

教職員定数をめぐる政策動向とその展望

予算折衝における文科省と財務省の
「対抗」論理の分析

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会

山崎 洋介

はじめに

2016年3月29日、平成28年度予算が成立した。一般会計の総額が過去最大の96,7兆円となる中、公立義務教育諸学校教職員人件費に係る義務教育費国庫負担金に関しては約13億円減(3475人減)となる、大変厳しい予算となった。この予算決定における財務省と文科省の財政折衝では、将来にわたる教職員定数の大幅な削減の是非が焦点となった。少子化を理由に2024(H36)年度までに約37000人削減を主張する財務省に対し、「機械的な削減ではなく、必要な教職員定数を戦略的に充実、確保すべき」とする文科省が対立する構図となったが、今年度の教職員定数に関しては、少子化等による基礎定数4000人減のうち学校統廃合の「更なる進展による定数減を900人と見込んだ上で」加配定数+525人の拡充ということで決着をみた。

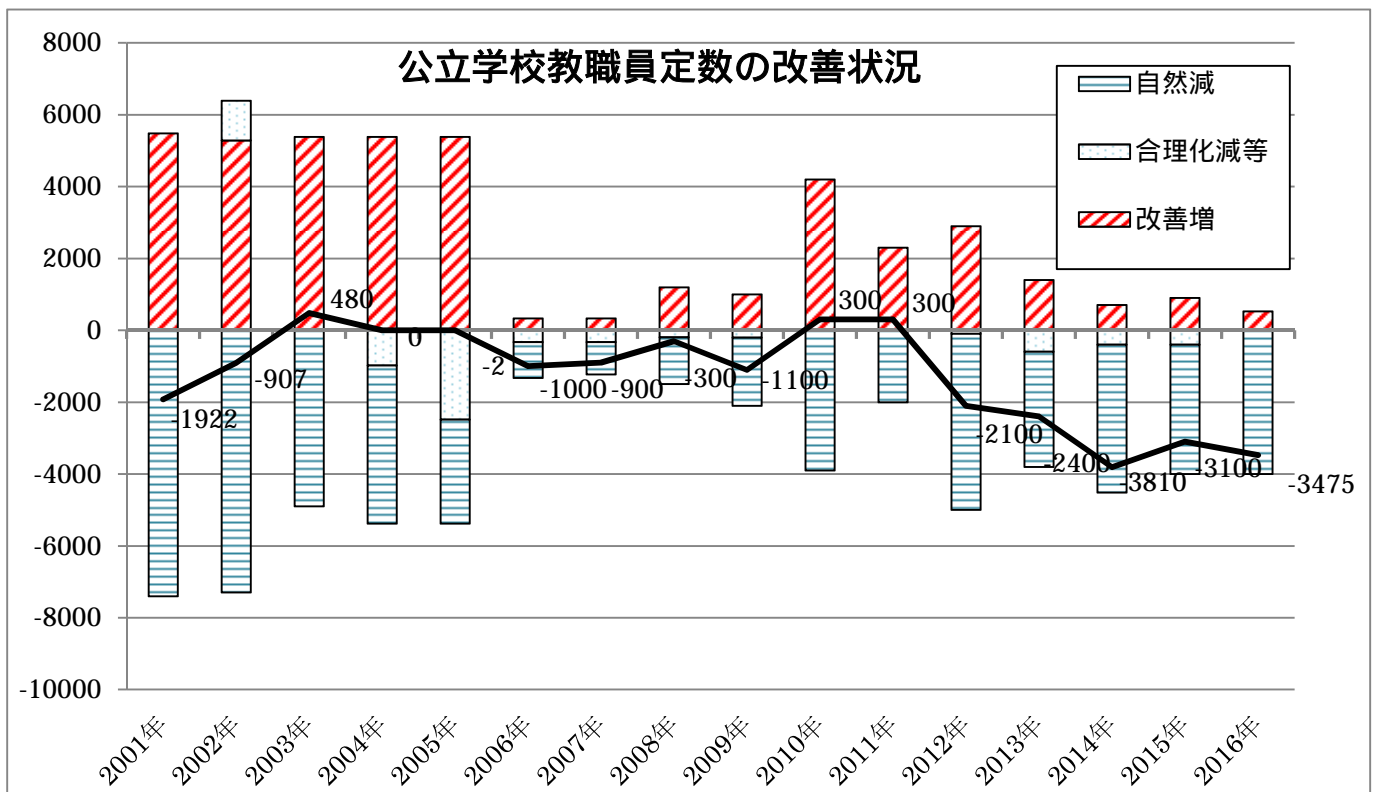
これまで「本当の30人学級」実現と教職員の大幅増を求めて調査研究を進めてきた立場から、近年における義務教育諸学校の教職員定数の政策動向を振り返り、予算折衝における文科省と財務省の「対抗」論理を分析することで、今後の教職員定数と教職員配置のあり方について検討したい。

1 義務教育諸学校教職員定数をめぐる政策動向

(1) 基礎定数減と加配定数増による教職員定数政策(文中に増は+、減は-で表示)

平成28年度予算における教職員定数全体についてみると、加配定数改善増+525人に対して自然減が4000人減で、前年度比3475人の減となり教職員大幅増を願う教育現場の要求に応えるものとはなっていない。

財務省資料から2001(H13)~2016(H28)年度の教職員定数の変化は下図のとおりである。¹



(注:「0」は、前年度比の定数を示しているのので、2001年度から2016年度の実際の減少数は、実に19936人の減となる。)

2001(H13)年の義務標準法改正時、自公政権は、第七次教職員定数改善計画により少子化等による教職員定数の基礎定数部分での減少を、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、2006(H18)年度以降、第八次

