

これからの教育のあり方を考える

— 教育改革を実効性があるものにするために必要なこと —

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

I 提言

1 求められる教育システムの抜本改革

教育の基本は、人が社会で生きて行くのに必要な基礎的な知識や技能を習得し、正・悪の判断を間違わず、弱者を虐げず、他者への思いやりのある、人間として正しい道を歩むことができる強い精神力を養い、充実した生活の基盤となる豊かな素養や教養を身につけて、人格の形成に磨きをかけることにある。そのうえで、さらに勉学に励むことを通じて、持って生まれた多彩な能力を開花させるとともに、自ら主体的に問題を発見・解決する力を獲得して、新たな価値の創造につなげていく人材を輩出することが期待されている。

日本の教育システムは、わが国のめざましい近代化と発展に大きく貢献してきたことは間違いない。しかし、時代状況が大きく変動した今日、これまでのような知識伝達型の平均的な学力の底上げを主眼とした手法では、もはや技術革新と国際情勢の両面で変化の激しい時代の荒波を乗り越えていくことが難しくなったことを私たちは悟らなければいけない。日本の教育システムを百八十度転換するぐらいの気概を持って、抜本改革に取り組む覚悟と決意が求められている。政府は精力的に教育改革に取り組んでいるが、小手先の改革では国難ともいうべき状況を克服することは難しい。

教育が目標とする成果の達成の多くは、教員の力量にかかっている。いくら背後からはやし立てても、一人ひとりの教員が情熱を傾けて全力で臨めるだけの環境と条件を政府が整えなければ、改革の掛け声だけがむなしく響くばかりである。

2 教育改革に求められること

第一に、わが国教育の基本目標を、平均的な学力の底上げを図る知識伝達型から、一人ひとりの子どもが持って生まれた多彩な才能を開花させ、特異な能力を最大限発揮できる方向へと、大きく転換する必要がある。

第二に、教育改革の実効性を上げるためには、教育予算の大幅な増額と、教員などの定数の大幅な増員を確実に実行することが必須である。

第三に、教員がその力量を存分に発揮できるように、教育現場の創意工夫を最大限尊重し、政府（文部科学省）の介入は最小限にとどめるべきである。特に大学の自治（学問の自由）は最高度に尊重されなければならない。

第四に、国民の平均的な学力の向上に主眼を置いていた指導方法を改め、一人ひとりの子

どもが持っている多彩な能力を開花させることに全力で取り組む。その一環として、飛び級を積極的に認める。

第五に、受験競争を勝ち抜くことが唯一の目標ともいえるべき日本人の意識を改め、さまざまな分野で一人ひとりがその能力を発揮することこそ、すべての人にとって幸せな社会であるとの意識が広がることをめざす。

第六に、子どもを甘やかすことをやめ、いったん入学すれば卒業はほぼ保証されたのも同然の大学の慣行を転換する。ただし、経済的に厳しい学生には奨学金を拡充する。また、ハンディキャップを負った子どもが落ちこぼれないように手厚い支援の手を差し伸べる。

第七に、乳幼児期にその基礎が固まる「非認知能力」の形成に果たす家庭（親と子の関係）の役割を再確認する。また、子どもの問題行動は非認知能力の欠陥に一因があることを重視し、学校教育においても非認知能力に考慮して子どもを指導することを徹底する。

第八に、小・中学校を部分的に再編する義務教育学校と中等教育学校を廃止し、高等学校を義務教育化したうえで、6・3・3制を再編することを検討する。また、3歳児以上の幼児教育の義務化と併せて幼保一元化を実現する。

第九に、年末年始や学年終了・開始時の短期一斉休暇以外の長期一斉休暇を廃止して、通年授業に切り換えることを、モデル校を通じて試行する。

第十に、自然に親しみながら集団で体験学習する機会や「放課後子ども教室」でのお稽古ごとの機会を拡充して、子どもの豊かな感性や情操と社会性を育む。

第十一に、公共的な性格が強い教育に市場主義経済的な考え方（競争原理）を持ち込むことを排除する。

3 教育予算の年間8兆円の増額

知識社会における最大の資本は「人」である。教育費を「投資的経費」と位置づけ、OECD加盟国の平均水準（対GDP比）をめざして年間8兆円規模の予算の増額を図るべきである。

日本が産業構造の転換・高度化に失敗し、30年に及ぶ長期停滞から今なお抜け出せないのは、「人」をコスト要因としかみないで、もっぱら人件費削減に精力を注ぎ、最大の資本である「人」に対する投資を怠ってきたからである。公共事業が産業を支える時代は終わった。ポスト工業社会において研究開発をリードし、新事業の創出・発展を担い、企業を成長へと導くのは「人」をおいてほかにはない。日本の教育に対する公的資金の投入は、OECD加盟国中最低レベル（対GDP比）である。

4 教員定数の大幅増員

教育改革を実効性があるものにして知識詰め込み型教育を「主体的、対話的で深い学び」に転換するには、教員定数を大幅に増員して教師の働き過ぎを解消し、研修の充実を通じてその力量を高めるしかない。

この二十数年間、絶えず教育改革の必要性が叫ばれ、毎年のように相次いで改革が行われ

てきた。しかし、その実行を教育現場の努力に託すだけで、必要な予算と人員をつけなければ、めざす成果が上がらないのは明らかである。

日本の教員の労働時間は OECD 加盟国の平均を 1.5 倍上回っており、もはや限界にきている。

5 日本の大学の地位向上

日本の大学の国際的な地位の低下が著しい。政府は大学の評価を強化することを通じてその力を高めようとしているが、それだけで成果を上げることは難しい。むしろ評価を通じた大学への介入は、大学の自治（学問の自由）を制約し、その活動を委縮させるおそれがある。

大学の研究開発力を高めるためには、削減一方の国立大学運営費交付金と私立大学等経常費補助金を大幅に拡充するとともに、優秀な外国人研究者の受け入れを拡大する必要がある。併せて、世界をリードする有為な人材を育成するためには、少人数での授業が可能になるように教員定数を拡充する必要がある。

引き続き 18 歳人口が減少し続ける中で、日本の労働者の能力アップをめざす「生涯学習社会」を実現する必要性が高まっていることを踏まえ、生涯にわたり大学での学び直しが可能となるように、社会人の受け入れ態勢を拡充する必要がある。

6 考える力と学びの習慣の修得

日本の子どもの学力は、国際的に高い水準にあるとされている。しかし、学ぶ意欲は必ずしも高くなく、考える力が不足しており、学びの習慣が身につけていない子どもが多い。また近年、読解力が低下していることが懸念されている。加えて、学校外での勉強時間が極端に少なく、それは小・中学生だけでなく、高校生、大学生にも及んでいる。

子どもは適切に動機づけされれば自ら学ぼうとする意欲を持っている。そのためには、自分の外にはるかに超えた知的作業があることを知ることが大事である。子どもたちに学ぶ楽しさを気づかせるのは教師の役割である。特にこれからの社会で求められる主体的に学ぶ態度を身につけるためには、これまでの一斉授業による受動的な教育手法を改め、子どもたちが教師と意思疎通を図りながら能動的に学ぶアクティブラーニングの手法を取り入れる必要がある。

新しい教育手法が成果を上げるには、教師が研修を通じてそれをマスターするとともに、その実践に当たっては、予習しなければ授業に臨めないように指導を徹底するとともに、復習を履行させるため、宿題の量を増やす必要がある。少なくとも義務教育の段階は、学校教育さえ受けていれば、学習塾などに通わなくても後は自習で学力がつくようにするべきである。

7 履修主義、年齢主義と習得主義、課程主義

小・中学校の義務教育段階は進級・卒業の認定を厳格に行うことには弊害が伴うため、習得主義、課程主義をとることは適当ではない。ただし、その場合、学力が低い子どもについては、習熟度別学級編成や補習の充実を通じて学力の引き上げを図る必要がある。

一方、とりわけ大学生については、法制上は単位制が採用されているため、本来は習得主義、課程主義が徹底されなければならない。しかし、実際には温情主義的な運用が行われている。入学すればあとは自動的に卒業できるという安易な風潮を改め、進級・卒業の認定審査を本来の制度に即して厳格に行う必要がある。なおそのためには、大学生の勉強不足とそれに対する大学側の甘い対応の原因が、日本企業の新入社員の採用が専門課程での成績と無関係に人物本位で行われていることにあることに鑑み、経済界が率先して人物本位の採用基準を専門知識・技能習得基準に改める必要がある。

8 株式会社立学校、義務教育段階での学校選択制、義務教育学校及び中等教育学校の廃止と高等学校の義務教育化及び6・3・3制の再編並びに3歳児以上の幼児教育の義務化、初等中等教育年齢の引き下げの検討

教育の質は市場で判定することができないことを考えれば、教育の分野に市場主義経済的な考え方（競争原理）を持ち込むことが適当でないことは明らかである。

基準を緩和してまで株式会社に学校の設置を認める必要性は見いだせない。

また、義務教育段階から学校選択制（バウチャーを含む）を導入することは、いたずらに小さい頃から競争心をあおり、学校間格差を拡大することにつながるだけである。

高等学校進学率は99%近くに達しており、義務教育化することも検討課題である。ただしその場合、高等専門学校及び専門学校を含めるとすでに高等教育機関進学率が80%に達している中で、高等学校教育が果たすべき役割とその位置づけを再確認したうえで、その教育内容を明確にする必要がある。併せてその場合、音楽や絵画などの芸術をはじめさまざまな分野で特異な才能を有する人についても、高等学校で学ぶことを必須とすることが果たして適当か検討する必要がある。

そして、仮に高等学校を義務教育化する場合には、現在部分的に導入している義務教育学校と中等教育学校を廃止し、両学校制度が創設された趣旨・目的を踏まえ、6・3・3制を再編することが適当である。再編後の姿はさまざまなタイプのものが考えられるが、いずれのタイプを選択するにしても、その是非や、メリット・デメリット、波及する効果・影響などについて慎重に検討を行い、国民の理解を得る必要があることは言うまでもない。

併せて、幼児教育が子どもの人格形成と学力の向上に果たす役割の大きさに鑑み、3歳児以上の幼児教育の義務化と初等中等教育年齢の引き下げを検討する。

9 学校入学時期の4月から9月への変更

新型コロナウイルスの影響による休校の長期化を受けて議論された学校の入学時期を4月から9月に変更することは、欧米諸国に近づけることによって海外からの研究者や留学

生の受け入れと、日本人学生の海外留学を促進するためにも有意義である。しかし、今年から実施するには、あまりにも準備期間が短すぎて将来に禍根を残すおそれがある。議論を尽くし、付随して生じる課題に万全の措置を講じたうえで、大方の合意を得てから実施するべきである。

小学校から大学まで一斉に入学時期を変更しても、変更初年度は空白期間が生じることは避けられない。また、保育所や幼稚園、認定こども園の入所、入園時期の問題もある。さらに入学時期の変更に合わせて入学対象となる者の年齢要件も変更することになると、入学対象から外れる人を出さないようにするには、変更翌年度に限り入学者が大幅に増加することが避けられない。将来就職時期が約半年ずれることに伴い、定年までの就業期間が短くなり、労働力と生涯所得が減少することも考えられる。なお、これをリカバリーするためにも、初等中等教育年齢を引き下げることが併せて検討するべきである。

10 長期一斉休暇の廃止と通年授業の試行

一斉休暇は年末年始と学年終了・開始時の短期休暇のみとし、夏季休暇は親の休暇に合わせて随時取得できるようにして、その間はオンライン授業で対応することにより長期一斉休暇を廃止し、通年授業に切り換えることを検討することも、今後の検討課題の一つである。

長期一斉休暇の廃止はこれまで議論されたことがなく、また、世界的にも例のないことであるから、突然このような提案を行うことには戸惑いや反対の声も少なくないと思われる。したがって、その検討に当たっては、長期一斉休暇の意義とそれを廃止した場合の弊害、あるいは通年授業のメリット・デメリットなどについて、広範な観点から慎重に検討を行い、広く国民の間で論議を尽くす必要がある。また、このような大改革をいきなり全国的に一斉に行うことについては、国民の理解を得ることが難しいと考えられるため、まずは数校を対象に試行を行い、それを通じて課題や問題点を明らかにしたうえで対応措置を検討することが適当である。

共働き家庭や一人親家庭が増える中で、放課後のみならず長期休暇期間中における子どもの居場所を確保することが重要な課題になっている。また、授業の通年化は、知識社会を迎えてますます増える一方の授業内容を、ゆとりを持って対応するとともに、経済的な事情でお稽古事に励むことができない子どもの感性や情操を豊かにすることに道を開くことにつながる。加えて差し迫った課題となっている日本の教師の働き方を改革するためにも、長期一斉休暇の廃止と通年授業の実施が、教員定数の大幅な増加に対する国民の理解を取り付けるうえで有効であると考えられる。

一方、長期一斉休暇を廃止して授業を通年化した場合、果たして子どもたちはそれに耐えられるのか、かえって勉強疲れが高じて学習意欲が低下するのではないか、夏の休暇は親の休暇に合わせてとることにして、その間はオンラインで授業を受けるというが、そのようなバラバラな休暇の取り方や授業方法で果たしてクラスや学校としてまとまりのある教育ができるのか、デメリットがメリットを上回るのではないか、など議論の種は尽きないと思わ

れる。それよりも、すでにある「放課後児童クラブ（学童）」と「放課後子ども教室」に予算と配置する人員を強化して、その内容を質量ともに拡充するとともに、アメリカで盛んにおこなわれているサマースクールをわが国でも定着させることが現実的ではないかとも考えられる。

いずれにしても、これを機に長期一斉休暇のあり方について国民の間で熱心な議論が行われることを期待したいと思う。

11 家庭教育の足りないところをカバーする学校教育

人格は3歳までに基礎が固まると言われている。このため、就学前の乳幼児期の過ごし方が決定的に重要な意味を持っている。中でも、目に見える学力（認知能力）を支える役割を果たす自信、意欲、忍耐力、協調性などの目に見えない非認知能力は、この時期に根幹が形成され、子どものその後の学びに対する姿勢や人や集団との付き合い方を左右すると考えられている。

非認知能力をダイレクトに教える手法はなく、それは身近な人、とりわけ親との関わり合いの中で過ごす日常生活を通じて自然に身につくものである。その際大事なことは、子どもに目いっぱい愛情をもって接することであり、子どもが安心して安全に身と心を委ねることができる居場所を確保することであるとされている。

問題は、不幸にして恵まれない家族関係の中で育った子どもに対してどのように心のケアをするかであるが、育児に問題がある親を直接指導し、教育することは、児童虐待でもない限り現実問題として難しい。残された道は、保育所、幼稚園、認定こども園、小・中学校において、心のうちに傷を負っている子どもにいち早く気づき、大人がその子の悩みをしっかり受け止め、子どもが安心して身を寄せられる人間関係を築いてあげることである。

12 子どもの問題行動の防止

いじめ、不登校、暴力行為などの子どもの問題行動は、近年、収まるどころかむしろ増加しており、しかも低年齢化する傾向がみられる。些細なことから始まった問題の芽は、対応を誤ると最悪の場合学級崩壊にまで発展する。

子どもの問題行動は、必ずどこかにその原因となる芽が存在しており、起こるべくして起こると言ってもよい。そのため、子どもの問題行動は、それが具体的な行動として表に現れる前に、できる限り早い段階でその兆候に気づき、内面に問題を抱えている子どもに救いの手を差し伸べることが大事である。

問題を起こす子どもは、心の内に言葉では言い表せない悩みを抱えており、それを解消してあげなければ、自らの感情（不安、不満）を制御できない状態から抜け出せず、いつそれを外部に向かって発散させるかわからない状態が続くと言われている。普段から子どもの言動や仲間の動きをつぶさに観察し、そのような兆候が見えた場合には、じっくり話を聞いてあげる機会をつくり、親とも連携しながら、子どもが心の闇を解き放つことができるよう

に、子どもに寄り添いながら時間をかけて導いていくことが大事である。

また、普段の学校生活において、簡単なルールを守るとともに、整理整頓に心掛け、花と緑で学校を包むなど、すがすがしい空気の中で落ち着いて勉学に励むことができる雰囲気をつくりだすことが重要である。併せて、生物の飼育などを通じて豊かな情操を育む機会を設け、常日ごろから他者への思いやりや相手の身になって考えることの大切さを繰り返し教え、学校の中に規律と和やかさに満ちた空間をつくることに力を尽くす必要がある。その学校の持ち味は、玄関に一步足を踏み入れたときの「空気」ですべてがわかるとさえ言われている。

また、子どもの些細な問題行動が学級崩壊にまで行きつくきっかけの多くは、授業がおもしろくないことにあるとされている。学校がその本務である学びにおいて子どもの心をとらえることに全力で取り組むことが、個々の教師に求められている。

さらに最悪の事態に至ることを未然に防ぎ、問題行動を起こす子どもを正しい道に導くためには、問題行動は絶対許さないという強いメッセージを教師が一丸となって発信するとともに、学校の内部だけで解決できない場合には警察の手を借りることも辞さないという毅然とした態度をあらかじめ明確にしておくことが重要である。しかもそれは、児童・生徒に対してだけでなく、保護者や地域住民にも普段からしっかりと伝え、学校の姿勢と対応方法に対して理解を得、いざというときには協力してもらえる関係を築いておくことが大事である。

Ⅱ 本文

一 教育の本質	10
1 教育の意義と性格	10
(1) 教育の意義	
(2) 教育の性格	
① 人的資本への投資	
② 私的財であり公共財でもある教育	
2 学力	11
① 認知能力	
② 非認知能力	
③ 学ぶ意欲	
3 教育の成果と評価	13
① 教育の成果を左右する要因	
② 学校の評価	
③ 教師の力量	
二 社会の変化と教育が果たすべき役割	15
1 明治維新以降の教育の評価	15
2 バブル崩壊後の長期停滞と教育	16
① 長期停滞と教育	
② 日本人のイノベーション力の弱さと教育	
3 これからの社会において果たすべき教育の役割	17
① 知識社会における教育	
② AIの進展と教育	
③ 英語力の弱さと国際化の遅れ	
④ 懸念される子どもの学力	
三 教育をめぐる課題	21
1 新学習指導要領の制定に伴い求められる教師の力量	21
2 教育格差とエリート教育の是非	22
① 個人の能力差と学校教育の役割	
② 子育てにおける家庭の役割	
③ エリート教育の是非	
3 年齢主義・課程主義と履修主義・習得主義	25
4 相対評価と絶対評価	27

