

2007 年度

学校教育と地方分権

早稲田大学公共経営研究科 公共経営学 専攻

氏名： 府川 智行

第1章 教育の抱える問題点

特に学校教育を考える上で重要な要素となってくるのが、各種教育段階における「課題・問題への対処」である。本章では、現在の教育が抱える問題を整理し、制度や体制が教育問題の解決にふさわしいものであるかを検討する。

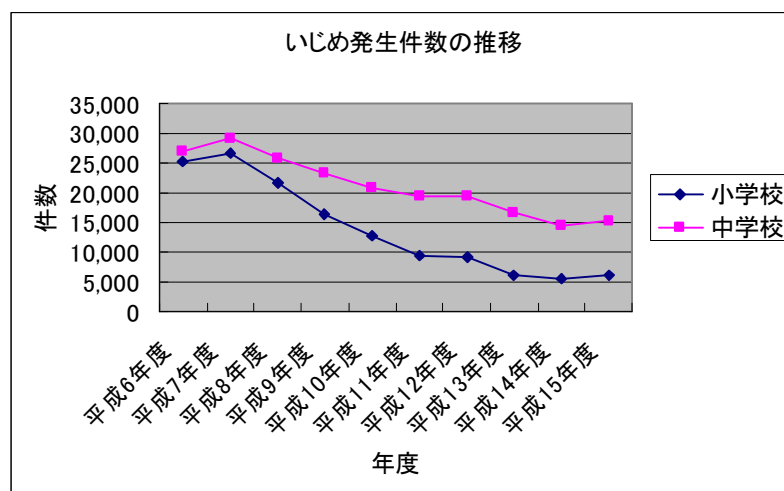
義務教育段階では様々な問題が掲げられているが、特に今回はそのうち政府の教育再生会議において取り上げられている教育問題数点を考察し、次章で解決をスムーズに行うための方策を検討する。

第1節 いじめの問題

教育再生会議が緊急提言を出している¹ことからわかるように、この問題は早急に対応すべき重大課題であると政府は認識している。件数自体は減少傾向にあるものの[

図 1]、いじめの悪質化、巧妙化などが近年目立つようになり、犯罪性を帯びるほどにエスカレートするケースが増えていることから²社会問題化している。対応の基本は「個別ケースに応じた対応」であり、個々の教員の専門性や能力、経験に大きく依存する問題でもある。

図 1 いじめ発生件数の推移（文部科学省資料より作成）



¹ 教育再生会議(2006.11.29)「いじめ問題への緊急提言」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/siryou1129.pdf>) 最終アクセス日：2007年7月8日

² 江川玟成「最新教育キーワード 137 第11版」p.272「いじめ」より

江川³によればいじめの解決策・予防策として以下の 8 点があるという。

1. 問題の重大性をしっかりと認識する
2. 実態や原因について正しい理解を図る
3. 早期発見と早期解決に努める
4. 大人側の連携協力を図る
5. 子どもとの心の交流を図る
6. 個別指導と集団指導を並行して進める
7. 望ましい人間関係について指導する
8. 子どもの存在を認め個性の伸張を図る

どれが欠けても解決が図れない問題であると考えられる。いじめの問題は、予防をいくら行っても、防ぎようのない問題であり、予兆をとらえることも重要であるが、何より起こってしまった後のフォロー・対応がより問題を深刻化させないためにも重要である。

上述の要素は、特に 4.を除けば学校現場の内部でも解決を図れる問題である⁴。教師の余裕のある時間の確保は生徒への細やかなケアを可能にし、問題の未然防止・事後フォローの助けになると考えられる。教師の生徒指導に使える時間を確保するためには、行政による配慮が必要であるが、保護者のニーズの多様化や各種事務作業の増加⁵により、教師が子どもと交流する時間の確保が難しくなっている。

