

2013年10月31日初版

その手があったか！ニッポンの「たたき台」

フォーラム21・梅下村塾 「あるべき、この国のかたち」を考える会 著

第一章 「国家百年の計」を憂える。

～国づくりは人づくりから～ (WEB版)



国内外の先進事例を参考にしながら「日本の良いところを伸ばし、変えるべきところは変えていく」という想いで15の提言にまとめた。「子ども達全員が、親が共働きでも12歳まで公立で安心して受けられる教育」、「すべての子ども達がアイデンティティと知力を身につけられる教育」を目指す。

この度は、梅下村塾 あるべきこの国のかたちを考える会 拝著「その手があったか！ニッポンの『たたき台』」をお買い上げ頂き、ありがとうございました。また、第1章「国家百年の計」を憂える。～国づくりは人づくりから～ に興味・関心を持ってこのWEB版へのアクセス頂いたことを大変嬉しく思います。書籍では「教育」「安保」「資源」「憲法」という4つの分野からの考察・提言という構成上、本の中だけでは伝えきれない部分、または補足することにより意味合いが深く伝わる部分があると考え、教育に関するWEB版を作成した次第です。既に本を読まれていることを踏まえて、「追記」的に作成している部分があります。また、提言ごとに担当を分けて執筆しておりますので、文脈が伝わりにくい場合がございますらご容赦いただければと思います。

梅下村塾 26期 教育分科会一同

目次

はじめに・・・教育に関する課題認識と「幼児・初等教育」に焦点を当てた背景

提言 1. 5歳から「プレ小学校」

提言 2. 歴史は「幕末」から

提言 3. 実のある道徳教育を

提言 4. 「週6日授業」で世界一奪還

提言 5. 新任教師に一年間のトレーニング

提言 6. 校長就任のための「教育プログラム」

提言 7. 「地域ぐるみ教育」の全国展開

提言 8. 学校も「見える化」

提言 9. 教育にも「電子カルテ」

提言 10. もっとIT、ワクワク授業

提言 11. 学校を「適正サイズ」に

提言 12. 教育行政の広域化—「廃県置藩」

提言 13. 「教育委員会」の再編

提言 14. 「こども省」誕生

提言 15. 「人づくり」重視を憲法で鮮明に

財源コラム

おわりに・・・子どもに未来を魅せるために

はじめに…教育に関する課題認識と「幼児・初等教育」に焦点を当てた背景

私たちフォーラム 21 が「教育」を 1 つの重要なテーマとした理由は、「人づくりは国づくり」に他なりません。特に、日本では人が日本を支える最大の資源です。一朝一夕にはいかないかもしれませんが、その努力を片時も休むわけにはいきません。詳細は、拝著「その手があったか！ニッポンの『たたき台』」を参照して頂けたら幸いです。ここでは、教育の中で、なぜ「幼児・初等教育」に焦点を当てたのか、について述べたいと思います。

日本の教育における課題を列挙しますと、下記の図のように多岐にわたります。人口減をベースとした少子高齢化、歪な教員人口分布、児童数と学校・教員数の不整合、共働きの増加といった、すぐには変化しない所与の教育環境があります。また、低い自己肯定感や愛国心の低さ、海外への留学生数減といった子どもの心の中にある意識の課題もあります。こうした根源的な問題が表面化すると、学校でのいじめ問題やモンスターペアレンツ、誰でも入学できるようになった大学、社会が求める人材像と卒業する学生の不一致からくる就職難となり、日々マスコミに取り上げられています。お子さんがいる方は、子どもたちの教育に触れるたびに実感していることと想像します。

教育における課題認識



(図序-1)

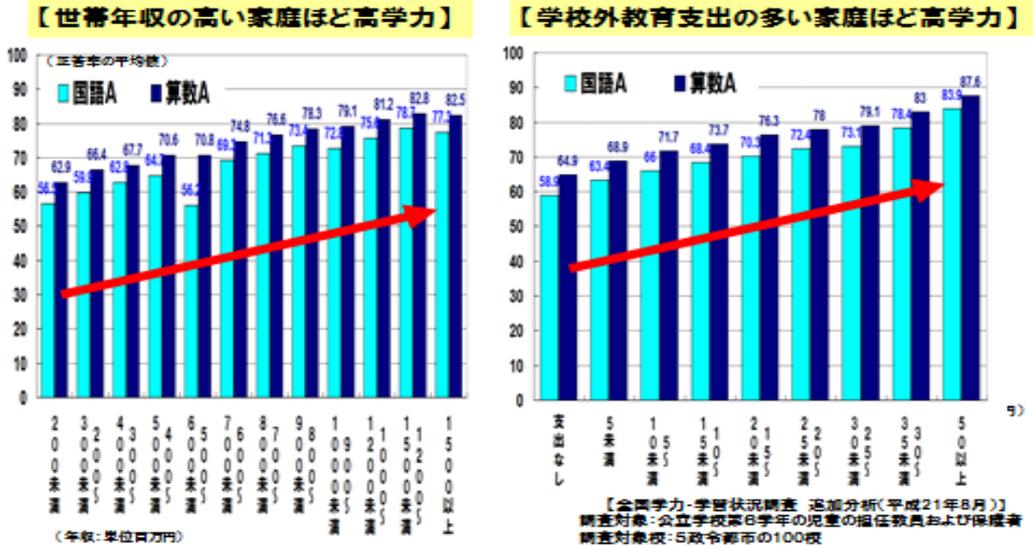
これら教育問題について議論してきた結果、大きく下記の 3 つの課題に集約することができました。

1. 幼児・初等教育
2. 大学の質
3. 社会が求める人材育成

この 3 つの課題を俯瞰してみると、「2」「3」のテーマに取り組んでも、「1」の課題がある一定レベルまでに改善していないと教育改善の成果が出ないと考えました。とりわけ、親の所得格差が子どもの学力格差に繋がることを我々は大変大きな問題と捉えました。経済的に余裕がある家庭の子どもが、小学生から塾に通うこと、あるいは私立の学校に通うこと自体は選択肢が多いという意味で問題ありません。しかしながら、公立に行くことが学力上不利になるのは放置できません。親の世代の所得が子どもの世代の学力に繋がる負の再生産の仕組みは変える必要があります。つまり、公立学校に通ってもしっかり基礎学力が伸ばせて、子ども達が如何なる将来の選択をする場合でも支障がない教育を受けられる機会平等の環境が必要とされています。ここで言う学力とは、社会で生きていくために最低限必要とされる知識や規範意識です。実際に全国津々浦々現場を見て回りますと、この点においてまだまだ改善の余地があること知りました。

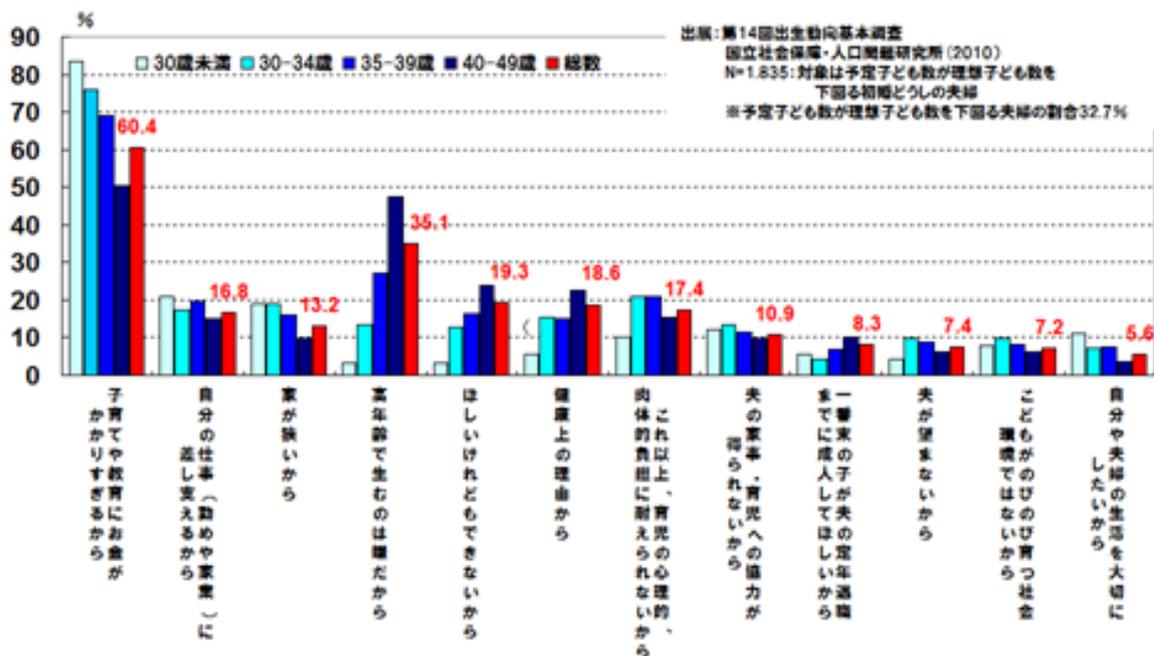
従いまして、私たちは「子ども達全員が、親が共働きでも 12 歳まで公立で安心して受けられる教育」を目指すことにしました。

「年収」・「学校外教育支出」の差が学力に影響



(図序-2)

妻の年齢別にみた、理想の子ども数を持たない理由



(図序-3)

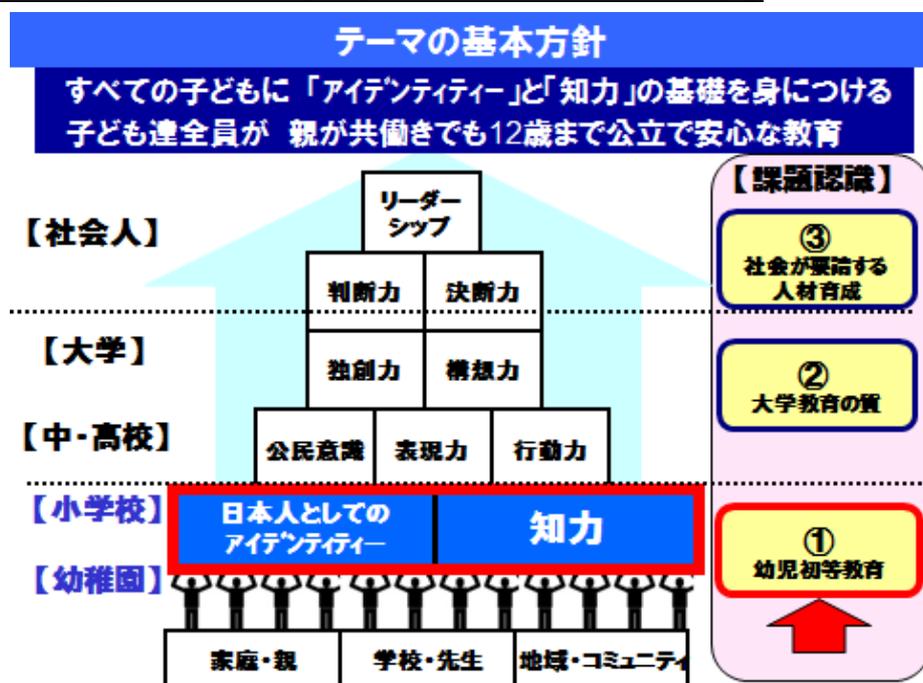
社会は様々な人々で形成されており、その多様性が有機的に交わって社会を構成しています。その結果として、個々人が楽しく幸せな人生を送ることができています。お米を作る人も、バスの運転手も、学校の先生も、八百屋さんも、洋服をデザインする人も、ごみ収集する人も、会社員に勤める人も、お役人さんも、皆お互いに頼って生きています。一つとして不要な職業はなく、一人として不要な人もいないのです。誰にも得手不得手というものがあり、この得手を結びつけたとき初めてチーム力が結集し、最大限の効果が期待できます。

しかしながら、チームの全員が、ただ自分の得意なことだけを行なっていれば良いのでしょうか？答えは否です。チームである以上一定のルールが必要です。チームとしての決め事と言い換えても良いです。サッカーで言えば、分かり易いかもかもしれません。ボールを繋ぐチームであれば、ボールを持っている選手に対して常にパスコースを2つ確保できるように周りが動きます。カウンタ

一を主体としたチームであれば、ボールを奪ったら一斉にゴールに向かって全員が走り出します。では、チーム日本にとって「ルール」あるいは「決め事」とは一体何なのでしょうか？

私たちはこれを「日本人の軸＝アイデンティティ」と定義しました。そして誤解を恐れずに言えば愛国心といったことです。そこで、2つ目のテーマとして

「すべての子ども達がアイデンティティと知力を身につけられる教育」を目指すことにしました。



(図序-4)

昨今は、グローバル人材の育成が声高に謳われ、既に教育再生実行会議より小学校4年生からの英語教育が安倍首相に答申されました。また、インターネットが発達しボーダレスの時代となっているにもかかわらず、日本から海外に留学する人数が1997年をピークに減少傾向にあり(2004年から半減)、中国・韓国にも抜かれても若者は内向き志向が強く、かつてほど海外に挑戦していく人材がなくなっています。しかしながら、私たちは一般的に言われている「グローバル教育＝まず英語」と短絡的に結び付けることは止めました。グローバル人材にとって英語は必要条件であって十分条件ではありません。最も重要なことは、日本人としてのアイデンティティを持つこと、日本人のルーツや日本の文化、歴史について深く精通していることが「日本人の軸」を造ることです。一度自分の軸ができれば、その軸を参考にして相手の文化や考えを理解することが可能となります。そして、如何なる背景を持つ外国の人に対しても公正に自分の考えを自分自身で伝えることが、我々が定義するグローバルな人材です。その意味では、外国に住んだことがなくても、2020年の東京オリンピックで多くの外国人が日本にいらした時に、日本に関する歴史や文化、日本語の意味、日本人の習慣、日常の出来事、外交問題などについて偏見なく自分の考えを伝えることができる人が真のグローバル人材になります。そのようなことができる大人を今の子ども達から公教育を通して生み出していく15の提言になります。

PISAという単語をお聞きになったことはありますか？ これは1997年よりOECDが実施しているPISA(Program for International Students Assessment)です。世界中の15歳の生徒を対象として、70か国・地域が参加しています。内容は、読解力・数学的リテラシー・科学的リテラシーで評価され、マークシートの選択問題ではなく、ある程度の知識兼ね備えた上で、考え方を問う問題になっています。かつては世界のトップクラスであった日本も、現在はすべての分野において5位以下の成績となっています。これは、社会で生きていく力を測るものとして、大変有効であると世界中で認められています。毎回、順位が発表にあると、ドイツやイギリス、韓国など

ではその日のニュースとして国民の皆が知っています。私たちは PISA の順位を、提言した日本の教育改善の結果を計測する重要な指標と考えています。

【サマリー】 PISA 問題例

問題例

問2 下のグラフは、A, B, C, D, E, Fの6人の数学のテストの得点を示したものです。

① 得点上位3人の平均点を求めよ。

② 得点下位3人の平均点を求めよ。

③ 6人の得点の平均点を求めよ。

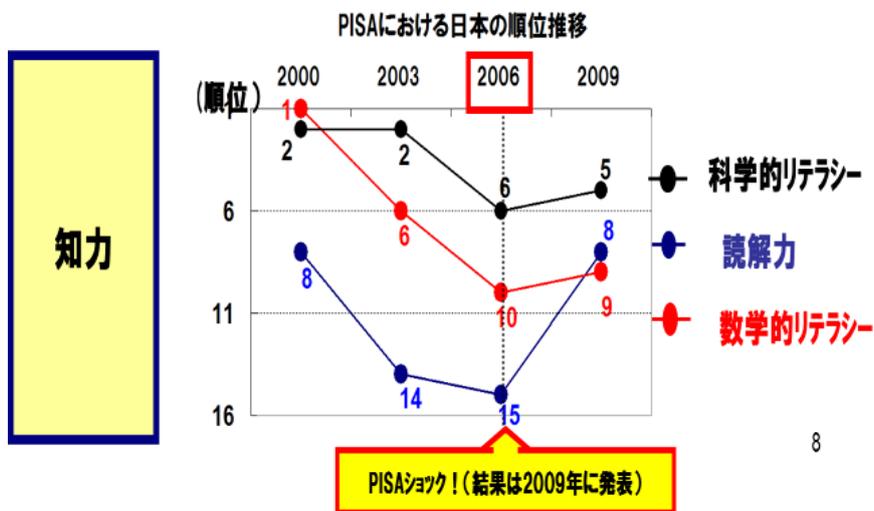
④ この数学の問題の出題者が、「平均点は予測したとおりの点数だったので、よい問題を作ることができた」と発言した。この発言の問題点について、記述してみよう。

従来型とPISA型の違い

従来型の学力 (情報処理力)	PISA型学力 (情報編集力)
正解 (〇×の区別ができた。たった1つの正解を書くだけ)	納得解 (自分が納得でき、かつ関わる他人を納得させる解を書く。解は1つとは限らない)
スピード 正確さ 効率性	試行錯誤 多様性・仮根思考 問題解決
記憶力 (解法とテクニック)	イマジネーション (つながりを連想できる力)
受験という限られた世界や事務処理的な仕事にしか通用しないチカラ	社会のあらゆる局面で応用がきくチカラ

複眼・連想による解決を求めろ = 知力 =

(図序-5)



(図序-6)

この WEB 版は、拝著「その手があったか！ニッポンの『たたき台』」の第一章にあたる「教育に関する 15 の提言」を深堀しています。教育に関するご意見は様々なものがあり、親の立場、先生の立場、教育行政の立場、地域の立場などで意見が必ずしも一致しません。しかしながら、北は秋田から南は沖縄まで、海外も英国とフィンランドを訪問して辿り着いた答えは、「すべての子ども達に！大人ができること」という考えです。親が学校や教師を、教師が行政や親を、というようにお互いを批判しても何も始まりません。私たちが幼児・初等教育について語る時に、日本全国いつでもどこでも誰とでも一致した方針は只一つ「すべての子ども達のために」だけです。教育の目的は、大人たちがすべての子ども達に未来へと続く道の入り口まで案内することです。フォーラム 21 の私たちは、下記の 2 点の実現する 15 の提言を行い、その実現を目指して活動を続けていきます。

「子ども達全員が、親が共働きでも12歳まで公立で安心して受けられる教育」
 「すべての子ども達がアイデンティティと知力を身につけられる教育」

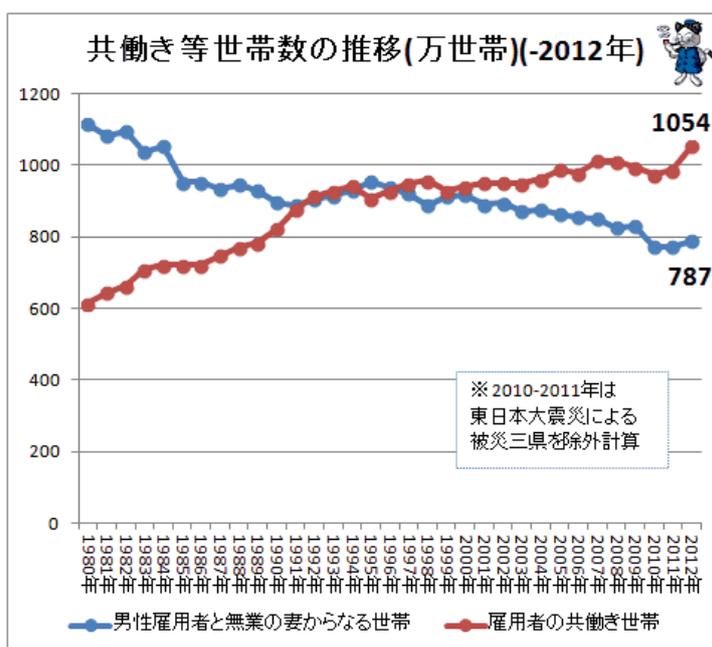


(図序-7)

1. 5歳から「プレ小学校」

【現状の課題】

日本の家庭環境はこの20年で大きく様変わりしています。女性の社会進出が進み、共働きの家庭が1000万世帯を超えており、2000年を過ぎてからは完全に共働き世帯が専業主婦のいる世帯数を凌駕しています。また、共働きの増加に伴い、子どもいない家庭と一人っ子の割合が飛躍的に増えています。特に一人っ子は2002年から2010年のわずか8年の間に1.8倍にも増えている現実があります。結果として、昔は大家族で祖父母が見守る中で、子どもにとっての兄弟で構成されていた小さな社会が失われています。家庭内で社会性を身につける機会が失われたまま、幼稚園や保育園に行くことになります。



(図 1-1)

ここで、幼稚園と保育園の違いを明確にしておきます。幼稚園は学校教育法を根拠に「幼児の心身の発達を助長すること」を目的としています。一方で、保育園は児童福祉法を根拠として「日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育すること」を目的としています。すなわち、幼稚園は3歳児から5歳児の教育を行う場、保育園は保護者の代わりに幼児を保育する場、となります。そのため、幼稚園と保育園では子供を預けることができる年齢、また保育時間に違いがあります。幼稚園が預かることができる時間は一日4時間。それに対し保育園は、預かる時間は原則8時間、ただし延長保育制度があります。

事項	幼稚園	保育所
根拠法令	学校教育法	児童福祉法
目的	「幼児を保育し、適当な環境を与えてその心身の発達を助長すること」(学教法第77条)	「日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育すること」(児福祉法第39条)
対象	満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児(学教法第80条)	保育に欠ける、乳児(1歳未満)幼児(1歳から小学校就学の始期まで)少年(小学校就学の始期から18歳未満)(児福祉法第4条、第39条) 市町村は保育に欠ける乳児又は幼児等を保護者から申し込みがあったときは保育所において保育しなければならない(児福祉法第24条)
設置者	国、地方公共団体、学校法人等(学教法第2条、第102条) 設置に当たっては、市町村立幼稚園の場合は都道府県教育委員会、私立幼稚園の場合は知事の許可が各々必要である(学教法第4条、第106条)	地方公共団体、社会福祉法人等(児福祉法第35条) 設置に当たっては知事の許可が必要であるただし、設置者が都道府県の場合は、この限りではない(児福祉法第35条)
設置・運営の基準	学校教育法施行規則第74～77条 幼稚園設置基準(省令)(学教法第3条)	児童福祉施設最低基準(省令)(児福祉法第45条)
教育・保育内容の基準	幼稚園教育要領(文部省告示)(学教法第79条、第106条、学教法施行規則第76条)	保育所保育指針(通知)
一日の教育・保育時間	4時間(標準)(幼稚園教育要領)	8時間(原則) (児童福祉施設最低基準第34条)
年間の教育・保育日数	39週以上(学教法施行規則第77条)	規定なし
一学級当たり幼児数及び一教員(保育)当たり幼児数	一学級当たり幼児数:設置基準35人以下(原則)現状27.3人(42.5現在) 一教員当たり幼児数:19.9人(42.5現在)	一学級当たり乳幼児数:学級編制基準なし 一保育士当たり乳幼児数:児童福祉施設最低基準-乳児3人、1歳～3歳未満児6人、3歳～4歳未満児20人、4歳以上児30人

Copyright 2005 Kids Information Service. All right reserved.

(図 1-2)

ご存知のように、親は幼稚園や保育園に行かせる義務はありません。保育園は子どもが保育に欠ける場合のみ通うことが可能です。また、幼稚園でも、近くの公立にするのか、様々なプログラムのある遠くの私立に行かせるかは、親次第です。したがって、就学前の環境によって親離れをする機会も社会性を身につける機会も家庭環境によってバラつきができます。結果として、子どもが教室内で勝手な行動をして教師の指導に従わず、授業が成立しない学級の状態が一定以上継続し、学級担任による通常的手法では問題解決ができないという「小1プロブレム」が学校の現場ではたびたび発生しています。6歳になって公立の小学校に入ってからでは、手遅れになる状況が増長されています。

発達心理学の祖であるエリクソンの分析によると、3-6歳の幼児後期に基本的家族の中で、人間として初めて自立していきます。その重要な時期に、両親と兄弟という基本的家族が形成されない場合が増え、大家族も激減して子どもが1人になる時間が増えています。更に、この課題が深刻なのは、親が子どもの自立を支えるどころか、甘やかしすぎて自立心育成の邪魔をしたり、最悪の場合には親が子どもを虐待する場合も散見されます。厚生労働省の統計では、児童虐待相談対応件数はこの20年で60倍にも跳ね上がっています。虐待をする者の内訳をみますと、62.8%が実母、22.0%が実父と特に実母の割合が大半を占めていることが分かります。

◎発達心理学の祖、**エリクソン**の心理社会的発達理論

段階	心理的危機	重要な対人関係	特徴
乳児期 (0~1歳)	信頼 対 不信	母親	誰か(親)を心から信頼できるという気持ちをもてるようになることが大切な時期。
幼児前期 (1~3歳)	自律 対 恥、疑い	両親	自分の意志で排泄や生活をコントロールできることを学ぶ時期。
幼児後期 (3~6歳)	自立性 対 罪悪感	基本的家族	自分で考えて自分で行動することを覚える時期。大人は子どものやろうとする気持ちを大切に育てる必要がある。
児童期 (6~12歳)	勤勉性 対 劣等感	近隣、学校	やればできるという体験をして、勤勉に努力することを覚える時期。
青年期 (12~20歳半ば)	自我同一性 対 同一性拡散	仲間集団、リーダーシップのモデル	自分はどのような性格なのか、将来どのような生き方をしたいかを模索しながら アイデンティティ を確立していく時期。

◎幼児教育理論の祖、**ピアジェ**の思考の発達段階

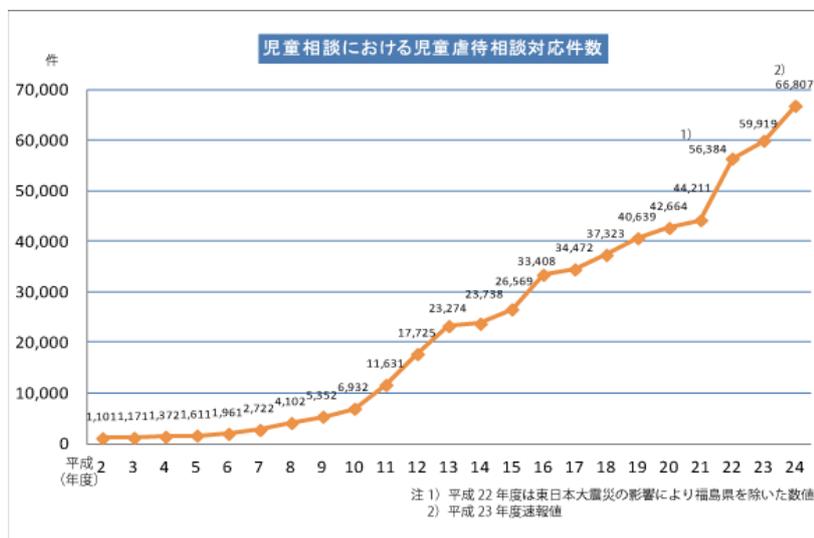
前操作期(2~7歳)

- 自分の立場から見た関係なら理解できるが、他者からの見方を理解できない。志向の基準が子ども自身にある
- (自己中心性)**
- イメージによって思考**をする時期。無生物にも生命があると思う「アニミズム」という考え方をもっている。
- 物の保存の概念が不十分。見た目に惑わされて判断をし、論理的に考えることが難しい。

具体的操作期(7~11歳)

- 保存の概念が確立される。見た目ではなく**論理的に物事**が考えられるようになり、**複雑な関係性**も理解できるようになる。
- 物事をカテゴリー**によるひとつのまとまりとしてとらえることもできるようになる。たとえば、ブルドック、テリア、**柴犬**はすべて「犬」というカテゴリーに属していると理解できる。

(図 1-3)



(図 1-4 厚生労働省 社会福祉行政業務報告より作成)

一方で、母親の立場になってみますと、いつでも完璧ではないことは周りの人間や社会も認める必要があります。「フィンランドの国立健康福祉研究所」では、児童虐待を予防するために、育児の重荷を分かち合うことを下記のように勧めています。

- ・母親は、小さい子どもを虐待することがある
- ・母親が支援なく放置されると、子どもを虐待することがある
- ・母親は、育児のストレスや重荷を分かち合う人を必要としている
- ・人間の子どもは、非常に多くの世話を必要としている
- ・人間の子どもは、自立するまでに長い時間がかかる
- ・一人で育児が出来るとい人はいない
- ・親の利益と子の利益は完全には一致しない
- ・複数の大人が育児に関わると、子どもの発達は促進される

この最後の文章、「複数の大人が育児に関わると、子どもの発達は促進される」社会を日本で作り上げていくことで、今より少しでも良い教育環境が整えられるとの結論に至りました。

【施策】

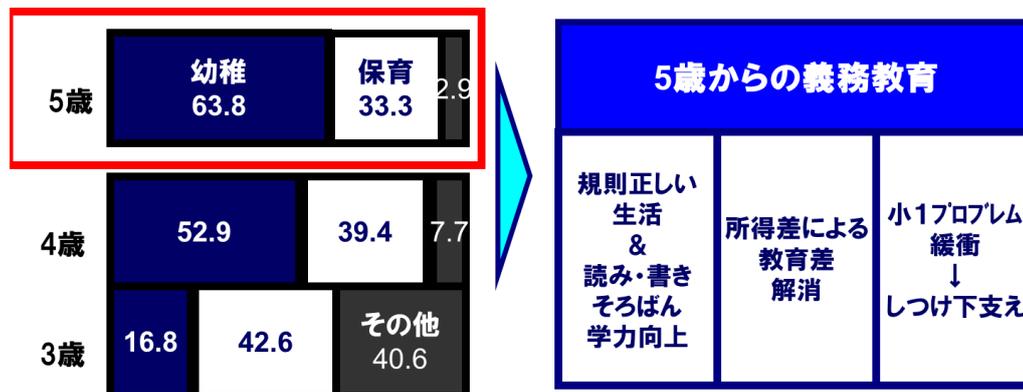
そこで私たちの第1提言は、「5歳からのプレ小学校（義務教育）で学ぼう」です。

様々な家庭環境で育ってきた幼児たちをできるだけ早い段階で自立して社会性を養うことができる環境を提供することが急務です。私たちはそれを義務教育で行いたいと思っています。次の図にありますように、5歳児で幼稚園と保育園の通園割合は、2対1になっております。今後、共働きが増えていけば、少子化の中でも保育園の割合は更に増えていくと予想されます。私たちは5歳児の教育の場所は、現存する小学校を考えています。提言11で詳しく触れますが、小学校の統合をして少子化対応していく必要があります。その過程で、既存の小学校の建物に空き教室が出来ます。この空き教室を5歳からの義務教育の場所として活用するのです。私立と公立が乱立している幼稚園と保育園の統合を図るには時間もエネルギーもかかります。何よりも私立で個別に方針がある幼稚園を義務教育の下に統合していくのは不可能でしょう。それよりも、早めに6歳から12歳までのお兄ちゃんお姉ちゃんと同じ小学校で遊び、社会性を養う1年間を大きな子ども社会の中で十分に確保することが望ましいです。5歳からの1年間は、集団生活のルールを学び規則正しい生活を送る練習をする期間になります。ただし、現在の小学校1年生のカリキュラムをそのまま1年早めるわけではありません。小1プロブレムも半年くらいすると落ち着いてくるケースが多いそうです。つまり最初の半年は、生活のリズムを作りながら自由度のある遊びを通して社会性を学ぶ期間とし、後半の半年は1年生で学ぶ「読み・書き・そろばん」などの基礎学力向上に充てることを想定しています。

5歳からのプレ小学校(義務教育)で学ぼう！

初等教育

家庭格差を学力格差にしないために！
＝ 「負の再生産」をストップする教育体制構築 ＝



(図 1-5)

拝著「その手があったか！ニッポンの『たたき台』」では、自己肯定感の重要性について触れました。やればできるという体験が社会に出た時に受ける様々なストレスに対して耐えられるためには、目白大学の小野寺敦子教授が提唱している「エゴ・レジリエンス」力に依存すると考えています。つまり、幼少期の自己肯定感の熟成が、大人になってからのストレス耐久力に繋がり、社会性にも通じ、グローバル人材として必ず備えていなければならない能力になります。この自己肯定感が家庭で育成できなかった場合には、「第2の Parents」として早めに社会に出て、親とは違う大人から褒められる体験をする必要があります。これは、5歳からの義務教育の目的の1つになります。

最近では長時間保育と教育の両方のニーズを満たすため、両方の機能を併せもつ複合型保育施設「こども園」という挑戦が始まっています。ある認定こども園を2013年5月に訪問した時にお聞きしたお話は、こども園の運営に関する努力と同時に管轄省庁の違いからくる煩雑な事務処理でした。先程もお伝えしましたように、保育園と幼稚園では生い立ちが違います。そして、幼稚園は文部科学省の管轄、保育園は厚生労働省の管轄になります。例えば、同じ1日でも幼稚園は最大4時間のため、8-12時は幼稚園ベース、それ以降は保育園となります。そこで運営に必要な鉛筆を12本購入した時には、文房具屋で伝票を2つに分けてもらい、4本は幼稚園として処理し、8本分は保育園として処理するといったことが現実に現場で起きていることです。2015年からは、これを一体化して内閣府管轄になることはすでに決定していますが、単に施設運営だけでなく、私たちは提言14にて、生まれてから中学校を卒業するまでの児童福祉と幼児教育を含めて、文部科学省と厚生労働省の行政を一元的なものとするを提唱しています。イギリスでもこのような省庁再編が過去20年間で実行されています。小学校は文部科学省の管轄ですが、学童保育は厚生労働省の児童福祉管轄になるため、小学校の施設を使った学童保育が広がらなかった理由も管轄問題に依存します。こども園の推進を進め、政府は少子化対策として幼児教育の無償化を推進しています。このこども園への統合を含めて、現場が子どもと子どもを持つ親をサポートする環境をよりよくしていく必要があります。下記の写真にある、埼玉県で推奨している子育ての目安「3つのめばえ」はまさに5歳からの義務教育の前半半年でやるべき内容になります。今後、統合されたこども園と小学校が協力して、子育てし易い環境を作っていきます。



(図 1-6)