5 ゆとり教育と総合的な学習の時間-----	28
6 問題行動の多発-----	29
7 開かれた学校-----	31
8 教師の多忙化-----	32
9 教育費負担 -----	34
10 教育と市場主義経済的な考え方（競争原理） -----	34
① 教育への市場主義経済的な考え方導入の意図	
② 学校選択制	
③ 株式会社立学校	
11 長期一斉休暇の廃止と通年授業の試行-----	36
12 学校入学時期の4月から9月への変更-----	37
 四 発達段階ごとの教育のあり方 -----	38
1 乳幼児教育-----	38
① 効果が大きい乳幼児教育に対する支援	
② 幼保一元化と3歳児以降の幼児教育の義務化	
2 初等中等教育-----	39
① 基礎学力の修得	
② 初等中等教育における主体的学習と学び合い	
③ 小学校段階からの英語教育の是非	
④ 放課後及び長期休暇中の学習支援	
⑤ 少人数学級の効果	
⑥ 義務教育学校及び中等教育学校の廃止と高等学校の義務教育化及び6・3・3制の再編 と初等中等教育年齢の引き下げの検討	
⑦ 集団自然体験学習機会の拡充	
⑧ 高等学校教育の課題	
3 大学教育-----	46
① 大学の現状	
② 学力が伴わない進級・卒業	
③ アクティブラーニングの実効性確保	
④ 国立大学の運営基盤の強化	
⑤ 大学に対する認定評価を通じた規制	
4 「生涯学修社会」の実現-----	51

一 教育の本質

1 教育の意義と性格

(1) 教育の意義

教育の基本は、人が社会で生きて行くのに必要な基礎的な知識や技能を習得し、正・悪の判断を間違わず、弱者を虐げず、他者への思いやりのある、人間として正しい道を歩むことができる強い精神力を養い、充実した生活の基盤となる豊かな素養や教養を身につけて、人格の形成に磨きをかけることにある。そのうえで、さらに勉学に励むことを通じて、持って生まれた多彩な能力を開花させるとともに、自ら主体的に問題を発見・解決する力を獲得して、新たな価値の創造につなげていく人材を輩出することが期待されている。

教育は個人を社会に適応させるために存在する。教育はどんな親の下に生まれたかではなく、能力によって社会的に上昇することを可能にする仕組みである。そういう意味で教育は、機会の平等を保障する手段である。ただし、一人ひとりの子どもには生来の能力差があり、さらに義務教育に入る段階でそれまでの間における家庭教育による能力差がついている。子どもの学力や人格の形成に及ぼす家庭（親の文化的資質や社会経済的環境）の影響力は、学校を上回るものがある。このため学校教育の機会が平等に与えられたからといって、それで直ちに実質的にも平等が確保されるものではない。また教育は、その程度が高くなればなるほど人を選別し、振り分ける機能を有している。どのような教育を受けたかということが、その後のその人の人生を決定づける決定的な要因になることは間違いない。どのような教育を受けるかによって人生が決まると言ってもよい。そういう意味で教育は、格差を拡大する役割を果たしているとも言える。教育のあり方は、教育が持っているこのような二面性を前提に考える必要がある。

(2) 教育の性格

① 人的資本への投資

文化、芸術、学術、科学技術などの発展に貢献する人の能力を発掘し、その向上をめざす教育は、いわば人的資本に対する「投資」として位置づけることができる。個人のレベルでは教育は所得を獲得する手段であり、社会全体としては生産性を高め、経済成長を実現するための手段である。防災対策と公共施設の維持補修のための公共事業は引き続き必要である。しかし、道路や港湾など、公共事業が生産力の拡大につながる時代は工業社会の終焉とともに終わった。「人」や「人と人のネットワーク」などの「社会資本・ソフトパワー」こそ、これからの知識社会において経済や社会の活動を支え、発展させる基盤である。

国家予算における教育費は投資的経費に分類すべきである。教育費を投資的経費に位置づけることの意義は、私たちが想定する以上に大きいはずだ。人々の教育に対する意識や姿勢が変化し、いま以上に教育を重視するようになることは間違いない。例えば、教育費に充当する国債は赤字国債ではなく「投資国債」だと位置づければ、同じ国債に依存するにして

も将来に対する夢や期待が膨らむ。また、予算要求にシーリングをかける場合にも、教育費を一般の経常経費と切り離して優遇しやすくなる。OECD加盟国中最低レベル(対GDP比)の教育費予算を増額するうえで、その効果は大きいはずである。

② 私的財であり公共財でもある教育

教育の成果は個人に一身専属的に帰属する。教育の成果を第三者に譲ることはできない。ただし、教育の効果は、それを他の人に伝えることによって発揮されるため、広く社会全体に及ぶ。このため、教育に対する需要と供給を全面的に個人の自由意思に委ねた場合には、社会が必要とするだけの質と量の教育が行われない可能性が大きい。教育に対して政府が関与・規制し、あるいは自ら教育活動を行い、財政負担をする理由がここにある。

教育における公私の役割分担や学校教育と学校外教育との関係、教育費に対する公費負担のあり方、あるいは教育への市場主義導入の是非は、教育の意義や目的あるいは効果をどのように考えるかによって結果が大きく異なる。

2 学力

学力には目に見えて点数で評価できるもの(認知能力)と、目に見えず点数で評価できないもの(非認知能力)がある。これまで「学力」といえば、もっぱら「認知能力」を指すものと考えられ、取り扱われてきた。しかし、近年、認知能力を支える能力として「非認知能力」の重要性に対する認識が急速に高まっている。

① 認知能力

目に見える学力には「知識、技能」と、それを自らのものとしてさまざまな場面で実際に活かすうえで不可欠な「思考力、判断力、表現力」がある。

知識や技能は外部から与えられて初めて身につくものである。したがって、その指導方法は、教師が一方的に教えることになる。生徒は教えられたことをひたすら暗記し、あるいは練習を繰り返すことによって自分のものにするしかない。そこには、自らの考え方や創意工夫を活かす余地はほとんどないと言ってよく、丸暗記するしかない学習は、子どもたちにとっては退屈で苦痛な作業以外の何物でもない。

しかし、いわゆる基礎学力といわれる知識や技能が身についていなければ、自分なりのものの見方や考え方を育むことができない。知識や技能の習得を疎かにすれば、その人の成長は低い段階で止まってしまう可能性が大きい。一方、多くの知識や技能を持てば持つほど、新たなものを生み出す可能性が高まる。楽器の演奏や運動競技がそうであるように、たゆまぬ努力の積み重ねによってものごとの基本が身についていなければ、また、常に研鑽を怠らず、それを維持し続ける努力をしなければ決して上達しないのと同じである。学力についても、基礎、基本を疎かにして楽に向上しようとしても結果が伴わない。楽しむことと楽をすることはまったく別のことだ、ということをわきまえる必要がある。そういう意味で、近

年、わが国の大学生の学力が全体に低下しており、中学生レベルの数学さえできない者や文章を読み解く力、論理的な文章を書く力が著しく劣っている者が増加していることは、次代を託すうえで懸念される事態となっている。

一方、思考力、判断力、表現力は、主として学校における教育の場で、生徒自身が主体的に教育に参加することを通じて、例えば「学び合い」や「アクティブラーニング（能動的学習）」などの工夫された教育手法によって身につけ、より一層強化していくことができるとなっている。

② 非認知能力

近年、人が生きていくために必要な力を身につけるうえで重要な役割を担っていることが再認識されているのが、目に見えない「自信、意欲、忍耐力、自制心、創造力、社会適応力、協調性」などの「非認知能力」である。非認知能力は、それが身についているか否かによって、目に見える学力の発達が左右されると考えられている。

非認知能力の土台は、幼少期に築かれる。なぜなら、成長過程にある幼少期の子どもの脳は柔らかく、他のどの時期よりも周りの環境、特に身近な人との人間関係の影響を受けやすく、脳がめざましい発達を遂げるからである。それは、日常生活の中での体験や経験を通じてさまざまな要素を吸収しながら、本人が自らの内面に培っていくものである。非認知能力をダイレクトに教える手法はないとされている。

特に子どもが非認知能力を形成していくうえで決定的に重要なのは、家庭における親との関係であり、次いで学校での教師との関係である。親が子どもに寄り添い、外部からの圧力や妨害、攻撃を防ぎ、子どもの身を守ることによって、安全で安心できる居場所が家庭の中に確保されていると子どもが実感できる心が育まれる。また、親の言動を通じて自らの存在が必要だと認められていることを子どもが知り、自らの役割に対して親から大きな期待をかけられていると確信できることが重要である。教師が子どもにどのような態度で接するかということも、子どもの感情や行動に大きな影響を与える。親や教師の愛情ある温かいまなざしを通じて、子どもは自己肯定感、自己充実感、自尊心などを持つことができるようになる。

一方、貧困や虐待などの逆境の中で育った場合には、子どものストレスが大きくなり、幼少期の子どもの脳や免疫システム、内分泌システムに強い悪影響が及ぶ。その結果、それが原因で子どもが思考や感情を制御することが困難になり、日常生活や学校生活にうまく適応できなくなる。常に脅威を警戒し続ける極度に敏感なストレス反応は、我儘な振る舞いや口ごたえ、喧嘩などの自滅的な行動を引き起こす原因となる。暴力行為や非行、いじめ、不登校などの問題行動が多発するのは、その根源に周囲の身近な人々から疎外され、排除されて、家庭や学校の中に安心してわが身を置くことができる安全な場所がないと感じる子どもが増えているからである。

日本の子どもたちの自分に対する肯定的な意識（自分には人並み以上の能力がある。自分

は優れた人間だと思う。自分は役に立つと強く感じる)が諸外国の子どもに比べて低く、学年が進むほどその割合が増加する。子どもの意欲をかき立て、自ら進んで学ぼうとする姿勢を引き出すためには、やればできるという自信(自己効力感・自己肯定感)を身につけさせることが大事である。しかし、子どもにやる気(意欲)を起こさせ、学ぶことを動機づけ、モチベーションを高めるにはどうすればよいか、決まった方法がない。それには、忍耐強い努力によって障害(壁)を乗り越える成功体験が大きな力になる。また、他人の成功を見て学ぶことや、他人から励まされ、褒められることも大きな効果を発揮する。

③ 学ぶ意欲

子どもが自ら進んで学ぼうとする意欲を持つためには、勉強する意義が何かをしっかりと認識していることが重要であり、また必要である。日本の子どもは、国際的にみて学力が高いわりには学ぶ意欲が低いとされる原因は、勉強する意義がどこにあるのか得心していないからだと考えられる。

子どもは適切に動機づけされれば、自ら学ぼうとする意欲を持っている。教育力とは、子どもを学びへと動機づける力である。いたずらに子どもに^{おもね}阿ることは、安きに流れることにしかない。

学ぶこととは、自分の限界をブレークスルーすることでもある。憧れ(願望)が学ぶ意欲に火をつける。人は、自分の外に自分をはるかに超えた知的作業があることを知ること、自分の知的限界を超えることができるようになる。主体的で一段と深い学びのためには、知的好奇心(知の内容そのものに面白さを感じる)や知の有用性(日常世界とかけ離れた世界の存在)に対する期待を子どもに抱かせることが重要である。

そのためには、指南役、先達、先生が必要である。学ぶ意欲に火をつけるうえで教師に期待される役割は大きい。教える教師に「学びの基礎」(わからないことがあれば、わかっている人に教を請う)が身につけており、教師自身が学ぶことに歓びを感じていなければいけない。そのうえで、自らも学び続けて、学ぶことが歓びを与えてくれることを、身をもって示す必要がある。

3 教育の成果と評価

① 教育の成果を左右する要因

教育の成果は、①児童・生徒の素質・意欲、②親の資質や社会経済的状況などの家庭環境、③地域・社会の状況、④教員の力量・熱意・姿勢・人間性、⑤教員集団としての学校の教育方針・体質・雰囲気・管理体制など、複合的な要因が絡み合って現れる。しかし、教育はリターンがはっきりしないし、特定の学習がいつ、どのような形で役に立つかは予測できない。そもそも教育の成果である学力向上の判定は認知能力に限られ、非認知能力は捨象される。そういう意味で、教育の成果の評価は部分的なものにとどまらざるをえない。

学校を構成する要素の中で教育の成果に大きな影響を及ぼすのは児童・生徒・学生などの

学習者自身であるが、学習者の学力を決定づけるのは家庭環境（親の資質と家庭の社会経済的状況）である。地域特性（孟母三遷の教え）など、学校外の社会的要因も教育の成果に影響を与える。学校では教師の影響が大きく、カリキュラム、教育手法、設備、伝統などの要素の効果は小さいとされている。

② 学校の評価

学校を評価することは、通常、教育の成果を全面的に在学期間中における学校での教育の結果に帰することになりがちである。しかし、成果の判定には、最小限入り口段階と出口段階の学力を比較衡量する必要がある。例えば、子どもの学力は義務教育に入る段階ですでに格差がついており、能力が高い子どもが数多く入学し、教育熱心な保護者が多い地域に位置する学校は、教師や学校が特段努力しなくても高い評価を得られやすい。

このような事情から、学校の評価は誤った学校の序列化、学校間の格差の拡大と固定化につながるおそれがある。したがって、仮に学校を評価する場合でも、それはあくまで教育内容や教育手法を改善する目的のためだけに活用すべきであり、評価結果が学校選択の判断材料とされたり、あるいは学校に対する予算や人員等の配分基準とされたり、はたまた教師の勤務評定の評価要素とされたりすることがないように、評価手法や結果の取り扱いには慎重を期す必要がある。

③ 教師の力量

教育の成果は教える側の力量に依存する。子どもが学ぼうとしないのは、授業がおもしろくないことに最大の原因がある。多くの子どもにとって勉強は楽しいことではないから、それを楽しいものにする努力が教師の側に求められる。子どもの些細な問題行動が学級崩壊にまで行きつくきっかけの多くは、授業がおもしろくないことにある。

これまで日本の教育力を支えるうえで大きな役割を果たしてきたのは、学校内で頻繁に行われる「授業研究」である。教師同士が協力して学び合いながら学校づくりを進める日本独自の仕組みは、海外からも高い評価を得ている日本の教育現場の知恵である。自らの授業をほかの教師に公開して、それを材料に授業の進め方についてフランクに意見を述べ合う機会を頻繁に設けることは、自らの足りないところを気づかせてくれるだけでなく、学校全体の教師の力量を高めるうえで極めて有効である。しかし近年、教師の多忙さが一層強まり、時間の制約から以前のように授業研究が活発に行われなくなったとの指摘もある。また、年長の教師が一方的に自らの経験に基づいて意見を述べるだけで終わる場合が増えて、その意義が十分生かされなくなっているとも言われている。

併せて大事なことは、社会全体が生涯学修社会化していく中で、教師としても自己研鑽や教師仲間での共同研修だけでなく、より一層自らの能力に磨きをかけ、変化の激しい時代に即応した教育を実践できるように、一定期間職場を離れて大学などで学びなおす機会を設

けることである。

教師に求められるのは、専門的な力量と併せて人格的な魅力である。学校生活の中核をなすのは、教師と生徒の一对一の関わり合いであり、教師自身が熱い気持ちを持って一人ひとりの子どもと向き合っているか否かが大事である。子どもの向上心は上から一方的に教え、押さえつけるやり方では育たない。教師には待つ力と褒める力が大切である。

教師の実力が一番問われるのは発問力である。ものごとを考えるためには、考えるための切口が必要である。問いを設定することは考える作業を促すことにつながる。知識伝達型の教育から主体的に学ぶ教育への転換が、めざす効果を発揮するか否かは、教師の発問力にかかっていると言ってもよい。

二 社会の変化と教育が果たすべき役割

1 明治維新以降の教育の評価

明治維新以降、欧米列強諸国による植民地支配の波がひたひたと押し寄せる中で、国の威信をかけて独立を保持するために、ときの政府が掲げた国家目標は、「富国強兵」をスローガンに一日も早く欧米列強に追いつくことだった。そのような中でとられた教育政策は、「和魂洋才」の名の下に優れた西洋の学問を積極的に導入してすべての国民にあまねく教育を施し、国民の力の底上げを図ることをめざして全国津々浦々まで教育体制を整備し、国自ら教育内容を定めてその指導、徹底を図ることだった。日本の近代化、高度経済成長を達成するうえで、日本の教育システムが果たした役割は大きい。

しかしそれは、手本とすべき先行モデルがあった高度経済成長期までのことであり、世界のトップ集団に追いついた瞬間、その効力は儼く消え、むしろ国の発展を阻害する要因となったことを直視する必要がある。世界が驚異の目で見ていた経済が脆くも失速し、30年の長きに及んでもいまだに低迷から抜け出せずに喘いでいることが、それを端的に物語っている。私たちがいまだに深刻な事態に直面しているか重く受け止め、この歴史的な危機ともいべき国難を克服するためには、国民が一丸となって何をなすべきか、真剣に考える必要がある。いつまでも過去の栄光に酔いしれて既成の枠組みに囚われている限り、再び躍進するパワーを内に秘めることはできない。これまで万事いい方向に作用してきたわが国の社会経済システムは、もはや時代遅れの遺物となったことを悟るべきである。キャッチアップの時代にはうまく機能したわが国の仕組みや決まりごとは、手本がなくなり、しかも目まぐるしく移り変わる技術革新と国際情勢の中で、自らが進むべき道は自ら切り開いていくしかない時代になった今や、全く通用しないものになったと言っても過言ではない。日本の教育システムは、もはや時代に適合しない失敗の産物となり果てたことを悟る必要がある。

