

国立国会図書館

教職員定数と義務標準法の改正

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 945 (2017. 3. 7.)

- はじめに
- | | |
|--------------------|------------------------|
| I 教職員定数制度と義務標準法 | 3 単年度措置による教職員定数の改善 |
| 1 教職員定数と教育財政制度 | III 義務標準法改正案の概要 |
| 2 教職員定数と学級編制 | 1 改正に至る背景 |
| 3 基礎定数の算定 | 2 平成 29 年度予算案と義務標準法改正案 |
| II これまでの教職員定数改善の経緯 | おわりに |
| 1 学級編制の標準の引下げ | |
| 2 地方裁量の拡大 | |

- 義務教育諸学校の教職員定数は、義務標準法で定める標準に従って決定される。これは、教育の地域格差を是正し、義務教育水準の維持向上を図る制度である。
- 制度施行以降、教職員定数は、長期の計画により改善されてきた。しかし近年、国の財政事情等の影響もあり、計画的改善は滞り、毎年度の予算折衝による一時的な定数の加配措置にとどまる状況が続いていた。
- 平成 29 年度予算案では、十数年ぶりに教職員定数の計画的改善が認められ、これに伴い義務標準法の改正案が国会に提出された。

国立国会図書館
調査及び立法考査局文教科学技術課
はっとり ゆうき
(服部 有希)

第 9 4 5 号

はじめに

教職員¹定数とは、各都道府県の公立の小・中学校等の公立義務教育諸学校²に配置すべき教員及び職員の総数である。その算定方法等は、「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。以下「義務標準法」）に定められている。国は、「義務教育費国庫負担金」の名目で、この教職員定数に基づき算定された教職員の給与等の3分の1を負担している。

教職員の適切な配置は、学校教育の基礎となる。特に近年、学校を取り巻く課題は多様化し、十分な教職員数の確保が求められている。国の財政事情が厳しい中、教職員定数をめぐる議論は、毎年度の国の予算編成における焦点の1つとなってきた。

平成29年度予算案では教職員定数の制度改正が認められ、平成29年2月に、義務標準法の改正法案が国会に提出された。本稿では、教職員定数制度、これまでの教職員定数改善の経緯及び当該改正法案について紹介する。

I 教職員定数制度と義務標準法

1 教職員定数と教育財政制度

義務標準法は、昭和33年に制定された。制定の背景には、学齢児童・生徒の増加による「すしづめ学級」の問題、地方財政のひっ迫等があった³。同法の趣旨は、学級規模と教職員の配置の適正化のために、各都道府県にとって標準となる学級編制及び教職員定数を定め、義務教育水準の維持向上を図ることである（同法第1条）。各都道府県は、この法定の「教職員定数の標準」を基に、条例により各都道府県の教職員の定数を定めることになる⁴。

(1) 義務教育費国庫負担金

教職員定数制度とともに、義務教育制度を支え、教育の地域格差を是正する役割を果たしている制度として、義務教育費国庫負担制度がある⁵。これは、地方自治体の重い教育費負担を緩

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成29（2017）年2月24日である。

¹ 義務標準法にいう「教職員」とは、校長、教頭、副校長、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、講師、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、学校栄養職員、寄宿舎指導員及び事務職員を指す（同法第2条第3項）。

² 義務標準法第2条では、義務教育諸学校を「学校教育法（昭和22年法律第26号）に規定する小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部若しくは中学部」と定義している。なお、義務教育学校は、小中一貫教育を実施するもので、6年の前期課程及び3年の後期課程で構成される（学校教育法第49条の2から第49条の8まで）。中等教育学校は、中高一貫教育を実施するもので、3年の前期課程及び3年の後期課程で構成される（学校教育法第63条から第71条まで）。特別支援学校は、障害者に対し、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とするものである（学校教育法第72条）。

³ 樋口修資『最新教育法の基礎』明星大学出版部、2015、pp.175-176；山崎洋介「義務教育国庫負担制度と教職員定数」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』法律文化社、2014、p.241。

⁴ 「学級編制の仕組みと運用について（義務）」『学級編制・教職員定数改善等に関する基礎資料』p.25。文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2011/07/29/1295041_2.pdf>

⁵ 荻谷剛彦「「機会均等」教育の変貌」『アステイオン』65号、2006、p.30。

和し、地域間の財政力格差を是正するために、各都道府県が負担する⁶教職員の給与等の3分の1を国が負担するものである。その法的根拠は、昭和27年制定の「義務教育費国庫負担法」（昭和27年法律第303号）である⁷。同制度に基づき国が負担する義務教育費国庫負担金は、文部科学省関係予算の最大費目である⁸。当初、義務教育費国庫負担金の国の負担率は、2分の1であったが、平成14年6月の閣議決定「骨太の方針2002」に基づき、国庫補助負担金改革、税源移譲及び地方交付税の見直しを図る「三位一体改革」において、義務教育費国庫負担金も検討対象となり、平成18年に義務教育費国庫負担法が改正され、国の負担率が現行の3分の1に引き下げられた⁹。

