特別対談 「現場主義」の視点で語る教育改革

中央教育審議会の副会長で初等中等教育分科会長の小川正人・放送大学教授と4月に就任した加藤良輔・日本教職員組合委員長。この異色の対談では、教育格差の是正策、教育委員会改革、教職員の定数改善、教員の資質向上の4点を、「現場主義」の観点から話し合っていただいた。

進行役 日本教育新聞社編集局特別編集委員・貞松修二郎

小川正人 放送大学教授・中央教育審議会副会長

1950年生。東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。東京大学大学院教授などを経て2008年４月より現職。2011年２月より、文部科学省第６期中央教育審議会で副会長を務める。

加藤良輔 日本教職員組合中央執行委員長

1953年生。法政大学法学部卒。神奈川県の中学校教諭、県立教育センター主幹などを経て2005年退職。2008年より日教組関東地区協議会議長、2012年４月に中央執行委員長に就任。

教育格差是正への手立て

小川氏 義務教育の根幹の危機
加藤氏 国庫負担1／2回復を

――お二人には学校の先生にとって何が一番望ましいかという視点から、今後の教育改革のあり方を話し合っていただきたいと考えています。まず、深刻化している教育格差の問題について、現状分析と是正のための方策をお聞きします。

加藤 日教組でも子どもの貧困率の増加は以前から問題視してきました。子どもの学習意欲などに直接反映してくるだけに、現状を放置してはおけません。

支援の形式として就学援助がいいのか、子ども手当ての発想の根本にあったと思われるベーシックインカムの考え方がいいのか、さまざまな論議があります。いずれにせよ、子どもや家庭に対して直接的な支援をしていくべきです。

一方で教育格差を生み出している本質の部分、教育と社会をつなぐ要のところで差がついている構造にも対応が必要です。日教組が以前から主張してきたことですが学びたい子どもには後期中等教育を保証し、社会への入口で子どもたちが同じスタートラインに立てるようにすることが重要です。

小川 教育格差拡大の背景には、小泉内閣時代のいわゆる三位一体改革がありました。義務教育の国庫負担が2分の1から3分の1になり、就学援助の準要保護に対する国の補助がなくなりました。2000年以降、国内外の産業構造や就労構造が大きく変化したことも格差の拡大につながっています。

こうした背景を踏まえた上で、3つの格差に目を向ける必要があると考えます。一つは地方財政の格差。いまや教職員の7人に1人が非正規雇用になっており、国が保証している国庫負担の上限一杯まで自治体が担保できず、定数を国に返すという現象も起きています。

教育の機会均等を保証する前提である、義務教育の根幹が崩れつつあるのです。小泉改革の功罪を総括して、負担金制度や教職員定数のありようを再検討すべき時期がきていると思います。

二つ目は子どもの学習保証に関する格差。高校段階までの授業料無償化により、一見すると機会均等の保証が進んだように見えますが、必ずしもそうではない。生活困窮家庭の生徒には従来から高校授業料の減免されていましたが、この生徒たちにプラスの支援があるかというと、そうでもないわけです。高校版の就学援助制度をつくるべきという議論も出てきています。

三つ目は、若年労働者の雇用の不安定化です。この問題に対しては、30歳までは必要に応じて教育や職業訓練を受けられるようにする制度が必要だと思います。ある研究者は、30歳までは「後期子ども期」として教育の対象になるという考え方を提唱しています。今後はこうした視点も取り入れていく必要があるでしょう。

加藤 小泉構造改革が日本社会の根幹を崩したという見方には同感です。特に、日本社会の特色だった豊かな中間層の崩壊が、今日のさまざまな社会矛盾の根底にあると思います。家庭が非常に大きな格差を抱えていて、ご指摘のようにとりわけ都市部と地方の差が広がっています。

しかし地方財政の厳しさを語るとき、教職員の人件費負担を強調する傾向には違和感があります。地方公共団体の財政構造そのものに本質的問題があるのであって、入の部分の議論を抜きにして、支出面だけを見て学校の先生の給料が高いと言われても困るのです。

