

第1章（義務教育）

【公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員の定数の標準に関する法律の一部を改正する法律】

権 奇法

従来から少人数学級実現への要望が強く、実際、都道府県レベルにおいては少人数学級制が導入され、一定程度の成果を上げていると評価されていることから、国レベルの少人数学級の実現を図るための法改正である。また、同時に市町村教育委員会に対する都道府県教育委員会の関与の見直しが行われている。

改正の主な内容は、①公立の小学校の第1学年の児童で編制する学級に係る1学級の児童の数の標準を40人から35人に引き下げること、②都道府県教育委員会が定める公立の義務教育諸学校の学級編制の基準を「従うべき基準」を「標準としての基準」とするとともに、市町村教育委員会が市町村立義務教育諸学校の学級編制を行う際の都道府県教育委員会の「事前協議」、「同意」を「事後届出制」にすること、③各都道府県ごとの公立の義務教育諸学校に置くべき教職員定数の標準となる数に関して、その算定基礎となる学級数を、実学級数から、都道府県教育委員会が定める学級編制の基準により算定した学級数にすることである。

今後、公立小学校2学年以上と中学校、高校における少人数学級の実現に向けた動向が注目され、また給与負担の移譲・義務教育費国庫負担制度の今後の制度改変に注目する必要がある。

I はじめに

学級編制標準が引き下げると同時に、これと連動する形での教職員定数の改善を盛り込んだ、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員の定数の標準に関する法律（以下、単に「義務教育標準法」）の一部を改正する法律が177回国会において成立した。小学校1年生に限定してはいるものの、昭和55年の法改正で公立小・中学校の学級編制標準が40人になって以来、31年ぶりの改革である。生徒一人一人に対するきめ細かな学習指導を行い、また、不登校やいじめ問題などに対処するなどの学校教育上の課題を解決するためには少人数学級の実現が不可欠であり、教育現場や学校教育関係者などからの学級編制標準の引き下げの要望は強かった。実際、都道府県レベルにおいては、すでに秋田県をはじめとする東北地方から少人数学級制が導入され、学力向上、不登校の減少などにおいて一定程度の成果を上げていると評価されている。

以下では、義務標準法改正の経緯及び改正の内容を概観し、また学級編成にかかる国または都道府県の関与の見直しについて述べ、最後に今後の課題について触れることとする。

II 学級編制標準及び教職員定数の仕組みと沿革

1. 制度の仕組み

学級編制標準と教職員定数は表裏の関係であり互いに連動する仕組みとなっている。まず、学級編制標準とは、一学級に配属する生徒数を国が定めたものであり、義務教育標準法（昭和33年法律第166号）で決められている。そして、この学級編制標準は、あくまでも一学級の生徒数の上限を定めたものであり、この規定を受けて各都道府県教育委員会（以下、都道府県教委）が学級編制基準を決めている。

次に、教職員定数とは、各都道府県ごとの、公立の小中学校に置くべき教職員の総数をいい、学級数により定められる学校規模で算定する（義務教育標準法7条）。そして、その給与の3分の1を国が負担し、3分の2を都道府県が負担することになっている（義務教育費国庫負担法2条）。つまり、義務教育標準法で算定された教職員定数によって義務教育国庫負担額の限度が算定され、都道府県に支払われる仕組みである。

2. 制度改革の沿革

国の学級編制標準は40人を維持していたが、平成13年の義務教育標準法の改正によって、特に必要と認められる場合には都道府県教委の判断で国の標準を下回る基準を設けることも可能になり、非常勤の教職員を国庫負担の対象とした。また、平成15年改正においては、都道府県教委が40人を下回る一律の基準を設定することも可能になり、自治体の判断によって少人数学級を推進することが可能になった。

平成16年義務教育国庫負担制度において、各都道府県に配分される国庫負担金の総額の範囲内で教職員の給与額や配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組みである「総額裁量制」が導入され、また少人数指導を目的とする「加配定数」の弾力的運用によって少人数学級の実施が可能になった。

さらに、平成18年の「市町村立学校職員給与負担法（昭和23年法律第135号）」が改正されることによって、市町村自らが給与を負担し教職員を任用できるようになった。

学級標準が改善されない状況の中で、以上のような制度改革を受けて自治体による少人数学級が推進されてきた。しかし、それは、自治体の自助努力による少人数学級の推進であり、教職員給与の引き下げ、非常勤教職員の増加などの問題を内包していると同時に、各自治体の財政負担を伴うものであることから、少人数学級の実現のための根本的な制度改革ではなかったといえることができる。

