

大阪市立大『創造都市研究』第11巻第1号（通巻16号） 2015年6月

■ 査読論文 ■

101頁～124頁

## ストリート・レベル官僚としての教員の特性と政策形成への関与について

宮坂政宏（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

Characteristics of Policy-making by Teachers as Street-level Bureaucrats

Masahiro MIYASAKA (Doctoral Course of Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

### 【要旨】

本論文では、教員をストリート・レベル官僚として位置付け教育政策の構想、形成、決定、実施に関し、その仕組みおよびプロセスを分析することにより、ストリート・レベル官僚としての教員の特質を明らかにする。近年、子どもをめぐる環境が大きく変化する一方、国が立案・実施する教育政策の在り方が現場の実態と乖離してきている。そこで、本研究では、学校の組織特性、専門職論など、教職に関する先行研究、国の教職政策における専門性に対する考え方の変化などを踏まえつつ、ストリート・レベル官僚としての教員がどの程度政策形成に関与しているのかについて考察する。ストリート・レベル官僚による政策形成に対する関与の程度を検討するに際しては、クライアント（児童、生徒等）に対する直接性と施策実施に当たっての自律性・裁量の大きさが最大のポイントとなる。そこで、独自の調査に基づき、裁量・自律性がどれほど存在するのかを検証した。その結果、職務全般を通じて、裁量の度合いが極めて高いこと、特に授業、評価、生活指導、職員会議、成績会議、研修など公教育の施策にかかわる場面において、教員の裁量が大きいことを明らかにした。教員がストリート・レベル官僚の特性を生かし政策形成へ関与している事例としては、専門コースの設置、教員の課題意識から政策形成（コース、カリキュラム策定）に至った高校の事例があり、さらに、国が政策形成プロセスの中で「政策形成主体」である学校教員の特性を活用しているケースとしては、研究開発学校システムが指摘できる。

### 【キーワード】

公教育制度、政策構想、政策形成、教員の裁量、ストリート・レベル官僚

### 【Abstract】

The purpose of this study is to clear characteristics of policy-making by teachers as street-level bureaucrats, throughout analyzing a mechanism and a constitution process of a public education policy. There are some reasons of which I select this theme. Especially the environment where children are brought up should have had more and more problems. So it should have been more difficult to make public education policies to solve these problems. Who solves these problems? I consider teachers affect policy-makings as street-level bureaucrats. In this study I examine how street-level bureaucrats affect a constitution process of public education policies, throughout their characteristics such as

directly interaction with citizens and substantial discretion in the execution of their work, organizational characteristics of school, transformation of policy about teachers' profession. In this study, at first, I check the degree of teachers' discretion in their whole work scene. And I made clear that teacher have much discretion in their work, especially class, evaluation, living guidance, staff meeting, results meeting, the training. Furthermore, I give some examples about teacher' participation in public education policies. One is to establish the entrance into a school course ,the other is research and development school. In these cases, I show that teachers have participation in public education policies. And I make clear the characteristics of policy-making by teachers.

### [Key Words]

Public Education System, Policy Plan, Policy-making, Discretion of Teacher, Street-level bureaucrats

## I. 研究の枠組み

本稿は、ストリート・レベル官僚の政策への関与の程度について、主として公務員である公立学校の教員を対象として多様な先行研究を生かしつつ、実証的に分析しながら解明することを目的としている。

これまでストリート・レベル官僚に関しては、海外ではリプスキー（1980）等の研究があるが、そこで提起された政策形成機能やジレンマの問題について、日本において実証的な研究はほとんど見られない。特に、教員については、官僚としての政策形成機能についての研究は畠山（1989）、松原（2003）などを除きほとんど例がない。そこで、本研究では教育政策の担い手である教員のストリート・レベル官僚としての特質に着目し、今日問われている教育改革など教育政策の形成に関わる教員の機能・役割を新たに考察してみた。

教員を対象とした研究を、ストリート・レベル官僚としての政策の担い手という視座から考察していくために以下の諸点に留意して論考を重ねた。

その第一は、なぜ、今、ストリート・レベル官僚として教員を位置づけ、研究の対象とするのか、である。リプスキー、畠山、伊藤（2006）らのストリート・レベル官僚の定義をもう一度ふりかえり、その公共政策なかんづく教育政策における位置づけの重要性について考えてみた。

第二に、リプスキー、畠山が、ストリート・レベル官僚が政策形成するにあたって最大のポイントと指摘した直接性と自律性・裁量の大きさについての考察である。まず、法・制度的枠組み、教員の特質・専門性などに関する先行研究におけるさまざま論考を参照しつつ、直接性と自律性・裁量の大きさといった教員の持つストリート・レベル官僚としての特質に迫った。この点について裁量・自律性に関わる実証調査、ストリート・レベル官僚としての特質を生かし実際に政策形成を行っている事例並びに国の政策形成にその特性を生かした制度を取り上げる。

この論考を通し、政策形成にあたり、政策の対象にもっとも近いところに位置するストリート・レベル官僚の関与が大きな意味を持つことを明らかにすることが出来た、と考える。

本論文の構成は以下の通りである。第I章では研究の背景、目的を述べる。第II章では、政策の要素、構想、立案から、実施に至るプロセス、並びに、ストリート・レベル官僚に関する先行研究を紹介し、その政策形成者としての定義について述べた。さらに、教員に着目した背景について記した。第III章では、教員の政策形成への関与のベースとなる組織的特質、専門職としての特質について述べた。第IV章では、ストリート・レベル官僚としての特性、特に裁量、自律性といった政策形成に関わる程度・度合いについて、各学校の教員を対象としたアンケート調査を独自に実施することにより検証した。第V章ではストリート・レベル官僚としての特性を生かし、教員の政策形成に関与している事例として専門コースの設置、国が施策の策定プロセスに教員を組み込んでいる事例として研究開発学校システムを挙げた。第VI章でまとめと考察を行った。

この論考を通し、政策形成にあたり、政策の対象にもっとも近いところに位置するストリート・レベル官

僚の関与が大きな意味を持つことを明らかにすることが出来た、と考える。

## II. 今日の教育政策立案・実施の課題

### 1. 政策の要素、構想、立案から、実施に至るプロセス

まず、政策の要素、構想、立案から、実施に至るプロセスについて一般的な理解を提示したい。一般に政策とは「目的、実施機関・実施権限、対象集団・対象事象、権限行使・業務遂行の基準、権限行使・業務遂行の手続き、充当財源・定員」といった一連の要素からなる体系、とされる（西尾2001）。簡単に言えば「問題解決の手法」（松下1991）である。また、公共政策形成のプロセスとしては、まず、市民、団体・企業、政党、政府の各レベルで構想され、公共政策が自治体、国、国際機構の各レベルの基本法に基づく手続きによって公認の正統政策になった時点以降、政府政策となる、とされている（松下 1991前掲）。

この要素、プロセスを教育政策について当てはめてみるなら、教育成策は教育基本法の目的、学校教育法等に従い学校が児童・生徒とその「学力」「成長」を対象として、一定の権限、手続きのもとで財源・教職員定数を配置し業務遂行を行う体系であり、その一つ一つが政策の要素となる。政策の構想は、「問題解決の手法」としての様々なレベルで行われる。それが手続きを経て政府（自治体、国、国際機構の各レベル）政策になる。

教育政策が構想され形成されていくのは教育改革施策が立案され、決定されていくプロセスの下である。政策発生源は多様であり、そこから市民や当事者を含むさまざまなレベルが政策の構想者となりうる。児童・生徒の学力、成長をめぐる多様な課題は常に国政・地方教育行政の重要事項とされ、国・自治体といった教育政策主体における課題解決が求められ、法令に基づく手続きによって正当な政策になる。これらの政策の発生源と直接接し、政策が構想される前段階の多様な課題の解決に常にさらされているのがストリート・レベル官僚である教員である。教員は子どもたち（時には保護者・地域）の課題に日々対応する必要がある。公教育の現場では、このストリート・レベルの官僚、すなわち教員によって積み重ねられた一つ一つの実践こそが教育の質を左右する大きな要因になっていると考えられる。それらの実践が「政策の要素」（松下 1991前掲）であり、子どもにとって効果的な実践は行政政策として取り組まれる、つまり条例等に基づく正統政策に位置づけられる（松下、1991前掲書）事にも繋がるのではないか。

### 2. 「ストリート・レベル官僚」の政策形成とは—先行研究から

それでは、次に、本稿で論考の対象とするストリート・レベルの官僚に関し、その特質について先行研究から考察したい。

今日の行政運営に果たす官僚機構の機能・役割を考えれば、末端の官僚が政策を形成する主体となりうるのかどうかについては明らかに疑義も出るだろう。しかし、ここで教員が政策の構想者であり、どの程度、政策形成に関わるのかを考察するにあたって、着目すべき先行研究として、リブスキーのストリート・レベル官僚についての論考、同様に教員を対象としストリート・レベル官僚の研究を行った畠山（前掲）の論考を挙げてみたい。これらの先行研究で教員はストリート・レベル官僚と呼ばれる特殊な位置づけにある。

ストリート・レベルの官僚とは、「仕事の過程において市民と直接相互関係をもち、その仕事を執行する際に、かなりの裁量を持つ公共サービス労働者（現場の第一線で行政サービスに従事する職員）」（リブスキー、1980前掲）のことである。同様に、畠山（1989前掲）は「職務の恒常的・日常的要素として、社会的分業によって行政機関が担当することを期待された特定市民（行政客体もしくは顧客層）との何らかの意味での（多くは対面的な）接触を仕事とする人々である。」と定義づけている。つまり、ストリート・レベル官僚の第一の特性は市民（クライアント）との直接的な接触であり強い裁量性である、とされる。

また、リブスキーは、ストリート・レベル官僚の第二の特性として政策の形成者である点を指摘している。「下位レベルで多くの決定がなされ、それらが（積み重なり）増加することで（結果として）政策が構成される場合、これらの決定を処理するために定型化したりカテゴリー化したりする方法によって、上位レ

ベルによって確立されたパラメーターの内で、効果的に政策を決定する。この意味において、先に見たように、ストリート・レベルの官僚は政策を『形成 (make)』する」と述べている通りである。また、伊藤 (前掲) はストリート・レベル官僚が持つ裁量の中心は「エネルギー振り分け」の裁量であり、ストリート・レベル官僚の職務環境が「上司や上級機関の指示を待たず自分たちの判断で決めざるを得ない状況」にある、という。畠山も、ストリート・レベルの官僚の役割は「行政機関を介して政府が提供するサービスをクライアントに分配 (最も日常的なレベルにおいてサービスを提供し、あるいはこれへのアクセスを決定すること、またサンクションを発動)」することであり、この直接的分配において個々の行為が公的サービス、公的サンクションの決定にかかわる。それゆえ、提供サービスがストリート・レベルの官僚の「時間・助言・技能などパーソナルな労働を意味する」場合、彼らの「行為そのもの、一挙手一投足がとりもなおさず、『組織』の全サービスを構成する。かくて、彼らの日々の活動やルーティンを重大な権力活動として言及」できるといふ。彼らが直接接触するクライアントに対して実施にあたり発揮する裁量と、決定に至る行為は、政策要素のうち、実施権限、権限行使・業務遂行の基準と手続きを形成することにあたると考えられ、その意味で政策の形成に強い影響力を持つ。

