

平成28年11月14日
中央教育審議会
初等中等教育分科会
参考資料2-1

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)

配付資料(資料2)より抜粋

文教・科学技術

平成28年11月4日

— 目 次 —

1. 義務教育費国庫負担金……………1
2. 国立大学法人運営費交付金……………17
3. 科学技術予算……………25

1. 義務教育費国庫負担金

2. 国立大学法人運営費交付金

3. 科学技術予算

日本における教職員定数の現状

- **教職員定数**は、学校数や学級数に応じて配置する「**基礎定数**」（校長や教頭、養護教諭など含む）と、教育上の特別の配慮などの目的で配置する「**加配定数**」の合計。
- 近年、少子化の進展により**児童生徒数が減少**していくのに応じ、法律上の規定にのっとり機械的に配置される**基礎定数は減少**する一方、**加配定数は増加**し続けている。その結果、教職員定数全体に占める**加配定数の割合は上昇**している。



加配定数の推移

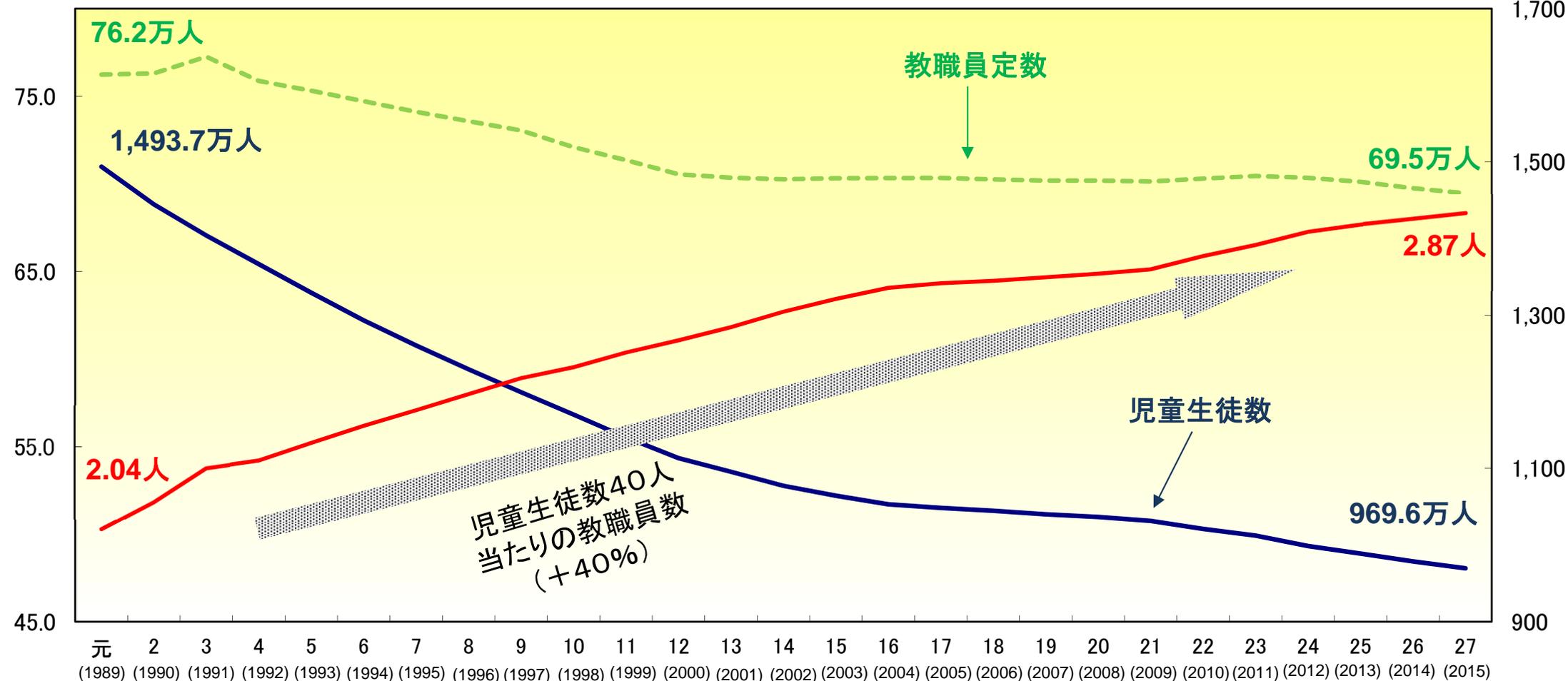


公立小中学校の教職員定数と児童生徒数の推移

○ 平成に入って以降、児童生徒数は約30%減となる一方で、教職員定数(公立小中学校)は約9%減にとどまっており、児童生徒40人当たり教職員数は約40%増。

(教職員定数:万人)

(児童生徒数:万人)



(参考)昭和40年度(1965年度)