III 改正に至るまでの経緯

少人数学級の導入に関しては、各党ともに賛成の立場であり、表立った反対意見は見られない。例えば、民主党の場合は、平成22年参議院選挙マニフェストにおいて、「少人数

学級を推進するとともに、学校現場での柔軟な学級編制、教職員配置を可能にします。」と
している。義務教育標準法の改正に至るまでの主な経緯は以下のとおりである。

1. 中教審提言

平成22年1月の定例記者会見において、鈴木寛文部科学副大臣が、「学級編制の標準のあり方について検討を進め、教職員定数のあり方を抜本的に見直し計画的な教職員定数の改善に本格的に着手する。地方分権改革推進委員会の勧告などにあげられた学級編制準の設定主体の問題、つまり都道府県か市町村かに関しても議論を深める。」ことを表明したことを受け、本格的な検討を進めることになる。同年2月からは、教育関係団体、地方3団体、有識者へのヒアリングと国民からの意見募集が行われ、これをもとに、7月26日、中教審初等中等教育分科会が、「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」を取りまとめた。提言のポイントは以下のようになっている。

（学級編制の標準の引下げ）

◎新学習指導要領の円滑な実施、生徒指導面の課題等への対応、教員が子どもと向き合う時間の確保等の観点から、学級編制の標準を以下のとおり改善。

○小・中学校の学級編制の標準（単式学級）を、現行の40人から引下げ。

小学校低学年については、さらなる引下げを検討。

○小・中学校の複式学級の学級編制の標準も引下げ。

○画一的な取扱いにより学級規模が小さくなりすぎないように、柔軟な学級編制を可能とする仕組みにする必要。

（教職員定数の改善）

◎上記と同様の観点から、以下について教職員定数を改善。

○基礎定数の充実／学校運営体制の整備／特別支援教育の充実／外国人児童生徒への日本語指導の充実／生徒指導の充実／児童生徒の心身両面の支援／食育の充実／事務処理体制の充実／読書活動の支援／キャリア教育・進路指導の充実／高等学校における教職員定数の改善

（市町村教育委員会への権限移譲等）

◎設置者である市町村が主体的に学校の教育条件整備に取り組む観点から、学級編制に関する権限を都道府県教育委員会から市町村教育委員会へ移譲。また、計画的な教職員配置を進め、定数配分の客観性・透明性を高める観点から、加配定数の相当程度を基礎定数に組入れ。

（出所：中教審初等中等教育分科会「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」平成22年7月26日）

2. 新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）

中教審の提言を受け、文部科学省は、平成22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）」を公表した（【資料1】）。

この計画は、「少人数学級35・30人学級の推進等」（平成23年度から30年度までの8ヵ年計画）において、平成23年度に小学校1年生と2年生の学級編制標準を40から35に引き下げ、順次拡大することによって平成27年度には小学校の35人学級を実現するとともに、平成26年度から28年度にかけて中学校の35人学級を実現することとなっている。さらに、平成29年から平成30年にかけて、小学校1年生と2年生については、30人学級を実現することとなっている。そして、学級編制標準の引き下げに伴い必要とされる教職員定数に関しては、「少人数学級（35・30人学級）の推進等には、51,800人の定数増が必要となるが、今後8年間に、児童生徒数の減少に伴う定数の自然減や定年退職者の増加に伴う教員の平均年齢低下による給与減等が見込まれており、これらの財源を活用することにより、可能な限り追加財政負担を伴わないよう努力」するとされている。

さらに、平成26年度から30年度までの5ヵ年計画として、計40,000人の「教職員配置の改善措置」や、市町村が地域の実情に応じ柔軟な学級編制を実施することができるよう学級編制に係る権限を見直と画一的な取扱により学級規模が小さくなりすぎないよう弾力的な学級編制を可能にする仕組みの導入など、「柔軟な学級編制実施のための制度改正」が盛り込まれている。

