

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

橋口幽美（宮崎市立田野小学校 事務主査）

< ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 >

はじめに

2001（H13）年 4 月、「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」という）」が改正されて、八年が経過した。「義務教育費国庫負担法（以下「国庫負担法」という）」も改正され、2006（H18）年度からは、教職員給与費の国庫負担率が 1/2 から 1/3 へと切り下げられた。教育基本法が同年 12 月に改正され、義務教育費に係る地方の負担責任が、国法の中に盛り込まれた。それらの結果と思われるが、各地で講師や非常勤講師という非正規任用教員が急増している。

義務標準法改正以前からも、臨時的任用・期限付き任用教職員の問題はあった。臨時的任用の理由には、病気休暇・休職・出産休暇・育児休業・介護休業などの代替がある。近年、病気休職が増加していることや、2005（H17）年度から育児休業が 3 年まで取得可能とされたことも、臨時的任用が増加した原因である。そしてその上に、理由の定かではない期限付き任用も多く、いわゆる「臨採問題」として取り上げられてきた。（注 1）

しかし、最近の非正規任用教員の急増は、教育条件法制の変更が影響を与えていると思われる。本稿では、増加の実態とそれらの要因を明らかにし、特に義務標準法第 17 条の新設によって急増している非常勤講師については、その違法性を含め論じてみたい。さらに、国庫負担法の「最高限度額政令」変更による総額裁量制の導入や、それに引き続く国庫負担法改正による負担率の削減によって、国と地方の教職員給与費の負担額がどの程度の影響を受け、非正規任用職員の増加とどのように関わっているかについても検討する。

なお、本稿において年度の表示は記述の簡素化を図るため、公文書上の表示（元号）を使用することをお断りしておく。また、教員以外の職種についても同様の問題が起こっているが、本稿では、教員についてのみ考察した。

考察にあたって使用した資料は、文部科学省（以下「文科省」という）が該当年度の 5 月 1 日現在の状況について直接学校へ調査している学校基本調査と、各都道府県教育委員会（以下「都道府県教委」という）が国庫負担金の交付を受けるために文科省に提出している諸報告書である。学校基本調査の集計結果は、該当年度の 12 月に文科省が「学校基本調査報告書」という形式に編集し発行している。諸報告書については、「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」（H17 年 12 月結成。以下「全国の教育条件を調べる会」という）が、文部科学大臣に公開請求した行政文書からの数値を一覧化して冊子にしたもの等を参照した。

また、臨時的任用についての諸原則等については、学校現場で常用されている法令集や、

地方公務員法についての初歩的な解説書等を参照した。それらの諸原則に照らして、H13年度の標準法改正時に新たに挿入された法第17条等について、検討することにした。

なお、考察にあたっての用語については、下記のように整理した。

一般的な表現	地方公務員法の規定			
	地公法の表現	根拠条項	理由	地公法の適用
正規任用	任用（無期限）	法第17条	安んじて、職務に専念	一般職であり、適用を受ける。
非正規任用	臨時的任用	法第22条第2項	臨時3原則による 緊急の場合 臨時の職（事業） 任用候補者名簿がない。	
	期限付き任用	労基法に抵触しない事	上記以外	
（就任） （委嘱） など	非常勤	法第3条第3項第3号	臨時又は非常勤の顧問・参与・調査員・嘱託員・これらに準ずる者 （下線は筆者による。）	勤務の実態により判断し適用
	常勤	法第3条第3項第1号～6号	選挙で選ばれる。 別に職業を持っている。 極めて短時間。 ・・・etc	特別職であり、適用を受けない。

*この表については、第2章で詳しく説明する。

第1章 最近の非正規任用教員の増加状況

（1）非正規任用教員とは、どのような教員か？

「学校基本調査報告書」には、職名ごとに職員数が記載されている。正規任用であるかどうかの記載はないので、本稿においては、任用と職名と勤務時間との関係を一旦下記のように整理することとした。

任用形態	正規任用	非正規任用		
職名	教諭	助教諭	講師	非常勤講師 （兼務の講師）
勤務時間	常勤（フルタイム）			非常勤（パートタイム）

教諭は、学校種に相当する免許を持ち任用される。当然「正規任用＝期間の定めのない無期限の任用」であると考えられる。

ただし、「教諭」として辞令がでていても、「非正規任用＝期間の定めがある期限付きの任用」の教員が含まれている県もある。(3)で説明する。

助教諭は普通免許状を持たない教員で、現在ではその数は極端に少なく、特殊な事例と見られることから、正規任用もあるかもしれないが、非正規とみなすことにした。

講師は、普通免許状を有する者を採用することができない場合は、「臨時免許状(＝助教諭免許状)」の交付をすることによって、その職に採用することができる。非正規任用である。単に「講師」という場合は、常勤の者を指す。

「非常勤講師」という場合、その勤務時間数はまちまちである。職の種類ごとに週当たりの上限時数、年間の上限時数が決められていたりする。また、授業時数に対して教材研究等の時間数の上限比率(1/3とか1/4など)が定められている場合もある。いわゆる「社会人講師」には、有職者・無職者が含まれているが、県費により報酬の支払われている講師は調査対象とされている。

(注2)

(2) 児童生徒に直接指導している教員に占める非正規任用者の比率変化

文科省が発行している「学校基本調査報告書」では、教諭・助教諭・講師の数が、本務者と兼務者とに分けて表にまとめられている。また、その中には、休職者等や教育委員会勤務者等、学校現場を離れている教員数も含まれている。(資料1-1, 1-2, 1-3)

そこで、引き算をして、児童生徒に直接指導している教員数を求めた。また、校長・教頭・養護教諭等については算入しなかった。実際に児童生徒に直接授業を行なっている教員のうち、非正規任用教員と思われる助教諭・講師・兼務講師(＝非常勤講師)の占める割合を算出することとした。都道府県ごとの割合を求め、全国を合計した数値での割合を求めた。(資料2-1, 2-2)

標準法改正直前の平成12年度から平成19年度の変化を追う。ただし、この数は平成12年度については県費負担の小中学校教員数のみであるが、平成19年度分には、市町村費負担の常勤教員数(591人)が含まれている。(後に(4)で詳しく述べる。)

H12 学校 基本 調査	学校種	直接指導の 教員数(A) 非常勤は 1/2換算	講師 (常勤)	兼務の講師 (非常勤) 実数	講師+ 非常勤講師 実数の合計 (B)	講師+ 非常勤講師 (1/2)換算 /(A)
	小学校	324,613人	12,500人	6,796人	19,296人	4.9%
	中学校	209,613人	8,940人	10,647人	19,587人	6.8%
	合計	534,226人	21,440人	17,443人	38,883人	

H 19 学 校 基 本 調 査	学校種	直接指導の 教員数 (A) 非常勤は 1 / 2 換算	講師 (常勤)	兼務の講師 (非常勤) 実数	講師 + 非常勤講師 実数の合計 (B)	講師 + 非常勤講師 (1 / 2) 換算 / (A)
	小学校	352,282 人	19,842 人	15,909 人	35,751 人	8.2%
	中学校	209,457 人	13,469 人	13,209 人	26,678 人	10.0%
	合計	561,739 人	33,311 人	29,118 人	62,429 人	

講師と非常勤講師の合計を実数で見た時の非正規任用教員は、平成12年度は約3万9千人であるが、平成19年度には約6万2千人となり、約6割の増加である。小学校では16,455人、中学校では7,091人増えていて、小学校での増加が著しい。内訳で見ると、小学校では非常勤講師が2.3倍に膨れ上がっており、中学校では講師の増加が大きくなっている。

児童生徒に直接指導している教員のうち、非正規教員の占める割合を計算するにあたっては、非常勤講師の平均勤務時間数を考慮する必要がある。しかし、学校基本調査では、兼務者の欄に計上されている非常勤講師の勤務時間数は不明である。そこで、一旦、非常勤講師を週20時間勤務と想定して計算(1/2を乗じて常勤者数に換算)することにした。実数で計算する方法と、実際の換算数で計算する方法との中間的な方法である。その計算方法で見た場合、平成12年度には小学校で4.9%、中学校で6.8%だった非正規率が、平成19年度には、それぞれ8.2%、10.0%に増加している。