最後に、5歳からの義務教育に対する、小学校の教師側の準備について素晴らしい事例を紹介したいと思います。私たちが訪問した京都市では、小学校の教師は、幼稚園の教諭の資格を義務付けているため、小学校では皆低学年の児童に対する訓練を受けていることになります。現在、幼保一体の掛け声のもと、幼稚園教諭と保育士の資格の相互相乗りの推進はされています。今後は、小学校の低学年担当教員に、幼稚園教諭の資格を義務付けて、小1プロブレムが発生しても的確に対処できる体制を教員側でも準備して、共働きでも12歳まで公立で安心できる日本にしていきたいと思っています。

大人の私たちが力を合わせて、是非「5歳からのプレ小学校（義務教育）で学ぼう」を一緒に実現しましょう。

提言2. 歴史は「幕末」から

～日本人としての「軸」「誇り」の形成①～

【現状の課題】

「はじめに」でも触れましたが、中長期的に日本の人口が減少し、国力としての「労働力」が減少、国内需要が停滞・縮小していく中で、特に経済面ではグローバル化が今以上に進んでいくことが確実となっています。戦後は人口増で1億人超の人口を抱えることで、日本という一つの大きな市場の中で経済活動をしていけば問題が無かったといえるかもしれません。隣国韓国・台湾は小国・少資源国・少人口国という環境から、国内に頼るのではなく海外ビジネスに出口を求め、展開し成功しています。日本も今後環境が似たものになり、**海外との交流により活路を見出す必要が急務**になってきています。もちろん大手自動車会社などすでに成功を収めている企業もありますが、全般的には「ガラパゴス」域内での生き残りという様相を呈しているように見えます。

グローバル・海外との交流というと「英語」をはじめとする「語学力」が挙げられますが、語学ができて「真のコミュニケーション」はできません。日本語同士でも、コミュニケーションをとるには、相手が何を考え、思っているのか、またなぜそのように考えているのかというバックグラウンドも踏まえて、意見を交わしていくものです。特に海外の方と話す場合には、宗教・人種・住んでいる地域、習慣、歴史がそれぞれ異なるため、その意味合いや理由などを説明しないと理解してもらえません。また相手を聞く耳をもたないとなぜ彼らがそのようなことを言うのか、振舞うのか、理解ができなくなってしまいます。その意味で、**まず自分が何者なのか（日本人とは、日本とは）を理解し自分の物となる「軸」を持つことが大変重要**になります。海外に行くと、聞かれるのは文化的なこと・宗教的なこと・歴史のこと・慣習のことが多くなりますし、「意見」「考え」を示すことが求められます。単なる知識ではなく、「考え」となると、知識をベースとし、ある程度の経験も踏まえた「軸」がないと答えられません。

それでは日本人の「軸」とは何でしょうか。画一的なものはないと思いますが、**重要な要素は「日本の国・歴史」、「文化」、そして「道徳（美德）」**ではないでしょうか。自信を持って「日本」を誇れる、だからこそ日本以外の様々要素にオープン（排他的でない）で寛容でいられるのではないのでしょうか。

「日本の歴史」知る・語るにおいて、**過去の第二次世界大戦という悲惨な戦争・敗戦を経験した日本では、真正面からこの点を教える・学ぶ・考える**ということをして避けてきたと思います。現在の日本があるのは、そうした歴史を通過してきたからであり、**その歴史を踏まえた平和を愛する国づくり**をし、復興後は世界を支援する国までになりました。40代の社会人の多くはおそらく、明治時代で歴史の授業が終わる（終える）ということで、日清・日露戦争までは理解できてその後のことが教えられず、第二次世界大戦については「**戦争してごめんなさい」「迷惑をかけてごめんなさい**」という謝罪の歴史しか教えられてこなかったのではないのでしょうか。現在でも「第2次世界大戦」にふれることを避ける学校・先生がいます。なぜそうした行動をとってしまったのか、欧米列強が何をしていたのか、**日本が生き残るために何が必要だったのか、何が間違えの元だったのかを理解**しないと、日本を愛することができず、むしろ嫌いになってしまうのではないのでしょうか。自分の国を誇りに持てない国民は、悲しいものです。第2次大戦の大きな過ちを理解し、反省しつつも、**日本は2000年続く長い歴史をもつ国**であること、大陸の文化を単に持ち込んで真似るというものでなく、**独自の文化に昇華**させてきたこと、また**和を尊び、人を助け合う、人を敬う**ことのできる民族であること、四季折々の機微を生活様式に取り込む繊細な民族であること等、これらを「誇り」としてもつような教育が必要ではないのでしょうか。提言において、あえて「幕末」からしたのは、**近代国家となり現在の日本の国の形を形成していくターニングポイント**であり、260年の江戸封建体制が終焉し、世界の中で生きていくことをはじめた日本の姿がそこにあるからです。

また世界に日本の目を向かせた背景には、「欧米」の**植民地政策がベース**にあります。近隣諸国が植民地化されていく中、独自の位置を確保するために、列強の仲間入りをしなくては生きていかなかった日本は、軍備で対処する、日本に攻められる前の防波堤を作ることが必要と考えていたの

です。平和な世の中であれば、攻め込んでいくこと自体が非難されることでしょう。ただ 100 年前の動きは植民地化の中にあったことをしっかりと教えておくべきでしょう。これは決して戦争を正当化するのでも美化するものではなく**歴史の事実**として教えていくものだと思います。その上で、人権侵害をした戦争を深く反省し、平和を祈る国に転換し、**発展途上国を支援する国**になったこと、感謝されるようになってきていることも合わせて教えていくことが重要だと思います。どうしても一面的な物言いになり、論争になるのは悲しいことです。将来海外で働く上で、こうした歴史認識をもっていることはきっと価値にかかわるとともに、それを軸として多様な文化・民族を受け入れられるようになることでしょう。宗教観が比較的薄い日本において、宗教・民族闘争の間にたてるニュートラルな国、また敗戦で戦争自体を好まない国だからこそ、役に立てる国になれると考えます。その第一歩が、「歴史」教育の見直しとして提言しました。

【施策】

1. 社会科において「幕末からの近現代史」を必須化。(小学 5-6 年)

(狙い)

グローバル社会において、日本人の軸となる「歴史」「文化」を身につけるために、現在の日本を形成していた大きな転換期である「幕末」を世界の動向と比較しながら近代国家と日本の機軸となる天皇制復活・維持の意味合いを理解する内容に注力します。また欧米の植民地支配がアジア圏に及んだ事実と日本がとった戦略を理解するとともに、自虐的な日本の行為説明に終始することなく、戦争背景を踏まえた史実とともに敗戦後の復興、侵略国への償い・援助支援を合わせて教育します。また史実の解釈は、多方面からの見方も併記して、単に情報を与えるだけでなく、子供に考えさせる授業運営に転換することで、正しい日本の歴史・世界の中の日本の状況を理解させることを目指します。 ※「教科書」ベース授業に転換、偏った指導を防止。



(図 2-1)

(具体的な内容：教えている歴史事実・背景・意味合いを学ぶ)

- ペリー来航の意味合いを単なる鎖国終焉のきっかけと捕らえるのではなく、**列強諸国の植民地政策がアジア圏にも及んでいたこと**、日本にとって巨大な清国もその影響を受けアヘン戦争、南京条約調印と半植民地状態に置かれ、次は日本も植民地化される恐れがあったことを背景に、長年継続してきた江戸封建制度・鎖国制度の制度疲労が明らかになり、「不平等条約」が導火線となり、「**尊皇攘夷**」運動から倒幕・明治維新へ向かった**歴史的な意味・流れ**を学びます。
- 列強との国力・技術力の違いを目の当たりにした日本が、自国を守るために、資金力・軍事力を確保するため、「岩倉使節団」を送り、海外の技術を積極的に取り込むとともに、資金確保に向けた「**富国強兵**」戦略を敷いた事実を学びます。また「国」を定義する領土についても、ロシア

との「樺太千島交換条約」や清国との台湾問題から「琉球（沖縄）」が日本の領土となったこと（**琉球処分**）ことを学んでいきます。

○また、「日本」という一国としての体制を「**大日本帝国憲法**」、「**帝国議会**」で固めるとともに、「教育勅語」により、父母への孝行、学問や公共心の大切さなどを「**学校教育**」制度として作り上げたことも合わせて教えます。もともと江戸時代から寺子屋で学ぶ仕組みのあった日本では、この教育制度を円滑に受け入れる素地があり、この時代で世界を見回しても「進んだ」国であったことは、**現在の日本の識字率や知識ベースの高さの礎になっていることを改めて理解し、教育の大切さを理解**します。

○朝鮮をめぐる清国との抗争から、「日清戦争」が始まり、日本が兵器の装備、軍隊の規律・訓練で勝っていたためでなく、日本人自体の意識が国民としてひとつにまとまっていたために、勝利という結果につながったこと、但し清国との賠償問題では、**列強諸国の強い圧力で戦争当事国ではない国が利する（三国干渉）という現実も突きつけられたという歴史認識**も教えます。これを受け日本は、自国の安全を保障するために、ロシアと英国との狭間で悩んだ挙句、日英同盟をすするに至るとともに、巨大な予算と軍事力をもつ**ロシアによる満州・商戦北部への増兵が日本への脅威となり、その後の「日露戦争」へつながったこと**、そして日露戦争勝利（バルチック艦隊を破ったこと）が日本だけでなくヨーロッパに対して大きな影響を与えたこと（白人帝国ロシアに有色人種の国日本が勝利したことが、**植民地にされていた諸民族に独立の希望を与える（孫文）とともに、黄禍論にもつながる**）という因果関係も学んでいきます。日清戦争はアジア同士の戦いでしたが、日露戦争は白人強国とアジア小国との戦いであり、これに勝利し列強の一員になったものの、これは**列強のパワーゲームの中で生きて行かなければならない状況に変わった**ということも学んでいきます。

※日露戦争で敗軍となったロシアの将を厚遇したという「**武士道精神**」についても触れていきます。

○日清・日露戦争で勝利した日本は、国際的地位は一等国として世界列強の仲間入りしたものの、**唯一の有色人種大国としての欧米列強からは警戒感**をもたれるようになっていく中、日本の安全と満州権益を防衛するために「**韓国**」を保護国（武力による韓国併合）にしていったこと、第一次世界大戦に対して、英国同盟を踏まえて日本が参戦し、手薄であったドイツの租借地であった青島や太平洋上の**赤道以北の島々を占領**したことも学びます。第一次世界大戦は各国がすべて出し切る「総力戦」であったため欧州国の国力が弱まる一方、米国および日本は戦地と離れていたために犠牲が少なかったこともあり、世界的な発言力を持つようになっていきます。**中国への関与を強めたい米国は、日英の分断を図り、日英同盟を破棄させることに成功**、このことにより、日本が独自で米国と対峙せざるを得ない環境になっていったことも理解していきます。戦争について、「日本は戦争に勝ってすごい！」という戦争の肯定ではなく、**世界の情勢が取るかとられるかという非常に厳しい状況であったこと**、同盟関係については**国益を踏まえた外交戦略**を理解するためのものです。

○**経済的な問題が戦争に発展**しうるものとして、世界恐慌・昭和恐慌も学びます。

植民地をもっていた英仏は本国と植民地の経済的な結びつきを強め、排他的な「**ブロック経済**」を敷き、米国も自国産業保護に走り、各国間の溝が深まっていく中、1930年のロンドン軍縮会議で不利な協定を受けることになり、国内では不況や政争に明け暮れる政党政治に失望し、**次第に軍部への期待**を寄せるようになってゆきます。このころロシアでは共産主義へ傾倒、イタリア・ドイツではファシスト（独裁）になっていくとともに、アジア中国では軍閥が群雄割拠し蒋介石が国内統一、新政府を樹立し日本が権益を持つ満州まで及び、排日運動が活発になっていました。日本は満州権益を守るために南満州鉄道を設立し、陸軍（関東軍）を配備、満州軍閥張作霖殺害もあり、満州を軍事的占領して問題解決しようとする動きがでてきました。1931年の満州事変を気に満州国を建国、清朝最後の皇帝溥儀を皇帝（傀儡）にするも、**国連からの建国否認を受け国連を脱退**。1937年の盧溝橋事件を発端に中国との戦火が始まり最後には第2時世界大戦へとつながっていきます。このころの日本は目的不明で、無意味な中国奥地での戦争という**泥沼戦争状態**になっていきます。そんな中、国家総動員法が設立し、大東亜共栄圏という「独自の

経済圏を作る」目的で動くものの、中立を装う米国が中国をバックアップ、結局に日米戦争へつながっていったのです。米国はサプライチェーンの重要性を熟知し、日米通商航海条約の延長をせず、石油などの物資を止めることで、日本を窮地に追いこんだことが引き金となり、ロシア脅威に対する北進論から東南アジア進出による石油などの物資確保という南進論へ転換、これにより植民地をもつイギリス・アメリカ・オランダ・フランスと衝突することになっていきます。

(ABCD 包囲網)

資源を持たない国・かつ有色人種である国日本が、欧米の植民地・経済ブロック政策の中で、孤立していった歴史背景を学びます。※今でも資源小国である日本が、どのように経済的に活動しているのかを、時代背景の違いからも見て行きます。

- アメリカとの最終協議において、ハル・ノート（日本が中国・インドシナから撤退、蒋介石政府のみ中国の正統な政府と認める）の内容を受け入れられない日本が交渉打ち切り通告よりも前に、アメリカ（ハワイ）を奇襲し、大東亜戦争開戦となりました。ハル・ノートを受け入れられなかった日本の状況を学びます。（もし受け入れていたとしたら他のアジア諸国と同様に「植民地」となる可能性があったこと）
- 最初は劣勢のアメリカも膨大な資金力を元に反撃を開始し、1942年ミッドウェー海戦で日本の連合艦隊を破り、その後は日本の占領地（島）を次々と奪取、東京大空襲・沖縄線で壊滅的な状態とし、原爆投下で日本敗戦を決定的にしました。会戦から3年日本は国内外とも悲惨な状況になっていき、資源・物資・食料のない中、闇雲な特攻隊攻撃に突き進んだ先のない戦争であったことを学びます。決定打となった「原爆投下」については、「本当に必要であったのか」という意見があります。抵抗力のない日本かつ市街地への投下は戦時中であっても許されないのではということがポイントです。この点も、敗戦国だから仕方ないということではなく、事実としてみて、考えることを授業の中で実施します。
- 米英ソ首脳が集まったヤルタ会談では、米国がソ連への参戦を、「南樺太と千島列島を渡す」条件で合意。ドイツ無条件降伏後、三国が日本への戦争集結条件を示した「ポツダム宣言」を発表に対し、日本は条件付降伏での終戦を図るも、陸軍の反対で決着できず、アメリカの原爆投下に至ってしまいました。ソ連は日ソ中立条約を破り、日本に宣戦布告。戦後も日本人捕虜をシベリアに連行して過酷な労働に従事させるとともに、戦後60年過ぎても、北方領土が返還されていないという事実をこの時のソ連の行動と合わせて、学びます。
- 終戦を受け入れた日本は、アメリカの占領下におかれGHQが君臨し日本政府が指令を実行するようになります。敗戦国日本は、東京裁判で戦争中の指導的な軍人・政治家を戦犯として死刑や公職追放とされることとなります。この裁判においては、「勝てば官軍」的なものとなり、一部裁判官からは国際法上の根拠を欠いているという指摘がでたものです。戦後60年経ち、今一度この時の裁判が正しいものであったのかを考えることが重要であることも学びます。

※戦争をしたことを正当化するのではなく、裁判としてのあり方を考えます。

また、占領下で発布された「日本国憲法」は現在においても続いている憲法ですが、その内容については議論の分かれるものになっています。例えば、交戦権の否認（9条）は今も続いています。但しこの憲法は国民主権・基本的人権の尊重・平和主義といった三大原則を示したり、国会を国権の最高機関としたりするなど、民主的な国となる土台になったことも合わせて学びます。
- 新たな戦争を防ぐための国際組織「国際連合」が結成するも、共産主義が東から西ヨーロッパへ影響しはじめ、それを封じるアメリカとソ連の間は緊張感が残りました。アメリカ側はNATO（北大西洋条約機構）を結成、ソ連は対抗してWTO（世界貿易機関）を結成し、「冷戦」時代に突入します。中国では毛沢東率いる共産党が中華人民共和国を設立し、蒋介石率いる国民党は台湾へ逃れます。朝鮮半島ではアメリカ支援の南部「大韓民国」とソ連支援の北部「北朝鮮」が作られ、冷戦構造がアジアへ広がります。アメリカは日本の経済発展を押させる政策を転換し、自由主義陣営の一員として育てることに方針を変えました。東西冷戦の影響が、日本の運命を変え、日本が朝鮮戦争でアメリカ軍への補給基地となり、合わせて戦後復興し、その後の経済大国への道につながっていくことを学びます。

- 朝鮮戦争をきっかけに、基地の存続等を条件としながら**日本の独立**を早めるため、サンフランシスコ講和条約を結ぶとともに、日米安全保障条約を締結。米軍の駐留を認めるとともに、1952年にはサンフランシスコ講和条約を発行し日本は独立を回復しました。これが**現在まで続いている日米間の強い関係の始まり**であることを学びます。
- ソ連は北方領土を不法占拠しているため、二国間の平和条約締結ができず、日ソ共同宣言で戦争状態を終結し国交を回復。これによりソ連の反対がなくなった日本は国際舞台である「**国連**」加盟し、復帰できました。**国際舞台に復帰できるという果実があったものの、領土問題が解決しない**という状況が残り、現在に至っていることを教えます。
- 日米間のより対等な関係を目指して、日米安保条約の改定を実施するも、国内での社会主義的勢力が反対する運動がおき、デモ隊が連日のように国会周辺を取り囲む異常事態に発展(安保闘争)。このころの日本はまだイデオロギーとして**自由主義・共産主義の双方が拮抗していた時代**であったことを理解します。
- 1960年以降東京オリンピック景気もあり10年間日本は高度経済成長を続け、1968年には世界第2位(GNP)国になり世界的な地位も向上します。日本はこれにより「**経済的な**」地位を固めることができました。日本は平和主義を掲げ、アジア諸国の発展に貢献するため、**多額のODAを実施**。政治・経済的な独立の基礎となるインフラや教育などの支援を続け、多くの国で評価されるにいたっていることを誇りとして教えていきます。
自虐的な歴史観ではなく、戦争の反省から、第二次世界大戦で多大な負担をかけた国への積極的な支援で姿勢を示し、また政治的・経済的に安定しない国へも支援(学校建設・井戸設置等)し、そのことが多くの国から感謝されているという事実を、事例をもって教え、日本の誇りを醸成します。(2012年政府開発援助白書 資料より)

■ともに歩む ODA ■ (図 2-2)

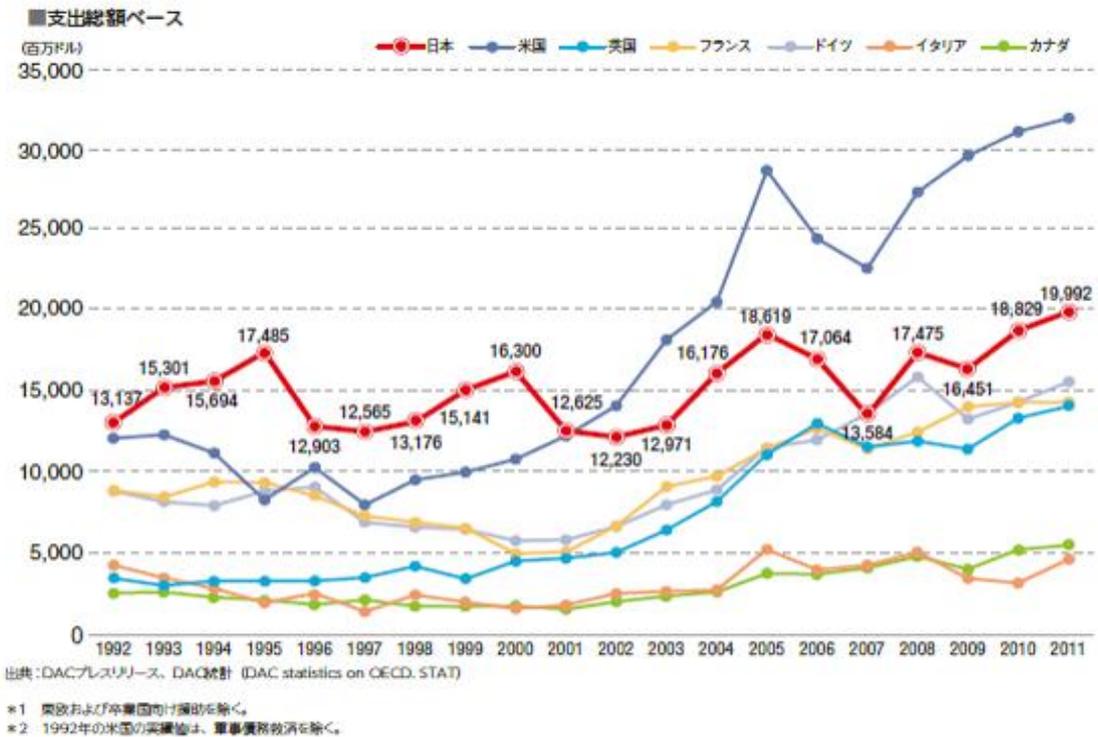


「村に学校ができた!」と喜ぶミンダナオ先住民の子どもたち

人道支援で作られた井戸を囲む南スーダンの人たち

(写真：アジア日本相互交流センター)

(写真：ジャパン・プラットフォーム)



○韓国とは 1965 年に日韓基本条約を締結し、国交正常化と有償・無償計 5 億ドルの協力金を韓国に支払いました。ベトナム戦争により基地使用頻度の高まった沖縄では、**祖国復帰運動**が盛んとなり、佐藤内閣が**非核三原則**を表明し、核兵器抜きで基地を維持する条件で、**沖縄返還を実現**させました。(72 年) 沖縄戦争で第二次世界大戦の終戦における捨石にされた思いのある沖縄県にとっては、**ここで初めて戦争が終わった**という考えの人が今もたくさんいるということを学びます。

※自然豊かな南国沖縄というイメージしかない人が多いと思いますが、**終戦に向けて沖縄が本土決戦を防ぐために犠牲になったこと**や、その後米軍の統治下であり、日本が独立を獲得しても、**沖縄が長らく日本に復帰できず、米国統治下でつらい経験をした**ということに合わせて触れていきます。

○1970年代に入ると、中ソ対立を利用してアメリカがソ連を牽制してベトナム戦争を終結されるとともに、中華人民共和国に接近し米中関係が正常化。日本もこれに呼応し、**1972年に日中共同声明で国交を正常化**させます。しかし、台湾の中華民国との国交は断絶することになります。現在の中国が台湾を国として認めないということを世界にも発信していることは、このときからすでに始まっている歴史的事実であり、**日本がその間に対応を苦慮している**ということも教えます。

※台湾は第二次世界大戦で日本統治下にあったにもかかわらず、**親日的な国**です。その背景には中国共産党に敗れて台湾に渡った蒋介石統治のひどさに比べ、規律正しく統治した日本軍の方が良かったということや、日本が台湾のインフラなどの基盤を築き、それが今の台湾発展の基礎になったことで、反日教育をしていないことが理由の一つであることも合わせて学びます。

○1980年代はソ連が市場経済導入に踏み切り、東西ドイツが統一するという大きな歴史の節目になりました。これにより東西冷戦に終止符が打たれることになったのです。冷戦と言うイデオロギーの対立の中で、**日本がアメリカ側**にあり、経済的にも政治的にも独立できるようになったという「**歴史の偶然**」を教えます。もしソ連側に日本がなっていたらどうなっていたのでしょうか。歴史に「もし」はありませんが、良い悪いではなく、**今の日本があるのは、そうした歴史の上にあることを学びます。**

○1990年代以降、**日本のバブルがはじけ**、**ジャパン・アズ・NO.1**と言われた日本の経済活動も急降下し、金融含め多額の不良債権をもつ経済不良国に陥りました。**国の借金も増え**、現在のギリシャ・スペインと同じ状況になりつつあります。**2000年**に入ってもまだ完全復活できない日本に、失われた**20年**というレッテルが貼られました。こうした状況下でも、トヨタ自動車が世界で**NO1**になる、日本食や文化が海外で評価されるなど決して悲観するだけではない状況です。しかし過去の戦争で「**資源**」がないことが国の生命線であったように、**日本は資源がない分、それを補う「知恵」と「活動」が重要**になります。国内人口が将来**1億人**を切ることが確実視される中、海外といかに交流し、ビジネスを広げていくかが重要な時期に入ってきています。**学ぶ生徒たちが日本の歴史を踏まえ、軸を持ち、海外にどんどん出て行くことが大切であることを、歴史の最後に教えていきます。**

2. 社会科において「国土」「主権を守る」ことの重要性を学ぶ (小学6年生)

○日本の国土でありながら、**未だに他国の実質支配下**になっている**北方領土**や領土主権でいがみ合う中韓(尖閣諸島・竹島)があるという事実を知るとともに、海外で国土を失うことは、国が無くなるという事例(イスラエル)を踏まえながら、国を守るということの重要性を学びます。また感情論ではなく、史実を踏まえ国がその事実をしっかりと表明し、教科書に反映させていきます。

1972年に沖縄が米国から返還されていながら、ロシアが北方4島を返還していないという事実とその意味合い(海洋資源や不凍港確保)を理解し、ロシアと日本が結んできた過去の条約を踏まえて北方領土が日本領であり、日本が今後継続して返還要求していくことの重要性を学んでいきます。(自分の家の庭に勝手に他人が家を建てて住んだらどうなるか)

○国を守るために、**基本は外交(交渉)で解決することが第一**とし、戦争は最後の手段であることを理解した上で、抑止力としての最低限の国防力が必要であること、またそれを自衛隊が実践していることを学び、理解していきます。

また、自国の力だけで国を守るのではなく、日米安全保障の体制のもと、協力しあって有事がおきないようにしていること、有事の際は、共同して対応していく枠組みをもっていることを学びます。また戦争に至らないまでも海洋権益を確保しようと、また領土拡張しようとする国(中国)があり、武力を背景としながらの牽制をしている事実を知り、**国土・国民・国益を守ることの大切さを学びます。**自国以外にも国連という組織があり、一国の利己的な活動に対して歯止めをかける仕組みもあることを合わせて学びます。

※平和憲法を遵守する上で、軍備拡張という意味ではなく、戦争にならないための力と米国との安全保障の重要性を学びます。

○近隣諸国の軍事力・国防費の推移を日本と照らし合わせながら、北朝鮮がミサイルを打ってきたら、誰が国を守るのか、尖閣諸島を攻撃奪取されたらどうなるのか、日本はどうすればいいのかを題材に議論する授業（ディベート形式）も行います。

※現在、防衛省では、**自衛隊見学や体験入隊**を実施しています。すべての学校の近隣に設置されているわけではありませんが、社会科見学の一環として、「国を守る」当然の権利と責務を理解し、外国からの領土侵略（可能性）に常に備える「国防」の重要性を学び、規律厳しく任務に当たる実態を肌で感じ、その大切さを学ぶことを提案します。（小学6年生）

(図 2-3 新しい歴史教科書改訂版・公民改訂版 自由社 より参照)

3. 社会科において、日本の文化の独自性と価値を学ぶ (小学4年から) (狙い)

日本(人)の軸・誇りを、海外からも評価されている独自の文化を通じて醸成していきます。

(具体的な施策)

○海外から文化として評価されている近年のクールジャパン(アニメやフィギア・映画)から日本文化(現代)の良いところを学びます。(評価されているという事実とどこがポイントか、身近なところから感じる授業)

○過去にさかのぼり、日本仏教・神社建築や仏像、浮世絵、歌舞伎など、大陸文化を日本文化に昇華させてきた、また独自に築いてきた内容を海外の建築物や絵画と比較してその独自性を学びます。日本の浮世絵が近代ヨーロッパ絵画界に与えた影響(モネなど)、海外映画のコスチュームに影響を与える歌舞伎などを、ICTを活用(画像・音声)しながら五感で学ぶことも提案します。



4. 家庭科において、日本食の素晴らしさ（出汁・飾り・生・季節感等）を体感する

※提言4に関連する提言

（狙い）

食料自給率の低い日本において、食料の大切さを学ぶと共に、日本産原材料・日本独自食材を知り、また「出汁文化」「飾り包丁技」「盛り付け」など日本独自の食文化を体感し、海外で評価されている「日本食」を通じて、日本（人）の軸・誇りを醸成していきます。

ミシュランが発行する星ランクにおいて、日本ほど多数の評価を受けている国はありません。これは素材の良さだけでなく、その調理法や飾り、出汁の使い方、また広い料理の幅、旬を大切にす素材が世界で群の抜いているからに他なりません。一般的なラーメンでさえ、スープや麺、トッピングまで工夫と努力でひとつの「料理」の域まで昇華させ、日本人だけでなく外国人にまで評価されるものになっています。「食」は誰もが食べるものであり、どんな国の人も語り合えるひとつのパイプになる要素であり、言葉以上に語れるものです。そこにおいて圧倒的な評価を受けている日本の食を知り、感じて発信できるような子どもたちを育てていきます。

（具体的な施策）

○家庭科の料理の授業を活用し、郷土料理の調理実習を行います。急に「料理」と言われても普段、家で手伝いをしていない生徒にとっては難しいので、馴染みの深い料理からはじめます。味噌汁やすまし汁など、味のベースとなる「出汁」の材料、取り方から入ってもいいと思います。特に「出汁」や地域毎の習慣や様式が反映されるものであり、郷土を理解・体感し愛する気持ちも結果として生まれてくることも踏まえます。

（この段階では包丁など使わなくてもできるもの）

○次は包丁を使ったものを作ります。日本伝統の包丁使いを2〜3覚えると、嫌いだったキュウリを酢の物にしたり、人参を花にしたり、大根をツマにしたりと見た目にも楽しい・美しい「日本の技」が身につきます。

○そして、魚料理は2品ぐらい覚えます。三枚卸と煮付けができれば、立派な日本人です。包丁使いは難しいので、ビデオ（IT）を活用して、できなければ何度でも戻って見られるようにします。早くできた人は、他の友達を助けてあげるといいでしょう。

素材はできれば、季節を感じさせるもの、地元のものを使います。例えば、初鰹と戻り鰹がなぜ味が違うのか、日本の地形と収穫する時期を学ぶことにも役立ちます。

○次は「てんぷら」です。もっとも簡単な素材でありながら、一番難しいと言われる料理ですが、日本の料理の代表格でもあるので、ぜひ覚えておく料理です。粉を練り過ぎない・衣は冷水にするなど、おいしく・見た目も美しく揚げるための、日本人の知恵・細やかさを理解するとともに、前に習った出汁を活用した、天つゆの作り方も学びます。天つゆを覚えれば、出汁つゆ・麵つゆ・井ものつゆなど応用がきくことも合わせて教えます。

油が危ないからやらないというのではなく、熱いからこそてんぷらがカラッとあがること、引火しやすい特性のある油だからこそ、十分に気をつけなければならないことも学びます。

提言3. 実のある道徳教育を

～日本人としての「軸」「誇り」の形成②～

【現状の課題】

「はじめに」「提言1」でも触れましたが、少子化・核家族化が進み、両親と子ども一人という家庭が増えてきている中で、子ども同士での距離感の取り方を生活の中で学び体得していく機会が減少してきています。一人っ子の場合、概して、一人の子どものためにすべてのことがなされるので、兄弟間で物を分け合ったり、また年長の兄弟を敬ったり、年少の兄弟をフォローするなどといった機会が家庭内ではありません。また家庭の事情で片親の元で生活する子どもにとっては、**生活習慣や社会ルール等基礎的な部分を身に着ける機会が少なくなりがち**です。3世代で暮らすことにより複数の大人の目が子どもの行動を見守り、**悪いことは悪いと叱り、よいことは褒める**といった子どもを育む環境が物理的に減ってきており、また共働きが増加することにより家庭で親に接する機会も減る傾向にあります。勿論このような環境で育った子どもすべてが子ども同士のやりとりや社会ルールを実践することができないということではありません。しかしながら、現在の幼児・初等教育においては、家庭環境による子ども状況が大きく異なり、**集団行動や学校生活で支障をきたす**ことが増えているのは確かです。低学年の場合は、親の役割が非常に大きなものですが、中高学年になってくるとある程度自分の考えなどを持ってくるようになります。その中で自分の意見を言いつつも、**集団の中でどのように振る舞うべきか、協調と主張のバランスをどのようにとるのかは、経験を積んでいかないとなかなか身につくものではありません**。学校生活において集団生活を送っていますが、学校が終われば、**過ごしやすい家庭環境が待っており、緊張・ストレスから解放**されます。その意味では、**集団生活**といっても7時間程度のもので、大人になっていく過程では、家族以外の人とより長く付き合う機会が増えるため、**集団の中での行動の仕方がより大切**になってくるのです。そうした機会が現在少ないことは子どもの成長過程において残念な状況です。

【施策】

1. 「道徳」の教科化

(狙い)

基本は家庭で教えていくものですが、現在の家庭環境を踏まえ、公教育において、生活習慣や社会ルール、人としてのあるべき行動など**人として求められる素養**を身につけさせます。

現在、学校で道徳「授業」が行われていますが、「教科」ではありません。点数もつきません。中学・高校入試のテストにもでません。しかしながら「**人としての行動規範・人を大切にする心（日本の美しきこころ）**」は諸外国から絶賛される「日本人の価値」です。改めてこの価値を日本人の軸・誇りとして受け継ぎ、育んでいくことを公教育として進めていきます。

(具体的な施策)

○「学校での道徳の教科化」の前提として、まずは家庭で実践してもらう必要があります。親の背中を見て育つというのが良いことは言うまでもありませんが、家庭環境によっては行き届かないと言う部分があるのも事実です。それを踏まえうえで、親と学校が簡単な文章でお互いが約束しあうことからまずスタートすることを提案します。家では「早寝早起き朝ごはん」、「不潔な格好はしない」など最低限のことを約束してもらい、学校では社会のルールや生活習慣を道徳の時間を使って身につけさせることを約束してもらいます。

秋田県の事例では、「**学校がする約束・家庭がする約束**」を「秋田わか杉っ子学びの十か条」というルールブック形式にして、学校と親がお互いに補完しあう体制をとっています。ご存知の通り秋田県の小学校の学習成果は全国トップクラスであり、学校側も、家庭が最低限これをしてくれれば、しっかりと学力をつけさせます！と自信をもってあたっています。これ以上にもっと厳しいことを家庭に約束させる（生徒ハンドブックに保護者が署名・提出）米国の事例もありますが、**まずは緩やかな秋田方式**を提案します。



