

実践的観点を重視する教職科目『教育制度論』の構想

川野 哲也

Practical Perspective and “Educational System” in Teacher Training Course

Tetsuya KAWANO

教職課程の選択科目『教育制度論』の内容は、客観的で網羅的な授業になりがちである。本論では、『教育制度論』の内容を、いっそう実践的なとらえ方で再編成することができるのではないかと考え、分析と考察を行った。まず『教育制度論』のテキスト内容を比較し、実践的観点に着目し、講義内容を再検討した。特に教育制度の実践的な意味について検討した上で15回分の講義内容を整理した。

Keywords : 教育制度論、実践的観点、公教育、教員養成

1. はじめに

教育者を志望する者は、子どもや授業実践については関心を持っているが、教育法規や学校組織などの教育制度については、どちらかといえば関心は薄いようである。本来、教育制度のあり方は授業や子どもとのかかわりに対して影響を与えるものであり、いじめや不登校などの問題、学力向上や学習習慣の確立といった課題についても、教育制度は重要である。教育制度の中の教員という立場、広い視野で教育実践を議論できるような資質を形成させたい。

筆者が担当している『教育制度論』の講義においても、教育制度の重要性や意義を学生にも追体験させるように心がけてきている。教育法規や組織のあり方を整理して、分かりやすく網羅的に説明するだけでは学生はその意義を理解できないと考える。より良い教育の探求を制度的変化とともにとらえさせることが重要である。学部の科目であることから、極度に高度な専門的検討を課すものであってはならず、エッセンスを抽出し、学生の問題意識に合わせて提示することが求められるであろう。

以上のことから本論では、『教育制度論』のテキストを参考としながら、扱うべき項目を整理するとともに、それらを実践的観点から再構成したい。客観的な把握ではなく、より良い教育を実現するための一つ的手段として教育制度をとらえさせる『教育制度論』について構想してみたい。講義における発問のあり方についても合わせて検討したい。

2. 教育制度論で扱う基本的事項について

教育制度に関する大学講義向けテキストを取り上げて分析してみる。2000年以降の新刊に限

定して取り上げ、単著や、研究成果の公表に力点を置くものは対象外とした。

- ① 花井信・三上和夫編著『教育の制度と社会』梓出版、2000年。
- ② 二宮皓編著『教育と社会・制度』協同出版、2001年。
- ③ 教育制度研究会編『要説 教育制度』新訂版、学術図書出版社、2002年。
- ④ 北野秋男編著『わかりやすく学ぶ教育制度』啓明出版、2004年。
- ⑤ 佐藤順一編著『現代教育制度』学文社、2004年。
- ⑥ 高橋靖直編著『学校制度と社会』第二版、玉川大学出版部、2007年。
- ⑦ 広岡義之編著『教育の制度と歴史』ミネルヴァ書房、2007年。
- ⑧ 葉養正明編著『教育の制度と経営』第四訂、学芸図書、2008年。
- ⑨ 河野和清編著『現代教育の制度と行政』福村出版、2008年。
- ⑩ 岡本徹・佐々木司編著『新しい時代の教育制度と経営』ミネルヴァ書房、2009年。

①②⑥⑧は、講義の流れに合わせて読み進めるように編集された、コンパクトにまとめられたものである。③は資料集のように編集されている。④は討論が可能ないように編集されている。①は社会学の内容が多く含まれており、⑦は教育史の内容が多く含まれている。その内容を9つに整理したい。

1) 社会的背景と教育制度改革

社会的背景、現代的課題、さらにそれに対応するための教育制度改革についてである。①では、不登校、いじめ、高校中退、少年犯罪などの社会問題を取り上げるとともに、国際化や情報化、男女平等教育などの社会変化に対応した教育制度のあり方について広く論じている。②では、情報化、国際化への対応および学校選択について論じられている。③では、国際化や情報化といった社会変化に対応するための教育政策、すなわち臨時教育審議会や中央教育審議会による教育改革について整理されている。④では学校選択や市場化といった近年の教育改革の概念を取り上げて整理するのみならず、学校は行くべきもの、行かなければならないものといった学校信仰、教育神話について再検討しようとして試みている。戦後の教育改革、1950年代の教育的反動、経済界の要求、臨時教育審議会などの動きについて取り上げたり、在日外国人の人権、ジェンダー、オルタナティブ教育、など幅広い視野から取り上げている。⑤では、明治時代における公教育の普及から現代の教育改革までの歴史的変遷の中で、社会変化に対応した教育制度の構築について論じている。特に生涯学習の理念の実現に向けた改革と、教育基本法改正について整理している。⑥では、社会の経済発展に対して学校教育が貢献してきたこと、国際化や情報化への対応、家庭や地域の変化への対応、受験、校内暴力、いじめといった諸問題などが広く論じられている。⑦は、古代ギリシアから現在にいたる西洋教育制度の変遷、古代中世から現在にいたる日本における教育制度の変遷という観点から編集されたテキストであるが、その中で、中央教育審議会の答申や教育基本法改正が述べられている。⑧では、臨時教育審議会や中央教育審議会の改革を中心としつつ、私事化や公共性といった概念で検討されている。また「学校と地域社会」とする章を立て、開かれた学校づくりやコミュニティ・スクールについて記述している。⑨においては、学

