

# 地方分権の時代における義務教育のあるべきかたち

**銭谷眞美氏** 文部科学省初等中等教育局長

中央教育審議会では、初等中等教育改革、教育委員会のあり方、教員養成・免許制度のあり方などの審議が進められている。また、地方分権改革との関連での議論も活発化している。義務教育改革の目指すところとその内容について、文部科学省初等中等教育局長・銭谷眞美氏にうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



教育行政の基本的な考え方は「地方分権」

市町村の教育委員会が責任をもって学校を運営する。それを広域行政機関の都道府県がバックアップし、さらにそれを国がバックアップする。このような設計なのだが、そこが見えにくくなっている。

今後、国はナショナルスタンダードをつくり、地方がローカル・オプティマムを実現するという観点から義務教育の改革を進めていくことが課題。



文部科学省ホームページ「義務教育改革について」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/gimukyoku/](http://www.mext.go.jp/a_menu/gimukyoku/)

同「国際数学・理科教育動向調査の2003年調査(TIMSS2003)について」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/16/12/04121301.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/12/04121301.htm)

同「PISA(OECD生徒の学習到達度調査)2003年調査について」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/04120101.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/04120101.htm)

## 義務教育改革の二つの視点

**反町** 義務教育制度の改革が急ピッチで進められていますが、まず、改革が求められるようになった背景からうかがってまいりたいと思います。

**銭谷** 憲法第26条は「国民はひとしく教育を受ける権利を有し、「普通教育を受けさせる義務を負ふ」としています。義務教育においては、教育の機会均等とその水準が確保されなければなりません。従来の方法論は入口規制と言いますか、誰が教えるか、どのような内容を教えるか、それらについて国が基準を設け、それに従って実施していくというかたちでした。私は、それはそれで一定の成果を上げてきたと思います。が、今、二つの面から義務教育のあり方が問われています。一つは、義務教育の結果です。単に学力だけでなく、育ちの面、つま

りすぐ「キレル」とか不登校、「いじめ」といった問題行動が多いのはなぜか、規範意識はしっかりと育まれているのか、卒業後目的意識を持って職業生活に入れているのか、そのように結果についてさまざまなかたちで問われるようになっていくわけです。出口規制と言っても良いのかもかもしれませんが、これにどう対処するか、いわば「教育の中身」の問題です。もう一つは、教育を支える制度面の問題です。これについても、教育委員会制度は十分機能しているのか、教員の養成・

採用・研修の仕組みは今のままで良いのかなど、いろいろと指摘されているところです。折しも新たな世紀を迎えた今、その二つの面から義務教育制度の抜本的な見直しを進めていかなければならない、

という認識を持っています。

**反町** 前者の「教育の中身」については、どのようなかたちで対応をされていくのでしょうか。

**銭谷** 二つあると思います。一つは、教育



課程の基準の見直しです。国は、子どもに身に付けさせるべき内容を学習指導要領として示しますが、現在、その学習指導要領全体の見直し作業に入っています。何しろ小学校1年から高校3年まで、どのような内容を、どう配分するかという膨大な作業ですから時間はかかるとは思います。この作業をしっかりとやっていきたいということです。もう一つは、教員の指導力の向上など教育実践の改善・充実を支援することです。これに関する具体的事業としては、モデル校を指定し、新たな試みを実践していただき、成果があれば周辺の学校に広げていく。あるいは、カリキュラムや教材、授業実践の例をお示ししたり、研修会や講習会を開催して教員の指導力向上をサポートしたりするといったことがあります。

**反町** 教員養成の制度についても見直しに入られているようですが。

**銭谷** 「教育は人なり」と言いますが、優秀な人材の確保を最も重要な政策課題のひとつととらえ、教員の資質能力向上を図るため、教員免許制度の見直しや教員養成のための専門職大学院の創設を構想しているところです。私たちとしては、教職を魅力あるものとし、優れた人材にどんどん学校で活躍していただきたい。そして、そのような先生たちが毎日やりがいを持って気持ちよく仕事ができるようにしたいというのが根本となる考え方です。

