

義務標準法による標準定数のうち、学級数により算定される基礎定数とは別に文科省が毎年財務省との財政折衝により予算を確保し、その財源で政令により各都道府県に配当している国庫加配定数がある。地方裁量「少人数学級制」の増学級のために一番多く活用されているのは、この国庫加配定数である。

国庫加配定数は、ティームティーチング (TT) 等指導方法の工夫改善や、通級指導や不登校対応など、特定の教育目的のために国の判断で上乘せされる定数である。(注：文科省は「加配定数」という語を使用しているが、ここでは都道府県・市町村による加配教職員と区別するために「国庫加配定数」の用語を使うこととする。)

国庫加配定数は、各都道府県が文科省に申請し、文科省の判断で配当するものであるため、その配当率には大きな差がある。グラフ9からわかるように、トップの徳島県と最下位の広島県との間には率にして二倍以上の差がある。配当基準があいまいであり、配当数を判断し決定するのは文科省であるため、実際の配当には恣意的政治的な判断が働きやすいのではないかと想像できる。都道府県へ配当率の高い低い、そのまま文科省のやらせたい教育内容についての都道府県の従順度を表しているのかもしれない。

文科省から配当を受けても教職員給与費の国庫負担は三分の一だけで、残りは都道府県の負担となる。したがって申請数とその申請内容(何のための加配か)をみれば、各都道府県がどのような教育にどれくらい力を入れようとしているのかがわかるともいえる。

国庫加配定数のうち「指導方法工夫改善加配」は「少人数学級制」の実施にも活用されるため、「指導方法工夫改善加配」をどれだけ多く申請し配当を受けるかにより実施する「少人数学級制」の規模が変わってくる。下表は、国庫加配定数の中の「指導工夫改善加配教員」を少人数学級に活用した数を都道府県別に表にしたものである。

少人数学級に係る加配措置数

	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
1 北海道	323	218	236	257	254	278
2 青森県	53	39	41	63	63	62
3 岩手県	41	47	53	75	103	85
4 宮城県	133	99	105	115	115	115
5 秋田県	33	40	71	84	71	110
6 山形県	341	362	374	373	344	363
7 福島県	596	575	554	511	600	591
8 茨城県	166	145	131	186	236	227
9 栃木県	200	179	198	245	246	250
10 群馬県	238	175	163	170	175	161
11 埼玉県	375	128	208	221	288	255
12 千葉県	796	689	725	717	716	729
13 東京都	0	0	0	264	264	269
14 神奈川県	397	349	392	557	561	560
15 新潟県	236	167	161	173	215	415
16 富山県	127	83	67	73	72	91
17 石川県	85	112	139	138	142	131
18 福井県	136	164	127	152	162	187
19 山梨県	118	104	119	175	227	210
20 長野県	325	320	404	615	582	642
21 岐阜県	92	167	178	247	247	247
22 静岡県	473	583	701	873	831	808
23 愛知県	426	341	362	374	406	449
24 三重県	350	309	334	351	371	376
25 滋賀県	271	216	219	292	330	360
26 京都府	151	139	181	236	251	245
27 大阪府	227	127	235	255	285	263
28 兵庫県	604	468	436	436	416	413
29 奈良県	165	163	159	170	175	175
30 和歌山県	165	166	152	163	155	152
31 鳥取県	77	69	29	23	27	28
32 島根県	0	0	0	0	0	0
33 岡山県	124	125	149	227	241	242
34 広島県	0	0	0	33	64	62
35 山口県	260	238	256	240	250	241
36 徳島県	10	30	49	47	103	158
37 香川県	16	38	65	84	98	143
38 愛媛県	79	71	161	170	160	170
39 高知県	93	90	90	89	92	84
40 福岡県	334	264	328	369	360	457
41 佐賀県	0	0	0	0	0	0
42 長崎県	206	161	173	188	150	171
43 熊本県	30	5	15	25	47	51
44 大分県	194	166	148	175	170	189
45 宮崎県	107	139	131	130	137	139
46 鹿児島県	57	27	39	46	46	34
47 沖縄県	163	126	175	176	189	181
合計	9,393	8,223	9,033	10,583	11,037	11,569

※22～26年度は最終決定時、27年度は当初決定時

文科省は教職員定数改善において、学級編制標準の改善や「乗ずる数」改善などによる基礎定数の増員を行おうとせず、年々国庫加配定数を増やすという政策をとってきた。それは、学級数により数が自動的に算定される基礎定数と違い、国庫加配定数とその配当をえさに文科省のやらせたい教育の施策誘導ができるからに他ならない。このように国庫加配定数の配当に偏りがあり、その配置の判断に際し、国や地方自治体の施策誘導が働いていることで、自治体間、学校間に教員数という基本的な教育条件での格差が生じている。

