

東アジアにおける学力に関する教育政策

—「学力観の変遷」と「学力格差問題」を中心に—

張 建*

Education Policy on Academic Achievement in East Asia

—With a focus on "changes in academic perceptions" and "academic disparity"—

ZHANG Jian*

Abstract

Since 2000, with the implementation of the Programme for International Student Assessment of Achievement (PISA) by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), academic Achievement has become one of the central issues in education policy. Countries and regions in East Asia have taken a keen interest in PISA-type Academic Achievement. 21st century academic Academic, as represented by PISA, have been reflected in national and regional academic policies.

On the other hand, because each country and region in East Asia has a different political system and social-cultural background, the process and content of absorbing the "PISA-type academic " and the reflecting in the formation of academic policy have different characteristics. This paper examines the impact of PISA on academic policies in East Asia, with a focus on China and Japan, from two perspectives: "Changes in Academic Perceptions" and "Academic achievement disparity ".

キーワード：東アジア，学力，PISA，政策，格差

Keywords : East Asia, Academic achievement, PISA, Policy, Disparities

1. はじめに

2000 年以降、OECD（経済協力開発機構）による生徒の学習到達度調査 (PISA) の実施に伴って、世界的に、学力は教育政策の中心的な課題の一つとなった。東アジア各国は、「PISA 型学力」に高い関心を持ち、「PISA 型学力」に代表される「21 世紀型学力」が各国・地域の学力政策に反映されてきた。

日本では教育課程改革において「コンピテンシー（資質・能力）」の概念が導入され、中国では「核

心素養」と呼ばれる「コア・コンピテンシー」の教育カリキュラムが、そして韓国では「コンピテンシー・ベース」のカリキュラム（力量基盤教育課程）が、台湾では「国民核心素養」に基づく「コンピテンシー」を中心とするカリキュラムが開発されてきた（上野 2018）。

一方で、東アジアの各国・地域は異なる政治体制や社会・文化背景を持つため、「PISA 型学力」を吸収し、学力政策形成に反映させるプロセスや内容は、それぞれが異なる特徴を顕す。本稿では中国と日本

* 理工学部共通教育群特任教授 Professor, Division of Liberal Arts, Natural Social and Health Sciences, School of Science and Engineering

を中心に、「PISA 型学力」が東アジアの学力政策に与える影響を、「学力観の変遷」と「学力格差問題」の2つの側面から考察する。

2. 中国の学力政策の変容

2. 1. 「素質教育」における学力の構造

中国では 20 世紀 80 年代から新しい学力政策が模索されてきた。いわゆる「応試教育」（試験偏重教育）から「素質教育」への転換である。経済発展を中心とする改革・開放政策の実施にともなって、近代化を実現するためには教育に頼らなければならないとの認識が広く浸透してきたのである。

当時、中国の学校教育は多くの問題を抱えていた。中国政府の文書に、以下の指摘がみられる。「教育思想、教育内容、教育方法において、幼い頃から、学生の独立生活と思考能力形成は非常に不足し、授業内容の多くが古く、教学方法が硬直しており、実践的な面が評価されておらず、専門の設置があまりに狭く、程度の差こそあれ、経済社会発展の必要性から離れ、現代の科学文化の発展から遅れている」（『中共中央における教育体制改革に関する決定』1985）。

この文書で指摘された、時代に遅れている中国の教育は「応試教育」と呼ばれた。つまり、エリート教育が主導的で、教育内容の系統性と専門性が強調された。そのため進学率は学校と教師を評価する基準となり、試験による選別と選抜が重視された教育であった（項純 2010）。この「応試教育」からの脱却は、その後の教育改革の中心的な内容となった。

しかし、当時は、学校教育の課題は指摘されていたものの、「応試教育」の問題を解決するための統一した教育思想の形成には至らなかった。また「応試教育」の対置概念として、「素質教育」が提唱されたが、その目標、内容、指導・学習方法などについて長期にわたり論争がつづいた。

90 年代以降は、学校教育改革の一環として「素質教育」がさらに推進され、その政策の定義が徐々に明確となり、内容も充実されてきた。1993 年に公布された中共中央・国務院『中国の教育の改革及び発展についての要綱』では、「思想道德、文化科学、労働技能、身体および心理の素質を高め、学生