すなわち、市民 (クライアント) と直接相互関係をもち決定し、執行すること、行政サービスの直接的分配を自らの裁量で (権力活動として、政策策定する) 行うことに加え、ストリート・レベルの官僚の一つ一つの裁量による自律的な決定行為を一つの集合体としてみると、結果として当該実施機関の政策を形成するとみなされる。この政策形成機能が、第2番目の特徴とされる。

これは、上述の「政策が多くの下位レベルの決定が積み重なって構成され」、結果として、政策を『形成 (make)』する (Lipsky, 1980 前掲) ことであり、実施権限・権限行使に重きを置く畠山はこれをストリート・レベル官僚の権力、と位置付けている。裁量に基づくサンクションは結果として実施権限・権限行使・業務遂行の基準と手続き、など政策要素を構成する。それらの要素が重なり現場における「政策」が形成される。

以上のように、ストリート・レベル官僚は組織の末端の専門職でありながら、直接市民 (クライアント) に接し、自律的に強い裁量を持ち「下位レベルの決定」を積み重ねることで、現場レベルの政策を形成する、のみならず、政府レベルの政策をも形成する特殊な存在である。

### 3. 教員に着目した理由

次に、ストリート・レベル官僚として教員に着目した理由を述べてみたい。

理由の第一は公共政策に占める教育政策の比重の大きさ (文教予算の比重の大きさ)、中でも教員に対する比重が大きいこと (教職員人件費率の高さはもちろん、教員が改革の担い手である) である<sup>(注1)</sup>。

第二に、行政改革の文脈の中での分権、教育の分権 (学校分権)、規制改革の流れである。分権の流れはストリート・レベル官僚がもともと有していたクライアントと行政機関・施策との境界的アクターとしての特性、強い裁量性を生かすことに他ならない。以下で明らかにするが、教員は職務の性質上、実施に当たっての裁量が極めて強く、しかも広範囲にわたる専門職である<sup>(注2)</sup>。UNESCO (1974)<sup>(注3)</sup> では教員の役割として「教育を刷新する欲求と能力」をあげている。OECD (2004)<sup>(注4)</sup> で「教師が積極的に政策策定に関与し、改革の『当事者』意識を持たない限り、抜本的な改革の実施がうまくいくはずがない」と教員自身の政策への関与の重要性を訴え、OECD (2014) でも学校の自律性の重要性がうたわれている<sup>(注5)</sup> 通りである。

第三に、教育改革が問われているにも関わらず、ここ10年来、国の政策がレリバンズに欠ける問題点 (本田2009)、20世紀初頭のゆとり教育、NPM、人間力戦略、が政策立案サイドと教育現場の信頼関係に深刻な影響を与えていること (菊池2002)、改革のエビデンス、プログラムが不十分で、現場任せ (苅谷2009) といった政策と学校現場のギャップが指摘され、さらに、改革の方法の誤りが指摘され続けていることである。これは苅谷 (2002) が指摘する<sup>(注6)</sup> ように改革政策自体のエビデンス、プログラムが不十分で、現場任せであるという問題である。つまり、政策とクライアントの課題の解決に必要な政策が乖離しているということである。エビデンスは子どもの実態とそれを取り巻く背景から導き出されるはずであり、その最も近いボ

ジョンに在るのは紛れもなく教員である。現場の子どもたちの実態と背景をベースとし、さらに、授業時数の確保の工夫、学習内容の深化・高度化に対応する学校現場の指導方法の工夫（以上2003中教審）などで学校現場が国の学力向上策を補う政策の形成を求められているなら、教員の役割は極めて重要である。藤田（1999）が指摘するとおり、社会が変動する中で個々の学校が自律的に学校づくりをする必要性と、それに資するため子どもに最も近い位置にいる教員が子どもの現状から教育基盤の変化に適切に対応すべきである。このギャップを埋めるものは直接クライアントに接し大きな裁量をもって政策を実施するストリート・レベル官僚ではないのかと考える。

四点目は、教員は「当事者」（OECD、2004前掲）の言葉が示す通り、現場第一線でヒューマンサービスに従事する対人援助専門職<sup>(注7)</sup>である。今日、ヒューマンサービス従事者・対人援助専門職に求められる課題が多様化し、田尾（1995）が指摘するように、官僚が直面し対応する必要性がある仕事の範囲が広がる。一方対象の持つ困難度（生活・社会の崩壊）背景の複雑度も高くなっている。しかもそれらの課題は社会性・公共性（国民の福祉）の高さからけっして見過ごすことができない。その意味でヒューマンサービスにおける現場での多様かつ複雑化した課題の背景を見据え、実態に即した解決を図ることが求められている<sup>(注8)</sup>。第一線で施策の実施にあたるストリート・レベル官僚の役割は、今後重要になってくる。教員については例えば中教審答申（2008）<sup>(注9)</sup>で「子どもの状況の変化や保護者や社会からの要請が多様化・高度化する中で、教師の仕事はこれまで以上に多岐にわたっている」と指摘されるのもその表れである。

対人援助専門職の役割の範囲が広がると同時に質の高さが求められるようになる。例えば、家庭の教育機能の低下・貧困などの課題に対応するため、近年、スクールソーシャルワーカーの大幅な配置増をおこなっている。これは、あまりに無限定な教員の職務の一部をサポートするとともに、教育・子どもの育ちを社会政策全般から問い直す意味でも注目される。都市部とそれ以外の地域の差はさらに大きいと考えられる。これは教育に限った問題ではなく、他のストリート・レベル官僚、例えば、犯罪や事故といった警察が対応する課題や、福祉、医療に関わる問題も同様である。

第五点として、学校教育は、教育の対象である幼児、児童、生徒、保護者等の現状、さらにその個々の背景にある課題が多様で、時にさまざまな課題が複雑に絡まっていることがある。これらクライアントの課題に対応するためには、クライアントの複雑な背景にアプローチする必要があるため仕事の範囲、境界が無限定、無際限、になる。しかもこれらの漠然とした際限のない課題に、日々刻々自らの裁量で自律的に対応することが求められている。目の前のクライアントの逼迫する課題に臨機応変に、しかも人間的に即応できるのはストリート・レベル官僚のみである。ところが、裁量・自律性は大きいとはいえ、官僚としては末端の位置づけにあるので、権限をはじめ、自ら投入できる資源があまりに少ないので、課題解決に至らないことも多い。これは、リブスキーの指摘するストリート・レベル官僚が有するジレンマでもある。

以上の通り、教員は政策の主たる担い手・実施者であると同時に、ストリート・レベル官僚としての特質を持っており、この特質を活かし、政策の形成に関わることが教育政策にとっても重要である。

ところが、これまで、規範的な教師像、専門職論や、スキルを中心とした指導改善、定数配置等の量的改善の議論は数多くなされてきたが、政策形成者としてのストリート・レベルの官僚の特質を生かす、という枠組みでの議論はあまりされてこなかった<sup>(注10)</sup>。他の対人援助職、例えば、ソーシャルワーカーにはその職務の特質を生かして政策に関わる機能が挙げられている（CSWE 2004）<sup>(注11)</sup>。ソーシャルワーカーのアドボケートは政策に結びつくことがあるが、教員はストリート・レベル官僚として同じ特質を持ちながら、その職務の特質を生かした政策形成への関与に関する議論はそれほどなかったのである。

そこで、ストリート・レベルの官僚としての教師の位置づけ（意義）、分権の下、政策形成につながる制度的裏づけと、政策形成に繋がる裁量の強さ、を明らかにし、ストリート・レベルの官僚の特質を生かしつつ、より効果的に施策を実施する、さらには政策の形成に関わる役割を考察してみたい。

### Ⅲ. 教員の政策形成への関与のベースとなる組織的特質、専門職としての特質

#### 1. 教育実施機関の組織的特質と政策形成への関与

前章では、教員がストリート・レベルの官僚であり、今日公教育が抱える政策上の課題の解決に当たって重要な政策実施者であるにとどまらず政策形成に至る重要な位置づけにあることを考察してきた。ここでは、ストリート・レベル官僚として政策形成を促す要因として、組織的な特質、専門職性について先行研究並びに施策の流れから考察する。

政策の重要な要素として、実施機関の存在があげられる。教育政策における実施機関は学校である。この学校組織の構造について考察してみたい。

学校組織は校長・教頭など一部の管理職の下、学校教育目標の達成に向け横一線の専門職(教員)が関わるいわゆる「鍋蓋構造」の組織構造を持つ。組織を構成するのはほとんどが同一の専門職であり官僚制組織といっても、専門職組織の色彩が強い。つまり官僚制と専門職組織の2重構造である。このような組織構造を持つ学校は官僚制度のメリットである効率的な運営からかけ離れている、とされ、これまでも批判、改善提案を受けてきた。その組織的特質については、日本でも重層構造・単層構造論争をはじめとする学校組織の在り方をはじめ、近年の分権下での学校の自律性をめぐる議論などが数多く出されてきた<sup>(7)(12)</sup>。専門職組織とはどのような特性があるのか。官僚制組織では専門職が組織目標のための資源となり、官僚個々の行為が組織目標の一部またはより下位の目標達成を志向するが、学校のような専門職組織では個々の専門職(教員)の行為(学力向上、成長保障にむけた教育活動)が組織目標と一致している(A. Etzioni 1964)。前章で述べたとおり、教員が教育改革の担い手、当事者とされるのも、その表れである。この場合、専門職の行為は組織目標と一致する。ただ、佐古(2006)がWeick、Cohenなどを取り上げ指摘するように、①組織目標(教育目標)の曖昧さ・多義性、②教育活動を効果的に遂行しうる技術の多様性・不確実性、③教育活動の流動性・非構造化性、④教育の対象者である児童生徒の多様性等のため、課題に対する多様な解を活用するにはタイトな組織構造は非適合的である、というように学校の対象である児童生徒に対し、教育目標を達成しようとするなら、対象(児童生徒)の学習に対する意欲、姿勢から、学力レベル、さらには、体力、規範意識など生徒一人一人に極めて多様な対応をする必要がある。また、例えばいじめのように学力以前の課題の解決なくして目標の達成は困難であり、その解決が大きな政策目標となっている。学校は学力の定着・向上という組織目標を掲げたとしても、それを達成するための解決方法、手だては一律ではない。ある児童・生徒には正しい対応が、他者には逆に作用することもある。いじめのように被害者・加害者・加担者・消極的加担者といった子どものグループダイナミクスがあり、それぞれに対応する必要が生じる。つまり同じ組織内にバラバラな達成目標が同時並行的に存在し、何が正しいのか、最適解がはっきりとしない曖昧な状況がある。さらには児童生徒の課題に接する教員個々の力量任せになっている。これが多様性、流動性、非構造化性といった組織特性を生み出し、専門職組織としてストリート・レベル官僚が目標達成に向けて力を発揮しやすい組織特性となっているとしている。

学校組織の曖昧さについてはルース・カップリング組織という視点からの指摘もある。

例えば、田尾(1995)は行政機関には住民や関係団体への規制、もしくは福利厚生のためのサービスの組織という二面性があると指摘した。

これは下位組織が互いに依存し合っているが、個々の単位は独自性を持ち自律している組織である。この組織では第一線職員が完結した領域として機能している。組織間がタイトに連結し合っておらず、ある箇所に起きた変化が速やかに波及しないような仕組みになっている。同じように学校現場では学校教育目標はあっても、各学年、各教科、各分掌組織はもちろん、各クラスルームに至るまで互いに依存関係はあるものの、各組織が独立した機能を果たしている。さらに言えば、組織に限らず教員間にもタイトな連結はない。これが、ルース・カップリング組織である。

