



公教育の質の向上に向けて

「教育県千葉」復活のために

に制定された教育基本法は、「教育の憲法」ともいわれ、戦前教育の反省から「個人の尊厳」を重視しており、戦後民主主義教育の基盤となっていた。具体的な学習内容については、およそ一〇年ごとに学習指導要領が改訂されており、70年代は「教育内容の一層の向上」を図るため、授業時間の増大が図られ

たが、一部で詰め込み教育と批判された。その反省から、80年代に入ると授業時間が戦後初めて削減され、90年代には学校週五日制の段階的導入、2002年度からは「総合的な学習の時間」の新設や絶対評価が取り入れられ、いわゆるゆとり教育が開始された。

その後も、07年に教育改革関連三法の成立や四三年ぶりとなる全国学力テストの実施、08年には三〇年ぶりとなる学習指導要領の大幅見直しなど、戦後教育のあり方やゆとり教育などの方針を転換する動きが進んでいる。

今、学校教育の現場では、いじめ問題や教師の不祥事、保護者の一方的な苦情など、さまざまな問題が発生している。そのような中、公立学校ではきめ細かな指導を実現するため、少人数学級を求める声も出始めている。本稿では公教育の質を高めるための方策について考察した。

教育に関する法改正等の動き

まずは教育に関する法改正等の動きを見ていきたい(図表1)。1947年

図表1 教育に関する法改正等の動き

年月	出来事	概要
1947.3.31	教育基本法施行	◆全11条からなり、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を目指す
59~91年度	学級定員の改善(第1~5次定数改善計画)	◆学級定員を60人→50人→45人→40人に改善
71~73年度	学習指導要領改訂	◆教育内容の一層の向上 ◆過去最大の授業時間数を設定
80~82年度	学習指導要領改訂	◆ゆとりある充実した学校生活の実現=学習負担の適正化(各教科等の目標・内容を中核的事項にしぼる)
92~02年度	学校週5日制への移行	◆92年9月から第2土曜日、95年4月から第2、4土曜日が休みとなり、02年4月から学校週5日制が開始 ◆「週休2日制」に向かう社会の趨勢を考慮し導入
01~05年度	第7次定数改善計画	◆教頭複数配置の拡充 ◆少人数指導や習熟度別指導など、きめ細かな指導への支援
06.12.15	改正教育基本法成立	◆「公共の精神」の尊重と「伝統の継承」を規定 ◆「家庭教育」の条文明新設される
07.6.20	教育関連3法成立(改正学校教育法改正地方教育行政法改正教員免許法および教育公務員特例法)	◆義務教育目標に「公共の精神」や「我が国と郷土を愛する態度」などを盛り込む ◆教育委員に保護者を選ぶことを義務化 ◆教員免許に有効期間10年の更新制を導入
08.2.15	改訂学習指導要領公表	◆30年ぶりに授業時間が増加(小学校では350時間程度増加) ◆伝統や文化に関する教育の充実を尊重 ◆小学5年生から英語が必修化 ◆理数教育を充実 ◆道徳教育を充実 ◆総合学習が年430時間から280時間に減少
09年度	新学習指導要領の一部前倒しスタート	
11年度	新学習指導要領完全実施	

出所:文部科学省「学習指導要領の変遷」ほか

このように社会環境が変化する中で、06年12月15日に当時の安倍内閣が最優先課題とした改正教育基本法が成立した。この改正内容の最大の特徴は、従来の「個人の尊厳」から「公共の精神」も重視

学校という集団生活の場においても行き過ぎた個人主義の主張や公共の利益を軽視する動きが増え、さらには本来なら家庭でしつけるようなことも学校に押し付ける保護者も目立ち始めた。このように社会環境が変化する中で、06年12月15日に当時の安倍内閣が最優先課題とした改正教育基本法が成立した。この改正内容の最大の特徴は、従来の「個人の尊厳」から「公共の精神」も重視

酒井利幸
ちはぎん総合研究所
経済調査部主任研究員



※注 本務教員とは、校長、教頭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、常勤講師および再任用職員を指す。

