

義務教育「6-3」制の弾力化

6-3制の区分変更や小中一貫教育、教員免許更新制など、
河村文科相が「義務教育の改革案」を提示。
実現すれば、教科書・学参類への影響大

旺文社 教育情報センター

16年9月

河村文部科学相はこのほど、小学校6年、中学校3年の義務教育「6-3制」を市町村の判断で変更できるようにすることなどを柱とする「義務教育の改革案」を発表した。改革案の検討は今後、中央教育審議会でも行われようが、省内にもプロジェクトチームを設け、具体策の取りまとめに入った。早ければ17年の通常国会で学校教育法など関連法改正を目指す考えのようだ。

ここでは、発表された改革案の内容を紹介するとともに、改革項目の背景と課題などをまとめた。

義務教育改革案

改革案は、義務教育制度の弾力化、教員養成の大幅改革、学校・教育委員会の改革、国による義務教育保障機能の明確化、の4項目で構成されている。以下に各項目のポイントと改革内容を示す。

1. 義務教育制度の弾力化

《義務教育の到達目標の明確化と制度の弾力化》

義務教育の役割を再確認し、その到達目標を明確に設定。

小・中学校の区切り方や小中一貫の導入など、義務教育の制度を弾力化し、地方が多様な教育を主体的に実施。

国民に共通に必要なとされる確かな学力、豊かな心、健やかな体を養うという義務教育の役割を再確認し、学校教育法や学習指導要領を見直し、義務教育の9年間で子どもたちが身に付けるべき資質・能力の最終の到達目標を明確に設定する。

義務教育の制度を弾力化し、地方が多様な教育を主体的に実施できるようにする。6-3制の小・中学校の区分についても、地方の実情に応じ、例えば、6-3以外の区分を可能としたり、小中一貫教育の導入を可能とするなど、柔軟な制度にする。

2. 教員養成の大幅改革

《教員の資質の飛躍的な向上のため、教員養成・免許制度の大幅改革》

教員養成のための専門職大学院などの設置。

教員免許更新制の導入。

教員の資質の飛躍的な向上を図るため、教員養成のための専門職大学院を設置し、大学院レベルで高度かつ実践的な教員養成を行う。

教員免許に一定の有効期限を設け、更新時に教員としての適格性や専門性の向上を評価する。

3. 学校・教育委員会の改革

《地方が自ら考え創意工夫できるよう、地方・学校の権限強化》

保護者・住民が学校運営に参画する「学校評議員」「学校運営協議会」の全国化。

学校評価システムの確立と教員評価の徹底。

教員人事、学級編制についての地方・校長の権限強化。

教育行政の責任ある担い手となるよう、教育委員会の在り方の見直し。

保護者・住民が学校運営に参画し、地域ぐるみで子どもの教育に当たることができるよう、「学校評議員」「学校運営協議会」の全国的な設置を促進する。

すべての学校が教育活動や学校運営の成果について評価を行い、結果を保護者・住民に公表する。教員評価を徹底し、優秀な教員を顕彰し処遇に反映させる。問題教員を教壇に立たせない仕組みを強化する。

教員人事・学級編制に関する権限をできる限り地方や学校に移し、地域・学校が責任をもって学校運営に当たれるようにする。

これに合わせ、教育委員会についても、教育行政の責任ある担い手として、地域の課題に主体的に取り組むよう、その在り方を見直す。

4. 国による義務教育保障機能の明確化

《義務教育の根幹（機会均等・水準確保・無償制）については、国が責任を持って担保》

国の基準を必要最低限のものに見直し、地方が創意工夫を生かして義務教育を実施。

義務教育費国庫負担制度については、義務教育の根幹を支える財源保障としての役割を明確にし、地方の自由度を更に高める観点から改革。

国の義務教育に関する基準を必要最低限のものとなるよう見直し、義務教育をできる限り地方が創意工夫を生かして実施できるようにする。

義務教育の根幹（機会均等・水準確保・無償制）を支え、国の責任を果たすため、教育費が十分に確保され、かつ、地域間の格差を生じることがないように、義務教育費国庫負担制度については、財源保障としての役割を明確にし、地方の自由度を高める観点から更なる改革を進める。

