

進む高等学校教育改革

教育改革の背景

昭和22年に制定された教育基本法の下、わが国の教育政策は、国民の教育水準を世界最高レベルに高め、高度経済成長の原動力となるなど、日本の社会や経済の発展に大きく貢献・寄与してきた。その一方で、現在の教育制度は、社会・経済の変化や子どもたちを巡る環境の変化に必ずしも十分に対応できていないのではないかと、あるいは、平等の観念を重んじるあまり教育が画一化されがちで、生徒の個性・資質や能力を最大限に伸ばす仕組みになっていないのではないかと、といった問題点が指摘されるようになった。すなわち「教育は、時代の変化に追いついていないのではないかと」というのである。

高等学校教育改革の方向性

経済や財政、行政、社会のさまざまな分野において構造改革が推し進められる中、より実社会に近い高等学校教育の改革に、今、注目が集まっている。

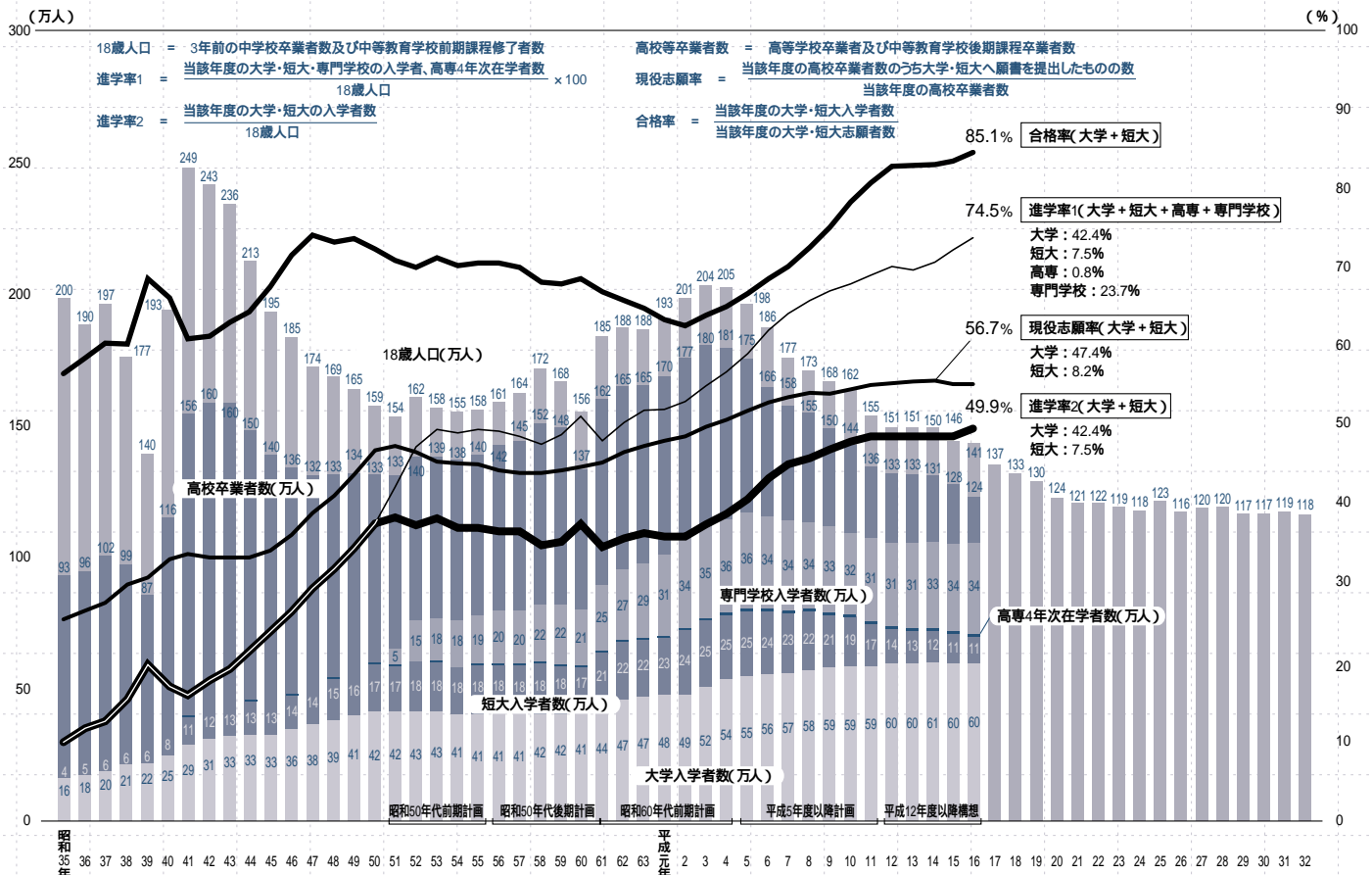
現在、わが国の高等学校への進学率は97.6%に達し、義務教育ではないにもかかわらず、ほとんどの生徒が高等学校に進学している。進学者数の増加や生徒・保護者のニーズの多様化、実社会で役立つ教育実践の要望等に呼応すべく、高等学校教育の現場では、さまざまな新しい取り組みが進められている。先進的な自治体の中には、国に先行して独自の施策を展開し、既に大きな成果を上げているところもある。