歴主義、校内暴力、いじめといったこれまでの問題に加え、学級崩壊や学力低下の問題も合わせて論じられている。教育改革については規制緩和や市場原理の導入といった概念で議論されている。⑩では市場原理やナショナリズムなどに立脚する教育改革について議論されている。

以上のように、全てのテキストにおいて社会変化の対応、教育改革の課題について記述されている。これらは「教育社会学」の講義内容とも重なる。現代的な問題や課題として何を挙げるかについては執筆者の問題意識によっても異なる上、発行の時期によっても異なってくる。90年代までの議論では、学歴主義、校内暴力やいじめといった問題が中心的であったが、しだいに学級崩壊や学力低下などの問題が追加されてきている。また学校選択や学校評価をめぐる教育改革が進められるにつれて、自由化や市場原理の導入といった公教育のあり方についての議論がクローズアップされてきている。教育基本法が改正されたのは2006年12月のことであり、テキスト⑤の発行と⑥の発行の間である。それゆえ⑤では改正の論議が整理され、⑥以降のテキストには新しい教育基本法で示されている。特に⑨⑩では新しい教育基本法について多くの分量を使って説明している。生涯学習の理念は、臨時教育審議会などの教育制度改革の中で登場した概念であるため、教育改革の議論の中で登場することも多いが、殆どのテキストで生涯学習および社会教育として一つの章を設けて記述している。整理の仕方としては、④⑧⑨のように、テキストの最初の章で社会変化や教育課題について挙げ、最後の章で新しい教育制度改革について挙げているものが多い。⑤⑦のように戦前から現代までの時間的な流れの中で整理しているものもある。

2) 公教育の概念、原理

教育制度の定義や公教育の概念（義務性、無償性、中立性）については多くのテキストで言及されている。①では無償制や公共性について議論されている。②では、社会化機能や選抜機能、公教育の思想や原理について整理されている。ここでは公的な性質、義務性、無償性、中立性、機会均等、権利の保障について歴史の変遷を踏まえて議論されている。③では、教育制度の定義、概念について、及び公教育の原理について記述されている。④では、公教育制度の基本的な原則すなわち義務性、無償性、中立性などが、教育改革の中で構造的に転換されてきていると指摘されている。⑥では、教育制度の定義、社会化機能や選抜機能について述べられている。⑦では、西洋と日本における近代的教育制度が確立してきた歴史的経緯が記述されており、明治以降の教育制度の普及の中で義務教育の三原則（義務性、無償性、中立性）が実現されてきたと指摘されている。⑧では、教育改革において私事化、自由化が進展することによって、公共性が模索されていると議論している。⑨では公教育の概念および、原理（義務性、無償性、中立性）について述べられている。⑩では根本原理として「教育を受ける権利」「教育の機会均等」が挙げられ、基本原理として三つ（義務性、無償性、中立性）が挙げられている。

テキストによっては⑤⑥のように言及が少ないもの、①②③⑨のように章を立てて詳細に議論しているもの、また④⑦⑧⑩のように、歴史の変遷や教育改革の中で補足的に記述しているものなど、様々である。②⑥においては社会化機能や選抜機能といったデュルケム以来の社会学的な議論が記述されており、③⑥では、教育制度の定義について記述されている。多くのテキスト

で議論されているのは、公教育の思想、原理、理念といった規範的な性質、政治哲学の議論である。学校選択等の教育制度改革は、公教育の理念そのものを再吟味しなければならないほどの大きな変革だと言えよう。これらは「教育原理」の講義内容とも重なる。

3) 学校体系および各学校の制度

就学前教育制度、初等教育制度、中等教育制度、高等教育制度、特別支援教育制度を含む学校体系についてである。①は記述が少ない。②は単線型や年齢主義などの特徴について記述されている。③では、複線型や単線型等の学校体系、また諸外国との比較、学校段階間の接続（アーテキュレーション）と学校教育の統合（インテグレーション）などの問題が整理され、乳幼児期の保育制度、児童期の教育制度、青年期の教育制度、高等教育、障害児教育制度とそれぞれ章立てで記述している。各章では歴史の変遷、法制、諸外国との比較、現代における課題、さらには関連施設（保育所や専修学校）との関連、学校外教育、などについて記述されている。資料集のように分かりやすく系統的に整理しているのが③の特徴である。④では、就学義務及び義務違反、通学区域の問題、学校選択、飛び級、学校の統廃合など論点を中心として整理している。既成の教育制度が今後も大きく変貌していくであろうことを見据えて、改善や改革のポイントから説明を進めているのが④の特徴である。⑤では、学校体系についての整理、さらに就学前教育制度、初等教育制度、中等教育制度、高等教育制度、その他の学校制度、障害児教育制度と、大きな項目を立てて詳細に説明している。主として歴史の変遷に沿って説明している。⑥では、学校体系、一条学校およびそれ以外の教育施設について、さらに幼児教育、初等・中等教育、高等教育と項目を立てて説明している。⑦は、世界の教育制度についての説明の箇所および日本の戦後の教育制度の説明の箇所で学校体系について触れている。⑧では、学校体系の説明、および諸外国の場合として学校体系に触れている。⑨では、学校体系の説明に加えて、就学前教育制度と特別支援教育制度について章を立てて説明している。⑩については一条校、学校系統、複線型と単線型などが論点に応じて整理されている。

