

学力低下と見えない格差是正 のための義務教育改革案¹

子供たちの将来を考えよ

京都大学 足立幸男ゼミ 社会保障分科会

芦澤泉²、後藤智久³、十時啓⁴、中村太一⁵、
東原正裕⁶、藤岡陽子⁷、森永佳未⁸、森宗佳巳⁹

2004年12月

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、足立教授（京都大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。（タイトルに脚注をつけてください。脚注は、「挿入」→「脚注」→「脚注」「自動脚注番号」、フォント8、脚注のフォントに関しては、以下同じ。

² 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 jzumi.ashizawa@sojin02.mbox.media.kyoto-u.ac.jp

³ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 tvsgik@yahoo.co.jp

⁴ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 hiraku-totoki@k4.dion.ne.jp

⁵ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 taichinakamura@iloveyou.mbox.media.kyoto-u.ac.jp

⁶ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 a0011709@yahoo.co.jp

⁷ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 lovin-vf@maia.eonet.ne.jp

⁸ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 yosymyn@hotmail.com

⁹ 京都大学総合人間学部三回生社会システム論専攻 morimu.1.4@t02.mbox.media.kyoto-u.ac.jp

要旨

本論文では、まず一章で現在の義務教育を受けている子供たちの学力にスポットを当てる。学力低下が叫ばれる中で、本当に子供たちの学力は低下しているのか。その疑問を検証していった結果、子供達の学力は全体的に低下していることがわかった。また今現在、教科ごとの基礎学力や学ぶ意欲、他者との対人コミュニケーション能力に深刻な問題を抱える生徒が多いことが判明した。さらにこうした子供の教科学力や学ぶ意欲、社会性と、親の社会階層や経済状況とは相関関係を持っており、現在この傾向が拡大しつつあることも確認された。つまり義務教育段階で本人の能力によらない親の社会階層や所得によってその子供の教科の基礎学力のみならず、学ぶ意欲や対人コミュニケーション能力まで影響を受ける度合いが強まってきているのだ。こうした現象を本論文では「学力格差拡大」の危機と捉える。そうした学力低位層の基礎学力、学ぶ意欲、対人コミュニケーション能力の低下はどのような問題を抱えるのだろうか。その後の高校・大学進学や、将来の職業や所得、生活基盤に多大な影響を及ぼすことを先行研究を交えながら考察する。

次に、一章で述べた「基礎学力低下」と「学力格差拡大」の二つの問題の大きな原因が、現在の義務教育政策と義務教育制度にあることを明らかにする。そして、これらの問題が起こっている状況の改善に向けて義務教育制度の改革が必要であることを述べる。さらに、この二つの問題が起こった背景から、義務教育の意義を捉えなおす必要があることを述べ、「新たな義務教育の意義」の達成に向けての政策提言が必要であることを述べる。

最後に、現場が創意工夫を発揮でき、「基礎学力低下」と「学力格差拡大」の是正に向けた義務教育改革をどのように進めていくかを提言する。その内容は1、国の関与を縮小するために現場に権限と財源を移譲する。2、すべての子供が一定の水準の基礎学力を習得できているかどうかを確認するための全国统一確認テストの実施。3、全国统一確認テストにより問題が顕在化した学校への有効な対応策。これにより地方に教育に対しての自由な取り組みを認めつつ、一定の水準を確保するための制度作りを目指す。

目次

はじめに

第 1 章 学力低下と学力格差

- 第 1 節：学力低下の実態
- 第 2 節：学力格差の実態

第 2 章 義務教育の問題

- 第 1 節：義務教育の現状
- 第 2 節：義務教育の意義の再構築

第 3 章 政策提言

- 第 1 節：地方への権限・財源の移譲
- 第 2 節：全国統一確認テストの実施
- 第 3 節：改革で生じうるリスクへの対策

参考文献・データ出典

はじめに

基礎学力の低下が叫ばれ、「ゆとり」教育への批判が続出し、義務教育国庫負担金廃止や奉仕活動参加義務化の是非が連日新聞紙上で論じられている。義務教育改革が必要だ、と多くの観点から多くの有識者が声を上げている。しかし、本当に必要な改革とは、具体的には何なのだろう。それを考えるためにはまず、問題を明らかにしなければならない。いったい、今の義務教育の何が問題なのか。

問題は二つだ。一つ、「本当の」学力低下。二つ、「見えない」学力格差。

「本当の学力低下」今問題になっているのは、計算や漢字などのいわゆる「学力」、基礎学力の低下だけではない。「生きる力」や「コミュニケーション能力」などを含めた「本当の」学力も危機にあるのだ。しかしこれらの力は、「ゆとり」教育で重視され強化されたはずではなかったのか？ そうはなっていなかったのである。「生きる力」や「コミュニケーション能力」を伸ばす術を、誰もが知っているわけではない。結果、「ゆとり」教育の中身やそのために必要な予算、教員については具体的な議論はされず、基礎学力を身につける時間だけが削られた。

「見えない学力格差」つまり、こういうことだ。幸男君とユキオ君、小学三年生。幸男君の一家は教育熱心な住民の多い郊外住宅地に居住。両親は一流大学の出身で、幸男君の学校の様子や成績も、よく食卓で話題に上る。経済的にも恵まれている方だと言っていいだろう。一方、ユキオ君の両親はどちらも高卒。「勉強なんて、落第しない程度にやればよいのよ」と、彼の母親はしばしば口にする。二人の少年、なぜか成績や学習態度に歴然とした差がある。幸男君は成績優秀で優等生、学校で指導される内容が削減されると聞くと塾に通い始めた。私立の有名中学を受験する予定だ。ユキオ君は、成績はクラスでも下の方。宿題もさぼることが多いし、授業中も落ち着きがない。…よくある話？ 遺伝？ そうではない、これが見えない学力格差、「社会階層間学力格差」なのである。遺伝や個人の努力の差だと言われて注目されてこなかったが、「ゆとり」教育の導入でこの格差が着実に進行している。子供自身の「意欲」を大事にする「ゆとり」教育では、もともと家庭環境の影響で生まれている「意欲」の格差が、成績という「結果」の格差に直結してしまうのだ。

第1章 学力低下と学力格差

一章では現在の義務教育を受けている子供たちの学力にスポットを当てる。学力低下が叫ばれる中で、本当に子供たちの学力は低下しているのか。その疑問を検証していった結果、子供達の学力は全体的に低下していることがわかった。また今現在、教科ごとの基礎学力や学ぶ意欲、他者との対人コミュニケーション能力に深刻な問題を抱える生徒が多いことが判明した。さらにこうした子供の教科学力や学ぶ意欲、社会性と、親の社会階層や経済状況とは相関関係を持っており、現在この傾向が拡大しつつあることが確認された。つまり本人の能力によらない親の社会的地位や所得によって、義務教育段階からその子供の教科の基礎学力のみならず、学ぶ意欲や対人コミュニケーション能力まで影響を受けていることがわかったのである。そうした学力低位層の基礎学力、学ぶ意欲、対人コミュニケーション能力の低下はどのような問題を抱えるのだろうか。その後の高校・大学進学や、将来の職業や所得、生活基盤に多大な影響を及ぼすことを先行研究を交えながら考察する。こうした現象を本論文では「学力格差の拡大」の危機と捉え、現場にその原因の端緒が見られることを指摘する。

第1節 学力低下の実態

(1.1.1) 学力低下は本当か

過去と比較して子供の学力が確実に低下していることを示した貴重な資料として荻谷(2002)がある。これは2001年11月に東京大学の荻谷剛彦教授グループが、関西地方と支部の小中学生を対象とした学力調査で、1989年に大阪大学が行った学力調査を基に両者の比較を行ったものである。調査対象はどちらの調査も小学五年生、中学二年生を対象としている。出題範囲は国語と算数を出題。1989年、2001年とも共通の問題であり、学習指導要領の改訂によって削除された範囲は含んでない。つまり両者が同じように学習した範囲を対象にしたものであり、異時点での比較を行う資料としては信頼が置けるものとなっている。その調査結果のいくつかを表1-1、表1-2に示した。

表1-1 平均点の比較 単位：点

	89年	01年	変化
小国	78.9	70.9	▲8.0
小算	80.6	68.3	▲12.3
中国	71.4	67.0	▲4.4
中数	69.6	63.9	▲5.7

表1-2 正答率の比較

	アップ	ダウン	横ばい	設問総数
小国	1	19	11	31
小算	0	45	7	52
中国	7	26	10	43
中数	1	25	7	33

出展) 論座 (2002)

表1-1は、前回と今回の学力調査の結果を100点満点に換算して(1問1点とした場合の全設問に占める得点獲得の割合を百分率にし、それに100をかける)、その平均点を算出したものである。今回調査では、前回調査と比較してすべての教科で点数が低下していることがわかる。特に小学生段階での落ち込みが激しく、既に習っている分野であるにも関わらず、89年と比較して小学生の国語では8.0点、小学生の算数では12.3点も平均点が低下している。

また、表1-2は、前回調査と今回調査を比較して、今回調査で正答率が上昇もしくは低下した設問がいくつ存在するかを調査したものである。今回調査が前回調査に比べて正答率が3%以上上昇した設問を「アップ」、逆に3%以上低下した設問を「ダウン」、変動幅が3%未満のものを「横ばい」と分類している。このデータを見ると、正答率がアップした設問に比べてダウンした設問が極めて多く、全般的な学力の低下傾向が確認できる。

このような調査結果に対して、文部科学省や教育学者は、「これからは単純な暗記や計算の力といった基礎的な学力だけでなく子供たちが社会で生きていくために必要な力や物事に取り組む意欲、そして他人とうまく共生していく能力や対人コミュニケーション能力が求められる。」というもっともらしいことを言っている。確かに今までは教科学力というものに重きが置かれすぎて物事に取り組む意欲や、コミュニケーション能力というものはあまり考えられてこなかった。尾木(2002)はテストの点で示される教科学力の低下を、殊更に煽り立てる世論に対して異議を唱えており、これからの義務教育では総合的な学習を積極的に取り入れ、こうした意欲やコミュニケーション能力を高めていくことで、基礎的な学力も改善されると主張している。しかし、基礎的な学力の低下と学習意欲やコミュニケーション能力の関連性は、昨今の社会的な背景と複雑に絡まりあっており問題はそう単純なもので

はない。事実、2003年度のベネッセの調査¹では、総合的な学習の時間数と学校の楽しさは正の相関関係を持つが、学校での楽しさは勉強の出来・不出来と相関関係を有しないという結果が出ている。つまり総合的な学習の時間を導入することにより学校は楽しくなったが、その結果として学力は上がっていないというデータもあるのだ。

