

## 2011年義務標準法改正の問題点

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会

山崎 洋介

### はじめに

2011年(平成23)4月15日、「義務標準法」(注1)が改正された。その法案の主な改正内容は以下の通りであった。

#### 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)

法案審議の中で自民党などが、「一律的な少人数学級よりも加配教員数の確保」を主張したこともあり、審議を通じて小学校1年生の35人学級をスタートさせることとあわせた調整が図られ、以下のような修正が加えられた。

#### 第4 学級編制にあたっては「当該学校の児童又は生徒の実態を考慮して行う」ことを規定する

(第4条関係)

#### 第5 政令で定める加配定数について、以下のものを新設する。

「専門的な知識若しくは技能に係る教科等(小学校の教科等に限る。)に関して専門的な指導が行われる場合」(第7条関係)

「障害のある児童又は生徒に対する特別な指導が行われていることその他当該学校において、障害のある児童又は生徒に対する指導体制の整備を行うことについて特別な配慮を必要とする事情」(第15条関係)

#### 第6 政令で定める加配定数については、「当該学校の校長及び当該学校を設置する地方公共団体の教育委員会の意向を踏まえ、当該学校において児童又は生徒の心身の発達に配慮し個性に応じた教育を行うのに必要かつ十分なものとなるよう努めなければならない」ことを明記する

(第7条、第15条関係)

また、法律には、以下のような内容の附則も加えられた。

## 附則

小学校 2 学年以上の学年の学級編制の標準の順次改定等の措置を講ずることについて検討を行い、その結果に基づいて法政上の措置その他の必要な措置を講ずる。そのために必要な安定した財源の確保に努める。[ 改正法附則第 2 , 3 項関係 ]

公立の義務教育諸学校の学級編制並びに教職員の任免等及び定数の在り方について検討。

[ 改正法附則第 4 項関係 ]

市町村教委が公立の義務教育諸学校の学級編制を行うに当たり、当該学校の児童又は生徒の実態を考慮して、この法律による改正後の小学校 1 年生の学級に係る 1 学級の児童数に関して都道府県の教育委員会が定めた基準によらないこととした特段の事情がある場合には、都道府県の教育委員会は、教職員定数に関し、教育上特別の配慮をすることができる。[ 改正法附則第 5 項関係 ]

東北地方太平洋沖地震により被害を受けた地域の学校及び被災児童又は生徒の転学先の学校において、被災児童又は生徒の学習支援や心のケアを行うため、国及び都道府県教育委員会は、教職員定数に関する特別の措置を講ずる。[ 改正法附則第 6 項関係 ]

法改正にあたり、文科省は、「修正が加えられ、衆議院・参議院ともに全会一致で本改正が行われたことは大変意義深い」(「大臣談話」2011, 4, 15) という談話を発表している。運動団体も、「日教組が長年切望してきた少人数学級の推進に向け、ようやくスタートを切ることができた。」(日本教職員組合岡本書記長談話 2011, 4, 15)「長年にわたる教育条件改善を願い、求めてきた運動の重要な到達点として確認」(全日本教職員組合中央執行委員会声明 2011, 4, 15) などと基本的に歓迎の声明を発表している。私は、今回の法改正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。

### 小学校 1 年生の学級編制標準が 35 名に改定されたことについて

今回成立した法案の提出の前に、2010 年(平成 22 年)12 月 17 日、文科省が平成 23 年度予算として要望していた小学校 1・2 年生の 35 人学級の取り扱いについて、野田佳彦財務大臣など関係大臣と文部科学大臣による「大臣折衝」が行われ、「平成 23 年度義務教育費国庫負担金について」という「大臣合意」が取りまとめられた。その内容は以下の通りである。

義務教育費国庫負担金については、以下の基本的な方針に沿って扱うものとする。

- 1 . 小学校 1 年生の 35 人以下学級を実現する ( 4,000 人の教職員定数を措置 )
- 2 . 具体的には、300 人の純増を含む 2,300 人の定数改善を行うとともに、( 自然減 2,000 人 ) 加配定数の一部 ( 1,700 人 ) を活用する。
- 3 . 35 人以下学級については、小学校 1 年生について、義務標準法の改正により措置することとし、次期通常国会に法案を提出すべく、早期に改正案の具体化を進める。
- 4 . 平成 24 年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き、来年以降の予算編成において検討する。

