

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

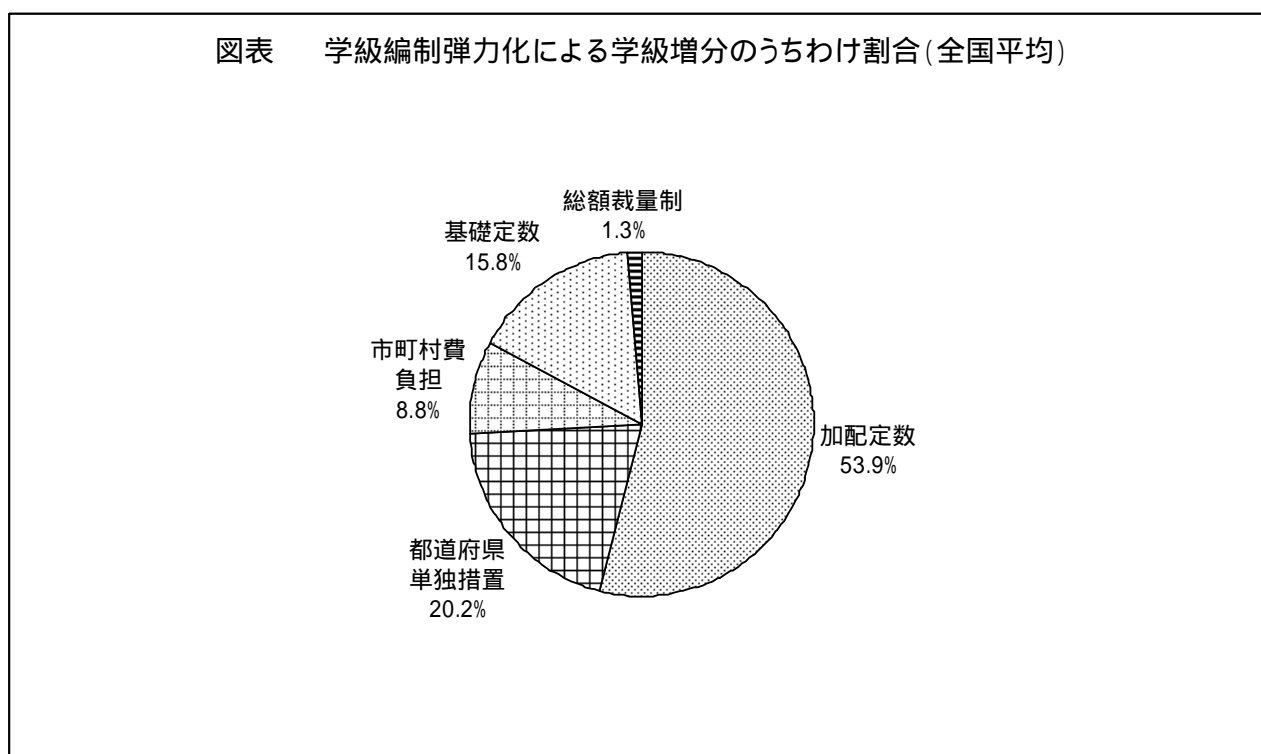
ここでは、義務標準法第七条1項「基礎定数」(注1)の解釈と運用について論じます。

都道府県ごとの教職員定数と現実の学校ごとの配置基準との関係を分析することにより、第七条1項に規定されている「基礎定数」部分が切り崩されて、教育条件の後退や学校ごとの教職員配置に格差が生じていることを明らかにしたいと思います。

1. 地方裁量の「少人数学級制」の内実

2001年(平成13年)の義務標準法改定後、全国の都道府県、市町村で「少人数学級制」が実施されるようになりました。(資料3)しかし、いくら「標準」人数を下回る学級編制が可能となる法改正がなされたからといっても、国庫保障も地方の教育費も大幅に減り続けています。(資料1, 2)その中で各地方は、どのような方法で「少人数学級制」を実施しているのかを分析するために、その財政うちわけを見ていくことにします。

図表のグラフは各都道府県委員会が文科省に提出した「平成19年度学級編制弾力化実施学校数等調書」から作成した資料です。(注2)



「少人数学級制」を実施することにより増加した学級数がどのような財政的措置によって実施されているかが、この資料からわかります。

一番多いのは、「加配定数の活用」で53.9%です。国庫加配定数の少人数指導加配教員などの弾力的運用によるものが多いのではないかと想像できます。当初、文科省の指導により、少人数指導加配教員は習熟度学習など「少人数授業」に限定され、「少人数学級」編制に活用することはできませんでした。しかし、現場からの強い要望により、「弾力的運用」が実現し、「少人数学級」編制にも活用可能となったことが、地方裁量「少人数学級制」実施に大きく影響していることがわかります。(第三章で後述)

