最新の教育動向と次期学習指導要領の学力観の方向性

安彦　忠彦
（神奈川大学特別招聘教授・名古屋大学名誉教授）

はじめに

ここでは、最新の教育動向として、初等中等教育における学習指導要領の部分改訂を含む、重要な教育施策の動向を中心に概観することとする。総じて、過去10年間は義務教育中心の改革だったが、近年の大学改革への重点化以降、学制全体の改革へ重点が移っている。とくに自民党政権になって、「教育再生実行会議」に主導権が移り、改革のスピードが速くなっており、全体として議論がほとんど尽くされず、「中央教育審議会」（以下、「中教審」と記す）よりも自民党内部の「教育再生実行本部」でほとんど細かい点まで決められてしまい、既定路線での審議結果になるよう方向づけられている。まさに政治主導、さらには政党主導であると言ってよい。

そのため、「教育の政治的中立性」の問題がなおざりにされ、時の政治家の要請を直接に教育の中身に盛り込ませることができる方向に、さまざまな面で改革が進められている。その典型的な例が教育委員会法の改正である。教育内容の面では、国家主義的な要請を教科書に反映させたり、道徳教育や歴史教育などに、時の政府の意向を反映させることが求められたりしている。

１．最近の主な教育政策の動向

（１）大学改革

１　大学入試の改革＝高大接続テスト等の検討

この方面の改革は、高校教育の質の確保・向上を目的として、まずその外部への証明を主たる目的としたテストの導入が図られている。教育再生実行会議はこれを「達成度テスト」と名づけ、「基礎レベル」と「発展レベル」の2種類のテストを提言してきた。前者は「選抜」のためではなく、生徒自身が自らの学習の達成度を知り、他に対してそれを客観的に示すとともに、自分の学習を振り返り改善する基礎とするためのものである。個人レベルの希望参加とし、国語、数学、外国語、地理・歴史、理科といった「教科型」で、点数評価でなく段階評価を採り、在学中に複数回受検できるものとする。後者はまだ最終的な答申が出ていないので、中間的なまとめであるが、本来「選抜」のためであり、その性格上、現在の大学入試センター試験に該当するものである。やはり個人レベルの希望参加で、「教科横断型」か「総合型」の出題として、段階評価を採

用し、在学中に複数回受検可能とする。このように、二つのテストを複数回受検できるものとしたため、高校側は強い難色を示している。

２　グローバル化に対応した大学とその教育

大学は現在、グローバルな競争の中で生き残りをかけた研究と教育を行わねばならない状況であり、そのグローバルな環境変化についていくこと、他の先進国並みに大学在学者数の対人口比率を高めること、競争と協同、多様性と標準性の調和を図ること、大学人の危機感の共有と実効ある改革の必要性、学内教職員の職能開発、公的及び自主的な質保証の仕組みの強化、基盤となる財政支援の強化などが目ざされている。

（２）初等中等教育の改革動向

１　部分的・個別的事項の改革

「土曜日授業の地方裁量による実施」を、2013年11月に決定し、2014年度から実施可能な状態に入っている。また「道徳の教科化」が話題となったが、2014年２月に中教審に諮問がなされ、「特別の教科 道徳」が、2018年度からの前倒し実施があると言われる。さらに「英語教育改革」が唱えられ、小学校３年から外国語活動を導入し、同５年からは教科「英語」とすることとし、2013年12月にその実施計画が公表されて、これも2020年の東京オリンピックに間に合わせられるよう、前倒しが図られている。

２　幼・小中一貫・連携教育の推進

６－３制の見直しによる「平成の学制大改革」を標榜した自民党の政策で、筆者が現・安倍政権の政策で唯一支持できる改革である。６－３の内部区分は、すでに学校教育法第21条で９年間の義務教育の目標が規定されたことで、絶対のものではなくなり、４－３－２制などを可能とするものとなった。その種の区分を地方裁量により、保護者の学校選択の幅を広げられる方向で制度化しようとしている。これまでの先行的な取組みでは、これにより「小１プロブレム」や「中１ギャップ」などの、大きく話題となった問題が大幅に改善されている。

