

6 教育・資格改革

(1) 教育・研究分野

① 学習者本位の教員の在り方

【問題意識】

学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが極めて大きく、本来最も尊重すべき児童生徒・保護者との関係の中で、教員が切磋琢磨し、資質と熱意を維持向上させていく仕組みが必要である。

教員としての適格性は、養成過程のみではなく、実践を通じて確認され培われていくものであることから、教員免許状を有しない有為で多様な人材の採用選考等、教員登用の複線化を進めることは、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策である。

したがって、採用候補者の属する大学や教員免許状の有無にこだわらず、特別免許状を積極的に活用することにより、社会での豊富な経験を持つ者や特定分野に秀でた能力を有する者を含め多様な人材に門戸を開放し、世の中から広く人材を募ることが、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策である。

複数の都道府県及び指定都市教育委員会を対象とした当会議のヒアリングにおいて、現状ではまずは普通免許状取得者から採用し、「看護」「福祉」「工業」など普通免許状取得者では採用することができない一部教科等で限定的に活用されているに過ぎず、さらに特別免許状を活用した採用を行っていない、また今後についても積極的な活用を予定していない教育委員会も存在することが判明している。また内閣府「教育委員会アンケート（平成19年10月）」でも、「採用選考実施の際に、免許状未取得者も応募できる旨を志願者に周知徹底していない」教育委員会は70%にのぼる。現実に、民間人校長・教頭など管理職採用については意欲が見られるが、教育委員会によっては教員集団が異質な人材が入ることを必ずしも歓迎しないことに配慮し、多様な人材の現場への採用に消極的なのは遺憾である。当会議及び前身会議の規制改革・民間開放推進会議では、累次の答申において、特別免許状の授与を前提とした免許状を有しない者の採用選考を行うことについて、積極的に活用するよう求め、その成果は「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）（以下「3か年計画」という。）として閣議決定されている。文部科学省もその旨周知を図り、実施状況を調査しているが、特別免許状の授与件数は、創設された昭和63年以降平成18年度までに221件にとどまっている。

現在、社会人特別選考や特別非常勤講師の活用等の様々な取組が行われているところであるが、特に特別免許状については、その授与件数や授与される教科をみても極めて消極的であると言わざるを得ない。このような現状にかんがみ、できるだけ多くの採用選考において特別免許状の授与を前提とすることや、原則として応募者に対する合格者の比率を普通免許状の所持者の合格者の比率と同じ割合とするなどの工夫、さらに特別免許状の授与を前提とした採用選考の成功事例の周知も必要である。採用選考段階では、教員養成大学を卒業するなどして教員免許状を取得した者が必ずしも優秀な教員ではないにも関わらず、教員採用選考の対象は、事実上普通免許状を有している者に限定されており、授与対象の更なる拡大等、特別免許状制度の運用の拡充を図ることが必要であると考えます。また、小学校においても優れた資質能力をもった多様な人材を確保することが重要であり、要件を満たす者であれば、国語、算数、理科、社会、複数の教科についてそれぞれの特別免許状を授与し、担任を持つことができる旨を周知することも含め、小学校教員への特別免許状の授与促進を図るよう再度促し、定着を図るべきである。併せて、普通免許状授与の資格要件が目的に照らして適切なものか、普通免許状の品質管理をしているはずの教員養成大学は機能しているのかを、教員養成課程を経た者と経ていない者の能力を比較する形で実証的に統計的手法を用いて厳格に調査・分析を行うべきである。

【具体的施策】

地域や学校の実情にあわせて多様な人材が教育に携わるためにも、特別免許状の授与を前提とした採用選考が低水準にとどまっている現状を改善し、採用権限を有する教育委員会は特別免許状の授与を前提とした採用の積極化に取り組むべきである。

特別免許状の授与を前提とした免許状を有しない者の採用選考を積極的に行うことは、既に3か年計画として閣議決定されている。文部科学省もその旨周知を図り、実施状況を調査しているところであるが、特別免許状については、その授与件数が拡大していない。

小学校においても優れた資質能力をもった多様な人材を確保することが重要であり、要件を満たす者であれば、特別免許状を授与し、担任を持つことができる旨を周知することも含め、小学校教員への特別免許状の授与促進を図るよう促すべきである。更に、特別免許状の授与に当たって、授与した都道府県内のみで有効であること等の要件があるが、より幅広く優秀な人材を安定的に確保するためにも、都道府県を越えて特別免許状を活用する必要性が生じた場合における柔軟な取り扱いを図るなどの運用上の工夫も重要である。

採用権限を有する教育委員会が特別免許状の授与を前提とした採用を行う場合には、特別免許状の授与件数を増やすため、免許状を有しない者も応募できる旨を募集要項に明記して、志願者側にも積極的な広報を通じて周知徹底する等の工夫された取組が必要である。

文部科学省は、上記を踏まえた上で、特別免許状の授与を前提とした採用選考が積極的に行われるような工夫の内容を例示し、各都道府県及び指定都市教育委員会に対してその趣旨を周知徹底し、授与件数の増加や授与教科の拡大など特別免許状の活用を更に促すべきである。

あわせて、普通免許状取得の前提となる大学等における教職課程等が、教員としての適切な資質を担保する適切な機能を果たしているのか、検証するべきである。

【平成 21 年中に措置】

② 学校選択制の普及促進

ア 学校選択制の普及促進

【問題意識】

児童生徒・保護者（以下「学習者」という。）が多様な選択肢の中から学習者のニーズに合った教育を自由に選べる機会を拡大することを通じて、学校運営における学校自身の創意工夫・切磋琢磨を促し、「学習者に選ばれる学校」を目指して、教育の質及び多様性の向上を図る必要がある。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（平成 17 年 6 月 21 日閣議決定）では「学校選択制については、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図る」とされたところであり、当会議も学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、学校選択制の更なる普及促進が重要であると考えます。

しかし、学校選択制を導入している教育委員会には、学校と地域との連携の希薄化や学校規模の差が広がること等を理由として見直し等を行う動きもある。ただし、東京都のある教育委員会に対する当会議のヒアリングにおいては、現行では区内全域から自由選択できる仕組みを、原則徒歩で通える学校までの選択に変えるとするものであり、実態に即した見直しを行った上で学校選択制を継続するものであることが判明している。

文部科学省が実施したアンケート結果（平成 20 年 8 月）によると、学校選択制を導入している 128 の自治体のうち、「学校と地域との連携が希薄になった」と回答しているのはわずか 8 の自治体であり、逆に学校選択制を導入していない 151 の自治体のうち、「学校と地域との連携が希薄になるおそれがある」と回答しているのは 106 の自治体にのぼる。

当会議としては、学校が地域と連携し、学校が地域住民等から誇りに思われ、学校運営に際して地域住民等からの協力を得られることは有益なことであり、学習者に支持される学校づくりを学校当局と地域が連携して行うことこそ学校選択制の趣旨にかなうことであると考えます。この観点からみれば学校選択制と地域の連携は排除の関係だけではなく、むしろ補完関係にある場合も多く、「学校と地域との連携」は、学校において最も尊重されるべき学習者本位の教育が実現した結果、更に強まるものと思料される。そもそも「・・・親の教育の自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由に表われるものと考えられる・・・」（『旭川学力テスト事件最高裁判決』）と最高裁も判示するように、学校選択の自由は学習者の基本的権利である。

したがって、「学校と地域との連携が希薄になる恐れがある」ことを、学校選択制を導入する前に、導入しない理由とすることで学習者に本来与えられるべき学校を選択する権利を奪う根拠にはなりえないと考えます。

