

教育条件確立の運動

平成 27 年度文科省予算にみる 少人数学級制の後退

～ 財務省と文科省の
少人数学級と教職員配置
をめぐる論点整理 ～

はじめに

2015年4月9日、平成27年度予算が成立した。一般会計の総額が過去最大の96兆3420億円となる中、義務教育費国庫負担金に関しては38億円減となる、大変厳しい予算となった。ここ数年は、教職員人件費の財源をめぐって、「少人数学級」「少人数教育」をめざし教職員増員を要求する文科省と、財政再建を理由に少人数学級制に消極的な財務省との財政折衝が続いていた。しかし、2015(平成27)年度の予算折衝において、焦点となったのは、少人数学級の推進ではなく維持の是非であった。財務省は小学校1年生に実施している35人学級を「教育的効果が見られない」として、40人学級に戻して教職員の4000人削減、86億円の予算削減することを求めた。国民の世論と運動により、今回の40人学級復活は断念したものの、財務省はその姿勢をくずしてはいない。

かつてなく困難化複雑化する教育環境で長時間過密労働を強いられている学校と教職員の現状を打開するためには、大幅な教職員増がどうしても必要である。これまで「本当の30人学級」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、今回の文科省予算の内容について考察する。

1、平成27年度 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。

(平成26年度予算額に対し○は増、●は減を示す。)

(1) 義務教育費国庫負担金

予算額：1兆5284億円(○38億円 0.2%)

増額分

- ・教職員定数改善 19億円(900人) ●人事院勧告の反映による教職員給与改定 90億円

減額分

- ・少子化に伴う教職員定数の自然減(●3,000人)と合理化減(●1,000人) 86億円
- ・教職員若返り等による給与減 61億円

(2) 教職員定数

定数改善分 900人

授業革新等による教育の質の向上 200人

- ・課題解決型授業(アクティブ・ラーニング)の推進：100人
- ・小学校における専科指導の充実：100人

チーム学校の推進 230人

- ・学校マネジメント機能の強化：100人(教頭・主幹教諭等の充実)
- ・養護教諭・栄養教諭等の配置充実：30人
- ・専門人材の配置充実：100人(学校司書、ICT専門職員、地域連携担当職員等の充実)

個別の教育課題への対応 250人

- ・家庭環境や地域間格差など教育格差の解消：100人(学力保障に必要な教員の加算措置)
- ・特別支援教育の充実：100人
- ・いじめ等の問題行動への対応：50人

学校規模の適正化への支援 220人

- ・学校統合に係る支援：200人(統合前1年～統合後2年)
- ・過疎地の小規模校への支援：20人

合理化減分 1000人¹

- ・加配定数 指導工夫改善加配 400人
- ・基礎定数 学校統合の支援による政策減 600人

3、文科省予算の検討

(1) 教職員定数は大幅減が続く

教職員定数についてみると、定数改善増900人に対して合理化減が1000人となり、自然減3000人を合わせると3100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。

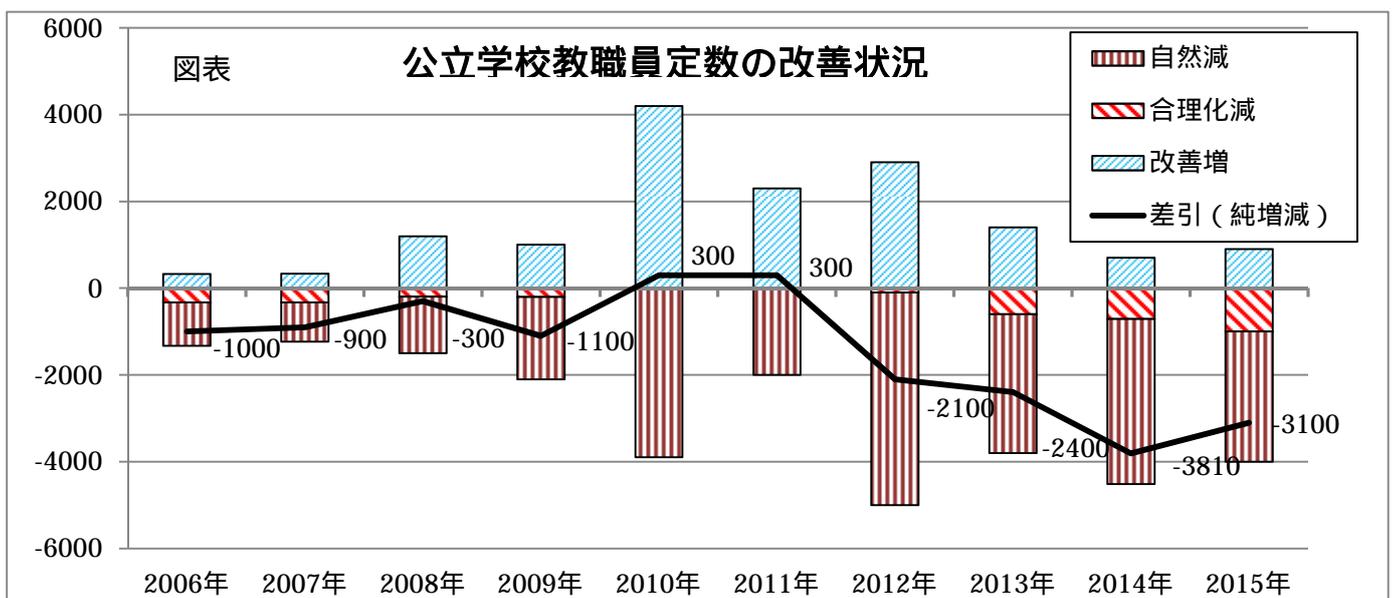
財務省の提示した資料から2015年度までの教職員定数の変化をグラフにすると、図表のとおりである。

