

第62回 定例研究会 研究報告

# 教育再生で問われているもの

- 格差問題と教育 -

日本でも所得格差の拡大が注目を集めているが、先進国ではほとんどの国で所得格差が拡大しており、知識情報化社会での社会問題になろうとしている。この問題に対する一つの対応が、人生前半のリスクに対する社会保障としての基礎学力の重視である。英米の教育改革の目的は「落ちこぼれ」の防止だ。

日本でも、教育関係者が切磋琢磨することで、学力低下に歯止めをかけ、教育改革を進めることが必要だ。

2007年2月



**株式会社 旭リサーチセンター**

東京都千代田区内幸町1-1-1 (帝国ホテルタワー)

電話 (03)3507-2406 (代)

このレポートの担当

常務取締役 松尾 隆

お問い合わせ先 03-3507-2406

E-mail matsuo.tf@om.asahi-kasei.co.jp

本レポートは、第 62 回 ARC 定例研究会の研究報告の速記録をもとに作成したものです。

< 本レポートのキーワード >

教育再生、所得格差、教育改革、社会保障、教育水準監査、学校評価、学校選択

(注) 本レポートは、ARC ホームページ (<http://www.asahi-kasei.co.jp/arc/index.html>) から検索できます。

このレポートの担当

常務取締役 松尾 隆

お問い合わせ先 03-3507-2406 (代)

E-mail [matsuo.tf@om.asahi-kasei.co.jp](mailto:matsuo.tf@om.asahi-kasei.co.jp)

## ま と め

### 1. 構造的に拡大する所得格差：先進国に共通する現象

小泉改革によって日本は格差社会になったといわれる。しかし、統計でみると所得格差はこの20年余り一貫して拡大しており、ここ数年で格差拡大が加速した兆しはない。また、長年に亘る所得格差の拡大は、日本だけでなく先進国に共通している現象である。所得格差拡大の原因として、高齢化、家族形態の多様化、知識情報社会への移行、グローバル化に伴う競争、規制緩和などがあげられるが、欧米では、教育の荒廃もその一つの要因と考えられている。日本でも若年層で所得格差が拡大し始めており義務教育の見直しが必要な状況と考えられる。

### 2. 英米の教育改革：人生前半のリスクに対する社会保障という考え方

英米の教育改革の中心は義務教育の役割重視である。工業化社会では高齢化のリスクに対して年金や老人医療などの社会保障が整備されたが、知識情報化社会では、むしろ人生前半のリスク、義務教育レベルでの落ちこぼれを防止することが政府の責任だという認識が生まれている。そのために、国として義務教育レベルでの到達目標を定め、それを検証するために統一テストを実施するという取組みを進めている。また、学校の自主性を拡大する一方、学校間の競争を促す学校選択制も導入されている。さらに英国では、教育水準監査機関を設置し、個別の学校の業績に対する監査を行っている。日本の教育再生会議でも議論されている第三者機関による評価である。

### 3. 遅々として進まない日本の教育改革

日本の教育システム、特に義務教育は複雑、巨大なシステムである。2004年度で金額レベルで11.2兆円、児童生徒数で1,080万人、教員66万人である。国、都道府県、市町村、教育委員会、学校長の間で権限と役割が輻輳しており、誰が責任を担っているのかわかりにくい仕組みになっている。また、英米の教育改革が基礎学力重視へと転換した時、日本は「ゆとり教育」へと舵を切っており逆の動きとなっている。ゆとり教育の結果、学習時間が学校でも家庭でも減少しており、国際比較をすると日本の児童生徒の学力が低下してきている。民間からの校長先生の登用や都市部での学校選択制の導入など様々な教育改革の動きを連動させ、切磋琢磨して改革を進める必要がある。

# 目 次

はじめに	1
1．拡大する所得格差：選択の自由の拡大	2
1．1 一貫して拡大する所得格差	2
1．2 国際的にも格差は拡大傾向	3
1．3 格差拡大の背景：構造的な問題	3
1．4 日本でも若年層の所得格差が拡大傾向	5
2．英米の教育改革：人生前半のリスクに対する社会保障	6
2．1 格差対策としての教育改革	6
2．2 英国の教育改革	7
2．3 英国の教育水準監査機関（OFSTED）	8
2．3 米国の教育改革	10
2．4 英米の改革に共通する点	11
3．日本の教育の現状と問題	12
3．1 巨大で複雑なシステム：日本の初等中等教育	12
3．2 ゆとり教育の下での学力低下	13
3．3 減少する学習時間、小中は2006年から反転	14
3．4 日本における公教育の質の保証と改革努力	14
4．教育改革の方向性	16

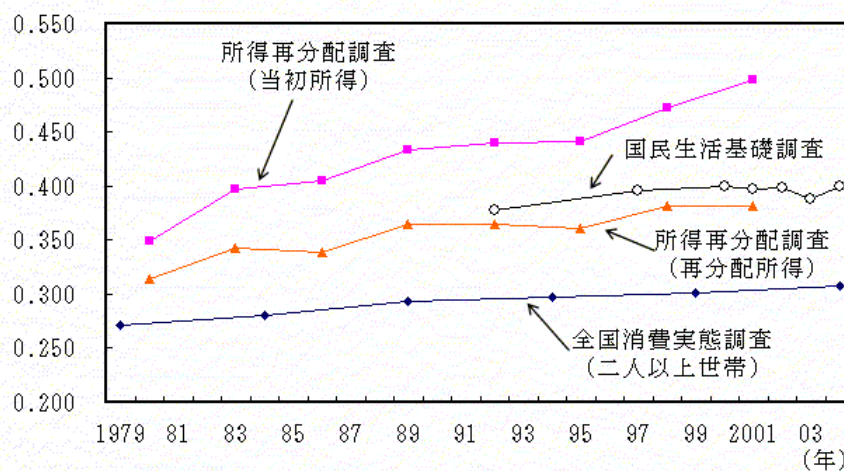
## はじめに

私の本業はエコノミストで、教育に関わりあったのはつい半年ほどのことです。きっかけになりましたのは旭化成の蛭田が経団連の教育問題委員会の共同委員長になったので、そのサポートをしろといわれたことです。それからにわかに教育問題に関して勉強を始めました。そうした折、文部科学省から、学校評価に関する委員会に、産業界からも参加して欲しいという要望が日本経団連ありまして、その委員会にも出席しています。あとでお話しますが、教育というのは巨大なひとつの産業というか、システムになっておりまして、なかなか部外者がそこに対してものを言うという仕組みになっていない。そんな中、産業界からものを言う機会が来たということで、その委員会に参加しております。7月からその委員会がほぼ毎月一回開かれております。10月には愛媛県の小中学校に、学校評価の実践ということで、実際に行って参りまして、給食も一緒に食べてきました。11月には、学校評価の中では今一番進んでいるといわれておりますイギリスの教育水準監査局という監査機関がありますが、そこの方とのディスカッションが東京であったのですが、そこにも参加しております。この半年あまりの経験も踏まえまして、産業界の目から見て今の日本の教育の実情がどうなっているのかということ、今日お話をさせていただければというふうに思っております。