そのような状況の中では、1～3 では学校と家庭との連携が、7,8 では地域社会との連携(4) が欠かせない項目としてあげられる。閉鎖した学校空間の中だけで子どもは生活をするのではなく、1 日のうち半分以上が学校外での生活である。問題解決のためには家庭や地域との連携が欠かせないし、いじめに対する指導が適切であるかどうかの監視機能というのも地域社会が担うべき役割の一つとして位置づけられるべきではないか。

教師の果たすべき役割は大きいものの、いじめ問題の解決においても「地域」との連携が重要な要素になってくる。そのためには当然のことながら今まで以上に「開かれた」学校づくりを進めていく必要がある。

第2節 ゆとり教育問題（学力低下問題）

1977 年の学習指導要領で「ゆとりと充実」というスローガンを公式に国が打ち出したのを契機に、受験対策の「詰め込み教育」が批判され、教育にゆとりを持たせるという路線

³ 江川 玟成「最新教育キーワード 137 第 11 版」p.272「いじめ」より

⁴ 「大人側」とは「地域社会+学校に関わるすべての大人」と解釈をした。後者は特に教職員や PTA などを考えている。

⁵ 根拠データは未取得であるが、行政側がアカウンタビリティを確保するために以前より多くの報告書を要求するようになったと教育実習の際聞かされた。また教員の自己防衛のために（特に訴訟）、記録をつける作業などの重要性があがったことなども一因として考えられる。

が続いてきた。1984 年からの臨時教育審議会では、この流れを継承するとともに、個性重視の原則を打ち出し、1989 年の学習指導要領改訂においては児童生徒主体の学習を推進する方向性を見出した。

特に表立って問題になったのは、2002 年から実施された現行の学習指導要領である。完全週休 2 日に加え、授業時間・内容の削減を実施し、「総合学習の時間」を設けることになり、一部で学力の低下が懸念されていた。

1999 年に大学教員からの告発により社会的に学力低下論争が展開され、その原因としてゆとり教育が批判の対象となった。加えて 2001 年には OECD の調査において、日本の中学生の校外学習時間が 27 か国中 27 位であったことから文部科学省は 2002 年に「学習指導要領は最低基準である」旨のアピール（確かな学力向上のために 2002 アピール『学びのすすめ』）を発表し、文部科学省・学習指導要領はゆとり路線のまま、学力向上を志向することとなる。さらに、2003 年の OECD 調査の結果で、数学や科学などで 2000 年調査より順位を下げたことなどから⁶、その路線はより強化され、文部科学大臣は 2004 年に全国学力テストの実施を発表し、学力向上のために学校間で競い合わせるという方針を明確に示すこととなった。

安定性・継続性を軸に教育行政を展開しているはずの文部科学省が、ここ 10 年にも満たない間に、方針の大きな「揺れ」を作り出してしまっている。中央教育審議会は、「脱ゆとり教育」を目指す新学習指導要領の実施を 2 年前倒しし、2009 年から実施するとの決定をした⁷。

この「ゆとり教育」については、具体的な数値となって「学力低下」が示された中で、中央より先に地方が危機感をおぼえ、各種規制のかかるなか、施策を打ち出そうと試みてきたという経緯がある。特に文部科学省より現場に近く、状況が伝わりやすい教育委員会は、地域住民からの心配の声やニーズなども近くで受け取れるという強みがあった。故に、今回の「学力低下」論争においては、危機意識も高く、対応も国と比較すれば迅速であったといえる。国の対応は他分野の法令などと同様に、地方に追随する形での政策（対応）が多い。子どもの教育はその子どもにとっては 1 回限りであり、失敗はできるだけ少ないほうがよい。他の政策と違い取り返しがつかない教育という分野であるからこそ、迅速かつ、適切な対応を行政として打ち出していく必要性は高い。

