



日本における教育発展の歴史

The History of Japanese Educational Development

齊藤 泰雄
SAITOH Yasuo

はじめに

日本において、西洋諸国をモデルとした近代的な教育システムの導入が本格的に開始されたのは19世紀後半のことであった。近代化への着手の時期は遅れたものの、その後の日本の教育は、短期間のうちに急速な発展を遂げるようになった。幸運なことに、当時の日本には、近代的な教育の導入と発展を促す、次のような特有の社会文化的な環境（初期条件 initial conditions）が存在していた。

（1）江戸時代の文化的成熟と伝統的教育の遺産

それ以前の約 260年間の徳川時代に、国は鎖国政策と幕藩体制の下で安定と平和を享受し、この間、国民の間には、かなり水準の高い文化的成熟があり、庶民の識字率も当時としては世界的に高い水準にあった。中国の古典の学習を中心とした武士階級向けの公的な教育機関（藩校 hankou）、民間のアカデミー（私塾 sijuku）、庶民層のための読み書きと実用的な技能の学習機関（寺子屋 terakoya）など固有の伝統的な教育機関がかなりの普及を見せていた。商人や職人の間での徒弟制度（apprenticeship）の発達、茶道・華道・音楽のお稽古の流行など教育熱心な国民性の基盤がすでに形成されていた。

（2）教育の世俗的性格と単一言語による教育

教育は世俗的な性格が強く、仏教、神道などの伝統的宗教は、独自の宗教系の教育機関を持つことはなかった。また比較的同質な文化的・言語的伝統のゆえに、日本語を単一の教授用語とすることに問題がなかった。

（3）教育による国民統合の課題の認識

幕藩体制、身分的階級制度により、共通の国民意識の形成は阻害されてきていたが、幕末期の対外的な危機を経験する中で、教育による国民統合、国民意識の形成の課題が強く意識されるようになっていた。近代化に着手するにあたって、伝統的な身分的階級制度を廃止し、すべての国民に開かれた平等な教育の機会を提供しようとする合意が形成されていた。

(4) 学歴による人材登用システムの萌芽

すでに幕末期には、伝統的な身分的階級制度に代わって、個人の知識や能力をベースにした人材の登用が導入され、明治期以降に重視されるようになる近代的な学校制度における学歴取得によるエリート人材の選抜、学歴による雇用と社会的地位の決定という学歴社会の到来を準備する状況が用意されていた。

(5) 植民地教育遺制の欠如と多様なモデル選択の可能性

日本は、独立を維持し他のアジア諸国のように欧米諸国によって植民地化される経験を有しなかったため、多くの開発途上国のように、植民地時代に旧宗主国によって導入された教育の遺産を持たなかった。このため近代的な教育制度の導入にあたって、欧米諸国の各教育のモデルを取捨選択して採用する政策的選択肢を持っていた。

1. 近代教育の導入：1868－1885年

1868年、日本では、長らく日本を支配してきたサムライの支配者である徳川將軍による政權が崩壊し、天皇を頂点とする新しい政權が誕生するという政治的革命が生じた。「明治維新」(Restoration of Meiji)とよばれるこの変革とともに日本の近代化が開始された。

17世紀初頭から約260年にわたる徳川家による支配の時代は、その本拠地であった江戸(現在の東京)の名をとって江戸時代と呼ばれる。將軍は、江戸、大阪、京都など政治上の要地を直轄領として統治し、この他の地域は、約250の藩(feudal domains)に分かれ、それぞれを將軍に忠誠を誓った封建領主が支配した。江戸時代に、日本は鎖国政策をとり、外国との通商・交通を事実上禁止していた。19世紀前半の江戸時代末期になると、徳川家による政權運営に対する批判が高まり、いくつかの有力な藩は倒幕運動を展開し、日本は内乱状態に陥った。また、この時期になると、欧米諸国の艦隊が、しばしば、日本周辺に來航し日本に開国を迫っていた。明治維新の変革は、こうした幕末の政治的混乱、欧米列強による外圧・軍事的脅威の危機意識の中から生じたものであった。