今日の構成ですが、エコノミスト出身ということもありまして、まず、昨今話題の格差問題から教育問題をどう考えたらいいのか、ということについてお話をさせていただければと思います。2番目に、格差が拡大しているのは、日本だけではなくて、世界共通の現象、特に、イギリス・アメリカでの格差拡大が大きくなっています。そうした中で、英米は格差問題のひとつの切り札として、教育に取り組んでおります。それについてご紹介させていただければと思います。三つ目が「では、日本の教育の現状はどうなっているのか」ということ。これは皆様、お子様・お孫さんをお持ちの方はすでにご存知かと思いますが、私が見た実感としてまとめさせていただいて、教育改革の方向性というものについて、経団連を中心に、産業界からはこういった提案が出ているということを紹介させていただければと思っております。

一貫して拡大する所得格差  
各種統計でみたジニ係数の推移

80年代以降緩やかに上昇している



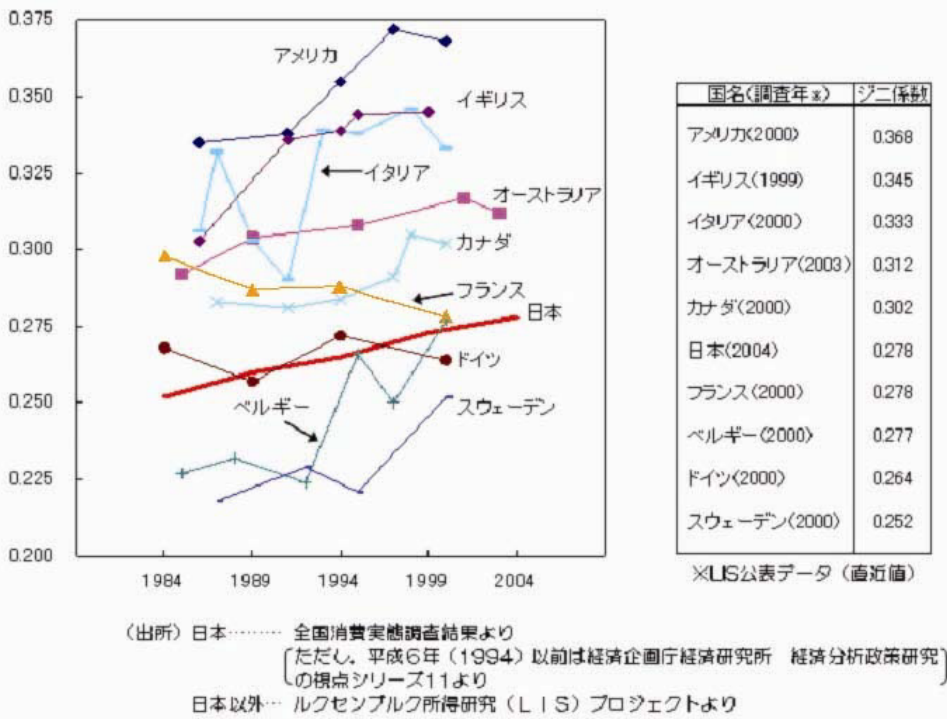
(備考) 1. 総務省「全国消費実態調査」、厚生労働省「所得再分配調査」、「国民生活基礎調査」による。

## 1 . 拡大する所得格差：選択の自由の拡大

### 1 . 1 一貫して拡大する所得格差

「格差問題から教育をどう考えるのか」ということですが、小泉政権が最後の年を迎えた今年、日本でも小泉改革によって格差が開いた、日本が格差社会になったのではない、ということが盛んに言われました。それに対して、政府は、格差は小泉内閣になったから拡大したのではない、1979年から一貫して、格差は拡大しているとしています。いくつかの統計があって、一番下は、総務省の全国消費実態調査、これは二人以上の世帯です。二番目の、国民生活基礎調査、これは厚労省の調査です。総務省の調査と厚労省の調査は、調査の目的が違うということもあって、ジニ係数の数値が違ってきます。ジニ係数というのは不平等度をあらわす統計指標で、1だと完全な不平等、ゼロだと、完全な平等で、一般に0.2から0.3ぐらいであればほぼ是認できるぐらいの不平等度、0.4を超えるとちょっと不平等度が目立つといわれております。所得再分配調査を見ますと、当初所得ベースでは0.5と非常に高いという数字が出ています。しかし、この調査の所得は、自分で稼いだ所得なので、年金収入などが入っていません。高齢者が増えて、年金所得者が増えると、その人の所得は年金を除いた所得になるので、高齢者が増えると所得格差が大きくなる特徴があります。ただ、年金所得は普通の所得と考えて問題ないので、通常は再分配所得で見ます。厚労省調査と総務省調査の違いは、総務省調査は二人以上世帯で、厚労省調査は単身世帯や仕送りをもたらしている学生が入っているのです、そちらのほうがジニ係数が若干大きくでる。通常は、消費実態調査の二人以上世帯で見るのが、不平等度を見るのによいだろうといわれています。ただ、いわゆるパラサイトシングルという、ニート、フリーター、親のもとにいて、収入が低い人たちは、この二人以上世帯の場合には表面化してこないという批判もあります。だから統計を見る場合には、いろいろな統計を総合して見なくてはいけないといわれます。傾向としてここにきて、若干高くなった感はありますが、小泉改革以降に不平等度が拡大したというわけではない、ということがお分かりいただけると思います。

国際的にも格差は拡大傾向  
 等価可処分所得（1人当り）ジニ係数の国際比較



格差拡大の背景: 構造的な問題

- ◆ 高齢化、家族形態の多様化(共稼ぎ・単身世帯の増加)  
 日本の格差拡大の長期トレンドはこの二つでかなり説明可能
- ◆ 知識情報社会への移行(ポスト工業化社会)  
 労働生産性格差の拡大: 時給 750 円の仕事と 75,000 円の仕事が併存
- ◆ グローバル化の進展  
 労働集約産業の途上国への移転、成果主義賃金
- ◆ 低成長と構造改革路線  
 規制改革、財政再建(地域格差)、税制改革(最高税率引き下げ)
- ◆ 教育の荒廃による格差の固定化  
 ニート・フリーター問題、希望格差社会



## 1.2 国際的にも格差は拡大傾向

世界的に見ましても、1984年以降、これは、等価可処分所得とあって、一人当たり  
に割り戻した場合の国際比較ですが、これを見ても、日本は右肩上がりですが、フラン  
スを例外として、アメリカでも、オーストラリアでもイギリスでも、ほぼ世界的に見て  
どこでも上昇しています。スウェーデンのような、所得税率が高く、あるいは付加価  
値税率が高く、社会的に平等だといわれている国でも右肩上がりの形になっています。  
格差が拡大しているのは、日本だけではない。世界中で起きている現象です。特に、先  
進国を中心に起きている現象だということがわかりいただけだと思います。

