

教育のナショナルミニマムとして 30 人学級実現を

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会
奈良市立平城西小学校教諭 山崎 洋介

はじめに

憲法 25 条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」として国民の生存権を認め、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」として、国の国民に対する生存権保障を義務づけている。25 条のいう「健康で文化的な最低限度の生活」とは、もともとはワイマール憲法（1919 年）の「人間たるに値する生活」¹に由来するものであるから、国はすべての国民に「人間らしい生活」を保障する責任があるといいかえてもよいだろう。その際、基礎的な社会サービス、所得、居住環境、生活基盤、労働環境などに関する最低基準を領域ごとに国が定め、それを実現することが必要となる。こうした最低基準がナショナルミニマムである。生存権として保障されるべき「人間らしい生活」の内容は、時代や社会状況の変化により改善、発展させられていくべきものであるから、ナショナルミニマム保障が対象とする領域、分野、水準等は当然、国民の社会的合意のもとに拡大され、高度化されていくべきものである。

そして、憲法において生存権と並ぶ社会権の筆頭として 25 条の次に記された 26 条が教育を受ける権利である。憲法 25 + 26 条としてのかかわりを考えるならば、「教育のナショナルミニマム」というべき教育環境に関する最低基準が設定されなければならない。30 人学級の実現など国民が改善を求めてきた「義務教育の学級編制と教職員配置の基準」は、教育のナショナルミニマムの一つの姿である。その具体的な内容が規定されているのは「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」（1958 年法律第 116 号。以下「標準法」）と「義務教育費国庫負担法」（1952 年法律第 303 号。以下「国庫負担法」）である。両法は、共に「義務教育水準の維持向上に資する」ことを目的（1 条）として制定され、事実上我が国の義務教育のナショナルミニマム基準法として作用してきたといえよう。

ところが、近年の新自由主義的教育政策の進行により、この義務教育費国庫負担制度が大きく改変され、教育の分野においてもナショナルミニマムの保障が揺らいでいる。本稿は、新自由主義的教育政策の進行によりどのように地方教育行政が変化したかを分析検討し、教育条件改善のためには何が必要なのか、今後のあるべき方向性を提言したいと考える。

1、ナショナルミニマム保障なき地方分権論

構造改革の開始以降、「地方分権」や「地域主権」の名において、ナショナルミニマム保障の社会制度を縮小・解体しようとする動きが強められている。企業の競争力を強化し経済成長を達成するための新自由主義は、より自由な財産権を求め課税権を限定して「小さな政府」をめざし、市場社会からみて「安上がりの国家」を実現しようとする。そのために法人税や金融所得への低率課税と勤労所得への重課、消費税大幅引き上げなどを推進する。さらに、市場原理に課された各種の公的規制やルールの縮小・廃止に向かう。規制緩和・撤廃と民営化・市場化路線である。そして課税権の限定化という政策により自ら作り出したともいえる財政難を理由に、国のナショナルミニマム保障の責任を投げ捨てようとする。国の担当を防衛・外交・司法・治安等の権力的行政に限定し、社会福祉などは住民

に身近な基礎自治体が担当すべきという役割分担論を展開し、基礎的な社会的サービス保障の責任をことごとく、個人・地域・自治体に転嫁しようとする。これが新自由主義的分権化論である。

やっかいなのは、こうした新自由主義的分権化論に、「地方のことは地方が決めるべき」とする古典的な市民自治論が同調してしまっていることである。たしかに、戦前・戦後を通じ、国は地方自治体に対する集権的介入を繰り返してきたが、それはナショナルミニマム保障を中心目的としたものというより、中央が主導する開発の強制を主目的とするものがほとんどであったと言ってよい。そのため、地方自治体の自治権は様々なかたちで統制され、補助金、出先機関の統制などを通じて縛られることとなった。現在の日本において、新自由主義的分権化論が共感を呼ぶのは、こうした中央集権的自治体統制に対する批判と共鳴する部分が多いからであろう。しかしそこには、旧来の中央集権的自治体統制への批判とナショナルミニマム保障への攻撃との区別が欠けているといわざるを得ない。この二つが混在、合流して主張される現在の地方分権論により、「自治」と「分権」の名のもとに、憲法が要請しているはずのナショナルミニマム保障に穴が空けられ、解体されていく分権的解体の道を歩まされているように思える。

自公政権の時代からこうした新自由主義的分権化政策は進められてきたが、注目すべきは、民主党中心の連合政権への政権交代以後、「地域主権改革」の名のもとに、立法権におよぶ分権化が行われようとしていることである。それは、国の「義務づけ・枠づけ」の廃止と条例制定権の拡大、国庫負担・補助金の一括交付金化、自治体への責任転嫁によるナショナルミニマム保障の圧縮、というかたちで進められている。地方自治体に構造改革の執行を委ね、ナショナルミニマムの縮小・解体を自治体自身の責任で追及させようとするものであるといつてよい。

