

「義務標準法」の謎を追って

= 義務標準法の役割と2001年改正以降の教員配置の実態 =

学校事務職員の疑問からスタートした調査と

「全国の教育条件を調べる会」の調査が明らかにしたもの

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会

橋口 幽美(元 宮崎市立田野小学校 事務主査)

初注：本文中、参考図書Aとあるのは、下記の図書です。

山崎洋介・「調べる会」編著 2010年 自治体研究社発行

「本当の30人学級は実現したのか？広がる格差と増え続ける臨時教職員」

はじめに

(1) 2001年改正から十年後の「義務標準法改正」にあたって

今年2011(平成23)年4月15日、「義務標準法」(注1)が国会において全会一致で改正され、小学校1年生の35人学級が実現しました。「全会一致」に象徴的に示されているように、この事に異論を差し挟む余地はないように見えます。確かに国の制度としての「35人学級制」がスタートしたことには、積極的な意義がありますし、全国的な30人学級実現運動の到達点としての評価はできます。しかし、私には、十年前の2001(平成13)年の義務標準法改正時に果たせなかった目論見が、今回の改正に盛り込まれ、更に今後の改正につながる「危険な改悪」と思われてなりません。

法案の検討が始まった段階で、ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会(以下「調べる会」という)は、昨年8月と12月に山崎洋介事務局長が見解をホームページ上で発表しました。また、法案が上程され具体的な内容が明らかとなった今年2月の段階で、事務局として「調べる会見解(案)」をまとめ、3月8日に会内外へ検討を呼びかけ、寄せられたご意見を参考としながら、事務局長名の見解を発表しました。その主な内容は、以下の3点です。

第1点目は、遅きに失するとはいえ、また、小学1年生のみに限られ35人という小さな規模の改善に過ぎなかったとはいえ、改善としてプラスの評価です。

第2点目は、都道府県(以下、単に「県」という。)の学級編制基準を標準とすることについてです。「市町村が地域や学校の実情に応じ、柔軟に学級を編制できる仕組み」と説明されていますが、これは、最低基準として機能すべき「義務標準法」の一番肝心な部分が崩されたことになるとマイナスの評価です。

第3点目は、学級編制事務の方法が同意制から届出制へ変更された事についてです。この変更は、2001年の認可制から同意制への変更とは決定的な違いがあります。教職員

給与費の国庫負担制度の重要なしくみの一つである県費負担制度を崩し、市町村の負担へと移行させる狙いがあると思われます。これは、教育分野だけの制度変更にとどまらず、地域・地方の喪失ともいえる都道府県合併構想＝「道州制」へ誘導していくものではないかと危惧されます。

国会での質疑では、下村博文委員（自民党議員）の発言に答える形で、次の“新たな制度”検討の予告が行なわれています。現在の県費負担制度をなくし、市町村へとその権限を委譲するという方向です（本文 32 頁参照）。ところが、運動体などの議論に、2 点目と 3 点目についての検討がほとんど見られません。それは、どうしてなのでしょう。前回 2001 年の標準法改正についての評価が、依然として定まっていなかったからではないかと、私には思えるのです。

そこで、前回の法改正前後の状況や、教職員の定数管理の実態等をお伝えし、もう一度、そもそも「義務標準法」とはどんな法律で、本来の役割はどのようなかということについて、考えてみたいと思います。遠回りのようでもありますが、私たちがなぜ今回の法改正を「危険な改悪」と考えているか、お伝えできるのではないかと思います。

副題として、「学校事務職員の疑問からスタートした調査」という題を付けました。私は、宮崎県教育委員会から採用された学校事務職員として、35 年間勤務してきました。義務標準法についてのいくつかの“謎”に気付いたのは、学校事務職員の研究会で、ある程度の予備知識を得ていたことがあります（注 2）。特に義務標準法の定数として「事務職員」の規定があり、これが国庫負担の対象外にされそうになる時期が十年近くあったために、教職員組合の中で学んでもいました。そして、調査活動に踏み出したのは、その上に次のような宮崎県独自の問題があったからです。

（2）宮崎県の 41 人学級問題と義務標準法

私が「義務標準法」をじっくり読むようになった直接のきっかけは、当時・・・かれこれ 14 年前になりますが、宮崎県では「年度当初からの 41 人学級」が平然と作られている状況があり、それをきちんと「40 人以下」で学級編制を行なえるような制度にしたいと活動を始めたことでした。

具体的には、「宮崎県の学級編制基準日を 4 月 1 日にしてください」という運動です。これは、40 人を 30 人に減らすという学級編制の「基準人数」に関わる運動ではなく、国の基準日が 5 月 1 日であっても、県の基準日を 4 月 1 日にしてほしいという学級編制「基準日」に関わる運動です（注 3）。1997 年に「学級定数を守りゆとりある教育を求める会」が誕生し、3 年間にわたる署名運動の結果、実質的な改善に至りました。

初めに取り組んだ調査活動は、この「年度当初からの 41 人学級」がどのくらいあるかという調査でした。これは、何人の教職員を削減しているかということでもあり、どのくらいの教育費（教職員給与費）を削減しているかという問題でもあります。宮崎県教育委員会（以下「宮崎県教委」という）の説明と実態との食い違いがありましたので、

情報公開請求を行なって事実確認をしました(注4)。学級編制申請書や変更申請書、教職員の人事発令時の調査書などの公開をとおして、公的な数値だけでなく、事務処理の実態も明らかとなりました。「40人学級制度を守れ」という運動は、「現行法を守れ」という運動でしたので、現行の法制度がどのような構造になっているかが、少しずつ分かってきました。

(3) 学校事務職員の研究会で聞いた話

事務職員は、学籍事務については、転出入の事務処理などを通して係わっています。年度当初の学年の児童生徒数が何人になるか、学級編制は何学級になるか、という事務に直接ふれています。うっかり子どもの数を一人数え間違えて、学級数に影響することになれば大変です。特に3学期の終了式から新学期の始業式・入学式までは、転出についての事前の予測はできても、転入については予測困難です。転入の連絡が来ていても、直前になって取り止めになるケースもあり、その正確な人数を把握しておくことには、本当に気を使います。それを受けて、学校では教室の配置を決め、学年の学級担任を決め、新1年生を迎える準備をすすめるのです。

ほとんど毎年、どこかの学校に文科省の監査や会計検査院の検査が入ります。国の学級編制基準日である5月1日現在の、在籍数のチェックを受けるわけです。監査では、架空在籍がないかどうかを徹底的に調査されます。宮崎県では、校長と同席して実質的に監査を受けるのは、県費の学校事務職員です。事務職員の研究会では、監査がどのように行われたのか、どのような点がチェックされたかなどの報告も行なわれ、事務処理上の注意事項などが伝えられます。署名運動が始められる2年前のことです。1995(平成7)年、会計検査院の検査を受けた学校事務職員が、次のような報告をしました。

「本校では、161名の学年を4学級で編制していたのに、在籍のチェックが厳しく行なわれた。5学級編制にしているのであれば必要だろうが、不思議に思って質問をした。(通常、受検者は不要な発言はしないよう指導されています。質問したのはよほどの事です。)」『どうして、4クラス編制なのにそんなに厳重に161名いるかどうか、架空在籍がないかどうかチェックするのか』と。すると、『実際の学級数は4クラスであっても、国庫負担の計算上は、標準法の規定で行なうので、161名いれば5クラスという算定をしているからだ』・・・と説明があり、大変驚いた。」

聞いていた私達も驚きました。この話を聞くまでは、以下のように考えていたからです。

$$\begin{aligned} \text{A} \quad \text{標準法の教職員定数} &= \text{国庫負担定数 (国庫負担を受けることのできる定数)} \\ &= \text{実学級数 (実際の学級数) を基礎とした定数} \end{aligned}$$

ところが、Aの定数が、「実学級数」によってではなく、「標準法の規定によって算出された学級数(以下、「標準学級数」という)」に基づいて計算されるということが明らかになったのです。この時、「年度当初からの41人学級」は、消極的な教育費削減策ではなく、積極的な教育費流用策ではないのか・・・という疑問が湧いたのです。

この疑問の元にあった認識は、以下のものでした。

B 宮崎県の教職員定数 = 国庫負担定数 + 県単定数

この時は、「県単定数」とは、宮崎県が単独で負担している、100%県費の定数と考えていました。（調べてみると、必ずしもそうとは限らないということが分かりました。）

ですから、事務研究会でこの話を聞いた時、もしかして、学級数を削って浮かせた教員分を、県単定数分へ流用しているのではないだろうか・・・という疑問がわきました。学校事務職員としてだけなら、「ふーん」で終わったと思うのですが、41人学級が政策的に作られている実態と重なった時に、この疑問が生まれたのです。そしてこの疑問は、そんな事がはたして義務標準法の下で許されるのだろうかという疑問に変化しました。これらの“謎”と出会った事が、義務標準法の実際の教職員定数の管理について、情報公開された公文書から読み取ることにつながっていきました。

これから説明する事は、一学校事務職員の体験的「義務標準法」論にすぎません。しかし、もし私が学校事務職員でなかったら、また一保護者として学級編制問題に取り組んでいなかったら、もっと言えば、宮崎県教委がこのようなあからさまな教育費削減策を採っていなかったら、たぶん気付くことはなかったでしょうし、表に出ることもなかったらと思うのです。

一番の謎・・・学級編制の「標準」と「基準」との関係

(1) 標準と基準は別物

一番初めにあった謎は、「年度当初からの41人学級は法的に許されるのだろうか？」ということでした。何度も何度も標準法の文章を読みました。まず驚いたのは、「標準」と「基準」は別物であるということでした。標準法には国の定める「標準」は書かれていましたが、「基準」は具体的には書かれていません。「基準」は、都道府県が「(標準を)標準として定める」とされています。なんだかややこしいなあ・・・というのが、当時の印象でした。そして、「基準」はどこにあるのかよく分かりませんでした。条例化されていないので、宮崎県版の法令集で確認する事はできませんでした。

(2) 宮崎県の異常な実態

宮崎県が異常な状態になっていることについては、国(文部省)も知っていたはずで、学校基本調査報告書を見れば一目瞭然ですから。

1997(平成9)年度の「6収容人数別学級数(小学校)」という表を見ると、5月1日現在の「41人以上45人」の欄に、大阪府(35)と同数程度の数値(30)が出ています。大阪府の学級総数(16,875)は、宮崎(3,056)の5倍以上です。文部省(当時)は、ほとんど毎年、事後検査を行ないますから、知らないはずはないのです。現標準法の第19条には、「文部科学大臣は(中略)都道府県に対し(中略)指導又は助言することができる」とありますが、指導を行なった気配はありません。

学校基本調査報告書 1997(平成9)年度(5月1日現在)

「6 収容人数別学級数」公立小学校の内訳より抜粋

都道府県名	総学級数	41人～45人
東京	18,561	51
大阪	16,875	35
福岡	10,541	11
熊本	4,936	1
大分	3,364	0
宮崎	3,056	30

このような状態は、学校基本調査報告書を遡って調べてみましたら、まだ45人学級も存在していた1989(平成1)年度にも同様の状態が見られました。46人以上の学級が大阪、福岡と同数(14)でした。九州の熊本(1)、大分(0)と比較すれば、その異常さは突出しています。また、先ほどの事務研究会で報告された会計検査院の検査でも、161人いるかどうかはチェックするけれども、4学級編制にしかしていないことについては、一言もなかったそうです。

(3) 弾力化は必要か？

標準法の規定している学級編制「標準」は、実際の学級編制に対してどのように機能しているのかということが、重要な問題であるという認識を持ったのは、1998年に、中教審答申が出された時です。署名運動を始めて2年目のことでした。

中教審答申は、国の制度が40人のままだも、「地方裁量による少人数学級」を可能とするというものでしたが、国の制度のカベと、都道府県の制度のカベを取り払うとして、次の二点を改革課題にかけました。ひとつは、40人という「標準を弾力化する」というもの。もう一つが、今回の2011年度改正で実行されましたが、学級編制の都道府県の認可制度を、届出制へ変更するというものでした。

当時、佐賀県北波多村の事例・長野県小海町の事例・茨城県総和町の事例などが新聞報道され、この事の必要性が国民世論に強く印象付けられました。これらの報道の論調は、市町村の判断による(つまり市町村費負担による)学級編制を県が認めない、県が認めない原因は、国の標準法の規定であるというものでした。

