

『就実大学大学院教育学研究科紀要 2016（第1号）』 抜刷

就実大学大学院教育学研究科 2016年3月31日 発行

現行教育改革を背景とした教育方法の課題

—教育行財政と教育課程，教職キャリアとの位置づけを意識して—

The modern important issues of Japanese teaching methods

高 木 亮

現行教育改革を背景とした教育方法の課題 —教育行財政と教育課程，教職キャリアとの位置づけを意識して—

高木 亮

The modern important issues of Japanese teaching methods

Ryo TAKAGI

抄 録

現行教育改革（第三の教育改革）において様々な教育方法の課題が提示されている。教育方法の在り方に関する検討だけでなく、なぜこれらの教育方法の課題が生じているのかを確認するのが本稿の目的である。教育行財政の視点から地方分権を背景とした課題，教育課程において特に新学力観をはじめとした学力の定義自体の変化，21世紀になって変化しつつある教職キャリアのモデルやニーズなどと教育方法の課題の関連性を整理した。

キーワード：新学力観，アクティブラーニング，ICT教育，学習指導要領

I. 本稿の目的

平成20年に改訂された現行『学習指導要領』も折り返しを迎え平成32年には完全実施を目指し次期『学習指導要領』改訂の準備が進みつつあるとされる。中央教育審議会答申『子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について（答申）』（平成26年12月22日）や『これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について』（平成27年12月21日）ではカリキュラムマネジメントに基づいたアクティブラーニングの必要性が強調されている。これを受けてアクティブラーニング等の実践報告などは増えつつあるが、そもそもこのような課題が「なぜ？」現在求められているかについては答申の引用程度の議論ばかりに終始しやすい。

そこで本稿は21世紀を起点とする現行教育改革がどのようなニーズを基に顕れたかを教育行財政の視点から整理する。特に教育改革の教育課程の新学力観導入という動き，近年急激に変化しつつある教師という職業の定義やそこに適応力を求め一生涯にわたり発達することを求める教職キャリアの視点のニーズなどを取り上げる。その上でそれらとの関連の中で提示されている教育方法の課題と希望，その留意点などを整理することとした。

現在の教育改革は大衆教育の混乱（刈谷, 1995）であり教養としての学力の混乱（竹内, 2003），教育病理の深刻化（秦, 1984；秦・NHK教育プロジェクト, 1992；秦・片山・西田, 2004）が90年代までに高まったことをニーズとしている。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いる。

そのような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)。21世紀と第三の教育改革がはじまって10年以上の年月の経ったが、本章では21世紀の学校教育に関わる学校と教師の変化を整理しつつ、今後の学校と教師に起きるであろう変化とそれらの状況への適応と発展への課題を考えていきたい。

Ⅱ. 現行教育改革:「第三の教育改革」をめぐる状況

1. 変わる学校の役割と定義

1) 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⁾。平成10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』である。そのため、この間に土曜日を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している。この『学習指導要領』は極めて早い段階から後述する「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・体に再定義し、「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や『四六答申』以来求められ続けた拡散的思考を意識したものである。

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)などを契機として極力、普通学校や普通学級への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)が発刊された。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)の基盤的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がなされることが早くから認識されていた⁽²⁾。

2) 行財政改革下の教育改革と教育財政

ところで、このような教育改革は21世紀の行財政改革の結果として進展した性質も有している（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。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国から地方への財政給付を移行しつつ、補助金と交付金の総額を縮小する一方で、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「三割自治」と言われた20世紀後半の地方分権から、国の基準を緩和する形で地方の教育に関する予算編成権や、教育課程編成の自由度が地方と学校に移譲をはかるものである。この地方分権化は財源確保のニーズから平成の大合併をもたらした。例えば、教員採用の権限を有する政令指定都市や教員の研修と一定の人事権を付与された中核市が急増し⁽³⁾、地方自治体裁量で中等教育学校や小中一貫校が増加を続けている。

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、非正規雇用の臨時任用職員の比率増大が問題視されている（橋口、2003；山崎、2010）。教育事務の対場より橋口（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等を指摘している。特に教員配置において臨時任用教員としての講師・非常勤講師の増大とその研修等のフォローアップ、不足などに懸念を強く示している。これらの懸念はそのまま現実化していることがわかる（山崎、2010）。