それでは、以下に教育領域の学級編制と教職員配置の分野において、ナショナルミニマムがどのように縮小・解体されようとしているかを見ていくことにする。

2, 新自由主義的教育政策によるナショナルミニマムの空洞化

(1) 「義務づけ・枠づけ」の廃止・見直し

「義務づけ・枠づけ」の廃止・見直しとは

国の「義務づけ・枠づけ」とは、国が地方自治体に対して、特定の行政サービスの実施を義務づけ、その実施方法を指定することである。地方自治体が独自に条例を定めることができる範囲は国の法律によって定められているが、条例制定権が拡大されれば、国の基準を廃止し、自治体の選択・決定権が拡大されることになる。その限りにおいては、国の統制から自治体を解放し、自治裁量権の拡大につながることを意味する。しかし一方で、自治体間の格差拡大やナショナルミニマム保障の後退を促す結果となる。²

学級編制「基準」の標準化

教育の領域で「義務づけ・枠づけの見直し」の標的となったのは、学級編制「基準」であった。編制学級数の増減により国庫負担しなければならない教職員定数も増減するからである。学級編制「基準」は、学級（クラス）を編制するときの1学級の上限人数である。都道府県教育委員会が定めるこの学級編制「基準」は、標準法3条2項による国の定めを「標準」として決められている。例えば、小中学校単式普通学級の場合、基準が「40人」であれば、41人以上の学級を編制することはできず、同学年に在籍する児童生徒が41人の場合は20人と21人の2クラスに、81人の場合は27人ずつの3クラスに・・・と編制するよう運用されてきた。現行の標準法では、同様に複式学級（数学年の児童・生徒を1学級に編制）の場合、小学校16人（第1学年の児童を含む学級は8人）・中学校8人、

そして特別支援学級は8人などと学級編制標準を定めている。(標準法3条2項)

国が定めた各都道府県の公立小・中学校に配置するべき教職員総数の標準(標準法6条。以下「標準定数」)の大部分は、学級数により定められる学校規模を基礎として算定される「基礎定数」(標準法7条1項、11条1項等)³である。このように、都道府県の定める学級編制「基準」は、一つひとつの学校の1クラスの人数と学級数と教職員の数を決めるうえで重要な役割を持っており、標準法が定める学級編制「標準」は、国により保障される最低基準(ナショナルミニマム基準)として作用してきた。つまり、学級編制「標準」と「基準」は、実態としては義務教育諸学校の教育条件の最低基準として機能してきたのである。

2011年の標準法改正は、標的とした学級編制「基準」を、「従わなければならない基準」から「標準としての基準」へと「義務づけ・枠づけの見直し」をした。(2012年度より施行)この改正点について国会で鈴木文科副大臣が「今回、(小学1学年で-筆者)40人以下を35人以下にしましたけれども、そこは標準という形にしておりますので、そこは、例えばいろいろな事情で36とか37になるとするのは別に学級編制基準を逸脱したことになりません」と答弁している。⁴つまり「41(小1は36)人以上学級は許されない」制度が、「41(36)人くらいなら許される」制度になってしまったのである。市町村は、都道府県「基準」の上限人数を下回る学級編制を行う(水準向上)⁵こともありうるが、同時に「基準」の上限人数を上回る学級編制が行われる(水準後退)ことを許容することにもなる。このことは、自公政権時代に進められた「学級編制の弾力化」⁶を標準法に明文化させたものであり、標準法の根幹ともいえる最低基準制度があいまいなものとされてしまったことを意味する。

この都道府県の学級編制「基準」の標準化は、今後の動向を注視しなければならない問題である。2011年の標準法改正により、学級編制における市町村と都道府県との「同意」制が市町村の「事後届け出」制とさらに「弾力化」された(施行は2012年度より)ことと合わせ、「学校現場での柔軟な学級編制、教職員配置」の実態が、さらなる国のナショナルミニマム保障の放棄と地方への責任転嫁、そして地方の選択的教育条件切り下げへと向かうのであれば、それは、教育水準のさらなる後退を招き、教育の機会均等を崩す格差を拡大する結果となろう。⁷

したがって、現行法の学級編制「標準」「基準」は最低基準であるという性格を明確とするため、学級編制「標準」は学級編制におけるナショナルミニマム基準として、都道府県「基準」はローカル・オブティマム⁸(地域的最適)保障基準として、地方自治といえども侵害できない最低基準と明文化し法改正する必要があると考える。

(2) 国庫負担・補助金の一括交付金化

国庫負担・補助金の一括交付金化とは

国庫負担・補助金の一括交付金化とは、国から使い道を限定したうえで地方自治体に支給される、いわゆる「ひも付き財源」から自治体を解放し、自治体が自由に使い道を決めることのできる一般財源の強化をはかる施策である。その限りにおいては、自治体の財政的自治裁量権の拡大に結びつく。しかし、小泉政権時代の「三位一体改革」(国庫補助金削減・地方交付税見直し・税源移譲の一体改革)が自治体財源の増加につながらず地方財政危機をさらに深刻化させた結果が示す通り、一般財源化、一括交付金化はむしろナショナルミニマム保障を後退させるために提案されているといってもよいのではないか。

