

## 今後の学制等の在り方について (教育再生実行会議第五次提言)

平成26年7月4日 閣議報告

### はじめに

日本は、世界に類を見ない速さで少子・高齢化が進行し、生産年齢人口の加速度的な減少が見込まれる危機的な状況にあります。世界は、グローバル化が急速に進展し、人や物、情報等が国境を越えて行き交う目まぐるしい変化、競争の中にあります。こうした中、日本が将来にわたって成長し発展を続け、一人一人の豊かな人生を実現していくためには、個人の可能性を最大限引き出すとともに、少子化を克服し、国力の源である人材の質と量を充実・確保していく必要があります。教育再生は、一人一人をより良い人生に導く営みであり、社会の持続的な発展と経済再生を支える基盤だと言えます。

日本を支え担う人材は、戦後約70年にわたり、6-3-3-4制の学制の下で育成されてきましたが、子供や社会の状況は大きく変化しています。現在の学制の原型が導入された当時と比べて発達の早期化が見られるほか、自己肯定感の低さ、小1プロブレム<sup>1</sup>、中1ギャップ<sup>2</sup>などの課題が指摘されています。また、グローバル化への対応やイノベーションの創出を活性化する観点から、英語教育の抜本的充実や理数教育の強化、ICT教育の充実が求められています。さらに、産業構造の変化や技術革新が進む中、質の高い職業人の育成も求められます。

こうした課題への対応として、現在の学制の枠内で、地方公共団体や大学等における様々な工夫や取組が行われていますが、少子・高齢化やグローバル化への対応は、日本が直面する大きな課題であり、一人一人の能力の伸長と意欲ある全ての人々が社会参画できる環境の構築は、国家戦略として取り組む必要があります。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であると言えます。

教育再生実行会議では、このような観点から、義務教育及び無償教育の期間、学校段階間の連携、一貫教育や区切りの在り方、職業教育制度などの学制の在り方全般について提言するとともに、これらの改革に関連する教師の在り方や条件整備について提言します。学制の在り方は広範囲にわたる問題であることから、本提言は、直ちに検討を行い速やかに実行する施策のほか、必要な財源の確保などの環境整備を図った上で実行する施策、それらの進捗等を踏まえた上で更に検討を深める施策を含めて示すこととします。政府においては、本提言に盛り込まれた諸施策について、専門的・具体的な検討を行うとともに、国民的な議論を深めながら、丁寧かつ着実に取組を進めることを期待します。

<sup>1</sup> 小学校1年生などの教室において、学習に集中できない、教師の話が聞けずに授業が成立しないなど学級がうまく機能しない状況。

<sup>2</sup> 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。

# 1. 子供の発達に応じた教育の充実、様々な挑戦を可能にする制度の柔軟化など、新しい時代にふさわしい学制を構築する。

## (1) 全ての子供に質の高い幼児教育を保障するため、無償教育、義務教育の期間を見直す。

義務教育は、一人一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、国家社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うものであり、知・徳・体をバランス良く育てる全人教育が必要です。機会均等、水準確保、無償制という義務教育の根幹を国の責務として保障しつつ、義務教育を抜本的に充実するため、その年限<sup>3</sup>や無償教育の期間について考える必要があります。

幼児期の教育は、その後の生活や学習の基礎を確固たるものとし、生涯にわたる学びと資質・能力の向上に大きく寄与するものであり、言葉の習得や心身の発達の早期化、小学校教育との接続等を踏まえ、幼児教育の機会均等と水準の維持向上を図ることが重要です。諸外国においても、幼児教育の重要性に鑑み、その質の向上や無償化への取組が進められています。少子化対策の観点からも、財源を確保しつつ幼児教育の無償化を段階的に進めるとともに、将来的な義務教育化も視野に入れ、質の高い幼児教育を保障することが必要です。その際、保護者が子供の教育に第一義的責任を有していることを自覚し、家庭の十分な協力を得ながら幼児教育の充実が図られることが大切です。

