

第三章 国庫加配定数配置による教育内容の施策誘導と教育条件の格差助長

ここでは、義務標準法第七条2項と十五条1項一号、五による「国庫加配定数」(注1)について論じます。ただし、教頭・教諭等について検討します。

文科省の判断により配置内容や配置先、配置数が決定される国庫加配定数教職員の配置を通して、実質的に教育内容の施策誘導が行われていること、そして教職員数という最大の教育条件で、都道府県・市町村や学校間に大きな格差が生じている問題を見ていきます。

1 「国庫加配定数」教職員の目的配置のしくみとねらい

(1) 国庫加配定数の種類

国庫加配定数は、「習熟度別授業をはじめとする少人数教育など国家的な教育政策の実現や、災害、事件事故等における十分なケアなど局地的な課題への対応に重要な制度」(文科省 HP「費用負担関連資料」2005年(平成17年))として、「特定の問題解決のために追加配置される」(同資料)定数です。国庫加配定数には現在、次のような種類があります。

第15条1項一号 「特例加配」

第15条は「教職員定数の算定に関する特例」について定めています。加配の特例として定められているのは次のような「事情のあるとき」です。

第15条1項一号 地域特別加配

「地域の社会的条件について」必要のあるとき加配される定数です。従来は特別地域振興法等によって規定されていたいわゆる同和加配や産炭地加配のことでした。時限立法であったこの法律は2002年(平成14年)に廃止されました。最近は「市町村合併」による学校統廃合に関する特例も見られます。

第15条1項二号 児童生徒特別指導加配

「教育上特別の配慮を必要とする事情」があるとき加配される定数です。「いじめ・不登校等に対する問題行動への対応、地域や学校の状況に応じた教育指導上特別な配慮が必要な児童生徒への対応」のための「児童生徒支援加配教員」、「軽度の障害をもつ児童生徒の機能回復のためのいわゆる通級指導対応」のための「通級指導対応加配教員」などです。

第15条1項五号 研修・研究加配

「長期にわたる研修を受けている」場合や「教育指導の改善に関する特別な研究が行われている」事情があるとき加配される定数です。具体的には、国内留学や長期研修、初任者研修や研究指定校などへの加配です。

第七条2項 個性に応じた教育加配 少人数指導加配 選択教科加配

1993年（平成5年）に義務標準法が改定され、「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ため、複数の教頭及び教諭等の協力による指導が行われる場合」と「教育課程の編成において多様な選択教科が開設される場合」には加配すると定められていたところに、2001年（平成13年）の法改定で「少人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われる場合」のための条文が付け加わりました。

実際の運用としては、第6次教職員定数改善計画（1993年（平成5年）度～1999年（平成11年）度）でチームティーチングなど個に応じた指導方法の工夫に対して教員を加配していたものが、第7次教職員定数改善計画（2001年（平成13年）度～2005年（平成17年）度）で「少人数指導、習熟度別指導、チーム・ティーチングなどきめ細かな指導方法改善」のための「指導方法工夫改善加配」とされていくようになりました。

（2）国庫加配定数の配置のしくみと政策誘導

文科省が配当判断

この国庫加配教職員の配当には、学校数、学級数、児童生徒数に基づいて都道府県ごとの定数を算定する基礎定数教職員数のような計算式などは一切ありません。義務標準法上では、「政令で定める」とされているものを、文部科学省は「国はあくまで都道府県から提出された申請を受けて、加配の類型ごとに総数を配分」（文科省HP「費用負担関連資料」2005年（平成17年））とするしており、「加配のために都道府県から提出していただく書類は1枚の表のみ。地方は文部科学省に『お伺い』をする必要はない」（同資料）としています。都道府県教育委員会は、この文科省の調査に回答するかたちで国庫加配定数の計画数を文科省に申請し、文科省が判断して配当します。

その判断の基準となる「配分基準」は、大変あいまいなもので、文科省の恣意的な判断によって「加配」されているのが実情のようです。そして、都道府県教育委員会への口頭での指導などでは「国庫負担による特別な定数は、自主的自立的な学校運営をする学校にのみ配当する」（注2）といった発言を繰り返し、文科省がこの「加配」の判断と配当の権限を持っていることを強調しています。

目的限定加配とその「弾力化」

この国庫加配定数は、様々な目的を持っている定数です。名目のための目的限定加配でした。都道府県は、活用目的や教育効果を申請、報告しなければならず、目的外使用の場合や教育効果があがない場合は返還を求められるため、現場では、その目的にしか使えないというたてまえになっていました。

2001年（平成13年）法改定の当初、文科省の姿勢は、世論の求める「少人数学級」に対し、習熟度別学習を含む主要三教科（小～国、算、理 中～国、数、英）での「少人数授業」を対置し、その実施に固執して、それ以外の目的で活用することを許しませんでした。しかし、少人数学級編制への活用を求める教育現場からの強い要望もあり、2003年（平成15年）度より、「加配定数の弾力的運用」という方針転換が行われ、現在では、一定「弾力化」した運用が認められるようになってきました。

