

少人数学級の運動と現局面の課題

学力調査結果を利用した少人数学級否定論
子ども一人あたりで計算する教職員削減論
ふたつの論理を検証する。

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会
橋口幽美

はじめに

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会（以下、調べる会）は、2005 年 12 月の結成から 8 年経ちました。2001 年の義務標準法の改正と、2004 年の国庫負担法限度政令の改正によって、学校現場がどのように変わっていくか、タイムリーな調査の必要を感じたことが、きっかけで発足しました。

具体的な調査活動は、各都道府県から文科省に提出された公文書を、情報公開請求して入手し、それを全国の一覧表にまとめることです。一番の成果は、各県の数字を合計した全国の数字が明らかになることです。そして、各県の違いや特徴が分かっていくことです。全国一律、画一的と言われていた教育条件が、決して一律ではなく、教育水準の維持向上が保障されていると思われていた義務標準法が、“弾力化”された結果、さらに下支えの機能を弱められている事が分かってきました。

2001 年の義務標準法改正の問題点や、それに引き続く法律改正の問題点について、調べる会は 2010 年 2 月に本にまとめました。事務局長の山崎洋介さんが中心になって書かれた「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 - 」という本です。

ところが、2011 年に再び義務標準法の改正が行われました。この時にも、調べる会は事務局長見解を発表し、改善点だけではない問題点について指摘しました。調べる会のホームページに掲載していますので、ぜひご覧いただきたいと思います。

本レポートの 1 点目は、2011 年度の義務標準法改正が実際の学級編制事務にどのような変化を及ぼしているかについて、報告します。

2001 年の改正では、「地方の判断での 40 人を下回る人数での学級編制が可能であることを明示」しました。しかし同時に、「国の加配措置によって、特定の教科のみで学級を分割する授業を実施する」こととし、特定の授業のみを教えるなどの「短時間勤務の教職員」を国庫負担対象としました。さらに、2004 年度の国庫負担最高限度政令の改正で、教職員の給与水準を下げれば、国庫負担対象とする教職員定数を増やせることにしました。2001 年度以前からも、臨時的任用が繰り返し行われて、正規採用すべきと思われる教職員が、身分の不安定なまま任用され続けていることが問題になっていました。それが、2001 年度と 2004 年度の、二つの大きな改正によって、臨時教職員の急激な増加が見られることとなりました。2006 年度には国庫負担法が改正され、教育基本法改正と機を一にしたものですが、国の負担割合

を2分の1から3分の1へと、大幅にダウンさせました。地方負担の増大を、非正規教職員の増加や教職員給与切下げでやりくりする仕組みが、作り上げられました。

2011年度の改正は、民主党政権に交代して1年後のことでした。やっと小学校1年生だけで「35人学級」を国の責任で実施する改正が行われました。それまでの自民政権時代には、「少人数学級の教育的効果が実証されていない」として、実現されなかったものが、政権交代によって初めて前進したわけです。しかし、前述したように、これに先立つ2006年には、国庫負担法改正により国庫負担率が2分の1から3分の1へ縮小されていますから、少子化によるいわゆる「自然減」と勘案すれば、国の財政負担はそれほど増えたわけではありません。

注意が必要なのは、この改正時にも問題の含まれる大きな改正が行われたことです。それは、都道府県の学級編制基準が「標準」とされたことと、学級編制事務が事前協議同意制から事後届出制とされたことです。従来、「国の標準」と「都道府県の基準」との関係でいえば、国は5月1日を基準日として標準に基づいて国庫負担金の額を決定していたわけですが、従って、標準どおりであるか否かを問わない制度運用を行っていたのですが、これが、県の基準が「標準」とされた時に、市町村の行う学級編制の事後届出制と関連して、県の基準日の取り扱い方にどのような変化が起きてくるか、危惧の念を抱くわけです。

事前協議制の場合には、前年度の一定の時期から始まって、新年度が始まる直前や入学式・始業式の前日ないしは当日、さらに学年がスタートして一定の時期を過ぎるまで、事前協議・再協議などが行われて、学級編制の上限人数を上回らないしくみがとられていました。これらの負担は、基本的に都道府県の負担とされてきたものです。これは、2001年の義務標準法改正時に、それまでの申請・承認の制度から変更されたものですが、実質的な変化はありませんでした。しかし、2004年度の総額裁量制への改正の折には、それまでは、5月1日以降も各月の1日の状況に応じて、実際に学級数が増えた場合には国庫負担対象とする制度だったものが、5月1日現在の状況のみで国庫負担の最高限度額を算定する制度への変更が行われたために、県によっては、年度途中での学級増の対応を行わなくなっています。

調べる会は、2011年度の義務標準法改正に伴って、学級編制事務について実際にどのような変化が起きているかを調査する必要があると考えました。都道府県基準の標準化は、2011年度から実施されましたが、改正直前に東日本大震災が起き、法改正が4月に入ってから行われたため、実質的な変更はほとんど見られませんでした。（特異なのは、千葉県ではいち早い変更が行われています。）事後届出制への改正は、翌年2012年度からとされているので、2012年度と2013年度の公文書から読み取れる部分について報告します。これが、本レポートの第1点目です。

第2点目は、昨年度から国の少人数学級に対する政策が後退していると思われる点について報告します。後退の論拠として強い影響力を持っていると思われるのが、財務制度審議会建議に見られる主張です。建議では、文科省の学力テスト分析を引き合いにして、「少人数学級の政策効果がないことは明らか」とし、さらに、「教職員数は受益者である子どもの数に比例して減らしていくのが自然」という論法で、「教育予算削減」の主張を展開しています。この二つの論拠について、検討を行いたいと思います。

最後に、法律改正の影響が、どのような変化を学校現場に起こしているかについて、調べる会の調査によって示してみたいと思います。いくつかのグラフをご覧いただきたいと思っています。

1 各都道府県の学級編制基準の標準化の影響

(1) 2011(平成23)年度の報告に見られるのは、千葉県の記述。

千葉県の文書より・・・「平成23年度公立小中学校学級編制基準」

(学級編制の標準)

小学校第1学年においては35人を標準とする。

なお、同学年の児童数が36人以上の場合は、35人で除し、端数を切り上げた数による学級数で編成することができる。

小学校第2学年から第6学年及び中学校においては40人を標準とする。

なお、同学年の児童生徒数が41人以上の場合は、40人で除し、端数を切り上げた数による学級数で編成することができる。(下線筆者)