学校選択制については、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図るために、学区選択制を導入していない市区町村教育委員会に対して、学校選択制は選択や評価を通じて特色ある学校づくりや学校の活性化が図られることや、

保護者の学校教育への関心が高まることなどの意義とあわせて、情報提供をするべきである。具体的には、啓蒙普及のためのガイドラインを作成し、配布すべきである。あわせて説明会を開催し、ガイドラインの内容を周知徹底し、学校選択制の更なる普及促進に努めるべきである。その結果、自治体の学校選択制の導入に向けた対応がどのように変化するかを調査して、実際に学校選択制を導入するための方法を取りまとめ、具体的な条件整備を進めるべきである。

また、学校選択制の導入に踏み切らない教育委員会については、個別にその事情を聴取し、導入しない理由が適切なものであるかどうかについて検証し、学校選択制を導入する方向での適切な助言等を個別に行うべきである。

【具体的施策】

学校選択制については、地域の実情に応じた普及を図るべきである。

上述の文部科学省のアンケート結果によれば、学校選択制を導入している 128 の自治体のうち、「学校と地域との連携が希薄になった」と回答しているのは 8 の自治体であることを踏まえると、学校選択制を導入したとしても、必ずしも「学校と地域との連携が希薄になる」わけではないと考えられることから、「学校と地域との連携が希薄になる」ことを理由に学校選択制を導入していない自治体においても学校選択制を導入することができる可能性があるということが出来る。

文部科学省は、学校選択制を導入している自治体においても「地域との連携が希薄になるおそれがある」ことを理由に、学校選択制の見直しを行っている自治体があることに留意しつつ、学校選択制の地域の実情に応じた普及の参考に資するよう、学校選択制を導入して既に具体的な成果を収めている教育委員会の具体的事例も交えながら、各市町村教育委員会に対して情報提供すべきである。**【平成 21 年中に措置】**

イ 相当と認められる就学校の変更理由

【問題意識】

「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」は、文部科学省としては、「学校教育法施行令第8条に基づく就学に関する事務の適正化等について」(平成19年3月30日付け文部科学省初等中等教育局長通知)等において、単なる事例ではなく、学校教育法施行令第8条に基づきどの市町村においても就学校の変更が認められてよい「相当と認めるとき」の具体的な事由として示されているところである。

しかし、内閣府「教育委員会アンケート(平成19年10月)」によると、「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等、変更の理由として相当と認められるもの」による申立に対し拒否する場合がありますとした市町村教育委員会が51.5%にのぼり、また就学指定通知に就学すべき学校の「変更の申立」ができる旨を、小学校・中学校の入学対象者向けの就学通知とともに記載していなかった市町村教育委員会が18.5%も存在するなど、これらの内容が全ての市町村教育委員会において確実に理解され実施されているとは言い難い状況にある。

複数の都道府県及び指定都市教育委員会を対象とした当会議のヒアリングにおいて、「部活動等学校独自の活動等」が就学校変更の理由として認められていない教育委員会が多数存在し、文部科学省が示している就学校の変更の具体的な事由は、認められてよいものであり、最終的な判断は市町村教育委員会が行うもので、認めなければならないものではないと解釈していることが判明している。

とりわけ、いじめについて深刻なケースは、学年の途中であっても「時機を失することなく十分に配慮すること」との見解が示されているにもかかわらず、適切に対応する市町村教育委員会が少ないことは、いじめに悩む学習者の心情に即しているとは言い難い。

「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」は、当然に就学校変更を認めるべき相当な理由であるというのが施行規則の当然の解釈であり、市町村教育委員会が誤った解釈の下で就学校変更の運用をしているとすれば、それは違法な行政運用であると言わざるを得ず、法令解釈について誤解が生じず、運用実態が適切なものとなるよう、詳細なマニュアルなど明確な方法で再度周知徹底を図り、早急に是正すべきである。

特に学校選択制が導入されていない市町村においては、「いじめへの対応」、「通学の利便性などの地理的な理由」とともに、特に「部活動等学校独自の活動等」

が就学校の変更のひとつの手段であり、保護者から就学校変更の申立があった場合は、就学校指定時・在学中にかかわらず変更が認められなければならないことについて、更に厳格に徹底すべきである。

このように本来法令で定められた手続きを実践していない市町村教育委員会が多数にのぼることにかんがみ、適切な運営が市町村教育委員会において確保されるように、「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」が就学校変更が認められてよい具体的な事由であること、またその内容を理由とした就学校変更の申立ができる旨を保護者に対して確実に示すことを周知し、「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」を理由とした就学校の変更が認められてよいことが確実に担保されるよう措置を講じるべきである。就学校変更の運用実態が適切ではない市町村教育委員会については、説明会を開催するなどして、適切な指導・助言等を個別に行うべきである。

【具体的施策】

「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」が単なる事例ではなく、学校教育法施行令第8条に基づき、どの市町村においても就学校の変更が認められてよい具体的な事由であるとの文部科学省の見解が示されている。

また、就学校の指定に係る通知において、その指定の変更についての保護者の申立ができる旨を示していない場合には、学校教育法施行規則第32条違反となるため早急に是正される必要がある。

以上のことから、文部科学省は、就学校の変更に関する事務の適切な運営が市町村教育委員会において確保されるように、就学校の変更を相当と認める具体的な事由については、「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」が単なる事例ではなく、学校教育法施行令第8条に基づき、どの市町村においても就学校の変更が認められてよい具体的な事由であるという文部科学省の見解とともに、具体的な事例に基づいた参考資料を作成するなどして、周知すべきである。また、就学校指定通知における保護者の申立ができる旨の明示については、その実施状況を把握し、必要な指導・助言等を行うべきである。【平成21年中に措置】

③ 児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度の確立

【問題意識】

学習者本位の教育への転換を図るためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、学習者の真の意向を反映した学校評価・教員評価を実施し、その評価結果を各教員及び各教科の授業改善に適切に繋げる仕組みの構築が重要である。

授業、学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する学習者による評価の実施に際しては、評価の実効性・信頼性を高めるために、個別の教員及び教科を特定した形式とするとともに、被評価者が評価者を特定できないことがないよう、評価者の匿名性を確実に担保することが極めて重要であり、例えば、次のような手法を用いることが考えられる。

ア 無記名方式とする。

イ 担任や受け持ち教員を経由せずに直接学校長又は教育委員会に提出することを義務付ける。ただし、学校長に対する評価については教育委員会への直接提出に限る。

ウ 調査票を糊付け等で封入する。

エ 記載内容に関して、評価者がいかなる不利益をも被らないことを保証する。

オ 筆跡が分からないように選択式のみでの回答によっても十分な評価が可能となるよう詳細な質問を用意する。

また、これらの評価結果を教員単位、教科単位、学年単位等で集計の上、適切に取りまとめ、児童生徒の個人情報に配慮した上でホームページ等において公表し、その情報に基づいて学習者が自由に学校を選択できる仕組みを整える必要がある。

平成19年10月の文部科学省令改正により学校評価については制度化されたところであるが、学習者による学校評価を実施している場合でも、例えば児童生徒を対象としたアンケートにおいて、「授業はよく分かりますか」「先生は勉強が分かるまで教えてくれますか」などと全ての教員の指導姿勢をまとめて質問する、あるいは保護者を対象としたアンケートにおいて「教師は子どもの学習について適切に指導し、評価している」などと全ての教員の授業をまとめて質問する等、その内容は個別の教員・授業の改善に有効に活用できるようなものとなっていない実態が広く見られることが複数の都道府県及び指定都市教育委員会を対象とした当会議のヒアリングにおいて明らかになっている。また、内閣府「教育委員会アンケート（平成19年10月）」においても、個別の教員評価は14.1%の小学校及び12.2%の中学校において実施されているに過ぎない。また、このように再三にわたる文部科学省か

