

2000年度日教組委託研究
地方分権と学級編制、教職員配置の在り方研究委員会
報告書

地方分権と教職員定数・配置の課題

国民教育文化総合研究所

地方分権と教職員定数・教職員配置研究委員会報告（概要）

第1章 学級編制・教職員定数をめぐるこの間の状況

第7次定数改善計画（小中学校、高校は第6次）の策定に当たり、周知のように学級編制の縮小が焦点となって国会でも議論が行われた。民主党を中心とした野党は「30人学級推進法案」さらには「30人学級法案」を提出したが、結局、政府提案どおり学級編制を現行のままに据えおいて目的加配中心の定数改善計画が進むことになった。他方、今回の定数改善は、地方分権一括法の制定による教育行政の分権化を背景に実施される。また目的加配は今後の定数改善の手法の中心になると予想され、実質的な教育・学習集団の小規模化をはかるために、加配の活用をどう進めるかが定数要求においても重要な問題になる。

第2章 「30人以下学級法案」成立へ向けての日教組の運動

日教組は1999年に定数専門委員会報告書「ゆきとどいた教育・ゆとりある学校をめざして、30人以下学級を実現するために」を発表するなど定数改善への取り組みを強めてきた。これに先立って1998年からは「30人以下学級の早期実現をもとめる請願署名」をはじめ、文部省への意見書を提出した。他方、日教組は日政連とともに30人学級推進にむけた議員立法を行うことを確認。1999年の「30人以下学級推進法」に続いて、2001年の通常国会では「定数改正法政府案」（内閣案）への対案として、「30人以下学級法案」（野党案）を議員立法として提出、総計276,000人の教職員増を提案した。

第3章 第7次公立義務教育諸学校、第6次公立高等学校教職員定数改善計画について

2001年度から、第7次（小中）、第6次（高）定数改善計画が始まる。今回の改善の特徴は、目的加配を中心としたという点にある。同時に「個に応じた教育」を進めるために、少人数学習の推進を掲げた点も重要な特徴である。さらに学級編制や教職員配置の弾力化を進め、小中にも定数内非常勤講師の導入を行う点も見逃せない。今後、不十分な点の改善を要求し、目的加配への対応を図り、学校の要求を基礎として定数改善要求を組み立てる必要がある。

第4章 定数改善の課題ー高校、障害児学校、幼稚園ー

高校に関しては、地方分権の流れの中で設置者の裁量の拡大、学級数から収容定数による定数算定への転換、加配教職員の拡大など評価できる面もあるが、定数等改善方式の複雑な構造、習熟度別授業促進、教員以外の専門職員の改善措置の不徹底など課題も多く残すこととなっている。より根本的には、多様化している高校の現状を踏まえる学級編制や教職員定数の標準のあり方が今後の課題として残されている。

障害児学校については、義務制第7次及び高校第6次で、障害の重度多様化に対応し

て、円滑な学校運営が行われるよう教頭、肢体不自由児養護学校の自立活動担当教員、養護教諭等の改善、相談体制を整備する観点から進路指導・教育相談担当教員の定数改善措置がなされたが、「インクルーシブ教育」に向けての措置はまったく見られなかつた。

幼稚園に関しては、規模の縮小は自治体の努力如何であるといつても、「35人以下」としている国の「幼稚園設置基準」自体の思い切った見直しが必要である。教職員の配置については、「児童福祉施設最低基準」に合わせて当面基準の引き上げを行うこと、「公立幼稚園教職員定数法」の制定をすすめること、などの課題が残っている。

第5章 教職員定数の現状と課題－小、中学校の場合－

わが国的小中学校教職員定数とりわけ教員定数は、主に学級編制との関連で決まってきた。すなわち、学級数に補正係数を掛けて教員数を算定する方法である。このため、基本的には、学級編制の改善や補正係数の改善、配置形態の多様化などによって定数改善が進んできた。しかし、算定方法の見直し、教員の担当授業時数の削減、定数配置における学校裁量の拡大、改善定数の活用と評価など、今後の課題は少なくない。

第6章 教職員定数と教職員の職務

日本の学校の役割はきわめて包括的であり、教職員の勤務も曖昧である。中学校では部活が教員の実質的な職務としてかなり大きな比重を占めるとともに、最近では「総合的な学習の時間」などにより教育活動の範囲がいっそう拡大している。長期的には労働時間短縮の動向の中で、教員の勤務時間は短縮しているが、80年代から90年代にかけて校外の仕事時間は短縮しているとはいえない。また、週あたり担当授業時数も横ばい状態であり、年次有給休暇も十分取得されているとはいえない。以上のことから、教職員の勤務条件を改善すると同時に、教職員の職務範囲に見合う教職員配置が必要である。また、管理職、主任、事務職員など職務の専門分化に対応した教職員配置により、教員の授業負担のアンバランスや過重負担を解消することが望まれる。

第7章 教職員定数の制度と中央－地方関係

地方分権一括法によって学級編制をめぐる分権化が進んだ。教職員定数についても、全国基準としての定数標準（義務標準法など）だけでなく、地方基準としての各都道府県の定数基準（定数配置方針）に注目する必要がある。学級数を基礎にした基本定数にも都道府県間格差がある。他方、加配は国と地方が分担し、地方の単独負担も少なくなっている。また非常勤講師の活用も進もうとしている。とりわけ、目的加配が進行する中で、地方分権の視点から、学校裁量による定数の活用と評価のあり方を考えることが重要だといえる。

第8章 教職員定数と財政

教職員定数の財政保障は国が国庫負担や地方交付税措置によって集権的に与する体制が長く続いている。しかし現状では中央・地方の財政状況の悪化が定数改善の制約条

件となっている。他方、一般的には今後の財政保障システムは分権化の方向に向かう趨勢にある。したがって定数保障の財政システムも国庫負担は教育改革のための目的加配等にとどめ、自主財源を増やし、地方交付税による財源調整を組み合わせる方式に段階的に移行することが望ましい。

第9章 教職員定数改善の展望

学級編制の改善と定数の抜本的な改善を進めるために、少人数学習を定着させ、その効果を検証し、定数配置に対する主体的な評価を行う必要がある。今後の目的加配の拡充に対して、地方、学校レベルでの多様な実践の評価を踏まえ、「学校づくり」加配など定数改善計画の対案を策定する必要がある。

