

第28分科会 今日の教育改革—その焦点と課題

「乗ずる数」と教員定数の実際、義務標準法改善の課題

—2015（平成27）年度の宮崎県のデータをもとに考える—

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

（子どもと教育・くらしを守る宮崎県教職員の会 所属）

（元・宮崎市立田野小学校 事務職員）

はじめに

昨年、2017年、義務教育や地方教育行政全般にかかわる大きな法改正が行われました。文科省の天下り問題や、モリ・カケ問題の陰に隠れて、世論を喚起するに至りませんでした。これらの法改正が今後どのような変化をもたらすことになるか、研究・検討が必要です。

このように制度変更が行われる際、現行の制度がきちんと把握されている必要があります。何が本当に求められる改革であるのか、その点についての認識の共有が大切だと思います。「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」は、こういった問題意識を持って、特に公立小中学校や特別支援学校の学級編制と教職員配置の状況を調べてきました。

昨年度の報告では、これまであまり注目されることのなかった「乗ずる数」の算定のあり方について、そのあまりにも少なすぎる点について、問題提起を行いました。今年度の報告は、少なすぎる「乗ずる数」によって計算されている教員定数が、実際には更に少なくなっていることについて、宮崎県の実態を例として報告します。

公立小中学校に配置される基本的な「教員」の数は、「義務標準法」（正式の名称は「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」）の第7条第1項1号にある「乗ずる数」によって計算されます。（10頁参照）この数は、国庫負担の対象となるので「標準定数」と呼ばれますが、文部科学大臣の定める「加配定数」も含めて「標準定数」となるので、この加配定数と区別するために「標準基礎定数」と呼ぶことにします。

これとは別に、各都道府県教育委員会（以下単に「県教委」という）が定める「教員配置基準（配当基準ともいう）」があります。これによって実際に各都道府県で配置される教員数を、「県配置基準数」と呼ぶことにします。

国の定める「標準基礎定数」と「県配置基準数」は、必ずしも同数ではありません。異なってしまう原因は、ふたつ。一つは、「乗ずる数」が小数点以下第3位までの数となっているのに対して、実際の配置基準数は端数のない整数であること。もう一つは、配置基準を定める権限は、地方自治の趣旨により県教委が持っているため、県ごとに配置基準が異なっていること。ですから、国庫負担対象となりうる「標準基礎定数」と各県の「県配置基準数」

にはギャップ（差）があります。このギャップの出方は、県により、年度によって違ってきます。それは、小数点以下第3位までの数を、どの学級数で切り上げるか、切り下げるかの判断が県ごとに異なっている事と、切り上げ箇所と切り下げ箇所の学校数は、年度ごとに異なるからです。

「県配置基準数」が「標準基礎定数」よりも少ない場合、国の加配定数や県による独自加配数が、その数分割り引かれることになります。これまで、これを具体的な数字として把握することは出来ていませんでした。昨年、2015（平成27）年度の宮崎県の実態について計算してみました。¹ この基礎定数部分のギャップと、過去の調査で明らかになった数字とを合わせてみたところ、県から国へ報告されている数字からだけでは「分からない部分」がはっきりしてきました。逆に言うと、その部分が分かれば、国の定数、県の定数の使われ方がほぼ明らかになるということです。そこで今年（2018年）3月、宮崎県教委と宮崎市教委²へ、過去5年分と本年度分（請求当時）の計6ヶ年分（2012（平成24）～2019（平成29）年度）の公文書の公開を請求しました。現在、内容をチェック中で、現時点（7月13日）では途中経過としての報告になりますが、以下に、この調査によって明らかとなった現行「義務標準法」等の問題点と改善の課題について報告します。

I 教員定数をめぐる問題点

1 公立小中学校の教員の、「乗ずる数」による標準基礎定数と宮崎県配当基準数とのギャップは
小学校「マイナス90人」中学校「マイナス51人」・・・合わせると「マイナス141人」
標準定数の内、141人分が浮いている！