### 3 基礎定数の算定ルールの改善が必要

したがって、教職員を確実に増やすためには、基礎定数の算定ルールの改善が必要である。その具体的な方法を列挙する。

#### (1) 学級編制標準の少人数化

- ①単式普通学級は30人を最低基準に
- ②複式学級や特別支援学級、特別支援学校も改善する

#### (2) 「乗ずる数」の改善

- ①担任外基礎数を増やす
- ②事務職員、栄養教諭・職員、養護教諭も改善

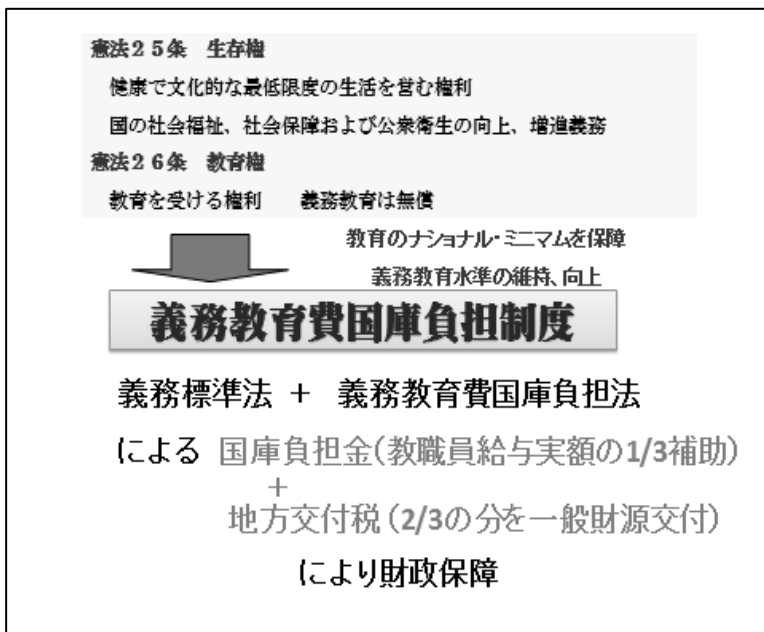
#### (3) 学校に必要な職を新たに国庫負担の対象に

例 通級指導教員、特別支援教育支援員、ALT、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー  
給食調理員、業務員など現業職員

#### (4) 標準を最低基準に

## III 教育財政

### 1 義務教育国庫負担制度



日本の教育費の7～8割は教職員給与費だ。それは、教職員給与費以外の教育費を保護者負担に頼り、国や自治体が財政負担に消極的だったということと、教職員給与費についてだけは財政保障する制度が比較的確立されていたからである。しかし、近年の国・自治体の政策は、その教職員給与費すら削減し、すくない教育費財政負担をさらに減らそうとする傾向にある。

先にみた義務標準法と義務教育の教職員給与費三分の一を国庫負担すると規定した義務教育費国庫負担法(以下国庫負担法)からなる制度は義務教育費国庫負担制度と呼ばれている。この制度のおかげでどんな離島や山間でも校区に一人でも学齢期児童生徒が存在すれば、「待機」させ

