

義務教育は国民一人ひとりのライフ
ラインであり、将来への投資である!!

2006年9月

「日本の教育を考える10人委員会」からの提言

本提案書の概要

日本の教育を考える10人委員会(以下、10人委員会と記す)では、現在進行しつつある義務教育における地域格差や家庭の所得格差による教育格差の拡大を防ぐために、「**義務教育は国民一人ひとりのライフラインであり、将来への投資である!!**」ことを提言する。その提案概要は次のとおりである。

(1)2004年に行った10人委員会の提言「義務教育の地域格差は国を滅ぼす！」

義務教育がすべての子どもに均等かつ確実に保障されるために、

教育費の地域格差を拡大させない / 学力の地域格差を拡大させない / 教育の質を低下させない

ことが重要であり、そのためには「義務教育費国庫負担制度は堅持すべき」である

(2)その後の義務教育をめぐる環境の変化

- ・行革推進法案により、教育の分野では児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る削減を実施する
- ・義務教育費国庫負担金は平成16年度から総額裁量制になり、人件費の枠内での使途自由度が一定程度拡大
- ・義務教育費国庫負担制度は、三位一体改革において、国の負担が1/2から1/3に変更

(3)義務教育に関する国民アンケート

- ・「義務教育に関する費用はこれまで以上に国が役割を担うべき」、「減少する児童生徒数以上に教職員を削減すべきでない」、「学力の二極化が進行しており、教育費が負担」、「少人数学級や少人数教育に対する期待は大きい」

(4)教育現場に見る義務教育の課題

(注):10人委員会では、2006年3月に全国の1万人を対象とした義務教育に関するインターネット調査を実施しました。詳細は、別添資料「義務教育に関する国民調査結果報告」を参照。

「教育の質」の低下につながる要因

- ・一部には常勤教員を雇う予算がないため、給与の安い非常勤教員を採用して少人数教育を実現している
- ・常勤教員の負担が大きくなり、非常勤教員は研修などの環境が整備されておらず、レベルの向上を図りにくい

「子どもの個性を生かした教育」が実現しにくい要因

- ・安易な習熟度別学習は、子どもの伸びる力を障害し、授業における教員の工夫・力量を低下させる可能性がある
- ・習熟度別学習などの少人数教育の導入については、生徒や学校の実情を十分に考慮していないことがある

(5)10人委員会からの提言

基本的視点

教育の基本は、多様な個を尊重し、認め合い、学び合い、高め合うものでなければならない

義務教育はすべての人にとって機会均等でなければならない

義務教育は、国民一人ひとりのライフラインであり、そのライフラインが寸断されるなら、教育も社会も歪んでいく

義務教育における格差を防ぎ機会均等を維持するための提言

教育基本法の人種、信条、性別、身分、門地などによって教育上差別されない記載に加え、地域によって格差が生じないことを法的に位置づけることが必要

義務教育については所得格差が教育格差に直結しないように、経済的、社会的に恵まれない家庭の子どもたちの教育機会を保障する質の高い、効果的に機能する公教育の整備・充実が必要

