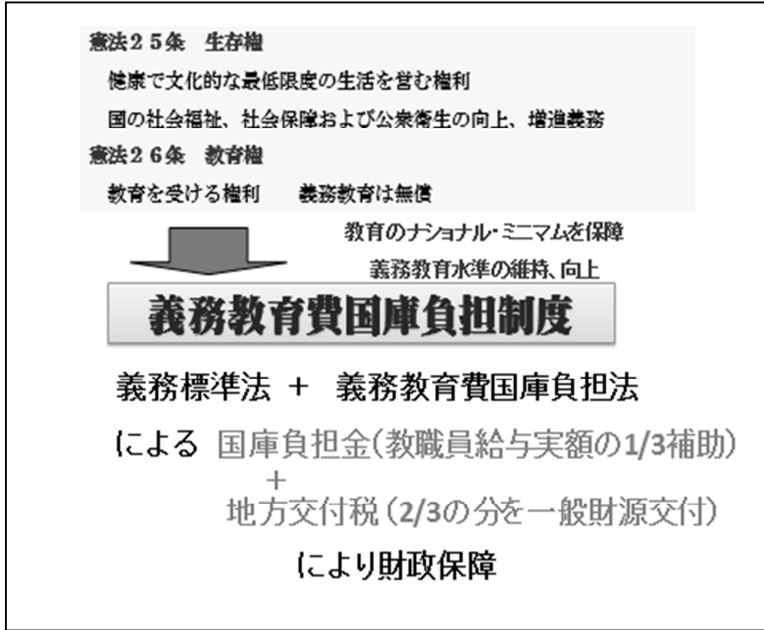


教育財政

1 義務教育国庫負担制度



日本の教育費の7～8割は教職員給与費だ。それは、教職員給与費以外の教育費を保護者負担に頼り、国や自治体が財政負担に消極的だったということと、教職員給与費については財政保障する制度が比較的確立されていたからである。しかし、近年の国・自治体の政策は、その教職員給与費すら削減し、すくない教育費財政負担をさらに減らそうとする傾向にある。

先にみた義務標準法と義務教育の教職員給与費三分の一を国庫負担すると規定した義務教育費国庫負担法（以下国庫負担法）からなる制度は義務教育費国庫負担制度と呼ばれている。この制度が平等に教育を保障する上で、果たしてきた役割は大きい。それは、憲法25条26条にもとづく教育

のナショナルミニマム（国家最低限）の保障を支えてきたといえる。

2 教職員給与費実支出額と国庫負担最高限度算定額の比較

国庫負担法は、「給与費の実支出額の三分の一を負担する」としているが、同時に「国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる」となっており、国庫負担額には限度がもうけられている。その政令を「限度政令」と呼ぶ。その「限度」は標準定数分までであり、それを算定するルールが義務標準法ということもいえる。