率で言うと、小学校では標準基礎定数の97.1%、中学校では97.3%しか実際には配置されていない。

(11 12 13 14 頁参照)

2 宮崎県の教員配置基準表は、存在学校の内で見ると、小学校では6カ所（学級数）で1人下回って、1カ所で1人上回っている。中学校では、1カ所で2人7カ所で1人下回り、2カ所で1人上回っている。存在学校数を掛

¹ 2017年9月、調べる会は本を出版しましたが、その時点で決算処理が終わっていたのが2015年度まででしたので、出版時の最新データとして2015年度を使用しました。この計算は、本の編集者の角田真己氏からの要請に応え行ったものです。

² 小林市、えびの市、高原町へは平成24年度分のみ請求を友人に依頼。県と市町村との関係について調べるため。県の文書で非公開になる可能性を考え、4月に入ると請求できなくなる最も古い年度のみ請求。

けると小学校-77人+0人、中学校-83人+4人でマイナス156人となる。³ 県の配置基準表が、「乗ずる数」による計算値(小数部分を四捨五入した数値)よりも下回る箇所が多いことが、標準基礎定数を下回る原因である。

③ 現行の標準基礎定数は標準学級数によって算定される。また、宮崎県の配当基準数も標準学級数によって決められている。

小学校の、標準定数(国庫加配を含む)は3,455人、実際に配置された教員数は3,476人であり、中学校の、標準定数は2,319人、実際の教員数は2,361人である。実際の教員数は21人と42人合計63人多く配置されており、この63人が「結果的な県単独配置」の数である。

④ 宮崎県が独自に行っている「少人数学級制」は、小学1年生と2年生での「上限30人学級」と、中学1年生での「上限35人学級」である。小学1年生と中学1年生では国標準より5人少なく、小学2年生では10人少ない。この措置によって、小学校では標準学級数は2,576学級であるが、実際の学級数は2,700学級となっている。中学校では標準学級数は1,136学級であるが、実際の学級数は1,173学級となっている。県が独自に(小)124学級と(中)37学級、合計161学級増やしている。比率としては、標準学級数よりも小学校で4.81%、中学校で3.26%増やしている。

⑤ 宮崎県独自の少人数学級制は、教員数を増やさない方法で行われている。⁴ 従って、学級担任以外の教員がその数分減らされている。しかし、国庫加配である「指導方法工夫改善定数」の内の一部を少人数学級担任分として使用することができるので、宮崎県はその440人から138人を国庫加配から転用している。従って、 $161-138=23$ 人分を「本来なら担任外として配置できる教員数」から、学級担任に転用している。(増えた学級数分を担任数として増やして配置している県であれば、「結果としての県単数」63人の内から配置したことになるのだが。)

⑥ また、この「本来なら担任外として配置できる教員数」は、実学級数によらず標準学級数で計算されている事によって、標準定数は、小学校では5人、中学校では17人、合計22人少ない。

⑦ ⑥の数を、県の配置基準にあてはめて計算⁵(それぞれ97.0%、97.3%)すると、(小)89人、(中)50人合計139人分、国の定数が未使用になっている。⑥の23人と合わせて、162人の担任外教員が置かれていないことによって、教員の多忙化に拍車をかけていると思われる。

³ この数は、「乗ずる数」を個別に学級数に掛けて四捨五入した整数値との比較で見た数字なので、少数のまま計算したギャップとの誤差がある。この場合の誤差は10.6%である。
($(156-141) / 141 = 10.6\%$)

⁴ 「標準学級数によって教員配置数を決定する」という方法がそれである。

⁵ ①の数は、実学級数を基にして算出した数である。実学級数別の学校数は、「学校基本調査」によって公表されている。標準学級数については、報告書が提出されているが、国庫負担金額の計算のためのものなので、「乗ずる数」ごとの括りで作成されているため、標準学級数別の学校数については不明箇所が多々ある。そこで、実学級数での比率を援用して推計を行った。