以上のように、学校は、各組織、分掌にとどまらず、個々の教員が自律して、裁量を発揮しやすい組織特

性を持っている。

## 2. 教員に求められる「専門性」の変化と政策形成への関与

次に、教員という職業について、「専門性」という観点からその特質を明らかにしたい。教師の職務に特化して論考を加えた越智(2000)は、ストリート・レベル官僚という枠組みとは別の「専門職制度の基本構造」という視点から、教師専門職論がこれまで矮小化、歪められて理解されてきたという考え方から、専門職制度を「誰がどのような論理で、当該のサービスを統制するか」といったサービス内容の判断・決定を取り仕切るひとつの統制原理」として理解する必要がある、と述べる。越智は、この専門職制度の基本的特徴について、①クライアントに直接対面し、現実職務を担当する実践家に、クライアントのサービスの内容と方法の判断・決定における幅広い自律性・権限と責任が与えられている、②専門家の職務を統制するのは、高度な専門的知識・技術及び専門職倫理の2点を挙げている。サービス内容の判断・決定の統制原理という視点はリブスキー、畠山のストリート・レベル官僚の政策形成に関する議論と通底し、他のストリート・レベル官僚にも当てはまることは注目に値する。単にクライアントにかなりの裁量を持って直接接し判断・決定を下すというのであれば、サービス内容の低下にもつながりかねない。そこで、その統制原理として高度な専門的知識・技術及び専門職倫理が必要になってくる。前節で述べた組織的特性からくる組織や仕事の曖昧さ、評価・管理の難しさなどのマイナス面は、この知識・技術、専門職倫理という統制原理によってはじめて克服できる。越智は、さらに、専門技術がいくら高くても、それが職務遂行の補助能力に過ぎなければ専門職化とは関係がない、また、専門能力・倫理のコントロールを受けない主観的・恣意的なものならばやはり専門職と言えない、と述べる。すなわち、ストリート・レベル官僚が自らの特性である「クライアントのサービスの内容と方法の判断・決定における幅広い自律性・権限と責任」をもって、サービス(専門家の職務)を「高度な専門的知識・技術及び専門職倫理」という統制原理のもと実施しなければ公共政策の担い手としての役割が十分果たせない、ということである。

クライアントの課題に直接関わり、政策を構想するための条件として、新たな専門性が問われている。実際に今日教員に問われている専門性がどのように変化しているのか次節以降でみてみたい。

## 3. 国におけるストリート・レベル官僚の特性、専門性の考え方

教師の職務について、現在の教育職員養成のベースとなった教育職員養成審議会1987年答申では、「学校教育の直接の担い手である教員の活動は、人間の心身の発達にかかわるものであり、幼児・児童・生徒の人格形成に大きな影響を及ぼすもの」と記している。この中で「直接の担い手」という表現を用いているが、これはすなわちストリート・レベル官僚の特性である。その活動(児童生徒の育ちに関わる全活動)について、クライアント(幼児・児童・生徒)の「人格形成」への影響の大きさを強調している。この「人格形成」とは一般的な意味ではなく、教育基本法の「第一条 教育の目的」(当時。改正後も同様)を指しており、それだけ、教員は国の公教育政策実施上の重要な位置づけにあることを示している。新たな教育基本法でも教員の条項を設け(第9条)、官僚のなかでも使命、責任の重さは特筆されている。そのため、教員の資格、は国家免許であり、養成システムは国の強い統制下(国家基準をもとにした教職課程)にある。養成は公教育を担う教員としての最低限の資質(専門性)の保持と向上が求められている。この中で、今日でも教員の専門職としての基本的な資質として根付いているのが教育職員養成審議会1987年答申である。この答申では「専門職としての教員の職責」とし、その「専門性」について「教育者としての使命感、人間の成長・発達についての深い理解、幼児・児童・生徒に対する教育的愛情、教科等に関する専門的知識、広く豊かな教養、そしてこれらを基盤とした実践的指導力が必要である」と、やや抽象的ではあるものの、専門職として、6つの資質を提示している。

また、1987年答申後、この施策を微調整した1997年7月の教育職員養成審議会第1次答申「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」では、「いつの時代も教員に求められる資質能力」として上記1987

年答申を取り上げ「一般に、『専門的職業である[教職]に対する愛着、誇り、一体感に支えられた知識、技能等の総体』といった意味内容を有するもの」と、政策としての普遍的目標であることを再度前置き、新たに「今後特に教員に求められる具体的資質能力」として、①地球的視野に立って行動するための資質能力、②変化の時代を生きる社会人に求められる資質能力、③教員の職務から必然的に求められる資質能力の3点を具体的に掲げた。③に関しては「幼児・児童・生徒や教育の在り方に関する適切な理解」「教職に対する愛着、誇り、一体感」「教科指導、生徒指導等のための知識、技能及び態度」、を挙げる。1999年12月の教育職員養成審議会第3次答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について」では「教員に求められる資質能力」について「いつの時代にも求められる資質能力」「今後特に求められる資質能力」は第1次答申同様1987年答申をベースとした内容に加えて「教員一人一人の資質能力は決して固定的なものではなく、経験を積むことにより変化し、成長が可能なものであり、それぞれの職能、専門分野、能力・適性、興味・関心等に応じ、生涯にわたりその向上が図られる必要がある。教員としての力量の向上は、日々の教育実践や教員自身の研鑽により図られるのが基本であるが、任命権者等が行う研修も極めて重要」(「得意分野を持つ個性豊かな教員の必要性」と述べ、生涯にわたる成長を求めている。日々クライアントとの直接的相互関係の中で専門職性を高めることは自律・強い裁量を持つストリート・レベル官僚ならでは、であり、逆に自らの職務を統制する原理でもある。任命権者の研修はこの統制の一つと考えられる。さらに、中教審2012答申の中では、①教職に対する責任感、探究力、教職生活全体を通じて自主的に学び続ける力(使命感や責任感、教育的愛情)②専門職としての高度な知識・技能(教科や教職に関する高度な専門的知識(グローバル化、情報化、特別支援教育その他の新たな課題に対応できる知識・技能を含む))、新たな学びを展開できる実践的指導力(基礎的・基本的な知識・技能の習得に加えて思考力・判断力・表現力等を育成するため、知識・技能を活用する学習活動や課題探究型の学習、協動的学びなどをデザインできる指導力)、教科指導、生徒指導、学級経営等を的確に実践できる力③総合的な人間力(豊かな人間性や社会性、コミュニケーション力、同僚とチームで対応する力、地域や社会の多様な組織等と連携・協働できる力)と言った教師像を掲げ、「学び続ける教師」、「省察」する中で「相互に関連し合いながら」形成される資質能力、を色濃く打ち出している。この背景として「学び続ける教師」については教育職員養成審議会、教育課程審議会、中央教育審議会でも長く教育課程、評価規準、教育職員養成施策に関わった梶田(2005)をはじめとする実践研究の中から出されたものであり、また「省察」は、佐藤(1994、1998)が指摘する通り教員の資質として「技術的熟達者」から「反省的实践家」であることが求められている。この「反省的实践家」という考え方には、教員が政策形成に関わる役割、機能が含まれる。

#### 4. 新たな専門職論から見いだせる教員による政策形成への関与

次に、新しい時代に求められる教員の専門的な資質について考察したい。まず、前節で述べたように近年の教員の質向上策として「教職生活全体を通じて自主的に学び続ける力」(中教審 2012)、でも強調される「省察」する姿勢について、上で述べた反省的实践家を例に示してみたい。

反省的实践家とは「行為の中の省察」を通じてクライアントが直面する問題に対応する(D.S.Schon 2001)。佐藤(1998)は自らの調査結果から反省的实践家の思考様式について、①刻々と変化する状況に対応した即興的な思考、②問題状況に対する主体的で感性的で熟考的な関与、③問題の表象における多元的な視点の総合、④問題の表象と解決における文脈化された思考、⑤実践過程における不断の問題の構成と再構成—を挙げる。その上で、反省的实践家の実践は、「あらかじめ準備された原理や技術の適用領域ではなく、その経験と反省を通して実践的な知識や見識が形成され機能する領域」、「理論的な概念や原理の実践過程における認識と省察はいわば経験の概念化」、「実践の文脈に即して解釈しなおしたり深めたりする活動で専門領域で有効に機能する実践的知識を形成」と述べている。ここでは、裁量、自律性に基づく実践が強調されている。つまり、子どもたちの実態や課題に即した主体的関与、不断の問題の構成と再構成が求められる。

さらに、教師教育に関しては技術的熟達者、反省的实践家ともに、①専門家教育の前提に幅広い教養の教育を求める、②専門家教育の中核にケース・メソッドを位置付ける、③専門家教育の基盤に、長期の実践的経験や臨床的経験を組織、の3点を挙げる。さらに、反省的实践家モデルの教師教育について、①教職の専門性の基礎となる「実践的見識」の内容と性格に関する研究、成長過程に関する研究。さらに「実践的見識」の表現と伝承の問題を究明、②教職の専門性の基礎となる「実践的見識」の形成の場と条件の問題を究明、③現職教育と養成教育との連続性に対する研究課題、を挙げている。

このように、クライアントとの間での直接相互関係を基盤におく「実践的見識」は教職の専門性の基盤にあるが、これはクライアントと直接相互関係をもち、高い裁量をもって政策を適用するストリート・レベル官僚の特性という点とも一致する。

生涯教育時代、知識基盤社会の到来で、わが国の公教育はPISA型学力などに代表される知識伝授型から知識の革新に対応できる能力が不可欠、とされ、知識習得型といった学習観そのものの転換が図られつつあるのは前述の通りである。

さらに、もう1点、大きく転換しているのは教師-生徒関係である。教師自身が、単純労働者化、瑣末主義化から脱し「個々の成長、自己実現を最大限達成させる」こと、さらに一斉授業、知識注入、ドリル型、マイナス評価といった伝統的な学習スタイルから、個に応じた指導、関心や意欲を引き出す、学習や生活面での診断・カウンセリングなど新たな役割が問われている（今津 1996）。すなわち、単なる知育からトータルな学びの主体を形成することが問われるからである。そのためには教員には「ソーシャルワーカーやカウンセラーなどの幅広い役割すら担う」必要性が求められる（CROPLEY, A.J. & DAVE, R.H. 1978）。今津は、Combs（1972 前掲）の提起する通り、援助専門職論にたち教師教育パラダイムを転換する必要性も訴える。

わが国の公教育における学習観の転換、教員-生徒の関係の転換、知識の習得のみならず、活用・探求するトータルな学びの主体を形成するため、教員の役割・求められる職能が変化してくる。この役割の変化は大きな政策的な変化をもたらす。

一つは知識基盤社会の到来によって、子どもにとって学ぶことは単に知識や技能を習得するのみならず、主体的な知の探求、習得された知識をどのように活用するのが問われていることから、このような、学習の変化が公教育における教員の役割の変容を迫っていること、もう一つは、クライアントに直接接しその成長に関わることは、単に教科内容を伝授するのではなく、人格の完成を目指し、ホリスティックで、無限定・無際限な対応が求められることにある。クライアントは生きている状況の中で個々別々の様々な生活背景や課題を持っている。これらの課題も合わせて対応しなければ、学力の問題ひとつとっても解決に至らない。今津が指摘するように教員が多様な課題に対応するとすれば、様々な場面で人と直接関わり援助する他のストリート・レベル官僚（ソーシャルワーカーやカウンセラーなどの専門職）の職能までもが教員にとって必要とされてきている、ということである。