教育水準向上、教職員の能力向上を図るため教職員数や処遇等の改善を図る提言

少人数教育は、学校側の現状を踏まえて、学校と保護者が十分に議論して導入を選択できるようにすべき

質の高い教育を提供するためには、個々の教職員が能力を高め、教職員の人数を確保するために非常勤を増やすのではなく、常勤の教職員の数を確保することが必要

したがって、政府が進める構造改革の取り組みにおける公務員の定数削減の中から、教職員は除外すべき

教職員については、質の高い人材を確保するための処遇が必要

教職員養成制度を抜本的に見直してその専門性を高め、現職教職員の資質向上を図るため、様々な研修のあり方を見直し、改善・充実させることが必要

教職員は、児童・生徒の興味や関心、保護者や地域住民の希望や不満につねに敏感かつ応答的でなければならない

2004年に「義務教育の地域格差は国を滅ぼす！」 との提案を行いました

「日本の教育を考える10人委員会」では、義務教育がすべての子どもに均等かつ確実に保障されるために、

- ◆教育費の地域格差を拡大させない
- ◆学力の地域格差を拡大させない
- ◆教育の質を低下させない

ことが重要であり、そのためには「義務教育費国庫負担制度(注)は堅持すべき」であるとの提案を行いました。

(注)：義務教育に必要な経費のうち、教職員の給与等の一定分を国が負担する制度であり、これまで50年以上、義務教育を財政的に支えてきた制度です。

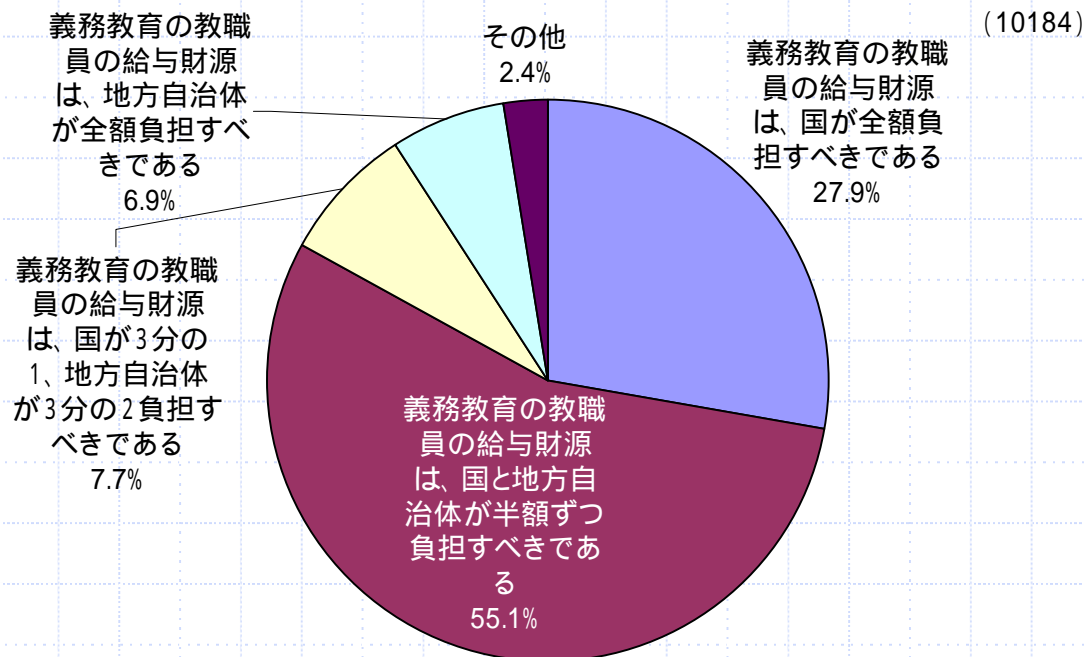
その後、義務教育を巡る環境は大きく変化しました

- ◆ 行革推進法案(平成18年4月20日衆・本会議可決、平成18年5月26日参・本会議可決)では地方公務員の純減目標が示され、教育の分野では児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る削減を行うこととなっています。
- ◆ 義務教育費国庫負担金は平成16年度から総額裁量制(注)になり、人件費の枠内で地方の使い方の自由度が一定程度拡大しました。
- ◆ これにより、全国的に少人数学級、少人数指導の取り組みが拡大してきました(少人数学級や少人数指導の約7割は総額裁量制を利用したものです)。しかしながら、義務教育に関する予算は拡大しておらず、非常勤教員を増加させて対応している自治体もあります。
- ◆ 義務教育費国庫負担制度は、三位一体改革において、国の負担が1/2から1/3に変更になりました。地方交付税が削減される中で、今後義務教育に関する予算が十分に確保できなくなる恐れがあります。

(注):総額裁量制とは、これまで義務教育費国庫負担金の内訳として定められていた教職員の種類毎の上限定数等が取り除かれ、都道府県ごとに国庫負担額の総額内で教職員の給与や配置について各都道府県の裁量を大幅に拡大するというもの。

国民は義務教育費国庫負担制度をどのように捉えているのでしょうか？

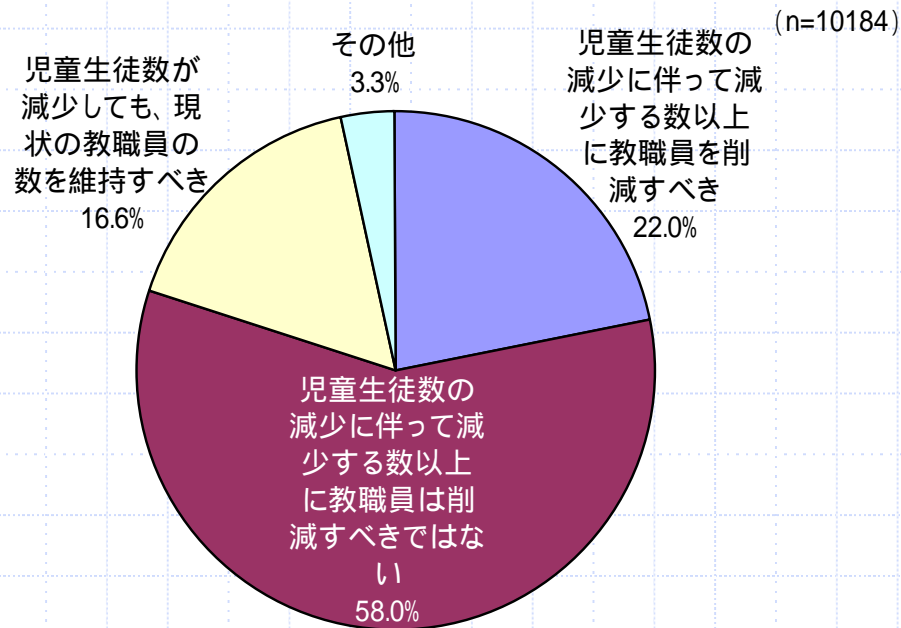
- ◆ 義務教育費国庫負担制度について、「国が全額負担すべき」、「国と地方自治体が半額ずつ負担すべき」という意見をあわせると、83%にも及び、これまで以上に国の役割に期待している国民が多い。



質問 「義務教育費国庫負担制度」における国庫負担比率が、1/2から1/3に減少したことについて

国民は教職員数をどのように捉えているのでしょうか？

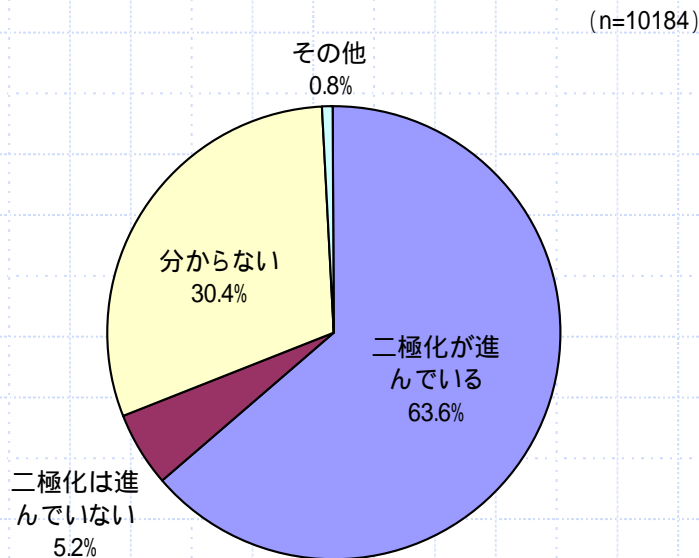
- ◆ 行革推進法で示している「児童生徒数の減少する数以上に教職員を削除すべき」という方針に対し、74.6%が反対の意見である。