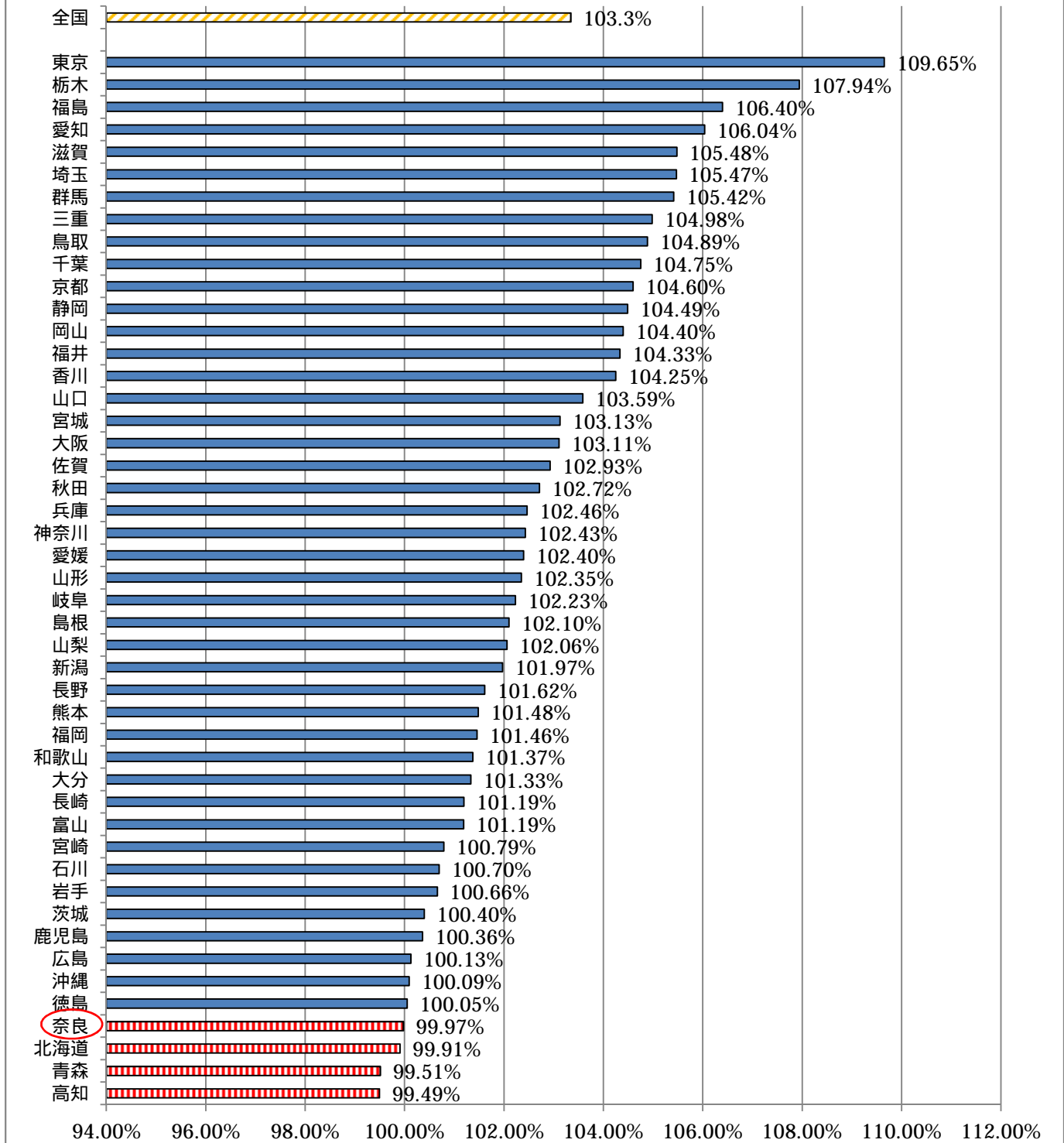
だから各都道府県が標準定数を超える教職員を配置して、実際に支出した教職員給与の総額（以下決算額）が限度政令にもとづく国庫負担最高限度額（以下算定額）を超えた場合でも、国庫負担されるのは算定額の三分の一だけである。しかも、決算額が算定額を下回っても国庫負担されるのは、算定額ではなく下回った決算額の三分の一だけである。すなわち国庫負担額には上限があるが、下限はないという制度になっている。

グラフ8は2015年の都道府県ごとの 決算額÷算定額 の値をグラフにしたものである。

グラフ8からは、東京や栃木のように決算額が算定額を大きく上回る自治体がある一方、高知、青森のように下回る自治体もあることがわかる。

奈良は、決算額が算定額を下回っており、率は全国ワースト4位である。増学級率が全国4位でありながら、決算額が算定額を下回っていることは、奈良県が教職員給与費をさまざまなかたちで抑制削減しているからである。

