

平成 17 年 7 月 25 日

中央教育審議会会長
同義務教育特別部会部会長 鳥居 泰彦 様

提言・実践首長会会長 愛知県犬山市長 石田 芳弘
同教育部会部会長 新潟県長岡市長 森 民夫

教育現場からの教育改革提言

はじめに

提言・実践首長会は、地方自治の現場を担う市町村長有志の交流と連携を目的に設けられた全国首長連携交流会を母体として、平成 14 年 8 月に発足した。

当会では、合併、教育、医療・福祉、農業・農村、環境等の各部会を設け、今日的な重要課題について議論し、地域主導の政策提言と実践活動を行ってきたところである。

中でも、教育部会においては、平成 15 年 4 月に文部科学大臣ほかの関係大臣に対し、日本の明日を拓く教育行政改革断行の提言を行った。その中で、市町村立学校の教職員の人事権を市町村へ付与すること、教員採用前の教育インターン制度の新設、優れた能力と指導力を持つ教員をマスターティーチャーとして処遇する制度の新設等を提案したが、それらの提案のいくつかは、このたびの中央教育審議会義務教育特別部会において、まさに議論の俎上に上っているものである。

現在、明治維新や戦後の教育改革に匹敵するといわれる「第三の教育改革」が進行中である。平成 14 年度に、その教育改革の一環として完全学校週 5 日制と新学習指導要領が実施されると、それまでの「ゆとり」と「学力低下」をめぐる論争が、一気に国民的な議論になった感があった。学力論争の結末を文部科学省及び中央教育審議会がどのような形で収めるのかに注目が集まっているところである。

中央発の教育改革の推進と並行して、地方においても、学校選択制や学校 2 学期制の導入など、さまざまな教育改革の取組が始まっている。この改革の主体は、言うまでもなく市町村であり、教育現場である。そこで、提言・実践首長会としては、今こそ教育現場の実態を踏まえた提言が必要であると考えた。

文部科学省及び中央教育審議会におかれては、現場の市町村の声を最大限に尊重して議論を進めていただきたく、以下のとおり提案するものである。

1 学力向上に向けた教育内容等の改善について

(1) 総合的な学習の時間の充実

総合的な学習の時間は、各教科で身に付けた知識や技能等を相互に関連付け、総動員しながら、自分で課題や問題を見つけ、テーマを追究し、成果を外に発信する力を身につけることを可能にした。児童生徒は、総合的な学習の時間を通じて、教室（座学）の世界を出て社会をのぞき、未熟ながらも自らの価値観で考え、新たな発見をし、喜びや感動を実体験として味わうことができる。「学ぶ」ということを教室の外に広げ、生きた社会事象に結びつけたと言ってもよい。このことが児童生徒の学びへの自主性を引き出すきっかけとなり、生きる力につながっている。

また、総合的な学習の時間の導入は、教育内容に関する学校裁量、言い換えれば地方の裁量を大きく拡大し、児童生徒の生きた学力の育成に有効であるばかりでなく、現場の教育活動を活性化し、教員を鍛えることにもつながっている。

総合的な学習の時間は、導入から3年を経て、ようやく成果が現れてきたところである。地域との連携も深まりつつある。総合的な学習の時間は、教育課程の重要な柱の一つとして今後も維持され、その内容の充実が図られるべきである。また、総合的な学習の時間の年間授業時数については、下限及び上限の幅を持たせた定め方をすることにより、各学校がその教育課程の編成方針に沿って弾力的に定めることができるようにすべきである。

なお、最近の文部科学省の調査で、総合的な学習の時間に対して教員が否定的であり、特に中学校の教員にその傾向が強いという結果が出たが、総合的な学習の時間のねらい・意義については肯定する意見が多いことに留意すべきである。総合的な学習の時間に否定的なのは、教員の力量や熱意により差が生じたり、まだ指導方法が確立していなかったり、授業の準備に時間がかかり負担が大きいなどの理由によるものである。特に中学校においては、教科担任制を採用しているため、小学校に比べ総合的な学習の時間の指導がしにくく、推進役となるような人材もすぐには育たないという実態もある。また、中学校における消極的な姿勢は、高校受験のために、どうしても教科学習の方に力点が置かれる傾向があるということも背景となっている。