8 近年、宮崎県では、基準として配置される教員数に、学校間で大きな差があることが話題にのぼるようになった。同じ学級数でありながら、専科教員の配置数が特別に多い学校が出現している。⁶ 理由は現場の教職員には明らかにされていない。現在、宮崎県教委と宮崎市教委から公開された文書を調査中であるので、実態については後日の報告としたい。2011年の義務標準法改正後に出てきた現象であると思われるが、2012年度分の文書からしか請求できなかったため、法改正以前との違いを確認することはできない。今の時点で公開された文書には、各学校への配当基準数しか書かれていない。(15頁参照) 実際の配置数についての文書がなかったため、追加で公開するよう求めている。「不服申立」の手続きが必要かどうか現在交渉中である。⁷

そもそもの学級担任外教員が少ないところに、市町村教委の「裁量」に任せるという方法によって、学校間の配置数に不公平が生じていることが想像される。この点を明らかにしたい。

9 実学級数で計算した1の標準基礎定数と県の配置基準数とのギャップを、標準学級数で計算した場合にあてはめて計算すると、(小) $90 \times 97.0\% = 89$ 人 (中) $51 \times 97.3\% = 50$ 人 現実の標準基礎定数と県配置基準数とのギャップ(=浮数)が、合計139人ある。「結果としての県単数」63人と合わせると、202人である。

(注：計算法による誤差あり。図の数を使用。) (17 18 19 20頁参照)

この定数は、どこに使われているだろうか。その要素は、以下のとおりである。

- ① 教頭(副校長含む)が、標準法の教頭等定数以上に配置されている・・・小73人 中26人 計99人
 - ② 主幹教諭の国庫加配定数超過分・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・小中計 46人
 - ③ 指導教諭の配置数・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・小29人 中11人 計40人
 - ④ 特別支援学級の改善分・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・なし
 - ⑤ 複式学級の改善分・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・調査中(?)
 - ⑥ 病休代替<宮崎県教委からの公開文書より判明>・・・・・・・・小11人 中10人 計21人
 - ①～⑥の合計数(調査中のため⑤を除く)・・・・・・・・・・・・・・・・合計206人
- (*④、⑤、⑥の数字が、各県で調査しなければ分からない数字)

⁶ 「加配による学校間の格差」は、従来から見られたものであるが、理科や音楽などの専科教員は、従来は学級数に応じて基本的に配置数が定められ公平が保たれてもいた。近年、その部分での配置数の不規則さ(不公平)が生じている。

⁷ 「各教育事務所が行っている事柄なので、県教委では把握していない。」とおっしゃるので、「では、どうやって職員の発令を行い、給料を支給しているのか? 教育事務所は県教委の機関であるので、取り寄せて公開してください。」といった問答をした。7月中旬に回答が来る見込み。

単純に考えると、少なくとも4人が「基礎的な担任外教員」の部分を使っていることになる。国の「標準基礎定数」の浮数と県単とは、ほとんど管理職の定数超過分に充てられているのである。⁸

この結果からは、**8**で見た「基準的担任外教員」の格差作りは、その少ない状態のなかでの格差づくりとなっていることも判明した。

10 以上の数を検討する上で、特別に注意を払わなければならないのは、国庫加配定数の申請と決定の関係についてである。

これまでも、国庫加配定数の不公平状態については指摘してきたが、では、その不公平さ（基礎定数に対する国庫加配定数の比率の格差⁹）は、県の側の問題なのか、国の側の問題であるのか。そもそも県が少ない数でしか申請（予定）をしていないなら、県の予算措置が出来ないという問題である¹⁰。しかし、申請数よりも少なく国が決定したなら、国の判断が関わっている。また、その逆の場合には、県の予算を超えて国が定数を押し付けることになる。2010（平成22）年度の状況を比較したところ、申請数よりも多く決定した県（37県）と少なく決定した県（10県）とがあった。地方の予算枠の大小とは関わりない決定が行われているということである。

