

Discussion Paper Series

**RIEB**

Kobe University

DP2026-J01

非認知能力、行動変容と学力向上：  
大阪市教育改革の分析

西村 和雄  
八木 匡  
古閑 龍太郎  
岩澤 政宗  
谷口 璃華

2026年3月10日改訂



神戸大学 経済経営研究所

〒657-8501 神戸市灘区六甲台町 2-1

# 非認知能力、行動変容と学力向上：大阪市教育改革の分析

西村和雄（神戸大学）<sup>1</sup>

八木匡（同志社大学）

古閑龍太郎（大阪市総合教育センター）

岩澤政宗（同志社大学）

谷口璃華（大阪市総合教育センター）

## 要旨

本稿は、2010年代半ば以降の大阪市を対象として、全国学力・学習状況調査に含まれる質問紙指標および学力指標の経年的な動きを分析するものである。児童生徒質問紙および学校質問の大阪市分データを用い、規範意識、粘り強さ、自己肯定感、授業理解度といった非認知能力および学習行動に関連する指標の推移を確認し、同時期に観察される学力指標の変化と対比した。分析の結果、複数の非認知能力関連指標において、学力指標が改善している期間と重なる形で改善方向の推移が確認された。また、これらの変化は小学校段階・中学校段階のいずれにおいても観察されたが、その形状やタイミングには学年段階による違いが見られた。本稿の分析は、特定の教育施策や介入の因果的効果を直接識別することを目的とするものではない。大阪市における教育改革を、「教育施策—非認知能力—行動変容—教育成果」という一連のプロセスとして捉え、学校安心ルールおよび授業改善が、児童生徒の行動や学習態度と学力指標の推移とどのように対応してきたのかを整理する。

JEL Classification Number : I24, I28

キーワード:大阪市、学力向上、全国学力…学習状況調査、授業改善、学校安心ルール

---

<sup>1</sup> 神戸大学計算社会科学センター研究教授, nishimura@rieb.kobe-u.ac.jp

## 第1章 はじめに

近年、学力を単なる認知能力の結果としてではなく、非認知能力や学習環境との相互作用の中で形成される成果として捉える視点が、国際的に広がっている。とりわけ、意欲、自己制御、規範意識、協調性といった非認知能力が、学校における学習行動や教育成果と密接に関係していることが、心理学および教育研究の分野において繰り返し指摘されてきた (Greenberg et al., 2003, Zins et al., 2004, Durlak et al., 2011)。

さらに、非認知能力は学業成績にとどまらず、将来の社会的・経済的成果といった人生の長期的アウトカムにも影響を及ぼすことが、経済学および心理学の分野における実証研究によって示されている (Duckworth & Seligman, 2005, Heckman et al., 2006)。こうした知見を背景として、非認知能力は近年、教育実践や教育政策を考える上でも重要な分析概念として位置づけられるようになってきている。

教育の目的は、知識や技能の伝達にとどまるものではなく、児童生徒が社会において主体的に行動し、状況に応じて適切な選択を行うための能力を形成することにある。その意味において、認知能力と非認知能力は相互補完的な関係にあり、いずれか一方のみでは教育成果を十分に説明することはできない。しかし、日本の学校教育においては、長らく学力テストによって測定される認知能力に重点が置かれ、非認知能力の育成は暗黙的・付随的なものとして扱われてきた側面がある。

このような問題意識を踏まえ、本稿ではまず、認知能力および非認知能力の概念整理を行う。

認知能力とは、理解、思考、判断、問題解決といった知的処理能力を指し、知識の獲得・活用や論理的思考力などを含む能力である。これらは、学力テストや知能検査などによって比較的客観的に測定される能力として整理されている (Heckman et al., 2006, OECD, 2015)。

これに対して非認知能力とは、自己制御、意欲、粘り強さ、協調性、感情調整といった、行動や態度の基盤となる人格的・社会的・情動的能力の総称である。非認知能力は数値化が困難であるものの、学習行動や将来の成果に対して重要な役割を果たすことが、先行研究において一貫して示されている (Duckworth & Seligman, 2005, Heckman et al., 2006)。

日本においては、2017年告示の学習指導要領において、育成すべき資質・能力が「知識・技能」「思考力・判断力・表現力等」「学びに向かう力・人間性等」の三つの柱として整理されている。このうち「学びに向かう力・人間性等」は、非認知能力に相当する概念として位置づけることができる。

非認知能力には多様な要素が含まれるが、国際的には SEL (Social and Emotional Learning) の枠組みによって体系化されることが多い。SEL では、「自己認識」「自己管理」「社会的認識」「対人関係スキル」「責任ある意思決定」の五つが中核的能力として整理されている (Elias et al., 1997)。

一方、OECD (2015) は、非認知能力をより包括的かつ政策的に整理する観点から、「目標の達成」「感情の制御」「他者との協働」の三つに分類している。また、文部科学省 (2021) においても、「自分の目標に向かって粘り強く取り組む力」「状況に応じてやり方を調整し工夫する力」「他者と協力して課題に取り組む力」という三つの力が重視されており、OECD の整理と概ね対応関係にある。

本稿では、こうした国際的・国内的整理との整合性を確保するため、OECD (2015) の三分類に依拠し、非認知能力を「目標の達成」「感情の制御」「他者との協働」の三つの側面に区分して分析を行う。

重要な点は、非認知能力がそれ自体として直接的に学力や成果を生み出すわけではなく、児童生徒の日常的な行動選択、すなわち行動変容を媒介として教育成果に結びつく点にある。意欲や自己制御、規範意識といった非認知能力は、「授業に集中する」「衝動的行動を抑制する」「他者と協力して課題に取り組む」といった具体的な行動の変化として表出し、その累積が学習時間や学習の質の向上につながる。この点は、経済学における人的資本形成の議論とも整合的である (cf. Heckman et al., 2006)。

大阪市は、2010 年代前半まで、児童生徒の問題行動の多発と学力水準の低迷という、学校教育の基盤に関わる深刻な課題を同時に抱えていた。こうした状況の下で、大阪市は、規範意識の明確化を通じた学校環境の改善と、授業改善を軸とする学力向上事業を段階的に実施してきた点に特徴がある。

本稿の目的は、大阪市における一連の教育改革を、非認知能力への働きかけと行動変容という視点から整理し、問題行動および学力に関する指標がどのように推移してきたのかを明らかにすることにある。

本稿の構成は以下の通りである。第 2 章では、大阪市が直面していた教育課題を整理し、特に問題行動の実態とその背景を検討する。第 3 章では、授業改善を中核とする学力向上事業の内容とその成果を分析する。第 4 章では、教育改革の成果を非認知能力の変化という観点から整理し、行動変容を媒介とする教育効果のメカニズムについて考察する。第 5 章は本稿のまとめである。

## 第2章 大阪市の教育課題

前章では、非認知能力が直接的に学力や成果を生み出すのではなく、児童生徒の日常的な行動変容を媒介として教育成果に結びつくという理論的枠組みを整理した。本章では、この枠組みを踏まえ、大阪市の2010年代前半までに直面していた教育課題を具体的に確認する。

大阪市の学校教育は、当時、児童生徒の問題行動の多発と学力水準の低迷という、学校教育の基盤に関わる深刻な課題を同時に抱えていた。問題行動が頻発する学校環境では、授業の成立自体が困難となり、教員は生徒指導に多くの時間と労力を割かざるを得ない。その結果、学習時間や学習の質が確保されにくくなり、学力の低迷が固定化するという悪循環が生じやすい。

重要なのは、これらの課題が互いに独立したものではなく、相互に関連し合っていた点である。問題行動の増加は学校の落ち着きを損ない、授業改善の効果を減殺する。一方、学力の低迷は学習への意欲や自己効力感を低下させ、さらなる行動上の問題を引き起こす要因ともなり得る。大阪市の直面していたのは、学力と行動、環境が絡み合った構造的な困難であった。

こうした状況の下で大阪市が選択したのは、学力向上策を単独で先行させるのではなく、まず学校環境と行動の立て直しに取り組み、その上で授業改善を進めるという段階的な改革であった。規範意識の明確化を通じた学校環境の安定化と、授業改善を軸とする学力向上事業を組み合わせる実施した点に、大阪市教育改革の特徴がある。

以下では、まず大阪市における問題行動の実態とその推移を整理し、改革前の教育環境を確認する。続いて、こうした課題認識が、後に導入される教育施策の制度設計とどのように接続されていったのかを検討する。

### 2.1 大阪市における問題行動の実態と推移

大阪市の2010年代前半までに直面していた教育課題は、児童生徒の問題行動の多発と学力水準の低迷という、二つの深刻な課題が同時に存在していた点にある。これらは相互に独立した問題ではなく、学校環境の悪化を通じて相互に影響し合う構造を有していたと考えられる。

文部科学省（国立教育政策研究所）が実施している「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」に基づく、2014年時点における大阪市の在籍児童生徒1,000人当たりの暴力行為件数は、小学校において全国平均を大きく上回る水準

にあった。中学校においても同様に、大阪市の暴力行為件数は全国平均を大幅に上回っていた。<sup>2</sup>

暴力行為や深刻な問題行動が頻発する学校環境では、児童生徒が安心して学習に取り組むことが難しくなるだけでなく、教員が授業や学習指導に十分な時間とエネルギーを割くことが困難となる。その結果、学習環境の質が低下し、学力形成が阻害されるといふ悪循環が生じやすい。

