

## 第 部 日本の教育経験



---

## 第2章 教育行政

---

### 途上国の課題

途上国における教育行政の課題として、しばしば、教育法制の不備、過度の中央集権制、地方教育行政の組織の弱体、政治的任命制による幹部職員の頻繁な交代・政策の継続性の欠如、教育行政職員の専門的能力の欠如、教員組合との取引や妥協、父母や地域社会の教育への参加の欠如などの問題が指摘されている。

### ポイント

本章では、近代的な教育制度の導入以来、日本の教育行政がどのように整備され、どのような変化を遂げてきたかを、大きく戦前と戦後に分けてその発展を概観する。教育行政の法律主義と勅令主義、中央省庁としての文部省の権限と責任の変化、地方教育行政の組織と権限の変化、教育行政の民主化と効率化の葛藤、一般行政と教育行政の分離と一元化、教育行政職員のキャリアとリクルートなどの視点を設定する。分野としては、教育課程行政、教科書行政、視学・督学行政、教員及び教員組合対策、私学行政などに焦点を当てる。日本は中央集権的な教育行政といわれているが、地方教育行政組織の整備もすでに戦前から行われており、義務教育段階は市町村、中等教育は県、高等教育は国が主として担当するという分業体制が構築されていた。最後に現行の教育行政の機構、教育行政の改革課題について触れる。

## 1. 教育行政組織の整備と確立

### 1-1 学制による教育行政機構の構想

江戸時代、日本には全国的な学校体系は存在していなかったため、教育行政組織も存在しなかった。武士階級のための公立学校は存在したが、各藩に1～2校と数が少なく、その管理運営は容易なものであった。民間のアカデミーや庶民のための寺子屋には公的な管理や統制は全く行われなかった。明治維新後の19世紀の後半、西洋諸国をモデルに全国的な学校体系を導入した時に初めて、教育行政の組織も同時に設立されることになった。

最初の近代的な教育法である1872年（明治5年）の「学制」においては、教育行政組織はフランスのそれを模範として構想された。1871年（明治4年）、教育行政をつかさどる中央官庁として文部省が設置される。なお、創設期の文部省には、米国人デビッ

ド・モルレー（David Murray）が最高顧問として招聘され、1873年（明治6年）から1878年（明治11年）まで日本の教育政策について指導助言を行った。一方、地方では全国を学区（大、中、小の各学区）に区分し、この学区を学校の設立や管理運営などの機能を担う地方教育行政の単位とした。小学校の設置単位である小学区は住民人口600人を目安に設定された。また各大学区には督学局を設け、督学を置くこととした。各中学区には土地の有力者から12～13人に学区取締を任命し、それぞれに20～30の小学区の教育事務を分担させることを目指した。小学区は、学区取締の指導のもとに、区長（市長）や戸長（町村長）が中心となって小学校の設置のための資金の調達、就学の督促などを行った。小学区には戸長を助けて小学校の管理運営に当たる学校役員や学校世話役が住民の間から任命された。

しかしながら、学制の構想はそのまま実現しなかった。結局、大学は1校しか設立されず、大学区の

督学は文部省に吸収される。また、学制には規定されていないが、県が事実上、地方教育行政の最高の単位となった。県庁には学務課が置かれ学務専任の職員を配置した。学区は県や町村のような一般の行政区分とは異なり、教育行政のために特別に制定された単位であった。しかし、小学区の経済状況から単独で小学校の設立が困難な場合などには、2～3の小学区が連合して学校を設立する場合もあった。実態は、旧来の郡・町村を基礎単位として小学区・中学区が設けられることが多かった。また便宜上、学区取締を戸長が兼任することも多く、教育行政担当者と一般行政担当者の区分はあいまいであった。

## 1-2 地方自治制度の整備と教育行政・一般行政の一元化

一方、政府は、1878年（明治11年）に、郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則を定めて地方自治制度の整備を行い、県・郡・区（市）町村の権限と機能を明確にした。1879年（明治12年）に、学制は廃止され、これに代わって「教育令」が公布された。この「教育令」によって新しい教育行政制度が構想される。学区制度が廃止され、地方教育行政の単位は、県・郡・区町村という一般行政の枠組みと一元化される。原則として、初等教育は区町村に、中等教育は県にその経営を一任する方法をとった。

学制の画一的実施が批判され、教育を地方に自由に任せるという方針が打ち出される。地方教育行政は学区取締に代わって町村住民の直接選挙で選出される学務委員によって担われることになる。この学務委員の制度は米国の教育委員会制度を模範にしたものといわれている。しかし、この「教育令」は、あまりに地方に自由裁量の余地を与えずに就学率の低下を招いたという批判を受け、わずか1年後には改正される。

この1880年（明治13年）の「改正教育令」は再び地方の教育行政に対する文部省の権限を拡大し、県知事の教育行政に関する権限を明確にした。また、学務委員は住民の直接選挙方式から県知事が任命する方式に転換され、戸長が学務委員に加えられることになる。教育行政の地方分権化や民主化の意図は、わずか1年間の試行で後退した。1885年（明治18年）

には学務委員制度そのものが廃止され、以後、町村の教育事務は戸長（町村長）の権限に属することになった。

文部省には、小学校の教則綱領（カリキュラムの基準）の制定権、県知事が制定する教育関連の諸規則（就学督責、学校設置・廃止、小学校教員俸給、学務委員選挙）の認可権、県立学校の設置・廃止認可権が明記されることになる。また、県知事には、前記の諸規則の制定、小学校教則の編成・施行、中学校・専門学校・農・商・職工学校の設置、町村立学校教員の任免（学務委員の申請に基づく）などの権限が与えられることになった。「改正教育令」の教育行政制度のもとで、文部省は1881年（明治14年）に「小学校教則綱領」を制定した。また、同年、文部省は当時高揚していた政治運動（自由民権運動）への教員の参加を規制するために、「小学校教員心得」、「学校教員品行検定規則」を制定している。1886年（明治19年）には文部省に5人の視学官のポストが設置された。

## 1-3 内閣制の導入と勅令による教育行政方式の確立

1880年代になると、帝国憲法の制定、国会の開設、内閣制度の導入など日本の統治制度に大きな転換が見られた。1885年（明治18年）、従来の太政官制に代わって、内閣制が導入された。これにより、旧来の文部省は新しい文部省となり、その長の名称も文部卿から文部大臣へと転換された。

この初代文部大臣に任命されたのが森有礼であり、彼のもとで日本の教育制度は基本的骨格を整えることになる。1889年（明治22年）に公布された「大日本帝国憲法」には教育に関する条項は含まれておらず、教育に関する権限は天皇の大権に属すると考えられていた。新しい統治体制のもとで教育に関する法規の形式を立法院の関与する法律の形にすべきか、天皇とその政府の命令＝勅令の形とすべきかについて論争が見られたが、最終的には教育財政に関係する一部の法律を除き、戦前期に日本においては、教育行政に関しては勅令において定める方式が支配的なものとなっていった。1890年（明治23年）に発せられた天皇による「教育二関スル勅語」が事

実上、戦前期日本の最高の教育法規となった。

#### 1-4 戦前における教育行政制度の基本的枠組みの確立

憲法の発布に前後して、市制・町村制（1888年（明治21年））及び府県制・郡制（1890年（明治23年））が制定され、戦前期における日本の地方行政制度の骨格が決定されることになった。これに伴い、1890年（明治23年）に「第二次小学校令」、及び「地方学事通則」が公布され、地方教育行政の機構と権限が明確に規定され、戦前における日本の地方教育行政制度の基本的な枠組みが成立することになる。

これにより、教育は市町村の固有の事務ではなく、それは本来国の事務であり、市町村は国からの委任を受けてその事務を行う責任があるという原則が確立された。この原則に従い、教育行政における文部大臣・県知事・郡長・市町村長の権限が明確にされた。初等中等教育の場合、教育の目的・教育課程・教科書・教員の服務など教育の内の事項に関しては文部大臣が権限を持ち、学校の設置と維持・設備・教員給与・学務委員や視学に関する教育経費は地方自治体、特に市町村が責任を負うべきものとされた。府県の教育行政は知事が文部大臣の指揮監督を受けて行うものとされ、その補助機関として県庁内に学務課が置かれた。郡長は、県知事の指揮監督を受けて郡内の教育行政事務について町村長を指揮監督し、その補助機関として各郡に1人の郡視学が置かれた。また、1897年（明治30年）に各県に地方視学が置かれ、さらに1899年（明治32年）には視学官や視学（地方視学の改称）が置かれることになる。こうした視学官や視学は、地方では教員人事の権限などを実質的に握り、地方教育行政を指揮監督するのに大きな役割を果たした。市町村長は国からの委任事務として教育事務を担当することになり、1890年（明治23年）以降、その補助機関として市町村に学務委員が置かれることになる。通常、学務委員には小学校長や地域の名望家が選ばれた。1926年（昭和元年）地方制度の改正により行政の単位としての郡が廃止されると、郡長及び郡視学が担当してきた教育事務はすべて県に移管されることになった。郡

視学の廃止に伴い、県視学が350人増加されることになった。

#### 1-5 教育課程行政と教科書行政

1881年（明治14年）、文部省は小学校教則綱領を定めた。これによってそれまで県や地域の状況によってかなりの相違が見られていた教育課程の統一化のための基準が提示されることになった。教則綱領は小学校の各段階で教えるべき教科名、各教科の教授内容、授業日数、授業時間数などを定めていた。国による教育課程の基準の設定は、さらに1886年（明治19年）の「小学校ノ学科及其程度」、1891年（明治24年）の「小学校教則大綱」などでより明確なものとなり、1900年（明治33年）の「第三次小学校令」の施行規則の制定において、戦前期における教育課程編成のための国家基準の制定はほぼ完成したといわれている。

第二次大戦中の1941年（昭和16年）に小学校は国民学校と改められた。国民学校は戦時色・軍事色を一層強め、皇国民の練成を理念に従来の諸教科を統合して、国民科（修身・国語・国史・地理）、理科（算数・理科）、体練科（体操・武道）、芸能科（音楽・習字・図画・工作・裁縫・家事）の4教科に、さらに高等科ではこれに実業科（農業・工業・商業・水産）を加えて5教科とした。しかし、実際にはこれらの教科統合は実施されないままに終戦を迎えることになる。

教科書に関しては、文部省は、最初は自ら外国教科書の翻訳編集に着手するとともに、民間編集の教科書の中から適当と思われるものを指示してその普及を積極的に支援した。しかしながら、1880年（明治13年）ごろから復古的なイデオロギーが台頭するにつれ、教科書行政にも変化が見られた。省内に編輯局を設けて標準教科書の作成に着手する。ここで編集された「小学修身訓」はその後の修身教科書の見本となった。さらに、地方学務局に取調掛を置き、各県で使用している小学校教科書を調査し、不適切と認めたものに関して使用を禁止している。また、上記の小学校教則綱領によって各県は使用する教科書を定めることになり、1882年（明治15年）ごろから小学校教科書は県ごとに統一されるようになる。

文部省は各県に対して小学校で使用する教科書を文部省に報告することを義務づけ、1883年（明治16年）に教科書採択は文部省の認可制とされた。加えて、1886年（明治19年）の「小学校令」は「小学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ限ルヘシ」と定めて、教科書の検定制度が成立し、教科書に対する国家の監視と統制は一段と強化されることとなる。

1902年（明治35年）、教科書の採択をめぐる贈収賄で知事・視学官・学校長・教科書出版関係者など100人以上が検挙されるという大規模な教科書疑獄事件が発生する。これが直接的な契機となって、1903年（明治36年）からは教科書の国定制度が採用されることになる。これ以降、国が著作権をもって教科書を編集し、その出版と供給を民間の出版社に委託するというシステムとなった。

## 1-6 官僚制の整備と官僚任用試験制度の導入

内閣制度の導入や帝国憲法の発布と並行して官僚の任用制度も整備されることになる。それまで中央・地方の官僚の任用や昇進の基準が定められていなかった。官僚は明治維新を勝ち抜いた藩閥をベースにした有力政治家との個人的なコネや情実によって任命されていた。官僚は事実上、政治的任命であり、政変や有力政治家の失脚に伴って官僚も辞任するという事態も生じていた。1880年代になると官僚機構の近代化と整備は政府にとって緊急の課題とされるようになる。1887年（明治20年）官僚の試験任用制度が導入されることになる。これにより従来の縁故主義的な官僚の任命に代わって、選抜的な試験制度によって官僚を任命する方式が採用されることになる。ただし、この試験はすべての者に平等に開かれていたわけではなく、受験資格は官僚のランクに応じて一定水準の学歴の保持者に限定されていた。帝国大学卒業者には試験が免除されるなどの特権が付与されていた。政治的なコネ人事も少なくなり、官僚、とりわけ中央政府の高級官僚は、高学歴と国家試験によって専門能力を認定された者として高い地位と安定した身分を獲得することになる。

これ以降、日本の官僚は、特定の官庁に採用されると、省内のさまざまな部局・ポストを歴任しながら

生涯を専門的行政官として仕事をするという方式が支配的になってゆく。また、視学官や地方視学などの職種への採用には中等学校以上の校長職経験者など所定の教育職の経歴が求められたが、文部省の官僚機構全体としては、教育分野の専門知識よりも法令の作成や解釈、予算の獲得や配分など一般行政官としての能力が重視される傾向がある。

## 2. 戦後教育行政改革

### 2-1 戦後教育行政改革の基本方針

1945年（昭和20年）の戦争終了、連合軍による日本占領のもとで、日本の非軍事化・民主化・国家再建が推進された。連合軍総司令部は、戦後日本の教育改革の全体構想を検討するために、米国に教育専門家から構成される「対日教育使節団」の派遣を要請した。1946年（昭和21年）に来日した使節団は精力的な調査活動を行い、日本の教育改革に対する一連の勧告を含む報告書を提出した。報告書は日本の戦前の教育行政を次のように批判し、その改革を迫った。「文部省は、日本人の精神を支配した人々のための権力の座であった。われわれは、この官庁がこれまで行ってきた権力の不法使用の再発を防ぐために、カリキュラム、教育方法、教材、人事に渉るこの官庁の行政支配を、都道府県や地方の学校行政単位に委譲することを提案する。従来は、視学制度によって統制が強いられてきた。この制度は廃止されるべきである。この制度に代わって、取り締まったり、行政権力を行使したりせず、激励したり指導したりするようにコンサルタントや有能な専門的アドバイザー制度を設けるべきである」「各都道府県には、政治的に独立の、一般投票による選挙で選ばれた代表市民によって構成される教育委員会、あるいは機関が設置されることを勧告する」「もし学校が強力な民主主義の効果的な道具になるべきものだとすれば、学校は住民と密接な関係をもたなくてはならない。教員、校長、および学校組織の地方責任者は、より上位の学校関係官吏によって管理あるいは支配されないことが重要である」

このように教育行政の民主化と分権化が教育改革の中心課題の一つとして提示された。文部省の権限

の縮小と米国の教育委員会制度をモデルとした地方教育行政機構の導入がその柱であった。新しい6・3・3・4制の学校体系の導入などと並行して、戦後における教育行政の改革はこの教育使節団の勧告の線に沿って行われることになる。

## 2-2 基本的な教育法制の整備

1946年（昭和21年）に公布された新憲法には、国民の基本的権利の一つとして「教育を受ける権利」が規定され、また義務教育とその無償制の原則が規定された。また、官僚が教育の基本的方針を決定し、それを天皇の名で公布するという戦前における教育法令の勅令主義に対する反省から、教育行政の基盤となる法令を国会において法律の形で制定するという法律主義が採用されるようになった。このため、1947年（昭和22年）から1949年（昭和24年）にかけて、「教育基本法」、「学校教育法」、「教育委員会法」、「社会教育法」、「私立学校法」など、新しい教育制度の組織と運営を定めた教育関係の法律が相次いで制定された。また、教育勅語に関しては、1948年（昭和23年）に国会においてその排除と失効確認の決議がなされた。

## 2-3 文部省設置法と教育委員会法

1949年（昭和24年）、文部省設置法が制定され、新たに文部省の組織と任務が定められた。これにより文部省の性格は大きく転換されることになる。1948年（昭和23年）に地方に教育委員会制度が導入されたのに伴い、許可や認可を必要とする事項を整理して、できる限りその権限を地方に委譲し、文部省の仕事は、専門的・技術的な指導、助言及び援助を主な機能とするようになった。しかしながら、全国的な教育水準を維持する必要から、教育の基準設定・基準維持のための財政援助を行うことは文部省の権限として残された。

1947年（昭和22年）3月、新しい学校制度のもとで教育課程・教育内容の基準を定めるために、学習指導要領が発表される。この学習指導要領は「学校」が指導計画をたて、これを展開する際に参考とすべき重要な事項を示唆しようとするものである。した

がって、指導計画の全部を示すものではないし、またそのとおりのことを詳細に実行することを求めているものでもない」という意味で「試案」という副題がつけられていた。地方の教育行政官と教員は、これを基準として、地方の状況や生徒のニーズに応じて独自に教育課程を編成することが可能とされた。同時に、国定教科書制度も廃止され、教科書は再び検定制に戻された。

1948年（昭和23年）6月、教育行政の民主化、地方分権化、教育の自主性確保を基本理念とする「教育委員会法」が成立する。新しい教育委員会制度の骨子は次のようなものであった。

教育委員会は地方公共体の行政機関であり、かつ合議制の独立的な機関である。

委員会は県及び市町村に設置される。ただし、町村は連合して一部事務組合を設け、その組合に教育委員会を設置することができる。

県教育委員会は7人、市町村委員会は5人の委員で組織する。うち1人は地方議会の議員の互選で選び、残りの6人または4人は住民の選挙で選ぶ。

委員会は従来県知事・市町村長等に属していた教育・学術・文化に関する事務を管理・執行する。小・中学校教員の人事権は市町村委員会の所管とする。

委員会に教育長を置き、委員会が一定の有資格者の中から任命する。委員会の事務処理のため事務局を設ける。県委員会には教育の調査統計に関する部課と教育指導に関する部課を必ず置く。

教育に関する予算は、教育委員会が必要な経費を見積もり地方公共団体の長の査定を受けるが、意見が整わない場合は長が査定した予算案に教育委員会の見積もりを添えて議会に提出し、議会の判断を待つ。

一般行政から教育行政の独立、住民の直接選挙による委員の選出、教育の専門家である教育長による事務の執行、教育関係予算の独自の編成権など従来の地方教育行政のあり方を根本的に変革するものであった。1948年（昭和23年）に各県と5大都市に、そして1952年（昭和27年）までにはすべての市町村に教育委員会が設置された。

## 2-4 私立学校法の制定

私立学校に対する行政も大きく転換された。戦前は、私立学校には、教員資格、施設・設備、教科編成等に関し、原則として公立学校と同じ法令が適用され、その設立・運営には監督官庁によりさまざまな規制が設けられていた。私立学校においても宗教教育は禁じられていた。教育基本法では私立学校が公共的性格を持つことを明確に規定するとともに、その設置者を特別な法人に限定することを定めた。また私立学校に対して宗教教育の自由を認めた。1949年（昭和24年）「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的」に、「私立学校法」が制定された。「私立学校法」は、私立学校の自主性尊重という立場から、私立学校に対する監督官庁の権限を大幅に縮小し、また、私学の設置者を従前の財団法人に代えて私立学校の設置を目的にして設立される学校法人とした。私学に対し補助金を支出するなどの公的な財政援助も可能とされるようになった。

## 3. 教育行政制度の見直し

1951年（昭和26年）連合軍による日本の占領統治は終了し、日本は主権を回復する。1950年（昭和25年）には朝鮮戦争が勃発し、東西の対立＝冷戦構造が深刻化するにつれて日本を取り巻く状況も変化を見せる。独立を回復すると間もなく、日本政府は占領下に行われた政策を見直す作業を開始する。戦後に導入された教育改革の基本的な骨格は維持されたものの、制度は日本の実情に合わせて見直しが行われた。教育行政改革の柱であった民主化・自由化・地方分権化の流れにもやや修正が加えられることになる。

### 3-1 教育委員会制度の見直し

新たに導入された地方教育委員会に関しては、設置直後から、設置の単位、委員の選任方法、一般行政と教育行政との関係などをめぐって運営上さまざまな問題が指摘されてきた。政府は1956年（昭和31

年）教育委員会制度の見直しに着手し、地方教育行政の改革を目指す新しい法案を国会に提出する。この法案の趣旨は、教育委員会制度そのものは存続させるものの、その独立性と権限を縮小し、国（文部省）・県教委・市町村教委の上下関係的な構造を強化するものであった。また、地方行政の総合的・効率的運営を主張して、教育行政の独自色を弱めようとするものであった。この改革に対しては、当時、教育行政の民主化に逆行するものであるとして、教員組合や大学の学長などから強い反対論が出された。国会での議論も紛糾し、最終的には議場に警官隊を導入しながら強行採決を行うという異例な形で法案は可決される。こうして、教育委員会法は廃止され、これに代わって現行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」が成立した。この改正により教育委員会制度は次のように改正された。

教育委員の選任は、直接公選制を廃止し、地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する。

委員定数は5人とし、町村の教委の場合3人とすることもできる。

県の教育長は文部大臣の、市町村の教育長は県教委の承認を得て、それぞれの教育委員会が任命する。

教育委員会の予算・条例原案の送付権を廃止し、教育財産の取得・処分権、教育事務関係の契約等は地方公共団体の長の権限とする。

公立学校の教職員の任命権は、市町村教委の内申を待って、県教委が行使する。

文部大臣は県及び市町村に対し、県教委は市町村に対し、教育事務の適正な処理を図るために必要な指導、助言、援助を行う。文部大臣は、地方の教育事務の処理が違法または著しく不適切な場合には、必要な是正措置を要求できる。

### 3-2 教員定期人事異動制度の導入

旧「教育委員会法」のもとでは、教職員の人事権は市町村教委に置かれていたが、「地教行法」では市町村民立小・中学校の教職員の任命権が県教委に移された。これによって、従来は、困難であった市町村を超えて広域的に教員の異動を行うことが可能に

なった。これ以降は、各学校の校長がそれぞれの学校で要望する教員に関して市町村教委に意見を具申し、市町村教委はそれを県教委に内申するという手続きを経て、県教委による教職員の人事行政が実施されることになる。ここに、都市部と農村部との人事交流、へき地と平地との交流、学校の教員の年齢構成の適正化、同一校における長期勤務の回避などを原則として、公立学校教職員が数年ごとに勤務校を代えて異動するという日本独特な教員人事の制度的慣行が成立するようになる。

### 3-3 教育課程行政、教科書行政

1949年（昭和24年）文部大臣の諮問に応じて教育課程に関する重要な事項を調査審議して答申する諮問機関として教育課程審議会が設置された。この審議会の答申を受けて、1958年（昭和33年）に学習指導要領の大きな改正がなされた。この改訂では、戦後、米国の影響で盛んになっていた生活経験主義・児童中心主義の教育課程が児童の学力の低下を招いたという批判を受けて、基礎学力の充実を目指して教科の系統性を重視するものへと転換させた。また同時に、戦後初めて「道徳」の時間が教育課程の中に組み入れられた。さらに、この改訂を機会に、これまで「試案」とされていた学習指導要領を官報に「告示」という形で公表し、学習指導要領の法的拘束力を強化した。この後、時代の状況や教育要求への変化に対応して学習指導要領は、ほぼ10年ごとに改訂されている。

「教育委員会法」では県教委に教科書検定の権限を与えていた。しかし、県単位での検定には実施上の困難から反対論が多く、1953年（昭和28年）の法改正で検定は文部大臣に一本化された。その後、検定に合格した教科書の内容に政治的な偏向があるという批判を受けて、文部省は教科書検定制度を強化してきた。1965年（昭和40年）高等学校の日本史教科書の記述をめぐって文部省の検定を不服とした執筆者が、教科書検定制度が憲法に違反しているとして訴訟を起こした。この教科書裁判を通じて教科書検定は法廷の内外で大きな論争を引き起こした。長らく続いた裁判の結果、最終的に教科書検定の違憲性は否定されたが、この間の議論を受けて検定手

続きの体系化、不合格処分に関する救済措置など部分的な改訂が行われている。

また、憲法の定める義務教育の無償制の原則にしたがって、1963年（昭和38年）には義務教育段階学校の教科書の無償配布制度が導入された。年次計画で無償配布が順次拡大され、1969年（昭和44年）には義務教育段階での教科書の無償配布が完成した。

検定された教科書から使用する教科書を採択する権限は、国立と私立の場合はその学校の校長、公立学校では教育委員会にある。実際の教科書の採択では、県教委が複数の市や郡で構成される「採択地区」を設定し、この地区ごとに広域的に教科書が採択されるシステムとなっている。全国で約500の教科書採択地区が設定されている。

### 3-4 教員組合の結成と政府の文教政策への抵抗

戦後教育改革では教員組合運動も合法化され奨励されるようになった。1947年（昭和22年）には日本教職員組合（日教組）が結成される。日教組は、まもなく組合員50万人を擁する巨大な組織となり、戦後の財政難な中での教員の生活改善、教育の民主化の推進、特に6・3制の完全実施などを求めて活動を開始した。日教組は政府による戦後占領期の教育政策の見直し、保守回帰の流れを「逆コース」と見なし、これに反対する運動を展開する。1951年（昭和26年）に採択され、その後長く日教組の活動の中心とされたスローガンは「教え子を再び戦場に送るな」というものであった。組合は、社会党や共産党などの左翼政党と連携しながら、戦闘的な組合活動を展開し始める。これに対して、文部省は「教育の政治的中立性の確保」を掲げて教員組合との対決姿勢を強めてゆく。1960年代後半から1970年代前半には、政府が導入しようとした教員の勤務評定（勤評）や全国一斉学力調査（学テ）の実施の是非をめぐって文部省と日教組の対立はピークに達する。教員組合は全国的なストライキ闘争を組織し、これに対して政府は、多くの教員組合指導者を懲戒処分とした。

1970年代の後半から1980年代になると、公務員の争議行為の禁止を支持する裁判所の判例の定着、懲戒処分者救済のための組合費の値上げ、労働運動へ

の関心の低下、さらには、「人材確保法」による教員給与の大幅改善などにより、教員組合の活動は停滞し始める。ピーク時に教員の90%近くに達していた日教組の組織率は、1985年（昭和60年）には50%を下回っていた。組織率の低下、とりわけ新任教員の組合離れはその後も続いている。戦後、長らく政府の文教政策に対する強力な批判・抵抗として展開されてきた戦闘的な教員組合運動は、1980年代末ごろまでには日本の教育界からほぼその姿を消していた。

#### 4. 臨時教育審議会以降の教育行政改革論議

1980年代半ばに日本の教育改革の全体像を検討した臨時教育審議会は、教育行政改革の基本的な考え方として次の3点を指摘した。

従来、過度の画一主義、瑣末主義、閉鎖性等がともすると見られがちであった。それらを打破して、教育の実際の場合での創意工夫による教育の活性化と個性重視の教育が実現できるよう、許認可、基準、助成、指導・助言のあり方の見直しなど、大胆かつ細かな規制緩和を進める。各学校、都道府県・市町村教育委員会、地方自治体の自主性、主体性、責任体制を強化する方向を重視し、教育における自由・自律、自己責任の原則を確立する。

学校体系の多様化、学校・家庭・社会の諸教育機能のネットワーク化、年齢制限・資格制限等の緩和、例外の承認など、多様な選択の機会を拡大する。

このような考え方にに基づき、臨時教育審議会は次のような具体的な教育改革を提言した。

大学設置基準及び学習指導要領等国の基準の見直し

私立小・中学校設置の促進

国・地方の役割分担の見直し

教育委員会の使命の遂行と活性化

学校の管理・運営の改善（各学校の責任体制と校長の指導力の確立）

1998年（平成10年）、文部省の中央教育審議会は「今後の地方教育行政の在り方について」答申を行い、次の4つの観点から、現行の制度を見直すことを提言している。

教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担

教育委員会制度

学校の自主性・自律性

地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会が果たすべき役割

特に、現行の教育委員会制度には、次のような問題があることを指摘している。

委員会の会議では議決を必要とする案件の形式的な審議等に終始することが多く、さまざまな教育課題についての対応方針等について十分な話し合いや検討が行われていない。

教育委員の選任についてより民意を反映するための工夫や方策が必要である。

教育長の任命承認制度は地方分権を推進する観点からは問題がある。

教育長の選任が地方公共団体の人事異動の一環として行われ、教育や教育行政について必ずしも十分な経験を有していない者が任用される場合がある。

事務局体制が弱体であり専門的職員が不足している。

地域の特色や実態に応じた独自の施策の展開に乏しい。

施策の企画や実施にあたって地域住民への情報提供やその意向の把握・反映が十分でない。

答申はそれらの問題への具体的な改善方策として、教育委員の選任の基準や理由の公表、教育委員の数の弾力化、教育委員への十分な情報提供、教育長の承認任命制度の廃止、教育長にふさわしい人材の確保・育成、教育委員会の事務処理体制の充実、地域住民と意見交換を行う公聴会等の積極的な設定、独自の苦情処理窓口の設置、住民への積極的な情報提供、委員会会議の公開・傍聴の推進、教育関係事業へのボランティアの積極的受け入れ、等を提言している。

## 5. 結語

近代的な教育制度の導入以来、国家的な教育行政制度の整備は日本において重要な課題であった。1871年（明治4年）に中央官庁として設置された文部省は、日本の教育の近代化において主導的な役割を果たした。しかし、地方教育行政システムの構築は容易なことではなく、当初はいくつかの異なる国の制度をモデルにして、さまざまな試行錯誤が行われた。1880年代に入り、一方で中央の統治機構としての内閣制の導入、もう一方で市制町村制など地方自治制度の整備が進められるにつれて、中央・県・郡・町村というピラミッド型の教育行政機構の骨格が作り上げられる。国は教育法令の整備、国家的カリキュラムの基準、教科書作成、教員養成と教員の服務など、教育の目的と方法に直接的に関連する事項に権限を有していた。また、帝国大学、その予備教育機関である旧制高等学校など国の指導的人材の養成にかかわる機関については、国が直接的に管理運営した。

一方、初等教育・前期中等教育段階の教育の管理運営は地方に委ねられた。校舎や施設の設置と維持、教員給与の負担、就学の督励、教育行政関係の職員の配置などは地方の権限と責任とされた。戦前の国家主義の中では、教育に関する事務（教育行政）は県や市町村の固有の事務ではなく、国の事務を委託されたものという位置付けであり、地方自治をベースにするものではなかった。その意味で教育行政の地方分権という点では限界があったが、実際の学校

の管理運営において地方の果たしていた役割は極めて大きなものであった。効率性という点では、日本は戦前において、すでに極めて効率的な教育行政ネットワークを作り上げていた。

戦後の教育行政改革では教育の地方分権と民主化が最大の課題とされた。戦後改革の中心的な柱であった米国モデルの地方教育委員会制度は、日本の実情に合わせてかなり修正されたが、導入以来すでに50年近い歴史を有しており、日本に完全に定着しているといえる。しかしながら、最近の教育行政をめぐる改革論議に示されるように、日本の教育界には、前例を踏襲する保守傾向が根強く残っていることも否定できない。今あらためて国と地方の役割分担の見直し、教育委員会の活性化が議論されている。

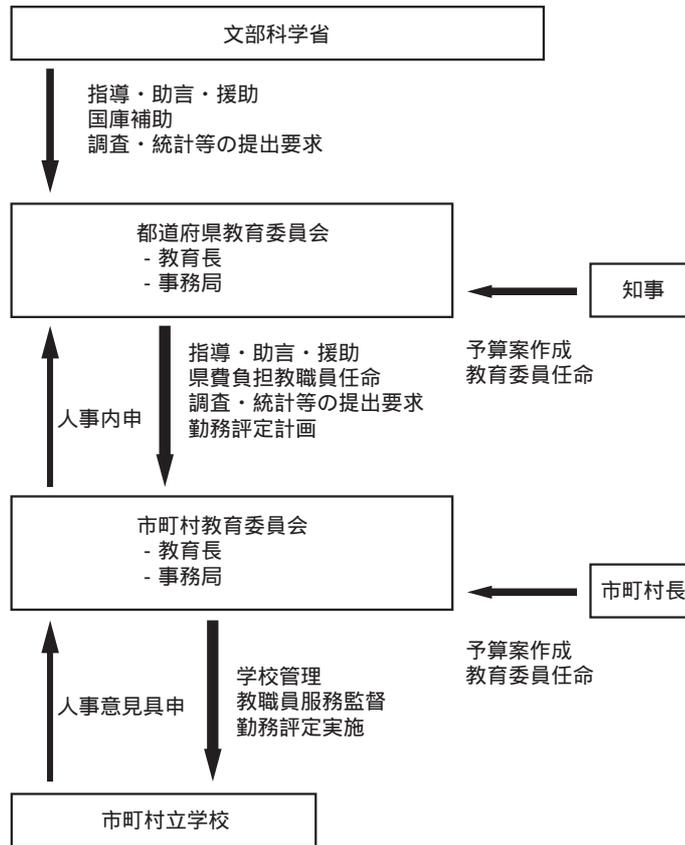
齊藤 泰雄、三浦 愛

## 参考文献

- 海後宗臣監修（1971）『日本近代教育史事典』平凡社
- 中央教育審議会（1998）『今後の地方教育行政の在り方について』
- 土屋忠雄他（1968）『近代教育史』小学館
- 村井実（1979）『アメリカ教育使節団報告書』講談社
- 森隆夫編（2002）『必携学校小六法 2002年度版』協同出版
- 文部省（1972）『学制百年史』ぎょうせい
- （1992）『学制百二十年史』ぎょうせい
- 臨時教育審議会（1985～87）『教育改革に関する答申』（第一～第四次）

図 2 - 1 現行の教育行政システム

1. 主な行政機構・権限



2. 教育行政機構・権限一覧表

| 教育行政機構         | 権 限  |  |
|----------------|--|--|
| 文部科学省 / 文部科学大臣 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・指導、助言、援助</li> <li>・調査、統計等の提出要求</li> <li>・国庫補助</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校設置基準</li> <li>・教科書検定</li> <li>・教育課程基準</li> <li>・就学監督基準</li> <li>・教員免許授与等の監督</li> <li>・省令、訓令、通達、告示</li> <li>・国立大学、国立学校所轄</li> <li>・私立大学助成</li> <li>・公私立大学の所轄及び設置認可</li> </ul> |
| 都道府県教育委員会      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・指導、助言、援助</li> <li>・県費負担教職員任命</li> <li>・調査、統計等の提出要求</li> <li>・勤務評定計画</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・教科書展示会</li> <li>・就学義務免除の認可</li> <li>・教員免許状授与</li> <li>・学校管理規則準則</li> </ul>   |
| 市町村教育委員会       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校管理</li> <li>・教職員服務監督</li> <li>・勤務評定実施</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・教科書採択</li> <li>・教育計画基準設定、届出、承認</li> <li>・教育計画作成</li> <li>・就学義務履行強制、就学義務免除</li> <li>・学校管理規則</li> </ul>  |
| 市町村立学校         |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育計画作成</li> <li>・教育委員会への出席不良児童の通知</li> </ul>   |

出所：森隆夫編（2002）を参考に筆者作成。

---

## 第3章 教育財政

---

### 途上国の課題

途上国は教育の整備拡充のために財政資金の確保に努めてきた。しかしながら、最近では経済危機に対処するための「構造調整政策」による公的な教育予算の削減などを契機に、資金のより一層効率的な活用、教育的弱者への優先的資金配分、資金調達源の多元化、競争原理を導入した資金配分方式、民間資金の導入などさまざまな教育財政改革が試みられている。

### ポイント

本章では、日本では教育のための資金調達において、国・県・市町村、さらに父母・保護者・地域住民の間で、どのような分担関係が生み出されてきたのかを見る。教育行政の側面では、極めて中央集権的な性格が強かったのとは対照的に、教育財政の面では、近代的な教育制度導入の最初の時期から、かなり分権化された体制で教育資金の調達と配分を行ってきたことが日本の大きな特色である。後半部は現行の教育財政のシステムを説明する。このほかに、教育条件の格差の是正、児童生徒の福祉厚生、理科教育や産業教育の振興、私学の振興など特定の教育分野への国家補助の拡大の動きを見る。特に1970年代に教員給与の大幅改善を実現した「人材確保法」の意図と成果を強調したい。

## 1. 戦前期の教育財政

### 1-1 地域住民と保護者に大きく依存した教育財政

日本で最初の近代的な学校法制である「学制」は、教育行政の単位として学区制を採用しており、原則的に、学区は教育財政の単位ともされた。すなわち、学校の設立と運営のために必要とされる費用は、小学校は小学区によって、中学校は各中学区においてというように、学区ごとに調達するものとされた。当時、国の政府は西洋の知識・技能を迅速に取り入れるために高等教育の整備を優先しており、多数の外国人教員を高給で雇用したり、欧米先進諸国に留学生を派遣することに多くの予算を注ぎ込んでおり、小学校の建設や運営は、地方政府の資金、住民への課徴金、授業料収入に依存せざるを得なかったのである。各学区は、税金・寄附金・授業料などに

よって必要とされる資金を調達することを求められた。国庫から県への補助金交付の規定は存在したが、その額はわずかであり、配分方法も明確ではなかった。1880年（明治13年）には国庫補助そのものが廃止された。政府は新しい時代を迎えて、個々人の自己啓発の必要性、教育による立身出世の機会の提供、教育の実用的価値を強調することで、こうした「受益者負担方式」の教育財政方式を正当化しようとした。

地域住民と保護者に大きな資金負担を課する教育財政方式には、当然のことながら抵抗や反発もあり、それは近代学校制度の導入の当初における就学率の低さにも表れていた。時には学校焼き打ち事件さえ生じた。しかしながら、こうした財政方式にもかかわらず、学制施行後数年のうちに、日本全国で2万校を超える小学校が設置されたという事実がある。当時の日本の地域住民や保護者の中には、新しい学校に期待をかけ、その設立と維持のためにかなりの

費用負担を甘受する意思と資金調達への努力が存在していたといってもいいだろう。このように、中央集権的な教育行政とは対照的に、学校の資金調達という視点から見ると、日本の小学校はまぎれもなく community-based の学校として出発した。

## 1-2 市町村への教育財政負担の一本化と国庫補助の開始(再開)の動き

1880年代の地方自治制度の整備を受けた1890年(明治23年)の「第二次小学校令」の公布により、小学校の経費は全面的に市町村の負担とされるようになった。授業料収入は基本的に維持されたが、それは市町村の手数料収入に位置付けられた。1893年(明治26年)には財政力のある市町村は授業料徴収を停止することができるようになる。1900年(明治33年)の「第三次小学校令」により、小学校での授業料徴収が原則として廃止されることになる。一方、義務教育制度の整備に伴い、市町村の教育財政負担はますます大きくなっていった。このため、教育界には、1880年(明治13年)以来途絶えていた義務教育費への国庫負担の復活を求める声が高まっていた。1896年(明治29年)、教員の給与改善(年功加俸)への国家補助という形で小学校教育費への国家補助が復活した。さらに1900年(明治33年)、政府は国庫補助の対象を小学校教育費一般に広げた「市町村立小学校教育費国庫補助法」を公布した。この国庫補助金は毎年100万円とされ、学齢児童数と就学児童数に応じて各県に配分された。また、1907年(明治40年)に義務教育が4年から6年に延長されたこと、勅令により市町村立小学校教員の給与が大幅に引き上げられたことに伴い、1908年(明治41年)から国家からの補助金と同額を各県からも支出させて、小学校教員の給与の増加及び市町村立小学校の教員住宅費の補助に充てることが開始された。

しかしながら、こうした国庫補助制度の開始にもかかわらず、公立学校経費全体に占める国庫補助の割合はこの時期を通じてわずかに1%ほどにとどまった。町村の歳出に占める教育費の割合は1900年代には40%を超えるようになって、義務教育費の国庫負担への要望はますます高まっていた。

## 1-3 義務教育国庫負担法の成立

1918年(大正7年)、「市町村義務教育費国庫負担法」が成立した。これにより市町村立尋常小学校教員給与の一部を負担するために国庫から毎年1000万円以上の金額を支払うというものであった。従来の国庫補助法が国からの「補助」を主眼としていたのに対し、新法は国と市町村との間での義務教育費の分担関係を確立したことが特色であった。この国庫負担金は教員数と児童数をベースにして配分されるものとされたが、特に財政の弱体な市町村に増額して交付する方式をも採用していた。国庫負担金の額は、その後1925年(大正14年)に4000万円、1926年(昭和元年)に7000万円、1927年(昭和2年)7500万円、1930年(昭和5年)8500万円と増額された。

1940年(昭和15年)、中央と地方との財務制度が改革され、国が徴収した税金を地方に還付する財政調整制度が成立した。これに伴って従来の「市町村義務教育費国庫負担法」を改正し、新たに「義務教育費国庫負担法」と「市長村立小学校教員俸給及旅費ノ負担ニ関スル件(勅令)」が公布された。これにより、市町村立小学校の教員の俸給と赴任旅費は従来の市町村負担から県の負担へと移され、またその県負担金額の半分を国庫が負担するという方式になった。すなわち、従来定額方式であった国庫負担が県の支出実績に2分の1という定率負担方式に改められた。小学校教員の給与費の負担を市町村から県に移すことによって市町村財政に対する教育費の重圧を除くとともに、学校の施設整備などの教育条件の充実と教員給与の水準を全国的に適正なものとするに道を開くものであった。義務教育費の市町村、県、国別割合の推移は図3-1に示した。

## 2. 戦後期の教育財政

### 2-1 戦後復興と教育財政

戦後の日本は、戦争によって破壊された校舎や設備の復旧、中学校教育の義務化に伴う校舎建築費などの財源確保の問題に直面した。国は校舎建築費の2分の1と設備費の3分の1を補助することとなっ

た。しかし、戦後のインフレ抑制のために緊縮予算によって教育費の1割削減、中学校の建設関係の予算が全額削減されるなど、混乱が続いた。中学校の校舎建設の予算を確保できないことを苦慮して自治体の長が辞任したり、自殺するなどの事件も相次いだ。また、米国から派遣された税制使節団の勧告に基づいて、戦後の一時期、「義務教育教育費国庫負担法」が廃止されたことにより、教員給与費の確保にも混乱が生じた。教育予算の不足とそれに伴う混乱は1950年（昭和25年）ごろまで続いたが、1952年（昭和27年）に「義務教育教育費国庫負担法」が復活制定されると、それ以降は、義務教育関係の学校の教員の人件費の2分の1を国庫が負担するという制度が教育財政の基本的な方式として確立されるに至る。また1953年（昭和28年）に「公立学校施設費国庫負担法」、「危険校舎改築促進臨時措置法」が制定され、学校施設関係の整備への国庫補助に法的根拠が定められた。これらの法律は1958年（昭和33年）に整理・統合されて「義務教育諸学校施設費国庫負担法」に引き継がれた。これらの法律により、公立の小・中学校の校舎新築・増築の要する経費の2分の1、屋内運動場の新築・増築の経費の2分の1、構造上危険な状態にある校舎の改築費用の3分の1などを国庫が負担することが定められた。

## 2-2 私立学校に対する助成

戦争の災害や戦後の混乱は私立学校にも大きな打撃を与えていた。このため政府は、1946年（昭和21年）に私立学校建物戦災復旧貸付金を用意し、私立学校への公的な資金貸し付け制度を創設した。また、私学向けに長期低利で資金を貸し付ける公的金融制度の充実を求める要望に応じて、1952年（昭和27年）「私立学校振興法」が制定され、政府が全額出資する特殊法人「私立学校振興会」が発足し、主として私立学校の施設拡充向け資金の貸し付けを恒常的に行うようになった。

## 2-3 各種の振興法の制定と特定分野への財政支援

このように、1952年（昭和27年）ごろまでに、戦

後の教育財政の基本的枠組みが確立されてくる。また、これと並行して、1950年代に入ると、日本の教育の中でも整備の遅れている分野や教育政策上の優先的課題として特に整備が急がれている分野を取り上げて、それらを教育財政面で優遇するための措置がとられるようになる。そのために特定の教育分野を指定した各種の教育振興法が制定されることになる。「産業教育振興法」（1951年（昭和26年））、「理科教育振興法」（1953年（昭和28年））、「へき地教育振興法」（1954年（昭和29年））、「学校給食法」（1954年（昭和29年））、「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」（1956年（昭和31年））、「学校保健法」（1958年（昭和33年））などが相次いで公布された。これらの法律は、いずれもそれぞれの対象分野での施設や設備の充実を図るために国が一定の基準を設定し、地方の自治体や学校がその基準を達成するために努力する場合、その費用の一部あるいは大半を国から補助すると定めるものであった。

地方教育費のうち、上記の国庫負担金・補助金以外の経費については、国が徴収する税金（所得税、法人税、酒税、消費税、及びたばこ税）の一定割合を地方団体（県及び市町村）に交付する地方交付税制度によって財源の確保が保障される。

## 2-4 人材確保法と教員給与の優遇

1974年（昭和49年）に制定された「人材確保法」は、正式には「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」と呼ばれる長い名称の法律である。これは、1971年（昭和46年）の中央教育審議会答申が「教員の給与は、すぐれた人材が進んで教職を志望することを助長するにたる高い水準とし、同時により高い専門性と管理指導上の責任に対応する十分な給与が受けられるように給与体系を改めること」と勧告していたのを受けたものである。高度経済成長の継続で労働市場が活況を呈し、民間企業に優秀な人材が集中する傾向に対抗するため、教員給与を大幅に改善して優れた人材を教職にリクルートすることを目指していた。法律の施行後、1974～1978年（昭和49～53年）にかけて義務教育学校の教員給与は3回に

わたって全体で約30%引き上げられ、最終的に教員給与は一般公務員の給与を上回るレベルにまで引き上げられた。確かにこの教員優遇策の後、教員＝安月給という伝統的なイメージは一掃された。これ以降、県教育委員会の実施する教員採用試験の競争率は一挙にはね上がり、教職は若者にとって経済的にも魅力的な人気ある職業となった。また、この時期以降、日本の教員組合は戦後長らく維持してきた強力な組織力や影響力を低下させ、その戦闘的な姿勢を弱めることになる。

### 3. 臨時教育審議会での教育財政改革論議

1980年代の臨時教育審議会は、教育財政の改革をめぐっては次のような提言を行った。

#### (1) 官・民の新しい役割分担と協力体制

明治以来の欧米工業先進国に追いつくという国家目標を基本とした、近代化の時代を終えて、日本の教育・文化・生活などの水準は飛躍的に上昇し、国民が教育・研究、文化・スポーツの諸活動に求める内容はますます高度化・多様化している。こうした事態に柔軟かつ効果的に対応していくためには、公共サービスの形態と自由な競争と選択を前提とする民間サービスの形態との新しい次元での効果的な協力体制と官・民の役割分担の再構築に着手する必要があり、この観点から教育行政の関与すべき分野（基本的ニーズへの対応）と基本的に民間の活力に委ねるべき分野（基本的な水準を超え、多様かつ高度なニーズへの対応）とを明確に整理し、教育費負担と受益のあり方、公財政支出教育費のあり方について抜本的な検討を引き続き行う。

#### (2) 教育財政の充実と重点配分

教育改革の推進に当たって、教育改革の方向に関して資金の重点的・効率的配分に努めつつ、国家財政全般との関連において適切な財政措置を講じていく必要がある。今後、内外の情勢の変化に対応しつつ、基礎研究の充実、高等教育の質的充実、心身の健康の充実など教育・研究水準の質的向上のために、資金の思い切った重点配分に努めることが課題

となっている。国の予算における一般歳出内訳及び文部科学省の一般会計予算の構成を図3-2、及び図3-3に示した。

#### (3) 教育財政の合理化・効率化

教育にかかわる既存の制度・施策の全般にわたり、国と地方の役割分担と費用負担の見直し、業務の運営の合理化、受益者負担の適正化、資産の活用等の観点から見直しを行い、教育財政の合理化・効率化を図る必要がある。このような考えに立って、義務教育費国庫負担のあり方、学校給食のあり方、資産の活用等について見直しを行う。

#### (4) 民間活力の導入

教育の活性化、合理化を推進する観点から、規制の緩和等により民間活力の積極的導入を図る必要がある。学校の設置・管理・運営に関する規制の緩和、寄付等について税制上の措置の活用、要件・手続きの簡素化、第三セクターの活用、ボランティアの活用、施設の民間委託等を図る。

#### (5) 家計の教育費負担の軽減

学校教育に関連する費用の過度の上昇は、教育の機会均等の確保という観点からも問題である。このため、税制改革においては、高校生・大学生を抱える中高年齢層など教育費負担の重い層への配慮がされる必要がある。優秀な大学院生及び高度の研究に従事する研究者への貸与制・給費制の併用などの検討を含め、奨学制度の一層の充実・改善を図る。

## 4. 結語

教育行政の側面では、極めて中央集権的な性格が強かったのとは対照的に、教育財政の面では、近代的な教育制度導入の最初の時期から、かなり分権化された体制で教育資金の調達と配分を行ってきたことが日本の大きな特色である。同じ公教育でも原則として、高等教育は国が、中等教育は各県が、そして義務教育の段階では、もっぱら市町村がその財政を負担するという体制が採用されてきた。初期の段階では、義務教育でも、住民への賦課金や授業料の形で父母や地域社会にかなりの教育費負担を強い

た。原則として、国は義務教育の財政に関与せず、例外的に校舎建築や教員給与の改善のために分野を限定して国家から補助金を支出するという形で国庫支出を拡大してきた。第二次世界大戦中に義務教育経費を県が負担し、さらにその半額を国家が負担する法律が制定され、この体制は戦後も維持されている。

初等・中等教育の段階で、教育資金の調達を国が丸抱えすることなく、地方の権限と責任とする体制は、ともすれば教育財政の地域間格差を招く恐れがあるが、日本の歴史的経験によれば、こうした事態はそれほど深刻に表面化することはなかった。確かに、教育財政の捻出は地方政府にとって大きな負担ではあったが、住民の教育への期待の大きさはそれをなんとか克服する方向での努力を生み出した。

視点を変えるなら、一般経常費の調達を地方に大きく依存した体制のもとで、国は戦後における各種の教育振興法の制定による特定分野への国庫補助金

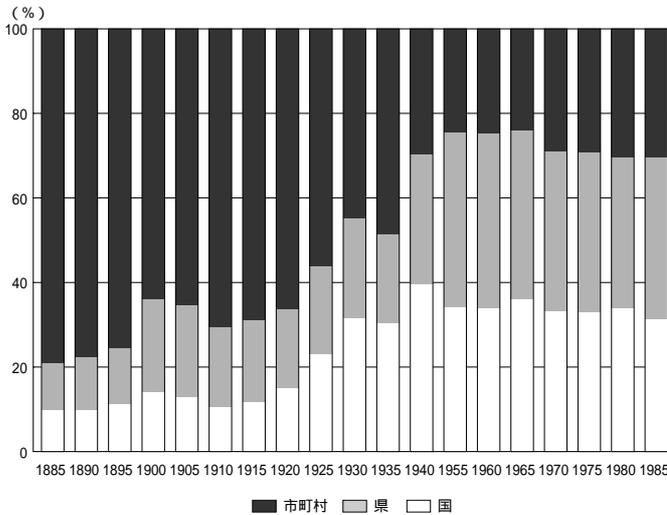
の支出、「人材確保法」による教員給与優遇策、私立教育機関への国庫助成などのように、国としての政策の優先分野に国庫助成を集中させていくことが可能になったともいえよう。

斉藤 泰雄、三浦 愛

## 参考文献

- 海後宗臣監修（1971）『日本近代教育史事典』平凡社
- 土屋忠雄他（1968）『近代教育史』小学館
- 細谷俊夫他（1990）『新教育学大辞典』第一法規出版
- 森隆夫（2001）『必携 学校小六法』協同出版
- 文部科学省（2003）『平成14年度文部科学白書』
- 文部省（1972）『学制百年史』ぎょうせい
- （1992）『学制百二十年史』ぎょうせい
- 臨時教育審議会（1985～87）『教育改革に関する答申』（第一次～第四次）

図3-1 義務教育費負担割合の推移

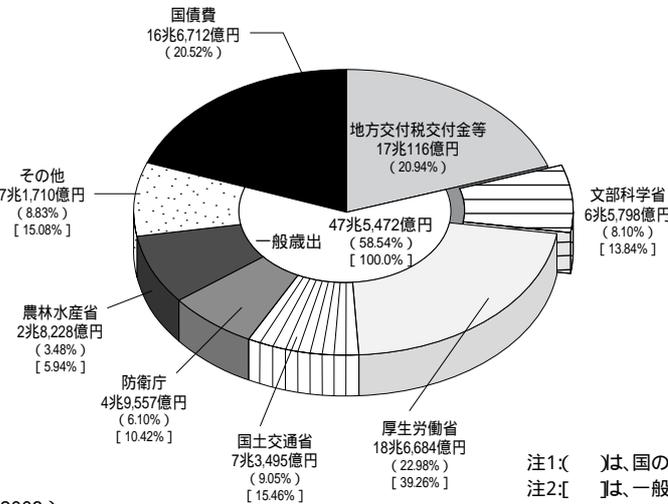


(千円)

| 年    | 国             | 県             | 市町村           |
|------|---------------|---------------|---------------|
| 1885 | 1,036         | 1,222         | 8,643         |
| 1890 | 931           | 1,188         | 7,487         |
| 1895 | 1,598         | 1,874         | 10,772        |
| 1900 | 5,834         | 8,845         | 26,347        |
| 1905 | 5,666         | 9,012         | 28,143        |
| 1910 | 9,010         | 15,835        | 60,472        |
| 1915 | 10,566        | 17,158        | 62,437        |
| 1920 | 44,066        | 55,783        | 200,558       |
| 1925 | 100,388       | 92,582        | 249,458       |
| 1930 | 143,320       | 105,612       | 204,010       |
| 1935 | 151,100       | 103,102       | 242,878       |
| 1940 | 270,673       | 199,697       | 201,540       |
| 1955 | 126,668,000   | 151,670,000   | 93,668,000    |
| 1960 | 208,954,000   | 250,578,000   | 152,960,000   |
| 1965 | 499,465,000   | 549,865,000   | 335,681,000   |
| 1970 | 951,513,000   | 1,095,098,000 | 837,756,000   |
| 1975 | 2,664,905,000 | 3,075,362,000 | 2,378,647,000 |
| 1980 | 4,744,756,000 | 4,927,083,000 | 4,333,881,000 |
| 1985 | 5,201,696,000 | 6,270,114,000 | 5,096,369,000 |

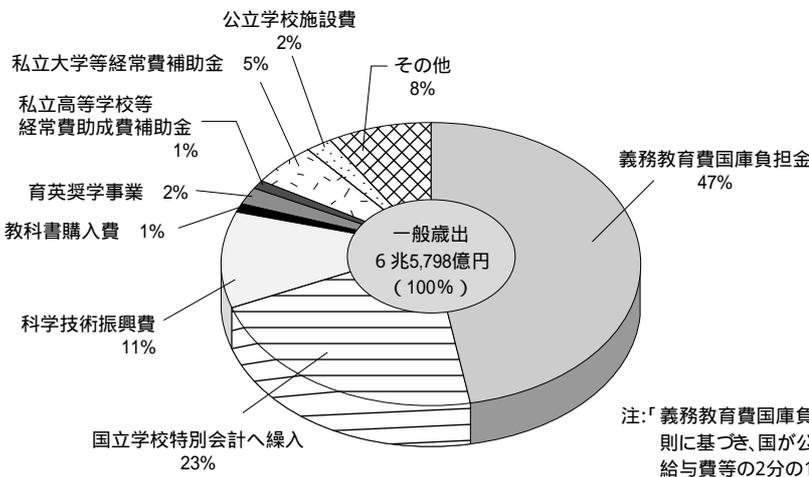
出所：1885年～1939年 文部省「日本の成長と教育（昭和37年度）」(<http://www.wpi.go.jp/jky1962/index-32.html>)  
 1950年～1985年 細谷俊夫他（1990）

図3-2 国の予算内訳（2002年(平成14年)度）



出所：文部科学省（2003）

図3-3 文部科学省一般会計予算の構成（2002年(平成14年)度）



出所：文部科学省（2003）

## 第4章 学校経営

### 途上国の課題

近年、学校経営の果たす役割が重要視されており、地方分権化政策が学校レベルまで施行されている。途上国における課題として、政府の財源配分の限界や行政機能の脆弱さにより、学校存続のために各校の自助努力が必要であること、また、教員が適切に授業を行う体制整備、教育資源の効果的な活用のために、校長を中心とした学校関係者全体で学校改善を行う必要があることが挙げられる。さらに、学校経営の適正化や自主財源確保のために地域住民の学校教育への参加が重要な課題として認識されている<sup>1</sup>。教育協力においては、学校経営改善のために校長研修や住民参加型のプロジェクトなどが実施されている。

### ポイント

日本は、学校制度の創成期以降、中央政府主導のもとに学校を管理・運営してきたが、戦後は地方分権化に伴い、学校の主体的な経営が求められるようになった。学校の最高責任者である校長の役割も時代とともに変化し、これまでの単なる管理者的役割から学校改善を主導するリーダーとしての役割が重要視されている。学校経営を効率的に行うための校務分掌組織は、明治期の早い段階で形成されており、職員会議や研修も積極的に行われてきた。

また、日本の地域住民の学校経営への参加に関しては、児童生徒の保護者を中心とした財政を支える学校後援会的組織から、保護者と教員が協力して児童生徒の幸福な成長を図ることを目的とした団体＝PTAへと発展してきた。2000年（平成12年）には、児童・生徒の保護者のみならず地域住民も、学校経営へ参画できる仕組みとして「学校評議員制度」が導入された。

## 1. 概観

### 1-1 日本における学校経営の変遷

近代学校教育制度が創設されて以降の学校経営のあり様は、国の政治思想や教育思想の変化に呼応して複雑・多様化してきている。学校教育の確立期である明治期は、国家管理観に基づき学校を法規的・官庁的に管理するという意味で「学校管理」という言葉が使われ、学校は国の強いイニシアティブのもとでその役割を忠実に実行してきた。大正デモクラシーと呼ばれる自由思想が入ってきた大正期及び昭

和初期には、学校が主体的に教育活動を充実・改善させていくことの重要性が叫ばれ、学校機能を主体的にとらえた「学校経営」という概念が生まれた。戦後の教育改革以降は、これまでの管理的側面に民主化の思想が導入され、基本的には、学校の教育目標の達成を目指した「維持・管理機能」と「創意・創造機能」の両側面が内在したものとして学校経営<sup>2</sup>がとらえられている。

#### (1) 学校管理体制の整備

1872年（明治5年）の学制発布後、国民皆教育の思想のもとに全国各地で多くの学校が建設され、そ

<sup>1</sup> 国際協力事業団（2002）p.137、Shaeffer（1994）pp.4-5、Bray（1996）pp.44-46

<sup>2</sup> 牧（1998）は、教育行政を通じて学校に導入される公教育に関する制度的枠組みを個々の学校に即して設定し、教育実践を間接的に保証（教育水準の維持・向上）する機能（学校管理）と、教育実践を人・金・物・組織の条件の組み合わせにより効率的・能率的に促進するための組織と運営（学校運営）の両輪の巧みな組み合わせにより、初めて本来の機能を果たすことができるとしている。

