

第 21 分科会

教育条件確立の運動

教職員と教育費を
増やすには
どうすればよいか

組織名 : ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会

報告者 : 山崎 洋介

はじめに

今、子育て・教育現場に真に必要とされているものはなんだろうか？世間並に言えば、それは「愛と情熱」なのだろうが、私は断然「カネとヒト」だと考えている。つまり大幅な教育費の増額と正規教職員の増員こそが求められている。子育て・教育にたずさわる者が「愛と情熱」を十分に発揮するためにも「カネとヒト」による条件整備がどうしても必要だ。ところが、国も地方も、財政難を理由に教育費と教職員を減らし続け、子育て・教育現場には「愛と情熱」を要求するばかりである。

では、どうすれば「カネ（教育費）とヒト（教職員）」を増やすことができるのか。文科省に情報公開請求して手に入れた公文書の調査をもとに学級編制や教職員配置の現状を分析しながら、教育条件整備法制のあり方を探っていきたい。

I 学級編制

教職員と教育費を増やすためには、それらがどのように決められているのかを知るところから始めなければならない。

1 学級編制の標準

まず、日本の教育条件法制においては、学級編制が大きな役割を担っている。学級編制は単に1学級の子どもの人数を決定するだけでなく、それが教職員定数、教職員給与（自治体負担+国庫負担）、地方交付税交付額などに大きな影響を与えることになるからだ。学級数の増減が、すなわち教職員数と教育費の増減につながる制度となっている。教育費額・教職員数が児童生徒数算定ではなく学級数算定によっておこなわれるこの制度が日本の教育ナショナル・ミニマム（国家最低限）を保障する上で大きな役割を果たしてきたといえる。そして、この学級編制基準をめぐって教育条件を改善しようとする国民と教育費を削減しようとする政府との間にせめぎ合いが行われてきたのである。

公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下義務標準法）に規定されている現在の義務教育諸学校の学級編制標準は、以下の通りである。

〈小中学校〉

同学年で編制する学級	小学校 35 人（1年生）、40 人（2～6年生）	中学校 40 人
複式学級（2学年）	小学校 16 人（1年生を含む場合 8人）	中学校 8 人
特別支援学級	小学校 8 人	中学校 8 人

〈特別支援学校（小・中学部）〉

6 人（重複障害 3 人）

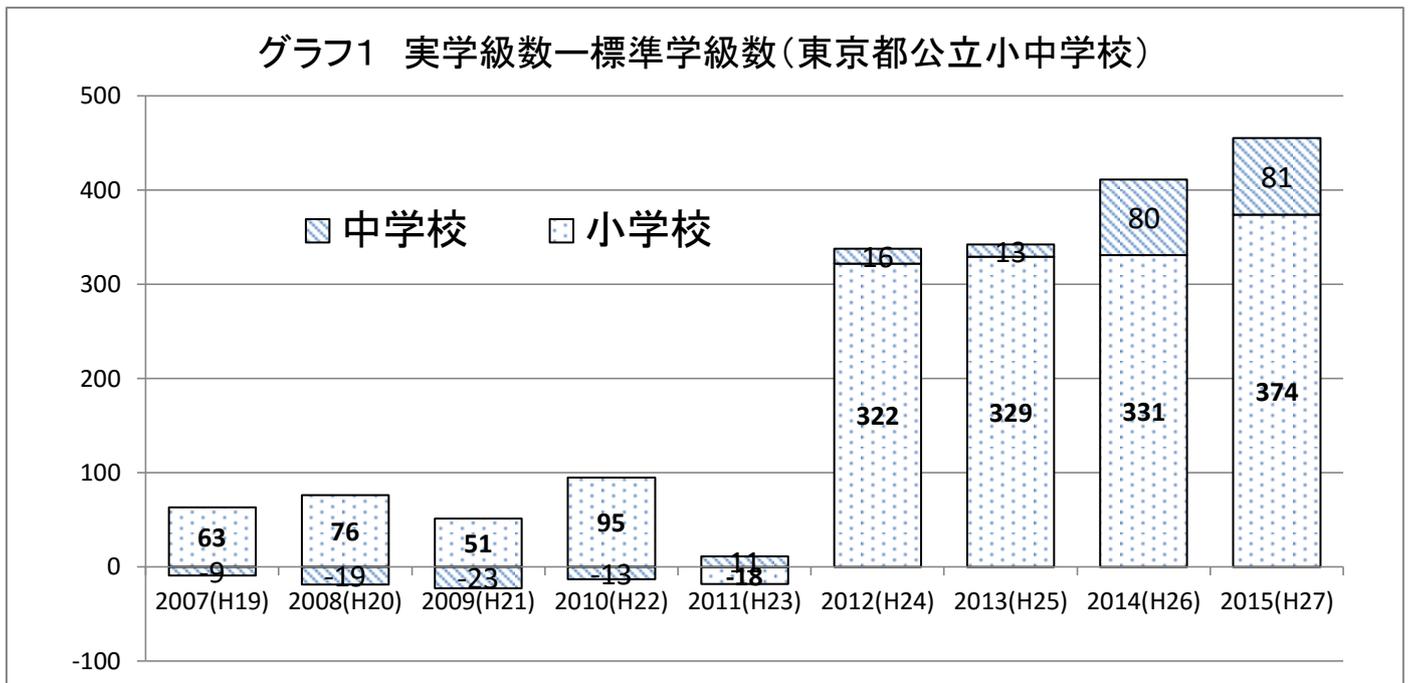
しかし、実際の学級編制事務を行う権限を持つのは各市町村である。義務標準法に規定された学級編制標準はあくまでも都道府県が決定する学級編制の基準のもととなる「標準」であって、実際に各市町村が編制する学級の上限人数を拘束するものではない。

