

はじめに

2011年（平成23）2月4日、「義務標準法」（注1）の改正案が閣議決定された。この法案は、2010年12月17日に、「国家戦略担当・財務・文部科学3大臣合意」として発表された「小学1年生に限っての35人以下学級」等の実現のために必要となる法律改正案であり、2011年度予算の関連法案のひとつとして国会に提出される。法律案要綱によれば、その改正内容は以下の通りである。

第1 学級編制の標準の改定

公立小学校1学年の学級編制標準を、40名から35名に引き下げる。（第3条2項関係）

第2 学級編制に関する都道府県教育委員会の関与の見直し

都道府県教育委員会が定める学級編制基準について、学校設置者が学級編制を行う際の位置づけを「従うべき基準」から「標準としての基準」に改める。（第4条関係）

学級編制について、市町村教育委員会から都道府県教育委員会への「同意を要する協議」を廃止し、「事後の届け出制」とする。（第5条関係）

第3 教職員定数の標準の基礎となる学級数の見直し

都道府県ごとの学校に置くべき教職員定数の標準数の算定において、その基礎となる学級数を「実学級数」から「都道府県教育委員会が定める基準により算定した学級数」に改める。

（第6条2項および第10条2項関係）

本会は先の3大臣合意について、2010年12月28日付けで、「『小1の35人学級実現』という成果を真の教育条件改善につなげるために」と題して事務局長見解を発表した。見解では、30年ぶりに実現を見る学級編制標準の改善を評価すると共に、学級編制の少人数化を支えるための財政保障の不確かさについても指摘し、国庫負担の比率低下や総額裁量制などの定数管理の抜け穴を放置した状態では、非正規教職員の多用等の現状を更に悪化させる結果も想定されることを警告した。また、「柔軟な学級編制」という構想に対しては疑念を表明した。具体的な法律案を見ると、これらの懸念は明確な形をとって現れている。

第1の改正点については、学級編制標準の改善の第一歩が踏み出された点が評価はできるが、30人学級を求めてきた国民世論からすればあまりにも規模の小さい改正である。附則には、小2以上の学年についての学級編制標準を「順次改定することについて検討を行い、その結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずること」とあるが、その目途は今のところたっていない。また、特別支援学級や特別支援学校等の学級編制標準改善も含め、今後のさらなる改正が望まれるところである。

以下に、今回改正の第2、第3の「見直し」がどういう意味をもつか、教育現場に何をもたらすこととなるかについて問題点を指摘し、見解を述べたい。

第2、第3の改正点のもつ意味

1、第2 - 都道府県学級編制基準が「従うべき基準」から「標準としての基準」とされることについて

そもそも学級編制基準とは、学級を編制するときの1学級の上限人数である。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ない。同学年に在籍する児童生徒が41人の場合20人と21人の2クラスに、81人の場合27人の3クラスに・・・と編制しなければならない。また、教職員の数は学級数に応じて配置されるので、学級数が増えれば教職員数が増やされることになる。つまり、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いる。

都道府県教育委員会が定める学級編制「基準」は、法による国の定めを「標準」として決められている。そして、この「標準」による学級総数を基礎として算定される教職員定数（「基礎定数」）を義務教育費国庫負担金と地方交付税交付金により財源保障してきた（注2）。そのため、この学級編制「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・スタンダード）として作用してきた。つまり、学級編制「標準」と「基準」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。

今回の改正は、各都道府県の学級編制「基準」を、「従うべき基準」という法的拘束力の強い規定から、「標準としての基準」へとその法的拘束性を緩めようとするものである（注3）。市町村は都道府県の学級編制「基準」を厳格に守らなくてもよいことになる。「41人以上学級は許されない」制度が、「41人ぐらいなら許される」制度になってしまう。つまり、市町村は、都道府県「基準」の水準を上回る学級編制を行うこともありうるが、同時に「基準」を下回る学級編制が行われることを許容することにもなり、最低基準としての性格があいまいなものとなってしまう。