れまで日本になかった学校組織や学校管理という概念が学校教育の誕生とともに芽生え始める。小学校創設期においては、まだ校長や教頭などの管理職は存在しておらず、町村の総代が小学校の開設・維持・運営にあっていた。1879年（明治12年）には「学務委員」が各学区に任命され、教育全般にわたる事務を担当し、教員の勤務を監督し都道府県に内申する管理権と監督権を併せ持っていた。当時の学校は建設から運営維持管理に至るまで地方政府の責任のもとに実施されており、そのための資金は、授業料や住民からの寄付金、学区内集金（住民の貧富の程度に応じて課した割当金）によってまかなわれていたため、住民は教育に対して多大な負担を強いられていた。

1880年代末ごろになると就学する児童が増え、学校が多学級化し、複数の教員が派遣されるようになり、各地の学校に「職員会」「教員会」「教員会議」などと呼ばれる職員会議が設置され<sup>3</sup>、学校管理上の意思の疎通や統一を行う場が形成されていった。比較的規模の大きい学校では、学校の校規に「職員会議規定」として、その目的・組織・運営方式などを規定するようになった。

1890年（明治23年）の「第二次小学校令」において郡視学制度が制定され、郡視学は郡長の指揮命令を受けて、学校施設設備や教員の勤怠、児童の成績などを監督するようになった。同時に、学校規則も

多様化し、掃除番規定、授業料徴収法規定、級長心得などの学校管理上の細かい規定がつけられるようになった（静岡県立教育研究所（1972））。管理化の傾向は児童にも及び、1890年代末から、児童の生活に至るまで管理規則が設置されるようになっていった。また、学校行事は1880年（明治13年）ごろからさまざまな取り組みが行われ、修学旅行や遠足、運動会などが各地の学校で行われるようになった。

学校を統轄する立場である校長職が制度の中で姿を見せたのは1881年（明治14年）であり、その後その職の性格が明確化され、1891年（明治24年）の「小学校長及教員職務及服務規則」では、校長の権限が「校務（学校経営に必要な事務・業務（文部省（2000a））を整理し所属職を監督すべし」と規定された。しばらくは校長職の設置は一般化せず、1893年（明治26年）当時の校長数は小学校総数の20%を占める程度であったが、学校規模の拡大とともに学校管理の整備が急速に実施されるに伴い、1900年（明治33年）の「第三次小学校令」ではすべての公立小学校に校長が設置されることになった。最初、校長の職務とされた学校事務である「校務」は、学校規模の増大による学校管理体系の複雑化に伴い分業の概念が生じ、教員に対して指示命令を出し、校務を分掌させるという形態をとるようになった（国立教育研究所（1974））。

この時期の学校管理は、中央教育行政 - 地方教育

#### Box 4 - 1 学校教育による子どものしつけ

1890年代以降、生活即訓育という考え方が学校教育の中で普遍化し、学校で子どものしつけが行われるようになったと同時に、家庭における父母の訓育を学校教育に取り上げる結果にもなった。

（例）「児童心得（1906年（明治39年））」

- |                                |                     |
|--------------------------------|---------------------|
| 忘れ物をしないこと                      | 欠席、遅刻、早退は連絡をすること    |
| 雨天には傘を持参すること                   | 登下校時は寄り道、買い食いをしないこと |
| 教室の出入戸の開閉は静かにすること              | 校内の清潔につとめること        |
| 大小便は休み時間の始めにして汚さないこと           | 学校の物品や植木を大切にすること    |
| 飲み水を粗末にせず衛生に注意すること             | 野卑な歌曲は歌わないこと        |
| 家を出るとき帰ったとき父母にあいさつすること         |                     |
| 始業時刻までは学用品をもったまま運動場で待っていること    |                     |
| 自分と人のためになること以外は言ったりおこなったりしないこと |                     |

出所：静岡県立教育研究所（1972）

<sup>3</sup> それ以前にも1875年（明治8年）ごろから「教育会議」「教員会議」などが各地に設置されていたが、学校を管理運営するにあたって教員の意見を聞かなくてはならない、という理由からであっても、あくまで教育行政の直接的な要求として、各学校から教員数名を代表として選出し、諮問するといった行政管理的性格のものであった（国立教育研究所（1974））。

行政 - 学校という集権的・階層的な教育構造の末端に位置し、学校の組織運営にかかわる教育法規を学校現場に適用させるという性格を有しており、校長が学校管理の一切の総督権を持ち、教員は校長の命令によって教育や公務の任務を分掌するものとされていた。

#### 【「学校経営」概念の萌芽とその萎縮：

##### 1918～1945年】

この時期、明治期の学校管理の基本的骨格には何ら変化はなかったが、伝統的な「上からの」学校管理方式に対する批判的傾向が見られるようになった。欧米自由教育思想の影響が1918年（大正7年）ごろから入り込み、明治期の教育法規の解釈及び運用といった「学校管理」という語に対して、学校の教育思想や教育方針を実現し、地域や児童・生徒に基づいた教育実践を行うという意味で「学校経営」という語が目立って使用されるようになった。

しかし、当時の集権的・官僚的な教育構造のもとでは、「学校経営」思想は局所的・技術的な改善に終始し<sup>4</sup>、現場の学校経営に著しい影響を与えることなく、昭和初期前後の国家主義的教育が台頭するにつれて明治期の伝統的管理法へと再帰することとなった。

#### 【学校経営の民主化：1945～1950年】

戦後の教育改革により教育の地方分権化が実施され、文部省が有していた強大な権限を地方教育行政機関や学校現場、さらには個々の教員に委譲されることになった。実際、文部省の権限は縮小され、公選制の教育委員会制度が発足し、以前に比べ、学校が主体的に教育活動を実践できるようになった。また教員組合の組織化や自主的な教育研究団体が発足されるなど、教育研究活動が活発化した。

この時期は「学校経営の民主化」の時代と称され、比較的自由的な経営活動が行われたが、この民主化は学校現場から生じたものではなく、「上からの」民主化であったこともあり、職員会議における意思決定方法や校長の指導・助言のやり方といった手続き上の民主化論に限定されていた。また、戦前の学級

において教員の命令のもとに学級の事務を請け負い、他の児童の監視役であった「級長」制が廃止され、児童会の自治に基づき選挙によって選出された「学級委員」が誕生し、他の児童も学級の諸活動に対して「係」としての役割を担うこととなった。

#### 【管理体制の強化：1950～1970年】

1956年（昭和31年）の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により、戦後芽生えた民主的な学校経営思想は一転して管理体制強化に変化した。教育委員会が任命制となり、教育行政が実質的に教育長以下の事務局に主導されるようになった。さらに教員に対する勤務評定の実施や学校一斉学力テストの実施など、自主的な学校経営や教育実践が行われにくい状況が次々と生まれてきた。

#### 【経営現代化論の拡充：1971～1998年】

1971年（昭和46年）の中央教育審議会答申「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施策について」の前後から、教育行政や学校関係者の間で、地域社会との連携や学校内部の組織・活動の改善といった学校経営の課題に関心が集まっていた。同時に特色ある学校づくりが叫ばれ、地域・子ども・学校の特性や実態に即した目標づくりが重視されるようになった。

戦前の校務分掌組織は、単に教員を管理し、業務を分掌させるためのものとしてとらえられていたが、この時期の校務分掌組織は、学校活動を効率的・効果的に実践していくために、機能と実施体制を整備するためのものとして認識されるようになった。その結果、PTAや教員組合関係の仕事も校務に含められるようになった。

学校行事については、その計画立案過程に児童会を通じて児童が積極的に参加し、子どもの意思が反映されるようになった。そして、学校行事の運営過程にも児童の主体的な参加が見られるようになってきた。しかし、一方では児童に任せすぎで、教育的指導制の意義が薄れてしまうという問題も指摘されるようになった。

<sup>4</sup> 自由教育の発想は教授過程や訓育面の研究や実践にはエネルギーを注いだが、それを支える学校の経営管理自体の構造的な変革までには及ばなかった。

### 【最近の取り組み：1999年～】

これまでの日本の学校経営は、すべての子どもに同様の教育を提供することを重視するあまり、必ずしも学校の自立性・自主性が育成されてこなかった。このような反省から、最近では学校の主体的な経営を支援する試みが講じられている。これまでも増して地域や子どもの実態に応じた特色ある学校や地域住民に開かれた学校づくりが重要視され、保護者や地域住民と学校教育のあり方についての共通理解と意思形成を図るための学校評議員制度の設置や、各学校の主体的な教育課程編成の促進といった学校の裁量権の拡大を図っている。

## 1-2 保護者・地域住民の学校経営への参加の変遷

日本の学校教育を振り返ると、その開始当初から保護者と地域住民が果たしてきた役割は大きい。当初は、校舎建設を中心に学校教育にかかわっていたが、今日では、部分的にはあるが、学校経営そのものへの関与まで見られるようになってきた。以下では、主に戦後、米国をモデルとして導入された“Parent and Teacher Association（以下、PTA）”に焦点を当て、時代を戦前、戦後復興期、発展・安定期、現在の4区分に分けて、その特徴や機能について概説してみたい。

### 【戦前の学校後援会：～1945年】

1872年（明治5年）公布の「学制」では教育の機会均等と同時に就学義務についても触れており、学校教育開始当初から義務教育の普及について保護者の関与が重視されていたことがわかる。また、国庫が貧しい当時、当事者負担の原則に基づく授業料徴収制を導入していたため、学校と地域住民のかかわりは極めて密接であったと考えられる。富者の寄進によって「貧人小学」が設けられる等地域住民による協力活動も見受けられ、そのような動きは明治後期に広く見られるようになった。

米国のPTA運動<sup>5</sup>を受けて、1899年（明治32年）に東京都に「学校後援会」が結成された後、多くの学校に同様の団体が組織された。1900年（明治33年）には無償制を原則とする4年制義務教育が、1907年（明治40年）には6年制義務教育が実現したが、多くの団体は学校整備や催しへの寄付が主な活動であり、教育の振興を目的としているものの、実際は学校に対する財政支援組織であったと考えられる。

### 【戦後復興期におけるPTA：1945～1959年】

PTAは民主主義教育推進のために戦後占領軍により指導・設置された組織である。文部省はPTA設置を奨励し、1946年（昭和21年）には省内に「父母と先生の会委員会」を設置し、委員会によってPTA結成の手引書や参考規約、パンフレット等が作成された。そして、早くも1948年（昭和23年）には、7割近くの全国小・中学校にPTAが設置され、1950年（昭和25年）には、小・中学校のPTA結成率はそれぞれ93%、89%となった<sup>6</sup>。さらに、全国の学校に広くPTAが組織されるようになると、地域ごとの地域協議会が結成され、1952年（昭和27年）には「日本PTA全国協議会」の原形となる全国組織が結成された。協議会は機関誌の発行、優良PTAの表彰、PTA週間の設定、PTAの最高諮問機関として調査、審議、具申等を行う「審議会」の設置等を行った。

このように短期間でPTAが広く組織された背景には、メディアの果たした役割も大きいと考えられるが<sup>7</sup>、戦前から存在する「学校後援会」の名称をPTAと変更したにすぎず、その内実は旧組織と変わらなかったというものが少なかった<sup>8</sup>。また、PTA結成の動機は「県の指令によるもの」との回答が最も多く、行政からの指示によりPTAが組織されたようである<sup>9</sup>。米国指導のもとに同国のPTAを手本にして作り上げてきたが、この時点では米国のように子どもの福祉の向上を目的とした社会教育団体としてのPTA活動は定着しなかった。一方、教育財政が逼迫していた当時、PTA予算は学校職

<sup>5</sup> 米国のPTAは1897年に開始した。（<http://www.pta.org/history/mile1890.asp>）（2003年4月18日付）

<sup>6</sup> 社団法人日本PTA全国協議会ホームページ（<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index1-1-1.htm>）（2003年4月18日付）

<sup>7</sup> 1948年（昭和23年）からNHKによりPTAの組織・運営・活動に関する「PTAの時間（週1回放送の30分番組）」が放送され、一般の人々が広くPTAを理解するのに役立ったとの記録もある。（社団法人日本PTA全国協議会ホームページ <http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index1-1-3.htm>）（2003年4月18日付）

<sup>8</sup> 社団法人日本PTA全国協議会ホームページ（<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index2-1-1.htm>）（2003年4月18日付）

員の給与手当や維持管理費、校舎建設・施設費等公教育、教育活動に要する経費（教材教具・図書費、消耗品費、行事）を支えるものであり、寄付等の形で保護者から徴収していたため、地域の有力者によるボスの支配の傾向が著しかったといわれている。

### [ 発展・安定期における行政制度の整備とPTAの学校経営への参加の変化：1960～1999年 ]

1960年（昭和35年）には「地方財政法」の一部改正に伴い、公立小・中学校費のうち人件費と建物の維持・修繕費についての住民負担が禁止され、PTAを通じた保護者の負担が徐々に解消されていった<sup>9</sup>。以後、PTAは導入時にモデルとなった米国のPTAのように、保護者と教員とが協力して子どもの幸福な成長を図るべく、自主的に運営される本来の社会教育団体として活動の強化を図っていくことになった。関係機関への要望等の活動だけでなく、子どもの健全育成と福祉の増進のため、研究・研修活動、青少年育成事業、協賛・協力事業といったさまざまな活動を担うようになってきた（具体例については「2-5 PTAの活動」を参照）。

しかしながら、PTA役員のみならず、PTA活動が一部の保護者の活動になっている、父親の参加が少ない、教員の協力が得られない等の問題を抱えており、これまでPTAは保護者の学校経営参加促進を可能にする仕組みとはいえなかった。また、子どもの在学期間は保護者がPTAへ自動的に加入することが慣例となっており、地域住民の参加は原則的に認めておらず、PTAは保護者と教員のみで構成する団体として定着してきた。

### [ 地方分権化と保護者・地域住民の学校経営への参加の期待：2000年～ ]

2000年（平成12年）には、保護者や地域住民の意向を反映させ、学校としての責任説明を果たしていくために「学校評議員制度」が導入された。この制度は地域住民の学校経営への制度的な参画を初めて可能にするものであり、教育委員会の判断により学

校ごとに開かれ、学校評議員は校長の求めに応じて学校経営に関する意見を述べることでされている。学校評議員は、教育に関して一定の理解や識見を持つ者の中から、校長及び教育委員会の推薦により選出される。2002年（平成14年）8月現在、全公立学校において「設置済み」の学校は約半数で、「検討中」は30.6%、「検討なし」は22.4%となっている<sup>11</sup>。なお、この新制度導入に伴うPTAの活性化が期待されている。

## 2. 日本の学校経営の現状

現在、学校経営とは、「学校教育目標を効率的に達成するために必要な諸条件（4M：人、物、金、組織・運営）を、計画・実施・評価（Plan - Do - See: PDS）のマネジメントサイクルを踏まえて整備すること」をいう（牧（1998））。しかしながら、学校によってその実態はさまざまであり、各学校がその実情を適切に把握し、それに見合った学校経営を実践していく必要がある。したがって、子どもと教員が核となる人的条件、教材・教具などのソフト面から施設・設備などのハード面を指す物的条件、学校運営費を指す財政的条件を踏まえたうえで、「我が校」としてどんな組織づくりをし、どのように運営するかが重要視されている（牧（1998））。

学校は校長の責任と権限のもとに主体的に学校教育活動を展開しつつ、最終的には学校の設置者である教育委員会が学校の管理運営の責任を負う仕組みになっている。なお、PTAは学校の付属機関ではないが、家庭と学校と社会との連携・協働によって子どもの幸福な成長を図るために活動を行っている組織であり、学校経営の改善に向けてPTAが果たしている活動を見逃してはならない。

### 2-1 学校経営における学校機能

#### (1) 教育目標の設定

教育目標は、学校の経営方針や組織形成、全教育

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> 学校予算における保護者負担の現状は、2001年度の東京都を例にとってみると、児童1人当たりの保護者負担額は年間45,814円であり、受益者負担額の用途内容として学校給食費が73%と最も多く、次いで教科活動費の12%、遠足・移動費の9%、儀式・学校行事の6.5%となっている。

東京都教育委員会ホームページ（[http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/14\\_noufukin/syo.pdf](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/14_noufukin/syo.pdf)）

<sup>11</sup> 文部科学省ホームページ（<http://www.wpi.mext.go.jp/monkag2002/index-18.html#ss1.4.2.1.2>）（2003年4月18日付）

活動を行ううえで重要不可欠なものである。

日本では教育法規（「憲法」、「教育基本法」、「学校教育法」など）の大綱的な枠組みの中で教育実践が行われることから、各学校の教育目標は国家の教育方針に基礎を置くことが前提となっている（岡東（2000））。学校は各種法規を踏まえ、各学校の実態に即した実践的な教育目標を設定しなければならない。設定された教育目標は教育委員会に届け出る必要があり、学校要覧などにも掲げられる。教育目標が設定されると、学校はそれを達成するために全教育活動の具体的計画を策定する。

しかしながら、毎年ほとんど教育目標が変わっていないが、少し手直しをしたにすぎない教育目標が見られたり、教育目標が抽象的で実践と乖離していたり、日々の活動の中で教育目標を具現化することが難しいなどの指摘がある（岡東（2000）など）。

## （2）学校運営組織

学校には、教育目標を達成するための意思決定を行う職員会議や運営委員会などの審議機関と、その実施にあたる執行機関としての学校運営組織<sup>12</sup>が設置されている。

学校では校長が校務をつかさどることになっているが、実際には校長一人で校務を処理することは不可能なので、校長は必要な校務の分担を教職員に内部委任させることになる。こうして構成されたのが学校運営組織である。すなわち、学校運営組織は校長をはじめ全教職員が職位・専門性・資質・能力・特性を生かして分担し、分業することによって自校の教育目標を効果的に達成するための組織体ということになり、校長はその責任を外部に対して代表して負っている（奥田他（1987））。

日本では、校長及び教頭が法律上の職として設置されているほか、主任が施行規則に根拠を持つ教諭の職位とされている。校長は学校の最高責任者として校務をつかさどり、所属職員を監督することが法的な職務（「学校教育法」第28条の3）であり、教頭は、校長を助け、校務を整理し、必要に応じて児

童・生徒の教育をつかさどることを法的な職務（「学校教育法」第28条の4と5）としている<sup>13</sup>。

なお、日本の公立学校の学校経費は、原則として設置者である地方公共団体が負担しており、学校経費を含む教育予算の編成と執行に関する権限は地方公共団体の長にある。このため、学校自らが資金を集め、それを効率的に管理運営するようなシステムはない（学校運営問題研究会（2000））。

## 2-2 学校活動（年間行事）

表4-1は1年間にわたる学校行事の例である。日本の義務教育では3学期制が採用されている。学校行事の中には、始業式・終業式、入学式・卒業式などの式典、遠足・修学旅行・運動会・学習発表会などの行事が特別活動として組み込まれている。表によれば、1ヵ月に一度は保護者が何らかの形で学校行事に参加することになっている。また、1学期に一度は保護者が学校の授業を見学する参観日を設けている。

## 2-3 日本の学校経営の特徴

学校経営の範疇にある活動は多岐に及ぶが、ここでは日本に特徴的な取り組みについて取り上げ、それぞれについて概説する。

### （1）主任制度

1985年（昭和60年）のOECD-Japanセミナーにおいて日本の学校組織に特徴的な主任制度<sup>14</sup>が注目された。主任制度が制定されたのは1975年（昭和50年）であり、それまで各学校独自で設置していた各種主任を「全国的に共通した基本的なもの」とし、その設置と職務内容を明確にした。

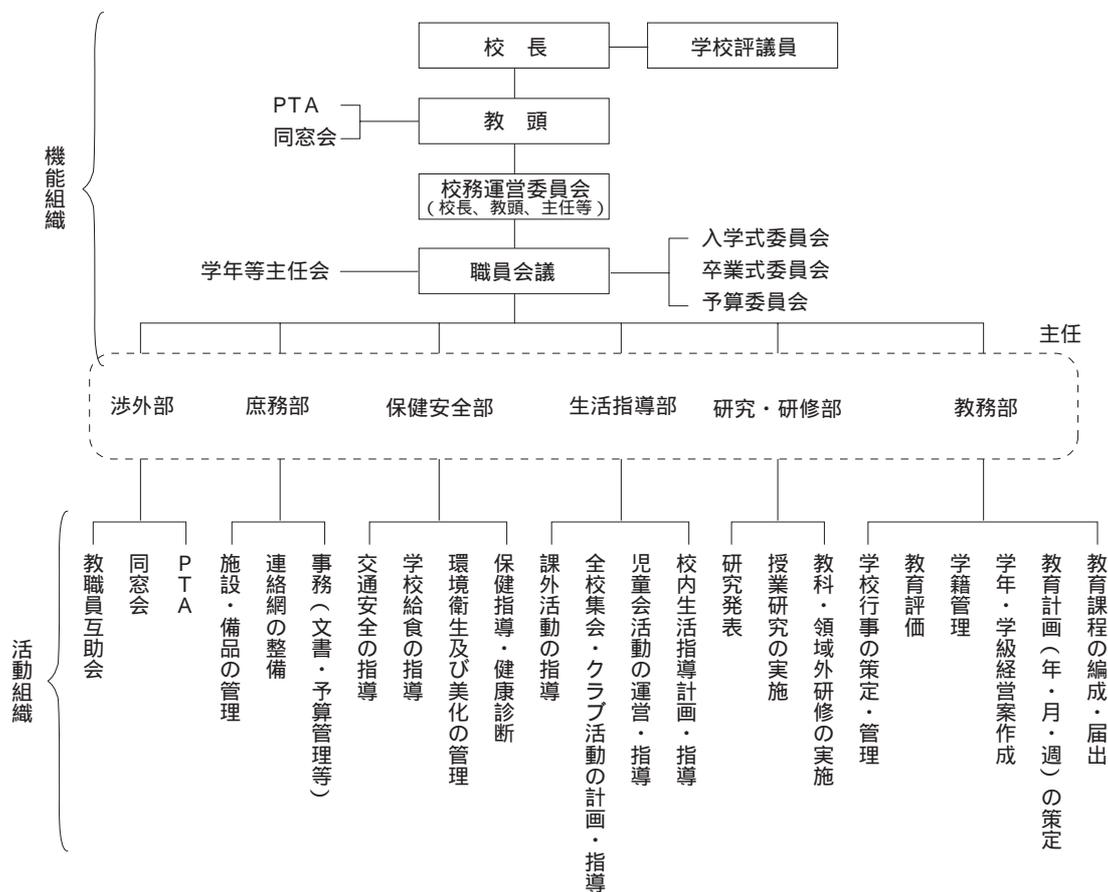
表4-2は、小学校における必置主任とその職務を示している。各主任は、校長の監督を受け、当該事項について連絡調整及び指導、助言に当たるとされている。

<sup>12</sup> 「校務分掌組織」ともいうが、今日では上記の用法が一般的である。教職員が業務を分担して処理し、学校を運営していく仕組み。職員会議や企画調整会議など、意思決定の参加に関する機関あるいは研究組織などを含み、現在それぞれに主任が役割を果たすことになっている。

<sup>13</sup> 教頭は従前、教員が兼ねる職位であったが、法律上の独立した職として、1974年（昭和49年）に設置された。

<sup>14</sup> 近年、学校経営層である校長及び教頭と、実践層である主任以下教員との調整的役として新たに「主幹」を設置する動きが各都道府県で見られる。

図4-1 学校運営体制の例



校務運営委員会議：通常、校長、教頭、各主任で構成され、学校運営管理の諸計画を策定し、緊急的な問題についても議論する。

出所：筆者作成。

表4-1 年間行事の例

| 月    | 学期、休み | 学校行事など       | 保護者の参加 | 月   | 学期、休み    | 学校行事など         | 保護者の参加 |
|------|-------|--------------|--------|-----|----------|----------------|--------|
| 4月   | 春休み   |              |        | 9月  | 2学期      | 始業式、夏休み作品展示会   |        |
|      | 1学期   | 入学式          |        | 10月 |          | 運動会            |        |
|      |       | 始業式          |        | 11月 |          | 学習発表会(学芸会、文化祭) |        |
|      |       | 身体検査         |        | 12月 |          | 保護者参観日、保護者懇談会  |        |
| 家庭訪問 |       | 避難訓練         |        |     |          |                |        |
| 5月   | 1学期   | 遠足           |        | 冬休み |          | 大そうじ、終業式       |        |
|      |       | スポーツテスト      |        | 1月  | 始業式      |                |        |
|      |       | 修学旅行         |        |     | 2月       | マラソン大会         |        |
| 6月   | 1学期   | 保護者参観、保護者懇談会 |        | 3月  |          | 保護者参観日、保護者懇談会  |        |
| 7月   |       | 大そうじ、終業式     |        |     | 大そうじ、終業式 |                |        |
| 8月   | 夏休み   | 臨海学校、林間学校    |        | 3月  | 卒業式      |                |        |
|      |       |              |        |     | 春休み      |                |        |

出所：高倉翔他（1998）を参考に筆者作成。

表4-2 主任の職務

|        |   |
|--------|---|
| 教務主任   | 学校における教育計画（年間計画、学期間・月間計画）の作成など                            |
| 生徒指導主任 | 校内における生徒指導のみならず、校外における活動、問題行動、教育相談、児童会、清掃・美化、安全指導、クラブ活動など |
| 学年主任   | 学校教育目標を受けて学年経営計画の策定、実施、評価など                               |
| 保健主任   | 学校保健安全計画の作成、校内保健組織活動や児童保健委員会の指導など                         |

出所：筆者作成。

## (2) 学校基本調査と調査結果の行政機関への報告

1911年(明治44年)以来、文部省は全小・中学校の基本的情報を都道府県知事を通じて提出させ、文部省年報に掲載・公表してきた。1948年(昭和23年)に名前を「学校基本調査」と改め、今日に至るまで学校に関する基礎的な統計数値を把握するための調査を実施している。

校長は学級数・児童数・教職員数などの学校の情報を正確に調査し、市町村の教育委員会に報告しなければならない。それによって、その年度、学校に配置される教員数が決定される。1学年の児童数が40人以下であれば、1学級が編制され、1人の教員が配置される。1学年に41人以上の児童が在籍していれば、2学級が編成され、2人の教員が配置される。教員の配置人数は学校にとって重要な問題であり、意思決定が校長の報告に基づいて行われる。

## (3) 校内研修

日本では1960年代半ばごろを契機に、教育実践の場である学校において、学校が抱えている教育上の課題を全教職員が共同で解決していくことによって教育改善を図るための「校内研修」が活発に展開され始めた(奥田他(1987))。なお、校内研修の詳細については第11章及び第12章で概説する。

## (4) 学校教育診断(学校経営診断)

学校が適切に教育活動を行っているかを評価する方法の一つとして、「学校教育診断」と呼ばれる評価方法が開発された。現在、都道府県によっては、学校自らが診断表に基づいて学校教育計画の達成度を点検し、学校教育改善のための方策を明らかにするための指標として用いているところもある。

各学校教育診断表は児童・生徒用、保護者用、教職員用、校長用の4種類があり、学校教育に関する質問に対してそれぞれが5段階評価で回答する。

教育診断の結果は職員会議で報告され、それによってすべての教員が学校についての理解を深め、協働意識を形成する。そのため、「学校教育診断」は学校改善のための経営感覚をつかむうえで有効であると考えられている(牧(1981))。

## 2-4 校長、職員会議の役割

### (1) 日本における校長の役割

校長は学校経営全般についての責任を持ち、その職務権限は「校務をつかさどり、所属職員を監督する」(「学校教育法」第28条の3)と規定されている<sup>25</sup>。明治期から長年の間、校長の役割として、教育法規を忠実に再現し、学校を適切な維持管理に努めることが重要視されてきた(牧(1981))。

しかし、最近の国立教育研究所による調査によると、

教員の専門的成長に強い関心を示し、  
教授・学習活動の改善向上に支援し、  
校内研修が教育上重要な活動になるよう配慮し、  
教員が直面している問題に積極的に視差と資料を提供し、  
教員をよく理解している、

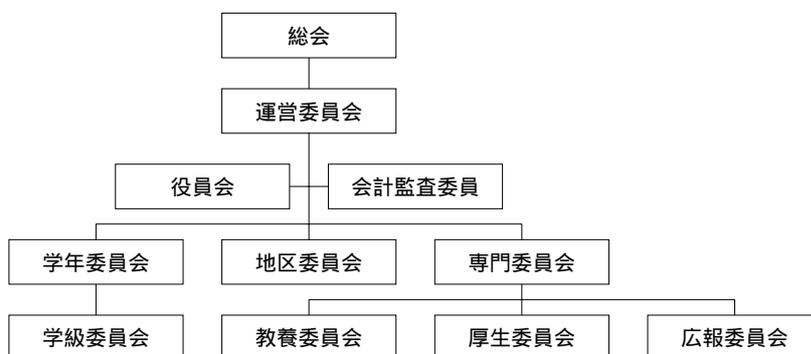
校長が学校において求められていることが明らかとなり、校長はこれまでの単なる管理者の域を超え、学校の教育活動を積極的に支援するスクール・リーダーの資質が求められている(岡東(2000))。

### (2) 職員会議

職員会議は現在においてもその法律的な根拠はないが、1880年代から運営管理の重要な方法として定型化されてきている。教職員の意見を汲み上げ、学校の適切な管理体制の維持と運営の改善を行ううえで必要不可欠な機能を果たしており、ほとんどの学校では職員会議を設置するのが慣例となっている。

実際の職員会議の機能として、校長の諮問に応える場であり機会、学校の教育計画や教育課程の編成・実施・評価において学校として決定しなければならない協議の場、教職員が校務の処理について連絡、調整し、共通理解を深める場、研究・研修などの成果を出す場、の4つに集約される(奥田他(1987))。また、職員会議の特徴としては、職員会議が教職員の研修の場として機能していること、教育内容や方法の改善に関する論議が活発に行われていることなどが指摘されている(牧(1981))。

図4-2 PTAの組織図と機能(例)



| 名称    | 構成員  | 機能   |
|-------|--|--|
| 学級委員会 | 学級委員(数人)、担任の教員<br>役員：学級委員長、副委員長  | <ul style="list-style-type: none"> <li>学級の保護者と教員が学級集会等を開催し、子どもたちの学習や生活等について話し合い学び合って、その解決と向上を図る。</li> <li>毎月1回開催であるが、必要に応じ随時開催。</li> </ul>   |
| 学年委員会 | 学年ごとの全学級委員、全教員<br>役員：学年委員長、副委員長  | <ul style="list-style-type: none"> <li>各学級からの意見や要望を運営委員会や専門委員会に申し入れる。</li> <li>運営委員会や専門委員会の決定事項を各学級に伝える。</li> <li>学年で学習会や懇談会等を開催する。</li> <li>毎月1回開催であるが、必要に応じ随時開催。</li> </ul>  |
| 地区委員会 | 校区をいくつかの地区に分け、選出された地区委員、教員<br>役員：地区委員長、副委員長                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>子どもたちの校外生活の向上と地球環境の改善を図る。</li> <li>毎月1回開催であるが、必要に応じ随時開催。</li> </ul>   |
| 総会    | 全会員  | <ul style="list-style-type: none"> <li>最高議決機関で活動計画、予算、役員を選出、会則の改訂等を行う。5分の1以上の出席で成立し、多数決で決定する。議長は運営委員以外の者から選出する。</li> <li>定期総会を4月(決算、役員選出)、6月(活動計画、予算)に開催し、臨時総会は運営委員会が必要と認めた時や会員の10分の1以上から要求があった時に開催。</li> </ul>                  |
| 運営委員会 | 役員、各学年委員長、各地区委員長、各専門委員会委員長   | <ul style="list-style-type: none"> <li>最高執行機関で各学年・各地区・各専門委員会で立案された活動計画、予算案等を検討し、総会に提出する。</li> <li>総会での決定事項を実施する。</li> <li>毎月1回開催であるが、運営委員会が必要と認めた場合と運営委員の3分の1以上から要求があった場合に開催。3分の2以上の出席で成立し、多数決で決定する。各副委員長の代理出席を認める。</li> </ul>   |
| 役員会   | 会長1人(保護者)<br>副会長2人(保護者1人、教員1人)<br>書記会計役員3人(保護者2人、教員1人)<br>会計監査委員3人(保護者2人、教員1人) | <ul style="list-style-type: none"> <li>総会、運営委員会を招集する。</li> <li>総会及び運営委員会の決定に基づき会務を処理する。</li> <li>役員任期は1年。再任は、同一役職は2年までとし、選挙で選ぶ。役員はほかの役員、会計監査委員、選挙管理委員等を兼任しない。</li> <li>会計監査委員は1学期1回の学期末監査であるが、必要に応じ随時会計の監査をし、総会に報告する。</li> </ul> |
| 専門委員会 | 正副学級委員長以外の保護者委員から選出された委員、教員<br>役員：各専門委員会委員長、副委員長                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>教養委員会(活動を充実させるために、後援会、映画会、読書会等を企画、実行して、学習、文化活動を推進する)</li> <li>厚生委員会(健康問題や学校給食問題の学習を進め、改善の活動を行う)</li> <li>広報委員会(PTA新聞の編集と発行を担当する)</li> <li>その他(選挙管理委員会等)</li> </ul>                        |

出所：文部科学省作成の参考規約等を参考に筆者作成。

#### Box 4 - 2 家庭・学校・社会が連携・協働した学校づくり

##### (1) 森造成活動

静岡県沼津市立門池中学校PTAは、家庭と学校と社会と一体となり、森を造成し、維持管理活動を実施した。造成場所、名称、規模、具体像等について生徒を交えて話し合い、森造成のためにPTAが中心となりバザーや廃品回収、地元の祭りへの模擬店等の出店を行い、資金を調達した。維持管理はPTA・生徒・地域住民がボランティアで行っている。実践の効果は、生徒の自主活動にも広がりをもたせ、地域で生徒を育てるという体制が整いつつあり、家庭と学校と社会の連携を一層強く密接なものにしている。

##### (2) ベルマーク活動

ベルマーク活動は、2000年（平成12年）現在、幼稚園、小学校、中学校、高校までの2万7000を超える参加PTAと企業とが取り組んでいる運動である。1957年（昭和32年）に全国へき地教育研究連盟が朝日新聞社にへき地学校支援を要請し、1960年（昭和35年）にすべての子どもに等しく、豊かな環境の中で教育を受けさせたいという願いから開始された。PTAは協賛会社の商品に付けている鐘のマークを集め、ベルマーク教育助成財団に送ると1点が1円に換算されて、自分たちの学校に必要な教材備品を協力企業から購入できる。購入金額の10%は財団に寄付され、へき地学校や養護学校、途上国の子どもたちへの教育援助活動に活用される。

出所：静岡県沼津市立門池中学校PTAホームページ（[http://www2.tokai.or.jp/kadoty/pta/mori/mori\\_00.html](http://www2.tokai.or.jp/kadoty/pta/mori/mori_00.html)）（2003年4月18日付）、ベルマーク教育助成財団ホームページ（<http://www.bellmark.or.jp/>）（2003年4月18日付）を基に筆者作成。

## 2-5 PTAの活動・学校評議員制度

PTAは学校の付属機関ではないが、保護者と教員が協力して家庭と学校と社会における子どもの幸福な成長を図るために、PTAが定めた会則に基づき、総会や運営委員会を通じ、PTAの基礎組織となる学級、学年委員会、地区委員会を開催し活動を行っている自主独立した団体である。また、教養委員会・厚生委員会・広報委員会等の専門委員会等を設置しており、具体的な各機能や取り組みは図4-2中の表とBox 4-2の例に示したとおりである。

また、地域に開かれた特色ある教育活動を展開するために校長が学校運営について保護者や地域住民の意見を聞く学校評議員制度が2000年（平成12年）に導入された。

## 3. 結語

学校の主体的な経営改善が教育効果をもたらすという考え方が、近年、途上国に対する教育協力においても注目されており、政府からのサポートが満足に得られない途上国においては、学校の自助努力によって教育改善を図ることが必要であると認識され

ている。

日本の学校経営の歴史を振り返ると、明治期の学校創設以来、中央主導ですべての子どもに同等の教育を提供し、教育の全国画一的な普及とその質の均一な向上を可能としてきた一方、中央の強力なイニシアティブが学校の管理運営体制にまで及んでいた。

このように中央集権的な体制の中でも日本では、明治期から分掌組織が形成されるとともに、校内研修や職員会議などで、教職員全員が学校内部における諸問題を共有し、学校改善に向けた協働体制を築いてきた。これらは、教員の問題解決能力やマネジメント能力を育成するとともに勤労意欲を高め、また、児童・生徒の学習環境の拡充に寄与してきたと考えられる。日本の学校経営は、校務実施体制を体系的に整備し、効率的に機能させることで、効果的な教育を実践してきたといえ、1985年（昭和60年）のOECD-Japanセミナーでは、日本の校内組織と運営体制がOECD諸国から高い評価を得た。

また、PTAは財源の確保を主目的とする学校後援会的な組織から、家庭と学校と社会との連携・協働により、子どもの幸福な成長を目指す実践的な団体へと発展してきた。このような取り組みは「学校

経営への住民参加」の例として参考になる部分が多いであろう。

山口 直子、進藤 優子、村田 敏雄

## 参考文献

- 岩手県教育委員会 (1981) 『岩手県近代教育史 第二巻、第三巻』岩手県教育委員会
- 岡東壽隆他 (2000) 『学校経営 - 重要用語300の基礎知識』明治図書
- 奥田真丈他 (1987) 『学校改善に関する国際共同研究 日本チーム報告書』国立教育研究所
- 学校運営問題研究会 (2000) 『学校の経営管理の要点』学陽書房
- 国際協力事業団 (2002) 『開発課題に対する効果的アプローチ - 基礎教育 - 』
- 静岡県立教育研修所 (1972) 『静岡県教育史 通史 編上巻』静岡県教育史刊行会
- 社団法人日本PTA全国協議会編 (2001) 『PTA実践事例集』
- 全国PTA問題研究会編 (1997) 『PTA入門シリーズ 1 総論編 PTAとは何か』あすなる書房
- (1998) 『PTA入門シリーズ 3 広報編 PTA広報活動の実際』あすなる書房
- (2001) 『PTA入門シリーズ 2 活動編 PTA活動を考えよう』あすなる書房
- 高倉翔他 (1998) 『Education in Japan バイリンガルテキスト 日本の教育』学習研究社
- 長野県教育史刊行会 (1978) 『長野県教育史 第一巻、第二巻』長野県教育史刊行会
- 牧昌見 (1981) 『学校経営と校長の役割』ぎょうせい
- (1998) 『学校経営の基礎・基本』教育問題研究所
- 村田翼夫編 (1996) 『日本の教育』
- 文部科学省 (2000a) 『Education in Japan』ぎょうせい
- (2000b) 『学校評議員パンフレット』
- (2003) 『平成14年度文部科学白書』
- 文部省 (1953) 『わが国の教育の現状 (昭和28年度)』
- (1992) 『学制百二十年史』ぎょうせい
- Bray, M. (1996) *Decentralization of Education: Community Financing*, World Bank.
- Shaeffer, S. (1994) *Partnerships and Participation in Basic Education: A series of training modules and case study abstracts for educational planners and managers*, UNESCO
- 静岡県沼津市立門池中学校PTAホームページ (<http://www2.tokai.or.jp/kadotyu/pta/index.html>)
- 社団法人日本PTA全国協議会 『日本PTA50年の歩みと今後の展望』 (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index.htm>)
- ベルマーク教育助成財団ホームページ (<http://www.bellmark.or.jp/>)
- National PTAホームページ (<http://www.pta.org/>)



## 第5章 明治時代の就学促進策 地方の取り組みを中心に

### 途上国の課題

世界には不就学<sup>1</sup>の子どもが1億1300万人以上存在しており、国際社会では2015年までに初等教育における児童の完全就学と修了を達成することが目標とされている。途上国においては、学校の不足により児童の就学機会が限られているほか、学校があっても家庭の貧困に起因する諸事情や就学に対する家族の理解が得られない等の理由から、学齢児童が就学を果たせない現状があり、その解決は容易ではない。初等教育の就学率は年々伸びを見せているものの、各国はその達成に向けて全力を注ぐことを期待されている。

### ポイント

「学制」の発布からわずか数年で、2万3000以上もの小学校が開設された。しかしながら、学校設立・維持経費及び諸経費が受益者負担であった、子どもの通学は家内労働力を失う、小学校の教育内容が民衆の生活と著しくかけ離れていた、等の理由により、就学率はそう簡単には伸びなかった。「学制」発布当初から就学率を向上させるために官民一体となったさまざまな努力があったため、1902年（明治35年）には全国平均就学率は90%に達し、明治末期には大部分の学齢児童が就学を果たした。

ここでは初等教育に関し、「学制」をはじめとした明治期の教育政策、就学の実態を概観したうえで、地方における就学促進の取り組み事例を紹介する。

## 1. 「学制」にみる教育政策

### 1-1 地方教育行政の就学解釈<sup>2</sup>

1872年（明治5年）の「学制」の施行に際し、文部省は、学問は段階を踏んで成就しうるものであるとの観点から、第1段階の学校である小学校に力を注ぐことを重視した（土屋（1962）pp.108-109）。また、各府県（local government）は「学制」の公布にあたり、子どもを小学校へ就学させる意味と必要性について民衆に説明するために、「学制」の内容

を理解しやすいように解釈を加えた。

これは、学制序文を区切って簡単に説明を加えているもの<sup>3</sup>から、独自の表現をもって「学制」の内容を解釈するものまでさまざまであった。例えば、日常に有用な学問の習得を訴えたもの<sup>4</sup>、児童の就学を国の盛衰や富国強兵に結びつけたもの<sup>5</sup>、学問や教育における身分的差別の廃止を強調するものや学問による立身出世の可能性を喧伝するもの<sup>6</sup>、女性への学問の必要性を訴えるもの<sup>7</sup>等、各府県によって「学制」の解釈にはそれぞれ特徴があった。

<sup>1</sup> 就学免除者、就学猶予者、居所不明者、志望者、長期欠席児童生徒など、さまざまな理由により就学していない者の総称。一般に「未就学」が使われているが、本報告書では「不就学」で統一する。

<sup>2</sup> 特に出所がない限り、国立教育研究所編（1974a）pp.592-600。

<sup>3</sup> 大阪府『学制解説』（1873年1月）や山梨県『学制序文解説』（1873年6月）。

<sup>4</sup> 堺県『学問の心得』（1872年12月）。

<sup>5</sup> 富山県（1874年4月）、愛媛県（1875年5月）等。

<sup>6</sup> 佐賀県『就学告諭』（1873年5月）、青森県『就学告諭』（1873年10月）。

<sup>7</sup> 島根県（1874年5月）、茨城県（1875年11月）。

表5 - 1 「学制」に定められた小学校一覧

| 小学校の種類 | 対象                             | 特色   |
|--------|--------------------------------|--|
| 尋常小学   | 6～9歳男女（下等小学）<br>10～13歳男女（上等小学） | 下等小学と上等小学から成り、男女とも必ず対象年齢内で卒業すべきものとされた。下等小学では14科目、上等小学では18科目のほか、必要に応じた科目による課程。教則あり。 |
| 女児小学   | 女児                             | 尋常小学の教科内容に手芸を加えたもの。  |
| 村落小学   | 遠隔地の村落農民の子弟や学齢を超えた者            | 小学教則を省略して教授。仕事の合間に学ぶ夜学の形態も容認。  |
| 貧人小学   | 貧困家庭の子弟                        | 富裕層の寄付により設置。別名「仁恵学校」。  |
| 小学私塾   | 不明                             | 小学教科の免状を持つ者が私宅で開講したもの。   |
| 幼稚小学   | 6歳未満の男女児                       | 就学前教育。   |

出所：「学制（明治五年八月三日文部省布達第十三号別冊）」第二十一章から二十七章までを基に筆者作成。

## 1-2 「学制」における小学校の種類と実態

「学制」においては、民衆の状況に応じた形態での小学校の設置が認められ（表5 - 1）、そこへの参加はすべて「就学」と見なされることが規定された<sup>8</sup>。しかしながら、その実施にあたり文部省は尋常小学を標準とし、その正規教則のみを示したため、府県当局においても尋常小学が目指された。そのため、各地において学校は実態とのギャップに起因する児童の就学困難という問題に直面することとなった（仲新（1962）pp.241-244）。

すでに寺子屋等の庶民教育機関が普及していた背景もあり、「学制」が発布されてからわずか3年後の1875年（明治8年）には、当初の小学校設置計画であった5万3760校のうち、2万4000校あまりが開設されていた（土屋（1962）pp.110-111）。しかし、1876年（明治9年）の全国での公立小学校の設置状況を見ると、そのうち新築小学校は26%を占めるにすぎず、寺院を利用したものが36%、民家を利用したものが32%、その他納屋や貯蔵米倉庫等を利用したものも含まれていた（*Ibid.* pp.140-142）。小学校の施設や設備の標準化が制度的に図られたのは、1891年（明治24年）の「小学校設備準則」によってであった。

また、当時、小学校設立とその維持経費は学区内集金、寄付金、授業料、国庫委託金等でまかなっていたが、各家庭にとってその経費を捻出するのは大きな負担であった。

## 2. 小学校への就学状況<sup>8</sup>

### 2-1 小学校への就学の実態

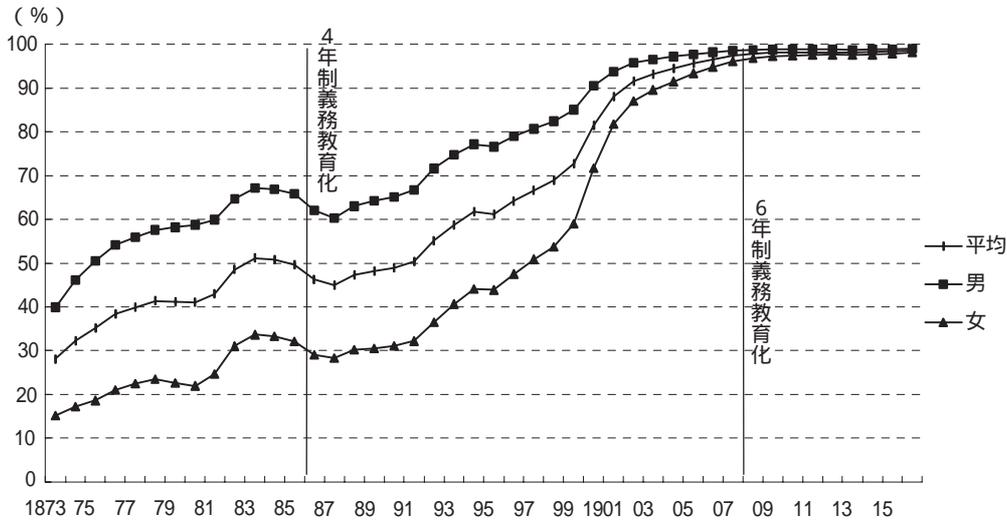
「学制」発布によって教育制度の整備と学校設置が推進され、「国民皆学」が目指されたものの、しばらく就学率は低迷していた。その主な理由としては、当時の民衆の生活は決して豊かではなく、学校設立維持経費及び諸経費の受益者負担を原則としていたため民衆にとっては費用の支払いは容易ではなかったこと、子どもを小学校にやることは、家内労働力を失う結果となったこと、小学校の教育内容が民衆の生活に根ざす教育要求と著しくかけ離れていたこと、等が挙げられる。

このような状況下での「学制」の推進は民衆の不満を呼び起こすこととなった。例えば、1871年（明治4年）から1877年（明治10年）ごろには全国規模での農民一揆が起こったが、明治政府の統治政策一般に対する批判や反発と相まって、「近代化」政策の象徴として学校が攻撃の対象となり、学校焼き打ち事件なども発生した。

したがって、「学制」発布後の強制的な就学督促方法は、地域の民度に応じた条件の緩和、教育内容の簡略化・実用化の方向に向かわざるを得なくなった（「第一次教育令」（1879年（明治12年））。しかし、1880年（明治13年）の教育令改正により就学督促体制が再び強化され、1881年（明治14年）には地方行政レベルでの督責規則編成の基準（「就学督責起草心得」）が示されたほか、学事統計調査様式の

<sup>8</sup> 国立教育研究所編（1974a）pp.610-626,1052-1071

図5-1 就学率の変遷（小学校）



出所：文部省調査局（1962）

全国統一が図られた。この時期、文部省 - 地方行政官 - 官選の学務委員を通じての就学督促行政体制がより強化されており、就学状況の改善につながったと考えられている。

しかし、西南戦争（1877年（明治10年））の戦費処理に端を発した経済不況とそれに伴う授業料徴収の厳格化により、1883年（明治16年）以降就学率は下降する。

その後、日清戦争（1894～1895年（明治27～28年））の勝利による経済的発展と義務教育の無償化の確立（1900年（明治33年））に後押しされ、就学率は一気に上昇した。近代教育制度の発足から約30年後の1905年（明治38年）には就学率が95%を超えており、児童の就学問題がほぼ解消されたことがわかる。

しかし、就学率の算定対象となった就学者すべてが毎日学校に通っていたわけではなく、名目上の就学者がかなりいたこと、小学校児童数には学齢以外の幼児や青年層が含まれていたことから、小学校制度創成期には学齢児童が毎日通学した割合（通学率）はわずか20%台であり、義務教育無償化以前は半数にも満たなかった（表5-2）。就学督促体制を強化する一方で、教育に対する民意や社会の機運を高めるのは容易ではなく、時間が必要であったことが推察される。

## 2-2 就学格差

図5-1によれば、「学制」公布の翌年にあたる1873年（明治6年）の男女別就学率は男子39.9%、女子15.1%となっており、男女格差が極めて大きかったことがわかる。この傾向は義務教育が完全に無償化される1900年（明治33年）ごろまで継続される。これは、特に「女性に学問は不要である」という当時の社会の風潮を反映したためだと考えられており、1890年代前半までは女子の就学率が男子の半分にも満たない状況であった（表5-2）。さらに、府県によっては女子の就学率が著しく低く、地域格差を助長した一因と考えられている（女子の就学促進の取り組みについては「第6章 女子教育」を参照のこと）。

また、表5-3に見られるように、就学率は府県によって大きな格差があった。その理由としては、農業や商業など地域における生産力に起因する経済格差や、地域の教育行政担当官の就学促進に向けた政策的意思や熱意の差異が影響していると考えられている。

表5 - 2 就学率、出席率と通学率 (1873 ~ 1886 / 90 / 95 / 99年)

| 年次   | 就学率<br>(男/女) % | 学齢児童数<br>(A)人 | 小学生生徒数<br>(B)人 | 日々出席小学<br>校生徒平均数<br>(C)人 | 出席率 %<br>(C/B × 100) | 小学校学齢生<br>徒数(D)人 | 日々出席<br>小学校学齢生徒<br>平均数(E)人 | 通学率 %<br>(E/A × 100) |
|------|----------------|---------------|----------------|--------------------------|----------------------|------------------|----------------------------|----------------------|
| 1873 | 39.9 / 15.1    | 4,205,341     | 1,145,802      | 742,530                  | 64.80                | 1,037,501        | 672,361                    | 15.99                |
| 1874 | 46.17 / 17.22  | 4,923,272     | 1,590,561      | 1,165,922                | 73.30                | 1,464,450        | 1,073,464                  | 23.18                |
| 1875 | 50.80 / 18.72  | 5,168,660     | 1,928,152      | 1,428,619                | 74.09                | 1,815,803        | 1,345,331                  | 26.03                |
| 1876 | 54.16 / 21.03  | 5,160,618     | 2,067,801      | 1,547,881                | 74.86                | 1,966,288        | 1,471,880                  | 28.52                |
| 1877 | 55.97 / 22.48  | 5,251,807     | 2,162,962      | 1,530,164                | 70.74                | 2,073,284        | 1,466,662                  | 27.93                |
| 1878 | 57.59 / 23.51  | 5,281,727     | 2,273,224      | 1,596,976                | 70.25                | 2,169,979        | 1,524,473                  | 28.86                |
| 1879 | 58.21 / 22.59  | 5,371,383     | 2,315,070      | 1,607,979                | 69.46                | 2,186,860        | 1,518,897                  | 28.28                |
| 1880 | 58.72 / 21.91  | 5,533,196     | 2,348,859      | 1,655,598                | 70.49                | 2,218,834        | 1,563,878                  | 28.26                |
| 1881 | 59.95 / 24.67  | 5,615,007     | 2,607,177      | 1,686,391                | 64.68                | 2,456,238        | 1,588,749                  | 28.29                |
| 1882 | 64.65 / 30.98  | 5,750,946     | 3,004,137      | 1,948,362                | 64.86                | 2,838,092        | 1,840,618                  | 32.01                |
| 1883 | 67.16 / 33.64  | 5,952,000     | 3,237,507      | 2,104,839                | 65.01                | 3,059,719        | 1,989,283                  | 33.42                |
| 1884 | 66.95 / 33.29  | 6,164,190     | 3,233,226      | 2,126,687                | 65.78                | 3,163,080        | 2,080,538                  | 33.75                |
| 1885 | 65.80 / 32.07  | 6,413,684     | 3,097,235      | 1,957,392                | 63.20                | 3,097,235        | 1,957,392                  | 30.52                |
| 1886 | 61.99 / 29.01  | 6,611,461     | 2,802,639      | 1,827,123                | 65.19                | -                | -                          | 27.64                |
| 1890 | 65.14 / 31.13  | 7,195,412     | 3,096,400      | 2,248,030                | 72.60                | -                | -                          | 31.24                |
| 1895 | 76.65 / 43.87  | 7,083,148     | 3,670,345      | 2,829,570                | 80.32                | -                | -                          | 39.95                |
| 1899 | 85.06 / 59.04  | 7,097,430     | 4,302,623      | 3,461,383                | 83.16                | -                | -                          | 48.77                |

出所：国立教育研究所編（1974a）pp.612-613,1066、（1974b）pp.222-223を基に筆者作成。

表5 - 3 府県別就学率の分布状況 (1873 ~ 1880年)

(府県)

| 年次<br>就学率 | 1873 | 1874 | 1875 | 1876 | 1877 | 1878 | 1879 | 1880 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10%未満     | 2    | 2    | -    | -    | -    | -    | 1    | 1    |
| 10 - 19%  | 11   | 10   | 6    | 2    | -    | -    | -    | -    |
| 20 - 29%  | 7    | 21   | 14   | 5    | 5    | 6    | 2    | 2    |
| 30 - 39%  | 13   | 10   | 20   | 16   | 18   | 14   | 16   | 14   |
| 40 - 49%  | 8    | 12   | 12   | 5    | 7    | 9    | 11   | 13   |
| 50 - 59%  | 3    | 6    | 6    | 9    | 6    | 6    | 6    | 8    |
| 60 - 69%  | 1    | 2    | 2    | 1    | 2    | 2    | 3    | 1    |
| 70 - 79%  | -    | -    | 1    | -    | -    | 1    | -    | -    |
| 80%以上     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| 府県総数      | 45   | 63   | 61   | 38   | 38   | 38   | 39   | 39   |

出所：国立教育研究所編（1974a）p.616

### 3. 地方における就学促進の取り組み

#### 3-1 就学督促担当者の配置<sup>9</sup>

埼玉県を例にとると、同県では就学を督促する方策として、1875年（明治8年）「不就学督促法」により、不就学児童に対して就学を督促する責任者が決められた。つまり、督促の専務者として「学区取

締」<sup>10</sup>と「学校主者」<sup>11</sup>が、兼務者として「正副の区戸長」<sup>12</sup>や「一般公学教員」が指定され、「一般人民」には誘導義務が課された。そして、不就学児童やその両親は就学への誘導に抵抗できないこととされた。さらに、巡査は休日を除く午前8時から午後3時まで見回りをし、学齢児童を見つけた場合は学校に行くように促す、何度促しても行かない場合は、住所や、名前を聞き、上述したような督促の担当者

<sup>9</sup> 土屋忠雄（1962）pp.113-114、国立教育研究所編（1974a）pp.600-601

<sup>10</sup> 教育行政事務の末端における担当者（後の町村長）。多数の小学校区を担当していたため、各学校レベルの管理は不可能であった。

<sup>11</sup> 町村民を代表して「学区取締」の補佐役を務めたと考えられ、各学校の維持管理、就学督促を担当した。

<sup>12</sup> 町村一般行政事務担当（戸長など）が実際の学校の管理者だった。

や父兄、学校に報告することも定められている。

また、「督学章程」においては警部が後の視学に相当する職務を担当することが規定されており<sup>13</sup>、警察関係者が就学督促上、重要な役割を担うものと考えられていた。

その後、地域や年代によって異なった名称が使われたものの、常時、府県や学校内において就学と出席の督促の担当者が配置されていた。

### 3-2 地方での具体的な取り組み(代表例)

近代的な学校教育制度が「学制」により導入されてから、国の主導によることはもとより、府県や地域コミュニティにおいても就学を促進するための取り組みが盛んに行われた。以下では、各地で実施された代表的な取り組み例についてまとめた。種々の取り組みの内容は、主に、小学校設立・維持経費及び教育費の捻出、地域、児童や保護者の啓蒙、貧困児童への対策等に分類できる(表5-4)。

表5-4 地方での具体的な就学促進の取り組み(代表例)

| 目的                | 名称/年代/地域                                      | 内容   |
|-------------------|---|--|
| 小学校設立と維持経費・教育費の捻出 | 「論言三則」<br>1873年/愛媛                            | 「学制」施行経費を寄付金以外にも各戸から一定の出金を命じたが、実施困難だったため、「遍路巡礼」への喜捨を沿道諸村で行う慣習を廃止してその費用を教育へ充てる、たばこ代を節約して教育費へ充てる、(1873年新暦の採用で節句が廃止になったことから)従来、雛祭りや端午の節句を祝うための費用を教育へ充てる、ことが県により通達された。   |
|                   | 換金作物の栽培や興行の禁止<br>1874年/神奈川                    | 子どもが生まれたら換金植物を栽培することを奨励。また、農民のレクリエーションであった「地芝居手躍」などの興行を禁止、学費へ充てるよう命じた。また、芝居小屋を取り壊してその用材を校舎の建築材料として使用。このような取り組みは広い地域で行われていた。  |
|                   | 「学田」<br>1877年ごろ～1880年代前半/青森                   | 当時、就学率20%と青森県は全国の最低部類に属していたが、一挙に多額な教育投資が困難なため、不毛の官有地を中心に一定の面積の土地を学区または学校に無償で貸与し(学田)、住民共同で耕作・管理させその収益を学費に振り向けさせた。1880年代前半にかけて、全県規模で「学田」の設置に取り組んだ結果、就学率の向上に成果があった。   |
|                   | 養鶏<br>1885年ごろ/福島                              | 15村の戸長役場が合同で貧困家庭の子弟に鶏を飼わせ、その卵からの収入を授業料等に充当させ就学奨励に実績をおさめた。  |
| 地域、児童や保護者への啓蒙     | 「就学牌」<br>1876年ごろ～/京都、愛知、静岡、山梨、新潟、秋田、青森、石川、他   | 児童が就学している証明として、真鍮製のバッジを襟や帯に付けることが義務づけられた。子どもや保護者の荣誉心に訴えたとともに就学督促に際しての目印となった。偽のバッジが出回ったこともある。   |
|                   | 「フラフ」 <sup>14</sup> (就学旗)<br>1876年ごろ～/石川、青森、他 | もともとは小学校の所在を示すための標旗であったが、近隣の学校や地域への目に見える督促策として、就学状況を公にするための旗となった。「フラフ」によってその学校の就学状況を知ることができた。  |
|                   | 「幻灯会」や「通俗教育講演会」<br>全国各地                       | 学事関係者による講話を通して、保護者の啓蒙に努力し、子どもの就学の奨励にあたった。これらの活動は全国各地で見られた  |
|                   | 「通学団」<br>1911年ごろ/福島、他                         | 校長・教員が当該児童に対して督促や家庭訪問を行って出席督促していたが、これを学校経営の一環として、組織的・計画的に実施した。児童数のまとまりがあるところで組織され、学校への登下校はその団ごとに上級生の指導のもと行った。団長は常に所属団員の風紀を取り締まり、往復途上の世話をし、欠席を少なくし出席を督促する。学校は成績の優良なる団体に対して旗を授与したり、表彰状で称えたりした。この通学団は出席奨励の点においても、教育上の観点からも相当効果があった。 |
|                   | 表彰や「就学旗」の授与/全国各地                              | 皆勤した生徒や学事熱心な保護者に対する表彰。   |

