

平成の学制改革の行方

— 小中一貫教育の制度化を中心として —

文教科学委員会調査室 戸田 浩史

1. はじめに

平成 25 年 1 月 15 日、第二次安倍政権は、内閣の最重要課題の一つである教育改革を推進するため教育再生実行会議（以下「実行会議」という。）を設置した。同月に召集された第 183 回国会（常会）、政権復帰後初めての施政方針演説で、安倍総理は「6・3・3・4 制の見直しによる平成の学制大改革を始め、教育再生に向けた具体的な課題について、今後検討を進めます」と述べ、学制改革に対する意欲を示した¹。

同年 6 月 14 日に閣議決定された教育振興基本計画においては「各学校段階間の円滑な連携・接続を推進するとともに、6・3・3・4 制の在り方について幅広く検討を進め、これにより、子どもの成長に応じた柔軟な教育システム等を構築する」と明記された。

26 年 7 月 3 日には、実行会議が、設置当初予定された最後のテーマである「今後の学制等の在り方について（第五次提言）」を安倍総理に提出し、新たな小中一貫教育の制度化を含む学制改革を提唱した。

この提言を受けて、同月 29 日、下村文部科学大臣は、中央教育審議会（以下「中教審」という。）に「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」具体的な制度設計の検討を諮問した。

12 月 22 日に決定された答申では、子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な制度とする改正を行うとして「小中一貫教育学校（仮称）」及び「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」制度の創設を提言した。他にも大学編入学に関連して、意欲や能力に応じた学びの発展やその後の進路変更に対応できるような制度改善を提言しており、現在の教育制度の柔軟化、多様化を推進する方向性を示している。

本答申を受けて、27 年 1 月召集予定の常会に小中一貫校制度創設を盛り込んだ学校教育法等の改正案が提出される見込みである。本稿では小中一貫教育制度を中心に答申の内容を紹介し、今後の学制改革の行方を展望することとしたい。（平成 26 年 12 月 22 日記）

2. 学制改革論議の経緯

まず学制改革論議の経緯を概観しておきたい。昭和 22 年、教育基本法及び学校教育法の制定により、小学校 6 年、中学校 3 年の義務教育に、高等学校 3 年、大学 4 年のいわゆる 6・3・3・4 制の単線型学校体系が導入され、教育の機会均等、学制の単純化、普通教育の普及、義務教育の年限延長が実現した。

その後、経済の安定成長下において、46 年の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」、いわゆる四六答申が、4 年間の議論を経てま

とめられた。「戦後の学制改革によって9か年の義務教育が定着し、教育の機会均等が大きく促進されて国民の教育水準はめざましく向上し…わが国の社会・経済の発展に重要な貢献をした」と評価する一方、「量の増大に伴う質の変化にいかに対応するかという問題に直面」、「敗戦という特殊な事情のもとに学制改革を急激に推し進めたことによる混乱やひずみも残っている」とし、「人間の発達過程に応じた学校体系の開発」のため、4、5歳児から小学校低学年まで一貫した教育を行うこと、中等教育が中学校と高等学校に分断されている問題を解決するための中高一貫学校、小中・中高の区切り方を変え、各学校段階の教育を効果的に行うことなどについて、先導的な試行に着手する必要性を提言した。

このうち、中高一貫学校については、昭和60年の臨時教育審議会第一次答申でも提言されたが、受験競争の低年齢化を招く懸念が指摘されていた。ようやく平成9年の中教審答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」において、高校入試を受けずに「ゆとり」ある学校生活を送ることが可能との結論を得て、翌10年の学校教育法改正により、6年制の中等教育学校創設を含む中高一貫教育制度が導入された²。

一方、小中一貫教育については、平成17年の中教審答申「新しい義務教育を創造する」において、「設置者の判断で9年制の義務教育学校を設置することの可能性」を検討する必要があると提言され、24年7月には中教審初等中等教育分科会の学校段階の連携・接続に関する作業部会が「小中連携・一貫教育に関する主な意見等の整理」をまとめた。この中では「学校、市町村において積極的に小中一貫教育を推進できるよう、設置者の判断に基づき、一定の教育課程の基準の特例を活用できることとするのが望ましい」とされたが、「新たな学校制度として、義務教育学校制度（仮称）を創設することについては、…慎重に検討する必要があること、将来的に…改めて検討する場合に…学校体系全体を見通した上で…検討すべきである」と述べられるにとどまった。