(資料3)

平成19年度分については、非常勤講師の実数と常勤者数への換算数が、公文書「H19年度公立小中学校教職員実数調(以下、「H19実数調」という)」により確認できた。小中あわせて、非常勤講師の実数は15,826人であるが、常勤者数への換算数は、5,765人となった。非常勤講師の平均勤務時間数は、常勤者の3割程度ということである。ただしこの中には、プール指導や、習字指導など、年間勤務時間数が極端に少ない講師も入っていると思われる。(資料4-1, 4-2) (資料5-2)

非常勤講師の平均勤務時間数が常勤者の2割程度となっているのは、北海道、埼玉県、新潟県、岐阜県、三重県、大阪府、岡山県、山口県、福岡県、佐賀県、鹿児島県、沖縄県である。(非常勤の換算数が10人以下の県は除いた。)このような県での実態がどうか、詳しい調査が必要であるが、義務標準法第17条の規定を利用した、「定数の非常勤への換算」つまり、「定数の非常勤化」をより細分化して行なっている県であることが推測される。(注3)

ちなみに、短時間勤務の再任用教員数は、全国の合計実人数が798人で、常勤者への換算数では480人となっている。「再任用・短時間勤務」における平均勤務時間数は、常勤者の6割程度である。

(3) 臨時的任用、期限付き任用教員の実際の数

「教諭」という職名で発令されている非正規任用教員の数は、前出の「実数調」によって確認することができる。公立小中学校に限ってその数を推計してみよう。

通常、臨時的任用で行なわれている産休・育休の代替者数が、「教諭」の欄にもあがっている県は、北海道・群馬・埼玉・東京・神奈川・山梨・静岡・愛知・滋賀・大阪・兵庫・広島・山口・徳島・高知・沖縄で、全国合計は6,063人である。(資料5-1)

この内、高知県では育休代替に正規任用教員をあてる制度をとっている。他にもそういう県があるかもしれない。そこで、次の数字を比較してみた。「助教諭・講師」の欄の全国合計は27,570人となるが、「臨時的又は期限付き任用の者」の欄の全国合計は、33,161人である。二つの数字の差である5,591人が、教諭発令されている臨時的任用教員であり、代替者のうち472人は正規教員ということになる。つまり(2)で計算した「教諭」のうち5,591人は非正規任用教員であるから、非正規率の実態は、(2)で見た数値以上ということになる。(ただし、非常勤の換算数による誤差を除外して考えた場合。)

臨時的任用の理由についても検討するために、もうひとつ別の数字も比較してみた。教員の「臨時的又は期限付き任用者数」は、小中学校あわせた全国合計で33,161人になる。それに対して、休職者2,562人、団体専従者622人、大学院休業者79人、産休者2,641人、育休者10,704人で、合計16,608人は代替の理由の明らかな「臨時的任用教員」である。差し引き、16,553人の非正規任用については、理由が明らかでない。この中には5月1日現在の病気休暇の代替教員数が含まれているから、それを差し引いて考えたとしても、理由の明らかでない「期限付き任用教員」が、公立小中学校において1万人程度存在していると推測される。

(資料5-2)

(4) 市町村費負担の教員数について

「学校基本調査報告書」において、市町村費負担の教員数の欄には、従来は常勤者が掲載されていたが、平成19年度の報告書では、常勤教員については県費負担教職員数の中に含んで報告書が作成されており、市町村費負担の教員数欄には、非常勤教員の人数が掲載されるようになった。

前年の平成18年度の市町村費負担教員数は、常勤者の数が掲載されており、小中あわせて2,190人であった。(資料6-1)平成19年度の報告書では、常勤者の数は県費負担教員数に含めて掲載されているが、職名は分からない。これが、小中合わせて591人である。(資料1-1)市町村費負担の常勤者数は、2,190人から591人に減ったということになる。市町村費負担教員の欄には、新たに、非常勤の教員数があげられるようになって、小中あわせて2,259人と掲載されている。(資料6-2)(資料6-3)

学校基本調査報告書のこのような集計方法の変更は、事実の把握をある面では広げているが、ある面では困難にさせている。県費負担制度は変更されていないのだから、市町村

負担の教員数を県費負担教職員数に計上することは了解できない。掲載方法を元に戻した上で、市町村負担の教職員数について正確に現状把握ができるように、調査の対象を広げるべきである。報告人数に含まれない市町村負担の非常勤教職員の職種は多義にわたっており、県費負担の非常勤教員の時間単価よりも低く押さえられている。また受け持つ授業時間数が極端に少ないケースもある。

市町村費負担教職員の実態について、徳島県教職員の会の調査報告がある。実に様々な形態があり、任用条件もばらばらであることが分かる。(資料7)

第2章 H13 義務標準法改正以前からある教員の任用問題について

前章で見たとおり、非正規任用教員が激増しているが、このことが法的課題としてどのような問題を有しているかについて考えるためには、まず、H13年標準法改正以前からあった「臨採問題」について整理しておく必要がある。法令に規定のある点にそって検討してみたい。

(1) 地方公務員の任用に関する原則は「無期限の任用」

地公法第22条第2項で、臨時的任用について規定している。この条項によって、臨時的任用を行うことができる場合を規定しているわけだから、原則は恒常的な任用でなければならないという規定もどこかにあるはずだ。そこを確認するために、法を順に読んでみた。『平成20年度版 宮崎県教育関係者必携』(宮崎県教育庁総務課編集 第一法規発行)には、関連実例や判例なども随時掲載されている。

第1条(目的)、第2条(効力)、第3条(一般職・特別職)第4条(この法律の適用を受ける地方公務員)を読み、第17条(任命の方法)まで来て、やっと次の一文に出会うことができた。

判例：職員を無期限のものとするのが法の建前であるが、それは、職員の身分を保障し、職員をして安んじて自己の職務に専念させる趣旨に出たものであるから、職員の期限付き任用も、それを必要とする特段の事由が存し、且つ、それが右(上)の趣旨に反しない場合においては、特に法律にこれを認める旨の明文がなくても許される。

(S38.4.2 最高裁判決)

判例の中に「職員を無期限のものとするのが法の建前」という文言があり、無期限の任用 = 恒常的な任用が法の原則である事が確認できる。しかし、期限付き任用が許される「『職員をして安んじて自己の職務に専念させる』という趣旨に反しない場合」とは、どのような場合を指しているのだろうか。判例によれば、当時、定年退職制度がなく、ある村で退職勧奨により一旦退職した教員が、村の任用で1年契約の助教諭として任用され、その2年後に任用を中止された事件であった。最高裁の判決は、再任用の職員に限定されたものだから、この判決を持って、期限付き任用が一般論として「特に法に認める旨の明

文がなくても許される」ということにはならない。また、「安んじて」と「専念させる」とは、今日的な言い方に直せば、職員に対して「将来にわたる生活の保障」によって、「職員のメンタルヘルス(精神的な健康維持)」と「職務の能率化」を担保するということである。これが職員の任用にあたっての大原則であることが、この判決によって確認できた。

(2) 臨時的任用に関する3つの原則

職員の任用は、「無期限 = 恒常的任用」が原則である事を確認した上で、第22条において、「臨時的任用」が例外的に許される場合について検討する。それは、以下の3つの場合に限られると書かれている。

緊急の場合

臨時の職に関する場合

任用候補者名簿がない場合

「緊急の場合」について

緊急の場合とは、「事故」「災害」などにより緊急に人の配置が必要な場合で、前出解説書「地方公務員法入門」には、正規の任用手続きを踏んでいたのでは、間に合わない場合のことだと書かれている。「職員の事故や病気」は、このような意味では、「緊急」に該当するかもしれないが、ある一定の比率での事故率や罹病率などがデータとしてあるのであれば、その比率に応じる形の任用を制度として準備することは可能で、正規職員で対応させることもできる。高知県では、育休の代替を正規教員で対応する制度が作られている。