<sup>13</sup> 国立教育研究所編(1974a) p.601。本庁の教育会議に出席して意見を述べる、学務主任や学区吏員と連絡を取り合い「学制」の普及に努めること、などが規定されていた。

<sup>14</sup> オランダ語が語源で「旗」の意。

表5 - 4 (つづき)

| 目的                | 名称 / 年代 / 地域                           | 内 容  |
|-------------------|--|--|
| 貧困児童への対策          | 地域の「民度」に応じた就学条件の緩和( 貧困家庭の子女対策 ) / 全国各地 | 貧困を等級付け、程度に応じて仁恵学校、簡易小学、夜学などの編成方法が採用された。そのほか、授業料免除、書籍の貸与等の措置もとられた。   |
|                   | 教育内容の簡略化及び実用化<br>1877年ごろ / 静岡、他        | 授業は読書・習字・算術を2、3時間行い、また学習時間内に男児は縄を編なったり、草刈りをしたり、女児は子守のまま登校させて授業が終わった後に紡績を学習させたりした。裁縫教科の設置もあった。  |
|                   | 有志による学校備品の貸し出し<br>1898年ごろ / 福島         | 貧困児童のために教科用図書や器具を学校備品として有志金で購入し、貸与した。なお、この経費は毎年計上されていた。  |
|                   | 「児童保護会」による奨励<br>1906年ごろ                | 児童保護会は、貧困児童の就学・出席の財政的援助を実施。基本金は会に賛同する会員の出資金その他の寄付金をもって充てていた。事業内容は、教科用図書及び学用品の貸与あるいは給与・昼食・被服・防寒具及び履物の給与・雨具の貸与・トラホーム治療費給与・罹病者治療・理髪等、多岐にわたっていた。給与(貸与)すべき児童及び金品は役員会において事前決定するか、必要に応じてそのつど審議決定する仕組みになっていた。1906年(明治39年)ごろの凶作を機会にして多くの保護会が設立された <sup>15</sup> 。             |
| 小学校設立と維持経費・教育費の捻出 | 組合による奨励 / 1900年ごろ / 福島                 | 発端は、文部省視学官による講演(1899年(明治32年))で、「鹿児島県の村々が組合を組織して就学・出席に好結果を得ている。文具を一度に購入して貸与する、組合の子どもには必ず一斉に文具を与えること、組合の子どもが就学しないときは罰金を払う」という事例を知り、県から就学組合を設けよという意見が出されたからである。結果として、明治末から大正にかけて保護者による何らかの組合が設けられ、就学率の促進にあたり功を奏した。既存の納税組合等を就学出席組合とした例は少なく、多くは集落単位に設けられた <sup>16</sup> 。 |
| その他               | 学齢簿の整備                                 | 就学実態を把握するにあたって、学齢簿の整備に関する規定は大きな役割を果たした。  |
|                   | 教育基金の設立                                | 日清戦争の償金で教育基金が設けられ、小学校設備と教育の奨励等に使用した(国家全体が皆就学に向けて全力を尽くしていたことがうかがえる)。  |

出所：国立教育研究所編(1974a)、福島県教育委員会(1972)、静岡県立教育研修所編(1972)を基に筆者作成。

これらの就学を促進するための取り組みの内容は多様性に富んだものであり、年代と就学状況に応じて、「学制」実施当初における「行政当局による督促・強制」から「地域の状況や民度への適応化」を経て「学校や保護者による自主的な対策」へと変化している。その過程においては啓発活動のみならず、常に保護者や地域住民を巻き込んだ活動があった。また、文部視学官が巡回の際に他地方における就学状況や取り組みを紹介したことが、地方における就学の取り組みの強化につながったこともあった。

#### 4. 結語

「学制」発布後、一貫して政府は「皆就学」を目指した就学促進の政策を打ち出してきた。「学制」の実施は、地域によってその進度や成果に違いがあったものの、国の強い政治的意志のもと、地方に対

する文部視学官による行政指導、地方教育行政担当者、学校関係者や地域の有志による連携と努力によって支えられたものであった。

義務教育の無償化を含む行政による就学促進に向けた一連の政策、経済・社会・文化的な変化、子どもの教育への親の意識や態度が複合的に作用して就学問題の解消につながったといえよう。

就学を促進するための方策として、児童の就学にかかる費用への対策、貧困児童の就学に関する柔軟な対応等が数多く実施されてきたが、それらの取り組みは行政側のイニシアティブによって行われたほか、地域別の事情に合わせて工夫のうえ実施されてきたことは特筆すべきであり、児童の「就学促進」には官民一体となった積極的な取り組みが不可欠である。

小林 和恵、村田 敏雄

<sup>15</sup> 国立教育研究所編(1974a) pp.942-945

<sup>16</sup> Ibid. pp.945-946

## Box 5 - 1 就学を促すための方策の事例（参考）

就学者が少ないのは、管理者の督促が行き届いていない、一般人民が教育の必要を感じず子どもに家事の手伝いをさせている、授業料を納めることができないからであり、その対処法として、幻灯機を郡役所に備えて、最寄りの教員たちが時には各集落からも父兄を集めて「幻灯会」を開き、通俗教育談を通して父兄の向学心を誘い、児童の就学を奨励した。その結果、就学率は少しずつ増えたが、子どもが家事労働力である場合、また、授業料が納められないなどの場合は適当な方法を設けることが急務である。それには以下の方法が考えられる。

子守教育（これは学校にとっては非常に手間がかかることだが、就学している以上は少しでも教育を与えなくてはならない）

授業料の財源創出方法を示すこと（一番簡単な方法は児童に家禽を飼わせて卵の売り上げを授業料に充当させる）

父母の巻き込みの奨励（試験の答案のなかで一般の人がすぐに優劣を判断しやすい絵や習字や作文を、町村役場の布達を回覧すると同様に各戸に回覧する。父母がその答案をすぐに理解できなくても、そのうち家族が寄り集まって答案を批評するようになれば、父母が学校に注意を傾け子どもに学習を奨励する点において、たいへん影響あるものと確信する。しかし、注意すべきことはその答案には直接点数を記載しないこと。なぜなら学校における採点法はなるべく公平になるように精密に行うことは当然だが、数多くの父母の中には学校に不平を訴えるものも出てくるかもしれないからである。よって点数は別紙に書き、簡単な批評をつけておくくらいにとどめておくことがよい。もし点数をつけるときには、必ず日本数字で書き父母にわかりやすくしておくこと。また、特に女子の就学率を高めるためには、裁縫科で宿題を与えて、娘が母に質問することを通して学校の効能を親に知らしめることが必要であると考え。）

（1890年（明治23年）2月発行の雑誌記事より）

出所：福島県教育委員会（1972）pp.502-503より筆者作成。

## 参考文献

国立教育研究所編（1974a）『日本近代教育百年史 第三巻学校教育1』財団法人教育研究振興会

——（1974b）『日本近代教育百年史 第四巻学校教育2』財団法人教育研究振興会

静岡県立教育研修所編（1972）『静岡県教育史 通史 篇上巻』静岡県教育史刊行会

土屋忠雄（1962）『明治前期教育政策史の研究』講談社

仲新（1962）『明治初期の教育政策と地方への定着』講談社

福島県教育委員会（1972）『福島県教育史 第一巻』

文部省調査局（1962）『日本の成長と教育：教育の展開と経済の発達』文部省

文部科学省「学制百年史：資料編」ホームページ  
（<http://202.244.24.5/v100nens/index-14.html>）

## 謝辞

文献の収集にあたっては、国立教育政策研究所図書館、放送大学講師新井元氏にお世話になりました。この場を借りてお礼申し上げます。



---

## 第6章 女子教育

---

### 途上国の課題

途上国における未就学児童のうち、女兒は過半数を大幅に超えるとされる。就学率の男女間格差は特に南アジア、中東・北アフリカ、サブサハラ・アフリカにおいて大きく、これらの地域で、Education for All (EFA)の政策的目標を達成するためには、女子・女性の教育に政策的な重点を置くべきことは自明である。また、国際的な学力テストは、教育の内容・質にも男女間格差の存在することを指摘している。

一方、女子・女性の教育水準の向上が途上国における社会経済開発にとって不可欠であることも、近年急速に認識されてきている。多くの研究が、特に乳幼児の死亡や多産の抑制、一般の栄養・衛生状況の改善、等の社会開発のために、女性の教育水準の向上が重要であることを実証している。

このような背景から、女子の就学率や教育の質を向上させることの重要性は、「万人のための教育世界会議（1990年）」、「世界社会開発サミット（1995年）」、「世界女性会議（1995年）」、「世界教育フォーラム（2000年）」をはじめとした国際会議の場で再三指摘され、国際的な緊急課題として国際社会において位置付けられてきた。

### ポイント

日本では、明治期に女子初等教育の普遍化のためのさまざまな政策的努力が払われた。しかし、明治初期の義務教育制度は財政的基盤を伴っておらず、政策では欧化主義的な男女共通教育がうたわれ、地域社会や親のニーズを的確に反映していなかった。そのため、女子初等教育の普遍化の進展は緩やかなものであった。しかしその後、当時の社会の実情に合った「良妻賢母主義」的な男女別の教育が実施されたことにより、女子初等教育の普遍化は急速に達成された。

このように、女子教育開発における日本の経験は時代的背景・当時の社会的文化的状況を反映したものであった。この分野における日本の経験を発展途上国に提供することは有意義ではあるが、現代においては男女平等・共通な教育の達成が国際的に共有された価値となっていることを十分に勘案することが肝要であろう。

日本では古代からそれぞれの時代において、家庭教育を中心とした女子の教育活動が行われていたが、近代教育が導入されたのは明治期以降のことである。明治期においては、女子の初等教育への就学促進は政策課題の一つとして明確に位置付けられ、中央政府だけではなく個人・地域が活発な議論・取り組みがなされた。

途上国における女子の教育課題において最重要課題とされている女子初等教育の普遍化は、日本ではほぼ明治末年で達成された。よって、本章では明治初期から末期における「学制」以降の女子の初等教育就学普遍化までの動向に的を絞って、女子の就学促進策を検証することとしたい。

## 1. 明治初・中期の女子教育振興策の試行錯誤 - 「学制」と欧化政策的な女子教育

日本の近代教育制度の原型は1872年（明治5年）の「学制」の発布により形成された。「学制」に先立って、文部省は「学制着手順序」において「人間の道、男女の差あることなし。男子すでに学あり。女子学ぶ事なかるべからず」とし、「一般の女子、男子と均しく教育を被らしむべき事」を表明している。「学制」においては「一般の人民華士族農工商及婦女子必ず邑に不学の戸なく家に不学の人なくしめんことを期す」「幼童の子弟は男女の別なく小学以下に従事せしめざるものはその父兄の越度たるべき事」とされ、男女の別なく少なくとも初等教育に就学することの必要性がさらに強調された。加えて、小学校教員の採用においても男女の差別をするべきでないことが規定されている。「学制」が日本の女子の教育の原点といわれるゆえんである。

しかし、この時期の日本に婦人解放・男女平等を求める内発的な運動があったとは考えにくく、日本が「西洋化」とほとんど同義の「近代化」に突き進んでいた時代背景を考えると、このような教育における男女平等の考え方は、当時の西洋諸国における教育政策の影響を強く受けたものであったろうことが推察される。深谷（1977）は、明治政府が当時のアメリカ東部の教育システムから影響を受け、裁縫や手芸などの規定のない「男女共通教育」を提唱したことによって、各府県でもこれに則った男女同一教則が定められたが、当時の日本の現実に適合しなかったこのような教則は急速に廃れた、としている。そして、現実には「女子の就学率の高い地方では、学制当初から、男女別教育が実施され、逆に、男女共通教則を採用した県は、いずれも、女子の進学者が極めて少なかった」と指摘している。

1879年（明治12年）は中等教育における男女別学の原則を定めた「教育令」が出され、明治10年代には、男女別教則をとる県が一般化し、裁縫などの家事に関する教育を含めた女子固有の教育の構築が模索された。つまりは、学制発布当初の男女共通教育の政策・理念は急速にその勢いを失い、明治10年代にはすでに男女別学を志向する教育政策・理念が台

頭していたのである。1879年（明治12年）の「教育令」では裁縫等の科目設置が奨励され、さらに「凡学校に於いては男女教場を同じくすることを得ず。但小学校に於いては男女教場を同じくするも妨げなし」とし、男女別学主義を原則とすることが打ち出された。小河（1995）は、1880年（明治13年）の女子師範学校撰理（校長）の保守回帰的な人事を例に、明治10年代のこの時代を「復古時代」と呼び、明治政府はこの時期、女子教育をめぐる西洋的な平等主義から伝統的な価値による女子教育への政策転換を行った、としている。裁縫科の採用や男女別学のみならず、1881年（明治14年）には「小学校修身書編纂方大意」という文書において、「小学の修身書は、男児に用ふると、女児に用ふるとの二種を設くべし」とされ、道徳教育においても儒教的な婦徳が重視されることとなった（片山（1984））。

このような女子教育にかかわる政策の変容は、明治中期の西洋主義的な女性解放論に基づいた女子教育論の展開と衰退にも似通った形で繰り返された。1883年（明治16年）に鹿鳴館が完成し、社会の西洋化の流れは再び勢いを増し、1887年（明治20年）前後には再び西洋的な女子教育のあり方が主張された。しかし、これは都会の中等教育に若干の影響を与えたのみで、全国的・政策的な影響力を持ち得なかった。

## 2. 明治後期のナショナリズムに根ざした女子教育の拡充

付録：教育統計「図A - 1 就学率の変遷（小学校）」（p.195）において、明治期における女子の初等教育就学率の推移を見てみると、1895年ごろまではその伸びが順調でなかったことがわかる。しかし、その後1891年（明治24年）から1904年（明治37年）にかけて、30%強からほぼ100%へと短期間のうちに、急速に伸張していることが確認できる。深谷（1990）は、この時期の女子教育の進展は「良妻賢母主義」に根ざした「国家志向型」の女子教育論と密接な関係があると指摘している。そして、その具体的な要因として、政府が日清戦争を体験したことで、「女性に国家的な意識を植えつける」ことの重要性に気がついたこと、条約改正に伴う外国人

の国内居住により、「女子は無知で、外国人やキリスト教に弱いと見られるだけに、女子に、日本人としての自覚を植えつけねばならなかった」こと、明治中期からの「婦人労働の量的な拡大、質的な変化」を挙げている。明治政府はこのような認識のもと、女子教育に力を入れ、後述するような全国的な就学督促運動を経て、女子義務教育の普遍化を達成した、としている。以下では、明治中・後期において女子初等教育に効果のあった就学促進のアプローチを考察する。

## 2-1 政府の政治的コミットメントと女子不就学の原因・対策に関する討議・研究

上記のような意図から、明治政府は女子就学の必要性を認識し、明治20年代後半から明治30年代にかけて、女子の義務教育の重要性を繰り返し、訓令というかたちで発している。これを受けて、全国的に地域ごとの不就学女子就学促進策の議論が展開されている。これらの議論からは、女子不就学の原因として、親が女子就学の必要性を認識していない、貧困、弟妹等の子守等の家事労働、女子の教育は家庭ですべきであるという考え方、教育内容が男女同一であること、就学督促が十分でなく、不就学児童の父母に制裁が与えられていないこと、早婚、などが挙げられている。また、その対策としては、学校における裁縫科の設置、子守のための学校（学級）の設置、父母への講話会、男女別学、女子に合わせた教育内容の改訂、義務教育無償制の導入、不就学女子の親に対する督促励行、教材の貸与、女教員の増加等が挙げられている（深谷（1990）、卜部（2000））。

これらの女子不就学の要因と対策は、現在の途上国においてもほとんど同様に議論されていることであり、あらためてその状況の類似性が認識される。それぞれの対策に関しては、後述するとして、明治政府が地方の各県・郡の教育会（教員の職能団体）や郡や市ごとの研究会に女子教育の課題と対策を諮問しながら、地域の実情に適合した議論・研究を喚起し、女子教育奨励に努めたことは注目に値する。こうした研究・議論を経て、地域ごとの取り組みが

確認され、中央政府と地方がともに女子教育振興に動き出す素地が整えられていたのである。このような地域ごとの女子教育振興は、都市と農村部の産業構造の違いによる教育ニーズの差や地域的文化特性に対する配慮を可能にすると同時に、地域ごとの女子教育促進意欲を喚起するものであったと推測される。

## 2-2 義務教育無償化

「学制」では「幼童の子弟は男女の別なく小学以下に従事せしめざるものはその父兄の越度たるべき事」と定められ、初等教育は義務教育的な位置付けをもった。1900年（明治33年）には「小学校令」が全面的に改正され、初等教育段階における就学の義務化と授業料無償の原則が打ち出された。当時、男子の就学率は約80%、女子のそれは約50%であり、この改正は、男子の就学普遍化とともに、女子就学の飛躍的増大を目的としたものであった。

しかし、当初は財政的基盤の乏しかったこの政策に地方がすぐに対応するのは困難であり、授業料無償化が即、就学者の増大につながったとは結論がたい。むしろ「学齢児童数や就学児童数を基準にして、国庫から補助金を配分することが定められていた」ことが就学督促に結びついたのでないか、との指摘もある（卜部（2000））。

## 2-3 裁縫教育など女子に適合した教育の提供

明治初期の男女共通教育から男女別教育への転換の時期においても、女子固有の教育内容を初等教育に盛り込むことは法律的に意図され、裁縫科はその代表的な教育科目として重視された。1879年（明治12年）の「教育令」においてすでに裁縫科の設置は奨励されていたが、明治20年代の教育における性差の強調の流れを受けて、実際に裁縫教育が裁縫施設の整備や教員の養成を伴って進展したのは明治30年代であった。「良妻賢母主義」という錦の御旗のもと、このような裁縫教育の整備はもっぱら女子の就学促進や就学の定着のために、親が女子に望んでいる教育内容を提供するために実施された。

## 2-4 女性教員の養成と増員

女子就学の振興のためには家事科を教えることができる女性教員の養成と増員が求められた。深谷（1977）によると、1899年（明治32年）の第2回全国教育会の大会において、女性教員は「女兒の教育に適しているうえに、養成の費用や給与も安くすむから、『各府県に必ず女教員養成の方法を立つべき規定を設くる事』を決議」されている。1900年（明治33年）には文部省が各県に女子師範または師範女子部を設置する方針を明らかにした。そして、明治30年代には女性教員養成が急速に進展し、1903年（明治36年）にはほぼすべての県で、女性教員が養成されることになった。しかし、女子師範学校における正教員の養成には時間がかかるため、多くの県では尋常小学校卒業の女性に対して短期の小学裁縫正教員養成が行われるなど、女性教師速成法が実施に移された。これに伴い、女性教員の採用も急増

した。明治20年代後半には10%程度であった女性教員の割合が、明治30年代後半には20%を超え、着実に女性教員は増加した。これは明治末年までの女子教育の普遍化とも時期を一にしていた。

## 2-5 子守学校（学級）の創設

明治の末になると、女子の義務教育就学率も大きく伸長し、9割を超えるようになった。しかし、最も貧しい状況にある女兒は、家業の手伝い、子守、他家へ奉公へ出されるなどしており、督促や学校の体制の変革では就学を確保することができなかった。このような女兒のために「子守学校（学級）」が全国的に創設された。子守学校では、勤労少女のため、放課後の学校施設を利用して、裁縫・読み書き・修身などを短時間で教える教育が実施されていた。（Box 6 - 1 参照）

### Box 6 - 1 子守をしながら授業を受けた人の回顧

昔は浜詰では女の子の就学率が悪く、自分の家で子守をしたり、よその子守をしている子もありました。学校や役場から出席するよう督促しても、なにしろ生活がかかっているの、一向に効果なく、時には親が郡役所へ呼び出されたこともあります。そこで小路熊吉先生や中矢金治郎先生が相談して、子守をしながら学校へ来てよいということに改めました。それから生徒が多くなり幼児を背負ったまま、やや大きな子は机の横に立たせて先生の話を書きました。子どもが泣くと皆から「やかましい」と言われるので、ローカへ連れ出して窓から先生の話を書いていました。そのころの子守連中のことを「特別生」と言いました。通知簿の成績が悪くても、子守させていた親にも責任があるので、あまり子どもをしかりませんでした。

出所：京都府網野町誌より

#### 〔子守学級の様子〕



写真提供：高崎市長松寺

<sup>1</sup> これらの訓令は女子のみに対象を限定したものではなかったが、不就学児には女兒が多かったことから結果的には女兒の就学を促進するものとなった。

## 2-6 学齢簿の整理・就学督責

明治30年代には、女子教育に関する地域別の議論を基として、県ごとに相次いで女子就学のための訓令が出された<sup>1)</sup>。熊本県に関する研究によると、同県では学齢簿の整理を手始めに未就学の実態調査がなされ、「明治32年に就学率のよかった学校に就学奨励旗を授与することが定められ」ている（卜部（2000））。「就学奨励旗」とは、県が学齢人口に対する就学率の高い学校に奨励旗を授けるもので校内に掲げられた。卜部は「このように誰の目にも見える形で就学率が示されることにより、各学校間、地域間で就学督励競争が起こり、父兄の中でも急速に子弟の就学に対する意識が高まったのではないかと推測している。

熊本県の経験からは学齢簿の整理と活用が挙げられているが、現在の途上国においてもスクールマッピングや教育統計の収集システムの確立が就学率向上の基礎だと認識されている。一方、「就学奨励旗」は非常にユニークな就学促進の手法であり、日本のオリジナルな経験として提示できよう。

## 3. 考察

以上、明治期における女子初等教育普遍化への過程と政策的努力を概観した。ここでは、これを途上国の状況に即して考えた場合、どのようなインプリケーションが得られるかを考察したい。

第一に、明治初期の「男女共通教育」の理念が女子就学の促進に結びつかなかった歴史からは、土着の文化的要因や地域の実情、親のニーズを無視して、女子教育に関する議論をし、政策を策定することは、結局議論の妥当性や政策の継続性を失わせてしまうという教訓が読み取れる。西洋の受け売りでしかなかった「男女平等教育」の提唱が、一過性のものとなり、日本の当時の文化的・社会的状況の適合しなかったことは、現在の途上国の現状においても重要な示唆となりうる。

しかし、明治初期と明治20年代の鹿鳴館時代における、西洋主義的風潮とそれに対する反発の歴史は教育に限ったことではなく、社会のあらゆる分野に及んだ。したがって、欧化をめぐる政府の政策に一

貫性が欠けていたことが、男女共通教育や西欧的な女性解放論に根ざした女子教育の発展を阻んだと見ることもできる。

また、現代においては、基本的な人権としての基礎教育という概念や教育における男女平等、女子教育の社会開発への貢献といった考え方は、国連などの国際的会合の場で収斂され、グローバルな概念になりつつある。これは決定的に近代日本が置かれた国際社会の状況とは異なる点である。つまりは、日本のこの時期の女子教育政策の試行錯誤と成果をもって、男女共通・平等教育の普遍的な価値の模索を疑問視するのでは、十分なインプリケーションは引き出せない。しかし、女子教育のような文化的な要因をはらむ課題に関して、単なる援助国からの受け売りや押し付けによってそのあり方を規定することには疑問を呈すべきという単純な教訓は導き出せるであろう。女子の教育の普遍的な重要性が地域に定着できる価値をも内包できるよう、女子教育振興に柔軟な取り組みを行うことが期待される。

第二に、明治中後期の政府や地方自治体の女子教育への政策的コミットメントが女子教育振興に大きな成果をもたらしたことは明らかであろう。特に、地方自治体レベルで女子教育振興策が検討・実施された歴史は特筆に値する。途上国の女子教育振興政策の研究において、政府の女子教育へのコミットメントの重要性は繰り返し指摘されているところである。また、政府が女子教育振興のために他の省庁やNGOと協力すべきことは頻りに報告がなされている（例えば、Stromquist（1997））。しかし、地方における議論喚起・政策の立案に関して触れているものは意外なほど少ない。現在、途上国の多くで地方分権化が着実に進展しており、日本がこのような地方政府のイニシアティブを重んじ、女子就学振興に用いたことの経験は良い先例になろう。

第三に、女子を学校に送り出す地域社会や家庭などのニーズに沿った教育内容を提示することの重要性が、日本の教育経験からは導かれる。例えば、当時の男女分業社会において女子が学ぶべきものとして、家事教育の重要な一部である裁縫教育が初等教育段階に取り入れられたことは、女子の就学促進・定着に有効であったと考えられる。しかし、本当にこのような日本の経験は、現在の途上国にとって有

用性を有するものであろうか。途上国における女子教育振興に関する先行研究では、多くの場合「女子の教育内容の妥当性 (Relevance)」の重要性は指摘される。しかし、男女の分業を前提とし、裁縫・調理・育児など女子に対する家事教育を女子にのみ実施することに関しては、議論のあるところである (例えば、Tietjen (1991))。これは、親の女子教育に対する期待を満たし、有効な女子就学促進手段であるかもしれないが、同時に男女の性別による役割分担の固定化を促すことにもなる。よって男女平等のカリキュラムをあくまで主張する識者も多い (例えば、Stromquist (1997))。したがって、日本の当時の男女分業社会における価値観を前提とした裁縫科導入や女子就学に対応したカリキュラム改革の経験は、途上国において単純に適用できるものではない。しかし、個別の社会において、女子教育が社会的ニーズに合致していることの必要性を一般的に示したのものとして、積極的に評価することは可能であろう。

第四に、日本の教育経験は男女別学と男女共学の実践的な使い分けの一例を提示している。現在の途上国教育開発研究・実践においても、特にイスラム教社会を中心に、男女別学は有効な女子教育就学率の促進手段だと考えられている (Bellew and King (1993))。しかし一方で、男女共同参画社会を築いていくためには男女共学の人材育成が重要との議論もある。日本の当時のジェンダーをめぐる文化的状況を考慮すると、適度にジェンダー固有の教育内容を取り入れることによって、初等教育の普遍化を男女共学で達成した例として、日本の経験はユニークであろうと考えられる。

第五に、子守学校 (学級) の経験は最貧層の児童のための就学機会促進の一例を提示している。子守学校のような、特に厳しい状況にある学習者のための教育サービスの提供は多くの途上国で実施されている (例えば、Bellew and King (1993) はバンングラデシュの成功例を詳述している)。日本でも、このような貧困勤労児童に対する教育活動をより深く掘り起こすことによって、現在多くの途上国で課題となっている初等教育完全普及までの「Last10%」の対策に知見を得ることができよう。

## 4. 結語

日本の女子教育をどのように途上国に提示するかは、日本の現在の女子教育・女性の置かれた状況をどのように評価するかにも左右される。日本の現在の女子教育は失敗していると評価するのであれば、その失敗に学ばなくてはならないし、その反対であれば、成功のモデルとして提示されなければならない。確かに、明治期においては女子の義務教育普遍化が急速に達成され、それが近代日本の発展の礎ともいべき国民の平均的教育水準の高さにつながったことは事実である。また、明治30年代の女子教育振興策の各論は現在の途上国での実践と基本的に違わないものであった。このような実践は、日本が国際社会に対してオリジナルなアイデアを提供するというよりも、これまで途上国で実践されてきた活動を歴史的に実証・追認する役割を果たしうるのではないか。

しかし、明治期の女子教育の発展過程を鳥瞰してみると、現在の日本における一般的な価値観からは疑問とせざるを得ない国家主義的な良妻賢母主義が、その思想的支柱となっていることに気づかされる。これは、女子就学率の向上への効果という皮相的な政策的評価ではなく、日本の女子教育の文化的政治的価値の検証という極めて重いテーマとして受け止めなければならない。このような見方は、明治初中期の欧化主義的で女性解放的な女子教育政策の試行錯誤と、明治後期の国家主義的女子教育政策の実施という歴史によって、現在も男女格差・差別が続く日本社会のあり方が構造化されたという、最も急進的な仮説をも提示しうる。欧化政策の失敗と国家主義的な女子教育政策の成功は、裨益者のニーズや文化的な状況に沿った教育システムを提示することが有効とする、それなりに応用への説得力を有する議論である。しかし、これを単純に途上国の現状に当てはめて考えることは、功利的に過ぎて、文化的な影響を軽視するものであり、非常に危険であることはいうまでもない。

黒田 一雄

## 謝辞

本節執筆にあたっては、日本の女子教育史研究の第一人者である深谷昌志先生の研究成果から多くの示唆を得た。ここに特に記して、深謝申し上げる次第である。

## 参考文献

- ト部朋 (2000) 「明治期の女子初等教育不就学者対策 - 発展途上国に対する日本の教育経験の移転可能性に関する研究 - 」 『国際教育協力論集』第3巻第2号、広島大学教育開発国際協力研究センター
- 小河織衣 (1995) 『女子教育事始』丸善ブックス
- 片山清一 (1984) 『近代日本の女子教育』建帛社
- 志賀匡 (1977) 『日本女子教育史』琵琶書房
- 深谷昌志 (1977) 『世界教育史体系34 女子教育史 第二編 日本の女子教育』講談社
- (1990) 『増補 良妻賢母主義の教育』黎明書房

Bellew, R. and King, E. (1993) *Educating Women: Lessons from Experience* In King, E.M., and Hill, M.A. *Women's Education in Developing Countries Barriers, Benefits, and Politics*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Odaga, A. and Heneveld, W. (1995) *Girls and Schools in Sub-Saharan Africa*. World Bank.

Stromquist, N.P. (1997) *Increasing Girls' and Women's Participation in Basic Education*. UNESCO/IIEP.

Stromquist, N.P. (1997) *Gender Sensitive Educational Strategies and their Implementation*. *International Journal of Education*.

Tietjen, K. (1991) *Educating Girls: Strategies to Increase Access, Persistence, and Achievement*. ABEL Research Study. ABEL Research Study.

USAID/ABEL Project (1996) *Exploring Incentives: Promising Strategies for Improving Girls' Participation in School Development*, 17(2).



## 第7章 戦後の就学困難児童・生徒に対する就学促進策

### 途上国の課題

“Education for All (EFA)” を達成できるかどうかは、最後の難関といわれる「Last 5 ~ 10%」の子どもたちを学校へ来させることができるか否かにかかっている。一般に、これらの子どもたちは経済的・社会的・文化的に周辺の存在であることが多く、彼らが置かれている日常は非常に多様性に富んでいる。したがって、これまでのような通常の施策では彼らの就学を実現させることは困難であり、ターゲットを絞って効果的な施策を講ずる必要がある。

### ポイント

1953年（昭和28年）に文部省から刊行された『我が国の教育の現状 - 教育の機会均等を主として - 』には、当時の義務教育における不就学及び長期欠席の実態が報告されている。これらの就学困難児童生徒は学齢児童生徒の0.3%に過ぎないが、戦後の教育改革においては教育の機会均等が極めて重視されており、国策として法制化を含むさまざまな措置がなされた。それらの措置は、 貧困児童生徒に対する就学奨励（就学必要経費の負担）、 遠隔地に居住する児童生徒の学校へのアクセスの確保、 障害児の教育機会の確保、 の3つに分類でき、これまで就学困難児童生徒の減少と高い就学率の維持に重要な役割を果たしてきた。しかし、高度経済成長期を経て経済的・社会的発展を遂げた今日においては、 及び の施策の重要性は相対的に低下しており、 については新たな展開が期待されている。

### 1. 背景

1872年（明治5年）の「学制」公布以降、国家の強力なイニシアティブ、地方自治体の強い政治的意欲と行動力、国民の理解と寛容と不断の努力が統合され、児童の就学促進を目的とするさまざまな施策が実施された（「第5章 明治時代の就学促進策」参照）。その結果、1873年（明治6年）の時点でわずか28.1%であった義務教育就学率が明治期を通じて漸増し、40年後の1912年（大正元年）には98.2%という高い数値を示すまでに至った。この数値はその後大きく変化することはなく、戦後初めて大規模な教育実態調査が行われた1952年（昭和27年）には99.7%という数値を示していた。

戦後は教育改革の柱として、「日本国憲法（1946年公布）」の精神に則り、1947年（昭和22年）に

「教育基本法」及び「学校教育法」が公布された。前者は新しい日本の教育の根本理念を確立・明示するもので、後者はその根本理念を具現化するために必要な学校教育制度を規定するものであった。これら2つの教育法規では特に「教育の機会均等」の原則とその実現手段としての無償義務教育の普及が強調されていた。また、不就学者が社会的脱落者とならざるを得ないような社会状況にあっては、教育を個人の基本的権利として保障するとともに、彼らの非行化に伴う社会不安の増大を回避する必要がある。これらの理由から、1952年（昭和27年）当時、わずか0.3%ではあっても、不就学者への対応が焦点となり、彼らを速やかに学校教育へ組み入れる措置が必要とされた。

## 2. 戦後の就学状況

1953年（昭和28年）に文部省から刊行された教育実態調査報告書『我が国の教育の現状 - 教育の機会均等を主として - 』に基づき、当時の不就学及び長期欠席<sup>1</sup>の状況を見ていくことにしよう。

小・中学校の不就学の内訳は図7-1のとおりであり、不就学者5万5910人の53%が「精神薄弱」、「肢体不自由」、「虚弱（病弱）」、「聾及び難聴」、「盲及び弱視」、「言語障害」などの理由から「就学免除」ないし「就学猶予」の措置がとられている子どもたちである。このような状況について文部省は「適当な教育施設さえあれば、この数字はもっと減少するのではなからうか」（文部省（1953））との見解を示しており、特殊教育施設の未整備を率直に認めている。このほか、「家計を助けている者等」も32%を占めており、貧困に起因する児童労働によって就学が制限されている状況がうかがえる。

次に、小・中学校の長期欠席の内訳は図7-2のようになっている。長期欠席者24万8838人のうち「家庭の無理解」という親の意識の問題や「家計の全部または一部を負担させなければならない」、「教育費が出せない」といった経済的困窮から、多くの子どもたちが就学はしたものの通学できないという状況が浮かび上がってくる。なお、「その他」の理

由の中には「学用品がない」、「衣服や履物がない」といった経済的な問題や「学校が遠い」といった学校配置の問題なども見られる。

以上のような調査結果を背景として、教育の機会均等を目指し、経済的・地理的・身体的な問題から就学に困難を抱える子どもたちに対して次節で概説するような法的措置が講じられた。なお、これらの措置が戦後の敗戦に伴う国力の急激な低下とインフレによる国民生活の窮乏の中で講じられたことは特筆すべきであり、国家の開発政策において教育が重視されていたことがうかがえる。

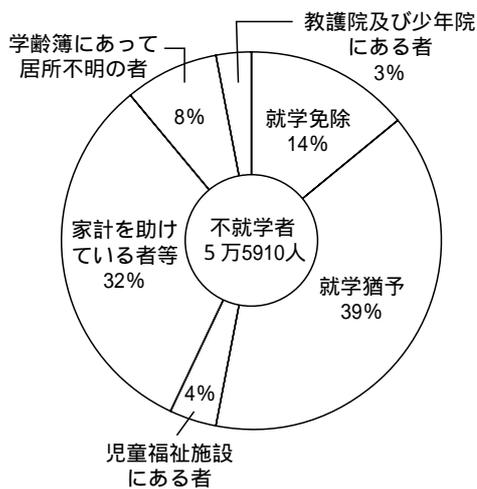
## 3. 就学困難児童・生徒への対応

### 3-1 学校教育関連費用の公的負担

#### (1) 「生活保護法」による教育扶助

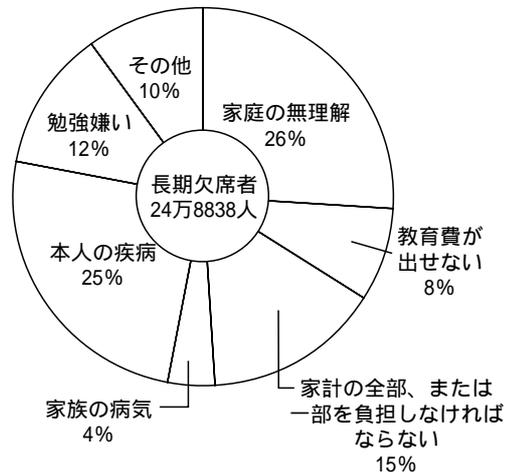
家計の困窮によって就学困難な状況に置かれている児童への対応は、すでに明治・大正期に地域社会や地方自治体を中心とする取り組みが見られるが（「第5章 明治時代の就学促進」参照）国の施策としては1928年（昭和3年）に「学齢児童就学奨励規定」が「文部省訓令」として公布されたことに始まる。これらは市町村が教科書や学用品などを貧困児童に供与する場合、国及び都道府県が市町村に対

図7-1 不就学の内訳



出所：文部省（1953）を参考に筆者作成。

図7-2 長期欠席の内訳



出所：文部省（1953）を参考に筆者作成。

<sup>1</sup> 文部省は統計調査において50日（出席すべき日数の3分の1）以上欠席した者を「長期欠席者」としていた。

して一定額の補助金を交付するという形で行われてきた。しかし、貧困児童の就学困難は家計の困窮に起因するとの考え方から、1948年（昭和23年）に就学奨励費が厚生省管轄の「生活保護法（1946年（昭和21年）制定）」に吸収され、1950年（昭和25年）の改正を経て今日に至っている。

「生活保護法」の目的は第一章第一条に明記されており、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」と規定されている。保護の基準（いくら受給できるのかの算定の基準）は年齢・性別・世帯構成・所在地域などで決まり、能力の活用、資産の活用、扶養義務の履行、他法の活用の4つの原則を可能な限り行っても、なおかつ生活ができない場合に保護費が支給される。保護の内容は生活・住宅・教育・医療・出産・生業・葬祭・介護の8種の扶助があり、教育扶助では、義務教育に必要なものに限定されつつも、教科書代、学用品費、通学用品費、学校給食費などの支給（金銭給付もしくは現物給付）が見込まれている。なお、生活保護は厚生労働省管轄の事業であることから、申請は一般に居住する市町村の福祉事務所を通じて行われる。

厚生労働省の統計によれば、教育扶助の対象者は微増傾向にあり、2002年（平成14年）度においては義務教育在学者の1%に相当する約11万人が扶養人員となっている<sup>2</sup>。

## （2）「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励 についての国の援助に関する法律」による 就学奨励

「生活保護法」による教育扶助が厚生省により実施される中、文部省は1956年（昭和31年）に「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」を制定した。その背景には教育扶助の対象になるほど極度の貧困ではないが、教科書の購入や給食費の支払いなどが実質的に困難である準貧困児童・生徒への対応が必要であるとの認識があった。同法の目的は、第一条に「経済的理由に

よって就学困難な児童・生徒について学用品を給与する等就学奨励を行う地方公共団体に対し、国が必要な援助を与えることとし、もって小学校及び中学校における義務教育の円滑な実施に資すること」と規定されている。内容は学用品（費）、通学費、修学旅行費などの就学上必要な経費の補助である。補助の基準は「生活保護法」の要保護者及び要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるものとされているが、「生活保護法」による教育扶助を受けていない者に限られており、重複が避けられている。なお、その認定は市町村の教育委員会が行うこととされており、申請は一般に児童・生徒が在籍する小中学校を通じて行われる。

このように、家庭の経済的な問題によって就学が困難な子どもたちに対する2つの措置、すなわち「生活保護法」による教育扶助と「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」による就学奨励を見てきたが、それぞれ監督官庁が厚生労働省と文部科学省と異なっているため、予算管理や申請ルートが異なるものの、同じ目的をもって実施されている事業であり、内容面に関してもほとんど違いが見られない。

## 3-2 ヘキ地での教育普及

1872年（明治5年）の「学制」公布以降、1954年（昭和29年）の「へき地教育振興法」公布に至るまで、「交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、離島その他の地域」と定義される「へき地」<sup>3</sup>においては、就学猶予の名のもとに行政による対応が極めて遅れていた。この間、子どもの教育を心配する「へき地」の人々は、その必要性から無認可の学校を設立・運営するなどの独自の試みを行っていたものの、その実践には数多くの困難を抱えていた。

戦後、現場の教員を中心にへき地の教育改善に向けての組織的な活動が開始され、「教育の機会均等」の実現に邁進する文部省とともに「へき地教育振興法」制定に向けての動きが活発化することとなった。

<sup>2</sup> 「福祉行政報告例（2002年（平成14年）8月分）」厚生労働省及び2002年（平成14年）度「学校基本調査」文部科学省の各統計資料より算出。

<sup>3</sup> 「へき地教育振興法」第二条のへき地学校の定義より抜粋。

その結果、約2年間という短い期間に同法は公布され、へき地における教育水準の向上を目指してさまざまな施策が実施されることとなった。

なお、これらの具体的な活動や施策については「第8章 へき地教育」にて詳述する。

### 3-3 障害児への教育機会の提供<sup>4</sup>

#### (1) 特殊教育の制度化と教育機会の確保

1878年（明治11年）に盲及び聾の障害を持つ子どもたちを対象とした教育が開始されてから今日まで、日本の特殊教育は125年の長い歴史を有するが、特殊教育が学校教育体系の中に明確に位置付けられたのは「学校教育法」が制定された1947年（昭和22年）のことである。もっとも、1909年（明治42年）には公教育機関として初めての特殊教育学校となる東京盲学校が設置され、1923年（大正12年）には「盲学校及び聾学校令」によって道府県にその設置が義務付けられていたため、これ以降はすべての道府県に盲学校及び聾学校が存在していた。

このような事情により、盲学校及び聾学校の義務教育化は、当時実体のなかった養護学校に先駆けて1948年（昭和23年）から実施され、学年進行により1956年（昭和31年）に小・中学部の9年の義務制が完成した。一方、養護学校については1956年（昭和31年）の「公立養護学校整備特別措置法」の制定を待たなければならなかったものの、これ以降は急速に全国に養護学校が設置されていった。そして、対象となるすべての学齢児童生徒を就学させるべく策定された「養護学校整備7年計画（1972年（昭和47年））」が完了した1979年（昭和54年）に養護学校が義務制となった。盲・聾・養護学校からなる障害児の教育機会が確保・保障されるに至った。

#### (2) 「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」による就学奨励

1954年（昭和29年）に制定された「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」の目的は、第一条に明記されているとおり「教育の機会均等の趣旨に則り、かつ、盲学校、聾学校及び養護学

校への就学の特殊事情にかんがみ、国及び地方公共団体がこれらの学校に就学する児童又は生徒について行う必要な援助を規定し、もつてこれらの学校における教育の普及奨励を図ること」にある。

この法律には第一条が示す目的以外は何ら具体的な条項が盛り込まれていないが、一般に就学奨励という場合には心身に障害のある児童生徒の就学を促進するため、保護者が負担する経費の一部または全部を支給する当該事業を指す場合が多く、「生活保護法」による教育扶助や「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」による就学奨励にも増して市町村においては盛んに進められているとの印象を受ける。障害児を持つ家庭のうち、「生活保護法」や「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」の適用可能な家庭はごく一部に限られる。しかも、盲学校、聾学校、養護学校の設置が限定的であり、健常児に比べて障害児にかかる家計負担が大きいことは想像に難くないことを考えると、それらの家庭への支援は障害児の就学を促進し、教育の機会均等を実現するうえで不可欠であろう。

#### (3) 特殊教育の現状と今後の方向性

現在、障害児への教育は、盲・聾・養護学校における教育、小・中学校の特殊学級における教育、通級による指導の3通りの特殊教育が実施されている。盲・聾・養護学校は、障害の比較的重い子どものための学校であり、小学部、中学部のほかに幼稚園部や高等部を設置している学校もある。2001年（平成13年）5月時点の文部科学省の教育統計によれば、学校数は盲学校71校、聾学校107校、養護学校818校（知的障害525校、肢体不自由198校、病弱95校）の計996校であり、約9万2000人の障害児が教育を受けている（文部科学省（2002a））。特殊学級は、障害の比較的軽い子どものために小・中学校に置かれている学級であり、全国で約7万7000人が対象となっている。通級による指導は、小・中学校の通常の学級に在籍している障害の軽い子どもが、普段は他の児童生徒と同じ授業を受けるものの、障害に応じた特別指導（言語障害、情緒障害、弱視、

<sup>4</sup> 本節については、中田英雄氏及び安藤隆男氏からも資料を提供いただいた。

難聴などが対象)を別教室で受けるという教育形態であり、全国で約2万9000人がこのような教育を受けている。なお、このような義務教育段階における特殊教育の対象児童は全国で約15万7000人となっており、全学齢児童生徒の約1.4%にあたる。

2001年(平成13年)以降、特殊教育が培ってきた教員の専門性や学校の設備などを活用し、学習障害(LD)・注意欠陥/多動性障害(ADHD)・高機能自閉症などの問題を抱える児童生徒に対して積極的な教育的対応を図ろうとしている。すなわち、これまでの特殊教育から新たな考え方である「特別支援教育」へと大きく転換し、今後は従来の特殊教育の対象や場のみならず、多様な教育ニーズを有する者に教育機会を提供していくことになる。

### 3-4 奨学金の提供

児童生徒を直接に対象とするものではないが、上級学校への進学の可能性を高めることや、教員の確保に一定程度の役割を果たしてきたと考えられることから、「日本育英会法」に基づいて運営される公的な奨学金制度についても、その概要を見ていくことにしよう。

日本の公的な奨学金制度は1944年(昭和19年)の「大日本育英会法」の公布により開始された。すでに1943年(昭和18年)には財団法人として大日本育英会が創立されていたが、同法により新たに特殊法人として発足することとなった。その後、1953年(昭和28年)に現在の名称である「日本育英会」に改名され、1984年(昭和59年)に制度全般の整備改善を目指して「日本育英会法」が改正され、現在のような奨学金制度が整備されるに至った。

「日本育英会法」によれば、奨学金事業は「優れた学生及び生徒で経済的理由により修学に困難があるものに対し、学資の貸与等を行うことにより、国家及び社会に有為な人材の育成に資するとともに、教育の機会均等に寄与することを目的として」おり、その対象は高等学校・短期大学・大学・高等専門学校及び専修学校に在学する学生・生徒となってい

る。選考は、申込者が学校長の推薦を受けて申請し、日本育英会が人物・健康状態・学力水準・家計状況などを考慮して採否を決定する。現在、奨学金は、特に優秀な学生・生徒で経済的理由により著しく修学困難な者に無利息で奨学金を貸与する「第一種奨学金」と、やや緩やかな基準によって選考された学生・生徒に利息付きの奨学金を貸与する「第二種奨学金」という2種類の奨学金がある。諸外国の奨学金は給付制が多いなか、返還を前提としている点に日本の奨学金の特徴がある。なお、教育または研究の職に就いた場合には返還が免除されることになっており<sup>5</sup>、これまで教員・教官や研究者の確保に一定の役割を果たしてきたといえよう。

なお、創立以来の貸与人員累計は2002年(平成14年)度末で延べ673万人、貸与額累計は5兆5438億円に達している<sup>6</sup>。

ところで、ここまで概説してきた施策とほぼ同時期に「学校給食法(1954年(昭和29年))」と「学校保健法(1958年(昭和33年))」が公布されている。学校給食については、学校給食開始時(明治期)に掲げられた欠食児童救済という貧困児対策から栄養改善や健康促進といった保健施策へと性格が変化したことや当時の就学率がすでに極めて高い水準にあったことなどから、就学促進に貢献したというよりも、児童生徒の健康面での影響が大きかったと考えられるため、本章では扱わず、別途国際協力機構から刊行される予定の『日本の保健医療経験』報告書にて分析を行っている。同様に学校保健についても学校を中心とした保健施策の展開を意図していることから、『日本の保健医療経験』報告書にて扱うこととする。

## 4. 結語

戦後の教育改革によって、それまで対応が遅れていた経済的・地理的・身体的な問題のために就学が困難であった「Last0.3%」の児童生徒への措置がシステムとして確立され、1980年(昭和55年)以降は国内にてほぼ教育の機会均等が図られ、義務教育就

<sup>5</sup> 1998年(平成10年)4月から、大学(学部)、短期大学もしくは高等専門学校において奨学金の貸与を受けた者が教育の職に就いた場合、返還免除を受けられる制度は廃止された。

<sup>6</sup> 日本育英会ホームページより

学率も99.98～99.99%を示すまでに至った。高度経済成長を経て国民の生活水準の向上に伴って就学困難児童生徒の絶対数が減少し、障害児への対応を除いて、これらの措置の重要性は相対的に低下してきている。

以上のような、日本の戦後における就学困難な児童・生徒への対応という経験からは、現在の途上国の教育開発の促進に寄与できるような教訓として以下の4点が指摘できよう。

第一に、全国規模の教育の実態調査の必要性である。精緻な実態調査なくして就学困難な児童・生徒が抱える根本的な問題を把握することは困難であり、問題の把握なくしてはその解決策を検討することもできない。特に就学率が90%を超えるような途上国においては、未就学者の特性に応じたきめ細かな対応が必要となるため、このような調査が特に重視されよう。なお、全土を対象とした実態調査にはかなりの時間・労力・資金を必要とするが、このようなやり方のほうが結局は事業効率が高くなるものと予想される。

第二に、教育の機会均等の実現のためには、国家による強いイニシアティブと国民に対する強いコミットメントが不可欠である。就学困難な児童・生徒への支援措置に関する法を整備し、国家事業としての正当性と継続性を確保することが重要であり、これにより実施計画の策定や財源の確保も容易になるものと思われる。

第三に、地方自治体の主体性と施策を実施する能力や施策を実施するための財源が非常に重要である。これまでに述べた施策の多くは市町村が中心となって実施するものであり、実質的な権限及び財源の地方への委譲と、それらを用いて有効な施策を実現できるだけのキャパシティが地方教育行政官に備わっていなければ、効果的な取り組みが難しいといえよう。

最後に、近接する他分野との連携強化が望まれる。就学困難な児童・生徒は経済的・社会的・物理的・身体的にさまざまな問題を抱えているため、彼らへの対応は教育分野単独では困難であり、社会福祉や保健衛生といった他分野との効果的な連携が不可欠となる。

村田 敏雄

## 参考文献

- 安藤隆男・中田英雄（2003）資料「障害児への教育機会の提供」
- 厚生労働省（2002）「福祉行政報告例」（平成14年8月分）  
（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/fukushi/m02/08.html>）
- 国立教育研究所（1974）『日本近代教育百年史』文芸堂
- 志村欣一・中谷彪・浪本勝年編（2000）『ハンディ教育六法』北樹出版
- 中田英雄（2002）「第一回南および東南アジア諸国における基礎教育開発に関する国際フォーラム」資料“Selected Models of Special Education in Japan”筑波大学 CRICED
- 文部科学省（2002a）『国際教育協力懇談会 最終報告/資料集（その1/その2）』
- （2002b）『平成14年度 学校基本調査』  
（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/003/index03.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/003/index03.htm)）
- 文部省（1953）『我が国の教育の現状 - 教育の機会均等を主として - 』
- （1973）『学制百年史』帝国地方行政学会  
（<http://www.wp.mext.go.jp/v100nen/>）
- （1981）『学制百年史 資料編』帝国地方行政学会（<http://www.wp.mext.go.jp/v100nens/>）
- （1992）『学制百二十年史』ぎょうせい  
（<http://www.wp.mext.go.jp/v120nen/>）

## 参照ホームページ

- 厚生労働省（<http://www.mhlw.go.jp/>）（2003年5月）
- 東京都（<http://www.metro.tokyo.jp/>）（2003年5月）
- 日本育英会（<http://www.ikuei.go.jp/>）（2003年5月）
- 文部科学省（<http://www.mext.go.jp/>）（2003年5月）

## 第8章 へき地教育

### 途上国の課題

1990年(平成2年)の「万人のための教育世界会議」以来の基礎教育完全普及に向けた積極的な取り組みにより、基礎教育の量的拡充は着々と達成の一途をたどり、現在、就学率が90%を超えた東南アジアやラテンアメリカなどの諸国では、いわゆる初等教育の完全普及までに「Last 5~10%」の子どもたちの学校教育へのアクセスをどう促進するかに焦点が当てられている。

都市部との格差が顕著なへき地の教育の改善は途上国において解決されなければならない課題であるが、山間部や島嶼部における低就学率・高中退率・成績不振・教員数の不足などの問題が山積しており、その解決が急務である。

### ポイント

日本政府は教育の普及には力を入れてきたものの、人口の少ないへき地の学校教育には明治期より終戦後に至るまで長いこと政策的な重点をおいていなかったため、へき地の学校普及は地域の自助努力で行われてきた。戦後の9年制義務教育の達成後、教育の地域間格差是正を国家の教育政策における最優先事項の一つに掲げた政府は「へき地教育振興法」(1954年(昭和29年))を制定し、へき地教育の改善に本格的に取り組むこととなる。この振興法制定は、へき地の教育の劣悪さにかんがみ、子どもたちによりよい教育を提供しようとする教員と、それを支える政府との協働努力によって実現された。以後、振興法はへき地教育振興の一大原動力となった。また、教員をローテーションで異動させる人事システムは、へき地と非へき地との教員の量及び質の格差是正に貢献している。

### 1. へき地における学校の普及

1872年(明治5年)の「学制」以来、政府は学校教育の普及に力を入れ、就学率は急激な上昇を見せてきた。しかし、その陰で人口の少ない地域であるへき地にはほとんど注意が払われず、行政による普及方策は何もなされなかった。1886年(明治19年)の「小学校令」では家庭の貧困や疾病などにより子どもを就学させられない場合は期限付きで就学を猶予する策がとられ、さらに1890年(明治23年)には期限のない猶予または免除されることとなった。就学猶予者の多くは貧困を理由としていたが、農業生産性の低いへき地ほど人々は困窮していた(玉井(1996))。また同年に学校設置に関する規定が設けられ、児童数が規定数に満たない場合や町村独自で学校を設置することが困難な場合は、他の町村と共

同の学校を設置することとされた。へき地の多くは自ら学校を設置することが不可能な場合が多く、他の町村にある既存の学校に子どもを通学させることとなったが、長い距離を毎日通学することは困難を極め、結局は就学を猶予あるいは免除されることが多かった。

これらにより、貧困者が多く学校が遠い場所にあり通学困難な状況であった、へき地の子どもは多くは就学を免除されることとなり、事実上、学校制度から取り残される形となった。この時から終戦まで「学校設置免除地域」と呼ばれる小学校を設置しなくてもよい地域が、全国の農村・山間部、離島などのへき遠地域を中心に存在し、それらの地域に対しての行政側の介入はなく、そこに住む子どもは多くは公教育を受ける機会を長い間失うこととなった。

しかし、学校の設置が義務化されず、子どもの就

学も免除されるような状況下にあったへき地においても、住民たちが独自に簡易な私的教育所などを作り、住民を教師として子どもを教育する例が多く見られた。

岩手県教育委員会編『岩手近代教育史 第三巻 昭和 編』によると、岩手県でも終戦まで「学校設置免除地域」が数ヵ所残っていたという記録がある。1900年代初めに岩手県の就学率が90%に達した時期であったにもかかわらず、免除地に認定されたある山間の村では、一人も就学したものがいないという状況であった。1909年（明治42年）、事業の関係でその村に入ってきた男が、学齢児童の不就学という実情を見てこれを救済しようと、ぼつぼつ集まる児童を対象に私塾のようなものを仕事の合間にやっていた。そののち、事業主が失敗して引き揚げる時もその男はこの地に残り、1912年（明治45年）に民家を借りて石油箱を机とし、無認可の寺子屋式の無学年学校（何歳でも誰でもいつでも入学できる）を開設したと記録されている。また、1929年（昭和4年）、ある村に木炭製造のため入山した男が焼き子（炭焼き作業員）の子弟のために認可のない学校を開講したり、無学を恥じた退役軍人が村人を説得し、自らも私財を提供して学校を開講した例も同書で紹介されている。へき地を多く有している岩手県では、このような住民の努力によって、へき地の学校普及が徐々になされていった。最初は2～3学級の教室と宿直室だけの簡易な教育所であったが、それらは後の公立学校設立の基礎となっている。また、北海道のへき地では学校の多くが住民の寄付活動によって設置されたり、農家の家を借りて私設の教育所したり、村の役員や僧侶など地域の住民が教員の調達を行っていた（玉井（1996））。

このように、へき地では住民の手によって学校が建てられ運営されることが多かった。経済状況も貧しく交通状況も悪いへき地に住む人々にとって、学校の設置は多くの犠牲を伴う大変な作業であったと推測される。しかしながら、自分たちの子どもの無

学を見るに忍びず、教育を受けさせたいと思う情熱が、学校を普及させていったといえる。

## 2. へき地における教育の質的向上

上述のように、へき地における学校の普及は他の地域に大きく遅れながらも住民たちの努力によって徐々になされていった。しかし、へき地の教育状況はなおも深刻であり、それらを憂慮した現場の教員を中心に戦後に入って振興方策の実現を目指す動きが全国規模で展開されることとなった。

以下では、へき地教育振興の方策のうち、へき地の教育水準の向上を実現した「へき地教育振興法」とへき地における教員の確保を可能にした、日本独特の政策である「広域人事政策」を取り上げる。

### 2-1 へき地教育振興法によるへき地の教育改善

#### (1) へき地が直面していた課題

1954年（昭和29年）の文部省による調査によると、へき地学校（小学校）は全学校数の34.8%を占めており、東京や大阪などの大都市にはへき地学校が存在しない一方、北海道はへき地学校が全体の約5分の1を占め<sup>2</sup>、ほかには島嶼地域を多く持つ長崎など5県が県全体の小学校に占めるへき地校の割合が30%を超えていた。

1948年（昭和23年）に9年制義務教育が開始されたが、へき地の学校が置かれている状況は厳しく「教育機会の均等」にはほど遠かった。へき地学校が位置する地域の多くが経済的・文化的条件に恵まれておらず、財政力も乏しかった。そのため、へき地学校の施設・設備の状況は極端に貧弱であり、そのような困難な場所に望んでくる教員もほとんどいなかったことから、教員の確保も思うようにできず、教育の質の面でも多くの問題を抱えていた<sup>3</sup>。行政側からのみるべき対策も講じられていない状況下で