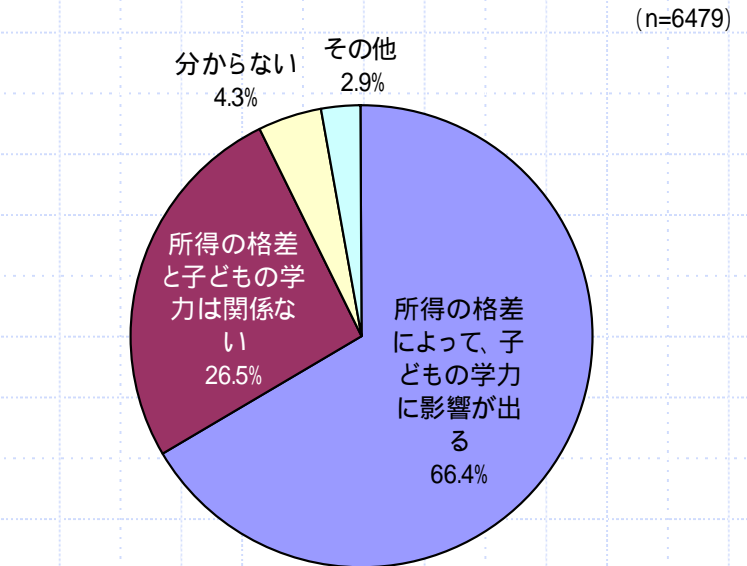
質問 児童生徒数の減少に伴う定数の減少以上に教職員の数を削減することについて

国民は義務教育における学力の二極化についてどのように捉えているのでしょうか？

- ◆ 全体の約2 / 3 (63.6%) の国民が、学力の二極化が進行していると考えており、その原因として66.4%は所得格差を理由として挙げている。



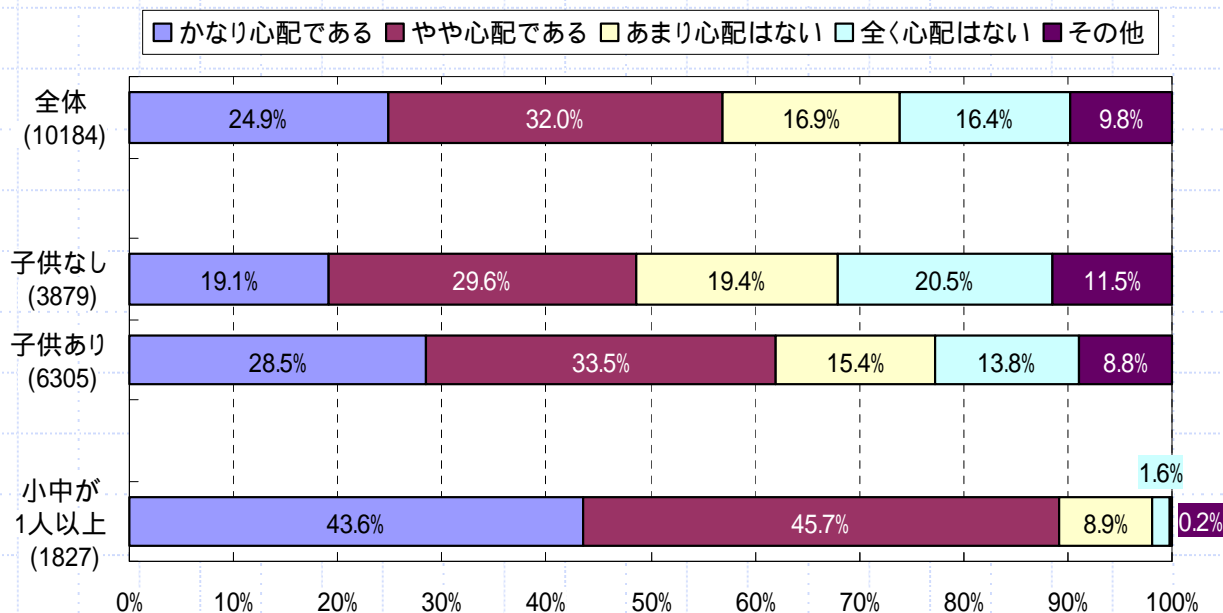
質問 学力の二極化について



質問 学力の二極化における所得格差の影響について

国民は教育費の負担についてどのように捉えているのでしょうか？

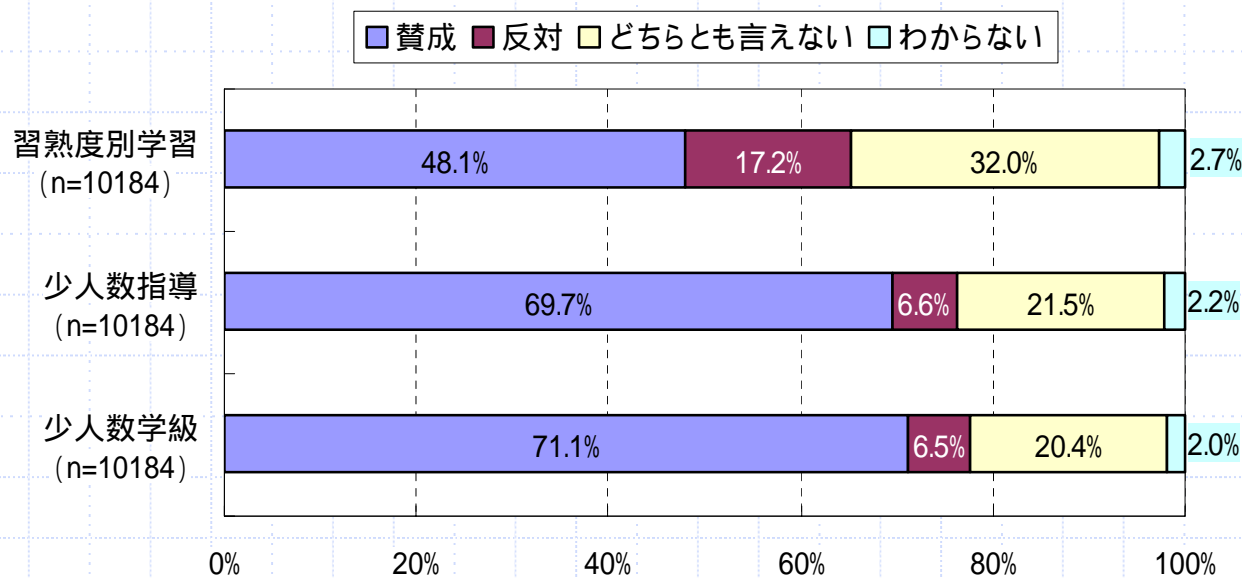
- ◆ 小中学生の子どもを持つ親の約90%が教育費の負担について不安を感じている。