高等学校段階の教育においては、第四次提言で述べたように、義務教育の基礎の上に、変化の激しい現代社会において主体的な自己を確立し自ら学び行動していくための幅広い教養と一定の専門的な知識、職業観等を身に付け、社会の発展に寄与する志や責任感を養うことが求められます。生徒の能力や適性は多様であり、生徒の学習ニーズに対応した教育を受けられるよう多様化や特色化を図ることが重要です。また、この時期は、社会人になるための助走期間であり、意欲ある全ての子供に挑戦の機会が与えられるよう、家庭の経済状況にかかわらず教育機会を保障する必要があります。

(幼児教育の充実、無償教育、義務教育の期間の延長等)

- 幼児教育の質の向上のため、国は、幼稚園教育要領について、子供の言葉の習得など発達の早期化等を踏まえ、小学校教育との接続を意識した見直しを行う。保育所、認定こども園においても教育の質の向上の観点から見直しを図る。また、子ども・子育て支援新制度の下、子供の発達や状況に応じた指導の充実が図られるよう、質の高い教職員を確保していくための養成、研修、処遇、配置や施設運営の支援に関する制度面・財政面の環境整備を行う。
- 市町村は、幼児教育行政に携わる人材の確保、専門性の向上をはじめ、幼児教育行政を担う体制の整備を進める。国は、市町村の幼児教育に関する責任・役割を明確にするとともに、市町村の取組を積極的に支援する。その際、幼児期にお

<sup>3</sup> 平成18年に教育基本法が改正され、義務教育の目的についての規定が新たに置かれるとともに、その期間について、将来延長する可能性も視野に入れ、9年とされていた規定が削除され、学校教育法に委ねられた。

ける特別支援教育を含めた教育の充実が一層図られるよう、教育指導や研修等において教育行政部局が専門性を発揮する。

- 3～5歳児の幼児教育について、財源を確保しつつ、無償化を段階的に推進し、希望する全ての子供に幼児教育の機会を保障する体制を整える。
- 幼児教育の機会均等と質の向上、段階的無償化を進めた上で、国は、次の段階の課題として、全ての子供に質の高い幼児教育を無償で保障する観点から、幼稚園、保育所及び認定こども園における5歳児の就学前教育について、設置主体等の多様性も踏まえ、より柔軟な新たな枠組みによる義務教育化を検討する。
- 国は、小学校及び中学校における不登校の児童生徒が学んでいるフリースクールや、国際化に対応した教育を行うインターナショナルスクールなどの学校外の教育機会の現状を踏まえ、その位置付けについて、就学義務や公費負担の在り方を含め検討する。また、義務教育未修了者の就学機会の確保に重要な役割を果たしているいわゆる夜間中学について、その設置を促進する。

(高等学校教育、修学支援の充実)

- 高等学校教育において、生涯にわたって学ぶ基礎となる力を育成するとともに、生徒の多様な状況や学習ニーズに対応した教育が積極的に行われ、様々な進路に挑戦できるよう、地方公共団体及び学校は、その実態に合わせて教育課程を工夫したり、民間の外部検定試験等の活用を図ったりするなど、高等学校教育の特色化を進め、国は適切な支援を行う。
- 国及び地方公共団体は、特に低所得者層を対象として高等学校、高等専門学校、専修学校高等課程等の修学のための支援策を一層推進し、家庭の経済状況にかかわらず、意欲ある全ての子供に高等学校段階の教育機会を保障する。
- 高等学校等を卒業した後も、意欲と能力のある者が、経済的な困難があっても高等教育への修学を断念することなく、学び挑戦していくことができるよう、国及び大学は、授業料減免や所得連動返還型奨学金などの支援策を一層推進する。専修学校についても修学支援が図られるよう取り組む。

## (2) 小中一貫教育を制度化するなど学校段階間の連携、一貫教育を推進する。

学校段階間の区切りは、一定の年齢層の子供を同一の方式で教育するという意味がありますが、いじめや不登校が中学校第1学年で急増するなど教育上の様々な課題との関係が指摘されています。一方、地方公共団体における小中一貫教育の取組により、