24年12月16日に実施された第46回衆議院総選挙において、自民党の安倍総裁は、教育再生を経済再生と並ぶ最重要施策と位置付け、「平成の学制大改革」を掲げており、総理就任後、内閣に実行会議を設置し、「6・3・3・4制の在り方」を検討テーマの一つと定めたことにより、学制改革論議が一気に加速し、今回の提言に至った。

3. 小学校・中学校の現状

ここで、現行法上の小学校・中学校の位置付けについて、本稿で触れる論点を中心に確認しておきたい。平成18年の改正教育基本法第5条第2項は「義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする」と定め、この目的を実現するために、19年の改正学校教育法において、義務教育としての普通教育の目標³を規定した上で、小・中学校の目的を図表1のように定めている。なお、具体的な教科、授業時数、学習内容や各学年の学習目標など教育課程に関する事項は、学校教育法施行規則に基づき文部科学省告示である学習指導要領に定められている。

図表 1 小学校・中学校の現状及び主な差異

	小学校				中学校			
目 的 (学校教育法)	心身の発達に応じて、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施すこと（第 29 条）				小学校における教育の基礎の上に、心身の発達に応じて、義務教育として行われる普通教育を施すこと（第 45 条）			
学校基本調査※1	全体	国立	公立	私立	全体	国立	公立	私立
学校数	20,852	72	20,558	222	10,557	73	9,707	777
児童生徒数	6,600,006	41,067	6,481,396	77,543	3,504,334	31,220	3,227,314	245,800
教員数	416,475	1,833	409,753	4,889	253,832	1,628	237,082	15,122
学校運営協議会※2	1,240				565			
適正な学校規模※3	12 学級以上、18 学級以下				12 学級以上、18 学級以下			
通学距離	4 キロ以内				6 キロ以内			
総授業時数	1 学年：850、2 学年：910、3 学年 945、4 学年～6 学年：980（1 単位 45 分）				全学年：1015（1 単位 50 分）			
授業形態	学級担任制				教科担任制			
指導方法	丁寧にきめ細かく指導、比較的活動型の学習が多い				小学校に比べてスピードが速い、講義形式の学習が多い			
評価方法	単元テスト中心、関心・意欲・態度が重視される傾向				定期考査中心、知識・技能が重視される傾向			
生徒指導の手法	中学校では思春期を迎える生徒を指導することもあり、小学校と比較して規則に基づいたより厳しい生徒指導がなされる傾向							
部活動の有無	中学校から部活動が始まり、放課後のみならず休日の活動を行う機会も増えるなど、子供の生活が劇的に変化すること							

※1 平成 26 年度学校基本調査（平成 26 年 5 月 1 日現在）

※2 コミュニティ・スクール（学校運営協議会）の指定状況（平成 26 年 4 月 1 日現在）

※3 学校教育法施行規則第 41、第 79 条、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第 4 条（出所）学校基本調査、学習指導要領、中教審答申「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」（平 26. 12. 22）等より作成

4. 小中一貫教育の現状

小中一貫教育について現状はどうなっているのでしょうか。現行学制の下でも、図表 2 のように、学習指導要領によらない教育課程の編成・実施が認められており、小中一貫教育が行われている。また、このような特例措置を受けずに、学習指導要領の許容範囲内で可能な限り教育目標や教育課程を統一し、運営体制や指導体制を一体化して小中一貫教育を行うものもあり、地方公共団体の主導により様々な小中一貫教育の取組が行われている。

図表 2 学習指導要領の特例制度

	研究開発学校	教育課程特例校
根拠法規	学校教育法施行規則第 55 条	学校教育法施行規則第 55 条の 2
位置付け	教育課程の改善に資する実証的資料を得るため、研究開発を行おうとする学校を指定し、その学校には、学習指導要領等の現行の教育課程の基準によらない教育課程の編成・実施を認め、その実践研究を通して新しい教育課程・指導方法を開発していこうとするもの。	各学校又は当該学校が設置されている地域の実態に照らし、より効果的な教育を実施するため、当該学校又は当該地域の特色を生かした特別の教育課程を編成して教育を実施することを認める制度。
創 設	昭和 51 年	平成 15 年より構造改革特別区域研究開発学校制度実施。20 年度より手続簡素化し全国展開
件 数	54 件（960 校）（平 25. 5. 1 現在）	

（出所）『内外教育』（平 26. 6. 20）、実行会議第五次提言参考資料等より作成

小中一貫教育の制度化及びその推進方策並びに小中連携の一層の高度化方針の検討に資する資料を得るため、平成 26 年 5 月、文部科学省は「小中一貫教育等についての実態調