３　高校教育改革の動向

2011年11月に中教審・初等中等教育分科会の下に「高校教育部会」が初めて常設された。現在まで28回に亘り、高校教育について正面から吟味検討を行ってきたが、2012年７月に「課題の整理と検討の視点」という中間報告をまとめた。翌８月から個別課題の検討に入ったが、12月には自民党政権となったため、2013年からの審議が中断・停滞したけれども、2014年６月に高校教育部会の答申を出して一区切りとした。先述のように「達成度テスト」のうち「基礎レベル」のテストについて議論したが、「高校教育のコア」は何かについて完全な合意はできず、検討は不十分なものに終わっている。

（3）特別支援教育の充実

すでに２年前に、中教審は「特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告」として、「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」（平成24年７月）を公表し、この方面の充実に向け動いていたが、2014年１月に国連の障害者権利条約がようやく日本でも批准され、「全ての障害者を、障害の無い者と同等に、普通教育の中で育てる方向」に向け、改革が始まった。この趣旨の実現のためには、一貫した柔軟な支援の仕組みの構築が必要であると共に、普通教育の教職員の専門性意識の向上など、その関係者にこそ意識改革が強く求められる状況にある。

（4）教員養成制度の改革

１　４年＋アルファによる「（専門職）大学院修士レベル」ないしそれに相当するプログラムでの教員養成

文部科学省は、６年通しではなく、４年＋１ないし２年をめどに、教職大学院をモデルの一つとして、大学や地方教育委員会などによる複数の養成プログラムをつくって養成を進めると共に、教員養成系大学院の「教職大学院」化を促進する方策を展開しているが、自民党政権は大学院での養成よりも「教師インターンシップ」制を唱えているので、先行きは不透明である。ただ、自民党の提言は実現がかなり困難な状況にあり、これまであまり目立った動きは無い。

２　生涯に亘る力量形成システムの構築

平成24年７月の中教審・教員の資質能力向上特別部会答申「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」において、教員の生涯に亘る力量形成を図るため、基礎免許状・一般免許状・専門免許状（いずれも仮称）の創設が唱えられたが、法改正を伴うので、自民党政権に変わったため、すぐには実施されない状況にある。

３　教員免許更新講習などの位置づけ

教員免許更新制は法律改正がない限り、当分現行通り講習が行われるが、先の答申で「適切な規模を確保すると共に、必修領域の内容充実、受講者のニーズに応じた内容設定等、講習の質を向上するなど、必要な見直しを行う」とされている。また、初任者研修と10年経験者研修の統合改善も考慮されているが、自民党政権に戻ったので講習は従来通りであり、統合の方向も今のところ不明である。

（5）教育委員会制度の改革

公教育に対して、首長の意向による改革が容易なように、教育長を首長の任命による者とし、教育委員会とは別に「総合教育会議」といったものを創設して、首長の一方的な要請を検討できる場を設けて、その政治的偏向を防ぐようにするとしているが、実際は首長の意向が通りやすいように組織することができる。

以上、５点にわたって、最近の教育動向を要約的に見てきたが、「公教育の政治的中立性」原則が守られなくなっていることは、歴史的に見ても由々しき問題であろう。これによって、選挙ごとに政権や地方自治体の首長が変わると、教員は教えることが変わる可能性もあり、教員も子どもも、政治家の求める人間となることを強制されて、その政治を吟味批判できる自立した人格たることを認められなくなり、結果として、第二次世界大戦終了までの教育が戦後否定されたように、公教育への信頼が失われることとなろう。これを避けるには、学校現場で教員が、子どもに最後的な判断を委ねる本来の教育を行うことである。

２．次期学習指導要領の学力観の方向性

次に、「次期学習指導要領の学力観」について、その特質と方向性をやや詳しく見ておきたい。ただし、まだ現段階では中教審の議論に入る前段階の検討会で示されたものの吟味であるので、中教審でどのように扱われるかはまったく未知数である。

文部科学省（以下、「文科省」と記す）は、2014年３月末に、１年余にわたる省内の「育成すべき資質・能力を踏まえ教育目標・内容と評価のあり方に関する検討会」の審議結果を「論点整理」として公表した。これは、次期学習指導要領への準備作業という位置づけでのものであるが、ここにその要点と問題点を挙げて、その方向性を示しておきたい。

まず、現行学習指導要領の不十分な点は何かといえば、それは、事務方の文科省において、すでに「学習指導要領を、教育内容中心のものから資質・能力中心のものへ変えられなかった」という反省にあったと言ってよい。その観点から、次の３つの改善点を念頭に議論が進められた。