その一方、全国の公・私立の高等学校における中途退学者数は7万7,897人¹、在籍者に占める中途退学者の割合(中退率)は2.1%¹で、いずれも減少傾向にあるが、不登校生徒数が6万7,500人¹にのぼる上、「中退者の約2割は、仕事をせず学校にも通わないニートとなっている可能性がある」との調査結果²もあり、看過できない状況にある。

今、わが国の教育政策は転換期に差しかかっており、今後のあり方が問われている。

1 平成16年度の数。文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について(平成17年9月27日)」による。
2 平成17年秋に実施された埼玉県教育局の調査による。

資料 18歳人口及び高等教育機関への入学者数・進学率等の推移



原出所：文部科学省「学校基本調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」より作成
 出所：文部科学省「平成16年度文部科学白書」図表2-3-14「18歳人口及び高等教育機関への入学者数・進学率等の推移」

選択制導入、競争的環境づくりと評価による高等学校改革

規制改革の観点からは、教育改革に関して、どのような指摘、提言がなされているのか。内閣府に設置された規制改革・民間開放推進会議の委員として活躍されている東洋大学経済学部教授・白石真澄氏にうかがった。

白石真澄 氏

Shiraishi Masumi

東洋大学経済学部教授 / 規制改革・民間開放推進会議委員

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



1985年関西大学大学院修士課程工学研究科建築計画学専攻修了。株式会社西武百貨店、株式会社ニッセイ基礎研究所主任研究員を経て、2004年東洋大学経済学部助教授、2006年同教授(現職)。専門テーマは「バリアフリー」・「少子・高齢化と地域システム」。公職に、構造改革特区推進本部評価委員、社会資本整備審議会および交通政策審議会など。著書に『バリアフリーのまちづくり - 超高齢社会への環境整備』(日本経済新聞社・1995)、『少子社会への11人の提言』(共著 / ぎょうせい・2000)、『社会経済システムとその変革 - 21世紀日本のあり方を問う』(共著 / NTT出版・2003)、『保育園ママのおたすけガイド - 預けて働くみんなの知恵』(監修 / 法研・2005)などがある。

学力、意欲の低下

反町 政府の規制改革・民間開放推進会議(以下、推進会議)の委員としてご活躍される白石先生に、高等学校を中心に、日本の教育の問題についてお考えのところを幅広くうかがってまいりたいと思います。

白石 まず懸案の学力低下ですが、それについて、よくOECD(経済協力開発機構)のPISA(学習到達度調査)の結果が取り上げられます。読解力、数学的応用力、科学的応用力の3分野の国際比較で、近年、日本の転落が目に見えているわけですが、それ以前に日本には「学校が楽しくない」、「授業が分からない」という子どもが大勢いるのです。平成15年に文部科学省が実施した「学校教育に関する意識調査」を見ますと、小・中・高と学年が上がるに従って学校生活の満足度と授業の理解度が下がり、高校になると学校生活に「満足してしない」人が3分の1に達し、授業が「分かる」と答えた高校生は、「だいたい分かる」を含めて

