

学習指導要領の改訂の経緯

栃木県総合教育センター 池守 滋

はじめに

文部科学省では、平成20年3月に、次期の新しい幼稚園教育要領、小学校学習指導要領及び中学校学習指導要領を公示した。さらに、平成21年3月には、高等学校学習指導要領及び特別支援学校の学習指導要領等を公示した。今回の学習指導要領の改訂は、我が国ばかりでなく世界的な社会状況の変化を受け、中央教育審議会初等中等教育分科会の下「教育課程部会」を

中心に、2年10か月にわたる審議の結果であった。そこで、学習指導要領の改訂の基となった中央教育審議会の答申に至るまでの審議の経緯等を整理し、我が国の教育改革全体の方向性を確認したい。

第1章 中央教育審議会における審議等

第1 改訂までの経緯

1 中央教育審議会

学習指導要領の改訂前の主な出来事

年 月	主 な 出 来 事
H10.12月	小中学校学習指導要領改訂告示
H11. 3月	高等学校学習指導要領改訂告示
H11. 4月	学校外の学修の単位認定開始
H11. 8月	国旗国歌法公布
H12. 4月	森内閣発足
H12.12月	教育改革国民会議報告（教育を変える17の提言）
H13. 1月	省庁改編（文部科学省発足）
H13. 1月	「21世紀教育新生プラン（レインボープラン）策定
H13. 4月	「新しい歴史教科書をつくる会」執筆教科書検定合格
H13. 4月	小泉内閣発足
H14. 1月	遠山大臣「学びのすすめ」発表
H14. 4月	学校完全5日制実施
H14. 4月	小中学校新教育課程実施
H15. 4月	高等学校新教育課程学年進行実施
H15. 5月	「今後の初等中等教育改革の推進方策について」諮問
H15.10月	「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」答申
H15.12月	学習指導要領の一部改訂「基準性の明確化」
H16. 1月	文部科学省飯庁舎移転
H16. 3月	「地方分権時代における教育委員会の在り方について」諮問
H16. 5月	「義務教育費に係る経費負担の在り方について」（中間報告）
H16.10月	「今後の教員養成・免許制度の在り方について」諮問
H16.12月	「学校組織運営の在り方について」（作業部会審議のまとめ）
H16.12月	OECD：PISA2003公表

平成13年の文部科学省をはじめとする中央省庁等改革とともに、これまでの「教育課程審議会」を発展的に統合した中央教育審議会では、平成13年1月から学習指導要領の不断の見直しを行うため、初等中等教育分科会の下に「教育課程部会」を常設の部会として設置した。また、平成16年3月より、関係する各教科等の専門部会を設置し（「教育課程企画特別部会」、「国語専門部会」、「社会・地理歴史・公民専門部会」、「算数・数学専門部会」、「国語専門部会」、「健やかな体をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会」、「豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会」、「生活・総合的な学習の時間専門部会」）、初等中等教育全体を通じた教育の在り方及び教員の指導力の向上について検討を行った。

なお、中央教育審議会は、平成15年5月に「今後の初等中等教育改革の推進方策について」、平成16年3月に「地方分権時代における教育委員会の在り方について」、平成16年10月に「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の

3つの諮問を受け、関連する検討事項として義務教育の在り方について審議を進めていた。

2 改訂検討までの主な出来事

学習指導要領が実施される前に、国として「教育改革国民会議」や「学びのすすめ」などで、学習指導要領に関わる学力問題や教育改革に言及したことはこれまでにないことであった。このようなことから、平成14年からの学習指導要領が実施される以前から文部科学省では次の改訂への助走を始めていたといえる。

第2 改訂検討までの主な報告等

1 教育改革国民会議

平成12年3月27日に小渕首相の下で、第1回教育改革国民会議が開催された。教育改革を内閣の最重要課題に位置づけ、「教育立国」を目指すため、社会の在り方まで含めた抜本的な教育改革について議論された。また、前年のケルン・サミットにおいて教育の問題が取り上げられたことも背景にあった。

教育改革国民会議での議論は、学級（学校）崩壊やいじめ、不登校、教育基本法の見直し、

人間性豊かな日本人を育成する

- 教育の原点は家庭であることを自覚する
- 学校は道徳を教えることをためらわない
- 奉仕活動を全員が行うようにする
- 問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない
- 有害情報等から子どもを守る