学力向上や中1ギャップの緩和などの効果も報告されています。また、現在の学制の原型が導入された当時に比べ、子供の身体的成長や性的成熟が約2年早期化しているほか、小学校への英語教育の導入をはじめとして学習内容の高度化が進んでいます。こうしたことから、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ます。また、区切りを一律に変更することについては、これらの取組の進捗状況、その成果や課題等を踏まえた上で、更なる検討を行うことが必要と考えます。

- 学校段階間の移行を円滑にする観点から、幼稚園等と小学校、小学校と中学校などの学校間の連携が一層推進されるよう、国は、教育内容等を見直すとともに、地方公共団体及び学校は、教員交流や相互乗り入れ授業等を推進する。特に、今後、拡充が予定されている英語のほか、理科等の指導の充実のため、小学校における専科指導の推進を図る。また、コミュニティ・スクールの導入の促進により、保護者や地域住民の参画と支援の下、より効果的な学校間連携を推進する。
- 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。小中一貫教育学校（仮称）の設置を促進するため、国、地方公共団体は、教職員配置、施設整備についての条件整備や、私立学校に対する支援を行う。
- 国は、上記で述べた学校間の連携や一貫教育の成果と課題について、きめ細かく把握・検証するなど、地方公共団体や私立学校における先導的な取組の進捗を踏まえつつ、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。
- 学校が地域社会の核として存在感を発揮しつつ、教育効果を高めていく観点から、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。

### **(3) 実践的な職業教育を行う高等教育機関を制度化する。また、高等教育機関における編入学等の柔軟化を図る。**

職業教育は、若者が自らの夢や志を考え、目的意識を持って実践的な職業能力を身に付けられるようにするとともに、産業構造の変化や技術革新等に対応して一層充実を図ることが必要です。特に、高等教育段階では、社会的需要に応じた質の高い職業人の養成が望まれますが、i) 大学や短期大学は、学術研究を基にした教育を基本と

し、企業等と連携した実践的な職業教育を行うことに特化した仕組みにはなっていない、ii) 高等専門学校は、中学校卒業後からの5年一貫教育を行うことを特色とするものであり、高等学校卒業段階の若者や社会人に対する職業教育には十分に対応していない、iii) 専修学校専門課程（専門学校）は、教育の質が制度上担保されていないこともあり、必ずしも適切な社会的評価を得られていない、などの課題が指摘されています。こうした課題を踏まえ、大学、高等専門学校、専門学校<sup>4</sup>、高等学校等における職業教育を充実するとともに、質の高い実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化が求められます。

また、学習者が、目的意識に応じて、自らの学びを柔軟に発展させるとともに、様々な分野に挑戦していくことができるよう、高等教育機関の間での進路変更の柔軟化を図ることが必要です。

#### （職業教育の充実、強化）

- 高等学校段階における職業教育の充実のため、国及び地方公共団体は、卓越した職業教育を行う高等学校（専門高校）への支援を充実し、更なるレベルアップを図る。学習や学校生活に課題を抱える生徒に対しても、社会に貢献し責任を果たしながら自己実現を図る社会人となることができるよう、学力向上や就職支援のための指導員の配置充実等を図る。また、地方公共団体と学校、関係機関が連携し、中途退学者も含め、新たな挑戦に臨む進路変更希望者に対する転学、再修学や就職のための相談・支援を行う体制を構築する。
- 高等学校段階から5年間かけて行われる職業教育の効果は高いことから、国及び高等専門学校は、産業構造の変化やグローバル化等に対応した実践的・創造的技術者を養成することができるよう、教育内容の改善に取り組むことと併せ、新分野への展開に向けて現在の学科構成<sup>5</sup>を見直す。また、国、地方公共団体等は、高等学校や専修学校高等課程と専門学校や短期大学との連携、高等学校専攻科の活用を推進する。
- 社会・経済の変化に伴う人材需要に即応した質の高い職業人を育成するとともに、専門高校卒業者の進学機会や社会人の学び直しの機会の拡大に資するため、国は、実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関を制度化する。これにより、学校教育において多様なキャリア形成を図ることができるようにし、高等教育における職業教育の体系を確立する。具体化に当たっては、社会人の学び直しの需要や産業界の人材需要、所要の財源の確保等を勘案して検討する。