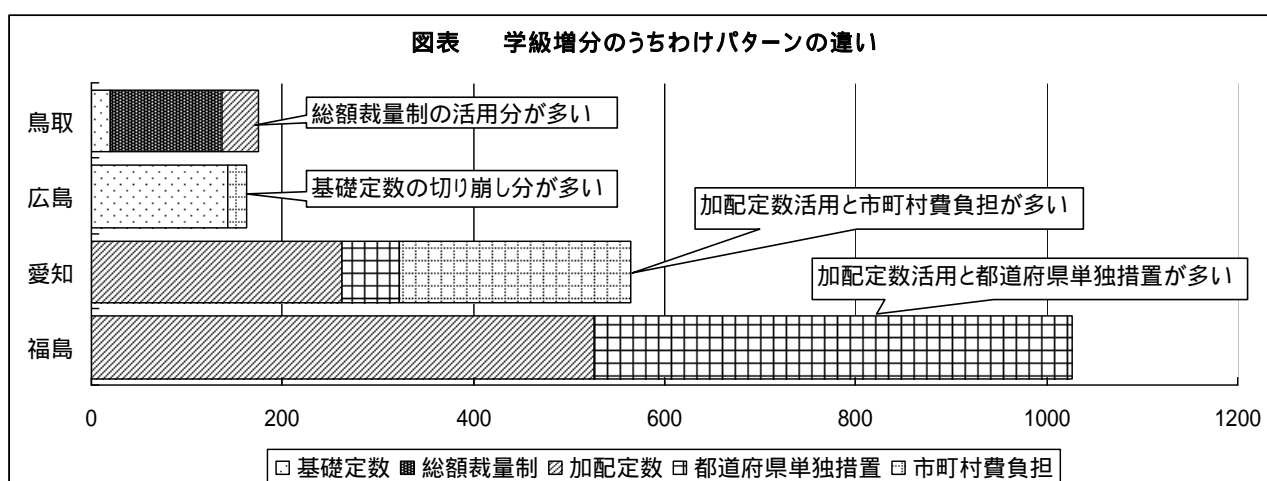
次に多いのは「都道府県単独措置」によるもので20.2%です。これは国庫負担によることなく、都道府県の独自財政で教職員を雇用して実施しているということです。「地方裁量による少人数学級制実施」と聞くと、地方の財政で独自に教職員を雇用して実施していると考えられる方が多いようですが、「市町村負担」8.8%を足しても全体の29%分を占めるにすぎません。

次に多いのは、「基礎定数の活用」15.8%です。これは、基礎定数のうち学級担任以外の教員部分をいろいろな学校から引き揚げてきたり、校内の学級担任以外教員をあてて少人数学級担任としているということを意味します。その引き揚げ方には様々な方法がとられています。（2で詳述）

そして次に多いのは、「総額裁量制」によるもので1.3%あります。これは、人件費予算は増やさずに、教職員給与の引き下げ等により教職員定数を増やして対応していると考えられます。まだ割合は少ないですが、政府・文科省の方針や地方財政難の進行から、今後増えていくのではないかと予想されます。

次のグラフは教員増分のうちわけになりますが、ほぼ同様の結果が出ています。

都道府県別に見てみると、少人数学級制の財政措置内容は様々です。（資料4）ですから、それらを一律に評価することは不可能です。それらは、いくつかのパターンに分類することができます。（図表）



都道府県単独措置が多いパターン ~ 青森・秋田・福島・福井・長野・大阪・熊本・鹿児島など

市町村費負担が多いパターン ~ 京都、愛知など

基礎定数が多いパターン ~ 宮城・山形・埼玉・神奈川・広島・宮崎など

総額裁量制を活用しているパターン ~ 鳥取・愛媛など

少人数学級制を地方の独自努力で実施するならば、国庫加配定数を活用しながら、都道府県や市町村の財政措置で教職員を雇用し、総教職員数を標準定数より増やすやり方で実施されるのが「教育水準の向上」といえるでしょう。しかし、実際には、「教育水準の向上」とは言い難い、基礎定数を切り崩したり、総額裁量制を活用したりする方法で実施する自治体が増えてきているのも事実です。

そして、自治体の財政力の強弱により、学級人数と教職員数という基本的な教育条件の面で大きな格差が生まれているのは、教育の機会均等という原則から逸脱した大きな問題といえます。

なければならぬかもしれません。しかし、このようなバラつきが、果たして「各都道府県の実情や特殊性に応じて定める」という「地方自治」の本旨に、その要因をもとめられる性格のものかどうか、検討する必要があると思います。

例として奈良県の学校基本調査結果で簡易に基礎定数を算定して、実際に2007年（平成19年）度奈良県教職員配置基準に従って配置された教職員数とを比較してみました。（図表）

図表 標準法の「基礎定数」の算定と、「奈良県教職員配置数」との差

標準法の「基礎定数」の算定と、「奈良県教職員配置数」との差(H19小学校)

学校規模	基礎定数	県基準配置数	県と国の差	配置数と定数の差		
学級数A	乗ずる数B	C(A×B)	奈良県D	E(D-C)	学校数F	E×F
1	1,000	1,000	1	0.000	0	0.000
2	1,000	2,000	3	1.000	0	0.000
3	1,250	3,750	4	0.250	3	0.750
4	1,250	5,000	5	0.000	2	0.000
5	1,200	6,000	6	0.000	5	0.000
6	1,292	7,752	7	-0.752	10	-7.520
7	1,264	8,848	9	0.152	14	2.128
8	1,249	9,992	10	0.008	12	0.096
9	1,249	11,241	11	-0.241	13	-3.133
10	1,234	12,340	12	-0.340	9	-3.060
11	1,234	13,574	13	-0.574	8	-4.592
12	1,210	14,520	14	-0.520	1	-0.520
13	1,210	15,730	15	-0.730	6	-4.380
14	1,210	16,940	17	0.060	12	0.720
15	1,210	18,150	18	-0.150	13	-1.950
16	1,200	19,200	19	-0.200	21	-4.200
17	1,200	20,400	20	-0.400	12	-4.800
18	1,200	21,600	21	-0.600	8	-4.800
19	1,170	22,230	22	-0.230	7	-1.610
20	1,170	23,400	23	-0.400	9	-3.600
21	1,170	24,570	25	0.430	9	3.870
22	1,165	25,630	26	0.370	4	1.480
23	1,165	26,795	27	0.205	8	1.640
24	1,165	27,960	28	0.040	8	0.320
25	1,155	28,875	29	0.125	3	0.375
26	1,155	30,030	30	-0.030	1	-0.030
27	1,155	31,185	31	-0.185	0	0.000
28	1,150	32,200	32	-0.200	0	0.000
29	1,150	33,350	33	-0.350	0	0.000
30	1,150	34,500	34	-0.500	0	0.000
31	1,140	35,340	35	-0.340	0	0.000
32	1,140	36,480	37	0.520	0	0.000
33	1,140	37,620	38	0.380	0	0.000
34	1,137	38,658	39	0.342	0	0.000
35	1,137	39,795	40	0.205	0	0.000
36	1,137	40,932	41	0.068	0	0.000
37	1,133	41,921	42	0.079	0	0.000
38	1,133	43,054	43	-0.054	0	0.000
39	1,133	44,187	44	-0.187	0	0.000
40	1,133	45,320	45	-0.320	0	0.000
合計						-32.816

