

〔実践記録〕

## 教育改革と市町村教育委員会

— 大阪府摂津市教育委員会の取組みを中心に —

西川 信 廣  
前馬 晋 策

### 要 旨

1999年に制定された「地方分権一括法」により、教育行政の地方分権化も促進される事が期待されている。しかし、実態は行政的分権のレベルに留まり、財政的分権、立法的分権は遅々として進まないという現状である。教育改革が学校レベルまで浸透したものになりにくいことの理由の一つがここにある。

教育、とりわけ義務教育は本来地域と子どもの実態に応じた柔軟で創意工夫溢れるものでなければならない。そのためには、地方政府のリーダーシップに基づく地方による地方のための改革が進められる必要がある。本論は、大阪府摂津市の教育改革への取組を取り上げ、教育改革における地方教育委員会の果たしうる役割について考察する事を目的としている。摂津市は教育長のリーダーシップのもと、「せつつ・スクール広場」「学校経営研究会（管理職対象）」「教育フォーラム」「学力実態調査」等々の施策を展開し、積極的な教育改革を展開している。取組から3年を経過した現在は、それらの取組の成果に対する評価（check）の段階でもある。

摂津市と京都産業大学は平成16年3月に包括連携協定を締結し、摂津市立小中学校の教員研修や校内研修会への本学教員の派遣や、摂津市教育委員会指導主事による本学教職課程履修者に対する講座開催等の協力関係が構築されている。本論もその連携活動の一環に位置付くものである。本論は5章構成であり、第1章、第5章は西川信廣が、第2章、第3章、第4章は前馬晋策がそれぞれ分担執筆した。

### 第1章 教育改革の推進と市町村教育委員会の役割

近年、学校は少子高齢化、情報化、国際化、そして児童生徒数の減少による小規模化（ダウンサイジング）等に代表される外部環境の急激な変化にさらされている。またいじめ、不登校といった学校病理現象の深刻化や、子どもの学力格差の拡大といった内部環境の変化に対応する事も愁眉の課題となっており、教育改革は今や国をあげての最重要課題になりつつある。

そのような学校に直接関わる環境の変化と同時に、国レベルの行政組織の変革も学校教育のあり方に大きく影響している。1999年7月に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（通称：地方分権一括法）」は、1990年代半ばから強まった地方分権の動きを方向付けるものであったが、期を同じくして中央教育審議会も「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年）を発表し、教育行政における地方分権の方向性を明確に示し

た。

教育行政における地方分権化はある意味で戦後教育改革の重要課題のひとつであった。地方分権一括法では、機関委任事務の廃止や国から地方への権限委譲の推進がうたわれているが、法の制定後6年が経過した今日でも、実際の国と地方自治体の関係では行政的分権が一定程度進んだだけで、立法的な分権や財政的な分権は今後の課題として残されたままである。

平成17年11月30日には義務教育費国庫負担制度についての政府見解がまとめられたが、国の負担割合を現在の2分の1から3分の1に減ずるものの、制度そのものの存続は明記された。地方の地方による地方のための教育改革を推進しようとするなら、地方教育財政は、地方交付税の算定基礎を見直し、国の援助のあり方を再考した上で、地方交付税を含む地方の自主財源に委ね、現行の国庫負担金制度は廃止すべきであるが、そこに文部科学省といわゆる「族議員」の思惑がからみ、負担率の引き下げという「政治決着」に至ったことは極めて遺憾であるといわざるを得ない<sup>(1)</sup>。

もちろん、教職員組合をはじめ現場の学校関係者の中にも現行の国庫負担金制度の維持を支持する者も少なくない。彼らの主張は義務教育は国が責任を負うべきものであり、義務教育を地方の自主財源に委ねることは教育の質的な低下と地方自治体ごとのばらつきを生じさせるというものである。

しかし、前述したような学校を巡る環境の激変は、まずもって学校が地域と子どもの実態に応じた教育活動を展開する事を必要としており、創意工夫に溢れた教育実践や地域に根ざした取組が推進されなければ現状を打開できないことを示している。めざされるべきは単なる行政的な分権化ではなく立法的、財政的分権を伴った真の意味での地方分権であることを断言しておきたい。

国と都道府県の関係のみならず都道府県と市町村でも実質的な分権化はほとんど進んでいないといえよう。例えば、市町村教育委員会は小・中学校の学級編制にあたっては、あらかじめ、都道府県の教育委員会に協議し、その同意が必要とされており（「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」第5条）、教職員の任命権も都道府県教育委員会にある。つまり県費負担教職員の定数については、実質的に都道府県教育委員会が決定しているのである。

このような行政システムは、わが国の義務教育が均質性を第一義的な原則としてきたことと無縁ではない。しかし、子どもたちの学力格差は年々拡大し、学校では従来の一斉授業中心の授業形態ではその格差が益々拡大するだけであるという認識から「個に応じたきめ細かな授業」をめざして様々な取組が進んでいる。にも拘らず、国と都道府県、都道府県と市町村の関係は従来のもままであり、小・中学校を設置管理する市町村教育委員会は、様々な制約の中で教育改革を進めなければならないのが実態である。

