

国家戦略としての教育改革
～義務教育重視の国づくり～
(中間報告)

平成17年5月

自由民主党 政務調査会
文教制度調査会・義務教育特別委員会

国家戦略としての教育改革

～義務教育重視の国づくり～

(中間報告概要)

自由民主党政務調査会
文教制度調査会
義務教育特別委員会

はじめに

○教育は個人と国家・社会形成の基本

人は教育によって人間となる。あらゆる活動を支えているのは人間。人材育成は全ての人間社会の最も根源的な課題。

○国の未来は義務教育にかかっている

義務教育は、人生の早い段階における人間形成の基礎、国家・社会の発展の基盤。「知」の世界的大競争時代、日本が継続的な発展を続け、国際的にも日本の価値を高めるためには、義務教育の充実が不可欠。義務教育は、本来的にも今目的にも最重要の国家戦略。

1. 今求められるのは義務教育の質的向上

○義務教育の充実により国家社会の発展を成し遂げてきた

我が国では、明治維新以来、富国富民の思想で教育の量的拡充を図ることから始まり、義務教育の充実により国家社会が発展。

○今、日本の義務教育は危機に瀕している

子どもの生きる力の低下により、子どもの人間性・社会性に係る問題などが顕在化。学校、家庭、地域(社会)の教育力低下が懸念。OECDの国際学力調査の結果では、学力は低下傾向。

○義務教育の質的向上を国家戦略とした政策転換が必要

義務教育の改革に当たっては、質的向上を大きな柱とした上で、時流に流されない義務教育のあるべき姿を明らかにしつつ、時代に合った改革が必要。

2. 義務教育の質的向上に必要な2つの戦略

○教員の資質向上が大前提

義務教育を直接担うのは学校。学校の教育力を高めるには、教員の教育力を高めることが必

要。国民の信頼が得られるよう教員の資質向上が不可欠。

○戦略1 学校現場が生き生きと活動できる仕組みとする

義務教育の質的向上には、学校現場が生き生きと活動できるということが最重要。国、都道府県、市町村、学校の重層構造を見直し、教職員人事、予算、学級編制などにおける市町村や学校の権限と責任を拡大する方向で改革。

○戦略2 国が最終的に責任を負う仕組みとする

義務教育の成否は、国の未来を左右するものであり、国の責任で行うべきもの。国が義務教育に対する責任を果たすことができる仕組みとすべき。

3. 義務教育の質的向上のための評価システムの導入

○義務教育の質的向上のためには評価システムの整備は不可欠

義務教育の質的向上のためには、学校の管理運営や教育活動などについて自己評価や外部評価を行う仕組みと改善措置がとられる工夫が必要。我が国においても総合的な評価システムを導入し、義務教育の質的向上を図る。

4. 国の責任を果たすためには全額国庫負担こそあるべき姿

○義務教育の質的向上には優れた教職員の確保が不可欠

義務教育費の大半を占める教職員給与費にかかる財源を保障することは、「教育は人なり」との考えに立つて行う国の最重要政策。

○国庫負担制度が最も確実な財源保障の方法

「保障」とは、教育現場に必要な額が行き渡り、子どもたちの教育に実際に使われているということ。最も確実に保障するためには国庫負担制度が最適。

○義務教育費国庫負担制度の廃止は国の責任を放棄すること

義務教育費の国庫負担制度については、過去の歴史、諸外国の例、一般財源化の問題点などから安易に廃止されるべきものではない。

○義務教育費の全額国庫負担こそが義務教育の質的向上への近道

義務教育にかかる財源を国が保障することは、国の責務。この責務を確実に果たすためには、むしろ全額国庫負担こそあるべき姿。学校施設についても国が特定財源として保障すべき。

5. 「義務教育は国の責任」は世界の常識

○国が義務教育の財源を保障することは世界の常識

仏、伊、韓国等では、教員は国家公務員であり、国が教職員給与費を全額負担。米英でも、国が積極的に関与し、教育投資を拡充する方向で改革中。英では義務教育費の全額を 2006 年度から国庫負担化。フィンランドでも義務教育費の 57%を国が負担。

○義務教育改革は日本の価値を高めるための重要な政策

先に示した義務教育改革は、国際的な潮流に沿うものであり、日本の価値を国際的に高めるた

めにも重要な政策。

6. 結論

地方の声は、義務教育費国庫負担金の廃止や一般財源化ではなく、市町村や学校の権限拡大と確実な財源保障。全額国庫負担こそあるべき姿。中間報告の考え方は地方の声と一致。