三八人学級が上限となっている。

児童数と 教員数の推移

(1) 全国の児童数と教員数の推移

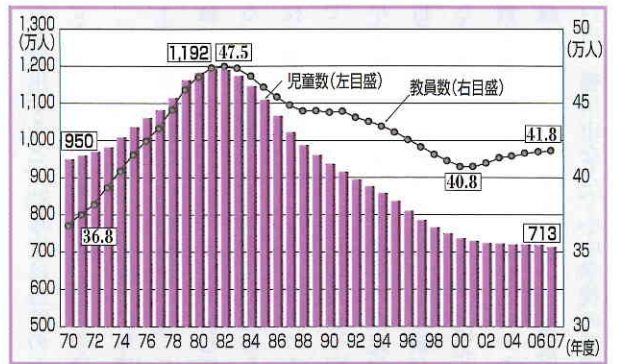
ここでは、70年度以降の児童数の推移を見ていきたい(図表2)。なお、数値は毎年5月1日時点で、児童数は小学生数、教員数は小学校の本務教員数(※注)を指す。

70年度に九五〇万人だった児童数は毎年増加し、74年度には一〇〇〇万人を突破した。なかでも、第二次ベビーブーム世代(71〜74年生まれとする)が小学校入学を迎えた78年度から85年度の間は二〇〇万人台で推移した。この70年度から80年度の一〇年間は、年率二・二%で児童数が増加し、ピークの81年度には二九二万人を記録、当時の総人口(二億二七九〇万人)の一〇・一%を小学生が占めていた。しかし82年度以降、児童数は減少に転じ、90年度には九三七万人と70年度の水準を下回り、97年度には八〇〇万人割れとなった。そして、07年度は二六年連続で前年比マイナスとなり、児童数も戦後最低の七二三人まで減少し、総人口(一億二七七七万人)に占める児童数の比率も五・六%まで低下した。

その間の教員数の推移を見ると、70年度は三六・八万人だったが、74年度には四〇万人を突破し、82年度には四七・五万人まで増加した。その後、児童数の推移と同じく教員数も減少に転じて、00年度には四〇・八万人となった。しかし、その後は01年度から始まった第七次教職員定数改善計画により再び教員数が増加し、07年度は四一・八万人まで回復した。

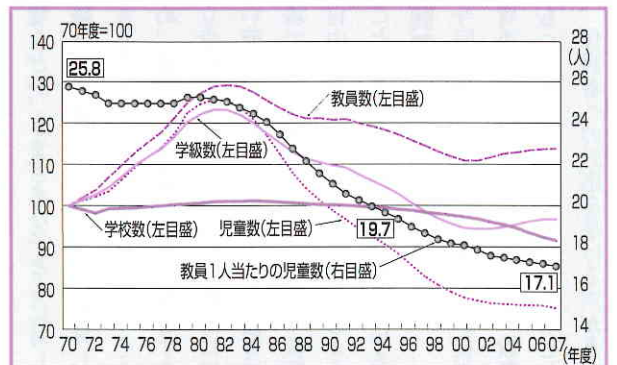
これらの数値に学校数や学級数を合わせて70年度の数値を(一〇)としてみると(図表3)、小学校数は80年代の児童増加時期でもほとんど変化はなく、95年度までは一〇〇前後で推移した。96年度以降、過疎地を中心に学校の統廃合が進み、また02年度以降は市町村合併に伴う学校の統廃合も加わったため、70年度に三〇・五万人だった児童数は、

図表2 児童数・教員数の推移(全国・小学校)



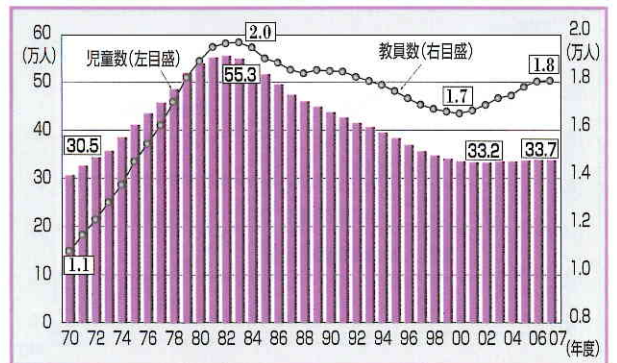
出所: 文部科学省「学校基本調査結果報告書」

図表3 学校数・児童数および教員数等の推移(全国・小学校)