(図 3-1)

- 次に授業内容ですが、**身近な人・地域の偉人のエピソード**から学び始めます。その人の姿勢や与えた影響から、こんな人になりたい、こんなことしてくれたらうれしい、という肯定的な気持ちを持たせます。アメリカの道徳的授業においては、「リンカーン」などの事例を活用しています。これは具体的でわかりやすく、リアリティーをもって生き方の手本が示されているからだそうです。（「臨床生徒指導応用編」より）。日本においても、**小学校の時点では「国」よりも「郷土」の方が身近**であるため、郷土の偉人からその生き方や姿勢を学んでいくようにします。上杉鷹山の「なせばなる」の精神を教えたり、萩市の明倫小学校のように吉田松陰の言葉を朝会で朗唱したりするのも良い事例だとおもいます。過去の偉人だけでなく、現在活躍している有名な人（毛利衛、イチロー等）やデザイナー・アニメ監督でも全く構いません。
- また、授業とは別に、**学校の先生が挨拶する姿、高学年が低学年をフォローする仕組み**（小学校5-6年生が1-2年生のクラスで本の読み聞かせをしたり、学校行事におけるクラスのサポートをしたり、学校登下校を一緒にしたりする）をつくるだけでも、道徳心の向上に結びつきます。目上の人を尊敬してまねることで身につく、逆に上級生は、リーダーシップを身につけることにもつながります。東日本大震災で被災した人々の映像を見せるだけでも、ルールを遵守する・助け合うことの大切さは伝わります。日々の学校生活の中で先生が率先して示すことでも子どもへは伝わっていきます。
- その上で、**道徳の授業を「教科化」**します。一番難しいところは「評価」でしょう。単に3段階評価で点数をつけるということは可能ですが、受け手の親御さん、つける方の先生方の心理的なハードルを踏まえると現段階では提案しません。評価については、**生活態度等と同じように定性的な評価**を行います。道徳は、授業だけで学ぶものではありません。授業で点数取ることだけが目的化して、実際心の中では、こんなことありえない・やらないといったことにならないためにも、授業以外のところを合わせてみて行くことが大切です。休み時間の友達との関係、**道徳の授業以外での友達との関係も含めて**、定性的なかたちでの評価をします。重要なのは、それぞれ異なる性格をもつことを踏まえ、子ども達の良いところを中心に積極的に評価してあげることです。これにより、子ども達の**自己肯定感を高める**こともできます。「こうなさい」「こうすべきです」という一方的な「正しい」ことの伝授も当然必要ですが、先に述べた「地域の偉人の振る舞い」「世界で活躍する人の行動・気持ち」「震災での助け合い」「してもらってうれしいこと・嫌なこと」という具体的なところから「こころ」を育てていきます。
- 具体的には、**個人が守るべき徳目**として、「時間を守る」「規則を守る」「規律、静粛」を当たり前のこととして教えます。例えば、「**授業の開始に遅れない。遅れると自分だけではなく、友達に迷惑がかかる。**」といった基本的なことや、「順番を守る。先に並ぶと言う時間的・肉体的な負荷の対価として先に並んだ人が先に手に入れることができる」など、「すべきこと」の裏返しとして「やってはいけないこと」として**理由もつけて機会があるごとに繰り返し**教えていきます。また人間関係や社会に関わる**社会的徳目**として、「自分を規制する」「他人と調和する」「礼儀を正しくする」「正義を守る」「人に優しくする」「相手を尊敬する」ことも教えます。例えば、「人

に親切にしてもらったら、ありがとうという」、「困って言う友達がいたら助ける（聞くだけでも良い）」などです。これは個人が守るべき徳目と異なり、「実行しなくても」人に迷惑がかかるものではありません。しかし、「人として」しなければ社会生活ができなくなるほどとても大切なものであり、実行することで「お互いが気持ちよくなれる」価値でもあります。これも機会あるごとに繰り返し教えていきます。

授業とは別に、学校行事（運動会・音楽会・文化祭等）も道徳を学ぶことのできる有効な機会です。自分だけ良ければでは、行事は成り立ちません。一つの目標に向かって、リーダー的な生徒がみんなをまとめる、皆が自分の役割を全うする、遅れている人には手伝ってあげる、うまく行ったらみんなで成果を喜ぶ、いかなかったら悔しがる、そんな活動の中でも身につけられるものでもあります。

(定性的な評価シートイメージ)

<6年> 第1学期

学習のようす					総合的な学習の時間		
科目	評価の観点		よくできる	がんばろう	評定		
国語	国語への関心・意欲・態度	進んで話し合ったり、適切に文章を書いたりしようとする	○			外国語活動	
	話す・聞く能力			○			
	書く能力			○			
	読む能力		○				
社会	言語についての知識・理解・技能				○	道徳教育	
	社会的事象の関心・意欲・態度	学習内容に関心を持ち、進んで調べようとする					
	社会的な思考・判断						
算数	観察・資料活用の技能・判断					生活のようす	
	社会的な事象についての知識・理解						
理科							基本的な生活習慣
							健康・体力の向上
音楽							自主・自律
							創意工夫
図画・工作							責任感
							思いやり・協力
家庭							生命尊重・自然愛護
							勤労・奉仕
体育						公正・公平	
						公共心・公德心	
【所見】							
【欠席などの記録】							

(図 3-2)

○米国の教育がよくなってきたと言われていますが、そのひとつの要因として「品性・品格教育」（日本の道徳的な教育）の実践が挙げられています。（臨床生徒指導理論編より）。モンテクレイ・キンバレー学園の品格基準では、Respectful(敬意をもって)、Friendly(親切に)、Responsibility(責任をもって)など8つの品格基準を設定し、Honor code(交流の作法)を公約として、生徒の手で完全に草案されたものを生徒会と学校で承認。教師や学校側の押し付けではないもので、生徒の自発的な参加・遵守を促しています。また良い習慣を身につけていくために、徳を掲げて努力したベンジャミン・フランクリンは、徳を13に設定し、毎夜実行できたかを確認していたことを題材に学ぶ場面もあり、日本においても海外で評価された新渡戸稲造の武士道は義・礼・誠など世界に通じる徳として、授業の中で学び、考えさせることが重要と考えています。

2. 親元を離れた共同生活の実施 ※出版内に掲載のない内容 (狙い)

一番大切なことは、家族以外の多くの人と寝食を共にする経験をもつということです。集団生活においては、自分が育った環境とまったく異なる人たちと過ごすこととなります。食事だけをとっ

ても、料理の手伝いをするのか、食器などの準備を誰がするのか、片付けはだれがするのか、食べ物を残して叱られないのか、TVを見ながら食事をしていいのか、箸の使い方や食べ方はしっかりできるのか、決められた時間内に食事を終わられるのか、食事の量が適量でなくても我慢できるのか、困っている友達がいたら声をかけられるのか、などなどたくさんの方が**家庭での流儀と異なってきます**。お父さん、お母さんは助けてくれません。こうした環境に身をおくことによって、**今までの自分の生活と比較して何が足りないのか**がわかるとともに、**親に対する有難さ、感謝**を感じることもなります。

食事だけでなく、就寝・起床や、入浴（準備から）、トイレ掃除、その他の行動すべてにおいて、学校とは異なる「集団生活」を経験することになります。親が起こしてくれませんが、夜怖くても添い寝してくれませんが、洋服も自分で用意し、着替えなければなりません。苦しいときにやさしい声もかけてくれませんが、その分、**友達同士の協力、助け合い**が生まれてくるのです。また集団生活で自分だけの意見を押し通せば、他の子ども達とぶつかります。そうしたぶつかりの中から、何がいけなかったのだろう？と考えるきっかけにもなります。友達が助けてくれたら「ありがとう」が言えるようになります。また食事の用意から、**素材自体のことや、食べ物のおお切さ、料理をつくることの楽しさ**も身に付くとともに、親が料理をつくってくれることに感謝する思いが生まれると思います。

（具体的な施策）

- ここでは「**1週間程度の寮生活**」を提案しますが、設備面や費用面で制約があるのも事実です。そこで通常の学校カリキュラムにある**夏季林間学校（臨海学校）**を利用して、遊び要素を入れつつ、寝食についてはすべて子供たちが行うことを提案します。据え膳の食事やいつでも入れるお風呂、快適な冷房設備、リゾートホテルのような綺麗で寝心地のよいベッドなどは不要です。**普段の生活とは異なる「負荷」のかかる集団生活にこそ意味**があります。これは引率する先生は大変ですので、**外部ボランティアの方のヘルプ（親ではない）を活用**したいと思います。提言7で地域との連携を提案していますが、この活動もその一環です。林間学校から帰ってきた子どもが少し大人になった姿が必ず見られることでしょう。

3. 体育授業における伝統スポーツの選択制実施（中学生以上を想定）

（狙い）

健全な体・基礎体力を養うことに加え、日本の心・姿勢も同時に学ぶ

（具体的な施策）

- 礼に始まり礼に終わる**精神のスポーツ**であり、勝敗に関わらず**相手を尊敬**する心を養うのが「武道」です。柔道・空手・剣道・弓道・相撲のいずれかの「道」を授業に取り入れます。単に自分を鍛えることにとどまらず、海外の方と話す機会には、日本の文化・様式の一つとして、武道の話題がでることがよくあります。「**自ら日本を語れる**」要素として、武道を経験します。武道であるため、怪我なども想定されますが、体育の先生以外に地域ボランティアの方に参加していただき、複数の目で見守り指導する体制で臨みます。

提言4. 「週6日授業」で世界一奪還

【現状の課題】

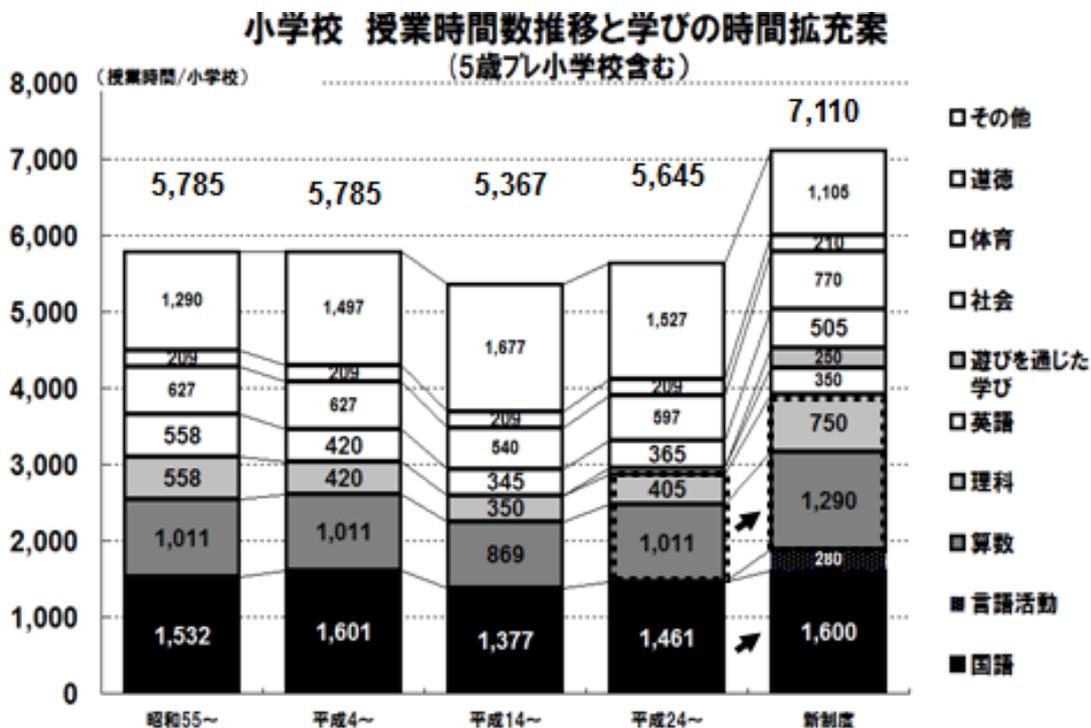
- ゆとり教育が進められた結果、時間数は減少しています。そのためカリキュラムに余裕がありません。
- 日本人として誇りを持つ子ども、外に向かって発信できる子どもを育てていく必要があります。
- 日本の将来を考えた場合、理数教育を重要視する必要があります。
- 子ども達の運動不足、体力低下が進んでいます。
- 国際化が進み、子どもが社会人になってどの分野に進むにせよ、手段として英語を学ぶことがとても大切になります。
- ITの活用が大切です。

【施策】

1. プレ小学校、土曜日授業により授業時間に余裕が生まれます。

提言1で、5歳から全員が「プレ小学校」に入ることを提案しましたが、このプレ小学校では週のうち何日かを着席して人の話を聞いたり、ルールを守って集団で行動する時間にも当てようと考えています。その中で、ひらがな、カタカナ、簡単な足し算、引き算程度を学ぶことによって小学校生活にスムーズに入っていくことができます。またこれにより、小学校1年生以降のカリキュラムに約600時間の余裕が生まれます。

これに加えて提案したいのが、土曜授業の復活です。現在、一日6時間授業を続けても、年間のカリキュラムを完全に終わることができないくらいになっていますが、これ以上の長時間授業は子どもや教師にとっても望ましいものではありません。土曜日の午前中を授業に活用すれば約600時間を確保することができます。こうして増えた授業時間は、年になって増加するカリキュラムにも当てることができます。(図4-1)



(図4-1)

2. カリキュラムに生まれた余裕を様々な授業時間に当てます。

○ディベートなどを中心とした「言語活動」を重視します。

カリキュラムに余裕が生まれれば、さまざまな試みが可能になります。まずは、国際的に活躍できる人材を育てることを目指したい。そのためには、提言2でお話したように日本人としての誇りを持つ子ども、外に向かって発信することのできる子どもに育てていきたいと願います。もちろん、自分の意見をきちんと述べられることが前提になります。

こうした訓練が今の学校教育の場では不十分で、ディベートなどを中心として「言語活動」の時間を、280 時間程度確保したいと考えます。体験したことを表現したり、互いの考えを伝え合い、自分や集団の考えを発展させ、思考力、判断力、表現力を育成していきます。ディベートひとつをとっても、いろいろなテクニックがあります。例えば、特定の事項について賛成、反対の立場で議論する場合でも、賛成、反対を事前に聞いたうえで、賛成の人は反対の立場に立って議論させることで、冷静に議論ができ、相手の立場に立って考えること、いろんな見方があることなどを学ぶこともできます。こうした活動はメディアリテラシーの観点からも重要なことでしょう。

私たちは自己主張をやみくもに礼賛しているわけではありません。思いやりを持った奥ゆかしい子どもにも素晴らしい魅力があります。しかしながら、こと「議論」という観点では、そこに貢献するための発言力、自分の考え方をしっかり伝える能力が大切であり、そのための訓練は欠かすことができないのです。こうした訓練は、多様性、国際性を身につける上でいちばんの基礎となると考えています。

○理数教育を充実します。

もうひとつの課題が理数教育の充実です。これは、論理的な思考を養うという訓練として重要ですし、科学技術立国のための必要条件となります。日本の理数教育は海外でも定評があり、高い評価を受けてきましたが、時間数が削減されたことで内容が圧縮されてしまったという経緯があります。

そこで確保した時間を使い、理数教育の充実、特に実験の時間を増やしていきたいと考えます。理科教育は、IT（情報・コミュニケーション技術）との親和性もとても高い教科です。IT を上手に活用することで、たとえば燃焼の実験、植物の開花、成長する観察した様子も簡単にみることができ、復元された恐竜の動く様子もみることができ、学ぶ背中を後押ししてくれます。これにより PISA 世界一奪還を目指したいと考えています。

○体育の授業数を増やし、生活科を見直します。

社会・道徳は、前述のとおり。低学年には生活科という科目がありますが、授業数の増加に合わせて理科、社会に戻します。

また、「身体はすべての基本」であり、知育、徳育と並んで、大切なもののひとつとして、体育の授業を増やしていきます。

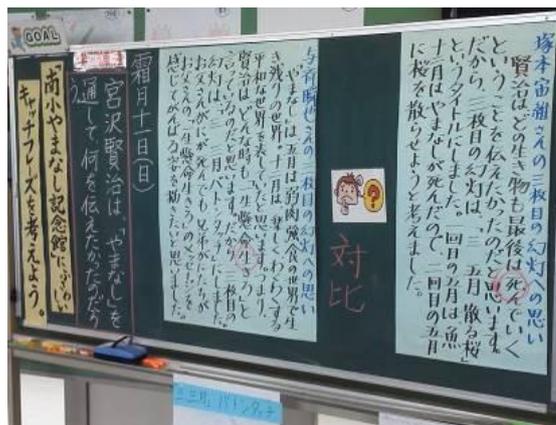
○4年生から英語の授業を開始します。

英語の授業は4年生から始めたいと考えます。ここでも IT の活用がポイントとなりそうです。文法に偏ることなく英語を使ったアクティビティを多く取り入れ、間違えることをおそれない、生きた英語の修得を目指します。その評価は、授業中どれだけ積極的に発言したか、考えや気持ちを伝えることができたかという加点方式で行い、些細なミスをしたことによる減点評価は行いません。小学校での英語の授業は「使うことありき」です。

【先進的な事例のご紹介】

小学生の全国学力テスト5年連続日本一となった秋田県。全国学力テストでもトップクラスを維持している背景には、秋田県では言語活動に力を入れており、言語活動を取り入れた授業を実践していることがあります。

私たちも、秋田県で開催されたシンポジウムに参加し、公開授業を見学してまいりました。この日は、授業題材は宮沢賢治の作品で、賢治がこの作品で何を伝えたかったのか？それを両親などに伝えるキャッチフレーズを作るというゴール設定を前提にして進められました。予め今までの議論の中から出てきた生徒たちの意見を模造紙に書いたものを用意し黒板にマグネットにて貼り付け、この授業のゴールが何であるかについても黒板に貼られており常に意識させる努力をされていました。



(図 4-2)

児童に意見を求める形式で授業を進行し、一方通行にならぬよう、授業の途中では机の配置を学校形式から会議形式に変更されていました。グー、チョキ、パーで賛成、反対、付け足しを表明する「ハンドサイン」を利用し、賛成意見か反対意見かをはっきり共有することで、各々の発言の関係を、明確にしなが、各人の理解度を深めていました。

テーマを与え個人別に3分間考えさせる時間では、赤ペンを持って児童の机を回りながら「ほめたい箇所」「深掘してほしい箇所」などを児童のノートに書くなどの個人指導も並行して行っていました。

授業の最後では、まとめと振り返りを行い、①新に得た知識②自分や友達のよい点や改善点③さらに追求したいことを意識させるようこの3点を黒板に掲示し、3名の児童を指名しキャッチフレーズを発表させ授業が終了しました。

①クラスでのグループ討議と個人指導を1コマの授業で同時に取り入れている②授業前の万全な準備（予め模造紙に必要事項を書いておくことにより、黒板に板書する時間の短縮と事前に授業の進め方をシュミレーションしている）③児童の意見をまとめていく質の高いファシリテーション能力、といった点が特徴としてあげられます。

ただし、こうした授業は誰でも簡単にできるものではありません。秋田県では、いわゆるスーパーティーチャーと呼ばれる、このような高い指導力をもった先生が各学校を回って他の先生の授業の指導をしています。これにより、ノウハウをなるべく多くの先生に展開することをねらっています。秋田県では、このような先生同士の情報共有、ノウハウ共有が盛んであり、こうしたことも県全体の学力向上につながっています。

ただし、相当の事前準備が必要であり、一人の先生が受け持つことのできる授業数がある程度しぼらないとできなさそうです。また、学級の規模も少人数のものでないと難しそうです。こうした授業環境の整備も大切な課題となってくるでしょう。

提言 5. 新任教師に1年間のトレーニング

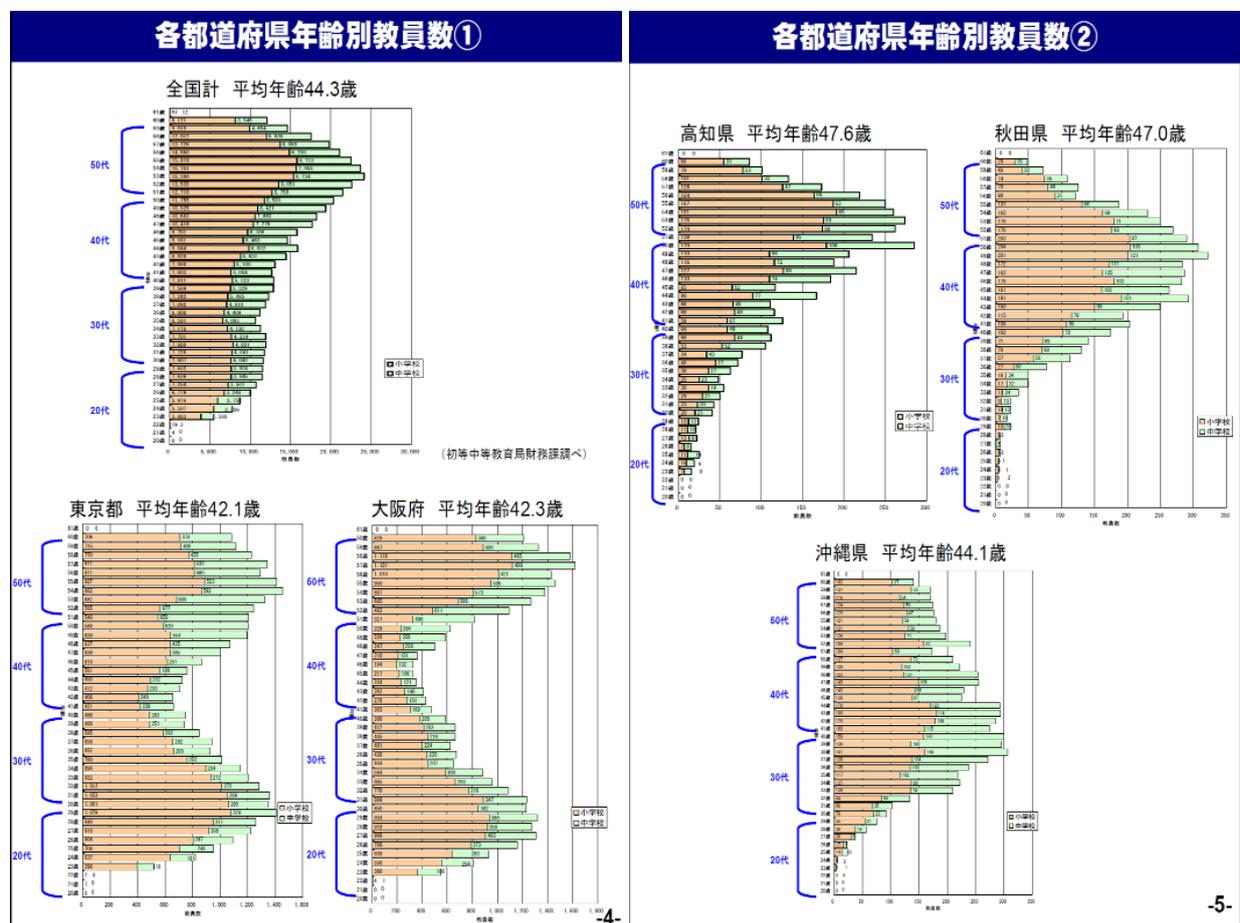
【現状の課題】

教師を取り巻く環境と現状

子ども達のためのさまざまな提言も、結局は教える教師の問題に行きつきます。かつては社会的地位が高く、尊敬され、人気の職業といわれていた教師ですが、昨今のマスコミ報道を見るかぎり、その仕事の困難さのみが目立ちます。日々事務処理に追われ、子ども達のために十分な時間がとれないばかりか、権利の主張ばかりするモンスターペアレンツの相手もしなければなりません。加えて高齢化が問題となっています。

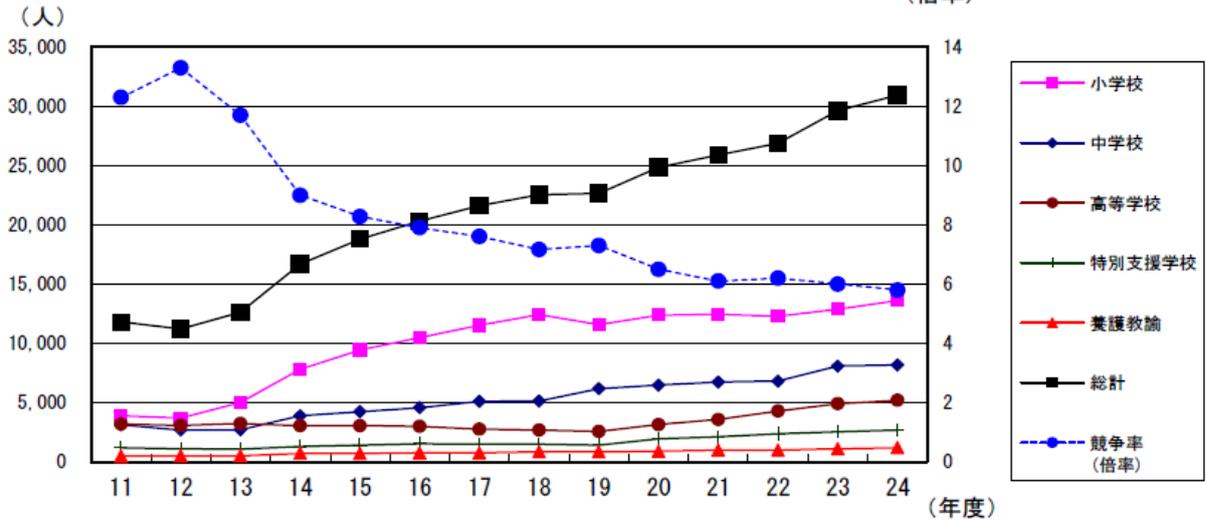
教師の年齢構成(図5-1)を見ると、大都市、地方都市とでは傾向が違うものの、若手教師不足、若手を教えるベテラン教師不足等の原因となっている年齢分布の偏りが顕著です。そして、なにより高齢化が深刻で、団塊の世代の退職を迎え、大量採用の時代が到来することとなり採用人数は増加、これに伴い、教師の競争倍率も低下傾向で(図5-2)、益々質の低下が心配されています。

■年齢別教員数■



(図5-1 文部科学省「教員の資質能力の総合的な向上方策に関する参考資料」)

図2 採用者数及び競争率（倍率）の推移



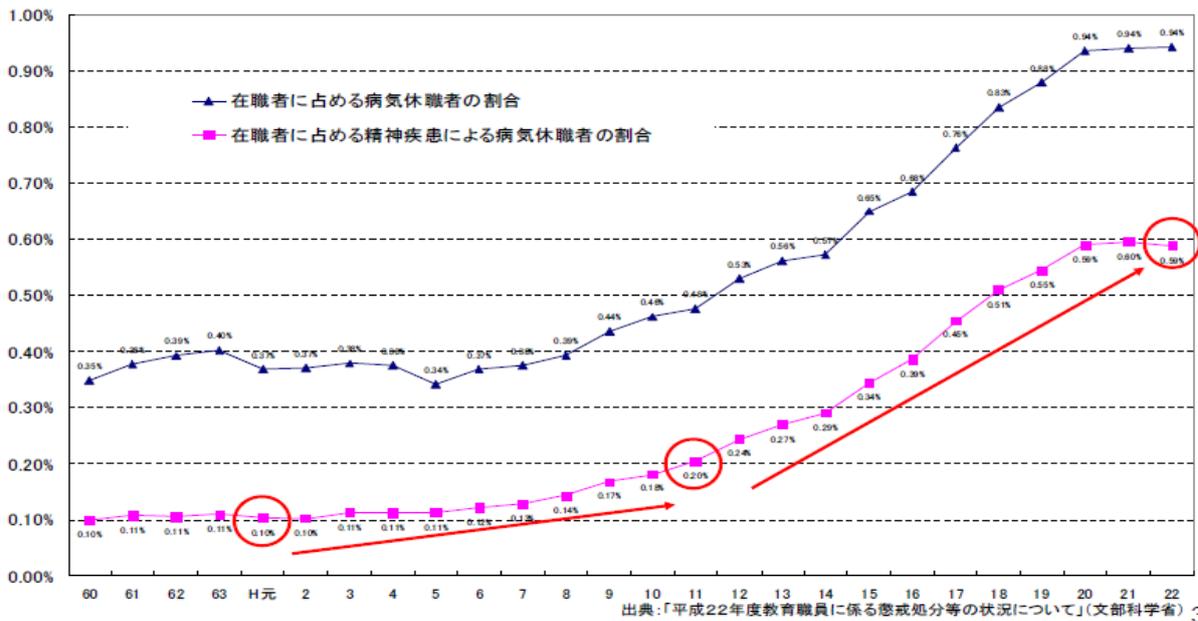
(図 5-2 文部科学省「平成 24 年度公立学校教員採用選考試験の実施状況について」)

そもそも教師になるにはどうしたらいいのでしょうか。教員の開放性ということもあり、教員養成の大学・学部を卒業しなくても、一定の単位を取り、最低限の教育実習を受け免許を取得し、採用試験に受ければもう「先生」です。社会人として何の経験もないまま、いきなり「先生」と呼ばれて、ベテラン教師と同等の立場で担任としていろいろな問題に対処しなければなりません。他の仕事と比較した場合、適性の見極めが不十分なままプロとして振舞う可能性があり、本来教師になるべきでない人が子ども達を率っていたり、メンタルヘルスで休職を余儀なくされる教師が多かったり……。といった可能性を排除できないと言わざるを得ません。実際に在職者に占める精神疾患による病気休業者の割合は 10 年で約 3 倍になっています。(図 5-3)

本当にこれでいいのでしょうか？

1. 教職員の病気休職の状況
(2) 在職者に占める病気休職者及び精神疾患による病気休職者の割合の推移

在職者に占める精神疾患による病気休職者の割合は、10年間で約3倍に。



(図 5-3)

担任として全教科を教えるという日本の小学校の制度は大変誇れるものだと思いますが、問題もあります。教師の質を高めるために今でもさまざまな研修が実施されていますが、何十万人もの教師を一度にすべて理想の教師に変えるということに無理があるのも事実です。そこで、私たちはこれから教師になる人の養成に注目しました。

【施策】

1. 十分な学級運営の実践・実習と社会経験を

教員養成の成功事例に共通するのは、十分な実践・実習ということが言えそうです。以下に全国で様々な事例を目にしてきた例を挙げます。

◇東京・杉並区では、同区のさらなる発展と杉並の学校に配置する教員養成を目的として、平成17年に教師養成塾・杉並師範館(現在は閉館)を設立・運営しました。現在では、師範館で独自に養成、採用された100名を超す教師が杉並区内の学校で活躍しています。

◇同じく、杉並区和田中学校では地域との連携によって「土曜日寺子屋(ドテラ)」が運営されています。そこでは教師を目指す学生ボランティアの存在が欠かせません。子どものための「ドテラ」ではありますが同時に教員志望の学生にとっては貴重な実践の場となっているようです。

◇沖縄の琉球大学では、教師を目指す学生は1年時から付属小、公立小、地域と連携しながら十分な実習を積んでいます。その概要は、

1年後期 教職体験実習 付属校で週1の授業見学

2年前期 教職体験実習 公立校で週1の授業見学

3年後期 フィールドワーク1・・・付属校学級担任として、8週間連続で水曜第3,4授業、体育祭対応、点数付けの校務も経験

3年前期 事前個別指導

3年夏季 4週間の教育実習

3年後期 フィールドワーク2・・・公立校学級担任

こうした活動から、一般の教育実習だけでなく早い段階から現場を見る、フィールドワークで担任・校務を経験する、付属校だけでなく公立校でも実習を行い、経験量を増やす、また理想と現実の差も体感させる等、教師になるために必要な様々な体験カリキュラムが実践されています。

◇フィンランドでは教師になるために修士取得が必須で教育実習も半年に及び、志望する学生はモチベーションが高く自信に満ちあふれていました。実習が十分で、卒業してからスキルを見るのではなく、自分のスキルを確認してから教師になれる等のいい効果がでているようです。また、教育実習の受け入れ側からも、最新の理論が現場で入手できる等、歓迎されているとのことで、WIN・WINの関係が成り立っているようです。

また、視点が少し変わりますが、「学生の正規採用率が低迷」との現状もあるようです。これは、教員試験競争倍率は低下傾向との状況下、新卒での教員採用が狭き門になっているとのことで、採用試験に不合格になり、臨時教員として働きながら正規を目指す教員志望者が多く、そうした既卒者と、教育実習しか体験していない学生とでは、求められる「実践力」が違いすぎるということが原因のようです。

ほんのいくつかの例ですが、形は違えど、教師になるには、十分な実践・実習の場が重要であることを表していると思います。

実際、諸外国の教育実習をみても、日本の4週間(幼・小・中)に比べ、はるかに多くの時間を費やしているのです。(図5-4)

(図 5-4) 諸外国における教員養成・免許制度について						
	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	フィンランド	日本
養成機関	4年制大学(4年間の学士号取得課程が主流であるが、延長型の5年課程や大学院課程もある)	高等教育機関の教員養成課程(3~4年)又は学士号取得者を対象とした教職専門課程(1年)	大学の教員養成課程(3.5年~5年)	修士課程(2年)	大学の教員養成課程(5年)	大学(4年)における教員養成が標準
資格試験	有(試験の方法・内容は州により異なる)	無	有(第一次国家試験又は修士号取得試験、及び第二次国家試験)	有(教員採用試験)	無	無
試補勤務	無	無	有(第一次国家試験合格又は修士号取得後に1~2年)	無(教員採用試験合格後、1年間非正規公務員として学校に配属、勤務の3分の1を研修に充当)	無	無(1年間の条件付採用期間と初任者研修を義務)
免許等	・州が免許状を発行 ・免許状は教育段階別。(一般に初等教員免許状、中等教員免許状)	・教育大臣が認定した養成課程の修了者に正教員としての資格が与えられる ・学校種、教科の別はない	・第二次国家試験合格後に州が資格を認定 ・学校種類別の資格を認める州と教育段階別の資格を認める州がある	・修士号取得者又は、修士課程第2学年在学者を対象に教員採用試験を実施 ・初任1年目終了後、審査により、正規教員の資格授与	・修士号(初等教育教員は教育学専攻、中等教育教員は教職科目履修を含む各領域専攻)が教員免許に相当	・大学での所要単位及び学士等の資格を得た者に授与(申請により都道府県教育委員会が授与) ・学校種、教科別の免許状で専修、一種、二種の3種類
教育実習期間	12週間以上が22州(2002年。州により異なる。)	4年制養成課程 ……32週間以上 教職専門課程 ……18~24週間	学士課程(3年) ……14週間 修士課程(1~2年) ……4週間 計 18週間 (ニーダーザクセン州の場合。州により異なる。)	観察・指導付き実習(修士1,2年対象) ……上限6週間 責任実習(修士2年対象) ……上限6週間	約半年間(タンペレ大学初等教育教員養成課程の場合。)	幼・小・中学校 ……4週間 高等学校 ……2週間