参照 2012教育のつどい第28分科会<今日の教育改革>レポート

2011年の義務標準法改正後の学級編制と教職員配置の実態を調べて

教職員定数・実数・加配 及び「基準」・「基準日」・「教員職配当基準」について
都道府県基準の「標準化」は何をもたらすか？

* このレポートに掲載した数字に、一部誤りがあります。
この場を借りて、訂正しておきます。(別紙)

(2) 東日本震災後には、文科省から加配措置を検討中である旨の事務連絡が出されている。

その中で、「学級編制の弾力的な取扱い」として、次の記述がみられる。

今回の地震・津波により被災した学校に関する教育活動の再開にあたり、やむを得ない事情がある場合には、各都道府県教育委員会が定める学級編制の基準(注:基準人数)を上回る(注:より多い)学級を編制することも許容するなど、個別の学校の実情に応じた弾力的な運用について、特段の配慮を行なうこと。(「東北地方太平洋沖地震に伴う平成23年度の学級編制及び教職員定数の取扱いに係る当面の対応について」 初等中等教育局財務課 平成23年4月6日付)

「やむを得ない事情」とは、実際どのようなものであったのだろうか。むしろ、「基準を下回る(基準人数より少ない)学級を編制」しても、県費負担や国庫負担の対象とする対応こそ、「特段の配慮」といえるのであるが、逆転している。さらに続けて次の記述もある。

なお、被災した児童生徒の受入校においても、個別の学校の事情に応じ、同様の弾力的な運用を行うことは可能であること。

つまり、基準が40人の場合に、40人で1クラスとなっているような学年へ、被災児童(生徒)が1名転入してきても、1クラスのまま、41人で学級編制をすることをさして、「特段の配慮」「弾力的な運用」と言っているのである。ちなみに宮城県では、震災以前の2009(平成21)年度の学級編制基準に、すでに同様の規定が盛り込まれていた。「弾力的な運用」の具体的な内容について、国が直接に言及したのは、震災時においてである。

2 学級編制の事後届出制の影響

(1) 2012(平成24)年度から、学級編制基準日の文科省への報告がなくなっている。

基準日の取り扱い方を、調べられなくなった。

(2) それに代わって、「県の基準によらない学級編制」の事例数と内容が報告されている。これを一覧にすると、表1,表2のとおりである。「基準を下回る」(基準人数より少ない)人数での学級編制の報告は、全国で407市町村、2117校である。逆に、「基準を上回る」(基準人数よりも多い)人数での学級編制は、全国で46市町村、94学校あった。このような調査が行われたのは、初めてではないかと思われるが、基準人数より多い人数での学級編制が安易に許容される危険性を孕んでいる。

なお、基準を下回る人数での編制は、従来から行われていた市町村裁量による少人数学級制によるものがほとんどであると考えられる。

(3) 学級編制基準日の取り扱いを、従来の県費負担ルールの後退が起らないように注視し、市町村負担への転嫁を許さない活動が重要である。基準日を明示させる運動も必要である。

参照 調べる会パンフレットNO.22「2011年度 学級編制基準 基準日 と教員配置基準」

3 学力テスト結果を利用した少人数学級否定論

今回重大であるのは、財務省が「少人数学級の政策効果がないことは明らか」と断定したことである。これは、昨年度2013年度の学力テストの文科省分析を根拠としている。学力テスト自体の問題は、多く論じられているし、廃止すべきものとの認識もあるがⁱⁱ、今回の財務省の論断は見過ごしにできない。なぜなら、この判断が今後の国の教育行政のみならず、地方裁量で実施されている「少人数学級制」など地方教育行政にも大きな影響を与えることが予測されるからである。以下に、『全国学力・学習状況調査を活用した少人数教育の効果検証について(速報)』ⁱⁱⁱ(以下「速報」)をめぐる文科省と財務省の「論戦」について、問題点を指摘しておきたい。

「速報」において文科省は、結果数値の平均を0とする得点(平均正答率)に換算^{iv}し、「少人数学級」「チームティーチング」「習熟度別指導」の三つの施策を、2010(平成22)年度未実施で2013(平成25)年度に実施している学校を取り出して、分析している。文科省は、チームティーチングに取り組んでいる小学校と、習熟度別指導に取り組んでいる中学校で、平均正答率が向上していたと分析している。これに対して財務省は、「同じ基準に立つならば」「少人数学級に取り組んだ学校の平均正答率は悪化したという結果が出ている。」と反論している。

次に文科省は、「無回答数の少なさ」の割合平均を、児童生徒の「学習への積極的な姿勢」の表れとみて、三つの教育施策実施校と未実施校で比較し、「少人数学級に取り組んだ学校では、学習への積極的な姿勢が見られる」とし、その傾向が「学力低位層に顕著にあらわれる」と分析している。これに対しても財務省は、「そもそも無回答数で学習への姿勢が測れるものなのか?」と疑問を呈しつつ、「同じ基準に立つならば」「チームティーチングと習熟度別指導は学習姿勢を悪化させると評価せざるを得ない」と反論している。

