

はじめに

6

第二部 新学力と教育改革

第一章 二世紀の新学力

20

- I 小中高生の新学力Ⅱ「学力の三要素」
- 2 大学生の新学力Ⅱ「学士力」
- 3 OECDのPISA学力調査

第二章 社会経済と学力の変化

36

- I 経済成長が生んだ「知識つめこみ型」教育

第三章 新学力をめぐる論議

55

- 2 戦後教育の転換点
- 3 バブル崩壊・グローバル化と教育の構造改革
- I OECDのキーコンピテンシー
- 2 新学力への懸念と可能性
- 3 主体的で対話的な深い学び

第二部 「子どもの貧困」と教育支援

第四章 重い教育費負担と広がる教育格差

70

- I 学校から職業への「間断のない移行」の揺らぎ
- 2 家庭の教育費負担と格差
- 3 「子どもの貧困対策推進法」と「子どもの貧困対策大綱」

第五章 教育支援制度の現況と課題

- I 義務教育段階
- 2 高校段階
- 3 高等教育段階
- 4 教育格差の是正は可能か

88

第三部 学校の働き方改革

第六章 チームとしての学校

- I 「個」よりも「集団」のための学校教育
- 2 「個」に対応する「チームとしての学校」
- 3 「チームとしての学校」への批判
- 4 「チームとしての学校」構築の課題

130

第七章 教員の長時間勤務の改善

- I 過労死ライン超えの長時間勤務
- 2 なぜ長時間勤務が生じるのか——給特法を中心に
- 3 学校・教員の業務の明確化・適正化
- 4 時間外勤務を縮減できるか
- 5 「働き方改革」のゆくえ

167

おわりに

221

参考文献

233

大きな社会変動が生じたとき、学校も同時に大きく変わる。

日本社会は、これまでも、社会変動に起因したラジカル（抜本的）な教育改革を、明治維新时期、そして、敗戦後の戦後改革期として経験している。

「第一の教育改革」

日本の近代史上で「第一の教育改革」とされる明治維新时期の教育改革は、西洋諸国が主導した「地球一体化」というグローバル化の圧力（三谷二〇一七）の下で行われた。日本が世界史上遅れて近代化に向けテイクオフ（離陸）をすることになったために、国

家主導による人材育成と国民統合の基盤として学校制度の急速な整備が図られた。まず、「追いつき型」近代化を効率的に進めるために、欧米の進んだ新知識、新技術の移入とその国内への定着、発展が図られた。その目的のために、国家が必要とする人材を供給できるように、学問領域の頂点に立つ帝国大学（帝国大学令公布一八八六年）をいち早く創設するなど、帝国大学と近代国家の統治機構を結びつけるシステムをつくることに努めた（R・P・ドーア／松居訳 一九八七）。また、同時に、近代国家の基盤となる言語と歴史、道徳を共有する国民の形成を担う国民教育機関として、義務教育の小学校（尋常小学校）を国家主導で短期間に整備していった（木村二〇一五）。

「第二の教育改革」

そして、「第二の教育改革」といわれているのが、一九四五年以降の戦後教育改革期である。これは、敗戦からの復興と重化学工業化を起動力とした近代化の第二ステージといふべき社会・産業の再構築の下で取り組まれた教育改革であった。戦前から続く「追いつき型」近代化という戦略の下で、この時期も、国家主導の学校制度の整備拡充が進められた。しかし、戦前と異なることは、戦前の学校制度の批判・反省や戦

後改革の民主化政策を背景に、国民に平等に開かれた単線型六・三・三制の学校制度が創設されたことである。当時、海外を見回しても前期中等教育（中学校）の義務化を実現していたのはアメリカくらいであったことを考えると、戦後教育改革で誕生した新制中学校の義務化は、世界でも先駆的な試みであった。そして、戦前の複線的に存在していたさまざまな中等教育の学校を、「統一的」な後期中等教育段階の新制高校として再編し、完成市民教育としてすべての国民に開かれた中等教育機関として発足させたことも画期的であり、国民の教育水準を向上させ上級学校への進学要求も促す機能を果たした。

