

<論文>

小中一貫教育校の制度化過程の分析

佐藤史浩

はじめに

2015年6月に学校教育法が改正され、第1条に挙げられている、いわゆる1条校のなかに新たに小中一貫教育をおこなう義務教育学校が加わり、これにより翌年4月から全国で22の義務教育学校が開設されることになった。1998年の中等教育学校の導入により、戦後教育改革により誕生した単線型学校制度は、前期中等段階から複線化されることになったが、今回の義務教育学校によりさらに初等教育段階からの複線化が推し進められ、日本の学校教育制度は根底から大きく変えられることになったといえよう。

本稿は、義務教育学校の法制化に主導的な役割を果たしてきた中央教育審議会や教育再生実行会議においてどのような方向性が示されてきたかを、答申・提言・報告書などの分析を通して明らかにすることで、義務教育学校の設置がこれからの日本の教育にどのようなことをもたらすのかを今後考察するうえでの手がかりとするものである¹⁾。

1. 小中一貫教育のスタート

小中一貫教育を初めて導入したのは、広島県呉市である。2000年度に文部省研究開発学校の指定を受け、3小学校、1中学校を統合し、スタートしている。研究開発学校とは、教育課程の改善に資する実証的資料を得るため、文部科学大臣が申請のあった学校に学習指導要領等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、新しい教育課程・指導方法について研究開発する制度である。その後呉市は、市内の全26中学校区で小中一貫教育を実施するようになった。うち、小学校と中学校の校舎が隣接していない異なる敷地に別々に設置されている、いわゆる施設分離型が22中学校区で、小学校と中学校の校舎が一体的に設置されている、いわゆる施設一体型が4中学校区で採用されるようになった。

一貫教育の導入のねらいは、義務教育9年間を修了するにふさわしい学力と社会性の育成と、中1ギャップの解消と自尊感情の向上とされた。中1ギャップとは、いじめの認知件数、暴力行為の加害児童生徒数、さらに不登校児童生徒数が中学校1年生になったときに大幅に増えるなど、小学校から中学校への進学時に新しい環境での学習や生活に不適應を起こすことを総称

するものである。9年間は前期（4年）、中期（3年）、後期（2年）に区切られ、学習指導要領の範囲内で、各中学校区ごとに小中一貫カリキュラムが作成され、ことに中期に重点をおいた教育を展開するものとされ、この時期に一部の教科で教科担任制を導入することにした。

呉市にあっては2001年の場合、いじめや暴力行為などの問題行動の発生率が第4学年から増加しはじめ、第6学年に1.5パーセント程度だったものが、第7学年に3ポイント以上上昇し、その後第9学年には14パーセントとなっている。不登校の発生率に関しては、問題行動と同様、第4学年から増加しはじめ、第6学年に0.9パーセント程度だったものが、第7学年に1ポイント程度上昇し、その後第9学年には2.6パーセントとなっている。また、自尊感情については、思春期中期にあたる第5学年から第7学年にかけて急激に低下し、その後、青年期にかけて徐々に回復するものとされている。こうした数字から、小中一貫教育は問題行動や不登校の解消に資するものとされた。

その後の調査では、生徒指導上の諸問題の発生件数や不登校の数が年々減少していること（2007年度の中学1年生の暴力行為発生件数が40件であったものが、2013年度には7件に、いじめの認知件数は31件が8件に減少している、また不登校については、2007年度の52人から2013年度の17人へ減少している）、また児童生徒の学力が向上していること（広島県の学力調査において、2010年度に小学校5年生であった児童の国語の平均が県平均より0.8ポイント上回り、算数は0.2ポイント下回っていたものが、2013年度に中学校2年生のときには県平均より国語が1.7ポイント、数学が2.7ポイントそれぞれ上回っていた）が報告されている。さらに、ほとんどの教員が、「授業の工夫・改善の場面が見られた」、「小中学校を一貫したカリキュラムづくりは必要」と答えるなど、一貫教育に対する教職員の意識が向上したとされている。反面、課題として、教職員の負担増や以前と異なって6年生がリーダー性を発揮できる機会が限られていることが挙げられている。

その後、2003年に学校教育法に示されている学校教育の目標等を踏まえつつ、学習指導要領等の基準によらない教育課程の編成・実施を可能とする構造改革特別区域研究開発学校（特区研発）が創設され、これを利用して2004年度から東京都品川区が小中一貫特区の取組を開始、さらに2006年東京都三鷹市が、教育課程の特例を用いなくてコミュニティ・スクールを基盤とした小中一貫教育校「にしみたか学園」を開園した。

品川区の場合、導入のねらいは、ひとつは中学校での学習への接続を意識した小学校段階での指導を実現することで、9年間継続した系統的な学習に取り組むことであった。次に小学校から中学校への環境の激変を緩和することによりストレスを解消し、幅広い年齢の児童生徒と学校生活を共にすることにより、多様な人間関係を形成することであった。さらに、小・中学校間の情報共有により、9年間継続性のある生活指導の実現をめざすことであった。

具体的には、区内の全中学校区で、一貫教育を導入（施設一体型6校、施設分離型9中学校・

31小学校)、区独自の「小中一貫教育要領」を定め、9年間を4年・3年・2年に区切ったまとまりで教育計画を立て系統的な学習を実施することにした。このなかで、全学年に「市民科」を新設、小1から「英語科」を実施し、さらに小5～中3に「ステップアップ学習（選択学習）」を新設、小5から教科担任制を導入した²⁾。この結果、国・都・品川区が実施する学力調査において全国平均を上回った学校数が増加するなど学力が向上、また年々、不登校生徒の出現率が抑制されたことが報告されている。

