

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	義務標準法改正案をめぐる国会論議 －小学校 35 人学級の実現－
著者 / 所属	小林美津江 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	435 号
刊行日	2021-6-1
頁	18-32
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210601.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

義務標準法改正案をめぐる国会論議

— 小学校 35 人学級の実現 —

小林 美津江

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 学級編制の標準と義務教育費国庫負担制度.
 - (1) 教職員定数算定の仕組み
 - (2) 教職員に係る給与負担の仕組み
3. 本改正案提出の経緯
 - (1) 新型コロナウイルス感染症への対応
 - (2) 少人数学級を求める動き
 - (3) 令和3年度予算案の編成
4. 主な国会論議
 - (1) 学級編制の標準の引下げに係る論点
 - (2) 教員の確保及び質の向上に係る論点
5. おわりに

1. はじめに¹

令和3年3月31日、参議院本会議において、「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²の一部を改正する法律案」(閣法第16号。以下「本改正案」という。)が全会一致で可決、成立した(同年4月1日施行)。

本改正案は、公立の小学校(義務教育学校の前期課程を含む。以下同じ。)の学級編制の標準³を「40人(第1学年は35人)」から「35人」に引き下げることを主な内容とするも

¹ 本稿は令和3年5月12日までの情報を基に執筆している(URLの最終アクセス日はいずれも同日)。

² 通称・略称として、「義務標準法」が用いられている。「義務教育諸学校」とは、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をいう。

³ 「学級編制の標準」とは、1学級当たりの児童生徒数の上限を示したもの(2. 参照)。本稿では、学級編制の標準が40人であることを指して40人学級、学級編制の標準が35人であれば35人学級と表現する。例えば、1学年に80人の児童生徒がいたとすると、原則として、40人学級なら2クラス(40人+40人)である

のである。学級編制の標準の一律の引下げは、昭和 55 年に行われた 45 人から 40 人への引下げ以来、実に 41 年ぶりとなった。

参議院本会議では、3 会派から賛成討論が行われ、今後の課題として、中学校においても 35 人学級を早期に実現すること、教員の確保に向けてその処遇を改善すること、学校現場に必要な加配定数を維持することなどが求められた⁴。

本稿では、学級規模に関連する教職員定数及び給与負担の仕組み（2.）について述べた後、本改正案提出の経緯（3.）及び主な国会論議（4.）について紹介する。

2. 学級編制の標準と義務教育費国庫負担制度

（1）教職員定数算定の仕組み

国は、義務標準法において、公立義務教育諸学校（公立の小中学校及び特別支援学校等）における 1 学級当たりの児童生徒数（学級編制）や教職員の配置（教職員定数）の「標準」を定めている。

公立の小中学校の学級編制の標準は、令和 2 年度時点で、小学校第 1 学年は 35 人、それ以外は 40 人となっており⁵、各都道府県教育委員会は、これを踏まえて学級編制の「基準」を設定し、各市（指定都市を除く。）町村教育委員会は、都道府県が定める基準を踏まえ、学校の児童生徒の実態に応じ、柔軟に学級編制を行っている⁶。各都道府県・指定都市教育委員会の判断で、国の標準よりも少人数の学級編制基準を定めることが可能となっており、2 年度において国の標準を下回る学級編制の取組を実施している都道府県・指定都市は 67 自治体中、64 であった⁷。

また、義務標準法は、都道府県・指定都市ごとに置くべき教職員の総数（教職員定数）の算定方法についても定めている。同法は、学級数や児童生徒数に応じて算定される学級担任等の基本的な教職員定数（基礎定数）とは別に、学校が個々に抱える課題解決のための加配定数を定めており（図表 1、2 参照）、国は毎年度の予算の範囲内で加配定数を特例的に措置している。

図表 1 公立義務教育諸学校の教職員定数算定の仕組み（イメージ）（令和 3 年度）

教職員定数（約69万人）	=	基礎定数（約64万人）	+	加配定数（約5万人）
※ 基礎定数…学級数等に応じて機械的に計算（教職員の種類ごとに、学級数×係数などの算定式あり） 加配定数…政策目的に応じて配分（指導方法工夫改善、児童生徒支援等）				

（出所）文部科学省資料より作成

が、35 人学級ならば 3 クラス（例：26 人+27 人+27 人）として学級編制が行われることとなる。なお、クラス数が増えれば、これに伴い必要な教職員の数も増え、給与費に係る財政負担も増えることとなる。

⁴ 第 204 回国会参議院本会議録第 12 号（令 3.3.31）

⁵ 小学校第 1 学年は、平成 23 年の義務標準法の改正により 35 人となっている。小学校第 2 学年については、法改正による制度化は行われなかったものの、平成 24 年度予算以降、現に 36 人以上学級を解消するために必要な加配定数の増が行われており、実質 35 人が措置されている。

⁶ 指定都市教育委員会は、国が定める基準を踏まえ、学校の児童生徒の実態に応じ柔軟に学級を編制している。

⁷ 県単費や国の加配の活用により独自の少人数学級の取組が行われている場合がある。なお、「少人数学級」とは、学級編制の標準を下回る学級を編制すること（生活集団の縮小）をいう。一方、「少人数指導」は、児童生徒の習熟の程度等に応じて特定の教科において学級を分けて授業を行うこと（学習集団の縮小）をいう。