義務標準法における学級編制「標準」と「基準」の関係とその解釈をめぐっては、法制定時より意見がわかれ、変化してきた経緯がある。この解釈のあいまいさにより、「標準」が「最低基準」としてではなく、時々的情勢によってあるときには「最高基準」として解釈され、あるときは「参考指標」のように解釈されて、都合の良い運用を生む結果となってきた。そして2001年の義務標準法改正以降、国・地方の財政難と文科省の「学級編制の弾力化」方針のもと、より一層、「標準」が「最低基準」としての解釈をされなくなってきた。さらには、都道府県の学級編制「基準」までが「従うべき最低基準」と解釈されず、41人以上の学級編制が許容される事例も生まれている（注4）。

私達は、義務教育水準の維持向上を目的（第1条）としている義務標準法の性格上、「標準」「基準」は「従うべき最低基準」とであると明確に解釈するべきであり、さらに法改正によりはっきりと明文化することで、ナショナル・ミニマム・スタンダードを維持すべきだと主張してきた。

今回の改正は、そうした近年の解釈と運用を追認し、私達の主張とは逆に、国の学級編制「標準」ばかりか、都道府県の「基準」の解釈までその法的拘束性を緩め、最低基準としての性格を曖昧にしまおうとする内容である。

2、第2 - 学級編制を市町村教委から都道府県教委への届け出制とすることについて

本来公立学校の学級編制は、小中学校の設置者である市町村の権限である。しかし、市町村立学校の教職員は、政令指定都市を別とすれば、都道府県教育委員会によって任用されており、市町村より財政力のある都道府県が人件費を負担することにより、教育の機会均等を維持している（市町村立学校給与負担法第1条・・・県費負担主義）。その結果、市町村は、学級編制に伴って必要となる県費負担教職員の配置と人件費負担について都道府県の判断を受ける必要があり、学級編制について「事前協議」し「同意」を得る必要があった。

ところが、市町村が独自の財政負担によって少人数学級編制をするなど、独自の学級編制を実施しようとしても、市町村教委と都道府県との「協議」において、都道府県がなかなか「同意」しないという例があった。その点では、「事前協議・同意制」を廃止して（事後の）届出制へ変更すれば、市町村が自主的判断で学級編制に踏み出す上での制約を取り払うことになる。これが、今回の改正の理由としてあげられている「学級編制に関する都道府県教育委員会の関与の見直し」の趣旨である。

それでは、今回の改正は、市町村が少人数学級編制を実施しやすくするのが目的なのであろうか。

2001年法改正までは、市町村の「申請」と都道府県の「認可」という制度であった。改正時には、現在の「事前協議」と「同意」制への改正によって市町村での少人数学級制が可能になったという解釈が政府によってされていた（注5）。現に、都道府県の基準以上の水準で学級編制を行なうことに「同意」がなされ、少人数学級編制を実施している市町村はすでに多数存在している。したがって、「（事後の）届出制」への改正は、学級編制における市町村の「自由」度をさらに広げるとはいうものの、「届出制」にしなければ市町村独自の少人数学級編制ができないという特段の理由は見あたらない。

よって今回の改正には、市町村独自による少人数学級編制の可能性を拡大すること以上に、教職員の県費負担制度の実質的な見直しへつなげることにねらいがあるのではないかと考えられるのである。各市町村には、都道府県以上に人口、財政力等の格差が存在する。教職員の人件費負担において将来的に市町村負担が増やされることとなれば、十分な財政保障なき学級編制の「自由」のもとで、教育の機会均等がくずれ、教育条件格差が拡大していくことにつながる危険性もある。

3、第3 「実学級数」を「都道府県教育委員会基準により算定した学級数」に変更することについて

この改正は、第2の改正に伴う都道府県費教職員の人件費負担と関係する。

義務教育費国庫負担法は、義務教育諸学校の教職員人件費の「実支出額の三分の一を負担する」としているが、「特別の事情があるときは、各都道府県ごとの国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる」（同法第2条）としてその負担額に最高限度を設定するものとなっている。この政令がいわゆる「限度政令」（注6）である。このため、都道府県が国の学級編制「標準」の水準を超える少人数の学級編制「基準」を定めても、「標準」を基礎として算定された分の国庫負担額しか交付されないしくみとなっている。