3) 新学力観批判とその沈静化

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た。2007年から約40年ぶりに全国一斉学力調査が開始され、時系列で「学力低下」が検証困難であるにも関わらず、議論が沸騰した感がある。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ランキングの結果をもとに様々な意見が戦わされてきた。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PISA等のランキングにもとづいた状況も回復し、「ゆとり教育」や「ゆとり世代」と称した批判は一巡し、この論争は少子化と特別支援学力の課題が普通学校・普通学級に一般化したことによるとするなどの冷静な再分析なども示れつつある（例えば、河本、2009；瀬川、2014）。また、1998年改訂の『学習指導要領』の3割近くに及ぶ内容削減は昭和50年以来の『学習指導要領』内容精選の流れに加えて完全週休2日制による影響が認識され、10年代の現在では土曜日の授業再開などの議論が自治体ごとの『学校管理規則』などに基づいて、なされつつあるところである。

概ね週5日制による時間数の削減による学習内容の精選とともに、試験で測定しやすい基礎基本的知識技能の習得以外にも測定が難しい、基礎基本的知識技能の活用能力や学習

意欲を教育目標に加える新学力観および教育課程の改革の方向性が一度に示されたのが21世紀の初頭の状況である。これに社会が疑念と議論を持ち、結果的に受け入れ、定着と積極的な評価がなされつつあるといえよう。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⁽⁴⁾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。

2. 留意点としての教師の多忙・多忙感

21世紀最初の10年の間、教師の精神疾患による病気休職者の増大は続いている（詳しくは保坂，2009）。90年代までの「やりがいのない多忙」の課題とは別に，“教師が何をする職業なのか”という職務の定義づけがすすみ、時にそこに混乱つまりアイデンティティの拡散が存在する観がある（北神，2001）。21世紀に入り「開かれた学校」として地域貢献も学校の課題として認知され始め、学校評議会制度やコミュニティスクール（学校運営協議会制度）など地域住民という、教職員や保護者・児童生徒、保護者以外の有権者の存在が一定以上の学校経営への参画をすることが当然視されつつある。より広く多様なアイデンティティのニーズが高まっているといえよう。

また、新学力観は教育評価に絶対評価のウェイトを増すという容易に処理しきれない課題を増すとともに、学習意欲や基礎基本的知識技能の活用能力など複雑な教育課程と評価手法を求めつつある。ノーマライゼーションの思想のもと可能な限り特別支援学校よりは通常学校へ、特別支援学級よりは通常学級へ学籍を転換したところ、結果として普通学校・普通学級において増大した発達障害など特別支援的課題を抱える児童生徒の対応と、その二次的な生徒指導上の課題や対応困難などはよく指摘がなされる部分である。

教師の職務の中身以外にも、教師自身の年齢構成の状況からも指摘がなされている。教師の年齢構成のアンバランス化による多忙感の総量増大の議論である。教師の職務の動機づけには若い世代が広い職務に高い動機づけをもってあたることのできることから、若い世代の不足が学校現場の多忙感総量の増大の原因と90年代の新採用教員が極端に少ない時期の多忙問題の議論がなされている（北神，2001）。その後、極端から逆の極端に振れる感じで2000年代に小学校より始まった教師の大量退職と大量採用をなす自治体が急増した。このことはこのことで若手世代の不適應やミドルリーダーの枯渇を生み、この背景には90年代までの長期化した若手のいない、若手を育てる機会のない時代が学校文化を変質したとする議論も成立する（例えば、増田，2011）。

以上のような問題意識を集約して、中央教育審議会は平成24年8月28日の第82回総会において『教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について（答申）』を示している。ここでは「教職生活全体を通じ」て「学び続ける教師像」と、各世代と立場、役割や経験の違いを基に支えあう学校の在り方つまり教師にとってもキャリアが求められる時代のニーズを示している。

Ⅲ.「第三の教育改革」とその教育方法の課題

1. 第三の教育改革の見通し

1) 迫られやすい教育方法の革新

地方分権が進展し予算の自由度が高まったことと、『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、総合的な学習の時間の導入、さらに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が権限として委譲⁽⁵⁾されつつある。『学習指導要領』の基準が定められたうえで、より期待が大きく要求が細かい地方の財源に沿って教育の刷新が迫られやすい特性がある。教育課程については『学習指導要領』への準拠が要するため、自由度が高く目立ちやすい教育方法にそのニーズが集中しやすいといえよう。

