

公教育の質の向上に向けて  
～「教育県千葉」復活のために～

千葉経済センター【財団法人ひまわりベンチャー育成基金】

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、様々な問題が発生している。そのようななか、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。

1. 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みていきたい(図表1)。1947年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、

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 過去最多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」の条文が新設される
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・改正教員免許法及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
09年度	新学習指導要領の一部前倒しスタート	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
11年度	新学習指導要領完全実施	総合学習が年430時間から280時間に減少

出所:文部科学省「学習指導要領の変遷」他

およそ10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5日制の段階的導入、02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。

一方で、「個人の尊厳」が拡大解釈され、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なかで、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」も重視する方針に転換したことである。また、「保護者は子の教育について第一義的責任を有する」とし、「家庭教育」に関する条文も新たに盛り込まれた。

その後も、07年に教育改革関連3法の成立や43年ぶりとなる全国学力テストの実施、08年には30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。

この間、義務教育における学級編成も、58年に制定された義務標準法と7次にわたる定数改善計画で少人数化が進んでいる。同法制定前は1学級60人というすし詰め状態で授業が行われていたが、制定後は1学級の上限が50人に定められ、60年代後半には45人、そして80～90年代にかけて40人にまで改善された。また、地方の自由度を拡大する取り組みとして、01年度には都道府県が地域や学校の実態を考慮して、標準法を上回る数の教員を配置することが可能となり、千葉県においても小学1・2年生や中学1年生は38人学級が上限となっている。

## 2. 児童数と教員数の推移

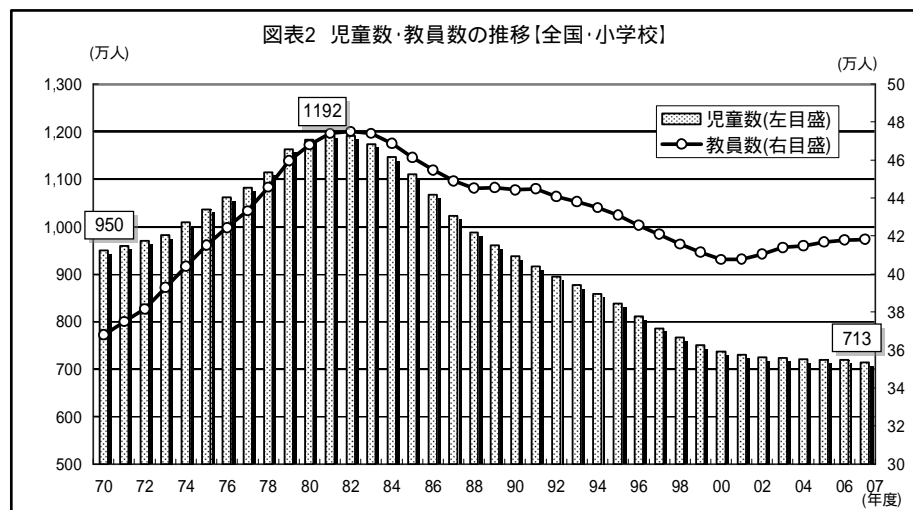
### (1) 全国の児童数と教員数の推移

ここでは、70年度以降の児童数の推移をみていきたい(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( )を指す。

本務教員数とは、校長、教頭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、常勤講師及び再任用職員を指す。

70年度に950万人だった児童数は毎年増加し、74年度には1,000万人を突破した。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1,100万人台で推移した。この70年度から80年度の10年間は、年率2.2%で児童数が増加し、ピークの81年度には1,192万人