以上、例示したように学校教員に対し求められる固有の専門性に加え、新たに求められる専門性がある。学校の教員に問われているのは、PISA型学力など新たな「学力」、貧困・格差の連鎖など学力低下の背景への対応、児童・生徒の対人関係能力や問題行動対応など「成長」保障、といった政策課題への対応であり、自らの専門的力に基き、直接接するクライアント側の実態・背景にある課題に即して解決する、専門性である。

#### IV. ストリート・レベル官僚としての特性と政策への関与

前章まで、ストリート・レベルの官僚として教員の持つ特性について考察した。ストリート・レベルの官僚の政策形成に関し、伊藤（前掲）はリプスキーの研究では「どのような規準やルールが存在しているか、またそれはどの程度ストリート・レベルの官僚を拘束するものかについての検討がされていない」と指摘するが、この章では、ストリート・レベル官僚をめぐる法・制度、規定されるルール・基準、さらには自律性・

裁量が政策形成につながるのか、その程度、範囲を実証的に考察し、伊藤の疑問に答えると同時に、ストリート・レベル官僚が政策形成に関わる背景を明らかにしたい。

### 1. ストリート・レベル官僚の教育政策形成：制度上の位置づけ

この節では、まず、ストリート・レベル官僚が政策形成に関わるに当たって、法・制度上の位置づけについて考えてみたい。教育政策の範囲は学校、生涯学習、スポーツ、青少年、家庭、科学技術など極めて範囲が広い。本稿ではこの中で学校教育に絞って考えてみたい。

学校教育政策は教育基本法をベースに学校教育法(施行令、施行規則)などで定められており、設置義務のある義務教育については「学校の組織編制」、「教育課程」、「教科書その他の教材の取扱」及び「教育職員の身分取扱」などは国が策定し、自治体はその事務、管理を行う。学校は実施機関である。この意味で制度上は学校も教師も実施者ではあっても政策の形成者とまでは言えない。畠山(1989前掲)が「教師の自律性に各種の拘束を課すシステムの態様がある」と述べたとおりである。政策要素のうち、権限行使・業務遂行の基準、権限行使・業務遂行の手続きといった重要な位置を占める「教育課程」を例にとれば、学校教育法第33条で「小学校の教育課程に関する事項は、第29条及び第30条の規定に従い、文部科学大臣が定める」とされている。さらに34条では「小学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない。」とされ、教育課程も教材も文部科学大臣の権限の範疇にあることがうたわれている。ちなみに29条は「小学校は、心身の発達に応じて、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施すことを目的とする」、30条は「小学校における教育は、前条に規定する目的を実現するために必要な程度において第21条各号に掲げる目標を達成するよう行われるものとする」、第2項では、「前項の場合においては、生涯にわたり学習する基盤が培われるよう、基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくみ、主体的に学習に取り組む態度を養うことに、特に意を用いなければならない」など学校教育の目的が示されている。中学校・高校も同様の構造になっている。33条は中・高校にも準用される。また、21条と同様に中・高校の目標も定められている。すなわち、法令上は国が定めることとなっている。

国が定める、と規定しながら、一方で、畠山(1989前掲)の「範囲内での選択は自由」という指摘を裏付けるかのような法制度が展開されている。例えば、11条、14条、21条、30条などをみると、相当程度現場に裁量があることが伺える。しかも、これらは「文部科学大臣が定める」とされいながら、下位法である学習指導要領が学校の自律性にゆだねる内容となっている。教材についても独自の判断で採用できるようになっている(34条2項)など、現場の裁量がきわめて高くなっている。

実際にどの程度学校裁量があるのか。政策の要素はすでに触れた「目的、実施機関・実施権限、対象集団・対象事象、権限行使・業務遂行の基準、権限行使・業務遂行の手続き、充当財源・定員」であるが、このうち、「目的」は教育基本法、学校教育法に規定されるが、その内容は抽象的である。具体的内容は学習指導要領に規定されており、また、この要領は、法的拘束力を持っていることから、目的であり対象事象であり、権限行使・業務遂行の基準、すなわち実質的な教育目標といっても良い。

では、この指導要領に盛り込まれた内容に対して畠山(1989前掲)のいう「範囲内での選択は自由」という点、すなわち、教員および学校がどのくらい裁量をもって自律的に実施をしているのか具体的に見てみたい。

学習指導要領では、総則で「各学校においては、法令及びこの章以下に示すところに従い、生徒の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態、課程や学科の特色、生徒の心身の発達段階及び特性等を十分考慮して、適切な教育課程を編成する」とある<sup>(13)</sup>。同様に「学校設定科目」<sup>(14)</sup>、「総合的な学習」<sup>(15)</sup>でも、各学校の裁量を認めている。

この背景には各学校の裁量について教育課程審議会答申(1987)の「個性を生かす教育」「個に応じた指導」を教育課程の柱に据えたことがある。「個性を生かす」「個に応じた」教育を実現するためには目の前の

子どもの実態から指導を創造する必要がある。つまり「教育課程の実施の効果は、学校運営や学習指導の改善充実に負うところが大きい」「教育課程の基準の改善のねらいを達成するためには、各学校において教科のねらいや幼児児童生徒の実態を考慮し、時間割の編成の工夫や多様な指導方法の工夫がなされなければならない。その際、各学校段階を通じて個に応じた指導の方法や体制について工夫する必要」がある点を訴えていることをみても明らかだろう。目標・内容に加えて業務遂行の基準、手続き、充当財源・定員の算定基準となる「学級」基準さえ各学校が「学級の枠を超えて学習集団を弾力的に編成」できることを明確化した<sup>11)</sup>16)。つまり、指導の実態に応じた施策が展開されている。実態に応じた教員主導にならざるを得ないことを表している。

また、高校においては、学習内容も生活指導もより多様な生徒の実態やニーズに対応しなくてはならない。この指導について中教審答申(1991)では、指導困難な生徒が多い学校では「教科書などはほとんど使えず」、「学習指導よりも生活指導を重視しないわけにはいかない。さもなければ、学習自体が成り立たない」事態に陥っており、「教職員の大変な苦勞にこたえ、生徒の学習意欲を高めるための指導方法や生活指導についてさまざまな工夫や改善を行う学校に対し、各学校の実態や取組みに即した支援策が、それぞれの事例に応じて打ち出されなくてはならない」<sup>117)</sup>という考え方が述べられている。ここでは、各学校現場での実態課題に対応して自律的な教育に対する行政の支援の必要性を説いている。つまり、学習指導要領は子どもの実態に応じ現場が中心になって作り出すことが求められている。

一方で、この答申は、「受験加熱」への対応が中心になっているが、過度の受験競争の弊害が諸悪の根源、とする考え方は、これに続く1996中教審答申(ゆとり答申)にも受け継がれていく<sup>118)</sup>。この考え方が、つぎに述べるとおり、結果として、指導要領を最低基準とし、不足分の教育を学校現場の裁量にまかせ指導を展開することにつながる。

ゆとり教育政策が発表されるや、学力低下に結びつく、と徹底的な批判が加えられ、ゆとり指導要領が実施に移される直前には「学びのすすめ」(2002年1月)が打ち出され、「指導要領は最低基準」という考え方が示される、という事態になった。この最低基準という考え方自体はゆとり教育に対応して出されたように考えられている向きもあるが、実際には先ほど来述べてきたとおり、1987年から繰り返し出された目の前の子どもの実態をベースとした教員主導、学校主導の教育作りの延長線上にある考え方である。その意味で「ゆとり」は国の政策の問題点を如実に顕在化させ、学校主導、教員主導への動きを推し進めたと言える。この後、出直し中教審答申(2003年10月)後、12月に学習指導要領を一部改定し、「基準」の明確化、学校の裁量で標準授業時数を上回る授業時数を確保することが明確化された<sup>119)</sup>。この背景として教育の地方分権(1996年地方分権推進委員会の第1次勧告<sup>120)</sup>、1998年中教審「今後の地方教育行政の在り方について」中間報告)、学校分権(1998中間報告で「学校の自主性・自律性の確立」を盛り込む)、の流れもあった。

現行学習指導要領では先に述べたとおり「地域、学校及び生徒の実態」や「学科の特色」に応じた教科・科目の設定や「必要がある場合」に学習指導要領の内容の選択的实施・変更・教科科目の新設や、単位数の限度以上の増加など、現場の裁量で相当弾力的な指導が可能になる。

## 2. 学校の自律性・裁量事例①・・・授業時数

実際に標準授業時数を学校の裁量でどの程度確保していたのか、検証してみたい。表3-1、3-2は文部科学省が実施している「公立小・中学校における教育課程の編成・実施状況調査」(全校対象調査)の結果から、「標準」から「大綱的基準」とされた2003年から直近の調査2013年までの必要な数値を取り出し再構成したものである。学校における総授業時数は、学校教育法施行規則第50条(中学校は第72条)で「標準」時数が定められている。年間総授業時数は、小学校では、学校教育法施行規則第50条に示す各教科、道徳、特別活動(学級活動のみ)並びに総合的な学習の時間に充てる年間の総授業時数、中学校にあつては、学校教育法施行規則第72条に示す必修教科、選択教科、道徳、特別活動(学級活動のみ)及び総合的な学習の時間に充てる年間の総授業時数である。

以下の表は「大綱的基準」とされた2003年度各学校が実際に実施した授業時数を表したものである(文部科学省『平成16年度公立小・中学校における教育課程の編成・実施状況調査』)。これを見ると、既に中学2年まで標準時数を大幅に(30時間以上)上回る時間確保を行っていたことが分かる。すなわち、基準性の強かったこの時点でも各学校の独自の裁量で授業時数を確保していたことが明らかになっている。

当然のことながら「最低基準」とされて以降は各学校の裁量で標準時数をかなり上回って授業を実施するところが数多く現れる。文部科学省が統計を取り始めた2006年度以降、授業時数は標準時数を大きく上回っている。基準時間数が増加した2013年度の「標準時数」と比較しても2006年度の各学校の裁量で確保した平均時間数が上回っている。

表3-1: 2003年授業時数(バックがグレーの数字は標準授業時数)

小学校1、3、6年生の年間総授業時数授業時数(1単位時間は小学校は45分で計算)

	標準授業時数	+15時間まで	+30時間まで	30時間超
年間総授業時数 1年生	782	783 ~ 797	798 ~ 812	813以上
学校の割合 %	7.6%	4.4%	7.0%	80.8%

年間総授業時数 3年生	910	911 ~ 925	926 ~ 940	941以上
学校の割合 %	7.8%	5.5%	10.3%	76.1%

年間総授業時数 6年生	945	946 ~ 960	961 ~ 975	976以上
学校の割合 %	8.5%	15.2%	19.5%	55.7%

中学校1、2年生の年間総授業時数(1単位時間は中学校は50分で計算)

年間総授業時数 1年	980	981 ~ 995	996 ~ 1010	1011以上
学校の割合 %	11.4%	16.9%	16.2%	47.2%
年間総授業時数 2年	980	981 ~ 995	996 ~ 1010	1011以上
学校の割合 %	11.2%	17.4%	17.0%	45.5%