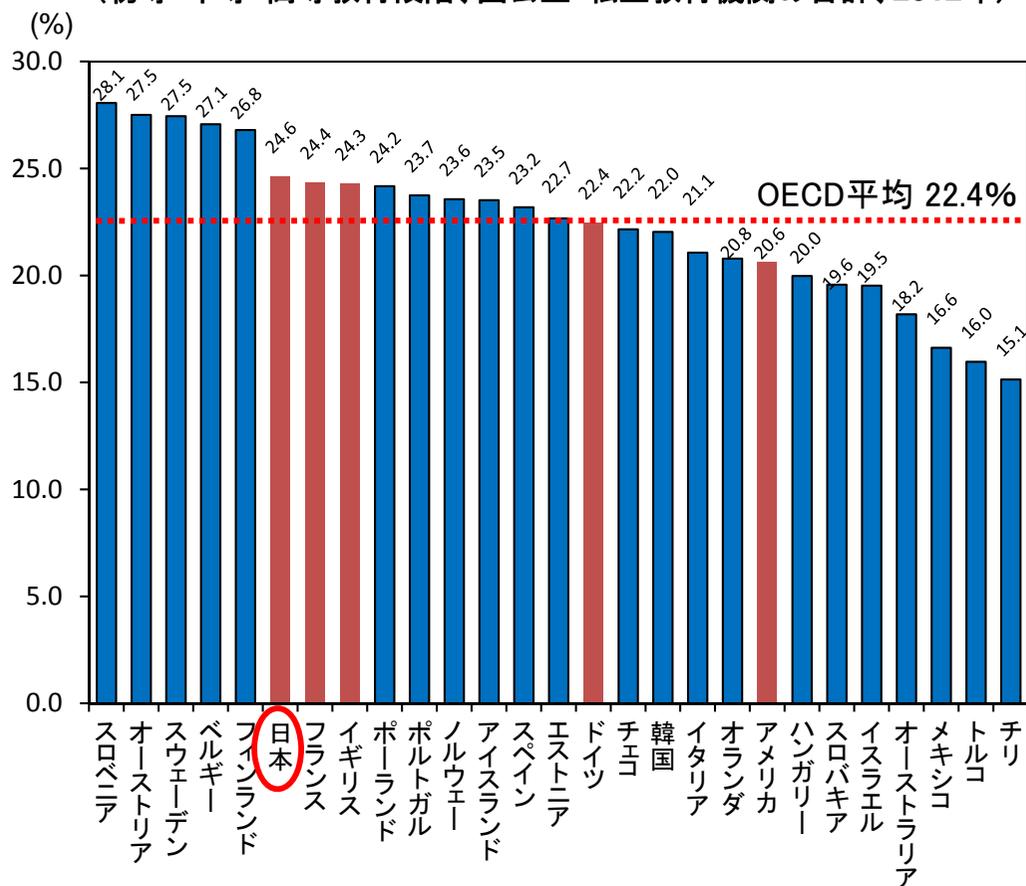
教職員定数:58.7万人 児童生徒数:1,545.0万人
児童生徒数40人当たりの教職員数⇒1.52人

(出所)学校基本調査報告書等

教育に係る財政支出の現状

- 日本の公財政教育支出を在学者一人当たりで見るとOECD平均よりも高く、主要先進国（G5）の中では高水準。また、国民負担率が国際的にみて低水準であることも踏まえる必要。
- 児童生徒数が減少する一方で、加配定数の増加により教職員定数の減少幅は抑制されており、その結果、2013年時点で比較すると、日本のPT比（教員一人当たりの生徒数）は主要先進国と比べて遜色ないレベルになっている。

在学者1人当たり年間公財政教育支出(対国民1人当たりGDP比)
(初等・中等・高等教育段階、国立・私立教育機関の合計、2012年)



(注1) ここでの公財政支出は教育機関向け補助と個人向け補助の合計。
 (注2) OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。
 (出典) OECD「Education at a Glance 2015」、OECD stat

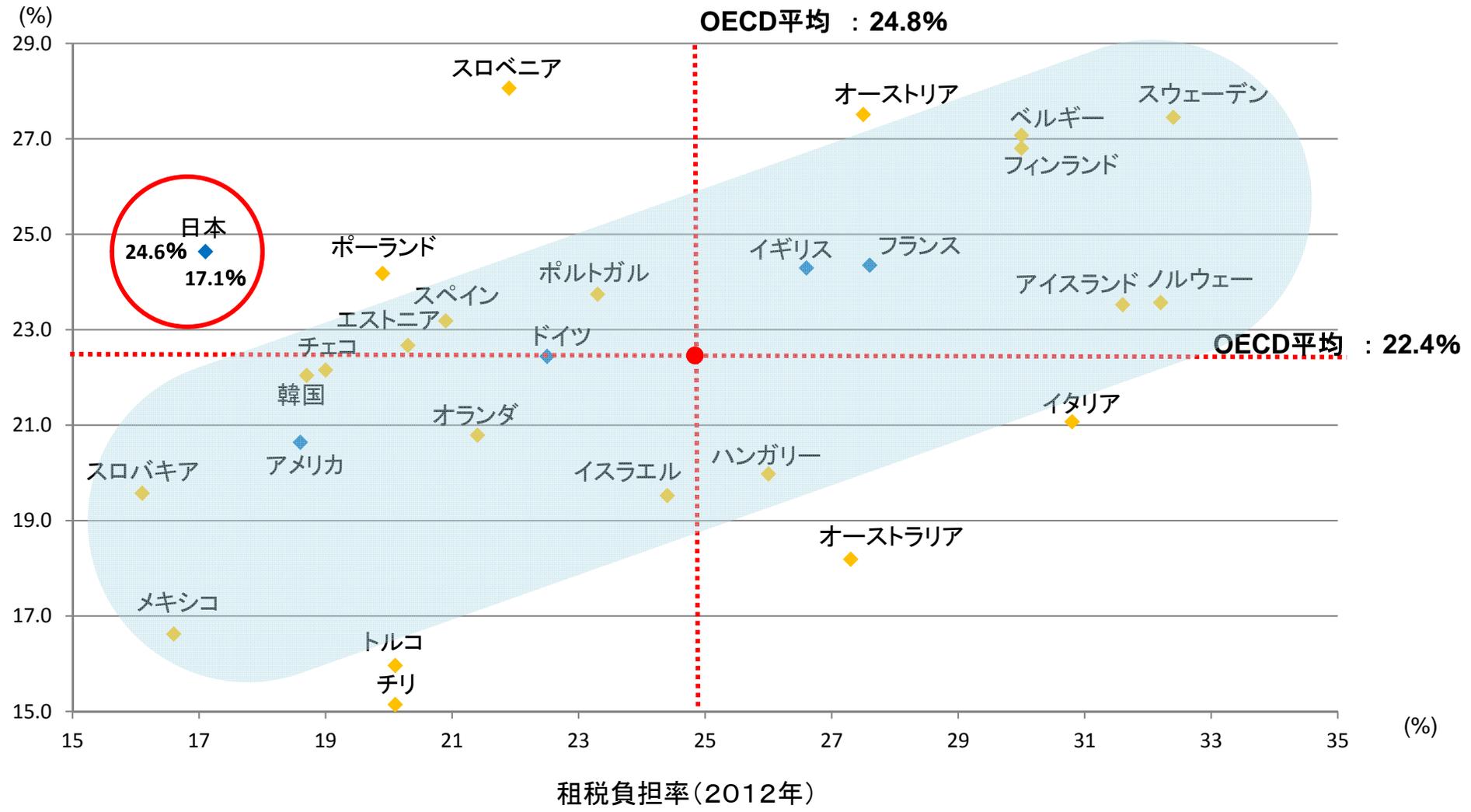
教育段階別教員一人当たり生徒数

	小学校		中学校	
	2008年	2013年	2008年	2013年
日本	18.8	17.4	14.7	13.9
OECD平均	16.4	15.2	13.7	13.4
G5平均	18.2	17.7	14.8	15.4
アメリカ	14.3	15.3	14.8	15.4
イギリス	20.2	20.7	15.0	18.5
フランス	19.9	19.3	14.6	15.4
ドイツ	18.0	15.6	15.0	13.6

