

「少人数学級の推進など
計画的な教職員定数の改善について」
～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～

平成24年9月6日
文 部 科 学 省

公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議
(報告)

「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」

～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～

公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（報告）

目次

はじめに	1
1. これまでの経緯	4
(1) 中間とりまとめまでの経緯	4
(2) 平成24年度予算編成	4
(3) 検討再開（平成24年2月）以降の経緯	5
2. 教職員定数改善の必要性	7
3. 教職員定数改善の内容・考え方	16
(1) 少人数学級等の更なる推進	16
(2) 個別の教育課題に対応するための教職員配置	27
① 学習支援が真に必要な児童生徒への手厚い支援	27
② きめ細やかで質の高い指導の充実、学校運営の改善等	34
(3) 「学校サポート人材」の活用	41
(4) 教職員配置についての検証・改善システムの確立	42
4. 計画的な教職員定数改善	
(1) 計画改善の必要性	44
(2) 計画改善の基本的考え方	47
(3) 計画期間	51
(4) 計画改善の内容	52
おわりに	56

はじめに

- 本検討会議は、平成23年4月に成立した「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」の附則^{*1}及び国会審議における様々な指摘事項^{*2}を踏まえて、公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関して必要な措置について検討を行うため、平成23年6月に文部科学副大臣決定により設置された。
- 平成23年9月の中間とりまとめでは、小学校2年生の35人以下学級の実施のほか、様々な教育課題に対応するための加配措置を充実すること等について提言を行った。
- その後、予算編成過程における議論を経て、平成24年度政府予算においては、教職員定数の改善について、小学校2年生で36人以上となっている学級を解消するための加配定数の増のほか、小学校における専科指導の充実、特別支援教育への対応などのための加配定数の増を含む3,800人の定数改善が盛り込まれた。
一方、今後の少人数学級の推進の在り方等については、文部科学省と財務省の協議の結果、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等について検討し、必要な措置を講じることとされた。
- こうした経緯を踏まえて、本検討会議は平成24年2月に審議を再開した。
- グローバル化の進展などにより世界全体が急速に変化する中であって、我が国は生産年齢人口の減少、厳しさを増す経済環境、社会のつながりの希薄化、格差の拡大などの危機に直面している。
このような危機を乗り越え、我が国が、今後も進行していくグローバル化や少子高齢化に対応していくためには、成熟社会に適合した「自立・協働・創造」を基調とする新たな社会モデルを構築することが求められる。

*1 同法の附則第2項においては「政府は、この法律の施行後、豊かな人間性を備えた創造的な人材を育成する上で義務教育水準の維持向上を図ることが重要であることに鑑み、公立の義務教育諸学校（中略）における教育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、公立の小学校の第二学年から第六学年まで及び中学校（中略）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。」と規定されている。資料編P205参照。

*2 国会審議においては、少人数学級の教育効果、加配定数の十分な確保の重要性、基礎定数と加配定数の効果的な組み合わせ等様々な指摘がなされた。中間とりまとめP4～5参照。

- 教育は、このような今後の社会全体の一層の発展を実現するための基盤である。教育の充実により、社会を生き抜く力の養成や、未来への飛躍を実現する人材の養成などに取り組むことが必要である。
- こうした中で次世代の育成の中核的な役割を担う学校教育への期待が増大している一方、学校現場は様々な課題を抱えている。

例えば、我が国の児童生徒の学力の現状について、国際調査の結果では、過去の調査に比べて近年改善傾向にあり、全体として国際的に上位にある一方で、例えば、読解力について下位層の割合がトップレベルの国と比較して多いこと、獲得した情報を理解・活用すること等に課題があることが指摘されている。また、学習時間や学習意欲の面に課題があることも指摘されている。

さらに、行き過ぎた個人主義の風潮や社会全体のつながりの薄れなどを背景に、子どもたちの規範意識、社会性の育成等にも依然として課題が残っており、いじめ・不登校等の問題への対応、インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の充実、地域との連携による質の高い教育の推進も必要である。
- このような状況の中、学校現場では、知識基盤社会の到来やグローバル化の進展を受けて改訂された新学習指導要領による新しい学びを展開することが求められている。
- このため、地域・家庭との連携促進を含め、教員が子どもたち一人一人に正面からしっかりと向き合い、行き届いた質の高い授業、生徒指導等を行うための教職員体制の整備が急務となっている。
- しかしながら、第7次教職員定数改善計画（平成13～17年度）以降、国による教職員定数改善計画は策定されていない。^{*3}

教育の機会均等と水準確保の観点から、国の責任において、各都道府県が先の見通しを持って計画的・安定的な採用・配置を行うことができるよう計画的な教職員定数の改善が強く求められている。

*3 これまでの教職員定数の改善は、「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」（以下「義務標準法」という。）の制定後の昭和34年度以降、第1次から第7次にあたる教職員定数改善計画を策定して実施されてきた。その中で、学級編制の標準に関して、昭和39～43年度の第2次計画で50人から45人に、昭和55年度～平成3年度の第5次計画において40人に引き下げられたほか、個別の教育課題に対応するための加配定数の充実が図られてきた。なお、教職員定数改善計画は平成13～17年度の第7次計画以降策定されていない。資料編 P 7 3 参照。

- このような状況のもと、本検討会議において、少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について、考え方をとりまとめ、公表するものである。

1. これまでの経緯

(1) 中間とりまとめまでの経緯

- 「はじめに」で述べたとおり、本検討会議は、公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関して必要な措置について検討を行うため、平成23年6月に設置された。^{*4}
- 平成23年9月の本検討会議の中間とりまとめでは、少人数学級の効果について、学習行動や不登校の改善につながった事例や、小学校1年生への35人以下学級導入について教員や保護者に行ったアンケートの結果を分析し、少人数学級が効果を発揮するプロセスを整理した。さらに、こうした効果を踏まえて、速やかに講ずべき方策として、小学校2年生の35人以下学級の実施に最優先で取り組むことのほか、小学校における専科指導の充実、特別支援教育への対応など学校現場のニーズが高い加配措置を充実すること等について提言を行った。^{*5}

(2) 平成24年度予算編成

- 文部科学省では、この中間とりまとめ等を踏まえ、平成24年度概算要求において、平成23年度の小学校1年生に引き続いて切れ目なく小学校2年生の35人以下学級を制度化するために必要な4,100人のほか、個別の教育課題への対応に必要な定数を合わせ、合計7,000人の定数改善に要する経費を要求した。^{*6}このうち、東日本大震災への対応を除く6,000人の定数改善に要する経費については、「義務教育の質の向上」事業として「日本再生重点化措置」枠^{*7}により要望した。
- 「日本再生重点化措置」による予算配分について検討を行う「予算編成に関する政府・与党会議」^{*8}において、「義務教育の質の向上」事業は「優先・重点事業に準ず

*4 詳細な経緯は中間とりまとめP3～6参照。

*5 中間とりまとめ及び資料編P206～218参照。

*6 資料編P82参照。

*7 平成24年度予算編成に当たり、歳出改革により捻出された財源を用いて、我が国経済社会の再生に真に資する分野に予算を重点配分する取組として実施された。予算規模は約7,000億円。「新たなフロンティア及び新成長戦略（科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化）」、「教育（スポーツを含む）・雇用などの人材育成」、「地域活性化（新たな沖縄振興政策を含む）」、「安心・安全社会の実現」の4分野が対象とされた。

*8 政府・与党一体となって、「日本再生重点化措置」による予算配分の重点化や予算編成過程での重要課題の検討を行うために平成23年10月18日に設置。内閣総理大臣を議長とし、内閣官房長官、財務大臣、国家戦略担当大臣・内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、与党各党の政策調査会長等によって構成。

るものとして一定の配慮をする必要」があるものとされ、「小2の35人以下学級について学力等への政策効果を全国レベルで検証した上で検討。それまでの間、地方での進展や公務員人件費改革を十分踏まえ地方の自主的な取組みを支援」との対応方針が示された。^{*9}

- この結果等を踏まえ、平成24年度政府予算においては、小学校2年生の35人以下学級については法改正による制度化ではなく、小学校2年生の36人以上学級を解消するために必要な加配定数の増（900人）により対応することとなったほか、小学校における専科指導の充実、特別支援教育への対応など個別の教育課題への対応（1,900人）や、東日本大震災により被災した児童生徒の学習支援（1,000人）については、要求通りの定数が確保され、合計3,800人の定数改善が盛り込まれた。^{*10}
- 一方、今後の少人数学級の推進や個別の教育課題に対応するための教職員定数については、財務省・文部科学省両省の間で、「効果検証を行いつつ、学校教育の状況や国・地方の財政状況等を勘案し、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」こととされた。^{*11}

（3）検討再開（平成24年2月）以降の経緯

- こうした経緯を踏まえて、今後の少人数学級の推進及び個別の教育課題に対応するための教職員配置について所要の検討を行うため、本検討会議は平成24年2月に審議を再開した。^{*12}
- 検討に当たっては、平成24年度予算編成過程における指摘や確認事項、中間とりまとめにおいて今後さらに検討を要するとされていた事項を踏まえ、今後の学級規模及び教職員配置の適正化に関する具体的な取組の方向性を示すべく、
 - ・少人数学級など教職員配置改善の効果検証
 - ・質の高い学びのための効果的な教職員配置の在り方
 - ・個別の教育課題に対応するための教職員配置の在り方について検討を行った。

その上で、今後に向けての計画的な教職員定数改善の必要性や具体的な在り方につ

*9 資料編P 83参照。

*10 資料編P 84参照。

*11 資料編P 85参照。

*12 資料編P 219参照。

いて検討を行った。^{*13}

なお、その際、地方における少人数学級の取組状況や教職員配置の実態、学級規模及び教職員配置に関する研究成果、我が国の財政の現状等について、地方自治体、学校、有識者等からヒアリングを行った。^{*14}

*13 審議を再開するに当たって示された検討事項例について、資料編 P 2 2 0 参照。

*14 平成24年2月の審議再開以降の本検討会議におけるこれまでの検討の経緯について、資料編 P 2 2 1～2 2 4 参照。

2. 教職員定数改善の必要性

(ポイント)

[教職員定数改善の必要性]

- 教育は、個人の自己実現を可能にするとともに、社会発展の基盤。教育の充実により、社会を生き抜く力の養成や、未来への飛躍を実現する人材の養成などに取り組むことが必要である。
- 学校がこのような社会的な期待に応え、学習指導、生徒指導に関する様々な課題に対応していくためには、地域・家庭との連携促進を含め、学校において教員が子どもたち一人一人に正面からしっかりと向き合い、行き届いた質の高い授業、生徒指導等を行うための教職員体制の整備が急務。

- 教職員定数改善の効果や必要性に関して、「児童生徒数の減少に比べ、教職員数はあまり減少しておらず、教育環境が改善しているはずだが、子どもの学力、意欲、生活習慣は改善しているのか。公務員人件費が抑制される中で、これ以上教員を増やす必要があるのか。」との指摘がある。
こうした指摘について、以下のように考えるべき。

- これまでの教職員定数の改善により、以下のような成果があった。
 - ・ 教員一人当たりの児童生徒数はOECD平均に徐々に接近。
(小：日本18.6人 OECD平均16.0人 中：日本14.5人 OECD平均13.5人)
 - ・ 国際学力調査でも概ね上位を維持。
 - ・ 大都市とへき地の学力格差はほとんどない。学校に対する満足度も約80%と高い。
 - ・ 指導方法工夫改善（習熟度別指導、小学校における専科指導等）の浸透や子どもの学習時間の増加など。
- 一方、近年の地域社会・家庭生活の変化により、地域や家庭での教育が難しくなっており、子どもたちの基本的な生活習慣、規範意識、学習意欲、態度などに課題が見られる。また、いじめ・不登校等の問題、指導が困難な児童生徒や特別支援教育の対象となる児童生徒の増加などへの対応も必要であり、かつてないほど学校、とりわけ学級担任の負担は増大している。
また、家庭の経済状況による教育格差、国際比較における学力下位層が多いという状況に対応するため、学力下位層の児童生徒に対し、学力を定着させ、学習意欲を喚起することも必要である。
このような状況の中、現在、学校現場では、知識基盤社会の到来やグローバル化の進展を受けて改訂された新学習指導要領による新しい学びを展開することが求められており、学習活動・内容の充実や授業時数の増加に対応する必要がある。

- グローバル化の進展の中、イノベーションを支える初等中等教育において我が国が世界最高水準の教育力を目指し、これらの課題に対応し、質の高い教育を実現するためには定数改善が不可欠。
- このような状況を踏まえ、教育関係団体のみならず、全国知事会、全国市長会などからも定数改善を求める要望が出されている。
- 今後、さらに教員が子どもと正面から向き合い、質の高い教育を行えるよう、厳しい財政状況や公務員人件費改革も踏まえながらも、教職員定数の改善を着実に推進し、これらの定数改善による効果を維持・発展していくことが必要。

[計画的改善の必要性]

- これまでの教職員定数の改善は、昭和34年以降、第1次から第7次にわたる教職員定数改善計画によって実施。各都道府県に対する計画的な定数措置により、着実に前述のような成果があがっている。
- しかしながら、平成18年度以降は定数改善計画が策定されていない。
このことが、臨時的任用教員や非常勤講師など非正規教員の増加を招く要因の一つとなっている。非正規教員の研修等の在り方について検討が求められる一方、非正規教員の過度な増大は学校の組織運営や教育の質の維持・向上の面で望ましくない。
- 見通しをもった正規教員の採用・配置の観点等からも計画的な教職員定数改善が求められる。

