

## 近代日本の学校制度における 教育の危機に対する問題点

第二次世界大戦後の教育政策・制度の概観に着目して

田中真秀

Maho Tanaka

大阪教育大学 教育学部 学校教育教員養成課程  
大学院 連合教職実践研究科 / 特任准教授

## I はじめに—教育は何度も 危機にみまわれている

日本の近代公教育の成立は、明治5(1872)年「学制」の発布以降とされる。それまでも寺子屋や藩校といった形での学校に類する教育機関は存在したが、「公」的機関が設置する学校制度としては、明治5(1872)年の学制が日本最初の近代学校制度を定めた教育法令であり、「近代学校のはじまり」とするのが通説である。学制は日本全国を学区に分け、大学校・中学校・小学校を設置することを計画し、身分や性別に関係なく国民皆学を目指し、明治12(1879)年の教育令公布まで続いた<sup>1)</sup>。

さて、近代学校教育制度の原型は、16世紀後半のヨーロッパを中心におこった<sup>2)</sup>。公教育の原理を示したフランスのコンドルセをはじめ、ヨーロッパにおいては、学校を①教会の権威からの脱却、②全ての国民<sup>3)</sup>を対象にした教育を目的とした機関として設置した。多くの子どもが教育を受ける環境を整備することは、子どもにとっては学びの機会を得るメリットがある。同時に、ルソーが示したように「子どもの発見」<sup>4)</sup>につながるとされる。加えて、産業革命により、これまで行われてきた口頭伝達式の職人技ではなく、工場労働が盛んになった。工場労働は、多くの労働者が同じスキルで正しく機械を使えるようになる等のマニュアルを正確に

1) 学制ののち、教育令、小学校令等が出され、現在では学校教育法等により学校が設置されている。学制発布から日本の近代教育学校の制度は続いているとされる。

2) 実際にヨーロッパで公教育制度が始まるのは、フランス、イギリスともに1880年頃とする見方もある。イギリスでは、子どもの人権と学習権を保証すべく、低年齢の子どもの雇用や長時間労働の禁止、学習機会の保障について示した工場法の制定が1833年に行われている。当初は、日曜学校として宗教・道徳・読み方を教える学校や助教学校として工場での労働をしていない子どもへの教育がなされていた。

3) この場合の「国民」は「国家」の在り方によって捉え方が異なる。「市民」である場合や帝国の一員としての「臣民」である場合がある。

伝達できることが重視された。つまり、多くの人が「読み書き」できることの重要性が増した。よって、国の発展としても教育制度の確立が必要となった。

このように、ヨーロッパの近代学校制度の始まりは、封建社会からの脱却等の過渡期と産業革命が同時に起こることで、民衆を中心に沸き上がった。いわば下からの「ボトムアップ式」の制度構築が特徴である。

しかし、日本の場合は、明治政府が「欧米列強」に近づくために、政府が主導となって学校制度を導入する、いわゆる上からの「トップダウン式」の教育制度構築であった<sup>5)</sup>。そのため、日本の近代学校制度は、政府主導の意識が強いことに特徴がある。

このように、明治から始まった日本の近代学校は、第二次世界大戦終戦前までは「政府主導」「国が中心となった」教育としてまとめられることが多い。一方で、大正期には、「大正自由教育」といった自由民権運動と連動した教育、また、アメリカ等を中心におこった「子ども主体の教育」の動きがあったことも押さえておかなければならない。その時期には、今も教育界で影響を及ぼしている玉川学園や成城学園等の私立学校が設立され、第二次世界大戦前における私立学校の全盛期を迎えた。

ここで述べたいこととしては、こういった「政府主導の教育」か、それとも「民衆から起こった教育」

かによって、「教育の自治」の捉え方や教育方法の在り方が異なることにある。

教育方法の在り方に関しては、大きくは「開発主義」と「注入主義」の2つに分類することができる。子どもたちに大人の考える「知識」を体系立てて教えることを「注入主義」という。「注入主義」は、知識を伝達することには優れているが、子どもの興味や関心に合わせた教育とならないことから、「詰め込み」教育に陥るといった批判がある。一方、子どもの興味関心に合わせて、教員／大人は子どもをサポートする立場であることを前提とした「開発主義」がある。「開発主義」は、子どものやる気を醸成する作用がある一方で、多くの子どもたちを一斉に指導することを前提とした近代学校の枠組みにおいては、実際に指導するには教員の数も限られている中で個々への対応が難しいという課題があった。これらの考え方は、近代学校制度が成立する以前から、教育の根本として考えられてきた<sup>6)</sup>。

一方で、「教育の自治」に関しては、小学校から高等学校に関しては、教師がどのような意図をもって何を教えるのか、そして教育のカリキュラム編成をいかに考えるのかということに焦点が置かれた。この点については、後述にもあるように、学習指導要領の法的位置づけや教育権等の文脈において現在も議論が続いている。大学教育の場合は、大学教員の研究に対してどこまで自由さを認めるの

4) 「子どもの誕生」以前は、一部の貴族等の特権階級の子息を除き、小さい労働力としてみなされてきた子どもであったが、教育を受けることで「庇護」される対象となった。つまり、「子どもを小さな大人」としてみなしてきたが、「子どもは大人ではない、子どもは子どもである」との認識に変化した。

5) 一部、京都などでは、学校を民衆がつくる「番組小学校」という動きがあった。実際に、学制発布前の明治2(1869)年から番組小学校が作られている。

6) 現在の教育を見ても、「注入主義」か「開発主義」かの議論はなされている。一方で、2017(平成29)年から周知されている学習指導要領においては、知識をつけることも大切である一方で、子どもの興味・関心に合わせた教育のどちらも大切に、両輪にして学校教育制度を進めていこうとする動きがある。

か、大学での授業内容にどこまで自由さを認めるのかといった点に焦点が当てられ議論されてきた。

このような歴史の流れの中で、教育は何度も「危機」<sup>7)</sup>に見舞われてきた。教育の「危機」をどのように捉えるのかは人や立場によって異なる捉え方となるが、本論では、「教育の自治」を念頭に置いた「教育の危機」について言及する。