「1クラス40人」という「標準」が絶対的なものになっていて、40人よりも少ない人数での学級編制ができない。だから、40人という標準を「弾力化」して県の基準を設定できるようにする必要がある。また、市町村が独自の学級編制を行なおうとしても、県が認可をおろさなければ出来ないという制度がカベになっているのだから、県の認可の無い制度に、つまり届出制に変更することが必要だという論理が、一気に全国に広がりました。

(4) 標準は最低基準？ 最高基準？

この論理を、宮崎の実態と合わせて考えた時に、疑問が起きました。本当にそうだろうか。国の標準が絶対的なものとしたら、宮崎の実態はなぜ許されてきたのだろうかと考えました。そこで生まれた疑問は、国の標準は「最高基準」なのか、それとも「最低基準」なのかということです。最高基準であれば、北波多村の事例も、小海町の事例も、宮崎の実態も了解できます。しかし、公的文書(注5)の中には、「1クラスの上限人数を40人とする制度」と書かれていますし、義務標準法の中でも、第1条(目的)に「教育水準の維持向上」をうたっています。これらは、「最低基準」という意味になります。私の疑問は、ある場面では「最低基準」として機能しているものが、ある場面では「最高基準」として機能する、そんな基準が存在するのだろうかという疑問でした。(注6)

(5) 学校事務の職務をとおして体験した「最低基準」

当時の新聞記事を見ても、このような問題を立てた議論はありません。県教育委員会の説明だけが書かれています。いろいろな方にこの疑問を投げかけてみましたが、返事は特にありませんでした(注7)。そもそも、このような問いの意味を受け止めてくれる方もわずかでした。

基準といえば、絶対的なものという理解が一般的です。しかし、そうではないと学校事務の職務の中で体験しました。それは、育児休業明けの教職員に年休の繰越しが行なわれないという問題を調べた時です。宮崎県では、当時労働基準法に定められた年休のみが繰越しの対象とされていました。労働基準法では、前年の出勤率が80%を越えなければ年休は与えられません。ですから、年度をまたがって育休を取得した職員は、2年に渡って年休の繰越しが「0」というケースがありました。

お正月明け、繰り越し日数を計算していた時に、ちょうど2年前に全労働者への育休制度が出来たところだったので、ハタと思いつきました。公務員だからこそ、条例上の休暇が出勤率と関わりなく20日与えられるので働き続ける事は可能だが、もしも民間の労働者が育休から復帰した時に年休が無かったら、子どもの病気などの時に休めなくて、実質的には退職に追い込まれる。ならば、なんらかの規定がおこなわれているはずと思い、労働基準局に問い合わせました。

やはり、この件に関する労働基準局長通知が出されていました。「出勤率の計算においては、育児休業期間を全労働日から除算するものとする。育児休業期間を出勤したとみなすことは、もとより差し支えない。」というものでした。前者の扱いよりも、後者の扱いの方が、労働者にとっては有利になります(注8)。それまで、基準といえば、絶対的なものと考えていたものですから、なぜ、「もとより差し支えない」のか不思議に思って尋ねました。すると、「労働基準法は最低基準ですから」と回答がありました。それでも理解できずにいると、法律の目的と但し書きについてFAXしてくださり、説明してくださいました。最低基準とは、これ以下にすることは許されないし、これ以上にするように務めなければならないし、最低基準に引き下げる事も許されないものである・・・という事が、法律の言葉としてはっきりと書かれていました。

これらの資料を7枚くらいのプリントにまとめて、2年前に遡って再計算すべきという要求項目も添えて、組合などの各種集会で説明しました。1000部近く配布したところ、1年後に人事委員会と組合の交渉が成立し、取扱が変更されました。出勤率の規定をなくし、無条件で年休の繰越しが行なわれることになりました。労働基準法は、本当に「最低基準」だったのです。

ついでに言いますと、この経験でわかった事が、もう一つありました。それは、国の指導助言についてです。国の労働基準局長通知が出されていた事を、県の人事委員会が知らなかったという問題があります。国の機関に問い合わせ、聞いてみました。その件についての県への指導をしなかった事（当初の対応では、県に通知しているはずと断っていたが、発送文書の確認後、通知していなかったことが判明した。）について、国の責任は問われないのかと。すると、担当者の返事は、「あくまでも労働基準法の規定は、『県への指導ができる』というものであって、『指導しなければならない』わけではないので、指導しなかった（通知しなかった）責任は問われない」というものでした。県の人事委員会の判断力も足りなかったわけですが、国の通知が出ていなければ、県独自の判断も出来なかったのではないかと思われるのも、残念ながら実態です。先に述べた、宮崎の41人学級について、文部省の指導の無かった事も、この論理だったのでしょうか。

（6）生活の中で体験した「最高基準」

もう一つの経験は、最高基準についてのものです。当時住んでいたアパートに、新しく入居した方が、「ここのプロパンガス代は、以前住んでいたアパートよりも高い。なんとかして欲しい。」という相談が持ちかけられました。そこで、調査を開始しました。過去3年間の世帯別の使用量と料金を業者に出してもらいました。それをグラフにして、実態を確認しました。その上で、市の消費者センターに相談。消費者センターからは、プロパンガス協会を紹介されました。プロパンガス協会に電話して、質問しました。「業者は基準どおりの料金というけれど、なぜ安い所があるのですか？」と。すると、回答は、「プロパンガスの基準額は、最高基準なのです。これ以上に高くしてはならないという基準なので、安くする事は違反ではありません。」というものでした。過去2年前に遡って1割値下げ返金、業者の変更はしないとする解決までに、約1ヶ月を要しました。学校事務職員は、保護者・教職員・管理職・教育委員会・住民・業者などとの間にあって、色々な立場の利害関係の調整なども、仕事の一部ですが、その際に数字やグラフを扱うことが習慣になっています。ですから、この事も、学校事務という仕事の経験が間接的に活かされて、知ることとなった事柄といえるかもしれません。

この「最低基準」と「最高基準」というふたつの概念に、経験としてふれていた事が、学級編制問題について考える時に、より深く検討することにつながりました。

（最近、国と地方との関係で議論されている「従うべき基準」ですが、その説明書きにもあるとおり、「従うべき基準」には「許す範囲」があるということ、体験的に学んだわけです。）

□ 義務標準法の「標準」はどのように機能してきたか。

(1)「標準」の役割

県が定める「基準」は、明らかに「最低基準」です。しかし、国の定める「標準」はどうか。それが今ひとつはつきりしません。ところが、北波多村の事例に係わっての新聞記事では「最高基準」であるかのように書かれています。「1クラス40人という国の標準は金科玉条、40人以下での学級編制は認められない」という解説が行なわれていました。でも、標準法の第1条<目的>には、義務教育水準の維持・向上と書かれている。これは、明らかに矛盾します。その事を、なぜ当事者が主張しないのだろうか・・・というのも疑問の一つでした。

佐賀県では、北波多村の事件の後、佐賀県独自で小学1年生と中学3年生での35人学級を実現させる運動が盛り上がりました。財源的に可能であるという計算もしていました。しかし、やはり、国の法律に問題がある、国からの制約を受けているという認識に傾いていて、それは多分に新聞報道に影響を受けた認識と思われるのですが、法律を変える必要があるという認識のようでした。

法律の文章を直接に読み取る力を、住民が付けていく事が重要だと思います。法律を変えるしかない、法律が変わった、運動の成果だというふうに、2001年の義務標準法改正を、今でも世論はとらえていると思われます。この延長線上に、今回2011年の改正もとらえられているので、「実態に応じた柔軟な学級編制」という文言や、同意制を届出制に変更するという点について、違和感がない、問題意識が生まれにくいのではないかと思います。義務標準法の標準が「最低基準」としての意味合いを持っているのであれば、2001年の標準法改正は、「地方裁量による小人数学級実施」に関しては必要なかったという、出発点での認識のズレを正しておく事が重要です。中教審答申(1999年)には次のような文章があります。

2 国の役割及び国と地方公共団体との関係の見直し

(キ)「義務標準法」(中略)に定める教職員定数の標準は、国がその給与費を国庫負担し、あるいは地方財政措置する際の基礎となる教職員定数を算定するための基準であるという性格をより明確にして、都道府県が弾力的な教職員配置基準等を定めるなどにより、実際の教職員配置がより弾力的に運用できるようにすること。

「より明確にする」ということは、すでに明確であることを表わしていますし、「より弾力的に運用できる」というのも、すでに弾力的運用は可能であるということです。2000年5月に出された「学級編制と教職員配置のあり方について」という報告書では、この部分は「より考慮して」と書き換えられましたが、やはりすでに考慮されているという意味になります。言葉は、正直に書かれているのです。これを読み取ることができるかどうかは、重要なポイントだと思います。先入観が読み取りを困難にしたのではないかと思います。論より証拠、1クラス40人という規定と共に記載されている、複式学級の上限16人や、特別支援学級の8人など、県単位での「向上策」で少なく基準設定を

している地方自治体もあることは、周知の事実です。長野県の小海町にしても、すでに12年の実績を持つ町単位での政策だったのです。

また、文部省（当時）は、法律の変更にあって、基準の「弾力化」という言葉をしきりに使いました。今回の改正では、「柔軟な」という言葉に変更しています。どちらも同じ意味合いを持っています。「弾力化」ということは、「最低」とか「最高」という線引きをあいまいにするということです。線引きがあいまいになれば、それは「基準」とはいえない、基準の役割を果たせないものになってしまいます。本当に必要な主張は、「標準」は県の基準が最低基準としての役割を果たせるようにするためのものであって、教育条件水準の向上を妨げるものではない・・・という事だったと思います。

念のために付け加えておきますと、「基準の弾力的運用」と「基準の弾力化」とを、明確に区別しておく事が必要です。私たちが、色々な方たちと議論する中で、やはりこの区別の付いていない議論が見受けられるからです。例えば、「具体的な事例によっては、例外を認める方法もあってよいのではないか、基準どおりに行なわねばならないことが矛盾を起こすケースはないのか」といったご意見があります。これは、「基準の弾力的運用」で十分に対応できることです。その一定のルールを作る権限も、各自治体は持っています。そのルールの改善を求める運動も、全国各地で取り組まれてきました。学級編制基準日の取扱に関するものも、その一つです。しかし、基準制度そのものを弾力化するとすると、話は別です。最低保障の義務を自治体に負わせているのは、国であり、国民であり、住民でもあるのです。その基準は、強制力のあるものでなければ役に立ちません。

結果として、2001年の改正では、「弾力化」という言葉は使用されませんでした。最低基準という性格は維持されました（注9）。しかし、今回の改正では、県の「基準」は「標準」とされ、「柔軟な学級編制」という言葉が法律に書き込まれてしまいました。法律の姿としても「弾力化」されてしまったのです。これは、今後様々な問題を引き起こす恐れがあります。

（2）「標準」の取扱の歴史的経過と本来的な意味

この「標準」について、全日本教職員組合の主催する教育研究集会（in 山口 2001年）で報告したことがありました。当時の宮崎の状況を報告したのですが、宮崎県教委への質問で、「年度当初からの41人学級について、支障はないとの判断か」と質問したところ、「支障はあると認識している」と回答があった旨の報告をしました。ところがその席で、共同研究者の先生が、「今の制度では、45人までは許されている」とのお話があり、びっくりしました。

このことは、ずっと半信半疑だったのですが、「調べる会」の山崎洋介氏が、この「標準」の歴史的経過を調べてくださいました。詳しくは、一昨年（2009年）日本教育学会の自由研究発表 山崎洋介「地方裁量『少人数学級制』における義務標準法の解釈・運用の問題点と改善の方向性について」をお読みください。参考図書Aにも簡単に紹介

されています。

短くまとめて言えば、標準法の原案の段階では、もともとは「基準」としていたものを、大蔵省からの要請を受けて「標準」という用語に変更されたこと。理由は、最低基準とするには、財政保障が行なえない恐れがあったこと。その後、経済状況・財政状況の改善に伴って、より厳しく基準に近い性格に変更された事。しかし、学級編制標準が40人となった段階で、行政指導として最高基準的に取り扱われることとなった・・・というふうに変化をしてきたということです。

この報告を聞いて、初めて教研集会で聞いた事が理解できたのですが、しかし、宮崎県教育委員会が、「41人は支障がある」と回答せざるをえなかったのも事実です。これは、どのような要素が反映されたものかと考えると、全国で広がっていた「40人では多すぎる。早く30人学級の実現を！」という世論であったのではないかと、今になって気づきます。法律を現実に機能させるものが、国や自治体執行機関の解釈によってだけでなく、世論の力にもあるということ、しっかりとつかんでおく必要があると思いました。