(文部科学省「教員の資質能力の総合的な向上方策に関する参考資料」)

また、教師の世界はどれも閉鎖的で、学校という組織もピラミッド型でなく鍋蓋型、他の世界との関係も、教師間の縦横ナナメの関係も希薄で個人の世界といった感があります。これを改善し、これから教師になる人間には特に十分な社会性を獲得してほしいと思います。1人ひとりの教師が頑張ることも重要ですが、教師同士の連帯感を高めて、組織・学校として底上げすることが重要です。民間企業に勤めるビジネスパーソンにとってはあたり前の、チームとしての活動や総力戦についても知ってもらいたいのです。社会性とは経験を積んでいく中で培われていくものであり、そう簡単に身につくものではないかもしれません。しかし、子ども達は社会の中で育つわけですから、教師にもさまざまな経験が必要だと思えます。

2. 教師になる人に！ 効果・効率を考えて

充実した実践・実習を、といってもそれなりのことをしようと思えばそう簡単ではありません。教職課程を選択している学生全員に、十分な実践と実習の場を与えるのは困難です。その中には免許を取ることがとりあえずの目的で本当に教師になりたいかわからない学生も多いのです。また、実際、教育実習生を受け入れる側の負担やPTAの意見もあり、必ずしも沖縄やフィンランドなどのように歓迎されているケースばかりではないという現実もあるようです。

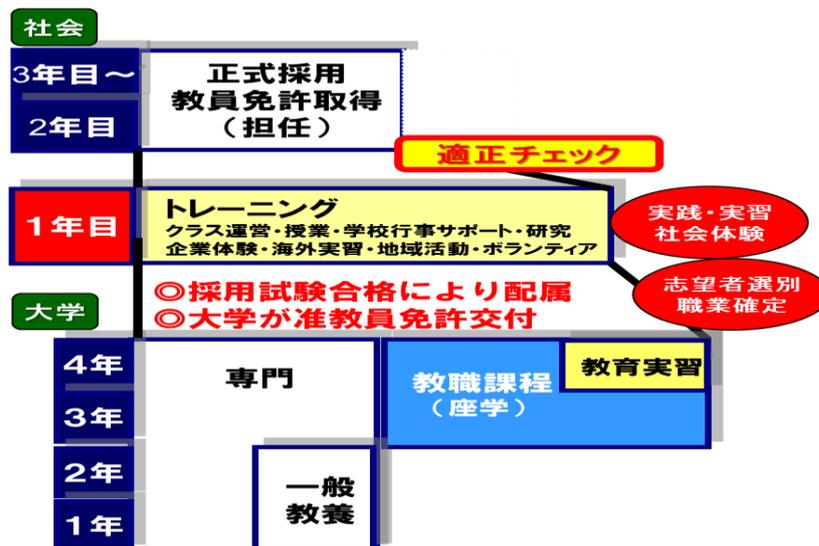
そこに多くの時間とコストをかけるより、職業を教師と決めた人たちに集中して指導したいと考えます。学生の実習と違い、自覚と責任を持って対応してもらいたいと思います。民間企業でも警察でも、新人をばっちり鍛えますよね。

3. 新任教師は1年間、実践・経験をつみ、適正を見極める

新任教師は学校に配属されますが、1年間はトレーニング期間と位置づけます。

◇学校現場の実践・実習ではクラス付(副担任など)として、授業のサポートから、担任としてのクラス運営、授業研究、学校行事への参画・運営を学びながら、個人としての実践指導力、対応力を培います

◇社会性体得には、企業研修、地域と連動した就業体験(知的・身体障害者障害児補助、自転車安全指導等交通対策、ごみ収集作業等)、ボランティア、海外研修等を行い、合宿・体験活動により教員同士の連帯感の醸成、就業体験を通じて社会人としての責任ある態度を学びます。



(図 5-5)

教師・社会人としてのベースをつくり、適性を見極めた上で、正式に採用とします。そこで適性がなければ教師にならないほうが子ども達のため。本人にとってもいいことだと思います。

もちろん画一的な教師を求めているわけではありません。教師にも個性があり、得意不得意もあるでしょう。教師同士がお互いに補い合い複数の目でクラスを見て、個人ではなくチームで指導すればいいのです。特に高学年では、理数系、芸術系を専科にすることで、教師同士の補完がより進むようになるでしょう。専科制導入は時間割りの編成が大変なようですが、同じ授業を複数回できることで授業内容が改善される、担任と一緒にクラスに入ることによって自分の生徒を客観的に見ることができる等の効果があるようです。また、専科には非常勤教員で対応することによりコスト削減にもつながります。そして、担任に学びと研究の時間ができることが、何より子ども達のためになります。

しかし、まずは個々人がしっかりとしたベースを持った教師であってほしい。子ども達のことを考えれば、教師の“当たり外れ”は笑い事では済まされません。実践力があり社会性に満ちあふれた教師たちが毎年少しずつでも増えていき、学びの楽しさを伝えていけるようになれば、再び教師が尊敬される時代が来るのだと思います。

提言6. 校長就任のための「教育プログラム」

提言6と7については、教育現場の生声を皆さんと共有しながら現状の課題を考えてみたいと思います。

【現状の課題】

私たちは、まず全国に3万人いらっしゃる校長の仕事を理解したいと思い、校長にお話しを伺うことからこの問題に取り組みました。

この活動からは、校長の指導力も重要ですが、継続的な学校運営には地域のサポートが深く関わっていることを最初に知ることができました（この点については、提言7にて詳しく言及します）。また、指導力のある校長は「研修」によってのみ養成されるものではなく、主任の時から校長や教頭の学校マネジメント手法を学ぶ訓練が必要であり、更に他校のことをリサーチする広い視野をもつことで発揮されています。また、2000年から認められた民間人校長は、2010年時点で全国わずか100人にも満たない状況ですが、その経験者からは、スペシャリストとしての教師を束ねる文鎮組織の長である校長はもっとも困難なマネジメント領域という感想を聞き、民間出身のノウハウを導入し学校運営されている現役の民間人校長からも同様に教師のマネジメントの難しさを確認することができました。

さらに、校長養成を行うしっかりとしたプログラムがなく、管理職としての実践教育を行っているのは兵庫教育大学などわずかであることは驚きでした。民間人校長についても教えたこともない人がいきなり管理職になることから、現場では否定的な声が多いようでした。

（1）校長の指導力は重要だが、継続的な学校運営には地域のサポートが不可欠です。

—教育現場の声—

- ・校長任期（1校）は最長7年であり、校長任期満了が迫る中、基本校長が変わっても現在活動が継続すると信じたい。その理由として、当学校は「校長」一人がつくっているのではなく、先生・地域・子どもが一体となって作っているからである。その意味でこの学校の哲学は残ると考える。地域はその土地にずっとある「土壌」であり、校長はある一定期間だけで去っていかなくてはならない「風」である。その意味で地域がしっかり関わっている事は重要なポイント。＜関西の公立小学校校長＞

（2）校長の指導力の継承が大きな課題。また、他校の状況をつかむ広い視野が必要です。

—教育現場の声—

- ・昔は、先生は尊敬された存在であったというエピソードがあった。昔は地域の中で一番学歴があった人が教師になった。今は逆転している。学校の先生の社会的地位をどうやったら上げていけるのか、尊敬される教師を作るのが課題。＜教育再生委員会メンバー＞
- ・一般的に「校長」は「目的」と「手段」を間違えて、自分のカラーだけをだすことを考えがちである。そのため前任校長の実施した施策を否定して新たな施策を立ち上げる。「どんな子どもをそだてていくのか」が大事であり、そこを見間違わないことが重要。＜関西の公立小学校校長＞
- ・指導力の継承が大きな課題である。少子化の影響を秋田も受けており教員の数も少ない学校も多い。本来は、若手、中堅、ベテランがミックスされた学校が望ましい。また、研修の時間を生み出すのも大変である。どこにでも授業の上手な先生はいると思う。校長が他校の先生の情報を把握し、自校の先生に見て学ばせる仕組みを作っていくことが大切。これは全国でも明日からできることではないか？＜秋田の公立中学校校長＞
- ・校長は自分の学校で精一杯なので、他の学校までを管理することができないことや、世代交代で経験の少ない若手校長が増える中で、また、小・小連携が不十分でもあるためエリアマネージャーのような全体を見る人がいればよいかもしれない。＜関西の教育委員会＞

(3) 文鎮型組織の長である校長は、しっかりとしたマネジメント力が必要です。

—教育現場の声—

- ・校長は最も難しいマネジメント領域である。人事権もなく、偉くもなりたくない先生のマネジメントもしなければならない。社会人を採用してすぐできるというのではない。任期つきでは難しい。11人が採用され、求人倍率は86倍であった。学校改革には、「3,000 民間校長」が効果的と考える。また学校支援は「機構」に任せるのも一つの手段。＜成功をおさめた民間人校長経験者＞
- ・応募者の皆さんは学力向上や学校づくりについてアピールされていたが、自分は保護者対応を校長として全面的に受けることをアピールした。初期対応はもちろん担任が行うが、最後は管理職がでていかななくてはダメ。
- ・保護者とのコミュニケーションの場を立ち上げている。開催頻度は1カ月に一度。ここでは、少人数で先生や学級で気になることをどんどん言ってもらっている。保護者は悪いことはもちろん良いことも直接担任には言えないものである。保護者がほめていることを担任に伝えることは重要である。あるベテラン先生と面談した時、良い所はほめて欲しいと訴えられた。先生はほめる存在であって、ほめられる存在でないという不満は持っている。
- ・教員は組合に強く守られている。担任を持つことを平気で断る教員もいる。校長の権限で担任を強要すると組合で問題になると教頭に聞いた。＜関西の民間人校長＞

(4) 校長養成には「研修」は必要。ただし、教師としてしっかりと指導できることが大前提。

—教育現場の声—

- ・校長としての役割などを学ぶ研修が必要である。但し、研修で質を担保するというよりは、この地域では、イデオロギー対立がひどく抵抗のある中で鍛えられ、対応できるような教師が育っており、そうした人が校長になっている方が大きい。
- ・校長になるための「研修」はあるが、研修さえやればいいというものではない。校長になる前に、現場で何が起きているか、どうマネジメントしなければならないかを、主任になる前ぐらいから意識し、学校長や教頭が運営する姿を見せていくことで、教師が身につけていくことのほうが大切である。
- ・すべての校長をスーパー校長にすることはできない。70-80点でも、学校の教師を含めたグループ・組織として結集することで、100点に近い学校にすることはできる。校長のトップダウンで行なうというより組織・チーム運営の方が有効と考える。
- ・民間校長を否定するものではないが、教えたことがない人がマネジメントだけでやるのでは賛成できない。
- ・子どもに対する愛情がなくしてはなれない。その意味でまず教師としてしっかり子どもを指導するということできて初めてマネジメントを考えるべきで、採用されてすぐ校長になりたいというのはおかしいのではないかと。＜関西の教育委員会＞
- ・教職において、「上下関係」が受け入れられない環境であることを踏まえて、教師がそのまま昇格して「経営層」になるのは好ましくないのではと考える。但し、経営センスがある人がなる分には問題はないので、複線にしておけばよいのではないかと。教育再生実行会議へは「諮問機関の設置」と「視学官制度」が提案できればと考えている。＜教育再生委員会メンバー＞
- ・児童教育とは別の「管理職」としての素養を身に着けるための実践教育を兵庫教育大学にて行っている。＜文部科学省関係者＞

■参考■「教員」の管理職昇進の実態

教育公務員特例法第11条では、「公立学校の校長の採用並びに教員の採用及び昇任は、選考による」と規定されています。したがって、校長、副校長および教頭先生といった管理職になるためには選考試験が実施されています。平成22年度に文部科学省が行った調査で、管理職選考試験の試験内容を調べてみますと教育委員会によってさまざまであることがわかりました。筆記試験を実施しているのが41、小論文や作文による筆記試験を実施しているのが63、個人面接を実施しているのが60、集団面接を実施しているのが29の教育委員会といった具合です。

校長の推薦	32
市町村教育委員会の推薦	23
教育事務所の推薦	5
受験希望者が校長等の推薦なしに出願が可能	47

※ 管理職選考試験を実施している65県市の状況についての回答である。(以下表19まで同じ。)

択一問題や短答形式による筆記試験を実施している。	41
小論文や作文による筆記試験を実施している。	63
個人面接を実施している。	60
集団面接を実施している。	29
その他	6

※ その他は、書類選考、プレゼンテーション、口答試験、人事評価

(図 6-1 出所: 文部科学省 HP)

■参考■巨大な公務員組織「警察」の管理職昇進の実態

一警察庁、総務省関係者へのヒアリングから一

- ・ 質の保持・均質化を保つ為に、「中央集権的」システムを採用。
 - ・ 昇進について、巡査部長は2年、警部補は4年ぐらいでテスト受けられる。教育は、巡査部長・警部補は管区(8つ)という単位実施。
 - ・ 警部以上は全国的視野が必要な為、警察大学校での教育によって能力を作り上げていく。
 - ・ 幹部には国が任免、県の自主性は低い。
 - ・ 学ぶ科目や必須時間は県による差が出ないように、国が決定する。
 - ・ 教官は管区警察で研修させる。教官のための専科があり、県から推薦があれば採用する。警察大学校・管区警察学校は県の推薦で採用する。
 - ・ 警察の昇進については、巡査部長には高卒4年、大卒2年、警部補3-5年、警部3-5年、警視は早い人で40歳前半(副署長とかのランク)。
 - ・ 大規模な中央署署長と警察本部の部長は警視正。署長は重要なところだけを警視正にしている。全警視を国家公務員にすると「地方警察ではない」といわれるのでそのようにしている。
- ※ 「中央」に値するのは、例えば和歌山では2箇所。愛知で7箇所。

一警察大学校の教養課程一

(図 6-2 出所: 警察大学校 HP)

教 養 課 程		
警察大学校では、所属長任用予定者、警部昇任者(昇任予定者を含む。)、課長補佐昇任者(昇任予定者を含む。)、国家公務員採用試験により警部補の階級で新たに採用された警察官その他の幹部警察官等に対して、それぞれの分野において必要な知識、技能などの実務能力及び指導・管理能力を修得させるための高度な教養を行っています。 当校で実施している基本的な教養課程は以下のとおりです(附置機関等で実施しているものについては、それぞれの項参照)。		
課 程	期 間	内 容
警察運営科	2~3週間	所属長に任用が予定されている者に対し、所属長として必要な組織運営、捜査指揮等に関する管理能力を涵養するための教養を行います。
警部任用科	4か月	警部昇任者(予定者を含む。)に対し、警察署の課長として必要な知識及び技能を修得させるための教養を行います。
課長補佐任用科	2週間	課長補佐(警部相当職)に昇任し、又は昇任が予定されている一般職員に対し、その職務に必要な知識及び技能を修得させるための教養を行います。
初任幹部科	6か月	国家公務員採用試験により警部補の階級で新たに採用された警察官に対し、幹部として必要な基礎的教養を行います。
行政実務科	3週間	国家公務員採用試験により巡査部長の階級で新たに採用され、その後警部に昇任した警察官に対し、必要な教養を行います。
術科指導者養成科	4か月	警察術科(柔道、剣道、逮捕術及び体育)の指導者(予定者を含む。)に対し、その職務に必要な専門的知識及び技能を修得させるための教養を行います。
教官養成科	1か月	警察学校教官が予定されている警部又は警部補(相当職の一般職員を含む。)に対し、教官として必要な知識及び技能を修得させるための教養を行います。
専科、研究科 指定職種任用科	必要な期間	警部補以上の警察官(相当職の一般職員を含む。)に対し、特定の分野に関する高度な知識、技能を修得させるための専門的な教養を行っています。また、専門分野に関する研究も行っています。

【校長の要件】

以上のことから、校長および校長のサポート役（副校長、教頭）は、以下の要件を満たしていくことが重要であると考えました。＊一部、他の提言で触れている内容も含まれます。

「説明能力」「校務合理化意識」「教師ファシリテーション力」「発達障害対応力」
 「行動力、巻き込み力」「ビジョン策定力」「教師の動機づけ力」「(地域・教師) コーディネート力」「情報共有、情報公開力」「ベストプラクティス展開力」「マネジメント力」

校長先生の役割や権限は、以下のように、カリキュラムにかかわること、人事にかかわること、予算会計にかかわることなど多岐にわたっています。私たち民間企業の感覚でいえば、本社の部長さん、支店長さん、店長さんと同等の権限を持っています。

■参考■校長の職務権限（小中学校の例）（図 6-3 出所：文部科学省 HP）

校長の職務
○校務をつかさどる(学教法28条)
○教育課程の編成、年間指導計画の策定等、教育委員会への届出(学習指導要領総則等)
○学習帳など補助教材の選定、教育委員会への届出、または教育委員会の承認(地教行法33条、学校管理規則等)
○出席状況の把握(学教法施行令19条等)
○課程の修了・卒業の認定(学教法施行規則27条等)
○指導要録の作成(学教法施行規則12条の3)
○児童・生徒の懲戒(学教法11条、学教法施行規則13条)
○児童生徒の健康診断の実施(学校保健法6条)
○伝染病防止のための出席停止(学校保健法12条)
○非常変災時の臨時休業(学教法施行規則48条)
○教職員の採用、異動、懲戒に関する教育委員会への意見の申出(地教行法39条)
○校内人事、校務分掌の決定(学校管理規則等)
○教職員の服務監督、勤務時間の割振り、年休の承認等(教特法20条②、学校管理規則等)
○勤務評定の実施(学校管理規則等)
○学校評議員の推薦(学教法施行規則23条の3)
○物品購入の決定(限度額、品目指定あり)(財務会計規則)
○学校の施設・設備の管理(学校管理規則等)
○学校施設の目的外使用の許可(学校管理規則等)

【施策】

1. 校長育成のための「教育プログラム」の導入

(狙い)

民間企業では、校長のような役割の人たちは、ある段階より基幹人材に選抜されマネジメント層として育成される場合が多く、昇進するたびにしっかりした研修プログラムを受けなくてはなりません。こうした民間企業の研修制度を参考にすれば、早い段階で校長を目指すマネジメント層を選別し教育していく校長育成のための「教育プログラム」が可能です。

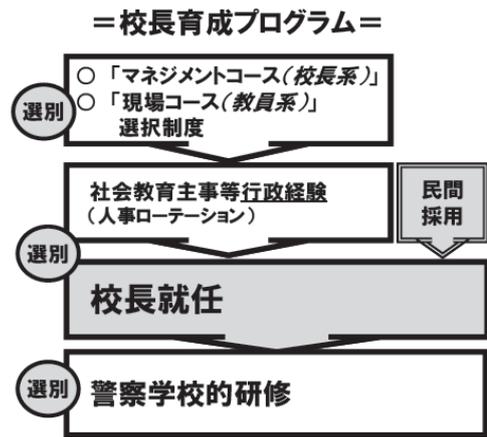
(具体的な施策)

(1) 教員の複線化・コース分けと、それに伴う研修を都道府県単位で実施

教員にある時点で「マネジメントコース（校長系）」「現場コース（教員系）」を選択させ、コース毎に警察学校的な研修を実施。

※特にマネジメントコースは一定レベルに達しなければ、「校長」にはさせない（なれない）仕組みとする。

- マネジメントコースの場合は、社会教育主事等の行政経験を積めるようローテーション人事が必要。
- (2) 校長研修を国が実施
校長も上記の校長要件確保を目的とした警察学校の研修を行いレベルの維持向上を図る。
民間人校長も、プログラムの短縮版を受講。
- (3) 教育プログラムを実施する警察大学校のような機関の設置
退職された優秀な校長を講師に招聘し、民間からも専門分野で講師を募り、官民協力による校長育成を行う。



(図 6-4)

(期待される効果)

名選手は全員が名監督にはなれないのと同様に優秀な教員が優秀な校長先生になれるとは限りません。管理職としての研修期間をしっかりと設け、実務経験を積みながら管理職としての素養を身に付けていくことができると考えます。同時に、民間人校長の現場への導入も無理なく行えるものと考えます。

2. 校長を指導する「統括校長制度」の創設と統括校長の国家公務員化

(狙い)

民間企業の管理職は各階層によって、研修後も、統括部長や支社長、スーパーバイザー、エリアマネージャーなど上位職から日々指導を受け成長していきます。校長を束ねる上位職を設置することで学校間の運営格差を埋めていくことが可能になります。

(具体的な施策)

この上位職を「統括校長」とし「統括校長制度」を導入します。統括校長は、校長経験と行政経験(教育委員会や前出の「教育プログラム」におけるマネジメントコースでの経験が前提)が必要要件と考えます。また、統括校長の組織体系は、校長との兼任方式ではなく、ヒエラルキー的に校長の上のポジションとするとともに、補佐役のスタッフをつけることも必要と考えます。

さらに、統括校長は、全国レベルで活躍できるように「国家公務員」化を目指します(警察制度における警視正以上は国家公務員と同様)。

統括校長の全国的な規模は 1,000 名から 2,000 名程度、小学校 10~20 校に統括校長が一人設置されることを想定しています。



(図 6-5)

(期待される効果)

都道府県単位または市町村単位に現状止まっているベストプラクティスを横展開しやすくとともに、校長のマネジメントサポート等の広域化のメリットを享受出来るようになります。

また、国家公務員化によって、再び教師が「尊敬される」「なりたい職業」になることが期待でき優秀な人材を確保しやすくなります。

提言7. 「地域ぐるみ教育」の全国展開

【現状の課題】

私たちが自ら教育支援、学校支援を行う仕組みがないかという問題意識で調べていきますと、文部科学省が推進しているコミュニティスクールというものに出会いました。早速、文部科学省主催の「地域とともにある学校づくり推進協議会」のセッションに参加し、現場の方々のお話を伺いました。コミュニティスクールは、学校と保護者や地域住民がともに知恵を出し合い、一緒に協働しながら子どもたちの豊かな成長を支えていく「地域とともにある学校づくり」を進める仕組みですが、保護者や地域住民などから構成される学校運営協議会の権限は「人事についての提言」や「授業カリキュラム編成」にまで及んでいるので、校長先生が特に人事に意見されることを嫌うことからコミュニティスクールが拡大していかないのが現状のようです。

また、学校のニーズに応じた地域住民による支援により、先生が子供と向き合う時間を拡大させるなど教育活動の充実につなげようとする仕組みとして学校支援地域本部というものがありました。学校支援地域本部は、学校のニーズに応じて支援活動を企画、実施します。地域住民のボランティアとのマッチングはコーディネーターが行っています。この仕組みであれば私たちがボランティアとして支援できる活動を登録することは可能だと考えました。

しかしながら、小中学校は全国で3万校もあります。横展開が広がらない教育行政の実態から見て、私たちは地域で支え築きあげる学校を実現するために、複数の学校を束ねる教育行政単位でのサポート機関の必要性を強く感じました。

(1) コミュニティスクールと学校支援地域本部の推進スピードを加速させたい。

■参考■コミュニティスクールの概要

コミュニティスクールには保護者や地域住民などから構成される学校運営協議会が設けられ、学校運営の基本方針を承認したり、教育活動などについて意見を述べるといった取り組みがおこなわれます。これらの活動を通じて、保護者や地域住民の意見を学校運営に反映させることができます。



<学校種別の内訳>

校種	指定校数	増加数(前年度比)
幼稚園	55	13園増
小学校	786	247校増
中学校	329	130校増
高等学校	6	2校増
特別支援学校	7	2校増
合計	1,183	394校増

<指定状況の推移>

基準日	指定校数	増加数(前年比)	学校設置者数	都道府県数
平成17年4月1日	17校	—	6市区	4都府県
平成18年4月1日	53校	36校増	1県 15市区町	18都府県
平成19年4月1日	197校	144校増	1県 41市区町村	25都府県
平成20年4月1日	341校	144校増	2県 63市区町村	29都府県
平成21年4月1日	475校	134校増	2県 72市区町村	30都府県
平成22年4月1日	629校	154校増	2県 82市区町村	31都府県
平成23年4月1日	789校	160校増	2県 99市区町村	32都府県
平成24年4月1日	1,183校	394校増	3県 122市区町村	38都府県

※学校設置者数の3県(千葉県、三重県、高知県)は、県立高等学校を指定。

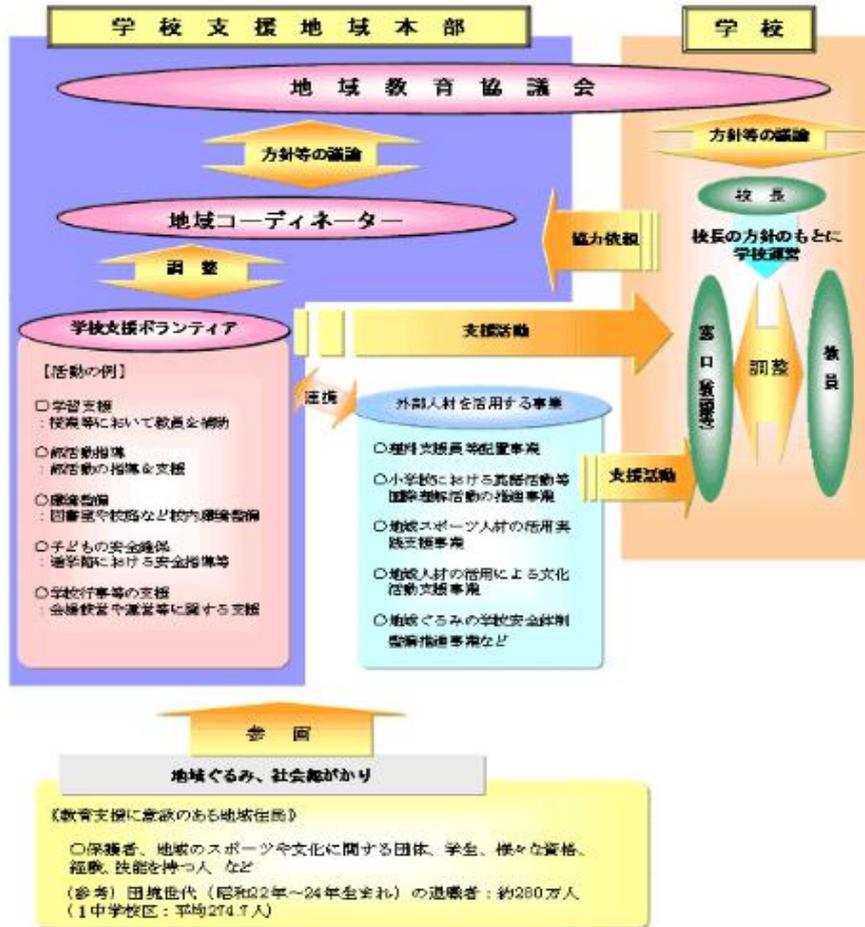
(図 7-1 出所：文部科学省 HP)

■参考■学校支援地域本部

学校支援地域本部は、学校の教育活動を支援するため、地域住民の学校支援ボランティアなどへの参加をコーディネートするもので、いわば“地域につくられた学校の応援団”と言えます。

これまでも各学校、各地域で、地域の方々に様々な形でご協力をいただきながら学校運営や教育活動を行う取り組みが進んできていますが、学校支援地域本部は、そうした取り組みの延長線上にあると言えます。すなわち、地域住民が学校を支援する、これまでの取り組みをさらに発展させて組織的なものとし、学校の求めるニーズと地域の力をマッチングして、より効果的な学校支援を行い、教育の充実を図ろうとするものです。

学校支援地域本部の概要



※上記は標準的な例であり、地域の実情に応じ実施内容等は異なる。

平成 25 年度学校支援地域本部設置状況

市町村	本部数	小学校数	中学校数	その他学校数	学校数計
619	3,527	5,939	2,715	80	8,734

(図 7-2 出所：文部科学省速報)

ー文部科学省主催の「地域とともにある学校づくり推進協議会」のセッションからー

- ・コミュニティスクール（以下 CS）は、発足された学校運営協議会を通じて、地域の方々が学校の運営に参画する仕組みである。大きな改革ポイントとしては、
 - ① 人事についての提言可能
 - ② 授業カリキュラムを決められる

実態は、京都市のようにすべての小中学校で実施しているところもあれば、全くやっていない地域もあり、まだら模様。文部科学省としては、全国で小学校約 2 万校、中学校約 1 万校の 10% あたる 3,000 校を CS にすることを目標としている。まだ実施していないところにはそのサポート費用を、既に実施されている市町村に関しては事務職員費を現在概算要求には織り込んである。

<文部科学省関係者>

- 全国に CS は 1,183 校ある。また、CS にはなっていないものの地域連携をしている「学校地域支援本部」は全国 3,000 校以上、生みの親としてこの進捗は大変嬉しい。昨今の現場では、いじめ問題が最大の関心である。コミュニティスクールはそれを解決する 1 つとなり得る。8 月に福岡で 1,600 人が集まり、議論し、その熱気がすごかった。学校ボランティアは 471 万人（平成 22 年）から 647 万人（平成 23 年）に増加した。4~5 年前は数十万人レベルだったので、爆発的に増加中。大きなうねりが来ている。是非、ここに参加の皆さんがコミュニティスクールに参加してほしい。<国会議員>

- 地域の子どもは地域で育てる、をコンセプトに平成 18 年度から学校運営協議会を立ち上げた。CS は、まず 1 校からスタートし今では三鷹市の 15 の小学校と 7 つの中学校すべてが CS となっている。CS を基盤とした小中一貫教育により安定した学校運営を行っている。この取り組みの中で学力向上が実現、不登校も激減している。

- CS はあくまでもツールである。教員の仕事を地域住民が分担するわけではない。教員の持つ仕事 10 のうち 2 を減らして地域住民が分担するのではなく、地域住民が 2 を担当し、教員の仕事 10 にプラスして 12 とすることが大切である。また、子どもの時間のうち、学校で過ごす時間は 1/3 であり、家庭や地域で過ごす残りの時間が 2/3 もある。挨拶ひとつとっても学校だけでは定着しない。家庭や地域と話し合いながら連携し改善につなげて行く仕組みにしていけることが重要。

- 全国で推進するにあたってはキーパーソン不足などといったことを聞くが必ず地域ごとに人材はいる。子ども達が多様な地域住民と触れ合うことで生き方や価値観を学んでもらう、チャンスがたくさん与えることが大切である。CS を普及させるために必要なことは、企業は株主のためであるが、従業員や消費者や地域のためにあるという公益資本主義の考え方が参考になる。学校は誰のためにあるのか？教育の最終責任者は誰か？学校は子どもたちのためだけにあるものではない。ステークホルダーは地域と保護者も含むべきである。この認識が進まないとなれば普及は難しい。当事者意識を育むには一定の年数は必要。最大の抵抗勢力は学校となる。人事に意見されるのを嫌い CS にならない。導入時には、人事には口出ししないという規定を設けることも一手。皆で子どもを教育することは決してマイナスにはならないので、まずは始めること。子どもの成長なくして地域は良くならない。人のためといった意識を捨て、自分の成長のために CS を推進する意識をもつこと。学校は資源や設備は揃っている。皆で成長する意味ある活動にしましょう。

<三鷹市教育委員長>

- 学校とはそもそも何なのであろうか？イギリスでは公立学校のことを CS と呼んでいる。公立学校には学校・行政・地域住民が参加する学校理事会がある。参加者は税金で学校は作られているという認識で口も出すけど責任を持つという意識がある。学校理事会は 1944 年に教育法で制定されていたが、1986 年になって全ての学校に学校理事会が整備された。

- 日本では、改正教育基本法 10 条「国および地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講じるよう努めなければならない」での規定があり、CS の考え方が生まれた。

- CS で何が変わるか？①学校以外の役割の発見②協働による新しい教育③学校評価等による新しい管理運営システムの開発である。具体的な活動としては「学習支援（教員補助や読み聞かせなど）」「環境整備・安全（図書室整備や登下校の安全管理など）」「専門的教育支援（理科、家庭科、体育等での教授）」「文化・スポーツ行事（クラブ活動支援など）」がある。

- 今では全国で 1,000 を越える CS がある。自分も 4 つの学校の委員をやっている。参加することで、学校の実態、教員の大切さの理解が進む。学校・家庭・地域のパートナーシップにより新しい学校運営が進んでいる。<教職大学院教授>