義務教育費国庫負担法第2条によれば、国は、都道府県の「実支出額」の3分の1を負担する。ただし、同条ただし書は、国庫負担の最高限度額を政令¹⁰で定めるとしている。教職員定数は、この最高限度額の算定に用いられる。具体的には、まず、都道府県ごとの教職員の基礎給料月額¹¹に、義務標準法に基づいて算定した都道府県ごとの教職員定数を乗じた額の12か月分と、諸手当（文部科学大臣が財務大臣と協議して定める方法により算定）の額とを合計したものが「算定総額」として求められる。この算定総額と都道府県の実支出額を比較し、実支出額が上回る場合には、算定総額の3分の1が最高限度額とされる。

(2) 地方交付税

義務教育費国庫負担金以外の残りとなる3分の2は、地方交付税等の都道府県の一般財源で負担される。地方交付税は、各自治体の行政サービスに要する一般財源の額を国の基準に従い測定する「基準財政需要額」と同自治体の税収見込み等から測定する「基準財政収入額」との差額として算定される。この基準財政需要額は、経費の種類ごとに、測定単位（指標）と単位費用（単価）が設定され、これらを掛け合わせたものに、各自治体の自然的・社会的条件を考慮した補正係数を乗じて求められる。教職員定数は、基準財政需要額のうち教育費を算定するための測定単位でもある。地方交付税は、義務教育費国庫負担金と異なり用途が限定されていないが、地方教育費の重要な財源となっている¹²。

⁶ 原則として、教職員給与は、学校の設置者が負担することになっている（学校教育法第5条）。この原則に従えば、市町村立の公立義務教育諸学校の教職員給与は、市町村が負担することになる。しかし、「市町村立学校職員給与負担法」（昭和23年法律第135号）第1条は、都道府県が当該給与を負担すると規定している。

⁷ 義務教育費国庫負担制度は、昭和15年に一度導入されたが、終戦後、地方分権化の確立を目的として国庫補助金制度の全廃を求めるシャープ税制使節団勧告により、昭和25年に廃止された。高木浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』641号、2004.6、pp.11-16。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999942_po_64101.pdf?contentNo=1>

⁸ 平成29年度予算案では、文部科学省関係予算総額約5兆3097億円のうち28.7%に当たる1兆5248億円である。文部科学省「平成29年度予算（案）主要事項」2017.1、p.2。<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiefieldfile/2017/01/12/1381131_02_1.pdf>

⁹ 三輪定宣「義務教育費国庫負担法の歴史、現状と課題」『日本教育法学会年報』41号、2012、pp.9-11；高木 前掲注(7)、pp.22-35。

¹⁰ 「限度政令」と通称される。「義務教育費国庫負担法第2条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」（平成16年政令第157号）

¹¹ 「義務教育費国庫負担法第2条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令施行規則」（平成16年文部科学省令第28号）の規定により算定される。

¹² 地方の教職員給与等の負担率が3分の2と増大したことに加え、三位一体改革により地方交付税の総額が抑制され、基準財政需要額も縮減されたことで、教職員給与の捻出は都道府県の一般財源にとってより重い負担となったとされている。小川正人『教育改革のゆくえ—国から地方へ—』筑摩書房、2010、pp.113-118。

2 教職員定数と学級編制

(1) 基礎定数と加配定数

教職員定数は、基礎定数と加配定数から成る。基礎定数とは、教職員定数のうち、学級数、学校数、児童・生徒数等に応じて機械的に算定されるものである。これに対し、加配定数は、いじめ対応等、特別な配慮が必要な政策課題に応じて、毎年の予算折衝の中で措置され、教職員定数に加算されるものである。

(2) 学級編制の標準及び学級数

基礎定数の大部分は、学級数に応じて算定される。学級数は、1 学級における児童・生徒の人数の目安となる「学級編制の標準」を基にして決定される（義務標準法第 3 条）。

現在、義務標準法第 3 条は、公立小・中学校（義務教育学校及び中等教育学校の前期課程を含む。）の学級編制の標準を、同学年の生徒で編制する「単式学級」¹³について 40 人としている¹⁴。ただし、小学校第 1 学年の学級は 35 人である¹⁵（II-3 参照）。

この学級編制の標準に基づき、学級数が決定される。すなわち、1 学年の児童・生徒総数を学級編制の標準で除した数（小数点以下切上げ）が各学年の学級数となる。例えば、学級編制の標準を 40 人として、1 学年が 120 人であれば学級数は 3 となり、140 人であれば 4 となる。

3 基礎定数の算定

教職員定数は、前述のとおり、各都道府県に配置すべき教職員の総数の標準となるものである。教職員定数の大部分は、教頭及び教諭等¹⁶の基礎定数のうち学級数に基づき算定される部分である¹⁷。以下、小・中学校（義務教育学校及び中等教育学校の前期課程を含む。）の教頭及び教諭等を中心に、各都道府県の基礎定数の算定方法を紹介する。