らの周知にもかかわらず、個別の教員評価は定着していない。さらに、評価者の匿名性担保への配慮についても不十分なことが多く、評価者の真の意向が必ずしも反映されない中で実施されているケースもある。

学校評価の目的を達成するためにも、個別の教員及び教科を特定した形式で評価を実施することが学校評価・教員評価を十分な意味を持つものとする上で非常に重要であり、また学習者の真の意向を反映させるためにも評価における匿名性の担保を十分に配慮した上で実施し、その結果を個別の教員・授業の改善に有効に活用できるようなものとするべきである。文部科学省は、既に取り組んでいる学校の成功事例などを参考にして詳細なマニュアルを新たに作成し周知徹底するなど、各教育委員会や各学校においてこれらの内容が確実に実行されるよう、引き続き促すべきである。

【具体的施策】

授業、学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価を行う際には、匿名性の担保に配慮するとともに、各学校の状況に応じて、教員及び各教科を対象とするなど、授業改善に適切に活用できるよう取組を促すべきである。

評価における匿名性の担保への配慮について、無記名による実施、評価者が特定されない回収方法等を含めて具体的な手法の例を紹介し、促すべきである。

また、評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するとともに、学校及び教育委員会が教員自らの教育指導及び授業の改善をはじめとする学校の教育等の改善のため、適切に活用するよう促すべきである。

このため、文部科学省は、既に取り組を進めている学校の事例など具体的な事例を紹介すべきである。【平成21年中に措置】

④ 全国学力・学習状況調査における学校ごとの結果公表等

【問題意識】

全国学力・学習状況調査の結果の公表に当たっては、文部科学省が、学校それぞれの判断で自校の結果を公表することは認めたものの、都道府県教育委員会に対し域内の個々の市町村名や学校名を明らかにした公表をしないよう求めるとともに、市町村教育委員会に対しても域内の個々の学校名を明らかにした公表をしないよう求めた結果、多大な公費が投入されたにも関わらず、それに見合う情報が納税者である国民に公開されていない。

全国学力・学習状況調査の結果はあくまでも個別の学校に関する情報公開の一環として適切な教員評価や学校選択のための基本情報となるものであり、教育サービスを受ける学習者及び納税者に対する説明責任の観点からも、自治体ごとや各学校の学年、学級、教科等ごとの結果を公表すべきであり、また学校ごと・自治体ごとの結果公表の状況についても、文部科学省は逐次公表を行うべきであると考えている。また、学校自己評価制を活用し、学習者による自校の各教師別の授業評価とその成果を、教師の個別名を挙げて開示するような先駆的な取組をしている学校もある。これらをモデルとして、噂や風評に依らない学習者の公正な選択を促すために、全国学力・学習状況調査の結果を含めた客観的な情報を十分に公開し、その一方、望ましい評価が得られなかった学校に対しては様々な教育支援を並行して行う必要がある。

経年変化の比較や教科ごとの集計分析などの調査結果の積極的な活用・分析を通じて、指導計画への反映や校内研修の実施など、学校ごとの教育施策や教員の指導方法の改善に資する資料として活用するべきであり、その際、あわせて児童生徒・保護者とも情報を共有することで更なる授業改善に繋がるものと考えている。

平成20年度の全国学力・学習状況調査の結果公表の実施要領において、「市町村教育委員会は、域内の学校の状況について個々の学校名を明らかにした公表を行わないこと」とされているが、結果の公表に当たっては、学校の設置者である市町村教育委員会が判断するべきであり、自校の結果を公表することについて学校の判断に委ねるべきではなく、また学校が拒否することは不適切である。したがって、上記実施要領を変更することも含め、全国学力・学習状況調査の結果公表の在り方について検討すべきである。

【具体的施策】

全国学力・学習状況調査の調査結果については、学校や教員の学力向上努力が適切に促されることとなるよう、文部科学省は、教育委員会等に、さまざまな公表事例の情報提供や助言等を行うとともに、調査結果が学校ごとの教育施策や教員の指導方法の改善に資する資料として活用されるよう引き続き周知するべきである。

【平成 21 年度中に措置】

⑤ 公立の中高一貫教育に関する問題点の是正

【問題意識】

中高一貫教育については、中央教育審議会第2次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(平成9年6月)において、意義と選択的導入が提言され、これを受けて「学校教育法等の一部を改正する法律」が平成11年4月に施行、今日現在、全国で150校以上の公立の中高一貫校が設置されているところである。上記法令の国会議決に当たっては、「受験準備に偏したいわゆる『受験エリート校』化など、偏差値による学校間格差を助長することのないように十分に配慮すること」、「入学者の選抜に当たって学力試験は行わないこととし、学校の個性や特色に応じて多様で柔軟な方法を適切に組み合わせて入学選抜方法を検討し、受験競争の低年齢化を招くことのないように十分に配慮すること」が、衆議院の附帯決議として盛り込まれ、参議院の附帯決議においても同様の文言が盛り込まれた。そこで文部科学省は、「中高一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部改正について」(平成10年6月26日付け文部省初等中等教育局長・教育助成局長通知)を発出し、附帯決議の内容に十分留意し、中高一貫教育制度がその趣旨に沿って導入されるよう配慮する旨を求めたところであるが、現在、国会附帯決議や当該通知の趣旨を逸脱していると思われる学校が散見される。

このような法の趣旨、国会による附帯決議による法の運用方針、法解釈に関する文部科学省の通知は、現在にもそのまま妥当する公教育に関するきわめて適切な指針を示しているものと当会議は考える。特に、中高一貫校がいわゆる「受験エリート校」化しないことや、受験競争の低年齢化につながることのないよう、公立学校では学力試験を行わない等、入学者を定める方法などについて適切な配慮が必要とされていることは、とりわけ重要である。しかしながら、教育委員会によっては、単一教科の知識を問うものが学力試験であり、教科横断的な思考力、表現力など複合化・総合化した知識を問うものが適性検査であるなどと主張するところも見られる。また一部の公立の中高一貫校は、高い進学実績を誇る都道府県立高等学校に併設され、また適性検査と称して実態において学力検査に類似した検査が実施されるなど、まさにこれまで私立の学校法人が創意工夫の発揮や不断の努力を重ねてきた結果確立した中高一貫教育というビジネスモデルに、授業料が無償という優位性を持つ公立学校が参入し、同様の中高一貫教育を行うことは、公立によるクリームスキミング及び官による民業の圧迫に当たると考えざるを得ない。本来公立学校は、私学との共存共栄を図る観点から特段の配慮をなし対等な条件で競うべきものと考えられる。

したがって、公立の中高一貫校においては、教育内容・プログラム等に関し、私学では達成困難なものを補完する形で公立ならではの特色を打ち出すべきであり、例えば所得の低い家庭やハンディキャップを持つ子女に対し一定水準以上の教育環境を保障するなど、公立が担うべき役割を明確化するべきである。

さらに、入学者を定める方法などについて、学校教育法施行規則第 110 条及びそれを準用した第 117 条において「学力検査を行わないものとする」と明定され本来は学力試験を行わないことになっていながら、適性検査の名の下に試験が行われている実態は是正すべきであるとともに、抽選、面接、推薦等の多様な方法を適切に組み合わせた形式で実施し、学力での選抜をしていないことを明確に示すべきである。

以上により、文部科学省は、「学校教育法等の一部を改正する法律」が成立した際の附帯決議や文部科学省通知「中高一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部改正について」の趣旨について改めて周知するべきである。