<sup>1</sup> ここでのへき地学校とは、単級学校及び複式学級を持つ学校のことを指す（単級学校及び複式学級についてはp.93の脚注4参照）。

<sup>2</sup> 文部省（1953a）によると、へき地小学校8,674校のうち、北海道が743校を占めており、次の岩手県の285校を大幅に上回っている。

<sup>3</sup> 岩手県教育委員会（1982）によると、当時のある郡では、小学校教員の62.4%が正規教員でなく、年間を通じて教員の欠員が毎月15%であったとの記録がある。

**Box 8 - 1 第二次世界大戦直後のへき地学校の状況（1945～50年ごろ）**

「年度始めから教員の欠員で、ある分校は4月から休校である。村は駅から36kmもあり、トラックの便でもない限り、一日がかりで歩かなければならない。村には医者もいないので春に行う子どもたちの身体検査もしていない。せっかく教員が来て教員のための住宅や室もないし、貸してくれるような家もない。集落も校舎も深い谷底にあるので、12月から3月までは太陽の光は校舎に当たらない。校舎が古く窓も小さいので、授業が終わるころには教室でも仕事ができない。ランプ用の石油がもっとほしいと思うけれども、今の石油の配給量では勉強どころか新聞を読むのにさえまならない。それに10人の教員のうち、有資格者は校長だけで、あとは中等学校さえも卒業していない120歳前の教員なので、校長は大変な苦労がある」

出所：岩手県教育委員会（1982）よりある校長の話を抜粋

**Box 8 - 2 振興法制定に向けた中央・地方の協働努力**

第1回全国大会終了後から約2年後の振興法制定まで、全国の学校現場から全へき連を通じて政府・国会に提出された資料は1万3000件を超え、請願書は4,000を突破した。請願・陳情・実情説明などのため上京した役員・各県代表の旅費はほとんど自費であった。全へき連の役員は、教育関連機関出身の国会議員に何度も足を運び、振興法制定を訴えた。

このような全へき連を支えたのは文部省であった。文部大臣を筆頭に多くの行政官はへき地教育の振興に深い理解を示し、振興法制定を積極的に推進した。というのも、教育機会の拡大・均等を理念とした戦後の新教育において、心身のハンディキャップを持つ子どもの教育と、生活条件によるハンディキャップを持つ子どもの教育、つまりへき地教育の問題が重要視され、この2つの教育においては新教育理念に即して国が対策を講じるべきであると考えられていた。

出所：全国へき地教育研究連盟編（1982）

は、へき地の学校の教育環境を改善しようにもできない状態が継続し、終戦後においても依然としてへき地の教育水準の低さが問題視されていた。

**(2)「へき地教育振興法」に至るまでの過程**

へき地の教育改善に向け、まず声を上げたのは、へき地学校に勤務する現場の教員たちであった。

1952年（昭和27年）に第1回全国単級複式教育研究大会が開催され、へき地教育に関する研究活動を組織的に行う目的で「全国へき地教育研究連盟（全へき連）」が結成された。全国から2,000人以上のへき地学校の教員が集結し、へき地教育の向上のための研究討議を組織的に行うことの必要性を呼びかけると同時に、「へき地学校の解消」ではなく「へき地学校の問題の解消」をするための国家的政策の早急な策定を訴えた。

全へき連は研究活動を本来の目的としたが、教育の機会均等の趣旨からも、へき地教育振興のためには大幅な国の助成措置が講じられるべきであるとの認識から、全へき連結成の翌年に当時の北海道知事

を中心とした行政側の全国組織である「全国へき地教育振興促進期成会（全へき振）」が結成され、へき地教育振興法の制定と国の補助制度の拡充を目指して全国的な運動を展開することとなった。

振興法制定のため、全へき連は現場の事例・実態・体験・調査・研究資料を集め、現場の声を反映し、全へき振はそれに呼応して政府・国会対策を進めた。また、へき地改善のための予算確保に関しては、教育内容・方法の改善、教員の研究活動・研修、教材の整備、教職員の優遇などについては全へき連が担当し、校舎の整備、集会室・その他の施設・設備の充実などについては全へき振が担当した。

このような関係者の努力により、すでに1953年（昭和28年）5月の国会への上程の時点で、国会議員の多くはへき地教育に対する関心も理解も深まっていた。そのため、審議はスムーズに進み、1年後の1954年（昭和29年）に「へき地教育振興法」が公布施行されることとなった。

「へき地教育振興法」は、へき地における学校教育や社会教育の充実、振興のための市町村・都道府

表 8 - 1 「へき地教育振興法」に基づく取り組み

|  |   |
|--|---|
| 教員へのへき地手当の支給                                       | へき地に勤務する教員に対しては、へき地の等級に応じ、全国一律に最大25%のへき地手当が支給される。また、2級以上のへき地学校で1年以上勤務している教員で、勤務成績が良好な者には特別昇給手当が支給される。   |
| 教職員の福利・厚生面の充実<br>(都道府県により、また、へき地指定校の基準により受給内容が異なる) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・へき地医薬品の配布(毎年)</li> <li>・へき地校の教員と家族に対する「へき地医療交通費(給付金)」の支給</li> <li>・へき地校の教員の配偶者で35歳以上の婦人に対し、無料で「配偶者検診」を実施</li> <li>・一定期間へき地校に勤務した教員と配偶者に対し、旅行1回につき約10万円の「旅行補助」を支給</li> </ul> |
| へき地に勤務する教員のための研修                                   | へき地の教育状況の特殊性から、分校経営研究会や単級複式研究会の開催、へき地社会教育研究会の開催、全国へき地教育研究会への教員の派遣など   |
| 教育環境の整備  | へき地学校の教育環境整備のため、スクールバス・ボートの購入や、へき地集会室の設置、学校風呂の設置、教材・教具や学校給食物資の搬入、学校に対する応急医薬品の無料配布などの措置がとられている。  |
| へき地の子どもに対する対策                                      | へき地指定校に通学する児童・生徒に対して、遠距離児童の通学費や寄宿舎居住費の負担、健康診断・健康相談の実施、学校環境衛生検査を行うための医師、歯科医師、薬剤師派遣に擁する経費の補助などの支援が行われている。   |

出所：文部省(1964)、文部省(1973)、岩手県教育委員会(1982)を基に筆者作成。

県・文部大臣の任務を規定しつつ、市町村や都道府県に対して国が補助金を支給することを定めている。同法は1958年(昭和33年)と1960年(昭和35年)に一部改正されたが、特に1958年(昭和33年)の改正では、これまで都道府県の任務として「へき地学校に勤務する教員及び職員に対する特殊勤務手当の支給について、特別の考慮を払わなくてはならない」という努力規程だったのを改め、支給の基準・割合を明確にし、「小・中学校教職員住宅建築費補助」などの国の補助率も2分の1と法定した。

1954年(昭和29年)当時の振興法予算は1億円にすぎなかったが、1965年(昭和40年)には25億円、1970年(昭和45年)には81億円、1982年(昭和57年)度には160億円余りに増大した(全国へき地教育研究連盟編(1982))。

### (3) へき地指定校の基準明確化

振興法が制定され、法的基礎が確立された1954年(昭和29年)の時点では、まだへき地の概念は明確でなく、教育状況もどの程度劣悪なのか適切に把握できていなかった。したがって、合理的で効果的なへき地教育振興方策を講じるためには、まず、へき地教育の実情の正確な把握とへき地の度合いを客観的に示す尺度の検討を行う必要があった。

そこで文部省は1956年(昭和31年)に、全国規模による「へき地教育調査」を実施し、へき地の実態の詳細な解明を行った。これにより、これまで都道府県の裁量にまかされていたへき地学校選定基準を

国で統一することとなった。

振興法の第2条では「交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、離島その他の地域に所在する公立の小学校及び中学校」を「へき地指定校」とし、上記の基準に従い都道府県条例によって指定している。へき地指定校は基準点数(地理的へき遠性：学校から公共施設までの距離など)と付加点数(生活環境的不利性：電気の供給状況、多雪・極寒地帯などの自然的環境など)の合計点数によって1級から5級に、さらには準へき地、特別地に分類されている(分類基準の詳細は別冊資料集に掲載)。

### (4) 各種振興方策

「へき地教育振興法」制定以降、国・地方自治体などにより教職員対策を中心に児童の通学や保健衛生管理などの各種振興方策が積極的にとられており、これらはへき地の教育水準を向上させるうえで大きな成果を上げている。表8-1に主な取り組みを紹介する。

このように、「へき地教育振興法」の制定以降、さまざまな方策が国の補助や負担を伴うものとして次々に打ち出され、へき地の教育の充実が急速に図られることとなった。このような国の方策には、へき地を多く抱えている地方の要望が強く反映されており、従前、日陰に置かれてきたへき地にも手厚い施策の手が及んできた。これは「へき地教育振興法」の影響によるものであることは明らかであった。

## Box 8 - 3 へき地学校における授業実践

へき地教育はそのへき地性の制約により、児童生徒数が少なく、また派遣される教員数も限られることから、必然的な指導方法として、一人の教員が全校の児童を一緒に教える単級指導か、異なる2個あるいは3個学年を一人の教員が教える複式指導の形態をとることになる。複式学級の指導においては、数多くの指導上の困難を克服するため、単式学級以上に学習指導法を工夫し、指導計画を充実させていく必要がある。

1930年代ごろ（昭和の初めごろ）までは、個性的な指導観や指導方法を持つ「名人」教員の例のように、個人技としての複式指導が存在していた。しかしながら、複式指導の方法についての議論や授業研究が行われていく中で、へき地という特異な授業条件のもとで、子どもの学習理解を促進させる授業方法が徐々に確立されていった。

現在、複式指導を行ううえで基礎となる指導方法として、2個学年の児童生徒にそれぞれ別の教科、または同じ教科でも別の内容を指導する「学年別指導」と、2個学年の児童生徒にそれぞれ別の教科、または同じ教科でも別の内容を指導する「同単元指導」がある。学年別指導では、2個学年の学習課程の各段階をずらして組み合わせる「ずらし」と、教員が一方の学年から他方の学年へ交互に移動して（わたり歩いて）直接指導に当たる「わたり」と呼ばれる教授法が開発されている。

出所：北海道立教育研究所（2001）、全国へき地教育研究連盟（1985）を基に筆者作成。

## 2-2 へき地における教員の確保と質の改善

へき地教育振興法に基づいて、へき地に勤務する教員へさまざまな支援が行われることとなったが、経済事情や交通の便の悪いへき地に好んで勤務希望する教員はなお少なく、教員を確保するための行政措置を早急に講じることが必要であった。ここで紹介する広域人事政策は、へき地に特化したものというよりは、「教育が一定の水準を保ち適正に行われることをねらいとして、教職員の適性配置と人事交流を行う」ためのものであったが、結果的にへき地の教員不足の是正に大きな効果をもたらした。

## (1) へき地における教員不足

明治期からへき地勤務教員に対してへき地手当が支給されていたが、支給に関しては都道府県の裁量に任されており、その数及び手当は不十分であった。1953年（昭和28年）当時の調査では、全国で約8,700校の単級及び複式学級<sup>4</sup>の小学校が存在し、そのうち都道府県よりへき地勤務教員に対するへき地手当が支給されていない学校は半数以上に及んでいた（文部省（1953a））。

へき地に特有の生活条件・文化的環境条件などの

劣悪さに加えて、このようなへき地勤務教員に対する優遇措置の未整備のため、多くの教員はへき地へ勤務したがらず、へき地学校は教員の確保に大きな困難を抱えていた。特に戦前の教員の処遇は深刻であり、『へき地教育30年』（全国へき地教育研究連盟編）によると、「へき地校に赴任するのは“島流し”とみられた。行政当局の人事政策にも問題があり、平地部の学校でとかくの風評がある教員を“へき地に追いやる”といった“懲罰人事”すらあえてした」とあり、へき地の教員の実情がいかに劣悪であったかがうかがえる。

戦後の民主主義教育体制のもと、“懲罰人事”はさすがになくなったものの、へき地度が高くなるにつれ無資格教員の割合は高くなっており、へき地学校における教員の質は総じて低いものであった。岩手県教育委員会（1982）によると、「低給料と食糧不足の問題を抱えるへき地に勤務を希望する教員は皆無であった。たとえ発令しても出生地を離れては生活不能とあってほとんど赴任拒否され、行政当局としては手の施しようがなかった。行政に期待できないと考えた校長は、自ら教員探しに明け暮れる状況であった。したがって、教員が見つからず、やむなく閉鎖に至った学校もあった」とあり、深刻化す

<sup>4</sup> 単級学校とは、全学年の児童・生徒が1つの学級で学んでいる学校であり、複式学校とは、1つ以上の学年の児童・生徒によって学級が編成されている学校である。

**Box 8 - 4 徹底した人事ローテーションの例**

長野県では、長年にわたって、小・中学校について地域間・学校間の平準化に力を入れて人事を行ってきた。同県は、1956年（昭和31年）以降、都市・平坦地と山村へき地間の異動のみならず、小学校、中学校、盲・聾・養護学校間の校種間交流も積極的に行ってきた。教員間にも、絶えず異なる地域・学校を求めて「修行を積む」ことを評価し、逆に同一地域・同一校に停滞するのは教師としての資質に欠けるととらえる風潮がある。

離島面積が県の40%を占める長崎県では、教員人事の方法において試行錯誤を繰り返しながら、1976年（昭和51年）以降、異動の原則として全県下を本土都市部、本土郡部、離島へき地部の3地区に分け、在任期間中に3地区を経験させ、最長勤務年数を同一町村6年、同一地区15年とした。また、岩手県は、へき地教育の安定を図るため、夫婦教員のへき地への異動も奨励した。

出所：佐藤他（1992）

**Box 8 - 5 教員の希望を重視した人事の例**

1956年（昭和31年）東京都は、教科ごとの適正配置、男女・年齢構成の適正化、地域や校務運営のうえで転勤を必要とする者、及び同一校に長期間勤務している者は、本人の希望がなくても転勤させると発表した。これに対し、都の教職員組合は「本人の意思に反する強制転任には絶対反対する」との方針で反対運動を行い、結局、「希望者と、校長の説得により異動を承諾した者」に限って異動対象とすることとなった。その結果、全体的に教員の定着傾向が強くなり、異動する場合でも同一地域内や隣接地域内への異動が圧倒的に多くなった。そのため、人事は停滞し、地域間、学校間で年齢構成、男女比の著しい不均衡が生じることとなった。事態を重く見た東京都は、1981年（昭和56年）行政主導により教員を強制的に異動させて適正配置を図る方針に転換した。その結果、同一校における長期勤務者は大幅に減少し、異動率も徐々に増大することとなった。

出所：佐藤他（1992）

るへき地の教員不足に対して早急な解決策が求められていた。

**(2) 広域人事政策 - 人事のローテーション化**

1952年（昭和27年）市町村に教育委員会が設置されるに伴い、市町村の学校教職員の人事は市町村教育委員会の手にならされたが、当時の市町村の規模は1教育委員会当たり平均で、小学校2校、中学校1校と小さく、教員人事がほとんどできない状況であった（佐藤他（1992））。

1956年（昭和31年）に制定された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」により、義務教育学校の教員の採用及び配置の権限が市町村から都道府県及び指定都市に移行されることとなった。つまり、市町村が学校を設置し、教職員を監督する一方で、都道府県が教員の給与を支払い、その採用と配置を行うという教員人事システムがこの時から始まった。教員の異動方針は各都道府県教育委員会によって多少は異なるが、共通方針としては、

都市部と郡部との交流、へき地と非へき地との交流、教員構成の適正化、同一校における長期勤務者の異動、が挙げられている（佐藤他（1992））。

これによって教員はある一定の地域に長い間とどまることはなく、何年間かのサイクルで転勤を繰り返すこととなった。この広域人事の方法は都道府県によって異なるが、採用されてから3年ほどたった後と管理職に昇進した時、教員はへき地勤務するのが通例といわれている。

1956年（昭和31年）以降、各都道府県で始められたへき地と非へき地との教員の人事交流は、年を追うごとに定着していき、教員の間で「少なくとも一度は、へき地の学校に勤務しなければならない」という考え方が次第に浸透してきた。それに加えて、へき地の環境も年々改善されてきたので、へき地学校へ異動するにしても従前のような抵抗感は少なくなった。その結果、へき地の教員不足の問題も解消され、教育水準も向上するようになった。

### 3. 結語

日本のへき地教育振興政策を振り返るとき、まず注目すべき点は、地域の住民や現場の教員がへき地の子どもを教育を充実させるために率先して行動を起こしたことである。明治以降、往々にして日本の教育発展は国の強いイニシアティブのもとで行われてきた。しかし、へき地教育の振興の始まりは、国ではなく地域住民や教員など現場から生じたものであったという点で、他の政策とその性質が異なっている。学校がなければ学校を建て、教員がいなければ住民総出で方々探し歩き、それでも見つからなければ住民自らが教師となって子どもを教えた。そのような地道な努力が全国各地のへき地で見られ、やがて大きな運動となって政府や国会を動かし、ついにへき地教育振興法制定が実現したといえる。振興法が制定されたことにより、山間、島嶼に至る地域にまで、同様の教育を提供する体制が十分整備され、教育の機会と質の均等が達成された。この意味で振興法が果たした役割は大きい。

途上国においては教員数の地域間格差は深刻であり、生活条件が良く副収入も入りやすい都会に教員が集中する一方、農村・へき地では教員が不足しているという問題に直面している。日本もかつて同様の問題を抱えていたが、教員配置の基準を設定し、児童数などの適正な情報を上まで汲み上げること、行政側が教員を各学校に配置させる権限を持つこと、そして農村・へき地などの勤務条件の悪いところへ配属した教員に対して十分な保障をすること、これら一連の過程を遂行することによって日本は教員数の地域間格差は正を克服してきた。

山口 直子

### 参考文献

- 岩手県教育委員会（1982）『岩手県近代教育史 第三巻 昭和 編』熊谷印刷
- 国立教育政策研究所（1988）『へき地教育の特性に関する総合的研究 - こどもの教育環境としてのへき地性・小規模性の測定を中心に』
- 佐藤全他（1992）『教員の人事行政 - 日本と諸外国 - 』ぎょうせい
- 全国へき地教育研究連盟編（1982）『へき地教育30年 - その歩み・成果と展望 - 』
- 全国へき地教育研究連盟（1985）『へき地・複式教育ハンドブック』
- 玉井康行（1996）『北海道の学校と地域社会 - 農村小規模河野学校開放と地域教育構造 - 』東洋館出版社
- 北海道立教育研究所（1963）『北海道の小さな学校』
- （2001）『複式学級における学習指導の在り方 - はじめて複式学級を担任する先生へ - 』
- 文部省（1953a）『へき地教育の実態 - 調査報告（1） - 』
- （1953b）『小・中学校教員に対する「へき地手当」支給規程の概要と実情』
- （1956）『へき地教育の実態 昭和30年度へき地教育の調査報告書』
- （1964）『わが国の教育水準（昭和39年度）』（<http://www.wp.mext.go.jp/jky1964/>）
- （1973）『学制百年史』（<http://www.wp.mext.go.jp/v100nen/>）



## 第9章 留年・中途退学問題への取り組み

### 途上国の課題

“Education for All (EFA)” 運動の進展とともに、途上国においても学校に全くアクセスを持たない子ども = 未就学児童の数は減少してきている。しかしながら、一度学校に入学しても、学力不振などから進級試験に合格できずに留年を繰り返し、やがて義務教育の課程を修了しないままに学校を中途退学する子どもは相変わらず多数に上る。留年は学業成績の維持向上に効果が乏しいといわれるだけでなく、留年による就学の長期化は親の経済的負担と教育行政当局の財政負担を増大させる。留年の比率を低下させ、教育の効率性を高めることは、いまや途上国の教育にとって最大の課題の一つとなっている。

### ポイント

日本では、近代学校制度の導入とともに試験進級制度が採用された。当初は就学率が低かったばかりでなく、いったん就学しても落第により留年を繰り返す児童が多発し、中途退学も多数に上った。試験進級制度は1900年（明治33年）の「小学校令」の改正により廃止され、自動進級制へと転換される。ここに、近代学校制度の導入から約30年間で、日本の初等教育における留年問題は解消されるに至る。試験進級システムはなぜ採用されねばならなかったのか。そして、それは教育制度がどのような条件を備えたときに停止されるに至ったのか。自動進級制度採用を可能にした諸要因と政策を分析する。

### 1. 等級制（学年制）の導入と試験進級制度の採用

学校のカリキュラムを、内容の難易度や連続性・系統性を考慮して、何段階かの等級に区分し、これを一定の時間をかけて順序に従って学習してゆく等級制あるいは学年制というシステムは、明治維新以降の近代的な学校制度の導入とともに日本にもたらされた。したがって、筆記試験によって児童の学習到達度を判定し、それによって次の等級あるいは次の学年への進級を認める試験進級制度も、このとき同時に導入された。

最初の近代的な教育法である1872年（明治5年）の「学制」には、学校における試験制度について詳細に規定する条項が含まれていた。試験進級制度は次のように規定されていた。「生徒八諸学科ニ於テ必ス其等級ヲ踏マシムル事ヲ要ス、故ニ一等級毎ニ

必ス試験アリ一級卒業スル者ハ試験状ヲ渡シ試験状ヲ得ルモノニ非サレハ進級スルヲ得ス」（第48章）。小学校は下等小学4年・上等小学4年の合計8年間とされた。また、各学年は2つの等級に分けられ、最下級の第8級から第1級までの等級が定められた。児童は半年ごとに進級試験を受けて、これに合格すると次の等級に進級する。学力不振で合格できない者は留年（原級留置）となり、再度、同じ等級の課程を履修することになる。第1級の修了の後、あらためて課程全体をカバーする大試験（卒業試験）を受け、これに合格して初めて上等小学への進学が可能となる。上等小学でもこれと同じ進級システムが採用された。

これらの進級試験・卒業試験はかなり厳格に実施された。試験の公正さと厳格を期するために試験制度は次第に県単位で統一されるようになり、また、受験生の担任以外の教員による試験問題の作成、地

方官吏による試験問題の認可、郡書記などの地方役人や学区取締（教育行政担当者）の試験会場への臨席なども行われた。試験の可否の水準は各県によって異なっていたが、ほぼ総点の60～70%の得点をあげることが及第の基準とされていた。成績優秀な子どもの場合、就学期間を短縮して進級する「飛び級」も認められた。

等級制と進級試験方式採用の背景には、当時の「文明開化」「富国強兵」の要請に応じて欧米の近代的な技術や知識を早急かつ大量に学習しなければならなかったこと、さらには、従来の身分制による教育の差別を排除し、すべての国民に平等に開かれた学校において、個々人の能力を唯一の基準として教育における個人主義・能力主義の原理を徹底させるという意図があった。

明治時代初期には、進級試験（定期試験）や大試験（卒業試験）のほかにも、「月次試験」（席次入れ替え試験）、「臨時試験」（飛び級のための試験）、さらには「比較試験」（地域の学校間での学力コンクール）、「巡回試験」（県知事らが成績優秀生徒を招集して試験し褒賞を授与する）など多彩な試験が頻繁に実施された。後に大正期から戦後にかけて、日本の上級学校を目指す進学試験競争の厳しさは、しばしば「受験地獄」と形容されるほどになるが、試験が初等学校を含めて学校文化の中に深く浸透し、その日常生活に広く影響を与えていたという視点から見るなら、この時期のほうはるかに「試験の時代」であったといえよう。

## 2. 留年(原級留置)・中途退学の多発

こうした試験進級のシステムは、当然のことながら、数多くの留年者を生み出す。また、留年を繰り返し、それが主たる原因となって中途退学する者も出現する。同じ等級で2回落第すると退学を勧告されるという規定を設けていた県もある。19世紀後半当時の教育統計は不備であり、全国的な留年・中途退学の数値は明らかではない。しかしながら、残されている断片的な統計資料から見ると、日本でもかつては初等教育段階での留年・中途退学問題は極めて深刻な現象であったことがわかる。

これらの試験では、平均して受験者の20～30%が

落第したといわれている。さらに問題を深刻にしたのは、統計上には表れてこないが、落第を予測して進級試験そのものを受けなかった「不受験」による落第者もかなりいたことである。いくつかの県では、この不受験落第者が生徒総数の15～20%であったという報告もある。こうした進級試験での落第や不受験による留年は毎年膨大な数に上ったと推定される。

落第は児童個人にとって不名誉で学習意欲を阻害させるだけでなく、親にも大きな経済的負担を強いるものであった。当時は小学校でもかなりの額の授業料を徴収しており、留年によって直接的に経済的負担が増すばかりでなく、就学年数が長引くことによる子どもの労働力の喪失という意味からも親の不満は高まった。そのため留年を直接的な契機として学校を中途退学する者が続出した。

留年者の数の多さは当時の各等級別の在籍者数の極端な偏りに見ることができる。表9-1は当時の教育統計が残されている愛知県における等級別の在籍生徒の比率を示している。

1876年（明治9年）には下等小学第8級に児童全体7万2081人のうち3万9123人（54%）、第7級に1万6508人（23%）合わせると現在の小学校第1学年に相当する等級に小学校児童全体の77%が集中している。上等小学は全部合わせても0.06%とほとんど実態がない状況であった。年を経るごとに上級等級の在籍比率も拡大し、在籍者の極端なアンバランスは是正される傾向にあるが、学制施行から8年後の1880年（明治13年）でも第8級・第7級に全体の46%が集中している。第6級・第5級を加えると全体の74%になる。下等の第1級に到達する者は3%をわずかに超える程度である。要するに、1880年（明治13年）ごろでも多くの児童は小学校の2年程度の課程を履修した後、小学校を退学していったというのが実態であった。学制を廃止して制定された「教育令」は就学期間を「学齢期間に少なくとも16ヵ月」と大幅に短縮し、翌年に改正された「教育令」でも「小学校3年間」とされたが、これは当時の就学の実態に合わせて法令の方を改正したということができよう。

留年の多さは各等級に在籍する児童の年齢の幅の大きさからもうかがうことができる。表9-2は、当時としては珍しく各等級の在籍児童数を年齢別に

表9-1 小学校の等級別の在籍児童数（愛知県の場合）（1876～1880年）

| 年次     | 1876年  | 1877年  | 1878年  | 1879年  | 1880年  |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 等級     | 児童数    | 児童数    | 児童数    | 児童数    | 児童数    |
| 上等 第1級 | -      | -      | 2      | 2      | 38     |
| 第2級    | -      | -      | 7      | 17     | 58     |
| 第3級    | -      | 1      | 6      | 30     | 75     |
| 第4級    | -      | 2      | 8      | 65     | 184    |
| 第5級    | 1      | 1      | 14     | 107    | 176    |
| 第6級    | 4      | 10     | 100    | 201    | 390    |
| 第7級    | 3      | 19     | 164    | 280    | 592    |
| 第8級    | 37     | 163    | 368    | 756    | 898    |
| 下等 第1級 | 245    | 363    | 871    | 1,732  | 2,588  |
| 第2級    | 435    | 673    | 1,553  | 2,334  | 3,365  |
| 第3級    | 988    | 1,372  | 2,769  | 4,050  | 4,737  |
| 第4級    | 2,461  | 2,399  | 4,293  | 5,504  | 6,874  |
| 第5級    | 4,961  | 4,694  | 7,065  | 8,450  | 9,699  |
| 第6級    | 7,315  | 8,758  | 10,151 | 11,689 | 12,276 |
| 第7級    | 16,508 | 17,163 | 17,861 | 16,473 | 14,472 |
| 第8級    | 39,123 | 31,329 | 23,686 | 22,106 | 20,686 |
| 総計     | 72,081 | 66,949 | 68,918 | 73,796 | 77,108 |

注：当時の小学校は下等小学4年・上等小学4年の合計8年間とされ、各学年は2つの等級に分けられ、最下級の第8級から第1級までの等級が定められていた。なお、下等第8級と第7級が現在の小学校第1学年に相当する。

出所：国立教育研究所（1974a）p.53

表9-2 京都府における小学校児童の年齢別等級在籍数（1877年）

| 年齢  | 6歳未満  | 6歳    | 7歳    | 8歳    | 9歳    | 10歳   | 11歳   | 12歳   | 13歳   | 14歳以上 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 上等1 | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     |
| 2   | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     |
| 3   | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 1     | 1     | 1     | -     |
| 4   | -     | -     | -     | -     | -     | 1     | 1     | 1     | -     | -     |
| 5   | -     | -     | -     | -     | -     | 1     | 2     | 3     | 5     | 1     |
| 6   | -     | -     | -     | -     | 4     | 8     | 7     | 4     | 10    | 9     |
| 7   | -     | -     | -     | -     | -     | 2     | 16    | 27    | 18    | 9     |
| 8   | -     | -     | -     | 4     | 3     | 13    | 45    | 74    | 96    | 49    |
| 下等1 | -     | -     | -     | 1     | 41    | 41    | 78    | 130   | 108   | 56    |
| 2   | -     | -     | -     | 1     | 20    | 138   | 180   | 230   | 203   | 96    |
| 3   | -     | -     | 10    | 11    | 123   | 309   | 488   | 426   | 299   | 122   |
| 4   | -     | -     | 14    | 90    | 428   | 745   | 756   | 636   | 304   | 137   |
| 5   | -     | 6     | 43    | 266   | 774   | 1,082 | 908   | 647   | 270   | 108   |
| 6   | 1     | 17    | 180   | 698   | 1,550 | 1,460 | 1,026 | 608   | 247   | 119   |
| 7   | 10    | 217   | 1,133 | 2,553 | 3,003 | 2,258 | 1,421 | 672   | 247   | 187   |
| 8   | 1,287 | 4,256 | 5,480 | 5,162 | 3,646 | 2,181 | 1,164 | 674   | 333   | 475   |
| 計   | 1,298 | 4,496 | 6,860 | 8,791 | 9,561 | 8,239 | 6,093 | 4,133 | 2,141 | 1,368 |

出所：国立教育研究所（1974a）p.545

分類して報告していた京都府の事例である。

最も在籍者数が多い下等小学第8級の在籍者を見ると、その年齢幅は6歳未満（学齢以前）5.2%、6歳17.2%、7歳22.2%、8歳20.9%、9歳14.8%、10歳8.8%、11歳4.7%、12歳2.7%、13歳1.4%、14歳以上2.0%と極めて大きい。現在でいうなら、小学校1年生のクラスに幼稚園児から中学校3年生に相当する年齢幅の子どもたちが在籍していることに

なる。当時は学齢未満の子どもが小学校入学が存在した一方、標準的な入学学齢（満6歳）よりも遅れて年長で入学する者もいた。そのために年長児童がすべて留年経験者であるとは限らないが、それにしてもこうした同一等級の中での年齢幅の大きさは、落第それも複数回の落第の多発が現実のものであったことを示唆している。結果、低学年のクラスにはさまざまな年齢・経験を持った多数の児童が混在し

てひしめき合い、一斉教授法（frontal teaching）を行う教員の教育活動を一層困難なものにしていったと推定される。進級の形式は1886年（明治19年）に半年ごとの等級制から1年ごとの学年制へと切り替えられたが、試験進級方式そのものに変化はなかった。

### 3. 試験進級制度を必要とした要因

試験進級制度は、児童が各等級に割り当てられた所定の教育内容を確かに修得し得たか否かを確認するためのものであった。しかしながら、その厳格な実施は数多くの留年者と中途退学者を生み出した。これは、当時における就学率の低さとともに「国民皆学」という教育の普遍化の課題にとっては大きなジレンマであった。また、試験対策の暗記や詰め込みによる教育の硬直化、一大イベントとなりしばしば深夜や明け方にまで及ぶ試験の実施が教員や児童に及ぼす負担も指摘されていた。こうした問題を抱えながら、19世紀の日本の教育界が試験進級システムを重視し、それを厳格に実施することにこだわった理由や要因はどのようなものであったのか。

試験進級制の採用は当時の日本の教育を取り巻く条件の未整備状況と深く関連していたと考えられる。それは、なじみが薄く違和感のある教育内容、近代的教授法を訓練された教員の不足、通学率の低さ、教育条件の地域間格差の大きさ、教員の試験依存体質、などの面に表れている。

近代学校の導入当初は米国の小学校をモデルとし、そこで採用されていた教育課程・各教科をほとんどそのまま日本に導入しようとした。教科書も外国の教科書を翻訳したり、それを模倣して作成された。こうした教育内容は子どもや親にとってのみならず、教員たちにもなじみの薄い新奇なものであった。

1872年（明治5年）に東京師範学校が設立されて以来、1870年代末までには各県に師範学校が設立されていたが、これらの学校で近代的な教授法を訓練された教員の数は全体から見れば非常に限られていた。教員の多くは旧来の寺子屋の師匠、失業した武士、僧侶や神官などがそのままその職に就いていた。等級制や一斉教授法

などは彼らにとっても知識・経験のない新奇なシステムであった。全体として見るなら、教員の学力・教授能力はまだ低いレベルにとどまっていた。

この時代にあつては、学校に登録し就学したことになっている児童でも、実際は学校に通学しない、あるいは恒常的に出席しない者が多くいた。1870年代には就学児童の中で「日々出席」と継続的な出席を認められた者は、全体の70%前後にとどまっていた。こうした状態は児童の学習の質を損なうものであった。

学区制のもとで学校の建設・管理運営・教員給与の支給などの責任は各学区に、学区廃止後は各市町村に委ねられた。これらの各地方教育行政単位の財政状況はそれぞれ大きく異なっていた。地域の経済・財政状況は各学校の施設設備や教員の待遇などに直接的に影響する。都市部と農村部との教育条件の格差も極めて大きかったと思われる。学制は、正規の尋常小学のほかに、地域の状況に応じて村落小学・貧人小学など簡易化された学校形態を認めていた。また、当時の交通・通信事情、さらには地域を巡回指導する教育行政職員の不足などを考慮するなら、個々の学校の状況を国の確に把握することも非常に困難であった。

文部省が主導した進級試験は、こうした教員たちの職務遂行を助ける役割を果たしていたとも考えられる。力量不足から児童や親に十分な指導や説明をできないような教員の場合でも、「そんなことをしていると試験に落第するぞ」という脅しは、子どもや親を統制するための有利な武器となる。厳格な試験の持つ権威を教員自らの権威に置き換えることができる。彼らにとっては、試験の権威を利用しながら生徒を管理し、教室の秩序を維持することは比較的容易なことであったと推測しうる。

こうした条件の中で教育活動が展開されねばならなかったとき、国家・教育行政当局者はどのような状態に置かれていたかを推測してみよう。学校が設立・運営されていたとしても、実際にその学校の内部で日常的にどの程度の教育が行われているのか、そして、子どもたちにどれだけ確実な学力を身につ

けさせているのかについて、国家や教育行政当局も確信をもって把握しきれない。地方の学校や教員の教育活動に対して十分な信頼感を持ち得ない。こうした中で国が教育の成果を評価するためには、国なり地方当局なりが一定の学力水準を設定して試験を行い、その結果によって児童の学力達成度を確認するよりほかない。試験による「品質管理」に頼らざるを得なかったのである。仮に、こうした教育条件が未整備で地域間・学校間格差が大きい状態のまま自動進級方式を採用したとするなら、子どもの間には膨大な学力格差が生まれ、極端なケースでは小学校を卒業したとしても読み書き能力さえ身につけていない子どもが出現する可能性すらあったと考えられる。

#### 4. 自動進級方式への転換はいかなる条件、背景のもとに可能となったか

日本において試験進級制度が廃止され、自動進級方式に転換されるのは、1900年（明治33年）のことであった。当時の法令はそれを次のように規定した。

「小学校ニ於イテ各学年ノ課程ノ修了若シクハ全教科ノ卒業ヲ認ムルニ別ニ試験ヲ用フルコトナク児童平素ノ成績ヲ考査シテ之ヲ定ムヘシ」（第三次小学校令）施行規則）

従来の児童の進級・卒業の可否を決定する学年末試験・卒業試験を廃止し、以後は児童の「平素ノ成績」、すなわち教員による日常的な継続的な観察に基づいて児童の学力達成度を評価することを求めている。

それでは、こうした自動進級方式への転換はいかなる条件・背景のもとで可能となったのか。ここでは大きく2つの要因、教育を提供するための諸条件整備の進展、学校教育の目的と学校観そのものの変化、を指摘できるように思われる。

##### 4-1 教育条件の整備、教職の専門能力の向上

第一の要因は、近代的学校の導入から約30年を経て教育の整備状況が改善され、地域間・学校間格差も縮小し、全国的に教育条件の標準化がかなりの進

展を見せたことである。前記の項目に沿ってその改善状況を見るなら次のようであった。

教育課程は欧米諸国をストレートに模倣し、20科目以上にも及ぶ多数の教科を教えようとするものから、次第に整理統合され基礎的教科に集約されていった。教育内容も日本の実情に合わせて精選されるようになっていった。翻訳教科書も徐々に姿を消していった。

1886年（明治19年）の「師範学校令」、1897年（明治30年）の「師範教育令」などを通じて、教員養成制度を拡充する努力が続けられた。同時に教員免許制度も整備された。正規の教員免許を取得するには師範学校を卒業するか、あるいは教員検定試験を受けてそれと同等の学力を認められなければならなくなった。もちろん、教員免許を所持しない無資格教員も多く、その比率は1890年（明治23年）にはまだ小学校教員全体の58%と半数を超えていたが、1895年（明治28年）にはその比率が20%に下がるなど、教員の学歴・資質は急速な向上を見せていた。

1890年代以降になると児童の就学率・出席率ともに改善され始める。1891年（明治24年）に就学率が50%を超える（出席率は74%）と、1895年（明治28年）61%（同80%）、1899年（明治32年）73%（同83%）と就学率、出席率ともに順調に向上している。

1886年（明治19年）の「小学校令」は4年の尋常小学校への就学を義務教育としたが、地域の状況に応じて、これに代わって3年以下の小学簡易科を設けることを容認していた。1900年（明治33年）の法令改正により統一的に尋常小学校4年間の義務教育制度が確立される。一方、教育行政機構、とりわけ地方教育行政の機構が整備されることで、文部大臣・県知事・郡長（郡視学）・市町村（学務委員）という教育行政の基本系統が整備される。こうしたことを通じて地域間での教育条件の格差の是正、全国的な標準化が進展を見せていた。

こうした変化と対応するように教員たちの意識や行動にも変化が見られた。教員の中には、試験対策を念頭に置いて子どもに機械的な暗記を強いたり、知識を詰め込む注入的な教授法に批

判を強め、当時日本に紹介され始めたペスタロッチやヘルバルトらの教育思想や教授理論をベースにした新しい教授方法（開発主義教授法、5段階教授法）を熱心に試みる動きが見られた。こうした教授法を普及するための講習会や研修には数多くの教員が参加した。また、1890年代後半以降、教員を主たる読者とする教育雑誌が相次いで創刊されている。専門職意識に目覚めた新しい教員像が見え始めている。

こうした条件を総合して見ると、近代学校の導入から約30年を経て、日本の初等義務教育は一定水準の学歴や専門的力量を持った教員を全国の学校にほぼ均等に配置することができるようになったのであり、また、教育課程・教科書・教授方法・教育行政機構・学校施設設備の面での改善や全国的な標準化もかなりの進展を見せていたことになる。言葉を換えるなら、学校運営体制や教員の専門的能力に対する社会的な信頼感が高まったといえよう。どの地域やどの学校でも子どもたちにほぼ同じ水準の教育を提供しうる体制がかなりの程度整えられたことになる。

従来の試験進級制度に伴うデメリット、すなわち教育の硬直化、試験の実施の負担増、多くの留年・中途退学者の出現、親や地域の財政的負担増などはあまりにも大きなものであった。いちいち進級試験によって個々の児童の学力達成度をチェックしなくとも、全体的に見て児童に一定水準の学力が確保されているであろうという蓋然性と信頼性が高まるようになれば、自動進級方式への転換を求める声が高まるのは当然である。もちろん、個々の児童の学習能力には個人差があり、自動進級方式においては結果として進級した児童の間に学力のパラツキが出るというリスクが伴う。しかし、教育条件の標準化が進展すれば、そのパラツキはある程度の幅の中におさまる可能性は高い。1900年（明治33年）当時の日本が、すでに自動進級方式採用による児童の学力パラツキ出現のリスクをコントロールしうるほどの十分な教育条件を整えていたとはいえない。しかしながら、少なくともそれを支える教育条件の基盤は完成しつつあるという政府の判断と、今後もその整備に力を注ぐという政府の意思が、自動進級方式への転換という政策を採用させたものと考えられる。

## 4-2 教育目的、学校観の変化

教育条件の整備・標準化の進展とともに、当時の政府をして自動進級制度の採用に踏み切らせた理由は、もう一つほかにあると考えられる。それは教育目的そのものの、学校観それ自体の変化である。近代学校制度導入初期の教育の目的は、文明開化の旗印のもと、西欧先進諸国の近代的な知識・技能・文化を早急に取り入れて国民を啓蒙することであった。そのため、学校では、国民にとってはなじみの薄い、生活の現実からは遊離した抽象的な教育内容が教えられた。それは、知識や技術の獲得を重視した、いわば知育中心の教育であった。

しかしながら、1880年代になると、このような西欧化志向の啓蒙主義的教育政策に対する反発の動きが表れてくる。宮廷官僚など政府の内部の保守的な勢力を中心に、西欧化による風紀の乱れを指摘し、伝統的な道德規範の復興を求める声が高まった。彼らは天皇に働きかけ1879年（明治12年）に「教学聖旨」を下させた。それは教育の基本的方針として仁義・忠孝・愛国心などの伝統的儒教倫理を重視すべきことを指示していた。それまであまり重視されていなかった修身を最も重要な教科として位置付けることになった。こうした傾向は、1890年（明治23年）の「教育勅語」の発布でより一層明確なものとされた。

同年に公布された「第二次小学校令」は、それまで法令では明確に規定されていなかった小学校の目的を次のように規定した。

「小学校ハ児童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及ビ国民教育ノ基礎並其生活ニ必須ナル普通ノ知識技能ヲ授クルヲ以テ本旨トス」(第一条)

ここでは、児童身体の発達に留意、道德教育及び国民教育の基礎、生活に必須な普通の知識技能、の3つの目的が順序づけて併記されていることが注目される。ここでの国民教育とは国民国家の一員として日本人に必要とされる技能や知識の訓練を意味している。従来の知識中心の教育では最後の知識技能の修得がほとんど唯一の中心的な目的とされていた。体育教育や学校での保健衛生の指導などを通じて児童の健全な身体的発達を図ること、道德教育・国民教育を重視することが、知識技能の修得と

同等、ないしそれ以上の目的と位置付けられるようになってきている。なお、この時期に体育教育が重視されるようになった背景には、試験を多用する学校教育が子どもに過剰な負担を強いており、子どもの健康や発育を損ねているという批判に加えて、日清と日露の2つの大戦を経験する中で軍部などから兵士の体位向上を求める要請が強くなったこともある。いずれにせよ、従来の知育一辺倒から知育・徳育・体育のバランスのとれた子どもの調和的発展へと学校教育の目的そのものが拡大深化されてきたといえよう。

試験、特に筆記試験は知識技能の修得の程度を測定するには有効な手段である。しかしながら、道徳教育・国民教育や体育教育の成果は試験によって表示することは困難である。これらは学力という数値に換算し得ないものである。また、留年によってさまざまな年齢・経験・体格の子どもが同じ教室に混在する中で、道徳教育や体育教育を効果的に行うことは極めて困難である。留年や飛び級による児童の年齢と学年の不一致、さらに逆転現象は、先輩・後輩関係など年功による秩序の形成、集团的帰属意識の形成、朋友間での友情と信頼の醸成などを強調する儒教的な国民道徳とは次第に相容れないものになってきたと推測される。

自動進級を採用することによって、児童の学力に多少のデコボコが出たとしても、それは許容範囲であり、すべての児童を一定の年数、学校にとどめることこそ重要である。学校はしつけや道徳、同じ年齢集団の中での訓練や社会的協調性、臣民としての忠誠心、健全な身体の育成など、知識獲得に劣らず重要なものを提供すべき場である。すべての者が義務教育を修了することこそ重要である。このような学校観が支配的になってきたときに、日本は、初等教育段階での学力試験による進級制度を放棄し、年齢・在学年数をベースにした自動進級方式に転換することに踏み切ったといえよう。1900年(明治33年)に自動進級方式に転換して以後、それによる全体的な児童の学力の低下を指摘するような議論はほとんど見られなかったし、進級試験方式の復活を求める声も聞かれなかった。自動進級方式は比較的スムーズに日本の教育界に受け入れられていった。20世紀に入ると、日本の小学校における留年問題・中途退

学問題は大きく改善され、やがては疾病や貧困による長期欠席などの例外を除いて、この問題は事実上解消されてゆく。

## 5. 結語

多くの途上国と同じように、かつて日本の初等教育は留年・中途退学の問題に悩まされた。それは、直接的には、厳格な試験進級制度の実施から生み出されたものであった。当時、日本の教育を提供するための諸条件は未整備であり、とりわけ多くの教員の専門的能力に問題があった。こうした状況の中で、日常の教授活動において、子どもたちにどれだけ確実な学力を身につけさせることができるか、国も教育行政当局も確信をもてないでいた。端的にいうなら、厳格な進級試験を頻繁に繰り返すことは、学校や教員の仕事ぶりに対する不信心・不安感を前提としていたといえるかもしれない。試験による教育の「クオリティ・コントロール」が必要とされた。

しかしながら、約30年間の経験の後、日本は試験進級システムの廃止に踏み切った。それを可能にしたのは教育諸条件の整備であり、特に教員たちの専門職としての職業意識( professionalism )の前進であった。試験進級制度の廃止は、学校観の変化も反映していた。学校に期待される主要な役割は、子どもたちに西洋近代の知識・技能をできる限り早急に詰め込むという知識中心的なものから、次第にナショナルリズムや国民道徳の形成や健全な身体の発達をも重視するものへと変化していった。ここには、保守的な儒教倫理の復活や軍国主義の影響という否定的な側面もあったことも事実であるが、ともかく、この時期以降、日本の教育は児童の知育・徳育・体育の調和的発展を目指すようになった。知育はともかく、徳育や体育は同一年齢集団で行うことがより効果的であることはいままでもない。こうして、日本は、少なくとも義務教育の段階では、試験進級方式( 学力主義 )を廃止し、自動進級方式( 年齢・年数主義 )へと転換する道を選択したのである。

齊藤 泰雄

## 参考文献

- 天野郁夫 (1992) 『学歴の社会史』 新潮社  
—— (1997) 『教育と近代化』 玉川大学出版部  
国立教育研究所 (1974a) 『日本近代教育百年史 3  
学校教育 (1)』  
—— (1974b) 『日本近代教育百年史 4 学校教育  
(2)』 国立教育研究所
- 斉藤利彦 (1995) 『試験と競争の学校史』 平凡社  
Koizumi, Kihei and Amano, Ikuo (1967) “The  
Process of Eradicating Wastage in Primary  
Education: Japan’s Experience,” *Research  
Bulletin of National Institute for Educational  
Research* No.8, pp.1-22.

## 第10章 教育課程（カリキュラム）

### 途上国の課題

カリキュラムは一国の学校教育の規範であり、これに基づいて学校におけるすべての教育活動が展開される。カリキュラムは教育の質に直結しているだけでなく、その優劣が児童・生徒の学習意欲や学業成績に影響を及ぼすことから、結果として教育の量的拡大やマネジメントにも大きなインパクトを与えている。途上国では、カリキュラムに関して、旧宗主国のカリキュラムの影響、カリキュラム研究・開発の遅れ、各種教育調査の欠如によるデータ不足、精選を経ない新規学習内容の追加、学校教育の現状に対する認識不足、カリキュラム編成に教育現場の声が反映されない仕組み、授業時数の絶対的な不足、画一的で柔軟性に欠けるカリキュラムの運用、実施のための方策の不備などが原因となり、分量が多く規定の授業時数で消化できない、一貫性・系統性・発展性を考慮していない、児童の発達段階・能力・特性（言語など）・生活状況などを考慮していない、教育現場の声や地域のニーズ・関心・問題を反映しておらず実生活と乖離している、といった問題が生じている。そのため、カリキュラムの運用に幅をもたせたり、地方の教育委員会や学校へカリキュラム編成に関する権限を一部委譲するなどの試みが実施されているが、根本的な問題解決には至っていない。

### ポイント

日本において、途上国の「カリキュラム」に相当するものは「教育課程」である。日本では、現場の教員に裁量権を与えつつも、全体として、教育課程策定・実施のプロセスは法的に統制されている。教育課程の基準は一定の行政手続きを経て10年ごとに改訂されるが、現行教育課程の実現に関する活動と次期教育課程の基準の改訂作業とは同時並行かつ連動して進められており、教育課程の改訂は教育の質の向上を目指す不断の取り組みに基づいている。教育課程の基準に基づく教育の実現は、文部科学省によるトップダウンと学校や教員によるボトムアップの両方向から行われており、効果的・効率的な教育課程の実現を可能にしている。

### 1. 教育課程の定義

「教育課程」とは、英語の「カリキュラム」に該当する用語であるが、厳密にいうと、教育課程の一般的な定義が確立されているわけではない。

文部科学省によれば、教育課程とは、「学校教育の目的や目標を達成するために、教育の内容を児童の心身の発達に応じ、授業時数との関連において総合的に組織した学校の教育計画」であり、「学校の教育目標の設定、指導内容の組織及び授業時数の配

当」が基本的な要素として示されている<sup>1</sup>。そして文部科学省が法令に基づいて定めた教育課程の基準として「学習指導要領」がある。この学習指導要領とは、全国どこでも一定水準の学校教育が受けられることを目的に定められており、教育内容と教育課程編成の要領・要点を記したものである。

他方、学校現場レベルでは、各学校長の責任のもとで編成される「教育課程」として、前年度末に学年教科ごとの年間指導計画や、学校の時間割を指して用いられることが多い。

<sup>1</sup> 文部省（1999）pp.12-13

このように、国レベルの「教育課程の基準」としての学習指導要領と、各学校が作成する年間指導計画や時間割とから教育課程は構成される。

## 2. 教育課程の変遷 — 初等教育課程を中心に —

本節では、わが国の教育課程の変遷について、国レベルの教育課程、すなわち戦後の「学習指導要領」に該当する文書の変遷を中心に見ていく。

### 2-1 「修身」と「実用」偏重の教育課程（明治期）

明治政府は中央集権的構想のもとで1872年（明治5年）に「学制」を公布し、教育課程として下等・上等小学校別に教科を定めた。同年、文部省が今日の「小学校学習指導要領<sup>2</sup>」にあたる「小学教則」を公布し、教科ごとの授業時数、教科書、指導方法の要旨を示した。その特徴は、身分の別なく単一の教育課程を編成したこと、「読み書き算」を基本としつつ、自然科学に関する多様な内容が教科として分化していること、欧米のカリキュラムを参照していること、である。しかし、これを実践することは困難であり、実際には、教科数が少なく、総合的な内容を持つ東京師範学校編纂の「小学教則」が普及した。

明治政府は中央集権化に対する地方の反乱などを受けて教育政策の転換にも着手し、1878年（明治11年）に「小学教則」を廃止した。この廃止に伴い、各府県では、東京師範学校・師範学校附属小学校の教則等を見本に、各府県の状況に合わせてそれぞれ教則を定めたために、修業年限や教育内容・教科書が多様化した。

このころ、民間の自由民権運動が高揚を見せ始めると、明治政府はこれを抑圧するとともに、教育においてもそれまでの欧化主義的な方針を改めるようになった。1880年（明治13年）の教育令改正に際し、「仁義忠孝」を中心に据えた儒教色の濃い道德教育を復活させ、修身（道德）を筆頭教科に定めた。この「改正教育令」を受けて、1881年（明治14年）に

は、「小学校教則綱領」が制定された。そこには小学校8年間にわたる教科ごとの教育内容の学年指定が定められており、主に「儒教主義的な教育内容」と「実業に役立つ教則の作成」が規定されていた。この当時の小学校は、初等科（3年）、中等科（3年）、高等科（2年）に区分されており、就学者の大部分が在籍していた初等科では、「修身」と「読み・書き・算」を中心に教育が行われていた。政府は、この課程改革方針の徹底を図るため、教員に関連した「師範学校教則大綱」「小学校教員心得」「学校教員品行検定規則」等を定め、教科書についても徐々にその統制を強化していった。ただし、同時に「土地の状況に応じて斟酌すること」を許容しており、そこで示された内容や項目には学校側、教員側の裁量が認められていた。

1886年（明治19年）の「小学校ノ学科及其程度」では、科目名と週間授業時数が定められている。教育内容を学年指定した教則に相当する「小学校教育課程表」が、文部省より各府県知事に送られ、各府県はこれに準じて教育内容の学年指定を定めた。また、同年からは、文部省による教科書検定制度が導入された。1890年（明治23年）の「小学校令」の大幅改訂を受けて、1891年（明治24年）に定められた「小学校教則大綱」では、「教育勅語」を基本理念としながら、「徳性の涵養」と「実用的知識・技能」の習得のためのより明確で詳しい内容や指導目標が明瞭に記述され、その細かい教授指導法を通じて、教員の実践を規制していった。さらに、1900年（明治33年）には「小学校令施行規則」が制定され、国家政策を反映した徳育の方針を徹底するための教育課程法制が確立した。これ以降、第二次世界大戦後の1945年（昭和20年）まで、「教育勅語」を奉じ、尊王愛国を理念とした教育体制が継続された。

### 2-2 国家主義的な色彩を強める教育課程（大正・昭和期（戦前））

大正期（1912～1925年）になると、世界的な新教育の影響を受けた「大正自由教育」と呼ばれる民間教育研究運動が起きて、児童中心の教育思想が浸透した。特に小学校では、教育の方法論（指導法）が

<sup>2</sup> 「学習指導要領」とは、各学校が教育課程を編成し実施する際の国が定めた基準であり、全国的に一定の教育内容、水準を維持する役割をもつもの。（天野編（1999）より）

表10 - 1 教育に関する法令の内容と特徴

|       | 法令名        | 内容・特徴  |
|-------|------------|--|
| 1872年 | 小学教則       | ・教科ごとの授業時数、教科書、指導法の要旨が示された。<br>・実践することが困難な内容であった。                    |
| 1881年 | 小学校教則綱領    | ・教科ごとの教育内容の学年指定が定められた。<br>・儒教的教育内容。<br>・「実用」の重視。<br>・小学校教則の国家基準となった。 |
| 1886年 | 小学校ノ学科及其程度 | ・科目名及び週間授業時数が規定された。  |
| 1891年 | 小学校教則大綱    | ・「教育勅語」が基本理念となる。<br>・「徳性の涵養」と「実用的知識・技能の習得」を目指す。                      |

出所：筆者作成。

ら教育の革新を迫る多くの提案がなされた。しかし、教育内容が国家の統制下に置かれていたため、教育の内容論については、一部の私立小学校や師範学校附属小学校で国が定めた教育課程を変える試みが行われるにとどまった。

昭和期（1926～1989年）に入り、1930年代後半には政府・行政に教育課程改訂にかかわる動きが見られるようになってきた。政府は1936年（昭和11年）の義務教育の延長とともに戦時体制強化に向けて教育刷新の意向を表明し、文部省は国家主義的な色彩を強めた教育課程への改革構想を打ち出すに至った。これ以降、教育界では教育課程改訂をめぐる論争が盛んに行われるようになった。

1937年（昭和12年）には文部省に「教育審議会」が設置され、戦時体制が進行するなか、教育改革に関する全般的な検討が開始された。そして、ここでの審議結果に基づき、1941年（昭和16年）に「国民学校令」が公布され、国民学校の教育課程における教科の統合と低学年での総合教授が認可された。しかし実際には、小学校において皇国精神の修練が強調された以外は、特に大きな変化は見られなかった。

### 2-3 民主主義教育の理念をもつ教育課程（昭和期（戦後））

1945年（昭和20年）、第二次世界大戦が終結し、敗戦国となった日本は連合軍総司令部（GHQ）の統制下に置かれた。教育については、GHQが派遣

を求めた米国教育使節団（1946年（昭和21年））が日本の教育を分析・調査し、勧告を含む報告書を取りまとめた。この報告書に従い、民主主義教育、単元による学習、男女共学、6・3・3・4制などの制度改革が実施された。1947年（昭和22年）には、占領軍の民間情報教育部（Civil Information and Education Section: CIE）による指導下で「学習指導要領（試案）」が編纂され、明治以来の極端な国家主義に基づく教育が改められ、児童の現実の生活を教育の出発点とする児童中心主義の新教育が実践されるようになった。この学習指導要領は、戦前の上意下達を改善し、地域社会の事情・児童の生活・学校の状況に応じて現場の教員が創意工夫し、適切な教育課程を編成するための「教員の手引き」として刊行された点に大きな特徴がある。しかし、この時も教育改革の主眼は方法論に置かれ、「学習指導要領（試案）」は指導法や評価法が詳細に記された画期的な書籍として注目に値するものの、内容に関して改革が大きく前進するようなことはなかった<sup>3</sup>。

その後、1951年（昭和26年）に「学習指導要領（試案）」は改訂されるが、ここでも同様に「教員の手引き」であることが強調されていた。

戦後の約10年間は、米国の影響を受けながら比較的自由かつ開放的な風潮のなかで、学校教育において民主主義教育の実現が目指されていた。戦前弾圧を受けた教員たちは、さまざまな民間教育研究団体を組織して民主的教育研究の運動を再開し、自主的・民主的な教育課程編成に少なからぬ影響を与えた。

<sup>3</sup> 明治期から大正期にかけて、自由主義教育運動時代の実践開発を支えたジョン・デューイの教育思想や理論は、戦後、単元学習や民主主義教育として日本の教育界で再び注目された。デューイの思想は、「元来、人間がどのようにものを知り得るか」という科学的な認識のあり方を記した認識論であったが、敗戦国の状況下で「どう生活するか」という問題に読みかえられた。

## 2-4 基礎学力の充実と「ゆとり」を重視した教育課程

1955年（昭和30年）の「学習指導要領」は、タイトルから「試案」が外された。法的拘束性が定められたことで、その記述は簡略化された内容項目に限定され、指導法・評価法は法的拘束力のない指導資料として作成されるようになった。

1958年（昭和33年）の改訂は、占領軍撤退後に行われた最初の全面改訂となり、道徳教育の徹底や基礎学力の充実を目指した内容改訂であった。この改訂の特徴は、学習指導要領を法的拘束力を備えた国家基準とし、教育課程の中央集権化及び画一化への方向転換を行ったこと、従来の経験主義に基づく教育課程から系統性重視の教育課程へと転換したこと、の2点である。前者は、朝鮮戦争や米国の反共軍事化対日政策といった当時の国内外の情勢を受けて、教育に対しても上からの統制を強化しようとする動きの表れであり、後者は、経験主義に基づく教育が学校や教室では事実上破綻していたことや生活単元学習が学力低下を招いているという批判が高まっていたこと等が影響していた。これ以後、およそ10年周期で「学習指導要領」は改訂されていく。

1957年（昭和32年）に旧ソ連が人工衛星打ち上げに成功する等、社会の発達や科学技術の進展に伴い、学校教科内容に現代の科学・技術・文化の達成をより完全に反映させることを目標にしたカリキュラム変革の動きが世界的に起きた。日本もこういった影響を受け、1968年（昭和43年）に行われた「学習指導要領」改訂は、科学技術の革新と国際競争力の強化を強く意識したものとなった。これらの教育内容は、系統性を重視したものであるものの、進学率増大などの学校の変化と、子どもたちの生活と教科内容の結合が軽視され、学習内容が理解できずに授業についていけない「落ちこぼれ」を生み出すことにもつながり、次第に問題視されるようになっていった。