(2) 地域と学校を結ぶマッチング機能と校長のリーダーシップの発揮が求められています。

—教育現場の声—

- ・宇都宮市では、平成 17 年から学校支援の充実と地域教育力の向上を図る為に「魅力ある学校地域協議会」を立ち上げた。メンバー構成は学校長、教員代表、PTA 代表、自治体代表、ボランティア代表、関係機関代表に加え事務局としての「地域コーディネーター」を置いている。
- ・地域が連携するために、学校と軸として「小中一貫教育」をツールとして活用。中学 1 年プロブレム（登校できない等）に対応するため、小学校から中学校への移行を円滑にするため 9 年間の一貫したベクトルをもつことが重要という考え方に基づいている。実際、小 6 生徒が中学校に訪問することで期待感が高まるという効果もでている。また人事交流もでき教師の士気もあがっている。先生の負荷が大きくなるのは事実であり、指導助手をつける場合もある。
- ・各学校園（小中学校の 1 ブロック）の連携は、無理に行なうのではなく、必要なところだけを結びつけて行なう。各活動効果について水平展開できるように「事例書」を作成し共有。3 ブロックが連携して話し合いの場を設けている。
- ・様々な角度からの意見を聞きまとめていくには、「地域コーディネーター」の役割が重要であり、「コーディネーターお助けハンドブック」を作成し活用している。
- ・マネジメント評価として教職員・保護者・地域住民にアンケート調査を実施。地域連携ができていくという評価を得ることができている。
- ・学校の運営は、校長と教育委員かが毎年 2 回擦り合せを行い、スクラップ&ビルドをピックアップして、次年度に反映している。書類作成業務などは IT を活用するなど効率化を図る。コーディネーターは学校が選定している。PTA や学校職員 OB が多いが、公務員ではなく有償ボランティアの位置づけである（役所が決定している役職ではない）。
- ・CS にしていないのは、地域が学校運営に参画することにより、教員の立場「人事権」を気にしているところがあるのかもしれない。今後の検討テーマではある。楽な改革はないことを認識した上で、「人事権」については、導入時は切り離しておいて、途中から検討するという方法はある。CS はあくまでも仕組み・手段であり、参加者の「支援」と「協議」の両輪が必須である。
＜「地域とともにある学校づくり推進協議会」のセッションにて栃木県宇都宮市教育委員会＞
- ・市川市は独自に平成 9 年よりコミュニティークラブを推進している。ブロックごとに委託された委員が活動内容を企画し体験型の活動を実施。予算規模は年 50 万円以下であり、基本ボランティアによる運営である。
例) ボランティアによる船にのっての社会科見学。インターネットによる情報だけでなく体験型を行なう。また神輿や昔の遊び、海苔すき体験なども実施。
- ・家庭・学校・コミュニティの役割分担として、基本家庭では愛情・しつけ・朝食をしっかり食べさせるなどを行なうものと考えが、現実ではできていないこともあり、職の指導を家庭に啓発することをしている。＜千葉県小学校校長＞
- ・地域住民の協力の具体例として、秋田県の家庭科の授業には地域のおばあさんがボランティアで数人がサポートしている。これは校長の判断でできるようになっている。外国語教育についても海外生活経験者のボランティアを活用している。
- ・先生のやるべき仕事が増えてきていることもあり、保護者地域との連携が必要との認識である。今までは教員数も多く、ベテラン教師が若い人を現場で指導してきたが現在余裕がないのは事実。人数的には、若い人を増やすようになってきているが、財源の問題もあり人数は十分ではないとの認識をしている。また学校現場にうまく溶け込んでいけるように、辞めない為のサポートやチームティーチングにより先生のスキルを上げることを進めている。
- ・学校の先生だけでは限界との認識で、部活などは、地域で得意な人にサポートしてもらうことや、有名な人に講義してもらうことも一つの対応策と考える
- ・外部活用で少人数学校実現に向けてがんばっているところもある。正規雇用枠が外部に取られてしまうという認識はない。また通信教育などで「免許」は取得できるので取得してもらうに越したことはないが、「特別免許状」制度もあるので大きな障害にはならない。高校の数学や理科な

どは、企業の第一線の人が教えることは刺激にもなるので良いと考える。またビジネスの経験も商業高校やキャリア教育に有益である。

- ・外部活用については、人事管理は教育委員会の教職員課であり、学校の先生が赴任し「行政の立場」で行っており、その人たちが理解していないとできない。しかし、教育長段階ではだいぶ理解が進んできていると思う。人材紹介所のような「マッチングステーション」があればよいかもしれない。
- ・岡山県は県南と県北で差があるが、岡山市の教育委員会と岡山大学が提携している。例えば、大学生に来てほしいという学校があれば、大学が窓口になって対応、いわゆるマッチングをしている。基本、この方式は全国的に実施しているが、岡山は組織的に実施しているところが特徴。大学生に学習の補助（進路が遅れている子）をしてもらうと教師としては心強い。寄り添ってあげるだけでもよい。また、部活動と一緒に子供と動いてもらうことや、通学の指導は地域の方、高校生でも大学生でも来てもらえると、生徒も活気が出てきて喜ばれる。
- ・都市部の教員の地元での競争率3倍程度で実質は2割といったところと推定しており、一般企業で言えば優秀な人材を獲得できるような競争率ではないのが実情。＜文部科学省関係者＞
- ・校内暴力、いじめやADHD等発達障害に関する対応策として、弁護士、スクールカウンセラー、警察的なもの、とそれぞれに必要である。また、勉強を教えるということにも、外部パワーを活用している。弁護士については、権利主張の強い保護者への対応として、訴訟となる前の段階から、現場で対応できるように整備することが重要。埼玉県、福岡県、奈良市など、24時間体制としている。スクールカウンセラー（母性）は、精神衛生のために対応。これについては、外部パワーでなく、学校の保健室の養護教諭の事務負担軽減を図るなどして、もっと生徒への対応を拡大することも考えられる。
- ・スクールサポーター（父性）には、2種類が必要。一つには、登校下校時の安全確保、不審者進入等の対策。もう一つは、いわゆる暴力行為等の犯罪への対応。これについては、警察的な対応が必要、婦人警官等の経験のある方が、常駐や半常駐等の形態で、対応するのがよい。この警察的な対応、あるいは警察の介入については、現場の声を掬わずに、教育委員会が反対するという弊害も存在し、なかなか推進されない実態もある。このような実態に対応していくためには、概算要求の段階から、首長を動かす、マスコミリークもうまく利用して進める、政治的な手法や工夫も必要となる。これをこなせる人材が必要。教育の問題を正しく認識するのは、非常に重要であるが、留意が必要。現場のことを誰に聞いて把握するのか。現場でなければ実態は正しく理解できない。＜教育関係者＞
- ・コミュニティについては話題になっているが、気をつけなくてはならないのは、直接関係があるのは「学校」と「家庭」、「教員」と「親」であるということ。地域とかコミュニティといったものは見守るべき存在。登下校など見守るスタンスであればありがたい。しかし、教育は誰でも意見を持っている。責任がないので、言い放しになる場合が多いように感じる。サポートが主であってほしい。CSや図書館協議会などには必ずおかしい人がいて自己流でモノを言いまとまらない場合が多いと思う。しかしながら会社と違って、おかしな人を排除できない。

＜埼玉県私立中高一貫教育校理事長＞

- ・「教職員」「サポーター（保護者）」「ボランティア」「地域の人」が一体のチームとなり、「学校」という場において、「子どもの成長」を育んでいく考えを、各者が理解して協力しあうことが重要。お互いに「ともに育てている」と感じている。「大人が毎日のように学校に来て子どもたちと触れ合う」（できる時にできる人が、無理なく、楽しく）ことで、子どもを支えていくことができる。
- ・先生は授業だけでなく、行事やテスト作成、採点など様々な業務がある中で、それに集中できるようなサポートを行っている。学校授業開始まえの本の読み聞かせや、放課後の子どもとのふれあいなど。読み聞かせの間に、先生はミーティングしたり、採点したり業務をすることができている。
- ・当校以外の学校で、地域サポートがあまり進まないのは、「学校側の姿勢」にある。地域の人たちは学校を応援したい人が多くいる中で、学校としては受け入れていない。校長は「開かれた学

■参考■教育基本法

－前文－

我々日本国民は、たゆまぬ努力によって築いてきた民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを願うものである。

我々は、この理想を実現するため、個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する。

ここに、我々は、日本国憲法 の精神にのっとり、我が国の未来を切り拓く教育の基本を確立し、その振興を図るため、この法律を制定する。

－第十条（家庭教育）－

父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする。

2 国及び地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。

－第十三条（学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力）－

学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力を努めるものとする。

提言 8. 学校も「見える化」

【現状の課題】

1. 「全国学力・学習状況調査」(以下 当該調査) について文部科学省、教育委員会及び学校の3者において取組姿勢に温度差がある上、調査結果の公表において火種になるケースが発生しています。

文部科学省は全国の公立小・中学校の小学校6年生と中学校3年生全員を対象に「全国学力・学習状況調査」を実施し、都道府県毎の結果を公表しています。

当初、文部省が戦後教育による「学力水準」の確認を目的として、1956年から学校抽出形式で全国学力調査として始められ1966年まで続きました。その後、約40年間の空白期間を経て文部科学省が2007年、「はじめに」でも述べたPISAショック(日本の世界学力順位低下)をきっかけとし、義務教育など日本の教育システムの効果を確認するため、子ども達に勉強時間など学習意欲を質問する「学習状況調査」も加えて当該調査として復活させたもので現在も続いています。

文部科学省が「当該調査実施要領」において調査の目的(※1)を定めているものの、上述のとおり長期に亘って空白期間があったり、調査対象を抽出方式から悉皆方式に変更(※2)するなど文部科学省主導で実施してきたものでもあり、教育委員会、学校側では受身のイメージは拭えず、関係者間で取組姿勢に温度差があります。

「学力向上のためには、子ども達の学力の実態を把握することが不可欠」として当該調査が休止している間も教育委員会が独自で学力調査や各学校における弱点を改善するための指導を実施し、2012年度の当該調査において全国上位集団に位置する京都市などがわかりやすい事例です。

(※1) 義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、全国的な児童生徒の学力や学習状況を把握・分析し、教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図るとともに、そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する。また、学校における児童・生徒への教育指導の充実や学習状況の改善等に役立てる。

(※2) 2007年度～2009年度、2013年度：悉皆調査、但し、**2013年度は経年変化分析等を含む。**
2010年度、2012年度：抽出調査及び希望利用方式(抽出率約30%)

また、当該調査の開示については「当該調査実施要領」において国全体と都道府県毎の状況の開示にとどめ、学校の序列化や開示しないことを前提に参加している教育委員会・学校の混乱回避等を踏まえて学校毎の開示は実施しないことを定めています。

このような中、公表のあり方について首長と教育委員会の間において軋轢が生じるなど、火種になるケースも発生しています。

近時の例として当該調査で小学校6年の国語科目で全国最下位となった静岡県の川勝知事が「当該要領で開示をしないとしているのは学校名であり異動のある校長名ではなく、また学校教育の責任は現場の先生にあることを明確にし、成績下位小学校に県の助力を傾注するために当該校の校長名を公表する」と教育委員会に申し入れたものの、最終的には成績上位校の校長名の公表に変更となることがありました。

また、鳥取県においては「情報公開条例」において「児童生徒の数が十人以下の学級に係るもの」を非開示とする条項を追加し、2009年度以降実施の調査について市町村別・学校別成績を開示することとしています。

因みに川勝知事は本事例にかかる県のHP上のブログで、生徒の学力向上のみならず生徒指導、校長教頭等管理職との関係で悩む先生の窮状、構成人員が校長先生で相当なシェアを占める県教育委員会の閉鎖的体質(当該調査のデータも文部科学省から届いていたにもかかわらず暫く知事に提示していなかったことなどが判明)の問題も訴えています。

2. 「学校評価」(※3)において中立性、透明性の高いと考えられる「第三者評価」については実施者を学校と設置者(市町村、都道府県)とする限り浸透する見込みは少ないです。

(※3) 文部科学省「学校評価ガイドライン」による定義

- 「自己評価」：各学校の教職員が行う評価
- 「学校関係者評価」：保護者、地域住民等の学校関係者などにより構成された評価委員会等が自己評価の結果について評価することを基本として行う評価
- 「第三者評価」：学校とその設置者(市町村、都道府県)が実施者となり、学校運営に関する外部の専門家を中心とした評価者により、自己評価や学校関係者評価の実施状況も踏まえつつ、教育活動その他の学校運営の状況について専門的視点から行う評価

「学校評価」については、学校の裁量が拡大し自主性・自律性が高まるとともに、学校運営の質に対する保護者等の関心が高まる中で、以下を目的(※4)として2002年4月に施行された小学校設置基準等において各学校が「自己評価」の実施とその結果の公表にかかる努力義務から始まり11年を超えました。

(※4) 教育活動の成果を検証し、必要な支援・改善を行うことによる、児童への良い教育活動等の享受、学校運営の改善と発展学校が説明責任を果たすことによる、学校の状況に関する共通理解と相互の連携協力促進

努力義務の課された「学校関係者評価」にかかる公立小学校での実施率は約96%にのぼり、児童の学力向上に関して効果があったのはその内の80%を超え、児童の生活態度改善、保護者・地域との連携力による学校づくりに効果があったのは90%を超える水準になっています。

しかしながら、学校評価における「第三者評価」は法令上実施の努力義務も課されず、文部科学省による「学校評価ガイドライン」(実施に際しての評価項目・観点等(※5)が示されているもの)の制定・公表にとどまり、「必要性の乏しさ」や「評価者や評価時間の確保の難しさ」を理由として公立小学校での実施率は4%弱(2011年度)となっており、(文部科学省「学校評価等実施状況調査」【2012年12月27日付】)「第三者評価」については実施者を学校と設置者とする限り進捗が改善する見込みは少ないと考えられます。

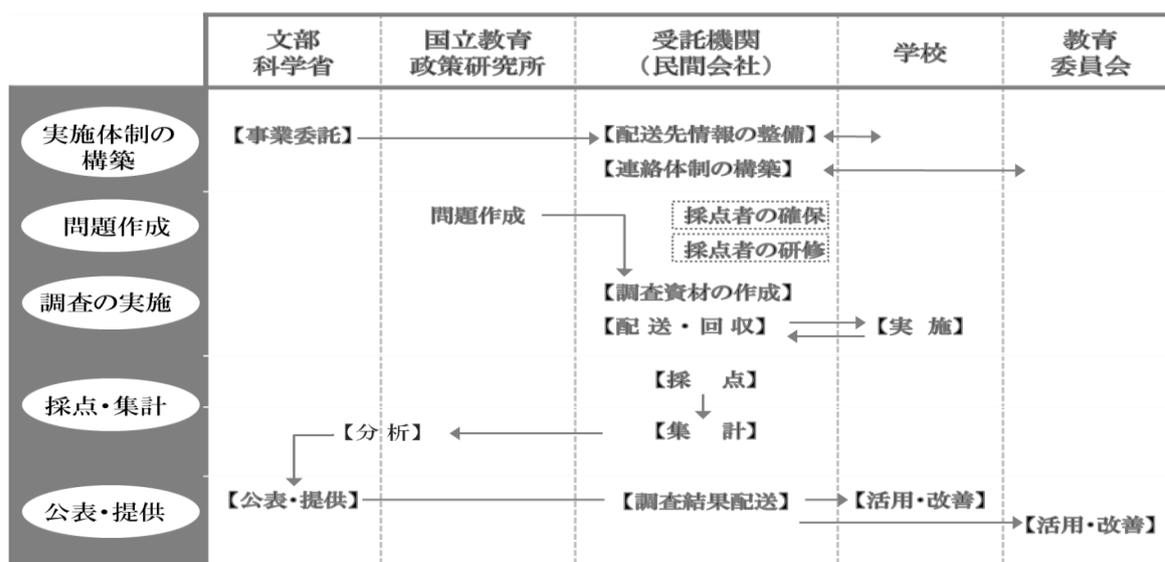
(※5) 主な評価項目

- 組織運営等の状況等：学校の組織運営の状況、学校と設置者の連携の状況、目標設定と自己評価の状況
- 授業等の状況：教育課程の状況、授業の状況、特別支援教育の状況、教職員の研修の状況
- 指導・管理の状況：生徒指導の状況、児童・生徒の人格的発達の状況、保健管理の状況他
- 家庭・地域との連携協力の状況：学校に対する児童生徒・保護者の意見・要望等の状況、学校に関する情報提供の状況、保護者・地域社会との連携状況

3. 以上のとおり、当該調査と「学校評価」について、子ども達のための教育改善という目的は一致しているものの、両方の連携は見受けられず効率性、効果発揮に欠けています。

因みに、当該調査については、図8-1のとおり、問題作成から採点・集計・学校・教育委員会への配送までは官民がバランスよく担っており、スケジュールについても4月に実施したものが、同年9月には文部科学省から公表されることになっており、開示方法、活用方法次第という状況にあると思います。

全国学力・学習状況調査における全体の流れ



(出所: 文部科学省)

(図 8-1)

【施策】

1. 改善度合等経年変化を含めた当該調査結果を学校毎に開示し、小学校 6 年生、中学校 3 年生に小学校 4 年生を対象学年とし追加し、悉皆調査を毎年実施。

当該調査は毎年違う小学校 6 年生の児童・中学校 3 年生の生徒が調査対象となるものであり、ひとりの児童・生徒の成績を評価することを目的としておらず、当該調査結果が都道府県内で低い位置にあったとしても学校全体としての課題を示すものであり、先生や生徒個人を責めるものではありません。

もちろん、当該調査結果の改善度合い等経年変化も開示していくことにより、私たちの訪問先学校現場でも意見のあった校長先生含む先生における納得性、モチベーションを保持します。

また、学校名がわかると、今度は校長先生含む先生の批判につながるとの意見もありますが、先生には定期的に転勤・学校内異動もある上、この批判も必ずしも正しいとは言えないのではないのでしょうか。

当該調査において 6 学年ある小学校については、学校全体の状況、改善度合等経年変化を把握するためには 6 年生だけの調査では不十分であることから、学習範囲が広がる小学校 4 年生も当該調査の対象にすることも必要と考えたものです。

2. 「学校評価」における「第三者評価」の担い手を「評価機関」（提案 1 2 「教育委員会の再編」ご参照、「学校評価」と「教育行政」の両方の評価を担う独立性、透明性を有する機関）とし、法令上「第三者評価」の実施と開示を義務化。

独立性、透明性を有する代表的な機関として挙げられるイギリス教育水準局（Ofsted）の学校監査手法（後添 参考資料ご参照）なども参考に、学校の「自己評価」手法を確立し徹底させるとともに、自己評価の妥当性を専門的な見地からも十分検証した上で、学校を訪問し実地監査するなどオフサイト・オンサイト両面で透明性高く、一貫性のある「第三者評価」を期待するものです。

まだまだ、詰め切れていないところも多々ありますが、「評価機関」の組織上のポイントとして独立性保持、透明性に繋がる業務の健全性・適正性確保を踏まえ、以下の 2 点を提案します。

○独立性保持：教育委員会の再編により創出されるメンバー（現在の教育委員、教育委員会事務局員）も主たる構成員となることから独立行政法人化し、指揮命令のトップには国家公務員である視学官を任命。

○業務の健全性、適正性確保：独立行政法人に格付を付与する格付機関などにより定期的なモニタリング。

そして「教育部」（提案 12「教育委員会の再編」ご参照、**教育委員会の再編により首長と首長が直接任命した教育部長が指揮する組織**）が学校と連携し当該調査結果で判明した課題への対応を実施するとともに、「評価機関」がその対応・改善状況を確認し評価することとし、**当該調査を「第三者評価」の一部として有効活用するものです。**

前述した京都市においては、江戸への首都移転、急激な人口減少が進んだ中で大きな危機感を抱いて、独自の調査や評価、学校統合等を実現してきました。

少子化による学校統合の必要性など日本を取り巻く環境、ひいては危機感を踏まえて、「学校間の健全な競争・学力上昇への導き」を目指すべく、「学校」の見える化に繋げるものです。

■参考資料■

イギリス教育水準局（Ofsted）による学校監査の概要

項目	内容
目的	親に対する学校情報の提供 教育大臣及び議会に対する学校教育の報告 各学校と教育制度全般の改善
原則	学校教育改善の促進を支援するものであること 監査はバランスの取れたものであること 生徒や親及び学校のニーズに焦点を当てること 監査の在り方や評価は透明性を備え、一貫性のあること 結果公表などを通じて説明責任を負うこと
監査の範囲	監査実施数は 24,559 箇所。 <u>学校教育【すべての公立学校とともに私立学校の一部】の枠を超えて、就学前教育から成人学習、児童福祉までの幅広い領域を対象（2009年）</u>
監査の評定【近時の分布シェア】等	① Outstanding(優秀) 【10-12%】 ② Good (良) 【30-35%】 ③ Requires improvement (改善の余地あり) 【50-55%】 ⇒2012年 Satisfactory(要件を満たしている)から変更 ④ inadequate (不十分) 【10-12%】 の4段階評価
監査要員、実施方法等	監査要員は2種類。 ①全国をカバーする Ofsted に直接雇用された勅任視学官 120 名、②地域をカバーする追加監査人 3,500 人（監査受託企業は民間企業数社） チーム制を編成（編成人数は学校の規模に応じたもの）し、「自己評価」の妥当性をチェックするという形式 学校訪問での監査期間は 2 日以内（学校は監査前日に訪問通知を受領）、授業の観察、生徒や教職員との面談を実施 報告書：監査後 2 週間以内に学校に送付され、3 週間以内に Ofsted のウェブサイトで公表 監査周期：学校のパフォーマンスに関わらず 4 年に一度必ず監査を実施してきたが、評定が良いところは 5 年に一度実施

9. 教育にも「電子カルテ」

～子ども達一人一人の成長を学校全体で見守る～

【現状課題】

- 教科学習のみならず、人とのかかわりや集団生活や各種の行事を通じて、様々なことを学ぶ、その場としての学校があります。日々の学校生活を通じて、子ども達はそれぞれ成長していくものであり、これらをサポートする、見守るということが、教師達の大きな役割となっているはずです。
- 各教科の学習に対する習熟度に加え、日常の子ども達の行動や各行事への取り組み成果を、現在の担任の教師が見守り、対応を行っています。
- 一方で、これらは、各担任の教師一人一人にとじられたものとなっており、十分なサポートを子ども達に届けられるのかは、教師の対応の如何によって、大きく左右されがちであることが実態となっています。
- 同時に、学年があがるごと、あるいは、転校などの契機によっては、従来の情報が十分に引き継がれないままとなっていることも、子ども達の円滑な成長を妨げるものとなっていきます。
- 電子カルテについては、現状、各自治体、あるいは、各学校での導入可否の判断が行われています。（参考：校務支援システムの都道府県別導入率は、平均：76%、最高：100%、最低：40% 平成24年度文部科学省調査より）電子カルテの活用状況を正確に反映した調査は見当たりませんが、いくつかの小学校でのヒアリング結果では、まだまだ不十分ではないかと考えています。
- 東日本大震災の際に、貴重な子ども達の情報がながされてしまったということもあり、電子カルテはもとより、校務情報、教務情報の電子化の必要性は一層高まっています。

【施策】

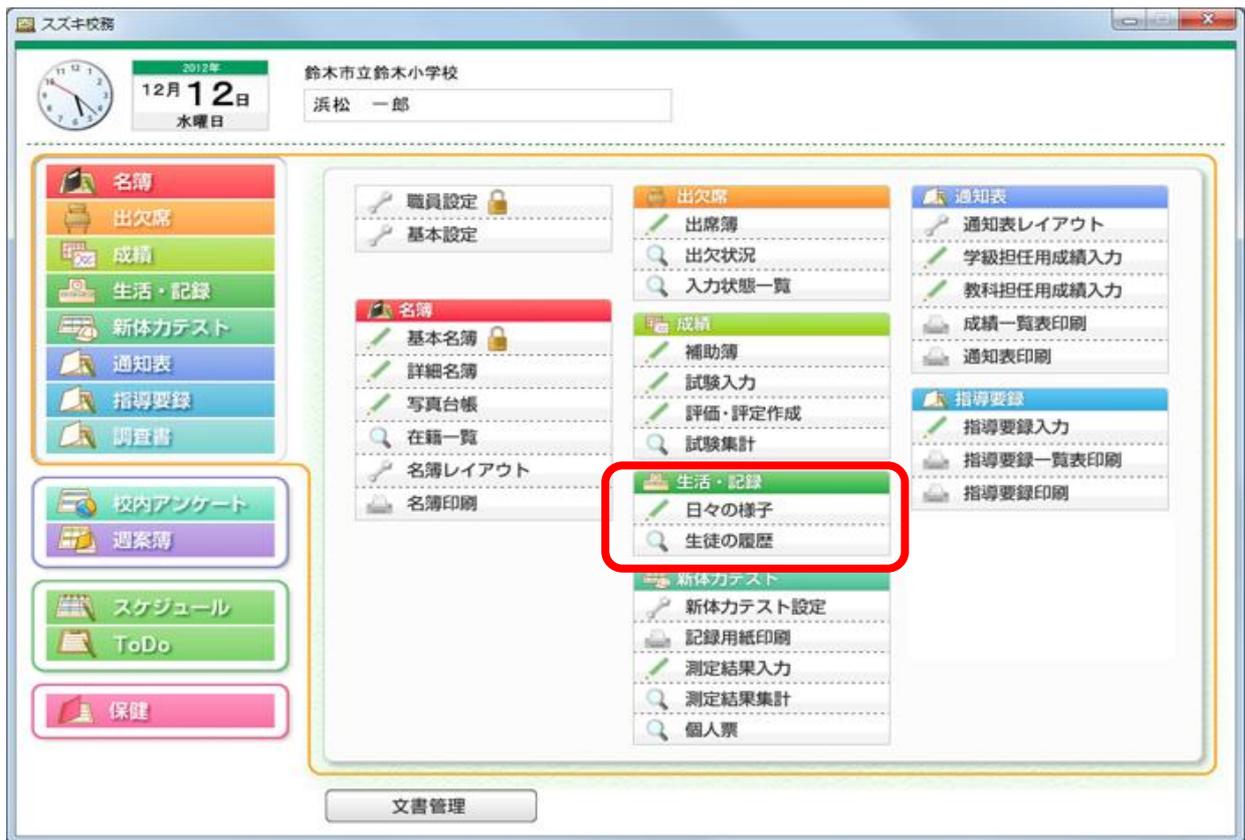
- 学校内の教師がチームとして効果的に情報共有し、子ども達のそれぞれの問題解決の支援が行える、あるいは、それぞれの成長を継続的に見守ることができるように、電子カルテを全校に導入します
- 現在、統一されていない電子カルテの仕様を全国標準化し、学校間での情報共有も効率的に実現します。
- 個人情報保護法への対応をクリアできるよう、国でのガイドラインを実運用に耐えられるレベルで策定し、適用します。
- 電子カルテ導入に関する予算、人的サポートについては、広域で設置する「支援・コンサル機関」での施策事項として取り組みます。

【期待される効果】

- 電子カルテ活用により、学校全体での情報共有が実現され、よりきめ細かい子ども達へのサポートが実現します。
- 生活面、各種行事での日常的なサポートのほか、授業や通常のテストあるいは学力テストなどの結果、分析を踏まえることで、一人一人の各教科への習熟度が明確になり、個々人に応じた学力向上を目指す自学自習カリキュラム等の実現につながります。
- 電子カルテのみならず、校務情報や教務情報もあわせて電子化を徹底することで、さらに教師のバックヤードの仕事の時間を減らし、子どものために教師同士でのディスカッションの時間、あるいは直接子どもとむきあう時間、保護者との対話の時間など、直接的に子どものために活動できる時間を捻出することも可能となります。
- さらに、インターネット等との接続が可能であれば、保護者を含めてのコミュニケーション、情報共有なども効率的に行うことができます。

■参考■

電子カルテのイメージ (図 9-1)



日々の様子

日々の様子(D) 設定(S) ヘルプ(H)

写真一覧表示 検索 リポート印刷 ヘルプ

浜松市立スズキ中学校

年度(Y): 平成22年度 学期(S): 全学期 10件

カテゴリ(C): 指定なし

日付	カテゴリ	記入者	コメント
3月2日(水)	その他		毎日欠かさず学校の植物の世話をした。生命を大切に育んでいく温かさを持っている。
2月22日(火)	その他		「6年生を送る会」に向けての学年児童会では、プレゼントや歌など様々な企画を積極的に発言する姿が見られました。
1月12日(水)	その他		空杯として、教室の換気(窓を開き)に気を配り、休み時間ごとに窓を開けたり閉めたりする姿が見られました。また、休みの間にも気を付けるよう指示をしていました。
11月17日(水)	その他		新聞作りの学習で、記事を集める計画を休み時間にもグループの仲間をまとめて熱心に行っていました。
10月20日(水)	その他		登校のとき、近所の一年生を優しく連れて歩く姿が見られました。交通事故が多い地区なので保護者としてはとてもうれしく感じます。
9月14日(火)	その他		市内のバスケットボール大会で優勝し、優秀選手に選ばれました。
7月6日(火)	その他		宿(日曜)で行ったリエンターテインングでは、グループの仲間を誘いながら、ポイントを探している姿が見られました。グループの中で一番がんばっていました。
5月26日(水)	その他		〇〇さんの茶室でお茶摘み体験学習をしたが、鉄条の方法などについてとても熱心に尋ねている姿が見られました。「お茶栽培」グループのリーダーになってやる気満々のようです。
5月11日(火)	その他		大きな数の仕組みがよくわからないようで、「100万が10と1000が200では・・・」のような問題にひっかかっていて、休み時間に指導して家でも復習してくるよう話した。
4月8日(木)	その他		今朝、いつものように校門で子供たちを迎えていると、青島さんがとても気持ちのよい明るい声で元気よく挨拶してくれました。「朝から、とても気持ちよかったです。」と伝えておいてください。

番号 氏名

- 1 渡美 邦男
- 2 市川 正一
- 3 小野 一成
- 4 加藤 守
- 5 木村 博文
- 6 小林 修一
- 7 斎藤 信夫
- 8 清水 博
- 9 鈴木 真吾
- 10 瀬川 勝
- 11 高山 和夫
- 12 鶴田 幸一
- 13 戸川 直之
- 14 中村 繁
- 15 野末 健介
- 16 平山 健一
- 17 牧野 正明
- 18 矢野 祐二
- 19 山下 辰夫
- 20 吉原 隆之
- 21 青島 杏枝
- 22 石川 真理
- 23 伊藤 真子
- 24 漆畑 さつき
- 25 菊地 幸恵
- 26 久保田真紀子
- 27 後藤 綾子
- 28 佐々木洋子
- 29 鈴木 亜由美
- 30 鈴木 直美
- 31 高瀬 絵理子
- 32 高橋 愛子

出所 : http://www.suzukisoft.co.jp/products/sk/images_outline001/sk_hibi.jpg

校務システムの事例① (図 9-2)

機能名	機能のご紹介
児童生徒名簿管理	<ul style="list-style-type: none"> 児童生徒の様々な情報を登録、管理します。 CSV による取込が可能です。 汎用 Excel で様々な名簿を簡単に作成可能です。
出席簿	<ul style="list-style-type: none"> ワンクリック方式で簡単に入力が可能です。 手書き帳票と変わらない出席簿が印字できます。 出欠データから長期欠席児童生徒の管理が可能です。
転出入管理	<ul style="list-style-type: none"> 転出入に関連する一連の業務が処理できます。 転入学通知書、指導要録等受領通知書、転入児童生徒名簿が発行できます。 在学証明書、在学証明書発行名簿、転出児童生徒名簿等が発行できます。
成績管理	<ul style="list-style-type: none"> Word 修正により学校毎に合わせた通知表が出力可能です。 学校に合わせた観点、評価基準、段階数、計算式等設定可能です。 指導要録も通知表と連動し、作成することが可能です。
保健管理	<ul style="list-style-type: none"> ワンクリック方式で簡単に健康診断結果を入力可能です。 健康診断票、保護者向けお知らせ(治療勧告書、健康カード)が出力できます。
機能名	機能のご紹介
保健室管理	<ul style="list-style-type: none"> 保健室の来室状況を簡単に登録可能です。 登録画面では児童生徒の様々な情報を確認しながら入力可能です。 保健日誌が出力できます。
体力テスト	<ul style="list-style-type: none"> 簡単に体力テスト結果を入力可能です。 保護者向けお知らせカードが出力できます。 過去 3 年間のレーダーチャートを含め、最大 9 年間の出力が可能です。
個人カルテ	<ul style="list-style-type: none"> 日々の気付きを簡単に登録し、参照することが可能です。 児童生徒個人の様々な情報を多面的に確認し、指導に役立てる事が可能です。
教職員名簿	<ul style="list-style-type: none"> 教職員個人毎に ID、パスワードを設定し、さらに職種により、セキュリティ権限の細かい設定が可能です。
教育計画	<ul style="list-style-type: none"> 週指導計画案の作成と印刷が可能です。 授業時数進捗の自動計算が可能です。モジュール対応可能です。 行事と連動し、時間数を行事、特定科目等としてカウントできます。
学級費	<ul style="list-style-type: none"> 学級費の管理機能として収入、支出の情報を登録可能です。 収入票、支出票を出力可能です。 学級費会計報告資料を作成可能です。

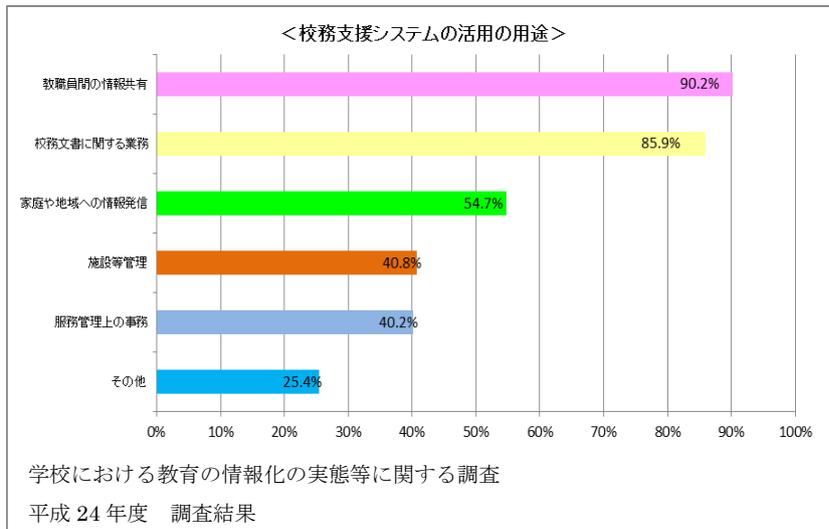
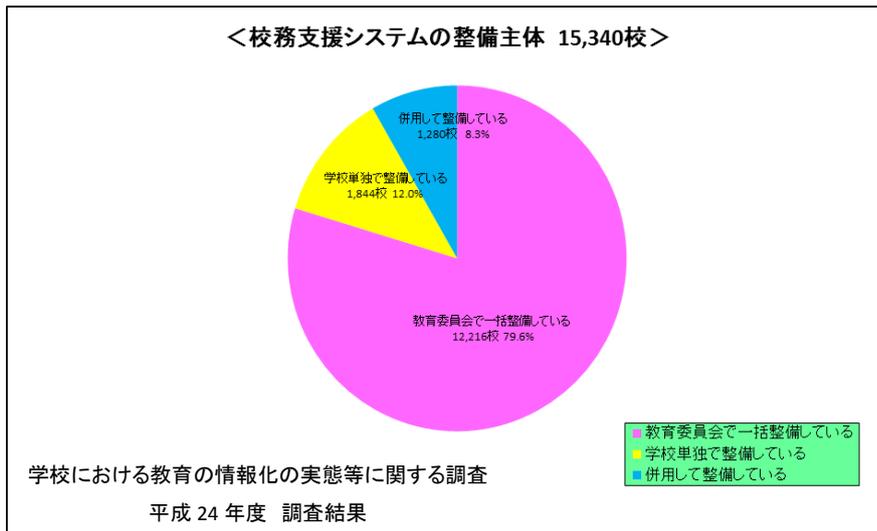
出所：http://www.suzukisoft.co.jp/products/sk/images_outline001/sk_hibi.jpg