地方分権と教職員定数・配置の課題（目次）

はじめに-----	6
第1章 学級編制・教職員定数をめぐる状況-----	7
1 経過と問題点	
2 学級編制と教員定数をめぐる議論	
第2章 「30人以下学級法案」成立へ向けての日教組の運動-----	14
1 30人以下学級実現に向けての運動	
2 「30人以下学級推進法案」の提出	
3 「30人以下学級法案」の提出	
4 「30人以下学級法案」の審議と定数改正関連法案（内閣案）成立までの経過	
5 国会審議の状況と今後の課題	
第3章 第7次公立義務教育諸学校、 第6次公立高等学校教職員定数改善計画について-----	20
1 定数改善計画の策定経過	
2 義務制第7次定数改善計画、高校第6次定数改善計画の特徴	
3 義務制第7次定数改善計画に関して可能となる内容	
4 高校第6次定数改善計画で可能となる内容	
5 残された課題	
第4章 定数改善の課題—高校、障害児学校、幼稚園—-----	29
1 高校の定数改善の今後の課題	
2 障害児教育の定数改善の今後の課題	
3 幼稚園の学級編制問題	
第5章 教職員定数の現状と課題—小、中学校の場合—-----	39
1 学校教育法及び同法施行規則と義務標準法の関係	
2 定数改善の経過と定数算定基礎	
3 定数改善の実態	
4 教職員定数算定の課題	

第6章 教職員定数と教職員の職務	52
1 教職員の職務と勤務条件	
2 教職員の勤務実態	
3 教職員の職務からみた教職員定数の課題	
第7章 教職員定数の制度と中央一地方関係	57
1 学級編制（学級数）と教職員定数	
2 学級編制と中央一地方関係	
3 教職員定数と中央一地方関係	
4 地方における定数配置の事例	
5 教職員定数・配置と分権化の課題	
第8章 教職員定数と財政	80
1 教職員定数と給与費保障の構造	
2 教員定数の変化と定数改善計画	
3 地方教育財政の構造変化	
4 教職員定数と財政課題	
第9章 教職員定数改善の展望	86
1 第7次定数改善計画の現状	
2 定数改善の展望	
おわりに	92
参考文献	
執筆分担	
研究委員会検討経過	

はじめに

2001年度から第7次（小中学校）、第6次（高校）定数改善計画がはじまった。今回の定数改善は二つの点で注目に値する。一つは、地方分権一括法の制定（1999）以後はじめての定数改善だということ、もう一つは、第6次改善と同じようにほとんどが目的加配による改善だということである。この二つは、今後の定数改善では地方（都道府県、市町村）の主体的な努力が重要になることを示している。定数改善は中央での定数要求だけでなく、むしろ地方での多様な努力によって進む時代が来たといわねばならない。したがってこの報告書では、地方分権的な視点から、学級編制や教職員定数をめぐる改善施策・要求のあり方を追究した。ただし当然ながら、これまでのシステムや当面する定数改善計画の分析も行い、現状を踏まえて今後の課題を明らかにしようとした。

第1章 学級編制・教職員定数をめぐる状況

1 経過と問題点

(1) 国会での議論

1993年にはじまった第6次（小中学校）定数改善計画は2年間の凍結期間を経て2000年度で終結した。次いで第7次計画が課題になるに当たって一挙に学級編制をめぐる議論が広がった。各地の地方議会でも学級規模縮小の請願が相次いで決議され、その数は1000を上回るに至った。国会でも学級編制や定数改善に関する質疑が繰り返し行われ、学級編制を中心に与野党の政策的な争点が明確になったのである。

すなわち国会では民主党を中心に野党が学級規模の縮小を訴え、1999年から2000年にかけて「30人以下学級推進法案」を提出したのをはじめ、2001年3月には野党3党（民主・共産・社民）の共同提案で「30人以下学級法案」を出した。ここに至るまでに明確になった争点は、野党の主張する学級編制標準の改善（30人以下学級）か、政府・与党の主張するところの、40人標準は据えおいて主として教員の目的加配による少人数学習の推進かということだった。しかし結局のところ政府・与党の主張が通ったのは周知のとおりである。

この間の論議での問題点は、まず第一に、学級規模の適正化について客観的なデータや根拠が少なく、議論の前提となる研究も少なかったということである。今後の展開を考えれば研究機関や大学での研究の蓄積が必要だといえる。第二に、議論の焦点が学級規模そのものにあつたために、学級規模の弾力化のために、具体的な行財政措置をどう進めるかについて議論が少なかった。せっかく政府案、野党案とも学級規模の弾力化を進める点で一致していたのだから、実効のある弾力化措置についてもっと検討すべきだったといえる。

(2) 学級規模問題の背景

このように学級編制が大きな政治的争点となったのは以下の事情による。まず現行の40人学級は1980年の第5次定数改善計画によって順次実現を見たが、すでにそれから相当の年数が経過した。財政状況の悪化等の事情はあったが、教育条件の一層の改善という観点から学級規模を見直す時期であったことは間違いない。とりわけ小中学校では、この間に暴力行為が深刻化し、いじめも依然としてなくならず、不登校は1998年に調査開始以来の最高になった（文部省「平成11年度我が国の文教施策」1999年）という。さらに学級崩壊まで社会問題化し、何らかの形で学級規模の縮小をはかるべきだというマスコミ等の世論が広がったこともある。

また国際的にも学級規模の縮小を目指す動きがあることも看過できない。例えばアメリカでは、1998年に当時のクリントン大統領が小学校1～3学年の学級規模18人を目標とした連邦補助金事業を開始した。それと並行して各州でも同様な補助事業が始まっている。またイギリスでもブレア首相の下で1998年に新法を定め、すべての公立初等学校の1～2学年の学級規模を

30人以下とすることを定めている。（文部省編「1999諸外国の教育の動き」2000年）先の国会論議でも、諸外国と比較したわが国の学級規模の順位や教員1人当たり児童生徒数の値が問題になったのはこのような動きと関連している。

(3) 地方の動き

一方この間に、地方自治体でも学級規模縮小に向けて独自な措置を講じるところがでてきたのも注目に値する。例えば佐賀県北波多村では、1997年に教員の配置減と1年生児童数が単学級で37人となることが予想されたため村費で臨時教員を配置、2学級にしようとした。しかし県教委の指導で修正、1学級にもどし臨時教員を級外配置としたということがあった（田嶋義介「あなたのまちの学級編制と地方分権」1998年）。同様な事例では長野県小海町が2小学校で40人以下の1学級を2学級に分けたが県教委の指導で修正、茨城県総和町の中学校でも同様な経過があった。