（（3）の で詳述）

このことによって、「指導方法工夫改善加配」教員は地方裁量によって少人数学級編制に活用されることも多くなりました。

教育政策誘導の手段に

文科省が、第6次定数改善計画（1993年（平成5年）～）以降、基礎定数部分では改善を行わない中で、ほとんど国庫加配定数の部分で定数改善してきました。その結果、基礎定数と国庫加配定数との比では、国庫加配定数の割合が上がってきています。そして文科省は、「自然に教職員定数が増えるのではなく、要望がない都道府県では、定数改善はなされないことになる。どのような施策を行うのか、都道府県教委の姿勢が問われることになる」（注3）という姿勢でした。

学級数に算定基礎をおく基礎定数の改善がない中で、各都道府県教育委員会が教職員定数を改善して教育水準を向上しようとするれば、「自主的」に国の教育政策に沿った教育内容を実施し、その成果を上げなければならないというしきみを、文科省はつくりあげたのです。

さらに、文部科学省は各都道府県に対して「定数加配が行われた学校に対しては、都道府県教育委員会、市町村教育委員会は、特別の指導が適切に実施されているか計画的に学校訪問を行うほか、学校長等からの報告を求めるなどにより、正確な把握に努め、この定数加配がその趣旨に反して活用されることがないようにすること」（注4）という通知を出しています。

このように、「加配」先や数の判断、決定の権限を背景とした点検と業績評価により、各都道府県を強制することなく、誘導し、コントロールしているのです。

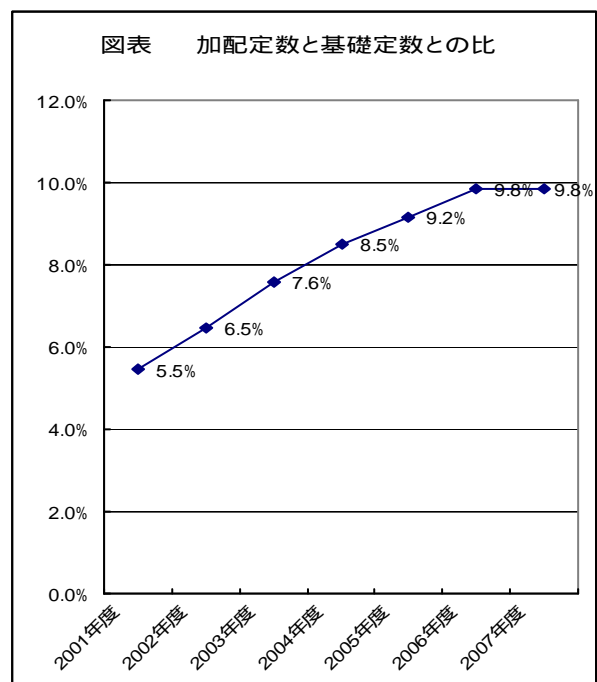
また、小川正人氏の研究（注5）によれば、ある県での教育委員会へのヒアリングにおいて、国庫加配の各学校への配置について「指導主事が日常の学校訪問や校長との話し合い等のなかで得た情報を活用したり、これまでのT.T加配などがどう活用されているのかの実態調査を踏まえて判断している」「教育・研究が進んでいるところに加配をつけるという実績主義の考え方が基本であり、それによって生じたアンバランスは人事異動で調整していくことで対応している」と回答を得ています。

つまり、各都道府県教育委員会もまた、「加配」の配当を通じて、市町村教育委員会や学校をコントロールしていると見ることができます。

こうして国庫加配定数の制度を「習熟度別授業をはじめとする少人数教育など国家的な教育政策の実現」のための「重要な制度」として位置づける（文科省HP「費用負担関連資料」2005年（平成17年））文科省は、配分基準のあいまいな制度を利用して、本来、地方自治が原則であるはずの教育制度に、国都道府県市町村学校という上意下達の管理統制のしきみをつくりだしています。そして国の進めようとする教育政策を誘導し、コントロールするための手段として使っているのです。

2 国庫加配定数配置の実態と問題点

（1）割合が増え続ける国庫加配定数



こうした結果、基礎定数に対する公立小中学校国庫加配定数の比率が高くなっています。2000年(平成12年)度には5.5%だったものが、2006年(平成18年)度には9.8%にまで上昇しています。(図表)

実数で言うと、加配定数は30,297人から52,571人にまで増やされ、基礎定数は、554,116人から534,295人へと減っています。基礎定数が19,821人減って、加配定数は22,274人増やされているわけです。

(2) 国庫加配定数の配置における都道府県格差

都道府県格差の実態

都道府県別に国庫加配定数の配置数をみてみるとかなりの格差があることがわかります。ひとまず、学級総数に対する比率を計算してみました。(図表)

国庫加配定数と学級数との比率を各都道府県で比較してみると、配置率1位の徳島21.4%と47位の広島9.5%では、2倍以上の開きがあります。そして全国合計では13.7%となり、全国的に偏差がみられます。