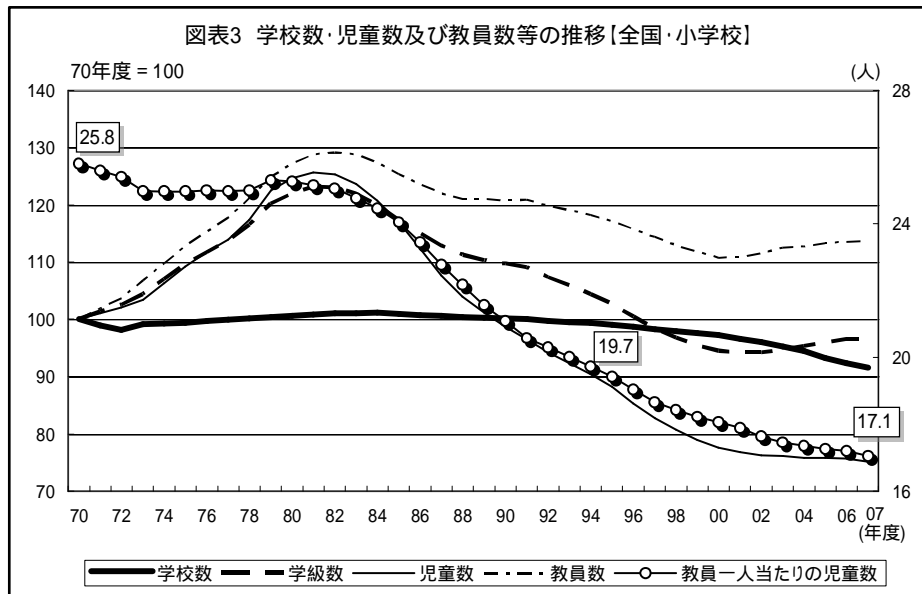
出所:文部科学省「学校基本調査結果報告書」

を記録、当時の総人口（1億 1,790万人）の10.1%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937万人と70年度の水準を下回り、97年度には800万人割れとなった。そして、07年度は26年連続で前年比マイナスとなり、児童数も戦後最低の713万人まで減少し、総人口（1億 2,777万人）に占める児童数の比率も5.6%まで低下した。

その間の教員数の推移をみると、70年度は36.8万人だったが、74年度には40万人を突破し、82年度には47.5万人まで増加した。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40.8万人となった。しかし、その後は01年度から始まった第7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41.8万人まで回復した。

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100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100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、07年度は91.5まで低下した。また、

学級数は児童数の増加に伴い、ピーク時の81年度は123.1まで増加したが、その後は児童数の減少とともに01年度は94.3まで低下した。児童数はその後も減少を続



出所：文部科学省「学校基本調査結果報告書」

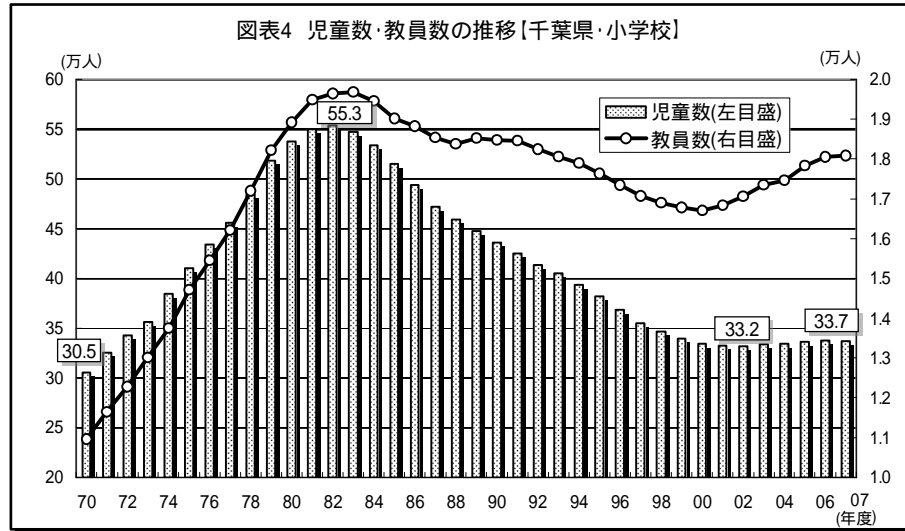
けるが、少人数学級推進の動きもあり、学級数はその後6年連続で増加し、07年度は96.6の水準まで回復した。

この間の教員一人当たりの児童数を算出すると、70年度の25.8人から、94年度は19.7人と20人を下回り、07年度は17.1人にまで減少している。

## （2）千葉県の児童数と教員数の推移

千葉県における70年度以降の児童数と教員数の推移をみていく（図表4）。70年度に30.5万人だった児童数は、75年度には40万人を突破し、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55.3万人をピークに50万人を上回って推移した。70～80年度の10年間の増加率も、全国平均の年率2.2%をはるかに上回る年率5.8%で増加した。なお、82年度の児童数は千葉県の人口492万人の11.2%を占め、全国（10.1%）を1.1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39.4万人と20年ぶりに40万人を下回り、02年度は33.2万人まで落ち込んだ。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33.7万人となったが、県内人口(611万人)に占める児童比率は5.5%と全国