戦後日本の社会・産業の発展は、戦後改革期に創設された民主的で単線型の学校制度の整備拡充と一体的であった（第一部第二章で詳説）。

「第三の教育改革」？

その後、日本の社会・産業の変化に呼応して「第三の教育改革」を標榜する政府の取り組みが幾度か試みられた。たとえば、一九七一（昭和四六）年の中央教育審議会（以下、中教審）答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策につ

いて」や、一九八〇年代の中曽根政権の臨時教育審議会（以下、臨教審）の取り組みなどである。

一九七一年中教審答申は、戦後の高度経済成長のなかで、教育の量的拡大をいかに質的な向上に転換していくかという制度改革構想を描くものであった。また臨教審は、製造業における技術革新や若年労働力の減少によって就業構造が急速に変化していくなか、それまでのように企業内教育で人材育成を行うことが難しくなり、個人が責任を持って自己啓発していくという方向への転換、すなわち生涯学習体系への移行を提唱した。ただ、一九七一年中教審答申や一九八〇年代の臨教審の教育改革の提唱は、基本的には日本の産業・就業構造が製造業を基盤とし、その後も持続的成長を遂げていくということを前提に検討されたものであった。

加えて、一九七〇年代以降のさまざまな教育や学校の改革は、明治維新时期や戦後改革期の教育改革に見られたような規模やラジカル（抜本）的性質と比較すると「改革」というより部分的「見直し」というほうが適切であった。事実、海外の日本研究者からは、戦後日本の教育政策と学校制度は、長い間「現状維持」(immobilism)で変化に乏しいと見られてきた（レオナード・シヨッパ／小川監訳 二〇〇五）。

しかし、一九九〇年代から動き出した「教育の構造改革」といわれ、今日まで続いている学校改革は、様相を少し異にしている。

「教育の構造改革」の始動

一九八〇年代以降、新興国の急速な工業化と世界における製造業の競争力地図が大きく変化するなかで、国内外では新たな成長産業として金融や流通、ITなどの高度知識情報産業が飛躍的に発展していく。そうした世界的な経済・産業構造の変化とグローバル化が進んだ時代に、一九八〇年代の日本はバブル景気もあってそれらの変化に対応することが遅れてしまった。一九九〇年代以降の日本の失われた二〇年、三〇年は、まさにそうした世界の構造転換に日本が立ち後れた時代であった(野口二〇一四)。

アメリカの政治学者キース・ニッタ (Keith A.Nitta) は、一九八〇年代に教育をめぐる環境で三つの大きな変化が生じた結果、「教育の構造改革」といわれる新しい教育改革の気運が世界的に高まったと指摘している (Keith A.Nitta 2008)。

三つの大きな変化とは、①学校教育の失敗は国家の経済競争力を脅かすという信念が広範囲に共有されてきたこと、②New Public Management すなわち、成功した民

間部門の経営手法を公共行政部門に導入し、行政の経済性を図っていく考え方が社会的に広範囲に受容されたこと、③教職員組合を始めとする教育利益集団が弱体化したことで、旧来の教育制度を擁護してきた既得権益グループとその批判グループとのパワーバランス(勢力均衡)が崩れ、教育政治がより混沌とし流動的な政治状況が生まれたこと、である。

この指摘にもあるように、「教育の構造改革」といわれる先進主要諸国における一九八〇年代以降の教育改革は、激化する国際的経済競争と行財政改革を起動力として進められてきた。