日教組全国教研でも長野県飯山市での市独自措置による多人数学級への非常勤講師配置の要求運動が報告されている（第49次全国教研：教育条件整備の運動、2000年）。他方、県教委の施策としても群馬県の「さくらプラン」など同様な試みがはじまった（1999年）。このように地方自治体が独自に多人数学級に担任補助教員を配置して少人数学習を目指すようになった。ただし市町村の少人数学級編制が県教委の指導で修正せざるをえなかつたように、学級編制の統制システムが市町村独自措置の制約になっていることも明らかになつたのである。

(4) 義務標準法改正と「30人以下学級法案」

今回の義務標準法改正（政府案）の主な内容は、小中学校について見ると以下の諸点となっている。①第3条に学級編制の弾力化に関する規定を追加し、都道府県教委の判断で標準を下回る基準を定めることができるようとした。②第7条に少人数学習のための加配に関する規定を追加した。③養護教諭の複数配置基準および学校栄養職員の配置基準を改正した（第8条）。④特例加配（第15条）について養護教諭、学校栄養職員、事務職員の加配を改めた。⑤定数内で再任用職員や非常勤講師を雇用できるようにした。以上のような改正の特徴は都道府県レベルでの学級編制の弾力化を一定程度認め、都道府県教委の裁量を広げたことと、少人数学習などの政策目的による加配（目的加配）の根拠を広げたことである。

これに対し前述の野党3党提案の「30人以下学級法案」は①第3条で都道府県教委の判断で学級編制の弾力化を進めるとした点は政府案とほとんど同じ。ただし市町村教委の少人数学級編制について都道府県教委が配慮することを追加した。②第7条で学級編制の標準を30人とした。③同条で普通学級での障害児教育に対する加配を追加した。④養護教諭、学校栄養職員、事務職員の配置基準を改正した（第8、9条）。⑤定数内で再任用職員や非常勤講師を雇用できるようにした、などがその特徴である。

政府案と野党案を比較すると、大きな違いは学級編制の標準である。政府案が現行の40人学級を維持するとしたのに対し、野党案は30人学級とした。今回は政府案で決着したが、このよ

うな学級編制をめぐる争点が引き続き存続することはいうまでもない。とりわけ今後は地方段階での事実上の少人数学習の保障に焦点が移ることに注意すべきである。

次ぎに政府案と野党案の違いを指摘すれば、教員定数の内、学級編制の改善に直接関係する部分では野党案が政府案を上回る。当然といえば当然だが、他方、看過できないのは政府案が目的加配を教員以外にも広げたのに対して、野党案は教員に限っている点である。ここだけは野党案に不備がある。この点は非教授職員の配置方法に対する考え方の違いが影響していると考えられるが、しかし目的加配を中心とした改善計画の進行とそれへの対応を考えると、野党案が目的加配を教員に限った点は疑問だといえる。政府案への積極的な対案であるならば、非教授職員にも目的加配を広げる配慮をすべきだったろう。ただし野党案が教員の目的加配の対象範囲を広げ、普通学級での障害児教育にも加配を配慮した点は評価できる。

(5) 今後の課題

以上の経過を踏まえて今後の課題を指摘しておこう。まず学級編制の適正化については国際比較も含めてさらに検討を続ける必要がある。今回、教員1人当たりの児童生徒数を国際標準にすることが政府案の目的だったが、学級編制については学校運営、教職員配置などの比較研究が少ないため十分な検討ができていない。したがってこの点は早急に研究する必要がある。

次ぎに今回の定数改善によって目的加配が増え、それによって少人数学習など多様な教育・学習が広がる。これに関連してその効果を検証し、今後の定数改善の発展を目的とした政策評価が重要になる。これと関わって教職員の主体性を尊重した学校評価を定数改善と関連づけて検討する必要もある。なお目的加配の評価は教員だけでなく養護教諭、学校栄養職員、事務職員を含めて行い、さらに教育委員会施策との関連も視野に入れて行うのが望ましい。

加えて学級編制の弾力化を進めるための行財政措置についても研究する必要がある。前述のように義務標準法の改正によって都道府県教委の判断で標準を下回る学級編制基準を定めることができるようになった。現にこの4月以降、全国的に様々な施策が展開されている。しかしそのための行財政措置についてはこれまでも議論が少ない。市町村の独自な学級編制への支援、定数配置に当たっての地域事情への配慮、市町村や学校の要望を反映するシステムの工夫など現行制度の枠内での検討を行うとともに、都道府県費負担教職員制度や財政保障のあり方についても見直しを行う必要がある。

2 学級編制と教員定数をめぐる議論

(1) 学級編制

学級編制の国際的な水準については様々な議論が存在する。しかし統一的な学級編制基準を設定している国が少ないこともある比較研究は十分とはいえない。ちなみに日本教育学会の研究を参考すると、いくつかの国の事情が分かる。まずアメリカでは各州によって異なるが学級編制基準を設定している州もある。八尾坂修の研究によると州で規定している28州の内、その多くの州で初等教育学校では25人から30人前後が上限となっている。(八尾坂修「アメリカの学級編制をめぐる研究開発」、桑原敏明代表「学校・学級の適正編制に関する総合的研究」1999年) ただし、上述のように連邦といいくつかの州では学級規模縮小の支援措置が存在するので、実態的には上限以下の学級編制も多いと思われる。

イギリスでも同じ傾向がある。1998年の学級規模に関する法律(「学校教育水準及び組織法」)によれば、教育相が定める教員1人による通常授業の児童数の上限は30人となっている。(藤井泰「イギリスの学級規模縮小の動向」、同上研究、2000年) またイギリスでもブレア政権の下で学級規模縮小政策が進められていることは前述のとおりである。他方、ドイツでは統一的な学級編制標準は存在せず各ラント(州)の規定に委ねられる。一般に一学級当たりの最大児童生徒数(最大基準)が定められ、それを越えると学級を分ける。またこれとは別に教員定数算定の基準値として学級の標準規模を定める。例えばノルトライン・ヴェストファーレンでは学級編制の標準は基礎学校で24人、最大基準が30人である。(荒木慎一郎「ドイツの学級編制の動向」同上研究、1999年)