の生き生きとした発展を促進する」と謳い、「素質教育」の対象を「すべての学生」とした。「素質教育」には道德、知識、技能以外に心理面の素質が含まれている。さらに、この政府文書において、教育評価システムの構築、指導方法の改善、教科書の開発など、教育の質を高める方策が示されたのは特徴的であった。特に、教科書の開発に関しては、最新の科学技術を反映させ、世界の優秀な文明成果を吸収することが強調された。それを受け、一部の海外の教科書の使用が許可されるようになった。

その後、「素質教育」カリキュラムの開発と評価の制度は、政策の中心的な課題となった。1998 年に発表された『21 世紀に向けた教育振興行動計画』には以下の内容が強調された。

- ① 世紀にわたる素質教育プロジェクトを実施し、国民素質と民族革新能力を高める。
- ② カリキュラム体系と評価制度を改革し、2000 年に現代化基礎教育課程の骨組みと課程標準（学習指導要領）を初歩的に形成して、教育内容と教育方法を改革し、新しい評価制度を推し進める。
- ③ 新しい課程の実験をスタートさせる。10 年程度の実験を経て、全国で 21 世紀基礎教育課程の教材体系を推進する。

この政策文書は、「素質教育」の教育課程標準の作成を明確にし、学校教育の「現代化」の理念を提唱しており、「素質教育」の枠組みの形成に進展がみられたと言える。

1999 年には『中共中央国務院における教育改革の深化と資質教育の全面的推進に関する決定』が公布され、「素質教育」政策は完成をみる。ここでは、「素質教育」の 6 つの領域（徳育・知育・体育・美育・労働技術教育・社会实践）および各領域間の関係構造を明確にしたうえで、知育について観念の転換を提唱している。つまり、「啓発式と討論式の教育を積極的に実行し、学生の独立思考と革新意識を奮い立たせ、教育の質を適切に高める。学生に知識の発生と発展の過程を感じさせ、理解させ、学生の科学精神と革新的な思考習慣を培う」という指導・学習法の革新を謳ったのである。

また、「素質教育」の基本的な特徴は、以下のよう

知育・体育・美育などを教育活動の各段階に有機的に統一しなければならない。学校教育は知育を習熟するだけでなく、徳育を重視し、さらに体育、美育、労働技術教育と社会实践を強化し、諸方面の教育を相互に浸透・協動的に発展させ、学生の全面的な発展と健康な成長を促進するものである。」

この政府文書によって、中国の「素質教育」の構造が確定され、同時に実践の方法論も明確化されたことは重要な意味を持つ。さらに、2006年に改正された『中華人民共和国義務教育法』に、「義務教育」の実施が明文化され、法律において「義務教育」という新しい教育モデルが確立されたのである。20世紀後半から推進された「素質教育」における学力観は、各学科・教科間の調整を中心とした内容（コンテンツ）型の学力であったと言える。

2. 2. 「核心素養」（コア・コンピテンシー）と学力政策の転換

21世紀に入り、中国は「教育の現代化」を目指し、学力政策を含む教育政策の変化が顕著になった。この時期、「学力」目標の重心は、「能力」（コンピテンシー）構成の指標と枠組みの開発に移るようになった。2001年に公布された『小学校・中学校・高校における教育課程改革の要綱・試行』には、教育目標に「初步的な創造精神、实践能力、科学と人文的素養と環境意識、生涯学習に適応する基礎知識、基本技能と方法」が加えられ、「素養」という表現が初めて用いられた。「素養」は中国語において、「訓練や実践によって得られる能力」を意味し、「素質」とは異なる意味合いをもつ。

2000年に開始したOECD（経済協力開発機構）の学習到達度調査（PISA）は、中国の学力政策の形成に大きな影響を与えた。2010年に公布された『国家の中長期教育の改革と発展計画要綱（2010-2020年）』には、「国際的・先進的な教育理念と経験を活用し、中国の教育改革と発展を推進する」方針が明記された。内容（コンテンツ）中心の学力からの脱却をめざす政府は、「PISA型学力」に高い関心を寄せた。