の定数改善計画が策定されず、教職員も「純減」させると定めた行政改革推進法が成立(2006年)し、2006(H18)～2008(H20)年度は定数全体の数については、300人～1000人程度削減されることになった。

民主党等政権への政権交代後の2010(H22)年度と2011(H23)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(H24)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(H25)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。2014(H26)年度以降の予算では、3810人、3100人と毎年3000人を上回る削減の厳しい予算となっている。

そして先に見たように2016(H28)年度は、合理化減が行われなかったものの、加配定数改善増+525人に対して大きな自然減(4000人)があり、差し引き(純増減)では3475人の減となる。

このように、自公政権への再交代後は、教職員定数が大幅な減が続いている状況である。

(2) 文科省と財務省の「対立」状況

この間の予算編成における財政折衝で、「教育改革」を推進するために教職員定数充実の予算増を要求する文科省と、財政再建を優先し教育費を削減するために教職員給与費を少しでも削減しようとする財務省とがお互いの主張を展開して「対立」してきた。

両省における主張と反論は、両省の諮問機関である中央教育審議会や財政制度等審議会などにおいても行われ、その内容や教職員定数削減の是非をめぐって国民的な議論となった。平成28年度予算をめぐる両省の論争の主な経過は以下のとおりである。

2015(H27)年6月1日、財政制度等審議会は、小中学校の教職員42000人の削減などを求める「財政健全化計画等に関する建議」²(以下「2015 建議」)を発表した。今後の少子化見通しを踏まえて機械的試算をすれば、2024(H36)年度までに37,700人の自然減を反映した上で、4,214人の加配定数を「当然減」として合理化することが可能で、今後「定数合理化計画」を策定し、毎年度の予算編成過程で更なる合理化等を検討すべきだというものであった。

それに対し、6月2日に参議院文教科学委員会が、3日には衆議院文部科学委員会が「到底容認できない」と批判する決議³を全会一致で可決した。衆議院の決議は小学1年生を35人学級にして2年生以上についても順次実施していくとした改正義務標準法(2011年)や「必要かつ十分な数の加配教員配置」を求めた同委員会の付帯決議に反すると指摘した。さらに「単なる財政面だけでなく、長期的な我が国のあり方を見通す広い視野を持って、教職員定数の充実に向けて万全を期すべきである」と強調し、教職員定数を計画的に改善する小学2年生以上についても35人学級編制に引き下げる必要かつ十分な加配教職員が配置できるよう定数を確保することなどを求めた。

また、文科省は6月5日に「財政制度等審議会の『財政健全化計画等に関する建議』に対する文部科学省としての考え方」(以下文科省「考え方」)⁴を発表した。その内容は、少子化によって生じる財源については、アクティブ・ラーニングやチーム学校の推進など、新しい時代の教育を実施するために活用すべきであり、加配定数は特別支援教育、いじめ問題、貧困問題など現代的な教育課題の増大に対応してむしろ増員が必要だと主張するものであった。

その後も文科相の諮問機関である中央教育審議会が「厳しい実態を無視した非現実的な暴論」と「2015 建議」の教職員定数削減論を批判する異例の緊急提言を発表し、指定都市教育委員・教育長協議会、中核市市長会議、日本PTA全国協議会といった団体も相次いで教職員定数削減反対決議をあげた。

2 教職員定数をめぐる文科省と財務省の論理の検討

(1) 少人数学級制と教職員定数をめぐる両省の論点整理

「2015 建議」と文科省「考え方」は、互いの正当性を証明しようと OECD の統計を競うように引用して国際比較分析をしている。しかし、そもそも教育制度が違う国どうしをデータで比較分析しようとするときには、基準をはっきりと統一しておかなければ、誤った結論に導かれたり、情報操作を受けたりされやすい。各国の元データを確認することができないため、詳細に分析することはできないが、たとえば「2015 年建議」や「考え方」の文章には「教員」と「教職員」、「在学者」と「児童生徒」の定義があいまいなまま混在している。慎重な検討を要するにも関わらず、安易な統計比較による結論を了解してしまうのは危険だといえる。

いずれにせよ、教育費負担の多寡をグローバル人材養成の効率的な費用対効果からのみ論ずるのではなく、子どもの権利保障という観点から論じ直す必要があるだろう。

「2015 建議」と文科省「考え方」の反論を整理すると以下ようになる。

少人数学級制と教職員定数をめぐる論点整理		
「2015 建議」の主張	文科省「考え方」の反論	考 察
<p>基礎定数に加え加配定数も当然減</p> <p>・今後の少子化見通しを踏まえて機械的試算をすれば、平成 36 年度までに 37,700 人の自然減を反映した上で、4,214 人の加配定数を「当然減」として合理化することが可能。「定数合理化計画」を策定し、毎年度の予算編成過程で更なる合理化等を検討すべき。</p>	<p>基礎定数減の分で加配定数は増員を</p> <p>・少子化によって生じる財源については、アクティブ・ラーニングやチーム学校の推進など、新しい時代の教育を実施するために活用すべき。</p> <p>・加配定数は特別支援教育、いじめ問題、貧困問題など現代的な教育課題の増大に対応してむしろ増員が必要。</p>	<p>基礎定数の改善で大幅な教職員増が必要</p> <p>・児童生徒数の減少期こそ学級編制標準を引き下げ、乗ずる数を改善する基礎定数増のチャンスだといえる。加配定数はその内容を精査して基礎定数に振り替えることを検討すべきである。</p> <p>・文科省のスタンスは、「機械的削減」に反対しつつ「加配定数をはじめとする教職員定数の戦略的充実」をはかるといふものであり、基礎定数の抜本的改善という立場に立ってはいない。</p> <p>・スクールカウンセラー、特別支援教育コーディネーター、スクールソーシャルワーカー、業務員、給食調理員など学校教育に必要なスタッフについても法制化して標準定数に加え、国庫負担化することを検討すべきである。</p> <p>・それらを計画的安定的に確保するための新たな教職員定数改善計画が必要である。</p>