本来、全国の教育水準は義務教育費国庫負担金と地方交付税交付金によって維持されるべきですが、国は交付税交付金すらも満足に出せず、一部を臨時財政対策債で凌がせているのが現状です。こうした状況の中で日教組としては、義務教育費国庫負担金を3分の1から2分の1に回復することを求めているわけです。

小川 三位一体改革の際、国庫負担金を一般財源化すれば、個別のニーズに応じて地方の手で義務教育を整備していくという主張がありました。しかしこの間の経緯を見ると、義務教育の根幹を支えるためには、国が責任を負わなければならないことは明らかです。国庫負担金制度については、2分の1に回復することが最低限必要だと私も思います。

教職員給与についても、地方の裁量権拡大が非常勤の増加につながっている。かつてのような国準拠制に戻すには難しいでしょうが、何らかの歯止めは必要です。趣旨の形骸化が指摘されている人材確保法の意味を再確認し、国として措置を図らなければなりません。

市町村負担となった準要保護への援助については、市町村も努力はしているものの、認定基準を厳しくする地域も出てきています。受給基準の全国平均は生活保護基準の1・3倍ですが、地域によって同1・1～1・8倍くらいの差があり、ここでも格差が広がりつつある。国庫補助の回復が難しければ、全国平均以下の市町村の受給基準を平均並みにする指導や裏付けとなる財源保障も考えるべきです。

加藤 義務教育は憲法26条に基づくものですから、国が全面的に支える枠組みが必要です。全額国庫負担でという考え方も当然あっていいと思います。

ただ、そのときに我々が危惧するのは「金も出すけど口も出させろ」という議論なのです。条件整備は統一基準によって国が行い、教育の内容は、学習指導要領という大綱的基準の下で地域や子どもたちの実態に応じて地域主権でやる。国の責任や役割の大きさを指摘する一方で、こうした考え方も確立しておく必要があるでしょう。

教育委員会改革

加藤氏 学校・地域の支援者に
小川氏 教育委員の役割再考を

――地域や子どもたちの実態に合った教育をしていく上では、教育委員会の役割が欠かせません。しかし、学校や地域にとって教育委員会が遠い存在になっているという指摘が以前からあります。小川先生は日本の教育委員会制度の現状や、今後の改革の方向性をどう見られていますか。

小川 90年代に中教審で教育委員会制度を議論した頃、委託されて米国の制度を視察しました。

米国の教育委員は、議員のような仕事をします。地域の要望を集約し、合意形成を図り、法律をつくる。地域の教育をこういう方向で進めると決まったら、仕事を任せられそうな専門家の教育長を全米からリクルートし、教育委員会が選びます。契約後は教育長の仕事ぶりを大所高所からチェックして住民と一緒に評価していきます。「素人」教育委員と「専門家」教育長の役割にメリハリがついているのが特徴で、「素人」教育委員は地域に入って、地域フォーラムの形成者になるわけです。

日本では、「素人」教育委員がより強く実務執行に組み込まれているため、地域住民との関係づくりが米国のようにはやりにくい。また、執行面では前例主義などに縛られ、安全運転しがちになる。これが教育委員会の形式化や形骸化の実態ではないでしょうか。

日本における制度改革でも、米国のシステムは参考になります。「素人」教育委員は議会的な役割に徹して、執行は大胆に「専門家」教育長や事務局に任せるという仕組みですね。

加藤 教育委員会のあり方を考える上でも、現場主義の視点は大事だと思います。子どもと向きあう最前線を中心に置いて地域の教育行政をどう組み立てるかという前提がないと、委員会制度だけを変えても上手くいかないのではないでしょうか。

まず教育委員会は学校への支援を前面に出してほしい。その前提として、各学校が地域社会においてどんな学校づくりをするのか、地域の子どもをどう育むのかを、地域の中で十分に論議する必要があります。学校運営評議会でもコミュニティスクールでもいいですが、学校に対する地域社会の意見の出し方というものがベースにあり、地域の総意が学校教育が回っていく要素の一つになる。そうした学校を支援するという形の中で、教育委員会制度も発展していくと思うのです。