標準法における「教職員定数」の算定と、奈良県基準による「教職員配置数」との差(中学校)

学校規模	基礎定数	県基準配置数	県と国の差	配置数と定数の差		
学級数A	乗ずる数B	C(A×B)	奈良県D	E(D-C)	学校数F	E×F
1	4,000	4,000	2,000	-2,000	0	0.000
2	3,000	6,000	6,000	0.000	0	0.000
3	2,667	8,001	8,000	-0.001	13	-0.013
4	2,000	8,000	8,000	0.000	8	0.000
5	1,660	8,300	9,000	0.700	2	1.400
6	1,750	10,500	10,000	-0.500	2	-1.000
7	1,725	12,075	12,000	-0.075	7	-0.525
8	1,725	13,800	13,000	-0.800	7	-5.600
9	1,720	15,480	15,000	-0.480	4	-1.920
10	1,720	17,200	17,000	-0.200	3	-0.600
11	1,720	18,920	18,000	-0.920	2	-1.840
12	1,570	18,840	19,000	0.160	6	0.960
13	1,570	20,410	20,000	-0.410	4	-1.640
14	1,570	21,980	22,000	0.020	6	0.120
15	1,560	23,400	23,000	-0.400	4	-1.600
16	1,560	24,960	25,000	0.040	6	0.240
17	1,560	26,520	26,000	-0.520	4	-2.080
18	1,557	28,026	28,000	-0.026	7	-0.182
19	1,557	29,583	30,000	0.417	7	2.919
20	1,557	31,140	32,000	0.860	3	2.580
21	1,550	32,550	33,000	0.450	1	0.450
22	1,550	34,100	35,000	0.900	1	0.900
23	1,550	35,650	37,000	1.350	1	1.350
24	1,520	36,480	38,000	1.520	2	3.040
25	1,520	38,000	39,000	1.000	1	1.000
26	1,520	39,520	41,000	1.480	4	5.920
27	1,517	40,959	42,000	1.041	0	0.000
28	1,517	42,476	43,000	0.524	0	0.000
29	1,517	43,993	45,000	1.007	0	0.000
30	1,517	45,510	47,000	1.490	0	0.000
31	1,517	47,027	48,000	0.973	2	1.946
32	1,517	48,544	50,000	1.456	0	0.000
33	1,515	49,995	51,000	1.005	0	0.000
34	1,515	51,510	53,000	1.490	0	0.000
35	1,515	53,025	54,000	0.975	0	0.000
36	1,483	53,388	55,000	1.612	0	0.000
37	1,483	54,871	56,000	1.129	0	0.000
38	1,483	56,354	57,000	0.646	0	0.000
39	1,483	57,837	59,000	1.163	0	0.000
40	1,483	59,320	60,000	0.680	0	0.000
41	1,483	60,803	62,000	1.197	0	0.000
42	1,483	62,286	63,000	0.714	0	0.000
合計						5.825

中学校分 5.825 小学校分 -32.816 合計 -26.991

その結果、小学校分で少なくとも32人分基礎定数計算分が配置されておらず、中学校では逆に5人分多く配置されていました。すると小中学校合わせると基礎定数として奈良県に配当されているはずの職員のうち27人分が教職員配置基準によっては配置されていない「浮き数」ということになります。

同様の計算を、教育条件を調べる会会員が徳島県と宮崎県で行ったところ、徳島県では84人分（2007年（平成19年）度）、宮崎県では85人分（2006年（平成18年）度）の「浮き数」が確認できました。そのうち宮崎県では、2001年（平成13年）度までの県教職員配置基準では「浮き数」が3人分だったものが、2002年（平成14年）度から改定された県教職員配置基準によって「浮き数」が85人分に増加しています。（図表）この改定には、文科省の「教職員配置の弾力化」方針が大きく影響していると思われます。

図表 2006年(平成18年)度の標準定数と旧宮崎県基準と新宮崎県基準の比較表

小学校分	標準法	A 基礎定数	3,534				
小学校分	宮崎県	B 旧基準数	3,531	旧浮き数	3 A - B		
		C 新基準数	3,449	新浮き数	85 A - C		
		差(B - C)	82				
		新・加配(実績数)	391				
		D 新・専科減	69	小1年生増	69 基礎加配定数の流用		
		E 新・6学級学校の減	7		ここで浮かせた数を、他の目的に流用している。 充て指導主事の定数超過分や、任意の配置増に 使用している。		
		F 新・特別支援学級減	75				
		県基準の切り崩し (E + F)	82				
		小中分	標準法	G 第七条 国加配定数	325	小2年生増	80 国庫加配定数の流用
				H 少人数振り向け数	81		
		I 第十五条 国加配定数	157				
		合計 (G + H + I)	563				

小川正人氏の研究(注3)によれば、A県(広島県?)では、2000(平成12年)度に750名(小学校550名、中学校200名)の教職員数分を浮かし(5.26%)、教育委員会関係者は、それを「しみだし分」と呼んでいたそうです。また、B県(愛知県?)では、351名(小学校114名、中学校237名)の教職員数分を浮かし(2.29%)、それを「補正教員」と呼んでいたそうです。