さらに、2008年には、教育課程特例校制度が創設（特区研発の全国展開）された。これは、文部科学大臣が学校を指定し、学習指導要領等によらない教育課程を編成して実施することを認める制度であるが、これにより構造改革特別区域研究開発学校が全国的に展開可能となり、小中一貫校導入のハードルが大きく引き下げられることになった。それは以後の小中一貫校数の拡大に端的に示されている³⁾。施設一体型小中一貫校の各年度の設立校数を見ると、2005年3校、2006年、2007年それぞれ5校であったものが、2008年9校、2009年10校、2010年11校と倍増しており、2011年17校、2012年20校とさらに拡大している。

2. 中教審「新しい時代の義務教育を創造する」

こうしたなかで自治体が小中一貫教育を導入するうえで根拠となりうる中教審答申が出されている。2005年10月26日の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」は、そのなかの「義務教育に関する制度の見直し」と題する節において、義務教育を中心とする学校種間の連携・接続の在り方には大きな課題があること、義務教育に関する意識調査によれば、学校の楽しさや教科の好き嫌いなどについて、それまで言われてきたような中学校1年生時点のほかに、小学校5年生時点で変化が見られ、小学校の4～5年生段階で発達上の段差があることを指摘している。そのうえで、研究開発学校や構造改革特別区域などにおける小中一貫教育などの取組の成果を踏まえながら、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やカリキュラム区分の弾力化など、学校種間の連携・接続を改善するための仕組みについて十分に検討する必要がある、と述べている。小中一貫教育導入の根拠として挙げられることの多い中1ギャップに関しては、学習面ですでに5年生段階で変化がみられることが述べられているが、不登校の問題については、不登校児童生徒の減少に成功した学校の取組例を参考にすること、一定の要件のもとで、フリースクールなど学校外の教育施設での学修を就学義務の履行とみなすことのできる仕組み等について検討することを挙げるだけで、小中一貫教育との関連ではふれられていない。

この答申の本旨は、義務教育の質の保証・向上であり、このための具体的な改革策として、①教育の目標を明確にして結果を検証し質を保証する ②教師に対する揺るぎない信頼を確立

する ③地方・学校の主体性と創意工夫で教育の質を高める ④確固とした教育条件を整備する、この4点を挙げており、なかでも、当時進められていた三位一体改革のなかでの義務教育国庫負担制度の扱いが中心的な課題であった。小中一貫教育、さらには義務教育学校については、「義務教育に関する制度の見直し」のなかで、いわば今後の課題の一つとして述べられているにすぎず、むしろ幼稚園と小学校の教育課程の連携など、幼小連携の推進が挙げられている。しかし、現実にはここでの記述が、小中一貫教育導入の根拠となっていく⁴⁾。

3. 中教審作業部会「小中連携、一貫教育に関する主な意見等の整理」

2012年7月13日、中央教育審議会初等中等教育分科会の学校段階間の連携・接続等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」と題する報告書を公表している。2014年5月の数字ではあるが、全国の市町村の66%が小中連携教育を実施し、12%が小中一貫教育を実施していることに示されるように、この時期各地で小中連携、一貫教育がかなり拡大していた状況を踏まえたものと思われる。

ここでは、児童生徒の教育は、各学校段階内において完結するのではなく、複数の学校段階間での連携が求められており、この連携を推進することにより、教職員が異なる学校段階にわたって教育を見通し、学校が直面している課題の解決に資するとともに、学校教育の質的向上を図っていくことが望まれている、という基本認識があった。幼児期の教育と小学校教育の接続（幼小接続）や中高一貫教育については、すでに検討がなされているものの、小中連携については、これまで全国的な取組の検証や支援の在り方等に関する検討はなされてこなかった。「小中連携、一貫教育に関する主な意見等の整理」は、小学校と中学校の連携、接続の在り方について改めて見直し、義務教育段階にある児童生徒の学習指導、生徒指導等における諸課題の解決（例えば中1ギャップ）に資することで、児童生徒のより良い学びを実現できるよう、検討したものであった。このために、現行の小・中学校制度を基本としつつ、それらの連携や一貫教育を推進するための諸方策について、2010年実施の「小学校と中学校の連携についての実態調査」や小中連携、一貫教育に取り組んでいる学校や市町村教育委員会等のヒアリングをもとに、委員の意見を整理しているが、同時に、作業部会は、現行の小・中学校制度とは異なる、新たな学校制度として、義務教育学校制度（仮称）を創設することの是非および創設しようとする場合の論点に関する委員の意見をも整理している。

作業部会は、まず現行の小・中学校制度を基本とした小中連携、一貫教育の推進に当たっての目的、効果の考え方や、教育課程、指導方法、推進体制、教員免許等に関する様々な工夫についてまとめるとともに、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旨、

提言している。

次いで義務教育学校制度創設の是非を検討しているが、委員の意見は割れたため、賛成と慎重であるべき二つの意見を併記している。

＜義務教育学校制度の創設に賛成との意見＞

- 地域の実情に応じた教育の実現のため、各学校や設置者の判断によって義務教育学校を設置できる仕組みは望ましい。
- 義務教育を一体的に捉え9年間で児童生徒の学力向上を図っていく観点からは、義務教育学校制度の創設は極めて自然な発想であり、学習指導要領を満たしながら、9年間の学年区分（4・3・2や5・2・2など）については設置者が判断できるようにする。
- 義務教育学校を創設し、教育課程を弾力的に編成できるようにする。
- 小・中学校における教育課程上の無用な重複が省略できるのであれば、義務教育学校制度を創設する意義があるのではないか。