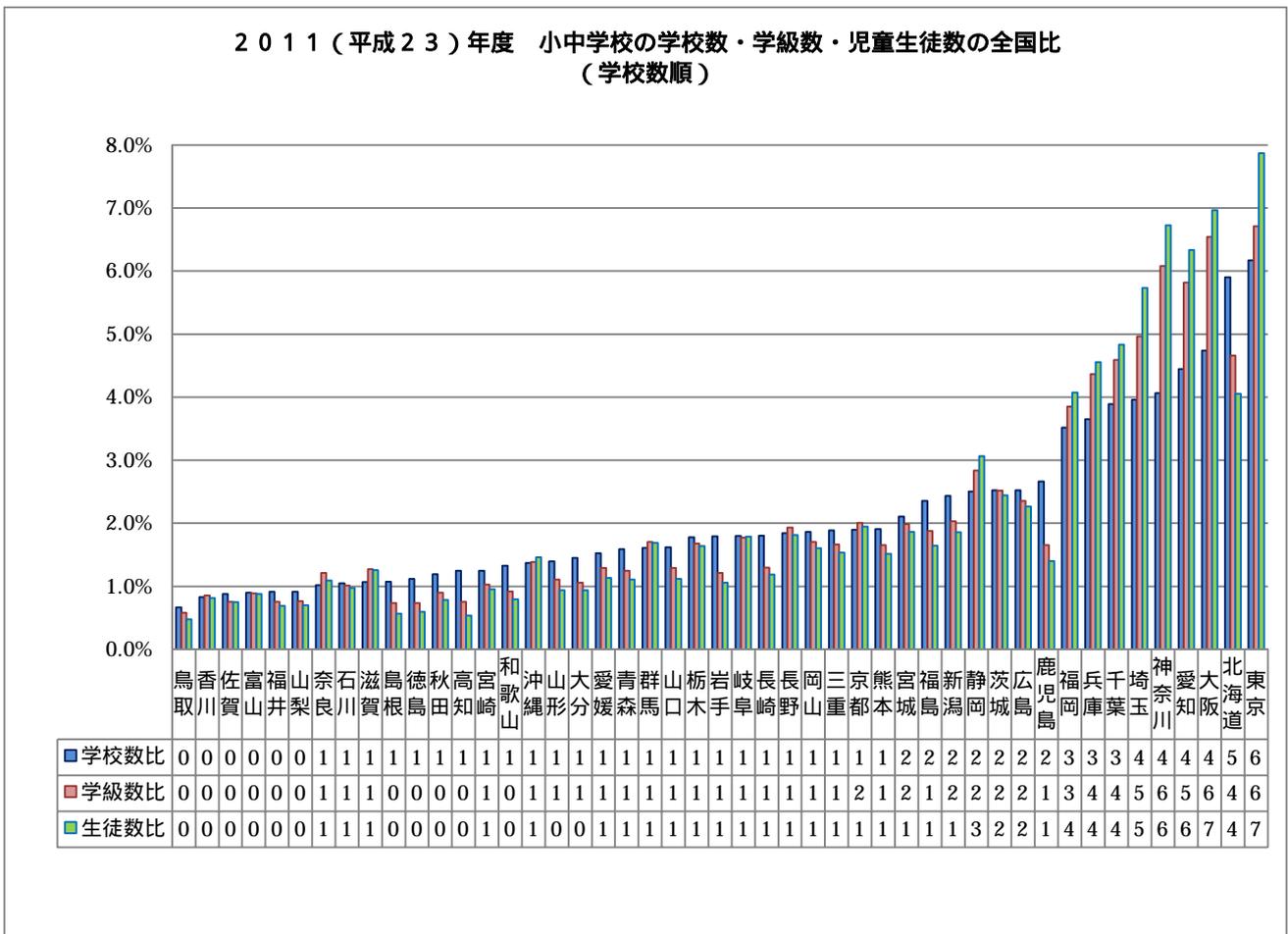
一方で文科省は、少人数学級のみについての効果を分析している。学力低位層の割合が多い小学校において少人数学級をとりくむ学校の児童は、とりくまない学校の児童に比して「私語がなく、落ち着いている」「礼儀正しい」「相手の考えを最後まで聞くことができる」の肯定的回答が多いと分析している。中学生においては、少人数学級にとりくむ学校の生徒は、とりくまない学校の生徒に比して「宿題をしている」「授業の復習をしている」「学級の友達との間で話し合う活動をよく行っている」の肯定的回答が多いと分析している。こ

の点に対する財務省のコメントはない。財務省の早々の論断の背景にあるのは、もっぱら教職員給与費削減への意向である。

参照 「平成 26 年度文部科学省予算についての見解 - 少人数加配定数 400 人減の意図するもの - 」
2014.3.23 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

4 教育予算を子ども一人あたりで計算する教職員削減論

2013 年度に、財務制度審議会が建議を提出している。文科省の定数増の要求を「自然」に反するとしている。「教職員数は受益者である子どもの数に比例して減らしていくのが自然である」という建議の中心にある考え方は、「子ども一人あたり」で「教職員給与費」を算出するというものである。これもすでに、2001 年義務標準法改正時に議論の俎上に上がっていたものだ。しかし、現行の学級を基礎として算出する方式は、全国どの地方でも、等しく教育を受ける権利を保障する制度として維持された。この「学級あたり算定」が、義務教育水準の維持向上にとっては、重要な方式であり、現行法に規定されたものである。これがいかに重要であるかは、全国都道府県の児童生徒数・学級数・学校数の占有比率比較グラフ **図表 1** を見れば、よくわかる。北海道や鹿児島県に代表されるような県では、学校の運営は困難となるであろう。

