

[研究報告]

## 小学校高学年における教科担任制導入の経緯

——教職員定数改善の視点から——

坂野慎二

### 要 約

小学校は、学級担任制を基本とした学校運営が行われてきた。しかし少子化による学校規模の縮小、学習指導要領改訂による外国語の教科化、多様な児童への対応等により教員業務は拡大し、長時間勤務が常態化している。小学校高学年における教科担任制は、2016年に制度化された小中一貫教育校や地方公共団体による少人数指導の先導的事例、教員勤務実態調査等のエビデンスが示され、2022年度に教科担任制に加配定数が付された。小学校高学年における教科担任制の導入は、教育の質の向上、小・中学校間の円滑な接続、多面的な児童理解、教師の負担軽減が期待される。

キーワード：教育予算、教職員定数、学級経営、学校間接続、専科指導

### はじめに——なぜ今教科担任制なのか

2021年1月26日、中教審（中央教育審議会）は、「令和の日本型学校教育」<sup>1)</sup>を答申した。この答申の中で、「令和4年度を中途に教科担任制を本格的に導入する必要がある」（答申44頁）との文言が明記され、小学校高学年からの教科担任制の導入が進められることとなった。同答申は教科担任制の定義を明確に示している訳ではないが、「義務教育9年間を見通した指導体制の在り方等に関する検討会議」の報告<sup>2)</sup>において、教科担任制導入の趣旨・目的として、以下の4点を挙げている（報告5頁）。

- ・教材研究の深化等により、高度な学習を含め、教科指導の専門性を持った教師が多様な教材を活用してより熟練した指導を行うことが可能となり、授業の質が向上。児童の学習内容の理解度・定着度の向上と学びの高度化を図る。
- ・小・中学校間の連携による小学校から中学校への円滑な接続（中1ギャップの解消等）を図る。
- ・複数教師（学級担任・専科教員）による多面的な児童理解を通じた児童の心の安定に資す

る。

- ・教師の持ちコマ数の軽減や授業準備の効率化により、学校の教育活動の充実や教師の負担軽減に資する。

小学校高学年における教科担任制が2022年度に予算化された要因として、文部科学省は(1)専門性の高い教科指導を行い教育の質の向上を図る、(2)教員の持ちコマ数など学校の働き方改革を進める、(3)地域や学校等の実情に応じた取組が可能となる、の3点で説明している(『文部科学白書2022』132頁、参照天笠2022)。また、文部科学省の事例集(2023a,3)は、上記検討会議の報告を引用しながら、(1)授業の質の向上、(2)小・中学校間の円滑な接続、(3)多面的な児童理解、(4)教師の負担軽減、の4点に整理している。

しかし小学校における教科担任制の考え方は、近年突如として議論されたものではない(文部科学省2023a, 2)。小学校における教科担任制は、1960年代、当時の「教育内容の現代化」の影響で、TT(ティーム・ティーチング)を中心とした研究や実践が一定程度広がっていたことが確認される(吉本1969a, 同1969b, 同1970, 天笠1979, 奥田2022)。

小学校高学年と中学校との接続についても、古くは1971年の中教審答申(いわゆる「四六答申」)でも指摘されている。近いところでは1999年12月16日の中教審答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」は、今後の検討課題として「小学校高学年と中学校教育の連携・接続の課題」を取り上げ、「教育内容や小学校における専科指導の充実なども含めた指導方法の在り方などについて研究を進める必要がある」としている。

本稿は、初等中等教育局財務課が所管する教職員定数政策の変化に着目し、どのような要因が小学校高学年における加配措置の予算化を後押ししたのかを分析する。本文で詳述するように、義務標準法(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)が2011年、2017年、2021年に改正され、小学校における専科指導と少人数教育の基礎定数化が講じられるようになる。本稿では、「小学校高学年における教科担任制」がこれとは別になぜ導入されることとなったのかを解き明かしていく。

## 1 教職員定数改善と小人数学級・専科指導

### 1-1 教職員定数改善計画の概要

公立義務教育諸学校における教職員は、県費負担教職員がほとんどである。その給与等は都道府県(2017年度から政令都市は政令都市自身)が負担する。その1/3(2005年度までは1/2)を国が義務教育費国庫支出金として補助している。県費負担教職員の定数は、学校の学級数に基づいて都道府県毎に合算された数値を基に、定数が算出される。これに加え、いわゆる加配措置として、特定の目的のために補助が加えられる。