2015（平成27）年度の宮崎県の状況をみると、810人の申請に対して771人の決定で、39人削られている。その内訳をみると、少人数学級への振替数-7、その他の指導方法工夫改善-21、児童生徒支援-12、特別支援教育-16、主幹教諭-3、養護教諭-2、栄養教諭等-1、事務職員0（同数）、研修+23であった。「研修以外」では-55となっているのに対して、「研修」は+23で、全体として-39人となっていた。研修には、研究指定校への加配が含まれているが、特に「課題解決型授業」の枠が設けられている。国庫加配は、文科大臣の裁量によって決められる。「施策誘導」に使われている部分が、どこにあるかが判断できる。

⁸ $(206 - 21) / 202 = 91.6\%$

⁹ 基礎定数に対する国庫加配定数の割合は、2015（平成27）年度の公立小中の教頭・教諭について見ると、全国合計では12.45%であるが、徳島県の17.69%～広島県の7.50%の格差がある。

¹⁰ 国の加配定数も、国庫負担はやはり1/3なので、2/3は県の負担である。

II 教職員定数と国庫負担金をめぐる問題点

「I」においては、定数と実数についてみてきた。宮崎県の小中での単独配置数が63人あるのであるが、しかし、この人数分の給与費の独自負担が行われているかどうかは、別問題である。これは、2004（平成16）年度から、国庫負担限度額の算定が、「総額裁量制」に変更されたために、不明確になってしまった。¹¹ 以下、この点を調べてみる。

11 総額制による算定額は、いくらか？

① 国庫負担金の申請書にある金額（年度当初）・・・小中学校	46,104,201 千円	特別支援学校	3,935,963 千円
② 総額算定シートの金額（5月1日付）・・・	” 45,895,992 千円	”	3,880,419 千円
③ 決算額等調書にある金額（翌年の年度末）・・・	” 46,266,847 千円	”	3,913,617 千円

以上の3つの金額が、それぞれ異なっている。どのような事情によるものか、調査中である。

②の総額算定シートは、「現員・現給報告書」によって計算されているが、その計算にミスが含まれていたため、それを後に再計算したのかもしれない。ミスは、単なるミスとも言えない意図的なものと見受けられる。一般教職員数のうち、教諭等の数と講師等の数が、現員報告書の数と比べ、教諭の数を152人少なく計上し、講師の数を152人多く計上している。総額の計算方法が、教諭と講師では別々に給料額を計算する方式（16頁参照）を採っているため、このような「操作」を行うと、総額自体の金額を正当に計算した場合の金額よりも少なくすることが出来るのである。どうして、このような県財政から見れば不利益になるようなことをするのか、謎である。3で見た63人の県単数の給与負担額について検討する上でも、この謎は解かなければならない。

年度途中での算定総額の変化には、②の文書中の職別の経験年数別給料月額と、文科省が公表した「政令単価表（人勸後）」の金額が異なっていることが影響していると考えられる。小中の給料部分についてだけ、この差額の計算をしたところ、4,754千円となった。しかし、③の決算時金額と①の予算時金額との差は、小中162,646千円、特別支援学校-22,346千円となり、決算時の総額が小中では増えているのに、特別支援学校では減っている。これも謎である。

¹¹ 2004（平成16）年の政令改正以前は定数制がとられていて、超過人数の比率に応じて、決算額から差引かれることとされていた。

12 決算額は、いくらか？

この金額は、ただひとつ。決算調書（平成 26 年度分から確定版の資料を請求した。）によれば、小中学校 46,540,986 千円、特別支援学校 4,036,633 千円。この金額は、国庫負担対象金額だけである。決算時の総額と比較すると、小中学校で 274,139 千円、特別支援学校で 123,016 千円オーバーしている。オーバー分は、100%県が負担しなければならない金額となる。（総額の 1 / 3 が国庫負担金額。決算額が総額を下回った場合は、低い方の金額、すなわち決算額の 1 / 3 が国庫負担金額となる。国庫負担金の過払い分については、国から返還命令を受ける。）