3. 予算決定の経緯

文部科学省は、平成23年度概算要求・要望において、新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）の初年度分として、小学校1・2年で35人学級を実現するために必要な8,300人の教職員定数の改善分の経費184億円を含む2,247億円を「元気な日本復活特別枠」により要望した。しかし、評価会議においては、後年度負担の問題も含めた検討が必要であるとして、A～Dの四段階評価の中でBの判定を受けた。予算折衝の結果、最終的には、12月17日、玄葉国家戦略担当大臣、野田財務大臣、高木文部科学大臣の3大臣が以下のような合意に至ることとなった。

平成23年度義務教育費国庫負担金について（国家戦略担当・財務・文部科学3大臣合意）

平成22年12月17日

義務教育費国庫負担金については、以下の基本的な方針に沿って扱うものとする。

1. 小学校1年生の35人以下学級を実現する（4,000人の教職員定数を措置）。
2. 具体的には、300人の純増を含む2,300人の定数改善を行うとともに、加配定数の一部（1,700人）を活用する。

3. 35人以下学級については、小学校1年生について、義務標準法の改正により措置することとし、次期通常国会に法案を提出すべく、早期に改正案の具体化を進める。
4. 平成24年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き、来年以降の予算編成において検討する。

IV 改正法の概要

3大臣の合意を受け、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員の定数の標準に関する法律の一部を改正する法律案」（第177回国会閣法第15号）が平成23年2月4日に国会に提出された。

1. 趣旨

世界最高水準の教育力を目指し、新学習指導要領の円滑な実施や、いじめ等の教育上の課題に適切に対応し、教員が子供と向き合う時間の確保を図ることにより質の高い教育を実現するためには、少人数学級を推進するとともに、市町村の主体的な取り組みによる学校教育の充実を促進することが必要である。本改正は、公立の義務教育諸学校の学級規模及び教職員の配置の適正化を図るため、公立の小学校の第一学年に係る学級編制の標準を改めるとともに、市町村の設置する義務教育諸学校の学級編制に関する都道府県教育委員会の関与の見直しを行う等の所要の措置を講ずる必要がある。（改正法律案を提出理由）

2. 主な改正内容

(1) 少人数学級の実現に向けた上記の経緯を受けて、公立の小学校の第1学年の児童で編制する学級に係る1学級の児童の数の標準を40人から35人に引き下げることとなった。（第3条2項関係）この点に関しては、かねてから強く要望されたものであり、一部団体からは30人以下の学級を求める要望もあったところである。

(2) 都道府県教育委員会が定める公立の義務教育諸学校の学級編制の基準について、これらの学校の設置者が学級編制を行う際の「従うべき基準」を「標準としての基準」とする（第4条関係）とともに、市町村教育委員会が市町村立義務教育諸学校の学級編制を行う際の都道府県教育委員会の「事前協議」、「同意」を「事後届出制」に（第5条関係）改める。

学級編制に係る都道府県教育委員会の関与の見直しに関しては、従来より市町村からの要望が強いところであった。例えば、全国市長会提言においては、「学級編制に係る都道府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する」とされている（全国知事会も概ね同様）。また、平成21年12月15日に閣議決定した「地方分権改革推進計画」においては、「公立義務教育諸学校の学級編制基準に係る都道府県から市町村への権限移譲、都道府県教育委員会への同意を要する協議につ

いては、地域主権改革の観点や教育条件整備全体の観点を踏まえて検討する。」とされていた。

(3) 各都道府県ごとの公立の義務教育諸学校に置くべき教職員定数の標準となる数に関して、その算定基礎となる学級数を、実学級数から、都道府県教育委員会が定める学級編製の基準により算定した学級数に改める。(第6条2項及び第10条2項関係)

すなわち、市町村が都道府県の基準を超える少人数学級を実施して教職員を任用する場合は、それにかかる費用も市町村が負担しなければならない仕組みである。

(4) そして、附則第2項において、「公立の義務教育諸学校における教育の状況、国及び地方の財政の状況その他の事情を勘案しつつ、これらの学校の学級規模及び教職員の配置の適正化に関し、公立の小学校の第2学年から第6学年まで及び中学校に係る学級編製の標準を順次に改定することその他の措置を講ずることについて検討を行い、その結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。」という規定を設け、前記3大臣合意を確認した。

3. 政省令の整備等

本改正に伴う政省令の整備状況や通知は、以下のとおりである。

(1) 「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及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」(法律第19号・平成23年4月22日公布・同日施行。ただし、改正法による改正後の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(昭和33年法律第116号)第4条から第6条まで、第10条及び第18条並びに改正法による改正後の地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年法律第162号。以下「新地教行法」という。)並びに改正法附則第8項は平成24年4月1日から施行)

