

山崎洋介・ゆとりある教育を求める全国の教育条件を調べる会編著
『本当の30人学級は実現したのか?』自治体研究社、2010年
書評

2010年2月15日

井 深 雄 二

本書は、「ゆとりある教育を求める全国の教育条件を調べる会」の調査結果を基礎資料として、これを教育法社会学的な手法で分析し、現在全国で広まりつつある「少人数学級」の実態と、これに伴う教育現場の混乱の実態を示すと共に、その原因となっている法制度的仕組みを解明しようとした力作である。

本書の目次は以下の通りである。

はじめに 教職員配置の改善を求める運動をつなげるために(小宮幸夫)

序章 地方裁量「少人数学級」で、学校に何が起きているか?

第1章 地方裁量「少人数学級」は、どのように行われているか?

第2章 どうやって決める教職員 = 教職員配置のしくみ

第3章 義務教育を支える財政のしくみはどうなっているか?

第4章 「少人数学級制」で41人学級が生まれるのはなぜか?

第5章 「少人数学級制」で学級が増えても教員が増えないのはなぜか?

第6章 教職員配置に格差が生じるのはなぜか? = 「国庫加配定数」とは

第7章 臨時教職員が増えるのはなぜか?

第8章 地方裁量「少人数学級制」を評価するか = 「弾力化」のねらい

第9章 本当の30人学級の実現のためには

資料

「ゆとりある教育を求める全国の教育条件を調べる会」のこれまでとこれから(橋口幽美)
あとがき 学級編制と教職員配置のしくみを知れば光がみえてくる

序章では、2001年の「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」(以下、「義務標準法」)の改正をきっかけに「少人数制」を実施する自治体が増えてきたこと、しかし、その実態は「手放しでよるこべない部分も同時にかかえているところが少なくない」とし、「こんなはずじゃなかった」という困惑の声も聞こえてくることを紹介している。そのような困惑の実態として、「少人数制」によって41人以上学級が生まれるというパラドックス、少人数学級制で学級が増えても教員は増えない実態、「加配教員」の増加傾向、増え続ける臨時教職員・非常勤教員、激減した国の教育予算、などが示されている。そして、このような困惑を生む状況の中で、「30人学級実現」を求めて広く団結して教育条件改善のとりくみを進めることが、むずかしくなっていると、本当の30人学級実現と教育条件改善のための運動の光を求めて本書が執筆されたことが述べられている。

現在実施されている「少人数制」の実態は、学校の外部の者からは見えにくい。私自身

も、改めて気づかされた問題点が少なくない。父母・住民にも是非知ってもらいたいところである。

第1章では、「少人数制学級」を行っている自治体の実施方法が分析されている。そこでは、文科省「平成20年度学級編制弾力化実施学校等調書」を基礎資料として、「国庫加配定数の教員を増学級の担任」としている場合(61.3%)、都道府県のが独自の予算で任用した教員(主に臨時教員)を増学級の担任」としている場合(17.4%)、「市町村が独自の予算で任用した教員(主に臨時教員)を増学級の担任」としている場合(8.5%)、基礎定数を切り崩して、その分を増学級の担任」としている場合(11.2%)、総額裁量性のしくみを活用し、人件費を削減した分で定数を増やし、その分を増学級の担任」としている場合、の5類型が示されている。また、この5タイプの組み合わせパターンにも各都道府県に多様性があるとし、広島県、兵庫県、大阪府、愛知県、島根県の場合が例示されている。

ここで、紹介・分析されている「少人数制学級」の実施方法とは、財政措置の仕方を意味しているが、「少人数学級」の実施にあたり、財政の重要性に改めて気づかれる。

第2章では、教職員配置のしくみが解説されている。まず、義務標準法で各都道府県に配置されるべき教職員の総数としての「標準定数」が「基礎定数」と「国庫加配定数」の和であることが示され、「基礎定数」が学級数を基礎とし、これに「乗ずる数」が学校規模ごとに決められて計算されること、「国庫加配定数」都道府県教育委員会からの申請を受けて文科省が判断し決定するものであること、が明らかにされている。この「標準定数」に関し、「基礎定数」の決定に係わる「乗ずる数」により「担任以外分」の教員が配置されることになるが、これを少人数学級に活用すると学校の円滑な運営に支障をきたすこと、また、「国庫加配定数」を少人数学級に活用すると教員一人あたりの授業持ち時間数が増えることなど、少人数学級への活用という視点からみた問題点も指摘されている。