例えば、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。また、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」⁽⁶⁾の他に、成績管理や通常の印刷用紙をマークシートデータ入力可能な技術に至ったことからCMI（Computer Managed Instruction）など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⁽⁷⁾が流行した。

これら情報機器や特に目立つ教育方法論が急激に学校教育の現場で普及した理由の一つに地方分権化の影響がある。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ることから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大幅な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⁽⁸⁾。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、2013）が示すように、先進的であったり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にまでなっている。また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。つまり、自治体単位で全設置学校一斉・平均的な均等配分がなされた補助金・環境整備事業が、三位一体の改革以降は特定のプロジェクトに関わる小規模自治体や個別学校に投入される形態に替わったととらえることができる。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。

例としても、近年では佐賀県教育委員会は「先進的ICT利活用教育推進事業」として平成23年の事業計画策定から平成25年全県展開までを行い「佐賀県スタイルの確立」を提示している（「学びが変わる！佐賀県ICT利活用教育」）。予算としては総額29億円で、うち国庫財源は5千6百万円に過ぎず、県の強い意向で取組が行われている（「平成25年度9月補正予算に係る事業評価（教育庁）」）。2014年度に全県立高校1年生から全員にWindowsタブレットを導入し、教師自身のICT機器を使った授業の実施能力を育みつつ、ICT機器を通して生徒が授業をより理解しやすくなることを求めて導入し、成果指標が「ほぼ満足する数値」が得られたとしている（「佐賀県、全県立高校のタブレット1人1台教育に理解度UPの効果」『日経コンピューター』2015年2月26日）。

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遵守の必要性である。例えば、平成15年制定の個人情報保護法や平成26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。例えば、これには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が年々増加していることを踏まえる必要があろう。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⁽⁹⁾。

2) 若手教師増加という希望と課題

まず、学校組織の若返りとそれに対応する課題について考えてみたい。21世紀になり90年代までの教員採用定員の極端に少ない時期が大量退職と若干の学齢期児童数の増加などにより一変し、小学校教師より大量採用の時代となった。採用定員は人口減の比較的少ない自治体から急速に増加し、各自治体とも小学校に概ね10年遅れて中学校教諭、さらに5年遅れて高等学校教諭の大量退職・大量採用ラッシュが始まる。大量採用時代とそれまでの採用者のいない状況が常態化した学校文化の変化により新採用教員のフォローに困難が生じている状況を指摘する研究が多い（例えば、久富，2010；増田，2011）。文部科学省が2008年に発表した『指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について』の「表3-1. 条件附採用について 平成19年度（平成19年4月1日～6月1日）に採用された者」はこの困難を具体的に示した数字である。採用初年度のいわゆる「試用期間」において依願退職した教職員のうち死亡、不採用決定を除いた自らの意志もしくは病気で教職をはなれたものの数である。この人数が平成15年度の97名から平成19年度の287名にまで3倍近い増加を示している。このことからわかるように、あきらかに教員採用者数の伸び率に対

して交互作用的な依願退職者の大きな伸び率が確認できる。また、繰り返しになるが90年代の極端に採用定員の少なかった世代が現在は数限られたミドルリーダーの枯渇という現実を生み、例えば「指導主事の高齢化」であったり責任の重い校務分掌を極端に若い世代に求めなければいけない状態が現出している。ミドルリーダーの枯渇や教師を支え育ちあう学校文化⁽¹⁰⁾の混乱が現状の大きな課題であるといえる。しかし、この30年の間で久々ともいうべき学校現場の若返りが確保でき、ここから新しい学校の役割や教育方法への適応力や学校への幅広くもたらされる期待・ニーズにあまり大きく「中核」や「周辺」を感じずに高い動機づけを期待できる状況である。

3) 特別支援教育の普遍化

特別支援を前提とした学校教育の形に対応する課題について考えてみたい。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、学校現場で広く生じた変化は従来は特殊教育で対応された児童生徒が普通学級において特別支援教育を受ける時代を迎えたことが大きい。