(2) 「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施行令の一部を改正する政令」(政令第105号・平成23年4月22日公布、同日施行)

(3) 「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等に基づく文部科学大臣の定めについての一部改正」(平成23年4月22日)

(4) 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及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正等について(通知)(23文科初第202号平成23年4月22日 文部科学副大臣 鈴木 寛)

この大臣通知には、改正法の運用に関わる留意事項が含まれており、その内容は以下のようになっている。

第四 留意事項

1. 新義務標準法第3条関係

(1) 今回の改正により公立小学校第1学年の学級編制の標準が引き下げられ、基礎定数化されたことを踏まえ、今後各都道府県教育委員会等において正規教員の採用や人事配置をより一層適切に行うことが求められること。

(2) 都道府県において国の学級編制の標準よりも小規模の学級編制基準を定めること等によりすでに小学校第1学年において35人以下学級を実施している場合においても、各都道府県において、今回の改正により増加する教職員定数を活用して、他の学年の少人数学級やその他の教職員配置の改善に努めるとともに、各都道府県における教職員配置の改善の状況を適切に情報公開するなど説明責任を果たすことが重要であること。

2. 新義務標準法第4条、第5条、新地教行法第41条、改正法附則第5項関係

(1) 市町村教育委員会が行う学級編制に対する都道府県教育委員会の関与を見直す制度改正を行うことにより、学校の設置者である市町村教育委員会が自らの判断と責任で学級編制を行い、地域や学校の実情に応じて、最も効果的な学習・生活指導を行うための適切な学級編制を、より一層実施できるようにするものであること。

これにより、都道府県教育委員会が定める学級編制の基準により市町村教育委員会が学級を編制することが原則であるが、個別の学校ごとの事情に応じて、児童生徒に対する教育的配慮の観点から、例えば以下のような弾力的運用が例外的に許容されること。

1 小学校第1学年の児童数が36人～40人の学校において、その学校の児童の状態に応じた教育的配慮から学級を分割しないで、ティーム・ティーチングなど他の指導体制の充実により対応すること。

2 当該学校に配置された教職員定数の範囲内において、当該学校のある学年について都道府県教育委員会の基準を超えた学級編制を行いつつ、その教職員の配置を活かして学級経営上特段の困難を生じている学年について都道府県教育委員会の基準よりも小規模の学級編制を行う等、児童生徒の実態に応じた学級編制を行うこと。

(2) 学級編制に関する市町村教育委員会の自主性を教職員定数の配分の観点からも担保できるように、新地教行法第41条を踏まえ、都道府県教育委員会においては、市町村教育委員会が柔軟な学級編制を行った場合にも、都道府県教育委員会が定めた学級編制の基準により算定した学級数を踏まえた教職員定数の配置を行うことが適当であること。

(3) 改正法附則第5項に規定する小学校第1学年の学級編制について都道府県教育委員会が定めた基準によらないこととする特段の事情がある場合には、必要となる教室の確保が非常に困難なことが明白な場合及び平成23年度において年度途中で学級編制を変更することが児童生徒に対する教育的配慮の観点から困難な場合が含まれること。また、そのような特段の事情がある場合においても、上記2.(2)に示したように、都道府県教育委員会が定めた学級編制の基準により算定した学級数を踏まえた教職員定数の配置を行うことが適当であること。

3. 新義務標準法第7条、第15条、改正法附則第6項関係

今回の改正による教職員定数の加配措置事由の拡大等や東日本大震災に係る教職員定数の特別措置について、文部科学省では第一の4及び第三の4に示した改正法の趣旨に沿って適切に対応することとしており、各都道府県教育委員会においては、各市町村教育委員会に法改正の趣旨を周知するとともに、市町村教育委員会の意向を十分に把握し適切に対応するよう努めること。

V 国家における審議

衆議院議案受理年月日	平成23年2月4日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成23年3月22日／文部科学
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成23年3月30日／修正
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成23年3月31日／修正
参議院予備審査議案受理年月日	平成23年2月4日
参議院議案受理年月日	平成23年3月31日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成23年3月31日／文教科学
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成23年4月14日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成23年4月15日／可決
公布年月日／法律番号	平成23年4月22日／19