こうした制度枠組みにおいて、学級数に基づく教員配置が基本となっていることから、学級編制の人数の上限を縮小することにより、教育条件の改善が計画的に図られてきた。1959（昭和34）年から2005年度までの間、5年を基本とする教職員定数改善計画が7次にわたり作成されてきた。

教職員定数改善計画によって、1959年度から50人学級（第1次）が、1964年度から45人学級（第2次）が、それぞれ5年間で実現されている。その後1980年度から12年をかけて40人学級（第5次）が実現している。その後標準学級規模の改善は行われず、指導方法の改善（第6次、1993-2000年）、あるいは少人数指導（第7次、2001-2005年度）の加配措置が行われるようになった。35人学級については後述する。

## 1-2 2006年度から2009年度の教職員定数状況

第7次教職員定数改善計画は2005年度で終了となったが、それ以降、小泉純一郎内閣（2001-2006年）は、行財政改革と財政の健全化政策等を進め、2006年以降は学級定数の改善は行われず、また、計画的な定数改善は行われず、定数改善は年度毎に決定されることとなった（服部2017、6-7）。2006年度は義務教育費国庫負担法による国の補助比率が1/2から1/3に

表1 2006年以降の教職員定数の推移

年	増減計	改善増	自然増減	合理化減	主要事項
2006	△1000	329	△1000	△329	新たな教職員定数改善計画の策定は行わず、単年度措置 特別支援教育の充実
2007	△900	331	△900	△331	特別支援教育の充実+311人
2008	△300	1195	△1300	△195	主幹教諭によるマネジメント機能の強化+1000人 特別支援教育の充実+171人
2009	△1100	1000	△1900	△200	主幹教諭によるマネジメント機能の強化+448人 特別支援教育の充実+382人
2010	300	4200	△3900	0	理数教科の少人数指導の充実+2052人 特別支援教育の充実+1778人
2011	300	4000	△2000	△1700 (振替)	35人学級（小1）+3770人 加配定数1700人を基礎定数化
2012	△1100	3800	△4900		35人以下学級の更なる推進（小2）+900人 小学校における専科指導の充実+400人 困難を抱える生徒などへの学習支援+800人
2013	△2400	1400	△3200	△600	いじめ問題への対応など+400人 小学校における専科指導の充実+400人 特別支援教育の充実+600人

（出典）文部科学省「これまでの教職員定数等の改善経緯」、各年度予算書、各年度文部科学白書等に基づき、筆者作成

引き下げられた年でもある。「表1」に示したように、児童生徒の減少期に入っているため、教職員定数の自然減が発生している。しかし教職員定数の改善増は継続して行われてきた。教職員定数は、全体では2006年度から2009年度までは減少となっていた。

2006年9月26日、行財政改革を進めた小泉純一郎内閣は安倍晋三内閣（第1次）へと政権を引き継ぐ。第1次安倍内閣は、同年10月10日に教育再生会議<sup>3)</sup>の設置を閣議決定する。2007年1月24日の第一次報告「社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～」は、「ゆとり教育」の見直しと学力の向上をかかげている。「基礎学力強化プログラム」として、「小学校高学年の理科，算数などについては専科教員を増やす」としている。また、履修内容に関する選択の幅を拡大すること、「子供たちの能力や理解度に応じた教育を推進するため、少人数教育や習熟度別指導を拡充する」等を提言している。専科とする教科として、理科，算数などが例示されている。

第1次安倍政権を引き継いだ福田康夫政権は、2008年2月26日に教育再生懇談会<sup>4)</sup>の開催を閣議決定する。2008年5月20日の「教育振興基本計画に関する緊急提言」では、「小学校の理科，算数，体育，芸術，外国語活動等の専科教員確保を含めた教職員定数の改善」（提言3頁）が提言されている。2009年5月28日の第四次報告は、「小学校理科専科教員の拡充」について（報告2頁他），そして「中1ギャップ」解消等のための小学校高学年からの教科担任制を提言している。ここで小学校高学年からの教科担任制という語句が使用されている。

## 2 民主党政権における義務標準法改正

2009年9月に民主党政権（鳩山由起夫，菅直人，野田佳彦の各政権，2009年9月16日～2012年12月16日）が成立する。民主党政権下では教職員の自然減よりも改善による増加が増え，全体数では増加となっている（2010，2011年度）。ただし2012年度には東日本大震災の影響等から全体でマイナスに転じている（表1参照）。