もっとも、この議論は、本来県の「基準」の問題であり、県が決定した「基準」を県が守っていないという問題だったのですが、県の基準が明示されていなかったために、「標準」の問題としてとらえざるをえなかったということです。

(3)言葉は「最低基準」とあっても、最低基準という意味をなさないいくつかの事例。

ところで、最低基準の意味を吟味するうえで、検討しておきたい問題があります。義務標準法の定める「標準」は、最低基準と明示されてはいませんが、実質的には最低基準として機能しています。宮崎県で県民が「年度当初からの41人学級」に対して異議申立（請願署名提出）を行なったら、是正されたわけですから。

しかし、法律の中には、「最低基準」と明示されているにも関わらず、最低基準としての表現になっていないものがあります。児童福祉施設最低基準（厚生労働省令）の保育所の職員の配置基準では、児童数に対する保育士の人数を定めています。そこには、「およそ」という言葉が付いています。例えば、3才未満児の場合、「3人に対しておよそ1人」という記述になっています。最低基準というなら、はっきりと「3人に対して1人の保育士」という表現でなければなりません。そうすれば、3歳未満児が4人いたら保育士は2人ということになります。ところが、「およそ」が付いているばかりに、5人いなければ2人にならないという実態があるそうです。こういう法律の文章になっているということは、その財政保障もあいまいなものになっていると思われれます。

また、小学校設置基準（文部科学省令）というのも、2002（平成14）年に作られました。これも、その第1条で「最低基準」と書かれているのですが、努力義務にされていますし、例外規定も設けています。標準法よりも漠然としていて、とても最低基準と言えるものではありません。この事例では、標準法の「標準」が設置基準の「最低基準」によって、下支え機能を崩されるという皮肉な効果を生んでしまっているのです。こんな法律や省令の作り方が許されてよいのでしょうか。

(4) 最低基準は、水準の維持向上にとって必要なしくみ

今、地方分権・地域主権の名目で、「義務付け・枠付けの廃止」がすすめられようとしています。基準の弾力化もその流れのひとつであると思われます。保育の分野では、最低基準制度の廃止に反対する声が高まっています。それは、保育水準の著しい低下を招く事が明らかとなっているからです。ところが、義務制の公立小中学校の学級編制基準制度の「弾力化」・・・つまり地域や学校の実態に応じた「柔軟な」学級編制制度に対する反対は、ほとんどありません。なぜなのでしょう？ 最低基準制度であるという認識自体が弱いからなのではないかと考えます。

また、研究者の中でよく聞かれる議論に、“あるべき学級規模”“教育効果の上がる理想的な学級規模”についての研究を先行させるべきではないのかといったご意見があります。それが定まっていないのでは、最低基準も定めようがないではないかというものです。しかし、理想値は最低基準とイコールではありません。財政的な保障とリンクしていなければ実効性がないからです。実は、すでに最高基準とみなせるものが存在しています。複式学級となる基準がそれに相当します。2つの学年で編制される上限の人数は小学校では16名(1年生が含まれる場合は8人)、中学校では8人です。組合せが様々ありますので、ケース・バイ・ケースではありますが、最大16人、最小1人でも1クラスになりうるというものです。この規定も、長年の条件整備運動の中で「向上」させてきたものです。僻地校など、児童生徒数の少ない学校でも、学年の発達に応じた教育が実現できるように定められた基準です。今、この理想値をもって「最高基準」とみなすかのような議論も一部にみられます。“1クラスの人数が 人以上でなければ教育効果が上がらない”といったものです。理想値を論ずることが、現状の教育条件水準を低下させる議論となるのは、義務標準法の理念に反するものです。理想値が最低基準とされるなら良いのですが、最高基準とすりかえるのは誤りです。

標準法の定数はどう扱われてきたか

(1) 定数の流用は認められるのか？

宮崎県の実態を調査する中で、これまで表に出ることのなかった問題点が浮かび上がってきました。それは、2001年標準法改正以前の国庫負担対象となる教職員数の取扱い方です。

宮崎県での調査活動の動機と調査結果については、以下の3点に要約できます。

公文書上で、平成8(1996)年5月1日現在の41人学級の数を確認したい。それは、教職員給与費(1/2の県費と1/2の国庫負担金)を浮かせている数である。

調査の結果、27学級あることが確認され、27人の教員の給与費が浮いていることが判明した。この浮き数は、そのまま削られているのか、それとも他の経費に流用されているのか不明であった。

情報公開条例が宮崎県では1989(平成1)年度に制定されたが、実際にどの程度「公正で民主的な開かれた行政」を実現する役割を果たせるのか、確認したい。

情報公開条例が制定されて、7年経過していたにもかかわらず、公開された文書からは、旧態依然の事務処理が行なわれていたことが判明した。当初非公開だった部分が、不服申立をし、公文書公開審査会の「非開示の理由がない」との答申を受けて公開されたが、法律の趣旨とは異なった形式の文書で処理されていた。情報公開条例があっても、条例を使って公開を求められる事がなければ、行政事務は変わらないこと。公開されてはじめて、文書の形式も事務処理の内容も変わらざるをえなくなることが確認できた。実際に学級編制事務はかなり改善された。そういう意味では、情報公開条例は確かに「公正で民主的な行政の実現」に役立つ。しかし、その後の経過を述べると、文書の形式が変更され情報が隠されていくということも起った。情報公開制度が決して万能ではないことも分かった。(注10)

3年間で運動の費用は50万円かった。宮崎県下の全小中学校長・PTA会長宛に署名協力をお願いを出した。署名用紙や説明のチラシの印刷代、切手代、情報公開手数料などの費用である。その甲斐があったのかどうか、確認したい。

27人の教員を増やしたなら、860万(平成5年版「地方自治小六法」地方交付税単位費用約430万円×2)×27人=約2億3千万円の予算増額につながったとみることができる。県教委がいいかげんな仕事をしていたことで、それを正すために50万円を住民が負担して運動しなければならなかったのは、憤懣やるかたないことではあるが、大きく教育予算の拡大を実現したのであれば、意義ある活動として評価できる。ところが、当初、「国庫負担限度定数と実人数の分かる文書」の公開を求めたところ、改善後の年度なのに、4人程度しか越えていないということが分かった。教員の「県単」が68名あるはずなのに、どうして?!ときつねにつままれたような状態になった。仕方がないので、決算調書全体の公開を求めることにした。その結果、定数管理の驚きの実態を知ることとなった。

宮崎の41人学級問題への調査活動が、予期していなかった大きな問題と出合わせてくれました。「求める会」の会費は、年間1000円。会員は25人。これだけの資金の範囲に運動を収めていたら、世論を動かすには至らなかつただろうと思います。募金やパンフレットの販売益金、雑誌の原稿料や講演謝金などの収入もあり、結果的には赤字とはなりませんでした。それにしても、50万円ものお金と労力をかけて運動した結果が、たった4人ということでは、とても納得できません。泰山鳴動ねずみ1匹なのだろうか。運動に関わってくださった方達に何と説明したらいいだろう。意地でも、私達の運動の効果を確認せずにはいられなかつたのです。

(2) 浮いた「標準定数」、消えた「県単」

さかのぼって決算調書の公開を求めてみたら、1996(平成8)年度(41人学級が多発していた時期)には、66名も実数が国庫負担限度定数を下回っていました。想像もしていなかった実態です。つまり、68名の「県単」を付けていても、66名下回るという事は、「県単」は完全に姿を消したことになります。

66名の内の27名+ (学級数が1増えることによって、学級担任以外に加配される

教員が増える場合がある)は、学級編制がらみで理解できますが、分を仮に8名とした場合(約3割のケースで加配発生と想定)(66 - 27 - 8 =)31名はどのように下回ったのかという疑問が出てきました。学級数を削るという方法以外にも、定数を浮かせるしくみがあるということに気付きました。

それが、国庫負担定数を算定するために定められている標準法第7条の「係数」と、各都道府県で定めている教職員配当(配置)基準との関係でした。その間に、ギャップが発生するという問題です。

(3) かくれていた「国庫加配」

ただ、「県単」と説明されていた教員は、当時、具体的な学校名や役割が示されていなかったから、実際に発令されています。ですから、定数報告上で消えてしまうことは理解できませんでした。色々と尋ねまわった結果、広島県教職員組合の東久保賢治さんから、「国庫加配定数」というものの存在を教えてくださいました。「県単」は「国庫加配」の別の呼び名でもあったのです。確かに、半分は国庫負担金でも、あとの半分は県の負担金です。「県単」といっても必ずしも県が100%負担しているとは限らないということです。決算調書の中には、国庫加配定数が種類別に書かれている報告書もありました。この合計数も「県単数」より多く、一致しているわけでもありませんでした。

(4) 「県単」と「国庫加配」と「浮き数」の関係

お金をかけて運動した事が、意地になって調査する動機となり、その結果、「係数」の謎と「国庫加配」の謎という二つの謎の発見につながりました。この二つの謎の発見は、宮崎県だけに關わる問題ではありません。標準法をきちんと読みこなす事ができていれば、それほど大騒ぎをする必要はなかったのかもしれませんが、しかし、この問題を色々な立場の方に質問した経験からいっても、ほとんど知られていませんでした。各都道府県で、各職種別に、次の計算をする必要がありました。

$$\text{基礎定数} + \text{国庫加配定数} - \text{実数} = \text{県単定数}$$

県単定数がマイナスと出れば、その分、基礎定数を浮かせているということになります。国庫加配定数にしても、事由別に具体的な学校に配置されているわけですから。そして、国庫加配が額面どおりに加配となっているとは限らないということも、伝えたい事でした。(本文27~29頁参照)

(5) 2001年義務標準法改正以前からの定数管理の実際

2001年義務標準法改正以前の定数管理の実際を、もう一度整理すると、次のようにまとめることができます。

標準法の教職員定数には、学校数と児童生徒数を根拠として算定されるものがある。

・学校数を基礎として算出

(イ) 第6条の2で定められる学校長の定数・・・<学校数×1>

- ・ 第 3 条 2 項によって算定される学級数（「標準学級数」）を基礎として算出
 - （ロ）第 7 条 1 項により算出した教員数
 - （ハ）第 8 条により算出した養護教諭数
 - （ニ）第 9 条により算出した事務職員数
- ・ 児童生徒数、学校数、共同調理場の児童生徒数を基礎として算出
 - （ホ）第 8 条の 2 により算出した学校栄養職員
- * 標準学級数は、実際に編制された学級数（「実学級数」）と必ずしも一致しない。

とは別に、国から配当される定数がある。県からの要請、国の政策として配当。

- （ヘ）第 7 条 2 項の「政令による定数」
- （ト）第 15 条 1 号～3 号（現在では 5 号まで）の「政令による定数」

* 客観的な根拠を数値で示す事はほとんどない。国の裁量によって決定される。

+ = 国庫負担の対象となる教職員定数（「標準定数」）

県は、それぞれに教員配当（配置）基準を定めている。

県は、 の配当基準数とは別に、独自の考え方によって、教職員の配置を行なっている。これを、「県単」と呼ぶ。

によって実際に県が配置している教職員数を「実教職員数」と呼ぶ。

国庫負担額は、実額の 1 / 2（2006 年改正により現在は 1 / 3）である。

ただし、国庫負担の最高限度額が定められて、実額と比較して少ない方が国庫負担限度額となる。

国庫負担最高限度額は、二つの要素で決定される。

- （イ）教職員給与水準が国基準額を越える場合は国基準額までを対象とする。
- （ロ）実教職員数が標準定数を越える場合は標準定数分までを対象とする。

（2004 年に最高限度政令が変更。現在は総額裁量制と呼ばれるしくみになっている。）

従って、予算の段階では、「県単独措置」として県の配当基準数にプラスする形で配置することを想定した教職員数が、決算の段階では、国庫負担対象とされる場合がある。その主な原因は、国の基礎的標準定数（学級数によって算出される部分）と県の配置基準による実数にギャップ（浮き数）が生じることである。

浮き数が生じる原因は、標準定数の算定にあたって用いられる係数（乗ずる数）（第 7 条 1 項 1 号など）が、小数点以下第 3 位までの数であるのに対し、県の配置基準は整数で定められていることによる。小数点以下の数値が、切り上げられたり切り下げられたりするので、その計算結果にギャップが生じることにある。