また、12月24日には、2011年(平成23年)度予算案が閣議決定され、公立小学一年生の35人学級導入のための予算案として50億円が上積みされた。

## 1 遅きに失するとはいえ評価すべき二つの事柄

### (1) 30年ぶりの学級編制標準の改善

自公政権時代には、少人数学級化についての教育効果を認めず、普通学級の学級編制標準を40人以下へ縮小することは実現されなかったが、民主党他の政権が変わったことによって、30年ぶりに実行に移されることとなった。この改善により、「小学校1年生の35人学級」が実現することとなった。そのことの意義は大きい。

### (2) 国庫加配定数の一部の基礎定数化

私はこれまで「国庫加配定数」が、国や都道府県教委の「教育改革」施策の誘導に使われていることや、配当・配置基準があいまいなことを問題として指摘してきた。(注2)義務標準法の学級定数改善分として、この「国庫加配定数」の一部が形を変え、学級数という客観的な算定基準を持つ「基礎定数」となることは、基本的に評価できる。

また、すでに多くの地方自治体は、この加配定数を使って様々なかたちで地方裁量による「少人数学級制」を実施している。都道府県としては、安定した配当が約束されない国庫加配定数分は長期の雇用計画が立てにくく、臨時的任用となる場合が多かった。教員採用問題との関わりで言うなら、国庫加配定数の基礎定数化は、正規採用と変化することが期待できるものであり、国や県による配置数の恣意性も解消されるので、確かに「改善」といえるものではある。

## 2 改善が不十分で、評価するにはあまりにも規模が小さすぎる問題

確かに、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。しかし、2010年(平成22年)8月27日に文部科学省が策定した「新・教職員定数改善計画(案)」(注3)では、初年度(平成23年度)小学校1・2年生での35人学級を想定していた。その実施対象学年が小学校1年生のみにとどまったことについては、全学級での30人以下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。附則第2項には、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、いわば「努力目標」のような規定であり、その実現の目途は今のところたっていない。また、要望の多かった特別支援学級や特別支援学級での学級編制標準改善はなしである。

新聞報道によれば、小1のみでの実施にとどまった結果について高木文科相は、きびしい財政事情から教員人件費の大幅な増額を認めようとする財務省との折衝について、「ぎりぎりの中での最善の結果。小2以上はできるだけ当初の計画を基本に進めたい」と会見で成果を強調したとのことである。一方、野田財務大臣は、入学したばかりの児童が学校生活に適應できない「小1プロブレム」への対応の必要性を強調している。どうやら実施財源をめぐる協議の末、財務省に値切られてかろうじて小1のみ実施に落ち着いたという結果のようである。(注4)

少人数学級制の議論が、このような「財政折衝」となってしまうのは、なぜ少人数学級制を実施するかという政策目的の議論自体が根本的に間違っているからである。政府は、概算要求に関して、負担金である義務教育費国庫負担金にも他の補助金と同様にマイナス10%のシーリングをかけた。それに対し文科省は、その10%分の「復活」と、小学校1・2年生での35人学級実施を予算要望し、「元気な

日本復活特別枠」で政策コンテストにかけた。その際、文科省はその政策目的として、政府の「成長戦略」(注5)に沿って「『強い人材』の実現は、成長の原動力としての未来への投資」(注6)を掲げた。そして政府の評価会議は、経済成長分野に重点配分する「成長戦略予算」の優先順位として、B評価と判定した。つまり、国家の経済成長のための投資として有効か否かだけが議論され、少人数学級制に伴う教職員人件費負担の費用対効果だけが計られたのである。

その他にも、今回の法改正に至る政策決定過程には、中央教育審議会での答申ではなく、鈴木文科副大臣の中教審初等中等教育分科会への検討要請に答えた梶田勲一分科会会長「提言」のかたちで少人数学級制の意見が出されたこと、これまでの教職員定数改善を引き継ぐ「第八次公立学校教職員定数改善計画」としてではなく、「新・公立学校教職員定数改善計画(案)」として出されたこと、上記の「大臣折衝」が閣議決定に先立ち行われ、その「大臣合意」が政府方針となったことなど、異例の事が多い。それらは、政策決定の方法としても問題があるといわざるを得ない。