＜義務教育学校制度の創設には慎重であるべきとの意見＞

- 義務教育学校では、9年間ほとんど同一の集団で学んでいくこととなり、児童生徒が9年間の途中で挫折した場合等、学校が変わることによる再チャレンジの機会がないこととなる。
- 特に地方においては、学校が町の中心となっており、小・中学校が義務教育学校に一本化することで、学びの拠点である学校の数が減ることとなる。
- 小中連携・一貫教育に取り組んでいる学校のねらいは、いわゆる中1ギャップの解消、学力向上、コミュニティの育成、小規模校の活性化等であり、義務教育学校制度の創設によりこうした課題が解決されるとは思えず、結論として制度の創設は時期尚早である。
- 一部の学校に9年制を導入する場合、事実上学校制度の複線化となり、選択させるといっても、小学校入学時の6歳の児童などでは通学できる範囲が限られ選択不可能であるうえ、一つの自治体の中に小学校、中学校、中等教育学校、義務教育学校があることがシステムとしてどのような効果をもたらすのかが不明である。
- 義務教育学校では、人間関係が固定化し、新たに出発する機会が失われる等により閉塞感等を感じるものになる。
- 義務教育段階で小・中学校と異なる義務教育学校を創設することにより、受験エリート校化、受験戦争の低年齢化を招くような事態が懸念される。

こうした義務教育学校創設への賛成意見や懸念を受けて、作業部会は創設には慎重な検討を要するとしただけで、義務教育学校制度の創設に期待されていることは、いずれも、現行制度

において対応可能な面が多いとしている。たとえば、義務教育の継続性の確保については、2006年の教育基本法の改正、2007年の学校教育法の改正において新たに義務教育の目的、目標を規定し、小・中学校における教育の継続性が確保されるような手当てが講じられたこと、小・中学校の教育課程については、2008年の教育課程特例校制度の創設により、より一般的に地域の発意による柔軟な対応が可能となっていることなどを挙げている。

そのうえで、現行の小・中学校制度を基本としつつ、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することで、小中一貫教育の豊富な実践を蓄積した上で、将来的に改めて義務教育学校制度の創設について検討すべきと結論づけている。その際には、一つの学校種として「義務教育学校」を制度化することの是非、初等教育段階から学校制度が複線化することに対する考え方、既に制度化されている「中等教育学校」との制度的整合性等について、十分な検討を進めることを求めている。この時点では、中教審は、義務教育学校の創設に慎重な姿勢であったことを読み取ることができる⁵⁾。

4. 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について」

中教審の作業部会が、現行制度のなかでの小中連携、一貫教育の推進を提言し、義務教育学校に関しては慎重な検討を求めているのに対し、2年後の2014年7月3日に出された教育再生実行会議の第五次提言「今後の学制等の在り方について」は、対照的に義務教育学校の制度化を積極的に推進するものとなっている。教育再生実行会議は、自由民主党の政権復帰、第二次安倍政権発足間もない2013年1月に設置された首相直属の会議で、第一次安倍政権下の教育再生会議で進められた教育改革のさらなる推進の役割を担うものであった。審議すべき内容として、(1)いじめ問題への対応 (2)教育委員会の抜本的な見直し (3)大学の在り方の抜本的な見直し (4)グローバル化に対応した教育 (5)6・3・3・4年制の在り方 (6)大学入試の在り方が挙げられており、小中一貫教育学校は、第五次提言において扱われている。

第五次提言は大きく三つの章から構成されているが、そのなかの「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」において、「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」とされている。提言は、これまでのような学校段階間の区切りについて、一定の年齢層の子どもを同一の方式で教育するという意味を認めつつも、いじめや不登校が中学校第1学年で急増するなど中1ギャップの問題が、すでに一部の地方公共団体に導入されている小中一貫教育の取組により緩和され、また学力の向上がみられるなど、その効果を指摘している。さらには、現在の学制の原型が導入された当時に比べ、子ども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る状況を踏まえ、

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を求めている。

具体的には、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こと、小中一貫教育学校の設置を促進するため、国、地方公共団体が、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こととされている。また、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を求めている。

第五次提言が小中一貫教育学校推進の理由としているのは、これを導入している多くの学校・自治体がその成果としてあげている中1ギャップの緩和、学力向上、さらには学習内容の高度化である。しかし、小中一貫教育学校導入の大きなねらいは、グローバル人材養成のための学校制度の複線化であり、また学校統廃合を進めるうえでの手段である、といった以前から出されていた指摘⁶⁾ に対し提言は答えていない。

学校制度の複線化については、すでに第三次提言において国際化を断行する大学を重点的に支援し、今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上をランクインさせることを表明、さらに第五次提言では大学、高等専門学校、専門学校、高等学校等における職業教育の充実や、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を求めている。こうした提言を制度化した場合の帰結を、すでに2011年の財務省財務総合政策研究所の人材の育成・活用に関する研究会の報告が以下のように端的に述べている。

「現下の人材育成システムは、諸外国と比べ、小学校-中学校-高等学校-大学という進学中心の「単線型」で考えられており、中学校・高等学校卒業後の就労予定者に対し、就労への円滑な移行を企図した職業教育が想定されておらず多様性が加味されていない。適度な機会均等を図りつつ、進学予定者に対する学術教育、就労予定者に対する職業教育という個に応じた進路選択の具体的助言、支援の充実が求められるところ、就労への移行経路の確保という多様性のある「複線型」の人材育成システムへの変容が求められる⁷⁾」。