[教職員定数改善の必要性]

- 教育は、一人一人の自己実現を可能にするとともに、今後の社会全体の一層の発展を実現するための基盤である。教育の充実により、社会を生き抜く力の養成や、未来への飛躍を実現する人材の養成などに取り組むことが必要である。
- 学校がこのような社会的な期待に応え、学習指導、生徒指導に関する様々な課題に対応していくためには、地域・家庭との連携促進を含め、学校において教員が子どもたち一人一人に正面からしっかりと向き合い、行き届いた質の高い授業、生徒指導等を行うための教職員体制の整備が急務となっている。
- 一方、教職員定数改善の効果や必要性に関して、以下のような指摘がある。

<指摘の例>

◎ ピーク時と比べ、子どもの数は42%減少しているのに教職員は13%しか減っていない。教育環境はかなり改善しているはずだが、子どもの学力、意欲、生活習慣は改善しているのか。公務員人件費が抑制される中で、これ以上教員を増やす必要があるのか。

(子どもは昭和57年、教職員は昭和58年と比較した平成23年の数の割合)

こうした指摘について、本検討会議では以下のように考える。

- これまでの教職員定数の改善により、我が国の教員一人当たりの児童生徒数は減少している。経済協力開発機構（OECD）加盟国における教員一人当たりの児童生徒数の平均値には及ばないものの、徐々に接近しており、教育環境の改善が進んでいる。^{*15}

*15 資料編 P 1 1 1 ~ 1 1 2 参照。

(参考) 教員一人当たりの児童生徒数

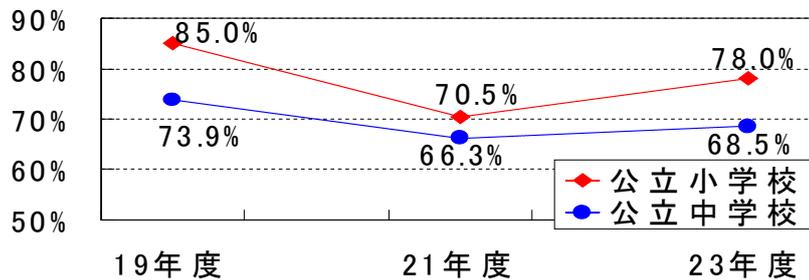
<小学校> 日 本 18.6人 OECD平均 16.0人

<中学校> 日 本 14.5人 OECD平均 13.5人

(出典)「OECD図表で見る教育(2011年版)」表D2.2より

- その結果、我が国の児童生徒の学力は国際的に見て概ね上位を維持している。^{*16} また、国内でも大都市とへき地の学力格差がほとんどない状況が達成されている。^{*17} さらに、保護者に対する調査においても、約8割の保護者が学校の取組や指導に総合的に「満足している」と回答している。^{*18}
- とりわけ、平成22年度からの3年間で1万人を超える定数改善^{*19}が行われたことを受けて、学校現場における指導方法の工夫改善が進んでおり、習熟度別少人数指導や、小学校における専科指導に取り組む学校の割合が増加している。また、子どもの家庭での学習時間も増加している。

(参考) 習熟度別少人数指導の実施率



(出典) 文部科学省「公立小・中学校における教育課程の編成・実施状況調査の結果について」

*16 資料編 P 1 0 1 ~ 1 0 2 参照。

*17 資料編 P 1 1 4 参照。

*18 資料編 P 1 0 9 参照。

*19 平成22年度には理数教科の少人数指導、特別支援教育、外国人児童生徒等への日本語指導等への対応のため4,200人、平成23年度には小学校1年生の35人以下学級の導入のため2,300人、平成24年度には小学校2年生の36人以上学級の解消、個別の教育課題に対応するための加配措置、東日本大震災への対応のため3,800人の定数改善を実施しており、3年間で合計10,300人の定数改善を実施している。資料編 P 8 6 参照。

(参考) 小学校における専科指導の実施状況

(例) 理科

第4学年 平成21年度：17.8% → 平成23年度：20.3%

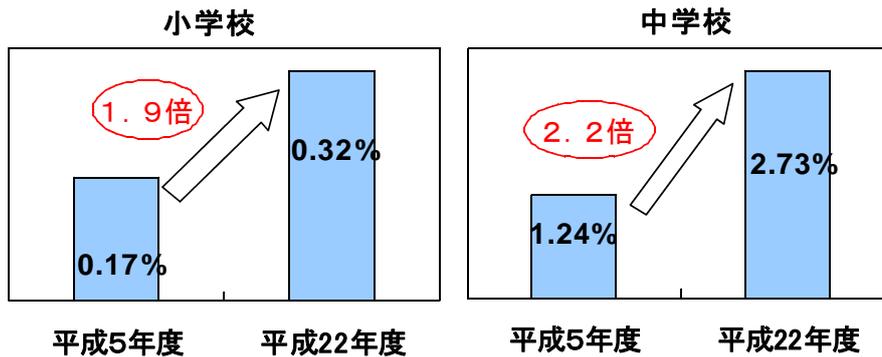
第5学年 平成21年度：26.4% → 平成23年度：31.8%

第6学年 平成21年度：29.4% → 平成23年度：34.2%

(出典) 文部科学省「公立小・中学校における教育課程の編成・実施状況調査の結果について」

- 一方、近年の地域社会・家庭生活の変化により、地域や家庭での教育が難しくなっており、子どもたちの基本的な生活習慣、規範意識、学習意欲・態度などに課題が見られる。また、いじめ・不登校等の問題、指導が困難な児童生徒や特別支援教育の対象となる児童生徒の増加などにも対応することが必要であり、かつてないほど学校、とりわけ学級担任の負担は増大している。^{*20}

(参考) 不登校児童生徒の割合

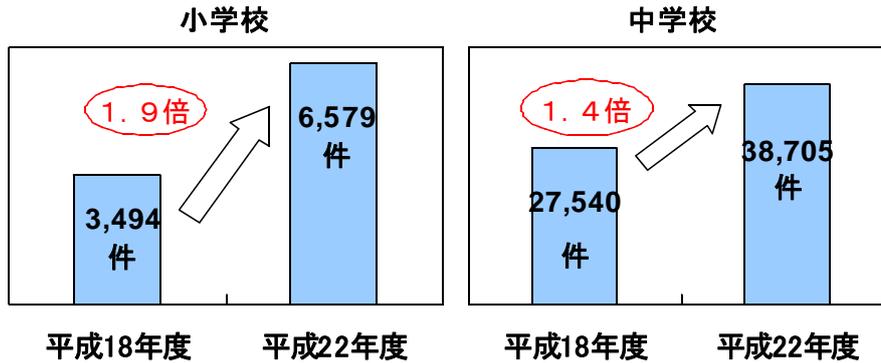


(注) 国・公・私立学校のデータ

(出典) 文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

*20 資料編P90参照。

(参考) 学校内での暴力行為の件数



(注) 国・公・私立学校のデータ

(出典) 文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

- また、家庭の経済状況の格差が学力に影響を及ぼしているとの指摘^{*21}がある中、世代を超えた格差の再生産・固定化を招かないよう、とりわけ義務教育段階において「学びのセーフティネット」を構築することが求められている。さらに、国際的な学力調査において、例えば読解力について、トップレベルの国々に比べると我が国は下位層の生徒の割合が多いという課題が示されている。

(参考) PISA調査における習熟度レベル別割合（読解力）

	レベル1以下	レベル2	レベル3	レベル4以上
日本	13.6%	18.0%	28.0%	40.4%
上海	4.1%	13.3%	28.5%	54.1%
韓国	5.8%	15.4%	33.0%	45.8%
フィンランド	8.1%	16.7%	30.1%	45.1%

(出典) P I S A 2009年調査

- このような状況の中、学校現場では知識基盤社会の到来やグローバル化の進展を受けて改訂された新学習指導要領による新しい学びへの対応が求められている。^{*22}
国内外の学力調査の結果等から、我が国の子どもたちは、知識や技能を活用して課

*21 中間とりまとめにおいては、文部科学省がお茶の水女子大学に委託して実施した調査研究において、全国学力・学習状況調査の結果との関連について、世帯収入が低いほど子どもの学力（正答率）が低くなるなどの結果が得られていることや、足立区教育委員会が実施した調査において、各学校の就学援助認定率が高くなるほど学力調査の平均点が低くなる傾向があるとの結果が得られていることを紹介している。中間とりまとめP34及び資料編P106～107参照。

*22 新学習指導要領は、小学校では平成23年4月から、中学校では平成24年4月からすべての教科等で実施（全面实施）されている。

題を解決するために必要な思考力・判断力・表現力等に特に課題があることを踏まえ、新学習指導要領では、特定の教科に限らず学校の教育活動全体を通じて、観察・実験や論述等の知識・技能を活用する学習活動を充実させている。

そのために、従来の一斉指導のみならず、プレゼンテーションや対話・討論等のグループ学習などを通じた言語活動、体験活動、ICTを活用した教育活動など双方向・協働型の授業への革新が必要である。^{*23}

学習内容の充実に伴って授業時数が増加したことへの対応も必要である。^{*24}

- また、防災教育、キャリア教育、環境教育、消費者教育など、社会の変化に伴ったその時々課題への対応も必要である。
- グローバル化が急速に進展する中、イノベーションを支える初等中等教育において我が国が世界最高水準の教育力を目指し、これらの課題にも適切に対応し、きめ細やかで質の高い教育を実現するためには教職員定数の改善が不可欠である。
このような状況を踏まえ、教育関係団体のみならず、全国知事会、全国市長会などからも定数改善を求める要望が出されている。^{*25}
- なお、我が国の教員は欧米と異なり、教科指導以外の生活指導や事務作業等も担っているため、諸外国の教員との比較で勤務時間が長く、また、教員の勤務実態についての調査でも教員の時間外・休日勤務が増加しているとの結果が得られている。^{*26}このような状況を改善し、子どもたち一人一人に向き合う時間を十分に確保するためにも、少人数学級の推進など教職員定数の改善による教育環境の改善が求められる。
- 以上のことから、これまでの教職員定数改善によって、我が国の教育条件の改善が進展し、学力面も含めて着実な成果をあげている状況は明らかであるとともに、今後、学校が上記のような課題に対応し、さらに、子どもたち一人一人にしっかりと向き合い、質の高い行き届いた授業、生徒指導等を行っていくためには、厳しい財政状況や公務員人件費改革も踏まえながらも、教職員定数の改善を着実に推進し、これらの定

*23 資料編P100参照。

*24 新学習指導要領の実施により、小学校では週当たりの標準授業時数が1・2年生で週2時間、3～6年生で週1時間増加し、中学校では週当たりの授業時数が各学年で週1時間増加している。

*25 国の平成25年度予算に対して、多くの教育関係団体から教職員定数の計画的な改善について要望が出されているほか、全国知事会からも「教員が子どもと向き合う時間を確保するための学級編制の標準の改善、新学習指導要領の円滑な実施、少人数指導や特別支援教育の充実などの課題に対応した中長期的な教職員定数改善計画を早期に策定の上、着実に実施すること」との要望が出されている。

*26 文部科学省が平成18年度に実施した教員勤務実態調査によれば、年間ベースの1ヶ月あたりの残業時間は約42時間（平日・休日）であり、昭和41年度調査の約8時間と比較して増加している。また、多くの教員が「授業の準備をする時間が足りない」と感じているという結果が出ている。資料編P130～131参照。

数改善による効果を維持・発展していくことが必要不可欠である。

[計画的改善の必要性]

- これまでの教職員定数の改善は、義務標準法の制定を受け、昭和34年度以降、第1次から第7次にわたる教職員定数改善計画が策定され、実施されてきた。
これにより、国から各都道府県に対して計画的に定数措置が行われ、着実に前述のような成果があがっている。

- しかしながら、国の教職員定数改善計画は、平成13～17年度を計画期間とした第7次計画以降、現在に至るまで7年間策定されていない。
このことが、近年の学校現場における臨時的任用教員や非常勤講師など非正規教員の割合の増加を招く一つの要因となっていると考えられる。
これら非正規教員については、体系的な研修の仕組みが整備されていないことから、今後、研修等の在り方について検討することが求められる一方、非正規教員の割合が過度に増大することは、学校の組織運営や教育の質の維持・向上の面で問題が生じることが懸念され、望ましくない。

- 都道府県教育委員会に対し、教職員定数についての将来にわたる予見可能性を持たせ、見通しを持った正規教員の採用・配置を行うことを可能とする観点等からも、国の責任において教職員定数改善を計画的に行うことが求められる。

◆ 教員の大量退職に伴う採用倍率の低下の下で質の高い教員を確保するための方策について

- 現在、教員の大量退職に伴い、新規採用者数が増加することにより、教員採用選考の倍率が低下している。このような状況の下で、さらに教職員定数改善を行うと、新規採用者の質の確保が困難になるのではないかと指摘がある。
こうした指摘については以下のように考えられる。
- 教員の年齢構成の状況は都道府県ごとに大きく異なっている。教員の大量退職に伴う新規採用者数の増加によって、教員採用選考の採用倍率が低下する現象は、現在、いくつかの県で見られるが、依然倍率が高い県も多く、全国一様に新規採用教員の質の確保に支障をきたすような採用倍率の低下が起きているわけではない。^{*27}
- また、各都道府県教育委員会等においても、教員採用選考における年齢制限の撤廃、豊富な実践経験を有する教職経験者や高度な知識・技能を有する多様な人材の登用、都道府県間の人事交流を行うなどベテラン層の教員の大量退職にかかわらず質の高い教員を確保するための工夫に取り組んでいる。^{*28}
国としても、各都道府県等に対して引き続き先進的な取組に関する情報提供を行うなど必要な働きかけを行うことにより、このような取組を今後一層促進していく。
- したがって、現状において、新規採用者の質の確保に困難をきたすような状況には必ずしもないと考えられるが、教員に魅力ある人材を得るために、今後の計画的な定数改善を通じて、教員は子どもと正面から向き合っ教育活動に取り組むことができる魅力ある職であることを示したり、採用倍率向上を目指すなどの方策を併せて検討することが必要である。