**反町** しつけや学習習慣については、いかに家庭に呼びかけるか、という視点も大切なのでは。

**銭谷** 私たちの調査で「きちんと朝御飯を食べて学校に来る子どもの成績が良い」という結果がはっきり出ています<sup>1</sup>。また、国際教育到達度評価学会<sup>2</sup>の「国際数学・理科教育動向調査」の2003年調査<sup>3</sup>で、日本は家庭学習の時間は世界的に見ても少ないことが分かっています。このような現状を踏まえ、先生方には家庭学習のための働きかけをしていただいたり、発展学習や補充学習を進めたりすることを心掛けていただ

きたいと思います。

## 「ゆとり教育」の本来の意味

**反町** キャリア教育についてですが、実践的には出口の側、つまり企業や社会が必要とする職業能力を具備させるということになるでしょうが、理念的には「生きる力」を涵養するというイメージなのではないでしょうか。

**銭谷** 本来、学校とは社会に出る準備教育を担うところでもあり、義務教育は一人ひとりの人格の形成と同時に、国民の義務を立派に果たせる有権者、納税者を育て上げるという側面もあるはず。しかし、現実の教育の現場では、職業生活との関連に必ずしも十分でない面があるのではないかと。学校を巣立てば、社会に出て、働いて生計を立て、後継者を生み、育てるとするのが人間の自然な営みだが、フリーターやニートなどが増加し、出生率が低迷する中、基本的な生きる力を身に付けさせることについて、現在の学校教育は十分に機能していないのではないかと。そこが問われているわけです。文部科学省としても、小中学校の段階から勤労観、職業観を育成することをキャリア教育と位置付け、小学生については職場を見学したり、働いている人に話をうかがったりする。また、中学校については5日間程度の職場体験をしてみようといった事業を進めているところです。

**反町** 日本の学校を見ますと、中学の半ば頃から教育が一本調子になり、大学のアカデミズムに直結するような路線をとるように思われます。当然、その路線に乗れない生徒も出てきますが、実社会には多様な職業、選択肢があるわけで、さまざまな仕事に誇りを持って就けるような教育が求められるのではないのでしょうか。

**銭谷** 全く同感です。実は、現在の学習指導要領にはそのような発想があるのです。私たちが考えていたのは、小学校は基礎教育だから、ほとんどの子どもは共通の内容を学ぶ。中学校になったら少しずつ精選し

て、選択教科を設定し、興味・関心に応じて選んでいく。そのように発達段階に応じて選択の幅を広げるということでした。高校に総合学科をつくったのもそのような発想からですし、中高一貫校にしても中学2年くらいから芸術、体育に進めるようにとの意図があります。私たちは個性重視、個に応じた教育ということを打ち出し、多様化の路線をとっているのですが、残念ながらそこがなかなかご理解いただけず、「ゆとり教育が学力低下の原因になっている」との批判に掻き消されたようなかたちです。私は、学習指導要領の見直しにおいても、その本来の考え方をいかに活かしていくか、それを大きな課題だととらえています。

**反町** 僭越ながら、科目についてもう一点申し上げれば、国語の教材は大半が人文科学系の文章で、特に文学作品が主ですが、社会科学や自然科学を取り扱った文章の比重をもっと増やすべきではないでしょうか。特に社会科学は、日本語の論理なくしては成り立たないのですから。また、中学・高校での国語の授業を通してある分野に興味を持つことができれば、それを大学で専攻するきっかけとなったり、将来の職業選択に結び付いたりすることもあるはずで、これもキャリア教育の一環となし得るのではないのでしょうか。

**銭谷** そのご意見は非常によく分かります。国語の教材が人文科学系、特に文学に偏り過ぎており、指導法は情緒に流れ、論理性の育成に欠けるのではないかとのご意見ですね。学習指導要領には、教材選定の観点として文学作品だけでなく科学的、論理的な見方や考え方を養うのに役立つようなものなどを取り上げるよう示していますが、そういったことでしょうか。