質問 教育費用の心配について

国民は少人数教育をどのように捉えているのでしょうか？

- ◆ 全体の約70%が少人数学級や少人数教育に「賛成」と回答しており、これらに対するニーズは大きい。
- ◆ それに比べ習熟度別学習の「賛成」は約48%であり、慎重に見える。



質問 少人数教育(習熟度別学習、少人数指導、少人数学級)に関する意向について

確かに少人数学級を導入することできめ細かな指導が可能になります。しかし実際の現場では…

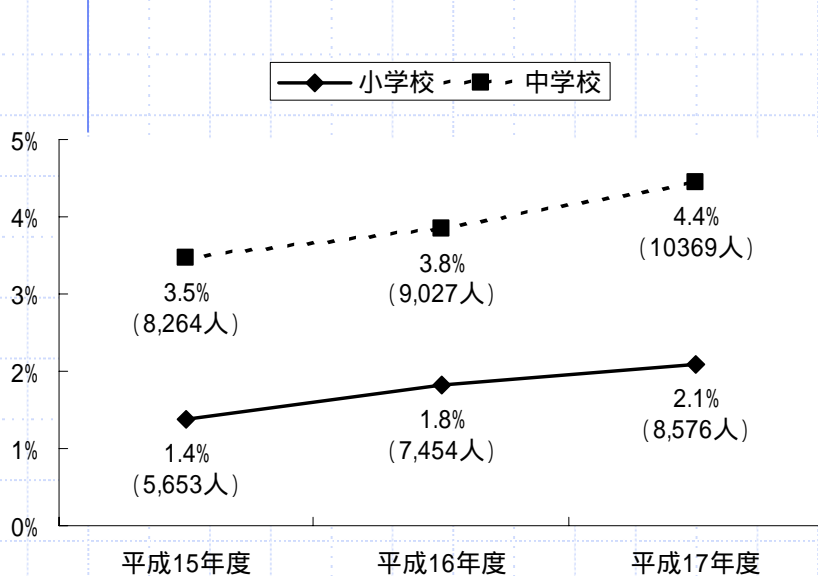
- ◆ 少人数学級の実現が選挙公約化し、財源の手当がないまま実現化を迫られることがある。
- ◆ 常勤教員を雇う予算がないため、給与の安い非常勤教員を採用して少人数教育を実現している自治体があります。非常勤教員は授業を担当するだけで部活動指導などは行えないため、常勤教員の負担が大きくなり、生徒との十分なコミュニケーションが取りにくくなっている。また、非常勤教員は身分が不安定な上に、研修などの人材育成環境が整備されておらず、レベルの向上を図りにくい。このような状況の中で教員のレベルが低下してきている。
- ◆ 優秀な教員を確保することは重要である。しかし、都市部と過疎地では人材確保という面でも、人材面や財政面などの状況が異なるため、これまでのような採用方法では優秀な人材の確保が難しくなってきている。



これで教育の質は維持されるのでしょうか？

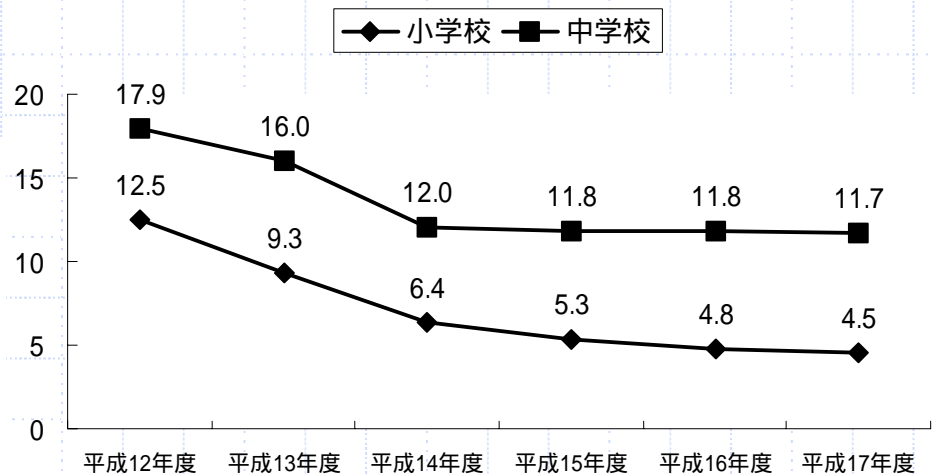
(参考)現場では非常勤教員が増えるとともに、採用倍率が低下しています

- 各自治体では少人数クラスに対応した教員数を確保するため、常勤教員の人員費を非常勤教員に割り振り、教員数を確保する傾向が見られる。
- 教職員の採用倍率が低下しているとともに、今後大量採用した時代の教員が退職してくると、今まで以上に教職員を採用する必要があります。



非常勤教員(実数)の推移(県費のみ)

