

平成26年度文部科学省予算についての見解
- 少人数学級化加配定数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

2014年3月20日、平成26年度予算¹が成立した。民主党を中心とする連合政権から自公連立政権へと、再度の政権交代が行われて2回目となる予算である。平成25年度予算は、衆院のみでの過半数獲得直後の予算編成であったため、学級編制に関しては、少人数化拡大に向けての予算化をストップさせるにとどまっていたが、平成26年度予算編成においては、少人数化後退の方向を帯びた予算となっている。これまで「本当の30人学級」を求めて調査研究を進めてきた本会の立場から、今回の文部科学省予算の内容について、見解を表明する。

1、平成26年度 学級編制と教職員配置に係る予算の内容

内容をおおまかに箇条書きにすると、以下のとおりである。(○は増、・は減を示す。)

(1) 義務教育費国庫負担金

予算額：1兆5,322億円(対前年度443億円増)

増額分

- ・給与臨時特例法(震災復興財源確保のための給与削減制度)の終了に伴う増・・・617億円
- ・教職員定数の増・・・15億円(703人)

減額分

- ・教職員定数の自然減(3,800人)・統合減(313人)・合理化減(400人)・・・97億円
- ・若返り等による給与減・・・92億円、

(2) 教職員定数

重要課題に対応するため以下の新たな加配措置(+703人)

小学校英語の教科化への対応(94人)

いじめ・道徳教育への対応(235人)

特別支援教育の充実(235人)

学校統合の支援(100人)

学校運営の改善(養護教諭、栄養教諭、事務職員)(39人)

- ・被災した児童生徒のための学習支援として前年同(1,000人)の加配措置(21億円)

少子化を踏まえた既存定数の合理化減 713人(学校統合 313人 指導方法工夫改善 400人)

(3) 教職員給与

「メリハリある教員給与体系の推進」として

部活動指導手当等の増額(7億円)

給料の調整額の縮減(7億円)

[上記のほか、既存予算の範囲内で管理職手当の見直しを実施](参考：復興特別会計)

上記を、定数との関係に絞って、表にまとめると以下のとおりである。

		定数（単位：人）			予算額（単位：億円）		
		増	減	合計	増	減	合計
給与特例による減の終了					+ 6 1 7		
若返り効果						- 9 2	
加配 定数	小学校英語対応	+ 9 4			○		
	いじめ・道徳対応	+ 2 3 5			○		
	特別支援教育充実	+ 2 3 5			○		
	学校統合支援	+ 1 0 0			○		
	養教・栄養・事務	+ 3 9			○		
	指導方法工夫改善		- 4 0 0				
	震災加配			(1000)注			(21)注
小計		+ 7 0 3	- 4 0 0	+ 3 0 3	○計 + 1 5		
基礎 定数	自然減		- 3 8 0 0				
	学校統合合理化減		- 3 1 3				
小計			- 4 1 1 3	- 4 1 1 3		計 - 9 7	
合計		+ 7 0 3	- 4 5 1 3	- 3 8 1 0	+ 6 3 2	- 1 8 9	+ 4 4 3
実態としての定数と予算額							