新政権は、封建制と身分制を廃止することで日本を近代的な国民国家に転換させようとした。「文明開化」(Civilization and Enlightenment)「富国強兵」(Enrich the Country, Strengthen the Military)「殖産興業」(Industrialization)をスローガンに掲げ、欧米諸国をモデルにして、日本に近代的な社会、経済的な諸制度を採り入れた。教育改革もまたこうした近代化政策の中に位置づけられた。

1871年に中央省庁として文部省が設置される。そして、その翌年1872年、日本で最初の体系的な教育法制として「学制」(Government Code of Education)が公布される。学校制度は、米国をモデルにして小学、中学、大学の三レベルから構成された。一方、教育行政の面では、中央集権制と学区制 (school districts) をフランスから採り入れた。学制による学校設置計画は次のようなものであった。全国を8つの大学区にわけ、各大学区を32の中学区に分け、さらに各中学区を210の小学区に分け、それぞれの学区に1校の学校を設置するとされた。このため、全国で、8校の大学、256校の中学校、5万校をこえる小学校を設置する計画であった。当時としては、きわめて壮大かつ野心的な教育計画である。小学校は、上級と下級各4年合計8年間とされ、ここには、性別、親の職業や社会的地位にかかわらず原則としてすべての子どもが通うことが要求された。

一部には、西洋建築を模倣した近代的な新しい校舎の建設もみられたが、多くの学校は、寺子屋の建物をそのまま使用したり、民家を借り入れたりしたものであった。教員も多くは寺子屋の師匠がそのまま横すべりしたり、明治維新で失業した武士、読み書きのできる僧侶や神官などがその職に就いた。藩校の多くは、地方の中学校に転換された。また、幕府の儒教の教育機関、昌平坂学問所は廃止されたが、同じく幕府が江戸時代末期に設立していた洋学の教育機関であった開成所と医学校は、明治政府に引き継がれて存続した。政府は、初等教育の内容と方法を近代化するための手段として、教員の養成と供給に大きな注意をはらった。1872年、政府は、米国から教員養成教育の専門家を招聘して、東京に師範学校 (Normal School) を設立した。

実際の教育政策においては、一般国民の知的水準を向上させることを

目的とした初等学校の普及と、西洋から進んだ学問、技術、制度を吸収するために高等教育の整備に力が注がれた。明治時代の初期に、政府は、迅速に西洋の知識・技術を取り入れるために、破格の高給を支払いながら数多くの外国人専門家を雇い入れた。初期の高等教育機関では、これらの外国人教師により外国語で講義が行われた。また、同時に、政府は、数多くの有能な人材を留学生として海外に派遣した。数年間の勉学の後、帰国したこれらの若者は、やがて、外国人教師に取って代わることになった。こうした事業に政府は、教育予算の多くの部分を注ぎ込まざるをえなかった。このために小学校の建設や運営は、地方政府の資金、学区の住民への課徴金、授業料収入に依存することになった。このため当初は、児童の就学率はあまり高いものではなかった。

明治初期の学制による教育発展計画は、野心的で壮大なものであったが、あまりにも画一的かつ非現実的なものであった。8校の設立が計画されていた大学は、1877年に創設された東京大学1校にとどまった。1879年、政府は、現実との折り合いをつけるために学制を廃止し、新しい教育令（Education Order）を公布する。教育令は、米国の民主的な教育システムを採り入れ、地方住民の要求に応えるものとされた。学区制を廃止し、住民によって公的に選出された教育委員会によって学校が管理されることになった。学校のカリキュラムも地方の状況に応じて、各教育委員会が決定するものとされた。就学期間も8年から、「学齡間少なくとも16か月」と実情に合わせて大幅に短縮され、就学の強制も緩和される。しかし、こうした「自由」教育令の下では、就学の一層の不振を招くという批判の声が高まり、わずかに一年後の1880年に教育令は改正された。改正された教育令では、再び中央集権制が強化され、また小学校3年間、毎年16週以上の就学を厳密に規定した。

また、1870年代末期になると、教育をめぐるイデオロギーにも変化が現れはじめる。維新以来の西欧化路線にたいする反動として、保守的な宮廷官僚らを中心として、教育政策の転換を図ろうとする動きが出現してくる。彼らは、西洋化による風紀の紊乱を指摘し、伝統的な儒教をベースにした道德教育の復活を主張した。こうした方向性にそって、1879年、