## II 課題設定と分析視点

そこで、本論では、第二次世界大戦後の日本の教育について、①義務教育学校(小学校・中学校)と高等学校、②大学に着目して、歴史の教訓からみる現状の課題と展望を明らかにすることを目的とする。

上記の目的を整理するために、2点の視点から検証を行う。

1点目は、義務教育諸学校ならびに高等学校に関する教育の危機は、教育界(ここでは学校教育)から発した危機ではなく、その時々<sup>8)</sup>の社会情勢や経済状況によるものではないか。

2点目は、大学教育における教育の危機は、大学の設置形態(国立・公立・私立)によって異なるものではないか。

以上の2点の視点から検証することにより、第二次世界大戦後の日本の教育の危機を概観から捉

え、今後の公教育制度の展望の一部が明らかにする。

## III 教育界の危機の乗り越え方

さて、第二次世界大戦後の教育は何度も「危機」に見舞われている。例えば、戦後の教育制度に着目すると、GHQを中心に行われてきた教育改革では、第二次世界大戦期の日本の教育制度／教育内容また方法を抜本から覆すことを根底に進められてきた。その際に、第二次世界大戦中に培われてきた「教育制度」の枠組みが根底から崩れ、新たな教育枠組みを再考することが至上命題であった。特に、戦前・戦中に行われてきた「修身」、「国史」や「地理」といった教科は、戦争を推進させた施策、軍国主義教育とみなされ廃止された<sup>8)</sup>。同時に、第二次世界大戦期までは、国民学校として国が中心となって行ってきた教育内容・教育課程の編成も、国に権限を集中させることにより、教育が一つの方向に進むことの危険性から権限を集中させない施策や権限を分散させる仕組みを構築することが重要であった。そのため、教育課程(カリキュラム)の編成の主体は学校・教員であるとし、現在は法的拘束力を持つとされる学習指導要領も昭和22(1947)年の段階では、「試案」という形で、あくまで「参考材料」として示された。この

7) 教育の「危機」については様々な捉え方がある。例えば、佐藤(2007)によると「教育が『リスク』あるいは『危機』として語られるようになったのは、全国の中学校を校内暴力の嵐が襲った1980年頃」からであると指摘している。これは、学校教育内の「危機」として捉えることができよう。また、佐藤は、不登校、いじめ、家庭内暴力、少年非行、学級崩壊等の教育問題も「危機」として語っている。この点について、佐藤はリスク社会の到来は「福祉国家型の社会から市場原理主義への社会への転換」によって生じたと指摘している。特に、教育の文脈では、「教育の自由化」を標榜した「臨時教育審議会以降」である。本論では、こういった指摘に挙げられる教育のリスクは認識しながらも、広い意味で教育の「危機的状況」について着目し、教育の危機として捉えている。(佐藤学(2007)「リスク社会の中の教育」今田高俊編者「社会生活からみたリスク」岩波書店、pp37-54)参照。

8) この点については、第二次世界大戦中の教育が即「戦争」につながったのか、またその時行われていた教育が「戦争」に起因するものであったのかについては議論の余地がある。本論では、様々な説があることを前提としながらも、戦争を引き起こしたといった説が少なからず認識されていることについて触れておく。

ように、戦後すぐの段階では、国が教育に対して「統一的な見解」を持つことや、中央集権的教育は避けられる方向にあった。

この状況が大きく変わったとされるのは、1950(昭和25)年から1953(昭和28)年にかけて生じた朝鮮戦争<sup>9)</sup>であったと教育界では認識されている。GHQの中心国であったアメリカは、ソ連と対立する中で、代理戦争となる朝鮮半島での戦争を有利にするため、また、社会主義がアメリカに影響を及ぼすことのないよう日本を防波堤にしようとしたといわれている。そこで、昭和33(1958)年以降の学習指導要領は「試案」という形を辞め、法的拘束力が生じたとされる<sup>10)</sup>。また「修身」にかわって「道徳の時間」が創設されることとなった。

このことについては、当時、日本の教育が戦争中の教育に戻るのではないか、「逆コース」<sup>11)</sup>といった指摘もなされた。

また、同じ時期に、教育長を選ぶ際に公選制から各自治体の首長からの任命制となったことも特徴的である。それまでは、第一次アメリカ教育使節団報告書により、昭和23(1948)年に設置された教育委員会は、教育行政の地方分権、民主化、自主性の確保、教育行政の安定性、中立性の確保に重点が置かれ、地方自治体の長から独立した公選制・合議制の行政委員会であった。そのため、予算・条例の原案送付権、小中学校の教職員

の人事権を持っていた。しかし、教育委員会に政党対立が生じることを解消するため、昭和31(1956)年に任命制が導入されることとなった。

このように、戦後すぐの教育政策・制度の設計は方針を180度転換することもあった一方で、様々な方針が取られた時代でもあった。

また、戦後の教育の流れについて、学習指導要領の変遷を整理することで示すと、時代の流れや社会の変化・課題に対応する形で、学習指導要領は「注入主義」と「開発主義」を基本軸にした教育を振り子のように行き来していると読み取ることができる。例えば、「ゆとり」教育を取り入れた学習指導要領(昭和52年改訂)や「総合的な学習の時間」の導入として注目を浴びた学習指導要領(平成10年改訂)では子どもの興味・関心に焦点を当てた「開発主義」的な側面を、「詰め込み型教育」と揶揄された学習指導要領や「系統主義的」な「教育内容の現代化」であった学習指導要領(昭和43年改訂)では「注入主義」的側面を重要視した施策であった。今期の学習指導要領は、「基礎学力(注入主義)」と「子ども主体の学び(開発主義)」を両輪として成立している。

このように、戦後の学校教育制度は、様々な観点で「転換期」があったといえよう。

しかし、これらの施策の背景も、上記で示したように、教育界発信だけではなく、教育を取り巻く政

9) 1953(昭和28)年に休戦協定を結んでいる状態が現在も続いている。

10) 実際に、学習指導要領に法的拘束力があるのか否かは議論がある。学校教育法施行規則に「学習指導要領によるものとする」という文言がある。学習指導要領に法的拘束力があるのかどうかは、例えば、福岡県立伝習館高校事件においても、①学校教育法や施行規則をもとに「告示」の形で定められた学習指導要領は全体として法的拘束力をもつ、②教育行政の学校教育への関与は条件整備に限られるので、条件整備要件において法的拘束力を持つ、③学校教育は教師の自由であることから、国による強制は許されないので、学習指導要領は文部科学省の作成する指導助言文書であると見る見方について議論がなされた。

