

『就実論叢』第46号 抜刷

就実大学・就実短期大学 2017年2月28日 発行

次期『学習指導要領』と『幼稚園教育要領』改訂を 控えての日本の学校園の課題

—人口減少と教育方法の刷新に注目して—

Innovation of Curriculum on Japanese School and Kindergarten

高 木 亮

門 原 眞 佐 子

次期『学習指導要領』と『幼稚園教育要領』改訂を 控えての日本の学校園の課題

—人口減少と教育方法の刷新に注目して—

Innovation of Curriculum on Japanese School and Kindergarten

高 木 亮 (就実大学教育学部)

TAKAGI Ryo

門 原 眞佐子 (就実大学教育学部)

KADOHARA Masako

キーワード：『学習指導要領』, 『幼稚園教育要領』, 教育方法, 教育改革, 人口減少

1. はじめに

1. 本稿の目的

1980年代以降の生徒指導諸問題の背景には学力を受験学力のみで評価する学歴, 学校歴のジレンマや, そのような学力が社会の中で生きる力に必ずしも一致しなかったことが存在していたといえる。同様の問題は就学前教育にも存在し, 80年代半ばの“お受験の低年齢化”や1990年代半ばの小学校低学年での「学級崩壊」, 2007年に新潟県教育委員会により初めて提示されたといわれる「小1プロブレム・中1ギャップ」などに見るように教育課程・学力と就学前および学校間接続の問題は今も存在している。このような問題意識は『四六答申』(1971年)や『臨教審答申』(1987年)の時点で強く認識され, 明治の近代公教育設計期の「第一の教育改革」と終戦後の「第二の教育改革」に次ぐ「第三の教育改革」の必要性が提示されてきた。この第三の教育改革は一時「失敗」とまで評されたが, 2000年前後より地方分権を目指した行財政改革全般の流れの中で, 教育行財政・法制度の再設定がなされ「第三の教育改革」と呼ばれるにふさわしい状況となった(渡部, 2007)。本稿では21世紀と第三の教育改革がはじまって15年以上が過ぎ, 次期『幼稚園教育要領』と『学習指導要領』改訂の直前のこの時期に学校園と教師・保育者の留意すべき課題を整理したいと考える。特に, 次期改訂で教育課程に初めて「アクティブラーニング」という方法論の言及がなされることと, 日本の学校園の多くの学校区が占める課題としての人口減少に着目して議論を行う。

2. 21世紀になったの学校園の変化 —「第三の教育改革」のはじまり—

(1) 学力の定義 (新学力観)

21世紀になって日本の学校教育は期せずして「第三の教育改革」に突入したといわれる⁽¹⁾。1998年改訂『学習指導要領』では「生きる力」をキャッチフレーズとした新学力観を取り上げ、学校を地域に対して「開かれた学校」として再定義した。完全週5日制対応型の『学習指導要領』となるため、土曜日を3時間とした場合、漸進的ながら合計年間105時間の時間数減となったこととなる。そのこともあり、3割の内容精選に踏み切る一方で、新しい領域である総合的な学習の時間を新設を特徴としている。この『学習指導要領』は極めて早い段階から「学力低下」論争の問題にさらされることとなる。

その後、教育課程面では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について』（2008年、中央教育審議会答申）が「生きる力」を「確かな学力」、「豊かな心」、「健やかな身体」の知・徳・体に再定義を行い、「確かな学力」においていわゆる「学力の三要素」を提示した。これはコンピテンスつまり学習意欲や『四六答申』以来求められ続けた拡散的思考を意識し、基礎基本的知識技能の習得に加え、基礎基本的知識技能の活用能力も併せて考える学力観の再定義であった。

この他にも従来の特殊教育については中央教育審議会答申『特別支援教育を推進するための制度の在り方について』（2005年、中央教育審議会答申）などを契機として極力、普通に学校や通常学級へ通うことができるというノーマライゼーションを意図した“特別な支援”に発想の転換がなされている。また、『生徒指導の手引』改訂版より30年を経て、『生徒指導提要』（2010年、文部科学省）が発刊され、そこでは問題行動以前の学校生活の健全さや学力の安定確保という積極的生徒指導が重視されている。あわせて、中央教育審議会答申『今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について』（2011年、中央教育審議会）において、従来の進路指導（主に中学校と高校における進学と就職に関わる受験等の指導）の前提概念としてキャリア教育が示されている。これは社会人＝勤労者となることを目指し、就学前から高等教育に至るまで広く能力開発と学校での学習内容のつながりを作ることが意図されている。この生徒指導と進路指導・キャリア教育は学習の意義の自覚と学習意欲の効率的確保にもつながっているとされる⁽²⁾。これらは20世紀まで学歴と学校歴を確保する受験の成績を持って評価されていた“学力”が生きる力の生涯発達を目指した“学校で身につけることができる力”に再定義されつつあることを示している。

(2) 行財政改革下の教育改革と教育財政

ところで、第三の教育改革は小泉政権下の「構造改革」以降の21世紀の行財政改革の一部として進展した性質も有る（中央教育審議会答申『今後の地方教育行政に在り方について』平成10年9月21日）。特に影響力が強かったものが補助金および地方交付税交付金の削減と税源移譲からなるいわゆる三位一体の改革である（文部科学省法規研究会、2003）。特定の

目的に基づいて国から地方に与えられる補助金から目的の縛りを伴わない一般財源に多く移行しつつ、補助金と交付金の総計を縮小する一方で、税源や地方裁量の増大をめざしている(文部科学省法規研究会, 2003)。このことは「3割自治」といわれた20世紀の地方分権から、地方議会の教育に関する予算編成権や、教育行政と学校経営に教育課程編成の自由度等移譲されたこととなる。このことは平成の大合併による教員採用や研修などの人事権を付与された基礎自治体の急増と、地方自治体裁量での学校管理・経営の範疇の自由度増をもたらした。

