

教育政策論からみる 「義務教育学校」制度化への批判的考察

樋口修資

抄録

本論考は、2015年6月、学校教育法の一部を改正する法律により、学制改革の一環として新たに設けられた9年間一貫の「義務教育学校」制度について、教育政策論の見地から批判的考察を行うものである。

考察においては、戦後の単線型学校制度の変容の歴史を俯瞰しながら、どのような背景の下、学制改革の一環として小中一貫教育を行う9年制の「義務教育学校」が制度化されてきたのかを明らかにしつつ、「義務教育学校」の制度化が、①教育政策論や子どもたちの発達論を含む教育論の見地からもその必要性と意義が乏しいこと、②選択的制度化は教育の機会均等の原則に背馳し、子どもたちがひとしく教育を受ける権利を阻害するおそれが強いこと、③学年の区切りなど学校制度の基本的枠組みを地方の裁量に任せることは、義務教育の円滑な実施に対する国の責任の放棄にひとしいこと、④制度化に伴う教育条件整備の諸課題に対する対処策が十分に検討されていない段階での制度化は十分な成果を生まないことなどを明らかにした。

したがって、今後、初等中等教育段階の学制改革を行おうとするならば、十分に科学的で実証的な調査研究を行った後に、子どもたちの発達論の見地に立って、「選択的ではない」(＝すなわちすべての子どもたちに共通な教育の場として) 制度設計の検討を行うべきであることを提言するものである。

キーワード

教育政策 学制改革 義務教育学校 選択的制度化 教育の機会均等 ナショナル・ミニマムとローカル・オプティマム

はじめに

2014年12月22日、文部科学省の中央教育審議会は、「子供の発達や意欲・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」答申を取りまとめ、小中一貫教育の制

度化及び総合的な推進方策について提言を行った。これを受けて、文部科学省は、平成27年通常国会に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案を上程し、国会における審議の結果、2015年6月4日、法律案が可決成立し、2016年4月1日から施行されることとなった。

先の中央教育審議会における審議においては、小中一貫教育学校制度の意義・目的をはじめ制度化にかかわる様々な課題がある中で、十分科学的で実証的な調査研究に基づくこともなく、また、十分な審議も尽くされてもいないばかりか、制度化に当たって解決すべき問題についての実効性ある対処策も十分提示されないまま、「学制改革」の一環として、小中一貫教育学校の制度化、それも「選択的制度化」を拙速に進めることが提言されるに至った。

小中一貫教育学校としての「義務教育学校」の選択的導入の問題は、我が国の学校制度及び義務教育制度の根幹にかかわる重要課題であり、極めて慎重に対応すべき事柄であることは論を俟たない。この学校制度を「改革」というのならば、現行制度を改め、新たに小中学校の学制改革をすることの意義・目的は何なのか、そもそも、意義・目的そのものがあるのか、また、小中一貫教育を制度化することについてのメリット・デメリットの比較衡量を実証的に検証しているのか、さらに、仮に小中一貫教育を制度化するというのならば、児童生徒の教育機会の均等確保や発達論の見地に立った学校制度論となっているのか、あるいは、教育課程をはじめ教員免許や教職員配置の在り方はどうあるべきかなど多方面にわたる制度化の課題を十分に審議検討し、実現可能性あるものとしての成案をまずもって明らかにすべきであったにもかかわらず、これらの点について十分な論拠も実証的なデータや対応策も示されないまま、制度化が決定された。

本稿では、小中一貫教育学校の制度化としての「義務教育学校」の選択的導入の問題に関して、戦後の学制改革の歴史的系譜を辿りながら、この新しい小中学校制度の「複線化」としての義務教育学校制度がどのような課題と問題を孕み、子どもたちの教育の在り方にどのような影響を及ぼすおそれがあるのか等について、上記の問題意識に立って教育政策論の見地から批判的に検証・考察することとした。

I 学制改革の歴史的系譜と義務教育学校

(1) 戦前と戦後の学校制度

戦前の我が国の学校制度は、尋常小学校の6年間の義務教育を修了した後の進路は、中学校、高等女学校、高等小学校、実業学校などの複線型の学校体系に分かれており、最高学府である高等教育への進路は、中学校・高等学校の卒業者に限られるなど、いわゆる「袋小路」の学校制度体系を形成しており、ヨーロッパ型の伝統的な階級・階層的分岐型学校制度となっていたことはよく知られている。

これに対し、現在の学校制度は、1947年に制定された教育基本法、学校教育法により、大きく改められ、中等教育段階から学校が分岐する複線型の学校制度から6・3・3・4制の単線型の学校制度に代わり、上級学校への進学途上における多くの袋小路や制度上の隘路を除去し、進学希望者がその能力に応じて各段階の学校に進学できるような学校体系となったのである。

戦後の我が国の学校制度は、各学校体系が、主に年齢を基準として段階的に構築された単一の学校系統によって構成されていることから、教育の「機会均等の原則」を保障する憲法理念に即した学校制度としての意義は大きく、国民にひとしく、そして、広く開かれた学校制度としての実を上げてきた。

その後、この単線型学校制度は、①高等専門学校制度の創設（1962年）、②短期大学制度の恒久化（1964年）、③専修学校制度の発足（1976年）などにより、高等学校段階以上の学校体系における「学制改革」が進められたが、初等中等教育段階の「複線化」については、永らく行われてこなかった経緯がある。

(2) 中央教育審議会 46 答申と学制改革

この初等中等教育段階における学制改革を最初に提起したのが、1971（昭和46）年の中央教育審議会答申「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」であり、この答申では、「人間の発達過程に応じた学校体系の開発」が提言された。すなわち、「漸進的な学制改革を推進するため、その第1歩として次のようなねらいをもった先導的な試行に着手する必要がある」として、①4・5歳児から小学校の低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼児期の教育効果を高めること、②中等教育が中学校と高等学校に分割されていることに伴う問題を解決するため、これらを一貫した学校として教育を行い、幅広い資質と関心を持つ生徒の多様なコース別、能力別の教育を、教育指導によって円滑かつ効果的に行うこと、③小学校と中学校、中学校と高等学校の区切り方を変えることによって、各学校段階の教育を効果的に行うことが示されたのである。

