

第 21 分科会

教育条件確立の運動

奈良県の
学級編制と教職員配置の
現状と分析

報告者 : 山崎 洋介

はじめに

今、子育て・教育現場に真に必要とされているものはなんだろうか？世間並に言えば、それは「愛と情熱」なのだろうが、私は断然「カネとヒト」だと考えている。つまり大幅な教育費の増額と正規教職員の増員こそが求められている。子育て・教育にたずさわる者が「愛と情熱」を十分に発揮するためにも「カネとヒト」による条件整備がどうしても必要だ。ところが、国も地方も、財政難を理由に教育費と教職員を減らし続け、子育て・教育現場には「愛と情熱」の発揮を要求するばかりである。

では、どうすれば「カネ（教育費）とヒト（教職員）」を増やすことができるのか。文科省に情報公開請求して手に入れた公文書の調査をもとに、奈良県の学級編制や教職員配置の現状を分析しながら、教育条件整備法制のあり方を探っていきたい。

学級編制

教職員と教育費を増やすためには、それらがどのように決められているのかを知る必要がある。

1 学級編制の標準

日本の教育条件法制においては、学級編制が大きな役割を担っている。学級編制は、単に1学級の子どもの人数を決定するだけでなく、編制される学級の数も、基本的な教職員定数を決定するので、教職員給与費負担の算定に大きな影響を与えることになるからだ。学級数の増減が、すなわち教職員数と教職員給与費の増減につながる制度となっている。教職員定数や教職員給与費が、児童生徒数算定ではなく学級数算定によっておこなわれるこの制度が、日本の教育ナショナル・ミニマム（国家最低限）を保障する上で大きな役割を果たしてきたといえる。そのために、学級編制における児童生徒上限人数をめぐる、国民と政府の間にせめぎ合いが行われてきた。

この学級の編制のルールなどを定めている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）に規定されている現在の義務教育諸学校の学級編制「標準」は、以下の通りである。

小中学校

	小学校	中学校
同学年で編制する学級	35人（1年生） 40人（2～6年生）	40人
複式学級（2学年）	16人（1年生を含む場合8人）	8人
特別支援学級	8人	8人

特別支援学校（小・中学部）

6人（重複障害3人）

義務標準法では、上記の数を「標準」として都道府県教育委員会が学級編制「基準」を定め、市町村教育委員会はその都道府県学級編制「基準」をもとに学級編制をすることになっている。しかし、この学級編制「標準」は制度上、実際に各市町村が編制する学級の上限人数設定をしばりつけるものではない。そのため、たとえば市町村や都道府県が独自に学級編制の児童生徒数上限人数を少人数化して学級を増やすことも可能である。