中央教育審議会初等中等教育分科会は、2010年7月26日に「今後の学級編制及び教職員定数の改善について（提言）」を公表する。この提言のなかで、小・中学校の学級編制の標準を、40人から引き下げることが提案されている。具体的な標準となる人数は明記されていないが、35人を仮定とした記述がみられる。また、基礎定数の充実に加えて、少人数指導や小学校における専科教員配置の充実に提言している（提言13頁）。つまり中教審初等中等教育分科会の「提言」は、①基礎定数の充実と、②少人数指導や専科教員配置の充実、という二本立てであったことがわかる。

この提言を受け、文部科学省は2010年8月27日に「新・教職員定数改善計画（案）の策定について」を公表する。概算要求後の特別枠に関する評価会議において、事業内容は積極的に評価されたが、改革の姿勢等に問題があると「B評価」とされ、後年度負担の問題も含めた検討が必要と指摘された。2010年12月17日の国家戦略担当大臣，財務大臣，文部科学大臣により，

以下の点が確認された。①35人以下学級については、小学校第1学年について義務標準法の改正により措置する。②平成24年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き来年以降の予算編成において検討する。

民主党政権は2011年2月4日に義務標準法改正案を国会に提出する。同法案の国会審議において、小学校における専門的な指導や特別支援教育に係る新たな加配事由を創設すること等の議員修正があり（「これまでの議論の整理」2頁）、4月15日に成立し、4月22日に施行される。

同法改正によって、小学校第一学年における学級編制の標準は35人までとなる。合わせて市区町村立義務教育諸学校の学級編制を市区町村が独自に行うことが可能となった（義務標準法第4条及び第5条、『文部科学白書2010』204頁）。

別の修正点として、小学校における専科指導の加配措置が講じられている。この修正によって、「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」に加配が可能となった（同法第7条第2項<sup>5)</sup>）。

### 3 第2次安倍晋三政権以降（2012–2020年）の教育政策

#### 3-1 第2次安倍政権の成立と教職員定数

2012年12月26日、第2次安倍晋三内閣（第4次の2020年9月16日まで継続）が発足し、自民党が政権に復帰する。第2次安倍政権において、民主党政権からの課題となっている学級編制の標準を引き下げるのか、専科指導による増員を進めるのか、という課題はどのように進展していったのであろうか。第2次安倍政権発足直後、文部科学省は2013年度予算編成において、財務省と折衝の結果、2013年1月27日に「義務教育費国庫負担金について」の覚え書きを作成している。その内容は、以下の通りである<sup>6)</sup>。

義務教育費国庫負担金については、以下の基本的な考え方に沿って扱うこととする。

1. 平成25年度については、教育再生実行の基盤として、いじめ問題への対応、学校運営体制の整備（主幹教諭の配置促進）、特別支援教育（通級指導の充実）、小学校における専科指導の充実等の教育課題に対応するため1,400人の加配定数増を行う。

一方で、少子化による児童生徒数の減少等を踏まえ、既存の加配定数について必要な合理化を図る。（合理化減▲600人）（以下略）

2. 今後の少人数学級の推進については、習熟度別指導等とあわせ、文部科学省において、その効果について平成25年度全国学力・学習状況調査等を活用し十分な検証を行いつつ、教職員の人事管理を含めた教職員定数の在り方全般について検討する。

3. 「2.」の検討を見つつ、今後の少子化の進展や国・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。

民主党政権時から文部科学省は、学級編制の標準35人とする政策を志向してきたが、国会における審議過程で小学校における専科指導の基礎定数化が義務標準法に明記された。第2次安倍政権発足直後の「覚書」が作成されたことから理解できるように、財務省との交渉において、それ以降も35人学級が実現できず、代わりに専科指導の充実が盛り込まれたと考えられる。

小学校における専科指導について、一定の加配定数が措置されている。2012年度及び2013年度は400人程度となっていたが、2014年度及び2015年度は100人程度となっている。2016年度以降は記載方法が異なっているが、加配定数の人数増が確認できる。

### 3-2 文部科学省の教職員定数改善戦略

第2次安倍政権の発足以降、文部科学省は丁寧な議論と根拠を積み上げながら、教職員定数改善を模索していく。文部科学省が概算請求に向けて、会議体を設置し、その提言等に基づいて概算要求を作成し(8-9月)、政府予算案(12-1月)で絞り込まれるという形で予算案の作成が行われている。第2次安倍政権が本格的に予算案を作成することとなった2014年から2016年の概算要求における教職員定数の改善要求数と政府案予算案における改善数は、大きく異なっている<sup>7)</sup>。