明治天皇から文部卿にたいして「教学聖旨」(Imperial Wish on Education)が下される。それは、教育の基本的方針として、仁義 (duty)、忠孝 (loyalty and filial piety)、愛国心 (patriotism) などの儒教倫理を強調することが示されていた。こうして、明治政府の内部でも、維新以来の西洋化志向の啓蒙主義的な教育政策を展開しようとするプラグマティストの官僚たちと、保守的な宮廷官僚との間で、教育の基本方針をめぐる論争が生じてくる。

2. 教育の発展と拡充： 1886年－1945年

1885年、旧来の宮廷政治体制を模した政治体制に代わって内閣制度が導入された。伊藤博文 (Ito Hirobumi) が初代首相に任命される。米国、英国などで外交官を経験していた啓蒙主義者の官僚、森有礼 (Mori Arinori) が初代文部大臣に任命される。この森文相によって、この後の日本教育の発展の基盤となる教育制度の基本的骨格が形成されることになる。森は、国の発展において教育の果たすべき役割を深く考察していた。1886年、森は、教育全体を包括する規定である教育令に代えて、学校種別ごとに、「小学校令」(Elementary School Order)「中学校令」(Middle School Order)「師範学校令」(Normal School Order)「帝国大学令」(Imperial University Order)という四つの個別の政令を公布した。そして、各学校類型ごとに、それぞれ異なる目的を明示した。それまで東京大学と呼ばれていた唯一の大学は、「帝国大学」と改称される。帝国大学は、国の近代化に必要とされる欧米の先進的学術を身につけたテクノクラート、エリート指導者を独占的に養成するための機関として特権とかなりの学問的自由を付与された。中学校は、帝国大学への入学準備教育を行うものとされた。一方、小学校は、天皇に忠実な臣民の育成のための訓練センターという性格が強く打ち出されることになる。小学校は、尋常 (ordinary) と高等 (higher) の二段階に分け、前者の尋常小学校4年間の就学を国民の義務と定めた。この小学校令で、わが国ではじめて義務教育の規定が法制上明確にされることになった。師範学校は、すべ

ての未来の教員に、徹底して国家主義的なイデオロギーを教え込むための機関として重視された。このような教育制度を組み立てることで、森は、一方では、国の近代化、もう一方では、国民道徳の強化による国民の精神的統一という二つの目的を教育において調和させようとしたのである。

後者の目的は、最終的に1890年に「教育勅語」(Imperial Rescript on Education)が公布されることによって大きく強化されることになる。教育勅語は、儒教の教義、日本の古典などから引き出した理念に立脚して、国民に望ましい行動規範を示し、また天皇への忠誠や愛国心を強調するものであった。勅語のコピーと天皇と皇后の写真(御真影)が全国の学校に配付され、勅語は学校行事や国民的な儀式の際に、厳かに児童生徒に読み聞かせられた。修身(道徳教育)の教科書は、勅語に示された道徳的原則に従って編集された。教育勅語は、この後、第二次世界大戦の終了時にいたるまでほぼ50年間にわたって日本の教育と社会に大きな影響をおよぼした。

明治維新以来、政府は、外国の先進技術を導入したり、国営企業を設立することで産業の近代化を図ってきたが、1890年代になると、軽工業を中心に民間企業にも急速な拡大発達がみられた。わが国ではじめての産業革命状況が生まれた。こうした状況を受けて、労働者にたいして一定水準の技能の訓練を行う産業教育への需要も拡大してくる。このために日清戦争(1894-95年)の直前に、政府は、実業補習学校規定(Vocational Supplementary School Regulation)や徒弟学校規定(Apprentice School Regulation)を公布して、初歩的な産業教育の整備をはかる。また中等教育段階の教育を整備するために、1899年には、「実業学校令」(Vocational School Order 工業・農業・商業・商船・実業補習の各学校)と「高等女学校令」(Girl's High School Order)が相次いで公布される。中等教育は、中学校、実業学校、高等女学校という三本立のシステムが確立されることになる。また社会の発展にともない、帝国大学の水準まではいかなくとも高度の専門的な教育を身につけた人材への需要が高まった。このため1903年に「専門学校令」(Specialized College Order)が公布される。専門学校は、中学校・高等学校をへて進学する帝国大学とは異なり、中学校・