出所: 文部科学省「学校基本調査結果報告書」

図表4 児童数・教員数の推移(千葉県・小学校)



出所: 千葉県「学校基本調査結果報告書」

75年度には四〇万人を突破し、第二次ベビーブーム世代が小学校に入学し始める78年度以降はさらに伸びが著しく、79〜85年度は82年度の五五・三万人をピークに五〇万人を上回って推移した。70〜80年度の一〇年間の増加率も、全国平均の年率二・二%をはるかに上回る年率五・八%で増加した。なお、82年度の児童数は千葉県の人口四九二万人の十一・二%を占め、全国(一〇・一%)を一・一ポイント上回っていた。その後、児童数は減少し、94年度には三九・四万人と二〇年ぶりに四〇万人を下回り、02年度は三三・二万人まで落ち込んだ。しかし、千葉県は東京都のベッドタウンとして、住宅供給が堅調に推移していることもあり、その後児童数は微増

に転じて、07年度は三三・七万人となつたが、県内人口(六一・一万人)に占める児童比率は五・五%と全国(五・六%)とほぼ同じ水準である。

この間の教員数の推移を見ると、70年度の一・二万人からピークの83年度には二・〇万人まで増加した。その後は、児童数の減少と同じく教員数もマイナスに転じ、00年度には一・七万人まで落ち込んだ。01年度以降は、全国同様少人数学級の取り組みが進み、教員数は七年連続で前年を上回り、07年度は一・八万人まで回復した。

なお教員志願倍率を見ると、就職氷河期といわれた90年代後半は公務員人気が高まり98年度の千葉県公立学校教員の志願倍率は、二・八・三倍と過去最高を記録した。しかし、近年は民間企業の大量採用と教員採用増の動きから倍率は低下傾向にあり、08年度は四・四倍と05年度の四・八倍を下回り、過去最低を更新した。そのため、千葉県と千葉市は合同で、北海道や東北、新潟など県内外三六会場で選考に関する説明会を開催したり、一次試験を県内だけでなく盛岡市でも実施するなど、志願者増に努めている。

これら教員数や児童数などの推移を指数化(70年度=100)すると(図表5)、07年度の学校数は一四三・二とピーク(98)01年度=一四三・二)比ほぼ横ばい、児童数もピーク比減少したと

はいえ二〇・三と70年度を一割も上回っており、教員数も一六五・〇と高い水準にある。

そして、教員一人当たりの児童数を算出すると、70年度は二七・九人での後もほぼ横ばいだったが、86年度以降児童数が急減したため数値も減少し、01年度は一九・七人と二〇人を下回った。07年度は十八・六人まで改善したが、全国比(07年度・十七・一人)ではやや劣後している。

なお、児童数を学校数で除し、一校当たりの平均児童数を算出すると、70年度は五〇・三人(全国・三八三・〇人)から82年度には六八・〇・七人(同・四七五・二人)にまで増加するが、07年度は三九・〇・四人(同・三二四・三人)まで減少した。この数値をもとに一校の学級数を算出すると、82年度は当時の上限である四五人学級換算で十五・一学級(同・二〇・六学級)だったが、07年度は上限である四〇人学級換算で九・八学級(同・七・九学級)まで減少している。この数値は教育基本法で定める学校の適正規模(十二〜十八学級)をすでに下回っている。適正規模を下回る小規模学校では、友人関係の固定化や自分と他者の意見を比較する経験が乏しくなるという教育上の問題のほか、教員を効率的に配置できないといった財政上のマイナス面も多く、千葉市、松戸市、鴨川市などで小中学校の統廃