在学者1人当たりの年間公財政教育支出(対国民1人当たりGDP比)と租税負担率

○ 日本は、他のOECD諸国と比較して「租税負担率は低水準」にあるが、「在学者1人当たり年間公財政教育支出(対国民1人当たりGDP比)は高水準」となっている。

在学者1人当たり年間公財政教育支出(対国民1人当たりGDP比)
(初等・中等・高等教育段階)(国公立・私立教育機関の合計)(2012年)



(注1) ここでの公財政支出は教育機関向け補助と個人向け補助の合計。
 (注2) OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。
 (注3) 租税負担率については、租税収入(除く社会保障料)を国内総生産(GDP)で除したもの
 (出典) OECD「Education at a Glance 2015」、OECD stat

学力レベルの国際比較

- OECD学習到達度調査(PISA)は、参加国が共同で開発・実施している、15歳児を対象とする学習到達度調査であり、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの3分野を調査対象とする。
- 下表のとおり、調査を開始した2000年以降、日本の平均得点は、上記3分野全てにおいてOECD平均及び主要先進国(G5)平均を大幅に上回っており、日本の学力レベルは既に国際的にみて高い水準にあると言える。

数学的リテラシー	2000年調査	2003年調査	2006年調査	2009年調査	2012年調査
日本の平均得点	557点	534点	523点	529点	536点
OECD平均	500点	500点	498点	496点	494点
主要先進国(G5)平均	517点	508点	498点	504点	504点
OECD加盟国中の順位	1位/28か国	4位/30か国	6位/30か国	4位/34か国	2位/34か国
全参加国中の順位	1位/32か国	6位/41か国	10位/57か国	9位/65か国	7位/65か国

読解力	2000年調査	2003年調査	2006年調査	2009年調査	2012年調査
日本の平均得点	522点	498点	498点	520点	538点
OECD平均	500点	494点	492点	493点	496点
主要先進国(G5)平均	508点	495点	494点	501点	510点
OECD加盟国中の順位	8位/28か国	12位/30か国	12位/30か国	5位/34か国	1位/34か国
全参加国中の順位	8位/32か国	14位/41か国	15位/57か国	8位/65か国	4位/65か国

科学的リテラシー	2000年調査	2003年調査	2006年調査	2009年調査	2012年調査
日本の平均得点	550点	548点	531点	539点	547点
OECD平均	500点	500点	500点	501点	501点
主要先進国(G5)平均	514点	513点	509点	515点	516点
OECD加盟国中の順位	2位/28か国	2位/30か国	3位/30か国	2位/34か国	1位/34か国
全参加国中の順位	2位/32か国	2位/41か国	6位/57か国	5位/65か国	4位/65か国

学級規模と学力の関係

- OECDによる累次の提言によれば、一般に学級規模と生徒の成績の関連性を示すデータはなく、特に日本は、教員の「数」を増やすよりも教員の「質」を高めることを優先すべき、とされている。

“Education at a Glance OECD INDICATORS 2015 ”(抜粋)

学級規模が教育に及ぼす影響については多くの研究が行われているが、その研究結果はさまざまである。例えば、よく引き合いに出される学級規模と生徒の成績との関連性は、特定の生徒集団や特殊な状況においてのみ、有益であることがわかっている。一般には、学級規模そのものが生徒の成績を左右することを示すデータはほとんどない。実際OECDが実施した「生徒の学習到達度調査 (Programme for International Student Assessment, PISA)」の結果にも、学級規模と15歳児の成績との関連性を示すデータはない。それどころか、PISA調査では、各国は、例えば給与を引き上げて、優れた教員候補を募ったり、たとえそれによって学級規模が拡大することになったとしても、そちらを優先すべきだということを明らかにしている。

OECD 2012 “Lessons from PISA for Japan” (抜粋)

- ・ 国際比較の結果をみれば、学級規模の縮小に追加資源を充てることが最も効果的という考え方はあまり支持できない。実際、PISAの結果を見れば、成績が良い国は学級規模より教育の質を優先している。日本では教育への追加投資の多くが学級規模の縮小に充てられていることが問題の本質である。
- ・ 日本の教育の質に非常に重要なのは教員の質であると多くの関係者が気づいている。しかし教員への要望は増え続けている。
- ・ (活動的な市民・労働者となるための能力の取得、個々の学びの支援、カリキュラムの革新といった)こうした教員への要望に対応するため、日本は、教員志願者の集団を最大限活用する方策、教員選抜の仕組み、着任前研修の方策、教員の業績の把握や教員の動機づけの手法、教員に対する継続的な教育と支援、給料の構造、業績不振の教員の改善と業績良好な教員の昇進と更なる責任の与え方を含め、教員育成の手法を考え直さないといけない。
- ・ これまで、日本は教員の質への投資よりも学級規模の縮小を優先する傾向があった。この優先順位は修正される必要があり、この報告書はそのための実例を多く提供している。