今回の改正により、市町村は都道府県が定める学級編制「基準」に「従う」ことなく学級編制を行い、しかも都道府県との「協議」で「同意」を得ずとも「事後に届け出」すればよいこととなる。こうして市町村の学級編制がより「自由」なものとなると、県費負担が原則である教職員人件費負担の範囲もは

っきりさせなければならなくなってくる。上記の国 都道府県の関係と同様に、都道府県 市町村の教職員人件費関係において、市町村が都道府県「基準」の水準とは異なる独自の学級編制を行ったとしても、その実学級数分の人件費ではなく、都道府県学級編制「基準」分の人件費負担をするということをはっきりさせるのが改正の目的であろう。市町村が国の「標準」や都道府県の「基準」の水準を超える少人数の学級編制を行おうとしても、そのための人件費負担は、国も県も保障しないことを明示するためである。

「柔軟な学級編制」は学校現場に何をもたらすか

今回の改正により、学級編制「標準」や「基準」は、学級編制の最低基準という性格をますます曖昧なものとなされ、国と都道府県間、都道府県と市町村間における教職員人件費算定のための単なる指標にすぎなくなっていく。

政府（文科省）が作成した「法律案の概要」では、「市町村教委が地域や学校の実情に応じ、より柔軟に学級を編制」できるようになると説明されている。第2の変更点と第3の変更点とを合わせて考える時、「柔軟な学級編制」は、学校現場に何をもたらすことになるであろうか。

1、41人以上学級編制を生み出す危険性

地方分権改革推進委員会や中央教育審議会などの議論では、「実情に応じた柔軟な学級編制」とは、もっぱら都道府県基準の水準を超えた少人数学級制のことを想定して説明されている。事実すでによくつかの市町村では、市町村費負担教員による独自の少人数学級制が実施されている。しかし、財政的基盤が弱い市町村などにおいて、都道府県基準の水準を下回る学級編制（小学1年の35人やそれ以外の学年での40人を越える人数での学級編制）を行う市町村がでてこないとも限らない。

文科省の説明資料「制度改正により促進される地域や学校の実情に応じ柔軟な学級編制について（イメージ図）」では、「実情に応じた柔軟な学級編制」の例として、教室不足や学級経営上の困難を生じている場合に、学年の児童生徒数が学級編制基準の上限人数を上回る場合でも上限人数以上の多人数学級編制をする、学年人数が基準を下回る人数でも、他の学年分の教員を使って少人数学級編制をするなどが具体的に紹介されている。

しかし、教室不足は学校施設の改善により対応するのが原則であるし、児童生徒の生徒指導上の理由であれば教職員の加配により対応するのが原則であろう。これを、「柔軟な学級編制」という名のやりくりにより対処するのは筋違いであり、安易な方法である。それらの事例が仮に緊急でやむをえない場合であれば、例示されているような対応は現在でも行なわれており、法改正しなければならない理由は見あたらない。地方財政が逼迫する中での学級編制の最低基準を曖昧にするような法改正は、やむを得ない緊急な理由がなくとも安易な学級編制にすることに歯止めがかからなくなる結果を招くのではないかと危惧される。説明資料の具体例には「いずれの場合も、学級規模が40人を超過していない」と但し書きがされているが、法律上そのことは保障されていない（注7）。

2、「やりくり型」学級編制の矛盾が拡大する危険性

2001年法改正以来、都道府県や市町村の裁量による部分的「少人数学級制」が全国に広がりを見せているが、国による十分な財政保障がないため、予算と教員配置の「やりくり型」によるものがほとんどである。そのため、「担任外教員」(小学校専科や中学校副担任等)など基礎定数の切り崩しの進行、臨時的任用の多用、国庫加配定数の恣意的配置による格差拡大など問題点が多いのが実態である。(注8) 今回の改正は、それらの矛盾をさらに拡大する危険性がある。