(2) 学習効果

以上のように初等学校段階での学級編制は、いわゆる先進諸国では一般的には30人以下で行われているといえる。また学級規模縮小施策が行われていることは事実であるが、学級規模と学力ないしは学習効果の関連については、従来、両者の間に直線的な関連があるとは見なされていない。アメリカでも両者の関連を指摘する研究(八尾坂、前掲論文)がある一方で、多くの研究は学級規模の大小と学力到達度(achievement)の間に有意味な関連がないと指摘している。(Fred C. Lunenburg, Allan C. Ornstein "Educational Administration" 1991, P. 442)

これと関連して日本教育学会が1998年に教員を対象として行った調査を見ると、公立小学校教員の調査(4663回答)では20人以下学級で「教材研究」や「児童一人一人の気持ちが理解できる」など「教育活動上の余裕」が生じるとした回答が多い。同じく学級規模では21~25人が「ちょうどよい」とする回答が最も多い。ただし学年によって多少の違いがある(水本徳明「小学校教諭調査結果」、前掲科研費研究、1999年)。また上記研究で児童生徒の意識調査を行ったところ、児童生徒は現行学級規模が「ちょうどよい」とする傾向にあり、31~35人の学級にいる児童でもそのような回答が多い(金子照基「まとめ」、前掲科研費研究、2000年)。これを見れば、教員と児童の学級規模に関する意識では若干のズレが見られるが、これは学習指導に重点

を置くか友人関係などで判断するかの違いからくると推測できる（水本「教員調査と児童生徒調査の関連」、同上研究、2000年）。このように教員の意識調査結果からは学級規模の縮小が望ましいといえるが、その効果は「教育活動の余裕」が保障される点に求めることができる。いわば「余裕効果」が期待でき、関連して教育・生活指導に関わる「学習効果」があると考えることができる。

(3) 教員定数の算定と教員・児童生徒数比率

学級編制と教員定数には関連があるが両者は別ものである。わが国でも義務標準法で学級編制標準を定めるとともに、それとは別に教職員定数の算定基準を定めている。しかし教員定数についていえば学級編制標準を基に学級数が算定され、学級数に補正係数を掛けて基礎的な教員定数を算定する。したがってこのような関係の中では、学級数を左右する学級編制の標準と教員定数は直接に関係している。諸外国でも同様な事情があると推測できるが、教員定数算定方法は多様であって単純な比較はできない。

前述のドイツの例をとれば、まず各州において最大学級規模を定める。次にこの最大学級規模と大きく違わない範囲で、児童生徒の授業時間や教師の担当授業時数に基づいて教師・児童生徒数比（標準学級規模）を算定し、教員数算定に必要な一学級当たりの補正係数を定める。以上の標準学級規模または補正係数が州、郡、市町村の教員数算定の根拠となる。例えば、まず当該地域の児童生徒総数を標準学級規模で割る。それによって算定された学級数に上記の補正係数を掛けて必要教員数を算出する（Hermann Avenarius, Hans Heckel “Schulrechtskunde” 7. Auflage, S. 87）。以上的方法は補正係数の設定を除けばわが国の基礎的な教員定数の算定とよく似ている。ただし以上の算定には加配教員は含まない。いずれにせよ、教員数と学級編制との関係は単純ではなく、国によって異なる。従ってこのような事情から、教員数と児童生徒数の関係は学級規模ではなく、一般には教員一人当たりの児童生徒数によって表されることが多い。

そこで教員1人当たり児童生徒数の各国間比較を見ると以下のようである。

	初等学校	中等学校	年度
日本	19.2	16.4	2000
アメリカ	18.6	14.2	1997
イギリス	23.0	16.5	1998
ドイツ	18.4	15.0	1998
フランス	19.3	12.7	1997

文部科学省「教育指標の国際比較」平成13年版より作成

上の表を見ると教員1人当たりの児童生徒数は初等教育では18～23人の間、中等教育では14～17人の間だということが分かる。したがってこの数値を改善することが定数改善の政策目標としてありうる。事実、文部省の教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議の報告書（「今後の学級編制及び教職員配置について」2000年）では、「教員1人当たり児童生徒数を欧米並みの水準とすることが重要な課題」だと述べている。

ただし上記の数値については国によって統計手法が異なる点に注意すべきである。例えば日本では上記の数値は本務教員であり、校長を含む。アメリカでは校長を含まないが、フルタイムに換算したパートタイム教員を含む。イギリスは校長を含み、フルタイムに換算したパートタイム教員を含む。ドイツ、フランスも校長を含む。

ちなみに同じ小学校教員といつても学級担任と専科教員、専任と非常勤によって1人当たり児童生徒の担当実態は大きく異なる。例えはある調査によると、アメリカの教員の授業担当方式は二つに分かれる。一つは一人がほとんどの時間を同一のクラスに授業する学級担任型（self-contained）で、もう一つはいくつかのクラスに一つないしは二つの教科を授業する教科担任型（departmentalized）である。公立小学校ではおよそ6割の教員が学級担任型であるが、その他はTTや教科担任型となる。中学校は8割以上が教科担任型である。また専任（フルタイム）教員は全体の約9割だが、規模の小さい学校では8割程度にとどまる。（浜田博文「アメリカにおける教職員の職務実態の現状」教職員勤務負担研究会「欧米諸国における初等・中等学校教員の職務実態と分業システムに関する国際比較研究」2000年、科研費報告書、P.9）他方、ドイツでは専任教員であっても担当授業時数を半分とする専任かつハーフタイム教員が多く、小学校（Grundschule）では半数以上がこのようなハーフタイム教員だという。

（榎原禎裕「ドイツにおける教職員の職務実態の現状」同上、P.87）

以上の他に授業方法、校務分担まで考えればその実態はさらに違ってくる。例えはイタリアの小学校では一学級一教師とは違った二種類の授業編制がある。一つはモードウロ方式と呼ばれ、二つの学級を3名の教師が担任する。各教師は大まかな教科担任制をとる一方で小グループを組み合わせたチームティーチングを行う。この方式では授業は午前中だけ4時間の週5日制で、給食日が2日ある。もう一つはテンポ・ピエノ方式と呼ばれ、一学級を二人の教師が担任する。授業は午前午後6時間行うが、学童保育的な要素を含む。教師は早番と遅番に分かれ、各4時間を担当する。（2時間は二人の教師が重なる）働いている父母が多い地域にこの方式は多く、どちらをとるかは校長が決定する。なお学級編制は最大を25名として、障害児がいる場合は20名とする。また事務職員をはじめ非教授スタッフが多く、教師の校務分担は少ない。

