

だいじょうぶか！ 公教育 人間発達と社会の持続的発展の観点から

教育発達科学研究科 中嶋 哲彦

はじめに

この公開講座の全体のテーマは「だいじょうぶか！安心・安全で持続可能な社会を目指して」ということになっています。そこで、今回は、公教育とくに学校教育の現状を、人間発達と社会の持続的発展という視点から考えてみたいと思います。

ここで、「だいじょうぶか」の後ろに付けてあるのが疑問符（?）ではなく、感嘆符（!）であることにお気づきでしょうか。「だいじょうぶ！」という表現は、「だいじょうぶか？」と問うときより大きな危機感をもっているときに採用するものだろうと思います。

人わたしは教育学（とくに教育行政学、教育法学）を専門とし、公教育の現状や教育政策の動向について研究していますが、いつも「日本の公教育はこのままではいけない」と感じています。そこで、今回は、わたしがどのような視点から公教育について考えているかを紹介しつつ、幾つかの事実を提供したいと思います。

1 「学力向上」って、だいじょうぶ？

(1) 「学力重視」の教育政策

10年ほど前のことを振り返ってみてください。当時、文部科学省は「ゆとり教育」や「自ら学び自ら考える力」の育成を内容とする学習指導要領を発表し、2002年4月からその方針で学校教育を行おうとしていました。それに対して、『分数ができない大学生』という書物が刊行されるなど、「学力の低下が著しく、ゆとりどころではない。」という趣旨の反対意見を多くの人々が表明しました。多くの地方自治体で議会が「ゆとり教育を実施すべきでない」という理由で、学習指導要領の実施に反対決議をあげました。

文部科学省は当初「ゆとり教育」批判に強く反論していましたが、2001年秋頃からは少しずつトーンを変化させていました。そして、2002年2月には、「学びのすすめ」を発表し、教育政策の重点を「ゆとり教育」から「確かな学力」へとシフトしました。今日、「2002年からはゆとり教育が行われてきたが、新学習指導要領でゆとり教育と訣別する」という理解もありますが、これは正しくないと思います。「ゆとり教育」がスタートする直前に、学校教育は「確かな学力」の追求へと方向転換していたのです。

『「ゆとり教育」は駄目、『確かな学力』の育成は大賛成』という方は少なくないようですが、わたしはそれとは少々異なる考え方をしています。そのポイントは次の3点にまとめられると思います。

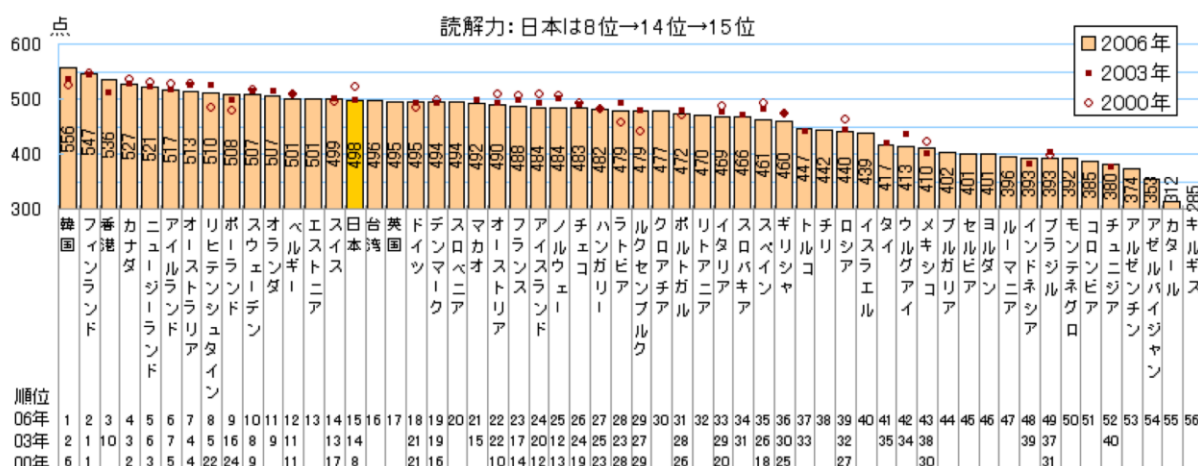
第一に、このときから、いわゆるできる子とできない子に分け、学習の到達目標にも予め格差を設けるようになったことです。「確かな学力」の下で、学習内容が削減された学習指導要領に基づいて「基礎基本」だけを学習する児童生徒のグループと、学習指導要領の内容を超えて「発展的な学習」の機会が提供される児童生徒のグループとに分けられることになったのです。とくに小中学校の段階では勉強のできる・できないには大きく変動するものです。いわゆるできない子の到達目標を低めに設定することは、その子たちの可能性を塞いでしまう危険性があります。

