

## 今後の学級編制と教職定数のあり方についての意見

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 事務局長  
奈良市立朱雀小学校教諭  
山崎 洋介

### 1 地方裁量「少人数学級制」実施の現状と問題点

2001年の義務標準法改定により、地方裁量による「少人数学級制」が各地で実施されるようになり、広がりを見せている。実施された現場からは、「一人一人の子どもに目が届く」「子どもたちが落ち着いた」等と歓迎の声が聞かれる。その一方で、「こんなはずじゃなかった」というとまどいの声も出ている。その現状と問題点をあげてみると

「少人数学級制」のもとで、41人以上学級が出現

学校の判断で、ある学年を41名以上学級編制とすることで、配当された教員を別の学年の少人数学級編制のための増学級担任や、生徒指導担任にしたりにすることを可能にする措置を行っている県がある。(宮城、福岡)また、学年途中での転入により41名以上の学級となる場合、都道府県教育委員会が増学級に同意しない例が増えている。

担任以外教員(専科や副担任など)のあいつぐ引き揚げによる「少人数学級制」

「少人数学級制」実施といっても、その増学級数分の教員を十分に増やさずに、定数内の学級担任以外教員を増学級の学級担任として実施する自治体が多い。そのため、「少人数学級」は実現したが、教員の授業持ち時間は増加するなど、負担増となってしまう例が多い。

加配教員配置による教育条件格差の拡大

「少人数学級制」は、国庫加配教員や都道府県単独措置、市町村費負担教員を対象学校に加配して実施される例が多く、その加配の有無と加配人数により、都道府県間、市町村間、学校間に教員数という基本的な教育条件の格差が生じている。

「少人数学級制」が進むほど増える臨時任用

「少人数学級制」実施による増学級数分の教員増の、都道府県単独措置分や市町村負担分は、基本的に臨時任用教員である。また、地方財政難と義務教育費国庫負担割合の減額や地方交付税減額の影響から、正規任用数を抑え、臨時任用でおきかえる自治体が増えている。その結果、学校現場には、臨時任用の教職員が急増している。

### 2 学級編制と教職員定数に関する制度改善の方向性

財政保障が必要不可欠

一口に「少人数学級制」といっても、実施する自治体により、その内容は様々である。全学年で実施することは財政的にも不可能なためか、実施は一部学年にとどまっている。その増学級のための財源うちわけを見ると、「加配定数を活用」が最も多く61.3%、「都道府県単独措置」17.4%、「基礎定数活用」11.2%、「市町村費負担」8.5%、「総額裁量制活用」1.6%となっている。(2008年度)したがって、地方裁量とはいいいながら、国庫負担を受ける標準定数の教員を活用して「少人数学級制」を実施している割合が74.1%であり、自治体は、財政難の中で、様々なやりくりによって「少人数学級制」を実施していることがわかる。それが、上記1～のような問題点を生む原因になっていると考えられる。

義務標準法や義務教育国庫負担法は、「義務教育水準の維持向上」を目的としており、これらのような運用が、はたしてその目的に照らして妥当なのかどうか、疑問である。したがって、学級編制と教職員定数に関する制度改革のためには、その財政保障が必要不可欠であると考え、「地域主権改革」と

いっても、十分な財政保障が行われなければ、義務教育水準の低下を招き、教育の機会均等は崩れ、国民の教育を受ける権利が侵害される事態になりかねない。以下に、その改善方向を考えてみたい。

#### 学級編制の標準（義務標準法第三条）の少人数化と最低基準化を

義務標準法は単式普通学級原則 40 人の標準（学級の上限人数）を設定している。この標準を 40 人から 30 人に少人数化するなど、複式学級や特別支援学級などを含めた学級編制標準の改善が求められる。しかし、いくら標準を少人数化したとしても、財政難のために、実際の学級編制の少人数化が進まないことも考えられる。たとえば、現行の義務教育費国庫負担制度（教職員給与の原則三分の一負担）のままで、都道府県が 30 人学級編制を実施するのは、財政的にかなり困難であろう。