（前之園幸一郎「イタリアの記憶」大空社、P.146～149による）

このように教員一人当たりの児童生徒数といつても外的的な数値にすぎず、実際には多様な実態がある。この点OECDでも「教員一人当たりの児童生徒数と学級規模や授業時数との関連は、年間や一日の授業時数、教員の労働日、担当学級数や児童生徒数、授業時間とその他の活動時間との区分、学級内での児童生徒グループの編制、さらにチーム・ティーチングの形態などが国ごとに異なるのできわめて複雑である。」（Education at a Glance 2000）と指摘しているところである。加えて教員の給与水準を考慮に入れると教員定数や教職員配置に関する数値の評価に当たっては、当該社会での教職の社会的な格付けという別の視点も重要になる。いずれに

せよ、国際比較的な観点から定数に関する数値を政策目標とする場合は以上のような点に留意しなければならない。

事例：カリフォルニア州ロサンゼルス統合学区、デンカーアヴェニュー小学校

カリフォルニア州ロサンゼルス統合学区では非白人系児童が多数を占める学校が少な
くない。同学区の教師一人当たり児童数は20人前後。しかし非白人系児童の多い大規模校では
その数も多くなる。デンカーアヴェニュー小学校もそのような学校の一つで、幼稚園から第5
学年まで、41学級で児童数1150人。(児童の内訳はヒスパニック系50%、アフリカ系30%、アジ
ア系10%、白人10%) 教師は45人で図書館司書、コンピュータ指導員など専門スタッフが5人。
その外に多数の職員がいる。教師一人当たりの児童数は約26人とこの学区では比較的多い。同
校では幼稚園から3年生まで学級編制は20人、4、5年生が33人編制(いずれも上限)。教員
はすべて学級担任で、専科、教科担任、T Tなどはない。授業時間は担任の裁量なのでクラス
によって、科目によって異なる。なお同校はヒスパニック系を中心に児童数が増加傾向にあり、
教員、教室が不足している。そのため校庭にプレハブ校舎を建て、全クラスを4グループに分
け、交代制時間割を組んでやりくりしている。このような状況なので校長は学級編制基準がき
びしすぎるとの意見。もし学校裁量が可能なら、同校ではむしろ1学級の児童数を増やして、
教員、教室の不足に対応する方がよいと話していたという。(堀内孜氏の2001年6月の調査に
よる。)

第2章 「30人以下学級法案」成立へ向けての日教組の運動

1 30人以下学級実現に向けての運動

(1) 定数専門委員会の設置

日教組は1996年にブロック代表を含めた「定数専門委員会」を設置し、1998年度に完結する第6次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（義務教育第6次定数改善計画）及び第5次公立高等学校教職員定数改善計画（高校第5次定数改善計画）の先を見据え、義務教育第7次定数改善計画及び高校第6次定数改善計画に対する日教組の考え方をまとめるため、組織内論議を慎重にすすめた。当初、97年度までに報告書をまとめる予定であったが、財政構造改革法により、定数改善計画の完結が2年先延ばしとなつたため、1999年5月に、最終報告書「ゆきとどいた教育・ゆとりある学校をめざして、30人以下学級を実現するために」をとりまとめ、学習・討議資料として組織内に配布した。

その内容は、①学級編制基準の弾力的運用、②総合学習及び選択履修の拡大など新たな教育課程に応じた教職員配置、③学習・授業の効果的な展開のための教職員定数を基準定数の中へ位置づけること、④多文化共生の教育など教育課題に関する定数改善、⑤教職員の協力・協働をすすめる定数改善、⑥単位制高校、総合学科高校における教職員定数、「中高一貫教育」と定数の関係などを検討し、すべての職種を網羅したものであった。

日教組は、この報告書に盛られた内容を義務教育第7次定数改善計画・高校第6次定数改善計画に対する要求として文部省に提出し、現場の要求実現にむけ運動を強化した。

(2) 中央行動、職場討議、意見書採択のとりくみ

1998年11月には職場討議資料を配布するとともに、「30人以下学級の早期実現をもとめる請願署名」にとりくみ、1999年12月までに総計6,192,612名（衆議院議長宛3,125,952名 参議院議長宛3,066,660名）を国会に提出した。この間、1999年3月と5月に中央行動を組織し、全国会議員への要請行動を実施し、11月には教育改革シンポジウム「学校を変える30人以下学級」を開催した。一方各単組においても、テレビコマーシャルの放映や新聞への意見広告の掲載をはじめ、様々なとりくみがなされ、独自に県民署名にとりくんだ単組もあり、大きな世論が形成された。

さらに日教組は、各単組のとりくみを支援するため、チラシ、パンフレットや街頭宣伝用ノボリなどを作成し配布した。また、文部省の「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」への意見書提出にとりくみ、各単組からの現場実態を踏まえた少人数学級及び教職員定数の拡充の必要性と具体的な事例等をあげた意見書を、2000年2月に提出（21単組）した。

こうした世論形成を背景として、地財危機を理由とした人件費の抑制・削減の動きが出ていいるなかにあって、都道府県や市町村の単独費用による少人数学級実現に向けての非常勤講師の

配置を多くの自治体で実現させることができた。すなわち、日教組の調査によれば、緊急雇用対策基金を活用するなどして、1999年度には4県、15市町村で非常勤講師等の配置が実施されている。これらは、学級編制基準をかえるものではなく、TTの方式をとり、実質的な少人数学級を実施している。地方自治体によるこのような取り組みは、学校教育の現場実態から少人数学級の重要性を地方自治体が認め、義務標準法の改正を待たず、少しでも早く少人数学習を実施したいという意欲の表われであった。またこの間、世論を背景とした30人学級・少人数学級実現に向けた各自治体からの意見書の採択数は、1999年度4県（千葉、滋賀、兵庫、佐賀）942市町村（2000年1月17日現在）となっていた。