<p>児童生徒数ほど教員数が減っていない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成に入って以降、児童生徒数が約3割減となる一方で、教職員定数は約9%減にとどまっていることから、児童生徒40人当たり教職員数は約40%増。 	<p>特別支援と加配定数拡充が原因</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童生徒数の減少と同比率で教職員定数が減少していない主な要因。 ・特別支援学校・特別支援学級に在籍する児童生徒数の急増 児童生徒の減少に応じて一般の教職員は減少。 ・通級指導やいじめ、不登校など教育課題に対する加配定数の拡充 これらの教育課題に対応する教職員は増加。 	<p>学級あたり教育費算定こそが教育権を保障してきた</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童生徒一人当たりではなく、学級あたりで教職員定数や教育費が算定される現行法では、児童生徒数の減少と同じ比率で職員数、教育費が減少しないのは当たり前である。むしろ、そのことが日本の教育機会均等を保障してきた。 ・少子化による児童生徒数減少を教職員、教育費削減の理由として合理化し、さらなる教職員減や学校統廃合を進めようとする政策は、財政負担責任を放棄して日本の教育条件を後退させ、子どもの教育を受ける権利を侵害することにつながりかねない。
<p>在学者一人の教育費は諸外国と遜色ない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本の小中学校向けの公財政支出は、国際的に低水準にあるとの指摘もあるが、日本は諸外国に比べ子どもの数が少ない。 ・日本の小中学校向け公財政支出を在学者1人当たりで見るとOECD平均を上回っている。 	<p>反論なし</p>	<p>都合のよい統計を操作して教育費削減を合理化している</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「2015 建議」は2011年の統計を使用している。教育機関への公財政支出は2008年から約6%増加しているが、これは2010年に導入された高校授業料無償化を一部反映しているものであり、現在は制度が後退し所得制限が設けられている。また円高の時期に米ドル換算された数値である。 ・在学者一人当たりの支出率が比較的高くなるのは、日本の少子化による学齢人口の減少を一部反映したものである。⁵ ・初等中等教育及び高等教育以外の中等後教育に対する公財政支出のGDP比は、OECD平均と比較して著しく低い(日本は対GDP比2.7%、OECD平均は対GDP比3.6%) ・少子化による学齢人口の減少を理由に教育費の公財政支出をさらに減らせば、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」「子どもがのびのび育つ教育環境ではないから」ことを理由に進行している日本の少子化を解消するどころかますます進行させることになる。
<p>日本は担任外教員が多い</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教員1人あたりの児童生徒数はG5(日・米・英・独・仏)諸国並みで 	<p>授業に特化している欧米と比較できない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本の教員は、授業以外に様々な業務を行っており、勤務時間は34ヶ国 	<p>恣意的な統計比較は参考にできず、担任外教員は増やすことが必要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・この統計における「担任教員数」は「学生数を学級規模で除いた値(クラス数)」で、「担任外教員数」は「全教員数と担任教員数の差」と説明されている。このよう

<p>あり、1クラスあたり担任外教員数はG5諸国の中で最大。</p>	<p>中で最高。業務が授業に特化している欧米と単純に比較するのは不適當。</p> <p>学級規模が大きいのが原因</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本で担任外教員数の割合が大きいのは、以下の理由によるものであり、日本の状況が恵まれている訳ではない。 ・学級規模が大きい学級数が少なくなる ・学級担任の割合が少なくなる ・担任外教員の割合が多くなる ・一学級当たり児童生徒数 小学校 27.7人 (OECD平均 21.3人) 中学校 32.6人 (OECD平均 23.6人) 	<p>なおおざっぱな方法では、担任、担任外の教員数の教育的比較を行うことはできないのではないかと。⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> ・文部科学統計では養護教諭、栄養教諭をそれぞれ nursing teacher、diet and nutrition teacher として「教員」(teachers)に分類している。しかし、ドイツ、アメリカ、フランス、イギリスには養護教諭や栄養教諭といった制度はなく、school nurse や school nutritionist は「職員」(non-teaching staff)に分類されている。⁷ ・日本の統計は校長、教頭・副校長、休業者・退職者、教育委員会勤務者、日本人学校勤務者などを含んで「教員数」が積算されている。⁸外国の統計の数字は不明。 ・よって学校教育制度の異なる国どうして担任・担任外教員の割合比較をするためには慎重が必要。 ・また、文科省の反論では、学級規模を小さくして学級数を多くすれば担任外教員の割合が少なくなる論理となる。学級数が多くなれば担任外教員割合も増える現行の義務標準法の規定に反するもので、文科省は教職員増を前提にしていなないと思われる。 ・世界一多忙とされる日本の教員の教育条件を改善するためにも担任外教員の増員こそ必要ではないか。
<p>教育費は教員給与に配分が偏っている</p> <ul style="list-style-type: none"> ・諸外国においても、教員給与は教育支出のうち最大の部分を占めるが、特に日本の小中学校予算は教員給与に配分が偏っている。 	<p>給与費割合は諸外国と同水準で手厚い投資は必要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設費などを含めた総教育支出のうち教職員給与が占める割合は諸外国と同水準で財務省の主張はあたらない。 ・人件費への手厚い投資が行われている国ほど、PISA調査で好成績。日本は人件費への投資割合以上に好成績であり、さらに充実を図る必要がある。 	<p>教員給与費の比率の高さは私費負担依存の裏返しで給与費は決して高くない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本における公財政支出に占める教員給与の比率が圧倒的に高いのは、教育費のうち教員給与以外の教材費、学用品費、校舎維持管理費等の教育活動に直接かかわる費用のほとんどが父母の私費負担に依存しているからである。つまり教員給与以外の教育費の公費負担割合が低すぎるから教員給与費割合が高くなってしまふ。 ・また、日本の教員給与費が不当に高いわけでもない。医療・介護・住居などの分野における福祉国家的諸制度の充実している国々と比べ、日本のそれらの制度が貧弱であり、労働者の賃金はそれらを私費負担するための生活給として支給されてきた。そのため、育児、住居、交通等の諸経費は賃金に上乗せされ、とりわけ子育て費用が高くなる中高年世代に賃金が高くなるいわゆる年功序列型の賃金カーブが広く採用されてきた。これが民間に準拠して決定される仕組みであった教員給与等に反映するため、諸外国特に福祉国家型の国々に比べて高い教員給与費が支給されてきたという事情がある。 ・しかし、近年は日本の年功序列型賃金制度や雇用制度

