

日本の展望—学術からの提言 2010

報告

教育学分野の展望  
—「質」と「平等」を保障する教育の  
総合的研究—



平成22年（2010年）4月5日

日本学術会議

心理学・教育学委員会

教育学の展望分科会



この報告は、日本学術会議 心理学・教育学委員会および教育学の展望分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

### 日本学術会議 心理学・教育学委員会

委員長 (2009年7月まで)	佐藤 学 (第一部会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
委員長 (2009年8月より)	内田 伸子 (第一部会員)	お茶の水女子大学大学院人間文化創 成科学研究科教授
副委員長	秋田喜代美 (第一部会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
幹事	長谷川寿一 (第一部会員)	東京大学総合文化研究科教授
幹事	秋山 弘子 (第一部会員)	東京大学高齢社会総合研究機構特任教授
	苧阪 直行 (第一部会員)	京都大学大学院文学研究科教授
	桑野 園子 (第一部会員)	大阪大学名誉教授
	鈴木 晶子 (第一部会員)	京都大学大学院教育学研究科教授
	藤田 英典 (第一部会員)	国際基督教大学大学院教育学研究科教授
	松沢 哲郎 (第一部会員)	京都大学霊長類研究所教授
	山岸 俊男 (第一部会員)	北海道大学大学院文学研究科教授
	小西 行郎 (連携会員)	同志社大学赤ちゃん学研究センター教授
	利島 保 (連携会員)	広島大学名誉教授
	箱田 裕司 (連携会員)	九州大学教授

### 教育学の展望分科会

委員長	佐藤 学 (第一部会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
副委員長	秋田喜代美 (第一部会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
幹事	藤田 英典 (第一部会員)	国際基督教大学教授
幹事	鈴木 晶子 (第一部会員)	京都大学大学院教育学研究科教授

### 執筆協力

天野 郁夫 (連携会員)	東京大学名誉教授
有本 章 (連携会員)	比治山大学高等教育研究所所長
乾 彰夫 (連携会員)	首都大学東京教授
今井 康雄 (連携会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
潮木 守一 (連携会員)	桜美林大学大学院招聘教授
馬越 徹 (連携会員)	桜美林大学大学院教授
江原 武一 (連携会員)	立命館大学教授
大桃 敏行 (連携会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
大田 直子 (連携会員)	首都大学東京教授
岡田加奈子 (連携会員)	千葉大学教育学部教授

金子 元久	(連携会員)	東京大学大学院教育学研究科教授
苅谷 剛彦	(連携会員)	オックスフォード大学社会学科・現代日本研究所教授
近藤 孝弘	(連携会員)	名古屋大学大学院教育発達科学研究科教授
佐々木宏子	(連携会員)	鳴門教育大学名誉教授
志水 宏吉	(連携会員)	大阪大学大学院人間科学研究科教授
竹内 洋	(連携会員)	関西大学教授
舘 かおる	(連携会員)	お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科専攻 長
田中 每実	(連携会員)	京都大学高等教育研究開発推進センター教授
谷川 彰英	(連携会員)	筑波大学附属学校教育局教育長
辻本 雅史	(連携会員)	京都大学大学院教育学研究科教授
寺崎 昌男	(連携会員)	立教学院本部調査役
長崎 栄三	(連携会員)	国立教育政策研究所教授
藤村 宣之	(連携会員)	東京大学大学院教育学研究科准教授
耳塚 寛明	(連携会員)	お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科教授
宮寺 晃夫	(連携会員)	筑波学院大学情報・コミュニケーション学部教授
無藤 隆	(連携会員)	白梅学園大学教授

※ 名簿の役職等は平成 22 年 3 月現在

# 要 旨

## 1 作成の背景

日本学術会議の報告「日本の展望—人文・社会科学からの提言」の作成に寄与するため、分野別委員会の報告として、日本の教育および教育学研究の現状、課題および展望について「教育学の展望分科会」の審議によって作成した。

## 2 現状及び問題点

日本の教育はグローバル化の進行のもとで、知識基盤社会への対応、多文化共生社会への対応、リスク・格差社会への対応、成熟した市民社会への対応を迫られている。この転換期の教育においては「質」と「平等」の同時追求が改革の根本原理とならなければならない。しかし、教育の現状においては、上記の諸課題への対応は不十分であり、幼児教育、初等中等教育、高等教育、生涯学習のどの領域においても「質」と「平等」の危機が深刻化し、教育の財政基盤と行政と制度の劣化が危惧されている。本報告は、日本の教育の近未来の展望とそれを実現する教育学研究の課題について、現状分析に即して以下の諸点において提案している。

## 3 提案の内容

### (1) グローバリゼーションへの対応

教育学研究は、グローバル化への対応として、世界教育学会創設への参画、アジア諸国との共同研究を推進してきた。しかし、国際的に高い水準を誇る研究レベルにありながら、国際的な学界における対外発信は不十分であり、学術研究の国際基盤の充実と海外での学術活動の支援体制の構築を求められている。

### (2) 教育学の社会的貢献

転換期の教育において、教育学研究が社会的に貢献すべき課題は多い。本報告では、①保育・幼児教育制度の統合と接続、②教師の専門職化と高度化、③学びの様式の革新、④高等教育の質的構造改革の4つの課題について、教育改革の政策への提案とその改革を推進する教育学研究の課題について提案している。

### (3) 「質」の向上と「平等」の実現

21世紀の教育改革の要諦は「質」と「平等」の同時追求にある。しかし、日本の教育の「質」と「平等」はいずれも深刻な危機に直面しており、早急に危機を打開するにふさわしい財源の未来投資と有効な政策決定が求められている。本報告では、①未来投資としての教育、②学ぶ権利の実現と学ぶ機会の保障、③教育環境の改善、④専門的自律

性と民主的統制の統一、⑤新たな評価と経営のシステムの構築の5点について喫緊の課題を政策提言し、その政策を基礎づける教育学研究の責務を提示した。

#### (4) 教育学研究の自己革新

教育学研究は、他領域にわたる関連諸科学にもとづいて教育の実践、制度、政策に関する教育上の問題を解明し解決する総合的研究を推進する責務を担ってきた。今日の教育問題は、これまで以上に複雑で複合的で高度な研究の専門化と統合を必要としている。それに対して、教育学研究は専門分化による高度化を達成してきたが、教育現実の急激な変貌に対応した研究の統合、および先端的研究の推進と国際化は不十分であった。今後、実践研究、政策研究、基礎研究の3領域のバランスある発展を遂行し、改革と実践を主導する自己革新を推進する必要がある。

#### (5) 若手育成の課題

大学院重点化以降、教育系の大学院の数および大学院生の数は急増している。しかし、教育系の修士課程の院生数、博士課程の院生数は、他の先進諸国における人口比で比べると決して多くはない。むしろ先進諸国の標準に接近するためには、今後、修士課程も博士課程も拡張する必要がある。問題は二つある。一つは修士課程修了者のキャリアパスの拡大であり、もう一つは博士課程の研究支援体制の構築と教育の質の向上である。本報告は、教職の専門職化の時代に対応した修士課程のキャリアパス拡大の提案と、教育研究の高度化と複合化に対応した博士課程の教育の強化についての提案を行っている。

## 目 次

1	グローバル化に対する教育学の対応	1
2	教育学研究の社会的貢献	3
(1)	保育・幼児教育制度の統合と接続	3
(2)	教師の専門職化と高度化	5
(3)	学びの様式の革新	9
(4)	高等教育の質的構造改革	10
3	「質」の向上と「平等」の実現を促進する改革へ	14
(1)	未来投資としての教育	14
(2)	学ぶ権利の実現と学びの機会の保障	14
(3)	教育環境の改善	15
(4)	専門的自律性と民主的統制の統一	16
(5)	新たな評価と経営のシステムへ	17
4	教育学研究の自己革新	18
5	若手育成の課題	21

## 1 グローバル化に対する教育学の対応

教育はグローバリゼーションの進展のもとで歴史的転換点に立っている。現行の教育の理念、思想、制度、政策、実践の展開は、そのほとんどを18世紀から19世紀にかけての近代社会の形成、なかでも国民国家の統合と産業主義社会の形成に対応してきた。しかし、近代教育を構成してきた国民国家の統合と産業主義社会の形成という二つの推進力は、冷戦構造の崩壊によるグローバリゼーションの進行によって大きく変化している。日本を含む先進諸国においては「国民教育」は公教育制度の中核的理念としての性格を揺るがせ、グローバル化する世界の中で、国際競争に耐えうる教育の質における卓越性を求められると同時に、急激に変化する社会に派生するさまざまなリスクに対処する教育の改革と格差社会に対処しうる学習権の保障と学習機会の平等の実現を求められている。さらにグローバリゼーションの進行に伴って、世界のどの国も教育行政における分権改革を推進し、国家が管理し統制してきた公教育の権限と財源を地域の共同体のセクターと市場のセクターへと移譲しつつある。