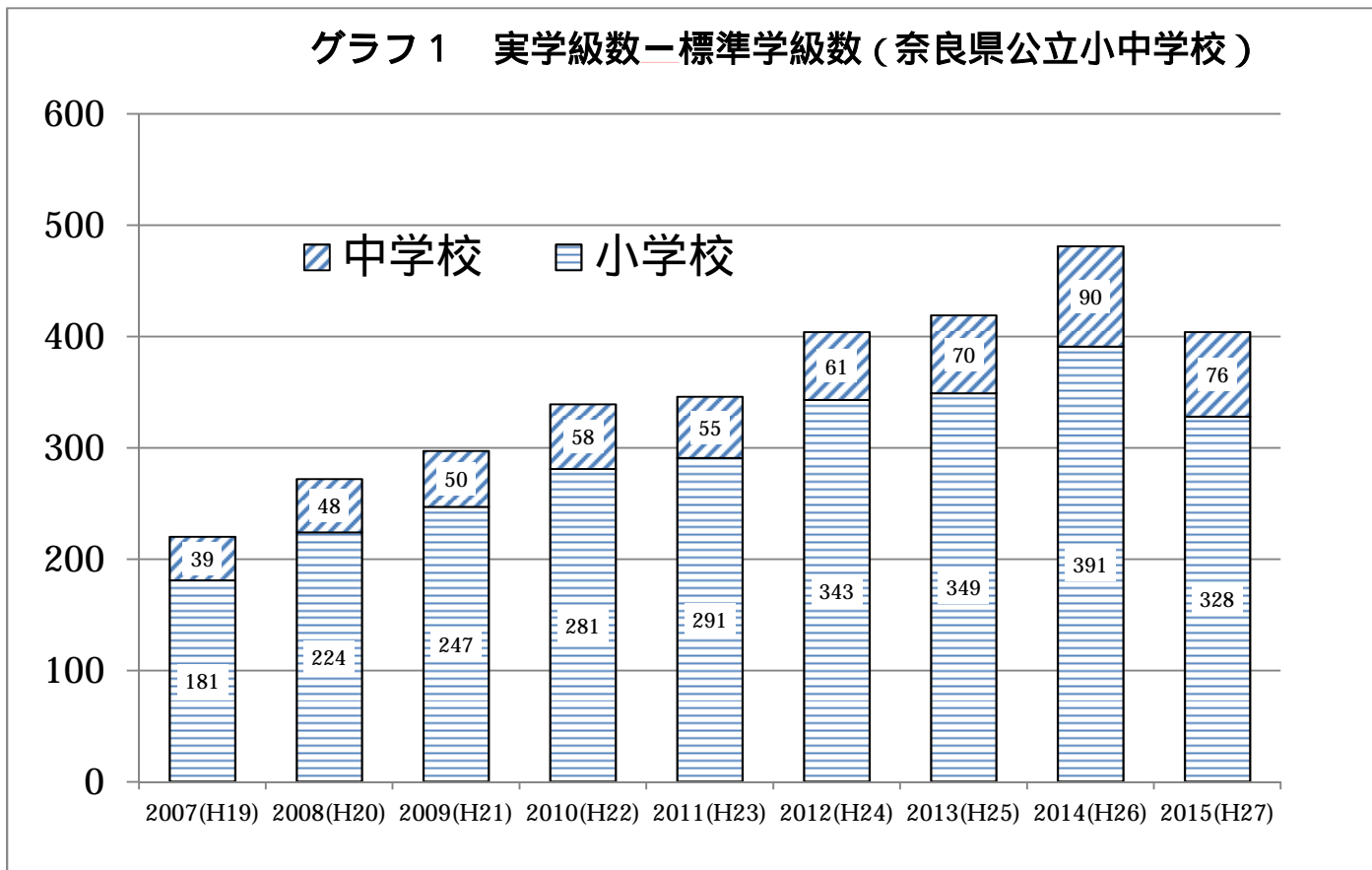
2001年の義務標準法改正により、各都道府県は法の「標準」を下回る人数で「基準」を定めてもよくなったこと、2011年改正により都道府県「基準」が「標準としての基準」と規制緩和されたこと、また同時に市町村の学級編制は「事後届け出制」となり都道府県との協議・同意が必要なくなったことなどにより、市町村や都道府県による「柔軟な学級編制」が可能となり、地方裁量による様々なかたちの「少人数学級制」が行われるようになってきている。

2 実学級数と標準学級数の比較

市町村によって実際に編制された学級数（＝実学級数）と義務標準法の学級編制標準どおり編制した場合の学級数（＝標準学級数）は一致せず、差が生じる。この差を増学級数と呼ぶことにする。

式に表すと、 $\text{実学級数} - \text{標準学級数} = \text{増学級数}$ ということになる。

そこで、公文書から小中学校の実学級数（実際に編制された学級数で自治体独自の増学級を含む）と標準学級数（義務標準法どおり編制した場合の学級数理論値）の奈良県データをみている。



奈良県は、35人など学級人数の上限値を設けた少人数学級制を行っていない。学校に配当した指導方法工夫改善加配を活用し、「研究指定校方式」での少人数学級編制を、学校の選択により行うことを可能としている。その他に、奈良市、生駒市などいくつかの市町が独自の少人数学級制を行っている。2015年度に小学校で328学級、中学校で76学級増学級しているのは、その影響だと考えられる。

また、奈良県は、2015年度の全学級数のうち特別支援学級数の占める割合が21.3%（全国計13.9%）と高く、他の都道府県に比べて特別支援学級が多く編制されている傾向がある。それは奈良県が、独自に特別支援学級の学級編制基準を6人（義務標準法「標準」は8人）としていることなどが理由として考えられる。

