

第3回 基礎学力シンポジウム

日本の基礎学力：現状と展望

発 表 要 旨



平成17年1月8日(土) 13:00－17:00 9日(日) 9:30－13:00
東京大学 鉄門記念講堂(本郷キャンパス 医学部教育研究棟 14F)

セッション1

国際学力調査をどう受けとめるか

PISA・TIMSS の結果概要

東京大学大学院教育学研究科・日本学術振興会

村山 航

1. 目的

2004 年 12 月に国際的な学力調査である Programme for International Student Assessment (PISA) と、Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) の結果 (いずれも 2003 年度の実施) が相次いで報告された。本発表では、この PISA、TIMSS に関して “どのように実施されたのか (実施形態)”、“どのような問題だったのか (問題内容)”、そして “どのような結果が得られたのか (結果)” ということについて、簡単な概略を示す。なお、本発表では、PISA、TIMSS とともに数学の結果にやや重点を置いて報告を行う。また、PISA の “問題解決能力”、TIMSS の “算数 (小学 4 年生)”、“理科 (小学 4 年生)” については、時間の都合上、結果報告を省略する。

2. PISA について

実施形態・問題内容 PISA は OECD 加盟国 (41 カ国) を中心に、15 歳児 (本国では高校 1 年生) を対象にした国際的な学習到達度テストである。実施は 3 年に 1 回であり、数学的リテラシー、科学的リテラシー、読解力 (今回はそれに加えて問題解決能力) の 3 つの分野から出題される。主として実生活の様々な場面で直面する課題に、知識や技能が活用できているかを問う問題が多い。結果は平均 500、標準偏差 100 に変換を行って報告された。また、テストと同時に、学習習慣や生徒の属性を調べるための質問紙も実施された。

結果 数学的リテラシーの総合成績は、534 点であり、参加国中で 2 位グループに位置するものであった (6 位)。前回実施時 (2000 年度) の得点は 557 点であり、参加国中 1 位であった。従って、数学的リテラシーの成績は、経年的に見ても、国際的に見ても低下したと考えることができる。ただし、本国では、今回新しく出題された領域 (“量” “不確実性”) での成績が低い。総合成績が低下したのは、この 2 領域に依拠する部分も大きいと考えられる。また、成績の学校間格差が顕著であり、参加国の中でも学校間分散はかなり大きい方であった。これらの学校間分散は、学校の SES レベルによって規定される部分が大きかった。

科学的リテラシーに関しては参加国のなかでもトップレベルの水準を保っているが、読解力には顕著な低下が見られた (498 点、14 位)。また、この 2 領域では、分散の拡大も大きく、特に低学力層の得点の低下が大きいという現象が見られた。

質問紙の結果、勉強に対する意欲は、参加国の中でも、もっとも低いレベルであった。ただし、この結果の解釈には慎重を要する。また、週当たりの授業外学習時間が、参加国平均よりやや低いという結果が見られた。

3. TIMSS について

実施形態・問題内容 TIMSS は 4 年生（本国では小学 4 年生）と 8 年生（本国では中学 2 年生）を対象にした教育到達度テストである。実施は 4 年に 1 回であり、数学（算数）と理科の 2 つの分野から出題される。今回は 49 カ国で実施された。基礎的な知識・手続きを問うものから、推論能力を問うものまで、いくつかの段階からなる問題で構成される。結果は 1995 年の結果を平均 500、標準偏差 100 として報告された。またテストと同時に、学習習慣などに関する質問紙が実施された。

結果 数学の総合成績は 570 点であり、前回に比べて 1 位グループ（シンガポール・韓国・香港・台湾）との差がやや拡大した。前回と共通の問題を分析した結果、全体的に正答率の低下傾向が、他国に比べて大きいことが明らかになった。1 位グループとの差が拡大したのも、このことが原因であると思われる。領域別に見ると、本国は“幾何”はよくできているが、“数”が比較的苦手であることが示唆された。理科の成績は 552 点であり、前回と同じ 2 位グループに位置し、前回から大きな変化は見られなかった。

質問紙の結果、数学の宿題の量やテストの回数が参加国平均に比べてやや低かった。また、授業外の時間の過ごし方として“テレビを見る”（テレビゲームは除く）が 1 日平均 2.7 時間で、参加国の中で最も平均時間が長かった。

参考資料

今回の発表に関する資料は、以下のページよりダウンロードした。より詳細な結果を知りたい方は参考にして頂きたい。

- PISA : <http://www.pisa.oecd.org>
- TIMSS : <http://timss.bc.edu/>

国際学力比較調査をどう受けとめるか － 教育心理学の立場から －

東京大学 教授
市川 伸一

このたび、PISA と TIMSS という国際的な学力比較調査の結果があいついて報告されたことにより、教育界は大きな衝撃を受けている。1999 年春から 2002 年春ごろまで行われた、いわゆる「学力低下」論争では、「学力は本当に低下しているのか」自体が一つの論点となりえたが、当時は国際比較調査を引き合いに出して「おおむね良好」と言っていた文部（科学）省も、今回は学力低下傾向を事実として認めざるをえなくなった。

中山新文部科学大臣が、「全国一斉の悉皆学力テスト導入して、競争を喚起し、学力世界一をめざす」と就任後ただちに語っていたこともあり、この調査結果はその方針を後押しするかのように使われているふしもある。学力低下論を主張していた論者からは、授業日数・時間数の確保、学習指導要領の内容復活、基礎・基本の反復徹底学習の奨励といった声が聞かれる。

しかし、「ゆとり教育」はとうに死語になってしまったとはいえ、単に振り子をやり戻して 30 年前、40 年前の教育方針に立ち返ることが、現在そして将来の教育の姿として適切とは思われない。学力低下をもたらした 1990 年代の社会動向や教育方針を分析し直すとともに、日本の教育が伝統的にもっていた問題点を洗い出し、今後の教育に向けて建て直しをはかっていく必要がある。