グローバリゼーションによって産業主義社会からポスト産業主義社会への移行も急速に進展している。産業主義の社会が大量生産と大量消費によるモノの生産と消費を中心とする市場経済を発展させたのに対して、ポスト産業主義の社会は情報と知識と対人サービスが市場経済の中心を構成し、知識基盤社会と生涯学習社会を出現させた。知識は高度化し複合化し流動化して、経済資本に加えて人的資本、文化資本、社会資本の蓄積と再生産が経済発展の原動力となり、教育の役割はますます重要となり、教育の機能はいつそう複雑化した。教育は、子どもと日本社会の未来の明暗を決定づける最も重要な鍵になるという認識が人々の合意を形成している。

グローバリゼーションによって、21世紀日本の教育はいくつもの喫緊の課題に直面している。第一は知識基盤社会への対応であり、第二は多文化共生社会への対応であり、第三はリスク・格差社会への対応であり、第四は市民社会の成熟への対応である。これらのいずれの課題においても現在の教育改革は不十分であり不徹底である。そして、いずれの課題についても、教育学研究は、その喫緊性と重要性に対して十分に応えているとはいえない。

教育学研究はグローバリゼーションへの対応として国際化の努力を重ねてきた。その一つが世界教育学会 (World Educational Research Association) の結成への参画である。世界教育学会は、日本教育学会を含む世界各国の教育学会と教育学研究領域の地域連合体によって2009年に結成され、2011年には第一回世界教育学会大会を開催しグローバルな教育研究を世界規模で展開する予定である。日本教育学会は創設理事学会の一つとして、この一大事業に参画してきた。もう一つのグローバル化への対応が、アジア諸国の教育学研究者との協同研究である。保育・幼児教育、初等教育、中等教育、高等教育、生涯学習のいずれの領域においても、近年、中国、韓国、台湾、香港、シンガポールなどの東アジア諸国との教育研究の国際交流が活発化し、多数の国際シンポジウムが開催されてきた。世界の政治、経済、文化の趨勢を鑑みれば、「東アジア共同体」の構想にもとづく学術研究

の国際化は必須かつ喫緊の課題であり、この地域の教育研究の国際交流をいっそう発展させる必要がある。東アジア諸国の教育は、長年にわたって「日本モデル」（東アジア型教育）による近代化を推進してきたが、いずれの国においても過度な受験競争の弊害、中央集権的行政による画一的硬直性、大衆化に伴う大学教育の質の低下、教育格差の拡大など、東アジア型教育の弊害の克服が教育改革の中心的主題になっている。新たな東アジア型教育への革新が求められているのであり、日本の教育学研究の国際化の内外に対する貢献への期待は大きい。そのことと関連して付言すれば、教育学は人文・社会科学領域のなかでアジア諸国から最も多数の留学生を迎え入れている領域の一つでもある。

グローバル化への対応として今後検討を必要とする課題も少なくない。日本の教育学研究の水準は国際的に見てトップ水準に位置づけられているにもかかわらず、研究成果の多くは国内の学術誌への公刊に閉ざされ、国際学界において主導的な活動の実績と業績をあげている研究者の数は少ない。国際的な共同研究のプロジェクトにおいても、多くは日本国内で組織された共同研究プロジェクトであり、国際社会を舞台とする研究プロジェクトへの参画は限られている。また国際的な研究交流の中心として機能している海外の学会（アメリカ教育学会、ヨーロッパ教育学会など）に諸外国の参加者が激増しているにもかかわらず、日本からの参加者数は相対的に減少傾向を示している。総じて内向きになっている教育学研究を世界に開き国際化するためには、大学においても学協会においても教育行政においても研究の国際活動を支援し促進する計画を立案し、在外研究や国際学会に多数の研究者が積極的に参加する条件と必要な財源を確保する必要がある。

## 2 教育学研究の社会的貢献

21 世紀日本の教育改革の成否の鍵は「質 (quality)」と「平等 (equality)」の同時追求にある。教育学の諸研究は、教育における「質」と「平等」の同時追求を中核とする教育の構造的革新を推進する政策研究と実践研究に貢献すること、およびそれを支える基礎研究を充実させることを求められている。

しかし、現状において多くの識者が指摘しているように、教育の「質」と「平等」はいずれも深刻な危機に直面している。逼迫する教育財源の削減のもとで、分権改革と規制緩和は公教育の法システムと行政システムと財源システムを根底から揺るがし、初等教育、中等教育、高等教育のいずれのレベルにおいても質の劣化と不平等の拡大の危機が進行している。他方、経済危機の深まりは、子どもと青年の発達環境に甚大な影響を与え、心身の健全な発達を脅かし文化環境の劣悪化をもたらし育ち学ぶ権利を侵害する事態も拡大している。これら子どもと青年を取り巻く環境の劣化は、保育所、幼稚園、学校、地域社会と家庭、およびそれらと国や自治体の教育行政機関との間に、子どもと青年の最善の利益と学習権の保障を追求する教育のネットワークを構築する必要を提起している。さらに知識基盤社会の出現と労働市場の変貌は、学校と大学における教育内容と学力の質の問い直しを求め、学びと教育の新たな様式を担う教師の専門性の向上と教師教育（現職教育を含む）の高度化を求めている。同時に、労働市場と雇用形態の変貌は、子どもや青年に限らず広く社会人を含めてすべてのライフステージの人々が、生涯にわたって学び続ける学習権の保障と学習機会の拡大を求めている。教育学研究は、これら喫緊の課題に関わる教育改革を主体的に引き受け、実践レベルと政策レベルにおける改革をデザインし、政策決定と実践の場に共に関与しながら共に変革して、その過程を科学的に検証し基礎づける総合的研究を推進する必要がある。

教育の「質」の向上と「平等」の実現を達成するための政策課題は多岐にわたっているが、今後 10 年間で遂行すべき喫緊の課題として、以下、(1) 保育・幼児教育制度の統合と無償化、(2) 教師の専門職性の高度化、(3) 学びの様式の革新、(4) 高等教育の構造的改革の 4 つを重点課題として提示したい。

### (1) 保育・幼児教育機能の統合と初等教育への接続

幼児教育は高等教育と並んで教育の「質」の劣化の危機が懸念される問題領域を形成している。少子化対策と男女共同参画の推進によって保育・幼児教育は激しい改革の渦に巻き込まれている。改革の文脈は複雑であり議論と政策は混乱を深めている。1947 年以來の保育・幼児教育二元化政策に対し、幼稚園と保育所の養護と教育の質の向上に向け、2006 年の認定子ども園制度の創設により、幼保機能の一元化（幼保一元化）をはかっている基本方針がある。しかし 2009 年現在子ども園は 358 件であり、政府は 2011 年までに 2000 件以上をめざすとしているが、その方向には全く進んでいない。その一方で財政難による公立の幼稚園や保育所の統廃合および公設民営化があり、少子化によって激化する私立の幼稚園の生き残り競争がある。大都市圏では待機児童の増加により認可規準の緩和を迫られる保育所、無認可保育所の乱立および教諭や保育士の資格をもた

ない短時間研修のみで保育にあたる家庭的保育制度の拡大がある。駅前に企業化した多くの保育所がつくられ、家庭の経済的負担が増大するのとは裏腹に、保育所への入所を待つ子どもは2万人を超えて多くの母親が正規雇用への参入を阻まれ、離婚した単親家庭の場合はその多くが貧困の中で困窮する生活を余儀なくされている。

幼保機能の一元化、一体化は、もともと幼稚園の教育の機能と保育所の児童福祉の機能の統一をはかる政策として提起されていたが、現在は、地方自治体の財政難のもとで教育の公共サービスを民間委託する政策として、あるいは公立の幼稚園と保育所の統廃合を促進する政策として、さらには子育て支援の事業を企業化する政策として推進されているのが現実である。いずれの政策においても家庭の経済負担の増大と保育の「質」の劣化は避けられない。

この混迷した現状を打開するためには、幼保一元化、一体化のヴィジョンを教育学的に基礎づけ、その将来構想を政策的にデザインすることが必要であり、その一方で教育的な幼保機能の一元化を内容的にも財政的にも基礎づける制度的枠組みを積極的に提示する必要がある。

幼保一元化、一体化のヴィジョンを教育学的に構想するとすれば、「幼稚園の教育」と「保育所の保育（養護および教育）」と「就学前教育」の歴史的に課せられてきた三つの機能の統合として保育・幼児教育の内容と制度をデザインすることが求められよう。