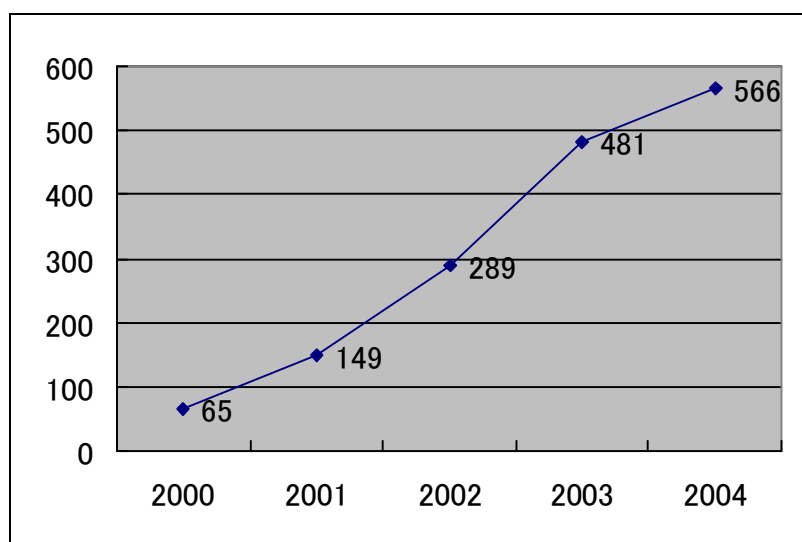
⁶ OECD 調査の順位低下は事実であるが、2000 年調査の参加国が 32 であったのに対し、2003 年調査の参加国は 41 であり、実態として学力レベルが低下したかどうかは不明である。

⁷ 「ゆとり教育」見直し、一部内容 09 年度から…文科相方針、YOMIURI ONLINE(2007/11/09 の記事より)
<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20071109i404.htm?from=navr>

第3節 教師の質の低下

昨今の各種教育問題がマスコミに報道される中で、「生徒と適切に接することが出来ない」「いじめ、不登校等に対する適切な対応ができない」「適切な学習指導を出来ない」などのいわゆる「指導力不足教員」の問題が指摘されるケースは多い。図 2 のとおり増加しているとされている（文部科学省調査）⁸。

図 2 指導力不足教員の推移（文部科学省資料より作成）



そもそも、指導力不足教員とはどのような教育職員を指すものであろうか。文部科学省では定義を行っておらず、各都道府県・政令指定都市教育委員会毎に基準を設定し、研修などを実施しているのが実態である。例えば、横浜市教育委員会は、下記のとおり定義している

表 1 指導力不足教員の定義（横浜市教育委員会による）

学習指導を適切に行えない教員
(例)児童生徒の質問に適切に答えられない。 画一的、一方的に自らの思いや考えを押し付ける。 児童生徒一人ひとりの学習状況がつかめない。 等
児童・生徒指導を適切に行えない教員
(例)児童生徒間の関係に気を配り、問題発生の予防に努めることができない。 児童生徒と約束したことを守らない。

⁸ 各教育委員会定義のもと認定者数推移を文部科学省で集計したもの。文部科学省 Web サイトー魅力ある教員像を求めて－P.14 より
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/miryoku/03072301/014.htm)

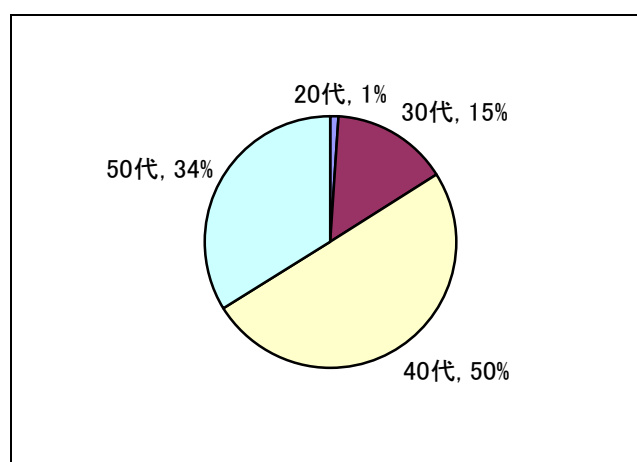
児童生徒のプライバシーに配慮した指導ができない。 等
学級経営を適切に行えない教員
(例)学級内で起きたことの様々な問題や課題が把握できず放置しておく。 学級のルールやきまりについて、一貫性のある指導ができない。 児童生徒の意見に耳を貸さず、コミュニケーションをとろうとしない。 等