13 100%宮崎県の負担となる金額は、いくらか？

12 で計算したオーバー分の額である。この金額には、教員だけではなくて、養護教諭と栄養教諭等と事務職員の給与費も含まれている。

さらに、ここまで全く触れてこなかったが、充て指導主事という職がある。教員の身分で教育委員会等に勤務する職員であるが、これは国庫負担対象とされている。また、この定数は、県教委からの申請を受けることなく、文科大臣が毎年決定する。宮崎県は 27 人とある（平成 27 年 6 月 2 日付通知）。しかし、実数調によれば小中で 55 人で、定数超過 28 人である。（特別支援学校に別に 3 人いるが、ここでは計算に入れなかった。）

このオーバー分の金額を小中学校全体の県単数 87 人（教諭等 63 人、養護教諭等 5 人、栄養教諭等 2 人、事務職員 7 人、充て指導主事 28 人）で割る。 $274,139 \div 87 =$ 一人当たり 3,151 千円となる。これには、諸手当（期末勤勉も含む）も含まれている。

定数超過部分に係る給与費の内訳に、さらに分析を加えると、274,139 千円のうち、充て指導主事の定数超過分に相当する額は、（1 人当たり 7,092 × 28 人 =）198,576 千円となり、差引 75,563 千円が他の職員の定数超過 59 人に相当する。単純に計算すると、一人あたり 1,280 千円となる。

ただし、11 で見たように、総額自体の計算で、あらかじめ低い総額となっている場合、必ずしもそのまま受け止められないことを考えておく必要がある。

III まとめ

以上でみたことから、義務標準法の改善課題が明らかとなる。（ただし、調査中のものあり。）

14 義務標準法の教員の基礎定数を算定する方式を、「乗ずる数」の学級数との計算結果を整数化する方式に変更することによって、個々の学校の配置基準と明確に関連付けられるようにすること。整数化の方法は、「切上げ」がもちろん最も望ましい。過去の実績を見ると、四捨五入どころか二捨三入ともいえるような計算方法がとられた経緯がある。¹² このような方式がとられるなら、県教委による恣意的な配置基準の切り下げや、市町村教委によ

¹² 調べる会パンフレット NO.33「学級数に応じて配置すべき教員数の算定」18 頁下段参照。

る県基準の不公平な配置変更も生じることとはなくなると考えられる。現状では、非常に不明確になっているので、切り下げられていても気付きにくくなっている。

15 「乗ずる数」自体の改善が必要である。昨年度のレポートで、そのあるべき構成要素について提起した。その中で、休職者の代替数の実数による確保を求めていたが、現在の定数の求め方（国庫負担額の最高限度政令）を確認したところ、実数によって算入されていることが分かった。産休代替についても同様であった。これは筆者の勉強不足である。ただし、病休の代替については「乗ずる数」の中で措置されているので、これは乗ずる数の構成要素に含める必要がある。昨年の、分科会の中で新たに含めるべきものとして出されたのは、休日勤務（対外試合の引率や、休日に行われる研究会等への出席など）に対する振替休日がある。（21頁参照）

その他、まだ見込む必要のある構成要素について、検討をすすめることを呼びかけたい。

16 教職員給与費の国庫負担法については、国庫負担率を1/3から1/2に戻すことと、総額裁量制の廃止が必要である。総額裁量制は、職種や学校種ごとの定数の確保のしくみを壊すものである。その上、現状の事務処理方法では、総額を低く収める仕組みが組み込まれている。そこにさらに、虚偽の数字を入れて計算していても、見逃されてしまう、あるいは見逃すのだとすれば、この点はもっと詳しく調査してみないと分からない事ではあるが、2重3重に問題のある仕組みで、廃止するべきである。実員実額制に戻すという主張もあるが、当面の課題としては定員実額制へ戻すべきである。

17

2001年の義務標準法の「改正」によって、再任用や、短時間勤務や非常勤が国庫負担対象とされた。再任用制度は、義務教育費とは別の制度（別の予算）により任用すべきである。本来軽度な業務が配慮されるべき退職者に、低額の給料で従前どおりの重責が課せられている実態もみられる。年金支給開始時まで再任用で働き続けることのできる者が、何割いるであろうか。現に再任用で勤務している教職員の意見を聞いて、改善策を検討する必要がある。