幼児教育は、歴史的に見れば三つの異なる起源と機能の複合として組織されている。その第一は「幼稚園 (kindergarten)」の伝統であり「遊びによる発達」を中心的な機能としている。第二は「保育所 (nursery)」の伝統であり「生活と健康のケア」を中心的な機能としている。第三は「就学前教育 (pre-school)」の伝統であり「学び」を中心的な機能としている。幼保一元化の構想は、この三つの歴史的伝統を統合し「遊び」と「ケア」と「学び」の三つの機能を総合する教育を実現することを意味している。この幼児教育の統合にあたって、その中軸として向かう方向性は、乳児部分は養護としての保育所の伝統であり、幼児に関しては「幼稚園」の伝統であり、「遊び」を中心に生活の中での「学び」と「ケア」を統合する保育・幼児教育の構想であろう。

文部科学省は、2007年5月の学校教育法改正によって幼稚園教育の学校教育における位置づけを変え、幼小中高のカリキュラムにおける一貫性を提唱し、幼児教育においても遊びの中での知的経験による学びを重視する改革を推進している。この改革は、「教育」の機能を中軸にし「幼稚園」と「保育所」を機能的に統合する方向を示唆するものと言えよう。そして、この統合の構想は、先進諸国において世界の趨勢となっている幼児教育の無償化や小学校との接続とも符合している。

幼児教育における「学び」と「遊び」と「ケア」の統合は、幼児教育の無償化と結びつくことによって制度的、内容的な基盤を獲得する。先の総選挙において自民党が「幼児教育の無償化」を政策に掲げたのは、その政策が欧米諸国の幼児教育改革の趨勢を反映するものであるだけでなく、子育てにおける家庭の肥大化した経済負担を解消し、少子化対策と男女共同参画の基盤作りになるからであった。幼児教育の無償化の効用は、それらに加え、子どもの発達における経済格差の減少にも求められよう。貧富の格差に

よる教育格差の弊害は、乳幼児段階において最も厳しく冷酷に作用する。先進諸国において後期中等教育の義務化よりも就学前教育の無償化が先行しているのは、21世紀の社会がリスク格差社会の危険を含んでいるからであり、経済格差による教育格差の拡大を初等教育前に最小限に食い止める必要性からである。

しかし、幼児教育の無償化を標榜する「学び」と「遊び」と「ケア」を統合した認定こども園制度をはじめとする幼児教育拡大の実現は、日本の幼児教育の現状において容易なことではない。幼稚園と保育所の制度と機能をどのように統合するのか。公立の幼稚園と私立の幼稚園と公立の保育所と私立の保育所が、共に共存し、それぞれが自主的に「学び」と「遊び」と「ケア」を統合する保育施設へと発展することは、どのような政策と改革によって実現するのだろうか。そして、この統合された新しい幼児教育を担う教師や保育士はどこでどのように養成されるのだろうか。さらには、この改革の一大事業を推進する財政基盤は、どのように準備されるのだろうか。

残念ながら、欧米諸国では幼児教育に関する教育学研究は、政策投資効果や財源や施策基盤に関して、学術研究知見をもとに積極的に提言してきているが、日本の教育学研究はこれら緊急かつ根本的な改革の政策と実践に対して有効な実証研究も基礎研究も十分には蓄積していない。しかも保育・幼児教育の制度改革は複雑に入り組んだ政治的、経済的、社会的文脈で遂行されており、それらの問題は単一的な解決策を見いだせるほど単純ではない。現実の複合的な問題事象に応じた多元的で複合的な探究と政策立案が求められている。

## (2) 教師の専門職化と高度化

教育の「質」を決定づける最大の要素は教師の「質」にある。学制の発布（1872年）以降、日本の教育は教師の「質」の高さにおいて優秀性を確かなものとしてきた。しかし、近年、日本の教育の特質とも言うべき教師の「質」は、国際水準と照らし合わせて相対的に低下する事態に陥っている。日本学術会議は、この事態の緊急性に鑑み、2007年に「これからの教師の科学的教養と教員養成の在り方について」と題する要望書を公表し、教師教育を根本的に革新する政策提言を行ったが、その提言の多くは今なお政策化されるに至っていない。

戦後の教員養成は「免許主義」と「大学における教員養成」と「開放制」の三つの原則によって制度化され実施されてきた。現在、教員免許状の認定課程を有する機関数は、709大学のうちの536（国立77、公立42、私立417）、508短期大学のうちの277（公立14、私立263）、545の大学院のうちの390（国立80、公立32、私立278）である（2004年度統計）。教育系大学・教員養成学部は47大学47学部（うち単科大学11）に設置されており、小中学校教師の62%が教員養成学部の卒業生である。

日本の教師の「質」の高さは、人材確保法（1971年）以後の高い報酬、採用時の高い競争率、現職研修の豊富な機会という三つの条件によって維持されてきた。しかし、この三つの条件はいずれも崩壊の危機に瀕している。

人材確保法以後、教師の賃金は他の公務員の約2割増へと改善され、諸外国と比べて

トップ水準にあったが、近年、地方財政の悪化に伴ってそのメリットは失われ、一般の公務員とほぼ同等に引き下げられている（文部科学省の試算で一般公務員との比較で4%のメリット、財務省の試算で3%のメリット）。しかも、教師の労働時間は国際的にみて最悪の状態にあり、文部科学省の調査結果においても週当たり52時間を超過している。

教員採用の倍率も団塊世代の教師の大量退職に伴って急激に下降している。2000年度に12.6倍に達していた教員採用の倍率は2007年度には4.6倍へと急激に下降した。東京都の場合、1999年の小学校教員の採用数は200名、倍率は10.2倍であったが、10年後の2009年の採用数は1473名、倍率は2.6倍へと転落している。少子化傾向の激しい東北や北陸や九州の一部においては10倍以上の倍率を維持しているが、首都圏や関西の大都市における採用倍率の転落は著しく、現在から将来にわたる教師の「質」の危機を生み出している。もとより、教育の公的性格に照らして、教員養成が過度の市場メカニズムに左右されるのは好ましくないが、全国的に見ると大きな地域格差が発生している現実を直視しなければならない。その背景にある政策と政策評価に関する検討は欠かせない。

教育財政の悪化と教師の多忙化のもとで、現職研修の機会の衰退も深刻である。国際教育到達度評価学会（IEA）が実施した国際数学・理科教育動向調査（TIMSS）2003の調査結果によれば、日本の小中学校教師の現職研修の機会は、「カリキュラム」「学校教育目標改善」「教材内容改善」「指導技術改善」「情報機器使用」のいずれにおいても国際平均を下回り下位に位置づいている。近年、世界各国の教育関係者から衆目を集めている日本特有の校内研修の様式である「授業研究（レッスン・スタディ）」の機会に関しても、上記の調査結果は、小学校では国際平均をやや上回る程度、中学校では国際的に見て下位にあることを示している。日本の教師の「質」の高さを保障した隠れた基礎とされる学校内外の研修機会はもはや有効には機能していない。

これらの現状を認識したうえで、教師教育の直面する二つの課題を提示したい。その一つは教師教育の高度化であり、二つ目は教職の専門職化である。日本の教師教育は、少なくとも1970年代までは世界トップの教育水準を誇っていた。戦後改革によって教師教育は、師範学校（前期中等教育レベル）から一挙に大学へと引き上げられた。改革当時、ヨーロッパ諸国の教師教育はすべて中等教育レベルであり、先進的なアメリカにおいても大学における教師教育を義務づけていた州は16州に過ぎなかった。欧米諸国において大学レベルの教師教育が一般化するのには1970年代である。実質的な内実はともあれ、日本の教師の教育レベルは、戦後長らく世界トップ水準にあった。

しかし今日、欧米諸国における教師の教育水準は大学院レベルへと高度化している。アメリカでは多くの州がテニユア取得時に修士の学位を要請し、修士号取得教師の割合は48%、都市部では大半の教師が修士号を取得している。学力世界一で着目されているフィンランドは1996年以来、すべての教師が修士号を取得、フランスやドイツは修士号を要求してはいないが、学部卒に加えて2年から3年にわたる教職の専門家教育を実施しており、実質的に大学院レベルである。アジア諸国は今なお学部レベルの教師教育

を標準としているが、近年修士号取得者が急増し、韓国、台湾、香港、シンガポールなどの国々の教師の修士号取得者の比率は20%以上に達し日本よりはるかに多い。日本の教師の教育水準は1970年代までは世界トップ水準にあったが、その後の教師教育改革がことごとく失敗した結果、現在では開発途上国並みに転落している。

この実態については、もっとリアルに認識されるべきだろう。現在、小学校教師と中学校教師の修士号取得者は3パーセント以下、高校教師の修士号取得者は10パーセントでしかない。しかも、この数値は今後、教職大学院を今のペースで増設したとしても変化はない。