このギャップの数值は、毎年変わる。なぜなら、学校規模（学校ごとの学級数）は児童生徒数の変化に伴って、毎年変化するからである。

この浮き数の発見と、係数の根拠についての疑問は、宮崎県のみの問題ではなく、全国的な問題です。その後、2001年標準法改正を受けて、各自治体での取り組みによる（つまり負担による）少人数学級が実施されるようになると、この問題が大きく関わって、学校現場にひずみをもたらしました。基礎定数を使った少人数化を行なう県が出てきたからです。学校現場では、この変化がどのように作用するか、はっきりと自覚されましたが、学校外の人々に理解していただくのは困難でした。学年によって授業時数が異なっている事、学年が上がるごとに、学校全体の行事に対する担任教員の関わりや教育活動が複雑になり増えていくこと、専科の授業によって、学校全体として教職員の負担のバランスを崩していること。そして、今更ながらに、この係数が少なすぎるという問題にも気がつきました。

定数管理は、県教委の手中にあり、公表されていませんでした。調査しなければ分からないしくみになっています。国と地方（県）との関係でいえば、その部分は地方の自主性に任されているわけです。もちろん、教育行政事務に直接携わっている（決算報告書を作っている）担当職員は知っていたでしょう。しかし、学校現場の教職員には知らされていませんでした。当然、住民への公表は行なわれていません。教職員組合の執行部は知っていたでしょうか？

1999（平成11）年には国の情報公開法が成立しました。いつでも全国調査は可能です。全国的な実態調査の必要性を感じましたが、膨大な作業量を考えると手が付きませんでした。

2001年 義務標準法改正当時の議論をふりかえる

（1）2001年の義務標準法改正点

2001年の改正点は、以下の4点でした。

県教委の判断で、「特に必要と認める場合」40人を下回る数の学級編制基準を定めることができると明示した。（第3条2項に追加）

一部教科の「少数集団での指導」という指導方法を導入。そのための「政令で定める」定数を設けた。（第7条2項に追加）

短時間勤務者・非常勤講師を定数に換算することができるとした。（新第17条を挿入。旧17条は18条となる。）

学級編制について、市町村教委の「申請」・県教委の「認可」という従来の制度を、「あらかじめ協議」・「同意」という制度に変更した。

の変更点については、これまで述べてきたように、従来から可能だったはずのことであって、それを「明示」したにすぎません。ただ、これは改正後の各県での学級編制基準をみると、文部省（改正案を作成）の「学級編制弾力化」の意図を汲んだ変化を生

んでいます。「調べる会」山崎洋介氏の調査によれば、場合によっては40人を超える学級編制も可とする規定が作られており、まさに「弾力化」が生まれています。危惧したことが現実となったのです。しかし、この動きは明らかに義務標準法の規定を逸脱したものです。

(2) 非正規任用の増大

もう一つの重大な変更は、 の第17条の新規挿入、いわゆる「定数崩し」です。これによって、非常勤化が全国規模で開始されるだろうと予測されました。

非常勤を制度として導入する口実とされたのが、 の変更です。第7条2項の中に、「少人数授業」の実施を盛り込みました。これが、「20人学級も可能」と新聞に大見出しがついた内容です。一部の特定の教科のみで「少人数授業」が行なえるようにするというものでした。30人学級実現をという要求に、ぎりぎりの選択として応えるものと装ってもしました。(注11)

もう一つの口実は、地方の取り組みを後押しするという名目でした。従来から、東京都などでは非常勤講師が多数存在していました。さらにこの時期、浦安市などでは小学1年生へのきめ細かい指導を行なうとして、各クラスに一人、学級担任とは別に非常勤講師を配置する方式が進められました。

しかし、この動きを冷静に眺めれば、国の意図が透けて見えます。臨時的任用の講師は学級担任をすることはできないという指導が文部省(当時)によって、この時期強調されました。どこに、どの条文にそのような事が書かれているのか、確認できませんでした。従来から、複式学級の基準人数(16人)を県独自に(15人などに)改善して、標準法以上の教員を配置して学級担任を持たせてきましたし、その際臨時的任用も行なわれてきました。市町村単位で行なっている地域もありました。小海町の事例は、その「独自の取組み」の一形態だったのです(注12)。

このような文科省の指導は、どんな対応を生んだでしょう。浦安市の場合、小学一年生の学級編制を1クラス増やして一人の講師を担当にするのではなく、4つのクラスにそれぞれ午前中だけ勤務する非常勤講師を一人ずつ配置するという形をとりました。4人の非常勤を任用する費用で、一人の常勤講師を任用することは可能です。にもかかわらず、文部省の指導があり、それを受けて自治体の非常勤対応の取組みが行なわれ、それを国が制度として後押しする。非常勤に国庫負担を付けることが合法化されたわけです。

しかし、この根拠のない指導の下で、非常勤の存在が合法化されると、非常勤の常態化が起るし、これによって非常勤が激増するおそれがあります。その発想の延長上で、常勤の非正規化をも加速させることが想定されました。これは、非正規化に歯止めがきかなくなることを意味し、教育予算の削減へと直結していくことが予測されました。

先の「調べる会」山崎洋介氏の調査でも、各都道府県の「教職員配置基準」のなかで、小規模校を小人数学級化から除外したうえで、そこに緩和措置として「非常勤講師を配置する」という規定を設けているところが、多数見受けられます。

(3) 情報公開法成立を逆手にとる

さらに許しがたい事は、このような学級編制の弾力化政策を、情報公開法の成立を理由として合理化しようとしていることでした。あり方報告の中で、「学級編制や教職員配置の基準を弾力化しても、情報公開制度や説明責任があるのだから、国民の理解はえられる」と書かれていました。しかし、宮崎県での経験から言っても、情報公開で問題点を突き止めるのは生易しいことではありません。大量の情報の波に呑み込まれそうにもなりました。情報公開を求めれば求めるほど、情報が隠されていくことも経験しました。さらに、情報公開が意味を持つのは、基準が明確であればこそで、基準が弾力化されてしまったら、何を根拠に異議申立ができるでしょうか。国への情報公開活動を実際に行なって、この情報公開制度の限界についても、実証する必要を感じました。

(4) 事前協議・承認制は、届出制をにらんで行なわれた改正

中教審答申は「届出制」への変更を求めましたが、「事前協議・承認制」への変更にとどめました。どちらにしても、「同意」を与えて成立する制度ですから、都道府県教委の責任と権限には変化はありませんでした。認可制度よりいくぶん緩やかになった程度でした。届出制への激変をさげ、一時的に経過措置的変更にとめたということになります。今回の2011年の法改正で、その目標は達成されたわけです。このことの問題点については、後述します。

2004(平成16)年 最高限度政令の変更

・・・「定員(数)実額制」から「総額裁量制」への変更

(1) 総額裁量制も実額制の一形態

2004年には、国庫負担最高限度額を計算する方法が変更されました。政令の変更は、文科省の判断で行なえます。これまでの「定数(員)実額制」から、「総額裁量制による実額制」へと変更されました。ここからの説明は、文科省への情報公開請求の結果分かってきた事です。法律の文章ではなかなか分かりづらい事柄が、具体的な報告書を見ることによって、理解が容易になります。

国庫負担の最高限度である「総額」の算定は、以下のように行なわれます。

はじめに、給与・手当などを教職員の経験年数に応じて、国が単価を設定します。実際の各都道府県の経験年数別人数をあてはめて、平均給与額を算出します。これは、教職員の年齢構成の違いを反映させて、各都道府県の実情に配慮している計算方式です。当然、各県ごとに平均給与額は異なってきます。それに標準定数を掛け合わせて、最高限度の総額を出します。その額の範囲内であれば、定数を越えていても国庫負担の対象額とするという計算方法です。もちろん、実額が下回っていれば実額が限度額となります。

(2) 総額の算定方法

総額の算定方法は、次の四つの段階を経て算出されます。

第1段階と第2段階については、「教員」を例にして説明します。

第1段階・・・A県の平均給与額を求める（現員現給調書より＝例：教員）

教員給与費については、校長、教頭、教諭・養護教諭、講師・養護助教諭と、4つの表を作成し計算します。

職名ごとの人数と金額を合計し、それを全部合わせて、全体の人数で割り、教員の平均給与額を算出します。

経験年数	給与額 (国が決定する金額)	人数	金額
1年	<イ>	<ロ>	<イ×ロ>
・・・			
5年			
・・・			
10年			
・・・			
15年			
・・・			
合計		<ハ>人	<ニ>円
A県の(各職名)の平均給与額		<ニ>/<ハ>円	

A県の教員の平均給与額

職種	人数	金額
校長	<ハ>	<ニ>
教頭		
教諭・養護教諭		
講師・養護助教諭		
合計	<ホ>人	<ヘ>円
A県の教員の平均給与額<ト>	<ヘ>/<ホ>円	

第2段階・・・A県の教員部分の総額を求めます

A県の教員の平均給与額<ト>

×教員算定基礎定数

(校長教諭等標準定数 + 養護教諭等標準定数 + 充て指導主事の定数)

=教員部分の給与総額

第 3 段階・・・ A 県の国庫負担最高限度総額(最大値の金額)を求めます。

A 県の他の職種(学校栄養職員・栄養教諭、事務職員、特別支援学校教職員)の総額も同様に計算して求め、その合計が A 県の「総額」となる。

(「総額算定シート」という用紙を使って、計算されています。)

第 4 段階・・・ A 県の国庫負担限度の「総額」を決定します(概算)

国庫負担最高限度総額と、概算段階での A 県の予算実績と比較し、どちらか少ない方が、国庫負担限度総額となります。その額を 12 等分し、毎月 A 県に対して国庫負担金が交付されます。この予算の段階で、すでに本来の最高限度額に達していない事例もあるとのこと。決算後に精算交付される県があるのは、そのためという文科省の説明でした。

(3) 国庫負担額の確定と精算・返還

A 県の決算が確定するのは、翌年度の 9 月です。県から提出された「決算調書」を受けて国庫負担金の確定を行ない、翌年度末の 3 月に、国は県に精算通知もしくは返還命令を行ないます。

人事院勧告の内容を受けた国の基準額の変更などがあるため、再度、国庫負担最高限度額の計算をし直したうえで、決算額と比較して、概算により支払われた国庫負担金の追加(精算通知)・減額(返還命令)を行ないます。

「調べる会」が、この実態を把握したのは、2008(平成 20)年 1 月に情報公開請求をし、平成 13 年度から平成 17 年度までの文書が公開された時です。これを、パンフレット NO.8(2008 年 8 月発行)に掲載しました。総額裁量制が実施された平成 16 年度から、精算交付額は激減しています。返還額は多くはありませんが、返還県数は激増していました。

返還が発生する要素を考えてみると、次の 3 つが挙げられます。

経験年数によって定めている職種ごとの国の基準額と、A 県の給与額との相違
A 県の金額の方が低い場合は、それが返還の要因となります。

同様に、臨時的任用の教職員の国の基準額と、A 県の臨時的任用給与額との相違
平均給与額の算定には、非常勤講師に支払われる報酬は含まれないので、非常勤の任用を多く行なっている県ほど、返還額が膨らむのではないかと考えられます。

ただし、複雑なのは、予算段階での計算がどのように行なわれているかとも関係していることです。当初から非常勤の金額も含め予算額が算定されている場合は、すでに国庫負担限度総額の決定時に反映されていると思われるからです。ですから、精算・返還の金額だけを見て、教育費の実態を判断する事はできません。「総額算定シート」で算出されている「総額」(最大値の総額)との比較で決算額を見るべきでしょう。

(4)「県単」をどう見るか？

話が少しそれますが、ここで、留意する必要があるのが、「県単」との関係です。「定数を越えていても国庫負担の対象となる」という意味は、定数上は「県単」であっても、国庫負担の対象となりうるということになります。

例えば、文科省は地方裁量による少人数学級実施における財源を調査していますが、「国庫加配定数」「県単措置」「基礎定数」「総額裁量制」「市町村負担」という5択で回答させています。「市町村負担」については額面どおり「市町村負担」ですが、「国庫加配」はもしかしたら「基礎定数」算定上のギャップを取り込んでいるかもしれませんし、「県単措置」といっても、国庫負担対象を予定したのもあれば、結果的に国庫負担となったものも含まれているのです。「基礎定数」にしても、「総額裁量制」というのは、すべての定数の上に位置している方式ですから、この質問の場合何を指しているのでしょうか。文科省へ質問したところ、他の職種の定数を振り向けている場合などが含まれると思うが、給与水準を下げているような場合も含まれるとの説明でした。「調査書」を情報公開請求して説明部分を読みましたが、特別の内容は指示されていませんでした。

