

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

山崎 洋介（奈良市立朱雀小学校 教諭）

<ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 所属>

もくじ

はじめに.....	4
【はじめにの注】.....	5
第一章 義務標準法における「標準」と都道府県の学級編制の「基準」との関係	
1 「標準」は必ず遵守されるべき「最低基準」なのか.....	8
（1）「標準」の解釈に関する二つの観点	
（2）「学級編制基準の弾力化」の実施に見られる問題点	
2 法制定時の「標準」と「基準」の関係.....	8
（1）佐藤三樹太郎氏の「標準」解釈	
（2）「標準」と「基準」が併用されて制定された事情	
3 法改定時の審議に見る「標準」解釈の変遷.....	9
（1）1963年（昭和38年）改定時の議論	
（2）1974年（昭和49年）改定時の議論	
（3）1980年（昭和55年）改定時の議論	
（4）1993年（平成5年）改定時の議論	
（5）2001年（平成13年）改定時の議論	
4 「標準」と「基準」の関係における整理と今後の改善方向.....	13
（1）「標準」と「基準」の関係と国庫負担制度の整理	
（2）今後の法改正の方向	
【第一章の注】.....	16
第二章 標準定数と教職員配置基準の解釈と運用にみる問題点	
1 地方裁量の「少人数学級制」の内実.....	23
2 基礎定数切り崩しの方法.....	25
（1）都道府県の教職員配置基準の格差と浮き数	
（2）特別支援学級数を別算定して教職員配置	
（3）基礎定数部分の切り崩しは違法か	
3 基礎定数算定の「学級数に乗ずる数」の根拠.....	29
（1）「学級数に乗ずる数」を軽視する文科省	
（2）「乗ずる数」の誕生と改定の歴史的経過（1963年（昭和38年）改定まで）	

(3) 1969 年 (昭和 44 年) 以降の改定の経過	
(4) 近年の乗ずる数の解釈変更	
4 今後の法改正の方向.....	39
(1) あるべき「乗ずる数」を算定するための要素	
(2) 「乗ずる数」の整数化	
【第二章の注】	40
第三章 国庫加配定数配置による教育内容の施策誘導と教育条件の格差助長	
1 「国庫加配定数」教職員の目的配置のしくみとねらい.....	42
(1) 国庫加配定数の種類	
(2) 国庫加配定数の配置のしくみと施策誘導	
2 国庫加配定数配置の実態と問題点.....	45
(1) 割合が増え続ける国庫加配定数	
(2) 国庫加配定数の配置における都道府県格差	
(3) 場当たりの運用の変更に法的根拠を失う国庫加配定数	
(4) 学校間格差	
3 国庫加配と都道府県費加配.....	51
4 臨時的任用教員が増大する要因.....	52
(1) 不明確な配当基準がもたらす臨時的任用	
(2) 非常講師増大の要因	
5 今後の法改正の方向.....	54
【第三章の注】	54
まとめ.....	58

はじめに

近年、学力低下、非行・いじめ・不登校などの深刻な教育課題を解決し、義務教育水準を維持向上させていくために少人数学級編制や教職員定数増を求める国民の声が高まり、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」）の改正が政府や国会で議論されました。しかし、「30人以下学級実現」などを求める国民多数の声にもかかわらず、学級編制の標準の人数引き下げは行われませんでした。そして2001年（平成13年）政府・文科省は、都道府県の判断で標準を下回る人数での学級編制基準を定めることができるという法改正を行い、「学級編制基準の弾力化」という「規制緩和」・「地方分権」政策により、地方自治体裁量での部分的「少人数学級制」を誘導する方針をとりました。

しかし、国庫による財政的な保障はされず、それどころか、政府の「構造改革」路線のもとで、次のような施策が実施されることになりました。

義務教育費国庫負担制度を2004年（平成16年）度より実額定数制から総額裁量制（注1）に変更。

教職員定数削減を進め、1959年（昭和34年）度以来、第7次（2001～2005年度）まで教職員定数を計画的に改善してきた教職員定数改善計画の第8次計画の策定を中止。2006年（平成18年）度より義務教育費国庫負担分を1/2から1/3に減額。

2006年（平成18年）行政改革推進法で「教職員数純減」（児童生徒数減による教職員数の自然減を上回る削減）を決定。

これらの結果、教職員人件費の国庫負担額は年々下がり続け、2006年（平成18年）度には、2001年（平成13年）度の約半額程度にまで削減されました。（資料1）また、地方交付税も大幅に削減され、税収も伸びない中で、地方の教育費支出も年々大幅に削減されています。（資料2）

