

【研究論文】

最近における教育政策の動向と課題 ～学習指導要領改訂の背景～

広島文教女子大学人間科学部

初等教育学科 教授 杉山浩之

はじめに

日本の教育政策は、この約20年間に渡り、時計の振り子のように左右に大きく揺れながら歩んできた。実は1945年以降の戦後の教育改革の揺れが余震のように続いてきているとも言える。

中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育のあり方」(1997)の翌年、平成10年の学習指導要領の改訂では、教育内容の大幅カット(30%)が行われ、いわゆる「ゆとりの教育」(この言葉はマスコミ用語で学問的なものではない)へと舵が切られた。しかし、学校完全週五日制が施行されるなか、学問・実証的検討もなく、学力の低下が喧しく伝えられ、平成14年遠山文科相による「確かな学力の向上のための2002アピール(学びのすすめ)」が政策的な意図をもって出され、続く翌年には「ゆとり教育の見直し」から学習指導要領一部改正がなされたのである。平成20(2008)年には「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」(答申)がとりまとめられ、同年3月には、文部科学省から新しい小学校学習指導要領等が公示された。そして、この度、平成27(2015)年8月には、次の学習指導要領改定に向けた「論点整理」が公表されている。果たして次はどちらへ揺れるのであろうか。動向が注目されている。海外では、OECD(国際経済協力開発機構)によるPISA調査を始めとするリテラシーやコンピテンシーなどを基にした新たな教育課程を開発する動きがある。当然、これらの動きを見据えた今回の改革であろう。ここで忘れてならないことが一つある。それは、EU諸国を中心に、幼児教育の無償化を実現し、質の向上を図る改革が進められている。その点では、EU諸国の幼児教育は日本をはるかに引き離している感がある。幼児教育だけでなく、義務教育以後の後期中等教育以降、さらに大学までEU諸国では無償化が進んでいる。このような点において、日本は、EU諸国に比べ、もはや福祉国家とも言えないし、さらには教育的にも後塵を拝している状態である。

さて、小中学生の学力はOECD調査によれば相対的に低下傾向を示していたが、日本の場合やや上向いているようである。検証作業はないから原因不明である。テスト向けの教育があるのかもしれない。

さらには教員の労働時間は世界でトップレベルを維持している。本来の仕事である授業以外の仕事の負担が大きく異なっているからでもある。部活動の指導に関しても同様である。精神疾患等で休業したり退職したりする教員も少なくない実態がある。

子どもの貧困率は世界の中で最低水準である。それに対する対策も十分ではない。子どもたち、教員たちを取り巻く環境は世界的に見ても水準以下であろう。

こういうグレーな実態が明るみになる中で、日本の教育改革は構想通りに実現していくのであろうか。

本論では、これまでの教育政策の動向と今後の予想、さらに海外の教育についても比較の視点から言及していく。

I 日本の教育政策の動向

(1) 最近の教育政策の流れ

最近の教育の流れを以下のように整理してみた(図)。ここからは以下のことを指摘したい。

- 1) 子どもの生活体験不足、いじめ、不登校、貧困など多様な問題を生んでいる教育環境の劣化を背景に、学力向上や人間性の向上を目指した少人数指導、絶対・個人内評価などの改善、教員の質の向上などが図られてきた。
- 2) 高度情報化社会化とグローバル化が進む中、18歳選挙が導入されたが、政治教育の在り方が大きな課題となっている。例えば、主権者教育の中で模擬選挙が実践的な教育と言われるが、表面的な体験学習に終わってならない。各政党の公約を比較しながら現代の政治や世界の問題を考えた討論を深める学びが欠かせない。アクティブラーニングはゆとり時代の流れを組むものであるから、指導要領の内容の精選や教科書の資料化を進める必要があるのではないだろうか。

(2) 前回の改訂の意図 「知識基盤社会を生きる力」と「探究型の学習」

「知識基盤社会」の到来を受け、学校教育における新しい「学力観」の進化の必要性から新たな学習指導要領が改訂された。「知識基盤社会」においては、「知識のグローバル化」「知識の日進月歩」「知識パラダイムの転換」「老若男女を問わない社会参画」が特徴とされ、この社会を「生きる力」が学校教育に期待されている。生きる力は、OECDのPISA調査の能力(学力)観であり、「単なる知識や技能だけでなく、技能や態度を含む様々な心理的・社会的なリソースを活用して、特定の文脈の中で複雑な課題に対応することができる力」である。PISA調査は「読解・科学的・数学的リテラシー」及び「問題解決能力」を測定する。