西川は平成14年から3年間、大阪府学力向上フロンティア事業の共同研究者として府下の

小・中学校における学力向上の取組に関わってきた。フロンティアスクールに指定された47校はそれぞれ地域に根ざしたきめ細かな指導の実現をめざして、積極的な取組を進めてきたが、大きな成果を残した学校には共通点があった。そのひとつは、教育委員会の支援とリーダーシップであった。教育委員会が具体的な方向性を示し、他市での公開研究授業の情報を各校に周知し、外部講師を招聘し、積極的に個別学校の取組を支援してきた地域では、学力向上への取組が大きな成果を上げることが出来た。

教育委員会は学校を管理し、教員を管理することだけが仕事ではない。教育実践が柔軟で創意工夫に溢れたものとなるように個別学校の取組をいかに支援するかが、教育委員会の重要な役割であるということが学力向上フロンティア事業の取組の中からも明らかにされたといえるのである。しかし、地方制度調査会はその答申に教育委員会を設置するかどうかを地方自治体が選択できるとする内容を盛り込んでいる。(平成17年12月)そのような状況で地方教育委員会の役割と可能性を再考する事も本論のねらいのひとつである。

本論で取り上げる摂津市は大阪府の東部に位置し人口約8万人、小学校12校、中学校5校のみの大阪府では小規模な市である。摂津市は不登校児童生徒の割合が府平均をかなり上回り、ある時期A小学校の不登校率は全国一を記録するなど、児童生徒指導に大きな課題を有する市でもあった。摂津市は、そのような現状を打開すべく和島剛教育長のリーダーシップのもと平成15年から積極的な学校改革に取組んでいる。摂津市教育委員会の取組は、地方自治体(ここでは市)における教育改革の推進に、市教育委員会が果たしうる役割と可能性について考察しようとする時、大きな示唆を与えるものであると考えられ、本論の事例研究の対象とした。

摂津市と京都産業大学は平成16年3月に包括連携協定を締結し、教員研修への大学スタッフの派遣や学生ボランティアの受け入れ、摂津市教育委員会指導主事による本学教職課程履修学生に対する講座開催などを通して良質な連携関係を構築しつつある。本論は、そうした摂津市教育委員会の取組を、摂津市の教育行政の最前線で活躍してきた前馬晋策教育総務部学校教育課長との共同執筆という形式でまとめたものである。全体は5章構成となっているが、第1章、第5章は西川信廣が、第2章、第3章、第4章は前馬晋策が執筆した。

## 第2章 摂津市の教育改革 ― 行きたくてたまらない学校、学びのある教室 ―

### 1. 「学力低下論」の中で

筆者が摂津市教育委員会事務局学校教育課指導主事の辞令を拝命したのは平成10年4月である。指導主事の職務内容は学校現場の教員からは想像できない部分が多く、着任当初は多くの面で戸惑いを感じたと記憶している。

しかし、戸惑いの日々が充実の日に転換するまでに多くの時間を必要とはしなかったこと

は、筆者の教育委員会事務局勤務のスタートの年が、現行の小中学校の学習指導要領が告示された年であったことと無関係ではない。現行の小中学校の学習指導要領は、「自ら学び自ら考えるなどの生きる力」の育成を重視しながら、「基礎的・基本的な内容の確実な定着を図る」ことを各学校に求めている。当時、本市の小中学校では様々な憶測が飛び交い、混乱も生じた。「総合的な学習の時間とは?」「年間35週で割り切れない年間授業時数に伴う時間割編成とは?」「目標に準拠した評価（いわゆる絶対評価）とその評価規準とは?」さらには「中学校における総合的な学習の時間と選択教科の関係をどうするのか?」等々。まさに、疑問だらけとといった状況の中でそれらに答えていくのが筆者の仕事ともなった。そのような時に全国的に「学力低下論」が本格化したのである。

ここではそれらの動きを詳細に振り返ることは省略するが、当時、荻谷剛彦の『「指導から支援へ」などのスローガンに象徴されるいわゆる新学力観が、結果として基礎学力の定着を軽視する風潮を生み、学習指導要領のミニマム化が学力の二極化を生み出す』<sup>2)</sup>という指摘や、西村和雄らによる著書『分数ができない大学生』で描かれた難関大学にも押し寄せている学力危機の様子が、より一層学力低下への危機感を大きくしたように記憶している。これらの論争の中身よりも、「とにかくこのままでは学力は低下する」との声の高まりの中で、「新学力観」を根幹にすえた新学習指導要領の理念は全面実施を前にして、すでに揺るぎ始めていたとも言えよう。

本市においてもその当時、市議会では「摂津市の学力は大丈夫なのか?」「ゆとり教育はゆるみ教育ではないか?」「偏差値教育は悪ではない!摂津市の学力の現状はどうなっているのか?」「総合的な学習の時間において学力保障は可能なのか?」等、質問の連続であり、教育委員会事務局はその対応に追われることに終始する時期でもあった。ましてや、本市における小中学校児童・生徒の不登校数の多さが表面化し、その解決策に苦慮していた折、「このままでは摂津市の公立学校はどうなる?」との危機感さえ漂い始めた平成13年当時は、教育委員会として「公立小中学校の意義と役割」を明確に提示する必要性が強く求められていたのである。このような平成14年3月、新教育長として就任したのが現任の和島剛であった。