合が進められている。

学校の統廃合には、地域住民や保護者などの理解が必要なため、統廃合を検討し始めたある自治体の担当者は、関係者の同意を得て実際に統廃合が実現するには一〇年以上かかる、と見ている。

なお、小学校三校をすでに統廃合した勝浦市では、統廃合に際し市がスクールバスを購入し、徒歩通学が困難となった児童を無料で送迎して対応している。

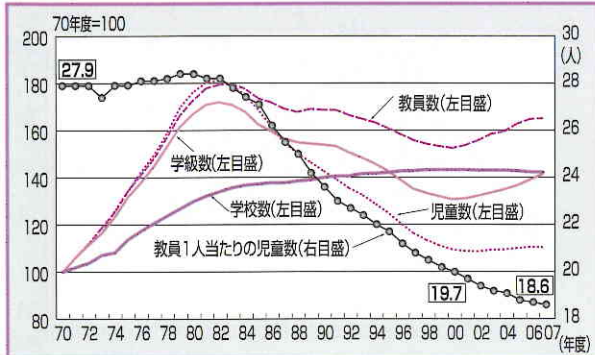
公立学校の現状

公教育の最大の課題は、能力や家庭環境などが、さまざまな子どもに対し、学級という集団の中で均等に教育し、生きる力をはぐくむことにある。そのため、選抜した児童や生徒を指導する私立学校以上に、公立学校の教師には高い能力が求められる。しかし公教育の現場では、保護者とのトラブルや教師の自由裁量の行き過ぎと見られるようなことなど、多くの問題が起きている。

(1)問題のある保護者の存在

今回の調査にあたり、複数の学校や教育委員会で話を聞いたところ、教師がもつとも負担に感じていることとして、保護者への対応を挙げる声が多か

図表5 学校数・児童数および教員数等の推移(千葉県・小学校)



出所:千葉県「学校基本調査結果報告書」

った。運動会の曜日を変更して欲しい、保護者同士で決めたボランティア活動が負担なので中止して欲しい、などと学校に苦情を持ち込む保護者や、子ども同士にけんかや過剰に反応した両親が、教師に対し暴力行為を働く事件も見られた。保護者が学校などに苦情を述べる際も、自分の名前を名乗らない、友だちと話すようなことは使わずに、大人としてのマナーが欠如しているケースや、けんか相手の児童を転校させないと言いやいやと主張する保護者など、自分の言い分がすべて通るまで、学校に苦情を言い続ける者も増えているとのことである。

もちろん、このような保護者は一部に過ぎないが、対応する教師の負担度

が増すのは事実である。現場の校長の話では、まじめな教師ほど、全力ですべての物事に対応しようとするため負担が増えてしまい、体調を崩さないか心配であるとしており、精神性疾患で休職する教員数も急増している。

こうしたいわゆる「モンスターペアレント」対策として、大阪府堺市のように警察OBを職員に迎え校長の相談相手になったり、学校の巡回を行うという動きもある。しかし、千葉県教育庁では、保護者と学校のトラブルのほとんどは、ちょっとしたボタンの掛け違えが原因で、話し合っただけで誤解を解くなどの対応が重要だとしており、今のところ警察や弁護士などを活用する方針はないとのことである。

(2) 教員の意識について

文部科学省が06年10月に実施した教員意識調査によると、教員の忙しさや負担感を解消するために必要なこと(複数回答)として、「一クラスあたりの子どもの数を減らしたり、教員を増員する」との回答が七五・九%とトップで、続いて「事務職員などを増やす」が四五・六%と続いている。

学級編成については、教員の負担が増加していることやきめ細かい指導を実施するなどの理由から、現状の四〇人学級から三五人学級、さらには三〇人学級にすべきという声も聞かれる。しかし、千葉県の収容人員別学級数を

見ると(図表6)、三六人以上の学級は県内に一四七四学級と、小学校全学級(二万二四六二)の十一・八%に過ぎず、五四・一%の学級では、すでに三〇人以下の編成となっている。