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。2014（平成26）年度の予算では、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、定数全体では、自然減を含めると、3810人の大幅減となったが、2015（平成27）年度は、さらに合理化減（1000人）が加配定数増（900人）を100人上回る予算となっている。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年度から2015年度の実際の減少数は、実に12110人のマイナスとなる。）



(2) 少人数学級化政策の後退

少人数学級制をめぐるここ数年の政策動向を振り返ることにする。

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)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~」を発表した。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で、119億円増(教職員5500人増)を求めた。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(平成25)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、この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「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さらに400人削減した。しかし、文科省は、その部分の予算復活折衝さえ行わなかった。その結果、義務教育費国庫負担金を計上する要求趣旨において、文科省2014(平成26)年度予算の概算要求では「少人数教育の推進など教職員等指導体制の整備」としていたが、財務省が提出した予算では「少子化時代に対応する教職員配置改善等の推進」となり、「少人数教育」の要求は後退した。

そして2014(平成26)年、文科省は概算要求時に「新たな教職員定数改善計画(案)(10年間)」を策定した。文科省が「10年後の学校の姿を見据えて策定する」としたこの計画案では、「質と数の一体的な強化を進める」として「追加的な財政負担を要することなく必要な改善計画を実施」ものであり、はじめから予算増を要求していなかった。要するに「定数増」ではなく、既存定数の枠内で「配置転換」を図る目的であったのだが、2015(平成27)年度予算案をめぐる財務省との折衝では、現状維持どころか、ばっさりと削減されてしまった。

この改善計画案で定数改善の転換先とされていたのは、教育現場が期待していた基礎定数の増ではなく、「学校マネジメント機能の強化 : 100人(教頭・主幹教諭等の充実) や、学校統合に係る支援 : 200人などの国庫加配定数の増であった。2014年8月ごろの報道では、文科省が少人数のための国庫加配定数の一部を基礎定数に振り替える方針であることが伝えられていたが、実現できなかったようだ。それどころか、財務省は40人学級復活まで主張するようになり、財政折衝の結果、指導工夫改善加配はさらに400人削減(三年連続)されることとなった。

このように、少人数学級制にかかわる政策は大幅に後退した。この文科省と財務省の少人数学級からの後退姿勢は、地方裁量で実施されている「少人数学級制」にも大きな影響を及ぼさざるを得ないであろう。

2、少人数学級推進と教職員増を否定する論理を批判する

国民の根強い要求であり、教育現場の切実な要請である少人数学級制の実現を阻んでいるのは、その財源を保障すべき財務省の少人数学級否定論である、今、この否定論に反論することが、少人数学級制を前進させる上で重要な課題となっている。2015(平成27)年度の予算について、財務相の諮問機関である財政制度等審議会「平成27年度予算の編成等に関する建議」(2014年12月25日。以下「建議」)で主張されている少人数学級制と教職員増の否定論を批判的に検討してみたい。

(1) 教育費は人材育成のためのコストなのか？

「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1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高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、「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)としか考えていない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。