一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する

- 一律主義を改め、個性を伸ばす教育システムを導入する
- 記憶力偏重を改め、大学入試を多様化する
- リーダー養成のため、大学・大学院の教育・研究機能を強化する
- 大学にふさわしい学習を促すシステムを導入する
- 職業観、勤労観を育む教育を推進する

新しい時代に新しい学校づくりを

- 教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる
- 地域の信頼に応える学校づくりを進める
- 学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる
- 授業を子どもの立場に立った、わかりやすく効果的なものにする
- 新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）の設置を促進する

教育振興基本計画と教育基本法

- 教育施策の総合的推進のための教育振興基本計画を
- 新しい時代にふさわしい教育基本法を

確かな学力の向上のための2002アピール

「学びのすすめ」5つの方策のみ抜粋

平成14年1月17日遠山文部科学大臣

- 1 きめ細かな指導で、基礎・基本や自ら学び自ら考える力を身に付ける
少人数授業・習熟度別指導など、個に応じたきめ細かな指導の実施を推進し、基礎・基本の確実な定着や自ら学び自ら考える力の育成を図る
- 2 発展的な学習で、一人一人の個性等に応じて子どもの力をより伸ばす
学習指導要領は最低基準であり、理解の進んでいる子どもは、発展的な学習で力をより伸ばす
- 3 学ぶことの楽しさを体験させ、学習意欲を高める
総合的な学習の時間などを通じ、子どもたちが学ぶ楽しさを実感できる学校づくりを進め、将来、子どもたちが新たな課題に創造的に取り組む力と意欲を身に付ける
- 4 学びの機会を充実し、学ぶ習慣を身に付ける
放課後の時間などを活用した補足的な学習や朝の読書などを推奨・支援するとともに、適切な宿題や課題など家庭における学習の充実を図ることにより、子どもたちが学ぶ習慣を身に付ける
- 5 確かな学力の向上のための特色ある学校づくりを推進する
学力向上フロンティア事業などにより、確かな学力の向上のための特色ある学校づくりを推進し、その成果を適切に評価する

小中学校の30人学級の実現（飛び級・飛び入学）の促進などであった。この教育改革国民会議での議論の多くが、後年の様々な教育改革へと繋がっており、大きな提言であったといえる。（首相の下で教育問題を議論する機関が設置されたのは、中曽根首相の「臨時教育審議会（臨教審）」以来13年ぶりのことである。なお、臨教審が法律に基づいて設置された公的諮問機関であったのに対して、教育改革国民会議は小淵首相が独自に設置した私的諮問機関である。）

2 「学びのすすめ」

次期の新しい学習指導要領が小・中学校で4月より全面实施となる平成14年1月に、遠山文部大臣より「確かな学力の向上のための2002アピール『学びのすすめ』」が出された。これは、前年の12月に発表されたPISAの学力調査で、国際的に学力は上位であるが、「宿題や自分の勉強をする時間」は参加国中では最低であり、最も高いレベルの読解力を有する生徒の割合がOECD平均と同程度であるなどの結果が発表されたことにより、我が国の子どもたちの学力が国際的な評価を受けたことによる。さらに、「ゆとり」教育による学力低下問題への対応及び子どもへの過度な自主性を尊重する傾向への対応もあった。そのため、文部科学省として、

新しい学習指導要領の全面实施を目前に控えて、学習指導要領のねらいとする「確かな学力」の向上のため、重点等を明らかにした5つの方策を示した。

3 「基準性」と「はだめ規定」

中央教育審議会では、平成15年5月文部科学大臣より「今後の初等中等教育の推進方策について」包括的な諮問を受け、学習指導要領の「基準性」の一層の明確化、必要な学習指導時間の確保、「総合的な学習の時間」の一層の充実、「個に応じた指導」の一層の充実、全国的かつ総合的な学力調査の今後の在り方やその結果の活用について、多角的に審議を行った。その結果、同年10月に「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」答申を行った。

学習指導要領の「基準性」について答申では、「学習指導要領は、全国的に一定の教育水準を確保するなどの観点から、各学校が編成する教育課程の基準として、国が学校教育法等の規定に基づき各教科等の目標や大まかな内容を告示として定めているものである。したがって学習指導要領には、小・中学校等の義務教育諸学校についてはすべての児童生徒に対して指導すべき内容が、高等学校等については当該科目を履