第二に、「確かな学力」とはどういう学力でしょうか。「確かな学力」という言葉が意味する「学力」とはいったいどういうものをほとんど問うことなく、人々は「ゆとり教育」への訣別を歓迎しました。このことをはっきりさせておかないと、知識の詰め込みや反復練習による技術・技能の習得に逆戻りし

てしまうのではないのでしょうか。最近では小中学校の教科内容や入試問題を素材にしたTVクイズ番組が視聴率を取っているようです。知識や技術・技能の獲得し、素早く正答を出す力を学力と見る意識が背景にあるような気がします。

さらに、「OECD生徒の学習到達度調査（PISA）」の2003年調査の国際結果が2005年12月に公表されると、「日本の高校生の学力は低下している」「ゆとり教育がこれを招いた」という少々ヒステリックな世論が巻き起こりました。PISA調査はもともと「学力」を比較するための調査ではありませんし、たとえ「学力」を比較しようとしても各国の教育課程（学校教育の目標や内容）は異なるため、それほど簡単かつ

学力の国際比較(2000年、2003年、2006年)



(注) 2006年調査は57カ国(OECD30カ国、非加盟27カ国)から約40万人の15歳児(高1)が参加。読解力は米国を除く(問題不備で)。

比較対象は00年の31カ国、03年の40カ国から増加。

(資料) OECD生徒の学習到達度調査(PISA: Programme for International Student Assessment)

明確に比較できるものではありません。しかし、PISAの順位が下がったことだけが強調され、公教育にとって「学力向上」が喫緊の課題だと主張されるようになりました。こうしたことを背景に、2007年から全国学力テスト（全国学力・学習状況調査）がスタートし、多くの地方自治体も独自に学力テストを行っているのです。

(2) 学力テストとドリル学習でいいのか？

「経済のグローバル化が進むなか、天然資源に乏しいわが国は学力向上が喫緊の課題だ！」とされています。また、「競争社会で生きていくためには、高い学力をつけ、高い学歴を獲得しなければならない！」と考えている人々は少なくありません。そして、このような考え方は子どもの学力を向上させそうな（＝効果の実証されず、マイナス効果の疑いさえある）教育政策や学校の取り組みを押し進めてしまいがちです。

たとえば、地域によっては、全国学力テストのほか、都道府県や市区町村が独自に学力テストを実施し、さらにそれに備えて学校が模擬テストで行うといった具合に、二重三重どころか、三重四重の学力テストが行われています。その分、学校の学習指導時間は減ってしまいます。学力テストそのものには学力を向上させる効果はありませんから、学力向上という目的からは本末転倒と言ってもよい状況が生まれているのです。

さらに、携帯ゲーム機を子どもに貸し出して、ちょっとした空き時間を使ってドリル学習を行わせている地域もあります。「ドリル」とは「反復練習」という意味です。何度も繰り返し練習すれば、そのことには習熟しますから、正答率も上がるし、解答に要する時間も短縮されるでしょう。たとえば九九の暗記・反復練習が計算をするうえで有益であるように、反復練習による習熟はそれとして大切なことでしょう。しかし、それだけでは、与えられた問いに対して所定の解法を活用して素早く正解を答える力（問題解決能力）を向上させることには役立っても、混沌とした事象に対して自ら問いを立てる力（問題発見能力）は育たないのではないかと思います。私は、これからの日本に必要なのは問題発見能力だと思います。（問題を発見したとき、人は半分以上その問題を解決していると言ってよいでしょう。）