❶　コンピテンシー・ベースのものに徹底する。

❷　資質・能力重視のため、教育心理学者が主体の検討会とする。

❸　学習指導要領の様式・構造を資質・能力中心のものに変える。

しかし、筆者は、ここに欠けているのが内容面の検討で、ESD（持続発展教育、Education for Sustainable Development）の重視とその「地球環境問題」への焦点化が必要であると考えている。「論点整理」でも、この問題はもっと全面に出したかったものである。

（１）「育成すべき資質・能力を踏まえた教育目標・内容と評価のあり方に関する検討会」の性格

まず、この検討会のメンバーについては、９人の委員のうち、少なくとも４人が教育心理学者であり、それに近い専門の学者が２人いて、まったく異なった専門の学者は３人しかいなかったことや、教科教育学者が一人もいなかった、ということがあった。そこで、主査である筆者は、これを補う意味で、ヒアリングの対象者として、教育哲学者、教育社会学者、経済関係者、教科教育関係者を呼びたいと思ったが、教科教育学者については、かえって議論を混乱させる可能性もあるのでやめることとした。

（2）「論点整理」の概略と残された問題点

今後の学習指導要領の構造・体裁について、「資質・能力」を主とし、「内容」を副とする記述に変える方向で、次の３点から見直すとした。

❶「児童生徒に育成すべき資質・能力」を明確化した上で、

❷ そのために、各教科等でどのような教育目標・内容を扱うべきか、

❸ その育成状況を適切に把握し、指導の改善のための評価はどうあるべきか。

その検討の結果は、以下のようにまとめられる。

１　育成すべき資質・能力ベースの学力観

諸外国の動向や国立教育政策研究所の「21世紀型能力」を踏まえつつ、新たに検討が必要であるとして、次のようにまとめている。

「自立した人格をもつ人間として、他者と協働しながら、新しい価値を創造する力の育成」

このような力の中身として、「主体性・自律性に関わる力」、「対人関係力」、「課題解決力」、「学びに向かう力」、「情報活用能力」、「グローバル化に対応する力」、「持続可能な社会づくりに関わる実践力」などが例示されている。

ここで議論されたことの一つで重要なことは、「資質・能力」という用語の使い分けと、この二つのうち、「能力」ばかりが取り上げられることであった。第一点の「資質・能力」については、これを一語として扱うのか、別個のものとして扱うのかという問題である。筆者はこの二つは辞書的に見て別物と考え、使い分けるべきではないかと思っていたが、意外に各委員からはそのような意見はなく、結局、従来から文科省は、行政用語として両者を区別せず、一括りにして使うか、「資質」の中に「能力」を含めて広義に使ってきたことを踏まえ、今回も研究論文ではなく行政レベルの報告になるのだから、区別せず一括して使用することとした。ただ、やはりその上で「資質」と「能力」の違いはあるとして、中黒の点を入れることにしたのである。

筆者がこの点で不満だったのは、第二点の問題と関係するからであった。結局、国立教育政策研究所の「21世紀型能力」を見ても、「能力」ばかりが取り上げられ、教育基本法で教育の目的とされる「人格の完成」という観点は視野になく、「人格」という「資質」に関わる部分が、その「能力」の中の一部としてしか論じられていないのである。そのように「人格」的要素を「能力」の中に一元化するのは「コンピテンシー」論の特徴であり、それが新しい捉え方で長所である、との立場に立っていた。しかしそれでは、「能力」を支える「人格」的要素を含む「資質」しか取り上げられず、「能力」を抑制するような「人格」的要素は無視される危険がある。それでよいのか、という問題が残っているのである。どんなにコンピテンシー的「能力」があっても、その人が「人格」的に信用できないなどの問題があったら、社会的に通用するだろうか、と考えてほしいのである。

２　資質・能力に対応した教育目標・内容について

現行学習指導要領もすでに「コンピテンシー」的能力観に立っているが、それが不徹底だったとの事務方の文科省の姿勢から、次期学習指導要領はより一層明確に「コンピテンシー」重視の

方向を取り、その上で「資質・能力」を主、「内容」を副とした形で学習指導要領を再構造化しようとしている。まずOECD/DeSeCoによる「コンピテンシー」の性格づけを見ると、次のように規定されている。