査」(以下「実態調査」という。)⁴を実施した。その際、「小中連携教育」を「小・中学校が、互いに情報交換や交流を行うことを通じて、小学校教育から中学校教育への円滑な接続を目指す様々な教育」、「小中一貫教育」を「小中連携教育のうち、小・中学校が目指す子供像を共有し、9年間を通じた教育課程を編成し、系統的な教育を目指す教育」と定義した上で実態調査を行った。

その結果、小中一貫教育に取り組んでいる市区町村は全体の12%に当たる211市区町村、取組の総件数は1,130件(小学校2,284校、中学校1,140校)であり、全国的に取組が広がっていることがうかがわれる。また、今後小中一貫教育の実施を予定又は検討している市区町村(166市町村、約1割)や、全国的な動向を注視している市区町村(450市区町村、約3割)が相当数あることから、小中一貫教育の導入は今後増加していくものと予想される。

ただし、小中一貫教育を掲げている学校においても、小中一貫教育の中核的事項である「9年間をひとまとまりと捉えた教育目標の設定」や「各教科別に9年間の系統性を整理した一貫カリキュラムの編成」を満たす取組の割合は全体の4分の1程度に過ぎず、「小中一貫教育の軸となる独自の教科・領域の設定を行っているのは実施校の約3割」、教育課程や指導の在り方と一体化すべき評価については、「学力調査の結果の合同分析は5割、学校評価の合同実施は3割、9年間を見通した評価規準や評価方法の共有は1割程度」と、一貫教育というより小中連携に近い例が多かったとされる。

小中一貫教育の成果については、「大きな成果が認められる」が1割、「成果が認められる」が約8割となっている。認められた成果の具体的内容を見ると、各種学力調査の結果の向上が4割、いわゆる「中1ギャップ」⁵の緩和が9割、小中学校の教職員間の意識向上も9割などとなっている(複数回答)。

学年段階の区切りについては、一貫教育を取り入れても6・3制が72%と最も多く、他の区切りでは4・3・2制が26%で、それ以外の区切りは1%未満となっている。小中一貫教育制度が導入されても、小・中段階の区切りが大幅に多様化することはなさそうだ。

4・3・2制を先駆的に取り入れた品川区では平成18年度から全ての公立小中学校で小中一貫教育を実施している。子供の心や身体の発達を踏まえ、基礎・基本の定着に重点を置く1～4年生、学力の定着を図り、個性・能力を伸ばす5～7年生、自学自習を重視する8・9年生の3つのステージでカリキュラムを編成している。しかし同区が24、25年度に実施したアンケート調査では、4・3・2のまとまりで義務教育を考えることに対する保護者の理解は未だ十分とは言えない状況にある⁶。

5. 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について(第五次提言)」

実行会議は、平成25年1月の設置以来、僅か10か月の間に、いじめ問題や教育委員会制度の見直し、大学のガバナンス改革、大学入試など四次にわたる提言を行った後、10月から学制改革について検討を開始し、26年7月3日、「今後の学制等の在り方について(第五次提言)」を安倍総理に提出した。

提言は、「今、まさに日本の存立基盤である人材の質と量を将来にわたって充実・確保

していくことができるかどうかの岐路に立っており、現在の学制が、これからの日本に見合うものとなっているかを見直すとき」とした上で、幼児教育の無償化・義務教育期間の延長、小中一貫教育の制度化、実践的職業教育を行う高等教育機関の制度化・高等教育機関への編入学の柔軟化、学制改革に応じた教員免許制度の改革等幅広いものとなっている。

このうち、直ちに検討を行い速やかに実行する施策として小中一貫校制度創設を提言した。いわゆる「中1ギャップ」や子供の身体的成長・性的成熟の早期化、学習内容の高度化などの状況を踏まえ、「学校段階間の移行を円滑にするような学校間連携や一貫教育の推進が求められ」とした上で、「国は、小学校段階から中学校段階までの教育を一貫して行うことができる小中一貫教育学校（仮称）を制度化し、9年間の中で教育課程の区分を4－3－2や5－4のように弾力的に設定するなど柔軟かつ効果的な教育を行うことができるようにする」、「国は、…5－4－3、5－3－4、4－4－4などの新たな学校段階の区切りの在り方について、引き続き検討を行う」としている。

6. 中央教育審議会答申の概要

実行会議の提言を受けて、平成26年7月29日、下村文部科学大臣は、「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」中教審に諮問した。小中一貫教育を学校制度に位置付け、9年間の教育課程の区切りを柔軟に設定できるようにし、それが有効に機能するための教員免許制度の在り方、小中一貫教育を全国展開するための方策等の検討が、諮問理由とされている。