3 増学級率の比較

自治体により児童生徒数、学級数が違いすぎるため、2015年の全都道府県の増学級率（＝実学級数÷標準学級数）で比較してみる。

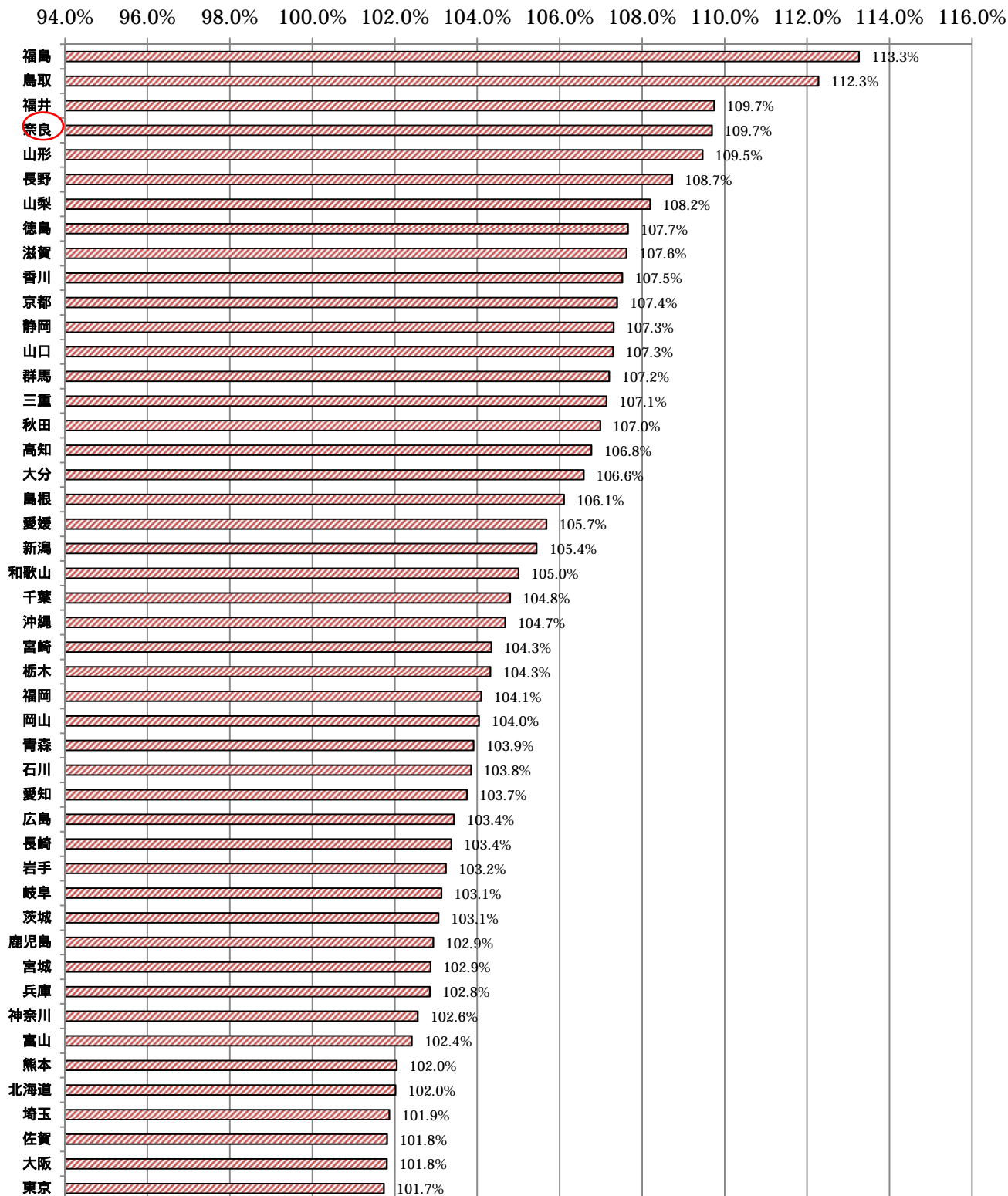
すると、増学級率が一番高いのは福島県で113.3%であった。福島県は震災前から「少人数学級制」に大変積極的な県であり群を抜いている。一番低いのは東京都の101.7%で、増学級数で見れば比較的多いが、率に直すとそれほど高くないことがわかる。

「少人数学級制」を実施している学年が多いほど増学級率のランキングもおおむね高くなっていることから、増学級率の高さは、自治体の実施している「少人数学級制」の実施状況が影響しているのではないかと