出典: 文部科学省

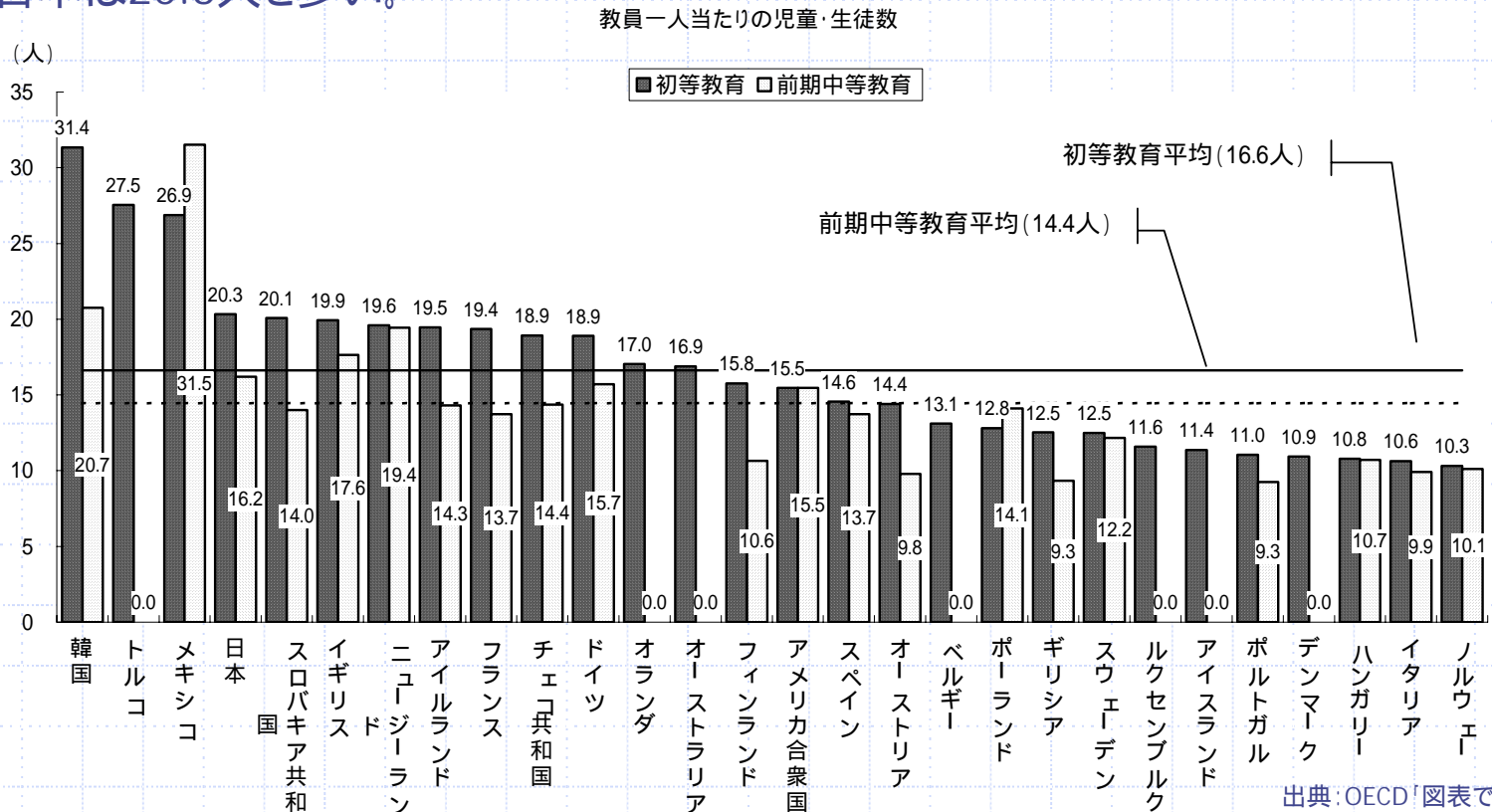


教員採用倍率の推移(全国平均)

出典: 文部科学省

(参考) 日本は教員数一人当たりの生徒数が諸外国と比べて多い状況です

・少子化によりわが国の初等教育における教員一人当たりの児童・生徒数は年々減少してきているが、それでも諸外国と比較すると、OECD諸国の平均が16.6人に対し日本は20.3人と多い。



出典: OECD「図表で見る教育」

十分に検討せずに習熟度別学習を導入している ケースが少なくありません

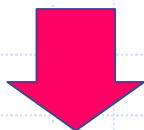
- ◆ 低学年における習熟度別学習を導入することで、習熟度別学級等、児童の学習環境を固定化することになれば、子どもの伸びる力を阻害する可能性があります。
- ◆ また、児童生徒の心情を考慮することなく、指導しやすいという安易さから同レベルの学力集団に分けて指導することは、授業における教員の工夫が必要なくなり、演習問題集だけ解かせるなど、教員の力量を低下させる可能性があります。
- ◆ 習熟度学習などの少人数教育の導入については、財政的裏づけがないにもかかわらず選挙公約などの政治的要因から導入されているケース等、生徒や学校の実情を十分に考慮していないことがあります。