このように、程度の差はあっても、教職員配置基準を基礎定数算定の基準よりも引き下げることにより、実際に学校に配置する教職員総数を基礎定数部分の教職員総数よりも少なくすることによって、「浮かせ」たり「しみ出させ」たりしている都道府県が多いのが実態です。

その教職員部分が少人数学級編制に活用されるならば、少人数学級編制実施の範囲が広がるほど、学校現場から専科教員などの学級担任以外教員が減らされることとなり、その結果、教員の授業持ち時間数が増え、教育内容も余裕をなくします。これは、教育条件の向上とはいえないものです。

また、浮き数の「残」は、そのまま定数の削減となる場合と、「加配教員」など形を変えて使われる場合とがあり、これを「都道府県単独措置教員」と思わせている場合もあります。そして、「充て指導主事」が、かなりの県で定数以上に(2倍近いところもある)配置されているのは、ほとんどこういった流用ではないかと思われます。小川正人氏の研究では、A県(広島県?)で国の枠40名の他に、77名の県単独「充て指導主事」が配置されていたと報告されています。(第三章で後述)

(2) 特別支援学級数を別算定して教職員配置

もう一つの基礎定数切り崩しの方法は、教職員配置基準の学級数に特別支援学級をカウントせず別の算定方法で配置するというものです。この方法は、奈良県教育委員会によれば全国15の都道府県で実施されている措置だそうです。(2006年(平成18年)2月20日奈良県議会文教委員会 矢和多教育長答弁)しかし、2007年(平成19年)度の各都道府県教育委員会の教職員配置基準を記した公文書からは10道県しか確認できません。(北海道、岩手、茨城、栃木、埼玉、千葉、奈良、和歌山、岡山、山口、香川)

奈良県教委は、2006年(平成18年)度より、小中学校の教員配置数の基準としていた学級数のうち特別支援学級数をカウントせず算出した教員数と、特別支援学級数との合計数を配置するという教職員配置基準の「見直し」を行いました。

例えば普通学級12と特別支援学級4、合計16学級の小学校があるとします。奈良県の教職員配置基準によれば、14学級以上20学級以内の規模の学校には学級担任以外の教諭(専科教員)が2名配置されていました。その場合、 $16 + 2 = 18$ 名の教諭が配置されてきていたわけです。それが、教職員配置基準の「見直し」によって、特別支援学級をカウントしないで、12学級規模の算定となると学級担任以外の教諭は1名となり、 $12 + 1 + 4$ (特別支援学級担任教員) = 17名となって、従来の基準よりも1名少なくなってしまったのです。

このような措置によって、(1)とは違った方法で「浮き数」「しみ出し分」「補正教員」を作り出すのが、教職員配置基準の「見直し」の目的なのです。そもそも、都道府県の教育委員会が文科省に予算書を出す時には、基礎定数の算定の基準としての学級に特別支援学級もちゃんと入れて算定しています。それなのに、その結果配当された基礎定数分の教員を現場に配置するときには、配置基準から特別支援学級をカウントしないということに、現場から反対の声が上がりました。こうした学級担任以外教員の引き揚げを、奈良県教育委員会は「教職員の重点配分による配置転換」と説明しました。(注4)

しかし結局は、制度の複雑さを隠れ蓑としたリストラを目的としているのではないのでしょうか。(注5)

(3) 基礎定数部分の切り崩しは違法か

各都道府県は、こうした教職員配置基準の「弾力化」によって、基礎定数部分を切り崩し、その「浮き数」「しみだし分」「補正教員」を利用することにより、財政支出を抑えながら「少人数学級制」など事業を行っているのが実態です。このような「浮き数」「しみだし分」「補正教員」の存在と、義務標準法との関係を見ていきます。

義務標準法第七条における教職員定数の標準の算定は「各都道府県ごとに、その学校数、学級数、児童・生徒数を基礎として、それぞれの都道府県の総数を算定し、これをもって定数の標準としているもので、形式的には、個々の学校ごとの定数を標準を示したものではない」(佐藤三樹太郎 前掲書 P131)としています。そして、教職員配置基準を定める権限を持つのは、都道府県教育委員会とされています。(地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第四十一条2項)(注6)

したがって、このような基礎定数の切り崩しの運用が、即違法であるというわけではないようです。都道府県ごとの教職員配置基準の傾向の違いは、都道府県教育委員会が義務標準法七条の「乗ずる数」

の意義を守ろうとするかどうかの姿勢の差だといえます。

しかし、私たち「教育条件を調べる会」は、学級数という客観的で公正公平な基準により算定される基礎定数を、このような形で切り崩して教育条件に格差をもたらすことは、教育の機会均等や義務教育水準の向上という法の原則や目的からして、違法性を持つ大変問題のある解釈、運用だと考えます。

3 基礎定数算定の「学級数に乗ずる数」の根拠

このような基礎定数の切り崩しが違法性をもつ運用であることを証明するために、基礎定数算定のための「学級数に乗ずる数」の根拠について述べたいと思います。

(1) 「学級数に乗ずる数」を軽視する文科省

私たち「教育条件を調べる会」は、義務標準法で定められた「乗ずる数」が、そもそもどのような考え方で算出された数値なのかを調べてみることにしました。文部科学省に電話で質問しましたが、明確な回答が無かったので、2008年10月20日、情報公開法に基づき「行政文書の公開請求」を行い、「乗ずる数の算定根拠を示した文書」の公開を求めました。通常、開示非開示の決定を30日以内に行なわなければならないのですが、11月21日付で「開示決定等の期限の延長」の通知が届き、12月22日まで延期される事となりました。理由は、「開示請求の対象文書について、探索・特定に時間を要する」ということでした。つまり、文部科学省の担当課が、この「乗ずる数」の根拠について十分な理解をしていないという状況が推測されます。そして、公開された文書は、何という文書に綴じられていたのかもわからない数枚の文書でした。