おわりに

今回、義務教育における国と地方の役割分担やあるべき姿についてこれまでの検討の結果を中間報告。今後も義務教育に関する各事項について引き続き議論を行い、本年秋には義務教育全般について最終報告を取りまとめる予定。

目 次

概要	2
はじめに	6
1 今求められるのは義務教育の質的向上	7
2 義務教育の質的向上に必要な2つの戦略	8
3 新たな試みとなる国による評価システムの導入	9
4 国の責任を果たすためには全額国庫負担こそあるべき姿	10
5 「義務教育は国の責任」は世界の常識	12
6 結論	13
おわりに	14

はじめに

〈教育は個人と国家・社会形成の基本〉

人は教育によって人間となる。教育こそ個人が豊かで幸せな人生を送るための基本である。

子どもは社会の宝、国の宝。教育によって、人間どうしが結びつき、文化を継承・創造し、国家・社会を形成していく。あらゆる活動を支えているのは人間であり、人材の育成は、全ての人間社会の最も根源的な課題である。教育は個人と国家・社会形成の基本である。

〈国の未来は義務教育にかかっている〉

日本は、これまでも教育の充実を通じて、国力を養い、発展繁栄してきた。とりわけ次世代を担う国民を鍛え育む義務教育を国家戦略の基本中の基本としてこれに全力を注いできた。

子どもは、生涯にわたって必要となる学ぶ意欲・態度や「読み・書き・計算」など必要な知識・技能を身につけることによって、人間としての深い精神性や、日本人としての心を育くむこととなる。義務教育は、人生の早い段階において、子どもの個性と能力を最大限に伸長するとともに、社会の一員として立派に生きる自覚を培うものであり、まさに人間形成の基礎、国家・社会の発展の基盤となるものである。

一方、「知」の世界的大競争時代と言われる21世紀において、世界各国は、人間を国家資源と考え、未来の国家の繁栄のため義務教育に力を入れている。今後、資源の乏しい日本が持続的な繁栄を続け、国際的にも日本の価値を高めるためには、国家的な取り組みによる人材育成すなわち義務教育の充実は不可欠であり、義務教育は今日的にもますます重要な位置を占めるようになっている。

このような意味において、義務教育は、本来的にも今日的にも最重要の国家戦略として位置づけられるものであり、その改革に当たっては、国家観を持ち、日本の将来展望を見据えながら取り組む必要がある。日本の未来は義務教育にかかっていると云っても過言ではない。

1. 今求められるのは義務教育の質的向上

〈義務教育の充実により国家社会の発展を成し遂げてきた〉

日本においては、江戸時代における寺子屋教育など、もともと教育を大切にしようとする精神や土壌があった。その上で、義務教育は、明治以来、「邑に不学の戸なく家に不学の人なからしめん事を期す」（明治5年『学制』序文）という理念のもと、義務教育無償制とそれを財政的に支える制度により完全就学が達成され、その後、飛躍的に発展してきた歴史がある。

義務教育は、明治維新以来、富国富民の思想で教育の量的拡充を図ることから始まり、戦後の教育改革に引き継がれた。日本が戦後の復興を遂げて世界有数の経済大国になったのは、義務教育の成功に負うところが大きい。日本は、義務教育の充実により国家社会の発展を成し遂げ、それゆえ我が国の義務教育制度は世界の注目を集めてきたのである。

〈今、日本の義務教育は危機に瀕している〉

しかし、近年、子どもの生きる力の低下により、道徳心や社会規範の欠如など子どもの人間性・社会性に係る問題が顕在化するとともに、フリーターやニートなど若者の職業観に係る問題が社会問題化し、学校、家庭、地域（社会）の教育力の低下が懸念されている。加えて、先般発表されたOECDの国際学力調査の結果では、我が国の子どもの学力は明らかに低下傾向にあり、このようなことが国民の義務教育不信につながっていると思われる。今、日本の義務教育は危機に瀕している。

日本では、これまで国家社会の発展が比較的順調にきたこともあり、義務教育の重要性や質が強く意識されることはなかった。むしろ軽んじられる傾向にさえあった。現在求められるのは、これまでの量的拡充ではなく、義務教育の質的充実にある。

〈義務教育の質的向上を国家戦略とした政策転換が必要〉

すべてに品質が重視される社会にあっては、義務教育もただ提供されるだけでなく、提供される義務教育が良質であることが重要である。その中身が問われている。義務教育の改革に当たっては、質的向上を大きな柱とした上で、時流に流されない義務教育のあるべき姿（「不易」）を明らかにしつつ、時代に合った改革（「流行」）を進める必要がある。義務教育の質的向上を国家戦略とした政策転換が必要である。