学力面においても、大阪府は厳しい状況に置かれていた。2014年当時は、全国学力・学習状況調査において都道府県別の結果のみが公表されていたが、大阪府は全国的に見て下位に位置していた。<sup>3</sup>

2017年に実施された全国学力・学習状況調査では、政令指定都市別の結果が初めて公表された。国立教育政策研究所が公表した調査結果によれば、大阪市の平均正答率は、小学校6年生および中学校3年生の主要教科において、大阪府平均および全国平均を下回る水準にあった。<sup>4</sup>さらに、当時の報道においては、政令指定都市間の比較において大阪府が下位水準に位置していたことが指摘されている。<sup>5</sup>

このように、大阪府は、児童生徒の安全・規律という学校教育の基盤的条件と、学力という教育成果の両面において、構造的な課題を抱えていた。保護者の立場から見れば、安全で落ち着いた学習環境と確かな学力の保障は、学校に期待される最も基本的な要件である。2010年代前半の大阪府の学校教育は、これらの要件が十分に満たされているとは言い難い状況にあった。

## 2.2 教育振興基本計画における課題認識と政策転換

---

<sup>2</sup> 文部科学省（2015）『児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査（平成26年度）』。本稿で用いる2014年時点の大阪府に関する在籍児童生徒数1,000人当たりの暴力行為件数は、同調査に基づく全国調査データの大阪府分集計値によるものであり、市別の数値として公表されたものではない。

<sup>3</sup> 国立教育政策研究所（2014）『平成26年度 全国学力・学習状況調査 調査結果の概要』。2014年度時点では、都道府県別の結果のみが公表されており、大阪府は全国的に下位の水準に位置していた。

<sup>4</sup> 国立教育政策研究所（2017）『平成29年度 全国学力・学習状況調査 調査結果の概要（政令指定都市別結果）』。

<sup>5</sup> 毎日新聞（2017年8月28日）全国学力・学習状況調査関連記事。なお、政令指定都市間の順位付けは報道機関による整理であり、公式な順位として公表されたものではない。

こうした状況の下で、2011年3月に平松邦夫市長の下で策定された大阪市教育振興基本計画は、当時の教育課題を踏まえつつ教育施策の方向性と基本的枠組みを示すものとして位置づけられる。

その後、2013年3月に橋下徹市長の下で行われた同計画の改訂において、今後数年間に重点的に取り組むべき施策の中に、「学力の向上」と「道徳心・社会性の育成」が明確に位置づけられた。この改訂を通じて、学力向上とともに、規範意識や社会性といった非認知的側面が、教育施策の中心的課題として明示されることとなった。改訂計画では、「道徳心・社会性の育成」に関して、幼児期から義務教育修了までの期間を通じて、基本的な規範意識を段階的に育成する方針が示されている。具体的には、「人に親切にする」「嘘をつかない」「法を犯さない（ルールを守る）」「勉強する」といった行動規範を明示し、それらを繰り返し指導することの重要性が述べられている。<sup>6</sup>

改訂計画において示された四つの規範は、規範意識や向社会的行動といった非認知能力を、日常的な行動の水準で具体化したものと理解できる。このように、抽象的になりがちな価値や態度を、具体的な行動指針として明示することは、児童生徒の行動選択や学習行動を捉える上で一定の有用性を有していると考えられる。実際、非認知能力と行動選択との関係については、学術研究においても多様な観点から検討が行われており、行動の具体的水準に着目する視点の重要性が指摘されている（cf. 西村他、2014）。

しかも、OECD（2015）の分類に照らせば、改訂計画において示された四つの規範は「他者との協働」と「目標の達成」の双方に関連する非認知能力に対応している。他者への配慮と自己抑制を、教育の早い段階から明確に位置づけた点は、その後の施策に一貫性をもたらす基盤となった。

さらに、2017年に策定された第二次改訂では、「第2ステージに向けた最重要目標」として、次の二点が明示された。<sup>7</sup>

第一に、「子どもが安心して成長できる安全な社会（学校園・家庭・地域）の実現」

第二に、「心豊かに力強く生き抜き未来を切り拓くための学力・体力の向上」

ここでは、安全・安心と学力向上が、相互に補完し合う二大目標として明確に位置づけられている。

---

<sup>6</sup> 大阪市（2013）『大阪市教育振興基本計画（平成25年3月改訂）』。本稿で引用した記述は、同計画における「道徳心・社会性の育成」に関する記述に基づく。

<https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000209/209049/sassi0521.pdf>

<sup>7</sup> 大阪市（2017）『大阪市教育振興基本計画〔第二次改訂〕』。

すなわち、大阪市の教育改革は、問題行動への対処と学力向上を、相互に関連する課題として一体的に捉える方向へ舵を切ったのである。

### 2.3 学校安心ルールの導入と制度設計

大阪市における教育改革の中核的施策の一つが、「学校安心ルール」の導入である。学校安心ルールは、単に問題行動を抑制するための規制ではなく、児童生徒にとっての行動基準を明確化し、安心して学校生活を送るための環境条件を整えることを目的とした教育施策である。この施策は、規範意識や自己抑制、他者への配慮といった非認知能力に直接働きかける点に特徴があり、行動変容を媒介として学校環境全体の安定化を図る位置づけにある。

学校安心ルールの最大の特徴は、問題行動と問題行動への対応を事前に明示する点にある。日本の学校には、従来から校訓や校則が存在してきた。しかし、それらは必ずしも日常的に発生する問題行動に即した形で明確化されているとは限らなかった。例えば、「友だちの持ち物を盗んではいけない」といった具体的行為を明示したルールは、必ずしも一般的ではなかった。

文部科学省（2006）も、生徒指導に関する調査研究報告書において、「指導基準をあらかじめ児童生徒および保護者に明示し、周知徹底すること」の重要性を指摘している。<sup>8</sup>大阪市の学校安心ルールは、この考え方を制度として具体化したものである。

大阪市では、2015年11月に「してはいけない行為」を明示した学校安心ルール案を公表し、2016年7月から各学校で試行実施を行った。その後、2018年4月からは、教育委員会が提示したスタンダードモデルを基に各校が独自に作成した学校安心ルールを本格的に実施した。

スタンダードモデルは、原則として三段階構成である。第1段階は軽微な問題行為、第2段階はより重い問題行為、第3段階は重大な問題行為である。各段階ごとに、学校が取る対応が事前に明示されている。学校の実情に応じて二段階あるいは五段階とする学校も存在するが、大半の学校では三段階モデルが採用されている。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 文部科学省（2006）『「生徒指導体制の在り方について」調査研究報告書－規範意識の醸成を目指して－』国立教育政策研究所。生徒指導における指導基準の事前明示と周知の重要性について言及している。

<sup>9</sup> 大阪市（2018）「学校安心ルール(スタンダードモデル)」本稿で参照した資料は、制度開始後に更新された大阪市教育委員会公表資料（2025年版）である。

図1. 学校安心ルール スタンダードモデル

<基本的な考え方>  
 ○学校安心ルールは、あらかじめルールを明示することにより、子どもたちがしてはいけないことを自覚したうえで、自らを律することができるよう促すことを目的として作成したものです。  
 ○子どもたちには日頃より、基本的な約束に示されたことから心を伝えることを伝え、ひとりひとりがルールを守ることの大切さや相手のことを考えることができ、「より良い社会（学校）」をめざしています。  
 ○第1～3段階の基本となるものは、『体罰・暴力行為を許さない開かれた学校づくりのために』の「児童生徒の問題行動への対応に関する指針」によるものです。

対応段階	学習の時に	他の子に対して	先生に対して	その他のルールとして	学校等が行うことができる対応
<b>基本的な約束ごと</b>	・嘘をつかない    ・ルールを守る    ・人に親切にする    ・勉強する				
<b>第1段階</b>	・授業時間におくれる	・からかう、ひやかす ・無視する ・物をかかってに使う	・指導を素直に聞かない ・指導を無視する ・からかう、ひやかす	・物を大切にしない ・自分の机等に落書きする ・学校の物をかかってに使う	・その場で注意 ・場合によっては家庭連絡 ・個別指導 ・自己を振り返る活動
<b>第2段階</b>	・授業のじゃまをする ・授業に関係のない話をする ・授業をさぼり校内でたむろする	・仲間はずれにする ・悪口、かけ口を言う ・こわがるようなことをしたり言ったりする	・指導に対して反抗する ・挑発的な態度をとる ・バカにしたようなことを言う	・学校の物をこわす ・夜中に出歩き徘徊する ・カードやゲーム等で賭けごとをする	・その場で注意 ・家庭連絡 ・複数の教職員による個別指導 ・数日間の自己を振り返る活動
<b>第3段階</b>	・授業中、故意に妨害をする ・テストのじゃまやカンニングを繰り返す ・学校をさぼり校外にたむろする	・いやがることを無理やりさせる ・暴力をふるう（プロレス技をかけるなども） ・物を故意にこわしたり、すてたりする	・指導に対して激しく反抗する ・こわがるようなことをしたり言ったりする ・押す、突き飛ばす、ぶつかるなどの暴力をふるう	万引きやバイクの無免許運転・飲酒・喫煙など法律に違反するようなこと	・家庭連絡 ・一定期間の別室における個別指導及び学習指導 ・関係諸機関（警察・こども相談センター）と連携し、学校内で指導を行う。 ・状況によっては個別指導教室を活用した指導
第3段階よりも重いと思われる事象や違法行為（窃盗や傷害・恐喝行為など）については、学校は教育委員会事務局の担当指導主事と連携し、対応について協議する。					