子どもたちが学力テスト漬け、ドリル漬けになっていることについて、危機感をもっているのは私だけではありません。長年にわたってナショナル・テストを実施してきたイギリスでも、学力テストに基づく学校評価を取り入れているアメリカでも、学力テストの弊害が指摘されています。その主な論点は次のように整理できるでしょう。

- (a) 学習成果の測定にだけ注目が集まり、学力そのものよりも学力測定（学力テストの得点や順位）が重視されている。そのため、頻出事項への偏重や知識・技能の反復練習が重視され、子どもが創造的に思考を発展させる時間が失われている。しかも、学校・教員には学力テストの点数アップを要求しているのだから、そのような教科指導を責められない。
- (b) 学習を楽しいもの、自分の人生に意義あるものと感じられる生徒が減少している。また、学力テストの点数によって自己評価することで、自分自身が価値のある人間であると感じにくくなっている。
- (c) 子どもを点数で見えてしま。このため、学校教育の目標は学力テストの点数をアップすることにあると考えられるようになりがちで、学校として子どもの人間発達にどう関わるかという視点が弱くなっている。
- (d) 学力テストの点数が低い子どもやその保護者が学校での居場所を失っている。自分は「お荷物」だと考えるようになってしまい、ますます学校から遠のいてしまう。

今、学校教育の世界では「学力向上」という言葉が氾濫し、その中身を注意深く検討することなく、学力向上に役立ちそうなのがどんどん取り入れられています。たとえば、伸びる子は伸ばすべきだという理由や、遅れている子にきめ細かく指導するという理由で、「習熟度別授業」が取り入れられています。しかし、習熟度別に編制して授業することが本当に有益だということを証明する研究はありません。逆に、子どもの意欲を削いだり、差別意識をあおったりするなど、マイナスの影響が指摘されています。

私たちには学力テストの点数に振り回されない冷静さが求められているのではないのでしょうか。

2 子どもの格差・貧困を見落としてるんじゃない？

学力テストに注目が集まる一方、子どもたちもまた格差・貧困の中に置かれ、それが学力不振の条件になったり、そもそも学校にアクセスすること自体が困難になったりしていることは見落とされがちです。幾つかの調査結果や統計から子どもたちの状況や、公教育が今どのような課題に直面しているか読み取ってみたいと思います。

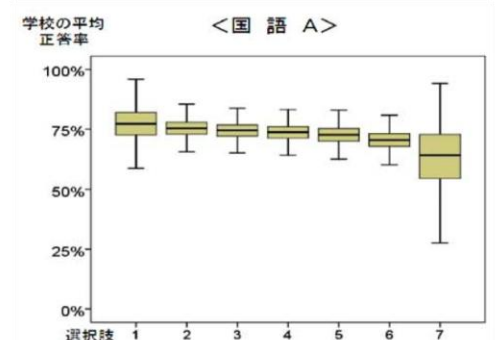
(1) 経済的困窮と学力の関係

<就学援助>

- 就学援助を受けている生徒の割合が高い学校の方が、その割合が低い学校よりも平均正答率が低い傾向が見られる。
- 就学援助を受けている生徒の割合が高い学校は、各学校の平均正答率のばらつきが大きく、その中には、平均正答率が高い学校も存在する。

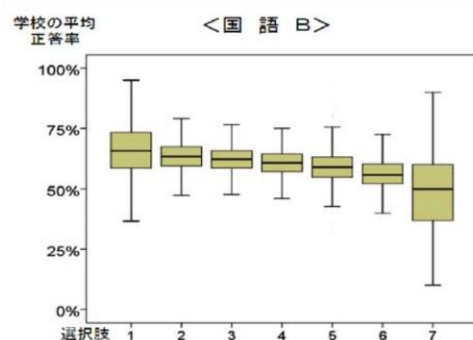
選択肢1	在籍していない	選択肢2	5%未満	選択肢3	5%以上、10%未満
選択肢4	10%以上、20%未満	選択肢5	20%以上、30%未満	選択肢6	30%以上、50%未満
選択肢7	50%以上				