今回の調査でもあらためて浮き彫りにされたのは、日本の子どもたちの学習意欲の低さである。学習意欲の低下は、学習指導要領改訂といった教育内容の部分的変更に伴うものではなく、藤沢市の経年調査を見てもわかるように、長年にわたって続いている現象である。ただし、これも、「かつての日本の子どもは意欲が高かったので、昔の状況に戻せば意欲も向上するはずだ」と考えるべきではないだろう。

こうした発想から出てくる教育方針は、たとえば、「昔は、教科時間数が多かった」「内容也多かった」「受験競争が激しかった」というようなものになりがちである。かつての日本の子どもたちの学習意欲と学力の高さが、受験に依存した脆弱なものであったことは、1970 年代当時から、大学生の知識の剥落現象や、その後の「大人の科学的リテラシー」の国際比較調査などで表わされている。

社会環境が大きく変化した現在、子どもたちを学校の教科の学習に向かわせるのは、テストや受験といった外発的動機づけでも、楽しさや知的好奇心に訴える内発的動機づけでもむずかしくなっている。このような時代に、あらためて「学ぶことの意義」を伝えられるような教育内容、方法、環境を議論していきたい。また、学力の評価についても、今回の PISA や TIMSS だけにとらわれるのではなく、新たな方法を模索していく必要があるだろう。

参考図書：『開かれた学びへの出発－21 世紀の学校の役割－』（金子書房）、『学力低下論争』（ちくま新書）、『学力から人間力へ』（教育出版）、『学ぶ意欲とスキルを育てる』（小学館）

<補遺>

見えにくい学力とその評価

—数学の学力・学習力診断テスト“COMPASS”の開発を通して—

1. 個別学習相談で見えてきた「見えにくい学力」

この数年の間、数学の学力低下が教育界で広く話題になり、多くの学校で、算数・数学の学力向上が目標とされるようになった。国際学力比較調査を見る限り、日本は伝統的に数学においてかなりよい成績を収めているように見える。しかし、数学に不適応感を抱いている児童生徒はたいへん多く、ペーパーテストではある程度よい得点をとる子どもでも、本当に望ましい数学力をつけているとは限らない。

こうした中で、東京大学大学院教育学研究科の21世紀COE「基礎学力研究開発センター」における研究の柱の一つとして、算数・数学のアセスメント・テストの開発を行っている。もともと、私たちの研究室は、認知心理学の理論を基礎にした教育方法の改善をテーマにしてきた。この10年あまり、小学生から高校生までの個別学習相談を行って、そのケースを検討しながら、学習の不適応について研究を行っている。これは、学習や理解といった認知的な問題に対するカウンセリング的なアプローチなので、私たちは「認知カウンセリング」と呼んでいる。

認知カウンセリングを行っているうちに、数学が不得意な子どもたちの学習上の問題点がいろいろと明らかになってきた。計算が円滑にできなかったり、証明問題の解答が書けないといった見えやすい問題もある一方、授業やテストでは教師がみつけにくい問題として、問題解決のプロセス、そこで使われる解決方略や、家庭での学習方法、数学に対する学習動機の問題などがある。いわば「見えにくい学力」の問題である。これらの問題は、数学の内容領域を越えて、さらには、数学という教科に限らず、それぞれの子どもの特徴的に現れてくることがしばしば見られる。

2. 学力・学習力診断テストとしての“COMPASS”

数学の学力を構成する領域共通的な要素を、私たちは「コンポーネント」と名づけることにした。従来のほとんどの学力テストが、「代数」「量と測定」「図形」といった内容領域ごとに学力を診断し評価していたのに対して、Componential Assessment（略称“COMPASS”）という私たちのテストは、コンポーネントごとに診断して、個々の子どもに結果とメッセージを返すものである。しかし、数学の学力に関わるコンポーネントを網羅的に診断することはとてもできない。私たちはまず、経験的に、数学の学習でつまづいている子どもたちに顕著だと思われる要素を測定することにした。そして、それらを、認知心理学の問題解決のモデルに対応づけて整理した。

従来の数学的問題解決の理論を参考にしつつ、私たちは数学の問題解決の過程を次のようにまとめた。まず、生徒は数学上の概念や性質、問題のパターンに関する知識をベースにして、問題状況を理解する。ここには、数学でよく使われる図や表などの表現にするこ

とも含まれる。次に、問題解決の方略的知識を用いながら解決のプランを立て、さらに論理や計算のルールを適用しながら解答手続きを実行し答えを得ることになる。さらに、こうした問題解決のプロセスは、日常的な学習行動を通して強化されるわけだが、それを支えるのが学習動機や学習スタイルである。この部分は、アンケート式の質問項目によって把握する。

3. おわりに

野球の世界では、「結果がすべて」と言われることがある。そして、ヒットになったかどうかは問題になるのであって、そのときのフォームの良し悪しは得点に関係しない。どのような練習をしてきたかも、ある打球がヒットかどうかの評価には関係がない。しかし、選手もコーチもフォームの崩れには敏感だし、日々の練習方法に気がつかっている。ヒットという「結果」に結びつけるには、それが重要なことだからだ。

教科の学習もまったく同じことがあてはまる。通常のテストで良い結果を収めようとして、テストに出そうな問題を繰り返し解いているのが多くの子どもに見られる学習行動のパターンである。むしろ、問題を解く過程（process）と練習（practice）の改善をはかることこそ、学習改善の近道であり、“COMPASS”はその一助となっていてほしいと思っている。

《COMPASS の課題見本（小 5 用は全 7 課題、中 2 用は全 12 課題）》

数学的概念の正誤を判断する課題（小 5、中 2）

- ・ 球をまっすぐに切った切り口の形は円です。（小 5） 《答え 正しい》
- ・ y が x に反比例するとき、 x と y の積は一定である。（中 2） 《答え 正しい》

数学的概念を説明する課題（中 2 のみ出題）

- ・ 「逆数」の意味を説明してください。また、具体例をあげてください。

逆数の意味： _____

具体例： の逆数は である。

図表を利用して解く課題（小 5、中 2）

- ・ たての長さが 4 cm、よこの長さが 3 cm の長方形を 1 段（だん）目から順に 1 枚、2 枚、3 枚、4 枚ならべて、かいだんをよこから見たような図形を作ります。できた図形のまわりの長さは何 cm になるでしょうか。（答えを求めるために必要なことは、わくの中に書いてください。消さずに残しておきましょう。） 《答え 48 cm》