解説

<義務教育区分の弾力化>

義務教育は教育基本法で9年間と定められ、さらに学校教育法により小学校の修業年限を6年、中学校を3年と規定されている(いずれも昭和22<1947>年制定)。今回の改革案は、義務教育9年間の原則は変えないまま、「6-3制」の分割方法を、例えば3段階に分ける「4-3-2制」や、2段階の「5-4制」「4-5制」にしたり、9年間の小中一貫教育にするなど、地域のニーズに応じた柔軟な制度を提案している。

こうした背景には、不登校やいじめといった問題行動の増加と低学年化(低年齢化)などがある。半世紀以上前に制定された「6-3制」は、今の子どもの心身の発達過程にそぐわないという見方もある。

柔軟な制度改革の一方で、全国の教育水準確保の観点から、9年間の義務教育で身に付けるべき資質・能力の必要最小限の到達目標(ナショナルミニマム、ナショナルリクワイアメント)の明確な設定も求めている。現行の学習指導要領は、子どもの“到達目標”より、教師の“指導目標”を主体に示している。また、小学校の学習指導要領はかなり具体的な記述であるが、中学校のそれは抽象的である。

ところで、小中学校の修業区分が市町村の裁量に任せられるとなると、地域によって学齢による修業範囲や履修内容などの統一性がとれなくなり、転校などに支障をきたす恐れがある。都道府県教育委員会が都道府県単位の9年間の修業目標などを定めたとしても、全国的な教育課程の体系が異なる場合の手当てをどうするのか。

また、小・中学校の区分の弾力化には学校教育法や学習指導要領の改正が必要だ。実現に向けた時間的な制約を考えると、現在一部で行われている“中高一貫教育”の「中等教育学校」のように、現行の学習指導要領を基にした運用面での改革、つまり9年間の“小中一貫教育”の方が現実的だという意見もあるようだ。いずれにしろ、実現に向けての課題は多い。

なお、各学校段階における教育課程の区分については、昭和46(1971)年の中教審答申、所謂「四六答申」においても、「児童・生徒の発達過程に応じた学校体系の開発」などとして、区分の改善を提言している(上記の「中高一貫教育」などは、この流れ)。

<教員養成改革>

最近、授業がうまくできないなどの指導力不足や不祥事が増加しており、学校に対する保護者、国民の信頼に十分応えられない教員の資質が問題視されている。

文科相の私的諮問機関「これからの教育を語る懇談会」では教員の資質向上を重要課題として取り上げ、教員養成の「専門職大学院」(教員版プロフェッショナル・スクール)を検討している。「特色ある大学教育支援プログラム」(特色GP)のように、大学に教員養成プロジェクトを公募し、優良校に重点的な財政支援をするとともに、専門職大学院の設置

につなげていきたいとしている。

教員免許の更新制については、過去の中教審や教育改革国民会議(森喜朗元首相の時<平成12年>に発足した首相の私的諮問機関)でも議論されたものの、導入決定の結論には至っておらず、先行き不透明だ。

<住民参画の学校改革>

保護者や住民が学校運営に参画したり、学校の自己評価や成果などを公表したり、教員人事や学級編成の権限を市町村や学校に移したりすることは、これまでの中央集権的、画一的な義務教育行政からの脱皮であり、中央から地方・学校への権限委譲ともいえる。

現在、我が国では「教育特区」において、学習指導要領などに縛られない様々な形態の特色ある学校が設置、運営されだした。今後、保護者や住民参画の学校運営が活発になれば、“特区校”のような学校が増えるであろうし、更にはアメリカで教育改革の切り札として創設、注目されている「チャータースクール」(下記の注記参照)のような学校も誕生するかもしれない。

注) チャータースクール：平成4(1992)年、アメリカで生まれた新タイプの公立学校。

保護者や地区住民が教育方針・内容、カリキュラムなどを決め、地元の教育委員会に設置要請し、期限付きの“特別許可；学校組織の借り上げ(チャーター)”を得て公的資金で運営される。民間委託で運営される学校(公設民営)が多く、現在、全米で約3,000校、60万人が通っているという。