私たちは今一度、新しい国づくりに燃えていた明治維新の先覚者の気概と行動力に思いを馳せ、決意を新たにして日本社会のシステム転換に取り組まなければ、この国の将来は危

ういことを覚悟する必要がある。謙虚に現状を直視し、技術革新と世界の動向を見据えたうえで、これからの時代に即したものに一からつくり変えるだけの気概を持って取り組むことを躊躇しているときではない。

2 バブル崩壊後の長期停滞と教育

① 長期停滞と教育

国民の学力の底上げを図ることを主眼とした教育だけではもはや変化の激しいこれからの時代に対応できなくなった。日本の高等教育には学ぶべきものは何もない、と海外から酷評されている現状を改めない限り、この国に未来はない。改めるべきは大学教育だけではない。算数ができない大学生に象徴されるように、高等学校以下の初等中等教育から根本的に手直ししない限り、この国の教育は再生できない状況にある。世界の大学ランキングにおける日本の大学の評価の低さは致命的である。技術立国以外に生き延びる道がないにもかかわらず、このままでは、それを支え、牽引する力となる人材が育たなくなるおそれがある。経済の長期停滞、財政の窮迫が続く中で、大局を見る目を失い、現状に汲々として縮小再生産を繰り返している限り、現在の地位を維持することさえ危うくなることは、火を見るよりも明らかである。

社会が工業社会から知識社会へと急速に変化しつつあり、しかも変化のスピードが一段と早まる中で、キャッチアップをめざした知識詰め込み型の教育を改め、未知の分野を切り開き、世界をリードするだけの力量がある人材を育成する教育へと大きく転換することができるか、そこにわが国の将来がかかっているといっても過言ではない。

② 日本人のイノベーション力の弱さと教育

日本人のイノベーション力の弱さのかなりの部分が教育に内在していることは間違いない。特にこれまでの教育が、小学校から大学に至るまで教師が教壇から多くの児童・生徒・学生を相手に既知の知見を一方向的に教え、生徒はそれをひたすらノートに書き取って覚えるという、受け身の講義形式で行われてきたことに原因がある、と指摘されている。そこには、教えられることに対して疑問を挟む余地や、違った角度からものごとを見たり、考えたりする余地はなかったし、それを求められることもなかった。そのため、そのような教育を受けて育った日本人には、教えられたことを記憶することは得意だが、自ら新しいことを考え出す力が弱いという傾向があることは否めない。

また、拔きこんでた能力を発揮する逸材を発掘し、その能力を開花させることよりも、国民の平均的な学力の向上を図ることを主眼としてきたわが国の教育システムの下では、長所を伸ばすことよりも欠点をなくすことに力点が置かれてきたことが影響していることも事実である。

加えて、日本社会は恵まれた条件で安定した就業が確保できる東証一部上場大企業や中央省庁などへの就職をめざして受験競争に明け暮れるという単線型の受験競争社会である

ことも、小学生のときから学習塾に通い、もっぱら試験でいい成績をとるためのテクニックの習得に励み、自然に親しむ中で豊かな心を育み、優れた文化や芸術に数多く接することを通じて豊かな感性や情操を磨くことが軽視されてきたことも、子どもの発想力や独創性を摘み取り、多彩な才能やイノベーション力を弱める結果につながっていることは否めない。

また、これまで日本社会で行われる評価が減点主義を主体としていたことが影響していることも無視できない。何か新しいことをやるには常に成功するか失敗するかわからないというリスクが伴う。しかし、減点主義では欠点がないことが高い評価につながるため、どうしても失敗を避ける方向になり、新しいことに挑戦しようという意欲が削がれがちである。

3 これからの社会において果たすべき教育の役割

① 知識社会における教育

「人」は資源小国日本が有する唯一ともいえる資源であり、資本である。工業社会を支える資本が機械設備であったとすれば、知識社会を支える資本は「人」である。

近年、人をコスト要因としてしか見ない日本企業は、人材育成＝教育を疎かにして産業構造の転換、高度化に失敗した。世界市場におけるわが国 IT 産業の凋落とソフトウェア産業の国際競争力のなさがそれを如実に物語っている。知識社会における成長・発展の基盤を欠いたままでは、停滞から衰退への道を辿るしかない。かつて日米半導体摩擦を引き起こし、アメリカを脅かすまでの存在となった IT 産業が、その後の時代の波に乗れず、まったく鳴かず飛ばずの状況に陥っていることは深刻である。なぜ GAFA（アメリカ）や BATH（中国）のようなスケールで市場を支配するプラットフォーム企業が日本では 1 社も生まれなのか、私たちはその原因を真剣に究明する必要がある。また、急速に進展するデジタル革命への対応を見ても、ハード面はすぐに対応できるのに、それを実際に生かすためのソフト開発と企業活動や役所の事務手続きなどへの適用が遅々として進まず、相変わらずアナログで対応している日本社会の実情は致命的である。なぜ日本人は目に見えない技術革新への対応が苦手なのか。そこを改めない限り、ますます世界から取り残されることは必至である。

規格大量生産型のものづくり主体の工業社会に適合した教育システム（平均的な学力の底上げをめざし、組織に融和的な協調型の人材を育成する）から、受注少量生産が主体で、サービスの質が問われる知識社会に適合した教育システム（個性を尊重し、その人が持っている感性や能力を最大限引き出す）へと変革する必要がある。また、文化、芸術（文芸、音楽、演劇、映画、美術、工芸、書道、華道、茶道、園芸、料理）などの創作活動やスポーツが、これまで以上に私たちの生活や産業及び社会に大きなインパクトを与える可能性があることを考えなければいけない。とりわけ AI がホワイトカラーの仕事の多くを奪うこれからの時代は、AI には対応しきれず、人でなければこなすことができない分野に活路を見いだすしかないと考えれば、型にはまった、パターン化された知識や技能だけでなく、そ

の人ならではの力量を発揮する力を磨く必要がある。初等中等教育までの読み・書き・計算に加えて、近年、高等教育においては、STEAM (Science、Technology、Engineering、Art、Mathematics：科学、技術、工学、芸術、数学) 教育の重要性が強調されているのも、その背景には急速な AI の進展がある。

これからは、早い段階からきらりと光る素質を発掘し、それを育てる（一芸に秀でた人材を育成する）環境や機会を充実することが必要である。すべての子どもが持っている素質を最大限活かすことができるように、学童期から才能を見出し、育て、花開かせることにわが国の教育システムを改め、国を挙げて全力を尽くす必要がある。少なくとも早い段階で子どもの能力を摘み取ってしまうような、子どもを型にはめ、上から押さえつける教育システムと教育手法は、絶対避けなければいけない。

② AI の進展と教育

現状では、倫理的な問題から人間の脳の構造や機能を科学的に解明することには限界がある。このため、AI があらゆる面で人間の能力を超えることは、現時点では考えられない。AI は意味や感情を読み解くことができず、数値化できない曖昧なことも読み取れない。

しかしすでに AI は、中程度の水準の大学の入試に合格する性能を備えている。これは、現在大卒者が行っている知的作業を伴う仕事の多くが AI に取って代わられることを意味しており、近い将来ホワイトカラーの仕事の半分が奪われると見込まれている。その兆候はすでに現れつつあり、現実のものとなる時代がすぐ目の前に迫っている。

AI による人の作業の代替がこれまでの製造機械による力仕事の代替と異なる点は、AI は仕事のプロセスを自動化するのが主で、AI の発達に伴って新しい仕事が生み出される可能性がほとんど見えてこないことである。また、先進国では人々の物的需要はほぼ満たされつつあり、規格大量生産型の製品の製造は開発途上国に移りつつある。このため、仕事から溢れた先進国の人々をどこで受け入れることができるのか、また、そこで得られる報酬は一定水準以上の文化的な生活を送れるだけのものになるのか、社会全体の富の大半が一部の資産家の手に握られ、極端な格差社会、いうなれば「一握りの王侯貴族と大多数の貧しい庶民」からなる産業革命以前の社会に逆戻りするのではないか、と懸念されている。

私たちは、そのような社会の到来に備えて、社会の仕組みをどのように再構築するのが適当か、今から対応策を真剣に検討する必要がある。そのような中で、教育についても、すべての人がその時代を幸せに生きて行けるようにするためには、どのような能力を身につければよいのか、そのための教育はどうあるべきか、真剣に考える必要がある。

AI が発達しても引き続き人間の手に委ねられる仕事は、AI が代替できないもの、すなわち、①意味を理解し、フレームに^{とら}われずに柔軟に発想し、自ら価値を生み出せるような知的な作業と、②人の手で行われなければ心が満たされず満足できないもの、例えば、芸術、文化やスポーツの領域に属することや、保育、教育、介護などに限られてくるものと考えられる。

③ 英語力の弱さと国際化の遅れ

日本の教育が世界に後れを取っている最大の弱点は、国際化の遅れである。日本語を母語とする日本人の語学力の低さ、わけても英会話力の低さが、日本と海外との間の大きな壁となって立ちはだかっている。それは、政治、経済はもとより学術、文化、芸術、研究開発などさまざまな分野で高度な知的レベルでの活発な人の交流を妨げており、情報の収集、発信の面でも大きなハンディキャップとなっている。

わが国の大学や研究機関は、日本語の壁に守られて、英語圏諸国の大学などに比べて人材の獲得や研究開発の面で国際的な競争にさらされることがない。このため、絶えず変化に対応して欠点や短所を改善しようというインセンティブが欠けていることは否定できない。また、海外からの渡航者にとっても、日本語は大きな障壁となっている。よほどの事情がない限り他の条件が同じなら、外国人が英語の通用する国を選択することは避けられない。このため、海外の研究者が自ら進んでわが国に渡来するケースは稀である。また、海外からの優秀な留学生が少なく、しかもそのほとんどがアジア諸国からの留学生である。日本のトップ大学は、国際指標の平均が低い。世界のトップ大学の 70.0 に対し、日本のトップ大学は 27.0 にとどまっている（2012～13 年）。

異文化や異国人が幅広く盛んに交じり合う中から新しい文化や技術が生まれる。閉ざされた同質社会からは新しいものは生まれにくい。多様性こそ社会を進歩させる原動力である。教育の分野を如何にして世界に開かれたものにしていくかが、これからの大きな課題である。

そのためには、研究者はもとより留学生にとっても、日本を魅力ある研究、教育の場にしていかなければいけない。もし日本が研究者や学生にとって魅力がある国なら、仮に日本語の壁があったとしても、多くの外国人が日本で学び、研究することをめざして来日するはずである。日本を魅力ある国にするには、日本で学び、研究したことが国際的な価値を生み、国際的に評価されるものでなければいけない。そういう意味で、国が重点的に進めた筑波研究学園都市に、それをめざして進出した海外からの研究機関が一例もないことを深刻に受け止める必要がある。政府も、「スーパーグローバル大学創生事業」を始めるなど、外国人研究者や留学生の増員に向けて意欲的な目標を立てている。しかし、日本語の壁と財政制約を克服して日本を魅力ある研究・教育国にできなければ、目標を達成することは容易なことではない。そのハードルは相当高いと言わざるをえない。

もう一点大事なことは、大学の国際化の必要性を日本人自身が実感するようになるか否かである。いくら政府が強調しても、日本人自身がその必要性を実感しなければ、大学の国際化は思うようには進展しない。なぜなら、政府の力で現場を動かすには限界があるからである。

④ 懸念される子どもの学力

小・中学生の学力は国際的にみて成績は上位にあるが、総じて学習意欲が低く、特に理数

系に関心を示す子どもの割合が少ない。表現力、応用問題解答力、判断力など考える力が不足しており、学年が進行するにつれて学校生活に満足を示す子どもの割合や授業理解度が低下する傾向がある。また、近年、学力が低い子どもの割合が増加しているほか、とりわけ読解力（情報を多面的・多角的に吟味し、見定めていくこと、情報と自分の知識などを結びつけたりして考えをまとめていくこと）の低下が懸念されている。

高校生や大学生の学力を国際的に比較する調査結果は存在しない。しかし、日本の高等学校や大学の現状と、日本の高校生や大学生が諸外国の高校生や大学生に比べて圧倒的に勉学に励む時間が短いことを考えると、その学力は、小・中学生の学力よりもさらに懸念される状況にあることはほぼ間違いないと思われる。

読解力の低下はスマートフォンなどの普及に伴い短文での意思疎通が増えて、長文をじっくり読みこなす機会が減っていることが影響していると考えられる。しかも欧米ではインターネットを通じて学校の宿題をしたり、授業の関連資料を見つけるなどインターネットを勉強のために利用している子どもが多いのに対し、日本ではもっぱらネットでチャットをしたり、ゲームで遊んだり、ニュースを読むために利用しており、勉強のために IT を利用している子どもの割合は OECD 加盟国中最下位という状況である。

また、日本の場合、読書においても受け身の読書体験にとどまっており、著者の考えや情報を読み解きながら自分の考えを形成していくという能動的な読書になっていないと言われている。教科書の文章を読み解けない子どもが大勢いるとの調査結果もある。語彙の量と質の違いが学力差に大きく影響することが明らかになっていることから、子どもの読解力を高めることが重要である。

このほかインターネットの普及が学力全体を低下させ、子ども同士の交遊関係や生活体験を変化させていることも深刻に受け止める必要がある。昔に比べて子どもが自然体験や生活体験など、学びを支える体験を仲間同士で行う機会が減少しており、人やものに関わる力が低下している。

なお、全国学力・学習状況調査の結果、かつてみられた大都市と農村・へき地などの間の地域差には大きな差がみられなくなり、学校間のばらつきも小さくなったことが明らかになった。ただし、就学援助を受けている児童・生徒の割合が大きい学校の方が、その割合が小さい学校よりも平均正答率が低く、世帯収入が低いほど子どもの正答率が低くなる傾向がみられる。

子どもの心を豊かにして人間性を育む情操教育が不足している。知識偏重の詰め込み教育が批判されているが、教科のボリュームを減らすことで実現しようとして、その答えを「ゆとり教育」に求めたことが間違いだった。これまでに比べ、一段と自ら考える力の涵養が求められる知識社会において、すぐれた発想や決断を支える力になるのは、その人の知性や感性（センス）である。そのレベルは、幼いころから日常生活の中でどれだけ自然と触れ合いながら豊かな体験をし、音楽や舞踊、演劇、絵画、彫刻、建築などの優れた作品と出合

い、感性を高めることができるかにかかっている。近年、リベラルアーツの重要性が再認識されつつある背景には、このような社会の変化がある。家庭や学校で自然体験活動や優れた文化、芸術に触れる機会をできるだけ数多くつくること、今後ますます重要になってくる。

学習塾に通っている子どもが増えており、そのこともあって日本の子どもは自宅で学習する時間が少なく、自ら進んで学びに向かおうとする学習習慣が身につけていない場合が多い。そもそも勉強を楽しいと感じる子どもは少ないし、本来、勉強は子どもにとって退屈で苦痛な作業である。学校での授業を実りあるものにするとともに、学習習慣を身につけさせるためには、自宅での予習と復習が必須となるように、予習の仕方や宿題の出し方を工夫、改善することが重要である。少なくとも義務教育の間は、学校で習う教科は学校の授業だけで十分学力が身につくようにする必要がある。学習塾が子どもに教えることは、テストでいかにいい点数を取るかというテクニックであり、それは教育に求められることの一部に偏っている。学習塾に通わなければ成績が上がらない現状は、義務教育のあり方からみて問題である。それは、必要以上に親の教育費負担を重くしているだけでなく、点数だけで表される子どもの学力格差を拡大することにもつながっている。

三 教育をめぐる課題

1 新学習指導要領の制定に伴い求められる教師の力量

今年度から 3 年かけて小学校、中学校及び高等学校の学習指導要領が順次改訂されることになっている。その理念は、「主体的、対話的で深い学び」をめざすことにあるとされ、長年教育界が求めてきた知識詰め込み型教育からの転換を図ることを主眼としており、個性を重視しつつ、目の前のニーズにとらわれずに教育それ自体の質の高度化をめざそうとするものである。新学習指導要領については教育界から歓迎する声が上がっており、批判的な意見はほとんど聞かれない。あとは、それが学校現場でどのように実践され、どこまで実効を上げることができるということである。

一方、今回の改訂では道徳、英語、プログラミングが新たに導入され、あるいは強化されることになっているが、これについては批判的な意見が少なくない。少なくとも小学生の段階では、限られた授業時間の中にあまり多くのものを詰め込みすぎないようにするべきである。むしろ、国語、算数、理科、社会の 4 教科と音楽、図工、体育にそれぞれゆとりをもってじっくり取り組み、基礎学力をしっかりと身につけさせ、情操を豊かにし、体力をつけることに力を入れることが、次代を担う子どもの育成にとって最も重要なことを再確認する必要がある。

併せて、かつては最低基準であると同時に最高基準でもあった学習指導要領が最低基準と改められたことに伴い、教育内容の決定における教育現場の自由度が高まったことは重要である。これを受けて、それを現実の教育に積極的に生かすためには、個々の教師が教育内容に一段と創意工夫を凝らすことが求められるようになったからである。教

育の基本は教師と生徒の間の一対一の人間関係の中で営まれる真剣勝負である。教育を全面的に IT に委ねることはできない。そういう意味で、何から何まで国（文部科学省）が細かく指図することは避けなければならない。第一線の教育現場で学校や教師ができる限り創意工夫しながら児童・生徒と向き合うことが望まれる。

問題は、「主体的、対話的で深い学び」に至る教育が実際に成果を上げることができるか否かが、一人ひとりの教師の力量に委ねられていることである。学習指導要領の改訂がめざす成果を上げるためには、これまで知識詰め込み型の教育を行ってきた教師が研修を通じて新しい教育手法をマスターするとともに、併せて、現場で実際に教師がそれを実行できるだけの条件と仕組みを行政がどこまでお膳立てできるかにかかっている。特にこれまで教師が教壇から一方通行で知識を伝達してきた教育手法を、子どもたちがグループ単位でお互いに質問し合いながら、自分たちで考えて答えを見出していく過程を教師がサポートする手法へと変換する必要に迫られる中で、これまで以上の成果を出そうとすると、落ちこぼれを出さないようにしながら、すべての子どもが積極的に授業に参画するように仕向ける必要がある。そのためには、導く側の教師に子どもたちの知的好奇心や知の有用性に対する期待を引き出すだけの高度な技量が求められる。しかし、日本の教師の多忙さは欧米諸国の比ではなく、日本の教員の勤務時間は OECD 加盟国中最も長く、多くの教師が長時間労働を強いられている状況では、教師自身の自己努力だけで新しい教育手法を習得することは難しい。せっかく掲げた立派な理念も、それを実現するのに必要な予算措置と人員配置によって教師に研修の機会が与えられなければ、そのつけは現場に押しつけられて、みるべき成果を上げられないままに終わってしまうおそれがある。