**反町** 例えば、法律科目の書物は日本語の論理の良い模範です。論理の筋道が明晰です。条文を書く執務の技術などは、論理的な文章を書く方法として、日本語の論理性の良い例だと思っています。

**銭谷** 特に、日本の子どもの読解力が低下

1 中学3年生を対象に「朝食の摂取状況とペーパーテストの結果との関係」を調査したところ、例えば数学の場合、「朝食を必ずとる」と答えた者の得点の平均が513.8点だったのに対し、「たいていとる」では479.2点、「とらないことが多い」では459.1点、「全くまたはほとんどとらない」と答えたものの平均は450.0点であり、その他の科目に於いても同様の結果であった。詳細は、文部科学省「データからみる日本の教育(2005年)」(独立行政法人国立印刷局・2005)45頁、参照。

2 国際教育到達度評価学会[International Association for the Evaluation of

Educational Achievement / IEA ]: 1960年創設。本部はオランダのアムステルダムで、会長はSeamus Hegarty氏。

3 国際数学・理科教育動向調査の2003年調査[ Trends in International Mathematics and Science Study 2003 / TIMSS2003 ]: 国際教育到達度評価学会(IEA)が実施。2003年の調査では、60カ国/地域が参加。我が国では、同年2月に小学4年生(約4,500人)、中学2年生(約4,900人)を対象に実施。学校のカリキュラムで学んだ知識や技能等がどの程度習得されているかについて、算数・数学、理科で調査(選択肢問題が中心)。



しており、「生徒の学習到達度調査」というOECDの2003年調査<sup>4</sup>によると、前回の第8位から第14位へと大きく落ち込んでいます。読解力がなければ、数学や理科の問題の意味が分からないということにもなりかねません。教材として社会科学、人文科学、自然科学の文章をバランスよく読む。論理的な文章を読解することができ、論理的な文章を書けるようにする教育は大事だと思います。

## 国庫負担制度の必要性

**反町** 次に、いわゆる三位一体改革の議論で取り上げられている義務教育費国庫負担制度についてうかがいたいと思います。

**銭谷** 教職員の勤務については、主に三つの法律によって体制づくりがなされています。一つ目は人材確保法<sup>5</sup>で、これは優れた人材を教育現場に確保するため教職員の給与を一般の公務員に比べて優遇する法律です。二つ目は標準法<sup>6</sup>で、学級数や児童生徒数など学校の規模に応じて教職員配置の基準を定めるものです。そして三つ目が、教職員の給与を国が財政的に保障する義務教育費国庫負担法<sup>7</sup>です。公立小中学校の教職員は市町村の職員ですから、本来、その給与は市町村が負担すべきものですが、自治体間の財政力にはどうしても格差がありますから、広域調整のため都道府県が負担する。併せて、都道府県が市町村立学校の教職員の採用人事を担うのが県費負担教職員制度です。そして、この制度を支えるため実際に支給された給与の2分の1を国が負担するのが義務教育費国庫負担制度です。いわば憲法の「教育を受ける権利」を保障するため、教職員給与の2分の1を国が負担することで義務教育費を無償とし、教育の機会均等と水準維持を支えるという重要な仕組みです。

**反町** 地方6団体は一般財源化を求めています。国と地方の役割分担のあり方についてどのようにお考えですか。

**銭谷** 義務教育費国庫負担制度は、憲法

の要請に基づき、義務教育の根幹を国が責任を持って支える制度であり、制度の安定のためにも、国の責任を安易に手放すべきではないと考えます。国の責任は必要な制度、基準をきちんと作り、実施するための財源措置もしっかりと行うことであり、学校における実際の教育活動あるいは運営は学校が責任を持つ。つまり、国がナショナルスタンダードを作り、地方はその上に立ち、ローカル・オプティマム(9頁・註3参照)すなわちその地域に最適な状態を実現する。そのような国と地方の関係が望ましいと考えます。