それゆえ、地方裁量での部分的「少人数学級制」の実施（資料3）には、「少人数学級が実現した！」と単純に手放しで評価することができない、様々な矛盾点、問題点が現れてきています。私たち「ゆとりある教育をもとめ全国の教育条件を調べる会（以下教育条件を調べる会）」（注2）の調査研究によれば、以下のような問題点を指摘することができます。

地方により実施方法が様々であり、一律単純に評価することができない状態となっている。（資料4）それゆえ、日本全体からみれば教育の機会均等が崩れ、教育条件に格差が生じている。

地方の財政負担の増大や財政難により、「少人数学級制」実施は一部学年だけなど部分的なものとなり、その実施学年の拡大には限界が見られ、一部には縮小の現象も見られる。

トータルとして教員増にならず、教育条件改善とはいえない実施例も多い。（義務標準法の「基礎定数」の切り崩しでの教職員配置基準の改悪、総額裁量制による教職員

人件費削減など)(第二章で詳述)

学級増のために臨時的任用教員(=講師)が増員され、教職員数に占める割合が年々増加している。

義務標準法の改定とその運用によって現れているこれらの実態は、憲法の「法の下の平等」(十四条)、「ひとしく教育を受ける権利」(二十六条)、教育基本法の「教育の機会均等」(四条)、「国と地方の教育行政責任及び財政上の措置義務」(十六条)などに著しく違反するものであり、義務教育水準の維持向上という義務標準法の目的にも反するものです。

そして、このような法解釈や運用がされてしまうのは、義務標準法そのものがもつあいまいさに起因していると考えます。そこで、矛盾として現れてきている実例と、それがどのような法解釈と運用によってなされてきているかを明らかにするとともに、改善のための提言を行いたいと思います。

第一章 義務標準法における「標準」と都道府県の学級編制の「基準」との関係

ここでは、義務標準法の第三条「学級編制の標準」の解釈と運用について論じます。第三条の「標準」で示されたものが、必ずしも最低基準として扱われなくなっている部分が発生していることについて、法の制定時と改定時に遡って検討します。解釈があいまいにされているのは、どこに問題があるからなのか、現在その問題をどのように整理しなおす必要があるのか、考えてみたいと思います。

1 「標準」は必ず遵守されるべき「最低基準」なのか

(1)「標準」の解釈に関する二つの観点

義務標準法は、第三条「学級編制の標準」2項で、「各都道府県ごとの、公立の小学校又は中学校(中等教育学校の前期課程を含む)の一学級の児童又は生徒の数の基準は、(中略)掲げる数を標準として、都道府県の教育委員会が定める。」としています。この「標準として」に関して、

《学級編制上限人数》に関する解釈

「標準」は、都道府県教育委員会が「基準」を設定する上で、また市町村教育委員会が実際に学級編制を行う上で、「法的拘束力をもつ、これ以上の後退を許さない遵守すべき最低基準」なのか、それとも「法的拘束力をもたない、一定の幅をもつ参考指標」にすぎないのか

《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関する解釈

都道府県教育委員会が、「標準」以上の水準(=上限人数を下回る人数での学級編制)で「基準」設定を行うことは認められるのか(つまり最低基準なのか)、「標準=基準でなくてはならない」と法的規制を加えるものなのか(つまり最高基準なのか)それとも一定の幅をもつ参考指標にすぎないものなのか

という二つの観点から考察してみたいと思います。

義務標準法の「標準」に関する議論においては、この二つの観点が混同されたり、一方の観点でしか論じられないことが多く、解釈・運用上のずれや揺れが多くみられます。

私たち教育条件を調べる会は、義務標準法が、憲法・教育基本法の原則をもとに、「義務教育水準の維持向上」を目的として制定された法律という性格上、この二つの観点とも「標準」は最低基準だと解釈すべきだと考えています。つまり、義務標準法は、労働基準法のような「基準法」であると解釈、運用すべきだと考えるのです。

(2)「学級編制基準の弾力化」の実施に見られる問題点

しかし、義務標準法では小中学校の単式普通学級編制は上限人数 40 人を標準としているにもかかわらず、「学級編制基準の弾力化」という方針のもとで、以下のような事例が各県の公文書（2007 年（平成 19 年）度）に見られます。