国民が求めているのは、憲法・教育基本法に基づく国民の教育権を保障する教育条件としての「学級人数の上限」というナショナル・ミニマム・スタンダード(国による保障の最低基準)を改善することである。政府は、少人数学級推進を含む義務教育費国庫負担金の予算化にあたり、「人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として」の国民の育成(教育基本法第1条)という目的と、国民の教育権の保障(憲法第26条)を達成するための教育条件がどうあるべきかという、本来の教育論議に立ち戻り、真剣な国民的議論の上に、政策を実施すべきである。

### 3 教育条件法制は現状のまま「定数のみ改善」は、実効性に疑問。新たな問題が起こる懸念がある。

「大臣合意」によれば、小1の35人学級実施等のために必要な教員4000人の定数は、現行の加配定数の転換1700人+定数増2300人で対応するとしている。しかし、児童・生徒数の減少に伴う減員分が2000人あり、差し引き300人の純増(約50億円)のみとなる。(注6)

「高木文科相は折衝後の会見で『教員数の2年連続純増は91年度以来だ』『マニフェストに書かれていること(少人数学級推進)を達成できた』と成果の方を強調している。」との報道も行なわれた。(注7)しかし、2011年(平成23年)度予算での義務教育費国庫負担金は、給与削減などで2010年度当初比1.7%の271億1800万円の減である。(注6)先に述べた「50億円上積み」を上回る削減がもう一方で行なわれているということである。これでは、実質的な予算増なしでの35人学級実施とならざるをえない。

また、「政府によれば、国による制度整備に先駆けて各地の自治体が独自に教員を手厚く配置する取り組みを進めていることや、少子化の影響により、実際には公立小ではすでに1,2年生の9割が35人以下の学級に在籍している。」との報道も行なわれた。(注7)しかし、その「各地の自治体が独自に手厚く配置」の実態は、自公政権時代に実施された度重なる制度変更の下での予算と教員配置の「やりくり型」によるものがほとんどである。

私は、2001年義務標準法の改正以来、地方裁量による部分的「少人数学級制」により、様々な矛盾と弊害が起こってきていることを報告してきた。基礎定数の切り崩しの進行、臨時的任用の多用、加配定数の恣意的配置による格差拡大などがその現れである。それらは、義務標準法第17条改正に伴う「定数くずし」による非常勤講師の増大、国庫負担限度額算定方法が総額裁量制となり定数増が必ずしも予算増を意味せず非正規化を促す問題、国庫負担率が二分の一から三分の一に削減されたことによる財政保障機能の低下などが主な原因となっている。(注8)財源の裏づけを持たない今回の

「定数改善」では、これらの問題が解消されるどころか、ますます拡大し、教育条件の改善どころではなく、後退を生み出す結果となる危険性さえある。

特に、小1での35人学級実施のために加配定数1700人を転換するとしていることは、大きな変化をもたらす。ちなみに、2010年(平成22年)度の実績でみると、公立小中学校の国庫加配定数は全体では約5万9千人。指導方法工夫改善定数が約3万人、その内の約8600人が少人数学級実施への振替分とされている。この内の1700人を正式の形で小1での35人学級実施へ動かすわけである。1700人の国庫加配定数減が、実際にどのような影響を与えるかについては予測困難で、県によっては、従来の地方裁量による「少人数学級制」の実施方法の見直しを迫られることになるであろう。各県の現状分析を詳細に行なっておく必要が、行政にも運動の側にも求められる事になると思われる。

したがって、「小1への35人学級実施」は、基本的には改善といえるのだが、実態調査から問題が指摘されている地方裁量「少人数学級制」のように、その実施方法によっては、「こんなはずじゃなかった!」という声が教育現場から出てこないとも限らない。財源なき、教員増なき少人数学級制の実施の強制は、「教育水準の維持向上」を目的とした義務標準法の歪んだ解釈・運用を拡大するおそれがある。このような解釈・運用を許さず、国に対し、少人数学級制実施のための財源保障をきちんと求めていかなければならない。

## 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9)。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10)。すると、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になってしまう。

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(平成13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。その中で、都道府県の学級編制「基準」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すでに生まれてきていた。(注11) 例えば、宮城県教育委員会は、小3児童数40名で2学級編制(少人数学級編制)をし、小6児童数42名で1学級編制という「学級編制の弾力化」も可能という学級編制基準を示している。(注12) 今回の改正は、そういった「学級編制の弾力化」の実態を追認するかたちで行われたものであるといえる。

私は、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」であると明確に解釈するべきであったし、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、私の主張とは逆に、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あいまいにしておこうとする内容である。そのことを、改正により国民の望む少人数学級制が推進されていくかのような説明をして行おうとするところが、欺瞞である。