以下、基礎学力の低下が及ぼす深刻な影響とともに、子供たちの学習意欲や、コミュニケーション能力と基礎学力の関係性について述べていく。

(1.1.2) 基礎学力低下が及ぼす影響

荻谷(2002)によるこの学力調査において、基礎的な学力を確認する問題を間違える生徒が2001年度はかなりの数に上っている。基礎学力の低下を示す具体的な例としてベネッセの調査(2003)²がある。内容は小学五年生に対して、「225kgの36%」を問うもので、この問題の正解率は35.5%にとどまった。また、6年生の場合、「五角形の内角の和」の正解率は59.6%だった。このような算数のテスト結果は大変深刻である。「源頼朝が鎌倉幕府を開いた年」といった問題の場合、たとえこの問題を間違えていたとしても、江戸時代の学習には支障がない。しかし「225kgの36%」という問題の場合、この問題がわからないということは小学生から中学高校にかけての算数、数学、理科、物理、化学の学習のすべてに支障が生じることになる。この問題をきちんと理解していない生徒に対しては、どんなに教え方が上手い先生であっても、その教科のそれ以降の内容を理解させることは出来ないのだ。少数の計算や分数の足し算が出来ない大学生や一般人がいくらいても、その人の現在の幸福の度合いや就いている職業にはなんらの支障も生じない場合が多いだろう。しかし今現在、その知識を基にして学習をする小中学生の場合はそうはいかない。「225kgの36%」がわからないと、それ以降、その教科のいたるところでつまずきが出ることになる。結果、その教科を学ぶ意欲自体をなくしてしまい、授業にまったく集中しなくなるということが考えられる。事実、授業が楽しくないと感じる生徒の割合は学力低位層に多いという調査結果が出ており、基本的なところでつまずく→それ以降の授業がわからない→その授業が楽しくなくなり集中しなくなる(学ぶ意欲をなくす)→ますます授業がわからなくなる、という構図が見て取れる。

ではこうした基礎的な学力を身につけていないことで起こる問題について述べていこう。まずは高校や大学に進学する場合であるが、基本的な学力が確立されていなければ応用的な学力も身につきはしない。その応用的な学力を問うのが高校入試であり、大学入試である。大学全入時代に向かっているとはいえ、すべての高校や大学に望んだだけで入学できるわけではない。当然入学するためには試験を受けなければならない、定員数を超える入学希望者の間での競争に勝たなければ自分の望む学校には入ることは出来ない。もし進学を考えるのであれば、進路の選択肢が絶対的に広がるという点から、基礎的な学力は欠かせないものとなる。

だが就職して企業の中で働く立場となったらどうであろうか。世間一般で学校での基礎学力が必要ないと考えられているのは、「企業の中ではその知識を使わない場合が多い」と大多数の人が想定しているからだ。「労働者の生産性は、学校教育による基礎学力のみによって規定されるわけではない。むしろ重要なのは企業に入社してからどれだけ生産性が高まるかである。日本では企業内のOJTが充実しており、点数だけの学力水準の低下は企業内訓練によって十分に補いうるものであり、それほど深刻な問題ではないのだ」といった類の意見が基礎学力低下は問題ないとみる側からよく挙げられる。

その反論として小池(1999)は推理の技を挙げている。鍛造に使用される型を製造する金型製造業においては設計、構想、製造の各段階で機械加工工場や仕上げ組立工場働く労働者が、加工の視点から設計者に対して意見を述べ、金型製造過程における問題を減少させ、

¹ 深谷昌志・深谷和子監修「小学校生活を振り返って」『モノグラフ・小学生ナウVOL23-3』ベネッセ未来教育センター、2004

² 同上

生産性を向上させている。設計者に対してこのような重要な意見を的確に述べるためには、加工プロセスをきちんと理解し、図面を読みこなして型構造を把握する能力（容積・図面の尺度に関しての算数・数学的知識）がどうしても必要になる。基礎学力の低下はこのような知的熟練の形成に重大な支障をもたらしかねないのだ。

また太田（2003）は、基礎学力を有していない新卒が増加し、一人前に育成するためのコストが高まっていると企業が判断した場合、特殊技能の蓄積を重視する産業においては中途採用者を雇用し、新卒の雇用を抑制するというインセンティブが企業側に働くことを指摘している。つまり「新卒は基礎的な学力を習得していない」、と企業が判断した場合、新卒の採用が抑制されるのだ。太田（2003）は特に1990年代からの新しい学力観によって数学・国語の基礎学力が低下した子供たちが大学を卒業し、新卒として採用市場に出てくるときにこの問題が顕在化する可能性が高まるとしている。

また、学力低下と間接的に関わる問題として、国・数・英の基礎科目学習の重要性を提起した西村・平田・八木・浦坂（2002）（2003）がある。基礎科目学習が、所得形成にどのような影響を与えてきたかを実証的に明らかにしたものとして、彼らの研究では、「数学は社会では特別な職種を除いて必要ではなく、使わない。言い換えれば数学を勉強しなくても社会で困ることはない」といった社会通念についての分析を行っている。調査の形式は私立大学社会科学系学部の学生を対象にした追跡調査によるもので、調査内容は高校時代にどの科目が得意で、大学受験時に社会と数学のどちらを選択したかについて調べ、その得意な科目と受験時の科目選択がその後の所得形成にどのように反映されているかを調査したものである。結果は、数学が不得意で数学未受験の者と、数学が得意で数学受験した者との卒業後の所得に有意差が確認されている¹これは共通第一次学力試験²後（1983～）から現行の入試制度においては、数学は社会との選択科目とされ社会で受験する者が多いことと関連している。社会を選択する多くの者が、高校数学が多少わからなくても、社会で入試を受けることが出来るために早期に数学の学習をあきらめてしまうことがこの結果の原因として大きい。こうした所得の差は現在の入試制度や、基礎的な数学力が全体に対してある程度保障されない限り解決されないだろう。それどころか現在中学校から授業を生徒の自由選択に任せて好きな科目を受講させようという動きがあるが、このような安易な取り組みはこの差をさらに拡大する可能性がある。この研究結果から、身につけた基礎的な数学力とそれによって培われた論理的思考力が、就職、昇進、転職などのキャリア形成の節目で選択肢を広げることになり、結果的に高所得を導いていると考えられる。

（1.1.3）基礎学力の低下と学ぶ意欲、社会的能力（社会性、コミュニケーション能力）との関係

上述した基礎学力の低下は、その後の特定の職業における就職や技能、職場での昇進、昇級にも影響を及ぼすことが判明した。しかし問題はこれだけには収まらない。小中学生の基礎学力が、物事を学ぶ意欲や、社会とかわり社会の一員として参画していく力と相関関係を持つことがベネッセの調査（2004）によってはじめて客観的に示されたのだ。本調査では、「学力」を「教科学力」、「生きる力」「学びの基礎力」の3つの観点から総合的に捉え、3つの力が相互に関連し合っより強固な力（確かな学力）を形成するという調査仮説に基づいて設計を行っている。調査内容は、「学びの基礎力」と「生きる力」を構成する諸領域が教科学力とどのような関係を有するのかを調べたものである。調査方法はそれぞれの領域の質問に対して対象者となる子供が答えた結果を数値化して、教科学力とクロス集計を行うというものである。図1-1は「学びの基礎力」を構成する領域の一つである「学びに向かう力」、すなわち学ぶ意欲と教科学力との関係を、図1-2は「生きる力」を構成する領域

¹ 全サンプルで年額平均労働所得が数学受験者 901 万円に対して、数学未受験者は 848 万円となっている。また 1983 年以降の卒業者の間でこの所得差は拡大している。

² 第一回共通第一次学力試験は 1979 年 1 月に実施。

の一つである「社会的実践力」、すなわち対人コミュニケーション能力と教科学力との関係をそれぞれ示したものである。

表 1 - 3 ベネッセによる学力の定義

<ul style="list-style-type: none"> ●学びの基礎力 <ul style="list-style-type: none"> ・豊かな基礎体験—直接体験・基本的な生活習慣などの体験・経験 ・学びに向かう力—学びの意欲を表す力 ・自ら学ぶ力—学習スキルや自宅学習・計画力など自分で学習を進めていく力 ・学びを律する力—学習の継続力・授業への構えのような学習をコントロールする力 ●生きる力 <ul style="list-style-type: none"> ・問題解決力—問題解決のために必要な資質・能力 ・社会的実践力—社会にかかわり、社会の一員として参画していく力 ・豊かな心—責任感・勇気・思いやり・バランス感覚など豊かな人間性 ・自己成長力—成長意欲・自己実現力・進路決定力・将来の夢などの自分の成長にかかわる力 ●教科学力 <ul style="list-style-type: none"> ・「関心・意欲・態度」「知識・理解」「思考・判断」「技能・表現」の4つの観点からなる総合的な学力（各教科の点数に表れる）

図 1 - 2 「学びに向かう力」と教科学力の関係

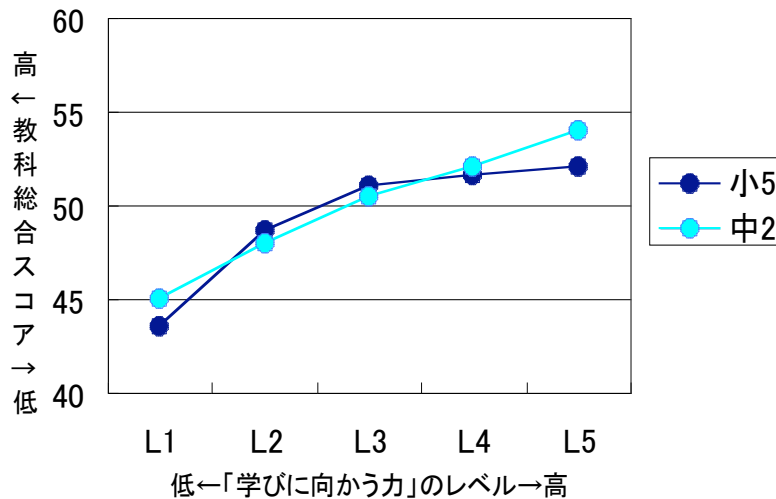
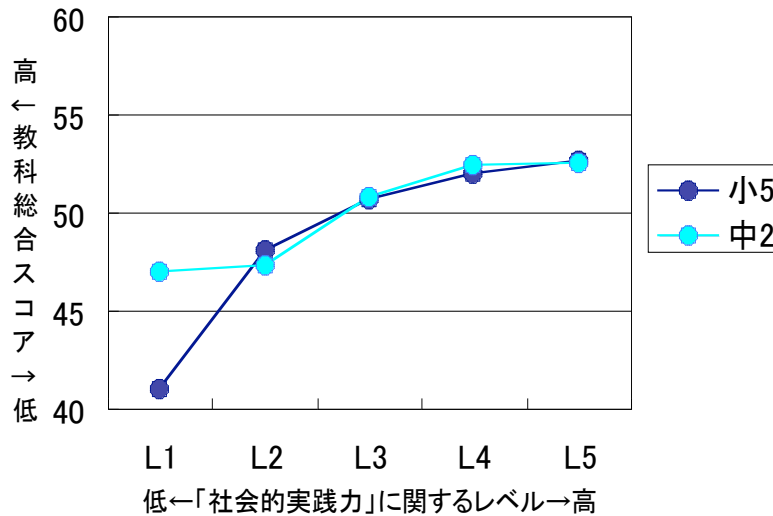


図 1-3 「社会的実践力」と教科学力の関係



出展：学力向上のための基本調査、ベネッセ教育総研（2003）

図 1-2 から学びに向かう力と基礎学力を含んだ教科学力が正の相関関係を持つことがわかる。また図 1-3 から社会的実践力と教科学力が正の相関関係を持つことがわかる。つまり教科学力、学ぶ意欲、社会的実践力はそれぞれが互いに正の相関関係を有するということが実証されたのである。また他の領域と教科学力の関係も同様に正の相関関係を持つという結果になっている。