校務システムの事例② (図 9-3)



(開発：東日本システム建設株式会社)

校務支援システムの整備状況 (図 9-4)



10. もっとIT、ワクワク授業

～子どもの主体的な学びを引き出す～

【現状の課題】

- 爆発的な情報量に囲まれている現在の私たちの世界、その趨勢は今後も変わることはないでしょう。そして、私たちの生活、ビジネスには欠かせない存在となっているITの活用が今後もさらに求められることは間違いないと思います。先の提言でもその効果や必要性を確認したところですが、本来の教育の中でも、もっとITの恩恵を受けていきたいものです。また、同時にたとえば、鉛筆で自由に絵を描いたり小説を書いたりできるように、鉛筆もITという道具も使って、新しいものを自らの手で創造することができるようになれば、さらに私たちの生活は、楽しいものになるのではと思います。
- 文部科学省では、「21世紀にふさわしい学びと学校の創造」を目指して、教育の情報化ビジョンを策定しました。この施策の目的は、生活の基盤となっているITを活用して、子ども達一人ひとりの能力や特性に応じた学び、また、子ども達同士が教え合い、学び合う協働的な学びを創造するものとされています。
- OECDのPISAでも2015年には、協働的問題解決能力等が測定対象になる見通しと聞いています。国際的にみても、これらは重要な観点であると認識されています。

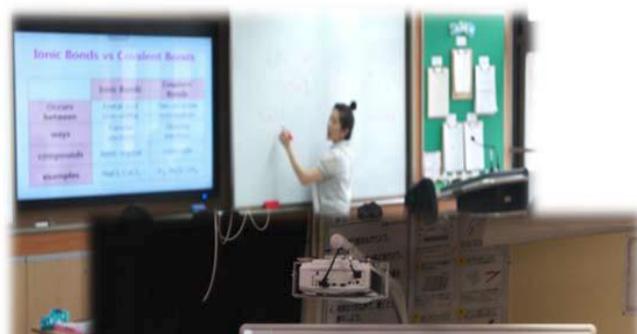
- 私たちは一部の公立学校でこのIT教育に関する取り組みが進められていると知り、いくつかの公立小中学校での授業参観や教師の方がたとのディスカッションを行いました。現場では、ITと旧来のアナログ的方法をいかに融合していくかについて試行錯誤する姿がありました。これは、ITに頼り切るのではなく、従来の授業ツールに新しい選択肢が加わったものととらえ、授業計画を再考して積極的に取り組むものでした。子ども達によりわかりやすく、興味をもってもらえる授業をと、ITが授業改善に取り組むきっかけになっているようです。以下はその具体的な成果です。

教師は電子黒板と指導者用のデジタル教科書などを利用します。理科や社会などは、教科書に関連するカラー図表、グラフ、映像、音声などを授業の中で積極的に活用、子ども達の理解を促します。グラフなどでは未完成のグラフを表示しそのあとを子ども達に考えさせる、というアプローチも可能です。子ども達の目が輝き、ワクワクする、気持ちよい授業展開でした。英語の授業では、発音やヒアリング等の教材として特に積極的に活用されます。また、ある単元を復習する場合などでは、瞬時にその該当ページを表示し実習することができるなど、生徒の学びの意欲を持続させつつ授業の効率化を果たす役目も担います。さらには、電子黒板と子ども一人ひとりが持つタブレット画面をつなげて、子ども同士がそれぞれの回答を互いに目にするを通じて、おのおの「気づき」が生まれたことも印象深い出来事でした。これはまた、教師から見れば瞬時に全ての子ども達の回答状況が把握でき、授業の進め方をその場で効果的に組み立てることが可能だということを意味します。ITがこれからの教育に役立つものと実感することができました。実際に導入を先行している学校では、子ども達の評価も授業が分かりやすくなったとする意見が多いとのことでした。
- そして、まだまだこのような取り組みは限られたものであることも分かりました。ある小学校では、1フロアに1台の電子黒板のみ。生徒たちのパソコン等は、特別な教室にあるだけでした。またある学校は、新設の学校にも関わらず、予算の関係から電子黒板の導入は諦めたという話もありました。実際に、文部科学省の調査結果（平成24年度）によると、全国の平均として小学校の教室では、PC1台あたりの児童数は、7.5人との実態です。
- さらに、先進的に取り組みを進めている学校においても、看過できない課題も耳にしました。IT教育を実現する構成要素は、ネットワーク基盤、ハードウェア、ソフトウェア、そして教育内容そのものに直結するデジタル教材です。授業では、これらの要素が一つのものとして途切れることなく動作することが大前提となります。ところが授業の最中に必要なデジタル教材にアクセス

できなくなったり、途中で画面が止まってしまうといったトラブルが頻発しています。これは、ネットワーク基盤の脆弱さが理由です。せっかくのデジタル教材も何度も止まっては集中できず、子ども達の興味は半減してしまいます。教師が現場で学びの向上を目指して精力的に取り組を進めているだけに、非常に残念でなりません。

IT 授業については、文部科学省がビジョンを掲げ、実証事業やガイドラインの策定など、積極的に推進している施策ではありますが、一面では現場に任せきりで、必要な施策が十分に整備されていない状況が見られます。また、デジタル教材には、地域や現場の実情に応じてオリジナルなものを作成しやすいというメリットがあり、教師はデジタル教材を自ら工夫して作成しています。その教師から切実な叫びが聞かれました。一つひとつの著作物の権利について確認し適切な処理を行うのは、たいへん煩雑であり大きな障害になっていると言うのです。

韓国や欧米などの状況を見ると、この教育の IT 化に関してはわが国より先に進んでいるようです。一方では、ネット依存に陥りやすいなどのネガティブな課題も報告されていますが、先進的な技術をいかに取り入れ、バランスをとるかは、今後の私たちの重要な課題です。

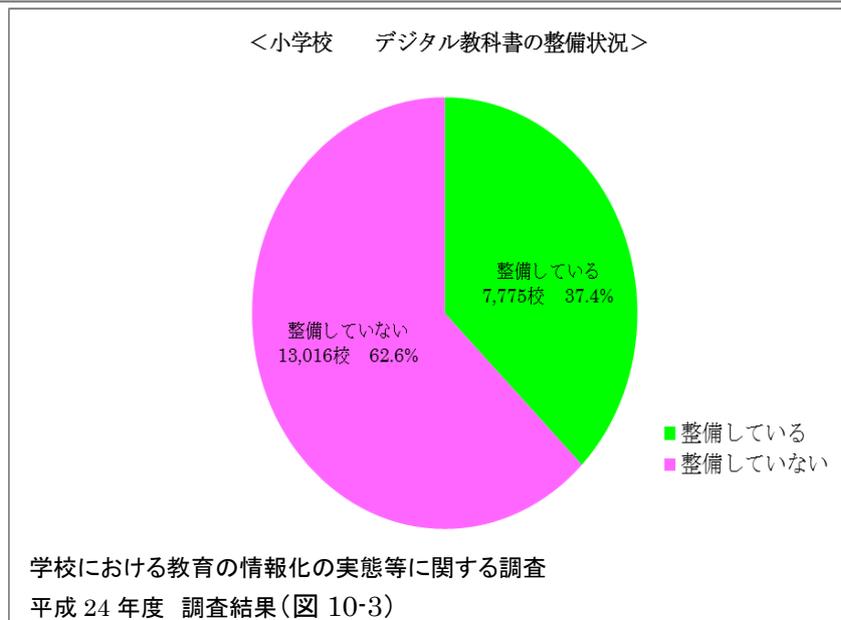
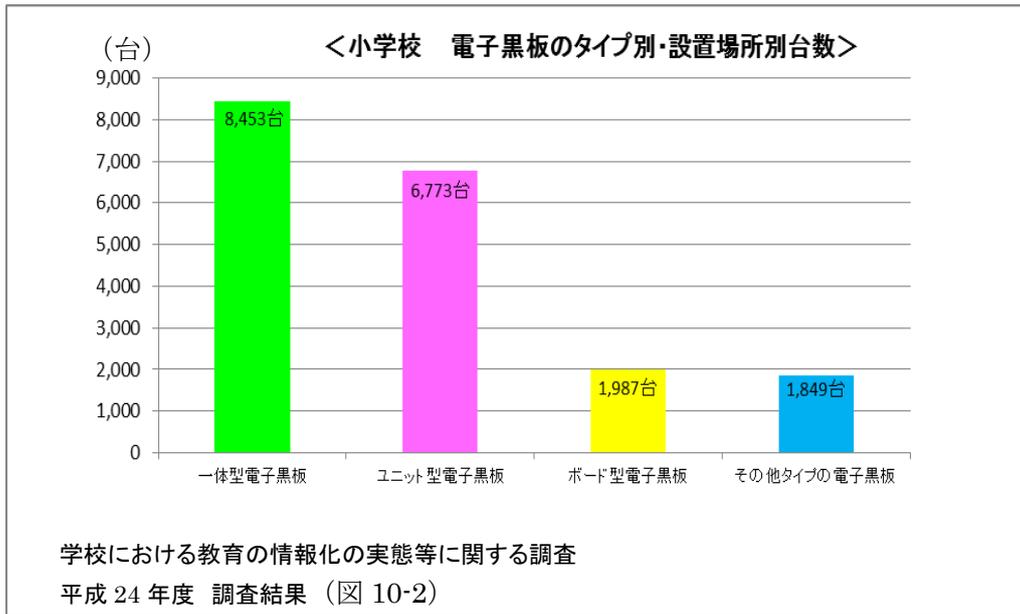
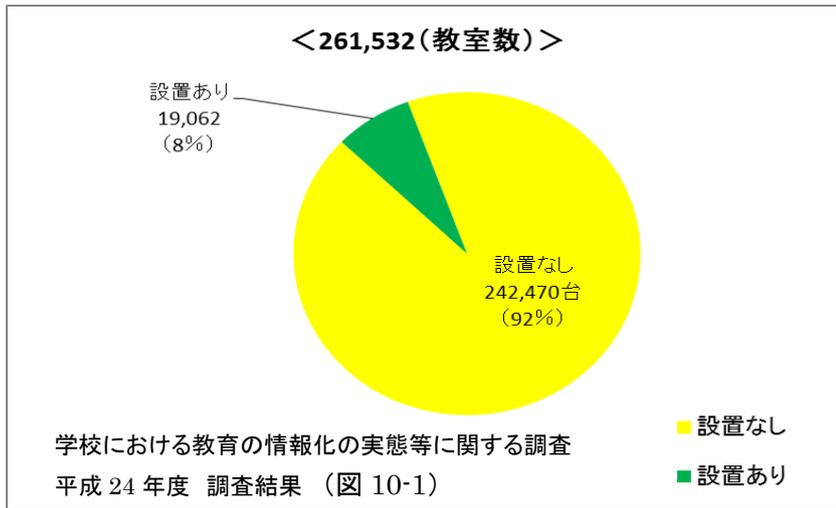


【施策】

- 私たちは、「デジタルの良さを授業で取り入れ、文部科学省主導で「ハード」と「制度」をバックアップする」ことを提案します。また、制度整備やハードの予算だけでなく、実践に向けての「人材」が不足しているという小規模自治体もあるようです。これについては評価・支援コンサル機関での広域でのサポートが必要と考えます。
- 各小学校には、IT 機器の操作やトラブルに対応する支援要員を配置し、システム導入の立ち上げや日常の授業の中でのサポートを行います。
また、デジタルコンテンツ等を効果的に共有する基盤の整備、指導方法なども具体的なガイドラインの共有、標準化を図る必要もあると考えます。
PC やタブレット端末などの統一されていない操作インターフェースを標準化し、学校間での情報共有も図ることすることで、教師や児童が操作に戸惑う、習熟に時間がかかるという問題もクリアします。

【期待される効果】

- IT 授業により、デジタルツールの持つ良さを生かした授業を行い、児童の学ぶ意欲の向上と、協働的な学びを実現します。
- 個人の習熟度に応じた、補助学習教材の利用など、電子カルテと連動することで、さらに学習を進める個々人の意欲にも応えます。
- IT ツールの操作習熟、利用方法、利用マナー等の学習を通じ、現在の情報化社会の中でも求められる基本的なスキルを身につけます。



- (1)ここでいう「デジタル教科書」とは、平成 25 年 3 月 1 日現在で学校で使用している教科書に準拠し、
教員が電子黒板等を用いて児童生徒への指導用に活用するデジタルコンテンツをいう。
- (2)文部科学省から配付されている英語ノート及び「Hi Friends!」はカウントしていない。

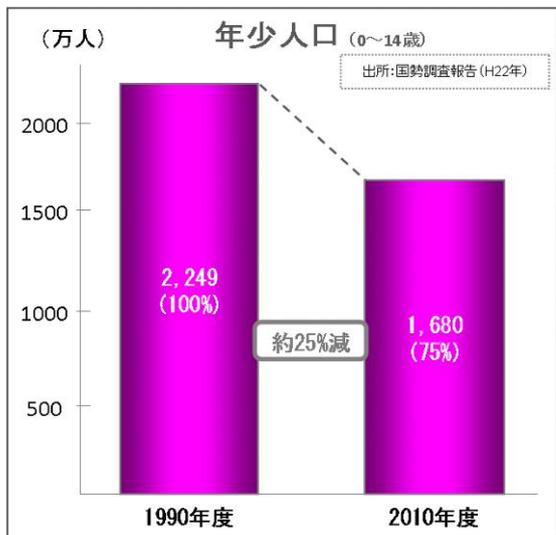
提言 1 1. 学校を「適正サイズ」に

【現状の課題】

○少子化の進行と影響

国の根幹に関わる問題として少子高齢化は確実に進んでいます。近い将来、超高齢化社会が訪れることは言うまでもありません。超高齢化社会を支えていく子ども達の状況はどうなっているのでしょうか。

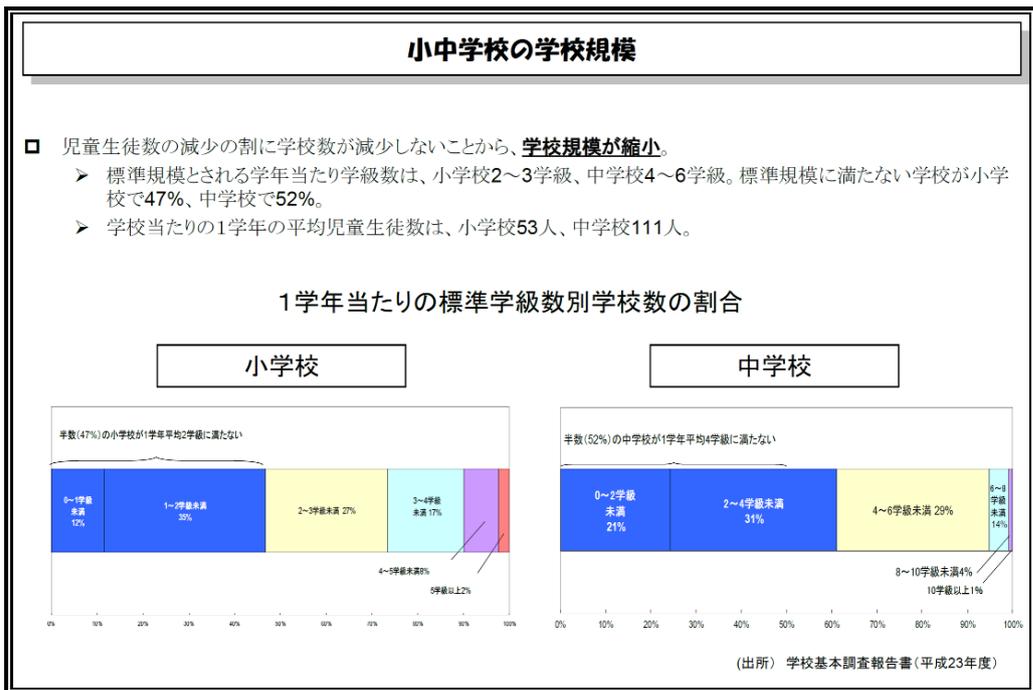
少子化の波は予想以上のスピードで進行していて、年少人口（0歳～14歳）は、約20年間で25%も減少（図11-1参照）しており、教育の現場にもさまざま影響を及ぼしていると言わざるを得ません。少子化の原因の一つと言われているのが一人っ子の増加です。兄弟がない子どもは、年上の子どもの真似をして成長する機会が少なく、同時に小さい子どもの面倒を見る機会も減っています。こうした傾向が、人とコミュニケーションする、相手の立場に立って思考するという人として基本的な能力を磨きにくいという状況を生んでいます。



(図 11-1)

この大切な学びを補う場として、学校は重要な役割を担っているにもかかわらず、少子化の影響は広がっており学びの場としての機能が低下していることに危機感を覚えました。

学校には標準規模というものが定められています。小学校は1学年2～3学級、中学校は1学年4～6学級というものです。実態を見てみると、小学校では1学級以下の学年が全体の47パーセント、中学校では3学級以下の学年が52パーセント（図11-2参照）もあり、学校規模の小型化が急激に進んでいることは少子化の影響としか言いようがありません。ひとクラスの人数が少なくなれば教師の目が行き届き手厚い授業ができるという利点はありますが、小学校で6年間、中学校で3年間をクラス替えもなく過ごす子どもがいるとすれば異常なことではないでしょうか。同年齢や年上・年下の子ども達とかかわる機会が減ることは、子どもの成長過程においてマイナス面のほうが大きいと私たちは考えました。



(図 11-2)

○少人数学級の現状

文部科学省は、少人数学級の導入を推進しています。先にも述べたとおり、少人数学級の利点は多々あると言われていています。例えば、学力の底上げ、不登校対応、円滑な学級運営、きめ細かい指導、などが一般的に言われている利点です。一方で、多人数の中で伸びていく力、友達関係の固定化、競争心が養われない、学力向上には影響しない、など欠点を指摘する声も聞かれます。現段階では少人数学級で教育効果が上がるとは言い切れない状況であると言えます。(文教・科学技術関係資料 平成 24 年)

海外に目を向けてみると、教育先進国のフィンランドをはじめ、欧米諸国は少人数学級が定着しています。OECD 加盟国の小学校とそれぞれ比較してみると、日本は平均 27.9 人/学級で OECD 加盟国の中では 2 番目に大きい学級規模となっていますが、教育に熱心な韓国やイスラエルと同等規模となっています。これに対して、教師一人当たりの児童・生徒数は 18.1 人で、OECD 加盟国の平均 15.4 人との開きはなく、学級規模は諸外国との比較では大きいと言われる一方で教師一人当たりの児童・生徒数は決して多くはないと言えます。(OECD カントリーノート「図表で見る教育 2013 年版」)。

少人数学級の導入を推進するにあたっては、単にクラスが増えるだけではなく当然のことながら教師の増員も必要不可欠です。しかし、前述のとおり諸外国と比較しても教師の人数が極端に少ないといえない現状で、なぜ、教育効果が不明確な少人数学級の導入を推進するのが判然としないのは私たちだけでしょうか。

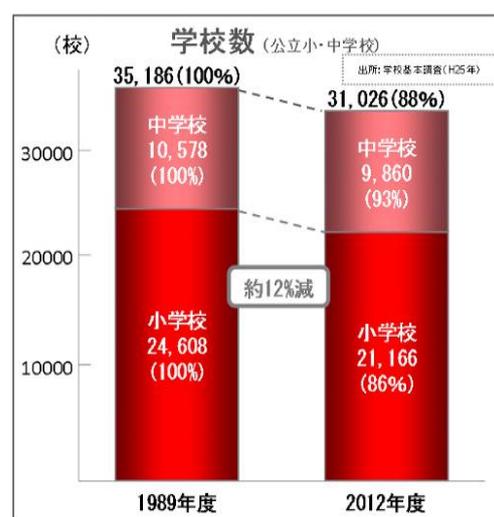
教育の質をあらゆる面で向上させるためには、提言 5 と 6 でも述べたとおり、まず、教師の「教える力」「学級運営力」、そして、校長の「リーダーシップ」「マネジメント力」を伸ばすことが大切で、少人数学級を導入することより優先度は高いと私たちは考えます。

○児童・生徒数と教育行政（学校・教師・教育委員会・職員数）の課題

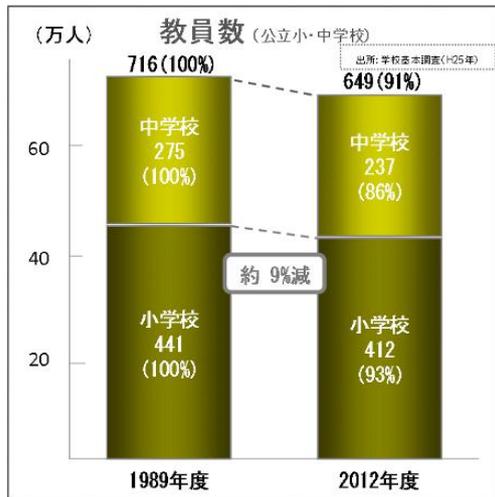
児童・生徒数、教育行政に関わる人員、組織や施設の実態を見てみると、歪な構造となっている実態が明らかになりました。少子化の進行に伴って児童・生徒数は 33%と大幅に減少しているのに対して、学校数は 12%、教員数は 9%、教育行政職員数は 17%と僅かな減少にとどまっています。教育委員会数は市町村合併が進んだ影響もあり 46%と大幅に減少していますが、教育行政職員数から推測すると、組織数が変わっただけで事務所等の数は以前と変わらないと考えられます。(図 11-3、4、5、6 参照)



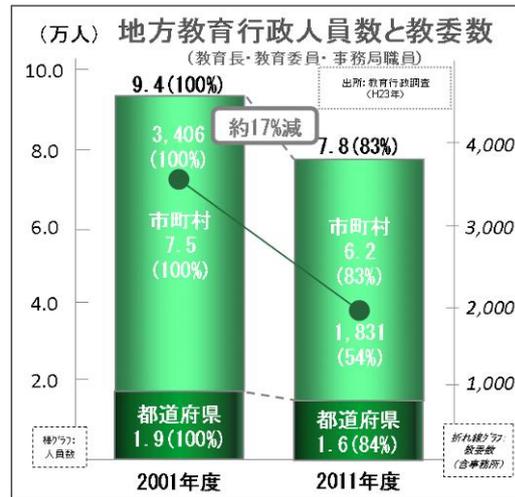
(図 11-3)



(図 11-4)



(図 11-5)



(図 11-6)

学校規模の縮小が深刻化する中で、学校では使用していない教室が増加し、小規模校であるがゆえに過剰な教員配置が行われています。

また、地方教育行政の中には人員配置がままならず、教育の質向上の担い手である教育主事が未配置となっている自治体が存在し、教育施策に手をつけられない状況があること、管轄区域の児童・生徒数は減っても小規模校が点在するために人員削減が困難であることなど、民間企業から見ると、早急に改善が必要な実態や一見無駄とも取れる実態が浮き彫りとなってきました。

一方で、教師の年齢構成は高齢化が進んでいて、小学校では 50 歳以上の教員数は 2022 年には 38.4% となります。これは、単に定年を迎える教師が自然に減少し人員削減につながり人員配置の是正になることと捉えるのは早計だと考えています。ベテラン教師の中には「学級運営力」や「教える力」等、さまざまなノウハウを持った質の高い教師が多数存在することを忘れてはなりません。高齢化による退職者の増加は人材流失を意味するものであるとも考えました。

【施策】

1. 京都方式に学ぶ

学校の統合に限らず、自治体主導の施策は効率化や無駄の廃除、コスト削減など、主役不在の議論は世の常です。主役不在の議論ではうまくいくものも進まないことは言うまでもありません。ここでは、主役である「子どものために」は学校統合が必要なかどうかという議論を徹底的に行い効率化や教育の質を飛躍的に高めている自治体である京都市の事例をご紹介します。

京都市の学校は明治初期に地域（番組と呼ばれる自治組織）が立ち上げた歴史があり、もともと地域と学校の関わりあいは密接であるという背景がありました。故に自治体主導の統合を切り出せば、「自分の育った学校が無くなり他地域の学校が残るのではないのか？」など、様々な意見が出て猛烈な反対運動が起こり「同盟休校」という事態を引き起こした経験をしているのです。今では全国的に知られている「京都方式」と呼ばれる学校統合も、この経験があったからこそ生まれた方式なのでしょう。

都市部の児童数減少が将来的にも継続的に見込まれた京都市は危機感をいだき、小規模校問題を行政上の最重要課題として、昭和 58 年に小規模校問題の調査研究プロジェクトを発足します。先の経験から行政は「青写真」を示すのをやめて、小規模校問題は教育問題であると同時に地域の問題であるとして地域主導で検討を進める方策をとったのです。当然のことながら議論は百出しますが、行政側は議論に必要なあらゆる資料を開示して側面支援を行いました。これらの経験から、学校統合の議論を推進するポイントは以下の 3 点が重要だとしています。一つ目は「熱意あふれる人の存在」、二つ目は論点を「子どもの教育」に絞ること、三つ目は「行政の役割」です。結果としてこの 20 年余りの間に、64 校あった公立小中学校は 16 校に統合され、「交友関係が広がり人間関係も豊かになった」「積極性が身についた」という子どもの成長に関することや、夏祭りの復活、

運動会など地域間の連携が深まったことや、財政面においても学校統合によりコスト削減効果も現れているようです。

また、京都市では学校統合を行うにあたり、小中一貫教育を推進し、教育の一貫性を確保しきめ細かい学びを提供することで、中1ギャップを滑らかにするという目的を明確に持っている点は特筆すべき点だと思います。ここに紹介した京都市の事例は特別なものかもしれませんが、学校の成り立ち、古くから続く学校と地域の関わりあい、百年を超える学校の歴史や番組と呼ばれる独自文化など、他地域とは異なる要素が多いようにもみえますが、この要素があればこそ当事者それぞれの思い入れは他にも増して強いのではないのでしょうか。親、地域、行政が「子どものために」という共通認識を持てたことが成功の要因ではないかと感じました。（「教育再生への挑戦」PHP研究所）

2. 子どものための学校統合

こうした知見を踏まえ、私たちは子どもの成長過程において一定の学校規模が必要不可欠であると考えました。

標準規模を参考にし、小学校は1学年2学級、中学校は1学年4学級に定め、さらには提言1「5歳から『プレ小学校』」を考慮して小学校は500名、中学校は400名として統合（離島や過疎地を除く）を進めることを提案します。

この学校統合によって小中学校は9,500校ほど減り約22,000校となります。一定の学校規模を確保することで、児童・生徒の「交友関係の広がり」や「積極性が身につく」など重要な学びの場が提供できるものと考えます。

また、統合に併せて教師の適正配置を行うことが可能になります。「学級運営力」のあるベテランの教師には担任を任せ、新任教師は副担任として学級運営を学ぶ環境をつくることもできます。理科・算数・芸術系科目・体育の専任制を充実させ、教育の質を高めるさまざまな施策を実行することも可能になります。

手薄だった地方の教育行政職員も学校統合にあわせて広域化して再編し、人員を集中することで業務品質が飛躍的に向上することも期待できます。

ただし、質の向上や効率化が図れる一方で、通学距離が長くなる子どもが増えることや、廃校となった施設の活用は課題となります。これに対し、通学距離の問題は、削減した9,500校の施設費等の原資を充て通学区域内にスクールバスを運行させることで解決できると考えます。また、廃校舎の有効活用は高齢者福祉施設への転用や地域拠点としての活用など、まだまだ議論して知恵を出し合う必要があります。少子化が進む現在、学校統合を進め一定の学校規模を維持することは、人として基本的な能力を養う大切な学びの場を提供できる最善の方法ではないかと考えます。

提言 1 2 教育行政の広域化―「廃県置藩」

【現状の課題】

1. 日本国内の「人口減少」「少子・高齢化」

(人口減少)

- 総務省発表（2013年4月）によると、2012年10月時点の総人口は、
 - ・前年より約30万人少ない1億2750万人、
 - ・2011年から2年連続で25万人以上の大幅減、となります。
- わが国の総人口、つまり国や地方自治体の行政サービスの対象となる人口は、今後も減少傾向が予想され、2040年までの推計人口では、
 - ・2020年に全都道府県で人口減少、
 - ・2040年には日本全体で16パーセントの人口減（2010年比）、といった状況です。
- もっと詳しく見ていくと、2013年3月27日に発表された、厚生労働省国立社会保障・人口問題研究所の人口推計によると、2040年には、
 - ・5,000人未満の自治体が全体の2割、
 - ・100超の自治体では人口が半減、となり、存続そのものが危ぶまれる自治体が大量に生まれることとなります。

(少子・高齢化)

- また、2040年には、
 - ・65歳以上の高齢者の割合も36%と現状の5割増。
 - ・75歳以上の割合は現状の倍近い21%。と、高齢者の割合が跳ね上がります。
- 更には、労働力の観点から見ていくと、2040年には、
 - ・15歳から64歳までの生産年齢の人口割合は54%と、現状より10%減少。
 - ・子供の割合が10%未満の自治体は現状11%から急増、58%と半数を超過。といったように、少子化の影響がボディブローのように効いてきます。
- これらは、急速に人口減少し、少子・高齢化が進み縮小していく日本の将来の姿です。

2. 権限と責任の主体が、国・都道府県・教育事務所・市町村の4階層に分散し、4階層間で業務重複

(教育事務所)

- 教育行政には、「教育事務所」という組織があります。
- 教育行政の組織は、国・都道府県・市町村の3層構造と思われがちですが、実際にはもう一つあり、それが「教育事務所」で、都道府県の教育委員会に属しています。
- 「教育事務所」の主な役割は、以下となります。
 - ・都道府県の教育委員会の出先機関。
 - ・管轄地域の教職員の人事管理
 - ・管轄地域の学校教育指導
 - ・管轄地域の社会教育に関する指導・支援
- 次の「図12-1」は、千葉県の「教育事務所」の区割りです。

図 12-1 ～ 教育事務所の区割り（千葉県の場合）



(多重構造の弊害)

- 私たちが、千葉県西部のある小学校を訪問した際には、小学校の校長・教頭先生に加え、千葉県教育委員会、妙典市教育委員会、そして、当該地域を管轄とする「葛南教育事務所」の担当者の皆様が迎えてくれました。
- 多くの方に迎えて頂き、個別に担当分野の説明などを多数の方から受けられたことは、内容的には充実したものになりましたが、行政サービスといった観点からみると、ある意味過剰に業務の分担を細分化しすぎている、といった感触を持たざるをえませんでした
- 国と、都道府県、教育事務所、市町村との間では、教育行政に係る企画・立案とその執行に関して、建て前的には業務分担がされているようですが、実際に現場で業務を行うに当たっては、業際に近い実務においては、重複があり、非効率な状況となっています。
- また、業務分担する必要のない実務についても、わざわざ組織毎に分担せざるをえず、かえって業務が複雑化、責任が曖昧になるといった弊害も出ており、効果面からも疑問があがっています。

【 施策 】

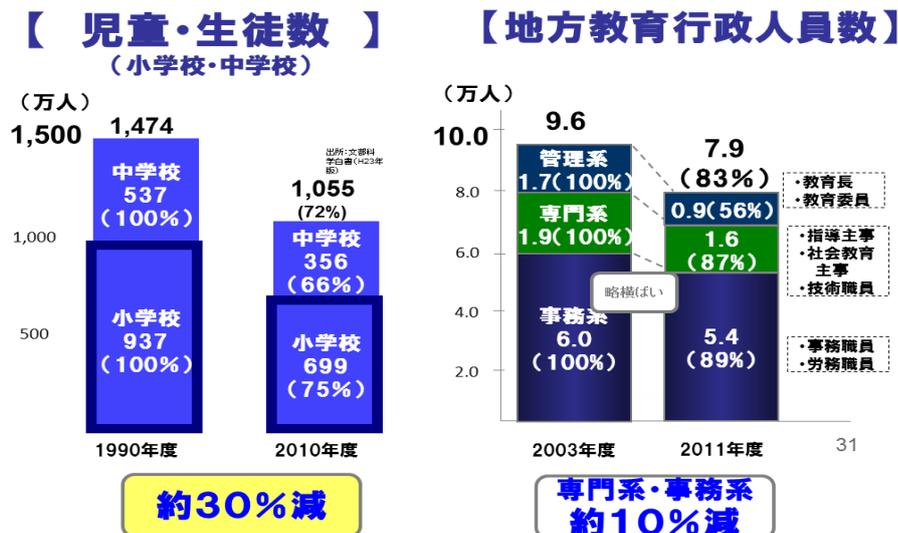
1. 教育行政の多重構造の解消と教育行政組織の広域化 = 「廃県置藩」

- 「4階層」から国・地方の「2階層」へ統合
- 「2000」から「300程度」の行政単位へ集約
- 教育の基本内容を国が責任を持ち、地域特性も盛り込める合理的な行政単位へ

(無駄の排除と「質」の確保)

- 現状、行政の組織については、国に加え、地方自治体の組織として、47の都道府県と、約1,700の市町村があります。
- これらの国・地方自治体の組織に約200の教育事務所を加えると、教育行政を司る組織の数は、2,000近くになります。
- 現状の人口規模でも、約2,000の組織ともなると、効率面・効果面で弊害が出ています。
- 「少子・高齢化」「人口減少」といった将来迫りくる事態も踏まえると、4層構造といった多層構造で、2,000近くの組織を有する教育行政のカタチは、過剰な状況であることは言うまでもなく、教育行政を早急にスリム化していくことが必要な状況です。
- 行政組織が多重構造でその数も多いとなると、決断のスピードが落ちるといった弊害がまず考えられます。
- その上、人口に比して、組織の幹部や専門家などの「ヒト」、施設などの「モノ」、これらの維持に必要な「カネ」、さらには各種データ等の「情報」といった各種資源にも無駄が生じることとなります。
- 更に、そもそも将来的には行政サービスを必要とする対象者の減少が明白な状況である以上、スリム化せず何の対応もしないことは不作為の罪に問われても仕方ありません。
- 次の図は、児童・生徒数の減少と地方教育行政の人員数の推移を比較したのですが、児童・生徒数が30%減少する中で、地方教育行政の人員数は10%減となっており、人口減少・少子化にあわせた行政のスリム化が実行されているとは言えない状況です。
- 但し、教育行政の組織をスリム化するだけで、全て問題が解決するわけではありません。
- 将来的に「少子・高齢化」「人口減少」が進んでいき、学級数や生徒数の減少が想定される中では、①優秀な教師を確保するとともに、②学校を支援する地域住民を生み出すなどの対策を並行的に行うことにより、教育の「質」を確保していく仕組みが必要となります。