一方で、2006年(それ以前にも未履修問題は存在してい

た)に高等学校における必修科目未履修問題において、卒業生に対して補講やレポートといった課題が課せられる等の対応がなされたことから、法的拘束力があるとの認識が強まった。

11) 教育における「逆コース」については、教科書検定権限の文部大臣への一元化、教員の政治的中立性を示した教育二法の制定、教育委員選出方法を公選制から任命制等の事例を一般的には指す。

治や経済、その他の状況から教育の内容や制度が選択されてきたと読み取ることができる。つまり、教育界の文脈だけではなく、教育制度を取り巻く社会的仕組みによって、政策や制度が変更されてきた。

## IV 義務教育諸学校・ 高等学校からの視点

このように、教育界はこれまでも何度も転換期や危機を乗り越えてきた。

義務教育段階においては、「教育の機会均等」を合言葉に教育の保証がなされてきた。教育の「機会」均等については、何をどのようにすることが機会均等なのかという点においては今でも議論がなされている。例えば、「義務教育は無償とする」とあるが、この無償の範囲は授業料が無償、教科書は無償配布されることを指す。一方で、授業に必要な教材を私費で購入することや「食育」の一貫である給食(材料費)についても私費負担であることは、保護者に依存した教育となっており、義務教育の無償の範囲に入れるべきではないかといった議論もある<sup>12)</sup>。

教育内容に関しては、学校教育法第1条に示される小学校・中学校・高等学校ならびに特別支援学校、幼稚園、義務教育学校、中等教育学校では、「学習指導要領」が示され、その範囲内において、各学校や教育委員会が教育課程を編成できている。学習指導要領は、全国どこの

学校においても一定の水準を保つことができるように、文部科学省が公布しており、教科書はそれに基づいて作成されている<sup>13)</sup>。つまり、学習指導要領の範囲内において、各地方は教育内容やカリキュラムを編成することができ、教育内容の最低水準は文部科学省である国が基準を定めていることとなる。学習指導要領の基準を最低水準とするのか、それとも「基準」として共通の教える内容と捉え、必要に応じては学習指導要領に示されていない内容について追加で各実態に合わせて教育を行うことができるのかは議論がなされている<sup>14)</sup>。

特に、学習指導要領については、「法的拘束力」をもつのか否かで議論がなされてきた。例えば<sup>15)</sup>、日本教職員組合による国の教育政策に対する反対闘争が挙げられよう。特に昭和30年代は学習指導要領改訂に伴う教育課程趣旨徹底講習会において、全国学力調査の実施とともに学習指導要領の法的拘束力については反対がなされ、教育紛争として裁判が行われていた。その際、学習指導要領の法的基準性／法的拘束力の有無が争点となり、昭和30年代後半から昭和40年代の裁判では、学習指導要領の法的拘束力を認める判決が多くあったが、学習指導要領は指導助言文書であり法的基準性はないとの判決もあった。この点については、昭和51(1976)年5月の旭川学力調査事件<sup>16)</sup>の最高裁判決により、学習指導要領に法的拘束力がある旨が判断されたことをうけ、学習指導要領の法的拘束力は認められたとする。

**12)** この点については、教育の費用負担は保護者なのか公的機関なのかは、子どもが教育を受けることで利益が誰にあるのかという点から、直接経費と間接経費といった考え方によって示されている。直接経費は子どもが教育を受けることで得る利益は子どもにあることから、教育を受ける子どもの保護者が費用を負担する。間接経費は、子どもが教育を受けることで社会全体の利益に還元できることから、費用負担を公的に行うといった考え方である。

**13)** 教科書は、学習指導要領に基づき、各教科書会社が発行する。教科書として認められるには、文部科学省による検定を受ける必要がある。このことにより、教科書は、国としての最低水準・基準に則しているとする見方と、国による制約を受けているとする見方がある。

**14)** 文部科学省HP [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/attach/1379504.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/attach/1379504.htm) (2019.10.15最終閲覧) においては、学習指導要領の教育課程の基準性について明記がなされている。それによると、児童生徒の興味関心に応じた指導を推進する観点から、発展的な内容は現場の裁量に委ねる。つまり、現場での自由度は高まる一方で、内容・水準は一定基準以上のものを確保することが前提である。

**15)** 文部科学省HP「学制百二十年史」 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1318314.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318314.htm) (2019.10.15最終閲覧) 参照。

このような流れの中で、文部科学省は学校教育の「目標・内容」について学習指導要領を用いて提示し、学校・教師は「教育方法」を担うことで目の前の子どもたちの教育課題に合わせた教育を行っているとする教育課程編成の役割分担がなされているとする見方がある。しかし、実際には学習指導要領の中に教育内容や方法が明示されており、学習指導要領があることで中央集権的な意味合いが強くなっているとの認識が教育界では行われている。

ここでの争点としては、教育における中央集権と地方分権である。これらを全て「危機」として捉えることは難しい状況もあるが、教育内容や教育課程編成の主体は誰か、校長や学校にどこまで権限を委譲するのかといった点は、これまでの「教育の自主編成」や中央集権的な教育に対するある種の否定的なテーゼがある中で、学校制度そのものを根本から見直す状況にあったと言わざるを得ない。

また、昨今では教育における地方分権や学校の自律性に着目し、子どもの実態に合わせた教育や地域を基盤とした教育に焦点が当てられている。これまでの社会運動的な役割とは別に、アメリカのSBM (School Based Management) の議論等を軸に学校の役割が見直されている。

次に、戦後の日本の公教育制度を大きく、①第二次世界大戦の余波、②高度経済成長に至る過程、③グローバル社会における教育の3分類<sup>17)</sup>に分けて考察を行っていく。