## 2. どんな学校を創りたいのか?

新教育長は「摂津市の小中学校はどうあるべきかを具体的に示さなければならない。」と、就任の挨拶において教育委員会事務局職員、とりわけ学校教育に携わる職員に強く述べた。さらに、「学校のことは学校だけが考えたらいいか、特色づくりも学校任せでよいという考えが、公立小中学校の停滞や苦悩を生み出していたのではないか」とも教育長は強調した。

ここで整理するならば、児童や生徒の側に立った一貫性のある教育行政を進めることの重要性を意識した上で、摂津市の全ての小中学校を支援し、取組の基盤となることが教育委員会には求められるということである。これまで、市全体の課題を明確にすることとその対応策の提

示が不十分であったとの反省に立ち、公立小中学校が大きな転換期を国レベルで迎える中、まず教育委員会内部からの意識改革を図ったとも言えよう。

例えば、指導主事の職務のあり方についても議論となった。各学校が主体性・創造性を発揮できるよう必要な指導助言を通してその教育活動を支援することや、学校と地域社会、家庭とを結びつけてその教育力を高めるといった具体的支援活動において、指導主事は何をしなければならぬかということが教育委員会内部でも強く意識されるに至ったのである。そのような状況の中で教育長から「指導主事は摂津市の小中学校をどのような学校に創っていきたいと考えるのか？」という課題が提示され、筆者は即座に「行きたくてたまらない学校」というキャッチフレーズを提案したのである。

### 3. 学校の特色づくりのために

「行きたくてたまらない学校」とはどんな学校をさすのであろうか。「学力」が芳しくないのではとの質問が議会で投げかけられ、全国で「不登校」が一番多く発生していると言われる大阪府の中でもその発生率は上位にあり、あるいは「不登校日本一では？」との危機感を抱く本市の状況の中、あまりに現状にそぐわない言葉だとの声もあったが、教育長はこのフレーズを本市の小中学校がめざす学校像とすると決断した。地域に愛され、保護者から信頼される学校づくりのために、教育委員会としての強い決意を明確にしたのである。教育委員会主導ではあるが、学校現場に根を下ろし、共に公教育を創造するという、トップダウンでありながらボトムアップを支えるという摂津独自の教育改革がこの言葉からスタートしたのであるともいえよう。

さらに「教室はどうあるべきか？」との議論も続けられた。「笑顔あふれる教室」「豊かな心が育まれる教室」など、様々な案が出されたが、「耳ざわりが良いだけの抽象的な表現ではなく、子どもたちが喜んで行く学校にはどんな責任があるのかを明確にすべきである」との認識から、「学びのある教室」が「めざす教室像」として決定した。こうして、摂津市教育委員会がめざす教育改革の方向性は、「行きたくてたまらない学校・学びのある教室」づくりとなったのである。

さらに、その後も教育長を中心とした検討会議は回数を重ねた。学校任せにするだけでなく、教育委員会として提示する具体策を求めてである。本市教育委員会が、学校のために先行して考え、ともに教育を創造するという動きがようやくスタートしたと言えよう。

「学校の特色」や「学校の個性」のアピールを望む一方で、「摂津には特色があるのか。自然環境にも恵まれなければ、大企業が存在するわけでもない。これまでに目立ったこともしてきていない。特色、特色と求めると学校がかわいそうではないか。」という指摘も内部であったのも事実である。

そこで、改めて「特色」を考えることとなった。その際「特色を追うよりも基礎・基本を確

実に定着させる取組を徹底・充実させる方が大切では？」との意見もあったが、学習指導要領に示された教育内容は、全国の学校に共通する基礎・基本であり、各学校はそれを踏まえた上で、自校としての特に重視したい教育内容を打ち出さなければならないのである。そして、その原点は各学校の教育目標であり、「一人ひとりの子どもをどう育てて行くのか？」を現状から学校・家庭・地域社会が一体となって考える必要があるとの考えから、今一度各学校を見直し、同時に一人ひとりの子どもたちの現状を的確に把握することから特色づくりがスタートするとの考え方で一致した。つまり、特色づくりも基礎・基本の確実な定着も原点は同じだということなのである。

このような経過を踏まえ、「行きたくてたまらない学校 学びのある教室」づくりのための取組の三本柱は、

1. わかる授業づくり（フロンティアスクール等を中心とした個に応じた指導の研究、自ら考え自ら学ぶ子どもを育てるための授業づくりの研究、学校教育目標を実現するための教育課程の編成とその実践など）
2. 安心できる居場所づくり（いきいきスクールなどの小中の段差解消のための取組、スクールカウンセラーの配置をはじめとする子どもの心をケアするための体制づくりなど）
3. 開かれた学校づくり（積極的な学校公開、学校外部との協同体制づくり、学生サポーター等の積極的な活用など）