2001年の義務標準法改正により各都道府県は法の「標準」を下回る「基準」を定めてもよくなったこと、2011年改正により都道府県基準が「標準としての基準」と規制緩和されたこと、また同時に市町村の学級編制は「事後届け出制」となり都道府県との協議・同意が必要なくなったことなどにより、市町村や都道府県による「柔軟な学級編制」が可能となり、地方裁量による様々なかたちの「少人数学級制」が行われるようになってきている。

2 実学級数と標準学級数の比較

そこで、公文書の統計から小中学校の実学級数（実際に編制された学級数で自治体独自での増学級を含む）と標準学級数（義務標準法どおり編制した場合の学級数理論値）をいくつかの都道府県で比較してみることにする。この実学級数－標準学級数の値が増学級数になる。

① 東京都



東京都の少人数学級制

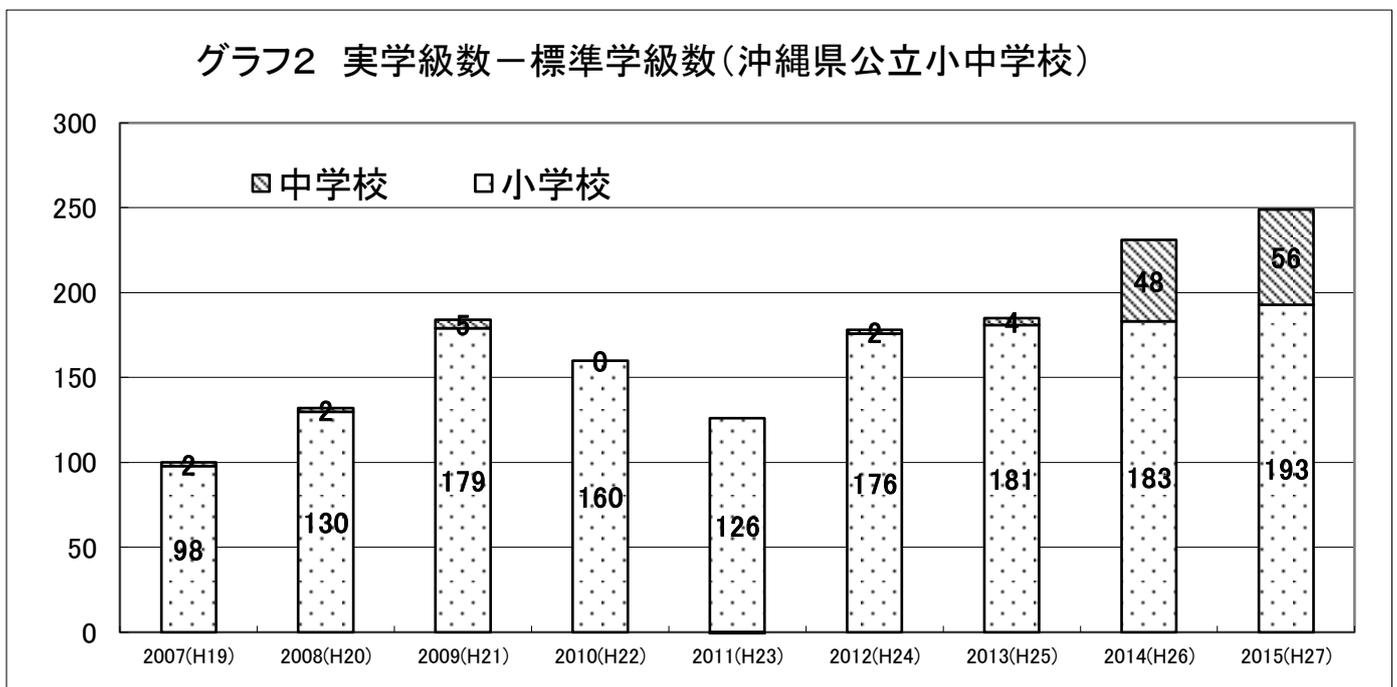
2012(H24)年度より
小2 35人以下学級、
 T・Tまたは少人数指導を選択