1977年（昭和52年）の改訂は「ゆとりと充実」を標榜して、小学校・中学校・高等学校の一貫性が強

調されるとともに、「ゆとり」を作り出すための具体的な方策として授業時数の削減と内容の精選が行われた。これらは、「第三の教育改革」を目指した1971年（昭和46年）の中央教育審議会答申<sup>4</sup>とその後の1976年（昭和51年）の教育課程審議会答申<sup>5</sup>を受けの形で実施された。「学習指導要領」には、授業時数の削減、小学校低学年での合科的指導への志向、「君が代」の国歌化といった特徴がみられる。このほか、学習指導要領に明記されていない「ゆとりの時間（1～2単位時間/週）」の設置が行政主導で進められた。なお、高等学校においては選択科目が大幅に増加され、習熟度別の学級編成が導入された。

1989年（平成元年）の「学習指導要領」改訂は、1987年（昭和62年）の臨時教育審議会答申<sup>6</sup>と教育課程審議会答申を受けて実施された。教育課程審議会答申では教育課程基準の改善のねらいを、たくましく生きる人間の育成、自ら学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力の育成、基本・基礎を重視し、個性を生かす教育の充実、国際理解と日本の文化・伝統を尊重する態度の育成、の4点に集約し、特に<sup>4</sup>では感謝の心や公共心が、<sup>5</sup>では思考力・判断力・表現力といった新学力観が、<sup>6</sup>では個に応じた指導が、<sup>7</sup>では国際社会に生きる日本人としての自覚と責任感が、それぞれ強調されていた。これらはすべて「新学習指導要領」に反映され、小学校低学年での理科・社会の廃止と「生活科」の新設、中学校での選択教科の拡大と習熟度別の指導、国旗掲揚と国歌斉唱の指導強化が行われた。高等学校では家庭科が男子にも必修となったことから、教育課程に顕在した男女格差がようやく是正されるに至った。

## 2-5 現行の教育課程

1998年（平成10年）の学習指導要領の改訂は、1996年（平成8年）の中央教育審議会答申<sup>8</sup>と1998年（平成10年）の教育課程審議会答申<sup>9</sup>に基づいて実施された。そこでは学校週5日制の完全実施を前提とした21世紀の教育のあり方が模索されている。

<sup>4</sup> 第1章参照。

<sup>5</sup> 第1章参照。

<sup>6</sup> 第1章参照。

新しい教育課程の特徴はBox10 - 1 に示したとおりであるが、特に文部科学省が学習指導要領を最低基準と明確に定めたこと、学校ごとの特色ある教育内容を工夫するための教育課程の自主編成を実施する仕組みが随所に盛り込まれたことに注目したい。そして、このような教育課程の実施に際して、文部科学省は授業時数の縮減と教育内容の厳選により学力が低下することのないように、学習指導要領に示された内容を「確かな学力」としていくことを学校

に求めて、その広報と研究開発などを行っている。

教育政策は、1990年代から、等しく同じことを教える考え方から個に応じて学べるようにする政策へと転換しており、特色ある学校づくりを可能にする現行の学習指導要領（1998年告示）はその象徴ともいえる。

なお、参考までに1998年（平成10年）の教育課程に基づいた小学校と中学校の授業時数を表10 - 2、表10 - 3 に示す。

**Box10 - 1 現行学習指導要領（1998年）のねらいと特徴**

**ねらい**

完全学校週5日制のもと、各学校が「ゆとり」のなかで「特色ある教育」を展開し、子どもたちに学習指導要領に示す基礎的・基本的な内容を確実に身につけさせることはもとより、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」をはぐくむ。

**特徴**

- ・ 学習指導要領の最低基準性の明確化
- ・ 個に応じた指導の充実
- ・ 「総合的な学習の時間」の創設
- ・ 学校による教育課程の自主編成枠の拡大
- ・ 授業時数の縮減と教育内容の厳選
- ・ 体験的、問題解決的な学習活動の重視
- ・ 選択学習の幅の拡大
- ・ 評価の充実（相対評価 絶対評価）

**表10 - 2 小学校の授業時数**

| 区分   | 国語  | 社会  | 算数  | 理科 | 生活  | 音楽 | 図画<br>工作 | 家庭 | 体育 | 道徳 | 特別<br>活動 | 総合的<br>な学習<br>の時間 | 総授業<br>時数 |
|------|-----|-----|-----|----|-----|----|----------|----|----|----|----------|-------------------|-----------|
| 第1学年 | 272 | -   | 114 | -  | 102 | 68 | 68       | -  | 90 | 34 | 34       | -                 | 782       |
| 第2学年 | 280 | -   | 155 | -  | 105 | 70 | 70       | -  | 90 | 35 | 35       | -                 | 840       |
| 第3学年 | 235 | 70  | 150 | 70 | -   | 60 | 60       | -  | 90 | 35 | 35       | 105               | 910       |
| 第4学年 | 235 | 85  | 150 | 90 | -   | 60 | 60       | -  | 90 | 35 | 35       | 105               | 945       |
| 第5学年 | 180 | 90  | 150 | 95 | -   | 50 | 50       | 60 | 90 | 35 | 35       | 110               | 945       |
| 第6学年 | 175 | 100 | 150 | 95 | -   | 50 | 50       | 55 | 90 | 35 | 35       | 110               | 945       |

注1：この表の授業時数の1単位時間は45分とする。

注2：特別活動の授業時数は、小学校学習指導要領で定める学級活動に充てるものとする。

注3：第24条第2項の場合において、道徳のほか宗教を加えるときは、宗教の授業時数をもってこの表の道徳の授業時数の一部に代えることができる。

出所：「学校教育法施行規則」第二十四条別表1

**表10 - 3 中学校の授業時数**

| 区分   | 国語  | 社会  | 数学  | 理科  | 音楽 | 美術 | 保健<br>体育 | 技術・<br>家庭 | 外国語 | 道徳 | 特別<br>活動 | 選択教<br>科等 | 総合的<br>な学習<br>の時間 | 総授業<br>時数 |
|------|-----|-----|-----|-----|----|----|----------|-----------|-----|----|----------|-----------|-------------------|-----------|
| 第1学年 | 140 | 105 | 105 | 105 | 45 | 45 | 90       | 70        | 105 | 35 | 35       | 0~30      | 70~100            | 980       |
| 第2学年 | 105 | 105 | 105 | 105 | 35 | 35 | 90       | 70        | 105 | 35 | 35       | 50~85     | 70~105            | 980       |
| 第3学年 | 105 | 85  | 105 | 80  | 35 | 35 | 90       | 35        | 105 | 35 | 35       | 105~165   | 70~130            | 980       |

注1：この表の授業時数の1単位時間は、50分とする。

注2：特別活動の授業時数は、中学校学習指導要領で定める学級活動に充てるものとする。

注3：選択教科等に充てる授業時数は、選択教科の授業時数に充てるほか、特別活動の授業時数の増加に充てることができる。

注4：選択教科の授業時数については、中学校学習指導要領で定めるところによる。

出所：「学校教育法施行規則」第五十四条別表2

### 3. 教育課程の現況

#### 3-1 教育課程の統制

教育課程の編成は各学校に委ねられているが、文部科学省及び教育委員会は、各学校・教員が実施する教育課程を、学習指導要領と関連法令からなる教育課程の基準、検定教科書及び指導要録を通じて法的に統御している（図10 - 1参照）。

前述のとおり、各学校が教育課程を編成・実現する際には、文部科学省が規定した「学習指導要領」に従うことが義務づけられており、各学校や教員が実施する教育課程は法的に統制されている。

全児童・生徒に無償配布される検定教科書は、教科用図書検定制度に基づいて認定される。この制度は、民間の教科書発行者（出版社、各種団体など）が作成した教科書を、その申請に基づいて文部科学大臣が審査し、教科書として認定するというプロセスで実施される。教科書がほぼ4年ごとに改訂されることから、各教育段階の教科書検定作業は原則として4年を1サイクルとして実施される。教科用図書検定制度には教科書の著作・編集を民間に委ねることで創意工夫に富んだ、よりよい教科書を確保するというねらいがある。しかし一方、学習指導要領と教科用図書検定基準に基づいて教科書が作成されることから、教科書内容の統制という側面ももっている。なお、教科書の採択は、教科書採用の前年に、採択地区内の市町村教育委員会が採択地区単位ごとに選定委員会を設置し、教科ごとに数人の教員を調査員として委嘱し、評価を求めていずれの教科書を採択するかを定めるようになっている。

指導要録とは、児童・生徒の学籍及び指導の過程と年度末の評定結果の要約を記録したもので、指導や外部に対する証明等に役立たせる原簿となることから、学校に記録としての保存が義務づけられている。指導要録は日常の学習指導の評価活動に対して基盤となる考え方や方法を示すものであり、その規準が学習指導要領に求められることから、これも児童生徒の指導及び評価に関する統制の側面をもっている。

#### 3-2 教育課程の改訂

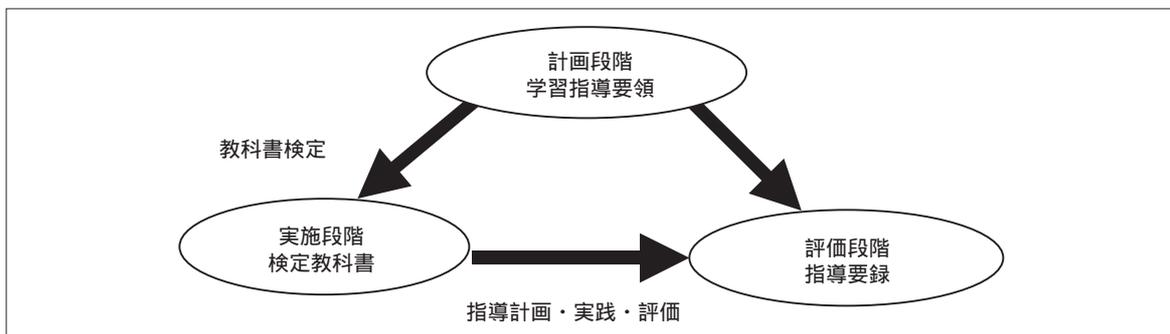
教育課程の基準の改訂は、学習指導要領の改訂作業と移行処置とによって進められる（図10 - 2参照）。

学習指導要領の改訂は、文部科学省が公の手順を踏んで行われ、教育改革の理念を定める中央教育審議会、教育課程の大枠と改善の方針を示す教育課程審議会、学習指導要領の内容を定める教科ごとの学習指導要領作成協力者会議を経て改訂される。中央教育審議会、教育課程審議会の審議概要は公開され、その過程では各界からの意見聴取や中間答申などへのオープンヒヤリングもなされる。なお、各種委員会の委員は文部科学省によって指名される。

学習指導要領の改訂根拠は教育課程審議会答申に求められ、そこでは改訂理念や授業時数、おおよその改訂方針等の概要が提示される。その意味では、教育課程審議会答申段階で、既に教科内容改訂への青写真が存在することになる。

一方、実際の教科内容の改訂作業は、旧課程の学習指導要領実施に際して行われた教育課程実施状況

図10 - 1 教育課程の統制



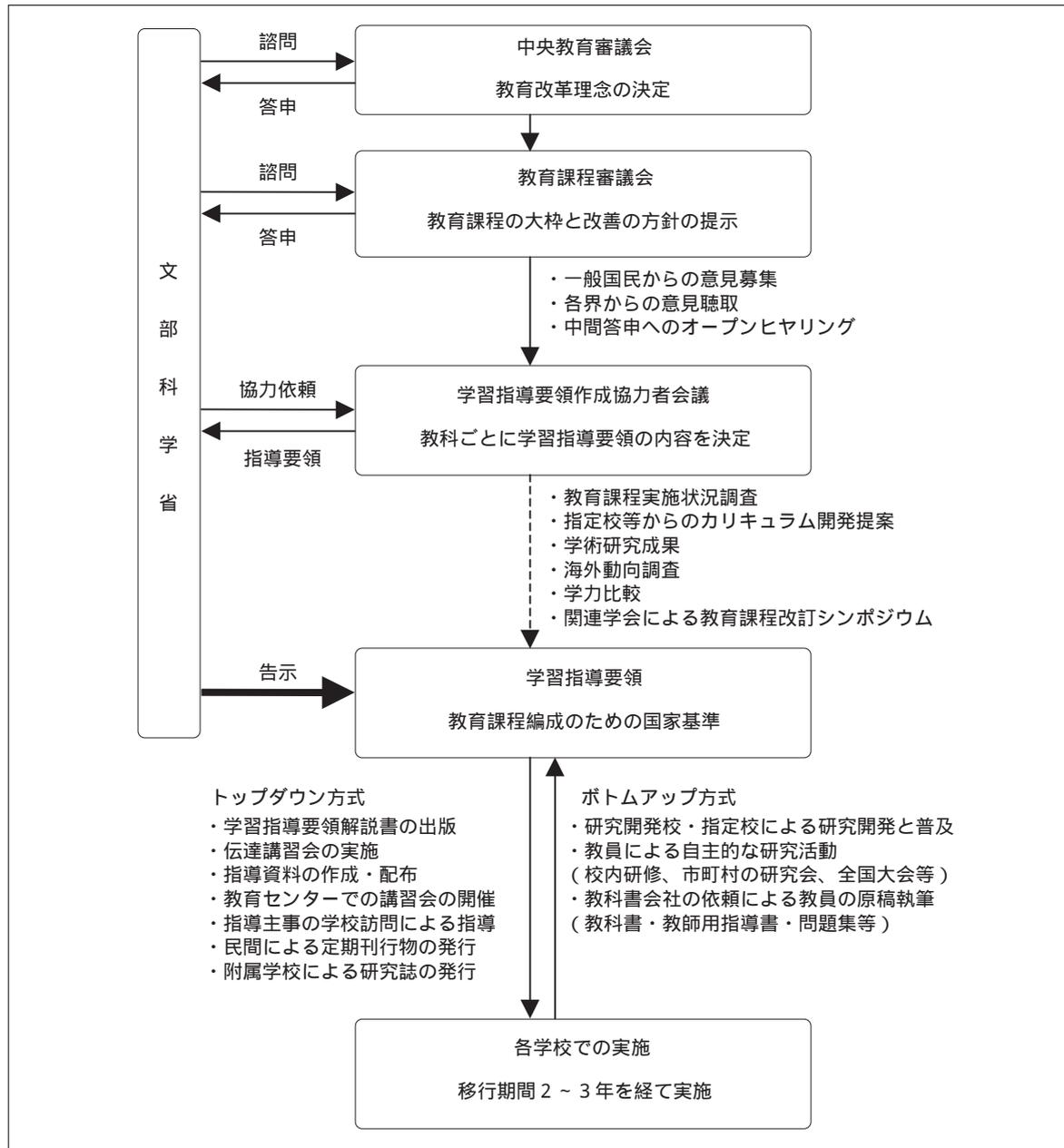
出所：筆者作成。

調査を契機に始まり、指定校（研究開発学校）や国立大学附属学校等からのカリキュラム開発提案、そして、その間の学術研究成果、海外動向調査、学力比較、改訂期に関連学会等が行う教育課程改訂シンポジウム等々の動向とも並行して、教科調査官と作成協力者等で進められる。協力者会議は非公開であり、また、教育課程の改訂根拠である中央教育審議

会、教育課程審議会が定めた大枠内での対応ということもあり、学会等でなされる大胆なカリキュラム論議とは一線を画して、改善のための少数のキーワードに基づく落ち着いた改訂がなされるのが通例である<sup>7</sup>。

教育課程の基準の改訂そのものは10年周期であるが、文部科学省では、その10年間に、教科ごとに、

図10 - 2 教育課程の改訂及び実現の仕組み



出所：筆者作成。

<sup>7</sup> 米国などの他国では、その担い手を含めて教育課程が大幅に変わるため、その改訂は「教育改革」と呼ぶのが妥当であろうが、日本の場合は教育課程の改訂の担い手は同じであり、しかも一貫した教育行政を進める意味から、改訂は改革ではなく「改善」として行われる。

学習指導要領作成協力者会議のほか、各種指導資料作成協力者会議、実施状況調査協力者会議などを交互に開催している。その意味では、教育課程実現への作業とその改訂への作業は、文部科学省内で常に併存し、連動している。

基準は告示後、2年から3年かけて行われる移行処置を経て、新しい基準に基づく学習指導要領が義務教育段階で完全実施される。そして、教育課程の基準が改訂されると評価規準の作成が行われる。

管理職のリーダーシップのもと、自発的に文部科学省に応募して3年間の指定を受ける研究開発学校では、文部科学省が教育課程の改訂に必要な研究を行っている。例えば、移行処置の時期には模範的な事例作りを、評価規準の作成に際しては規準の実施可能性の評価と事例作りなどを行っている。一方、国立大学の附属小・中学校の場合、各都道府県や国レベルの授業研究の中心として、指定を受けるか否かにかかわらず、各教員が研究開発に取り組んでいる。

また、国全体としての児童生徒の学習状況や教育課程の実施状況等を評価するために文部省が実施した「教育課程実施状況調査（1981～83年度（昭和56～58年度）、1993～95年度（平成5～7年度）実施）」<sup>8</sup>をはじめとする各種調査の結果、国際教育到達度評価学会（IEA）の「国際数学・理科教育調査（1964/70年（昭和39/45年）第1回調査、1981/83年（昭和56/58年）第2回調査、1995年（平成7年）第3回調査）」や経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation Fund: OECD）の「生徒の学習到達度調査（2000年（平成12年）～）」など、国際的な学習到達度調査の結果が利用され、学習指導要領改定の基礎資料とされている。

### 3-3 教育課程の実施

教育課程の実施は、トップダウンとボトムアップの双方から行われる。トップダウンの流れとしては、文部科学省による学習指導要領の解説書出版に始ま

り、伝達講習による学習指導要領解釈の共有、指導資料作成による指導法改善の提案という流れがある。

学習指導要領の解説書は、学校の教員等を対象として、新しい学習指導要領の円滑な実施と趣旨の実現を図る目的で刊行される。解説書には総則・各教科・道徳・特別活動の種別があり、その作成には研究者・教育委員会の指導主事・校長・一般教員など、幅広い背景を持つ十数名の協力者がかかわっており、研究と実践の両面からの検討がなされている。

伝達講習会はこれまで教育課程の改訂・実施・評価を担う教科ごとの教科調査官を講師として、教育課程移行期に繰り返し各地で実施されてきた。しかし、現在では研究開発学校（研究指定校）の成果発表会等を除けば、教科調査官による直接講習の機会はなく、ICT（Information and Communication Technology）を用いた講習によって代替されている。

指導資料については、文部科学省が毎月、幼稚園・小学校向けに「初等教育資料」を、中学校・高等学校向けに「中等教育資料」を発行し、改訂趣旨の徹底や実践開発のための論説や研究開発校からの実践事例を掲載している。こうした指導資料が教員への直接の伝達手段になっている。

このほか、各出版社・教科書会社・新聞社などによって発行される定期刊行物や一部の附属学校が発行する研究誌などには、指導資料と類似の情報や、改訂を先取りする研究情報、改訂を促す研究情報が掲載されており、これらは授業研究成果を提案するという意味において、トップダウン機能のみならずボトムアップ機能も同時に果たしている。

以上のようなプロセスを通じて、学習指導要領解釈を共有した指導主事は、学校訪問と各都道府県と各政令指定都市にある教育センターにおける講習を通じて、その解釈を一般教員が共有できるように努めることとなっている。

ボトムアップには、行政主導型・自律型・教科書会社介在型といった3つのアプローチが存在する。

<sup>8</sup> 文部科学省は、1998年度（平成10年度）の学習指導要領より教育課程実施状況調査・学力調査を定期的実施する体制を整えている。その調査で用いられる評価問題は、教育課程の基準に基づく学習の実現状況を調べる評価問題であり、いわゆる入試学力を評価する従来の試験問題とは一線を画している。実施状況調査は、教員が学習指導のあり方を反省し、指導法の改善機会を提供している。

行政主導型アプローチの典型は、文部科学省の研究開発学校や都道府県教育委員会の定める指定校による研究開発と普及である。それらの学校では、定められた研究主題に対する研究開発を行い、その成果を公開することで周辺学校の改善を促すものである。

自律型アプローチでは、文部科学省の協力者や指導主事に指導を受けた一般教員など、行政の改訂趣旨を理解した者が、それぞれに所属する社会の中で核や指導者となり、授業研究<sup>9</sup>を推進する。ただし、自律的な研究組織は、文部科学省の改訂主旨を実現するための組織ではなく、あくまでそれぞれの立場で、自らの授業研究を推進する組織であり、そこでは学習指導要領に対する提案、独自の解釈も尊重される。逆に、そのような提案や解釈が発生するように、自主的な解釈余地も含めて、教員の自律的研究が促進される形で学習指導要領並びにその解説は記されている。その意味では、文部科学省も画一的な教育を想定してはいない。

教科書会社介入型アプローチでは、教科書会社が教員に教科書・教員用指導書・問題集などの執筆を依頼することにより、新しい学習指導要領に対する当該教員の理解とその教員を核にした地域レベルの普及が推進される<sup>10</sup>。地域の担い手となる教員は、それら業務に携わることで教育課程の実施以前に新しい教育課程の内容に熟知し、また、教育課程を実施しての反省をそこに盛り込むことができる。

ボトムアップは、校内や市町村レベルの研究会などで実施される授業研究を通じて行われながらも、その成果が教員用指導書や全国誌に掲載され、また学会の全国大会で発表され、全国で共有されていく仕組みによって支えられている。そこでは、教育課程改訂への提案も含めて独自の提案が数多く提出されている。

## 4. 結語

日本の教育課程は教育目標・指導内容・授業時数

からなる総合的な教育計画であり、伝統的に読み書き算（国語と算数）と修身（道徳）を中心に構成されてきた。そして、国内外の政治・経済・社会の動向、国際的な教育の思潮、国内の教育界の動き、教育現場で噴出する教育問題などの影響を受けながら、国家による統制のもと、その変遷を繰り返してきたといえる。

一方、学校における教育課程の編成については、戦時を除いて比較的初期の段階から現場の教員にある程度の裁量権が与えられてきたが、これが本当の意味で実践されるようになってきたのは第二次世界大戦後の1945年（昭和20年）ごろからである。戦後は、就学者の量的拡大と児童・生徒間の能力格差という現実に対して、教育の質的向上の取り組み（＝教育課程の規準の改訂）がどのような解決策を示せるのか、という教育上の命題が常に存在していた。現在では、さまざまな議論を経ながらも、各学校が「ゆとり」のなかで自ら学び自ら考えるといった「生きる力」の育成にねらいが定められている。今後の教育課程の方向性としては、学校による教育課程の自主編成枠の拡大、授業時数の縮減と教育内容の厳選、総合的・体験的・問題解決的な学習活動の重視、選択学習の幅の拡大、個に応じた指導の充実、評価の充実などが強調されている。

日本の教育課程の仕組みを見ると、その計画・実施・評価の各段階には、それぞれ学習指導要領・検定教科書・指導要録（及び教育課程実施状況調査）が存在し、教育課程が法的に統制されている。教育課程の改訂は、学習指導要領の改訂作業と移行処置とによって進められる。改訂作業は、中央教育審議会による教育改革の理念の決定、教育課程審議会による教育課程の大枠と改善の方針の提示、教科ごとの学習指導要領作成協力者会議による学習指導要領の内容の規定を経て10年ごとに行われる。そして、教育課程の実現は、文部科学省によるトップダウンと指定校・教員中心の研究組織・民間の出版社などが行うボトムアップの両方向から行われており、効果的・効率的な教育課程の実現を可能にしている。

<sup>9</sup> 授業研究の詳細は第 部第13章を参照のこと。

<sup>10</sup> 教科書の原稿は1単元についての編集会議を平均3～7回繰り返し、確定稿を得るという手順を踏む。教科書会社は教員に原稿を依頼して対価を支払うものの、各地の研究組織の教員にしてみれば、その依頼を受けることが荣誉となることから、教科書会社に対して積極的な支援を行う傾向にある。

このように次期教育課程の改訂作業と現行教育課程の実現に関する活動は常時並存・連動して行われており、日本における教育課程の改訂は、一時的な作業ではなく、教育の質の向上を目指す不断のプロセスとして存在している。

以上の日本の経験から、途上国が適切な教育課程を策定・実施・改訂していくための、次のような提言を導き出すことができよう。

まず、学校や教室で実際に何が起きているのか、子どもたちにどんな変化が生じているのか、正確に学校教育の現状を把握する。

そのうえで、学校教育における問題点を解消し、教育改革の理念を実現するための方策として、真に効率的・効果的な教育課程であるかどうかの検証（＝カリキュラムの量と質の検証）を行う。

教育課程が国民のニーズに合致したものになるよう、改訂基準を明確にし、広く国民的な議論を行い、意見の集約を図る。

学校において、現状に即した、自主的な教育課程の編成・実践・評価ができるように教員の能力向上を図る。

教員による教育課程の編成・実践・評価ができるように行政による支援体制を構築する。

教育課程の改訂に必須の教科書や教材・教具な

どを準備し、迅速かつ確実に配布できる仕組みを作る。

教育課程の改訂が一過性のものでなく、不断の教育の質的向上のプロセスとなるよう、教育課程の改訂をシステム化する。

磯田 正美、村田 敏雄

## 参考文献

- 天野正輝編（1999）『重要用語300の基礎知識 教育課程』明治図書出版
- 国立教育研究所（1974）『日本近代教育百年史』文叢堂
- 志村欣一・中谷彪・浪本勝年編（2000）『ハンディ教育六法』北樹出版
- 日本カリキュラム学会編（2001）『現代カリキュラム事典』ぎょうせい
- 文部省（1973）『学制百年史』帝国地方行政学会（<http://www.wp.mext.go.jp/v100nen/>）
- （1981）『学制百年史 資料編』帝国地方行政学会（<http://www.wp.mext.go.jp/v100nens/>）
- （1992）『学制百二十年史』ぎょうせい（<http://www.wp.mext.go.jp/v120nen/>）
- （1999）『小学校学習指導要領解説 総則編』

## 参照ホームページ

文部科学省（<http://www.mext.go.jp/>）（2003年6月）

---

## 補章

---

今まで日本における教育課程の変遷や仕組みを見てきたが、以下では途上国において日本の協力が多く行われている数学と理科について、日本では具体的にどのように教育課程・内容・方法が発展してきたのかを考察する。

途上国における教育課程は先進国と肩を並べる水準にあることもあるが、その実施や実現状況を見ると課題も多い。例えば、教員が教育内容を理解していない、あるいは適切な指導法を用いていない、教育内容と生活との乖離が激しい、このような問題を解決すべき教員に改善の意思がない、などの問題が

ある。

日本は、明治期に西洋の最新の知識や指導法を吸収し、それを国内に普及していった。大正期、昭和期になると教員が専門職として自立するなかで、教員自らが授業研究と教育課程研究を担うという仕組みを構築していき、教育現場から教育課程・内容・方法の改善を行うことができるようになった。このように外部から知識を導入し、それを内部化したうえで時代のニーズに合わせて改善していった経験は途上国においても参考になるものと思われる。

---

### 補章 1 数学教育の発展

---

#### はじめに

ヨーロッパ近代に成立する西洋数学の起源は、地中海世界に展開したギリシャ数学と、イスラム教地域に展開したアラビア数学である。今日の算術は、すでに4,000年前のエジプトやメソポタミアに存在し、庶民が平易に学べるように教科書的に定式化されていた。しかし、それは、決して統一体ではなく、数え方の相違に象徴されるように、世界各地に民族・言語・文化に応じた固有の民族数学として存在していた。そして、日本におけるそろばん指導と筆算指導の並列のように民族数学と移入された数学の融合があって、今日の算数・数学が形成されてきている。体系としては一つの数学であっても、学校数学は、そのように異なる数学が統合されるなかで成立してきている。

以下、日本の学校数学の成立を、日本の民族数学である和算から西洋数学への転換、数学者からの数学教育者の自立、教育課程の総合化ということに焦点を当てつつ、概略を記していく。

#### 1. 江戸の数学教育文化

江戸時代、日本では寺子屋で庶民に「読み・書き・そろばん<sup>1</sup>」が教えられていた。寺子屋で教えられた「そろばん」の内容は、平方根の値を求める開平方や三平方の定理までを含み、現在の中学校の「数学」に相応する。他方、高等数学であり学派のあった「和算」は、寺子屋より程度の高い内容を教える私塾で教授された。計算用具は、寺子屋はそろばん、和算私塾では算木が加わり、庶民の数学と高等数学は計算用具でも区別された。

<sup>1</sup> そろばんは戦国武士が仕官する際に必要とされたものであったが、商業が活性化するにつれて庶民が職を得るためにも必要とされるようになった。

日本の和算書の手本は中国の数学書であった。特に1600年（慶長5年）ごろに出版された、そろばんと生活算術の書『算用記』はさまざまに派生し、その一冊が1620年（元和6年）の『割算書』となる。同書は印刷部数3万部を超えると試算されており、江戸初期にそろばんで四則計算が教えられたことを証明している。

1627年（寛永4年）には『塵劫記』が発行され、江戸時代の算術教科書のベストセラーになった。同書は、それ以前の、中国の算術書のような系統性を備えていない代わりに、次のような2つの特徴を備えていた。一つは、美しい図版と面白い課題を満載していたことであり、数学を発展的に楽しむ遊び心で庶民を魅了した。もう一つは、数学の発展の原動力となる問題提示法である。『塵劫記』はその評判から多くの海賊版が流布するが、作者は対抗して改訂を繰り返し、1641年（寛永18年）に全面改訂した『新編塵劫記』を発行する。その際、巻末に世間に対して問題を提示した。このような作者の挑戦は、庶民をも巻き込んだ問題の提示合戦・解答合戦へと発展し、わずか30年で日本の数学を世界水準に押し上げる背景になった。

その後、明治期に和算から西洋数学（洋算）への転換が図られることになるが、これを容易に取り入れることができたのは、和算家と寺子屋・塾教師がその内容を理解する教養を備えていたからである。そして、問題提示活動を重視する和算の影は、明治以降も、教科書や指導法のなかで認めることができる。

## 2. 明治初期：和算から洋算へ

### 2-1 お雇い外国人の活躍とその影響

1872年（明治5年）の「学制」公布の際、明治政

府は学校数学の内容として西洋数学、すなわち「洋算」を採用し、中等学校ではもちろん、小学校でもそろばん・算木を用いた和算を廃し<sup>2</sup>、筆算を前提とする洋算を教えることとなった。

それまでの寺子屋や私塾での教育によって、日本国内には現在の中学校レベルの数学を知る人々が数多く存在しており、近代的な算数・数学教育の下地はある程度あったものの、洋算を指導できる教員はほとんどいなかった。したがって、いかにして洋算を教える教員を養成するかが大きな課題であり、他方では、小学校ではそろばんを指導せよという伝統にいかに対応していくか（和算と洋算の併用）が課題であった。

和算の素地の上に洋算を教える体制を日本で築くうえで、M・M・スコット（Marion McCarrell Scott）に代表される、いわゆる「お雇い外国人」が非常に大きな役割を果たしている。スコットは、1871年（明治4年）に大学南校（後の東京大学）の英語と普通学の教員として来日し、1872年（明治5年）の学制発布直後から師範学校（後の筑波大学）で、英語・算術・小学校の授業法を担当した。それ以前は日本でも世界でも個人教授が主であったが、スコットは米国でも大学などでしか存在しなかった黒板を利用した一斉指導を取り入れた。また、政府の依頼によってペスタロッチ主義<sup>3</sup>の教育方法を盛り込んだ「小学算術書（4巻）」などの教科書を出版し<sup>4</sup>、掛図を導入するなど師範学校の体制を整えた<sup>5</sup>。

この時代は、教育内容を学びながら同時に指導法も学ぶ時代であり、スコットが師範学校に導入した一斉指導は新しい指導法として卒業生に普及し、数年後には寺子屋式の個別指導は影を潜めた。明治10年代の東京師範学校は、直観主義に基づく算術の指導法や授業研究の仕方を話題にした教員用図書を出版し、授業を公開し検討し合う研究授業もこの時期

<sup>2</sup> 洋算の選択により、そろばんは算数教育の代名詞ではなくなっていく。その後も、そろばんは、学制の破綻による回帰、そろばん生産組合とそろばん塾業界の働きかけによる昭和10年代の再導入運動、そして近年の再々導入運動などを経て、今日では、位取り記数法学習教材と見なし得る地位を得た。

<sup>3</sup> ペスタロッチ主義は、とすれば江戸伝来の漢文（外国の学問）学習法である空誦暗記が持ち込まれかねない状況に対し、掛図、教具、実物標本、実験器具などを活用して事物からの直観的に見抜く心性開発を目指した教育方法である。

<sup>4</sup> 「小学算術書」では、一斉指導の方法を教える目的で教室で先生を前に生徒が挙手しているような絵を示して「生徒は何人いるか」というような質問をしている。

<sup>5</sup> 行政上、戦前まで小学校数学を算術と呼び、戦中に算術以外の内容との融合を視野に「算数」と改称した。

に東京師範学校附属小学校から全国へと展開され、その後の教員による授業研究の端緒を築いた<sup>6</sup>。

## 2-2 用語・訳語統一に向けた動き - 東京数学会社の訳語会

当時、中学校以上の数学教科書としては英・米・仏・独からの教科書を翻訳・翻案したものが流通した。それぞれの国の教科書内容に特徴があり競合したため、それが論議を招くことになる。その典型が、教育で用いる用語・訳語統一問題である<sup>7</sup>。小学校が和算以来の用語を継承することで進められたのに対し、中学校以上では数学の訳語の相違は大問題であった。この問題に対し、1877年（明治10年）に江戸以来の和算家と江戸末期以来の洋算家、そして留学帰国者により創設された最初の（西洋）数学会「東京数学会社」が「東京数学会社雑誌」を発行して訳語会を開催した。訳語統一は、訳語会が事前に提案者から提案された訳語を雑誌記事として掲載し、後日、その案を議論し、過半数で訳語を確定するという手順で行われた。

時代をリードした東京数学会社であったが、その訳語会は行政と関係のない東京中心の任意団体であり、その決定を実現する方途がなく、その訳語決定が必ず尊重されたわけではなかった。

## 2-3 入学試験の激化と数学教育の安定

学校教育制度は初等教育を中心に整備が進み、初等教育就学率も1873年に（明治6年）28.1%であったものが、10年後の1883年（明治16年）には51.0%と過半数を超えるようになった。このように就学児童が急激に増加してくると、卒業生を受け入れる側の中学校が不足するようになり、結果として入学者

選抜のための試験が厳しくなっていった。当時、西南戦争（1877年（明治10年））が平定されて世襲制度が崩壊し、社会移動及び生活向上の手段として教育が重視されるようになったことや、産業発展に伴って新しい教育へのニーズが高まってきたことなども、中学校の入学試験の激化に拍車をかけていた。入学試験は、中学校の教育課程を学ぶ能力を判定するための試験から、優秀な人材にのみ入学資格が与えられる選抜試験へと変容し、算術は入学者を淘汰するための主要な手段として機能するようになった。

「数学三千題」（1877年（明治10年））のような問題集が流行し、「問題が解ければいい」「解法の技術さえ教えれば十分」といった風潮が生じてきた。こうした風潮を憂慮し、その弊害から算術教育を守るため、「算術は科学の一種であり、理論を外して算術を講ずることはできない」とする「理論算術」も登場した。その背景には、和算や各国語から翻案されたもとの算術にかかわる思想的な相違があったといわれている。

明治中期まで数学教育は、和算や欧米諸国の異なる数学の翻案によって多彩であるが、欧米から帰国した先端の数学者<sup>8</sup>のリードのもと、政策的に選択確定されることになる。

## 3 明治後期：初等教育の普及と国定教科書

### 3-1 教育方法（教授法）

明治前期は、ペスタロッチ主義の影響で、教育方法は教育内容とともに教えられた。その目標と内容が「教則大綱」で定められることによって<sup>9</sup>、教育方法が自立的に議論されるようになっていく。

<sup>6</sup> 学制期、師範学校は全国にできるが、明治政府の財務情勢から、明治10年代には東京師範学校を除き閉校してしまう。

<sup>7</sup> 日本の数学用語は、「ひい、ふう、みい、…」などの和語、「いち、に、さん、…」などの漢語、そして欧文からの漢訳語、欧文からの訳語などを起源にしており、学術的には明治期から昭和戦後期まで学界の協力のもとで整理された。「東京数学会社訳語会」は、学会による用語整理の事始である。学校数学用語は、このほかに授業実践、教科書・教育雑誌、学習指導要領・解説書、数学教育研究書などを背景に成立している。

<sup>8</sup> 代表的な数学者として帝国大学（後の東京大学）の数学教授、菊地大麓と藤沢利喜太郎がいる。日本の頂点に立つ数学者が、数学教育にその精力を注ぐことは稀であるが（奥田（1985））、洋算を学ぶ留学から帰国した正統な数学者が教育の組織化に傾注することは、その時代においては責任であった。

<sup>9</sup> ちなみに、1891年（明治24年）の「教則大綱」では、小学校の算術教育の目標は「算術は日常の計算に習熟せしめ兼て思考を精密にし傍ら生業上有益なる知識を与えるを以て要旨とす」と記されていた。この目標記述は、小改訂を経て、大正期以後まで残ることとなる。

1890年（明治23年）文部省尋常中学校教員講習会での講演「算術条目及教授法」<sup>10</sup>は、小学校の「算術」の後で学ぶ、中学校の「算術」に関する内容論・教授論であった。そこでは、「算術に理論なし」として形式的な計算が強調され、「算術の内容は算術で、代数の内容は代数で」という分科主義が採用された<sup>11</sup>。この時期は内容論と教育方法を同義に論じた時代であり、その思潮は、小学校の算術書である第1期国定教科書「尋常・高等小学算術書」（1905年（明治38年））にも影響を及ぼしたといわれている。

### 3-2 使い続けられた国定教科書（尋常・高等小学算術書）

19世紀末には算術教育についてさまざまな議論が行われた。「ベスタロッチ流の直観主義に対するデュイ他の数え主義の立場をとるか」、「計算に習熟すれば思考が鍛錬されるという形式陶冶主義を採用するか、事物を利用すれば役立つという事物計算主義を採用するか」、「学習の最初から四則を併進的に学ぶか、四則を順に学ぶか」などの論題があった。

1905年（明治38年）に刊行された最初の国定算術教科書である「尋常・高等小学算術書（通称：黒表紙教科書）」では、数え主義、形式陶冶説、穏やかな四則併進主義が採用された。特に四則併進主義についていえば、四則順進型系統の中で四則併進に配慮したものであり、「後で学ぶ内容の素地を前の学年で扱っておく」という素地指導の考え方がこの時期に表れている<sup>12</sup>。黒表紙教科書は繰り返し改訂されながらも1935年（昭和10年）の第4期改訂（学年進行）まで使い続けられ、日本の算数・数学教育の基礎をなした。

注目すべきことは、これら論題が師範学校や附属小学校を中心とした数学教育界で論じられていた点であり、明治期からすでに義務教育段階の数学教育研究が教員の手で始まっていたことは明瞭である。

ただし、その研究成果が教科書には容易に盛り込まれることはなく、特に小学校教員が編纂に参画する地位を得て、成果が画期的に教科書に盛り込まれたのは昭和の第4期改訂においてであった。

## 4. 大正における数学教育改良運動と指導法改革

### 4-1 中等数学教育会と改良運動

大正期における日本の算数・数学教育政策は、全体としては明治期と大きく変わったところはなかった。しかし、この時期には、欧米で提唱された「数学改良運動」、世界的な心理学の発達、自由主義的な教育思潮などの影響を受けて日本の数学教育界に新しい思潮が表れ、それに基づく教育実践が試みられるなど、その後の改革への準備が行われた。

この時期、数学教育では世界規模で改革運動が展開され、欧米から生じた最初の改革運動「数学教育改良運動」は日本にも大きな影響を及ぼした。この運動により、数学者と数学教員の役割が分化し、数学教員に要する数学教育研究が数学者の言説から自立して営まれるようになった。また、この運動は「代数」や「幾何」などの分科を廃して後に「数学」という統合された教育課程が成立する契機となった。いずれも日本の数学教育史を考えるうえで非常に重要な事項である。以下、その過程を中学校を例に見ていくことにする。

1900年代初頭、ドイツ、英国、米国では、相次いで数学教育改良が叫ばれ、それぞれに数学教育の改良に着手した。それは、大学における数学の進歩、社会で役立つ数学への変貌という時代の要請、そして学校数学と大学数学との隔たりをなくすべく、中等学校の教育課程を改訂しようとする動きであった。ドイツでは関数（的）的思考による分科融合や直観幾何などを導入した教育課程改革が、英国では数学教育を有用性のもとで再編成することが、米国

<sup>10</sup> 1893年に東京大学理科大学（理学部）教授の藤沢利喜太郎が行った講義の口述筆記。

<sup>11</sup> 当時の数学の内容は「算術」「幾何」「代数」の3科目であった。

<sup>12</sup> この「素地指導」と漸進的な拡張こそ、日本の義務教育段階での算数・数学の指導系統の本質であり、日本が世界に誇れる問題解決型の学習指導をなす根拠である。近年の算数・数学科の授業時数削減はその本質の維持を難しくしている。

## Box10 - 2 作問による算術学習

計算問題集のような教科書であった国定算術教科書をいかに生かし生徒の生活に即して教えるかが当時の算数教育界の課題であった。その課題に対して、問題のリソースを子どもの生活に求める生活算術が隆盛した。「生活算術」に基づく教育の典型としては、奈良女子高等師範学校附属小学校の清水甚吾による作問教育がある。そこでは、自ら学び自ら考えることを尊重した自発学習を展開するために、子どもが問題を自らの生活から作るところから始まる学習指導が展開された（写真10 - 1、写真10 - 2）。この写真で、すでに今日の問題解決型の学習指導法の原型を認めることができる。

また、「生活算術運動」は、石版と蠟石から紙と鉛筆への教育メディアの転換期と前後して進展したことで知られている。当時、計算指導に陥りがちな背景には、石版が計算を書いて消すだけのスペースしか持たず、過程を記録して残せない以上は、計算の記憶、その場における習熟を重視することも必然である。高価な輸入品であった西洋紙と鉛筆が安価にならなければ、自力解決をノートに記して、表現を工夫した解答を振り返るような今日の学習指導展開は実現しなかった。「生活算術運動」は、メディアや環境が異なれば指導法も教科書そのものの役割も変わってくることを示す例といえる。

写真10 - 1 子どもが廊下で自作問題を個別に小黒板に板書する様子



写真10 - 2 板書した問題を発表するために教室内で掲示する様子



写真提供：清水（1924）

では指導法としての実験室法が提案された。それらは伝統的な中等数学を問題視する点において一致しており、1908年（明治41年）には国際数学教科調査会が組織され、その進捗が世界規模で議論された。その動向は日本にも波及し、カリキュラム・内容論、目標論、指導論が議論されるようになり、日本の数学教育の自立的研究成立のきっかけとなった<sup>13</sup>。

なお、このような状況下、文部省の要請で1918年（大正7年）に「全国師範学校中学校高等女学校数学科教員協議会」が開催され、数学教育改良にかかわる世界動向への取り組みについて話し合われた。そ

の結果、緊急動議によって「日本中等教育数学会」が設立されることになり、数学界から数学教育界が分立した。

## 4-2 生活算術

このころ、心理学の発達によって古い意味での形式陶冶説<sup>14</sup>は否定された。このことが自由主義教育思想と相まって、日本においては教育における児童の自由や自己活動の原理が強調されるようになり、「大正自由主義教育運動」という形で、「教員本位か

<sup>13</sup> 早くから、若手の研究者は分化主義が時代遅れであることを承知していたものの、有力な数学者が唱えた学説への遠慮から、日本で改良運動の影響が浸透するには20年を要している。当時、数学は異なる科目名の総称に過ぎず、今日のような教育課程は改良運動の成果を受けた戦中の再構成運動によって作られたのである。

<sup>14</sup> ある特殊の材料によって特殊の能力を訓練しておけば、その訓練の効果は単にその材料の場合に有効に働くのみでなく、その能力は他の種の能力の場合にも有効に働くという説。（奥田（1985））

ら児童中心へ」「注入教授から自発学習へ」「一斉教授から個別学習へ」の転換が模索されていた。

数学教育における「大正自由主義教育運動」の典型は「算術新教育運動」であり、附属小学校の教員によって多彩な教育方法が開発・実践された<sup>15</sup>。これらは、「旧来の形式陶冶に立つ注的、計算万能主義的算術教育に反対して、子どもの数量生活を数理化していこう」という「生活算術」の考え方で共通したものであった。

## 5. 戦前、戦中の数学教育から戦後の数学教育へ

### 5-1 大正以来の運動成果を盛りこむ教科書作り

昭和初期の算数・数学教育には、2つの大きな変革が存在する。一つは国定教科書として30年にわたって使われてきた黒表紙教科書に代わって「緑表紙教科書」が発行されたことであり、もう一つは小学校が国民学校に改められる際に算術が「算数」となり、教科書も「青（水色）表紙教科書」へと改訂されたことである。以下、これらの動きについて見ていくことにする。

「生活算術運動・数学教育改良運動」の成果が最初に教科書に盛り込まれたのは、1935年（昭和10年）改訂の第4期国定教科書「尋常小学算術（通称：緑表紙教科書）」である。その指導書には、「尋常小学算術は、児童の数理思想を開発し、日常生活を数理的に正しくするように指導することに主意を置いて編纂してある」と記されていた。それまでの黒表紙教科書と比較すると、この教科書は「生活算術」の考え方を取り入れた非常に斬新なものであり、狙いも内容も一新され、指導方法にも新しい工夫が施されていた。

1941年（昭和16年）になると、戦時体制の維持を目指した「国民学校令」により、従来の小学校は、皇国民を育成する「国民学校」へと改称され、教育目的も国家主義的色彩を帯びたものとなった。同時

に、大規模な教科編成も行われ、従来の教科は国民科、理数科、体練科、芸能科、実業科に集約された。理数科の設置によって、算術は今日の「算数」へと名称が変更され、算数の目標は「数・量・形に関して国民生活に必要な普通の知識技能を得しめ数理的処理に習熟せしめ数理思想を涵養するもの」とされた。このような動きに合わせて国定教科書も改訂され、教科書「カズノホン（初等科第1・2学年用）」、「初等科算数（初等科第3学年以上用）」（通称、青表紙教科書）が発行された。これらは、緑表紙教科書を継承したものであったが、戦時色を強く反映した教材に差し替えられた。

一方、中学校数学の改革は、小学校での算術教育の改革に応じて、1940年（昭和15年）に日本中等数学教育会が「数学教育再構成運動」を組織することで具体化する。東京を中心とする東部委員会、大阪を中心とする中部委員会、広島を中心とする西部委員会が、それぞれに中学校の数学教育課程を提案し、その成果を1941年（昭和16年）に文部省に建議した。それ以前にも高等師範附属中学校が教育課程改訂に先んじて改定案を全国に示すことは繰り返されたが、学会を背景に教員集団が組織的に明確かつ具体的な教育課程改訂案を示したのは、この再構成運動が初めてであった。

### 5-2 活動論に基づく戦後の数学教育の発展

1945年（昭和20年）に日本は、第二次世界大戦で敗戦し、米国を中心とする連合国によって占領されることとなった。これを契機として、あらゆる面で大改革が施行され、教育の改革もその一環とされた。新しい日本国憲法のもとに1947年（昭和22年）「教育基本法」が制定され、また、同年の「学校教育法」の施行規則によって、小学校や新制中学校の教科基準が定められた。小学校においては算数が、中学校では数学が基準教科に含まれた。各教科の内容及び取り扱いに関しては「学習指導要領」に準拠することになった。

1947年（昭和22年）の「学習指導要領 算数科数

<sup>15</sup> 日本女子大学附属豊明小学校の河野清丸による自動主義算術教育、成城小学校の佐藤武による生活教育論に立つ算術教育、奈良女子高等師範学校附属小学校の清水甚吾による作問主義算術教育、東京女子高等師範附属小学校の岩下吉衛による作業主義算術教育・郷土主義算術教育など。

## Box10 - 3 問題解決型指導における看板を利用した自力解決成果の発表

看板を利用した自力解決成果の発表は、一つの問題を多様に解決し合い、そこでの考え方を話し合い、新しい考えを創る算数指導の主流である。教員は、支援者として、子どもの発表を促し、子ども同士の話し合いの進行に必要な介入をする役割を担う。写真10 - 3 ~ 5はその様子を写したもの。

写真10 - 3



写真10 - 4



写真10 - 5



写真提供：磯田（1995）

学科編（試案）」では子どもが環境に働きかけ日々成長していくために、数・量・形に着目して現象を処理できるようにすることが算数・数学科の目標及び内容であると規定された。「自ら学び、自ら考える算数・数学教育」という目標は、すでに大正期には語られたが、この学習指導要領において、それが算数・数学教育の国家目標として登場したのである。そして、算数・数学科においてはそこで記された活動観が具体的に何を指し、いかに実現していくかが、戦後の教育課程改訂では常に課題となった。

ちなみに、この学習指導要領（試案）に示された指導内容は、戦前に近い水準にあったが、占領軍の指導のもとで新教育の方針に則った指導の実現の障害になると見なされ、翌年の1948年（昭和23年）には、教育内容を1年後退させて学習を児童生徒の生活経験に結びつける、といった改訂がなされた。

1950年（昭和25年）ごろには、国際情勢の変化を受け、日本の教育改革の方向性が見直されるようになり、1951年（昭和26年）に日本が独立を果たした後、新しい学習指導要領（試案）が発表され、単元による学習が具体的に求められるようになった。なお、この学習指導要領（試案）には、指導法が明瞭に記されており、その単元による学習指導の過程や「指導と評価」の考え方は、今日世界的に高く評価される問題解決型の指導と一致していた。

戦前の水準にまで経済が回復し、科学技術の進歩に対応できるだけの高水準の教育への社会的要請が高まる一方、建物のない青空教室で学んだ時代でもあり、「児童の基礎学力（読み書き計算能力）が戦前よりも低下している」という批判が繰り返されるようになり、特に算数・数学科のレベルアップが緊急課題として認識されるようになった。

この動向に先導的に反応したのは、占領政策下の低水準の教育内容を憂えた数学関係者であった。彼らが民間レベルで組織した「数学教育協議会」は、学力低下の最大の原因は生活中心・児童中心の「生活単元学習」にあると指摘し、「系統学習」を志向した指導方法を提案した。

こうした動きを踏まえ、文部省は1958年（昭和33年）に学習指導要領の改訂を行い、小・中学校で発展的・系統的に指導することを強調する系統学習への方向転換を図った。なお、経済発展を通じて独立国家を目指していたという社会背景もこの方向転換に影響を与えていた。この学習指導要領では、戦前に期待された「数理」や「数学化」という数学的活動観を、民主的な科学技術振興の時代において改めて明瞭に性格づけるキーワード「数学的な考え方」が、算数・数学教育の目標に盛り込まれた。「数学的な考え方」育成は、理科の「科学的な考え方」育成同様に、高度成長を担う日本の科学教育の根幹として、算数・数学教育の中心課題となり、1960年代に盛んに研究されるようになる。

1960年代、世界では米国を中心に従来の数学・理科教育への批判が起き、数学教育の現代化を目指す「数学教育改革運動（New Math運動）」が活発になった。日本においても「数学教育現代化運動」が展開され、日本数学教育会を中心に数学教育の世界的動向の調査研究、数学教育の基礎的・科学的研究の推進、小学校から大学まで一貫した算数・数学科の教育課程案の作成、さまざまな指導法や系統の模索などが行われた。

また、1964年（昭和39年）に第1回国際数学教育調査が実施されると、日本の生徒の数学の学力は他国に比べて優れている半面、数学的な態度や考え方に問題があることなどが実証されて話題となった。

このような動向を背景に、1968年（昭和43年）には学習指導要領が改訂される。そして、算数科の目標は「日常の事象を数理的（中学校は数学的）にとらえ、筋道を立てて考え、統合的発展的に考察し処理する能力と態度を育てる」となった。

### 5-3 数学教育現代化運動の頓挫と数学教育の人間化運動

「数学教育現代化運動」を受けて、1968年（昭和43年）の学習指導要領改訂に数学教育の現代化が反映された。「数学的な考え方」の育成を目指して、数学教育関連学会では新しい教材、問題設定などさまざまな開発研究がなされ、数多くの教員研修が行われた。その一方で、小学校の教員にその考え方が容易に理解されなかったこと、中学校や高等学校の教員が指導経験のない内容の指導を求められたこと、米国の現代化（New Math）と日本の現代化を混同する数学者の影響などから、「落ちこぼれ」批判などを背景に集合などの現代化教材は打ち消されていく。

1973年（昭和48年）から開かれた教育課程審議会では、小・中・高等学校の数学教育の問題点が検討された<sup>16</sup>。そして、1977年（昭和52年）には、「ゆとりと充実」を眼目にした学習指導要領が発表された。この学習指導要領では、算数・数学科の内容は時数に応じて削除された。この改訂は、一般には、学校教育にゆとりをもたらすとして歓迎されたが、数学教育関係者は基礎学力、計算指導強調とみなし、数学教育の研究動向は、問題解決の能力や数学的な考え方の育成も含めた生きて働く学力を育てる方向に進展した。

世界的には、現代化運動（New Math）が破綻した後、数学を人間の活動と見なし人間の活動として教えることを目的とした「数学教育人間化運動」が脚光を浴びるようになる。日本の教育課程上では、戦中より数学を人間活動として教えることが強調されてきたが、特に1989年（平成元年）の改訂では、算数・数学する心の教育としての「よさ」の感得が復活し、2002年（平成10年）の改訂では「数学的活動の楽しさ」を数学教育の目標に取り込み、「自ら学び、自ら考える」数学教育の実現を目指している。

<sup>16</sup> 数学教育の現代化運動に対して疑問が出されたのは日本だけではなく。世界的に1960年代が現代化の年代だとすると、1970年代はその反省の年代であった。

## 6. 結語

日本における国家的な算数・数学教育の歩みは、明治政府による近代化政策のもと、「学制」による近代的な学校教育制度の導入のなかで、当時日本の伝統文化であった「和算」から欧米流の「西洋数学（洋算）」へ転換したことに始まる。当初は外国人の力を借りながら、その後は日本人の数学者や教育関係者によって、西洋数学を日本に導入・定着させ、算数・数学教育を確立する努力が行われてきた。その過程では、数学教育に携わる教員が自らを改善する自立的組織を設立した。それには、世界的な数学教育に関する思潮や運動、心理学や教育学のような諸学問の動向、日本社会の変容とそれに応じて変化させる数学教育への社会的ニーズなどが影響してきた。

日本の算数・数学教育の発展において特に注目すべきは、明治以来、算数・数学教育関係者が組織だてて行った運動が盛んであり、それが教育課程改訂に影響を及ぼしたという事実である。明治以来、さまざまな主題でなされてきた論争が数学教育研究の礎となったこともまた確かなことである。

以上のような日本の経験を踏まえるならば、途上国の算数・数学教育の発展には、数学教育を支える担い手の状況、時代の変遷に伴うニーズの変化、世界の数学教育動向に留意しつつ、その発展段階に応

じたモデルとなる指導法の創出などの自立的な発展を視野に入れながら教育課程開発に取り組むことが指針として示される。

磯田 正美、村田 敏雄

## 参考文献

- 磯田正美（1995）『問題解決の指導 小学校算数実践指導全集第11巻』能田伸彦編 『問題解決能力を育てる指導』ニチブン
- （1999）『数学的活動の規定の諸相とその展開』日本数学教育学会誌 『算数教育』81巻10号 pp.10-19
- 奥田真丈監修（1985）『教科教育百年史』建帛社
- 佐藤健一（1989）『数学の文明開化』時事通信社
- 清水甚吾（1924）『算術の自發學習指導法・實驗實測作問中心』目黒書店
- 清水静海（1995）『子どもを伸ばす算数』小学館
- スティグラー, J. W.（2002）湊三郎訳 『日本の算数・数学教育に学べ：米国が注目するjugyou kenkyuu』教育出版
- 松原元一（1982）『日本数学教育史 算数編1』風間書房
- （1983）『日本数学教育史 算数編2』風間書房
- （1985）『日本数学教育史 数学編1』風間書房
- （1987）『日本数学教育史 数学編2』風間書房

---

## 補章 2 理科教育の発展

---

### はじめに

明治維新以降の日本の教育史は、近代的な教育制度の導入、定着、発展の過程として描くことができる。これに対して、理科教育史は教科ないし教育内容に関する歴史であり、一般論として、何を教育するかは教育の目的と教育上の配慮によって規定される。理科教育については、科学技術の時代である今日では、その重要性はますます大きくなり、科学技術の専門家となる者ばかりでなく、社会一般においても科学技術に対する理解が必要とされるようになった、とみるのが通説であろう。すなわち、学校教育のなかで、理科教育がどのように扱われてきたかという問題が、理科教育史の第一の視点となる。

とはいえ、理科教育にあたるものが古い時代になかったわけではない。科学は自然界の原理にかかわり、技術は人間が自然界などに働きかける手段の体系にかかわるから、工業社会はおろか、農業社会、狩猟採集社会においてさえ、科学的技術的に妥当な認識と行動が人間の生存には欠かせなかった。それらが世代を超えて蓄積され継承されてきたなかで、どの部分が学校における理科教育として実施されたかという問題が、理科教育史の第二の視点となる。

理科教育のあり方については、体系的な科学的知識の習得を重視するか、科学的思考力、科学的方法の習得、科学的な問題解決の訓練などを重視するかという、大別して2つの立場がある。これらの一方のみで理科教育が事足りるわけではないが、時代によって、どちらかが優先されることがあった。すなわち、理科教育のあり方ないし内容が、理科教育史の第三の視点となる。

以上、理科教育に関するいくつかの着目点を提示した。これらのさまざまな組み合わせのなかで、日本の理科教育がどのような発展の経路をたどったかを説明する。

### 1. 明治維新前後の状況

江戸時代には教育はかなり普及していたが、理科教育はほとんどなされなかった。職業活動に必要とされる科学技術知識は、必ずしも体系化されずに家庭生活や徒弟修業のなかで伝授されていた。

1720年（享保5年）に徳川幕府が鎖国政策を緩和すると、日本と交流があった唯一の欧州国であるオランダを経由して、オランダ語による蘭学の一部として近代科学技術が導入された。初期の主な関心領域は医学であったが、次第に科学技術全般に広がった。19世紀中ごろに日本と西洋の接触が本格化すると、近代科学技術の重要性がより一層強く認識され、蘭学から洋学への拡大がなされた。1856年（安政3年）に蛮書和解御用局から改組された蛮書調所は、徳川幕府が設置した最初の洋学の研究教育機関であった。このような政府レベルばかりでなく、望遠鏡、空気ポンプ、エレキテル（静電起電機）、模型の蒸気機関車などの西洋由来の科学的器具は、見せ物として、また蒐集品として、殿様から庶民に至る幅広い日本人の好奇心をかきたてた。