(5) 職種枠、学校種枠の廃止

話を元に戻しますと、総額制によって、どこまで枠付けが外されるのだろうかという疑問がありました。これも、公文書を見ることではっきりと分かりました。

まず、給与と諸手当の枠が外されました。給与を薄くして、手当を膨らませ、成績評価を手当に反映させる等の教職員管理に利用することが可能になります。(注13)

定数については、はじめに説明した「標準定数」という枠が外され、職種ごとの定数枠も外され、学校種の枠も外されました。学校種の枠は、数年がかりで段階的に外されました(本文30頁を参照)。算定シートを見て驚いたのは、特別支援学校の義務制の枠も外されている事でした。高等部、幼稚部に係わる教職員にも国庫負担金が使える制度となっている書式でした。

これまでも、学校種間・職種間の定数の超過・不足の状態は存在していました(本文21、27~30頁参照)。しかし、職種別の定数という枠があればこそ、それぞれに異なった職の定数の確保が意識されていました。不足の状況があれば、充足するように求める事も可能でした。しかし、この「枠付け」がはずされることになると、ある職種の超過はある職種の不足で補って当然と言う考え方に傾くでしょう。私が、学校事務職員であったことは、この問題に敏感にならざるをえませんでした。義務教育の教育水準を維持向上する「職」としての位置付けが軽視されることにつながるからです。

全国規模の調査活動の開始と「調べる会」結成の意義

(1) 総額裁量制の導入が全国調査のきっかけ

以上で見てきた事は、文科省へ情報公開請求をして開示された行政文書から読み取っていったことです。請求は全都道府県の報告書類ですから、何千枚にも及ぶものでした。

2004年の「総額裁量制」導入による大きな変化は、「一人分の正規教員給与費で数人

分の講師・非常勤講師が雇える」ことになったことです。定数の枠がある限り、それは出来ない話だったわけで、逆に言うと、2001年標準法改正時点から構想されていた制度変更ということになります。ここまでの制度変更が準備されていたとは、さすがに気づきませんでした。

これまでは、定数の超過・不足の状況が一つの教育条件整備の目安でしたが、定数だけをいくらチェックしても、実態がつかめなくなる制度への変更であると思いました。県教委の中でも、定数管理に直接関わっている職員のみが知る謎の世界は、更なる闇の中へ隠されていくのではないか・・・という疑念が起りました。

まずは、総額裁量制に変化する前の実態についての全国調査を、急いで開始する事が重要と考えました。予算に関連する文書の保存年限は5年間だけです。丁度その時、全国学校事務職員制度研究会からも、学校事務職員の定数について調べてほしいと言う依頼がありました。思い切って、全職種の定数について文科省へ情報公開請求を行ない、調べることにしました。その結果を一覧表にして、「全国の教育条件を調べる会」の結成を呼びかけました。約1年後、2005年12月に十名の有志によって「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」が結成されました。

(2) 全国一覧表の「横軸」で各県の総合実態を見る

学校事務職員の世界では、当時、国庫加配定数である「学校事務の共同実施加配」と呼ばれる加配を、どの県がどれくらい獲得しているかが注目されていました。これについては、文部科学省が加配の全国一覧を公表していました。2003(平成15)年度、宮崎県は、30人の国庫加配に対して、県単を更に15人付けていると説明されていました。調べてみると、定数を実数が上回っているのは養護教諭の3人、事務職員の13人、充て指導主事が31人で、合計47人。しかし、一方で教員等では46人、学校栄養職員は10人、盲ろう学校教職員は31人、合計87人下回っていました。87人分の定数を浮かせることによって87/2人分の県費を浮かせ、47人分の「県単」の費用にあてているという構図が浮かび上がってきました。

宮崎県の職種別定数と実数比較 2003年度5月1日現在

「平成15年度義務教育諸学校決算額等調書」の

教職員の毎月の実数及び国庫負担限度定数の総括表(小学校及び中学校)より

校長・教諭等			養護教諭等			学校栄養職員		
実数	定数	実数 - 定数	実数	定数	実数 - 定数	実数	定数	実数 - 定数
6,620	6,666	- 46	411	408	3	97	107	- 10

事務職員			盲ろう学校の小学部・ 中学部の教職員			充て指導主事		
実数	定数	実数 - 定数	実数	定数	実数 - 定数	実数	定数	実数 - 定数
430	417	13	78	109	- 31	65	34	31

* 定数の中には、国庫加配定数も含まれています。

(3) 全国一覧表の「縦軸」で職種別の加配の真実を見る

全国調査で明らかになったのは、上記の「横軸」での各県総合実態だけではありません。縦軸での全国合計を見ることによって、国と、全部の地方の合計数との関係が明らかになりました。これが、本当の“国と地方の関係の実態”です。事務職員の定数で見るなら、国庫加配を全国で343人付けていても、実数が定数を871人下回っているのに、加配の効果は消え、基礎的な定数ですら528人も下回っている実態が明らかになりました。

学校事務職員の全国実態（縦軸を横にして表示）出典文書は、上記の表と同じ。

	北海道	東京	大阪	兵庫	広島	山口	福岡	宮崎	全国 合計
実数	1,914	2,114	1,938	1,343	856	512	1,157	430	33,672
定数	1,977	2,438	2,088	1,393	889	543	1,223	417	34,543
実数 - 定数	- 63	- 324	- 150	- 50	- 33	- 31	- 66	13	- 871

定数の中には、「事務の効率化のための加配」として343人が含まれています。

全国合計では、基礎的な定数を871人も削っていることになります。

(その他の県は省略していますので、合計とは合いません。以下同様の表で同じ。)

とりあえず、平成15年度分の全国状況の提示をしたいと考え、決算調書の文書から各都道府県の標準定数と実数を一覧化しました。職種ごとに定数が満たされている職種、満たされていない職種があること。色々なケースがあって、全体が満ちていない県もあれば、ある職種は超過していてもある職種は不足している県もありました。充て指導主事の定数実態は、この文書で始めて公にされたと思われます。下回る県はひとつもなく、2倍近く配置している県も10県程度見られました。負担は、1/2ですから、定数を2人浮かせれば、県単独負担1人を配置できるわけです。この方法によって、実質的に流用が行なわれていたということです。各県の人を読み取る事ができるように、「調べる会（準備会）」パンフレットNO.1に掲載しました。

(4) 47都道府県には、47とおりの基礎的条件の差がある

また、各都道府県の状況を比較するためには、基礎的な前提条件についても突き合わせて検討する必要があります。パンフレットNO.2では、平成16年度の学校基本調査報告書から引き出した数値も一覧にしました。

この作業の中で驚いたのは、全国47都道府県の基本的な条件の格差でした。学校数とへき地学校数との比率は、北海道の54.2%～埼玉県の0.4%の開きがありました。全学級数に対する複式学級数（2個学年以上で編制される学級）の比率は、鹿児島県の13.0%～神奈川県0.0%という開きがありました。特別支援学級の比率は、高知県の20.8%～東京都の3.4%という開きがありました。人口の密集地での状況と離島や中山間地域を多く含む地域での状況が、これほどの基本的な条件の格差を持っていることに

驚きました。もちろん、格差という要素以外に、自治体・住民の取組みの差も含まれていますが、地理的・社会的条件の格差は大きいと思いました。

日本国民として、憲法が保障した「等しく教育を受ける権利」を、どの地域に生を受けようとも保障されるには、教育条件整備の責任を国が負わなければ不可能だと実感しました。この数値と実態とをつき合わせて、教育条件向上の運動につなげる必要があります。この問題に取り組む全国的な組織が必要でした。うちの学校さえ、うちの地域さえ、うちの県さえうまくいけばいいという地方発想ではなく、全国一律の下支えの制度として法律の規定を高めていく運動が必要です。

国の準備した「地方分権」という言葉にごまかされないためには、一国民としての自覚も必要なのではないでしょうか。これは、具体的な問題としては、「国庫加配」をどのようにとらえるかということと関連してきます。県がバラバラにされて、国によって支配されている原因ともなっていると思われるからです。情報公開請求によって初めて公開された第7条や第15条に関わる国庫加配定数ですが、各県が現状維持を求めると、全国的な団結は不可能となります。そして、国の裁量に任された国庫加配定数が、国（文科省）の行政指導のおかしさを、地方（県教委）が追及できない理由とも関わっているのではないかと思います。

□ 2001年改正以降の教員配置の実態

2005年12月、いよいよ「調べる会」が結成され、本格的な全国調査が始まりました。調査活動で明らかになったことは、以下のとおりです。

（1）非正規化の進行実態

2001年標準法改正以前の2000（平成12）年と、2007（平成19）年の実態を比較すると、小学校では、4.9%だった非正規比率が8.2%に大きく上昇しています。中学校では、6.8%から10.0%へと、これも大きな伸びを見せていました。この比率は、文部科学省が直接学校に調査をしている学校基本調査報告書から求めた数値です。全教員から、校長・教頭・養護教諭を除き、学校現場に勤務していない、休職者・教育委員会勤務者などを除いて、直接児童生徒の教育に携わっている教員数を分母としました。分子には、非正規であることが確認できる「講師」と、「兼務の講師」（非常勤講師）を合計しました。「兼務の講師」の勤務時間数は、学校基本調査では明らかでないので、週20時間と想定して「1/2換算」を行い計算しました。情報公開制度を利用して入手した文書の中に、「実数調」というものがあり、2007年度のそれを計算すると、全国平均では「1/3換算」の実態となっています。実際の換算数で見れば、この比率は少し減少することになります。ただし、正規教員であることが予測される「教諭」という職名で臨時的任用を行なっている県も存在しており、この数が、5,600人ありましたから、そのことで、非正規任用教員の比率は少し上昇します。

非正規化が進行する主因は、第17条の新規挿入と、第7条2項への「小人数指導」の挿入ですが、次の要素も関係しています。

「基礎定数」が児童生徒数の減少や学校数の減少（学校の統廃合がこの間急速に進行した。）により減少している。それを「国庫加配定数」の増加に振り向けるといふ政策の下で、定数としては不安定な「加配」の比率が高まった。

従来からの、非正規任用に関する法律が未整理となっている。

労働基準法が、1998（平成10）年・2003（平成15）年の改悪によって、有期雇用が認められるようになった。

以上の詳しい内容については、橋口幽美 2009 年日本教育法学会自由研究発表「標準法 2001 年 4 月改正以降の非正規任用教員の増加とその要因 特に標準法第 17 条の違法性と国庫負担制度の後退について」を参照してください。また、「調べる会」パンフレット NO.5 では、2000 年～2006 年の非正規任用教員の比率変化と、基礎定数と国庫加配定数の変化の推移を一覧化して掲載しています。

参考図書 A の 108 頁には、非正規化の比率の 2000 年～2008 年度までの推移が小中別にグラフ化されています。山崎洋介著「臨時教職員はなぜ増やされているか？」「調べる会」パンフレット NO.17 には、この問題がコンパクトにまとめられています。

（2）学級編制基準の「弾力化」実態

学級編制基準については、2001 年改正当時より、最低基準制度を崩す形の「地方裁量による学級編制基準」が新聞報道されていました。典型的な例は山形県の小学校全学年での「21 人以上 33 人以下」という基準です。40 人という基準であれば、1 学年が 41 人になれば、20 人と 21 人の学級編制となります。ところが「21 人以上」という規定が加わると、41 人編制を許容する意味とも受け取れます。「33 人以下」というのであるから、本来 34 人いたら 17 人の二クラスになるべきところですが、41 人までは対象外にするという意味となり、小規模の地域の学校に不利となり、格差が生じます。

平成 19 年度の報告では、北海道（小 1～2 学級以上で 35 人以上の場合、研究指定方式で小人数学級）という規定となっていました。意味合いは、山形県の事例と同じで、こちらは、36 人～40 人については例外として取り扱うという意味になります。しかも研究指定方式をとるということは、すべての該当校に実施するわけでもありません。県によっては、すべて研究指定を行なったところもあるとのことですが、それは、多くがすでに小規模の学級で占められている県のようなものでした。

