

「新しい時代の義務教育を創造する」 (要旨)

旺文社 教育情報センター

17年11月

新しい時代の義務教育の在り方を審議してきた中央教育審議会(会長 = 鳥居泰彦慶應義塾学事顧問、日本私立学校振興・共済事業団理事長)は10月26日、現行の義務教育費国庫負担制度の堅持などを盛り込んだ答申「新しい時代の義務教育を創造する」をまとめ、中山成彬文部科学大臣(当時)に提出した。

国庫負担金の在り方のほか、学習指導要領の見直し、教員の質の向上、学校や教育委員会制度の改革など、数多くの改革方策が提言されている。文科省は今後、答申の趣旨を踏まえ、必要な制度改正等の準備に着手することになる。

答申の要旨は、以下のとおりである。

* * *

答申は第 部「総論」と第 部「各論」からなっている。総論では義務教育の改革の基本的な方向性が示され、各論において改革実現のための具体的な改革策が述べられている。

第 部 総 論

(1) 義務教育の目的・理念

国は、その責務として、義務教育の根幹(機会均等、水準確保、無償制)を保障し、国家・社会の存立基盤がいささかも揺らぐことのないようにしなければならない。

(2) 新しい義務教育の姿

学校の教育力、すなわち「学校力」を強化し、「教師力」を強化し、それを通じて、子どもたちの「人間力」を豊かに育てることが改革の目標である。

(3) 義務教育の構造改革

義務教育システムについて、

国の責任において、目標設定とその実現のための基盤整備を行い、

市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、

教育の結果の検証を国の責任で行い、義務教育の質を保証する構造に改革する。

(4) 国、都道府県、市区町村の役割と協力

義務教育の中心的な担い手は、学校である。国、都道府県、市区町村の協力で、学校を支えなければならない。

- 市区町村、学校；義務教育の実施主体として、権限・責任を拡大
- 都道府県；都道府県内の広域調整の責任
- 国；義務教育の根幹（＝機会均等、水準確保、無償制）の保障

（５）義務教育の基盤整備

義務教育を支える基盤整備は確固たるものでなければならない。そのため財源措置を含め、国・都道府県・市区町村がそれぞれの役割と責任を果たすことが必要である。

教育の成否は、資質能力を備えた教職員を確実に確保できるか否かにかかっている。教職員の養成、配置、給与負担の在り方は、教育基盤の中で最も重要なものである。

（６）義務教育の費用負担の在り方

義務教育制度の根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持するためには、国と地方の負担により義務教育の教職員給与費の全額が保障されるという意味で、現行の負担率二分の一の国庫負担制度は優れた保障方法であり、今後も維持されるべきである。その上で、地方の裁量を拡大するための総額裁量制の一層の改善を求めたい。

第 部 各 論

<義務教育の質の保証・向上のための4つの国家戦略>

第 部では、以下の4つの教育国家戦略に即して、義務教育の改革策を提言。

教育の目標を明確にして結果を検証し質を保証する

義務教育の到達目標を明確化し、教育内容の改善を図るとともに、質の高い教科書を確保する。また、実際に教育の成果が上がっているか結果を評価・検証するための方策を講じる。これらにより、すべての子どもたちに質の高い教育を保証する。

教師に対する揺るぎない信頼を確立する

教師に対して児童生徒・保護者・国民から尊敬と揺るぎない信頼が得られ、国際的にも教師の質が高いものとなるよう、国の責任で、教員養成の質的な水準を高め、採用後も教師の質が常に向上するような仕組みの充実を図る。

地方・学校の主体性と創意工夫で教育の質を高める

地方・学校の主体性と創意工夫によって教育の質の向上を図るため、国がナショナル・スタンダードを設定し、それが履行されるための財源保障など諸条件を整備した上で、市区町村が行うべきことは市区町村が、学校が行うべきことは学校が担うシステムを確立する。学校は、自主性・自律性の確立のため、権限と責任を持つとともに、保護者・住民の参画と評価で透明性を高め説明責任を果たすシステムを確立する。

確固とした教育条件を整備する

義務教育の質の保証・向上を図るため、教職員配置、学校施設、設備、教材など、教育の実施を支える財源などの教育条件の整備については、国際的にも誇れる確固たるものとなるよう、国の責任でその確立に万全を期す。