「臨時の職に関する場合」について

行政事例には、「臨時の職」とは、職自体が恒久ではなく臨時であるものをいい(昭26.5.21行実)、「人事委員会の承認」は、臨時的任用を行なおうとする職についての承認で、臨時的任用を行なおうとする職員個々についての承認ではない(昭31.9.17行実)とある。どのような職が「臨時の職」に該当するのか、「人事委員会の承認を受けた職」にはどのような職があるのか、確認する必要がある。

「任用候補者名簿がない場合」について。

これは、結果的に名簿がない場合もあるのだろうが、不足教員数分の採用候補者名簿が意図的に作られないという問題がある。古い資料ではあるが、宮崎県の教育委員会が作成した「H9年度小中学校教員採用選考第1次合格予定者数」という文書がある。(拙著『30人学級実現のために 学級編制のしくみを考える』P69の表)合格予定者数をあらかじめ決めておくという事自体が不当である。しかも二次合格者数は、不足数の半数程度であり、採用候補名簿への登載が、不足数の半数しか行なわれない

のである。このような操作を通じて、「採用候補者名簿」が存在しない状況が意図的に作られていたと想定される。このことは、平成11年度の公文書上でも同様に確認できる。(資料8)この問題は、教員採用試験制度の公開と共に重視していかなくてはならない課題である。実力のある教員が、何度も不合格にされている。この意図的・計画的な「名簿不存在状況」と深く関わっているものと思われる。

(3) 義務標準法の「助教諭」「講師」と、学校教育法の規定との関係

国庫負担額の算定をする根拠を定めているのが義務標準法であるが、第2条第3項には、国庫負担の対象となる職員について次のように定めがある。

この法律において教職員とは、校長、副校長及び教頭(中略)主幹教諭、指導教諭、教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭、養護助教諭、講師、寄宿舎指導員、学校栄養職員(中略)並びに事務職員(中略)をいう。

臨時的任用と思われる「助教諭」「養護助教諭」「講師」まで含めて、国庫負担の対象としているのであるから、標準法において臨時的任用が許されていないわけではない。しかし、あくまで法第1条の目的が「義務教育水準の維持向上に資すること」であるからには、おのずからその任用に制限があるはずである。

学校教育法ではどのように規定されているかを次にみてみよう。学校教育法第37条で、小学校に置くべき職員についての規定がある。

小学校には、校長、教頭、教諭、養護教諭、及び事務職員を置かなければならない。教諭は、児童の教育をつかさどる。

助教諭は、教諭の職務を助ける。

講師は、教諭又は助教諭に準ずる職務に従事する。

特別の事情のあるときは、第1項の規定にかかわらず、教諭に代えて助教諭又は講師を、養護教諭に代えて養護助教諭を置くことができる。

(~ 、 ~ 、 ~ については省略。)

この法律の中で、必ず置かなければならないとした「教諭」や「養護教諭」を「特別の事情があるときは」それに代えられる職として、「助教諭」や「養護助教諭」「講師」の職名が登場している。助教諭と講師のちがいは、何によるのだろうか。学校教育法施行規則第4章第4節(職員)の第64条で「講師は、常時勤務に服しないことができる。」とある。この文面から推測すれば、助教諭は常時勤務に服さなければならない職であるという意味になる。現在では、臨時的任用教員の休暇面での権利保障がすすみ、条例等において年次有給休暇等の規定がされるようになったが、学校教育法制定当時には、有給休暇の制度がなかったために、講師については、「常時勤務に服しないことができる」という規定が必要だったのだろうか。いずれにしても、「助教諭」や「養護助教諭」「講師」の配置は、「特別

の事情があるとき」と制限が設けられており、病休や休職等の事情に限定されたものだといえる。

(4) 常態化した臨時的任用について

臨時的任用は、特別な場合に限られており、期間も原則6ヶ月以内と制限されていながら、なぜ、「常態化した臨時採用」が横行しているのかについて、検討してみたい。

地方公務員法第22条の行政実例として、次のように書かれている。

いわゆる臨時職員の取扱について、労働基準法第14条の規定に違反しない限りは期間を定めて任用することは別段差し支えない。かかる期間附任用職員を、その期間満了と共に内容の同一性を存続させながら更新する任用方法も、法的に可能である。

(昭28.8.15自行公発173)

この問題に関する判例は掲載されていない。このような「ザル解釈」が通用している事が、今日の非正規問題を深くさせている原因のひとつであろう。地方公務員法制定30周年を記念してH13年に総務省が出版した『地方公務員制度の展望と課題』に、重要な判決などを網羅した章があるが、その中にも、この行政実例と関連する判決文はなかった。

(注5)

行政実例でふれられている労基法第14条の規定というのは、契約期間等に関する規定で、「労働契約は、期間の定めのないものを除き、一定の事業の完了に必要な期間を定めるもののほかは、3年(次の各号のいずれかに該当する労働契約にあつては、5年)を超える期間について締結してはならない。」とある。各号として、(1)専門的な知識等を有する労働者(2)満60歳以上の労働者とある。ここでも、期間の定めのない契約が原則であることをまず確認する必要がある。例外的に、「一定の事業の完了」のための期間を限定した契約は許されている。また、3年間までなら期限を定めて労働契約を結ぶ事も許されている。高度な専門的な知識を持っていれば、職探しに困ることはないという想定なのだろうか、5年間までも認めている。「専門的知識等を有する労働者」という扱いの中で、教員の期限付き任用が5年まで可能とされたという解釈が成り立つのだろうか。しかし、「高度のものとして労働大臣が定める基準」の中には、「教員」は含まれていない。(注6)

現行の労働基準法は、H10とH15の二度にわたって改悪され、昭28.8.15現在の内容とは異なっている。改悪当初は、3年の部分が1年、()書きの中の5年の部分が3年であった。期間を定めた契約が5年までも認められ、長期化できるようになってしまった。(注7) 昭和28年当初の基準法には、このような例外規定(アンダーラインを引いた部分)は存在していない。それが、法の改定を重ねることによって、地方公務員法の関連部分が読み替えられていくしくみだ。地方公務員法においては、基本原則は労働基準法を適用されつつ、公務員である事の特異性からその一部分が「適用除外」されている。そして、特異性からくる権利の制限を補う形で、身分の保障が行なわれている。このよう

な構造として捉えるなら、地方公務員・地方教育公務員も、一般の労働者と共通の危機にさらされている。よって立つべき「法」が改悪されることによって、公務員の臨時的任用が長期にわたって合法化されてしまった。だからこの問題は、広く労働者共通の問題として捉えておく必要がある。宮崎県では、以前は同一校での勤務は1年間だった臨時的任用が、同一校に5年間まで勤務可能とされた。(注：国家公務員については、労働基準法は全面的に適用されない。)

(5) 正式任用の条件

ところが、地方公務員法第22条第6項には、「臨時的任用は、正式任用に際して、いかなる優先権をも与えるものではない。」という規定がある。これは、どういう意味を持つのだろうか。どのような考え方に基づいているのだろうか。正規採用を餌に、長期にわたり臨時的任用に甘んじさせるといような人の使い方は許されないという趣旨であろうか。しかし文章は、まるで臨時採用者に向けて、「断っておくけど、何年臨時をやったからと言って、採用が有利になるわけじゃないからね」と言っているようでもある。解説書によれば、意外な事にそういう意味だった。試験によって能力が実証されていないというのである。しかし、長期にわたる継続的任用自体が、能力を実証していると言う事もできる。このような主張により、長期間の任用実績のある非正規任用教員には、一次試験を免除する「特別選考」が増えているそうである。しかし、一次試験は免除されても合格者数は増えていない。本来的には、「恒常的な職であれば正式任用」という原則に基づいて、正式任用数自体を増やすことが先決であろう。地方公務員法第17条の行政事例に、次のようにある。

特別の事情のあるものを除き、恒久的な職について、雇用期間を限定して職員を任用することは適当でない。(昭31.2.18 行実)

近年、臨時採用を5～6年継続したうえでの正規任用が増えている。常態化している。都市部においては、臨時的任用者を確保するための様々な手法がとられるようになってきている。不合格通知と共に臨時的任用の「採用願」の用紙が同封されてきて、あたかも、臨時でも希望しておかなければ正規任用にならないような印象を与えて、安上がりの教員として困り込む方法をとる県教委さえ出現している。法律の趣旨と実態とが逆転している現状を、本来の姿に戻す必要がある。