表3-2: 小・中学校の各学年の平均授業時数

(時間)

小学校	1年	2年	3年	4年	5年	6年
2006年平均	851	896	968	1001	1002	994
2008年平均	850	895	965	998	999	989
2010年平均	885	931	996	1028	1027	1018
2013年計画平均	902	954	990	1026	1026	1022

(時間)

中学校	1年	2年	3年
2006年平均	1025	1024	996
2008年平均	1027	1026	998
2010年平均	1028	1029	1001
2013年計画平均	1055	1056	1036

ちなみに、2013年度計画のうち、小学校各学年における、標準時数とそれを採用する学校の割合(%)、前項の平均授業時数を見てみたい。小学校1年次では、標準時数(850時間)で計画している学校の割合は29.0%であるのに対し、平均時間数は902時間であった。同様に2年次は標準時数(910時間)で計画する学校の割合が30.0%であるのに対し、平均時間数は954時間、3年次は標準時数(945時間)で計画する学校の割合は29.8%に対し平均時間数990時間であった。さらに、4年次では標準時数(980時間)の学校の割合は30.6%、平均時間数1026時間、5年次は標準時数(980時間)の学校の割合は29.6%、平均時間数1026時間である。6年次は標準時数(980時間)の学校の割合は29.6%、平均時間数1022時間である。これを見ると、標準時数通りの学校は各学年3分の1弱にとどまり、残りの7割はこの標準時数を超えて授業を実施している。平均授業時数は各学年とも40時間強の超過となっている。中学校でも小学校同様、標準時数の学校は3割前後で、平均授業時数は、1、2年生が40時間、3年が20時間ほど標準よりも多かった<sup>(1121)</sup>。

この例を見る限り学校での授業時数は、標準の枠を各学校の裁量で大きく増やしていることが明らかである。

### 3. 学習指導上の学校裁量事例②・・・学校設定科目

国の学習指導要領上の規定は、実施機関の裁量を認めている。また、標準授業時数を国が定めている小中学校で各校の裁量で大幅に標準授業時数を上回る授業を確保していることが分かった。

次に、実際にどの程度の学習指導上の裁量があるのか、主に高校を例に具体的に見てみたい。

学習指導要領では、総則で「各学校においては、法令及びこの章以下に示すところに従い、生徒の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態、課程や学科の特色、生徒の心身の発達段階及び特性等を十分考慮して、適切な教育課程を編成する」とある<sup>(1122)</sup>。同様に「学校設定科目」<sup>(1123)</sup>「総合的な学習」<sup>(1124)</sup>についても、各学校の裁量を認めている。

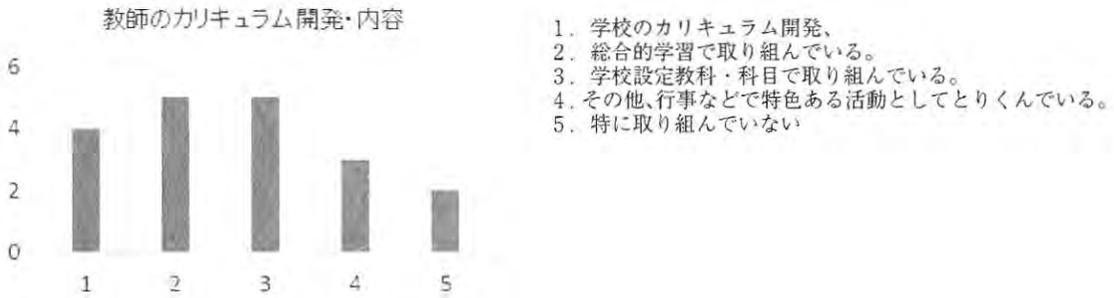
こうしたカリキュラム開発に関し、大阪府立高校20校を対象に「中心になって開発しているのは誰なのか」、「どのようなカリキュラムを開発しているのか」、等についてアンケート調査を行った。アンケート対象として大阪府立高校を入学時の偏差値の上位、中位、下位について学校数に応じて5校：8校：5校の割合で無作為に抽出した。これに偏差値で測れない特別支援学校1校、定時制・通信制1校を加え、計20校を対象とした。このうち13校の校長から回答があった。(回収率65%)回収された学校の偏差値別の割合は3校：6校：3校(他特別支援1校)であり大きな偏りなく回答が得られた。

生徒の実態・課題や、生徒が将来生きてゆく社会の方向性に見合った、独自の教育(学校設定教科・科目、総合、カリキュラム等)を「教師中心に」開発している学校は11校であった。このうち「かなり」という学校が8校あった。取り組んでいる学校に、その内容について尋ねたところ、学校のカリキュラム開発が4校、総合的な学習の時間が5校、学校設定教科・科目が5校、行事などが3校だった。カリキュラム編成権は校長にある、とはいえ、実態としては教師が開発していることを如実に示している(表3-3-1、表3-3-2 参照)。

表3-3-1 生徒の実態・課題や、生徒が将来生きてゆく社会の方向性に見合った、独自の教育(学校設定◎教科・科目、総合、カリキュラム、・・・)を教師が中心となって開発していますか。



表3-3-2 生徒の実態・課題や、生徒が将来生きてゆく社会の方向性に見合った、独自の教育（学校設定◎教科・科目、総合、カリキュラム、・・・）をどのように取り組んでいますか。



4. 大阪府の教員の裁量の度合いの実態

それでは、教員裁量の度合いはどの程度なのか。大阪府立高校教員を対象に、文部科学省が教員勤務状況調査で用いた学校での職務表の項目を用い、項目ごとにどのくらい裁量があるのかを聞いてみた（対象：大阪府立高校教諭120校120名、回収数：65 回収率54.2%、実施日：2014年7月31日、方法：項目選択式の質問紙による意識調査）。

用いた項目は「教員勤務実態調査」の業務分類に従い、「生徒の指導に関わるもの」、「学校運営にかかわるもの」、「外部対応」、「校外」の各業務項目を65の細目に分け、それぞれについて6つの選択肢のいずれにあたるか選択してもらった（表3-4参照）。この調査では、選択肢の1、2、4が教師の裁量が高い項目であり、3、5、6は裁量が少ない項目である。

その結果について選択肢ごとに総和を出してみると「1、教師の判断・方法・裁量に任せて行っている」項目が1012、「2、学校全体で一定の方法・ルールを決めているが実際には各教師の判断・方法・裁量で行われている」項目が1295、「3、学校全体で一定の方法・ルールを決めており、各教師の判断・方法・裁量が入り込む余地はすくない」項目は663、「4、国や教委の指示・命令をベースに各学校の判断・方法・裁量で行っている。実際には各教師の判断・方法・裁量に任せて行っている」項目は273、「5、国や教委の指示・命令をベースに各学校の判断・方法・裁量で行っている。各教師の判断・方法・裁量が入り込む余地はすくない」項目は148、「6、国や教委の指示・命令通りに実施している」項目は111である。

表3-4 教員の職務における裁量の度合い

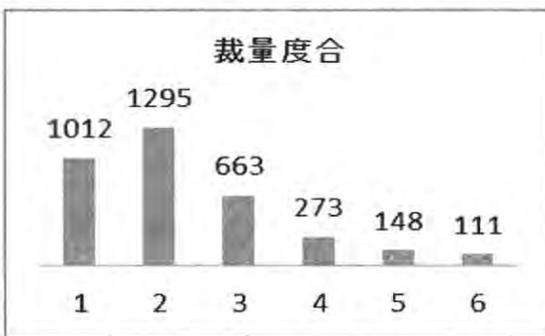


表3-4 グラフ中の1～6に対応する回答

1. 教師の判断・方法・裁量に任せて行っている
2. 学校全体で一定の方法・ルールを決めているが実際には各教師の判断・方法・裁量で行われている
3. 学校全体で一定の方法・ルールを決めており、各教師の判断・方法・裁量が入り込む余地はすくない
4. 国や教委の指示・命令をベースに各学校の判断・方法・裁量で行っている。実際には各教師の判断・方法・裁量に任せて行っている
5. 国や教委の指示・命令をベースに各学校の判断・方法・裁量で行っている。教師の各教師の判断・方法・裁量が入り込む余地はすくない
6. 国や教委の指示・命令通りに実施している。

この調査の結果、学校の業務は、教師の判断・方法・裁量に任せられているものが多いことが分かった。次に、これらの項目のうち、特に政策形成と関わる業務についてのみ抽出してみた。指導に関する活動では「授業」、「要録」、「生活指導」、学校経営に関わることでは「職員会議」、「成績会議」、「教員研修」、などを抽出し、どの程度教員に裁量があるのかまとめてみた。

抽出した項目は「正規の授業時間に行われる教科・実験・実習・特別活動・総合的な学習の時間の授業」、

「指導要録作成」、「生活指導課題のある生徒への対応策の策定」、「課題のある生徒への対応策の策定」、「職員会議」、「成績会議」、「校内研修」、「校内の勉強会・研究会」、「初任者研修」、「校務としての研修、出張をともなう研修」の8項目である（表3-5参照 今回は無回答があるので2、3、5が教員の裁量が強くなる。）裁量が大きいと答えた教員の割合は、正規授業74%、指導要録28%、生活指導76%、課題対応72%、職員会議34%、成績会議48%、校内研修62%、初任者研修・校務研修40%である。予想以上に、教員の裁量が強いことが分かった。特にこの中の「職員会議」、「成績会議」、「初任者研修」、「校務としての研修、出張をともなう研修」など教員の権限を越えるものについても3割から4割が教員の判断・方法・裁量で行われている、と答えており、学校教育活動における教員の強い裁量の実態が浮き彫りになった