となり、本市教育委員会では、数多くの新規事業を平成15年度からスタートさせた。当時の市長の、「厳しい財政状況のもとではあるが、未来を担う子どもたちのための教育費は守る」という強い意思表示も後押しとなり、ようやく摂津市における「教育改革」元年を迎えることができたのである。

しかし、新規事業の中には教育長のさらに「熱い」思いが秘められていたのである。それが、次章で触れる「せつつ・スクール広場」である。「行きたくてたまらない学校 学びのある教室」というスローガンを考える時も、その実現のための具体的な方法を検討する際も、教育長は「個々の教職員の熱心さが決して組織としては、実を結んでおらず、そのため学校批判が相次いでいる」ことの問題点を指摘した。一人ひとりの教職員の熱意や努力を組織化することと、「やる気や元気」を摂津の小中学校へ発信できる資質や能力の向上できる場づくりが重要な課題となっていたのである。

### 第3章 せつつ・スクール広場の取組

#### 〈スクール広場とは〉

##### 1. 研究会発足の趣旨

摂津市の教育改革の出発点は学校改革であるとする教育長は平成14年の末、学校組織の活性化と摂津市の教職員の意欲の向上のための研究会を企画し立ち上げる必要性を指摘した。これまでややもすると他市町の事業の焼き直しの感すらあった摂津市教育委員会の事業に対して、より独自性のある事業を推進することでこれまでの体質改善を図る意図もそこにはあったのである。

同時に、教育委員会内部でも摂津市に赴任した若い教師が他市への転出を希望し、実際に転出する者の割合が多い現状に対して、そこには本市が抱える大きな問題が反映されていることが意識されていた。その第一の理由は、組織として研究できる体制の弱さであった。摂津市には若い教師が望む、資質や能力向上に応えられるような研究組織が存在しないという現実があったのである。

そこで、筆者は、摂津独自の研究会を創るべく、平成15年1月、大阪教育大学長尾彰夫副学長を訪ね、新しく発足する研究会について、指導と助言を求めたのである。本市の願いは次のとおりである。

1. 国レベルの教育改革の流れを身近なものとして感じられるようなものであること。
2. 日常の教育活動の充実が、学校改革につながると実感できるようなものであること。

それに対し長尾は、それが参加者が主体的に参加するという原則で開催されること、摂津市全体の課題を自分の課題としてとらえた上での「協働」の感覚を育むことを狙いとするものであることにおいてこの研究会の意義を評価し、さらに、この研究会について出席することが管理職選考の受験資格要件にならないこと、参加料を徴収しないことを条件に講師としての協力にも同意が得られた。教育に対してのやる気と興味・関心を大切に、一人ひとりの教職員を「点から線」へ、さらには「線から面」へと組織化するというねらいを有していた教育委員会の願いが伝わったからであると思われる。

また、参加者を若い層からベテラン層にまで広げ、様々な年齢層での学校教育の核が、それぞれの考えを主体的に述べ、その場で練り上げ勤務校に持ち帰って、共有財産化して欲しいという願いに対し、新しい人づくりのための手立てとして有効であるとの評価も得ることが出来た。

こうして、本市が企画した新しい研究会の講師として長尾副学長が決定し、さらに教育課程を専門とする副学長から、この研究会を幅広いものにするために、京都産業大学西川信廣教授を紹介された。同氏は教育制度学を専門とし、学校を内外から見つめることが今こそ必要であるとの副学長の助言から、二名の講師を迎えることとなったのである。

外部からの指導助言者を継続して行いたいというのは、教育長の強い要望でもあった。これまで、単発的に外部からの指導を要請することはあっても継続的に行うということは少なく、一貫性を持った改革をめざすにあたって原則の転換が重要であると認識がそこにはあったのである。同時に、長尾、西川両氏には個に応じた指導の研究を進める本市のモデル的学校に指定された2つの小学校（柳田小学校、摂津小学校）のスーパーバイザーとしての役割も期待されている。

## 2. 「せつつ・スクール広場」の全体像

「せつつ・スクール広場」（これより後「スクール広場」という）という名前は学校について自由に語り合いたいという思いから命名された。「スクール広場」は、摂津市の教職員（教諭、養護教諭、栄養職員、事務職員）で摂津の学校改革に対しての意欲のある者なら、誰でも参加できる年間9～10回の研究会である。年度当初に参加者を公募し、15～20名を上限として参加者を決定する。なお、テーマは各回毎に異なり、テーマについて関心のある教職員のオープン参加も可能としている。過去3年間の主なテーマは、

- \* 大阪の教育改革と摂津の教育改革
- \* 評価と指導の一体化
- \* 学校評価と学校協議会
- \* 小中一貫教育
- \* 習熟度を考慮した少人数指導
- \* 総合的な学習の時間と学力
- \* 国語力の向上
- \* 算数と数学の接続
- \* 小学校の英語活動