教頭及び教諭等の定数は、各都道府県内の学校ごとに、学級総数と、その学級総数に応じて義務標準法が定める「乗ずる数」とを乗じて求める（同法第 7 条第 1 項第 1 号）。各学校の教頭及び教諭等の定数を合計したものが各都道府県の教職員定数となる。乗ずる数は、学級総数 19～21 の小学校で 1.170、学級総数 22～24 の小学校で 1.165 などと規定されている。例えば、ある小学校の学級総数が 20 であれば、 $20 \times 1.170 = 23.400$ で、小数点以下を切り上げ、24 人が教頭及び教諭等の定数として計上される。

さらに、大規模校については、教頭を複数配置するための定数が設けられている。すなわち、都道府県内の 27 学級以上の小学校の数、24 学級以上の中学校の数及び義務教育学校の数の合計数が、教頭の複数配置分として基礎定数に計上される（同法第 7 条第 1 項第 2 号）。また、

¹³ 学級は、原則として、同学年の児童・生徒で編制される（単式学級）。ただし、児童・生徒数が少ない等の事情がある場合、複数の学年の児童・生徒を 1 学級に編制することができる（複式学級）（義務標準法第 3 条第 1 項）。

¹⁴ 私立については、国公立とともに、文部科学省の学校設置基準により、1 学級の児童・生徒数は 40 人以下と規定されている（「小学校設置基準」（平成 14 年文部科学省令第 14 号）及び「中学校設置基準」（平成 14 年文部科学省令第 15 号））。

¹⁵ 公立小学校の複式学級については 16 人（第 1 学年の児童を含む複式学級の場合には 8 人）、小学校の特別支援学級については 8 人、公立中学校の複式学級及び特別支援学級についてはそれぞれ 8 人である。

¹⁶ 教頭、副校長、主幹教諭（養護又は栄養の指導及び管理をつかさどる主幹教諭を除く。）、指導教諭、教諭、助教諭及び講師を指す。

¹⁷ 教頭及び教諭等以外に、養護教諭等（義務標準法第 8 条）、栄養教諭等（同法第 8 条の 2）及び事務職員（同法第 9 条）の定数が学級数、学校数、児童・生徒数等に基づき算定される。

大規模校には、生徒指導担当の教員数も計上される。その数は、30 学級以上の小学校の数に 2 分の 1 を乗じた数、18 学級から 29 学級までの中学校の数に 1 を乗じた数及び 30 学級以上の中学校の数に 2 分の 3 を乗じた数の合計となる（同法第 7 条第 1 項第 3 号）。このほか、分校管理責任者として小・中学校の分校の数の合計数が計上され（同法第 7 条第 1 項第 4 号）、寄宿舎舎監として寄宿する児童・生徒数に応じ、寄宿児童・生徒数 40 人以下の学校に 1 人、41～80 人の学校に 2 人、81～120 人の学校に 3 人、121 人以上の学校に 4 人が計上される（同法第 7 条第 1 項第 5 号）。

なお、校長の数は、都道府県内の公立義務教育諸学校の学校数と同数となる（同法第 6 条の 2）。以上をまとめると、表 1 のとおりとなる。

表 1 公立小・中学校の校長並びに教頭及び教諭等の教職員定数

	教職員定数
校長	学校数×1 人
教頭及び教諭等	学級数×法定の乗ずる数
教頭の複数配置	①27 学級以上の小学校数×1 人 ②24 学級以上の中学校数×1 人 ③義務教育学校数×1 人
生徒指導担当	①30 学級以上の小学校数×1/2 人 ②18～29 学級までの中学校数×1 人 ③30 学級以上の中学校数×3/2 人
分校管理責任者	小・中学校の分校数×1 人
寄宿舎舎監	①寄宿児童・生徒数 40 人以下の学校数×1 人 ②寄宿児童・生徒数 41～80 人の学校数×2 人 ③寄宿児童・生徒数 81～120 人の学校数×3 人 ④寄宿児童・生徒数 121 人以上の学校数×4 人

（出典）義務標準法第 6 条の 2 から第 7 条を基に筆者作成。

II これまでの教職員定数改善の経緯

1 学級編制の標準の引下げ

教職員定数の改善増とは、教育水準の向上等の目的で、1 学級の標準人数を引き下げて少人数学級を実現する学級編制の標準の改善や、学級単位とは異なる少人数の集団を組織して行う「少人数指導」の実施等による加配定数の改善などにより、教職員定数を増員することである。

義務標準法の制定当初、小・中学校の 1 学級の生徒数は、単式学級について 50 人以下とされていた¹⁸。その後、国は、「教職員定数改善計画」を第 1 次（昭和 34～38 年度）から第 7 次（平成 13～17 年度）まで実施し（表 2）、第 2 次計画（昭和 39～43 年度）で、単式学級の学級編制の標準が 45 人に引き下げられた。さらに、第 5 次計画（昭和 55～平成 3 年度）では、これが 40 人に引き下げられた。このように、学級編成の引下げにより、教職員定数が改善された。

一方で、教職員定数の算定方法に従えば、児童・生徒数が減少すれば、連動して教職員定数も減少する（自然減）。第 1 次計画が始まった昭和 34 年度から第 7 次計画の最終年である平成 17 年度までに、国公立小・中学生数は、約 782 万人減少した¹⁹。教職員定数改善計画では、こ

¹⁸ 樋口 前掲注(3), p.177.

