

# 「35人学級制の拡大見送り」は教育条件整備の重大な後退

平成25年度文科省予算案についての見解

2013.2.16

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

2013年1月29日、平成25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25年度学級編制と教職員配置に係る予算案の内容

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

**義務教育費国庫負担金は、前年度より約697億円マイナスの1兆4879億円（前年度比4.5%減）**

国庫加配定数800人増（詳細は ）・・・・・・・・・・ 17億円増  
教職員定数の自然減（3200人）・・・・・・・・・・ 70億円減  
給与臨時特例法を踏まえた削減・・・・・・・・・・ 631億円減  
教職員の若返り等による給与減・・・・・・・・・・ 13億円減  
（被災児童生徒のための学習支援1000人加配継続 復興特別会計21億円を含む）

**加配定数を800人増（17億円）**（○増の計1400人、減の計600人で、実質増は800人）

- いじめ問題への対応など学校運営の改善充実・・・・400人増（主幹教諭配置促進200人を含む）
  - 通級指導など特別支援教育の充実・・・・・・・・・・600人増
  - 小学校における専科指導の充実・・・・・・・・・・400人増
  - 指導工夫改善加配（少人数指導等）合理化減・・・・400人減
  - 研修等定数合理化減・・・・・・・・・・200人減
- \*自然減3200人を合わせると、**実質2400人減**

## 2. 教育条件整備の重大な後退（1- に関して）

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年には、民主党を中心とする連合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。文科省は同年9月、2013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26700人増員するという「新・教職員定数改善計画案」を発表した。そして、2013年度の国庫負担金概算要求を、113億円増（教職員5200人増）で提出していた。（12月の自公政権への交代後に再提出。）

安倍政権による今回の閣議決定は、この文科省の概算要求を認めず、中3までの35人学級化計画を見送るといったものである。これは、国民世論である少人数学級制の推進を否定し、日本の教育条件整備を後退させるものである。この決定の根拠とされた財務省の判断について、以下に反論する。

## 3. 財務省による少人数学級制否定論・予算削減の不当性（1- に関して）

財務相の諮問機関である財政制度審議会答申「平成25年度予算編成に向けた考え方」（2013年1月21日）は、少人数学級制を否定し、予算を削減する理由が述べられている。以下の4点について、批判的に

検討する。

### その1 「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・・・について

答申は、第一に「学級規模の縮小と子どもの学力向上との相関関係が見いだせない」として、「平成 25 年度全国学力状況調査においてきめ細かい調査を含め、学力等への効果について全国レベルの効果検証を行う必要がある」としている。つまり、「学力向上」につながらないのなら、教職員増員等の費用対効果が見込めないため、少人数学級制は必要ないとの判断だ。

文科省も、概算要求書において 35 人学級の目的を、「国際的に活躍する人材を育成・確保するなど未来への投資として次世代の育成」や「社会経済のイノベーションを進める人材の育成」としている。検討会議等においては、学力向上と少人数学級との相関関係を証明しようとしてきたし、全国一斉学力テスト実施（54 億円）を「教育効果検証」のためなどと合理化してもいる。

しかし、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の投資として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 25 条の「健康で文化的な最低限度の生活」を子どもたちに保障できない。それは、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」とした教育権の保障を求めるものである。

現に、地方裁量「少人数学級制」を実施する自治体からは、「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、地方裁量ゆえの限界による矛盾も現れ、一刻も早く国の責任での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。

### その2 公務員の人件費削減が求められている・・・について

答申は、第二に、地方公務員の約 3 割を占める義務制教職員の定数は「児童生徒一人あたりで比べると、政策的な定数増加策が加わり、平成に入ってから約 36%も増加しており」、それを「5 年間で教職員定数を更に 4%も増やし、国・地方の人件費を 1800 億円増加させる施策は、公務員人件費改革の観点から極めて慎重な検討を要する」としている。

「児童生徒一人あたりの教職員数」での比較は、どのような要素を含んでいるだろうか。また、「平成に入ってから」ということは、過去 24 年間の比較ということになるが、その間にどのような制度変更が行われただろうか。そして、国庫負担金は増加しているだろうか。

国庫負担の対象となる教職員には、校長・教頭・教諭等・養護教諭等・学校栄養職員等・事務職員がある。これらの教職員数を児童生徒数で割り算しているが、学校単位で配置される職と、学級数に従って配置される職とを一緒にしての計算である。教育条件水準の測定方法として妥当とは思われない。

制度の変更については、2001 年度に義務標準法が改正され、各県・各市町村での独自措置としての 40 人を下回る数での学級編制が実施されるようになった。国としては、学級編制標準を現状維持のまま、児童生徒減による教職員定数の減を、国庫加配定数の増にあて、一部教科での「少人数授業」に使用された。また、「少人数学級」への転用も許されるようになった。その結果、確かに「児童生徒一人あたりの教職員数」は増加した。

しかし、これまでの定数増の経過をみると、定数増・予算増が示されても、予算額そのものは減少している。教職員の給与費に対する国庫負担金の決算額は、1998（平成 10）年度の 3 兆 90 億円から 2011（平成 23）年度の 1 兆 5426 億円へとほぼ半減しているのである。これは、非常勤講師を国庫負担対象としたこと（2001 年）総額裁量制によって人を増やしても給与費を減らせる仕組みが作られたこと（2004 年）国庫負担率を 1 / 2 から 1 / 3 へと減じたこと（2006 年）などによっている。