総合的な学習の時間の本来の意義を生かし、一層充実させていくため、これをコーディネートする専門の教員の配置を検討する必要がある。

(2) 子どもの学習意欲向上のための方策

学力低下や学力の二極分化の問題は、教育内容の削減などのいわゆる「ゆとり教育」がもたらしたのではなく、社会・産業構造の変化及びこれに伴う社会全体の意識の変化がもたらしたものであって、子どもたちを勉強に向かわせる社会

的インセンティブそのものが失われてきた結果である。勉強しない子ども、特に家庭で勉強しない子どもが増えてきたことを重視すべきである。このため、学力向上の方策として、単に教科の授業時数を増やせばよいというものではなく、子どもたちのやる気や学ぶ意欲を引き出す方策を考えることが、今必要とされているのである。そして、その方策としては、次のようなことが考えられる。

① わかる・できる授業（質の高い授業）で学ぶ喜びを与えること

子どもたちは誰でも、勉強がわかる喜び、昨日よりもできるようになった感動を経験している。わかる授業・できる授業の中に学ぶ喜びや楽しさがあり、そこから学ぶ意欲も湧いてくるのであるから、何よりも授業の質の向上を図ることが重要である。

質の高い授業を実現するためには、質の高い教員が必要である。情熱、能力、適性に優れた教員を採用し、さらにその力量を高める研修制度や教員免許制度を工夫することが重要である。

また、質の高い授業が行われるためには、ティーム・ティーチング、少人数指導、習熟度別指導、補充的な学習や発展的な学習など、多様な指導方法と指導形態による授業を一層充実させることが重要であり、それを効果的に行うために必要な教員数が確保されることが必要である。

② 熱中・感動体験を通じてやる気や学ぶ意欲を高めること

子どものやる気や学ぶ意欲の源は、子どもが自分に自己肯定感と自信を持つことであり、さらに将来への夢や目的を持つことである。自己肯定感や自信は、親等の愛情を基盤にして、その子の熱中できるもの、得意なものを通じて生まれるものであり、夢や目的は、自然や人、社会との関わり合いの中で、感動・感激や深い感謝といった様々な体験を積み重ねることを通して生まれるものである。子どもに様々な熱中・感動体験の機会を与えることは、豊かな人間性や社会性をはぐくみ、自信と夢を持たせ、やる気や学ぶ意欲を引き出すきっかけづくりとなるものである。

したがって、子どもたちの心に響く自然体験や奉仕活動等の社会体験、苦労を伴うが感激や達成感を味わえる体験活動など、熱中・感動体験の機会を、学校の教育活動ではもちろんのこと、社会教育の面から、行政、家庭、地域において、それぞれが役割を分担し合って、又は互いに連携をとり合って、繰り返し子どもたちに与えるようにすべきである。

(3) 教員の質の向上

教員としての適性があれば、教員採用後、数年間の職場でのトレーニングで十分指導力を身につけ、一人前の教員になっていくのが普通である。しかし、教員

に採用されて 1 年目から、すでに教員としての資質・適性に疑問を感じさせる者がいる。そのような教員は、その後の経験の蓄積や研修等によっても、十分な指導力を身に付けられない場合が多い。学校現場においては、地方教育行政法に基づく不適格教員に該当させるのは難しいが、明らかに指導力に問題のある教員について、その教員の校内での処遇に苦慮する場合がある。

現在の教員免許制度においては、学士等の基礎資格を有し、大学等において所要の単位を修得するか、教員資格認定試験に合格するなどしていれば、教員としての資質や適性が十分考慮されないまま、免許状が授与される仕組みになっている。教員は、子どもの人格形成に深く関与し、その命を預かるといってもよい職であることを考慮すれば、資質や適性を適切に判断した上で、免許状を授与する仕組みに見直す必要がある。

例えば、教員養成の大学（院）において数か月にわたる現場での教育実習を義務付け、免許状の授与の判断に当たって、教育実習の評価を重視することや、大学卒業後のインターンを義務付け、適性を十分確認した上で免許状を授与することなどを検討すべきである。

さらに、教員免許状には、その教員の資質や適性を保障するという性格を持たせるべきであり、指導力不足の教員や不適格な教員をできるだけ排除するという意味からも、教員免許の更新制度を導入すべきである。