も3割に届かない。そのような学校生活を過ごした結果、因数分解もできず、簡単な漢字も書けないような大学生が大量に生まれているのです。若者の基礎的学力やコミュニケーション能力の低下という現象は、教育機関を糾弾すれば済むというのではなく、家庭の教育のあり方も含めて真剣に考えていかなければならない問題です。統計的にも、日本の子どもの家庭学習の時間は、諸外国に比べて少ないのですから¹。

反町 文部科学省は、全国の小学校6年生と中学校3年生を対象に、来年4月に全国学力調査を実施する計画を進めています。

白石 教員が指導するに当たり、自分の学校の生徒が全国でどこに位置付けられるのか、客観的なデータをもとに認識することは不可欠なはず。また、個々の児童生徒にとっても、学習意欲の動機付けになるはず。

反町 高校中退者の増加も気になるところで。すね。

白石 高校の中退や不登校の人数は、今

や14万人を超えています。小中の不登校にしても「ピークを脱した」とする人もいますが、いわゆる「保健室登校」を含めると、必ずしも減っていないのではないのでしょうか。カウンセラーなどの専門家を現場に配置する、不登校児に対する支援を担任だけでなく学校全体で問題解決を図るなど、きめ細かい対応をしていく必要があると思います。これだけフリーター、ニートが増えていることを考えても、人生の目的意識が希薄になっており、現在の教育に関して、どこかでボタンのかけ違いが起きているということでしょう。

高校の義務教育化の検討

反町 教育システム全体が時代の変化に対応できていない、ということですね。

白石 第3次産業が大きな雇用吸収力を持っていた時代には、ホワイトカラーを大量に育成するという単線的な教育システムでよかったとしても、これからの低成長時代には、多様な能力を持ち、創造性に富む人材を育て

1 例えば、国際教育到達度評価学会(IEA)が実施した「国際数学・理科教育動向調査の2003年調査(TIMSS2003)」によると、日本の子どもが1日に「宿題をする時間」の平均は、中学校2年生が1時間、小学校4年生が54分で、いずれも調査に参加した46カ国/地域の平均を大きく下回り、最低水準であった。

ていかなければ、資源の乏しいこの国の競争力を維持することができません。同時に、農業やものづくり、伝統芸能を支える人材も育てていかなければならないはずです。

反町 しかし、進路決定は相変わらず高校に入学してから文系・理系と分ける、旧態依然としたものです。

白石 昨今、盛んに「キャリア教育」と言われるようになっていますが、例えば高校の約4割がインターンシップを導入しているものの、期間が短く、イベント的になっているケースが多いようです。挑戦的な試みということでは評価したいと思います。問題は中身です。

反町 キャリア教育は、職業意識の涵養といったことに傾きがちのようですが、個々の能力、個性を存分に発揮させることこそ、真のキャリア教育であるはず。また、採用する立場として言わせていただければ、いかに職業意識が備わっていても、基礎学力が身に付いていないようでは困ります。

白石 経済界も新入社員に求めるものが変わり、学校名を履歴書に書かせない、あるいは面接で尋ねないなどの企業が増えています。大学を特定して採用していた結果、画一的な人材を集めてしまったという反省に立ち、リーダーシップやコミュニケーション能力などを重視するようになってきているわけです。直接、企業に接している大学は、それに反応して自己改革を始めていますが、高校や小中学校の方は依然として「より偏差値の高いところ」というばかりです。

反町 それでも高校進学率が高くなり、目的意識が多様化する中、総合学科や単位制高校など、いろいろな動きが現れています。

白石 高校教育が多様化しつつあるのはよいことですが、それは手立てであり、ゴールではありません。どのような人材を育てたいのか、そのために教育はいかにあるべきなのか、大局的な視野や戦略がないまま、

戦術をいじっているだけのように見えます。

せっかくの新しい試みでも、説明責任が十分果たされておらず、何を指すものか理解されていないことが少なからずあると思われる。公立校の中高一貫教育について言えば、私は高校受験がない分、ボランティアや留学など本人の能力開発に充てるべきだと思いますが、一般には「大学受験の準備をいち早くできる」ととらえられているようです。そもそも、文部行政で用いられる表現はあいまいなものが多い。中教審で「生きる力」「確かな学力」と言われていますが、それにしても漠然とした表現で、「確かな学力」が真に意味するところを分からないまま、多くの保護者がそれを求めて私学を選択しているのが現状ではないでしょうか。また、改革の看板を掲げながら中身が伴っていないことも多々あります。例えば、スーパーサイエンスハイスクール²の指定制度ができましたが、科学技術・理科・数学教育を重視するのであれば、高校内部で完結しようとせずに国内外の大学の研究者など外部の力を求める、大学の講義を受けることで単位をとれる、といった取り組みがもっとあって然るべきでしょう。