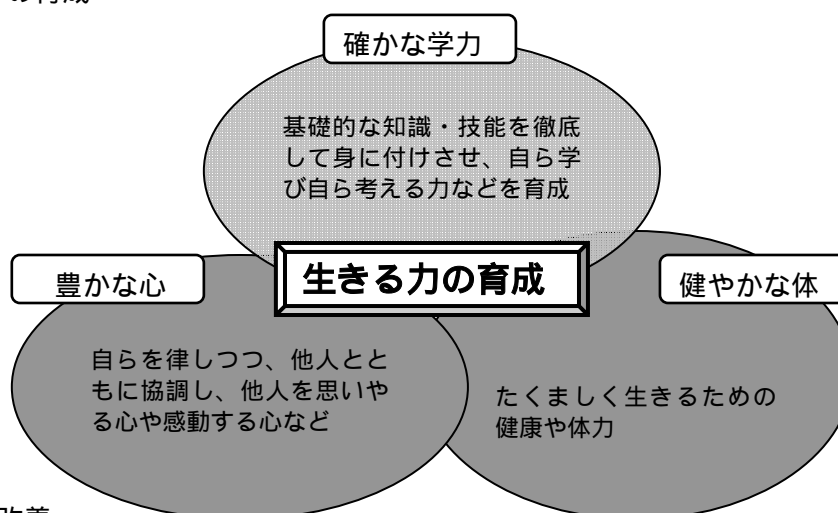
戦略 1 教育の目標を明確にして結果を検証し、質を保証する

- 義務教育の使命の明確化と教育内容の改善 -

(1) 義務教育の使命の明確化

- 「確かな学力」「豊かな心」「健やかな体」のバランスのとれた＝「生きる力」＝の育成
- 義務教育の内容・水準(ナショナル・スタンダード)の保障
- 学校・家庭・地域の連携と適切な役割分担
 - ・学校週5日制；学校、家庭、地域の三者が互いに連携し、適切に役割を分担し合うという基本的な考え方は今後も重要であり、それを基本にしつつ、地方や学校の創意工夫を生かすことについて、今後さらに検討する必要がある。その際、特に、学校、家庭、地域の協力・共同の取組をこれまで以上に強化するための方策、土曜日や長期休業日の有効な活用方策等を更に検討する必要がある。

○ 「生きる力」の育成



(2) 教育内容の改善

<基本的な理念・目標>

- 学力観； 現行の学習指導要領の学力観について、様々な議論が提起されているが、基礎的な知識・技能の育成（“習得型の教育”）と、自ら学び自ら考える力の育成（“探究型の教育”）とは、対立的あるいは二者択一的にとらえるべきものではなく、この両方を総合的に育成することが必要である。
- 「生きる力」「確かな学力」；これからの社会においては、自ら考え、頭の中で総合化して判断し、表現し、行動できる力を備えた自立した社会人を育成することがますます重要となる。

したがって、基礎的な知識・技能を徹底して身に付けさせ、それを活用しながら自ら学び自ら考える力などの「確かな学力」を育成し、「生きる力」を育むという基本的な考え方は、今後も引き続き重要である。

- 学力の現状と課題；学力の現状については、国際的な学力調査から、成績中位層が減り、低位層が増加していることや、読解力、記述式問題に課題があることなど低下傾向が見られた。また、国立教育政策研究所の教育課程実施状況調査からは、国語の記述式の問題で正答率が低下するなどの課題が見られた。

しかし、同調査からは、学校における基礎的事項を徹底する努力等、学力向上に向けた取組による一定の成果も現われ始めている。一方、学習意欲、学習習慣・生活習慣などは、若干の改善は見られるが、引き続きの課題である。

- 基本的な理念の実現；学力の状況を踏まえると、現行の学習指導要領については、基本的な理念に誤りはないものの、それを実現するための具体的な手立てに関し課題がある。以上のことを踏まえつつ、学習指導要領の見直しに当たっては、

- ・ 「読み・書き・計算」などの基礎・基本を確実に定着させ、教えて考えさせる教育を基本として、自ら学び自ら考え行動する力を育成すること
- ・ 将来の職業や生活への見通しを与えるなど、学ぶことや働くこと、生きることの尊さを実感させる教育を充実し、学ぶ意欲を高めること
- ・ 家庭と連携し、基本的な生活習慣、学習習慣を確立すること
- ・ 国際社会に生きる日本人としての自覚を育てること