中教審初等中等教育分科会等での議論を経て、12月22日に決定された答申では、「小中一貫教育学校（仮称）」及び「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」を現行制度の小学校、中学校とは別の学校種として学校教育法に位置付け、そのために、小中一貫教育の実施に必要な教職員定数の措置や、施設整備の支援を始めとする推進方策を実施し、教員免許は小・中併有を原則としつつ、当面は、小学校又は中学校の免許状を持つ者は相当する課程の指導を可能とし、両免許状の併有促進や、小学校段階で専科指導が一層促進されるための措置を検討するとしている。以下、答申内容について概観することとしたい。

（1）新しい学校制度の創設

「小中一貫教育学校（仮称）」及び「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」について、設置者（市区町村教育委員会）の判断により創設することを認め、柔軟な取組を可能とする等の観点から、施設形態の一体・分離にかかわらず設置を可能とするとしている。

なお、実態調査で明らかになったように、現在の取組は小中一貫教育と小中連携教育の区別が明確でないため、「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」については、小中一貫教育の要件として、9年間の教育目標と一貫したカリキュラムの作成を義務付けることを明記し、小中学校が協力して一貫教育を行うケースについては、学校間の調整システムを設けることも求めている。

図表3 小中一貫教育の制度設計（案）

◎ 制度設計のポイント

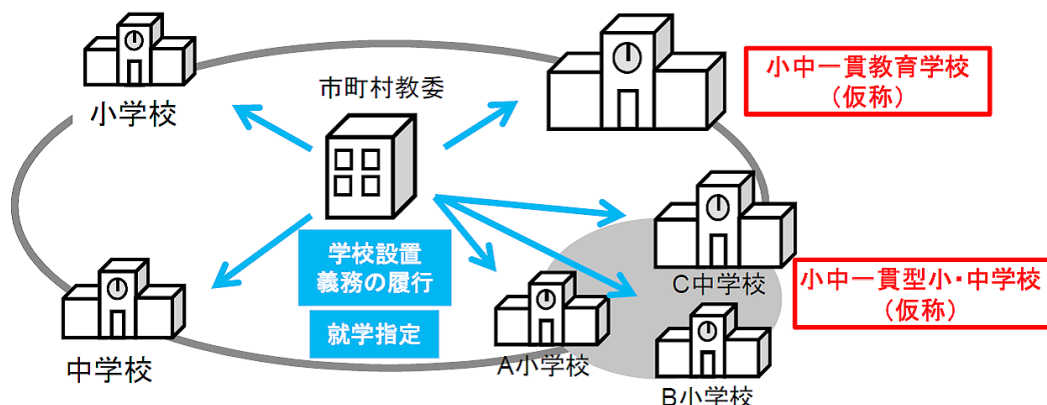
- **小中一貫教育学校（仮称）** 1人の校長の下、1つの教職員集団が一貫した教育課程を編成・実施する単一の学校。原則として小中免許を併有した教員が9年間の一貫した教育を行う新たな学校種を学校教育法に位置付け。
- **小中一貫型小・中学校（仮称）** 独立した小・中学校が小中一貫教育学校（仮称）に準じた形で一貫した教育を施すことができるようにする。小中一貫した教育課程と、その実施に必要な組織運営体制等に関して、一定の要件を課す。
- 既存の小・中学校と同様、市町村の学校設置義務の履行の対象とする。（市町村は全域で小中一貫教育を行うことも可）
- 既存の小・中学校と同様、市町村教委による就学指定の対象校とし、入学者選抜は実施しない。

◎ 小中一貫教育の2つの類型

	小中一貫教育学校(仮称)	小中一貫型 小学校・中学校(仮称)
修業年限	・9年 (ただし、転校の円滑化等のため、前半6年と後半3年の課程の区分は確保)	・小・中学校と同じ
教育課程	・9年間の教育目標の設定、9年間の系統性を確保した教育課程の編成 ・小・中の学習指導要領を準用した上で、一貫教育の実施に必要な教育課程の特例を創設（一貫教育の軸となる新教科創設、指導事項の学年・学校段階間の入れ替え・移行）	・9年間の教育目標の設定、9年間の系統性を確保した教育課程の編成(※) ・小・中の学習指導要領を適用した上で、一貫教育の実施に必要な教育課程の特例を創設（小中一貫教育学校(仮称)と同じ）
組織	・1人の校長 ・一つの教職員組織 ・教員は原則小・中両免許状を併有 (当面は小学校免許状で小学校課程、中学校免許状で中学校課程を指導可能としつつ、免許状の併有を促進) (制度化に伴う主な支援策) 9年間を適切にマネジメントするために必要な教職員定数の措置	・学校毎に校長 ・学校毎に教職員組織 (学校間の総合調整を担う者をあらかじめ任命、学校運営協議会の合同設置、校長の併任等、一貫教育を担保する組織運営上の措置を実施)(※) ・教員は各学校種に対応した免許を保有 (制度化に伴う主な支援策) 小中一貫教育の円滑な実施のための教員加配を措置
施設	・施設の一体・分離を問わず設置可能 (制度化に伴う主な支援策) 施設一体型校舎や異学年交流スペースなど、小中一貫教育に必要な施設整備を支援	・施設の一体・分離を問わず設置可能 (制度化に伴う主な支援策) 異学年交流スペースなど、小中一貫教育に必要な施設整備を支援