2. 義務教育の質的向上に必要な2つの戦略

〈教員の資質向上が大前提〉

義務教育を直接担うのは学校である。その学校の教育力を高めるためには、教員の教育力を高めることが必要である。常に国民の信頼が得られるよう教員の養成、採用、研修などを通じた教員の資質向上の取り組みが行われるべきである。特に教員養成のための専門職大学院の設置や教員免許更新制の導入に早急に取り組む必要がある。

教員の資質向上を義務教育の質的向上の大前提とした上で、さらなる学校の教育力の向上を目指し、制度的・財政的に学校現場をバックアップする体制づくりについて、以下2つの戦略を提案する。

〈戦略1 学校現場が生き生きと活動できる仕組みとする〉

義務教育の質的向上のためには、学校現場が生き生きと活動できるということが最も重要である。最も子どもに近いところで子どもの実態を把握できるのは、まさに学校現場である。一人一人の子どもの実態を把握せずして一人一人の子どもの個性や能力を伸ばすことはできない。学習指導、生活指導等における学校現場の判断がもっと大切にされるべきである。

現在、学校教育は、国、都道府県、市町村、学校という4つの主体が関係しており、責任の所在が明確ではないとの批判もある。今後、学校が主体性を持って抱える課題を的確に把握し、迅速に対応することができるよう学校への権限と責任の移譲を進める必要がある。すなわち、これまでの重層的な構造を見直し、現場主義の考えに立って学校の取り組みを国や地方自治体が支える仕組みづくりが必要となっている。

義務教育の根幹は、機会均等、水準確保、無償制である。このため、国は教育内容などの全国的な基準を示し、国が学校設置者を直接支えるという考えのもとに、教職員配置、学級編制、予算などにおける市町村や学校の権限と責任を拡大する方向での改革を進めるべきである。

〈戦略2 国が最終的に責任を負う仕組みとする〉

義務教育は、防衛、外交と並び、日本が独立国家として存在するために不可欠である。そして、義務教育の成否は、国の未来を左右するものであり、本来、国の責任で行うべきものである。実際の教育が地方で行われるとしても、その責任は最終的には国が負わなければならない。このため、国が義務教育に対する責任を確実に果たすことができるような仕組みとすべきである。

○国による評価システムの整備

義務教育の質的向上のためには、当然のこととして、義務教育の質がどの程度向上しているのかなどを客観的に把握する必要がある、義務教育の指導方法等や義務教育予算の確保等に対する評価などの仕組みを整備する方向で改革を進めるべきである。（3参照）

○国による財源保障システムの整備

義務教育の質的向上のためには、教育内容とともに教育環境の充実を図ることが重要であり、必要な施設・設備、教材・教具、教職員などを確保するために必要となる財源を確実に確保する仕組みを整備する方向で改革を進めるべきである。（4参照）

3. 義務教育の質的向上のための評価システムの導入

〈義務教育の質的向上のためには評価システムの整備は不可欠〉

義務教育の質的向上のためには、学校の管理運営や教育活動などについて保護者や学校評議員などの意見も反映した自己評価を必ず行うという仕組みが必要である。その上で、学校設置者などによる外部評価を行う仕組みを整える必要がある。また、評価を実効あるものにするためには、その評価に基づき、必要な改善措置がとられるような工夫も必要である。

このような評価の仕組みを前提として、国としても全国的な観点から、学校を巡回し、学校の管理運営や教育活動などについての評価を行うとともに、必要な指導・助言・援助・勧告等を行うことができるような制度を設けるべきである。諸外国においても例えばイギリスにおいては国による外部評価制度を活用することによって教育のレベルアップを図っており、我が国においても、総合的な評価システムを導入し、義務教育の質的向上を図ることが急務と考える。

なお、その場合において、義務教育の教育活動に対する評価が極めて専門的な知識や技能を要するものであることから、評価を実施する体制づくりについてそのことに配慮した検討が必要となる。

4. 国の責任を果たすためには全額国庫負担こそあるべき姿

〈義務教育の質的向上には優れた教職員の確保が不可欠〉

義務教育の財源を確実に保障することについては、異論を挟む余地はない。特に、義務教育費の大半を占める教職員給与費にかかる財源を保障することは、「教育は人なり」との考えに立つて行う国の最重要政策である。どんなに立派な学校建物があっても、どんなに素晴らしい教科書があっても、実際に子どもたちを鍛え導く教職員がいなければ学校教育は成り立たないのである。義務教育の質的向上のためには、優れた教職員の確保が最大の要因となる。