つまり、大学を頂点とする「単線型」から、義務教育修了時点で職業教育に移行する経路を拡充することにより「複線型」への転換を求めているといえる。こうしたシステムにおいては、中高一貫教育がエリートを早期に引き抜く機能をもつものに対し、小中一貫教育は早い段階で一定数の子どもを選別する役割を果たしかねないものになる⁸⁾。

また、提言は学校統廃合については、教育効果を高めていくために、地域の実情を踏まえた学校統廃合を求め、それによって生じた財源の活用を述べている。ことに児童生徒数が急減している自治体にとって学校統廃合は大きな課題となっている。小・中学校という複数の学校を

まとめ、一部の学校を廃校にすることは、行政にとって人件費や施設費などのコストの削減をすることができる。この点が、小中一貫教育を短期間のうちに拡大させた最大の理由であると言われている⁹⁾。全国に先駆けて小中一貫校を導入した呉市の場合、財政破綻を背景に学校維持費削減などのため、小中学校の統合の必要性が生じたといわれる。また、品川区では学校選択制導入時に統廃合に結びつけないことを教育長が確約していたために、小規模化した学校を統合できずにいたといわれる¹⁰⁾。

教育再生実行会議の提言以後、中教審作業部会で提出された「義務教育学校制度の創設には慎重であるべきとの意見」はほとんど考慮されることなく、小中一貫教育学校制度化の方向へと進んでいくことになる。

5. 文部科学省「小中一貫教育等についての実態調査の結果」

2014年5月に文部科学省は、小中一貫教育の実態に関する初の調査をおこなっている。これは、今後の小中一貫教育の制度化およびその推進方策などの検討に資する基礎資料を得ることが目的とされ、すべての都道府県、すべての市区町村、小中一貫教育を実施している全国の国公立小・中学校を対象とするものであった。ほどなく教育再生実行会議の第五次提言「今後の学制等の在り方について」が出されることを見越してのものであった¹¹⁾。以下、この調査をもとに2014年5月当時の小中一貫教育の状況を整理する。なお、この実態調査において、はじめて小中連携教育と小中一貫教育それぞれについて以下のような定義がなされている¹²⁾。

小中連携教育	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	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

都道府県ごとの「小中一貫教育の推進状況について」は、「積極的に推進 4」、「積極的な推進を検討 3」、「国の検討や他の都道府県の取組を注視 33」、「現時点で特段の取組はない 7」、また、「小中一貫教育を推進するための方針等の策定状況」については、「定めている 2」、「現在定めていないが、今後定める予定 2」、「現在定めておらず、今後も定める予定はない 6」、「今後国において推進策等が示された場合、対応を検討 37」となっており、都道府県段階では、大多数が国の対応待ちの姿勢であり、なかには消極的なところもあったことを読み取ることができる。

次に、全市区町村を対象にした調査では、まず小中一貫教育、小中連携教育の実施状況を調

査している。それによれば、「小中一貫教育実施 12%」、「小中連携教育のみ実施 66%」、「実施なし 22%」であり、また、小中一貫教育を行っていない市区町村を対象に検討状況を尋ねた項目では、「今後実施予定 4%」、「実施を検討中 7%」、「国・他市町村の状況注視 29%」、「特段の取組なし 60%」となっている。この時点では、小中一貫教育は全国的に普及しているとはいえないが、三分の二の自治体で小中連携教育を実施している状況は、国の具体的な働きかけによっては、少なくない自治体が小中一貫教育を導入する可能性を示唆するものといえよう。

以下、小中一貫教育を行っている学校1,130件を対象にした調査によれば、一貫教育の主なねらいについて「生徒指導上の成果を上げる 98%」、「学習指導上の成果を上げる 95%」と、ほとんどの学校がいわゆる中1ギャップを意識したものとなっている。次いで「9年間を通し児童生徒を育てるという教職員の意識改革 92%」となっている。また、学校統廃合との関連では「教育活動充実の観点から一定規模の児童生徒数確保 13%」となっている。

9年間を通じた教育課程の編成については、「9年間をひとまとまりと捉えた学校教育目標の設定 47%」、「各教科別9年間の系統性を整理、小中一貫したカリキュラムを組んでいる 52%」となっており、数字のうえからは「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」という小中一貫教育の定義を満たしていない学校が半数に及ぶことがわかる。

校舎の設置形態は、小学校と中学校の校舎の全部又は一部が一体的に設置されている（小学校と中学校の校舎が渡り廊下等でつながっているものを含む）、いわゆる施設一体型校舎 13%、小学校と中学校の校舎が同一敷地又は隣接する敷地に別々に設置されている、いわゆる施設隣接型校舎 5%、小学校と中学校の校舎が隣接していない異なる敷地に別々に設置されている、いわゆる施設分離型校舎 78%、その他 4%となっており、施設分離型が多数を占めている。校長の体制については、施設一体型の場合、四分之三が1人の校長が小・中学校の校長を兼務しているのに対し、施設隣接型と施設分離型においては、学校ごとに校長がおり、適宜連携を図っているが圧倒的に多くなっている。また、小中一貫教育を行う上で新たに整備した施設やスペースの有無の質問においては、「ない 87%」、また校舎の整備状況については、「整備は実施していない 86%」という数字に見られるように、できる限り既存の校舎や施設を利用して一貫教育を進めようとする傾向が見られ、施設分離型が多数となる状況を生み出していると思われる。