◎ 制度化後のイメージ

(※) 通常の小・中連携と区別するため、これらの事項は要件化



(出所) 中教審答申「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」参考資料（平 26.12.22）に加筆

（２）教員免許制度

教員免許制度については、図表４のように、小学校教員で中学校教員免許状を有する者が約 60%、中学校教員で小学校教員免許状を有する者が約 30%となっているが、地域によりばらつきが見られる。これらを踏まえ、答申では、当分の間、どちらか一方の免許状を有することをもって相当する課程（小学校教諭免許状を有する場合には小学校課程、中学校教諭免許状を有する場合には中学校課程）の指導を可能とする経過措置を設けることとしている。その上で、９年間を見通した教育を適切に行うため、必要な研修の実施や人員配置の工夫などの取組が望まれるとし、さらに今後、小中一貫教育も含む小中連携教育が一層広まり、一般の学校教員も９年間を見通した教育を推進していく必要があることから、現職の教員が他の学校種の教員免許状を取得しやすくなるよう、大学や都道府県等における認定講習等を一層充実させる取組を行う必要性を指摘し、国においては、例えば小学校及び中学校教員免許併有のための認定講習、通信等を活用した認定講習などに関するモデル事業を実施し、その成果を全国的に普及させることを期待している。

これらの点を含め、教員の養成・採用・研修の全体の在り方について、中教審教員養成部会は、平成 27 年夏頃を目途に一定の方向性を示し、同年度中に中教審としての結論を得たいとしている。

図表４ 教諭の他校種免許状の所有状況

	幼稚園教諭	小学校教諭	中学校教諭	高等学校教諭
幼稚園免許		23.7%	1.7%	0.3%
小学校免許	8.9%		26.9%	4.9%
中学校免許	1.4%	61.8%		56.9%
高等学校免許	1.0%	45.3%	80.3%	

（出典：文部科学省平成 22 年度学校教員統計調査）

（出所）中教審初等中等教育分科会小中一貫教育特別部会（第 1 回）配付資料（平 26.8.29）より作成

（３）小中一貫教育の推進とコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）

答申では、小中一貫教育の推進とコミュニティ・スクールなど地域とともにある学校づくりの一体的な導入を積極的に支援していく必要性を強調している。文部科学省のコミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議は、小中一貫教育の制度化とあわせ、中学校区を運営単位としたコミュニティ・スクールの在り方について、「すでに多くの地域において、地方公共団体における小中一貫教育の取組により、複数の小学校・中学校が連携して、義務教育 9 年間を通じた子供の育ちを実現する教育が推進されており、学力の向上や、いわゆる中 1 ギャップの緩和…、教職員の指導方法への改善意欲の向上に加え、保護者や地域との協働関係の強化など、様々な効果が報告されている」と現状を分析し、その上で、「中学校区におけるコミュニティ・スクールの導入により、保護者や地域住民等の参画と支援の下、より効果的な学校間連携を推進していくことが望ましく、小中一貫教育の推進とコミュニティ・スクールの設置促進を一つの方向で捉えて推進していくことが必要」としている。現行制度では学校運営協議会は学校ごとに設けることとされているため⁷、答申では中学校区ごとに設置できるような制度改正を提言している。

7. 制度化に当たっての課題

小中一貫教育の制度化に当たって、実施に伴う準備、時間の確保、児童生徒に与える影響、教職員の意識改革、人事・予算面に関わる課題等多岐にわたる課題が指摘されている。また、小中一貫校制度の創設に批判的な立場からの懸念も示されている。

(1) 教育格差の問題

今回の答申では、全国一律の小中一貫校制度化は見送られ、設置者の判断によるものとされた。私立中学を受験する子供が多い地域や中高一貫校がある地域など、地域により様々な実情があるため、妥当な結論であろう。他方、教育の機会均等と教育水準の維持向上が求められる義務教育制度が、地方により様々な学校形態を示すこととなるため、地方の取組により教育格差が生ずることも懸念される⁸。さらに、設置者において、既存の小・中学校と新しい小中一貫校の併存を認めているため、学校選択に当たり特定の学校に人気が集出し、同じ自治体の中でさえ、教育格差が生ずる懸念もある。自治体は、小中一貫校設置の可否について地域住民や保護者に説明責任が求められよう。