2 教育格差とエリート教育の是非

① 個人の能力差と学校教育の役割

人は生まれつき能力に差があることは受け容れるしかない。また、能力によって就く仕事や得られる所得に差が出ることは避けられない。それを否定することは、社会の進歩、発展を阻害し、人々が豊かになり、幸せな人生を歩む道を阻むことにつながる。生まれつき記憶力がよい子や計算が得意な子もいれば、そうでない子もいる。勉強は苦手だがスポーツや絵画、音楽には目を見張る才能を発揮する子もいる。人の能力は遺伝で親から引き継がれる面があることは事実である。

教育に求められることは、一人ひとりの子どもが持っている能力を引き出し、それを最大限開花できるように導くことである。間違っても、ある人が持って生まれた才能の芽を摘み取り、成長を抑え、葬り去るようなことがあってはならない。子どもの能力を引き出すことができなければ、その子の人生を潰してしまうことにもなりかねない。「人」がすべてともいべき知識社会を迎える中で、一人ひとりの子どもの能力が目一杯花開かないとすれば、それは社会にとっても大きな損失である。そういう意味で、すべての子どもを画一的に扱う

悪平等は排除しなければならない。特に感性の豊かさに基づく才能（音楽や絵画など）は、急速に子どもの脳が発達する幼少期から磨きをかけることが望ましい。例えば絶対音感、遅くても7歳までに体得しなければ終生身につかないと言われている。

受験が教育の中心に位置する日本では、テストの採点結果のみが高く評価され、欧米社会のような本人の持って生まれた高い知性、想像力、独創性、洞察力、芸術性などの才能や資質を積極的に伸ばし、受け入れようという認識や社会の環境が整っていない。天賦の才能を正当に評価しようとし、ない社会の風潮は、特異で高度な資質を備えたギフテッド（天賦の才能を有する人）を妬み、排除しようとする傾向すらある。日本では飛び級が広く認められていない背景にはこのような事情があると思われる。しかし、飛び級を認めることによって大きな成果が得られるのであれば、本人はもとより社会にとっても望ましいことである。的確な審査体制が用意されることを前提に、その採用を検討すべきである。

ところで、人の能力は、そのまま放っておいたのでは決して花開くことがない。また、人がどのような分野で才能を発揮するかは、遺伝子だけで決まるわけではない。遺伝子がその人の能力に及ぼす影響は25%程度だと言われている。人の能力の多くは、後天的に身につくものである。また、子どもの潜在能力が花開くには、豊富な知識や経験が必要とする分野も多い。このため、いくら人並み外れた天賦の才能を持っていても、本人が気づかず、それを伸ばそうとして切磋琢磨しなければ、宝の持ち腐れに終わってしまう可能性が大きい。家族をはじめ周りの人間が子どもの才能にいち早く気づき、本人にやる気を起こさせ、適切な指導を行うことが重要である。「天才の影に師あり」と言われる由縁である。そういう意味では、英才教育は早ければ早いほど望ましいと言えるかもしれない。しかし、一人ひとりの子どもがどのような能力を持っているかは、外部からは簡単にはわからない。また、あまりにも早い段階で子どもの進路を決めることは、その子が持っている本当の能力を見誤り、潰してしまうことにもなりかねない。

さらに、いくら一芸に秀でた人でも、社会人としてまっとうな生活を営むためには、社会人に必要とされる一定水準以上の知識や技能を身につける必要がある。そうだとすると、子どもが持っている能力を見極め、その後の指導に誤りがないようにするためには、できる限り長期間、幅広い分野の教育を受ける機会をすべての子どもに平等に与える必要がある。少なくとも義務教育である小・中学校の段階から、学校教育自体が英才教育にシフトすることは適当ではない。義務教育の段階では、すべての子どもがその能力を開花させる可能性を持ち続けられるように、また、実社会に出てから社会人としてまともに生きていくことができるように、①生活するうえで必要とされる基礎的な知識や技能を身につけるとともに、②将来その能力を発揮するための土台となる思考力、判断力、表現力を習得することに全力を挙げるべきである。

これからの社会の変化の動向を考えれば、いくら悪平等を排して一人ひとりがその能力を発揮できるようにする教育が必要だと言っても、義務教育の段階においてはできる限り

機会の平等が確保されるように配慮すべきであり、格差を助長するような仕組みや措置を持ち込むことは極力避けるべきである。義務教育段階での英才教育は、仮に行うとしても、公教育の場ではなく、個人的な指導や私塾を通じて行うべきであり、学校はその妨げになるようなことはしないという消極的な役割にとどまることが適当である。

一方、不幸にも心身に障害やハンディキャップを背負って生まれ、不遇な境遇の下で育ったために能力が劣っている人や、あるいは能力を十分発揮できない人には、社会が温かく見守り、支援の手を差し伸べる必要がある。日本では国民の間に平等志向が強く、子どもの能力差を容認し、それを助長するような措置、例えば習熟度別学級編成や飛び級を否定する傾向がある。しかし、習熟度別学級編成や補習授業を通じて学業の習得が遅れている子どもに手厚い教育を施せば、それによって個人間の学力格差が是正され、本人のやる気が喚起されて幸福感が高まるだけでなく、その子の将来の可能性が開けることは社会全体としても負担の軽減につながるものと考えられる。

問題は、個人の能力差がその人限りで終わらず、親の文化的素養や経済力が「家族を単位とする生活」を通じて子どもの人格形成や学力の獲得に大きな影響を与えることになり、良かれ悪しかれ子や孫に次々と引き継がれ、格差が個人のレベルを超えて社会的階層を形成し、固定化されていくことである。加えて、親から子への資産の相続は、社会的な格差を拡大する最大の要因となる。このような事情から、教育の力だけで格差を是正することはできない。格差を教育の分野だけで論じていたのでは根本的な解決につながらない。教育を通じた「貧困の連鎖」を断ち切るためには、その背景にある貧富の格差そのものに切り込む必要がある。

② 子育てにおける家庭の役割

子どもの人格は3歳までの育てられ方によってその基本が形成されること、しかも3歳までの育児はもっぱら両親によって担われていること、そして、その後の就学前教育や初等中等教育においても、保護者の文化的素養や家庭の経済力が子どもの学力の獲得に大きな影響を与えていることを考えると、子どもの教育において家庭が果たしている役割は極めて大きい。特に認知能力を支える非認知能力は、日常生活におけるわが子への愛情の注ぎ方や気配り、あるいは作法の躰などわが子に対する全人格的な親の接し方を通じて形成されていくものであるから、そこに難点があったり、足りないところがあれば、子どもの心に歪みが生じ、他の人とともに付き合うこともできなくなって、自己嫌悪に陥ったり、逆に他の人を不必要に排斥するなどの問題行動をとりがちになる。その結果、勉学にも身が入らず、成績も不振をかこち、不遇な生活状態から抜け出すことさえままならない状態になりかねない。

しかし、育児や子どもの育成に問題がある親に対して改めて育児や子育ての仕方を指導することは容易ではない。なぜなら、そのような親の多くはぎりぎりの生活を強いられている

る場合が多く、あるいは家庭が破綻しているような場合には、たとえ指導・訓練を受ける機会が設けられても、それに参加することさえ難しいと考えられるからである。

しかし、だからと言って学校教育が何もしないで傍観していてよいということではない。問題行動を起こしがちな子どもの存在にいち早く気づき、自らの感情を制御できない状態にある子どもを救出してあげる必要がある。

③ エリート教育の是非

日本では、これまでエリート教育については議論すること自体封印されてきた感がある。しかし、改めてその是非と進め方について検討することが必要ではないかと思われる。

これまで日本の教育システムは、国民の平均的な学力の向上をめざすことに重点がおかれてきた。旧帝大ナンバースクールはさまざまな面で事実上優遇されていたが、正面からエリートを育成する政策はとられなかった。ただ、旧制中学校、旧制高等学校、大学予科への入学は、飛び入学が認められていた。

戦後は GHQ の指導もあり、高等学校以下の学校では飛び級及び飛び入学は平等主義の観点から認められないことになった。なお、大学は飛び入学が認められているが、現在行われているのは、千葉大学（41 人）、名城大学（20 人）、会津大学（1 人）だけである。

教育における平等の確保については、教育全般について一律に論じるのではなく、幼児教育、義務教育、中等教育、高等教育の段階ごとにどうあるべきかを考えることが必要である。またその際には、公教育と私教育、学校教育と学校外教育など、教育の実施主体ごとにそのあり方を検討する必要がある。

3 年齢主義・課程主義と履修主義・習得主義

「年齢主義」と「課程主義」は、学校において学習者をどの学年に所属させるか（進級させるか）、どのレベルのカリキュラムを与えるか、入学志願者の入学を許可するか、を決定する際に判断基準となる考え方を指す。

「年齢主義」では、学習者は年齢によって決まった学年に所属する。このため、基本的に同一学年には同じ年齢の学習者だけが在籍し、同じ学年でも学習者間の学力は大きく異なる。休学期間があっても、復学時は「年齢相当学年」に復帰する。途中で成績が低下しても原級留置は行われず、年を追うごとに進級する。成績が良好な学習者に対しても飛び級は行われず、1 学年ずつ進級する。年齢主義の義務教育制度では、義務教育終了年齢の時点でどの学校のどの学年に所属していても義務教育期間が終了する。

一方、「課程主義」では、学習者の学習段階によって決まった学年に所属する。このため、基本的に同一学年に年齢が異なる学習者が所属するが、同じ学年の学習者間の学力は年齢主義の場合ほどには異なる。休学期間があった場合には、復学時に以前在籍していた学年に戻る。成績が低下したときは原級留置が行われ、同じ学年を再度履修する。成績が良好な学習者に対して飛び級をさせる場合もある。課程主義の義務教育制度では、定められた課

程を修了していなければ、何歳になっても義務教育期間が継続する。

次に、「履修主義」は授業に出席していれば実際に学力が身に付いたか否かを問わずに進級または単位取得をさせる考え方のことで、年齢主義と類似した考え方であり、「習得主義」は実際に学力が身に付かなければ次の課程に進めない考え方であり、課程主義と類似した考え方である。

幼稚園、保育所、認定こども園は法制度上も実態も年齢主義で運用されている。

小・中学校は、学校教育法施行規則で各学年の課程の修了又は卒業を認めるに当たっては、児童・生徒の平素の成績を評価して、これを定めなければならないとされており、法律上は課程主義をとっている。しかし、ここでいう平素の成績は試験の成績ではなく、日常の授業での成績や出席日数なども含めたものとされており、極端な場合には出席日数ゼロでも進級・卒業させているため、実際には小・中学校では年齢主義が取られていると言ってよい。このため、複式学級を除けば、ある学年に所属する児童・生徒はほとんどが同一年齢である。

高等学校・高等専門学校及び大学は単位取得が進級・卒業の必要条件となるため、取得単位数が基準に達しない場合には進級・卒業できず、基本的に課程主義、習得主義を取っている。しかし、その場合も、成績の判定基準に出席日数などが加味されている場合が多く、しかもその判定が甘いため、実際の運営は多分に履修主義的に行われている。

授業に付いていけない学習者は学年が進むほど増える傾向があり、通常、授業内容を理解しないまま進級すれば、ますます理解できなくなることが多くなることは避けられない。このため、年齢主義をとっている義務教育においては、いわゆる落ちこぼれをなくすためには、習熟度別学級編成や補習の充実を通じて学力が低い児童・生徒の学力の向上をめざす必要がある。また、日本の現状ではそれ以外に方法がないように思われる。例えばフランスのように、一定水準に到達できない児童・生徒については、原級留置とすることもやむをえないとの声もあるが、フランスでも一定年齢に達すれば最終的には成績いかににかかわらず卒業させることにしており、日本でいきなり同様の制度を導入することには国民の理解が得られないと思われる。なお、習熟度別学級編成や補習によって効果が上げられない場合には、成績不振者を見捨てることになることを肝に銘じて、その充実に取り組む必要がある。

また、不登校を経験した児童・生徒が復学する場合には、休学期間が長期にわたる場合でも復学時には年齢相当学年に復帰することになるため、児童・生徒によってはかえって復学しにくくなり、復学しても授業についていけず再び不登校に陥ることもある。そのような場合に受け皿となるのは、現状では民間の塾やフリースクールしかなく、開設時間や授業料を考えると万全とは言えない状況である。不登校に陥る児童・生徒を未然に防ぐことに全力を挙げるとともに、不幸にして不登校に至った児童・生徒には、一日も早くそこから抜け出せるように専門家のカウンセリングを受けさせるなど、八方手を尽くす以外に術がないとも言える。

高等学校、高等専門学校及び大学は、前述したように法制上は課程主義、習得主義をとつ

ているにもかかわらず、実際には履修主義が広汎に定着しており、単位を修得したことを確認する成績審査が教育現場でどこまで厳密に行われているのか、はなはだ疑わしい状況である。極端な場合、最低基準の出席日数の確認さえ確実に行われていない可能性がある。多くの高等学校や大学において課程主義、習得主義が形骸化している現状を深刻に受け止め、所定の目標水準を満たす学力を習得したことを確認する作業が正しく行われていることを客観的に担保し、保証する仕組みを構築する必要がある。

4 相対評価と絶対評価

学力評価の手法には相対評価と絶対評価がある。「相対評価」は、ある集団を基準にして、その集団内における得点分布に照らしてある人の得点を評価する、すなわちほかの人との比較によって成績を評価する方法であり、「絶対評価」は、ある目標に対して何点取れば目標を達成したとみなすかという基準を設定し、それに基づいて成績を評価する方法である。

「相対評価」はどの集団に属するかによって評価が異なり、またいくら本人が頑張っても、ほかの人も同じように頑張れば集団内での位置が変わらず、努力の結果が成績に反映されない。このため、子どもの学習意欲を高めるうえで難点があるほか、必要以上に競争心を煽ることになりやすいとされている。一方、「絶対評価」は所属する集団に依存することなく、一人ひとりの成績を個別に評価することができるため、子どもの学力をほかの人の影響を受けずに客観的に評価することができ、本人の納得が得られやすく、学習の指針ともなりやすい。しかし、何を目標とし、どの水準に達すれば目標を達成したと判定するかという達成基準の設定が難しく、目標と基準の設定如何によってはそれが恣意的になる可能性がある。特に具体的な数値で目標を示すことができない場合には、必ずしも評価が客観的で公平・公正なものにならないおそれがある。

これまでわが国では学力の評価は相対評価を主体に行われていたが、今世紀に入り子どもの個性が重視される傾向が強くなったことと軌を一にして、文部科学省は、児童・生徒が学習指導要領に示す基礎的・基本的な内容を確実に習得したかどうかの評価を一層徹底するため、学力の評価においても目標に準拠した絶対評価を主体とすることに方針を転換した。

文部科学省の学力評価に対する方針転換については、これまで目立った異論はみられない。しかし、学力の中には目に見えず、数値でその水準を示すことができない「関心・意欲・態度」などの非認知能力も含まれており、その目標達成状況は、たとえ評価方法を相対評価から絶対評価に変更したとしても、それで俄かに評価手法が改まるものでもない。そこには評価者である教師の主観、とりわけ児童・生徒に対する個人的な感情が混じることは避けられない。もとより子どもが学校生活を通じて心身共に健全に育っていくうえで、一人ひとりの子どもに対して教師がどのように接するかということが極めて重要であり、それは評価以前の問題である。教師も人の子であるから、どうしても感情が混じることは避けがたいとはいえ、教師の子どもに対する心の持ち方や態度が、その子どもの人生を左右する一つの要

因になることを心にとめて、極力^{えこひいき}依怙鬻賈や差別、無視、排除などに走ることがないように努め、常にすべての子どもをできる限り公平に扱う必要がある。

そういう意味で、入試における内申書を再考する必要がある。内申書にどのように書かれるかがその子のその後の人生を決めかねない。内申書の書きぶりがその子の能力を潰す可能性すらある。内申書の記述内容の客観性を担保する手法はない。教師の児童・生徒に対する感情や、児童・生徒との^{あいしやう}相性などが記述内容に混じることは排除できない。

5 ゆとり教育と総合的な学習の時間

学校教育への週休2日制の導入を機に「ゆとり教育」へと舵を切った文部科学省の方針は、そのとき起こった学力低下を懸念する圧倒的な国民の声に押されて、推進の旗を降ろさざるをえなかった。しかし、ゆとりがある教育は本来望ましいものであり、そのこと自体否定されるべきものではない。問題は、その進め方にあったと考えるべきである。

週休2日制の実施に伴う授業時間数の減少を、教科の分量を減らすことで辻褄合わせをするために、その大義名分として、それまで批判が強かった詰め込み教育の改善を持ち出したことがまずかった。そもそも詰め込み教育をゆとり教育に改めれば、子どもの学習意欲が高まると考えるのは根拠のない話である。

本来、ゆとりがある教育をしようとするなら、むしろ授業時間数を増やして、それこそ余裕を持って教える必要があるのに、授業時間を減らすことがどうして「ゆとり」につながるのか理解に苦しむ。また、急速に技術革新が進み、知識社会へと移行する中で、ますます学ぶべきことが増えているにもかかわらず、教える分量を減らしてまで「ゆとり」を生み出す必要があるのか。これでは、多くの国民が子どもの学力の低下を懸念するのは当然である。

しかもその結果、子どもの教育に熱心な親は公立を避けて私学を選好するようになり、義務教育段階から公私間の学校間格差を助長するという副作用まで生じさせることになったことは重大である。