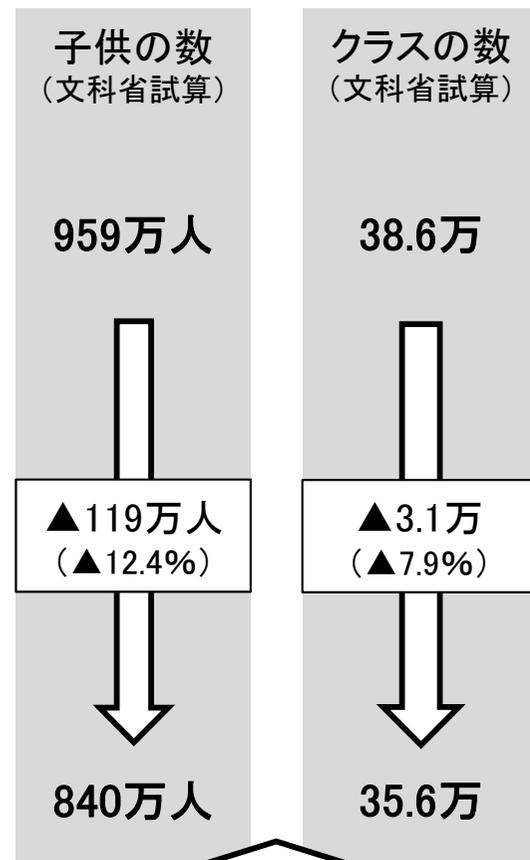
子供の数・クラス数の減少に伴う教職員定数の変化

○ 少子化の進展により、平成38年度までに子供の数は▲119万人(対28年度比▲12.4%)、クラス数は▲3.1万クラス(対28年度比▲7.9%)減少する見込み。それに応じて基礎定数を義務標準法に従って算定し、また、学級あたりの加配定数の割合を維持して現在の教育環境を継続させた場合でも、今後10年間で定数は約4万9,400人の減(対28年度比▲7.2%)となる。

平成28年度



+ = **18人**



※少子化の進展によるクラス数の減少に伴い、教職員定数も自然に減少するものとして推計(文科省試算)。

維持

▲44,216人
(▲7.1%)

維持

▲5,161人
(▲8.1%)

平成38年度



+ = **18人**

(注1) 上記の基礎・加配定数割合は、10クラスあたりの教職員定数。

(注2) 子供の数、クラス数、基礎定数の自然減の数は、文部科学省において試算。

(注3) 財務省による加配定数割合の試算は、平成28年度における学校区分毎の1学級当たりの加配定数割合が、今後も一定であるものとして算出。

少子化の進展に伴う自然減を踏まえて試算。ただし、特別支援学校(学級)については、近年の増加傾向を反映。
 <参考(クラス数の見込み)>
 特別支援学校 H28:2.1万→H38:2.3万
 特別支援学級 H28:5.6万→H38:6.7万

文部科学省「次世代の学校」指導体制実現構想（29年度概算要求）

○ 平成29年度概算要求において文部科学省が示した「次世代の学校」指導体制実現構想は、複雑・困難化する教育課題に対応する「次世代の学校」の創生のため、教職員の配置充実を図るもの。具体的には、**基礎定数**は、「**通級による指導**」や**外国人児童生徒等への指導**に必要な教員について、対象児童生徒数に応じた**基礎定数による措置への転換**により、**自然減よりも減少幅を小さくし約1万9,500人の減（対28年度比▲3.1%）**、**加配定数**はいじめ問題への対応などを理由に**約5,000人の増（対28年度比+7.9%）**とする計画となっている。

平成28年度



+

= **18人**

増加
 ▲19,516人
 (▲3.1%)

増加
 +5,060人
 (+7.9%)