ある学年の少人数学級実現のために他の学年を 41 名以上学級編制する例

ア、宮城県の例

- ・小中学校における 40 人を超える学級編制（限度として 44 人）を可能とする。
- ・配置された定数を他学年の学級編制に活用し、または少人数指導、生徒指導に充てることも可能。

イ、福岡県の例

- ・基準を上回る人数で学級編制を行う場合（例 普通学級 45 人制等）についての留意点を明記。
- ・標準学級数と実学級数の差による定数の活用により少人数学級による授業など教科指導の充実にあてる。

学期途中での転入生により 41 名以上学級となっても都道府県教委が増学級に同意しない例

ウ、栃木県の例

- ・一学級あたりの在籍者数が 44 名になるまでは、学級編制基準日以降の増学級には同意しない。

学級編制基準に下限人数を設定することで、結果的に 41 人以上学級が生じる例

エ、三重県の例

- ・「30 人以下だが 25 人以上」という学級編制のため、単学級（学年の学級が 1 のとき）の場合は 41 人以上学級も生まれ、途中転入があって 45 人以上学級となった例もある。

このような実態は、義務教育水準の後退を意味しており、現在、この法律が教育水準を維持し向上させていくための「基準法」としての機能を果たしていないと言わざるを得ません。これは、政府・文科省・教育委員会の教育行政担当者が、「標準」とは「最低基準」ではなく、弾力性をもって運用が許される「一定のめやす」（参考指標）にすぎないと解釈し、運用しようとしていることに起因しているのではないかと考えます。（注 1）

その結果、上記の《学級編制上限人数》に関しては、小中学校単式普通学級の学級編制「標準」である 40 人を、ある程度幅をもたせて、場合によっては 41 人以上を許容するという運用が見られます。

また、《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関しては、文科省や都道府県教育委員会が、「教育の機会均等」を理由に、地方自治体が独自の努力で「標準」人数以下の学級編制（少人数学級編制）を実施しようとするに対して財政的な保障や「認可」「同意」を行おうとせず、それどころか、逆に事実上規制を加えるような指導を行ってきました。

つまり、このような実態を出現させている法解釈や運用は、法制定時より存在しているこの法律の「標準」と「基準」の関係のあいまいさから生じているのではないのでしょうか。

よって、義務標準法の制定時、改定時にさかのぼり、法の設立趣旨や解釈の変遷を検討することにより、「標準」の意味を明らかにしたいと思います。

2 法制定時の「標準」と「基準」の関係

(1) 佐藤三樹太郎氏の「標準」解釈

この「標準」と「基準」の関係について、法制定当時、文部省財務課で立案し、運用を中心になって担当した人物である佐藤三樹太郎氏は、《学級編制上限人数》の解釈に関しては、「基準」とは法的拘束力をもつ「上限人数 = 最低基準」であり、「標準」とは幅のある弾力的性格をもつものとしてとらえています。(注2)

このような解釈によるならば、1 - (2) にあげた運用例は、あながち法違反とはいえない運用になるかもしれません。今、都道府県教育委員会の一部が、「弾力化」の名でこのような法解釈を行い、都合のよいように「標準」の弾力幅を設けて「基準」を設定し、運用しているのだと思われます。

しかし、同書で佐藤氏は、「(引用者 - 1963年(昭和38年))改正法における標準は、いわば厳格な標準であるものとし、確実にその標準を遵守すべきものである(注3)と述べ、1958年(昭和33年)法制定時に《学級編制上限人数》に関して弾力的な解釈と運用も認められていた「標準」は、1963年(昭和38年)の法改正によって、遵守すべき厳格な「標準」となったのだと解説しているのです。

また、佐藤氏は、《都道府県教育委員会の「基準」設定》については、都道府県教育委員会が「標準」の水準を下回る(上限人数を上回る)「基準」を設定することも「予想」して、達成目標的な「標準」という表現にして法律がつくられたということを述べています。(注4)つまり、法三条の「標準として(基準を)定める」という意味は、国の「標準」= 地方の「基準」でなければならないわけではなかったのです。

(2) 「標準」と「基準」が併用されて制定された事情

法制定時の第28回国会文教委員会(1958年(昭和33年))の審議録によれば、条文上の「標準」は「基準」と法的意味は同じかという質問された文部省が、「同じような趣旨」「中身は同じ」「内容的には同じ」「文部省の解釈は従来の文教関係の法律に盛られておる基準と同じ考え方」(1958年(昭和33年)年4月16日)と繰り返し答弁しています。