2 「30人以下学級推進法案」の提出

(1) 日政連との連携で法案提出へ

1998年に日教組本部に設置された「30人以下学級推進プロジェクト」は、日政連の「30人学級」推進プロジェクトとともに30人学級推進にむけ議員立法をすることを確認し、意見交換をしながら法案の作成を行った。法案は、文部省が、次期改善計画を年次計画で実施するかどうか明確にしていなかったため、現行計画に引き続き改善計画を行うことを法律でもとめるもので、1999年3月に「30人以下学級推進法」として民主党から参議院に提出した。

「30人以下学級推進法」の具体的な内容は、2001年度からの改善計画への定数法改正にあたっての配慮事項を含めて30人学級という学級編制基準の枠組みを決めるものであった。また、子どもたちそれぞれの個性を大切にし、ゆきとどいた教育とゆとりある教育を一層充実させ、より良い教育環境の実現を図るために、学級編制の標準や教職員の配置基準の改善に関する必要な事項を定めることを目的としていた。そして、都道府県は、小・中・高校の一学級の児童・生徒の数を30人以下とするよう努めることとし、国は、公立小・中・高校について30人以下学級を計画的に実施するため2001年度からの「学級編制改善計画」（小学校6年、中学校・高校3年計画）を策定すること。学級編制改善計画と併せて、各公立小学校・中学校・高校が児童・生徒の「生きる力」や「個性」を育み、特色ある教育を展開できるよう、①教員の週当たり持ち時間の軽減措置、②チームティーチング等の加配措置の拡充、③教育上特別の配慮が必要な場合の加配措置の拡充、④養護教諭、事務職員及び学校栄養職員の配置の拡大に係る措置を含め、必要な教職員配置の改善を計画的に行うため、「教職員配置改善計画」を策定することを内容としていた。しかしこの法案は国会の閉会とともに一度廃案となり、2000年1月20日招集の第147通常国会に、日政連国会議員団と連携し、民主党の議員立法として参議院に再提出した。

(2) 国会の審議状況

発議者である日政連の本岡昭次議員、佐藤泰介議員の努力により3月17日に文教・科学委員会において趣旨説明が行われた。その後、各単組からの審議入り、法案成立を求める要請はが

きのとりくみや日教組の日政連と連携した努力により、「30人以下学級推進法」は4月25日に委員会審議にまで漕ぎつけた。委員会審議では教育の現状認識、30人学級の教育効果、財政問題等の与野党議員からの質問に対し、発議者である本岡昭次議員、佐藤泰介議員、石田美栄議員が答弁を行った。

会期末が迫るなか日政連議員を中心に、2回目の委員会審議をするようもとめたが、与党の合意が得られず、参議院文教・科学委員会は5月16日、文部大臣の出席を求め、一般質疑をおこなった。

国会は与党の絶対多数という中で強硬に採決にもちこめば否決され、また衆議院の解散総選挙が想定され、国会が解散するとなれば参議院に付託された法案も全て廃案となる状況であった。そこで、日教組・日政連は2001年度予算概算要求から始まる次期定数改善にむけた運動の前進のために、国会で法案の趣旨を生かすための決議をあげることを確認した。国会決議は、全会一致の原則があり、日政連議員を中心に文教・科学委員、議院運営委員への懸命な働きかけがなされた。その結果、「30人以下学級推進法」の趣旨を生かした「新しい学校教育確立のための教育改革推進に関する決議」を採択する合意を取り付けることができた。決議には、「初等中等学校の学級の適正化と定数の改善、校舎等の施設整備の充実」「教育こそが『国家百年の大計』の礎を築く政治の最重要課題であることを表明し、政府に対し、新しい学校教育確立のための教育条件整備を含めた改革を強く要請する」等が盛りこまれ、法案については発議者より取り下げられた。

「30人以下学級推進法」成立へ向けての運動は、こうして5月16日に決議を採択することをもって終結することとなった。その後の「30人以下学級実現」の運動の成り行きは、6月末の総選挙において、与野党逆転を勝ち取ることができるかどうかが焦点となり、日教組は総選挙闘争に全力でとりくんだ。

3 「30人以下学級法案」の提出

(1) 日教組の要求と野党案の提出

文部省の「研究協力者会議」が5月19日に報告書を出すと同時に、文部大臣が「今後の教職員定数の改善に関する基本的な考え方について」を発表し、次期定数改善計画を5年計画ですすめるが、国の学級編成の標準は40人に据え置くことが明らかとなった。これ以降、8月末の2001年度予算概算要求に文部省が、教職員定数の増員数と教職員配置の基準をどのような「改善計画」として盛り込むかが焦点となつたため、日教組は例年の予算要求交渉と並行し、定数改善計画への要求を強化した。また、日教組はあくまでも「30人以下学級の実現」を要求し、教育改革全国キャンペーンのとりくみをとおし世論形成をはかる努力を引き続き行った。

他方、2000年夏の衆議院議員選挙において、与野党逆転をかちとることはできなかつたが、日政連国会議員団は2001年の通常国会に上程される「定数改正法政府案」(内閣案)への対案として、「30人以下学級法案」(野党案)を議員立法として提出することを確認した。

(2) 「30人以下学級法案」の内容

続いて、日教組は日政連との綿密な連携のもと、日教組「定数専門委員会最終報告」に盛られた全ての要求を法案化するよう働きかけた。しかし、政党との折衝の中で、予算組替え要求など具体的な政策を提示し実現可能な施策を迫る民主党、社民党の政策の整合性をはかる必要性も考慮しなければならなかった。その結果、小・中・高での持ち時間数を削減するための教員配置率、いわゆる乗ずる数の改善（30人学級編成で、持ち時間を小学校20時間、中学校15時間で計算したときにはここだけで教員が232,000人増となる）、教頭の複数配置の廃止等のいくつかの点が盛りこめなかつた。しかし、民主党、社民党に所属する日政連議員の努力により、総計276,000人の教職員増を内容とする法案とすることができた。

この「30人以下学級法案」（野党案）は内閣案で見送られた学級編成を現行の40人から30人に縮小することを眼目に、教職員の専門的力量を高めるための人的確保とその適正配置を図ることを目的としていた。また、地方自治体の自主性、教育現場の要請を充分反映させた学校運営・学級編成等が行われるよう、教育の地方分権をすすめることをめざしたものであった。なお「30人以下学級推進法」は民主党の単独提案であったが、総選挙後の国会内での野党共闘の経過から、「30人以下学級法案」は野党共同提案が目指された。