図表2 加配定数一覧（公立義務教育諸学校）

（人）

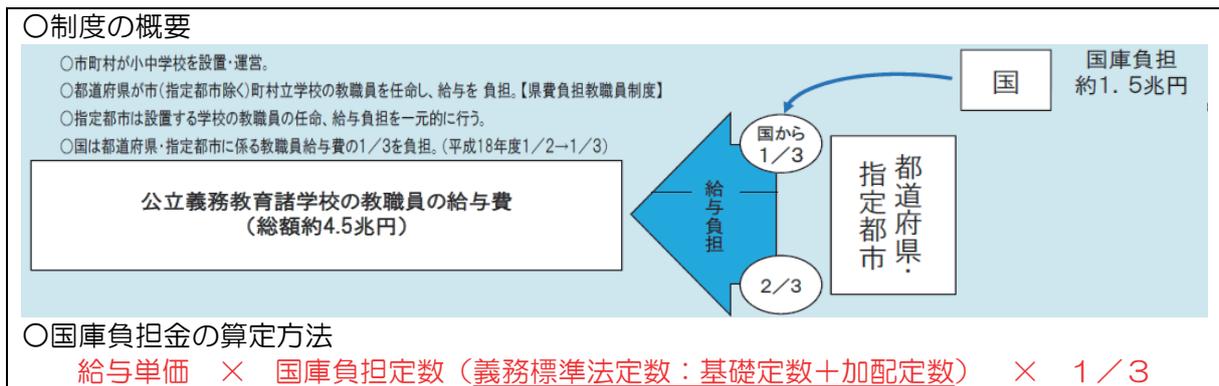
加配事項	内容	令和2年度 加配定数計	令和3年度 加配定数計
指導方法工夫改善	少人数指導、習熟度別指導、ティーム・ティーチング等のきめ細かな指導や小学校における教科専門的な指導による指導方法改善	33,770	30,565
児童生徒支援※	いじめ、不登校や問題行動への対応、地域や学校の状況に応じた教育指導上特別な配慮が必要な児童生徒対応	7,839	7,713
特別支援教育※	通級指導への対応や特別支援学校のセンター的機能強化等	4,637	4,052
主幹教諭の 授業時数等の軽減	主幹教諭の配置に伴うマネジメント機能の強化への対応	1,778	1,778
研修等定数※	資質向上のための教員研修、初任者研修、教育指導の改善研究対応	3,349	3,004
養護教諭	いじめ、保健室登校など心身の健康への対応	410	410
栄養教諭等	肥満、偏食など食の指導への対応	407	407
事務職員	学校事務の共同実施を通じた事務機能の強化	1,225	1,225
合計		53,415	49,154

※ 一部について、平成29年度から10年間をかけて順次基礎定数化
 (注) 国は都道府県・指定都市の申請を受けて、加配の種類ごとに総数を配分
 (出所) 文部科学省資料より作成

(2) 教職員に係る給与負担の仕組み

国は、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、「義務教育費国庫負担法」に基づき、義務教育に必要な経費の大半を占める教職員給与費について、都道府県・指定都市が負担した実支出額の3分の1を負担している（残りの3分の2については都道府県等が自己財源からこれを負担するが（図表3参照）、地方交付税措置がなされている。）。都道府県等の中には、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で給与額や教職員配置に関する地方の自由度を拡大した「総額裁量制」の下、教員を増員して地域や学校の実情を踏まえた特色ある教育を実施するものもある⁸。

図表3 義務教育費国庫負担制度（令和3年度）



(出所) 文部科学省資料より作成

⁸ 教員を増員は給与水準を引き下げた分の財源を活用することで可能となることから、総額裁量制の導入（平成16年度～）が非正規教員の増加の背景の一つとして指摘されている。萩生田文部科学大臣は、正規教員の配置を求めつつも、都道府県・市町村によって事情は異なるが、正規1人分の人件費で非正規2人を配置する学校等もあることは否定しない旨発言している（萩生田光一文部科学大臣記者会見録（令2.12.17）〈https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00121.html〉）。

3. 本改正案提出の経緯

(1) 新型コロナウイルス感染症への対応

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が懸念される中、令和2年2月28日、文部科学省は都道府県教育委員会等に対し、全国全ての小中学校、高等学校、特別支援学校等について、3月2日から春休みまで臨時休業を要請する旨の通知を発出し、多くの学校が臨時休業に踏み切ることとなった⁹。学校再開に当たり、密を避けるため、学級を分割して分散登校を実施した学校では、「個々の子供に目が行き届き、つまずきの把握や声かけの量なども全然違った」「子供たちが落ち着いていた」等の声や、不登校の児童生徒が減少したとの報告があった¹⁰。保護者からは「学校が楽しいと子供が出かけていく」との感想も示されるなど¹¹、学級規模が少人数であることの効果に注目が集まった。

(2) 少人数学級を求める動き

ア 全国知事会等3団体緊急提言

学校において新型コロナウイルス感染症対策が講じられる中、身体的距離の確保が課題となった。また、自宅学習におけるICTを活用した教育に向けた体制整備とともに、休業による学習の遅れが生じないよう教員が児童生徒の学習の進捗状況や理解の度合いを把握し、一人一人にきめ細かな指導を行うことが求められた。令和2年7月2日、全国知事会、全国市長会、全国町村会の地方3団体は、今後予想される感染症の再拡大時にあっても子供たちの学びを保障するためには、児童生徒間の十分な距離を保つことができるよう少人数学級に必要な教員の確保等が必要であるとする緊急提言¹²を行うなど、少人数学級を含む学びの環境整備を求める機運は高まっていった。

イ 政府における検討

政府においては、「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）に「少人数によるきめ細かな指導体制の計画的な整備やICTの活用など、新しい時代の学びの環境の整備について関係者間で丁寧に検討する」との方針が示された。

これを受け、教育再生実行会議は「ポストコロナ期における新たな学びの在り方について」検討することとし、令和2年8月25日、初等中等教育ワーキング・グループを設置した。同ワーキング・グループは9月8日に初会合を開き、「少人数によるきめ細かな指導体制の計画的な整備や関連する施設設備等の環境整備を進める方向で、(中略)今後、

⁹ 政府は、令和2年4月7日、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」に基づき7都府県に緊急事態宣言を発出し、同月16日にはその対象を全国に拡大した。緊急事態宣言は5月25日までに全ての都道府県で解除され、6月1日時点で、全国の公立学校の99%が学校を再開した。3年1月、4月及び5月には一部の地域において再度の緊急事態宣言が発出されたが、文部科学省は、対象地域における地域一斉の臨時休業については、子供たちの健やかな学びの保障や心身への影響の観点からも避けるべきであるとした。

¹⁰ 『教育新聞』（令2.8.18）、『産経新聞』（令2.9.23）等

¹¹ 少人数学級化を求める教育研究者有志パンフレット「少人数学級と豊かな学校生活を」（令2.11）〈https://m.facebook.com/permalink.php?id=818486134935392&story_fbid=3464180200365959〉