（注） 震災加配は、前年どおり。すなわち、増でも減でもないのので、カッコ書きにした。

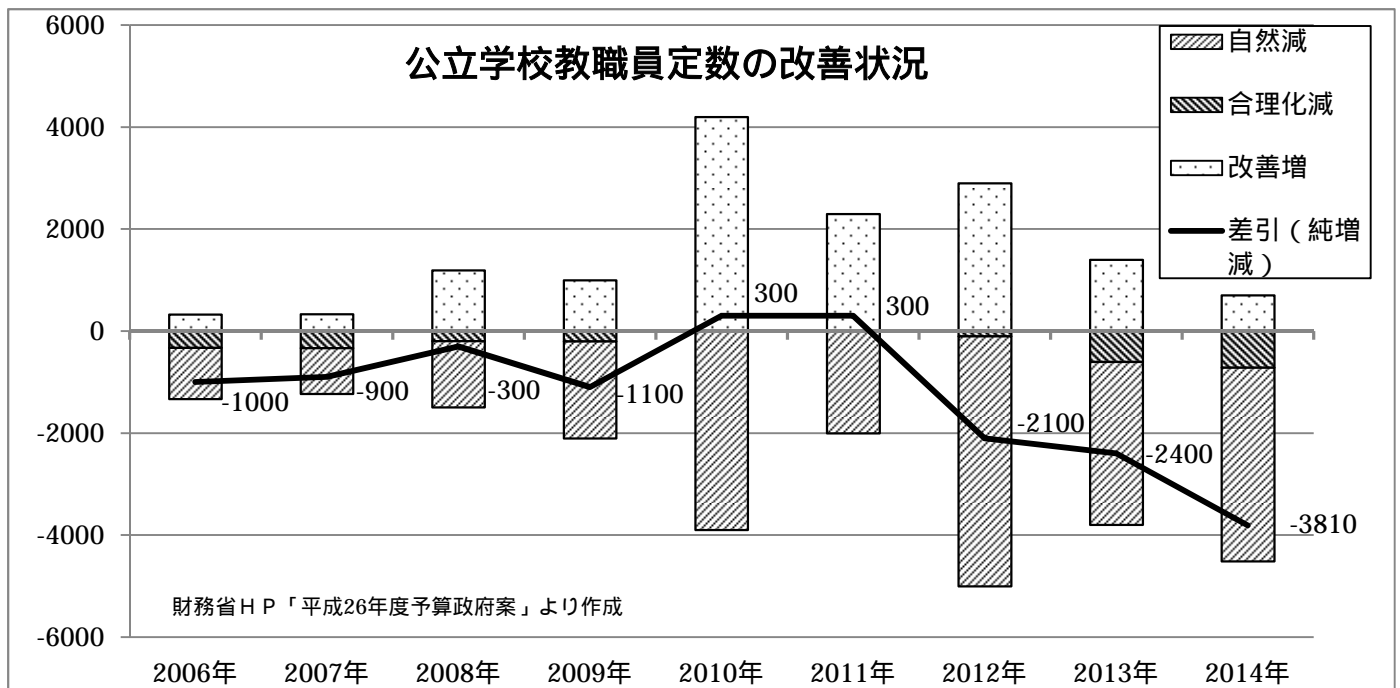
2、教育条件整備の停滞

教職員定数は3810人の減

17年ぶりの消費税増税などでの税込増をみこんだ平成26年度予算は、一般会計総額が95兆円を越す過去最大の歳出となったが、教職員定数に関しては大変きびしいものである。

公立の小・中学校及び特別支援学校の小・中学部における、教職員の給与費に係る国庫負担金額は、都道府県が負担した経費の3分の1を国が負担するわけであるが、表面上は対前年度比で443億円増となっている。しかし、これは東日本大震災復興財源確保を理由に削減された教職員給与分の減額を元に戻すための617億円分を相殺すると、実質的には174億円の減となる額である。

また、教職員定数についてみると、定数増703名に対して定数減は4513人で、結果的には3810人の減となっている。財務省の提示した資料から定数の変化をグラフにすると、次のとおりである。



2001(平成13)年の義務標準法改正時、自公政権は、少子化等による教職員定数の基本部分での減少を、少人数学級化(定数措置としては少人数授業実施などための「指導方法工夫改善加配」)を中心に、加配定数部分の改善に振り向けると説明していた。しかし、この説明通りであったのは5年間だけで、以後は定数全体の数については、300人~1000人程度減じている。

民主党等政権への政権交代後の2010(平成22)年度と2011(平成23)年度には、加配定数の増、小1の35人学級化などにより差引(純増減)で300人増となった。2012(平成24)年度では、小2への35人学級化に対する加配定数を含め2900人増加したが、一方で自然減が4900人あり、差引(純増減)では2100人減となった。

自公政権への再交代後の2013(平成25)年度の予算においては、加配定数増は800人とどまり、合理化減(600人)も推進して定数全体では2400人減となった。今回の予算案では、合理化減(713人)が加配定数の増(703人)を初めて上回る(10人)ものとなり²、定数全体では、自然減を含めると、3810人の大幅減となる。このように、教職員定数は大幅な減が続いている状況である。

(注:「0」は、前年度の定数を示しているのので、2006年度と2014年度の実際の減少数は、実に9010人のマイナスとなる。)

少人数学級化政策の後退(この間の政策動向を振り返る)

本会が特に重大だと考えるのは、昨年引き続き指導方法工夫改善加配400人の減である。

国民の長年にわたる運動により、学級編制標準は50人から35人へと徐々に引き下げられてきた。2011(平成23)年には、民主党等政権により義務標準法が改正され、小学校1年生についてのみ35人学級制が実現した。2012(平成24)年には、法改正によるものではなかったが、国庫加配定数を増やす予算措置により、小学校2年生もほぼ35人以下となった(少人数学級編制に使用可能な指導方法工夫改善加配900人増)。