＊質問 14：第3学年の生徒のうち、就学援助を受けている生徒の割合



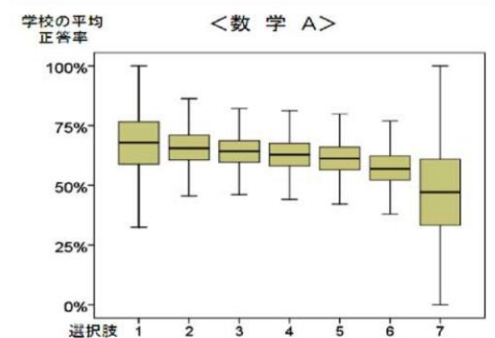
選択肢	1	2	3	4	5	6	7
中央値	77.2	75.4	74.5	73.7	72.6	70.5	64.1
箱の上辺	82.0	77.9	76.8	76.0	75.3	73.1	72.8
箱の下辺	72.5	72.9	72.1	71.2	70.1	67.8	54.4
ひげの上端	95.9	85.5	83.7	83.2	82.9	80.9	94.1
ひげの下端	58.6	65.6	65.1	64.1	62.5	60.1	27.6

(学校数) 1155校 1822校 2573校 2921校 1073校 632校 265校



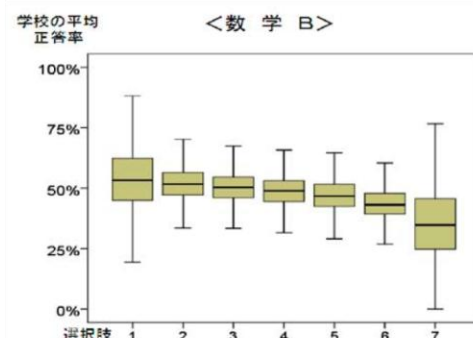
選択肢	1	2	3	4	5	6	7
中央値	65.7	63.3	62.1	60.6	58.9	55.7	50.0
箱の上辺	73.3	67.3	65.7	64.3	63.1	60.2	60.0
箱の下辺	58.5	59.4	58.5	57.0	54.7	52.1	36.9
ひげの上端	95.0	79.2	76.6	75.0	75.6	72.5	90.0
ひげの下端	36.7	47.4	47.7	46.1	42.8	40.0	10.0

(学校数) 1154校 1822校 2573校 2920校 1073校 632校 264校



選択肢	1	2	3	4	5	6	7
中央値	67.9	65.5	64.3	62.9	61.3	57.0	47.2
箱の上辺	76.6	70.9	68.7	67.6	66.0	62.3	60.9
箱の下辺	58.9	60.6	59.7	58.2	56.5	52.2	33.3
ひげの上端	100.0	86.3	82.2	81.3	79.9	77.0	100.0
ひげの下端	32.4	45.6	46.2	44.1	42.2	37.9	0.0

(学校数) 1153校 1822校 2573校 2920校 1073校 632校 264校



選択肢	1	2	3	4	5	6	7
中央値	53.3	51.6	50.3	48.9	46.7	43.1	34.8
箱の上辺	62.4	56.5	54.5	53.1	51.6	47.9	45.6
箱の下辺	45.0	47.2	46.0	44.5	42.5	39.3	24.8
ひげの上端	88.1	70.2	67.3	65.8	64.6	60.4	76.7
ひげの下端	19.3	33.5	33.3	31.6	29.1	26.8	0.0

(学校数) 1153校 1822校 2573校 2920校 1073校 632校 262校

(2) 学習費にも経済格差がくつきり

学習費総額 ‘(平均)

区 分	幼 稚 園		小 学 校		中 学 校		高等学校(全日制)	
	公 立	私 立	公 立	私 立	公 立	私 立	公 立	私 立
学習費総額	251,324	538,406	334,134	1,373,184	471,752	1,269,391	520,503	1,045,234
学校教育費	133,346	368,392	56,655	780,001	133,183	957,893	343,922	785,289
学校給食費	14,390	25,153	40,937	30,843	36,563	7,254
学校外活動費	103,588	144,861	236,542	562,340	302,006	304,244	176,581	259,945