この実態は、教育の機会均等、法のもとの平等という原則に著しく違反するものといわなければなりません。

格差が生まれる理由

それでは、なぜこのような格差が生まれてくるのでしょうか。それを考えるために、全国一の配置率となった徳島県の例をみてみましょう。

井村雅彦氏(徳島市立中学校教諭)の研究(注6)によれば、徳島県が国庫加配の配置において、このように優遇されている理由の一つに「地元の新教育大学があり、その派遣が多数あるということがあげられる」としています。それは、徳島県に配置された国庫加配のうち「研修・研究加配」の割合は29.2%(191人/653人 2004年(平成16年)度小中学校分)で、全国平均18.6%(9393人/50375人)より多いからです。徳島県には鳴戸教育大学という新教育大学があります。このような新教育大のある3県(新潟県、徳島県、兵庫県)が新教育大学大学院に公立小中学校教職員を長期研修生として多く派遣しているのです。

また、徳島県の国・県の研究指定校数が、小学校では延べ数91校(222校中)、中学校では94校中89校(国・県の

国庫加配定数配置率ランキング

順	都道府県 (2007年度)	学級数 C	国庫加配定数 D	D/C (%)
	公立計	385,589	52,733	13.7%
1	徳島	2,786	596	21.4%
2	香川	3,236	617	19.1%
3	鳥取	2,303	422	18.3%
4	京都	7,641	1,310	17.1%
5	福岡	14,477	2,338	16.1%
6	高知	3,122	503	16.1%
7	栃木	6,473	1,037	16.0%
8	佐賀	2,953	472	16.0%
9	大分	4,134	657	15.9%
10	群馬	6,490	1,029	15.9%
11	島根	2,966	451	15.2%
12	愛媛	5,138	769	15.0%
13	新潟	8,096	1,207	14.9%
14	滋賀	4,862	720	14.8%
15	長崎	5,290	777	14.7%
16	兵庫	16,861	2,448	14.5%
17	山梨	3,070	443	14.4%
18	埼玉	19,156	2,756	14.4%
19	岐阜	6,802	978	14.4%
20	静岡	10,604	1,521	14.3%
21	大阪	24,791	3,555	14.3%
22	千葉	17,226	2,464	14.3%
23	岡山	6,507	927	14.2%
24	山口	5,043	713	14.1%
25	沖縄	5,311	747	14.1%
26	三重	6,465	896	13.9%
27	奈良	4,667	645	13.8%
28	和歌山	3,721	514	13.8%
29	宮崎	4,113	562	13.7%
30	富山	3,369	457	13.6%
31	熊本	6,407	860	13.4%
32	石川	3,867	519	13.4%
33	鹿児島	6,653	881	13.2%
34	神奈川	22,635	2,990	13.2%
35	青森	5,116	673	13.2%
36	長野	7,526	990	13.2%
37	秋田	3,731	489	13.1%
38	宮城	7,809	1,021	13.1%
39	茨城	9,558	1,244	13.0%
40	福井	2,895	370	12.8%
41	岩手	4,914	613	12.5%
42	山形	4,377	534	12.2%
43	愛知	21,727	2,602	12.0%
44	北海道	18,422	2,108	11.4%
45	東京	25,210	2,658	10.5%
46	福島	8,005	789	9.9%
47	広島	9,064	861	9.5%

指定を重複して受けている学校も延べた数)となっており、少なくとも2年に1回は各学校が何かしらの研究や事業を行っていることから、そのための「研修・研究加配」が多く配置されているという点も指摘しています。

そして、井村氏は二つ目の理由として、「徳島県は『教育正常県』(国や文部科学省から見れば)として、文部科学省から県教委という上意下達の体制ができあがっており国の意向に沿った教育政策がやりやすいという点があげられる」としています。例として、特別支援教育推進や学校事務の共同化など全国に先駆けて実施しており、より加配が得やすい状況があるのではないかと指摘しています。つまり、徳島県が他の都道府県よりも文科省の教育政策を積極的に推進していることを評価されての配当数になっているのではないかということです。

それでは、徳島県などとは逆に、文科省の教育政策と違う方向で教育を進めようとしている都道府県には国庫加配定数の配当に影響があるのでしょうか。

学級の「弾力化」が認められる以前、「指導方法工夫改善加配」に対して「学級編制の弾力化に伴い、学級編制基準を引き下げている県、例えば山形県などは、小学校1年生から3年生を30人規模にしている。さらに平成15年には小学校5・6年生まで引き下げるという計画が進んでいると聞く。このような場合、指導方法工夫改善加配数は減少する」(財務課所管事務局担当者会議での定数企画係長の発言 2002年(平成14年)4月15日)という説明がなされていました。

このように、文部科学省は表向きには「加配教員を『どの学校で』『どう使うか』決めるのは、都道府県」(文科省HP「費用負担関連資料 2005年(平成17年)」)として、加配の活用を都道府県の自由裁量であるかのようにいっていますが、実態はそうでないのではないかとと思われるのです。

例えば、「指導方法工夫改善加配」を大いに活用して少人数学級編制に最も熱心にとりくんでいる福島県(資料4)の国庫加配配置率は46位です。その福島県で、国庫加配(小学校分)が2006年(平成18年)度では443名あったのが2007年(平成19年)度には268名と180名も一度に少なくなっているのには、こういった事情が背後に働いているのかもしれない。

「弾力化」され少人数学級編制に「使用可」となったはずの加配教員を活用しての少人数学級編制の実施に、実際に進もうとする都道府県が案外に少ないまま(まとめで詳述)なのは、こうした暗黙の圧力が働いているからなのかもしれません。