高等女学校の卒業を入学資格として医学・薬学・法律・工業・商業などの専門教育を行う機関であり、実業系のものは実業専門学校と呼ばれた。これにより、日本の高等教育制度は、主として官界にトップ・エリートを送り込む帝国大学と産業界や社会に実践的マンパワーを供給する専門学校との二重構造となった。長らく一校のみであった帝国大学も、1897年に京都に二校目が、さらに1907年仙台、1910年福岡に相次いで帝国大学が創設される。

1880年代には低迷していた就学率も、90年代に入ると順調に拡大を見せてくる。1898年に、義務教育の就学率は69%に到達していた。1900年には、小学校では授業料を徴収しないことが決定された。また試験による進級制度が廃止され自動進級制へと切り替えられたのもこの年であった。1907年に、義務教育の年限が4年から6年に延長された。こうして、20世紀の初頭の頃までに、日本では、小学校教育はほぼ普及していた。こうして新たな成人非識字者の出現の可能性はほぼ解消されていた。

日露戦争（1904-05年）と第一次世界大戦（1914-1918年）に刺激され、日本の資本主義は急速に発展した。これにともない国民の教育需要も増大し、教育制度の拡張、再編を求める声が高まった。1918年「大学令」（University Order）が公布される。これによって、従来の総合制の帝国大学のみならず、単科大学や私立大学の設置が認められることになった。これにより、官立の東京商科大学と東京工業大学が認可され、早稲田、慶応、明治、法政、同志社などの専門学校が私立大学に昇格した。専門学校、高等学校などもその数を増加させた。また、従来、中等教育レベルに位置づけられていた師範学校も、しだいに専門学校レベル、すなわち高等教育に近づいていた。この時期までに、義務教育への就学率は95%を超えていた。1920年ごろまでに、日本の近代的な学校システムはほぼ完成するにいたっていたといえる。

教育理論や方法に関しては、20世紀の10年、20年代になると、米国からジョン・デューイの思想がわが国に紹介されるなど、世界的な新教育運動（New Education Movement）の理念が日本にも影響を及ぼすようになる。新教育の理念は、国の公教育の中心的な潮流となることにはな

らなかったが、一部の私立学校では児童中心主義や活動主義の教育が実践された。これらは、一般に「大正自由教育」(Taisho New Movement in Education)と呼ばれた。

しかしながら、1930年代を迎えると、日本の教育政策は、急速に超国家主義的な色彩を強めることになる。軍部によって推進された軍備拡張政策が教育に影響をおよぼしはじめる。1937年に「日華事変」(日中戦争)が始まると、軍国主義が台頭する。日本が第二次世界大戦に参戦した後は、軍国主義的教育が強化された。中学校以上の学校には、現役の軍の士官が配属され、学生たちに軍事教練を行った。超国家主義的な内容を盛り込んだ国定教科書が編集された。思想や学問にたいする統制も強化され、リベラルな傾向を持つ学者への抑圧や大学からの追放が相次いだ。1941年、従来の小学校を「国民学校」(National School)と改称する。国民学校令は、初等教育の段階から国家主義的教育を一層強化することを明確にしていた。戦争の末期になると、学生は食料や軍事物資の増産に動員された。学生の兵役免除の特権が廃止され、教員も招集された。また都市部の児童は空襲を避けるために農村部に疎開させられた。終戦時の1945年には、日本の学校システムはほぼ完全に麻痺していた。

3. 第二次世界大戦後の教育改革とその見直し

1945年の敗戦の後、日本は連合国軍によって占領され、この時から1951年まで、日本の統治は、連合国軍総司令部(GHQ)の統制の下に置かれた。その体制の下で、日本の非軍事化、民主化、国家再建が推進された。1946年、平和主義、民主主義を掲げた新憲法が公布される。この日本の民主化の一環として、教育の改革にも手がつけられた。GHQは、戦後日本の教育改革の全体構想を検討するために、米国に対して、教育専門家で構成される調査グループ、「米国対日教育使節団」(United States Education Mission to Japan)の派遣を要請する。1946年3月に来日した調査団は、日本側が準備した教育家の委員会と協力して日本の教育の分析と調査を行い、約1月後に一連の勧告を含む報告書を提出した。