これは1990年代以降の普通学校の特別支援学級および特別支援学級からの普通学級通級児童生徒数が増加を続けていることからわかる。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、特別支援教育を標榜し、よりは普通学校・普通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、普通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。

特別支援の課題の難しさを2つ取り上げたい。1つ目は普通学校や普通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」という共通認識である。普通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受験等において高い要求を持つ児童生徒が存在し、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は変わるであろう。代わりに、この学力観と方法論の転換がうまくいき、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いずれも犠牲になることなく、新しい学力の成果をあげることができれば学校や児童生徒にノーマライゼーションが成立したことになる。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ろう。

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し、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も周囲の児童生徒にも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』に特別支援の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と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「特別支援の課題」）を示しうようになっている。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。

4) 「生きる力」の希望と教育課程・教育方法の課題

生きる力としての学力を考える課題を考えたい。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年代までは学力といえば概ね試験や極端な場合は出身の学校名のブランド（学校歴）で評価がなされるものであったが、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、その知においても試験で測りやすい基礎基本的知識技能の習得に加えて、基礎基本的知識技能の活用能力と学習意欲をあわせたものとなっている。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エ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。

日本の教師は少なくとも大正期より児童生徒の日常の生活を綴ることと、それに関してコメントを寄せることを重要な教育活動としてきた。すでに太平洋戦争以前より学歴と学校歴の重要性が増すと試験学力のウエイトが高まり、このような「生活綴り方」であり生活指導という生活学校的な取り組みは、進学や就職という学歴のための判定基準としての学力とは別のものと扱われた感がある。つまり、教育方法と教育課程における内容が私見を中心とした学力評価観により分断されたと考えることができる。21世紀はこれに生活学校の学校で身に付けた力を評価する視点から生活指導自体を学力の一端に加えようとする流れができたことになる。2008年改訂の『学習指導要領』はこれに観点別評価の導入を通して評価による効率化を意図している。この観点には教育行政や学校単位で個々に一定の

枠組みを規定できる余地が増えたのが大きな特徴である。地域や学校の実情に合わせて教育評価の多忙と煩雑さ改善の手法の検討は今のところ決して多くの検討を蓄積できているわけではない。しかし、新学力観つまり学力の多面的な評価の導入は児童生徒にキャリア教育の余裕を与え、それ自体が積極的生徒指導として機能しつつある。

5) 「開かれた学校」の希望と教育課程の課題

開かれた学校つまり児童生徒を中心として地域住民が学校に関わり、学校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をキャッチフレーズの一つとしている。北神・高木（2007）が示すよう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昭和40年代ごろから「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「開かれる」ことが求められてきたという経緯も確認できる。「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う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（天笠ら、2013）も追加して考える必要が生じている。

少子高齢化を超え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状況から、今では四分の一未満の世帯数が子供を持つ状況に過ぎない。この傾向は人口構成が安定を迎える時期までさらに進展することが見込まれる。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「児童生徒を第一としつつ、双方向に“開かれる学校”，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。

このような課題は教師の多忙であり、アイデンティティの拡散やメンタルヘルスのリスクとなりうる。また、「開かれた学校」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、多様な学校観や教職キャリアをデザインする必要がある。これらは学校の管理職と教育行政にとって重い課題であろう。危機管理や安全管理は教職員や学校の防災意識も重要ではあるが、そもそも事故・事件における訴訟においては国家賠償法の定めにより設置者である教育委員会が当事者となる課題である。事故・事件のリスクは潜在的なものも含めれば無限に存在するし、不幸な事故・事件において手数料のために敢えて訴訟化を促すような法律家や商業的都合で一方的な事件化のプロセスまでを「報道」するマスコミも当然存在する。

「開かれた学校」のメンタルヘルスやキャリアの改善に資するのはこのような課題に専門的に対応できるような教育行政のシンクタンクのような機能の確保が有益であるようにも思われる。しかし、「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”となる。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、子供と日本の未来の利益にと学校の定義が最大公約数的にまとまる見通しがある点は希望であろう。