<ルール表作成上の留意点>  
 ※この「学校安心ルール」（スタンダードモデル）の内容は、教育振興基本計画に示している学校の安心・安全のためのスタンダードモデルです。各小中学校では、スタンダードモデルをもとに学校の実情に応じた学校安心ルールを作成し運用することができます。  
 ※学校は児童生徒ひとりひとりの状況等も十分にふまえ、対応について判断します。  
 ※「学校等が行うことができる対応」については、あくまでも例示であり、学校の判断で対応することがあります。  
 ※「個別指導教室」とは、生活指導サポートセンター内に設置した教室であり、経験豊富な元校長先生等がいつでも丁寧な立ち直り支援を行う場所です。  
 ※学校生活以外の事象に関しては、段階にかかわらず関係諸機関との連携となる場合があります。（SNSにかかるとも同様です。）

段階的指導の重要性は、重大な問題行動への対応にとどまらない。むしろ、第1段階や第2段階に該当する「からかい」や「授業妨害」といった軽微な行為を早期に抑制することで、学校全体の落ち着きを回復し、重篤な問題行動の発生を未然に防ぐ点にある。

## 2.4 問題行動の減少と規範意識の変化

学校安心ルールの導入以降、大阪市における児童生徒の暴力行為件数は、明確な減少を示している。在籍児童生徒1,000人当たりの暴力行為件数を見ると、導入以前には学校現場にとって深刻な課題とされる水準にあったが、導入後の数年間で顕著な低下が確認される。その後も改善傾向は継続しており、直近年では全国平均を大きく下回る水準にまで低下している。

中学校においても同様の傾向が確認され、導入後には全国平均との差が縮小し、近年では全国平均を明確に下回る水準で推移している。あわせて、学校環境の安定化が進む中で、後に示すように、児童生徒の行動規範に関する理解や共有も進展した可能性が示唆される。

また、大阪市の教育改革は、問題行動の抑制という短期的成果にとどまらず、行動に関わる指標の変化を通じて、学習が成立しやすい学習環境の形成が段階的に進展してきた過程として位置づけることができる

図 2. 大阪市および全国における児童 1,000 人当たり暴力行為件数の推移(2015-2024)

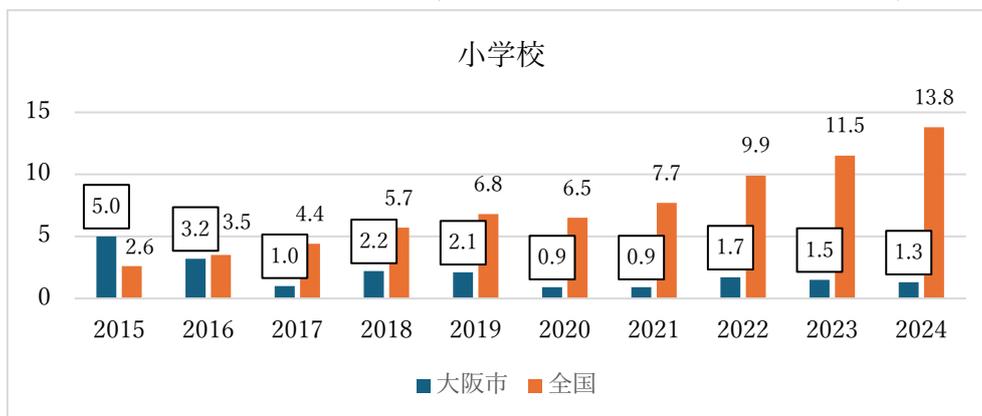


図 3. 大阪市および全国における生徒 1,000 人当たり暴力行為件数の推移(2015-2024)



出所：本稿における暴力行為件数は、文部科学省『児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査』（各年度）より作成。

### 第 3 章 大阪市学力向上事業の開始

#### 3.1 授業改善を中核とする学力向上事業

大阪市における教育改革は、問題行動の抑制による学校環境の改善にとどまらず、学力向上を目的とした具体的な施策へと段階的に展開されてきた。その中核をなすのが、授業改善を軸とした学力向上事業である。本稿の分析枠組みに照らせば、授業改善は、非認知能力の形成を前提としつつ、児童生徒の学習への関わり方を変化させる過程として位置づけられる。理解の深化や達成経験の蓄積を通じて、「考え続ける」「授業に参加する」といった学習行動が促されることは、学力形成に至る媒介過程として重要である。

学力向上事業の設計に当たっては、教員および児童生徒の負担を過度に増加させないことが重要な前提条件とされた。すなわち、宿題量や学習時間の単純な増加によって学

力向上を図るのではなく、通常の授業時間内において教員の指導力向上と授業内容の改善に取り組むことが基本方針とされた。この点は、学校現場の持続可能性を考慮した政策設計として位置づけられる。

大阪市では、2017年に1年間の準備期間を設けた後、2018年度から小学校の国語および算数を対象として、授業改善を中心とする学力向上事業を開始した。当初は各教科24校を対象としたが、その後、段階的に参加校を拡大している。

小学校段階において、算数および国語は学力形成の基盤をなす教科であると同時に、学年進行に伴って学習内容が質的に高度化する教科でもある。とりわけ、算数における「割合」や、国語における文章の構造理解を基盤とする読解力は、高学年段階で多くの児童がつまづきを経験しやすい分野として指摘されている（藁科，2023）。<sup>10</sup>

大阪市の学力向上事業では、これらの分野を最終的な到達目標として位置づけ、その基礎となる概念理解を低学年段階から系統的に形成することが重視された。

### 3.2 系統的・スパイラル型授業構成の導入

算数においては、「割合」の理解にむけて、数量の関係に着目する見方・考え方を、学年の進行に応じて系統的に育成することを意図した授業構成がとられている。具体的には、低学年段階から数量の大小や相互の関係に着目させ、中学年では二つの数量の関係を適切に捉え、表現する活動を位置付け、こうした数量関係の理解を基盤として割合の意味理解を図る構成となっている。このような授業構成は、単元ごとの断片的理解ではなく、既習事項と新たな学習内容を関連づけながら理解を深める、いわゆるスパイラル型学習を意図したものである。スパイラル型学習とは、同一内容を単に反復することではなく、発達段階に応じて異なる水準で再構成し、理解の深化と統合を図る学習形態を指す。

国語においても同様の考え方が採用された。算数における「数と数の関係」に相当する基礎概念として、「主語と述語」の理解を低学年段階から重視し、その上に文章構造の把握、接続関係の理解、読解力の形成を段階的に積み上げる構成が取られた。これにより、高学年で要求される読解力や作文力に対し、低学年からの基礎形成を意識した授業改善が図られた。

---

<sup>10</sup> 大阪府教育委員会（2022）『大阪府教育委員会 令和4年度研究報告書』

[https://www.mext.go.jp/content/20220422-mxt\\_kyoiku02-000022056\\_04e.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20220422-mxt_kyoiku02-000022056_04e.pdf)（2026年1月20日参照）。

授業改善に当たっては、検定教科書を主たる教材として位置付けつつ、教員の指導の工夫や改善を支援するために大阪市が作成した指導資料を補助的に活用する形がとられた。これらの資料は、教員の専門性や裁量を尊重しながら、学習内容の系統性や指導のねらいを踏まえて教科書の活用を支えるものであり、各学校・各学級の実態に応じた授業づくりに資することを目的としている。

### 3.3 学習行動の変化と学力向上への接続

授業改善の結果、理解の進んでいる児童や標準的な理解にある児童の学習効率が高まることで、教員はつまづいている児童に対して、よりの確に注意を向けることが可能となった。これは、教員の業務量を増やすというよりも、授業内における指導の配分を変化させるものである。

多くの学校において、学習につまづきを抱えていた児童が、その後の学習を通じて一定の学力の伸長を示す例が確認されている。こうした学力面での変化に加え、学習への取り組み姿勢が前向きになる、授業中の表情や集中の様子に変化が見られるなど、学習行動の質的な改善が観察される場合もあった。これらの変化は、個々の児童にとどまらず、学級全体の学習雰囲気や授業への参加状況にも好ましい影響を及ぼしていると考えられる。

授業改善によって、児童生徒が「理解できる」という経験を積み重ねることは、学力の形成にとどまらず、学習行動の持続や課題への取り組み方に影響を与える可能性がある。これらの点については、次章において、非認知能力の変化および行動変容との関係から検討する。

## 第4章 教育改革の成果と非認知能力・行動変容

本章では、全国学力・学習状況調査に含まれる質問項目を用い、大阪市における非認知能力に関連する行動や意識の変化を時系列で分析する。本章は、本稿の分析枠組みにおいて、「非認知能力から行動変容への接続」を経験的に検討する位置を占める。ここで扱う質問紙指標は、非認知能力そのものを直接測定するものではないが、教育施策の下で形成された能力が、どのような行動や自己評価として表出しているかを示すアウトカム指標として解釈される。