1・衆議院における審議の経緯

(1) 文部科学委員会

平成23年3月23日

平成23年3月25日

平成23年3月30日

法案は、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会及び公明党の三会派による、市町村教育委員会がその設置する義務教育諸学校の学級編制を行うに当たって当該学校の児童生徒の実態を考慮することを明記すること、平成二十三年東北地方太平洋沖地震の被災地等に係る教職員定数について特別の措置を講ずること等を内容とする修正案が全会一致で議決された。

【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の一部を改正する法律案に対する修正案】

第一に、市町村立の義務教育諸学校の学級編制を行うに当たっては、当該学校の児童または生徒の実態を考慮することを明記する。

また、学級編制に関する市町村教育委員会の自主性を教員定数配分の観点からもしっかり

りと担保することができるよう、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正を行い、都道府県教育委員会が県費負担教職員の市町村別の学校の種類ごとの定数を定める場合の勘案事項として、「当該市町村における児童又は生徒の実態、当該市町村が設置する学校の学級編制に係る事情等」を明記するとともに、都道府県教育委員会に対し、この場合に聞くこととされている市町村教育委員会の意見を十分に尊重することを義務づける。

第二に、教職員定数に関し加配措置が講じられる場合には、その加配措置に係る数については、公立の義務教育諸学校の校長及び当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会の意向を踏まえ、必要かつ十分なものとなるよう努めなければならないこととする。

第三に、加配措置が講じられる事由を拡大して、小学校において専門的な知識または技能に係る教科等に関し専門的な指導が行われる場合や、障害のある児童または生徒に対する特別の指導が行われていることその他障害のある児童または生徒に対する指導体制の整備を行うことについて特別の配慮を必要とする事情を、新たに明記する。

第四に、学級編制の順次改定等に関する検討に当たって勘案されるべき事項とされている国及び地方の財政状況については、当然のこととありますから削り、これらの措置を講ずるための安定した財源の確保に努めることを政府に義務づける。

第五に、公立の義務教育諸学校の学級編制並びに教職員の任免等及び定数のあり方についての検討条項を設ける。

第六に、市町村教育委員会が公立の義務教育諸学校の学級編制を行うに当たり、当該学校の児童または生徒の実態を考慮して、この法律による改正後の小学校一年生の学級に係る一学級の児童数に関して都道府県の教育委員会が定めた基準によらないこととした特段の事情がある場合には、都道府県の教育委員会は、教職員定数に関し、教育上特別の配慮をすることができることとする。

第七に、東北地方太平洋沖地震により被害を受けた地域の学校及び被災児童または生徒の転学先の学校において、被災児童または生徒の学習支援や心のケアを行うため、国及び都道府県教育委員会は、教職員定数に関する特別の措置を講ずる。

また、議決した本案には、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党及び日本共産党の四派共同提案による附帯決議が付された。

【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の一部を改正する法律案に対する附帯決議】

政府及び関係者は、本法の施行に当たって、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 本制度の趣旨・内容について、関係者に対する周知・説明を十分に行い、円滑な実施に向けて、最大限努力すること。

二 加配措置に係る定数に関しては、市町村、学校などの実態に即して、必要かつ十分な数の加配教員が配置できるよう予算の確保に努めること。

三 義務教育費国庫負担金については、現場の要望を十分かつ確実に反映できるよう予算の確保に努めること。

四 平成二十三年東北地方太平洋沖地震により被害を受けた地域（被災した児童又は生徒が転学した地域を含む）に対し、附則第六項に規定する教職員定数に係る特別の措置、被災した学校施設の復旧、児童生徒等への就学援助等、必要な支援を迅速に行うため、早急に補正予算等により対応すること。

五 被災した児童生徒及び教職員の心のケアのため、スクールカウンセラーの配置の充実等人的体制の整備に努めること。

六 全国の学校施設の耐震化の早急な促進が図られるよう万全を期すること。

（２）衆議院本会議

衆議院本会議においては、下村博文議員と池坊保子議員の賛成討論を経て、全会一致で、文部科学委員長の報告とおりの修正議決された。

２．参議院における審議の経緯

（１）文教科学委員会

平成 23 年 03 月 31 日

平成 23 年 04 月 12 日

平成 23 年 04 月 14 日

神奈川県中郡二宮町立二宮小学校校長桑田正明君及び鳥取市教育委員会教育長・全国都市教育長協議会会長中川俊隆君の二名の参考人意見の聴取した後、全会一致で原案とおりの可決された。また、本案には、民主党・新緑風会、自由民主党、公明党及びみんなの党の各派共同提案による附帯決議案が付された。