さらに、文科省は同年9月、「子どもと正面から向き合うための新たな教職員定数改善計画案(H25~H29)~12年ぶりの教職員定数改善計画の策定に向けて~」を発表。その内容は、2013(平成25)年度からの5カ年で、中学校3年生までの35人学級化をめざして教職員を27,800人増員するというものであった。文科省は、その初年度(2013年度)の国庫負担金概算要求を、119億円増(教職員5500人増)で提出した。しかし、財務省は費用対効果の観点から少人数学級の効果が明らかでないとしてこれを認めず、文科省と財務省の折衝の結

果、「今後の少人数学級の推進や計画的な定数改善については、来年度実施見送り、引き続き検討」することとなった。この時期に、自公が再度政権党となり、加配定数は800人増とされたものの、その中で指導方法工夫改善加配は400人の大幅な「合理化減」とされた。

2013年度となって、文科省は全国一斉学力テスト（政権再交代後、再度悉皆調査へと変更）実施の理由とも位置付けて、「学級規模の縮小と子どもの学力向上との相関関係」を明らかにしようとした。しかし、財務省は、学力検査の分析結果について、「教育効果が検証されなかった」と指摘した。これを受けて、文科省は「新たな教職員定数改善計画案（少人数学級推進）」を放棄し、概算要求では、「少人数教育」推進のための定員改善（2,100人増）を含む82億円増（3,800人増）を要求するにとどまった。それに対して、財務省は加配定数を利用したの「少人数教育」拡大の文科省の予算増額要求をいっさい認めなかったばかりか「既存定数の少子化による児童生徒数の減少等を踏まえ」指導方法工夫改善加配を400人削減した。文科省は、その部分の予算復活折衝さえ行っていない。

特に注意する必要があるのは、義務教育費国庫負担金を計上する政策目標的な表現において、文科省の概算要求では「少人数教育の推進など教職員等指導体制の整備」であったが、財務省が提出した予算案では「少子化時代に対応する教職員配置改善等の推進」となっていることである。「少人数教育」の言葉さえ消えている。少人数学級制にかかわる政策は大幅に後退したといえよう。

政策的誘導的な国庫加配定数の増

私たちは、国庫加配定数が、恒久的な財政保証がない不安定な単年度措置であり、非正規任用の教職員が増やされる原因ともなることや、「教育改革」の施策誘導にも使われやすい極めて政策的な性格をもつ加配であるという問題を指摘し続けてきた。今回の教職員定数改善の内容も、「小学校英語の教科化」「いじめ・道徳教育への対応」「学校運営の改善」「学校統合」などの加配措置の増加に限られており、国が推進しようとしている「教育改革」や教育行政を積極的に実施しようとする都道府県、市町村、学校にだけ加配するものである。

少子化による自然減が年々増えている状況で、この自然減を基礎定数の改善へ、特に学級編制標準や教員配当基準係数の改善へと振り向ける事は、予算額の拡大が困難な中でも可能であり、教育条件水準の向上のための最も有効な施策である。

3、学力向上と少人数学級

学力テスト結果をもとにした少人数学級否定論について

今回の予算編成にあたって、文科省は予算要求資料として学力テストの結果を提出した。しかし、財務省がその資料によって「もはや少人数学級の政策効果がないことは明らかになったと言わざるを得ない」³と断定し、文科省概算要求の「少人数教育」の小3以上への拡大要求を認めず、既存の指導方法工夫改善加配をも400人削減したことは、特別の意味を持つ。

そもそも、学力テスト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事態が不適切であると考えられる。このことは、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」⁴と述べている。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、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かねないからである。

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）』⁵（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。

学力テスト結果では少人数学級の効果を検証できない

まず文科省は「速報」において、結果数値の平均を0とする得点（平均正答率）に換算⁶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。その結果、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するのだが、財務省に「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。」と反論されている。しかし、母数となる学校数に対し対象とする学校数があまりにも少ないこと、2010年度と2013年度とでは学校は同じでも受験者は当然違う児童生徒であることなどから、「少人数教育の効果検証」を判断するには不適切な資料ではないかと考える。

少人数学級制には教育効果が期待できる

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、「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。

また、文科省は学習状況調査結果から、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。

これらの分析結果が有効な効果検証となっているか否かという疑問も残る。だが、少人数学級にしたからといってすぐに学力向上が見られるわけではないものの、一人ひとりに目が届くようになることでクラスが安定して授業がやりやすくなったり、理解不足の子の学力が底上げされていくといった少人数学級制の教育効果の一端を表していると評価もできるのではないか。