4 「30人以下学級法案」の審議と定数改正関連法案（内閣案）成立までの経過

政府は、2001年2月9日に、義務教育第7次定数改善計画及び高校第6次定数改善計画を実施するため「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等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。これに關係する改正法律は、「義務標準法」「高校標準法」「市町村学校職員給与負担法」「義務教育費国庫負担法」「公立養護学校特別措置法」「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」であった。法案は予算関連法案として、3月末を期限とする日切れ法案の扱いとなり、年度内の成立が目指され、2001年度政府予算の成立後に衆議院文部科学委員会での審議開始が想定されていた。

これに対し、3月6日、日政連を中心として、民主党、社民党、共産党の野党3党共同提案による「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等の一部を改正する法律案」（「30人以下学級法案」）が衆議院に提出された。ちなみに衆議院文部科学委員会、参議院文教科学委員会において、内閣案と野党案が同時に審議されたが、これは戦後の歴史の中でも近年なかつたことであり、与党多数という国会状況の中で、きわめてまれなことであった。なお国会審議の経過は以下のとおりである。

- 3月 8日 衆議院本会議において内閣案と野党案の趣旨説明（野党案趣旨説明：日政連山元勉議員）
- 3月 9日 衆議院文部科学委員会にて内閣案と野党案同時審議開始
- 3月 14日 衆議院文部科学委員会にて参考人質疑。野党議員は、参議院本会議で森首相問責決議が審議されている状況の中で、委員会審議に応じるわけにはいかないとして欠席をした。野党側参考人も出席をしなかつた。

- 3月 16日 衆議院文部科学委員会にて審議、採決。野党案否決、与党案可決。
- 3月 22日 衆議院本会議において野党案否決、内閣案可決
- 3月 26日 参議院本会議、参議院文教科学委員会において内閣案と野党案の趣旨説明。
衆議院で否決された法案をそのまま同じ会期中に参議院に提出できないので、一部文言を修正して民主党、社民党、共産党、無所属の会が共同提出。(野党案趣旨説明：日政連本岡昭次議員)
- 3月 27日 参議院文教科学委員会審議開始。
- 3月 29日 参議院文教科学委員会 参考人質疑、審議、採決。内閣案について原案通り可決すべきものと決定。
衆議院から送付された法案を先に採決し、賛成多数の場合は対案として提出された法案は採決をしないことになっており、国会が閉会した段階で野党案は審議未了廃案となる。
- 3月 30日 参議院本会議
文教科学委員会委員長より審査の経過と結果について「賛成多数で原案(内閣案) どおり可決すべきものと決定」と報告しその後採決。
本会議採決結果 総数209 賛成121 反対88

5 国会審議の状況と今後の課題

(1) 国会審議の状況

国会審議では日政連議員を中心に、内閣案に対し、基本3教科での20人授業や、地方分権にともなう学級編制の弾力化、学校事務職員・学校栄養職員・養護教諭の定数改善、定数崩しによる非常勤講師の活用などを中心に政府案への質疑を行なった。また野党案に対して政府や与党議員は、一律30人にも関わらず効果が不明確、「学級王国」の解消など運営方法の改善に結びつかない、教育の柔軟性を奪う、むしろ少人数学習集団のほうが有効との主張を繰り返した。

他方、内閣案への質問によって、「基本教科」での20人授業の可能性は、あくまでも計算上の話で、実際にはできないということを、少人数学習は習熟度別学習に限ったものではなく、学校での具体的な取り組みに対する支援であり、実施にあたっては各学校の取り組みや意思を尊重し、各都道府県教育委員会で決定していくものであること、などが明らかとなつた。

また政府側は、学級編制基準を引き下げないこと、30人以下学級を導入しない理由として、少人数学級とした場合の教育効果が明確でないことを再三繰り返していたが、野党の追求により最終的に、財政状況が許せば学級編制の標準を下げていくのもやぶさかないとし、30人以下学級ができないのは財政問題であることを認めた。

それに対し、野党側は、無駄な公共事業など財政構造の見直しによる財源確保で、30人以下学級の実現は十分可能であり、教育費の財政支出に占める割合を国際的な水準に近づけられること、そしてそのための政治的決断が必要だと主張した。

(2) 今後の課題

今回の法改正では学級編制の弾力化など、都道府県教育委員会の裁量権が拡大し、どのような教育をしていくのか、教育費、学級編制のあり方などが都道府県、場合によっては市町村で論議され具体化されていくこととなる。また今後の各地のとりくみの中で、学級編成を縮小する「30人以下学級」の実現ではじめて、子どもたちが学校生活を通して喜びや楽しさを実感することができ、教職員と子どもたちとの全人格的な触れ合い、きめ細かな生活指導、丁寧でわかりやすい授業などがすすめられること、これを明らかにしていく努力が求められている。

第3章 第7次公立義務教育諸学校、第6次公立高等学校 教職員定数改善計画について

1 定数改善計画の策定経過

文部省は「基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指す教職員定数の改善」を副題とする第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（義務制第7次定数改善計画）を2000年8月31日に2001年度の概算要求と共に公表した。12月18日の文部大臣と大蔵大臣との2001年度予算に関する事前の大蔵協議が行われ、文部省の要求通りの（イ）第7次定数改善計画の2001年度から2005年度の5ヶ年計画で26,900人の改善計画をスタートさせること、（ロ）2001年度については初年度分の5,380人の改善がなされること、以上が認められ、12月24日に閣議決定した2001年度予算政府案に盛り込まれた。

一方、「多様な高校教育の展開に対応した教職員定数の改善」を副題とした第6次公立高等学校教職員定数改善計画（高校第6次定数改善計画）については、（イ）第6次定数改善計画を2001年度から2005年度の5年計画で7,008人（別途新教科「情報」と「福祉」教育担当教員の増員1000）の改善計画をスタートさせる（ロ）2001年度については1,402人の改善がなされることが、12月19日に決定した。