と考えられる。

奈良県の増学級率は全国的に見ても4番目と高い。それは、上記の「少人数学級制」に加え、特別支援学級が多く編制されていることが影響していることが考えられる。

グラフ2 2015年度増学級率

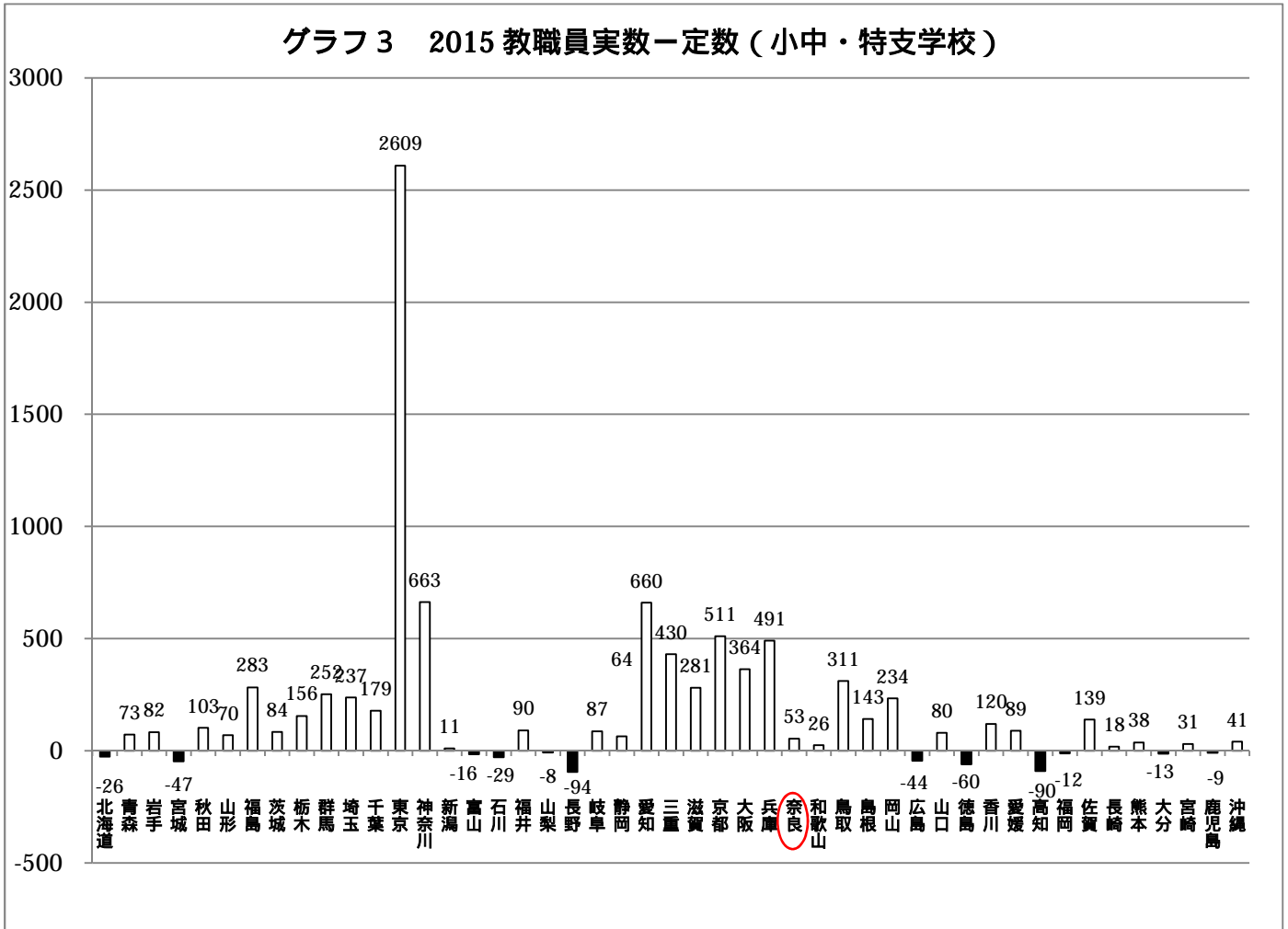


教職員配置

次に教職員配置について見ていくことにするが、学級数と同様に、各都道府県に実際に配置されている教職員実数と、義務標準法で「都道府県ごとの課程におくべき」と規定されている教職員標準定数との間には差がある。しかも、校種（小・中学校と特別支援学校）職種（校長・教諭と養護教諭、事務職員、栄養教諭・学校栄養職員など）、任用形態（正規と非正規、再任用など）などについても検討すべき点がある。

1 教職員実数と標準定数の比較

グラフ3は、2015年に各都道府県に配置された教職員の総実数から義務標準法によって算定された標準定数を引いた値を都道府県別にグラフにしたものである。



都道府県別に 教職員実数 - 標準定数 の値を比較してみると、そこには大きな差があることがわかる。

まず、東京や神奈川、愛知のように大きく教職員実数が標準定数を上回っている自治体もあれば、逆に長野、高知、徳島のように教職員実数が標準定数を下回っている自治体もある。

さらに注目すべきなのは、地方裁量「少人数学級制」を実施し学級数を増やしている自治体は教職員数も独自に増員しているのではないかという予想に反する結果がみられるということである。例えば、「少人数学級制」に消極的で増学級率の低い東京は、教職員実数が標準定数を大きく上回っているのに対し、「少人数学級制」に積極的に取り組み増学級率が高い徳島、長野の教職員実数が標準定数を下回っている。

