

「学校休業に伴う学びの保障」と「秋季入学制度」について

令和2年6月2日
自由民主党 政務調査会

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症の影響により学校が臨時休業せざる得ない状況となり、現在学校に在学する子供たちの学びをいかに保障するかが大きな課題となる中で、その対応策として秋季入学制度の導入が提起されている。

我が党では、秋季入学についてこれまでも議論を積み重ねてきており、秋季入学への移行は学びの保障を進める上でも選択肢の一つとなり得るもので、今回、ワーキングチームを設置して集中的議論を行い、自由民主党としての考え方を改めて整理した。

現行の学年の終期を来年の秋前まで延長し、新入学・新学期の始期を来年の秋とするなど秋季入学へ移行することは、確かに、現在学校に在学する子供たちの今年度の学びの時間の確保に寄与するものである。また、秋季入学には、国際化への寄与など一定のメリットが認められる。

しかしながら、秋季入学制度の導入は、以下で述べる通り、社会全体のシステムを大きく変えるものであるため、制度改革についての国民的合意やその実施に、一定の期間を要することとなる。

その一方で、子供たちの学びの保障は一刻の猶予も許さない喫緊の課題であり、秋季入学制度の導入と同じ時間軸で考えることは困難である。

これらを踏まえ、本提言では、現在学校に在学する子供たちの学びの保障と、秋季入学制度の導入の問題とは、切り離して検討を行った。

2. 学びの保障について

(学びの保障策の在り方)

臨時休業で子供たちが通常通りの学校生活が送れず、学習に遅れが生じたり、友人との貴重な学校生活の時間が失われたりしたことは事実であり、今後、あ

らゆる手段を使って、最大限その回復を図る必要がある。

現在、全ての都道府県で緊急事態宣言が解除され、全ての学校の早期再開が期待されているが、学校の再開状況が地域によって異なることを踏まえた措置が必要である。

また、今回の新型コロナウイルス感染症を契機として、ソーシャル・ディスタンスが求められるなど生活の在り方が大きく変化しており、学びの在り方についても新たな生活様式に対応することが必要である。特に、内外の社会の ICT 化は急速に進んでおり、子供たちが活躍する時代を思えば、教育の ICT 化を強力かつ速やかに推進すべきである。もちろん、「他者との関り・集団での学び」や「現場での学び」など対面・実習での授業でしか得られないものもあり、オンライン教育のみで全て解決はできず、そうした学びとのバランスをとりつつ ICT 化を進めていくことが必要である。学習環境の変化に伴う、成績評価の在り方についても工夫が必要である。

なお、今般の学校休業による感染防止への効果検証や、感染防止対策の取組を踏まえ、どのような場合に学校休業とするかのガイドライン作成等を行い、第二波・第三波が来た際に、学校関係者が予見可能性を持てるようにすることが必要である。

学びの保障策の実施にあたっては、今後の新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえつつ、臨機応変に対応策を組み合わせることが必要であり、政府においては、以下の政策的対応を迅速に検討すべきである。

(学びを保障するための具体的対応策)

子供たちの学びを保障するため、今年度は各教育段階において、以下のような取組が必要となる。

小学校や中学校等については、全面的臨時休業期では、家庭学習の円滑な実施と学校との関係維持が、段階的 school 再開期では、分散登校の積極的な活用と自宅での家庭学習の組み合わせが、本格的 school 再開期では、教育活動の重点化や、長期休業期間や土曜日の活用などが重要となる。

これらを実現していくためには、学校・家庭・地域が協力するとともに、学校でも家庭でもオンライン学習できる端末・通信などの環境整備、学校の授業

を協働学習等に重点化するなど学習活動の重点化、分散登校の実施やきめ細かな指導が必要である。このため国においては、各設置者に対して、教育課程等の取扱い方針や具体的取り組み例について分かりやすく示すと共に、そのために必要な教員・学習指導員・スクールサポートスタッフ等の人員体制や、予算の確保が必要である。

大学等については、遠隔授業が一定程度進展しており、今後、その質保証の取組とあわせて、遠隔授業の環境構築の加速を図る必要がある。また、実験・実習の授業などについては、開講時期を工夫したり、代替措置を講ずることで、専門人材の育成及び人材配置に十分配慮すべきである。

(令和2年度の学習期間の延長のための特例措置)

上記のような学びを保障するための取組を進めることで、学校休業に伴う学習の遅れを、一定程度取り戻すことが期待される。しかしながら、地域によっては、そうした取組のみでは、今年度中の学びの回復は難しい可能性もある。そのため、設置者の判断により、令和2年度を、2週間から1か月間など一定の期間延長する特例措置を検討すべきである。その場合、令和3年度は、一定の期間遅れて開始することとなるが、夏季休業の活用等の学びを保障するための取組を継続することで、例年通り3月までの学校年度が可能となる。また、新型コロナウイルスの第2波、第3波の感染拡大が生じた場合には、上記特例措置の延長期間を伸ばす等、柔軟な対応を行うべきである。上記特例措置に関わる負担については、国において責任をもって措置すべきである。