単線型や複線型といった学校体系については、殆どのテキストで説明されている。就学前教育、初等教育、中等教育、高等教育、特別支援教育といった形で項目を分けてそれぞれの歴史や法制、課題について触れているテキスト③⑤⑨もあれば、そうでないテキストもある。なお就学前教育については、③⑨で章を立てて説明している。多くのテキストで保育所と幼稚園との一元化の問題が議論されている。また特別支援教育については、③⑨で章を立てて説明しており、養護学校の設置義務化の動きについて取り上げられている。障害児教育という名称については2000年頃までは使用されてきたが、学習障害や注意欠陥／多動性障害などの子どもたちも含めて特別支援教育という名称で広く扱うこととなった。特別支援学校へと移行したのは2006年である。テキストの発行年で用語が異なる。一条学校とそれ以外の教育施設については、いくつかのテキストで説明されている。④はその中でも朝鮮学校やフリースクールについても大きく取り上げており、興味深い。

4) 生涯学習・社会教育

①では、ラングランの生涯教育論、臨時教育審議会の答申、それを受けての生涯学習の基盤整備など、章を立てて記述している。②③⑨⑩では、社会教育の定義、歴史、法制、組織、施設、課題について記述している。施設とは、図書館や公民館などである。課題とは、家庭、学校、地域社会などの連携、ネットワークの構築などが挙げられている。④は、「学校歴偏重から生涯学習への移行」と題する章の中で学歴社会から資格社会への変容の先に、生涯学習社会の到来を位置づけて議論している。⑤では歴史の変遷の中で社会教育に触れた上で、教育制度改革の柱の一つとして生涯学習理念の実現に向けて議論している。理念、臨時教育審議会の政策提言と続く。⑥では教育制度改革の中で生涯教育・生涯学習について触れられている。⑦では歴史の変遷の中で社会教育について触れている。⑧では、ラングランの理念、臨時教育審議会の政策提言、法整備、課題について整理され、さらに生涯学習での学びの特徴についても議論している。

生涯学習という表題のもの①③④⑤⑧と、社会教育という表題のもの②⑨⑩とがある。本来は異なる概念であったが、現在では同一の文脈で議論されるようになってきている。なお、⑥⑦では言及が少ない。臨時教育審議会が生涯学習の理念を取り上げていたのは、その背景として受験競争や学歴偏重の状況がある。そうした経緯に沿って説明しているのは④⑤である。

5) 私立学校と公立学校

私学の教育制度については欧米諸国と日本とでは大きく異なっている。③では、私立学校の自主性と公共性という私学教育の理念、歴史の変遷、外国との比較などが記述されている。④では、自主性と公共性という原則、都市部を中心とした私学志向、⑤では、歴史の変遷および原則、について記述している。公的な性質を帯びていることから助成を受けることができる。その一方で特色のひとつとして宗教教育を行っていることもある。またそれ以外のテキストでは、教育行政の中で記述していたり、教育課程の中で記述していたり、テキストによって様々である。

6) 教育行政・教育財政

①では、教育委員会について説明した上で、地域住民や父母の参加について議論している。また一方で教育費と家計教育費について章を立てて論じている。階層格差による不平等についても議論されている。②では文部科学省と教育委員会のそれぞれの教育行政組織について説明され、相互の関係について議論されている。③では、教育勅語、文部科学省、中央教育審議会、教育委員会、指導主事などの組織およびその変遷、学習指導要領の告示や教科書の採択、教育財政の設置者負担の原則、教育制度改革などについて記述されている。④では、教育行政の原理、文部科学省と教育委員会のそれぞれの組織と役割が記述されている。⑤では教育行政と教育財政のいずれも章立てで論じられている。教育行政の章では戦後の教育行政の変遷、文部科学省と教育委員会のそれぞれの組織と役割が記述されており、教育財政の章では、国の教育予算、地方における教育費および地域間格差、家庭の教育費負担などが記述されている。⑥では教育行政の変遷が整理されている。⑧では文部科学省と教育委員会のそれぞれの教育行政組織について説明され、相互の関係について議論されている。財政についても国の予算、地方の財政、国庫支出金などが整理されている。⑨は、教育行政と教育財政をそれぞれの章で説明している。教育行政では教育行

政の原理、文部科学省と教育委員会のそれぞれの組織と役割が記述されている。教育財政では、国の予算、地方の財政などが整理されている。⑩では教育行政と教育財政のいずれも章立てで論じられている。教育行政の章では地方分権に向けた改革論議、文部科学省と教育委員会のそれぞれの組織と役割が記述されており、教育財政の章では、学校の設置と経費負担、国の教育予算、地方における教育費、義務教育費国庫負担制度の改革などが記述されている。