表3-5 教員の職務における裁量の度合い（個別項目から抽出）

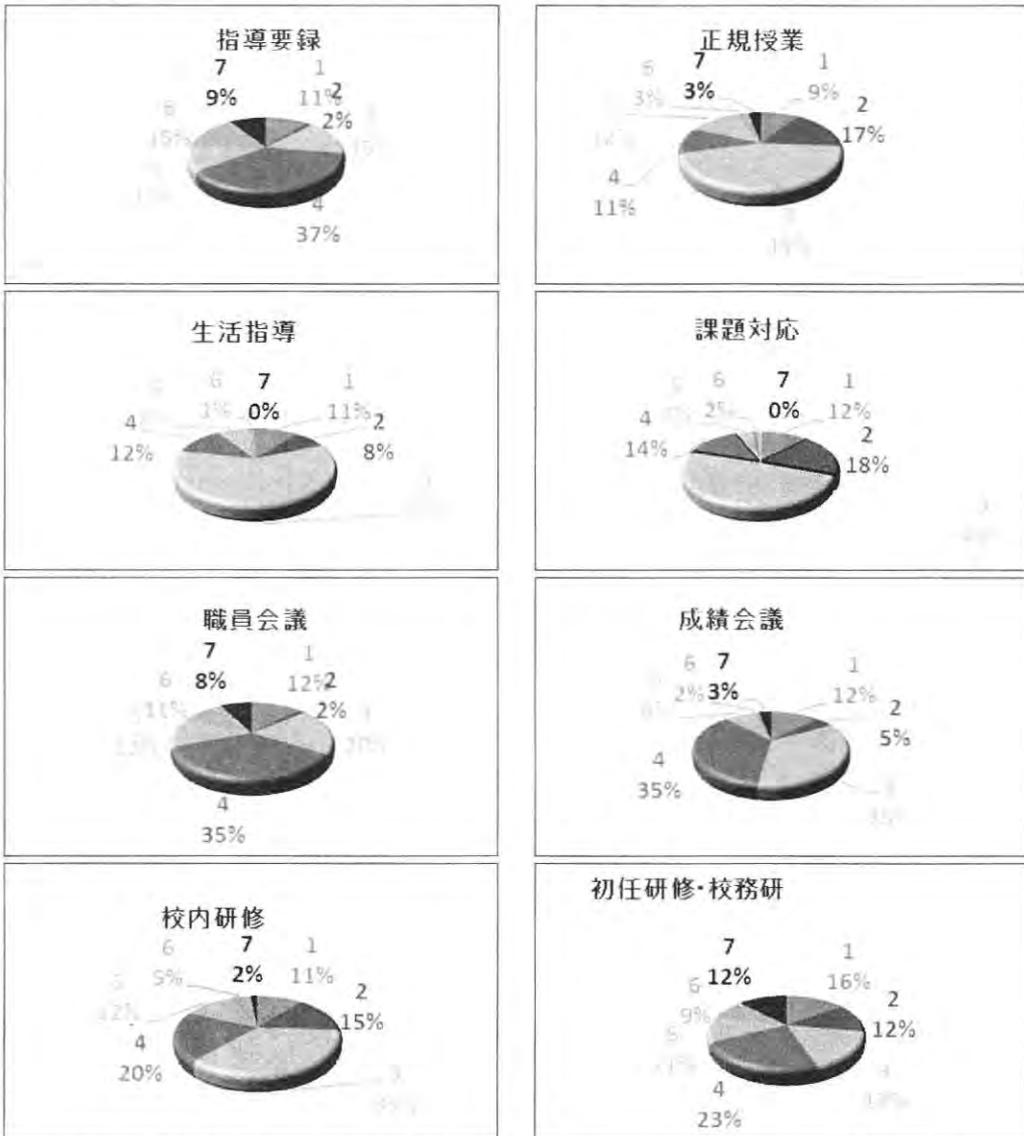


表3-5 各グラフ中の1～7に対応する回答

1. (無答)
2. 教師の判断・方法・裁量に任せて行っている
3. 学校全体で一定の方法・ルールを決めているが実際には各教師の判断・方法・裁量で行われている
4. 学校全体で一定の方法・ルールを決めており、各教師の判断・方法・裁量が入り込む余地はすくない
5. 国や教委の指示・命令をベースに各学校の判断・方法・裁量で行っている。実際には各教師の判断・方法・裁量に任せて行っている
6. 国や教委の指示・命令をベースに各学校の判断・方法・裁量で行っている。教師の各教師の判断・方法・裁量が入り込む余地はすくない
7. 国や教委の指示・命令通りに実施している。

以上、調査の結果、教員には大きな裁量、自律性があることが分かった。また、授業の構築、生徒指導の策定、そして、学校の政策を策定する職員会議に加え、法定研修ですら裁量・自律性を働かせているケースがある。すなわち、教員には多大な裁量、自律に加え、公教育の内容を形成・策定している実状がある。

## 5. 教員の影響力

前節まで教員には大きな裁量・自律性があり、実際の職務では広範な場面で行使していることを明らかにした。もっとも教員にいくら裁量・自律性があっても、また、政策形成をしようと、その行為、活動が子どもたちへの影響力を持たなければ、その裁量・自律性の意義そのものが問われる。場合によっては、逆効果となることも考えられる。実際に教師は施策（教育活動）の実施にあたって対象者に対する影響力をどれほど、どのような形で持っているのか、2014年度全国学力・学習状況調査結果<sup>(112)</sup>をみると、制度的、施設整備的な拡充に比べ、教員の指導上の工夫、関わりが、学力形成により多くの効果をあたえていることが分かる。すなわち、学力形成には、子どもたちが抱える様々な社会的背景への梃子いれや、教育条件の整備が必要であるが、学校で子どもたちと直に接する教員の指導の工夫も大きな要因であることを示していることが分かった。

## V. ストリート・レベル官僚の政策構想・政策形成

ここまでストリート・レベル官僚としての教員の職務の特性、特に自律性・裁量の実態について考察してきた。ここからはストリート・レベル官僚として自律性・裁量のつよさ、という特性を持つ教員がそれを生かした政策構想・政策形成にどのように関与しているのか事例をもとに考察したい。

### 1. ストリート・レベル官僚の特性を生かし政策形成に関与する教員

激動期にあって教師集団をまとめて自ら学校改革を実践してきた教員は、教育改革における教員の役割を以下のように述べる。

「教師は文部省や教育委員会の意のままに動くマリオネットであるとは思っていない。教師はむしろ近代的な「知」を自ら体現しつつ、行政側（国家）と市民社会（親や子ども）とのはざかいにあって両者を調整しつつ教育活動をおこなう自律的な知的主体だと考えている。つまり、教育行政の末端という一義的な規定はおかしいと考える。成熟した近代社会とはそのような中間的なシステムがしかるべく作動する社会である。当然、教育改革においても教師たちが行政とは異なる位置を占めて独自の役割を果たすものと考えていた。実際、生徒や親に対面しているのは教師なのである」（諏訪、2007）。

ここで述べられる「両者を調整しつつ教育活動をおこなう自律的な知的主体」、「中間的なシステム」、「教育改革において・・・独自の役割を果たす」というのはクライアントに直接接しその実態、背景から課題を見出し、その解決を図るため政策を構想し政策形成に関与していく者の意が存分に見て取れる。教員は、実施における裁量の域を超え親や子どもを相手に体現した「近代的な知」をもって公教育のシステムを動かしている。さらに「はざかい」という言葉には畠山（1989前掲）が「境界的アクター」と指摘した意味合いが込められていることも注目される。

これまでも見てきたように、クライアントに直接かわり、教育政策の構想者として、教育政策の形成に関与しているケースは実際には数多くの事例がみられる。教師（集団）の実践から公教育のシステムや政策に反映された事例、あるいは、学校独自の実践が国のシステムとして昇華（学科、コースの改変）した事例としては、大阪府の例だけを見ても、エフェクティブスクール群、高校の学科・課程・コースの改編、学校選択科目、総合的な学習の時間、更にはマネジメントツールにいたるまで多数の事例がある。そのうち、ここでは、高校のコース設置について例示したい。

## 2. 専門コースの設置—大阪府立高校の事例

高校のコースには教育課程編成上各学校の裁量で設置できるものと国や地方自治体など設置者が政策的に法令による手続きによって設置する場合がある。もちろん、前者の例も指導要領に位置づけられており政策形成的であるといえるが、ここでは国や自治体の施策による新たなコースの設置、即ち設置者による政策形成と見なされる後者について、教員がどのようにかかわっているのか大阪府立高校の例について考えてみたい。

大阪府ではコースの設置に関し府の教育課程基準に基づく承認システムとして「専門コース」と呼ぶ施策を実施している。現在、大阪府の教育課程基準では2章第1項「普通教育を主とする学科に関する事項」のなかで「(2)専門教育に関する教科・科目を充実させたコース（以下「専門コース」という。）を府教育委員会と協議の上設けることができる」とされている。実際に設置に至るプロセスをみると、学校現場が主体となって専門コースを設置する意図を持った場合、まず、大阪府教育センター・カリキュラム研究室と相談し、①専門コース開設の目的の確認、②教育課程の確認、③専門科目の単位数の確認、④専門科目が学校設定科目の場合、その内容が専門性を満たしているか提出されたシラバスをあわせて確認、など、テクニカルな部分でのアドバイスを受ける。府教育センターの相談は現場の意図を尊重しサポート役、という位置づけであり、指導・規制の立場ではない。この後「協議書」を大阪府教育委員会高等学校課に提出し、協議書をもとに教委、学校が協議する。「協議書」は「専門コース開設の目的」、「内容」、「教育課程表」、「学校設定科目」、「シラバス」から構成される。設置申請書のようなものだが、府教委主体の施策に対する申請ではなく、主体は学校にあるので府教委が指導するというスタンスはない。修正があれば大阪府教育センター、学校と再協議を経て承認の運びとなる。

実際にこの手続きで新たなコースを開設した学校は2001年以降をみても38校ある。また、このうち9校は府の「特色づくり再編整備計画」の下、総合学科や総合選択制、単位制、専門学科などに「格上げ」されている。つまり学校で内発的に設置されたコースが専門コースとして承認され、その後、行政施策上の専門学科となったわけである。

また、前に触れた通り学校設定科目、総合的な学習の時間が各学校での裁量に基づいて実施されている。学習指導要領の規定に基づく学校設定科目は調査した普通科系高校126校中4258科目（最大135科目、平均33.8）あった。これらの例を見ても学校現場が主体となって政策が形成されていることがわかる。

## 3 教員の課題意識から政策形成（専門コース設置）に関わった事例

実際に生徒に日々接している教員の課題意識から政策形成（専門コース、カリキュラム策定）に至る事例を見てみたい。

### ケース 大阪府立M高校

ここでは、大阪府立M高校のコミュニケーションコース（専門コース）を上げてみたい。

同校は1974年開設された比較的新しい、全日制普通科高校である。当初は地元の期待もあり比較的学力が高い生徒が入学していたが、年を追って学力が低下。いわゆる生徒指導に困難を抱える学校となった。困難のさなかに着任したのがT教諭である。T教諭が在籍中も中学校から困難を抱える生徒の進学者が増加してきた。2004年T教諭が学年主任を務めた生徒は中学校在校中にグループで問題行動を起こした経験のある生徒が複数入学した。「その生徒たちは落ち着いて授業を受けることができず、入学後まもなくにもかかわらず、暴力や喫煙等の問題行動を起し」度重なる指導にも関わらず、「その生徒達は、全員進級できず、退学をした」という。その次の学年はもっとひどく「教室に入らない」、「入るように指導しても、無視をする。廊下に寝転がっている」、「うざい」という状況が続きT教諭も「新たな切り口の指導が必要だと強く思うようになった」という。

打開策を模索していたこの時期、学校OBの臨床心理士の指導を仰いだ。その臨床心理士から紹介を受けたのがNPO法人「シヴィル・プロネット関西」。この法人は弁護士や司法書士等の法曹界の専門家が、民間

調停(メディエーション)を進める団体である。なぜ、調停の専門家を紹介されたのか訝しい思いを持ったT教諭に対し、臨床心理士からは「生徒は、人間関係のもつれとか、ちょっとした気まずさとか、そういう、『勉強以外のこと』や、『家庭事情』などではない部分、まさに『人間関係の難しさ』で残念ながらやめてしまう生徒も少なくないのではないかと指摘され、T教諭も「まさにその通り」と感じたという。つまり、当人同士の対話を大切に、相互の思いを大切に調停の手法を学校教育の中に取り入れてはどうか、ということである。T教諭はこれまでの経験、さらには現在目の前で困難な状況にある生徒指導の一助になるのではないかと考え、当時の校長に相談。校長は「面白い。やる方向で考えてみよう」と後押ししてくれた。当時を振り返ってT教諭は次のように述べる。