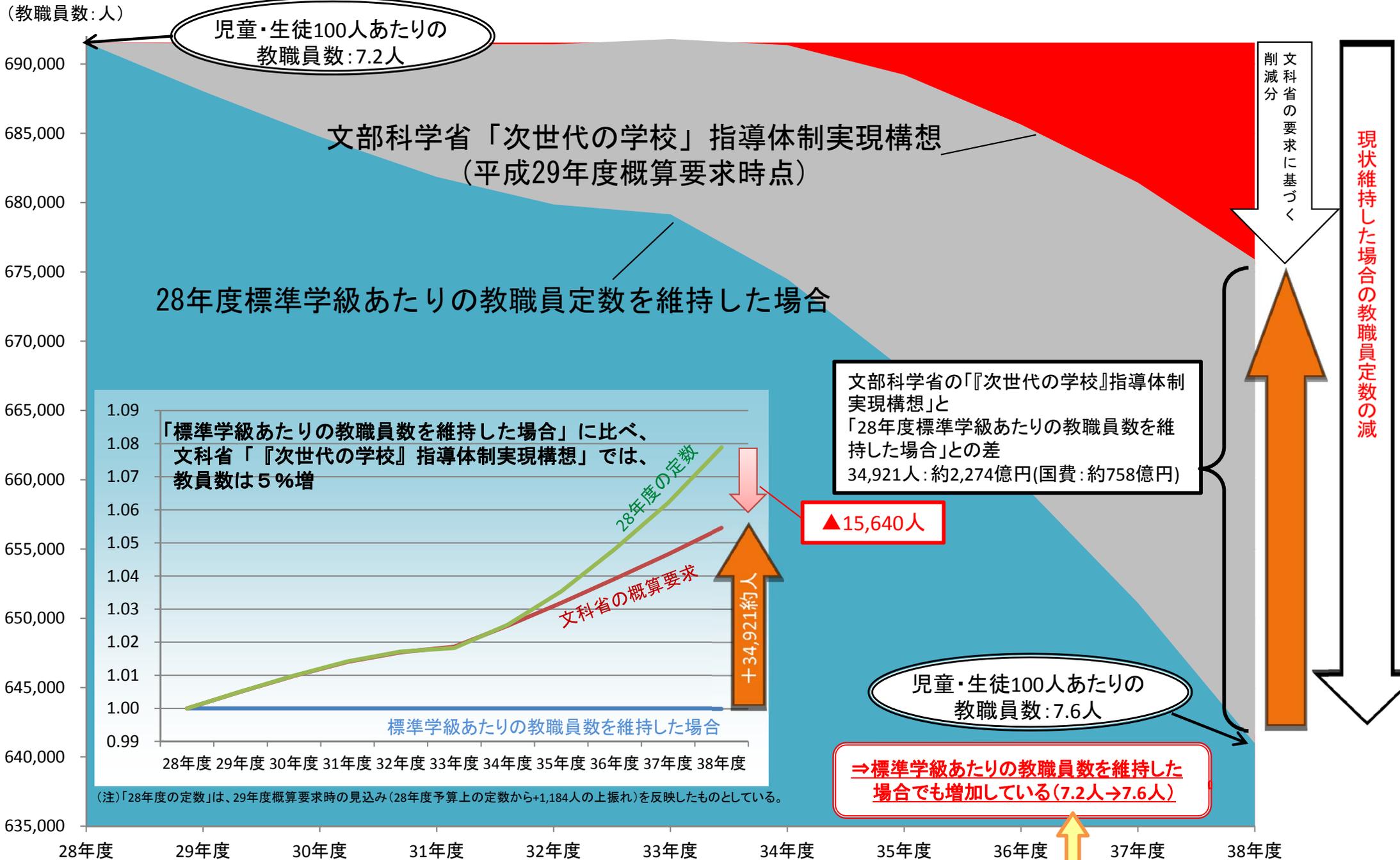
平成38年度



+

= **19人**

教職員定数の試算の比較



(出典) 「標準学級」等の将来推計については、文部科学省29年度予算概算要求時の見積りに基づく。

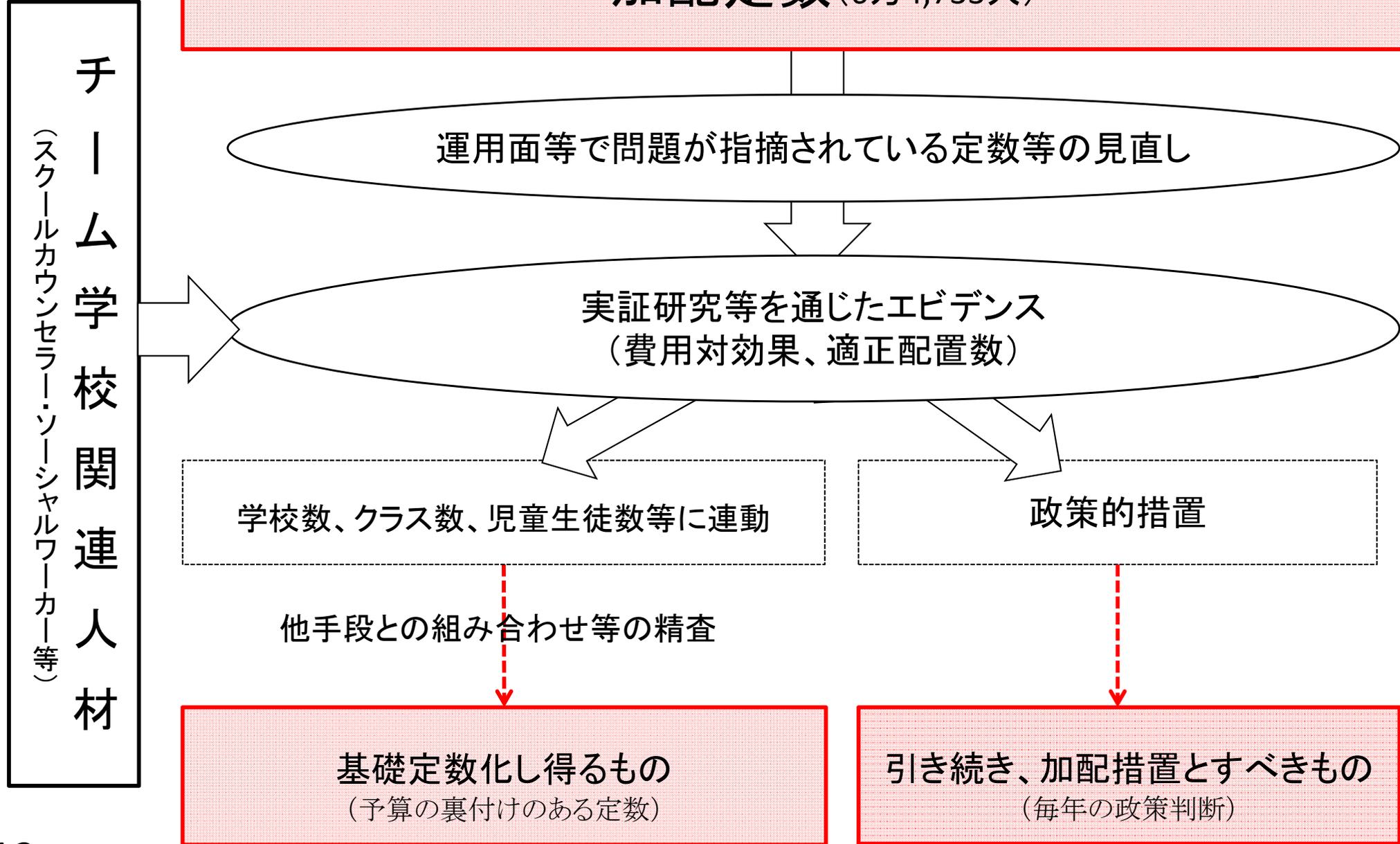
「児童・生徒数の減少幅」ほど「クラス数」は減少しないため児童・生徒一人あたりの教職員数は増加。