(2) 小中一貫教育の目的

答申では、「小中一貫教育学校（仮称）」に準じ、「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」の創設を提言している。これについては、実態調査で示されたように、学校現場で一般の小中連携教育と一貫教育の相違が認識されていない傾向が見られるため、一貫教育の実質を適切に担保する観点から、小中一貫教育の中核的な要素と言える9年間の教育目標の明確化、教科等ごとの9年間一貫した系統的な教育課程の編成・実施、学校間の意思決定の調整システムの整備などを要件とすることが想定されている。しかし、これで一般の小学校・中学校と法制度上、明確に区別できるだけの相違があると言えるのか、現段階では判然としない。

また、「小中一貫教育学校（仮称）」及び「小中一貫型小学校・中学校（仮称）」ともに、施設の一体・分離を問わず設置可能であることから、特に分離型の場合、外形上は判別しにくいと思われる。制度設計に当たっては、設置者や保護者に分かりやすく説明すべきであろう。

(3) 児童生徒への影響

答申では、様々な課題が指摘されているが、中でも「一貫校の独自カリキュラムで学んだ児童生徒が、通常の小中学校へ転校すると、戸惑う可能性」、「小中一貫校で児童生徒の人間関係が9年間固定化して、いじめが深刻化するのではないか」との懸念がよく指摘される⁹。これについて実態調査では、人間関係の固定化や転出入への対応等、一般的に小中一貫教育の課題と考えられているものであっても、現場では補習授業の実施や異学年交流の増加など、相応の工夫により対応されているとしているが、こうした状況を踏まえ、制度化に当たっては、設置者や学校現場に十分な準備期間を設ける必要があろう。

（４）教育内容の早期化

教育内容については、実態調査で先行的に小中一貫教育を実施している学校の８割が英語・外国語教育を実施していた。平成 20 年度の学習指導要領改訂により、現在、小学校 5・6 学年で正規の教科ではない「外国語活動」が実施されているが、これを 3 学年から実施するとともに、5 学年からは教科化することが中教審で検討されている。近年、グローバル化に対応した人材育成に早期に取り組むため英語教育の必要性が叫ばれており、中学校教員による英語教育を早期から行う小中一貫教育が、保護者のニーズに応えるとして、人気を集めていると思われる。

英語教育のみならず、一貫教育により高学年段階の教育内容を低学年に前倒しする早期教育が、保護者に受け入れられているのではないか。その一方、学校選択制と結びつき、一部私立校のような受験シフトにより、公立学校をブランド化するのが行政サイドの目的ではないかとの疑念の声もある¹⁰。高度な授業に消化不良を起こす子供たちも心配である。

平成 10 年の中高一貫教育制度創設時の国会審議においては、「受験エリート校」化や受験競争の低年齢化が懸念されたため、学力試験は実施しないこととされたにもかかわらず¹¹、今日では多くの学校で適性検査という名目で事実上の学力試験に近いものが実施される事態となっており、同様の事態が小中一貫教育についても否定できない。

（５）教職員の負担

実態調査において、多くの学校が課題として挙げたのは、小中一貫教育の実施のための時間の確保（82％）や負担の軽減及び負担感・多忙感の解消（85％）であった。答申は、小中一貫教育の制度化に当たっては、各学校における教職員の負担軽減の取組が効果的に行われるような支援についても併せて検討することが必要と指摘している。小中一貫教育実現のためには、コーディネーター等、小中両校の調整に必要な人員配置が必要であり、答申は、財政的支援や教員の加配に期待しているが、小中学校を一つに統合する場合、財政当局より、効率化の名の下に管理職など重複する人員の減員を求められるおそれもある。注視していく必要がある。

（６）教員免許制度の併有

小中一貫教育推進のため、当面、教員免許の併有を促進することとしている。既に平成 14 年の教育職員免許法改正により、3 年以上の勤務年数があれば、認定講習等を受けて所要単位を修得することにより、小学校教員が中学校二種免許を、中学校教員が小学校二種免許を取得することができる。隣接免許取得促進のため、前者は 22 単位から 14 単位に、後者は 24 単位から 12 単位に、所要単位数が軽減されている。