これで子どもの個性を生かした教育は実現できるのでしょうか？

このままでは、義務教育における 「格差」が拡大していきます

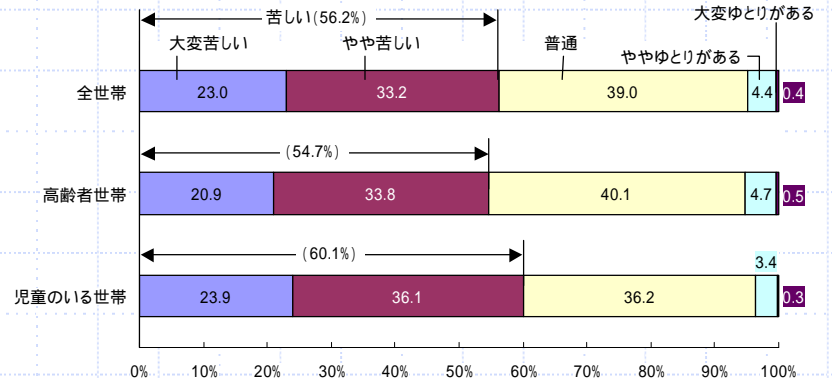
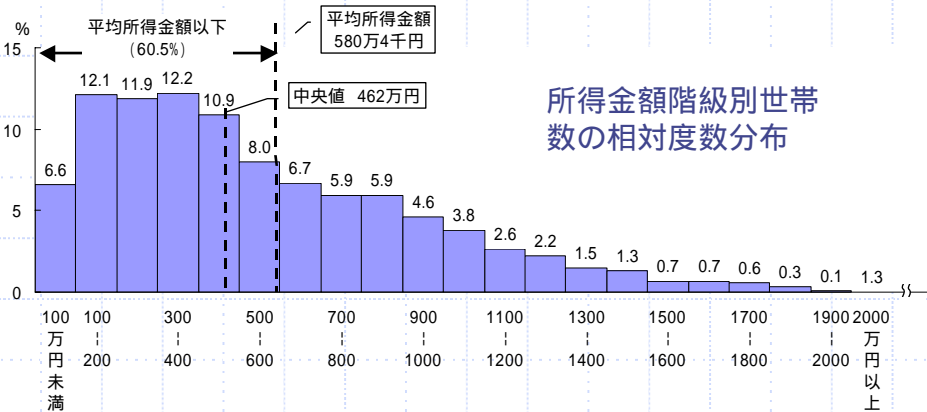
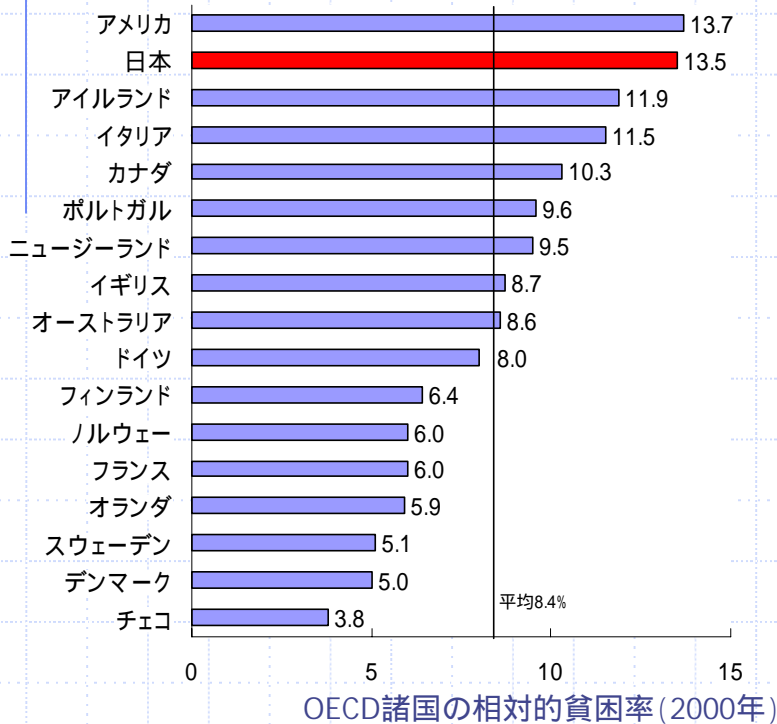
- ◆ 生まれた地域、住んでいる地域、さらには家庭の所得によって「義務教育に格差」があってよいのでしょうか？
- ◆ 裕福な家庭の子どもが教育環境の恵まれた地域に住む、といった「経済原理」が義務教育に持ち込まれてよいのでしょうか？



これでは、能力のある子どもたちが将来の可能性を奪われ、本来の能力を発揮できずに埋もれていくことにならないのでしょうか？

(参考) 所得格差が広がりつつあります

- ・OECD(2000年)の報告によると、わが国の相対的貧困率(注)は米国について2番目に高くなっている。
- ・厚生労働省の調査によると児童を持つ家計ほど、「生活が苦しい」と感じている。



(注) 相対的貧困率とは、生産年齢人口(18~65歳以下)における可処分所得が中央値の半分に満たない人口の割合

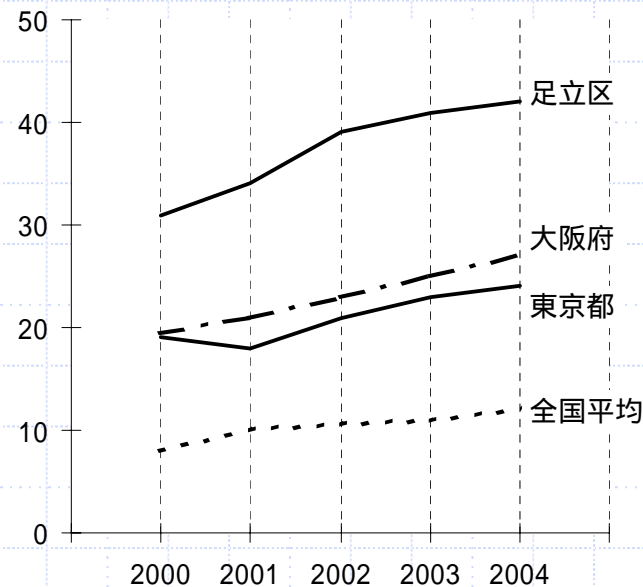
出典: OECD

特定世帯別に見た生活意識別世帯数の構成割合
出典: 厚生労働省 H17 国民生活基礎調査

(参考) 就学援助の利用が年々増加しています

- ・全国の就学援助の受給者は4年間で4割増になっている。
- ・特に、東京や大阪などの都心部では、4人に1人が就学援助を受けている。

都道府県名	%	都道府県名	%
北海道	19.3	滋賀	9.4
青森	12.3	京都	15.7
岩手	6.7	大阪	27.9
宮城	6.9	兵庫	16.2
秋田	7.5	奈良	11.2
山形	4.8	和歌山	11.3
福島	6.8	鳥取	9.9
茨城	5.1	島根	8.5
栃木	4.9	岡山	12.5
群馬	5.5	広島	15.9
埼玉	10.1	山口	23.2
千葉	6.4	徳島	12.6
東京都	24.8	香川	8.9
神奈川県	11.9	愛媛	7.7
新潟	12.1	高知	17.9
富山	5.6	福岡	16.7
石川	9.1	佐賀	7.0
福山	5.4	長崎	11.7
山梨	6.9	熊本	9.3
長野	7.5	大分	11.0
岐阜	5.4	宮崎	9.4
静岡	4.1	鹿児島	13.8
愛知	9.0	沖縄	13.0
三重	7.5	全国	12.8