*27 平成23年度実施の教員採用選考では、富山県2.6倍、岐阜県2.8倍、滋賀県2.8倍（いずれも小学校）など倍率が低い県がある一方、岩手県32.4倍（小）、鳥取県23.5倍（中）、秋田県20.8倍（中）など依然倍率が高い県もあり、全国一様に採用倍率が低下しているわけではない。なお、全国平均では小学校で4.49倍、中学校で8.08倍。資料編P118参照。

*28 資料編P121～122参照。

3. 教職員定数改善の内容・考え方

(1) 少人数学級等の更なる推進

(ポイント)

[少人数学級の必要性]

- 義務教育は一人一人の人生の基礎を培うもの。「はじめに」で述べたとおり、今後、我が国が新たな社会モデルを構築するために、その基盤として、社会を生き抜く力の養成や、未来への飛躍を実現する人材の養成などに取り組むことが必要。このため、義務教育の水準の維持・向上が不可欠。
- 我が国の教育環境は、個別の教育課題に対応するための教職員配置の充実により改善されてきているが、1学級当たりの児童生徒数は国際的に見て依然低い水準（小：日本28.0人 OECD平均21.4人 中：日本32.9人 OECD平均23.5人）。
保護者の約8割が30人以下の学級規模を求めており、少人数学級を強く望んでいる。
- 学校現場の状況を見ると、子どもたちの基本的な生活習慣、規範意識、学習意欲・態度などに課題。いじめ等の問題、指導が困難な児童生徒や特別支援教育の対象となる児童生徒への対応など、子どもたち一人一人に目の行き届いた指導を行うことが一層求められている。
- 平成23年度には小1の35人以下学級を制度化し、全国で実施。これについて教員や保護者へのアンケートでは、子どもたちの学習意欲の向上やきめ細やかな指導に大きな効果があったとの結果が出ている。さらに、制度的な対応ではなかったものの、平成24年度からは小2の35人以下学級が全都道府県で実施されている。
- また、新学習指導要領では、特定の教科に限らず、観察・実験や論述等の知識・技能を活用する学習活動を充実。
これらの活動によって、課題発見・解決能力、コミュニケーション能力等を育成するためには、プレゼンテーションや対話・討議等のグループ学習などを通じた言語活動、体験活動、ICTを活用した教育活動など双方向・協働型の新しい学びへと授業を変革することが必要。
全ての教科等でより一層きめ細かい指導を充実させるためには、学級規模そのものの縮小が必要。
- これらのことを踏まえ、教育の機会均等・水準確保の観点から、小3以降についても、国の責任において着実に35人以下学級を推進することが不可欠。

[少人数学級の効果検証]

- 一方、少人数学級の効果に関して、学力水準との相関がないのではないかな等の指摘がある。

- 少人数学級が学力に与える影響についての調査結果は様々。平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）等を活用して、何が学力等に影響を及ぼしているか幅広く継続的に検証可能なデータを積み重ねることも必要。また、今後、学力以外にも広く学校教育に関する効果指標を開発することが重要。
- 一方で、少人数学級の先行実施県における学力向上との相関を示すデータや、生徒指導、学級経営、教職員の実感、保護者等の納得感（満足度）の面で効果があることを示すデータ等が多数存在。

[少人数学級の推進の在り方]

- 35人以下学級の推進に当たっては、教育の機会均等と水準確保の観点から、国の責任において、中3までの35人以下学級の実現に必要な教職員定数の改善を行うことが必要。一方で、少人数学級等の地方での進展は区々。それらの地方の自主的な取組を更に促進するという視点も重要。
- また、今後の35人以下学級の制度化に当たっては、前述のような少人数学級等の効果検証を十分に積み重ねながら、検討を進めていくことが必要。
- さらに、児童生徒の実態や学校・地域の実情に応じた最も効果的な学級編制・教職員配置が可能となるよう、より教育現場に近いところの裁量で教職員配置ができるような仕組みが重要。

[少人数学級の必要性]

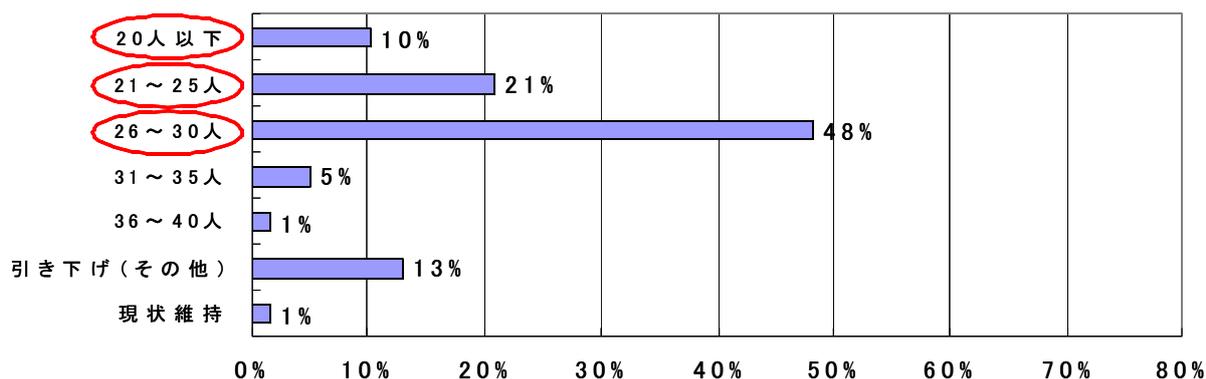
- 義務教育は一人一人の人生の基礎を培うものである。「はじめに」でも述べたとおり、グローバル化の進展など世界全体の急速な変化の中にあって、我が国が、生産年齢人口の減少や格差拡大など様々な危機を乗り越え、成熟社会に適合した「自立・協働・創造」を基調とする新たな社会モデルを構築するためには、その基盤として、教育の充実により、社会を生き抜く力の養成や、未来への飛躍を実現する人材の養成などに取り組むことが求められる。このため、義務教育の水準の維持・向上が不可欠である。
- 我が国の教育環境は、特別支援教育や生徒指導など個別の教育課題に対応するための教職員配置の充実が図られてきたことにより改善されてきているが、1学級当たりの児童生徒数は国際的に見て依然、低い水準^{*29}にあり、また、保護者の約8割が30人以下の学級規模を求めていることを示す調査結果^{*30}もある。

(参考) 1学級当たりの児童生徒数

<小学校>	日 本	28.0人	OECD平均	21.4人
<中学校>	日 本	32.9人	OECD平均	23.5人

(出典)「OECD図表で見る教育(2011年版)」表D2.1より

(参考) 学級規模に関する保護者の意見



(出典)「今後の学級編制及び教職員定数の在り方に関する国民からの意見募集」(平成22年度)
(平成22年6月 文部科学省実施)

*29 資料編 P 1 1 3 参照。

*30 資料編 P 1 3 9 参照。

- 現在の学校現場を巡る状況を見ると、近年の地域社会・家庭生活の変化により、地域や家庭での教育が難しくなっており、子どもたちの基本的な生活習慣、規範意識、学習意欲・態度などに課題が見られる^{*31}とともに、近年、発達障害のある子どもたちに対する適切な指導及び必要な支援を行うことが課題となっている。このため、いじめ等の問題、指導が困難な児童生徒や特別支援教育の対象となる児童生徒への対応など、学校において教員が子どもたち一人一人に目の行き届いた指導を行うことが一層求められている。
- 平成23年度には、法改正により小学校1年生に係る国の学級編制の標準を35人に引き下げ、小学校1年生の35人以下学級を制度化し、全国的に実施した。これについては、中間とりまとめでも示したとおり、全国連合小学校長会が平成23年6月に行った教員や保護者に対するアンケートでは、「学習意欲の向上」、「きめ細かい指導の充実」など学習指導、生徒指導両面にわたって大きな効果があったとの結果が出ている。^{*32}
さらに、制度的な対応ではなかったものの、平成24年度からは小学校2年生についても全ての都道府県において35人以下学級が実施されている。^{*33}

(参考) 小学校1年生への35人以下学級導入についての評価

<学級担任> 「学習意欲が向上した」	97.2%
「きめ細かい指導が充実した」	99.2%
<保護者> 「先生はきめ細かに対応してくれる」	94.9%
「子どもは勉強が好きになった」	84.2%

(出典) 小学校1年生の35人以下学級実施に係る教育効果等アンケート
(平成23年8月 全国連合小学校長会)

- また、少子高齢化やグローバル化の急速な進展、知識基盤社会の到来を踏まえ、新学習指導要領では、特定の教科に限らず学校の教育活動全体を通じて、観察・実験や論述等の知識・技能を活用する学習活動を充実させている。
これらの活動によって、自ら課題を発見し解決する力、コミュニケーション能力、物事を多様な観点から考察する力等を育成するためには、プレゼンテーションや対話

*31 資料編P108参照。

*32 中間とりまとめP13～15及び資料編P140～146参照。

*33 平成24年度においては、法改正により小学校2年生の35人以下学級を制度化する対応ではなく、小学校2年生の36人以上の学級を解消するための加配定数を措置。これにより、全ての都道府県において、原則、小学校2年生の学級編制について35人以下とする対応がとられている。資料編P135参照。

・討議等のグループ学習などを通じた言語活動、体験活動、ICT を活用した教育活動など双方向・協働型の新しい学びに対応した授業革新を促進することが必要である。
こうしたことから、全ての教科等でより一層きめ細やかな指導を充実させるため、学級規模そのものを縮小することの必要性が一層高まっている。

- これらのことを踏まえ、教育の機会均等や水準確保の観点から、小学校3年生以降の学年についても、国の責任において着実に35人以下学級を推進することが不可欠である。

[少人数学級の効果検証]

- 一方、少人数学級の効果について、学力面との相関などに関し、以下に述べるような指摘もみられる。

<指摘の例>

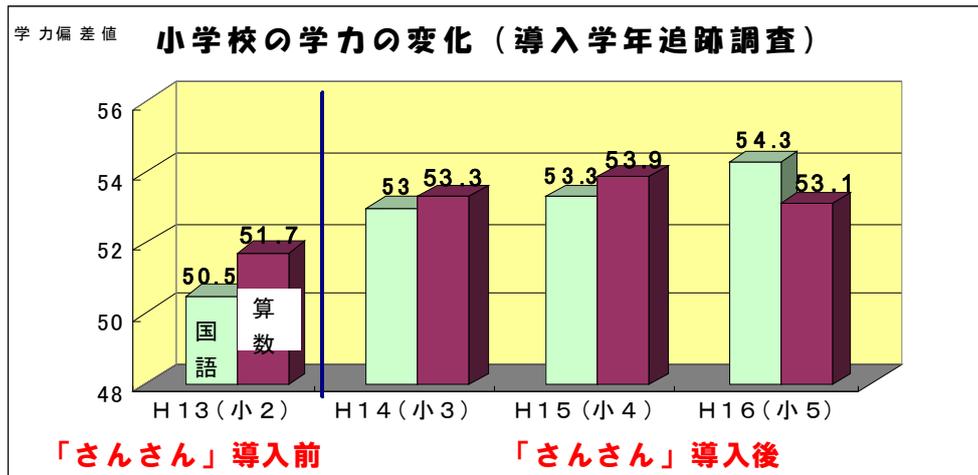
◎ 全国規模で見ると少人数学級の導入と学力水準との相関関係は見出せない。費用対効果の面で考えても、少人数学級による教員の増員よりも優先すべき政策があるのではないか。

こうした指摘について、本検討会議では以下のように考える。

- 中間とりまとめでは、少人数学級の学力面の効果について、各地における取組の検証から、少人数学級に在籍している児童の学力が向上し、その後も高い水準を維持したという事例を示した。
そのほか、児童生徒の学習行動、出欠、不登校の改善といった効果が表れた検証結果を示した。^{*34}

*34 中間とりまとめP 9～1 2及び資料編P 1 4 7～1 5 3参照。

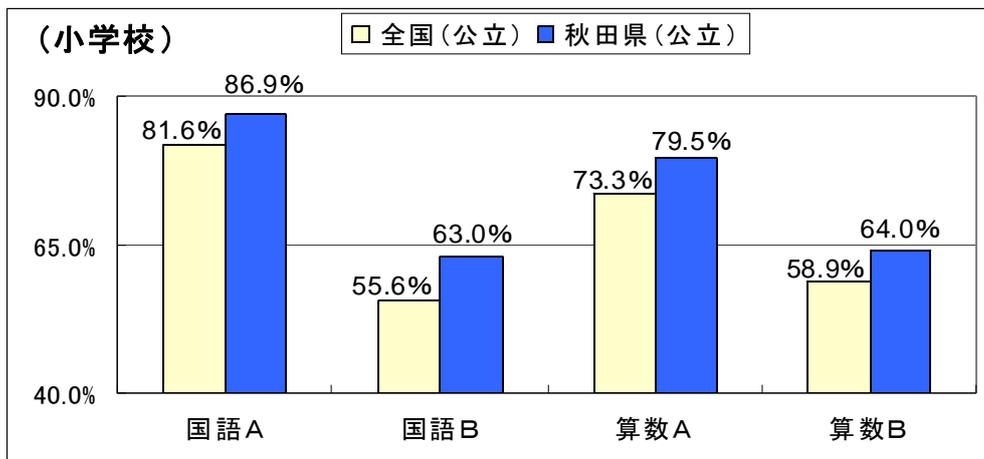
(参考) 山形県の少人数学級導入後の効果検証 (学力)