このような状況の中で児童生徒数に対する教員の配置は基礎自治体の裁量により大きく改善する一方、非正規雇用の教師の比率増大が問題視されている(橋口, 2003; 山崎, 2010)。また、教育課程や教育方法にも自治体の個性が強くなりすぎること、教育内容の質の保証や機会均等に留意が必要な課題が増えている。教育事務の立場より橋口(2003)はこの一連の行財政改革の早い段階から、一般財源化の拡大による表面的な数字に注目がなされやすいことと、過疎などにより財政余力の乏しい自治体で混乱が生じやすい危険性を指摘している。

(3) 教育方法の革新

地方分権が進捗し予算の自由度が高まったことを背景としつつ、『学習指導要領』が“ミニマムスタンダード”であることが強調されながらアクティブラーニングなどが次期『学習指導要領』や『幼稚園教育要領』改訂にも盛り込まれると平成28年秋現在予告されている。総合的な学習の時間の導入、観点別評価など地方や学校、教師に教育課程とその方法の裁量権限委譲が義務教育までの教育課程編成に効果を挙げているとの判断とともに、高校と大学という入学試験や学位授与に関わる改革が未進展で高大接続にアクティブラーニングの趣旨が置かれている部分もある。また、1995年のWindows95[®]の発売以来、パソコンのOS自体が安価に汎用性を持つだけでなく、インターネットなどのコミュニケーション(いわゆるICT:Internet Communication Technology)手段が学校現場でも実用的なものとなった。これら民生技術の普及・向上に担保される形で教育工学としてのCAI(Computer Assisted Instruction)と教育課題としての情報教育が提示されている。他にもユビキタスなどのキーワードや電子黒板、「デジタル教科書」⁽³⁾の他に、成績管理やマークシートデータ入力技術の向上からCMI(Computer Managed Instruction)も進展し学校と教師に適応を求め続けた。文部科学省も『教育の情報化に関する手引き』(小・中・特別支援学校:平成21年3月、高等学校:平成22年10月)を発刊し「情報モラル」や「校務の効率化」、「情報教育の体系化」、「教員のICT活動指導力」、「学校のICT環境整備」などを提言している。あわせて、1998年改訂の『学習指導要領』が体験や問題解決を重視したこともあり、学びあいや能動的学習⁽⁴⁾が示され、次期『学習指導要領』や『幼稚園教育要領』では「アクティブラーニング」などが“はじめて教育方法として教育課程に規定される”と予告されている。

これら情報機器や特に目立つ教育方法論の急激な普及の理由の一つが前述の地方分権化の影響である。小泉政権の構造改革以前であれば「3割自治」の地方裁量において、たとえ財

源の多くを教育に投資する決意を地方議会や首長がしたとしても、国の基準の順守が求められ、特別な人事加配や教材・教具、教育課程導入の独自性を発揮しにくい状況が存在した。しかし、三位一体の改革の進展は地方の自助努力・自己責任の文脈のもとで地方独自の教育へ財政投入を以前よりも大きく許容する⁽⁵⁾。例えば、職場体験先進県の職場体験導入が知事の再選を目指した任期満了直前に進展した事例(森上・高木, 2012)が示すように、先進的な教育課程の導入や、人口減少等の対策としての子育て支援・教育の充実は地方選挙の有力な成果指標や選挙公約までが成立している。さらに、スーパーサイエンスハイスクール(平成14年度より)やスーパーグローバルハイスクール(平成26年度より予算化)、さらにアクティブラーニングなど特定の教育方法の研究開発が補助金事業として登場している。これらは、機会均等を強く意識し、均等配分がなされた20世紀末までの財政支援が、三位一体の改革以降は特定のプロジェクトに関わる有効性を期待された学校に優先投入される形態に替わったことを意味する。これらのことは橋口(2003)が批判的に提示するような“目立った事業性”を持った教育方法が政治的理由で優先されやすい注意点もあるといえよう。

現代の情報モラルや情報リテラシーなど情報教育の必要性は論を待たないが、CAIなどの教育工学的取り組みやCMIといった学校経営の効率化には注意点を3点とりあげたい。まず挙げられる点が規定が厳密・詳細化しつつある法令順守の必要性である。例えば、2003年施行の個人情報保護法や2014年に大幅改正された著作権法の順守に関する留意点などが挙げられる。これには情報流出や漏えいにICT利用時に神経を使う必要や、CMIでもCAIでもソフトウェアの価格高騰とセキュリティに関する配慮の負担といったコストの高さ⁽⁶⁾が年々増加していることを踏まえる必要がある。2点目は教師も子供も相応の習熟と授業方法の共有に相互理解が必要な点が挙げられる。例えば、異動してきた教師や転入してきた児童生徒が短期間に適応できない指導法はICTにせよ、教育機器にせよ、指導法にせよ、学校教育において行き過ぎているようにも感じられる。3点目は教育内容やコンテンツが適正なものとなるかどうかである。特に大規模予算が前提となる取り組みは学校現場等の発案よりは、議会における予算折衝等の影響が結果に強く反映されやすい。現場に混乱のない活用と適応には相応の時間と段階的な適応が重要になるといえよう。

(4) 21世紀になってからの社会の学校観・教師観の変化

1998年改訂の『学習指導要領』は「ゆとり教育」などとの批判もなされ、2007年から約40年ぶりに全国一斉学力調査が開始された。また、1999年から日本も参加するOECD生徒学習到達度調査(PISA)の学力調査に関する国際比較など学力について様々な意見が戦わされている。批判的議論にも関わらず、2008年改訂の『学習指導要領』では「生きる力」に基づいた「新学力観」と「開かれた学校」のキャッチフレーズは引き継がれている。2010年ごろには「ゆとり教育」や「ゆとり世代」と称した批判は一巡し、この論争は少子化による商業的広報と特別支援学力をほとんどの学校と通常学級に引き上げることにより社会的注目を