¹² 「新しい時代の学びの環境整備に向けた緊急提言」（令2.7.2）〈http://www.nga.gr.jp/data/activity/committee_pt/committee/shuryo/bunkyo/reiwa2nendo/1593757127030.html〉。緊急提言では、ICT教育人材の配置充実やICT環境整備に必要な財政措置の拡充も求めている。

予算編成の過程において、関係者間で丁寧に検討することを期待する」と表明した¹³。

(3) 令和3年度予算案の編成

文部科学省は、令和3年度概算要求において、義務教育費国庫負担金について、少人数によるきめ細かな指導体制の計画的な整備に向けて「学級編制の標準の引下げを含め、(中略) 予算編成過程において検討する」(事項要求¹⁴)とした。

萩生田文部科学大臣は、「小中学校における30人学級を目指すべきである」¹⁵との発信を続けてきたが、令和2年12月17日の閣僚折衝では、小学校に限って35人学級とすることで合意した。これを踏まえ、同月21日に閣議決定された令和3年度予算案においては、少人数によるきめ細かな指導体制を構築するため、義務標準法を改正し、小学校第2学年から第6学年について、学級編制の標準を5年かけて、学年進行で35人に計画的に引き下げることとし、学級編制の標準の引下げ及び、引下げに伴う副校長・教頭や生徒指導担当教員等の教職員配置の充実のための定数改善を図るとされた(図表4参照)。以上のような経緯を踏まえ、本改正案は、3年2月2日、閣議決定を経て国会に提出された。

図表4 学級編制の標準の計画的な引下げ

	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度	令和7年度	計
40人→35人となる学年	小2	小3	小4	小5	小6	
年次計画：教職員定数の改善数(人)	744	3,290	3,283	3,171	3,086	13,574
参考：自然減(人)	▲598	▲2,484	▲4,556	▲5,843	▲7,061	▲20,542

(注1) 小学校35人学級を令和3年度から5年かけて実現するため、合計13,574人の定数改善を措置するとともに、加配定数の一部(5,125人)を含む合理化減等(12,580人)を活用

(注2) 小2年生については、加配措置により35人学級を行っているところ、3年度においては義務標準法の改正により小2を35人学級とし、加配措置から基礎定数になることによる増分(+744人)を定数に反映

(出所) 文部科学省資料等より作成

4. 主な国会論議

本改正案は、前述のとおり、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を契機としたものであるが、萩生田文部科学大臣からは、かねてからの少人数学級に向けての意見や、Society5.0¹⁶時代の到来や子供たちの多様化の一層の進展も踏まえ、安全・安心な教育環境の下、ICT等を活用した個別最適な学び¹⁷と協働的な学びを実現し、一人一人に応じたき

¹³ 同ワーキング・グループ主査の佃和夫三菱重工業株式会社特別顧問によれば、少なくとも早期に30人以下、できれば20人をとの声が、出席者らの平均的な意見だった旨報じられている(『朝日新聞』(令2.9.9))。

¹⁴ 「事項要求」とは、概算要求時に内容等が決定していない事項について、金額を示さずに要求し、予算編成過程において、その内容が明らかになった際に追加要求するもの。

¹⁵ 萩生田光一文部科学大臣記者会見録(令2.11.17) <https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00110.html>等

¹⁶ 「Society5.0」とは、サイバー空間(仮想空間)とフィジカル空間(現実空間)を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会(Society)をいう。狩猟社会(Society1.0)、農耕社会(Society2.0)、工業社会(Society3.0)、情報社会(Society4.0)に続く、新たな社会を指すもの。

¹⁷ 「個別最適な学び」とは、中央教育審議会答申(令3.1.26)において、「指導の個別化」と「学習の個性化」

め細かな指導ができるよう公立小学校の学級編制の標準を引き下げることとした¹⁸との説明がなされた。

衆参の委員会においては、本改正案の具体的内容や施行に当たっての課題等について、参考人質疑を行うとともに¹⁹、文部科学省等に対し質疑を行った。以下、主な論点について紹介する。

(1) 学級編制の標準の引下げに係る論点

ア 更なる学級規模縮小の必要性

学校現場の高いニーズや与党の30人以下学級を求める決議²⁰等を踏まえ、萩生田文部科学大臣は、公立小中学校の30人学級の実現を目指していたが、閣僚折衝の結果、小学校のみの段階的な35人学級で決着した。委員会において、その理由を問われた萩生田文部科学大臣は、30人学級に向けて全力で取り組んだが、財務省を始め関係者間で様々な検討、調整を丁寧に行った結果である²¹とした。報道によれば、文部科学省は、全ての公立小中学校で一度に30人学級を実施すると教職員を8～9万人増やす必要があるが、10年かけて段階的に行えば、少子化で生じる余剰人員でほぼ対応できることから「大きな財政負担はなく実現は可能」としていたが、これに対し、財政支出を抑えたい財務省は、平成以降、児童生徒数の減少ほど教職員定数は減少していないこと、諸外国に比べて学級規模が大きいとの指摘があるが、教員1人当たりの児童生徒数は主要先進国並みであること等を理由に譲らなかった²²とされる。

委員会においては、委員から、公立中学校の35人学級化について、体が大きくなり、思春期を迎え、複雑な悩みを内面に閉じ込めてしまうことが多い中学生にこそ、教職員の目がしっかりと行き届く必要がある²³などとして、中学校における35人学級の実施及びそれに伴う教職員の定数増が必要であることが強調された。これに対し萩生田文部科学大臣は、一人一人に応じたきめ細かな指導は小学校のみならず中学校においてもその必要性は全く変わりがなく、小学校の35人学級が完成する令和8年度以降途切れることなく実施したい²⁴との見解を示した。また、委員からは、公立高等学校においても35人学級を実施すること²⁵、国立及び私立の学校設置基準を40人から35人に引き下げる

を学習者視点から整理した概念と説明されている。

¹⁸ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号(令3.3.30)