2017年度予算案に向け、財務省側が大きな動きを示す。財政制度等審議会財政制度等分科会<sup>8)</sup>は、2015年11月24日の建議において、文部科学省が策定する「教職員定数改善計画」は、定数が3万人以上の増であり、公財政支出は約2100億円、国費ベースで約700億円となること、これに対して、教育効果についての明確なエビデンスと基礎・加配定数の配置を科学的に検証した結果がないこと、等から、エビデンスに基づくPDCAサイクルを徹底することを求めている(45頁)。この建議が示した今後の論点は、①教職員定数といじめ・不登校等の関係、②教職員数と学力の関係、③教職員数と多忙の関係、の3点である(46-47頁)。

また、同建議は、予算編成の出発点として、現在の教育環境を維持した場合の10年間の基礎・加配定数を、少子化を反映した教職員定数のベースラインとして設定することを提案している(49頁)。これは特段の事情のない限り、教職員定数にキャップをかけることを基本とする考え方といえる。

これに対して文部科学省は、義家弘介文部科学副大臣を座長として2015年11月に「次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース」<sup>9)</sup>を省内に設置する(参照雪丸2018, 214)。2016年4月には「次世代の学校指導体制の在り方について(中間まとめ)」を、同年7月29日には「同(最終まとめ)」を公表する。最終まとめでは、学習指導要領改訂に対応して、①専科指導の充実等、②少人数によるきめ細かな指導の充実、を求めている。小学校高学年にお

る指導について、①専科指導の充実等の中で、「学習内容が高度化する小学校高学年においては、指導の専門性の強化が課題となって」おり、例えば理科、音楽科等を中心に専科指導を進めるための戦略的な定数の充実を（8頁）、②少人数によるきめ細かな指導の充実で、「高学年においては、子供たちの抽象的な思考力が高まる時期であり、教科等の学習内容の理解をより深め、育成すべき資質・能力の育成に確実につなげるためには、指導の専門性の強化が課題とされており、こうした点を踏まえた指導体制の確立が必要である」としている（9頁）。

財務省との折衝を経た2017年1月の政府予算案では、教職員定数の改善は868人となっている。その内訳は、①加配定数の基礎定数化（473人）、②加配定数の改善（395人）、③先導的実験加配制度の創設（50人）、となっている。小学校専科指導の充実は②に位置づけられ、165人の改善であった。

### 3-3 2017年の義務標準法改正と教職員定数改善

2017年2月7日、義務標準法改正案が国会に提出された。衆議院、参議院で順調に審議され、3月27日に可決成立し、3月31日に公布された。ポイントは、教職員定数の加配定数を基礎定数化したことである。具体的には、①障害に応じた特別の指導（通級による指導）の対象児童生徒13人に1人、②外国人児童生徒等教育の対象児童生徒18人に1人、③初任者研修の対象教員6人に対して1人、④指導方法工夫改善加配のうち少人数教育の取組が定着している部分の約9,500人、である<sup>10</sup>。

この法改正によって、2011年の義務標準法改正以降課題とされ、財務省側が主張していた加配定数の基礎定数化が一応の決着を見た。加配定数の一部を基礎定数に盛り込むことにより、基礎定数の割合を高めることとなった。文部科学省にとって残された課題は、少人数学級の実現であった。

## 4 少人数学級に関する義務標準法の改正

### 4-1 2021年の義務標準法改正

2021年2月2日、政府は義務教育標準法改正案を国会に提出する。この法案は、3月31日に成立し、同日公布される。この法案の審議過程で、衆議院文部科学委員会及び参議院文教科学委員会で附帯決議が付されている。内容を簡略に整理すると以下のようになる。

1. 政府は、少人数学級の効果検証結果等を踏まえ、中学校三十五人学級の検討を含め学校の望ましい指導体制の構築に努めること。また、高等学校の学級編制の標準の在り方についても検討すること。

2. 小学校六年生までの段階的な三十五人学級編制は、必要な加配定数を削減することなく、安定的な財源によって措置すること。
5. 学級編制の標準の引下げが教育活動に与える影響に関する実証的な研究については、学力の育成のみならず、指導方法・学習環境の改善や不登校児童生徒、発達障害児童生徒など特別なニーズを持つ子供への対応などを含め総合的に行うこと。
6. 学校における働き方改革に資するため、小学校高学年の教科担任制は、教員の定数増を含め検討し、小学校教員の持ち授業時数の軽減を図ること。また、中学校教員が小学校で指導する場合には、十分な負担軽減策を講ずること。(下線は引用者)