学制改革の漸進的推進のための先導的試行として提案された上記の学制改革案については、答申後においていずれも実現あるいは着手の運びには至らず、いわば「未発の改革提言」に終わった。この答申では、学制改革の基本的方向性として、幼児教育と小学校低学年の教育との接続、中学校教育と高等学校教育の接続をそれぞれ図るべきこと、小・中・高等学校については、6・3・3制の学年の区切りを教育効果の観点から変えることが問題とされた。単線型学校制度の視点からは、子どもたちの発達過程に応じた学校体系の再編の必要性については異論はないものの、全国的に共通な学校制度の改革を基本的に想定せず、従来型の学校制度に並列させるような「選択的」な学校制度の導入や地域の判断による初等中等教育の学年の区切りの変更の提言は、学校制度の「複線化」を招くものであり、児童生徒の教育の機会均等の原則に反する点¹⁾で問題を孕むものといえよう。

(3) 臨教審答申と6年制中学校

中教審46答申以降、青年期の教育を適切に行うという観点に立って、中高一貫教育についての様々な実践的研究が行われ、その後、全国普通科高等学校長会の教育制度研究委員会が、1980年度に「新しい学校体系と高校試案」を作成し、6年制中高一貫学校の設置を提案した。

こうしたことを受けて、1984年9月以降、21世紀に向けての教育改革について審議した臨時教育審議会では、中学校と高等学校の接続について、青年期の教育としての連続性を重視し、教育内容において一層一貫性を図ることや、中高一貫学校の設置を積極的に検討

することが提案されるに至った。1985年6月の臨教審「教育改革に関する第一次答申」では、中等教育の一層の「多様化・弾力化」を図る観点から、新たな学校制度の選択肢として「6年制中等学校」の設置が提言された。この提言の趣旨は、「現行の中学校教育と高等学校教育を統合し、これを青年期の教育として一貫して行うことにより、生徒の個性の伸長を継続的、発展的に図ることを目指す新しい学校として、地方公共団体、学校法人などの判断により」設置できるようにするという「選択的学校制度」の提言であった。

この提案は、中等教育の構造を柔軟なものとし、多様な教育機会を提供できるようにするという、中等教育の多様化を推し進めるものであり、現行の中学校・高校に並列する6年制中等学校を設置者の判断において選択的に設置することができるようにすることにより、学校制度の「複線化」を図ろうとするものであった。審議の過程においては、6年制中等学校の特色として、「才能開発に適する教育を推進することができる」などの意見が出されたが、こうした「エリート教育」推進論に対しては、「進路選択の決定の時期が早まるおそれがある」、「受験競争が低年齢化するおそれがある」など学校制度の複線化に伴う弊害を懸念する意見も出され²⁾、この6年制中等学校の制度化の狙いが、中等教育に係る学校制度の複線化により、生徒の資質能力に応じた選別的な教育機会を提供しようとするものであることを示していた。

(4) 臨教審答申を受けての文部省の対応と中等教育学校の制度化

臨教審答申を受けて、文部省では、教育課程審議会等において6年制中等学校の制度化について検討が行われたが、成案を得るには至らず³⁾、その後、1997年6月の中央教育審議会答申「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、中高一貫教育の選択的導入の提言をまとめ、学校教育法上に位置付ける法改正を行うに至った。

この中教審の答申では、一人一人の能力・適性に応じた教育の在り方を教育改革の基本的な考えとして、「教育における形式的な平等の重視から個性の尊重への転換」を図る必要があるとし、このための「学校間の接続の改善」のための中高一貫教育の選択的導入を推し進めようとしたのである。

中高一貫教育の選択的導入は、「中等教育全体の多様化・複線化あるいは多線化という観点からも要請されている」との認識の下、「6・3・3制を一律に改めるという画一的な改革を行うのではなく、…子どもたちや保護者などの選択の幅を広げ、学校制度の複線化構造を進める観点から、中高一貫教育の選択的導入を行うことが適当である」とするものであった。ここには、教育の機会均等を確保することは「形式的な平等を求める」ものであり、「一人一人の能力・適性に応じた教育に必ずしも十分配慮がなされなかった」との認識が吐露されているが、学校制度を義務教育段階まで降ろして複線構造に改めようとする試みは、共通基礎教育をすべての国民にひとしく保障すべき義務教育の責任を蔑ろにするものであり⁴⁾、臨教審答申以降次第に強まった「新自由主義的教育改革」論への教育行政の政策方向の変質を意味していた。

(5) 小中一貫教育をめぐる調査研究と義務教育学校の制度化

2000年代に入ると、現行の学習指導要領によらない教育課程の編成・実施を認める「研究開発学校制度」(1976年～)の下で、まず最初に、広島県呉市の2小学校・1中学校で「心

身の発達の加速化、学力形成の特質、生徒指導上の諸課題の顕在化をもとに9年間で3区分に分ける」小中一貫教育の研究開発が開始された（2000年から6年間）。その後、東京都品川区においても「小中学校9年間の一貫した系統的な教育課程や指導方法、研究システム及び評価に関する研究開発」が行われ（2001年から3年間1件、2002年から6年間1件）、研究開発学校制度の下で、国立9件、公立40件、私立3件で小中一貫教育の研究開発学校が指定され、調査研究が行われた。

こうした研究開発学校での試みを受けて、中央教育審議会では、2005年の「新しい時代の義務教育を創造する」答申において、義務教育に関する制度の見直しを提言し、具体的に、「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つつ、例えば、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種々の観点に配慮しつつ十分に検討する必要がある」と提言し、ここにおいて「9年制の義務教育学校」の制度化が狙上に上ることとなった。

小中一貫教育については、その後、改正教育基本法に基づく国の「教育振興基本計画」（2008年7月1日閣議決定）においても取り上げられ、「6-3-3-4制の弾力化に関し、小中一貫教育やいわゆる飛び級を含め、幼児教育と小学校との連携など、各学校段階間の円滑な連携・接続等のための取組について検討する」とされたが、この段階においては、学校制度の弾力化を志向しつつも、「9年制義務教育学校」という新たな学校制度そのものの提案を行うものではなく、小学校教育と中学校教育との連携や一貫教育の検討を提言するものであった。

しかしながら、2014年に至ると、総理の私的諮問機関として設けられた「教育再生実行会議」の第5次提言（2014年7月）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」ことが提言され、「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」いることから、「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」ことを提言し、この提言に沿って文部科学省はその実現に向けて中央教育審議会における具体化の検討を行い、小中一貫教育学校の新たな学校制度を設けることが求められたのである。文部科学省は、学校制度という教育政策上極めて慎重に検討すべき重要課題について、総理の私的諮問機関の提言を実現するための取組を求められるという受け身の姿勢でこの問題に対処しなければならなかったことは禍根を残すものとなったといえよう。

この新しい学校制度を創設する根拠としては、研究開発学校における調査研究にも見られた、いわゆる「中1ギャップ」の解消と「学力の向上」の効果が挙げられており、さらには、「子供の身体的成長や性的成熟が約2年間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」いるとの主張がなされているが、これらの指摘に根拠があるとしても、そのことはすべての学齢児童生徒の教育に共通する課題であって、選択的な制度としての「小中一貫教育学校」で一部の者にだけそのような教育の機会を保障することを正当化するものではないことは明らかである。