学習費総額の経済格差

世帯の年間収入段階別、項目別経費の金額段階別構成比

		400 万円 未満	400～599 万円	600～799 万円	800～999 万円	1000～ 1199 万円	1200 万円 以上
公立幼稚園	割合	27.7	38.1	20.5	7.2	3.8	2.7
	平均額	210	236	274	281	347	453
私立幼稚園	割合	13.6	35.5	27.4	12.7	5.1	5.7
	平均額	459	482	578	588	652	788
公立小学校	割合	16.3	28.6	23.2	15.0	9.1	7.9
	平均額	250	281	321	379	454	590
私立小学校	割合	2.9	6.5	12.7	16.8	17.2	43.9
	平均額	705	1,036	1,169	1,302	1,357	1,591
公立中学校	割合	14.4	23.7	25.8	18.1	9.5	8.6
	平均額	368	446	448	495	584	659
私立中学校	割合	2.8	7.8	14.7	21.3	22.2	31.2
	平均額	1,042	1,028	1,171	1,268	1,311	1,427
公立高等学校	割合	15.4	24.1	24.6	18.4	8.6	8.9
	平均額	434	482	537	551	596	668
私立高等学校	割合	9.5	15.8	18.0	21.9	12.5	22.3
	平均額	819	928	918	1,085	1,197	1,312

割合 %

平均額 千円

(3) 国は公教育にどれだけお金を使っているか

14. 一般政府総支出に対する公財政支出学校教育費の比率

(%)

	一般政府総支出に占める 公財政教育支出 ¹ の割合					国内総生産（GDP）に占める 公財政教育支出 ¹ の割合				
	2005年			2000年	1995年	2005年			2000年	1995年
	初等・中等 ・高等教育 以外 の 中等後教育	高 等 教 育	全教育 段 階	全教育 段 階	全教育 段 階	初等・中等 ・高等教育 以外 の 中等後教育	高 等 教 育	全教育 段 階	全教育 段 階	全教育 段 階
オーストラリア	m	m	m	13.6	13.6	3.5	1.1	4.8	4.7	5.0
オーストリア	7.1	3.0	10.9	10.7	10.8	3.6	1.5	5.4	5.5	6.0
ベルギー	8.0	2.6	12.1	12.1	m	4.0	1.3	6.0	5.9	m
カナダ ²	8.2	4.2	12.3	12.4	12.7	3.3	1.7	4.9	5.1	6.2
チェコ共和国	6.5	2.0	9.7	9.5	8.7	2.8	0.9	4.3	4.0	4.8
デンマーク ²	9.3	4.5	15.5	15.3	12.2	4.9	2.4	8.3	8.3	7.3
フィンランド	7.8	4.0	12.5	12.5	11.0	4.0	2.0	6.3	6.0	6.8
フランス	7.1	2.2	10.6	11.6	11.5	3.8	1.2	5.7	6.0	6.3
ドイツ	6.2	2.4	9.7	9.9	8.5	2.9	1.1	4.5	4.5	4.6
ギリシャ ²	m	m	m	7.3	5.6	2.5	1.4	4.0	3.4	2.6
ハンガリー	6.9	2.1	10.9	14.1	12.9	3.4	1.0	5.5	4.8	5.2
アイスランド ²	12.3	3.4	18.0	13.9	m	5.2	1.5	7.6	5.8	m
アイルランド	10.7	3.3	14.0	13.6	12.2	3.7	1.1	4.8	4.3	5.0
イタリア	6.7	1.6	9.3	9.8	9.0	3.2	0.8	4.4	4.5	4.7
日 本²	7.0	1.6	9.5	9.4	m	2.6	0.6	3.5	3.7	3.6
韓 国	11.8	2.1	15.3	16.3	m	3.4	0.6	4.4	3.9	m
ルクセンブルグ ²	9.1	m	m	m	m	3.8	m	m	m	m
メキシコ	16.2	4.1	23.4	23.4	22.2	3.8	1.0	5.5	4.9	4.6
オランダ	7.7	3.0	11.5	10.6	8.9	3.5	1.4	5.2	4.7	5.0
ニュージーランド	13.5	4.8	19.4	m	16.5	4.3	1.5	6.2	6.8	5.6
ノルウェー	m	m	m	14.5	15.5	4.1	2.3	7.0	5.9	7.9
ポーランド	8.6	2.8	12.6	12.7	11.9	3.7	1.2	5.5	5.0	5.2
ポルトガル	8.2	2.1	11.4	12.6	11.7	3.9	1.0	5.4	5.4	5.1
スロバキア共和国 ²	12.9	4.1	19.5	14.7	14.1	2.6	0.8	3.9	3.9	4.6
スペイン	7.2	2.5	11.1	10.9	10.3	2.8	0.9	4.2	4.3	4.6
スウェーデン	8.2	3.5	12.6	13.4	10.7	4.5	1.9	7.0	7.2	7.1
スイス	8.7	3.3	12.7	15.6	13.5	3.9	1.5	5.7	5.4	5.7
トルコ	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
イギリス	8.6	2.7	11.9	11.0	11.4	3.9	1.2	5.4	4.4	5.1
アメリカ合衆国	9.4	3.5	13.7	14.4	m	3.5	1.3	5.1	4.9	m
OECD各国平均	9.0	3.0	13.2	12.8	11.9	3.6	1.3	5.4	5.1	5.3