また、公立の中高一貫教育制度は選択的導入が提言されて約 10 年が経過していることを踏まえ、現在の公立中高一貫校の実態を把握し、以下に掲げる当会議の指摘を踏まえ、問題点・課題についての点検・検証や改善方策等についての検討を実施し、本来の在り方に即して運営するよう、結論を得て抜本的な改善を図るべきである。

ア 学力検査又は結果として学力を問うこととなる適性検査を行わない

学校教育法施行規則や国会の附帯決議の趣旨を確実に担保し、受験競争の低年齢化や公立の中高一貫校の受験準備に偏したいわゆる『受験エリート校』化を防ぐためには、入学者の選抜の時点で学力の高そうな人を選びすぐって入学させること自体が適切ではない。適性検査の名の下に、内容において学力を問っている公立の中高一貫校は全体の 8 割にのぼり、学校教育法施行規則が公然と無視され、教育委員会による違法措置が蔓延している実態がある。小学校指導要領の範囲内試験である旨をうたう教育委員会は埼玉県、和歌山県、長崎県の 3 県であるが、その範囲内の学力を筆記試験で問うことはすなわち学力考査であって、自ら違法を宣言しているに等しい。また、単一教科の知識を問うものが学力試験であり、教科横断的な思考力、表現力など複合化・総合化した知識を問うものが適性検査であるなどと主張する教育委員会もあり、その場合には適性検査がより高い学力を問うことになるのは明白である。ましてや通塾するなど何らかの対策が必要もしくはそれが有利になるような内容の出題により、結果として学力、しかも高度の学力を問うこととなる検査がなされている実態も蔓延しているが、このような場合高額所得者等が有利になるなどさらに問題が大きい。

また、首都圏の公立中高一貫校の9割以上の中学校の受験偏差値が学習塾によって判定されていることは、通塾などによる特別の「学力」対策が有利になることによって私立学校との併願者が多くいる証左である。公立中高一貫校に実際に入学する生徒の相当部分が小学校時代に通塾したか否か、私立中学校を受験したか否かは、公立中高一貫校が、受験競争の低年齢化や受験準備に偏したいいわゆる『受験エリート校』化しているかどうかを判定する上で、欠かすことのできない判定材料であって、これらを調査しないことは、国会の附帯決議等にある適切な設置趣旨に合致しているか否かの判断を逃れようとするものであり、公立中高一貫校の対応としてはあるまじきものである。併願状況や通塾状況を調べる必要性を感じないなどと主張する教育委員会が存在するという実態を踏まえ、公立の中高一貫校は、入学者の私立との併願状況や通塾状況を調査し、受験準備に偏したいいわゆる「受験エリート校」化しているかどうかを実証的に検証するべきである。入学者に占める私学併願者等が過半数を超えるような場合にはそのような事態が生じなくなるよう、私学併願に関する志願者の要件、「適性検査」の内容や入試のあり方を見直すべきである。

さらに、小学校長が作成する調査書等を可否の判断材料の一つにすると募集要項において公表している公立の中高一貫校は東京都、広島県、愛媛県、佐賀県にある15校であるが、総合的な学習の時間や特別学習、部活動の記録等については一切点数化せず、小学校における学力の結果である成績を点数化し、いわば学力の高低そのものをまさに可否の判断材料にしている自治体がある。これは受験競争の低年齢化を招くことがないように十分に配慮することとされた付帯決議の趣旨に反するものであるとともに、学力検査を行わないものとされた学校教育法施行規則の趣旨に反する。

入学者を定める方法について、受験競争の低年齢化につながることをないよう、適性検査の内容を抜本的に見直すとともに、抽選、面接、作文、推薦等の学力外の検査に限った多様な方法を適切に組み合わせた形式で実施することとし、学校教育法施行規則で定められている「学力検査を行わない」ことを徹底すべきである。この際、ペーパーテストによる「適性検査」と称する検査は、いかに内容を見直しても事実上「学力検査」の脱法的な手段として用いられやすいという性質を持つ以上、採点のばらつきによる効果も含め、「適性検査」結果の比重が他の形式による入学者を定める方法と比べて重くなることをないよう措置すべきである。

イ 抽選を必須とし、その倍率を3倍程度以上とする

抽選は、「学力検査」を禁じるという法の趣旨を担保する上で、最も恣意が混

入しにくく、客観的で実効性があり、また入学希望者に対しても説明しやすい公平な選抜方法であることから、受験競争の低年齢化を招くことのないよう、最初に面接等に限った学力外検査を行うにしても、最終的には、3倍程度の倍率以上の抽選を必須とするべきである。この措置は、いわゆる難関大学への高い進学実績を持つ高校、いわゆるエリート進学校については、高い学力を持つ生徒を選抜しようとする脱法的な選抜方法が事実上取られることを防ぐために特に必須である。

ウ 子女の家庭状況の調査を実施する

教育の機会均等をうたうならば、所得やハンディキャップ等の要件を出願資格に明記した上で入学後に調査を実施し、実態が理念に即しているか調査を実施すべきである。また、すべての学校において高額所得者や塾通いをした者が有利になる実態があるならば、それを是正する措置を取るべきである。このため入学者の所得、併願状況を調査し、公表すべきである。

エ 入学承諾書の提出を地域公立中学校と同時期とする

入学承諾書の提出を求めるのであれば、入学該当候補者の決定後、入学該当候補者が提出する入学承諾書は、不当な囲い込み手段とならないよう地域の公立中学校と同時期に提出するものとするべきである。

オ いわゆるエリート進学校への併設等を見直す

いわゆる難関大学への高い進学実績を持つ高校、いわゆるエリート進学校への併設等は、中高一貫校が「受験エリート校」化する蓋然性が大きく、設置の趣旨に反する。特に、いわゆるエリート進学校の中でも、高い進学実績を誇る地域のトップ校への併設等は行わないこととすると共に、エリート進学校への併設等を見直すべきである。

カ 私立学校との協議の場を保障する

公立の中高一貫校については、義務教育を担うものであり、公立と私立の共存共栄、公正な競争のためにも、公立の中高一貫校を設置しているもしくは設置しようとしている教育委員会は、同じ都道府県内に私立学校が存在している場合には、当該私立学校や当該都道府県の私立学校団体と協議し、入学者を定める方法の決定や学校運営等を行うべきである。

○ 公立中高一貫校による原価をまかなう授業料等の徴収

公私共に生徒一人当たり同額の公的助成金を受けた上で、人件費等の直接間接の経費を私学と同等にまかなう授業料等を、中学校、高校ともに必ず徴収するという制度をとった場合には、競争条件が同等となるので上記アーカは適用されなくてもよい。しかし現行制度のように公立中学校の授業料の無償原則がある場合、又は仮に公立中学校の授業料を徴収する場合であっても私学と同等に経費を賄うだけの授業料が中学校、高校ともに完全に徴収されるのではない場合は、公立によるクリームスキミング及び官による民業の圧迫となる以上、上記アーカは適用されるべきである。

【具体的施策】

文部科学省は、「中高一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部改正について」（平成10年6月26日付け文部省初等中等教育局長・教育助成局長通知）において、中高一貫教育制度の趣旨について周知している。

中高一貫教育制度は、平成11年度の導入から約10年が経過していることを踏まえ、中高一貫教育に関する成果と課題について実態把握を行うべきである。

その上で、中央教育審議会において、各界の意見を聴取した上で、中高一貫教育制度について、現段階における検証を行い、改善方策等について検討するべきである。【平成21年度中に検討開始】