これに関しましては、いくつかの理由が言われておりますが、日本だけではなくて、  
世界中で起きていて、かつこの20数年にわたって続いている現象ですから、構造的な  
問題なのであって、格差が拡大しているのはある意味、時代の流れだという捉え方がさ  
れていると思います。

## 1.3 格差拡大の背景：構造的な問題

格差拡大の原因に関しては、ひとつは高齢化、家族形態の多様化ということがあげら  
れます。P5のグラフにもありますが、世代別に見たジニ係数は、若いうちは、そんな  
に所得の差はないのですが、能力と経験、あとは運というものもあるのですが、年  
をとるにしたがって不平等度は拡大します。ですから高齢者が増えれば増えるほど、ジ  
ニ係数が高くなる。先進国では各国で高齢化が進んでいますから、それによって、ジ  
ニ係数が高くなっているという要因があげられます。

もうひとつは家族形態が多様化していることです。昔は父親が働いて、母親が家にい  
て子供がいるという核家族、専業主婦の家庭が中心だったのですが、いまや共稼ぎが当  
たり前になってきているし、高齢になって単身世帯の方も増えてくるということで、家  
族形態が多様化してくれば、それに伴って所得の格差というものが当然開いてくる。

日本の内閣府は、日本の格差の拡大は、この二つの要因でほぼ説明できていると言っ  
ております。

ただこれ以外にも要因が考えられます。工業化社会の労働生産性というのは、さほど

大きく開かない。要するに一人ができる仕事の量というのは、機械化によって多少変わってきますが、さほど大きな差がないのですが、知識情報化社会というのは時給 750 円のマクドナルドの店員と、時給 75,000 円のコンサルタントの仕事が並存している、労働生産性の格差が大きくなりやすい社会です。かつ、それがあつて当然視されている社会です。要するに社会が変わってきているということが二番目の理由にあげられると思います。

三番目は工業化社会の中心であつた熟練労働というものが、徐々に途上国に移っていき、中流層をなしていたコアの部分がだんだん薄くなって、サービス業の雇用が増えてくる。企業においても成果主義賃金で、今までは年功序列で横並びで上がってきた給与が、企業内でも、賃金格差が開いてくる。

さらに、低成長になってくるので、どこの国でも、規制改革によって、今まで規制で守られてきた部分にも競争原理が入ってくる。あるいは財政が悪化しますから、公共事業費の削減といったことで、地域格差がついてくる。あるいは能力のある人、時給 75,000 円の人に、さらに一生懸命働いてもらおうということで、7割8割あつた所得税率の最高税率が3割4割というふう引き下げられてくる。

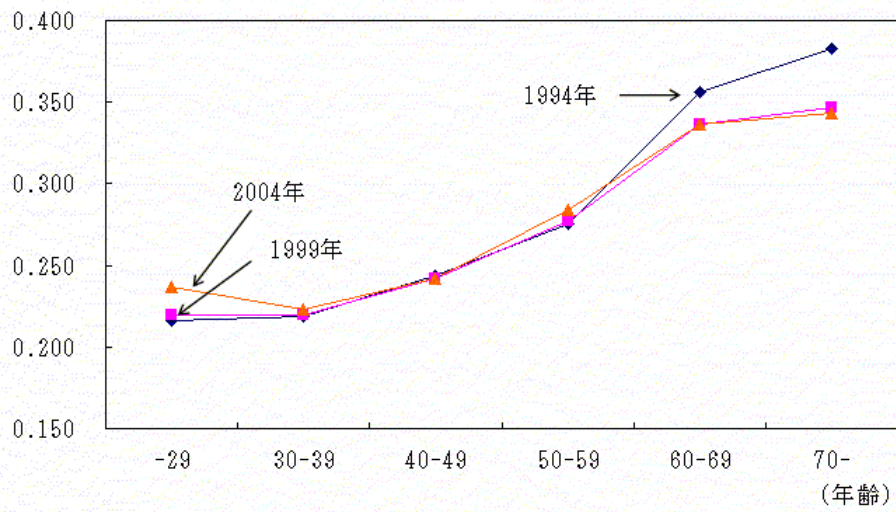
こういった要因はほぼ、どの国にも共通しているし、この流れを逆転させることはできないだろう。つまり格差がある程度開いてくるというのは、当然になってくる。

問題は公平性と効率性のバランスです。社会の効率性を高めるために、選択の自由が膨らんでいくという動きがある一方で、生まれながらにして平等、機会の平等という意味ではスタート時点ではなるべく公平・平等であつてほしい。そういう意味では教育の荒廃によって落ちこぼれた人が、時給 750 円の世界にずっととどまって、生涯その段階にとどまってしまう、熟練の蓄積ができない社会になってきた。そこが問題だというような議論が、英米では日本に先行して行われているようです。

日本でも、社会学者の「パラサイトシングル」ということばを作つた山田昌弘さんが、その後、「希望格差社会」という表現で、ニート、フリーターはすでに希望を失っている、こういう社会になってはまずいのではないか。格差拡大という現象は、ある意味認せざるを得ないけれども、これが行き過ぎた場合には、やはり社会の存続そのものが

日本でも若年層の所得格差が拡大傾向  
年齢階層別（二人以上世帯）のジニ係数

30歳未満の世帯のジニ係数は足元で上昇している



(備考) 1. 総務省「全国消費実態調査」による。

損なわれる、という問題提起をしております。そこが、格差問題と教育問題の接点になるのではないかと、というふうに私は考えております。

#### 1.4 日本でも若年層の所得格差が拡大傾向

日本の現状はどうか。日本でも、従来は若い層、30歳未満から40歳未満の段階はそれほど所得格差は大きくなかった。しかし、2004年の統計では、30から39歳よりはむしろ、30歳未満の方が所得格差が大きくなっている。特に、フリーターで世帯形成をしている人たちがいるとすると、その分野では所得格差が高まってきている。逆に高齢世帯では94年に比べると所得格差が下がっているという形です。ジニ係数だけを見ると、そうかなというだけなのですが、1994年と2004年で平均の世帯収入がどのように変化してきたかを比較しますと、94年というのはまだバブルの余韻が残っていて、賃金が増加していたころなので、世帯の平均年収が790万円ぐらいです。ところが、2004年になりますと、700万円ぐらい、約100万円この間に全体としての所得は下がっている。そうした中で、所得格差が特に若年層を中心に拡大してきた。つまり、所得が低下するなかで格差が拡大しているというのが日本の姿で、日本でも若年層の所得格差の拡大というのはしだいに問題になってくるのではないかと思います。