集めたとする冷静な再分析なども示されつつある（例えば、河本，2009；瀬川，2014）。また、先述のように1998年改訂の『学習指導要領』の3割近くに及ぶ内容削減は1977年改訂の『学習指導要領』内容削減の流れに加えて完全週休2日制による影響で多くの説明が可能であると思われる。なお、平成28年現在では各自治体で夏季休業の削減や土曜日の授業再開などの議論がなされつつある。概ね、新学力観および教育課程の改革の方向性は定着とともに積極的な評価がなされつつある。10年代になり急速に下火になったようにも見える「学力低下」論争⁽⁷⁾は新学力観に社会の理解が示され受け入れられ始めていったといえることができるのかもしれない。

ところで、21世紀の現在、学校園の社会的評価が20世紀末の「権威・権力の象徴」としての批判がなされたところから微妙に変化しつつある。例えば、2005年ごろに登場し2008年にはテレビドラマ化するなどの話題に上った「モンスターペアレント」という単語などを挙げたい。そもそも定義が曖昧ながら極めて刺激の強いこの言葉は、学齢期児童生徒だけで一千万人超の初等中等教育在籍者と、それと同数以上の保護者が存在する中で、まず間違いなく「モンスターペアレント」は存在しよう。重要な点は、学校や教師の権力性批判をしてきた20世紀後半のマスコミの風潮が、保護者にも攻撃の矛先を移しはじめた点である。現在の日本は少子化と世帯数の多様化により全国の5000万の世帯のうち、子供のいる世帯は1200万世帯つまり四分の一以下となった。昭和40年代ごろの「当然の権利意識」として進んだ学校や教師に対する批判や意義申し立てが増加し始めたころは四分の三近い世帯が子供のいる時代であったころと大きく異なる。現在は納税者の四分の三は第三者の視点で学校教育を見ており、四分の一の子供のいる世帯にも醒めた視線を向けかねない状況である。つまり、オーナー（国民総世帯）から受益者（児童生徒とその代弁者としての保護者）に対する「当然の権利」としての意義申し立てや批判もなされるようになったといえるのかもしれない。その顕れの一つが「モンスターペアレント」に関する国民の関心であろう。このことは2015年ごろより報道されている“住民反対での保育園の設置断念”なども同様に子供在住世帯の比率低下である程度説明できる。

確かに、90年代半ばには公共サービスの「消費者」とまで子供や保護者は定義された。しかし現在、特に公立学校では明確にオーナーとしての国民から公共財を利用する者に対する規範が求められている。近年、医療では医療自体を“消費”として定義するのではなく、協働するための“ニーズ”ととらえ直す必要性（例えば、佐々木，2013）が示されつつある。教育においても同様に“サービスと消費”という受益ではなく、“サービスとニーズに対する協働（異なる立場どおしの立場を超えた協力関係）”という論点再構成が必要となり、その仲介を果たすのが学校と教師・保育者の課題であろう。そのため、国民個人にまでモラルと透明性を説明責任として示すことが求められる時代になりつつあるともいえよう。

3. 平成28年現在の学校園の課題

教育改革というとあまりにも多くの要素を含んでおり、この個別の議論には様々なものがある。一概にそれをまとめたり、平均化した議論は行いきれない。が、現在の教師と保育者の教育課程・保育課程を考える上で、概ね确实性の高い見通しの提示と、できるだけ明るい未来像の議論が課題になろう。人口減少と教育方法の刷新という論点を主に考えたい。その上で敢えて楽観的な見通しを中心にいくつか示しておきたい。

(1) 特別支援教育の普遍化（インクルーシブ教育）

一点目は特別支援を前提とした学校教育の形に対応する課題である。21世紀最初の10年の「学力低下」論争において「学力が下がっているのか？」については PISA 実施以前や全国一斉学力テストが40年の未実施期間があるため比較自体が成立しない。そもそも「学力低下」論争自体が21世紀になっての複数の学力観の違いを相互に意識せず議論していることの問題であるともいえる（市川, 2002; 中井・中央公論編集部, 2001; 中井, 2003）。その中で、平均的に学級の学力低下が生じたとすれば、2007年以前は特殊教育で通常学級等と分けて対応された児童生徒が極力、ほとんどの学校や通常学級において受け入れられる時代を迎えたことが大きい。このことは通常学級に基本的にハンディキャップを持つ児童生徒が在籍することを前提に教育を考える、いわゆるインクルーシブ教育の視点の必要性にもつながる。これは良し悪しではなく、従来の通常学級や多くの学校では想定しなかった学習・生活支援の課題が加わったことによる課題であるといえる。事実、1990年代以降の特別支援学校から普通の学校の特別支援学級および特別支援学級からの通常学級へ在籍または通級する児童生徒数が増加を続けていることが『学校基本調査』などからもわかる。また平成24年に公表された『通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果』では通常学級において6.7%の児童生徒が「学習面または行動面で著しい困難をきたす」とさる。当然、特別支援教育とインクルーシブ教育を標榜しほとんどの学校・通常学級に各種障害やそのボーダーにあたる児童生徒の学籍が移ったことの影響が想像できよう。つまり、通常学級にはそれまで大多数の基礎学力の平均程度以上の児童生徒群や平均以下で多少の学力・生活指導面でリスクのある群、さらに厳しい受験勉強を宿命づけられた群が存在したが、これにあらたに「特別支援により社会参加が可能」とされた発達障害があるまたはグレーゾーンに含まれる児童生徒が入ってきたのである。これらは“障害が増えた”ではなく“障害の認知件数が増えた”であり、“対応可能な課題が増えた”と積極的に理解する必要性を提案したい。