1998 (H10)	2008年 (H20)
1) <u>学習指導要領, 幼稚園教育要領告示</u>	1) <u>学習指導要領, 幼稚園教育要領告示</u>
1999 (H11)	2009 (H21)
1) <u>国旗・国歌に関する法律(日の丸・君が代)</u>	2010 (H22)
2000 (H12)	1) <u>公立高等学校の授業料無償化</u>
1) <u>「学習と教育課程の実施状況の評価のあり方」(絶対評価・個人内評価の重視)</u>	2011年 (H23)
2001 (H13)	1) <u>3.11東日本大震災発生 福島原発事故と放射線放出</u>
1) <u>学級編成・教職員定数の標準法改正</u>	2012 (H24)
2002年 (H14)	1) <u>滋賀県いじめ自殺事件(市教委の不始末)</u>
1) <u>幼・小学校設置基準(自己点検・評価の義務化)</u>	2013 (H25)
2) <u>学校完全週五日制実施</u>	1) <u>いじめ防止対策推進法</u>
3) <u>確かな学力の向上のための2002アピール(学びのすすめ)</u>	2) <u>教育再生実行会議(いじめ対策法, 道徳の教科化)</u>
2003 (H15)	2014年 (H26)
1) <u>学習指導要領の一部改正(ゆとり路線一部見直し)</u>	1) <u>学習指導要領解説改訂(尖閣諸島・竹島 固有の領土)</u>
2004 (H16)	2) <u>教育再生会議(小中一貫教育, 幼児教育の段階的無償)</u>
1) <u>学校教育法改正(栄養教諭)</u>	
2005 (H17)	* 第二次安倍内閣
1) <u>食育基本法公布</u>	3) <u>道徳を特別な教科とする(中教審)</u>
2006 (H18)	➡ <u>H30年度実施(小学校)</u>
1) <u>教育基本法改正(12月)</u>	2015年 (H27)
* 第一次安倍内閣(9月)	1) <u>公職選挙法(選挙権年齢 18歳以上)</u>
2007(H19)	2) <u>次期学習指導要領「論点整理」</u>
1) <u>教育職員免許法改正(教員免許更新制)</u>	3) <u>高校生の政治活動についての通知</u>
2) <u>学力テスト(43年ぶり実施)</u>	2016 (H28)
	1) <u>高校「政治教育」で「政治的中立性」確保の通知(6月)</u>

- ・「読解リテラシー」は「自らの目標を達成し、自らの知識と可能性を発達させ、効果的に社会に参加するために、書かれたテキストを理解し、利用し、熟考する能力」である。
- ・「科学的リテラシー」は「自然界および人間の活動によって起こる自然界の変化について理解し、意思決定するために、科学的知識を使用し、課題を明確にし、証拠に基づく結論を導き出す能力」である。
- ・「数学的リテラシー」は「数学が世界で果たす役割を見つけ、理解し、現在および将来の個人の生活、職業生活、友人や家族や親族との社会生活、建設的で関心を持った思慮深い市民としての生活において確実な数学的根拠に基づき判断を行ない、数学に携わる能力」である。
- ・「問題解決能力」は「問題解決の道筋が瞬時には明白でなく応用可能と思われるリテラシー領域或いはカリキュラム領域が数学、科学、又は読解のうちの単一の領域だけには存在していない、現実の領域横断的な状況に直面した場合に認知プロセスを用いて、問題に対処し解決することができる能力」である。

これらのリテラシー（学力）を身につけるためには、基礎・基本の習得に加えて、それらを活用して問題を解決し、さらに「問題を深く追究する」という探究型の学習が求められる。問題を深く追究するとは、「テキストからフィールドへと目を向け、現実の自然や社会の状況を捉え、切実な問題意識を持ち、自ら設定した課題を考えていく学習」である。正に、本来の総合（的）な学習が求めている学習である。学習指導要領「総合的な学習の時間」の目標は「横断的・総合的な学習や探究的な学習を通して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協同的に取り組む態度を育て、自己の生き方を考えることができるようにする」ということである。また、内容の取り扱い（2）では、「社会体験、ものづくり、生産活動、発表・討論などの学習活動」「地域の人々の協力」「地域の教材や学習環境の活用」などが配慮事項として挙げられている。