2014(H26)年度より
中1 35人以下学級、
 T・Tまたは少人数指導を選択

* 学年2学級以上で、1学級の平均生徒数が35人を越える学年

東京都は他のほとんどの道府県と違い、児童生徒数が増加傾向にある自治体で、学級数も増え続けている。そして、他の道府県に比べ「少人数学級制」に消極的な自治体であった。そのためか2011年度まではほとんど学級増の措置がとられず、2010年までは中学校で実学級数が標準学級数を下回る年もあった。しかし、2012年度より小2で35人学級(国庫加配定数を活用)が始まり、2014年度からは中1で東京都独自の35人学級が始まって増学級数が増えてきており、2015年度には小中合計で455学級を増学級している。(グラフ1)

② 沖縄県



沖縄県の少人数学級制

小1 30人以下
 小2 30人以下
 小3 35人以下

 中1 35人以下

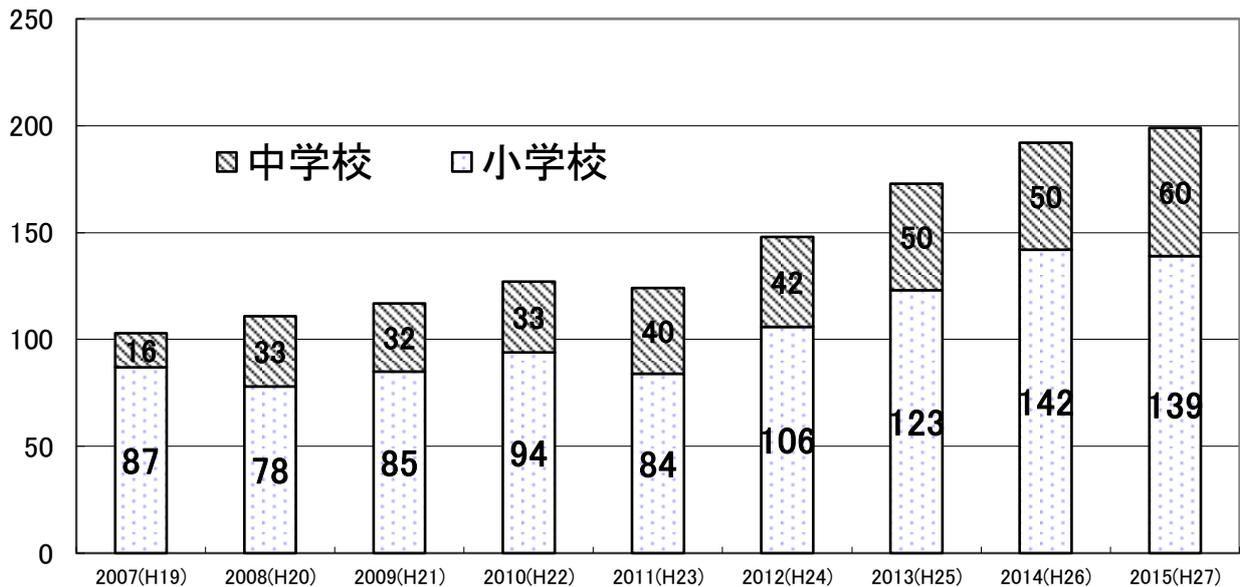
※ただし条件があえば実施

- 条件① 下限人数を25人とする
- 条件② 空き教室などの設備あり

沖縄県は、2001年度から小学校低学年を中心に少人数学級化がはかられ、現在では条件つきながら県独自で小1～2で30人学級を実施している。さらに2012年度から小3で35人学級を、2014年度から中1でも35人学級を実施している。その結果、2015年度には小中合計で249学級を増学級している。(グラフ2)

③ 徳島県

グラフ3 実学級数－標準学級数(徳島県公立小中学校)