教育行政と教育財政は、いずれも文部科学省を中心とする国の行財政と、教育委員会を中心とする地方の行財政との相互関係の中で議論される。テキストによっては行政と財政で、章を分けて立てる場合や合わせて論じる場合がある。2006年の教育基本法改正によって中央と地方の役割分担が明確化されたため、それ以降のテキストではその新しい法制が反映されている。全体的には組織や財政状況を客観的に整理したものが多く、①や⑤のように教育費や家計教育費について議論しているのは興味深い。また教育委員会については、当初の理念から外れていった経緯や活性化の問題などがあり、多くのテキストで触れられている。これらは「教育行政学」の講義内容とも重なる。

7) 教員養成・教員研修

②では免許状、任用、資格、服務、研修、身分、倫理などが記述されている。③では、教職員の定義、資格、組織、教員養成、研修、人事（任用、分限など）、勤務条件、労働権、自由の制限、⑤では章をもうけてはいないが、歴史的変遷や各学校の説明の中で言及されている。⑦では、教育改革の中で教員養成、服務について言及している。⑧では、教員の勤務実態、子どもや保護者の変化、教員という仕事の性質、養成と研修などが論じられている。ここでは制度についての記述のみならず、モンスターペアレントの問題、教職の多様性や不確定性、ライフコースに即した課題など、そこでの質的なことについても議論されていて興味深い。⑨では教職員の職務、服務、懲戒と分限、教職員評価、指導力不足教員の問題、また別の章では、教職の独自性、教員養成（免許制度や教職大学院）、教員研修について記述されている。⑩では教職員の種類、免許状、研修、服務などが整理され、今日的動向も合わせて議論されている。

多くのテキストで基本的な事項に触れている一方、①④⑥では言及が少ない。これらの内容は「教職概論」「教育原理」等の講義内容と重なる。

8) 学校経営・学級経営

①では地域住民や父母が学校の経営に参加するという点に着目し、学校情報の公開、学校評議員制度について議論している。②は「学校経営」「就学と在学管理」「学校と学級の社会学」の三つの章をたてている。「学校経営」の章では職員会議、各種委員会、学校評議員制度、マネジメント・サイクルについて、「就学と在学管理」の章では、就学義務、指導要録、通知表、児童生徒への懲戒、不登校について、「学校と学級の社会学」の章では、学級編成や学級秩序などについて取り上げられている。③は学校経営論の系譜、校務分掌、職員会議、運営委員会、保護者や地域住民の経営参加、学級編成、スクール・カウンセラー、懲戒などが論じられている。④は校長の権限、職員会議、学校評議員、学級編成、出席と卒業、隠れた学校文化などが論じられてい

る。また別の章で情報公開、情報公開制度について議論されている。⑤では校長、職員会議、学校経営の条件、校務分掌、経営サイクルなどが論じられている。⑦では学校設置基準、学級経営、公務分掌、個人情報の扱い、学校安全、職員会議、児童生徒への懲戒などが論じられている。⑧では「学校経営の意義と課題」「学校と地域社会」「学級の経営」のそれぞれの章で論じられている。「学校経営の意義と課題」では維持機能と創造機能、カリキュラム・マネジメント、学校評価、校務分掌、校長と職員会議、「学校と地域社会」では開かれた学校づくり、コミュニティ・スクール、学校評議員制度、学校支援ボランティア、PTA 活動、「学級の経営」では学級編成、班づくり、学級風土、ティームティーチングなどについて論じられている。⑨では、学校経営の定義、領域、組織、過程、すなわち校務分掌や開かれた学校づくり、学校評価について、また別の章では指導要録などの在学管理、児童生徒への懲戒が論じられている。⑩では「学校経営の基礎」「学級経営の基礎」という二つの章をたてている。「学校経営の基礎」では目標を実現すること、校務分掌、学校評価について整理され、「学級経営の基礎」では一斉授業システムが確立した背景、学級担任の仕事、生徒指導、学級規模などについて整理されている。

どのように章立てを行うかについては各テキストによって違いはあるが、ほぼ類似する内容が記述されている。2000年以降、学校評価、危機管理、地域に開かれた学校など、新しい制度改革が進められてきており、テキストにもそれらが反映されている。これらの内容は「教育経営論」の講義内容と重なる。

9) 教育課程

①では戦後の「新教育」「現代化」についての問い直しを行っている。②では教育課程の概念、法制、修業年限や授業日、教科書及び補助教材、学習指導要領について記述されている。④では授業日数と教科書制度、学力観および習熟度別学級編成、⑤では教育課程の概念、法制、学習指導要領の歴史的変遷、ゆとり教育への転換、教科書制度及び補助教材について記述されている。⑧では、教育課程の概念、法制、学習指導要領の変遷、ゆとり教育、学力低下問題、教科書及び補助教材、授業日などについて記述されている。⑨では、教育課程の概念、領域、授業時数、学習指導要領の意味、教科書制度、などについて記述されている。⑩では、教育課程編成、学習指導要領、教科書検定、などについて記述されている。

③⑥⑦では章立てなどで明確には論じていないが、各項目の中でそれぞれ言及している。これらの内容は「教育課程論」とも重なる。

以上、最近発行された教育制度論のテキストを取り上げてみた。各テキスト内容に若干の違いが見られるが、全体的には同様の内容が多く含まれていることが分かる。全ての内容を取り上げる必要はなく、各大学の教育課程全体における位置を吟味しながら、いくつかの内容を強調したりあるいは省略したりすることが必要であろう。