日本において、「教育の構造改革」に最初に取り組もうとしたのが一九八二年に誕生した中曽根内閣であり、内閣直属の臨教審であったことは事実である。しかし、日本経済のグローバル化の遅れや一九八〇年代は日本一人勝ちといわれた経済の好調もあり、一九八〇年代の日本では「教育の構造改革」は本格的に展開しなかった。その後、一九九〇年代以降、バブル崩壊による日本経済の低迷の下、日本の社会・経済も本格的にグローバル化に組み込まれ、二〇〇〇年以降、政治主導による「教育の構造改革」が日本でも本格的に進むことになった(小川二〇一〇)。

一九九〇年代に始動し今日まで続いている教育改革が、「教育の構造改革」といわれるのには理由がある。それは、学力観の転換や教育内容の見直しとともに、教育活動とその成果を誰がどのように適切に管理していくのかという教育の統治（ガバナンス）のあり方を見直すために、教育システム、教育行政の運用手法も同時に大きく改革しようとしているからである。今次の教育改革では端的にいえば、第一に、学力を従来¹の知識蓄積型学力ではなくアウトカム型学力、すなわち、何を知っているかではなく、具体的に何ができるかという学力観への転換、第二に、学力観の転換に適合した教育成果、すなわち、達成された学力を評価する出口管理型の教育システムと教育行政の運用手法への改革（目標管理と学校・教員の裁量拡大、等）、第三に、学力観の転換に適合的な学校制度や入試・選抜制度の見直しなどの学制改革、が一体的な改革として取り組まれてきていることである。

二〇二〇年度から始動する新教育課程が、「大学入学共通テスト」の導入という入試改革と、高校教育の最低限の質保証を目指す「高校生のための学びの基礎診断」の実施も含めた高大接続の改革として取り組まれるなど、初等、中等、高等教育の各学校段階の一体的な改革という性格を帯びているのも、「教育の構造改革」といわれる所

である。そうした大規模な取り組みとなっている理由は、社会のさまざまな面でのグローバル化や少子高齢社会、そして、人工知能等の飛躍的発展による社会、産業・就業構造等の急激な変化が、学校教育に日本社会の大変動に対応し新たな課題を切り開く次世代の資質・能力の育成を要請しているという背景があるからである。

今次の教育改革が、「第三の教育改革」と呼ばれるかどうかは後世の歴史的判断に委ねるしかない。ただ、一九九〇年代以降の経済・産業構造の変化を背景にした日本社会の大変動は、一九七〇年代以降の学校制度の部分的見直しとは異なり、学校制度の「深部」に迫る改革を起動させてきたことは間違いない。

浮上する新たな課題——子どもの貧困・教育費と教員の働き方改革

今次の教育改革が学校制度の「深部」に迫る性質を有している以上、改革の要でもある新学力の育成とともに、学校制度の財政的基盤である教育費の負担構造や新学力育成の実践を担う教員の仕事の有様についても踏み込んだ見直しが避けられない。

日本は、国内総生産（GDP）に占める公的教育費（国と自治体の合計）支出の割合が世界で最も低い国の一つである。それにもかかわらず、日本の児童生徒が国際的学力調

査でこれまで上位にあったことは、日本の学校制度が極めて「効率」的に運営されてきた証拠であるともいわれてきた（B・C・デューク／國弘・平野訳一九八六）。

しかし、そうした日本の学校制度の高い「効率性」を側面から支えてきたのが、学校・企業・家庭の三位一体型の日本型生活保障システム（宮本二〇〇九）と子どもを包括的（全人的）に世話する日本型教育という仕組みであった。

前者は、戦後の右肩上がりの経済成長と慢性的若年労働力不足を背景に、学校から企業（職業）へのスムーズな移行（安定雇用）、また長期雇用等の日本的経営が、男性稼ぎ主の給与に妻子の扶養経費を含む年功賃金を保証することで、家庭内で保育、福祉とともに教育の経費を賄うことができたというシステムである（宮本二〇〇九）。また、後者は、授業（教科学習指導）だけでなく、子どもの生活全般にわたって責任を引き受け、長時間勤務も惜しまない献身的な教員の働き方に支えられてきたものである。