分析に当たっては、調査に含まれるすべての非認知能力関連項目を網羅的に扱うのではなく、政策介入との理論的対応関係が明確であり、かつ経年的な変化を通じて行動変容との連関を検討しうる指標に分析対象を限定した。具体的には、自己管理や学校適応

感に関する項目、ならびに規範に対する賛同の有無を問う項目（例：「いじめはいけないと思いますか」）は、実際の行動や変化とは独立に、誰もが「そう答えるべきだ」と感じやすい質問である。そのため、回答が高水準に集中しやすく、学校施策との関係を時系列で検証することが困難であることから、これらの質問は本章の主たる分析対象からは除外している。

#### 4.1 規範意識および向社会的行動の変化

学校安心ルールの導入は、児童生徒の規範意識や他者への配慮といった非認知能力に働きかけることを意図した施策である。この点を検討するため、本稿では、他者への配慮や向社会的行動に関する指標の一つとして、「人が困っているときは進んで助けていますか」という質問項目に着目する。この項目は、OECD（2015）が整理する非認知能力のうち「他者との協働」に関連する側面を捉えるものと位置づけられる。

児童生徒の規範意識や向社会的行動の変化を把握するため、本研究では、全国学力・学習状況調査の質問紙調査結果を用い、大阪市に在籍する児童生徒の経年的な回答データを分析する。図4および図5は、「人が困っているときは進んで助けていますか」という項目に対する大阪市の小学校児童および中学校生徒の回答分布を示したものである。

これらの図に示された積み上げ横棒グラフは、左から順に「当てはまる」「どちらかといえば当てはまる」「どちらかといえば当てはまらない」「当てはまらない」の回答割合を表している。小学校・中学校のいずれにおいても、2016年時点と比較して、2021年以降では肯定的回答（「当てはまる」および「どちらかといえば当てはまる」の合計）の割合が高く、さらにその割合は経年的に増加する傾向が確認される。

このような変化は、学校安心ルールの導入を通じて、学校における日常的な行動基準が明確化され、他者への配慮や規範意識が学校文化として共有されるようになったことと同時期に観察されている。重要なのは、変化が一時的ではなく、複数年にわたる回答傾向として観察されている点である。このことは、非認知能力に関わる態度や行動が、一定の定着を伴いながら形成されつつある可能性を示唆している。

図 4. 「人が困っているときは、進んで助けていますか」に対する大阪市の小学校児童の回答

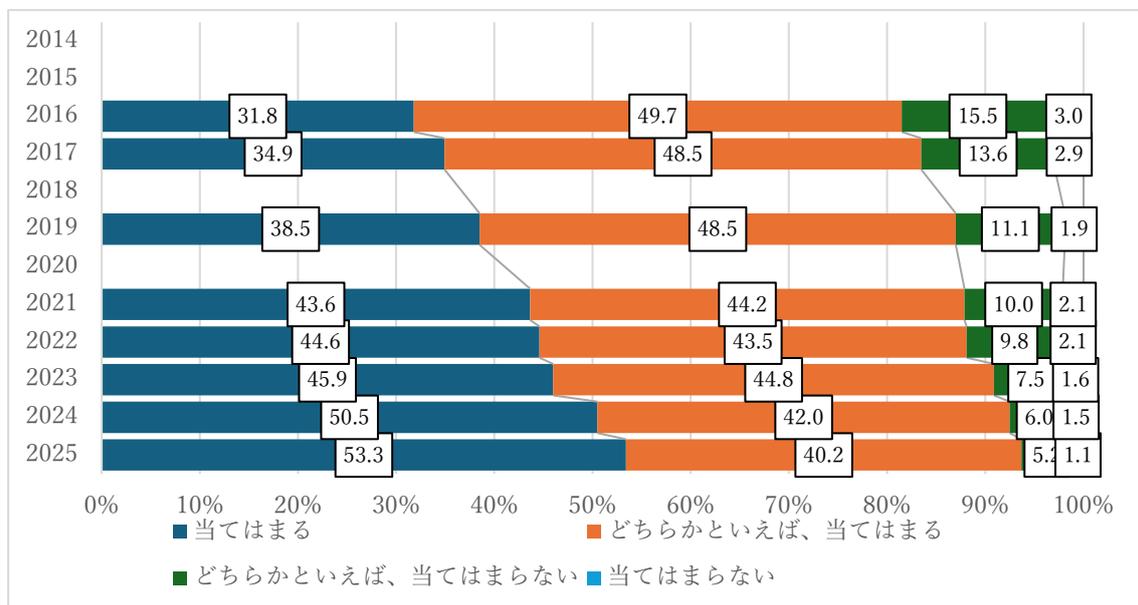
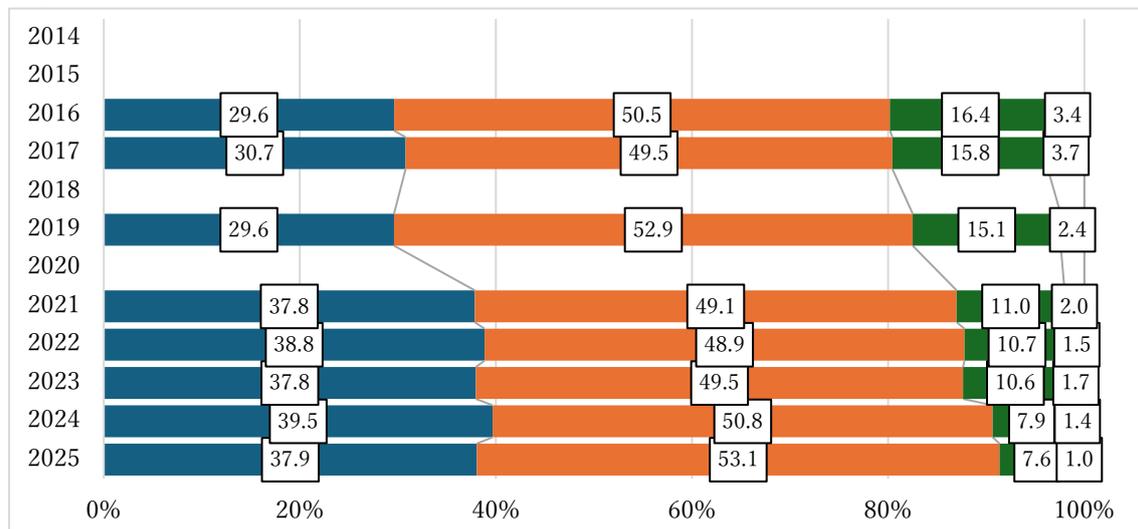


図 5. 「人が困っているときは、進んで助けていますか」に対する大阪市の中学校生徒の回答



出所：全国学力・学習状況調査（児童生徒質問紙）より作成。<sup>11</sup>

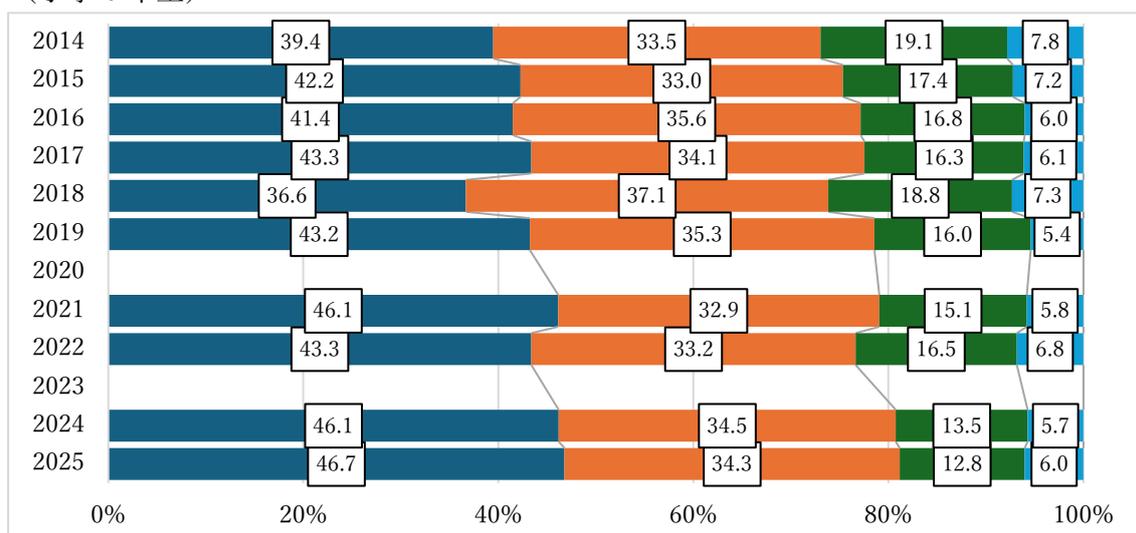
<sup>11</sup> 本図に用いた質問紙データは、全国学力・学習状況調査において実施された質問紙調査（児童生徒質問紙および学校質問）のうち、大阪市分の回答に基づく。2017年度以降は文部科学省が公表したデータを用い、2014～2016年度については、同一の質問項目に基づく大阪市教育委員会内部資料を用いてい