教育を支えてきた義務教育費国庫負担制度

教育の領域における国庫負担一括交付金化の問題を論じる前に、義務教育費国庫負担制度について

概説をする。そもそも義務教育は基本的に地方の事務である。(学校教育法5条、29条、40条。地方財政法9条。)そのため、地方自治体の教育費負担はきわめて大きい。しかし、地方自治体の税源は少なく、しかも地方自治体間には著しい財政力格差がある。こうした状況下ですべての国民が全国各地でも一定の内容・水準の教育を無償で受けられるよう保障(教育のナショナルミニマムを維持)するために、国は毎年の地方財政計画に基づいて2つの方法で地方自治体に対する財源移転を行っている。その一つが文科省を通じて交付される義務教育諸学校の教員給与や建設費等に対する国庫負担金で、もう一つが総務省を通じて交付される地方交付税である。

地方財政法第10条は、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するために国が進んで経費を負担する必要があるものとして、義務教育に係る義務教育職員の給与と義務教育諸学校の建築経費をあげている。このように国庫負担金の対象事務・事業については、国と地方の共同責任があるとされ、法令によって国と地方の負担割合が決められる。その国負担分は義務教育費国庫負担金として支出され、地方負担分は地方交付税算定上の基準財政需要額に算入される。

ただし、その負担額には制限が設けられている。公立小・中学校の教職員のほとんどは、都道府県が給与負担者である県費負担教職員であり、その給与にかかる都道府県の実支出額の3分の1は国が負担するよう国庫負担法に定められている(国庫負担法2条)。また、「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」(2011年3月25日文科省令第6号。以下「限度政令」)により、標準法で算定された標準定数による国庫負担額の限度が算定され、各都道府県に教職員の配置数に従って国庫負担金が支払われる。そして、残りの3分の2の財源は、標準法に基づく標準定数が測定単位となり基準財政需要額に算定されて地方交付税が交付され、教職員給与を国が保障する仕組みとなっている。

この義務教育費国庫負担制度が、日本の教育を支えてきたといえる。今、新自由主義的改革が先行し、制度が分権的解体の危機に瀕している保育領域において「小学校には待機児童がいません」というスローガンが掲げられていると聞くが、それは教育におけるナショナルミニマムが一定保障されてきたこと、保育にも教育並の保障が求められていることを示しているといえるだろう。

義務教育国庫負担金廃止論議と総額裁量制導入

法制定以来、経費の対象と金額の拡大を続けた義務教育費国庫負担金であったが、国の補助金の中に占める割合が大きく、負担金額が地方交付税額算定の基礎ともなるため、国の財政悪化の度に財政当局の縮減の標的とされていくこととなった。政府の「行政改革」(1981年~)や「構造改革」(2002年~)などのもとで、抑制・縮小へと政策が変更され、今日に至る問題が発生することとなった。

まずは第2次臨時行政調査会を舞台とする「行政改革」により、旅費・教材費の一般財源化(1985年度)、恩給費・共済年金の追加費用の負担率引き下げ(1986年度)、共済費長期給付金の同措置(1987年度)が実施された。この時、40人学級化が進行中であった第5次教職員定数改善も行革関連特別法により凍結されて、教育費支出が大幅に削減されることとなった。

さらに「構造改革」においては、「三位一体の改革」のもとで、退職手当、共済長期給付分等の削減(2003~2006年度)、教員給与「国立学校準拠制」廃止に伴う地方裁量的決定(2004年)が実施された。そして、ついに義務教育費国庫負担制度の廃止までが検討される中で、文科省は「総額裁量制」(都道府県に所要経費の総額を交付し、給与・定数の決定の裁量を認める制度)を2004度より導入した。国庫負担制度廃止をめぐる議論は、結局賛成反対双方の妥協がはかられるかたちで国庫負担法が改正され、教職員給与のうち国が負担する比率が従来の2分の1から現行の3分の1へと引き下げられることとなった。(2006年度本格実施)

財源なき地方裁量権拡大の結果

教育の分野においては、住民の強い要望や運動もあり、自治体が独自に教職員を任用するなどナショナルミニマム保障の制度を地域の実情にあわせて運用し、ナショナルミニマムを超える、いわゆる「上乘せ・横出し」の施策を行い、その水準や領域を各地域に適応したローカルオプティマム（またはシビルミニマム）を築きあげてきていた。これらは、ナショナルミニマムを先取りするかたちで向上させたり、創出したりする力となっていた。

しかし、地方交付税交付金の大幅な削減に加え、義務教育費国庫負担制度における国庫負担対象経費項目の一部削除、総額裁量制導入、国庫負担率の2分の1からの3分の1への引き下げなどの制度改変は、教職員給与費の地方負担分を増大させた。地方自治体は、給料・諸手当の削減や臨時的任用の多用などにより教職員給与費の削減・抑制を進めることとなった。その結果、国庫負担対象の教職員給与実額が、国庫負担限度額を下回る、いわば「下出し」する都道府県が増え続けている。

そのモデルケースとして奈良県の例を示す。図1は、奈良県教職員給与における国庫負担額と県費負担額を棒グラフに表し、国庫負担対象の教職員給与実額と限度政令による国庫負担限度額との比を折れ線グラフに表している。ここで注目すべきは、2004～2005年度に国庫負担率が引き下げられるとともに県費負担額が急増していることである。そして一旦増加した県費負担額は2006年度を境に減少に転じている。これは、奈良県がそれまで限度政令による国庫負担限度額を上回る教職員給与実額を、いわゆる「上積み・横出し」して県費負担していた方針を国庫負担率の引き下げとともに転換し、2007年からは逆に教職員給与実額が限度政令による国庫負担限度額を下回る（いわば「下だし」）ようになったことによるものであることが読み取れるのである。