2 義務教育制度について

(1) 市町村への教員人事権の移譲

教員は市町村職員でありながら、その任命権（人事権）は都道府県が持ち、服務監督権は市町村にあるという仕組みは、教員の帰属意識や教員に対する権限行使と責任の在り方をあいまいなものにしている。

教員が不祥事を起こした場合に、服務監督権を有する市町村教委の責任は当然としても、それを採用し、配置し、研修を行ってきた都道府県教委の責任はどのように考えればよいのであろうか。保護者が、学級担任の指導力不足を校長に訴えに来ることがあるが、指導力に欠ける学級担任を持った子どもたちはどうなるのであろうか。その子どもたちや保護者に責任を負うべき立場にある市町村は、直接、具体的にとるべき人事上の権限に大きな制約を受けているのである。

地域を愛する先生を育て、そうした先生から子どもたちを教育してもらいたいというのが市町村の願いである。しかし、都道府県による広域人事で、校長や教員が数年でその市町村から異動していくケースが少なくない。これは、地域に根ざした教育を実践し、学校と地域との連携を深めようとする上で、非常にマイナスに作用している。

さらに、最近各地で発生している大地震や水害で、学校施設が住民の避難所と

なるケースが多いが、広域人事のため校長を含む教職員が当該市町村外の遠隔地から通勤しているため、こうした緊急事態における避難所開設や児童生徒の安否確認の重大局面において、校長や教職員が自分の学校に容易にたどり着けず、初期対応の責任が果たせなかったという事態が見られたのである。

また、教員の資質向上を図るため、マンツーマンで教員を指導するなどの効果的な研修プログラムを市町村が独自に実施するケースも見られるが、市町村費でせっかく育てた教員が数年で異動していってしまうのである。このことは、市町村が、教員の資質向上に関わる財政支出を躊躇する原因の一つになっている。

こうした具体例から明らかなように、現場を預かる市町村が、採用、人事異動、懲戒等、教員に対する完全な権限を行使できて始めて義務教育の現場における責任を全うできるものであることから、都道府県から市町村に対し、教員の人事権の移譲を可能とするよう早急に制度を整備すべきである。その際、移譲対象とする市町村については、例えば中核市等に限定するという方法ではなく、制度としては、すべての市町村に人事権を移譲できるようにすべきである。その上で、単独での人事権移譲が困難な規模の市町村同士が一部事務組合を組織するなどして一定規模以上の広域組織を構成した上、人事権の移譲を希望する等の場合には、これを認めるという仕組みにすべきである。また、都市部と過疎地域等での人材の偏在を解消するとともに、視野の広い人材の育成を図るため、人事権を有する市町村間での人事交流の仕組みを確保する必要がある。

市町村立学校に勤務する臨時教員の中には、校長が教員としての情熱、能力、適性を十分評価しているにもかかわらず、採用試験の結果、教員として採用されない者が少なくない。市町村への人事権の移譲は、こうした教員の採用へ道を開くものである。さらに、教育費の増額に対する市町村のインセンティブが今まで以上に働き、また地元から教育のために提供される資金も集まりやすくなるなど、教育に関わる資金が総体的に増加するものと考えられる。

なお、市町村への教員人事権の移譲によって、都道府県と市町村との役割分担の在り方が問題となるであろう。これまで義務教育行政における都道府県の市町村に対する関与は、法的にも事実上も他の行政分野に比べ強めに行われてきたという経緯がある。教員人事権の移譲は、同時に義務教育行政全般にわたる都道府県の市町村に対する関与の緩和・縮小ということとセットで検討される必要がある。

(2) 教育委員会制度

教育委員会制度については、廃止論を含めてさまざまな角度から検討を行ったが、制度的な面から積極的に廃止すべきという意見は少数であり、むしろ教育委員会制度が形骸化していることが問題なのであって、市町村長が委員の任命や制度の運用面で積極的なリーダーシップを発揮することにより、活性化を図ってい

くべきだとする意見がほとんどである。

ただ、廃止論の中に、現行の教育委員会制度は、都道府県教育委員会と市町村教育委員会があたかも上下関係にあるかのごとき状況を作り出している根源になっているという視点から、都道府県からの強い影響力やしがらみから脱却するという目的で、廃止すべきだという意見があることに留意すべきである。