2001年のこの改正とセットになっているのが、第7条2項の中に特定の「指導方法」を、しかも「加配」という形で定数化したことである。「一部教科のみでの少人数授業」を加えたのである。特定の指導方法を法律で誘導（強制）することも問題¹³であるが、これを「非常勤」や「短時間勤務」制導入の口実として使っていることも問題である。加配の申請書の様式には、「習熟度別指導」という項目になっている。学校現場の声として、「『習熟度別』でなければ意味がない」という意見もあるが、教育委員会が「『習熟度別』でなければ認めない」という実態もある。この教育方法の導入時にも心配されたことだが、子どもの心はどのようなであろう。

¹³ この問題は、1993年に義務標準法第7条第2項が挿入されて、「複数指導（T.T）」や「選択教科」という指導方法が新設された時点で、すでに起こっていた問題である。

当初は、全ての教科での少人数授業＝実質的な少人数学級には、目的外使用であるとして認めなかったが、数年後から使用を認めるようになった。県の姿勢次第で、この定数の使用の仕方は異なっているわけであるが、国庫加配定数自体に、県によって多い少ないがあるわけだから、不公平さは複雑な形をとっている。（22 頁参照）

18 2011（平成 23）年の義務標準法「改正」によって、小 1 のみ 35 人と改善された。

この年度において、県独自の少人数学級のほとんどを、国庫加配定数の振替によっている県は、山形、茨城、栃木、千葉、神奈川、新潟、富山、石川、岐阜、静岡、滋賀、兵庫、和歌山、長崎、宮崎、沖縄の 16 県である。（もちろん、沢山学級を増やしている県と、それほど増やしていない県とがある。）一方、振替をほとんど行わない姿勢をとっていたのは、東京都、島根県、広島県、佐賀県、熊本県、鹿児島県であった。

翌年、小 2 について「指導方法工夫改善定数」を使つての 35 人となった。この時、すでに県独自の少人数化を行っている県には加配が行われなかったことも問題である。国庫加配定数の活用で小 2 の 35 人学級を実施するなら、標準法の上限人数そのものを 35 人と定めて、基礎定数に切り替えるべきである。

一方、この時の改正で、県の基準が「標準としての基準」とされた。その結果、どのような変化がおこっているか。調査が必要であり、基準の標準化の問題が具体的に検証されたなら、この「改正点」は元に戻す必要があるだろう。

19 さらに、2017 年には様々な法改正が行われた。定数に関する部分だけで見ると、「国庫加配定数の基礎定数化」を行ったと説明されているのであるが、「総額裁量制」の下では実際の職の確保を必ずしも保証するものではないことは一先ず置くとしても、学級数によらず児童生徒数による算定となっているため、少人数学級の実施を保証する算定方法とはならない。通級指導学級についても同様である。学級編制と教職員配置に係わる法律のあり様についての、研究が求められている。なお、この点に関して、宮崎県での情報公開請求の結果、詳細な報告書が作成されている事が判明した。（23 頁参照） 他県でも同様の報告書が作成されていると思われる。

おわりに

学級編制と教職員配置の問題は、最も基本的な「教育条件」のひとつです。少人数学級については、小 1 の 35 人学級のみで、小 2 については加配による 35 人学級にとどまっています。これ以外の少人数化は、地方裁量であり、学校の外からは見えにくい様々な問題をはらんでいます。このことは、教職員の多忙化とも関わっています。とりわけ教員の多忙化が問題になって久しいわけですが、この分野での改善が欠かせません。けれども、制度の実態を把握することは大変困難です。宮崎県での調査は一つの例にすぎません。調査の方法を参考にして頂いて、各地で調査活動がすすむことを願っています。実態が分かってくれば、おのずと改善の方法も見えてくると思うからです。

以上。