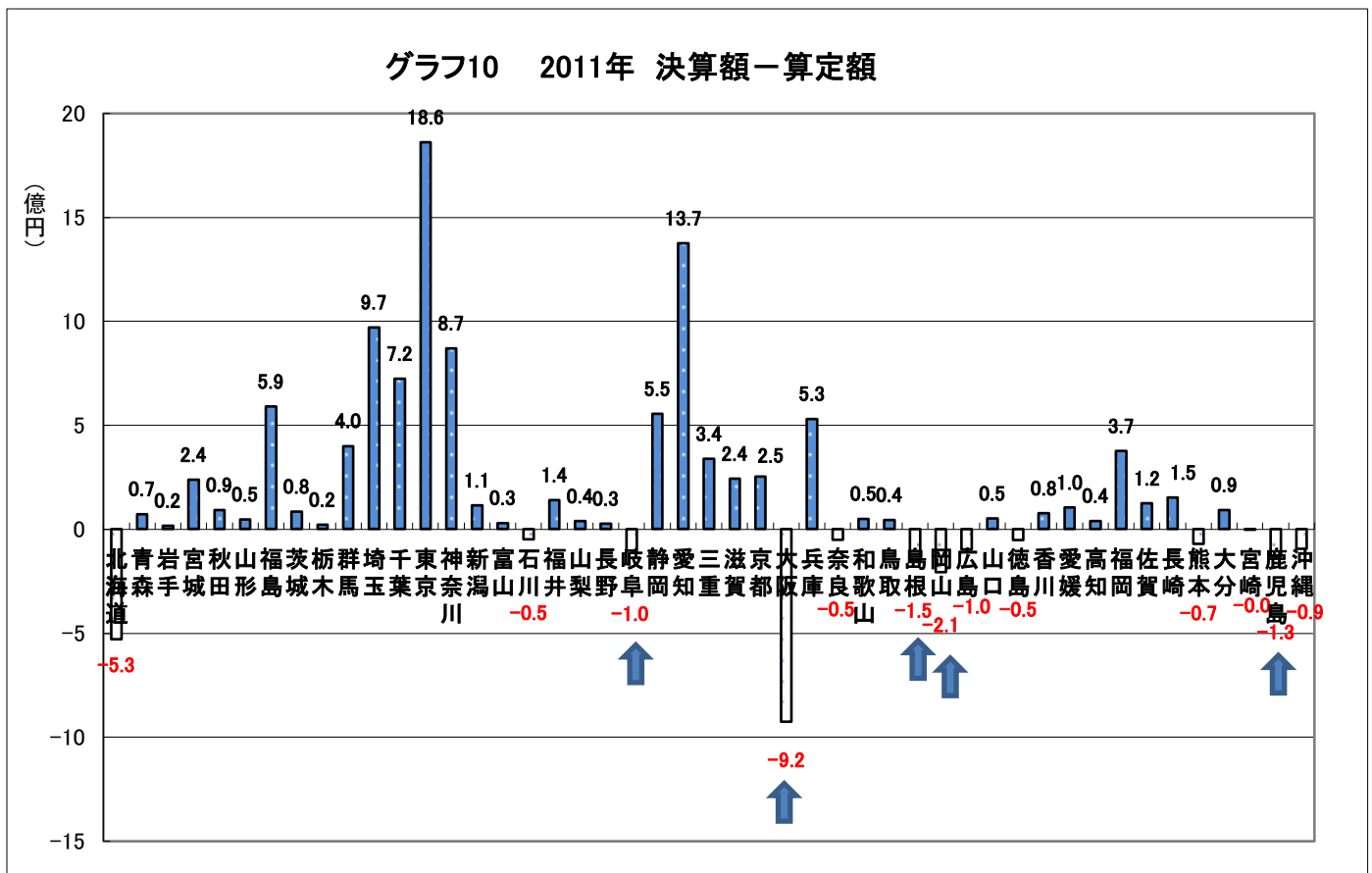
られることなく就学できる学校制度を維持することができている。それは、憲法25条26条にもとづく教育のナショナルミニマム(国家最低限)の保障のために大きな役割を果たしてきたといえる。