教育制度のテキストにおける取り上げ方には、そこにその制度が存在すること、すなわち教育制度をできるだけ客観的に整理しようとする傾向がある。④⑩では、学習課題や論点を提示し、学習者が探究しやすいように工夫されているが、他のテキストではそのような記述は少ない。多

くのテキストにおいて、できるだけ少ない記述で重要な点を的確に整理しながら、個別の事例や今後の課題を説明しているようである。

3. 実践的観点からとらえる教育制度

上記テキストの学術的な文章をそのまま読みといていくことも一つの講義の方法である。しかしここではテキストを活用して、実践的な観点で議論を進める方法について考察したい。そのためには教育制度と実践との関係について議論しておかなければならない。教育制度は、いくつかの点で実践的であると考えられる。

第一に、教育制度とは理念や目標を実現するための制度である。例えば、身分制社会や不平等社会を平等社会へと転換すること、人種や民族の分断を克服すること、地域の共同体の実現など、より良い社会を構築するための実践である。学校教育だけでそうした理想を実現するわけではないが、学校教育が一定の可能性を持つのは間違いない。全ての国民が同じように学ぶこと、学区による公立学校、無償教育などによってそれがどこまで可能であるか。勿論、70年代に議論された再生産理論については軽視すべきではない。しかしながら『教育制度論』において数多くの制度改革を検討していくためには、制度による変革の可能性を認める立場に立脚するべきだと考える。学生には「理想的社会の実現のためにどのような教育制度が必要か」と問いたい。以上のことを踏まえるならば、講義の展開は、歴史的変遷、社会的変化への対応といった時間的推移で説明し、公教育の普及に合わせて議論することが適当であろう。

第二に、教育制度とは社会変化に対応した教育を実施する制度である。例えば受験競争や学歴社会などの問題に対応するために「ゆとり」を導入したり、国際化に対応するために小学校に外国語活動を導入したり、情報化に対応するために情報モラル教育を取り入れたりしてきている。中央教育審議会の答申、教育改革国民会議の報告、教育基本法の改正なども、その多くが現代的課題への対応という点から模索されてきている。その意味では実践的である。学生には、教育改革の前後について提示したり、社会の変化に対応してどのような改革が必要かと問うことが適当であろう。

第三に、教育制度とはそれぞれの授業実践の条件である。教員は一般的に言って与えられた条件の内側で試行錯誤する。教員が使命感を持ち人間的なかわりを持って子どもを導くことは当然必要であるが、しかしながら教育制度全体の中の一人であることも忘れてはならない。子どもの問題行動や保護者とのトラブルなどうまく対応できない時には、他の教員と連携したり、研修を受けて自らの資質を向上させるなど、制度の中での対応が必要である。学生には、授業とその条件を合わせて考察させたい。

以上のように教育制度には三つの点で実践的な意味を持っていると考えられる。実践的観点を含めた上で『教育制度論』の講義を展開するためには、それぞれの教育制度の項目について、どのようなとらえ方をすればよいであろうか。以下、検討したい。

1) 社会的背景と教育制度改革

この記述内容で特に注目したいのは、いじめや不登校、校内暴力についての原因分析や対応策についてである。70年代から全国的に校内暴力が問題視され、80年代にはいじめや不登校などと合わせて教育病理や学校荒廃などと言われた。臨時教育審議会の答申以降提起されてきたのは、画一的で硬直化した学校教育を打破すること、弾力的な運用や教育の自由化であった。こうした展開は、一つの問題解決の形を取っており、それを学生に提起することで実践的な観点を含んだ講義となるであろう。すなわち「いじめや不登校の原因は何か」「それらの問題を解決するためにはどのようにすればよいか」等と学生に問うてみたい。学生は、子どもの道徳の低下や、地域や家庭の教育力の低下などを挙げるであろう。また、教員の力量や指導力が不足していることなどを挙げるであろう。教育制度としての対応は、受験競争、既存の学校教育制度のあり方を含めて転換することである。臨時教育審議会に始まる教育の自由化や私事化といった改革は、様々な問題を孕んでいる学校教育をその制度から変革しようとするものである。はたして学校選択制や学校評価によって問題が解決するかどうか。学生たちにも議論させたい。

なお、こうした議論において重要な手がかりがある。藤田英典は、校内暴力やいじめなどの問題に対して「構造的・状況的な要因」を挙げている。¹⁾それは70年代半ばに高校への進学率が90%を超えたことにより、子どもたち（特に中学生）の間で意識が変わり、競争状態となったことが要因だという。問題が噴出した時期や社会状況を考えるとそれが最も妥当な解釈だと思われる。

2) 公教育の概念、原理

公教育の理念（義務性、無償性、中立性）について説明するためには、近代的教育制度が確立してきた歴史の変遷について議論することが適当であろう。西洋においても日本においても、近代的教育制度が確立する以前は、身分制社会であった。貴族、武士、農民といったそれぞれの身分に応じた教育が行われていた。テキスト⑦で記述されているように、近代的国家の誕生とともに公教育が普及してきた。そこでコンドルセやホレス・マンの教育思想が重要なのは言うまでもない。日本においては明治時代に入り「学制」「学事奨励に関する被仰出書」などによって義務教育が示された。