## 4.2 粘り強さと課題への取り組み行動の変化

次に、課題への取り組み行動の変化を検討するため、「算数〔数学〕の問題の解き方が分からないときは、あきらめずにいろいろな方法を考える」という質問項目に着目する。この項目は、非認知能力のうち「目標の達成」、すなわち粘り強さや努力の持続に関わる行動特性を捉える指標と解釈できる。

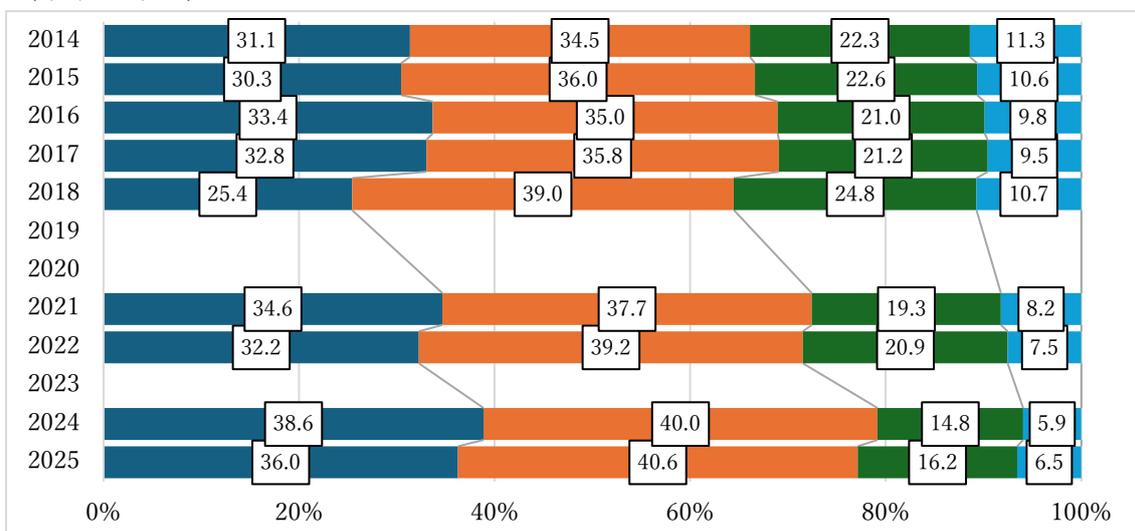
図6および図7は、小学校6年生および中学校3年生を対象とした当該項目に対する回答分布を示している。積み上げ棒グラフに示されるように、いずれの学年においても、肯定的回答（「当てはまる」「どちらかといえば当てはまる」）の割合は、2014年時点と比較して、2021年以降において高い水準で推移している。

図6. 算数の問題の解き方が分からないときは、あきらめずにいろいろな方法を考える  
(小学6年生)



る。データが表に記入されていないのは、その年の調査が行われなかったか、その年の調査項目に含まれていなかったことを意味する。

図7. 数学の問題の解き方が分からないときは、あきらめずにいろいろな方法を考える  
(中学3年生)



出所：全国学力・学習状況調査（児童生徒質問紙）より作成。<sup>10</sup>

このことは、学習上の困難に直面した際に、試行錯誤を通じて課題に取り組もうとする行動傾向が、一定程度定着している可能性を示唆している。

これらの変化は、第3章で述べた授業改善の内容と密接に関連していると考えられる。系統的・スパイラル型の授業構成により、児童生徒が既習事項と新たな学習内容との関係を理解しやすくなったことで、「分からないから諦める」のではなく、「考え続ける」という行動選択が促された可能性がある。

### 4.3 授業理解度の変化

非認知能力の変化は、主観的な授業理解度や自己効力感にも表れる。全国学力・学習状況調査には、「国語〔算数・数学〕の授業の内容はよく分かりますか」という質問項目が含まれている。

大阪市における回答分布を見ると、2019年以降、肯定的回答（「当てはまる」および「どちらかといえば当てはまる」）の割合は、2017年以前と比べて高い水準で推移している。この結果は、授業改善によって、授業内容の構造が理解しやすくなったことと同時期に観察されている。

個別に見ると、2025年の小学校算数は80.2%であり、2017年の80.7%を僅かに下回っている。その一方で、同年の全国学力・学習状況調査における大阪市の成績は後に示すように過去最高を更新し、初めて全国平均に達している。

このことは、客観的な学力向上と、児童生徒自身の自己評価が必ずしも完全に一致しないことを示している。学力の向上が直ちに強い自信につながるとは限らず、自己効力感の形成には一定の時間を要する可能性がある。