※平成14年度からの小学校への33人以下学級(下限21人)の導入以降、児童の学力が向上。

(出典)「教育山形「さんさん」プランの取り組み」【山形県教育委員会】

(参考) 秋田県の全国学力・学習状況調査結果 (平成24年度)



※平成13年度から他県に先駆けて少人数学級を導入した秋田県は、全国学力・学習状況調査で平成19年度から継続して上位。

(参考) 大阪府の少人数学級導入後の効果検証 (欠席率)
○ 1学期の欠席者率の比較

	1年生	2年生	合計
H15	2.12%	2.05%	2.09%
H19	1.78%	1.85%	1.81%
H20	1.58%	1.66%	1.62%
H21	1.51%	1.53%	1.52%

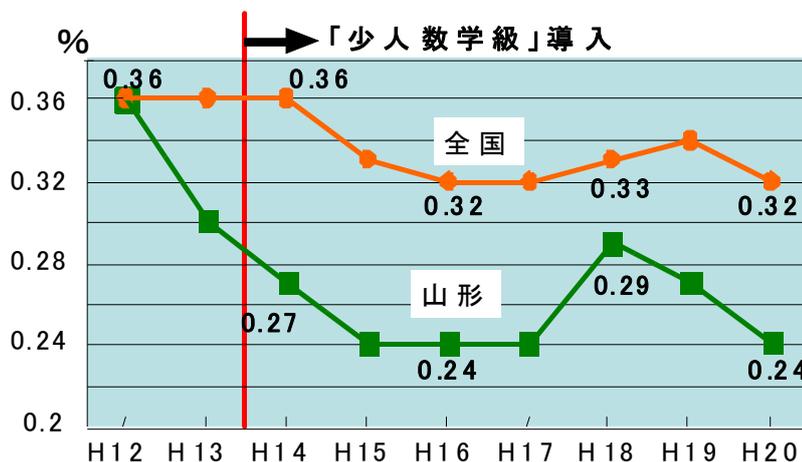
35人以下学級導入

欠席者率が低下

※平成16年度から小1、平成19年度から小1・2の35人以下学級を導入後、児童の欠席率が減少。

(出典)「大阪府における少人数学級編制 (公立小学校)」【大阪府教育委員会】

(参考) 山形県の少人数学級導入後の効果検証 (不登校児童出現率)



※平成14年度からの小学校への33人以下学級(下限21人)の導入以降、不登校の児童の出現率が減少。

(出典)「教育山形「さんさん」プランの取り組み」【山形県教育委員会】

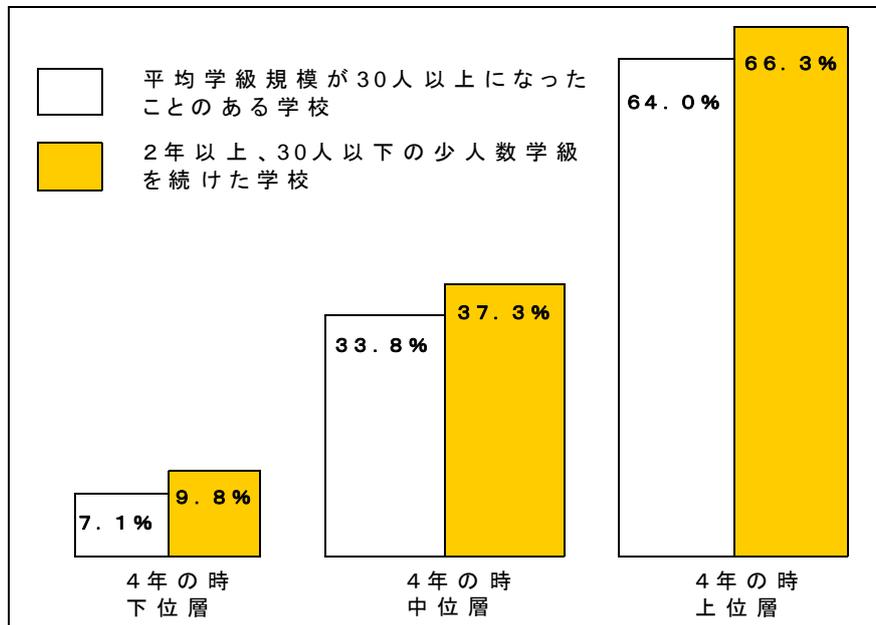
○ 検討再開後のヒアリングにおいても、各地における取組の検証等から、少人数学級が学力向上など児童生徒の学習面で効果があったというデータが示されている。

○ また、国立教育政策研究所が京都府内(京都市を除く。)の小学校のうち、平成23年度の第6学年において単式学級が2以上あった110校を対象として行った調査では、小学校4年生時に京都府の学力テスト(算数・国語)で成績が上位・中位・下位層だった児童いずれについても、少人数学級に継続的に取り組んだ学校の方が児童の成績向上率が高いという結果が出ている。

例えば、国語では、30人以下の少人数学級を2年以上続けた学校の方が、平均学級規模が30人以上になったことのある学校よりも、小学校6年生時に上位層になった児

童の割合が多いとの結果が得られている。^{*35}

京都府の学力テストで、小学校6年時に上位層 になった子どもの割合（国語）



- 一方、費用対効果の観点から、少人数学級よりも複数担任の配置等を学校に選択させる方が効果的であるとする研究^{*36}や、少人数学級と学力との関係について明確な相関は見られないとする国内外の研究もある。
- このように、少人数学級と学力の関係についての調査結果は様々である。児童生徒の学力に影響を与える要因は、学級規模のほかにも家庭・地域の状況など極めて多岐にわたるとともに、子どもたちの状況によっても相応しい指導形態が変わってくることも等がその理由と考えられる。
- したがって、少人数学級の効果については、引き続き、様々な分析を積み重ねていくことが必要である。
- その際、児童生徒の学力に影響を及ぼす要因の分析に当たっては、全国学力・学習状況調査の活用が効果的と考えられる。

*35 資料編 P 154 参照。

*36 堀内孜・大林正史・田中真秀・浅田昇平・国祐道広「教員の職務実態からする『少人数学級』の意義と効果－参与観察調査、質問紙調査による『少人数教育』の検討（1）」「教員の職務実態からする『複数担任学級』の意義と効果－参与観察調査、質問紙調査による『少人数教育』の検討（2）」。

平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）^{*37}においては、小学校第6学年、中学校第3学年の全児童生徒を対象とした本体調査により、全ての市町村・学校等の状況を把握するとともに、経年変化分析、経済的な面も含めた家庭状況等を把握するための調査及び教育委員会における効果のある施策を把握するための調査等を新たに実施し、きめ細かい把握・分析を行う予定である。

これらによって、少人数学級や教職員加配等も含めた教育施策の成果と課題に関する検証改善、児童生徒に対する効果的な指導方法の把握・分析を行うこととされている。

- こうした調査を活用し、何が学力等に影響を及ぼしているか幅広く継続的に検証可能なデータを積み重ねることも必要である。また、今後、学力以外にも広く学校教育に係る効果指標を開発することが重要である。

- 一方、児童生徒にとっての授業の分かりやすさ、生徒指導や学級経営等における教職員のきめ細やかな対応のしやすさといった実感、あるいは保護者等の納得感（満足度）などを効果と捉え、これらの面から検証することも重要であると考えられる。
例えば、静岡県教育委員会が行った調査では、少人数学級について、児童・学級担任・保護者が学級の雰囲気等の学習環境、学習面・生活面での教員によるきめ細かな対応等の面で高い評価をしているという結果が出ている。^{*38} また、長崎県教育委員会が行った調査では、少人数学級について、児童・保護者が授業の理解、教員による気づきや対応、直接指導、落ち着いた学校生活の観点から高く評価しているという結果が出ている。^{*39}

- このように、少人数学級の先行実施県においては、学力向上との相関を示すデータや、生徒指導、学級経営、保護者等の満足度の面で効果があることを示すデータ等が多数存在している。

*37 全国学力・学習状況調査は、当面、抽出調査及び希望利用方式で実施するとともに、数年に一度「きめ細かい調査」を実施する予定であり、平成25年度は、平成24年1月に取りまとめられた『「きめ細かい調査」の基本的な枠組み』（全国的な学力調査に関する専門家会議）を踏まえ、「きめ細かい調査」が実施される。資料編P105参照。

*38 静岡県教育委員会では、小学校1・2年生での35人以下学級の実施のほか、市町村教育委員会からの要望により、小学校4～6年生及び中学校全学年で学年2学級以上、かつ、1学級の平均児童生徒数が35人を超える学校で35人以下学級（下限25人）を実施している。資料編P171～173参照。

*39 長崎県教育委員会では、小学校1年生で30人以下学級、小学校2・6年生及び中学校1年生で35人以下学級を実施している。資料編P174～175参照。

[少人数学級の推進の在り方]

- こうしたことから、35人以下学級の推進に当たっては、教育の機会均等と水準確保の観点から、国の責任において、中学校3年生まで35人以下学級を実現することができる教職員定数の改善を行うことが必要である。
- 一方、地方においては少人数学級に関する先行的な取組が進展^{*40}しており、これらの取組は、対象学年などその進展状況が都道府県ごとに区々である。これはそれぞれの地域における学校教育の実情を反映しているものと考えられる。
今後の少人数学級の推進に当たっては、このような地方の実情に応じた自主的な取組をさらに促進するという視点も重要である。
- また、今後の35人以下学級の制度化に当たっては、前述のような少人数学級等の効果検証を十分に積み重ねながら、検討を進めていくことが必要である。
- こうした取組に加え、平成23年4月の義務標準法等の改正により、学級編制に関する都道府県教育委員会の関与が見直され、市町村教育委員会の裁量が拡大したことを踏まえ、児童生徒の実態や地域・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や教職員配置を可能とすることも重要である。このため、市町村教育委員会や学校など現場にできるだけ近いところの判断で、例えば、配分された定数を活用して少人数学級に取り組むか、チームティーチングや少人数指導に取り組むかを選択できるような仕組みも重要である。^{*41}

*40 学級編制については、平成13年度以降、都道府県教育委員会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は、国の標準を下回る学級編制基準の設定が可能となるなど制度の弾力化が図られており、平成22年度以降は全ての都道府県において何らかの学級編制の弾力化が実施されている。資料編P157～160参照。

*41 中間とりまとめでは、京都府教育委員会において、小中学校で少人数学級編制が可能となる定数を市町村毎に一括配当し、その上で、市町村教育委員会が配当された定数を活用して、学校や児童生徒の実態に応じて、少人数学級、少人数指導、チームティーチング等を選択できる方式を採っている取組を紹介。中間とりまとめ P 31 及び資料編P176～178参照。

(参考) 少人数学級・少人数指導の実施状況 (平成24年度)

○ = 市町村の判断で、少人数学級・少人数指導の選択的な実施を認めている都道府県・・・17

	少人数学級実施学年	選択制等の実施の有無	備 考
北海道	小2・中1		
青森県	小2～3、中1		
岩手県	小2・中1		
宮城県	小2・中1		
秋田県	小2～4、中1		
山形県	小2～6、中全学年		
福島県	小2～6、中全学年	○	
茨城県	小2～6、中全学年	○	35人を超える学級が1・2学級の場合は非常勤講師を配置(小2以外)。
栃木県	小2、中全学年		
群馬県	小2～4、中1		
埼玉県	小2、中1	○	中1は38人学級
千葉県	小2～6、中全学年	○	
東京都	小2、中1	○	中1は37人学級
神奈川県	小2		
新潟県	小2～6、中全学年	○	
富山県	小2、中1	○	
石川県	小2～4、中1	○	
福井県	小2・5・6、中全学年		
山梨県	小2～4、中1		
長野県	小2～6、中1・2	○	
岐阜県	小2・中1		
静岡県	小2・4～6、中全学年	○	少人数指導を選択した場合の加配数は、少人数学級選択時の数を保障するものではない。
愛知県	小2・中1		
三重県	小2・中1		
滋賀県	小2～6、中1	○	
京都府	小2～6・中全学年	○	京都市は、市単費により措置(小2)。
大阪府	小2		
兵庫県	小2～4		
奈良県	小2		
和歌山県	小2～6、中全学年	○	
鳥取県	小2～6、中全学年		市町村の協力により実施。
島根県	小2	○	
岡山県	小2～6、中全学年		3学級以上の学校が対象。
広島県	小2		
山口県	小2～6年、中全学年		
徳島県	小2～4、中1		
香川県	小2～3		
愛媛県	小2～6、中全学年		小4～6は学年100人を超える学校、中は学年200人を超える学校が対象。
高知県	小2～4、中1		
福岡県	小2	○	
佐賀県	小2、中1	○	チーム・ティーチングとの選択。
長崎県	小2・6、中1	○	
熊本県	小2		
大分県	小2、中1		
宮崎県	小2・中1		
鹿児島県	小2		
沖縄県	小2・3		