もう一つの課題は教職の専門職化である。世界の教師教育改革は、この四半世紀「教職の専門職化」を中心的テーマとして進展してきた。教師の養成、採用、研修、待遇を医師や弁護士並みに専門職化する改革である。たとえば、ドイツなどのヨーロッパ諸国では6年制の専門家教育と2年間のインターン制度が一般化している。他の西欧諸国でもシステムは多様だが、教師に専門家にふさわしい知識と技術を教育し、教師の処遇を改善し他の専門家と同様の自律的権限と倫理的責任を要請する改革が進展している。それに対し日本の教育改革においては、教職の専門職化についてほとんど手つかずの状態にある。未だに「教職の専門性基準」を定めないまま、養成、採用、研修、昇進が実施されている国は日本以外には少ないのではないだろうか。

日本において教職の専門職化が改革課題に浮上しないのは、教師教育が専門家教育（professional education）として成熟していないからである。戦後改革において教師教育は「大学における教員養成」と「開放制」の原理によって出発したが、現実に支配したのは「免許主義」であった。「開放制」の教師教育は現実には大学の学生獲得の方便となり、正規の教育課程の外に「オプション」として「教職課程」を設けることが定着している。そもそも「オプション」で資格を与える専門家教育がどこに存在しているだろうか。

これらの背後にあるのは、政府の教育予算の貧困、地方行政における財源の逼迫と教職の高度化と専門職化への無理解、教職免許の学生マーケットに依拠する大学の教職課程、免許主義の支配、教員の需要と供給をめぐるマーケットをめぐる大学間の利害対立などの複雑な要因が絡んでいるが、その根幹に、教師教育システムの将来構想のグランド・デザインが一切問われないまま、場当たりに改革が行われてきたという問題がある。

教師教育の高度化・専門職化を推進する上で、国立大学教育系大学・教育学部はその改革の主導性を期待されている。しかし、教育系大学・教育学部は、法人化以降、内側の危機に直面し、改革の主導性を発揮しているとは言い難い。

教育系大学・教育学部はいくつかのタイプに分かれている。ひとつは旧7帝大と広島大学と筑波大学という研究大学における教育学部であり、これらの教育学部（大学院）は教育研究者の養成の役割を担ってきた。問題は旧帝大の教育学部（大学院）である。旧帝大の教育学部（大学院）は教師教育に対する責任を十分に自覚してきたとは言い難い。

他方、教育系大学と教育学部は、戦後直後はリベラル・アーツの大学・学部（学芸大学・学芸学部）として出発した。「大学における教員養成」という戦後の理念は、戦後直後においては師範教育の否定、リベラル・アーツの教育と教師教育の同一化によって体现されたのである。そこには理念と実態の埋めがたい溝がある。理念上は師範教育を否定しながら、現実には、新制大学の教育系大学・教育学部（当時は学芸大学・学芸学部）は、人員もカリキュラムも、師範学校をそのまま引き継いで成立した。大学教員の資格審査は行われたものの、最初の教授資格に合格した者は全国で数人に過ぎず、事実上、教員もカリキュラムも師範学校そのままというのが現実であった。

この事情が、その後の教育系大学と教育学部の改革を内側から阻み続けてきた。教育系大学・教育学部は、教養教育を志向する勢力、教師教育を志向する勢力、専門の学術研究を志向する勢力の三つに分裂し、それぞれが衝突し合って内側からの改革を阻み続けてきた。その結果、教育系大学と教育学部は、教師の専門家教育としても不十分、教養教育としても不十分、学問研究とその教育においても不十分という状況を脱出しきれず、その不満は学生、教師に蓄積されている。しかも、「免許主義」によるカリキュラムの統制は厳しく、大学教育としても不十分、専門家教育としても不十分な状況で教員も学生もあえいできた。

何より必要なのは、国立大学教育系大学・教育学部の将来のグランド・デザインである。そのグランド・デザインの構築とその改革が推進されない限り、日本の教師教育の将来はないし、日本の教師の質は国際水準を下回り続けるほかはない。

国立大学教育系大学・教育学部は、大学院における教師の専門家教育を中心的役割としつつ、学部においては教養教育と教員養成の二つの機能をはたす大学・学部へと移行すべきである。先進国並みの教師教育の高度化と専門職化を達成するとすれば、逸早く、教師教育と現職教育を大学院レベルを標準とするシステムへと移行しなければならない。国立大学の教育系大学と教育学部は、その改革において主導性を発揮すべきである。教育系大学・教育学部は専門家教育（professional education）の大学院と学部である。

世界の教師教育改革は、この30年、教師の専門家教育の基本構造を明確にしてきた。「教養教育」から出発し「専門家教育」を行い、「インターン」で大学と学校現場をつなぎ、「生涯学習」の機会を提供するという構造である。「教養教育」→「専門家教育」→「導入教育」→「現職教育」という構成である。この基本構造を日本の文脈に具体化すると、三つのタイプの教師教育を設計することができる。第一は、医学部と同様、6年制の専門家教育を行うタイプである。第二は、学部で学士号を取得後、1年ないし2年の専門家教育を行うタイプである。第三は、大学院において教師の専門家教育を行うタイプである。国立大学の教育系大学・教育学部は、この三つのタイプのいずれかを選択し、あるいは三つのタイプの二つないし三つを並列的に組織して、教師教育の高度化と専門職化を遂行することを可能にする。

文部科学省の予測によれば、向こう10年間に現在の教師の3割以上が新しい世代の教師と入れ替わる。この予測はもっと短期間にもっと大規模に進行する。文部科学省の予測は教師のすべてが定年時に退職することを前提としているが、定年時まで在職する

教師は4割程度まで落ち込んでいるからである。この大規模な世代交代の時期に、もし教師の「質」の向上に失敗するとすれば、その弊害は向こう30年間以上にわたって日本の教育は劣化し続けるだろうし、逆に、この時期に教師の「質」の向上に成功すれば、将来にわたって教育の「質」の向上を飛躍的に実現する絶好の好機とすることも可能である。教師教育の専門職化と高度化の改革を推進することは、教育改革の最重要課題であることを再度確認しておきたい。

### (3) 学びの様式の革新

日本の教育の「質」を問い直す契機となったのが、1998年ごろから10年近く激しく争われた「学力論争」であり、それと並行して実施された国際学力調査の結果と文部科学省の教育課程実施状況調査の結果であった。「学力論争」における問題は学力「低下」の問題、学力「格差」の問題、学力の「質」の問題の三つが複合して構成されていた。しかし、この三つの問題のうち論争の政策の焦点となったのは「低下」と「格差」をめぐる問題であり、「質」をめぐる問題は十分には議論されなかった。「学力論争」の問題は、数量化されたランキングや数量化された増減の現象において議論され政策化された。そのことは「学力論争」の政策的解決が、教育内容と授業時数の増加と全国学力テストの実施という数量化による解決に帰結したことが端的に示している。学力をめぐる論争においても政策決定においても、数々の重要な実証的データを手中にしながら、それらの実証的データから教育の「質」を検証し検討する教育学的探究が欠落していたと言えよう。

学力の「質」を規定しているのは、学びの「質」であり、教師の「質」であり、教科書の「質」である。その中核は学びの「質」であり、OECD生徒の学習到達度調査(PISA)の報告書が明言しているように、21世紀の知識基盤社会の教育改革において求められるのは深い理解へと知識統合を図る学びの「質」への転換であり、その転換を促進する教育政策と教育実践の創造である。

学びの「質」を追求する鍵となるのが学びの様式の革新である。世界各国の学校改革において、プロジェクト型(課題探究型)のカリキュラムの開発と協同的学びの創造が主要な潮流を形成しているのは、この二つが深い理解を志向するための学びの様式の革新の焦点となっているからである。

学びの様式の革新を推進する上で、学校教育の様式に関する議論が陥りがちな一連の二項対立の枠組みを克服する必要がある。基礎的学力と発展的学力、教科中心と生活中心、子ども中心と教材中心、子ども中心と教師中心、知識と経験、活動と認識、過程と結果、個性化と協同化など、授業と学びをめぐる教育言説は二項対立の枠組みで議論されがちである。しかし、これら一連の二項対立の枠組みは、授業と学びの様式を過度に単純化し教育の「質」の表層化と劣悪化をもたらす傾向がある。実践という、より複雑な文脈においてより創造的に知識を活用する21世紀の社会に対応した学びの「質」を現実化するためには、授業と学びの事実、学問の本質をより深く認識し反省し創造する新たな思考の枠組みを教育学研究において準備する必要がある。