経済・財政再生計画改革工程表（義務教育関係）

〔平成27年12月24日 経済財政諮問会議〕

2014・2015年度	集中改革期間				2019年度	2020年度～	KPI (第一階層)	KPI (第二階層)		
	通常国会	概算要求 税制改正要望等	年末	通常国会					2017年度	2018年度
<少子化の進展を踏まえた予算の効率化、エビデンスに基づいたPDCAサイクル>										
教職員定数の中期見通しを策定する前提となる事柄を整理	<ul style="list-style-type: none"> > 各種加配措置等の効果について、既存の関連データを十分に活用しつつ、研究者・有識者の協力を得て検討・検証。 > 少子化の進展(児童生徒数、学級数の減等)及び小規模化した学校の規模適正化の動向(学校の課題(いじめ・不登校等)に関する客観的データ等のデータ収集及び実証研究の進展、地方自治体の政策ニーズ等を踏まえた予算の裏付けのある教職員定数の中期見通しを策定、公表、各都道府県・指定都市に提示 				<ul style="list-style-type: none"> ・データ収集、実証研究の進展に応じ、必要に応じ中期見通しを改定、公表、提示 ・学校・教育環境に関するデータや教育政策の成果及び費用、背景にある環境要因を総合的に考慮して予算要求し、PDCAを確立 			<ul style="list-style-type: none"> ・知識・技能、思考力・判断力・表現力、主体性・協働性・人間性等の資質・能力の調和のとれた個人を育成し、OECD・PISA調査等の各種国際調査を通じて世界トップレベルの維持・向上を目標とするなど、初等中等教育の質の向上を図る(参考)PISA2012: OECD加盟国中1～2位 		
教育政策に関する実証研究の枠組み・体制等について研究者・有識者の協力を得つつ検討	<p>教育政策に関する実証研究を開始</p> <ul style="list-style-type: none"> > 各種の加配措置、少人数教育、習熟度別指導等多様な教育政策に関する費用効果分析を含め、研究者・有識者からなる実効性ある研究推進体制の下で、一定数の意欲ある自治体等の協力を得て実施 > 中期の継続的な縦断研究及び短期の研究を実施 <ol style="list-style-type: none"> 1) 多面的な教育成果・アウトカムの測定 <ul style="list-style-type: none"> ・知識・技能、思考力・判断力・表現力、学習意欲等 ・コミュニケーション能力、自尊心・社会性等の非認知能力 ・児童生徒の行動 2) 子供の経時的変化の測定 3) 学校以外の影響要因の排除等も考慮 				<p>実証研究を計画的に実施</p> <ul style="list-style-type: none"> > 得られた研究成果は成果や費用、政策が実施される背景にある環境要因を「見える化」とともに、それらを総合的に考慮して教職員定数の中期見通し作成を含む政策形成に漸次活用 				報告、公表	報告、公表
全国学力・学習状況調査の研究への活用について、「全国的な学力調査に関する専門家会議」において、文部科学省からの委託研究等以外でも大学等の研究者が詳細データを活用できるよう、提供する詳細データの内容やデータの管理方法、研究成果の公表の在り方など、具体的な貸与ルールを検討・整備	<p>全国学力・学習状況調査の大学等の研究者による研究への活用推進・拡大</p> <p>取組状況とその成果について中間検証</p>				<p>中間検証を踏まえ、取組内容を追加修正の上、推進・拡大</p>					

教職員定数の考え方（イメージ）



加配定数と外部人材活用のあり方

- 加配定数は、少人数指導、いじめや不登校等への対応など、学校が個々に抱える課題解決のため、基礎定数とは別に予算措置されるもの。他方、同様の課題解決のため、外部人材の活用を図る施策も多く存在し、共に増要求。
- 加配措置と外部人材の活用等他のとりうる手段について、エビデンスに基づき、費用対効果を最大化する最適な組み合わせを検証することが、それぞれを措置する前提なのではないか。

加配定数の類型とそれに対応する外部人材活用事業（主要なもの）

教職員（加配定数）		外部人材活用事業			
加配内容	H29要求定数 (H28予算定数)	事業名	H29要求額 (H28予算額)	事業概要	H29要求内容（注2）
いじめ等の対応	+400人 (6,827人)	いじめ対策・不登校支援等総合推進事業	76.7億円 (57.1億円)	いじめ・不登校や、貧困や虐待を背景とした生徒指導等への対応のため、公立小中学校において、スクールカウンセラー（SC）及びスクールソーシャルワーカー（SSW）を配置	SCの拡充：+500校 SSWの拡充：+2,000人
外国人等への日本語指導	+190人 (1,410人) (注1)	帰国・外国人生徒等教育の推進事業	4.6億円 (2.3億円)	帰国・外国人児童生徒等の公立学校における受入促進等のため、日本語指導ができる支援員や、児童生徒の母語が分かる支援員等を配置	日本語指導を行う支援員等の拡充 +165人
特別支援教育	+890人 (6,326人) (注1)	インクルーシブ教育システム構築事業	10.6億円 (9.5億円)	特別支援教育専門家（医療ケアのための看護師、支援コーディネーター、理学療法士等の外部専門家等）の配置	特別支援教育専門家の配置拡充 +348人
指導方法工夫改善	+330人 (41,057人)	補習等のための指導員等派遣事業	53.7億円 (47.4億円)	補充学習や発展的な学習などに活用するため、退職教職員や教員志望の学生等をサポートスタッフとして配置	サポートスタッフの拡充 +1,500人
		理科観察実験支援事業	3.1億円 (2.6億円)	小中学校における理科の観察・実験の設備の準備等を行う補助員（観察実験アシスタント）を配置	1人の補助員が実施する実験実施回数 の増 +4回

（注1）29年度要求において基礎定数化を要求。上記表中の要求定数は、加配定数減と基礎定数増の差引人数を記載。

（注2）表中の人数は29年度要求における積算人数を記載したものであり、実際の運用とは異なる場合がある。

特別支援教育における対応

- 今後、発達障害など通級指導の対象となる児童生徒が増加していくとされているが、
 - 海外では特別支援教育において学級規模と学力の間に有意な関連は見られないという研究例が多数存在
 - 通級指導に関する教員一人当たり児童生徒数は、都道府県別で最大で15倍もの差
 - 外部人材の支援員を活用することで、通級指導教室を設置していない自治体も存在
- これらを踏まえ、外部人材の活用も含め、費用対効果を最大化するような配置・組み合わせを検証・分析する必要。

Jefferson (2016)
 幼稚園から小学校段階でのインクルーシブ型の特別支援教育について、学習成果に影響を与える項目を調査。影響を与えたのは「教職員開発」、「教員間の連携」、「両親の学校生活への関与」、「仲間からの影響」の4項目で、「学級規模」による影響は見られないとの結論。