ここで解説されている教職員配置のしくみは、管理職はもとより、少人数学級に関心を持つ教職員、父母・住民が心得ておくべき基礎知識と言える。それと同時に「標準定数」の枠内で少人数学級を実現しようとするのが、様々な問題を生み出すことになることを明らかにした意義は大きいと言えよう。

第3章では、義務教育を支える財政のしくみが解説されている。少人数学級の実現のために「総額裁量制」を活用しているところがあるが、この「総額裁量制」とは義務教育費国庫負担法にかかわってとられている方法を意味している。この義務教育費国庫負担制度について、第1に、従来、都道府県が負担している公立小中学校の教職員給与の実支出額の1/2国庫負担であったものが、2006年度より1/3国庫負担に切り下げられたことを「改悪」と評価し、地方の負担増が給与水準の引き下げを可能としたと指摘している。第2に、「総額裁量制」について、これは従来の「実額定員制」が2004年より変更されたものであるが、それが、費目ごと・職種ごと・学校種ごとの枠をはずし、国が決める教員の平均給与額を標準定数分だけで計算した額を「負担金総額」として配当し、あとは地方の裁量で自由につかってよいとするものと説明している。「総額裁量制」を活用して少人数学級制を実施している例としては鳥取県などが挙げられ、そこでは、教職員給与の平均額がきりさげること等が考えられるとし、これからますますこういった方法がとられるのではないかと危惧している。また、都道府県単独措置・市長村費負担に関しては、その努力を評価しながらも、自治体間・学校間に教職員配当の格差が生じているという問題点

を指摘している。

義務教育費国庫負担制度の評価については、運動論的な観点と理論的な観点とを分けて論じる必要があると評者は理解している。運動論的な観点から見れば、それは義務教育を支える国の責任として、その充実が求められ、戦後の同制度の歴史は「改悪」の歴史に見える。しかし、理論的な観点からすれば、教育は地方の事務であり、「設置者負担主義」の原則に照らすと、この原則の「例外」として許容されてはいるが、財政を通じた教育の国家統制につながる点で、問題性を有するものと考えられる。この点は、市町村立小中学校の教職員の県費負担制度についても同様なことが言える。ないものねだりではあるが、このような理論的観点にも目配りする視野が欲しかった。

第4章では、「少人数制」で41人学級がうまれるのはなぜか？という切り口から、学級編制のしくみが分析されている。学級編制のしくみは義務標準法によれば、同法で「標準」が示され、都道府県の教育委員会が「基準」を定めることになっている。この「標準」と「基準」との関係について、筆者は義務標準法成立時（1958年）の議論、同法成立に深く関与した文部官僚としての佐藤三樹太郎の解説、同法の改正に伴う解釈の変化などを丹念に調べ、2001年の同法の改正によって、「標準」は「最低基準」という解釈になったように見えるが、その実態は「地方分権」政策による、文科省の義務教育水準維持向上責任の放棄と地方への転嫁であったと評価している。また、この法改正以降、都道府県の「基準」の弾力化という方針がとられ、41人以上学級が現れることになったと指摘している。さらに、「基準」の弾力化は「総額裁量制」とも関連していることが示唆され、従来は毎月1日現在の実職員が国庫負担の対象とされていたものが、「総額裁量制」になって以降、5月1日以降の学級の増減に対する国の対応が行われなくなったことを指摘している。総じて、筆者は「基準」の弾力化には批判的であり、「標準」の水準を上回るような「基準」を許さないことを明確にした法改正や、「基準」を条例で定めることの必要性を提起している。