¹⁹ 国公立小・中学生数は、第 1 次計画初年度である昭和 34 年度の約 1833 万人から徐々に減少し、昭和 45 年度には約 1401 万人となった。昭和 46 年度からは増加したが、昭和 58 年度の約 1722 万人をピークに再び減少に転じ、平

の自然減で減少するはずだった教職員定数を学級編制の標準の引下げによる基礎定数の改善に活用することで、教育予算総額を抑制しながら制度改善（少人数学級の実施）が進められた。

しかし、高度経済成長期が終わり、昭和 50 年代以降顕在化した財政危機の中、昭和 56 年に「増税なき財政再建」が提唱され、教育費も節減対象となった。その後、バブル崩壊等もあり、厳しい財政状況が続いた²⁰。このような中で、第 6 次・第 7 次計画では学級編制の見直しは行われず、少人数学級に代えて加配定数の拡充を行うことで、ティームティーチングの導入等の指導方法の改善や少人数指導を推進するという方針がとられた。この方針がとられた背景には、少人数学級の教育効果に関する実証的調査研究やデータが乏しかったこともあるといわれる²¹。

表 2 公立義務教育諸学校の教職員定数改善計画

	第 1 次 昭和 34～38 年度	第 2 次 昭和 39～43 年度	第 3 次 昭和 44～48 年度	第 4 次 昭和 49～53 年度	第 5 次 昭和 55～ 平成 3 年度	第 6 次 平成 5～12 年度	第 7 次 平成 13～17 年度
学級編制の標準	50 人	45 人	—————→	—————→	40 人	—————→	—————→
主な内容	学級編制の標準(50人)及び教職員定数の標準を明定	45 人学級の実施及び養護学校教職員の定数化	4 個学年以上複式学級の解消	3 個学年複式学級の解消及び学校栄養職員の定数化等	40 人学級の実施	ティームティーチング等指導方法改善のための定数配置	少人数指導のための定数加配、教頭の複数配置の拡充
改善増	34,000 人	61,683 人	28,532 人	24,378 人	79,380 人	30,400 人	26,900 人
自然増減	▲18,000 人	▲77,960 人	▲11,801 人	38,610 人	▲57,932 人	▲78,600 人	▲26,900 人
差引計	16,000 人	▲16,277 人	16,731 人	62,988 人	21,448 人	▲48,200 人	0 人

* 上記のほか、単年度の予算措置により昭和 54 年度に 3,254 人、平成 4 年度に 1,054 人、平成 18 年度に 329 人、平成 19 年度に 331 人、平成 20 年度に 1,195 人、平成 21 年度に 1,000 人、平成 22 年度に 4,200 人の改善増があった。
(出典)「学級編制・教職員定数改善等の経緯に関する資料」p.3. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/084/shiryo/_icsFiles/fieldfile/2011/06/16/1307034_3.pdf> を基に筆者作成

2 地方裁量の拡大

国による学級編制の標準の引下げが行われない中、教育の地方分権化を推進するために、平成 13 年には義務標準法が改正された。この改正は、「学級編制の弾力化」により、地方規模での少人数学級の実現を図るものであった。一般に学級編制は、法定の「学級編制の標準」に基づき、都道府県が学級編制の「基準」を定めて行われる（同法第 3 条第 2 項）。従来、文部科学省は、法定の 40 人という標準を厳格に守るように都道府県に指導してきた²²。しかし、平成

成 17 年度には約 1051 万人となった。なお、平成 28 年度では約 957 万人である。文部科学省「25-4 設置者、学校種別在学者数（昭和 22 年～平成 17 年）」総務省統計局ウェブサイト <<http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/25-04.xls>>; 同「平成 28 年度 初等中等教育機関・専修学校・各種学校 学校調査・学校通信教育調査（高等学校）総括」『学校基本調査』2016. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031504530>>

²⁰ 浪本勝年編『教育の法と制度』学文社、2014、pp.155-157; 井深雄二「財政構造改革と教育費」『名古屋工業大学紀要』49 号、1998、pp.61-62.

²¹ 小川正人「学級編制標準の引き下げと学級経営機能の再構築・強化」『教職研修』39(2)、2010.10、pp.7-9.

²² 山崎 前掲注(3)、p.242; 荻谷 前掲注(5)、p.32; 渡辺恵子「義務教育費国庫負担制度の「総額裁量制」への移行についての考察」『国立教育政策研究所紀要』134 号、2005.3、p.134.