特に、教育委員会の管轄となる義務教育(小学校・中学校)や高等学校の段階に着目した変遷を検証する。

## (1) 第二次世界大戦の余波

第二次世界大戦の余波に関しては、学校の教育を戦争中の教育から一新することが至上命題であった。文部省は「新日本建設の教育指針」の中で「民主的・文化的国家建設」<sup>18)</sup>を目的にあげ、その中で戦後教育改革が進められた。学校体系そのものを変更し、小学校6年・中学校3年・高等学校3年そして大学4年の6・3・3・4制への変更を行った。

先述したように、戦争中の中央集権的な教育から地方分権的な教育が進められた。また、「教え子を戦争に送るな」といった平和教育や子どもの特性を生かした教育に力を入れる教員の労働的集団として日本教職員組合<sup>19)</sup>といった教員組合が文部省と対立しながらも教育制度の構築に寄与してきた。

高等学校設置は、後期中等教育の機会を与えることを目的に、学区制、男女共学制、総合制の原則(高等学校の3原則)のもと行われた。学制百年史<sup>20)</sup>によると、戦前の教育のような格差を是正し、標準化をはかること、高等学校も地域学校化する試みをもっていた。このように、現在の高等学校制度の枠組みとなる新制の高等学校は、第二次世界大戦時の旧制中学校が転換する形を基盤

16) 旭川学力テスト事件とは、文部省により全国の中学2年・3年生に実施された全国中学校一斉学力調査に対して教師が反対運動を行ったことで、公務執行妨害として起訴されたことである。ここで裁判のポイントとなったのが、①子どもの教育を決定する権限(教育権)は誰にあるのか、②教育を受ける権利と学習権の存在、③教師の教育の自由の保障の3点である。最高裁判所は、教育権は国家と国民の双方にある、児童は学習する権利がある、教師は「一定の範囲において教授の自由が保障されるべきことは肯定される」としながらも、「完全な教授はみとめることはできない」と判断した。

17) この3分類については、より詳細に(例えば、高度経済成長から経済的な側面としてバブル崩壊等に着目する、グローバル社会に対応してAI重視の社会)分類することもできるが、

ここでは3分類とした。

18) 文部科学省HP「学制百年史」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317571.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317571.htm)(2019.10.25最終閲覧)参照。

19) この点については、公務員の労働者性等の問題を含めながら日本の教職員の組合は肯定的にも否定的にも様々な見方がなされている。広田らの調査では、そういった事例について分析を行っている。

20) 文部科学省HP「学生百年史」(新教育制度の具現)[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317739.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317739.htm)(2019.10.15最終閲覧)参照。

に昭和23(1948)年から実施された。加えて、高等学校の教育課程の特色は、選択教科制と単位制である。これは、生徒の多様化と個人の特性に応ずる対策であった。

第二次世界大戦後すぐの教育に関しては、第二次世界大戦中の教育を繰り返さないことが大前提に教育政策が模索された。この時の社会的背景には、地球全体を支える思想が2分割されていたことによる。アメリカを中心とした資本主義社会とソ連を中心とした社会主義社会である。学校教育を担う教職員の中にも、教育観のベースにある思想が2分され、立場の異なる教員が1つの学校組織を作っていた。

## (2) 高度経済成長の余波

高度経済成長期の余波の中で、特に注目すべきなのは、高校進学率が格段に増えたことにある。昭和40(1965)年には70%だった高等学校の進学率が、昭和49(1974)年には90%を超えている<sup>21)</sup>。これには、昭和40年代の経済成長期においては、高等教育を中心とした人的能力の開発が教育を受ける前提にあり、人的能力を開発するように教育政策に影響を与えてきたと読み取ることができる。特に、高度経済成長期で果たした学校教育の役割は、教育を受けることにより、より専門的な知識を身につけることで、日本の国として富むこととともに、個人の出世や自己実現を機能させることであった<sup>22)</sup>。この点については、「学(校) 歴偏重社会」としての課題につながった。例えば、昭和

60(1985)年の臨時教育審議会<sup>23)</sup>の第一次答申では、学歴社会の弊害や学歴偏重社会の問題として、個人に対する評価が「何をどれだけ学んだ」のかよりも、「いつどこで学んだのか」が重視され、個人の価値や能力、個性の評価に影響を及ぼしていることが指摘されている<sup>24)</sup>。

このような時代にとっては、学校教育の危機は、学歴格差を生んだことになるであろう。

また、教育内容については、小学校・中学校・高等学校の学習指導要領にも示されるように、科学技術の発展、数学や理科の技術力をつけることを目的とした系統性をもった教育課程が進められた。これは、日本の科学力を高める機会となった一方で、能力格差・学歴格差を生じさせたといえよう。

一方で、学習指導要領に縛られすぎない、目の前の子どもの教育課題に対応しようとする教育も重視され始める時代であった。小学校・中学校・高等学校の中には、「教育実践の中から提起される諸課題や、学校教育に対する多様な要請に対応した新しい教育課程や指導方法を開発するため、学習指導要領等の国の基準によらない教育課程の編成・実施を認める」<sup>25)</sup>研究開発学校制度を受けている学校もある。

また、高度経済成長を経て、平成になる際に大きな歴史的転換があったことを忘れてはいけない。1991(平成3)年にはソ連からロシア連邦へ、ベルリンの壁崩壊による東ドイツと西ドイツの統一がなされるなどといった国際情勢は、日本の政治思

21) 文部科学省HP「平成29年度文部科学省白書」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab201801/detail/1411385.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201801/detail/1411385.htm)(2019.11.15最終閲覧)参照。

22) この点について、荻谷(2001, pp16-17)は、「高校入試と大学入試という二つの教育段階で選抜をもつ日本」は、「教育を通じた選抜の大衆化」という視点で見れば、「教育における選抜をへて職業へ入っていく仕組みが完成したうえで、さらなる機会の拡大、ないしは教育における選抜のいっそうの精緻化をもたらす」ものであるとする。また、高度経済成長による

経済の豊かさが家計の経済的な制約が高校への進学を難しくさせるといった障害が取り除かれていく時代に至ると示している。(荻谷剛彦(2001)『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂)