図 8. 国語の授業の内容はよく分かりますか（小学 6 年生）

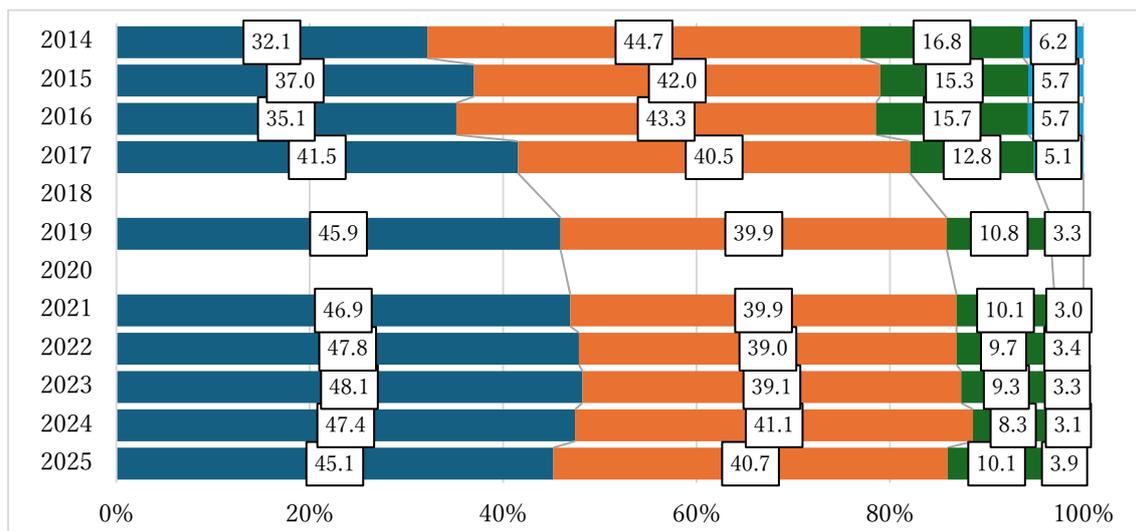


図 9. 国語の授業の内容はよく分かりますか（中学 3 年生）

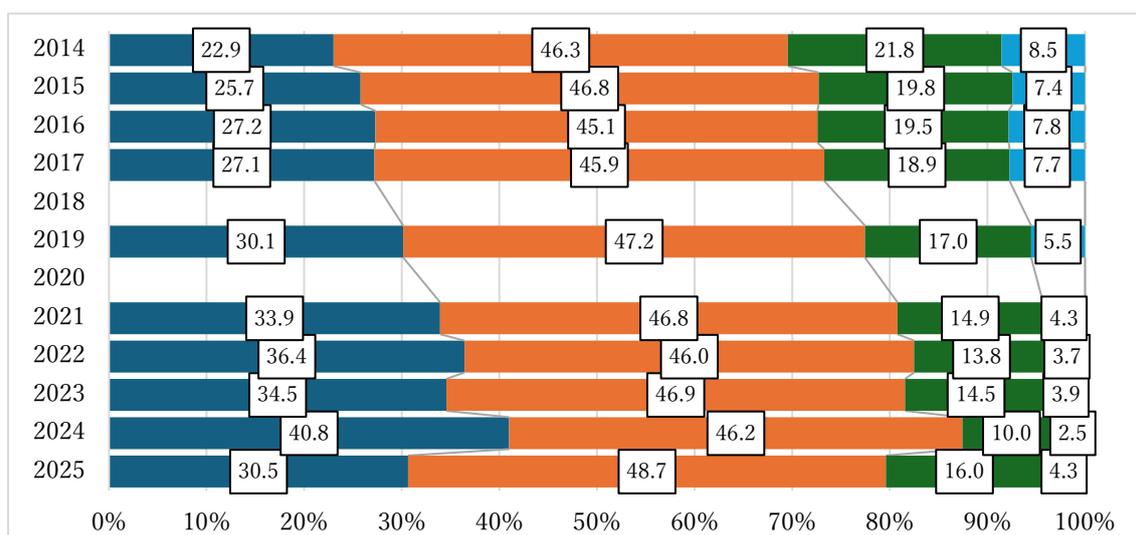


図 10. 算数の授業の内容はよく分かりますか（小学 6 年生）

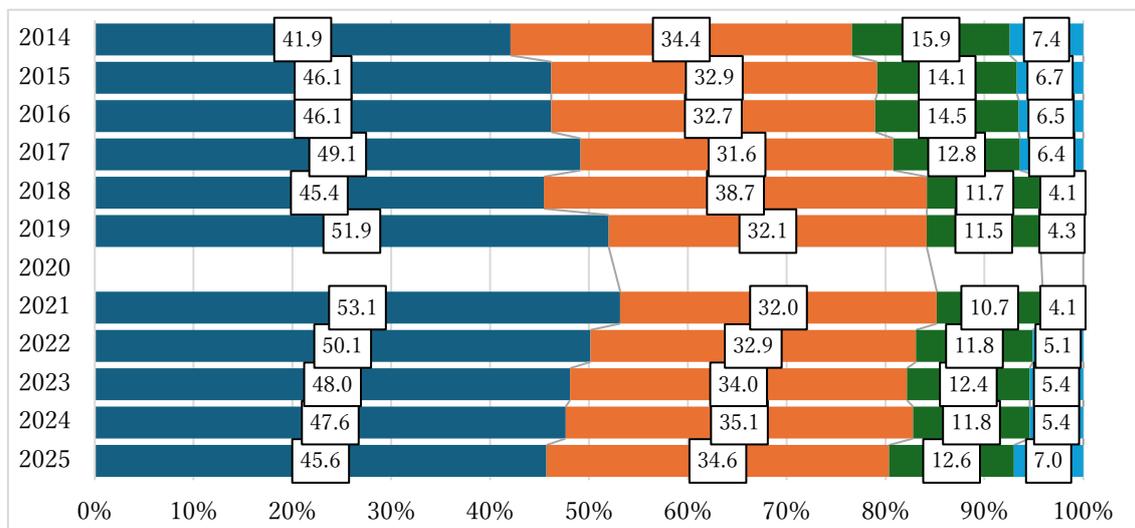
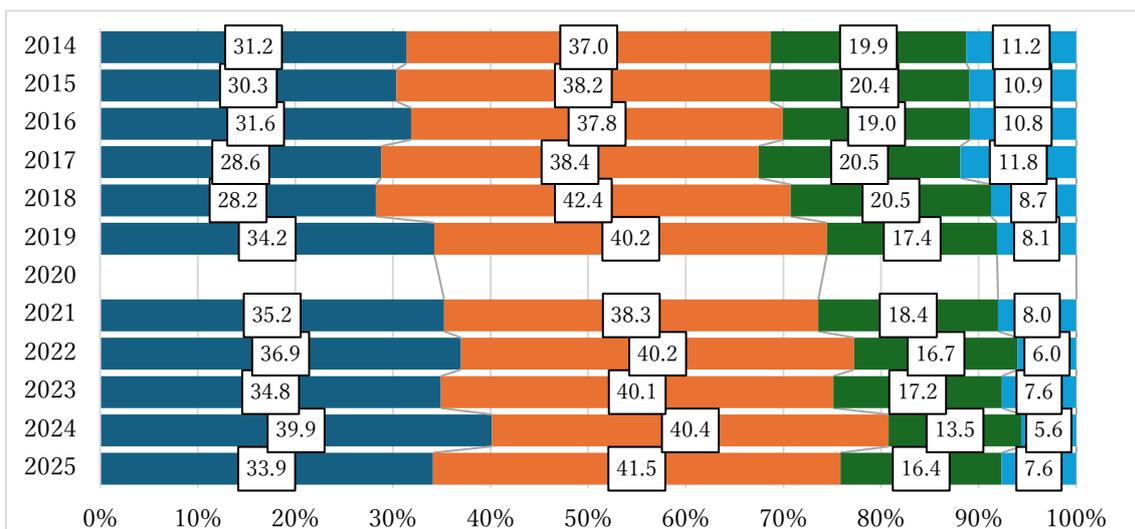


図 11 数学の授業の内容はよく分かりますか（中学 3 年生）



出所：全国学力・学習状況調査（児童生徒質問紙）より作成。<sup>10</sup>

#### 4.4 自己肯定感の推移

次に、「自分にはよいところがあると思いますか」という質問項目を用いて、自己認識や自己肯定感の変化を確認する。この質問は、非認知能力のうち「感情の制御」に関連する要素、特に自信や自尊感情を反映する指標と考えられる。

大阪市では、2018 年以降、小学校・中学校ともに肯定的回答の割合が、2014 年時点と比較して高い水準で推移している。これは、学校環境の安定化と授業改善を通じて、児童生徒が成功体験を積み重ねやすくなったことと関係していると考えられる。

安心できる学校環境の下で、授業に集中できる時間が増加し、理解や成績の改善を経験することは、「自分はやればできる」という自己効力感を形成する重要な契機となる。これらの要素が相互に作用することで、自己肯定感の向上がもたらされた可能性がある。

図 12. 自分には、よいところがありますか（小学校）

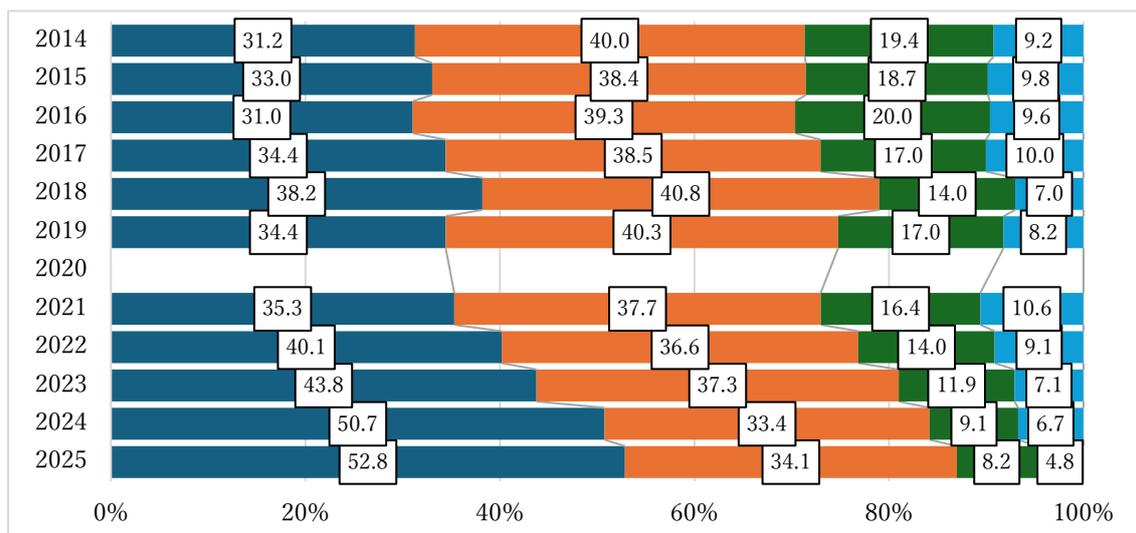
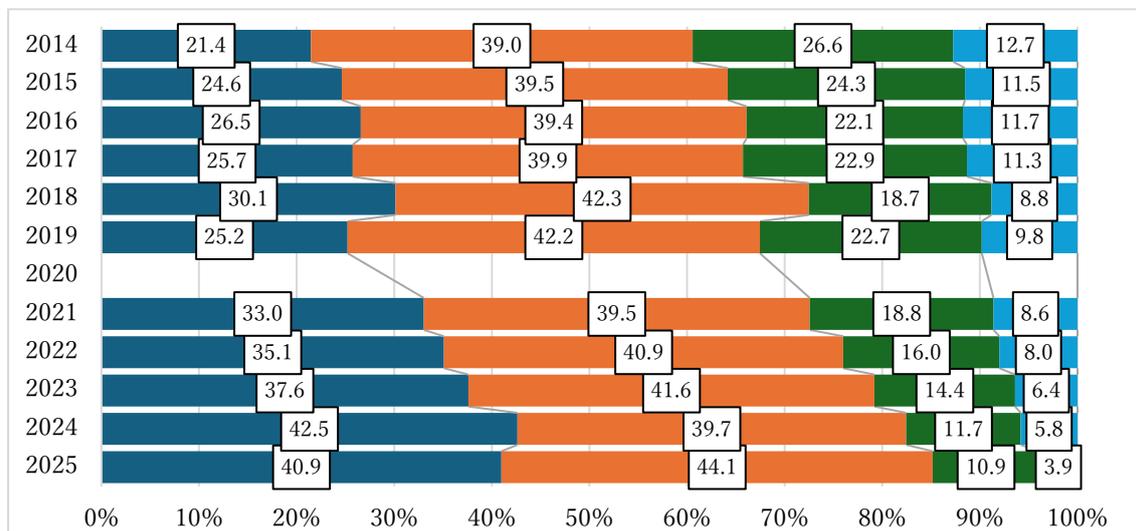


図 13. 自分には、よいところがありますか（中学校）



出所：全国学力・学習状況調査（児童生徒質問紙）より作成。<sup>10</sup>

#### 4.5 学校環境に関する教員評価の推移

##### — 授業中の落ち着きに関する学校質問の分析 —

本節では、全国学力・学習状況調査における学校質問項目「調査対象学年の児童（生徒）は、授業中の私語が少なく、落ち着いていると思いますか」への回答を用いて、学校環境として観察される児童・生徒の行動変容の推移を検討する。本節で用いる「授業中の落ち着き」は、児童・生徒の行動そのものを直接観測した指標ではなく、教員による学級全体の状態に関する主観的評価である。したがって、この項目は、非認知能力そのものを直接測定するものではないが、規範意識や学習行動の変化が教室環境にどのように反映されたかを示す帰結指標として位置づけられる。