学びの「質」を探究し学びの様式を革新する理論枠組の創造は、日本を含む東アジア諸国（韓国、台湾、香港、シンガポール、中国）の教育改革の必須の課題となっている。これまで東アジア型の教育（日本モデル）によって教育の効率性と高い学力水準を追求してきた東アジア諸国は、いずれも知識基盤社会への対応を迫られて東アジア型教育からの離脱を求めて、知識の詰め込みから創造的で探究的な学びへの転換をはかり、一斉授業形態から学習環境をデザインし協同的学びへの形式の転換を遂行しつつある。これらの改革においても、授業と学びの様式をめぐる二項対立の枠組みは改革の桎梏となっており、学習科学の対等にみられるように、学びの様式の革新を現実化する新たな理論的探究が求められている。

#### (4) 高等教育の質的構造改革

高等教育は「量」から「質」への構造的な転換を迫られてきた。その要因は複合的である。少子化に伴って1992年には205万人いた18歳時人口は2003年には145万人に激減し、それに伴い大学・短大進学者は81万人（1993年）から72万人（2003年）へと減少した。現在、大学・短大への進学率は55%に達しているが、大学・短大の入学定員は受験者数を上回り、多くの大学・短大が量的な構造転換に伴う質の劣化と存続の危機に直面している。

高等教育の「質」の劣化は、1991年以降の大学設置基準等の緩和による「規制緩和」とその後の競争原理の導入によって、その危機を拡大した。設置基準の「規制緩和」によって大学・短大は「個性化・高度化・活性化」を迫られ、教養教育を解体して専門分化を行って、学生と財源を獲得する競争的環境へと突入した。2004年には国立大学が法人化されて積算方式の財源が運営費交付金（毎年削減）へと転換し、研究費と教育費の配分の多くが競争的資金と外部資金に依存することを余儀なくされてきた。私立大学においても、経常費の3分の1を占めていた私学助成金は現在は経常費の1割程度まで削減され、多くの大学が競争的環境における生存競争のもとで水増し入学やマスプロ授業を常態化させ、教育の質の劣化をもたらしている。しかも、この競争的環境における資源配分は、一部の大学への資源の集中と大多数の大学における資源の枯渇を導き、高等教育全体の質の低下の危機を拡大していることが重大である。

高等教育は質的な構造改革の時代へと突入しているものであり、検討すべき課題は多い。

第一は、「大学とは何か」という大学の概念と理念を再定義し21世紀の大学教育の哲学を探究する課題である。「規制緩和」と「競争的環境」と「事後評価」という今日の高等教育の統制システムのもとで、大学の理念と哲学への関心は弱まり「効率性」と「利便性」が教育と経営の原理として機能している。その結果、そもそも大学教育は何を目的としどのような使命と責任を負っているのか、新しい社会はどのような教育の質を大学に求めているのかという理念と哲学の転換は看過されがちである。その端的な現象の一つが、教養教育の解体であり、もう一つが高等教育を構成する三つの要素である学部、大学院、専門学校の境界の解体である。今や「学士」の種類は千種類を超えて大学教育の独自の意義が曖昧となって専門学校との境界が溶解しつつあり、同時に学部と大学院

の境界も曖昧になり、実務家養成を目的とする千を超える専門職大学院の申請に示されているように、実務家教育と専門家教育の境界も崩れ、専門学校と大学院との境界も曖昧になっている。このような事態を放置すれば、日本の大学・短大・専門学校は教育市場のみを基盤とする企業体へと転換し、それぞれの公共的な使命と責任を喪失して「質」の低下の一途をたどるに違いない。早急に「大学とは何か」という理念と概念の再定義に挑戦し、大学・大学院・短大・専門学校の機能の再検討とそれぞれの固有の使命と責任を明確化し、その固有性に沿った資源配分のシステムと評価システムを再構築する必要がある。

第二は、国立大学と私立大学の相互の役割と責任の明確化である。日本の大学は、ほぼすべてが国立大学で占められるヨーロッパの大学や学生数の8割近くが州立大学に通うアメリカの大学とは異なり、韓国や台湾などアジアの一部の国々と同様、8割以上の学生が私立の大学・短大に通うという民間依存のシステムによって量的拡大を遂げてきた。この特殊性は、21世紀における教育の「量」から「質」への転換を困難にし、市場競争主義と企業主義が浸透しやすい体質によって「質」の劣化を急激に招く危険性を擁している（韓国の大学進学率は86%、台湾の進学率は93%に達し、それと併行して「質」の低下が急速に進行した。）

この危機を回避し、国立大学と私立大学の双方の教育の「質」の維持と向上を達成するためには、国立大学と私立大学、および各大学の特性（研究大学（大学院）か専門家教育の大学（大学院）か教養教育の大学か実務家教育の大学か）を明確化して、それぞれの使命と責任が全うできるような資源配分と評価システムを再構築する必要がある。もともと日本の大学の教員は「研究者」として自己規定して「教師」としての自覚が薄い。大学は研究機関である以上に教育機関であることを銘記して、多様な機能を有する国立大学と私立大学、および各大学の特性に応じた「質」保障のシステムをグランド・デザインする必要がある。この課題は各大学の自主性に任せては決して実現できない事柄であり、競争的環境と事後評価だけでも実現不可能である。国家政策としてのグランド・デザインとその遂行主体の形成とそれを遂行する財源の政策が探究されるべきである。

第三は、教養教育の復権と専門家教育の充実である。1991年の設置基準の大綱以降、大学において教養教育は瀕死の状態に陥っている。その危機的状況は多くの大学人によって指摘されながら、今日までいっこうに解決されないままである。そこには二つの問題が潜んである。一つは21世紀の知識基盤社会に対応した「教養」の概念が創出されていないことである。「教養教育」の復興を唱える人々の多くは、近代主義的なエリート教育を志向した「リベラル・アーツ」の伝統の枠組みにとどまっており、大学教育がユニヴァーサル化し社会全体が知識基盤社会へと移行した21世紀に求められる新しい「教養教育」の内容を積極的に提示してはいない。しかし、世界各国の大学教育の改革が示すように、21世紀の大学はますます教養教育の重要性を増しており、「市民的教養」とも呼ぶべき新しい教養教育の創意ある発展を期待されている。

もう一つの問題は組織的かつ経営的な問題である。日本の大学の教員組織は講座制を

ベースとして発展してきたため、研究分野ごとに人員配置が行われ、カリキュラム組織としての人員配置が行われてこなかった。財源の配分も同様である。「規制緩和」が一挙に教養部の解体へといたったのは、この組織と経営の問題に起因している。今後、大学教育において教養教育を復興し、教養教育と専門教育の両者の統一的な「質」の向上を実現するためには、この目標を達成しうる組織と経営の再編を各大学において遂行することが求められる。

専門家教育においては実務家教育と専門家教育の境界を明確化し、法曹教育、医学教育、会計士教育、教師教育などの専門家教育においては「専門性基準 (professional standards)」を確立し、それぞれの「専門性基準」に応じた教育の「質」の改善を達成する必要がある。この改革は各大学の自主性と市場競争によって達成することは不可能であり、国家政策としてのグランド・デザインの構築の方途が探求されなければならない。

なお、専門家教育と実務家教育の境界を明確化してそれぞれの発展を促進するためには、大学院修士課程の独自の位置づけを明確化する必要がある、学部教育と大学院修士課程の教育の独自性と相互の接続の在り方について探究する必要がある。

第四は、生涯学習への積極的貢献である。欧米の大学と比べて、社会人の生涯学習に対する日本の大学の貢献は著しく低い。そのことが大学と社会との関わりを薄める結果にもなっている。生涯学習の潜在的な要望は大きい。この要望に応えるためには、生涯学習を支援する思い切った財政措置が必要であり、企業や公共機関との連携が必要であり、大学・大学院のカリキュラム改革が必要である。大学教育と大学院教育の対象者を30代と40代に拡張し、30代で7割程度、40代までに8割の市民が大学教育を保障される制度設計が求められている。

第五は、奨学金制度の充実である。日本の国民の教育費負担は世界一高額である。その最大の要因は大学の教育費が1970年代以降、受益者負担主義によって設定されてきたことにある。しかし、大学教育の本来の受益者は学生である以上に企業社会であり市民社会であろう。大学教育を希望する学生の誰もが学習の機会を保障される奨学金制度を確立する必要がある。しかし、希望する学生に一律に配分する奨学金制度は大学教育の「質」の向上には直結しない。「質」の向上と「平等」の実現を統一的に達成しうる奨学金制度の在り方が探求される必要がある。

第六は教育の「質」を保障し向上させる評価システムを再構築する課題がある。現在の大学評価は各大学が自主的に行う自己評価、財源の競争的配分における評価、一定の基準を満たす大学によって行われる認証評価および学校教育法改正によって義務付けられた第三者評価によって遂行されている。これらすべてが「事後チェック」による評価であり、膨大な作業と労力による「評価疲れ」と揶揄される現象も起こっている。より懸念されるのは、その膨大な評価作業が必ずしも教育の「質」の向上に結び付いていないことにある。評価システムが普及すればするほど、評価の基準と方法が画一化し、企業経営モデルによる数値目標の「結果の評価」やPDCAサイクルの評価が一般化し、各大学の個性や多様性に即した「質」の評価がおろそかになる傾向も見られる。大学の