格差の存在するこれらの理由をここで証明することは不可能です。しかし、国庫加配定数には明確な配当基準がなく、文科省の判断にまかされていることと、配当の実態とを見比べると、暗黙の圧力がはたらいっているのではないかという推理が成立するのです。

(3) 場当たりの運用の変更に法的根拠を失う国庫加配定数

以下に、国庫加配定数そのものが、いかに法的な根拠をもたず、その時々都合によって義務標準法上の解釈・運用がされてきたのかを二つの例をあげて見えます。

第十五条1項一号「地域特別加配」にかかわって

前述したように、第十五条1項一号「地域特別加配」は、義務標準法上では「地域の社会的条件について」「教育上特別の配慮を必要とする事情」のある地域に加配されてきた定数です。従来は特別地域振興法等によって規定されていた、いわゆる同和加配や産炭地加配として運用されてきました。こ

の定数の配置については、都道府県教育委員会からの計画書も文科省からの配当通知書も出されず、何を根拠として配当数が決められているのか教育委員会担当者にもよくわからないという不可解なものとなっていました。そして、各都道府県への配当数には、かなりの格差がみられます。(資料6)

時限立法であったこの特別地域振興法は2002年(平成14年)に廃止されました。そのことによって、義務標準法第十五条1項一号にかかわる「同和加配」「産炭地加配」は、法的根拠を失い、最近では名目が変わり、「市町村合併支援」として「市町村合併に伴う学校統廃合が行われ、教育上特別の配慮を必要とする」と認められる学校への対応(文科省HP「費用負担資料」2005年(平成17年))として配当されています。

しかし、従来の「同和加配」の配置は、特別地域振興法の廃止後も事実上続けられているようです。公文書上は、2000年(平成12年)の「法第十五条二」の定数と統合されていて、2006年(平成18年)の「令第五条2項(児童生徒支援)」に含まれるようになったのではないかと思います。そして各地の学校では、法的な根拠を失って縮減の方向ではあるものの、「人権教育」や「児童生徒支援」の名目で、実質的に継続されていると聞いています。

「地域特別加配」と「児童生徒支援加配」の配置総数を比較してみると、2000年(平成12年)の「法第十五条1項一号」3,990人と「法第十五条1項二号」4,661人を合計すると、8,651人でした。資料7の2006年(平成18年)の「5-1」「5-2-1」「5-2-2」がそれに対応する定数ですが、これらの合計は8,746人で、100人程度増加しています。全部で47都道府県ありますから、各地で2~3名程度の増減があるくらいで、「通級指導」に関しての定数が含まれているものの、全体の数としてはほとんどそのまま引き継がれている計算です。

都道府県別の配置数についても検討してみます。2000年(平成12年)に「同和・産炭地加配」が400を超え、ダントツの多さを見せていた兵庫県と福岡県、200台の大阪府と岡山県と広島県を見てください。また一方、同和・産炭地加配の全く付いていなかった、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、富山、石川、沖縄についても見てみることにします。(図表)

図表 「地域特別加配」 + 「児童生徒支援加配」配置数の変化

(括弧内の数字は「同和・産炭地加配」単位：人)

都道府県	2000年(平成12年) 「地域特別加配」			2006年(平成18年) 「地域特別加配」(「市町村合併加配」) + 「児童生徒支援加配」	増減
	「同和加配」 「産炭地加配」	その他のもの	小計		
兵庫	441	152	593	511	-82
福岡	453	71	524	500	-24
大阪	292	186	478	472	-6
岡山	211	54	265	209	-56
広島	279	102	381	255	-126
青森	0	85	85	110	+25
岩手	0	134	134	117	-17
宮城	0	177	177	133	-44
秋田	0	51	51	62	+11
山形	0	129	129	87	-42
福島	0	50	50	46	-4
富山	0	0	0	51	+51
石川	0	55	55	62	+7
沖縄	0	47	47	61	+14

やはり、かつて「同和・産炭地加配」の多かった府県は、2006年(平成18年)度において減少の方向ではあるものの、「地域特別加配」+「児童生徒支援加配」の総数としては、「同和・産炭地加配」がゼロであった県と比較して、依然として多くの配置があることがわかります。

また増減については、増えたところも減ったところもあり、都道府県によって様々な結果が出ています。その理由ははっきりわかりません。しかし、これらの数字から想像できるのは、文科省が教職員定数のため獲得した予算を、その都度に都合のよい名目をつけたり、変えたりしながら恣意的な配置を行っているということではないでしょうか。これこそ、国庫加配定数という定数が、きちんとした法的根拠や配置基準をもたず予算獲得され、配当判断がされているといえる証拠ではないかと考えます。

第七条2項 「指導方法工夫改善加配」にかかわって

前述したように、2005年(平成17年)度から、義務標準法第七条2項の「指導方法工夫改善加配」教員を少人数学級編制に活用することは「弾力化」されて可能になっています。以下に、その経過をまとめてみます。

2001年(平成13年) 義務標準法改正(第7次義務標準法)

- ・義務標準法改正により都道府県の判断で国の標準を下回る「特殊な学級編制基準を設定することを

可能」とされた。

- ・都道府県がより弾力的に教職員配置を行うことが可能とした。
- ・各学校には教育委員会が地域や学校の状況や課題に応じて機動的、弾力的に教職員配置を行うことが可能とした。