「標準」と「基準」との関係を丹念に調べたことは興味深いが、やや些末な問題に拘泥している感がある。簡単に言えば、国が「標準」を示し、都道府県が「基準」を作成するという関係にあるが、従来都道府県による「基準」作成は機関委任事務であり、国が示す「標準」と「基準」はほぼ同一のものであった。これが、2001年の義務標準法の改正により、都道府県の作成する「基準」が自治事務となり、都道府県毎に様々な「基準」が生まれることになる。なお、都道府県が作成する「基準」は、小学校設置基準第4条、及び中学校設置基準第4条に拘束されているが、それぞれ「一学級の児童数は、法令に特別の定めがある場合を除き、四十人以下とする。ただし、特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。」とされており、ここにも41人以上学級が出現する抜け穴がある。

第5章では、「少人数学級制」で学級が増えても教員がふえないのはなぜか、という問題を「基礎定数」の算定方法の分析によって解明しようとしている。「基礎定数」の算定方法は義務標準法で示されているが、「基礎定数」は各都道府県に存在している同じ学校規模（学級数）ごとの学級総数と「乗ずる数」とをかけて求めた数値を全部足し合わせて算定される。ちなみに、この算定は各都道府県教育委員会が行い、それを文科省に「定数に関する調書」として提出しているが、この場合の学級数とは実際の学級数ではなく、4

0人学級編制の場合の学級数を意味している。さて、筆者はここで、「乗ずる数」に着目し、その根拠を推定している。そして、「乗ずる数」が1993年法改定までは少しずつ改善されてきたこと、しかし2001年法改正以降は改善されなくなったことを指摘している。ここに筆者は、「乗ずる数」に対する文科省の軽視の姿勢を見だし、その意義の再確認の必要性を訴えている。また、都道府県ごとに定められる「教職員配当基準」は、「乗ずる数」を1つの基礎としているが、「乗ずる数」は小数点以下3桁の小数であるため、「基礎定数」の算定で端数が生じる。この端数を整数にするにあたって、義務標準法では「1未満の端数は切り上げる」とされているものの、これは学校規模ごとの総学級数を「乗ずる数」とかけあわせた答えを切り上げるということで、各都道府県に配置される総定数以内に収めようとすれば、個別の学校に対しては、切り下げたり切り上げたりする調整が必要になるとされる。このため、「教職員配当基準」を定める都道府県教育委員会の姿勢によって、切り上げるか切り下げるかの違いが生じてくることが指摘されている。このような視点をもって、筆者は全国の配当基準を比較し、そのバラつき具合を示すと共に、国が計算する都道府県ごとの「標準定数」と「教職員配当基準」の間には差があり、義務標準法による「標準定数」より「教職員配当基準」に基づく教職員数が少ない場合があることを明らかにして、これを「浮き数」と呼んでいる。この「浮き数」が宮崎県の場合では、増加傾向にあることが示され、これを「配当基準の切り崩し」と呼んでいる。また、「浮き数」の処理方法が各都道府県で様々であることも指摘されている。そして、基礎定数部分の切り崩しを推進したのは文科省であること、教職員定数を増加させるためには、「乗ずる数」の改善を求めていくが有効であることを論じている。

「浮き数」への着目は、従来より指摘されてきたところではあるが、そのメカニズムを解明している点は興味深い。しかし、「少人数学級制」で学級が増えても教員がふえないのはなぜか、という問題については、必ずしも明解な分析にはなっていない点が惜しまれる。問題を遡って考えるならば、1958年に義務標準法が改正された際、「義務教育費国庫負担法第2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等の国庫負担額の最高限度を定める政令」も改正され、定数制限が行われるようになった。すなわち、この時、それまでの「実員実額制」から「定員実額制」へ移行したのである。筆者が注目した問題の財政制度上の根源は、この制度改正にあったものと考えられる。