2. 人口減少社会を迎えた日本と学校の課題

1) 人口減少下の小・中学校の課題

近い将来日本の多くの学校は学校統廃合か「フルスペックではない小規模学校」⁽¹¹⁾のいずれかを積極的に受け入れざるをえない。そのような学校と教師の適応力が必要とされている。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、すでに小・中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点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的プロセスを要するなど留意点も多い（詳しくは安田、2011）。学校の統廃合は地方議会の専権事項であり、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⁽¹²⁾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。

2) 人口減少下の県立学校の課題

次に都道府県立学校の構造的な再編成に関する適応力を考えたい。例えば岡山県においては1990年代に公立高校の大規模な統廃合が行われた。農業科や家政科などの定員確保に苦戦した特定学科を総合学科としてまとめることの他に、交通の便などを留意して鉄道沿線に重なる学校の廃校などが行われている⁽¹³⁾。2015年より15歳人口は概ね1学年120万人から減少が始まり、当面の100万人にまで低下をすることになる。これは近く多くの自治体で公立高校の統廃合を余儀なくするものであろう。また、従来の聾、盲といった専門免許によって構成された養護学校勤務教諭の教員免許も特別支援学校教諭に一本化されたものの、ノーマライゼーションによる受入児童生徒の減少と通学区の広域化が課題となっている。その際に、従来通りの免許取得者の不足が改善されずいわゆる「相当免許状」制度により人事異動がなされるなど専門的人材の不足が生じている。

義務教育学校と異なり高校および特別支援学校は基本的に都道府県立という基礎自治体ではない設置者に基づいている。近年の政治状況では不透明な事態も多いが、道州制の導入には都道府県の廃止の提案をなすものも存在し（原田，2012），自治体の広域化による財政の効率化と公共サービスの効率化が議論されれば従来の都道府県立学校の設置者がより広域になることも想像できる。2014年現在「大阪都構想」のように政令指定都市の再構築も議論となっている。近く「第2の平成の大合併」として都道府県の大幅な再編が議論に上るのかもしれない。また、中高一貫校といった設置者を複雑にする学校統合の選択肢も注目されている。この場合、通勤や生活スタイルへの適応力とともに高校教師は中学教科の一定の指導力を、中学校教師も高校教科の一定の指導力といった中等教育に幅広く、一貫校の長所を追求できるような指導力が求められる。また、特別支援においては“普通学級・普通学校でのノーマライゼーション”を意図した特別支援の能力と“生涯の専門的支援機関としての特別支援学校”での特別支援の能力などがそれぞれ要求される時代になることも想定できる。

IV. まとめ

21世紀になってからの「第三の教育改革」が学校と教師に与えた影響は教師の多忙やストレスさらに学校をめぐる教育問題の「暗い」論考が多くなりがちである。しかし、次世代の学校と教師の日本社会に果たすであろう使命と役割を確信している筆者は敢えて楽観視して現状と今後の見通しを検討した。戦後一貫して就学と進学の評価は向上し、教育の量的・質的課題も向上してきた。また、戦後の繁栄と学校教育の発展の代価として生じた生徒指導の諸問題や平均以下の学力を改善する支援の体制・方法には、少なくとも確実に対策は積み重ねられている。この内実に加えて必要なのが人口減少という学校教育のダウンサイジングと国民に広く「開かれた学校」であり、教師についてはアイデンティティを拡散させる混乱ではなく、その長いキャリア全体の中で多様な資質や能力、アイデンティティとしての個性とチームとしての学校や個々の特徴のある地域といった全体性をまとめることが重要になるといえよう。

ところで先行する2つの教育改革はどれくらいで安定期を迎えたのであろうか。学制（1872年）を起点とした第一の教育改革は生活学校と大衆教育を標榜する森有礼初代文部大臣のもとで施行された小学校令・中学校令（第一次が1886年，第二次が1890年，第三次が1900年）で一定の安定を迎えている。また、終戦による第二の教育改革は60年代の末に大学すら大衆化を達成した状況を見れば昭和40年代半ばの『学習指導要領』の改訂と『四六答申』の提示のあたりが所定の目標を達成したと評価することができよう。いずれも30年の試行錯誤を必要としたことになる。乱暴な論の展開であることを承知で考えれば、現在は第三の教育改革が半ばを過ぎたあたりであろうか。21世紀の学校と教師のキャリアを考えれば前半で十分な議論を確保できなかった人口減少社会を迎える上での学校の在り方はこれからの課題である。学校と教師は戦後の今までの姿とはまた違ったニーズが生じると