そして、教職員人件費の国庫負担については、義務教育費国庫負担法制定時は実額実員制度をとっていました。つまり、標準定数を超える分についても実員分の人件費を実額で1/2の国庫保障していたわけです。文部省は法制定時、国の示す「標準」水準を超えて学級編制人数を改善するように指導していきたくしていたのです。(注5)

にもかかわらず、法律上で「基準」ではなく「標準」という表現がとられたのには、法制定時の事情がありました。「中身が同じならなぜ『基準』ではなく『標準』という言葉を使ったのか」という野党の質問に対して文部省は、「いろいろ自治庁、大蔵省等との折衝をしている間に、標準という言葉に変えてくれということでしたから、標準といたしたわけ

でございます」(1958年(昭和33年)年4月16日)と答弁しています。

この法律が制定された当時は、深刻な地方財政の窮迫によって、教職員給与の削減、学級編制基準改悪や教職員定数削減、給与の延伸などの事態となり、児童生徒数の急増によって「すしづめ学級」が社会問題となっていた情勢のもとにありました。その中で、文部省は、すみやかに学級編制基準と教職員定数の基準に関する法律上明確な「基準」を示し、その法定した「基準」に対して的確な財政上の措置をとるため制定を急ぎたいという思惑があったと想像されます。しかし、そのためには多額の財政負担となるため、大蔵省には、明確な「基準」とするよりも、弾力性のあるあいまいな「標準」としたいという思惑がありました。また、自治省には、各都道府県が実情に即して漸次「すしづめ学級」を解消していくことができるように、法的拘束力をもつ厳格な「基準」よりも、達成目標のようなものを定めたものとしての「標準」としたい思惑があったのです。こうした思惑がからまった結果、「標準」という表現で落ち着いたものと考えられるのです。

そして、1学級60人、70人という「すしづめ学級」が多数存在する中では、一挙に50人という「標準」(当時)を達成することは、物理的、財政的に難しいと判断し、「標準」は50人としながらも、都道府県「基準」設定は55人までは許容するという法律として成立しました。それでも、都道府県が国の「標準」水準を超えて「基準」を設定しても、その財政措置は実額実員制で国が保障するとしていました。

この法制定時の「標準」と「基準」の表現とその解釈のあいまいさが、現在に至るまで法解釈と運用に揺れを生じ、政令による事実上の法改悪が行われることによって、法の「基準制度」的性格が崩されていく原因になったと考えられます。

3 法改定時の審議に見る「標準」解釈の変遷

次に、義務標準法の解釈と運用がどのようにして変えられていったかを、法改定の国会審議録より見ていくことにします。

(1) 1963年(昭和38年)改定時の議論

1963年(昭和38年)に、文部省は「教育効果のより一そうの向上を旨として、義務教育の充実を進める必要」があるとして法を改定しました。(注6)

前述の佐藤氏は、「(引用者 - 1963年(昭和38年)の)標準法改正の意義の第一点は、『すしづめ学級』解消を主眼としてきた学級規模の適正化施策をさらに一歩進め、教育的にいつそう適正な規模とする施策に発展させ、よりゆきとどいた学校教育を期待することにより、義務教育水準の向上をはかろうとすることに(前掲書 P105)」あったと述べています。この改定により、義務標準法は、その目的である「義務教育水準の維持向上を図る」ための性格を強くしたと佐藤氏は解説しているのです。

しかし、審議録で見る限り、残念ながら「標準」と「基準」の関係の問題については、この国会の席では審議されていません。佐藤氏のこのような解釈に変更されたのなら、この時点で法を「厳格な標準」として解釈することが明確になるような条文の改正が必要であったと考えますが、そのような法改定は行われませんでした。

また、この改定時に義務教育費国庫負担制度は、その国庫負担額の算定において、各都道府県費教職員の人件費として実際に必要であった額（実額）と実際に雇用した人数（実数）を算定の根拠とする制度（実額実員制）から、義務標準法の規定により算定された標準定数分（定員）だけを算定の根拠とする制度（実額定員制）へと変更になりました。つまり、標準定数分しか国庫負担されなくなったのです。このことにより、「標準」水準を超える「基準」設定をすれば、その分の財政的負担はまるまる都道府県が負うことになりました。