II 「義務教育学校」の制度化に対する検証と考察

小中一貫教育の制度化としての「義務教育学校」の創設は、わが国の学校制度及び義務教育制度の根本にかかわる重要課題である。

にもかかわらず、総理の私的諮問機関である「教育再生実行会議」の提言を受けて、文部科学省は、中央教育審議会において、小中一貫の新たな学校制度をつくることを前提においてその具体化の検討を行い、答申を取りまとめるに至った⁵⁾。それも、およそ数か月足らずの審議での結論であり、この重要な学制改革の問題について十分な議論が尽くされたとは到底思えないものであったことをまずは指摘しておきたい。このような拙速の審議でもって、小中一貫教育の制度化についてのまとめを行うということは、初めから結論ありきの審議であることを白日の下に晒すものであって、中教審としての見識を疑わざるを得ない。

「審議のまとめ」において紹介されている、文部科学省が行った「小中一貫教育等についての実態調査」においても、小中一貫教育の実施件数1130件のうち、さまざまな課題に関して「大きな課題が認められる」または「課題が認められる」と回答した割合は、次のようになっている。具体的な小中一貫教育の進め方についてのノウハウはまだ蓄積が不十分であることは明らかである。

○ 9年間の系統性に配慮した指導計画の作成／教材の開発	71%
○ 小中合同の行事等における発達段階に応じた内容調整	51%
○ 年間行事予定の調整・共通化	55%

現状は、個々の小中一貫校が、まだ手探りでカリキュラムの開発などに取り組んできている段階であり、現時点で小中一貫教育の制度としての成果や問題点がきちんと明らかにされているわけでもなく、また、その現実的な問題点を克服する具体的な手立ても明らかになっていない。かかる状況の下で、法改正による制度化を進めようとするのは拙速以外の何物でもないことは明らかであった。

義務教育学校の制度化により、市町村の首長や教育委員会が、個々の学校や教職員の実情、地域住民の意向などを十分把握しないまま、小中一貫教育の導入を決定してしまう事態も起こりうる懸念される事態となっている。そうした場合には、小中一貫教育の内容の開発に向けた十分な準備や支援体制のないまま、全国のあちこちで財政的な裏づけのない小中一貫教育が導入されてしまい、混乱や機能不全を引き起こすなど、制度化の「負の副作用」が生まれることが強く危惧される。

現在存在している小中一貫教育の成果と問題点を科学的な見地から十分実証的に検証して、その功罪や対応策に関して十分議論できるだけの材料が出そろい、それらを基に多様な関係者が十分協議・検討した上で導入の可否が決められるべきである。

以下においては、小中一貫教育の制度化としての「義務教育学校」制度の選択的導入に係る中央教育審議会の提言（「審議のまとめ」及び「答申」）に対する批判的検証と考察を試みることにしたい。

1. 小中一貫教育の制度化は教育の機会均等の原則に反するおそれが強い

わが国の学校制度は、全学校体系が、主に年齢を基準として段階的に構築された単一の学校系統によって構成されている、いわゆる「単線型学校制度」であり、教育の機会均等の原則を保障する憲法理念（憲法第26条）に則した学校制度として、国民にひとしく広く開かれた学校制度である。

とりわけ、義務教育については、「国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上とを図ること」(義務教育費国庫負担法第1条)を教育行政の主要任務としている。義務教育が、全ての子どもたちにひとしく提供されるべきことは憲法上の要請である。

しかるに、今回の小中一貫教育の制度化は、義務教育学校制度を創設し、従来の小中学校と並列させることにより、6・3制を「複線化」することが強く懸念される。このような制度改革案は、その制度設計の如何によっては、憲法が保障する「国民の教育を受ける権利」を具体的に担保するものとしての「教育の機会均等の原則」に反する恐れが強いといわざるを得ない⁶⁾。

もとより、6・3・3・4制という学校区分の仕方に必ずしも固執するわけではないとしても、この学校制度の区分けは、子どもたちの発達に即し検討されるべきものであり、その場合であっても、少なくとも義務教育にあっては、子どもたちにひとしく良質な教育の機会を提供することが憲法上の要請であって、義務教育制度を複線化することにより、子どもたちの教育の機会を分化させることは認められるべきではない。

確かに、「審議のまとめ」において、「市町村が小中一貫教育学校（仮称）を設置する場合には、就学指定の対象となるよう制度設計」するのを「適当である」とした点は、審議において検討された「もう一つの方法」(校長が選抜等を経て入学許可を行う学校として設計する仕組み)と比べると適切であるといえる。この点は、中教審の議論にはうなずける。

しかしながら、義務教育学校を就学指定の対象とする場合でも、同じ市町村に居住しながら、義務教育学校への就学が認められる子どもたちと従来型の小中学校への就学の指定が行われる子どもたちとの間で、「よい教育」を受けるという点での教育機会の差が出るおそれはどう対処すべきか検討が施されているとはいえない。教育の機会均等を確保する観点に照らして、大きな問題があるといえる。

この点に関しては、「審議のまとめ」では、「小中一貫教育学校（仮称）等には教育課程の特例を認めることとしているが、そこでの教育は全体としては小学校及び中学校の目標を達成するよう、小学校学習指導要領及び中学校学習指導要領における内容項目を網羅して教育が行われるものであり、全体としては、小・中学校と異なる内容・水準の教育を行う学校種を設けるものではない」とされ、「したがって、……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」とされている。しかしながら、同じ学習指導要領に準拠してなされた教育であっても、教育課程の特例により、生徒の理解度や到達度、諸能力の獲得等において、大きな差が生じるおそれは否定できない。もしも小中一貫教育の制度化としての義務教育学校が全般的に既存の小中学校よりも高い成果を上げるものであるとするならば、小中一貫教育の制度化は、パフォーマンスの高い学校（義務教育学校）とそうでない学校（既存の小・中学校）との格差を制度的に作り出し、地域の中に持ち込むものといわざるをえない。

また、例えば外国語の速習などで小中一貫教育の学校が、高い成果を上げるとしたら、そのことで義務教育学校の卒業者が、他の既存の小中学校卒業者に比較して高校進学等で有利になるといった結果を生むことも、中等教育学校制度の経験に照らしても、十分危惧される。既存の小中学校では、「教育の高度化」の課題に答えられないとする「審議のまとめ」の指摘は、逆に小中一貫教育の制度化としての義務教育学校の設置が、一部の子どもたちにとっては「教育の高度化」の恩恵をもたらすこととなり、その結果、子どもたちにひとしく良質な教育の機会を提供するという義務教育の基本原則を損ねるおそれがある。