機能と責任の多様化に即して「質」の向上を実現しうる評価システムの再構築は喫緊の課題である。大学評価の経験の乏しい日本においては、今後も評価システムの混乱は続くだろうが、逸早く制度全体を根本的に見直し、「質」の向上を実現しうるグランド・デザインの構築に向けた本格的な調査研究と制度設計に必要な人材と財源を投入して遂行する必要がある。

### 3 「質」の向上と「平等」の実現を促進する改革へ

#### (1) 未来投資としての教育

教育は日本社会の未来への投資であり、子どもにとっては現在から未来へと生きるライフライン（生命線）である。しかし、「小さな政府」を求める新自由主義の改革のもとで、教育予算は投資ではなく支出とみなされ、公教育の財政基盤は危機を迎えている。OECDが行った2003年度の調査結果によれば、国内総生産（GDP）に占める公財政教育支出の割合は、各国の平均が5.5%であるのに対して3.7%であり、データが可能な29カ国中28位である。学校段階で見ると初等中等教育は各国平均が3.8%であるのに対して2.7%（30カ国中28位）、高等教育は各国平均が1.3%であるのに対して0.6%で29カ国中28位である。GDPに対する学校教育費の公財政教育支出は、各国平均の5.2%に対して日本は3.5%で、OECD29カ国中最下位である。（その後の教育予算の削減によって2007年度のOECD調査では3.3%に悪化している。）

一般政府総支出に対する公財政教育支出の割合を見ても事態は同様であり、OECD平均が13.3%であるのに対して日本は10.7%（22カ国中18位）であり、初等中等教育のOECD平均が9.0%であるのに対し7.9%（23カ国中16位）、高等教育は平均が3.1%であるのに対し1.8%（22カ国中21位）である。

日本の公財政教育支出は、1950年代まではGNP比および政府予算比において先進諸国の中でトップ、1960年代もトップ水準を維持していた。その潤沢な財政基盤が、戦後の教育の質の向上を支え、経済と文化の奇跡的な復興と発展を推進したことは明白である。世界第二位の経済大国へと発展した現在、未来投資の中核である教育予算が国際的に見て最下位のレベルへと転落していることは皮肉な結果であり、一刻も早く解決すべきゆゆしき事態である。政権与党となった民主党は、先の衆議院選挙のマニフェストにおいて、教育への公的支出を「先進国平均（対GDP比5%）以上を目標に引き上げる」ことを公約しているが、その逸早い実現を期待したい。

#### (2) 学ぶ権利の実現と学ぶ機会の保障

21世紀の知識基盤社会においてもなお、学ぶ権利の実現と学ぶ機会の保障は教育学の普遍的テーマである。知識基盤社会は包摂（inclusion）と排除（exclusion）のポリティクスが厳しく作動する社会であり、学習社会への参加の成否がこの包摂と排除の境界線を形成している。現在、教育における包摂と排除のポリティクスが最も顕著に表現されているのが、貧困による学ぶ権利の疎外と学ぶ機会の剥奪である。

日本の相対的貧困率は貧富の格差の激しいアメリカと匹敵する水準に至っている。学齢児童の7人に1人が貧困家庭で暮らしており、就学援助の要保護（生活保護家庭）と準要保護（生活保護に準じて経済的に厳しい家庭）の児童生徒の割合は1997年度の6.6%（78万4千人）から2007年度の13.7%（142万1千人）へと倍増した。特に大阪府と東京都は深刻であり、大阪府の就学援助を受けている児童生徒の割合は27.96%、東京都の就学援助を受けている児童生徒の割合は23.22%に達している（2007年度）。実に

大都市部では4人に1人の児童生徒の家庭が義務教育の経済負担に困窮している。

貧困を背景とする学ぶ権利の疎外と学びの機会の剥奪は、高校教育において顕著である。高校生の多くが授業料の負担に苦しみ、大学への進学を断念し、教育の希望を喪失して学びから逃走している。2007年度の高校の中退者は7万3千人、不登校の生徒は5万3千人に達し、合わせて12万人以上の生徒が学ぶ権利と機会を失っている。高校の中退者や不登校の生徒のすべてが貧困に起因するものではないが、その主たる背景の一つとなっていることは確実である。

民主党が政策として公約した高校の授業料の無償化は、その政治的対応の一つである。しかし、高校の授業料の無償化は、公立高校のみに限定すると、貧しい家庭の生徒の多くが公立高校よりもむしろ私立高校に通っている実態を顧慮すると、家庭の経済状態による教育格差をいっそう拡大する危険がある。さらに、授業料の無償化の措置を保護者に対する授業料相当額の給付金として配当すると、学費以外への流用のリスクが伴うだけでなくヴァウチャー制度の実質的な導入となり、公立高校は市場原理による統制へと追い込まれ存廃をめぐる過酷な生存競争へと駆り立てられることとなる。高校の授業料の無償化は、就学が困難な生徒を最優先して私立高校への援助を含めて実施すべきであり、無償化のための給付金は保護者に対してではなく、生徒数に応じ学校に直接支給すべきである。同様の理由で、子ども手当についても親への直接給付を行うべきかどうかの検討が必要であろう。また、私立高校に通う生徒のうち一定の年収以下の生徒に対しては授業料の無償、教材費などの無償の措置を講じるべきである。

学ぶ権利の実現と学びの機会の保障は、高校授業料の無償化がはらむ危険性が示唆するように、一律の画一性に帰結する従来の「平等」の概念を再定義する必要性を提起している。

21世紀の複雑な社会と複雑な政治のもとにおける「平等」の概念は、画一性をこえた「多様性にかかれた平等」へと発展されなければならない。学ぶ者の条件と必要に対応し社会的正義に貫かれた柔軟な多様性を導く「平等」概念の模索である。これもまた教育学研究の革新を求められる研究課題の一つである。

### (3) 教育環境の改善

教育の「質」を追求する学びの様式は、人とモノの関係と空間と時間における学習環境の革新と改善を必要としている。学校の建築空間の改善、教室空間の改善、図書や資料の充実、情報技術メディアとそのネットワークの構成、地域の人とモノの教育資源の活用などである。

日本の学校の学習環境は、物的施設においては他の諸外国と比べて遜色がないが、人的資源と図書や教材のリソースにおいて貧困であり、学びの「質」の向上の桎梏になっている。学級における児童生徒数の多さはその端的な証であろう。小学校1学級の平均人数はOECD平均が21.4人であるのに対して日本は28.2人、中学校にいたってはOECD平均が23.9人であるのに対し日本は33.2人である(2007年度)。端的に言って、欧米諸国の中学生の9割以上が30人以下の教室で学んでいるのに対して、日本の中学生の

9割以上が30人以上の教室で学んでいる。

近年、ほとんどの都道府県において少人数学級が導入され、それ自体を見ると学習環境の人的資源は改善されているかのように見える。しかし、少人数学級の導入は、どの都道府県においても専任教師の person 費を砕いて臨時採用教師の増加によって実現しているのであり、教育の「質」においてはむしろ劣化する結果を招いている場合が多い。実際、少人数学級の導入によって、学校現場は臨時採用の教師と非常勤教師の激増に苦しんでいる。学校の教員人事にも正規雇用と非正規雇用が浸透し、教員雇用のパートタイム化が進行している。学校図書館においても、常勤の専任学校図書司書を設置している自治体はきわめて少ない。また地方会計から学校図書館経営に充てられる経費の地域格差は拡大している。

#### (4) 専門的自律性と民主的統制の統一

グローバリゼーションによって世界各国の教育行政の改革は分権改革として展開している。日本においても同様である。しかし、分権改革は権力の脱中心化であり、本来的に学校と教師の自律性の拡大に帰結する改革であるにも関わらず、日本の教育における分権改革はむしろ学校と教師の自律性の衰退を導き、教育行政と学校経営の官僚主義化と硬直化を導いていることに留意する必要がある。TIMSS2003 における学校と教師の自律性に関する調査結果によれば、日本は調査対象国の中で最悪の状態にある。

この分権改革の矛盾の要因は複雑であるが、日本の教育の分権改革が文部科学省から都道府県の首長への権限の移譲として進行し、その結果、都道府県の首長とその指揮下にある都道府県の教育委員会が市町村教育委員会や学校の自律性を制限し官僚的に統制することによって派生している。

学校運営の官僚主義化と硬直化に拍車をかけたのが企業モデルの経営スタイルの浸透と数値目標による評価システムの導入である。そして、学校の官僚主義化と企業化は、学校内における教師の協力と協同を困難にし、教師集団の同僚性にもとづく専門的自律性を衰退させている。