〈国庫負担制度が最も確実な財源保障の方法〉

義務教育費国庫負担金をめぐる問題で議論されているのは、その保障の方法である。地方の一部には、地方税と地方交付税により十分保障したことになるとの主張がある。本当にそうであろうか。地方税も地方交付税もいわゆる一般財源である。すなわち、制度上その用途は限定されておらず、あくまでも自由に使える財源である。たとえ義務教育費に充てることが見込まれていても、公債の償還など教育以外に必要な事業の財源として使われることも制度上十分にあり得る制度である。

「保障」とは、ただ単に必要な額を予算上計上したとか、基準財政需要額に算入したということではなく、教育現場に必要な額が行き渡り、子どもたちの教育に実際に使われているということである。入口での見極めではなく、実際に使われたという出口での見極めが重要である。その意味においても、最も確実に保障する方法とは、義務教育に用途を限定すること、すなわち特定財源とすることと考えられる。地方税、地方交付税交付金、国庫負担金など財源保障の方法は様々であるが、特定財源であるための制度としては、国庫負担制度が最適の制度であることは間違いない。義務教育費の国庫負担制度が最も確実な財源保障の方法である。

〈義務教育費国庫負担制度の廃止は国の責任を放棄すること〉

加えて、義務教育費の国庫負担制度については、次のような理由から安易に廃止されるべきものではない。この制度の廃止は、まさに義務教育に対する国の責務を放棄することとなる。

- ① 義務教育費の国庫負担の沿革をみても、義務教育の水准确保と機会均等を保障するためには義務教育に目的を特定した国による財源保障制度が必要であること。
- ② 昭和 25 年、シャープ勧告に基づく制度の廃止により、教育条件の全国的な低下や地域間格差の拡大という事態が発生し、昭和 27 年に復活したという経緯があること。
- ③ 主要先進国においても、多くの国が義務教育の教職員給与費について全額又は一部を負担しており、国庫負担制度の廃止は世界の潮流に逆行すること。

④ 仮に、制度廃止の場合には、地域間の税収格差により 40 道府県で財源不足に陥るおそれがある。地方交付税自体が瀕死の重傷を負っている以上、地方交付税による安定した財源調整は期待できず、地域の財政力格差が義務教育水準の著しい地域格差につながるようになること。

〈義務教育費の全額国庫負担こそが義務教育の質的向上への近道〉

義務教育にかかる財源を国が保障することは、国の責務であり、この責務を確実に果たすためには、むしろ全額国庫負担こそあるべき姿である。また、近年、教材費、実習費など義務教育にかかる家計の負担が増大していることなどから、これらを含め義務教育にかかる保護者の負担を軽減するための方策を真剣に考えるべき段階に来ているのではないか。

また、現在、基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指し、第 7 次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（平成 13～17 年度）が進められている。この計画の下、全国の学校において、20 人程度の少人数指導や習熟度別授業などが実施され、全国的に定着している。また、現在の国の標準では 40 人学級となっているところ、地方の判断により、それを下回る学級編制の取組みが進み、現時点では、42 道府県で少人数学級編制が実施されている。今後、義務教育の質的向上を図るためには、教員の資質向上が大前提である。その上で習熟度別授業や少人数学級編制などを一層進めることも有効であることから、国としてもその推進方策を掲げた上で必要な財源を保障する必要がある。

さらに、学校施設は、義務教育の機会均等や水準の維持向上を図ることを実質的に担保しているものである。学校施設の整備には一時的に多額の財政負担を要するが、地域間の財政力格差にかかわらず、学校施設の耐震性の確保や防犯機能の強化など安全で良好な教育環境を整備するためには、目的を特定した財源を確実に保障することが国の責務である。なお、その際、公立文教施設費が地方にとってより裁量度の高い、使いやすい制度となるよう改善する必要がある。

義務教育における財源保障機能を今以上に強化しつつ、義務教育への投資を一層充実させることこそ、義務教育の質的向上への近道である。

5. 「義務教育は国の責任」は世界の常識

〈国が義務教育の財源を保障することは世界の常識〉

フランス、イタリア、韓国等においては、教職員はそもそも国家公務員であり、教職員給与費は国が全額負担している。また、地方が中心的に義務教育を担っていた連邦国家であるアメリカやイギリスにおいても、近年、国が積極的に関与し、教育投資を拡充する方向で改革を進めている。国が義務教育の財源を保障することは世界の常識となっている。