就学援助率の推移

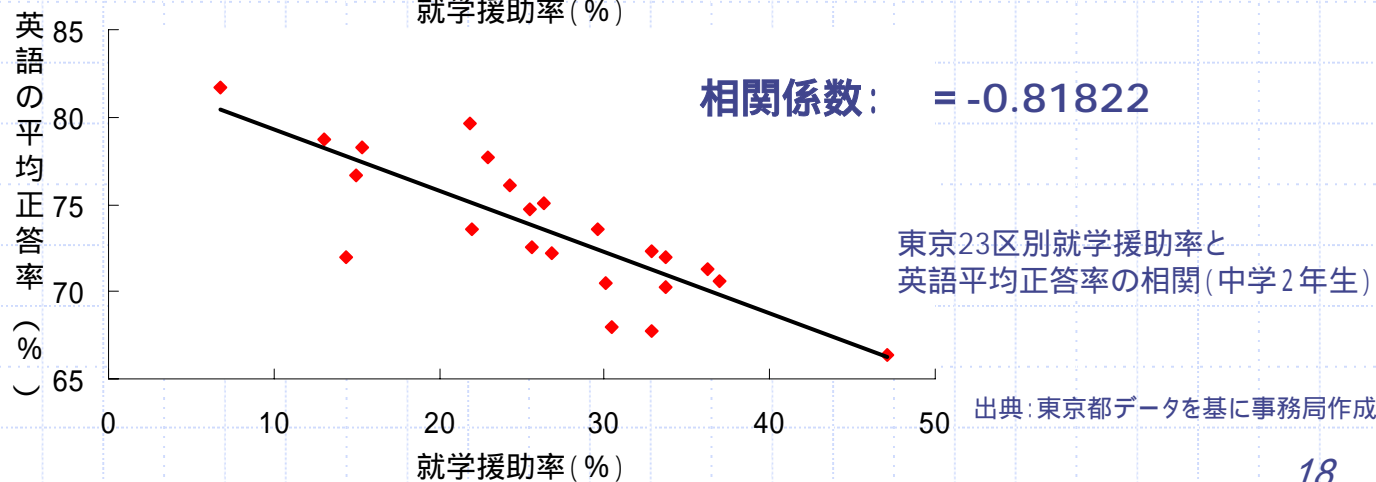
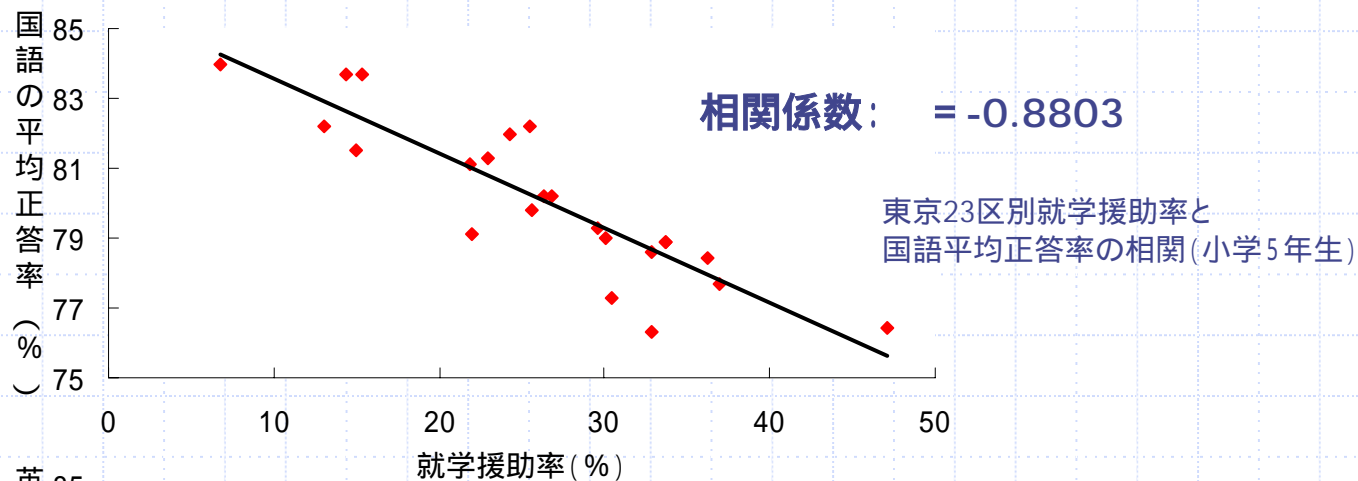
出典:朝日新聞(2006/1/3)

都道府県ごとの就学援助率(2004年度)

出典:朝日新聞(2006/1/3)

(参考) 就学援助率高いほど学力が低いというデータも報告されています

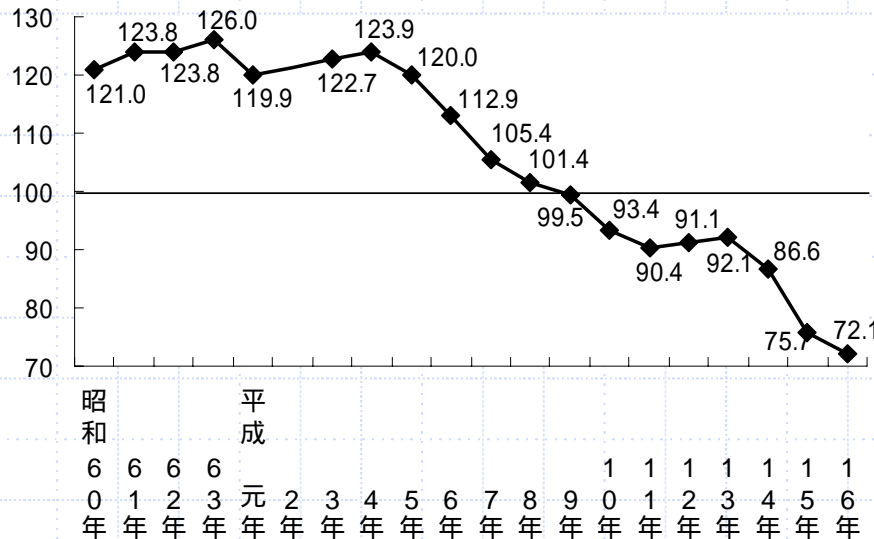
東京都23区のデータによると、就学援助率が高いほど、学力が低いという傾向に見られる。



出典: 東京都データを基に事務局作成

(参考) 財政難から教育に関する予算を減らしている自治体も散見されます

- ・昭和60年に一般財源化された教材費は年々予算枠が小さくなっている。
- ・就学援助の支給対象者数や支給額を減らしている自治体も増えている。



教材費予算措置率の推移(小・中学校)