⑥ 懲戒処分の不適切な運用の是正

【問題意識】

生徒に対する懲戒のうち、退学、停学、訓告の処分については、学校教育法に基づき、懲戒権者としての校長の教育的見地に基づく広範な裁量に委ねられているが、その場合においても当該懲戒権の行使が社会通念上いちじるしく妥当性を欠くものであってはならないことは当然のことである。

学校教育法及び学校教育法施行規則により、懲戒のうち退学及び停学の適用において一定の制限が課されている学齢児童又は学齢生徒とは異なり、高等学校の生徒に対する懲戒については、学則・学校管理規則等に規定されていることが多いが、法に基づかず、いわゆる行政指導にすぎない措置として、「自主退学」、「自宅謹慎」、「学校内謹慎」などと呼ばれる不透明な懲戒ないしその類似行為が広く行われていることも事実であり、それらの懲戒等の内容及び運用が、社会通念上の妥当性を確保しているかについては必ずしも検証されていない。

内閣府「教育委員会アンケート（平成19年10月）」によれば、平成18年度中に内規に基づく懲戒だけでも、全国で自主退学1,953件、自宅謹慎10,408件、学校内謹慎3,531件が発動されたことが明らかになっている。また、高等学校において懲戒的な措置を定める内規を作成していることを教育委員会が把握していないのは半数の1,737校に上り、更に、内規のある高校1,604校のうちそれを公表しているのは、20.8%の334校に過ぎないという結果を同アンケート結果から得ている。

教育現場において懲戒を含めた適切な生徒指導がなされることは大切なことであるが、人権の侵害につながりかねない行き過ぎた行為は厳に慎むべきと考える。こうした趣旨が徹底されるよう、3か年計画では、「高等学校段階における懲戒状況等について各都道府県教育委員会において一層の実態把握に努める」とされ、これを受けて、「高等学校における生徒への懲戒の適切な運用について」（平成20年3月10日付け文部科学省初等中等教育局児童生徒課長通知）が発出されたところである。しかしながら、前述のアンケートの実態を踏まえると、通知の発出のみでは十分な改善効果を上げることは難しいと考える。

【具体的施策】

高等学校の生徒に対する自主退学、自宅謹慎、学校内謹慎、訓告等の懲戒等については、例えば、解除の基準が明らかでない無期限の自宅謹慎が事前に十分な説明のないままなされる等、社会通念上妥当性を欠くものであってはならず、学校教育法の懲戒処分よりも実質的に重いもの、不透明なもの、不公平なもの、趣旨・内容・責任者の不明確なものなどを行うことは明らかに適切でない。これらの懲戒等は社会通念上妥当性を欠くような態様で行われるべきではなく、また法的効果を伴う懲戒についても、生徒の個々の状況に十分留意して、あくまでも法令に基づき可能な範囲内で行われるべきものである。

教育現場においてこのようなことが徹底されるよう、高等学校段階における懲戒に関する基準の有無、基準の生徒・保護者等への周知状況等について、文部科学省は、「高等学校における生徒への懲戒の適切な運用について」（平成20年3月10日付け文部科学省初等中等教育局児童生徒課長通知）を踏まえた対応が学校や教育現場においてとられているか調査すべきである。

当該調査の結果、懲戒の内容及び運用について、基準が明確でなく、社会通念上妥当性を欠く事例が多く認められた場合には、懲戒処分の不適切な運用が是正されるよう、文部科学省は高等学校の設置者である教育委員会に対し、適切な対応が具体的かつ迅速になされるよう、早急に再度文書をもって指導を徹底すべきである。

【平成21年中に措置】

⑦ 教員の採用・昇任における公正性の向上

【問題意識】

平成 20 年 6 月、大分県において教員の採用試験や昇任人事を巡る不正が発覚し、教育界への閉鎖性等に対する不信が広がるとともに学校現場にも混乱が生じた。

教員採用における公正性の確保については、当会議の前身機関である規制改革・民間開放推進会議の答申を受けて、平成 18 年 3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）に記載され、政府としても文部科学省が平成 20 年 1 月に教員採用等の改善にかかわる取組事例を公表するなど、その周知に努めてきたところ、こうした不正が行われたことは誠に遺憾であると言わざるを得ない。

文部科学省が平成 20 年 7 月と 8 月に実施した「教員採用の在り方に関する点検結果」においては、改善を図っている都道府県・指定都市教育委員会が多くあった。一方、当会議で把握した意見等によれば、受験者の関係者の中に、教育委員会関係者、学校関係者、自治体関係者等がいることが、採用に有利に働いているのではないかと、あるいは昇任に当たっては学閥が有利に働くのではないかと懸念が、大分県にとどまるものではなく、43 の都道府県の方から寄せられるなど、幅広く普遍的な問題として、その実情を重く受け止めるべきである。

採用については、選考全体における面接試験の配点比率を早急に調査し、公表すべきである。また恣意性の入らない学力試験を採用時には重視し、人物面については条件付採用期間において厳格に評価を実施すべきである。さらに特定の大学に合格者が偏っていないか等を確認するためにも、大学別受験者と合格者の分布を公表すべきである。

また、昇任試験について、校長等の推薦がなければ受験すらできないなどの閉鎖的な形態をとっている都道府県等もあるため、公正性・透明性・客観性を高めるためにも、開かれた公募の形態での昇任試験を全都道府県において導入すべきである。選考後にはその結果を公表し、結果について不服がある場合には申立ができる仕組みを導入すべきである。さらに学習者による教員評価や校長評価を一定割合活用すべきである。

教員の採用試験や昇任人事を巡る不正は過去にも発生しているという事実を踏まえ、教育界の確実な信頼回復のためにも、今後不正が発生することを確実に防ぐ仕組みを構築することが必須である。これらの措置は、正当な方法で採用され・あるいは昇任し、まじめに職務に専念している多数の教師や管理職の誇りと名誉を回復するためにも必要である。

【具体的施策】

文部科学省は、採用選考の透明性・客観性を高め、採用が厳正かつ公正に行われることにより教育への信頼が確保されるよう、各教育委員会が実施している採用・昇任における取組を周知することにより、改善を促すべきである。

具体的には、文部科学省は、学力試験問題や採用選考方法・基準の公表や面接官の多様な構成など、各教育委員会が実施している採用・昇任における具体的プロセスや取組内容について、詳細に調査し、透明性を持って公正に行っている教育委員会の取組内容を他の教育委員会に紹介することにより継続的に取組を促すべきである。

また、採用については、各教育委員会において大学別の合格者数を公表するなど、採用プロセスにおける公正性が確保されているかを検証可能とすべきである。

特に、採用面接における評価方法について、求める教員像に基づいた指標を導入するなど、公正かつ透明性の高い人物重視の面接方法となるよう各教育委員会に促すべきである。

あわせて、採用選考においては、政治家や教育関係者、またはその意向を受けた者からの不正な行為の働きかけを防止するための取組を促すべきである。

また、昇任選考について、透明性、公正性を確保し、有能で意欲のある者が登用されるよう、自薦制・希望者受験制度の導入、問題や選考基準の公表など教育委員会における改善事例を紹介すべきである。