第6章では、自治体間、学校間の教職員配置に格差を生み出している原因となっている「国庫加配定数」について分析されている。国庫加配は、義務標準法の1968年改正時に登場し、その後、1993年改正、2001年改正で国庫加配が増やされていくことが示されている。この「国庫加配定数」には算定基準がなく、都道府県教育委員会の申請をもとに文科省が判断して配当される。また、その際の「判断基準」も大変あいまいで、政府・文科省にとって、（その教育政策を進める上で）大変都合の良い定数であると評価されている。この国庫加配定数は、本来特定の目的をもたされているものであるが、2004年より「加配定数の弾力的運用」という方針転換が行われ、「少人数学級」の実施のために部分的に転用することも認められるようになったことが指摘されている。そして、2001年以降、文科省は「基礎定数」部分の改善は行わず、「国庫加配定数」のみで定数改善を行ってきたこと、しかし、その「国庫加配定数」も2005年以降は抑制傾向にあることが指摘されている。この「国庫加配定数」の配分にあたっては、文科省は都道府

県からの要望を待つという姿勢をとっており、筆者は、各教育委員会は「自主的」に国の政策に沿った教育内容を実施し、成果をあげなければならなくなったと見ている。また、都道府県教育委員会も加配教員の配当を通じて、市町村教育委員会や学校をコントロールしているようであると指摘している。その裏づけともなる都道府県の国庫加配定数の格差は2倍に登り、2008年度の国庫加配定数配当率が全国1位の徳島県が、文科省から見れば「教育正常県」であることがその理由と見られるのではないかと推測している。一方、少人数学級編制に最も熱心に取り組んでいる福島県は、順位が46位である。ところで、「国庫加配定数」の弾力的運用が認められるようになったものの、少人数学級編制に振り当てられる加配定数は少なく、「少人数授業」のための加配定数は多い。筆者は、その理由として、各都道府県の少人数学級編制への姿勢が消極的であること、「少人数学級」よりも「少人数授業」を進めたいという文科省の暗黙の圧力が働いていることなどを推理している。また、同じ都道府県内での学校間格差については、奈良県の場合が例示され、同じ学校規模でありながら、最大10名もの格差が生じている実態を報告している。なお、学校現場に配置されている教員の中には、都道府県費で加配される場合や市町村費で加配される場合もあるが、特に都道府県単独措置加配とされている実態が、その一部が「基礎定数の切り崩しによる浮き数」であったり、「国庫加配定数」であったりすることが指摘されている。総じて、「国庫加配定数」は難解な制度であり、「政令の定めるところにより」運用されることから、法の目的や理念から逸脱する傾向があるとされ、配当基準を法の目的にそった明確なものに改定する必要性を提起している。

「国庫加配定数」の実態を克明に調査し、その運用の仕方を分析している点は大変興味深い。一般に教育補助金は、地方をして国の政策に誘導する役割を果たしていると言われるが、義務教育費国庫負担制度とも連動している義務標準法の中で、「国庫加配定数」はその傾向がひととき顕著であることが実証されているといつてよい。なお、奈良県の事例については、いわゆる「同和加配」の問題が関係していると思われるが、この「同和加配」も2010年度からは廃止されるとのことである。

第7章では、学校現場に臨時教職員が増えてきている原因が分析され、その改善の必要性が論じられている。まず、「学校基本調査報告書」を元に「講師」と「非常勤講師」が2000年度から2008年度にかけて、激増している実態が示され、加えて臨時教職員の実数はこの統計数を上回るのではないかと推測されている。その原因としては、都道府県の財政難、国庫負担割合の削減、総額裁量制の導入などが主要なものとされるが、加えて、「国庫加配制度」とも関連があることに注目している。なぜなら、明確な基準をもたない国庫加配定数や都道府県加配は、その配当の決定が予算の成立をまっけて行われるため、3月になるという事情があり、その加配数の決定の不確実性ゆえに、正式な採用は見合わせるという傾向があるからであるとされる。また、「国庫加配定数」は文科省の公文書では「臨時の職」扱いされていることも明らかにされている。それ故、「国庫加配定数」を地方裁量で「少人数学級制」に振り当てれば、臨時教職員が増大するというのが実情であるとされる。同時に、非常勤の臨時教職員が大量に作り出されているとし、その原因の一つとして、2001年の国庫加配定数に関する義務標準法の改正が挙げられている。この改正により、それまで臨時採用であっても「常勤の者」しか算定できなかった標準定数が「短時間勤務の職を占める者、非常勤講師に換算できる」こととなり、高齢者任