特別支援の課題の難しさを2つ取り上げたい。1つ目は普通の学校や通常学級において学力形成を図る際の「どのような学力をめざすのか」という共通認識の設定を強く必要とするキッカケとなる点である。通常学級には大多数の平均的な学力の児童生徒が居る一方で一部、受験等において高い要求を持つ児童生徒が存在する。これに特別支援的課題を持つ児童生徒

が加わった。当然、特別支援的課題を有する児童生徒は基本的に学力にハンディキャップを持つため、学級・学年の試験の平均点数は下がるであろうし、授業の目標と方法論、期待される成果もそれまでと変える必要性をもたらす。今後は教育課程の編成の前提となる学力観をそれぞれの地域や子供の状況に合わせて、受験学力が必要な群も平均前後の大多数のレベルの児童生徒も特別支援的課題を有する児童生徒も、いずれも大きく犠牲になることなく、学力の成果をあげることができるそれぞれの学校の立場での学力観を再定義することが求められる。このようなリスクや課題意識がインクルーシブ教育の振興には重要であろう。また、このような学力観を教育目標とした教育課程の編成や教育方法の選択といった処遇の在り方を児童生徒の特性因子にあわせて探求していく視点が重要であろう。これは未来の日本の社会を経済的にも文化的にも大きく、明るく変えることになる。「目指す学力の兼ね合い」が難しいが、これは日本の未来に大切に必要な挑戦なのである。

2つ目は特別支援的な課題が存在しても日常の学校と学級の生活指導が成立させることと、それらによる葛藤といえる生徒指導上の諸問題として深刻化しないようにする点である。90年代までは特殊教育の課題を有する児童生徒にある程度生徒指導上の課題が生じやすいことを提示すること自体が憚られるような風土が存在した。一方で『生徒指導提要』に特別支援的課題の留意点が多数示されているように、実在するリスクを認めたくえでどのように障害を持つ児童生徒とそうでない児童生徒の安定した共生生活が確保できるか(字義どおり「特別支援的課題」)を示しうようになってきている。大多数の児童生徒に学力の「落ちこぼれ」感が生じないように、学力と生活指導・生徒指導の因果関係を重視することが必要であろう。また、特殊教育と呼ばれていたころとは異なり現在の日本では義務教育でも自立のための職業教育(現在のキャリア教育)が盛んになった。このようなキャリア教育を道しるべに、学習意欲が確保され、それぞれの目標・能力なりの学習状況が確保されれば生徒指導上の問題は大きく抑制できると期待できる。長期的な課題であるが、このような学校の変化は勤労とノーマライゼーションを安定させ、日本を豊かにしうると期待できる。

(2) 生きる力と開かれた学校園という希望と課題

生きる力としての学力を考える希望と課題を挙げたい。1990年ごろより日本の教育の基本的な課題は生涯学習社会に対応できる人材育成となり、そのためのリテラシーや基礎・基本的知識などとして「学校で身に付ける力」としての新学力観が示され始めた(具体的には生涯学習審議会答申『今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について』平成4年8月3日)。90年代まで世間では学力といえば概ね試験や最終学歴や取得資格・免許(学歴)とともに極端な場合は出身の学校名のブランド(学校歴)で評価がなされた。21世紀に入り第三の教育改革で示された「新学力観」は知・徳・体をあわせたものであり、先述のように生涯発達の中で必要な学習し続ける生きる力の全体像の中で、“学校でしか身につかない力”の追求に学力観が移っている。そのような中で学力というよりは教育評価観として絶対評価

のウェイトの増大や観点別評価などに注目がなされる新しい可能性の一方で、評価自体の難しさと時間的な対応の困難さが指摘されている。

開かれた学校園つまり幼児児童生徒を中心として地域住民が学校園に関わり、学校園も地域を支えていく時代を考えていく課題について考えたい。すでに見たように第三の教育改革では開かれた学校園をキャッチフレーズの一つとし、次期『学習指導要領』は「開かれた教育課程」を目指すとされている。歴史的に学校は危機管理の必要性から、また教師はその専門職性のウェイトが高まることで70年代半ば頃「囲い込まれた学校」となった。一方で昭和50年代の学校の管理教育や閉鎖性の批判だけでなく国や自治体といった公共組織の透明性という説明責任の登場と合わせて90年代末に「開かれる」ことが求められてきた(北神・高木, 2007)。「開かれた学校」の困難はこの安全管理と専門性を希薄化させる多忙リスクにある。しかし、1995年の阪神大震災と2011年の東日本大震災において避難所をはじめとした地域住民の安全のためのインフラとして学校や教師が注目と期待をなされていること(天笠・牛渡・北神・小松, 2013)も追加して考える必要が生じている。あわせて、現在では説明責任として開かれた学校園から学力や教育充実のために開かれた学校園となることが求められるまで進歩したといえる。また、少子高齢化を終え2007年より人口減少社会を迎えた我が国は以前のような総世帯数の四分の三が子供のいる世帯であった時代と異なり、子供のいる世帯は四分の一未満の世帯率に過ぎない現状をふまえる必要がある。この傾向は長期的な日本の傾向で、100年をかけて現在の人口が3分の1になるともいわれ、さらに進行する。そのため21世紀の日本で国民や地域住民に学校が開かれたインフラとなることは規定事項にならざるをえず、そこに「幼児児童生徒を第一としつつ、双方向に“開かれる学校園”」,「子供だけでなく地域も支える教職」のスタイルを模索することが課題になろう。