教育行政の中立性や継続性を担保する仕組みとして、教育委員会制度の存在をあえて否定する必要はないが、現状のように、その存在意義が形骸化している教育委員会をそのまま放置し、温存することには、建前と本音の乖離という弊害があることを強く認識しなければならない。

したがって、重要なことは、いかにして民意を的確に反映する仕組みを確立していくかということである。その仕組みとしての教育委員会を、委員の的確な人選、委員数の拡大、市町村長の意見提出権の確保等のさまざまな方法で活性化することも一つの方法であろう。

また、地方の自由な発想を生かすという意味で、教育委員会に代わり、民意を教育行政に反映するにふさわしい新たな仕組みを創出する自由が市町村にあるべきだと考える。基本的には、教育委員会を廃止するか否かは市町村にゆだねるべきであると考えますが、その場合においては、住民投票等により民意を問うなどの一定の手續を義務付けることも必要である。

いずれにしても、市町村がさまざまな取組を試行錯誤することを通じて、地方分権の時代にふさわしい、より成熟した組織形態が創造されることが期待される。

(3) 学級編制（30人学級）及び教員配置の改善

平成14年度から、学力評価に関し、それまで主流だった相対評価から絶対評価を基本とするよう評価方法が改められた。絶対評価の導入は、知識や技能だけでなく、学ぶ意欲や思考力、判断力、表現力などの能力も学力として評価し、子どもたち一人一人の良さや可能性を伸ばそうということを意図したものである。教員は、従前にも増して個々の児童生徒の見取りをきめ細かく確実にいき、記録し、指導することが求められるようになったのである。

さらに、近年、通常の学級において、LD（学習障害）等の軽度発達障害により、学習や生活に特別な支援を必要とする子どもたちの数が確実に増えてきている。文部科学省の調査では、こうした子どもたちが約6パーセントの割合で、通常の学級に在籍しているとされている。

こうした実態を踏まえ、かつ、学級が生活集団としての機能を保つことも考慮した場合、一人の教員が、十分とはいかないまでも、何とか教育活動と生活上の指導を行える1学級の児童生徒数は、30人程度が限度と考えられる。

したがって、現行の学級編制の標準を40人から30人に改めるか、又は教員の定数改善の方策（次期教職員定数改善計画）により、早急に30人学級を実現すべ

きである。

なお、学級編制の標準を 30 人として定数の確保が図られた場合においても、その学級編制については、例えば、1 学年 31 人の場合に 15 人と 16 人の学級というように児童生徒数により機械的に編制するのではなく、現場（校長）の裁量により、児童生徒の実態に応じて弾力的に編制できるようにするとともに、加配教員の活用についても、現場（校長）の裁量により弾力的な運用ができるようにすべきである。

また、30 人学級の実現とは別に、教員配置の改善は現場の強い要望である。これについては、特別支援教育を担当する教員、総合的な学習の時間をコーディネートする教員、小学校高学年の部分教科担任制に要する教員等に関し、それぞれ早急に定数改善（加配）を図るべきである。

(4) 小学校（高学年）の部分教科担任制

小学校高学年は、低・中学年に比べ、学習内容の専門性が増すこととなるため、授業の前に教材研究等の準備を十分行うことが必要であるが、学級担任にとって、全 8 教科と総合学習等のすべてにわたり事前に十分な準備を行うことは、とても時間的余裕がないというのが実態である。また、児童の発達段階を考慮すると、低・中学年については、一人の学級担任が中心となって児童の人格形成にかかわっていくことが適当と考えられるが、高学年となると自我の目覚めも見られ、複数の教員がその人格形成にかかわったほうが望ましい場合もあり、中学校へのスムーズな接続の面からも効果的と考えられる。

こうしたことから、小学校高学年については、部分教科担任制（全教科・領域を一人の学級担任が担当するのではなく、学級担任を含む複数の教員で担当）を導入すべきである。

3 教育現場から提起される根本的な問題

(1) 学校現場の実態

いわゆる「ゆとり教育」は、教員が物理的、精神的に「ゆとり」をもって教育活動を行い、子どもたちに基礎・基本の確実な定着を図り、個性を生かす教育を充実しようとするものであった。学習内容が 3 割削減され、年間授業時数も 2 割削減された中で、さまざまな教育改革が進められてきたが、教育現場の実態はどのようなものであったであろうか。