同法改正案の成立により、2011年に小学校第1学年のみ明文化されていた35人学級が小学校全体に拡大されることとなった。また、附帯決議第1号において中学校、高等学校の少人数学級についても検討することが示されている。更に附帯決議第2号は加配定数の削減を伴わないように釘を刺している。

本稿の主題との関係で留意すべき点は、第6号の「小学校高学年の教科担任制は、教員の定数増を含め検討し、小学校教員の持ち授業時数の軽減を図ること」との文言である。この附帯決議により、小学校高学年の教科担任制は、教員の持ち授業時数の軽減を目指すことが明記されている。これに加え、附帯決議第6号では小学校高学年の教科担任制は、中学校教員を充てる場合があることを想定している。

#### 4-2 2021年の義務標準法改正に至る諸要因

2021年の義務標準法改正の背景を明らかにするためには、2011年の改正以降、とりわけ、2017年度予算をめぐる動向前後からの教育政策について整理しておく必要がある。

小学校高学年における教科担任制に関連する大きな動きを、文部科学省の事例集(2023a)の、(1)授業の質の向上、(2)小・中学校間の円滑な接続、(3)多面的な児童理解、(4)教師の負担軽減、の4点に着目しながら整理してみる。なお、この4点は密接に関連している。

安倍首相は2013年1月15日の閣議決定により、教育再生実行会議を設置する<sup>11)</sup>。同会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣兼教育再生担当大臣並びに有識者により構成される。教育再生実行会議は、2021年9月17日の菅内閣の閣議決定により廃止されるまで、12の提言を行っている。

この時期の教育政策は、内閣府首相官邸に事務局を置く教育再生実行会議で方針が決定され、具体的な教育政策の肉付けを文部科学大臣の諮問を受けた中教審が決定するという政策立案過程となっていた(坂野2022, 246)。このため、教育再生実行会議の動向に着目しながら整理を試みる。



### (1) 授業の質の向上

2016年5月20日、教育再生実行会議は、第九次提言を公表する。この提言において「1. 多様な個性が生かされる教育の実現」をめざし、「(4) 特に優れた能力を更に伸ばす教育、リーダーシップ教育」の中で、「小学校高学年での教科担任制の推進」を打ち出している。その内容は、「小学校段階から各分野の専門的な指導を受ける機会を充実し、子供の学習への関心・意欲を喚起し、能力を更に伸ばすため、国、地方公共団体、学校は、特に小学校高学年での教科担任制の取組を一層推進する」としている。

文部科学省の中教審は、この提言と並行して議論を進めており、2016年5月30日に「個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様化と質保証の在り方について」を答申している。この内容についての諮問が2015年4月14日であることから、中教審での議論の内容が教育再生実行会議と影響し合いながら審議されていることが推測される。

中教審は、2016年12月21日に「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について」の答申を行い、翌2017年3月31日に小学校学習指導要領等が公示される。ここでは「主体的・対話的で深い学び」が提案され、授業の質の向上が目指されている。

### (2) 小・中学校間の円滑な接続

教育再生実行会議は、2014年7月3日の第五次提言において、全ての子供に質の高い教育を提供するために、小中一貫教育の制度化等を提言している（提言3-4頁）。その理由は、「いじめや不登校が中学校第1学年で急増するなど」の課題があることである。「地方公共団体における小中一貫教育の取組により、学力向上や中1ギャップの緩和などの効果も報告されている」ことが記されている。教科担任制に関連すると思われるのは以下の部分である。「地方公共団体及び学校は、教員交流や相互乗り入れ授業等を推進する。特に、今後、拡充が予定されている英語のほか、理科等の指導の充実のため、小学校における専科指導の推進を図る」(提言4頁)。

文部科学省の中教審は、2014年12月22日に「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」を答申し、小中一貫教育の制度化を推進する提案を行った。これを受けて政府は学校教育法一部改正に関する法律が2015年6月24日に成立し、2016年度から義務教育学校をはじめとする小中一貫教育の制度化が実現した。

### (3) 多面的な児童理解

近年の教育政策は教員に多様な人材を登用することを重視している。教育再生実行会議は、上述の第五次提言（2014年7月3日）において、学校段階間の連携、一貫教育の推進と関連づけ、「地方公共団体及び学校は、教員交流や相互乗り入れ授業等を推進する」としている（提言4頁）。更に、教員免許制度改革と関連づけ、「特別免許状制度や特別非常勤講師制度の活用や、学校

