

「小2でも35人以下学級を実現する」という平成24年度文科省予算案についての見解

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

2011年12月24日、平成24年度予算案が閣議決定された。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、今回の文科省「予算案」の内容について、見解を表明する。

1. 平成24年度学級編制と教職員配置に係る予算案の内容

小学校2年生の36人以上学級の解消のため、教員の加配定数を900人増やす

文部科学省は、「35人以下学級の更なる推進(小学校2年生の36人以上学級の解消)のための加配定数措置として900人」分を新たに予算化したとしている。

「自治体独自の取組み」により、小学校2学年においてはすでに全国の92%が35人以下の学級となっており、あと900人加配すれば100%にできるという。

上記以外の教員の加配定数を2,900人増やす

学習支援が必要な児童生徒や、きめ細やかで質の高い指導のため・・・・・・・・ 1,900人

東日本大震災にかかる教育復興支援のため・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1,000人

昨年度比約70億円の減額

義務教育費国庫負担金予算総額は、今年度と比べ69億5500万円減の1兆5596億9400万円

(うち復興特別会計21億6600万円)

文科省と財務省の新たな確認

文科省の概算要求どおり小2の35人学級の予算が認められなかったことについて、文科省と財務省の間で、以下のような確認が新たになされた。

「今後の少人数学級の推進や個別の課題に対応するための教職員定数について、効果検証を行いつつ、学校教育の状況や国・地方の財政状況を勘案し、教育の質の向上につながる教職員配置の適正化を計画的に行うことその他の方策を引き続き検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じる。」

2. 小2での35人学級は確実か？(1 - に関して)

本質は、小2での35人学級制度化の見送り

この予算案の本質は、小2での35人学級の制度化を見送ったということにある。

文部科学省は、昨年度2010年8月27日に「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(案)」を発表した。平成23年度の小1・2年を皮切りに、8カ年計画で小中学校の35人学級を実現したのち、平成29・30年度の2カ年計画で小1・2年の30人学級を実現するという計画であった。しかし、財務省の反対にあい、平成23年度には小1のみの35人学級化に値切られてしまった。

平成24年度予算の概算要求においても、文科省は当初、小2での35人学級化実施のため4100人の教員増を求めていたが、加配の増900人に値切られた。これは、単に人数が縮小されただけでなく、後述するように「法改正による制度化」には至らなかったことを意味する。

加配教員では次年度以降の財源保証がない

900人を加配するといっても、2012年度以降も必ず財源措置される保証はない。なぜなら、義務標

準法の学級編制標準自体を改正しないで、加配教員で対応するという事は、単年度の措置であり恒久的な財政保証ではないからである。

小1のように、小2でも学級編制標準を35人と法改正すれば、全都道府県の全小学校で1学級あたりの子どもの数が35人を超えれば、必ず増学級のための財政措置がなされる。このことは、次の二つの側面を持っている。ひとつ目は、全ての学校での例外のない「小2・35人以下学級」を実施するための増学級（＝学級担任教員数）の保証であり、二つ目は学級数に応じて各学校に配置される学級担任以外の教職員数の増加への保証である。学級担任以外の教員数は、学級数に「(1,000以上の)乗ずる数」を掛け合わせて算定されるので、増学級をきちんと反映した教職員¹の定数改善が保証されることになる。これが、「法改正により制度化される」ということの内容である。

これに対して、国庫加配定数に関する予算は、毎年、文科省と財務省との予算折衝により決定される。削減されることもありうる不安定な定数である。この十年の間に、児童生徒数の減による基礎的定数の減（自然減）は、国庫加配定数の増に振り向けられてきた。その結果、全国的に臨時的任用の教職員の割合が増加し、各地で大きな教育問題となっている。

900人の加配教員での小2・35人学級実施は、従来からある問題を放置・拡大する

ところで、900人という数字の根拠は何であろうか。文科省担当課²の説明によれば、以下のとおりである。平成23年度の小学校2年生の学級で36人以上となっているのは約2200学級なので、あと900人を増学級分の担任として加配すれば、36人以上の学級を解消することができるという。³

制度改正を行えば4100人の教員定数増が必要だったところを、900人で対応できるということは、学級増に対応する教員増を差し引くにしても、大きな差だ。つまり、これが「自治体独自の取組み」により実施済みとみなされている。だが、私たちの会がこれまで指摘してきたように、地方裁量「少人数学級制」は、予算増なし、定数増なしの様々な「やりくり」によってクラスサイズだけを縮小している例が多い。そのために、専科教員の削減や臨時的任用の拡大など、様々な矛盾を生み出している。⁴この矛盾をそのままにして、⁵述べたように、さらに臨時的任用となりがちな定数が増加するわけだから、問題は放置され拡大することになる。