その最たるものが学校内部における職階制の導入であろうある。学校教育法の改正によって「副校長」「主幹教諭」「指導教諭」という新たな職制が導入され、学校内部において教諭は校長とその意向を組んだ5種類の上司から監督され管理されることとなった。〈校長→副校長→教頭→主幹教諭→指導教諭→主任→教諭〉という階層序列が形成されつつある。学校の縦系列の職階制による内なる官僚主義の形成は、学校運営の分業主義と教師の多忙化を招き、校長と教師間の信頼関係の形成を困難にし、教師相互の同僚性にもとづく協力と協同を困難にしている。それだけではない。学校内部における教育経験の世代間の伝承も危機を招いている。

文部科学省の学校教員統計調査（2007年度）によれば、小学校教員のうち50代が占める比率は34.2%、20代は11.3%で、いずれも増加傾向を示しているが、30代と40代は過去6年間で10%以上も減少している。授業実践と学校経営の推進力となる中堅教師が激減し、学校内部において教師の世代間における学校経営の協力と専門家としての

経験と見識の伝承が困難な事態が生まれている。

#### (5) 新たな評価と経営のシステムへ

教育の「質」の向上を実現するためには、教育内容と学びの過程を知識基盤社会にふさわしいものに革新し、教師の専門家としての資質と教養を高度化するだけでは不十分であり、子どもと教師の創造性と活力を引き出す学校経営のシステムと教育実践や教育投資の効果を向上させる学校評価のシステムを構築する必要がある。

学校教育の評価は三つの主体によって構成されている。一つは専門家集団の自律性を基礎とするピア評価であり、二つ目は行政による官僚的評価であり、三つ目は教育サービスの受益者である子どもと保護者と市民によるレイマン・コントロールの評価である。今日の学校評価の問題は、教育委員会と学校の管理職による官僚的評価と子どもや保護者や市民によるレイマンの評価の二つの極の異なる論理で遂行され、教育の専門家の自律性による評価が有効に機能していないことにある。学校のような専門家によって運営される公共機関の評価においては、上記の三つの評価機能がトライアングルとして機能することなしには有効な結果をもたらさない。

学校評価における専門家集団の自律性の欠落は、教育を「責任」から「サービス」へと転換した新自由主義のイデオロギーと政策の結果である。新自由主義の政策は、教育の応答責任 (responsibility) を説明責任 (accountability) へと転換し、学校教育を教師と子どもと保護者と市民の協力と協同の事業から、教師が一方的にサービスしそのサービスを子どもや保護者や市民が一方的に享受する市場の関係へと組みかえてしまった。この転換によって教師と保護者や市民との間の責任の共有は困難となり、子どもと教師と保護者と市民の間の信頼関係を維持し発展させることも困難になっている。同時に教育委員会も納税者である保護者や市民の声に従属的な対応を迫られ、その結果、学校や教師に対する官僚的な評価と統制を強める結果を導いている。

これらの弊害を克服するためには、学校評価を教師個々人の評価ではなく組織評価として確立し、教師集団の専門家としての自律的評価と教育委員会の行政的評価と子どもや保護者や市民による評価のトライアングルを構築して、この三つの評価主体の間で責任の共有と協力と協同が促進され、相互の信頼が強化される新たな評価システムと民主的な学校経営のシステムを再構築する必要がある。

#### 4 教育学研究の自己革新

教育学研究はこれまで、教育の理念、目的、制度、政策、実践に関わる専門的知識を隣接科学（哲学、歴史学、心理学、認知科学、脳科学、社会学、福祉学、政治学、行政学、経済学、工学など）の諸分野を基礎とする研究によって創造し発展させてきた。今後、これら個別専門領域の研究のいっそうの発展を期待すると同時に、これからの教育学研究は、よりいっそう教育の現実と変貌する社会の要請に応えるミッションを自覚し、教育学諸領域の研究の内部における総合と協同を推進しなければならない。さらに教育学研究は、教育学外部の学術研究との協同および諸外国の教育学研究との国際協同も推進し、転換期にある教育改革のグランド・デザインを構築しつつ、日本の教育の「質」の向上と「平等」の実現に貢献することが求められている。

教育学研究の使命と責任として「教育的に探究する」ことを挙げたい。「教育的に探究する」とは、教育の問題を内側から問うて専門的知識を創出し、教育の実践と政策を構成する概念とディスコースを形成することである。この使命と責任をはたす上で、今日の教育の言説空間の多層性を認識しておくことが必要だろう。誰に対してどこから語るのかというポジショニングの問題である。今日の教育言説は、学界、政界、経済界、行政機関、メディア、市民社会、学校など、多層的な言説空間において生成され流布している。誰もが教育に関しては一家言を持っている。この多層的な言説空間において、教育学研究者は教育の専門家としてそれぞれ教育の現場に根ざし問題の〈内側から〉語ることが求められよう。教育政策の基礎となり教育実践の基礎となる教育学の固有性は、「教育的探究」すなわち「内側からの探究」による問題の構成とその解決の語り、および、探究を支える科学的実証的な検証にある。「教育的であること (being educational)」が教育学研究の生命線であろう。

教育学研究者が担うべき研究課題は多元的であり多様である。グローバリゼーションに伴う社会の構造的変化に対応して、教育学研究は①国民の教育から市民の教育への転換（グローバル教育、分権改革、シティズンシップ）、②産業主義社会の教育からポスト産業主義社会の教育への転換（高度知識社会、生涯学習社会）、③多文化共生社会の教育（多様性に関わった平等）、④平和で持続可能な社会の教育の4つの課題を中心とする研究課題に直面している。戦後教育学の言説構造においては、教育的価値の自律性と発達の言説、教育過程の合理的統制の言説、国民の教育権の言説、教育行政の内外区分の言説、教育政策批判の言説などは、戦後教育学の中核を構成する代表的な言説である。しかし、グローバリゼーションによって生起している上述の4つの研究課題は、いずれも戦後教育学の言説空間を越えたところ、もしくは他領域との複合的な境界領域において成立しており、これら4つの研究課題に応えるためには、教育学言説の固有の伝統を発展的に継承しつつ、同時に、新しい枠組みの創出をめざす創造的創発的な学術研究が多面的に展開される必要がある。

教育学研究の専門分化の現象は反省的に克服される必要がある。特に「教育〇〇学」という領域は長年にわたって自閉化する傾向にあり、個別学会の専門分化と独自の発展は総合の契機を喪失したまま進行した。その一方で教育学と隣接科学との分離あるいは教育学

の関連科学への解消という事態も進行しており、ここでも「教育的に探究する」とはどういうことかが問われている。

教育学は国際化においても多くの課題を抱えている。世界各国の教育学研究は研究者の数や論文数など量的には急速な拡大を遂げつつも、研究の水準や独創性などの質的には低迷状況を迎つつある。この傾向はアメリカ、イギリス、フランス、ドイツなどの先進諸国において、またそれらを追随模倣しようとする東アジア諸国においてもより顕著に見られるが、日本においても同様の傾向を指摘できるのではないだろうか。世界各国の教育学研究は、1950年代から1970年代にかけて飛躍的に発展したと言われるが、冷戦構造崩壊後の新自由主義の猛威の中で政策的にも財政的にも発展を抑制されたのが主たる要因と言われている。この国際的傾向は日本も例外ではない。研究の国際化を推進し、グローバルゼーションへの積極的対応によって21世紀にふさわしい教育学研究の在り方を模索する必要がある。

ひるがえって日本の教育学研究は、戦前戦後を通じて国際的関心を失っていないが、その関心は内から外を知る翻訳と紹介を基調とし、教育問題の解決を志向する国際的な連帯と協同を構築するものとは言い難い。今後求められる教育学研究の国際化は、日本の教育課題をグローバルな視点でとらえ直し、国際的協同によって探究する研究を進展させることであろう。

教育学研究の発展のための検討課題について言及しよう。教育は「量」を問う時代から「質」を追求する時代へと移行している。学びの質、教師の質、教育内容の質など、教育改革の論題の多くが「量」から「質」への転換を迫られている。しかし、もう一方で、教育改革の現実には「査定社会 (audit society)」の経営と評価の論理に支配されており、その結果、教育の「質」をめぐる危機は脱却の兆しを見せていない。さらに教育の危機の進行は、教育関係の根底をなす「信頼 (trust)」の崩壊によって引き起こされており、信頼に足る教育の創造があらゆる教育的営為において問い直されている。教育学研究は、これら教育改革の今日的課題について十分に応えるだけの方法論を確立しているだろうか。分権改革を支える政策決定の研究、多様性にかかれた公教育システムの研究、教育改革における合意形成の研究、教育調査研究のメタ分析の研究など、教育改革を推進する基礎的研究の課題は多い。