より抜本的な改革ということであれば、私は高校を義務教育化すべきだと考えます。既に高校進学率は97.6%に達していますし、中卒で就職した人のうち3年以内に7割が辞めてしまうという状況もあるわけで、高校を義務教育化し、その中で職業訓練をきちんと位置付け、学力や技能を身に付けた社会人を育てていくことを考えるべき時期に来ているものと思われます。国家的課題である少子化にしても、教育にかかる多大なコストへの懸念が影響しているのは間違いなく、保護者の負担軽減という観点からも検討されるべきです。

学校評価と学ぶ側の選択権の確立

反町 教育改革では現場に近いところに権限を移していく必要性が指摘されています。

白石 地域のニーズや実態を把握しやすい地方公共団体と、地域間格差の是正や公平性を念頭に置いて動かなければならない国とでは、物事の進め方に歴然とした差があるのですから、国あるいは地方公共団体の教育への関与のあり方を見直していくべきでしょう。ところが現実には、権限と責任の関係が未だにちぐはぐです。都道府県の教育委員会で教員の異動を行う一方で、校長に改革を求める。各学校に創意工夫を求めつつ、手足を縛ったままです。

反町 教員の採用権限は都道府県の教育委員会にありますが、小中学校の教員については政令指定都市に移譲されており、これを中核都市に拡大しようという流れが出てきました。また、学校評議員制度や地域運営学校も期待される試みですが、まだ数が少なく、住民側の権限が弱い。校長に指示するのではなく、お願いするというだけです。

白石 学校が地域住民に門戸を開き、意見を吸い上げ、一緒に考えていくべきであり、その中で教員の評価をしていくことが大切です。推進会議では、学校の自己点検評価の促進を提言し、また保護者と生徒の意向を反映した教育評価ということも主張しています。それに対して教育界には「保護者や子どもに何が分かるのか」という見方があるようですが、何も難しい評価はいりません。「親身に悩みの相談に乗ってくれた」、「生徒を平等に扱っている」、「クラスの雰囲気づくりに頑張っている」、そういったことは、子どもにも十分判断できます。保護者の評価システムを入れれば、学校への関心が高

2 スーパーサイエンスハイスクール：将来の国際的な科学技術系人材の育成を目指し、文部科学省が平成14年から進めている取り組み。科学技術・理科・数学教育を重点的に行う高等学校を「スーパーサイエンスハイスクール」として指定し、高校の理数系教育に関する教育課程の改善を目指す研究開発を進めている。これまでに82校が指定を受けた。

3 特別免許状制度：大学での養成課程を履修していない者に、都道府県教育委員会の行う教育職員検定により、教育職員の免

まり、よい緊張感も生まれるでしょう。教員の場合、第三者に授業や指導力をチェックされるという機会がほとんどありません。校長や教頭にしても仲間内です。やはり内部評価だけではなく、外部評価も含め、個々の教員をしっかりと評価し、学校全体も評価していくことです。また、個人情報に配慮した上で評価結果を可能な限り情報公開していくべきでしょう。校長についても、きちんと学校をマネジメントできているかを評価すべきです。そのとき、併せて校長に人事権を与えることがポイントです。

反町 公立校の教員の場合、指導が稚拙だとか職務に不熱心だという理由で解雇されることは珍しいようです。

白石 指導力不足の教員が平成16年度は566人で、4年前から500人も増えていきます。なぜ、この人たちが指導力不足なのか、どこに問題があるのか、処分のガイドラインについてもできる限り情報公開すべきですが、現状は「問題あり」とされた教員も、一定の研修の後、校長と教育指導センターの長のチェックを経て現場に戻っていく。本当に指導力が向上したのか、外部の者は知る由もありません。