2003年（平成15年）義務標準法改正により、「特例的な」場合に限り全県一律に国の標準を下回る一般的な学級編制基準設定を可能にした（しかし、都道府県の自己財源で実現することが条件。国の定数や加配を活用＝流用した少人数学級化は認めない立場を堅持）

2004年（平成16年）都道府県の判断で、加配定数を利用して少人数学級化を図ることを、関係する学校を研究指定校とすることによって教育指導の改善に関する特別な研究が行われる限りで認めた。

2005年（平成17年）中山成彬文部科学大臣が「少人数といいますが、少しずつでもやはりクラスの数を減らす方はいかないとこれはいけない」と国会で答弁した。

- ・加配活用での特別な研究指定校という条件を廃止し、一般に（加配教員の活用も含めて）少人数学級化を容認した。

2006年（平成18年）第8次改善教職員定数改善計画は見送られた。

第一章で見たように、これらの経過は、30人学級実現など少人数学級編制を求める世論に配慮したものとと言えます。また一方では、国が義務標準法や国庫負担法の改正による少人数学級化に背を向け、その実施を都道府県、市町村に責任転嫁してしまったともいえます。ともあれ、地方裁量での「少人数学級制」実施の内訳は、国庫加配定数を少人数学級編制に活用する方法が一番多くなっている訳です。しかし、このような経過を経て文科省の解釈や運用が変遷したことそのものが、国庫加配定数という制度のあいまいさを物語っていることを表していると言えます。

制度が変更される時期に、文科省が各県教育委員会担当職員に説明した文書（注7）があります。それによれば、法的根拠を失った定数（第十五条1項一号）について、一旦は「生徒指導加配」（第十五条1項二号）と扱う事とするが、これを「少人数指導」（第七条2項？）に使うことはいっこうにかまわないとしています。一方で、「少人数指導」の定数（第七条2項）を「少人数学級」（第三条2項？）に使うことは、「目的外使用」として禁止していたのです。この矛盾について、各方面から批判を受け、2004年（平成16年）度から、関係する学校を研究指定校とすることによって教育指導の改善に関する特別な研究が行われる限りで「使用可」とされることになりました。

このことは、申請によって配当される「加配定数」の実際ではどのように処理されるのかと疑問に思っていました。それぞれの県で研究加配（第十五条四）として振り替えの措置がとられている事が、公文書により確認されました。（注8）そして、翌年2005年（平成17年）には、加配活用での特別な研究指定校という条件を廃止し、一般に（加配教員の活用も含めて）少人数学級化（第三条2項？）を容認するというあわただしい運用の変遷をみたのです。

この一連の経過のように、国庫加配定数における義務標準法の解釈と運用が大きく揺れを起こす原因はどこにあるのでしょうか。それは、加配定数については、「政令で定めるところにより・・・」という記述があって、文科省が自由に変更することのできる要素が大きいものとなっているからです。このことについて、法の制定時から国会論議で、「ザル法で大きな抜け穴がある」「政令というものがこの法律全体を生かすも殺すも自由というところの死命を制することになる」と与党の国会議員からも指摘を受けていました。（注9）今となっては、それは的確な指摘だったといえるでしょう。

以上にみてきたような国庫加配定数の運用は、「学級規模と教職員の配置の適正化を図るため、学級

編制及び教職員定数の標準について必要な事項を定め、もって義務教育水準の維持向上に資することを目的」として制定された義務標準法の理念を見失い、「法全体を殺し」てしまっているといえないでしょうか。

(4) 学校間格差

国庫加配定数の配当には、都道府県によって格差が存在することを(2)で述べましたが、実際の学校現場への教職員配置はどうなっているでしょうか。

図表は、2008年(平成19年)度の奈良県の各小中学校への教職員配置総数(市町村費教職員、時間講師はのぞく)の差を表したものです。

図表 奈良県の各小中学校への教職員配置総数（2007年（平成19年）度）

学校名	学級数	児童数	教職員数	最大差
小学校				
三郷	27	773	43	10
俵口	27	764	39	
金橋	27	738	35	
田原本	27	747	34	
東市	15	291	27	7
大正	15	362	25	
三宅	15	357	25	
真美ヶ丘第一	15	404	24	
忍海	15	290	22	
矢田南	15	357	21	
あすか野	15	447	21	
生駒南第二	15	333	21	
真美ヶ丘西	15	350	21	
晩成	15	273	20	
白檜北	15	287	20	
平群北	15	297	20	
明日香	15	294	20	
育成	7	162	16	
鼓阪	7	152	15	
初瀬	7	116	14	
帯解	7	144	12	
西吉野	7	166	12	
御杖	7	102	12	
佐保台	7	80	11	
吐山	7	86	11	
福住	7	69	11	
阿太	7	82	11	
下市南	7	39	9	
黒滝	7	39	9	
北野	7	38	8	
川上	7	51	8	