小規模校を除外する措置が確認されたのは、以下の 17 県でした。

青森県（2 学級以上）	秋田県（25 人以上）	山形県（21 人以上）
福島県（小 1・2 は 30 人と明示。小 3～6 では 30 人以上）	茨城県（3 学級以上）	
山梨県（2 学級以上）	岐阜県（2 学級以上）	三重県（25 人以上）
滋賀県（20 人以上）	和歌山県（2 学級以上）	岡山県（3 学級以上）
広島県（3 学級以上）	山口県（3 学級以上）	

愛媛県（小1は35人と明示、小2～5では学年100名以上）大分（20人以上）
宮崎県（20人以上） 鹿児島県（36人以上）

研究指定方式で行なっているのが確認された県は、7県。

神奈川県、富山県、兵庫県、山口県、高知県、福岡県、沖縄県

その他の特例や、定数内であることを条件に認めるという県は、12県。

茨城県、埼玉県、新潟県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、
京都府、鳥取県、島根県、広島県、佐賀県

以上の内容については、それぞれ、適用学年、基準人数は異なっています。また、細かい部分でも相当な違いがあり、一概に比較対照できるものではありません。全国一律の基準制度が、このようにバラバラなものになったことが、果たして本当に“実態に応じた適正なもの”となっているのか、各地域での検証が必要です。

（3）教職員配当基準のバラつき実態（浮き数の予測）

平成19年度の各都道府県の教員配置基準の一覧をみると、学級数に応じて配当される教員の数にも、かなりのバラつきが見られました。

これについては、2001年以前の調査が日本教職員組合によって行なわれています。古い資料になりますが、入手した1995（平成7）年度については、約半数の県のデータが掲載されています。これを見れば、当時からすでにこのバラつきが存在していることが分かります。後の調査で明らかになったのですが、この数値には教頭が含まれている県、含まれていない県があり、内容が必ずしも正確ではありません。

一覧表をまとめた山崎洋介氏によれば、細かい規定に各県で違いがあり、一覧化自体も困難な作業であったそうです。

調べる会では、各県を比較する方法として、係数で算出された数値から教頭分の「1」を差し引き、便宜的にそれを四捨五入した数値で各県比較を行ないました。

30学級までの部分で、「1」以上少ない箇所が何箇所あるかで比較しました。30学級以上の学校は、現在では少ないからです。また、「1」以上少ないというのは、実際には0.6～1.4の幅をもっています。

小学校分では、10箇所以上ある県が22県ありました。

県名	箇所数	県名	箇所数	県名	箇所数	県名	箇所数
青森県	12	宮城県	10	秋田県	15	山形県	11
茨城県	15	埼玉県	11	新潟県	21	富山県	13
長野県	10	和歌山県	12	京都府	19	鳥取県	15
島根県	14	岡山県	15	山口県	12	徳島県	15
香川県	19	福岡県	10	佐賀県	10	熊本県	17
鹿児島県	15	沖縄県	12				

中学校では、10箇所以上ある県が11県ありました。

青森県	12	茨城県	16	群馬県	13	千葉県	17
山梨県	11	静岡県	15	滋賀県	10	和歌山県	16
島根県	17	岡山県	20	香川県	23		

このような標準値とのギャップがあれば、大きな浮き数の存在が予測されます。

2と3について、平成18年度の一覧表は、調べる会パンフレットNO.5に掲載。平成19年度の一覧表は、山崎洋介2009年日本教育法学会自由研究発表「地方裁量『小人数学級制』における義務標準法の解釈・運用の問題点と改善の方向性について（資料編）」にも掲載されています。また、平成21年度の一覧表は、参考図書Aに掲載されています。

浮き数の算出は、各県の該当年度の学校規模別の数値を当てはめて、その差を計算します。計算の具体的な方法については、橋口幽美著「本当の30人学級を考える」の105頁及び106頁で宮崎県の事例が、参考図書Aの76頁及び77頁に奈良県の事例が掲載されているので、参照してください。平成13年度の宮崎県では係数の要素だけで48人、平成19年度の奈良県では係数の要素で27人が浮いていました。

この問題は、2001年標準法の改正以前からもあるし、改正以後も存在している問題です。

（4）国庫加配定数のバラつき実態（真の加配の実態）

国庫加配定数については、総額裁量制への変更以前は、決算等調書で確認する事ができました。変更後は、現員現給調査の開示を求めて調査を行ないました。

平成15年度については、「調べる会準備会」パンフレットNO.1に掲載しています。

平成15年度では、基礎定数に対する国庫加配定数の比率は、徳島県の16.3%が最高で、北海道の5.8%が最低でした。平成20年度は、やはり徳島の14.8%が最高で、最低は広島県の6.26%です。全国合計の比率では、平成15年度の8.5%が、平成20年度10.0%に上昇しています。詳しくは、参考図書Aを参照してください。

ただ、留意して見ていただきたいのは、この数値は必ずしもそのまま「加配」とは限らないという点です（本文13頁及び21～22頁参照）。（3）に記述したことから生まれる「浮き数」との相殺後の数字が、「真実の加配」となります。調べる会パンフレットNO.7では、平成19年度の計算を行なっています。

平成20年度については、参考図書Aの93ページに掲載されています。

平成19年度 公立小中学校の校長・教諭等の実際の加配数

校長・教諭等の枠では、全国の合計数で見れば、国庫加配も含めた標準定数を8,576人上回っているのですが、宮城・埼玉・新潟・広島の4県は、下回っています。

「平成 19 年度 義務教育諸学校の教職員定数算定表」

「 〃 公立小中学校教職員実数調」より、調べる会作成。

県名	実数 A	定数 B	実数 - 定数 A - B = C	国庫加配計 D	実際の加配 C + D
全国合計	595,447	586,871	8,576	52,733	61,309
宮城県	11,949	11,950	- 1	1,021	1,020
埼玉県	28,604	28,608	- 4	2,756	2,752
新潟県	12,681	12,738	- 57	1,207	1,150
広島県	13,551	13,650	- 99	861	762

* 実数の中には、講師や非常勤講師の換算数が含まれています。

* 定数の中には、国庫加配定数が含まれています。

* 上記以外の県は、すべて実数が上回っています。

平成 19 年度 公立小中学校の養護教諭等の実際の加配数

養護教諭等の枠では、全国合計数は 96 人上回っているのですが、青森・東京・石川・福井・岐阜・静岡・京都・大阪・島根・愛媛・高知・福岡・熊本・大分・鹿児島・沖縄と、下回る県が多くなっています。この表でよく分かるのは、国庫加配定数が消える様子です。また、このように一覧化すると、京都府が特別な削り方をしていることが、クローズアップされて見えてきます。(作成の出典文書は、校長・教諭等に同じ。)

県名	実数 A	定数 B	実数 - 定数 A - B = C	国庫加配計 D	実際の加配 C + D
全国合計	32,732	32,636	96	233	329
青森県	547	549	- 2	16	14
東京都	1,977	1,983	- 6	0	- 6
石川県	330	335	- 5	0	- 5
福井県	278	280	- 2	0	- 2
岐阜県	588	592	- 4	4	0
静岡県	822	826	- 4	0	- 4
京都府	576	615	- 39	8	- 31
大阪府	1,567	1,575	- 8	16	8
島根県	349	352	- 3	5	2
愛媛県	501	503	- 2	5	3
高知県	356	358	- 2	4	2
福岡県	1,150	1,155	- 5	3	- 2
熊本県	622	628	- 6	3	- 3
大分県	458	462	- 4	6	2
鹿児島県	803	813	- 10	3	- 7
沖縄県	426	429	- 3	1	- 2

* 実数の中には、養護助教諭が含まれています。* 定数の中には、国庫加配定数が含まれています。* 上記以外の県は、すべて実数が上回っています。

平成 19 年度 公立小中学校の学校栄養職員・栄養教諭の実際の加配数

学校栄養職員となると状況は一転します。実数は定数より 348 人少なく、国庫加配定数が 168 人付いていても、加配効果は消え、基礎定数部分が 180 人削られている計算です。プラスになっているのは、東京・山梨・佐賀の 3 県のみです。宮城・秋田・富山・愛知・鳥取・島根・山口の 7 県は同数ですが、それ以外の 34 県は、マイナスです。

特に大きくマイナスとなっている(-30)以上の県は北海道・静岡・福岡の 3 県です。(作成の出典文書は、校長・教諭等と同じ。)

県名	実数 A	定数 B	実数 - 定数 A - B = C	国庫加配計 D	実際の加配 C + D
全国合計	9,222	9,570	- 348	168	- 180
北海道	457	487	- 30	0	- 30
東京	735	706	29	0	29
山梨	98	97	1	5	6
静岡	211	283	- 72	0	- 72
福岡	312	351	- 39	0	- 39
佐賀	84	83	1	8	9

宮城・秋田・富山・愛知・鳥取・島根・山口の 7 県は同数。

上記以外の 34 県は、マイナスです。

* 臨時的任用職員も含まれています。

平成 19 年度 公立小中学校の事務職員の実際の加配数

事務職員でも同様な状況が見られました。実数は定数より 924 人少なく、国庫加配定数が 540 人付いていても、加配効果は消え、基礎定数部分が 384 人削られる結果となっています。特に大きく削り込んでいる県は、北海道・岩手・東京・広島・愛媛・福岡・鹿児島島の 7 県です。大きく上回っている県といっても、三重県の 16、宮崎県の 8 くらいで、わずかに上回る県が 8 県。残る 37 県は、マイナスとなっています。

(作成の出典文書は、校長・教諭等と同じ。)

県名	実数 A	定数 B	実数 - 定数 A - B = C	国庫加配計 D	実際の加配 C + D
全国合計	33,439	34,363	- 924	540	- 384
北海道	1,822	1,888	- 66	8	- 58
岩手県	547	579	- 32	6	- 26
東京都	2,012	2,426	- 414	0	- 414
広島県	830	878	- 48	0	- 48
愛媛県	450	486	- 36	5	- 31
福岡県	1,158	1,276	- 118	0	- 118
鹿児島県	749	784	- 35	8	- 27

平成 19 年度 特別支援学校の小・中学部教職員の実際の加配数

特別支援学校の国庫負担対象となる職種の全体を見ると、やはり全国合計では実数が定数を下回っています。上回っている都道府県が 13 に対して、下回っている道県が 34 なのですが、都道府県による明暗がくっきりと分かれています。それぞれの上位 5 都道府県を表にしました。(作成の出典文書は、校長・教諭等に同じ。)

県名	実数 A	定数 B	実数 - 定数 A - B = C	国庫加配計 D	実際の加配 C + D
全国合計	43,863	44,203	- 340	541	201
北海道	1,836	1,978	- 142	15	- 127
岩手県	638	736	- 98	5	- 93
群馬県	793	867	- 74	14	- 60
埼玉県	1,875	1,725	150	13	163
東京都	3,195	2,988	207	11	218
神奈川県	2,549	2,309	240	41	281
石川県	452	522	- 70	2	- 68
長野県	885	1,143	- 258	5	- 253
愛知県	1,966	1,895	71	27	98
大阪府	2,242	2,133	109	27	136
兵庫県	1,509	1,598	- 89	16	- 73

* 校長・教諭等、養護教諭等、学校栄養職員・栄養教諭、寄宿舎指導員、事務職員、実習助手の職種が含まれています。* 定数には、国庫加配定数も含まれています。

「標準」と「格差」について

ここで、ひとつお断りしておきますと、定数を実数が上回るのは、各地方自治体の努力の結果であって、何も問題ではありません。しかし、あまりに大きく下回るのは、標準法の下で違法状態にあると言わなければなりません。これを、「格差」として許すべきではないと考えています。

ただし、以上見てきたのは、平成 19 年度の実態です。平成 16 年度に「総額裁量制」に変更されましたので、その影響も考えておかなければなりません。何度も繰り返しますが、実数が定数を上回っているからといって、安心できません。決算額がどうなっているかを確認しておく必要があるのです。

(5) 国庫負担限度額と実額との差

パンフレット NO.6 では、平成 17 年度の小中学校・盲ろう学校の国庫負担最高限度額と決算額との比較を行ないました。この計算は、「調べる会」が行なったもので、公文書上にはそのような数字を記載させてはいません。ただし、この「最高限度額」が、どちらの限度額か(多い方 - 総額算定シートの額か、少ない方 - 予算実績額か)概算時の書類で確認する必要があります。とりあえず、これを多い方の最高限度額と解釈してみます。