このような課題は学校園や教師の多忙とアイデンティティの拡散のリスクとなりうる。また、開かれた学校園が危機管理と専門性を薄めるリスクにもなろう。このリスクを顕在化させないため、多様な学校観を許容してもらえるような説明責任を保護者や地域住民、有権者といったそれぞれ微妙に立場の異なる利害関係者に果たそうと努力し続ける必要がある。「学校はだれのものか?」と問われた際の答えは“有権者である国民の理解のもとに、児童生徒に対する次世代国民形成を第一義に”となろう。20世紀は保護者やマスコミなどの様々な意見の「いずれにも対応する」ことが求められ混乱気味であったが、このような状況を国民的な理解の基に、子供と地域と、日本の未来の利益という最大公約数的にまとめていく姿勢が重要であろう。

(3) 学校園区の人口減少という課題

景気動向や学校教育の未来の形は不確定な要素が高いが、21世紀において確実な要素が「人口減少」である。2007年より日本は少子高齢化より人口減少社会に突入しており、希望出生率と合成出生率が改善したとしても当面は大幅な人口減が見通される。100年後に人口が3

分の1になるという試算（鬼頭，2011）や30年後に現在の1700の自治体のうち500超が立ち行かなくなるという予想も示されている（増田・日本創生会議，2014）。

今後は学校園統廃合か「フルスペックではない小規模学校」⁽⁸⁾のいずれかを積極的に受け入れ得る学校と教師の適応力である。学校規模においては義務教育つまり小学校6学年、中学校3学年を枠組みとして、6学級以下を「過小規模校」、7～11学級を「小規模校」、12～18学級を「標準規模学校」、25～30学級を「大規模校」、31学級以上を「過大規模校」としてきた（文部省教育助成局，1985）。もっとも、この基準は第2次ベビーブーム世代就学期のこの時期までは小規模校園の統廃合よりは過密による大規模校の抑制が論点であり、未だ「過小規模校」をどのように考えるかという統廃合については明確な指針を出し切れていない。

現在、すでに義務教育での学校の統廃合とその応用としての中等教育学校や小中一貫校、こども園などの対策は進行中である。統廃合の一つの形として公立小中一貫校の実質的な課題の議論やどのような形式にしても学校の統廃合等は地方自治体における政治のプロセスを要するなど留意点も多い（詳しくは安田，2011）。学校園の統廃合は地方の政治の専権事項であり、これらに対する政治的中立性はこれから教師に強く求められる要素になろう。地方のこのような政治（より正確に言えば選挙）に専門職としては距離を置きつつ、どのような形態の学校園にも勤務できるような適応力が今後の教師のキャリアにおいて一般的な課題となるであろう。例えば、教育課程としては一貫校や併設校という存在を特性として生かしたあり方の模索であり、教育方法としては複式学級における「わたり・ずらし」による教育方法論⁽⁹⁾の基本的な習得であったり、特別支援学級や保健室がない「フルスペックではない学校」での学校生活をノーマライゼーションでありバリアフリーの一つとしてデザインするなどの教育目標の再設定などが挙げられる。

（4）アクティブラーニングの一つとしての複式学級指導力の可能性

ところで、先に論じた学校園区の人口減少や幼児児童生徒数の減少は教育成果減少のリスクと教育財政の秘効率なコストを留意すべき課題ではある。一方で積極的なメリットとしての可能性として注目できる余地もある。その可能性の部分を教師のキャリアと幼児児童の学力確保の可能性、地域貢献の3点から論じたい。

まず、教師のキャリアに関する可能性である。あくまで平均的な議論になるが、キャリアの初期といえる若い教師にとって小規模校勤務はマクロな視点を確保することに有益であると考えられる。平均的な範囲で言えば小規模校は学校経営や教育課程編成、地域とのやり取りなど全体像を把握できる（言い方を変えれば、いずれも“担わざるを得ない”ともいえる）。これに対して、大規模校ほどそこに存在する人間関係の調整を通して“間接的な担い”が多くなる。次期『学習指導要領』や『幼稚園教育要領』の主要テーマの一つになるといわれている「開かれた教育課程」を学校経営の諸機能とあわせて実感しやすい小規模校は特に教職

に就いたばかりの者にとって有益な教師としての職能の「ミニマムスタンダード」をバランスよく確保することに有利な可能性があると見える。逆に、いわゆるミドルリーダーといわれる世代や役割が求められる時期を控えた年代においては、少なくとも同僚間の人間関係であり、間接的な職能の行使を身に着ける同僚数の幅が無い小規模校はキャリアの経験としてみれば有利な要素が少ないようにも考えられる。今後はより詳しく小規模校や過小規模校ほど有利な教師教育の場としての可能性を追求することが有益であろう。

2点目は学力確保の可能性である。例えば複式学級の場合に「わり」と「ずらし」ならびに「直接指導」と「間接指導」を少人数であるがゆえに個の状況にあわせて処遇を変えるなど能動的参加を求める形式の授業実践を行うことができる。幼児児童生徒の自主的な活動になれることと、自主的活動を効果的にするための宿題や予習等の学習習慣に一定の質を確保できるまでがなされれば、複式学級を頂点とするような少人数学級での学習指導は児童自身が教師不在でもある程度の学習を自立的にすすめる時間を増やしていくことまでが可能となる。特に異学年集団間の関係性を確保することは通常規模の学級での学習指導にはない質の違いをもたらすといえる。また、子供を支える背景としての家庭や地域ならびに教師それぞれの愛情と学習・生活習慣形成意志の継続といった重要な社会関係上の資産（ソーシャルキャピタル）が複式学級ほど介入余地が高い。あわせて、少人数学級の指導はそのまま特別支援における学習支援と基本的に同様の教育方法に依拠している点は特筆できよう。特別支援教育同様の関わりや指導のきめ細かさを児童に展開できるだけでなく、教師がその教授力において特別支援的な学習支援の基本的枠組みを習得し向上させることができる点も大きな可能性である。一方で、学級の人数が少ないことの課題は固定化した人間関係となることの課題でもある。クラス替えの無さゆえの人間関係のトラブルがいったん生じた場合は調整が難しくなったり、中学校や高校以降への進学の際の不適応のリスクは踏まえる必要がある。特に逃げ場がないほどの小規模な人間関係の中での生活・学習に葛藤を感じやすくなる小学校高学年以降は注意点やリスクが増加するように考えられる。なお、このようなリスクには運動会や学習発表会、健康診断、避難訓練などの合同開催を異年齢間や他学校園との間で増やしていくことで一定の予防や介入をはかることができる。