1868年（明治元年）の明治維新によって、先進諸国の物や知識に対する日本人の関心は一挙に高まった。慶應義塾の創始者である福沢諭吉は、この年に慶應義塾から『訓蒙究理図解』を刊行し、1872年（明治5年）ないし1873年（明治6年）を頂点とする科学啓蒙書の出版ブームのさきがけとなった。このブームがしばしば「究理熱」と呼ばれるのは、実学的技術的な内容ではなく、物理学を中心とした基礎的理論的な内容を主としたためである。陰陽二元論のような旧来の自然観にかわるものとして、近代科学を生み出した西洋の自然観や科学的精神に人々が注目したのである。

## 2. 初等教育の普及と実業教育

明治維新の直後には、寺子屋が初等教育の重要な部分を担い続けていた。明治政府は地方に対して小学校の設置を督励したが、その効果は小さかった。1871年（明治4年）に設置された文部省は、小学校の整備を教育行政の最優先課題として、翌1872年（明治5年）に学制を公布した。学制は主にフランスの制度を参考にしたもので、小学校は6歳から13歳まで8年間の就学を原則とし、前半の4年間を下等小学、後半の4年間を上等小学にわけていた。下等小学における理科の課程は、養生口授が6単位（週1時限で半年間の課程を1単位とする、以下同じ）、究理学12単位、上等小学には究理学30単位、博物10単位、化学9単位、生理学2単位と、多くの時間が理科教育に割り当てられていた。こうした物理学中心の時間配当は、当時の洋学塾を参考に作成されたもので、科学的自然観や科学的精神の習得を重視したものと見える。しかし、8年間の就学義務は当時の社会状況とは距離がありすぎ、多くの児童が充実した理科教育を受けたわけではなかった。

文部省は、就学年限を短縮して就学義務を強化する方向に方針を転換し、あわせて、さまざまな先進諸国を参考にした学制の改革を準備し、1879年（明治12年）に「教育令」を公布した。教育内容は、「国史」や「修身」を重視する方向へ傾斜して理科教育は縮小の一途をたどり、1886年（明治19年）の「小学校令」では、義務教育である4年間の尋常小学校に続く、4年間の高等小学校において週2時間ずつ教授された。その後、1907年（明治40年）以降は、義務教育年限が延長されて尋常小学校が6年制となり、第5学年から週2時間ずつの理科が義務教育のなかに組み入れられることになった。理科教育の目的は「天然物や自然現象を精密に観察し、それらの相互関係や人生との関連を理解させ、天然物を愛する心を養う」こととされ、日常身の事柄について知識を教える教科と位置付けられた。この目的規定は、1941年（昭和16年）の国民学校の発足までおおむね維持された。

明治初期の文部省は普通教育の拡充に専念して、実業教育の政策は限定されていた。むしろこの時期の実業教育は、主に文部省の外部で行われていた。

当時の日本の主要産業であった農業分野では、その近代化を目指して農商務省がさまざまな教育機会を整備していた。工部省、造幣局、陸海軍の製造部門、鉄道、重工業などの近代部門では、独自の学校を設置して人材養成にあたった。文部省は、小学校段階での技術教育を試みたが、初期の試行はおおむね失敗した。文部省による実業教育は、日本が工業化への離陸を本格的に開始した19世紀末から、初等後教育及び中等教育以降の教育段階のものとして定着していく。

1904年（明治37年）以降、日本の小学校では国定教科書が使われるようになった。そのなかで、『国語読本』には、アイザック・ニュートン（Isaac Newton）、チャールズ・ダーウィン（Charles Darwin）、トーマス・エジソン（Thomas Edison）、伊能忠敬（いのうただたか日本地図の作製者）、関孝和（せきたかかず和算の第一人者）など内外の科学者や発明家の伝記や、蒸気機関車、飛行機、電話など代表的な技術の発明発見物語が盛り込まれ、科学技術に対する児童の興味関心を高めるように配慮されていた。このような措置は第二次大戦の末まで一貫して見られた。

## 3. 2つの世界大戦の影響

文部省は、明治期を通して小学校を整備して就学を督励し、その結果として就学率は上昇した。しかし、中退者も少なくなく、とりわけ女子は就学率の上昇とともに中退率が増加する傾向にあった。しかも、卒業の直前に中退するなど、卒業による学歴取得を重視しない傾向があった。男子と女子の、就学率と卒業率がともに100%に近づくのは1920年代に入ってからであり、初等教育が普及し、学歴の重要性が日本社会に定着したのはこの時期であった。

1914年（大正3年）に始まった第一次世界大戦は日本社会にさまざまな影響を与えた。経済的には、欧州からの工業製品などの輸入が途絶した。その結果として、国内では自給自足や国産奨励が叫ばれるとともに、東南アジア市場では日本製品に対する需要が拡大して、日本の産業界は活況を呈した。それとともに、毒ガス、戦車、航空機、潜水艦などの新兵器が登場して戦争が科学戦となったことが、1905年（明治38年）に在来型の日露戦争にかろうじて勝

利を収めたばかりの日本に衝撃を与えた。これらに対応して、科学技術研究の奨励や理科教育の振興に関するさまざまな政策が実施された。

理科教育については、1919年（大正8年）に授業時間数が増加され、尋常小学校では理科を4年生から週2時間ずつ課すことになった。当時の中学校は5年制で、それまで4年以上に週2時間ずつ物理・化学を課していたが、新たに3年生にも週2時間を課すことになった。これに先立つ1918年（大正7年）には、小学校理科教育関係者の全国的な研究組織である理科教育研究会が設立され、理科教育の改善のための運動を開始して、理科教育熱は非常な盛り上がりを示した。その一つとして、生徒実験による発見的教授法が予算を得て具体化されたが、このときには定着しなかった。理科教育の改善運動は、理科の国定教科書の改訂や、小学校低学年への理科の導入などを求めて継続されたが、第一次大戦後の不況と国家主義の台頭によって、このときには実現しなかった。

1939年（昭和14年）に第二次世界大戦が始まると、再び科学振興が国家の重要政策となり、技術系人材養成の拡大と理科教育の重視が図られた。人材養成の例として、尋常小学校における4年間の義務教育ののち、高等小学校2年を経て進学する2～3年制の甲種工業学校をみると、1930年（昭和5年）に比べて、戦争が終わった1945年（昭和20年）には学校数が5倍、生徒数が10倍となっていた。

理科教育については、1941年（昭和16年）に小学校は国民学校と名称を変え、1年生から週2時間の理科を課すこととなり、国定教科書が改訂された。つまり、理科教育の改善運動の目標は、結果として政府主導によって実現された。理科教育の目的は「日常の事物や現象を正確に観察し、思考し、取り扱う能力を身につけ、それが生活上の実践に表れるようにするとともに、合理的で創造的な精神を涵養して、国家の発展に貢献する素地をつちかう」こととされ、科学的思考法や科学的精神を重視したものとなった。その手段の一つとして、実験や観察にかわって児童による手作業が重視された。その例として、空気の圧力の教材として紙玉鉄砲づくりや、浮力の教材として卵の殻を用いた潜水艦づくりなどがあり、児童の興味関心をひきつけるのに効果があっ

た。なお、このときには義務教育が8年間に延長されたが、戦争のために実現しなかった。

#### 4. 第二次大戦後の生活単元学習

敗戦により日本は米国を主体とした連合国軍に占領され、総司令部の指令のもとで非軍事化と民主化に向けた、いわゆる戦後改革が推進された。理科教育についても全面的な見直しが行われ、米国の生活理科の理念が導入された。内容構成においては、子どもが生活上の問題を解決していくために理科を学ぶことがその目的として強調され、教科の内容構成は、子どもの生活場面に即した「単元」に分けられ、それに基づいて教材の選定、配列が行われた。1947年（昭和22年）に文部省が作成した『学習指導要領 理科編（試案）』では、理科は、小学校1年から3年までが週2時間、4年から6年までが週3時間、中学校が週4時間となった。その目的は「すべての人が合理的な生活を営み、いっそうよい生活ができるように、児童・生徒の環境にある問題について次の三点をみにつけるようにすること」とされ、

科学的に見たり考えたり取り扱ったりする能力、  
科学の原理と応用に関する知識、真理を見いだし進んで新しいものをつくり出す態度をあげていた。それらの下位目標として設定された13項目は、そのほとんどが態度や能力を身につけるような目標であり、児童生徒の生活課題の解決を軸として構成されていた。この学習指導要領は法的拘束力をもたず、むしろ教師用の指導書として意図されたもので、1952年（昭和27年）以降の一連の改正によって一応の完成をみた。

生活理科＝単元学習の導入が実現した最大の理由が、総司令部による強力な指導にあったことはいくまでもないが、導入が順調に進んだ日本側の事情として以下のことがあげられよう。第一に、原子爆弾に代表される米国の科学力が敗戦の主原因とみなされ、科学技術振興があらためて国民に訴えられたこと、第二に、戦後の社会的混乱のなかで、生活上の問題を、自ら解決する力を国民が身につける必要があったこと、第三に、理科教育の戦後改革が、その精神において戦時中の改革をさらに発展させるものだと理科教育関係者が認識したことである。

ところが、この学習指導要領の内容は新しいものであるだけに、それを教育現場に指導普及する活動は必ずしも円滑に進まなかった。その結果、教員の側には教えにくいという不満が生まれ、父母や社会の側からは学力不振が指摘されて、生活単元学習は次第に学校の内外から批判を受けるようになった。

1953年（昭和28年）には理科教育振興法が公布された。これは、小学校、中学校、高等学校において数学を含む理科教育の振興を図るもので、国は理科教育のための設備に基準を設定し、それを達成するために要する費用の半額を国が補助するものである。この制度は、その後数次にわたる改正を経て今日まで継続されている。現時点における小学校の基準は表10 - 4のようになっている。

## 5．系統学習から探求学習へ

戦後日本の教育内容の変遷は、ほぼ10年ごとに改訂された学習指導要領の変化として記述することができる。最初の改訂は1958年（昭和33年）になされ、このときから学習指導要領は、試案ではなく法的拘束力を持つようになった。基礎学力の衰退が問題となり、系統的に科学を学ぶ方向に転換したので系統学習と呼ばれるが、生活単元学習と折衷的な内容であった。理科の時間数は、小学校1、2年が週2時間、3、4年が週3時間、5、6年制が週4時間、中学生は週4時間となった。

1957年（昭和32年）にソ連が世界最初の人工衛星スプートニクを打ち上げると、宇宙開発競争に後れをとったことが米国に衝撃を与え、理科教育の改革が国家的な課題となった。このような米国の動きが、理科教育の「現代化」(New Science Movement)をスローガンにして1968年（昭和43年）の学習指導要領の改訂に取り込まれた。科学の知識を系統的に教え込むのではなく、科学者が行うように探求させることをねらいとしたことから探求学習と呼ばれた。このときの変化は中学校と高等学校において顕著であった。例えば中学校理科の目標は「自然の事物・現象への関心を高め、それを科学的に探求させることによって、科学的に考察し処理する能力と態度を養うとともに、自然と人間生活との関係を認識させる」こととされた。このために、「創造的能力」

「科学的概念の理解」「自然を統合的統一的に考察する能力」「科学的な自然観」などを育成するとされた。小学校理科の目標は、「自然に親しみ、自然の事物、現象を観察、実験などによって、論理的、客観的にとらえ、自然の認識を深めるとともに、科学的な能力と態度を育てる」ことで、そのために、「生命を尊重する態度」、「自然の関連性と諸現象の理解」とともに「原因・結果の关系的な見方・考え方や、定性的・定量的処理能力」を養うとされた。

## 6．教育内容の精選と個性重視

学習指導要領は、1977年（昭和52年）に再び大幅に改訂された。その基本方針は、「自ら考え正しく判断できる力をもつ児童生徒の育成」を重視することであり、そのために、以下の3事項を達成とした。人間性豊かな児童生徒を育てる、ゆとりのある、しかも充実した学校生活を送れるようにする、国民として必要とされる基礎的・基本的な内容を重視するとともに児童生徒の個性や能力の応じた教育が行われるようにする。理科教育については、小学校、中学校及び高等学校を通じて、自然を探求する能力及び態度の育成や自然科学の基礎的・基本的な概念の形成が無理なく行われるようにするため、特に児童・生徒の心身の発達を考慮して内容を基礎的・基本的な事項に精選することを基本方針とした。例えば、中学校理科の目標は、「観察・実験などを通して、自然を調べる能力と態度を育てるとともに自然の事物・現象についての理解を深め、自然と人間とのかかわりについて認識させる」こととされた。またこのときには、道徳と特別活動（学級会、クラブ活動など）を除いて各教科の授業時数が削減され、理科は、小学校では2年までが週2時間、3年以降が週3時間、中学校は2年までが週3時間、3年が週4時間となった。

このような改訂が行われた背景として、以下のことが指摘できる。第一は、校内暴力、非行、詰め込み教育による落ちこぼれ（授業についていけない児童生徒）の増加などの学校問題が深刻化したことである。上記の改訂の基本方針は、これに対処するためのものである。第二に、この基本方針を実現する手段が学校生活における「ゆとり」であり、授業時

表 10 - 4 小学校の理科教育の設備の基準（2002年度）単元別

|  | 単元  | 使用する理科設備 |   | 必要数<br>(組)           |    |
|--|---|----------|---|----------------------|----|
|  |   |          |   |                      |    |
| A 生物とその環境<br>単元時数<br>3年生：24<br>4年生：32<br>5年生：30<br>6年生：30  | (1)植物   | 野外観察調査用具 | 野外生物観察用具（双眼鏡など）                                     | 22                   |    |
|  |   |          | 生物の採集用具（剪定はさみ、植物胴乱など）                               | 1                    |    |
|  |   | 実験機械器具   | 顕微鏡   | 84                   |    |
|  |   | 模型       | 植物の模型（茎の構造模型、花の模型など）                                | 2                    |    |
|  | (2)動物   | 実験機械器具   |   | 生物の育成用具（飼育箱など）       | 13 |
|  |   |          |   | 定温器                  | 2  |
|  |   |          |   | 顕微鏡                  | 84 |
|  | (3)動物の体のつくりと働き  | 実験機械器具   | 人体の学習用具（血液循環の模型、腕関節の模型など）                           | 33                   |    |
|  |   | 模型       | 人体の模型（解剖模型、骨格模型など）                                  | 5                    |    |
| B 物質とエネルギー<br>単元時数<br>3年生：21<br>4年生：30<br>5年生：32<br>6年生：37 | (1)光  | 実験機械器具   | 光の学習用具（平面鏡など）                                       | 5                    |    |
|  |   |          | 光電池の学習用具（光電池など）                                     | 1                    |    |
|  | (2)電気   | 計量器      | 電気測定用具（電流計、電圧計、簡易検流計など）                             | 43                   |    |
|  | (3)磁石   | 実験機械器具   | 電気の学習用具（豆電球、ニクロム線、電池など）                             | 21                   |    |
|  | (4)電磁気  |          | 磁石の学習用具（磁石セット、方位磁針）                                 | 2                    |    |
|  | (5)圧力   | 実験機械器具   | 空気・水の性質実験用具（簡易真空容器、水準器など）                           | 21                   |    |
|  | (6)熱  | 計量器      | 温度測定用具（温度計）   | 1                    |    |
|  |   | 実験機械器具   | 熱の学習用具（伝熱実験器など）                                     | 1                    |    |
|  |   |          | 空気の学習用具（対流実験器など）、実験支援器具（鉄製スタンド、アルコールランプ、実験用保護メガネなど） | 22                   |    |
|  | (7)溶液   | 計量器      | 体積測定用具（メスシリンダー）                                     | 1                    |    |
|  |   |          | 重さ測定用具（上皿天秤など）                                      | 22                   |    |
|  |   |          | 温度測定用具（温度計）   | 1                    |    |
|  |   | 実験機械器具   | 実験支援器具（鉄製スタンド、アルコールランプ、実験用保護メガネなど）                  | 22                   |    |
|  | (8)力  | 計量器      | 重さ測定用具（バネばかりなど）                                     | 22                   |    |
|  |   | 実験機械器具   | てこの学習用具（てこ、輪軸など）                                    | 32                   |    |
|  | (9)運動   | 計量器      | 時間測定用具（ストップウォッチ）                                    | 1                    |    |
|  |   | 実験機械器具   | 物の運動学習用具（力学実験用のおもり、空気ポンプなど）                         | 42                   |    |
|  | (10)燃焼  | 実験機械器具   | 実験支援器具（鉄製スタンド、アルコールランプ、実験用保護メガネなど）                  | 22                   |    |
|  | C 地球と宇宙<br>単元時数<br>3年生：16<br>4年生：18<br>5年生：21<br>6年生：16 | (1)日光    | 実験機械器具  | 光の学習用具（平面鏡など）        | 5  |
|  |   | (2)月と星   | 実験機械器具  | 天体の学習用具（地球儀、星座早見盤など） | 13 |
| (3)水の状態変化  |   | 計量器      | 温度測定用具（温度計）   | 1                    |    |
|  |   | 実験機械器具   | 実験支援器具（鉄製スタンド、アルコールランプ、実験用保護メガネなど）                  | 22                   |    |
| (4)気象  |   | 実験機械器具   | 気象の学習用具（百葉箱、気象観測セットなど）                              | 3                    |    |
| (5)河川  |   | 模型       | 土地の模型（地形模型など）                                       | 4                    |    |
|  |   | 実験機械器具   | 土地の学習用具（地形図など）                                      | 14                   |    |
| (6)地形・地質   |   | 標本       | 岩石・化石標本   | 11                   |    |
|  |   | 模型       | 土地の模型（地層模型など）                                       | 4                    |    |
| D 汎用の器具  | 計量器   |          | 長さ測定用具（巻き尺）   | 1                    |    |
|  | 実験機械器具  |          | 教材提示器具（小型テレビカメラなど）、薬品廃液処理装置、教材作作用具（電動工具・手工具一式）      | 1                    |    |
|  | 実験機械器具  |          | 保管庫（器具保管庫、薬品戸棚など）                                   | 2                    |    |
|  | 標本  |          | 映像資料（ビデオソフト、パソコンソフトなど）                              | 28                   |    |

注：3年生から6年までの学級数の合計が12級までの学校を対象とした数値である。学級数の合計が13以上の学校では、上記数値の2倍とする。

教育出版教科書にて設定されている単元時数を用いている。

出所：筆者作成。

数の削減、教育内容の精選、個性や能力に応じた教育などによってそれが捻出された。第三に、理科については、「現代化」が理科を抽象的で難解なものとしたことから、その失敗が世界的に明らかとなった。自然科学の基礎的・基本的な概念の形成を「無理なく行われるようにする」ことを理科の基本方針としたことは、そのあらわれである。第四に、その手段として理科の授業時数の増加が選択されなかったことは、環境汚染など科学技術の負の影響が顕在化し始めていたことと無関係ではないと考えられる。

1989年（平成元年）に改訂された学習指導要領では、教育課程編成の一般的方針の一つとして、「自ら学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力の育成を図るとともに、基礎的・基本的な内容の指導を徹底し、個性を生かす教育の充実に努める」とした。このときの改訂には、2つの側面がある。その第一は、教育目標の転換が行われ、学習意欲や自己学習力の育成が、基礎的・基本的な知識を習得することと同列であるが、より優先されたことである。このことは、情報化と国際化の急速な進展や、知識基盤社会への移行を踏まえて、陳腐化した知識の生涯学習による更新が今後は重要になるとの判断に基づいている。理科教育の目標も、これに対応して、例えば中学校では「自然に対する関心を高め、観察、実験などを行い、科学的に調べる能力と態度を育てるとともに自然の事物・現象についての理解を深め、科学的な見方や考え方を養う」としていた。この記述の順序には意味があり、1991年（平成3年）に文部省は「新しい学力観」を導入して、知識・理解よりも興味・関心を優先して学力を評価すべきものとしていた。改訂の第二の側面は、前回の改訂において導入された「ゆとり」と個性化をさらに推進することであった。日本の学校は土曜日も昼まで授業を実施していたが、日本社会が週休2日に移行することから、学校も土曜日を休みとすることを前提とした授業時数の削減が進められた。小学校1～2学年の理科が廃止されて社会科とあわせて新しい教科、生活科が誕生した。中学校では選択履修が拡大された。その結果、理科の授業時数は、小学校が3年から週3時間、中学校は週3時間となった。

1998年（平成10年）に改訂された学習指導要領で

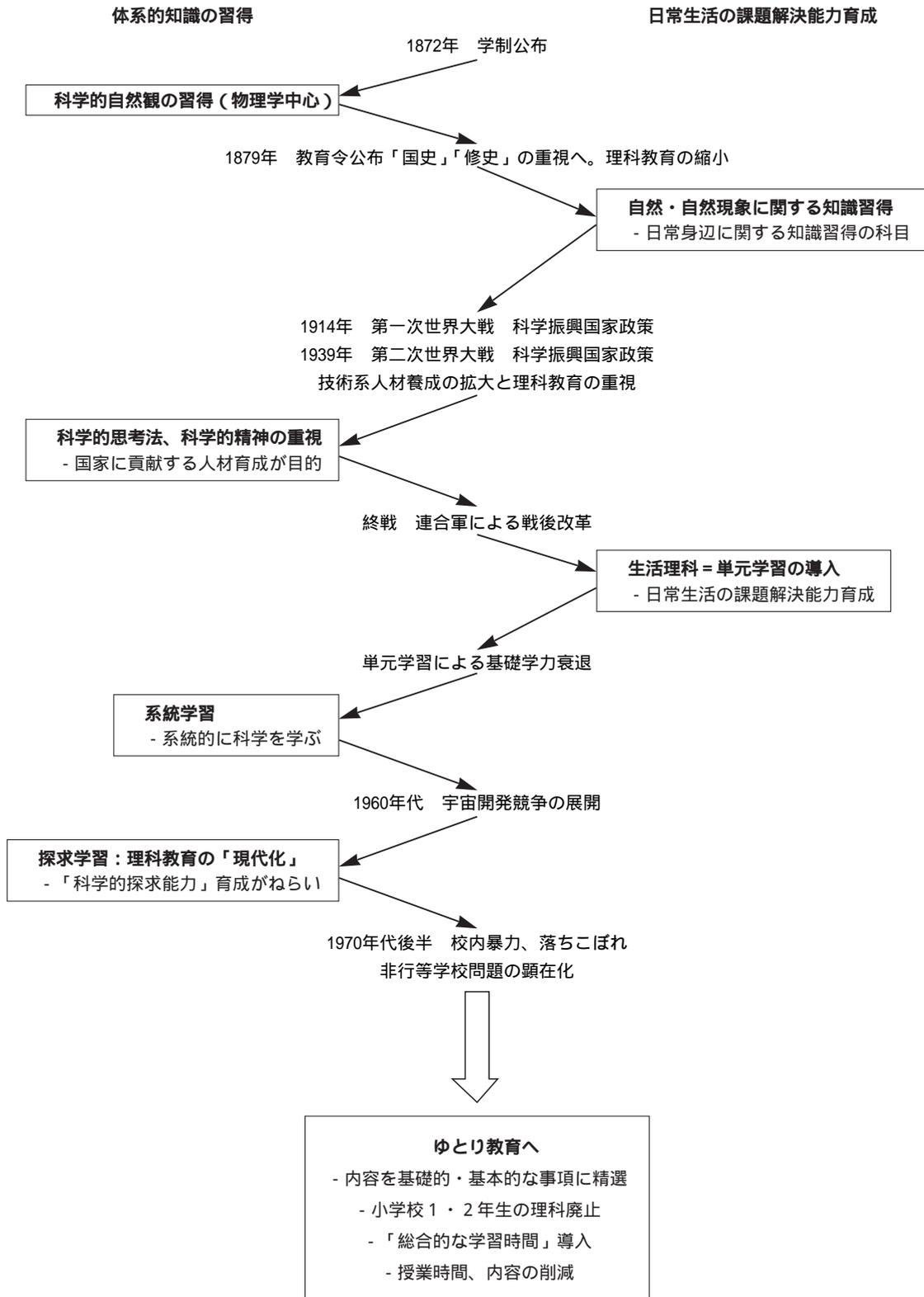
は、教育課程編成の一般的な方針の一つが「児童生徒に生きる力をはぐくむことを目指し、創意工夫を生かし特色ある教育活動を展開するなかで、自ら学び自ら考える力の育成を図るとともに、基礎的・基本的な内容の確実な定着を図り、個性を生かす教育の充実に努める」とされた。すなわちここでは、「生きる力」をはぐくむことが教育の第一義的な目的とされ、前回の改訂の趣旨がより明確にされていた。中学校理科の目標は、「自然に対する関心を高め、目的意識をもって観察、実験などを行い……」とされ、生きる力の一環として、知的好奇心や自然への主体的な探求心を重視していた。このときの改訂では、地域等の実態に応じて各学校が創意工夫して行う「総合的な学習の時間」が導入されたこともあり、理科の授業時数は、小学校が3年は週2時間、4年以降が週3時間、中学校は2年までが週3時間、3年が週2時間と、さらに削減された。これにより、理科の内容は、前回の学習指導要領に比べておおむね3割ほど削減されたといわれている。

## 7. 理科ぎらいと学力低下論

以上のように、1977年（昭和52年）以降、理科教育は、授業時数の削減と内容の精選を進めているが、それに対する批判もある。ここでは2点について述べることにする。

その第一は、1990年（平成2年）ごろに社会問題となった、中学生と高校生の理科ぎらいである。1980年代の末の日本は異常な好景気にあり、企業の求人意欲は旺盛であった。そのなかで、製造業における職務環境や社員の待遇が金融業などと対比して劣悪であり、そのことが理工系の大学卒業生が製造業への就職を回避する傾向をもたらした。さらには受験生が理工系学部を回避する傾向を生み出したという指摘がなされた。それゆえ、理工系への進路選択に結びつく理科が児童生徒にきらわれているというのである。小学校では学級担任教員が全教科を教えるが、文科系を専攻した理科が苦手の教員が多く、それが理科ぎらいの児童を生み出す原因であるともされた。これについては、理工系大学と学校の連携や教育上の産学連携により、科学技術の面白さを紹介する活動などが進められている。

図10 - 3 社会のニーズに対応した理科カリキュラムの変遷



出所：事務局作成。

第二は、学力低下論である。1998年（平成10年）に改訂された学習指導要領は2002年度（平成14年度）から実施され、あわせて公立学校の完全週5日制が実施された。それに先だつ1999年（平成11年）には、新しい学習指導要領への移行が学力低下を伴うのではないかという不安が、親、大学人、経済界などからいわれるようになった。とりわけ経済界は、将来の日本経済を牽引するような優秀な人材の質の低下を憂慮したようにみえる。

国際教育到達度評価学会（International Association for the Evaluation of Educational Achievement: IEA）やOECD（Organization for Economic Cooperation and Development）などが実施した大規模で信頼性の高い国際学力調査によれば、日本の児童生徒の理科の成績は、順位はいくらか低下したものの、世界のトップクラスであり続けていた。IEAの調査結果によれば、日本の順位は、1970年（昭和45年）には18カ国中1位、1983年（昭和58年）には26カ国中2位、1995年（平成7年）には41カ国中3位、1999年（平成11年）には38カ国中4位であった（いずれも、中学2年生ないし3年生の成績）。

しかし同時に、理数科がきらいとする児童・生徒の割合が世界でも最も多く、家庭での学習時間が世界でも相当に低い水準にあって、学ぶ意欲の乏しさが鮮明であった。再びIEAの調査結果によれば、理科が「大好き」または「好き」と回答した生徒の割合は、世界の平均が79%であるのに対して、日本は55%であった。また、学校外での1日の勉強時間は、世界の平均が2.8時間であるのに対して、日本は1.7時間であり、しかも5年前と比べて30分以上少なくなっていた（いずれも中学2年生、1999年（平成11年）調査）。

これらの国際比較調査のほか、国内で実施された調査においても、過去と比べて学力が低下しているという結果を示すものがあつた。したがって、このような懸念に理由がないわけではなかった。その一方で、上で説明した「新しい学力観」や「生きる力」は、記憶中心の従来型の学力から脱却した新しい学力の形成を目指すものであるから、過去と対比した学力低下という問題設定それ自体が学習指導要領の趣旨から外れているともいえた。しかし、学力低下

論の社会問題化に対して、文部科学省は学習指導要領が教育の「最低基準」であることをあらためて強調した。あわせて、さまざまな学力向上策を打ち出すとともに、習熟度別授業や、できる子を対象として学習指導要領を超えた内容を教える「発展学習」や、優秀な生徒を対象としたスーパー・サイエンス・ハイスクールの設置などを推進している。

## 8. 結語

以上、明治維新から現在までの日本の理科教育を略述した。明治維新の直後には充実した理科教育が計画されたが、それはすぐに放棄されて理科教育は縮小された。この時期の日本は発展途上の農業国であり、職業教育は主に学校の外部で農商務省などの傘下において行われていた。理科教育が再び脚光を浴びるのは日本が本格的な工業化を開始して、2つの世界大戦に直面したときであった。第二次大戦後は、日本の経済成長と同期するように理科教育が重視され、1968年（昭和43年）の学習指導要領の改訂で、最も高度で現代的な教育課程に到達した。しかし、1977年（昭和52年）以降は、時間数の削減と内容の精選が今日まで進められている。

理科教育のあり方については、明治維新の直後を別として、体系的でない日常身の知識を教える教科として出発し、2つの世界大戦の影響によって科学的思考法を重視する方向に変化した。この方向は第二次大戦後の生活単元学習に継承されたが、ここでは科学知識の体系的性がとりわけ軽視された。1958年（昭和33年）以降の系統学習では科学の体系的知識を教える方向に変化し、さらに1968年（昭和43年）の探求学習では、それを前提として科学的思考法を育成するものとなった。1977年（昭和52年）以降、理科教育の高度化と現代化の行き過ぎに対する反省から、科学の体系的知識よりも科学的思考法が重視される方向で内容の精選が進められた。

塚原 修一

## 参考文献

- 板倉聖宣他（1986）（1987）『理科教育史資料』全6巻、東京法令出版  
 国立教育政策研究所（2001）『数学教育・理科教育

- の国際比較』ぎょうせい  
——編(2002)『生きるための知識と技能  
OECD生徒の学習到達度調査』ぎょうせい  
日本理科教育学会編(1992)『理科教育の目標と教育課程』東洋館出版社  
文部省(1947)『学習指導要領 理科編(試案)』  
——(1952a)『小学校学習指導要領 理科編(試案)』改訂版  
——(1952b)『中学校学習指導要領 理科編 試案』改訂版  
——(1958a)(1968a)(1977a)(1989a)(1998a)  
『小学校学習指導要領』

——(1958b)(1969b)(1977b)(1989b)(1998b)  
『中学校学習指導要領』

OECD(2001) *Knowledge and skills for life: First results from the OECD programme for international student assessment (PISA) 2000*, OECD.

### 参照ホームページ

文部科学省ホームページ(<http://www.mext.go.jp>)  
最近の政策はこれを参照。

---

## 第11章 指導計画 - 授業の構造化 -

---

### 途上国の課題

途上国の教育現場では、今なお教員が教科書を板書して児童に写させる“Chalk & Talk”と呼ばれる授業が主流であり、教員の授業を構造化する力と学習展開の技術の不足が大きな課題となっている。児童が学習の主体となる効果的・効率的な授業に転換するためには、教員の意識改革、学習目標に応じた授業設計、指導技術の改善、学級経営のノウハウの蓄積などが必要となっている。

### ポイント

日本の教育内容は、学習指導要領の改訂を教育現場でいかに実現していくかという授業実践の積み重ねにより改善されてきた。そこには「子どもの活動を中心に学習展開する」という発想があり、「学習過程を設計する」という教員としての基盤的技能が存在していた。日本では教員が「学習の主体は子どもである」という意識をもって授業を設計、構造化しており、このことによって教員が互いに情報や経験を共有し、技術を向上させている。

途上国の授業を観察すると、教員が説明し、黒板に書き、子どもがその黒板に書かれた内容、または教科書の内容をただノートに写すという授業が散見される。このような場合、子どもの「活動」の中身は「ノートに書く」作業のことであり、「学習」とは、「先生の話を聞く」ことであり、わかったことを「ノートに書く」時間になってしまっている。また「説明」に要する時間が非常に長い授業も多く見られる。授業の内容をすべて教員が言葉で説明するため、1時間に占める児童の活動（課題解決への思考・作業・習熟等）は短くなってしまふ。このような授業は概して平板であり、子どもの活動に躍動性が見られない。これは教員の説明・解説を中心とした授業展開のためであり、授業が子どもの「学習活動」と位置付けられておらず、子どもの学習活動を促進するような授業の組み立てや教授技術が不足しているからではないだろうか。授業は子どもの学習活動であるべきであり、効果的にかつ効率的に子どもの学習目的を達成するためには、指導に必要な個

別の基本的な教授技術と、学習過程を設計し、教授技術を統合的に運用する指導技術を教員が身につけることが必要となる。

日本においては、「授業の設計」及び「授業の構造化」といった語がキーワードとして授業が実践されている。これらは、教室において子どもが最も効果的に学習できるよう、教員が指導計画を立案し、教材を選択するなかで、板書の計画、発問の選択、子どもの反応の予測等を前もって検討することである。本章では、主に初等学校教育に焦点を当て、「授業の設計」「授業の構造化」が実際どのように行われているかを見るため、日本の指導計画・学習指導案作成の概要や目的に応じた学習形態や指導方法の選択、授業の展開などについて述べたうえで（第1節）、日本の経験から導かれる途上国への参考点、示唆等について言及する（第2節）。

なお本章では、紙面上の制約から、主に教育方法のなかの計画段階にあたる「指導計画」を中心に述べ、「実践例」は付録として添付した。

表11 - 1 授業設計の基本となる指導計画

| 指導計画の種類  | 各指導計画の内容   | 主体者（立案者）        |
|----------|--|-----------------|
| 年間指導計画   | 教科ごと及び学年ごとの年間における基本的な指導計画（各教科の指導要領に基づき作成）                              | 各地方教育委員会<br>各学校 |
| 単元指導計画   | 年間指導計画を実施するにあたり、各単元を細分化し、実際にその単元の学習指導を展開できるように、学習活動の区分に従って時間配分を行った指導計画 | 各学年、各教員         |
| 本時の学習指導案 | 単元指導計画を実施するにあたり、本時の学習指導を展開するための時間配分、授業展開、板書計画等を考慮に入れた綿密な指導計画           | 各教員             |

出所：筆者作成。

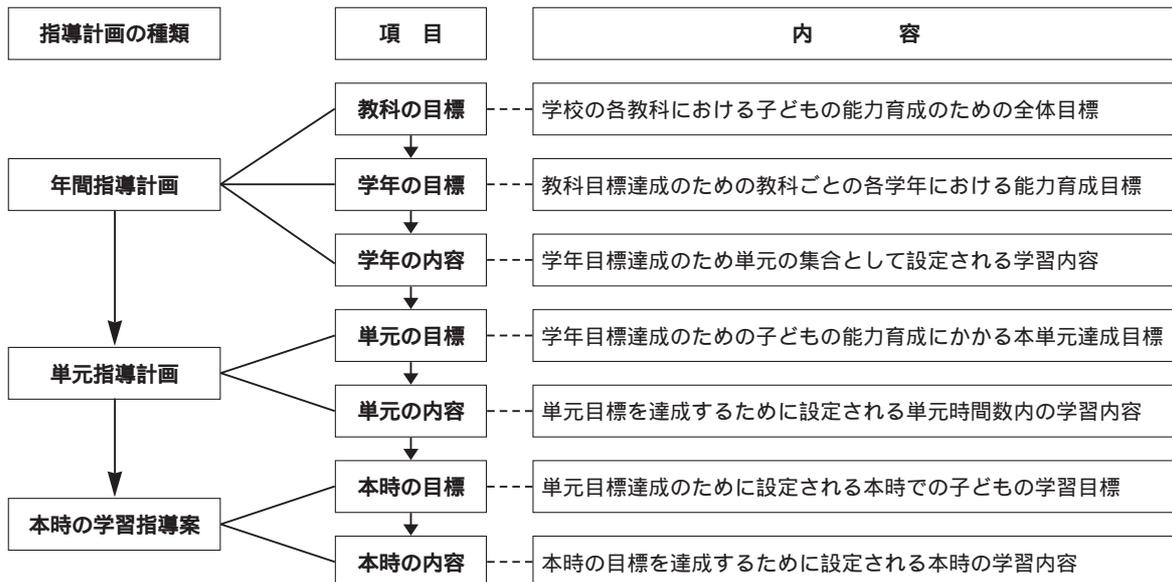
## 1. 指導計画の概要

### 1-1 授業設計の概要

日本においては授業は教育課程に基づいて作成された指導計画によって設計されている。指導計画とは教育課程を基に教育内容を厳選・分類して系統づけ、それを効率よく指導するための教育計画のことであり、一般に、年間指導計画、単元指導計画、本時の学習指導案の3つがある。各教科の指導計画はこの順序で実際に作成され具体化されていく。

「年間指導計画」及び「単元指導計画」は「一定の期間において、どのように学習目標を目指し、どのような教材を使い、どのような順序・方法で、どのくらいの時間をかけて指導するか」等を検討・考慮したうえで作成される。前者は地方教育委員会あるいは各学校にて立案され、後者は各学校の各学年ないし各教員により作成される。その後、それらに基づいて、一時単位（本時案）の学習指導案が実際に授業を行う教員により立案される<sup>1</sup>。そして、それぞれの指導計画が結びつき、年間全体の授業が設計されているのである。

図11 - 1 授業設計の構造化概念図



出所：筆者作成。

<sup>1</sup> 2003年現在、学校単位で編成される指導計画としては「総合的な学習の時間」がある。これは学校の特色を活かすという意味で、学校がその主体性を教育課程編成のうえでも発揮することを目的とする。しかし中学校における選択教科や、小中学校における「総合的な学習の時間」を除き、各学校レベルで独自の教育課程を編成することは、特別な場合を除き実施されていない。

日本においては、この「授業の設計」の考えは近代教育発足以来重視されてきた。現在でも教育実習生や初任者教員に対して、初任者研修等の場で校長、先輩教員、指導主事により細かい指導がなされ、授業研究の主要テーマともなっている。

以下では、指導計画がどのように作成されるのかを説明するために、日本で実際に作成されている指導計画に即して、年間指導計画の作成、単元指導計画の作成、本時の学習指導案の作成に関して述べる。なお実際には、これら指導計画・学習指導案には定型がなく、教科によるさまざまな特徴も反映されるため多種多様であることを予め申し添えておきたい。

## 1-2 年間指導計画の作成

年間指導計画は、「学校教育法」と「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により、市町村の教育委員会が規則を定め、学習指導要領に基づき学校レベルで作成されることになっている。しかし実際には、文部科学省で作成された学習指導要領を基にして、各市町村の教育委員会が学年ごと、教科ごとにその枠組みを作成し、各学校に提示している。

各学校が年間指導計画を個別に策定する前段階として、各市町村の教育委員会がその枠組みを策定する目的は、管轄下の学校における教育内容の格差や進捗状況の差をできるだけなくし、全学校の教育の水準を維持するためである。なお、各教育委員会は、年間指導計画枠組み策定にあたり、文部科学省認定の教科書の中から、実際に管轄下の学校で使用する教科書を所定の手続きを経て選定している。

図11-1で示したように、年間指導計画では、教科の目標、各学年の教科目標、学年の学習内容の3つを特定する。まず学年別・教科別の目標が各地方教育委員会及び学校ごとに設定される。その全体目標に基づき、各学年の教科目標が個別に設定され、その教科目標を達成すべく、単元で構成される学習内容が設定されている。通常、学習内容は年間の学習単元一覧表として明記されることが多い。

なお、実際の年間指導計画例を付録1として添付する。

## 1-3 単元指導計画の作成

学習内容は教科ごとに単元によって構成されている。教科学習における単元とは、一つの学習のまとまりであり<sup>2</sup>、子どもの興味あるいは活動を考慮し、学習の到着点として望ましい確かな結果をもたらすようまとめたものである。各単元は他の学年や他の単元と相互に論理的に関連し合い、教科内容全体を作り上げている。

単元の指導計画では、図11-1で示したように、単元の目標設定、及び単元の内容の特定が必要になる。単元の目標とは「ある教科において、その単元の一定時間内に子どものいかなる能力をどの程度の水準まで育成するか」を示す目安であり、その達成すべき事項を具体的に表記したものである。その目標は、年間指導計画に基づき、また子どもの実態を考慮し、現実実現可能かつ検証可能な項目・活動・評価基準などを設定することが、教員の役割である。

続いてその目標を実現するために、単元の内容が特定される。単元内容とは単元目標を達成するために設定された単元時間時数の学習内容である。単元の内容は、実際には使用される教材により影響される場合が多く、単元の目標達成のためには、教材の特定とともに、教材についての研究・分析が必要となる。

日本では、単元指導計画は、上述の各市町村教育委員会作成の年間指導計画またはその枠組みのもとに作られた学校ごとの年間指導計画に沿って、各学校において学年ごとに教科別に作成される。教員が作成する単元ごとの指導計画に定型はないが、単元・題材名、単元の目標、児童観及び教材観、単元全体の指導計画、などの項目に沿って書かれることが多い。

なお、単元ごとの指導計画の例として、学習指導案の一例を付録2として添付する。

<sup>2</sup> 例えば、国語「調べたことを報告する」、算数「式と計算」、理科「重さ調べ」など。

表11 - 2 本時の学習指導案の項目

| 項目           | 内容   |
|--------------|--|
| 本時の指導目標      | 本時の単元全体内の位置付けを明らかにし、単元の指導目標を達成するために本時で児童に達成させようとする目標。単元全体の授業設計に基づき具体的に設定する。  |
| 児童観、教材観の分析   | 本時の授業実施前に、児童の実態（児童観）と教材のあり方（教材観）を分析する。（後述：表12 - 3）   |
| 本時の内容・授業展開計画 | 本時の目標を実現するために、本時の内容が特定するとともに、授業の展開を計画する。本時の授業展開計画では、児童の活動、教員の支援・留意点、配当時間、児童の反応の予測等を含む展開例を作成することが多い。また最近ではフローチャートを使って授業展開図を書くこともある。 |
| 本時の板書計画      | 本時の授業を実践するにあたり、黒板をいかに使用するか計画する。板書の構造化の視点から、児童の思考過程の変遷や活動内容と資料とをいかに関連させて表現することができるか、計画する。   |
| 本時の評価        | 本時の指導の効果に関する評価をいつ、どのように行うかについて、その方法を書くとともに、その結果をどのように利用するかを記述する。   |

出所：筆者作成。

表11 - 3 児童観の分析及び教材観の分析

|    | 児童観の分析  | 教材観の分析   |
|----|---|--|
| 内容 | 授業の対象となる児童について、教員が授業を行う以前の状態を調査し、授業目標に対する児童の実態を知る。                            | 教材の本質を見極め、児童の実態に即して授業を実施することを目的に、単元の授業計画を立案するまでに一連の研究活動を行い、教材への認識を深めるとともに、単元目標、指導内容を明確にする。 |
| 効果 | 一般的な児童の成長の様子、または児童の学習状態を的確に把握することで、単元目標及び本時の目標が明確になるとともに、その再検討及び変更の必要性も見えてくる。 | 一般的な児童の成長の様子、または児童の学習状態を的確に把握することで、単元目標及び本時の目標が明確になるとともに、その再検討及び変更の必要性も見えてくる。              |

出所：長野（2001）を参考に筆者加筆。

#### 1-4 本時の学習指導案の作成

単元全体の指導計画を作成した後、本時の学習指導案に関して指導計画（学習指導案）を立てる。本時の学習指導案は、単元の指導計画の項目に示した各時間の指導内容について実際に子どもにどのように教えるかを考えつつ、具体的に各授業につき授業の開始から終了までの展開を計画したものである。本時の学習指導案にも定型は存在しないが、基本的に表11 - 2の項目を含んでいる。

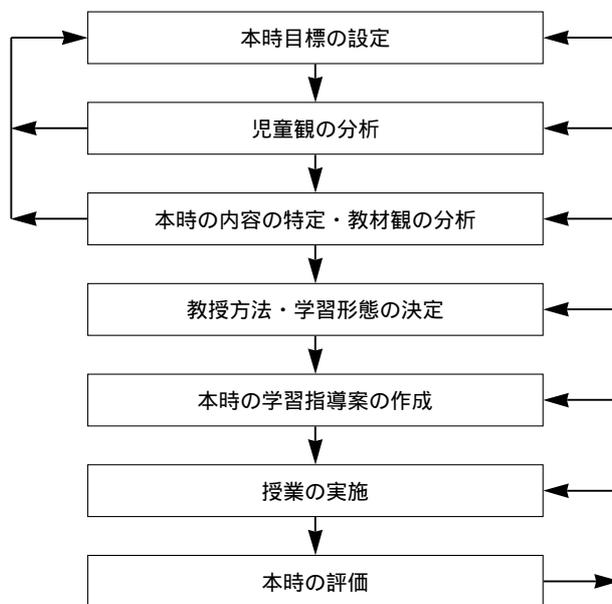
日本の教員が作成する学習指導案と、前述した単元指導計画の特徴は、児童の実態（児童観）と教材のあり方（教材観）を分析することである。

教材とは、教員と学習者が「何を（教育内容）、どのように（教育方法）教え学ぶのか」という教育の過程における「教育内容」を具体化したものである。教員からみればそれは教授の内容であり、子どもの立場からみれば学習の内容となる。

教材観の分析及び教材研究は、教員個人または複数によって行われる。教員は、教材の発掘・選択から始め、その教材への認識を深め、さらに子どもの実態に即して授業の構想を練り、授業を立案する。教員は実際の授業の前に、教科書などを自分の目で概観・分析して、さらに学習者である子どものニーズ、また彼らの能力・関心を考慮し、学習指導の実際を想定し、内容を再構築することが求められる。教員は常に「教材のどの部分が重要であるか、どの部分が足りないか、何を補足するべきか、またより効果的かつ構造的な授業をいかに実施することができるか」を考える必要がある。教員の教材研究の力量により、子どもの学習の成果が大きく左右するため、日本ではこの教材観の分析及び教材研究は大変重要視されている（表11 - 3参照）。

児童観の分析、教材観の分析を踏まえた本時授業実施における一連の教授活動のモデル例は図11 - 2のようになる。

図11 - 2 本時授業実施における教授モデル



出所：長野（2001）を参考に筆者加筆。

表11 - 4 学習形態の種類と特質

| 名称 | 個別学習                                    | 一斉学習   | 小集団学習   |
|----|---|--|---|
| 形態 | 一人一人の児童がその特性や必要に応じて独自に学習を進めていくように指導する形態 | 一人の教員が、児童全体に同じ内容を一つの方法で同時に教える形態                    | 2人以上数人の児童をグループとして、各グループ別に共同で学習させていく形態                       |
| 長所 | 児童の個々の反応、個人差に対応ができる。教員と児童の人格的な接触ができる。   | 全員に早く共通の情報が伝えられるため、共通の学力を得やすい。異なった経験・情報から集団思考できる。  | 積極的に発言しやすく集団思考ができる。メンバー間相互作用により人格形成ができる。困難な課題に取り組む積極性が向上する。 |
| 短所 | 共通の学力を与えにくい。費用と教員の労力がかかる。               | 詰め込み、押し付け、言語のみの伝達の指導になりやすい。個人差に対応しにくい。取り残される児童が出る。 | 優れた児童に依存しがちになる。規律が低いと非効率な学習となる。                             |

出所：横須賀（1990）、長野（2001）を参考に筆者作成。

教員がすべての時限に関し授業計画を立てることは難しく、実際には授業研究のために单元ごと及び本時の授業計画案が作成されることが多い。ただし、学習指導案を実際に作成するか否かにかかわらず、授業を事前に設計する意識が日本の教員には求められている<sup>3</sup>。なお、本時の指導計画の例を付録3として添付する。

### 1-5 学習形態・指導方法の選択

单元及び本時の学習指導案の立案、そして実際の授業を行うにあたり、教員は適切な学習形態・指導方法を選択しなければならない。通常、学習形態は授業の学習目的や方法によって選択され、また学級を学習集団に編成する方法により分類され、大きく分けて表11 - 4に示した3つの基本形態がある。

<sup>3</sup> 授業研究の実施のために書かれた学習指導案には、単元の授業計画と本時の授業計画が連続して書かれる場合が多い。それは本時の授業が単元全体の授業計画のなかでどのような目的をもっているか、その位置付けを、授業観察者、授業研究参加者に対し明確にするためである。

表11 - 5 指導方法の種類

| 方法     | 特徴  |
|--------|---|
| 講義法    | 児童に教員が知識情報を口述で説明する方法。時間的に効率的だが児童が受動的になりやすい。                             |
| 討議法    | 問題の発見・解決のために話し合いや相談、討議により共同思考する方法。                                      |
| 問答法    | 教員の発する問いに児童が答える形で学習を広げ深める指導方法。児童からの問いを引き出す方向を重視する必要がある。児童への過度の誘導の危険がある。 |
| 発表法    | 個別学習やグループ学習を通して得た感想や意見、調査結果などを発表させる指導方法。                                |
| 練習法    | 主として基礎・基本的な技能や要素の定着を図る練習（ドリル）を中心とする指導方法。                                |
| 実験・観察法 | 実験や観察などを実施し、児童の直接的かつ具体的な経験を基に指導する方法。                                    |

出所：横須賀（1990）、長野（2001）を参考に筆者作成。

これらの3つの学習形態にはそれぞれ利点と問題点がある。また一つの形態であらゆる教授・学習の過程を行うことは困難であり、望ましいことでもない。教員には各形態の長所短所を理解したうえで、子どもの能力の育成を効率的に行うように各授業、指導計画に沿って適切な形態を選択し、組み合わせることが求められている。

また教員は、指導形態とともに指導方法（表11 - 5に例示）に関しても授業の目標に応じてその選択・組み合わせを選択することが求められる。指導方法の選択は、教科の目的や指導形態の選択と相互に関連して行われる。

なお現在では、以上のほかにも、個々の教員の特性を活かした専科指導<sup>4</sup>、2学級以上のクラスを同時に指導する合同授業、経験豊かな教員が他の教員の授業を支援するチーム・ティーチングなど、指導体制についての工夫も求められることが多くなっている。

## 1-6 板書

日本の教育現場では授業の展開に即して黒板に児童の思考、課題や資料、教員の質問と応答などを記していく。これを板書という。日本では、授業終了時に学習の過程（教員と児童の動き）とまとめが黒板に書かれており、それを見れば学習課題や児童の思考の変容や考え方の深化が把握できるようにすることが重要とされている。このように板書することを板書の構造化という。日本では構造化された板書

計画ができれば授業展開の計画ができたのと同様と考えられており、教員は適切かつ構造化された板書を行うために授業前に入念な準備をするよう指導されている。また、板書が構造化されていると、児童は授業終了時に授業全体を視覚的に把握できるとともに授業の流れを吟味することができるようになる。板書計画の具体例は付録3に添付している。

## 1-7 授業の実際—授業の構造化—

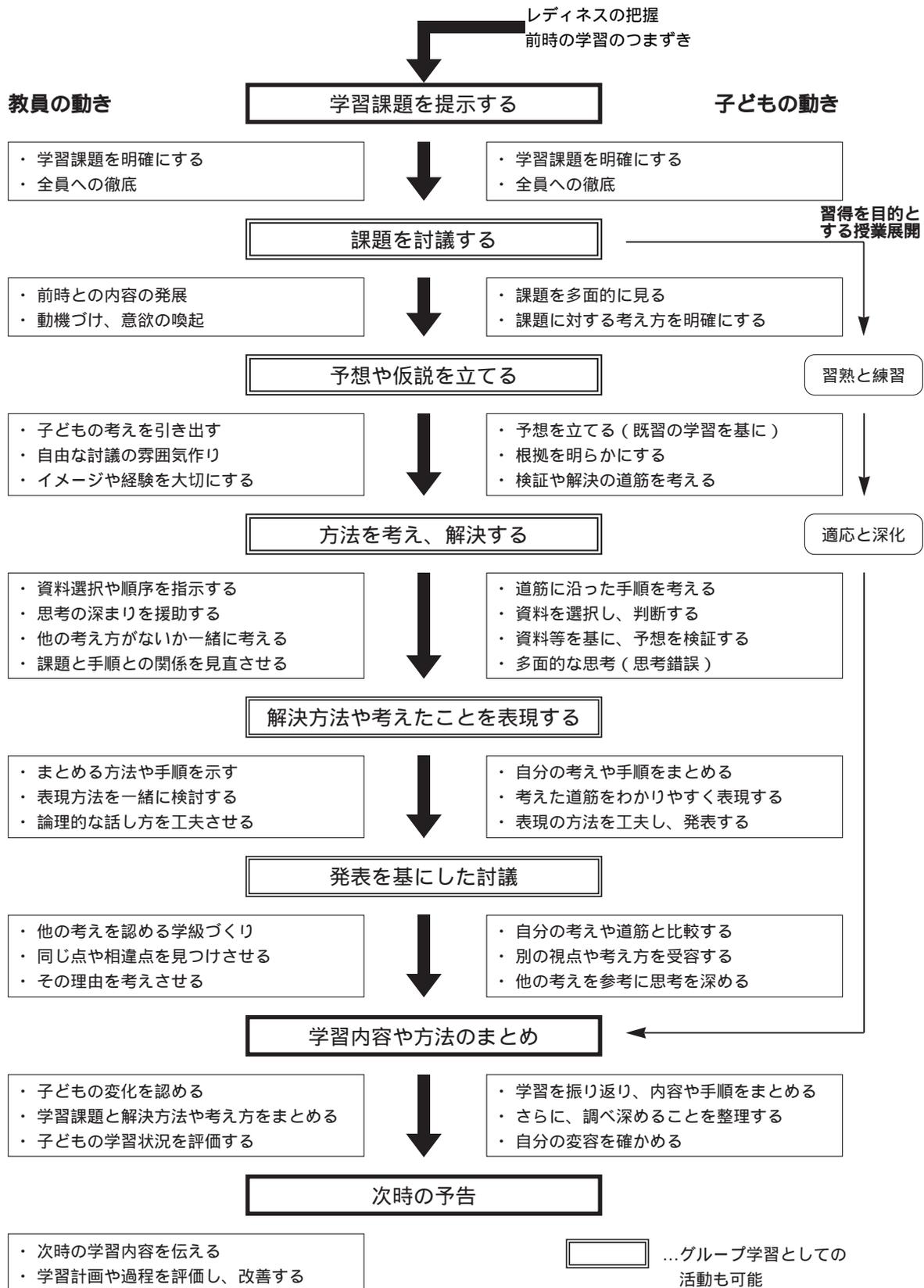
学習指導計画案や板書計画を基に、教員は実際の授業を行う。授業展開には、各教科によりその展開に特徴があることを考慮する必要があるが、ここでは授業の多様性を考慮に入れながらも、どの教科にも概ね共通すると考えられる授業展開の基本的な流れの一例を図11 - 3として示す。

図11 - 3は基本的な学習展開の流れをフローチャート図として示したものであり、「授業の構造化」の一例である。このフローチャート図が示すように、授業には教員と生徒の動きが論理的に設計された、一定時間内での学習の過程のつながりが存在する。1回の授業のなかには、その授業の学習課題の提示から、課題の討議、また予想や仮説立てから、解決法を探し、発表等を行い、本時をまとめ、次時の予告を行うといった、いくつもの学習のためのプロセスが有機的に結びついている。実際の日々の授業では、この基本形を基に授業の目的や単元内の位置付けにより、あるプロセスを強調し、あるプロセスを省くといった応用で行われる<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 特定教科の専門性が高い教員がその教科の学習指導を、学年全体あるいは全校にわたって専門に担当する指導体制。従来の学級担任による全教科担任を改善し、指導効果を高めるための一つの方法。

<sup>5</sup> また文字の習得、基礎的計算練習等の習得を目的とした授業展開は、仮説や予想を立てることや発表を基にした討議等は行わず、課題の討議から直接本時のまとめへとつながることになる。

図11-3 授業展開の流れ(例)



出所：国際協力機構（2003）

なお、付録1～付録3及び図11-3を基にした授業の実践例を付録4として添付する。

## 2. 結語

日本では子どもが主体の学習を促すため、指導計画が構造的に入念に準備されている。特に実際の授業を計画する学習指導案や板書計画は重要視され、全ての教員の基本技術として認識されている。学習指導案や板書計画があれば教員が交代したとしても、その指導案を基にしてどのような授業を実施していたのか、情報や経験を教員間で共有することができる。また、学習指導案を基に多くの教員と授業設計の技術を共有したり、さらなる技術向上のための議論を行うことができる。

途上国において、子どもが主体の学習を効果的・効率的に展開するにはこのような入念な指導計画が有用である。これを実施していくためにはまず教員養成段階から学習の主体は子どもであり、授業の主役は子どもであるということを知り、子どもの活動を主体とした学習過程の組織化について学ぶことが必要である。そして、子どもが主体の授業を展開するためには、指導に必要な基本的な教授技術と授業を設計する技術が必須となる。また、単元の目標分析や学習展開の構造化、評価問題の作成等の技術も基本技術と考えられる。このような技能を修得することにより、1回ごとの本時の学習指導案が作成可能となり、必要な教材準備や発問の準備が整うのである。このような学習計画を設計する技能が適切に使われて、初めて「児童が主役である学習」を教室で実践することができるようになる。

なお、これらの技術を高めていくためには、個々の教員が努力するだけでなく、授業研究や校内研修

などを通じて教員同士が技術の共有や蓄積、向上を図っていくことが望ましい。授業研究や校内研修などを通じて教員はお互いの技能を高めあい、また子どもが主体の学習を促進するという意識も醸成されていくものと思われる。授業研究については第13章で述べるので、詳しくはそちらを参照していただきたい。

小島 路生

## 参考文献

- 尾木和英(1999)『新版 校内研究』ぎょうせい
- 国際協力機構(2003)『学校教育改善(子どもが主役の学習づくり)プロジェクト』JICAポリビア事務所作成資料
- 篠置昭男(1994)『教育実践の探求 現代教育方法基礎論』昭和堂
- 長野正(2001)『授業の方法と技術-教員としての成長』玉川大学出版部
- 藤井悦雄(1986)『授業をどう構成するか 授業案の作成と授業実践』教育開発研究所
- 細谷俊夫(1969)『教育方法 第4版』岩波全書
- 堀康廣(2002a)『ポリヴィア国短期専門家報告書』国際協力事業団
- (2002b)『総合的な学習としてのボランティア学習カリキュラムの開発』京都市立永松記念教育センター
- 森敏昭(2001)『21世紀を拓く教育の方法・技術』協同出版
- 山口満他(2002)『実践に活かす教育課程論・教育方法論』学事出版
- 横須賀薫(1990)『授業研究用語辞典』教育出版