徳島県の少人数学級制

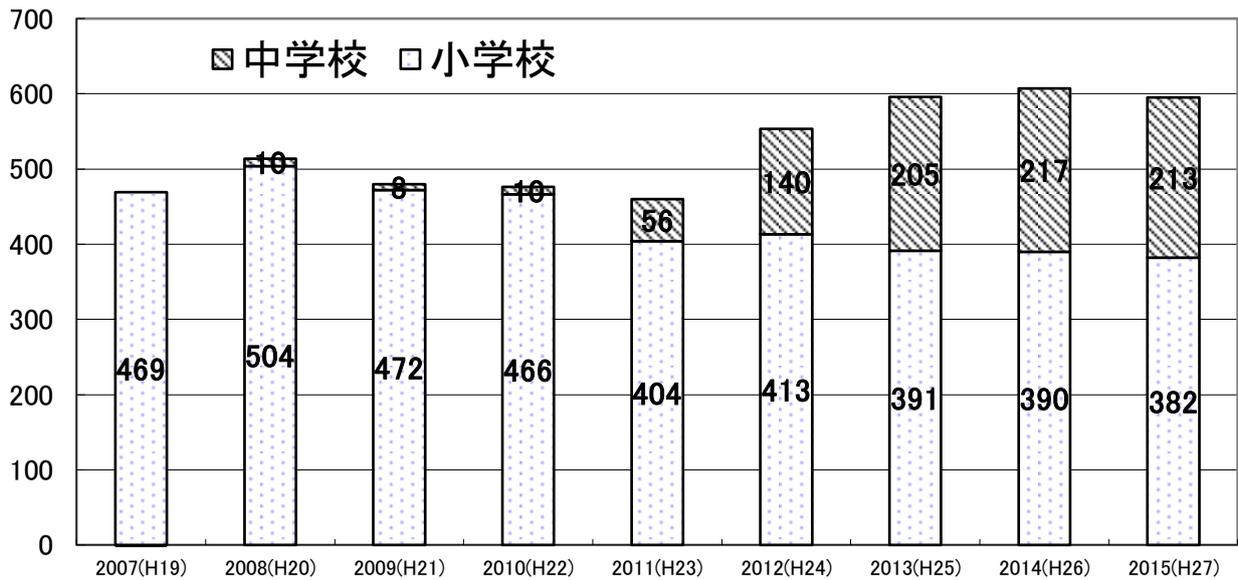
	小1	小2	小3	小4	小5	小6	中1	中2	中3
2002(H14)年									
2003(H15)年	○								
2004(H16)年	○	○							
2005(H17)年	◎	◎							
2006(H18)年	◎	◎							
2007(H19)年	◎	◎							
2008(H20)年	◎	◎					◎		
2009(H21)年	◎	◎					◎		
2010(H22)年	◎	◎					◎		
2011(H23)年	☆	◎	◎				◎		
2012(H24)年	☆	●	◎	◎			◎		
2013(H25)年	☆	●	◎	◎	◎		◎		
2014(H26)年	☆	●	◎	◎	◎	◎	◎		

☆～法改正による小1の35人学級
 ●～国の方針による加配定数を使っている35人以下学級
 ◎◎～徳島県独自措置での35人学級「いきいき学校生活応援プラン」

徳島県は、2003年より県独自の「少人数学級制」を年々拡大し、現在では小1～6、中1で35人学級を実施している。そのために2015年度では小中合計で199学級を増学級している。(グラフ3)

④ 長野県

グラフ4 実学級数－標準学級数(長野県公立小中学校)



長野県の少人数学級制

	小1	小2	小3	小4	小5	小6	中1	中2	中3
2002(H14)年	◎								
2003(H15)年	◎	◎	◎						
2004(H16)年	◎	◎	◎	△	△	△			
2005(H17)年	◎	◎	◎	◎	△	△			
2006(H18)年	◎	◎	◎	◎	△	△			
2007(H19)年	◎	◎	◎	◎	△	△			
2008(H20)年	◎	◎	◎	◎	△	△			
2009(H21)年	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
2010(H22)年	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
2011(H23)年	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○		
2012(H24)年	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	○	
2013(H25)年	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	○	○

◎～35人基準で「30人規模学級編制」

△～希望市町村

○～少人数指導のための加配(「学級」と「指導」の選択)

長野県は、全国的にも県独自の「少人数学級制」に積極的な自治体である。2002年より少人数学級制を年々拡大し、現在は小1～6、中1～3で35人学級を実施している。そのために2015年には小中合計で595学級を増学級している。(グラフ4)