<sup>4</sup> 専門学校においては、職業に必要な実践的かつ専門的な能力を育成することを目的とし、専攻分野における実務に関する知識、技術及び技能について組織的な教育を行うものとして、職業実践専門課程の文部科学大臣認定制度が平成26年度から実施されている。同年度において472校1,373学科が認定を受けている。（平成25年度における専門学校の学校数・学科数は、2,811校8,128学科）

<sup>5</sup> 平成25年度において、高等専門学校の学科（247学科）のうち、工業系96.8%（239学科）、商船2.0%（5学科）、その他1.2%（経営情報、コミュニケーション情報、国際ビジネスの各1学科）となっている。

(高等教育機関における編入学等の柔軟化)

- 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、国は、大学への飛び入学制度の活用実態等も踏まえて高等学校の早期卒業を制度化するとともに、学制の異なる国からの留学生受入れなど、国際化に対応できるよう、大学及び大学院入学資格において課している12年又は16年の課程の修了要件を緩和する。
- 高等学校卒業後の進路をより柔軟にするため、大学は、短期大学、専門学校からの編入学や学部間の転学、社会人の学び直し等の機会の拡大を図る。国は、高等学校専攻科修了者について、高等教育としての質保証の仕組みを確保した上で大学への編入学の<sup>みち</sup>途を開く。
- 国は、厳格な成績評価・卒業認定の下、大学学部・大学院の早期卒業制度及び飛び入学制度が一層活用されるようにするとともに、学士課程及び修士課程の修業年限の在り方について検討し、大学における学士・修士の一貫した教育課程を導入しやすくする。早期卒業及び飛び入学の推進、編入学や転学、社会人の学び直し等の機会の拡大に際しては、国立大学法人運営費交付金や私学助成における運用の見直しや支援を行う。
- 国は、省庁の枠を越え、意欲ある学生が更なる学びの機会が得られるよう、職業能力開発大学校・短期大学校における学修を大学の単位認定の対象とするとともに、これらの職業能力開発施設から大学への編入学についても<sup>みち</sup>途を開くよう検討する。

## 2. 教員免許制度を改革するとともに、社会から尊敬され学び続ける質の高い教師を確保するため、養成や採用、研修等の在り方を見直す。

上記1で述べた改革を実現に導くには、子供一人一人の可能性を引き出し、能力を伸ばしていく教師の存在が不可欠であり、その資質・能力の向上や配置の充実を一体のものとして行わなければなりません。教師が自らの人間性や専門性を発揮して子供を教え導くことができるよう、学制改革の機会を捉え、免許、養成、採用、研修、配置、処遇などの制度全般の在り方を考える必要があります。

学制改革に伴い、学校間の連携や一貫教育を推進し、柔軟かつ効果的な教育を行う観点から、教師が学校種を越えて教科等の専門性に応じた指導ができるよう教員免許制度を改革するとともに、専科指導等のための教職員の配置や専門性を持つ人材の活

用を図ることが必要です。

また、教師には、教育に対する強い情熱、豊かな人間性や社会性、実践的で確かな指導力が求められます。自ら学び続ける強い意志を備えた質の高い教師を確保するとともに、教師が社会から尊敬され、その力が十分に発揮されるよう、教師の養成や採用、研修等の在り方についても見直す必要があります。

(学制改革に応じた教師の免許、配置等の在り方)