		<p>は大きく崩れ、教員給与においても、勤続 15 年の教員給与の変化 (2000 年 = 100) を見ると 7% 減少 (OECD 平均では 1 ~ 3% 上昇) し、初任給ではすでに OECD の平均額を下回っている。</p>
--	--	--

(2) 「教育費は未来への投資」論について

「2015 建議」は、「近年、公教育支出については、少子化が進む中で低下しておらず、児童生徒 1 人当たりの支出額は平成元年度以降、約 6 割も増加している。」「日本の小中学校向け公財政支出は、国際的に低い水準であるとの議論があるが、これは子どもの数が諸外国に比べて少ないためである。」などと、国の教育費支出が子ども一人あたりで計算すれば実質的な予算増となっており、国際的比較においても妥当な水準であると主張する。そして、少子化による子どもの減少の進行度合いに比べ、教育費の減り方が少なすぎるとして、既存の教職員配置や学校運営の効率化を主張している。その結論として「より費用対効果の高い施策に予算を重点化する」ため、教職員の配置転換による教職員人件費削減や学校統廃合による学校減などを促している。

しかし、これは、そもそもの議論が逆立ちしていないか？この論理に従えば、少子化が進めば教育費を削減できることになってしまう。現代日本において子どもが減少した理由は、子育てにかかる費用が増大しているからであることはあきらかで、教育費削減を削減すれば、さらに少子化が進んでしまうのではないだろうか。

「学力向上」に直接結びつかない教育施策やムダな小規模校の維持などに教育費を支出することは非効率だという論理は、財務省が教育費というものをグローバル人材育成のコスト (投資的経費) としか考えず、その費用対効果ばかりを検討しているところから来ているのではないのか。「教育は未来への投資」などという言葉は、国家の利益を生まない人材のために資本を投下するのは、経済的損失だといわんばかりである。

世取山洋介氏の研究⁹によれば、小中高等学校で 30 人学級を実現するための費用は約 1 兆 2600 億円、小中高等学校の授業料と学修費を無償化するための費用は約 2 兆 1100 億円、保護者の授業料負担を 1 ~ 4 割程度軽減できる私学助成制度の組み替えのための費用は約 1 兆 1200 億円程度であり、教育費の公費支出は現状より約 4 割増えることになる。しかし、その対 GDP 比は 3.4% (0.9% 上昇) となるものの、OECD 加盟国平均によろやくとどくかどうかの水準となるにすぎない。世取山氏は「国際的な水準からみれば、ごく控えめな要求にすぎない」と指摘している。これこそが国民の願いであり、子どもを産み育てる希望となり、保障となる政策である。そしてそれは、世界第三位の経済大国である日本ならば充分に実現可能なことである。

(3) 文科省の「加配定数の戦略的充実」論について

馳文科大臣は、財務省の教職員定数削減要求に対し「機械的に『教員数を削減して教育の効果を高めよ』という数式の当てはめ方は、たぶん無理がある」と反論した。そのうえで、馳大臣は「教職員の数を本来の定員に加えて配置する『加配』は、市町村の現場からこそ要請が高くある。児童・生徒が減少しているが、対応する障害のある児童・生徒が増えていることなど、実態を踏まえた戦略的な『加配』は緊急を要する課題だ」と述べた。¹⁰

では、文科省の求める「戦略的な『加配』」とは何なのか？

教職員定数は、学校数や学級数に応じて配置する法定の「基礎定数」と、教育上の特別の配慮などの目的で予算措置で配置する「加配定数」とで成り立つ。「加配定数」は、教育現場からの要望により都道府県教育委員会が文科省に配当を申請し、文科省が配当内容と数を決定している。その配当基準は法定されておらず、すべて文科省の判断である。また、その予算額は毎年の財政折衝で決められるため、配当数は不安定である。

少子化による児童生徒数の減少によって基礎定数は減り続けている。それに対し、文科省は少人数学級制など

による基礎定数の算定ルール改善よりも、加配定数の増を求めてきた。それは、文科省にとって加配定数が施策誘導の持ち駒のように使えるからに他ならない。都道府県の加配定数申請数以上に配当されがちなのは、少人数学級にも活用できる「指導方法工夫改善加配」ではなく、研究指定校などに配当される「研修等定数」であることが多い。文科省がやってほしい、やらせたいと思う教育施策を実施してくれそうな都道府県に加配教員を配ることができる。これが「戦略的」の意味なのだ。

そして、その関係は、都道府県教育委員会と市町村教育委員会、市町村教育委員会と学校現場にも当てはまる。その結果、文科省や教育委員会の方針に従順な都道府県、市町村、学校には加配定数がたくさん配当されることとなり、教職員数という最も基本的な教育条件の格差が生まれてしまっている。

馳大臣は「『加配』は、市町村の現場からこそ要請が高くある。」と述べているが、一人でも、授業一時間分でも教職員がほしいと思っている学校現場が、配当された加配教員を活用した実績報告で、「うまくいかなかった」と報告することはまずない。文科省や教育委員会の政策要求に従わざるを得ないしくみができているのだ。