「学校現場においては、正式にはトップである校長の判断そのものが学校の意志ではありますが、職員会議等における教員の合意は非常に重要であるという文化が強いです。なぜならば、生徒に前線で接するのは教員です。『ピア・メディエーション』を受け入れたら、実際に生徒に対して教育活動をしていくのは教員です。深く納得できずに『やらされている』という部分が強いと成果が出るわけではありません。生徒指導に関して本校は決して容易ではありません。『新たな仕事』が増えるわけで、『やらされている』では確かに負担となるだけ」と、ここでも、諏訪(前掲)の指摘同様、現場の第一線(ストリートレベル)で生徒に接する教員の「両者を調整しつつ教育活動をおこなう自律的な知的主体」としての重要性がうたわれている点に留意する必要がある。教師の同意と参画がなければ新たな教育活動は実践不能に陥るわけである。そこで、T教諭はまず「ピア・メディエーション」の必要性について教師への理解をはかるため研修を企画、またT教諭を中心とする有志教員は2か月間NPO法人で集中的に訓練を受けた。この手法はメリットもあるが、学校に即導入するには困難な点、疑問点があった。それに加え学校には同じ目的を達成するためこれまで行って来た代替措置があり、教師の反発といった課題点も明らかになってきた。この後、生徒や保護者に対し試験的にメディエーションの手法などを用いて課題解決を図る一方、さらにこの手法に対する教員の理解を深めるため研修、効果を上げるための事業計画を作り合意の形成に努めた。一定の合意を得てNPO法人から週一回学校に来てもらい、はじめに、教師との対話・相談から始め、全校生徒の研修、総合的な学習の時間での選択履修、実験的講座の開設、テキスト作り、と着実に歩を進めた。T教諭も生徒対象にメディエーションを行っている。この結果、人間関係で困難(ストーカー行為、対立)を抱えていた生徒に効果が上がった、という。これらの実践を継続し、次の布石として、「ピア・メディエーション」をクラブ活動に位置付けた。

さらに2007年3月に大阪府の「総合活性化事業」、2007年7月大阪府のスクールカラーサポート事業をうけるなど、府レベルの事業で生徒指導面の具体的方策の中の一つとして、ピア・メディエーションが位置づけられた。このスクールカラーサポート事業の指定は府に対する学校長のプレゼンにより行われた。この中で同校では①コミュニケーション能力不足を今日的課題ととらえ、その向上のため「ピア・メディエーション」を導入、②中退防止策としても有効である、③聞くスキルと心のコントロールでイジメ防止にもつながること、いざこざを恐れぬ人格形成で笑顔の学校を目指している、ことを強調したという。この後、2012年には「専門コース」としてコミュニケーションコースを設置した。

同校の場合は、ストリート・レベル官僚であるT教諭が、目の前の子どものための課題を解決するため、「ピア・メディエーション」の導入を図る。校長、職員会議での実施機関としての合意、研修で善教員の実施に向けた共通理解、総合的な学習の時間としてカリキュラム上に位置づける。さらに、クラブ活動の発足、大阪府の事業へ位置づけ、そして専門コース設置、と段階を追って政策(新たなコース、教育内容の設置)形成が行われてきた例である。

#### 4. 研究開発学校

つぎに挙げるのは政策形成に関わる学校教員の特性を、逆に国が政策形成プロセスの中で活用しているケースである。

その一つは文部科学省が導入している研究開発学校制度である。この制度は学校教育法施行規則<sup>(1126)</sup>に

基づくもので、「学校における教育実践の中から提起されてくる教育上の課題や急激な社会の変化・発展に伴って生じた学校教育に対する多様な要請に対応する」ため、実践研究を通して新しい教育課程・指導方法を開発するものである。いわば、ストリート・レベル官僚の政策形成プロセスへの強い関与を国レベルで活用し、新たな施策形成につなげる制度といっても良い。

この制度はもともと、1971年中央教育審議会の「先導的試行<sup>(127)</sup>」案で明確化された。いわゆる研究指定校制度で教育課程改善研究が行われており、それを受け「その成果は、学習指導要領の改訂等に際しても十分生かされ」てきた。ただ、「教育課程の基準の改善に当たっては、改善しようとする事項がその趣旨ねらいに即して実際に各学校で実施できるかどうかなどを十分見定めることが必要であり、そのためには現行の基準によらない試みをあらかじめ実践し、その成果を検証しておく必要」があったとされる。そのため、指導要領の基準に依らない実践研究を行う学校として1976年にスタートした制度である。この後も、1996年7月19日中央教育審議会答申<sup>(128)</sup>で「教科の再編・統合を含めた将来の教科等の構成の在り方」について「調査研究に当たっては、「研究開発学校の実践研究などの様々な研究成果を適切に反映するようにする必要」がある、と提案されたのをはじめ、中教審(1999)答申<sup>(129)</sup>では、今後の検討課題として、「新しい教育課程や学校段階間の接続のモデルとなり得るよう、重点的な研究課題を集中的に実践研究する大型の研究開発学校を設け、これを活用して、より実践的な研究を行うことが適当である」と、現場における実践的な研究を行うことで新たな政策、すなわちここでは「新しい教育課程や学校段階間の接続」を開発するための実践研究を行うことが提言されている。

このように現場を活用した研究を実施することで、「政策形成」に至るプロセスは、①研究課題及び研究仮説の設定、②研究計画の作成及び研究体制の整備、③研究開発の展開・実施、④研究成果のとりまとめ、を行い、この成果を文部科学省は教育課程基準の改善等に際しての基礎資料とする。指定期間は原則として4年間。2014年度の研究開発学校数は計37校となっている。

研究課題・研究仮説の設定に当たっては「子ども、学校及び地域の実態を踏まえた上で、具体的な必要性に基づいて設定」することや、「全校的な検討を十分に行い、全教職員の共通理解を図る」ことが強調されている。研究計画の作成に当たっても「各学校が児童生徒や地域の実態等を勘案し、創意工夫を生かして主体的に作成することが重要」「児童生徒や地域の実態を踏まえ、教育上の適切な配慮のもとに作成」「全校的な共通理解の下に作成され、全職員がそれに沿って創意工夫ができる内容」研究体制の整備に当たっても「研究課題等に対応した機能的なものであるとともに全教職員が意欲と責任感をもって取り組めるもの」としてしている。ここではストリート・レベル官僚である教員の役割の重要性が改めて強調されている。

実際の成果としては、これまで、「生活科」の設置、中学校の選択履修拡大、高等学校の「課題研究」、「総合的な学習の時間」、「情報」、「福祉」などの創設、単位制高等学校・中等教育学校の制度化、小学校での外国語活動の新設など、重要な施策に生かされている<sup>(130)</sup>。

研究開発学校以外にも学校現場の実践が施策形成プロセスに活用されている例は多い。特に、今後学校現場に投入する予定の施策、すなわちスタート段階の新規事項、並びに大幅に拡充された事項では、行政からのトップダウンではなく、現場、ストリート・レベルでの実践的な調査・研究が重視されている。中には、フリースクールなど公教育機関以外の機関での調査・研究も見られる。

## VI. おわりに

リップスキーは、教員など現場第一線でクライアントと直接接し相当な裁量を持って仕事を行う官僚をストリート・レベル官僚と呼んだ。本研究では、このストリート・レベル官僚、とりわけ教員の政策への関与、政策形成について、教員を対象とした様々な先行研究、実態調査を生かしつつ、実証的に分析しながら解明することを目的とした。

教員のストリート・レベル官僚としての特質を問い直し、今日問われている教育改革など教育政策形成の

担い手としての教員の機能・役割について考察をすすめた。

まず、第I章で、研究の背景、目的を述べた。第2章では 政策の要素、構想、立案から、実施に至るプロセスを概説するとともに、第I章の課題提起への解として、リプスキー、畠山、伊藤、田尾などのストリート・レベル官僚に関する先行研究を紹介するとともに、その政策形成にかかわる者として政策対象への直接性、強い裁量、の定義を明らかにした。さらにリプスキー、畠山、らの先行研究から政策を形成するストリート・レベル官僚の特性を紹介。本稿で教員をストリート・レベル官僚として位置づけた背景について述べた。

第3章では、学校の組織特性が専門職組織であり組織目標と専門職に求められる目標とが一致していること、国の政策に見る教員の専門性についての考え方の変化から、教員が政策構想、政策形成に関与する背景について考察した。教員が属する学校の組織的特性(専門職組織)、教職の専門職としての特性がストリート・レベル官僚として政策形成に関わるベースとなる自律性、裁量の土壌となっている点を先行研究で明らかにした。

第IV章では、政策形成に関わるキーファクターである裁量、自律性といった特性の程度・度合いについて、考察した。公教育制度上の裁量・自律性を明らかにしたうえで、授業時間数、学校設定科目などの実態調査、さらに教員対象のアンケート調査によって裁量・自律性の強さを、明らかにした。このアンケート調査では65項目にわたる学校での職務についての裁量の度合いについて調べた。その結果、職務全般を通じて、裁量の度合いが極めて高いことが明らかになった、特に授業、評価、生活指導、職員会議、成績会議、研修など公教育の施策にかかわる場面での教員の裁量の強さも明らかにした。

続く第V章では、ストリート・レベル官僚としての特性を生かして教員がどのような形でクライアントの実態、背景、課題から政策形成に関与していくのか、高校の事例調査で明らかにした。さらに政策形成主体である国が行政施策の策定プロセスに教員の裁量・自律性を生かした実践を組み込んでいる例として研究開発学校システムを挙げた。これらの実態から、現場の実態や課題に直接関わるものが主体となって政策を実施するプロセスが明らかになった。

本論文はストリート・レベル官僚としての教員の特性と、その特性を生かし政策構想、形成へ関与する役割をいかに果たしているのか、について一側面を明らかにしてきた。

ただ、政策形成のどのプロセスでどのような形でかかわっているのか、そして、公教育政策の策定にあたって、政策形成機能と呼ぶべきこの役割をどう位置づけたらよいのか。さらに現実に政策形成を行っているとしても、問われるのはその質であり、専門性である。これらについて考察する必要があるし、そのような専門性を形成する方法についての考察も必要となる。この点については問題提起するにとどまった。同じくストリート・レベル官僚に位置付けられるソーシャルワークには「advocate」<sup>(注3)</sup>など政策形成に関わる機能がある。

ソーシャルワークの専門家(秋山 2011)からは「社会福祉以上に、教育政策が現場実践に与える影響は大である。とりわけ初等・中等教育における影響は大きいと思える。時代の社会背景、地域事情を基に、多側面からの現場事情に精通した方々による教育政策の策定への参画が必要」という指摘もあり、クライアントと彼らが持つ課題に直接接する教員の政策策定機能も問われるところであり、今後の課題としたい。

## 【注】

(注1) 目的別歳出純計決算額(24会計年度 総務省)をみると全体に占める教育費は16.7%、内訳は都道府県が22.0%、市町村は9.9%。学校教育費は国・地方予算の9.2%を占め、そのうち87%が地方経費となっている。地方教育費に占める教員給与は38.3%にのぼる。

(注2) 逆に、裁量を自由に発揮できるか、という点、様々な障壁(法令、行政の末端である、職務に費やす資源)があり、その際ジレンマが生じる。葛藤、ストレス、バーンアウトの指摘も多い。これらを解消するときには教職は最大の効果を発揮するのではないかと考えた。このあたりは、ストリート・レベル官僚の課題として取り上げたい。

