

「小1の35人学級実現」という成果を真の教育条件改善につなげるために

～「大臣合意」及び2011年度予算案の閣議決定についての見解～

2010年12月28日(火)

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会

事務局長 山崎 洋介

2010年12月17日、文科省が平成23年度予算として要望していた小学校1・2年生の35人学級の取り扱いについて、野田佳彦財務相など関係大臣と文部科学大臣による「大臣折衝」が行われ、「平成23年度義務教育費国庫負担金について」という「大臣合意」が取りまとめられた。その内容は以下の通りである。

義務教育費国庫負担金については、以下の基本的な方針に沿って扱うものとする。

1. 小学校1年生の35人以下学級を実現する(4,000人の教職員定数を措置)。
2. 具体的には、300人の純増を含む2,300人の定数改善を行うとともに、(自然減2,000人)加配定数の一部(1,700人)を活用する。
3. 35人以下学級については、小学校1年生について、義務標準法の改正により措置することとし、次期通常国会に法案を提出すべく、早期に改正案の具体化を進める。
4. 平成24年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き、来年以降の予算編成において検討する。

また、12月24日には、2011年度予算案が閣議決定され、公立小学一年生の35人学級導入のための予算として50億円が上積みされた。(12月25日付け共同通信)

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会は、「本当の30人学級実現」を求め、学級編制や教職員配置の実態について調査研究し、政策提言を行ってきた。今回の「大臣合意」の内容とそれを受けた予算案閣議決定について、本会の見解を明らかにし、今後の方向性を提言したい。

A 遅きに失するとはいえ評価すべき二つの事柄

<その1> 自公政権時代には、少人数学級化についての教育効果を認めず、1学級の上限人数を40人以下へ縮小することは実現されなかったが、民主党他の政権に変わったことによって、30年ぶりに実行に移されることとなった。学級編制標準の引き下げにより、「小学校1年生の35人学級」が実現することとなる見通しである。そのことの意義は大きい。

<その2> 本会は、「国庫加配定数」が、国や都道府県教委の「教育改革」施策の誘導に使われていることや、配当・配置基準があいまいなことを問題として指摘してきた。義務標準法の学級定数改善分として「加配定数」が形を変え、学級数という客観的な基準を持つ「基礎定数」となることは、基本的に歓迎するものである。また、すでに多くの地方自治体は、この加配定数を使って様々なかたちで地方裁量による「少人数学級制」を実施している。採用問題との関わりで言うなら、正規採用定数と変化するものであり、国や県による配置数の恣意性も解消されるので、確かに「改善」といえるものではある。

B 改善が不十分で、評価するにはあまりにも規模が小さすぎる問題

しかし、実施対象が小学校1年生のみにとどまることについては、不満が残る。文部科学省が策定した「新・教職員定数改善計画(案)」は、初年度小学校1・2年生での35人学級を想定していた。

新聞報道によれば、小1のみでの実施にとどまった結果について高木文科相は、きびしい財政事情から教員人件費の大幅な増額を認めようとしない財務省との折衝について、「ぎりぎりの中での最善の結果。小2以上はできるだけ当初の計画を基本に進めたい」と会見で成果を強調したとのことである。一方、野田財務相は、入学したばかりの児童が学校生活に適應できない「小1プロブレム」への対応の必要性を強調するなど、かろうじて小1のみに実施されたという結果のようである。

少人数学級制の議論が、このような「財政折衝」となってしまうのは、なぜ少人数学級制を実施するかという政策目的の議論自体が根本的に間違っているからである。文科省は、小学校1・2年生での35人学級実施の目的として、「『強い人材』の実現は、成長の原動力としての未来への投資」を掲げて予算要望し、「元気な日本復活特別枠」で政策コンテストにかけた。そして、政府の評価会議は、経済成長分野に重点配分する「成長戦略予算」の優先順位として、B評価と判定した。つまり、国家の経済成長のための投資として有効か否かだけが議論されたのである。国民が求めているのは、憲法・教育基本法に基づく国民の教育権を保障する教育条件としての「学級人数の上限」というナショナル・ミニマム・スタンダード(国による保障の最低基準)を改善することである。政府は、「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として」の国民の育成(教育基本法第1条)という目的を達成するための教育条件がどうあるべきかという、本来の教育論議に立ち戻り、真剣な国民的議論の上に、政策を実施すべきである。

C 教育条件法制は現状のまま「定数のみ改善」は、実効性に疑問。新たな問題が起こる懸念がある。

「大臣合意」によれば、小1の35人学級実施のために必要な教員4000人の定数は、現行の加配定数の転換1700人+定数増2300人で対応するとしている。しかし、児童・生徒数の減少に伴う減員分が2000人あり、差し引き300人の純増(約50億円)のみとなる。

「高木文科相は折衝後の会見で『教員数の2年連続純増は91年度以来だ』『マニフェストに書かれていること(少人数学級推進)を達成できた』と成果の方を強調している。」「文科省によると、国による制度整備に先駆けて各地の自治体が独自に教員を手厚く配置する取り組みを進めていることや、少子化の影響により、実際には公立小ではすでに1,2年生の9割が35人以下の学級に在籍している。」との報道も行なわれた。(朝日新聞12月17日付け)