少子化の下での、不安定で配当が要求通り受けられる保証のない加配定数の増加は、教職員の非正規任用の多用にもつながっている。財政難の地方自治体が教職員人件費節約のために自衛措置をとっているからだ。

加配定数の割合を現状で固定すべきという財務省の「機械的な」教職員削減論は、文科省のこのような思惑を逆手に取るかたちで展開されているため、一定の説得力がある。文科省は、痛いところを突かれているのだ。

学校現場が本当に望んでいるのは、クラスの人数を減らし、公正な基準によって配当される教職員が増やされていくルール、つまり基礎定数の改善だ。児童生徒数の減少期こそ学級編制標準を引き下げて少人数学級制を実施し、乗ずる数を改善して担任外基礎定数を増やすなど基礎定数増のチャンスだといえる。加配定数はむしろその内容を精査して基礎定数に振り替えていくべきであると考ええる。

(4) 少人数学級否定論と「エビデンスに基づく教育施策」要求について

今回の予算折衝においては、ここ数年焦点となってきた少人数学級制を含む少人数教育についてまったく検討されなかった。文科省が概算要求さえしなかったからである。

財務省は、少人数学級については子どもの教育環境が改善するとの意見もあるが、客観的・具体的な指標でそれを示すエビデンス(科学的論拠)はなく、また、他の代替的施策との費用対効果の比較も十分になされていないと主張し、文科省に対しエビデンスにもとづく教育施策の成果の立証を執拗に求めている。¹¹それに対し文科省は、全国学力テストの結果を研究者に提供するなどして、今後教育効果を検証する方針であると伝えられている。

しかし文科省自身が学力テストの実施要領において「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とともに、序列化や過度な競争が生じないようにするなど教育上の効果や影響等に十分配慮することが重要である。」¹²としているように、学力テストで測られる学力は、子どもの学力の総体のほんの一部にすぎない。

だから結果を研究者に提供し少人数学級制や教職員増員などの施策が有効であることのエビデンス(科学的根拠)を示そうとする文科省の企みは失敗するだろう。なぜなら、教育という営みの成果は簡単に数量的に現れるものではないからだ。

文科省が財務省と同じ土俵に立ち、「グローバル人材を養成するための投資」としてその費用対効果で教育費を算定しようとする限り、文科省の敗北は必至だ。むしろ極めて限定された条件下で得られた結果をエビデンスだと一般化され、文科省の要望する施策が否定されて予算を削減されるだけの結果となるのが目に見えている。

根本問題は、何のために教育施策を行うのかだ。教育とは「個人として尊重される」(憲法13条)国民に対し「教育を受ける権利」(26条)の保障として「人格の完成をめざし」て(教育基本法1条)行われるものだ。

だから、少人数学級制推進を含めた教育条件整備の問題は、子どもの発達と権利の観点から考えられるべきである。財務省が主張する少人数学級制の教育効果否定論は、日本の教育の現実を直視せず机上の空論ともいえるべき論理と恣意的な統計操作で教職員・教育費削減を合理化している。文科省の反論も、人材育成・学力向上論の同じ土俵の上でのものであり、そもそも児童生徒の真の学力を測定し得ない学力テスト結果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のは不適切である。

少人数学級制の教育効果については、すでに実施している自治体や研究者により様々な報告がなされており¹³、その推進を望む声はもはや国民世論といってよい。学級あたり教育費算定という仕組みのもとで少人数学級制を正面から否定することは、教育条件改善を拒否することに等しい。これが、日本の教育のあり方をめぐり、教育条件整備を求める国民と、グローバル人材を効率的に養成したい政府の対決が、学級の上限人数をめぐってたたかわれている所以でもある。

3 平成 28 年度予算の内容の検討

(1) 財政折衝の経過と結果(文中に増は+、減は-で表示)

財務省は自然減 3100 人減と、現行の 1 学級当たり平均 1.8 人の配置割合を維持した加配定数の「当然減」400 人減との合計 3500 人(-70 億~80 億円)の削減を「ベースライン」として財政折衝に臨んだ。それに対し文科省は概算要求において加配定数を +3040 人(+65 億円)増やして前年比で 60 人減にとどめるという主張をした。

「財務省 VS 文科省の大バトル」¹⁴「恒例のにらみ合い」¹⁵などと報道される中、2011 年度予算案編成以来となる大臣折衝にもつれ込んだ財政折衝の結果は、財務省が「ベースライン」として固執していた 3500 人減とほぼ同じ 3475 人の削減(-74 億円)となる一方、文科省も加配定数が +525 人拡充(+11 億円)となり、双方の要求が一定通ったことで「痛み分け合意」という報道¹⁶も行われている。

しかし、それは少子化による自然減を上回る「統廃合の進展による減(-900 人)」を新たに見込んで、その分を担保にして生み出された数字である。次年度の学校統廃合が数か月という短期間のうちに決まることはなく、あらかじめ予想がついていたはずである。はたして両省の「大バトル」「痛み分け合意」という報道が的をえたものであるか疑念が残る。

今回の教職員定数を「三年連続で過去最高の教職員定数純減(-375 人)」とする報道がなされている。それは財務省が、学校統廃合による基礎定数の減を「学校統合支援による政策減」として「自然減」ではなく「合理化減」として解釈しているからである。しかし文科省は、「純減」とは基礎定数部分の「自然減」を超える「合理化減」が「改善増」を上回る数と解釈しているようだ。¹⁷

この「学校統合による減」(-900 人)を文科省のように基礎定数の「自然減」だと見るならば、他の合理化減がなかった 2016 (H28) 年度予算では差引 525 人の「純増」とみることもし得る。それでも、「自然減」(-4000 人)と差引(純増減)は 3475 人の大幅減である。