## 1980年代の英米の教育改革への取組み

英国：サッチャー政権、米国：レーガン政権 以降の取組み

### ◆ 義務教育の役割重視

「公共財」（教育の外部効果）、「機会の平等」の確保、コスト節約（集団教育）

### ◆ 教育の持つ能力識別機能（落ちこぼれ）に対する配慮

教育成果＝家庭環境＋学校教育＋仲間

家庭環境＞学校教育＞仲間 → 基礎学力重視

### ⇒ 人生前半のリスクに対する社会保障としての教育

高齢化のリスクに対する社会保障（老齢年金、老人医療）

偶発的リスク（救貧的福祉） 子育てのリスクに対する保障は？

## 2. 英米の教育改革：人生前半のリスクに対する社会保障

### 2.1 格差対策としての教育改革

英米ではなぜ、教育改革にどう取り組んだのか、ということです。

安倍政権の教育改革がサッチャー改革を見習っているといわれますが、英国で教育改革がスタートしたのは、1980年代です。あとで日本についてふれますが、80年代というのは、中曽根内閣のころ、英米の動きとは逆にゆとり教育に舵が切られた時代です。今から考えると好対照な動きとなっています。

英国の教育改革で言われたことは、義務教育の役割の重視です。義務教育というのは、なぜ行われているのかというと、みんなの教育水準があがることによって、社会全体の効率性を増す、公共財という側面があるから、わざわざ政府が強制して、児童生徒を集めて教育をしているという側面があります。なぜかといえば、機会の平等を確保するためであるし、個別でやるよりは、全体でやるほうが社会的なコストが安い、集団で教育したほうが安いということで、義務教育が行われてきたわけです。

ただ、教育に対して幻想をもってはいけないということがもうひとつ言われました。教育の成果というのは、育った家庭環境、プラス学校教育、プラス、誰と一緒に勉強したのかという三つの要素の関数だということがいわれています。その中で、欧米で言われたことは、様々な子供を集めて均等で教育をすれば、結果も平等になるという幻想があったのだが、どうもそうではない。教育に対して最も影響が多いのは、その子供の生まれた環境である。親の所得、あるいはその子供がどういう文化的な環境の中で育っているのか、それが一番大きいのだ、ということがいわれる。そういう調査結果が数多くだされています。要するに、低所得、低学歴の親を持つ子供は、低所得、低学歴になってしまうという傾向がある。日本の場合は一億総中流ですから、あまり家庭環境などということ言われていなかった、考えられていなかったのですが、英米の場合は階級社会であり、人種問題を抱えているということで、こういった研究が数多く行われているようです。その結果として、要するに家庭環境が一番大きいのだと。ただ、基礎学力というものを確実につけることが大事で、それによって義務教育の果たすウェイトを増し

### サッチャーの教育改革

1988年 教育改革法 以降一連の改革実施（ニート（16~18歳）が2割）  
（ブレア政権にも継承、教育予算倍増）

◆ ナショナル・カリキュラムの作成と全国統一テスト

テスト結果は公表（リーグテーブル）

◆ 学校運営の自主性拡大

予算、人事、運営に関するほとんどの権限を、地方教育当局から学校理事会-校長へ移管

◆ 通学区域の廃止（学校選択の自由）

◆ 第三者機関による学校監査（改善しない場合は閉鎖）

ていくことで教育成果をあげ、全体として少しでも機会均等に近づけていこうという、そういう発想になっている。特にイギリスの場合はサッチャー政権を継いだブレア政権が社民党ということもあって、人生前半のリスクに対する社会保障という理念を掲げています。従来の社会保障、工業化社会での社会保障というのは、高齢化のリスクに対する社会保障、ようするに年をとって、働けなくなった場合の保障という意味での老齢年金だったり老人医療が中心です。あるいは、偶発的なリスク、たまたま事故にあったとか、ご主人が亡くなって独身になってしまった女性のための、救済的福祉があります。それに対し、子育て、あるいは幼少時代のリスクに対する保障というのは、家族に一任されていた。ところが家庭環境が教育成果に対して一番大きなウェイトを占めているということになると、むしろこの部分、子育て部分に関して社会保障の意識を働かせないと格差社会が拡大してしまう、そのような考え方が広まってきた。いわゆる「第三の道」といわれる考え方です。この考え方が出てきたというのが1980年代以降、特に90年代後半の欧州の社会民主主義の一つの特徴であろうと思います。

## 2.2 英国の教育改革

実際、英国の教育改革で何が行われたのか、具体的に見てみます。サッチャーの教育改革は、1988年の教育改革法成立以降、一連の改革を実施しています。日本でも広まった“ニート”という言葉がありますが、そもそもイギリスが発端の言葉です。Not in education and employment and training の略称です。教育も就業も訓練もしていない若者を指します。イギリスの場合には、16歳から18歳という定義がされています。16歳から18歳の若者の2割が学校にも行かないし、仕事にも就いていないし、就業訓練もしていない、そういう危機的な地域があった。イギリスの場合には産業界が教育改革の必要性を訴えたということもあったようです。

イギリスの場合には、ナショナルカリキュラムの作成と全国統一テストを実施しました。これはナショナルカリキュラムがそれまでなかったということはある意味で意味しているのですが、テスト結果をリーグテーブルという形で全国ランキングが作成されています。それから学校運営の自主性の拡大ということで、当初は地方教育当局が学校に



## 英国の教育水準監査機関（OFSTED）

- ◆ 教育技能省とは別組織（国会に対して責任を負う）
- ◆ 職員約 2,500 人、勅任視学官 260 人、年間予算 460 億円
- ◆ 学校、地域教育当局、教師教育に対する監査を行う  
幼児教育、保育に関する規制と監査
- ◆ 学校に関しては 3 年に一度監査する（1～2 日/校）
- ◆ 監査が業務であり、改善は学校、地域教育当局の仕事
- ◆ 4 段階で評価、全体の 1～2%の学校は特別対策が必要  
2 年以内に再監査、場合によっては閉鎖、統廃合
- ◆ 監査実務のかなりの部分は民間監査機関（6 社）に委託
- ◆ 5,000 人の非常勤監査官（校長OBなど教育関係者）
- ◆ OFSTEDの業務評価：学校、保護者とも満足

関する予算人事運営に関する権利をもっていたのですが、それをすべて学校ごとに理事会を作って、理事会に権限を委譲し、理事会が校長を管理する。企業でいうと取締役会があって、その下に CEO がいるというイメージですが、そういう形に学校運営の自主性を拡大していった。また、通学区域を廃止して、収容できる限り、最大収容人数まで生徒を集めてよい。要するに生徒を集める競争を公立学校のあいだにも許した。そして、教育が成果をあげているかどうかに関して、第三者機関による学校監査を行って、改善しない場合には、各学校に対して閉鎖命令を出す。こういう一連の仕組みを作り上げています。当初は労働組合の強い国ですので、特に教職員組合が強いというのは、どこの国でも共通なようですが、サッチャー改革もなかなかうまく動かなかったのですが、97年のブレア政権の頃からは、教育予算も倍増し、たぶん教職員の給料も上がったということでしょうけれど、そこからは割りと円滑に動いて、97年以降は成果がかなり上がってきているといわれています。