¹⁹ 衆議院文部科学委員会(令3.3.16)においては、末富芳君(日本大学文理学部教育学科教授)、清水秀行君(日本教職員組合中央執行委員長)、本田由紀君(東京大学大学院教育学研究科教授)が、また、参議院文教科学委員会(令3.3.25)においては、三幣貞夫君(千葉県南房総市教育委員会教育長・教育再生実行会議有識者)、藤井昌也君(名古屋市教育委員会教育次長)、中嶋哲彦君(名古屋大学名誉教授・愛知工業大学教授)が、それぞれ参考人として招致された(いずれも肩書きは当時のもの)。

²⁰ 自由民主党教育再生実行本部は「30人学級の推進及び高等学校のICT環境整備に関する決議」(令2.9.24)、公明党教育改革推進本部及び文部科学部会は「30人以下学級の推進に関する決議」(令2.9.24)

²¹ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号(令3.3.30)

²² 『朝日新聞』(令2.11.13)、『読売新聞』(令2.11.20)、『毎日新聞』(令2.12.8)等

²³ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号2頁(令3.3.17)、第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号(令3.3.30)

²⁴ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号2頁(令3.3.17)

²⁵ 「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」において、40人とされている。

こと、特別支援学級や特別支援学校の1学級当たりの人数も引き下げること²⁶等を求める意見が相次いだ。その上で、ICTを活用した教育の推進により一斉授業から個別指導の割合の高まりが見込まれることや、障害や外国籍など多様な文化・社会的背景を持つ子供たちが同じ教室で学ぶインクルーシブ教育を進める観点からも、30人学級を早期に実現するなど更なる学級編制の標準の引下げが必要である²⁷との主張がなされた。

また、委員会においては、少人数学級を求める約25万筆の署名が全国から寄せられたが、その多くは本改正案の対象とならない来年度の小学校第3学年以上の保護者であることから、その声に応えるべく何らかの対応をすべきではないか²⁸との指摘もなされた。これに対し、萩生田文部科学大臣は、地方単独の予算措置で少人数学級に取り組んできた地方公共団体については、今般の法改正によって、当該地方単独予算の一部は国費で賄われることとなるため、これを活用し他の学年における少人数学級の充実を図ることは可能である²⁹として、地方公共団体の理解と協力を求めた。なお、地方単独予算が国費で賄われることで、その分の財源が専科指導やその他の教職員の配置充実に活用されるとの見方もある一方で、厳しい財政状況に悩む地方公共団体においては、教育関係以外の事業に予算が回される懸念³⁰も示された。

このほか、学級編制の標準の引下げについては、教職員定数の増加と給与負担の増加につながるため財務省は消極的な態度であるが、委員からは財務省に対して、我が国のGDPに占める公財政教育支出の割合はOECD平均を大きく下回っていることから、更なる少人数学級を進め、教育支出の割合を高めるべきではないか³¹との指摘がなされた。

イ 加配定数の振替の是非

35人学級の実施に当たっては、今後5年間で13,574人の教職員が新たに必要となり(図表4参照)、加配定数の一部を含む合理化減等が活用される。令和3年度には、小学校第2学年の35人への学級編制の標準の引下げが実施されるが、当該学年は既に加配措置により実質的に35人学級が実現しているため、加配定数を基礎定数に振り替えることで手当てされる。委員会においては、委員から、第3～6学年の引下げについてもこれまで措置されてきた加配定数の振替が行われるのかと問われ、文部科学省は、指導方法工夫改善加配33,770人のうち、小学校第2学年の35人学級化分と地方公共団体の先行実施による第3～6学年の35人学級化分の計6,000人については、学年進行で基礎定数に振り替わっていく³²との説明を行った。

²⁶ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号27頁(令3.3.17)。特別支援学級(小中学校)の8人を6人へ、特別支援学校小学部・中学部の6人を5人へ、同高等部の8人を7人へ、それぞれ引き下げるよう要望が寄せられている旨の発言があった。

²⁷ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第7号(令3.3.30)

²⁸ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第7号(令3.3.30)

²⁹ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第7号(令3.3.30)

³⁰ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号2頁(令3.3.17)

³¹ 第204回国会参議院文教科学委員会議録第7号(令3.3.30)

³² 第204回国会参議院文教科学委員会議録第7号(令3.3.30)。文部科学省は、自治体独自の少人数学級は、

これに関連し、委員からは、現在、指導方法工夫改善加配を活用して実施されているティーム・ティーチングや習熟度別といった少人数指導ができなくなるのではないかと、少人数学級以外の加配を振り替えることがあり得るのか、教育水準の向上を図ろうとするのであれば教職員の純増が必要ではないか等の指摘がなされたが、文部科学省からは、少子化に伴う加配定数の見直しは必要であるものの、ティーム・ティーチング、習熟度別等の指導方法工夫改善も、現場が困らないようにしっかりと加配定数の確保に最大限努力していきたい³³との見解が示された。その一方で、参考人からは、加配定数全般に係る課題も含め、クラスを増やすためだけに加配が使われたらきめ細かな指導ができなくなる、教育上必要な加配を振り替えることは何ら改善につながらない、特に、いじめや不登校に係る児童生徒支援加配は全くもって不足しており削減されては十分な支援ができなくなる³⁴等の指摘があった。

このほか、35人学級の実施による教職員定数改善の恩恵が、努力して35人学級を実現している地方には及ばず、未実施の都市部にのみ集中することのないよう、児童生徒数に応じて加配が措置されるような環境整備を行うことを求める意見³⁵もあった。

なお、財務省に対して、学級編制の標準の引下げに伴い新たに必要となる教員を加配定数の振替ではなく、基礎定数の純増として措置するよう求める質疑も行われたが、財務省は「子供たちのためにという思いは財務省も文科省も変わるところはないというふうに考えておまして、引き続き、しっかり文科省と丁寧に議論を進めてまいりたいというふうに考えております」³⁶と答弁するにとどめ、加配定数の維持及び基礎定数の純増については言及しなかった。

ウ 教室不足への対応（経過措置）

本改正案は、経過措置として、令和7年3月31日までの間、文部科学大臣が定める特別の事情がある小学校にあっては、学級編制の標準を40人に据え置くこととしている。具体的には、学級数の増加に伴い教室不足が生じる場合が想定されており、委員会においては、不足が見込まれる教室数や対応策等について質疑が行われた。