以上により、不正の発生を未然に防ぐ、あるいは採用・昇任の透明性・公正性・客観性を不断に高めることを促すべきである。

さらに、現在文部科学省ホームページに設置されている意見窓口を引き続き活用し、情報の把握に努めるべきである。【平成 21 年度中に措置】

⑧ 教育委員会の在り方について

【問題意識】

前述の教員の採用・昇任における公正性の向上について、早急に措置をしなければならぬことは論を待たないところであるが、大分県における教員の採用試験や昇任人事を巡る不正を受け、教育委員会の在り方をめぐっては様々な指摘がなされている。仮に民意を受けた首長が採用を行っていたとしたら、本件のような不正が発生することはなかったであろう。また例えば大阪府や鳥取県における全国学力・学習状況調査の結果の公表に関する知事と教育委員会の対立など、民意を受けた首長の意向と、首長と議会の任命を受けた教育委員会とが、真っ向から意見が対立して、教育行政の基本方針について現に混乱が生じている。教育委員会は中立公正を旨としているが、民意を受けない人々が制度を運用していることによって発生している弊害は、かなり大きいという指摘があり、また、教育委員会の設置については、地方の自主性・自立性の拡大の観点から設置の選択制を導入することが適当であると考えられる。したがって、教育委員会制度の根幹である必置規制の見直しについて、再度議論すべきと考える。

教育委員会制度の見直しについては、当会議の前身機関である規制改革・民間開放推進会議において、教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにすることが提言された。具体的には、教育の提供者の論理ではなく、教育を受ける立場の学習者の期待や意見に対して明確な権限と責任に基づいて教育行政が行われるよう、本来地方行政について住民に責任を負うべき首長に教育行政の執行権限を持たせるという内容であり、当会議としてもそのような見直しは必要であると考えられる。

教育委員会制度に関しては、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和31年法律第162号）の改正法が平成20年4月に施行され、教育委員会の責任体制の明確化や体制の充実、教育における地方分権の推進と国の責任の果たし方等についての規定が整備されたが、規制改革・民間開放推進会議が主張する「教育の提供者の論理ではなく、学習者主権の教育ガバナンス」が確立されるかどうかについて、今後検証を行っていく必要がある。

すなわち、教育行政組織は、教育を受ける立場の学習者の期待や意見に対して明確な権限と責任に基づいて即応できる体制にあるのか、また、教育現場における重要事項や基本方針を決定し執行すべき教育委員会は、必ずしも学習者の利益を代弁しておらず、むしろ各地方公共団体に画一的に設置されているため国の指導助言等に基づく上意下達のシステムとして機能していないか、等を検証する必要があると

考える。

その上で、教育行政の仕組み、教育委員会制度に関する見直しに当たっては、教育の政治的中立性の担保に留意しつつ、首長から独立した執行機関である教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにするなど、抜本的な改革を行うことを含め検討することも必要である。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の施行後、教育行政組織は、学習者主権の教育行政を確立するため、教育を受ける立場の学習者の期待や意見に対して明確な権限と責任に基づいて即応できる体制にあるのか等、教育委員会の課題について実態の把握、分析、検証を不断に行い、教育委員会の運用等の改善に役立てていくとともに、教育委員会の必置規制を見直すことも含め、教育行政の仕組み・教育委員会制度に関し、結論を得るべきである。

⑨ 教育バウチャー制度の研究・検討

【問題意識】

現在の公立学校の教育の公的補助は学級数・教員数等を基準とする機関補助が中心となっており、学校予算の配分には学習者の教育内容・満足度はほとんど無関係であるのが現状で、学習者の評価が反映されないため学校側に改善努力のインセンティブが働きにくい。

教育の質の向上のためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、教育の受け手の選択を反映させ、学校側の創意工夫を促し自らの努力で改善を進める仕組み作りが必要である。

学校選択制と児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度を実施した上で、更にその結果を児童・生徒数に応じた予算配分にも反映することによって、実質的な予算配分権限を教育の提供側から学習者側に転換することとすれば、学校運営にも規律と緊張感が生まれ、学習者本位の教育の実現にまた一歩近づくことができる。

したがって、前述の学校選択制を更に進めて、その結果集まった児童生徒数に応じて公的補助を行う仕組みを導入することが必要と考える。

3か年計画等において、教育バウチャー制度についての十分な検討が求められているにもかかわらず、平成17年10月に設置した教育バウチャーに関する研究会は、平成19年4月以降開催されていない。また文部科学省は「学校予算の効果的な配分・活用方法に関する調査研究」として来年度概算要求は出しているようであるが、海外の文献調査や教育委員会へのヒアリング等、予算措置の必要のない調査は多くあるにも関わらず、その後新たな検討も進んでいない。

教育バウチャー制度についての国内外の文献や教育現場の実態調査を並行して行いつつ、教育再生会議第3次報告（平成19年12月）において提言された、現場の自主性を活かすシステムとして、バウチャー的な考え方を取り入れた「学校選択制と児童生徒数を勘案した予算配分による学校改善システム」というモデル事業を、教育バウチャー制度の積極的な研究・検討の一環として試行的に実施し、その結果について、我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態等を検証しつつ、その有効性及び問題点の分析など、様々な観点から、我が国に相応しい制度設計や環境整備の在り方を早急に検討し結論を得るべきである。

【具体的施策】

教育再生会議第3次報告（平成19年12月）における「バウチャー的な考え方を取り入れた『学校選択制と児童生徒数を勘案した予算配分による学校改善システム』をモデル事業として実施する」との提言を踏まえ、学校選択制が導入されている地域において、児童生徒数等に基づく予算配分が学校のインセンティブを高め教育の質の向上を図る手だてとして有効なのか、あるいは地域間・学校間で教育水準の格差を生じさせるのか等について評価・検証を行いながら、国内外の文献調査など必要な調査を行うべきである。【平成21年度中に措置】

⑩ 教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保

【問題意識】

教職大学院は平成 20 年現在で全国に 19 校が開校している。当会議では、教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保について、その修了者が教員としての一定の資質を備えているとの先験的な前提に立って、制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じることは適当ではなく、修了者の実績等を踏まえ、都道府県教育委員会等において選考の公平性に留意しつつ対応すべきことを求め、3か年計画において、政府の方針として定められている。しかし教育委員会の中には、教職大学院修了者に対し通常の採用選考方法とは異なる観点・方法で選考することを検討する動きが見られ、教職大学院修了者であるという属性に照らして科目免除することが行われることとなれば、これは端的に不公平な採用方法となると言わざるを得ない。

採用選考における科目免除等の措置、採用人数における別枠の設定、面接試験における配慮等は、「制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じること」に端的に該当すると当会議は考えるが、「制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じること」の具体的な条件も示し、3か年計画の趣旨に抵触する事例が発生することのないよう、確実な措置を講じることにより、3か年計画の内容を確実に担保すべきである。

文部科学省は、平成 20 年 4 月に入学し平成 22 年 3 月に卒業する教職大学院生の採用活動が行われる時期までに、3か年計画の趣旨を徹底すべく、教員採用権限を有する各教育委員会に対し、方法や名目の如何を問わず、教職大学院修了であること自体を要件とする特別な採用方法を講じず、実質的に教職大学院修了者がそうでない者と異なる扱いを受けることが決して生じないよう、具体的な判断基準をもってさらに厳重に周知すべきである。