学年段階の区切りについては、6-3が72%と多数を占め、次いで4-3-2が26%で、5-4や5-2-2などは、1%未満となっている。授業時間については、96%が従来通り小学校で45分授業、中学校で50分授業を行っており、卒業式入学式以外の学年段階区切りを意識させる行事の実施（学年段階の区切りが6-3以外の場合）については、64%が行っていない。

小学校における教科担任制の実施については、「一部の教科で実施した 50%」、「実施していない 48%」で、小・中教員の乗り入れ授業については、39%が実施していないと回答するなど、これらの数字からは一貫教育の特徴と言われることがらで、積極的な利用をしていない学校が少なくないことが読み取れる。

小・中の合同職員会議については、施設一体型では84%が実施しているのに対し、施設分離型においては3%にすぎない。小・中の教員の合同研修の実施については、91%が実施したと回答しているが、そのうちの58%は学期に1回程度であった。ただし、施設形態や校長体制によって実施頻度は異なり、施設一体型と1人の校長が小・中学校を兼務する学校においては、月に1回程度となっている。小・中教員の相互授業参観は、90%が実施していると回答しているが、そのうち67%は、学期に1回程度としている。合同研修と同様、施設一体型と1人の校長が小・中学校を兼務する学校においては実施頻度が高くなっている。

以上の調査結果のうち、ことに9年間を通した教育課程を編成している学校が半数であること、さらに小・中学校教員の指導力を高めるうえで不可欠の合同研修や相互授業参観について、その実施頻度が少ないことは、一貫校を名乗ってはいるものの、かなり形式的なものであることを想起させるものといえよう。

実態調査では最後に、小中一貫教育を行っている学校を対象に、これまでの取組の総合的な評価として、成果と課題を聞いている。成果については、「大きな成果が認められる 10%」、「成果が認められる 77%」と大多数が成果を認めており、「成果があまり認められない 12%」、「ほとんど成果が認められない 1%」となっている。ことに大きな成果が認められるという回答数が多かったのが、「中学校への進学に不安を覚える児童が減少した 27%」であり、「成果が認められる 63%」と合わせると90%が成果を認めている。

また、「いわゆる「中1ギャップ」が緩和された」についても、「大きな成果が認められる22%」、「成果が認められる 67%」とほぼ同様の数字となっている。さらに、「小・中学校の教職員間で互いの良さを取り入れる意識が高まった」、「小・中学校の教職員間で協力して指導にあたる意識が高まった」、「小・中学校共通で実践する取組が増えた」の3項目については、「大きな成果が認められる」がそれぞれ20%あり、「成果が認められる」を含めると、80~90%が成果を認めている。

課題については、「大きな課題が認められる 7%」、「課題が認められる 80%」と大多数が課題の存在を認めており、「課題があまり認められない 12%」、「ほとんど課題が認められない 2%」となっている。特に課題が認められるとされたのが、「教職員の負担感・多忙感の解消」であり、「大きな課題が認められる 27%」、「課題が認められる 58%」であり、次いで「小中の教職員間での打ち合わせ時間の確保」であり、「大きな課題が認められる 26%」、「課題が認められる 56%」、さらに「小中合同の研修時間の確保」となっており、「大きな課題が認

められる 21%」、「課題が認められる 54%」である。いずれも、一貫教育を推進するうえで優先的に解決すべき課題であり、それなしに小中一貫校が成果を出そうとするなら、教師に多大な負担を強いることになるであろう。

6. 中教審「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」

教育再生実行会議による小中一貫教育の制度化の提言をいわば忠実に受け入れ、それを具体的な実施方策にまとめ、小中一貫教育の法制化への道を開いたのが、中央教育審議会答申「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」である。

文部科学大臣が中教審に諮問を行ったのは2014年7月29日であるが、そこでは中学校進学に伴う環境変化への不適應、いわゆる中1ギャップへの対応や、小学校への外国語活動の導入をはじめとした学習内容の改善への対応等を考慮し、小中一貫教育を学校制度に位置づけ、9年間の教育課程の区切りを柔軟に設定できるようにすることを求めている。さらに、審議にあたっては、「改革の方向性を踏まえた具体的な実施方策や法制化に関する事項」を中心に置くことを求めている。先の実態調査で示されたさまざまな課題について審議することよりも、まずは小中一貫教育の法制化を優先する諮問とも読み取ることができよう。

小中一貫教育特別部会での8回にわたる集中審議を経て答申が公表されたのは、同年12月22日である。そこでは「学校制度を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ものとすることで、制度的な選択肢を広げること」が提言され、小中一貫教育の制度化は、そのひとつとされた。これにより、地域の実情や子どもたちの実態に応じて、設置者の判断で、小・中学校段階の接続の円滑化を図ったり、柔軟な区切りを設定したりするなどの多様な教育実践が可能になり、引いては、既存の小・中学校における小中連携の高度化が促進され、義務教育全体の質の向上が期待されるとした。

答申は、まず小中一貫教育の取組が進められている背景として以下の5点を挙げている。

- 教育基本法、学校教育法の改正による義務教育の目的・目標規定の新設
- 近年の教育内容の量的・質的充実への対応
- 児童生徒の発達の早期化等に関わる現象
- 中学校進学時の不登校、いじめ等の急増など、中1ギャップへの対応
- 少子化に伴う学校の社会性育成機能の強化の必要性

このうち中1ギャップへの対応は、当初から小中一貫教育導入の大きな理由として挙げられてきたものであるが、中央教育審議会が諮問を受けるちょうど数か月前、国立教育政策研究所