## 2.3 英国の教育水準監査機関 (OFSTED)

安倍内閣の教育再生で注目されているのは、第三者機関による学校監査です。

これに関しては、先月、英国の学校監査機関の責任者の方とディスカッションをする機会があり、どのような機関かわかりましたので、ご紹介させていただきます。正式名称は、Office for standard in education(OFSTED)です。機関と訳したり、オフィスなので、局といわれたりしています。日本でいう文部科学省、イギリスでは教育技能省とは、まったくの別組織で、国会に対して責任を負って、イギリスの義務教育に関して監査をして国会に対して報告をする機関です。職員は2,500人いて、そのうち勅任視学官が、260人。年間予算は460億円。学校、地域教育当局、教師教育に対して監査を行うという仕事と、入学前、ゼロ歳から5歳児に対する幼児教育、保育に関する規制と監査を行っています。人生前半、生まれてから15、6歳、義務教育修了まで、イギリスの教育行政がうまく対応しているのかを監査する機関です。

具体的には、各学校に関して3年に一度監査します。一校、大体一日か二日、実際学校にオンサイトで行って監査をする。監査が仕事であって、改善は各学校や地域教育当

局の仕事になる。4段階、Outstanding、Good、Satisfactory、Inadequate という4段階で評価をして、毎年評価した学校の1、2パーセントの割合で、失敗校、問題があるという評価になっているようです。問題があるとされた場合は、2年以内に再監査をしてそれでも改善が見られない場合には、その学校は閉鎖、あるいは統廃合を地域教育当局に勧告するという仕事です。

イギリスがすごいなと思うのが、監査のかなりの部分を民間監査機関に委託しています。そこには5,000人の非常勤の監査官、校長OBとか元教育に携わっていた人たちが非常勤監査官になっていて、民間監査機関がこの教育水準監査機関から請け負ってこの非常勤監査官が監査をして結果をOFSTEDにあげて、チェック後の監査結果が公開される。問題校に関しては、OFSTEDが実際見るわけですが、それ以外のかなりの部分は民間機関に委託をしているという形です。

さらに、このOFSTEDの業務に対しても評価というものが行われています。国立教育財団が評価をされた学校、保護者に対してOFSTEDの仕事ぶりはどうなのかというアンケートを行ってその結果も公表されている。学校ではほぼ9割、保護者は8割ぐらいの人たちが「OFSTEDはよくやっている」という評価を下しています。

イギリスはこういう評価する仕組みというのが、日本とは違ってかなりうまく働いているという印象を受けました。ディスカッションのときに、1、2パーセントの「失敗校」という判定を下された学校に関して、「そんなことしたら、教師のモラルが低下して、むしろ逆効果ではないのですか？」という質問が日本側から出ました。それに対してOFSTEDの責任者の答えは「われわれは子供のために仕事をしているのであって、子供の学問の水準、学力が問題であって、教師のモラルなんて問題にしていない」と。「むしろそんなひどい学校で教えられた子供にとってはそんな時間は二度と取戻しができないのだから、むしろそういう評価をすることが正しいのだ」と。日本の教育界とのレベルの違いというものをちょっと実感させられた瞬間がありました。

1. レーガン政権（「危機に立つ国家」1983年）以来

17歳で13%が機能的非識字者（働く上で問題がある）、40%に上る人種も

2. ブッシュ政権の教育改革法 (No Child Left Behind Act)

2002年、1965年の初等中等教育法の改正として成立

- ◆ 教育スタンダードの導入（到達目標の設定）
- ◆ 学力テストの実施と結果の公表
- ◆ 州及び地方の裁量拡大
- ◆ 改善を要する学校の在校生の親に対する転校の保障
- ◆ 4年連続で成果が上がらなかった場合

教職員の入れ替えによる学校組織の再編、チャータースクール（公設民営）の設置等

## 2.4 米国の教育改革

### (1) レーガン政権

米国の教育改革も、サッチャーに先立って、レーガン政権下で行われています。1983年に 'Nation at risk' という報告書が出て以来です。この報告書で言われたのが、17歳のアメリカ人、高校生ですが、13パーセントが機能的非識字者、話したり、ある程度の読み書きはできるけれども、ある職場に入って、仕事を行い、組織がきちんと動く、働くに足る読み書き能力がないとしています。特にマイノリティーや人種によっては17歳で40パーセントに上るとされています。そんな、国家は危機的な状況にあるということで、教育改革が言われています。ただ、アメリカの場合は、教育は地方分権ということもあって、全米レベルでの具体的な取組みが動き出し、落ちこぼれ防止教育改革法というのが成立したのは、現在のブッシュ政権のときです。

### (2) ブッシュ政権の教育改革法

第一次ブッシュ政権というのは、イラク戦争をしたので評判が悪いのですが、第一次ブッシュ政権のなかで、二つほめられている政策があります。ひとつは大減税政策です。「9.11」のあとの大減税政策、もうひとつは2004年1月8日に成立した教育改革法といわれています。

アメリカというのは、地方分権の国ですから、中央政府が教育に関与することが少ないのですが、この改革では、教育スタンダード、到達目標というものを設定して、その到達目標に設定しているのかどうかは、州別に学力テストを実施して、その結果は公表する。その結果も、トータルな結果だけではなくて人種別や所得との関係を調べた上で公表する。州および地方の裁量を拡大する。「改善を要する学校」と判断された学校の在校生の親には「転校しなさい」と薦めるとか、あるいは補習のための補助をするということを行っています。4年連続で成果のあがらなかった学校に対しては、教師の入れ替えによる学校組織の再編とか、資金は公的だけれども、運営は株式会社などに任せる、公設民営チャータースクールの設置等を入れるという教育改革がアメリカで行われています。

## 英米の改革に共通する点

- ◆ 教育の置かれている状況は日本より厳しい
- ◆ 階級社会、人種問題、移民（多言語）
- ◆ 基礎学力重視
- ◆ スタンドアードの導入（到達目標）と統一テスト
- ◆ 中央政府の強い関与
- ◆ 学校選択制の導入
- ◆ 地方、学校の自主性拡大

→教育に対する競争原理の導入（統一テスト、学校選択）

→公教育の質の保証に国が積極的に関与

## 2.5 英米の改革に共通する点

英米の改革に共通する点をあげてみますと、教育の置かれている状況は、日本よりはかなり厳しいようです。国際的な学力テストの結果を見ても、日本の方が英米よりも上です。イギリスの場合には階級社会の伝統があるし、アメリカは人種問題、移民はアメリカやイギリスに共通する状況です。イギリスだとある地域では、124の言語が話されているという話を OFSTED の関係者から聞きました。そのような状況を抱えている。