13年の義務標準法改正により、都道府県が、児童・生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合に、法定の学級編制の標準を下回る学級編制の「基準」を定めることができるようになった（同法第3条第2項ただし書）。例えば、ある県が、国の標準を下回る35人を県内の学級編制の基準とするといった弾力的な運用が可能となった。小・中学校等の設置者である市町村教育委員会は、この都道府県の「基準」に基づいて、具体的な学級編制を行うことになる²³。

さらに平成16年には、三位一体改革により義務教育費国庫負担制度の廃止も検討されていた中で、同制度の根幹は維持しつつ都道府県の裁量を拡大するために、「総額裁量制」が導入された²⁴。従来の制度では、教職員の給料及び諸手当の費目ごとに限度額が定められ、これを超える額は国庫負担の対象外であった。また、教職員の給与水準を引き下げると国の負担額も減少する仕組みであった。しかし、総額裁量制の導入により、費目ごとの限度額がなくなり、義務教育費国庫負担金の総額の中で都道府県が給与等を自主的に決定できるようになった。また、給与水準の引下げにより生じた財源で教職員数を増やすことも可能となった。この改正とともに、従来は、少人数学級の編制に活用することができなかった加配定数を少人数学級に活用することを認める弾力的な運用も開始された。

学級編制の弾力的運用が可能になったことにより、平成15年度には30道府県で法定の学級編制の標準を下回る少人数学級が実施され、総額裁量制の導入等により、平成17年度にはこれが45の道府県に広がった²⁵。これらの制度改正については、地方分権化の観点から一定の評価がある²⁶一方で、少人数学級の実施責任を十分な財政の裏付けがないままに地方自治体に委ねるものであるとの指摘もある²⁷。また、少人数学級の設置のために、正規採用の教員ではない常勤講師や非常勤講師を採用し、人件費を抑制する自治体が増加したという問題も指摘されている²⁸。

3 単年度措置による教職員定数の改善

中央教育審議会は、第7次教職員定数改善計画の最終年度である平成17年10月の答申²⁹で、少人数教育の充実、柔軟な学級編制の実現、特別支援教育の充実、外国人児童・生徒への支援の充実等を図るために、第8次計画の策定を求めた。一方、平成17年12月の閣議決定「行政改革の重要方針」³⁰に基づき、「小さくて効率的な政府」を推進するために、平成18年に「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）が制定された。同法第55条第3項は、公立学校の教職員について、政府及び地方公共団体が「児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずる」とした。また、同年には、前述のように、義務教育費国庫負担法が改正され、国の負担率が2分の1か

²³ 樋口修資『最新教育の行政・制度と学校の管理運営』明星大学出版部、2015、pp.213-215.

²⁴ 渡辺 前掲注(22)、pp.129-131.

²⁵ 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」2005.10.26、p.35. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm>

²⁶ 渡辺 前掲注(22)、pp.135-136.

²⁷ 山崎 前掲注(3)、p.242.

²⁸ 「非正規教員、7人に1人 財政難で毎年増、昨年10万5000人」『朝日新聞』2010.10.23、夕刊.

²⁹ 中央教育審議会 前掲注(25)

³⁰ 行政の効率化・スリム化を目指す一環として公務員の人件費の削減が盛り込まれた。「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）

ら、現行の3分の1に引き下げられている（I-1参照）。このような人件費削減の流れの中で、結局、第8次計画は策定されず、平成18年度予算では、単年度措置として、特別支援教育の充実及び食育の充実のための加配定数が措置されるにとどまった。これ以後、教職員定数の改善は、複数年の計画ではなく、単年度措置によって実施されていくことになる。

平成21年の民主党への政権交代後、平成22年7月に、中央教育審議会は、「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」³¹を取りまとめた。この中で、新学習指導要領（平成23年度から順次実施）による授業数の増加、生徒指導面の課題等への対応、教員が児童・生徒と向き合う時間の確保等のために、学級編制の標準の引下げが求められた。また、基礎定数の充実、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、食育の充実等も必要とされた。これを受け、平成23年度予算概算要求では、平成23年度から平成30年度までの8か年計画として「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）」³²が提示された。これは、小・中学校の全学年における35人学級制の段階的な導入と、これに続く小学校第1、第2学年の30人学級への移行を目指すものであった³³。

予算折衝の結果、同計画は見送られ、幼児教育との接続や小学校第1学年に特有な授業の困難さ等を考慮して、小学校第1学年についてのみ35人学級に必要な教職員定数が措置されることとなった。これに伴い、平成23年に義務標準法が改正され、学級編制の標準に関する規定が現行のとおりとなった³⁴。

続く平成24年度予算概算要求³⁵では、35人以下学級を小学校第2学年まで拡大するために、4,100人の基礎定数が要求されたが、学級編制の標準の引下げは見送られた。その代わりに、平成24年度に、小学校第2学年の35人学級推進のために、加配定数900人が予算措置された³⁶。これは、地方裁量によりすでに多くの学校で小学校第2学年の35人学級が実施されていたことを受け、未実施の学校における36人以上の学級の解消を目的とした措置であった。

このように、第7次教職員定数改善計画終了後は、単年度措置による教職員定数の改善（加配措置）が続いてきた。この間、少子化の進展による児童・生徒数の減少に伴い基礎定数が減少し、加配定数が教職員定数に占める割合が増加した。例えば平成28年度予算では、特別支援教育の充実や外国人児童・生徒の指導に加配定数が措置されており、基礎定数約62.7万人に対

³¹ 中央教育審議会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）」2010.7.26. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/005/_icsFiles/afiedfile/2010/07/29/1296296_1.pdf>

³² 文部科学省初等中等教育局「平成23年度概算要求説明資料」<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2010/08/30/1297091_07.pdf>

³³ この点について、財務省は、学級編制の弾力化によりすでに35人学級を実施している自治体が一定数以上ある点を問題視し、また、第6次・第7次計画で加配定数の拡充による少人数指導の推進という方針がとられたにもかかわらず、再び学級編制の標準の引下げによる少人数学級の推進に戻ることは、政策に一貫性を欠くと指摘した。「文部科学省予算について」2009.12.3, p.5. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2010/bunkyo.pdf>; 小川 前掲注(21), pp.7-8.