（２）1974年（昭和49年）改定時の議論

1974年（昭和49年）の第72国会文教委員会で奥野文部大臣は、たびたび「学級編制最高限四十五人を私はぜひ早く四十人にしたいのです。」などと発言し、学級編制45人標準定員は「最高（学級人数）」であると表現しています。つまり、《学級編制上限人数》の解釈に関しては、最低基準だという解釈です。しかし、「（引用者 - 児童生徒数急増による教室不足などで）事情やむを得ず四十五人をこえて学級を編制せざるを得ない場合もあるかと思えます。好ましいことじゃございませんけれども、物理的に余儀なくされる場合もあるかと思えます。」と述べ、「地方分権のたてまえをとっておるわけでございますので、国としてはナショナルミニマムは保障していきますよ、だから少なくともここまではやってくださいよ、こうお願いしていますけれども、物理的にできない事情の起こる地域があり得る、それが四十六人、四十七人の学級だと思えます。」と述べています。（注7）

また、「地方がほんとうに地方自治の観点から、自分たちの住民の児童なんだから四十人ぐらいにするというようたことにしては、定数法違反でしょうか」と質問された奥野文部大臣が、「市町村、都道府県それぞれが、四十五人じゃなくて四十人を基礎として運用しよう、あるいは四十三人を基礎として運用しよう、それはもう任意でございます。」と述べ、学級編制標準（当時は45人）を下回る人数での学級編制を都道府県が実施するのは任意であると答弁しています。（注8）

そして、国はナショナルミニマム（最低保障）を確保するため定数分の財政保障はするが、それ以上の学級編制分は地方負担であるとして、都道府県の標準を超える水準での学級編制基準と教職員定数設定は、結局間接的に財政面から標準定数に縛られることにはなるかもしれないという答弁をしています。（注7）

また、「法の趣旨からは、国庫負担の方法を実額定員制から実額実員制にする方が教育上いいのでは」という野党の質問に対して、奥野文部大臣は、「地方自治に乗ったおそらく府県間の差が非常に大きくなってきて 文部省もこういうこと（引用者注 実額定員制のこと）に踏み切ったのじゃないだろうか」と述べ、教育の機会均等が理由で実額実員制にしていると答弁しています。（注9）

つまり、《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関しては、地方自治の裁量であると明言しています。しかし、定数分の国庫負担しか行わないという意味で「ナショナルミニマム（最低保障）」という表現をしながら、地方負担なら都道府県が標準定数人数以下の学級編制基準とすることには規制を加えないという姿勢です。

しかし、文部省の岩間初等中等局長は、年度途中の転入による学級解体について「学級

編制をどうするかという点は、これは弾力的に都道府県のほうで御判断をいただいても差しつかえないようなことにいたしておるわけでございます。」「都道府県の御判断を基準にいたしまして、認可された学級に基づいて私どものほうは手当てをする」としつつ、《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関しては、「全国民に保障しております基準（引用者 - 「標準」のこと）というものを、そう軽々に都道府県の判断でもってやっていくということころまでは許容しているというわけではございません。」と答弁しています。（注10）

これは、奥野文部大臣の答弁の立場とは若干食い違いますが、つまり、年度途中での転入による46人以上学級を解体するかどうかについては、地方自治の裁量権を認めていますが、《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関して文部省としては、「標準」水準を超える都道府県の学級編制「基準」の設定は、教育の機会均等の保障という観点から問題だととらえるという立場です。

また、大竹法制局参事は、「標準」とは「スタンダード」だと答弁し、先の二人とはさらに違う見解を述べています。（注11）つまり、「標準」とは《学級編制上限人数》に関しても《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関しても「参考指標」のようなものであって、法的拘束力をもつ「最低基準」ではないという立場です。

ここでは、法制定時のあいまいさが審議において顕著に表れ、答弁者の答弁内容に食い違いが見られます。このように、「標準」の法的意味のあいまいさが、政府や文部省にその時その時に都合のよい解釈と運用を許し、その後も立法の趣旨を崩していくことにつながっていったのではないかと考えられるのです。

（3）1980年（昭和55年）改定時の議論

1980年（昭和55年）改定時では、文部省の義務標準法の「標準」は「一つの基準」であるという解釈です。（注12）この場合《学級編制上限人数》に関しての「標準」をまるで「学級上限人数をそれ以上は減らせない＝最高基準」であるかのような解釈をしているように読み取れます。

また、《都道府県教育委員会の「基準」設定》に関しては、上限人数40人という「標準」のためにそれ以上の教員配を増やせないとして、「標準」＝「基準」でなければならないという解釈に変化してきています。