ともに、国民から頼られる存在であり続けるはずである。

【注釈】

- (1) 「第三の教育改革」とは『四六答申』（1971年）で示された概念である。その時点で明治期、終戦に次ぐ教育改革の必要性を提示されている。1987年に第四次答申が示された『臨教審答申』でもあらためて求められている。これらは実際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、戦後第三の長期政権である小泉純一郎政権において行財政改革の推進とともに、教育法制度全般の改正の道筋が経ち、2015年現在ではこのころを起点とした「第三の教育改革」の只中にあると評される。
- (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のカリカ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）。
- (3) この状況に関する教員人事に関する議論は川上（2005）や川上（2013）が詳しい。また、政令指定都市および中核市周辺の市町村の教員人事は特に中学校の教科ごとの教員人事に様々な困難が生じており研究上の議論が望まれる。
- (4) 「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論者のよって立つ学力観の立場の違いを留意する必要がある。特に「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り引いて考える必要があると思われる。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・コース等の新設という教育の“薄利多売”をつづけ、実質的に定員増を図っていることによる学校名ブランドの地盤沈下が広くみられるからである。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）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。
- (5) 権限の委譲をエンパワーメントと呼ぶ。米国では心理学・社会学・経営学の理論を総括することを意図してエンパワーメントの統合理論モデル（Robinson&Freundendall，2002）なども提示されており、参照されたい。
- (6) 筆者の前任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点を付記しておきたい。あわせて、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つまり教育課程経営上の位置づけと教師自身の能力・動機づけ確保が重要であった。これらは教育方法として利用場面に長短があるため、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である。しかし、設置者（教育委員会や法人）が財源を投入する以上は背景に議会や首長または理事会などの過剰なまでの期待と詳細な要求・付帯事項が多く、それ自体が混乱の余地を持っていると感じたことも付記したい。

- (7) いわゆるアクティブラーニングと呼ばれ、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た上で初等中等教育や教師教育にまでその推奨が拡大しているのが現状である。例えば、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指導方法である。概観するに、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。敢えて言えばアクティブラーニングは系統主義や完全習得学習を信奉する論者から「這い回る経験主義」と批判された手法と同一点が多い。「いずれが正しい」ではなく、初等中等教育と大学教育それぞれの使命の中で教育課程を経営する中で、いずれも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）。
- (8) 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所在が理解できる。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まみられるが、大久保（2014）は財政規模の多寡が大きく影響するため、実態的な教育充実の費用は学校建築費用を除いた上で考える必要を指摘している。
- (9) 筆者は以前の勤務校（大学子ども学部）でノートパソコン60台からなり「移動情報処理室」の管理を任された経験がある。前任者の公的予算申請の成果によるものであったが、成果とは別に従来の固定の「情報処理室」と比べ以下のような問題点があった。①

安全にソフトウェア更新をする上で単純作業の負荷が極めて高いこと、②固定しないパソコン利用は損耗率が高く、稼働率が高まれば高まるほど可動率が低下し、可動率8割未満で一斉授業に耐えられなくなること、③情報教育や機器活用を通じた教育の質の向上は、結局のところ機器の性能に応じて教材研究の時間と利用者（指導者および学習者）の慣れに関わる時間と労力が増大すること、である。広報的な形で外部資金導入を成すことは結局は教育課程の十分な見通しをもった計画がなければ危険である。

- (10) 「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（2013）および尾崎ら（2013）を参照されたい。
- (11) “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。
- (12) このような政策と地方教育行政、学校経営の相互の重い葛藤を交えたプロセスと学校統廃合・再編成後のミッション再設定の議論について、例えば『岡山県農業高校五十年史』『岡山県農業高校六十年史』といった書籍などは多大な示唆を示している。そこでは補助金やコンテストといった華々しいこととは別に、魅力ある高校卒業後の進路つまり出口のキャリア確保が入試広報という入口のキャリアを主導することを示している。学校や教育を財務的側面から見れば、補助金とはその大きくない一部分で、多くを占める学納金と入学者により経営が依存する構造が描かれている。このような一連の指摘は傾聴に値するもののように感じる。