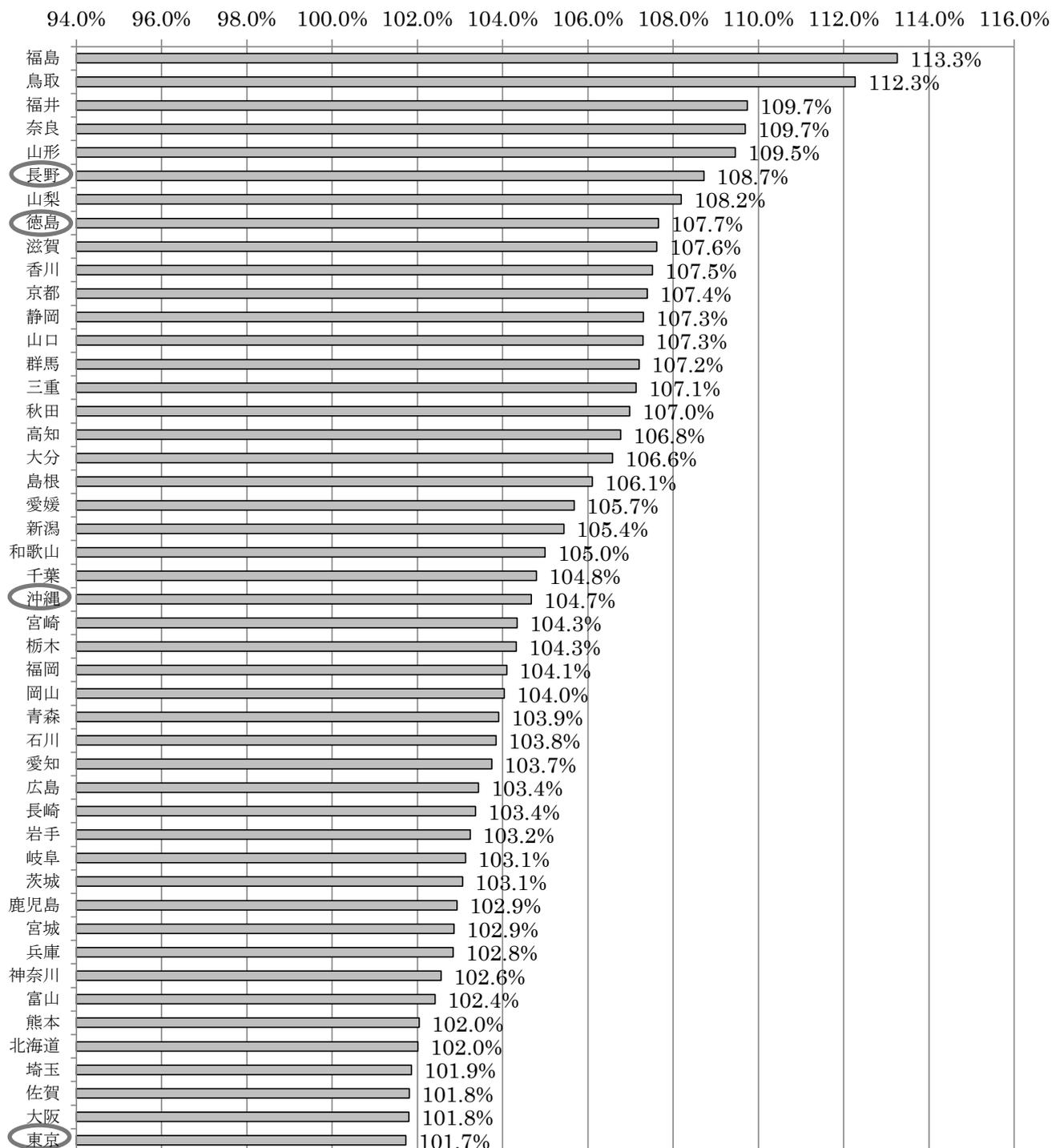
3 増学級率の比較

東京、沖縄、徳島、長野の自治体を増学級数のみで考察してきたが、自治体により児童生徒数、学級数が違いすぎるため、2015年の全都道府県の増学級率(実学級数÷標準学級数)で比較してみる。(グラフ5)

すると、増学級率が一番高いのは福島県で113.3%であった。福島県は震災前から「少人数学級制」に大変積極的な県であり群を抜いている。一番低いのは東京都の101.7%で、増学級数で見れば比較的多いが率に直すとそれほど高くないことがわかる。

4つの自治体を比較しても、「少人数学級制」を実施している学年が多いほど増学級率のランキングも高くなっていることが多いことから、増学級率の高さは自治体の実施している「少人数学級制」の実施状況が大きく影響しているのではないかと考えられる。