民主化、機会均等を柱とする戦後日本の教育制度の大幅な改革は、基本的にこの教育使節団の勧告を基礎として行われた。

改革の中核となったものは、1947年の教育基本法（Fundamental Law of Education）の制定であった。この法律は、わが国の戦後教育の基本的諸原則を明示したものであり、実質的に戦前の教育勅語に取って代わるものであった。教育基本法に次いで、学校教育法（School Education Law 1947年）、教育委員会法（Board of Education Law 1948年）、社会教育法（Social Education Law 1949年）、私立学校法（Private School Law 1949年）など、新しい教育制度の組織と運営を定めた教育関係法規が制定される。新しい教育制度の基本的枠組は次のようなものであった。(1) 戦前期の複線型の学校体系を単線型の6-3-3-4制に転換する。(2) 義務教育を小学校と中学校の9年間に延長する。(3) 男女共学を原則とする。(4) 県・市町村レベルに教育委員会を設置する。(5) 師範学校を廃止し教員養成を大学で行う。戦後の疲弊した財政事情の中で、こうした教育改革を実施することは、困難なことであったが、その実現を求める国民世論の支持もあり直ちに完全に実施されることになった。

教育行政の側面では、戦前、文部省に権限が集中され、教育への過度の支配と中央統制をまねいたという反省から、地方分権化が推進され、県と市町村のレベルには米国流の教育委員会制度が導入された。教育委員会は、公選制で住民から選出される数名の教育委員とその決定を執行する教育長とで構成されていた。しかし、新しい地方教育委員会制度の導入は、さまざまな混乱をまねいた。1956年、教育委員会制度を日本の状況に適応させるために、あらたに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(Law concerning the Organization and Management of Local Education Administration) が公布される。この改正により、教育委員の公選制が廃止され、首長による任命制となる。また文部省・県教育委員会・市町村教育委員会との間で上下関係的連携が強化されることになる。

1950年代には、就学環境の整備・改善のためのいくつかの法律が制定される。1954年、山間や離島などへき地における教育条件を改善するために「へき地教育振興法」(Law for Promotion of Education in Remote

and Isolated Areas) が制定される。これにより、へき地における学校施設設備の充実のための優遇措置、へき地校勤務の教員に対する特別手当での支給などが定められた。同じく1954年、戦後の食料不足が改善されてきたことを受けて、学校給食の内容向上、基準を整備するために「学校給食法」(School Lunch Law) が制定された。1956年には、学校給食が中学校にまで拡大された。1956年には、主として経済的理由から就学の困難な児童生徒への国からの補助を定めた「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励について国の援助に関する法律」(Law concerning the Aid of State for the Encouragement of School Attendance of the Children and Pupils in Difficult Conditions) が制定された。1958年には、児童生徒の健康保持、学校の環境衛生の管理、保健教育の推進などを目的に「学校保健法」(School Health Law) が制定された。1963年「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」(Law concerning Free Provision of Textbooks in Compulsory Education School) が制定され、教科書の無償配布制が導入された。

戦後復興、日本の産業の再生をめざして、特にこれと関連の深い教育分野を振興するための特別法も制定された。1951年の「産業教育振興法」(Industrial Education Promotion Law)、1953年の「理科教育振興法」(Science Education Promotion Law) である。前者は、産業教育の振興を図るために、国が産業教育に必要な施設設備の基準を設定し、公立・私立の学校がこの基準を達成するために設備の改善を行う場合には、国がそれを負担あるいは補助することを定めている。後者は、科学技術の発展の基盤となる小・中・高校の理科教育を振興するための法律である。特に、理科教育における実験・実習の重要性を認識し、各学校において設置すべき理科の実験実習用の教材・教具等について基準を定めた。

4. 日本の教育の成功と問題

戦後の教育改革をベースにする日本の教育制度は、1950年代以降、量的には、急速な拡張を遂げることになる。第二次世界大戦によって壊滅

的な打撃を受けた日本の経済も、しだいに復興の歩調を早めてゆく。1950年代半ばには、すでに戦前の生産力を超えていた。さらに60年代に入ると、いっそうの高度経済成長の路線をつき進んでゆくことになる。家計経済の安定、都市部の中間層の拡大、第一次産業人口の減少による雇用労働の増加、学歴主義の浸透などにより、より高いレベルの学歴を求める国民の進学需要は増大する。それはまず、後期中等教育レベルへ、そして次に高等教育レベルへと順次波及してゆくことになる。