グラフ8 2015年 決算額と算定額の比



3 教職員給与費削減の方法

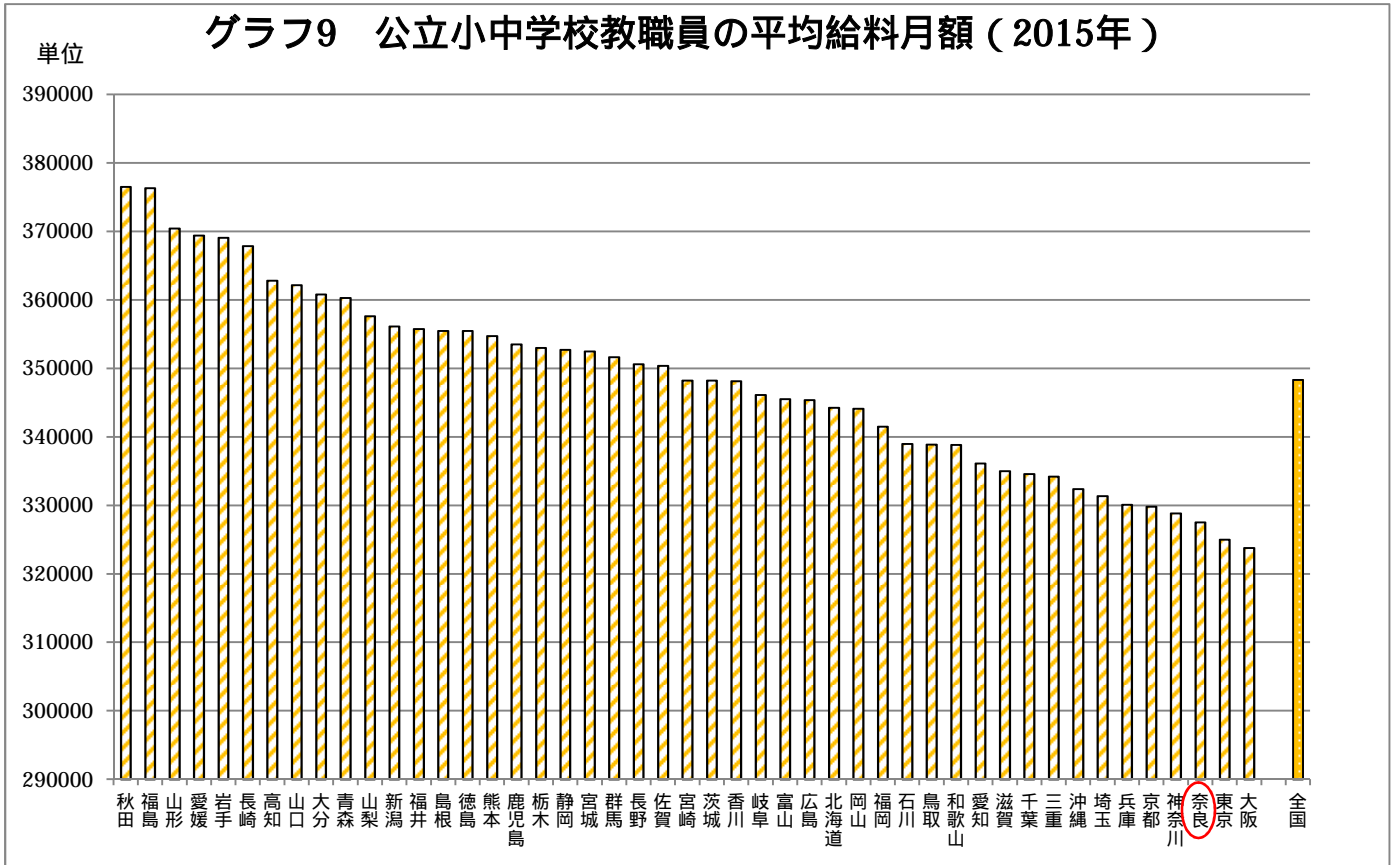
(1) 給与・手当の削減

教職員給与費削減の方法としてまず考えられるのは、教職員一人一人の給与・手当を引き下げ、給与費単価を低くするということだ。グラフ9は、小中学校教職員の平均給与月額を都道府県ごとに比較したものである。

奈良は全国ワースト3位の32万7482円で、全国平均の34万8328円を2万円以上下回っている。

ただし、それは単に給与費単価の引き下げが行われただけでなく、教職員の年齢構成が若返って、給与費の低めの若手の教職員が多くなってきているという要因もあることを考慮しなければならない。東京、大阪などの大都市圏ではその傾向が顕著である。

グラフ9 公立小中学校教職員の平均給料月額（2015年）



(2) 非正規・再任用の多用

次に考えられるのは、非正規・再任用の教職員を多く任用することにより、教職員給与費を削減しているのではないかとということである。再任用は、法的に正規職員であるが、有期任用であり、給料も低く置かれているため、非正規と同じように扱うことにする。

全国の2015年の公立小中学校の非正規・再任用教職員数の状況をまとめてみた。(グラフ10)

まず全体数は、合計89780人(2015.5.1現在)で一年前より6435人増加している。特に大都市圏を中心に再任用教職員が大幅に増えている傾向がある。

奈良県も、同様に増加傾向にあるが、特徴としては、臨時的任用が多く、短時間勤務者の割合が少ない傾向にある。(グラフ11)