こうなると問題はかなり広範に及ぶ。どのような職業であろうとも物事を貪欲に学ぶ意欲や、積極性、対人コミュニケーション能力といったものがますます要求されるものとなってきた。現在、すべての分野の企業が採用のときに重視しているのが「対人コミュニケーション能力」、「責任感」、「積極性」の三つである¹。また、部下に勉強してもらいたいことの上位が、「一般教養」、「新聞を読め」、「業界についての知識」となっている。評価しない部下は圧倒的に、「言われたことしかやらない部下」、次に「責任感がない部下」、「行動力がない（積極性がない）部下」となっている²。上司に要求されるのは部下の能力を引き出しているかで、部下との対人コミュニケーション能力の重要性が伺われる。企業の面接時と採用後に上司としての役割を担う時点の双方で積極性と対人コミュニケーション能力が重視されることがわかる。こうした能力の素地になるものが小中学校時代の「学びの基礎力」「生きる力」に表れているといえる。

以上見てきたように、基礎学力を含めた教科学力と、学習意欲、生きる力にはすべて相関関係があり、こうした能力の低下が将来的に個人の進路や就職、昇進、昇給に深刻な影響を及ぼしうることが確認された。だが、こうした傾向が不特定多数の子供に現れているわけではない。続く二節では、子供の学力とその親の社会的階層や経済状況というものが密接に関連しており、現在その傾向が拡大しつつあることを述べる。

¹ PRESIDENT 2004年11月号「採用で重視する点は何か？」

² 日系ビジネスAssocie 2004年1月号「本当の評価基準」

第2節 学力格差の実態

(1.2.1) 通塾、非通塾の間で広がった学力格差

下の表 1-3 は、一節で使用した荻谷 (2002) による別の調査結果である。学力調査と同時に実施された「生活と学習についてのアンケート」に基づき、子供の通塾・非通塾別の平均点を数値化したもので、塾に通っている子供と、通っていない子供との学力の格差を表す。まず、すべての調査において、通塾している子供の平均点は、通塾していない子供の平均点を上回っている。さらに、この通塾による格差は、1989 年よりも 2001 年の方が大きく、特に中学の数学では 20 点も格差が開いている。(またこの調査とは違う調査で対象も高校生だが、河合塾が 2000 年に発表した調査¹では、現行の学習指導要領の実施前 (95 年度) の生徒と、実施後 (99 年度) の生徒の学力は、指導内容の削減分を調整に入れても明らかに上位に比べて中位・下位の生徒の学力の落ち込みが激しく、やはり生徒間の学力差が拡大しているという結果が出ている。)

表 1-3 「通塾」「非通塾」別の平均点の比較

	89 年			01 年			89 年と 01 年の差	
	通塾	非通塾	差	通塾	非通塾	差	通塾	非通塾
小国	80.9	78.0	▲2.9	75.9	69.6	▲4.5	5.0	8.4
小算	84.6	78.9	▲5.7	73.0	67.5	▲5.5	11.6	11.4
中国	74.5	68.3	▲6.2	71.9	63.2	▲8.7	2.6	5.1
中数	75.8	62.5	▲13.3	74.5	54.5	▲20.0	1.3	8.0

子供たちの間で学力格差が拡大することはそれ自体問題であるが、この表 1-3 はさらに大きくて複雑な問題を提起している。注目すべきは通塾している生徒としていない生徒の間で差が拡大したことである。塾が子供の成績の低下に歯止めをかける割合が大きくなったということは、親が塾に子供を通わせるかどうかで子供の学力が決定される割合が大きくなったことを示している。つまり経済的な余裕があり子供の教育費を惜しまないという親の性質によって子供の学力が決定される度合いが強まっているのだ。ベネッセの最新調査 (2004)²においても、子供の教育や学習態度に関心がある親を持つ子供の学力は、関心を持っていない親を持つ子供の学力よりも高いことを実証している。

荻谷 (2001) は親の経済状況だけでなく、親の社会階層によっても子供の成績や学習意欲が規定される度合いが強まっていることに注目した。つまり大卒の親の子供は学習意欲が高く成績もよいが、非大卒の親の子供は学習意欲が低く成績も悪いという傾向が近年強まっているのだ。

学力格差という現象自体は存在して当然といえるし、また親の影響を子供が受けるのも当たり前である。しかし、本人の能力に関係ない親の経済力や、親の社会階層によって義務教育の相当早期の段階から子供の学力が決定されてしまうのはどこかおかしいのではないか。しかもこういった理由で基礎学力が低下した生徒が深刻な影響を被り得ることは一節で説明したとおりである。以下ではなぜこのような度合いが強まっているのかを今日の社会的な背景に照らし合わせて検証し、この学力格差が決して望ましいものではないことを述べてい

¹ 河合塾が行っている「サクセス・クリニック」と呼ばれるテスト。

² View21 ベネッセ教育総研レポート VOL4

く。

(1.2.2) 拡大する学力格差の背景にあるもの

親の性質によって学力格差を広げるといふ結果を生み出したのは、まず子供たちの教科に対する全体的な学習時間の低下がその大きな原因であるといえる。表1-4は、日本国内における子供たちの学習時間の経年変化を示しており、表1-5は、外国の子供と日本の子供の学習時間を比較したものである。

表1-4 週に何日家庭学習をするかというアンケートに対する回答(中学生対象)

	第一回(1990年/2540)	第二回(1996年/2775)	第三回(2001年/2503)
週6~7日	19.9%	18.7%	18.7%
週4~5日	27.0%	23.0%	21.1%
週2~3日	26.8%	29.1%	24.7%
1日ぐらい	8.9%	11.6%	11.3%
ほとんどしない	17.1%	18.7%	23.1%

(注)各[年/]の後ろの数字はその回のサンプル数を表す、
(引用用)

http://www.crn.or.jp/LIBRARY/GAKUSHU/PDF/CYU_029-038.PDF

表1-5 学校外での一日の学習時間の変化

国/地域	数学の勉強や宿題をする		いずれかの教科の勉強や宿題を合計三時間以上する	
	1999年の生徒の割合	1999年—1995年の差	1999年の生徒の割合	1999年—1995年の差
日本	74(1.2)	-11(1.4)	17(0.9)	-10(1.3)
アメリカ合衆国	85(1.1)	3(1.6)	22(0.8)	0(1.1)
国際平均値	89(0.2)	-1(0.3)	33(0.2)	0(0.4)

(注)()内は標準誤差(SE)を示す。

(引用：国際教育達成度評価学会 (IEA)
第三回国際数学・理科教育調査 第2段階調査(TIMSS-R)
国際調査結果報告(速報)

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/12/12/001244a.pdf

年々学習時間は低下し、国際的に見ても日本の子供の学習意欲の低下は顕著であることがわかる。学習時間、それに伴う学習意欲の低下の理由は、子供たちの周りに彼らを惹きつけるものがあまりにもたくさんありすぎることが大きな原因といえる。テレビのバラエティ番組や面白いゲーム、漫画、インターネット、携帯、娯楽施設やファッションビルなど、家にも街にいても子供たちを誘惑するものが至る所に存在している。こうした環境で幼い頃から育った子供にとっては、先生が大勢に向かって説明しながら黒板に文字を書き連ねていく授業を楽しいと感じないというのも一理ある。子供たちの頭の中は勉強以外のことで一杯であり、学習に占める割合が大幅に減少しているのは間違いない。また、先生たちも二章で考察する現在の義務教育制度が原因となり学校の雑務に忙殺されて、現代の子供たちが興味を持つ授業を展開できる能力が身につけていない。ベネッセの調査(2002)¹によると、実に七割の小学校教師が「夜や休日にも仕事に追われている」と答えており、教師が授業の質を

¹ ベネッセ(2002)モノグラフ・小学生ナウVOL22-2「教師の教育観と生活」

高める時間を持っていないことが伺われる。

そうした環境の中でゆとり教育、週休二日制を取り入れたらどうなるか。多くの子供たちはゆとりによって生まれた時間で遊びたいに決まっている。ここで子供たちの遊びたいという気持ちに歯止めを掛け、勉強に向かわせるのは親の力を置いて他にない。子供が親に従順なうちに、子供の意に沿わずとも塾に行かせたり、家で勉強をさせたりすることが子供の学力の向上につながり、結果的に子供の学習意欲の向上を生み出すのにより大きく貢献するようになってきたのだ。子供が授業に興味を持ちづらくなったのは現代日本の社会環境によるところが大きく、その環境の変化に現場教育が対応しきれていない。その中で意欲と経済力のある親がセーフティーネットとして子供を押し上げる機能を果たしているといえる。こうしたセーフティーネットをもたない子供は遊びまわり、ますます勉強に興味を持たなくなる。その結果、学力格差は拡大していくのだ。

次に、人々の受験に対する意識の変化が学力格差を拡大する要因として挙げられる。バブル崩壊の前までは、勉強して有名大学に入って大企業に就職し、終身雇用と年功序列に守られた安定した生活を送ることが大部分の日本国民の中で共通の成功イメージとして存在していた。この成功イメージがあったからこそ、どんな親であってもわが子に対して勉強しなさいと言ってきたのだ。子供たちもそうした親や世間の勉強するのが当たり前だという雰囲気や敏感に嗅ぎ取りながら、ほとんどの生徒が勉強に向かっていた。結果的に 1980 年代は過度の詰め込み教育という弊害を生んでしまったが、この時期は良くも悪くも日本全体に勉強するのが当たり前という暗黙の了解があったといえる。しかしバブルが崩壊し、学歴に裏打ちされた安定した生活というものが絶対的なものではなくなってしまった。その結果、皆が共有していた成功のイメージが崩れてしまったのだ。親は自信をもって子供に勉強しろといえなくなった。私立大学は増加し、誰でも大学に無理をしなれば入れるという状況が、この傾向にさらに拍車を掛けた¹。努力して偏差値の高い大学にいかずともとりあえず大学に行ってくれればよいと考える親も増えてきた。絶対的な学歴信仰が薄れ、子供たちの価値観も多様化し、大学も子供たちの要求やレベルに合わせた学部・学科を次々と作り出した。子供たちは無理して努力せずとも自分に合ったレベルや価値観に合った学部や学科を選択しそこに進学する。また大学そのものに価値を置かない傾向も強まってきている。年々、小中学生の中では大学に進学したいという希望は減り、高校まで進学できたらいいという生徒が増加している。高校までの進学を希望する生徒の数は全体で三割にのぼり、学力下位層では過半数を超える²。上述したように、学力上位の生徒はこのような社会環境の変化にあまり影響を受けることなく勉強しており、学力低下の度合いも小さいので、中位や下位の生徒ががんばらない分、学力の格差は拡大することになる。

それでも子供たちの多様な価値観に合わせた生き方が出来ればいいのだが、残念ながら現在の社会システムはこの多様な価値観を公平に受け入れる基盤が育っていない。

(1.2.3) 多様な生き方が難しい現代社会

溝上 (2004) が指摘しているように、好きなことや自分の趣味を活かした職場で働きたいという学生が現在多い。趣味や娯楽の消費文化から人生の方向性を打ち出そうとするものが増えているのだ。しかしそれは、それは消費文化世界から出発して考えられたものであり、大人世界の職業世界に入ることを前提としていないから仕事になるかどうかはわからない。ファッションデザイナーやバイヤー、アートクリエイター、ゲームクリエイターといった仕事に就きたいという若者は多いが、実際そのような職業に就けるのはほんの一握りの者たちだけである。趣味や好きなことを仕事にするためには大学受験よりも熾烈な倍率を勝ち抜かななくてはならないのだ。大学や専門学校までは子供たちの多様な価値観を満たす環境は整ったが、多様な価値観を形にする職場は他の職業と比べてもまだまだ少ない。そうした中で、