しかし、「習得した知識・技能を活用する学習」と、「活用を積み重ねていく探究型の学習」とは質的にかなり異なる学習である。前者は教科の中で十分に出来るが、後者を週数時間の「総合」任せでは「知識基盤社会を生きる力」の育成は十分とはいえないであろう。当然、教科を含むあらゆる学習活動の中で、この探究型の学習が実現されなければ、新しい教育理念は絵に描いた餅に終わってしまうのではないだろうか。

（3）次期「学習指導要領」改訂の「論点整理」

中教審の中間報告「論点整理」（2015.8）では、新しい学習指導要領における育成すべき資質・能力の理念として、以下の考え方が示された。

- i 「何を知っているか、何ができるか」
 - ・基礎基本の知識・技能→着実に獲得→関連・組合せ→定着→活用→体系化の流れの中で形成されていく
- ii 「知っていること・できることをどう使うか」（思考力・判断力・表現力）
 - ・協働的問題解決（情報の共有、対話・議論、多様な考え、統合）のなかで形成されていく
- iii 「どのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るか」（学びに向かう力、人間性）
 - ・自己の感情や行動を統制する能力、思考のプロセスを客観的に捉える力など「メタ認知」、多様性を尊重する態度、協働する力、持続可能な社会づくりに向けた態度、リーダーシップやチームワーク、感性、優しさや思いやり * 「非認知的能力」

さらに、これらの育成すべき資質・能力をどのような学習活動において形成していくのかということに関して、以下のように示されている。

- i 習得・活用・探究の学習プロセスの中での問題発見・解決という「深い学び」の過程
- ii 他者との協働や外界との相互作用を通じて自らの考えを広げ深める「対話的な学び」の過程
- iii 見通しを持って粘り強く取り組み、自らの学習活動を振り返り、次に繋げる「主体的な学び」の過程

そして、学習評価の在り方として、次の三つの観点が示されている。

・観点別学習状況の評価 ・総合的に捉える評価 ・目標に準拠した評価
・「知識・理解」, 「技能」, 「思考・判断・表現」, 「関心・意欲・態度」の四つの観点

最後に、学習指導要領の理念を実現するために必要な方策として、カリキュラム・マネジメントの重要性が指摘され、三つの側面が示されている。

- ① 教科横断的な視点
- ② 教育課程のPDCAサイクル
- ③ 地域の外部資源を含めた人的・物的資源の活用と効果的な組み合わせ

さらに、カリキュラムの特徴としてのキーワード「社会に開かれた教育課程」が提唱されている。これは、教育内容そのものが社会に繋がって開かれたという意味と、地域の人材を含めて教職員、子ども、地域とともにカリキュラムを編成していくという主体の視点も含まれていると時代が要求するものであろう。以上の「論点整理」を振り返ってみると、これまでの流れと大きく異なる論点は見られず、従来の考えを継承していることが分かる。多少深めたという程度ではないだろうか。つまり、「協働的問題解決」の考え方が示されたり、「非認知的能力」の重要性が指摘されたりしたという印象である。

II 海外の教育の動向

はじめにも触れたが、これ以外には次のことを付け加えておきたい。

隣国である韓国は、日本と同様に不登校や詰め込み教育に大きな課題を抱えているが、その対策は早く、学童保育の無償化や不登校対策としてのオルタナティブ教育や大学生メンター制の予算増など整備が進んでいる。小学校生活科は「安全な生活」という名称で導入される計画である。そこには最近の学校関係の事故が背景にあるようである。

ヨーロッパを中心に、幼児教育では無償化はもちろんのこと、保育の質の保障が最大の課題となっており、改革が進んできている。具体的には、プロジェクトメソッド（総合学習の保育版）や自然保育（森のようちえんなど）が注目を浴びている。これに比べて、日本の保育の質の保障はかなり遅れているのではないだろうか。わが国では、義務教育の土台としての就学前教育の質を高めることが小学校以降の教育の向上に以下に寄与するかということがしっかりと認識されていないということを感じさせられる。義務教育の関係者も手一杯で幼児教育への関心を払うゆとりがない。保育現場も研究を含む研修が進む労働環境の改善が急務である。