※：少人数指導には、チーム・ティーチングを含む。

※「○」の都府県は、「少人数学級実施学年」のうち一部又は全部で少人数指導との選択制を実施している。

(2) 個別の教育課題に対応するための教職員配置

① 学習支援が真に必要な児童生徒への手厚い支援

(ポイント)

(i) 学力定着等に課題を抱える学校への支援（学びのセーフティネット）

- 家庭の経済状況の格差が学力に影響しているとの指摘もあり、世代を超えた格差の再生産・固定化を招かないよう、とりわけ義務教育段階では「学びのセーフティネット」を構築することが必要。
 - ➡ 全国学力・学習状況調査や地方自治体が独自に実施する学力調査等の結果を踏まえ、家庭環境等の要因により学力定着等が困難であり、その改善のため、補充学習や習熟度別少人数指導等の取組を行っている学校に対して加配措置を行い、体制整備を支援。
 - ➡ とりわけ学習内容が高度化する中学校に対して配慮。
 - ➡ 平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の分析により効果を検証。

(ii) インクルーシブ教育システム構築に資する特別支援教育の充実

- 通級による指導を受けている発達障害等の障害のある児童生徒が増加傾向にあり、指導体制の充実が必要。
 - また、地域の小・中・高等学校等に対し、特別支援学校からの専門的な助言・指導等の充実が必要。
 - これらを推進していくことは、障害者基本法に規定された、インクルーシブ教育システムの構築にも資する。
 - ➡ 特別支援教育支援員の活用も含めた通級による指導等の教職員体制の充実。
 - ➡ 特別支援学校における特別支援教育コーディネーターの配置の推進。
- 一方、インクルーシブ教育システム構築に向けた多様な学びの場の整備については、特別支援教育支援員の充実や専門家の活用が必要とされているところであり、それらの今後の状況の推移を踏まえながら、教職員配置も含めた支援体制全体の在り方について引き続き検討が必要。

(iii) 外国人児童生徒等への日本語指導の充実

- 近年の日本語指導が必要な児童生徒の増加傾向を踏まえ、それらの子どもたちへの指導体制の充実が必要。
 - ➡ 日本語指導を行う必要のある外国人児童生徒等に対し、外国人児童生徒支援員の活用も含めた教職員体制の充実。

(iv) 東日本大震災により被災した児童生徒のための学習支援等

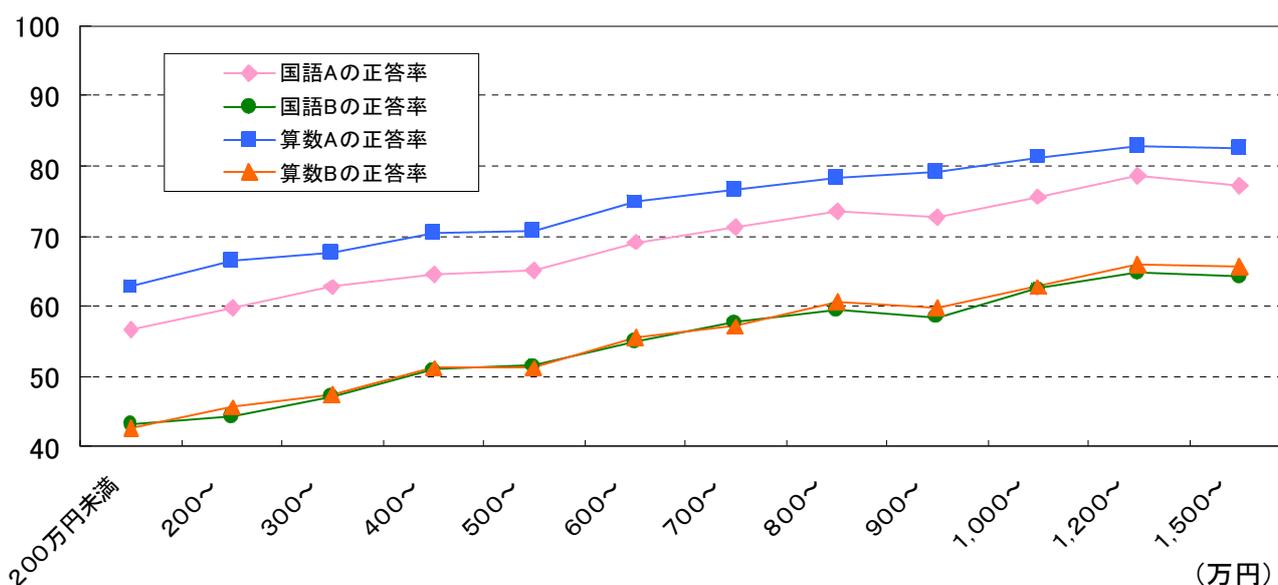
○ 東日本大震災により被災した児童生徒に対する学習支援に引き続き取り組むことが必要。また、被災を教訓として地域と連携した先導的な防災教育の取組を行っている学校への支援も必要。

➡ 震災直後から実施している教職員の加配措置について、子どもたちの実態に応じた学習支援の必要性を踏まえ、引き続き適切に実施。

(i) 学力定着に課題を抱える学校への支援（学びのセーフティネット）

- 国際的な学力調査では、我が国の児童生徒の学力は全体として改善傾向にあるが、例えば読解力について、トップレベルの国々に比べると下位層の割合が多いという結果が示されている。^{*42} また、全国学力・学習状況調査の結果等の分析からは、家庭の経済状況の格差が児童生徒の学力に影響しているとの指摘がある。

(参考) 全国学力・学習状況調査における児童の正答率と家庭の世帯年収



(出典) 文部科学省 お茶の水女子大学委託研究(平成21年度)より作成

- 一人一人が能力をいかんなく発揮し活躍できる社会をつくるためには、世代を超えた格差の再生産・固定化を招かないようにすることが重要である。とりわけ義務教育段階においては、低学力層を多く抱える学校における基礎的・基本的な内容の定着を図る取組を支援し、「学びのセーフティネット」を構築することが重要である。
- このため、全国学力・学習状況調査や地方自治体が独自に実施する学力調査等の結果を踏まえ、家庭環境等の要因により学力定着等が困難であり、学習内容の定着や学習上のつまずきの解消等を図るため、放課後、休日、長期休業期間等を利用した補充指導や、習熟度別少人数指導、個別指導等の学習支援のための取組を行おうとする学校に対して加配措置を行い、その体制整備を支援する必要がある。
その際、特に、中学校においては、生徒が思春期に入るとともに学習内容が高度

*42 資料編P 101～102参照。

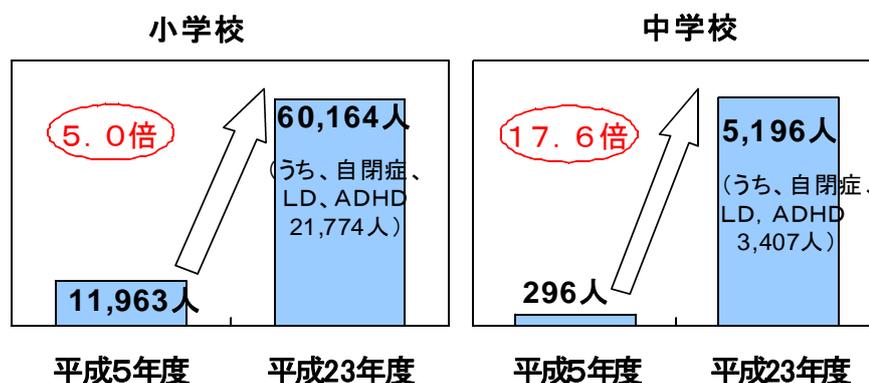
化するため、小学校に比べ、授業の理解度の低下や問題行動の増加等の多くの課題を抱えていることを配慮する必要がある。

- また、平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の分析等により、加配措置の効果を検証し、さらに効果的な取組につなげていくことが重要である。

(ii) インクルーシブ教育システム構築に資する特別支援教育の充実

- 近年、特別支援教育の対象となる児童生徒数は増加の一途を辿っている。なかでも、小・中学校の通常の学級に在籍しながら通級による指導を受けている発達障害等の障害のある児童生徒が増加傾向^{*43}にあり、指導体制の充実が必要である。

(参考) 通級による指導^{*44}を受けている児童生徒数



(出典) 文部科学省「通級による指導実施状況調査」

- 一方、特別支援学校においては、地域の小・中・高等学校等に在籍する教育上特別の支援を必要とする児童生徒の教育に関し、専門的な助言・指導等を行うセンター的機能の充実が求められている。

また、特別支援学校に在籍する児童生徒が、近隣の小・中学校や居住地の小・中学校等との間で交流及び共同学習を行う取組が推進されている。さらに、医療、

*43 資料編 P 91～93 参照。

*44 通常の学級に在籍しながら週に1～8単位時間程度、障害の状態等に応じた特別の指導を特別な場で行う教育形態。なお、(参考) 内に記載のあるLD及びADHDは、平成18年度から通級による指導の対象として学校教育法施行規則に規定された。併せて、自閉症も対象として明示された(自閉症については、平成17年度以前は主に情緒障害の通級による指導の対象として対応)。小・中学校における通常の学級に在籍するLD、ADHD、高機能自閉症などにより特別な教育的支援を必要とする児童生徒の割合は、約6.3%と推計されている(平成14年文部科学省調査)。

保健、福祉、労働等の関係機関等との適切な連携も重要である。

- こうしたことから、発達障害等の障害のある児童生徒に対する通級による指導等を行うため、特別支援教育支援員の活用を含めた教職員体制の充実を図るとともに、特別支援学校におけるセンター的機能を担う特別支援教育コーディネーターの配置を推進する必要がある。^{*45}

これらを推進していくことは、平成23年8月に改正された障害者基本法に規定された、障害者である児童生徒が障害者でない児童生徒と共に教育を受けられるようにするための可能な限りの「配慮」^{*46}を実行することにも資するものである。

- なお、今後のインクルーシブ教育システムの構築のために必要とされる「多様な学びの場」の整備に向けては、教員だけで多様な児童生徒のニーズに的確に答えていくには限界があることから、特別支援教育支援員の充実や、スクールカウンセラー、ST（言語聴覚士）、OT（作業療法士）などの専門家の活用も必要である。今後、こうした点も踏まえながら、教職員配置も含めた支援体制全体の在り方について引き続き検討することが必要である。

（iii）外国人児童生徒等へ日本語指導の充実

- グローバル化の進展に伴って、日本語指導を行う必要のある外国人児童生徒等の数や、その在籍する学校数が増加している。^{*47}

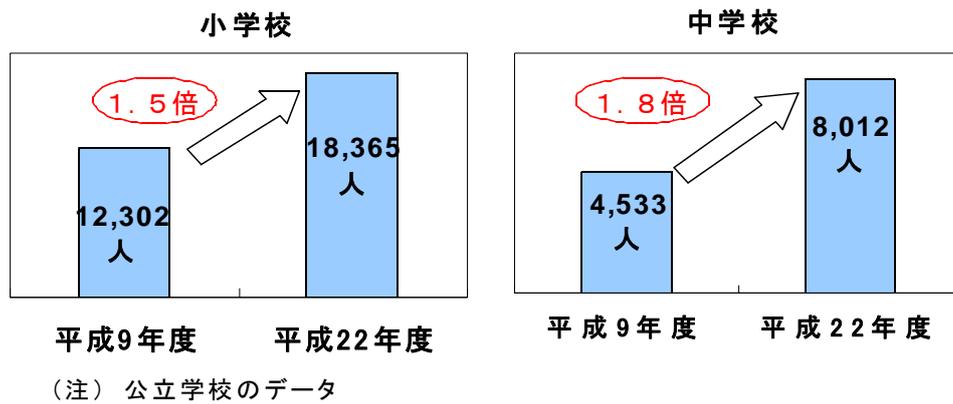
「学びのセーフティネット」を構築する観点から、これらの児童生徒の教育を受ける権利を保障し、我が国で生活していくために必要な日本語や知識・技能を習得させることが求められる。

*45 平成23年4月の義務標準法の改正では、発達障害等障害のある児童生徒のための通級による指導の充実など特別支援教育に関する加配事由が拡大され、義務標準法第15条第3号に「障害のある児童又は生徒に対する特別の指導が行われていることその他当該学校において、障害のある児童又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として政令で定めるもの」との規定が整備された。資料編P65参照。

*46 障害者基本法第16条第1項では「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育を受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない。」と規定されている。資料編P94参照。

*47 資料編P95参照。

(参考) 日本語指導が必要な外国人児童生徒数



(出典) 文部科学省「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査」

- このため、外国人児童生徒等を受け入れる学校が日本語指導などに適切に対応できるように、外国人児童生徒支援員の活用も含めた教職員体制の充実を支援する必要がある。

(iv) 東日本大震災により被災した児童生徒のための学習支援等

- 平成23年3月11日に発生した東日本大震災により被災した児童生徒に関しては、学習の遅れや学習進度の開き、心身の健康に係る教育相談等に対応するため、平成23年度に被災県等の小・中学校等に986人の加配措置が講じられている。平成24年度においても、被災県等からの申請を踏まえ、970人の加配措置が講じられている。^{*48}
こうした措置により、被災児童生徒に対する放課後等を利用した個別指導や家庭訪問など、学習支援や心のケアについてきめ細やかな対応が行われている。
- 被災地の復旧・復興の進展に伴い、校舎等の教育環境は整備されていく一方、こうした被災児童生徒に対するきめ細やかな学習支援や、震災による心的被害に対する心のケアは中長期的な課題であり、今後とも児童生徒の実態を踏まえ、被災県等と十分に意思疎通を図りながら対応することが必要である。
- さらに、東日本大震災を教訓としつつ、学校が地域コミュニティの中心的役割を担い、より積極的に地域との連携を図るとともに、先導的な防災教育を推進し、その成果を全国に発信することが重要である。今後起こりうる災害に備え、そのような取組を行う学校に対する体制整備を支援することが有意義である。