2013年、中国の教育部は、専門研究チームを立ち上げ、教育心理学専門の大学教授らを中心に多くの専門家を投入して、海外で開発された新しい学力

の理論とモデルを参考に、中国の「21世紀型学力」の開発をおこなった。また、2014年に公布された『教育部における教育課程の改革を深め、徳を積み、人を育てる根本的な任務を実行する意見』において、「教育部は、各段階の学生の育成のための核心素養システムを提案するための研究を行い、学生が持つべき本質的な資質と主要な能力を特定し、生涯にわたる社会的発展のニーズ」などに焦点を当てて提案すると宣言し、新しい学力モデルとしての「核心素養」の研究開発を加速した。

2016年、それらの研究成果として、「中国における学生の発展のための核心素養」の学力指標が構築され、その後の中国の「教育課程標準」の開発の根拠となる。

2017年、これに基づいて『普通高等学校教育課程方案および国語等15学科課程標準（実験）』（2003年）の改訂が行われ、『普通高等学校教育課程方案および国語等各学科課程標準2017』が公布された。

「PISA型学力」を代表とする国際的研究と開発の成果を吸収し、中国の伝統文化および社会主義思想の形成などの要素を融合的に取り入れて構築したことが、「核心素養」の学力政策の最大の特徴である。「応試教育」と「素質教育」との対立を乗り越え、中国の特色ある学力政策の形成が大きく前進したのである。

2. 3. 中国の学力格差とその対策

長い間、中国における学力格差問題は、地域間の格差、都市と農村間の格差、学校間の格差の形で提起され、その実態と成因の解明および解決策の形成が、学力政策の重要な部分として検討されてきた。

地域間および都市と農村間の学力格差が、義務教育の普及を指標とする分析によって明らかになったのは、1980年代からである。また学校間格差は中国の「重点学校」制度に由来するものである。さらに、1990年以降、経済発展にともなう都市部への人口移動による、出稼ぎ労働者子弟の就学難問題が顕著になった。

2000年代から、これらの学力格差の問題は、中国では「教育の質」の格差として捉えられ、その解消のための政策がとられてきた。地域間格差解消のために、「義務教育均衡化」と「カウンターパート

サポート」政策（『国家における中長期教育改革及び発展計画綱要（2010～2020）』2010、『贫困地区における義務教育の薄弱な学校の基本的な教育条件を全面的に改善する意見』2013、『中西部の教育発展の加速に関する指導意見』2016）が実施された。

また、都市と農村間の格差問題に対して、「特別財政支援政策」と「農村教師支援政策」（『贫困地区における義務教育の薄弱な学校の基本的な教育条件を全面的に改善する意見』2013、『農村教師支援プログラム（2015-2020年）』2015）が推進され、学校間の格差問題に対しては、義務教育段階における「重点学校禁止」や「学校間教師交流」政策（『21世紀に向けた教育振興行動計画』1998、『国家における中長期教育改革及び発展計画綱要（2010～2020）』2010）が打ち出された。また、学力格差を先端通信技術や ICT 技術によって解決する試みも政策に反映され、学校間・地域間のリモート授業、全国教育データベースの作成等が行われてきた。

しかし、一方で、中国では社会階級・階層間の学力格差問題に対する意識は必ずしも高くない。この問題を回避する傾向が見られ、関連する教育社会学の研究も少ないのが現状である。今後の動向が注目される。

3. 日本の学力政策

3. 1. 学習指導要領における「学力観」の変遷

日本の学習指導要領は学力観に立って作成されている。文部省（当時）が、学習指導要領は「新しい学力観」に依拠しているとの見解を示したのは、1989 年版学習指導要領の改訂であった（山本敏郎 2017）。これは日本の学力政策形成の特徴でもある。それ以降、学習指導要領を改訂する際には、学力観の転換が強調されてきた。1998 年の教育課程審議会答申は以下のように示した。

今回の教育課程基準の改善が、学力を単なる知識の量ととらえるのではなく、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」を身に付けているかどうかによってとらえる学力観に転換を図るものであることを十分理解し、各学校等で真剣な工夫改善の取り組みを行うことを切に望むものである。

日本の学習指導要領は「学力観」の転換をともなっていて変化してきた。戦後日本の学習指導要領は約 10 年ごとに改定され、歴史的・社会的な背景によって、学習指導要領のバックボーンである「学力観」の組み立て替えが行われてきた。