現在のような地方財政難のもとでは、市町村費教職員を増員して少人数学級制を実施できる市町村は限られている。それでも「少人数学級制」を実施しようとする、一部市町村で行われているように、「少人数学級制」による増学級分担任とするための「担任外教員」の引き揚げと加配という「やりくり型」の教員配置の実施が増えるかもしれない。その他にも「柔軟な学級編制」と称して様々な教職員配置の「やりくり」が行われ、学校間、学年間に教職員配置数の格差が生じる可能性がある。それは、憲法・教育基本法の教育の機会均等原則をくずし、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ことになる。

3、最低基準制の解体は、国の責任の解除がねらい

今回の学級編制に関わる改正は、現政権が進める「地域主権改革」の公教育版として出されてきているものである。「基準の標準化」は、「義務づけ・枠づけの見直し」(注8)方針の具体化として、そして「届け出制化」は「基礎自治体への権限移譲」(注9)方針の具体化として出されてきたものである。その内容は、自民党をはじめとする政権の時代から「地方分権改革」として進められてきたものであり、むしろその流れを加速するものであると見るべきである。

2001年の義務標準法改正時にも、中教審がこの提起を行なった。当時大蔵省は、「学級編制について市町村の『届出制』を認めるのであれば、市町村に権限委譲がされたことになる、したがって、義務教育費国庫負担金も一部市町村が負担しているのではないかと、非公式に指摘してきた経過がある」(注10)そうである。また、平成22年の全国都道府県教育長協議会の意見書でも「(市区町村への移譲を)検討するにあたっては、学級編制の権限と併せ、定数管理や給与負担も一体として取り扱うとともに、その責任を負うことを前提とする必要がある」(注11)と文科省に要望している。つまり、この改正は、現行の教職員人件費の原則「県費負担制度」に風穴を空け、市町村負担へと移行させるための方策ではないのかと考えられる。

国の標準よりも良い水準で学級編制が行なわれる学校と、標準よりも低い水準で学級編制が行なわれる学校とがあっても、それは市町村教委の責任に属し、都道府県や国は責任を負わなくてすむことになる。また、義務教育費国庫負担金は、実額に応じて措置されるので、「柔軟な学級編制」により実学級数が減ったり、給与負担の一部を市町村が負うことになれば、県や国の人件費負担は減ることになる。教育条件水準の低下について、国も県も責任を負う必要がなくなるとも言える。これは、学級編制に関わる国・都道府県の財政負担を軽減しようとする表れであり、国民の要望が強い少人数学級制の実現は市町村と都道府県の責任で行えばよいという国の姿勢の表れだ。

まとめ（2011年標準法改正案についての慎重な議論と実態調査分析をよびかける）

第1の改正点が、小学1年生について35人としたことは、その限りにおいては積極的な評価をすべきものではあるが、法改正の全体像をとらえれば、国の責任放棄の方向性を持つ改悪案と見なければならぬ。それは、現在、保育の分野に先行して現れている問題を見れば明らかである。保育制度については、「これ以上の最低基準崩しが行なわれれば、子どもたちの命さえ保障できない。」という悲鳴に近い声が巻き起こっている。それらの動きを注視し、義務教育分野でも最低基準制度を守り、再構築していく必要がある。

国が教育・保育や社会保障などの最低基準制度を解体し、ナショナル・ミニマム確保の責任を解除すれば、財政力の基盤の弱い小自治体では、その負担に耐えられないとして市町村合併や教育行政の広域化を進め、ゆくゆくは道州制導入などにつながっていく動きとなるのかもしれない。改正によるそうした変化は即座には現れなくとも、5年先・10年先を見すえての制度変更ではないのだろうかという疑念はぬぐえない。今回の義務標準法改正案は、教育行政の全体像に関わる大きな変更を意味しているように思われる。この点についての、幅広く慎重な議論を呼びかけるものである。