小学校と中学校9年間の義務教育の就学率は、1950年には99.2%を達成していた。新制高校への進学率は、1950年に42.5%、60年には57.7%であったが、60年代に急速に伸び、1970年には82.1%となり、1980年には94.1%に到達していた。小学校への入学の前に、1～2年間の就学前教育を経験する子どもの数も増えてきた。一方、高等教育の拡張も著しいものがある。高等教育進学率は、1954年には、わずかに10.1%（男子15.3、女子4.6）であった。1960年にもまだ10.3%とほとんど変わらず、高等教育への進学はかなり選抜されたエリート主義的な色彩を帯びていた。しかし、1960年代における高等教育機関の増加は著しいものであった。この10年間だけで、四年制大学が138校、短大199校が増設された。1970年になるとその高等教育への進学率は23.6%（男子29.9、女子17.7）へと急上昇していた。高等教育の大衆化が語られる時代となっていた。1980年にはさらに37.4%（男子41.3、女子33.7）まで上昇した。

日本の学校教育の成果は、国際的な教育達成度調査においても証明されている。1964年～67年にかけて実施されたIEA（International Association for the Evaluation of Educational Achievement国際教育達成度評価学会）の第一回目の国際数学教育調査に日本は参加した。ヨーロッパ各国、米国、イスラエルの合計12か国の中で、わが国の13歳生徒の数学成績は、イスラエルと並んで参加国トップ・クラスのきわめて優れたものであった。また、続いて行われた理科教育調査（1970～73年）でも、日本の小学校5年生、中学校3年生の理科の成績は、参加19か国中第一位であった。

こうした教育の発展が、広い意味で、日本の経済的、社会的、文化的

発展の推進力となってきたことは疑いがない。全体的に見て、日本の教育は、産業界、そして日本の社会が求める資質を備えた人材、すなわち、技能の変化に対応しうる基礎的な知識と技能、規律、勤勉さ、忍耐力、集団の中での協働作業能力を身につけた人材を数多く供給することができた。

しかしながら、他方では、日本の教育はさまざまな問題にも直面した。過度の画一性、児童や生徒の行動に過剰な統制を強いる管理の強化が問題とされてきた。また、有名高校や一流大学への入学をめざす受験競争の激化が、子どもやその親たちに大きな心理的ストレスを与えている。厳しい入試競争は、しばしば「受験地獄」(examination hell)と表現されてきた。丸暗記の強制や詰め込み教育が、児童の探究心や創造力を奪っていると批判された。学校の授業についてゆけない子ども、いわゆる「落ちこぼれ」の増加が指摘されていた。学校での勉強を補完するために、多くの子どもが、「塾」と呼ばれる民間の補習教育機関に通っていた。また、学校嫌いによる「不登校」の生徒の増大、校内暴力、イジメ、青少年非行、青少年の自殺、などの問題の深刻化も指摘されるようになる。

1970年代に入ると、1960年代に経験した急激な社会、経済状況の変化、急速な教育制度の拡張を受けて、日本の教育制度のあり方を全面的に見直すべきであるという議論が高まってくる。1971年、文部大臣の諮問機関である中央教育審議会(Central Council for Education)は、「今後における学校教育の総合的拡充のための基本的施策」を答申した。この答申は、幼稚園から大学にいたる全学校体系の再編成を意図した包括的な教育改革案であり、当時は、明治初年の教育改革、戦後の教育改革と並ぶ、「第三の教育改革」(the third major educational reform)を提唱するものであった。

この答申は、賛成、反対の双方の立場から大きな議論を呼ぶことになった。結果として見ると、1971年の中教審の答申による教育改革は、その後、一部の施策をのぞいてほとんど実施されずに棚上げされることになった。教員組合や大学関係者の反対や抵抗が根強かったばかりでなく、1973年に発生した「石油ショック」による景気の後退、政府予算の制限により、