答申が論拠とする「児童生徒一人あたりの教職員数」の引用元である OECD の教育施策に関する調査結果によれば、日本の教員の労働時間は加盟国平均よりも年約 200 時間も長くなっている。それにも関わらず、実質給与は 2000 年からの 10 年間で「-9%」となっている。なかでも、初等・中等教育の教員の初任給は、アメリカドルの換算で 25454 ドルと OECD 平均（初等教育\*小学校 28523 ドル、前期中等教育\*中学校 29801 ドル）を下回っており、「このことは、日本が優秀な高等教育修了者を教職に誘致するにあたって課題となっている」と指摘している。

その上今回の予算案では、国家公務員の退職金を今年度以降平均 400 万円も減額する。さらに、国家公務員への給与特例法による平均 7.8% の賃金削減を、地方自治体にも 7 月以降に実施することを求め、地方交付税 3900 億円、義務教育費国庫負担金 631 億円を減額するという、大幅賃下げ予算案となっている。

### **その3** 少人数学級に既存定数を活用せよ・・・について

答申は、第三に「少人数学級が進んでいる県では、既存の加配定数を少人数学級に活用」したり、「基礎定数で定められた担任外教員を少人数学級に活用している県がある」として、「定数改善措置を講ずる前に既存の定数を十分に検討する必要がある」と述べて定数改善の必要性を否定している。

しかし、前述したように、国庫加配定数を増やしたためにそういった対応になっているにすぎない。学級編制標準自体を改善して、これをきちんと基礎定数に移動させれば良いのである。そうすれば、学級増の実施と共に、学級増に応じて「乗ずる数」で算定される教職員数を、担任外教員として各学校に確実、公平に配置することができる。担任外教員は、専科教育の充実や、教員の教材研究、休暇・研修等の保障のために必要不可欠な教員である。答申の論理は、「定数活用」で起こっている教育条件の低下の問題に目をふさぎ、自治体に少人数学級制実現の責任を転嫁している。

### **その4** 採用者数を減らし、採用倍率を確保することで良い人材を確保せよ・・・について

さらに答申は、団塊の世代の大量退職等に伴い教員の大量退職・大量採用時代に入っており、小学校教員の採用倍率が低下しているため、「教員の質確保の観点から、むしろ、採用者数を大幅に減らして、採用倍率を確保して良い人材の確保に努めるべきであり、大幅な定数増要求はこれと逆行している。」としている。これは、以下の二つの理由により、誤っている。

ひとつは、教員の質の確保のためには、なにより賃金・労働条件をはじめとする教職員の待遇改善こそが重要であり、それが教育水準の維持向上につながる。もうひとつは、これまで基礎定数の改善が行われなかったために、増加する加配定数については大量の非正規教職員が任用されてきた。また、本来なら正規採用されるべき教職員定数分までが、今後の児童生徒数減を理由に、非正規任用されてきた。直接児童・生徒に指導している教員（公立小中学校）の非正規率は、学校基本調査に示された数値でみると、2000 年度の 5.6% から 2011 年度の 10.5% へと、この十年間で倍増している。本来なら正規任用されるべき教職員が、長期にわたり非正規任用されてきた。十分に能力もあり、経験も積み重ねてきた「良い人材」が大量に存在しているのである。この機会にこそ、正規採用をして、経験の継続、年齢構成の適正化を図るべきであり、教育水準の維持向上にとって必要である。

## **4. 国庫加配定数による対応の問題点（1 - に関して）**

次に国庫加配定数による増員について、問題点を指摘しておく。

### **（1）単年度措置の不安定な国庫加配定数**

実質 800 人を加配増員するとはいえ、2013 年度以降も必ず財源措置される保証はない。加配は、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。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。そのことは、非正規任用の教職員が増やされる原因ともなっている。

## (2)「教育改革」の施策誘導に使われる国庫加配定数

児童生徒数の減による基礎定数の減(自然減)が、国庫加配定数の増に振り向けられてきたもう一つの理由は、国庫加配定数の配分をめぐり、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。たとえば、「いじめ問題への対応」など切実な教育課題に対応するためという理由をつけながら、主幹教諭を200人増員するということにその姿勢が表れている。「通級指導」や「小学校専科」についても、すべての自治体、学校に加配されるわけではなく、その配置を希望する自治体、学校に、文科省や教育委員会の判断によって加配されるのである。

国庫加配定数の配分基準は大変あいまいで、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)のやらせたい教育をしようとしている都道府県(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。また自治体、学校も、一人でも多くの教職員を必要とする切実な実態から、教員加配ほしさに、習熟度別授業、通学区自由化、小中一貫教育といった「教育改革」施策を自ら受け入れて、その成果と実績を報告する傾向も見られる。

こうした加配教員の配分による施策誘導は、教育の自由に反するものである。

## 5、基礎定数での改善による「本当の30人学級」制の実現を

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。したがって、実質800人の国庫加配定数の増員(2010年度の実績は6万人)に関しても、緊急かつ一時的なものを除き、35人学級の制度化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。

自公政権の政権再交代により、少人数学級制をめぐる情勢は、ますます厳しいものとなっている。こうした時の政権や財政事情などに左右されずに、日本の教育条件を維持、向上させていくためには、ナショナルミニマム(国による最低保障)として教育条件を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、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義務づける財政基準法を、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おいて制定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、改めて再評価し、整備拡充することが重要である。<sup>2</sup>

すべての子どもにゆきとどいた教育を保障する「本当の30人学級」を実現するためには、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たい。

<sup>1</sup> 「図表でみる教育：OECD インディケータ 2012」

<http://www.oecd.org/edu/EAG2012%20-%20Country%20note%20-%20Japan%20%28JPN%29.pdf>  
アクセス 2013. 1. 30

改善の方向性については、世取山洋介・福祉国家構想研究会編(2012)『公教育の無償性を実現する - 教育財政法の再構築 - 』山崎洋介 第4章「学級定員基準とその仕組み」を参照。