納得のいかない対応に、私たちは不服申し立てを行いました。しかし、その結果は、「文書が存在しないので、再度調査する」という回答でした。

これらのことからわかるように、現在の文科省にとって、「乗ずる数」は大変軽く扱われ、その根拠などは重視されていないのではないかと考えられます。これは重大な問題であり、「乗ずる数」の意義を再確認すべきであることを感じます。

(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)

先にも引用している1965年(昭和40年)2月10日発行の「学級規模と教職員定数 - その研究と法令の解説」(佐藤三樹太郎 著)に、その概略がまとめられていますので、この著書から読み取った「乗ずる数」の根拠を紹介することにします。以下、引用も含めつつまとめてみました。

「乗ずる数」以前

1886年(明治19年)小学校令(勅令)が定められ、尋常小学校・高等小学校の学級は80人以下、60人以下とされた。この時点では、「乗ずる数」の考え方はなく、1人の教員が教授する人数を定めたのみである。

1891年(明治24年)文部省令「学級編制等二関スル規則ノ事」が定められ、学級担任外として専

科教員を適宜置きうる旨が定められた。しかし、具体的な記述はない。この時、「乗ずる数」につながる考え方が生まれたと見ることもできる。

1900年(明治33年)小学校の学級数12学級以下とし、学校規模の上限が定めている。1941年(昭和16年)国民学校令が定められ、学級数は24学級以下などとされ、一学級 初等科60人以下、高等科50人以下とされる。特殊学級や養護学校の規定が法文化され、一部の教科における特例(学級編制の変化)の記述もみられる。学校規模の拡大と学級規模の縮小が見られるものの、1886年(明治19年)に学制がしかれて以降、太平洋戦争の敗戦まで、現在の「乗ずる数」に相当する規定は見受けられない。

1947年(昭和22年)学校教育法が定められ、施行規則(文部省令)第十八条で、学級編制の諸原則が定められた。同学年による編制を原則とすること、小学校の学級人数は50人以下を標準とすること、新制中学校では50人以下を標準とすること、特別の場合にのみ、複式編制とすることなどが定められた。また、学校教育法施行規則で、小学校においては各学級ごとに専任の教諭一人以上を置かなければならないこと、特定の教科を担当するため、必要な数の教員を置くことができるとされた。中学校においては、1学級当たり教諭二人を置くことを基準とするとされた。

以上の規定によって、学校ごとの教職員定数の基準に関する規程が定められたが、1957年(昭和32年)度の教員配当基準をみると、6学級の小学校で2人加配しているのが1県のみ、12学級の小学校で2人加配しているのは10県、3人加配しているのは1県という具合である。中学校でも、1学級当たり二人配置などという基準とはほど遠く、6学級で2人加配が12県、3人加配が28県、4人加配が5県という状況である。12学級でも、最大5人加配である。教員には校長、養護教員、事務職員を含まない。施行規則の内容と実態とのギャップが大きかった事が伺われる。

1948年(昭和23年)度において、義務教育費の国庫負担金が定員定額負担とされたさいに、予算上の教職員定数の算定基準として、次の式が採用された。

小学校・・・児童数×1.5 / 50 × 1.0133 (0.0133は休職者補充分)

中学校・・・生徒数×1.8 / 50 × 1.0133 (同上)

教職員の配置基準は、当初、児童生徒数を基礎として算定された。また、算定にあたって、休職者の給与負担も考慮されていたことが分かる。

1953年(昭和28年)度から現行の義務教育費国庫負担法が制定されたが、児童・生徒数を基礎とする算定基準が改められ、学級数を基礎とする新方式に改められた。これは、前述の算定基準が個々の府県の実情に即しないことから、実際に存在する学校と、実際に編制されている学級数とを基礎として算定する方式とされたもので、いわば実情に即したものとして歓迎された。

小学校・・・{学校数 + (学級数×7 / 6)} × 1.03 (0.03は休職、産休補充分)

中学校・・・{学校数 + (学級数×9 / 6)} × 1.03 (同上)

学校数は校長数を予定したもので、7 / 6は6学級について7人の教員、9 / 6は6学級について9人の教員の割合を意味したものであった。

1955年(昭和30年)に、7 / 6は13 / 12に、9 / 6は13 / 9に改定された。

小学校6学級では1人を加配するにとどまるが、12学級からは2人加配となる。また中学校6学級では3人加配となり、9学級なら4人の加配が付き、10学級なら5人の加配、12学級からは6人が加配となる。実際の学校にとって分かりやすい配置基準である。また、休職者と産休補充との比率がどのようであったか定かではないが、0.0133の比率が大幅に増加して、0.03とされた。

学級数に応じて変化する「乗ずる数」の誕生

1958年（昭和33年）に、初めて「義務教育標準法」が制定された。（1959年（昭和34年）度から施行、5カ年計画で1963年（昭和38年）に完全実施となる。）

ア、学級編制は、同学年の児童生徒をもって編制する

イ、学級編制の「基準」と「標準」の併用

ウ、単式学級の標準を50人とした（当時のすしずめ学級数14万学級、総学級数の1/3以上）

エ、複式学級に関する標準を初めて決定。

（2～3学年は35人、4～5学年は30人、6学年は20人）

オ、政令（標準法施行令）により学級数に応じて上限人数に差を設けた。上限と共に下限を押さえた。

カ、小学校と中学校について、学級数を測定数にした学校規模に応じた「乗ずる数」を定めた。

以上の6点が主な制度である。しかしこの標準法は、学校ごとのあるべき定数の標準を定めたものではなく、各都道府県ごとに置くべき教職員の総数の標準を示したものであり、いわゆる設置基準として制定されたものではない。これによって個々の学校における教職員数が明確にされたとはいえないのである。