(6) 臨時的任用職員の身分保障

臨時的任用職員の身分保障については、法29条の2で、「以下の条文は適用除外」とあり、第27条第2項(職員は、この法律で定める事由でなければ、その意に反して、降任され、もしくは免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることのない。)をはじめ、第28条第1項から第3項までの(降任、免職、休職

等の規定)、第49条第1項、第2項(不利益処分に関する説明書の交付)、行政不服審査法の規定などが適用されない。任用期間が短く、免職などもない職であるから、不服申請なども在りえないというふうに取り取る事も可能ではあるが、理由なく免職される事もあるし、そうされても不服審査を受ける事もできない無権利な職であるとも読み取れる。もしも、前者であれば、その職務内容が責任を問われる事のない内容と立場であることが大前提になる。もしも後者であれば、無権利を法律が承認するということになり、これは憲法に抵触するのではないだろうか。だとすれば、前者の大前提が、教員という職務について成立するかどうかを問わなければならない。「新・教職員の権利全書」(1989年日教組発行)に、次の指摘がある。

国家公務員については、人事院規則(8-12「職員の任免」第15条の2)で期限付き任用が許されない場合を規定しており、その趣旨に関し判例(東京地裁昭47.6.24判決)は「職務の遂行について、専門の知識と経験とを要求されるような常勤の官職にあてる公務員」の期限付き任用は職務への習熟を害し公務の能率的運営を阻害するから許されないとしている。地方公務員についても同様であり、教員は、専門職であることはいうまでもなく、恒常性、常勤性のある専門職務につく教員の期限付き任用は本来許されない。

身分保障は、職務の習熟と公務の能率的運営の保証であることが指摘されている。問題の本質はここにある。

(注5参照)

第3章 H13 義務標準法改正による非常勤化・非正規化について

(1) 第17条の新設による非常勤化

標準法の職の定義は第2条第3項にあり、平成13年度の法改正以前は、講師についてのみ「(常勤の者に限る)」と記述されていた。それが、すべての職についての記述となり、「(それぞれ常勤の者に限る。第17条を除き、)」と変更され、第17条が新たに設けられた。第17条では、(教職員定数の 短時間勤務の職を占める者等の数への 換算)について規定している。

第1項 第6条の2から第9条まで又は第10条の2から第14条までに定めるところにより算定した教職員の数は、政令で定めるところにより、公立の義務教育諸学校(共同調理場を含む)に置く校長、(以下の職名中略)、事務職員で地方公務員法第28条の5第1項に規定する短時間勤務の職を占める者の数に換算することができる。

第1項の規定を簡単に説明すれば、標準法に規定されたすべての職について、再任用短時間勤務の職員を充ててよいということである。

第2項 第7条又は第11条に定めるところにより算定した教頭及び教諭等の数は、政令で定めるところにより、公立の義務教育諸学校に置く非常勤の講師（略）の数に換算することができる。

第2項の規定によって、教頭・教諭等の定数を、非常勤講師に換算することができることとなった。しかし、大原則で「それぞれ（の職種はすべて）常勤の者に限る」（（ ）内は、筆者の注）としておきながら、同一の法律の最後で、「特別の事情」など一切の制限もなく、大原則とは矛盾する規定を付け加えている。このようなことが、法律作法としてはたして許されるだろうか。この条文の新設によって、第1章（2）で見たとおり、7年間で非常勤の講師が約7割も増加（約12,000人増）した。そして、今後更に増加するのではないかと懸念される。国庫負担率が削減され、地方交付税交付金も削減される中、一部の地域を除き、地方税収の増加はそれほど多くないからである。

常勤の講師であれば、一般職となり給与を支給する。期末・勤勉手当（いわゆるボーナス）をはじめ、生活給としての諸手当（通勤・住居・扶養）も支給する。健康保険掛け金の雇用者側負担も必要となる。しかし、非常勤講師の場合は、時間単価計算による報酬の支払いと、通勤実績日数分の費用弁償が行なわれるのみであるから、週20時間の非常勤講師二人分は、週40時間の常勤講師の一人分よりもはるかに経費を節約できるのである。

（2）非常勤講師の身分

次に、非常勤講師の身分について考えてみよう。

地方公務員法第3条に関する「行政実例」において、この法律の適用を受ける一般職であるか、適用を受けない特別職であるかの判断基準が示されている。（注4）

「産休補助教員は一般職」とあるので、育児休業補充教員や、病休・休職等の補充教員としての講師は当然一般職ということになると思われる。従って、この法の適用を受け、たとえ臨時的任用であっても「安んじて職務に専念できる」状況が確保されなければならないということになる。一方、「非常勤講師は特別職」とあるが、「公立学校の（中略）いわゆる非常勤講師と称せられている職員については、勤務の実態により判断」とある。現在多く任用されている非常勤講師について、「勤務の実態」を単一校ごとの「時間数」で見ると、何校も掛け持ちしている場合の総時間数で見ると、その時間数が何時間以上を一般職とみなすのか・・・等々検討する必要がある。そして一般職と判断された非常勤職員には、「安んじて職務に専念する条件」を確保する責任が自治体と教育委員会に要請される。

『地方公務員法入門』（有斐閣双書阿部泰隆他著S61）のP12には、「非常勤が特別職と扱われる理由は、別に職業を持っていて、その事によって、保障の必要のないケースを言う」とある。また、「特別職でも、従属労働者である者には、労働基準法が全面適用される。」とも書かれている。さらに、制定当時から積み残しの課題があるとも書いてあった。

身分関係の不明確な職員についての法的地位については、早急に立法的対応が必要であ

ろう。(P 1 4 ~ 1 5)

立法論としては、特別職に関する法規制を整理し、統一できるものは統一し、より合理的なものにすべきであろう。(P 1 8)

複雑であるのみならず、整合的であるとも思えない。立法的整理が必要であろう。

(P 1 9)

非常勤講師の一般的任用状況は、週 2 0 時間以下・年間 7 0 0 時間以下というような形が多く見られるが、この場合一日平均 4 時間で週 5 日勤務である。一日の勤務時間は、学年や学級ごとの「時間割」(授業の実施計画表)に添って決められるので、空白の時間も存在する。拘束されない自由時間ではあるが、待機時間であり、別の職に就くことは不可能な時間である。このような実態である以上は、非常勤であっても一般職とみなして、地公法の適用をすべきである。しかし、学校教育の基本的な制度の中に、このような不安定な非常勤という勤務形態を採用する事自体に、問題がある。

(3) 非常勤化につながる第 7 条第 2 項に追加された「少人数指導」

H 1 3 年度義務標準法の改正において、このような短時間勤務者や非常勤職員の配置を誘導する定数が、第 7 条第 2 項の中に追加された。第 7 条は、もともとは、教頭と教諭の基礎的な定数を算定するための規定であるが、H 5 年に第 2 項が追加され、国が任意に加配する定数の規定が盛り込まれた。いわゆる「複数指導(T・T)」と称される定数と「選択教科」と称される定数である。平成 1 3 年の改正において、この間に「少数の児童若しくは生徒により構成される集団を単位として指導が行なわれる場合」という文言が挿入された。一般的には「少人数授業」と呼ばれている。一部教科のみで学級解体を行ない、少人数にして授業を行なう方法をとる場合の加配定数が付け加えられたのである。文科省は、これらすべてを総称して「指導方法工夫改善定数」と呼んでいる。

「少人数授業」は、小規模校に実施する場合、必ず非常勤化を生む。算数や英語だけに限って、ひとつのクラスを二つのグループに分割して授業を行なう場合、小規模の学校では、その教科の総授業時間数とそれに伴う教材研究等の時間数を合わせても、常勤者の週 4 0 時間に満たない。従って必然的に「非常勤化」や「兼務化」がおこる。つまり週 2 0 時間などの非常勤職員が生まれるしくみとなる。また、小規模校でなくても、対象学年を制限することによって、非常勤化できるのである。