そうした中で、二つの国に共通しているのは、基礎学力を重視している点と、スタンダード、要するに到達目標というものを決めて、それを測るために統一テストを行っている。それに関しては中央政府が強い関与をしている。保護者に対しては、学校選択の自由を与え、各学校、あるいは地方教育当局に対しては自主性を拡大し、スタンダードに到達するにはかなり自由度を与えているという辺のところが共通している。

教育に対する競争原理の導入としての統一テストと学校選択の実施。公教育の質の保証として、到達目標設定に国が積極的に関与しているというのが英米の教育改革の特徴だといえます。1980年以降、日本がゆとり教育を目指しているときに、英米では、日本とは逆の方向の、基礎学力重視の教育政策が行われていたというのがどうも実態だったという感じがいたします。

巨大で複雑なシステム：日本の初等中等教育

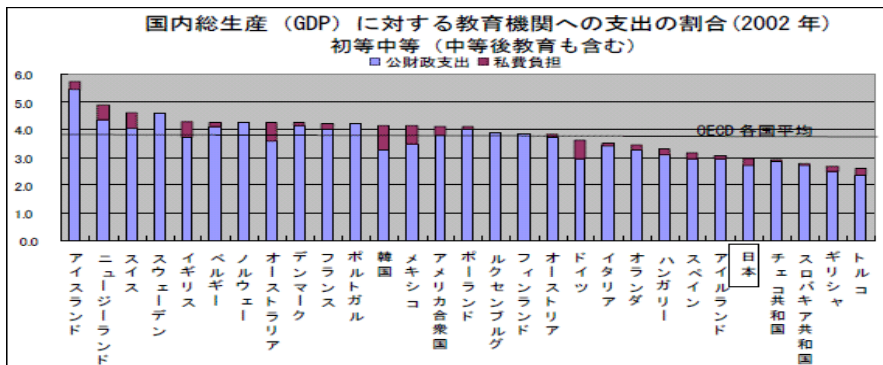
◆ 義務教育費 11.2 兆円（2002 年度）：誰が責任者？

国 2.9 兆円、都道府県 4.7 兆円、市町村 3.3 兆円、私学 0.2 兆円

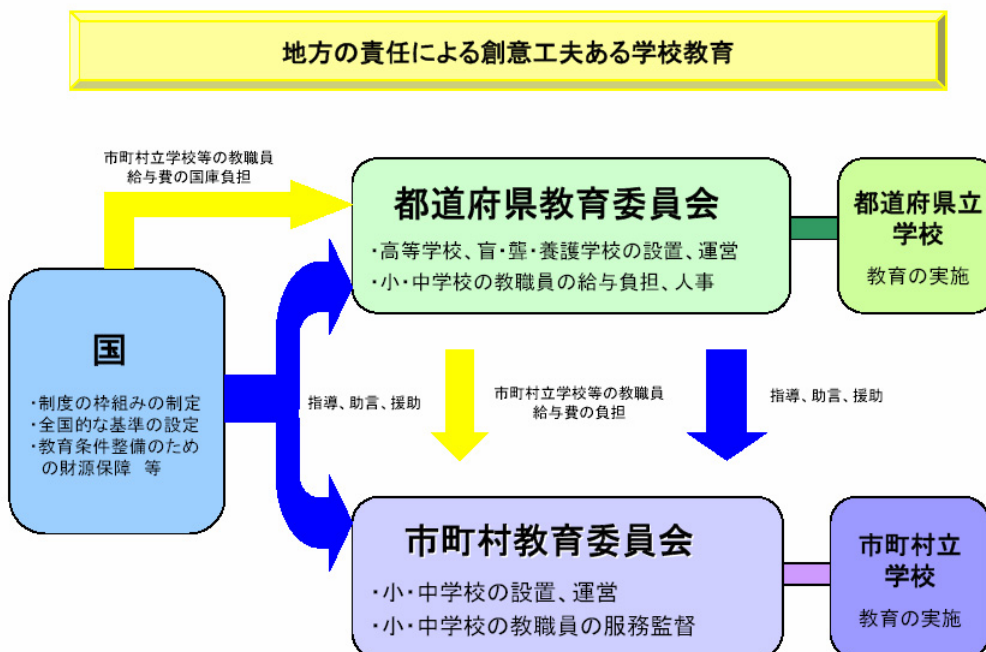
（設置者は市町村長、人件費は国と都道府県、施設費は国と市町村が負担  
管理は市町村教育委員会、現場の責任者は校長）

◆ 児童・生徒数 1080 万人（ピーク 1700 万人）、教員 66 万人（72 万人）

◆ 国際的にみれば低いGDP比



国・都道府県・市町村・学校の複雑な関係





### 3 . 日本の教育の現状と問題

#### 3 . 1 巨大で複雑なシステム：日本の初等中等教育

日本の教育システム、特に義務教育というのは複雑かつ巨大なシステムです。

2004 年度で、11.2 兆円が費やされています。内訳は、国 2.9 兆円、都道府県 4.7 兆円、市町村 3.3 兆円。私立の場合には、0.2 兆円です。私学の場合は受益者負担、いわゆる親の負担や寄付金だったりするわけですから、正確には、10.9 兆円の公費が費やされているわけです。

義務教育の学校というのは、文科省の資料だと市町村長、都道府県知事が落ちているのですが、図のような形になっています。市町村立の学校の設置者は市町村長です。お金を出しているのは、市町村長なのですが、運営管理をしているのは、市町村の教育委員会です。市町村の教育委員会は、市町村長とは独立した委員会組織になっています。ただ、小中学校の教職員の給与負担は、都道府県と国が行っています。国は指導、助言、援助を行うとされています。小学校の校長先生は国の方も見なくてはいけないし、市町村教育委員会も見なくてはいけない。もう一方で、市町村長も見なくてはいけないし、教員の人事権は、都道府県教育委員会が持っているということです。

誰が教育に対して責任を持っているのかがよくわからない。規制改革民間開放推進会議での議論でも、文科省は「我々は指導助言援助をするだけで管理監督をするわけではない、ちゃんと通達を流しています」という。市町村の学校にいくと、書類ばかりいっぱいきて、書類を読んでいるだけでとても仕事にならない、忙しい忙しいという。無責任な体制というか、教育というひとつの巨大システムのなかで、魑魅魍魎としているという、そんな感じがいたします。

お金も巨大ですが、関わっている人たちも巨大です。児童生徒数が 1,080 万人。これが昨年の数字です。教員は今 66 万人います。ピークと教員の数、児童生徒と比べてみますと、児童生徒数のピークは昭和 50 年代後半から 60 年代、団塊ジュニアが小中学校にいたころ、約 1,700~1,800 万人。今、1,100 万人ですから、三分の二ぐらいに減っているわけです。教員は 72 万人が 66 万人に減っているだけで、最近は小人数クラスや

習熟度別クラスで分けて教育をしたりしているので、教員の数は漸減傾向にあるに止まっています。生徒が減っても教員は減らない「ゆとり教育というのは、誰のためのゆとり教育なのだ」という見方もできます。教員が減らないということは、義務教育の予算も減っていないということです。