学校名	学級数	生徒数	教職員数	最大差	
中学校					
北	18	456	41	10	
高田西	18	553	37		
新庄	18	543	37		
富雄南	18	557	36		
高田	18	569	35		
大成	18	508	34		
郡山南	18	483	31		
大正	8	198	22		8
五條	8	235	20		
桜井東	8	187	19		
安堵	8	204	18		
菟田野	8	120	17		
生駒北	8	160	15		
下市	8	206	14		

平成19年度学校基本調査より作成
市町村費教職員は含まれていません。
うちわけの詳細は資料8

表からわかるように、同じ学校規模（学級数）でありながら、教職員数で10名もの差がある学校が生まれています。

その原因は、主に国庫加配、都道府県単独措置加配（3で詳述）の偏重によるものです。市町村単独措置加配の教員を含めると差はさらに拡大するところもあります。

奈良県では多くありませんが、他府県では、研究指定を受ける学校に加配教員が多数配置されている例が多いとも聞きます。また、国庫加配定数の一部を現場に配置せず、国・都道府県の進める教育政策を推進するための「充て指導主事」としている例もあります。そして、その反対に基礎定数の「乗ずる数」で算定される配置数以下の学校も生じています。

これらは、「各学校には教育委員会が地域や学校の状況や課題に応じて機動的、弾力的に教職員配置を行う」という文科省の運用方針の結果だといえます。しかし、教職員数という基本的な教育条件において、これほどまでに格差をつくりだしていることは、「教育の機会均等」「法のもとの平等」という原則から逸脱していると思います。

3 国庫加配と都道府県費加配

以上、国庫加配定数について検討をしてきましたが、学校現場に配置される教員の中には、標準定数を超えて都道府県費で加配されている教職員（「都道府県単独措置加配」と、市町村費で加配されている教職員（「市町村単独措置加配」）があります。そして、都道府県単独措置加配もその多くが明

確な配置基準をもちません。市町村単独措置加配も同様です。しかも、学校現場に配置された加配教員が「都道府県費」を根拠とするものなのか、「国費」を根拠とするものなのかは簡単に判断することができません。

このことが、いろいろな誤解を生んだり、第二章でふれた「基礎定数」の誤解とないまぜになって、その実態がよくわからないものとなっていました。しかし、1999年（平成11年）に情報公開法が制定されて、教育条件を調べる会準備会が公式に文科省に公開請求をして「国庫加配」の構成数が公開（同年3月4日）されると、様々なことがわかってきました。

例えば、各都道府県が「都道府県単独措置」として公表してきた加配教職員の一部が、よく調べてみると、実は「基礎定数の浮き数」分による負担であったり、「国庫加配定数」分の負担であったりしました。

また、決算書では、国庫負担の標準定数配当分を使い切らずに、最終的に国に返還している都道府県があることがわかってきました。（例：2004年（平成16年）度の宮城、秋田、栃木、石川、静岡、滋賀、奈良、和歌山、島根、山口、香川、福岡、熊本 2005年（平成17年）度の千葉、静岡、香川、高知など）（注10）このことは、各都道府県が、財政難や国庫負担分の削減（1/2 1/3）により、都道府県負担分の教職員人件費を縮減するあらゆる努力（給与削減、定数削減、加配教員等の削減、臨時的任用教職員の増加など）を行ってきていることと、2004年（平成16年）度より総額裁量制が導入されたことが影響していると考えられます。

そして、前述のように地方裁量による「少人数学級編制」の実施が、どのような費用負担により実施されているかもわかってきたのです。

しかし、まだ「充て指導主事」の定数（注11）など、よくわからない問題もあり、今後の研究課題です。

これらのことは、一般的にはあまり知られておらず、また調べようにも制度が複雑で、その運用方法がめまぐるしく変わり、まるで秘密のベールにつつまれているようです。ですから、その複雑さを隠れ蓑にして、国民・都道府県民の目をごまかしたり、言い逃れしたりするような運用が行われやすい難解な制度だといえます。多くの人々にとって大変身近で関心事である学校の教職員の配置のしくみが、このようなわかりにくい制度であっていいものなのか疑問に思います。

4 臨時的任用教員が増大する要因

ここ数年、臨時的任用教職員が増加傾向にあり、大きな問題となっています。全国的には2000年（平成12年）度から2007年（平成19年）度にかけての8年間に小学校教員の4.9%から8.2%に、中学校教員では6.8%から10.0%へと増加しています。（図表 ）

臨時的任用教職員の増加傾向には、都道府県財政難や、国庫負担割合の削減、総額裁量制などの複合的な原因がありますが、それらの要因と関連しつつ、この国庫加配制度とも関連があるということがわかってきました。

(1) 不明確な配当基準がもたらす臨時的任用

各都道府県では、小中学校から2月ごろに国庫加配・都道府県単独加配の申請を行わせ、その加配の回答は3月になってからというのが通例のようです。このように遅くなる理由には、国や都道府県の予算が関係しています。次年度予算の関連法案が通過しなければ、明確な配当基準を持たない国庫加配定数・都道府県単独加配教職員の予算は、予定どおり執行できるかどうか分からないからです。