23) 1984(昭和59)年に内閣総理大臣中曽根康弘首相の主導で、長期的な観点から広く教育問題を議論した内閣総理大臣の諮問機関として立ち上がった。

24) 文部科学省「初等中等教育と高等教育の接続の改善について」(答申) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/)

想、そして教育思想にも大きな影響を与えたといえよう<sup>26)</sup>。特に、社会主義や共産主義の崩壊としてみなす場合もある。

### (3) グローバル社会における教育

グローバル社会における教育では、学校という枠組みの見直しが行われている。特に、多様な社会に着目すると、学校制度に馴染まない子どものために（不登校支援等も含む）学校とは異なる施設が誕生している。また、小学校から大学といった子どもから青年までの期間だけではなく、一生涯にかけて教育の機会を設けるといった生涯学習の重要性も認知されてきた。

また、6・3・3・4制として認識されていた学校体系も、中学校1年生でギャップを持ってしまふ「中1ギャップ」や発達段階の課題に合わせて、小中一貫教育制度や義務教育学校も導入されている。同時に、中学校と高等学校を一緒にした中等教育学校も公立学校においても設置されることになった。このように、多様な子どものニーズに合わせた教育を進めていこうとする時代である。

また、学校においても海外に国籍を持った子どもや様々な家庭背景を持った子どもに焦点を当てた教育もなされるようになった。

高等学校においては、SSH（スーパーサイエンスハイスクール）として、高等学校での先進的な理数教育を実施、高大接続や大学との共同研究に取り組む高等学校、SGH（スーパーグローバルハイスクール）としてグローバル・リーダー育成に

資する教育として、社会問題に対する関心や深い教養、コミュニケーション能力、問題解決力等の国際的素養を身につける高等学校、SPH（スーパー・プロフェッショナル・ハイスクール）として科学技術の進展に伴い、産業界で必要な専門知識や技術を高度化し、産業分類を超えた複合的な産業について、専門学校で高等な知識・技能を身につける専門高校がある。また、WWL（ワールド・ワイド・ラーニング）構築支援事業として、イノベティブな人材を育成するため、高等学校と大学・企業・国際機関が協働し、テーマに応じたネットワークを作る試み、地域と協働による高等学校教育改革が推進されるなど、高等学校では従来の方法や役割とは異なる機能を有している<sup>27)</sup>。

また、これまで教育委員会の管轄であった就学前教育である幼稚園に関しては、厚生労働省・自治体では福祉部局が管轄である保育施設としての保育園との関係性が議論されている。教育機関であり学習指導要領も存在する幼稚園と保育園は別の機能を有しているものとして取り扱われてきていたが、1985（昭和60）年に制定された男女雇用機会均等法に伴い、共働きの家庭も多くなったことを背景に、現在では保育所と幼稚園の機能を有した「認定こども園」が増加する傾向にある。

また、1条校（学校教育法第1条に示される学校）として特別支援学校もある。これまでは、盲学校・聾学校・養護学校（これらを総称して特殊教育学校）と称されてきたが、2007（平成19）年には特別支援学校と名称を変更した。視覚、聴覚、知

old\_chukyo/old\_chukyo\_index/toushin/attach/1309745.htm(2019.10.15最終閲覧)参照。

25) 文部科学省「研究開発学校制度」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kenkyu](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kenkyu) (2019.11.25最終閲覧) 参照。研究開発学校の制度は、1976（昭和51）年から設けられており、多様な教育課題に対応するために、教育課程の基準によらない教育課程の編成の実施を認め、教育課程や指導方法を開発する試みによって設けられた。実際に、小学校低学年に「生活科」（理科と社会を融合した科目）、中学校の選

択履修の幅の拡大、2002（平成14）年から実施されている学習指導要領に示された「総合的な学習の時間」や「情報」等の教科は研究開発学校の成果によるものである。

26) 例えば、ある時期はソ連の教育政策を研究する学者が多かったが、ある時期からはアメリカやイギリスの教育政策を研究することが増えた。

27) 文部科学省HP「教育課程に関する連携事業など」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/news/1382236.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/news/1382236.htm)(2019.11.25最終閲覧) 参照。



的に不自由を持つ者、肢体不自由や身体虚弱者・病弱者に対して教育を行うことを目的とし、様々なニーズに合わせた教育が可能となっている。

このように、グローバル時代の教育はより多様な教育の機会となった。一方で、対応しきれないといった課題や教育で対応できないといった危機が露呈することとなった。

それでは、次に学習指導要領のない1条校である大学に着目する。

## V 大学教育の自治—教育の自由

大学は学校教育法第1条に規定された1条校であるにも関わらず学習指導要領はない。これは、ひとえに大学においては「学問の自由」が承認されているからである。ここでの学問の自由とは、「研究の自由」、「研究発表の自由」「教授の自由」をさす。それに伴い、「大学の自治」がある。学問研究の自由は、思想・良心の自由や表現の自由と関連するものであり、また、国民は学問の自由が保障されている。

この点については、大日本帝国憲法下であった第二次世界大戦前・中は学問の自由がなかった(少なかった)が、第二次世界大戦後確立されるようになったとするのが通例である。また、大学の自治に焦点を当てると、第二次世界大戦前は滝川事件<sup>28)</sup>や天皇機関説事件<sup>29)</sup>等があったことから、大学の自治も今まで以上になかったと読み取ることができよう。

大学の自治に関しては、研究者の人事、大学の施設管理、学生管理、研究教育の内容と方法における自主決定権、予算管理の自治がある。

それでは、現在の大学はどのような状態にあるのだろうか。現状を把握すると、今の大学は、ある意味「大学教育の危機」として捉えることができるかもしれない。

現在、大学のカリキュラム構成は、平成19(2007)年の大学設置基準の改正による。この改正により、大学は学部や学科ごとに人材を養成する目的を学則等で定めることとなった。これは、養成したい人材を自由に示すことができると同時に、大学教育の自治が保たれなくなる事態が生じているのかもしれない。例えば、平成2(1990)年に一般教養科目の大学教員が学科配属をされたことにより、総合教育科目の自治が薄れたとする見方もある。また、昨今の事例としては、大学における教員養成において、コアカリキュラムが導入され、教育学分野における大学教育と研究の自治が揺らいでいる。