新潟大の世取山洋介氏の研究²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1兆1200億円であり、教育費の公費支出は約4割増えることになる。しかし、その対GDP比はして3.4%(0.9%上昇)となるものの、OECD加盟国平均によ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。教育の無償化と教育条件の整備充実が国民の願いであり、それが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。

(2) 教育費を子ども一人あたりで計算する教育予算削減論について

「建議」は、教育費支出が効率的でない根拠として、少子化に伴う児童生徒一人当たりの教育費の増というデータを多用している。例えば、「公立小中学校の教職員定数については、平成元年度以降、児童生徒当たりで約1.4倍に増加している。なかでも政策目的に応じて予算措置される定数(加配定数)は児童生徒当たりで約8.3倍に増加している。」ことを挙げて「児童生徒当たり教職員数をこれ以上増やさないと最低限の効率化努力を求めることとすれば、毎年度約1,600人(34億円)の加配定数合理化が必要である。」と試算している。

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。授業や学級活動などが学級単位で行われることの多い日本の教員の教育活動の実態からすれば、「学級あたり」ではなく「児童生徒あたり」の比較が、リアルな実態を反映しない計算上の数値でしか

いことは明らかである。

では、「児童生徒当たり算定」を多用する「建議」の目的は何なのか。

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制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。(つまり教員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う。北海道や鹿児島県に代表されるような小規模校の多い都道府県では、学校の運営は困難となるであろう。

「建議」は、「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。」という結論を導いている。審議会会合で財務省は、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。

そして、文科省は 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」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。

つまり、児童生徒一人当たりの教育費という論理は、少子化を利用して教育費支出削減の妥当性を合理化するものであり、非効率なコストカットのために大規模な学校統廃合と教職員削減をねらうものである。

(3) 少人数学級は教育的効果が認められないという否定論について

「建議」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はない。また、他の代替的施策との費用対効果の比較も十分にされていない。」として地方裁量「少人数学級制」にも、小 1 の 35 人学級制にも否定的な姿勢を示している。

そもそも、それぞれの教育の成果に関する客観的・具体的な指標を示すこと自体が大変困難なことであり、不可能なことである。たとえ、学力・いじめ・不登校・暴力行為の発生件数などの行政的報告データに、なにがしかの変化がみられたとしても、それは単に少人数学級制などのひとつの教育的とりくみ、方法の結果とはいいがたく、それぞれ個別の事情や様々な教育の結果として現れるものであることは、誰もが家庭・学校教育での経験などにより了解ができるであろう。したがって、学級人数が少なくなれば、教育効果が目に見えて現れるというものではないし、教育効果がデータとして証明できなければ、少人数学級の教育的効果がないなどというのは暴論に近い。

それでも、少人数学級にして学級の人数を減らせば、子どもたちに目がゆきとどくし、教職員の数が増えて手厚く教育指導できるし、教育費を増やせば保護者の教育費私費負担は減って、施設設備、教材教具などの教育環境は改善されるということは、誰にでも理解ができる。これまで学級規模と学力・不登校などとの関連に関する様々な調査・研究がなされ、その教育的効果が報告されている。³それなのに、日本国は教育費支出をしづり、教育条件の改善に消極的な態度を続けてきた。少人数学級実施は、上記の「学級あたり算定」方式の中で教育予算を増やし、貧困な教育条件改善を求める要求の象徴であるといつてよい。だから、もはや国民的世論といえるほどに合意されているといえる。それ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、ゆきとどいた教育を求める国民と、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ある。

少人数学級否定の論理として「建議」が挙げている論拠は、もはや難癖に近いといっている。これには下村文科大臣も1月11日の記者会見で「これはもう現場を全く知らない、机上の財務省の財政審の空論だと思えますし、そう指摘をしてきました。」と発言している。

まず、OECDのPISA2009読解力調査の分析を抜粋引用している⁴が、都合のよい解釈による、まさに我田引水である。これらの抜粋の出典であるOECD“Educationalatag glance2011”,282頁・394～395頁やOECD2012“lessons from PISA for Japan”を原文である英文で読めば、「建議」の日本語訳が教育費支出抑制を合理化するための恣意的な訳文と部分的引用であることがわかる。これらの文書は、全体として日本の教育費支出が低く教育条件改善に消極的なことを批判し、その改善を求めている。引用の部分は、少なすぎる教育費支出を学級人数の少人数化ばかりでなく、教員の給与増額や労働時間の削減、研修費などにも充てるべきと主張しているのであって、決して少人数学級制を否定しているものではない。