次に割合での比較であるが、教職員の若返りが地方によって異なるため、その影響を受ける産・育休者の増え方も異なってくる。代替職員はほとんどの場合、非正規教職員となっているので、他地域との公平な比較ができない。そのために、計算に産・育休代替職員を含めず、非正規化されにくい管理職を除いた教職員総数で割り算して比率を計算したもので比較する。これを、政策的非正規・再任用率と呼ぶことにする。本来なら正規で任用すべき教職員を定数内欠員補充として臨時的任用するなど、給与費抑制・削減のため「政策的に」非正規・再任用を行っている割合を示すものである。ただし、傷病休者の代替教職員については、「教職員実数調」においては不明のため、その部分は含まれている。

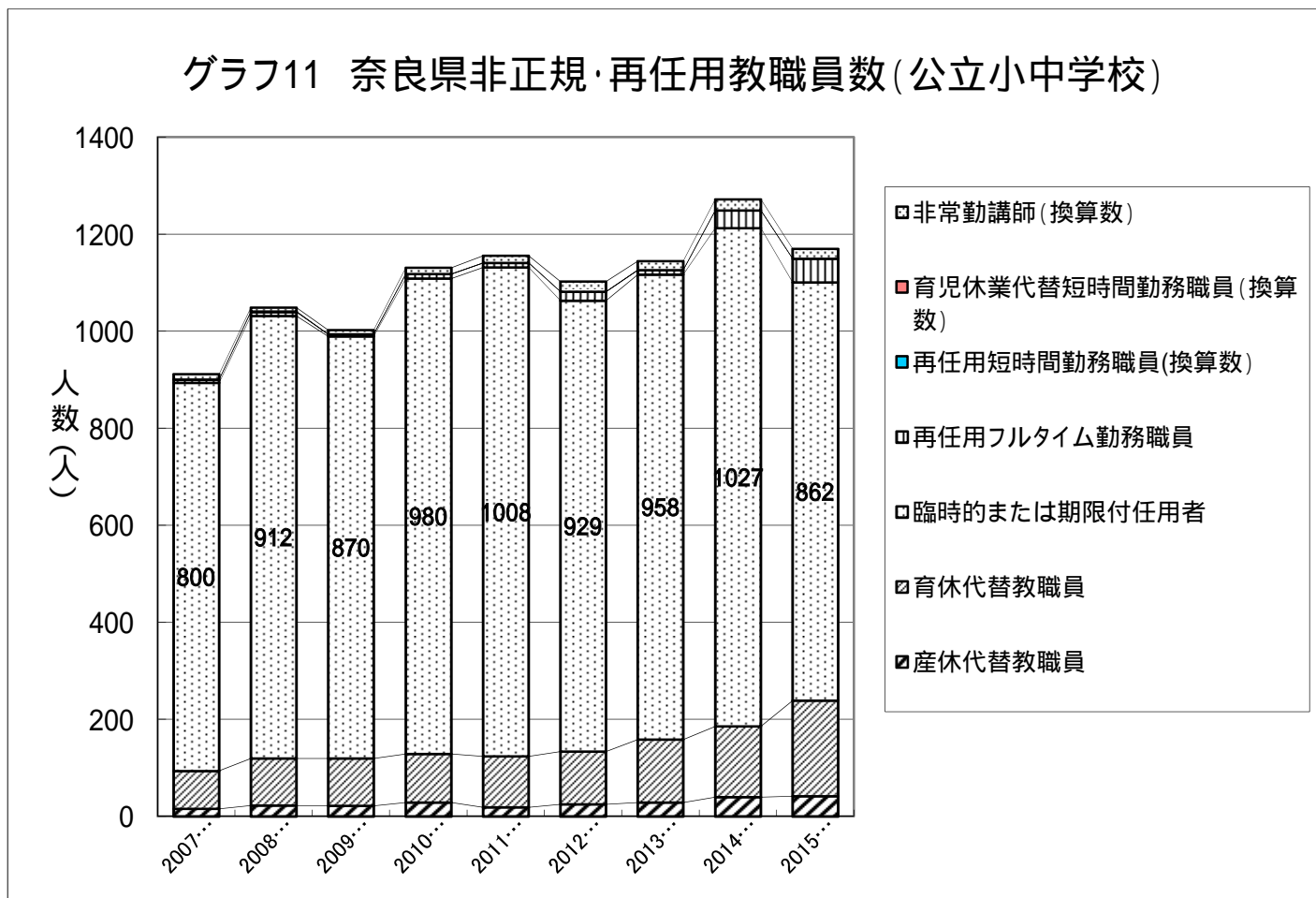
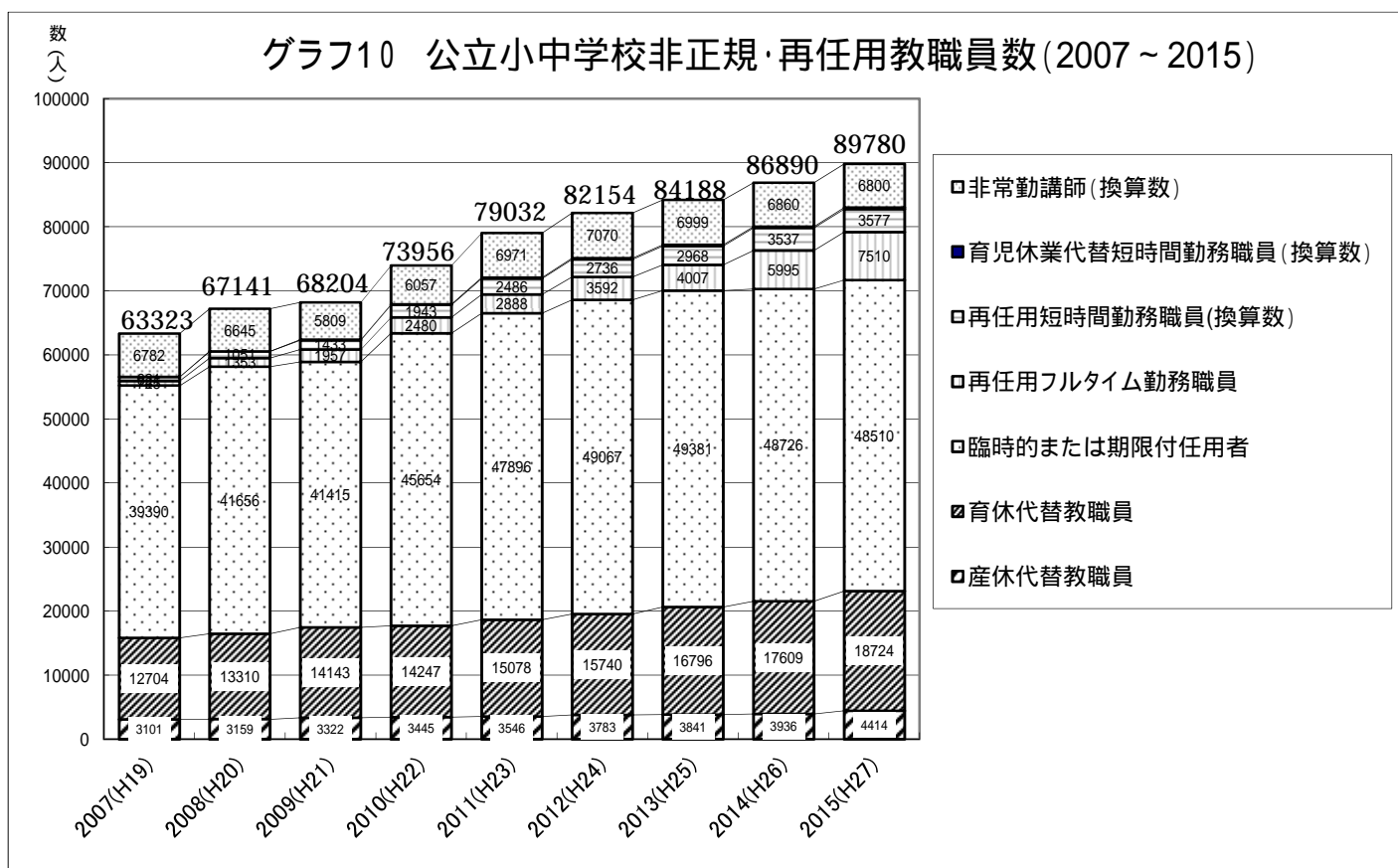
2015年度の政策的非正規・再任用率(管理職、産・育休代替を除く)を計算すると11.5%となり、これも一年前より0.3ポイント増加している。