## 協力

京都市総合教育センター

## 付録1 年間指導計画例：A市における第4学年国語科指導計画の概要

|    |  |
|----|--|
| 第1 | 国語科の目標   |
|    | 国語を適切に表現し的確に理解する能力を育成し、伝え合う力を高めるとともに、思考力や想像力及び言語感覚を養い、国語に対する関心を深め国語を尊重する態度を育てる。  |
| 第2 | 第4学年国語科における学年目標  |
|    | <p>相手や学年に応じ、調べたことなどについて、筋道を立てて話すことや話の中心に気をつけて聞くことができるようにするとともに、進んで話し合おうとする態度を育てる。</p> <p>相手や目的に応じ、調べたことなどが伝わるように、段落相互の関係などを工夫して文章を書けるようにするとともに、適切に表現しようとする態度を育てる。</p> <p>目的に応じ、内容の中心をとらえたり段落相互の関係を考えたりしながら読むことができるようにするとともに、幅広く読書しようとする態度を育てる。</p>   |
| 第3 | 第4学年国語科における評価の観点   |
|    | <p><b>国語への関心・意欲・態度：</b>国語に対する関心をもち、進んで話し合い、適切に書き、読書の範囲を広げようとしている。</p> <p><b>話す・聞く能力：</b>相手や目的に応じ、調べたことを筋道立てて話し、話の中心に気をつけて聞く。</p> <p><b>書く能力：</b>相手や目的に応じ、調べたことが伝わるよう、段落相互の関係を工夫して文章を書く。</p> <p><b>読む能力：</b>目的に応じ、内容の中心をとらえたり、段落相互の関係を考えたりしながら読む。</p> <p><b>言語についての知識・理解・技能：</b>音声、文字、語句、文や文章、言葉遣いなどの国語について基礎的な事項を理解している。</p> |

| 第4学年   |     |                        |                 |          |
|--------|-----|------------------------|-----------------|----------|
|        | 月   | 単元名                    | 教材名             | 時数       |
| 1学期    | 4月  | 文章読解：題名：友達っていいな        | 読解：三つのお願い       | 8        |
|        |     |                        | 読解：こんなこと、したいな   | 3        |
|        |     | 作文                     | 私の自慢            | 4        |
|        | 5月  |                        | 春のうた（詩）         | 2        |
|        |     |                        | お元気ですか？（読解）     | 6        |
|        |     |                        | この言葉かけるかな？      | 2        |
|        |     | 段落のつながりに気をつけて読もう（説明文）  | ツバメがすむ町（説明文）    | 11       |
|        |     |                        | 国語辞典の使い方        | 3        |
|        | 6月  | 作文：伝えたいことをはっきりさせて書こう   | 新聞記者になろう        | 13       |
|        |     |                        | 漢字の組み立て         | 2        |
|        |     | 文字の学習                  | 無人島で暮らすとしたら     | 4        |
|        | 7月  | 本の世界を広げよう（読解）          | 白いぼうし（物語）       | 5        |
| 本のさがし方 |     |                        | 3               |          |
|        |     | ポスターを書いて作品を紹介しよう       | 8               |          |
| 2学期    | 9月  |                        | アサガオ（読解）        | 2        |
|        |     |                        | 言葉クイズ（3年生で習う言葉） | 3        |
|        |     | 心に残る発表会をしよう（発表）        | 誕生日を祝おう         | 13       |
|        | 10月 | 作文                     | 読書感想文を書こう       | 5        |
|        |     |                        | 場面をくらべて読もう（読書）  | 一つの花（物語） |
|        |     |                        | いろいろな符号         | 2        |
|        |     |                        | グラフをもとに         | 6        |
|        | 11月 | わたしたちの体について調べよう（説明文読解） | 体を守る仕組み（説明文）    | 5        |
|        |     |                        | これが「わたし」です（表現）  | 8        |
| 熟語学習   |     | 熟語の意味                  | 2               |          |

|           |     |                            |                    |     |
|-----------|-----|----------------------------|--------------------|-----|
|           | 12月 | 調べたことを報告しよう（発表）            | 生活をみつけて わたしの組の生活白書 | 15  |
|           |     |                            | 電話で約束              | 4   |
|           |     |                            | いろいろな意味を持つ言葉       | 3   |
| 3学期       | 1月  | 言葉の学習                      | つぶやきを言葉に           | 6   |
|           |     |                            | 間違えやすい言葉           | 2   |
|           | 2月  | 伝えよう、わたしたちの心（説明文・発表） 付録2参照 | 手と心で読む（説明文）        | 4   |
|           |     |                            | 手話との出会い            | 3   |
|           |     |                            | 「伝え合い」を考える会を開こう    | 15  |
|           | 3月  | 自分で選んで（文章読解）               | 文と文のつながり           | 5   |
| ごんぎつね（物語） |     |                            | 14                 |     |
|           |     | 動く絵の不思議（説明文）               | 2                  |     |
| 授業時間合計    |     |                            |                    | 205 |

## 付録2．単元指導計画例：A市、B小学校、4年国語科における単元指導計画案

本例は小学校教員作成の国語科第4学年、単元名「伝えようわたしたちの心」の学習指導案である。

### 4年国語科：単元名「伝えようわたしたちの心」

#### 1．単元・教材名

単元名：伝えようわたしたちの心（説明文を読む）

教材名：手と心で読む

#### 2．単元の目標

筆者が何を訴えようとしているか考えながら読もうとする。

話し合ったことや、調べたことについて大事なことを落とさずに書きまとめたり、伝えたりできる。

叙述の展開にそって読みとりながら、段落の中心点をつかみ、筆者が伝えたいことを正確に読み取る。

一つの言葉を多角的にとらえることを通じて、言葉の重みや面白さを知ることができる。

#### 3．児童観、及び教材観

##### （1）児童観

本学級の生徒は明るく行動的な子が多く、学級内の活動など意欲的に日常活動を展開している。国語学習では、「読む」については、4月初めからの家庭学習を課し、意欲的に取り組むことができている。「聞く」については、関心のあることは興味をもって聞くことができるが、持続しにくい。今後は「考えながら聞く」力を伸ばす必要がある。「話す」については、自分を端的に表現できる子がいる一方、自分の意見を言うことができない子もいる。そういう子には、ノートに目を通し、良い意見だと声をかけ、自信をもって発表できるようにしている。

##### （2）教材観

教材「手と心で読む」は、点字について述べた説明文である。文字を失うことのつらさと、点字を獲得することの喜びとを痛切に味わった筆者自身の体験が語られている。言葉と文字の大切さ、また自由に読み書きできる幸せを子どもたちに感じ取らせたい。それとともに、子どもたちが視覚障害者の生活を知ること、視覚障害者との付き合い方および自分達にできることは何かを考えさせたい。この教材を通じて、「障害者との共生」という福祉の大きなテーマを学ぶとともに、クラス内の友達や身近な人間関係を問い直す契機となることを目指す。

## 4. 単元全体の指導計画案（全22時間）

|     |      |   |       |
|-----|------|---|-------|
| 第1次 | 課題設定 | 目的：「手と心で読む」を通読して、学習の目当てをつかむ                                   | 3時間   |
|     |      | 1-1 題名について話し合った後で、通読して初めて知ったことや驚いたことなどの感想を出し合い、学習課題（個人）を見つける。 | 1時間   |
|     |      | 1-2 学習したいことを話し合い、クラス全体としての学習課題を明らかにする。                        | 2時間   |
| 第2次 | 課題追求 | 目的：叙述の展開に沿って読み取りながら、段落の中心点をつかみ、筆者が伝えたいことを正確に読み取る。             | 12時間  |
|     |      | 2-1 筆者が点字を覚えるよう働きかけた母の行動のすばらしさと、点字という文字を身につけた筆者の喜びを読み、話し合う。   | 1時間   |
|     |      | 2-2 点字の原理を理解する。   | 2時間   |
|     |      | 2-3 点字の不便さと、それを乗り越えようとする工夫を、読んで話し合う。                          | 4時間   |
|     |      | 2-4 筆者がこの説明文で最も訴えたかったことは何か書いてまとめ、話し合う。                        | 5時間   |
| 第3次 | 表現   | 目的：調べたり体験したりして集めた情報を基に、考察を深めて明らかになったことを発表する。                  | 7時間   |
|     |      | 3-1 調べたり体験したりして集めた情報を整理し、説明の仕方を工夫しながら、発表準備をする。                | 2時間   |
|     |      | 3-2 調べたり体験したりしたことを、説明の仕方を工夫して伝え、感想や意見を交流する。                   | 5時間   |
|     |      |   | 全22時間 |

## 付録3. 本時指導計画案例：A市、B小学校、4年国語科本時指導計画案

本例は付録2で単元の学習指導案として添付した、単元名「伝えようわたしたちの心」(全22単元)の19単元目にあたる、授業名「調べたことを発表し、意見交換する」の学習指導案である。

## 単元：説明文「伝えようわたしたちの心」を読む

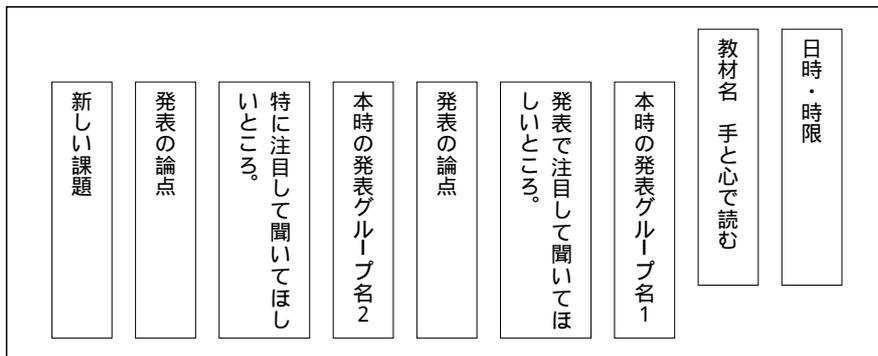
## 第19時限目計画案

1. 日時：2002年2月15日
2. 学級：4年1組（男子16人、女子18人、合計34人）
3. 単元名：「伝えようわたしたちの心」(全22時限)
4. 本時（19時限目）の目標
  - ・調べたり体験したりしたことを、説明の仕方を工夫して伝え、感想や意見を交流する。
5. 本時の展開案（45分間）

| 学習活動         | 予想される児童の活動         | 教師の支援                          |
|--------------|--------------------|--------------------------------|
| 1. 本時の目標を知る。 | ・司会者（子ども）が発表順を告げる。 | ・発表に入る前に、特に注意して聞いてほしいところを提示する。 |

| 学習活動   | 予想される児童の活動   | 教師の支援   |
|--|--|---|
| <p>2-1 グループごとに発表を行う(1)</p> <p>・説明の仕方を工夫して発表する。<br/>(実物掲示)</p> <p>・話し手と聞き手の意見を交流する。</p>     | <p>公共施設の点字表示や身近な生活用具を調べた班</p> <p>・課題を設定した理由<br/>「校区では、どこにどんな点字表示がしてあるかを知りたい」<br/>「生活用具の中にも、目の不自由な人のための工夫があると書いてあった」</p> <p>・調べてみてわかったことや思ったこと。<br/>「今まで気がつかなかったが、目の不自由な人のために工夫された生活用具がある」<br/>「缶ビールに点字がうってある」<br/>「青の時に音楽が流れる信号がある」<br/>「お店に点字表示がほとんどない」<br/>「歩道、横断歩道に点字ブロックがあるところもある」</p> <p>・質問に答えたり、感想を述べたりして、交流する。</p> | <p>・点字表示のある箇所を記した校区図を表示する。</p> <p>・子どもが教材を掲示するのを手助けする。</p> <p>・伝聞を表現の仕方が意識できるようにする。</p> |
| <p>2-2 グループごとに発表を行う(2)</p> <p>・説明の仕方を工夫して発表する。<br/>(インタビュー形式)</p> <p>・話し手と聞き手の意見を交流する。</p> | <p>目の不自由な人のくらしや気持ちを調べたグループ</p> <p>・課題を設定した理由<br/>「目の不自由な人は、どのようにして毎日の生活を送っているか知りたい」<br/>「どんなふう不安なのかをもっと知りたい」</p> <p>・調べてみてわかったことや思ったこと<br/>「どこにしまったかキチンと整理して覚えておく」<br/>「コインは種類別に分けて入れている」<br/>「缶詰は中身が区別しにくくて困る」<br/>「自分一人できるように、いろいろと工夫しているんだなあ」</p> <p>・質問に答えたり、感想を述べたりして、交流する。</p> <p>・司会者が、発表会の終わりを告げる。</p>             | <p>・同上</p> <p>・意見交流を促すため、いくつか質問する。</p>  |
| <p>3. 新しい課題、発見点は何だったか自答させる。またさらに調べたいことを整理させる。</p>  |  | <p>・もっと調べてみたいことや知りたいことを考えさせる。</p>   |
| <p>4. 次時の学習を予告する。</p>  |  | <p>・次回の発表者を予告する。</p>  |

6. 板書計画



7. 本時の評価

- ・子どもの発表の仕方に工夫が見られたか？
- ・子どもが聞き手を意識した伝え方ができたか？
- ・子どもが意見交流につながるような話し合い方・聞き方ができたか？

## 付録4 . 本時展開案例：国語科学習指導案 本時展開案

1. 日時：平成15年1月17日（金）第3校時
2. 学年・組：5年2組（男子16人、女子13人、計29人）
3. 単元名：詩の鑑賞 詩を味わおう
4. 単元目標
  - ・表現のよさや効果などを感じ取り、詩を読み味わう。
  - ・語感や言葉の使い方などに関心をもつ。
5. 本時の目標：K詩人の「あいたくて」という詩の優れた表現を感じ取りながら、詩を暗唱する。
6. 本時の展開

| 学習活動と予想される児童の反応  | 留意点   |
|--|---|
| 1. K詩人の作品から「のはらうた」という詩を聞き、詩の世界に入る。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・K詩人の詩はたのしいな。きれいだな。</li> <li>・「のはらうた」を読んだことがあるよ。</li> </ul> 2. 本時の目標を確認する。<br>K詩人の「あいたくて」を読んで、作者の思いを感じ取り、詩を暗唱しよう。           3. 詩を聞いて感じたことをもちながら、詩をノートに視写する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・大事にしたい言葉はどれかな。</li> <li>・繰り返しの言葉があるよ。</li> </ul> 4. 優れた表現や共感するところに線を引き、自分の思いを書き込み、互いの思いを交流し合う。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・「あいたくて」というのは、何に会いたいのかな。</li> <li>・ダッシュにどんな思いが込められているのだろう。</li> <li>・言葉の繰り返しには、作者の思いがあるのだな。</li> </ul> 5. 自分の心惹かれる表現に立ち止まりながら、詩を暗唱する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・私はこの言葉がいいと思うよ。</li> <li>・この文から作者の気持ちが伝わってくるよ。</li> </ul> 6. 今日の学習を振り返り、次時の学習を知る。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・言葉のリズムが楽しかったよ。</li> <li>・作者のメッセージをもっと考えていきたいな。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・K詩人の「のはらうた」を用意する。</li> <li>・題名当てをしながら、詩の世界に入りやすくする。</li> <li>・詩のイメージがもちやすいようにゆっくりと範読する。</li> <li>・児童の視写のスピードに合わせてながら、ゆっくりと板書をする。</li> <li>・言葉を大事にしながら、ていねいに視写するように助言する。</li> <li>・線を引いたところに自分の思いを書き込んでいくように指示する。</li> <li>・大事な言葉や文を残しながら、1回朗読することに板書を少しずつ消していく。</li> <li>・暗唱への抵抗を少なくするために一斉読みの方法をとる。</li> <li>・詩を通して作者が何を伝えようとしたのかを、次時に考えていくことを知らせる。</li> </ul> |

### 7. 本時の評価視点

詩を読み自分の感想をもつことができたか。優れた表現や効果を感じとりながら、詩を読むことができたか。

#### (参考) 本時の教材

題名：あいたくて 作者：工藤直子

だれかにあいたくて

なにかにあいたくて

生まれてきた

それがだれなのか、なになのか。

あえるのは、いつなのか

おつかいのとちゅうで  
迷ってしまった子どもみたい  
とほうにしてくれている

それでも手のなかに  
みえないことづけを  
にぎりしめているような気がするから  
それを手わたさなくちゃ

だから  
会いたくて

## 付録5 . 付録4 . に基づく授業実践例

### プロセス1 : 「授業の導入」(レディネスの把握)

| 教員の活動   | 生徒の活動  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・以前学習したK詩人の詩を全員に朗読させる。(子どもの詩の学習への準備を整える)</li><li>・作者、題名当てをしながら、子どもが詩の世界に入りやすくする。</li><li>・「この詩を読んでどう思った?この詩好きな人?」</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>・詩を全員での朗読(指導風景1)(詩の学習への準備を整える)</li><li>・詩の内容から作者、題名を想像する。</li><li>・この詩を好きな子どもが詩の感想を発言(指導風景2)</li></ul> |

指導風景1



指導風景2



プロセス2：「本時の目標の確認」(学習課題の提示)

：「詩の朗読・鑑賞」「初めて朗読しての感想の交流」(課題の討議)

| 教員の活動   | 生徒の活動   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・「今日はK詩人の新しい詩を鑑賞しましょう」</li> <li>・学習課題の提示：黒板に「作者の思いを感じとり詩を暗唱しよう」という学習課題を板書する。</li> <li>・教員がK詩人の題名「あいたくて」を朗読(指導風景3)。イメージがもちやすいようにゆっくりと読む。</li> <li>・課題の討議：「すばらしいと思ったところを発表してください」</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・学習課題を各自ノートに書く。学習課題の把握。</li> <li>・教員の朗読を詩のイメージを持ちながら聞く。</li> <li>・2、3人が初めて聞いての感想を発言。「あいたくところがいいなあと感じました」等。(指導風景4)</li> </ul> |

指導風景3



指導風景4



プロセス3：「個々の子どもによる詩人の思いの予想」「詩をどう感じたか」(予想や思考の深化)

| 教員の活動   | 生徒の活動   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・「この詩をノートに書いてみましょう」。児童の視写のスピードに合わせ、ゆっくりと板書する。(指導風景5)</li> <li>・言葉を大事にして丁寧に視写するよう助言する。</li> <li>・板書後、「優れた表現や共感する所に線を引き、どう感じたか、なぜすばしいか書こう」(思考の深化)</li> <li>・板書後、個々の生徒の理解を確かめるため机間巡視<sup>1</sup>を行う。子どもと視線をなるべく同じ高さにし、わからないところ、質問はないか声をかける。(指導風景6)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・詩を聞いて感じたことをもちながら、詩をノートに視写する。</li> <li>・線をひいたところに自分の思いを書き込む。「『あいたくて』とは誰に会いたいのかな」「言葉の繰り返しで、作者は何をいいたいのだろう」など。</li> </ul> |

指導風景5



指導風景6



<sup>1</sup> 一斉授業のなかで、学習形態が個別学習や集団学習に移行した時に、教員が子どもたちの座席を順次巡回し、一人一人の学習状況を調べる授業技術。子どもへの理解、子どもへの目の高さ、子どもへの声のかけ方なども考慮に入れて行う。

**プロセス4：「どのように感じたか、全員の思いの交流」(感じたこと、考えたことの発表)**

| 教員の活動   | 生徒の活動   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・感じたことの発表：「どのようなところが心に残りましたか？」。子どもが心に残ったと発言した箇所を、黒板に色が違うチョークで線を引く。(指導風景7)</li> <li>・「わからない言葉はありませんでしたか？」</li> <li>・「その言葉の意味を想像できる人はいますか？」</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ノートに書き込んだ心に残ったところ、その理由を5、6人の子どもが発表する。(指導風景8)</li> <li>・数人がわからない言葉を先生に質問。</li> <li>・数人が想像した意味を発表。</li> </ul> |

指導風景7



指導風景8



**プロセス5：「全員の思いをよみとり、全員での朗読・鑑賞」(発表をもとにした思考の深化)**

| 教員の活動   | 生徒の活動   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・発表を基にした思考の深化：「どのような言葉、作者の思いが隠されていると思いますか？」。すべての子どもが発言できるよう気を使う。</li> <li>・「初めに出てきた『あいたくて』と最後の『あいたくて』は作者の気持ちは同じですか、違いますか？」</li> <li>・「自分の心が惹かれる表現を感じ、詩をみんなで暗唱しましょう」。大事な言葉や文を残しながら、1回朗読することに板書を少しずつ消していく(消去的板書法)。(指導風景9)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・各自、作者の隠れた思いを想像する。</li> <li>・すべての子どもが考える時間を持つ。</li> <li>・4、5人の子どもによる自分の意見の表明。「後の『あいたくて』のほうが気持ちが強いと思います」等</li> <li>・詩の印象、心ひかれる言葉を思い出しながら、暗唱する。(指導風景10)</li> </ul> |

指導風景9



指導風景10



**プロセス6：「今日の学習の振り返り」(学習内容や方法のまとめ)**

**「次の時間の詩を伝える」(次時の予告)**

| 教員の活動   | 生徒の活動   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・学習を振り返り、学習内容のまとめ：「今日の感想はありませんか？」「印象に残ったことは何ですか？」</li> <li>・次時の予告：詩を通して作者が何を伝えようとしたのか、次時に考えていくことを伝える。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・感想の発表。「作者が同じなのに、感じ方が違う」、「あいたくてという言葉は、その気持ちにより違う言葉のようだ」等。</li> <li>・次時の学習の把握。</li> </ul> |

---

## 第12章 教員養成・研修

---

### 途上国の課題

今日、途上国においては、教育の質の改善を図るために教員の専門性向上に対するさまざまな施策が講じられている。しかし、社会で求められる教員像に基づいた適切な教員養成や現職教員研修はあまり行われておらず、教員の長期的な職能成長を実現するまでには至っていない。

途上国の教員養成は後期中等教育段階で行われることが多く、教員養成カリキュラムが適切でない、教員養成機関での指導が不適切である、といった問題のために卒業生には教員としての基礎的な知識や技能が十分に備わっていないことが多い。また、免許制度がきちんと定められていない場合もある。さらに、給与をはじめとする教員の待遇が良くない、教員の社会的地位が低い、教員採用枠がない、といった理由によって、教員養成機関の卒業生が教職に就かないことも多い。教職に就いた場合でも、知識や技能の未熟さから教室において適切な教育を実践することができず、児童の学習意欲の減退を招き、それが留年や中退を引き起こしている場合も少なくない。しかも、このような教員の専門性の向上に不可欠な現職教員研修が未整備であったり、研修がある場合でも研修内容が教員の日常と乖離していたりと、研修自体も大きな問題を抱えている。

### ポイント

日本においては、近代学校教育の導入時から、教員は教育の質を規定し、学校教育の成否を左右するものとして極めて重視されてきた。そのため、政府は時代に即応した教員像を考慮しつつ、教員資格・免許、教員養成、現職教員研修、教員の待遇改善などにかかわる多様な施策や投入を行ってきた。こうして、継続的かつ段階的な職能成長を促すべく、計画性を持った長期的な教員の育成過程が確立されてきた。現在、急激な社会の変化に対応し、多種多様な仕事に取り組んでいくためには、高等教育レベルの教員養成と教職の経験年数や職能に応じて継続的に実施される現職教員研修を一貫してとらえ、教員に対して体系的な教育を提供することが不可欠であると考えられている。このような教員養成・研修を実施し、教員の質を高めるためには、国家等が必要な教育・研修機会を提供し、教員がその機会を活用して自己研鑽を図り、国民が教員養成・研修の必要性を理解し支援することが必要である。

教育の質的向上のためには質の高い教員が不可欠であり、そのような質の高い教員を確保するためには、まず社会が求める教員像を明らかにし、その教員像を具現化するような資格要件が免許制度によって定められていることが必要である。さらに、免許制度で定められた資格要件を満たす人材を養成すべく、定められた教員養成機関で教員養成が行われるとともに、教職に就いた後の継続的な研修を実施していくことも教員の専門性向上や社会のニーズへの

適切な対応のためには重要である。また、優秀な人材が教員を目指すよう、給与をはじめとする教員待遇の改善も考えていかなければならない。そのため、本章では日本がどのような教員像を抱いていたか、またそれに対してどのように教員の資格要件を定め、教員養成を進めてきたか、優秀な人材を確保するために給与等の教員待遇をいかに改善してきたかを概観する。また、現職教員に対する各種研修を通じて現職教員の質の向上がどのように図られている

のかについても概説する。

## 1. 教員像の変遷

江戸時代の教育を担っていた寺子屋師匠は、優秀で高い学識を持ち、寺子に慈愛を持って教育を行っていた。この寺子屋師匠像が大きく影響し、現在に至るまで、「教員は聖職者であるべき」という考え方が日本人の間で庶民感情として受け継がれている。日本では、教員は単に知識・技術を伝授するだけでなく、子どもの精神発達形成に働きかける職業であると考えられ、教員には人間的品格や厳格な態度が強く求められてきた。日本における理想の教員像は、この聖職者たる教員像を核にしつつ、時代を反映しながら変化していった。

第二次世界大戦後になると、教育の民主化が進み、教員は従来の「清貧に甘んじる」のではなく、他の労働者と同様に待遇改善が図られてしかるべき、という考え方が生まれた。このような待遇改善要求の高まりを背景に、従来の聖職者像に加え、労働者としての教員像も加わった。また経済発展に伴う社会変化を背景に、1966年（昭和41年）になると、ILO・ユネスコが示した「教員の地位に関する勧告」が出される等、国際的に教員を専門職として位置付ける動きがあり、日本の教員像にも「専門職としての教職」という概念が加わった。

現在では、理想とする教員像は、庶民感情として受け継がれてきた「聖職者たる教員像」が核としてあり、教員の待遇面では「労働者たる教員」があり、時代の要請に応えるという面では「専門家たる教員像」もあり、この3つの教員像がバランスをとって融合している、と表すことができる。

このような教員像の変遷に基づき、教員の養成課程や待遇も時代に応じて変化していった。

## 2. 教員養成・確保の歴史の変遷

### 2-1 近代教育創始期（1870年代）

明治政府は1871年（明治4年）に文部省を設置し、全国の教育事務を掌握するとともに近代的学校制度創設の準備を始めた。翌1872年（明治5年）8月に

は文部省は日本近代教育制度の基本を定めた「学制」を發布し、従来までの寺子屋や私塾に代わる近代的普通教育機関を設置することとした。「学制」を受けて地方各府県が公立小学校を相次いで開設するや、教員に対する需要が急増し、政府はその対応に迫られるようになった。当時の小学校教員の要件は「男女ともに年齢20歳以上で師範学校卒業免状または中学免状を取得した者」であり、「学制」によって日本で初めて規定された統一的な教員資格要件であった。これによれば、原則として師範学校を卒業すると小学校教員の職に就くことができるとされ、政府は師範学校の設立により近代学校教育の実践にふさわしい教員の養成に着手した。加えて、教員不足解消に向けて旧寺子屋師匠（僧侶・武士・神官など）や旧藩の学校関係者、民間の学識者や学問のある失職士族を教員として充当するという緊急対策も講じた。

1872年（明治5年）5月には日本で最初の師範学校が東京に設立され、師範教育に詳しい米国人専門家が招かれ、米国の師範学校をモデルとして日本の教員養成が開始された。その後、小学校の増設に伴い教員需要がさらに高まったため、政府は各大学区に官立師範学校を設置した。しかし、卒業生が教員養成関係の職務に就くことが多く、教員不足の解消には至らなかったため、各県は2ヵ月から7ヵ月程度の短期の教員養成を目的とする伝習学校や養成校などを設置し、教員の促成を目指した。その後、これらの機関は次第に整備され、師範学校（公立師範学校）という名称に統一されていった。さらに、小学校在勤の現職教員を対象とした講習会の開催や師範学校教員を派遣することにより、授業法の普及を通じて教員の水準向上を図るといった対応がとられた。これらの状況にかんがみ、1877年（明治10年）に文部省は官立師範学校を廃し、公立師範学校に補助金を出し、その育成を図ることに方向転換した。なお、このころの教員や教員師範学校の入学者には士族出身者等の高い学識を持つ者が多く、教員の地位は「地域唯一の知識階級」として位置付けられ、教員の社会的地位は相対的に非常に高いものであった。

表12-1 教員の免許・養成・待遇に関する重要関連法案

| 年    | 関連法案名   | 概要   |
|------|---|--|
| 1868 | 学制  | 教員資格要件：男女20歳以上、師範学校卒業免状か中学免状取得者。             |
| 1880 | 改正教育令   | 各府県に師範学校を設置。教員資格を師範学校卒業証書と府県知事授与による免許状の二本立て。 |
| 1885 | 第三次教育令  | 教員資格を免許状への一本化。免許状主義の開始。                      |
| 1886 | 師範学校令   | 師範学校の生徒の学費などを公費で負担。                          |
|      | 小学校教員免許規則   | 文部大臣または地方長官による免許状。免許状の種類、有効範囲、有効期間などが規定。     |
| 1896 | 市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法  | 教員給与への国庫補助の開始。                               |
| 1900 | 市町村立小学校教員加俸令  | 全国共通の「小学校教員俸給表」に基づく給与支給の実施開始。                |
| 1918 | 市町村義務教育費国庫負担法   | 尋常小学校への財政支援の拡充。                              |
| 1940 | 義務教育費国庫負担法  | 教員給与の半額を国庫が負担。                               |
| 1948 | 教務公務員特例法  | 教員の身分が公務員として位置付けられる。                         |
| 1949 | 教員職員免許法   | 「開放システム」教員養成は大学教育で原則行われることが規定。               |
| 1973 | 人材確保法<br>(正式名称は「学校教育の水準維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」) | 三次にわたる教員給与の計画的な改善。                           |

出所：筆者作成。

## 2-2 近代教育整備期（1880～1930年）

教員の質を保証するため教員資格要件が免許制度という形で整備されたのは1880年（明治13年）の「改正教育令」からである。この法令では教員資格を取得するためには、師範学校卒業証書、もしくは府県知事が授与する免許状のどちらかが必要とされた。1885年（明治18年）の「第三次教育令」では、すべての教員が免許を有することが定められ、師範学校卒業生も免許状の取得が義務づけられたほか、免許状の種類・有効範囲・有効期間などが規定された。1900年（明治33年）からは免許状は終身有効となり、これ以降「教員に一生涯奉職する」というライフスタイルが確立された。さらに免許状を取得した有資格教員の差別化を図るため、1900年（明治33年）の「小学校令施行規則」では、従来「授業生・雇教員」と呼ばれていた無資格教員を「代用教員」と定めた。しかし、実態は、教員免許制度は整備されつつあったものの、小学校では多数の代用教員により授業が担われている状況が続いており、教育の質を保証するために正規教員の比率を高めることが大きな課題となっていた。

このように教員免許制度が着々と整備されるなか、教員養成制度でも大規模な改革が進行した。1886年（明治19年）、初代文相森有礼により、「小学校令」「中学校令」「帝国大学令」「師範学校令」の4種の学校法令が公布され<sup>1</sup>、近代的国民教育を確立するための体系的な学校制度の構築が進められた。戦前における教員養成制度はこの「師範学校令」によって規定されている。そこで求められている教員像は「『児童を薫陶養成する』ために児童の模範となるような優れた人物であり、徳で生徒を感化できるような教員」である。「師範学校令」では、師範学校を高等・尋常の二等とした。文部大臣の管理下に置かれた高等師範学校は、尋常師範学校の校長と教員及び中等学校の教員の養成を目的とし、各府県に一つ設置された尋常師範学校は、公立小学校の校長と教員の養成を目的とした。この尋常師範学校の特徴として「学資支給制」と「軍隊的訓練」の2点が挙げられる。学資支給制とは、授業料はもちろん、学用品から生活費に至るまですべてを公費負担としたものである。これは、貧しいけれど優秀な人物の上級学校への進学を実現させると同時に、国家や学校教育に対する恩義の情を植えつけ、教員とし

<sup>1</sup> これらの「学校令」によって各学校段階固有の目的が明らかになると同時に、一般大衆に必要な教育とエリートが指導者としての素養を身につける学問という、「学問と教育」の二重構造が公教育制度の中に位置付けられ、戦後の学制改革まで日本の学校制度の特徴となった。

## Box12 - 1 教員の経済的待遇の低さを表す事例

- ・1900年（明治33年）の「第三次小学校令」では教員の俸給（給与）の標準額など定めていたが、このころの給与は判任官（高等官の下に置かれる国家公務員）をかなり下回るものであった。例えば全国で5万9456人いた判任官の月俸が平均35円だったのに対し、全国で9万259人いた小学校本科教員は月俸平均20.9円であった。
- ・師範学校本科生の初任給では、大都市勤務の場合でも中学校卒業の判任官見習い程度であった。

出所：佐藤（2001）

での職業意識の向上と卒業後の奉職義務遂行を達成させるねらいもあったと考えられる。なお、師範学校では、「師範学校令」が定める「順良・信愛・威重」といった3気質の鍛錬が目的とされ、寄宿舎制度を通じて、生徒を学習及び生活のすべてにわたって管理・拘束していた。

こうして、家計に余裕がなくても比較的学力の高い生徒は、師範学校ならば進学できるようになったため、1890年ごろ（明治30年代以降）からは一般庶民や農民出身の子弟が生活の糧として教員を目指すようになった。他方、経済的に余裕がある家庭出身の優秀な生徒は、中学校に進学するようになった。このように師範学校制度の整備及び教員の需要と絶対数の増加が教員出身階層に変化をもたらし、教員の社会的地位の低下へとつながったと考えられている。

教員の待遇面の整備については、聖職観に基づいた清貧思想の影響もあり、教員免許制度や教員養成制度の整備よりも遅れていた。「学制」発布直後は、町村当局が教員の任用を実施していたために一定の基準は存在していなかったが、1880年（明治13年）の「第二次教育令」によって町村立学校の教員は地方長官（府県知事）による任命制となったため、俸給額についても府県が基準を示すこととなった。その後、公立学校教員が官吏待遇扱いとなる、退職金制度が制度化される、さらに1896年（明治29年）の「市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法」により、教員給与の国家補助が再開されるなど、公立学校教員全体の待遇及び身分保障を改善する措置がとられた。しかし、一般公務員に比べると当時の教員の待遇は依然低かった（Box12 - 1 参照）。

明治末期から昭和初頭に至るころまでには、教員の量的拡充が達成された。これ以降は、どのように

「教員の質的向上」を図っていくかということが課題となった。

## 2-3 戦時下体制における教員養成（1930～1945年）

1931年（昭和6年）に勃発した満州事変以来、国内の政治情勢は次第に国家主義的傾向を強めていった。戦時下では、文部省は教員の確保とその水準の維持に力を入れていた。戦時産業が拡大隆盛するにつれ、給与の低い教員への志願者が激減し、教員の質の低下が懸念された。このため文部省は地方長官に依頼して、公費生の増募、優秀な生徒の勧誘、農・工等実業学校卒業者の師範学校入学推奨を行い、師範学校生徒の水準を確保しようとした。特に、文部省は不足していた理科教員養成・確保のため、金沢高等師範学校等を新設したが、戦局悪化のために十分な機能を果たすことはできなかった。

さらに、戦時中の1943年（昭和18年）には「師範教育令」が全面的に改正され、初等教育とともに師範教育（教員養成課程）でも重要な制度改革が行われた。これにより、全国に56の官立師範学校が発足し、教員養成は原則として国の機関により施行されることになった。しかも初等教育教員が高等教育機関において養成されるという、師範学校の地位向上に向けての画期的な改革が行われた。養成制度の整備と教員の量的拡充が進むにつれ、「代用教員」が減少して有資格教員の比率が次第に高まったが、戦争の激化に伴い、戦争に参加する有資格男性教員が続出し、その不足を補うために短期間の講習を受けただけの中等学校卒業の女性や傷痍軍人などに教職を委嘱する例が多くなっていった。なお、この時期に師範学校への給費を2倍に増額する、卒業生の初

任給を男女とも引き上げる、といった措置が講じられたものの、教育界への人材招致は不十分であった。

教員の待遇面に関しては、第一次大戦後の不況や昭和初年の大恐慌の時期には、給与の遅延や強制的寄付などにより劣悪な状態であった。しかし、国民に一定水準の義務教育を保障することや、全国的な教育水準の維持・向上及び、優秀な人材を確保するために、教員待遇の改善を向上させる政策がとられた。この政策の一つとして、1940年（昭和15年）には「義務教育費国庫負担法」が制定された。従来は義務教育費の大部分を地方自治体が負担していたが、同法によって、教職員給与の半額を国が負担することとなり、都道府県や市町村の財政負担が幾分改善された。このように教員の待遇改善が図られたものの当時の給与水準は、一般行政職公務員や民間企業の給与水準と比較しても決して高いものではなかった。

## 2-4 戦後の教育改革（1945～1960年）

1945年（昭和20年）に終戦を迎えると、戦前の師範教育への批判も含め、第一次「米国教育使節団報告書」に基づいて大規模な教育改革が実施された<sup>2</sup>。報告書に明記された基本方針や提言を具体化し、教育制度全般にわたる改革を検討する機関として、1946年（昭和21年）8月に内閣に教育刷新委員会が設置され、教育における終戦処理と旧体制の清算が行われた後、新教育制度の基礎となる重要な法律が相次いで制定・実施された。

教育刷新委員会の中で、「教員養成に関しては、広い視野と高い一般教養を重視するという考え方に基づき、特定の学校を設けるのではなく、4年制大学において教員養成を行う」ということで意見がまとまり、「教員の養成は、総合大学及び単科大学において、教育学科を置いてこれを行う」という「開放制」の原則が採択された。これを受け、1949年（昭和24年）の「教育職員免許法（免許法）」では、旧制度の師範学校等の特別な学校が廃止されて教員養成の水準が大学程度に高められ、一般大学・教員

養成大学を問わず文部大臣認可の課程において所定の単位を修得した者に免許状を授与するという「開放制の原則（開放システム）」が法的に明示されたほか、教員の免許状取得の義務化や免許状の種類等が規定された。ここに至って戦後日本の教員養成の特徴である「大学における教員養成」と「開放制による教員養成」という2大原則が確立され、教員の量的維持と質的向上が図られるようになった。そして、このような教員に関する法整備や教員養成制度の改善・充実により、4年制大学卒業者の占める割合や有資格を保持する教員が増加し、終戦直後の教員不足や無資格教員の増加というソフト面の問題は次第に解決されていった。

なお、戦後の教員の待遇面は教員の身分と密接に関係している。1949年（昭和24年）の「教育公務員特例法」により教員は公務員として位置付けられたため、教員給与は職務等級別俸給表に基づいて支給されることとなった。この俸給体系は、大学、高等学校、中学校等といった学校種によって異なり、その中でも、教授、校長、教諭などの職位によって等級区分がなされている。また、1948年（昭和23年）の「市町村立学校職員給与負担法」によって、公立義務教育諸学校教員の給与は都道府県が負担し、その半額は国庫が負担することとなった。

## 2-5 高度経済成長期以降（1960年～）

1960～1970年代の高度成長期における産業経済の目覚ましい発展の中で、民間を中心としたさまざまな分野で高い資質能力を持つ人材が求められるようになり、教職に優秀な人材が集まらなくなる傾向が出てきた。また、科学技術が急激に発達するにつれ、教育においても知識・技術面のみならず児童・生徒の創造力の育成や個性を尊重する教育が重視されるようになった。このような事情や社会的要請に応えるためには、教員自身の資質・専門性向上も重要な課題として認識され始めた。これらの状況を踏まえ、1955年から1970年ごろ（昭和30年代から昭和40年代中盤）にかけて、中央教育審議会や教育職員養成審

<sup>2</sup> 第二次世界大戦後、連合国軍総司令部（GHQ）の要請に基づいて1946年（昭和21年）3月上旬に来日した第一次教育使節団は、ストッダート（Stoddart, G. D.）を団長とする27人で編成され、約1ヵ月間にわたり日本の教育事情全般を視察・研究し、日本における教育再建の基本方針と諸方策とを勧告した報告書を総司令部に提出した。

## Box12 - 2 教員免許制度の変遷

1949年（昭和24年）に制定された免許法も時代の趨勢に対応して、数次にわたり改正された。主たるものとしては、1953年（昭和28年）改正による課程認定制度の創設、翌1954年（昭和29年）改正による仮免許状の廃止、校長・教育長・指導主事免許状の廃止、1973年（昭和48年）改正による教員資格認定試験制度の導入、1988年の大幅改正が挙げられる。

1988年の大幅改正の背景には、「人材確保法」の制定（1974年（昭和49年））による教員の経済的環境が格段に改善されたことに伴い、教職志望者が増加傾向に転じ、教員供給が需要を大きく上回るようになったという状況がある。このように教員の量的拡大の目的がある程度達成されたため、1988年（昭和63年）の改正では、教員の専門性と実践的指導力の育成を図る観点を重視することが目的とされた。主な改正点としては、普通免許状の2区分（1級・2級）から33区分（専修：修士取得者・1種：学士取得者・2種：準学士取得者）への改正、履修単位数の増加等による免許基準の引き上げ、科目表示が包括的にされるようになった教職専門科目の名称変更、社会人の活用の観点から「特別非常勤講師制度」の制定、等である。なお、普通免許状とは専修免許状、1種免許状、2種免許状の総称を指す。

1998年（平成10年）の免許法改正では、さらに教職教養を重視する方向で改正され、2000年（平成12年）度入学生から全面的に適用されている。

出所：筆者作成。

議会が、数次にわたり、教員の専門性を高める観点から、教員養成制度の改善等に関する答申・建議を提言した。文部省は1973年（昭和48年）の教育職員免許法の改正により教員資格認定試験の拡充整備を行ったが、このとき教員養成及び教員免許基準については基本的な変更は行われなかった。

1980年代前半（昭和50年代後半）になると、児童・生徒の非行・問題行動の多発や偏差値依存の進路指導などが社会問題として注目され、これらの課題を解決していくためにも、さらに教員の資質・能力の向上を図るべきであるとの国民の要請が高まり、教員養成は政治課題として注目を浴びるようになった。文部省はこの社会状況に対応するため、1984年（昭和59年）に大学院修士課程程度を基礎資格とする「特修免許状」の新設、免許基準の引き上げ等を内容とする「教員職員免許法」の改善案を国会に提出した。しかし、一般大学における教員養成を制約する等の反対が強く、この時点では成立には至らなかった。

その後、1984年（昭和59年）に教育改革に関する審議を目的として設置された臨時教育審議会では、教員の資質向上の問題を初等中等教育の主要な課題の一つとして取り上げ、教員養成・採用・研修の全般にわたる基本提言を行った。文部省は、教育職員養成審議会における専門的見地や各方面からの提言

を集大成し、教職員免許法の改正案を1988年（昭和63年）に国会に提出、同年末に改正案が成立した。この免許法改正は、教育職員免許法制定以来の大幅な制度改正であり、1949年（昭和24年）の免許状の種類の改善、免許基準の改善、社会人の学校教育への活用等を内容とするなど、従来の免許制度が大きく塗り替えられた。

また、高度経済成長期以降、教員の待遇も著しく改善された。1966年（昭和41年）に発表されたユネスコ・ILOの「教員の地位に関する勧告」をはじめ、国際的に教員を専門職としてとらえる考え方が注目されるようになり、日本でも、教職への人材確保と教員給与の抜本的改善の必要性に各方面から大きな関心が寄せられるようになった。文部省は教員待遇の現状や国際潮流を踏まえ、義務教育は特に国民としての基礎的資質を養うものであることから、教員として優れた人材を確保し、学校教育の水準の維持向上が必要であるとして、1973年（昭和48年）に

表12 - 2 小学校・中学校教員初任給  
（東京都の例（2003））

| 職種           | 学歴免許等 | 給料月額     |
|--------------|-------|----------|
| 教諭・養護教諭      | 大学卒   | 199,100円 |
|              | 短大卒   | 181,100円 |
| 助教諭・養護助教諭・講師 | 大学卒   | 188,600円 |
|              | 短大卒   | 169,500円 |

出所：東京都人事委員会ホームページ

「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法案（「人材確保法」）」を国会に提出した。この法案については、政府部内でも他の公務員との均衡が崩れるという懸念から法案作成段階で議論となったが、修正を経て1974年（昭和49年）に成立した。この法律は、教員給与の抜本的改善を計画的に進めるためのものであり、教員の資質向上を図るうえで極めて画期的な内容を持つ措置であった。この「人材確保法」の趣旨に沿って、1974年から1978年（昭和49年から昭和53年）にかけて3次にわたる教員給与の計画的な改善が行われ、最終的には一般公務員の給与を約30%上回るレベルにまで引き上げられた。この教員優遇政策の後、「教員＝安月給」という伝統的なイメージは払拭され、教員採用試験の競争率が一気に上昇し、教職は若者にとって経済的にも魅力ある職業の一つとなった。現在ではこのような環境改善も

手伝って、教員志望者が増加し、常に教員供給が需要を上回るようになっている。

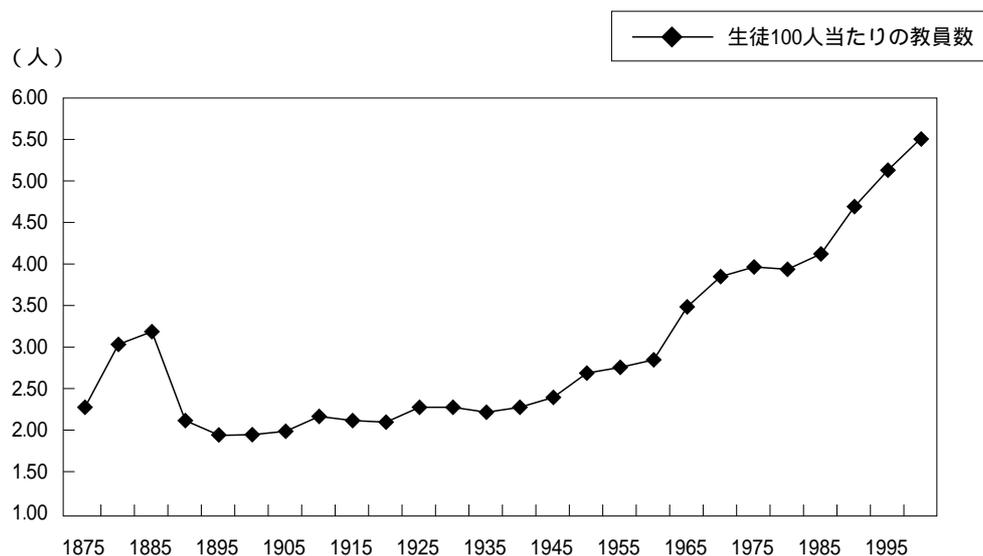
### 3. 教員養成・研修の現状

日本では、大学在学中もしくは大学卒業後に都道府県が実施する教員採用試験を受験し、合格した後に教員として就職する。以後、一般に教員は退職するまで生涯教員として教職を全うする。そのため、教員の職能成長を促すためには、教員に必要な一定水準の資質と資格を身につけさせるための教員養成課程とともに、退職まで生涯を通じて行われる現職教員研修もまた重要だと考えられている。教員には、理想とする教員像に近づくため、生涯をかけてその職能と専門性を磨くことが期待されており、就職前後の一貫した教師教育<sup>3</sup>が実施されている。以下では、就職前の教員養成と就職後の教員研修の現状に

#### Box12 - 3 児童100人当たりの教員数の変化

以下のグラフは小学校児童100人当たりの教員数の推移を表しており、児童数に対して教員数がどのように増減しているかを示している。これを見ると、1890年以降、高度経済成長期に至る1960年ごろまでは、学齢児童の増加にもかかわらず教員数は児童100人に対し常に2～3人となっており、計画的な教員養成・確保が行われてきたことがうかがえる。なお、1960年（昭和35年）以降の急激な数値の増加は、高度成長期を境に少子化に伴う学齢人口の減少が影響しているものと思われるが、同時に「個人の特性に応じた教育方法の改善（中央教育審議会答申（1971）」）が模索され始めるなど、教育・指導体制の改善の試みも行われてきている。

小学校児童100人当たりの教員数の推移



出所：文部科学省（2001）

ついて概観する。

### 3-1 教員養成制度

教職を専門職として確立していくためには、教員養成水準の向上と維持が重要である。現行の教員養成制度は、文部科学大臣が認定した課程を置く大学・短期大学等にて、「教育職員免許法」に定められた単位を修得した卒業生等に対し、教員資格が付与されることになっており、現在、課程認定を受けている大学は85%に達している。義務教育教員については、資質・能力を有する教員を安定的に供給できるよう、各都道府県に教員養成を目的とする国立の大学または学部を特に設けて教員養成を行っている。

現在、国立の教員養成を主とする大学・学部の卒業者が小学校教員の6割を超える一方、中学校教員の約6割と、高等学校教員の約8割は、一般大学・学部の卒業生となっている。これは、小学校教員の養成については実質的に目的養成、計画要請によって閉鎖的な傾向をもたざるを得なかったためであり、教育系大学を中心として一部の私立大学及び短期大学、指定教員養成機関に限って小学校教員の養成が行われてきたためである。

## 3-2 教員養成大学・学部における教員養成の現状

### 3-2-1 教員養成大学・学部の現状

1980年代半ばから行政改革や出生率低下、児童生徒数減少に伴う教員需要の急激な減少などを背景として国立教員養成大学・学部の改組が行われた。改組の内容は、入学定員削減に伴う教員以外の職業分野への進出を想定した「新課程」(いわゆる「ゼロ免課程」)の新増設、他学部・学科等への定員振り替え、大学院拡充、学部再編、純減(定員吸い上げ)など、さまざまなタイプがあり、文部科学省の方針・助言を基本に進められている。

1988年(昭和63年)には教員職員免許法が改正さ

れ、免許基準単位が大幅に引き上げられた。これは一般大学・学部における教員免許状取得を困難にし、開放性の縮小をもたらす結果となった。ちなみに、国立の教員養成大学・学部を除く大学等卒業者数(短大、大学院を含む)に占める免許状取得者の割合は、1990年(平成2年)から1995年(平成7年)の5年間に21.3%から17.7%に急減している。さらに1998年(平成10年)の免許法改正では、中学校教員免許状の教職科目の基準単位をさらに大幅に引き上げることになり、一般大学の中学校教員免許状取得者数の激減、開放システムの形骸化が一挙に進み、小中学校教員の養成は事実上、国立教員養成大学・学部に独占される傾向にある。

### 3-2-2 免許法に基づいた教員養成大学・学部カリキュラム

現在の教育職員免許法第5条では小学校・中学校1種免許状取得要件について以下のように定められており、これに基づいて各大学においては教員養成カリキュラムが組まれている。

#### (1) 免許状の取得要件

免許状の取得要件は、表12-3のとおりである。

#### (2) 教科に関する科目

[小学校教諭1種免許状]国語(書写を含む)、社会、算数、理科、生活、音楽、図画工作、家庭及び体育の教科に関する科目についてそれぞれ2単位以上を習得するものとする。

[中学校教諭]免許教科の種類に応じた教科科目について、最低習得単位数を習得する。

#### (3) 教職に関する科目

教職に関する科目は、表12-4のとおりである。

#### (4) その他

免許状取得要件には、上記の教職科目とは別に、「日本国憲法」、「体育」、「外国語コミュニケーション」及び「情報機器の操作」についても単位取得が

<sup>3</sup>「教師教育」は、教員が教職に就く以前の養成教育(教員養成: Pre-service training)と就職した後の現職教育(教員研修: In-service training)を統合した概念であり、1960年代に入って成立したと見られる比較的新しい概念である。

表12-3 免許状の取得要件(例)

| 免許状の種類 / 所要資格 | 基礎資格  | 大学において習得することを必要とする最低単位数 |          |               |    |
|---------------|-------|-------------------------|----------|---------------|----|
|               |       | 教科に関する科目                | 教職に関する科目 | 教科または教職に関する科目 |    |
| 小学校教諭         | 1種免許状 | 学士を有すること                | 8        | 41            | 10 |
| 中学校教諭         | 1種免許状 | 学士を有すること                | 20       | 31            | 8  |

注：現在4大卒の平均的な取得対象の免許は、1種免許状であるため、ここでは1種免許状を例に紹介する。  
出所：佐藤（2001）を基に筆者作成。

表12-4 教職に関する科目(例)

| 教職に関する科目              | 右項の各科目に含めることが必要な事項                           | 最低修得単位数        |                |
|-----------------------|--|----------------|----------------|
|                       |  | 小学校教諭<br>1種免許状 | 中学校教諭<br>1種免許状 |
| 教育の意義等に関する科目          | ・教職の意義及び教員の役割                                | 2              | 2              |
|                       | ・教育の職務内容                                     |                |                |
|                       | ・進路選択に資する各種の機械の提供等                           |                |                |
| 教育の基礎理論に関する科目         | ・教育の理念及び教育に関する歴史及び思想                         | 6              | 6              |
|                       | ・幼児、児童及び生徒の心身の発達、及び学習過程                      |                |                |
|                       | ・教育に関する社会的、制度的または経営的事項                       |                |                |
| 教育課程・指導法等に関する科目       | ・教育課程の意義及び編成の方法                              | 22             | 12             |
|                       | ・各教科の指導法                                     |                |                |
|                       | ・道徳の指導法                                      |                |                |
|                       | ・特別活動の指導法                                    |                |                |
|                       | ・教育の方法及び技術                                   |                |                |
| 生徒指導、教育相談及び進路指導に関する科目 | ・生徒指導の理論及び方法<br>・教育相談の理論及び方法<br>・進路指導の理論及び方法 | 4              | 4              |
| 総合演習 <sup>注1</sup>    |  | 2              | 2              |
| 教育実習 <sup>注2</sup>    |  | 5              | 5              |

注1：総合演習は、「地球的視野に立つて行動する資質能力を育てる」観点から新設された科目で、人間・人権の尊重、地球環境、異文化理解、少子高齢化と福祉、家庭のあり方等のテーマからいくつか選択して、ディスカッション、見学・参加、調査等を取り入れた演習形式で行われる。

注2：教育実習は、免許法第5条で免許状取得要件として規定されている。教育実習は、1873年（明治6年）に東京の師範学校に附属小学校が設けられ、教授法の実地練習が師範学校生徒に課せられたことに始まるといわれており、1907年（明治40年）の師範学校規定から「教育実習」という呼称が用いられるようになった。教育実習は、大学で修得した教育に関する学問的研究を教育の現場において実践するものであり、理論と実践を結びつける極めて重要な教育課程だと考えられている。

出所：佐藤（2001）を基に筆者作成。

#### Box12-4 教育実習の意義と学び

##### 【意義】

- ・教員としての適性を診断すること。
- ・教員としての実践的力量を経験的・実験的に形成する基礎課程であること。
- ・教員としての職業倫理を経験的に培う基礎課程であること
- ・自己形成と国民教育の基礎的教養を経験的に培う教育課程であること。

##### 【学ぶ視点】

授業観察の着眼点、学習指導案作成方法、発問とその対応の仕方、指名の仕方、授業展開の一環としての板書の仕方、理解を深めるノート指導の仕方、声の大きさとノート指導、机間巡視の仕方、宿題の出し方、テストのねらいについて、理解度の確認の仕方、つまづきを発見したときの対処の仕方、学級経営の仕方、生活指導の仕方、学校給食で心がけること、事故が起きたときの対処法、等

出所：東京学芸大学初等教育教員養成課程より。

義務づけられている。また、高齢化社会という時代の要請を受け、1998年（平成10年）4月の大学新入生からは、小学校または中学校の普通免許状取得時には、介護等の体験が必須となった。

### 3-3 現職教員研修の概要

日本では、教員の資質向上を支えるため、現職教員研修の充実が図られている。現職教員研修は、戦前は研修に関する法規上の裏付けがなく、各地の師範学校附属校の授業参観、行政側が主催する講習会への参加、地域学校間の公開研究会などが自主的に行われている程度であった。しかし、現在では、急激な社会変化に伴う教育内容の高度化・多様化、社

会から求められる教員や学校の役割の変化に対応していくためにも、就職後の教員研修がより重視される傾向にあり、多種多様な教員研修が日常的に行われるなど非常に充実している。今では研修が教員の義務であると同時に、権利として法的に規定（「教員公務員特例法」）されており、その機会が十分に保障されるように定められている（表12 - 5 参照）。

以下、特徴的な研修を取り上げ、内容について具体的に説明する。

#### 3-3-1 教職経験年数に応じた研修

日本では教員は大学卒業後就職してから定年退職するまで教職を務めることが多く、それぞれの教員の経験年数に応じた研修を通じて「教員としての成

#### Box12 - 5 教員にとっての研修の意義

1997年（平成8年）の文部省の教育職員養成審議会第一次答申では、教員は「学級児童生徒の教育」に対する責任を負うことになるので、常に研鑽に努め、その資質向上を図らねばならないとされている。具体的には以下のような研鑽が求められており、それに応じた研修が実施されている。

教育者としての人格的資質向上を図る

（例）教員としての使命感や心構え、教育への意欲、児童生徒に対する愛情を培う

高度な専門知識・技術の習得

（例）大学時代に学んだ知識・技術を、現場に即したかたちで専門的に学ぶ

新しい指導法の習得

（例）パソコン等ニューメディアによる指導法など、時代の変化に応じた指導法の習得

教員相互のコミュニケーションと情報収集

（例）教員相互の横断的ネットワークの構築

行政が提供する情報の収集

（例）新学習指導要領や新しい指針に関する行政研修を通じて教師や学校に必要な新たな情報を得る。

出所：教育職員養成審議会第一次答申（1997）

図12 - 1 研修の機関・場の概要

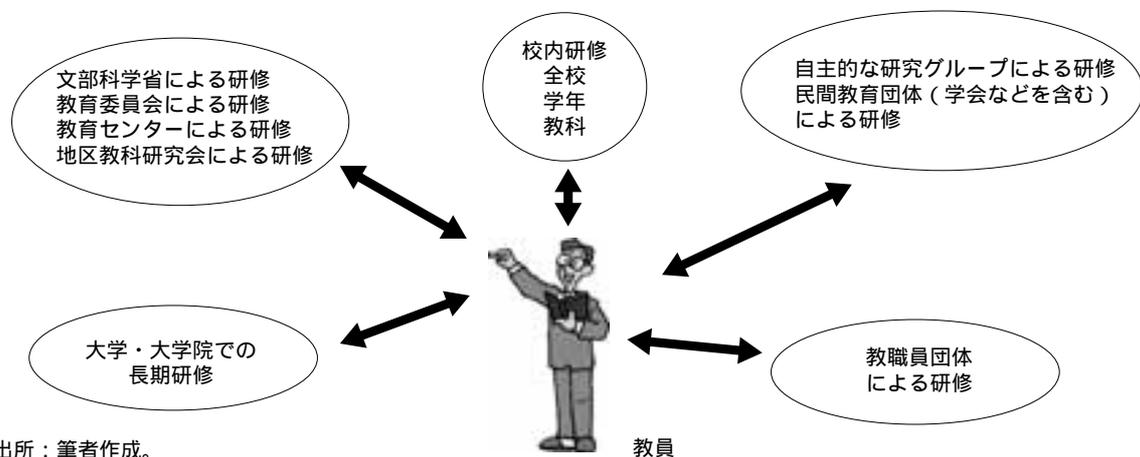


表12-5 実施主体ごとの研修の種類

| 実施主体                                       | 研修の種類                 | 研 修 例   |
|--|-----------------------|---|
| 国 <sup>注1</sup><br>(実施：独立行政法人<br>教員研修センター) | 教員のリーダーを養成するための研修     | 校長・教頭等研修、中堅教員研修、洋上研修、教員海外派遣事業、進路指導講座、新産業技術等指導者養成講習など      |
|  | 喫緊の課題に対応するための研修       | 教育情報化推進指導者養成研修、エイズ・薬物乱用防止教育研修会など                          |
| 都道府県<br>指定都市<br>中核市教育委員会                   | 教職経験年数に応じた研修、職能に応じた研修 | 初任者研修、5・10・20年経験者研修、生徒指導主事研修、新任教務主任研修、校長・教頭研修、教科指導等に関する研修 |
| 市町村教育委員会 <sup>注2</sup>                     | 市町村の実情に応じた研修          | 市費職員の勤務条件・人事異動について、学校給食の現状と課題                             |
| 学校   | 各学校の教育目標の達成等          |   |
| 教員   | 自己啓発による自己研修           |   |