文部科学省は、少子化の進行に伴い教室数には余裕が出ているため、多くの学校においては学級数の増加に対応できるとの見通しを示した上で、3年度に向けては、対応が必要となる教室数は都市部を中心に全国で278教室と見込まれており、そのうち10教

国の加配教員と当該都道府県等の負担によって増員した教員を合わせて実現されているが、そうした自治体独自の少人数学級のために措置されている国の加配定数は5年計画で基礎定数に振り替わっていく旨の説明もしている（第204回国会衆議院文部科学委員会議録第4号3頁（令3.3.12））。

³³ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号4頁（令3.3.17）、第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）等

³⁴ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第5号10頁（令3.3.16）

³⁵ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）。なお、令和元年度の平均学級規模は、小学校で1学級当たり27.5人、中学校で31.9人であったが、少子化や地方公共団体の取組により、都道府県のばらつきが大きい。財務省は、36人以上学級の約6割は東京都を含む5都府県に集中しているが、これらの都府県では、指導方法工夫改善加配が少人数学級ではなく少人数指導に活用されていると指摘している（ただし、いずれの取組に活用するかは地方公共団体の判断による。）。

³⁶ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第4号10頁（令3.3.12）

室は新增築や余裕教室の転用によっても対応が困難であることを明らかにした³⁷。また、教室不足を解消するための公立小学校等の新增築については、法律に基づき国が経費の2分の1を負担するとともに、地方公共団体の負担分の一部について地方財政措置が講じられることから、地方公共団体の実質的な負担割合は2割となるとして、計画的な施設の確保を求めたほか、この特別な事情として40人学級となった場合には、35人学級に比べて少ない教職員定数しか算定されないことから、この特別な事情の適否については、所要の施設の確保に最大限努めた上でやむを得ない場合に限り判断されるべきものと答弁した³⁸。

エ 少人数学級の効果検証

本改正案は附則において、この法律の施行後速やかに、学級編制の標準の引下げが学力の育成その他の教育活動に与える影響の実証研究を行うとしている。

財務省は、かねてより、学級規模の学力への影響について「最近の新しいデータを使った研究ほど、学級規模の縮小の効果はないか、あっても小さいことを示している研究が多い」³⁹とし、代替手段の費用対効果との比較を行う重要性を指摘するなど、教職員定数の改善には消極的な見解を示していた。

委員会においては、委員から、少人数学級の効果検証について、テストスコア以外の非認知能力の育成等も含めた総合的な検証が必要であるとの見解が繰り返し示され、萩生田文部科学大臣からも、1点刻みの全国学力テストの点数が上がったことのみをもってエビデンスというのは全くナンセンスであり、子供たちの「生きる力」の育成も含め総合的に評価していきたい⁴⁰旨の見解が示された。また、検証の具体的な方法やスケジュール等について、文部科学省は、生徒指導や保護者対応等の面も含め多面的に効果検証ができるよう、地方公共団体と連携し実証研究を進めるとともに、国と地方が連携した協議の場等を通じた検討を進めていく⁴¹と答弁した。

これに関連し、委員からは、財務省との折衝に向けてどのような指標を設定するか等の戦略が重要である⁴²、効果検証及び教育内容の充実に全国学力・学習状況調査のデータを活用すべきである⁴³等の見解も示された。

なお、参考人からは、少人数学級の効果検証の在り方について、学級規模の効果検証については、少人数学級にしたからといってすぐにテストスコアが改善するような簡単な問題ではなく、子供たちの成長の基盤ともなる非認知能力、教師の効力感、ストレス尺度等の心身の健康・安全に関する指標等も含めた総合的な検証が不可欠であり、教育

³⁷ 令和4年度以降の対応について具体的な数字は示されなかったが、報道によれば、4年度は約1,000教室の確保が必要になるとみられ、各地方公共団体での対応が急務となっている（『教育新聞』（令3.4.12））。

³⁸ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）。なお、施行通知においては、施設の確保に当たり近隣の公民館等の利用も求めている。

³⁹ 財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（令2.10.26）提出資料等

⁴⁰ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号21頁（令3.3.17）

⁴¹ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第4号4頁（令3.3.12）

⁴² 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）

⁴³ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第4号4頁（令3.3.12）

ビッグデータの整備と運用による教育活動の検証、改善が重要である⁴⁴旨指摘された。

(2) 教員の確保及び質の向上に係る論点

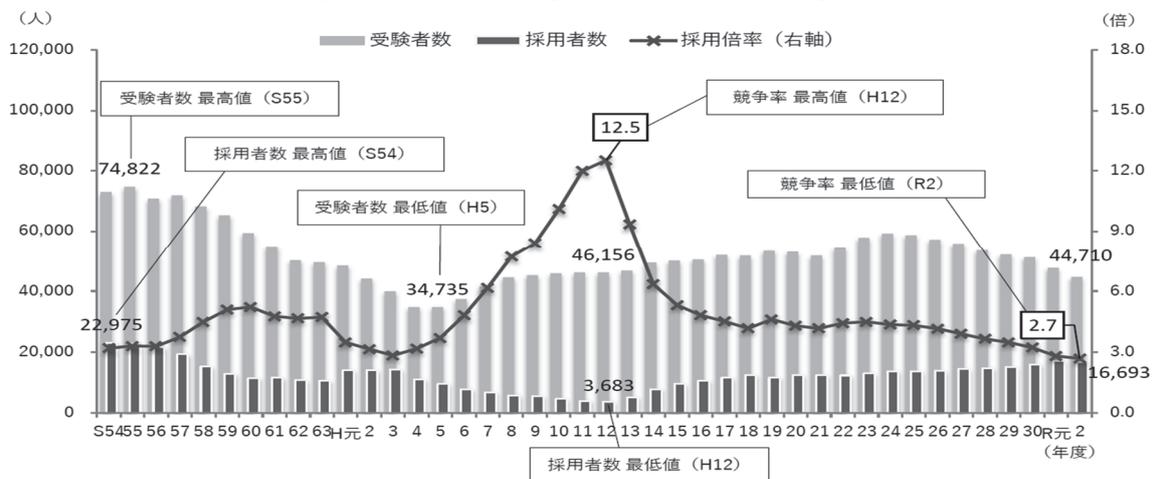
ア 採用倍率の低下

35 人学級の実施に当たっては、学級数の増加に伴い教員の確保が大きな課題となる。しかし、近年、公立小学校の教員採用試験の採用倍率の低下傾向が続いており、令和 2 年度の採用倍率は全国平均で 2.7 倍と過去最低を更新した(図表 5 参照)。教員採用試験の倍率が 3 倍を切ると人材の質を維持することが困難である⁴⁵との指摘もあり、少人数学級の効果を上げるためにも教員の数及び質の確保に向けた対応は急務となっている。