この標準法制定時の定数算定と「乗ずる数 = X」の関係を式にすると、以下のような形になる。

小学校・・・{学級数 + (学校数 × X) + (5学級以下の学校総数 × 1/3) + 児童総数 / 1500}

< 校長・教員・事務職員 > < 5学級以下の学校の校長 > < 養護教員 >

1963年（昭和38年）度からは1/3は1/2に改善された。

（* この中で、< 校長・教員・事務職員 > 部分についてのみ説明します。Xは、学校規模別に定められており、6学級～17学級までの学校には「2」、18学級～30学級までは「4」とあります。この学級数によって変化する「乗ずる数」の登場は、学級数を基礎として加配数を決定する際の算定の考え方が発展してきた事を物語っています。）

小学校の1週あたり授業時間数は当時、各学年1学級の場合、1学年23時間、2学年24時間、3学年27時間、4学年28時間、5学年32時間、6学年32時間で、合計166時間として把握されていた。この授業時間数の実態を基礎として、学級担任教員が1週平均26時間の指導を担当するとすれば、学級担任教員の担任できない指導時間数が残るわけであるから、それをまた26時間で除してみると、それぞれの規模における必要補助教員数が想定できるわけである。この場合、一人の教員の指導時間数を26時間としたのは、1日4時間の教科授業を行なうものとするれば週24時間、そ

1958年(昭和33年)の標準法と比較すると、改正の内容は以下のとおりである。ア、学級編制は、同学年の児童生徒をもって編制する事が基本という原則と、イ、学級編制の「基準」と「標準」の併用という点についての変更はない。

ウ、単式学級の標準を45人とした(50人から5人削減)

(50人以上のすしずめ学級数は、ほぼ解消。児童生徒の急減期を迎えた。)

エ、複式学級に関する標準を改正。

(2~5学年は25人、6学年は15人、特殊学級15人、ただし中学校は2学年まで)

オ、1学年1学級の場合のみ上限人数に差を設けた。(49人)

(複式学級とのバランスをとった。)

カ、小学校と中学校のそれぞれについて、学級数を測定数にした学校規模に応じた「乗ずる数」を定めた。

(* 1964年(昭和39年)改正標準法の変化としては、小学校と中学校とが同種の表となり、基本的に同じしくみがとられるようになったことがあげられます。教職員配置基準についても、旧法では式の形式に若干違いがありました、統一的な形式をとっています。もう1つの変化は、職種別に配置基準が定められるようになった事です。校長の数、教員の数、養護教諭の数、事務職員の数、とそれぞれ分化して、校長・養護教諭・事務職員については、「学校数」や「児童生徒数」、「児童生徒数による学校数」に応じて配置数が決められることとなりました。)

職種ごとの標準が定められたことにより、これまで養護教員、事務職員の充足がおくれていた府県は、これらの充足をはかることが期待され、均衡のとれた教職員の充実をみることができるようである。(この記述は、総額裁量制との関係で重要です。)

また、教員数の配置数が学級数に応じて変化する「乗ずる数」によって独自に決定されるしくみが確立された。

小学校 学校規模	乗ずる数
5学級以下の学校	1.250
6学級から10学級までの学校	1.140
11学級から20学級までの学校	1.130
21学級から30学級までの学校	1.120
31学級以上の学校	1.115

表の下欄に定められた乗数がいかなる意味の数であるかを述べると、次のように説明できる。

$1.250 = 5 / 4 = 4$ 学級の学校につき5人の割合

$1.140 = 8 / 7 = 7$ 学級の学校につき8人の割合

$1.130 = 17 / 15 = 15$ 学級の学校につき17人の割合

$1.120 = 28 / 25 = 25$ 学級の学校につき28人の割合

$1.115 = 35 / 39 = 39$ 学級の学校につき39人の割合

これらの「乗ずる数」は、以下のようにして算定された。

標準法の改正において考えられた小学校の毎週の標準授業時間数は、学習指導要領に定められた標準時間数を基礎として、(各学年1学級の場合、1年25時間・2年26時間・3年28時間・4年30時間・5年32時間・6年32時間、合計173時間)と見込まれた。(中略)学級担任の一教員の負担時数を教科24時間、道徳・特活で2時間、平均26時間を平均とした場合、学級担任教員数で担任できない時間数が次のようになると考えられ、その場合の必要教員数が求められた。

$$173 \text{ 時間} \quad (26 \text{ 時間} \times 6 \text{ 人}) = 17 \text{ 時間}$$

つまり、各学年とも、同数の学級であるとした場合は、6学級ごとに17時間だけ学級担任教員では負担しきれない時間数が残ることとなる。この超過時間数を平均的に26時間で除すると、おおむね次のような区分ごとに一人の教員を増さなければならないこととなる。

学校の規模	教員数
1～10学級	1人
11～20学級	2人
21～30学級	3人
31～40学級	4人

とくに10学級以下の学校については、これを二分し、5学級以下の規模でもある程度の学級担任外教員を確保できるように、二とおりの乗数を用いることとされた。

(* 6学級で17時間・・・26時間になるのは・・・ $6 / 17 \times 26 = 9.18$)

理論上の数値は、「9.18学級」につき一人となるが、10学級に一人と表しています。実際には、7学級の学校から1人、15学級から2人、25学級から3人、35学級から4人加配できるように乗ずる数を設定しています。また、6学級以下の学校にも配慮して乗ずる数が設定されています。)

中学校の乗ずる数は、以下のとおりである。

中学校 学校規模	乗ずる数
3学級以下の学校	2.00
4学級～11学級の学校	1.66
12学級～23学級	1.53
24学級～35学級の学校	1.50
36学級以上の学校	1.47