しかし、今年度の予算は、定数は「純増」でも予算額は前年度比で「マイナス」であった。来年度予算案の報道でも、「公立小中学校の教員給与費は給与削減などで10年度当初比1.7%減」(朝日新聞12月25日付)とある。先に述べた共同通信の報道での「50億円上積み」を上回る削減がもう一方で行なわれているということである。これでは、実質的な予算増なしでの35人学級実施とならざるをえない。

また、自公政権時代に実施された度重なる制度変更の下で実施されている「各地の自治体が独自に手厚く配置」の実態は、予算と教員配置の「やりくり型」によるものがほとんどである。2001年義務標準法の改正以来、地方裁量による部分的「少人数学級制」の矛盾と弊害(基礎定数の切り崩しの進行、臨時的任用の多用、加配定数の恣意的配置による格差拡大など)が広がっている。標準法第17条による非常勤講師の増大、国庫負担限度額算定方法が総額裁量制となり定数増が必ずしも予算増を意味せず非正規化を促す問題、国庫負担率が二分の一から三分の一に削減されたことによる財政保障機能の低下が主な原因となっている。財源の裏づけを持たない今回の「定数改善」では、これらの問題が解消されるどころか、ますます拡大し、教育条件の改善どころではなく、後退を生み出す結果と

なる危険性さえある。

特に、小1での35人学級実施のために加配定数1700人を転換するとしていることは、大きな変化をもたらす。私たちは、先にも述べたように、配当・配置基準があいまいな「加配定数」が、学級数という客観的な基準を持つ「基礎定数」に変わることは基本的には歓迎すべきだと考えている。

ちなみに、平成22年度の実績でみると、公立小中学校の国庫加配定数は全体では約5万9千人。指導方法工夫改善定数が約3万人、その内の約8600人が少人数学級実施への振替分とされている。この内の1700人を正式の形で小1での35人学級実施へ動かすわけである。1700人の国庫加配定数減が、実際にどのような影響を与えるかについては予測困難で、県によっては、従来の地方裁量による「少人数学級制」の実施方法の見直しを迫られることになるであろう。各県の現状分析を詳細に行なっておく必要が、行政にも運動の側にも求められる事になると思われる。

D 今後の政策動向に注意を払うべき点

さらに、もう一つ気がかりな事がある。それは、民主党のマニフェストの文言に「少人数学級を進め、柔軟な学級編制と教職員の配置をできるようにする（参院選公約）」があることだ。「柔軟な」という言葉は、近年「学級数に乗ずる数」により算定される学級担任外教員の意義を軽視しがちな文科省や教育委員会のもとで、ますます基礎定数の切り崩しによる教職員配置が行われるようになることを意味するのではないかという点も危惧される。すなわち、小学校の専科教員、中学校の副担任教員などの引き揚げ、非正規・非常勤化がさらに進められる事態となるかもしれない。

また、政府の地域主権改革とあいまって、「義務づけ・枠付けの見直し」が学級編制の分野にまで適応されるならば、義務標準法の学級編制標準さえも「参酌すべき基準」(自治体が十分に参酌した結果としてであれば、地域の実情に応じて国の基準と異なる内容を定めることを許容)とされ、厳格に守らなければならない最低基準と解釈・運用されなくなってしまう危険性すらある。

E 今回の成果を教育条件改善につなげるために

確かに30年ぶりの学級編制標準の改善は、大きな成果であると評価できる。しかし、私たちが実態調査から問題を指摘してきた地方裁量「少人数学級制」のように、「こんなはずじゃなかった！」という声が教育現場から出てこないとも限らない。財源なき、教員増なき少人数学級制の実施の強制は、「教育水準の維持、向上」を目的とした義務標準法の歪んだ解釈・運用を拡大するおそれがある。このような解釈・運用を許さず、国に対し、少人数学級制実施のための財源保障をきちんと求めていかなければならない。特に国庫負担率を二分の一負担へ戻す事は、焦眉の課題となっている。

今回の成果を教育条件改善に結びつくものにするためには、今回の改定により教育現場に現れる実態をよく調査分析し、問題点を明らかにし、改善のためのとりくみを行っていく必要がある。そして、「本当の30人学級実現」のためのとりくみへとつなげていかなければならない。その成否は、今後の国民の世論と運動にかかっている。

学級編制と教職員定数の問題にとどまらず、子どもの様々な教育条件におけるナショナル・ミニマムに関する議論が巻き起こり、国民各層より様々な意見や提案、提言が表明、発信されて、国民的議論の中で教育諸制度が改革されていくことを期待したい。私たちゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会も、そのための調査研究と政策提言を今後も続けていきたい。

参考資料

『本当の30人学級は実現したのか？～広がる格差と増え続ける臨時教職員～』

山崎洋介・ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会編 自治体研究社 2010.3.1