900人の加配教員すべてが小2の35人学級化のために使われる保証もない

国庫加配定数は、都道府県の申請と文科省の判断で配分数が決定する。都道府県が十分な数の加配申請をしなかったり、文科省が十分な数の配分をしなければ、小2での35人学級化に必要な数の国庫加配教員定数を得られないこともある。広島県などは、財政難を理由に文科省への加配申請数を大きく減らしている。また、2011年の義務標準法改正により、県の基準は「標準として」扱われることとなり、市町村の判断により「児童生徒の実態を考慮」して、学級編制基準を超える（つまり36人や41人以上の）学級編制を行うことさえも可能となった。市町村の学級編制権も、都道府県教委との協議・同意制から事後届出制に改変された。都道府県教委から配当された教職員定数をどのように学校に配置し、どのように使うのかの市町村の裁量権が拡大したのである。

文科省は、今回の900人の加配教員配分において、小2での35人学級化をなんらかの方法によって義務づける措置をとるのかもしれない。しかし、国庫加配定数制度の性格上、今回の900人の加配教員のすべてが実際に小2の35人学級化に使われるという確実な保証はないのである。

3. 加配定数の増ではなく35人学級の法制化による基礎定数の増が必要（1 - に関して）

次に35人学級関係以外の国庫加配定数の増員について、問題点を指摘しておく。

「学習支援が真に必要な児童生徒への支援やきめ細やかで質の高い指導の充実のための加配」と、

「東日本大震災にかかる教育復興支援加配定数措置」については、概算要求どおりの「満額回答」である。ここにも財務省の「基礎定数の拡大は許さないが国庫加配定数の拡大は容認する」という姿勢が見て取れる。理由は、国庫加配は正規採用の数値に反映されにくく、臨時的任用で対処され、その結果教職員給与費の抑制につながるというだけにとどまらない。それは、国庫加配定数の配分をめくり、教育改革の施策誘導という効果が期待できるからではないかと推測される。⁵

私たちは、こうした加配教員の配分による施策誘導を、教育の自由に反するものとして批判してきた。そして、可能な限り、国庫加配定数を少人数学級の推進、担任外教員の改善などの方向で基礎定数化していくことが教育の機会均等の実現の上からも望ましいことを提言してきた。したがって、この計 2900 人の国庫加配定数の増員に関しても、緊急かつ一時的なものを除き、35 人学級制などの基礎定数の増加として転換することが必要であると、改めて強調したい。

4. 実予算額を削減せず、義務教育費国庫負担金を維持すれば制度化は可能（1 - に関して）

計 3800 人の定数改善を行っても、義務教育費国庫負担金予算総額は、今年度と比べ 69 億 5500 万円減となる。⁶ 児童生徒数による学級減でおこる「自然減」と、ベテラン教職員の退職増による教職員給与平均額の減少が、定数改善の予算増（83 億円）を上回るからである。小 2 での 35 人学級の制度化は、今年度比約 8 億円増で実現可能だ。今こそ少人数学級実現のチャンスだといえる。

5. 根本問題と具体的課題

政府の少人数学級推進は、国家経済成長のための人材育成が目的（1 - に関して）

ここ数年、少人数学級の問題は、「推進をめざす」文科省と「教育予算削減をねらう」財務省との財政折衝という形でとらえられている。そこで、改めて考えたいのは、少人数学級は何のために必要なのかということである。文科省は、平成 24 年度の概算要求において、「文教予算のポイント」として「国家的な危機である東日本大震災からの復興を実現し、我が国経済社会を再生するためには、国民全員に質の高い教育を受ける機会を保障し、様々な分野において将来の日本、世界を支える人材を育成することが必要」という理由を掲げている。昨年（平成 23 年度）要求では、「『強い人材』の実現は、成長の原動力としての未来への投資」といい、少人数学級実施は投資だとしていた。震災復興や高い教育機会の保障などの理由を追加してはいるが、国家経済成長のための人材育成という部分は変わらない。