1970、80 年代には、標準＝最高基準というような解釈が行われ、地方に 40 人以下の学級編制基準設定を行わせない（認可、同意しない）理由として解釈され、運用された。2001 年度改定により、「弾力化」方針の下で、「標準を下回る」学級編制基準の設定が都道府県に認められたが、その都道府県基準の考え方にも「弾力化」が進んでおり、上記 1 のような学級編制も現れている。これらは、法の「国の標準」と「都道府県の基準」の法解釈のあいまいさから発しており、標準が「義務教育水準の維持向上」のための最低基準として機能していないことが原因であり、問題である。

したがって、学級編制の少人数化のためには、その財政保障とともに、標準＝厳格な最低基準と解釈されるような法改正が必要であろう。また、地方の学級編制基準は標準の水準を上回る（＝標準設定人数を下回る）ことが可能であると解釈されるような文言に改正することにより、本当の意味での地方自治、「地域主権」が発揮され、地方独自の学級編制少人数化など教育条件の改善がはかられ、義務教育水準の向上が進むと考える。

#### 基礎定数（義務標準法第七条）の「乗ずる数」改善と切り崩し禁止を

教職員の標準定数は、基礎定数 + 国庫加配定数として算定される。（政令による加配を除く）このうち、基礎定数は、学校数、学級数を基礎として算定される教職員定数である。しかし、上記 1 に見られるように、「学級数に乗ずる数」の 1 以上の小数部分により算定される学級担任以外教員数が、切り崩される事態が生じている。その切り崩しの方法としては、都道府県が決める教職員配当基準を切り下げる 特別支援学級の学級数を、配当基準とは別に算定する といった方法がとられて、都道府県に配当された基礎定数内に「浮き数」「しみだし分」が作り出されている。

また、法制定以降、改定の際に行われてきた「学級編制標準」と「乗ずる数」の数値改善による基礎定数改善は、2001 年度改定から行われなくなり、教職員定数改善は、もっぱら加配定数改善のみとなった。その改善数も小規模なものにとどまり、第八次定数改善計画策定は見送られたままである。その結果、学校現場では、専科教員や副担任などが引き揚げられたり、「少人数学級制」実施のための増学級担任となるなど、学級担任以外教員が減ってしまい、教員の授業持ち時間数が増えるなど、負担が大きくなる事態となっている。

そもそも「乗ずる数」は、教員の授業担当時間等の計算により、「担任外定数」の改善が図られてきた歴史があり、2011 年度実施の新学習指導要領では授業時間数が増加することからも、さらなる改善が必要とされる。また、基礎定数の切り崩しにより「浮き数」を作り出すような「やりくり」は、法の精神からいって脱法行為であり、禁止する措置が必要である。そのためにも、基礎定数の算定が、実際の学校への教職員配当数に反映されるように、「乗ずる数」の整数化が必要であると考えられる。

#### 国庫加配定数（第七条、第十五条）配当基準の改善を

指導改善等のために都道府県が申請し文科省の判断により配当される国庫加配定数は、配当に関する明確な基準がないため、配当を受けた都道府県、市町村、学校と受けなかったところの教職員数に格差が生じている。2008 年度に配当を受けた加配定数と基礎定数との比を都道府県別に比較すると、1 位の徳島（14.77%）と 47 位の広島（6.26%）との差は、2 倍以上となっている。学校間においても、奈良の例として、同じ 15 学級中学校でありながら、教職員数が最大 10 名違うという格差が存在する。これらのことは、教育の機会均等という原則からすると、理解しがたい実態であるといえる。

そして、加配が、学級数などの客観基準ではなく、文科省、教育委員会の判断によって行われることで、教員加配による教育施策誘導の疑いがもたれている。そのようなもとでは、地方主導、学校主導のボトムアップ的な教育改革にはつながっていかないのではないかと考える。

また、仮に加配定数の児童生徒支援加配教員をすべて少人数学級制のために活用したとしたら、現在の定数分だけでも、小中全学年での 35 人程度学級が実現可能である。その分を、基礎定数として算定して制度化することを検討すべきであると考えます。