## 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。それは、基本的には教育における地方自治を強化する改正として歓迎すべきことであろう。

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るか。

2001年(平成13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。この2001年(平成13年)の制度改正時には、「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。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事例があったが、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。町村文科大臣(当時)は「長野県の小海町のケースにお触れいただきました。従前(筆者-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(筆者-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」と説明している。(注

13)

そして2001年(平成13年)法改正以降、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、2010年(平成22年)度には、64市町村独自で少人数学級編制が実施されている。したがって、今回の「(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。

第177回国会では、「できるだけ都道府県教育委員会の権限を、設置教育委員会、つまり市町村教育委員会に義務教育については権限を移譲していった方が活性化につながる」のではという下村博文議員の質問に対し、鈴木寛文科副大臣が、「個人的には」と前置きをしながら、「設置者と人事権者を一緒にして、これは中教審でも言われておりますけれども、そして、その結果、小さいところについては共同化をしていくということで、広域化をしていくという方向については私も共有する部分は極めて大きいものもございます。これを機に、そうした議論をさらに関係者とも深めてまいりたい。」と答弁している。(注14)

### 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、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15)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あいまいなものとなされ、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負担上限を算定するための単なる指標にすぎなくなっていくであろう。

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、そして国会などの議論では、「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。事実すでにいくつかの市町村では、独自の少人数学級制が実施されている。しかしその数は、2010年（平成22年）度では、64の市町村にとどまっており、市町村全体の数に比してきわめて少ないといえよう。少人数学級制実施のために独自の市町村費負担教員を任用することは、市町村の財政力では難しいのである。こうした財政的基盤が弱い市町村などにおいては、「実情に応じた柔軟な学級編制」によって、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、安易な方法であるといえよう。それらの事例が仮に緊急でやむをえない場合であったとしても、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特段の理由は見あたらない。

また、学年途中での転入により、学級人数が41人以上の人数になったときに、増学級に対応する教員の配置が行われない事例が全国的に増えている。これは、総額裁量制が導入されてから、それまでの制度のように月単位で学級数や教職員数を報告して義務教育費国庫負担金額を算定する方式がとられなくなったことが大きな理由となっている。「実情に応じた柔軟な学級編制」として、ますますこうした多人数学級の容認や放置がされていくことになるのではないか。

「標準としての基準」化が何をもたらすかについて、端的に表している文科省答弁がある。第177回国会の審議の結果、「市町村教委が公立の義務教育諸学校の学級編制を行うに当たり、当該学校の児童又は生徒の実態を考慮して、この法律による改正後の小学校1年生の学級に係る1学級の児童数に関して都道府県の教育委員会が定めた基準によらないこととした特段の事情がある場合には、都道府県の教育委員会は、教職員定数に関し、教育上特別の配慮をすることができる。」とする附則第5項が加えられた。それをふまえ、「今回、四十人以下を三十五人以下にしましたけれども、そこは標準という形にしておりますので、そこは、例えばいろいろな事情で三十六とか三十七になるというのは別に学級編制基準を逸脱したことになりません」という文科省答弁がなされた。（注16）この答弁を受け、東京都



教育庁が、小1を35人学級編制せずに、教員の被災県への出向や特別支援教育や専門教員に回すことも検討していることが国会審議で明らかにされていた。(注17)基準によらないこととした特段の事情」といったあいまいな理由づけによって、改正直後から、せっかくの35人学級制もなし崩しにされかねない状況なのである。(注18)

今、地方財政難の中で地方交付税の減額、義務教育費国庫負担金の国庫負担率引き下げ、総額裁量制の導入などが実施され、様々なかたちでの教育費や教職員人件費の抑制・削減策が実施されている。その結果、義務教育費国庫負担金でさえも、最高限度額まで支出されず、全国21道府県が合計約126億円も国庫に「返納」しているという実態がある。(2009年(平成21年)度)

こうした教育費や教職員人件費の抑制・削減策が進められる中での、学級編制の最低基準をあいまいにするような法改正は、やむを得ない緊急な理由がない中での安易な多人数学級編制の容認や放置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する。先の文科省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、なんら保障されていない(注19)。

## 2、「やりくり型」学級編制・教職員配置の矛盾が拡大する危険性

2001年(平成13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「やりくり」の方法には、「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ことが考えられる。