横浜市教育委員会 Web サイトより作成

と定義し、平成 16 年度では 27 人を認定している⁹。図 2 は自治体ごとに認定をした指導力不足教員の数を合計したものである。

また、図 3 を見ると、特に 40 代、50 代が約 8 割を占めており、ここ数年で倍増している指導力不足教員は概して若手の教員よりも、中堅世代以上の教員に指導力不足の教員が多いと見る事が出来る。

図 3 指導力不足教員認定者の年齢構成



文部科学省資料より作成

全国の教員全体の年齢別割合を見てみると¹⁰、40 代が 40%、50 代が 27%であり、全体の年齢別割合と比較すると、認定される教員の 4～50 代の指導力不足教員の割合が高いことがわかる。また、勤続年数から統計を取った、図 4 によれば勤務開始より 20 年以上経っ

⁹ 横浜市教育委員会 Web サイト

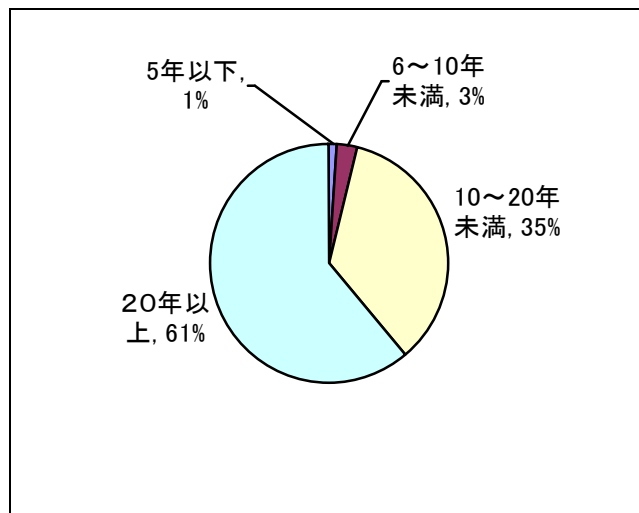
(http://www.city.yokohama.jp/me/kyoiku/topics/151224_2.html)による。なお、認定の設定は自治体によって異なる。横浜の基準はかなり高いものと感じられる。最終アクセス日：

2007 年 7 月 7 日

¹⁰ 文部科学省調べ

たベテランが認定者の約 60%もの割合を占めており、ベテラン教師への対応が求められる。

図 4 指導力不足教員認定者の勤務年数構成



文部科学省資料より作成

加えて、新任教員の問題もある。中央教育審議会の資料によれば、「条件附採用期間における能力実証を踏まえた正式採用への取組により¹¹、全国的に新規採用教員の不採用や依願退職が増加しており、正式採用とならなかった者の数は、平成 15 年度 111 名 から平成 16 年度 191 名で 80 名増、全採用者数の 1 パーセント近くに達している」¹²とのことであり、新卒採用の段階での、またそれ以前の教員養成課程のあり方においても検討が必要である。

これらの問題に応じる形で、政府は教員免許法の改正を行い、教員免許授与の条件の変更や教員免許更新制などを導入するという対策をとることとなった。

しかし、指導力不足教員はここ数年で突然に数が多くなったと言えるのであろうか。調査がより進んだことや、都道府県・政令指定都市の指導力不足教員に対する審査が厳しくなった可能性も考えられるが、「私は教師の質の低下というのは、絶対値として質が低下したというのではなく、社会の混乱が急激かつひどいため、対応が追いつかないという相対的なものと認識しています。」¹³との現場の声もある。社会の変化に教員が追いついていけ