他方、大学等は、柔軟なカリキュラムが取りやすいこと、就職への影響が大きいことなどを踏まえ、高校と接続する第一学年の始期のみ遅らせることを検討すべきである。高校以下の学校については、卒業までにどの程度の学びを取り戻せるかを踏まえた判断や、進学にあたって卒業と入学の接続への対応も必要である。

また、①小学校1年生が、一定期間入学期間が遅れることへの対応、②最終学年の生徒が、就職や国家試験受験を控えている場合への対応など、令和2年度を延長することに伴う課題への対応策の検討も迅速に進めるべきである。なお、学びの進度が異なる地域・学校への転校等が行われる生徒については、受け入れ先の学校等において特別の配慮をお願いしたい。

(入試に対する不安への対応)

学校の臨時休業により、多くの子供たちが受験への不安を抱えている。そうした不安を解消するため、今年度実施が予定されている入試について、政府は早急に方針を決定、公表する必要がある。

方針においては、大学入学共通テストを含め大学入学者選抜の日程について、高校3年生の学びの進捗状況や、浪人生の思い等を踏まえつつ、高校・大学関係者との協議を行った上で、しっかりと連携して、2週間から1か月程度後倒すことを検討すべきである。

また、大学、高等学校、中学校の入学者選抜については、受験生の学びの進捗、全国の特例措置実施の状況等を踏まえ、各学校に対して、例えば、出題範囲の限定、(問題を選んで解答する)選択問題の導入、感染状況等に応じた実施時期の一定期間の繰り下げなど、それぞれの試験実施者において、最終学年の学習状況の影響等への対応が行われるよう要請すべきである。

AO入試や推薦入試については、その評価にあたって課外活動が重要なファクターとなるが、インターハイなど多くのイベントが中止となっていることを踏まえ、例えば、成果獲得に向けた努力のプロセスを評価するなど、志願者の実情に配慮した丁寧な選抜を行うことも必要である。

なお、入試については、新型コロナウイルスの第2波、第3波も想定したものである必要があるとともに、いかなる日程になっても、試験会場の衛生管理体制、感染者の受験機会確保(追試験、複数回受験を認めるなどの柔軟な取り扱い等)のための措置を講ずることが必要である。

3. 秋季入学制度について

(秋季入学制度の意義)

秋季入学制度の導入については、学校休業に伴う学びの遅れを取り戻すことが今般の議論の契機となったが、元々①我が国の教育改革・社会変革の重要な好機となり得る、②国際化に寄与するといった利点が考えられる。

教育改革については、秋季入学制度の導入を契機として、4月入学を前提としていたカリキュラムを大きく見直し、従来の教え育てるという「教育」から、オンライン学習の推進、個別最適化教育、教師の役割の見直し、主体的・対話的学習など、一人ひとりの子供に合った教育への改革を一気に実現する好機となり得る。また、夏休みの使い方に変化が生じることで、子供たちの個性や得

意分野を伸ばしていくことにもつながり得る。

社会変革については、例えば、子供たちの夏休みが学年末となることで、社会全体で、自由時間の使い方に変化が生じ、生涯学習に資すると共に、家庭での役割分担、地域との関係、休暇の在り方等に変革をもたらす可能性を秘めている。

国際化については、秋季入学制度を導入し、欧米の学事暦との整合性を高めることで、留学生交流や教員交流の増加につながり得る。

なお、上記の点について、真の国際化は秋季入学制度の導入だけでは実現せず、英語による授業の充実や、秋季の入学時期が多い欧米のみならず、それと異なる入学時期をとる多様な国との交流促進のためのクォーター制（4学期制）の推進など、大学改革が必要であるとの意見もある。また、全学校段階ではなく大学のみ秋季入学にすべきとの意見もある。さらに、夏休みが学年末となることで、非行が増えるといった指摘や、秋季入学制度の導入決定後に、再度新型コロナウイルス等の感染症が発生した場合どう対応するのか等の指摘があったことに留意が必要である。

（秋季入学制度導入の方式）

秋季入学制度の導入については、「大学のみ導入」や「全ての学校種で導入」など様々なパターンが考えられる。

秋季入学制度を「大学のみ導入」する場合は、①国際化に寄与する、②高校卒業から大学入学までの間に約半年間のギャップタームが生じ、様々な社会体験活動を行う時間が生まれる、③小学校・中学校等にも秋季入学を導入する場合と比べ、制度変更が少ないため移行が比較的容易等のメリットがある。