ゆとり教育と密接な関連があるものに、2000年から導入された「総合的な学習の時間」がある。これは、社会の変化を踏まえ、子どもに自ら学び、自ら考える力などを身につけさせることをめざして、「生きる力」を育成するために、教科の枠を超えて教科横断的・総合的な学習を、体験学習や問題解決型学習を通じて実施しようとするものである。総合的な学習の時間には、予め文部科学省が認可した教科書や教材がなく、それらはすべて学校ごとに教師が自ら作成するものとされている。このため、導入当初は学校現場で戸惑いや混乱が見られたが、導入後20年が経過し、今ではすっかり定着し、落ち着きを取り戻しているように見受けられる。

なお、関係者の間にはその成果や効果を高く評価する者が多い反面、総合的な学習の時間には既存の教科のような学力の向上を担保する体系だった知識のまとまりがなく、既存の教科の時間を削減して設けられたため、子どもの学力の低下につながっているという声も根強い。また、基礎的な知識が十分でない段階で導入してもその効果は小さいという声も少

なくない。総合的な学習の時間がめざす成果を上げるためには、絶えずマンネリに陥ることを排除しながら、引き続き教育現場で教師と学校が、社会の変化や地域の実情に即してさまざまな試行錯誤を続けることが望まれる。

6 問題行動の多発

2018年に発生した小・中・高校生の暴力行為は72,940件で、その95.5%は学校の管理下で起こっている。近年、小学校での発生件数の増加が著しく、20年前の21.4倍、10年前の5.6倍、5年前の3.4倍と急増しており、発生件数総数の約半分を占めるに至った。一方、中学校や高等学校では大きな変化がなく、むしろ10年前、5年前に比べて減少している。児童・生徒千人当たりの発生件数を見ても、小学校(5.7件/千人)は中学校(8.9件/千人)に近づいている。学年別では学年が進むにつれて発生件数が増え、中1(12,291人)をピークにその後は減少する。加害児童・生徒に対する学校の措置件数は5,869件で、その88.9%を高等学校(5,216件)が占め、主な措置内容は自宅謹慎(2,744件)、停学(1,494件)である。

2018年に認知され、発見されたいじめは543,933件で、その78.3%は小学校で起こっている。いじめは平成に入って増加の一途をたどっており、特にこの5年間で急増して3倍増(182,803件 → 543,933件)となった。かつては中学校でのいじめが多かったが、ここ10年は小学校でのいじめの増加が著しく、いじめ件数全体の8割(425,844件)を占めるに至っている。また、児童・生徒千人当たりの認知・発生件数でも、10年前までは中学校の方が小学校を上回っていたが、5年前に逆転し、2018年には小学校(66.0件/千人)が中学校(29.8件/千人)の2倍を超えた。学年別にみると小学校の低学年ほど高く、学年が進むにつれて減少し、高等学校になると急激に少なくなる。いじめ発見のきっかけは教師の手によるものが3分の2を占め、いじめられた児童・生徒からの相談は学級担任が8割を引き受けている。ただ、児童・生徒が誰にも相談しなかったケースも5.6%(30,293件)あることに留意する必要がある。いじめの態様としては、「冷やかす、からかう、悪口を言う、脅かす」が6割強(341,270件)を占め、次いで「軽くぶつかる、叩く、蹴る」(116,311件)となっている。いじめる側の児童・生徒に対する対応としては、保護者への報告と謝罪の指導が大半(88.2%)を占めている。一方、いじめられた側の児童・生徒に対して取られた対応は、家庭訪問、身の安全の確保、カウンセリングなどであるが、その件数は合わせて116,424件で、認知・発生件数の2割程度にとどまっている。

不登校による小・中学校の長期欠席者数は、この20年間おおむね2万人程度で推移してきたが、近年その数が急激に増え、2018年には164,528人(全児童生徒数の1.7%)(小学校44,841人(0.7%)、中学校119,607人(3.6%))となった。このうち90日以上に及ぶ長期欠席者数は95,635人に及んでいる。学年別では学年が進むにつれて不登校による長期欠席児童・生徒数が増え、小1では2,296人に対し、中3では45,213人である。不登校にな

る要因は、小学校では家庭が半数以上を占めているが、中学校になると学校が4分の3（友人関係が約4割、学業不振が約3割）を占めている。一方、高等学校は、この10年間のデータしかないが、不登校による長期欠席者数に大きな変動は見られない。また、学年が進むにつれて数が減り、不登校になる要因も家庭の事情が占める割合は15%程度である。

このように児童・生徒の暴力行為や非行、いじめなどの問題行動が一向に減らないばかりか、近年その低年齢化が進んでいる。低年齢化が進行している原因がどこにあるのか、報告結果だけでは不明であるが、いずれにしても、政府の対策が手ぬるい現状は憂慮すべき事態である。

子どもの問題行動は、必ずどこかにその原因となる芽が存在しており、起こるべくして起こると言ってもよい。そのため、子どもの問題行動は、それが具体的な行動として表に現れる前に、できる限り早い段階でその兆候に気づき、問題を内面に抱えている子どもに救いの手を差し伸べることが大事である。

問題を起こす子どもは、乳幼児期からの家庭での育てられ方に難点があり、心のうちに傷を負っていることが問題行動に走らせる原因になっている。学校生活にうまく適応できない子どもを、頭から問題視する教師の目線や態度に子どもは敏感に反応する。子どもを依怙^{えこひいき}最^き、あるいは問題児だと決めつけてレッテルを張り、排除しようとするような態度に出ることは、絶対に慎まなければいけない。子どもがキレたり、引き籠^{こも}ったりするのは、自分の気持ちをきちんと伝えることができないからだ^だと受け止め、普段から子どもの言動や仲間の動きをつぶさに観察し、そのような兆候が見えた場合には、じっくり話を聞いてあげる機会をつくり、親とも連携しながら、子どもが心の闇を解き放つことができるように、子どもに寄り添いながら時間をかけて導いていくことが大事である。

また、普段の学校生活において、簡単なルールを守ることが徹底するとともに、整理整頓に心掛け、花と緑で学校を包むなど、すがすがしい空気の中で落ち着いて勉学に励むことができる雰囲気をつくりだすことが重要である。併せて、生物の飼育などを通じて豊かな情操を育む機会を設け、常日ごろから他者への思いやりや相手の身になって考えることの大切さを繰り返し教え、学校の中に規律と和やかさに満ちた空間をつくることに力を尽くす必要がある。その学校の持ち味は、玄関に一步足を踏み入れたときの「空気」ですべてがわかるとさえ言われている。

また、子どもの些細な問題行動が学級崩壊にまで行きつくきっかけの多くは、授業がおもしろくないことにあるとされている。学校がその本務である学びにおいて子どもの心をとらえることに全力で取り組むことが、個々の教師に求められている。

さらに最悪の事態に至ることを未然に防ぎ、問題行動を起こす子どもを正しい道に導くためには、問題行動は絶対許さないという強いメッセージを教師が一丸となって発信するとともに、学校の内部だけで解決できない場合には警察の手を借りることも辞さないという毅然とした態度をあらかじめ明確にしておくことが重要である。しかもそれは、児童・生徒に対してだけでなく、保護者や地域住民にも普段からしっかり伝え、学校の姿勢と対応方

法に対して理解を得、いざというときには協力してもらえる関係を築いておくことが大事である。

7 開かれた学校

荒れた学校、学級崩壊が頻発する学校、不登校が多発する学校、学力低下に苦しむ学校では、間違いなく教師と保護者の相互不信が根底に横たわっている。教育は次世代を担う子どもに対する社会の責任であり、大人の責任である。この責任を教師と保護者が共有しない限り相互の信頼関係を築くことはできない。特に保護者や地域住民が教師を信頼していないことが、「モンスターペアレント」が出現する背景にある。

教師や学校に対する保護者や地域住民の信頼を得るには、常日頃から学校を保護者や地域社会に開放して、保護者や地域住民が学校運営に参画する機会を数多く設け、両者の間の意思の疎通が円滑に行われる環境をつくっておくことが何よりも重要である。文部科学省は、開かれた学校づくりをめざして「学校運営協議会」制度を設け、「地域学校協働本部」の設置を進めるなどの手を打っている。

しかし、ひとたび社会的にクローズアップされるような問題事案が発生すると、マスコミや評論家はなぜ学校や教師はもっと生徒と向き合い、寄り添わないのかと批判し、学校バッシングが起こる。このため、教育委員会をはじめ、校長、教頭、教師など学校関係者には、できる限り事を身内だけで進めようという意識が働き、外部の目や声を避け、排除しがちである。わけても警察に頼ることなど論外だという発想になってしまう。

学校関係者が閉鎖的になりがちなのは、学校内で起こった問題はすべて学校の責任だとして、学校に批判の目が向けられることを回避したいと考えるからである。しかし、たとえば事案の発生は学校内で起こったとしても、ほとんどの場合、すべての原因は学校だけにあるとは言えない。また、教育にできることにはおのずから限界がある。教育の力だけですべての問題を解決できないのであれば、法の力を借りることを躊躇うことは無責任だとも言える。

大事なことは、学校運営協議会などの場を通じて年に数回形式的に意見交換するだけでなく、普段から家庭や地域社会とオープンに意見交換を行い、学校及び地域社会におけるさまざまな活動を、学校と地域の人々が共同で行う場や機会を数多く設けることである。それを通じて「学校は家庭や地域社会とともに創っていくものだ」という意識を、学校関係者だけでなく、保護者や地域の人々と共有することができるようにすることが重要である。

しかし、「言うは易く行うは難し」である。保護者や地域住民は時間に余裕がある人ばかりではない。このため、実際に活動に参加する人は各種団体の役員が主で、参加者が固定されることは避けられない。また、学校も校長をはじめ教職員も多忙で、熱心に取り組めば取り組むほど負担が増すばかりである。さらに学校現場に任されている裁量の幅は限られている。このため、開かれた学校はどうしても形式的なものになりがちで、形骸化しやすい。

しかし、それでも学校が常に保護者や地域住民に広く開かれているとの姿勢をとりながら、積極的に IT などを活用して情報を発信し続けることが重要である。そのような地道な努力の積み重ねが人々の心に届き、学校運営に対する共感を呼び、教師と一体となって問題に対処し、児童・生徒と学校を望ましい方向へと導いていこうという機運を盛り立てることにつながるものと考えられる。

併せて学校内においても、すべての教師が一体となって全校生徒と一人ひとり向き合う態勢を築くことが重要である。荒れる学校はある日突然現れるわけではない。最初は些細な出来事から始まる。荒れる兆候を見逃さず、問題の解決を学級担任だけに押しつけず、すべての教師が一丸となって事に当たるという気構えと行動が必要である。

学級運営においても、学級を担任の教師以外には手出しさせない不可侵の領域にしてはいけない。たえず外の目が届く風通しがいい状況を保つことが重要である。具体的には、常に授業をほかの教師に公開するとともに、特定の日に親が授業を参観する授業参観日を止めて、親ならいつでも学校を訪れて授業を参観できるようにするとか、すでに第一線をリタイアした人や子育てが終わった人など、時間に余裕がある人を中心に、その人の得意な分野で授業のサポーターとして、あるいはボランティアとして活躍してもらうとか、その方法はいろいろ考えられるはずである。

8 教師の多忙化

日本の教師は本務である授業のほかにさまざまな業務を抱えていて日々多忙を極めており、授業の準備等に十分な時間を割けないだけでなく、長期休暇以外の時期は自らの指導力を高めるために自己研鑽に励む時間をほとんど取ることができない状況だと言われている。OECD の国際教員指導環境調査（TALIS (Teaching and Learning International Survey) 2018) によると、日本の教師の1週当たりの平均労働時間が小学校 54.4 時間、中学校 56.0 時間であるのに対し、OECD 加盟国の中学校の平均は 38.3 時間である。

教師は授業のほかに常時児童・生徒指導に当たらなければならないほか、年間を通じてさまざまな学校行事を主宰し、放課後や休日の部活動の指導に当たることが当然のことだとされている。それ以外にも保護者への対応や地域社会の活動への協力、学校開放事業の分担、通学路の安全確保など、児童・生徒にかかわる問題は何でも学校に持ち込まれる傾向があり、教師が抱える業務内容は枚挙にいとまがない。さらに近年は行政サイドからの各種調査などが増えており、その処理に多くの時間がとられるということもある。

このような状況の中で、次々に教育に関する改革の実践が教育現場に求められる状況が続いている。今年度から小学校を皮切りに新しい学習指導要領の実施が始まるほか、小学校での英語授業やプログラム授業が本格的にスタートする。しかし、肝心の教師が期待に応えられるだけの教育力を身につけないまま新しい教育に取り組まざるを得ないとすれば、改革は掛け声だけで終わり、見るべき成果を上げられないおそれがある。

これまで教師には時間外勤務手当や休日勤務手当を支給しない代わりに、勤務時間の長短にかかわらず一律に「教職調整額」として給料の4%相当額が支給されてきた。教職調整額は、教員の職務と勤務形態の特殊性（遠足・修学旅行などの学校外教育活動、家庭訪問・自己研修などの教員個人の活動、夏休みなどの長期学校休業期間の存在）を踏まえ、1971年、その当時の勤務状況調査の結果明らかになった1週間当たり8時間の時間外勤務手当に見合う額として、給料の4%が支給されることになったものである。なおその際、教員の時間外勤務をできるだけ抑制する趣旨から、教員に時間外勤務を命じることができる場合は、実習や学校行事、職員会議、非常災害などの緊急事態に必要ないわゆる「超勤4項目」に限ることとされた。しかし、実際に教員が対応しなければならない業務は超勤4項目以外にも生徒指導や学校の安全管理、調査への回答や報告書作成などの学校運営、クラブ活動の指導など多岐にわたり、2016年度の教員勤務実態調査の結果、小中学校教諭の土日を含む1週間当たりの平均就業時間は2006年度の56時間36分から5時間40分増えて62時間16分に、また1週間当たりの平均残業時間は16時間36分から6時間55分増えて23時間31分になり、教職調整額創設当時の3倍になるなど、もはや放置しておくことができない状況となった。

このため、中央教育審議会は、2019年1月「教師の勤務実態は直ちに改善が必要な差し迫った状況」にあり、国際的にも評価されている「日本型学校教育」が教師の長時間にわたる献身的な取り組みの結果によるものであるなら、それを維持し、向上させるためには、学校における働き方改革が急務であるとの答申を行った。

これを受けて政府は、2019年12月「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（教特法）」を改正し、引き続き教職調整額を維持するとともに、新たに「1年単位の変形労働時間制」（1ヶ月を超え1年以内の期間を平均して1週間当たりの労働時間が40時間を超えないことを条件として、特定の日又は週において1日8時間又は1週40時間を超えて所定労働時間を定めることができる制度）を導入し、業務の繁閑に応じて労働時間を配分することによって、教員の超過勤務の実態を改善する措置を講じた。併せて、労働時間の限度は1日につき10時間、1週間につき52時間まで、労働日数の限度は1年間に280日まで、連続して労働させる日数の限度は6日まで、時間外労働の上限は1ヶ月42時間、年間320時間と定めた。

教員の勤務時間は個人差が大きく（1日当たり平均残業時間0分～5時間以上）、負担感にも大きな差が生じていることから、一般の公務員と同様、時間外勤務が適正に管理されることを前提に、実態に応じて時間外勤務手当を支給すべきであるとの声も少なくない。しかし、教員の勤務は教員自身の自発性、創造性に期待する面が大きく、夏休みなど長期の学校休業期間があることなどを考慮すると、教員の勤務時間の管理をどこまで厳格に行うことができるか、実際には技術的にも極めて難しい面があることも事実である。

このため、当面は学校現場において、今回新たに導入された1年単位の変形労働時間制を活用して、年間を通して教員の勤務時間が過重にならないように努めるとともに、中央教

育審議会が答申で謳^{うた}っているように、これまで学校が行ってきた業務の中で、①基本的には学校が行う必要がない業務は家庭や地域社会の協力を得て極力取りやめるとともに、②学校や教師が担うべき業務であっても教師以外の者が担うことが適当な業務は、事務職員やサポートスタッフを増員し、あるいは地域ボランティアの協力を得て教師の負担を極力軽減することに努めるべきである。

重要なことは、教師の授業以外の業務負担を軽減して、授業の準備や教材研究、学習評価、児童・生徒指導、学級運営などに費やすことができる時間を増やすとともに、教師が大学及び教職大学院などで学びなおす機会を拡充し、絶えず自己研鑽に励むことができるだけの時間のゆとりを創出することである。そのためには、少人数学級の実現をめざして学級編成基準(40人)を引き下げることよりも、むしろ学級編成基準を据え置いたまま、教職員を増員することに重点を置くことが適当である。

9 教育費負担

日本の公教育費支出の対GDP比が3.3%であるのに対し、北欧諸国は6~7%、OECD加盟国の平均は4.9%である。また、支出総額に占める教育費の割合は、日本が9.5%であるのに対し、OECD加盟国の平均は13.3%である。せめてOECD加盟国の平均まで引き上げるには予算を年間8兆円増額する必要がある。

近年、国公立大学の授業料等が私学と大差がない水準まで引き上げられ、基本的に無償のヨーロッパ諸国と比べ本人負担が加重になっている。親の年収が大学進学を左右する大きな要因になっており、年収400万円以下の家庭の大学進学率が31.4%であるのに対し、年収1,000万円以上の家庭の大学進学率は2倍の62.4%である。

今回の消費税率の引き上げを機に奨学金が拡充されることになったが、国民の教育費負担を軽減して、貧困の再生産が繰り返されないようにするとともに、1人でも多くの子どもの能力が生かされるようにするためには、教育に投入する公的資金をより一層拡充することが求められる。

10 教育と市場主義経済的な考え方（競争原理）

① 教育への市場主義経済的な考え方（競争原理）導入の意図

教育に市場主義経済的な考え方（競争原理）を持ち込もうとする論者は、決してそのことを表に出して主張することはない。ほとんどの場合、それは、教育における「個人の選択の自由の拡大」という美名の下に行われる。そのめざすところは、個人の選別を強化することによって教育全体の運営を効率化し、教育水準を引き上げることにあるとされている。しかし、実際にはめざすべき成果がほとんど見られないばかりか、かえって学校機能の差異化や、学校間の格差の拡大と序列化がもたらされただけで終わっている。