### 2 教職員給与費実支出額と国庫負担最高限度算定額の比較

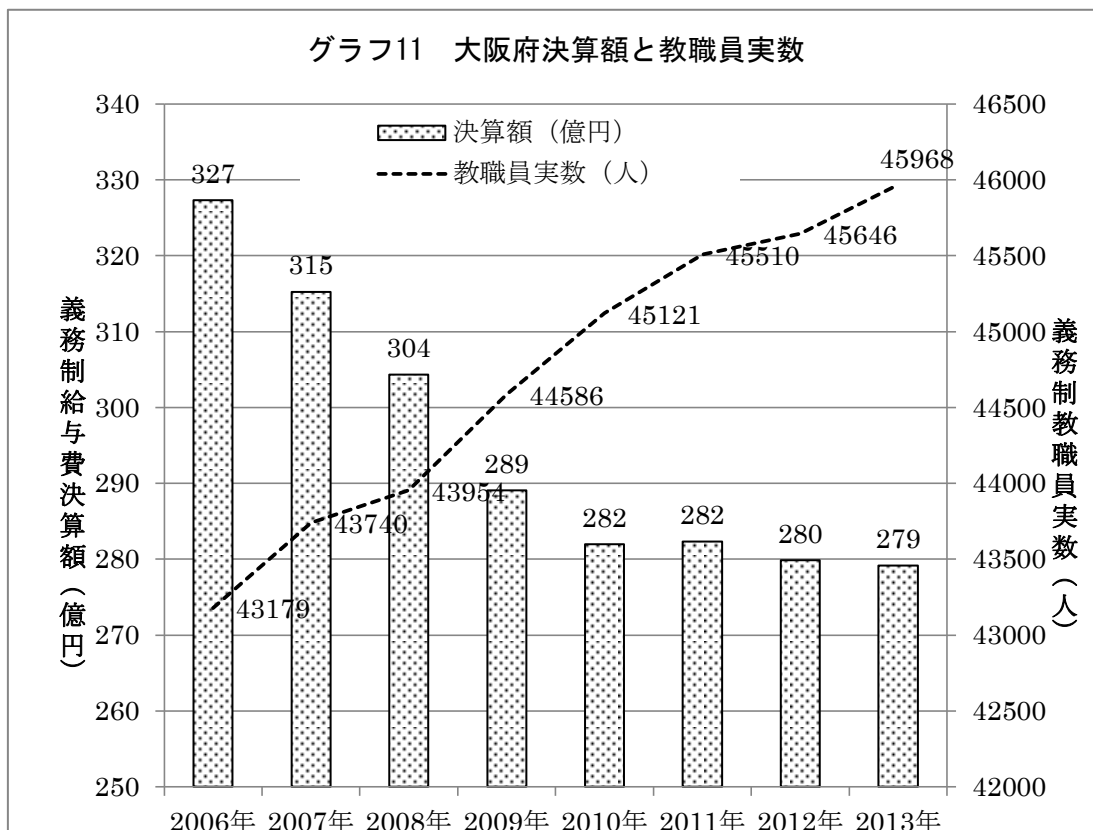
国庫負担法は、「給与費の実支出額の三分の一を負担する」としているが、同時に「国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる」となっており、国庫負担には限度がもうけられている。その政令を「限度政令」と呼ぶ。その「限度」は先に見た標準定数分までであり、それを算定するルールが義務標準法ということもいえる。

だから各都道府県が標準定数を超える教職員を配置したりして実際に支出した教職員給与の総額(以下決算額)が限度政令にもとづく国庫負担最高限度額(以下算定額)を超えた場合でも、国庫負担されるのは算定額の三分の一だけである。しかも、決算額が算定額を下回っても国庫負担されるのは、算定額ではなく下回った決算額の三分の一だけである。すなわち国庫負担額には上限があるが、下限はないという制度だ。

グラフ 10 は 2012 年の都道府県ごとの決算額－算定額の値をグラフにしたものである。



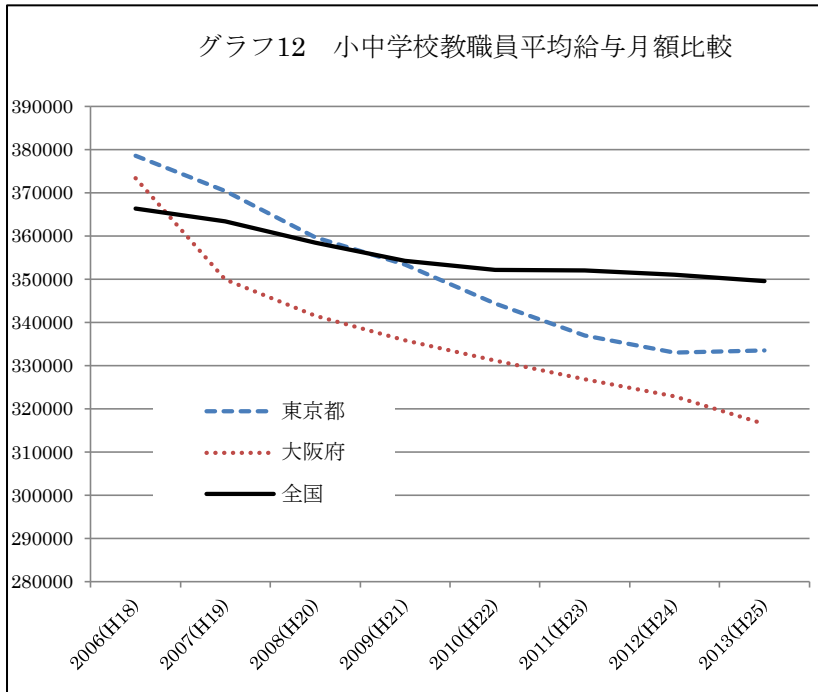
グラフ 10 から、東京や愛知のように決算額が算定額を大きく上回る自治体がある一方、大阪、北海道のように下回る自治体もあることがわかる。しかも奇妙なのは、先に見た「教職員実数－標準定数」のグラフと見比べると、大阪、岡山、島根、岐阜、鹿児島などのように決算額が算定額を下回りながら教職員実数が標準定数を上回る自治体があることだ。