そして、同アンケートでは教員の忙しさなどを解消するために「自分の能力を高める」との回答はわずか十六・一%にとどまっているが、県内のある公立小学校の校長は、遅くまで熱心に仕事に取り組む教師がいる一方で、校長の指導方針に従わない教師が三割もいるため、教育方針を周知・徹底させることが困難だ、としている。また、教師はいったん教壇に立つと、教育方針について介入されることがほとんどなく、指導力不足の教師ほど、自分の教育方針が正しいと信じ、授業の進め方などを周りの教師と相談したり、改善したりすることを敬遠するようになり、と話す。

私立中学 人気の理由

まずは首都圏(東京・神奈川・千葉・埼玉)の中学受験率(小学校卒業生に占める受験者数の割合)の推移を、日能研の推定で見ると、首都圏合計の受験率は、91〜02年まで十二〜十三%台で推移していた。しかし、03年に十

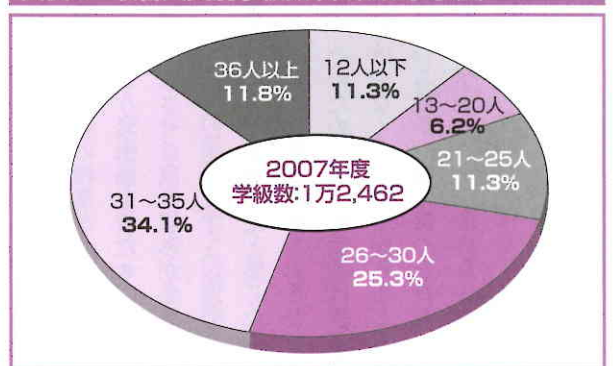
五・一%を記録した後、06年は十八%台に上昇し08年は二〇・六%と過去最高を記録した。

都県別の数値を算出した00年以降では、すでに受験率が高かった神奈川県を除き、各都県とも03年以降受験率が上昇している。千葉県は、00〜02年は九%台で推移していたが、03年に一〇・七%と二ケタを記録し、05年は十一・〇%、07年は十三・九%と急伸し、08年は県立千葉中学校が開校したこともあり、十七・三%と埼玉県を上回った。この推移を見ると、02年度にゆとり教育が本格的に始まったことにより公立中学校離れが起き、それが今の中学受験ブームにつながったといえる。

では、なぜ私立を中心とした中学受験人気が高まったのか。県内の私立学校の教育方針や教育に対する考えを見ていきたい。

私立学校は、理事長や校長の強力なリーダーシップのもと、教育理念の実現に向けてさまざまな取り組みを行っている。そして、私立学校の経営者はつねに結果を求められているため、危機感を持ちながら経営に取り組んでいる。それは、たとえ教師が、自分がんばって指導していると主張しても、結果が伴わず、生徒や保護者から支持されなければ定員割れとなり、学校自体が存続の危機に陥ってしまうからである。そのため、私立学校では生徒や保護者

図表6 収容人員別学級数(千葉県・小学校)



出所:文部科学省「学校基本調査結果報告書」

の意見に耳を傾けながら情報公開に積極的に取り組んでいる。そのような私立学校から公立学校が学び取り、実践できる点が数多くあるのではないかと。

今回の調査にあたり、市川学園と渋谷教育学園の理事長から話を聞いた。両校の教育理念は異なるが、両校とも生徒のことを最優先に考え、授業内容については綿密な年間カリキュラムを組み保護者に公開し、生徒のためにすることはトップダウンで決定し全教師に徹底させる、という点で共通していた。生徒による教員評価も両校で実施しており、生徒の声や評価結果を教員全員で共有するとともに担当教科の教師同士で会議などを行い、さらに質の高い授業とするため改善を続けている。

一方、県内でも、公立復権を目指し、07年4月から千葉市立稲毛中学校が、08年4月からは千葉県立千葉中学校が公立の中高一貫校としてスタートした。稲毛中学は英語に力を入れた教育、千葉中学は内容を深く系統的に考えるスバイラル学習が特徴で、高い人気を集めている。しかし、両校とも定員数が八〇名ずつと少なく、08年度受検の志願倍率は、稲毛中学（市立中学のため、千葉市在住者限定）で十二・九倍、千葉中学で二七・一倍という高倍率で、公立一貫校に合格するため、塾に通うケースも出ている。