*48 資料編P 88参照。

- 以上を踏まえ、児童生徒の実態に応じた学習支援等のため、震災直後から実施している教職員の加配措置について、子どもたちの実態に応じた学習支援の必要性を踏まえ、引き続き適切に実施していくことが必要である。

(参考) 東日本大震災への対応のための教職員の加配数措置 (義務教育諸学校)

県名	23年度	24年度	【加配措置を活用した取組例】 <ul style="list-style-type: none"> ・生活基盤が安定していない家庭の児童生徒への家庭訪問なども含めたきめ細やかな対応 ・他校の間借りや仮設校舎での学校生活、仮設住宅での家庭生活の中での子どもたちの学習意欲の低下や学習の遅れに対応するための補充学習等の実施 ・突発的に震災時の場面がフラッシュバックする児童生徒など日常的に心身の不安を抱える児童生徒への対応 ・ボランティア団体やマスコミへの対応等、教育活動以外の業務への対応 など
岩手県	202	197	
宮城県	216	216	
山形県	14	0	
福島県	481	512	
茨城県	49	31	
栃木県	14	0	
新潟県	10	14	
合計	986	970	

(単位:人)

② きめ細やかで質の高い指導の充実、学校運営の改善等

(ポイント)

(i) 小学校における専科指導の充実

○ 中学校への円滑な接続、小学校段階からの理科・外国語活動・芸術教育等における専門的指導の充実などの観点から、小学校、とりわけ高学年における専科指導の充実が必要。

➡ 小学校高学年において、兼務発令された中学校の理科や外国語等の教員による授業の実施や、専科教員と学級担任が連携した少人数指導など専科指導についての先導的な取組を行う学校に対して教職員体制の整備を支援。

(ii) 地域連携等による質の高い教育の充実

○ コミュニティ・スクールの取組や外部人材を活用した教育活動など、学校が地域の協力を得て質の高い教育を実現するためには、地域社会と学校教育活動との調整等に係る地域連携のコーディネート機能の強化が必要。

○ 教育の質の向上を図るためには、ICTを活用した教育活動など先導的な取組の推進とその成果の周知が必要。

➡ コミュニティ・スクールなど地域連携の強化やICTを活用した教育活動の推進など、先導的な取組を行う学校に対して研究の推進と成果の周知を行うための体制整備を支援。

(iii) いじめ等の問題への対応、学校運営の改善、食育等の拠点的取組に対する支援

○ いじめ等の問題に対応するため、深刻な問題行動を起こす子どもへの個別指導や関係機関との連絡・調整など、特別な指導に取り組む学校の体制整備を支援することが必要。

このほか、学校が組織として様々な課題に対応することができるよう、学校運営体制の強化が必要。

食育の充実や、子どもたちの心身両面にわたる問題の多様化を踏まえた支援の充実が必要。

➡ いじめ等の問題に対応するため、特別な指導に取り組む学校の体制整備を支援。また、主幹教諭の配置促進や、栄養教諭・学校栄養職員、養護教諭の活用について、先導的取組を行う学校に対して体制整備を支援。

(iv) 小規模な学校における教育指導上の課題の解消

○ 小規模な学校においては、複数学年での指導（複式学級）や免許外教科担任を配置せざるを得ないなど教育指導上の課題を抱えており、より質の高い指導のために教職員配置の改善が必要。

また、現在は市町村合併を伴う学校統合についてのみ教職員定数の激変緩和措置があるが、今後は市町村合併を伴わない学校統合に対しても何らかの措置を講じることを検討することが必要。

➡ 小規模校の個別の実情に即した複式学級の解消等の適切な教職員配置改善を実施。

(v) 教員の資質能力向上に対する支援

○ 今後の教員に求められる資質能力を踏まえ、研修等の支援の在り方の検討が必要。

➡ 初任者研修の充実・高度化のための体制の整備や大学等との連携・協働を含めた研修内容の工夫・改善等を積極的に進める学校に対して支援。

➡ 教員の修士レベル化に向けて、特に教職大学院への教員派遣を推進。

(i) 小学校における専科指導の充実

- 平成23年4月の義務標準法の改正では、小学校における専門的な知識・技能に係る教科等に関する専門的指導のための加配措置が創設された。^{*49}
- 小学校における専科指導については、基礎学力の向上や中学校への円滑な接続、理科や外国語活動等における専門的指導の充実等の観点から、教員間で得意な教科等の授業を交換して実施したり、小・中連携の一環として兼務発令された中学校の教員が授業を行うなど、各学校の状況に応じた様々な取組が行われている。
- こうした取組は小学校の高学年において積極的に取り組まれており、実技系の教科以外では、新学習指導要領において特に充実が図られた理科で最も多く取り組まれている。^{*50} 今後はさらに、外国語活動における指導の充実や、図画工作・音楽など小学校段階からの芸術教育の充実の観点からも取組が進むことが期待される。
- また、小学校における専科指導の導入には、専門的指導の充実に加え、学級担任制がとられている小学校において、一人の児童に対して複数の教員が関わることにより、学校での学習や生活の様子を多角的に見ることができるようになるという効果もある。
- 以上のことから、小学校の高学年において、例えば、兼務発令された中学校の理科や外国語等の教員による授業や、専科教員と学級担任が連携した少人数指導など専科指導についての先導的な取組を行う学校に対して教職員体制の整備を支援することが必要である。
また、その際には、各学校における取組の効果検証を行い、更に効果的な取組への改善につなげていくことが重要である。

(ii) 地域連携等による質の高い教育の充実

- 質の高い教育を実現するためには、教員による教育指導のみならず、コミュニティ・スクールの取組や外部人材を活用した教育活動、学校間連携など地域の協力を得ることが重要である。こうした取組は、学校間の連携により教育活動を充実する

^{*49} 平成23年4月の義務標準法の改正により、義務標準法第7条第2項において「・・・専門的な知識若しくは技能に係る教科等（小学校の教科等に限る。）に関し専門的な指導が行われる場合には、・・・政令で定める数を加えた数を教頭及び教諭等の数とする。・・・」との規定が整備された。資料編P77参照。

^{*50} 資料編P116参照。

ことのほか、地域が学校の物的・人的資源やネットワークを有効に活用することができ、学校を拠点とした地域づくりにも資すると考えられる。

このため、学校において、地域人材の確保、学校の教育活動への協力依頼、地域社会と学校教育活動との調整等に係る地域連携のコーディネート機能の強化が必要である。

こうしたコーディネートについては、学校の運営方針や教育課程を踏まえて行う必要があることから、当該学校の状況について理解している職員がその役割を担うことが望ましいとの声強い。

- また、教育の質の向上を図るためには、ICTを活用した教育活動など、より効果的な教育手法を開発するための先導的な研究を推進するとともに、その成果を全国の学校に向けて発信することが必要である。
- 以上のことから、コミュニティ・スクールなど地域連携の強化やICTを活用した教育活動など、先導的な取組により質の高い教育に取り組む学校に対して、効果検証も行いながら、その研究を推進するとともに、効果的な取組を全国の学校に周知するための体制整備を支援することが必要である。

(iii) いじめ等の問題への対応、学校運営の改善、食育等の拠点的取組に対する支援

- 近年の社会環境の変化を背景に、学校現場における生徒指導面の課題は大きくなっており、いじめや暴力行為など、児童生徒の問題行動等は依然として高水準で推移している。^{*51}

これらの問題に適切に対応するため、深刻な問題行動を起こす子どもへの個別指導や関係機関との連絡・調整など、特別な指導に取り組む学校の体制整備を支援することが必要である。

- このほか、学校を取り巻く課題が複雑化・多様化している中、学校が社会の期待に応えていくためには、個々の教職員による対応だけではなく、学校が組織として対応することが不可欠である。

このため、校長のリーダーシップの下、教職員が有機的に連携して様々な課題に対応することができるよう、学校の運営体制の強化を図ることが必要である。

- また、近年、食生活の乱れ、肥満・痩身傾向など、子どもの健康を取り巻く問題

*51 資料編 P 90 参照。

が深刻化している。^{*52} さらに、朝食の摂取状況と学力との間に相関関係があることを示すデータもある。^{*53}

このような状況を踏まえ、学校における食育の充実が必要であり、そのための体制支援が必要である。

- さらに、近年の社会環境や生活環境の変化による子どもの生活習慣の乱れ等を背景として、児童生徒による保健室の利用率、利用時間の増加とともに、問題も多様化している。不登校や、友人・家族との人間関係に起因するメンタル面での支援を必要とする児童生徒も増加している。^{*54}

このため、子どもたちの心身両面にわたる問題の多様化を踏まえた支援の充実が必要である。

- 以上のことから、いじめ等の問題に対応するため、特別な指導を行う学校に対して体制整備を支援する必要がある。

また、学校運営の改善の観点から主幹教諭の配置促進に関する加配措置を行うとともに、食育の充実や児童生徒の心身両面の支援について地域の他の学校の教職員に助言を行うなど、栄養教諭・学校栄養職員、養護教諭の活用について先導的な取組を行う学校に対して体制整備を支援する必要がある。

(iv) 小規模な学校における教育指導上の課題の解消

- 少子化や地域間での人口偏在に伴い、各地で学校の小規模化が進んでいる。小規模な学校においては、複式学級^{*55}での指導や免許外教科担任の配置を行わざるを得ないなど教育指導上の課題を抱えている。

教育の機会均等と水準確保の観点から、国の責任において、こうした学校の児童生徒に対しても、質の高い教育を保障するために教職員配置の改善が必要である。

*52 資料編 P 96 参照。

*53 資料編 P 97 参照。

*54 資料編 P 98 参照。

*55 二つ以上の学年の児童生徒により編制する学級。複式学級についての学級編制の標準は小学校16人（1年生の児童を含む学級にあっては8人）、中学校8人とされている。

(参考) 複式学級の学級数・在籍児童生徒数

【学級数】

(公立小学校) 平成24年 : 5,385学級 (公立中学校) 平成24年 : 187学級

【在籍児童生徒数】

(公立小学校) 平成24年 : 43,908人 (公立中学校) 平成24年 : 1,028人

(出典) 文部科学省「学校基本調査」

- このため、児童生徒数が少ない小規模校における教職員配置について、各学校の個別の実情を踏まえて、複式学級の解消など適切な教職員配置の改善を実施する必要がある。また、その際には、配置改善の効果を検証し、より効果的に各学校の個別の教育上の課題解消につなげていくことが重要である。
- また、現在は、市町村合併を伴う学校統合についてのみ、学級数減少に伴う教職員定数の減少を緩和する措置^{*56}が講じられているが、学校統合は都市部においても課題となっている。今後は、小・中学校の適正配置に向けた市町村の取組を支援するため、学校統合による効果（互いに切磋琢磨できる一定規模の集団づくり等）の発信や、統合によって広がる地域との連携等に対応するための定数措置など、市町村合併を伴わない学校統合に対しても何らかの措置を講じることを検討することが必要である。

(v) 教員の資質能力向上に対する支援

- これからの社会を生き抜く子どもたちに求められる力を踏まえた新しい学びの実践、学校現場の諸課題への対応を図るためには、社会から尊敬・信頼される教員、思考力・判断力・表現力等を育成する実践的指導力を有し、困難な課題に同僚と協働し、地域と連携して対応することができる教員が求められる。
- また、教職生活全体を通じて、実践的指導力等を高めるとともに、社会の急速な進展の中で、知識・技能の絶えざる刷新が必要であることから、教員が探究力を持

*56 義務標準法第15条第1号及び同法施行令第5条第1項の規定に基づき、市町村合併に伴う学校統合が行われ、教育上特別の配慮を必要とする学校については、義務標準法第7条第1項の規定により統合前の各学校について算定した教職員数の合計と同項の規定により統合後の学校について算定した教職員数との差について、一定期間（小学校は最長5年間、中学校は最長2年間）激変緩和措置を講じている。

ち、学び続ける存在であることが不可欠である。

○ 今後は、本年8月に出された中央教育審議会答申「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」^{*57}を踏まえ、「学び続ける教員像」の実現を目指し、教員養成の修士レベル化や、教育委員会と大学の連携・協働による高度化に向けた取組を進める必要がある。

○ 具体的には、今後、教員養成の修士レベル化を視野に、教職大学院等と連携・融合しつつ初任段階の研修の高度化を図るため、その中核となる学校や、教育委員会・大学と連携・協働しながら初任段階の研修の在り方について工夫・改善等を積極的に進める学校における体制整備を支援することが必要である。

また、教員の修士レベル化に向けては、特に教職大学院への教員の派遣を推進することも必要である。

これらの支援に際しては、その効果の検証を行い、さらに効果的な研修支援の取組につなげていくことが重要である。

*57 資料編P 193参照。

(3)「学校サポート人材」の活用

(ポイント)

- 我が国の学校は教員以外のスタッフが諸外国と比較して少ない状況。
- 複雑化・多様化している教育課題に対応するためにも、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、特別支援教育支援員、ICT支援員など専門的スタッフの活用が重要。
- 今後、教員が学習指導・生徒指導の両面で役割を果たすことを基本としつつ、義務標準法に基づき措置される教職員以外の多様な経験、専門性を持った地域の人材を、地域や学校の実情に応じて「学校サポート人材」として活用するための促進方策が必要。