図2は、2009年度における教職員給与実額と限度政令による国庫負担限度額との比を都道府県別に表したものである。こうして比べてみると都道府県によりかなりの格差が生じていることがわかる。そして奈良県のように教職員給与実額が限度政令による国庫負担限度額を下回る（いわば「下だし」）都道府県は23にもおよぶことがわかる。

図3は、国庫負担対象の給与実額において都道府県の裁量で限度政令にもとづく国庫負担限度額よりも「上積み」した総額を棒グラフに、逆に教職員給与実額が限度政令による国庫負担限度額を下回った（いわば「下だし」）都道府県の数を折れ線グラフに表したものである。ここからは、全国的に「上積み」総額が急激に減少している中で「下だし」県数が増え続けていることが読み取れる。2010年に「下だし」県数が前年の23から17へと減少しているのは、義務教育費国庫負担金の国への「返納」問題⁹が国会等で問題とされ文科省の指導が行われたこと、政権交代により地方交付税がやや増額されたことなどが影響しているものと推測できるが、全国的な「上積み」総額としては減らされ続けている。図1でみた奈良県のようなことが、多くの都道府県でおこなわれたのであろう。

図4は、2008年度における教職員給与実額と限度政令による国庫負担限度額との比を都道府県の財政力指数¹⁰との関係において分析してみたものである。財政力の弱い自治体ほど、教職員給与実額が国庫負担限度額を下回っている傾向にある。つまり、自治体の財政力による教育条件格差が広がっているのである。¹¹

文科省は総額裁量制導入時、「地方裁量権を拡大することにより、地方は少人数学級制など独自の施策が進めやすくなる」と説明していた。しかし、比較的財政力の弱い自治体ほど、独自の教育施策を行う余裕はなく、むしろ自治体独自での教職員給与の削減、臨時的任用の多用、「定数くずし」¹²による非常勤任用の多用など、あの手この手で制度を「活用」して給与費の削減・抑制を行っている傾向がある。財政保障なき地方裁量権の拡大は、「学級編制の弾力化」の矛盾を拡大し教職員給与費削

減を生み出しているだけといえる状況である。これらの事態は、教育の機会均等と教育水準の維持向上という制度の目的からかけはなれた教育のナショナルミニマムの分権的解体と格差拡大の姿といえよう。