「人生の成功と正常に機能する社会（持続可能な発展）のためにどのような能力が必要かという課題に対して、人が持つべき単なる知識や技能を超える能力群」

この規定を前提にして、次期学習指導要領では以下の三つの能力が重視されることとなった。

ア）教科等を横断する汎用的なスキル（コンピテンシー）等に関わるもの：「汎用的スキル等」＋「メタ認知」

イ）教科等の本質に関わるもの（教科等ならではの見方・考え方）

ウ）教科等に固有な知識や個別スキルに関するもの

この三つの能力の位置づけ・性格づけについては、検討会で最後まで議論された最も重要な論点だったと言える。この三つの分類や中身については、まだまだ論議が深められてよい。

また国立教育政策研究所の「21世紀型能力」モデルの提案は画期的なことで、同研究所が学習指導要領の改訂に関わって、５年以上の調査研究をもとに具体的な提言をしてきたことはこれまでなかったことであり、その意味でその提言は大切に扱われるべきものであった。そして、その特徴は次のようにまとめられる。

- コンピテンシーと同様、人格的要素を能力に含めて一元化していること。
- 能力の構成要素を三つの層に分けていること。

〈基礎力〉言語、数、情報を道具として使いこなす力

〈思考力〉問題解決・発見・創造力、論理的・批判的思考力、メタ認知・適応的学習力

〈実践力〉日常の生活環境に問題を見つけ出し、自分やコミュニティにとって価値のある解を見つけ出す力

これら三つのうち、学校で最も重視したいのは「思考力」だとのことであるが、このモデルの欠点は、「何のために」その「能力」を使うのかについては「人格＝主体」が決めるはずであるのに、この「人格」の育て方については何も触れていないことである。これも今後の検討の対象としなければならない重要問題である。

３　「資質・能力」に対応した学習評価について

このような「コンピテンシー」的「資質・能力」の評価の基準は、これまでの「教えられたことをどれだけ身につけたか」「内容をどれだけ知り理解しているか」から離れ、「その身に付けた知識・技能を使って何ができるか」へと変えられなければならない。つまり、現行の取組みに加えて、「実際にできるかどうか」の「パフォーマンス評価」を重視する方向に進むことになった。

ただ、この評価の問題点は、「コンピテンシー」が一面的に「言動レベル」に焦点を当て過ぎて、その背後にある思考過程が不問に付されるので、子どもが単なる「パフォーマンスする機械」のように扱われる危険を指摘する声もある。この意味で、とくに実行・実践重視のこの評価法を「特別の教科 道徳」に不用意に適用しようとすることには、十分な注意が必要である。

4　その他

その他に重要な問題として議論されたのは、「内容」から「資質・能力」へ重点を移す場合、「何かをできるようにする指導方法・指導形態」をも、学習指導要領に明記する必要があるのではないか、という問題である。従来、指導方法・指導形態は学校現場の教員の裁量に任せることが原則であったので、この変更は大きなものになると言えよう。解説書に詳しく書くことでよいのではないかという声もある。

また、「資質・能力」育成が重視されるようになると、今まで以上に学校現場での、教員の教科等を越える創意工夫が求められるので、「カリキュラム・マネジメント」の強化・充実と、それに対応する教員の力量向上も求められる。

おわりに

最後に二点、最近の教育動向と次期学習指導要領の学力観について、重要な論点を述べておきたい。第一点は、「公教育」の面ではESDにおける「持続可能な地球環境づくり」を「持続可能な社会づくり」に優先させて行うこと、したがって、次期学習指導要領の基調にはこの方針を据えることが望まれるのである。その際、教育全般を近代以降の「能力（自己）開発型」のものから、現代的な「能力（自己）制御型」のものへ変えることと、「教育の政治的中立性」を尊重して、子どもを国家のために尽くすべき人材＝道具・手段と見るのでなく、その国家を対象化して吟味検討できる主体＝自立した人格として育てること、つまり「教化indoctrination」でなく「教育education」の固有性を尊重することである。昔から「出藍の誉れ」と言われてきた趣旨を実現してこそ、社会の望ましい発展が遂げられるからである。

第二点目は、将来は誰もが「社会人・職業人」として「一人前の大人＝市民」になることを若い世代に明確に意識づける教育を、保護者も教員も真剣に行うことである。これは子どもよりも「大人全体」の問題だと言わざるを得ない。「社会人・職業人」として一番大切なことは何かと学生に問うても、まず誰も答えられない。それは「社会的信用」だと言うと、初めて聞いたという様子を示す。これは「能力」ではなく「資質」の問題である。「一人前」の「自立した人間」は決して「能力」だけで済むものではない。「資質」や「人間性」を欠いた議論が多すぎる。