海外の事例は、やはり自分の目で見て、原書で読んで理解しなくては十分には理解できない。良いところ取りやバイアスの罹った情報には結果として恣意的なものがある。一部を見るだけでは良い方向に行くとは思えない。歴史が教えている。教員養成を担う大学人として教育学研究の質の向上が欠かせない。

この約20年間の教育政策、特に学習指導要領の改訂という教育内容の変化は、社会の急激な変動やそれに伴う現代生活の変化および乳幼児から青少年の子どもたちの変容、さらには今後の予測不可能な未来社会などへの対応を図ろうとしたものである。しかし、教育改革の最も困難な所は、子どもたちと向き合う教師たちが、授業を初めとした教育活動を柔軟に変えていくことが簡単なことではないということであろう。知識技能の基礎基本の学習内容の変更ということであれば、教員の伝達講習的な研修によって比較的スムーズに改革は進むであろうが、教育方法の大きな変更は、小手先の研修では追いつかないであろう。大学における教員養成から根本的に変えていかなければ改革は徹底されない。戦後の問題解決学習・社会科の導入は「はいまわる社会科」と酷評を受けた。「生活科」「総合的な学習」は「生きる力」を育てる中核科目として導入されるはずであったが、基礎基本の教育に押されて週3時間止まりであった。国全体としてみたら、個性豊かで創造性に満ちた子どもの育成がどれだけ実現しているのだろうか。不登校やいじめは減少することなく、学校教育は明らかに制度疲労を起こしている。諸外国に比較すれば、どれだけ一人の教員がより多くの児童生徒の教育に関わり、しかもより複雑多岐な仕事をしているか、また労働時間がいかに長いかなどなど、超人的な仕事量を抱えているか一目瞭然である。そうしたゆとりのない教師の元で、子どもの人権が保障されていないことも明らかである。保育の実態も制度的な条件からみて良いとは言えない。一連のOECD調査から以上のことは明瞭である。非正規雇用の増加、労働条件の悪化など時代に逆行する現実がある。複雑に絡む社会の諸問題があるなかで、目の前にいる子どもたちのよりよい教育の実現に向けて学校教育は改革を要請されている。教育専門職にある者は、これから社会が進んでいくべき方向をグローバル（人類世界）の視点やローカル（地域性）の視点で判断しつつ、しかも国の教育政策を「批判（客観）的思考」で捉える専門性を備えねばならない。なぜなら、改訂・学習指導要領を、歴史的視点や世界的視点で位置づけ理解・解釈して実践していかなければ、改革の元にある精神を理解しないままに、不十分な適用（知識技能の活用）が行われていくにすぎないからである。それは過去の教育の事実が証明しているのではないか。学校教師の専門職としての思想的な探究を必要としている。探究の中にこそ創造性や真理の追究が生まれる。つまり、教育内容・方法は、事実として存在する子どもを過去・現在・未来の視点から捉えなおし、一人ひとりの人間としての尊厳性や基本的人権を見失うことなく、実現していかなければならないのである。

参考文献

- 1 中央教育審議会答申、「21世紀を展望した我が国の教育のあり方」1997年、<http://www.mext.go.jp>（2017. 12. 12、閲覧）。
- 2 中央教育審議会答申、「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」、2008年、<http://www.mext.go.jp>（2017. 12. 12、閲覧）。
- 3 中央教育審議会、「論点整理」、2015年、<http://www.mext.go.jp>（2017. 12. 12、閲覧）。
- 4 中央教育審議会答申、「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について」、2016年、<http://www.mext.go.jp>（2017. 12. 12、閲覧）。
- 5 文部科学省、「諸外国の教育動向2014年度版」、明石書店、2015年。
- 6 国立教育政策研究所、「教員環境の比較研究」、明石書店、2014年。
- 7 河野和清・高見茂・結城忠編著、「教職六法」、協同出版、2016年。
- 8 阿部彩、「子どもの貧困Ⅱ」、岩波新書、2014年。
- 9 今川峰子、「転換期を迎えた日本の学校教育」、ナカニシヤ出版、2015年。