H 1 3 年義務標準法改正では、第 3 条の改正によって「地方裁量による特に必要な場合の少人数学級」が盛り込まれたが、それとからめる格好で、第 7 条に「少人数授業加配定数」の規定を盛り込んだという側面もある。児童生徒数の減少によって起こってくる基礎定数の減少数を、この加配定数の上乘せ分に振り向けるという構想である。従って、この加配定数の増加は、非常勤講師の増加となって表れるであろうことが当初から予測された。すでに「T・T」や「選択教科」によっても、非常勤化は行なわれていたようであるが、標準法の第 1 7 条の新設によって「定数の換算」、つまり国庫負担の対象となったことにより、非常勤化が劇的に進むことが予測されたのである。

なお、この定数が引き起こす問題については、教育上の疑問もある。小人数授業の際に行なわれる「能力別編制」や、児童や集団についての理解が乏しい状態での授業について、検証する研究は行なわれているだろうか。保護者からは疑問が出されている。(注8)

この部分は、数字の分析では出てこない。学力向上(点数アップ)と言う点だけで教育制度を考えてよいのか、実際、学力は上がったといえるのかどうか、具体的な検討が必要で、「学力テスト」の是非を含めた、専門的な研究が待たれるところである。

(4) 国庫加配定数の増のみによる定数改善方針

H13義務標準法改正では、学級編制基準や定数算定のための「係数」など基礎的な定数に係わる改善が一切行なわれなかった。国庫加配定数のみを定数改善の対象とする方針を、文科省が持っていたからである。(H12～18年度の国庫加配数の変化については、調べる会パンフNO.5 P9～11に掲載。H19年度は、調べる会パンフNO.7 P23を参照)

従来からある第15条に規定されている特別事情等による国庫加配制度も、(2)で述べたと同様の効果を持っている。免許外解消、学力向上、英語力の向上などの名目で、様々な「事業」が実施され、常勤教員が、数校の学校を掛け持ちする勤務形態も導入された。中学校では、家庭科や体育などの教員が、数校の兼務発令を受けている。学校基本調査によれば、平成12年度には小中合わせて396人だったが、平成19年度には、6,659人が兼務を行なっている。(資料2-1, 2-1)「小中一貫教育」や「中高一貫教育」などの名目で、異なる学校種間でも掛け持ちさせ、中学校の数学の教員に小学校の算数の授業を行なわせたり、中学校の数学の教員に高校での授業を担当させたりしている。そして、留守になる学校の時間分を埋める非常勤講師が、「研究加配」として配置され、授業を行なっている。学校現場では、複数の学校間での時間調整が必要となり、学校間の移動に時間を要し、打ち合わせも十分にできないと聞く。教員は、職員同士の関係の希薄な状態での教育活動に不安を覚えるにちがいない。小中学校では、生活指導と教科指導を区別することは、困難である。教科指導の前提として、児童生徒の生活状況を把握しておく必要があるからである。

(5) 増加する加配定数は「臨時の職」と扱われている

文科省への情報公開請求により開示された文書から、教職員定数のうち国庫加配定数については、「臨時の職」とみなされていることが確認された。平成19年度の報告文書の中に、各職種別に「平成20年度以降の公立小・中学校定数見込調」というものがあり、それぞれの職の「退職見込者数調」があり、それらの数値に基づいて、「平成20年度以降の職員採用見込者数調」というものが作成されていた。問題は、定数見込数の中に計上されているのは、法第7条第1項の定数(学級数により算定される基礎的な定数)と法第6条の2の定数(学校長の定数)のみだった事である。(資料9)

つまり、法第7条第2項の「指導方法工夫改善定数」や、法第15条の「特別事情や研

修・研究による加配定数」は、「恒常的な職」としての扱いを受けていないということである。文部科学省が書式を示しているのであるから、口頭での説明や、文書による通知などが特に行なわれていなくても、実質的に指示していることになるだろう。このような書式を示せば、加配定数の増加と共に、非正規任用が増加したのは、必然だったわけである。このことから、基礎的定数の拡充を求めることが、非正規任用教員を増加させないための制度的保証であることが明らかとなった。

第4章 教職員給与費の国庫負担制度の後退と総額裁量制の実態

(1) 教育条件整備の前提となる財政制度の後退

義務標準法改正の3年後の平成16年度には、国庫負担最高限度額を算定する方法が、定員実額制から総額裁量制へと変更された。この変更は、「国庫負担の最高限度額を定める政令」を改正することによって行なわれたので、国会での論議は行なわれていない。従来は、国庫負担限度定数を超えた教員数分については国庫負担の対象から除外されていたが、「国基準単価」と「国庫負担限度定数」を掛け合わせて求められる「総額」を超えていなければ、定数を超過していても国庫負担の対象とすることになった。つまり、給与水準を引き下げれば、国庫負担限度定数を超えた教職員の給与費を国庫負担の対象とできることとした。第3章で見た教員の非正規化・非常勤化は、全体の給与水準を引き下げることとした。第3章で見た教員の非正規化・非常勤化は、全体の給与水準を引き下げることとした。第3章で見た教員の非正規化・非常勤化は、全体の給与水準を引き下げることとした。これが果たして教育条件の維持向上という法そのものの目的にかなったものと言えるであろうか。

(この「総額裁量制」では、給与と諸手当の種類ごとに細かく枠取りのあった計算方法も廃止され、手当を膨らませて成績主義による給与格差を作り出すことも可能とされた。)

義務標準法改正の5年後の平成18年度には、「義務教育費国庫負担法」の改正により国庫負担率は1/2から1/3へ引き下げられた。

以上の制度変更によって、実際の教育予算はどの程度変化したであろうか。情報公開制度の利用によって、制度の公正さを保証できるであろうか。従来であれば、定数がきちんと守られているかというチェックは意味を持った。しかし総額裁量制の下では、定数が満たされたとしても非正規や非常勤の教職員が多くなっていることも考えられる。さらに、定数は超えていても、教育費は減少する可能性がある。定数と予算は、教育水準を測る基礎的データである。定数の実態については、基礎定数と加配定数との合計数では増えている。本章では、予算の実態について検討する。

(2) 調査の方法

県費負担教職員給与費にかかる国庫負担金の計算は、3回行なわれる。はじめは、概算で、年度の前年に次年度の児童数などを予測して行なう。次に、年度の5月1日時点の児童生徒数などを基礎として、国庫負担最高限度額が計算される。最後に、年度の翌年9

月頃までに提出された決算調書によって、翌年度末の3月に精算や返還が行なわれる。この基本の形式は、総額裁量制の下でも変わっていない。概算時の文書については公開を求めているので、最高限度額の算定に関わる定数・実数・実額についての報告書と決算に関わる報告書とによって、諸々の数値の比較を行なった。(注9)

決算額について集計したのは、平成12年度、平成16年度、平成17年度、平成18年度分である。平成16年度から、総額裁量制に変わっているし、平成17年度からは実質国庫負担金が1/3に削減されている。H18年度から正式に国庫負担金が1/3になった。

(3) 平成12年度の決算調書より

平成12年度は、義務標準法の改正前であるので、非常勤職員に対して支払われる「報酬」については、国庫負担対象外とされている。また、定数実額制がとられているので、公立小中学校の校長・教諭等の定数を実数の方が全国合計では7,135人超過しているが、この超過分に相当する比率で、給与費は国庫負担の対象外とされている。県として定数を下回っているのは、13県である。一方、充て指導主事の定数は、どこも満たされており、全国合計では定数を7割も超過している。小学校・中学校・盲聾学校・養護学校と別々に国庫負担対象額が算定されているが、全部を合計してみると、国庫負担対象の決算額は、6兆5,161億円であるから、国庫負担額はその1/2の3兆2,580億円である。この時の非常勤報酬額は、全国合計167億円で、決算額に占める報酬の比率は、0.24%である。

この年度では、各県の予算額と決算額が報告されているが、ほとんどの県では予算残額がある。残額の比率の高いのは、富山県(1.19%) 奈良県(1.34%) 鳥取県(1.19%) 鳥根県(1.33%) 高知県(1.79%)である。ただし、この金額には退職手当も含まれている。(資料10)