本来、国の教育行政が目指すべきは、すべての小中学校の教育の質を改善し、「どこに住んでいても、どういう家庭に育っても、質の高い義務教育をひとしく受けられる」状態にすることであるはずで、一部の者に質の高い特別な教育を提供する制度を作ることは望ましくないことは明らかである。

2. 小中一貫教育の制度化の意義・必要性が乏しい

今回の審議に当たっての文部科学大臣の中教審への諮問理由では、小中一貫教育の制度化について、「現在の学制が導入された当時より子供の発達が早期化している」、「小1プロブレムや中1ギャップと呼ばれる、進学に伴う新しい環境への不適応等の課題が指摘されている」、「子供たちに対する意識調査において、自己肯定感の低さが指摘されている」など、「現在の学校制度が、必ずしも子供たちの発達や能力に応じた効果的な制度とはなっておらず、子供の自信や可能性、能力を引き出す教育を行うことができる制度の構築が急務である」として、その導入の背景理由を明らかにしている。

しかしながら、上記で挙げられたそれぞれの要因や背景の異なる子どもたちの様々な課題が、何故に小中一貫教育の制度化により解決できるということとなるのかについては、中教審の審議の過程においても実証的に何ら明らかにされていない⁷⁾。これらの課題の解決は、今日、喫緊の課題であるとしても、それらは、制度改革によって対応可能なものか、それとも、現行制度における教育指導のあり方の改善・改革により解決されるものかということの実証的な調査研究の成果を踏まえた慎重な検討が是非とも必要である。にもかかわらず、そうした十分な検討がなされないまま、全くア priori に小中一貫教育の「制度改革」に着手しようとするのは無謀ともいえるもので、制度設計における「負の副作用」を含めた総合的な検証と考察があつてしかるべきである。

そもそも、小学校、中学校は、それぞれ初等教育、中等教育の教育機関としての目的に即して、児童生徒の発達段階に応じて教育活動を組織しているものであり、教育の性格も、教育指導のあり方もそれぞれ異なるものであつて、これを単純に接続しさえすれば、子どもたちを取り巻く問題は一挙に解決するという言説は実証性に乏しいばかりか、返ってそれぞれの教育機関が持っている機能と役割を減殺させることにすらなりかねない⁸⁾。学校種を接続さえすれば、接続のギャップ（例えば小1プロブレム、中1ギャップ）を解消できるという論が妥当なものであるならば、幼稚園から大学まで一挙に接続するという改革案すらありうるわけであり、こうした議論は、発達心理学や学校社会学の知見等からみて全くの暴論といわざるを得ない。

学校種を接続することにより、中1ギャップなどの接続の谷間に伴う問題を解消できるという議論の一方で、子どもたちは学校種間の環境上の断絶を乗り越えて成長発達すると

いうことも教育・発達に関する知見として留意すべき事柄であって、その意味では、これまでの学校種間に存在する「非連続性」にもそれなりの意義が認められるのである。学校段階の区切りに関して「連続的」であるべきか、「非連続的」であるべきかは、子どもたちの成長にとって、それぞれの長所や短所が考えられうるのであって、単純に、「連続」＝「接続」の長所のみを取り上げ、これに依拠して、小中一貫教育の制度化を論拠付けることには無理があるといえる。

小中一貫教育の導入理由の大きな要因である中1ギャップの解消についても、中1ギャップについて指摘される「いじめ」、「不登校」、「校内暴力」の急増現象は、小中一貫教育にすれば解決するのかということについても、およそ実証的な証拠が示されていない。文科省のアンケート調査の結果、「いじめ問題が緩和された」などの回答があったとしても、それがどれほど統計的に有意で妥当なものかどうか疑義がある。また、一貫教育を行っていない学校群との比較調査が行われていないとすれば、小中一貫教育実施校の成果は一貫教育を行ったことによるものなのかどうか不明であろう。

さらに、9年間にわたる小中一貫教育が制度化されるとすると、子どもたちは9年間にわたる固定的な人間関係の中で生活することとなり、子どもたちの成長発達にとって本当に望ましいことなのか検討を要する課題であろう。「審議のまとめ」には、この点を「異学年交流を大幅に増やす」ことで解消しているかのような指摘があるが、異学年といっても同じ学校というコミュニティの中での人間関係であることに変わりはなく、これが積極的な解消策となるものとはいえない。また、従来の小学校の高学年の子どもたちによる自治的活動が一貫教育の実施に伴い、その機会を奪われることになりはしないかといった点なども慎重に考慮されなければならない。「審議のまとめ」には、「高学年におけるリーダー性育成」を課題に挙げ、この課題についていくつかの解消策の事例を紹介しているだけで、根本的な対応策は示されていない。ここまで示してきたような子どもたちの発達段階的な視座からの課題について、中教審の諮問理由との整合性からも、その解決策を含めてしっかりと実証的な議論を行いつつ、それらの課題を整理することが求められていたといえよう。

そのほか、中教審の「審議のまとめ」中の「小中一貫教育の課題」には様々な課題が調査結果をもって示されているが、子どもたちの発達成長と学校制度との関係性をめぐる言説は、実証性に乏しい主観的な意見の集まりになっているきらいがある。小中一貫教育を制度化するならば、これらの課題についての実効性ある対応策がまずは明確に示されるべきである。

なお、世界的にみても、異なる教育段階間の学校を接続して9年という長期にわたる教育を行うという例はほとんどなく⁹⁾、このように世界的にみても先例のない実験を軽々に「中1ギャップなどの解消」などを理由として行うことには無理があるといわざるを得ない。

また、小中一貫教育学校の制度化を図ることは、現在、中学校と高等学校を接続する中等教育学校制度があることからすれば、従来型の中学校を前提に様々な中学校教育の制度＝複線化の構造が持ち込まれることとなる。したがって、中学校制度の意義と役割を学校教育制度全体の中でどう位置づけるかという慎重な議論を踏まえた小中一貫教育の在り方が検討されるべきである。

3. 学校制度などの基本的な枠組み設定は国の役割であり、地方の裁量により弾力化・多様化されるべきではない。

憲法第26条に規定する「国民の教育を受ける権利」を具体的に保障するため、国は、全国的な観点から、教育の機会均等及び教育水準の維持向上を図る責務（ナショナル・ミニマム）が課されており、学校制度等に関する基本的な制度の枠組みの設定や学校設置・教育課程・教員免許など全国的な基準の設定について責任と役割を負うものである。