などを重視する必要がある。

<学習指導要領の見直し>

以下のような点について、教育内容の改善を図る必要がある。

- 各教科の到達目標の明確化；学習指導要領において明確に示す。
- 学習の評価；目標に照らして子どもたちのより確実な修得に資するようにすることなど、具体的な評価の在り方について今後検討が必要である。
- 基準性；学習指導要領は、すべての児童生徒に対して指導すべき内容を示す基準であり、学校において、必要がある場合には、これに加えて指導することができる。
- 国語力の育成；国語はすべての教科の基本となるもので、その充実を図ることが重要。
- 理数教育の充実；科学技術の土台である理数教育の充実が必要。
小学校の英語教育の充実；グローバル社会に対応し、小学校段階における英語教育の充実が必要。具体的な実施方法については専門的な検討が必要。
情報リテラシーの充実；社会のIT化に対応し、学校の情報環境を整備し、情報リテラシーを高める教育を充実することも重要。
- 授業時数の検討；学習指導要領全体の見直しの中で、授業時数の在り方について検討する必要がある。
- 総合的な学習の時間；思考力、表現力、知的好奇心などを育成する上で総合的な学習の時間の役割は今後とも重要であるが、同時に、授業時数や具体的な在り方については、各教科との関係を明確化するなど改善を図るこ

とが適当である。その際、全国的に一律に定めるのか、学校の裁量による弾力的な取扱いができるようにするのかなどを考慮する必要がある。また、学習が効果的に行われるよう、支援策の充実も必要。

多様な指導方法；従来の一斉指導の方法も重視することに加えて、習熟度別指導や少人数指導、発展的な学習や補充的な学習などの個に応じた指導を積極的かつ適切に実施する必要がある。これらの指導形態における指導方法の確立が望まれる。

学校図書館、読書活動の充実

豊かな心と健やかな体の育成

- 体験活動の推進、職業観・勤労観の育成などのキャリア教育の推進

<学習到達度・理解度の把握のための全国的な学力調査の実施>

- 趣旨；各教科の到達目標を明確にし、その確実な修得のための指導を充実していく上で、子どもたちの学習の到達度・理解度を把握し検証することは極めて重要である。客観的なデータを得ることにより、指導方法の改善に向けた手がかりを得ることが可能となり、子どもたちの学習に還元できることとなる。このような観点から、子どもたちの学習到達度・理解度についての全国的な学力調査を実施することが適当である。なお、実施に当たっては、子どもたちに学習意欲の向上に向けた動機付けを与える観点も考慮しながら、学校間の序列化や過度な競争等につながらないよう十分な配慮が必要である。

実施方法等；具体的な実施の方法、実施体制、結果の扱い等について、さらに検討する必要がある。その際には、自治体や学校が全国的な学力状況との関係でそれぞれの学力状況を把握することにより、教育の充実への取組の動機付けとなることが重要な視点であると考えられる。

- データの扱い、調査内容等；収集・把握する調査データの取扱いに慎重な配慮をしつつ地域性、指導方法・指導形態などによる学力状況との関係が分析可能となる方法を検討する必要がある。