3点目はコミュニティの中の学校園であることを直接的に感じられる点である。大規模学校園においては概ね「地域」とは学校園の教育活動におけるトラブル等の防止のために協力を要する学校園敷地の周辺をとらえることが多い。一方で小規模校においてはこれが校区全体を視野に置きやすい点が長所となりうる可能性である。確かに、人口の少ないへき地等の地域においては人間関係や社会規範など独特なものが存在しやすい。しかし、コミュニティスクールという学校経営の参画に保護者のみならず地域住民が参画することを推奨されているように、学校園とのかかわりの中で地域住民の理解と学校への協力を引き出さなければならない状況は手続きや方法には個別の事情があるとしても、一般的な課題となってしまうといえる。地域の成立条件が“交通網と電気、水道、学校”と呼ばれるように地域住民に

とって学校は「地域の灯」ともいえるものであり、過去の地域の歴史を背負っている数少ない機関である。このような状況は特に体験活動において学校という敷地に限らない開かれた学習の展開を安全で安価、効果を実感しやすい点をメリットとしているといえる。このような長所を持った小規模校で開発された教育課程や個別の授業展開は中規模校以上の規模の学校園にとってモデルになりうるものであろう。

4. まとめ

本稿では平成28年という『学習指導要領』および『幼稚園教育要領』改訂の直前という状況で21世紀以降の学校園の課題を整理して、課題意識と教育行政・学校園の現場のニーズを整理した。その上で、人口減少などの課題意識とともに教育課程と教育方法の変化の過程を整理した。そのような論点の上で今後のこれらに対する理解と対応の在り方について3点の提案を行いたい。

1つめは『学習指導要領』と『幼稚園教育要領』が全国の学校園の機会均等のためのミニマムスタンダードとしての定義がなされている一方で、個々の学校園や子供、学校園区の実情を踏まえた“個性”を教育課程とその前提である教育目標に設定する必要性である。つまり諸々の格差が存在することをふまえた上で、どう機会均等を考えるかという論点である。人口減少地帯の中の小規模校や一方で過密地域の大規模校ではそれぞれに学力形成の課題と可能性がそれぞれ異なる。今までは“課題”と基準への準拠（ミニマムスタンダードを超えていることの証明）のみが論点となった。今後はできるだけ客観的に評価しうる固有の教育目標の強調点を模索することが、人口減少や都市化の説明責任の重さといった今後の課題への積極的な対応になるように考えられる。良し悪しではなく実際存在する可能性と課題を見て、課題のみを取りあげて「格差」と呼ぶのはたやすい。しかし教育の当事者はいわば、ミニマムスタンダードに対する個々の個有の強みの教育目標での提示が有益ではないだろうか。

2つめは21世紀最初の10年が「市場原理」と称し、財政面のみの費用対効果で学校園の教育を議論してきたことの反省である。費用対効果を財政だけでなく、より広く“メリット vs コスト・リスク”として再定義することの提案である。教育のメリットには財政圧縮や黒字幅拡大だけでなく教育効果の進展が必要である。一方でコストには財政負担だけでなく、教職員や保護者、地域住民などの心身の負担や疲弊も盛り込まれる必要が近年あらわになりつつある。また、信用問題や紛争問題は学校での事件・事故がどこも潜在的に抱えたりリスクである。これらの総合的な費用対効果を考えるには、可能な限りこれらの諸要素を可視化（エビデンス化）できる測定の手法にも留意が払われる必要がある。このような説得できる力が今後の教師・保育者の説明責任に加わってくるのかもしれない。

3つめは学校園で最優先されるべきは教育目標であり、教育課程はこの確保のための計画であること、さらに教育方法や教育工学はこの2つの課題のために選択的に採用される方法

論に過ぎないことへの理解である。例えば、“クーラーを配備したから夏休みが短縮化される”であったり、“パソコンの配備により授業を新設する”という方法と目的の逆転は財政的なインパクトで現実的には生じやすい。また、これら目標や教育課程のために選択された方法論がいつのまにかルーティン化し目的化することも生じやすい。これらは財政であったり予算編成の説明責任が背景にあるが、このために教育目標や教育課程編成が従属するのはやはり説明が付きにくい。財政とは別に、また必要に報じて方針の転換を説明し理解を求める方法論への配慮も今後の学校園の課題になるといえよう。

【注釈】

(1) 「第三の教育改革」とはいわゆる『四六答申』(1971年)で初めて示された概念である。そこでは明治期の教育改革を「第一の教育改革」、終戦による教育改革を「第二の教育改革」とし、それらに次ぐ教育改革の必要性を提示している。1987年に第四次答申を示した臨時教育審議会でも再度その必要性が示されたが、当時の学校教育制度の大幅な変革には至らず一時は「失敗」とまで評されていた(詳しくは、渡部, 2009)。しかし、長期政権である小泉純一郎政権下の構造改革により、教育三法をはじめとした法制度全般からの改正の道筋が経ち、現在では21世紀を起点とした「第三の教育改革」の只中にあると評される。これらの文脈は『平成24年度文部科学白書』の「特集教育再生の実現に向けて」や、『臨教審答申』から始まり、「21世紀」に向けたものであることが強調されている。渡邊(2012)『臨時教育審議会』に関する学術出版会ホームページ上の青木栄一氏(当時、国立教育政策研究所)の書評においてこの一連の概要は簡にして要を得た表現で論じられているため参照されたい。