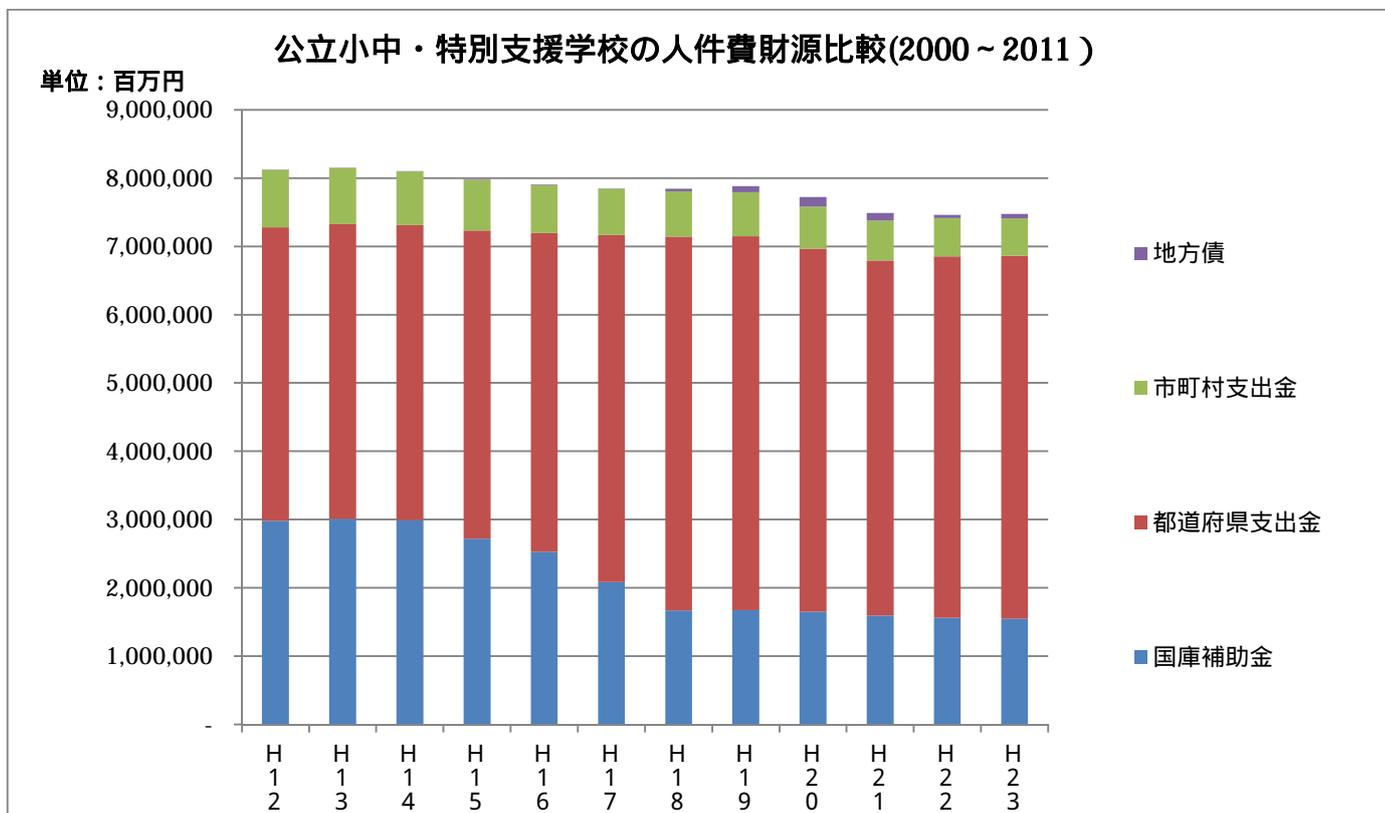


図表 1 学校基本調査報告書（平成 23 年度）より山崎洋介作成

義務標準法の定めにおいて、教職員の定数は学級数を基礎として算出される。その学級は一つの学年で編成することを原則として、上限を定めているから、決して「子ども一人あたり」には換算できない。これを、「子ども一人あたり」に単純に割り算で求めるなら、小規模の学校では、学年を基本とした学級編制は出来なくなる。現行法では、複式学級の編制基準は二学年合わせて16人以下とすることになっている。8人と9人の場合、8人の1クラス、9人の1クラス編制となる。もしも、現状の予算額を児童生徒数で割り算をして、一人あたりの金額を決めるとすれば、8人分や9人分で1学級分の費用は賄えない。（つまり先生を一人任用することはできない。）多くの学校の学級が、成立不能となってしまふ。この論理は、大掛かりな学校統廃合へと向かうものである。（2014年7月29日 宮崎日日新聞 一面トップ「小中学校統廃合 積極的後押し 国 年内にも新指針」記事を掲載）

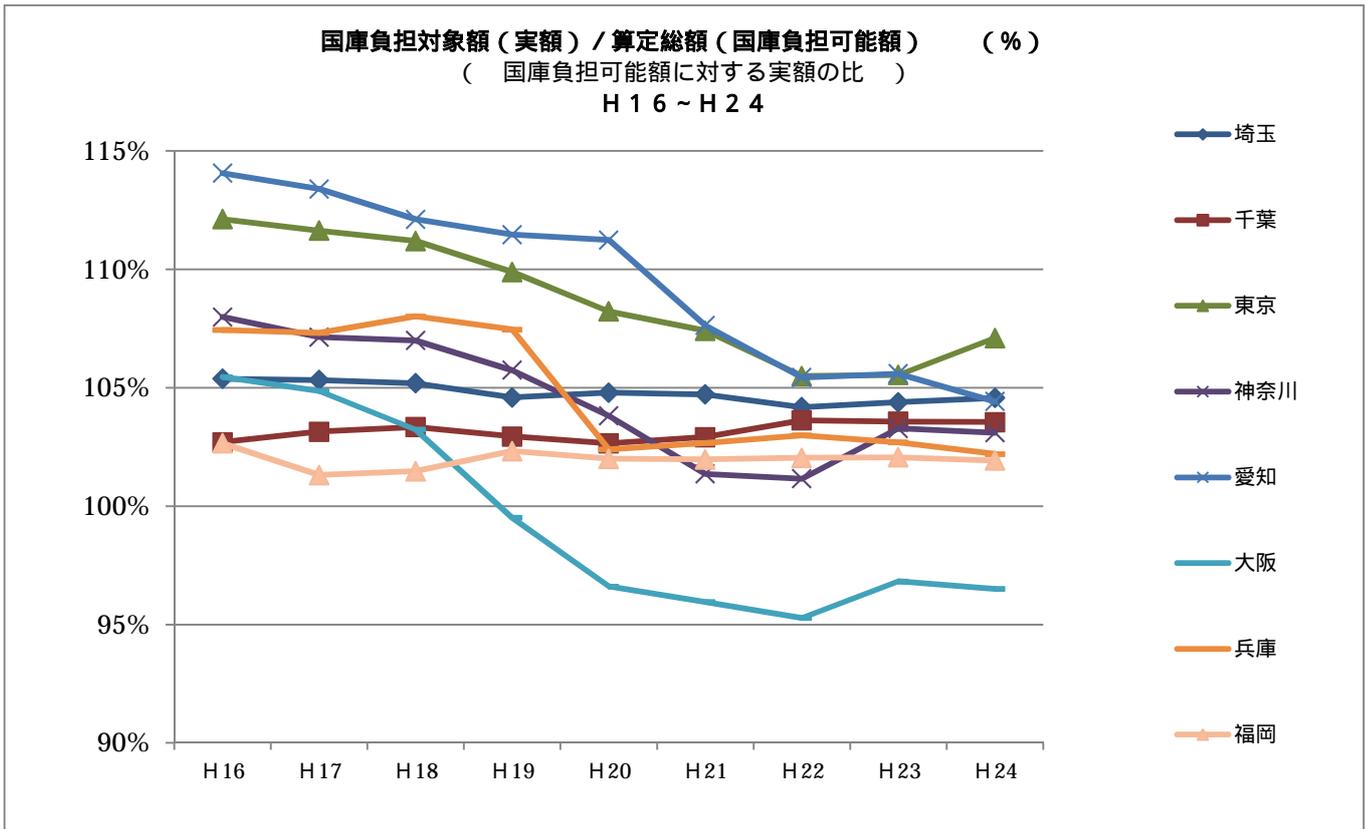
建議では、資料 - 3 - 2 (図) で「児童生徒一人あたりの公教育費の推移」を示している。この数値は、人件費のみではなく、施設設備費等も含まれている。人件費についてのみで統計をとれば、2(1)で述べたように、平成21・22年度に上昇は見られない。また、表作成において、基準線の金額と人数の設定にも、客観性がない。児童生徒数の折れ線の傾斜が、金額の傾斜に対して、大きく現れるような単位設定である。その上で、一人あたり金額が22年間で57%上昇したと言う。今後は上昇を認めず、年間1200億円削減するのが「自然」にかなっているというのである。また、資料 - 3 - 3 (図) では、「教職員定数と児童生徒数」を比較している。本来、グラフを作成するならば、前述の理由から、学級数の変化で作成するべきである。しかも、児童生徒一人あたりの教員定数を計算し、それが24年間で39%上昇していると計算し、最後には、資料 - 3 - 8 (図) で、定数改善を行わない場合でも今後6年後には、14000人多くなる計算となり、これを外部人材の活用へ重点投資し、国・地方を通じた財政健全化につなげることを提起している。子ども一人あたりで計算する目的は、この結論へ導くことである。