教育の効果はその人に属する属人的なものであり、また、教育の成果は数値だけでは判定できず、教育の優劣は市場では決まらない。関係者の努力を促すために教育に競争原理が働

く要素を取り入れることは考えられるとしても、それには弊害が伴うことを考慮して慎重に対処する必要がある。

② 学校選択制

義務教育では教育委員会が通学区域を設定し、子どもが就学する小・中学校を指定することになっている。1997年文部科学省は通知を発出して就学校の指定に際し、あらかじめ保護者の意見を聴取し、それを踏まえて就学校を指定することを認め、その運用を一部弾力化した。その後2003年文部科学省は学校教育法施行令を改正し、教育委員会の判断で学校選択制を導入することを明文で明らかにした。

学校選択制は学校間の競争を活発化させ、教育内容を高める効果があるとして、前向きにとらえる人も結構いる。しかし、公立学校は全国どこでも同様の教育を提供するという考え方の下に運営されており、校長には人事権や予算編成権がなく、教員も定期的に移動するため、私立学校に比べて教育内容に特色を出すことが難しい。このため、保護者による学校選択はもっぱら進学実績や学校が位置する地域の条件で行われやすく、保護者が優れた学校だと考える進学校に入学希望者が集まるため、より一層学校間格差が拡大するおそれがある。一方、不人気校には入学希望者が集まらず、次第に教育困難校になって、最悪の場合閉校に追い込まれるかもしれない。また、個々の学校は生徒集めに注力するあまり、学校本来の機能が発揮できなくなり、地域全体の教育力が低下する可能性がある。

「バウチャー制度」は、行政が子どもを持つ家庭に一種の現金引換え券（バウチャー）を交付し、保護者や子どもが自由に学校を選択してその学校にバウチャーを持参すると、学校は集まったバウチャーの数に応じて行政から学校運営費を受け取ることができる仕組みである。つまり、学校に対する公費の投入を親の選択に委ねようとするものである。しかし、バウチャー制度が導入されたアメリカでも、導入地域はごく一部の地域に限られており、全国的に広がる気配は見られない。

学校間格差が拡大すると学力の高い（裕福な家庭の）子どもが有利になり、子ども間の学力格差が拡大する。多様な子どもの能力がいつ、どのように開花するかはわからない。早い段階での選別は、子どもの能力を見捨てることになりかねない。少なくとも義務教育に学校選択制を導入することは適当でない。

③ 株式会社立学校

構造改革特別区域法によって、構造特区では特例的に株式会社が学校を設立し、運営することができることになっている。学校設置者が法律で国及び自治体のほか学校法人に限られているのは、教育の公共性、継続性、安定性を確保するためであり、この観点から利潤の追求を本旨とする営利企業は学校経営者として適当でないと考えられてきた。

株式会社が学校を設置、運営する利点は、教育に対する多様なニーズへの対応可能性にあ

と考えられる。国民の多様なニーズに応える教育コンテンツは市場競争にさらされている営利企業だからこそ生み出すことができ、その質は市場の競争環境を通じて担保されるはずだとの考え方がその背景にある。

現在、大学・大学院（5校）、通信制高等学校（20校）、小学校（1校）が株式会社によって設置、運営されている。株式会社立学校は私学助成金の交付対象にはならないが、文部科学省による規制が緩く、特色ある教育をめざして設立されたものが多い。また、地方の自治体が地域振興の観点から積極的に誘致を行ったものもある。

しかし、所管する自治体の指導体制が不十分で監視の目が行き届かず、特区以外での教育が認められていないにもかかわらず通信制高等学校では区域外でスクーリングが行われるなど、その教育内容には問題が多く、また、経営状況も厳しいところが少ない。このため、その後民間サイドにおいても、新たに株式会社立学校を設置しようという動きは出ておらず、文部科学省は株式会社立学校を全国化しないことにしている。

特色ある教育に対するニーズがあることは事実である。しかし、私学助成の対象にならない中で、安定した運営を継続することが可能であるのは、いくら授業料が高くてもぜひ入学したいと思う人が大勢いる特別な分野に限られるのではないかと思われる。しかし、そのような場合には、そもそも学校法人であっても学校を設立、運営できるはずである。また、規制を緩和してまで株式会社に学校運営を認めるということは、すなわち学校の質を国が保障しないことにほかならず、そうまでして株式会社に学校の設置、運営を認めなければならない理由がどこにあるのか、積極的な意義を見出すことは難しいように思われる。

11 長期一斉休暇の廃止と通年授業の試行

共働き家庭や一人親家庭が増える中で、放課後のみならず長期休暇期間中における子どもの居場所を確保することが重要な課題になっている。また、知識社会を迎えてますます増える一方の授業内容を、ゆとりを持って対応するとともに、経済的な事情でお稽古事を習うことができない子どもの感性や情操を豊かにすることに道を開くためには、授業時間の総数を増やすしかない。このような異なる二つのニーズに応える方法として考えられる一つの方法は、長期一斉休暇を廃止して通年授業に切り換えることである。一斉休暇は年末年始と学年終了・開始時の短期休暇のみとし、夏季休暇は親の休暇に合わせて随時取得できるようにして、その間はオンライン授業で対応することにより春・夏・冬の長期一斉休暇を廃止し、通年授業に切り換えることが考えられる。通年授業の実施は授業内容を、ゆとりをもって増やすことを可能にするとともに、ピアノや水泳、お茶、お花、習字などのお稽古事に励む機会をすべての子どもに与えることを可能にする。また、授業時間の総数が増えることは、雇用機会の拡大わけでも女性の雇用機会が広がることが期待できる。加えて差し迫った課題となっている過重労働を強いられている日本の教師の働き方を改革するためにも、このような長期一斉休暇の廃止と通年授業の実施という思い切った改革を行うことが、教員定数の大幅な増加に対する国民の理解を取り付けるうえで有効であると考えられる。

一方、長期一斉休暇を廃止して授業を通年化した場合、果たして子どもたちはそれに耐えられるのか、かえって勉強疲れが高じて学習意欲が低下するのではないか、夏の休暇は親の休暇に合わせてとることにして、その間はオンラインで授業を受けるというが、そのようなバラバラな休暇の取り方や授業方法で果たしてクラスや学校としてまとまりのある教育ができるのか、デメリットがメリットを上回るのではないか、など議論の種は尽きないと思われる。それよりも、すでにある「放課後児童クラブ（学童）」と「放課後子ども教室」に予算と配置する人員を強化して、その内容を質量ともに拡充するとともに、アメリカで盛んにおこなわれているサマースクールをわが国でも定着させることが現実的ではないかとも考えられる。

いずれにしても、長期一斉休暇の廃止はこれまで議論されたことがなく、また、世界的にも例のないことであるから、突然このような提案を行うことには戸惑いや反対の声も少なくないと思われる。したがって、その検討に当たっては、長期一斉休暇の意義とそれを廃止した場合の弊害、あるいは通年授業のメリット・デメリットなどについて、広範な観点から慎重に検討を行い、広く国民の間で論議を尽くす必要がある。また、このような大改革をいきなり全国的に一斉に行うことについては、国民の理解を得ることが難しいと考えられるため、まずは数校を対象に試行を行い、それを通じて課題や問題点を明らかにしたうえで対応措置を検討することが適当である。

12 学校入学時期の4月から9月への変更

新型コロナウイルス感染拡大防止の一環として行われた学校の一斉休校を機に、俄かに入学時期を4月から9月に変更する議論が盛り上がり、一時期政府は前向きに検討する意向を示した。しかし、その後教育現場や自治体から早急な実施に反対する声が相次ぎ、政府も今年度からの変更を断念した。

確かに休校の長期化に伴う勉強の遅れを取り戻すための詰め込み教育を回避するとともに、休校期間の地域差に伴う学力格差の拡大に対する受験生の不安を解消するには、この機会に小学校から大学まで、その入学時期を全国一斉に9月に変更して欧米諸国に近づけることも一つの考え方である。しかし、今年の9月から変更するにはあまりにも準備期間が短すぎて、将来に禍根を残すことになりかねない。

学校の入学時期の変更は、直接の当事者である児童・生徒・学生とその保護者や学校関係者にとどまらず、卒業生を採用する企業や団体をはじめ、広範な分野の人々に大きな影響を及ぼす問題であり、実施に当たっては議論を尽くし、変更に伴い生じる問題点を洗い出して対応に遺漏がないようにするとともに、大方の合意が得られるようにする必要がある。

小学校から大学まで一斉に入学時期を変更すれば、変更翌年度からは空白期間が生じる事態は回避できる。しかし、変更初年度は空白期間が生じることは避けられない。また、保育所や幼稚園、認定こども園の入所、入園時期をどうするのかという問題もある。さらに入学時期の変更に合わせて入学対象となる者の年齢要件も変更することになると、入学対象

から外れる人を出さないようにするには、変更翌年度に限り入学者が大幅に増加することが避けられないが、それにどう対応するかも問題となる。将来就職時期が約半年ずれることに伴い、定年までの就業期間が短くなり、労働力と生涯所得が減少することをどう考えるかという問題もある。なお、これをリカバリーするためにも、初等中等教育年齢を引き下げることが併せて検討すべきである。もとより学校教育法などの関係諸法規の改正をはじめ、学校現場で混乱が生じないように準備に万全を期すことができることが大前提であることは言うまでもない。

四 発達段階ごとの教育のあり方

1 乳幼児教育

① 効果が大きい乳幼児教育に対する支援

乳幼児期の子どもに対する親の接し方で最も大事なことは、子どもと無条件の愛で向き合い、旺盛な好奇心を尊重して自発的な活動を自由にやらせてあげることである。ことばを通じてコミュニケーションができない乳児は、母親の顔の表情を敏感に感じ取って自らの意思をからだ全体で訴えようとする。子どもを抱えながら、心と目だけはテレビやスマホに向いていることなどもってのほかである。子どもは親がありのままの自分を受け入れてくれ、守ってくれることを悟ると、安心して心の安定を保つことができ、自らの感情を制御できるようになる。併せて、ものごとに前向きに取り組もうという意欲が出てくる。

無理やり子どもの感情を押さえつけると、子どもは自らの心に蓋をして身を守ろうとし、表面上は良い子ぶりを発揮するようになる。それが積もり積もると大きくなってから自分の感情を制御できない子どもに育つ。一方、頭越しに叱正^{しっせい}すると、子どもは最も頼れるはずの親でさえ自分が直面している困難を理解してくれないと悟り、自らの感情を制御できなくなって感情をそのまま爆発させてしまいがちである。特に乳幼児のときに虐待や体罰を受けて有害なストレスを経験すると、極めて深刻な発達障害が起こり、精神状態が不安定になり、場合によっては免疫システムや健康が損なわれるおそれがある。

乳幼児は遊びを通して物事を認識し始め、好奇心が芽生える。また、人とのコミュニケーションの仕方、共感力、倫理観などの社会性や忍耐力、自己制御力、自尊心などの非認知能力が発達する。遊びは脳の柔軟性と順応性、創造性を高め、問題解決能力を育む。乳幼児は、遊びを通じて対人関係や社会生活に必要な基本的なマナー、あるいは自分をコントロールする力を身につける。子どもの健全な成長には遊びが不可欠である。乳幼児のときに思いっきり遊び、好きなことに集中していた子どもは学力が身につく可能性が大きい。

乳幼児教育の重要性を再確認する必要がある。この期間に運悪く正常な育てられ方をしなかった子どもは、自尊心や自信や自制心、協調性が足りない子どもになる可能性が高く、のちのち学校に馴染めない子どもになって、落ちこぼれや不登校、あるいは暴力的な問題児として扱われることになりがちである。それが高じて、いじめや学級崩壊を主導する人物に

なるおそれが大きい。

教育に対する公的な支援が最も効果を発揮するのは、幼児（就学前）教育だと言われている。

② 幼保一元化と 3 歳児以降の幼児教育の義務化

2006 年に制度化された認定こども園（幼稚園と保育所の両方の機能を併せ持つ施設）は、現在、全国に 6,160 ヶ所あり、80 万人の幼児が通っている。認定こども園は 0 歳から 5 歳までの幼児が教育と保育を受けることができる施設であり、幼保一元化が役所の壁で実現できない中で、苦肉の策として設けられたものである。

できればすべての幼稚園と保育所が認定こども園に移行することが望ましい。同じ年齢の子どもが、親や家庭の都合で通うところが異なる扱いをされることに合理的な理由を見出すことはできない。現状では、貧しい家庭の（保育に欠ける）子どもは保育園、豊かな家庭の子どもは幼稚園となる傾向があり、機会の平等が損なわれている。特に、幼稚園での受け入れが始まる 3 歳児以降、保育園では幼稚園で行われるような幼児教育が行われないことは問題である。

依然として幼稚園が 1 万余、保育所が 2 万 3 千余あり、一体化の道は遠い。このままの状況が続くようであれば、一層の促進策を講じるか、あるいは強制力を講じる必要がある。3 歳児以降の幼児教育を義務化することと併せて一元化するべきである。

2 初等中等教育

① 基礎学力の修得

初等教育は「読み、書き、計算」に重点をおくべきである。小学校は子どもが基礎学力を身につける場であり、機会である。限られた時間内で子どもに過大な負担をかけずに基礎学力をしっかりと身につけさせるためには、読み、書き、計算に集中するべきである。

中でも読解力が大事である。読解力が足りないと、すべての教科の習得に支障が出る。幼いころから読書に親しむ環境を整えることが重要だ。語彙数が学力を左右するとも言われている。

小学校の間はある程度知識詰め込み型の教育もやむをえない。暗記は子どもにとって苦痛で、退屈な作業であり、子どもから学ぶことの楽しさを奪うとみられている。しかし、まずは基本的なことを頭に入れないければ、考えること自体できない。小学校低学年で生じた学力差はその後の学力差の拡大に大きく影響することをしっかり認識して、一人ひとりの^{つまづ}きを早期に見出し、指導上の配慮を行うことが重要である。

義務教育の段階は教科書をマスターすれば、ほかの参考書に頼らなくても力がつくようにするべきである。そのためには、教科書のボリュームを大きくする必要がある。

② 初等中等教育における主体的な学習と学び合い

「アクティブラーニング（能動学習）」は、中央教育審議会が 2012 年の答申で提唱して以来、文部科学省が推進している教育手法である。それは、これまでの一斉授業による受動的な教育方法を改め、児童・生徒が能動的に学ぶことができるような授業を行う教育方法である。児童・生徒が教師と意思疎通を図りつつ主体的に問題を発見し、解を見出していく手法は、これからの時代にふさわしい教育方法として注目されている。

しかし、アクティブラーニングが効果を上げるには、最低限基礎学力が身につけている必要がある。基礎学力が十分備わっていない段階で導入すると、目的が空回りして成果が上がらず、時間の無駄遣いだけで終わってしまう可能性がある。また、アクティブラーニングを実効性があるものにするには、一人ひとりの子どもがあらかじめ授業の下調べをしたうえで授業に臨む必要がある。このため、その本格的な導入は大学での少人数での教育からであると言える。

しかし、授業を受ける側も参画するアクティブラーニングの導入は、もし効果を上げることができるなら、できる限り広範に取り入れることが望ましいことは言うまでもない。小学校においても効果が上がるように工夫しながら積極的に取り入れることが望まれる。その具体的な工夫の一つとして、いま子どもがグループで学び合う「学びの共同体」構想が着実に全国的に広がりつつある。

「学びの共同体」構想は、「教室における協同的学び」「職員室における教師の学びの共同体の構築」「保護者や市民が改革に参加する学習参加」で構成されている。その根底には、「協同的学びは学びの本質であり、あらゆる学びは新しい世界との出会いと対話を通じて獲得され、学びは師と仲間を必要としており、その根本において協同的である」という思想がある。なお、協同的な学びの手法は、いきなりこれまでの授業手法を全面的に転換するのではなく、その実践状況や効果を確かめながら、バランスよく両方の手法を並行して進めることが適当である。

協同的学びは、誰も協同作業から排除されることなく、それを通じて学力が低い子どもの学力が回復するとともに、学力が中以上の子どもの学力がより一層高くなることが保障されるものでなければならない。そのためには、どの子どもも学びに参加することを余儀なくされるようにグループの大きさを 4 人以下に設定するとともに、課題を設定する際に教科書レベルの「共有の課題」だけでなく、教科書レベルを超えた「ジャンプの課題」を設定することが重要だとされている。基礎の段階で躓^{つまづ}いてしまう低学力の子どもは、ほかの子どもの援助を媒介とする思考によって自らの力で窮地を抜け出す能力を育み、ジャンプの課題の学びにおいて基礎を理解することができる。一方、中以上の学力の子どもは、共有の課題の学びを通じて自らの理解をより一層確かなものにするとともに、ジャンプの課題の学びを通じて基礎的な知識の活用力を高めることができる。

協同的な学びの成果は、それを実行する教師の力量にかかっている。課題の設定はもとより、グループごとの学びが実りのあるものになるように目配りを怠らず、グループが壁にぶつかったときには時機を失することなくサポートできる態勢を常時とっている必要がある。

③ 小学校段階からの英語教育の是非

今年度から小学校 3、4 年生には年間 35 時間の英語活動が必修化され、5、6 年生には年間 70 時間の英語教育が正式の教科として実施されることになった。5、6 年生を対象とする英語活動は 2008 年度から始まり、すでに学校現場に浸透、定着したと言われている。

小学校の段階から英語教育を始める背景には、ますますグローバル化が進展しているにもかかわらず、英語力わけても英会話力の低さが国際社会における日本人の活動の場を狭め、せっかくめぐってきたチャンスをつかむ芽を摘み取って、政治、経済はもとよりあらゆる分野における日本の国際社会での活躍を損なう結果になっている、との危機感の高まりがその背景にある。また、同じ東アジアに位置する中国、韓国、台湾がいち早く小学校 3 年生から英語教育に取り組み、めざましい成果を上げていることも刺激材料になっている。