【具体的施策】

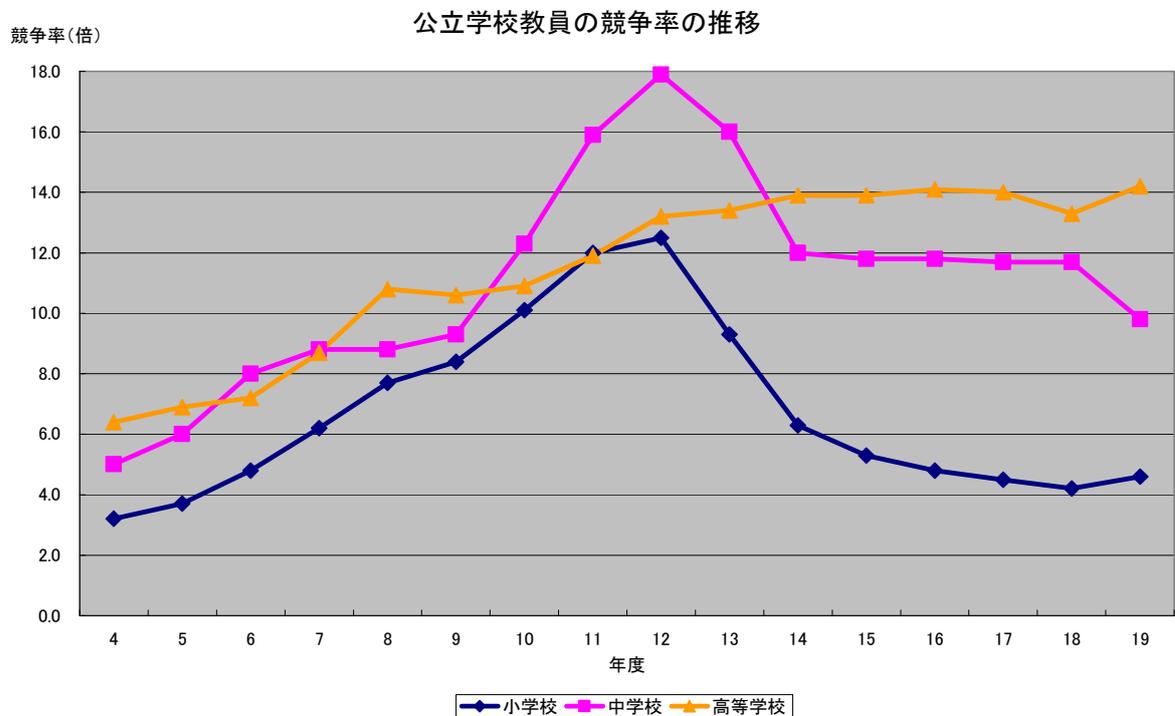
各都道府県教育委員会、独自の採用を行う市町村教育委員会及び教職大学院を設置する可能性のある教員養成系大学・学部等に対して、教職大学院修了者の採用・処遇について、その修了者が教員としての一定以上の資質を備えているとの先験的な前提に立って、制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じることは適当ではなく、修了者の実績等を踏まえ、都道府県教育委員会等において選考の公平性に留意しつつ対応すべきことを、引き続き周知すべきである。【平成 20 年度中に措置】

⑪ 大学における教員養成課程の設置基準の緩和

【問題意識】

多様な人材に門戸を開放し、世の中から広く人材を募ることが、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策である。

しかし、公立学校教員採用選考試験の実施状況における競争率（倍率）は、平成19年度において小学校4.6倍、中学校9.8倍、高等学校14.2倍となっており、特に小学校教員の競争率が低く、また小学校教員については平成12年度選考において最も高い競争率（倍率）で12.5倍であったが、その後は低下の傾向にある。



（備考）文部科学省「公立学校教員採用選考試験の実施状況について」により作成。

その理由のひとつは、小学校教員の募集人数が多いにも関わらず、小学校教員免許を取得できる教員養成課程を持つ大学等の数が限られていることがあげられる。つまり、現行においては小学校教員免許課程認定大学等の認定基準が厳しいが、それを緩和し、より多くの大学等に教員免許課程を認定することで、教員免許課程において学ぶ学生数を増加させ、その結果小学校教員の採用試験に応募できる人数を増加させることができる。

現行の小学校教諭の教職課程の認定基準は、「教科に関する科目」に開設する授業

科目は、小学校全9教科ごとに開設されなければならないこととなっており、中学校・高等学校の教諭の教職課程の認定基準である、他学科等において開設する授業科目をあてることができるという基準よりも厳しいものとなっている。

授業科目が小学校全9教科ごとに開設されなければならない前提は小学校における全教科主義を旨としているが、専門科目を教える方が学習者の学力保障の観点からみても合理的かつ有益であることは明確である。したがって、全教科主義を改め、文系科目・理系科目・その他科目の3類型の専科担任制とするなどの改善を検討すべきである。

したがって、小中高それぞれの教職課程の特性はあるものの、それに固執し続け仕組みを変えないことが、結果的に小学校教員の採用試験への応募者を増加させることができない結果になっているのであれば、全教科主義を改めることにより、小学校教諭の教職課程の認定基準を早急に見直すべきである。

【具体的施策】

教員の資質向上のために、多様な人材に門戸を開放し、世の中から広く人材を募るため、小学校教諭の教職課程の認定基準は、「教科に関する科目」に開設する授業科目は、小学校全9教科ごとに開設されなければならないこととなっているところ、中学校・高等学校教諭の教職課程の認定基準である、他学科等において開設する授業科目や他大学聴講の単位をあてることができるという基準に緩和し、選択肢を増やすことでその結果より多くの大学等に小学校教諭の教員免許課程を認定することができるよう、教職課程認定基準の見直しを検討すべきである。【平成 21 年度中に措置】

⑫ 教育と研究の適切な評価に基づく公費配分ルールの見直し等

【問題意識】

大学の主要目的である教育・研究の質向上に向けて大学独自の継続的な努力を促す観点から、公費の配分額を大学の性格等を先験的に定めて決定することは不適切であり、大学の努力と成果に応じたものとする必要がある。

教育と研究それぞれの質の向上を図るため、各大学の教育・研究それぞれの努力と成果に応じた適切な評価を実施した上で、その評価に基づいた適切な公費の配分を実施すべきである。優れた研究者が優れた教育者とは限らないことから教育と研究の評価の基準が異なることは自明であり、教育と研究は一体不可分という従来発想からの脱却を図ることが重要である。

その上で、大学自身の自己責任に基づく自発的な努力と選択により経済社会のニーズに応じた特色ある高等教育・研究機関作りを推進すべきである。予め示された評価方法や評価結果に基づく配分方法を前提に各大学が目標設定を行い、それに対して各大学が努力してこそ、その結果に納得感が生まれるなどの好循環が図られると言えるからである。

このように、大学が切磋琢磨できる競争環境を整備し、教育と研究それぞれの質を高めるとともに、大学の自発性に基づく多様化・機能別分化を図り、それぞれが個性・魅力を発揮していき、その結果、受験生や学生の選択肢の多様化を図るべきである。

そのための前提条件として、大学が教育や研究にどの程度のコストをかけているかを把握した上で、大学の会計システムを教育と研究に分離する必要があると考える。

我が国においては公費の配分が教育・研究一体となっているが、国立大学法人の決算においては、物件費について「教育経費」と「研究経費」の費目を設けており、特に人件費について教育・研究への按分のルールを構築すれば、大学の会計システムを教育と研究に分離することができると思う。

既に諸外国では教育・研究を分離して公的補助を行っている例があり、例えば米国においては、教育は機関補助・研究はプロジェクト補助となっており、また英国においては、教育は学生数に比例した補助・研究は研究スタッフ数と研究評価を勘案した補助となっている。我が国においても、諸外国の制度を参考にしながら実情にあった形で制度を構築する必要がある。

○ 各国の機関補助の配分における教育と研究の分離について(概要)