グラフ 11 は、特にその傾向が著しい大阪の教職員給与費決算額（国庫負担対象分）と教職員実数を比較したものである。（注：グラフの傾きを強調するため開始がゼロではない）すると、決算額は減り続けているのに、教職員実数は増え続けるという不思議な現象が起こっていることがわかる。大阪などの自治体はどのような方法でこのマジックのような教職員配置を実施できているのだろうか

### 3 教職員給与費削減の方法

#### (1) 給与・手当の削減



その方法としてまず考えられるのは、教職員一人一人の給与・手当を引き下げ、給与費単価を低くするということだ。グラフ12は、小中学校教職員の平均給与月額の全国平均と大阪、東京のものを比較したものである。

グラフからは、2006年あたりには全国平均を上回っていた大阪の教職員平均給与月額が2007年あたりから大幅に低下して全国平均を下回っていることがわかる。

ただし、それは単に給与費単価の引き下げが行われただけでなく、教職員の年齢構成が若返って、給与費の低めの若手の教職員が多くなってきているという要因もあることを考慮しなければならない。東京、大阪などの大都市圏ではその傾向が顕著で、この平均給

与月額の比較だけで教職員の待遇のよしあしを判断するのは危険であるが、マジックのような教職員配置の一つの答えにはなるのではないかと考えている。

#### (2) 非正規・再任用の多用

次に考えられるのは、非正規・再任用の教職員を多く任用することにより、教職員給与費を削減しているのではないかとということである。

全国の2015年の公立小中学校の非正規・再任用教職員の状況をまとめてみた。(グラフ13)

まず数は、合計89780人(2015.5.1現在)で一年前より6435人増加している。特に大都市圏を中心に再任用教職員が大幅に増えている傾向がある。

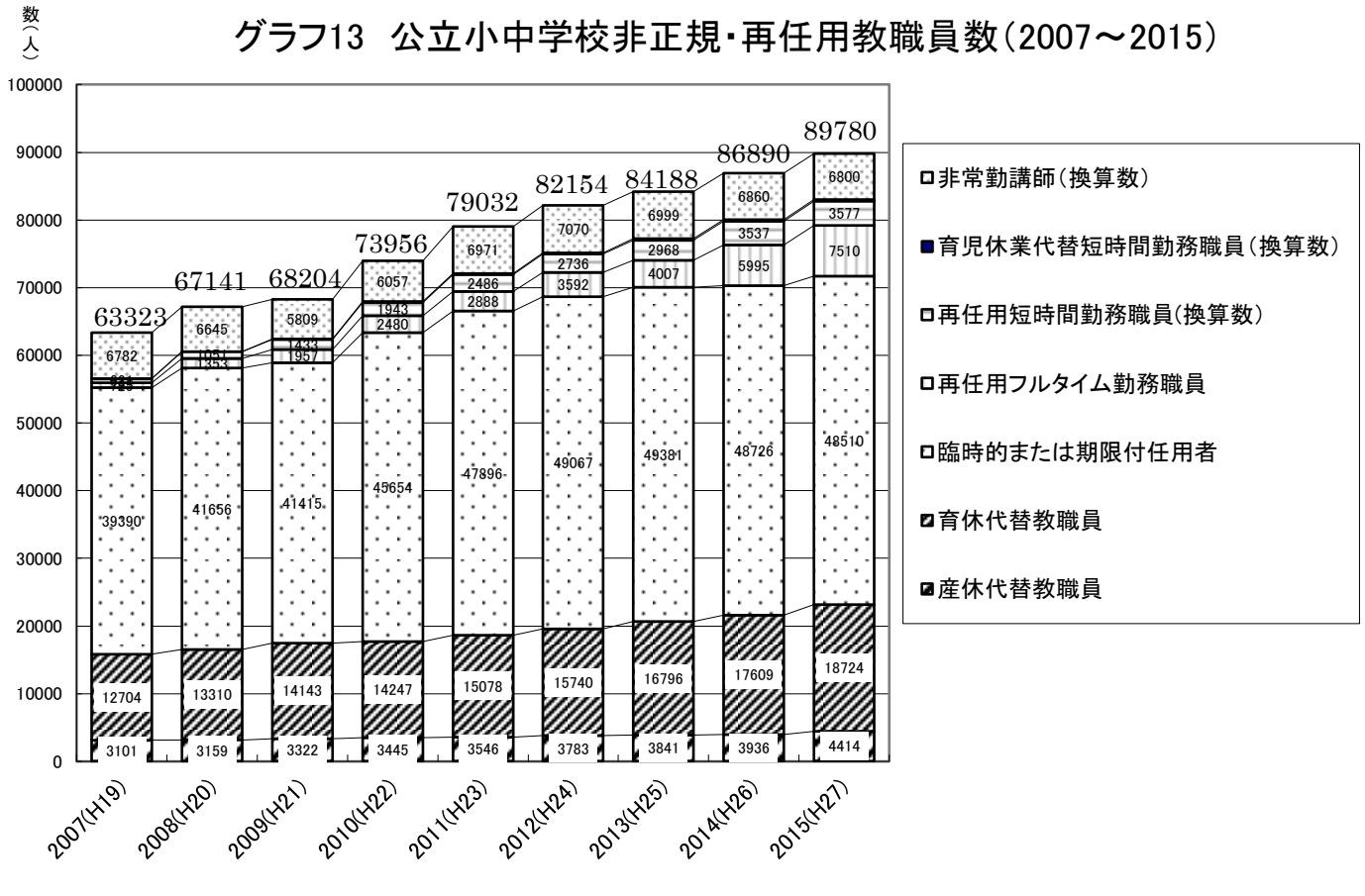
次に割合であるが、管理職を含めた割合は、13.5%と一年前より0.4ポイント増加している。管理職は非正規・再任用化されにくいので除いた数値となると、実に14.9%となった。