次に、「建議」は、2013年8月に文部科学省が公表した「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」の結果から、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評価を下している。しかし、その内容をよく分析すれば、少人数学級によって全国学力テストの成績が上がったとも下がったともいえないことは明らかである。⁵そもそも、文科省自身が全国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」⁶と述べているように、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自体が不適切である。また、少人数教育推進の論拠としたかった文科省の分析もいかげんで、「(文科省評価と)同じ基準に立つならば、(中略)悪化したと判断せざるを得ない」と斬り返されて、逆に少人数学級制の教育効果否定の論拠にされてしまっている。

そして、小1の35人学級については、「いじめ認知件数、暴力行為発生件数、不登校発生件数の小学校全体に占める小学校一年生の割合については、導入前(18～22年度)の平均10.6%、3.9%、4.7%)と導入後(23、24年度)の平均(11.2%、4.3%、4.5%)の間に顕著な変化は見られない。」ことを根拠に教育的効果を否定している。しかし、こうした数値は、学校や教職員が認知して報告したわずか2年の件数である。学級の人数が減って教師の目がゆきとどくようになれば問題行動が認知しやすくなるし、いじめ自殺事件等が注目されて認知件数が増えたといった要因も考えられる。いずれにしても、小1を40人学級に戻して、教職員4000人を削減、86億円を減らしたいという結論が先にあり、それを合理化できるデータを操作してみせる「建議」は日本の教育の現実を直視していない。

3、本当の30人学級をめざす研究と運動の再構築を

OECD加盟国など34カ国・地域が参加した「TALIS2013」の調査結果が公表され、日本の中学校教員の労働時間は1週あたり53.9時間で、参加国中最も長い結果となった。そして、学級運営や教科指導などでの自己効力感に関する調査では、「できている」と回答した割合が軒並み参加国平均を大きく下回っていた。そして「学校における教育資源」への回答では、「資格をもつ教員や有能な教員」「特別な支援を要する生徒への指導能力をもつ教員」が不足しているとの回答割合が参加国平均を大きく上回った。

「建議」に倣い、OECD“Educationalatag glance2011”より引用するならば、「かなり高い私費負担と、日本の教師による法定時間を超えた長時間労働の受入は、重要な役割を果たしている。しかしながら、教師が彼らの生徒達に深く関わることや、家庭が無制限に私的教育に投資する能力を持続することは、困難であるといえるだろう。」世界一多忙な日本の教育現場と高い私費教育負担に苦しむ保護者に今一番必要なのは、教職員数と教育費

の改善なのである。しかし、今回の予算は、そうした教育現場の痛切な願いに背を向け、教育への希望と展望をさらに失わせるものである。

教育条件の改善を求める国民の声は、少人数学級制を求める世論となって、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すぎない、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時期にきているのではないか。政府による少人数学級化政策の放棄という事態を迎え、私が「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則して制定・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、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たい。

補 足

2015(平成27)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」(以下「2015 建議」)を発表した。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」と批判する決議を全会一致で可決した。衆院の決議は小学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ている。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 ことなどを求めている。

また、6月5日には、文科省が「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「考え方」)を発表し、「現代的な教育課題の増大に対しむしる増員が必要」と「2015 建議」を批判した。

本稿の補足として、この「2015 建議」と「考え方」に関する若干の考察を追記したい。

1 37700人の教職員「自然減」と4200人の「当然減」を主張する「2015 建議」

「2015 建議」は、あいかわらず日本の教育費は「児童生徒1人当たりの支出額はOECD諸国と比べて遜色はない」ので「当面、少子化が進展する中で仮に教育に係る公財政支出が維持された場合、既にOECD平均と比較して遜色ない子ども1人当たりの公財政支出は更に増加していくことが見込まれる。」という認識のもとで、大幅な教職員定数の削減を要求している。とりわけ、児童生徒数現象による基礎定数の自然減に加えて、1標準学級当たりの加配教員数を一定に保った場合には、「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人の基礎定数の「自然減」を反映した上で、4,200人程度の加配定数を合理化したとしても、標準学級当たりの加配定数は維持される。」と主張し、この加配定数減を「当然減」と呼んでいる。その上で基礎定数の「自然減」及び加配定数の「当然減」を踏まえた中長期的な「定数合理化計画」の策定と教員採用、外部人材の活用等の計画を求めている。