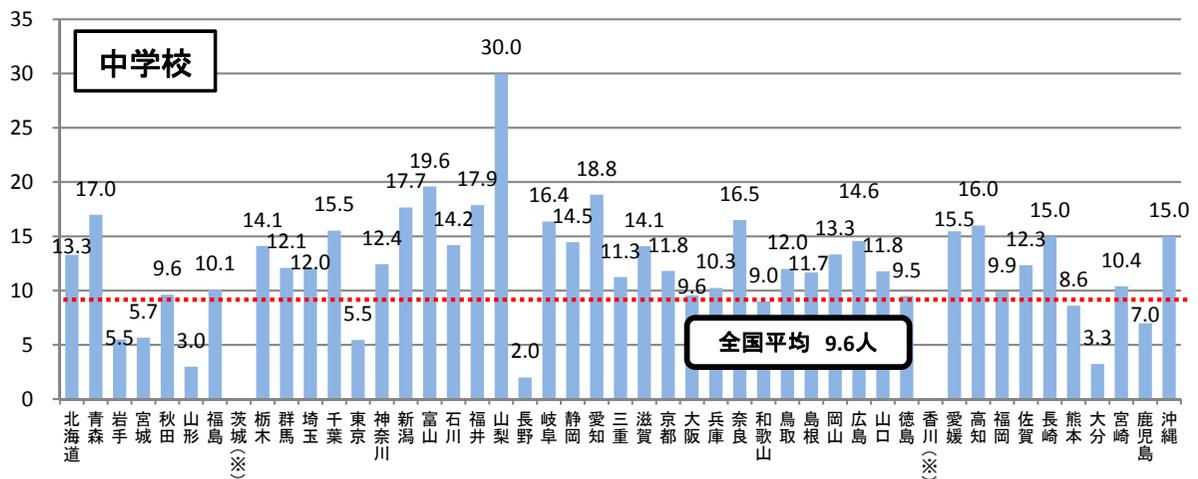
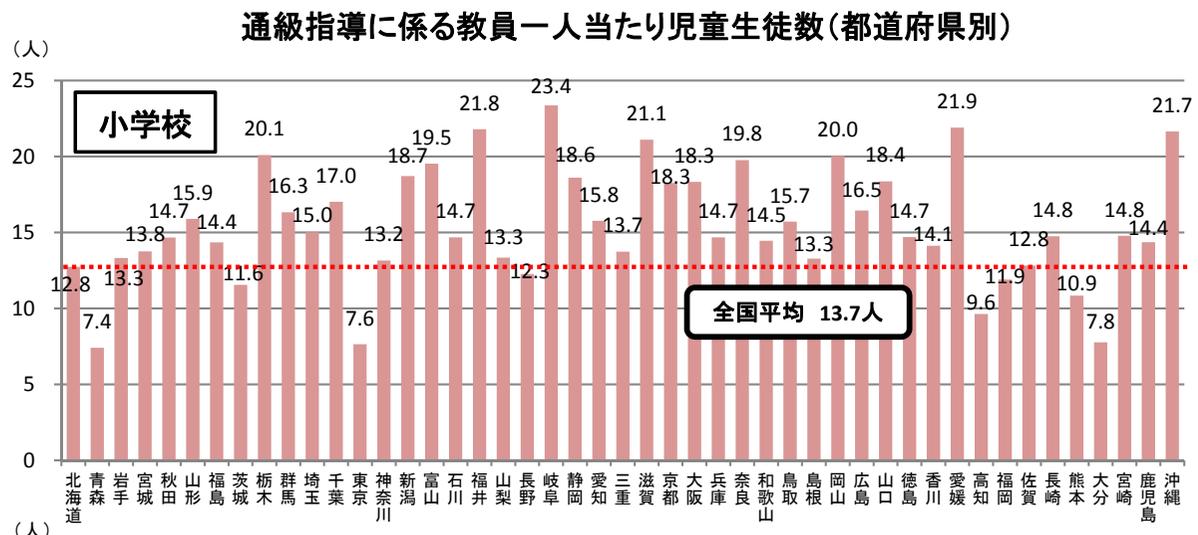
Wilson (2011)
 特別支援教育について定量分析を行ったところ、学級規模と国語スコアについて、有意な相関関係なし。

Zarghami and Gary (2004) (学術論文サーベイ)
 学級規模を小さくしても特別支援児童の達成度が加速したとのエビデンスはない。また、政策担当者は、質の高い教員の採用や研修など、より費用対効果の高い方策を検討すべき。

通級指導教室の設置以外の手法により発達障害の児童生徒に対応している例

- 支援員の活用により対応 (15自治体)
- 複数教員による指導で対応 (12自治体)
- 他の自治体の担当者による巡回相談で工夫 (3自治体)
- 特別支援学校のセンター的機能の活用 (1自治体)
- 指導主事等による巡回相談で工夫 (1自治体)

(出典) (独) 国立特別支援教育総合研究所
 「発達障害のある児童生徒の指導等に関する全国実態調査」 (速報)