³⁴ この改正で、市町村が「児童又は生徒の実態を考慮し」、「都道府県の教育委員会が定めた基準を標準として」、学級編制を行うことができるようになり、都道府県が定める学級編制の基準が「従うべき基準」として市町村を拘束するものではなくなった（義務標準法第4条）。これにより、市町村は、都道府県の基準を上回る人数での学級編制を行うことも可能となった。このため、学級編制の標準は、1学級の人数の最低基準（上限数）ではなくなり、その性格が曖昧になったとの指摘がある。山崎 前掲注(3), p.243.

³⁵ 文部科学省初等中等教育局「平成24年度概算要求主要事項」pp.1-2. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2011/10/05/1311670_009.pdf>

³⁶ 文部科学省「平成24年度 予算（案）主要事項」2012.1, p.3. <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2012/02/07/1314488_19.pdf>

し、加配定数は約 6.4 万人と教職員定数全体のほぼ 1 割を占めている³⁷。

III 義務標準法改正案の概要

1 改正に至る背景

平成 29 年 2 月に、これまで加配措置の対象となっていた①通級による指導（以下「通級指導」）³⁸及び②外国人児童・生徒等への日本語指導（以下「外国人児童・生徒等指導」）に係る教職員定数の基礎定数化に向けた義務標準法の改正法案（第 193 回国会閣法第 14 号。以下「改正案」）³⁹が国会に提出された。

今回の改正案に関する論点は、これまで中央教育審議会で検討されてきたものに沿っている。平成 26 年 7 月に、中央教育審議会は、下村博文文部科学大臣（当時）から、教員の資質能力の向上と学校組織全体が 1 つのチームとして力を発揮するための方策について諮問⁴⁰を受けた。諮問では、平成 25 年の「OECD 国際教員指導環境調査」⁴¹において、日本は主体的な学びを引き出すことに自信を持つ教員の割合が低く、教員の労働時間が OECD 参加国中最長であったことなどを課題としていた。また、同じ平成 26 年 7 月に教育再生実行会議⁴²が第 5 次提言⁴³において、質の高い教員を確保するための養成、採用、研修等の見直しについて提言したこともこの諮問の背景にあった。さらに、平成 27 年 4 月 14 日には、中央教育審議会に対し、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）⁴⁴の在り方、学校と地域の連携・協働体制構築のための地域人材の養成、地域住民の学びの機会の充実等を通じた地域振興のための環境整備等に関する諮問もなされた⁴⁵。これは、平成 27 年 3 月に教育再生実行会議が第 6 次提言⁴⁶において、地方創生のための教育の在り方等について提言したことを踏まえたものである。

これらの諮問に対し、中央教育審議会は、教員の資質能力の向上、チームとしての学校の在り方及び学校と地域の連携・協働の在り方の 3 点それぞれについて、平成 27 年 12 月 21 日に

³⁷ 平成元年度は基礎定数 750,861 人、加配定数 11,418 人、平成 28 年度は基礎定数 626,624 人、加配定数 63,733 人である。「『経済・財政再生計画』の着実な実施（文教・科学技術）」（財政制度等審議会財政制度分科会（平成 28 年 4 月 7 日開催）資料 4）2016.4.7, p.4. 財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia280407/04.pdf>

³⁸ 障害のある児童・生徒に対して通常の学級において教育を行いながら、一部の授業を特別の場で行う教育形態。

³⁹ 「義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るため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等の一部を改正する法律案」（第 193 回国会閣法第 14 号）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/detail/1381782.htm>

⁴⁰ 「1. 子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について（諮問）、2. これからの学校教育を担う教職員やチームとしての学校の在り方について（諮問）」（26 文科生第 253 号）2014.7.29. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1350537.htm>

⁴¹ 国立教育政策研究所編『教員環境の国際比較—OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）2013 年調査結果報告書—』2014, pp.22-23.

⁴² 平成 25 年の閣議決定で設置された教育改革に関する内閣総理大臣直属の諮問機関。内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣、有識者等で構成される。「教育再生実行会議の開催について」（平成 25 年 1 月 15 日閣議決定）

⁴³ 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について（第五次提言）」2014.7.3. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai5_1.pdf>

⁴⁴ 保護者や地域コミュニティが一定の権限と責任を持って学校運営に参画する制度。

⁴⁵ 「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方について（諮問）」（27 文科初第 100 号）2015.4.14. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1363628.htm>

⁴⁶ 教育再生実行会議「『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について（第六次提言）」2015.3.4. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai6_1.pdf>