他方で、①大学卒業が約半年遅くなる、②ギャップターム間に経済的負担が生じる、③ギャップタームを若者が無為に過ごす恐れがある、④就職慣行や公的資格試験等の仕組みを変更する必要がある等の課題がある。

また、「全ての学校種で導入」する場合は、①学齢区分を変更するか、②就学年齢を前倒すか・後倒すか、③義務教育期間を伸ばすか、④移行期間は何年とするか等によって、様々なパターンが考えられる。

議論の整理として、別紙において、5つの移行方式を示し、各方式に特有の主な課題を簡潔に整理した。なお、この移行方式は、議論の整理用に単純化したものであり、現実的には様々な組み合わせがあり得る。

(秋季入学制度の導入に共通する課題)

上記の通り、一言で、秋季入学制度といっても、移行方式によって、それぞれメリット・デメリットは異なるが、共通する課題としては以下のようなものがある。

第1に、秋季入学制度への移行は、教育制度のみならず会計年度や採用慣行など、多くの制度・慣行が変わることとなるため、社会全体に心理的・経済的負担をはじめ様々な影響を与える。このため、秋季入学制度の導入には、教育界だけでなく産業界や地方自治体など、幅広い層の熱意が不可欠である。また導入する場合には、できる限り国民各層に負担が生じないように、必要な制度改正や、制度移行に伴う費用負担について、丁寧に検討すべきである。

第2に、秋季入学への移行は、現在の入学時期を約半年遅らせることとなるため、在校生は卒業が約半年遅れることとなる。したがって、現在満6歳で小学校に入学する我が国の子供たちは、5歳代で小学校に入学する国と比較して、就業年齢が一年程度遅れることとなり、当人に負担が増えるとともに、結果として、我が国の国際競争力の低下を招く可能性がある。なお、秋入学への移行に際し、浪人生については、大学入学までの期間が半年遅くなるため、諸経費の負担が増加すると共に、就業時期が遅れることとなる。

第3に、移行期の未就学児については、移行方式によっても異なるが、待機児童の増加や学年分断の発生など、何らかの影響が生じる。

第4に、卒業時期の移行や人数が増加する学年への対応として、教員・保育士等の職員や教室等のスペースが不足する事態が予想される。

第5に、移行期において、保育、教育、子育て支援等の実務を担う自治体の負担が増大する。

なお、秋季入学制度については、その移行方式に応じて、様々な課題があるが、現在の我が国の就学年齢（6歳）が後倒しになることは、経済社会に与える影響が大きいため、就学年齢を後倒ししないことを基本に考えるべきである。

その際、就学前期間における幼児教育の重要性に鑑み、幼児教育が質・量ともに、確実に行われるよう配慮すべきである。

(今後の検討に向けて)

以上の通り、秋季入学制度については、国際化への対応のみならず、令和の時代に求められる社会変革・教育改革を実現していく契機となり得るなど、その導入の意義は非常に幅広いものである。

一方で、秋季入学制度は、幅広い制度改革についての国民的合意やその実施に、一定の期間を要することとなるため、今年度・来年度のような直近の導入は困難である。

党においては、しかるべき場を設け、秋季入学制度を含めた教育改革について、引き続き、広く建設的に議論を行うべきである。

政府においては、当WTの議論や秋季入学制度に関する累次の検討結果を踏まえ、秋季入学制度を含めた教育改革について幅広く検討すべきである。その際、秋季入学制度の導入は、社会全体のシステムに関わり国民の生活に多大な影響を与えるものであることを踏まえ、総理の下での会議体において、各省庁一体となって、専門家の意見や、広く国民各界各層の声を丁寧に聴きつつ、検討すべきである。

4. 終わりに

新型コロナウイルスの感染が拡大する中であっても、子供たちのために日夜ご尽力頂いている教育・保育関係者の皆様には、心から感謝を申し上げたい。また、学校になかなかいけない環境にあっても、それに耐え、創意工夫をしながら勉学に取り組んでいる子供たちや保護者の皆様にも心からエールを送りたい。

そうした子供たちや保護者の皆様に対して、いたずらに不安を与えるようなことがあってはならない。秋季入学制度を含めた教育改革の検討にあたっては、予見可能性を損なうことがないよう、メッセージの出し方を含め、細心の注意を払うべきことは、言うまでもない。

自由民主党としては、安心した国民生活を一刻も早く取り戻し、子供たちが安心して学校生活に戻ることが出来るよう、新型コロナウイルス感染症の拡大

防止に向けた取組を最大限行っていく。

また、我が国発展の基盤は教育にあり、未来に向けて我が国の教育を一層強固なものにしていくことが必要不可欠であり、そのためにも、学びの保障に向けての取組を今後も全力で進めていく。