(4) 平成16年度の決算調書より

平成16年度からは、総額裁量制に変更されたので、決算調書の様式が変わっている。国庫負担対象額(A)と国庫負担最高限度額(B)とを比較し、低い方の1/2が国庫負担額とされている。国庫負担対象額とは、実際に支出された金額のうち国庫負担の対象となる金額という意味なので、実際に支出された額である。国庫負担最高限度額とは、標準法等の規定に基づいて算出されたところの、国庫負担可能な最大の金額である。

小中学校の全国の国庫負担対象額は約4兆9,257億円であるのに対し、最高限度額は4兆7,163億円となっていて、都道府県の実支出額が2,094億円上回っている。そして、ほとんどの県では小中学校費については、実支出額が国庫負担最高限度額を上回っている。しかし例外的に、鳥取県、鳥根県、岡山県、広島県、沖縄県では下回っている。

平成16年度から、総額裁量制へと変更され、国庫負担最高限度額の算定の基礎数値(経験年数による給与水準や手当の額)が、実際の額を下回っていると言われている。従って、

実支出額が上回っているのが一般的な姿と思われるのに、それを下回っている県がある事自体予想外であったが、広島県での下回り方は、驚きの数値である。率にして3%、金額では35億円も下回っている。岡山県でも5億7千万円下回っている。(表1)

盲聾学校では小中学校とは逆に、ほとんどの県が、国庫負担対象額(A)が国庫負担最高限度額(B)を、下回っている。(A)390億円に対して、(B)440億円であるから、50億円下回っており、88.64%の支出に抑えられている。上回っていたのは、埼玉・東京・神奈川・大阪の4県のみであった。

総額裁量制は、給与と諸手当の枠を取り払っただけでなく、学校の種別の枠も取り払った。様式を見ると一目瞭然で、平成16年度の初年度には、小中学校と盲聾学校の枠が取り外されていた。(資料11) すなわち、小中学校での上回った実支出額を、盲聾学校の下回った限度額と相殺できる様式に変更されていた。国庫負担対象額同士を加えた数字と、国庫負担最高限度額同士を加えた数字とを比較して、国庫負担額を決定する方式に変えられていたのである。小中学校と盲聾学校のそれぞれの差を合算してみると、ほとんどの県では、盲聾学校での下回り分を差し引いても小中学校分の上回り額が大きくて、やはり県全体としては上回っているが、長野県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、沖縄県では下回っていた。(資料12-1) (表2)

合計した時に、下回ってしまう長野県は、盲聾学校での条件整備が特に激しく落ち込んでいることを示している。その他の県は、全体として教育予算が低く抑えられていることを示している。中国地方の各県に共通してみられるが、山口県はこのグループに属していない。

平成16年度には、養護学校の枠はまだ外されていなかった。

養護学校の決算では、全国合計では国庫負担対象額(A)は、270,540百万円 国庫負担最高限度額(B)は、248,761百万円であり、全体としては上回っている。しかし、群馬県、山梨県、長野県、鳥取県、高知県、熊本県では下回っていた。

(資料12-2)(表3)

下回っている状態にすべて名を連ねているのは、鳥取県で、教育条件の切り下げが、全体で行なわれていることを示している。また、長野県は、盲聾学校と養護学校において切り下げていることが分かる。その他の県は、養護学校での教育条件切り下げを行なっていることが分かる。

(5) 総額裁量制による国庫負担額の変化・・・H16～H18

平成18年度においては、特殊教育の制度変更がおこなわれ、盲聾学校や養護学校の制度が、特別支援教育という名称に変更され、決算調書のうえでは、「特殊教育諸学校」と表示されていた。そして、従来の盲聾学校と置き換えられたので、結局すべての学校種別枠がはずされた格好となった。このことは、都道府県の立場から見れば、国の国庫負担額を

大きくすることにはなる。ほとんどの県では、従来国庫負担限度以下に抑えてきた盲聾学校の費用の部分が、小中学校の上回った部分へ転用でき、それだけ国庫負担可能額にかえることが出来るからである。しかし、結果として国庫負担金は増えただろうか。

以下の表の単位は百万円で、百万円以下は切り捨てた。そのため、計算値に誤差がある。

H 1 6 年度国庫負担限度額 (資料 1 2 - 1、1 2 - 2)

	国庫負担最高限度合計	マイナス県の合計額	差し引き国庫負担額
小中・盲聾学校	4,760,378	-5,030	4,755,345
養護学校	248,761	-1,298	247,463
合計	5,009,139	-6,328	5,002,811

H 1 7 年度国庫負担限度額 (資料 1 3 - 1、1 3 - 2)

	国庫負担最高限度合計	マイナス県の合計額	差し引き国庫負担額
小中・盲聾学校	4,770,140	-5,808	4,764,358
養護学校	254,538	-1,508	253,030
合計	5,024,678	-7,316	5,017,388

H 1 8 年度国庫負担限度額

	国庫負担最高限度合計	マイナス県の合計額	差し引き国庫負担額
小中学校	4,698,552	(-11,192)	
特殊教育諸学校	303,348	(-3,911)	
合計	5,001,900	-12,341	4,989,559

(調べる会パンフレット NO. 8 P 6 参照)

以上で見たように、この制度変更によって実質的には国庫負担額自体は上昇していない。逆に、最高限度額に達しない県が増えていることに注意を払っておきたい。

次に、H 1 8 年度に非常勤の報酬等の比率はどうなっているかを見る。

小中学校の決算額の国庫負担対象経費のうちに占める「報酬+費用弁償」の割合は、
 $(28,780 \text{ 百万} + 1,017 \text{ 百万}) / 4,906,064 \text{ 百万} = 0.61\%$ である。

特殊教育諸学校の決算額も同様に計算すると、
 $(2,102 \text{ 百万} + 91 \text{ 百万}) / 486,027 \text{ 百万} = 0.45\%$ となっている。
 合計した時の比率は、5.9%になる。

H 1 2 年度の 0.24% と比較してみると、2 倍以上に増えたことがわかる。「費用弁償」とは、通勤に要する費用を弁償したもので、「通勤手当」に相当する。これを全く支払っていない県も 13 県ある。(調べる会パンフレット NO. 8 P 8 ~ 9 参照)

(6) 平成17年度から実質的に国庫負担は1/3に削減

以上、国庫負担限度額について見てきたのであるが、国庫負担額はその1/2なり1/3となる。だから、国庫負担限度額自体に大きな変化がないということは、平成18年度からの国の負担は1/6分減った勘定になる。

$$(1/2 - 1/3 = 3/6 - 2/6 = 1/6)$$

驚いたのは、平成17年度の決算調書に「平成17年度限りの暫定措置に伴う減額」という欄があり、総額で4,250億円が国庫負担金から減額されていたことである。

(資料13-1、13-2)

文科省に電話で問い合わせたところ、いわゆる「三位一体改革」による措置で、政府与党合意により実施されたとのことであった。どのような文書になっているかと質問したら、国庫負担法の改正時に附則として決定され、法に書き込まれているとのことであった。

4,250億円という数字は、国庫負担総額(小中・盲聾学校2,382,128百万円+養護学校126,503百万円=2,508,631百万円)の約17%にあたる。1/6を小数に直すと約0.17で、17%と同数となった。平成17年度から実質的に国庫負担率が1/3にダウンしたことになる。この年に限って、減額分は、所得譲与税として措置したという説明であった。

政府が、平成17年度にこのような措置をとったのは、国庫負担金ダウンの実際を都道府県に肌身で感じさせて、それへの対応を準備させる意味もあったかもしれない。減額は、各県の国庫負担額を按分して決定したという事であるので、国庫負担率が1/2から1/3に切り下げられることによる各県の減額の実態が把握できる。

北海道では210億、東京都では293億円、宮崎県でも46億円が減額された。

(7) 国庫負担金の精算と返還の実態・・・H13～H17の変化

平成13年度には、ほとんどの県が「精算」を行なって、追加配当を受けている。小中学校と盲聾学校の部で見ると、全国の総額で、平成13年度には243億円、平成14年度は221億円、平成15年度は405億円追加されている。ところが、総額裁量制が実施された平成16年には、追加されたのは24億円と激減し、「返還」を行なう県が14県、突然出現している。返還額の合計は約1億円である。翌年には返還県は4県となっているが、返還金額は2億5千万に増えている。追加金額の方はさらに13億へと減り、国庫負担金の当初の予算どおりに収めていくシステムとしての「総額裁量制」が、予定通り機能しつつあるように見える。つまり、総額の中で教職員給与を抑えるシステムが定着してきているようなのである。(調べる会パンフレットNO.8 P12～15参照)