¹¹ 就業 1 年以内問題があった場合、正式採用としない制度

¹² 中央教育審議会中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会教員免許制度ワーキンググループ（第 10 回/平成 17 年 10 月 7 日開催）議事録・配付資料参考資料 1 による
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/021/05102401/005.htm) 最終アクセス日：2007 年 7 月 7 日

¹³ 中央教育審議会義務教育特別部会（第 3 回/平成 17 年 3 月 23 日）陰山委員提出資料より引用
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/001/05032401/teisyutu004.htm) 最終

ないということは改善すべき点ではあるが、社会とともに変化する保護者の（過剰な）ニーズに対応できないことにより「指導力不足教員」になってしまう可能性もあり¹⁴、教員免許制度の改革により教師の質の向上が図れるかははっきりしない。学校と地域と家庭の関係や、教師の業務量の軽減などを再度分析する必要がある。

また、「教育のことは専門家に任せるべき」というドミナント・ロジックについても検討が必要である。学校で例えば自らの子どもがいじめにあった場合、解決を「学校」にお願いする、自分の子どものフォローをきちんとできていない学校に苦情を申し立てるなどの行為を行っている。学校で解決できないようであれば「教育委員会」に申し立てる流れまでできている。何故自分の子どもの大事な問題について「参加して解決を図っていく」という手段が取られないのかが疑問である。主体的に保護者が学校経営や学級経営などに参画し、子どもの教育を「人任せ」にしないことが必要なのではないか。

保護者の学校現場における教育問題への不参画は、教育の専門性や学校の閉鎖性などに依拠している部分もあるものと思われるが、学校の閉鎖性により外部から評価されないことが「教師の質の低下」をもたらしているひとつの要因であるのだとしたら、学校への、あるいは学校を中心とする地域社会への「素人地域人」の参画も有意義なことであろう。

アクセス日：2007年7月7日

¹⁴ 藤田英典氏は「①現代社会の変化（家族・保護者の変化を含む）や子ども自身の変化が進むなかで、加えて80年代後半以降、②成果主義・評価主義や市場的競争を重視する改革が進められるなかで、③教師の多忙化やバーンアウト（燃え尽き症候群）が問題視されるようになり、もう一方で、④公立学校・教師の「質の低下」が糾弾されるように」なったとの分析をしている。（BS ディベート Web サイトより <http://www.nhk.or.jp/bsdebate/0611/guest.html> 最終アクセス日：2007年7月12日）

第2章 まとめ

ここまで多様な論点でそれぞれの問題について述べてきた。これらの問題の解決を図るためには、

- ・地域に開かれ、適度な監視がある状態
- ・現場に近い地域・学校での取り組みの重要性
- ・学校・教育委員会任せではない主体者意識を持った保護者・地域の参画

ということを提言をしてきた。

いずれの問題にも共通して言えることは、サービスの需要者である子どもに近いところで問題に取り組んでいく、また対処法を考えていく必要があること、また考える際には人任せではなく、保護者として、地域の一員として当事者意識を持って取り組んでいく必要があることを認識すべきということである。

現在の文部科学省は施策の方向性として、「教育委員会が主導する」とする一方で「学校現場の自立」を促すというものを打ち出している。国（文部科学省）から地方（教育委員会）、あるいはもっと小さな単位である学校に分権することは、これまで述べてきたとおり、必要なことである。しかし、学校に参画する保護者・住民を増やすことが、学校教育の問題解決に必要なことである。そして、参画する保護者や住民のニーズに応じられるよう国という遠いところから、住民に近いところへ様々な決定権・裁量を移譲することが必要になる。

その中でさらに学校経営を保護者・住民の声を聞きながら校長のリーダーシップのもと進めていく方がよいか、教育委員会主導で進めていく方がよいか（学校へ教育委員会から大幅な権限委譲をすべきかどうか）は検討を要することであるが、その点については、次回以降の論文において考察したい。

<参考文献リスト>

NIRA 公共政策研究セミナーレポート「教育の制度設計とシティズンシップ・エデュケーションの可能性」（2005.3）