「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の一部を改正する法律案に対する附帯決議」

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一、本法の趣旨・内容について、関係者に対する周知・説明を十分に行い、円滑な実施に向けて、最大限努力すること。

二、加配措置に係る定数に関しては、市町村、学校などの実態に即して、必要かつ十分な数の加配教員が配置できるよう予算の確保に努めること。

三、近年の非正規教員の増加に鑑み、真に必要な教員については、積極的に正規採用するなど、計画的・安定的な教員配置に努めること。

四、学級編制に関する都道府県教育委員会の関与の見直しに当たり、市町村間による教育格差が発生・拡大しないよう努めること。

五、複式学級の解消に努めるとともに、特別支援教育を受ける児童生徒がより手厚い支

援を受けられるよう特別な配慮を行うこと。

六、日本国憲法の要請に基づく義務教育費国庫負担金については、現場の要望を十分かつ確実に反映できるよう予算の確保に努めること。

七、東日本大震災により被害を受けた地域（被災した児童生徒が転学した地域を含む。）に対し、附則第六項に規定する教職員定数に係る特別の措置、被災した学校施設の復旧、児童生徒に係る就学援助等、必要な支援を迅速に行うため、早急に補正予算等により対応すること。

八、被災した児童生徒及び教職員の心のケアのため、スクールカウンセラーの配置の充実等人的体制の整備に努めること。

九、全国の学校施設の耐震化等災害対策の早急な促進が図られるよう万全を期すること。

十、学級数に基づく基礎定数と加配定数を組み合わせた現行教職員定数配置の在り方について、検討すること。

右決議する。

（２）参議院本会議

平成 23 年 04 月 15 日、参議院本会議において、全会一致で可決された。

3. 主な質疑応答

【マイナス 10%シーリング】

○下村委員 概算要求の段階において、教職員の給与の三分の二（地方交付金）はマイナスシーリングをかけていないのに、三分の一の国庫負担金だけマイナス〇%シーリングをかけているのはなぜか。文部科学省として譲れない一線だったのではないか。

○高木国務大臣 義務教育国庫負担は一〇%カットすべきではないと今でも思うが、政府の予算編成の基本方針、一部の経費を除き前年度予算の一〇%を縮減する、なお、元気な日本を復活させるための施策に予算の重点配分を行う仕組みとして元気な日本復活特別枠による要望ができる、こういう二つの大きな課題があり、文科省としては、政府の全体的な予算編成方針に基づいて、私も文部科学省の従来の方針を続ける中で、結果的にはこのような形になった。

【35 人学級】

○下村委員 文部科学省からは、一、二年生に対しての三十五人学級で要望をしていたが、一年生だけの分が予算として認められた。来年以降は確約ができないから、二年生になってからクラスがえを行わなければならない可能性もある。なぜ小学校二年生分の要望を認めなかったのか。

○尾立大臣政務官 二年生以上については、3 大臣合意に基づき、来年以降の予算編成過程で、一つは学級規模と教育成果の相関性、二つとして後年度負担の問題や公務員人件費

改革との整合性、さらには国と地方の役割分担などを議論しながら、引き続き検討をしていきたい。

○室井委員 三十五人以下学級を導入することにより、学校現場にどのような効果が期待できるのか。

○山中政府参考人 三十五人以下学級、少人数学級の推進によって、先生が子供たちの教育に集中できる、一人一人の個性を見、よりきめ細かい指導がしっかりできる環境がつけられることによって、具体的には、学力の向上、不登校の子供の数の減少、欠席率の低下がみられている。

【基礎定数と加配定数】

○馳委員 基礎定数を確保することを重要視するよりも、現場の意見を尊重して、人事配置のできる加配定数を確保することを優先した方が教育の地方分権にふさわしいのではないか。

○鈴木（寛）副大臣 加配定数の場合は、毎年々、各都道府県教育委員会の申請に基づき、文部科学省がこの査定をする仕組みなので、現場からは安定的な定数改善は基礎定数を確保していくことによってできると。加配の場合は、その手続、加配定数を算定のプロセスの透明性、予測性という面で、中教審の議論でも懸念されており、基礎定数をふやしてほしいという現場の強い声に基づいた対応である。