政策的非正規・再任用率を都道府県ごとにランキングすると、高い順に 三重(17.15%) 沖縄(17.10%) 埼玉(16.47%) 大阪(16.02%) 福岡(15.77%)となった。1位の三重と2位の沖縄は、管理職を除く教職員の20%を超えており、実に5人に1人は非正規・再任用教職員となっていることになる。

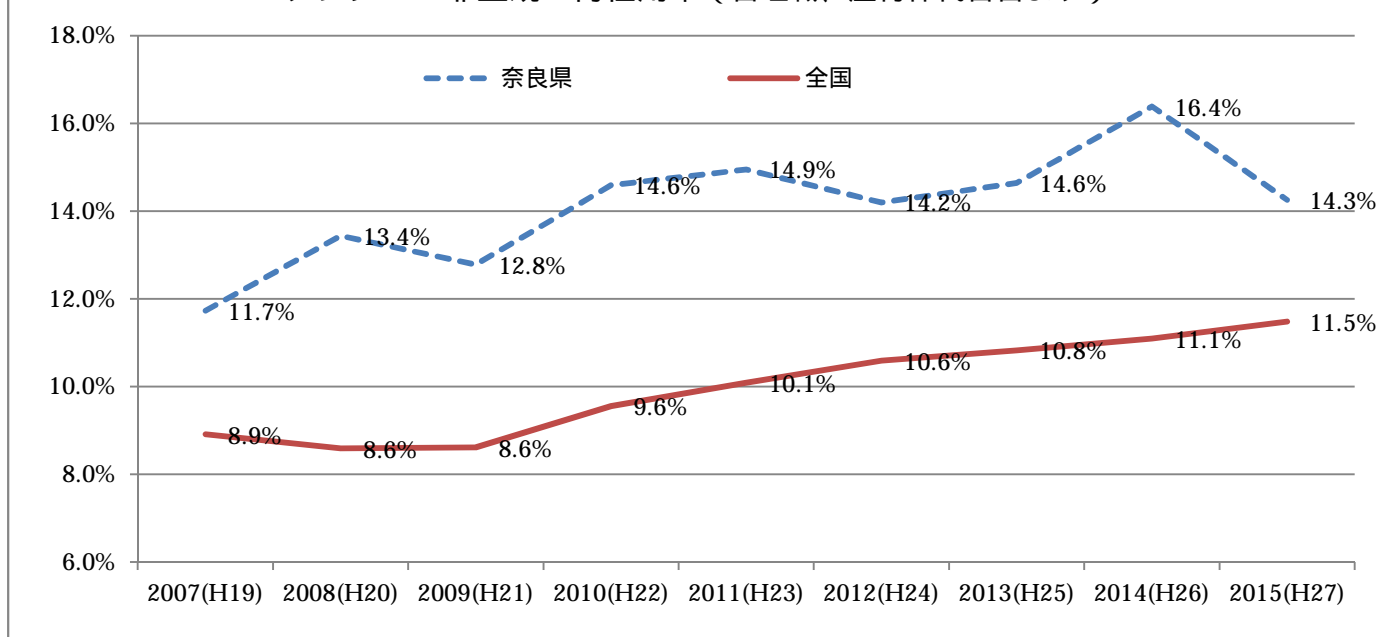
奈良県は、14.3%でワースト10番目。全国的にも非正規・再任用率が高い。(グラフ12)

学校現場は、非正規・再任用の教職員が年々増え続けている。この数字は公立小中学校だけであって、しかも

県費で任用されている教職員だけである。特別支援学校や私立学校はもっと数値が高い。そして、市町村で任用されている職員を含めれば、さらに多くなる。



グラフ12 非正規・再任用率（管理職、産育休代替含まず）



(3) 「定数くずし」による非常勤任用の多用

非正規・再任用の方法として、フルタイムで働く常勤教職員とは別に、パートタイムで働く非常勤の任用も増える傾向にある。教職員給与費の削減・抑制のために、一人分の給与費で数人の非常勤を任用する「定数くずし」が広がっているからである。非常勤任用は常勤任用よりもさらに給与費削減効果が高い。

(4) 総額裁量制の活用

(1)～(3)のような運用が可能になったのは、2004年度より導入された総額裁量制の影響が大きい。総額裁量制とは、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を拡大する仕組みである。