- (注3) UNESCO [1974]「国際理解、国際協力及び国際平和のための教育並びに人権及び基本的自由についての教育に関する勧告」第18回ユネスコ総会採択。
- (注4) OECD [2004], “Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.”
- (注5) OECD [2014], “The OECD Teaching and Learning International Survey (TALIS) - 2013 Results.”
- (注6) 「ゆとり教育」、中でも「新学力観」についての考察を行った苅谷は、教育改革に関して、その成果とともに改革の出発点の問題の捉え方の的確性、実態の把握が不十分であることを指摘する。一言で言えば改革のエビデンスがかけており、本当の課題を見失っていたこと、が課題であるという。この指摘は非常に重要な意味を内包している。一つはゆとり答申といわれた1996年中教審答申中の「あらゆる教育の問題は教師の問題に帰着する」の言葉が示す通り、改革の担い手・使命を負う者として、教員の教育活動へ全面的に依存しているのである。この考え方を下敷きにして、2003年中教審答申で、ゆとり対策、学力向上策を見出すべく検討が重ねられたものの、時間減のデメリットへの対応ひとつとっても、それを克服するだけの具体的施策は打ち出されていない。むしろ「時間数の不足、内容の希薄化を、授業時数の確保の工夫、学習内容の深化・高度化に対応する学校現場の指導方法の工夫で打開」することが提言されている。政策上の失敗を現場の工夫で補おう、というものである。ゆとり教育をうたった学習指導要領は完全実施を待たずして撤回（学びのすすめ）された。苅谷の改革へのエビデンスに基づき実現するための手段、プログラムが欠けている、という指摘に従うなら、エビデンスは子どもの実態とそれを取り巻く背景から導き出されるはずであり、その最も近いポジションにいるのは紛れもなく教員である。現場の子どもたちの実態と背景をベースとし、さらに、授業時数の確保の工夫、学習内容の深化・高度化に対応する学校現場の指導方法の工夫（以上2003中教審）などで学校現場が国の学力向上策を補う政策形成を求められているとするなら、教員の役割は極めて重要である。
- (注7) Arthur Wright Combs [1972], “Helping relationships: Basic concepts for the helping professions Allyn and Bacon, inc. で、表題にもある Helping profession を提起。
- (注8) 中央教育審議会 [2014]『初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について』では新たな課題に対応した指導方法の開発、カリキュラム編成、マネジメント、評価方法、など、ほぼ現場にゆだねられる課題が強調されている。
- (注9) 中央教育審議会 [2008]『幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について』答申。
- (注10) 畠山弘文 (1989前掲)、松原信継 (2003前掲) など限られている。
- (注11) Council on Social Work Education Educational Policy and Accreditation Standards [2004] .のFoundation Curriculum Content中の4.4 Social Welfare Policy and Servicesに「advocate for policy consistent with social work values; and identify financial, organizational, administrative, and planning processes required to deliver social services.」がSW大学院の教育内容として位置づけられている。
- (注12) 例えば「今後の地方教育行政の在り方について（中央教育審議会答申 [1998]」では「公立学校が地域の教育機関として、家庭や地域の要請に応じ、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できる」ようにするため、第3章で「教育委員会と学校の見直しと学校裁量権限の拡大」を訴えている。
- (注13) 高等学校学習指導要領 第1章 総則 第1款 教育課程編成の一般方針。
- (注14) 高等学校学習指導要領解説 総則編（学校設定科目の名称、目標、内容、単位数等については、その科目の属する教科の目標に基づき、各学校の定めるところによるものとする）。
- (注15) 高等学校学習指導要領解説 総合的な学習の時間編：各学校において創意工夫を生かした特色ある学習活動を行うものであること、この時間の学習活動が教科等の枠を超えたものであることなどから、国の示す基準としては、目標を定め、この時間を教育課程上必置とする単位数やその取扱いにとどめ、各学校で目標や内容を定めることとした。

(注16)教育課程審議会答申[1987]『幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について』。

(注17)中央教育審議会[1991]『新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について』答申。

(注18)荻谷らの指摘。

(注19)中教審答申[2008]「この改正により、学習指導要領は、すべての子どもたちに対して指導すべき内容を示したもの(学習指導要領の「基準性」)であり、各学校は、子どもたちの実態に応じ、学習指導要領が示していない内容を加えて指導することができることが明確になった。」。

(注20)第一次勧告で、教育課程の編成は「地域の実態を踏まえ、特色ある学校づくりを推進する観点から、教育課程の基準の一層の大綱化や弾力化を図る。」と述べている。

(注21) [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/1263169.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/1263169.htm) を参照した。(2014.9.20閲覧)

(注22)高等学校学習指導要領 第1章 総則 第1款 教育課程編成の一般方針。

(注23)高等学校学習指導要領解説 総則編(学校設定科目の名称、目標、内容、単位数等については、その科目の属する教科の目標に基づき、各学校の定めるところによるものとする)

(注24)高等学校学習指導要領解説 総合的な学習の時間編;各学校において創意工夫を生かした特色ある学習活動を行うものであること、この時間の学習活動が教科等の枠を超えたものであることなどから、国の示す基準としては、目標を定め、この時間を教育課程上必置とする単位数やその取扱いにとどめ、各学校で目標や内容を定めることとした。

(注25)国立教育政策研究所 2014年度全国学力・学習状況調査 中学校質問紙調査学校質問紙相関係数クロス集計表。

(注26)第52条 小学校の教育課程については、この節に定めるもののほか、教育課程の基準として文部科学大臣が別に公示する小学校学習指導要領によるものとする。

第55条の2 文部科学大臣が、小学校において、当該小学校又は当該小学校が設置されている地域の実態に照らし、より効果的な教育を実施するため、当該小学校又は当該地域の特色を生かした特別の教育課程を編成して教育を実施する必要がある、かつ、当該特別の教育課程について、教育基本法(平成18年法律第120号)及び学校教育法第30条第1項の規定等に照らして適切であり、児童の教育上適切な配慮がなされているものとして文部科学大臣が定める基準を満たしていると認める場合においては、文部科学大臣が別に定めるところにより、第50条第1項、第51条又は第52条の規定の全部又は一部によらないことができる。

「学校教育法施行規則第55条の2等の規定に基づき、同令の規定によらないで教育課程を編成することができる場合を定める件」(平成20年文部科学省告示第30号 2007年4月1日から施行)には「特別の教育課程を編成することができる場合は、文部科学大臣が、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校又は特別支援学校(以下「小学校等」という。)において、当該小学校等又は当該小学校等が設置されている地域の実態に照らし、より効果的な教育を実施するため、当該小学校等又は当該地域の特色を生かした特別の教育課程を編成して教育を実施する必要がある・・・」とある。

(注27)中央教育審議会[1971]「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)」2章 第2「1 人間の発達過程に応じた学校体系の開発」現在の学校体系について指摘されている問題の的確な解決をはかる方法を究明し、漸進的な学制改革を推進するため、その第一歩として次のようなねらいをもった先導的な試行に着手」とある。

(注28)中央教育審議会[1996]『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について』答申 第2部、第1章(1)「これからの学校教育の目指す方向」

(注29)中央教育審議会[1999]『初等中等教育と高等教育との接続の改善について』答申 第2章 第1節

(注30)研究開発学校制度について以下のWEBページを参照、並びに引用した。(2014.11.24閲覧)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/index.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/02\\_resch/0203\\_tbl/1292578.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/02_resch/0203_tbl/1292578.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/01\\_doc/0101.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/01_doc/0101.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/01\\_doc/0102.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/01_doc/0102.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/01\\_doc/0103.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/01_doc/0103.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/01\\_doc/0104.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/01_doc/0104.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/01\\_doc/0105.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/01_doc/0105.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/02\\_resch/0203\\_tbl/\\_icsFiles/afieldfile/2014/07/03/1292578\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/02_resch/0203_tbl/_icsFiles/afieldfile/2014/07/03/1292578_01.pdf)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/06\\_ref/06-01.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/06_ref/06-01.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/06\\_ref/06-02.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/06_ref/06-02.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/06\\_ref/06-05.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/06_ref/06-05.htm)

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu/htm/06\\_ref/06-06.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu/htm/06_ref/06-06.htm)

(注31) IIで注記した通り、米国ではソーシャルワーク育成カリキュラムに位置付けられている。

### 【参考文献、引用文献】

秋山 薊二 [2011]「エビデンスに基づく実践 (EBP) からエビデンス情報に基づく実践 (EIP) へ—ソーシャルワーク (社会福祉実践) と教育実践に通底する視点から—」『国立教育政策研究所紀要』第140集。

伊藤 慎式 [2006]「第一線職員研究の一試論」『社会科学』77号、同志社大学人文科学研究所。

今津 孝次郎 [1996]『変動社会の教師教育』名古屋大学出版会。

越智 康詞 [2000]「『制度改革』のなかの教師=教育の専門性・公共性・臨床性の確立に向けて」永井聖二・古賀正義編『教師』という仕事=ワーク』学文社。

梶田 毅一 [2005]『教師・学校・実践研究—人間教育の基盤を創る』金子書房。

菊谷 剛彦 [2002]『教育改革の幻想』筑摩書房。

菊地 栄治 [2003]『ホリスティックな教育改革の実践と構造に関する総合的研究』(2001～2003年度 日本学術振興会科学研究費基盤研究、研究代表者：菊地栄治・国立教育政策研究所総括研究官)。

佐古 秀一 [2006]「学校組織の個性化が教育活動に及ぼす影響とその変革方略に関する実証的研究—個性化、協働化、統制化の比較を通して—」『鳴門教育大学研究紀要』第21巻。

佐藤 学 [1994]「教師文化の構造—教育実践研究の立場から」稲垣忠彦・久富善之編『日本の教師文化』東京大学出版会、2章、

[1998]『教師というアポリア—反省的实践へ』世織書房。

田尾 雅夫 [1995]「第一線職員の行動様式」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』(有斐閣)。

西尾 勝 [2001]『行政学 (新版)』有斐閣。

畠山 弘文 [1989]『官僚制支配の日常構造』三一書房。

藤田 英典 [1999]「問われる教育の公共性と教師の役割—教育改革のゆくえ」油布佐和子編『教師の現在・教職の未来—あすの教師像を模索する』9章、教育出版。

本田 由紀 [2009]『教育の職業的意義』筑摩書房。

松下 圭一 [1991]『政策型思考と政治』東京大学出版会。

松原 信継 [2003]「『境界関係』から見た公共サービスのあり方に関する考察—「ストリート・レベルの官僚制」研究を素材に—」名古屋大学教育行政研究、第12号。

Cropley A.J. & Dave R.H. [1978]. "Lifelong Education and the training of teachers", UNESCO Institution for Education and Pergamon Press.

Cohen M. [1983]. "Instructional Management, and Social Conditions in Effective Schools" In A. Odden & L.D. Webb (eds), "School Finance and School Improvement", Ballinger Pub.

Schon D.S. [2001]. 『専門家の知恵—反省的实践家は行為しながら考える』(佐藤 学、秋田喜代美 訳) ゆみる出版。

Etzioni Amitai. [1964]. "Modern Organization", PRENTICE-HALL-INC.

- Lipsky Michael. [1980] ,“ Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”,Russell Sage Foundation. (田尾雅夫訳 [1986] 『行政サービスのディレンマ』 木鐸社)。
- Weick K.E. [1976] ,“Educational organization as loosely coupled system.”Administrative Science Quarterly, Vol.21.  
[1982] ,“Administrating Education in Loosely Coupled Schools”, Phi Delta Kappan, Vol.63, No.10.