なお、学力調査の調査内容に関しては、知識・技能を実生活の様々な場面などに活用するために必要な思考力・判断力・表現力などを含めた幅広い学力を対象とすることが重要。

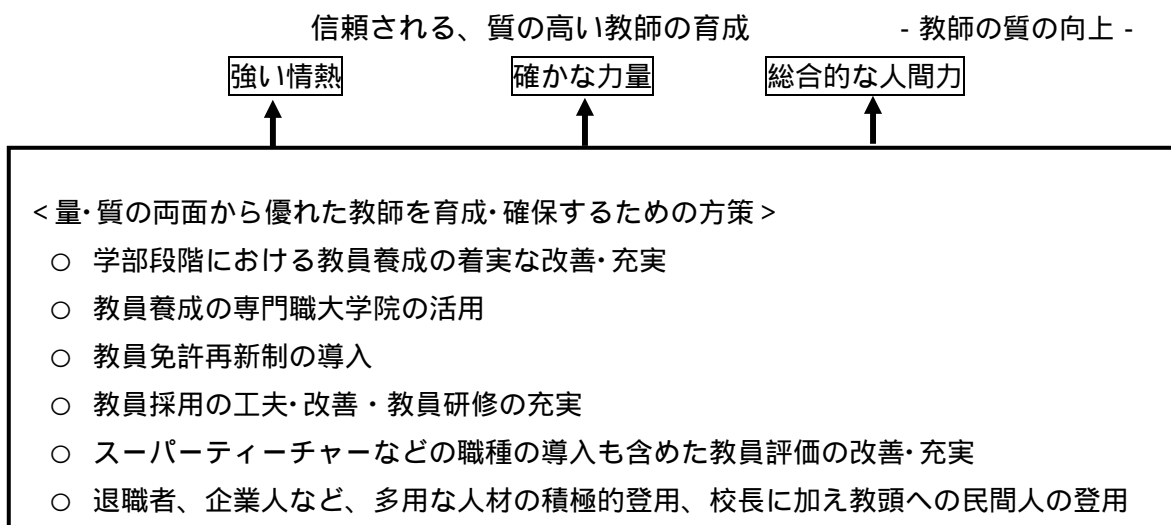
(3) 義務教育に関する制度の見直し

- 学校種間の連携・接続；義務教育を中心とする学校種間の連携・接続の在り方に大きな課題があることがかねてから指摘されている。

研究開発学校や構造改革特別区域などにおける小中一貫教育などの取組の成果を踏まえつつ、例えば、設置者の判断で9年制の義務教育学校を設置することの可能性やカリキュラム区分の弾力化など、学校種間の連携・接続を改善するための仕組みについて種々の観点に配慮しつつ十分に検討する必要がある。

幼児教育と小学校教育の連携

戦略 2 教師に対する揺るぎない信頼を確立する



戦略 3 地方・学校の主体性と創意工夫で教育の質を高める

- 学校・教育委員会の改革 -

<学校の自主性・自律性の確立>

- 人事・予算、学級編制などの学校・校長の権限を拡大
- 学校運営を支える機能の充実のため、管理職を補佐し、一定の権限をもつ主幹などの職を置くことができる仕組みを検討
- 学校教育の質を保証するため、自己評価の実施・公表を義務化、外部評価を充実、学校評価充実のための国による支援
 - ・ 学校評価を充実していくためには、学校・地方自治体の参考に資するよう大綱的な学校評価のガイドラインを策定するとともに、現在、努力義務とされている自己評価の実施とその公表を、現在の実施状況に配慮しつつ、今後全ての学校において行われるよう義務化することが必要である。
 - ・ 自己評価の客観性を高め、教育活動の改善が適切に行われるようにしていくためには、公表された自己評価結果を外部者が評価する方法を基本として、外部評価を充実する必要がある。設置者である市区町村の教育委員会は、各学校の教育活動を評価するとともに、学校に対する支援や条件整備など自らの取組について評価し、どのような対応が必要なのかを明らかにしていくことが必要である。国は、評価に関する専門的な助言・支援を行うとともに、第三者機関による全国的な外部評価の仕組みも含め、評価を充実する方策を検討する必要がある。
 - ・ 学校評価は、学校の序列化や過度の競争、評価のための評価といった弊害が生じないように、実施や公表の方法について十分に配慮する必要がある。
- 保護者・地域住民の学校運営への参画と協力の推進

<教育委員会制度の見直し>

- 制度の弾力化；教育委員会がそれぞれの自治体の実情に合わせた行政が行えるよう、現在の基本的な枠組みの下で、制度(委員数、権限分担等)をできるだけ弾力化
- 機能強化；首長と教育委員会の連携の強化、教育委員会の機能の強化

<国と地方、都道府県と市区町村の関係・役割>

- 国；ナショナル・スタンダードを設定し、それが履行されるための諸条件を担保する観点から学校制度の基本的な枠組みの制定や教育内容に関する全国的な基準を設定。
- 地方；それぞれの地域の実情に応じ、主体的に教育の質を高め、ローカル・オプティマム(それぞれの地域において最適な状態)を実現する。
- 財源の措置；国、都道府県、市区町村それぞれが必要な財源を措置。
- 分権改革；都道府県から市区町村へ、教育委員会から学校への分権改革を推進。
- 人事権の移譲；教職員の人事については、市区町村に移譲する方向で見直し。当面、中核市等に移譲し、その状況を踏まえつつ、その他の市区町村への人事権移譲について検討。
- 定数改善；少人数教育を一層推進するために次期定数改善計画を策定。地域や学校の実情に合わせた指導形態がとれるよう、学校と市区町村教育委員会の学級編制に係る権限と責任を拡大。