この制度導入により、国庫負担金の計算方法が変更され、その都道府県のすべての校種や職種の標準定数分の給与費を「総額」として扱われるようになった。つまり、ある校種・職種の不足分の額を、別の校種・職種の超過分に使い回すことができるようになったのである。こうした制度変更の結果、都道府県の裁量によって校種、職種を超えた教職員給与費の「流用」ともいえる運用が行われるようになった。

この制度を活用することにより、都道府県が「少人数学級」を実施するなど増学級をしつつ、教職員実数や教職員給与額を削減することも技術的に可能になった。

奈良県も、こうした制度をフル活用して教職員給与費を削減していることがわかる。

教職員と教育費を増やすには

以上のことから、教職員と教育費を増やすために、私たちが求めることは以下のとおりである。

1 奈良県に要求し改善すべきこと

- (1) 奈良県独自の少人数学級制を導入し、さらに増学級する。その際には、担任外基礎数を増学級の担任にするのではなく、基本的に奈良県独自負担による教員配置により対応する。
- (2) 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などの、教員配当基準の数値を切り下げて「浮き数」をつくりだす措置をやめる。
- (3) 職種、校種を超えて教職員定数を「流用」することをやめる。特に特別支援学校の教職員数が標準定数を充足しない状態を解消する。

- (4) 国庫加配定数の特に指導方法工夫改善、児童生徒支援、特別支援教育の加配を文科省により多く申請し、教職員を配当する。それを活用して、県独自の少人数学級制を進める。
- (5) 決算額が算定額を下回っている状態を改め、教職員の定数、待遇を改善する。
- (6) 教職員給与の抑制削減策を改め、全国的に見ても低く置かれている給料、手当などを改善する。
- (7) 非正規任用を減らし、正規化を進める。
- (8) 教職員配当基準の数値を改善し、公平な配当基準とすることで、学校ごとの教職員配当を増やす。
- (9) 「定数くずし」による安易な非常勤任用をせず、常勤での教職員配置を基本とする。

2 政府・文科省に要求し改善すべきこと

義務標準法改正の方向性

義務標準法は、学級編制や教職員定数などの最低基準を定める基準法として改正する。

学級編制「標準」「基準」は最低基準であるという性格を明確とするため、学級編制「標準」は学級編制におけるナショナル・ミニマム基準として、都道府県「基準」はローカル・オプティマム（地域的最適）保障基準として、最低基準と明文化し法改正する。(3条) 現行法の学級編制「標準」については、単式普通学級で小中学校とも30人とするなど、複式学級、特別支援学校・学級ともさらに少人数化する。

教職員定数の標準は、最低基準とする。(6条、10条)

基礎定数のうち、算定の際に学校規模別に掛け合わせる「乗ずる数」などの算定基準を抜本的に改善する。その設定に関しては、学校における担任外基礎（小学校における専科教員、中学校における副担任などとして校内人事される教員）の数が、教員の適切な授業持ち時間数などを勘案して教育指導の実態に見合った人数として配置されるようにする。また、「乗ずる数」は整数化し、それらにより算定された学校規模ごとの定数は、実際に学校に配置されるべき教職員配置数とする。

国庫加配定数については、その配当の基準を明確にして国や都道府県の加配判断による施策誘導を許さないものとする。学級数など明確な算定基準をもたない国庫加配定数は、配置数の不安定さから非正規任用として置き換えられる危険性が高く、学校間地域間に教員配当数の格差を生む原因となるため、その目的や内容を吟味して「乗ずる数改善」と関連しつつ基礎定数に移行するよう法改正する。

いわゆる「定数くずし」を可能にした標準定数の非常勤者、短時間勤務者への国庫負担換算可能条項(17条)を廃止し、国庫負担換算を正規任用の常勤者に限るよう法改正する。また、少人数授業のための条項(7条2項)は廃止する。

教職員は、原則的に正規職員として任用されるよう法改正する。そのため、最低基準定数の教職員を非正規任用することを禁止するよう法改正する。産・育休や特休、研修などの代替教員についても、非正規任用ではなく、正規教員のプール制などで対応できるようにするなど、常勤者については非正規任用を許さないよう法改正する。非正規任用が必要な場合の法整備を進め、原則は同一価値労働同一賃金など労働条件を整備する。

通級指導教員、スクールカウンセラー、特別支援教育支援員、E L T、A L T、スクールソーシャルワーカー、給食調理員、学校業務員、など、教育現場の要請に応じて学校教育に必要な新しい職を学校教育法に位置づけるとともに、義務標準法の基礎定数に位置づけ、人件費の国庫負担化をはかる。