教育成果の低迷、公教育への不信などを払拭すべく、画一的な規制に縛られず、教える自由が保証された“手づくりの公立学校”として登場した。

<義務教育制度と財源保証>

義務教育制度を遂行するためには、就学義務、学校設置義務、教育保障義務、の3つの要素が必要だという。就学義務は法律で就学の学齢年限や課程が定められ、保護者は当該の子どもを就学させ、その課程を修了させる義務がある。この義務を履行するために、国や地方公共団体には学校を設置する義務が課せられている。また保護者による就学義務の履行のために、第三者は就学義務履行を妨害してはならない義務が課せられている。これらの3要素のほかに、学校の運営管理・教育内容・教員養成などの法的規定が整備され、義務教育制度が成り立っている。

学校の運営管理の1つである教職員(公立の小・中学校、及び中等教育学校前期課程などの教職員)の給与については現在、「義務教育費国庫負担制度」によって原則として国と都道府県とが2分の1ずつ負担している。

改革案の4番目の項目には、財源保証としての「義務教育費国庫負担制度」の役割を明確にし、教育に対する地方の自由度を高めようとする狙いが盛られている。

<教科書、学参、教材類への影響>

現行の小・中学校の区分や学年区分が廃止され、義務教育9年間の区分が弾力化されると、教科・科目の学年区分、履修範囲や内容の配分などはどうなるのか。校種別、学年別

の教科書編成は、どう再編されていくのか。

50年以上にわたって伝統的に編成されてきた小学校、中学校の教科書、学参、教材類への影響は計り知れない。

分野(教科・科目)別、学習レベル別、進度別、……………等々。それぞれのカテゴリーにおいて、どのように構成していくのか。現段階では全く未知数だが、河村文科相の描く改革実施予定の時間は迫っている。

< “三位一体の改革” との絡み >

昨年も今ごろであったが、最近「三位一体の改革」という言葉がマスコミに盛んに使われている。

この「三位一体の改革」は昨年、小泉内閣が掲げる構造改革の柱として提示された税財政改革の基本方針である。それは、国税の一部を地方税に振り替える「財源委譲」、地方への「補助金削減」、国が地方に分配する「地方交付税の削減」の3点セットである。

このうち、国からの補助金については当初、18年度までに概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減するとしていた。そこで、先ず削減の俎上に載せられたのが規模の大きい文科省所管の補助金、「義務教育費国庫負担制度」である。

前述したように、公立小中学校教員の給与の半額は、国が負担している。16年度は、総額2兆5,000億円に上る。義務教育費国庫負担法(1952年)は、その目的を「義務教育費無償の原則に則り、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上とを図る」と規定している。この補助金、教育の中央統制を敷いてきた文科省が、地方の教育行政ににらみを利かす源泉ともいえる。

そのため文科省としては、「国が財源と義務教育を補償し、地方が財源の心配なく教育に取り組めるようにすべきだ」「義務教育の財源保証としては、国庫負担制度以上のものはない」「教育論に欠け、財政論が先行している」などと、義務教育費国庫負担制度の削減・廃止には反対している。

国と地方の税財政「三位一体の改革」をめぐる、政府は国から地方に税源委譲を実施する前提として、補助金削減案を地方自らが作成するよう、全国知事会などに要請していた(8月下旬、中学校分の義務教育費負担金削減を含む総額3兆2,000億円の補助金削減案を政府に提示)。

こうした状況の中、文科省は“義務教育と国の責任”として今回の「義務教育改革案」を提示し、国庫負担制度を温存しつつ、教育に対する地方の裁量拡大を認めていこうとする狙いもあるようだ。

今後の展望

提示された改革案には、現在検討中のもの、これから検討するもの(予定)、過去に検討され、実現しなかったものなどが見られる。いずれにしろ、できるものから実施されようが、最大のポイントである「6-3制」の弾力化についてはこの先、紆余曲折も十分考えられ、実現の見通しは全く立っていないようだ。