「小学1年生の35人学級」の実現と引換えに、このような大きな制度改悪が織り込まれた今回の標準法改正案。長く取り組まれてきた「30人学級実現運動」にとって、やっと第一歩の達成となるかに思われる義務標準法改正ではあるが、今こそ、実態の調査分析に基づき、本当の意味で教育条件の向上につながる少人数学級制を実施させる運動へと発展させていく時である。

それらの取り組みにより、学級編制と教職員定数の問題にとどまらず、子どもの様々な教育条件におけるナショナル・ミニマムに関する議論が巻き起こり、国民各層より様々な意見や提案、提言が表明、発信されて、国民的議論の中で教育諸制度が改革されていくことを期待したい。私たち「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」も、そのための調査研究と政策提言を今後も続けていきたい。

以上。

〔注1〕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

〔注2〕義務標準法により算定される教職員定数には、学級編制標準に基づき算定される「基礎定数」の他に、法で定める特定の教育目的に応じて政令で定める「国庫加配定数」がある。

（第7条2項、第15条）

〔注3〕「従うべき基準」と「標準」

「国が設定する『従うべき基準』は、条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることは許されないものである。（中略） 国が設定する『標準』は、通常よるべき基準である。すなわち、法令の『標準』を通常よるべき基準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた『標準』と異なる内容を定めることは許容されるものである。

（地方分権改革推進計画第三次勧告 2009.10.7）

(注4) 義務標準法第三条の学級編制「標準」と都道府県「基準」の関係とその解釈、運用の変遷については、『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 ~』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 2010年 P50~64を参照されたい。また、国会審議における解釈の変遷についての詳細資料は、調べる会発行のパンフレットNO, 11, 12を参照されたい。

(注5) 長野県小海町で1985年以来、町費で少人数学級編制をしてきていたことを、1998年に長野県が認可しなかった。2001年改正時、政府はこの小海町事件を改正の理由として利用した。文科大臣はこう説明している。「長野県の小海町のケースにお触れいただきました。従前(申請-認可制)ですと、それはもう本当に門前払いだったわけですね。今回(協議-同意制)は、都道府県と市町村が合意をすればそうしたことも可能になるということは一つの大きな変化ではないだろうか、こう思っております」(第151回国会衆議院文教委員会 町村文科大臣答弁 2001.3.14)しかし私は、この解釈に異論がある。学級編制権は市町村にあり、都道府県学級編制基準が「最低基準」だという解釈に立つならば、たとえ「申請-認可制」のもとでも市町村独自の少人数学級編制は可能であったはずだからである。当時文科省が、「市町村は都道府県学級編制基準の水準以上の学級編制をしてはならない」と学級編制基準が「最高基準」であるかのように解釈して指導をしていたこと自体が法の解釈運用として間違っていたのだと考える。

(注6) 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

(注7) 国の標準制度の下で、長期間にわたり標準が守られない状況が放置されていた事実がある。

『30人学級実現のために 学級編制のしくみを考える』橋口幽美著 2001年 自治体研究社 参照

(注8) 『義務付け・枠付けの見直し』とは、国等による地方自治体に対する事務の処理又はその方法の義務付けを見直すことを言います。法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めてその自由度を拡大するとともに、地方自治体が自らの責任において行政を展開できる仕組みを構築することが求められています。」内閣府ホームページ

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/gimuwaku/gimuwaku-index.html>

(注9) 「基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における行政の総合的な実施の役割を担わせるという基本原則のもとで、改めて、都道府県と市町村の事務配分について行政分野横断的な見直しを行う」地方分権改革推進委員会第一次勧告

(注10) 「学校事務」2000年10月号掲載 前田武(日教組事務職員部長 当時)「定数改善とこれからの学校」より

(注11) 全国都道府県教育委員長協議会、全国都道府県教育長協議会「今後の学級編制および教職員定数の改善に関する意見について」(2010年2月18日)