グラフ5 2015年度増学級率

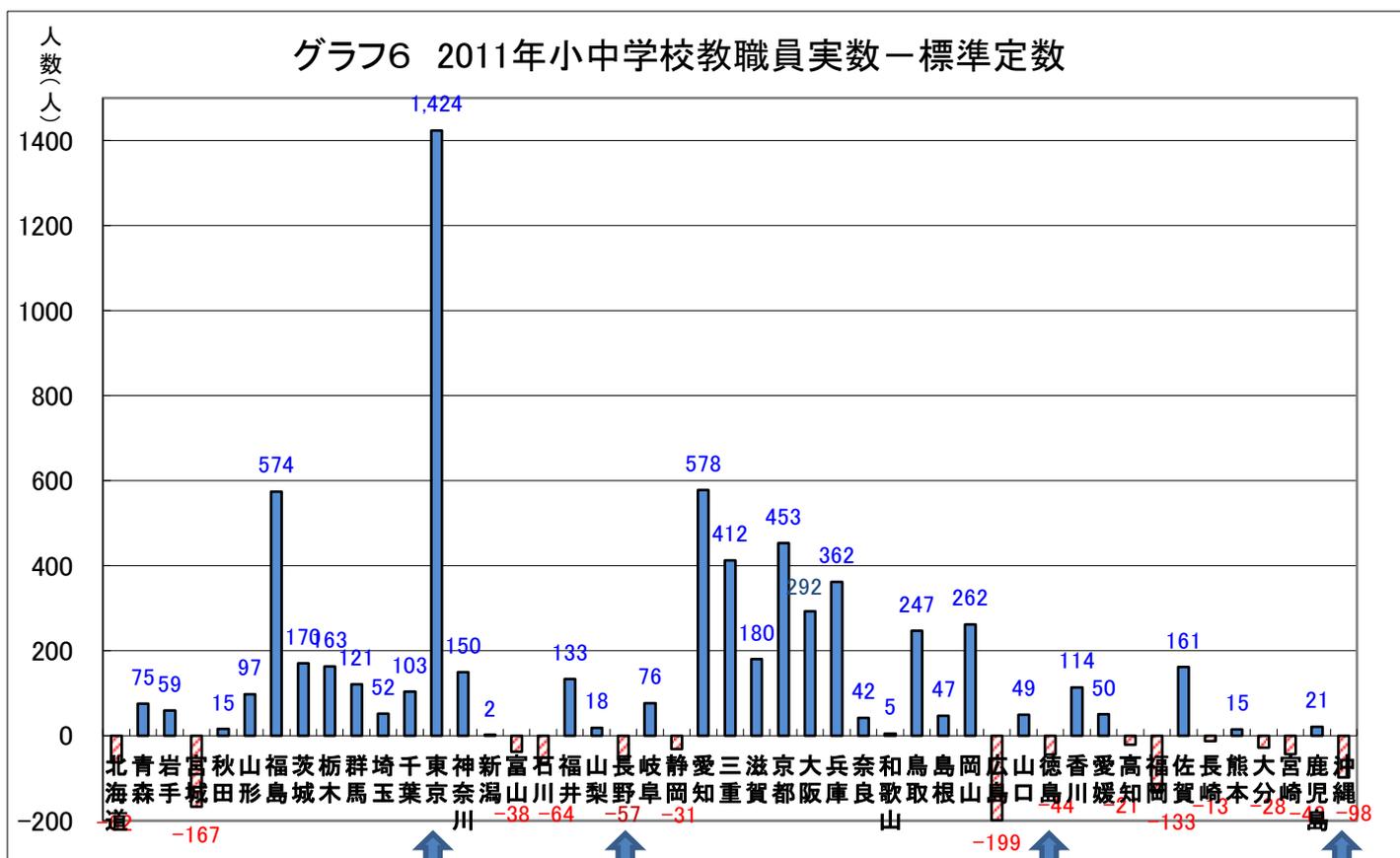


II 教職員配置

次に教職員配置について見ていくことにするが、学級数と同様に、各都道府県に実際に配置されている教職員実数と義務標準法で「都道府県ごとの課程におくべき」と規定されている教職員標準定数との間には差がある。しかも、校種（小中学校と特別支援学校）職種（校長・教諭と養護教諭、事務職員、栄養教諭・職員など）任用形態（正規と非正規、再任用など）などについても検討すべき点がある。

1 教職員実数と標準定数の比較

グラフ6は、2011年に各都道府県に配置された教職員の総実数から義務標準法によって算定された標準定数を引いた値を都道府県別にグラフにしたものである。



都道府県別に教職員実数－標準定数の値を比較してみると、そこには大きな差があることがわかる。

まず、東京や愛知、福島のように大きく教職員実数が標準定数を上回っている自治体もあれば、逆に広島、宮城、福岡のように大きく教職員実数が標準定数を下回っている自治体もある。