ただ、幸いなことに日本というのは、イギリスやアメリカのような多民族国家ではなく、高度成長の中で一億総中流という平等社会が作られてきたので、国内総生産に対する、義務教育の支出割合というものは、トルコ、ギリシャ、チェコに次いで非常に低い3パーセントぐらいの水準です。これをもって、だからもっと増やす余地があるといわれていますが、こういう魑魅魍魎とした世界のなかで、予算だけ増やせばよいというものでもないだろうという感じがいたします。

### 3.2 ゆとり教育の下での学力低下

知識偏重教育に対する批判で、教科書は3割薄くなっている。教える上限を下げたことによって、学校での学習時間は減り、家庭での学習時間も減っている。その分テレビを見たり、ゲームをしたりする時間が増えれば、学力が低下するのは当然の結果です。全般的に学力低下が起きるだけならまだしも、先ほどの格差問題、格差社会で言われたように、全体的に落ちるといよりは、できる子は相変わらず一生懸命やりますが、できない子はどんどん落ちこぼれていくということで、勉強している子としていない子のあいだの学力の二極化が進んでいる。ゆとり教育をしたおかげで、逆に学力の二極化が進んで、その結果、私立志向、塾通いの常態化といったような、公教育に対する信頼が日本では失われているというのが現状になっています。

ベネッセが最近行った調査によりますと、中学受験希望者は大都市では37.7%。女の子だとほぼ半分以上は公立の学校に行きたくないという状況になっています。

OECDの15歳学習到達度調査の結果ですが、数学的活用能力は、2000年では1位だったのですが、2003年調査では6位に落ちています。読解力は8位から14位に低下している。ゆとり教育が本来目指したのは、考える力のはずだったのですが、それが一番大きく落ち込んでいる。科学的リテラシーは2位で変化なし。

ゆとり教育の下での学力低下

◆ ゆとり教育路線（過去20年来）

知識偏重教育に対する批判、薄くなる教科書（3割削減）  
減少する学習時間（小中は2006年反転、高校は低下）

◆ 学力低下

国際的にみれば未だ高い水準（OECD調査, 15歳の学習到達度調査）  
時系列で見れば全体的に低下

数学的活用能力 2003年6位（2000年1位）

読解力 2003年14位（2000年8位）

科学的活用能力 2003年2位（2000年2位）

問題解決能力 2003年4位（今回から実施）

学力の2極化が進行している可能性（勉強している子としていない子）

◆ 私立志向、塾通いの常態化

中学受験希望 大都市で37.7%

OECDの学習到達度調査（PISA）による15歳児（高1）の学力（2003年）

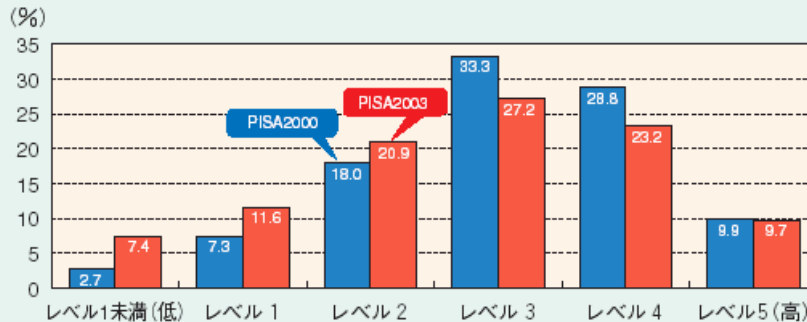
①平均得点の国際比較（40か国・地域参加）

数学的リテラシー (PISA2000年調査では1位)	1位グループ／香港、フィンランド、韓国、オランダ、リヒテンシュタイン、日本（6位）
読解力 (PISA2000年調査では8位)	OECD平均と同程度（14位）
科学的リテラシー (PISA2000年調査では2位)	1位グループ／フィンランド、日本（2位）、香港、韓国
問題解決能力 (今回から実施)	1位グループ／韓国、香港、フィンランド、日本（4位）

(注) 15歳児が対象。「1位グループ」「2位グループ」とは、平均得点において日本の数値と統計上有意な差がない国のまとまりである。

(資料) 国立教育政策研究所「生きるための知識と技能2—OECD生徒の学習到達度調査（PISA）—2003年調査国際結果報告書」

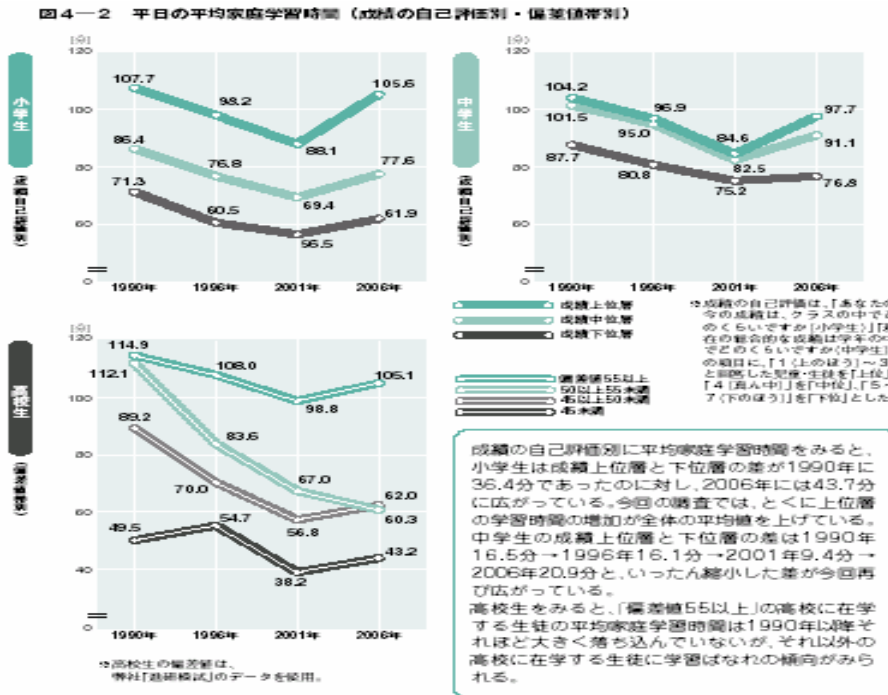
②読解力における習熟度レベル別の生徒の割合の比較（日本）



(注) 右から順に高レベル。

(資料) 国立教育政策研究所「生きるための知識と技能2—OECD生徒の学習到達度調査（PISA）—2003年調査国際結果報告書」

## 減少する学習時間(小中は反転)



出所) Benesse 教育研究開発センター 第4回学習基本調査

## 日本における公教育の質の保証と改革努力

### ◆ 公教育の質の保証 (典型的な事前規制)

学習指導要領→教育課程

教科書検定 →教材

教員免許 →教員

をコントロールして一学区一学校の割り振り

(生徒集めの努力の必要なし)

### ◆ いくつかの個別改革努力はあるものの

学校選択制 (15%)、校長・教頭への民間人の登用、習熟度別授業

コミュニティ・スクール、教員免許不要の講師採用、学校評価・・・

→全体としての改革の動きは鈍い

(当事者意識に欠ける教育界?)