このような解釈と運用が生まれてくるのは、国の「規制」的側面だけでなく、地方自治体の財政的な事情や、市町村による教育格差を防ぎたいという都道府県教育委員会の意向があったことも指摘しなければならないでしょう。（注13）

（4）1993年（平成5年）改定時の議論

法制定以来、義務教育水準の向上の方法としては、学級編制「標準」の改正や教職員定数「標準」算定のための「乗ずる数」の改正という方法がとられてきました。しかし、この改定においては、「学級」を概念的に生活集団としての「学級」と学習集団としての「学級」に分離し、生活集団としての学級「標準」はそのまま、学習集団としての「学級」でチームティーチングなどの指導方法の工夫改善するための国庫加配定数改善を行うとい

う方法をとりました。この方法は、学級数や学級人数という客観的な基準による配置ではなく、文部省や教育委員会の判断によって加配教員の配置が決定されることにより、文部省や教育委員会の権限が強められ、教育条件上の学校間格差が拡大するという結果を生むことになりました。(第三章で後述)

学級編制「標準」に関しては、文部省は、「各学校の学級編制の基準としては四十人を限度として、各学校における児童生徒数の状況に応じて学級を編制していただくというのがこの法の建前」と答弁しています。(注14)この「限度」という表現は、「最低基準」というよりも「40人を下回る学級編制はしない」という「最高基準」の意味で使用されているのではないかと受け取れます。つまり、学級編制「標準」は、制定当初は「義務教育水準の向上」という目的のために、都道府県・市町村教育委員会が「標準」水準以上の学級編制(=上限人数を下回る人数での学級編制)を行うことに規制はない「最低基準」のほずでしたが、いつの間にか文部省から規制が加えられ、事実上「標準」が最高基準のように扱われるようになってしまったのです。

(5) 2001年(平成13年)改定時の議論

「30人学級実現」などを求める国民的な運動の盛り上がりの中で、学級編制「標準」の改善が国民世論となりました。野党は共同で「30人学級法案」を提出し政府与党にせまりました。この「教育国会」と位置づけられた第151回国会で文科省は、「標準」の改善ではなく、解釈・運用の変更により、弾力的な学級編制を可能にするという方針で法改正をしました。

つまり、第三条2項に「ただし書き」を付加し、都道府県教育委員会の判断により、児童・生徒の実態を考慮してとくに必要がある場合には、国の「標準」を下回る学級上限人数を、「特例的な基準」として定めることを可能にするというものです。ただし、その際の国庫負担はありませんでした。このことにより初めて特定学年や特定学校を対象とした「学級編制の弾力化」が実施できるようになったと文科省は説明しました。(注15)

蓮見氏の言う「大変苦勞なされた」例として、この審議の中で長野県小海町の例がたびたび取り上げられました。小海町では1985年(昭和60年)から、人件費は、全額町が負担し1学級40人未満でも分割して2学級編制をしてきました。1998年(平成10年)度も36人、38人の学級を2つに分割しようと県の教育委員会に「申請」しましたが、文部省の意を受けた県教委に「認可」されず、協議を続けた結果1学級を複数の教員で指導するチーム・ティーチング方式を採用し妥協がはかられたという事件です。このことはマスコミに報道され、大変注目を集めました。文科省は、この小海町事件が法改正のきっかけとなり、法改正によって初めて市町村裁量での少人数学級が可能になったと答弁したのです。(注16)

その判断をマスコミも少人数学級を要求する諸団体も「一步前進」と評価したようです。しかし、この論調には疑問が残ります。なぜなら、これまで見てきたように、法制定時には「標準」を超えた水準での「基準」を設定することにはなんら規制は加わっておらず、むしろ推奨されていました。また、実際に学級編制を行う市町村が独自に都道府県「基準」として決められた学級上限人数を下回る人数での学級編制を行うことも、「基準」が「最低

基準」だとすれば、法的にはなんら問題はないはずですが。市町村の「申請」と都道府県教育委員会の「認可」についていえば、原則県費負担となっている給与負担の確認についてのことですから、町負担する小海町の場合は、県が「認可」しないというのは法的におかしいことです。事実、法改正による「但し書き」の追加が行われる前から、それまで小海町の他にも市長村教育委員会が独自で少人数学級編制をしてきた例はたくさんありましたし、それが法的に問題とされてはきませんでした。つまり法改正を必要とせずとも市長村裁量での少人数学級は可能だったはずなのです。(注17)