注1：国は各都道府県等が実施する教職生活における重要な時期や学校管理の基幹となる職能に応じた研修に対する助成も行う。

注2：市町村教育委員会は都道府県が行う研修に協力して青少年の非行の現状と警察の対応、生徒指導などの研修も実施する。

出所：筆者作成。

表12-6 教職経験年数に応じた研修の概要

|      | 初任者研修   | 教職経験者研修会<br>(5年目研修、10年目研修、20年目研修等)  |
|------|---|---|
| 目的   | 新任教員の時期は、大学における養成段階と学校現場における実践とをつなぐ重要な時期であり、この時期に教職への自覚を高め、自立した教育活動を展開していく素地をつくるため、組織的、計画的な教職研修を実施する必要がある。こうした認識のもと、実践的指導力と使命感を養うとともに、幅広い知見を得させることを目的とする。 | 各教科などにおける指導の専門性を高めるとともに、教育研究への取り組みを深め、教員としての資質を高めることを目的とする。   |
| 実施形態 | 校内研修：週2日程度・年間60日以上。指導教員が中心となって初任者に対する指導・助言を行う。<br>校外研修：週1日程度・年間30日以上。教育センター等における講義、他校種参観、社会体験活動等を行うほか、4泊5日程度の宿泊研修を行う。                                     | 〔例：10年目研修の場合〕：<br>在職期間が10年に達した教員に対し、人事考課の評価を基にして3段階のコースに分け、学習指導、生活指導等、教育公務員としての資質の向上を研修内容とし、学校外15日、学校内15日の研修を実施する。なお、区市立学校については、区市教委を実施主体とし、都教委が可能な支援をする。                   |
| 研修内容 | 教員の職務の遂行に必要な事項<br>(例) 教員としての心構え、基礎的素養、学級経営、教科指導、道徳、特別活動、生徒指導、保健指導と安全管理等   | 〔例：東京都公立学校教員研修内容〕<br>教育者として必要な基本的事項(職務・服务等) 児童・生徒の指導に関する研修(各教科・領域等、生活指導、教育方法、進路指導、教育相談等) 学校経営に関する研修(教育課程、学年・学級経営、学校環境等) 社会の進展への対応(情報処理教育、環境教育等) 教育課程に関する研修(同和教育、防災教育、教育評価等) |

出所：筆者作成。

長」を図ることが重視されている。教職経験年数に応じた研修には大きく分けて 初任者研修と 教職経験者研修会の2つの研修が存在する。初任者研修とは、新任教員を対象に実施される最初の現職研修のことで、1988年(昭和63年)に創設され、職務研修の一つに位置付けられている。一方、教職経験者

研修会は、経験年数5年目、10年目、20年目といった節目の年に教員が自己の経験年数に応じた研修に参加するものである。

日本の現職教員研修は、職務経験年数や研修目的に応じて、国レベルから教員個人レベルまで各種研修が幅広く実施されていることが特徴的である。

表12 - 7 職能に応じた力量形成項目と研修例

|                                 | 力量形成項目   | 職能に応じた研修内容  |
|---------------------------------|--|---|
| 校長時代                            | 学校経営・管理能力、学校内外調整能力、マネジメント能力<br>・ 最高責任者としての管理運営能力<br>・ 教育委員会との交渉力<br>・ 自信ある職務決断   | ・ 学校経営と校長の役割<br>・ 学校運営管理上の諸問題<br>・ 学校管理規則について<br>・ 勤務評定について<br>・ 人事異動事務について<br>・ 経理関係について       |
| 教頭時代                            | 校内運営調整能力<br>・ 企画、立案力<br>・ 教員組合への対応<br>・ 組織運営力<br>・ 地域交流への配慮<br>・ 教育関係法規に照らした問題解決<br>・ 人間関係の調整<br>・ 課題発見、解決法の提示               | ・ 学校運営の課題と教頭の職務<br>・ 学校管理運営上の諸問題<br>・ 教員組合への対応<br>・ 学校事故とその対応<br>・ 教育法規演習                       |
| 各主任時代<br>生徒指導主事<br>(主任)<br>学年主任 | 教員のリーダーとしての力量<br>・ 教職員からの信頼<br>教職員の指導<br>・ 教職員の持ち味を生かす<br>・ 子どもの心情理解<br>・ 教育について父母に語る<br>・ 人間関係の調整<br>・ 教職員を公平に扱う<br>・ 組織運営力 | ・ 生徒指導推進者としての課題<br>・ 教育相談概論<br>・ 教務主任の実務<br>・ 教育法規の見方・考え方<br>・ 問題行動についての理解<br>・ 青少年の非行の現状と警察の対応 |
| 一般教員時代                          | 教員としての基礎能力、学級運営能力<br>・ 子どもの心情理解<br>・ 教職員からの信頼<br>・ 確固たる教育理念  | ・ 初任者研修や10年目研修等<br>(3-3-1 教職経験年数に応じた研修参照)   |

出所：小島（1996）を参考に筆者作成。

### 3-3-2 職能に応じた研修

教員の職能成長は、一般教員（教諭）としての仕事から出発し、主任、教頭、そして校長等の職階を経ることによって質・量の点において変化していく。そしてそれぞれのキャリア段階で必要とされる資質能力は異なっている。教員は、それぞれの職階に応じた力量形成が期待されており、職能に応じた適切な研修の設定が重要となっている。教員のキャリア段階における、期待される力量形成項目とそれぞれの職能に応じた研修例を表12 - 7にまとめる。表12 - 7を見ると、一般教員（教諭）段階では児童・生徒に対する理解や指導に関する資質能力が最も必要とされ、主任や教頭を経て、校長へと至る過程においては次第にリーダーシップや経営に関する資質能力が、加えて求められるようになることがわかる。なお、研修は、各都道府県教育委員会で主に講義や協議を中心に年間3～5日間程度実施されて

いるのが一般的である。

### 3-3-3 校内研修

校内研修とは、学校内の全教職員が学校の教育目標を達成していくために設定された研究課題のもとに、教育実践を通して意図的、計画的に取り組んでいく研修である。この校内研修は、勤務場所で行われるため参加が容易で、その課題が実践から導き出せる身近なものであり、さらにその成果が実践に直結しやすいことから、教員の職能成長にとってきわめて重要な研修形態といえる。

日本では、1960年代半ばごろを契機に、現場の学校教育改善を目的とした「校内研修」が活発に展開されはじめ、各種研修の中でも特に充実が図られてきた。現在では、校内研修の実施・評価は多くの場合、単年度サイクルで学校運営計画の中に、年間予定としてあらかじめ組み込まれている。このような

## Box 12 - 6 校内研修の長所

学校あるいは各教員の当面している切実な課題に対して研究を深めることができる。  
 日々の教育実践と結びついた形で研究を進めることができる。  
 研究の成果を直ちに次の教育実践に活かしやすい。  
 円滑な人間関係の中、共同で研究を深めることができる。  
 保護者や地域の人々との連携のもとでの研究がしやすい。

出所：筆者作成。

日本の校内研修は、各国において学校に基礎を置いた経営（school based management）が課題になっていることとも関連してschool based方式（学校に基礎を置いた現職教育）として世界的にも注目されている。

校内研修には、一般的に校内研究と職員研修の2種類がある。校内研究とは、各学校で研究テーマを決めて全校体制で進める研究活動であり、研究推進委員会や全体研究会等を中心に行われることが多い。職員研修とは、学校の状況や問題に対する共通理解を図ることや、特定の知識・技術の習得を目的とする研修活動である。各教科や学年の部会別研修や校務分掌上の職務別研修などがそれにあたり、個人の力量を高めるための授業研究会も職員研修の一環として実施される（「授業研究」詳細については第13章を参照）。さらに、学校内の研修だけでなく、個々の教員が自ら課題をもって進める「自己研修」や教育センター・研修団体等で行われる「校外研修」に積極的に参加することにより、相乗効果として校内研修の内容はさらに深まり、教員の資質や能力の向上が図られる。また校内研修を促進するための制度として、文部科学省や教育委員会の研究指定校制度や教育財団など民間機関が募集する研究助成制度がある。

## 4. 結語

近代学校教育制度において教員が果たす役割は極めて大きく、教員の資質が学校教育の質を規定するといっても過言ではない。したがって、学校教育を担う教員の養成・確保とその資質の向上はいつの時代にあっても必要な課題とされ、また問題をはらむものであった。日本における教員養成・確保の変遷

を見ても、絶えず優秀な人材を教員として確保し、児童・生徒に質の高い教育を平等に提供するための努力が行われ、教員の免許・養成・待遇においてさまざまな施策や投入が実施されてきたことがわかる。では、これまで見てきたような日本の経験を踏まえ、どのような事柄が途上国の教員養成・研修に資すると考えられるだろうか。本章のまとめとして、このことについて少し考えてみたい。

第一に、理想とする教員像の明確化が必要であろう。どのような教員を必要とするのかについて国民的な議論を行い、意見を集約し、具体的なイメージを国全体で共有することが重要である。こうすることで教員の社会的地位を確保するとともに、その養成・確保・研修に必要な施策や投入への理解を促し、適正な資質を持つ教員の採用と育成を可能にする。

第二に、教員養成と現職教員研修を統合した教員教育の実現が不可欠である。教員を専門職としてとらえ、個々の教員のライフサイクルに配慮しつつ、継続的かつ段階的な職能成長を促すためには、当該社会が求める教員像に基づき、計画性を持って長期的な教員の育成を行う必要がある。こうすることにより、教員養成課程のカリキュラムも適正なものに改善することが可能となり、必要な現職教員研修の頻度・形態・内容なども整備することが可能になる。もちろん、そのためには教員の安定的な雇用が前提となるものの、条件として一定期間に一定水準の職能成長を課すことにより、そのリスクは相殺されるものと思われる。

第三に、教員資格の難易度による教員の需給調整がある。教員が大量に必要な場合には教員の資格要件を下げて「開放システムによる教員養成」を打ち出すことにより、より多くの教員志望者を確保する

必要がある。このとき、特に必要性・緊急性が高く、特定の資質が要求される教員に対しては、国家が奨学制度などを構築して必要な費用を全額負担することも検討すべきであろう。また、教員の需要が少ない場合には、教員の資格要件を厳しくし、「大学における教員養成」を掲げるなどの措置をとることが可能であろう。

第四に、柔軟かつ多様な現職教員研修の実現である。一般に教員養成課程では、時代の変化への対応よりも、教員として必要な基礎を構築することが重視されており、オーソドックスな教育が求められる傾向にある。したがって、絶えず変化する経済・社会の情勢にいち早く対応するためには、やはり現職教員研修にある程度の柔軟性と多様性が確保されなければならない。国、地方自治体、学術機関、教員組合、学校といった多様な主体が社会のニーズを反映した多様な研修機会を用意し、教員が自らの専門性や必要性に応じてそれらに自由に参加できるような仕組みを構築する必要がある。こうすることで教員は常に時代に即応した専門職としての知識・技能を確保することができ、児童生徒や保護者や地域社会の要求にも対応できるようになるものと思われる。なお、これらの与えられた研修機会のみならず、教員には自主的に研修を行う場としての校内研修や自主勉強会などを積極的に持つことが期待されている。そこで行われる「公開授業」や「授業研究」は教員間の経験を共有し、教員としての技量を向上させるうえで最も身近で、効果的な手法であるといえよう。学校内で日々培った研修の経験を基に、学校内で足りない研修を校外で受講することが効果的な研修のあり方といえるのではないだろうか。

適正な学校教育をすべての児童・生徒に提供するうえで、個々の教員が高い職業意識と意欲を持ち、一定の知識・技術・能力を維持していくことは必要不可欠である。そのために必要な教育・研修機会を提供することが国家の責任であり、その機会を最大限に活用し、絶えず自己研鑽を行っていくことは教員としての責務である。そして、このような国家の

事業と教員の努力に理解を示し、教育に対する支援を行っていくことが国民に求められている。

田中 茂行、山本 伸二、村田 敏雄、足立 佳葉子、伊勢路 裕美

## 参考文献

- 小澤周三（1990）『教育学キーワード』有斐閣双書  
 影山昇（1998）『日本の教育の歩み 増補版』有斐閣  
 給与研究会監修（2002）『国家公務員 給与実務の手引き 平成14年版』日本時事行政研究所  
 教育職員養成審議会第一次答申（1997）  
 国際協力事業団（2002）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』  
 小島弘道編（1996）『学校管理職研修読本』  
 小松喬生・次山信男（2002）『教育実習を成功させよう』一ツ橋書店  
 佐藤晴雄（2001）『教職概論』学陽書房  
 篠田弘・手塚武彦編（1979）『学校の歴史 第5巻 教員養成の歴史』第一法規出版  
 柴田義松編（1997）『新教育原理』有斐閣双書  
 鈴木英一編（1984）『現代教育行政入門』劉草書房  
 鈴木正幸編（1988）『教師教育の展望』福村出版  
 土屋基規（2001）『学校教育キーワード』旬報社  
 長尾十三二著（1994）『教師教育の課題』玉川大学出版部  
 牧柱名・平原春好編（1994）『教育法』学陽書房  
 森部英生編（1999）『前訂教育法規読本』教育開発研究所  
 文部科学省（2001）『2001 我が国の教育統計 - 明治・大正・平成 - 』財務省印刷局  
 山崎英則・西村正登編著（2001）『求められる教師像と教員養成 - 教職原論 - 』ミネルヴァ書房  
 油布佐和子編（1999）『教師の現在・教職の未来 あすの教師像を模索する』教育出版  
 吉本二郎編（1988）『育つ教師』第一法規出版

## 参照ホームページ

東京都人事委員会

<http://www.saiyou.metro.tokyo.jp/nininkyuu/shoninnyuureiH14.pdf>

---

## 第13章 授業研究

---

### 途上国の課題

2000年にダカールで開催された「世界教育フォーラム」では、子どもが単に学校へ行くことだけで満足するのではなく「学校で何を学ぶのか」があらためて重視された。そして、国際社会における教育開発の目標は“Quality Education for All”であることが再確認された。各国における教育の目標や内容を示した国定カリキュラム（日本では学習指導要領）には、かなり類似した内容が見られ、児童・生徒の主体的な学習が重視されている。ところが、現状を単純化していえば、開発途上国の教室では「子どもたちが自ら考えることなく、教員に指示されるままに機械的に口や手を動かす」というタイプの教育が広がっている。このような理想と現実、すなわち国定カリキュラムと授業の乖離に対して、国定カリキュラムの見直しと同時に教室レベルでの変革が必要とされている。

### ポイント

日本では授業研究を通じて教員が学習指導要領（国定カリキュラムに相当）を授業に翻案し、これに実践的・斬新的な改善を加え、授業を改善している。授業研究は、日本の教育風土の中に育ってきた「同僚教員とともに教材を研究し、授業を実践し、それについて討論し、その結果を次の教材研究に活かす」というPlan-Do-Seeの原理が組み込まれた授業改善の手法である。授業研究は教員が主役であること、授業という場で考え解決策を講じることなどが特徴である。教員は授業研究を通じて共同で学び合い、自らの能力と自信を形成し、よりよい授業モデルを構築する。このような教室レベルでの授業改善の積み重ねこそが質の高い教育を可能にするものであり、授業研究が世界的に注目を浴びている所以であろう。ただし、授業研究を行う際には、日々の授業改善を目指しつつも長期的な視野を持って教育の本質に立ち戻る必要があることと、授業研究は結果よりもその過程を重視するものであるが故に、途上国への導入に際しては各国の文化的・社会的背景に十分配慮し、実情に合った展開を考える必要があることに留意すべきである。

授業研究は授業の質を高めるために授業を対象として教員同士が互いに批判・検討しながら効果的な教授方法や授業のあり方などを研究するものである。日本では教授技術の形成・発達・伝承や子どもが主体の授業形態の形成に授業研究が大きな役割を果たしてきており、海外でも授業研究に対する関心が高まっている。

本章では次の構成で授業研究について見ていく。

第1節では、授業研究の概略を説明する。第2節では、現在に至るまでの授業研究の発展過程につい

て振り返り、第3節では授業研究の意義について解説する。第4節では、以上を踏まえ、授業研究を途上国に応用していくうえでの留意点について論じた。

なお、特に断らない限り、事例は算数科のものを取り上げる。

### 1. 授業研究とは何か

授業研究は、教員が同僚とともに授業改善を図っていく方法である。後述するように、教材研究、授

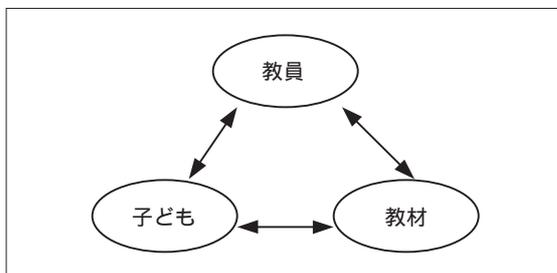
業の実施、授業の反省という3つの段階からなっており、校内研修の一部として行われるものや学会が主催するものなどがある。日本の教育現場では教員自身が授業について実証的・実践的研究を行い、日々教室レベルの授業改善を実践している。ここでは、確認の意味を込めて、授業研究について整理したい。

## 1-1 授業とその3要素

「授業」という語は1872年（明治5年）の学制以降に一般的に使われるようになり、1879年（明治12年）の教育令において公文書では初めて「授業」の文字が使われた。つまり、江戸期の「手習い」や「稽古」に対して、「授業」は近代学校教育の産物である。明治期以降、教室内のすべての子どもにとって、決められた時間に始まり、決められた時間に終わるといふ、いわゆる一斉授業の導入とともに、授業という概念が導入された。

その授業を構成する基本要素は「子ども」と「教員」、さらに授業のなかで取り扱う「教材」の3つである。そして、この3者の緊張関係がよい授業の条件といわれる<sup>1</sup>。教員は単純に子どもの要求に合わせて授業をするわけではなく、子どもが教材を自学自習して終わりでもなく、教員は単に教科書の内容を黒板に書き写しているだけでもない。教員はあらかじめ検討した教材を提示し、子どもの状態を見極めながらヒントを出し、学習の目的が果たせるように導いていく。そこでは教員の予想を超えた反応が子どもたちによって示されるかもしれず、そのよ

図13-1 授業における3者の関係



出所：筆者作成。

<sup>1</sup> 斎藤（1970）

<sup>2</sup> 「教材研究」の詳細は第11章の「指導計画」を参照。

うな子どもの反応を活かし、授業を活性化させるか否かは教員の授業を構成する力にかかっている。このような状態を「緊張関係がある状態」と呼び、このような授業がよい授業と評されるのである。

## 1-2 授業研究とは何か

授業研究は、簡単にいえば、授業を対象とした研究である。授業研究はいろいろな特徴をもつが、「教員が、教育（授業）の質的向上を目的として、日々の授業のなかで研究を行う」ことが授業研究の最大の特徴といえる。

日本では学習指導要領により教育のガイドラインが規定され、これに基づいて教科書が作成されている。授業はこの教科書を基に実施されることになる。図13-2に示すように国による基準である「学習指導要領」は固定されているが、「授業」は自由度が高く、教員には学習指導要領を基にいかにして授業を構成していくかが求められている。授業研究はカリキュラムとしての学習指導要領と授業を橋渡しする手法であり、日本の学校で盛んに行われている。

本節では、授業研究を知るために、授業研究がどのような段階を踏んで行われるのか、授業を改善するためにどのような視点から見ているのか、授業研究にはどのような種類のものがあるのか、について述べたい。

### （1）授業研究の過程

授業研究は、「教材研究」と「研究授業」と「授業検討会」から成り立っている（図13-3参照）。

「教材研究」は教材の発掘ないし選択に始まり、その分析を通して教材の本質を見極め、子どもの実態に即して授業を構想し、学習指導案を作成するまでの、教材にかかわる一連の活動である<sup>2</sup>。教材研究は授業研究の一環として行われるが、同時に教材研究では授業を通じて教材の意味を確かめ、不具合を修正する。すなわち、教材研究は授業研究の一部であると同時に、授業研究は教材研究の一部であるといえる。「授業研究」はこの教材研究から開始され

る。

「研究授業」では、教材研究を経て十分に検討された学習指導案(授業案)に基づき授業が行われる。その授業を、多くの教員、時には指導主事や大学教官も参観し、教員の一挙手一投足や児童生徒の様子などを観察する。大きな公開研究会には、数十名が一つの授業を見学することもある。

研究授業の後、「授業検討会(授業に関する意見交換会)」がもたれる。最初に授業者が授業での意図したところを述べ、次いで参加者各人が授業の目的や自分の教育経験に照らして授業中の児童生徒の学習活動、教員の役割、他の教授方法などについてさまざまな意見や質問を繰り返す。

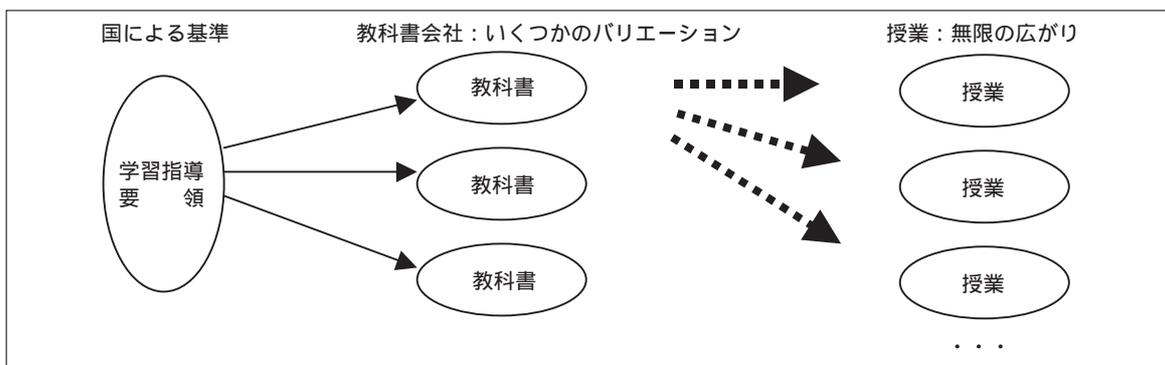
これら一連の流れは、図13-3に示すように 問題の同定と授業計画の策定(Plan)、 研究授業の実施(Do)、 授業の評価と反省(See)、 授業の

再考(Plan)、 再考された授業の実施(Do)、 評価と反省(See)、 結果の共有<sup>3</sup>、のように定式化することができ、Plan-Do-Seeのサイクルが形成されていると見ることができる。必要に応じてこのサイクルを繰り返し、授業を洗練していくのが、授業研究の過程である。

### (2) 授業研究の視点

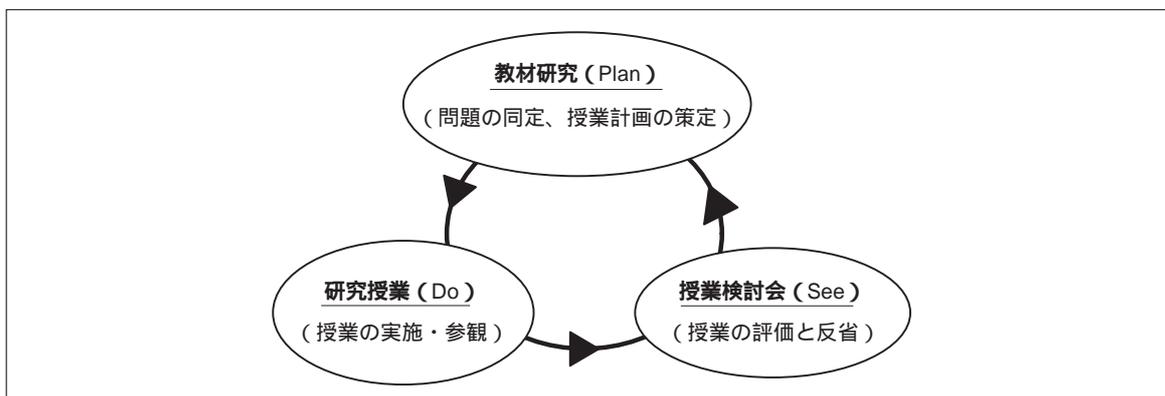
授業研究では目的をどのあたりに置くのかが重要となる。そして、その目的に応じてあらかじめ十分に教材を練っておかないと、表面的な授業研究に終わってしまう。全国教育研究所連盟は「授業は、教材を媒介とした教師と児童生徒の相互作用で成り立ち、その現象は複雑なものである。そこで、授業を分析・診断するためには、『何に目をつけて』、『どのように見ていくのか』が重要となる。研究の目的

図13-2 学習指導要領から授業まで



出所：筆者作成。

図13-3 授業研究のサイクル



出所：事務局作成。

<sup>3</sup> Stigler and Hiebert (1999)

表13 - 1 授業研究会の種類

| 参加者の規模            | 主たる開催者      |
|-------------------|-------------|
| 学校内で              | 公立学校の校長・教員  |
| 各都道府県、各市町村、区での研究会 | 公立学校の教員自身   |
| 各都道府県、各市町村、区での研究会 | 教育委員会、教育事務所 |
| 日本全国              | 附属学校の校長・教員  |
| 各都道府県、日本全国        | 民間（学会、企業）   |

出所：池田他（2002）p.28

に応じた分析・診断の視点を定める必要がある<sup>4</sup>と述べており、授業研究における視点の重要性を指摘している。さらに、同連盟は、授業研究における主要な視点のひとつである教員の指導力を「子どもを見抜く力」、「教材を解釈する力」、「授業を構築する力」という3つの観点から分析できるとしている。初めの2つは、日本の学習指導案に見られる児童観、教材観と関係しており、最後の力はそれらを授業のなかで実現していく力を示している。このような観点を踏まえて、授業検討会では各人からさまざまな意見が出される。

士が集まって互いの授業を見学・批判し合うという形態をとるが、そのほかにも教職員組合や学会が主催する授業研究会なども存在する。参加者の規模と開催者によって、授業研究には表13 - 1のような種別が存在する。また、授業研究ではないが、授業参観、教育実習生による授業、新任研修の一環としての授業など、授業に関する公開行事や研修は多く、日本ではほかの教員の授業を見学する機会には事欠かない。このことは、教員が授業を批判的に考察する力を身につけ、そこから導かれる教訓を自己のものとして、よりよい授業を創造することに大きく貢献している。

### （3）授業研究の種類

授業研究にはさまざまな規模や形態のものが存在する。一般には、特定の研究テーマを設定したうえで校内研修の一環として実施する、あるいは同好の

#### Box 13 - 1 授業研究の代表的事例

##### 事例1：成城学園

澤柳政太郎が学園長を務めた私立学校「成城学園」（1917年（大正6年）設立）は、大正新教育運動の中心をなした。「個性尊重の教育」などの目標を掲げ、先進的な取り組み（読書科の導入、教育における自然の重視、子どもの計画に基づく学習など）を実施した。形式化していた授業批評会に対して、自由な事例研究を提示した。1920年（大正9年）には、同校職員及び賛同者を会員とする「教育問題研究会」を組織し、出版物を通じて、その他多くの公立、私立学校の教員たちに影響を及ぼしていった。

##### 事例2：島小学校

齋藤喜博は、地方の一小学校の校長として、学校・授業づくりを島小の実践として公開し、その後の授業研究に影響を与えた。「授業」を学校の中核に据え、教員、保護者、学者・文化人と協力して学校・授業を創造するという実践であり、思想であった。その思想は次の齋藤の言葉に表れている。

「人間が豊かになるためには、明確になった科学の法則なり方法を、授業という生身の集団のぶつかり合いの中で、生きたものにしていく、そういう作業の中で教師や子どもが豊かになっていくことが必要である」

出所：齋藤（1970）p.17他を基に筆者作成。

<sup>4</sup> 全国教育研究所連盟（1980）p.42

## 2. 授業研究の発展過程

このような授業研究はいつごろから行われるようになってきたのであろうか。

現在のように授業研究が、一般的に行われるようになるのは1960年代の民間カリキュラム開発運動以降のことである。しかしそれは突如として始まったわけではなく、日本の教育界が近代教育を受容する過程のなかで、現在の形になっていったととらえるべきであろう。

近代学校教育とともに導入されてきた授業に対して、日々の授業をどのように教えたらよいのか、という教授法への関心が教員の間で強かった。特に明治初期には、今日から見てかなり先進的な米国の教授法が紹介されたために、旧来の教授法になじんだ寺子屋の「師匠」たちはかなりの困難に直面したと思われる。こういった背景から、教授法に注目した授業研究的な試みはかなり早くから見られた。教員養成教育を専門とする米国人専門家が持ち込んだ教授法を基に、1872年（明治5年）に創設された東京高等師範学校が中心となって教員向けの資料が作成され、これが各県の師範学校を経て一般の学校へ普及するという形で、先進的な教授法が伝達されていった。

大正期から昭和初期にかけては、世界的な新しい教育思潮を受けて「個性尊重の教育」などの新しい教育目標を掲げ、それを達成するための新たな教授法を考案したり授業を公開してよりよい授業づくりのための研究を行おうとするさまざまな取り組みが教育現場でなされた。特に成城学園などの私立小学校、明石付属などの付属小学校の取り組みが顕著であった（Box 13 - 1 参照）。

戦時体制下でこれらの運動は下火になったものの、戦後の復興とともに、学校・子ども・地域の特性を重視した、教育における民間運動が盛んになっていった。また1960年（昭和35年）ごろより、優れた授業の共通の性質をとらえようと、米国の「ティーチャー・プルーフ<sup>5</sup>」のような教育の科学化が推進された。

現在では、教育・授業の多面性が指摘され、多様な視点・方法で授業研究が行われている。授業研究の目的も明治期には教授法の伝達が主であったものが、次第に教員同士の自己研鑽としての意味合いが強くなってきている。

このように、授業研究は近代学校教育の普及に伴い、いくつかの段階を経て普及してきた。その過程では、さまざまな授業研究の機会が設定されて多くの教員がこれに参加し、関連の資料や出版物なども広く刊行されてきた。こういった長きにわたる一連の活動を通じて、次第に「授業研究とは何か」が関係者に理解されるようになり、その目的や方法論についても見解の統一が図られ、授業研究の普及が進んだ。さらに、普及した授業研究を多くの人実践することにより、授業研究の改善に対する新たな視点が出され、授業研究が発展していくものと考えられる。

## 3. 授業研究の意義

授業研究は、教室レベルでの改善に具体的モデルを提供するものであり、その意義としては、カリキュラムが実際の授業に翻案、具体化される、教員が共同で学習することにより教授技術や教員像が受け継がれ、発展していく、教員が自らの能力と自信の形成を行う、の3点が挙げられる。

### 3-1 学習指導要領の具体化

日本では国定カリキュラムとしての学習指導要領があり、それに基づいて教科書が作成され、各種指導計画が作成されている。学習指導要領を浸透させるためにさまざまな研修も行われている。しかし、崇高な教育目標やすばらしい教材も具体的な教育の場である授業に展開されないならば、あまり意味をなさない。授業研究は教員が主体となってカリキュラムを現実の授業に翻案、具体化するものであり、理想と現実を橋渡しするものといえる。

<sup>5</sup> 題材への深い洞察に根ざした専門家と、教員の主体性と創造性が発揮されることをより重視する授業づくりの専門家がプロジェクトを組み、専門的学識と豊富な実践経験を持ち寄り、決定版というべき質の高い教材パッケージをつくり、誰でも一定水準の授業が実施できるように作成されたカリキュラムのことをいう。

### 3-2 教授技術や教員像の継承・開発

授業研究は教授法及び教授技術の蓄積・継承<sup>6</sup>や教員像の形成<sup>7</sup>に大きな役割を果たしてきた。授業研究では、一つの授業を同僚教員、指導主事、大学教官などの教育関係者が同時に参観し、授業検討会という同じ土俵で意見を交わし、教材、子どもの学習、授業構成などについての見識を深めていく。日本ではこのような授業研究が盛んに行われており、教員は最低でも年1回は他の教員の前で授業を公開している。このような教員たち自身が互いに学び、授業を通して具体的な教育課題を解決していこうとするプロセスを繰り返すことにより教授技術が共有されていくとともに教員の教授・学習における共通の考え方が形成されていく。

また、研究授業を行う際に教員は十分に研究・検討された教材を基に学習指導案を練り上げ、授業を実践する。こうして準備された授業においては、斬新な指導計画や指導方法なども組み入れられた試行的な授業が行われることも少なくない。そして、授業検討会では授業について多様な角度からの批評が行われ、改善点が明らかになっていく。教育関係者の協働によって、こういったプロセスが繰り返されることにより、新たな教授内容や指導方法が開発され、ノウハウとして整備される可能性は高いと思われる。授業研究は新たな教授内容や指導方法を開発する可能性を秘めているのである。

実際、算数科においては、授業研究と教科教育学研究が融合する形で、現場の指導的な教員と大学教官との共同作業で、さまざまな取り組みがなされてきた。例えば、1970年代に始まり20年近く継続されたオープンエンドアプローチ<sup>8</sup>は、その後も発展継承され、現在注目されている日本式の問題解決学習

の型を形成してきた。このように実践と理論が出合うことによって、新しい教授内容・指導方法が生み出されることも、授業研究が高く評価される理由である。

### 3-3 教員の能力と自信の形成

通常、教員は教室で唯一の教授者であり、一人で数十人の子どもの向き合い授業を行っている。しかも、よい授業を行おうとすれば前述のように、子ども及び教材との緊張関係を常に強いられる。教員はあらかじめ検討した教材を提示し、児童の状態や反応を見極めながら授業を展開し、設定した目標に到達させるべく彼らを導いていくのだが、その授業の成否は教員の力に依拠している。このような状況にあって、教員は自らの指導計画、指導方法、教授技術などが適切であるか否かを自省することを求められているが、これは極めて困難な作業である。

こうした問題に対し、授業研究は効果的な解決法となる。第三者に自身の授業を評価してもらうことにより、長所・短所が明らかになる。長所については自信につながり、次回以降の授業にもこれを活かすような指導上の工夫が可能となる。また、短所については改善方法を見だし、自ら精進していくことで問題の解消を図ることができるようになる。

また、ほかの教員の授業を批判的に考察することは、自省の視点を強化することにつながるとともに、新しい授業のあり方や有効な指導方法を発見する機会ともなる。

このように授業研究は、教員の授業に対する批判的考察力、授業の構築力、教室での指導力を高めると同時に、自身の長所を伸ばし、短所を克服することで、教員としての自信を形成していくための最も

<sup>6</sup> 教授技術の伝承という観点では、授業研究以外では各校での初任者向けの校内研修が大きな役割を果たしてきた。ベテランの教員が1年目の教員の教育係になり、学習指導案作成へのアドバイスをを行うとともに、新任教員の授業を観察し、子どもへの接し方、教室での立つ位置、机間巡視、字の書き方、黒板の使い方など細かい教授技術に至るまで指導している。これは先輩教員から後輩教員へ、教職への心構えを含む日本独自の教員文化を伝達するという観点から重要な意味をもっている。

<sup>7</sup> 教員としての基盤となる考え方は授業研究だけで形成されるものではない。教員は、教職に就く前に、児童・生徒として14年から16年の学校教育を受けてきており、ほぼ毎日授業を受けるなかで、授業がいかなるものかという像を、無意識に、しかし確実に自分の中に築いてきている。加えて、教員養成課程においては、共通の理想的な教員像を目指しつつ、毎日教員になるための勉強をするという過程を経てきており、その結果、教員としての基盤となる考え方、すなわち教育観、学習観、児童観、教材観がある程度共有されていると考えられる。

<sup>8</sup> 未完結の問題を課題として、そこにある正答の多様性を積極的に利用することで授業を展開し、その過程で、既習の知識、技能を身につけていくことを目的とした授業方法。

効果的な方法だと考えられる。

## 4. 結語

今日、米国をはじめとして他国で授業研究を導入しようという動きが見られる。このような国際的な普及の動きは授業研究の有用性を示すものとして注目に値するが、なぜ授業研究が他国において注目され、導入が試みられているのであろうか。

第一に、授業研究が教室レベルでの授業改善の取り組みであり、「カリキュラムが教室の中で実施されたのかどうか」、「どのように実施されたのか」といった内省的な視点を提供するためである。教育現場での取り組みをきちんと評価し、問題点や改善の方向性を明らかにしていくことは、教室レベルでの教育の質的向上を可能にするだけでなく、一国の教育の規範たるカリキュラムを適切に改訂していくことにもつながるものと思われる。

第二に、授業研究が現実的な教育の質的改善を可能にするものとして評価されているためである。教育上の問題が政策課題となる場合、ともすれば為政者はカリキュラムの抜本的な改革を行いかねない。このような改革は、しばしば現場の教員に大きな負担と不安を与え、教育現場が混沌とした状況に陥る可能性がある<sup>9</sup>。他方、授業研究は教室レベルでの漸進的な授業改善のアプローチであり、カリキュラムを現場のニーズに応じて適宜修正して運用していくことが可能であり、必ずしも大規模な改革を志向しない。そこでは、教員の知識や技能に応じて段階的な授業改善が行われ、適切な形で教育の質的向上が図られることが可能となる。

このように授業研究は実際の教育現場の改善を可能にするものと考えられ、途上国の教育開発にも有用な示唆を提供すると思われる。途上国においては、教員は、多くの場合、何がよい教育なのかを知っているが、行わない、もしくは行えないという状況にある。また、各教員のアイデアはその教員個人に占

有され、他の教員には共有されず、よりよい教授法などが広まらない傾向がある。教員同士が学び合い、経験や技術を共有する授業研究はこの状況に対して解決の糸口を提供してくれる可能性をもつものと考えられる。

それではこの可能性をどのようにして実現していけばよいだろうか。

第一に、授業研究では、さまざまな立場、考えの人が一緒になって討論するので、他者の仕事を尊重し、評価する態度をもち、建設的な批判が言い合えるように、参加者の間で一定の了解が必要である。途上国で多くの場合、校長、学科主任、視学官たちは、そのような習慣に慣れておらず、一方向的な言い方しかできない。そこで、先輩や上司といえども、同じ立場に立ち、他の教員のほめ方や建設的な意見の言い方を考え、参加者全員で学び合う雰囲気を作っていくことが重要である。

第二に、日本で授業研究に参加する教員は、情報を交換し合うネットワークを形成する。途上国においてはこのようなネットワークは存在しない場合が多い。同じ学校のなかですら、どのような教え方がよいのかと相談できないこともしばしばである。そこで、授業研究のネットワークを形成して情報を共有し合い、少しずつそのネットワークを広げていくことが重要である。そのためには、日本人専門家などの第三者が媒介となって、相手国の教員と教員の関係づくりを促進する働きが求められる。そして、教育協力活動においてネットワークづくりの重要性を明確に位置付けることが重要となる。

なお、教員の教育観や学習観の形成には教育を受けてきた教員自身の経験や教員教育が大きく影響しており、それらが授業のあり方にも反映されている。そして、その底流には、その国や地域の「文化」が存在しており、授業研究の導入・実践にあたっては、この点に関して十分な配慮が必要である。

馬場 卓也、小島 路生

<sup>9</sup> Stigler and Hiebertは米国の状況を次のように述べ、現場の状況を踏まえなカリキュラムの大幅な改革に疑義を唱えている。「政策立案者はプログラムを採用し、生徒の成績が上がるかどうかを見守る。もし成績が向上しなければ（中略）彼らは政策が機能していないという不満を聞くようになる。運動が起こり、専門家が会合を開き、すぐに新しい案が出され、多くの場合全く反対方向の変更が行われる。興味あることに、元のプログラムが教室で実施されたのかどうか - もしくは、実施されたとして生徒の学習の促進にどのように効果的であったのか - についてのデータを収集することなしに、この全体の過程が繰り返される」

## 参考文献

- 池田敏和他 (2002) 「日米における算数・数学授業研究会の分析 - 第2回ポストICMEセミナーの報告 - 」 『日本数学教育学会誌算数教育』 84(2)、pp.26-34
- 石川謙 (1998) 『日本庶民教育史』 玉川大学出版部
- 稲垣忠彦・佐藤学 (1996) 『授業研究入門』 岩波書店
- 及川平治 (1970) 『世界教育学選集69 分団式動的教授法』 明治図書
- 大阪教育大学附属図書館 (1997) 『第二回昔の教科書展 - 幕末から戦後まで - 算数・数学の巻』
- 斎藤喜博 (1970) 『斎藤喜博全集第6巻 授業の展開・教育学のすすめ』 国土社
- 全国教育研究所連盟編 (1980) 『学校における授業研究』 東洋館出版社
- 竹内芳男・沢田利夫 (1984) 『問題から問題へ - 問題の発展的な扱いによる算数・数学科の授業改善 - 』 東洋館出版社
- 日本数学教育学会編 (1997) 『学校数学の授業構成を問い直す』 産業図書
- 三輪辰郎 (1992) 『日本とアメリカの数学的問題解決の指導』 東洋館出版
- 横須賀薫編 (1990) 『授業研究用語辞典』 教育出版
- 吉田誠 (2001) 「アメリカ教育界における授業研究への関心・期待と日本の教師へのその意味」 『日本数学教育学会誌算数教育』 83(4)、pp.24-34
- Stigler, J. W. and Hiebert, J. (1999) *The Teaching Gap: Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom*, the Free Press.

## 参照ホームページ

- コロンビア大学教育学部授業研究グループ (Lesson Study Research Group Home Page)  
<http://www.tc.edu/centers/lessonstudy/>
- Lewis, Catherine (2000) "Lesson Study: The Core of Japanese Professional Development," Invited Address to the Special Interest Group on Research in Mathematics Education American Educational Research Association Meetings, New Orleans.  
<http://www.lessonresearch.net/area2000.pdf>

---

## 補章 学校文化

---

### 途上国の課題

途上国の教育も、各国・各地域における社会的・経済的・政治的影響のみならず、文化的な影響を受けている。途上国が教育開発を進めるに当たっては、文化的条件も考慮し、その特質を活かすことが肝要である。最近、世界各国においてグローバル化が進展し、途上国の教育も国際化、グローバル化への対応が迫られているが、それと同時に各国において教育と文化の関係に対する関心も高まり、伝統文化、地方の文化・知恵を取り入れた教育の工夫が見られる。

### ポイント

学校文化は、社会の文化の影響を受けるとともに、社会の文化に作用する面も持っている。学校文化の理解には社会の文化に対する洞察が欠かせない。途上国の人々が日本の教育経験から学ぶ際に、学校文化や社会の文化の特色に留意すれば、学校教育の組織や内容・方法を部分的にみるだけでなく、それらの関連性を考慮しつつ総合的に検討することの重要性に気づき、途上国への応用もより適切なものになるであろう。また、日本の学校文化、社会の文化の国際的フィージビリティならびに、社会的・国際的効用に関しては深く考察することが必要である。

## はじめに

これまでの章では、途上国の教育の課題に照らして、教育の量的拡充、質的向上、マネジメントの改善などに関する日本の経験を考察してきた。しかし、あまり触れられなかったが、これらの活動の基盤になっているものとして「学校文化<sup>1)</sup>」がある。

「学校文化」は学校にあるすべての要素を含むものであるが、本調査研究では教員を取り巻く環境やカリキュラム、授業、学校経営などについては別途、章を立てて分析しているため、ここではフォーマルな学校教育や学校制度以外のインフォーマルな学校文化の側面（教員や児童・生徒の行動パターンを規

定する学校独自の価値観、規範、意識など）を考察する。このようなインフォーマルな学校文化は学校のアイデンティティを形成し、学校教育のベースとなるものである。以下に述べるように、途上国の元留学生や元研修生は日本の教育のフォーマルな面のみならず、インフォーマルな側面にも高い関心を示し、彼らの国においてすでに取り入れたり、あるいは現在取り入れを考えているなど、日本の学校文化は途上国の教育を考えるうえでも何らかの参考になるものと思われる。

インフォーマルな学校文化は単一のアプローチでは形成できず、複数のアプローチが相まって形成されるものであり、何かを行ったらある一定の成果が

---

<sup>1)</sup> 日本教育社会学会編（1986）『新教育社会学辞典』によると、学校文化とは、「学校集団の全成員あるいは一部によって学習され、共有され、伝達される文化の複合体」であり、それは物的、行動的、観念的の3つの要素からなっている。それぞれの要素に含まれる具体的な項目は次のとおり。 物質的要素：学校建築、施設・設備、教具、衣服等、学校内で見られる物質的な人物。 行動的要素：教室での教授/学習の様式、儀式、行事、生徒活動等、学校内におけるパターン化した行動様式。 観念的要素：教育内容に代表される知識・スキル、教職ないし生徒集団の規範、価値観、態度。

出る、というものではない。そのため、ここでは途上国からも関心が寄せられ、日本の学校文化の特徴として挙げられる「集団意識」「規律」「自主活動」「活字文化」について紹介するとどめる。

また、これらの日本の学校文化がアジア諸国からどのように見られているのかを示唆する興味深い調査結果が存在する。1997年（平成9年）から1999年（平成11年）にかけて筑波大学村田翼夫教授を代表者とする研究者が<sup>2</sup>、アジア諸国の元留学生・研修生（以下、元留学生）を対象に、日本の教育の特徴は何であると思うか、その「日本的な特徴」を自分たちの国で取り入れているか否か、の2点についてアンケート調査を実施した。そこで元留学生は、前述の日本の学校文化の特徴のすべての点についてさまざまな具体例を交え指摘している。以下、「集団意識」「規律」「自主活動」「活字文化」の各特徴について議論する際にこれらの調査結果も併せて紹介したい。

そして、最後に、教育協力のために日本の学校教育の特徴を外国へ発信していく際の留意点として、学校文化と社会の文化との関係についても触れたい。

## 1. 日本の学校文化の特徴

### (1) 集団意識

日本の学校では、児童・生徒が集団を形成して、チームワークでの作業や各種の実験・見学、協働作業等の活動を行うことが多い。また、学級や学校の児童・生徒が全員集まって行う朝礼や集会、運動会、文化祭、遠足等の各種行事を通じて仲間意識が芽生え、学校への帰属意識が高まると考えられている。そのほか、学校対抗の競技会や各種コンクールなどによって愛校心が育まれている。また校歌や校旗、バッジ、制服など全校で共有できるものをもつこと

が帰属意識や愛校心を高めることにもつながっている。これらを通じて、児童・生徒がその学校・学級を「自分の学校・学級」と認識し、学校や学級に対する帰属意識や愛校心をもつことにより、集団としてのまとまりが形成され、学校における教育活動の効率や効果が高まると考えられる。さらには、集団への帰属意識が高まると同時に、協調性、他人に対する配慮、礼儀なども培われる。

途上国の元留学生はこれをどのように見ているのであろうか。前述のとおり、日本では学校に対する帰属意識を高める集団活動や制服、バッジの使用、校歌や校旗の愛用などが盛んであるが、この点では多くのアジア諸国においても、制服やバッジの活用、スポーツゲームの対抗試合も行われ、愛校心が育まれていることが指摘されている。他方、小集団活動には子どもが学校で行うグループ学習、グループ実習・実験などばかりでなく、成人が会社で実践しているグループ研修なども含まれていたが、「小グループで学習し理解を深める」、「小集団に分かれて実験や見学を行う」、「チームワークで仕事をし、お互いに責任感を持つようになる」、「グループ全員が役割分担し、担当の仕事の責任を取る」などの指摘が見られた。こういった小集団活動を取り入れたいという意見も多く見られた。

### (2) 規律

児童・生徒の行動様式を規定するものに規律がある。学校における規律は児童・生徒が学習するための集団としての秩序を形成・維持するためのものである。日本では保育園や幼稚園からグループ活動、集団活動、しつけ、礼儀作法の訓練などを通して集団行動をとる際に、特に規律が重んじられてきた。学校における規律を形成するものとして校訓・校則やグループ活動、生活指導がある。日本の学校において校則は単に記載されたものとして存在するのみ

<sup>2</sup> 1997～1999年度科研費補助金基盤((B)(1))研究として、1997年から3年にわたり、筑波大学村田翼夫教授を代表者とする研究者チームにより、「アジア諸国に対する日本の教育の影響に関する実証的比較研究 教育協力・援助の影響を中心として」をテーマに実施されたもの。同研究において、戦後、アジア諸国に対して日本の教育がいかなる影響を与えてきたのか、また日本のいかなる教育がアジア諸国に受容されてきたのかを、韓国、中国、タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、シンガポールの7カ国の元留学生・研修生を対象に、日本の教育の特徴は何であると思うか、その「日本的な特徴」を回答者の属する国で取り入れているか、否かの2点についてアンケート調査が実施された。研究方法、結果の詳細については以下を参照。研究成果報告書(研究代表者 村田翼夫)「アジア諸国に対する日本の教育の影響に関する実証的比較研究 教育協力・援助の影響を中心として」2000年3月

ならず、教員による日常的な生活指導によって学校生活の中に浸透している。

規律に関して、途上国の元留学生から最も多く日本人的な特徴として指摘されている項目は時間厳守であり、次いで朝礼・朝会がある。特に、元留学生たちは朝礼時に行われる情報交換、安全点検、問題点の確認などを高く評価していた。また、小集団によるチームワーク、掃除や給食の当番制による係活動、人に迷惑をかけない公共心などの集団規律も高く評価されている。「チームワークで仕事をし、お互いに責任感をもつようになる」ための手段として、掃除や給食の係を当番制で分担することが日本人的な特徴ととらえられている。規律に関しては、日本の生徒は「礼儀正しい」、「人に迷惑をかけない」、「ごみをポイ捨てしない」、「公衆道徳が守られている」などの意見が多く、児童生徒の家庭や学校におけるしつけが規律の遵守に大きな役割を果たしていると考えられている。こうした規律を守る態度は、学級では小集団学習、係・班活動、学校レベルでは集団登校、朝礼、各種の委員会活動などに表れており、社会的背景として、家庭や地域社会におけるしつけの存在や、町内会活動などにおける共同作業の経験があることも忘れてはならないであろう。

### (3) 自主活動

日本の学校においては児童・生徒の自主活動も行われており、自主活動を通じて彼ら自らが学校文化の形成の一翼を担っているといつてよい。自主活動には、各種のグループ活動、各種係・委員会活動、クラブ活動、生徒会、生徒会企画のイベントなどがある。このような自主活動を通じて児童・生徒が主体的に学校にかかわっていくという行動パターンが形成される。ただし、それらの自主的な活動も個人の全くの自由放任主義的な自由、自主性ではなく、学年、学級、図書室、クラブなど一定の枠があり、その枠内で活動することが認められている点に留意すべきであろう。

自主活動について、元留学生は、小集団活動を通して学習、研究、仕事、遊びが自主的に行われていることに注目している。日本における小集団による自立活動は、授業における学習活動のみならず、学校におけるクラブ活動や特別活動、並びに地域社会

で行われている少年野球、少年サッカー、稽古事を含めた塾活動にも見られるものである。

また、複数の元留学生が自主活動に高い評価を与え強い関心を抱いているのは、「自分たちで学習し、実践できるように教え、自分たちで探求できるようにする」、「図書館で自分で調べさせる」、「暗記より観察や見学を重視する」、「学生たちが自分たちで研究・討論し、研究の方法を学ぶように指導する」といった学習のあり方である。

### (4) 「活字文化」

日本の学校においては、「活字文化」と呼べるような読書や記録の習慣が見られる。最近では、朝の読書の時間を設けている学級も見受けられるが、一般に教室には図書コーナー、学校には図書室、地域社会には図書館があって、児童生徒は本や雑誌に触れやすい環境にある。さらに、比較的安価な雑誌が大量に流通しており、日本語（母語）の本を手に入れやすくなっている。記録の面を見ると、学級では学級日誌をつけ、個人では家庭と学校との連絡用に連絡帳を用いている。また、各学校は自校の案内書を作り、指導要録や学校行事が記録、保存されている。学校の外を見ても、地域社会において、風土誌、地域の歴史書などが編集されている。

「活字文化」について、元留学生からは「読書や記録の習慣」、「わかりやすいテキスト」、「図書館・図書室の普及」などの例示が多くなされている。それと関係して「本をよく読む」、「家庭で小さいころから読書の習慣を身につけている」、「行ったことは何でもノートやファイルに記録し、保存する」、「どこへ行っても図書館、図書室があり、利用しやすい」、「母語（日本語）の本、雑誌、学術書参考書が手に入りやすい」などの意見が日本の特徴として寄せられている。途上国では、図書室、図書館の拡充、記録を取るノート、ファイル、コンピューターの充実が容易な条件ではないが、元留学生の間では読書・記録の習慣を取り入れたいという希望が多く見られた。

## 2. 学校文化と「社会の文化」

学校文化は学校のみで形成されるものではなく、

社会通念や社会道徳、慣習、流行、社会の学校に対する期待などに大きく影響される(このようなものを仮に「社会の文化」と呼ぶ)。学校文化は、直接には学級・学校の教員による教育活動に依存しているが、それらが円滑に行われるためには、学級、学校、地域社会が共有する非公式的規範があることを認識しなければならない。

岩井八郎氏は「日本の学校文化」を説明するなかで、日本の特徴として、「日本社会の場合、日常の人間関係についての広く共有された『非公式的規範』があることを指摘している。それが父母や外部社会から一般的に支持されており、教員も生徒もある程度それを共有しているため、フォーマルな統制が緩和されている部分での行動の規準となっているのである。」と述べている<sup>3</sup>。近年、日本の学校組織に対する規制が緩和され、統制がルーズになってきているが、教員と生徒、家庭・学校・地域社会において共通に作用する非公式的規範が学校教育を円滑に機能させ、高い成果を上げるようになってきていると思われる<sup>4</sup>。

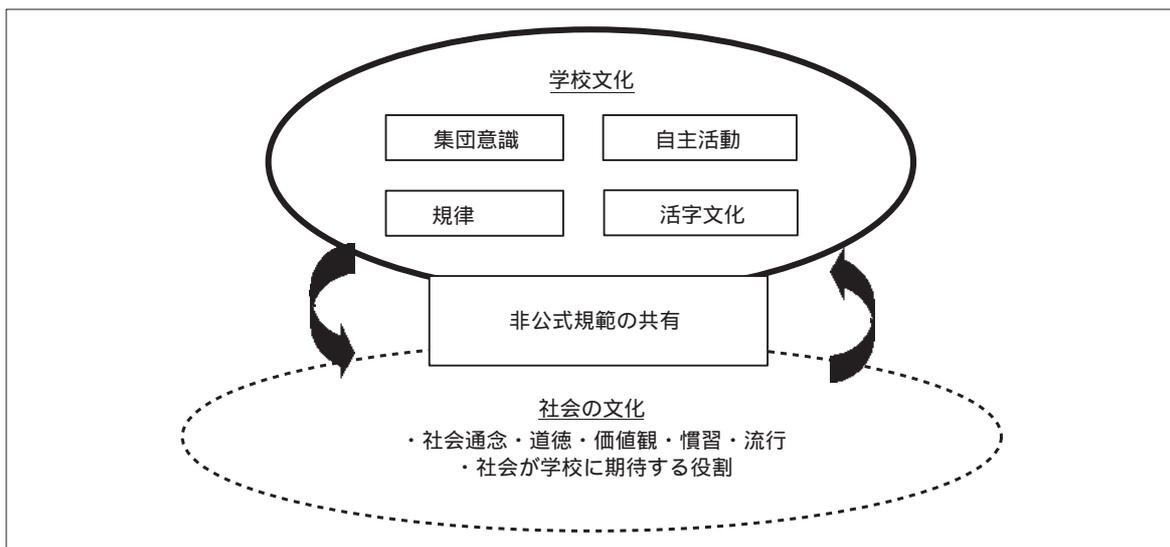
ところで、学校文化の基底を成す「みんなの共通の感覚、共通の経験、よく理解された目標」とは何であろうか。地域住民、教員の間には「学校は大切

なもの」あるいは「学校は共通の財産」という感覚が認められる。また、親子が代々にわたって学校で教育を受け、運動会や文化祭を共通に味わったという共通経験をもっている。こうした感覚や経験を通じて、「子どもの学力を上げる」、「集団規律を身につける」という目標が地域住民や教員の間で暗黙のうちに共通に理解されていると思われる。こうした共有の非公式的規範をもつ共同体において、親の学級参観、教員による親への学校連絡が行われ、他人を気遣う教育システムが確立されるのである。

元留学生のアンケート結果においても、親の学校教育活動への参加をぜひ取り入れるべきであるとの指摘が見られた。具体的には「学校活動への親の参加」、「親と先生が関係を大切にする」、「親が授業参観する」、「先生が親によく連絡する」、「運動会に親も参加する」などである。「子どものときから共同体意識や他人に気を使う教育がシステム化されている」とし、具体的教育の例として、家庭、保育園、学校における礼儀教育を挙げられている。また、「保育園や幼稚園のときから共同生活の様式を教育して、他人という概念を理解させ、他人に迷惑をかけないように教育している」という回答も見られた。

また、学校文化に影響を与える社会の文化の例と

図補 - 1 学校文化と社会の文化



出所：筆者作成。

<sup>3</sup> 長尾・池田編(1993) pp.56-59。

<sup>4</sup> 非公式的規範についてネイサン・グレーザーは「日本の経済成長と社会的文化的要因」という論文のなかで、「みんなが共通の感覚、共通の経験、及びよく理解された目標に拘束されている感覚」と説明している (ibid. p.57)。

しては、社会が学校に期待する役割、学問（教育）を重視する価値観、年長者を敬う考え方、他人に迷惑をかけない公共心、読書、記録を付ける習慣などがある。社会の文化は家庭教育、地域社会の行事、PTAやマスメディアなどを通じて学校に直接・間接に伝えられる。学校はこのような社会の文化に対し、対応を検討したり、軌道修正したりする。

いくなれば、学校と学校を取り巻く社会が一体となった共同体を形成し、そのなかで学校は機能しているものと考えられる。その一方、学校文化が児童・生徒を通じて社会に還元されるという構図が存在する（図補 - 1 参照）。

また、集団意識、規律、自主活動、読書・記録の習慣にしても、視野を広げて検討してみると学級のみならず学校、地域社会共通に認められる事象であることが確認される。したがって、教育協力のため

に日本の学校教育の特徴を外国へ発信していくためには、学級活動、学校教育の一部のみを見るのではなく、地域社会を含めた学校文化についても総合的に把握し、対処することが重要である。

**村田 翼夫、足立 佳菜子、梅宮 直樹**

## 参考文献

長尾彰夫・池田寛編（1993）『学校文化 - 深層へのパースペクティブ - 』東信堂

日本教育社会学会編（1986）『新教育社会学辞典』東洋館出版社

1997～1999年度科研費補助金基盤研究（（B）（1））  
成果報告書（研究代表者 村田翼夫）（2000）  
「アジア諸国に対する日本の教育の影響に関する実証的比較研究 - 教育協力・援助の影響を中心として - 」