2 機械的削減ではなく、教職員定数の戦略的充実が必要とする文科省の「考え方」

これに対し文科省の「考え方」は「学校現場を取り巻く課題が複雑・困難化する中、時代の変化に対応した新しい教育に取り組まなければならない状況を考慮していない。」と批判しつつ、教育再生の推進のためには「いじめへの対応や特別支援教育など学校が対応しなければならない教育課題は大幅に増加しており、きめ細かい対応がこれまで以上に必要となっていること、情報化社会に対応した創造性や課題解決力等を重視したアクティブ・ラーニングに転換するための指導体制の充実が必要であることなどを踏まえ、機械的削減ではなく、加配定数をはじめとする教職員定数の戦略的充実が必要。」と主張している。

3 「2015 建議」と文科省「考え方」に関する考察

財政健全化を理由に大幅な教職員削減を要求する「2015 建議」に対し、即座に衆参両院の委員会が反対決議を全会一致で可決し、文科省が「考え方」で反論を展開したことは大きな意義がある。しかし「考え方」の反論にも不十分な点や問題点がみられるため、論点を整理して筆者としての考察を行いたい。

(1) 正面から少人数学級制を主張・要求していない

「2015 建議」の少人数学級制否定論に対し、文科省「考え方」は全国学力テストの結果分析を論拠に「学習集団が小さいほど」「不利な家庭環境に置かれた児童生徒が数多く在籍する学校において正答率が高くなる」「子供たちの自己肯定感が高くなる」「児童生徒の授業中の私語が少なく落ち着きが高い」「児童生徒の規範意識が高い」といった傾向が見られ、その結果学力が高くなると説明して反論している。

しかし、正面から少人数学級制の推進を主張・要求しようとはしていない。これは、2013 年度以来、全国学力テスト結果分析において少人数学級制と学力向上との関連を証明しようとして失敗し、逆に「建議」に「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はない。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。」と決めつけられてしまったことが大きく影響していると言わざるを得ない。文科省がこうした少人数学級制 学力向上 グローバル人材育成という論理に立つ限り、同じ土俵でその費用対効果を求める財務省に勝利することはできないであろう。少人数学級制実現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ことである。

(2) 基礎定数である担任外教員の活用をしての少人数学級を批判・否定していない

「2015 建議」は、我が国が諸外国に比べ「担任外教員が多数存在するなど、教員の配置政策の問題という側面がある」として「教員の活用について地方の主体的な判断に委ねることとすれば、教職員定数について全体的な合理化を図りつつも、少人数学級又は少人数指導（チーム・ティーチング等）を含め、地方が選択する施策を実施出来る十分なリソースが既に手当てされていると考えられる。」と基礎定数である担任外教員を活用する少人数学級制を地方の責任で行えばよいという主張をしている。それに対し文科省「考え方」は「日本で担任外教員数の割合が大きいのは、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」という説明をするだけで、明確に批判・否定していない。

現在実施されている地方裁量「少人数学級制」の最大の問題は、基礎定数の担任外教員（小学校の専科教員、中学校の副担任など）を配置転換して増学級担任とすることによる教員の多忙化、疲弊である。⁷この問題の解決のためには、国の法改正による学級編制標準の少人数化と担任外教員を確保する「乗ずる数」改善を含む基礎定数の充実改善が必要である。そのためには、教職員定数の大幅な改善増のための財政保障が必要となる。このことに関して、財務省はもとより文科省も消極的な印象をうける。

2015 年 2 月 23 日の衆院予算委員会において安倍首相は「全会一致の重みもかみしめながら、1 年生、2 年生で 35 人以下学級を実現した。さらに 35 人学級の実現に向けて、努力をしていきたい」と答弁しているが、安倍首相や文科省がめざす「35 人学級」の内容が、上記のような教職員増員のための財政保障を伴わない、基礎定数の活用によるものであるならば、それはゆとりある教育を求め、少人数学級制を粘り強く要求する国民と子どもと学校の実態から切実に要請している教育現場を失望させる期待はずれなものとなるであろう。

(3) データによる国際比較分析には疑問が残る

「2015 建議」と「考え方」が、互いの正当性を証明しようと競うように引用する OECD の統計から導き出すデータでの国際比較分析結果には疑問点が残る。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「教員人件費」と「教職員人件費」、「在学者 1 人当たり」と「児童生徒 1 人当たり」などの比較が混在している。日本のように養護教諭を学校教職員として配置している国はいくつあるか？学校事務職員を国庫負担化して教職員にカウントしている国はいくつあるか？また、教育費の公財政支出には地方