絶対評価の導入に伴う個々の児童生徒へのきめ細かな見取りと評価、総合的な学習の時間の導入に伴う準備や打合せ、特別な支援を必要とする児童生徒の増加とその対応、少人数指導や習熟度別指導の取組、不登校等の学校不適應への対応や非行等の問題行動にかかわる生徒指導、学校の自己評価と公表など、教員は、

それらへの対応に精一杯で、教材研究や授業の諸準備に当てる時間などなかなかとれず、ましてや、子どもたちとのふれあいの時間をとりたいと思っても思うようにいかないというのが実態である。

さらに、家庭の教育力の低下に伴い、本来家庭で行われるべき基本的な生活習慣やしつけも学校に期待されるようになってきた。児童虐待などの家庭内の問題にかかわっていくことも増えてきた。不審者から子どもたちを守るため、通学上の安全確保も重要な課題となった。学校は、校門の内側から外側に至るまで、あまりに多くの期待と責任を負うことになってしまっている。そこへ次々と押し寄せる教育改革の波に翻弄され、教員はとて「ゆとり」をもって教育活動に当たることなどできないでいる。

(2) 教育改革と学力観

このたびの教育改革は、それまでの知識中心の教育を見直し、これからの時代を生き抜いていくために欠かすことのできない資質や能力を育てる教育を目指すものである。それは、知識、技能等の基礎学力をきちんと身に付けさせるとともに、学ぶ意欲や興味・関心、個々の個性も重視しながら、どのような場面に遭遇しても、自分で課題を見つけ、自ら考え、問題を解決していく資質や能力、判断力や表現力を育成しようというものである。

このように知識中心の学力観から新しい学力観に転換し、新しい学力観に基づく教育を実践していることを、教育現場は今一度確認し、保護者等にもっと訴えていく必要がある。

また、教育現場で新しい学力観に立った教育を進める際に、それによって、基礎的な知識・技能を軽視する方向へ流されないようにすることも大切である。教えるべき知識・技能は、確実に教えることが学校の責任であることを踏まえ、基礎的・基本的な内容の確実な定着を図ることに努める必要がある。

以上のような教育現場の実態から、次のようにいくつかの問題を提起することができる。

- 教育改革が進められ、新しい学力観に基づく教育を実践しているとはいっても、中学校においては、受験という現実の前に、知識中心の教育にならざるを得ない面がある。推薦入学の方式はあるものの、大学受験や高校受験での知識中心の入学試験問題のあり方が、義務教育をも縛っているという側面は否定できない。
- 総合的な学習の時間の導入、特別支援教育、不登校、問題行動にかかわる生徒指導等で、教員は時間的、精神的に余裕のない勤務を続けている。そのため、子どもたちとのゆったりとした時間や授業の準備のための十分な時間がとれなか

ったり、教育活動の創意工夫や学校改革にまでなかなか頭が回らなかつたりするというのが現実である。

教員の絶対数が不足しているのであり、個々の学校の特殊事情に十分配慮した教員の配置が望まれる。

- 現在、学校は、子どもの教育のあまりにも多くの部分を担っている。しかし、子どもを育てる原点は、家庭であり、地域もまたそれを支えるべきものである。基本的な生活習慣を身に付けさせ、しつけをするのは、本来、家庭である。また、子どもに規範意識や倫理観を育て、思いやりや命の大切さを教えるのは、学校だけでなく、家庭の役割が大きい。

今後、子どもの教育に関し、家庭ですべきこと、地域が担うべきことを問い直し、学校と家庭と地域が真に連携を取り合っていくことが必要であり、行政としても、家庭と地域の教育力の向上に向け、積極的な行動をとっていく必要がある。