これまで見てきたように、「標準」=地方の設定できる「最高基準」という解釈に変更して地方の学級編制の向上に規制を加えてきたのは、文部省自身です。それなのに、法改正の直前になって小海町等の学級編制を象徴的に問題視して、がんじがらめであるかのように描き出し、その法律を「規制緩和」することによって小海町のような編制を可能にするための法改正だと説明したのには、何か自作自演のような特別な政治的意図を感じます。

では、文科省の「標準」解釈は法制定時の文部省の「標準」解釈に再び戻っただけなのでしょうか。この法改定時における文科省の姿勢が制定時の文部省の姿勢と決定的に違うのは、法の目的である義務教育水準の維持向上、教育の機会均等、教育行政の条件整備への財政負担義務などの国の原則的義務を放棄し、都道府県、市町村にその責任を転嫁しているところです。(注17)

(地方が国の「標準」水準を超える「基準」を定めて、独自の財政措置により少人数学級を実施することは)「それはそれで構わない」「どうぞ御自由に」「地方自治というものには私はそういうものなんだろうと思う」「国が最低限やるのはさっき申しあげましたあくまでも標準で示した部分で十分なのではないのだろうか」といった町村文科相の答弁が象徴するように、政府の地方自治に対しては国は責任をもたないという姿勢です。十分な税源移譲もせず、交付税を大幅に削減しながら、「地方分権」でやりたいならやればよいという国の姿勢は、「義務教育水準の維持向上」という法の目的に背を向けていると言わざるを得ません。

4 「標準」と「基準」の関係における整理と今後の改善方向

(1) 「標準」と「基準」の関係と国庫負担制度の整理

この解釈と運用の特徴、国庫負担制度のあり方をまとめると以下ようになります。(図表)

図表 義務標準法第三条の解釈と運用の特徴と義務教育費国庫負担法制度

義務標準法第三条部分の解釈と運用				
教育水準		後退	維持	向上
学級 の 上 限 人 数	解釈	標準 = 法的拘束力はない、弾力的な「一定のめやす」(参考指標)	標準 = 上限人数の基準(最低基準)	標準 = 法的拘束力ある厳格な上限人数の基準(厳格な最低基準)
	運用	場合によっては、上限人数を超える学級編制も容認	上限人数を超える学級編制を認めない(しかし、年度途中転入などはやむをえない)	上限人数を超える学級編制を認めない(学期途中転入などにも財政措置する)
教育水準		後退	維持	向上
地方 の 編 制 基 準	解釈	ある程度の幅をもった基準	標準 = 基準であり、同じでなければならない	標準を下回る人数での基準設定は認められる
	運用	部分的に標準以下の実態が生じる基準設定も容認	標準を下回る人数での基準の設定、学級編制を規制	標準を下回る人数での基準設定によって学級編制も可能
義務教育費国庫負担法の制度				
教育水準		後退	維持	向上
国庫 保 障 の あ り 方	解釈	定数 = 幅をもったあいまいな「めやす」分を総額保障	厳密に積算した標準定数部分だけを国庫保障	標準 定数を超える分も国庫保障
	運用	めやすの定数分を総額負担し、地方裁量権を拡大「総額裁量制」 (文科省の言う「ナショナルスタンダード」?)	定数分だけ実額負担「実額定員制」 (文科省の言う「ナショナルミニマム(最低保障)」?)	定数以上の分の国庫保障(交付税措置も含め)もあり「実額実員制」
	率 負担	0%	1 / 3	1 / 2

これまで見てきたように、法の制定前には、学級編制基準は各地方により様々であり、市町村、都道府県の財政力や政策によって格差が存在していました。その上、法制定当時は、地方の財政難と児童生徒数の急増から「すしづめ学級」が社会問題となっていました。

義務標準法が制定された時点の学級編制「標準」は、地方の学級編制基準に法的根拠を与え、必要な財政措置を国庫負担するための根拠を与えるものとして設定されたのですが、法的拘束力をもつ「最低基準」としたかった文部省の思惑通りには運ばず、大蔵省や自治省との折衝の中で、解釈があいまいな「標準」という表現をとって法制化されたのでした。

この当時は、「標準」の学級人数を超える学級ばかりが存在していましたから、法制定によって「標準」に近づけていくことが教育行政の課題であり、目標でした。その際、財政力があり、現在からみれば低い水準である「標準」(小中学校単式学級編制標準 50人)を超える水準で教員配置を行っていた都道府県や市町村が、この「標準」の設定によって、その水準まで学級人数の「基準」を落として教職員の削減などを行わないようにする必要