前述したように、学校規模(学級数)を算定基礎にもつ基礎定数とは違い、国庫加配定数は明確な配当基準をもちません。ですから毎年、もし国から国庫加配定数の配当を都道府県の申請通りに受けることができなければ、その分の教職員の人件費をまるまる都道府県費でまかなうか、解雇しなければならなくなります。そうなれば、正規教員の人件費は高額で容易に解雇することもできないので、どうしても臨時的任用教職員を雇用することになってくるわけです。都道府県単独加配教職員についても同様で、予算が成立しなければ雇用できません。次年度以降も連続雇用し続ける財源的な保障がないので、臨時的任用教職員の雇用となるのです。

そのこともあって、結果的に地方裁量の「少人数学級制」を進めるほど、臨時的任用教員が増大するということになっているのが現状です。それが本当に「義務教育水準の維持向上」につながっているのか疑問です。

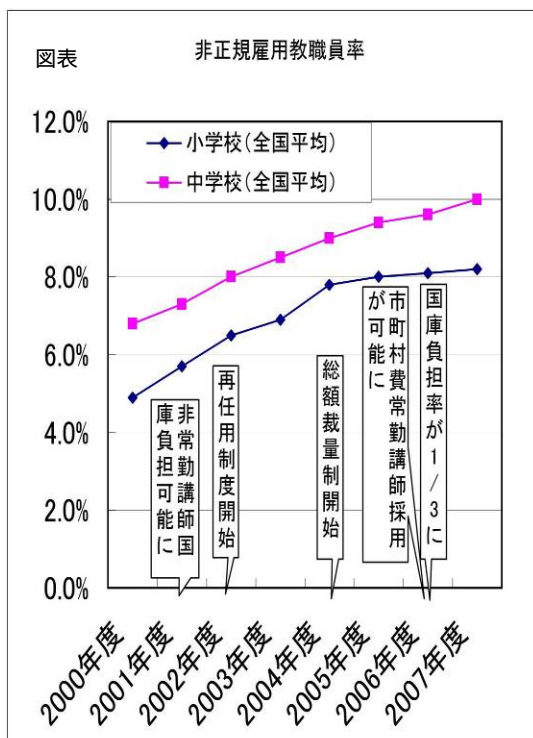
(2) 非常講師増大の要因

また、国庫加配定数に関する義務標準法の改定が、非常勤講師を増大させる要因にもなっています。

2001年(平成13年)の義務標準法の第十七条の改定により、標準定数は「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」こととなり、基礎定数は「非常勤講師の数に換算することができる」こととなりました。このことにより高齢再任用の短時間勤務者、非常勤講師を国庫負担の対象とすることが可能となりました。この改定によって、定数を非常勤換算にかえる、いわゆる「定数くずし」が各地で行われることになりました。

それと同時に七条2項「指導方法工夫改善加配」にかかわって「少数の児童若しくは生徒により構成される集団と単位として指導が行われる場合」という文言が加えられました。それまでに「授業時数の少ない教科や少人数学習集団の担当などに活用し弾力的な運用を図ることができる」として政策誘導的に研究加配の中で、すでに特別に「非常勤職員」の国庫負担が行なわれていましたが、この改定により「指導方法改善工夫」の中の「少人数授業」に一本化され、必然的に「短時間勤務職員」=「非常勤職員」の登用へとつなげられました。

なぜなら、一部教科での(特定の教科だけでの)「少人数授業」では、小規模の学校では該当する教科の週当たり「授業時数+教材研究等時間数」が、週40時間に満たないので、必然的に「非常勤化」



つまり週35時間や週20時間や週15時間などの「短時間勤務職員」が生まれるのです。

このように、定数は様々な名目で細かく切り刻まれて「非常勤化」されています。都道府県単独加配教職員や市町村単独加配教職員も非常勤講師が多く、民間で社会問題化している不安定雇用、ワーキングプアなどの非正規雇用の問題は、教育関係の職場においても同様に出現しているのです。

「指導工夫改善加配」を少人数学級編制へと活用することが可能になったにもかかわらず、あまり活用されず、「少人数授業」に活用されることが多い(まとめで詳述)ことも、こうした文科省の政策と地方の財政難が背景にあるのではないかと考えられます。

5 今後の法改正の方向

以上のように、国庫加配定数の運用には様々な問題があります。その原因は配当基準が明確でなく、「政令の定めるところにより」運用することができることです。そのことにより、法の目的や理念から逸脱しても、法的根拠を失っても、国の都合のよいように運用されてきているのが実情です。そして、制度のわかりにくさと情報公開不足により、都道府県での運用を含めて「定数の闇」と呼ばれるような実態を生み、国 都道府県 市町村 学校という上意下達の行政支配の道具となってしまっています。

したがって、配当基準を法の目的にそった明確なものに改定することにより、このような誤解やごまかしや言い逃れや強制などが、生じないような制度に作り変えていく必要があると思います。

まとめ

国の弾力化方針によって、地方裁量の「少人数学級制」が広がりを見せました。少人数学級の実現を求めている人たちの間にも、それを大きく評価する意見があります。しかし、少人数学級を望む世論を背景として、一時的に広がりを見せても、その財源が地方負担である限り、地方裁量「少人数学級制」は、部分的限定的な実施にとどまり、後退を余儀なくされる地方も必ず出てくると考えられます。また、自治体間の財政力により教育条件に格差が、確実に生じてきているのも問題です。