増学級率で全国4番目であった奈良県は、わずか53人上回っているにすぎない。

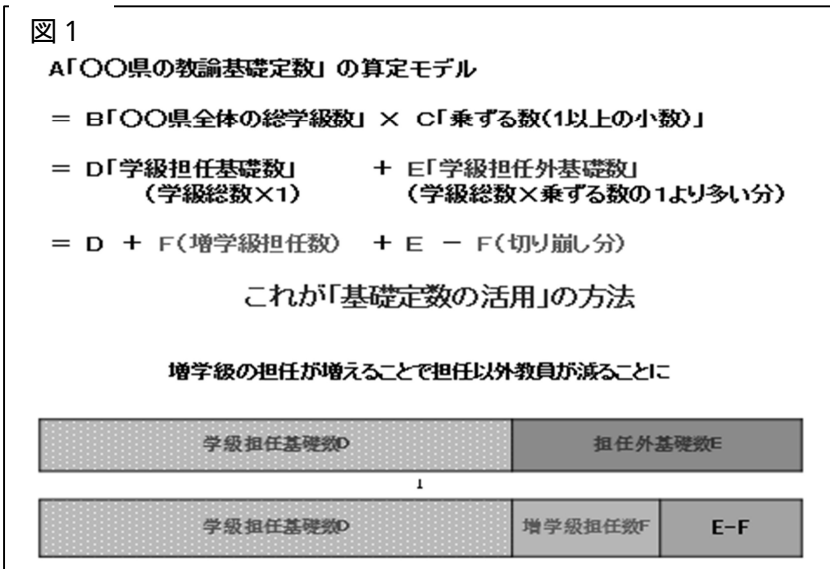
2 地方裁量「少人数学級制」の実態

このような、学級数を増やしながらか職員を増やさないという施策が、どのようにして行われているのかを解明するためには、各自治体の教職員配置をさらに調査する必要がある。特に地方裁量によって行われている「少人数学級制」については、その実施方法と実態を詳しく分析する必要がある。

(1) 基礎定数の転用

地方裁量「少人数学級制」は、その実施のための増学級分の教員を、低予算で「やりくり」するために、基礎定数分の教職員の配置数が、実際の配置の段階で様々な方法により転用されている。

基礎定数とは、義務標準法において算定される標準定数のうち、学校規模（学級数）を基礎として算定される教職員定数をさす。教員の基礎定数の算定は、学級編制標準に基づいて編制される学級総数による学校規模ごとに1以上の「乗ずる数」(例：6学級規模の小学校は1.292)を掛けた値を積算することにより行われる。この「乗ずる数」の「1」は学級数＝学級担任基礎数を求める数字であり、「1以上の小数」(上記例の0.292)は担任外基礎数（小学校の専科教員、中学校の副担任など）を求める数字である。(注 担任外教員は後述の加配定数によっても生じるため、基礎定数のうちの担任外教員数を担任外基礎数と表現する)



「基礎定数の転用」とは、このうち担任外基礎数の一部を「少人数学級」実施のための増学級担任にまわすということである。そうすればたとえば教職員増なしでも「少人数学級」が実施できてしまうが、その結果小学校専科教員や中学校副担任など学級担任外教員が学校現場から引き揚げられるなど、教育活動のゆとりを奪う状況が生まれる。(図1)

基礎定数の転用方法には以下のようなものがある。(ここでは紙数の都合上詳細については割愛する)

担任外教員を少人数学級編制のために転用

ア、校内で増学級担任に転用 イ、引き揚げて別の学校の増学級担任として加配

教員配当基準(都道府県が決定する、学校規模ごとに配当する基本的な教員数の基準)の数値を切り下げて「浮き数」をつくりだす

特別支援学級の学級数を、その学校の学級総数から差し引いた計算で教員配当する(図2)

職種、校種を超えて教職員定数を「流用」

例：特別支援学校の教職員を減らして小中学校にまわす。(グラフ4)

事務職員を減らして教諭にまわす。(グラフ5)

奈良県でも、いろいろな方法で基礎定数が転用されている。特に、特別支援学級の学級数をその学校の学級総数から差し引いた計算で教員配当する方法、校種を超えて教職員定数を「流用」する方法により、担任外基礎数のうちの一部分が、小中学校での少人数学級や特別支援学級での増学級のために使用されていると思われる。

図2 普通学級12と特別支援学級4の合計16学級の小学校の場合の教員配置数の変化

従来の教員配当基準表による教員配置～16学級ならば18名の教員配置

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	計18名
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	------