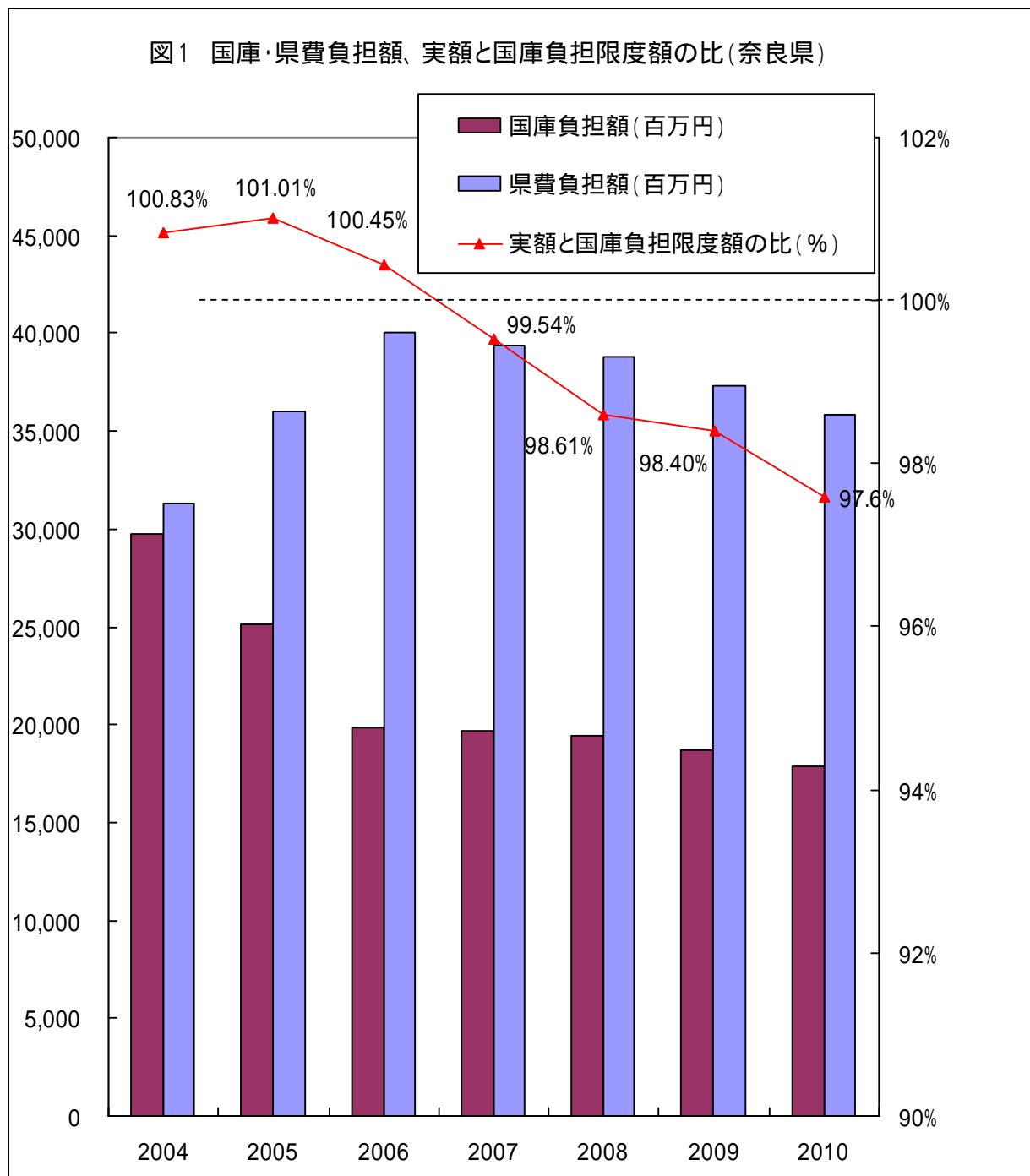
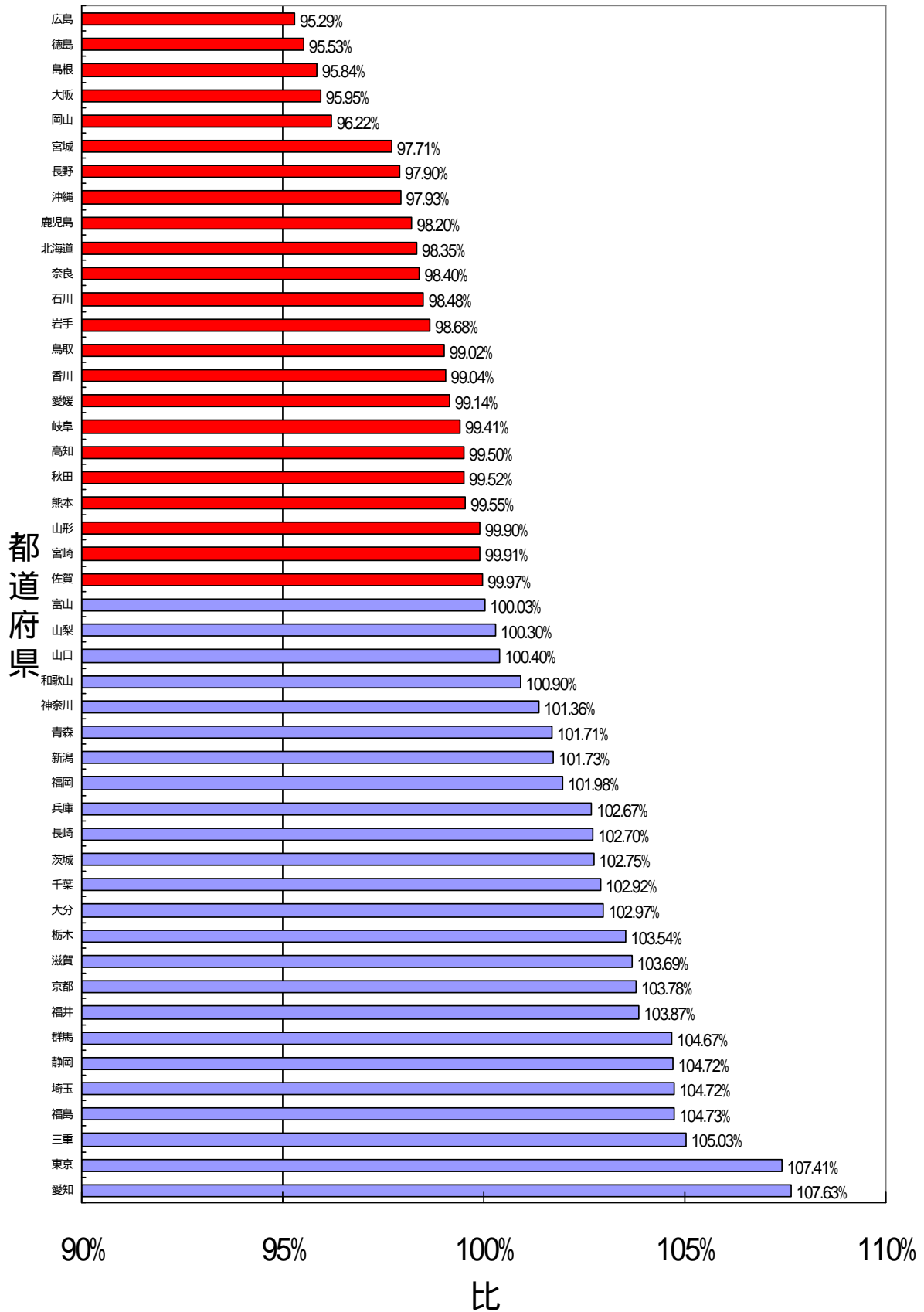


図2 国庫負担対象給与費実額と限度額の比(2009年)