委員会においては、この点に関し、文部科学省は、従前から各教育委員会に対して中長期的な視野を持って計画的に採用を行うよう促しているとした上で、各教育委員会が行う受験年齢の制限緩和、教職経験者への特別選考の実施等の工夫を紹介した⁴⁶。

このほか、委員から、教員確保に向けた取組として、就職氷河期世代は当時の高い採用倍率の中で教職を諦めた者も多いことから、彼らを教員として採用してはいかかとの提案がなされたところ、文部科学省からは、彼らが民間企業等での経験を経て学校現場に参画することは、多様な教師集団を構築する上で重要であることから、教職に関するリカレント教育プログラム事業を実施している⁴⁷との答弁がなされた。

図表 5 〔小学校〕受験者数・採用者数・競争率(採用倍率)の推移



(出所) 文部科学省「令和 2 年度(令和元年度実施)公立学校教員採用選考試験の実施状況のポイント」(令 3.2.2 公表)

また、教員の 1 割を占める非正規教員について、不安定な雇用を改善し正規教員との格差を是正するためにも、彼らを正規教員として採用することが重要であるとの指摘がなされ、これに対し文部科学省は、一部の都道府県等で行われている採用方法の工夫(臨

⁴⁴ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 5 号 2 頁(令 3.3.16)

⁴⁵ 『日本経済新聞』(令 3.3.26)

⁴⁶ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 30 頁(令 3.3.17)

⁴⁷ 第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 7 号(令 3.3.30)

時的任用講師は採用試験で一定の試験内容を免除等）を展開していきたい⁴⁸と述べた。

さらに、教員の確保に向けて、新たな教職員定数改善計画の策定⁴⁹、旧日本育英会において実施されていた奨学金の教育・研究職返還特別免除制度の復活⁵⁰、高卒の資格を持ち、教員免許のない20歳以上の者を対象とした教員資格認定試験の周知⁵¹等の必要性についても質疑が行われた。

イ 働き方改革と処遇改善

教員採用試験の受験者数が低迷している背景には、教員という仕事に魅力を感じるものの、長時間勤務を余儀なくされ働き方に見合った処遇になっていない⁵²ことから、学校現場に対する「ブラック」なイメージが広まり、学生が教職を敬遠する傾向にあることが考えられる。教員勤務実態調査（平成28年度）によれば、公立小学校の約3割、公立中学校の約6割の教諭の1週間当たりの勤務時間が、いわゆる「過労死ライン」⁵³に達していることが明らかとなった⁵⁴。

委員会において、文部科学省は、少人数学級と働き方改革との関係を問われ、学級担任は担任する児童の数が多いほど業務時間が長い傾向にあるため、授業及び成績処理の業務や保護者対応に係る負担の軽減効果が期待されるとした上で、「学級編制の標準の引下げは、学校における働き方改革に大きく寄与する」⁵⁵と主張した。

これに関連し、委員から、これまで学校は多様化する課題に教員の献身的な努力で対応してきたが、これが長時間労働を助長し、教員を疲弊させている⁵⁶、やりがいで教員希望者を増やすことは困難であることから、仕事に見合う処遇を保障する処遇改善が最も必要である⁵⁷との指摘がなされた。これに対し、萩生田文部科学大臣は、学校における働き方改革の進展や、令和4年に実施予定の教員勤務実態調査の結果等を踏まえ、教師の処遇の在り方について、引き続き検討していきたい⁵⁸と答弁した。

参考人からは、時間外勤務手当の支給による働きに見合った手当の保障や、教育実習生が失望するようなアナログ的な校務を行う学校現場の改善、教員1人当たりの児童生徒数の引下げ等の、教員の処遇改善の必要性と課題についての意見が表明された⁵⁹。

⁴⁸ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）

⁴⁹ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）

⁵⁰ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号30頁（令3.3.17）

⁵¹ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号13頁（令3.3.17）

⁵² 教員は残業や休日出勤が多いにもかかわらず、制度上、教職調整額として給料月額の4%相当額を支給する代わりに休日勤務手当や時間外勤務手当を支給しないこととされている。

⁵³ 「過労死ライン」とは、厚生労働省が過労死の労災認定基準と定める「1か月当たり80時間を超える時間外労働」に相当する「1週間当たりの学内総勤務時間が60時間超」。

⁵⁴ 文部科学省は、令和元年12月、「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（給特法）を改正し、勤務時間の上限ガイドライン（原則、超過勤務は1か月45時間以内、1年360時間以内）を法令上の指針に格上げするとともに、地方公共団体の判断で1年単位の変形労働時間制の適用を可能とするとした。

⁵⁵ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号21頁（令3.3.17）

⁵⁶ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号20頁（令3.3.17）

⁵⁷ 第204回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令3.3.30）

⁵⁸ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号5頁（令3.3.17）

⁵⁹ 第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号4頁（令3.3.17）

ウ 外部人材の活用

本改正案は附則において、教育水準の維持向上のためには外部人材の活用が重要であることに鑑み、その効果に関する実証研究を行うことを求めている。外部人材とは、具体的には教師の負担軽減のための学習指導員やスクール・サポート・スタッフ、部活動指導員、様々な課題を抱える児童生徒を支援するためのスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー等を指す⁶⁰（図表 6 参照）。