公教育の原則は、現在の教育制度の基本であると同時に、今後の教育制度をも方向付ける理念である。平等社会や民主的社会を目指すための制度という点では一つの実践だと言えよう。それゆえ学生には、より良い社会を目指すために学校教育には何が必要かと問いたい。事例や背景を提示した上で三つの原則を学生が導き出すようにしたい。なお、三つの原理は、戦後の日本国憲法や教育基本法にも含まれた。（憲法26条、旧・教育基本法3条、4条、9条）その一方で、教育の私事化、教育の自由化による制度改革によって公教育の意味が揺らいでいることについても注目しなければならない。多様化した学校、特色ある学校が、公教育の原理を支えるものになるか、あるいはそれを土台から掘り崩すものになるかについて、学生に議論させることが重要である。

3) 学校体系および各学校の制度

就学前教育制度、初等教育制度、中等教育制度、高等教育制度、特別支援教育制度についてで

ある。日本の場合は戦後に6・3・3・4の学校体系が登場し、その形は現在までほぼ継承されている。1960年代には高校への進学率が上昇し、70年代半ばには9割を超えた。確かに画一的な教育制度であり、単線型の学校体系であるが、大学や高校は学力水準においては序列化されており、その格差は非常に大きいものとなってきている。単線型と複線型についての議論とあわせて提示したい。

より重要なことは、6・3・3・4の学校体系を支える教育のあり方である。テキスト④において議論されているように、現在の日本の学校では、飛び級や留年は殆ど見られない。年齢主義によって9年間は義務教育を受けることになっている。実際には十分に学習していないにもかかわらず、中学校を卒業してしまうことがありうるし、仮に校長の判断で留年したとしても、9年を過ぎてしまえば今度は就学義務が無くなってしまう。また日本における学習指導要領の存在は大きい。現在は学習指導要領で同じ内容を扱っているため、全ての生徒が受験競争という同じレースに参加できるのである。日本において受験競争が過激であるのはこのような背景がある。²⁾ こうした議論に際してイギリスの複線型と対比させることが意味を持つてくると考えられる。学生には、義務教育を9年間で規定していることの意味、学習指導要領の存在、さらには今なお根強く残る学歴主義や受験競争について議論させたい。

今ひとつ重要な論点がある。それは公教育制度が現時点では一条学校という条件の満たされた学校によって成立していることである。テキスト④で取り上げられているように、現行制度では一条学校以外に専修学校（学校教育法124条）、各種学校（学校教育法134条）が存在する。専門学校は専修学校に含まれ、自動車学校や朝鮮学校は各種学校に含まれる。特に近年は朝鮮学校については高校授業料無償化をめぐる報道されている。それらについては新聞やインターネットで激しく議論されている最中であり、短い時間で議論するには限界もあるだろう。また学校教育法以外の所管になるが省庁大学校や、株式会社としての学習塾がある。本来、私たちの日常生活に様々な教育施設が関わってくるが、制度上は学校と学校以外に線引きがなされている。

4) 生涯学習・社会教育

教育基本法の第12条に社会教育について示されている。義務教育を終え、高等教育を受けて就職した後も、図書館や公民館を活用して学習し続けることは豊かな人生をおくる上で必要なことである。テキスト⑧で取り上げられているように、その場合の学習方法は、義務教育段階の学習とは大きく性質が異なる。学習とは学校で行うもの、先生から教わるものといった既成の概念を越えて新しい学習のあり方を模索することが重要である。その一方で、生涯学習という観点から学校教育を議論することも可能である。教育基本法の第3条に生涯学習の理念が明示されている。その場合には新学力観等について議論することが重要であろう。

5) 私立学校と公立学校

私立学校と公立学校は並存している。それゆえ十分な学費を負担できる家族は小学校や中学校の段階で私立学校に通わせることができる。日本の私立学校には公共性と自主性という原則によって規定されている。（教育基本法第8条）学習指導要領その他の規定に従っているため、私

立学校に対する必要な助成がなされる。その一方で、私立学校の自主性として宗教教育が認められている。(学校教育法施行規則第 50 条) 自主性が認められているとはいえ、学習指導要領の規定の範囲内であるため、独自の特色を打ち出すことは難しい。結果として施設面や学習指導で特色を出すことになる。学生に対しては、私立学校の今後の在り方について議論させたい。

また現在の教育制度改革で学校選択制度が導入されようとしている。それによって公立学校もまた私立学校と同じような性質を持つようになる。特色を出し、子どもたちを集めなければ、最悪の場合廃校になるかもしれない。はたしてそれは教育にとって良いことであろうか。現在、保護者の申し立てで校区外通学が可能になっているが、それはある意味では選択を認めていることにもなろう。中等教育学校もまた、選択の幅を広げるための特色ある学校として設置された。しかしながら、公立学校のエリート校になってしまうという批判もある。特色ある複数の学校のうちから選択することのメリット、デメリットについて意見を出させたい。