(2) 平成 28 年度予算の義務教育国庫負担金に関する内容¹⁸

(平成 27 年度予算額に対し○は増、●は減を示す。)

義務教育費国庫負担金

予算額：1 兆 5271 億円 (-13 億円 0.09%)

増額分

- ・教職員定数改善 11 億円 (525 人)
- ・人事院勧告の反映による教職員給与改定 231 億円

減額分

- ・少子化に伴う教職員定数の自然減 (4000 人) 85 億円
- ・教職員若返り等による給与減 170 億円

教職員定数

定数改善分 525 人

創造性を育む学校教育の推進 190 人

- ・小学校における専科指導の充実 : 140 人
(小学校英語、理科、体育等の専科指導、
小中一貫校における専科指導の充実)
- ・アクティブ・ラーニングの推進 : 50 人
(効果的な指導方法、カリキュラム開発等
の研究の拠点となる学校に対する加配措置)

学校現場が抱える課題への対応 235 人

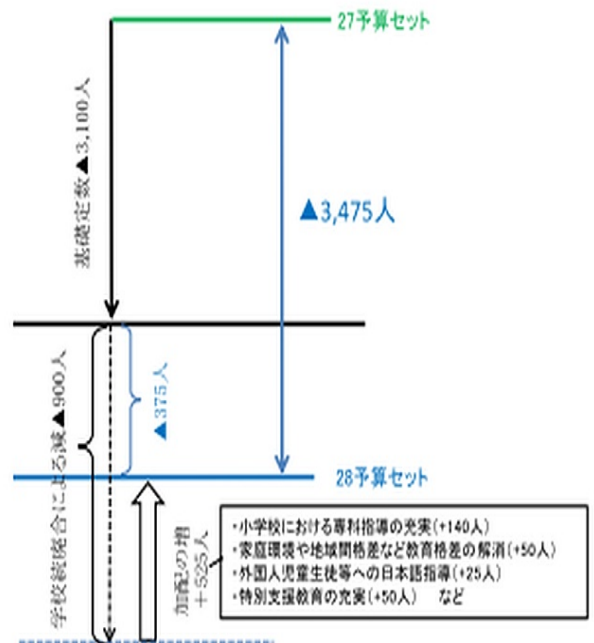
- ・特別支援教育の充実 : 50 人
- ・いじめ等の問題行動への対応 : 50 人
- ・貧困による教育格差の解消 : 50 人
- ・外国人児童生徒等への日本語指導 : 25 人
- ・統合校・小規模校への支援 : 60 人

(統合前1年~統合後5年間支援。小規模校における質の高い学校教育に向けた支援)

チーム学校の推進 100 人

- ・学校マネジメント機能の強化 : 80 人(主幹教諭、事務職員の充実)
- ・養護教諭・栄養教諭等の配置充実 : 20 人

<28年度予算のイメージ>



被災した児童生徒のための学習支援としての加配措置 (1,000 人 22 億円) 継続《復興特別会計》

(3) 学校統廃合の加速

財務省は 2015 (H27) 年度予算の財政折衝において「小中学校の児童生徒数が直近のピーク時から約 30 年間で 4 割以上減少しているのに対して、学校数については、小学校で 約 16.6%、中学校で 約 7.5% の減少にとどまっており、」「教育水準を効果的・効率的に向上させるため、国・都道府県・市町村がそれぞれの役割分担の下で学校の統廃合に積極的に取り組む必要がある。」という主張を行った。そして、仮に対象校を全て統廃合すると、全国で 16% に当たる 3325 校をなくすことができ、教職員は 18034 人減らせるとの試算も提示した。

19

それをうけて、文科省は 2015 年 1 月 19 日に、教育委員会が小中学校の統廃合を検討する際の指針となる「手引き」²⁰を約 60 年ぶりに改定した。その中で、小学校で 6 学級以下、中学で 3 学級以下の学校は統廃合の適否を「速やかに検討する必要がある」と明記し、通学範囲の条件も「おおむね 1 時間以内」という基準を設けて緩和し、より遠方の学校と統廃合しやすくするなど、地方教育委員会にさらなる小中学校統廃合を促している。

しかし、子どもにとって適切な通学距離に学校が設置されることは基本的人権である。統廃合を理由とした子どもの自殺も報告²¹されるほど、学校統廃合は子どもの生活に大きな影響を与える。また、地域にとっても、学校統廃合はコミュニティの衰退、崩壊につながる重要な問題だ。したがって、学校統廃合の是非は、単なる財政上の事情だけでなく、慎重な検討の上で、子どもや地域の意見や未来を尊重して結論を出すべきだ。

2016（H28）年度予算をめぐる折衝において、文科省が加配定数＋525人を確保するために、新たな学校統廃合による教職員定数削減分 900人を「担保」としたことで、文科省が自治体に対し上記の「手引き」の機械的運用をせまり、学校統廃合圧力を強めることを危惧する。

（４）「チーム学校」と「アクティブ・ラーニング」の登場

チーム学校

教員の定数を削減する一方で、「チーム学校」を推進するといっただけで教員以外の専門職の増員をはかるといふ。なるほど、学校教育を進める上では職員間のチームワークが必要だ。しかし、内容を見るとその「チーム」とは、まるで監督が絶対的な権力をもって指揮する高校野球のような「チーム」のイメージだといえる。

その方策として挙げられている²²

専門性に基づくチーム体制の構築（教員、事務職員、専門能力スタッフなどが連携・分担し、それぞれの専門性を発揮できる体制の構築）

が発揮されるのは、学校教育にとっていいことだと考えるが、文科省が重視しているのはむしろ

学校のマネジメント機能の強化（校長がリーダーシップを発揮できる体制の整備）

の方ではないのか。

それに、充実するという教員以外の専門能力スタッフ（スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、ICT支援員、特別支援教育支援員、部活動指導員）は、すべてパート職員だ。校長の補佐的役割を付与しようとしている事務職も全校配置ではない。