¹ 地域の公立大学と私立大学の学部・学科の数はそれぞれ 1992 年に 41 校、384 校であったのが、2004 年度 4 月には公立大学が 77 校、私立大学が 541 校へと増加している

² ベネッセ (2002) 三回学習基本調査報告書・小学生版、中学生版「進路・進学意識」

サラリーマンや技術者、専門家、公務員などが依然として大半の職業を占めており、ここでは基礎的な学力やそれによって達成された学歴が依然として大きな力を持っているのである。

(1.2.4) 学力格差が生む社会階層化の拡大

こうした価値観の多様化に対応しきれていない就職口と、規制緩和による自由競争が様々なひずみを生み出している。その一つが橘木（2004）によって報告された課税後所得の不平等化が進んでいるという調査結果だ。つまり高所得者と低所得者の間の差が拡大しているのである。不平等が拡大すること自体の賛否は、その格差の度合いにも寄るであろうが個人の価値観によって違ってくるだろう。しかしその格差が、低所得者となった人に高所得者となるための機会が与えられずに起こったものであるならばそれは大いに問題である。

それを間接的に示す指標として佐藤（2000）によるSSM調査の分析がある。それによると、父親の主たる職業と息子が40歳のときの職業を比較した結果、子供が父親の職業を受け継ぐ確率が最近高くなっていることが示されている。特に、上層ホワイトカラー（管理職と専門職の雇用者）に関して言えば、父親が上層ホワイトカラーの職についていれば、息子が同じく上層ホワイトカラーの職につく確率が最近高くなり、その職に誰もが到達できる確率は減少しているとした。親が高い所得や社会的地位であれば、子供もその親の地位を受け継ぐ可能性が近年強まっていることを示している。階層の固定化は昔から議論されてきたものであるが、ここで上述した一節と、(2.1)～(2.3)の内容は、その傾向をさらに強める可能性があることを示唆している。つまり親の教育・職業・所得が下層階層にある子供たちの中で、その逆境を乗り越えるために勉強する強い意欲と努力が現代の社会背景からはそもそも生じにくく、生じたとしてもその意欲に応えるべき現場の教育への取り組みが、今の義務教育制度によって阻害されており、結局親の社会階層や経済力により学力格差が生まれ、ひいてはそれが社会階層の再生産につながりかねないのである。今の義務教育制度が現場教育の取り組みを阻害していることについては二章で詳しく述べる。

(2.3) 更なる学力格差拡大の不安

「週休二日制の導入」、「学習内容の3割削減」、これらの文科省のゆとり政策によって量・質ともに公教育が縮小している。上述した社会背景も相まって、子供たちの学力や進路が親の経済力や選択によって決定される傾向が強まってきている。それを端的に表すのが私立中学の伸びである。学習内容が削減された2000年以降、「週休二日制」「学習内容の3割削減」の穴埋めのための土曜日通常授業を売りにして、少子化に伴う公立校の減少にかかわらず、私立小中学校は増加している。こうなってくると親の経済力によって子供の学力格差がさらに広がる危険性がある。(表1-6参照)

表1-6 学校数の推移 単位：校数

区分	小学校		中学校	
	公立	私立	公立	私立
1999	23944	171	10,473	669
2000	23861	172	10453	680
2001	23719	172	10429	686
2002	23560	175	10392	691
2003	23381	179	10358	700

出展：文部科学省「学校基本調査報告書」（2004）

2004年度の東京・埼玉・神奈川県の中入学入試は受験者数が10%以上伸びており、大学進学実績のある私立校に受験者が殺到している。公立校のゆとり教育を追い風にした私立校と大手塾産業の台頭が、保護者の公教育全体に対する不安感を増大させているのだ。

(1.2.4) 「学力低下」「学力格差」を是正する鍵

こうした動きに対応し、各地の公立小中学は学力向上に向けた取り組みを始めた。しかし、学力向上に向けた取り組みがすべての公立校に普及しているわけではないし、各学校の取り組み方も、習熟度別クラス、少人数クラス、土曜日開校授業と様々である。しかも義務教育全体の中での学力を測定する客観的な評価の基準が全く存在しないため、実際その取り組みが「基礎学力低下」や「学力格差拡大」にどう有効に機能しているかどうかは各学校の自己評価に任せるしかない¹。外部評価を行っているといってもそれが保護者・児童の評価であったり、地方の教育委員会によって行われているものであるとしたら、学力の客観性を確保するという視点からは結局学校の自己評価と変わらないものとなる。現在 1623 校を対象とし、各学校が独自に学力向上のための取り組みを政府が支援するという内容で平成 14 年度から開始した学力向上フロンティア構想というものがある。各学校の取り組みの結果の多くが現在公表されているが、そのほとんどの評価方法が各学校の自己評価とならば変わりが無い。事実、結果を公表している学校の中で成績が下がったという報告は一つもない。こんなことがあるのだろうか。各学校の取り組みは始めてまだ二年足らずで教師も手探りであるにも関わらず、だ。

このままでは生徒の「基礎学力低下」と「学力格差拡大」という問題の根本的解決策が真剣に考慮されないまま、客観性が担保されずに学力低下不安に煽られた公立学校の自己評価による学力向上策が進みかねない。自己評価であればいい結果しか言わないものである。これでは本当に「基礎学力」が確保されているかわからないし、学力格差の問題をほとんど考慮しない学校も出てくるだろう。これらの深刻な問題を抱える「基礎学力の低下」や「学力格差拡大」を生み出さないようにするのが義務教育の本来の役割ではないのか。生徒全員にある程度の基礎学力の基盤を定着させてあげることが非常に重要ではないのか。

その一方で、現在構造改革特区をうまく利用したり、市町村の自主財源で負担することにより、学校現場の自由な裁量の基でこれらの問題を見事に解決している公立校が存在するのも事実である。成功事例に共通するのは、学校の校長がリーダーシップを発揮しながら、教師が常に生徒に目を向けつつ生徒主体の授業を展開している、という点である。こうした取り組みの中にこれからの学校教育の進むべき道が示されているといえよう。しかし、残念ながら現在の義務教育制度はこの現場の取り組みを阻止しているといわざるを得ない。二章では現状の義務教育政策が「基礎学力の低下」と「学力格差拡大」という問題の解決になぜ有効に機能しなかったのかを、そしてこれらの問題の解決に向けての鍵である「現場の取り組み」を阻害しているのかを、現在の義務教育制度の様々な問題点を挙げつつ考察していく。

¹ 日本経済新聞 2004/11/7 によると学校運営や教育活動の向上を目的とした評価のうち 94%の公立校が自己評価であり、そのうち結果まで公表している公立校は 39%に過ぎない。

第2章 義務教育の問題

本章一節では、一章で「学力低下」と「(社会階層間) 学力格差拡大」の二つの問題の一因であると指摘した「ゆとり」教育政策についてまず述べる。さらに、教育の「ゆとり」化が進められた目的・歴史的背景を見ていく中で、「ゆとり」化の何が誤りだったのかを明らかにする。また、現行の義務教育制度を概観し、その特徴が「学力低下」「学力格差拡大」に対する各学校独自の対策にとって大きな障害となってきたことを述べ、問題解決に向けて義務教育制度改革が不可欠であることを主張する。

二節では、二つの問題のうち「(社会階層間) 学力格差拡大」について、この問題の解決のために義務教育の意義を捉えなおす必要があることを述べ、「新たな義務教育の意義」の達成に向けての政策提言が必要であることを述べる。

第1節 義務教育の現状について

(2.1.1) 「ゆとり」教育～現在の義務教育が目指しているもの

現在の義務教育を語るのに欠かせないのが「ゆとり」である。この「ゆとり」重視は 80 年代から現在まで続く傾向である。

義務教育を「ゆとり」化していく目的は三点挙げられる。一点目は、「学力による差別の忌避」。学校の科目成績の優劣で生徒が引け目を感じてはならない、という認識によるものである。ここでいう学力とは学校のテスト等で測られるいわゆる学校の成績である。二点目は「画一教育からの脱却」。「個性の確立」、「自己選択・自己責任」、「機会の平等」、「個の自立」などが現在の社会でキーワードとして挙げられている。教育においても、ヨコ並びを意識した集団主義や護送船団方式ではなく、個人個人の責任において、個人が自由に活動できるようにしようというものである。三点目は、一点目、二点目と多少重複するが、「詰め込み教育の弊害の排除」である。

この「ゆとり」化を更に進めた 2000 年度学習指導要領改正では、小中学校の授業時数の縮減、授業の一単位時間の弾力化、教育内容の縮減・統合（削減もしくは上級学校に移行統合）などが盛り込まれた。世間で話題になった台形の面積公式を教えない、4桁の整数の足し引き算は教育内容の縮減・統合に含まれる。これらの改訂によって、結果として教育内容は3割削減され、新授業時間数のおおむね8割程度の時間数ですべてを標準的に指導しよう量となった。また、その分「生きる力」をはぐくむことを目的に、「総合的な学習の時間」が創設されている。この新学習指導要領では現場の学校、教師の裁量権が旧学習指導要領実施時と比較して相当に大きい。最低基準として厳選された教科内容が存在し、それよりも発展的な学習については、また「総合的な学習の時間」においてはその内容すべてについてが、現場の学校、教師たちの創意工夫に委ねられている。

これらは「子どもたち一人一人の多様な個性や能力の伸長を図っていく」（中央教育審議会『21世紀を展望した我が国の教育の在り方について』第2次答申）はずであったが、現実には第一章で述べたように、「基礎学力の低下」と「学力格差拡大」が「ゆとり」教育によって進行している。では、「ゆとり」化の何が誤りであったのか。以下では、「ゆとり」化の目的を歴史的背景から見えていくことで、それを指摘する。

(2.1.2) 誤った認識「学力による差別の忌避」

ここでは義務教育の「ゆとり」化目的の一点「学力による差別」は誤った認識であることを時代背景をふまえて明らかにする。（荻谷、2002）

終戦直後の日本には、高校に進学したくても、貧困のために進学を断念せざるを得ない生徒が多数存在していた。貧困層という社会階層が一般にはっきりと認識されていた時代である。この頃は、中学校で、経済的理由などで卒業後就職する生徒、つまり貧困層の生徒と進学する生徒とを区別し、進学する生徒のみに補習授業や特別授業を行っていた。学習意欲があっても経済的理由で進学しないことが決まっていれば、発展的な授業は受けることができなかった。貧困層の生徒はひがみや劣等感を感じているという懸念が各地で呈された。そして、この就職者と進学者を分けた教育は社会格差による差別で、差別教育だという認識ができあがった。この認識自体は、イギリスやアメリカを始め、諸外国と共通する認識である。結果、差別教育を忌避し、貧困層の生徒にひがみや劣等感を感じさせないようにするための義務教育が目指されることとなった。