出所:千葉県「学校基本調査結果報告書」

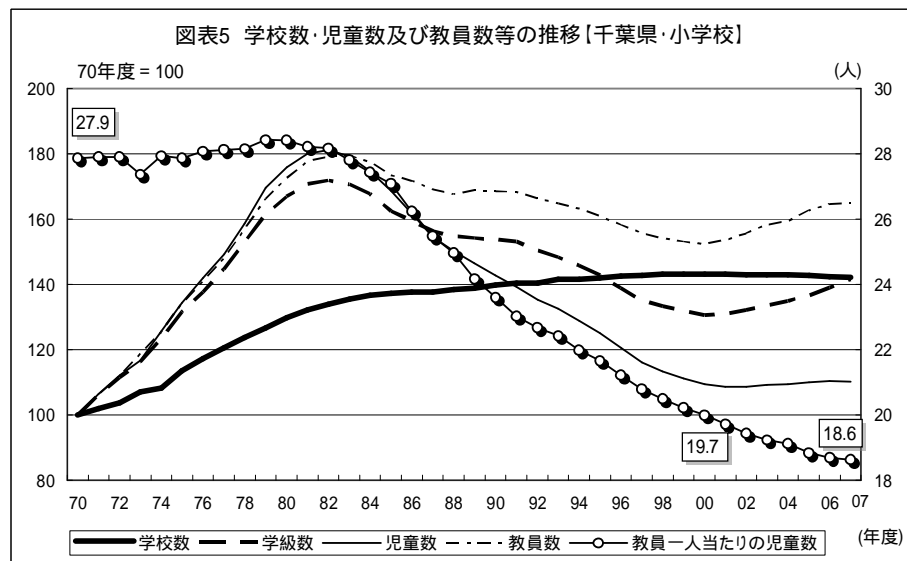
(5.6%)とほぼ同じ水準である。

この間の教員数の推移をみると、70年度の1.1万人からピークの83年度には2.0万人まで増加した。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1.7万人まで落ち込んだ。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7年連続で前年を上回り、07年度は1.8万人まで回復した。

なお教員志願倍率をみると、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、28.3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4.4倍と05年度の4.8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36会場で選考に関する説明会を開催し、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142.2とピーク(98~01年度=143.2)比ほぼ横ばい、児童数もピーク比減少したとはいえ110.3と70年度を1割も上回っており、教員数も165.0と高い水準にある。

そして、教員一人当た



出所:千葉県「学校基本調査結果報告書」

りの児童数を算出すると、70年度は27.9人でそ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19.7人と20人を下回った。07年度は18.6人まで改善したが、全国比（07年度：17.1人）ではやや劣後している。

なお、児童数を学校数で除し、1校あたりの平均児童数を算出すると、70年度の503.1人（全国：383.0人）から82年度には680.7人（同：475.2人）にまで増加するが、07年度は390.4人（同：314.3人）まで減少した。この数値をもとに1校の学級数を算出すると、82年度は当時の上限である45人学級換算で15.1学級（同：10.6学級）だったが、07年度は上限である40人学級換算で9.8学級（同：7.9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（12～18学級）を既に下回っている。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10年以上かかる、とみている。