第1章 総則

第6款 教育課程の編成・実施に当たって配慮すべき事項

1（略）

2 各教科・科目等の内容等の取扱い

学校においては、第2章以下に示していない事項を加えて指導することができる。また、第2章以下に示す内容の取扱いのうち内容の範囲や程度等を示す事項は、当該科目を履修するすべての生徒に対して指導するものとする内容の範囲や程度等を示したものであり、学校において必要がある場合には、この事項にかかわらず指導することができる。ただし、これらの場合には、第2章以下に示す教科、科目及び特別活動の目標や内容の趣旨を逸脱したり、生徒の負担過重になったりすることのないようにするものとする。

修するすべての生徒に原則として指導すべき内容が示されている。各学校においては、まずは児童生徒に学習指導要領の各教科等及び各学年等々に示された内容の確実な定着を図ることが求められている。各学校は、この指導を十分に行った上で、個性を生かす教育を充実する観点から、児童生徒の実態に応じ、学習指導要領に示されていない内容を加えて指導することも考える必要がある。」と示した。

また、いわゆる「はじめ規定（学習指導要領では、従来、各教科に示された指導内容に関して「～は扱わないものとする」などの取り扱う内容の範囲や程度を明確にする記述や「～については○種類又は 種類扱う」などの事例数等の範囲や程度を明確にする記述が「内容の取扱い」として示されている。）に関しても、各学校において必要に応じ児童生徒の実態等を踏まえて個性を生かす教育を行う場合には、この規定にかかわらず学習指導要領に示されていない内容を指導することも可能であると明記した。

文部科学省では、答申を受け、同年12月に学習指導要領の一部改訂を行った。高等学校学習指導要領では、総則及び各教科において関連項目が追加された。

4 PISAショック

中央教育審議会では、平成13年より教育課程部会を常設とし、継続的に学習指導要領の見直しを行ってきたが、今回の学習指導要領改訂の直接的な契機となったのは、間違いなく

OECDによるPISA2003の学力調査結果であった。PISA調査は、15歳が対象で2000年から3年ごとに実施されている。この第2回学力調査の結果が2004年12月に公表された（調査結果は、調査実施の翌年の12月ごろ公開される。）。日本は、読解力では8位から14位に、数学的リテラシーでは1位から6位に下がり、「PISAショック」と呼ばれた。なお、2006年調査も表の通り、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの全てにおいて国際的順位が下がった（PISA2009では、読解力8位、数学的リテラシー9位、科学的リテラシー5位に上昇した。）。

PISA（読解力）の上位グループと日本の順位

	PISA2000 (H12)	PISA2003 (H15)	PISA2006 (H18)
読 解 力	① ② ⑥ ⑧	① ② ③ ⑭	① 韓国 ② フィンランド ③ 香港 ④ カナダ ⑮ 日本
数学	①	⑥	⑩
科学	②	②	⑥

数学：数学的リテラシーの日本の順位

科学：科学的リテラシーの日本の順位

このため、平成16年12月7日に中山文部科学大臣は、記者会見において、PISA調査の順位低下問題に関連して、学習指導要領の見直しを行うことを明らかにした。さらに、翌平成17年1月の国会の小泉内閣総理大臣施政方針演説において、「我が国の学力が低下傾向にあることを深刻に受け止め、学習指導要領全体を見直すなど学力の向上を図ります。」と初めて首相が学習指導要領の改訂を言及したほどPISA調査の結果は大きな出来事であった。これを受け、平成17年2月の中央教育審議会へ学習指導要領の見直しの諮問となった。

なお、PISA調査の結果に危機感を強めた文部科学省は、平成17年12月に「読解力向上プログラム」を策定した（このプログラムの中においても、学習指導要領の見直しについて言及されている。）。同時に、「読解力向上に関する指導資料 - PISA調査（読解力）の結果分析と改善の方向 - 」を作成し、PISA調査における「読解力」の考え方を踏まえた改善の具体的な方向を示し、それに基づいた7つの能力の育成を掲げるとともに、各教科等においてそれぞれの能