(この文書の公開を請求した時点で、平成12年度分のものは保存期間を過ぎていたために、入手する事ができなかった。)

(8) 都道府県支出と国庫負担額の全国的な推移・・・H13、H16、H17の比較

一部で最高限度額に達しない県があるが(表1～3)、全体的としてはどのような状態になっているだろうか。平成13年度と平成16年度と平成17年度の国庫負担確定額について、平成13年度を100として見ておこう。

表は、公立小中学校・盲聾学校と公立養護学校(小中学部)との合計額で示した。平成13年度を100とした時、総額裁量制が導入された平成16年度は、全国合計では、83%にまで減少している。各県の状況は、一番低いのが、青森県(78%)北海道(79%)沖縄(79%)である。ほとんどが80%～85%で、高い所でも、山梨(86%)滋賀(87%)香川(86%)福岡(87%)である。

国庫負担が、実質的に1/3に切り下げられた平成17年度をみると、全国合計では、69%となり、平成16年度と比較して17%ダウンしている。もしも、国庫負担率が1/2のままだったとしたら・・・という計算をしてみたら、全国の合計では103%となり、その分地方の負担が平成13年度より増加しているわけである。国庫負担対象限度額についてだけの地方負担額で考えると、都道府県の負担額は、平成13年度を100とした時、総額裁量制で一旦83%に削ったものの、国庫負担率の引下げの結果、138%まで膨らんでいる。

地方負担の増加の各県ごとの状況は、低い所でも、青森(129%)北海道・大分・鹿児島(131%)島根・長崎・沖縄(132%)、高い所では、福岡(146%)滋賀(143%)宮城・山梨・岡山(142%)となっている。地方負担の増加状況が実感できると思う。ただしこれらの数値は、あくまでもその県の実態としての「100」が基礎になっている。もともとの教育水準が低い場合も含まれているので、負担の上昇率がそのままストレートに条件そのものの向上とはみなせない、県によってどの程度の変化のバラつきがあるかを表したものとして見ていただきたい。(資料14)

(9) 国庫負担金の減と地方交付税交付金の関係

平成10年度には、約3兆円あった教職員給与費に係る国庫負担額が、平成17年度には、約2兆円までダウンしている。平成18年度には、1兆6千億となり、8年間でほぼ半分に減ってしまった。(資料15)

これには、総額裁量制や、国庫負担の対象を狭めたことや、負担率を引き下げたことが反映している。給与ダウン・賃金カットも関わっている。国や地方の財政状況が悪化したという理由によって、教育費の支出を押さえ込んできたが、GDP(国内総生産)に対する文教費の比率の低下は、この理由に根拠がない事を示している。『平成18会計年度 地方教育費調査報告書』P17、P19を見ると、H14年度には4.90%だったものが、H15年度4.79%、H16年度4.59%、H18年度4.39%と急激に低下している。(この報告書の「文教費」は、国、都道府県、市町村の公財政から支出された教育費の総額である。)

地方教育費の実態の変化や、地方交付税交付金の教育費部分についての検討については、

今後の課題としたい。国庫負担率が削減されても、それに相当するものが地方交付税交付金の積算基礎に算入されるという説明ではあるが、地方交付税そのものが縮減されているのだから、いったいどのようにして補填されているのか疑問である。また、地方交付税制度そのものの性格上、所得税などの国税収入の減少があれば当然その財源も減少する。これらの実態がどうであるかの詳しい調査が必要である。

まとめ

以上見てきたとおり、非正規任用教員の急増の要因には、従来からある未整理の法的課題と、標準法改悪に端を発する法的課題とがある。教員の理由の定かでない期限付き任用や、その更新を繰り返す任用は、地方公務員法の諸原則から認められない。特に非常勤という任用形態は教育水準の維持向上の趣旨に反する。

また、はじめに述べた様々な要因による臨時的任用教員の増加を、制度的に予防する新しい考え方が必要ともなっている。病気や出産に正規任用教員で対応できるようにすることも課題である。

そして、なによりも教育条件の第一要素である「人」つまり教職員の配置を保障する為の財政負担制度を全国共通の制度として確立する事が重要である。私たち国民は、地方の住民であると同時に国民の一人でもある。昨今のような経済状況の変動があっても、未来への約束となる教育については、安定した条件整備が可能となるよう、国の財政、地方の財政を見通した制度の確立を求めているものである。

まずは、国庫負担率の1/2への復元がなによりも重要である。次に国の制度としての学級定数や、教職員定数の改善を求めていくことである。そうでなければ、地方財政をますます圧迫させ、教職員の更なる非正規化の口実を与えてしまうであろう。「財政はきびしいが、予算の削減がしやすい状況でもある」という財政担当者の話も聞いた。

憲法・教育基本法・その他の法律の理念と、その理念を実現するための財政制度の一致を求めていくことが今後の私達の課題である。国民みんなの力を合わせる負担制度としての、真の国庫負担制度は、地方各地の相違点を、国民として知る活動を抜きにしては実現されないだろう。「全国の教育条件を調べる会」発行の教育条件パンフレットは、学校基本調査報告書のデータから、学校数・学級数・児童生徒数を一覧にして、その前提条件としての各県の事情を把握できるように作成されている。H19年度の僻地校の比率だけを見ても、北海道(51.3%)高知(42.6%)鹿児島(48.5%)と非常に高い。一方、埼玉(0.4%)千葉(0.6%)神奈川(0.2%)大阪(0.3%)という県もある。国民の教育権を保障する財政制度の実像を、私たち国民が思い描くことができるようになる必要がある。(調べる会パンフレットNO.7 P6、P8参照)

この数年間、学級編制と教職員配置に関する制度に関して、省令が作られ、政令が作り変えられ、法律が変えられていく過程を見てきた。国会での審議もなく、省令や政令を政権が自由に変える。そういった準備を整えた上で法律を覆す。予告だけを何度もしつこく

行なって、既定の事実のように思い込ませる。試行などの方法を先行させる。法律改正時には、ぎりぎりまで明文を示さない。日々の暮らしの中で、そのことは目にふれにくい。実態についての調査と平行して、法律について知る・考える・改善させるという活動を、重視していきたい。

以上。

追記

本稿は、土屋基規教授と久保富三夫教授からの問題提起を受け作成したものです。日本教育学会への自由研究発表にあたっては、小島喜孝教授のご推薦をいただきました。また、作成にあたっては、「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」のご協力をいただきました。特に、井村雅彦氏、中島正博氏、山崎洋介氏には、2009年3月6日の検討会議にご参加いただき、詳細にわたるご意見やご教示をいただきました。

最終稿には、土屋、久保、両先生からのご指導をいただきました。十分に理解が至らなかった点多々ありますが、今後の課題とさせていただきたいと思います。

お世話になった皆さまへ、感謝の意を表します。

(注1)

労働者としての権利保障のなさは、教育条件水準の悪化へつながる。教員の生活上の不安は教育の質と重大な関連を持つ。「臨時教職員制度の改善を求める全国連絡会(会長 山口正氏)が2005(H17)年9月に出版した、「教育に臨時はない」(フォーラムA発行)に詳しく分析されているので、参照いただきたい。会の36年間の記録と、公立小中学校だけでなく、私学や高等学校の状況や課題の分析が、重層的に行なわれている。

(注2) 文部科学省財務課定数企画係の口頭による説明

職名の決定権は都道府県教育委員会にある。助教諭は、正規の免許を持たない職であるから、正規の任用とは思われない。ただし、教諭については、非正規であっても教諭と扱っている県もある。

(注3)