- 前述のとおり、近年の地域社会や家庭生活の変化により地域社会や家庭での教育が難しくなる中で、学校が抱える教育課題が複雑化・高度化している。

我が国の教員は、学習指導のみならず生徒指導の面でも主要な役割を担っており、子どもたちの状況を総合的に把握して指導を行っている。このような我が国の教員の取組は高く評価されてきたが、このことにより教員の職務が困難なものともなっている。

- 我が国の学校では教員以外の専門的スタッフが諸外国と比較して少ない状況にある^{*58}ため、このような教員の職務の困難さを軽減することが難しい状況にある。

- また、複雑化・高度化している教育課題に対応するためには、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、特別支援教育支援員、ICT支援員、外国人児童生徒支援員、部活動の外部指導者など専門的スタッフを活用することがますます重要になってきている。

- これらを踏まえ、今後は、我が国の教員が学習指導・生徒指導の両面で主要な役割を果たすことを基本としつつ、義務標準法に基づき措置される教職員以外の多様な経験、専門性を持った地域の人材を、地域や学校の実情に応じて「学校サポート人材」として活用することが必要であり、そのための促進方策が求められる。^{*59}

*58 資料編P132参照。

*59 平成20～22年度の3年間、教員が子ども一人一人に向き合う環境をつくるため、各都道府県等が行う退職教員や経験豊かな社会人等の外部人材を学校に配置する取組を支援する「退職教員等外部人材活用事業」を実施。この事業により平成21年度には約14,000人（12時間で1人分として換算した人数）が学校の教育活動等の支援に当たった。

(4) 教職員配置についての検証・改善システムの確立

(ポイント)

- 教職員定数のうち、加配定数は、学校や地域の課題へのきめ細やかな対応に資するものであり、個別の教育課題への対応や特別な指導方法の実施など、特定の教育政策目的に沿った取組を促進する機能を有している。
- この加配定数について効果の検証が不十分であるとの指摘がある。平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の活用などにより、加配定数の措置がどのように教育機能の向上につながったか検証し、さらに効果的な教職員配置の改善につなげていくことが必要。

- 義務標準法上、各都道府県の教職員定数の標準は基礎定数と加配定数の合算により算定されることとされている。

基礎定数は、各学校における児童生徒数に基づく学級数にそれぞれの学校規模に応じた一定の数を乗ずることを基本とし、一定規模以上の児童生徒数の学校について複数配置のための加算を行うなど、客観的な指標に基づいて算定される。

これに対し、加配定数は、都道府県教育委員会からの申請を踏まえて毎年度の予算の範囲内で都道府県に配当され、さらに、都道府県教育委員会において、公立小中学校の設置者である市町村教育委員会からの申請を踏まえ、市町村に配当されるものである。

- このため、加配定数は、学級数等に基づいた一律の算定式では必ずしも十分に対応できない、学校や地域の課題へのきめ細やかな対応に資するという利点がある。また、個別の教育課題への対応や特別な指導方法の実施など、特定の教育政策目的に沿った取組を促進する機能を有している。

- この加配定数の措置について、教育現場の課題に対応するために特別に措置されるものであるにもかかわらず、成果の把握が十分に行われておらず、効果検証が不十分なまま措置されているとの指摘がある。^{*60}

- こうした指摘を踏まえ、各都道府県における加配措置の実態等を的確に把握する

^{*60} 平成24年1月公表の予算執行調査（財務省）では、「加配定数は、教育現場の課題に対応するため特別に措置されるものであるにもかかわらず、その成果の検証が不十分なまま措置されている。文部科学省は、各都道府県における加配の実態等を的確に把握し、効果的・効率的な加配に努める必要がある。」「各都道府県においても加配定数の効果検証が不十分であることから、文部科学省は、都道府県に対しその検証に資する統一的な指標等を示すなどの必要な助言を行い、適切にその検証が実施できる態勢整備を図る必要がある。」と指摘されている。

とともに、前述の平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の活用などにより、加配定数の措置がどのように教育機能の向上につながったか検証し、教育指導の充実の観点から、さらに効果的な教職員配置の改善につなげていくことが必要である。

4. 計画的な教職員定数改善

(1) 計画改善の必要性

(ポイント)

- これまで7次にわたる教職員定数改善計画が策定され、教育環境の改善に成果をあげてきたが、平成18年度以降は計画が策定されていない。
- 国が計画的な教職員定数改善を行うことにより、都道府県教育委員会に対し、教職員定数についての将来にわたる予見可能性を持たせることができる。それにより、正規教員の計画的な採用・配置が可能になる。そのことが、近年の非正規教員の増加傾向に歯止めをかける結果につながる。
- また、一定の計画期間があることにより、後年度に及ぼす財政負担を十分考慮しつつ、教職員定数の自然減や年齢構成の変化による給与減などの財源を活用して、計画的に定数改善を行うことが可能になる。
- 35人以下学級の実施についても、例えば中学校1年生から先に取り組むなど、一定の計画期間が定められ、その間の定数改善が見通せることにより、その期間中の実施学年を地方が実情にあわせて選択しながら進めることができる。
- 教育の機会均等や水準確保の観点から、国の責任において計画的な教職員定数改善を行うことが必要。
 - ※ さらに、現在検討されている平成26年度以降の地方公務員における定年退職後の再任用義務付けは、毎年度の新規採用・配置の人数に大きく影響する。このため、都道府県教育委員会においては、今後、対象者の再任用に係る意向の把握等により計画的な採用・配置を行えるよう努めることが必要とされるが、各県が新規採用に係る取組を円滑に行えるようにするためにも国の定数改善に係る計画が必要。

- これまでの教職員定数の改善は、昭和34年度以降、7次にわたる教職員定数改善計画が策定され、実施されてきた。

これにより、国から各都道府県に対して計画的に定数措置が行われ、「2. 教職員定数改善の必要性」で示したような成果が着実にあがっているが、平成18年度以降、現在に至るまで7年間、国の教職員定数改善計画は策定されていない。

- 近年、学校現場において臨時的任用教員や非常勤講師など非正規教員の教職員全体に占める割合が増加傾向にある。なかでも、臨時的任用教員の増加傾向が顕著である。^{*61}

*61 資料編P 1 2 3～1 2 5 参照。

(参考) 非正規教員の任用状況

	(平成17年度)			(平成24年度)	
非常勤講師	3.6万人	(5.2%)	→	5.1万人	(7.2%)
臨時的任用教員	4.8万人	(7.1%)	→	6.2万人	(8.9%)
合計	8.4万人	(12.3%)	→	11.3万人	(16.1%)

※ 非常勤講師は、時間換算したり、義務標準法の対象外である地方独自措置分を除くと、その割合は1%程度 (H17 : 1.1% → H24 : 1.2%)

(出典) 文部科学省調べ

- その要因は、各都道府県において教員の年齢構成の平準化を図るため採用調整が行われていることや、「集中改革プラン」^{*62}に基づき各地方自治体において公務員の定員削減の取組が進められたことなど様々であると考えられるが、平成18年度以降、国の教職員定数改善計画が策定されていないことも大きな要因であると考えられる。
また、非正規教員の任用状況は、都道府県によって大きく異なっている。
- これらの非正規教員は、少人数指導などの指導方法工夫改善等の実施に重要な役割を担っている一方で、体系的な研修の仕組みが整備されていないため、今後、研修等の在り方について検討することが求められるとともに、その割合が過度に大きくなることは、学校の組織運営の面や教育内容の質の維持・向上の面で支障が生じることが懸念される。
- 国が計画的な教職員定数改善を行うことにより、都道府県教育委員会に対して、教職員定数についての将来にわたる予見可能性を持たせることができる。それにより、正規教員の計画的・安定的な採用・配置を行いやすくなる。そのことが、近年の非正規教員の増加傾向に歯止めをかける結果につながると考えられる。
- また、一定の期間を見通した計画を策定することにより、後年度に及ぼす財政負担を十分考慮しつつ、少子化に伴う児童生徒数の減少による教職員定数の減少（い

*62 総務省が平成17年3月に示した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」において、地方公共団体に対し、当該自治体の行政改革大綱に基づき、具体的な取り組みを集中的に実施するため、「事務・事業の再編・整理、廃止・統合」、「民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む）」、「定員管理の適正化」などを始めとした9項目を中心に、平成17年度を起点とし、概ね平成21年度までの取り組みを明示した計画を公表するよう求めたもの。

わゆる「自然減」)や教職員の年齢構成の変化による給与費の減少など財政負担が減少する要素を、それぞれの年度ごとではなく、計画期間全体を通して活用しながら定数改善を行うことが可能になる。

- 35人以下学級の実施についても、例えば中学校1年生から先に取り組むなど、一定の計画期間中の定数改善が見通せることにより、その期間中に35人以下学級を実施する学年を地方が実情にあわせて選択しながら進めることが可能になる。
- これらのことから、教育の機会均等や水準確保の観点から国の責任において計画的な教職員定数改善を行うことが必要である。

教育関係団体や各地方自治体からも、国が教職員定数改善計画を策定して、これに基づき少人数学級の推進や個別の教育課題への対応のための教職員定数の改善を進めることを求める意見が非常に強くなっている。

(参考) 定年退職後の再任用義務付けとの関係^{*63}

現在、雇用と年金の接続の観点から、地方公務員における定年退職後の希望者について、任命権者に再任用を義務付けることが検討されている。これが実施された場合には、都道府県教育委員会において、毎年度、再任用を希望する者の数に応じて新たに採用し配置することができる正規教員の数が増減することが予想され、採用計画に係る見通しが不透明になることが懸念される。

このため、都道府県教育委員会においては、今後、対象者の再任用に係る意向を事前に把握するなどして、計画的な採用・配置を行えるよう努めることが求められるが、各都道府県が新規採用に係る取組を円滑に行えるようにするためにも国による教職員定数改善に係る計画が必要である。

*63 資料編P 1 2 6～1 2 9参照。

(2) 計画改善の基本的考え方

(ポイント)

- 小・中学校における35人以下学級の推進とともに、いじめ等の問題、特別支援教育、小学校専科、教育格差解消のための学習支援等の個別の教育課題にも対応するため、国による教職員定数改善計画を策定し、これらをいわば車の両輪として推進。
- 国の計画を策定することにより、都道府県教育委員会に対し教職員定数についての将来にわたる予見可能性を持たせ、計画的・安定的な教員採用・配置を可能とする。
- 少人数学級等の地方での進展や教員採用・人事の状況が各都道府県ごとに異なることを踏まえ、地方の自主的な取組を促進することを基本とする。
- 学級編制・教職員配置に係る市町村教育委員会や校長の裁量を拡大する仕組みを導入する。

- 今後の教職員定数改善の当たっては、「3. 教職員定数改善の内容・考え方」で整理したとおり、子どもたちの基本的な生活習慣、規範意識等に係る課題や、双方向・協働型の新しい学びに適切に対応し、教員が子どもと正面から向き合い、質の高い教育を行うため、公立小・中学校の35人以下学級を更に推進することが必要である。また、いじめ等の問題への対応、特別支援教育への対応、小学校における専科指導の充実、教育格差解消のための学習支援など個別の教育課題に対応するための教職員配置の改善もあわせて図る必要がある。

今後の国による計画的な教職員定数改善においては、これらをいわば車の両輪として推進することが重要である。

- また、国が計画的に教職員定数改善を行うことにより、「(1) 計画改善の必要性」でも述べたとおり、都道府県教育委員会に対して教職員定数についての将来にわたる予見可能性を持たせ、正規教員の計画的・安定的な採用・配置を可能とすることを通じて、近年の非正規教員の増加傾向に歯止めをかけ、円滑な学校の組織運営や質の高い教育指導を促進することが可能となる。

- そのなかで、35人以下学級については、地方において国の学級編制の標準を下回る先行的な取組が行われているが、その内容は、それぞれの地域における学校教育の実情を反映して、対象学年などその進展状況が都道府県ごとに異なっている。また、教員の年齢構成の状況が都道府県ごとに区々であることを背景に、教員の採用・配置の状況も都道府県ごとに異なっている。

これらを踏まえ、今後の35人以下学級の推進に当たっては、このような地方の実

情に応じた自主的な取組をさらに促進することを基本とするべきであるとする。

- さらに、地方においては、配分された定数を活用して、市町村教育委員会や学校の判断により少人数学級に取り組むか、少人数指導やチームティーチングに取り組むかの選択を認めているところもある。

このように、児童生徒の実態や学校・地域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的確な教職員配置の在り方を、市町村教育委員会や学校など、より現場に近いところの裁量で判断できる仕組みを導入することも必要である。

◆◆ 35人以下学級の具体的な推進方策について

- 35人以下学級の推進に関して、学校現場や地方から主に以下のような要望が出されている。

- ・ 先の見通しを持って安定的に35人以下学級を推進できるよう、法改正により35人以下学級を制度化すること
- ・ 35人以下学級の実施学年については、地域の実情を踏まえて地方で柔軟に選択できるようにすること
- ・ 35人以下学級の実施に際して、既存の加配定数を削減しないこと
- ・ 35人以下学級の推進のほか、個別の教育課題に対応するための加配定数の充実も合わせて図ること