学校に本当に必要な職員と位置付けるならば、教職員定数改善計画の下に国庫負担化して全校に配置する体制を整えるべきだ。非常勤の職員が増えるだけでは、「情報共有」のための時間さえとれず、改善するはずの教員の多忙にも拍車がかかるのは目に見えている。

要するに財務省や文科省が考えているのは、教育費をかけずに校長中心の上意下達型学校をつくることではないのか。

アクティブ・ラーニング

また、最近になって文科省が加配定数確保のための理由づけとして強調するようになってきたのは、次期学習指導要領改訂の目玉だとされている「アクティブ・ラーニング」だ。「アクティブ・ラーニング」はもともと大学の授業改革のために使われ始めた用語であり、2012年中教審答申でもいわゆる「大学教育の『質的転換』」の方策として出されてきたものである。

2016（H24）年11月の文科省の中教審に対する諮問²³では、小・中・高校のアクティブ・ラーニングを「課題の発見と解決に向けて主体的・協働的に学ぶ学習」としたうえで、「何を教えるか」という知識の質や量の改善はもちろん「どのように学ぶか」という学びの質や深まりを重視し、知識・技能を定着させるうえでも、学習意欲を高めるうえでも効果的だと意義付けている。この説明に従えば従来の「総合的な学習の時間」に近い学習だといえるのではないのか。

しかし、現行の指導要領で「総合」の週時間が削減されるなどは重視されていない。アクティブ・ラーニングの理念は否定するものではないが、「少人数教育」のための「指導方法工夫改善加配教員」増員要求が財務省に批判を受けたために、付け焼刃のようにかわりに持ち出してきた理屈のように感じられてならない。

いずれにせよ、文科省は「次世代の学校」に必要な教職員スタッフだと認識するのならば、加配定数ではなく基礎定数の増員を堂々と要求すべきではないのか。

4 教職員定数政策のあり方と対抗構想

(1) 義務教育費国庫負担制度の整備充実

保育所増設を求める運動に「小学校に待機児童はいません」というスローガンがあるという。確かに、どんな離島や山間部の小さな自治体の小学校でも、入学を待機させられている児童の話は聞いたことがない。校区にたった一人でも児童・生徒がいれば、校長と担任教員の少なくとも二人分の教員人件費が国によって保障されてきたのである。それには、戦後の義務教育費国庫負担制度の果たしてきた役割が大きい。

この制度の中核をなす法律は、義務教育費国庫負担法（1952年）と、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（1958年）である。両法は、「義務教育水準の維持向上に資する」ことを目的（1条）として制定されて、事実上我が国の義務教育のナショナル・ミニマム（国家最低限保障）基準法として作用してきた。また、市町村立学校職員給与負担法（1948年）により、市町村立小・中学校等の教職員の給与を、県費負担とすることによって、財政保障をより安定的なものとして、教育の機会均等の実現に寄与してきた。

ところが、近年の新自由主義的教育政策の進行により、これらの制度が大きく改変され、義務教育におけるナショナル・ミニマムの保障と教育の機会均等が揺らいでいる。

今、子育て・教育現場に真に必要とされているものは、子育て・教育にたずさわる者が子どもたちに「愛と情熱」を十分に発揮するための「カネとヒト」だ。すなわち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。ところが、国も地方も、財政難を理由にそれらを減らし続け、子育て・教育現場には「愛と情熱」を要求するばかりだ。

日本の抜本的な教育条件改善のためには、義務教育費国庫負担制度を発展させ、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、そのための財政支出を政権や財政当局に介入を受けないで確実に保証する教育財政制度を、教育のあらゆる領域に則して制定・整備させることが必要であると考えられる。その上で、文科省や地方教育委員会が、教育現場の教育条件等を細かく調査してそのニーズを把握し、最低基準とする水準について教職員と保護者と研究者との協働によって合意を形成していくというボトムアップ型の教育行政を実施していくことが求められる。この制度をまず義務教育から実現し、後期中等教育、高等教育、幼児教育、社会教育などの分野に拡大していくべきだ。

(2) 教育条件整備基準法づくり

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、各地の教育条件の実態の調査研究をもとに、この教育条件整備法制の具体的なあり方を研究し、草案を提起したいと考えている。

そのためには、まず終戦直後に存在した文部省の学校基準法案と学校財政法要綱案等の内容を再評価し、その構想、挫折の過程を研究することが求められる。また、日本教育法学会教育条件整備法制特別委員会（1979～84年）の研究成果をはじめとする先行研究に大いに学ぶ必要があるだろう。しかし、私たちの力量では困難で、幅広い研究と運動の共同がどうしても必要だ。

私たちは、全国各地で子育て・教育に奮闘されている方々に、新自由主義的教育政策への対案としての、「教育条件整備法制の草案づくり」を呼びかけている。子どもにとって必要不可欠な具体的な教育条件の研究と、国民的合意形成、その財政保障制度の研究と実現のための運動を交流し、幅広い共同によって新しい日本の教育条件整備法制を創りあげたいと思う。

1 文科省HP「学級編制・教職員定数改善等に関する基礎資料1」P17の「公立義務教育諸学校教職員定数改善と自然減の推移」グラフ、文科省予算等から作成。このグラフの2002年度で合理化減等がプラスになっている部分についての理由を筆者が文科省初等中等局財務課定数企画係に電話で尋ねたが「資料が見当たらず不明」という説明であった。

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/fieldfile/2011/08/05/1295041_1.pdf