(注) 予算措置率とは基準財政需要額(自治体が標準的な行政を合理的水準で実施したと考えたときに必要となる経費)に対する決算額の割合のこと
各年度、決算額ベースで算出

出典: 文部科学省

	市区町村数
a. 所得基準限度額(率)が引き上げられ、又は、認定要件(対象者)が緩和されたもの	14
b. 認定基準の変更はないが就学援助支給額が増となったもの	2
c. 所得基準限度額(率)が引き下げられ、又は、認定要件(対象者)が縮小されたもの	87
d. c.に加えて就学援助支給額が減となったもの	5
e. 認定基準の変更はないが就学援助支給額が減となったもの	13
f. 市町村合併により、旧市区町村の認定基準と比較して、一部が引き上げ等、一部が引き下げ等となった	2

105

平成17年度に準要保護児童生徒の認定基準等の変更を行った123市区町村の変更内容

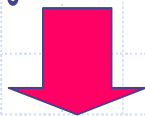
出典: 文部科学省

教育の基本は、多様な個を尊重し、認め合い、 学び合い、高め合うものでなければなりません

- ◆ 本来の能力が発現する前に安易に習熟度別学習が導入されると、子どもたちの将来の多様な可能性の芽を摘むことになります。
- ◆ 本来、義務教育は、学力の形成だけでなく、人間形成にとって欠かせぬ「必要な経過点」だと考えます。
- ◆ 学校は、学習の場であると同時に生活の場でもあります。授業の時間だけでなく、学校で過ごす時間すべてを安全で豊かな学び合いの機会にしていくことが重要です。

義務教育はすべての人にとって 機会均等でなければなりません

- ◆ 義務教育は、国民一人ひとりのライフラインです。そのライフラインが寸断されるなら、教育も社会も歪んでいきます。
- ◆ 格差を放置すれば、人生のスタートラインともいふべき義務教育においてハンディキャップを持つことになります。
- ◆ 機会均等を確保するためには、すべての子どもが社会的に自立するための基礎的教育を等しく確実に受けられるようにすることが肝要です。



したがって、どの地域であっても、どの所得レベルであっても、さまざまな格差がさらに拡大しないように、義務教育を支えていくことが国としての責務であると考えます。

1. 義務教育における格差を防ぎ 機会均等を維持するための提言

教育基本法では、人種、信条、性別、身分、門地などによって教育上差別されないことを記載しています。そのうえに、地域によって格差が生じないことを法的に位置づけることが必要です。

義務教育については「教育費の負担が不安」(アンケート参照)であることから、所得格差が教育格差に直結しないように、対策を講じる必要があります。すなわち、経済的、社会的に恵まれない家庭の子どもたちの教育機会を保障する質の高い、効果的に機能する公教育の整備・充実が必要です。教育費の負担という観点からは、授業料・教科書代だけでなく、当面、学校給食費、教材費、通学費等についても無償にすることが望まれます。

2. 教育水準向上、教職員の能力向上を図るため 教職員数や処遇等の改善を図る提言

少人数教育は、学校側の現状を踏まえて選択できるようにするとともに、学校と保護者が十分に議論して導入を選択できるようにするべきです。

質の高い教育を提供するためには、個々の教職員が能力を高めるとともに、教職員が現場で臨機応変に対応できることが必要です。そのためには、いたずらに、教職員の人数を確保するために非常勤を増やすのではなく、常勤の教職員の数を確保することが必要です。

したがって、政府が進める構造改革の取り組みにおける公務員の定数削減の中から、教職員は除外すべきです。

また、教職員については、質の高い人材を確保するための処遇が必要です。

3. 教育水準向上、教職員の能力向上を図るため 教職員数や処遇等の改善を図る提言

さらに、教職員養成制度を抜本的に見直して、その専門性を高める必要があります。また、現職教職員の資質向上を図るため、様々な研修のあり方を見直し、改善・充実させることが必要です。

また、教職員は、児童・生徒の興味や関心、保護者や地域住民の希望や不満につねに敏感かつ応答的でなければなりません。

4. 学校と地域社会との接点を増やすための提言

学校は、社会との接点を拡大するために、地域への学校開放や生涯学習など多様な価値観を持つ地域の人々・企業とのつながりを強める取り組みを推進し、各主体が持つ社会性や生活ノウハウ等に接して、教職員の資質・力量を向上させることが必要です。

学校自体が地域社会の一つのセンターとして、防災面だけではなく、文化・芸術面でも日常的に利用できる施設になる等、積極的に地域活動、市民活動との関わりを持つことが必要です。

5. 学校と地域社会との接点を増やすための提言

また、学校は学校運営に関する説明責任を果たすとともに、学校支援ボランティア制度や学校評議員制度など、学校側から積極的に地域に呼びかけ、多様な地域住民の参加を促進し、開かれた学校づくりを進めることが必要です。

それにより、学校は地域社会と学校の信頼づくりを進め、学校は子どもや保護者だけのものでなく、地域の学校であるという位置づけを確かなものにしていくべきです。

国は、地域が義務教育を充実させるために、地域の努力を支援する役割を担うことが必要です。

「日本の教育を考える10人委員会」

【委員長】

- ◆ 佐和 隆光 立命館大学政策科学研究科教授
京都大学経済研究所特任教授

(2006年度メンバー五十音順)

【委員】

- ◆ 市川 昭午 国立大学財務・経営センター名誉教授
- ◆ 尾木 直樹 教育評論家・法政大学教授
- ◆ 小野田 誓 元社団法人日本PTA全国協議会相談役
- ◆ 黒崎 勲 日本大学教授
- ◆ 斎藤 貴男 ジャーナリスト
- ◆ 佐藤 学 東京大学教授
- ◆ 樋口 恵子 評論家・東京家政大学名誉教授
- ◆ 藤田 英典 国際基督教大学教授
- ◆ 宮崎 緑 千葉商科大学教授
- ◆ 渡邊 光雄 南相馬市社会福祉協議会常務理事、
元福島県原町市教育長