しかし、一九九〇年代以降、学力観の大きな転換を迫った日本社会の大変動は、同時に、そうした戦後の成功モデルであった日本型生活保障システムを崩壊させ、今日、新たな問題として家庭の所得格差等を背景に、教育格差や子どもの貧困問題を顕在化させている。また、そうした格差や問題が、学校における教育活動を多様化、複雑化、

困難（深刻）化させ、教員の仕事に過重な負荷を強いる事態となっている。その意味では、今次の教育改革の中心的な狙いである新学力育成の取り組みは、子どもの貧困問題と教員の働き方改革を包摂して一体的に進めていく必要がある。

本書の目的と構成

本書の目的は、一九九〇年代の「助走」を経て、今世紀初めから本格的に動きたした政府の「教育の構造改革」と呼ばれる教育政策を、新学力、子どもの貧困・教育費、学校の働き方改革という三つのテーマを切り口にして検討することにある。

新学力をめぐる議論や新学力を育成する授業づくりなどに関係しては、すでに多くの研究者や教育実践者、教員によってさまざまな論文や本が著されている。本書の一部では、新学力が提唱されてきた背景を社会・産業などの広い文脈と戦後日本の歩みのなかで吟味して、新学力の育成を軸にした今次の教育改革の歴史的位相を明らかにすることに努めている。

同時に、新学力の育成を要請してきた現代日本の社会・産業の変動は、その陰の部分として、産業・就業構造のスクラップ・アンド・ビルド（再編成）を加速し、産業分

野間の所得格差や労働・雇用の流動化を進めて一定数の失業・非正規雇用を常態化させてきたことも事実である。そうした矛盾が若年層や子育て世代に集中し顕在化した問題の一つが、少子化であり子どもの貧困問題であった。少子化にもかかわらず、というより、逆に、子どもの数が減った分、子ども一人に投入する教育費が高額化するなかで、子どもの貧困問題も孕んで教育（費）格差が広がっている。本書の第二部では、今日、子ども一人当たりにより要する養育・教育費額とその支出格差をデータで示しながら、それらの問題に対応する政府の教育支援制度を概観し、今後の教育費政策の課題を考えている。

そして、最後の第三部では、学校と教員の働き方改革を考える。

新学力の育成という新しい取り組みと子どもの貧困問題に象徴される学校の教育活動の多様化、複雑化、困難（深刻）化は、旧来の学校のあり方と教員の働き方を一変させている。

日本の学校、特に、義務教育は、高い学力の育成とともに社会規範もしっかり身に付けさせる点で成功をしてきたと海外からも高く評価されてきた。日本の学校では、教科の学習だけではなく、子どもの登下校や休み時間の見守り、そして、放課後の部

活に至るため、子どもの生活全般にわたって包括的（全人的）に責任を負い、教員は広範囲にわたって多様な業務を担ってきた。しかし、そうした学校のあり方と教員の働き方が、他方で、教員に世界で一番長い長時間勤務を強い健康被害を深刻化させてきた。今では、学校は、ブラック職場といわれるまでになっている。

ただ、漸く、政府も重い腰を上げ働き方改革に取り組んできた結果、二〇一九年四月から、時間外勤務に上限を設定し、勤務時間を客観的で適切な方法で管理することを義務付けた「働き方改革推進法」が施行されている。新しい労働法制の下で、これまでの学校のあり方と教員の働き方に対して是正、改善の取り組みがどのように進められようとしているのかを確認する。そのうえで、政府の議論で残された問題と今後の取り組みに関していくつかの課題を検討している。

新学力と子どもの貧困・教育費、そして、学校・教員の働き方改革は、それぞれに無関係ではらばらの個別テーマではなく、実は、密接に関係し合っている。新学力、教育費・子どもの貧困、働き方改革という三つの点（テーマ）を押さえて理解することで、現代日本の学校制度を総体として構造的に捉えることができると考えている。本書が、読者にとって現代日本の教育を考える一助になれば幸甚である。