用の短時間勤務者や非常勤の臨時教職員を国庫負担の対象とすることができるようになった。この改正によって、定数を非常勤に換算して数人の時間講師（非常勤）を任用する、「定数くずし」が各地で行われるようになったとされている。また、この改正の際、「指導方法工夫改善加配」の中に「小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」という文言が加えられたが、文科省の方針は一部特定の教科だけの「少人数授業」の実施であり、必然的に「短時間勤務職員」が生まれるものとされている。筆者は、この臨時教員制度について、教育基本法第9条（旧法の第6条）に教員の「身分は尊重され、待遇の適正が期せられる」という規定があることに注目し、臨時教職員が不安定な身分と劣悪な賃金・労働条件にあることを批判している。また、臨時教職員が増加した結果、学校と教職員の中に格差と分断がもちこまれ、子どもの教育がゆがめられ、発達を阻害していると指摘している。総じて、臨時教職員制度は、国が学級編制基準改善や基礎定数部分の改善を行わず、少人数指導教員などの国庫加配定数の増員のみを行うことで、巧妙な施策誘導が行われ、教育現場へ差別と分断がもちこまれているという矛盾のひとつの現れと評価されている。そして、「少人数学級制」が進められるほど臨時教職員が増大するという実情を批判的に吟味し、教育条件の改善のためにはこの臨時教職員制度の問題にも正面からとりくみ、解決していくことが必要であるとしている。

臨時職員やパート労働者の問題は、この間の「構造改革」政策の下で深刻化しており、学校現場でも同様な事態が進行していることを具体的に分析している点は興味深い。また、臨時教職員制度が「国庫加配定数」問題と関連していることの指摘は、私に関する限り初めて知り得たところである。教育に臨時はないと言われるが、臨時教職員や非常勤教職員の誠実な仕事ぶりを見るにつけても、この問題を広く父母・住民に知らせていくことが問題解決の第一歩である。その意味で、父母・住民の関心の高い「少人数学級制」の問題と関わらせてこの問題を取り上げている本書の意義は大きい。

第8章では、地方裁量による「少人数学級制」をどのように評価すべきかが論じられている。筆者は、「少人数学級制」が、地方の財政的努力による場合は基本的に教育条件の改善と言えるとしつつも、基礎定数を切り崩したり、総額裁量制を活用したり、国庫加配定数を活用したりする場合には問題があるとする。その理由は、これらが「弾力化＝規制緩和」の施策にのっとったものであるからであるからであるとされる。この「弾力化」施策によって、義務標準法や義務教育費国庫負担法が弾力化されてきたが、これは、憲法・教育基本法の教育行政原則を投げ出してしまうものといえるのではないかと危惧している。そして、筆者は、法における「基準」とは、最低基準でありその向上を義務づけるものと解し、義務標準法も義務教育費国庫負担法も「教育条件基準法」という性格をもった法律として運用されるべきものと考えている。このような観点から、今必要なのは、弾力化による、かたちの上での少人数学級の出現に惑わされず、法にもとづく基準をきちんと守らせ、改善させていくとりくみを行うことであるとしている。なお、コラム欄で「地方分権と少人数学級制」についても触れられており、そこでは、地方自治の原則を「地方自治体の固有の教育行政を国が援助する」と解して、国の「学級編制の弾力化」方策は、「地方自治」を尊重するポーズをとった教育水準の維持向上努力の放棄と批判的に評価している。