大都市圏では教職員が若年化しており、産・育休代替の非正規教員が増えているため、そういった地理的条件を考慮した政策的非正規・再任用率(管理職、産・育休代替を除く)を計算すると11.5%となり、これも一年前より0.3ポイント増加している。

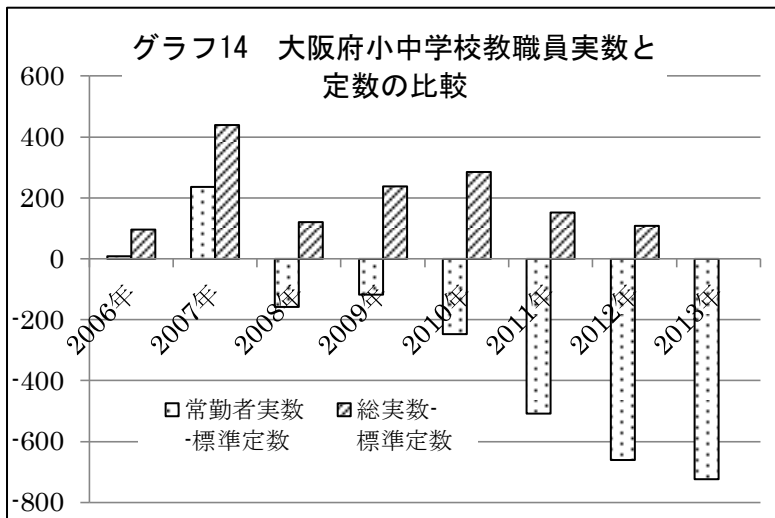
政策的非正規・再任用率を都道府県ごとにランキングすると、高い順に①三重(17.15%)②沖縄(17.10%)③埼玉(16.47%)④大阪(16.02%)⑤福岡(15.77%)となった。2014年度まで1番率の高かった沖縄は2位になった。2位だった大阪も4位になった。1位の三重と2位の沖縄は、管理職を除く教職員の20%を超えており、実に5人に1人は非正規・再任用教職員となっていることになる。

学校現場は、非正規・再任用の教職員が年々増え続けている。この統計の数字は公立小中学校だけであって、しかも県費で任用されている教職員だけである。特別支援学校や私立学校はもっと数値が高い。そして、市町村で任用されている職員を含めれば、さらに多くなる。

グラフ13 公立小中学校非正規・再任用教職員数(2007～2015)



(3) 「定数くずし」による非常勤任用の多用



非正規・再任用の方法として、フルタイムで働く常勤教職員とは別にパートタイムで働く非常勤の任用も増える傾向にある。非常勤任用は常勤任用よりもさらに給与費削減効果が高い。