今回の折衝の結果、1 - のような「確認」がなされた。その確認文に、「効果検証を行いつつ、学校教育の状況や国・地方の財政状況を勘案」という文言がある。財政折衝の中心は、「財政状況の厳しい中で実施する少人数学級の費用対効果」のようだ。文科省は、「学級規模・教職員配置の適正化に関する検討会議」を発足させて、少人数学級の教育的効果等について検討を続けてきたのだが、その「中間とりまとめ」を読むと、「費用対効果」の中で一番肝心とされる「学力」の面で少人数学級の明確な「効果」を証明できなかったことが、財務省との折衝に不利に働いたのではないと思われる。

学力テストの全国一斉実施復活の合理化に利用されようとしている。

予算案の発表に引き続き、12 月 28 日の全国学力テストに関する文科省専門会議で、2012 年度には全国一斉実施の復活、数年に一度は全員調査と決定された。また、「年を追って学力を正確に比較するために共通問題（毎年出される同じ問題）を非公開にすることや、少人数学級の効果を検証することなどを文科省は提案している。「市町村ごとの分析を充実させ、少人数学級や各教育委員会独自の取組

みが学力に与える効果を検証。大都市圏と地方の格差や、東日本大震災の影響についても調べる方針で、市町村が特定できない形で公表する。」という報道もある。⁷

緊急の課題・・・今春の学級編制事務について

2011年4月の義務標準法改正の結果を受けて、市町村教委と共に県教委との合意を取り付ける必要のある課題が生まれている。都道府県の学級編制基準が「標準」とされ、学級編制が「届出制」で実施されるのは、実質的には2012年春からである。学級編制事務の実際をどのように行ない、各県ごとの教育水準の維持向上を図っていけるかが重要である。特に、これまでの長い運動の成果として積み上げてきた、各県ごとの独自のルールを崩さず、予算確保上の学級編制基準日をどのように設定し取り扱うか、県教委との確認、市町村教委との確認が急務となっている。

6、憲法25条（国民的最低生活保障権）+26条（教育を受ける権利）としての少人数学級を！

私たちは、国家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、少人数学級の実現を求めてきただろうか？「すべての子どもにゆきとどいた教育を」といったスローガンのもとにとりくまれてきた少人数学級を求める運動は、40人という上限人数の学級で学び生活する子どもたちの環境が、憲法25条における「健康で文化的な最低限度の生活」にふさわしくない状態だという認識のもと、26条で「法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とした教育権の保障を求めるものだったはずである。

政府と私たちとのこの志向の違いは、少人数学級での教育の中身や質の問題として、その矛盾が現れつつある。先に指摘した地方裁量の「少人数学級制」の実態もそうである。全国一斉学力テストや学習指導要領、通学区の自由化、小規模校の統廃合、小中一貫教育、教職員の免許更新制や人事考課制度など、文科省や教育委員会が進めようとしている「教育改革」の内容がセットになっているのである。したがって、単にクラスサイズを小さくすることを実現すれば教育条件が向上し、ゆきとどいた教育を実現できるということにはならない。

各地で地方裁量の「少人数学級制」が様々なかたちで実施されるようになり、今年度から小1で35人学級が実施されるようになったことは、長年にわたる運動と国民世論の成果であることは間違いない。しかしこの成果は、同時に様々な矛盾もかかえており、政府により向かってはならない方向へと誘導されようとしている。「すべての子どもにゆきとどいた教育を実現する本当の30人学級」をかちとるためには、各地の実態をリアルに分析し、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 義務標準法第七条1項。学校に配置される養護教諭、県費事務職員も、学級数に応じて配置数が定められる。（第八条、第九条）

² 文部科学省初等中等教育局財務課

³ 36人以上学級を含む学年の学級数の平均を2.4学級とみなしているようである。

⁴ 山崎洋介：調べる会編著「本当の30人学級は実現したのか？」（2010年自治体研究社）参照

⁵ 国庫加配定数の配分基準は大変あいまいなもので、現在の配当数は都道府県により大きな偏りがある。実際の学校への配置判断もまた都道府県や市町村にまかされており、市町村間、学校間にも配置数の大きな偏りがある。そこには客観的な基準がないため、「国（地方自治体）のやりたい教育をやる」とする都道府県（地方自治体、学校）にだけ配分しようとする、何らかの施策誘導的な判断が働いている可能性が高い。文科省や教育委員会にとって、国庫加配定数はこうした教育改革を推進させるための「持ち駒」として扱われることが多いのである。

⁶ 今年度の一昨年度との比較は予算額では271億円減。年々減らされている。

⁷ 宮崎日日新聞2011年12月29日報道より