反町 正当な評価がなされていないとすれば、教員の処遇にも問題がありますね。

白石 私が知る中にも、懸命に努力されている先生方がいらっしゃいます。高校の中には、基本的な生活習慣ができていない、自尊感情を持っていない、そのような生徒を多く抱えた学校があります。そのような高校で、教員の方々が奮闘され、生徒に動機付けをして登校させる。毎朝、正門に立ち、声を掛ける。髪を染めないように指導する。並々ならぬ努力で立派な成果を上げた例を知っていますが、そのようなとき、相応の対価を出してよいのではないかと。現在の公務員制度の一律の給料のシステムでは、モ

チベーションを高めるのは難しいでしょう。クラブ活動にしても、教員の好意の上に成り立っているわけです。土日の早朝から試合に同行しても、手当ては1,000円も付かない。授業以外のことに力を注いだら、報われるべきです。今はそうではなく、頑張る先生は疲れ損、無気力な教員でも同じ給料。それが悪循環を起こしている気がします。

反町 推進会議では、教員の免許制度について提言されています。

白石 私たちは、教員免許状を有しない者の採用の拡大を主張していますが、一方で、学校で中核となる教員を養成する「教職大学院」設立を目指す動きがあります。「PISAで好成績を納めているフィンランドでは、教職に就くには大学院相当の単位を修得しなければならない」といった論拠が掲げられるわけですが、私は、教職大学院を経た教員だけで現場を固めることから生じる弊害もあると思います。教育現場にいろいろな人がいることの価値は大きいはずであり、豊富な社会経験、特定の能力を有する人たちを、中途採用でもっと入れていくべきでしょう。

反町 教育資格がなくても教壇に立てる特別免許状制度³が設けられました。

白石 今のところ、工業、農業、看護など特定分野に限られています。もちろん指導者としての資質のチェックは必要ですが、適用する科目を広げていくべきでしょう。

反町 教育の多様化に伴い、教員も多様化していくということですね。

白石 推進会議の提言のポイントは、学側の選択権の確立です。方法としては、バウチャー⁴、つまり小学校から高校まで利用券方式で生徒に配分するとか、生徒一人当たりの予算配分といったことが考えられますが、それにより、優れた教育を実践して、生徒を多く集めたところに予算が多く配分

されるようにする。逆に、毎年定員割れするところがあれば、何か問題があるはずですから、生き残ろうとすれば、真剣に問題解決に努めるでしょう。そのようにドラスティックに選ばれる方式に改めない限り、教育現場は真の危機感を持ち得ないのではないのでしょうか。ただし、競争的な環境は必要ですが、競争といっても学力だけではなく、各校、スポーツや文化など、多様なゴールを設定することです。そうして各校が切磋琢磨する環境をつくる。また、競争的環境をつくるときには、経営形態の異なる学校間の競争条件の同一化が必須です。構造改革特区で挙がっているNPOも含め、公教育、私立、株式会社、主体の形態を問わず、よい教育をして保護者と生徒に評価されれば、財政的に安定するようになっていく。それを実現するには、公立以外にも同等の助成金を支給するという手法もありますが、やはりより有効な手法がバウチャーです。

反町 バウチャーは、教育に関する主導権を官の側から学ぶ側に移す決め手となり得る仕組みだと思いますが、慎重論が根強いようです。あるいは、核心であるがゆえに、なかなか踏み出せないということかもしれません。

白石 これまでバウチャーの検討が先送りにされてきたのは「学校間に優劣がついてしまうのではないかと」というネガティブな危惧があるのでしょうか。しかし私は、学校側が選ばれることを意識することは、必ずポジティブな働きで作用すると信じています。

反町 本日はご多忙のところ、誠にありがとうございました。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

許状を授与する制度。昭和63年の教育職員免許法の改正により制度化。優れた知識経験や技能を有する社会人に免許状を授与し、教員として迎え入れることにより、学校教育の多様化への対応とその活性化を図ることを目的とする。

4 バウチャー[Voucher]: 利用者がサービスを選択して購入するという前提に立ち、利用券方式や利用認定方式によって、利用者自らがさまざまなサービスの種類や供給主体の中からサービスを選択することを保証する仕組み。