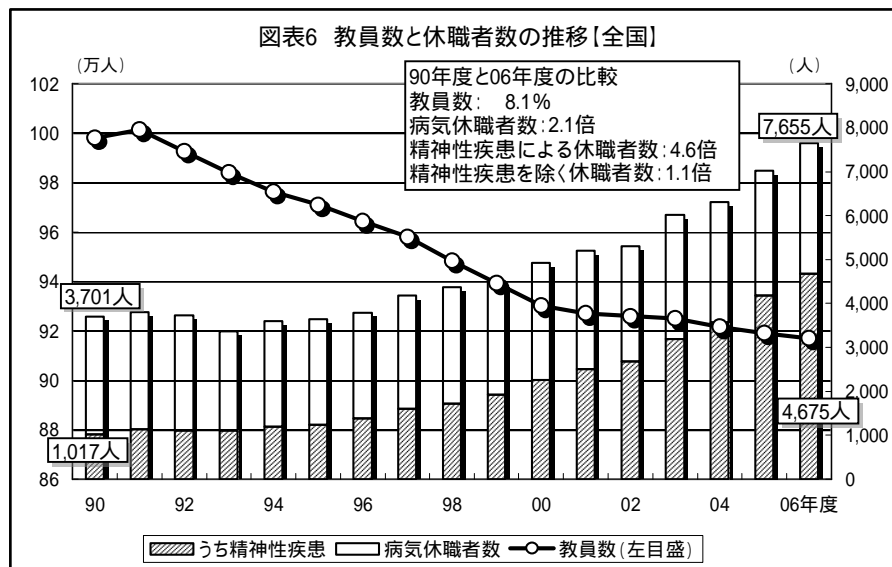
なお、小学校3校をすでに統廃合した勝浦市では、統廃合に際し市がスクールバスを購入し、徒歩通学が困難となった児童を無料で送迎して対応している。

### 3. 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様々な子どもに対し、学級という集団の中で均等に教育し、生きる力を育むことにある。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み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、教師がもっとも負担に感じていることとして、保護者への対応をあげる声が多かった。運動会の曜日を变更して欲しい、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、子供同士の喧嘩に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みられた。保護



出所：文部科学省「学校基本調査結果報告書」

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、友達と話すような言葉を使うなど、大人としてのマナーが欠如しているケースや、喧嘩相手の児童を転校させないと許さない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。

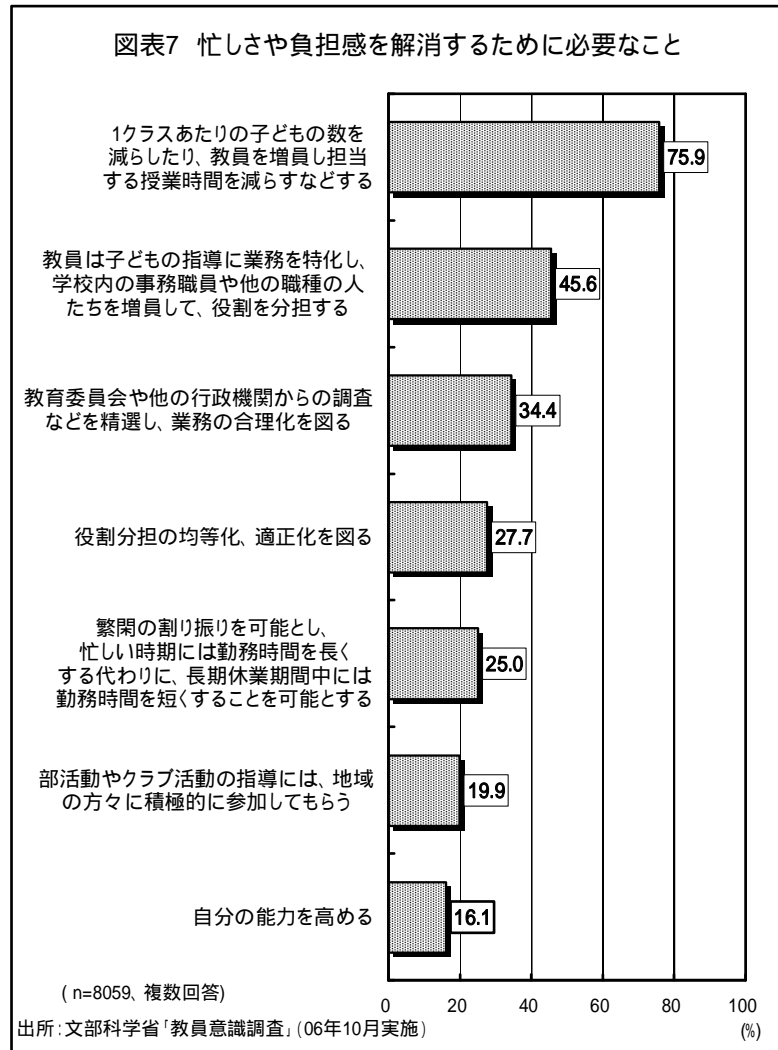
もちろん、このような保護者は一部に過ぎないが、対応する教師の負担度が増すのは事実である。現場の校長の話では、真面目な教師ほど、全力ですべての物事に対応しようとするため負担が増えてしまい、体調を崩さないか心配であるとしており、精神性疾患で休職する教員数も急増している（図表 6）。