しかし、取得要件を安易に下げることになれば、免許制度の形骸化を招くのではないか。大学において正規の教員養成課程を修了した者と同等の資格が簡単に取得できるようになれば、免許制度の信頼性そのものにかかわることにもなりかねない。指導できる教科の範囲や勤務年数の長さによる優遇措置を設けることも検討されるようだが、免許制度そのものを再考する時期に来ているのかもしれない。

（７）学校統廃合

小中一貫教育推進の動きは、学校統廃合を進める有効な手段であるとの指摘もある¹²。小学校・中学校同士の一般的な学校統廃合（横の統合）には保護者や地域住民の反対が予想されるが、新たに小中一貫校を設置する（縦の統合）ということであれば保護者の理解が得られやすいとされる¹³。

少子化により児童生徒数が減少する中で、適正な学校規模を維持することが困難となっている自治体が増えているが、子供たちのために最適な教育環境を整備することは、地方の過疎の町から大都市圏に至るまで多くの自治体の共通の課題であり、その解決策は様々であろうが¹⁴、小中一貫教育が学校統廃合の手段と安易に見なされることのないよう、その導入に当たっては、児童生徒に対する教育効果の面が最重視されるべきだろう。

実行会議第五次提言では、小中一貫教育の提言と同時に「国は、学校規模の適正化に向けて指針を示すとともに、地域の実情を適切に踏まえた学校統廃合に対し、教職員配置や施設整備などの財政的な支援において十分な配慮を行う。国及び地方公共団体は、学校統廃合によって生じた財源の活用等によって教育環境の充実に努める」としているが、文部科学省は60年ぶりに学校統廃合に関する指針を見直し、通学距離に加え、スクールバスなど交通手段を使用した通学区域を設ける方針とされる¹⁵。

８．その他の制度改革

中教審答申では他にも、大学への飛び入学制度の実態を踏まえた高等学校の卒業程度認定制度の創設、国際化に対応した大学や大学院入学資格要件の緩和、大学編入学の柔軟化を提言している。これらも実行会議第五次提言を受けたもので、能力や意欲に応じた学びの発展やその後の進路変更に対応できるよう、総じて現在の教育制度の柔軟化、多様化を推進する方向性を示している。制度の狭間で学ぶ機会を奪われないような配慮がなされていると言えるが、一方で高等教育の質の確保を図る視点も忘れてはならないだろう。