より『「中1ギャップ」の真実』¹³⁾と題するリーフレットが発行されている。これは、「中1ギャップ」という言葉に明確な定義はなく、その前提となっている事実認識も客観的事実とは言い切れないと、中1ギャップの存在を実体ととらえることに警鐘を鳴らすものであった。

たとえば、児童生徒を対象にした質問紙調査によれば、いじめの被害経験率は、小学校時代のほうが中学校時代よりも高く、中学校でいじめが急増するという印象は、あくまでも学校による「認知件数」の結果によるもので、それが実態を正確に反映しているかどうかは疑わしいとされている。

不登校についても、小6から中1への増加率は、「問題行動等調査」によれば、3倍とされているが、小学校時の欠席理由をもとに数え直したところ、1.3倍前後で、必ずしも急増とは言えないとされている。また、中学進学に対する小学生の不安感が不登校を急増させる話については、「小学校時代には欠席が目立たなかったにもかかわらず中学校1年生時には不登校になった生徒（新規不登校群）」と、「小学校時代には欠席が目立たず中学校1年生時にも不登校になっていない生徒（登校群）」の度数分布によれば、最も不安感の高かった生徒は誰一人新規不登校群になっておらず、次いで二番目三番目に不安感の高かった生徒でも、新規不登校群になったのは1名ずつであった。反対に、不安感が低い方にも同じくらい新規不登校群になった生徒がおり、不安感が中くらいの生徒には新規不登校群が多くおり、不安感が不登校の直接的な原因とはいえないことが示されている。

以上のことから、中1ギャップ解消のいわば切り札とされ続けてきた小中一貫教育は、その有効性に疑問が投げかけられたといえよう。そのうえで、「中1ギャップ」に限らず、便利な用語を安易に用いることで思考を停止し、根拠を確認しないままの議論を進めたり広めたりしてはならない」と戒めている。しかしながら、こうした指摘にもかかわらず、答申は、「いわゆる「中1ギャップ」と呼ばれる現象の芽は既に小学校高学年から生じているとの分析もある」と述べるにとどまり、実態調査で示された結果のみに従い、小中一貫教育は、中1ギャップの緩和に大きな成果が見られるとしている。

また、中1ギャップとならんで背景のひとつとして挙げられている少子化等に伴う学校の社会性育成機能の強化は、学校統廃合に結びつくものであるが、これについて答申は、少子化に伴い単独の小学校・中学校では十分な集団規模を確保できない地域も多くなっており、こうしたなかで異学年交流を活性化させたり、より多くの多様な教師が児童生徒たちに関わる体制を確保するために、小中一貫教育の導入が行われている現状がある、と述べるにとどまっている。これにより、学校を統廃合し小中一貫教育を導入するのは当然の流れであるという印象を与えかねないものになっている。

次に答申は、小中一貫教育の制度化の主な意義として次のように述べている。小学校と中学校が法制上別々の学校として設置されている現行制度下においては、一貫教育を効果的・継続

的に実施していく上で、一定の限界が存在しており、このため制度化することにより、教育主体・教育活動・学校マネジメントの一貫性を確保した総合的かつ効果的な取組の実施が可能となる。

つまり、これまで国の基準によらない弾力的かつ柔軟な教育課程の編成を行う場合は、研究開発学校制度や教育課程特例校制度を活用してきた。ただし、これは文部科学大臣の指定を必要とするものであった。これまでにこの制度を活用することにより、各地で一定の成果が示されてきており、小中一貫教育の軸となる独自教科の設定及び指導内容の入替え・移行については、児童生徒への過重な負担や大きな影響は認められないことが分かってきた。このため、原則として、個々に文部科学大臣の指定に係らしめる意義は乏しくなってきた。迅速かつ柔軟な取組を促進するために、設置者の判断により一定の範囲で特例的な教育課程を実施できる制度を整えるべき段階に達している。さらに、これまで小中一貫教育は設置者や学校の自主的な努力による運用上の取組であるため、国や都道府県からの支援が必ずしも十分でなかったが、小中一貫教育の制度的基盤が整備されることにより、国・県による支援の充実が行いやすくなる。答申は概略このように述べ小中一貫教育の制度化の意義を述べている。

他方、小中一貫教育に懸念されている教育指導上の諸課題、たとえば人間関係の固定化、小学校高学年におけるリーダー性育成、転出入への対応などについては、これまでの各地における先行的な取り組みから学ぶとともに、国が都道府県と連携して積極的に助言指導を行ったり、優れた取り組みの事例を普及させることを求めているにすぎない。すでに指摘したように答申は制度化を優先するあまり、そこから生じる課題については、先送りしたと捉えられかねないものになっている。

以上のことを踏まえて、答申は小中一貫教育の具体的な制度設計をおこなっている。まず、小中一貫教育が各地域の主体的な取組によって多様な形で発展してきた経緯に鑑み、地域の実情に応じた柔軟な取組を可能とする必要があることから、下記の二つの形態を制度化すべきとしている。なお、これらの二つの形態を制度化するに当たっては、柔軟な取組を可能とする等の観点から、施設の一体・分離といった施設形態にかかわらず設置が可能とされている。

① 小中一貫教育学校（仮称）

1人の校長の下で、一つの教職員集団が9年間一貫した教育課程を編成・実施する単一の学校で、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られる。

② 小中一貫型小学校・中学校（仮称）

独立した小・中学校が小中一貫教育学校に準じた形で一貫した教育をするが、一般的な小中連携と明確に区別するために、9年間の教育目標の明確化、9年間一貫した教育課程の編