しかるに、中教審の「審議のまとめ」では、小中一貫教育の制度化に当たって、地域での実験的な取組において、学年段階の区切りが6-3、4-3-2、5-4、4-5、5-2-2、3-4-2、2-3-4などと様々に設定されていることを踏まえて、「地域の実情に応じて、設置者の判断により学年段階の区切りを弾力的・柔軟に取り扱うことができる状態を作り出す」ことが今回の制度化の意義であると提言している。

義務教育は、「国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上とを図ること」(義務教育費国庫負担法第1条)が強く要請されていることからして、全国どの地域にあっても、学齢児童生徒に対しては義務教育として行われる普通教育を共通に施すことが求められている。したがって、今回の提言のように、設置者である地方の裁量により、義務教育について様々な学年の区切りが設定され、カリキュラムや履修形態・履修方法が多様化することを認めるのは義務教育における共通教育の機会を損なうものであり、無定見かつ妥当性を欠くものといわざるを得ない。しかも、そうした多様な教育内容の分化を許容する小中一貫教育の制度化が、域内全体で実施されるのではなく、特定の市区町村の特定の学校においてのみ実施されるとするならば、教育の機会均等原則に照らし、その制度設計は妥当といえるものではない。

なお、世界的にみても、学校教育についての権限を有する中央政府あるいは地方政府の域内において、多様な学年設定を認めている事例は少なくとも主要先進国ではない。例えば、米国においては、わが国とは異なり、教育に関する権限は州にあり、また、州から学区教育委員会に一定の教育権限が授権されている場合もあり、したがって、学校制度についても、州ごとあるいは学区ごとに多様な学校制度が設定されているが、権限ある区域内で多様な学校制度が認められているわけではない。

4. 小中一貫教育が十分な教育効果をもたらすとすれば、すべての児童生徒が共通にその機会を享受すべきである

中教審の審議においては、「今回の小中一貫教育の制度化の趣旨は教育の機会均等である。運用だけに任せていると、属人的なレベルで意欲のあるところだけ取り組むこととなるので、小中一貫教育の恩恵を受けられる地域とそうでない地域が生まれてしまう。」という意見も出されている。

小中一貫教育が中1ギャップの解消や基礎的学力の向上に効果があるとするならば、そうした小中一貫教育の恩恵はすべての学齢児童生徒が享受すべきものであることは、とりわけ義務教育段階における教育の機会均等の原則からして当然であろう。

しかるに、「審議のまとめ」では、小中一貫教育の制度化について、当面は、先導的な試行を積み重ねながら、その成果を見極めて将来は全国的な学制改革に拡大するという見

通しをもっているわけでもなく、ただただ、地方の判断に任せて、小中一貫教育の多様な取組を促す（実際には地方によってばらばらな取組を誘発する）という刹那的な彌縫策に終わっている。これでは、小中一貫教育の恩恵に地域格差や学校間格差などを生み出すこととなり、重大な問題を孕むものである。

因みに、1971（昭和46）年の中教審答申では、初等中等教育改革の基本構想として、「人間の発達過程に応じた学校体系の開発」を提言する中で、「改革に伴う混乱を最小限に止めるとともに、積極的にわが国の実情に適合した学校体系を開発するために新しい方式を工夫しなければならない」として「先導的試行」の方式を提案した。この「先導的試行」は、「学問的に根拠のある見通しに立って、現行の学校体系の中では十分に検証することのできない人間の発達過程に応じた新しい学校体系の有効性を明らかにするため、学校制度上特例を設けて、将来の学制改革の基礎となる新しい試行を積み重ねようとするもの」とその意義を明らかにしているが、学制改革に当たって、このような制度改革のロード・マップを示す見識が今回の中教審の提言には見当たらないことには、失望の念を禁じ得ない。

子どもを取り巻く様々な課題が山積する中で、小中一貫教育を促進することも一つの方策であることに疑義をさしはさむものではないが、「学問的に根拠のある見通しに立って、現行の学校体系の中では十分に検証することのできない人間の発達過程に応じた新しい学校体系の有効性」を十分実証的に検証することを抜きにして、小中一貫教育の制度化を拙速に図ろうとする試みには強い懸念を覚えざるを得ない。

なお、中教審の提言では、小中一貫教育の制度化について「小中一貫教育学校」(仮称。学校教育法改正では「義務教育学校」と「小中一貫型の小中学校」(施設一体型、施設分離型)のケースが想定されている¹⁰⁾。現行の小中学校とは異なる9年一貫の新しい学校制度としての小中一貫教育学校を「選択的」に制度化することには、教育の機会均等の原則の観点から批判的に考えざるを得ないが、少子化に伴う学校規模の縮小が進む中で地方ではすでに小学校・中学校を一体的に管理運営している取組が行われており、このような現行の小中学校制度を基礎において連携した小中一貫教育を推進することについては促進されるべきものとする。なぜならば、当該地域の人口動態統計や学校・学級数の将来推計などの各種の客観的データからみて、過疎が進む地域において小中一貫教育を実施することにより、学校規模の縮小に伴う学校統廃合などではなく、学校の存続と地域コミュニティの存続を図ることができるからである。この点は、人口規模・密度が大きな都市部とは全く条件が異なると考えられる¹¹⁾。

5. 義務教育学校の制度化に伴う教育条件整備の課題が解決されていない

中教審の提言では、小中一貫教育学校を選択的に創設することを結論としているが、これの制度化に伴って課題となる教育課程の編成実施上の問題、教員免許の問題、教職員配置の問題、教職員の勤務負荷の増大の問題、就学義務と学校選択制導入の可否の問題、子どもたちの転学に係る取り扱いの問題など教育条件の整備の課題について甲論乙駁の状況にあり、およそ真面目に議論が深められているとは思えない。こうした制度化に伴い解決すべき条件整備の課題を曖昧なままにして、小中一貫教育学校が制度化されたことは大きな懸念である。

少なくとも以下の諸点については具体的な課題について実効性のある対応策が示されて

しかるべきであったのである。

(1) 教職員の多忙化を解消し、教職員の勤務環境を改善する具体的な方策が示されていない

「審議のまとめ」にも引用されているように、文部科学省が行った「小中一貫教育等についての実態調査」においては、小中一貫教育の実施件数1130件のうち、さまざまな課題に関して「大きな課題が認められる」または「課題が認められる」と回答した割合は、次のようになっている。

○ 小中の教員間での打合せ時間の確保	82%
○ 小中合同の研修時間の確保	75%
○ 教職員の負担感・多忙感の解消	85%
○ 学校間の交流を図る際の教職員の移動手段・移動時間の確保	51%
○ 必要な予算の確保	58%