教職員給与費の削減・抑制のために、一人分の給与費で数人の非常勤を任用する「定数くずし」が広がっている。細切れの労働(授業)時間働く非常勤講師を何人か任用した合計時間が週労働時間 38 時間 45 分になれば、統計上は「一人任用」と換算されることになるのである。

グラフ 14 は、大阪府の教職員総実数－標準定数と教職員の常勤者数(非正規・再任用教職員も含む)－標準定数を比べたものである。つまり、統計上の教職員数と常勤教職員数の差がすなわち「定数くずし」の量であり、年々拡大していることがわかる。

大阪府の教職員実数は数字の上では標準定数を上回る年が多いが、実際には「定数くずし」により非常勤教職員が増やされて、その分学校には常勤者がどんどん少なくなっているのである。

さらに、正規や常勤であっても、数校の兼務(かけもち)で授業・仕事をする教職員、「学校事務の共同実施」で兼務や学校外の事務センターで仕事する事務職員などの兼業化も進行している。また、国庫負担対象の教職員以外のところでは、民営化、パート労働化が急速に進められている。用務員、給食調理員など現業職員では、学校に必要な現業職員が自治体の直雇用ではなく、どんどん民営化、委託化され、非常勤化も進んでいる

#### (4) 総額裁量制の活用

(1)～(3)のような運用が可能になったのは、2004年度より導入された総額裁量制の影響が大きい。総額裁量制とは、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を拡大する仕組みである。

この制度導入により、2003年度まで存在していた国庫負担額算定の費目ごと・職種ごと・学校種ごとの枠がなくなり、都道府県は、国が決める教職員の平均給与額を算定基礎定数(義務教育費国庫負担金を算定する基礎となる教職員定数。義務標準法の教職員標準定数と同じではない)分だけで算定(平均給与×算定基礎定数×1/3)し積算した額を「負担金総額」として配当を受けることとなった。(必ず配当されるわけではなく、上限額という意味。)都道府県は「総額」の範囲内ならば、教職員人件費・定数の弾力化することが可能になり、給与や諸手当をどう減らそうと、教職員定数をどこまで細分化しようと、職種や学校種間のバランスをどうしようと地方の裁量で行えるようになったのである。

この制度を活用することにより、都道府県が「少人数学級」を実施するなど増学級をしつつ、教職員実数や教職員給与額を削減することも技術的に可能になった。

### IV 教職員と教育費を増やすには

#### 1 義務教育費国庫負担制度の改正

これまで見てきたように、近年の新自由主義的教育政策の進行により、義務教育費国庫負担制度が大きく改変され、義務教育におけるナショナル・ミニマムの保障と教育の機会均等が揺らいでいる。教職員と教育費の増のためには、現行の義務教育費国庫負担制度の整備拡充が必要である。以下に義務標準法と義務教育費国庫負担法の改正の方向性について私の考えを列記する。

##### (1) 義務標準法改正の方向性 (山崎案)

①標準法は、学級編制や教職員定数などの最低基準を定める基準法として改正する。

②学級編制「標準」「基準」は最低基準であるという性格を明確とするため、学級編制「標準」は学級編制におけるナショナル・ミニマム基準として、都道府県「基準」はローカル・オプティマム(地域的最適)保障基準として、最低基準と明文化し法改正する。(3条)現行法の学級編制「標準」については、単式普通学級で小中学校とも30人とするなど、複式学級、特別支援学校・学級ともさらに少人数化する。

③教職員定数の標準は、最低基準とする。(6条、10条)

④基礎定数のうち、算定の際に学校規模別に掛け合わせる「乗ずる数」を抜本的に改善する。その設定に関しては、学校における担任外教員(小学校における専科教員、中学校における副担任などとして校内人事される教員)の数が、教員の適切な授業持ち時間数などを勘案して教育指導の実態に見合った人数として配置されるようにする。また、「乗ずる数」は整数化し、それらにより算定された学校規模ごとの定数は、実際に学校に配置されるべき教職員配置数とする。

⑤国庫加配定数については、その配当の基準を明確にして国や都道府県の加配判断による施策誘導を許さないものとする。学級数など明確な算定基準をもたない国庫加配定数は、配置数の不安定さから非正規任用として置き換えられる危険性が高く、学校間地域間に教員配当数の格差を生む原因となるため、その目的や内容を吟味して④「乗ずる数改善」と関連しつつ基礎定数に移行するよう法改正する。