小川 学校を中心とした地域づくりという枠組みの中に教育を位置づければ、その支援者としての教育委員会は、学校にも地域にも身近な存在になるでしょうね。

加藤 一方で、教育委員の選び方の問題もあります。我々としては公選制の意義を再考する必要があると思っていますが、それが地域住民の思いを汲み上げる議会的役割を果たすことにつながるかどうかについては、論議の余地があります。

小川 もう一つ指摘しておきたいのは、日本では地域の教育施策や人事などを、ほとんどの人の目に触れない教育委員会の規則や要項で定めていることです。こうしたものを一般市民にも見える形で提示していく、教育行政のオープン化も今後は必要ではないでしょうか。

教職員定数改善をどう進める

小川氏 複数年の計画策定したい
加藤氏 学校の構造変える契機に

――教職員定数の問題についてお聞きします。今年度から実施された小学2年生の35人以下学級化は、法改正が見送られる結果になりました。小川先生は中教審の検討会議の副主査として中心的役割を果たしておられますが、今後の見通しについては。

小川 現状の定数改善は単年度の予算折衝で行われていますが、中長期でやらないと都道府県が教職員の雇用計画すらつくれません。教育行政の安定性という点からも、定数改善は複数年の計画をつくるべきだし、つくりたいと考えています。来年度の定数改善計画に向けた検討会議でも、この点は筋として主張すべきと思っています。

加藤 私たちも定数改善計画を立てて、きっちり執行してほしいと要求しています。しかし定年延長ではなく再任用義務化であっても、地方では子どもがそれほど増えないという状況下で、本当に義務化ができるのかという危惧があります。もう一つ、これは個人的な見解としてお話しするのですが、定数改善を学級の子どもの数だけで考えないという視点も、そろそろ論議していただきたい。少人数学級は確かに大事ですが、それだと学校の構造がいつまでも学級中心にとどまってしまうのではないか。一人の学級担任が、35人にせよ17人にせよ、クラス全員の子どもや保護者と全て心を通じ合わせて教育をするというのは、至難のわざです。一人ひとりの子どもや一つの学級を、複眼で見て、複数の手で育てていく構造に切り替えていかないといけない。

小川 これまでの定数改善の議論でも、そういう考え方は強まってきています。学級をベースとした定数は学校づくりを硬直的なものにするし、必要に応じた多様な教育活動や教職員の配置ができないという声が現場からも出ていますから、次の改善計画の中で大きな課題になると思います。反面、学級をベースにした算定も重要ですので、学級数と児童生徒数をベースにどういう考え方と組み合わせで現場が運用しやすい算定のしくみを作るかということだと思います。

加藤 そうですね、学校生活が学級をベースにしている以上、学級に対して定数を配置するという論議があるのは当然と思います。今はそれが余りに窮屈すぎるのです。我々の仲間の中でも「担任を外された」といった言い方が定着しているような構造はおかしいと思うし、そうではない学校のありようを今後は考えていきたい。

そうした学校づくりを実現するにはお金がかかりますから、教育の理念、論理としてこれが正しいということをどうやって社会に理解してもらうかが、我々にとっての今後の課題でもあります。

小川 そのためはしっかりとした効果の検証が求められますね。

先ほど定年延長が話題に出たので、日教組の考え方をお聞きします。国家公務員の定年延長を見送って再任用義務化の方針を政府が打ち出したことにより、地方公務員である教員も基本的に再任用でいくわけですが、この制度が若い先生の採用を抑制するような形で使われると困る。しかし一方では、ベテランが若い先生を支援したり、スクールソーシャルワーカーのような新たな職種の専門スタッフが学校に配置される契機になれば、教員の多忙軽減や勤務条件の改善にもつながる可能性はあると思っています。この点について組合としてはどうお考えですか。

加藤 これも学校のありようをどう変えていくかという点に関わる問題で、日教組としてもこれから突っ込んだ議論をしていかなければならないと考えています。もともと私が思っていたのは、学校の運営組織のありようを根本的に見直す必要があるということ。例えば、長年の経験に基づいて後進の先生方にさまざまな支援、指導をする役割もあっていいと以前から話してきました。