しかし、果たして日本でも期待どおりの成果を上げることができるか、現状では実際にやってみなければわからないものの、現在の指導体制の下では極めて厳しいと言わざるを得ない。特に教える側の教師の態勢が整っていないことが問題である。小学校教員の中で中学校英語免許を持っている者の割合は 5%程度に過ぎず、これまで文部科学省が英語教育必修化に向けて進めてきた小学校教員に対する英語研修は、文部科学省の中央研修を受講した英語教育推進リーダーが学校ごとに指名された 1 名の英語教育中核教員を指導し、その中核教員がそのほかの教員を指導するというものである。これで十分な態勢が整えられるのかと言えば、はなはだ心もとない状況である。また、読解力の低下が指摘される中で、日本語さえろくに理解できていない小学生に限られた貴重な時間を割いて英語教育を行う意義があるのか疑問である。特に小学校の英語教育では話す、聞くことが中心になるとすれば、ネイティブのように発音することができない日本人教師の指導で果たしてどこまで英会話力が上達するか疑わしい。最小限日本人の発音の弱点をカバーする手段として、テレビやラジオの英語教育番組やインターネットを通じて送信される補助教材を積極的に活用することが必須である。

④ 放課後及び長期休暇中の学習支援

小学生に対し、放課後及び長期休暇中の安全を確保し、学習をはじめ遊びや運動あるいは生活自体をサポートする事業として、厚生労働省所管の「放課後児童クラブ（学童）」と文部科学省所管の「放課後子ども教室」がある。放課後児童クラブは、共働き家庭や一人親家庭の留守家庭の子どもを放課後や長期休暇の間預かることを主体としており、現在、全国約 2 万 5 千か所の小学校や児童館などの公共施設を活用して、基本的に年間 250 日以上開かれている。実施主体は市町村のほか社会福祉法人や NPO 法人など多彩で、原則有料である。一方、放課後子ども教室は、子どもの学習や運動をはじめとする諸活動を現在全国約 1 万 8 千か所で、市町村が地域社会と連携して主に小学校の余裕教室を活用して無料で行っており、実施日数はまちまちで、対象者は限定されていない。

両事業はその趣旨、目的を異にしているとはいえ、授業が終わった放課後や長期休暇中小

学生の面倒を見るという点は同じであり、放課後児童クラブに通う子どもも、放課後子ども教室に参加して共に学習や運動などの諸活動を行うことができることが望ましいことは言うまでもない。このため、政府は両事業を一体的に進めることを推進している。

しかし、これらの事業が行われる環境は、小学校の余裕教室や公共施設を活用しているため、狭いスペースで大勢の子どもたちが毎日一緒に半日余り過ごすなど、授業を受ける教室と比べて著しく劣っている場合が多い。また、子どもの面倒を見るスタッフもその多くを地域のボランティアや嘱託員に依存していることから、子どもを見守り、指導する資質を必ずしも十分備えていないことが少なくない。

幼児期や小学校時期の育てられ方が、その後の子どもの人間性の形成に決定的な影響を与えることが明らかであることを考えれば、放課後児童クラブや放課後子ども教室を行う環境の改善とスタッフの待遇改善、研修の充実により一層努めるとともに、家庭の事情でピアノや水泳、お花、お茶、書道などのお稽古事に通うことができない児童にその機会を提供するため、放課後子ども教室の事業内容を大幅に拡充する必要がある。特に働き方改革の一環として高齢者雇用安定法が改正され、65 歳以上 70 歳未満の従業員の雇用確保措置の中に、企業が「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与する」業務を行う団体と委託契約を結べば、そこで従事することが追加されたことを受けて、この仕組みを活用して、企業の負担で高齢者の専門的な知識や経験を放課後児童クラブや放課後子ども教室で生かしてもらうことを、積極的に取り入れるべきである。

また、多くの中学生や高校生が民間の塾に通う中で、経済的な理由や家庭の事情で家庭での学習が困難で、学習習慣が十分身につけていない生徒が少なくない。これらの恵まれない中・高校生に対して自治体が、地域住民や NPO などの協力を得て無料で学習を支援する機会を拡充し、貧困の連鎖を断ち切る必要がある。すでに文部科学省において「地域未来塾事業」が行われているが、その実施箇所は現在 3,600 か所にとどまっており、内容も極めて不十分である。その資と量を大幅に拡充することが求められている。

⑤ 少人数学級の効果

一般に少人数学級の方が、教師が一人ひとりの子どもに一对一で向かいやすく、子どもの特性に応じた指導をきめ細かく行うことができるため、学力も高まると考えられている。このため文部科学省は、「全国学力・学習調査」結果などを引用して少人数学級の効果を強調するとともに、OECD 加盟国の平均が 1 クラス 20 人程度であるのに対しわが国は 30 人であるとして、これまで学級編成基準の少人数化に取り組んできた。しかし、少人数学級と学力の間には相関関係がないという実証データもあり、学級編成の適正人数については、データに裏づけられた客観的な基準がない。また、OECD からは、少人数学級を進めるよりも、教員定数の改善は教師の専門的な力量を高めることに振り向けるべきだとの見解がたびたび示されている。

子どもの学力を向上させるには、初等中等教育の段階では学級編成の人数を減らすより

も、むしろ学級編成の人数は現行の基準を維持したうえで、教師の指導力アップのために長期にわたる研修の機会を拡充して、それで欠ける教員を補うための増員を優先するとか、あるいは、学力が劣る子どもに対する補習指導を閉校後や長期休暇期間を活用して行うための教員の増員に振り向けることが適当である。

⑥ 義務教育学校及び中等教育学校の廃止と高等学校の義務教育化及び6・3・3制の再編と初等中等教育年齢の引き下げの検討

文部科学省は、「小中一貫校」及び「中高一貫校」の設置を推進している。

これまでも学校設置者が既存制度の枠組みの中で行う併設型（同一の設置者が設置する独立した学校間で連携して教育を行う）及び連携型（設置者が異なる独立した学校間で連携して教育を行う）の一貫校は存在したが、それとは別に、1998年に中高完全一体型の「中等教育学校」が、また、2016年には小中完全一体型の「義務教育学校」が、新しいタイプの学校として学校教育法に規定され、認められることになった。

その狙いは、小中一貫校はいじめ、不登校、暴力行為が多発するいわゆる「中一ギャップ」への対処のほか、小学校と中学校の相互乗り入れ授業の実施や小学校段階からの教科担任制の採用などによる学力の向上、あるいは児童・生徒数の減少に伴う学校統廃合のマイナス面の縮小などにあるとされ、中高一貫校は高校入試の影響を受けずに6年間を通して一貫した教育ができ、参加型授業や実験、体験学習などゆとりある教育が可能になり、安定した学校生活を送れるようになることにあるとされている。

2017年現在、小中一貫校は301校で、その内訳は義務教育学校47校（国立1、公立46）、併設型253校（国立1、公立246、私立6）、連携型0校であり、中高一貫校は595校で、中等教育学校52校（国立4、公立31、私立17）、併設型461校（国立1、公立87、私立373）、連携型82校（国立0、公立80、私立2）である。なお、2018年以降に設置が予定されている義務教育学校は52校あるのに対し、公立の中等教育学校は1校にとどまっている。

私立学校では、これまでも小・中・高等学校段階における一貫教育がさまざまな形で行われてきた。しかし、その是非について論議されることはほとんどなかった。それは、そもそも私立学校には学区制度がなく、入学試験に合格した志願者だけが通学する仕組みになっており、そこで行われる授業内容は、基本的には国が検定した教科書を用いて文部科学省が定めた学習指導要領に従って行われることになっているものの、建学の精神に基づいて教育を行うことが認められていることから、公立学校にはない私学の独自性を発揮する余地があり、実際幅広い裁量が認められており、一貫教育もその裁量の範囲内のことと考えられてきたからだと思われる。

一方、公立学校において、しかも義務教育段階で小中一体型の義務教育学校や中高一体型の中等教育学校が設置されると、それが通学区域内のすべての学校で一斉に行われるのであればともかく、通学区域内の一部の学校に限って行われる場合には、本来、市町村教育委

員会が指定することになっている児童・生徒が通学する学校を一部の学校に限って本人（保護者）が選択する道を開くことになり、希望者が定員を超過した場合には当然一定の基準で選考が行われることになるはずである。しかし、義務教育を行う公立学校にこのような選択と選考方式を持ち込むことが果たして適当か、その性格上疑問が生じる余地がある。現在、義務教育学校については通常の小・中学校と同様、学校指定制度が採られており、入学に際していかなる選考も行われていない。このため、義務教育制度との関係で特段問題になる点はないと考えられる。問題は、教育課程が異なる学校が一体化された公立の中等教育学校 31 校である。

なお、いったん義務教育学校に入学しても、途中で転校する可能性が開かれているため、義務教育学校から中等教育学校に進む道が閉ざされているわけではない。しかし、すべての小・中学校を義務教育学校に再編するのであればともかく、中学校を挟んで義務教育学校と中等教育学校を併存させることの意義がどこにあるのか、改めて両者の関係を整理し、明確にする必要があるのではないと思われる。

また、義務教育学校についても、通常の小・中学校と義務教育学校を併存させることの意義がどこにあるのかわかりづらい。もし義務教育学校を設置するなら、当該市町村のすべての小・中学校を義務教育学校に再編することをめざすべきではないかと思われる。また、小学校と中学校を一体化した場合には、山間僻地など条件に恵まれない地域では、特に低学年の児童の通学区域が拡大しすぎて通学に支障をきたすケースが数多く生じることも懸念される。

中等教育学校は、いったん入学すれば基本的に高等学校課程まで進級することができるため、入学を無審査で認めるわけにはいかないはずである。しかし、通常の高校入試と同じような学力テストで入学者を選考した場合には、現在、私立の中高一貫校の多くでみられるような熾烈な受験競争が起こる可能性がある。そうなれば、せっかく高校入試段階での受験競争を回避しようとして設立したのに、受験競争の低年齢化につながり、公立の中学校の間に成績による序列が形成され、学校間の格差が拡大して不人気校の運営に支障をきたすおそれがある。このため、文部科学省は、中等教育学校の入学者選考に学力検査を行うことは適当でないとしており、実施するとしても適性検査にとどめるべきだとしている。しかし、問題は適性検査の中身である。たとえそれがどのような内容のものであっても、個人の能力を判定するものである限り、それに合格することをめざして競争が起こることは避けられない。現時点で中等教育学校が急速に全国的に広がりそうな動きは見られない。しかし、中等教育学校については、これからもその動向を慎重に見守っていく必要がある。

高等学校の学区が小学区制の場合には中等教育学校の設置は比較的容易である（それでも中学校の通学区域が拡大しすぎる可能性がある）と考えられるが、当該都道府県が高等学校の入学において中学区制や大学区制を採っている場合には、特定の高等学校についてだけ中等教育学校に移行することは実際問題として困難ではないかと思われる。一方、すべての高等学校を中等教育学校に移行しようとする、入学時に学力検査を行わないとすれば、

それは中学区制や大学区制を小学区制に改めることと同じことになり、新たに中等教育学校を設置した趣旨を活かすことにならないのではないかと思われる。もしそれを回避しようとするなら、入学時点で学力検査を行わざるを得なくなり、それはまさに中学校段階に熾烈な受験競争を持ち込むことにしかならないはずである。

以上述べたように、義務教育学校及び中等教育学校には課題が多いことを考えると、それを通じて義務教育課程を部分的に手直しするよりも、義務教育学校と中等教育学校を廃止し、むしろ高校進学率が 99% 近い状況にあることを踏まえ、高等学校段階まで義務教育としたうえで、戦後 GHQ の指導で採用された 6・3・3 制を、義務教育学校と中等教育学校が創設された趣旨・目的を踏まえ、この際一から再編成しなおすことを真剣に考えるべきではないかと思われる。再編後の姿は、4・4・4 制、4・3・5 制、7・5 制、8・4 制などさまざまなタイプのものが考えられるが、いずれのタイプを選択するにしても、その是非や、メリット・デメリット、波及する効果・影響などについて慎重に検討を行い、国民の理解を得る必要があることは言うまでもない。

併せて、3 歳以上の幼児教育の義務化と初等中等教育年齢の引き下げを検討するべきである。

⑦ 集団自然体験学習機会の拡充

子どもが大勢の仲間と一緒に時間を過ごす機会や屋外で走り回って遊ぶ機会が減少している。原因は、都市の生活環境の悪化、テレビゲームやスマホ、インターネットなどの普及、そして習いごとにある。子どもが仲間と一緒に屋外で思いっきり体を動かす機会が少なくなっていることが、人間形成に悪影響を及ぼし、のちのち若者がさまざまな問題を引き起こす要因の一つになっているおそれがある。屋外での遊びは子どもの身体機能を高め、脳の活動を活発化させて非認知能力を高める。自然の中で大勢の仲間と遊ぶ機会が多い子どもの方が、自己肯定感や自尊感情、他者への思いやりや道徳観、正義感が強くなり、自立心が培われる傾向がある。

近年は、かつて盛んだった小・中学校における臨海学校や林間学校などの学校行事がほとんど行われなくなっている。子どもの人間形成に大きな影響を与える体験学習に学校が消極的なことは残念である。学校を離れてクラスメイトと寝食を共にしながら自然の中でひとときを過ごす活動は、子どもの人生に強いインパクトを与えるはずである。これらの学校行事が再び活発になる日が来ることを願わざるを得ない。

またわが国では、アメリカで盛んに行われているサマースクールなどの 1 ヶ月から 2 ヶ月の長期にわたる集団自然体験の機会や、週末に子どもが指導者の下で、集団でさまざまな体験をすることができる機会ほとんど設けられていないことも残念なことである。これらの活動はアメリカでも学校以外の社会団体や NPO などが担っているが、日本でもそのような活動が今後活発化することが望まれる。

⑧ 高等学校教育の課題

本来、高等学校においては、小・中学校で身につけた基礎学力をベースに、自らの人生や社会のあり方を見据えて生きるために必要な確かな学力を身につけ、主体的に学ぶ態度を習得することが必要なはずである。にもかかわらず、肝心の教育方針が疎かにされ、小・中学校よりもむしろ知識伝達型の教育にとどまっていることに高等学校教育の最大の課題がある。その原因は、大学入学者選抜に向けた受験対策が学習の動機づけとなりがちなことにある。しかも少子化に伴い大学進学希望者の絶対数が減少し、私立大学の4割が定員割れとなる中で、一部のAO入試や推薦入学では学力不問と揶揄されるような状況が生じている。また、人文・社会科学系学部の入試では、例えば数学が必須科目から外されるなど、昔に比べ全般に大学入試科目が減少していることも、受験科目以外は身を入れて勉学に励まないという風潮に拍車をかけている。このように、高校生が勉学に取り組む最大の動機づけとなっている大学入試が簡便化されていることが、高校生の学習意欲を削ぐ要因になっていることは、憂慮すべき事態である。

このため、文部科学省は、今年度から従来の知識偏重型の大学入試センター試験を取りやめ、新たに大学入学共通テストを実施して多角的に受験生の能力を問うことにしている。ただ、民間の英語試験を活用する方法や、国語の記述式試験の採点を民間事業者に委託することについては、試験の公正さが確保されないのではないかと批判があり、改めて専門家が再検討することになった。多くの人が納得できる試験や採点方法には現実に難しい面があることは事実であるが、従来の選択式の試験では思考力や表現力を判定することができず、それを改めない限り高等学校における教育のあり方を抜本的に改善することができないとすれば、英知を結集して打開策を見出す以外にないと思われる。一部の学識者から中高等学校の教師の大学及び大学院での研修を充実して、研修中の教師に採点を委ねてはどうかとの提案がなされているが、それも有力な選択肢の一つだと思われる。

なお、もう一つの課題である入試科目の削減については再検討の対象にすらなっていない。しかし、高校生や大学生の学力低下の主たる原因がそこにあるなら、私立大学を含め、国が法律で最低基準を設けることを躊躇すべきではない。

ところで、前述したように高等学校進学率は99%近くに達しており、義務教育化することも検討課題の一つである。ただしその場合、高等専門学校及び専門学校を含めるとすでに高等教育機関進学率が80%に達している中で、高等学校教育が果たすべき役割とその位置づけを再確認したうえで、その教育内容を明確にする必要がある。併せてその場合、音楽や絵画などの芸術をはじめさまざまな分野で特異な才能を有する人については、高等学校で学ぶことを必須とすることが果たして適当か検討する必要がある。

3 大学教育

① 大学の現状

THE (Times Higher Education College Rankings : イギリス) が発表する世界の大学ラ

ンキング 100 位以内に入っている日本の大学は東京大学と京都大学の 2 校だけで、その大半はアメリカとイギリスの大学で占められている。中国、韓国の躍進がめざましい中で、近年日本の大学の地位が相対的に低下しており、中でも大学評価における国際指標の低さが指摘されている。また、論文数や論文の引用状況から見ても、日本から発表される論文数が主要国の中で唯一減少しており、その国際的な順位が 3 位（2014）から 6 位（2016）に低下するなど、国際社会における存在感が薄れていることを真剣に受け止める必要がある。

また近年、主要国の大学進学率が上昇している中で、日本の大学進学率は低い伸びにとどまっている。OECD 加盟国の平均大学進学率が 62%であるのに対し、日本は 51%である（OECD 2012 年）。対象となる大学の範囲が日本と異なること、留学生が含まれていることには留意する必要があるが、日本の大学進学率が、私たちが考えているほど高くないことは間違いない。特に大学院まで進学する人の数が少なく、主要国と比べて修士は 7 分の 1 から 3 分の 1、博士は 3 分の 1 から 2 分の 1 程度に過ぎず、とりわけ人文・社会科学系の履修者が極端に少ない。その結果、企業の管理者や研究者に占める大学院卒業者の比率も主要国に比べて極めて少ないのが実情である。これは、大学及び大学院に対する経済界の期待値がそれほど高くないことを如実に示している。キャッチアップ期ならともかく、知識社会に移行し、めざましい技術革新が急速に進む中で、仮に現状のまま推移した場合には、果たして世界のトップ集団の一員としての地位を維持していくことができるのか、はなはだ疑問である。