なかでも特筆すべきはイギリスである。長く「イギリス病」に喘いでいたイギリスでは、サッチャー政権やブレア政権において、国の関与を強めるという方向で徹底した教育改革を行い、この「イギリス病」を克服してきた。そのイギリスでは、従来、義務教育費の多くは使途に制限のない一般財源により措置されてきたが、近年、学校予算が学校のために使われていなかったことが明らかになり、社会問題化した。このため、イギリス政府は、2004年7月に「教育5ヶ年戦略」において、義務教育費の全額を2006年度から国庫負担化することを発表し、本年4月に成立した「2005年教育法」でそのことを法定化している。また、PISAの学力調査などで成績上位国に位置づけられているフィンランドでは、市や学校への権限委譲が進む一方、財源については、義務教育費の57%を国が負担している。

〈義務教育改革は日本の価値を高めるための重要な政策〉

これらの国では、通常、住民に最も身近な自治体である市町村が学校の設置者として主体的に教育行政に関与し、学校にも人事権など比較的大きな裁量権が与えられている。その上で、教育水準の維持や機会均等の観点から、国が教育制度の基本的枠組みを定めるとともに学校に係る経費の全額又は一部を負担している。

また、複数の国では、学校に対する外部評価制度が導入されている。例えば、イギリスでは「教育水準局」という政府機関が、国王に任命された約250人の勅任視学官のほか、約5,000人の非常勤監査官により、全国の学校を対象とする評価を行っている。評価結果が悪い場合は、国が積極的に介入して閉校措置を行うこともあり得る。

このような状況を見ても、先に示した義務教育改革は、国際的な改革の潮流に沿うものであり、日本の価値を国際的に示し、高めるためにも極めて重要な政策である。

6. 結論

「義務教育費国庫負担金が地方に税源移譲されれば、地方の実情に合わせて自由な教育ができる」という主張があるが、税源移譲それだけで教育の自由度が高まるものではない。本来、地方の自由度を高める方策は、義務教育改革全体の中で検討されるものであることを関係者は理解すべきである。

そもそも三位一体改革とは、真に地方の自由度を高め、自立を促す改革である。義務教育費については、少子化により今後減少する傾向にあると思われがちだが、実際の推計では、退職者の増加により退職金総額が増加するなど、全体として給与費は増加する傾向にある。すなわち地方に税源移譲しても地方の財政的な裁量権は広がらないばかりか、地方の財政負担はより重くなる。

義務教育の改革に当たっては、地方の声を聞くことが大事であることは言うまでもない。今地方から聞こえてくる声は、義務教育費国庫負担金の廃止や一般財源化ではなく、市町村や学校の権限拡大と確実な財源保障である。実際、保護者をはじめとした国民、市町村長や地方議会議員、教育関係者の多くからは、義務教育費国庫負担制度の堅持や確実な財源保障についての訴えの声が挙がっている。

この中間報告では、義務教育改革の方向性をその質的向上とした上で、学校現場が生き生きと活動できる仕組みづくりと国が義務教育に対して最終的に責任を負う仕組みづくりを義務教育改革の在り方として掲げている。また、国が最終的に義務教育に責任を負うためには、義務教育にかかる評価システムの整備と財源保障システムの整備が不可欠であるとしている。そして、その場合には、全額国庫負担こそあるべき姿であり、それによりはじめて、地方は財源を心配することなく、安心して地方の特色を活かした義務教育の実現に取り組むことが可能となるのである。

この中間報告の考え方は、まさに地方の声と一致したものである。

義務教育費国庫負担金を廃止して地方に税源移譲することは、地方の自由度を高めるといふ本来の趣旨に本当に即したものとなるのか、今一度熟考して、真の三位一体改革を実現することを求めたい。

おわりに

本委員会は、義務教育改革を最大の国家戦略として位置付け、その方向性を明らかにするために設置されたものである。本年1月の設置以来、学者、首長、教育関係者など様々な分野の有識者から意見を聴取するとともに、学校視察や外国視察を行った上で、義務教育改革の方向性について、国と地方の関係を中心に検討を進めてきた。今回、義務教育における国と地方の役割分担やあるべき姿についてこれまでの検討の結果を中間報告として取りまとめた。

今後、国家戦略としての義務教育のあるべき姿に加え、教育委員会制度の在り方、教育課程の在り方、教員の資質向上など義務教育に関する各事項について引き続き議論を行い、必要に応じて個別事項についての中間まとめを出しつつ、本年秋には義務教育全般について最終報告を取りまとめる予定である。