小中学校では、41 都道府県で決算額が上回っています。決算額が限度額を下回っているのは、長野・島根・岡山・広島・香川・高知の 6 県のみです。

盲ろう学校では、逆に、埼玉・東京・神奈川・大阪・佐賀の 5 県以外の、42 県で下回っています。盲ろう学校で、およその金額で（7 捨 8 入で）2 億円以上削り込んでいるのは、北海道（- 6 億）・青森（- 3 億）・秋田（- 2 億）・新潟（- 2 億）・長野（- 3 億）・静岡（- 3 億）・京都（- 3 億）・兵庫（- 3 億）・福岡（- 3 億）・宮崎（2 億）の 10 県でした。もっとも、県の面積・人口・財政規模が異なっているので、比率計算で見るともみられません。

盲ろう学校枠のマイナスは、小中学校枠のプラスと相殺され、合計では、ほとんどの県がマイナスにはなっていません。それでもマイナスになっているのが、長野・鳥取・島根・岡山・広島・香川・高知の 7 県で、鳥取県以外は、両方ともマイナスです。

平成 16 年度から、総額裁量制へ変更され、小中学校枠と盲ろう学校枠は、合計して比較され、国庫負担額が決定されています。しかし、平成 17 年度については、養護学校枠は別に取り扱われています。平成 18 年度から、盲聾学校と養護学校が統合され、特別支援学校となり、小中学校枠と一本化されました。

平成 17 年度 国庫負担対象額と最高限度額との差

「平成 17 年度義務教育諸学校 決算額等調書」第 1 表 国庫負担額

より「調べる会」作成（単位：百万円）*全国合計欄については、単位：10 億円

県名	国庫負担対象額		国庫負担最高限度額		A - B		C + D
	A		B				
	小中学校	盲聾学校	小中学校	盲聾学校	小中学校	盲聾学校	
	A	A	B	B	A - B < C >	A - B < D >	
全国合計	4,929	39	4,725	44	203	- 5	198
長野県	85,341	727	85,408	1,064	- 67	- 337	- 404
鳥取県	27,703	342	27,691	470	12	- 128	- 116
島根県	39,030	507	40,176	642	- 1,146	- 135	- 1,281
岡山県	80,081	554	80,487	608	- 406	- 54	- 460
広島県	113,779	832	116,461	1,024	- 2,682	- 192	- 2,874
香川県	41,210	367	41,524	469	- 314	- 102	- 416
高知県	42,211	293	42,300	461	- 89	- 168	- 257

* 国庫負担対象額の金額が、国庫負担可能な部分の決算額です。

（6）総額裁量制の実態

以上で見てきたように、総額裁量制の下で、何が具体的に起っているかというのは、各県の 2001 年標準法改正以前の状況との関連もあり、複雑です。もともと抱えていた

問題をまず明らかにし、その上に「総額裁量制」がどのような影響を及ぼしているか、詳細な検討が必要です。しかし、その全体像をとらえれば、教育費の削減に寄与しているとみなすことができます。詳しくは、山崎洋介 2010 年日本教育法学会自由研究発表「地方裁量『小人数学級制』の現状と問題」を参照してください。

(7) 2006 年 国庫負担率の縮減(1/2 1/3)の影響

この問題については、調べる会パンフレット NO.8 において、平成 13 年～17 年の国庫負担額の推移と地方負担額の変化を全国一覧にしました。国庫負担確定額は、2005(平成 17)年度は、平成 13 年度との比で小中学校で 69%まで、養護学校で 74%まで下がっていました。この時の、国庫負担率改悪による国庫負担金の減少額を、参考図書 A の 41 ページに掲載しています。法改正による削減は平成 18 年度からなのですが、1 年前にその半分が削られていました。合計で約 4250 億円減少していました。

(8) 地方交付税等の各都道府県の変化

国庫負担金の削減を、地方交付税交付金が補っていると受けとめられていましたので、実態の調査を行ないました。論理的に考えれば、国から都道府県への交付額に影響をしない制度変更であれば、財政構造改革の一つに加えられるはずもないのです。しかし、文科省がそのような説明を行なっているのが、実際の金額を確認したのです。結論としては、三位一体改革による税制改正によって、富裕県はより豊かになり、困窮県はより疲弊しているという事が、各県の決算から明らかとなりました。「地方」とひと口に言っても、その基礎的条件の格差もあり、ますます格差は拡大しています。しかも、そのより豊かになった財政力が、自動的に教育費の増に結びつくわけでもありません。詳細は、橋口幽美 2010 年日本教育法学会自由研究発表「義務標準法 2001 年改正と国庫負担制度縮減との関係」を参照してください。

学級編制が認可制から同意制へ、同意制から届出制へ変わるという事

(1) 2001 年改正時の議論・・・届出制への変更提起について

学級編制を届出制に変更するという構想を聞いた時の不安を、私は、2001 年 6 月に発行した拙著『30 人学級実現のために 学級編制のしくみを考える』(自治体研究社)の中で、次のように書きました。

(12 頁)突然中教審の素案なるものが新聞の一面を飾った。見出しが「少人数学級 OK!」だった。1998 年の夏休み中のことである。副題は、「地方の裁量で」とある。ところが、記事の内容をよく読んでいくと、「学級編制基準を弾力化し」、「都道府県の認可制度を廃止して届出制にする」と書いてある。これはおかしい。これは“罨”だと思った。誰も気付いていないようだけれど、これでは制度の基本を崩してしまう。翌月 9 月には、「今後の地方教育行政のあり方について」と題する中教審答申が発表された。「国と地方の役割分担の見直し」が第一テーマとして掲げられていた。

(14 頁)2000 年 5 月、新聞に再び大きく「20 人学級も可能」という見出しが付けられ、

「学級編制と教職員配置のあり方について」という文部省協力者会議（正式名称：「教職員配置のあり方等に関する調査研究協力者会議」）の報告書が報道された。（中略）報告では、中教審答申で中心テーマだった「学級編制の弾力化」に「教職員配置の弾力化」が加わって、問題はさらに複雑になっている。

（59頁）県の認可（事前協議・同意）があるというのは、県費全額負担制度（その先の二分の一国庫負担制度）があるからではないか。そうすると、認可制度の廃止は、国庫負担制度の空洞化・市町村負担の導入へとつながり、大テーマと具体案の関係が読めてくる。

ここまで不安を持ったのは何故かという、制度の基本はまず「市町村立学校教職員給与費負担法」であり、そこで「都道府県の負担とする」と決められており、その県の負担に対して国が1/2の負担を行なうという全体の制度構成になっているので、県の負担制度が崩れれば、必然的に国庫負担制度も危うくなるのではないか・・・というふうに考えたからです。考えすぎと言われるかもしれませんが、そのような予測を立てたわけではあります。

2006（平成18）年、教育基本法の改正により第16条が新設され、教育費負担に対する地方の責任が書き込まれたわけですが、同時に国庫負担法が改正され、国庫負担率の縮減が行なわれています。今後どのような展開を見せるのか、注視が必要です。

（2）2011年改正時の議論・・・届出制への変更にあたって

「はじめに」でふれたように、届出制への変更に係わって、次のような質疑が交わされています。2011年4月の国会でのやりとりで、「都道府県と市町村の役割分担の見直し」というテーマに変わっています。

下村委員

学級編制を基礎とする基礎定数のあり方ではもう限界があるのではないかと。（中略）今までのような義務教育における標準法そのものを、基準を見直すことが必要なのではないかというのが一点あります。それからもう一つは、ここに書いてあるその心というのは、そもそも、都道府県教育委員会と市町村の教育委員会の役割分担というのを義務教育の中でもう一度見直すときに来ているのではないかとということでもあります。（中略）できるだけ都道府県教育委員会の権限を、設置教育委員会つまり市町村教育委員会に義務教育については権限を委譲していった方が活性化につながるというふうに思います。

鈴木（寛）副大臣

極めて大事なご指摘であり御主張であると思えますし、（中略）これまでの教育行政あるいは教育財政、制度をまさに刷新をしていくということに向けて画期的な第一歩になると私も思います。個人的には、（中略）設置者と人事権者を一緒にして、（中略）これを機に、そうした議論をさらに関係者とも深めてまいりたい。

また一方で、教育一括交付金構想の検討を始めることを促す質問も行なわれています。

総額裁量制に変更されて、国庫負担金の1/3部分について、半数近い県で「返還」が発生していることを問題にしつつ、その半面で、地方交付税の2/3部分の使途が不明であることを問題としているわけです。この論理の流れにたって、すべてが教育に使われるよう全額を国庫負担金として、使途の内容は都道府県に任せるといった構想が打ち出されています。

馳委員

義務教育費国庫負担金、交付税三分の二、合わせて、いずれにしても義務教育の教職員の給与費なんです。措置がされている以上は、やはりこれは満額給与費として使われたほうが望ましいと思いませんか。ここから議論がスタートしているんですね。

それで私は、こういう現状を見るにつけ、自民党の反省もあって、国庫負担金を二分の一、最終的には全額国庫負担として確保した上で、鈴木さんおっしゃったように教育一括交付金として渡し、後の責任は、それは都道府県の責任です。そうすると、あとは都道府県議会で議員さんと知事がちょうちょうはっしとやってくださればいいんだから、責任は持っていただけるわけですね。国としては恐らく義務教育の成果を一定程度の役割で評価をすることができるツールを持っていればそれでいいんだらうな、こういう議論になっていくんですね。

鈴木（寛）副大臣

確保した教職員給与費がぜひ有効に活用されるようにということが望ましいなというふうに思っています。それに伴って、いろいろな制度論については、かなり大きな御議論でもありますので、引き続き国会等においても御議論を深めていただければというふうに思いますし、私どもも勉強をしまいたいと思っております。

これらの議論に、私たちも深く関わっていくには、総額裁量制で起っている問題点を詳細に知ることが必要です。この議論では、返還だけが取り上げられていますが、実は精算にも問題が含まれています。それは、精算が発生するというのは、概算時にすでに「総額」を下回っていることを意味するからです。（本文19頁の第4段階を参照）

一括交付金にされてしまうと、質問者（馳委員）の主張とは異なる結果を生みます。教育費の中の施設設備費に使われても問題はなくなり、教職員費算定部分が全額教職員給与費に使われる保障はなくなります。馳委員は、臨時的任用や非常勤採用を改め、正規教職員を増やすべきだとも主張していますが、総額裁量制こそ、安上がりの教職員採用を行なって定数を増やせる制度なのです。しかし、それを「全額国庫負担」という言葉であたかも元の定数実額制に戻すことを想像させた上で、一括交付金化を主張するのは、一種のトリックです。民主党の構想を自民党が質問し、それを政府が取り入れるという筋書きでの質問のように思われます。

(3) 届出制への変更がもたらすもの

2001年の標準法改正においては、「申請・認可」という制度が、「事前協議・承認」という変更にとどまりました。今回の改正で、「届出制」に変更されましたが、これは、どのような変化をもたらすでしょう。

今すぐに教職員給与負担法が見直される事はないとしても、早晩、県費負担制度の見直しに繋がる事が予想されます。すでに、市町村負担の非常勤講師・常勤講師の採用は増えています。法律の改正を待たずに、先行して実施されているのです。本当に市町村独自の取り組みといえるものばかりかという、疑問もあります。届出制への変更は、いずれ市町村に原則的に一定割合での負担が求められることになるのではないかと思います。最悪の場合、県の負担を廃止して、直接に市町村の負担を求めるものになるかもしれません。そうなったら、小さな市町村はその負担に耐え切れず、合併へ向かうしかなくなるのではないのでしょうか。教育費の地方財政に占める大きさを考えると、教育費に係わる問題にとどまらず、地方自治の単位に大きな影響を及ぼすことになると考えられます。

(4) 基準制度、基準数、基準日との関係

また、現実の学級編制において、「届出制」になると、児童生徒の転出入等によって学級数の増減が起る場合の負担ルールを決める必要が出てきます。現行では、4月当初の教職員の発令行為は県教委が行ないます。一旦行なった発令を取り消す事は出来ませんから、学級増については市町村の負担とされる可能性も出てくるでしょう。市町村で負担できない場合、宮崎で起ったような年度当初からの41人学級が発生する可能性もあります。(小学1年生の場合は36人学級) 「市町村の実情に応じた柔軟な学級編制」の実像は、案外こんなものになるかもしれないのです。

このことは、先の国会審議でも答弁の中で例示されていました。36人になっても40人以下だから問題ないと言っています。法律の構成として首尾一貫しない説明です。小1の「35人」とその他の学年での「40人」とは、法律上同等の規定です。36人が許されて41人が許されないという解釈は両立するのでしょうか。