なお、高等教育機関に短大、高等専門学校及び専門学校を加えた場合、わが国の高等教育機関進学率は 80%に達しており、すでに高等教育機関の学生定数は量的には十分満たされている。むしろ少子化に伴い 18 歳人口が減少する中で個々の教育機関が定数を維持し続けることは、当該教育機関に通学する大学生などの学力の低下に直結する（特にトップクラスの大学においては）、あるいは私立大学は経営に与える影響を優先して定数を維持もしくは増員しがちであることは問題だとして、国全体の大学などの定数を少子化に応じて削減すべきであるとの声が強い。私立大学の 4 割は定数割れとなっていることも考慮する必要がある。しかし、知識社会へと移行する中で、引き続き国の発展をめざすためには、その唯一の推進力とも言える一人ひとりの日本人のパワーをより一層強化する必要がある。そうだとすれば、大学及び大学院はもとより、短大、高等専門学校及び専門学校についても、これ以上の量的な拡大は打ち止めにして、その質すなわち教育内容の充実に全力を傾けるべきである。

次に、わが国では社会人の入学者割合は約 2%（2009 年）にすぎず、25 歳以上の入学者が約 21%を占めている OECD 加盟国と比較して大きな開きがある。理由は、わが国ではいったん就職してから再び進路を変更して大学に進学する者が少ないこと、企業における人材育成が社内における教育・研修に偏っており、大学などで学びなおす機会がほとんど設けられていないことによるものである。しかし、この点についても、資源小国のわが国における唯一の資源ともいうべき労働者の能力を最大限引き上げ、国際競争力を強化してわが国

産業経済の成長発展を持続するには、社内レベルを超えた高度で最新の知識、技能を絶えず修得する機会を大幅に拡充する必要がある。

そのためには、社会人を受け入れる大学側においても、実社会のニーズに応えられるだけの受け入れ態勢を整える必要があることは言うまでもない。18歳人口が減少し続ける中で、これまでと同じように18歳中心主義を維持したままでは、大学が現在の規模を維持することは難しい。大学としても自らの生き残りをかけて社会人を積極的に受け入れる態勢を整えていくべきである。

国力の源泉は一人ひとりの国民の能力と可能性の最大化にある。このことを再確認したうえで、大学及び大学院の教育内容を充実して、特に大学院への進学率を主要国並みに引き上げるための努力を尽くす必要がある。そのためには、大学が象牙の塔に閉じこもりがちな体質を改め、大学及び大学院での学びと研究が実社会のニーズにも応えられるものに変えていく努力を惜しまないことが大事である。ただし、目先の利益の獲得だけに着目して直接実利につながる分野だけに注視し、大学が本来果たすべき基礎研究や哲学・思想、歴史、心理など、肝心の局面で人の判断を支える力となる、広くてかつ深い学識の探求を疎かにすることがあってはならない。一方、経済界も大学や大学院は役に立たないとばかりに突き放すのではなく、その存在と機能を最大限活用するには、大学との共同研究を活発化させるとともに、人材育成の手法の再編やわが国特有の日本型雇用システムの変革に尽力し、人が備えている知識や能力を正当に評価する仕組みを構築する必要がある。教育を通じて高められた知識や能力が付加価値をもつものとして正当に社会から評価されない限り、そこでの学修が価値を高めるために機能しないのは当然である。

留学生の動向をみると、2000年から2018年までの8年間に日本への留学生の数は約6万人から約30万人に増え、所期の目標を達成した。課題は数量だけでなく、できる限り優秀な学生に日本での留学を選択してもらうことである。交通・通信分野の技術革新に伴い世界全体の人々の交流が活発化し、産業経済のグローバル化が急速に進む中で、世界の優れた頭脳を日本に引き付けるためには、日本語の壁を超えるだけの魅力ある学問、教育、研究が活発に行われる国にしなければならない。そのためには、わが国の学位などの国際通用性を高めるとともに、在留資格を取りやすくするなど卒業後わが国で就業できる機会を拡充する必要がある。

② 学力が伴わない進級・卒業

一時期「分数ができない大学生」が話題になったが、大学入試の科目を削減した影響が大学生の学力に与えた影響は深刻である。高校生についても学力における中間層の勉強時間が最近15年間で約半分に減少している（教育研究開発センター「第4回学修基本調査報告書」（2017年））。このため、大学入学後改めて高等学校の補習授業を行わなければいけないという笑えない事態が生じている。学生が自ら学び自ら考える習慣を身に付けていない証拠である。

子どもに苦勞させないという発想は危険である。何事も樂に実力が身につくことはありえない。幅広い分野について学ぶことを通じて人は豊かな発想ができるようになる。個性を尊重するのはいいが、得意の分野だけ学ばよという考え方は間違いである。改めてリベラルアーツの重要性を再認識する必要がある。産業や現実の社会に役立つことが重視され、人文系、教養系の価値が軽視される傾向があるが、人文・社会系は批判的思考や判断力の育成、知的な鍛錬として価値がある。深い学識に裏づけられた教養教育は、マニュアルでは不可能な非定型的な判断ができる人間を育成する。また、論理的な思考力を身につけるうえで数学は必須である。AI の時代を生き抜くには数学と論理学を必修科目にしなければいけない。

多くの大学生が求められる学力を身につけないまま学位（学士）を授与され、卒業している。大学に入ることができただけで満足して、講義や演習にも出席せず、ましてや自ら進んで文献等にあたって勉強しようとする姿勢が欠けている。その一方で、クラブ活動やアルバイト、趣味や遊びに没頭する者が少なくない。欧米諸国の学生と比べ、日本の学生は大学に入るまでは熱心に勉強するが、入ったとたんに勉強しなくなる。遊ぶお金を稼ぐためにアルバイトに精を出すことは論外だが、家庭の事情で学資金を自ら確保しなければ大学に進学できない人には、国が手厚い奨学金を支給するべきである。昨年 10 月の消費税率の引き上げを機に奨学金制度が拡充されたが、その内容は依然不十分である。

日本の大学生の学修時間が諸外国と比べて著しく少ない。アメリカでは授業以外に平均 1 週当たり 11 時間以上学修する学生が 5 割を超えるのに対し、日本の学生の予習・復習時間は平均 1 週当たり 5 時間に過ぎない。授業以外に全く学習しない学生が 1 割もいる。大学の教科の 1 単位は 1 時間の授業を 15 回、その倍の 2 時間の授業外学修を 15 回、計 45 時間の学修を要する内容で構成されている。4 年間で 124 単位以上の単位の修得が卒業要件とされており、それは学生が 1 年の半分の日数について 1 日当たり 8 時間程度学修することを想定している。しかし、実際には学生の 1 日当たりの学修時間は東大の調査では 4.6 時間、学生支援機構の調査では 3.7 時間で、基準の半分ほどでしかない。日本の大学生の多くは、卒業資格に必要な学修時間を学修しないまま卒業していることになる。

その直接の原因は、大学での教育が、多くの場合大教室で教員による一方的な講義形式で行われ、学生には事前に大量の文献購読やレポートの提出が義務として課されることがほとんどなく、学生が授業に主体的に参加する機会がめったにないこと、講義出席義務が緩いこと、学力審査基準が甘いことにある。欧米では、入学するのは比較的容易だが本人が入学後相当努力しなければ進級できず、ましてや卒業資格を得るに至らない者がかなりの数に上ると言われている。日本の大学の教育レベルを向上させ、大学生の学力を確かなものにするためには、いったん入学すれば、大して努力しなくても卒業できるという、安易な教育姿勢を日本の大学から一掃することが何よりも重要である。

法制度上、大学は単位の修得が進級・卒業の必須条件とされる課程主義、習得主義をとっている。自ら学ぶことを疎かにして、漫然と時間を浪費しては進級も卒業もできないの

は当たり前だということを日本の常識にしていかなければならない。

日本の大学生が自ら進んで学習しない根本的な原因は、企業の新入社員採用基準が人物本位になっており、企業が学生の専門的な知識や技能を重視してこなかったことにある。

経済界は、わが国経済を取り巻く状況の変化に対応する必要性から、高度な専門知識を備えた人材の育成について、政府および大学に要請を行っている（日本経済団体連合会「グローバル人材の育成に向けた提言」（2011年））。しかし、日本の大学が真価を発揮できないのは、経済界にその原因があることを自覚する必要がある。新入社員採用基準を人物本位から専門知識本位に改めない限り、自らが求める人材の育成は絵に描いた餅に終わる可能性が大きい。

また、日本特有の就活が大学生の学業の支障になっていることも、経済界は猛省しなければいけない。就職活動の早期化、長期化が学生の主体的な学修を阻害していることは紛れもない事実である。授業に出席せずに就職活動をしていても卒業できる大学の現状も問題であるが、授業時間にかかる時期に学生を呼び出す企業の姿勢を改めさせない限り、学生が身を入れて勉学に励むことは難しい。

③ アクティブラーニングの実効性確保

アクティブラーニングは、大学においてこそ本格的に取り入れるべき教育手法である。想定外の事態に遭遇したときにそこに存在する問題を発見し、それを解決するための道筋を見定める能力は、受け身の教育では身につかない。そのためには、アクティブラーニングが実効性を伴う形で実施できるように、大教室での講義形式の教育手法を改め、少人数で学生が主体的に授業に参画できるようにするとともに、1週間当たりの授業駒数を減らして、予め学生が指示された文献を読み、レポートを作成しなければ授業に臨めないようにする必要がある。社会がそれを求め、大学が本気で学生の学力を高めようとするなら、学生に授業の準備に必須の文献を教員が大量に示し、レポートの提出を単位取得の条件にする必要がある。つまり、一つ一つの授業の内容の密度を充実することが何よりも重要である。予め何の準備もないまま、ただ形だけ協働型の授業を取り入れても、求められる成果は得られない。日本の若者の読解力のレベルが低く、考える力が足りないのは、極論すれば大教室で居眠りをしていても無事卒業できるからである。

④ 国立大学の運営基盤の強化

国立大学が国立大学法人化され、運営交付金が年々削減されるなど、日本の学術研究の先行きが懸念されている。国立大学の法人化に伴い、これまで以上に具体的な成果が求められる傾向が強まっている。現状では、目に見える形で成果が現れにくい基礎研究が疎かになりがちであり、科学立国をめざす日本の将来が危ぶまれる事態が生じている。

また、理科系に比べその成果が産業や社会に直結しにくい人文・社会科学系の学問が軽視されがちである。かつて文部科学省が発出した通知（文部科学省「国立大学法人等の組織及

び業務全般の見直し」(2015 年))が誤解を招き、国際社会を巻き込んだ騒ぎになったことを見ても、そのような動きが政府部内にあることを物語っている。併せて、国立大学の法人化を契機に行われた教養課程の廃止は、人文・社会科学系の軽視と軌を一にしているところがあり問題が多い。

いわゆる専門分野だけに長けた“専門バカ”は視野が狭くなりがちで、大局的な観点からものごとを判断することができず、未知の分野に挑戦する際に必要とされる深い学識に裏づけられた教養が欠けているために、決定的なミスを犯すリスクが高まる可能性がある。人文社・会科学系や教養系の学問は、批判的思考や判断力の育成、知的な鍛錬として価値がある。それを疎かにすることは、日本人の底力を損ないかねないことを再確認する必要がある。もう一度教養課程を再編成して、哲学・思想・歴史・数学の教育を、語学力とともに強化すべきである。

加えて、大学教員の任期制は、腰を据えて長期的な研究テーマに取り組むことを難しくしており、日本人の理科系ノーベル賞受賞者はもう出ないのではないかとさえ言われていることにも留意する必要がある。

⑤ 大学に対する認定評価を通じた規制

大学には高度な自治が認められているから、高等学校までのように法的効力を有する指導要領は存在しない。大学の教員が行う研究内容や授業内容は、全面的に教員自身の裁量に委ねられている。それは、国が研究内容や授業内容に口を挟むことは、研究や教育を妨害することはあっても、決してそれをいい方向に導くことはないという歴史的な経験則に裏打ちされた真理に由来する。世界の研究者を相手に専門の分野でしのぎを削っている大学教員を誰が指導できるというのか。研究者が行っていることにケチをつけることはできても、それを乗り越えることなど一介の役人にできるはずがないことは誰の目にも明らかである。国民の幸せと国の発展を望むなら、大学の自治(学問の自治)は最大限保障されなければならない。

しかし、国民の負担で、あるいは国からの支援を受けて運営されている大学がその責任を全うするためには、自ら自己点検を行うとともに、さらにその真実性を担保するため、第三者の手で点検結果を確認してもらう必要があるとの観点から、2004 年以降国の認定評価機関の手で 7 年以内ごとに認定評価を受けることが義務付けられた。問題は、その認定評価の手法である。評価する側は形式的なことだとか、手続き的なことだと軽く考えているのかもしれないが、認定権を持っている者から指摘されれば、評価を受ける側はそれに従わざるを得ないのは当然であり、その負担が大学関係者に想像以上に重い意味をもっており、自由な活動を委縮させていることを重大に受け止める必要がある。

4 「生涯学修社会」の実現

知識社会が求める高度な知識と技能を備えた有為な人材として、生涯にわたり社会の第

一線で活躍するためには、日進月歩の勢いで進展する技術革新と目まぐるしく移り変わる国際情勢に対応できるだけの力量を持ち続けることが必要である。そのためには、いったん学校を卒業すればあとは働くだけというのでは、時代の変化に付いていくことができない。変化の激しい時代を生きるには、社会人になってからの学びが欠かせない。これからは、働きながら学び続けることは当然のことだと本人自らしっかり自覚することが必要である。

一方、社会の側としても、働きながら同時に学び続けることができる環境と条件と受け入れ態勢（大学の社会人コースの拡充、教育休暇制度の整備、学費支援の拡充など）をどこまで整備できるかが、これからの国の力を決する時代が来た。

社会人が大学で学びなおす機会を拡充するためには、企業サイドにおいて研修休暇制度を整備して一定期間職場を離れて大学で学べる時間をつくとともに、経済的負担を軽減する措置を講じる必要がある。また、大学側としても専門的プログラム認定制度や単位累積加算制度を創設して労働者が受講しやすい条件を整えるとともに、複数の高等教育機関が連携してプログラムを提供することも考えるべきである。

現在は趣味、教養が中心になっている自治体の生涯学習の内容を、仕事に活かせるものに重点を移す必要がある。

Ⅲ 付論

教育政策決定の仕組み

政治主導の政策立案こそあるべき姿だと強調される中で、教育においても官邸（官邸官僚）もしくは官邸に設置された各種会議が主導する形で政策が決定される傾向が強まっている。その結果、中央教育審議会をはじめ既存の審議会は、決定された政策の細部を肉付けするだけの下請け機関に成り下がっている。ここに、今日教育政策の決定に関してさまざまな問題が生じる原因があるのではないかと思われる。

民主主義国家の意思決定は、主権者である国民から選挙を通じて国政を付託された国会議員で構成する国会が、その権限と責任で行うのが筋である。内閣は国会が定めた法律の枠内でそれを実行し、あるいは法律案を作成して国会に提出する役割を担っている。政治主導の政策立案が本来あるべき姿であり、それに異論をはさむ余地はない。問題は、選挙で選ばれた国会議員が、あらゆる分野にわたる国政全般について必ずしも専門家ではないことである。特に教育は、個人の人生と社会のありようを左右する重要事項であり、その政策決定は、長期的かつ広範な観点から、それがさまざまな方面に及ぼす影響を慎重に見極めたうえで行うべき分野である。しかし、政治主導の発動の仕方によっては、時代の風潮に流されて、素人の思い付きがさしたる議論もないまま国の政策として決定され、あるいは特定の利害関係（教育についていえば教育関係産業など）の一部の声が大きく取り上げられ、政策につながる場合があることが懸念される。

しかし、政府が政策決定を審議会などに丸投げすることは、その責任を果たしていないのも同然で、本来許されることではない。一方、政府がその分野の専門家や現場を熟知している関係者の声に耳を傾けることなく独断専行で政策決定を行うことも否定されるべきである。

教育に関することは政治的中立性を確保する必要があるとの観点から、自治体の教育行政は首長から独立した教育委員会の手任せられているが、そうだとすれば、国こそ教育行政を内閣から独立した中央教育委員会の手任せべきである。しかし、戦後 75 年が経過した現在、文部科学省を廃止して新たに中央教育委員会を設置することは、現実には難しいと思われる。

そこで考えられる仕組みは、官邸もしくは官邸に設置された会議がいきなり政策を決定するのではなく、政策決定に当たっては、いったん中央教育審議会などの審議に委ね、専門家や現場関係者の声を踏まえたうえで最終決定することとするべきである。すでに私たちは、「日本の未来を開く地域づくり（提言）」の中で、「政府の中に常に 50 年～100 年先の国のあり方を考えている部局が必要である」との提言を行ったが、内閣官房に全国の俊英を結集して、国の基本政策を絶えず議論する組織を設けるべきであると考えた。問題は、官邸の力があまりにも強くなりすぎて、政治家はもとより官僚のみならず財界人や学識者に至るまで、官邸の意向に逆らってでも自説を貫こうというだけの気骨のある人材が少なくなっ

たことである。打開策の一つとして、もっと外国人を登用すべきだと考える。

併せて、官邸主導（独走）に歯止めをかけるためには、近時、医療分野で医師会がブレーキ役を果たすケースが散見されるように、教育においても、内閣が一目置かざるを得ないような専門家団体（例えば、広範な現場の教育関係者で構成される団体の結成）が時機を失することなく発言する仕組みをつくることが重要ではないかと思われる。

「これからの教育のあり方を考える」検討会メンバー

石田 真敏	衆議院議員
江利川 毅	医療科学研究所理事長
梶田 信一郎	元内閣法制局長官
工藤 裕子	中央大学法学部教授
神野 直彦	東京大学名誉教授
橋本 昌	前茨城県知事
原田 豊彦	元日本放送協会理事
増原 義剛	元衆議院議員
松本 博	(株)松本代表取締役
宮崎 達彦	弁護士
(座長) 森元 恒雄	元参議院議員
渡壁 誠	国際観光ビジネス協会理事長