例えば北九州市では、2008年(平成20年)度に小1・中1で35人学級が導入されたが、小1で31学級、中1で28学級が増学級となったにもかかわらず、教員の増員は8名のみにとどまった。しかも、市の嘱託講師で学級担任はできなかった。そのため、国庫加配定数の教員や担任外教員が増学級の担任となった。その後も十分な教員増のないまま実施学年が拡大した結果、教員1人あたりの授業持ち時間は増加して、全員が担任となってしまった学校もあり、教材研究や事務処理をするための時間も減って余裕がなくなってしまった。教育にゆとりをもたらさずの少人数学級制が、多忙化を極める事態となってしまったという。

その他にも「教育上特別の配慮」「柔軟な学級編制」と称して様々な教職員配置の「やりくり」や恣意的な配置(引き揚げと加配)が行われ、同じ地域の学校間、同じ学校の学年間で教職員配置数の格差が拡大する可能性がある。

例えば、奈良県では、同じ学級数の規模の学校で、10名もの教職員数差がある場合がある。また、様々なかたちで、教職員の「浮き数」がつくれ、浮かした分を充て指導主事や「加配教員」として「活用」している実態がある。(注8)今回の法改正により、そういったことが、市町村単位でも起こる可能性がある。

それらは、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であろう。

### 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19)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20)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・公政権の時代から「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。その政策の本質は、構造主義改革(新自由主義改革)の一環であり、財政危機に陥った日本財政の構造的危機から脱するための財政のスリム化・リストラを地方自治体に執行させようとするものである。

例えば、2001年の義務標準法改正時、中教審が同様の提起を行なった際、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21)また、2010年(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22)と文科省に要望している。つまり、この改正は、長年にわたって計画されてきたものであり、ゆくゆくは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といわざるを得ない。

いわば「平等なき自由論」ともいえるこうした新自由主義的な立場からは、戦後教育改革理念(=(旧)教育基本法体制)や、「55年体制」下の教育理念を「総決算」して、義務標準法を含む義務教育費国庫負担制度や県費教職員制度を改廃すべきだという意見が根強く主張されている。こうした批判とともに、「教育の55年体制」ともいえる「自由なき平等論」を批判する教育自治論的立場からも、両制度が、国や都道府県による市町村の学級編制や教職員定数管理の統制を危険視する見解がだされている。それは、両制度の原型が1940年に教育における総力戦体制整備のために、教育行政における集権的支配の財政的基礎を築くために誕生したものであったということも根拠となっている。この見解には、教育政策全体についての総論的指摘としては妥当な面もあると考える。

しかし、両制度が、少なくない問題は抱えつつも、戦後において義務教育諸学校の教職員定数の基準という教育条件整備の人的要素について、国家による一般的な法律による制度が、公教育制度に欠くことのできない意義を持ち続けてきたと評価するのが妥当ではないか。その意義を検証し、今後の両制度のあり方を検討するためには、戦後の教育現場で実際にどのように機能してきたのか、また、現在どう機能しているのかを具体的に分析することが必要である。新自由主義的な立場からの規制改革論・制度廃止論が主張され、政策として推進されようとしている現在、国家統制の危険性の総論的指摘が、結果

的には、むしろ両制度の改悪を容認する作用さえ果たしてしまわないかと危惧する。

現状において、都道府県間以上に人口や産業、財政的基盤などにおいて格差が大きい市町村に、教職員の人件費負担を伴う人事権を移譲していくことは、無理が大きすぎると考える。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。今回の改正により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がぬぐえない。それは、教育自治の理想とは反対の方向へと向かうことになるだろう。

法案の修正により、附則第4号で、「公立の義務教育諸学校の学級編制並びに教職員の任免等及び定数の在り方について」「その全般に関し検討が加えられ、その結果に基づいて所要の措置が講じられるものとする」という文言が加えられた。これから、本格的な義務教育費国庫負担制度と県費教職員制度に関する検討が始まるのであろう。しかし、小泉内閣の構造改革で「地方裁量権の拡大」を目的に導入された総額裁量制の下での義務教育費国庫負担制度の運用状況を分析すれば、「地方の自由」が「教職員人件費削減の自由」にしか作用していないことが明らかである。(注23)その実態は、その政策を進めた自民党議員でさえ、質問の中で「私は、自戒というか反省も込めて、やはり総額裁量制にしたことというのは本当にやはりよかったのかなという思いを今でも持っております」(注24)という発言をしているほどである。