ところが、日本が急速に経済発展を遂げるに伴い、いわゆる貧困層が我々の目の前から姿を消し始めた。同時に高校進学率も急激な高まりを見せ、80年代初頭には9割を超える中学生が高校に進学するようになった。貧困のために高校進学をあきらめるような社会階層はほ

ぼ存在しなくなったのである。

貧困層にひがみや劣等感を感じさせてはいけないとする差別教育への忌避観は、社会階層間での差別をなくそうとするものであった。しかし、その後の貧困層の急激な減少によって、差別はいけないという意識の対象となっていた就職者と進学者という区別は消滅した。同時に、「差別はいけないものである」との意識のみが対象を失ったにも関わらず一人歩きし始めた。そして、教科学力よりも、意欲や学ぼうとする姿勢を真の学力ととらえる教育界の流れと、この意識が合流したことによって、「差別教育忌避観」は社会階層間の差別を排除するものから、学力による個人個人の感じる被差別感を排除するようなものへと変貌していくことになった。ここに、「学力による差別の忌避」という根拠の薄い考え方が登場するのである。学力下位にある子供に補習や、理解している程度をふまえた指導を行えば学力格差の拡大は食い止められるかもしれないが、この教育界に根付いてしまっている「学力による差別の忌避」意識が学力に応じた指導を行いにくくし、結果一章で見てきたような学力格差の拡大を防げなかったのである。

(2.1.3) 義務教育制度概観

最初に、現在の義務教育制度の下で国、地方自治体、学校が、①教育内容・教育方法の決定、②教科書等教材の決定・整備、③学校管理・運営、④教育施設の整備・管理、⑤教職員人事、の五つの局面において、各々がいかなる役割を果たし、いかなる負担を負っているかを、概観しておこう。

①教育内容・教育方法の決定

各学校の教育課程は、校長の責任において各学校で編成することとされている。しかし、学校が公の性質を有すること、地方における教育の機会均等の原則に基づき、全国的に一定の教育水準を確保する必要があること、教育基本法や学校教育法が定める教育の目的・目標の全国的実現のためなどの理由から、義務教育の教育内容については国が責任を負い、学習指導要領という形で教育課程の基準を定めている。また、学校の設置者（公立小中学校では市町村）の教育委員会は、学校管理の立場から、教育課程編成に関わっている。実際には、各学校での裁量の余地はほとんどないのが現状であるという。

②教科書等教材の決定・整備

教科書の多くは民間で発行されているが、教育課程の基準を定める責任が国にあることから、国が検定を行ったものを各学校で使用することが義務づけられている。具体的にどの教科書を使用するかは、学校の設置者（公立小中学校では市町村）が決めることになっているが、その際には広域採択の仕組みがとられている。教科書の購入費については、小中学校では、義務教育無償の精神に基づいて国が負担し、児童生徒に無償で与えられている。教科書以外の教材や設備・備品については、設置者負担主義の原則（学校教育法第5条）に基づき、学校の設置者（公立小中学校では市町村）が整備について責任と負担を負うこととされている。

③学校管理・運営

学校の管理と運営については、設置者管理主義の原則（学校教育法第5条）に基づき、学校の設置者（公立小中学校では市町村）が権限と責任を有している。とされている。

ただし、公立小中学校における学級編成（一クラスあたりの児童・生徒の人数、クラス数）の決定については、国（文科省）の定めた「40人学級」という標準をもとに、都道府県の教育委員会が基準を定めている。市町村の教育委員会は、学級編成の決定の際、都道府県の教育委員会との協議を行うことが義務づけられており、都道府県の教育委員会の同意を得なければならない（義務標準法）

④教育施設の整備・管理

学校の施設については、設置者管理主義・設置者負担主義（学校教育法第5条）に基づき、学校の設置者（公立小中学校では市町村）が整備と管理の義務を負っている。が、市町村の負担軽減と全国的に均等な教育条件の確保の二つの理由から、義務教育諸学校施設費国庫負

担法によって、学校施設の「新增築」については2分の1を国が負担することとされている。

⑤教職員人事

教員免許状の授与・教員の任用・研修、教員の給与費負担は地方（公立小中学校では都道府県）に委ねられている。しかし、教員の資質能力については、全国的に一定の資格を求めることが必要とされていることから、国が教員免許制度を設け、免許状の授与についての要件を定めている。また、義務教育の教員の給与については、優れた人材の確保のため人材確保法により、一般の公務員に比較して優遇措置が講じられなければならないこととされている。

教職員の人件費が義務教育費に占める割合は、全体の4分の3に及ぶ。設置者負担主義（学校教育法第5条）に照らせば、この負担は学校の設置者（公立小中学校では市町村）が負うべきである。しかし、その全てを市町村に負わせることは、市町村の財政力からして過剰であるため、例外として、「基幹的な教職員」については「県費負担教職員制度」により、都道府県が人件費と旅費の負担義務を有する。その上で、全国的に一定の義務教育水準と地方間での教育の機会均等を保障するため、都道府県が負担する小中学校基幹的職員の給料・諸手当にかかる経費については国が2分の1の負担義務を負う（義務教育費国庫負担制度）。また、県費負担教職員については、都道府県の教育委員会が任命権を有している。市町村の教育委員会は「内申」という形で人事の希望を述べ、これを踏まえて都道府県の教育委員会が人事を行う。

都道府県の教員定数については、前述の「学級編成」をもとに国が標準を定めており、都道府県の教育委員会がそれを踏まえて確定している。2001年度の総額裁量制導入後は、都道府県の教員数の上限を国が決定することはなくなったが、上述の義務教育費国庫負担金は国が定めた「標準」をもとに決定されており、自主財源の乏しい地方で、国の標準以上の教員定数を確保することは事実上非常に困難である。

(2.1.4) 中央集権人事・財務体制の利点と弊害

では、現行の教育制度の利点、弊害を整理してみよう。上で概観したように、現行の義務教育制度の特徴は、国（文科省）と都道府県の教育委員会が多くの負担を負うと共に権限を握っており、各市町村及び学校が有する負担・権限は非常に小さいことであると言える。この特徴によってもたらされる利点と欠点を以下に述べる。

利点としては、義務教育の質の地域間格差が小さいことが挙げられる。その理由は三点考えられる。一つは、基幹となる教員の給与の半額を国が保障することで、教員の質や数がどの地域でもある程度は確保される点である。教員の給与の国庫負担金については、地方への税源移譲等によって廃止すべきとする論も根強いが、その際最も懸念されているのが、都道府県間で確保できる義務教育費に格差が生まれ、その結果教員の給与、ひいては質や雇用できる人数に大きな差が生まれる恐れがあるという点である(2.2.1で詳述)。現行の制度では、地域間での教員の質や数の差は比較的生まれにくいといえる。二点目は、教員の人事権が実質上学校（校長）でなく都道府県にあることで、学校間での教員の質や数にも差が生まれにくいという点である。もし、学校の判断で教員のヘッドハンティングや首切りを行うことができ、それに応じて教員が自由に移動できるような制度であれば、ハンティングに力を入れる一部校に良質な教員が集まり、学校間での教員の質・数に大きな差ができる恐れがある。三点目は、教育課程の基準を定めているのが国であり、教育の内容や方法について都道府県や学校の裁量の余地が少ないことである。これにより、地域や学校間で大きな教育内容の差は生まれず、大きな学力格差はつきにくい。

欠点は、1、学校現場のアイデアを実現化しにくい。現行の制度では、規定の教育課程（カリキュラム）を国が編成・指導しており、地域や学校に教育の内容・方法について裁量の余地が少ないため、学力低下などの問題への対策としての学校現場独自の取り組みには大きな制約がかかる。以上のような理由により、実際に子供たちに毎日接している教員による現場からのアイデアを、学校・市町村の独断で実行することは困難である。そのために、学校・

教員の問題解決への意欲が上がらないことも二次的な問題であるといえる。

2、独自の判断による教職員編成・学校運営の困難さ。現在の義務教育国庫負担制度では、地方が独自の取り組み（特に少人数学級の設置等）のために国が定めた「標準」以上の数の教員を採用することは、実質的には財政上非常に困難であると言える。また、採用した教員の配置についても、権限を有しているのは都道府県の教育委員会であり、各学校が行おうとする取り組みにきめ細かく対応する形で有効な教員配置を行うことはできない。現在、独自の取り組みにより成果を上げている市町村や学校は、国や都道府県の規制の網の目をかいくぐり、財政上の大きな負担を覚悟した上でそれらを実行してきたのであり、現行の制度自体がそういった教職員の人事・編成や取り組みを推奨しているものであるということはない。

3、財源・費用負担に権限が絡む、手続き上無駄が生まれる。自主財源をほとんど持たない市町村は国・県からの補助金に頼らなければならず、そのため国の画一的な基準にも従う必要がある。その結果自由な施設の設置・活用が出来ない。国庫負担額の上限設定を撤廃した総額裁量制においても、やはり国が依然として権限を有しており、地方が全く独自煮の判断によることが出来ていない。

(2.1.5) 義務教育制度改革の必要性

以上で述べてきたように、現行の義務教育制度には、いくつかの利点が挙げられるものの、「学力低下」「学力格差拡大」の二つの大きな問題の解決を阻む要素となっている。二つの問題の対策として義務制度教育改革は重要かつ不可欠な手段であるだろう。

現行の制度は、地域間・学校間での学力格差拡大を抑える観点からは適していると思われる点がある一方、現場からのアイデアによる学校独自の取り組みを困難にするという欠点を持っている。この点は、地域間・学校間での教育の質の格差の拡大を防ぐという面で「平時」においては利点でもあるのだが、現在のように、「学力低下」や「学力格差」といった大きな教育問題が起こっている「有事」においては問題の解決を遅らせる要因となる。したがって、まずは問題解決に向けて、地域・学校独自の取り組みをより自由に行うことができるような制度に改革すべきであろう。

また、「ゆとり」教育によって拡大する出身階層や家庭環境—「社会階層」による個々の子供の学力格差拡大に関し、現行の義務教育制度は全く救う手だてを持っていない。これに関して検討がされてこなかったのは、今までの「義務教育」の意義が、「教育機会の平等」という視点で見たとき、主に地域間での格差—教育費用の格差を抑えることにあったと考えられて来たことによる。

以下の第二節では、地域間での格差是正こそが義務教育の意義であると考えられるようになった経緯、そして改革の理念となる新たな義務教育の意義の構築の必要性について述べる。

第2節 義務教育の意義の再構築

(2.2.1) これまでの「義務教育の意義」とは

前節で触れたように、現在の義務教育制度・政策を通して考えられている義務教育の意義－「教育機会の平等」は、主に教育の費用・質の地域間格差を作らないことである。最近、義務教育の制度改革として耳目を集めている「義務教育国庫負担金制度廃止問題」にも、その観点からの反対意見が後を絶たない。

平成 15(2003)年 6 月 27 日の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」では、国庫補助負担金等整理合理化方針の中で、義務教育費国庫負担金について、「平成 18 年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行う」とされている。つまり、小中学校の県費負担教職員の給与等のうち国が負担していた 2 分の 1 を都道府県負担とし、その財源は国からの税源移譲や地方交付金でまかなうという案が提出されているのである。