3つの答申（以下「3答申」）⁴⁷を提出した。さらに、これらの答申の内容を具体化するために、平成28年1月に、「次世代の学校・地域」創生プラン⁴⁸が策定された。この中では、「次世代の学校創生」を目的として、①コミュニティ・スクールのさらなる推進を中心とする地域と学校の連携・協働に向けた改革、②教職員の指導体制の充実、教員と心理や福祉等の専門スタッフとの連携・分担体制の整備、学校のマネジメント機能の強化等による学校の組織運営改革、③教員の養成・採用・研修制度の一体改革の3点の方針が示された。特に②に関しては、教職員の定数改善が必要とされた⁴⁹。

このような議論を踏まえ、文部科学省の「次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース」（平成27年11月設置）は、平成28年7月に「次世代の学校指導体制の在り方について（最終まとめ）」⁵⁰を取りまとめた。この中で、「次世代の学校」の創生に必要な教職員定数の充実、10年程度を見通した「予算の裏付けのある教職員定数の中期見通し」の策定及び義務標準法の改正が必要とされた。

これを受け、平成28年8月の文部科学省の平成29年度概算要求では、義務標準法の改正も含む教職員定数の改善案が「次世代の学校」指導体制実現構想」として10か年計画にまとめられた⁵¹。平成29年度予算概算要求で提示された「次世代の学校」指導体制実現構想」では、取り組むべき事項として、①学習指導要領改訂による「社会に開かれた教育課程」の実現、②多様な子供たち一人一人の状況に応じた教育、③「次世代の学校・地域」創生プランの推進の3点が挙げられた。①は、小学校専科指導（外国語・理科・体育など）の充実及びアクティブ・ラーニングの充実が具体的な内容である。②は、通級指導の充実、外国人児童・生徒等指導の充実、貧困等に起因する学力課題の解消、いじめ・不登校等の未然防止・早期対応等の強化、統合校・小規模校への支援、③は、教員の質の向上に向けた指導教諭の配置促進、「チーム学校」の実現に向けた次世代の学校指導体制の基盤整備、提案型「先導的実践加配制度」の創設が主な内容となる。これらのうち、②の通級指導及び外国人児童・生徒等指導に係る教職員については、これまで加配措置の対象であったが、これを基礎定数化することが提案された。これが実現すれば、都道府県の計画的な職員配置に資することになる。

このような課題に沿って、「次世代の学校」指導体制実現構想」には、平成29年度から平

⁴⁷ 中央教育審議会「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について一学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて―（答申）」2015.12.21. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/01/13/1365896_01.pdf>; 同「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」2015.12.21. 同 <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657_00.pdf>; 同「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」2015.12.21. 同 <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/01/05/1365791_1.pdf>

⁴⁸ 「次世代の学校・地域」創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～」2016.1.25. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/01/1366426.htm>

⁴⁹ 3答申においても、主体的・協働的に学ぶ学習（アクティブ・ラーニング）の推進等に資する教員研修機会の確保、各学校におけるカリキュラム開発、指導計画策定、教材開発、人材育成、校内研修等の総合的な実施、アクティブ・ラーニングの実施、いじめ等への対応、特別支援教育等への対応などに要する教職員定数の拡充や、スクールカウンセラー及びソーシャルワーカーを学校教育法等において正規の職員として規定し、義務標準法において教職員定数として算定することなどが提案された。

⁵⁰ 次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース「次世代の学校指導体制の在り方について（最終まとめ）」2016.7.29, p.4. 文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/_icsFiles/afieldfile/2016/07/29/1375107_2_1.pdf>

⁵¹ 文部科学省初等中等教育局「平成29年度概算要求主要事項」 <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2016/08/30/1376640_3.pdf>

成 38 年度までの 10 年間で自然減 45,400 人に対し 29,760 人の教職員定数の改善増、初年度分として 3,100 人の自然減に対し 3,060 人の改善増が盛り込まれた。

2 平成 29 年度予算案と義務標準法改正案

(1) 平成 29 年度予算案

平成 29 年度予算概算要求に対し、財務省からは、多面的な実証分析に基づく根拠が必要である等の基礎定数化への疑義が呈されたが⁵²、最終的に、両省の大臣折衝を経て、平成 28 年 12 月 22 日に平成 29 年度予算案が閣議決定された。予算案では、「次世代の学校」指導体制実現構想」は認められなかったものの、通級指導及び外国人児童・生徒等指導に関する基礎定数化は認められ、平成 28 年度において約 6.4 万人である加配定数の約 3 割を平成 38 年度までの 10 年間で基礎定数化する方針が確認された。具体的には、教員 1 人当たりの児童・生徒数が、通級指導については現在の 16.5 人から 10 年後には 13 人に、外国人児童・生徒等指導については、現在の 21.5 人から 10 年後には 18 人となるように基礎定数が措置される。初年度となる平成 29 年度については、少子化に伴う教職員定数の減少 4,150 人に対し、加配定数の基礎定数化 473 人、加配定数 395 人、計 868 人の教職員定数の改善増が計上された⁵³。今回の予算案が合意に至った背景には、基礎定数化による人員配置の見通しの確保と加配定数の削減という 2 点で両省の思惑が一致したことがあるとされている⁵⁴。