学級総数に乗すべき乗数の意味を示せば次のとおりである。

$$2.00 = 6 / 3 = 3 \text{ 学級の学校につき } 6 \text{ 人の割合}$$

$$1.66 = 10 / 6 = 6 \text{ 学級の学校につき } 10 \text{ 人の割合}$$

$$1.53 = 23 / 15 = 15 \text{ 学級の学校につき } 23 \text{ 人の割合}$$

$$1.50 = 45 / 30 = 30 \text{ 学級の学校につき } 45 \text{ 人の割合}$$

$$1.47 = 53 / 36 = 36 \text{ 学級の学校につき } 53 \text{ 人の割合}$$

標準法の改正において考えられた中学校の毎週の標準授業時間数は、学習指導要領に定められた標準時間数を基礎として、（各学年 1 学級の場合、国語 1 4 時間・社会 1 3 時間・数学 1 3 時間・理科 1 2 時間・英語 1 5 時間・音楽 6 時間・美術 5 時間・保体 1 8 時間・技術家庭 9 時間・道徳特活 6 時間、合計 1 4 0 時間）と見込まれた。一教員の担任時間数を 2 4 時間とすれば、必要教員数が求められる。

（＊ 中学校では、教科担任制がとられていることによって、小学校とは乗ずる数の積算が異なっているために、学級数との関係でみると、乗ずる数が大きく設定されています。）

（ 3 ） 1969 年（昭和 44 年）以降の改定の経過

1969 年（昭和 44 年）以降の改定の経過については、文科省により公開された文書の該当部分を引用したいと思います。

1969 年（昭和 44 年）改定

1. 第七条 2 項

小学校の教員定数の算定率の積算は、小学校学習指導要領に示されている標準授業時数を基礎に、教員 1 人の教科、道徳、特別活動の授業担当時数を 26 時間と想定して、学校規模段階ごとに定めているが、昭和 44 年改正においてもこの基本的な考え方に変更はない。

ただし、学校規模ごとに何人の学級担任外教員、つまり専科担当しうる教員定数を確保するかという考え方で、改善を加えた。この考え方による学校規模段階に応ずる学級担任外教員定数は、まず中心規模として 18 学級をとり、この規模で旧法では 2.3 人の担任外定数を 3 人にするよう改善し、これとの均衡を考慮しつつ 18 学級を中心とする大または小規模学校の改善を図ることとした。

これにより、各規模段階ごとの学級担任外定数は以下のように改善され、この改善後の学級担任外定数と学級担任の定数を合計した数を、それぞれの規模ごとに、それぞれの学級数で除して得た率が、乗ずる数となる。

学級数 (A)	学級担任 (B)	担任外		改正後定数 (D) (B+C)	乗ずる数 (D/A)
		旧法	新法 (C)		
6	6	0.8	1.0	7.0	1.17
12	12	1.6	2.0	14.0	1.17
18	18	2.3	3.0	21.0	1.17
24	24	2.9	3.5	27.5	1.145
30	30	3.6	4.0	34.0	1.133
36	36	4.1	4.5	40.5	1.125
42	42	4.8	5.0	47.0	1.12

中学校の乗ずる数の改正は行っていない。

1980 年（昭和 55 年）年改定

1. 第七条 2 項

新法においては、基本的な教諭等の配置基準を改善するため、学校規模に応ずる乗ずる数を全面的に改めた。

また、旧法七条 3 (中学校の免許外教科担当の解消のための教員加算 (3 学級以下の中学校の数に 1 を乗じて得た数と 4 学級の中学校の数に 0.7 を乗じて得た数の合計数)) 及び第 4 号 (中学校の生徒指導担当教員加算 (18 学級以上の中学校の数に 1 を乗じて得た数)) の規定による教員の算定は、学校規模に応ずる乗ずる数の中に吸収することとした。

【乗ずる数に係る改善内容】

(あ) 教頭定数の充実

教頭定数について、9 学級以上の小学校及び 6 学級以上の中学校に 1 人、6~8 学級の小学校に 0.75 人、3~5 学級の中学校に 0.5 人をそれぞれ措置することと改めた。

旧法		新法	
(小学校)			
6~17 学級	0.5 人	6~8 学級	0.75 人
18 学級以上	1 人	9 学級以上	1 人
(中学校)			
3~17 学級	0.5 人	3~5 学級	0.5 人
18 学級以上	1 人	6 学級以上	1 人

(い) 小学校の専科教員の充実

小学校の専科教員について、6~8 学級の小学校に 1 人措置することに改めた。

旧法		新法	
6 学級	0.5 人		
7 学級	0.7 人	6~8 学級	1 人
8 学級	0.9 人		

(う) 中学校の免許外教科担当の解消

旧法		新法	
教員数		教員数	
1 学級	3 人		5 人
2 学級	5 人		7 人
3 学級	7 人		9 人
4 学級	8 人		9 人

1993 年 (平成 5 年) 改正

【乗ずる数に係る改善内容】

(あ) 小学校の専科教員の充実

旧法では6学級から専科教員定数が1人算定されていたが、7から11学級までの学校については、他の学校規模の学校と比べると、均衡が必ずしもとれていないことから、配置率の改善を行った。

(い) 生徒指導担当教員

旧法では第七条第1項第2号の乗ずる数において、生徒指導担当教員として18学級以上の中学校に1人措置されている。新法では、きめ細やかな指導を行えるように生徒指導担当教員の数を改善し、30学級以上の小学校及び中学校についても生徒指導担当教員を新たに1名措置することに伴い、その趣旨を明確にするため、生徒指導担当分として新しく号を立てて規定することとした。