6) 教育行政・教育財政

現在の制度では、文部科学省と教育委員会がいわば役割分担をしているが、歴史的な経緯について取り上げたい。教育委員会とはもともとは国からも地方行政からも独立した組織として構想された。1956 年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律成立以降、その中身は大きく変わった。2006 年の教育基本法改正(特に第 16 条)によって、文部科学省の役割が明確化されてきた。教育委員会と文部科学省の緊張関係は、愛知県犬山市教育委員会の全国学力テスト不参加の事例からもうかがえる。³⁾ 学力テストについては、様々な議論があるため、学生にも議論させたい。

財政については、いっそう子どもの観点に寄せて説明するならば、授業料、教科書代などから考察しなければならない。義務教育は無償であるということは、一切支出せずに済むという問題ではない。教科書が無償なのは直接的には義務教育の無償によるものではなく、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」による。現在子ども手当が支給されているが、どのような制度を作り上げておくことが子どもたちの教育にとって有益であるかを検討しなければならない。テキスト①で取り上げられているように、家計教育費が増大すれば、教育機会に不平等が生じることも議論しなければならない。また、現在一部の保護者による給食費未納問題が指摘されているが、そのような問題についても議論しなければならない。学校教育の費用負担については、国と地方とがそれぞれ負担しているが、地方の比重を重くするならば、地域間格差の問題も起こってくるであろう。

7) 教員養成・教員研修

なぜ教員になるためになぜ大学に行かなければならないのか。教育者を志望する学生にとって免許や採用のことは切実なことがらである。教員の特質については、警察や消防士と比較したり、戦前の教員養成と比較するなどすれば分かりやすい。公務員としての服務、教育公務員としての服務もある。採用試験に合格し、任用され、初任者研修を受け、場合によっては処分を受けることもある。それらを明らかにすると同時に、より良い教育者には何が必要であるかを議論することも重要である。近年、指導力不足教員の問題などが指摘され、教職実践演習や免許更新などを

含む答申が出された。⁴⁾ はたしてそのような制度でより良い教育者を養成できるかという観点で議論させたい。

8) 学校経営・学級経営

より良い教育を行うために、学級の人数や教員の数は十分であろうか。テキスト④で記述されているように学校の統廃合の問題とも合わせて議論させたい。かつては学級王国などと言われたが、学級の問題を一人の教員だけで抱え込むべきではなく、教員同士の協力や連携が求められる。そうした観点から校務分掌や職員会議についても取り上げたい。近年職員会議の位置付けも明確化されてきた。(学校教育法施行規則第48条)学級においては、欠席、問題行動、病気など様々な問題に直面する。その場合にはどのように対処すればよいか。学生に考えさせながら教育制度を参照させたい。

また、学校だけで抱え込むのではなく、地域の人々にも参加してもらうことが重要である。学校評議員制度や地域運営学校のように、開かれた学校づくりのための制度が確立してきており、それらの利点や限界についても考察させたい。スクールボランティアやPTAにどのように参加してもらうかについて、様々な形で検討することが可能である。学校内部の自己点検や評価を行い、その結果を公表することも求められてきている。学校と地域社会のあるべき姿について議論させたい。

9) 教育課程

最も学生にとって身近なのは教科書及び学習指導要領である。学生にはこれら制度は必要なのか、制度を廃止してしまえば教育制度はどのようになってしまうか、などを議論させる。学習指導要領や幼稚園教育要領は、教育課程の基準であって教育課程そのものではない。学習指導要領が存在するために、全国的な教育内容は統一されており、学力テストもまた可能になる。学習指導要領は社会変化に対応しながら10年ごとに改訂されており、その中で、ゆとりや生きる力、学習習慣の確立や学力向上などが視野に入ってくる。また、授業時数や授業日についての規定についても考察させたい。

4. 『教育制度論』 講義計画

以上のような検討を踏まえて『教育制度論』の講義計画を立ててみたい。現在、筆者が担当している『教育制度論』シラバスでは、次のように目標を設定している。

「社会制度の一つとしての教育制度の意義、教育制度の基本原則および教育制度改革の歴史と意義について理解する。」

「意義」と記しているが、そこには、より良い教育の実現、より良い社会の実現という実践的

な意味を持っていることを含む。以下、授業 15 回分の構成を示しておく。全体的には歴史的時
 間の変遷にしたがって取り上げるようにしたい。ダイナミックな変化を描くことによって、教育
 制度の実践的意味が浮かび上がるからである。1・2・3 回目では、近世から近代への移行を明らか
 にしながら、公教育の理念について議論していく。4・5・6 回目では、旧・教育基本法の内容で、
 かつ改正後にもほぼ継承されたものを取り上げる。筆者の所属する大学では教育社会学や比較教
 育学の講義がないため、7・8・9 回目の内容を扱うようにしている。教育の自由化についてはアメ
 リカの影響が大きいため、それらの背景を合わせて議論できるようにしたいと考える。また、幼
 児教育や生涯学習については本学教職課程において充実しているために、教育制度論においては
 補足的説明にとどめている。

テキストには課題や問いが提示されていないことが多いが、講義において「発問」は不可欠で
 ある。教員が問いを發し、学生が議論できるように参考資料を与えるのが適切であろう。様々な
 形で問いかけを行っているが、それが良い教育であるかどうかについては、当然ながら結論は出
 ない。重要なことは、学生が自らの問題ととらえ、結論を出すように志向することである。2010
 年度前期における『教育制度論』はこの形で実施した。