支援ボランティアの推進等により、学校の教育活動において、社会経験や専門的知識・技能の豊かな社会人、外国人指導者、文化・芸術・スポーツの指導者など多様な人材の積極的な登用を図る」とし、多様な人材を教員として登用することを求めている。

文部科学省の中教審は、上述の2014年答申において、児童生徒の成長の早期化、個人差について言及している（答申4頁）。また、2015年の中教審答申「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」において、教員と教員以外のスタッフによる体制構築の重要性を指摘している。教科担任制は多様なスタッフによる多様な児童との関係構築が可能となり、学級崩壊を予防する可能性がある。

#### (4) 教師の負担軽減

教育再生実行会議は、2014年7月3日の第五次提言において、小中一貫教育の制度化等学校制度間の接続を重視することを提言している。そのための条件整備として、「国は、教師が教科等の専門性に応じ、小学校と中学校、中学校と高等学校などの複数の学校種において指導可能な教科ごとの免許状の創設や、複数学校種の免許状の取得を促進するための要件の見直しなど教員免許制度の改革を行う」としている（提言7頁）。更に「国及び地方公共団体は、小学校と中学校の連携推進や、各学校における教科の専門性に応じた教育の充実のため、小学校における専科指導のための教職員配置を充実する」としている（同前）。

2015年5月14日、教育再生実行会議は、「これからの時代に求められる資質・能力と、それを培う教育、教師の在り方について（第七次提言）」を公表する。この提言において、「チーム学校」について言及し、「教師が専門職としての指導力を十分に発揮できるよう、授業等の教育活動に専念できる環境を整備する」ことを提言している（提言12頁）。加えて、教師の能力育成のための育成指標を策定することを提言している（提言12頁）。

2017年6月1日、教育再生実行会議は、第十次提言「自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上」を公表する。この提言において、「教師の負担軽減」策として、①地域による部活動への転換、②学校事務の効率化、③教師の研修の見直し、④学校指導体制の充実の4点を挙げている。この中で、④学校指導体制の充実では、「発達段階に応じて指導の専門性の強化を図るべく、小学校高学年を中心に、外国語等の教科で専科指導の導入を推進する」とともに、「専門的な知識やスキルを持つ外部人材の活用」の2点を検討するとしている。そして2018年に労働基準法等が改正され、教員にも労働時間の抑制が求められた。

#### (5) 小学校高学年における教科担任制への伏線

義務標準法改正とほぼ時期の重なる2020年度及び2021年度予算案は、教師の持ちコマ数軽減による教育の質の向上のために、定数改善がなされているが、このうち2,000人分は小学校専科指導の充実、義務教育9年間を見通した指導体制への支援のための改善である。これには

注が付されており、小学校のTT加配定数4,000人を、2020年度及び2021年度の2年間で段階的に発展的に見直すものである<sup>12)</sup>。つまり、2020年度予算案の時点から小学校高学年における教科担任制への伏線が引かれていたことがわかる。

## まとめ——小学校高学年における教科担任制の実現要因

本稿では義務標準法による教職員定数改善を分析の軸とし、少人数教育と専科指導という形による教育の質の向上が目指されてきたことを分析してきた。児童生徒の減少期に入り、2005年度を最後に、中長期的な教職員定数改善計画は作成されなくなった。行財政改革により、児童生徒数減少に合わせて予算を削減することを主張する財務省に対し、文部科学省が有効な反論を提示するためには、エビデンスが求められるようになった。2009年に民主党政権へと政権交代が起こり、2011年に義務標準法の改正が行われたが、35人学級という少人数教育は小学校第1学年に限定され、代わりに加配定数による専科指導の充実という選択肢が提供された。2012年末の自民政権への政権交代と前後して、年度毎に折衝により変動する加配定数を削減されるべきという財務省側の主張に対し、文部科学省は根拠に基づいて成果を説明することが求められた。財務省と文部科学省の折衝の結果、2017年に義務標準法は改正され、加配定数の一部が基礎定数化された。児童生徒数等で自動的に決まる基礎定数を増やし、折衝による加配定数を減少させる方向である。2021年の義務標準法の改正は、小学校全体の少人数教育(35人学級)を実現するものとなった。