2004 年度以降、この国庫負担制度廃止をめぐる対立が激しくなってきた。全国知事会等地方 6 団体が、補助金削減案の中に義務教育国庫負担金のうち中学校の教職員給与を組み入れ、地方自ら義務教育教員の給与負担を担っていく姿勢を見せた。朝日新聞、毎日新聞等は社説で「教育の自治・分権を進めるチャンス」としてこれを支持している。一方で、文部科学省を始め、中央教育審議会、日教組など教育関係機関の多くは、強く反対している。

反対している勢力の多くが理由として掲げるのが、「地域間格差」の問題である。

多くの研究機関が、税源移譲によって、東京を初めとする 10 足らずの都府県は歳入が増え、現制度より多くの費用を義務教育費として割り当てることができるが、その一方で 40 近くの都道府県では現制度と同額の義務教育費を確保することができないとする試算を発表している。そのうち中央教育審議会による、移譲後の税源を個人住民税とする試算によると、東京都は現在の国庫負担による交付額の 225.8%を税源移譲後の個人住民税として歳入が見込める一方、沖縄県では交付額の 44%しか個人住民税としての歳入が見込めないという(引用:中央教育審議会初等中等教育分科会/教育部教育条件に関する作業部会・2004「義務教育費に係る経費負担の在り方について(中間報告)」)。

現在、税源移譲を主張する勢力は、義務教育費が不足する都道府県については地方交付金で補うとしている。しかし、中央教育審議会は、地方交付金は本来目的を決めて支給されるものではないため、義務教育費の財源がそれで保障されているとは言い難いとし、あくまで一般財源化には反対の構えを崩していない。費用の面で地域間格差が広がることは、質の面でも格差が広がることにつながる－「地域間格差が生じることは、憲法が保障する教育を受ける権利の阻害だ」というのが、教育関係者たちの批判の骨子である。

では、この「地域間格差の拡大を防ぐ」という「義務教育の意義」は、歴史的にはどのように構築されたのか。鍵となる出来事は、昭和 25(1950)年から行われた、「シャープ勧告」による義務教育国庫負担制度の廃止である。

昭和 24(1949)年にアメリカから来日した、シャープ博士を団長とする調査団の勧告により、地方財政が大幅に見直された。「地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方の財政力を強化し、富裕地方と貧困地方間の財政力の均等化が必要である」との理念のもと、国の補助金を整理し、地方税総額の増加を掲げたのである。具体的には、義務教育国庫負担金制度等多くの補助金や国庫負担金が廃止され、地方の一般財源で不足する部分を地方財政平衡交付金として国が補填するという制度が導入された。この地方財政平衡交付金は、一般財政全体の不足分に対して総額で交付されるものであったことから、予測のつきにくい項目での誤差のために、算出された必要額を実際の支出額が上回る都道府県が続出し、結果、多くの都道府県では地方財政の負担が大幅に増加した。また、地方の一般財源で負担すべきとされ

た義務教育費も、都道府県間で財政状況に差があり、児童一人あたりにかけている教育費、教師の数や給与額が都道府県間で大きく差がつくこととなった。財政の苦しい都道府県では、父兄からの寄付金への依存が強まり、学校の維持運営費だけでなく一部教職員給与にあてる県も出ていた。

以上のような状況に対し、昭和 28 年、再び義務教育費国庫負担制度が導入されることになり、現在の制度に至る。当時の文部委員会委員長である竹尾氏は、義務教育費国庫負担金制度復活の法案提出時に国会で答弁した法案提案理由において次のように述べている。

「昭和 25 年度から地方財政平衡交付金制度が創設されるに及びまして、義務教育費に対する国の明確な保障が得られなくなったものであります。そのため、特に都道府県間の教職員の待遇及び定数の不均衡が甚だしくなりました上に、全般的な低下傾向を強めて参っております。一方、学校の維持運営費につきましても、その 3 分の 1 は父兄の寄付金によらざるを得ない実状となりまして、無償の原則どころか、シャープ使節の勧告に基づく寄付金解消のための大幅な市町村税の増税も、その意味を成さなくなったのでございます。」(引用：昭和 27 年 6 月 27 日官報)

以来、現在まで、教育関係者・関係閣僚の間では「義務教育の意義」といえば「教育機会の均等」であったが、それはつまり「教育の地域間格差の是正」である、と解釈されてきたのだ。今、論じられている義務教育費国庫負担金の廃止と一般財源化に対する反論も、その点に立脚したものとなっている。

(2.2.2) 今、求められている義務教育の意義の再構築

しかし、「教育機会の均等」とは、地域間での均等のみを問題とすればよいのか。「学力格差」とは、地域間格差だけの問題であろうか。一章で述べたように、現在の教育政策、特に「ゆとり」教育によって、もうひとつの学力格差—「社会階層間の学力格差」が拡大しつつある。この点については未だ先行研究も少なく、個人の才能や努力による学力の格差との区別がつきづらいこともあって社会的にも十分な認識がされていない。だが、こと教育問題に関していうと、社会的に広く問題が認識された時点というのは、対策を練る時期としては遅すぎる。教育政策になんらかの問題があったとき、その結果が明るみになるのは、問題の影響を直に受けた子供たちが成人となる十年後、二十年後である。つまり、結果が明らかになる前に、「兆し」が見えた時点で対策を打たなければ、手遅れなのだ。今こそ、「社会階層間の学力格差」の拡大を抑えるための義務教育改革を実施しなければならない。

そのためには、「地域間だけでなく社会階層間の学力格差の拡大を抑えることが、教育機会の均等である」という認識を教育政策に取り入れることが必要である。その上で、現行の義務教育制度改革及び近年の義務教育政策の転換にあたっては、「社会階層」による格差拡大を抑えるという新たな視点を義務教育の意義として付け加え、それを具現化するものとして改革を定義づけることが必要になる。

第三章では、2.1.3 で述べた「学校独自の問題解決への取り組みの推進」とともに、「地域間・社会階層間の学力格差の拡大の抑制という新たな義務教育の意義の実現」を目指した具体的な政策を提案する。

第3章 政策提言

三章では一章・二章での現状分析と考察を踏まえて、現場の自由度を高め、創意工夫が発揮できるための改革案と、「基礎学力低下」と「学力格差拡大」の是正に向けた義務教育の改革案について政策提言する。その内容は1、国から県、市町村、学校現場に各種権限と財源を移譲する。2、全国の子供の基礎学力定着を全国一律の基準によって確認・評価するための全国統一確認テストを実施する。3、これら二つの政策によって生ずる問題を対処するために学校支援組織の創出を提案する。

第1節 地方への権限・財源の移譲

(3.1.1) 改革案の目的

これまでの教育に関する多様な規制を取り除き、現場に裁量をもたせることで、校長の判断や教員の活動の自由度を高め、各現場の創意工夫を最大限活かせる教育を実施することを目的とする。学力低下・学力格差拡大の問題を解決するための糸口はここにある。現場の教員がいかにか子供の興味を喚起し、それを教科の学びにつなげられるかがこれからの教育には大変重要である。そのためには教員一人だけがそのノウハウを持つのではなく、学校全体でそのノウハウを共有しなければならない。したがって、リーダーである校長が意欲を持ってノウハウを共有できるような現場改革に取り組めるように、またそのために市長村が柔軟に教員を配置できるように、権限・財源を国・県から地方に移譲されなければならない。

(3.1.2) 改革内容

1、市町村、校長への権限移譲

i) 学校現場のアイデアを活かす。具体的にはカリキュラム編成・教科書の選定を教師が自由に行えるように制度改革を行う。これにより今まで画一的に指定されてきた進度や教材に従う必要はなくなり、各教師が生徒の最大限の理解を目指した授業内容を行えるものとする。学習指導要領や授業時間、使用教科書については現行の制度を参考基準とすることで、柔軟に対応できるようにする。

しかしこの場合、教師の質や学校全体の取り組みの度合いによって各地域間で授業の質に差が生じることはいなめない。それは結果として学校間の学力格差が大きく開いてしまう可能性もある。そうかと言って、そもそも政策の目的は、現場に裁量を与えることで、生徒の理解、学ぶ意欲を引き出すことであり、その方向性を変えるわけには行かない。つまり、各学校が効率性を追求しつつも、学校間で教育の質に大きな差が出ないように、全体的に教育の質を高めていくことが重要になる。この課題は二節の改革案によって早期解決の糸口を探る。

ii) 教職員の弾力的な配置を可能にするため、教職員の任命権を県から市町村に移譲する。現在、現場に近くて直接指示を出すべき市町村教育委員会に教員の人事権はなく、都道府県

教育委員会が教員の任命権を有しているという非効率的な構造になっている。権限をもっと現場に近いところに持ってこなければ、現場の柔軟な教員配置に支障が出る。この点、橋爪（1999）や強力に現場への権限委譲を主張する側は、教員の人事権を各学校長のレベルまで移譲するように提言している。しかし、地方分権の流れの中で、校長のやる気一つで教員をヘッドハンティングできるようになるとすると、意欲のある校長の元へ優秀な教員が集まってしまい、学校間で教員の質の偏在が起ってしまうのではないかと、という事態が東京では懸念されている。つまり教員のFA宣言である。現在の制度は良くも悪くも、質の高い先生と現場での経験が浅い先生が一定の割合で同じ学校に割り振られる人事制度が採られている。これが学校間の格差の生まない理由の一つでもあったのだ。今後、教員の質を高めるにはすべての教員が互いの授業を相互に評価しあえるような場や時間がとられなければならない。その中で経験の浅い教員が質の高い教員の授業を参考にするには経験の浅い教員にとってはスキル・アップのためにも必要なことである。従って校長にまで権限を移譲させる必要はなく、本来人事権を有すべき市町村教育委員会が校長や現場と協議しながらある程度広域に人事を行うのがよいと考える。

2、市町村への財源移譲

教職員の給与費や、設置費などにかかる義務教育費は基本的に市町村がそのすべてを負担するものとする。ただし、明らかに税源に偏りのある地域には県と市町村で義務教育費を折半する。市町村に財源を移す大きな理由としては、長い間文部科学省が教員の給与権を握ることで地方の人事や教員定数に対して強い影響力を有してきたからである。これにより現場は、数々の研究で学力向上が実証されている少人数クラス¹といった思い切ったクラス編成を行うことが出来なかったのである。現在、埼玉の志木市の市長が主体となって義務教育費国庫負担金に頼らず自主財源で25人程度学級の少人数クラスに取り組んでいる。このような意欲にあふれた現場には速やかに財源を移譲し、こうした地域の取り組みを推奨し支援していくことが今後は重要である。その一方で税源が大幅に足りない地域が出てくるのも財源移譲に伴って確実に発生する問題である。先のシャープ勧告の例からわかるように、何の措置も講じないと地域間の教育費格差が相当開いてしまうことになる。この点はやはり義務教育の機会均等や無償原則を踏まえて、当面は国からの地方特定交付金（教育に限ってその視とは制限しない財源）により、地域間の教育費格差が生まれないようにするべきである。