文部科学省は 1970 年代以降の改訂における特徴を、以下のようにまとめた。

○ 昭和 52～53 年改訂

ゆとりの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絞る）

○ 平成元年改定

社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成（生活科の新設、道徳教育の充実等）

○ 平成 10～11 年改訂

基礎・基本を確実に身に付けさせ、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」の育成（教育内容の厳選、「総合的な学習の時間」の新設等）

○ 平成 20～21 年改訂

「生きる力」の育成、基礎的・基本的な知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力等の育成のバランス（授業時数の増、指導内容の充実、小学校外国語活動の導入）

それぞれの学習指導要領にみられる「学習観」の特徴は以下のように整理することができる。1977 年の学習指導要領は「ゆとり教育」と呼ばれ、「知・徳・体の調和のとれた人間性」の育成を目指した。1989 年には「思考力・判断力・表現力などを中心とした新しい学力観」、1998 年は「豊かな人間性、健康と体力などの『生きる力』」が、2008 年は「確かな学力」の学力観が、それぞれ打ち出された。日本の「学力観」が法律によって定められたのは 2007 年の教育法の改正においてであった。学校教育法第三十条 2 には以下のようにある。

生涯にわたり学習する基盤が培われるよう、基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくみ、主体的に学習に取り組む態度を養うことに、特に意を用いなければならない。

ここでの「基礎的な知識・技能」、「思考力、判断力、表現力等の能力」「主体的に学習に取り組む態

度」はのちに「学力の 3 要素」として知られて、2017 年の学習指導要領の改定に方向性を示した。日本の学習指導要領の改訂は、「能力」と「知識」の関係を再構成する作業でもある（松下佳代 2014）。「学力観」について、1990 年代以降はそれ以前の「所有型学力」を否定し、「活用型学力」と「機能的学力」への転換が行われてきたのである（山本敏郎、2017）。

3. 2. PISA ショックと全国学力テスト

1990 年代後半から 2000 年代前半につづいた、『分数ができない大学生』（岡部恒治ら、1999）の出版に端を発した「学力論争」は、PISA の調査結果の発表によって終止符が打たれた。2000 年に始まった PISA 調査は、日本の教育に「政策転換への直接的影響」と「構造変化への間接的影響」をもたらした（松下佳代 2014）。

全国学力・学習状況調査は小学校 6 学年、中学校 3 学年の生徒全員を対象にする悉皆調査であり、「教科に関する調査」と「質問紙調査」によって構成される。「教科に関する調査」は、「知識」に関する問題（問題 A）と「活用」に関する問題（問題 B）が出題される。「活用」問題は PISA 型に共通する問題であり、このことは「学力観」の PISA 型化を意味すると考えられる。

3. 3. 「学力格差」問題と解決アプローチ

日本の学力問題は、三つの次元で検討されてきた。いわゆる「学力低下」の実態と対応に関する問題、「学力格差」の実態と対応に関する問題、「学力の質」の実態と対応に関する問題である（佐藤学 2007）。PISA ショックを受け、日本の学力政策は、「学力低下」の問題と、学力の構成としての「学力の質」の問題への対応に舵を切った。

「学力格差」問題は、日本の教育社会学者によって追及され、いくつかの調査によって、格差拡大の実態が明らかになった（刈谷剛彦、志水宏吉、2004）。また、国際比較を通して、「学力格差」問題を学力政策として教育政策に組み込んだ（志水宏吉、鈴木勇、2012）。学力は社会的要因の影響を受けるものとして、その解消は学力政策の重要課題であると示した。

志水は、「効果のある学校」をモデルとし、「力のある学校」の提唱によって、学校を通して学力格差の対策を検証した。「効果のある学校」を、不利な環境にある子どもたちの学力の底上げに成功している学校と定義し、その特質を抽出することによって、学力格差問題の解決が図られた。このモデルは文部省の学力政策に反映された。

また、2000 年代以降、「子どもの貧困」問題が注目されるようになり、学校による学力の保証策が講じられるようになった。「家庭教育支援推進事業」、「貧困等に起因する学力課題の解消のための教員定数の加配」、「補習等のための指導員等派遣事業」、「スクールソーシャルワーカー・スクールカウンセラーの配置拡充」、「子供の貧困問題に関する教職員研修等の開設促進」などの対策が実施されてきた。