大規模な教育改革に必要とされる財政的措置を行うことがきわめて困難になったことも大きな原因であった。

70年代の中教審による「第三の教育改革」の提案は、事実上、棚上げされその課題は80年代に持ち越された。1982年末に中曽根内閣が発足する。中曽根首相は、政権の主要政策課題として教育改革を取り上げることに強い意欲を示した。1984年、首相直属の諮問機関として「臨時教育審議会（臨教審）」（National Council on Education Reform, NCER）が発足する。臨教審は、3年間審議を継続し、首相に答申を提出した。教育改革にのぞむ基本方針、（1）個性重視の原則、（2）生涯学習体制への移行、（3）国際化や情報化などの変化への対応、という3つの原則を提示し、初等教育から高等教育までさまざまな教育改革方策を提案した。

5. 1990年代の教育改革

臨教審が提示した「個性重視の原則」（principle of putting emphasis on individuality）、「基礎・基本の重視」（emphasis on basic and essential knowledge）などの教育改革の方針や理念の多くは、文部省へと引き継がれた。90年代になると文部省の手によって、教育改革が具体的な形で動き出すことになる。

1996年7月、「21世紀を展望した我が国の教育のあり方について」（Model for Japanese Education in the Perspective of the 21st Century）を審議してきた文部省の中央教育審議会が、答申を発表した。報告書は、日本の将来像について述べ、日本の社会は、今後、国際化や情報化の一層の進展、科学技術の発展、地球環境問題、エネルギー問題、さらに、高齢化、少子化の急速な進展などにより、「変化の激しい、先行き不透明な、厳しい時代」が来ると予測する。こうした展望に立ち、審議会は、このような不透明な社会を生きることになる子供たちには、（1）自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する能力や資質、（2）自らを律しつつ、他人とともに協調し、他人を思いやる心や感動する心など、豊かな人間性、（3）たくましく生きる

ための健康や体力、が必要になると指摘した。審議会はこうした資質や能力を「生きる力」(zest for living)と呼んだ。生きる力を育むためには、学校・家庭・地域社会の教育が十分に連携し、相互補完しつつ、一体となって営まれることが重要であると主張する。さらに、「生きる力」を育むためには、子どもにも、学校にも、家庭や地域社会を含めた社会全体にも「ゆとり」(latitude)が重要であると付け加えた。この後、しばらく「生きる力 ikiru chikara」と「ゆとり yutori」が教育改革を論ずる際のキー・ワードとされるようになった。

学校教育の改革に関して、中教審は、次のような勧告を行った。(1) 単なる知識や暗記に陥りがちな内容、教科間での重複等を精選し、教えるべき教育内容を厳選し、基礎・基本を確実に身につけさせる。学校生活に「ゆとり」をもたせるために授業時間数を縮減する。(2) 一人一人の個性を生かす教育を行うために、教育課程の弾力化、指導方法の改善、特色のある学校づくりを推進する。(3) 豊かな人間性とたくましい体をはぐくむため、ボランティア活動、自然体験、職場体験などの体験活動を充実する。(4) 国際理解、情報教育、環境教育、ボランティア活動、自然体験など横断的・総合的な学習を推進するために各教科とは別に「総合的な学習の時間」(school periods for integrated learning)を設ける。総合的な学習の時間は、教科書のない授業であり、各学校は、自らの判断と創意工夫を生かしてこの総合的な学習の時間の学習活動を展開すべきとされた。これと関連して、1992年以来、順次導入されてきた学校週5日制を完全実施すべきことを勧告した。

こうした答申を受けた、文部省は、1998年に学習指導要領 (course of study 国家カリキュラムの基準) の改訂を行った。それは、学校の授業時間数と教育の内容をかなり削減するものとなった。小学校・中学校向けの教育内容をおおむね3割程度削減した。たとえば、小学校第6学年で、年間の授業時間数を1,015時間から945時間に、中学校第3学年で、1,050時間から980時間に削減した。小学校3学年から高校まで「総合的な学習の時間」(小学校週3時間、中学校週2~3時間)を導入するというものがあった。新しい学習指導要領と学校週5日制は、2002年から実施されるこ