したがって、加配定数のあり方を再検討し、配当基準のあいまいさを是正し、明確で客観的な基準による配当を行うとともに、加配定数の算定の大部分を、基礎定数の学級編制標準や「乗ずる数」改善分として制度化することを提言したい。

#### 臨時任用教職員の急増にストップをかけ、臨時教職員問題の解決を

最近、学校現場に臨時任用教職員が急増している。正確な統計は存在しないが、学校基本調査などで集計すると、少なくとも小学校の 8.7%、中学校の 10.2%の教職員は臨時任用である（2008 年度）これは、非常勤講師の国庫負担（「定数崩し」）可能化（2001 年度）総額裁量制導入（2004 年度）義務教育費国庫負担率三分の一化（実質 2005 年度から）市町村費教職員雇用可能化（2006 年度）などの制度改定の影響が大きいといえる。国と地方の財政難の中で、教職員人件費を削減するために、正規の臨時化と常勤の非常勤化が急速に進められている。

そんな中で、都市部では臨時教職員が不足し出し、臨時教員の取り合いと困り込みが激しくなり、人事担当者や校長が頭を悩ませる事態となっている。代替や補充の臨時教員が見つからず、「教育に穴があく」深刻な問題となっている。臨時任用教職員は、一年ごとに任用であり、身分が不安定であるため、教員としての十分な能力を発揮することができない条件にあるといえる。これは、官製ワーキングプアと呼ばれる、雇用・労働の問題であると同時に、教育条件の貧困化の問題でもある。このまま同様の任用の状態が続けば、学校現場の半分ほどが臨時任用となりかねず、学校運営や年金制度など義務教育全体に多大な悪影響を及ぼすことは間違いない。

したがって、学級編制標準と教職員定数の改善の施策は、臨時教職員問題を解決する方向での制度化が望まれる。

### 3 義務教育費国庫負担制度の改善が必要条件

教職員給与の実質二分の一を負担してきた義務教育費国庫負担制度が改定され、2005 年から実質的に削減された。（制度としては 2006 年度より）その上、2004 年度より、実額定員制であった教育財政制度が総額裁量制に改定され、一層の負担金額削減と弾力化がすすめられた。一方、地方財政難により、地方教育費も大幅削減が進められ、ギリギリまで教職員定数と人件費が削減されている。

そして、教職員給与を削減した分で定数を増やして「少人数学級制」を実施しているのが「総額裁量性の活用」であると考えられる。（島根、鳥取など）

そのような財政状況のもとで、学級編制標準を引き下げたとしても、十分な財政保障がなくては、地方の財政だけで少人数学級化を進めるのは不可能だと思われる。教職員定数と人件費予算を増やさない「やりくり」型の少人数学級制は、1 で指摘したような教育現場の矛盾を拡大させるだけである。

したがって、学級編制標準と教職員定数の制度改善を行うとしたら、それを支える財政制度の改善が必要条件である。少なくとも義務教育費国庫負担割合を二分の一に復活することが最低条件ではないかと考える。また、義務標準法制定時に実施されていた実額実員制を復活するなどしながら、地方が独自に改善を行っていきけるだけの財政力をもたせる施策が実施されなければ、義務教育水準の向上はありえない。

### 4 提言

現行制度の基準を守る 地方教育委員会制度をいかにして

- ・義務標準法の学級編制標準 40 人を守らせる（41 名以上学級を極力つくらない）
- ・標準・地方基準 = 法的な最低基準という解釈・運用
- ・基礎定数の切り崩しを許さない
- ・加配定数の公平公正な基準による配置
- ・加配定数算定分を基礎定数改善（学級編制標準・「乗ずる数」改善）に制度化

#### 国庫保障基準の改善

- ・学級編制標準の引き下げ（ 30 人を目標に）
- ・義務教育国庫負担を最低 1/2 に改善
- ・地方交付税の増額
- ・義務標準法の基礎定数算定の「乗ずる数」の改善
- ・総額裁量制の廃止と実額実員制の復活

#### 臨時任用教職員の解決にとりくむ

- ・大量採用による臨時教職員の正規任用推進
- ・臨時任用教員の待遇改善
- ・教員選考試験制度の改善

#### 参照

『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 編著 自治体問題研究社