(注) 1. この表の公財政教育支出には、家計への生活補助費（授業料などとして学校に納付されない生活費等）が含まれる。このため、この表の数値は、13における公財政支出を上回っている。

2. 一部の教育段階が他の教育段階に含まれる。詳細は18の記号「x」を参照。

(補注) ① 一般政府総支出は、国民経済計算上の一般政府部門（政府又は政府の代行的性格の強い機関）の総支出で、「中央政府」「地方政府」及び「社会保障基金」の支出の合計（純計）で表される。

② 13の（補注）も参照。

(出典) OECD『図表でみる教育 2008年版』（インディケータB 4：公財政教育支出）

(4) 日本の公教育は家計負担に依存している

15. 学校教育費の公私負担区分

(1) 全教育段階

(%)

	2005年					2000年	
	公財政	私費 ¹	家計	その他の 私的部門 の支出	私費のうち 公的補助	公財政	私費 ¹
	1	2	3	4	5	6	7
オーストラリア	73.4	26.6	20.2	6.4	0.2	75.3	24.7
オーストリア	91.4	8.6	4.7	3.9	2.2	94.0	6.0
ベルギー	94.2	5.8	4.9	1.0	1.8	94.3	5.7
カナダ ²	75.5	24.5	11.5	13.0	0.3	79.9	20.1
チェコ共和国	87.6	12.4	8.6	3.8	m	89.9	10.1
デンマーク	92.3	7.7	4.1	3.6	m	96.0	4.0
フィンランド	97.8	2.2	x(2)	x(2)	n	98.0	2.0
フランス	90.8	9.2	6.9	2.2	1.6	91.2	8.8
ドイツ	82.0	18.0	x(2)	x(2)	m	81.9	18.1
ギリシャ	94.0	6.0	5.0	1.0	m	93.8	6.2
ハンガリー	91.3	8.7	3.6	5.1	n	88.3	11.7
アイスランド	90.9	9.1	9.1	m	m	91.1	8.9
アイルランド	93.7	6.3	5.9	0.5	m	90.5	9.5
イタリア	90.5	9.5	7.0	2.4	0.9	90.9	9.1
日 本	68.6	31.4	22.0	9.3	m	71.0	29.0
韓 国	58.9	41.1	29.6	11.6	1.2	59.2	40.8
ルクセンブルグ	m	m	m	m	m	m	m
メキシコ	80.3	19.7	19.5	0.2	1.0	85.3	14.7
オランダ	91.4	8.6	4.9	3.7	0.8	90.4	9.6
ニュージーランド	78.4	21.6	21.2	0.4	m	m	m
ノルウェー	m	m	m	m	m	95.0	5.0
ポーランド	90.7	9.3	9.3	m	m	89.0	11.0
ポルトガル	92.6	7.4	5.4	2.0	m	98.6	1.4
スロバキア共和国	83.9	16.1	10.8	5.4	0.2	96.4	3.6
スペイン	88.6	11.4	10.6	0.8	0.4	87.4	12.6
スウェーデン	97.0	3.0	0.1	2.9	n	97.0	3.0
スイス	m	m	m	m	m	92.1	7.9
トルコ	m	m	m	m	m	98.6	1.4
イギリス	80.0	20.0	15.3	4.7	1.6	85.2	14.8
アメリカ合衆国	67.3	32.7	20.8	11.9	m	67.3	32.7
OECD各国平均	85.5	14.5	-	-	0.8	-	-