再任用教職員の任用に関しては、教職員配当基準外の配置とし、賃金、労働条件など待遇を保障する。

義務教育費国庫負担法改正の方向性

国庫負担制度は、義務教育諸学校の教職員給与費の負担だけでなく、義務教育費の無償（憲法26条2項）を保障するための制度として維持し、教材費など学校教育活動の必需経費に拡大するなど抜本的に拡充する。

教職員給与のうち国が負担する比率を現行の3分の1から2分の1からへ戻す。

国庫負担対象教職員の範囲を、市町村費負担教職員（給食調理員、現業職員など）へ適用拡大し、また負担対

象を諸手当などにも拡大して、適切な給与・定数基準を設定する。

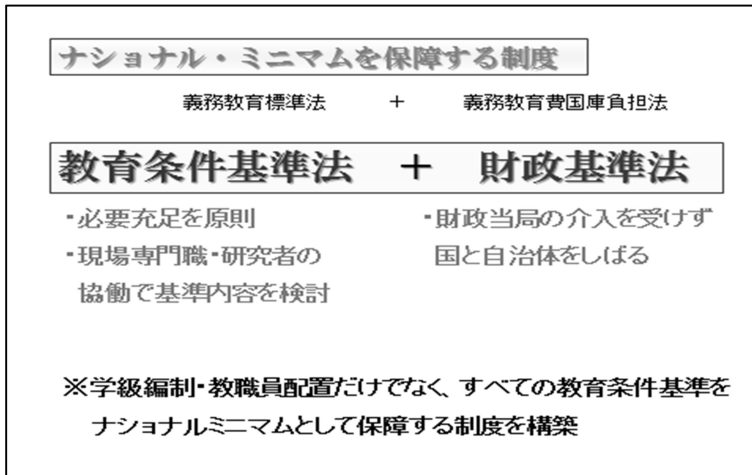
限度政令を改正して実員実額制に改め、市町村や都道府県が独自の努力により国の水準を超えて学級編制する際にも財政的保障を行う制度に改善する。

現行の総額裁量制を廃止し、教職員給与水準の保障、非正規任用の原則禁止、「定数くずし」禁止を含め校種・職種別標準定数配置の最低基準厳守を明確にした制度に改善する。

地方交付税制度を抜本的に改善し、財源保障機能と財政調整機能を強化する。教職員給与を含む教育費においても自治体間の格差を生まない、公平で安定した地方教育財政を保障する制度に改善する。

教職員給与県費負担制度は維持し、教職員人事権についても現状制度を維持する。

2 義務教育費国庫負担制度を教育条件整備法制として発展させよう



さらに、日本の抜本的な教育条件改善のためには、義務教育費国庫負担制度を発展させ、教育現場の「必要充足」を原則とする最低基準を定めた教育条件整備基準法と、そのための財政支出を政権や財政当局に介入を受けないで確実に保障する教育財政制度を、教育のあらゆる領域に則して制定・整備させる必要があると考える。

その上で、文科省や地方教育委員会が、教育現場の教育条件等を細かく調査してそのニーズを把握し、最低基準とする水準について教職員と保護

者と研究者との協働によって合意を形成していくというボトムアップ型の教育行政を実施していくことが求められる。この制度をまず義務教育から実現し、後期中等教育、高等教育、幼児教育、社会教育などの分野に拡大していくべきだ。

私たちは、各地の教育条件の実態の調査研究をもとに、この教育条件整備法制の具体的なあり方を研究し、草案を提起したいと考えている。しかし、私たちの力量では困難で、幅広い研究と運動の共同がどうしても必要だ。

私たちは、全国各地で子育て・教育に奮闘されている方々に、新自由主義的教育政策への対案としての、「教育条件整備法制の草案づくり」を呼びかけている。子どもにとって必要不可欠な具体的な教育条件の研究と、国民的合意形成、その財政保障制度の研究と実現のための運動を交流し、幅広い共同によって新しい日本の教育条件整備法制を創りあげたいと思う。

子どもにとって必要不可欠な具体的な教育条件の研究と、国民的合意形成、その財政保障制度の研究と実現のための運動を交流し、幅広い共同によって新しい日本の教育条件整備法制を創りあげよう。