○馳委員 加配定数を安定的に確保し、学校現場や市町村教委の要望を尊重するように融通をきかせて、その上で地方の総額裁量制の工夫に任せられた方が少人数学級よりも少人数指導の実施を責任を持ってもらえるのではないかと。

○尾立大臣政務官 小学校一年生の三十五人学級は、幼児教育と初等教育のギャップを埋める、いわゆる小一プロブレムの解消を第一の目的としており、学級編制の標準そのものを全国的に引き下げ、教育条件の改善を確実なものにするのが適当と考える。ただ、加配措置や総額裁量制の中での地方での自主的な取り組みも大事なものであって、小学校二年生以上の少人数学級制については、今後議論を深めていきたい。

【市町村教育委員会に対する都道府県教育委員会の関与】

○池坊委員 都道府県の教育委員会の定めた基準を従うべき基準から標準とした、事前協議を事後届け出に変更することになっているが、都道府県教育委員会が教職員の定数を配分する権限を持っている以上、市町村教育委員会が学級編制を行うに当たって都道府県教育委員会の顔色をうかがうというのが現実である。教職員定数の配分に関する大きな枠組みは変えないまでも、都道府県教育委員会は、弾力的な学級編制を行ったあるいは地域特有の事情があるなどといった市町村教育委員会の意見を十分に尊重して教職員定数の配分を決定することを法的に担保すべきではないか。

○高木国務大臣 今回の改正案はそのようなことを法律として担保しようとするものであ

る。ただ、同時に、教育委員会に周知徹底を図ることも重要である。法的な担保をとるべきという意見については、これからの議論の中でそれぞれ協議されるものと思う。

○池坊委員 学級編制その他において市町村が自由に自主性を持って取り組むことを大変に好ましいが、そこで大きな格差が生まれないようにすることも必要である。それに関して文部科学省が何か考えていることがあるか。

○鈴木（寛）副大臣 市町村の格差の前に、都道府県の財政力の格差がある。したがって、都道府県の裁量によって左右されてしまう加配定数ではなく、まさに国がきちっと一律に措置する基礎定数化することによって九三%が一〇〇%になる。

【義務教育費国庫負担金関連】

○馳委員 義務教育費国庫負担金のうち百二十六億円が国庫に返納されている。これに相応する三分の二の部分の地方交付税は一般財源でありことから返納はない。そもそも、教員給与のためのお金がそれ以外のことに使われている現状はおかしい。

○尾立大臣政務官 義務教育費国庫負担制度の今後のあり方については、この委員会での議論や、政府内でもいろいろと検討を重ねて、よりよい教育のために使われるような制度となるべく検討していきたい。

○馳委員 そもそも、義務教育は国の責任なんだから、義務教育の条件整備、質の問題は条件整備の問題ということを見ると、やはり国が保障した分はちゃんと現場で使ってもらうような政策の意思は必要なのではないか。

○鈴木（寛）副大臣 今地方一括交付金の議論がなされており、文部科学省の部内においては、教育目的に用途を限定した教育一括交付金というアイデアについて勉強をし、また本年度、関係大臣の担当参与の議論の中で、文部科学省ヒアリングなどの席でもこうしたアイデアについては説明などもしている。教育一括交付金は、その使い方は総額裁量制的に地方の教育にとって必要な人、そして施設、物、教材、ソフトという、弾力性は地方の現場に合わせたというフレキシビリティを確保しながら、しかし、教育という目的で措置されたものはやはり教育の目的に使うという観点から、馳委員の指摘の目的に沿ったアイデアであると思う。

○宮本委員 中教審の提言も、「国は引き続き、義務教育費国庫負担制度を堅持するとともに、」「国庫負担率の二分の一への復元についても検討することが望まれる。」と述べている。しかし、今回、財政事情から小学校二年生の実施が凍結をされ、一年生だけの実施となった。三大臣合意の第四項目は、「平成二十四年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き、来年以降の予算編成において検討する。」となっているが、これはおかしい。そもそも教育に関することは、子供たちにとって必要かどうか、専ら教育的見地から考えられるべきもので、未来を担う子供たちに必要があるのならば、その予算を確保することこそ政治の務めであり、予算の範囲内でやりくりせよなどという発想自身が間違っている。その点で、附則二項にある、