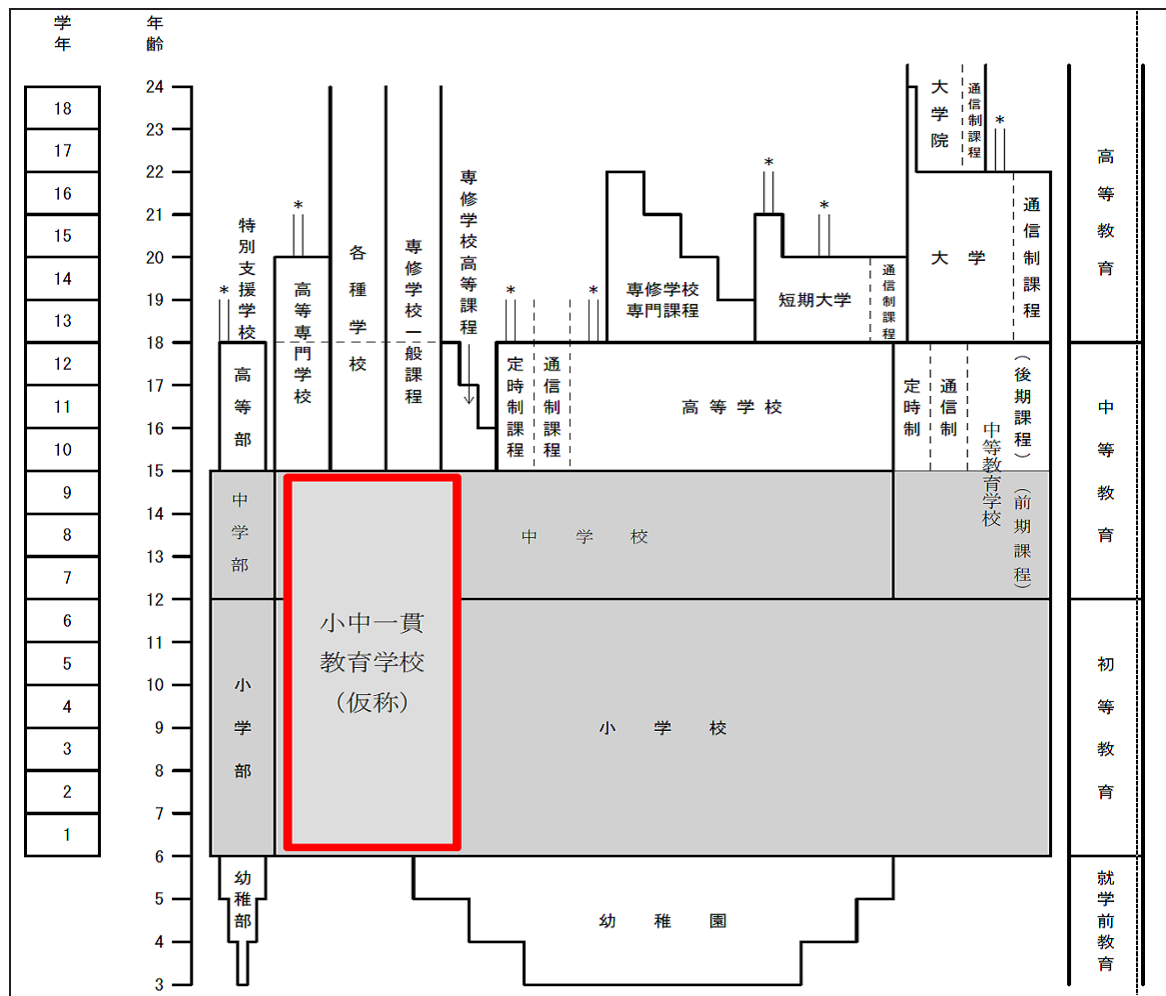
９．おわりに

平成26年12月14日に実施された第47回衆議院総選挙の結果、第三次安倍政権が発足する見込みとなった。今回の自民党の選挙公約では、教育制度の柔軟化等小中一貫教育学校の制度化を掲げていたものの、教育問題が大きな争点となることはなかった。前回の総選挙で「平成の学制大改革」を掲げていたのとは比べ、実現可能性を重視し既定路線を踏襲した政策を掲げたのみとの印象を受ける。

実行会議は今回の提言で、3～5歳児の幼児教育の段階的無償化、さらに5歳児の就学前教育の義務教育化についても検討課題に盛り込んでいたが、財政難の折、具体的検討課題にまでは至らなかった。現在、実行会議は新たに三つの分科会を設け、財政論を含めた検討を行っているが、長期政権が予想される中、高等学校、大学まで含めた学制全体の見直しまで視野に入っていくのか、今後の動向が注目される。

（とだ ひろし）

【参考】日本の学校系統図



(出所) 中教審初等中等教育分科会小中一貫教育特別部会 (第5回) 配付資料 (平 26. 10. 6)

¹ 第 183 回国会衆議院本会議録第 8 号 4 頁 (平 25. 2. 28)

² 以下の 3 類型がある。① 6 年制の中等教育学校：51 校、② 入学者選抜を行わない同一設置者による中学校と高等学校の併設型：404 校、③ 異なる設置者間で連携を深める連携型：86 校 (校数は平成 26 年度学校基本調査)

³ 学校教育法第 21 条において、「学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。」など 10 項目を定めている。

⁴ 中教審初等中等教育分科会 (第 92 回) 配付資料 (平 26. 10. 16)

⁵ 小学校から中学校への進学において、新しい環境での学習や生活に移行する段階で、不登校などの生徒指導上の諸問題につながっていく事態等 (実行会議第五次提言より)

⁶ 品川区ホームページ 〈<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/hp/menu000021100/hpg000021033.htm>〉

⁷ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 47 条の 5

⁸ 『朝日新聞』 (平 26. 12. 5)

⁹ 『内外教育』 (平 26. 7. 11)

¹⁰ 山本由美、藤本文朗、佐貫浩『これでいいのか小中一貫校』 (新日本出版社 2011. 9)

¹¹ 学校教育法等の一部を改正する法律案 (閣法第 77 号) に対する附帯決議。第 142 回国会衆議院文教委員会会議録第 13 号 22 頁 (平 10. 5. 22)、第 142 回国会参議院文教・科学委員会会議録第 26 号 20 頁 (平 10. 6. 4)。

なお、学校教育法施行規則第 110 条では、公立中等教育学校では学力検査は行わない旨規定されている。

¹² 山本由美、藤本文朗、佐貫浩『これでいいのか小中一貫校』 (新日本出版社 2011. 9)

¹³ 『内外教育』 (平 26. 11. 7)、『朝日新聞』 (平 26. 12. 5) 等

¹⁴ 高橋興『小中一貫教育の新たな展開』 (平 26. 11 ぎょうせい)

¹⁵ 『読売新聞』 (平 26. 10. 6)