(4) 近年の乗ずる数の解釈変更

以上のような経過を経て定められている「乗ずる数」ですが、現行の義務標準法も、基本的に小学校の教員定数の算定率の積算は、小学校学習指導要領に示されている標準授業時数を基礎に、教員1人の教科、道徳、特別活動の授業担当時数を26時間と想定(中学校は24時間と想定)して学校規模段階ごとに定めています。この制定根拠によるならば、現在の学習指導要領の改訂による標準授業時数の増加や病気休暇・退職者の増加等の実態を考慮して、さらなる「乗ずる数」の改善で学級担任以外の教員を増やしていくことが行われてしかるべきだと思います。

しかし、特に2001年(平成13年)の標準法改定の前後から、この「乗ずる数」の意義を無視するような解釈、運用がなされるようになってきています。基礎定数切り崩しの実施者は都道府県ですが、実は「(引用者-義務標準法の)その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を定めることにより・・・より機動的な学校への教職員配置を積極的に進める」(注7)ことを推進したのは、文科省です。

「県独自の少人数学級をやりたければおやりになって結構です。ただし、基準配当以内で。」「学級担任分だけを各学校に配当するというのでいっこうにかまわない。」などの発言(2000年(平成12年)6月文科省初中局財務課説明・高知県教委の出張復命書より)にみられるように、学級担任以外の教員分を「遊軍的な定数」と表現し、本来なら必要のない余裕教員扱いしています。そして、この「遊軍」を使ってなら弾力化による少人数学級をしてもよいと説明しています(2002年(平成14年)3月20日国会答弁)

こうした文科省の姿勢や指導こそが、各都道府県単位での「弾力的な教職員配置基準」を生み、「機動的な学校への教職員配置」を生み出していることは明らかです。それは、標準法制定時にもみられなかった論調であり、明治時代に逆行するような認識であるといえます。

佐藤氏は、前掲書で「教職員定数の標準」についての説明を終えるにあたって、次のように締めくくっています。

これらの算定は、各都道府県ごとに、その学校数、学級数、児童・生徒数を基礎として、それぞれの都道府県の総数を算定し、これをもって定数の標準としているもので形式的には、個々の学校ごとの定数の標準を示したものではない。しかし、これらの算定を本校、分校それぞれ1校とみなして算定すること、また学校の規模に応じて、それぞれ算定の内容を変えていることなどをみれば実質的には、単に都道府県ごとの総定数を算定する方法を定めたにとどまらず、これらの算定方式を通じて、

ある程度個々の学校ごとの教職員数をも算定しうる意味をかねそなえているものとみななければならない。（前掲書 P131）

「義務教育水準の維持向上」を目的として制定された義務標準法が、このようなかつての文部省の姿勢からの後退、逸脱により、大きくゆがめられた形で解釈、運用されていることは、問題だと言わざるを得ません。

4 今後の法改正の方向

（１）あるべき「乗ずる数」を算定するための要素

三島敏男氏の研究（注８）によれば、乗ずる数の算定にあたっては、教員一人当たりの週平均授業時数の他に、その授業を行なうための事前準備・教材研究・事後指導が、１時間に付き最低１時間は必要という考え方があり、研修・休暇等の教員について、3 / 4 程度加配措置しているなどの文部省の見解を紹介しています。

今、学校現場で考える「乗ずる数」の算定について、いくつかの盛り込むべき要素について、検討してみたいと思います。

週40時間制への変更時に、週受け持ち時間数の減少がなく、実質的に負担増になっている。

学校週5日制（基本担任時間数 小 4時間×5日+2時間=22時間）

（ " 中 20時間 ）

学習指導要領の改訂による授業時数の増加

年次休暇日数の見積もり過少（10日～12日程度分しか考慮していない。）

病気休職の増加（学校基本調査より）

・・・休職分は昭和23年の国庫負担法では考慮されている。

病気休暇の増加（教職員の休暇調査より）

学校の現状・・・教育改革の名による多種多様な業務の増大、

- ・推薦入試の内申書及び自己評価書の指導
- ・英語教育、国際交流
- ・情報教育

社会の変化による指導の複雑化

- ・遅刻、早退
- ・非行、事件、事故
- ・不登校
- ・いじめ問題
- ・過食・拒食、自傷行為など
- ・家庭環境（過干渉、放任、虐待）

以上の項目が、数値としてどのように計上できるかという点については、今後の研究を待ちたいと思いますが、現在の教育現場や教職員の実態を考慮すれば、大幅な「乗ずる数」の改善が必要である

ことは明らかです。

(2)「乗ずる数」の整数化

国の標準法の規定を、各都道府県の「基準」という最低保障としての実効ある制度にするためには、「乗ずる数」を整数として切り上げる措置を求める必要があります。これまで、こうした標準と基準との関係は、あまり人々の目にふれないところにあり、その存在さえ知られずにいました。例えば、第七条1項の条文に、「数を乗じて得た数（一未満の端数を生じたときは、一に切り上げる）」とありますが、「各学校規模（学級数）ごとに小数点以下は切り上げ」と理解している人も多いようです。しかし、それは、総合計数の端数が生じた場合は切り上げという意味なのです。こういったしくみのあいまいさを隠れ蓑にして、その認識のズレを文部省も各都道府県教委も上手に利用していたのではないかと考えられます。

したがって、「乗ずる数」の算定にあたっては、現実の学校に配置すべき教員数の想定数を基礎とし、少数ではなく、学級数ごとに整数値で示すべきです。国会論議の中でも、教育委員会と知事部局との予算折衝のために、法的根拠が必要だといった議論がされていました（注9）が、各都道府県の教職員配置基準の改善には、予算措置を伴います。学級編制のみならず、教職員配置についても明確な「標準値」を設けるべきであると考えます。