- 国は、教師が教科等の専門性に応じ、小学校と中学校、中学校と高等学校などの複数の学校種において指導可能な教科ごとの免許状の創設<sup>6</sup>や、複数学校種の免許状の取得を促進するための要件の見直しなど教員免許制度の改革を行う。地方公共団体は、複数学校種の免許状保有者の採用や、現職の教師による他校種免許状の取得の促進を図る。
- 国及び地方公共団体は、小学校と中学校の連携推進や、各学校における教科の専門性に応じた教育の充実のため、小学校における専科指導のための教職員配置を充実する。また、特別免許状制度や特別非常勤講師制度の活用や、学校支援ボランティアの推進等により、学校の教育活動において、社会経験や専門的知識・技能の豊かな社会人、外国人指導者、文化・芸術・スポーツの指導者など多様な人材の積極的な登用を図る。
- 学力の定着等に課題を抱える児童生徒や、発達障害児を含む特別支援教育を必要とする児童生徒に対して、きめ細かい指導や社会的自立に向けた支援を行うことができるよう、国及び地方公共団体は、教師の専門的指導力の向上とともに、教職員配置や専門スタッフの充実を図る。教師が特別支援教育に関する知識・技能を身に付けることができるよう、特別支援学校の教師は必須化も視野に入れ、特別支援学校免許状の取得を促進する。

(質の高い教師を確保するための養成、採用、研修等の在り方)

- 実践的な力を備えた教師を養成し採用することができるよう、国は、大学において、インターンシップやボランティア活動など学生に学校現場を経験させる取組を推進するとともに、採用前又は後に学校現場で行う実習・研修を通じて適性を厳格に評価する仕組み(教師インターン制度(仮称))の導入を検討する。こうした仕組みの導入に際しては、教育実習の内容や期間、地方公共団体や学校による採用選考の時期や期間、初任者研修の内容や研修期間中の教職員定数の在り方等も含め、総合的な検討を行う。

<sup>6</sup> 現行の教員免許制度においては、学校種ごとに免許状が設けられており、原則として、一の免許状では、複数の学校種において指導ができない。

- 大学は、質の高い教師を養成するため、実践型のカリキュラムへの転換、組織編成の抜本的な見直し・強化など、教員養成を担う学部や教職大学院の質的充実を図る。地方公共団体と教職大学院などの大学が連携して、管理職を養成する研修も含め、教師の研修を充実し、自ら学び続ける強い意志、リーダーシップや創造性などの資質向上を図る。国は、優秀教師の処遇の改善等と併せ、こうした取組を積極的に支援する。
- 国及び地方公共団体は、課題解決・双方向型授業等にも対応した質の高い教育を実現するため、教職員配置の充実を図る。また、教師の勤務時間や授業以外の活動時間が世界的に見て格段に長い<sup>7</sup>ことを踏まえ、教師が子供と向き合う時間を確保し、教育活動に専念できるようにする観点から、学校経営を支える管理・事務体制の充実、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの多様な専門職の配置や活用が進むよう、制度面・財政面の整備を行う。
- 国及び地方公共団体は、教師に対する社会からの信頼感や尊敬の念が醸成され、優秀な人材を教育現場に引き付けるため、いわゆる人材確保法の初心に立ち返り教師の処遇を確保する。真に頑張っている教師に報いることができるよう、優れた教師に対する顕彰を行い、人事評価の結果を処遇等に反映するとともに、諸手当等の在り方を見直し、メリハリのある給与体系とするなどの改善を図る。

### 3. 一人一人の豊かな人生と将来にわたって成長し続ける社会を実現するため、教育を「未来への投資」として重視し、世代を超えて全ての人たちで子供・若者を支える。

上記1及び2で述べた、義務教育、無償教育の期間の見直し、幼児教育の充実、小中一貫教育の制度化など学校段階間の連携や一貫教育の推進、実践的な職業教育を行う高等教育機関の制度化など、新しい時代にふさわしい学制を構築し、将来を見据えた改革を断行していくためには、財源措置を含む条件整備が必要であり、社会全体で教育への投資を重視する意識改革を一体的に行うことが重要です。