2 財務省HP 2015年6月1日 「財政健全化計画等に関する建議」

http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia270601/01.pdf

3 2015年11月18日 教職員定数の充実等義務教育環境の整備に関する決議

http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/187/i068_111801.pdf

4 文科省HP 2015年6月5日 「財政制度等審議会の『財政健全化計画等に関する建議』に対する文部科学省としての考え方」

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/fieldfile/2015/06/10/1358556_01.pdf

5 「2015 建議」資料は、「小中学校への在学者一人あたりの公財政支出（対国民一人当たりのGDP比、2011年）」がOECD平均より高く、G5諸国の中では高水準だと主張する。しかし、この数値が（小中への公財政支出額÷小中在学者数）÷（GDP額÷人口）で求められるならば、（小中への公財政支出額÷GDP額）×（人口÷小中在学者数）ということになる。するとOECD加盟国中最低レベルと批判されている（小中への公財政支出額÷GDP額）の値に乗ずる（人口÷小中在学者数）は、小中在学者数すなわち子どもの数が人口に対し少なくなればなるほど（＝少子化が進むほど）大きくなることとなる。

6 「学級規模」が学級編制上限人数のことを指しているとするれば、日本のように上限人数が大きい国は除する数が大きくなり「担任数」が少なく算定される。しかし、実際の学級人数は小規模校などでは少人数であり、担任数を把握するには不適切な算定方法だといえる。担任数は学級数で算定するべきではないか。

7 2015 建議資料には「全教員数は、OECDstatにおけるClassroom teachers & academic staff(for age and gender breakdown only)の値」と説明されている。この統計に日本における養護教諭・助教諭、栄養教諭などの教職員が含まれているのか等が不明である。文科省HPの「文部科学統計要覧」では、「教員数（teachers）」には校長（principal）教諭（teacher）などの他に養護教諭（nursing teacher）栄養教諭（diet and nutrition teacher）も含めてある。

8 文部科学統計がもとにしている学校基本調査結果には、校長、教頭・副校長、休業者・退職者、教育委員会勤務者、日本人学校勤務者などが分類されている。

9 『教育の無償性を実現する - 教育財政法の再構築 - 』最終章 世取山洋介・福祉国家構想研究会編 大月書店2012年

10 2015年11月13日 NHKニュース「文科相『教職員数の機械的削減は困難』」

11 財政制度審議会「平成26年度予算の編成等に関する建議」においては「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」と断定していた。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

12 「平成27年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領（抜粋）」平成26年12月9日 文部科学事務次官決定

13 例えば国立教育政策研究所「学級規模の及ぼす教育効果に関する研究」2013年 福島大学「福島県の『30人学級編制』に関する考察 - 県内公立小1年担任アンケート調査の分析 - 」2002年 など

14 2015年11月10日 JCAST ニュース「教職員削減で財務省 vs 文科省が大バトル 子ども減れば先生少なくていいの？」

15 2015年12月9日 毎日新聞「文科省と財務省 予算編成で恒例のらみ合い」

16 2015年12月22日 毎日新聞「16年度予算案 教員定数『3475人減』文科・財務、痛み分け合意」

17 筆者が文科省初等中等局財務課定数企画係に電話をしてこの点について質問すると、「そこは予算上のテクニカルな問題」との回答であった。また、予算の上では「900人減」としても、実際に統廃合が進んだ分だけ教職員も減数されるので900人減とならないこともあるとの回答であった。

18 文科省HP 「平成28年度文部科学関係予算のポイント」http://www.mext.go.jp/.../afie.../2015/12/24/1365594_1_1.pdf

財務省HP「平成28年度文教科学関係予算のポイント」<http://www.mof.go.jp/.../budget/fy2016/seifuan28/08-1.pdf> より作成

19 2014年10月23日 朝日新聞「公立小中学校の統廃合で教員1万8000人減らせる...財務省が『機械的に』

試算」

²⁰ 文科省 HP 「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/07/24/1354768_1.pdf

²¹ 2013年2月15日 毎日新聞「自殺か 小5 車で飛び込み 学校統廃合中止求めるメモ残す」

²² 中央審議会 初等中等教育分科会（第102回）配布資料 文科省 HP

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1365408.htm

²³ 文科省 HP 「初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について（諮問）」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1353440.htm

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会

フェイスブック <https://www.facebook.com/kyouikujouken/>

ホームページ <http://yutoriaryouikujouken.com/index.php?FrontPage>

メール shiraberukai@ae.auone-net.jp

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会は、文科省に情報公開請求をして手に入れた文書をもとに、学級編制や教職員定数など全国の教育条件について調査研究し、教育条件改善のとりくみのための施策を提言することを目的に活動しています。また、臨時教職員問題を始め、教職員定数や学級編制等の資料や情報の提供等もおこなっています。

山崎洋介の書籍、論文

『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～』2010年（自治体研究社）

『季刊教育法166号』「少人数学級制の財源問題を考える～総額裁量制のもとでの義務教育費国庫負担制度の運用実態～」2010年（エイデル研究所）

『公教育の無償性を実現する～教育財政法の再構築～』第4章「学級定員基準とその仕組み」2012年（大月書店）

『「地域主権改革」と自治体の課題～行政分野別に考える条例づくり・権限移譲～』2012年

（自治体研究社）2-10「一括法による学校教育の変更点と義務標準法」

『教育』10月号「データで読み解く教職員給与削減の意味」2013年（かもがわ出版）

『新しい時代の地方自治像と財政－内発的発展の地方財政論－』平岡和久・自治体問題研究所編 2014年（自治体研究社）第二部第3章2節「新自由主義教育政策と地方財政－大阪府の教育財政分析から－」

『教育法の現代的争点』日本教育法学会編 - 7教育財政 49「義務教育国庫負担制度と教職員定数」2014年（法律文化社）