図 14. 調査対象学年の児童は、授業中の私語が少なく、落ち着いていると思いますか（小学校）

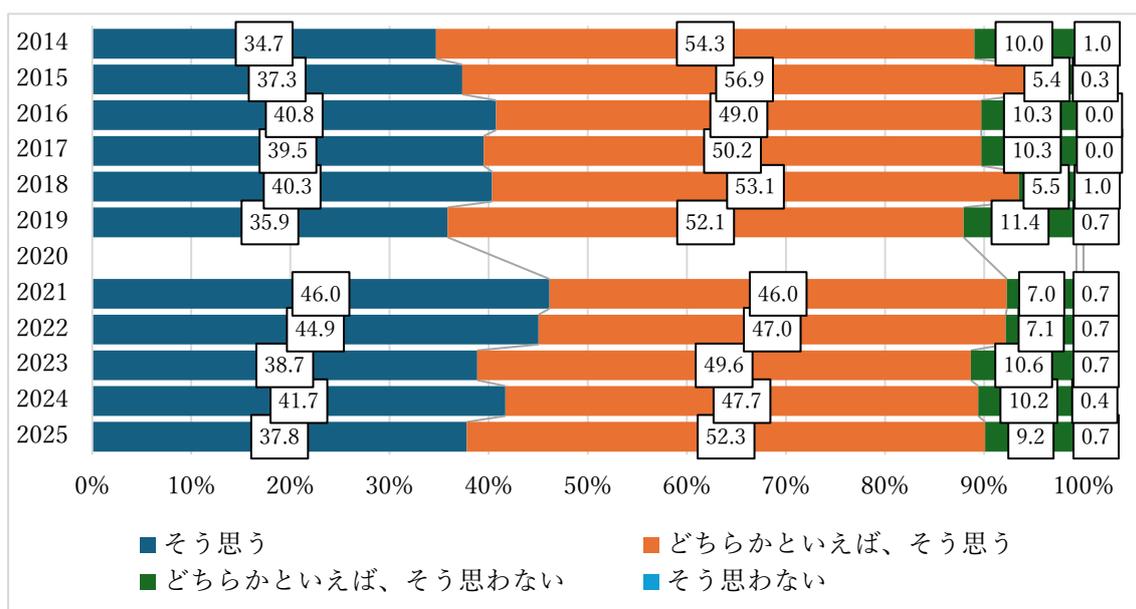
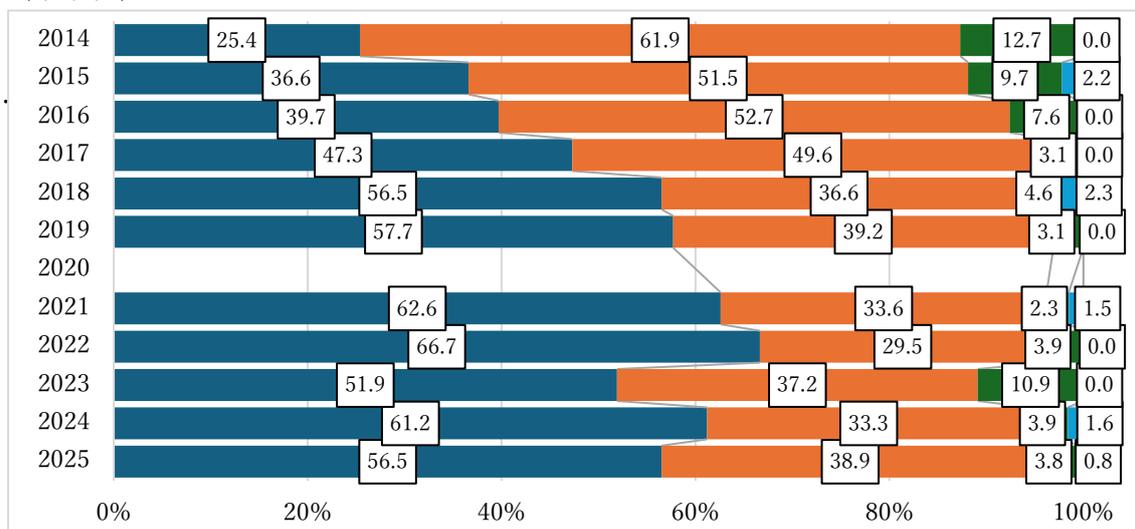


図 15. 調査対象学年の生徒は、授業中の私語が少なく、落ち着いていると思いますか  
(中学校)



出所：全国学力・学習状況調査（学校質問）より作成。<sup>10</sup>

図 14 および図 15 に示されるように、「当てはまる」と回答した割合に着目すると、中学校段階において経年的な増加が確認されており、教員から見た教室環境の質的改善が一定程度進んだ可能性が示唆される。一方で、「当てはまる」と「どちらかといえば当てはまる」を合わせた広義の肯定的評価を見ると、小学校・中学校ともに肯定的回答の割合は高い水準で推移しており、経年的な変化は相対的に緩やかである。このことは、本項目においてはもともと肯定的評価の割合が高く、改善の余地が限定的であった、いわゆる天井効果の影響を受けている可能性を示している。

小学校段階では、教室環境に関する質問紙指標の推移は全体として緩やかであるが、これは教室環境の実態に変化がなかったことを意味するものではない。実際には、学校安心ルールの導入以降、学級が以前より落ち着いたとの現場からの声も寄せられており、教室環境の改善が進んでいることが現場レベルでは広く認識されている。ただし、小学校段階では、前述のように肯定的評価が高水準に集中しているため、改善が生じていたとしても、その変化が指標上に十分に識別されにくい。

一方、中学校段階では、生徒の暴力行為が高水準で推移していた 2014 年の全国学力・学習状況調査の学校質問紙への回答から、授業中の秩序や学級の落ち着きに関する評価も相対的に低水準であったことが確認される（図 15）。この点から、少なくとも 2010 年代前半には、授業中の私語や学級の落ち着きの欠如が重要な課題であったことが示唆される。そのため、学校環境の安定化が進んだ時期と重なる形で、教室環境に関する評

価項目において「当てはまる」と回答する割合が増加し、その変化が比較的明確に指標上に表れている可能性がある。

以上を踏まえると、教室環境に関する質問項目において、強い肯定的評価の推移が小学校段階では緩やかである一方、中学校段階では顕著であるという違いは、教室環境の変化そのものの有無というよりも、評価水準の分布や学年進行に伴う行動変容の現れ方の違いを反映したものとして理解することができる。

#### 4.6 非認知能力・行動変容・学力向上の連関

以上の分析から、大阪市における教育改革では、非認知能力や学習行動に関する指標の変化と、学力指標の改善が同時期に観察されていることが確認された。これらの結果は、非認知能力への働きかけと学力向上との間に、一定の関連が存在する可能性を示唆している。

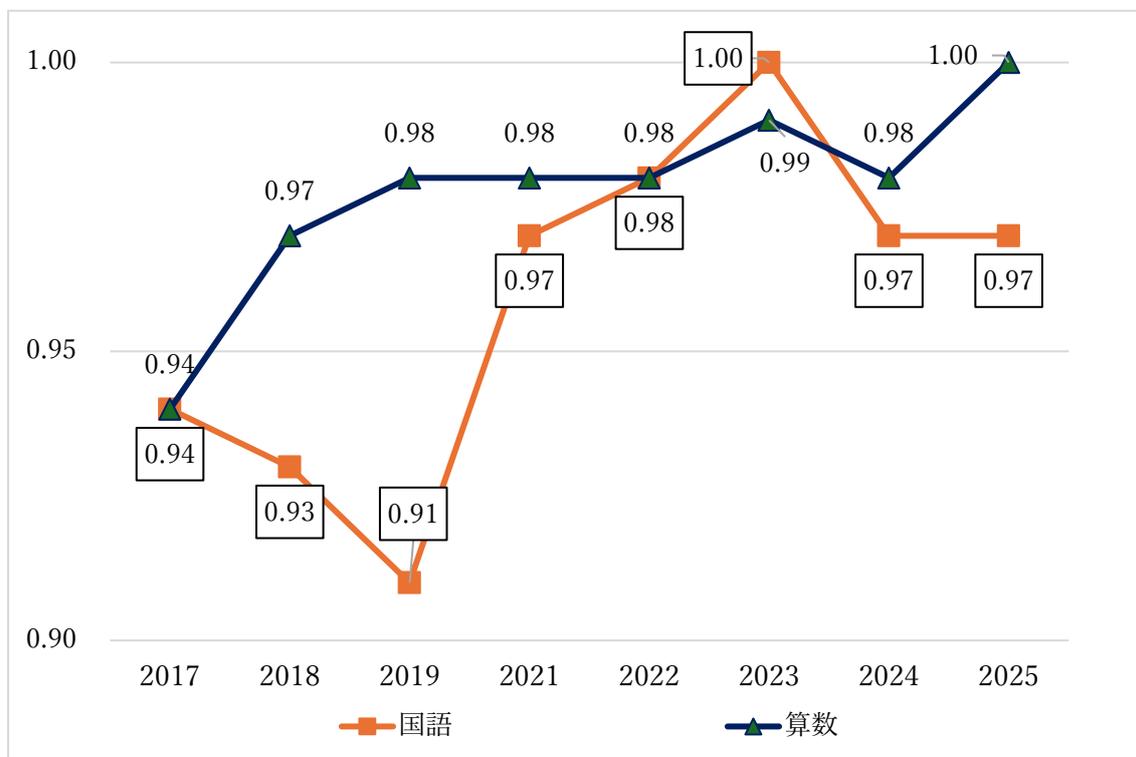
本節では、この点を確認するため、全国学力・学習状況調査に基づき、大阪市の学力水準の推移を整理する。とくに、図 16 では、小学校段階における学力の推移に焦点を当てている。