(注) 1. 私的部門を通じて教育機関へ支払われた公的補助を含む。

2. 調査年は2004年。

(補注) ① 「公財政」は、学校のために直接支出された経費のみであり、学生・生徒に対する給与奨学金及び私立学校以外の民間機関が行う教育訓練等（商工・労働団体による成人教育、見習い訓練における企業実習等）への補助金を含まない。後者は私費負担教育費に含まれている。したがって、公財政支出教育費の額は、13及び14と一致しない。（表（2）も同様）

② 「私費」は、授業料等の家計負担分及び寄付金等の民間機関による教育費で、私立学校における事業収入など独自の財源による教育費を含む。家計負担の教育費には、授業料のほか、教科書・教材費、スクールバス、給食費、寄宿費などが含まれる。民間機関による教育費には、商工・労働団体が行う教育訓練費、見習い訓練における企業側支出、企業の大学への委託研究費、企業・非営利団体による寄付金、民間奨学金が含まれる。（表（2）も同様）

③ 私費負担のうち公費補助は、学生・生徒に対する給与奨学金のうち、授業料などとして学校に支払われた金額及び民間機関が行う教育訓練等への補助金である。（表（2）も同様）

④ 13の（補注）も参照。

(出典) OECD『図表でみる教育 2008年版』（インディケータB3：教育支出の公私負担割合）

(5)OECD（経済協力開発機構）も問題点を指摘

著作権上の問題のため、該当部分を削除しています。

アンドレアス・シュライヒャー

「図表で見る教育 2008 日本に関するブリーフィングノート」

http://www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20080909eag2008.pdf

の 6 頁、7 頁を参照して下さい。

3 人間発達と社会の持続的発展のための何をすべきか？

いま、学力向上こそ人間発達であり、社会の持続的発展に貢献することだと考えられがちです。たしかに、知的創造性は人間を他の生物と分つ最も本質的要素であり、社会の持続的発展の基盤でもあります。ただ、現在言われている「学力」あるいは「学力向上」は、学力テストの得点アップとほぼ同義語になっていると思います。「学力」とは何か、これがもっと議論されるべきだと思います。私は、基礎学力の獲得がそのまま問題発見能力の基礎となる、そのような学力の在り方を追求すべきだと思います。

また、そういう学校教育を建設するためには、子どもたちが家庭の経済状況に関わらず平等に学校＝学習の機会にアクセスできるようにしなければならないと思います。就学前教育にも親の経済格差が直接影響しています。高等教育を受けるためには大きな家計負担を強いられます。これでは、学校教育を受ける機会が平等に保障されているとは言えません。せっかくの才能が開花することなく、しぼんでしまう可能性もあります。これは個人にとって不幸なことですし、社会の持続的発展のためにもマイナスです。

公教育は本来、人間発達と社会の持続的発展のためにたいへん大きな役割を果たす力をもっています。しかし、残念なことに、わが国の公教育はそれとは反対の役割を果たしてしまっているように感じられます。

今回は調査や統計から分かる事実をご提供するとともに、私の視点から見えてくる世界を描いてみました。皆さんはいかがお考えでしょうか。