小学校も中学校も、小中一貫教育に取り組むに当たっては、①教職員の打合せや研修などの時間の不足、②必要な予算の不足が、大きな問題として解決されないままであるのは明らかである。

しかるに、「審議のまとめ」では、教職員の時間の確保のための実効性のある制度作りの視点が欠けている。第5章の「7. 教職員の負担軽減のための工夫」において掲げられているのは、合同の校務分掌の設定や役割分担の見直し、ICTの活用、事務体制の充実、好事例の提供など、ほぼすべてが、当該の学校レベルで工夫せよということが示されているにすぎない。従来も取組でも工夫はなされてきているにもかかわらず、課題が大きく残っている状態であり、これでは教職員の時間の不足という問題は解決されない。

必要なことは、各学校の工夫以前に、教職員定数の改善など教職員の勤務負担を軽減し、子どもたちの教育指導にしっかりと向き合えるような時間的余裕を確保する制度的保障を作ることである。確かに、「審議のまとめ」では、「国においては、小中一貫教育の制度化及びその推進に当たり、適切な教職員定数の算定を行うことが求められる」とされ、「現行の小学校及び中学校の教職員定数と同様の算定を行う」とともに、「国の教職員定数の加配措置」を掲げているが、小中一貫校は既存の小中学校よりも連絡・調整やカリキュラム作りなどに忙殺されることは文部科学省の調査からも明らかであり、教職員定数の算定自体に十分なウエイトを設定して、制度的に教職員の時間の余裕が確保されるようにされなければならないのである。

本来は、小中一貫校が教職員定数の面で既存の小中学校よりも恵まれたものになることを避け、教育の機会均等の確保の面から、既存の小中学校の定数を全体として改善することが必要である。また、既存の小中学校と小中一貫校との相互の異動が頻繁に行われる事態を考えると、既存の小中学校の教職員にも、研修・研究の機会が十分保障されるべきなのである。

それゆえ、小中一貫教育を制度化する場合でも、①既存の小中学校の教職員定数に関しても、今後とも少人数学級編制を推進しつつ、教職員定数の算定基準の係数の見直しや加配等によって教職員を増員し、個々の教職員が十分な時間的余裕を確保できる体制を作る

べきである。②小中学校の教職員が、一定期間職務を離れて自主的な課題での研修や研究に取り組むことができる制度（大学院への有給の派遣の拡大など）を、大幅に拡充する必要がある。

また、「審議のまとめ」の議論の根拠とされている「小中一貫教育等についての実態調査」は、科学的な調査としては不十分なものであり、既存の小中一貫校における教職員の勤務時間の実態に関して、急いで実証的な調査を行い、その結果を踏まえて、上記の算定基準の見直しや、加配の必要性に関して、適切な検討・議論が行われるべきである。

(2) 教員免許・教員養成について実効性ある制度設計がされていない

「審議のまとめ」では、「小中一貫教育学校（仮称）の教員については、小学校及び中学校教員免許状の併有を原則とすることが適当である」とし、小中一貫教育学校の制度に対応する新たな免許状の創設は想定されていない。本来、小中一貫教育学校制度を創設しようとするならば、カリキュラムや教員免許についての統合化が図られるべきである。しかしながら、現在でも小・中免許状の併有者の数が十分といえない状況の下で、小・中の「免許状の併有の促進策」を講じることによって打開しようとする施策は、教職の専門性が十分に担保されない教員免許状の授与につながりかねないおそれがあるといわざるを得ない¹²⁾。また、「審議のまとめ」では、「小学校及び中学校教諭免許状のどちらか一方を有する場合の指導範囲については、教科担任のみならず相当する課程の学級担任としての指導（道徳、外国語活動、総合的な学習の時間及び特別活動の指導）を可能とすることが不可欠」としているが、小中一貫教育学校に必要な教員確保のために、教育職員免許法が求める「相当免許主義」の原則の例外を安易に拡大することは、小中一貫教育の充実に資するものとはならず、このような対応は避けられるべきである。

また、小学校及び中学校のいずれかの教員免許のみを有する教員が、人事や給与等の面で不利にならないような措置を具体的に明記すべきである。多くの教員は、小学校・中学校それぞれの学校種における教育に熱意をもって取り組んでおり、そうした教員が、隣接する学校種の免許状を両方取得しないと処遇の上で不利になってしまう事態を引き起こさないため、具体的な制度的保障が必要である。

さらに、小中一貫教育学校制度の成否は、そこで教育指導を行う教員の指導力にかかっているといても過言ではない。教員は、単に教員免許状があれば、子どもたちへの教育指導ができるというものではなく、新たな小中一貫教育の制度では新しい経験の積み重ねとそのための条件整備が不可欠になる。小中一貫教育に関わる教員は、これまで以上に幅広い学年を担当する可能性があることから教員の専門性の低下が危惧される。また、文部科学省の行った調査からもわかるように、小中学校の教員による「乗り入れ授業」が結果的に中学校教員の負担増となるおそれがある。これらについての十分な配慮が求められる。

次に、大学の教職課程における教員養成、とりわけ、現在の私学の教員養成にかかる問題への対応についてである。私立大学の教職課程は、開放制の体制の下、中等教育の教職課程が中心となっている。初等教育の養成課程を持っている大学においても、初等教育と中等教育のカリキュラムは別に設置されている。仮に小中一貫教育学校の免許状を創設するのであれば、私学における教員養成は対応困難となり、開放制の理念が根本から揺らぐような状況が生まれる。また、教員免許に関する現行制度上、中学校教員免許状の取得に

は、大学の教職課程において59単位を修得することとされ、この他に教養教育に関する8単位の修得も必要とされ、大学卒業に必要な単位数の過半に達している状況にある。更に、小中一貫教育学校において指導が可能な教員免許状取得のための養成課程を大学に置くとすると、教員免許状取得に必要な最低単位数を増加させるということとなり、その結果、一般大学の教職課程では、大学の学位取得と教員免許状取得の両立は極めて困難となる。仮に、免許状取得に必要な教科・教職科目の単位数を減ずることによって小中一貫教育学校の免許状を取得しやすいようにするならば、それは教員免許状が社会的に担保する「教職の専門性」を損なうことは必至であり、免許状の質保障の要請に反する。このように小中一貫教育学校における教員免許状の創設には様々な解決すべき課題があり、審議のまとめにおいても、小中一貫教育学校の「教員免許状を創設することについては」「引き続き検討を行うことが適当」とされているところであるが、小中一貫教育の制度化を行おうとするならば、教員免許制度改革と同時に行うべきものであり、「小中一貫教育学校」のみが先行的に制度化されることには重大な疑義がある。