そして、基礎定数を切り崩したり、教職員給与を削減したり、臨時的任用教職員を増加させたり、学年間・学校間に格差を生みつつ部分的に実施される「少人数学級制」が総体としての教育水準向上につながっているのかを、慎重に検討しなければならないと思います。

各都道府県が少人数学級編制に真剣にとりくもうとするならば、現状の国庫加配定数分の予算を使うだけで、ほとんどの都道府県の小中学校全学年で35人学級程度は実施可能です。奈良県を例にあげれば、現在の「少人数加配教員」443名を学級人数を基準として配置するならば小中全学年での35人学級が充分実現可能です。そのことは奈良県教育委員会も数字上は可能と認めています。ところが、2008年(平成20年)度に「少人数加配」を「少人数学級編制」へとふりむけたのは137人分(小学校117人、中学校20人)にすぎず、残りの306人分(小学校157人、中学校149人)は「少人数指導」に活用されているのです。

このことを「小人数授業」と「少人数学級」との加配定数のみで全国的にも比較してみます。全体で見ると、指導方法工夫改善定数すなわち少人数授業のための定数は、2000年(平成12年)度では15,931人であるのに対し、2006年(平成18年)度には31,748人と、15,817人増え、約2倍になっています。それに対して、「少人数学級」実施のために振り向けられた定数は、5,

877人に過ぎません。振り向けの状態も、各県それぞれで、宮城県、東京都、福井県、島根県、広島県、佐賀県は、全く振り向けていません。さらに、指導方法工夫改善定数のうち、1割程度しか振り向けていない県は、青森、岩手、秋田、茨城、神奈川、石川、岐阜、静岡、大阪、鳥取、徳島、香川、愛媛、福岡、熊本、鹿児島です。

「研究・研修加配」を全体で見ると、2000年（平成12年）度は5,715人が2006年（平成18年）度は12,495人となり、6,780人増え倍以上になっていますが、その内の5,877人は実質的に少人数学級への加配定数です。したがって、実際上の研究・研修加配は、横ばいと見てよいでしょう。ということは、国庫加配定数が全体で22,274人増えているのは、「少人数学級」に使われている6,000人程度を除くと、ほとんどが、少人数授業のための定数であることがわかります。

「指導工夫改善加配」を少人数学級編制へと活用することが可能になったのにもかかわらず、あまり活用されず、「少人数授業」に活用されることが多いのは、この数字だけ見れば、各都道府県の少人数学級編制への姿勢が消極的だといわざるをえません。

国は、「弾力化」によって、地方裁量による少人数学級編制も可能となったのだから、どのような教職員配置を行うかは、地方の責任だといいます。しかし、国の本当の姿勢は、少人数学級編制よりも「定数くずし」の非常勤化による、習熟度別指導などの少人数指導の実施を望んでいるのです。各都道府県は、政令による国庫加配定数配当権限をもつ国のこうした姿勢を無視することはできないでしょう。また、明確な配当基準をもたない国庫加配定数による学級編制基準の引き下げにふみきるのは、将来の保障がなく先行きが不安です。また義務教育費国庫負担比率を引き下げられ、地方交付税交付金が削減される中では、財政難上、できるだけ教職員人件費を削減するために、正規の教諭を減らし、臨時的任用、それも常勤ではなく非常勤講師を雇用したいと考えるのでしょうか。そんな苦しい事情の中で、苦肉の策としてとられているのが基礎定数の切り崩しなのかもしれません。

したがって、「弾力化」による「少人数学級制」で根本的な改善をはかろうとすることには、限界があると思います。義務教育水準の向上につながる少人数学級編制など教職員定数改善のためには、次のことが必要であると考えます。

- ・ 「標準」は最低基準であることを明文化する
- ・ 学級編制標準を40人から引き下げる
- ・ 基礎定数算定の「乗ずる数」の数値を、教育現場の実態を考慮し引き上げる
- ・ 基礎定数を実際に学校に配置すべき教職員数の基礎と位置づけ、「乗ずる数」の整数化する
- ・ 国庫加配定数の配当基準を教育の機会均等原則に沿った公正公平な基準として明確化する
- ・ 「政令により定める」となっている部分を、法の目的に則して明文化する

ここまで、地方裁量の「少人数学級制」の実態を分析しつつ、義務標準法の解釈と運用の問題点と改善方向を考えてきましたが、このような解釈や運用が行われるのは、教育費の削減の影響が大きいといえます。様々な教育問題の解決のために、教育水準の向上が求められているにもかかわらず、財政難から教育費の削減が必要という矛盾が、義務標準法の解釈と運用面でごまかしを生んでいるのです。

義務標準法は、教育水準の向上をはかるために制定され、戦後教育を支えてきた法律の一つです。今後、義務標準法が、その目的と、日本国憲法や教育基本法の諸原則にそって解釈、運用され、また改正されていくことを期待します。

追記

日本教育法学会への入会と研究発表に際しては、土屋基規先生と久保富三夫先生に御助言と御推薦をいただきました。また、この稿の作成にあたっては、全国の教育条件を調べる会の井村雅彦氏、中島正博氏、橋口幽美氏に、詳細にわたるご意見やご教示をいただきました。感謝の意を表します。