戦略 4 確固とした教育条件を整備する

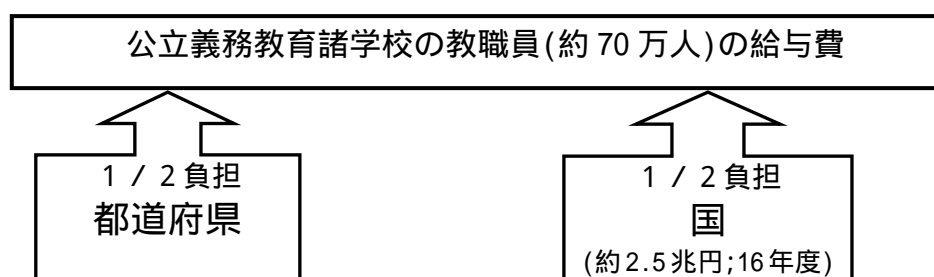
- 教育の質の向上、財源確保の確実性・予見可能性、地方の自由度の拡大 -
- 共通理解； 義務教育は、国全体を通じての最重要事項であること
- 義務教育に必要な財源を確実に確保する必要があること

<義務教育費国庫負担制度の概要>

制度の基本的役割；憲法の要請に基づき、義務教育の根幹(機会均等、水準確保、無償制)を国が責任をもって支える制度

現行制度の概要

- 市区町村が小中学校の設置・運営。都道府県が教職員を任命し給与を負担。
- 国は教職員給与費の1 / 2を負担。



< 地方六団体による、国庫補助負担金等に関する改革案 = 「地方案」の概要 >

- 義務教育費国庫負担金；第2期改革(19年度～21年度)までに全額を廃止・税源移譲、第1期改革(16年度～18年度)には中学校教職員の給与分(8,500億円)を廃止・税源移譲する。
- 格差是正；都道府県間において教育費の水準に著しい格差が生じないように法令に明記。
- 市区町村の権限・役割拡大；小中学校の設置者である市区町村の意向を十分に尊重するとともに、市区町村の義務教育に関する権限と役割の拡大を推進。
- 寄付金の非課税措置拡大；企業から寄せられる教育・文化等に係る寄付金について、非課税措置を拡大する。

< 「地方案」を活かす方策の検討結果 >

3つの観点から検討

	地方六団体の意見 (中学校分8,500億円の一般財源化)		中教審の審議結果
教育 の質の 向上	一般財源化により、児童生徒・保護者や、教職員の自覚が高まり、教育の質が向上	⇒	学校の組織運営の見直しや教員の質の向上など具体的な改革を、答申で提言 (費用負担の問題ではない)
税源 確保の 確実性・ 予見可 能性	一般財源化しても、教育費は適切に確保される。 (教育費を削減する首長はいない。地域ごとの不足額は地方交付税で適切に調整される)	⇒	国庫負担金は必ず予算措置されることが法定されており、一般財源化よりも財源確保の確実性・予見可能性が高い。 (地方交付税は総額抑制の方向。教職員人件費の増額が見込まれる中、教育費が確保されるか懸念)
地方 の自由 度の拡 大	一般財源化により、外部人材の活用等の裁量が拡大する。 (学級編制や教職員配置に関して多様な取組みが促進される)	⇒	人事権の移譲や学級編制の弾力化など、具体的な改革を答申で提言 (費用負担の問題ではない)

< 結 論 >

義務教育費を一般財源化にしても、地方六団体の提案する教育の自由度の拡大(「学級編制の弾力化」等)は実現しない。

地方六団体の提案する教育は、学校と市区町村の自由度拡大により実現(本答申で提言)。

中学校分の一般財源化は、小中学校の取扱いを分けることになり、合理性がなく不適当。

義務教育費国庫負担金の扱いについては今後、18年度予算編成に向け、小泉内閣の掲げる三位一体改革の中で政治的決着が図られるとみられる。

他方、学習指導要領の見直しなどの教育内容の改善、学校評価等も含めた教育評価については「教育課程部会」で、教員養成・免許制度の改革については「教員養成部会」でと、今後も引き続き関係部会等で審議を深め、改めてより具体的な形で答申されることになる。