さらに注目すべきなのは、地方裁量の「少人数学級制」を実施し学級数を増やしている自治体は教職員数も独自に増員しているのではないかと予想に反する結果がみられるということである。例えばこれまで比較してきた①～④の自治体でも、「少人数学級制」に消極的な東京は教職員実数が標準定数を大きく上回っているのに対し、「少人数学級制」に積極的に取り組み学級も増やしている沖縄、徳島、長野の教職員実数が標準定数を下回っていることがわかる。(注 ここでは、下回りの自治体が最も多かった2011年の統計を使用しているため、他の年度の統計では下回ってはいない年もある)

2 地方裁量「少人数学級制」の実態

学級数を増やししながら教職員を増やさないという施策がどのようにして行われているのかを解明するためには、各自治体の教職員配置をさらに調査する必要がある。特に地方裁量によって行われている「少人数学級制」については、その実施方法と実態を詳しく分析する必要がある。

(1) 基礎定数の切り崩し

地方裁量「少人数学級制」は、その実施のための増学級分の教員を、低予算で「やりくり」するために、基礎定数分の教職員の配置数が、実際の配置の段階で様々な方法により切り崩されている。

基礎定数とは、義務標準法において算定される標準定数のうち、学校数、学級数を基礎として算定される教職員定数をさす。基礎定数の算定は、学級編制標準に基づいて編制される学級総数の学校規模ごとに1以上の「乗

A「〇〇県の基礎定数」の算定モデル

= B「〇〇県全体の総学級数」× C「乗ずる数(1以上の小数)」

= D「学級担任基礎数」 + E「学級担任外基礎数」
 (学級総数×1) (学級総数×乗ずる数の1より多い分)

= D + F(増学級担任数) + E - F(切り崩し分)

これが「基礎定数の活用」の方法

増学級の担任分が増えることで担任以外分の教員が減ることに



ずる数」(例：6学級規模の小学校は1.292)を掛けた値を積算することにより行われる。この「乗ずる数」の「1」は学級数=学級担任基礎数を求める数字であり、「1以上の小数」(上記例の0.292)は担任外基礎数(小学校の専科教員、中学校の副担任など)を求める数字である。(注 担任外教員は後述の加配定数によっても生じるため、基礎定数のうちの担任外教員数を担任外基礎数と表現する)

「基礎定数の切り崩し」とは、このうち担任外基礎数の一部を「少人数学級」実施のための増学級担任にまわすということである。そうすればたとえば教職員増なしでも「少人数学級」が実施できてしまうが、その結果小学校専科教員や中学校副担任など学級担任外教員が学校現場から引き揚げられるなど、教育活動のゆとりを奪う状況が生まれる。

基礎定数の切り崩し方法には以下のようなものがある。(ここでは紙数の都合上詳細については割愛する)

①担任外教員を少人数学級編制のために配置転換

ア、校内で増学級担任に配置転換 イ、引き揚げて別の学校の増学級担任として加配

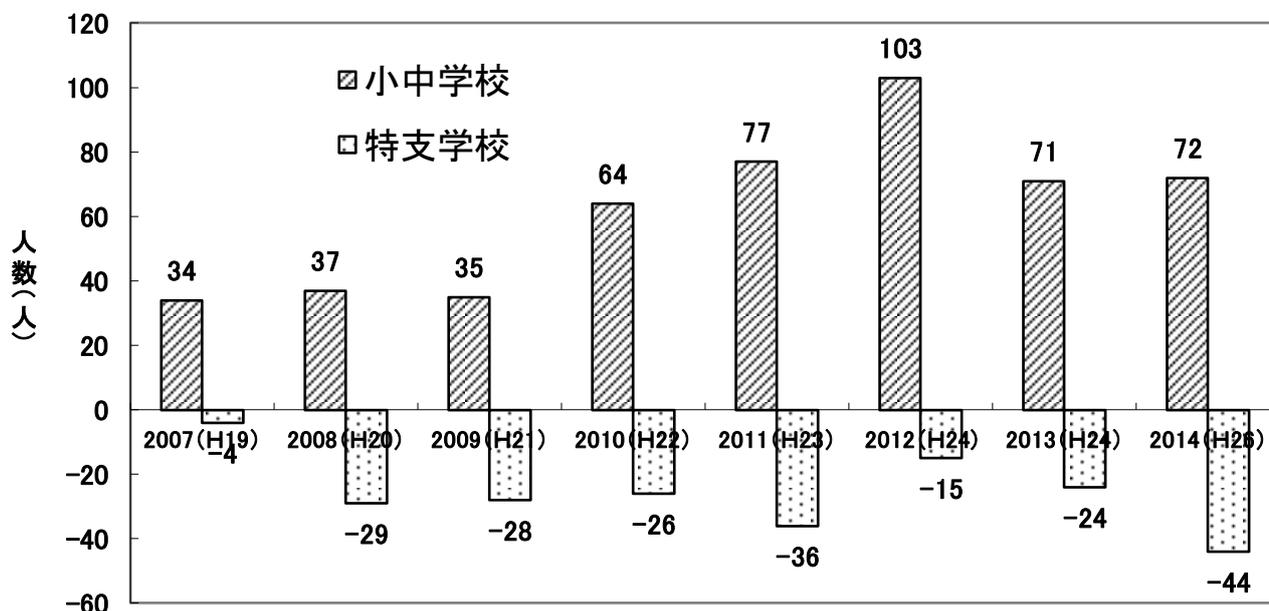
②教職員配置基準(都道府県が決定する学校規模ごとに配当する教職員数の基準)の数値を切り下げて「浮き数」をつくりだす