委員会においては、文部科学省から、複雑化、多様化する学校現場における課題への対応や教員の働き方改革の推進のためには、教師が教師でなければできないことに注力できるような環境整備が重要であり、そのためには外部人材の配置が不可欠である⁶¹との説明がなされた。これに対し、委員からも、学校スタッフの割合を欧米並みに増やすことや、スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーの常勤化⁶²等により、教員が教科を教えることに専念できるような環境整備を行うことが求められた。このほか、放課後や週末における部活動の負担が大きいことから、部活動指導員の活用や部活動の地域移行等も課題として挙げられる。

図表 6 学校におかれる主な専門スタッフ

職名〔配置状況等〕	職務内容等
スクールカウンセラー 〔11,955 人（R1）〕	心理に関する専門的知見を有する者として、児童生徒、保護者、教職員に対してカウンセリング、情報収集・見立て、助言・援助等を実施
スクールソーシャルワーカー 〔3,412 人（R1）〕	福祉の専門性を有する者として、児童生徒のニーズの把握及び関係機関との連携を通じた支援、保護者への支援、学校への働き掛け、自治体の体制整備への働き掛けを実施
医療的ケアのための看護師 〔2,842 人（R1）※補助金対象者〕	学校において、たんの吸引や経管栄養等の「医療的ケア」を実施
特別支援教育支援員 〔64,723 人（R2.7.1 時点）〕	食事、排泄、教室移動など学校における日常生活の介助や学習支援等のサポート
GIGA スクールサポーター 〔3,188 人（R2.1.20 時点）※申請人数〕	学校における ICT 環境整備の初期対応
ICT 支援員〔2,549 人（R2.3 時点）〕	教員の ICT 活用（授業、校務等）を支援
外国語指導助手（ALT） 〔5,234 人※JET のみ（R1.7.1 時点）〕	小学校の外国語活動や中・高等学校の外国語の授業等の補助
学習指導員 〔35,620 人（R1）※補助実績〕	補充学習や発展的な学習など、主として学力向上を目的とした学校教育活動のサポート
スクール・サポート・スタッフ 〔7,483 人（R1）※補助実績〕	教員の負担軽減を図るための教員の業務支援を実施
部活動指導員〔4,744 人（R1）※補助実績〕	教員に代わって顧問を担う、部活動を指導
外部指導者（部活動） 〔39,484 人（R1）※運動部活動の外部指導者数（中体連・高体連調査）〕	部活動における技術指導

（出所）文部科学省資料より作成

⁶⁰ 令和 3 年度の外部人材（スクール・サポート・スタッフ、部活動指導員等）の予算人員は 3.1 万人で、3 年前に比べ 2 倍以上の予算人員となっている（財政制度等審議会財政制度分科会（令 3.4.21）財務省提出資料）。

⁶¹ 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 27 頁（令 3.3.17）

⁶² 第 204 回国会衆議院文部科学委員会議録第 6 号 27 頁（令 3.3.17）、第 204 回国会参議院文教科学委員会会議録第 7 号（令 3.3.30）。文部科学省によれば、スクールカウンセラーの常勤者は全体の 1%、スクールソーシャルワーカーの常勤者は全体の 4% である（令和元年度実績）。なお、令和 3 年度予算において、常勤化に向けた検討を行うための調査研究に係る費用を計上している。

エ 教員免許制度の見直し

本改正案は附則において、教員免許制度その他教員の資質に関する制度の在り方に関する検討を行うこととしているが、文部科学省はその理由について、学校の教育水準の維持向上のためには、学級規模の適正化に加え、多様で質の高い教師の確保が重要であることを踏まえて置かれた規定である⁶³との説明を行った。

委員会においては、教員免許制度のうち、特に教員免許更新制⁶⁴について活発な質疑が行われた。委員からは、臨時的任用教員（育児休業等の代替教員）の採用や退職教員の活用において免許状の未更新が教員確保の足かせになっていること、教員免許状の更新手続のミス（うっかり失効）が教育職員のみならず公務員としての身分の喪失につながることを理由に、廃止すべきであるとの主張が繰り返された。

文部科学省は、中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会の「教員免許更新制や研修をめぐる包括的な検証について（次期教員養成部会への申し送り事項）」（令和3年2月8日）の内容を問われ、更新制は最新の知識、技能の習得に一定程度の効果がある一方、費やした時間や労力に比べて効率的に成果を得られる制度になっていない、学校内外で研修が実施されていることに鑑みれば、10年に1度の更新講習の効果については限定的である、教師の勤務時間が増加している中で講習に費やす30時間の相対的な負担がより高まっている等の指摘があった⁶⁵と述べた。また、萩生田文部科学大臣からは、3月12日、「令和の日本型学校教育」⁶⁶を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について中央教育審議会に諮問を行ったところであり、その中で教員免許更新制について、必要な教師数の確保とその資質、能力の確保が両立できるような抜本的な見直しの方向について先行して結論を得ることをお願いした⁶⁷との答弁があった。

これに関連して、委員から、社会人等多様な人材の活用に向け、人材の流動性を高め、社会人が教壇に立ちやすい制度へ転換する必要があるのではないかとの指摘がなされた。文部科学省からは、現状において、企業等での勤務経験を有する教員は小学校で2.8%、中学校で3.7%と極めて限定的であることから、多様な専門性を有する経験を持った教員が増えるよう中央教育審議会でも議論しているが、当面は、特別免許状制度⁶⁸の授与方針

⁶³ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第4号5頁（令3.3.12）

⁶⁴ 「教員免許更新制」は、教員が最新の知識技能を身に付けることを目的に平成21年度から導入された。原則として10年に1度、免許状の有効期間満了日等の2か月前までの2年間に、大学等が開設する30時間以上の免許状更新講習を受講・修了し、免許管理者の修了確認を受けなければ、免許状は失効する。

⁶⁵ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号28頁（令3.3.17）。申し送り事項では、更新制に関する手続や教師への講習受講の勧奨等が、学校の管理職や教育委員会事務局の多忙化を招いていること、申込手続や費用、居住地から離れた大学等での受講にも負担感があること等が指摘されている。