(3) 義務教育のカリキュラムの制度設計についての国の責任が果たされていない

また、「審議のまとめ」では、小中一貫教育学校の制度化の意義として、小中学校の「連続性」を確保することにより、中1ギャップを解消することができるとするとともに、小中一貫の教育指導による組織的な教育活動の徹底を通じて教育効果の向上も期待されるとしているが、他方において、義務教育「9年間の教育課程において4-3-2や5-4などといった柔軟な学年段階の区切りを設定しやすくすることが求められる」とし、学齢児童生徒の発達段階に応じた教育課程の在り方について様々な学年の区切りの設定を地域の裁量で行うことを提言している。このような「連続性」と「非連続性」が混在した制度化設計の発想では、小中一貫した系統性・連続性のある教育課程を編成し、子どもたちの発達段階に即応した教育指導の展開が果たして保障されるのか、はなはだ疑問である。

そもそも教育課程とは、学校教育の目的や目標を達成するために、教育の内容を児童生徒の発達段階を踏まえつつ、学年に応じ、授業時数との関連において総合的に組織した各学校の教育計画であるとされることからすれば、学年の区切りを各地域において「弾力的」に設定し、これに合わせて教育課程の基準である学習指導要領に従った内容を指導することの妥当性を明らかにすべきである。これでは、「教育課程特例校」のオンパレードの状況を呈することとなり、義務教育の内容に共通性が乏しいものとなり、国が教育課程の基準を定めている意義が根本的に問われることとなるのではないか。児童生徒の発達段階にふさわしい学年の区切りについての実証的な調査研究が十分行われないうまま、ただただ地域の判断で、しかも、その判断において何ら実証的・科学的な検証もない中で、学年の区切りを自由に弾力的に設定できるようにし、その学年の区切りごとに、学習指導要領で示している各教科等の学年ごとの目標と内容をそれぞれの地域の判断で取り扱ってよいとする手法は、児童生徒の教育を考えた場合、真に有益適切なものとなるのか大いに疑義があるといえよう。

小中一貫教育学校を制度化しようとするならば、児童生徒の発達段階に即した学年の区切りとそれに対応する教育課程の在り方についての「実験的試行」を積み重ねながら、その成果を踏まえた適切な学年の区切りとそれに合ったカリキュラムの研究開発を行うこと

が先ずは求められている。

おわりに

憲法26条が保障する教育の機会均等の原則を踏まえ、とりわけ義務教育段階における教育については、すべての学齢児童生徒にひとしく基礎的な共通教育を提供しつつ、地域や学校等の実情に応じて適切な教育課程を編成し実施することが求められている。これまでの小中一貫教育の実験的な取組は、国の研究開発学校制度や教育課程特例校制度を活用して、小中一貫教育に取組む学校における弾力的かつ柔軟な教育課程の編成を可能としてきた経緯がある。

しかし、小中一貫教育の実験的取組ではなく、これを小中一貫教育の制度化としての「義務教育学校」という新たな制度として義務教育制度の中に位置付けようとするならば、教育課程の「系統性や連続性の確保」のみを問題とするのではなく、義務教育におけるひとしく良質な教育をすべての児童生徒が享受できるようなカリキュラムの「統一性の確保」が基礎におかれなければならないのではないのか。小中一貫教育学校を制度化し、地域の判断で、そして一部の学校においてのみ小中一貫教育学校を制度化し、そこにおいて地域の裁量により弾力的で柔軟な教育課程を編成実施するということは、それ自体は望ましいことであっても、従来型の小中学校の教育との間において、子どもたちの教育の実質的機会に格差や差別をもたらすこととなり、国が果たすべき義務教育の共通的な水準確保という責任に背馳するものである。

最後に、小中一貫教育学校を制度化することについては、①制度化する意義と必要性はあるのか、②子どもたちにひとしく良質な教育の機会を提供するという義務教育の基本原則に即したものとなっているのか、③小中一貫教育学校の制度化や学年の区切りを地方公共団体の裁量によって自由に設計できるようにするということが、真に子どもたちの発達段階に即した学校制度の設計となりうるか、④小中一貫教育学校の制度化に伴う様々な解決すべき課題に対する実効性ある対応策は用意されているのかなど、実に様々な多くの課題があり、これらの課題を十分に、そして、実証的に検討・審議を重ねた上で、小中一貫教育の在り方についての方向性の提示がなされるべきである。

※この論考は、国民教育文化総合研究所に設けられた「教育再生推進法案検討プロジェクト・チーム」において発表したもの（平成26年11月）を基に、加筆修正して取りまとめた。

【注】

- 1) 1971（昭和46）年の中央教育審議会答申では、先導的試行は、その成果を見極めるためには必要な期間としてほぼ10年程度にわたり実施する必要があるとしつつ、「その学校体系を全国的な学制改革にまで拡大するか、現行制度と並列的なものとして制度化するかなどについては、その間における成果と各種の事情とを考慮してあらためて判断すべき」としているが、選択的に並列の学校制度を作ったり、あるいは、学校段階の区切りを選択的に実施することなどは、学校制度の「複線化」を招くものであり、教育の機会均等の原則に反するおそれがあることは指摘されてよい。
- 2) 臨時教育審議会「審議経過の概要（その2）」（1985年4月24日）参照。
なお、6年制中等学校に関する審議の過程では、「中学校から高等学校への節目が喪失し、変化を持たせにくく、中だるみが生じる」、「6学年を構成員とすることにより、生徒の年齢差、発達段階差が