3、保護者・住民の積極的な参加

これからは、保護者はもちろん地域の住民が子供の教育の一部担い手として学校の取り組みについて確認・評価・意見を行うことで学校教育に積極的に関わっていくことが重要になる。現在の学校評価としては、校長、教師らによる自己評価と保護者や地域住民らによる外部評価がある。文科省は信頼される学校づくりを進めるため、評価と公表を行うことに意味があるとして、2002年4月施行の小中高校設置基準で自己の評価と結果の公表を努力義務に規定。外部評価についても設置基準に盛り込む方向で中教審の審議が進んでいる。他にも学校評議員制度（①）や学校運営協議会（②）がある。①は、学校運営に当たり学校の教育目標・計画や地域との連携の進め方などに関し、保護者や地域住民の意見を聞くとともに、その理解や協力を得ることを目的とした制度。評議員に実質的な権限はない。そのため評議員の意見が反映されている地域もあれば、そうではない地域もある。今現在（2004年度）で公立校の72.0%が導入。②の協議会は合議制で、校長が作成する教育課程や予算執行など学校運営の基本方針を承認する権限を持つ。教職員の人事についても市教委に意見を言え

¹海外では「Class Size」Encyclopedia of Educational Research」（1992）Glass gene V や「Would smaller classes help close Black-White achievement gap?」（2001）Alan B.Krueger, Princeton University and NBER , Diane M. Whitmore Princeton University など。国内でも「学級規模に関する調査研究」高橋勝義、国立教育政策研究所紀要第131集（2002）、「算数科における少人数指導の在り方」門野八洲雄、岡山県教育センター研究紀要241号（2003）などがある

る。協議会の委員は市教委が任命し、1校10～15人程度で構成される。委員が教員の任命権に関与できる点で学校評議員制度とは異なる。東京都東大和市立第八小学校は学校運営協議会を設置し、教育評価をどう行うかについての協議を行っている。より先進的な取り組みを行っているのは既に例として取り上げた埼玉県志木市で、学校評議員会の権限の問題を早くから指摘し、独自に学校運営協議会に当たる機関を設けて教育改革を行っている。

このように多くの取り組みが保護者や地域住民によって行われているが、この協議会に教員の人事権まで持たせようという話が出ているという。教師不適格者ならともかく、子供や保護者、地域住民の先入観や安易な議決によって教員の人事が左右されてしまうような制度は取り入れない方がよいであろう。そのようなやり方でなくとも、これらの学校評議員会は学校や子供に対してもっと有効に働きかけることが出来る。それは地域との連携だ。現在、地域の力が失われ、それにより子供たちと地域の人々との接する機会が失われてしまった。その結果、外部の人々との交流を自然に行うことで社会をつくり、運営し変えていく力、すなわち「社会力」¹というものが子供たちの中で低下してしまっているのだ。これは一章でも述べた対人コミュニケーション能力とも絡むもので、これから子供たちが生きていくためには欠かすことが出来ない能力の一つといえる。消極的な社会的適応性の意味合いが強い社会性とは違って、知らない他人とでも積極的に交流し、社会参加していくための力は、地域住民の助けなくしては強化されない。学校評議員会はこの社会力にもっと注目したほうがよいであろう。以下、地域の力を再生するきっかけを示すものとして、シルバー世代のニーズを示すデータを引用してみた。

第一生命調査の2004年九月調査のシニア・シルバー世代に聞いた「世代間交流の実態と意識」によると、シニア・シルバー世代においては、普段子どもとの交流がある人は全体の3～4割程度となっている。一方、意識面では、7割以上が子どもとの交流に関心をもっており、このような世代間交流に関する実態と意識のギャップは、子どもとの交流に関心を持ちながらも、接する機会がないままに過ごしているシニア・シルバー層の存在を示していると考えられる。また、子どもとの交流に関心をもつ人が、その理由としてもっとも多くあげていた点（複数回答可）は「子ども世代の考え方や文化を知ることができるから」であり、「子どもとのふれあいは、日々の生活にはりあいや楽しみをもたらすから」とともに過半数の人々が支持している。子どもとは活動のペースや話が合わないことを懸念し、交流に関心をもたない人も一部みられるが、シニア・シルバー層の大半はその多くが子どもとのふれあいに前向きな意向をもっていているという結果になっている。中高年・高齢者世代と子どもとの世代間交流の促進は、教育分野の行政施策として、あるいは地域における市民レベルの取り組みとして、近年さまざまな形で行われているが、上述したようにまだまだ交流の比率は少ない。今回の調査結果は、こうした取り組みに対し、シニア・シルバー層の多くが関心をもっていることを示している。なかでも「小中学校の空き教室を、高齢者用の施設に転用する」「小中学校で仕事体験などの知識、技術を教える」に対しては、じつに8割以上が関心をもっており、地域の力を活かした世代間交流促進施策に対する需要が見込める。

このようなシニア世代との交流のために土曜日特別開放を行う学校もあり、地域の住民が子供たちの社会力形成に与える影響は大変大きい。こういった動きをもっと強めていく目的で、子供と地域の住民とのネットワーク作りを学校評議員会や学校運営協議会が進めていくことが望まれる。

¹ 門脇厚司(1999)『子供の社会力』。門脇氏は著書の中で、「社会をつくり、つくった社会を運営しつつ、その社会を絶えず作り変えていくために必要な資質や能力ということ」と定義している。先に述べた社会性や、対人コミュニケーション能力に、積極性や、意欲といった要素をプラスしたものと考えられる。

第2節 全国統一確認テストの実施

(3.2.1) 改革案の目的

一、二章で考察した、「本人の能力によらない社会階層差を背景に生じる教育の機会不均等」という問題の範囲をどう設定し、何を目標に据えるかはこの問題の大き、複雑さからいって大変困難である。しかし本稿では問題の範囲を、「子供が自分自身の進路について、自らが主体的に判断をくだすことができるようになる前に、本人の能力・意思とは無関係な理由によって義務教育段階において圧倒的な差がつくこと」と捉えたい。そして、「義務教育において最低限の基礎学力を保障し、子供が自分自身で選択の意思を持ったとき(高校受験、就職)にできる限り同じスタートラインに立たせてあげること」がこれからの義務教育の目標とすべきであり、またそのようにあつて欲しいと考える。これが達成されれば、高校間の格差や、ひいては大学間・学歴の格差をも縮めていく流れの端緒となりうるのではないだろうか。これは理想論と呼ばれるかもしれないが、たとえ大学に進学せずとも基礎学力やそれに相関する意欲や対人コミュニケーション能力を有しておくことがそれ以降の就職や仕事においても非常に有意義であることは一章でも述べたとおりであり、それが多くの子供に保障されるだけでもこの政策の意義は十分にあると考える。

(3.3.2) 基礎学力の習得を確認する客観的な方法の確立

まず、どのようにすれば最低限保障すべき基礎学力というものを客観的に評価できるのかを考えなくてはならない。なぜなら客観的な評価基準がなければそれぞれの地域で異なった基礎学力の定義がなされてしまい、その県や地域では基礎学力を習得されていると認定されても、実際には基礎学力が習得されていないという場合が生じたり、地域間格差が広がったりするといった危険性があるからだ。現在はこの最低限の基礎学力が保障されているかについてはあまり注目されていない。これは二章の義務教育の歴史を見てきたように、生徒間の序列を隠そうとして、「できないのも個性」などと扱われてきたからだ。現在、政府が主体となって様々な学力向上策(学力フロンティア)を推奨し、一部の学校で実施されていることは一章でも紹介した。しかし、その取り組みの結果は、現段階ではほとんどがその学校の自己評価であるため、果たして本当に学力が向上したのかどうかはわからない。また、本稿で考える義務教育改革で非常に重要な目的である、「学力低位層の子供に基礎学力が保障されたか」については、意欲の向上については認められるとしながらも、結果については言及していない報告が多く見られた。

よって本稿ではまず、「基礎学力を客観的に確認するための全国統一確認テストを行うこと」を提言する。

(3.2.3) 全国統一学力テストの内容

はじめに断っておきたいのだが、この全国統一確認テストは、現在、中山文部科学相が公言している「全国学力テスト」とはその趣旨も内容もだいぶ異なったものとなる。文科省は全国テストの実施で競争原理を持ち込むことにより子供たちに自分の位置を理解させることでモチベーションを引き上げることを目的としているが、本稿で提言する学力確認テストの目的は、「すべての子供に基礎学力が保障されているかを確認すること」であり、当然その内容や方法、公表の仕方も文科相が考えるものとは違ってくる。以下にわれわれが提案する学力テストの内容について記述する

① 主体

全国都道府県教育委員会連合会の一機関としての教育センター一節では地方分権に伴い現場に権限・財源を移譲し国・都道府県は権限を縮小させるべきであると述べた。しかし、全国レベルでの膨大なデータの処理・分析や、結果についての全体会議を行う場合の代表者を選定する地域規模としては、都道府県レベルが適している

と考えられる。よって、全国都道府県教育委員会連合を全国の教育問題を扱う学校支援組織としてその役割を再構築する。構成メンバーは長年教育に携わってきた現場経験者や、教育研究者などとする。基本的にはアドバイザーとして相談に応じる形をとるが、全国統一確認テストで数年にわたって問題がある公立校に対しては、現場に入る権限を与えられ、その学校の自力再建を支援するように働きかける。

この全国統一確認テストは各県からの出資により行われるものとする。

② 対象

テスト初期段階では小学四年生から中学三年生までとする。回数を重ねることで、より低学年からの実施が有効であるという結果が出たならば年齢を引き下げてもよいが、後述するアメリカの例に合わせておいた。

③ 内容

全国の教育関係者（現場教員、校長、教育学者、事業主、研究機関）が集まり問題を作成する。基本問題中心で作成し、読み、書き、計算といった体系的知識の基礎となる内容を確認する。「鎌倉幕府が開いた年は」などの単純な知識問題は問わない。年に二～三回開催を目安とする。全国規模の問題の分析、各現場へのフィードバックを考慮してもこのあたりが用紙によるテストでは限界ではないだろうか。

④ 公表の仕方とフィードバック

公にすべてを公表するのではなく、各基本問題の通過率（基本問題の正答者／受けた人数）の平均値を発表する。つまり通過率が高いからといって、その学校が一番平均点が高かったかどうかはわからないのである。各学校に対しては解答の分析を行い、各学校の弱い教科や、設定通過率を超えていない問題や学力格差の度合い、学力低位層の得点の推移、一章で紹介したベネッセと同様の、意欲やコミュニケーション能力を図るアンケート調査などをすべてまとめた報告書を返信しフィードバックに活用してもらおう。データの蓄積が非常に重要であり、こういった全国テストを行い続けることが、社会階層や経済力が子供の学力に関連する度合いなど、様々な教育問題の目に見えなかった部分を統計的なデータによって明らかにすることが出来る。そうすれば、親の社会階層や所得差で不利を受ける子供に対して逆差別的な措置を行う時に、公平な水準というものについてある程度のコンセンサスが取れるようになるのではないだろうか。

通過率が規定の水準に達しなかった生徒に関しては、子供に先天的な障害といった問題が見受けられないのであれば、引き続き学校側での解決をはかる。このための方法は基本的に学校側に任せる。フィードバックに関しては、子供の学ぶ意欲やコミュニケーション能力にも注意しつつ総合的に学力を捉えることが重要だろう。基礎学力は出来る限り保障するが、他の能力の伸びにも注目したい。もし規定の割合以上の子供が通過率を下回ったらその場合は後述する学校支援組織が問題解決に向けての支援を行う。