などと多様なものとなっている。開始は午後5時とし、一回あたりの時間は、2時間から2時間15分程度である。講師の講義と参加者からのテーマに関しての話題提供や実践報告、そしてディスカッションというのが毎回の内容である。また、広場の内容は、摂津市全教職員で共有することを目的として、「スクール広場」発足の年度から発刊している摂津市の学校改革の取組を紹介する冊子「摂津の教育のすがた」に収録している。さらに、これも同年度から年度末に開催している「摂津市教育改革フォーラム」には、長尾、西川両講師に毎回参加を要請し、「スクール広場」の参加者の代表も加えて、その成果を広く発信しているところである。

## 3. 「スクール広場」、その成果と今後

本市の教育の核となる人づくりへの願いから誕生した「スクール広場」も早くも3年目を終えようとしている。毎回のテーマは基本的に教育委員会が決定し極めて広範な内容となった

ため、両講師の負担は大きかったと思われる。

しかし、3年間の積み重ねから、教育委員会として、大きな手応えを感じているのも事実である。初年度の平成15年度は参加者たちが、現代の教育改革の流れの中で自分たちがすべきことと、今後の方向性が見えたように感じる。また、次年度は、新たなことを吸収しようという積極的な姿勢を参加者から感じる事ができた。そして、3年目である今年度は、参加者の発言からは「スクール広場」での議論を自分たちの学校実践に活かしたり、自分も学校の核としてさらに資質と能力を向上させたいという意欲が高まったことが感じられた。

ただし、参加者が「スクール広場」参加を通して、各学校で学校改革の中心になり得ているかどうかは現在のところは疑問である。彼らを活用するための具体的な方策が策定されなければスクール広場も単なるイベントに終わり、摂津市の学校改革は何一つ具体化されなかったという結果になる危険性さえある。また、参加者間のつながりが確かなものとなったかという点についても確信が持てる状況ではない。それはこれまでの学校文化のひとつとしての「閉鎖性」は教員の意識にも影響を及ぼしており、相互に協働し教育の質的な深まりをめざすというより、お互いが干渉しないという原則が依然として支配的であるためでもある。

また「スクール広場」の過程で講師陣から新たな課題も提起された。それは管理職の活性化である。長尾からの、管理職の学校経営のための明確なビジョンと戦略がなければ、いかに意欲を持つ優秀な教職員が存在したところで学校は機能しないという趣旨の助言によって、平成16年度から管理職の研究会「せつつ・学校経営研究会」を発足させることとなった。学校改革を推進するためには管理職の意識・意欲の向上とリーダーシップの発揮が不可欠であり、摂津市教育委員会では学校改革に資する管理職の学校経営能力を一層向上させることを狙いとするこの研究会へ管理職全員の出席を求め、管理職の意識と意欲の向上に取組んでいる。

もう一つの副産物は、大学との連携が強化できたことである。強化というよりはむしろ、一步を踏み出せたと言うほうが適切であろう。学校は開かれるべきであると言われているが、その扉は見た目以上に高いものであり、外部からの声を入れるのには抵抗があったのも事実である。これは、学校が学校しか知らない大人たち（教師）が中心となつてつくる特異な世界であるということに起因するとも考えられる。それゆえ、これまでは学校改革の基礎である教師の指導力向上をめざすために行われるべき授業研究や教科研究に関しても、大学から指導・助言のための講師を招くということがほとんどなかったというのが現実であった。

近年その必要性が叫ばれている外部評価を含む学校評価も民間人校長の登用も、全て学校外部の意見を組み入れることの重要性のもとで要請されているのである。そのことは同時に、学校外の組織・機関との連携づくりが教育改革には必要であることを意味するのである。

摂津市では「スクール広場」の開催に加え、摂津小学校、柳田小学校の2校に長尾、西川両講師が定期的に校内研修に参加するという具体的な取組が、その他の小中学校が大学のスタッフを積極的に校内研究会等に招聘し、しかも継続的に指導を仰ぐという状況を生み出すことが

できたのである。さらに、学生ボランティアが小中学校に数多く関わることで、新鮮な息吹を学校に送り込むという雰囲気も生まれつつある。

平成16年3月には京都産業大学と包括連携協定を締結できたことも摂津市にとっては大きな成果であった。京都産業大学と摂津市の間には単なる書類上の連携ではない実質的で良好な連携関係が築かれつつある。次章で述べる、本市における「学力定着度調査」も京都産業大学の協力がなければ、実施そのものもその後の分析も実現できなかったと思われる。

また「スクール広場」は、「摂津の教育のすがた」として刊行され摂津市の教育改革への取組みを外部に発信するという役割も果たした。教育委員会には「スクール広場」をはじめとする摂津の教育改革の取組を大阪府内へ幅広く発信しアピールすることで摂津市の教育関係者の意欲と自覚を喚起するという狙いもあった。今日では、摂津市の取組は近隣市を始め大阪府全域からも注目されることになり、その中で我々教育委員会事務局職員も誇りと自信を持たないように感じている。