論理的命題の真偽を判断する課題（中 2 のみ出題）

- ・ ある数が 6 でも 9 でも割り切れるとき、その数は 54 の倍数である。 《答え 誤り》
- ・ $a < 3b$ 、 $m < n$ ならば、 $a + m$ は $3b + n$ より小さくなる。 《答え 正しい》

工夫して速く解く計算課題（小 5・中 2 共通問題）

(1) $136 - 9 - 9 - 9 - 9 =$ 《答え 100》

(2) $10100 \div 2 =$ 《答え 5050》

比較教育学の立場から 国際学力テストと日本型学力を考える

東京大学 助教授

恒吉僚子

今回の PISA と TIMSS 2003 の結果公表は、日本において学力低下論の高まりの後に来ているだけに、日本のメディアでも大きく取り上げられた。各国が国際競争力に敏感になる中、日本以外の国でも、ドイツの PISA ショックのように、国際学力テストの点数が国力や経済的競争力と結びつけられて教育の危機を示す指標として論じられてきた。本発表では、こうした中、二つの点を中心に問題提起ができればと考えている。

第一は、国際学力テストの用いられ方と、それが今後の日本の教育改革に持つ意味を、アメリカの例を通じて考えることである。

国際学力テストは、ある種の傾向を把握するのに有効であると同時に、教育改革におけるその使い方は、国別のランク付け（勝った、負けた）だけにとらわれたり、安易に経済的競争力と国際学力テストの点数が結び付けられて危機感があおられたりしがちなものである。特に、国際学力テストの点数は、「どのように教育がなされているか」（“HOW?”）の部分の抜け落ちる傾向があるが、実際の教育の営みを影響しようとした場合、その”HOW?”の部分の重要となってくる。

日本が今日直面している学力低下への懸念、その中での国際学力テストの用いられ方は、80 年代－90 年代にアメリカにおいて見られた状況と似た面を持っている。学力低下対策として進められてきた教育改革の例（市場競争的な教育改革の例、高度に構造化された教授モデル）を見ながら、日本の今後について考える。

第二に、日本型学力の行方についてである。例えば、今回の国際テストでも、一般的に相変わらず東アジアの受験社会、進学競争が激しく、教育内容が多く、教師主導の一斉的な“詰め込み”教育だと言われてきた国が上位に位置している。日本は長らくそうした国の代表格だとされてきたが、今日、社会状況としても（受験圧力の低下、学習意欲の階層分化・・・）、教育政策としても、その路線から離れてきた。つまり、従来、問題視されてきた受験圧力も一定層では低下してきたかもしれないが、従来、海外では日本型教育の強さとして評価されてきた特徴（例 狭い意味での学力に限定されない社会性、対人関係能力を育成する仕組み、上下の格差の少ない均質的な学力、問題解決的授業への高い評価）もまた社会状況に応じて変化したり、意図的に改革されているのである。

脱東アジア型、脱日本型をした日本は、どこに向かうのか。再“詰め込み”化なのか、階層によって分化した競争が行われるような社会なのか？東アジア型でもなく、欧米型でもないものなのか？

回答を出すことはできないが、基礎学力研究開発センターの国際プロジェクトで行なっている国際比較の授業ビデオを参考にしながら、いくつかの話題を提供したいと思っている。

経済社会の視点から

東京大学 教授

金子 元久

国際学力調査の結果は、日本の社会に大きな危機感をもたらした。しかしそれがどう、なぜ危機なのか。日本の経済社会構造の転換、という観点からその危機の構造を考え、国際的な視点から将来の方向へのヒントを探ってみたい。

1. なぜこれまで日本の成績は良かったのか

まず問題にするべきなのは、なぜこれまで国際的な学力テストで、日本の子供の学力が各国に比べて非常に高かったのか、という点だ。私はそれが、日本の近代化のあり方、とくに戦後の経済成長のあり方と不可分のものだと考える。

■ 日本の教育—経済成長 — J—モード

これまでの日本の教育と経済成長との関係を、日本に固有という意味をこめて「J—モード」と呼んでおこう。それは政府の教育政策、家計の行動、そして企業の行動の、三つの要素が密接に関わりあって形成された。

■ 政府 — 教育への高い投資、強いコントロール。

まず政府は、近代化の初めから先進国においつくためのキーとして教育、とくに基礎教育の普及に力を入れた。戦後になっても中学校の義務化、教員給与の増額などの投資が行われるとともに、教育制度の改革に関わらず、教育内容、水準維持に関し中央政府の強い統制があった。

■ 企業 — 二重構造、生涯雇用、素質の重視

経済構造では、生産性の高い近代セクターと、低い伝統的セクターとの二重構造が持続した。近代セクターは生涯雇用を背景に、企業内訓練を通じて生産性をあげた。そのための資質を選別するための指標として、学歴、学校歴を重視した。

■ 家計 — 高い進学意欲

大多数の家計は子供が、近代セクターでの雇用によって、中産階級の生活水準を得させるを目標とし、所得水準の上昇を背景に強い進学意欲をもった。そのための進学競争に生き残るために、初等、中等教育段階からの勉学を親は子供に強制し、子供もそれを受け入れた。

■ 高いパフォーマンス

こうした形で成立したJ—モードは経済成長には大きな役割を果たした。企業には、一般的に高い知的能力、高い素質を安価に識別する手段となった。高い家計の進学意欲は、低コストで勉学への意欲を形成させ、進学率を上昇させた。また結果として個人間の格差も低かった。

■ 成功の代償 — 学歴主義、受験地獄、社会「問題」としての教育

しかしそれは強いマイナスの側面をもっていた。学歴主義、受験地獄などの言葉に代表される。経済成長が社会目的としての地位を失うとともに、そうした代償の側面が大きく意識されるようになった。社会問題の元凶として、教育が位置付けられるようになった。