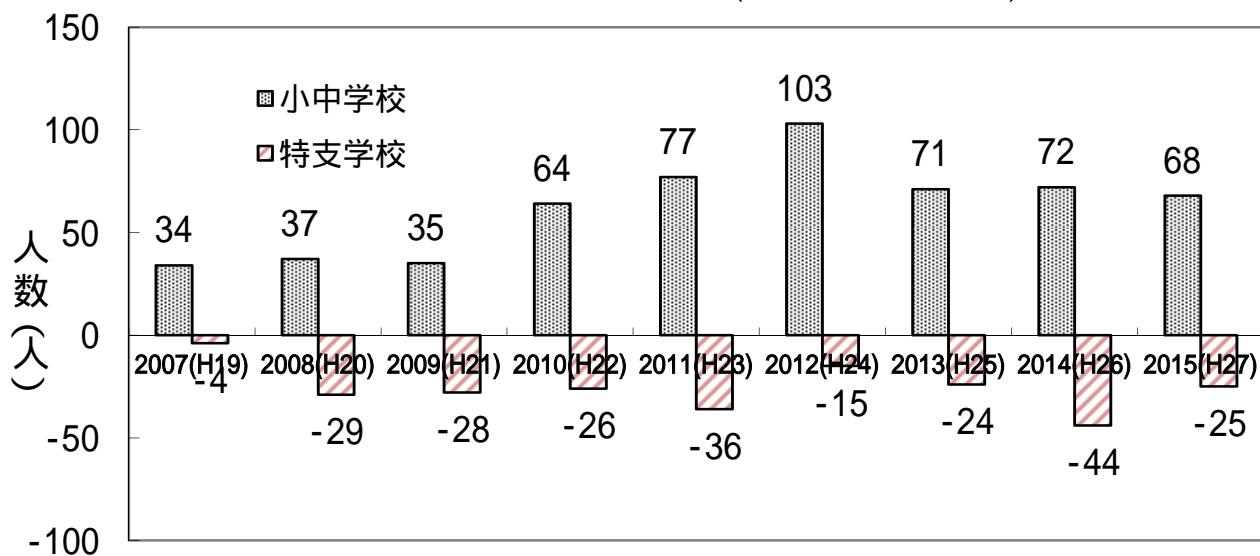
新しい教員配当基準による教員配置

～12学級で13名の教員配置 + 特別支援学級4学級の担任教員配置

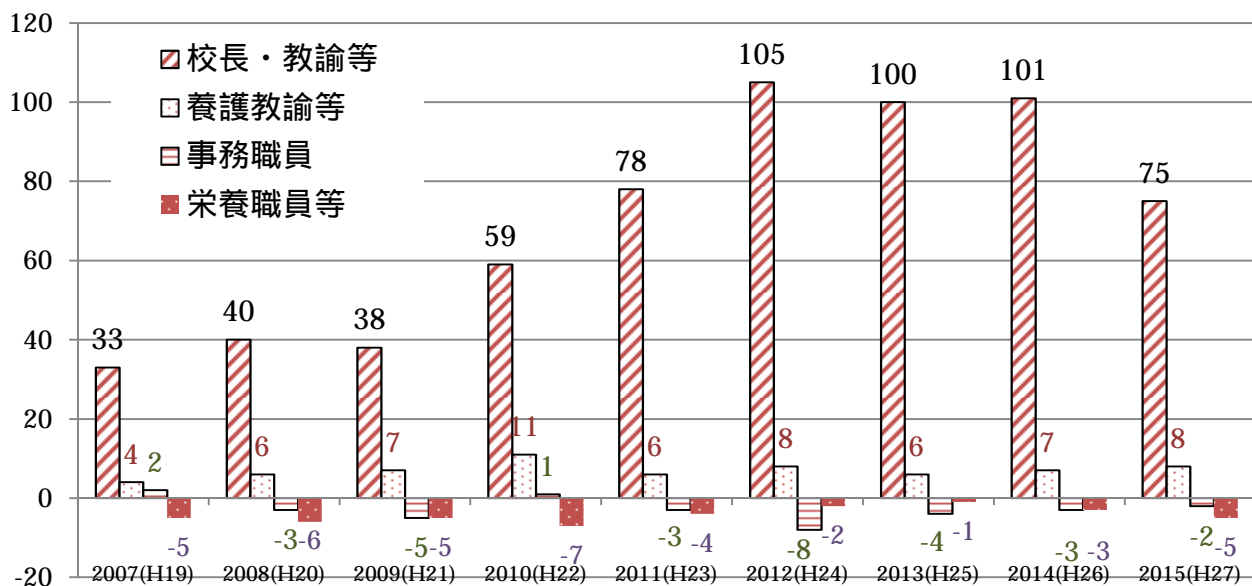
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	計17名
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	---	---	---	---	------