平成19年度における学校基本調査報告書の非常勤講師数は、29,118人であるのに対して、「H19実数調」においては、15,826人とあり、学校からの報告数値と都道府県教委からの報告数値とが、大きく異なっている。学校からの報告が多く上がっているのは、非常勤講師が数校の兼務を行なっているからと思われる。他にも、学校基本調査報告書と各種報告書との数値のズレは、随所に見られるが、その原因は不明である。最近の各種報告書では、学校基本調査報告書との数値が一致するように求められているものもある。))

(注4) 地方公務員法第3条第3項-3の関連実例

非常勤講師は特別職である。

(S35.7.28自治丁公発第9号、S26.2.6地自乙発第37号)

産休補助教員として臨時的に任用される教育職員は一般職の職員である。

(S31.8.20委初第91号初中局長回答)

公立学校に勤務する非常勤講師は、一般的には第3項第3号に該当し特別職に属するものであるが、いわゆる非常勤講師と称せられている職員が特別職に属するか一般職に属するかはその者の勤務の実態により判断すべきものである。

(S32.8.26自丁公発102)

(注5)

『公務員勤務関係労働判例総覧』(総務庁人事局監修 公務員関係争訟研究会 五島幸雄編著 H4年6月 ぎょうせい発行) P8~14にその後起こされた、期限付き任用に係わる判例が紹介されている。国の立場で分析されているものであるが、次のような指摘が注意を引く。

具体的な期限付き任用が適法か否かは、前記東郷小学校講師退職事件判決の示した基準に照らしてその任用が許容されるか否かを判断すればいいことになるが、この点は当事者

双方了解の上での任用が大部分なので裁判で争われる例はほとんどない。ただ、そのような期限付き任用によって任用された職員が任期の満了によって退職となる場合、これに納得せず地位の確認を求めたり、あるいは継続任用されないことにつき損害賠償を求めたりして訴えを提起する事例は少なくない。(中略)裁判では、同請求を認容したものと棄却したものとがあり、当然のことながら具体的な事案における任用の事実関係やその評価によって結論が分かれている。

具体的な事案として、名古屋市立中学校本務欠員補充教員事件については次のような第1審判決が出たと紹介されている。

本務欠員補充教員の担当職務は、年間計画のもとに計画的・継続的に遂行される学校教育に組み込まれる本務教員の職務と同じであるから、そもそも臨時的任用が予定している職に該当しないばかりか、その任用期間を六月以内に制限する事にも特段の合理性はなく、したがって本件の任用形式自体に無理があったのに、当局は形式と実態との齟齬をとりつくろうため、本件のような本務欠員補充教員の取扱を重ねてきたものであり、原告の任用更新に対する期待は正当なものであるところ、任用更新を妨げる特段の事情が存しないのに任用更新をしないことは、正当に形成された原告の期待を侵害するものとして違法である。

(注6)

『労働基準法の解説』(金井正元 著 H15年7月 十二訂版 一橋出版 発行)
P112に、「厚生労働大臣が定める基準」が記されている。

(イ)博士の学位を有する者

(ロ)修士の学位を有する者で、就こうとする業務に2年以上の経験を有する者

(ハ)公認会計士、医師、歯科医師、獣医師、弁護士、1級建築士、薬剤師、不動産鑑定士、弁理士、技術士、社会保険労務士、税理士、中小企業診断士、の資格を有する者

(ニ)システムアナリスト試験・プロジェクトマネージャ試験・アプリケーションエンジニア試験・アクチュアリーに関する資格試験に合格した者

(ホ)特許発明の発明者、登録意匠の創作者

(ヘ)一定の業務に就こうとする一定の経験等を有する者であって、確実に見込まれる年当たりの賃金額が575万円を下回らないもの

(ト)国、地方公共団体、公益法人等により知識、技術又は経験が優れたものであると認定されたもの((イ)~(ヘ)に準ずるものとして厚生労働省労働基準局長が認めるものに限る)

(注7)

『有斐閣法学叢書 労働基準法 第4版(下井隆史 著 H19年11月 有斐閣発行) P92に次のように記述されている。

労基法14条に関しては20年以上も前から見直しの必要性がいわれていたが、(中略)ようやく平成10年の労基法改正によって規定の改変が行なわれた。それは、期間の上限を1年とする原則は変更しないが、特定の場合について3年を上限とする期間設定を認めるというものであった。(中略)しかし、(中略)ごく限定された場合にのみ3年までの長さの期間を設けることを認めたにすぎず、労使による現実の利用を十分に期待できるような意義ある制度改革ではなかった。

労働契約の期間に関する原則を変更する改革は平成15年の労基法改正によって実現した。これによって、雇用期間を定める場合の上限は原則として1年でなく3年となり、「高度」で「専門的な知識等を有する労働者」として厚生労働大臣が定める基準に該当する者」と「満60歳以上の労働者」についての雇用期間は5年を上限とすることになった。(中略)要件の厳格さはかなり緩和されている。(中略)また、旧法にあった「業務に新たに就く者」という文言がなくなっているため、5年を超えない期間の経過後に労働契約を更新することには問題がないと解しうるものとなった。

(注8) 少人数授業への保護者の疑問

小学校のうちは能力別に分けられることにさして疑問を持たなかった。分かる授業という意味では、良い面もあると感じていた。しかし、子どもが中学校にあがり参観日に行ってみたら、学力の差は歴然としていて、学力の低いとされたクラスの授業風景は、ほとんどの子どもたちが手遊び(ボールペンを指先でぐるりと回す・・・映画ヒーローで見たような遊び)に熱中していても、教員は無視してどんどん授業を進めていく。授業自体が成立していないように感じた。参観する保護者も少なかった。一方、高いとされたクラスの授業は、ぴんと張り詰めたような緊張感の下、熱心な授業が進められ、参観の保護者もいっぱいだった。そのあまりのギャップに驚いた。

(注9)

教職員給与費の決算額についての分析が中心であるが、各県教委からの報告書は、基本的には文科省の示す様式に則っている。年々、その様式にも変化があり、それらは、法律や政令の変化を如実に物語っていた。金額については、百万円の単位で書き表すことにした。足したり引いたりすると、最大で200万円くらいの誤差が生じてしまうが、調査の目的はおよその傾向を把握することなので、そういう大雑把な数字として見ていただきたい。平成12年度分の資料は、公開請求した時期が、文書の保存期間ぎりぎりだったために、完全な形で取得できなかった。公金に関わる書類の保存期間は5年であるため、すぐに保存期間を過ぎてしまう。とりあえず、重要と思われる部分については、平成13年度から平成17年度分までを取得した。平成18年度分からは、CD-Rでの公開方法に切り替えて、ほとんど完全な形で公文書の取得をしている。膨大な内容なので、全国の教育条件を調べる会が全国一覧の形にまとめているのは、その内のごく一部分である。

<表 1>

H16 小中学校

(単位:百万円 百万円以下は切り捨て)・・・切捨てる結果、計算値に誤差があります。

県名	国庫負担対象額 A (実支出額)	国庫負担最高限度額 B	比較(A - B)	比率(A / B)
鳥取	27,689	27,714	-24	99.91
島根	40,143	40,170	-27	99.93
岡山	79,622	80,194	-572	99.29
広島	114,628	118,162	-3,534	97.01
沖縄	60,495	60,654	-159	99.74

<表 2>

H16 小中学校と盲聾学校の合計

(単位:百万円 百万円以下は切り捨て)・・・切捨てる結果、計算値に誤差があります。

県名	国庫負担対象額 A	国庫負担最高限度額 B	比較(A - B)	比率(A / B)
長野	85,810	85,945	-135	99.8
鳥取	27,980	28,156	-175	99.4
島根	40,661	40,835	-173	99.6
岡山	80,183	80,805	-621	99.2
広島	115,454	119,197	-3,743	96.9
沖縄	61,040	61,223	-183	99.7

<表 3>

H16 養護学校

(単位:百万円 百万円以下は切り捨て)・・・切捨てる結果、計算値に誤差があります。

県名	国庫負担対象額 A	国庫負担最高限度額 B	比較(A - B)	比率(A / B)
群馬	5,155	5,445	-290	94.7
山梨	2,243	2,340	-96	95.9
長野	5,262	5,885	-622	89.4
鳥取	1,708	1,730	-22	98.7
高知	2,272	2,487	-215	91.4
熊本	3,185	3,239	-53	98.3