(2) 例えば、中学校における職場体験活動の先進県である兵庫県では1997年から職場体験を学校で実施しているが、各種生徒指導問題が改善されるなど児童生徒にとってもキャリア教育が学習意欲や生徒指導問題を抑制しうることを明らかにしている(「トライやる・ウィーク」検証委員会, 2003; 2007)。このころより進学と就職の指導である進路指導とはまた異なる、職業を中心とした人生を展望するキャリア教育の視点が導入され、小学校や特別支援学校だけでなく就学前教育にも導入されつつある(例えば、濱名, 2014)。なお当時、「キャリア」とは高級官僚やエリート総合職のみをさす俗語としてしか認知されていない状況で、この正当な用語使用に踏みきった点は評価される必要があろう。

(3) 第一執筆者が前任校の大学における電子書籍を通じた教科書・参考書の導入検討会委員として関わった際は、電子書籍は参考書や辞書等の検索的な活用には威力を発揮するものの、読む・ふりかえる・知識化する・活用するといった教科書や読み物に関わるコンテンツを用いる媒体とする場合は、紙ベースの書籍に比べ利便性が劣ることを確認しあった。あわせて、ある自治体の学校運営協議会委員として小・中学校の電子黒板の導入評価に関わった経験でも「アナログ時計に比べてデジタル時計が意外と応用力にかけるがそのような不便」(中学校校長談)とされ、概ねこれらと類似の課題があった。いずれにせよ、教育に対する教材・

教具に過ぎない機器には、その内容（コンテンツ）と教育課程における道具としての位置づけの明確化しつつ、あくまでその方法が有効な場面で選択的に取り入れられることが重要である。特に、教育方法・教育工学としての手段は状況や目的によりその効果に長短があるため、教材や教具の電子化が「全面的に有益な手法」と誤解しないことが重要と考える。

(4) いわゆるアクティブラーニング（能動的学修）と呼ばれ、現在、中央教育審議会『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて』などで主に高等教育機関を想定して文部科学省が推奨している。高等教育機関との接続を意識した進学校や高等専門学校ではこの手法を援用する試みが2013年ごろより研究報告等でも増加している。これらは義務教育段階で以前より行われてきた参加・協同型の学習形態と類似したい指導方法である。この内実は主に昭和30年代の『学習指導要領』に影響を与えたブルーナーの系統主義や昭和40年代の『学習指導要領』に影響を与えたブルームの完全習得学習などの理論で一斉指導・テスト評価といった知識技能の習得に関わる教育方法だけでは補完しきれない、基礎基本的知識技能の活用能力や学習意欲、学習スタイルの習得、学習者間の人間関係づくりを意識したものである。大学教育において運用を比較する中で、アクティブラーニングはその欠如しかねない知識技能の習得とセットとしたバランスに留意しなければ危険であることなどが指摘されている（就実大学・就実短期大学アクティブラーニングワーキンググループ，2014）。このように初等中等教育では能動的学修が進展した一方で高校と大学での受験学力の偏りが課題視され、受験改革としての能動的学修という論点は理解できる。一方、そこで評価されたはずの『学習指導要領』や『幼稚園教育要領』改訂で、さらに能動的学修が強調されることには多少の論的飛躍が感じられる。アクティブラーニングの就学前・初等中等教育での必要性を冷静に整理する必要があるだろう。

(5) 青木・小入羽・山中（2012）では1955年以降の教育財政における国庫と都道府県、市町村の教育財政負担比率の推移を費目ごとに整理し、いわゆる三位一体の改革以降の地方教育行政の自由度の増加を証明している。また、近年は都道府県や市町村において子育て支援や人口減少対策として財政支出に対する教育費の占める比率の高さを謳う傾向がよくみられるが、大久保（2014）は財政規模の小さな自治体は学校等の教育施設の建設や維持などのランニングコストに財政が左右されやすく、実質的な教育充実費用は施設建築維持費用を除いた上で考える必要を指摘している。いずれにせよ、教育財政の振興は様々な指標で総合的に考察する必要があるだろう。

(6) 第一執筆者は以前の勤務校（大学）でノートパソコン60台からなる「移動情報処理室」の管理を分掌として任された経験がある。以下の問題点があった。①ソフトウェア更新等が人力に依らざるを得ず単純作業に忙殺されること、②固定していないパソコン等は物理的な損傷が極めて多く、導入1年程度で常時可動率が8割未満となり一斉授業に耐えられない状態となる、特に評判の悪いOSやギミックの多いハードウェアは稼働率低下が深刻となる、③稼働率の上昇とともに増加する故障のパソコンの修理には教員・事務員ともに大きな時間

的負担がかかる, ④情報教育や機器を活用した教育の質の向上は十分な教育課程を編成する
か教員が十分な個別指導の時間を確保できなければ無意味であること, ⑤調達費用の大き
さが教員の心理的インパクトになり, “教育方法の選択的使用”ではなく, “当該教育方法の利
用を前提とした教育計画”となりがちで, 教育方法論の選択に教育課程全般が従属してしま
う, などである。

(7) 「学力低下」論争の様々な立場については市川(2002)や中央公論・中井(2001), 中井
(2003)が詳しい。繰り返しになるがこれらは各々の論者の学力観の立場の違いを留意する
必要がある。あわせて「学力低下」を指摘し「ゆとり教育批判」をする立場において少な
くとも大学教員と高校教師の実体験による指摘は相当程度割引いて考える必要がある。こ
れは多くの私立高校・私立大学が少子化にもかかわらず経営の都合で定員を減らすことなく,
新学科・コース等の新設による定員実質増という“教育の薄利多売”をつづけ, 学校名ブラ
ンドの地盤沈下を広く犯してしまっていることを棚に上げているからである。高校や大学の
入試や入試広報の問題を若者論に結び付けることの批判(河本, 2009)や私立学校および塾
産業が少子化の中で経営の苦しい見通しの対策として営業戦略としての「学力低下」論と「ゆ
とり教育批判」を声高にアピールしたとの批判(瀬川, 2009)もある。また, 小中学校にお
ける学力低下論争は繰り返しになるが, 受験学力と基礎学力と特別支援学力を区別せずに論
じることで, その論争に存在した齟齬の大半が説明できるように感じる。私見ではあるが,
河本(2009)が指摘するように乏しい根拠で自国の若者を「ゆとり」などと侮蔑的に表現す
る姿勢や論点自体に大きな問題を感じるし, その論者にとって厳しい歴史的批判が今後下さ
れよう。