地域主権改革のもとでの義務教育国庫負担制度

「補助金の一括交付金化」をマニフェストに掲げた民主党の地域主権改革のもとで、義務教育費国庫負担制度がどのように変えられようとしているのかは、まだ具体像が見えてこない。政権交代以降、教職員定数は自公政権時代から若干の純増へ転じはしたが、第1学年に35人学級が導入された2011年度予算での義務教育費国庫負担金は、給与削減などで2010年度当初比1.7%の271億1800万円減となった。(2012年度はさらに約70億円の減)

文科省は教育一括交付金制度の導入を検討していると伝えられているが、それが義務教育費国庫負担金を吸収するものとなれば、総額裁量制以上に、地方の裁量権は拡大することとなるだろう。そして交付金はさらに削減されることになるのではないか。地方に自由な裁量を与えられようとも、少人数学級制など財政に負担のかかる独自施策を実施することは、わずかな富裕自治体をのぞき、相当な困難がある。それどころか、現在の危機的な地方財政のもとでの交付金の削減は、裁量拡大による自由が、さらなる給与・手当削減や臨時的任用の多用を生み、「人件費削減の自由」へと作用することだろう。国の財政保障の不十分なままでの地方の裁量権の拡大は、教育条件の切り下げと格差拡大を進行させる危険性の方が高い。ましてや、教育水準の維持向上の義務的負担金である国庫負担制度の廃止は、重大な教育水準の後退を招くであろう。国庫負担制度は極めて重い存在理由があり、自治体の自由や自立を理由に廃止、縮減されるべきものではない。

(3) 自治体への責任転嫁によるナショナルミニマム保障の圧縮

自治体への責任転嫁とは

上述したように、国は生存権や社会権を国民に保障する責任を負う。そのためのナショナルミニマムは、すくなくとも、日本に居住するすべての人に無差別・平等なものであり、人間の尊厳に値する生活が保障され、その保障・実現は国の責任である、という条件を満たさなければならないであろう。しかし、教育をはじめ様々な領域におけるナショナルミニマムの水準・現状は、急増する現代の生活保障需要に応えるものはなっていないといえる。国は、その領域、方式、水準のそれぞれについて、たえずその妥当性を検証し、国民の合意の上にこれを改善しつづける義務がある。そのため標準法や国庫負担法は、その1条(目的)に「義務教育水準の維持・向上に資する」ことを掲げている。

にもかかわらず、「地方分権」や「地域主権」の改革が、地方自治体の「自治」の範囲を拡大するためのものと主張して、ナショナルミニマムの保障と地方自治を対立させている。それは、国によるナショナルミニマム保障の責任を財政力の弱い地方自治体へと転嫁し、結果としてナショナルミニマム保障水準をさらに低下させるのみならず、存立そのものを危うくしている。

地方裁量による「少人数学級制」実施

教育を受ける権利に関するナショナルミニマム保障についての自治体への責任転嫁の例は枚挙の暇がないが、ここで特にとりあげたいのは少人数学級制の実現の問題である。教育条件整備の法的な義務づけが極めて不十分であったにもかかわらず日本の教育条件を維持向上させる力の中心となってきたのは、学級定員改善を求める国民の運動と世論であったといえるだろう。その運動と世論は、標準法制定時(1958年)には50人であった学級編制標準を1963年には45人に、1980年には40人へと改正させ、2011年には小1のみであるが35人へと改善させ、7次にわたる教職員定数改善計画を実施させてきた。

その運動が最も活発に行われ、「30人学級実現」へ世論が沸騰したといえるのは、第6次教職員定数改善計画が終了し、新しい改善計画が望まれた2001年であっただろう。「教育国会」と呼ばれたこ

の年の国会において成立した改正標準法で、文科省は学級編制と定数改善の方法を、それまでの「基礎定数部分の改善」から「学級編制の弾力化」方針へと大きく転換した。国民世論が期待した学級編制「標準」の改善は行われず、都道府県が国の「標準」の上限学級人数を下回る数での「基準」を設定してもよいこととし、地方裁量での「少人数学級制」を許容する内容とした。それは、国民世論の求める少人数学級制の実施責任を、財政保障なしに地方自治体へとまさに丸投げするものであった。

この改正の結果、少人数学級制を求める世論は地方自治体を動かし、その上文科省が国庫加配定数¹³の「少人数学級制」への選択的利用を許可した（2004年度）ことで、地方裁量での部分的「少人数学級制」が、様々なかたちで広がっていくこととなった。しかし、財政難を抱える地方の裁量ゆえの限界があり、その実態は国民が求め期待していたものとは違う、様々な矛盾をかかえた「少人数学級制」となった。確かに実際に少人数となった学級には、様々な望ましい教育効果が現れ、当事者は歓迎の声を上げている。しかしそこには、以下のような問題点も指摘することができる。¹⁴

ア、学級編制「基準」が、最低基準として厳格に解釈されず、弾力的に解釈、運用されることにより、「少人数学級制」が可能になる一方で、41人以上学級が編制されるという例も生じている。

イ、少人数学級のための増学級分の教員を、低予算で「やりくり」するために、基礎定数分の教職員の配置数が、地方自治体により、実際の配置の段階で様々な方法により切り崩されている。その結果、小学校専科教員や中学校副担任など学級担任外教員が学校現場から引き揚げられるなど、学校に配置されるべき数の教職員が実際には配置されない状況が生まれている。