⁶⁶ 「令和の日本型学校教育」とは、学校が学習指導のみならず、生徒指導の面でも主要な役割を担い、児童生徒の状況を総合的に把握して教師が指導を行うことで、子供たちの知・徳・体を一体で育む従来の「日本型学校教育」を発展させ、全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びを実現する教育のこと。

⁶⁷ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号31頁（令3.3.17）

⁶⁸ 専門的な知識・経験を持つ場合に、勤務しようとする学校等からの推薦に基づき、教育職員検定に合格することで免許の取得が可能となる。なお、平成30年度の教員免許状の授与件数は、小学校では普通免許状28,786人に対し特別免許状13人（0.05%）、中学校では普通免許状48,226人に対し特別免許状58人（0.12%）である（財政制度等審議会財政制度分科会（令3.4.21）財務省提出資料）。

を改定して免許を取得しやすくすること等に取り組んでいく⁶⁹との答弁があった。

答弁からも明らかなおり、文部科学省では、本改正案の提出と併せて中央教育審議会に諮問が行われるなど、教員免許に係る制度の見直しについて検討を加速している(図表7参照)。さらに、文部科学省は、公立小中高等学校と特別支援学校での教員不足の実態を把握するため、初の全国調査を令和3年5月に実施し、35人学級の実現も踏まえ、不足しがちな教員を計画的に確保するための施策に反映させると報じられている⁷⁰。

図表7 教員免許制度をめぐる最近の主な動き

年月日	動き
令和3年 1月19日	文部科学大臣の下に『令和の日本型学校教育』を担う教師の人材確保・質向上に関する検討本部」を設置 → 文部科学大臣は、教師が若者にとってより魅力ある仕事となり、子供たちの将来の夢の上位となるように様々な角度から制度を見直していくことに意欲を示す
2月2日 ※本改正案の 閣議決定及 び国会提出	同検討本部は『令和の日本型学校教育』を担う教師の人材確保・質向上プラン」を取りまとめ → 既存の枠組みの下当面の対応として以下の制度改革等に取り組むとして、具体的な実施時期等を示す ・35人学級を担う教師の確保(働き方改革の推進、処遇の在り方等の検討等) ・社会人等多様な人材の活用(特別免許状の指針の改訂等) ・教職課程の高度化と研修の充実(教職員支援機構のオンライン研修の拡充等) ・教員免許更新制の在り方の見直し(更新制や研修制度に関する包括的な検証)
2月8日	中央教育審議会 初等中等教育分科会 教員養成部会は「教員免許更新制や研修をめぐる包括的な検証について(次期教員養成部会への申し送り事項)」を取りまとめ → 教員免許更新制について、抜本的に検討を行い、 ・教師の資質能力の確保 ・教師や管理職等の負担の軽減 ・教師の確保を妨げないこと のいずれもが成立する解を見出ししていくことを求める
3月12日	「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について、中央教育審議会に諮問 → 以下の点について検討を求める ①教師に求められる資質能力の再定義 ②多様な専門性を有する質の高い教職員集団の在り方 ③教員免許の在り方・教員免許更新制の抜本的な見直し ④教員養成大学・学部、教職大学院の機能強化・高度化 ⑤教師を支える環境整備
4月27日	中央教育審議会 「令和の日本型学校教育」を担う教師の在り方特別部会の初会合(教員養成部会との合同会議) → 主な議題 ・教員免許更新制小委員会の設置について ・特別免許状の授与に係る教育職員検定等に関する指針の改訂について ・免許状更新講習を修了していない者に対する臨時免許状の授与について(通知) 等
4月30日	教員免許更新制小委員会の初会合 → 事務局からは、2年間で30時間の講習を受講する仕組みの見直し、研修と講習の相互活用の徹底、オンライン化の促進等が論点として挙げられた。また、複数の委員からは、通常の教員研修も含めた受講履歴を残し、更新講習に充てる仕組みを求める意見が上がった

(出所) 文部科学省資料等より作成

⁶⁹ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号32頁(令3.3.17)

⁷⁰ 『日本経済新聞』夕刊(令3.4.7)

5. おわりに

改正義務標準法は、令和3年4月1日に施行された。2年度時点で、既に学級規模が35人以下となっている小学校の割合は9割以上であったことから、法改正の効果は限定的であるとの指摘もあるが、地方公共団体の計画的な教員採用が可能となり、正規教員の雇用が増加することが期待されている。その一方で、必要な教員を確保し質の向上を図るためには、教員免許制度の見直しとともに、働き方改革の推進と処遇の改善が大きな課題となる。

文部科学省は、3年3月末より「#教師のバトン」プロジェクトを開始し、教師の魅力を伝え、教師を目指す学生や社会人が増えるような、現場の教師からのTwitter等への投稿を求めた。しかし蓋を開けてみると、その企画意図に反し、「残業が100時間超えた」「同僚が過労死した」「未経験の部活の顧問にさせられた」など教師の過酷な勤務実態を訴える声であふれる結果となった⁷¹。1か月で22万件も集まった投稿に対し、文部科学省は、厳しい勤務実態を訴える声を推進力に、迅速に具体的に勤務環境の改善を進めたい⁷²とした。

萩生田文部科学大臣が指摘しているとおり、学校における働き方改革は、何か一つをやれば解決するといったものではなく、「特効薬のない総力戦」である。まず、教職員定数の改善による教員の業務削減、外部人材の活用や部活動改革、教員免許更新制の検証・見直し、学校向けの調査の精選・削減等の様々な取組を推進する必要がある⁷³。

改めて言うまでもないが、少人数学級の効果が最大限に発揮され、子供たちの学びをより良いものとするためには、必要な財源を確保することが必要である。教育は未来への投資であることを踏まえ、これを社会で支えるとともに、子供たちの権利・利益を最優先に施策を進めていくことが求められる。

(こばやし みつえ)

⁷¹ 『熊本日日新聞』(令3.4.11) <<https://kumanichi.com/news/id189520>>

⁷² NHK「WEB特集『子どもたち、ごめんね』“#教師のバトン”は、いまどこに？」(令3.4.30) <<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210430/k10013003311000.html>>

⁷³ 第204回国会衆議院文部科学委員会議録第6号20頁(令3.3.17)