③特別支援学級の学級数をその学校の総学級数から差し引いた計算で教職員配当

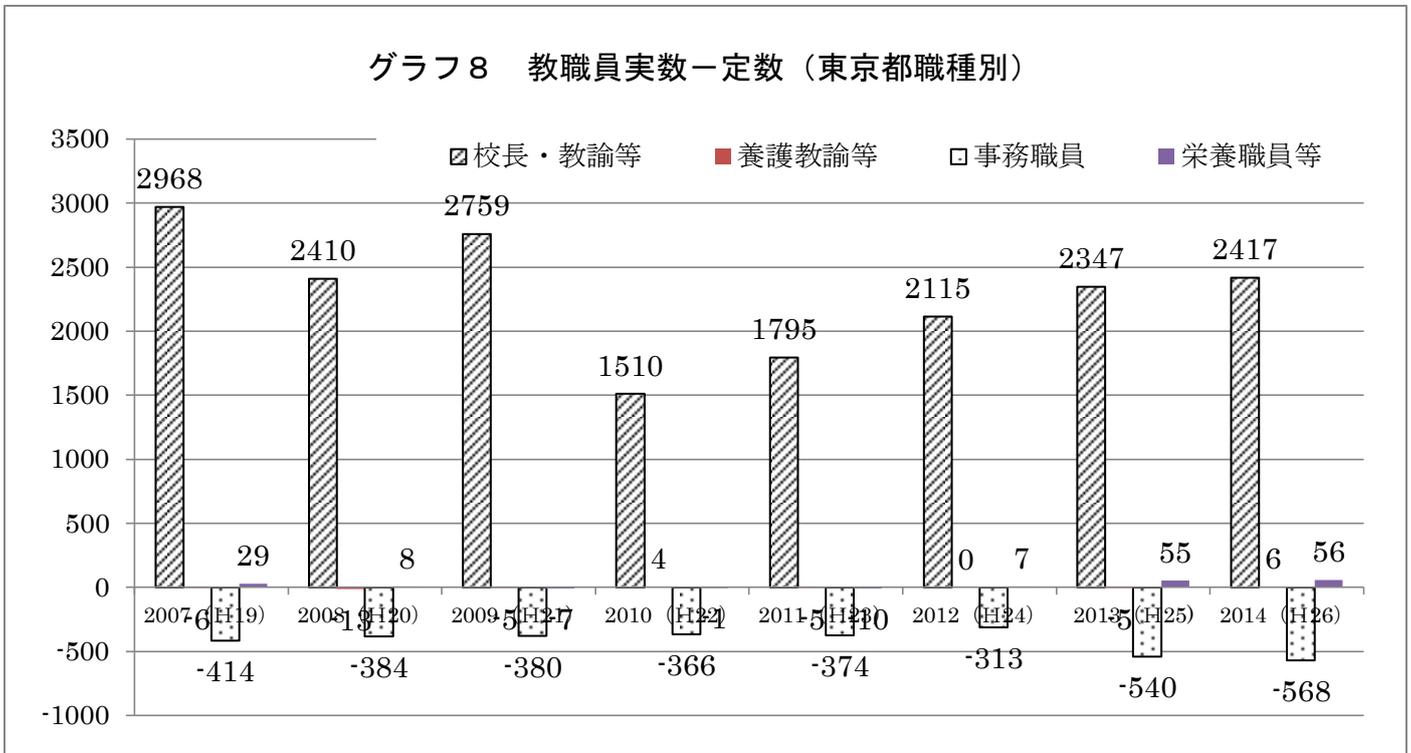
④職種、校種を超えて教職員定数を増減

例：特別支援学校の教職員を減らして小中学校にまわす。(グラフ7) 事務職員を減らして教諭にまわす。(グラフ8)

グラフ7 教職員実数一定数(大阪府校種別)



グラフ8 教職員実数一定数（東京都職種別）



(2) 国庫加配定数活用による「少人数学級制」

グラフ9 国庫加配率(国庫加配定数/基礎定数)