注目されるのは、フィンランドの躍進です。詳しく調べたわけではないですが、基礎教育重視なのですが、むしろ日本でいう、考える力、少人数教育を重視し、教師は大学4年ではなくて、大学院を卒業した人が教師になっているというような、英米とはちょっと違った路線を歩んでいるようです。教育改革としてフィンランドに注目する動きもあります。人口が300万人とか400万人という国と、人口が1億2000万人いて、教師が60何万人いる国で、そこまできめ細かい教育ができるのかな、やはり英米型のほうが日本としては、範とすべきなのではないかなと思っております。

### 3.3 減少する学習時間、小中は2006年から反転

11月に発表されたベネッセの第四回学習基本調査をみますと、学習時間は、2006年になってくると、減少から増加に反転している。小学校・中学校は自己評価ですが、成績上位者、中位者別にみますと、当然ながら成績上位者ほど家庭での学習時間は長い、また、下位者との学習時間の差が拡大している。高等学校を偏差値別に見ると、偏差値55以上の学校では、学習時間はさほど変化がないが、それ以下の学校の学習時間は顕著に減少している。小中学校の家庭での学習時間が増えている一因は、2007年4月に小6と中3を対象に、全国統一テストが40年ぶりに日本で行われることがあるのではないかと思います。実際に小学校・中学校を訪問してわかりましたが、その対策に各学校が一生懸命やっているということです。日本でもテストをするといえはあがってくるのです。それに対して偏差値55以上の高校はあがっていますが、他の高校はあまり改善は見られない。「勉強は学校でも家でもキチンとやらないと成果はあがらない」、まさしくそういう現実が日本でも現れているのかなという感じがします。

### 3.4 日本における公教育の質の保証と改革努力

日本における公教育の質の保証というのはどのようになされてきたのでしょうか。

先ほどみた英米では、到達目標を国が決めて、それに対して、試験をして到達度をチェック、達成できていない場合には国が関与して改善命令を出す。ただし、到達目標に達する努力は各学校に任せる。また、親が学校を選択することによって学校間で競争原

理が働く。学校に対する評価は、学力テストと親の選択によって決まってくるという2段階の評価が行われているのです。

日本では、学習指導要領は国が決めます、教科書は検定して国が決めます、教員は免許試験をして、免許を取らないと教員になれませんが、つまり、全部事前にコントロールして、基本的には一学区にひとつの学校を割り振って、そこに生徒を集める。事前に規制をしているのだから、均一の教育ができますという、昔の社会主義のような仕組みが今の日本の教育です。

いくつか個別の改革はなされていて、学校選択制も自治体の15パーセントが実施しているし、校長、教頭への民間人の登用が行われたり、地域の人が学校運営に参加するコミュニティスクールというものが全国で150校ぐらいあります。教員免許が不要の講師の採用が行われたり、学校評価の試みも行われています。

ただ巨大なシステムなので、動きは遅々として進んでいない。当事者意識に欠けていて、いやいや改革をしているというのが大部分の動きなのかなという感じがいたします。

## 1. 日本の現状を踏まえた改革が必要

中流社会の持続（格差社会の固定化を防ぐ）

ゆとり教育の見直し、基礎学力重視、社会保障という認識

## 2. 競争原理の導入（選択の自由と事後評価）

学校選択制の導入（保護者の申し立てで変更可能）

学校評価による情報公開の進展（第三者評価機関のあり方）

統一学力テスト（2007年4月実施、小6、中3）結果の公表

学校経営の自主性確立（責任の所在をはっきりと）

## 3. 初めの一步は学校選択制、そのための情報公開

すでに大都市部では実質的に行われている（私立へ進学）

選択の余地のない地域でも学校評価（情報公開）と合わせれば効果あり

## 4．教育改革の方向性

### (1) 日本の現状を踏まえた改革が必要

では改革の方向性はどうなのかということを考えますと、やはり日本の現状を踏まえた改革が必要ということになると思います。一億総中流社会の持続、格差社会の固定化を防ぐという意味ではゆとり教育を見なおして、基礎学力を重視する。義務教育に社会保障の観点を入れることが重要ではないか。フリーターの親に子供が育てられるのか、社会全体で子供を見守るといった議論がされていますが、学校や社会に家庭の持っていた社会保障の機能というものを果たせる必要も出てきているのかなと感じます。

### (2) 競争原理の導入

今までの事前規制の世界から、選択の自由と結果に対してはきちんと評価する競争原理の導入が必要です。たとえば、学校選択制、今は保護者の申し立てで学校の変更が可能という仕組みになっていますが、これからは全員に希望する学校を選択してもらうという仕組みにしたらどうか。学校情報の公開ということで、学校評価結果、統一学力テスト結果の公表も必要でしょう。現在、学校では自己評価を実施していますが、その結果もどんどん公表していったほうがいい。ちょっと難しいのですが、学校経営の自主性の確立も必要です。なかなかマネジメント、学校経営ができる校長先生が育っていない。リクルートから杉並区の中学の先生になった藤原和博さんが「もっと民間から校長先生を雇ったらいい。年間300人ずつ10年かけて3000人、校長先生を民間から連れてくれば学校はずいぶん変わる」ということを今、提言されていましたが、学校経営に対して責任の所在をはっきりさせるということが必要なのです。

この三つを同時進行で進める、経団連の提言でもありますが、こうしたことが必要ではないだろうかと思う次第です。

### (3) はじめの一步は学校選択制、そのための情報公開

改革のはじめの一步は、学校選択制の導入だと思います。学校選択制が進まない原因は、学校経営の自由度が制限されているので、学校自体が自分の学校はこういう優れた点があるのだというアピールができないし、学校情報が公開されていないので、学校選



択といわれても親のほうに噂の類でしか学校選択の手段がない。

ですから学校選択制の導入とそのための情報公開という二つの仕組みを整備することが必要です。学校選択制に対しては、反対意見も根強いのですが、すでに大都市部では女の子だったら5割の子が私立の中学校を選ぶ地域もあるという、実質的に学校選択が行われているのですから、むしろ公立学校は私立学校に負けないような、公教育の提供というものを行っていくべきではないか。地方にいけば、特に私の行った愛媛県の学校などは選択の余地もない、むしろ学校を統廃合していかなくてはいけないというところでした。そういったところでも情報公開と合わせ、よその学校の状況がよく見えてくれば、競争状態が成り立つのではないかと思います。学校評価の情報公開と合わせれば、学校選択制というのは有効に働くのではないかと思います。

日本でも、教育関係者が互いに切磋琢磨して、日本の教育を改革していくことが求められている。