教育学研究は、学協会の活動によって教育改革の基礎となる専門的知識を蓄積し、先見性のある研究交流を達成してきた。それらの蓄積は膨大であり水準も高い。この蓄積は、しかし、残念なことに教育政策の決定過程に十分には反映されていないし、各地で推進されている学校改革や教育実践の創造と密着しているわけではない。今後、この学協会内外をつなぐ回路をどう太くし活性化するかが、学協会の社会的貢献の基盤づくりとして問われている。

教育学研究の量的側面についても言及しておきたい。欧米諸国の教育学研究と量的に比較すると、日本の教育学の修士号取得者、博士号取得者、教育学研究者の数は人口比で言うて著しく少ないのが現状である。その最大の要因は、教育の専門家（教師、教育行政官）の専門職化と高度化が立ち遅れていることにある。もし日本の教育学研究の量的規模を欧

米の先進諸国並みにするとすれば、現在の数倍の修士号取得者、数倍の博士号取得者、数倍の教育学研究者の増加が必要とされる。教育学の将来のヴィジョンを考える際に、この量的側面は重要である。遠くない将来において日本の教育学研究者、教育学の学位取得者は、現在の数倍に拡大するだろう。この量的増加は、研究領域の拡張と多様化、研究者の増加と多様化を伴って展開している。この変化に対して、現在のところ、教育関連の学協会は積極的対応策を示していない。今後、若手育成の機能を含めて学会の在り方を検討する必要がある。

教育学研究内部のバランスも重要である。教育学の〈実践研究〉と〈政策研究〉と〈基礎研究〉のバランスある発展とその相互関係の緊密化がはからなければならない。多くの研究者が危惧するように、〈実践研究〉や〈政策研究〉が理論研究や調査研究と切断されてはならないし、〈基礎研究〉が衰退しては確かな〈実践研究〉や〈政策研究〉は成立しようがない。

〈実践研究〉と〈政策研究〉において最も重要な特質は理論と実践の統合である。この性格は〈実践研究〉と〈政策研究〉が専門家教育と不可分であることと符合している。専門家教育の本質は理論と実践の統合によって形成される見識による判断の教育にあるからである。

〈基礎研究〉による〈実践研究〉と〈政策研究〉の基礎づけも重要である。教育はそれ自体が哲学であり歴史の所産である。同時に、教育は個人内と対人間の心理的過程でありシステム化された社会的事実でもある。その意味で教育学は隣接する諸科学にもとづく基礎研究に立脚した総合科学として発展してきた。

〈基礎研究〉は〈実践研究〉や〈政策研究〉においては主題化しえない文化と文明の在り方に対する問い直しや、社会的事実や社会システムについての実証研究と科学的分析、教育の理念や目的や価値に対する根源的な問い直しを迫ることも可能にしている。これらの〈基礎研究〉は直ちに〈実践研究〉や〈政策研究〉との接点をつくりだすわけではないが、教育学研究の使命と責任の一つとして決して軽視されてはならないだろう。

さらに教育学研究は、専門の学協会の境界をこえて教師や教育行政の関係者や他の専門家との協同を実現すると同時に、教育学の専門的知見を市民社会に公開し教育改革に参画する市民との連帯を形成する使命と責任を負っている。これまでの教育学は講演や書物やメディアをとおして教師や教育行政の関係者に専門的知見を提供し、一般市民を啓蒙する役割をはたしてきた。それらの活動は一定の機能をはたしてきたが、教育学研究をよりいっそう現実の問題解決へと結びつけ、教育改革に対する積極的な社会的貢献をはたすためには、一方的な啓蒙の枠をこえて広範囲にわたる専門家や市民との協同と連帯による信頼のネットワークを形成する必要がある。

## 5 若手育成の課題

教育系大学院生の数は、1970年代における教員養成学部における修士課程の創設、1980年以降の新構想の教育大学の創設、および1990年代の大学院重点化と設置基準の規制緩和によって増加の一途をたどってきた。大学院生数の増加自体は知識基盤社会への移行において必要な事柄であり、決して否定されるべき事柄ではない。特に人文・社会科学領域の大学院生数は、先進諸国と比べて大きく下回っており、教育学分野においてもアメリカ、イギリス、フランス、ドイツなど先進諸国における人口比で計算すると、修士課程も博士課程も現在の数倍の大学院生の増加があつてしかるべきである。

もともと日本の大学院は、修士・博士課程の学位取得者の分野別構成比において、いびつな構成において発展してきた。修士・博士の学位取得者数は、工学・理学・農学・医学が3分の2（67%）をしめ、人文芸術系は9%、社会科学系は11%、教育・教員養成系は6%でしかなく、修士の学位取得者は工学（39%）、博士の学位取得者は医学（44%）に集中している。欧米諸国の修士・博士の学位の総数は、人文学、社会科学、自然科学の三つでバランスがとれていることを考慮すれば、日本の大学院教育は、今後、バランスのある大学院教育へと移行するヴィジョンを持つべきである。もし欧米諸国並みの学位の分野別のバランスを追求するとすれば、教育系の修士課程、博士課程の院生数は数倍に増やす必要性がある。この認識は、教育学究領域の若手育成を考える前提条件である。

したがって問題は、大学院生数の増加に見合うキャリアパスが準備されず、若手の研究者の多くが将来に不安を抱き、実績を備えた有能な若手が非正規雇用（いわゆるポストク）もしくは無職の状態に置かれていることにある。この傾向は人文・社会科学領域の方が理学工学分野よりも深刻である。2007年度のデータによれば、人文・社会科学の修士修了者の32%が定職に就いておらず、この数値は工学分野（5%）、理学分野（8%）と比べ格差が大きい。

しかし、人文・社会科学の分野別の就職状況を調べると、教育系大学院の就職状況は例外的に恵まれているのも事実である。修士課程修了者の中で一時的な仕事もしくは無職の状況にある者は25%であり、他の人文学分野の32%、社会科学分野の32%と比較して相対的に恵まれた状況にある。博士課程修了者においても大学教員に就職しているものが60%に達し、この数値は自然科学分野を含めた全分野の中で最も高い。事実、2007年度の教育学系大学院の課程博士の取得者のうち9割近くが大学の教員として採用されている。

したがって教育学系大学院における若手育成の問題は三つの課題に収斂される。一つは、修士課程におけるキャリアパスを拡充する課題である。二つ目は、博士課程において学位取得までの研究生活を支援する課題である。三つ目は、博士課程における院生の研究指導を充実させる課題である。

第一の課題は、教育学系大学院の修士課程におけるキャリアパスの拡大である。従来、教育系大学院の修士課程は二つの異なる機能で組織されてきた。ひとつは旧7帝大と広島大学、筑波大学など博士課程の前期課程として位置付けられた修士課程であり、もう一つは、教員養成系大学・学部には設けられた現職教育のための修士課程である。それぞれにお

いて検討すべき課題は多い。いわゆる研究大学の大学院における修士課程は、博士課程の前期という位置づけだけでなく、高度の専門家養成の目的と機能を併せ持つ修士課程へと目的を変更し、より広範囲の領域へのキャリアパスを拡大する必要がある。

他方、地方国立大学の現職教育を目的とする教育系の大学院は、今後、教員養成が大学院レベルの教育を基本とするシステムへと移行することを見通して教育内容の質の改善と募集定員の充足と拡充の方策を練る必要がある。

第二は博士課程において学位取得までの研究生生活を支援する課題がある。教育学領域の若手研究者育成の問題は、公式データから隠されたところに存在している。公式データによる「ポストク問題」や「オーバー・ドクター問題」は博士号の取得者の問題として取り扱われ、「博士課程修了者」の進路問題についても博士号取得者の進路を問題にしているが、教育学を含む人文・社会科学領域の大学院生にとっての最大の問題は、博士号取得までの長年にわたる研究生生活を継続することの困難にあり、その研究生生活を支援する体制の不備にある。

第三に大学院における研究指導の問題がある。教育系大学院の博士課程修了者の大学教員への採用は、他の人文・社会科学分野と比べ相対的に良好であるが、この傾向は、教員養成系大学が設置した連合大学院の博士課程修了者において言えることであり、旧7帝大と筑波大学、広島大学など、いわゆる研究大学の教育学研究科の博士課程の就職状況は低迷もしくは悪化している。その背景には安易な実践教育に傾斜する教員養成の現実と伝統的アカデミズムから脱却できない研究大学の大学院教育という二つの分極化した教育学研究の現実がある。この大学院教育における実践と理論の分裂を克服しない限り、教育学の若手育成にも教育学研究にも未来はない。

これら三つの問題の解決はそれぞれ容易ではないが、教育関連の学協会を中心に今後調査活動と議論を重ね、早急に問題解決の政策化と自助努力を開始したい。