成・実施、これらを実現するための学校間の意思決定の調整システムの整備を要件として求める。

さらに、以下のような基本的な方向性が示されている。

- 小中一貫教育学校については、既存の小・中学校と同様に、市町村の学校設置義務の履行対象とするとともに、就学指定の対象とし、市町村立の場合、入学者選抜は実施しない。これについて答申は、小中一貫教育学校を就学指定の対象外とし、保護者が希望する学校に出願し、校長が選抜等を経て入学許可を行う学校とした場合、義務教育段階での学校制度の複雑化や「受験競争の低年齢化」の事態が懸念されると述べている。
- 小中一貫教育学校の修業年限9年間を小学校段階6年間と中学校段階3年間の二つの課程に区分し、6学年修了の翌年度から中学校等への入学を認める。これまで実施されている小中一貫教育のなかには、地域の児童生徒が抱える教育課題に対応して、9年間の教育課程に4-3-2や5-4の区切りを設けてきた学校も少なくない。しかし、特に都市部において小中一貫教育学校の小学校段階の修了後、中高一貫校への転校や私立中学校への進学を希望する保護者や児童生徒が少なくない事情に配慮することが必要である。ただし、従来通り、9年間の教育課程を4-3-2や5-4などの柔軟な学年段階に区切ることは可能とされている。
- 学習指導要領に関しては、小中一貫教育学校における教育は、義務教育の目標を踏まえ一貫した教育を施すものであるが、全体としては法に定める小学校及び中学校のそれぞれの目的や目標を達成するよう行われるものであり、さらには、就学指定の対象校として制度設計することや、既存の小・中学校との同一市町村内での併存が想定されることから、独自の学習指導要領を作成することは適当ではない。このため、小中一貫教育学校および小中一貫型小学校・中学校においては、現行の小・中学校の学習指導要領に基づくことを基本とした上で、独自教科の設定、指導内容の入替え・移行など、一定の範囲で教育課程の特例を認めるべきとされている。たとえば、小中一貫教育の軸となる独自教科を設け、それによって他の教科を代替したり、他の教科の授業時数を代替する。あるいは、中学校段階の指導内容を小学校へ前倒し移行したり、小学校段階における学年間の指導内容を後送りまたは前倒し移行することなどである。
- 小中一貫教育を全域実施するか一部実施するかなど、導入の形態については、児童生徒の実態や地域・保護者のニーズを踏まえ、設置者が適切に判断する。これについて答申は、小中一貫教育学校や小中一貫型小学校・中学校においては、小・中学校学習指導要領における内容項目を全て取り扱う形で教育が行われるため、小・中学校とこれらの学校が併存することで義務教育の機会均等が果たされなくなる事態は想定されないとしている。しかし、小中一貫教育の制度化は、義務教育の複雑化に繋がるものであり、平等性を重視しなければならない

い義務教育の在り方に反するという批判がある。これに対して、表面的な均質性を重視する平等性ではなく、個々の子どもや地域の実態に応じた柔軟できめ細かな教育をおこなう公正性に重きを置くべきであるという考え方がある。この場合、複線化＝多様化は公正性を追求した当然の結果とみなされることになる¹⁴⁾。

- 小中一貫教育学校においては、原則として小・中学校教員免許状を併有した教員を配置することとするが、当面は小学校教員免許状で小学校課程、中学校教員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すべきである。

おわりに

中教審答申を受けて、2015年6月に学校教育法が改正され、小中一貫教育学校は、新たに義務教育学校として同法第1条に位置づけられることになった。義務教育学校とならんで答申が示した小中一貫型小学校・中学校については、法律上の学校の種類としては通常の小学校と中学校であるため、学校教育法の改正事項には当たらないとして、小中一貫した教育課程をはじめ具体的なことがらは省令等で定めることとされた。

これを受けて省令が出されたのは、2016年4月からの義務教育学校の正式スタートを控えたわずか10日ほど前の3月22日であった。そこでは、小中一貫型小学校・中学校として、①「中学校連携型小学校」および「小学校連携型中学校」、②「中学校併設型小学校」および「小学校併設型中学校」の二種類が挙げられており、前者は、異なる設置者の下で、小学校における教育と中学校における教育の一貫性に配慮した教育を施す小学校及および中学校¹⁵⁾、後者は、同一の設置者の下で、義務教育学校に準じて、小学校における教育と中学校における教育を一貫して施す小学校および中学校とされている。

小中一貫型小学校・中学校について、答申にはその設置主体についての言及はなかったものの、同一の設置者であることがいわば暗黙の了解であったのではないだろうか。このため、「中学校連携型小学校」および「小学校連携型中学校」は、いわば予想外のことと受け止められた¹⁶⁾。設置者が異なるということは、たとえば、過疎地域にある自治体が、小学校を隣接する自治体の中学校と連携型にして、自分たちの中学校を廃校にすることが可能になる。つまり、自治体を超えた学校統廃合が現実のことになってしまい、統廃合がますます加速化されることが予想される。小中一貫教育の制度化の大きなねらいは、この連携型の創設にあったのではないかを疑わせるものともいえよう。さらには、これにより小中高の三段階の学校の連携が可能となり、これがさまざまな形の教育を生み出すことにもなる。

小中一貫教育については、しばしば学校統廃合との絡みで批判されてきた。ことに、2015年1月に改定された文科省の「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」

では、これまでの「小学校4キロメートル、中学校6キロメートル以内」とされてきた配置基準に、新たにスクールバス等を利用した通学時間として「おおむね1時間以内」が加えられた。