日本の現状は、高齢者世代に比べて、子供・若者世代への公的な支出が圧倒的に少ない状態です。特に、私学の多い就学前教育と高等教育段階における公財政負担や、一人一人の状況に応じた修学支援等が十分でなく、これらの充実が求められます。

教育の質の向上や教育費負担の軽減などの教育投資は、個人の能力の向上、自己実現、所得の増加、出生率の向上、経済成長、税収増加などの効果をもたらします。特

<sup>7</sup> OECDによる国際教員指導環境調査（TALIS2013）によれば、中学校段階の教師の1週間あたりの勤務時間について、日本は53.9時間であり、調査参加国（34か国・地域）中最長（参加国平均は38.3時間）。授業時間は参加国平均（19.3時間）と同程度（17.7時間）だが、特に、スポーツ・文化などの課外活動（日本：7.7時間、参加国平均：2.1時間）や事務業務時間（日本：5.5時間、参加国平均：2.9時間）が長い。



に、子育てや教育にお金がかかりすぎることで、子供を産み育てたい人の希望を阻害する最大の要因となっており、教育費負担の軽減は、少子化対策の鍵であると言えます。また、意欲ある全ての子供・若者、社会人に挑戦の機会を保障し、質の高い教育を実現することは、貧困の連鎖を断ち、一人一人の豊かな人生の実現に寄与するものです。さらには、個人の能力の向上は、社会全体の生産性の向上をもたらす、将来にわたって成長し続ける社会の実現につながります。逆に、人材の質と量を充実・確保するための教育投資を怠れば、我が国は、今後、少子・高齢化の急速な進展等により、労働力人口の急激な減少や、それに伴う経済成長の鈍化、社会保障制度の維持の困難化など危機的な状況に陥る恐れがあります。

こうしたことから、家庭の経済状況や発達の状況等にかかわらず、意欲と能力のある全ての子供・若者、社会人に質の高い教育機会を確保していくことが不可欠であり、世代を超えて総がかりで教育を支える社会の実現を目指すべきです。特に、幼児教育の段階的な無償化をはじめ、教育の質の向上や教育費負担の軽減などの教育政策について、子供・若者の未来のため、安定的な財源を確保しつつ、「未来への投資」と位置付けて重視することが必要です。

教育財源の確保に当たっては、少子化に伴って逡減する費用や教育的観点からの学校統廃合等によって生じた財源を教育の質の向上に活用すべきです。また、資源配分の重点を高齢者から子供・若者へ、とりわけ教育費負担の軽減のために大胆に移していくことや民間資金の活用等も重要です。政府においては、教育投資の一層の重視や教育財源の確保のための方策について、その意義・効果を踏まえて更に国民的な議論を深め、実行していくことを期待します。

- 家庭の経済状況や発達の状況等にかかわらず、意欲と能力のある全ての子供・若者、社会人が質の高い教育を受けることができ、一人一人の能力や可能性を最大限伸ばし、将来にわたって成長し続ける社会の実現を目指し、国は、子供・若者の未来のため、幼児教育の段階的な無償化をはじめ、教育の質の向上や教育費負担の軽減などの教育政策について、「未来への投資」と位置付けて重視する。教育財源の確保に当たり、資源配分の重点を高齢者から子供・若者へ大胆な移行を図る。
- 国は、在学中にかかる費用を卒業後の収入に応じて負担する所得連動返還型奨学金の充実、税制上のインセンティブを通じた寄附の促進等による民間資金の活用や世代間資産移転の促進等も含め、世代を超えて全ての人たちで子供・若者を支える安定的な教育財源を確保する取組について、国民的な理解を得つつ推進する。
- 教育投資は、少子化対策の観点からも極めて重要であることを踏まえ、国、地方公共団体、産業界、教育界の代表等による「教育サミット（仮称）」を開催し、

教育投資の重要性についてアピールするなど、社会総がかりで子供・若者を支える意識や環境の醸成を図る。