地方裁量による「少人数学級制」の評価については、評者も基本的に共感できる。とこ

るで、小川正人氏は、戦後の教育財政法制を「教育条件法制」と特徴づけているが、これは、国が教育条件の内容を定めると共に、その財政的保障を行う責務を担っているという見解を意味している。これを戦前の場合と比較すれば、戦前においては、国は教育条件の内容は定めていたものの、財政的保障の責務を地方に転嫁していたのであり、この点で対照的であるとされている。仮にこの見地から見れば、「構造改革」による規制緩和や地方分権は、国の教育条件設定の責務や財政保障の責務を弱めようとする施策と評価され得るのではなかろうか。その意味で、戦後の「教育条件法制」は、今大きく揺らいでいるものと言えよう。しかし、戦後の「教育条件法制」なるものが、戦後教育改革期の理念であった「教育の分権化」の見直しとして、国の教育統制を強めるものであったことも念頭に置くべきであり、今日進められている規制緩和や地方分権の評価についても、その歴史的な必然性（世界史的視野）を洞察する視点が必要であるように思われる。

第9章では、本当の30人学級を実現させるための課題が提起されている。筆者によれば、30人学級実現運動がここに来てトーンダウンしているように感じられるとされ、次の運動の方向が見いだせていないように思われている。ここには、国・地方の財政難という大きな壁の存在や、地方裁量による部分的「少人数学級制」の実施により「30人学級は実現した」という認識が生まれている事情があるとされる。そこで、改めて本当の30人学級を実現するための課題が考察されている。本当の30人学級実現のためにまず必要なことは、現状を正確にとらえることであるとされ、自分の地方で実施されている「少人数学級」の改善と「本当の30人学級の実現＝学級編制標準30人化」との課題を区別し、整理することであるとされる。次に原則として教育条件改善の運動は、成果を法律や条令・規定などにきちんと制度化することを目標とすべきだとされる。さらに、運動の成果によってかちとられた基準を守らせると共にこれを改善させることが必要で、基本的には学級編制標準の30人化を目指しつつも、当面の改善要求としては、義務教育費国庫負担率を1/3から1/2にもどすこと、学級編制標準を徐々に改善させること、少人数指導加配教員を教育委員会の加配判断ではなく学級人数を基準とした配置にすること、国レベルでの基礎定数算定の「乗ずる数」を改善させること、都道府県レベルでの教職員配当基準を改善させること、などが挙げられている。そして、学校間格差の存在が法の下での平等や教育の機会均等の原則に反するばかりでなく、そのことにより国民の間に巧妙なかたちで分断が持ち込まれているとし、公正公平で明確な基準をつくらせること、守らせること、改善させることを共同で求めることでのみ、様々な地域や学校、意見や立場などの違いを乗り越えて団結することが可能になるものとされている。こうした課題を自覚して、すべての地域・学校の教育条件を改善させていくための運動を改めてとりくんでいくことが必要で、そのための大きなよりどころとなるのは憲法や教育基本法にもとづく教育法制や制度であるされ、それらを学び直し、活かし直すとりくみが切実に求められていると示唆されている。

30人学級の必要性については、既に戦前において、大正自由教育の時期に沢柳政太郎が校長となった成城小学校で提起されており、戦後の様々な教員の意識調査でも、30人学級を求める割合が最も高い。また、最近では、多くの国民がこれを支持するようになってきた。30人学級を実現することは、日本の経済力水準から見れば、十分に可能であると思われる。しかし、政府側、中でも財務省（旧大蔵省）は、財政再建を最優先課題とし

ており、学級編制標準の改善の必要性を認めていない。このため、30人学級の実現を求める運動が提起されることとなる。しかし、その運動も地方裁量による「少人数学級」の部分的実現によって、停滞ぎみになっているというのが現状のようである。筆者は、このような運動の現状を憂い、「知を力に」すべく、学級編制の仕組みの解明を試み、その成果に基づいて、基本目標である学級編制標準の改善を掲げることに加え、きめ細かな政策課題を提起している。これらの課題提起が、本当の30人学級実現運動の再構築につながることを期待したい。