政府においても、本提言を踏まえ、まずは学びの保障についての課題解決に、迅速な対応を求めたい。

(以 上)

秋季入学制度の導入の方式について

(移行方式)

「全ての学校種で導入」する場合は、A～Eのような移行方式が考えられる。

A方式：「学齢区分はそのまま。就学年齢を5カ月後倒し。1年で移行。」

B方式：「学齢区分を9月スタートへ。就学年齢はそのまま。1年で移行。」

C方式：「学齢区分を9月スタートへ。就学年齢はそのまま。5年で移行。」

D方式：「プレスクール（小学校入学前の4～8月も小学校で過ごす）導入。

学齢区分はそのまま。就学年齢はそのまま。義務教育期間の5カ月延長。1年で移行。」

E方式：「学齢区分はそのまま。就学年齢を7カ月前倒し。1年で移行。」

(※) 在校生の学齢区分はそのまま。卒業が5カ月後倒しとなる。

(移行方式ごとの課題)

各方式に特有の主な課題を簡潔に整理すると以下の通り。

A方式については、①小学校段階の開始年齢が6歳半～7歳半となり主要国で最も遅くなる、②移行期間の新小1の扱い（幼稚園・保育園の卒園を延長すると待機児童が増加）、③移行期間中の授業料の追加負担等の課題がある。

B方式については、①移行年度に小学校1年生が通常より約40万人増加（当該世代は将来に渡って人数が多い）、②相当数が年長（5歳児）期間が1学期間のみで小学校入学となる、③幼稚園・保育園の在園児の学年分断が発生する等の課題がある。

C方式については、①5年間に渡る移行年度に小学校1年生が通常より約8万人増加（当該世代は将来に渡って人数が多い）、②相当数が年長（5歳児）期間が1学期間のみで小学校入学となる、③幼稚園・保育園の在園児の学年分断が発生する等の課題がある。

D方式については、①1学期間は恒常的に7学年分の生徒が小学校に在籍する、②義務教育以降の修了年齢が恒常的に半年遅くなる、③新しい教育課程をどうすべきか等の課題がある。

E方式については、①移行年度に小学校1年生に2学年分在籍する（当該世代は将来に渡って人数が例年の倍）、②移行年度に1学年分の生徒が年長（5歳児）期間が1学期間のみで小学校入学となる、③（幼稚園入園も併せて早めた場合）2歳半で幼稚園に就園することが適切か等の課題がある。

なお、上記課題のうち年長（5歳児）期間が1学期間のみで小学校入学となる点については、準備期間をおけば、幼児教育段階を早めることで対応可能となる。

自民民主党 秋季入学制度検討ワーキングチーム（開催実績）

第1回（役員会）

日時：5月12日（火）11:00～12:00

議題：秋季入学制度について

第2回（役員会）

日時：5月14日（木）11:00～12:00

議題：秋季入学制度について関係省庁からの意見聴取

第3回（役員会）

日時：5月18日（月）13:00～14:00

議題：有識者ヒアリング

- ・慶應義塾大学総合政策学部教授 中室 牧子 氏
- ・早稲田大学総長 田中 愛治 氏

第4回（役員会）

日時：5月20日（水）16:30～17:30

議題：関係団体からのヒアリング

- ・公益社団法人日本PTA全国協議会会長 佐藤 秀行 氏
- ・社会福祉法人日本保育協会理事長 大谷 泰夫 氏

第5回（役員会）

日時：5月22日（金）16:30～17:30

議題：関係団体からのヒアリング

- ・東京大学名誉教授、元・開成中学校・高等学校校長、
現・北鎌倉女子学園・学園長 柳沢 幸雄 氏
- ・全国高等学校長協会会長 萩原 聡 氏
- ・独立行政法人大学入試センター理事長 山本 廣基 氏

第6回

日時：5月25日（月）13:00～14:30

議題：関係団体からのヒアリング

- ・全国知事会会長 飯泉 嘉門 氏（徳島県知事）
- ・全国市長会会長 立谷 秀清 氏（福島県相馬市長）
- ・全国町村会会長 荒木 泰臣 氏（熊本県嘉島町長）
- ・関係団体からの意見書

自由討議

第7回（役員会）

日時：5月25日（月）15:30～16:00

議題：日本若者協議会からのヒアリング

第8回（役員会）

日時：5月27日（水）16:30～17:30

議題：骨子案について

第9回（役員会）

日時：5月29日（金） 7:45～8:45

議題：骨子案について

第10回

日時：5月29日（金）15:00～17:00

議題：提言案について

第11回

日時：6月1日（月）13:30～15:30

議題：提言案について