2. 経済社会の構造転換と学力の危機

以上に述べた J－モードの機能は、いま大きくその力を減じている。同時に新しい経済社会のあり方に向かって、新しい形の学力形成へのニーズが生じている。同時にこの二つの課題にとりくむことの困難さを国際学力比較の結果は示している。

■ J－モードの融解

まず重要なのは上述の J－モードの機能が着実に低下していることだ

■ 企業社会の転換 — 成長モデルの喪失、労働力の流動化、キャリアの不安定化

1990年代からの日本の経済的停滞は、これまでの日本の主力企業のモデルが力を減じていることを示している。企業内訓練による生産性向上は、急激な技術、市場変化に適応できない。他方で労働力の流動化は安定したキャリアを減少させている。

■ 家計 — 動機付け機能の低下、階層分化

家計は子供世代の生活水準の向上が絶対の目標ではなくなった。またキャリアの流動化は、勉学の目的を不明確にする。18歳人口の減少によって大学受検を理由にして勉強を強制できなくなった。中等教育段階で受験競争から脱落した子供は努力の目標をもたない。

■ 政府 — 改革の動揺

学歴主義、受験競争の緩和が政治目的となった。同時に学校内での矛盾が激化した。それを緩和するための政策が、むしろ新しい問題を生み出す。教育政策に対するメディアや研究者の批判が、さらに政策の動揺を生む。またそれが父母の不信を生んで、学校・教師の機能が低下する。

■ 結果 — モチベーション・クライシス

■ 新しい知的能力へのニーズ

他方で21世紀には、個人の知的能力が発展のキーとなる。それは学校における教科的な知識や、専門学術領域の知識そのものではなく、職業や生活に直結したものである。同時にそれは必ずしも実用的なものではない。基本的な考え方、コミュニケーションの能力といったものだ。

■ 日本の学力形成の課題と今回の国際比較が示すもの

■ 学力形成の課題

こうしてみると現在の日本の教育は、二つの課題を同時におっている。第一は、これまでの学力形成の社会的なメカニズムに代わる、新しい学力形成のメカニズムを形成すること。第二には、それが新しい知的能力の形成の課題に答えるものであること。

■ 今回の学力テストの示すもの

従来のメカニズムが着実に力を落としている。とくに中等教育レベルで、脱落している子供が多い。他方で、新学力の形成の面でも成功していない。数学、理科などの科目で、自分に対する意味づけがうすい。生徒だけでなく、教師が自律性・主体性を失っている。

■ なぜ危機か — 課題は通常に考えられているよりも、深い構造をもっている

3. 国際比較から何を読むか — 三つのモデル

では日本の進むべき方向はどこにあるのか。国際学力テストのもう一つの読み方は、学力テストでの達成水準を、制度政策との関係で解釈することだ。この視点からは仮説的に、三つのモデルがあるのではないかと考える。

A. 新学力・集権的統制 — 韓国・シンガポール

第1は韓国、シンガポールである。これらの国は、伝統的な学力をより直接的に示すTIMSSでよりパフォーマンスが良いが、PISAでも高いパフォーマンスを示している。伝統的なモチベーション形成メカニズム（社会的な危機感、厳しい進学競争、家族の圧力、子供の需要）、そして政府による強力な学校教育への統制が持続するとともに、新しい学力観への移行が政府の指導下で強力に行われた。

B. 伝統的学力・競争評価による統制 — アメリカ・イギリス

第2は、アメリカ、イギリスである。双方のテストで高得点グループに入るわけではないが、系時的にみれば、学力水準が向上している。これらの国は1960年代から新学力に近い概念の教育試行が行われていたが、1980年代以降にむしろ伝統的で統一的なカリキュラム、学力達成目標を設定し、それに対する達成度を厳しく評価し、また学校間の競争を制度化した。さらに疑似市場的な試行も行われている。

C. 新学力・社会的コンセンサス — フィンランド・オランダ

第3は、フィンランド、オランダ、スウェーデンなど北ヨーロッパの諸国である。TIMSSよりも、特にPISAでの成績が高い。教科、学年といった区分を超えて授業が設計され、学校、教師が主体的にそれにかかわる。1980年代に中等教育段階で職業・進学課程を統合した。評価導入の試みなどがあるものの、教育政策が比較的安定しており、教育のあり方について政府、学校、教師、家族を含む一定のコンセンサスがあるように見える。

結論 — 検討の課題

上述の三つのモデルは仮説であり、さらに比較検討の必要がある。また仮にそれが妥当するとしても、単純に日本がそのいずれかの方向に向かうべき、あるいは向かうことができるというわけではない。その際にポイントは三つあると考える。

第一は基礎学力をどのようにとらえるかということだ。それは従来の教科教育をさらに強化することによって形成されるのか、あるいはその外にある「新学力」なのか。またそれに対する学習の意欲がどのように形成されるのか。第二は、学校と教師の力がどのようにして強化されるのか、という点である。一方で政府、地域社会あるいは父母による学校・教師の評価、監視と、他方で学校・教師の主体性の関係が問題となる。第三は中央政府と県さらに市町村との関係だ。日本では分権が教育問題解決の決め手とされることが多いが、以上から明らかなのは分権それ自身が解決をもたらすわけではないことだ。それがどのような改革に結びつくかが問題である。

こうした点でさらに検討を進め、社会的なコンセンサスが形成されることが必要だ。

セッション2

基礎学力形成における国と地域

義務教育学校改革における国と自治体

ー主に国の教育政策決定過程を巡る問題と教育行政の分権改革の評価、課題に関わってー

東京大学 教授

小川 正人

はじめに

現在進行中である教育行政の分権改革ー義務教育学校改革の問題と課題の幾つかを法制度的な側面から考える。

I. 国の教育政策決定過程の変容と文部科学省の政策立案の課題

1. 旧来の文部科学省の政策立案・決定の特徴
2. 2000 年中央省庁再編と内閣府創設等による教育政策過程の変容
3. 新たな政策決定の構造と環境による文部科学省の政策立案機能の強化の必要