国及び地方の財政の状況を勘案してなどという文言はふさわしくない。

○高木国務大臣 義務教育の国庫負担制度の堅持、当然にして国が責任を見る、こういう精神を具現化するために、私も、この法案の成立とともにしっかり取り組んでいきたい。また、必要な教育予算の確保は今以上に必要であるという認識を深くした。

●義家弘介君 教員の給与として支給されたお金が百二十六億円返ってきていて、残りの三分の二は、人件費として交付税措置されたにもかかわらず、どこに使われたのか分からない。こういう状況をどのように考えるか。

●国務大臣（高木義明君） 地方負担分については使途に制限がない一般財源としての措置なので、実際に教職員給与として支出する額以外は把握をしていない。

【衆議院修正部分】

●斎藤嘉隆君 修正案の中で、次年度以降の順次改定に関する検討に当たって勘案すべきとされていた国と地方の財政状況が文言から削られているが、その意味はなにか。

●衆議院議員（池坊保子君） 学級編制の標準を順次に改定する措置は教職員の増加を同時に意味するもので、こうした予算を伴う措置を講ずるに当たっては、国及び地方の財政の状況について勘案することはもう当たり前過ぎて、わざわざ法律に明記する必要はない。

そして、修正により附則第三項を加えて、政府は、公立学校の二年生以上や中学校の学級編制の標準を順次改定する等の措置を講ずる場合には、安定した財源の確保に努めるものとする旨の規定を設けた。

*○：衆議院 ●参議院

VI おわりに

本法の改正に当たってはいくつかの問題点が指摘される。

(1) 当初小学校2年までの35人学級の実施を要望していたことが小学校1年生のみに実施されることによって、小学校2年生になってからクラスがえが行われるのではないかという問題があった。この点に関しては、平成24年度においては、小学校2年生の35人学級が実施されている。その経緯は以下のとおりである。

改正後、前記3大臣合意と附則第2項の「公立の義務教育諸学校における教育の状況、国及び地方の財政の状況その他の事情を勘案しつつ、これらの学校の学級規模及び教職員の配置の適正化に関し、公立の小学校の第2学年から第6学年まで及び中学校に係る学級編制の標準を順次に改定することその他の措置を講ずることについて検討を行い、その結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。」との規定を受けて、平成23年6月文部科学副大臣決定で「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員配置の適正化に関する検討会議」が設置された。そして、平成23年9月の「中間とりまとめ」

が公表され、これを受ける形で平成24年度の概算要求が行われ、予算が成立した。その内容は、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900人、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(特別支援教育、小学校専科指導など)のための加配定数措置1900人、復旧・復興対策として、被災した児童生徒の学習支援のための加配定数措置1000人、計3800人の定数改善が行われている。

これにより、当初から問題提起があった、小学校2年生になってからクラスがえの問題は解消された。ただし、35人以下学級の更なる推進のための定数改善が加配定数措置によって行われていることには注意する必要がある。

さらに、財務・文部科学両省確認事項(平成23年12月24日)として、「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」ことを確認している。

(2) 都道府県学級編制基準が「従うべき基準」から「標準としての基準」とされたことにより、市町村は 都道府県の「基準」を上回る学級編制も可能であるが、反面「基準」下回る学級編制を行うことも可能になる。これは市町村の財政力の差により教育条件の格差が生じる結果ともなりかねない。都道府県の学級編制基準は、国の定めを標準として決められ、国の「標準」及び都道府県の「基準」が果たしてきた最低基準(ナショナル・ミニマム・スタンダード)としての「従うべき基準」の役割を果たすことができなくなるのではないか、という問題が指摘されている。

(3) 学級編制を市町村教委から都道府県教委への届出制としたことと、教職員定数の標準の基礎となる学級数を「実学級数」から「都道府県教育委員会基準により算定した学級数」に変更したことに関しては、費用負担の問題が大きく問題となる。給与負担の移譲・義務教育費国庫負担制度の見直しに関しては、その財源をめぐって、国、都道府県、政令指定都市、各市町村の思惑が対立するところであり、今回の改正が教職員給与の県費負担制度の見直しの前兆ではないかとの見解もある。給与負担の移譲・義務教育費国庫負担制度の今後の制度改変に注目すべきである。