⑥いわゆる「定数くずし」を可能にした標準定数の非常勤者、短時間勤務者への国庫負担換算可能条項(17条)を廃止し、国庫負担換算を正規任用の常勤者に限るよう法改正する。また、少人数授業のための条項(7条2項)は廃止する。

⑦教職員は、原則的に正規職員として任用されるよう法改正する。そのため、最低基準定数の教職員を非正規任用することを禁止するよう法改正する。産・育休や特休、研修などの代替教員についても、非正規任用ではなく、

正規教員のプール制などで対応できるようにするなど、常勤者については非正規任用を許さないよう法改正する。非正規任用が必要な場合の法整備を進め、原則は同一価値労働同一賃金など労働条件を整備する。

⑧通級指導教員、スクールカウンセラー、特別支援教育支援員、ELT、ALT、スクールソーシャルワーカー、給食調理員、学校業務員、など、教育現場の要請に応じて学校教育に必要な新しい職を学校教育法に位置づけるとともに、義務標準法の基礎定数に位置づけ、人件費の国庫負担化をはかる。

⑨再任用教職員の任用に関しては、教職員配当基準外の配置とし、賃金、労働条件など待遇を保障する。

## (2) 義務教育費国庫負担法改正の方向性 (山崎案)

①国庫負担制度は、義務教育諸学校の教職員給与費の負担だけでなく、義務教育費の無償(憲法26条2項)を保障するための制度として維持し、教材費など学校教育活動の必需経費に拡大するなど抜本的に拡充する。

②教職員給与のうち国が負担する比率を現行の3分の1から2分の1からへ戻す。

③国庫負担対象教職員の範囲を、市町村費負担教職員(給食調理員、現業職員など)へ適用拡大し、また負担対象を諸手当などにも拡大して、適切な給与・定数基準を設定する。

④限度政令を改正して実員実額制に改め、市町村や都道府県が独自の努力により国の水準を超えて学級編制する際にも財政的保障を行う制度に改善する。

⑤現行の総額裁量制を廃止し、教職員給与水準の保障、非正規任用の原則禁止、「定数くずし」禁止を含め校種・職種別標準定数配置の最低基準厳守を明確にした制度に改善する。

⑥地方交付税制度を抜本的に改善し、財源保障機能と財政調整機能を強化する。教職員給与を含む教育費においても自治体間の格差を生まない、公平で安定した地方教育財政を保障する制度に改善する。

⑦教職員給与県費負担制度は維持し、教職員人事権についても現状制度を維持する。

## 2 義務教育費国庫負担制度を教育条件整備法制として発展させよう

**ナショナル・ミニマムを保障する制度**

義務教育標準法 + 義務教育費国庫負担法

---

**教育条件基準法 + 財政基準法**

・必要充足を原則  
・現場専門職・研究者の協働で基準内容を検討

・財政当局の介入を受けず  
国と自治体をしぼる

**※学級編制・教職員配置だけでなく、すべての教育条件基準をナショナルミニマムとして保障する制度を構築**

さらに、日本の抜本的な教育条件改善のためには、義務教育費国庫負担制度を発展させ、教育現場の「必要充足」を原則とする最低基準を定めた教育条件整備基準法と、そのための財政支出を政権や財政当局に介入を受けないで確実に保証する教育財政制度を、教育のあらゆる領域に則して制定・整備させることが必要であると考え。その上で、文科省や地方教育委員会が、教育現場の教育条件等を細かく調査してそのニーズを把握し、最低基準とする水準について教職員と保護者と研究者との協働によって合意を形成していくというボトムアップ型の教育行政を実施していくことが求められる。

この制度をまず義務教育から実現し、後期中等教育、高等教育、幼児教育、社会教育などの分野に拡大していくべきだ。

私たちは、各地の教育条件の実態の調査研究をもとに、この教育条件整備法制の具体的なあり方を研究し、草案を提起したいと考えている。しかし、私たちの力量では困難で、幅広い研究と運動の共同がどうしても必要だ。

私たちは、全国各地で子育て・教育に奮闘されている方々に、新自由主義的教育政策への対案としての、「教育条件整備法制の草案づくり」を呼びかけている。子どもにとって必要不可欠な具体的な教育条件の研究と、国民的合意形成、その財政保障制度の研究と実現のための運動を交流し、幅広い共同によって新しい日本の教育条件整備法制を創りあげたいと思う。

子どもにとって必要不可欠な具体的な教育条件の研究と、国民的合意形成、その財政保障制度の研究と実現のための運動を交流し、幅広い共同によって新しい日本の教育条件整備法制を創りあげよう。