【引用文献】

- 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
- 布川淑2006「教師の多忙と多忙感—公立高等学校教師の教育活動に関する聞き取り調査について—」『立命館産業社会論集』42（3），pp.87-108.
- 布川淑2009「学校教員の勤務時間—公立小学校担任受け持ち教諭20名の一週間—」『立命館産業社会論集』45（2），pp.35-59.
- 布川淑2009「教育活動と勤務時間—公立中学校教諭12名の一週間—」『立命館産業社会論集』45（3），pp.17-41.
- 久富善之2010「新採用教員たちが直面する『困難』と管理職・同僚との関係」『季刊教育法』167，pp.12-18.
- 石塚謙二編著2009『特別支援学校×キャリア教育』東洋館出版社

- 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.
- 中井浩一2003『論争・学力低下2003』中公新書
- 増田健太郎2011「初任者教員のストレスを考える」『教育と医学』695, pp.76-87.
- 諸富祥彦2007『モンスターペアレント!?』アスペクト
- 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.
- 文部省教育助成局1985「仮題規模校分離の促進」『教育と施設』11, p.62.
- 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.
- 原田光隆2012「道州制をめぐる議論」『調査と情報』754, pp.1-14.
- 秦政春1984「現代の非行・問題行動と学校教育病理」『教育学研究』39, pp.59-76.
- 秦政春・片山悠樹・西田亜希子2004「現代高校生にとっての『高校』」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』30, pp.114-142.
- 秦政春・NHK教育プロジェクト1992『公立中学校はこれでいいのか』日本放送出版会
- 橋口幽美2003『本当の30人学級を考える』自治体研究社
- 日野純一2014「教員採用選考試験の現状と課題」『京都産業大学教職研究紀要』9, pp.1-16.
- 保坂亨2009『“学校を休む” 児童生徒の欠席と教員の休職』学事出版
- 刈谷剛彦1995『大衆教育社会のゆくえ』中公新書
- 河村茂雄2007『教師のための失敗しない保護者対応の鉄則』学陽書房
- 河村茂雄編著2005『学級担任の特別支援教育 一 個別支援と一斉指導を一体化する学級経営一』図書文化
- 川上泰彦2005「教員人事行政における都道府県教育委員会の機能とその規定要因」『日本教育行政学会年報』31, pp.115-132.
- 川上泰彦2013『公立学校の教員人事システム』学術出版会
- 河本敏浩2009『名ばかり大学生』光文社新書
- 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
- 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.
- 中島さおり2011『『少子化対策』という蜃気楼』『お手本の国のウソ』新潮新書
- 尾木直樹2008『バカ親っていうな』角川oneテーマ
- 大阪教育文化センター1996『教師の多忙化とバーンアウト』京都・法政出版
- 岡沢憲美1991『スウェーデンの「挑戦」』岩波新書
- 小野田正利2008『親はモンスターじゃない』学事出版

小野田正利2013『普通の教師が“普通”に生きる学校』時事通信社

大熊由紀子1990『「寝たきり老人」のいる国、いない国』ぶどう社

尾崎公子・貞広斎子・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

貞広斎子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

瀬川松子2009『亡国の中学受験』光文社新書

竹内洋2003『教養主義の没落』中公新書

「トライやる・ウィーク」評価検証委員会2003『トライやる・ウィーク5年目の検証』(<http://www.hyogo-c.ed.jp/~gimu-bo/tryyaru/tryyaru1.htm>)

トライやる・ウィーク評価検証委員会・兵庫県教育委員会2007『地域に学ぶ「トライやる・ウィーク」10年目の検証から』(<http://www.hyogo-c.ed.jp/~gimubo/tryyaru/tryyaru1.htm>)

中央公論・中井浩一2001『論争・学力崩壊』中公新書

渡部蕨2007『臨時教育審議会』学術出版会

山崎洋介2010『本当の30人学級は実現したのか?』自治体研究社

瀬川松子2014『亡国の中学受験』光文社新書

河本敏浩2009『名ばかり大学生』光文社新書

安田隆子2011「学校統廃合」『教育と情報』640, 00.1-12.