特別支援学級は教員配当基準表とは別に配置

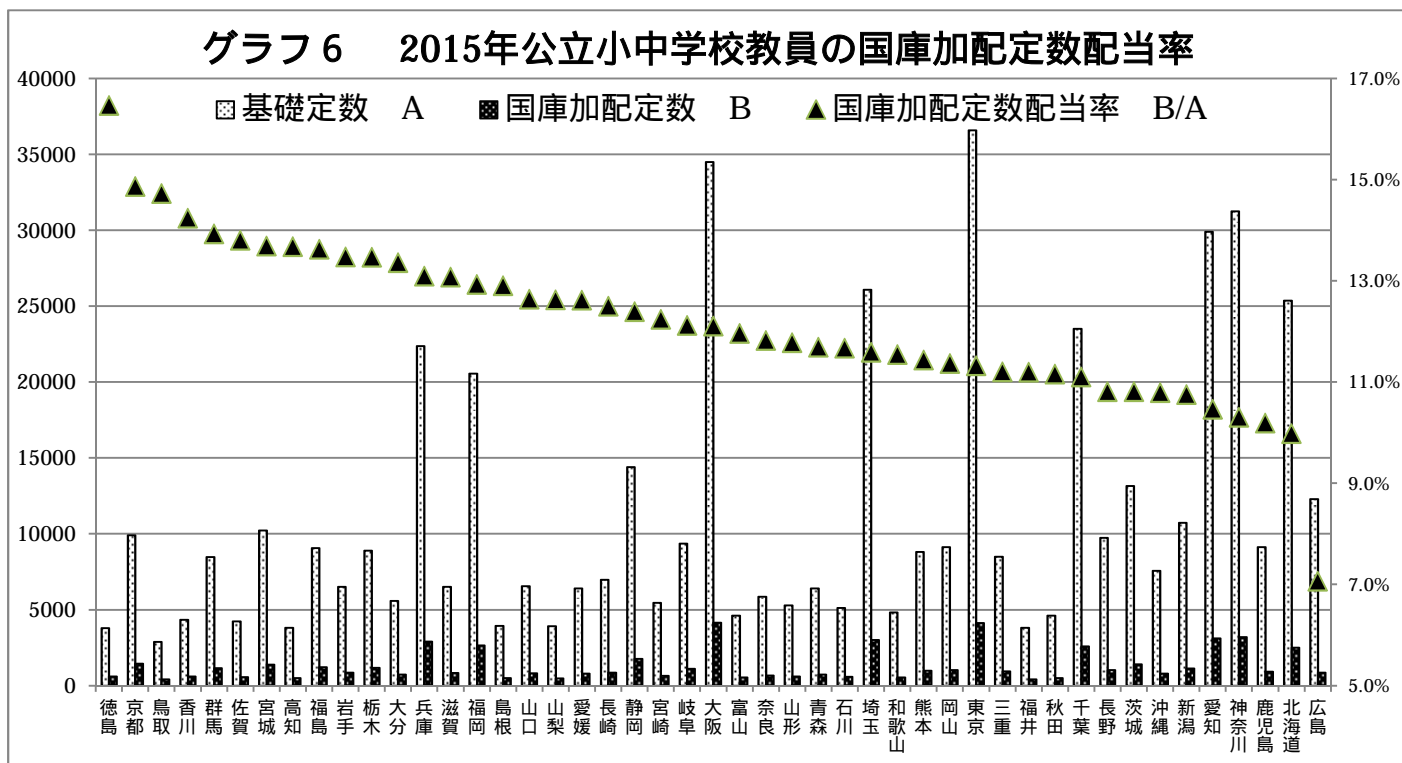
グラフ4 教職員実数 - 定数(奈良県校種別)



グラフ5 教職員実数 - 定数(奈良県小中学校職種別)



(2) 国庫加配定数活用による「少人数学級制」



国庫加配定数の配当格差

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。

国庫加配定数は、チームティーチング(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、その配当は不安定で、配当率には大きな差がある。グラフ6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2倍以上の格差がある。配当基準があいまいであり、配当事務は、まさにブラックボックスだ。配当数を判断し決定するのは文科省であるため、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。

奈良県の配当率は10.6%であり、全国的にみて平均的な数値である。

こうした関係は、都道府県教育委員会と市町村教育委員会、市町村教育委員会と学校現場にも当てはまる。その結果、学校によって、同じ学校規模(学級数)であっても、教職員がたくさん配置される学校があるのに対し、基準数のみという学校があつて、教職員数という最も基本的な教育条件の格差が生まれている。