- 35人以下学級の推進については、国が該当学年の学級編制の標準を35人に引き下げる法改正を行い、必要な定数の基礎定数化を図ることによって、恒久的な制度となる。

一方で、このような対応は、現に少人数学級に活用している加配定数の基礎定数

への振り替えに伴う既存の加配定数の減という課題が生じる。^{*64}

○ また、前述のとおり、本検討会議としては、今後の計画的な教職員定数改善の中で、35人以下学級の更なる推進と個別の教育課題に対応するための教職員配置の改善の両方に対応することが必要であると考えているが、法改正を行い必要な定数を基礎定数として措置する場合には、それに要する定数増が大規模になる^{*65}ことから、現下の財政状況を踏まえると、個別の教育課題に対応するための教職員配置の改善に対応するための定数を確保することが困難になると考えられる。^{*66}

○ 一方、地方での少人数学級に関する先行的な取組は、それぞれの地域の実情を反映して、対象学年等その進展状況が区々であるが、国が計画性を持ちつつ、現に36人以上となっている学級を解消するための加配定数を措置する方法（以下「加配方式」という。）で対応する場合には、例えば、先に中学校1年生から導入するなど実施学年等を地方の判断で柔軟に選択しながら35人以下学級を計画的に実施することが可能である。

また、35人以下学級への対応以外にも「3.（2）個別の教育課題に対応するための教職員配置」で示した個別の教育課題に対応するための加配定数の充実に対応することも可能となる。

さらに、後述のとおり、第2期教育振興基本計画に合わせた計画的な教職員定数

*64 平成23年度の法改正による小学校1年生の35人以下学級の実施に際しては、以下のような事態が生じた。

① 必要な4,000人の定数措置（基礎定数）のうち、1,700人については、既存の加配定数を基礎定数に振り替えて活用した（平成16年度から地方の判断で加配定数を活用して少人数学級を実施することを可能としているが、平成22年度に全国で現に少人数学級に活用していた加配定数9,400人のうちの小学校1年生への活用相当分として1,700人の振替を行った。）。

各都道府県の対応としては、少人数学級に活用していた加配定数の削減をせずに、ティームティーチングや少人数指導等の既存の指導方法工夫改善の加配定数を削減したケースも多く（平成23年度少人数学級活用加配約8,200人）、その結果、個別の学校レベルで見ると、特に小規模な学校では、学級編制の標準を35人に引き下げることによる基礎定数増の恩恵が少ない一方、既存の加配定数が削減されるという状況が生じた。

② 基礎定数の増（4,000人）により、これまで小学校1年生で35人以下学級が未実施であった7県がこれを実施したほか、18県が他の学年への少人数学級の拡大等を行った。

一方、35人以下学級の先行的な取組のために都道府県費で措置されていた教職員配置の部分に国費が充当される形となり、必ずしも十分な教育環境の改善につながらなかった県も存するとの指摘もある。

*65 後述するように、仮に平成25年度から29年度の5年間で計画期間とする場合、その間の児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減は19,100人となる。一方、法改正により小学校2年生から中学校3年生まで35人以下学級を制度化する場合には、それに要する基礎定数は37,000人となる。

*66 平成24年度予算においては、小学校2年生の35人以下学級の実現のため、36人以上学級を解消するための900人の加配定数を措置したほか、特別支援教育への対応、小学校における専科指導の充実など個別の教育課題への対応や、東日本大震災への対応のための2,900人の加配定数の措置も行った。なお、これにより全ての都道府県で小学校2年生の35人以下学級の実現が図られた（平成24年5月1日現在、小学校2年生の35人以下学級の割合は99.6%）。資料編P135参照。

改善とすることにより、各県が先の見通しを持って教職員の計画的・安定的な採用・配置を行うことができる。

このように計画性を持ちつつ、加配方式により35人以下学級の推進に取り組むことにより、学校現場や地方からの要望に応えることができると考えられる。

※ なお、昨年12月の「予算編成に関する政府・与党会議」においては、35人以下学級について学力等への政策効果を全国レベルで検証すること、それまでの間、地方での取組の進展等を踏まえ、地方の自主的な取組を支援することが対応方針として示されている。

- したがって、当面は、国の責任において、35人以下学級を中学校3年生まで実施し得る定数を確保した上で、それを加配定数として措置することにより、地域の実情に応じた少人数学級の推進を図ることとし、今後の地方における少人数学級の取組の進捗状況や全国レベルでの効果検証を踏まえつつ、また、都道府県や市町村の声を十分に聞きながら、引き続き、法改正による制度化について検討していくべきであるとする。

(3) 計画期間

(ポイント)

- 平成20年7月に閣議決定された教育振興基本計画や第2期計画についての審議経過報告に盛り込まれている質の高い教育を実現するための条件整備について、国の教職員定数改善計画策定により、第2期教育振興基本計画の計画期間中に具体化。
- 計画期間は、第2期教育振興基本計画に合わせて、平成25年度から29年度までの5年間とする。

- 国が策定する教職員定数改善計画の期間の在り方については、中学校3年生までの35人以下学級の実施方法、学校教育の状況、国・地方の財政状況などを踏まえ、様々な考え方があり得る。
- 一方、平成20年7月に閣議決定された国の教育振興基本計画においては、「今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」の中で「教育投資の方向」として、「多様な教育課題に対応するとともに一人一人の子どもに教員が向き合う環境づくりの観点から、きめ細かな対応ができる環境を実現するなど、質の高い教育を実現するための条件整備を図る必要がある」と記載されている。^{*67}また、同計画については、現在、第2期計画（平成25～29年度）の策定に向けて、中央教育審議会教育振興基本計画部会において審議が進められており、同部会で本年8月に取りまとめられた審議経過報告においても、きめ細かで質の高い教育に対応するための教職員体制等の整備について同趣旨の考え方が示されている。^{*68}
- 今後の国の教職員定数改善計画は、これらの考えを具体化するためのものと位置づけることができる。このため、本検討会議としては、第2期教育振興基本計画の期間に合わせて、平成25～29年度の5か年を今後の教職員定数改善の計画期間として策定するべきであると考えらる。

*67 資料編P182参照。

*68 資料編P186参照。

(4) 計画改善の内容

(ポイント)

[具体的な取組内容]

- 新たな定数改善計画を策定し、計画期間中に中3までの35人以下学級を実現するとともに、個別の教育課題に対応するための加配措置を講じる。
- 計画的・安定的な正規教員の採用・配置、非正規雇用の抑制の観点から、計画期間中、各都道府県の既存の加配定数を可能な限り維持・保障した上で、下記の加配定数の改善を行う。

<35人以下学級の推進等 ～学級規模の適正化～>

☆ 計画期間中に、国として中3までの35人以下学級を実現するために必要な加配定数を、現在の少人数学級のための加配定数に上乘せする形で措置。また、複式学級の解消等についてもこの加配定数により措置。

☆ 地方の実情に即して少人数学級を推進するため、各都道府県の判断で、少人数学級実施学年等を選択可能とする。

なお、一部の県では、少人数学級の実施に当たり、学級規模について一定の下限を設けて過小規模とならないようにしている例もある。

☆ 少人数学級の実施に必要な定数を配当した上で、児童生徒の実態等を踏まえ、市町村教育委員会や学校の判断により、当該定数を少人数指導やチームティーチング等に活用することも可能とする。

<個別の教育課題に対応するための教職員配置の改善>

☆ 35人以下学級の推進とは別に、3.(2)で述べた事項や考え方に沿って、個別の教育課題に対応するために必要な加配定数の充実を行う。

(いじめ等の問題対応、特別支援教育、小学校専科、教育格差解消(中学校)など)

☆ 加配定数増の配分においては、少人数学級の先行実施県に対する配分とその他の都道府県に対する配分との均衡に配慮。

<学校サポート人材の活用>

☆ なお、多様な経験、専門性を持った地域の人材を「学校サポート人材」として活用し、教育活動の充実を図ることも推進。

[財源及び定数改善の規模についての考え方]

- 現下の国・地方の厳しい財政状況、公務員全体の人件費抑制の取り組みを勘案し、可能な限り、現在の義務教育費国庫負担金の範囲内での、国・地方ともに追加財源を伴わない計画とする。
- 児童生徒数の減少に伴う学級数の減少に連動して、教職員定数が減少(いわゆる「自然減」)する傾向が今後も当面継続する。また、今後、定年退職者の

増に伴う、新規採用の増により若年層の教員が増加することによって、給与費が減少することも見込まれる。

- こうした自然減や給与費減を有効に活用しながら、その範囲内で5か年の教職員定数改善計画を策定することが必要。

[具体的な取組内容]

- 「(1) 計画改善の必要性」、「(2) 計画改善の基本的考え方」及び「(3) 計画期間」で述べたことを踏まえ、本検討会議としては、平成25～29年度の5か年を計画期間とする新たな教職員定数改善計画を策定し、中学校3年生までの35人以下学級を実現するとともに、個別の教育課題に対応するための加配措置を講じることを提言する。

計画に盛り込むべき内容は下記のとおりである。

なお、正規教員の計画的・安定的な採用・配置を促進し、非正規教員の増加を抑制する観点から、計画期間中、各都道府県の既存の加配定数を可能な限り維持・保障した上で、以下の加配定数の改善を行う。

<35人以下学級の推進等 ～学級規模の適正化～>

- 各都道府県の実情に即した35人以下学級を推進するため、計画期間を通じて、小学校3年生から中学校3年生までの36人以上となっている学級を解消するために必要な加配定数を措置する。あわせて、小学校における複式学級のうち15人以上（小学校1年生の児童を含む場合は7人以上）となっている学級及び中学校における複式学級を解消するために必要な加配定数を措置する。

- これらの定数措置は、現在、少人数学級を実施するために活用されている加配定数に上乗せして行い、各都道府県において、例えば中学校1年生から先に取り組むなど実施学年等を選択しながら35人以下学級の実現や複式学級の解消等の取組を進めることができるようにする。

なお、地方における少人数学級に関する先行的な取組の中には、学級規模について一定の下限を設けて過小規模とならないようにしている例もある。

- これらの定数措置は、35人以下学級の実施等の学級規模の適正化のために活用することが原則であるが、地域や学校の実情、児童生徒の実態を踏まえ、市町村教育委員会や学校の判断により、この定数措置を活用して、学級規模の適正化ではなく少人数指導やチームティーチング等に取り組むことも可能とする。

<個別の教育課題に対応するための教職員配置の改善>

- このほか、いじめ等の問題への対応、特別支援教育への対応、小学校における専科指導の充実、教育格差解消のための中学校での学習支援、小規模校における複式学級の解消など「3.（2）個別の教育課題に対応するための教職員配置」で整理した個別の教育課題に対応するため、計画期間を通じて、必要な加配定数の充実に努める。
- また、これらの加配定数の各都道府県への配分に当たっては、前述の35人以下学級の推進のための定数措置を受けて、少人数学級に先行的に取り組んでいる都道府県に不利益とならないよう配慮する必要がある。
そのため、各都道府県に配分されている既存の加配定数を可能な限り維持・保障するとともに、少人数学級に先行的に取り組んでいる都道府県に対する配分においては、さらに一定程度の加配定数を最低保障する。

<学校サポート人材の活用>

- これらの教職員定数の改善に加え、教育活動の充実の観点から、地域や学校の実情に応じて、多様な経験、専門性を持った地域の人材を「学校サポート人材」として柔軟に活用することも推進する。

[財源及び定数改善の規模についての考え方]

- 教職員定数改善計画を策定・実施するに当たっては、その財源について、各年度の財政負担のみならず、後年度へ及ぼす財政負担についても十分考慮することが必要であるが、現下の国・地方の厳しい財政状況や、公務員人件費改革を踏まえると、計画期間を通じて、可能な限り、現在の義務教育費国庫負担金の範囲内で追加的な財政負担を伴わないようにすることが必要である。
- 義務標準法上、児童生徒数の増減に伴って教職員定数も増減する。このため、少子化による児童生徒数の減少に伴う学級数の減少に連動して、近年、教職員定数は毎年度減少（いわゆる「自然減」）しており、この傾向は今後も当面継続する見込みである。
また、今後、教職員の定年退職者が増加する一方、新規採用が増加することにより若年層が増加し、教職員の年齢構成が若返ることにより給与費の減少が見込まれる。
こうした教職員定数の自然減や給与費の減少を有効に活用し、その範囲内で5か年の教職員定数改善計画を策定することが必要である。

○ 以上を踏まえた具体的な推計は、以下の通りである。

○ 平成25年度～29年度の5年間における推計

- ・ 自然減：▲19,100人（約420億円）
- ・ 教職員の若返りによる給与減：約196億円（人数換算で約▲9,000人）

※ ただし、地方公務員における定年退職後の再任用義務付けの導入状況によっては、相当の減が見込まれる。

おわりに

- 今回の報告においては、少人数学級の推進など教職員定数改善の効果や必要性に関する指摘、今後の国による教職員定数改善計画の策定の必要性や財源の在り方等について、本検討会議としての考え方を整理した。

それを踏まえて、平成25～29年度の5か年を計画期間として国の教職員定数改善計画を策定し、中学校3年生までの35人以下学級の推進や、個別の教育課題に対応するための教職員配置の改善等に取り組むことについて、具体的な提言を行った。これは、子どもと正面から向き合い質の高い教育を行うために不可欠な体制整備であり、国において実現されることを強く望むものである。

- 今後の国による教職員定数改善計画の策定・実施について、前述の提言事項を実現するためには、さらに具体的な財政上の扱いその他の必要な措置について、文部科学省及び関係省間において調整が必要である。本報告の趣旨を十分斟酌の上、鋭意検討が積み重ねられ、平成25年度予算政府案の決定までに政府としての結論を得ることを期待する。