5 2000 (平成12) 年～2012 (平成24) 年の変化

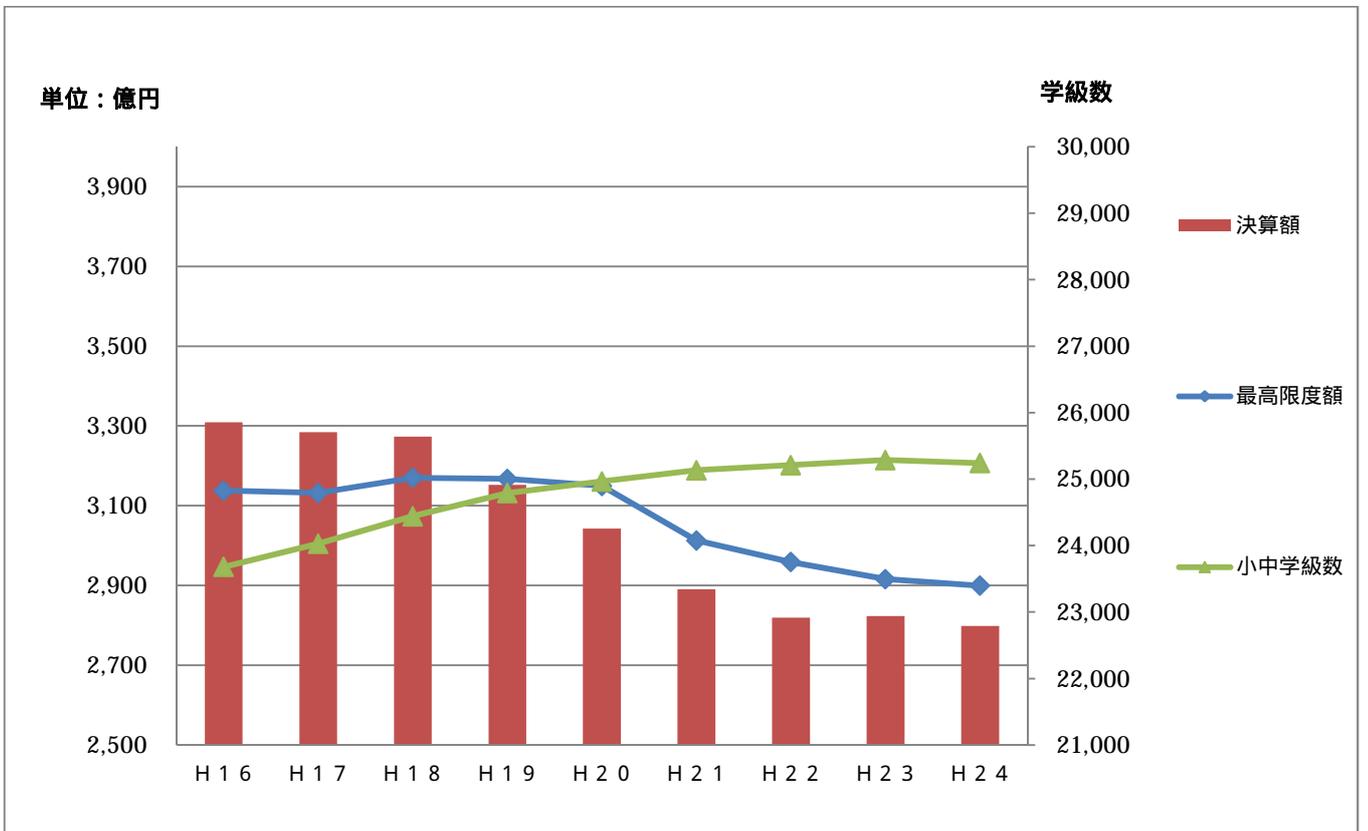


<図表1> 地方教育費調査報告書(各年度)より橋口幽美作成

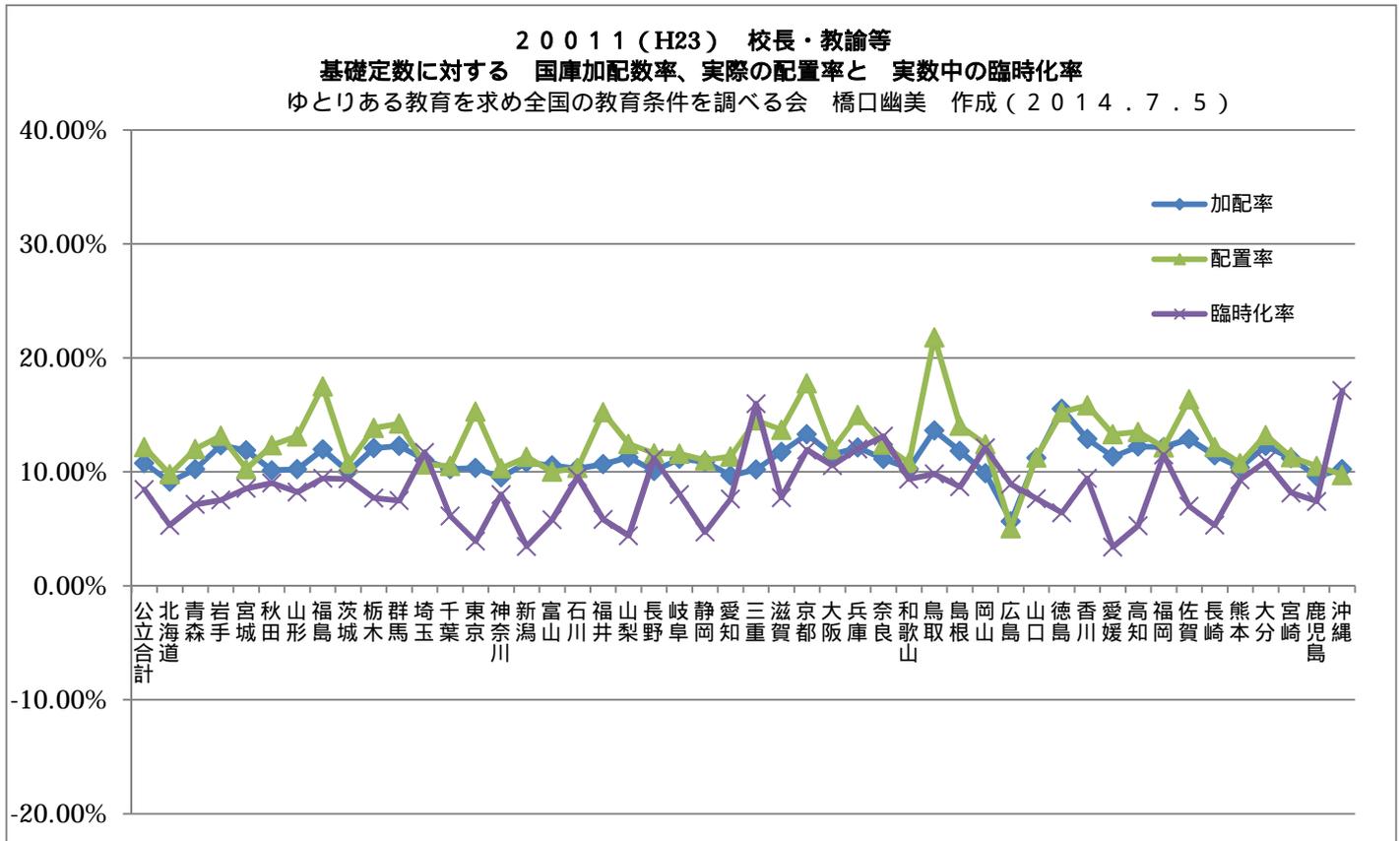
<図表2> F・A・B（大規模県）グループ



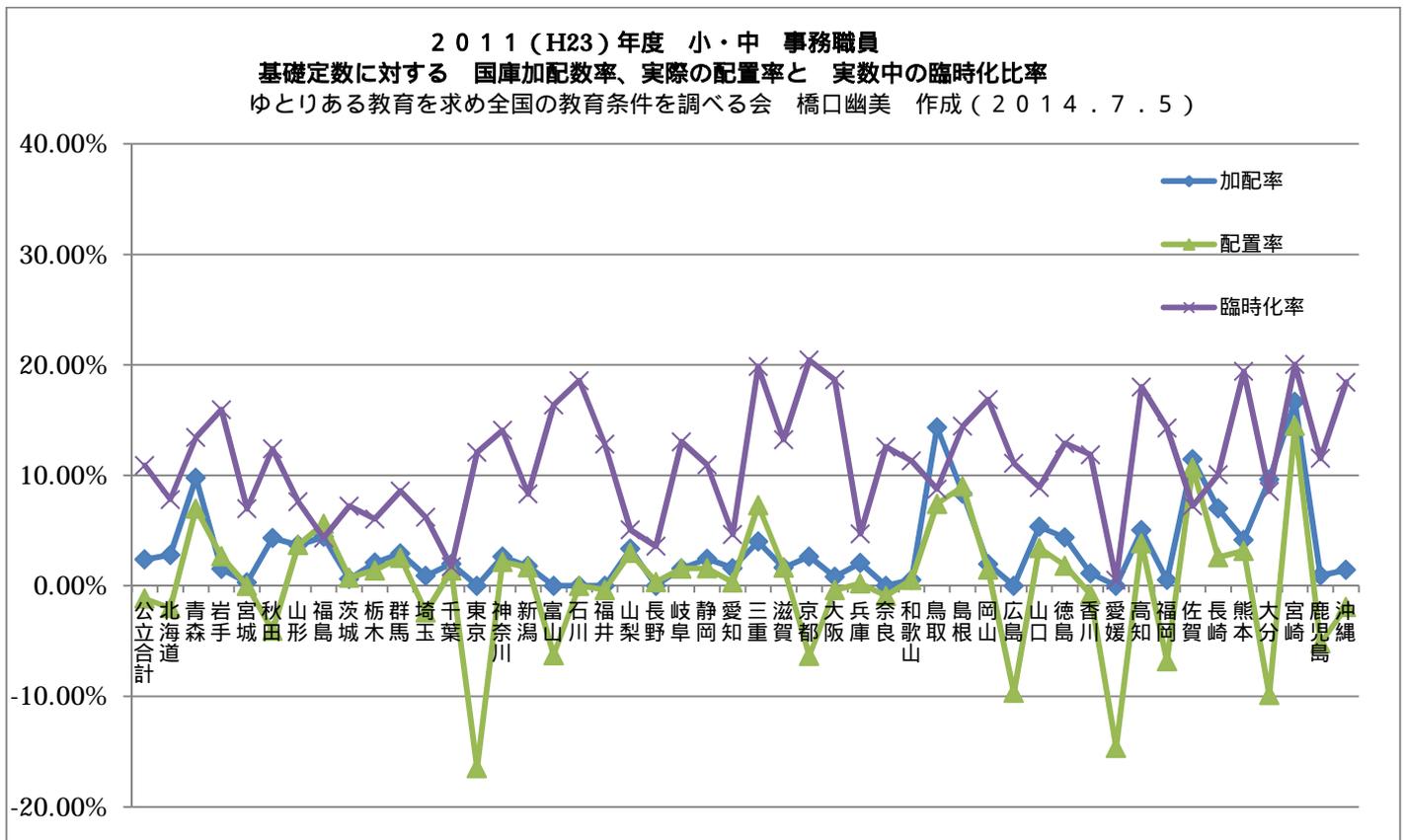
<図表3> 大阪府 総額・実額の変化と実学級数の変化