図 12-2 ～ 児童・生徒数と地方教育行政人員数の比較



(多重構造解消と広域化)

- 無駄を排除し効率的な組織運営、効果的な業務分担を図りつつ、質の向上を並行して実現するために、私たちは、「教育行政の多重構造の解消」と「教育行政の組織の広域化」を提案します。
- 具体的には、現在の4層構造を、国と地方（教育事務所・政令指定都市のレベル）の2層にし、さらの一つ一つの組織を広域化することで、現在の約2,000の組織を300程度にまとめます。
- これは、明治時代初期の行政改革である「廃藩置県」の「藩」の数とほぼ同じで、いわば「廃県置藩」することで、現在の多重構造を解消し、広域化することができます。
- 広域化すると以前と比較して「遠くなる」「不便になる」といった声が出てきます。
- 数十年前ならいざしらず、交通インフラや通信インフラが整い、ビッグデータ処理の高速・高度化も進む中、環境の変化を活用し、多重構造の解消・広域化を実行することで、教育の「質」の確保と効率化による無駄の排除の双方を実現することは可能です。

(地方行政自体の見直し ～ 基礎自治体の見直し (広域化))

- 最後に余談ですが、今回の私たちの提言は、教育行政に焦点をあてています。
- しかしながら、本来、国のグランドデザインを考えるにあたっては、「教育」だろうが、「福祉」だろうが、「医療」だろうが、何であろうが、地方行政全体、つまり地方行政の各分野において、少子高齢化による人口減などへの確りとした対応が必要なのはです。
- 現在、地方行政の見直しの話、識者の間で行うにあたっては、「道州制」の議論が華やかです。
- しかしながら、「道州制」を議論する前に、基礎自治体の規模の見直し（広域化）が必要ではないでしょうか。
- 道州制の議論を進める方々のベースとなる考えは、以下のようなものがあげられます。
 - ・交通インフラや通信インフラの発達などにより、生活圏・経済圏が都道府県単位より広がっている。
 - ・分権を進める上で国の権限の受け皿が必要になるが、現在の都道府県は形骸化が進んでおり、別組織が必要となる。
 - ・道州への権限移譲が進めば、地方は地域の特性を生かしたルールづくりが可能になり、活性化される。
 - ・国もスリムになることが出来、本来の外交・防衛などの国家的事務に専念できる。
 - ・行政組織の合理化、公務員の削減など、念願であった行財政改革にも寄与する。
- これらには、本来、国のグランドデザインを語る上では絶対に忘れてはならない国の将来像を見据えた考えが、ほとんど含まれていません。
- 組織・体制や権限などの「カタチ」のみの形式的な議論に終始しており大変残念な内容です。
- 足許の状況でも、人口減により住民の生活水準や生産機能の維持が困難な地域として、国の支援が必要と認定された所謂「過疎地域」は、775市町村と、地方自治体全体の45%にまでなっています。
- 国がこれまでと同様に、「少子・高齢化」「人口減少」の課題に、何も対策を講じずに不作為のまましていると、更に人口減が進む2040年には「過疎地域」の数は目も当てられない状況になっているでしょう。
- 私たちは言いたい！！
 - 「『道州』設置を前提とした道州制の議論をする前にやる必要があります！」
 - 「本質はそこじゃない！」

(アクションプラン)

- 私たちの提言、「教育行政の多重構造の解消と教育行政組織の広域化」＝「廃県置藩」も、提言の言いつばなしでは、何も進みません。
- 特に、このような大がかりな組織の統廃合や機能の見直しが絡む提言の場合には、既得権益の確保、既存体制への固執といったような、抵抗勢力的な反応は、避けようのない事実として存在することになります。

- そこで、私たちは、提言を実現させるためのアクションプランとして、3段階のステップを考えました。
- 大がかりな提言になっていますので、ステップを踏んで徐々に改革を実施していき、時間もかけて地ならしをした上で、提言の完全なる実現に向かおうというものです。
- 次ページの「図 12-3」は、その3段階のステップを示したものです。

(教育委員会の再編 – 第1段階)

- まず、第1段階では「教育委員会の再編」を行います。
- 教育委員会を再編し、新たに、教育事務所単位で評価機関、支援・コンサル機関を設置し、教育委員会の機能を当該評価機関、支援・コンサル機関に移行します。
- こうすることで、将来の教育行政の広域化に備え、評価機関、支援・コンサル機関といった機能を、機動力を持たせつつ自由度を高めるために外だしします。
- 現場目線でもって、実のある「機能」から見直しを行い、将来の広域化の準備をしていくのが、この第1段階のポイントです。
- 教育委員会の再編については、次の提言 13 で詳細を記載していますのでそちらをご覧ください。

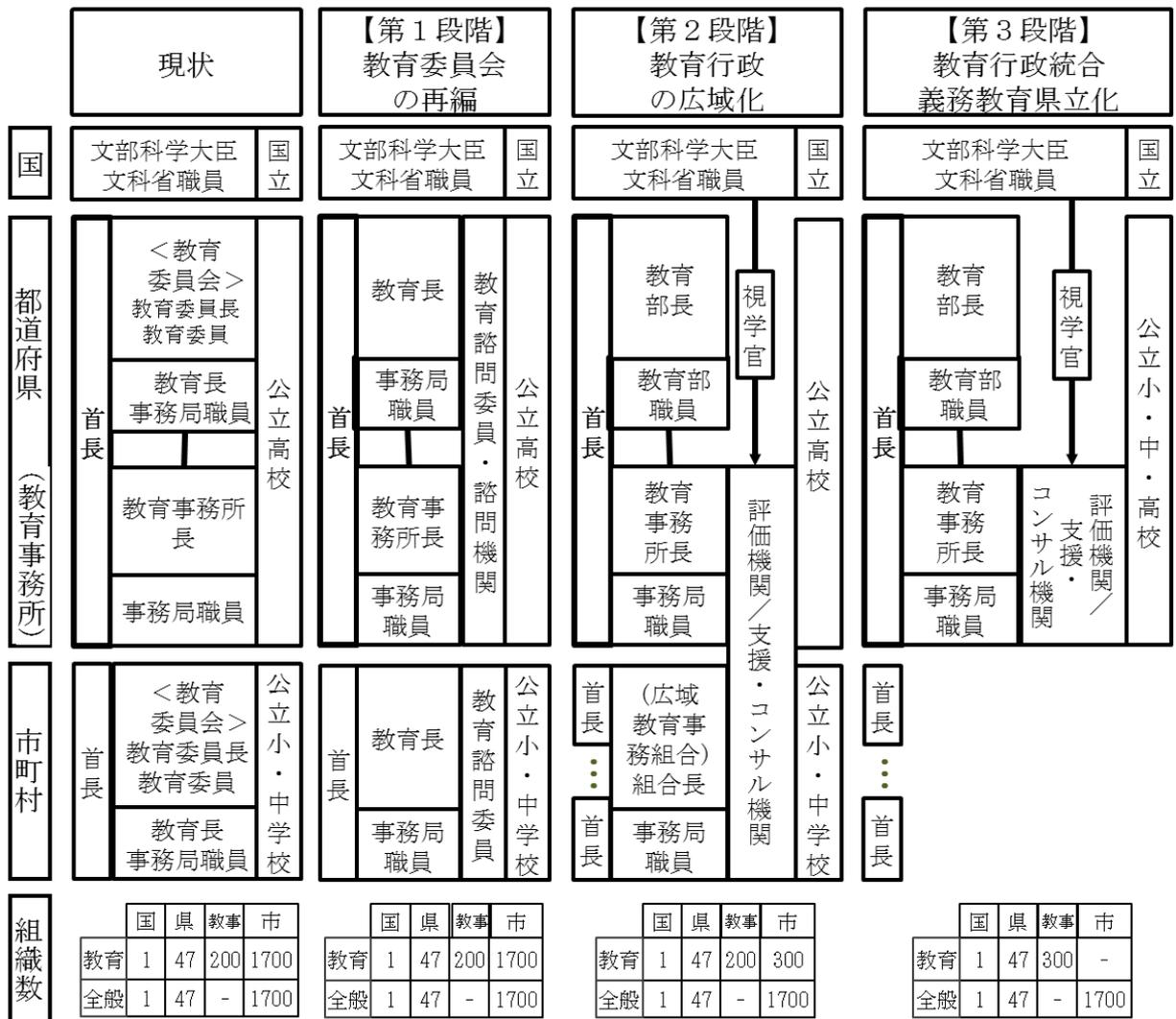
(教育行政の広域化 – 第2段階)

- 次に、第2段階では、「教育行政の広域化」を行います。
- 市町村毎にある教育委員会を、教育事務所の管轄地域単位で統合し、「広域教育事務組合」に再編するとともに、第1段階で外だしした評価機関、支援・コンサル機関も教育事務所単位で統合することで、教育行政を広域化します。
- こうすることで、既存の法律の枠内で「広域教育事務組合」の仕組みを活用することで、教育行政の広域化を実現させます。
- 法律の縛りもあり改革できないといった言い訳は通用しません。
- 既存の法律の枠内でも出来るところから改革するのが、この第2段階のポイントとなります。

(教育行政の統合 – 第3段階)

- そして、締めくくりの第3段階では、「教育行政の統合」を行います。
- 「市町村」にある教育関連の行政組織を、全て、「都道府県」の教育事務所に移行します。
- 移行にあたっては、実質的な機能面は、既に第2段階で対応済みなので、この段階では、「義務教育の県立化」も含め、組織面・法律面での移行処理といった形式的なものが中心となります。
- 先程余談で記載しましたが、この段階で、基礎自治体である市町村自体を再編し、教育事務所単位の自治体に統合し広域化することが出来れば、地方行政全体のスリム化の実現となります。

図 12-3 ～ 地方教育行政の統合ステップ



提言 13. 「教育委員会」の再編

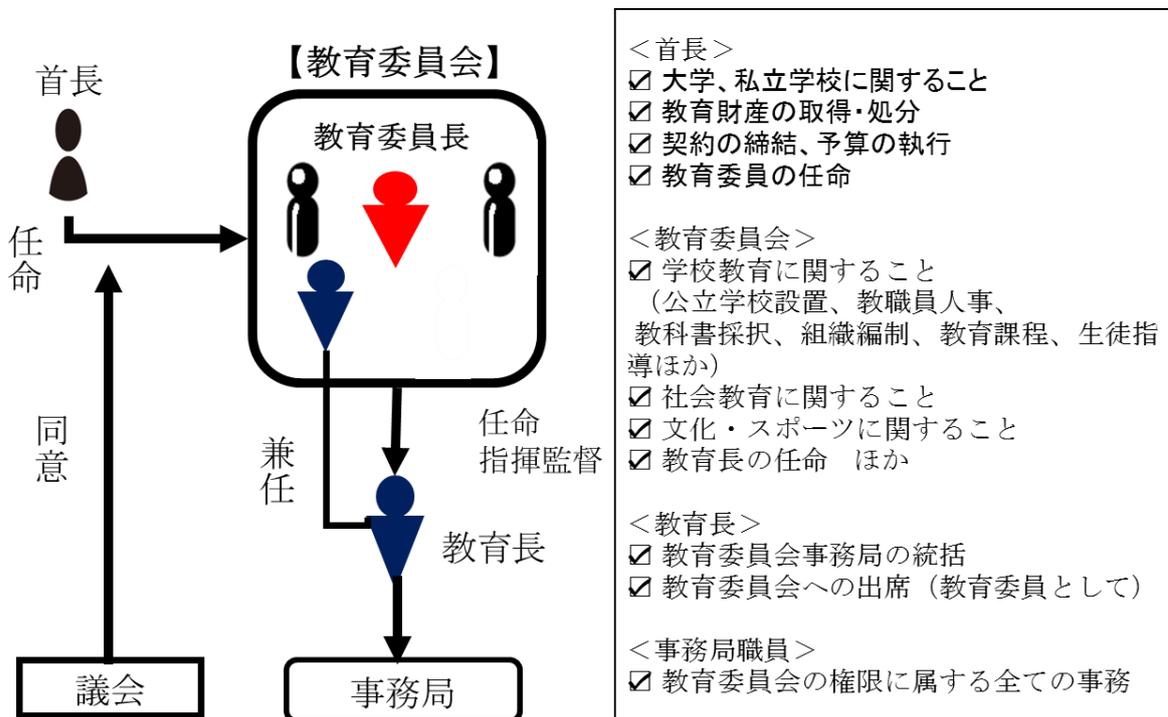
【現状の課題】

1. 課題の全体像

(現行の教育委員会制度)

- 2010年10月に滋賀県大津市立の中学2年生がいじめを苦に自殺した事件では、教育委員会の隠蔽体質が批判され、その存在すら疑問視されるようになりました。
- 教育委員会は本当に必要でしょうか。
- 次の「図13-1」は、現状の教育委員会の組織体制と機能をまとめたものです。

現行の教育委員会制度 (図13-1)



- 組織・体制については、自治体トップの首長、そして、教育行政では、教育委員会・教育委員とそのトップの教育委員長、更には、教育長がトップの教育委員会事務局…などと複雑です。
- 教育には政治的中立性の確保が必要との前提があつて、この複雑な組織体制が成立しました。
- 一方で、機能はどれも教育に必要なものばかりです。
- 全体像を眺めることで、教育委員会の問題は組織・体制に由来することがわかります。
- 具体的には、以下の4つの課題が挙げられます。
 - ①権限と責任の所在が不明確
 - ②地域住民の意向が反映されにくい
 - ③教育育委員会の審議等が形骸化
 - ④速さ、機敏性に欠ける

2. 4つの課題

(1) 権限と責任の所在が不明確 - 1 番目の課題

- 1 番目の課題は、「権限と責任の所在が不明確」となります。
- これは、教育委員会の仕組みが非常に複雑な為、一般人から見ると、権限と責任の所在がわかりにくいというものです。
- 具体的には、非常勤の教育委員からなる合議体がトップであることや、教育委員会の代表である「教育委員長」と、教育関連の事務をつかさどる「教育長」との関係がわかりにくい。
- また、市町村立学校の管理権限は市町村教育委員会にありますが、教職員（県費負担教職員）の任命権は都道府県教育委員会、予算の執行等の財政的権限は市町村長と、権限と責任の主体が分散しています。
- さらに、地方において、大津のいじめ事件のような、法令違反や児童生徒の生命・身体・教育を受ける権利を侵害する重大な事態が発生した際に、国の責任の果たし方は十分であるかといった課題も見えてきます。

(2) 地域住民の意向が反映されにくい - 2 番目の課題

- 2 番目の課題としては、「地域住民の意向が反映されにくい」といった点があげられます。
- これは、教育委員会の運営自体が、限られた教育関係者の考え方に沿った形で行われることになり、本来は主役の一人である地域住民の意見が反映されにくいという懸念からくるものです。
- 要は、直接選挙で選ばれる「首長」と、「教育委員会」との意思疎通、連携に課題があります。
- また、現場レベルでは、教育委員の一部や事務局職員の多くは、教育関係者やそのOBが占めており、閉鎖的、かつ、教育関係者の意向に沿った教育行政を行う傾向があるといった点が課題としてあります。

(3) 教育委員会の審議等が形骸化 - 3 番目の課題

- 3 番目の課題は、「教育委員会の審議等が形骸化」となります。
- これは、非常勤の教育委員では十分な情報を持ってないことも多く、審議がかたちだけのものになりがちなのが原因としてあげられます。
- 教育委員は、十分なデータや情報を持つことが出来ないため、教育委員会自体は、事務局の提出する案を追認するだけで、実質的な意思決定を行うことが困難な状況にあることが問題となります。
- また、小規模な市町村教育委員会では、教育委員の能力的にも、事務局の事務処理体制的にも十分な状況です。

(4) 迅速さ、機敏性に欠ける - 4 番目の課題

- 4 番目の課題は、「迅速さ、機敏性に欠ける」といったポイントです。
- これは、月 1-2 回の教育委員会の会議では、決定にスピード感がなく、行動力にも欠けるというものです。
- 教育委員会は、非常勤の教育委員からなる合議体です。
- 月 1-2 回程度の教育委員会の短時間の会議では、能力的にも人数的にも、スピード感のある意思決定や、機動力・行動力のある対応といったものに期待するのは厳しいというのが現状です。

【 施策 】

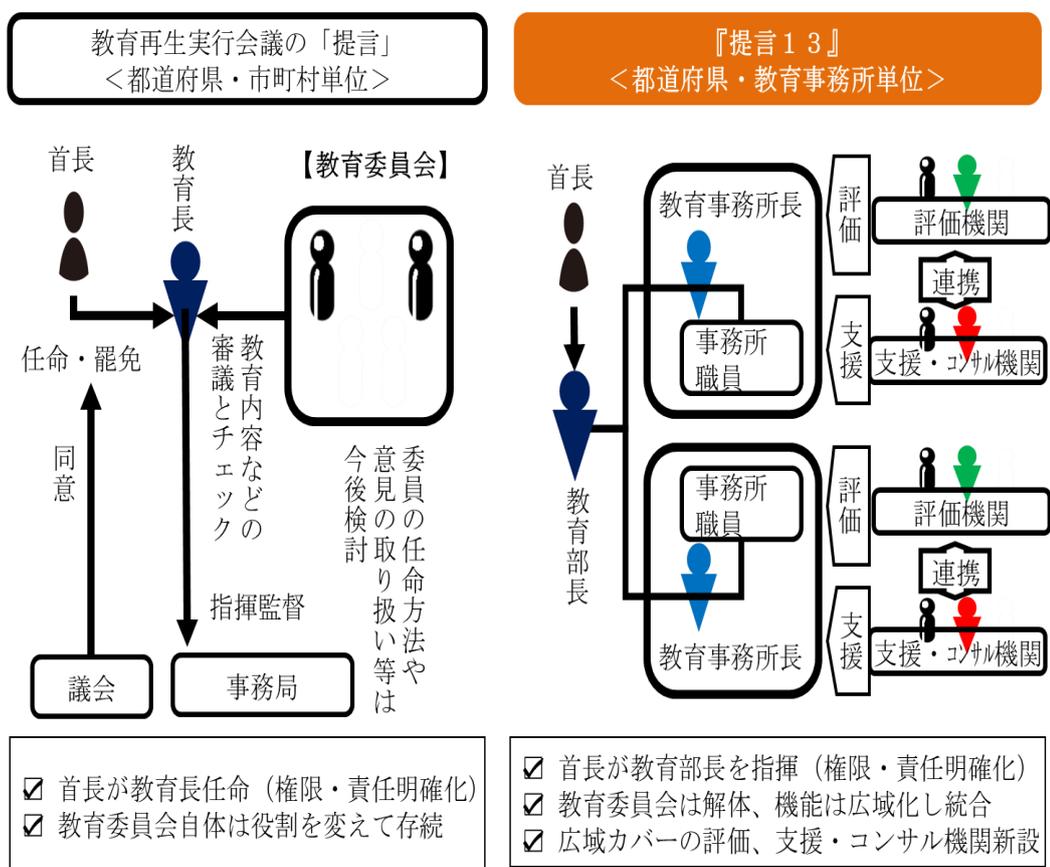
1. 教育委員会の再編 - 権限・責任の明確化

(権限・責任の明確化 ～「教育再生実行会議」提言との比較)

- 教育委員会の 4 つの課題を解決する為には、現状の組織体制の見直しと、機能の再編が必要です。
- 教育委員会の再編では、その組織体制を直接選挙で選ばれた首長と、その首長が直接任命した教育部長（現行の教育長に相当）が指揮する組織体制に見直します。

- 「教育委員会の再編」というと、政治的中立性の確保はどうなるのかといった声が必ずあがります。
- しかしながら、戦後約 70 年が経過し、「グローバル化」「ボーダレス化」「少子高齢化」「情報化」が進んだ今日において、政治的中立性を確保することを優先させ、そのためだけに、現状のような複雑な組織体制を維持していくことの意義は全くないと考えます。
- 政治的中立性のための機能は確保しつつ、全体としては、時代の変化にあわせた組織体制、機能に組み替えることが重要です。
- 組織体制の見直しと、機能の再編を反映した私たちの提言が次の「図 13-2」となります。
- 安倍総理大臣が主催する「教育再生実行会議」の提言（左側の図）とも比較しています。
- ご覧の通り、「教育再生実行会議」の提言と、私たちの提言とでは、かたちは違えども、権限と責任の体制は双方共に明確で、首長が主導するかたちになっています。

「教育再生実行会議」との提言比較（図 13-2）

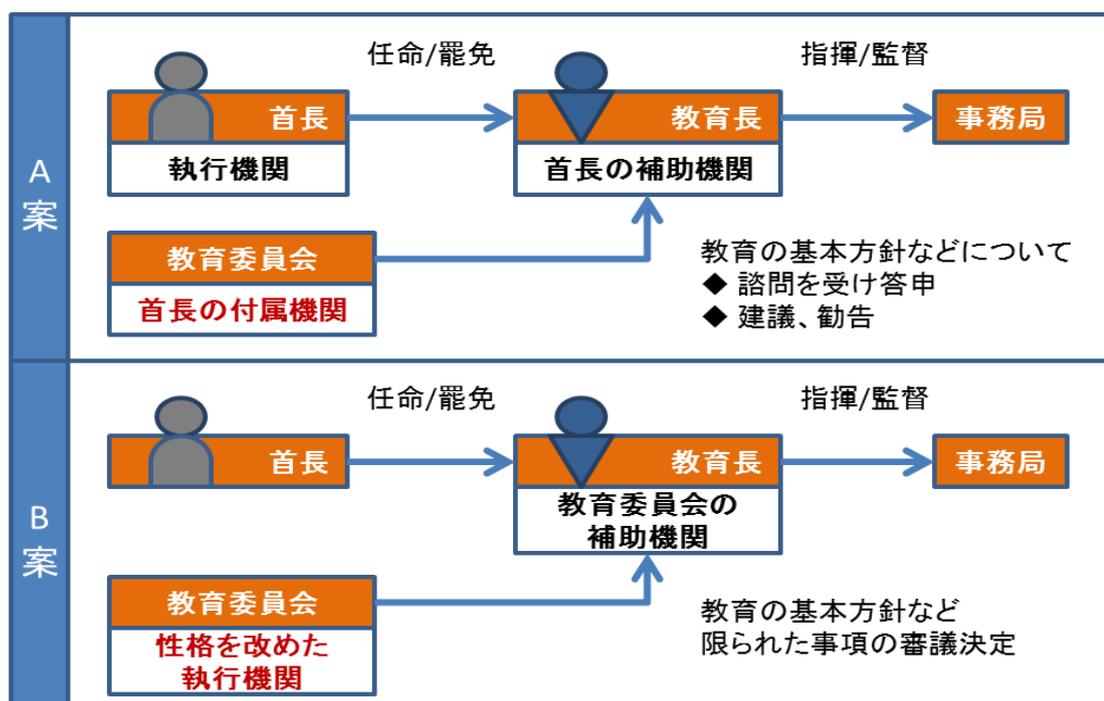


（アクションプラン）

- 「教育再生実行会議」の提言に関する日経新聞の記事（2013年4月16日朝刊）を見ても、この段階で権限・責任の明確化に向けた進展がありました。
- その後、2013年9～10月の新聞報道を見ることで、「教育再生実行会議」の提言を受け、「中央教育審議会（以下、中教審）」でも更に検討を進めていることがわかりました。
- 「中教審」では、より具体的な役割・業務にまで落とし込んだ改革案にまで煮詰めてきています。次の「図 13-3」は、「中教審」の改革案です。
- 首長を執行機関とする案（A案）と、教育委員会を執行機関とする案（B案）があり、“B案”は一部性格を改めるとはいえ執行機関は教育委員会で変わらずの案となっています。
- “B案”は、「中教審」内でも、従来との差別化が図れないとの注釈が付いた案であり、両案併記で政府に提言の場合でも、実質的には“A案”を「中教審」は第一としているようです。

○“A案”採用となれば、権限・責任の明確化の観点からは、私たちの提案通りとなります。

「中教審」の教育委員会制度改革案（図13-3）



- このように、教育委員会の再編による「権限・責任の明確化」については、「教育再生実行会議」を受けた「中教審」の提言（A案）とも合致していることから、今後は政府の実行力に繋がるサポートを実施していきたいと思います。
- これからも、「中教審」や政府関係者に対する、私たちの提言の説明の実施を、有効な手段と捉え、提言の実現に向け一步一步着実に取り進めていきたいと思います。
- 2013年9月27日の読売新聞朝刊で、教育委員会改革に関するアンケートが実施され、「首長に教育長の任命権を与える」ことに関しての質問も含まれていました。
- このアンケートの対象者は、都道府県と政令指定都市の合計67自治体の首長・教育長・教育委員長で、改革案に対する賛成回答が55%を占め多数派となることがわかりました。
- 教育委員会の再編の当事者において、現時点で既に賛成派が半数を超える状況であることから、今後も、地道に関係団体・教育関係者に説明し、世論の支持を固めていくことで、教育委員会の再編（首長に教育長の任命権を与えることによる権限と責任の明確化）を世間のコンセンサスとしていくといった正攻法も有効と考えています。
- いよいよ、私たちの提言の実現が近づいてきました。

2. 評価機関、支援・コンサル機関の新設

（評価、支援・コンサル機関の新設 ～ 「教育再生実行会議」提言との比較）

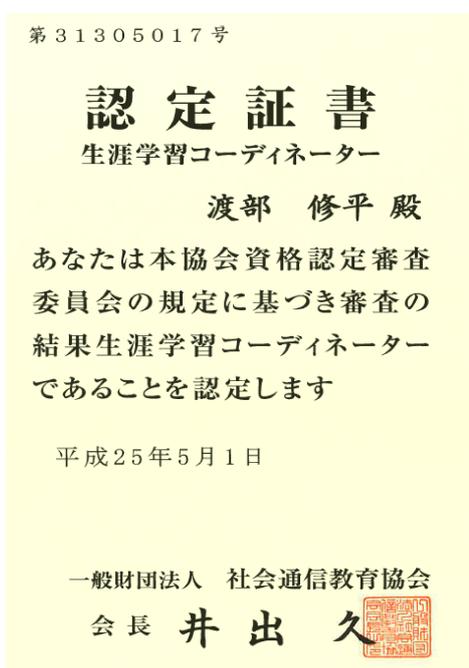
- 「教育再生実行会議」の提言と、私たちの提言とでは、かたちは違えども、権限と責任の体制は双方共に明確で、首長が主導するかたちになっています。
- しかしながら、機能面では私たちが「評価機関」、「支援・コンサル機関」を新設するのに対して、「教育再生実行会議」の提言は、残念ながら殆ど現状維持と消極的な対応となっています。
- 私たちの提案では、“きちんと評価する”、“十分な支援とコンサル機能を充実させる”といった目的を実現させるために、新たな仕組みを構築しているのがポイントです。
- この評価機関と「支援・コンサル機関」は、提言12で提案した「広域化された教育行政単位」ごとに設置することになります。

- 具体的には、政治的な中立性を確保する機能も確りと持った上で、新たに、教育行政への PDCA サイクル導入の担い手となる「評価機関」と、地域のシニア層・企業も含めて皆で助け合う仕組みとなる「支援・コンサル機関」を設置します。
- 「評価機関」には、国の教育政策を確りと反映させる為に、国から「視学官」を派遣します。
- また、「評価機関」と「支援・コンサル機関」間の連携や、「評価機関」「支援・コンサル機関」同士の連携を促進させることで、現状の日本の教育における大きな課題の一つである、「ベストプラクティスの横展開」の促進にも繋がります。
- ちなみに、この2つの機関は、以下の提言でも登場します。
 - ・提言7「地域ぐるみの学校教育の全国展開」、
 - ・提言8「学校も見える化」
 - ・提言10「もっと IT、ワクワク授業」

(アクションプラン)

- 小学校などの教育機関や教育行政を対象とする「評価機関」「支援・コンサル機関」の新設といった、機能見直しにまで踏み込んでいることが、私たちの提言の特徴です。
- 日経新聞の記事(2013年4月5日朝刊)で、第三者機関による評価に関する「教育再生実行会議」の提言が掲載されています。
- 英国の「教育水準局」を参考にした第三者評価機関を提言しており、この点では、私たちの提言にある評価機関新設と想いは同じといえます。
- しかしながら、評価機関以外の、支援・コンサル機能を有する第三者機関に関する提言は無く、「教育再生実行会議」では機能の見直しまで踏み込んでいるとは言えないものとなっています。
- 換言すれば、まずは、政府又は関係者に提言を説明し理解して貰い、政策に反映して貰うことが、実現に向けての大事なプロセスとなります。
- 私たちの提言を「中教審」や文科省幹部・政府関係者に説明していくといった活動により、提言の実現に向け一步一步着実に取り進めていきたいと思えます。
- また、具体的なアクションプランを検討するにあたっては、評価機関と支援・コンサル機関に関連する前述した以下の提言とも連携していく必要があります。
 - ・提言7「地域ぐるみの学校教育の全国展開」、
 - ・提言8「学校も見える化」
 - ・提言10「もっと IT、ワクワク授業」
- これらのアクションプランとも連携することで、本件実現に向けての外堀を埋めていくことも大事なポイントとなります。
- 具体的には、「評価機関」「支援・コンサル機関」の担い手となる
 - ・視学官
 - ・教育委員(からの移行組)
 - ・教育委員会事務局職員(からの移行組)
 - ・地域ボランティア(有償・無償)
 - ・企業ボランティア(有償・無償)
 - ・弁護士、警察官などの専門家
 の確保と、その為の「人材育成」や受け皿となる「組織・体制」の仕組みを並行して取り組んでいくことが大切です。
- 視学官については、広域化された教育行政単位に最低1名ずつ配員する場合には、約300名必要となりますが、現状の視学官の数は十数名と心もとない人数しかいません。
- 勿論、現在の視学官の役割と、私たちの提言における視学官の役割は異なりますが、あまりにも視学官の本来の役割を軽視しすぎていることは否めません。
- まずは、視学官の本来の役割を取戻し、人数を相当程度確保しトレーニングも実施することで、「評価機関」「支援・コンサル機関」の核となる視学官の育成が急務となります。

- その上で、視学官を核として、地域を超えた「評価機関」「支援・コンサル機関」同士の横連携を、形式的でなく実質的に確保する為の「連携会」の仕組みの構築も必要です。
 - 更には、地域・企業ボランティア、弁護士等の専門家の有効活用に資する「登録システム」や、ニーズのある教育機関・行政とを繋ぐ「マッチング機能」の構築も大事です。
 - これらの、視学官の育成、地域を超えた連携会、ボランティアの登録システム・マッチング機能は、今からでも実現に向けたアクションに取り掛かれるものです。
 - 新しく広域化された教育行政組織が実現の運びとなった際には、いつでも「評価機関」「支援・コンサル機関」を組織的に活動をスタートさせられるよう、機能面の準備・充実を徐々に図っていくことが、私たちの考えるアクションプランの一つとなります。
- 更には、身近の出来ることから始めるといった、草の根の活動も大事です。
- 文部科学省管轄の一般財団法人「社会通信教育協会」運営の「生涯学習コーディネーター」の資格を取得し、地域の自治体に登録することで、地域ボランティア活動にも参画するといった、現場に根差した草の根の活動も、大事なアクションプランとなります。



(生涯学習コーディネーター認定証書)

(図 13-4)

提言14. 「こども省」誕生

【現状の課題】

同じ子どもが通うところなのに、幼稚園は文部科学省、保育園は厚生労働省が担当しています。そもそも二つの組織が同じ内容の仕事を手がけることで、無駄や非効率が生まれている可能性があります。

男女雇用機会均等法以来、結婚、出産後も女性が働き続けることはいまや普通であり、「教育」と「保育」とことさらその機能の違いをあげつらう必要はありません。

【施策】

1. 文部科学省と厚生労働省の子育て部門を統合して「こども省」を創設します。

私たちは、文部科学省と厚生労働省の教育、子育て部門を統合して、「こども省」の創設を提案します。そして、教育にとどまらず、子どもが学び育つための政策を一元的に実施します。文部科学省は、教育と科学技術を中心にする省庁です。教育分野では、幼稚園から、初等中等教育、高等教育まで担当するとともに、スポーツ・文化の振興、科学技術の振興を含め幅広く担当しています。一方、厚生労働省は、社会保障全般と労働施策を担当しています。具体的には、医療、年金、福祉、労働施策を中心に幅広い政策を担当する政策分野も幅広く、予算規模も大きい省庁の一つです（コラム①欄参照）。

2. 「学び」「育つ」ための新しい舞台をつくります。

教育と社会保障、政策の切り口は異なっても、利用者である子どもの側（すなわち親の側）からみるとそう大きく異なるわけではありません。

例えば、幼稚園は、小学校から始まる初等教育の前段階として位置づけられており、情操教育、言語活動、子どもとの係わり合いなどの社会性、運動、音楽、お絵かき、工作などを通じて「学ぶ」場所です。これに対して、保育園は「保育に欠ける児童」のための社会福祉施設として発展してきました。父親が働き専業主婦が当たり前だった時代に、母親が何らかの事情で働かざるを得ず、日中子どもを見る人がいない世帯のために設けられた施設として発展してきました。しかし男女雇用機会均等法以来、結婚、出産後も女性が働き続けることはいまや普通です。保育園へのニーズはますます高く、また幼児期において、「教育」と「保育」とことさらその機能の違いをあげつらうことに違和感を感じるのも正直なところ。 「こども省」をつくることで、これを一元的に運営することが可能になるのです。

私たちは、提言1で、五歳児からを教育の第一段階と位置づけて小学校のカリキュラムと統合していくことを提案しましたが、同時に四歳児までの幼稚園と保育園についても、「教育」の部分について共通のものとしていく必要があると考えます。親が働いている子どもであっても専業主婦家庭であっても、子どもが受けるべき「教育」は等しくあるべきです。保育園と幼稚園を一体化した「認定こども園」からさらに発展して、共通の学びの舞台となる必要があります。

3. 保育士と幼稚園教諭の資格を共通のものとしします。

これに合わせて、保育士と幼稚園教諭の資格は共通のものとしします。小学校教諭取得を目指す人にも、とりやすいものとする必要があります。幼稚園教諭は就職が厳しい一方、保育士の不足が指摘されていますが、より多くの人がこの分野で働くことができるようになります。