4. 結び

PISA 学力調査は 20 年近く実施され、多くの問題点が指摘されているが、世界中の国々や地域に広く受け入れられ、いまではもはや「学力のオリンピック」と化している。中国と日本はともに PISA 学力調査の影響を受けてきた。中国は、「応試教育」からの脱却を目指し、PISA 学力調査から「政策道具」を入手した。日本は「学力低下」が問題視される時期に PISA 学力調査に参加し、その結果によって、学力政策が大きく変わることとなった。両国はともに教育のグローバル化への参加によって自国の教育改革を行う戦略を取り、「PISA 型学力観」の形成に成功している。

しかし一方で、このプロセスには「学力格差」の問題が絡み、「PISA 型学力」の格差解消は政策にも求められている。これまで、両国の学力政策は、教育学あるいは教育心理学からのアプローチが中心であり、教育社会学のアプローチは後追いになりがちであった。だが今後は、学力政策の形成には、教育社会学からの参加が必要不可欠であるとする。

参考文献

【中国語文献】

『中共中央關於教育体制改革的決定』（中共中央における教育体

制改革に関する決定) (1985)

『中国教育改革と発展綱要』(中国の教育の改革及び発展についての要綱) (1993)

『中共中央国务院關於深化教育改革、全面推進素質教育改革的決定』(中共中央国务院における教育改革の深化と資質教育の全面的推進に関する決定) (1999)

『中華人民共和国義務教育法』(中国義務教育法) (2006)

『基礎教育課程改革綱要(試行)』(小学校・中学校・高校における教育課程改革の要綱・試行) (2001)

『教育部關於全面深化課程改革 落實立德樹人根本任務的意見』(教育部における教育課程の改革を深め、徳を積み、人を育てる根本的な任務を実行する意見) (2014)

『国家における中長期教育改革及び発展計画綱要(2010～2020)』(国家の中長期教育の改革と発展計画要綱 2010-2020年)(2010)

『關於加快中西部教育發展的指導意見』(中西部の教育發展の加速に関する指導意見) (2016)

『面向 21 世紀教育振興行動計画』(「21 世紀に向けた教育振興行動計画」) (1998)

『普通高中課程方案和語文等 15 学科課程標準(実験)』(普通高等学校教育課程方案および国語等 15 学科課程標準 試行) (2003)

『鄉村教師支持計画』(農村教師支援プログラム 2015-2020) (2015)

『全面改善貧困地区義務教育薄弱学校基本办学条件的意見』(貧困地区における義務教育の薄弱な学校の基本的な教育条件を全面的に改善する意見) (2013)

【日本語文献】

日暮トモ子(2015)「中国における教育政策の展開とその研究動向」『日本教育政策学会年報』第 23 号、pp.190-197

刈谷剛彦、志水宏吉(2004)『学力の社会学—調査が示す学力の変化と学習の課題』岩波書店

項純(2010)「中国における素質教育をめざす基礎教育改革をめぐる論争」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第 56 号、pp.359-371

松下佳代(2014)「PISA リテラシーを飼いならす—グローバルな機能的リテラシーとナショナルな教育内容—」『教育学研究』第 81 巻 第 2 号、pp.14-27

野澤有希(2020)「上海のカリキュラム改革におけるカリキュラム全体構造の特徴に関する研究」『上越教育大学研究紀要』第 39 巻第 2 号、pp.333-342

岡部恒治、戸瀬信之、西村和雄(1999)『分数ができない大学生—21 世紀の日本が危ない』東洋経済新報社

佐藤学(2009)「学力問題の構図と基礎学力の概念」東京大学学校教育高度化センター編『基礎学力を問う—21 世紀日本の教育への展望』東京大学出版会、pp.1-32

志水宏吉(2003)『公立小学校の挑戦—「力のある学校」とはなにか』岩波書店

志水宏吉(2009)『「力のある学校」の探究』大阪大学出版会

志水宏吉、鈴木勇編著(2012)『学力政策の比較社会学【国際編】PISA は各国に何をもたらしたか』明石書店

上野正道(2018)「東アジアの学びの思想と学校改革」『教育学研究』第 85 巻第 1 号、pp.42-50

山本敏郎(2017)「1990 年代以降の教育課程における学力概念の変遷」『日本福祉大学子ども発達学論集』第 9 号、pp.1-11