これは、本稿で取り上げてきた規範意識や粘り強さ、学習への参加といった非認知能力や学習行動が、学習内容の高度化が進む以前の小学校段階において、学習の基盤として形成される側面が大きいことを踏まえたものである。

このような分析の視点は、大阪市の学力向上事業の構成とも整合的である。大阪市では、人的資源や予算に一定の制約が存在する中で、小学校段階においては基礎的な学習基盤の形成を重視しつつ、中学校段階では教科特性に応じた課題への対応を行ってきた。したがって、小学校段階の学力推移に注目することは、施策の設計思想と矛盾するものではない。

以上を踏まえると、非認知能力や学習行動の改善と学力水準の推移が同時期に観測されているという事実は、両者の関連を検討する上で重要な示唆を与えるものといえる。

図 16. 全国学力・学習状況調査における大阪市の小学校国語・算数の相対的正答率の推移（全国平均=1）



出所：全国学力・学習状況調査（文部科学省公表データ）より作成。<sup>12</sup>

図 16 が示すように、大阪市の全国学力・学習状況調査における成績は、教科によって改善が確認される時期に差はあるものの、小学校段階では 2010 年代後半以降、総じて段階的な上昇傾向が観察される。具体的には、算数では 2017 年以降、国語では 2021 年以降を中心として、全国平均との差の縮小が確認され、成績改善の動きが認められる。これらの学力指標の推移は、同時期に観察された非認知能力および学習行動に関する指標の変化と時間的に重なっている。ただし、本研究の分析は同一個人を追跡したものではない観察データに基づくものであり、個別施策の因果効果を厳密に特定するものではない点には留意が必要である。

<sup>12</sup> 本図は、全国学力・学習状況調査における小学校国語・算数の平均正答率について、全国平均を 1 とした相対値として算出したものである。大阪市の平均正答率は、文部科学省が公表したデータに基づいている。

学校安心ルールの導入以降、規範意識や他者への配慮に関連する指標は改善方向で推移している。これらの変化は、児童生徒の行動規範の共有や学校適応の進展と並行して生じた可能性があり、図 16 に示した学力指標の改善傾向と整合的である。

さらに、授業改善に関連して、授業理解度に関する指標も改善方向で推移しており、学習課題への取り組み方に変化が生じた可能性が示唆される。これらの変化は学力指標の推移と時間的に対応しており、学力形成との関連が示唆される。

以上より、大阪市において全国学力・学習状況調査の成績が 2010 年代後半以降段階的な改善傾向を示し、近年では全国平均との差が縮小している点は、「教育施策—非認知能力—行動変容—学力向上」という本研究の分析枠組みと整合的である。これらの結果は観察データに基づく記述的分析であり、因果関係を厳密に特定するものではないが、非認知能力に着目した教育施策と学力動向との関連を検討する上で重要な示唆を与えるものと位置づけられる。

#### 4.7 学年進行に伴う効果の現れ方の違い

本章で検討してきた非認知能力、学習行動の変容、学力向上に関する諸指標を学年段階別に整理すると、大阪市における教育施策の効果は一様に現れるのではなく、学年進行に伴って異なる形で顕在化していることが分かる。すなわち、小学校段階と中学校段階では、施策効果の有無や方向性に違いがあるというよりも、効果の現れ方に違いが見られる点が重要である。

小学校段階においては、2010 年代後半にかけて、問題行動の減少や規範意識に関する指標が改善方向で推移していることが観察されており、学校生活全体が比較的早い段階から落ち着いた状態に向かっていた可能性がある。これと整合的に、授業中の落ち着きや教室環境に関する評価については、肯定的な水準が比較的早期に形成され、その後の経年的な変化は相対的に緩やかに推移している。一方で、粘り強さや授業理解度といった学習行動に近い側面を反映する指標については、授業改善が進められていた時期と重なる形で段階的な上昇が観察されており、小学校段階において学習の基盤に関わる側面が徐々に整えられてきた可能性が示唆される。

これに対して中学校段階では、学年進行に伴って、規範意識や行動基準に関する理解や共有が進んでいく過程の中で、授業や学習への参加行動が定着しやすくなっている様子がうかがわれ、その変化が、教員による評価において「当てはまる」とする強い肯定的回答の増加として表れている。こうした動きは、授業理解度や学力水準の推移と同時

期に観察されており、行動面での変化と学習成果との関係が、中学校段階においてより明瞭に捉えられている可能性がある。

このような学年進行に伴う効果の現れ方の違いは、非認知能力への教育的働きかけが、必ずしも短期的な成果として直ちに観察されるとは限らず、時間をかけて行動や学習成果として表れる可能性があることを示している。

## 第5章 おわりに：施策・非認知能力・行動変容・学力向上の連関構造

本稿では、大阪市において2010年代半ば以降に進められてきた教育改革を対象に、施策、非認知能力、行動変容、学力向上を一連のプロセスとして捉え、それらの連関構造について検討してきた。全国学力・学習状況調査に含まれる質問紙調査および関連統計データを用いた分析を通じて、規範意識、粘り強さ、自己肯定感といった非認知能力の変化が、授業理解度の推移と矛盾しない範囲で進んできたことを示した。

分析の結果、大阪市の教育改革は、単一の施策によって直接的に学力向上を実現したというよりも、複数の施策に関連する指標が相互に対応しながら、段階的な変化として観察されてきた点に特徴がある。学校安心ルールの導入は、規範意識や行動基準の明確化を通じて学校生活全体の安定化と整合的に推移しており、そのことが授業に集中しやすい環境の形成と対応している可能性がある。一方、授業改善を中核とする学力向上事業については、理解の深化や達成経験に関わる学習過程と重なる形で、粘り強さや学習への参加行動といった非認知能力に関連する指標が改善しており、学習行動の質的側面に変化が生じてきたことが示唆される。

とりわけ重要な点は、教育施策に関連する効果の現れ方が、学年進行に伴って一様ではなく、時間をかけて段階的に観察されていることである。この点は、非認知能力への教育投資の効果が長期的に顕在化し得ることを指摘した James Heckman (2006) の議論が示す視点とも通じており、本研究の知見を位置づける理論的背景を与えている。

このように捉えると、本稿の結果は、非認知能力がそれ自体として直接的に学力を生み出すというよりも、児童生徒の日常的な行動選択や学習行動の変化を媒介として、教育成果に影響を及ぼすことを示していると解釈できる。すなわち、施策、非認知能力、行動変容、学力向上を一連のプロセスとして捉えることによって、学校教育における施策効果を、結果指標の変化にとどまらず、その形成過程を含めて立体的に理解することが可能となる。

本稿が示した大阪市の事例は、教育施策を非認知能力の形成と行動変容の過程として捉えることで、学力向上を単なる結果指標の変化としてではなく、その形成メカニズムを含めて理解し得ることを示唆している。

## 参考文献

Duckworth, A. L., & Seligman, M. E. P. (2005). Self-discipline outdoes IQ in predicting academic performance of adolescents. *Psychological Science*, 16(12), 939-944.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2005.01641.x>

Durlak, J. A., Weissberg, R. P., Dymnicki, A. B., Taylor, R. D., & Schellinger, K. B. (2011). The Impact of enhancing students' social and emotional learning: a meta-analysis of school-based universal interventions. *Child Development*, 82(1), 405-432.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01564.x>

Elias, M. J., Zins, J. E., Weissberg, R. P., et al. (1997). Promoting social and emotional learning: guidelines for educators. Alexandria, VA: ASCD.

Greenberg, M. T., et al. (2003). Enhancing school-based prevention and youth development through coordinated social, emotional, and academic learning. *American Psychologist*, 58(6-7), 466-474.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

<https://doi.org/10.1126/science.1128898>

Heckman, J. J., Stixrud, J., & Urzua, S. (2006). The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 411-482.

OECD (2015). *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*. Paris: OECD Publishing.

Zins, J. E., Weissberg, R. P., Wang, M. C., & Walberg, H. J. (Eds.). (2004). *Building Academic Success on Social and Emotional Learning: What Does the Research Say?* Teachers College Press.

藁科慶太郎 (2023), 「児童・生徒の割合の理解に関する研究: 『1 と見る』 見方に焦点を当てて」, 学芸大数学教育研究, 35, 73-82.

西村和雄・平田純・八木匡・浦坂純子 (2014) 「基本的モラルと社会的成功、」 *Journal of Quality Education* Vol. 6、1-25.

西村和雄・八木匡 (2020) 「生活と職場での満足感と行動変容能力—日本における実証研究」『経済研究』第 71 巻第 2 号、pp. 123-145.

西村和雄・八木匡・井上寛規 (2023) 「行動変容と向社会的意思決定」 *Journal of Quality Education* Vol. 13、83-105.