力を育成するための具体的な指導例も示した。

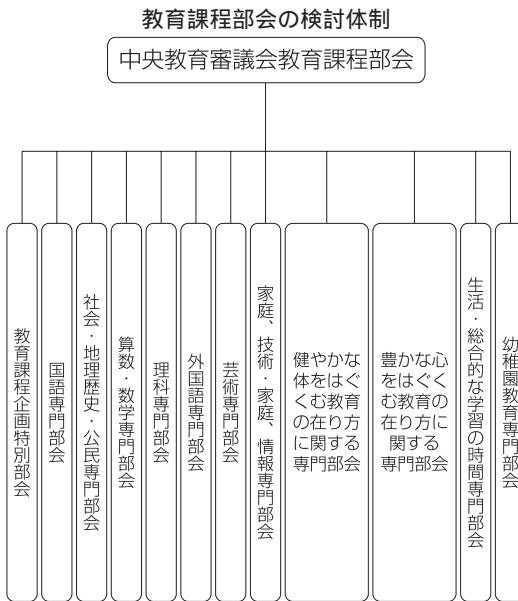
第2章 学習指導要領の見直しの諮問を受けて

第1 学習指導要領改訂の検討に当たって

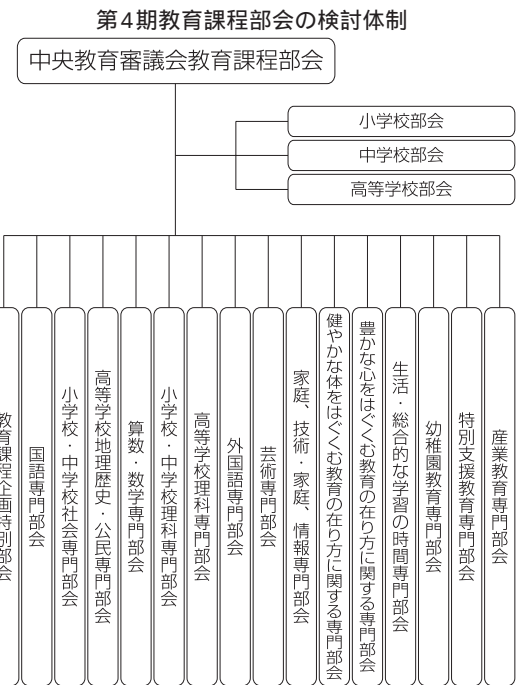
1 改訂に当たって

平成17年2月に中山文部科学大臣から、21世紀を生きる子どもたちの教育の充実を図るため、教員の資質・能力の向上や教育条件の整備などと併せて、国の教育課程の基準全体について見直しを検討するよう、中央教育審議会に対して諮問された。つまり、学習指導要領の改訂について、中央教育審議会において検討するよう要請された。

中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会においては、要請の際に示された検討の観点を踏まえて、平成17年3月から順次各専門部会を設け、学習指導要領全体の見直しについての審議を開始した（「教育課程企画特別部会」は学習指導要領の「総則」を担当。「健やかな体をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会」



平成17年3月以降



平成19年8月以降

は「体育」及び「保健」を担当。「豊かな心をはぐくむ教育の在り方に関する専門部会」は「道徳」及び「特別活動」を担当。さらに、平成18年3月に「特別支援教育専門部会」を、4月に「産業教育専門部会」を設置するとともに、小・中・高等学校の各部会を設置し、それぞれの学校段階における改善について審議した。各教科等ごとに検討を一層深めるために、平成19年8月からは、これまで小・中・高の系統性を重視して検討を行ってきた「社会・地理歴史・公民専門部会」を「小学校・中学校社会専門部会」と「高等学校地理歴史・公民専門部会」に、「理科専門部会」を「小学校・中学校理科専門部会」と「高等学校理科専門部会」に学校段階別の専門部会に分割し、具体的・専門的な検討を行った。

今回の学習指導要領の改訂においては、全体的な改訂の方向性を検討する組織として、平成13年1月の中央省庁等改革に伴い、文部省の旧中央教育審議会を母体にしつつ、生涯学習審議会、理科教育及び産業教育審議会、教育課程審議会、教育職員養成審議会、大学審議会、保健体育審議会の機能を整理・統合して発足した、新しい「中央教育審議会」において審議されることとなった。中央教育審議会の初等中等教育分科会の下に、従前の教育課程審議会に相当する「教育課程部会」を常設の学習指導要領に関する検討の場として設置した。つまり、新しい行政組織の「文部科学省」として、さらに新しい教育の審議組織である「中央教育審議会」として、初の学習指導要領の改訂であった。このようなことから、今回の学習指導要領には、新しい組織として教育改革の方向性を打ち出すという大きな意欲を持ってスタートされたといえる。特に、これまでの教育行政組織としての文部省から文部科学省として改編したことにより、旧文部省の小学校課、中学校課、高等学校課が統合され、「教育課程課」となり、行政組

織としても学校段階間の連携を図った。また、全ての審議が公開であり、各種の教育雑誌ばかりでなくテレビ、新聞など、マスコミにもしばしば審議経過の状況が取り上げられた。さらに、審議状況が速やかに文部科学省のホームページに掲載され、審議の経過報告、まとめ（答申）について、学習指導要領そのものについてもパブリックコメントにより教員を含む一般国民の意見を広く求めたなど、これまでになく取組がなされた。なお、新しい学習指導要領は、検討・作成時の政権と各学校における実施時の政権が異なることもこれまでになくことでもある。