II. 分権・規制改革の功罪ー済崩的教育（行政）改革によるナショナルスタンダードの問い直し

1. 教育行政の分権改革の評価をめぐって
2. 検証無しの済崩的な弾力化、権限委譲等の行政手法で問われるナショナルスタンダードの意味

III. 基礎単位への権限移譲と出口管理＝評価を謳う分権改革の教育政策課題

1. 分権改革による市町村教育委員会と学校の仕事上の変化
2. 基礎単位への権限委譲と出口管理＝評価の行政手法と教育委員会による支援・援助体制整備の必要

おわりに

市町村の取り組み：全国調査から

基礎学力研究開発センター 連携研究員・国立教育政策研究所 研究員

青木 栄一

東京大学基礎学力研究開発センターは、全国の自治体、教員、学校責任者等と連携を図りつつ、基礎学力をめぐる問題に関する調査・研究を行うとともに、その成果に基づき、新しい基礎学力育成システムのあり方を社会に提言することを目的としている。そうした視点から、市町村（特別区を含み政令市を除く）の教育委員会が主体となって行った学力向上施策等に関する質問紙調査を2004年冬に実施した。ここでは、この質問紙調査について昨年末までにネットを通じて回収された回答についての集計結果を報告する（中間集計）。なお、本調査は昨年度実施した学力調査に関する質問紙調査に関する調査に引き続き実施したものである。調査の概要は、以下に示すとおりである。

【調査の概要】

■ 調査名

市区町村の学力向上施策に関する調査

■ 調査主体

東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター

■ 調査内容

市区町村の学力向上施策の導入・実施状況

■ 調査対象

全国市区町村教育委員会事務局（政令指定都市を除く）：全2949委員会

■ 実施期間

2004年11月～

■ 回答状況

569委員会（ネット） ＊他に郵送と合わせて、現段階でおよそ3割から回答

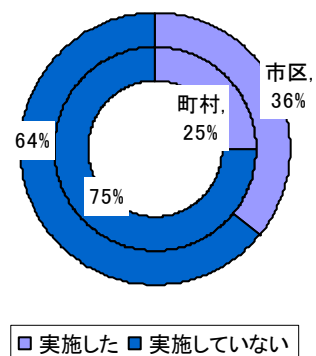
※ 以下の報告では、昨年度の調査と同様に、調査名が同じでも学年をまたぎ同時に科目も異なる場合には別の調査として、調査数をカウントしている。例：平成16年度に小3・4年に国語・算数、小5・6に算数・理科を調査した場合には、それぞれ別調査とする。

1. 学力調査

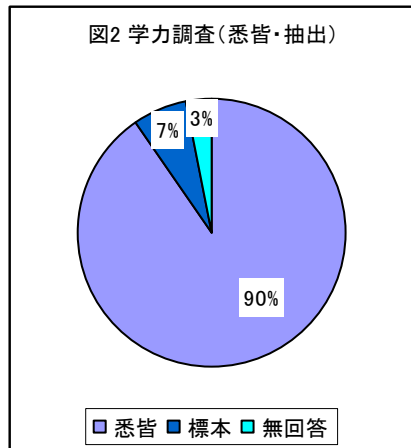
平成12（2000）年度以降独自に学力調査を実施したのは、市区で3割強（67）、町村で2割強（95）の教育委員会である。これらの委員会が実施したのは321調査（延べ）である。

321学力調査の9割（290調査：以下この段落同じ）は悉皆調査であり、標本抽出調査は1割に満たない（21）。他の教育委員会と共同で実施された調査はほとんどない（17）。問題作成の主体については、9割弱（275）がコ

図1 学力調査実施状況



ンサルタント・業者であり、すべての問題を教育委員会で自作した調査はほとんどない(13)。分析の主体については、8割弱(245)がコンサルタント・業者であり、教育委員会が分析したのは1割ほどの調査である(31)。マスコミ等への公表については、7割弱の調査が公表されていない(213)。



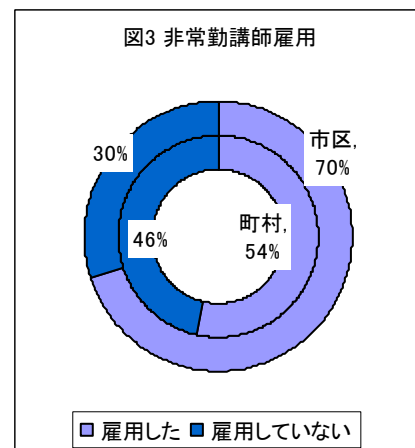
また、集計方式については、学校で集計したものを教育委員会に提出する方式が最も多く4割ほどである(67委員会：以下この段落同じ)。解答用紙の保存期間については、特に定めていない委員会が7割弱である(111)。保護者への事前説明に関する学校への指導については、とくに行っていない委員会が5割弱である(80)。独自に学力調査を実施していない407教育委員会に対しては、その理由をたずねた(自由記述)ところ、以下のような理由が回答された。国・都道府県が学力調査を実施しているため必要がないという回答が最も多く、未実施委員会の3割弱(113)があげている。そのほか、学校

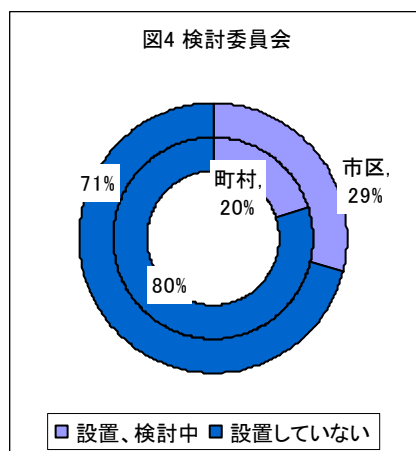
で実施しているから必要がない(81)、予算不足(38)、検討中(28)、学校数が少ない(21)などがあげられている。

2. 他の学力向上施策

スタッフ：教教育改革・学力向上のためのスタッフ職を設置している委員会は、20市区(10%)、15町村(4%)である。設置人数は1人が25委員会と最も多い。以下、2人が5委員会、3人が2委員会である。設置されたスタッフの職位は市区、町村ともに課長級が最も多い。