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いが原因で、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。

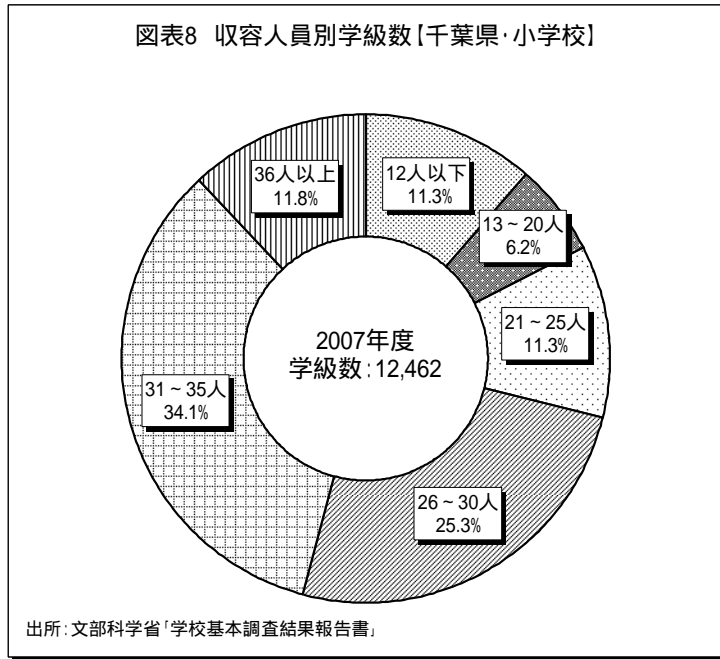
（２）教員の意識について

文部科学省が 06 年 10 月に実施した教員意識調査（図表 7）をみてみたい。ここでは、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、「1クラスあたりの子どもの数を減らしたり、教員を増員し担当する授業時間を減らすなどする」が 75.9%とトップで、続いて「事務職員などを増やす」が 45.6%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 40 人学級から 35 人学級、さらには 30 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 8）、36 人以上の学級は県内に 1,474 学級と、小学校全学級（12,462）の 11.8%に過ぎず、54.1%の学級では、すでに 30 人以下の編成となっている。



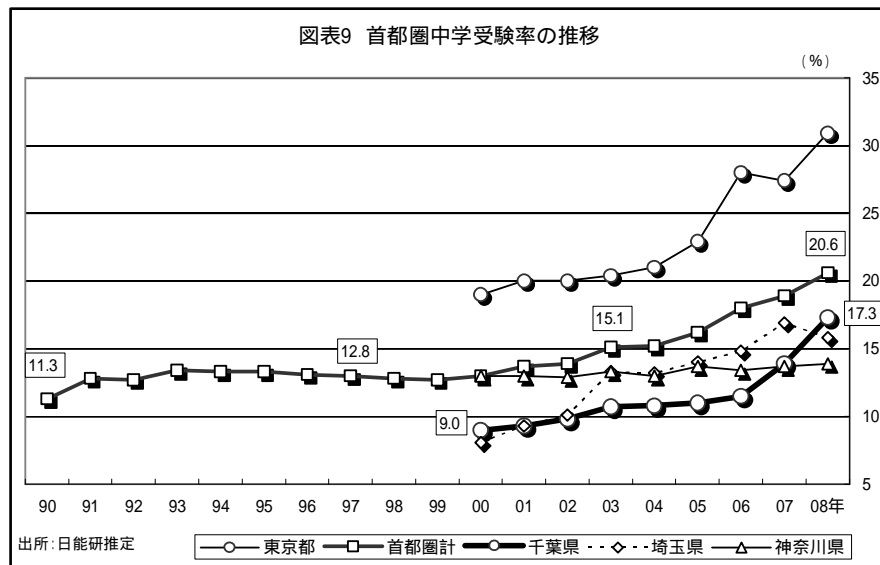
そして、同アンケートでは教員の忙しさなどを解消するために「自分の能力を高める」との回答はわずか 16.1%にとどまっているが、県内のある公立小学校の校長は、遅くまで熱心に仕事に取り組む教師がいる一方で、校長の指導方針に従わない教師が3割もいるため、教育方針を周知・徹底させることが困難だ、としている。また、教師は一旦教壇に立つと、教育方針について介入されることがほとんどなく、指導力不足の教師ほど、自分の教育方針が正しいと信じ、授業の進め方などを周りの教師と相談したり、改善したりすることを敬遠するようになる、と話す。