我が国においては「教育・研究の区分がない」が、諸外国では以下のようになっている。

米 国	英 国	フランス	ドイツ
教育・研究の区分あり (機関補助は主に教育目的)	教育・研究の区分あり (教育費/研究費分けて補助)	教育・研究の区分あり (機関補助は主に教育目的)	教育・研究の区分なし
州政府による機関補助 (主に教育目的)ではフォー ミュラ方式(多くは学生 数ベース)が幅広く用いら れている	機関補助のうち教育費は フォーミュラ方式(学生数 ベース)を採用	機関補助(教育目的)は 目標の達成度を評価する 契約方式とフォーミュラ方 式(敷地面積、学生数、 教職員数等がベース)の 組合せで配分額を算出	機関補助(教育・研究は 一体)では各大学が費用 を積み上げて作成する予 算を州政府が協議し配分 (近年は学生数ベースの フォーミュラ方式、目標の 達成度を評価する契約方 式など改革中)
研究への補助は主に連 邦政府が競争的資金とし てプロジェクト単位で配分	研究への補助は①機関 補助(研究スタッフ数に研 究評価の結果考慮)と、 ②プロジェクト補助(競争 的資金等)の2種類	研究への補助は公的研 究機関へ配分(大学教員 は公的研究機関と研究ユ ニットを組むことで研究に 参加) ※大学は教育機関という位 置づけ ※近年はプロジェクト補助 (競争的資金)も導入	※機関補助とは別にプロジ ェクト補助(競争的資金)あ り

(備考)1. 内閣府「大学への公的補助方式の国際比較等の調査(平成19年)」により作成。

2. あくまでも各国の制度についての概要を記したものである。

【具体的施策】

大学が行う教育や研究の質を高めることを目的とし、教育と研究それぞれについて適切かつ厳正に評価し、公平で効率的な公費の配分を行う必要がある。また、その前提として大学における会計を教育と研究に分離するという考え方もあるが、現状では教育・研究への按分のルールが未構築となっている。

このため、大学の会計システムを教育と研究に分離することの効果や課題等について、文部科学省は、幅広い調査・研究を早急に行うべきである。【平成 21 年度中に措置】

⑬ 競争的研究資金における客観的な審査・評価基準の構築

【問題意識】

競争的研究資金の配分に関しては、本来、研究成果の期待値が最大になり、また社会的にも最大限の効果をもたらすように、継続的な改善に向け努力していく必要がある。

組織を対象とした競争的研究資金はさておき、少なくとも学術的成果を目指すものに関しては、優れた研究は組織・機関が行うものではなく、優れた研究者又はそのチームが行うものであることから、制度の特性を踏まえつつ、評価の単位は組織・機関単位ではなく研究者個人又は研究チーム単位とすることが、適正な評価を行う上では重要であり、優れた研究者を育成・獲得することが大学のインセンティブとして働くようにすることが、大学の意識を変え、優れた研究成果を産み出す源になると考える。

競争的研究資金の審査・評価に際しては、総合科学技術会議決定等を踏まえ、研究分野や制度の趣旨・目的を踏まえて適切な方法により審査・評価を行う必要があるが、競争的研究資金の審査における基準を確立するに当たっては、客観的で反証可能性のある厳正な基準とするべきである。

過去の研究実績について、学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標に関し研究分野の特性を踏まえ定量化を試みつつ、研究者としての評価を、共有された情報をもとに過去実績を十分に評価して、研究助成の採否を決定するべきである。また、事後評価についても、予算に対して適切な学術的な成果が達成されたか否かを厳正に評価するべきであり、関連する論文の本数や学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標について研究分野の特性を踏まえ定量化を試みつつ、評価においてそれらの活用を図るべきである。

厳正な審査・評価体制の構築のためには、指標の定量化等、客観的で反証可能性のあるものとすることが求められており、また事前の審査はもとより、事前の申請に係る研究計画に原則として基づいて事後評価を厳正に行い、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという考え方を採ることにより、優れた研究が優れた研究を生む好循環サイクルを確立することが重要である。

【具体的施策】

研究者個人のアイデアの独創性や可能性を重視する分野や若手研究者等を主な対象とする分野などを除いて、研究の評価手法が既に確立している分野の競争的研究資金の審査については、研究成果の予定を記した事前の計画書の内容に即して行うだけでは十分ではなく、研究者の研究遂行能力を示している過去の研究実績を適切に評価し、将来の成果があがる可能性が高い研究者に、競争的研究資金を重点的に配分すべきである。

競争的研究資金については、「研究者の自由な発想に基づく研究資金」と「政策に基づき将来の応用を目指す研究（以下「政策課題対応型研究開発」という。）のための資金」とに区分され、これらについては審査・評価の視点が異なるため、制度の趣旨・目的に応じて、研究者の自由な発想に基づく研究と政策課題対応型研究開発それぞれの審査・評価基準を定めて、以下に掲げる内容を審査要領等に記載し、それに基づいた審査・評価を行うよう図る。なお、両者の目的が混在した研究については、それぞれのウエイトに応じた審査・評価基準に基づき審査・評価を行うよう図る。その際、関係府省においては、「競争的資金の拡充と制度改革の推進について」（平成19年6月14日 総合科学技術会議基本政策推進専門調査会）を踏まえることとする。

a 研究者の自由な発想に基づく研究

(a) 審査

学術的な成果をもたらす領域においては、研究能力を示す過去の関連論文等の資料、過去に助成を受けた研究費に対する（b）の基準に基づく学術的成果など、研究者の研究遂行能力を示している過去の研究実績について、学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標に関し研究分野の特性を踏まえ定量化を試みつつ、研究者としての評価を過去実績を十分考慮して行った上で、研究助成の採否を決定するよう図る。その際、研究者個人のアイデアの独創性や可能性を重視する分野や若手研究者等を主な対象とする分野などを除いて、研究成果の予定を記した事前の計画書の内容だけではなく、過去実績も適切に評価するよう審査要領に明記すべきである。

(b) 事後評価

上記に基づいて決定された予算に対して適切な学術的な成果が達成されたか否かを研究分野の特性を踏まえ、事前の申請に係る研究計画に原則として基づいて厳正に評価する。研究費の無駄の排除を促し、効率的な研究を推進してい

くため、総研究費に対してどの程度の研究成果が達成されたか、達成される見込みであるかなどといった観点等を踏まえ、これを審査や事後評価に活用するよう図り、その際、関連する論文の本数や学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標について研究分野の特性を踏まえ定量化を試みつつ、評価においてそれらの活用を図るとともに、学術的な成果については、採択された各研究課題ごとに、定量化されたものについては結果を公表すべきである。

また、事後評価を厳正に行うと共にその結果を審査にも活用することにより、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという好循環サイクルを確立するよう図る。

b 政策課題対応型研究開発

(a) 審査

政策課題対応型研究開発については、必ずしも学術的な研究成果のみを期待するものではないが、当該研究の目的に関連する過去の政策提言、技術開発の成果等の具体的な実績について（b）の基準に基づき研究分野の特性を踏まえ定量化を図りつつ、研究者としての評価を、研究者の研究遂行能力を示している過去実績も十分考慮して行った上で、着想や研究計画を勘案して、研究助成の採否を決定するよう図る。その際、研究者個人のアイディアの独創性や可能性を重視する分野や若手研究者等を主な対象とする分野などを除いて、研究成果の予定を記した事前の計画書の内容だけではなく、過去実績も適切に評価するよう審査要領に明記すべきである。

(b) 事後評価

採択した結果の事後評価については、政策実現に寄与したのか、技術開発に寄与したのか等の評価する仕組みを確立するよう図るとともに、具体的な実績については、採択された各研究課題ごとに、定量化されたものについては結果を公表すべきである。また、事後評価を、事前の申請に係る研究計画に原則として基づいて厳正に行うと共にその結果を審査にも活用することにより、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという好循環サイクルを確立するよう図る。【平成 21 年度中に検討・結論】