そこで再任用義務化となれば、60歳を越えて再任用となり、以前のようなフルタイムではなく短時間で働くパターンも当然出てくると思います。定数が極めてきつい学校がそれで機能するのかというのは、以前から抱えている課題ですよね。しかしその点から定数改善を訴えても、市民や保護者の方々の理解は得られず、先生が楽をしたいからだといった論理にすり替えられてしまうでしょう。いろんな働き方をする人たちがいて、大勢の人たちが関わって、一人の子どもが学級で見られているという論理を先につくっておかないと、学校現場としてはかなりしんどいと思っています。

小川 次の検討会議でもこの問題は大きな柱になるはずです。いまのお話も踏まえてぜひ議論したいと思います。

教員養成システム

加藤氏 長期スパンでの育成を
小川氏 学部では人間の幅広げて

――最後のテーマは教員の資質向上です。どうすれば学校現場に優秀な先生を送り出せるかという点について、それぞれお考えをお聞きします。

加藤 日教組ではこの問題について職場論議をしている段階です。今後は外部の研究者の方の意見も聞きながら、現場から上がってきた声を中央執行委員会で取りまとめていくことになります。

重要なのは、何をもって「優秀」と言うのかという点でしょう。私は、幅広い人間性が根底にないといけないと思っています。専門的な知識が必要という論議を否定はしませんが、社会に出る前から極めて高度な専門性を有することが大前提になるかというと、ちょっと違うと考えています。

もちろん、戦後の教員養成の柱である開放性の原則は守ってもらいたい。市民や保護者の学歴が高くなり、教員と保護者の関係性が変わってきているのは確かですが、だからといって免許取得の条件として修士でなければ教壇に立てないとなると、経済的問題が強くかかわり、教員になりたい人があきらめてしまいます。

そうなると重要なのは、我々が以前から主張する養成・採用・研修の一体となった改革です。採用後に2年ほど有給の勉強期間を与えられたらベストですが、研修体系を整理して、その枠で学んでもらうという形も当然考えられる。現場で子どもたちや保護者の方々と向かい合う中で教員は育っていくという大前提もあります。現場での学びや育ちを制度でどう保証するかが大事だと個人的には思います。

小川 日本の教員養成は欧米の折衷スタイルなんですね。欧州では教員という「職人」を育てるために、学部から実践的なトレーニングをする。米国は学部4年間で幅広い教養を身につけさせ、修士課程で教師に必要な実践的なことを学んで出ていく。日本の場合は学部段階で欧米の要素が混在していて、ある意味中途半端で窮屈なものになっています。そうした中でも日本の先生の質がいいと言われているのは、現場で育てるしくみがあったからだと思います。修士課程を養成の基礎資格とする際には、学部と修士それぞれに機能をより明確にし、現場との連携・協働をどう組み入れていくかを考えていく必要がある。

教師の実践的な部分は初任者研修で、3年くらいかけてじっくり育てていく。その他の研修の一つとして修士課程へ行って専門免許状を取るといった学び方はいいでしょう。しかし、修士号を取らないと教壇に立てないという制度設計はすべきでないと思っています。

――研修制度の現状を加藤委員長はどう見られていますか。

加藤 教員としてのベーシックな部分、例えば研究の仕方などを身につける場は必要ですから、基礎研修を否定はしません。しかし短期間に多くの講座を詰め込むことが初任者の大きな負担になっているのは事実で、もう少し長期的なスパンで見ていくことが大切だと思います。

県、市町村、学校内の研修と、屋上屋を重ねるような研修体系も整理する必要があります。各県の段階で、現場の実態を踏まえて、先生方とも議論をしながら研修体系をつくってもらいたいと考えています。

――現場主義の視点から幅広いご議論をいただきました。学校のありようを変えるという話題の中で効果検証の必要性が指摘されましたが、その効果を一番実感するのは現場の先生方です。

これだけの効果があるという学校現場からの声を、社会に向けて発信していく必要性が大いにあると感じました。

本日はどうもありがとうございました。