こうした状況の中で、小学校高学年における教科担任制の予算措置が可能となった要因として、以下の点が考えられる。第一に、先導的实施による根拠を示すことである。2011年の義務標準法改正によって可能となった、市区町村の少人数学級の先導的な実施、及び加配措置等による小学校の専科指導等のデータの積み上げによって一定の効果を示すことができていた。これは各種の審議会等において、資料として提示され、「エビデンス」として用いられている。

第二に、教員の業務範囲と深さの拡大である。これは2017年の小学校学習指導要領改訂により、外国語が教科として導入されたこと、ICT教育の重視、特別支援教育の重視といった業務の拡大である。これを小学校高学年の学級担任が基本的に一人でこなすことは困難であるとの理解に至ったといえる。すでに小学校における専科指導の割合は、小学校高学年で音楽や理科で50%を超える数値となっていた。つまり、学級担任制という枠組で業務を進めることの困難さが次の勤務時間調査と連動して明らかになってきたのである。

第三に、教員の働き方改革の必要性である。2017年の学習指導要領改訂により、小学校の標準授業時数は、第4、5、6学年で年間1015時間(週あたり29時間)となり、ほぼ空き時間のない形となった。OECDのTALIS調査(2013年公表)、文部科学省の教員勤務実態調査(2006年、2016年実施)は、教員の勤務状況についてのデータを提供している。教員勤務実態調査によれば、平日の教員の学内勤務時間は、10時間32分(2006年調査)から11時間15分(2016

年調査)へと増加している。さらに2018年の労働基準法等の改正により、教員の勤務時間の縮減は避けられない政策課題となっていた。この結果、教員の負担軽減という政策の実現が小学校教育における教科担任制導入を進める大きな要因となったといえる。

## おわりに——小学校教育における教科担任制の行方

2022年度予算案に小学校教育における教科担任制について、加配措置として950人が付された。2023年度予算案も同様に950人が付されており、4年間で3,800人程度が見込まれている。この教科担任制は、教員の業務範囲が広範囲となり、従来の学級担任制が十分に機能しないという判断がなされたことになる。

文部科学省は2023年3月に「小学校教育における教科担任制に関する事例集—小学校教育の活性化に繋げるために—」を公表している。また、文部科学省附置機関である国立教育政策研究所は、『小中一貫教育の成果と課題に関する調査研究』（2015年）の中で「小学校教育における教科担任制」の利点と課題を記している。教科担任制を普及する際、こうした先行事例や研究を踏まえて実施することが望まれる。また、政策の効果を継続的に検証していくことが必要である。

## 附記

本発表はJSPS19K02435（代表：坂野慎二）の研究成果の一部である。

## 注

- 1) 『『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～』2021年 ([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/sonota/1412985\\_00002.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/sonota/1412985_00002.htm) 最終確認2023/1228)
- 2) 義務教育9年間を見通した指導体制の在り方等に関する検討会議「義務教育9年間を見通した教科担任制の在り方について（報告）」2021年 ([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/159/mext\\_00904.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/159/mext_00904.html) 最終確認2023/1228)
- 3) 教育再生会議関連は以下のweb「教育再生会議」を参照した。([https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/pdf/01\\_secchi.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/pdf/01_secchi.pdf) 最終確認2023/1228)
- 4) 教育再生懇談会関連については、「教育再生懇談会」のwebを参照した。([https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku\\_kondan/top.html](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_kondan/top.html) 最終確認2023/1228)
- 5) 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 ([https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b\\_menu/houan/kakutei/detail/1305316.htm](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/houan/kakutei/detail/1305316.htm) 最終確認2023/1228)
- 6) 教育再生実行の基盤となる教職員等指導体制の整備 別添 ([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/](https://www.mext.go.jp/a_menu/))



- shotou/hensei/003/\_icsFiles/afieldfile/2013/02/25/1330999\_1.pdf 最終確認2023/1228)
- 7) 2010年から2016年にかけての文部科学省内の検討会議等は以下のwebを参照。(https://www.mext.go.jp/a\_menu/shotou/hensei/1291348.htm 最終確認2023/1228)
  - 8) 財政制度等審議会財政制度等分科会(答申・報告書等)(https://www.mof.go.jp/about\_mof/councils/fiscal\_system\_council/sub-of\_fiscal\_system/report/index.html 最終確認2023/1228)
  - 9) 次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース(https://www.mext.go.jp/a\_menu/shotou/hensei/003/1370065.htm 最終確認2023/1228)
  - 10) 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(https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b\_menu/houan/kakutei/detail/1383845.htm 最終確認2023/1228)
  - 11) 教育再生実行会議のweb参照(https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/index.html 最終確認2023/1228)
  - 12) 文部科学省初等中等教育局「令和3年度予算(案)主要事項」参照