非常勤講師：平成16年度に非常勤講師を雇用した委員会は、市区の7割(131)、町村の5割強(205)である。平成15年度と比較すると、市区で5ポイント、町村で2ポイント増加している。非常勤講師雇用のための予算の増減については、平成16年度と15年度でみると、減額したのが3割、増減無しが2割弱、増額が5割となっている。目的別にみると、平成16年度では、ALTが最も多く297の委員会で雇用している(15年度278)。次いで少人数教育の103委員会(同87)、少人数学級編制の26委員会(同13)となっている。





検討委員会：学力向上に関する検討委員会を設置している委員会は、市区の3割（54）、町村の2割（76）である。設置形態は、教育委員会から諮問が4割強（42）、教育委員会事務局内部に設置が4割弱（35）である。構成で最も多いのは校長であり（84）、以下一般の教員（59）、教務主任等の主任（58）、指導主事・教頭（53）、教育長（44）となっている。

副教本：平成15または16年度に副教本を作成したのは、5割強の市区（99）、2割強の町村（81）である。

補習：補習事業を実施した自治体全域を対象に事業化した委員会はほとんどなく、平成16年度5市区、3町村である（平成15年度は3市区、3町村）。

犬山市の取り組みから

名古屋大学 教授・犬山市教育委員

中嶋 哲彦

犬山市では 2000 年度以来、独自の教育改革プラン「学びの学校づくり」に基づいて、さまざまな学校改善施策を展開してきた。「学びの学校づくり」プランは、児童生徒に充実した学習環境を提供するための総合的な取り組みであり、教育制度改革や教育条件整備にとどまることなく、授業改善に直接結びつく学校改善を目標としている。また、教師一人ひとりの教育力量の向上と教師集団の組織的な教育実践の発展を目指し、地域・学校における教師の自己教育活動と相互学習を必須の構成要素と位置づけてきた。

本報告ではそれらの概要を紹介しつつ、教育改革における地方自治の在り方について考えたい。

1. 犬山市における教育改革と教師の自己教育

犬山市教育委員会の教育改革は多様かつ多面的な施策によって構成されている。しかし、それらはすべて一挙に展開されたものではなく、課題の自覚に伴って一つひとつ積上げられてきたものである。改革メニューが総花的に見えるとしても、未だ総合的な改革であるとは言えないだろう。

改革の取り組みは当初、教育委員会のイニシアティブの下にスタートした。学校・教師はしばしば渋々それに取り組まざるをえなかっただろう。しかし、取り組みの意義が理解されるにつれて、学校・教員の積極的な取り組みが見られるようになった。また、教育委員会が学校から学ぶことも少なくなかった。つまり、教育改革の取り組み自体が犬山という地域と学校にとって一つの学習プロセスであると言えるだろう。

(1) 市独自の少人数授業と指導方法の開発研究

犬山市では、国・県教委の少人数指導授業加配とは別に、市独自の予算措置により多数の非常勤講師を採用して少人数授業を実施してきた。しかし、犬山市教育委員会は、学級は児童生徒が生活と学習を共有する場であり、学級集団は生活と学習の基礎単位であるという認識から、40 人学級編制を維持したまま習熟度別に少人数学習集団を編成しようとする国の施策には同意できなかった。児童生徒の学校における生活・学習環境の改善のためには、少人数学級の実現が必要であると考えている。

犬山市における少人数授業の計画・実施は、将来における少人数学級の実現を目指し、その実現を主体的に準備するプロセスと位置づけられている。そのため、(1)原則として習熟度別編成を採用しないこと、(2)各学校においてヘテロな少人数集団の指導に適した指導方法の開発に努めること、(3)少人数授業の問題点を明らかにすることなどを、各学校に求めている。つまり、犬山市における少人数授業の諸実践は、少人数学級編制を教育内在的

に準備する研究的教育実践である。

さらに、犬山市教育委員会は、授業改革を中核とする学校づくりを支援するために、学習指導論の研究・指導者（私立大学教員）を校長に採用・任命することを愛知県教育委員会に申し入れた。県教委はこれを拒否したが、市教委は教育指導主幹（非常勤）に任命し、市内小中学校の授業改善の支援に当たらせている。週二回市内の学校を順次巡回して指導に当たるほか、月一回のペースで少人数授業研究会を開催するほか、秋には全国少人数授業研究会を開催し全国から参加者を得ている。

(2) 自主教材（副教本）の作成と教育内容・教育課程研究

犬山市教育委員会は各学校に呼びかけて、2001 年度に算数の副教本（副教材）を作成した。これはいわゆる発展的学習のための教材として開発されたものではなく、従来の指導内容・指導方法を総括しつつその改善とそれに適した教材を開発すること、とくに少人数学級における授業形態に適した教材を開発することを目的としている。つまり、いたずらに教科書よりも高度な指導内容を盛り込むことが目的ではなく、基礎的・基本的事項の理解と定着をはかるために教科書以上に創意工夫された教材を開発することを目指すものである。

副教本作成プロセスもそれ自体として教師教育の機能を果たしている。各学校から選任された作成委員会が作業の中核を担うが、委員会での議論を常に各学校にフィードバックし、かつ草稿を二度にわたって全教師と保護者による検討に付した。算数副教本の作成過程では約 700 件の改善意見が教師・保護者から寄せられた。当初は副教本の独自開発に否定的な意見も聞かれたが、作成作業を進めるなかで「教材を自分で作るとは教師の本来の仕事だと実感した」という意見が聞かれるようになった。2002 年度は学校からの要請を受けて理科副教本を作成中し、2003 年度は国語の副教本を作成した。