- 拡大し、また、学校が大規模化することにより、教育・指導、生徒指導上の困難が生じる」などの意見も出されたが、このような懸念は、9年制の義務教育学校の場合にはさらに深刻なものとなることが予想される。
- 3) 1991年中央教育審議会答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」においては、「中高一貫教育には受験競争の低年齢化を招くおそれがある」ことなどから最終的な結論が持ち越されていた。
 - 4) 1997年中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」においても、「問題点としては、(a) 制度の適切な運用が図られない場合には、受験競争の低年齢化につながる恐れがあること、(b) 受験準備に偏した教育が行われるおそれがあること、(c) 心身発達の差異の大きい生徒を対象とするため学校運営に困難が生じる場合があること、(d) 生徒集団が長期間同一メンバーで固定されることにより学習環境になじめない生徒が生じるおそれがあること、などが挙げられる」と指摘しているものの、制度化に当たってこれらの点についての十分な配慮や対応が採られていない。
 - 5) 海後宗臣は、学校制度の基本原則として、「国民にどれだけ開かれているか」を教育における正義の原則として主張した。この原則は、「基本的に共通の教育内容による教育を、しかも同じ地域に住むものは、身分、階層、貧富、男女の別によって区別することなく、ともに同じ学校で学ぶようにしようとしたもの」(梅根悟編「日本の教育はどうあるべきか」勁草書房1971年p107)であり、この原則こそは学制改革を行うに際しても譲れない原則であるとしている。(小林立樹編『教育改革の原理を考える』勁草書房1972年p201~214)
 - 6) 小中一貫教育の制度化については、2014年7月29日文科科学大臣から中央教育審議会に対して「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」諮問がなされ、これを受けて、中教審初等中等教育分科会に設けられた「小中一貫教育特別部会」において審議がなされ、同年11月7日には、同特別部会から「小中一貫教育の制度化及び総合的な推進方策について」(審議のまとめ)が提出され、最終的には、パブリック・コメントを経て、12月22日に中教審において「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」答申が行われたが、わずか4か月にわたるスピード審議で義務教育学校の創設が提言された。本稿では、義務教育学校の制度構想の骨格を固めた中教審初等中等教育分科会小中一貫教育特別部会の「審議のまとめ」に即して、義務教育学校の制度化についての検証・考察を行うこととした。
 - 7) 山本由美、藤本文朗、佐貫浩編著『これでいいのか小中一貫校～その理論と実態～』(新日本出版社2011年)。同書で、佐貫浩は、「小中一貫教育にすれば、小学校と中学校教育の差異と断絶から引き起こされる「中1プロブレム」が克服されるという議論には何の根拠もない」(p36)として、小学校と中学校における学校文化の間には大きな質的差とギャップがあり、そのギャップは、中学校教育が職業的自立に向けての青年期教育という中等教育としての性格を基本としていることや高校入試への臨戦態勢を取らされていることによる過度な競争性、詰込み性、管理性を背負わされていることと深く結びついているとしている。したがって、小中一貫教育によって中学校的な競争性と管理性を小学校段階にまで降ろすことにより、中1ギャップの克服が図られるというよりも、その問題の早期化に陥る可能性が高いものになると鋭く指摘している。
 - 8) 上掲書で、都築学は、「異なる学校文化を持つ小学校と中学校との間を移行する過程において、子どもは発達の適応と再適応を求められる。それを通して、子どもは成長・発達を遂げていくことになる」(p58)と指摘し、小中一貫教育の実験校における4-3-2制という区分における真ん中の「3」には、小学校5・6年制と中学校1年生という、ピアジェのいう「具体的操作期」と「形式的操作期」という二つの異なる発達段階に位置する子どもが一つにまとめられ、それぞれ独自の意味合いを持っている二つの学校段階の子どもに対する教育的課題の設定が曖昧になってしまうことを暗示している。
 - 9) 文科科学省「教育指標の国際比較」(平成25年版)によれば、米国(5-3-4、4-4-4、6-6-3など州や学区により異なる)、英国(6-5-2)、フランス(5-4-3)、ドイツ(4-5、6-4など州により異なる)など先進国では、初等教育と中等教育を学校段階で区分している。ただし、ロシア連邦においては、学制は、4-5-2(3)制であるものの、初等教育と中等教育を繋ぐ9年制あるいは11年制の学校を設けている例外がみられる。
 - 10) 学校教育法の一部改正法では、学校教育制度の多様化及び弾力化を推進するため、現行の小中学校に加え、小学校から中学校までの義務教育を一貫して行う「義務教育学校」を新たな学校の種類と

して規定（第1条）するとしており、中教審答申で示された「小中一貫型小学校・中学校」は、法律上の種類としては通常の小学校と中学校であることから、法律上措置されていない。このように、国が進める小中一貫教育は、新たな9年間にわたる義務教育の一貫した学校制度と、既存の小中学校との併存状況＝「複線化」を図るものであり、このことの教育的意義が見出しがたい。なお、改正法では、義務教育学校の設置をもって市町村の設置義務が履行されたものとみなされ、就学指定の対象とされる取り扱いとなるが、「学校選択制」が行われている市町村では、設置した義務教育学校における入学希望者が集中した場合の調整において「入学者選抜は行わないものである」（文科省通知「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」平27・7・30）とされ、中等教育学校制度の創設に際しての懸念と同様、「通学する学校による格差が生じるとの懸念の払拭」が指摘されており、義務教育学校の制度化は教育機会の均等原則との緊張関係にあることがわかる。

- 11) 山本由美は、「2008年の選択制の挫折が、小中一貫校制度を利用した統廃合にとって替わられた事態は、そういった意味では象徴的なできごとだった。学テ結果公表と選択制によって手間暇かけて、コストがかかる無駄な学校をつぶすよりも、圧倒的に速やかに目的にそった学校のスクラップ・アンド・ビルドが可能になる。それも反対運動の替わりに、エリート校創設の保護者の礼賛の声を受けて行われるようになる」（『教育改革はアメリカの失敗を追いかける』花伝社2015年p45）と指摘し、義務教育学校の創設が学校の統廃合と親和性の高いプロジェクトの側面を有していることを明らかにしている。このため、文科省自身も上記通知において、「義務教育学校の制度化の目的は、・・・学校統廃合の促進を目的とするものではないこと」とわざわざ記述したものの、「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、・・・小中学校を統廃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」と指摘し、学校統廃合の手段としての義務教育学校の位置付けを露呈している。
- 12) 学校教育法の一部改正法では、義務教育学校の教員は、小・中の教員免許状を有する者でなければならない（第3条関係）としつつ、小学校又は中学校の教員免許状を有する者は、それぞれ義務教育学校の前期課程又は後期課程の教諭等となることができる（附則第20条関係）とし、他校種免許状の取得のための免許法認定講習の開講など、小中教員免許状の併有のための条件整備を促しているが、9年制の義務教育学校の制度化に当たって、教育課程と並ぶ重要条件ともいえるべき「相当免許主義」に対応する教員の確保方策がなされていないことは問題を孕むものといえる。

【引用・参考文献】

- 樋口修資『最新 教育の行政・制度と学校の管理運営』明星大学出版部 2015
樋口修資『「小中一貫教育学校」の提言を問い直す』内外教育』時事通信社 2015
山本由美、佐貫浩ほか編『これでいいのか小中一貫校～その理論と実態』新日本出版社 2011
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
藤田英典『安倍「教育改革」はなぜ問題か』岩波書店 2014
梅根悟編『日本の教育はどうあるべきか』勁草書房 1971
小林直樹編『教育改革の原理を考える』勁草書房 1972
梅根悟編『日本の教育改革を求めて』勁草書房 1974
広田照幸ほか編『今後の教育改革を考えるための視座～6・3・3制再考の意義と射程』東京文久堂 2011