**反町** 昨年、総額裁量制を打ち出されましたが、導入の意図はどのようなものだったのでしょうか。

**銭谷** これまでは、教員の給与について本俸や手当などそれぞれ費目ごとの限度額を定め、実際の支出額と比較して国がいくら低い額を負担する、また、標準法に定められた校長、教諭等、養護教諭、学校栄養職員、事務職員など職種ごとの定数を上限として負担する、という方法でした。そのように細かく積み上げて算定する方法は、現実性の点では良いのですが、反面、「融通が利かない」、「地方ごとの工夫を活かせない」といった意見が寄せられたこともあり、平成16年度に総額裁量制に移行したのです。具体的には、標準法で定められたその県の教職員定数に、その県の教職員の平均給与を掛け合わせ、それを国庫負担の対象総額として2分の1を負担するかたちです。これによって、費目ごとの限度額や職種ごとの定数の限度がなくなり、都道府県にとっては、総額の範囲内で地域の実情に応じた教職員の配置や給与支給が行えるなど、大変使い勝手の良い制度となりました。例えば、常勤の先生の一人分の給与と費で、非常勤の先生を3人くらい雇って、少人数指導・習熟度別指導を充実させたり、また、一人当たりの給与を抑制した財源を活用し、教職員数を増やして、小学校低学年の30人学級の実施に活用することなども可能と

なっています。独自の工夫で教職員の配置、活用をしやすくなっているはずですよ。

## 国と地方のあるべき関係

**反町** 教育現場の改革としては、公立学校で自己評価が行なわれるようになっていますが、これはどのような進捗状況なのでしょう。

**銭谷** 自分たちの学校の運営や授業がどのような状況か、自己評価、自己点検していただきたい、という趣旨の制度で、小学校設置基準および中学校設置基準の中で「学校運営の状況、教育活動について自ら点検評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする」と規定しています。一般的な手法は、教員に1年間の指導目標、教育目標を立ててもらい、その結果について調べる。併せて、親や子どもにアンケートをとり、その結果を総合して評価をする。さらに、学校運営に指導助言できる学校評議員にチェックしてもらう、というものです。現在、公立の小中高の約9割で実施されていますが、その結果を公表しているのは4割程度です。まだ始まったばかりの制度ですので、今後、公表も増えていくものと期待しています。

**反町** 昨年9月には学校運営協議会、いわゆるコミュニティ・スクールが導入されました。

**銭谷** 平成12年に設置された教育改革国民会議<sup>8</sup>で、「地域の住民や保護者が権限と責任をもって学校運営に参加できる仕組みをつくり、地域が支える学校を構想する必要がある」との提言がなされ、それを受けてつくられた制度です。地域の方が参加して学校運営協議会をつくり、そこで校長がつくる学校の経営方針等を承認する。また、協議会は教職員人事に意見を述べることができ、その意見は尊重されなければならない、というもので、学校運営に、地域の方々が権限と責任を持って参画できるという画期的な制度です。コミュニティ・スクールは、教育委員会が地域の意向なども踏まえた上で指定します。現在のところ、全国25校ですが、私たちはここ1～2年で150校くらいまで増えるものと

4 生徒の学習到達度調査2003年調査[Programme for International Student Assessment 2003 / PISA 2003]:OECD(経済協力開発機構)が実施。2003年の調査では41カ国/地域が参加。わが国では同年7月に高校1年生(約4,700人)を対象に実施。知識や技能等を実生活の様々な場面で直面する課題にどの程度活用できるのかについて、「読解力」「数学的リテラシー」「科学的リテラシー」「問題解決能力」の4分野にわたり、主に記述式で解答を求める問題により調査(記述式問題中心)。

5 人材確保法:正式名称「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」。昭和49年2月25日公布、同日施行。義務教育諸学校の教育職員の給与について、一般の公務員の給与水準に比較して必要な優遇措置を講ずることにより、優れた人材を確保し、学校教育の水準の維持向上に資することを目的とする。

予想しています。この制度を活用するためには学校、家庭、地域社会の連携、そして地域的な盛り上がりが必要です。

**反町** 今お聞きただけでも、国は自治体側で主体的に学校を運営できるもろもろの制度を導入されているように思えます。ボールを投げられた学校や地域社会が奮起し、国に頼らず、自立的に国民が要求する教育をなせばよい、ということでしょうか。

**銭谷** その通りで、権限を持つ首長が教育予算に目配りし、教育委員、教育長に適切な人材を登用していただきたい。特に、制度を実際に動かすキーを握っているのはやはり教育委員なのですから、それが単に地域の名誉職的な存在では困ります。任命権者の知事、市長村長は、ぜひ立派な方、気概に溢れる方を委員に選んでいただきたい。私としては、もっと保護者や女性の中から選んでいただきたいと思います。