私は、少なくとも現時点において義務教育費国庫負担制度や県費教職員制度を廃止したり、縮小したりすることは、教育条件をさらに悪化させる方向にしかならないと考える。政府が検討を進めているという教育一括交付金制度は、まだ具体的な内容が明らかになってはいないが、「財源の保障なき地方裁量権の拡大」は、総額裁量制以上に教育条件を悪化させる危険性があるだろう。したがって、当面は両制度を維持、拡充し、国家による財源保障を最低基準制度のもとに学級編制、教職員定数配置をはかっていくことが重要ではないか。

そして、将来的には、国によるしっかりとした財源保障によって30人学級制など、学級編制・教職員定数の最低基準制度(ナショナル・ミニマム・スタンダード)を確立した上で、地方裁量による国基準を上回る最低基準制度(ローカル・ミニマム・スタンダード)を創造的に改善させていくことができるような地方教育自治制度を構築する必要があると考えている。それは、地方交付税を含めた税制全体の改革を伴う大きな国家構想において創造するべきものであり、義務教育国庫負担制度の改廃論だけでは実現のできないものであろう。

## まとめ

2011年の義務標準法改正は、第1の改正点が、小学1年生について学級編制標準を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。しかし、第2、第3の改正点の問題点を考えれば、法改正の全体像としては、国の責任放棄の方向性を持つ改悪案と見なければならないのではないか。このような問題点を含む2011年義務標準法改正は、教育の機会均等と教育水準の維持向上という法の目的に反し、教育条件の後退を招く危険性がある。

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。

この点において、現在、マスコミの報道、国会での審議、運動団体や政党などの見解に、問題点の指摘や議論がほとんど見られず、大変残念である。第 177 国会でも、若干の修正点はあったものの、全会一致で法案が成立したことに、私は違和感を覚えている。

今回の義務標準法改正は、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、細やかな調査研究と幅広く慎重な議論を呼びかけたい。

(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) 『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 自治体研究社 P 86 ~ 101 参照

(注 3) 文部科学省 HP [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/hensei/003/1297147.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/hensei/003/1297147.htm)

(注 4) 東京新聞 2010 年 12 月 18 日付

(注 5) 「成長の原動力として何より重要なことは、国民全員に質の高い教育を受ける機会を保障し、様々な分野において厚みのある人材層を形成することである。すべての子どもが希望する教育を受け、人生の基盤となる力を蓄えるとともに、将来の日本、世界を支える人材となるよう育てていく。」「新成長戦略(基本方針)」2009 年 12 月 30 日閣議決定

(注 6) 文科省 HP 平成 23 年度予算 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/yosan/h23/1297177.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/yosan/h23/1297177.htm)

(注 7) 朝日新聞 12 月 17 日付

(注 8) 『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 自治体研究社 参照

(注 9) 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 10) 「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 11) 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 P 50 ~ 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 12) 「平成 21 年度公立義務教育諸学校及び特別支援学校高等部等の学級編制並びに教職員定数配

当基準」宮城県教育委員会

(注13) 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、この答弁の解釈にも異論がある。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ている。

(注14) 第177回国会 衆議院文部科学委員会 2011.3.30

(注15) 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16) 第177回国会 衆議院文部科学委員会 鈴木文科副大臣の答弁 2011.3.30

(注17) 結局、東京都教育庁は、「(35人学級編制による)クラス替えを行った場合に児童に対する影響が大きいと学校及び区市町村教育委員会が判断した場合には、35人を超えて学級を編制することができることとし、年度当初に編制した学級のままとすることも、クラス替えをすることも可能とした。また、同22日から、小学校第1学年の学級編制基準の改正に伴い増員が必要となる教員の採用に係る手続も開始した。(教員については、クラス替えをしない場合にも措置され、チームティーチング又は少人数指導等で活用されることになる。)」という対応を行っている。東京都教育庁「小学校1年生の35人学級編制の実施に伴う東京都公立小学校の対応について」2011.5.2

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2011/05/20156a00.htm>

(注18) 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19) 『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HP

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

(注20) 「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21) 「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22) 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、2、18

(注23) 山崎洋介「少人数学級制の財源問題を考える」『季刊教育法 166号～特集 少人数学級制実現に向けての課題～』エイデル研究所 2010.9.25 参照

(注14) 第177回国会 衆議院文部科学委員会 馳浩議員質問 2011.3.25