2. 教育の地方自治と地域教師教育の課題

(1) 研究的教育実践の教育性

少人数学級編制に対応する教育実践づくりの取り組みは、文部科学省や都道府県教育委員会の指導助言をまわって展開されてきた従来の教育実践からの離脱を要請している。これらの取り組みのモデルとすべき実践を他に見出すことは難しく、地域と学校の実情と教育現場における課題認識に基づいて、あるべき少人数学級像を模索しつつ、自らの身の丈にあった教育実践を創り出していくほかないからである。教育実践は本来地域・学校・児童生徒の実情に即して多様に展開されるべきものであり、いずれの地域・学校にもパイオニアとして独自の研究的教育実践を推進することが要請されている。

このことは、教師教育の課題と内容は予め与えられているわけではなく、教育実践と地方教育行政の現場において自覚され創造されるほかないことを意味する。新しい教育実践を創り出すという課題に取り組むことそのものが教育性を有していると言えよう。

(2) 教育改革の教育性

犬山市の教育改革施策は、国が推進する施策と外形的類似性は高いものの、独自の改革目標の実現を目指すものである。また、今日では総合施策の体裁を整えつつあるが、それらは一挙に構想されたものではなく、年月をかけて逐次修正しながら次第に形成されたものである。つまり、教育委員会・事務局にとっても改革施策の立案・実施過程自体が自己教育の場であった。

このことは、教育委員会と学校の間に、一方的な指揮命令・指導助言関係ではなく、「学びの学校づくり」をともに担い推進するパートナーとしての関係を構築すべきことを要請した。ここでは定式化された受動的研修は用を成さず、教師自身による主体的な学びが形成されないかぎり、地域独自の教育改革を推進することは難しい。また、保護者をはじめとする地域住民の合意と協力も不可欠であり、保護者・地域住民自身の参加と学びが保障されなければならないだろう。

地方自治体や学校にとって教育改革・学校づくりに取り組むこと自体が、自己教育のプロセスである。犬山市教育委員会は、「犬山の子どもは犬山で育てる」というスローガンの下、教師・保護者・地域住民で担う「学び合う学校文化」を核に、「学びの学校づくり」を進めている。つまり、地域教師教育、保護者・地域住民の参加と学び、そして教育の地方自治は一体のものである。

(3) 教育の地方自治と教師の専門性

犬山市教育委員会は教育内の事項に関する改革や学校に対する関与が、権力的な指揮命令に及ばないよう自己抑制的に行動している。それは教師の教育専門性とそれに基づく自主的・自律的な学校自治を保障するための教育原理的要請であると考えからである。しかし、市教育委員会が自律性と教育行政専門性を獲得しつつある一方で、教育自治の自律的な担い手であるべき学校・教師が旧来の思考と行動をまだ払拭できないでいる。

教育改革の現実：分権化・財政・教員需給を中心に

東京大学 教授

荻谷剛彦

昨年末に発表された教育到達度に関する二つの国際比較調査は、これまで進めてきた日本の教育改革が、その意図とは異なる結果を生み出していることを明らかにした。これら最新の国際比較調査を含め、さまざまな調査の結果を総合すると、過去10年間、日本の子どもたちの学習到達度は低下し、格差が拡大し、さらに、階層差が拡大している傾向が明らかとなっている。

この発表では、このような学習到達度の趨勢を念頭に置きつつ、今後さらにどのような問題が生じるのかを、いくつかの予測可能な趨勢データを用いて検討することである。ここで焦点を当てるのは、「三位一体の改革」のもとで進められようとしている教育財政の地方財源への移譲と、教育の質を左右すると考えられる教員の需要・供給の変化である。お金と人。教育のインフラとして最重要といえる構成要素の変化を予測することで、先に述べた日本の教育が抱える問題・課題の解決が、いかに困難を極めるのかをあらかじめ見通しておくことが、ここでのねらいである。それというのも、こうした将来予測をもとにすることによって、教育改革の議論がよりリアルなものであることが要請される、こうした認識の共有がこれからの議論にとって必要不可欠であると考えからである。

1. 義務教育費国庫負担金をめぐる将来予測

すでにいくつかのメディアを通じて発表し、東京大学大学院教育学研究科教育研究創発機構のHPにも公開済みであるが、私たちは、義務教育に関わる人件費の将来予測を行った。その結果、40人学級等、教育の現状を維持することを前提にした場合にも、今年度に比べ、07年度以後11年間にわたり、義務教育に要する人件費が3000億～4000億円増大することが明らかになった。しかも、負担増は都道府県によって異なる。長野、岐阜、高知といった県では04年度と比べ、毎年平均10%ポイント以上の負担増が続くことが明らかになった。こうした負担増の格差は、次に見る教員の年齢構成が県ごとに異なることによる。義務教育費が地方財源化された場合、住民税ベースで試算すれば、人件費の減額が行われる可能性の高い地域（財政力の弱い地域）で、さらに人件費負担の増額が生じるという、厳しい実態が明らかとなったのである。こうした財政上の変化は、少人数学級の推進を難しくするばかりは、現状の40人学級をフルタイムの教員だけで維持することさえ困難にする可能性がある。

2. 教員の需要と供給をめぐる将来予測

潮木守一・桜美林大学教授の試算によれば、今後、義務教育の教員需要は急速に増大

する。とくに小学校教員の需要は、毎年 1 万人以上の規模となり、2 万人前後で推移する年もある。こうした需要増が 10 年以上続くというのである。他方、教員の供給については、すでに教員養成課程の学生定員を削減してきたことから、毎年ほぼ 1 万人程度であることがわかっている。小中学校をあわせ、05 年から 18 年までの累積需要数は 22 万 5 千人、一方、国立大学法人の教員養成課程の累積供給数は 13 万 6 千人で、今後 15 年間で 8 万 9 千人程度の教員不足が生じることが予測されるのである。

③複合効果

このように、人件費負担が相対的に増大する中で、教員の採用難の時代が訪れる。しかも、これら二つの変化は関連し合っている。人件費が増え、その削減が必要となる時代に、教員不足になるということである。民間なら、人手不足の時には賃金が上昇する。それが経済学の常識である。ところが、教員の場合、人手不足の時代に人件費を抑えなければならなくなる。こうした状況下で、どれだけ優秀な教員を確保できるか。自治体間の教員確保競争も激化していくだろう。財政力の差が、教員の数や質の確保能力にはねかえり、教育の地域間格差を広げることにもなりかねない。