「スクール広場」は3年間の時限事業である。新しい発想で改革をめざす取組であり、マンネリ化は許されないと考えから3年間に期限を限定した。しかし、前述のとおり、学校の組織を変革し、新たな教育実践を進めるための「核」ができたかについては現時点では明言できない現状である。そのような中、教育委員会としての次の取組は、参加者を「活かす」ための仕掛けと場づくりである。参加した若手教員にとって「学べて、深められる場」として「スクール広場」は魅力的なものであったという感想が多い。今後は若い教職員にとっての新たな「学びの場」をどう創出するかが我々に課せられた課題であると考えている。

## 第4章 学力定着度調査と摂津市の課題

### 〈学力定着度調査の実施とそこから得られた知見〉

#### 1. 何のための調査なのか？

学力調査を本市で実施することについては「全市一斉調査などありえない！」との批判と懐疑の意見を数多く頂戴した。「学力調査ブーム」の中で、「摂津市の学力調査の目的は何か？」との問いが次々と委員会に寄せられたのである。しかし、平成15年度末に開催した「摂津市教育改革フォーラム」のパネルディスカッションにおいて、我々はその答えをしっかりと得ていたのである。このパネルディスカッションは「どう創る？ 行きたくてたまらない学校・学びのある教室」をテーマに長尾、西川、そして3名の本市小中学校の教諭が進められたが、その中で、長尾、西川は「行きたくてたまらない学校 学びのある教室」について以下のように総括した。

まず、「行きたくてたまらない学校」とは「自分自身が大切にされていると感じられる学校」なのだと結論づけられたのである。本市教育委員会では、子どもたちの個に応じた指導を行え

る学校が、子どもたちを大切にしている学校であると考えており、そのためには子どもたちの学習に向かう実態や学習の定着や習熟の状況について把握しておかねばならないと考えている。つまり実態の把握がなければ何も始まらないのである。子どもたちの実態を知り、個に応じた指導をさらに進めるために本市において、学力調査（本市で実施しているものは「学力定着度調査」）を実施するのである。

そして、「学びのある教室」とは、「自分自身の成長が実感できる教室」であるということであった。「スクール広場」において、長尾の「教育保障とは子どもが朝来る時よりも帰る時の方が、頭が重くなったように感じさせることである。」という発言に代表されるように、学んだことで、自分は「賢くなった」と実感できる教育が求められるが、他人と比べての劣等感はその中にはないのである。つまり、自分自身の成長を自分自身で実感できる教育の保障をめざすのである。本市の学力調査においては、学校間や児童生徒間の比較を目的としない。子どもたちが「学びのある教室」を実感できるよう、自分の今の姿を知り、そして成長が実感できるよう、いかに授業を創造するかの資料とするために調査を行うのである。

二人の講師からの示唆を参考に、平成16年度はじめ、我々はその目的と有効性に確信を持ちながら、学力定着度調査の実施を全小中学校に通知した。「行きたくてたまらない学校・学びのある教室づくり」のための調査であると宣言したのである。

## 2. 摂津市の学力定着度調査の概要

本市の「学力定着度調査」は、「みんなの元気が出る」学校となることを願って実施するものであり、教育委員会が各学校や教職員を序列化しようとするものでは決してない。調査の概要は次のとおりである。

市内公立小学校6年生全員を対象に国語と算数、市内公立中学校3年生全員を対象に国語と数学と英語の学力調査を行うとともに、学習意識調査（一部、学習に向かうための生活実態調査的な内容も含む）を平成16年5月に実施。教科の学力調査の内容は、主に前年度に学習した基礎的・基本的事項である。

目的は、

1. 子どもたちには、自分自身の学習の定着状況を知り、これからの課題を知ることと、学習への意欲を喚起すること。
2. 学校には、子どもたちの学習の定着状況や学習への意識の実態を知り、その結果を分析することで個に応じた指導のさらなる推進のために、指導方法・形態の工夫改善を図ること。
3. 教育委員会は、市全体の調査結果を分析し、学校へ、家庭へ、そして子ども一人ひとりへの具体的支援の方策を考えること。

としている。どこにも、「比較」の文字はない。もし比較が存在するならば、調査実施時点からその後の各児童・生徒や学校自身の取組によって、子どもたちがどう成長したかという点であろう。教育委員会自身も実施者として、共にこれからの改善点を具体的に考えようとするのである。これも行政主導ではあるが、学校現場に対しての具体的支援から、学校現場が主体的に改革に取り組める土壌を作りたいという願いが込められたものである。

### 3. 結果分析の工夫

西川は、様々な研修の機会に「現在行われている多くの学力調査は、調査結果を学校へ返すだけで、後は学校がこれをもとに分析し、各自で対策を講じなさいという自治体が少なくない。これでは教育委員会が最後まで責任を持つ学校改革にはつながらない。」と学力調査実施上の問題点を指摘した。