ウ、国庫加配定数の配当に偏りがあり、その配置の判断に際し、国や地方自治体の施策誘導が働いていることで、自治体間、学校間に教員数という基本的な教育条件での格差が生じている。

エ、「少人数学級制」実施のための増学級分に必要な教員のうち、都道府県単独措置分や市町村費負担分は、ほとんど非常勤を含む臨時的任用されている。臨時的任用教職員は、義務教育費国庫負担金の削減や地方財政難を背景とする人件費削減と、教職員管理の目的をもって政策的に増やされている。

また、2001年標準法改正では、学級編制を少人数化することなく、特定の教科の授業でのみ従来の学級単位とは異なる少人数の学習集団を組織して行う指導「少人数授業」のための法改正も行われた。そのために少人数指導や習熟度別指導など、きめ細かな指導を行うための国庫加配定数改善を中心とする第7次定数改善計画（2001～2005年度）が実施された。このことは、いわゆる「定数くずし」を生み出すことになった標準定数の非常勤者、短時間勤務者への国庫負担換算可能条項（標準法17条の改正）とともに、非常勤による臨時的任用者を大幅に増やす結果となった。

教育にゆとりをもたらすと期待された少人数制が、逆に教育からゆとりを奪うというこれらの矛盾の拡大に、教育現場には「こんなはずじゃなかった」という失望も広がっている。

構造改革による定数改善の停止と政権交代

構造改革を掲げる小泉内閣は、第8次定数改善計画を策定せず、1959年度より続けられてきた定数改善計画は停止した。その上、公立学校の教職員について「児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずるものとする。」と定めた「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（2006年法律第47号）を成立させた。それが障壁となり、以後国庫加配定数の改善さえも停滞し、教職員定数は改善どころか純減することとなった。

こうした構造改革路線への国民の強い批判を受け、2009年8月の総選挙で自公政権は敗北し、民主党を中心とする連合政権への交代が行われた。「少人数学級推進、学校現場での柔軟な学級編制、教職員配置」をマニフェストに掲げた民主党を中心とする政権において、文科省は2010年8月に「新・教職員改善計画（案）」を発表し、段階的な小中全学年での35人学級とそれに続く小1・2学年での

30人学級実現をはじめとする教職員定数改善をめざした。2011年度予算折衝において文科省は第1・2学年での35人学級制を予算要求したが、財政再建を重視する菅内閣により、その財源を第1学年だけに値切られる格好となった。こうして、2011年4月の標準法改正により、30年ぶりに単式普通学級編制「標準」が第1学年において改善され「35人」となった。これは、ゆきとどいた教育実現のため少人数学級制を求める国民世論に一定応えたものといえる。さらに2012年には、野田内閣において文科省は35人学級の小2への拡大を目指したが、またもや財務省は予算増を認めなかったため、法改正による学級編制「標準」の改善は行われず、国庫加配定数900人増で対応するにとどまった。

何のための少人数学級制か

民主党中心の連合政権において文科省は、少人数学級制の拡大と本格実施を目指しているように見える。しかし、その実施の目的に「『強い人材』は成長の原動力としての未来への投資」を掲げるなど、国家の成長のための子どもの学力向上に必要な学級編制規模の適正人数とその費用対効果をさくくっているようだ。¹⁵「すべての子どもにゆきとどいた教育を」といったスローガンのもとにとりくまれてきた少人数学級を求める運動は、40人という上限人数の学級で学び生活する子どもたちの教育環境が、憲法25条における「健康で文化的な最低限度の生活」にふさわしくない状態だという認識のもと、26条で「法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とした教育権の保障を求めるものである。国家の経済成長のための少人数学級制とナショナルミニマム保障として少人数学級制の理念は根本的に違うものであり、政府と国民とのこの志向性の違いは、教育の中身や質の問題として、その矛盾が現れつつある。

国民は、ゆとりある教育の実現のために少人数学級制を求めたが、結局出現したのは矛盾に満ちた「学級編制の弾力化」であったといえる。そうした実態にもかかわらず「少人数学級制」の矛盾点に目をつぶって過大評価することは、一方で進行する大幅な教育費の削減による教育条件の後退の現状を覆い隠し免罪することにならないだろうか。国民の教育権を保障する「義務教育水準の維持向上」という目的を達成し、教育の機会均等を実現するためには、国によるしっかりとした財政保障のもとでの本格的な少人数学級制が実現されねばならない。

4、おわりに

私たちは、憲法にもとづいた国づくりを進めていくために、ナショナルミニマムの保障を前提とした現状の社会制度を守っていく必要があるが、このとりくみは現代社会の抱える社会的問題と危機を克服するための社会保障や教育権保障として、制度の抜本的な拡充、あるいは創造としてとりくまなければならない。特に国・地方の財政難が従来の脆弱な社会保障、教育権保障の内容の維持さえ困難にしている現状では、これまで不十分ながら維持されてきた制度の枠組みを支えきれないであろう。ナショナルミニマムの保障を担保する財源は、国が直接責任を負うべきである。教育のナショナルミニマムとしての30人学級は、学級編制や教職員定数などの厳格な最低基準の設定と国庫負担制度や交付金制度による国の財政保障の上で、地方がローカルオプティマム（地方的最適）保障達成に努力することで実現する。その実現のためにどうしても必要なのは、応能負担原則にたった大企業や富裕層への所得・資産課税を進め、国民生活や社会保障への垂直的な所得配分を実施する道を国民が選択することである。