全国学力・学習状況調査の対象となった小6と中3は、小1のように学級編制標準は35人ではなく40人のままである。その中でとりくまれている「少人数学級制」は地方裁量によって、基礎定数の活用、非正規教員の多用など地方自治体の様々なやりくりにより実施されている、いわば不十分な「少人数学級制」であるところがほとんどである。それでも、これらの教育効果が表れているのであれば、本当の30人学級の実現により期待される教育効果は、さらに大きいとみることも可能であろう。

したがって、文科省が発表した「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）」をもとにして「もはや少人数学級の政策効果がないことは明らかになった」などと結論づけることは了解できない。このような合理性のない論理に基づいて、「少人数学級制は学力向上への費用対効果が少ない」といった少人数学級否定論の意図的な政策誘導、世論誘導が行われることが予想される。これに的確に反論し、ゆきとどいた教育を実現する「本当の30人学級」を求め続ける必要がある。

4、本当の30人学級をめざす研究と運動の再構築を

私たちは、国家戦略としての経済成長を支える高い「学力」を備えた人材を育成するために少人数学級制の実現を求めてきたのではない。「すべての子どもにゆきとどいた教育」を実現するためである。40人という上限人数の学級では、憲法26条の「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」という条文の根底にある子どもの学習権を保障することはできない。

少人数学級を求める国民の声は、地方裁量による様々なかたちの部分的「少人数学級制」を実現し、全国標準

としての 35 人学級を小 1 において実現させてきた。そして小 2 では臨時的予算措置とはいえ、かろうじて全国に 35 人以下学級を実現させている。これらの学級では、「発言や活躍の機会が増えた」「落ち着いた環境で学べる」「問題行動が減った」等、様々な教育的効果が報告され、実施した学校の保護者・教職員・子どもからは、おおむね歓迎の声が寄せられている。

しかし、部分的ゆえの限界による矛盾も現れ、一刻も早く国の責任での全面的な完全実施を求めているのが、自治体や学校現場の切実な声である。こうした実態から成果と課題についてしっかりと分析して改善をはからなければ、今後地方分権改革が進展するにしがた、一方では引き続き地方裁量による少人数学級制の維持・拡大を図る比較的財政のゆとりがある自治体と、財政難や費用対効果などを理由に、こうした到達点が後退させられる自治体とに分岐していく可能性が大きい。政府による少人数学級化政策の後退という事態を迎え、本会が「本当の 30 人学級」という表現で主張してきた少人数学級制の内容、及び法・財政制度などについて改めて研究を深め、広く発信していく必要を感じている。

時の政権や財政事情などに左右されず、日本の教育条件を維持・向上させていくためには、高い水準の教育条件をナショナルミニマム（国による最低保障）として保障するための制度を構築する必要がある。教育現場の必要充足を原則とする最低基準を定めた教育条件基準法と、それを確実に実施するために政権や財政当局に介入を受けずに財政支出を可能とする教育財政制度を、学級編制や教職員配置にとどまらず、教育のあらゆる場面に即して制定・整備させることが必要である。これまで、教育のナショナルミニマム保障法制として機能してきた義務標準法と義務教育国庫負担法をはじめとする教育財政関係法制を、改めて再評価し、後退を許さず、抜本的に再編整備することが重要である。

そのために、各地の実態をリアルに分析し、研究と運動を再構築する必要がある。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は、学級編制と教職員配置などの教育条件について調査研究を進め、共に改善の道をさぐっていききたい。

¹ 文科省HP http://www.mext.go.jp/a_menu/yosan/h26/1339140.htm

財務省HP http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2014/seifuan26/05-07.pdf

² 今回の予算案を「教職員定数史上初の純減（▲10人）」とする報道がなされている。従来、基礎定数部分の「自然減」を超える「合理化減」が、定数の「純減」とされてきた。財務省は「学校統合支援による政策減」による基礎定数減を「自然減」ではなく「合理化減」として解釈している。この数で見た時には「史上初の減（10人）」となるが、この基礎定数減（313人）を「自然減」だと見るならば303人の「純増」とみることできる。それでも、「自然減」（3800人+313人）と合わせると差引（純増減）は3810人の大幅減である。

³ 財政制度審議会「平成26年度予算の編成等に関する建議」p33 2013年11月29日 財務省HP http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia251129/00.pdf

⁴ 「平成26年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領（5）調査結果の取扱いに関する配慮事項」2012年11月25日 文科省HP http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/1341965.htm

⁵ 文科省HP 2013年8月30日

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2013/08/30/1339146_9.pdf

⁶ 「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。