### (1) 大学の教育における危機

上記に示したように、大学の自治が脅かされる事態がおこっている。

1点目は1990年代からはじまった大学での教養教育(一般教養科目)の教員が総合教育科目配属から学科配属とされることにより、総合教育科目の自治が薄れたことにある。これについては、現在では、センター等を設置することで教養教育は見直されている。この時、学科配属となった理由は、大学自治の観点、つまり各々の大学の教育観で決定したのではなく、補助金対策によるものであった。このように、大学独自の考えだけでなく、「補助金対策」として、大学が本来の機能・考えとは別の在り方を模索している場合もある。特に、平成16

**28)** 滝川事件とは、昭和8(1933)年、京都帝国大学法学部教授が日本政府の文部省から休職処分されたことを指す。

**29)** 天皇機関説事件とは、昭和10(1935)年、天皇機関説が天皇に不敬であると国会で問題になったことによる。このことにより、美濃部達吉の不敬罪は不起訴となったが公職は追われた。

**30)** これらの一連の流れを再課程認定という。再課程認定に関する混乱については、田中(2019年)が示すように、教育学系学問における大学の自治を見直す結果となった。(田中真秀(2019)「コアカリキュラムを網羅した教職課程の実態—教育職員免許法に伴う現状と課題」川崎医療福祉学会誌28(2)、pp493-500)。

(2004)年に国立大学が法人化されたことに伴い、「補助金」の獲得が必死になった大学もあり、その点において、「自由裁量」がありながらも、補助金のために教育・研究が「縛られる」といった矛盾をはらむ結果となった。

最近では、平成28(2016)年度の教育職員免許法の一連の改正により、大学における教員養成において、コアカリキュラムが設置されたことが事例として挙げられる<sup>30)</sup>。

そもそも、戦後の教員養成は、①大学での養成、②開放性の2点に特徴がある。戦前の教員養成は専門学校としての師範学校で担っていたが、戦後の教員養成は大学の学問を学ぶことが前提とされている。また、②開放性は、教育大学や教育学科といった教育学を専門とした学問分野を担う学部・学科だけで養成するのではなく、広い知識・学問をベースとした様々な学部・学科で教員養成を行うことができることを指す。これは、様々な学問的基盤を有した教育者が多角的に対応することを目的として開放制となった。

さて、日本においては教職員免許状を取得するには、医師免許のような国家資格として別途試験を受ける必要はない。多くは、教員養成を行っている大学で必要な単位や要件を満たしたのち、都道府県教育委員会に申請して授与されるものとなる。そのため、教員養成を行うことができる大学の教育によるところが大きい。教員養成ができる大学の条件は、教育職員免許法に定められた内容に沿った科目のシラバスとその科目を担う教員の業績等を文部科学省に提出し、「課程認定」が通ることである。これまでは、シラバスの内容やそこでの授業形態は教員の研究業績や興味関心によるところ

が大きく、学問の自治が認められていた。しかし、再課程認定においては、教職教養科目に限り、文部科学省等が制定したコアカリキュラムに則った範囲での授業が求められることになった。また、再課程認定では、これまでに「課程認定」を通っている、現在教員養成を行っている全ての大学が資料の提出を求められた。教職教養の授業のシラバスと同時に、15コマの内容が「コアカリキュラム」のどこに位置づくのかといったコアカリキュラムチェック表を提出し、場合によっては、授業内容や方法に改善案が求められた。教育職員免許状に関わる授業科目が適切な回数、適切な内容が実施されているのかといった指標を示したコアカリキュラムは、一定水準の維持を確保する視点で見ると、制定される理由はある程度納得ができよう。しかし、大学教育としての授業の自主性、学問の自由が担保されているのかについては疑問が残る。特に、授業担当教員の専門的な研究結果や授業で伝えたい「内容」とは異なる授業構成が求められる場合もあり、大学教育の自治、研究を表現する自由の危機的状況にあるのではないかと。

## (2) 設置形態別の大学の危機

また、大学の危機<sup>31)</sup>については、設置別による危機もあるといえよう。中でも、大学は国立大学法人、公立学校、私立学校の設置形態別によって危機の状況が異なるといえる。

国立大学法人による危機は、平成16(2004)年に国立大学<sup>32)</sup>が国立大学法人化されたことにより、補助金が減額したことにある。国立大学法人化された大学によっては、大学教員の研究費やその他の費用が減額されている大学も少なくない。

31) 高等教育に関するデータとしては、文部科学省が平成29年に示している「高等教育の将来構想に関する基礎データ」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/\\_icsFiles/afieldfile/2017/04/13/1384455\\_02\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2017/04/13/1384455_02_1.pdf)(2019.11.25最終閲覧)を参照するとよい。

32) 文部科学省「学制百二十年史」によると、現在の大学制度が導入されたのは昭和24(1949)年度である。大学制度が

設計される段階では、①全国を9つの学区に分け初等教育から大学までの学校教育と社会教育を学区庁が担うといった大学の自治を中核に教育の自律性を保障する教育行政制度を樹立する案、②帝国大学を中心に総合大学としての国立大学、専門学校を地方に委譲する案があった。

しかし、大学の自由と自治の保障、高等教育機関の全国的配置、大学維持の財政力の観点から現状の大学案となったとされる。

現在は、国立大学法人は、法人化後三期目の中期目標期間を経ている。大野(2015)によると「学内の管理運営や教職員の雇用形態等に顕著な変化が現れ、また大学への社会的要請も相まって日常のしごとの内実が変化するなかで、自らの位置取り(担当科目や役割期待)に必死の状態<sup>33)</sup>といった教員自身の課題もある。

国立大学法人の収入は、公財政(運営費交付金、補助金等の収益の合計)が37%、学生納付金が12%である。このように、国立大学は補助金が減少する中で、教育・研究を行うことに課題がある。