2001年の義務標準法の改正においては、国の「標準」がきびしく県の「基準」を縛っているの、県の「基準」を必ずしも「標準」に縛られないように改正を行なって、県が「基準」を「標準」より下回る数でも設定できるようにしたと、このような説明を行っていました。それにもかかわらず、今回の改正では、県の「基準」を市町村が必ずしも従わなくてよいように、「基準の標準化」を行なうとしているのは、従来の説明と矛盾しています。同じ法律の中で、国の「標準」は守らなければならないが、県の「標準」は守らなくても良いという矛盾をかかえることとなります。「標準」を、守らなくてよいものと解釈させれば、国の「40人」という「標準」もいずれ守らなくてよいものとされる可能性が濃厚です。

従来(総額裁量制以前)は、年度途中での学級増の対応を県費で行なっていました。総額裁量制に変化したことによって、県での対応をやめたところが出てきています。シ

システムとして国の国庫負担が付かなくなったからです。制度の微妙な変化は、一般の住民には分かりづらい部分にじわじわと現れてきます。(注14)

おわりに

(1) 2001年以前から、本来的に存在していた地方自治のしくみ

義務標準法も、国庫負担法も、国がおしなべて等しく全国一律の教育条件を設定し、それを都道府県に押し付けて強制しているものにとらえ、地方の裁量が許されていない、国の法律によって地方はがんじがらめに縛られているという認識が、少なからずあったように思います。また、一方ではそれと同じ発想の下で、最低基準は守られているはず・・・という過信もありました。だから、良くも悪くも「横並び」「画一的」とか、「地方は何も努力しない」「国まかせ」といった評価が行なわれてもいました。これは、意図的に政府がそのような見解を流し続けていた面もあると思います。(各種の政府筋の報告などに盛り込まれていた見解)しかし、実態として法律がきちんと守られているかのチェックは、ほとんど行なわれていなかったと思われます。調べてみたら、以下に見るような「地方の主体性」は確保されていたのです。

定数も給与水準も、下回る事も上回る事も想定されている(許されていた)

教職員配置基準も各県まちまちの現状

国庫加配定数の地域の実態に応じた使い方

法律の実態を知らないで、地方の財政状況や、首長の判断によって行なわれていることが、そのまま法の姿だと誤解されてしまうこともあったかもしれません。立派な法律があっても、その内容が住民に理解されていなければ、国や県の執行機関に簡単にごまかされてしまいます。

係数に関わる部分は、ほとんど意識されてきませんでした。係数の根拠について情報公開請求をしたところ、文科省にさえ保管されていないことが判明しました。係数と教職員配置基準との関係は、義務標準法においてあまり注目される事はありませんでしたが、改めて検討しなおすことが急務です。学校の教職員の過密労働を改善するためには、労働安全衛生法の見地から言っても、絶対に必要な部分です。

(2) 自治体の裁量権・・・

それが機能できなかつた(できない)のはどこにからくりがあった(ある)のか。

今回、調べる会は、2011年度の義務標準法改正案についての事務局長見解を公表しました。見解作成にあたって、会の内外を問わず、これまで関係のできた方々にも、ご意見を伺いました。その検討の過程で、改めて「最高限度政令」の内容について、考える機会を得ました。自治体の裁量権がゆがめられる一因に、細かいしくみを政令によって定める方式があることに気付きました。

2004年以前の最高限度額を定める政令の内容

定数のオーバ分を按分して決算額から割り引くしくみ

仮に、定数を臨時採用で増やそうとしても、定数との比率で実額計算がされるので、国庫負担対象額が増額分以上に減少する。増額以上に県の負担が大きくなる。

2004年以後の最高限度額を定める政令の内容

自治体の裁量に委ねられると説明されているが、

国が決定している基本額（単価）が、必ずしも実態と合致していない。

総額裁量制という考え方そのものが、基準切り下げを良しとしている。

義務標準法の制定時の議論でも、政令に委ねることのあまりの多さに疑問が出されています。「ザル法だ」と、厳しい指摘が行なわれました。今回の義務標準法の改正に伴って、どのような政令の変更が行なわれるか、十分なチェックが必要です。

（3）法律は、国会という政治の場で決定される。

調査研究は、政治にコミットするべきでないというご意見があります。しかし、法律自体が政治の産物であるという認識・・・これをより高めていく事が重要と思います。法律をよりどころとした住民運動・・・これは政治的とはみなされませんが、本来政治の一分野です。政治を狭く考える必要はないのではないのでしょうか。

法律に書かれていることと、現実とのギャップがあります。法律はまだ変わっていないうちから、「試行」と称して、無理やりに学校現場で新しいやり方が押し付けられる事は、珍しくありません。これも、政治の力です。教育を良くしたいという願い・・・この内容も、各人の政治的感覚が反映されています。それが政治的な自由の中身ではないかと思います。政治と無関係な調査研究はありえないとさえ思います。小川氏が、「あり方報告」の結論を振り返りつつ、「一調査研究協力者会議としては、予算の組み替えにつながるような政治的な判断は出来なかった」と言いましたが、それも十分政治的な判断であろうと思います。

法律が変えられようとする時、それがどちらの方向に向かうものなのか、引っ張り合っている力は何か？見極めが重要です。法律の研究に関わる以上、悪い点もあるが、良い点もある・・・という見方では、現実問題に対応できないのではないかと考えます。調査は、常に相反する方向に利用される可能性を持っていますが、「調べる会」の調査・研究は、ゆとりある教育を求めるという方向で活用されることを願っています。これからも、微力ながら、現場実態を踏まえた活動を広げていきたいと考えています。

(注1)「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」

(注2)

全国学校事務職員制度研究会 1986(昭和61)年大阪集会で、下記の講座を受けた。当時全国的な問題となっていた学級水増し問題と、その摘発・学校長大量処分に端を發した年度途中の学級数増減・学級解体激増の混乱については、学級編制基準日を都道府県独自に、年度当初に設定することで解決出来るという話を聞いていた。

内沢達「生徒数『水増し』学級編制問題と地方自治」

(1986年 鹿児島大学 社会科学雑誌 第9号)参照

(注3)

1990年、私の第3子が小学一年生の時、5クラスでスタートした学級編制が、2学期から4クラスに減らされるという予告が学校からありました。話し合いを重ね、その年は無事学級解体を避けることが出来ました。ところが、翌年から、「どのクラスも41人となり、42人の学級が生まれるまでは、学級増をしない」という方針がとられるようになりました。この背景には、国庫負担の基準日が5月1日となっていることがあるのですが、宮崎県が独自に基準日を4月当初に設定すれば、解決できる問題です。すでに、半数近い都道府県でその方法が採用されていました。

「宮崎にはどうして41人学級がこんなにあるの？」

(1997年1月発行「教育と教育費を語ろう会」パンフレット)参照

(注4)

実際の学級編制が4学級であっても、国庫負担の対象としては5学級分が計上されることが分かったので、その浮いたお金はどうなっているのか宮崎県教委に質問したところ、「5月1日付の人数は基準を下回ってしまったが、2学期からの学級減をしなかった学級担任分として処理している。」という説明を行なった。しかし、実態は、年度当初から41人を含む編制をしており、学級減になる事例はほとんどなかった。

「私達の声が行政を動かした - はじめての宮崎県議会請願・はじめての情報公開」

(1998年10月発行「学級定数を守りゆとりある教育を求める会」パンフレット)

(注5)2000年「学級編制と教職員配置のあり方について」

教職員配置のあり方等に関する調査研究協力者会議の最終報告

(注6)

この問題を考える時に混乱をおこすのは、「1クラス40人」が「上限」という“最高人数”であるために、この事をもって「最高基準」と勘違いする方が、少なからずあることでした。ある高校の数学の先生が、「円とドルの関係と一緒よ。円高という時、1ドルに相当する円は少ない数字になるでしょ。」と説明してくださったこともあります。

「40人を上限」とすることは、1クラス40人以上での学級編制を認めないということですが、これ以上に低い教育条件水準を認めないという意味ですから、教育条件水準としては「最低基準」という意味になります。

(注7) 橋口幽美「『30人学級OK!』は本当か?」1999年 学校事務 学事出版

(注8)

年休の付与を1月～12月の単位で行なう場合、例えば、育児休業を1月から9月まで取得した職員が、復帰後1ヶ月の病休を取ったケースでは、育児休業期間を全労働日から除算して出勤率を計算すると、2/3となり8割に達しないので年休が与えられないが、育児休業期間を出勤したとみなせば、出勤率は11/12となり8割を超えるので、年休が与えられる事になる。したがって、後者の取扱いの方が労働者にとって有利な取扱となる。

(注9)

都道府県における特例による独自の学級編制基準も、「本文の規定により定める数を下回る数」との表現になっています。これは、「最低基準としての40人」がきちんと守られたことを意味しています。「弾力化」という言葉は、法律の文章の中には一言もありません。

橋口幽美「本当の30人学級を考える 知っておきたい先生の配置のしくみ」
(2003年 自治体研究社)より

(注10)

「スミヌリがとれて見えてきた宮崎の学級編制」

(1999年9月発行「学級定数を守りゆとりある教育を求める会」パンフレット)参照

(注11)

「『20人学級も可能』の裏側で」橋口幽美「学校事務」2000年10月号 学事出版

「やっぱり・ちがう学級編制の実際」橋口幽美「学校事務」2001年2月号・3月号

(注12)

小海町の事例では、町の負担で35人学級を数年間にわたり実施していた実績があり、町の採用であっても学級担任を持たせていたのです。県が突然認可をしなくなったという問題が起こった時期には、町が教員を採用する事はできない等の新聞報道も行なわれました。しかし、学校基本調査を見れば明らかなように、市町村負担の教員は、従来から確認されていました。

(注13)

山崎洋介氏は、総額裁量制導入以降の奈良県での給与と手当の額を詳細に比較しています。奈良県においては、平成16年度から給与の決算額は算定額を下回っており、当初は決算額が上回っていた手当も、平成20年度には下回ったと報告されています。

山崎洋介「地方裁量『小人数学級制』の現状と問題点」2010年日本教育法学会自由研究発表(「調べる会」パンフレットN0.15 8ページ)

(注14)

標準法には、しっかりとした下支えの制度として、「1クラス40人」以外にも大事な制度があります。学級は学年を基礎として編制する。(第3条) 学区制も重要な制度ですが、すでに一部学区は弾力化されています。また、現在各地で進められている小中一貫校による学校統廃合は、学区の大規模化を意味し、この中で、学級編制の「上限制度」が、実質的に「定数ピッタリ制」へと近づいていくことになります。

お礼

本稿は、宮崎で活動していた「学級定数を守り(減らし)ゆとりある教育を求める会」並びに、「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」の会員・賛助会員のみなさまのご協力のもとで行なわれた、調査・研究活動の成果をまとめたものです。特に会長の小宮幸夫氏、事務局長の山崎洋介氏より、諸資料やデータ分析結果の提供を受け、アドバイスをいただきました。また、お忙しい中、標準法改正についての事務局長見解(案)にご意見をいただきました井深雄二先生、中島哲彦先生、大森直樹先生に、この場をお借りして深くお礼申し上げます。

本稿は、2011年度日本教育法学会の分科会報告として作成したものを、学会での検討を経て、加筆修正を行ったものです。特に、司会の石井拓児先生、丹羽徹先生、ご質問いただいた久保富三夫先生、井深雄二先生、渡部昭男先生、世取山洋介先生には、全体の構成を見直すことも含め、ご指導いただきました。また、土屋基規先生、小島喜孝先生からもご援助いただきました。

さらに、2011年8月の第3回教育条件法制研究会におきまして、ご参加いただきました諸先生方のご指摘・ご議論も、取り入れさせていただきました。

35年間、宮崎県の学校事務職員として働いてまいりましたが、今年3月末日をもって退職いたしました。その間いろいろな先生方、子どもたち、保護者の皆様から教えをいただきました。また、事務室の仲間と日々の業務をこなしながら、意見を交わしあいながら充実した時間を共に過ごせたことは幸せでした。宮崎県公立小中学校事務研究会並びに全国学校事務職員制度研究会の皆さまからも、多くの事を教えていただき励ましていただきました。

すべての皆様へ感謝申し上げます。まだまだ、分からない事だらけです。今後ともご教示いただきますようお願い申し上げます、お礼といたします。

2011年9月10日 橋口幽美