自治体教育費は含まれるのか？教職員の中に管理職は含んで計算されているのか？等々、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。ましてや、恣意的な翻訳や、引用文の我田引水などは論外である。

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のようになる。

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	山崎の主張
<p>基礎定数に加え加配定数も当然減 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 ・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。 ・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を 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ていくべきである。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」をはかるというものであり、基礎定数の抜本的改善という立場に立ってはいない。 また、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、国庫負担化すべきである。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 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>	<p>特別支援と加配定数拡充が原因 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>	<p>学級あたり教育費算定こそが教育権を保障してきた 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、児童生徒数の減少に応じ教職員数、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ものである。</p>
<p>在学者一人の教育費は諸外国と遜色ない 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>		<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だけ 「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。 在学者一人当たりの支出は比較的高くなるのは、日本の高い(しかも富の偏在する)GDPや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。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>

<p>日本は担任外教員が多い 教員 1 人あたりの児童生徒数は G 5 (日・米・英・独・仏) 諸国並みであり、1 クラスあたり担任外教員数は G 5 諸国の中で最大。</p>	<p>授業に特化している欧米と比較できない 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。 学級規模が大きいのが原因 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>	<p>雑な統計比較は参考にできず、担任外教員を増やすことが必要 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。このようなおおざっぱな方法では、担任、担任外の教員の教育的比較を行うことはできないのではないかと。 「全教員数は、OECD stat における Classroom teachers & academic staff(for age and gender breakdown only)の値」と説明されている。この中に日本における養護教諭、栄養教諭・職員、学校事務職員などの教職員、スクールサポーター、支援員などのスタッフにあたる教職員が含まれているのかが不明である。また、担任、担任外の教員数の教育的比較をしようとすれば教員数のうち授業を担当しない校長・教頭等の管理職数を除外するべきだが、この点も不明。 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さが必要。 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。</p>
<p>教育費は教員給与に配分が偏っている 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>	<p>給与費割合は諸外国と同水準で手厚い投資は必要 ・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</p>	<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 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費以外の教材費、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</p>

	<p>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>	<p>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が支給されてきたという事情がある。</p> <p>しかし、近年は日本の年功序列型賃金制度や雇用制度は大きく崩れ、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>
--	--	--

<p>少人数学級は費用対効果が低い</p> <p>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はない。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。(2014 建議)</p>	<p>全国学力テスト結果が効果を実証</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 不利な家庭環境に置かれた児童生徒が数多く在籍する学校においては、学習集団が小さいほど正答率が高くなる傾向。 ・ 学習集団が小さいほど子供たちの自己肯定感が高くなる傾向。 ・ 学習集団が小さいほど、児童生徒の授業中の私語が少なく落ち着きが高い傾向 授業中の私語が少なく落ち着いている学校ほど、学力が高い傾向。 ・ 学習集団が小さいほど、児童生徒の規範意識が高い傾向 児童生徒の規範意識が高い学校ほど、学力が高い傾向。 ・ 総合的な学習の時間に力を入れる学校ほど、学力が高い傾向 <p>一方で、総合的な学習の時間などの課題解決型学習の実施は、教員の負担が増加。</p>	<p>人材育成ではなく子どもの権利・発達の観点から教育効果を論じるべき</p> <p>財務省も文科省もグローバル人材育成のための学力向上の費用対効果で少人数学級制の是非を論じているのみである。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だ。「建議」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う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。</p> <p>少人数学級制の教育効果については、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おり、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、ゆきとどいた教育を求める国民と、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ある。</p>
--	---	---

¹ 今回の予算を「教職員定数純減(▲100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「純減(100人)」となるが、この基礎定数減(600人)を「自然減」だと見るならば500人の「純増」とみることにもできる。それでも、「自然減」(3600人)と合理化減(400人)と合わせると差引(純増減)は3100人の大幅減である。

² 『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

³ 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

⁴ 引用は以下のとおり「1人当たり教育支出を増やせば、学力成果が上がるというものではない」「学級規模を

縮小することは一般的に費用が高く、教師の質向上への投資と比べて学力向上のための効率的な支出ではないことを示している」「教育の追加投資の多くが学級規模の縮小に充てられていることが問題の本質である」「これまで学級規模の縮小を教員の質への投資よりも優先する傾向があった。この優先順位は修正される必要がある」

⁵ 「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 - 」ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 H P を参照

⁶ 「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 H P http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/1341965.htm

⁷ 『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 2010 年 参照