(8) 「学校適正規模と適正配置に関する教育・政治・経済学的研究」(科学研究費補助金基盤
B, 23330223)として行われた貞広(2012; 2013)および尾崎ら(2013)を参照されたい。

(9) “わたり”と“ずらし”については技能としての重要性で古くからおこなわれているが,
研究論文等でその意義が分析されている機会は吉田・呉我(2008)などの例外を除き多くは
ない。例えば全国へき地教育研究連盟機関誌『へき地研究』では複式学級の指導法に関する
研究なども継続的に提起(例えば, 大津, 2008など)はされているが, 現在このスタンダード
とまでいえる指導方法の提示が待たれる。地方分権は通常学校の特別支援学級や支援員に
関して手厚い予算を可能にしているため, 特別支援的な課題のある各種発達障害を有する児
童生徒ごとに複式学級が編成されている小中学校も多く, 特別支援を支える複式学級指導法
も今後課題になろう。

【引用】

天笠茂・牛渡淳・北神正行・小松郁夫編著2013『東日本大震災と学校』学事出版

青木栄一・小入羽秀敬・山中秀幸2012「時系列データを用いた教育財政制度の実態分析」『東
北大学大学院教育学研究科年報』60(2), pp.13-38

- 濱名陽子2014「幼稚園におけるキャリア教育に関する一考察」『関西国際大学教育総合研究所教育総合研究叢書』7,pp.143-152.
- 橋口幽美2003『本当の30人学級を考える』自治体研究社
- 伊勢正明2014「保育内容『人間関係』と小学校教育の内容に関する一考察」『帯広大谷短期大学紀要』51,pp.87-97.
- 森上敏夫・高木亮2012「岡山県における職場体験の定着経緯と今後の課題」『中国学園紀要』1,pp.189-196.
- 市川伸一2002『学力低下論争』ちくま新書
- 岩田康之2009「教師教育・教員養成研究の課題と展望」『東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター研究年報』8,pp.64-71
- 北神正行・高木亮2007「教師の多忙と多忙感を規定する諸要因の考察Ⅰ」『岡山大学教育学部研究集録』134-1,pp.1-10.
- 鬼頭宏2011『2100年、人口三分の一の日本』メディアファクトリー新書
- 河本敏浩2009『名ばかり大学生』光文社新書
- 増田寛也・日本創生会議2014「提言 ストップ『人口急減社会』」『中央公論』2014年6月号, pp.18-43
- 文部科学省法規研究会2003「三位一体の改革と義務教育費国庫負担金について」『週刊教育資料』811,pp.16-18.
- 村田俊明2009「一部自治体・教育委員会による『教師塾』の開設と教員養成改革」『摂南大学教育学研究』5,pp.65-82.
- 中井浩一2003『論争・学力低下2003』中公新書
- 大岡トヨ2014「『幼稚園教育の実際』に関する一考察 ―『幼稚園教育要領』（1956年）に見る保育理念を中心に―」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』21 (2), pp.1-10.
- 尾崎公子・貞広齋子・肥後耕生2013「学校適正規模政策の日韓比較」『日本教育行政学会第48回大会発表要旨集』pp.102-105, および同発表当日配布資料
- 大久保良次2014「義務教育費支出の地方間格差に関する実証的研究」『公教育システム研究』13,pp.1-21.
- 貞広齋子2012「学校のダウンサイジングと教育財政における再配分原則の検討に向けて―初等中等教育財政の視点から」『日本教育行政学会年報』38,pp.156-159
- 貞広齋子2013「韓国における学校適正規模化政策の変遷と実際」日本教育経営学会第53回大会課題研究『人口減少社会における持続可能な学校経営システムの開発 (1)』話題提供時配布資料
- 佐々木均2013「消費社会の功罪と医療資源の位置づけ」『医療ジャーナル』49 (10),pp.23-25.
- 瀬川松子2009『亡国の中学受験』光文社新書
- 就実大学・就実短期大学アクティブラーニングワーキンググループ2015「就実大学・就実短

期大学におけるアクティブラーニングワーキンググループの取組報告』『就実論叢』44,pp.275-289.

高橋弥生2015「幼稚園教育要領・保育所保育指針における基本的な生活習慣の取り扱いの変遷」『目白大学総合科学研究』11,pp.1-18.

田中敏明・永渕美香子2015「小学校学習指導要領と幼稚園教育要領の接続性の実態とその課題」『福岡教育大学紀要, 第四分冊, 教職科編』64,pp.125-135.

鳥越ゆい子2014「幼稚園における『かくれたカリキュラム』の予備的考察」『帝京科学大学紀要』10,pp.101-108.

渡部 蒔2007『臨時教育審議会』学術出版

山崎洋介2010『本当の30人学級は実現したか?』自治体研究社

【附記1】

本研究は科学研究費補助金「教職キャリアにおける発達課題の基礎研究」(挑戦的萌芽研究, 16K13542, 代表:高木亮)の助成を受けて作成されている。

【附記2】

本研究の“はじめに”と“まとめ”は第2執筆者が, その他は第1執筆者が原案を作成した。その上で協働で論文の修正を行い納稿した。