小中一貫教育制度の導入に関わって出された文科省の通知は、義務教育学校の制度化の目的は「各地域の主体的な取組によって小中一貫教育の成果が蓄積されてきた経緯に鑑み、設置者が、地域の実情を踏まえ、小中一貫教育の実施が有効と判断した場合に、円滑かつ効果的に導入できる環境を整備するものであり、学校統廃合の促進を目的とするものではない」と断ってはいるものの、引き続いて「今後、少子化に伴う学校の小規模化の進展が予想される中、魅力ある学校づくりを進める上で、児童生徒の集団規模の確保や活発な異学年交流等を意図して、小学校・中学校を統合して義務教育学校を設置することは一つの方策であると考えられる」と述べ、さらに義務教育学校の設置にあたっては、一部の児童生徒について自転車通学を認めたり、スクールバスを導入したりすることなども考慮されるとしている。このことから、連携型の突然の出現と相まって、ことに過疎地域において地域住民の意向を無視した学校統廃合がますます進むことが危惧されよう。

注

- 1) 本稿で使用した答申・提言・報告書等は以下のものである。

中央教育審議会

「新しい時代の義務教育を創造する」（答申）2005年10月26日

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm

「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」（答申）2014年12月22日

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1354193.htm

中央教育審議会初等中等教育分科会 学校段階間の連携・接続等に関する作業部会

「小中連携、一貫教育に関する主な意見等の整理」2012年7月13日

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1325893.htm

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）2014年7月3日

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai5_1.pdf

文部科学省

中央教育審議会初等中等教育分科会小中一貫教育特別部会配布資料 2014年

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/051/siryu/_icsFiles/afiedfile/2014/09/11/1351916_7.pdf

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/051/siryu/1352497.htm

「小中一貫教育等についての実態調査の結果」2014年

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/051/siryu/_icsFiles/afiedfile/2014/12/18/1352812_5.pdf

「小中一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部を改正する法律について（通知）」2015年7月30日

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1360758.htm

「学校教育法等の一部を改正する法律の施行に伴う文部科学省関係省令の整備に関する省令等について（通知）」2016年3月22日

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2016/03/24/1365413_14.pdf

- 2) 市民科の設置など品川区の教育改革については、佐貫浩『品川の学校で何が起きているのか』花伝社 2010年
- 3) 山本由美『教育改革はアメリカの失敗を追いかける』花伝社 2015年 193頁
- 4) 答申のなかに義務教育学校の設置が挿入されたのは、委員の一人で当時の品川区教育長の意見を反映したものであったという。(山本由美「小中一貫校問題の現状」『人権と部落問題』No.879 2015年 11頁)
- 5) 作業部会は諸外国の義務教育制度（アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、韓国、フィンランド、シンガポール）についての確認もおこなっており、それらの国々では一般的に初等教育段階から学校制度を複線化している国はなく、また、初等教育段階と中等教育段階では学校種が異なるのが一般的であると述べている。こうした諸外国との比較も義務教育学校創設に慎重な姿勢をもたらしたものと推測することができよう。
- 6) たとえば、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年 15-17頁
- 7) 財務省財務総合政策研究所「人材の育成・活用に関する研究会」報告書
http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk090/zk090_07.htm
- 8) 山本由美・藤本文朗・佐貫浩 前掲書 16-17頁
- 9) 同上 17頁
- 10) 山本 前掲書 190頁
- 11) 西川信廣・牛瀧文宏『学校と教師を変える小中一貫教育』ナカニシヤ出版 2015年 7頁
- 12) 小中連携教育・小中一貫教育をどのように捉えるかについては、すでに中教審作業部会「小中連携、一貫教育に関する主な意見等の整理」のなかで行われており、「実態調査」はそれをほぼそのまま踏襲する形で定義している。
- 13) 国立教育政策研究所『「中1ギャップ」の真実』2014年
<https://www.nier.go.jp/shido/leaf/leaf15.pdf#search='%E4%B8%AD1+%E3%82%AE%E3%83%A3%E3%83%83%E3%83%97%E3%81%AE%E7%9C%9F%E5%AE%9F'>
- 14) 西川・牛瀧 前掲書 30-32頁 53-55頁
- 15) 「中学校連携型小学校」および「小学校連携型中学校」では、教育課程の特例として一貫教育に必要な独自教科の設定は認められているが、義務教育学校などに規定されている指導内容の入替え・移行は認められていない。
- 16) 山本由美「地域とつながる学校の視点から学校統廃合を考える」(『クレスコ』No.185 2016年 17-18頁)

(2016年9月22日受領、2016年11月2日受理)

(Received September 22, 2016; Accepted November 2, 2016)

Analysis of the formation course of Compulsory Education Schools

Nobuhiro SATOH

The School Education Law was revised in June, 2015. Based on this Act of Parliament, 22 Compulsory Education Schools which perform the combined education of elementary and junior high schools were established from April, 2016. The school system of Japan instituted by postwar education reformation was simple. It was changed a lot by the establishment of Secondary Education Schools in 1998. The Compulsory Education Schools will further change the public education system of Japan a lot from its foundation.

The Central Council for Education and Council for the Implementation of Education Rebuilding played a leading role in legislation of the Compulsory Education Schools. This article analyzes the reports, propositions, etc. which were submitted by both Councils and shows what kind of planning was built in these Councils.

Through these explanation, this article considers what kind of influence the Compulsory Education Schools will have on the education of future Japan.