(2) 義務標準法の改正点

この予算案に盛り込まれた従前の加配定数の一部の基礎定数化を目的とする改正案は、前述のとおり平成 29 年 2 月に、第 193 回国会に提出された。その趣旨は、「学校の指導・運営体制を充実し、地域との連携・協働を含めた学校運営の改善を図ることにより、複雑化・困難化する諸課題に対応する学校の機能強化を一体的に推進する」こととされている。通級指導及び外国人児童・生徒等指導に係る教職員定数のほかに、教員の初任者研修を指導する教員及び少人数指導の推進に係る教職員定数についても基礎定数化が図られる。これらの基礎定数化に係る規定の概要は、次のとおりである。

通級指導に関する教職員定数は、指導対象の児童・生徒数に 13 分の 1 を乗じた数（教員 1 人当たりの児童・生徒数 13 人）となる。

外国人児童・生徒等指導に関する教職員定数は、外国人児童・生徒等指導の対象児童・生徒

⁵² 「文教・科学技術」（財政制度等審議会財政制度分科会（平成 28 年 11 月 4 日開催）資料 2）2016.11.4, p.16. 財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia281104/02.pdf> 財務省の見解に対し、文部科学省は、次の資料を公表し、通級指導が必要な児童・生徒や日本語指導が必要な外国人児童・生徒の増加傾向が考慮されていない等の反論を行った。文部科学省初等中等教育局「財政制度等審議会財政制度分科会（平成 28 年 11 月 4 日開催）資料（義務教育費国庫負担金関係）についての文部科学省の見解」<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2016/11/08/1379278_0_1.pdf>

⁵³ 基礎定数の改善増の内訳は、通級指導の充実に 602 人増、特別支援学級から通級指導への移行を見込んだ政策減として 150 人減、外国人児童・生徒等指導の充実に 47 人増、初任者研修体制の充実に 75 人増、指導方法工夫改善加配については児童・生徒数の減少を加味して 101 人減で、計 473 人増。加配定数の改善増の内訳は、外国語・理科・体育等の小学校専科指導の充実に 165 人増、アクティブ・ラーニングの視点からの授業改善に 10 人増、いじめ・不登校等への対応強化に 25 人増、貧困等に起因する学力課題の解消に 50 人増、統合校・小規模校への支援に 75 人増、「チーム学校」の実現に向けた次世代の学校指導体制の基盤整備に 70 人増で計 395 人増。文部科学省前掲注(8), p.3.

⁵⁴ 「教職員定数、大きな改善」『内外教育』6554 号, 2017.1.17, p.18.

数に 18 分の 1 を乗じた数（教員 1 人当たりの児童・生徒数 18 人）となる。これは、特別支援学校についても同様である。

初任者研修指導教員に関する教職員定数については、初任者研修の対象となる教員数に 6 分の 1 を乗じた数（指導教員 1 人当たりの初任者 6 人）となる。これも特別支援学校について同様である。

少人数指導等の推進に係る教職員の基礎定数は、児童・生徒数に応じて小・中学校を区分し、各区分の学校数に、各区分に応じて定める「乗ずる数」を乗じて得た数の合計数となる。以上をまとめると、表 3 のとおりとなる。

表 3 改正案における教職員定数の規定

	教職員定数												
通級指導	対象児童・生徒数×1/13 人												
外国人児童・生徒等指導	対象児童・生徒数×1/18 人												
初任者研修指導	対象教員数×1/6 人												
少人数指導等の推進	以下の各区分の学校数×乗ずる数の合計												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>児童・生徒数</th> <th>乗ずる数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>200～299 人</td> <td>0.25</td> </tr> <tr> <td>300～599 人</td> <td>0.50</td> </tr> <tr> <td>600～799 人</td> <td>0.75</td> </tr> <tr> <td>800～1,199 人</td> <td>1.00</td> </tr> <tr> <td>1,200 人以上</td> <td>1.25</td> </tr> </tbody> </table>	児童・生徒数	乗ずる数	200～299 人	0.25	300～599 人	0.50	600～799 人	0.75	800～1,199 人	1.00	1,200 人以上	1.25
	児童・生徒数	乗ずる数											
	200～299 人	0.25											
	300～599 人	0.50											
	600～799 人	0.75											
	800～1,199 人	1.00											
1,200 人以上	1.25												

（出典）「義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るため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等の一部を改正する法律案」文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/detail/1381782.htm> を基に筆者作成。

おわりに

今回の改正法案に基づき通級指導及び外国人児童・生徒等指導について基礎定数化が実施されれば、自治体の計画的な教職員の採用や配置に寄与することになるろう⁵⁵。これは、数年にわたり検討されてきた「次世代の学校・地域」創生プランの一環として教職員の指導体制の充実を図るものであり、今後の教育改革に向けた第一歩であると考えられる。一方で、平成 29 年度予算案において加配措置での手当となっているものの中には、いじめ・不登校への対応など、重要な課題も残されている。将来の加配措置がどのような方針で行われるかは不透明であり、今回の基礎定数化の効果とともに、注視していく必要がある。

⁵⁵ 「通級指導など基礎定数化を実現—文部科学省の 2017 年度予算（案）（1）初等中等教育関係—」『内外教育』6552 号, 2017.1.6, p.9.