公立大学に関しては、地方の財政状況のあおりを直接に受けているとあって良いだろう。公立大学の特色は地域の特色に合わせた教育ができることである。日本の公立大学の現状<sup>34)</sup>としては、都道府県立と政令指定都市立、その他の市立と事務組合立、縣市共同設置があり、現在は93大学存在する。また、2004(平成16)年度の地方独立行政法人法により、公立大学においても法人化が可能となり、現在は82大学が公立大学法人の設置となっている。公立大学の収入は公財政が(一般財都道府県市負担額、国・都道府県支出額の合計)が32%、学生納付金が15%である。公立学校の場合は、自治体ごとの課題や財政的な危機と大学の存続が関係性を持っている。

私立大学に関しては、少子高齢化に際して、18歳人口が減少したことにより、受験生が激減、定員数を満たさない大学もしばしば存在している。中には、学科や学部を廃止、または大学を廃校にしている大学もある。平成28(2016)年度<sup>35)</sup>では、577ある私立大学のうち100%の入学定員充足率を図っているのは320校(55.5%)であり、定員充足率が50%未満の学校は13校ある。また、定員

充足率は、地域によっても異なる。それに伴い、帰属収支差額比率がマイナスとなっている大学は地方・都市ともに中小規模の大学である。

私立大学の学生納付金は77%である。一方で補助金が11%ある。私立学校では、定員が充足できていないと、財政困難となり、大幅な定員割れが長期的に続くと、維持費を確保することが困難になる。赤字を補填するために、各資産が消費され、学校法人が立ち行かなくなる。消費支出の6割から7割を占めるとされる人件費についても、給与単価の切り下げを行えばいいと優れた大学教員が外部に流出してしまうことから極端な切り下げはできないといった問題が生じる。なお、私立大学には、定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分があり、レッドゾーン、イエローゾーン、正常状態に区分される。このように、私立大学の場合は、格差が拡大しているといった状況にある。

大学全体における共通の危機としては、少子化をあげることができよう。少子化に関しては、生涯学習の機会として、様々な年齢層を学生として受け入れ、AO入試等の様々な入試制度を行うことによって、多様な人材を確保できる大学もある。

2014(平成26)年には、「スーパーグローバル大学(SCU)創生支援」の大学が示され<sup>36)</sup>、タイプAであるトップ型には、国立大学11大学、私立大学2大学、タイプBであるグローバル牽引型では、国立大学が10大学、公立2大学、私立12大学が選定された。これにより、これらの大学には多くの補助金(Aでは10年間で42億円、Bでは17億円)が支給されることにより、その他の大学との格差が懸念されている。

33) 大野裕己「大学の法的地位・設置形態の研究と大学の可能態—金子勉の大学研究に学ぶ」金子勉『大学理念と大学改革—ドイツと日本』東信堂2015年、p348参照。

34) 一般社団法人公立大学協会 [http://www.kodaikyo.org/?page\\_id=8413](http://www.kodaikyo.org/?page_id=8413)(2019.10.15最終閲覧)参照。

35) 上掲、高等教育に関するデータとしては、文部科学省が平成29年に示している「高等教育の将来構想に関する基礎データ」より参照。また、「高等教育の将来構想に関する参考資料」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/\\_icsFiles/afieldfile/2017/07/05/1387687\\_12.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2017/07/05/1387687_12.pdf)(2019.10.15最終閲覧)参照。

## VI 今後の展望 —教育の担い手はだれか—

第二次世界大戦後、日本の教育については、中核に位置する学校教育法に示されている<sup>37)</sup>。昭和22(1947)年3月制定の学校教育法は、幼稚園から大学を範囲としている。戦前は学校の種類によって学校令が定められているのに対して、幼稚園から大学までこの学校教育法の範囲となった。つまり、教育を行っている公的機関である学校は、学校教育法に示されている。

また、教育改革の実態として、①「教育の機会均等」と②学校の単線化を挙げることができる。教育の機会均等として、国民は誰でも均しく能力に応じた教育が受けられることが示され、男女差別も廃止された。同時に就学援助制度も確立され、経済的に貧困な家庭においても高等学校や大学への進学が可能となった。また、心身障害児に対する特殊教育(現在は、特別支援教育)も学校体系の中に位置づいた。②の学校の単線化は、高等教育への道が限定されていたものから解放されることとなった。③普通教育の普及向上と義務教育年限の延長であり、義務教育が9年となった。④高等教育の普及と学術の進展のために大学の門戸が拡大された。

これらの点については、教育の担い手は誰にあるのか。つまり、国が責任を持つのか、自治体が責任を持つのか、それとも子ども・保護者が責任を持つのかといった視点で分類することができよう。特に、公的な機関が責任をもって教育を担うのか、それとも保護者等の「私」が教育の責任を持つのか、子どもにとって、誰が教育の責任を持つのかは、費用負担や教育内容へ関わってくる。

36) <https://www.nippon.com/ja/features/h00095/> (2019.10.15最終閲覧)参照。

37) 文部科学省HP「学制百二十年史」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317739.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317739.htm) (2019.11.25最終閲覧)参照。

## VII おわりに

本論は2点の視点において、教育の状況を概観してきた。1点目の義務教育諸学校ならびに高等学校に関する教育の危機は、教育界から発信した危機ではなく、その時の社会情勢、経済状況によるものではないかという点については、教育独自の観点からではなく、時代の流れや経済・社会的状況に影響を受ける教育制度であることが理解できる。

2点目の大学教育における教育の危機は、大学の設置形態によって異なるものではないかについては、設置形態によるものと、大学教育全体共通として認められる危機があった。

さて、教育問題だけに限らず、日本の近代社会は制度・政策の視点から見ても大きな変化のあった時代である。特に、明治時代から大正・昭和・平成、そして令和にかけて、日本の政治、制度設計そのものが根本から見直されるきっかけとなる事件や危機が何度もあった。例えば、人的災害<sup>38)</sup>としては、第二次世界大戦や資本主義社会と社会主義社会の対立による冷戦に伴う危機があった。経済的危機としては、世界恐慌、石油ショック、バブル崩壊といった危機に直面した。また、2000年以降には、日本では東日本大震災や西日本豪雨等、日本の社会基盤を揺るがす自然災害も生じた。こうした危機を乗り越える力をつけること、また危機に直面した際にどのように対応するのか自ら考え行動するといった力を身につけることが学校教育には求められている。