とになった。

しかしながら、新学習指導要領の実施を目前にして、1990年代の教育改革論の基調であった「ゆとり教育」論に対する批判や見直しが公然と表明されはじめる。一部の理科系や工学系の大学教授たちが、新しい教育課程に対して不満や不安を表明しはじめた。彼らによれば、現在の大学生の理科や数学の知識の水準は、前の世代と比べて明らかに低下しており、これ以上の理数科の授業時間数や教育内容の削減は、将来、さらに大きな学力低下をもたらすことになるかと警告した。こうした議論の背景には、日本の経済発展の停滞、科学技術をベースにした国際競争の激化、最近の国際的な教育到達度評価調査におけるアジア諸国（シンガポール、韓国、台湾）の躍進などがある。これに対して、児童・生徒の学力が低下していることを示す客観的なデータは存在していない。大学生の学力低下の原因は、受験科目数の削減や推薦入学枠の拡大など安易な学生選抜法を採用した大学側にも責任があるといった反論もなされ、学力問題が大きな論争になっている。こうした議論を受けて、文部省は、新学習指導要領について解説した教師用のパンフレットにおいては、「学習指導要領は、全国どこの学校でも、必ず児童生徒に指導する必要がある最低基準である」ことを強調する姿勢を示している。そして、学習指導要領の内容の理解が十分でない児童生徒に対しては「補充的な学習」を行い、他方、十分に理解している児童生徒に対しては個別指導や習熟度別のグループ指導などを通じて、その理解をより深める「発展的な学習」を行うことが必要であるとしている。こうした議論の中、新学習指導要領は、2002年4月に全面的に実施に移された。

むすび —— 日本の教育発展を支えた特色

- ① 日本の近代化、社会の発展にとって教育がきわめて重要であるということにたいする国民的合意（政治的合意）が比較的早くから形成されていた（教育立国論）。
- ② 学歴による社会的移動、学歴による社会的選抜のシステムが比較的

早くから確立されていた（学歴社会の形成、メリトクラシー主義の浸透）。

- ③ 教育の機会均等確保への意識と政策が早期から存在していた（へき地、女子、貧困者への配慮）。
- ④ 教職の専門職性の自覚と教職の地位にたいする社会的な敬意が存在していた（教員を大事にし尊重する文化）。
- ⑤ 常に先進的な（外国の）教育情報の収集を怠りなく、それを教育改革のために取り込んで行くという開かれた態度があった（教育界の革新的態度）。
- ⑥ 国の主導、中央における政策決定権限の集中と、実質的な教育行財政の地方分権的な遂行との組み合わせにより、かなり効率的に教育行政機能を遂行してきた（効率的な教育行政）。
- ⑦ 義務教育の部分は除いて、就学前教育、実業教育、高等教育の分野では民間セクター（私立）の活用もかなり早期から積極的に行われてきた（私立セクターの効果的活用）。
- ⑧ 生涯学習社会の到来が喧伝される以前から、成人・青少年向けの社会教育、企業内訓練、民間教育産業が盛んであり、国民の間にある種の学習文化が根づいている（生涯学習文化の存在）。

著者略歴



斉藤 泰雄

SAITOH Yasuo

国立教育政策研究所 国際研究・協力部総括研究官

研究所の使命：国の教育政策の策定に資する教育に関する基礎的な研究調査を行う。

現在の業務：国際研究・協力部において、教育分野における国際交流および国際協力に関する研究に従事。

専門分野：比較教育論、開発途上国とりわけラテンアメリカ地域の教育の研究。

主要業績：

- ・文部省編『諸外国の学校教育 中南米編』（共著）大蔵省印刷局 平成8年
 - ・「開発途上国の初等教育の『質的改善』をめざす教育援助政策の研究」（科学研究費補助金研究報告書）平成10年3月
 - ・「開発途上国向けの国際的教育援助プロジェクトの事例的研究」（科学研究費補助金研究報告書）平成12年3月
 - ・江原裕美編『開発と教育』（共著）新評論 平成13年7月
 - ・「グローバリゼーション・インパクトと教育改革に関する研究」（科学研究費補助金研究報告書）平成16年3月
 - ・国際協力機構編『日本の教育経験 —— 途上国の教育開発を考える』（共著）東信堂 平成17年3月
 - ・（論文）シカゴ・ボーイズと高等教育改革
広島大学高等教育研究開発センター「大学論集」第35集
平成17年3月
 - ・（論文）教育バウチャーの効果と限界 —— 南米チリ25年の経験
「日本比較教育学会紀要」第33号 平成18年6月
-