**反町** 原則5人の教育委員で、都道府県内をきめ細かく見ることができのでしょうか。

**銭谷** 都道府県の教育委員会について言えば、担当するのは基本的には高等学校で、しかもその下に教育長以下の事務局があり、相当の数の指導主事もいます。大切なのは、市町村でしっかりした体制をつくることです。市町村でも、市レベルですとかなりの体制があり、指導主事が学校を回ったりできますが、率直に言って小規模町村の場合、県の教育委員会の協力を得ながら小中学校を指導しているという現状があります。文部科学省も教育委員会の活性化のため委員数など制度の見直しに入っていますが、進行中の市町村合併で自治体としての力を付けていただくことも期待できるのではないかと考えています。

**反町** 地方分権の流れに即した改革を進められている、ということでしょうか。

**銭谷** 戦後の教育行政の基本的な考え方は、実は地方分権なのです。市町村の教育委員会が責任をもって学校を運営する。それを広域行政機関の都道府県がバックアップし、さらにそれを国がバックアップする。こ



のような設計なのですが、そこが見えにくくなっている。制度的あるいは実態的にもそこをはっきりさせたい、というのが私の基本的な考え方です。文部科学省としては、より現場に近い市町村の教育委員会にできるだけ権限を渡していきたいと思います。例えば、教職員の人事権を市町村へ移譲することについて中教審でご審議いただいているところです。さらに、学校の責任者である校長が中心になって物ごとを決められるようにしたい。校長裁量経費でもよいのですが、実行するための予算についても力を持ち、そのような学校活動を設置者たる市町村教育委員会が力強く応援していただきたいですね。

**反町** 一般に、国民の間には「文部科学省の規制によって教育行政は雁字搦め」という考えが流布していますが、真意はもろもろのこと、現状も全く違うということですね。

**銭谷** よく「箸の上げ下ろしまで指図する」と言われますが、私たちにそのような権限はありません。反省すべき点と言えば、そのような誤解を招いていること自体でしょう。文部科学省も教育委員会も、情報公開にいっそう力を入れ、国民に見えやすいかたちで改革を進めていくことが大切だと思います。

**反町** 教育は誰でも体験がある。したがって、誰でも自説を持っています。それだけ義務教育に対する批判は、他の行政に比べ特別であろうと思います。特に日本国が急旋回をしている現在は、なお一層のことと推察いたします。最重要の国策事項である義務教育について重責を担われる局長が、今後とも活躍されることを期待しております。本日はご公務ご多忙の折、貴重なお話をいただき誠にありがとうございました。

文部科学省初等中等教育局長

### 銭谷 眞美(ぜにやまさみ)

1949年秋田県生まれ。東北大学教育学部卒業。1973年文部科学省入省。1981年三重県教育委員会指導課長、1997年文部科学省大臣官房総務課長、2000年内閣官房内閣内政審議室教育改革国民会議担当室長、2001年文化庁次長、2003年文部科学省生涯学習政策局長を歴任し、2004年同初等中等教育局長(現職)、著書に『教育法令辞典』(編集/ぎょうせい・1997)がある。



文部科学省ホームページ「地方教育行政について」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_j.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_j.htm)  
同「コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)」について」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/)  
同「進路指導・キャリア教育について」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/career/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

6 標準法：正式名称「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」。昭和33年5月1日公布、同日施行。義務教育水準の維持向上のため、学級規模と教職員配置の適正化を図ることを目指し、学級編制と教職員定数の標準について必要な事項を定めるもの。

7 義務教育費国庫負担法：昭和27年8月8日公布、昭和28年4月1日施行。地方公共団体の財政力の差にかかわらず、全国すべての地域において優れた教職員を必要数確保し、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、公立義務教育諸学校の教職員の給

与費等の2分の1を国が負担するもの。

8 教育改革国民会議：21世紀の日本を担う創造性の高い人材の育成を目指し、教育の基本に遡って幅広く今後の教育のあり方について検討するため、内閣総理大臣が有識者の参集を求めて設置した会議。座長は江崎玲於奈氏。平成12年12月22日に「教育改革国民会議報告 - 教育を変える17の提案 - 」を取りまとめた。参照、教育改革国民会議ホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/>