がありました。ですから、「標準」を超える分の教員人件費も実額実員制で国庫補助し、交付金の積算基礎にもして水準低下を防ぐ措置をとっていたのです。この時点では、「標準」はまさに「最低基準」であり、さらなる「向上」の努力が推奨されて指導されていたのです。

そして、全国的に「すしづめ学級」は解消され、その「標準」をクリアできたとき、「標準」は目標ではなくなり、「守るべき最低基準」と性格を変え、その水準を向上させる上限人数へと改善が図られていくはずでした。教育行政の教育条件整備の目標が「標準」をめざす方向から、「標準」を上回る方向へと変わったのです。

確かに単式学級編制「標準」は、その後 50 人から 45 人（1974 年（昭和 49 年））へ、そして 40 人（1980 年（昭和 55 年））へと改善されてはいました。しかし、そのテンポは遅く、やがて、「標準」がむしろそれ以上の教員増を行えない（行わない）理由としての「最高基準」のような解釈をされるようになっていったのです。それは、法解釈・運用上は、教育水準の「向上」をめざす法解釈・運用ではなく、「現状維持」か「後退」の方向の法解釈・運用であったといわざるをえません。

そして、単式学級編制「標準」が 40 人からさらに 35 人、30 人へと改善されることを国民の多くが強く望んだにもかかわらず、政府文科省はその声に背を向け、「標準」改善ではなく「加配」改善へと進路を変更したのです。そしてさらに、「最低基準」ではなく「最高基準」と自ら解釈を変更した「標準」そのものを、地方の自由な学級編制を阻む諸悪の根源であるかのように宣伝し、その解釈の「弾力化」「規制緩和」をすれば、国民の望む少人数学級への道が開かれるかのように説明して法改正（2001 年（平成 13 年））を行いました。

こうして「標準」は、再び「最低基準」という解釈に戻ったように見えますが、文科省の姿勢は法制定時のような教育水準向上をめざす文部省の姿勢とはまったく違いました。それは、財源も委譲せず、国庫負担も交付税も削減しておいて「どうぞ御自由に」という「地方分権」政策による、義務教育水準向上責任の放棄と地方への転嫁でした。

各地方自治体は、少人数学級を求める国民の声に応えようと自治体独自の努力での部分的「少人数制」にふみきるところがふえてはきましたが、地方の財政力には限界があり、また自治体間の財政力の強弱による格差、財政難による後退現象も生まれています。そして、部分的「少人数制」実施の方法が、教職員増なしで行われたり、総額裁量制を利用した教職員人件費の削減による定員増や非正規雇用教職員の雇用拡大などにより行われることで、教育条件の改善ではなく、むしろ後退につながっている例も多く見られます。（第二章で後述）

そのような中で「標準」とは一定の幅をもって解釈してもよい「参考指標」であって、「場合によっては 40 人を超える人数での学級編制が行われてもよい」というような解釈がされるようになってきています。それを「弾力化」と表現している例もあります。しかし、義務標準法の改定された三条 2 項の条文の但し書きには、「定める数を下回る数」と明確に書かれており、「上回る数」での学級編制まで「弾力化」されたと解釈し、運用するのは明確な法違反だと思えます。

また、現行 2001 年（平成 13 年）改定法には「弾力化」という文言は一切もりこみませんでした。にもかかわらず、文科省がしきりに「弾力化」という表現で、法の基本的性格で

ある「最低基準制度」を切り崩そうとしているのは大きな問題だと思います。

(2) 今後の法改正の方向

法の目的である「義務教育水準の維持向上」を達成していくためには、これまでみてきたような法の目的を逸脱した解釈の改変と違法運用を許さず、法を「最低基準」法的性格を明確にするための法改正が必要だと思います。

すなわち《学級編制上限人数の意味》に関する「標準」については、明確に「最低基準」であるという表現での改正が必要です。

また、《都道府県教育委員会の「基準」設定》や《市町村教育委員会の学級編制》に関しては、「標準」の水準を上回る(=上限人数を下回る人数での)学級編制を行うことについて規制を生じる解釈を行えないような明確な表現とし、むしろ義務教育費国庫負担法の改正による財政的保障を含め、国が財政的に責任を持って、さらなる少人数学級化への努力を推進していく法律とするべきだと思います。