それは、新自由主義とのたたかいであると言ってもよいかもしれない。なかなかの強敵である。むしろ今、ナショナルミニマム保障を強調する者は、「地方分権」に反対する者＝「集権派」としてくられ、自由と民主主義に反する守旧派のようにみなされ攻撃されてしまうような風潮さえある。そ

れでも、人権を保障する憲法と、それをよりどころとした国民運動が、新自由主義改革に対抗し、各所でその進行を阻んでいる。私たちは、新しい社会の創造のために、このたたかいによって自由・平等・民主主義・地方自治・人権などの諸原理・原則を改めて見直すこと、それらに関する内なる新自由主義的な要素を克服して連帯すること、それを通じて新自由主義的な解決に代わる人間らしい社会をたたかいとることを求められているのではないかと思う。歯を食いしばって手をつなぎ、前に進みたい。「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。」という憲法 12 条を噛みしめながら。

1 ワイマール憲法第 151 条「経済生活の秩序は、各人をして人間に値すべき生存を得しめることを目的として正義の原則に適合する事を要する」

2 地域主権戦略会議では、学級編制基準の条例制定化も検討されていたが、見送られた。市町村の学級編制基準は市町村教育委員会により決定されている。

3 文科省がホームページ等で「(標準法により)学校数、学級数、児童生徒数に基づいて都道府県ごとの定数を算定」する教職員定数を総称して使用する用語。限度政令 1 条 5 項の「教員算定基礎定数」と同じではない。

4 第 177 国会 衆議院文部科学委員会 2011 年 3 月 30 日

5 地方自治体は人権の実現を担う機関として、ナショナルミニマムを上回る水準の保障を許されるばかりか、それをむしろ期待される。学級編制においても「弾力化」や「義務づけ・枠づけの見直し」が行われなくとも、標準法制定時より水準を上回る少人数学級などの独自措置は可能であったし、期待されていた。しかし、学級編制標準 = 学級編制基準でなければならないというような運用が文科省により指導され、学級編制標準は最低基準ではなく、最高基準のように扱われるようになっていった経緯がある。詳細は山崎洋介「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について」(2009 年、ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 H P に掲載。

<http://yutoriarukyokuken.com/index.php?FrontPage>) を参照。

6 参照 山崎洋介・ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会編『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 - 』2010 年 自治体研究社

7 文科省は、都道府県の方針と異なる学級編制上の工夫の「児童生徒の実態等を踏まえて都道府県の学級編制基準より上回る人数で学級編制を実施する市町村がある」例として栃木、福井をあげている。「学級編制に関する市町村教育委員会との事前協議制の廃止の評価」2012 年 4 月 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資料より

8 ナショナル・ミニマムとローカル・オプティマムについては、福祉国家と基本法研究会編『新たな福祉国家を展望する』(2011 年 旬報社) 136 頁、二宮厚美・田中章史『福祉国家型地方自治と公務労働』(2011 年、大月書店) 210 頁を参照

9 義務教育費国庫負担金の執行事務は、前年度に概算で一旦金額が決定され、交付が行われた後、翌年度に決算額との精算が行われるが、決算額が概算交付額を下回る結果となるとその差額を国庫に「返納」することとなる。全国的な「下だし」の実施がその原因である。2009 年度には 21 道府県が合計約 126 億円を上回る国庫負担金を国庫に「返納」する事態となった。それが国会でも問題となり、文科省から指導が行われた。

10 財政力指数とは、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を、基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値。ここでの財政力指数はタイムラグを考慮して 2007 年度のものを使用

11 参照 山崎洋介「少人数学級制の財源問題を考える」(『季刊教育法 166』エイデル研究所 2010 年)

12 国庫負担対象の常勤教員の勤務時間を分割して、それぞれを勤務時間とする非常勤講師を任用すること。2001 年義務標準法 17 条改正により可能となった。

13 「国庫加配定数」は、ティームティーチング(TT)等指導方法の工夫改善や、通級指導や不登校対応など、特定の教育目的のために国の判断で上乘せされる定数。(標準法 7 条 2 項、15 条) 標準定数は基礎定数に国庫加配定数を加えたものということになる。「加配定数」は、文科省がホームページ等で「(標準法により)教育上、特別配慮が必要な場合に対応するもの」として政令に基づき配当する

教職員定数を総称し使用する用語。地方自治体負担で「加配」される定数と区別するため、ここでは「国庫加配定数」の用語を使用する。

¹⁴参照 山崎洋介・ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会編『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 - 』2010年 自治体研究社

¹⁵ 参照 文科省「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」の配付資料等（文科省HP http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1311669.htm）

図1 平成16～22年度「義務教育費決算等調書」より山崎が作成

図2 平成21年度「義務教育費決算等調書」より山崎が作成

図3 平成16～22年度「義務教育費決算等調書」より山崎が作成

図4 平成20年度「義務教育費決算等調書」より山崎が作成