学力向上に向けた さまざまな取り組み

子どもの学力向上のため、公立学校でもさまざまな取り組みを行っているところがある。以下に取り組み内容を紹介する。

(1) 教師の意識変革で質の高い授業

東京都品川区では教育長の強力なリーダーシップのもと、教師の意識改革に取り組んでいる。

従来は、学校は社会から隔離され、教師も自由裁量のもと授業を進めていた。そのため、教師の指導内容を検証できないだけでなく、校長が服装面や態度に問題のある教師を何度指導して

も、いつこうに改善しない者も多かったという。そこで、学校公開や学校選択制などを導入し、公立学校であつても保護者から選択される存在であるという意識を持たせた。さらに、情報公開も積極的にを行い、07年度以降実施されている全国学力テストの各学校の結果も、設問ごとの正答率を小中学校のホームページに掲載し、児童や生徒のつまりやすい箇所や今後の授業における重点課題を分析している。

(2) 習熟度別学級で質の高い授業

八千代市立東高津中学校は、理解度に差がつきやすい数学の授業において、習熟度別学級を実施している。学級編成は、希望制ではなくクラス分けの試験を実施し、実力に応じて基本クラスと応用クラスに分けた。生徒や保護者からの批判的意見はほとんどなく、基本クラスの生徒からは、自分たちの進度に合わせて授業を進めてくれるのでありがたい、との声が上がっている。応用クラスでも、基本的な説明に要する時間が減ったため、今まで以上に演習や発展問題に取り組む時間が増えたという。なお、このクラス分けは、計算、関数、図形など単元ごとに実施している。

(3) 空き教室を活用し地域との連携を強化

習志野市立秋津小学校は、埋立地に造成され、83年度には児童数一一四八

名を数える大規模校であった。しかし、その後は少子化の流れもあり児童数がピーク時の半数以下となり、多くの空き教室が発生していた。また、核家族化や一人っ子世帯の増加などから年齢の異なる人との結び付きが不足しがちになっていた。

そこで95年度以降、「地域は大家族」との考えから、空き教室を市のコミュニティルームとして活用することとした。このことで、学校内で児童と地域住民とが顔を合わせる機会が増えただけでなく、総合学習の時間などを利用して児童と地域住民が一緒に音楽活動や将棋など、さまざまな文化活動を楽しむようになった。

公教育の質を 高めるために

08年度千葉県一般会計予算における教育費は、四一九一億円（一般会計比二九・一％）と、ここ数年横ばいで推移している。この数値を他県と比較すると、神奈川県が六二〇〇億円（同・三三・八％）、埼玉県は五四六六億円（同・三一・八％）となっており、千葉県は総予算に占める教育費負担が他県比少ないといえる。しかし、千葉県教育費の九四・三％に当たる三九五三億円は人件費で占められており、教

員の高齢化に伴う人件費増も懸念される。これらのことから、財政健全化が課題となっている千葉県では、財政支出を最低限に抑えながら教育改革に取り組むことが求められる。そのためは、授業を公開し、緊張感をいっそう持たせることで、教師の質を高めることも一つの方法ではないか、と考える。以下に、具体的な取り組み方法を述べてみたい。

改正教員免許法では教員免許に有効期間一〇年の更新制が導入され、09年4月から更新講習が始まるが、校長の指示に従わず自分流の指導を続ける教師が一〇年に一度の講習で考えを改めることはあまり期待できないのではないか。

そこで、保護者や地域住民に授業を公開して、自分の授業がつけねに見られているという緊張感を持たせ、教師の意識を変革させる取り組みが必要である。公開授業の場で、多くの保護者が、授業の進め方が不適切だと感じた場合は、教師も意識を改めざるをえないだろう。そのためにも、保護者は授業参観日だけでなく、日ごろから子どもが受けている授業内容に関心をもち、積極的に見学することが求められる。それによって、教師も教育のプロとして、自分の授業をさらに質の高いものにしようという意識が強まるのではないか。