2 改訂検討中の主な出来事

学習指導要領改訂の契機となった学力低下問題をはじめとして、今回の改訂の大きな目玉は、「義務教育の改革」である。これは、義務教育国庫負担金問題など義務教育の在り方自体が問われるという時代背景もある。そのため、義務教育改革については学習指導要領改訂の審議以前の平成15年より中央教育審議会の各部会で審議されるとともに、教育課程部会の審議と同時に「義務教育特別部会」で審議が開始され、「新しい時代の義務教育を創造する」答申は、改訂スケジュールに合わせて平成17年10月に答申された。

学習指導要領改訂の審議中に、平成18年12月に教育基本法が改正され、さらに翌年6月に学校教育法などの教育関連3法の改正が行われた。

学習指導要領改訂に影響を与えた大きな社会的な事件として、平成17年11月に発覚した「構造計算書偽造事件（耐震偽装問題）」や各種の食品偽装事件などがある。このような社会的影響の大きな事件により、将来の国民・社会人として適切な道徳観、倫理観及び職業観を持たせるよう教育する必要性が答申でも指摘された。また、著作権や特許権などが社会的な注目を受けたとともに「国家戦略としての「知的財産立国」

学習指導要領の改訂検討中の主な出来事

年 月	主 な 出 来 事
H17. 1月	小泉総理，施政方針演説で学習指導要領の見直しを表明
H17. 1月	「義務教育に係わる諸制度の在り方について（審議のまとめ）」
H17. 2月	文部科学大臣より中央教育審議会へ「学習指導要領の見直しについて」諮問
H17. 7月	健やかな体を育む教育の在り方に関する専門部会これまでの審議の状況 - すべての子どもたちが身に付けているべきミニマムとは？ -
H17. 9月	第3次小泉内閣発足
H17.10月	「新しい時代の義務教育を創造する」答申
H17.10月	「構造計算書偽造事件（耐震偽装問題）」発覚
H17.12月	「読解力向上プログラム」策定
H18. 1月	「教育改革のための重点行動計画」発表
H18. 1月	大学入試センター試験英語リスニングテスト導入
H18. 2月	教育課程部会「審議経過報告」公表
H18. 3月	「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」策定
H18. 5月	教育基本法改正審議入り
H18. 9月	安部内閣発足
H18.10月	教育再生会議の審議スタート
H18.10月	高校の必修科目の未履修問題発覚
H18.10月	教育改革タウンミーティングやらせ問題発覚
H18.12月	教育基本法改正
H19. 1月	教育再生会議第1次報告
H19. 4月	第1回全国学力調査実施（小6・中3，国語・算数・数学）
H19. 6月	教育再生会議第2次報告
H19. 6月	教育関連3法改正
H19. 9月	福田内閣発足
H19.11月	「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」公表
H19.12月	教育再生会議第3次報告
H20. 1月	文部科学省霞ヶ関新庁舎移転
H20. 1月	「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
H20. 1月	教育再生会議最終報告
H20. 3月	幼稚園指導要領，小学校学習指導要領，中学校学習指導要領告示
H20. 7月	「教育振興基本計画」策定
H20. 9月	麻生内閣発足
H21. 3月	高等学校学習指導要領，特別支援学校学習指導要領告示

に対応するため，小学校段階からの知的財産教育も盛り込まれた。

3 教育再生会議

平成18年10月，安部首相により「教育再生会議」が設置された（「教育再生会議」は首相の私的諮問機関である。なお「中央教育審議会」は，法令に定められた文部科学大臣の公的諮問機関である。）。徳育，体育や学力問題をはじめとする学習指導要領の改訂にかかわる内容が，中央教育審議会と同時並行で審議され，マスコミ等において中央教育審議会より大きく取り上

げられた。第1次報告（平成19年1月），第2次報告（平成19年6月）を出したが，安倍首相が9月に退陣し，第3次報告（平成19年12月），最終報告（平成20年1月）を福田首相に提出し解散した。結果的には，最終報告より中央教育審議会の答申が先になったが，本会議の第3次報告を受けて答申がなされたことは事実である。学習指導要領ばかりでなく様々な教育施策に影響を与え，マスコミ等に大きな話題を提供した会議であった。

（以下次号）