4 国と地方の役割分担について

義務教育に関する国と地方の役割分担について、地方六団体から出された資料には、次のように整理されている。

- 国は、義務教育標準法による標準的で適切な学級規模の明示、学習指導要領によるあるべき学習内容の提示等、統一的、基本的な義務教育の内容・水準を定めることを基本的な役割とすべき
- 地方は、その水準の確保を守りながら、それぞれが独自に創意工夫を発揮し、地域のニーズに適合した、自主的・自立的な教育の実施の役割を担うべき

国と地方の役割分担に関するこの整理は、一般の理解を得られるものであり、学習指導要領の最低基準性が明確になったことから、教育内容に関する学校裁量の余地も拡大しており、大方の学校現場では、教育内容に関しては、特別大きな不自由は感じていないと思われる。

このように義務教育の機会均等と水準確保を国の責任と考えた場合に、果たして水準の確保は図られているであろうか。義務教育の水準の確保は、指導する教員の質にかかっているが、先述したとおり、現在の国の教員免許制度のもとでは、教員としての適性に欠ける者が採用されてしまう場合がある。

義務教育の水準を確保することは、単に学習指導要領による、あるべき学習内容の提示に止まらず、それを指導する教員の質の確保によってはじめて可能になる。

したがって、教員採用前のインターン制度を導入するなど、教員の質を最低限担保する仕組みを設けることは、国の責任で行うべきである。

終わりに

国が興るのも滅びるのも、まちが栄えるのも衰えるのも、ことごとく人にある。教育による人づくりがすべての基である。窮乏の中にある時こそ、明日のために（今日食べる米を減らしてでも）教育に力を注がなければならない。これが「米百俵の精神」である。

時代状況は異なるとは言え、今まさに米百俵の精神で、教育改革に全力を注ぐべきときである。教育改革の議論においては、市町村の現場の声を十分踏まえていただくとともに、改革の実現手段としての教員配置や教育条件等の面にも十分な配慮がされるよう期待するものである。

教育現場からの教育改革提言 関係市町村長

1 提言・実践首長会 会員

石田 芳弘 (愛知県犬山市長・会長)	逢坂 誠二 (北海道ニセコ町長)
小原 伸元 (岩手県大東町長)	鈴木 昇 (宮城県気仙沼市長)
五十嵐忠悦 (秋田県横手市長)	佐々木孝志 (秋田県雄物川町長)
竹内 昶俊 (福島県会津坂下町長)	川上 好孝 (茨城県友部町長)
鈴木 和雄 (群馬県新治村長)	阿久津貞司 (群馬県子持村長)
日向野 義幸 (栃木県栃木市長)	鈴木 俊美 (栃木県大平町長)
木下 博信 (埼玉県草加市長)	井崎 義治 (千葉県流山市長)
松崎 秀樹 (千葉県浦安市長)	馬場 弘融 (東京都日野市長)
森 民夫 (新潟県長岡市長)	高橋 一夫 (新潟県三条市長)
久住 時男 (新潟県見附市長)	渡邊 廣吉 (新潟県聖籠町長)
堂故 茂 (富山県氷見市長)	松木 幹夫 (福井県あわら市長)
林田 恒正 (福井県丸岡町長)	中山 賢一 (山梨県小淵沢町長)
西寺 雅也 (岐阜県多治見市長)	川合 良樹 (岐阜県美濃加茂市長)
森 真 (岐阜県各務原市長)	船坂 勝美 (岐阜県飛騨市長)
大山 耕二 (岐阜県中津川市長)	今井 良博 (岐阜県白川町長)
鈴木 望 (静岡県磐田市長)	加藤 梅雄 (愛知県長久手町長)
水谷 元 (三重県桑名市長)	四方八洲男 (京都府綾部市長)
後藤 太栄 (和歌山県高野町長)	赤松 達夫 (兵庫県稲美町長)
中川 洋 (広島県大竹市長)	速水 雄一 (島根県雲南市長)
榎本 利光 (山口県由宇町長)	上治 堂司 (高知県馬路村長)
古庄 健介 (佐賀県武雄市長)	後藤 國利 (大分県臼杵市長)
宮路 高光 (鹿児島県日置市長)	儀武 剛 (沖縄県金武町長)

2 第10回全国首長連携交流会 教育部会参加首長

横田 耕一 (北海道稚内市長)	渡辺 幸子 (東京都多摩市長)
江里口 秀次 (佐賀県小城市長)	