本市の調査は、問題作成や集計は業者委託であり、本市からの要望等を業者との数度にわたるミーティングを経た上で問題が作成され、集計データは調査実施から約1ヶ月後に委員会に届けられた。それから約3週間を要して、結果を教育委員会事務局で分析し、数十ページにわたる中間報告書が完成した。しかし数字やグラフが並ぶだけの報告書では真の意味での分析とは言えない。我々は調査結果の分析は改善への展望と具体策が明示されたものでなければならぬと考えていた。すでに、8月末に中間報告会を開催することは年度当初からの決定事項であり、筆者を含めた担当グループは、この中間報告会を具体的な教育委員会の学校支援の場としたいという思いが強く、そのため西川の助言に従って専門の大学スタッフに分析を依頼した。

調査の結果は本市にとっては画期的な内容であった。残念ながら、詳細をここに掲載することはできないが<sup>③</sup>、算数・数学において計算領域のスコアは良好であり、日々の取組が確実に成果を上げていることや、国語において文学作品の読解は比較的良い結果を残していることも明らかになった。また、算数・数学、英語は度数分布においてきれいな正規分布にはならず、所謂「ふたこぶラクダ」でもなく、「鐘状火山」のようになり、様々な層へのばらつきがあることも事実として確認されたのである。そして、子どもたちはとにかく学校が好きであるという事実も数字をもって証明され、生活実態においては朝ご飯を食べてきている家庭の割合が、予想を大きく上回るということも明らかになった。さらには、自分で調べたり学んだりする学習が、苦手または嫌いであるということも明らかになった。

これらの結果はこれまでややもすると批判的に語られたこともある摂津の教育が、日々学校教職員の努力によって、着実に前進していることを証明するものであり、また学校が子どもたちにとって居場所となり得ており、子どもたちの「生きる力」の向上のために学校と保護者と地域社会が協働することの必要性を、改めて確認できるものとなっている。

西川からは、分析スタッフとして京都産業大学・牛瀧文宏助教授（算数・数学）、大阪教育

大学・住田勝助教授（国語）、大谷女子大学・高村博正教授（英語）を紹介され、学力診断テストの分析と今後の改善方策についての検討が始った。

16年8月の中間報告会、そして17年1月に行われた第2回の教育改革フォーラムの中での最終報告会は、まさに摂津市にとって画期的取組となった。各教科の分析にあたった研究者からの示唆は、これからの「摂津の求める学力」の方向性を示すものであった。ここでは、全てを紹介することはできないが、国語科において住田からは、「何を書いてあるかの読み取り」から「何がどのように書かれているのかの読み取り」への転換と、そのための文章表現の工夫についての学びの重要性についての助言が得られた。数学科の牛瀧からは、「生活実感を伴った算数・数学のあり方」を考えることの必要性とともに、算数・数学における訓練も「目的」を持って行うことが重要であるとの示唆があった。さらに、英語科の高村からは、「言葉の持つ意味」を考えなければコミュニケーションの力はつかず、記号として英語を教えているのではコミュニケーション力としての英語力はつかないとの指摘があった。

中間報告会、最終報告会ともに参加した教職員から「もっと話を聞きたい」という声が上がリ、三人の研究者には摂津の小中学校での校内研修の指導助言を連続して依頼し、市全体の研修会等で広い視野から子どもたちにどんな力が必要なのかについての助言を得ている。

かように「スクール・広場」「学力定着度調査」「摂津市教育改革フォーラム」などの取組みを通して、ようやく摂津市の学校は開かれ始めた実感している。

#### 4. 摂津市の教育改革の今後

今年度も、本市の学力定着度調査は5月に実施された。昨年度同様、大学の研究者に分析及び中間報告についての協力を依頼し、分析作業を進めている。学力調査の数字だけを見ると、昨年度の取組が大きな結実をもたらしたということは残念ながら少ない。しかし、次のような変化が小中学校ともに看取できた。そのひとつは、いくつかの学校で意欲的に取組まれた少人数指導に対する子どもたちからの期待と高評価である。自分の考えが活かされる授業、自分の存在感が保障され、成長が実感できる授業を子どもは求めていることが調査から明確に読みとれたのである。

すなわち、教員の「行きたくてたまらない学校 学びのある教室」づくりへの真摯な取組には、子どもたちは素直に高い評価を与えており、「安易な」ティーム・ティーチングの授業や、画一的で受け身の授業に関しては、はっきりとNGを出していることがわかったのである。これをどう受け止めるのかが、今後の授業改革の行方を大きく左右すると教育委員会では判断している。

また、国語、算数・数学、英語の3教科に共通するキー・ワードとして、「言葉の力」なるものが浮上した。言葉をいかに知るかではなく、言葉をいかに使えるかによって、論理的な文章表現力も、周りを納得させる証明力も、さらには人権感覚を伴ったコミュニケーション力も、

生きた力として子どもたちに身に付くかどうかが決定されるというものである。まさに、これから必要とされる学力のあり方が教科の枠を超えて、浮き彫りにされたと言えよう。この分析が、小中の段差解消や、中学校における教科の壁の解消、さらに学校がさらに開かれるきっかけとしてクローズアップされることを大いに期待するところである。