現在は、地球全体から見ても、Society5.0の時代となり、仮想空間と現実空間が融合したシステムによる経済発展や社会的課題を解決する時代

38) 人的被害を「災害」と呼ぶのかどうかについては人によって捉え方が異なる。また、戦争と冷戦を人的被害が生じた事例として一括りにまとめることに抵抗がある場合もあるが、本論では便宜上「人的災害」とした。

となる。これまでのSociety4.0である情報社会をさらに発展させて、AI(人口知能)と共存していく社会となる。そのような時代の中で、日本の教育は、子ども自身が新しい時代を自らの力で切り開けるように、また、危機的状況に陥る際に対応できるように新たな教育観と教育方法が必要であると議論されている。特に、人と人とのコミュニケーション力をつけること、人工知能ではなく人間だからできること、人間しかできないことは何かを模索し、その力・資質能力を養うことが教育の目的となる。また、これまで以上に変化に富む時代に生きる子どもたちに対して、何を教えることができるのか、またどういった力を培うことが優先されるのかといった視点も必要となる。

同時に、これまでの歴史の流れからもわかるように、多くの物事は、二律背反として両立できないもの・ことに分類するのではなく、分類を行ったとしてもその「どちらの視点も大切」であることを前提に教育することが今後の多様化の時代の根本となる考えとなるのではないだろうか。

このことは、2000年以降の規制緩和や地方分権改革との流れでもわかるように、より「自由」(自治)や権限を求めることは同時に、「規制」や「枠組み」を新たに作成することにつながる。つまり、「自由」や「自治」を求めれば求めるほど、「自由」といった空間がわからなくなり、場合によっては「自由」のはき違えが起こる、「格差」を容認するといった新たな課題が生じる場合もある。一方で、新たな「規制」や一定の「枠組み」が作成され、その枠組

みの中での制限がかけられた「自由」が認められる。また、新たな「枠組み」が生じると、そこから「脱却」を図る試みがなされる。そういったことが繰り返して生じている。

最後に、昨今、「学校における危機」に着目した場合は、教育内容面だけでなく「学校における危機管理」に焦点があたることもある。学校安全をキーワードに、学校施設・設備の点検、防災教育、危機に直面した子どもや教職員へのメンタルサポート、学校安全を構築する学校体制等に焦点があたる。例えば、学校は安全・安心な空間だからこそ、保護者は子どもを学校に行かせるのであって、安全・安心が確保できないとなると、学校教育制度そのものが成立しなくなる。場合によっては、教育活動の中で危険なことをさせる(危険なことを行うことが目的ではないが、体育による怪我や、実験や実習で薬品や火を使うといった意味での危険である)こともある。子どもにとって安心で安全な学校であるべきだが、実際には教育内容、特に体育や理科の実験等や部活動によっては子どもが(危険)けがをする可能性もある。

「命の危険」といったことはどのような状況でも配慮されなければならない。例えば、耐震整備のある校舎なのか、地震等の災害時に対応できる環境にあるのか、教育活動の中で避難訓練がなされているといった防災意識があるのかといった点が挙げられる。また、いじめや場合によっては不登校といったことは、子どもの心と身体が「危機」に直面している状況だと言える。加えて、教職員のメン

タルが危機的状況にある場合も、決して「健全な学校」の状態とは言えない。教職員のメンタルや置かれている状況については、昨今では、特に「働き方改革」と相まって教師の労働条件が見直されている。特に、労働面においては、長時間労働の手当等が課題となっている。教員の職務は無境界性であり不確実性であることから時間外労働が認められていない制度設計になっていること自体、問題であるとの指摘もある<sup>39)</sup>。

このように、日本の教育は危機的状況にありながらも、その度に制度設計を見直し、新たな取り組みを生じるような工夫がなされている。

**39)** 荒井等(2019)(荒井英治郎・丸山和昭・田中真秀(2019)「日教組と給特法の成立過程」教職研究(10)、pp86-140)では教員の時間外労働分の手当である教職調整額の成立過程について述べている。荒井等によると、現在、教員には時間外労働分の手当分(超過勤務手当分)に相当する手当として、「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」(給特法)による教職調整額が本給(給料月額)の4%分支給されている。給特法が制定された昭和46(1971)年から法律の改訂がなく(現在、改訂に向けて審議が進んでいる状況にある)4%の根拠も当時の教員の勤務実態

調査によるものであり、現状の教員の労働的課題や条件に合わないところがある。また、給特法制定前には日本教職員組合と文部省・各教育委員会との間で超過勤務に対する裁判がなされ、多くの自治体では教員の超過勤務が認められる判決が生じた。そのため、当初、文部省は超過勤務手当分として教員に手当をつけることを模索していたが、日本教職員組合と自民党文教族の対立等により、教職調整額となった。この背景には、自民党と日本教職員組合の思想基盤である社会党のイデオロギー対立があったとする見方もある。

# Problems of the Education Crisis in the Modern Japanese School System

Focusing on an Overview of Post-World War II Education Policies and Systems

Maho Tanaka

In this paper, regarding Japanese education after World War II, we will focus on (1) compulsory education schools (elementary and junior high schools) and high schools, and (2) universities, and clarify current issues and perspectives based on historical lessons. Japanese education has been hit by crises many times. In this paper, we will refer to the “education crisis” with “education autonomy” in mind.

First, as a way of overcoming the educational crisis, we focused on the process of building the “education system” after World War II. And introduced examples of institutional design not only based on the context of the education world, but also based on the social situation surrounding the educational system.

Next, I focused on compulsory education schools and high schools, and mentioned changes in the school education system in three periods: (1) after World War II, (2) High economic growth, and (3) Global society.

The third point focused on university education, and verified from the viewpoint of academic freedom and university autonomy. Regarding university autonomy, the focus was on the relationship with subsidies and pedagogy in teacher training. From the viewpoint of the installation form, it was shown that there are different problems from the common problems depending on the installation form of the university.

Also, from the viewpoint of the person responsible for education, the issues of education were described.

Finally, we examined the current educational issues in Japan from the perspective of “crisis”. Among them, it became clear that there were issues related to crisis management skills and teacher labor issues.