(3.2.4) 効果を発揮した先例

全国統一テストにより、基礎学力向上や、地域間の客観的な学力測定が成功した例としてアメリカの全国統一テスト：NAEP（National Assessment of Education Progress）がある。連邦が継続して教科を評定する唯一の標準テストで、連邦教育センターが2002年度から実施している。全米で13,600校の686,000名の生徒のテスト成績を集約している。連邦教育センターの所長がその責任を負っており、所長は教育長官によって指名される。教育センターの委員会は独立しており、教育を向上し、評定の原案を作る責任がある。超党派的でメンバーは州知事、州議員、地方や州の行政官、事業主の代表者、一般議会のメンバーなど26名で構成されている。リーディングと書き取り、数学について四年生から八年生（小学四年生から中学二年生）を対象として行われている。NAEPの結果は教

育革命ともいうべき著しい進歩を遂げたとして Washington Post (2003年11月14日) に紹介されている。記事は、白人とアフリカ系、ヒスパニックとの学力格差が縮小してきていることを挙げている。低所得者層の推移も追跡調査を行う計画であり、社会階層による学力格差拡大解決のための有効なデータの蓄積が期待できる。またテキサス州では州のテストでは91パーセント以上の生徒が「良好」を取っているのに対して、この全国統一テストでは25パーセントしか「良好」を得ていない。地方によるテスト結果が客観的でないことが示されたよい例である。このアメリカの調査結果から全国レベルの統一したテストが日本においてもかなり有効であることが伺われる。コロラド州など各州は着実に基礎学力以上の生徒数の数を増やしており、基礎学力の確保の面からもこの統一テストが有効であることが確認できる

第3節 改革で生じうるリスクへの対策

(3.3.1) 改革案が抱えるリスクの確認

第2節までで述べてきたように、現場への裁量権拡大、また全国統一確認テストは「基礎学力低下」と「学力格差拡大」の是正のために必要である。だが、これらの実行によって大きなリスクが生じる。それは、今までの全国一律・並列な義務教育制度が守ってきた「地域間格差の抑制」が崩れ、意欲のある現場は活性化し、ない現場は消沈化していく、つまり「地域間格差の再発現」の恐れである。これは皮肉にも、指導要領の削減に伴い、子供の社会階層間格差が拡大するという構図に重なる。全国統一の調査を定期的に行えば、規定通過率を達成できていない地域や学校は確かに判明する。その地域や学校に、次回調査で再び悪い成績を出すことは許されないというプレッシャーのみしか与えずに改善を促すのでは、最低限の基礎学力保障という義務教育の責任は果たされなくなる。結局は放任しておくのでは、中には改善がなされない、もしくは迅速に行われない地域や学校も出てくると考えられるためである。

では、全国統一の調査で学校に自身の現実を把握させた後、基礎学力定着が足りないと判明した学校の改善に向けた自主的取り組みを促進するために、国が行うべきことは何か。以下、検討していく。

(3.3.2) 全国レベルの情報集約・提供

まず、教員を始め現場の意欲は存在するが、有効な工夫やカリキュラムを実施できていない為に学力定着が進まない学校への支援策として、全国的な学校支援組織の構築を提案する。これは全国都道府県教育委員会連合の一機関として位置づけ、国からの関与がないことを前提とした組織である。

地方へ財源・権限委譲することの利点は、やる気の高い地域・学校では、現場において、その地域・現場に合った工夫ある取り組みがスピーディに実現されることである。各地域・現場での創意工夫に基づいたカリキュラムや授業、組織運営などのノウハウを全国規模で一元的に情報管理し、基礎学力の定着のために悩む学校が他校の取り組みを常時、もしくは十分に参照できるようにする。現在、都道府県によっては、教育支援センターなどが設けられ、都道府県内の情報を集め、カリキュラムコンサルタントと称して、学校の相談に乗っているが、これを全国的に広げ、さらに都道府県を越えた情報提供も一元的にできるようにする。またこの教育支援センターは、現在は主に学校内の情報を蓄積しているが、新たな学校支援組織は保護者や地域住民との連携システム、また地域独自の学習教室の取り組みなど、学校とい

う枠内に留まらず、教育の質を高めていく全ての情報を広範囲に集めていく。この豊富な情報を利用することによって、現場の意欲が高い学校においては、自分たちのケースに共通するケースを探し、それを自分たちに合うよう改良を加え、改善策として取り組むきっかけとすることができる。それが改良を重ねられ、新たに有効なシステムが構築されれば、またその例が他校の改善策の参考として利用されていく、という好循環もできていくのである。

また、情報を開示・発信するだけでなく、現場において何が問題かはっきり解明できないときは、この組織から現場へアドバイザーを派遣し、現状・問題分析などを行うことも視野に入れる。アドバイザーが客観的に状況を分析し、問題点を明確にできれば、その時点で意欲のある現場は問題点解決のために動き出すことができるのである。

(3.3.3) 先進校での研修

(3.3.2) で提案した情報の収集・開示、またアドバイザーの派遣は、現場の意欲がある場合には有効である。しかし、情報提供環境を整備したとしても、いわゆる意欲の低い傾向が続いてしまっている学校は、徒指導に手一杯であったり、危機感が足りなかったりして子供の基礎学力定着に向けて抜本的な改善策が講じられない可能性も残る。校長（トップ）はじめ、子供たち自身や、子供たちの住む地域も含めた「現場」に意欲、つまり現状を改革する勇気やノウハウがもともと乏しければ、いくら裁量権が委譲されても大きな効果は期待できないのである。そこで、義務教育にもセーフティーネットを設ける。規定通過率が何年も達成できないようであれば、その地域から研修生となる校長や教員を選出し、数ヶ月程度の一定期間、優れた取り組みを実践している地域・学校に配属し、実際の取り組みを肌で学んでもらい、「現場自ら改善する力」を育てる。今までも先進的な取り組みをする学校の授業を「見学」する研修は多く行われてきたが、新たに提案する長期間研修は授業そのものでなく、改善する力や意欲を先進校で学びとってもらうことを目的としているので、今までの見学研修とは異質なものである。

ここで重要なのは、国はあくまで支援者として関与し、地域・学校の現場にいる教員や管理者の意識の向上を第一目的とすることである。企業再建のようにまったく別の地域、または国からトップが派遣され、地域外の人間に改善を行わせるのでは、財源・権限委譲で活かされたはずであった地域の意欲が損なわれてしまう恐れがあるからである。

(3.2.4) 権限・財源の移行図

以上、政策提言の内容を図でまとめると以下のように集約される。権限・財源を地方に移譲して裁量を高めつつも、国・都道府県・市町村・学校・保護者、住民に権限・財源が散在しておりバランスが悪いように思われるかもしれない。しかし、別の深刻な問題である「基礎学力の確保」と「学校間格差拡大の抑制」を考慮すると、ここまでの権限・財源以上が限界では限界であると思われる。完全な地方分権は財源だけの問題でなく、基礎学力の確保と学力格差拡大の抑制が、ある程度地域間で一律に保障されるであろう事が確認されてから本格的に考慮されるべき問題であるとする。

表 3-1 現在の権限の所在 ●：権限あり △：一部関与あり ?不明確

	教員人事	財源（費用負担）		学級編成 教員定数	カリキュラム	教科書	評価 （教育活動）
		教員 給与	施設 等				
国		●	△		●基準設定	●検定	?
県	●	●		●			
市町村			●			●選び	?
学校					編成		
保護者 住民							

出展) 構想日本の「教育行政改革」



表 3-2 改革後の権限の所在

	教員人事	財源（費用負担）		学級編成 教員定数	カリキュラム	教科書	評価 （教育活動）
		教員 給与	施設 等				
国		●	●		△		
県	△(※1)	※2	○				△(※3)
市町村	●	○	○	●			
学校					●編成	●選び	
保護者 住民					△		△

- ※1：うまく権限を行使できていない現場のトップ（現場）に対して全国都道府県教育委員会連合会から独立分離させた教育センターを創設し、学校支援組織としてそこから教育アドバイザーを派遣、現場の問題分析と解決に向けた取り組みのための支援を行う。
- ※2：当面、税源の不足分は、国からの教育特定交付金（使途制限なし）によって確保する。将来的には、「三位一体改革」の実現を通じて市町村間の再分配によってまかなう。
- ※3：全国统一確認テストは、全国都道府県教育委員会連合会を再構築してその一部の部門

を教育センターとしそこが実施する。

参考文献

《先行論文》

朝日新聞社（2002年）「東大荻谷剛彦教授グループの学力調査 上」『論座』6月号

《参考文献》

- ・ 橘木俊詔（2004）『封印される不平等』東洋経済新聞社
- ・ 橘木俊詔（2002）『安心の経済学』岩波書店
- ・ 荻谷剛彦（2001）『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂高文社
- ・ 荻谷剛彦（1995）『大衆教育社会のゆくえ』中公新書
- ・ 仁田道夫（2003）『変化のなかの雇用システム』東京大学出版会
- ・ 永谷敬三（2003）『経済学で読み解く教育問題』東洋経済新聞社
- ・ 佐藤俊樹（2000）『不平等社会日本』中央公論新社
- ・ 門脇厚司（1999）『子供の社会力』岩波新書
- ・ 佐藤学（2004）『習熟度別指導の何が問題か』岩波書店
- ・ 高倉翔（1996）『教育における公正と不公正』教育開発研究所
- ・ 江原裕美（2001）『開発と教育—国際協力と子供たちの未来』
- ・ 伊藤隆敏（2003）『教育改革の経済学』日本経済新聞社
- ・ 尾木直樹（2002）『学力低下をどうみるか』日本放送出版協会
- ・ 矢野真和（1996）『高等教育の経済分析と政策』玉川大学出版社
- ・ 矢野真和（2001）『教育社会の設計』東京大学出版会
- ・ 小林洋彦（1985）『学力格差』白文社
- ・ 若松良樹（2003）『センの正義論』勁草書房
- ・ 千石保（1998）『日本の高校生』日本放送出版協会
- ・ 溝上慎一（2004）『現代大学生論』日本放送出版協会
- ・ 北山忍（1998）『自己と感情—文化心理学による問いかけ—』共立出版株式会社
- ・ 吉田新一郎（2004）『いい学校の選び方』中公新書
- ・ 堀内孜（2001）『教育委員会の組織と機能の実際』ぎょうせい
- ・ 日本教育法学界（1999）『地方改革と地方分権』有斐閣
- ・ 宮川努（2002）『2025年の日本経済』日本経済新聞社
- ・ 高山次嘉（2001）『共生と社会参加の教育』清水書院
- ・ 門脇厚司（1999）『子供の社会力』岩波新書

“Class Size” Encyclopedia of Educational Research (1992) Glass gene V

“Would smaller classes help close Black-White achievement gap?” (2001) Alan B.Krueger, Princeton University and NBER, Diane M. Whitmore Princeton University

《データ出典》

- ・ 文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/>
- ・ ベネッセ教育総研ONLINE <http://www.view21.jp/index.html>
- ・ CHILD RESEARCH NET <http://www.crn.or.jp/>
- ・ Shoji Sugita home page <http://www.aba.ne.jp/~sugita/index.htm>
- ・ 第一生命経済研究所 <http://group.dai-ichi-life.co.jp/cgi-bin/dlri/top.cgi>
- ・ 国立教育政策研究所 <http://www.nier.go.jp/homepage/kyoutsuu/index.html>
- ・ J.I.教育プロジェクト <http://www.kosonippon.org/prj/edu/>