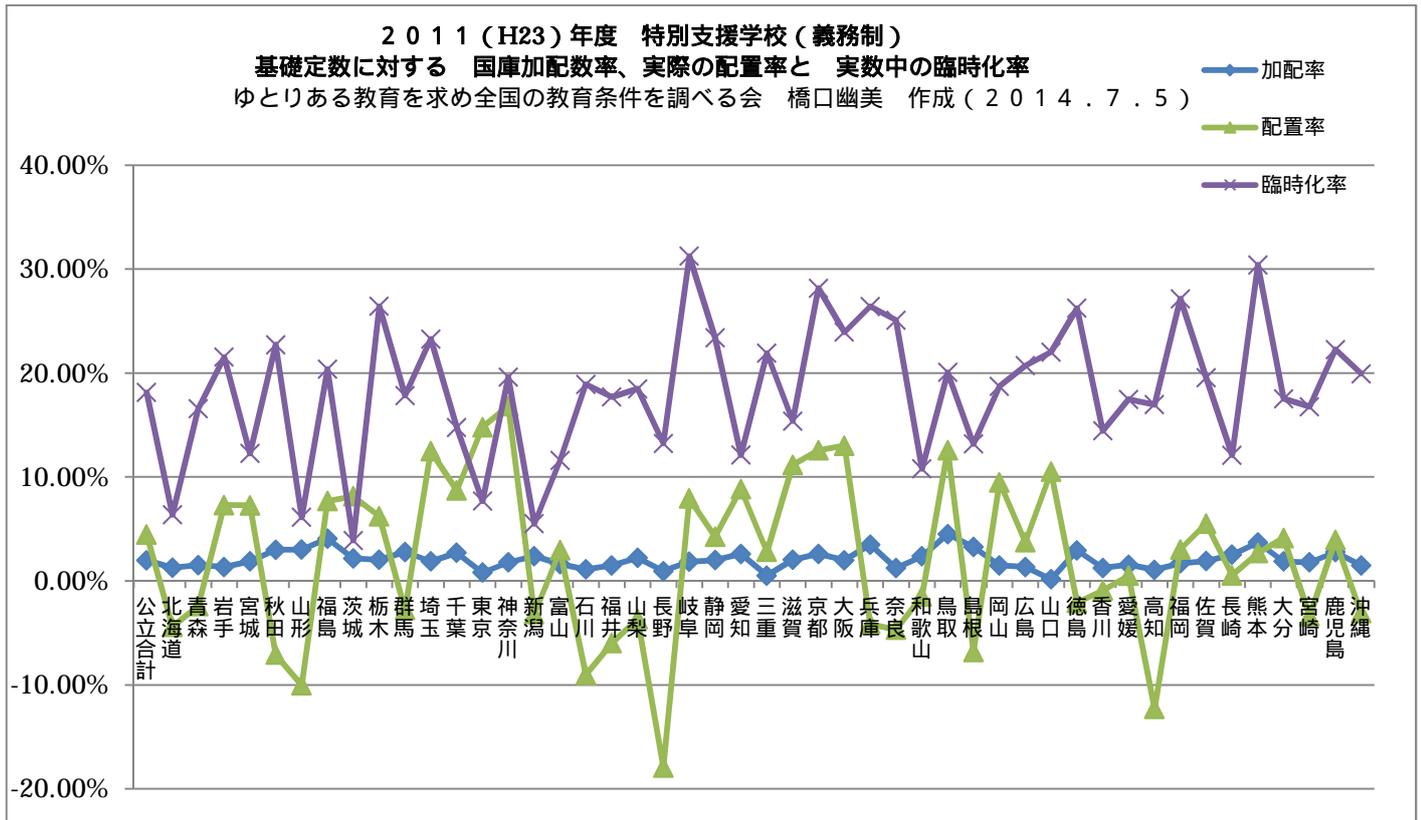
< 図表 4 >



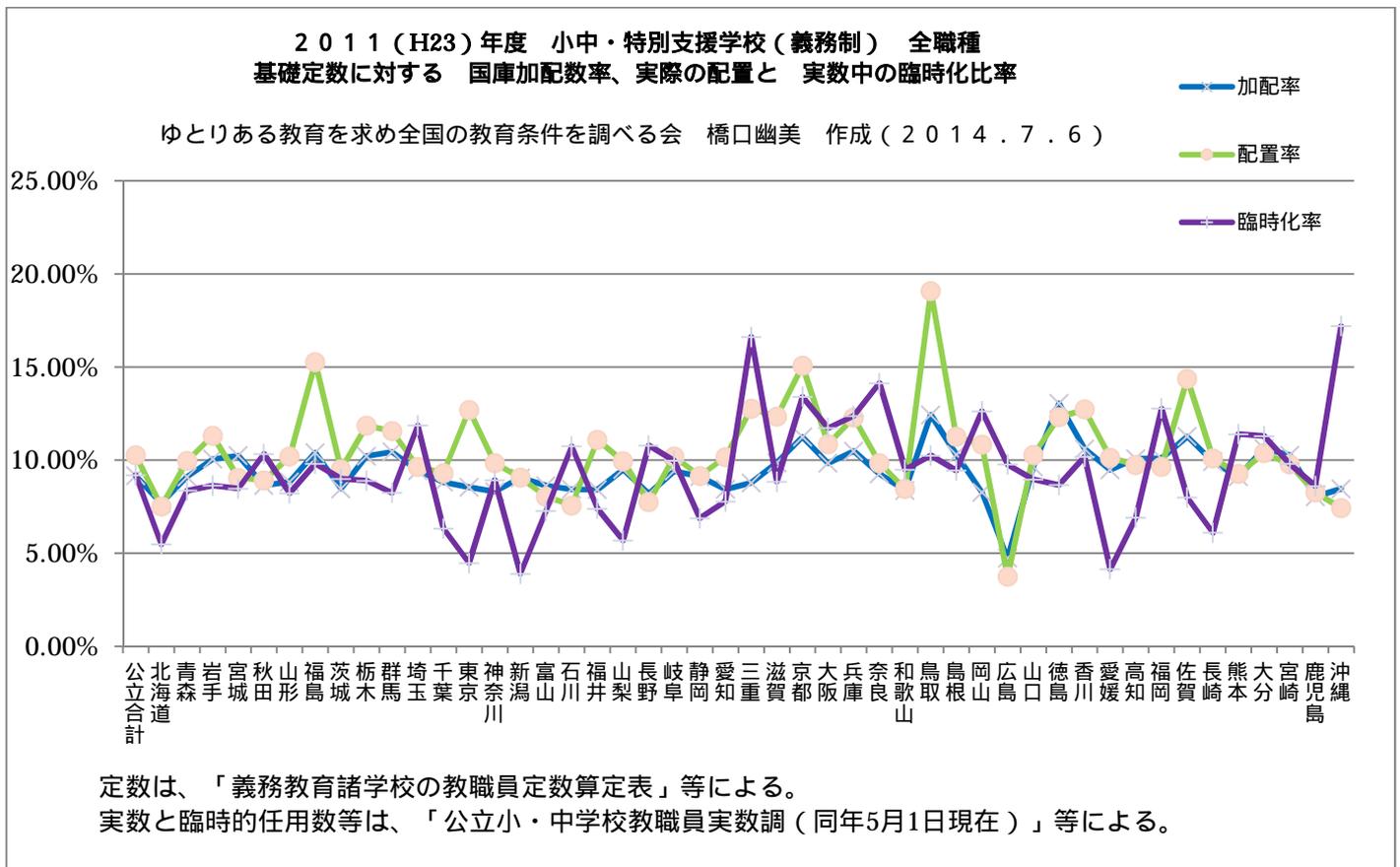
< 図表 5 >



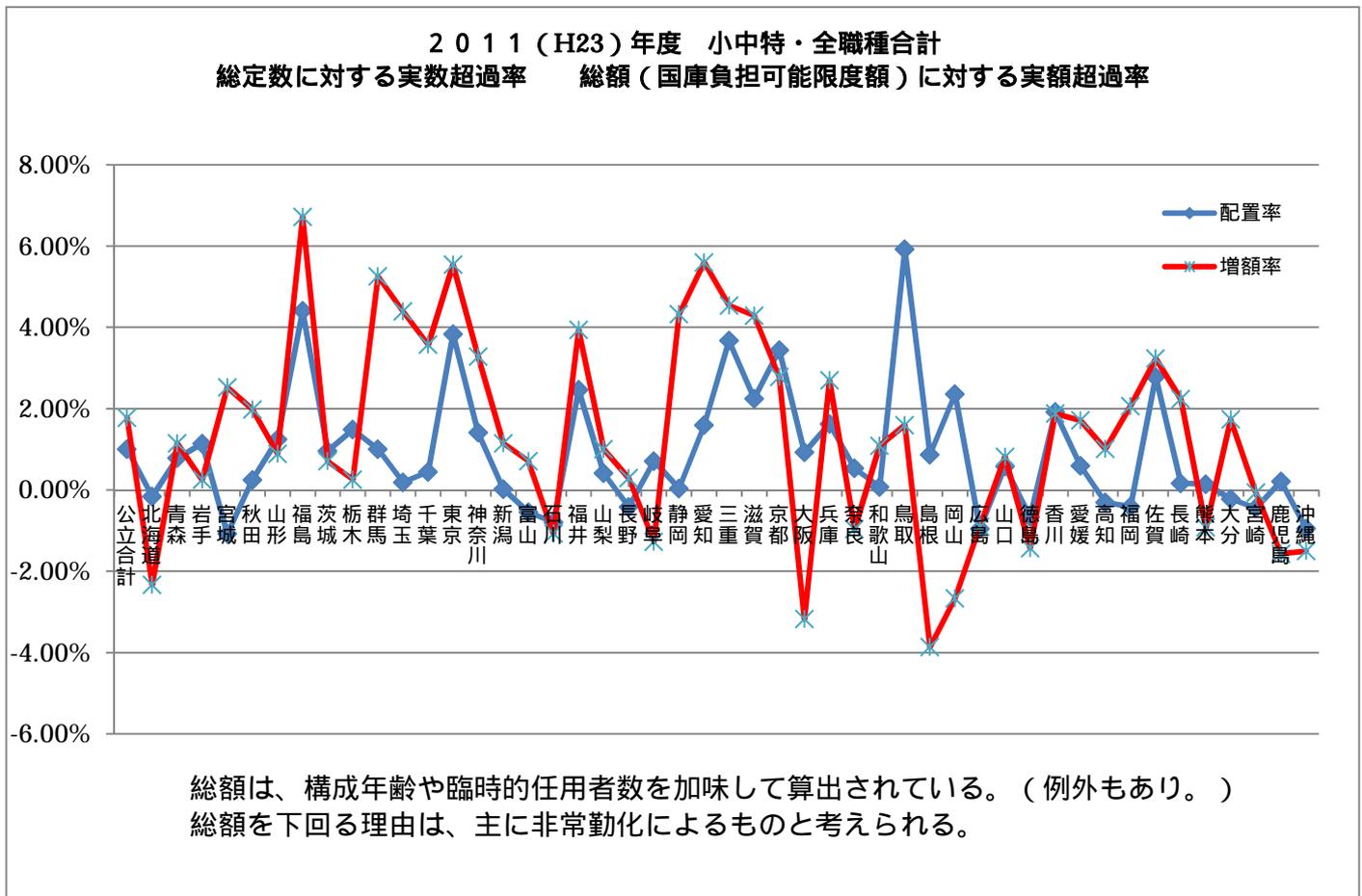
< 図表 6 >



< 図表 7 >



< 図表 8 >



i 財政制度審議会「平成 26 年度予算の編成等に関する建議」p 33 2013 年 11 月 29 日 財務省 H P
http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia251129/00.pdf

ii 文科省自身が、学力テストの注意事項の中で、「調査により測定できるのは学力の特定の一部分であること、学校における教育活動の一側面であることなどを踏まえる」ⁱⁱと述べている。全国学力・学習状況調査の結果が児童生徒の真の学力を測定し得ず、その数値をもって教育施策の効果を検証し、その是非を判断しようとする自体が不適切である。

iii 文科省 H P 2013 年 8 月 30 日
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2013/08/30/1339146_9.pdf

iv 「平均正答率」とは、各児童について全設問における正答数の割合を算出した値（個人の正答率）を足し合わせ、児童の人数で割った値である。数値は過去との比較ができるように平均を 0 とする得点に換算。平均からどれだけ離れているかを相対的に示したものの。