4. 小学校は、子どもが「育つ」ための中核的な施設として地域に開放し、家庭をサポートします。

小学校の位置づけも大幅に変えます。学校は、「教育」を目的とする生徒のための施設だけではありません。「子ども」が「育つ」ための中核的な施設と位置づけし直します。学校は幅広い「育ち」の場面で、地域に開放されるとともに、家庭をサポートすることが期待されます。

現在、放課後児童対策についても、放課後児童クラブは厚生労働省、放課後子ども教室は文部科学省となっていますが、これらについても一本化を図るとともに、教室に余裕がある限り、小学校に設置することを原則とします。児童数の減少により幼稚園、小学校が縮小する一方で、保育園が不足するというアンバランスが問題となっていますが、学校の現在の空き室を利用した子育て施設が増えれば、この問題も解消することになります。

また、未就学児童を含めた子ども達の遊び場、地域子育てのボランティアの拠点として学校を地域の活動に広く公開します。地域の子ども達、大人たちがたくさん出入りすることで、他者とふれあうことが大切だと思います。

【先進的な事例のご紹介】

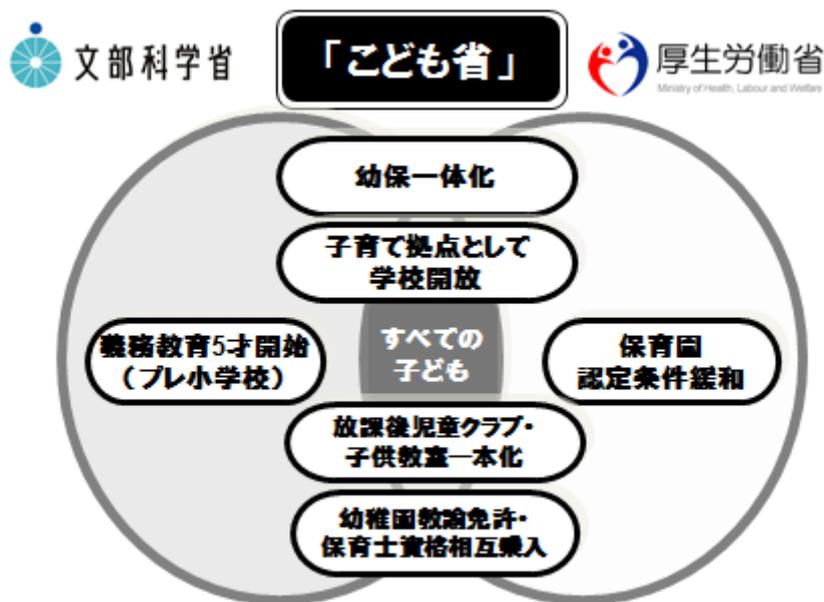
私たちは、埼玉県にある認定こども園に行ってきました。この園は、保育所と幼稚園に制度が分かれていた時から、両者を一体的に運営してきたところ です。

この園では、保育園の子どもも幼稚園の子どもも一緒に活動します。毎日、園では、工作、運動、料理、音楽などさまざまな活動が行われています。子ども達は、それぞれの希望でその日、どのアクティビティに参加するかを決めています。先生も、特定の子どもを受け持つ担任制ではなく、アクティビティごとの担当です。食事も、幼稚園、保育園関係なく異年齢児童がグループとなり、ランチルームで一緒に食事をします。

この園は、子どもがゆっくり生活できる施設として、食べる、遊ぶ、寝る場所を用意し、いわば家族の延長のような場を目指しているそうです。

園の中は緑豊かで、様々な花、木、果樹がなる環境です。そこでの子ども達のとても楽しそうな姿が印象的でした。

保育園、幼稚園という枠組みは、制度的には区分されていますが、実際には、活動は一緒にできます。これからはすべての保育園が認定こども園へと移行します。様々な家庭環境の子どもが身近なこども園で一緒に育つことが可能となります。



(図 14-1)

提言15：「人づくり」重視を憲法で鮮明に

～何をやっても教育が良くならないのは憲法に根本原因があるってこと？～

【現状の課題】

これまでの14の提言の実現には相当の人的エネルギーを費やすこととなり、行政はそれだけの覚悟が必要となります。いろんな制度や日々の勝手が変わることに対する学校現場の負担感や保護者の戸惑いもあるでしょう。また、保護者、地域住民、企業が学校教育、学校運営に参画・協力する必然性は増すでしょうし、それには教育の重要性への理解が相当深まらなければなりません。

教育の尊さ、重要性は自明のことのようで、「人づくりは国づくり」といったフレーズもよく用いられるところですが、教育の改革・改善が実行まで至らず期待を裏切る場合が多いのはなぜでしょう。「大事なことと、実際取り組むかどうかは別」と割り切って考えている方が多いのかも知れません。また教育に深く関わると自他の教育経験や価値観の争いになることから総論的な見解に留め、論争を回避したいということもあるでしょう。

現行憲法には「教育」に関する規定はたった一条（二項）あるのみで前文にも触れられていません。「人づくりの重要性」「子どもを育てる環境の整備」「子育てに関する家庭教育の重要性」というビジョン・権利・義務の三点セットでの改正を私たちは望みます。

具体的には、

- ①資源の少ない日本ならではの「人づくり」の重要性を前文に明記
- ②子どもへの（社会的、経済的）支援の必要性を明記
- ③家庭教育の重要性、保護者の役割・責任を明記

の3つを、教育問題に関しての憲法改正内容にしたいと考えています。

このほか、モンスターペアレントなど学校への過剰な要求の背景には、「基本的人権」として殊更、「権利」が多岐にわたり謳われていることが要因との指摘もあります。権利には義務を伴うことや「公共の福祉」の観点から一定の制約を受けることもあり得ることは明確にすることが求められます。

加えて、小学6年生で習うはずの「憲法」が学校現場で堂々かつ正確に教えられていないとの声もあります。自衛隊が憲法9条に反するかのように教えられ肩身の狭い思いをしているとしたらこんな残念なことはありません。

【施策】

戦後レジームからの脱却を掲げた第一次安倍政権は、わが国社会の存立基盤であり将来繁栄の原動力となる「教育」を重視し、1947年に現行憲法とセットで誕生した教育基本法を2007年、新しい時代にふさわしいものに堂々と改めました。「公共の精神を尊び、(中略) 伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す」こと、「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできたわが国と郷土を愛する」ことなど、当たり前のことを前文と目標規定に盛り込みました。また、家庭教育の役割、学校・家庭・地域の連携や教育振興基本計画の策定の根拠もしっかり規定したのです。であれば、これからの未来志向の国づくりを憲法にうたう必要があり、新教育基本法で改正したい趣旨・内容にふさわしいものに憲法を変えなければなりません。

この憲法改正により、すべての国民が、

- ①天皇制を含めた伝統の継承などから国への誇りを持ち自己肯定感を高められ、
- ②権利には義務が伴い、公共の精神から制約を受けることもありうることをもっと自覚できるようになり、
- ③教育の重要性を踏まえ、学校だけでなく保護者の責任も理解した行動を促すことができると考えます。

かつて30年前に発刊された「日本国憲法」(小学館)はデザインやレイアウト、解説のわかりやすさからミリオンセラーとなりましたが、12歳前後で手にした子どもも少なくなかったと聞きます。

この国のスタンスや保障される権利と義務についてはこのくらいの年齢でしっかり学んでおくべきで、刑事責任年齢（要は逮捕されることとなる年齢）となる 14 歳までには絶対学ぶべきです。

学校でしっかり教えるためには、

- 一、教育基本法とつながる（セットで人づくりに力を発揮する）憲法に！
- 二、学校で堂々と教えられる（現代的で日本に誇りが持てる）憲法に！
- 三、小学生でも理解できる（国民のほとんどが理解し規範にできる）憲法に！

となることが求められるということです。

もちろん大人も地域の公民館などでの社会教育や企業内研修などあらゆる機会、場所で新憲法と新教育基本法を題材として学ぶ必要があります。新しい理念を目指した教育が本当に教育現場で実践されているかどうかは行政だけでなくすべての国民による日常的な検証が不可欠だと言えるでしょう。

財源コラム

～教育予算 「積極投入」と「効率化追求」でのメリハリとバランスが重要～

1. はじめに

日本の財政健全化に向けては、人口減少、少子高齢化を前提に「経済成長」、「歳出削減（社会保障費削減など）」、「歳入増（税収増など）」の3つの方法の組み合わせがポイントになるのは周知の通りです。

「衆参ねじれ」を解消した現政権は「経済再生と財政健全化の両立」に向けた取り組みを通じて、デフレからの早期脱却とともに、持続的成長への道筋を確かなものにしようとしています。

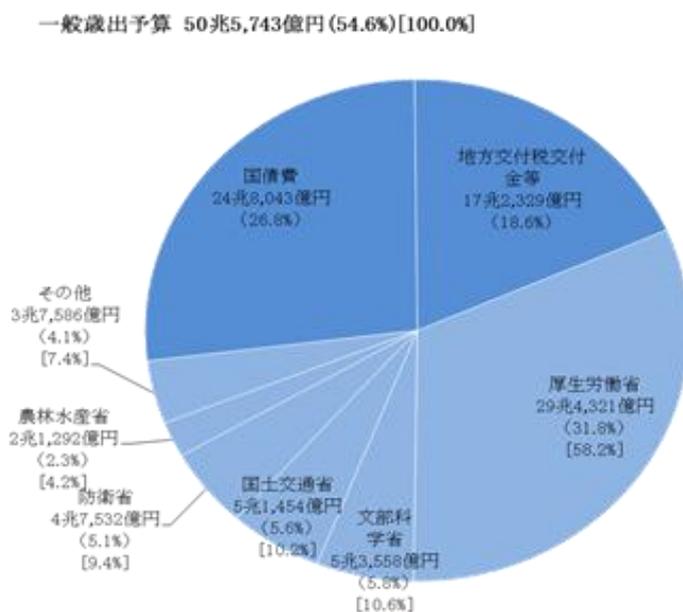
現状、国の財政をキャッシュフローベースで家計に置き換えると、月収30万円（年収360万円）の家計が1カ月あたり必要経費59万円で29万円の借金をし、既に借金の残高は約5,700万円を超えているとされる（出所：「日本の財政関係資料」2013年10月 財務省）中、教育にかかる予算を野放図に積み上げ、「穴の開いた皮袋」になることは避けなければなりません。

本コラムでは義務教育費を負担する構造を国のみならず地方公共団体（都道府県、市区町村）を含めて俯瞰するとともに、財源面でのメリハリとバランスを確保することを主眼として提言した積極投入策と教育行政統合による効率化施策の金額規模等を記します。

もちろん、施策実施にあたっては、法改正を要するものなど難易度の高さがありますが財源面ではバランスを確保していることを示すとともに、日本において教育予算を確保するための資産移転の流れが出来つつあることもお話しします。

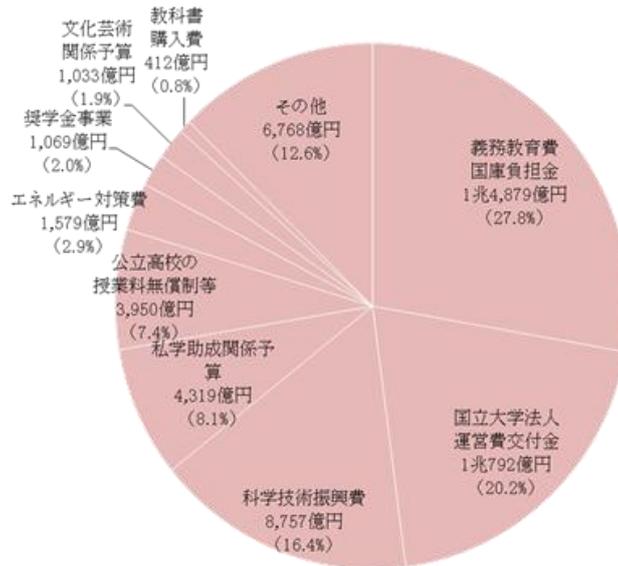
2. 義務教育費の国、地方公共団体（都道府県、市区町村）での負担構造等について

日本では義務教育について憲法で無償制を定め、生活保護を必要とする方々に学用品費、給食費等を援助する就学援助制度を導入する中、私たちの提言に直結する国の義務教育費国庫負担金は文部科学省関係の2013年度年間予算約5.4兆円の内、最大シェア約28パーセントを占めています。（図コ-1、2をご参照ください）



(図コ-1) *注：() は国の予算全体に対する割合 [] は一般歳出に対する割合

文部科学省(5兆3,558億円)の内訳



(図コ-2) *注：() は文部科学省予算全体に対する割合

当該予算の確保を巡っては、古くは1973年に優れた人材を確保するために教員の給与を一般の公務員より優遇することを定めたいわゆる「人材確保法」の制定、近時では効果を問われる小中での「少人数学級」の実現の是非など政治の影響を受けつつ文部科学省と財務省が過去から論争を繰り返している状況にあります。

そして、国が必要な経費を負担する(義務教育費国庫負担法 第1条)一方で、学校の設置者である市区町村、都道府県も学校の経費を原則負担する(学校教育法 第5条)こととされ、**国と地方公共団体の義務教育費をめぐる関係は以下のとおり複雑**になっています。(図コ-3、4をご参照ください。)

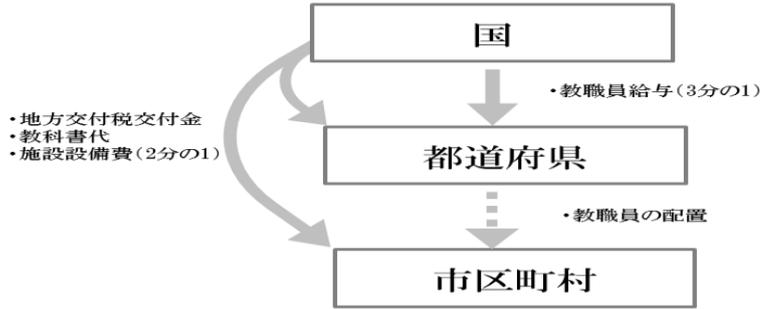
- 教職員給与：「市町村立学校職員給与負担法」により都道府県がその全額を負担(県費負担教職員制度)した上で、義務教育費国庫負担法に基づき国がその都道府県の支出の1/3を負担。
- 学校の建設費：「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」により一定の施設に対して国が費用の1/2を負担。
- 教科書：「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」により、文部科学大臣の検定を経て都道府県教育委員会が採択したものを国が購入し学校に納付。
- 「地方交付税」：国税五税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税【※】)の一定割合を再配分する仕組み。地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するためのもので、地方公共団体の固有財源となり地方公共団体の教育予算を下支え。

東京都のように税収の多いところでは交付されないケースもあり、地方公共団体によっても、その財政力に応じ地方交付税交付金の利用は区々。

【※】所得税・酒税の32%、法人税の34%(2007年度から)、消費税の29.5%(1997年度から)、たばこ税の25%

以上のような状況下、義務教育費全体では約9兆9千億円(2010年度)にのぼり、負担者内訳は国：都道府県：市町村=2：5：3、使途別内訳は人件費：学校運営費：施設費：その他=72：12：10：6となっています。(図コ-5をご参照ください。)

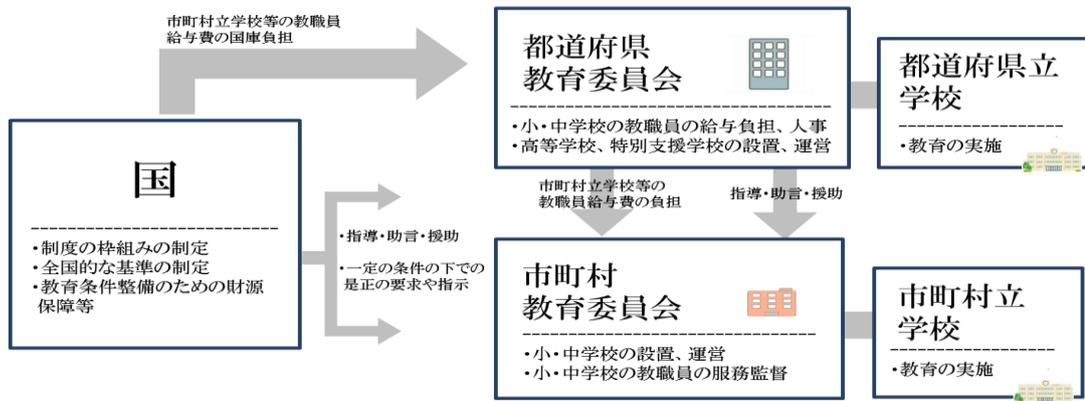
義務教育費の流れ



(図コ-3)

国・都道府県・市町村・学校の役割分担

1. 学校教育は、法律に基づき国と地方が適切に役割分担をして実施。
2. 国は、学校教育の基本的な仕組みを整備する責任を負う。
3. 都道府県は、給与負担や人事など広域的な水準確保の責任を負う。
4. 市町村は、学校教育を直接実施する主体としての責任を負う。



(図コ-4)

義務教育費(※)の使途別、負担者別内訳(平成22年度)

(※)総額 98,559億円、小学校、中学校、中等教育学校(前期課程)、特別支援学校(小・中学部)

① 使途別の内訳



② 国、都道府県、市町村の使途別の内訳

使途	負担者別内訳			計
	国	都道府県	市町村	
人件費	15,644 (22.0%)	49,933 (70.2%)	5,569 (7.8%)	71,145 (72.2%)
学校運営費	449 (3.9%)	688 (6.0%)	10,382 (90.1%)	11,519 (11.7%)
施設費	4,582 (46.7%)	241 (2.5%)	4,979 (50.8%)	9,802 (9.9%)
その他	18 (0.3%)	271 (4.5%)	5,803 (95.2%)	6,093 (6.2%)
計	20,693 (21.0%)	51,133 (51.9%)	26,733 (27.1%)	98,559 (100.0%)

上記の費用には、「地方債」、「寄付金」は含まない。
単位未満を四捨五入しているため、計と内訳が一致しない場合がある。

(出所: 文部科学省)

(図コ-5)

次に、この負担構造を決める上で肝となっている「義務教育費国庫負担制度」（以下当該制度）の沿革について触れます。

1940年に義務教育費に関して国から地方自治体を支援する仕組みを確保するため、「義務教育費国庫負担法」が成立、都道府県が負担する教職員給与の半分を国が支出することとなりました。

しかしながら、戦後、国による地方財源の統制が過大であり、地方自治体の独立性が阻まれている点などを指摘したいわゆるシャープ勧告に従って廃止されたものの、1953年には再制定され、負担金に計上する費目の増減を経つつ、国庫負担比率を半分として維持してきました。

そして、2001年成立した小泉内閣が三位一体改革（①国庫負担金の廃止、②税財源の地方への移譲、③地方交付税の見直し）を推進する中、当該制度を維持したい文部科学省に対し、廃止と税源の移譲を求める総務省、地方自治体という構図の中で、同比率は半分から1/3へと縮減されました。

当該制度は、学校設置者である地方自治体が法令で定める一定の水準以上の努力を妨げるといった批判はあるものの、地方自治体に財政力の格差がある中での人口増加に伴う教育財政需要の増大に対し、また教育の水準を担保する上で大きく貢献したとされています。

次に、義務教育費の7割を占める教員給与負担と表裏の関係にある教員人事権についても触れておきます。

公立小・中学校教職員の身分は学校設置者である市区町村の職員になりますが、教員の採用・異動・処分などの人事権（除く学校内での異動）は給与負担者である都道府県や政令指定都市の教育委員会（以下 都道府県教育委員会）が持っており、この構造をめぐって議論となるケースが多いようです。

メリットとして挙がるのは、市区町村の財源に左右されず教員が確保できること、都道府県内の広域人事異動が可能であり教員の均一化等調整が図れることです。

デメリットとして挙がるのは、教員においては定期的な人事異動により地域に根ざす意識が希薄になること、市区町村教育委員会よりも教員人事権を持つ都道府県教育委員会を意識して職務を遂行しがちになることがあります。

加えて、私たちが学校現場を訪問する中で、校長先生からは自身の学校における先生の人事権を持たないこと、もちろん校長先生自身の異動時期の予測がつかないこと等から学校運営における不安の声を耳にしました。

私たちも、今の校長先生と先生でこそ現在の学校運営、クラス運営がうまくなされているという状況も目の当たりにし、この悩みに共感しました。

また、都道府県教育委員会の教育長自身に校長先生などの教職経験者が就任するばかりか、教育長を支える事務局にもこれらの教員経験者が配置されるケースも相応にあり、校長先生間の教員情報連携や校長先生による優秀な教員確保等のための都道府県教育委員会 人事部局へのロビー活動は禁止されているとはいえ、教員人事権に絡んでは、学校の悩み（例：理科科目を教える先生、生徒指導を担う先生が明らかに不足しているなど）が解消されなかったり、一部の学校だけの教員人事要望が満たされたりと、都道府県全体として適正な教員配置がなされない懸念を内包していると思われまます。

因みに、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、シンガポールなどは、義務教育の教職員給与全額を国負担（連邦国家では州）、身分を国家公務員（ドイツでは州公務員）とし、全額負担していないアメリカでも教育目的税を課す州も増えるなど中央政府の役割が近年増大しており、金の出所と人事権は一本化される傾向にあります。

以上から、日本において教員人事を挟んでの教育委員会と学校の関係とともに、学校運営の透明性を高めることが重要であり、私たちが提案する評価機関設置は一層必要であると考えています。

3. 財源面でのバランス確保について

提言12、13にて述べましたとおり第1段階 教育委員会の再編を2015年、第2段階 教育行政の広域化を2020年、第3段階 教育行政の統合を2024年に実現するものとして「教育行政統合」と「積極投入策」についての予算表を下記のとおり示します。

2020年の段階では積極投入策実現のための予算が行政統合による財源確保額を上回るものの、2024年の段階では教職員の減少効果等の寄与によりカバーできる見込みとなります。(図コ-6,7をご参照ください。)

積極投入策に必要なコスト

(単位: 億円)

		2015年	2020年	2024年
提言1	5歳プレ小学校運営	—	3,000	3,000
提言2	海外修学研修	116	116	116
提言7	支援・コンサル機関の 人材確保	—	310	250
提言8	全国学力・学習状況 調査追加	27	27	27
提言9	電子カルテ 導入	—	560	—
	イニシャル ランニング	—	190	160
合計		143	4,203	3,553

(図コ-6)

教育行政統合などによるコストインパクト

(単位: 億円)
▲「支出」

		第1段階 教育委員会の再編 2015年	第2段階 教育行政 広域化 2020年	第3段階 教育行政 統合 2024年
人口減少	教員、職員減	470	1,280	2,100
	評価、支援・コンサル	▲ 80	▲ 210	▲ 350
教育行政 広域化・統合	教員、職員減	—	1,290	2,050
	評価、支援・コンサル	—	▲ 730	▲ 1,040
学校統合	教員、職員減	—	—	2,030
	評価、支援・コンサル	—	—	▲ 340
小計	教員、職員減	470	2,570	6,180
	評価、支援・コンサル	▲ 80	▲ 940	▲ 1,730
合計		390	1,630	4,450

(図コ-7)

○前提条件

学校数：2012年度から2024年度まで小学校36%減少、中学校17%減少、全体30%減少
(単位：校)

	2012年度(実績 ①)	2020年度	2024年度②	増減(①-②)
小学校数	21,166	16,900	13,450	▲7,716
中学校数	9,860	8,900	8,150	▲1,710
合計	31,026	25,800	21,600	▲9,426

児童・生徒数：2012年度から2024年度までの人口減少率5% (単位：千人)

	2012年度(実績 ①)	2020年度	2024年度②	増減(①-②)
小学生児童数	6,642	6,442	6,310	▲332
内小学6年生	1,156	1,121	1,098	▲58
中学生生徒数	3,270	3,172	3,107	▲163
内中学3年生	1,092	1,059	1,037	▲55
合計	9,912	9,615	9,417	▲495

(実績 出所：文部科学省)

○算定方法他

【積極投入策】

施策	算定方法他【2015年度算式等】
提言1 5歳プレ小学校 の運営	2009年「幼児教育の無償化」を検討するにあたり算出された財源金額(7,900億円)(※)をベースに5歳時全員に対する教育費負担金額を算出。 (※)幼稚園(3,500億円)・保育園(4,400億円)に通園する3～5歳児の全員を無償化する場合として算出(2009年5月「幼児教育の無償化」今後の幼児教育の振興方策に関する研究会資料による) 【3～5歳の子供人数について、同数(106万人、総務省 統計局 年齢各歳別人口 平成23年)とし、3～5歳時の幼・保通園割合から算出】 なお、海外においては、以下のとおり小学校就学前の無償化が進んでいます。フランスでは3～5歳児を対象とした教育施設である保育学校は無償の公立施設が99%を占め、イギリスにおいては1998年までに4歳児、2004年までに3歳児の無償化を実施済み、無償化の条件として保育事業者は自治体の管理、共通カリキュラムの実施、Ofstedの定期的な監査等の受け入れが求められています。 また、アメリカにおいては小学校就学前1年(5歳児)を対象とした公立のキンダーカーテンは一部の州で無償化が義務化されています。
提言2 海外修学研修 実施	全国小学校6年生の10%が日本のODA援助国(アジア中心)を訪問する費用 【10万円/人×116千人=116億円】
提言7 支援・コンサル機関 の人材確保	当該機関にて採用する弁護士、警察官OBなど有償ボランティア確保にかかる人件費 【25,800人×10万円/月×12ヶ月=310億円】
提言8 全国学力・学習 状況調査追加 実施	2013年度実施(小学校6年生、中学校3年生への悉皆調査)費用54億円から、小学校4年生全員に対する悉皆調査を実施するための追加費用 【54億円÷2=27億円】

<p>提言 9 電子カルテ（学習管理）導入</p>	<p>○佐賀県（公立の小中学校数：276校）で学習（成績）管理を主目的として導入された「SEI-Net」システム（6億円）をベースに全国の公立小中学校で導入する場合の費用（初期導入費用） 【6億円÷276校×25,800校=560億円】 （メンテナンス、追加システム開発他ランニング費用） 【1,400千円/月・人×12ヶ月×10人（※）÷276校×25,800校×1.2（※）=190億円】 （※）佐賀県においてメンテナンスに必要となるシステムベンダーSE（1人月単価1,400千円）の数を10人と仮定、追加システム開発費用として20%割増</p> <p>○電子教材：先生用と児童・生徒用の配布範囲、対象となる教科書・教科書の範囲、デジタルデータの著作権の問題などがあり現段階では予算には含めておりません。</p> <p>○IPAD、電子黒板：電子教材と同様に現段階では予算には含めておりません。</p> <p>○通信インフラ：遠距離、僻地向け教育、長期療養の児童・生徒向け教育以外に医療など各種行政サービスとして国家負担になるものであり、予算には含めておりません。</p>
-------------------------------	--

（注）児童・生徒数、人口減少に伴う減少分を反映しておらず、実際はこれよりも少ない予算になる見通し

4. 最後に

上述の積極投入策を実施するにあたり、財源確保ができない場合の対処については、本書でも記載したとおり財政健全化のための「社会保障費等の歳出削減」と「増税」の組み合わせが考えられます。

増税については先述したアメリカの一部の州やインドにおいて導入済で、先日下村文部科学大臣からも私案として発言のあった**教育目的税の導入（※）**が一案になります。

（※）インドでは個人の所得税の徴収にあわせて当該税分として3%を徴収

もちろん、親の所得レベルに応じて子育てにかかる支出（例：ベビーシッター費用など）について所得控除を付すなど家計面で下支えする環境を整えて、働きながら子育てをする親を増やし中長期的に税収を増加させることも有効な手段になり得ると考えられます。

一方、日本においては2015年1月1日以後の相続について、「**相続税の基礎控除**」が引下げられ相続税課税対象者が増える見込みとなり、また、高齢者世代の保有する資産の若い世代への移転を促進することにより子ども達の教育資金の早期確保を進め教育費の確保に苦心する子育て世代を支援することを期待して決定された「**教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税措置**」（※）が2013年4月から開始され相当な勢いで利用されている状況にあります。（図コ-8をご参照ください。）

教育資金贈与信託の契約数・新規設定額合計の推移

[件、億円]

	平成25年4月末	平成25年5月末	平成25年6月末	前月末比 増減数(額)	前月末比 増減率
契約数 ※	3,797	9,717	18,206	8,489	87.4%
新規設定額合計	242	680	1,246	566	83.2%

※ 1受益者1契約が法令上の要件。ただし、1受益者に対して委託者が複数存在する場合があります、その場合には委託者ごとに契約数をカウントしています。

(出所:信託協会)

(図コ-8)

(※) 祖父母(贈与者)は、子・孫(受贈者)名義の金融機関の口座等に、教育資金を一括して拠出し、この資金について、子・孫ごとに1,500万円までを非課税とするもの。(2013年4月1日から2015年12月31日までの3年間の措置。)

更には、「ふるさと納税制度(※)の教育版」や「クラウドファンディング」を利用した寄付行為(例:図書館建設資金)も認知・利用が高まるなど、使い道を子ども達への教育、学習支援に資するものとして透明性を高めることができれば、日本において資産移転の素地は創られつつあることを示しており、また、2012年に閣議決定された「税と社会保障の一体改革」における「子ども・子育て支援制度」での消費税の活用についても財源確保のひとつになり得るものと考えられます。

(※)「生まれ故郷」や「かつて住んでいて縁がある地」や「応援したいまち」に寄附をした場合、個人住民税からその1割程度を上限として、寄附金額を控除する寄附金税制。

おわりに・・・子どもに未来を魅せるために

拝著「その手があったか！ニッポンの『たたき台』」の中の教育パートで、私たちの15の提言ならびにWEB版レポート通じて「教育の世界」に一緒に飛び込んで頂きありがとうございました。ご感想はいかがでしたか。教育は、お子さんのいらっしゃる方だけでなく、教育関係、企業の方等幅広い方々が、熱い思いをもって関与する分野です。その意味でも、「そうなんだよ、その通り！」「だけど、『なぜ』こんな簡単なこと出来ないのかな」「いやいや、うちの子供の学校では、やっているものもあるわよ」「『なぜ』、いいことが日本全国に広まらないのかな」「学校の先生に聞いてみたら」「そうだな、久しぶりに学校をのぞいてみるか」といったような会話が聞こえてくるようです。また「この提言は違うな、『なぜ』こうしないのかな、その方が良くなるはずだ」「提言はいいけど、『なぜ』もっと実現に向けた対応のことを書かないのかな」といった声もあるはず。兎に角、皆さんにこの提言を読んでいただき、教育に関心を持っていただけたことが、私たちにとって、なにもものにも代えられない喜びです。

私たちの提言はどれもすぐにでも取りかかれるものです。これらが、すべて実現されれば日本の教育は素晴らしいものとなるでしょう。もちろん、例えこれらの提言の一部でも実現できるだけでも、今よりもずっと良くなることは間違いありません。しかし、これらを実現するための制度改革の企画・立案には相当の人的エネルギーを費やします。行政もそれだけの覚悟が必要となります。色々と勝手が変わるので、学校現場の抵抗もあるでしょう。保護者や地域の方々、民間の企業も、学校の運営に協力する場面が増えるでしょう。皆が、教育は重要だという意識と、その理解を相当深めなければなりません。

エネルギー資源の少ない日本では、教育の尊さ、重要さは頭では理解されやすく、「人づくりは国づくり」というフレーズも良く使われますが、実践・実行を伴わない場合が多いのはなぜでしょう。「人づくりのための仕組みを、苦労して企画・立案したのだから、あとの取り組みは任せましたよ」「役人・官僚は企画・立案をすれば良くて、実行・実践は自治体や学校に任せてフォローする必要もない」といった声も聞こえてきます。「教育に深く関わると、これまでの教育経験や価値観の争いになるので、具体的な話や、実務の話は出来るだけしないで、ややこしくならないようにしましょう」といった想いもあるようです。しかし、それで良いのでしょうか。私たちの提言を教育の関係者にぶつけることで、企画をたてるだけの「無責任」な体制や、問題を見て見ぬふりをする「不作為」の状況を打破していきたいと思っています。

勿論、マイナスの面ばかりではありません。PISAにおいては、首位の座を譲り渡したとは言え、世界的には常に上位に位置しています。また教育現場を訪問し、素晴らしい学校・先生・指導方法・地域の連携に触れ、これが全国に展開できれば、もっと日本の教育は良くなるのだと強く感じました。しかし、それが実現されていないのです。組織や意思決定のあり方、予算、各セクション・人の思いがうまくまわっていないことが大きな要因と感じました。これだけ優秀な人が集まって…。

「人づくりは国づくり」といったフレーズは、「人づくり」の仕組みを作れば自動的に「国づくり」に繋がるといったイメージがあるので、私たちは飽く迄、「人づくり」は日本の教育再生の第一歩、はじめの一歩にすぎないということに重きを置いて、「**国づくりは人づくりから**」というフレーズにこだわっています。「人づくり」の仕組みを作り、それを実践・実行して初めて「国づくり」に繋がっていく、そういった気持ちを持つことが大切です。皆さんも一緒に「国づくりは人づくり」の気持ちを持って、日本の教育再生に力を貸してください。近くの小学校の読み聞かせや集団登校、行事のお手伝い、どんなことでも子どもたちの強いサポートになることは確実です。

最後に、私たちの決意表明で締めくくりたいと思います。フィンランドでは、お母さんが子どもにことあるごとに「ミキシ」「ミキシ」とかたりかけるそうです。「ミキシ」の日本語の意味は「なぜ?」。私たちの提言をご覧になって、皆さんが「なぜ」「なぜ」と私たちに問いかけてくれたように、私たちも「15の提言」の実践・実行に向けて、これからも、「なぜ」「なぜ」と教育の関係者に問いかけ続けます。

子ども達に光り輝く未来をプレゼントするために！

フォーラム 21 梅下村塾 26期 教育分科会

板倉裕之 (花王カスタマーマーケティング)
大竹篤 (サントリービジネスエキスパート)
久保田顕 (セコム)
兒嶋恒 (オリックス銀行)
榊原毅 (厚生労働省)
坪田知広 (文部科学省)
樋本修 (ソニー)
福神和久 (鹿島建設)
藤掛麻子 (NTTデータ)
渡部修平 (三菱商事)

※本レポートの意見や提言は個人の立場で書かれたものであり、所属する企業や官庁の見解ではありません。