配当申請と配当決定の違いと内容

文科省から配当を受けても教職員給与と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。

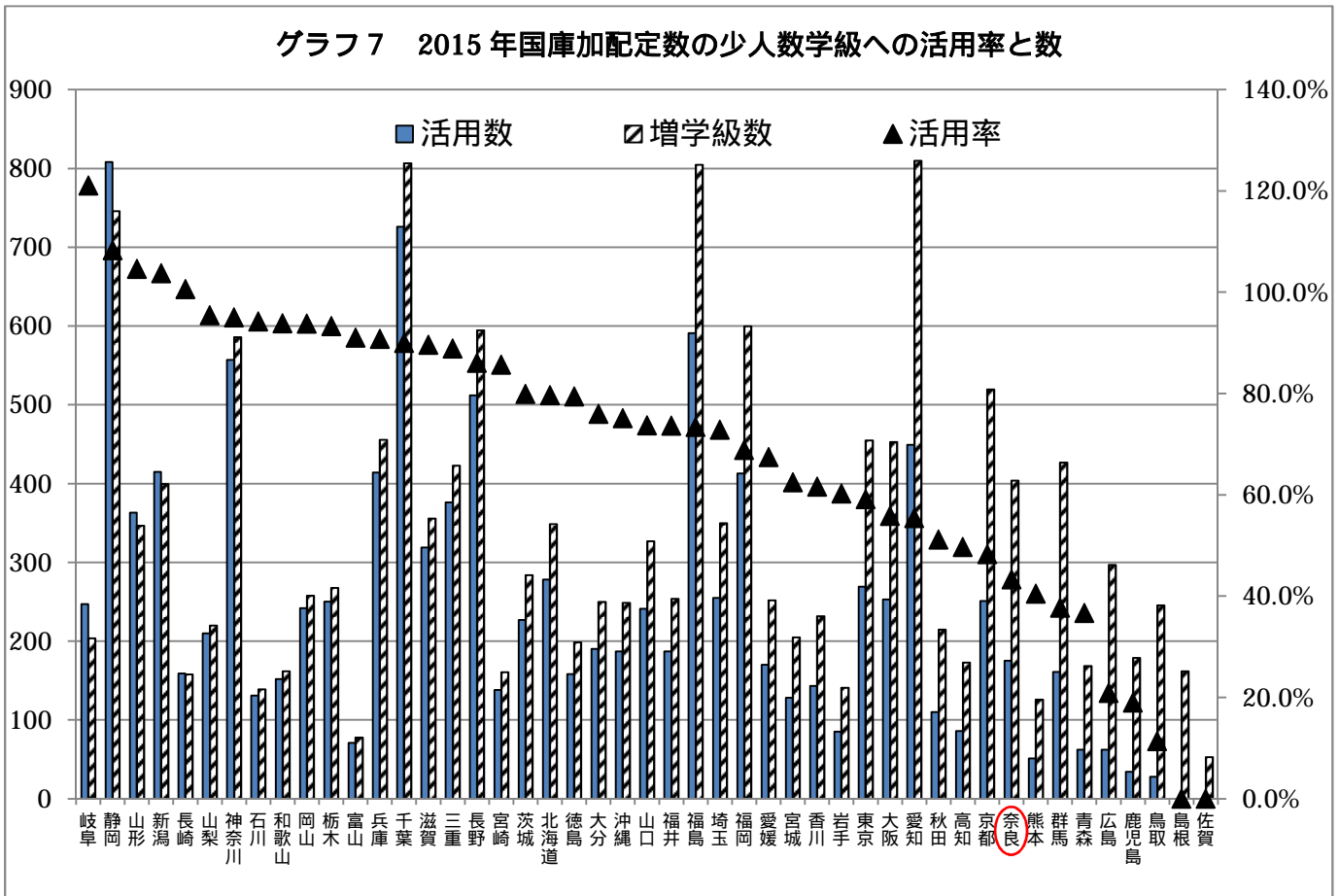
図3のように、2015年度の奈良県は、申請数以上に国から配当を受けている。配当率が平均的であるにもかかわらず、配当決定数が申請数を上回るということは、奈良県

図3 2015年度奈良県国庫加配定数申請数と決定数

国庫加配定数の内容	申請数	決定数
指導方法工夫改善	457	282
児童生徒支援	126	124
心身健康(養護教諭)	1	1
食の指導(栄養教諭)	0	0
特別支援教育	26	26
主幹教諭	16	15
事務	0	0
研修	25	254
合計	651	702

の配当申請が消極的だということになるのだろうか。

内容的には、申請が指導方法工夫改善と児童生徒支援に偏っており、奈良県は養護教諭、栄養教諭などを活用した指導、学校事務の共同実施、主幹教諭の配置、通級指導などには積極的ではないといえるかもしれない。



指導方法工夫改善加配の少人数学級への活用

国庫加配定数のうち「指導方法工夫改善加配」は、地方裁量の「少人数学級制」の実施にも活用される。グラフ7は、「指導工夫改善加配教員」を少人数学級に活用した数と率を、都道府県別に表したものである。奈良県は、活用率43.3%で、全国的にはあまり活用に積極的ではないといえる。

2015(H27)年の学校基本調査によれば、公立小中学校の36人以上の学級数は4万8974学級であった。この年の小中学校の教諭等の国庫加配定数は6万1288人だったので、もしこの分をすべて基礎定数に振り替えたとすれば、追加予算なしでも充分に小中学校全学年で35人以下学級が実現できた計算になる。

文科省は、ここ数年、教職員定数改善において、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ことに重点を置いてきた。それは、政府の財政政策により、長期的な計画による教職員定数改善が図られていないことによるものである。同時に、学級数により数が公平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という理由もある。

政府は、このような国庫加配定数改善ではなく、少人数学級制や「乗ずる数」改善などによる基礎定数の充実を図るべきである。