摂津市では教育長のリーダーシップのもと、大学教員を始めとする外部人材を活用しつつ学校改革に取り組んできた。「せつつスクール広場」も管理職研修も学力診断テストも一定の成果をおさめつつあると感じているが、同時に今後の課題も見えつつある。まず、教育委員会主導の改革から学校現場との協働による改革へどのようにシフトしていくかという課題がある。ボトムアップでもトップダウンでもない行政と現場教員の協働による学校改革をどう進めるかという課題は我々にとっても最大の課題である。

教育長が様々な場面で「摂津のすべての小中学校がわがまちの自慢です。そう言ってもらえる学校づくりを進めたい。そのために、教育委員会内部だけではなく、大学の研究者はもちろん、学校現場の教員からもどんどんアイディアを求めたい。」と述べるように、子どもたちの未来へ向けての「協働」を柱にした本当の教育改革がいよいよ始まるという期待感と責任感が教育委員会全体に溢れている。これからも、摂津市内外の人々の指導、助言を大切にしながら、摂津の子どもたちのためによりよい学校づくりと教育活動の推進へ向けて全力を傾ける所存である。

## 第5章 今後の課題

「せつつ・スクール広場」、管理職研修、学力調査の実施等々、摂津市の学校改革は教育委員会主導、より正確には教育長・教育委員会事務局のリーダーシップのもとに展開されてきた。いち早く学校選択制を導入した東京都品川区の教育改革も明確な教育長のリーダーシップのもとで進められてきたものであり、今日、市全域で広範な教育改革を推進している京都市も教育長の強力なリーダーシップのもとでの教育改革である。しかし、品川区も京都市も教育特区の認定を受けた教育改革である点が摂津市とは大きく異なる。

しかしより正確には、教育特区であるかどうかではなく、教育特区を申請する環境にあるかどうかの問題なのである。ここでは教育特区の是非を問題にはしないが、特区申請は通常、市長部局のリーダーシップのもとに行われる。時には市長の選挙公約として実現される場合もあるほどである。すなわち、市・区長の明確な改革方針と、それに対する市・区議会の支持をはじめとする諸条件が揃わなければ特区の申請に至ることはできないのである。そしてそのことが、結果として財政的な裏付けを可能にするのである。

第1章で述べたように、地方分権の重要性が叫ばれつつもそれは行政的な分権にとどまり、立法的、財政的分権には至っていないのが現状である。その意味では品川区や京都市はむしろ

例外的なものというべきかも知れない。摂津市は教育長の方針に基づいて教育委員会事務局が具体的な施策を実施してきた。その過程で「教育フォーラム」に市議員を招くなどの積極的な工夫もなされてはいるが、委員会の施策は常に財政的な制限の中で展開されてきた。筆者が摂津市における教育特区申請の可能性に対し教育委員会事務局にインタビューした際も、特区には（結果として）市単独の財政支出が伴い、市長部局および議会の支持を得ることは難しいことを理由に、その可能性を否定する見解がほとんどであった<sup>(1)</sup>。

教育長の方針のもと、教育委員会事務局のリーダーシップで推進されてきた摂津市の学校改革も、市独自の研究指定をきめ細かく用意し、個々の学校からの改革の動きを支援する方向へと発展しつつある。教育委員会、学校、地域が一体となった改革が進みつつあると言ってもいいだろう。しかしながら、教育委員会の施策は、特に財政的裏付けが必要な施策は常に議会との調整のもとに立案、修正されなければならない。それゆえ摂津市教育委員会も「次なる施策」を、極めて限定された条件の中で策定しなければならないという状況にあるように外部からは思えるのである。

議会が立法権を有している以上、教育委員会の施策が議会の承認を得て進められなければならないことは当然のこととも言えるが、今後教育委員会がより広範な教育改革に取組むためには、まず教育委員と市議会文教委員会委員との緊密な連携が必要となろう。日常的な意見交換の場が必要と言ってもいい。同時に、教育委員会事務局スタッフと一般行政部門スタッフとの日常的な交流・連携も望まれる。

学校は開かれなければならないと言われて久しい。学校間連携も徐々にではあるが進みつつある。しかし教育委員と議会文教部会委員、教育委員会事務局と一般行政スタッフとの内なる閉鎖性は依然として改善されていない。今、地方教育行政において最も必要なことは、内なる開放性、すなわち教育委員と文教部会委員、教育委員会事務局と一般行政スタッフとの間の開かれた関係性の構築であると言えよう。

## 注

- (1) 例えば清原正義著「地方分権・共同実施と学校事務」学事出版 p. 21 にも同趣旨の主張が見られる。
- (2) 荻谷剛彦他著「学力低下の実態」岩波ブックレット 2002 年、「子どもの学力は低下しているか」荻谷剛彦・寺脇研対談・雑誌『論座』1999 年 10 月号所収、などを参照。
- (3) 摂津市の学力調査の概要については摂津市教育委員会「摂津の教育のすがた」平成 16 年 12 月に報告されている。
- (4) 構造改革特別区に対しては国からの財政的支援は一切行われぬ。教育特区を申請した地域は、その理念の実現に必要な条件整備を全て市の独自財源で行わなければならない、その事が特区申請への最大のネックとなっている。