	主な講義内容	主な発問
第 1 回	公教育の理念。フランス革命におけるコンドルセの思想	コンドルセは新しい社会と教育をどのように構想したか。公教育の特徴は何か。
第 2 回	日本における近代教育制度の確立。江戸時代から明治時代へ	江戸時代と明治の教育はどのように異なっているか。福沢諭吉は何を求めていたか。義務制が規定されたのに就学率が上がらなかったのはなぜか。
第 3 回	明治時代から昭和への教育制度の展開。森有礼、教育勅語、日本国憲法、教育基本法、など。	当時の政府関係者はどのような教育観を持っていたか。教育勅語の特徴は何か。戦前と戦後の教育はどのように異なっているか。
第 4 回	戦後の教育制度。無償教育、義務教育、就学費用、高等学校授業料無償化、など。	無償とは何か。無償であるのに費用がかかるのはなぜか。教科書が無償なのはなぜか。普通教育とは何か。義務教育とは誰の義務か。9 年と規定することの意味は何か。保護者が義務を履行しなければどうなるか。就学が困難な場合にはどのような対応が必要か。最近、高等学校の授業料が無償となったのはなぜか。より良い教育のために現行制度で十分か。
第 5 回	各学校の特徴。学校設置者、私立学校、一条学校以外の教育施設、学校の設置基準、など。	学校とは何か。学校の設置者とは誰か。設置のためには何が必要か。学校の統廃合はどのように決まるか。私立学校と公立学校は何が違うか。私立学校ではどのような宗教教育が可能か。一条学校以外の教育施設はどのような点で不利か。より良い教育のために現行制度で十分か。

第6回	1960年代における教育行政。教育委員会、文部省、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、など。	旧・教育基本法第10条の意味は何か。なぜ教育委員会法が廃案になったのか。地方教育行政の組織及び運営に関する法律では、教育委員会はどのように位置づけられたか。
第7回	1970年代における進学と受験。メリトクラシー、時代背景、学校病理など。	進学率が上昇した背景は何か。学歴と就職が結びついた社会体制のことを何と呼ぶか。進学率が上昇して結果に起こったことは。
第8回	アメリカにおける社会と教育。移民国家、人種差別撤廃の動き、など。	なぜアメリカは多民族国家であるのか。1950年代の差別撤廃の動きの中で、政府や裁判所はどのような政策を行ったか。不平等についての研究報告で何が明らかになったか。
第9回	アメリカにおける教育改革。市場原理の導入、など。	多文化教育とはどのような教育か。チャータースクールとは何か。なぜ市場原理の導入が進められたか。
第10回	1980年代における第三の教育改革。臨時教育審議会、ゆとり、学力向上、など。	校内暴力、いじめ、不登校などの原因は何か。臨時教育審議会とは何か。ゆとりとは何か。なぜ学力向上へと方針転換したのか。全国学力テストは必要か。国際化・情報化へ対応するためにどのような教育課程が必要か。より良い教育のために現行制度で十分か。
第11回	学校選択制度に向けて。中東教育学校、学区外通学、選択制を導入した学区、など。	画一性を打破して個性ある学校づくりを目指すとはどういうことか。中高一貫教育とは何か。学校を選ぶことができるか。学区外通学は可能か。選べるようになるのとどのような結果が予想されるか。学区制は必要か。
第12回	2000年の教育改革国民会議および2006年の教育基本法の改正。教育行政の明確化。	教育改革国民会議で議論されたのは何か。地域運営学校とは何か。2006年の教育基本法の改正によって何が変わったか。教育委員会と文部科学省の関係はどのように位置づけられたか。より良い教育のために現行制度で十分か。
第13回	子どもの出席と安全。体罰、学校保健安全法、危機管理など。	どのような指導が懲戒として認められているか。体罰とは何か。子どもが欠席した時にはどのように対処するか。学校にはどのような危険があるか。健康を維持するための学校の役割は何か。
第14回	教員養成の問題。免許、任用、研修、免職、免許更新制度など。	なぜ大学で教員養成をするのか。教員になるための資格は何か。公務員の服務は何か。どのように任用され、どのような場合に免職となるのか。職員会議は必要か。免許更新制とは何か。
第15回	補足説明、その他論点。	幼保一元化、特別支援教育、生涯学習など。

5. おわりに、結論

以上、実践的観点を取り入れた『教育制度論』について構想してきた。一人の教育者として、優れた授業を実践でき、子どもや保護者と信頼関係を形成できる資質は必要である。しかし真に優れた教育者とは、自らの置かれた環境、教育制度についても熟知し、広い視野のもとで取り組

む者のことであろう。

今後はこうした視点で『教育制度論』を担当し、学生とともに議論しながら深めていきたいと考える。

【注】

- 1) 藤田英典著『教育改革』岩波新書、1997年。
- 2) 苅谷剛彦著『大衆教育社会のゆくえ』中公新書、1995年。
- 3) 犬山市教育委員会編『全国学力テスト参加しません』明石書店、2007年。
- 4) 中央教育審議会答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」2006年7月。