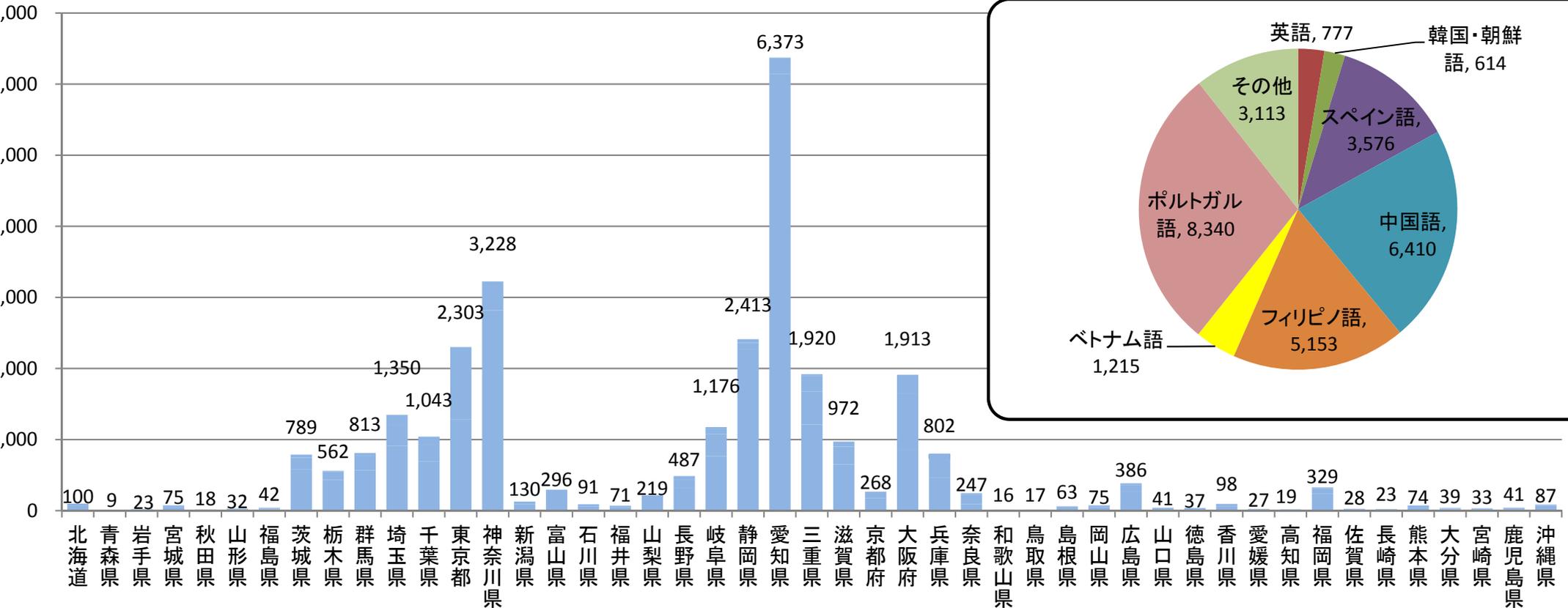
(出所) 文部科学省「平成27年度通級による指導実施状況調査結果について」
 (※) 茨城県及び香川県については、加配教員の措置なし。

外国人児童生徒への対応

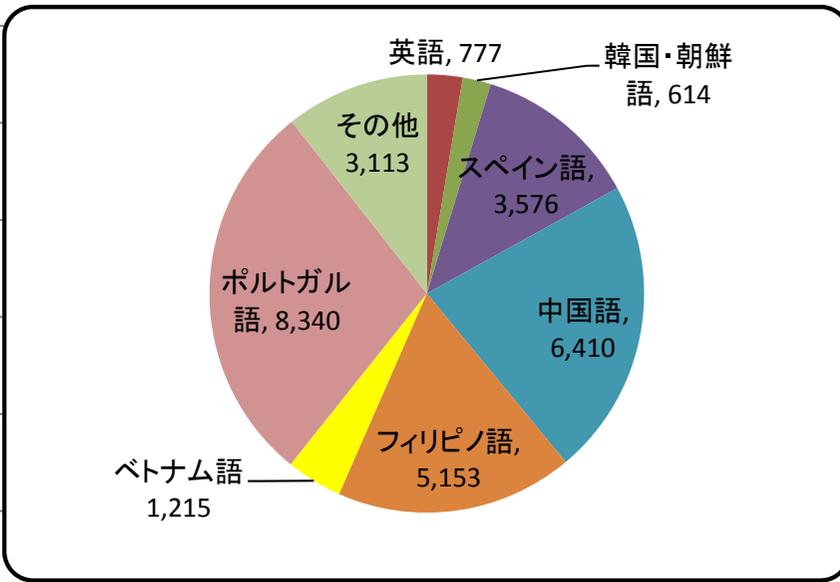
○ 外国人児童生徒への対応は、児童生徒数と単純に比例連動させるのではなく、外国人児童生徒増加による教員の負担増加は具体的に何なのか、どういう手段を組み合わせるのが効果的・効率的なのかを精査する必要。具体的には下記の点について検証が必要。

- ① 日本語指導が必要な外国人児童生徒は特定の地域に偏在しており、**地域ごとの事情も踏まえつつ、地方自治体や当該地域の経済団体・企業と十分な連携を図っていくことが必要ではないか。**
- ② その上で、様々な母国語を持つ児童の日本語指導について、母国語が多様化している現状も踏まえつつ、**外部専門家の活用も含め、費用対効果を最大化する最適な対応のあり方を検証することが必要ではないか。**

日本語指導が必要な外国人児童生徒の都道府県別在籍状況



(参考) 日本語指導が必要な外国人児童生徒の母語別在籍状況



(出典) 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成26年度)」の結果について
 (注) 外国人児童生徒数については、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校の在籍者数を計上。

義務教育：まとめ

- 教育政策について、真に効率的・効果的な「投資」とするため、確かなエビデンスに基づく議論を積み重ね、PDCAサイクルを確立していく必要がある。
- PT比(教員一人当たりの生徒数)は既に国際的に遜色ない水準であり、また学力も国際的に高いレベルに到達していることを踏まえれば、教職員について、「質」を高めつつ、「量」については現在の教育環境を維持しながら基礎及び加配定数を措置していくことが原則ではないか。現在の環境を維持する前提で、特別支援学校及び特別支援学級に通う児童生徒の増加などを加味して試算すれば、H38年度の教職員数は64万人(対H28年度比▲4.9万人)となる。
- 基礎定数化や加配定数の充実により、この水準を超えて教職員数の増加を求めるのであれば、「教職員を増員すれば何らかの効果がある」という単線的なエビデンスではなく、
 - ・外部人材等他のとりうる手段も含め、費用対効果を最大化する最適な組み合わせの検証
 - ・様々な加配定数におけるクラス・児童生徒数あたり教員数の比較と適正性の検証といった、多面的な実証分析に基づく根拠が不可欠。それが結果として、教員の多忙さを解消しつつ、「質」の高い教育を実現することにもつながるのではないか。
- 例えば、外国人生徒の日本語指導や通級指導についても、教員と外部人材の役割分担や最適な組み合わせの検証が必要。また、日本語指導の必要な生徒の地域偏在性を踏まえ、地域の自治体・企業・経済団体との連携を強化すべきではないか。