#### 4. 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）の推移をみてみたい（図表9）。首都圏合計の受験率は、91～02年まで12～13%台で推移していた。しかし、03年に15.1%を記録した後、06年は18%台に上昇し08年は20.6%と過去最高を記録した。

都県別の数値を算出した00年以降をみると、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9%台で推移していたが、03年に10.7%と二桁を記録し、05年は11.0%、07年は13.9%と急伸し、08年は県立千葉中学校が開校したこともあり、17.3%と埼玉県を上回った。この推移をみると、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みていきたい。

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様々な取り組みを行っている。そして、私立学校の経営者は常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、自分は頑張っている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。

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、生徒のためにな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師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パ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80名ずつと少なく、08年度受験の志願倍率は、稲毛中学（市立中学のため、千葉市在住者限定）で12.9倍、千葉中学で27.1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。

## 5. 学力向上に向けた様々な取り組み

子どもの学力向上のため、公立学校でも様々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

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、一向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、公立学校であっ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、児童や生徒のつまづき易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、理解度に差が付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、図形など單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

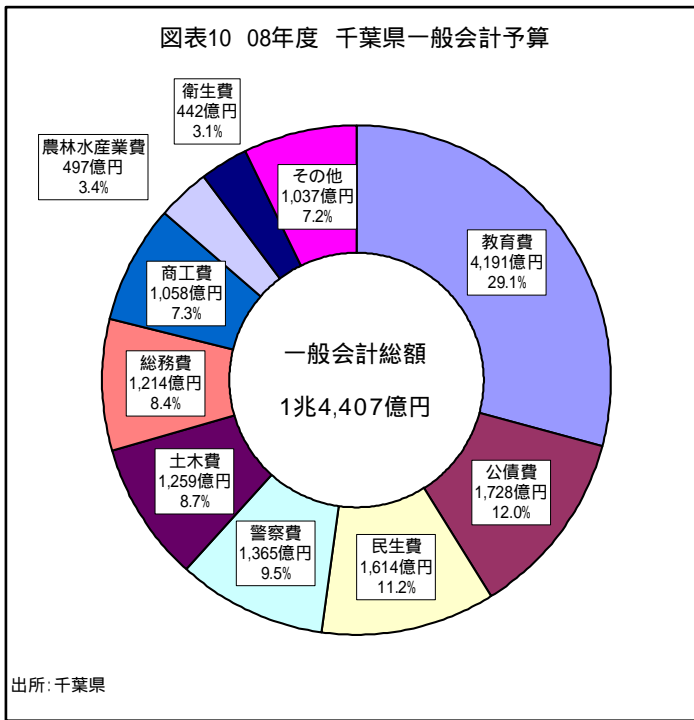
習志野市立秋津小学校は、埋立地に造成され、83年度には児童数1,148名を数える大規模校であった。しかし、その後は少子化の流れもあり児童数がピーク時の半数以下となり、多くの空き教室が発生していた。また、核家族化や一人っ子世帯の増加などから年齢の異なる人との結びつきが不足しがちになっていた。

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と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。

6. 公教育の質を高めるために

08年度千葉県一般会計予算(図表10)をみると、教育費は4,191億円(一般会計比:29.1%)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6,200億円(同:36.8%)、埼玉県は5,466億円(同:31.8%)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94.3%にあたる3,953億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。そのためには、授業を公開し、緊張感を一層持たせることで、教師の質を高めることもひと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。

図表10 08年度 千葉県一般会計予算



改正教員免許法では教員免許に有効期間10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10年に1度の講習で考えを改めることは余り期待できないのではないかと懸念される。

そこで、保護者や地域住民に授業を公開して、自分の授業が常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得ないだろう。そのためにも、保護者は授業参観日だけでなく、日頃から子どもが受けている授業内容に関心を持ち、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と期待される。

以上