④教育の質を確保するために必要な条件

教育改革論議の中で出ている教員養成の専門職大学院化も、教員の業績評価を処遇と結びつける流れも、再任用制の問題も、少人数授業・学級のさらなる充実も、ここでみた財政と教員数の激変を前提に議論しなければならない。地域によっては、教育の質の現状維持さえ困難になる場合も出てくるだろう。分権化が進み、教員採用の権限の「規制緩和」が進めば、非常勤教員の雇用を増やすによって、教員の数を確認しつつ、財政的な負担増に対応する県も出てくるかもしれない。教育の質の充実が問われる時代に、マイナスの影響を及ぼしかねない「改革」が進む可能性があるのである。

教育行政からの視点

文部科学省 初等中等教育企画課長

前川 喜平

1. 確かな学力の育成

- 日本の子どもたちの学力水準は、国際比較において依然として高いが、読解力において下位層の子どもが増えるなど、学力のばらつきが拡大する兆候が見られる。
- 一方、数学や理科の勉強が楽しいと思う子ども、得意だと思っている子ども、希望の職業に就くために勉強しようと思う子どもの割合は、いずれも国際平均に比べてかなり低く、学校外での勉強時間も少ない。
- これは、日本の子どもたちが学ぶ意欲に乏しく、「強いられた勉強」を仕方なくやっている姿を示している。このようにして作られた学力は、その時点では高い水準を示しても、時間とともに剥落しやすく、生涯にわたって通用する学力にはなりにくい。
- 現行学習指導要領のねらいは、基礎・基本を確実に身につけさせた上で、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動する力をはぐくむことにある。それは生涯にわたって通用する「確かな学力」「生きる力」を育てることである。そのためには、個々の子どもの習熟度に応じた「分かる授業」によって基礎・基本の確実な定着を図るとともに、体験的・問題解決的な学習を通じて好奇心や探求心、学ぶ意欲や学ぶ習慣を育てることが大切である。
- このようなねらいを実現するための教育条件の整備としては、教職員の資質の向上と配置の改善が重要である。

2. 義務教育の到達目標の明確化と制度の弾力化

- 学校教育法には、小学校の目的・目標、中学校の目的・目標の規定はあるが、義務教育をトータルに捉える視点がない。「個人の人格の完成」と「平和的な国家及び社会の形成者としての国民の育成」という大きな目的のもとで、具体的にどのような到達目標を設定するかは、国民的議論をすべき課題である。
- 「到達目標」を明確化する場合には、義務教育の修了について「履修主義」から「修得主義」へと考え方を変えていく必要がある。
- 6・3制は歴史的経緯に基づくものであって、教育上の必然性・必要性に基づくものではない。しかし、国民の間にきわめて根深く定着していることは事実。現行の6・3制は維持しつつ、小中一貫の9年制学校を制度化し、9年間のカリキュラム編成について弾力的な取組ができるよう制度を柔軟なものにすることも考えられる。

3. 不登校の子どもたちのための選択肢

- 不登校の子どもたちに「教育を受ける権利」を保障するための取組が未だ十分になさ

れてはいない。

- 民間のフリー・スクールや市町村が設置する新たな指導施設の試みが始まっている。大和郡山市や八王子市では構造改革特別区域（特区）の制度を使って、不登校の子どもたちのために学習指導要領や学校設置基準に拠らない「学校」を設置している。このような動きを積極的に捉えていくことが必要。
- 今後、義務教育の弾力化の一環として、不登校の子どもたちのための新たな学びの場を検討していくことは、重要な政策課題である。

4. 自律的な学校運営の確立

- 「評価と公開」、「自律と参画」を進めることによって、上意下達の官僚的支配による学校の管理運営から脱却し、住民意思に根ざした自律的な管理運営を実現していくこと、そのための仕組みを整備していくことが、これからの課題である。平成12年に導入された「学校評議員」、平成16年に導入された「学校運営協議会」（コミュニティ・スクール）は、いずれもそのような「地域が作る学校」のための仕組みである。
- これからの公立学校は、教育委員会や文部科学省に対してではなく、保護者や地域住民に対して直接に責任を負う存在として、その在り方を転換させていくことが大事である。義務教育における真の分権とは、学校を「お上から与えられるもの」から「地域によって作り上げるもの」に転換していくことである。

5. 市町村の主体性の確立

- 義務教育である小学校・中学校は市町村が設置しているが、現行制度上は、都道府県が大きな権限と責任を有している。「県費負担教職員制度」のもと、教職員の給与負担、採用・配置換え・懲戒などの人事、初任者研修や10年経験者研修などの研修、教職員定数の設定、学級編制基準の設定と学級編制への同意など、教職員に関わる仕事はほとんど都道府県が行っている。
- しかし、一部の市町村では、独自の学級編制や教職員の配置などをめぐって、都道府県の方針と衝突するケースも出てきている。
- これからの義務教育行政においては、住民に最も近い基礎的自治体である市町村が第一義的な責任を負っていくことが大事である。そのためには、県費負担教職員制度を抜本的に見直していくが必要になる。

6. 機会均等を保障するための財源保障

- 義務教育は「すべての国民に対し例外なく」「能力に応じて均等な教育機会を」「無償で」保障しなければならない。受益者を限定することや費用を受益者負担に転嫁することはできない。確実な財源が必要である。
- 義務教育行政の第一次的責任は市町村が負うべきであるが、市町村間の財政力には大

きな格差があるため、義務教育の経費負担をすべて市町村に負わせてしまうと、財政力格差がそのまま義務教育の水準の格差に反映されてしまい、機会均等が保障できなくなる。

- 全国民に義務教育の機会均等を保障するための財源保障は、国にしかできないことであり、国がやらなければならないことである。地方交付税では国庫負担金のような確実な財源保障はできない。

東京大学 大学院教育学研究科・教育学部

基礎学力研究開発センター

(文部科学省 21 世紀 COE プログラム「基礎学力育成システムの再構築」)