## 参考文献

- 青木栄一『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房, 2013年
- 青木純一「構造改革特区, 教育分野の『規格化』とその背景: 自治体の自発性や地域の特性に着目して」『日本教育政策学会年報』第18巻 2011年, 40-52 (https://www.jstage.jst.go.jp/article/jasep/18/0/18\_KJ00008993523/\_pdf/-char/ja 最終確認2023/1228)
- 天笠茂「現代における小学校教科担任制の意義と課題—研究者の立場から—」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第47巻 2022年, 9-21
- 天笠茂「教授組織改革の展開過程に関する一考察—神奈川県における小学校教員の確保対策との関連を中心に—」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第4巻 1979年, 24-43
- 奥田修史「小学校教科担任制導入提言の特徴と課題—今日の政策動向とこれまでの論議との関連—」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第47巻 2022年, 1-8
- 国立教育政策研究所『小中一貫教育の成果と課題に関する調査研究』2015年
- 坂野慎二「学校教育制度の行方」坂野編著『学校教育制度概論【第三版】』玉川大学出版部, 2022年 251-267
- 末富芳「義務教育における『標準』の再検討—基礎定数改革の困難と展望—」『日本教育行政学会年報』第42号 2016年, 36-52
- 中教審「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して—全ての子供たちの可能性を引き出す, 個別最適な学びと, 協働的な学びの実現—」2021年
- 西川信廣『習熟度別指導・小中一貫教育の理念と実践』ナカニシヤ出版, 2006年
- 服部有希「教職員定数と義務標準法の改正」国立国会図書館『調査と情報』第945号 2017年, 1-11
- 文部科学省『小中一貫した教育課程の編成・実施に関する手引』2016年
- 文部科学省『平成30年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査結果』2019年
- 文部科学省「小学校高学年における教科担任制に関する事例集—小学校教育の活性化に繋げるために—」2023年a
- 文部科学省「令和4年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査結果」2023年b
- 教職員等の指導体制の在り方に関する懇談会(2015)「提言」(https://www.mext.go.jp/a\_menu/shotou/hensei/003/\_icsFiles/afieldfile/2015/09/11/1361243\_1.pdf 最終確認2023/1228)
- 次世代の学校指導体制強化のためのタスクフォース(2016)「次世代の学校指導体制の在り方について(最終まとめ)」(https://www.mext.go.jp/a\_menu/shotou/hensei/003/\_icsFiles/afieldfile/2016/07/29/1375107\_2\_1.pdf 最終確認2023/1228)



- 吉本二郎/須藤久幸編 『講座小学校教科担任制1 組織と経営』 明治図書, 1969年 a  
吉本二郎/須藤久幸編 『講座小学校教科担任制2 授業の改革』 明治図書, 1969年 b  
吉本二郎/須藤久幸編 『講座小学校教科担任制3 指導機能の発展』 明治図書, 1970年  
雪丸武彦「政府・文部科学省・中央諸団体の教育政策動向」『日本教育政策学会年報』第25号 2018年,  
210-216

# Introducing of the Subject Teacher System in the 5th and 6th Grades of Elementary Schools: A Perspective on Improving the Number of Teachers

Shinji SAKANO

## Abstract

Elementary schools have been managed based on a classroom teacher system. However, due to the reduction of school size caused by the declining birth rate, the revision of the Course of Study to include foreign languages, and the need to accommodate a variety of students, the workload of teachers has expanded, and long working hours have become the norm. The number of teachers has been improved and a framework for subject teacher instruction and small-sized class has been spread. The subject teacher system in the 5th and 6th Grades has been authorized in the budget from 2022, because the evidences of needs for introducing the subject teacher system have been shown by 9 years compulsory schools instituted in 2017, leading examples of small-group instruction by local authorities, or surveys of teacher work hours. The introducing of the subject teacher system in the 5th and 6th grades in elementary schools is expected to improve the quality of education, facilitate smooth connections between elementary and junior high schools, provide a multifaceted understanding of children, and reduce the burden on teachers.

**Keywords:** Educational Budget, Number of Teachers, Classroom Management, Articulation between Schools, Subject Teacher Instruction