なお2000年7月18日に「新たな府省の編制移行の定員管理について」が閣議決定され、国家公務員については10年間で少なくとも10%の計画的削減を実施するものとし、地方公務員についても国に準じて措置するよう要請されている。これまで、各地方自治体の定数削減計画は児童・生徒数の自然減に対応する教職員定数減が大きな割合を占めてきていた。公務員削減という政府の基本方針のある中、教職員定数だけを増やすのはできないという意見が強く出されていた。そのため、特に地方財政措置となる高校第6次定数改善計画に関しては、文部省と自治省の間で厳しい折衝が行われ、12月18日の地方財政対策の決定後まで、その内容が明らかとならなかった。

また義務第7次定数改善計画及び高校第6次定数改善計画については、5月19日に発表された「定数に関する調査研究協力者会議」（以下「協力者会議」）の答申にそった改善となっている。義務第7次定数改善計画、高校第6次定数改善計画については、今回示された内容のほかに「協力者会議」の答申にそって、学級編制の弾力化、教職員配置の弾力化、高齢再任用者及び非常勤講師について国庫負担（定数崩し）の対象とすることが可能とすることなどについて、「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）、「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準に関する法律」（以下、高校標準法）等の改正を行い、2001年度から実施される運びとなった。

2 義務制第7次定数改善計画、高校第6次定数改善計画の特徴

- (1) 教員一人当たりの子どもの人数を欧米並みにする

義務制第7次定数改善計画では、子どもの数の減少にともなう教職員の自然減分を原資にして、教員一人あたりの児童生徒数を欧米並みの水準に改善するとしている。またこれについては、すでに中教審の答申、「協力者会議」の報告でもその方向が出され、今後の教員配置によって、小学校19.3人から18.6人へ、中学校16.7人から14.7人へと改善されることになる。欧米並みといつても、日本と欧米では教員の勤務内容や賃金、待遇等条件も違い、一概に教員一人当たりの子どもの人数だけでは比較の対象とはならない。しかし、文部省はこれまで欧米並みに近づけるという目標を掲げ、定数改善の根拠としてきており、今回の改善で数値目標を達成したことになる。したがって次期の定数改善計画を実施する際には、あらたな数値目標とその根拠を今後求めなくてはならない。

(2) 主として「加配方式」による定数改善

定数改善の方式としては(イ)学級編成基準を変更し、学級増と連動し教職員定数を改善する方法、(ロ)学級数×乗ずる数の乗ずる数を改善する方法、(ハ)TTなどの加配方式による改善の方法がある。日教組の求めていた30人以下学級は上記の(イ)と(ロ)による改善方法であり、全国一律の改善方法である。今回加配方式としたのは、公務員の削減計画が進行している中で、教職員定数改善計画に関しても厳しい状況にあり、日教組の30人以下学級などの一律改善では財政的負担が大きすぎること、また、効果が明確でないことなどがその理由としてあげられている。

ところで今回の加配方式は、一定の定数改善の施策が示され、その施策を行おうとする都道府県からの要求をもとに各都道府県に配置される方法をとる。新たな定数改善計画が出されれば、それに対応して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。ただし、この加配定数を学級編制基準の引き下げに活用することはできない。なおこのような加配は、児童・生徒数の減少に左右されないため、確実に定数を確保できると文部省は指摘している。

(3) 教職員定数の配置基準を学級数から児童・生徒数へと変更する流れが顕在化

「協力者会議」の報告では、総合学科、単位制高校などでは、教育活動のかなりの部分が学級とは分離して行われている実態などを踏まえ、教職員定数の配置基準を学級数から生徒数へと変更させる方向が出された。配置基準が生徒数になると、課題集中校など中途退学者の多い学校や少人数の学校などで教職員定数の削減となることが危惧された。そこで第6次定数改善計画では、教職員定数の配置基準をこれまでの学級数から、収容定員へと変更し、中退による生徒数の減少が教職員定数に影響しないようにした。

また、養護教員の複数配置の基準も学級数から児童・生徒数に変更した。学級単位での仕事内容ではない点や児童生徒一人ひとりに対応するという点では一定の整合性をもつと考えられる。一方、これまで学級規模の小さい障害児学級についても1学級としてカウントしてき

たが、今回の措置ではその点の配慮がなされていないなどの問題もある。

なお「協力者会議」の報告では、生活集団と学習集団を分けて考えることが提起されており、このような考え方方が進めば、学級数に連動させている今の定数算定から児童生徒数に連動する算定方法が今後さらに広がることが予想される。

3 義務制第7次定数改善計画に関して可能となる内容

(1) 学級編制基準の弾力化

国が定める標準は教職員給与費の国庫負担の算定基準とし、都道府県が地域や学校の実態に応じ、必要があると判断する場合には義務標準法を下回る人数の学級編制基準を定めることができるよう法改正がなされた。これによって次のような施策が可能になると考えられる。

- ① 県内すべての学校において国の標準を下回る学級編制基準とする。例えば一律38人学級、35人学級を実施することなど。
- ② 小学校別、中学校別の学級編制基準とする。例えば小学校低学年での30人学級の実施など。
- ③ 地域に応じた学級編制基準を定めること。例えば、県では基準を40人以下とし、市町村との協議により、学級編制を決めるなど。

(2) 教職員配置の弾力化

義務標準法は、各都道府県全体の総定数を積算する趣旨であることを明確にし、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なる。具体的には次のような措置をとると考えられる。

- ① 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。
- ② 学校間の兼任発令をだすことによって、教育活動・事務の連携、共同実施をすすめる。
- ③ 市町村に教職員定数を包括的にわたし、各市町村教委で各学校の教職員定数を配置するという地域包括定数の考え方をとる。

(3) 非常勤講師を国庫負担の対象とする

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になる。非常勤講師は学習指導だけでなく、一定の校務分掌も担当することができ、勤務時間による管理となる。非常勤講師として活用したい部分については、各都道府県教委から文部科学省に申請する。これにより、授業時数の少ない教科や少人數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いる。非常勤講師はあくまでも教員部分の定数を非常勤にかえるもので、養護教員、学校栄養職員や事務職員はこれまで通りの定数による配置となる。

高齢再任用の短時間勤務者については、非常勤講師と同様に勤務時間での管理となり教員、養護教員、事務職員、学校栄養職員が国庫負担の対象となる。

(4) 定数改善について

①教員

少人数授業などきめ細かな指導を行う学校の具体的な取り組みに対する加配方式となっている。ちなみに、今回の改善で基本3教科で20人学習集団が可能になるとしているが、これは、授業時数の計算から可能となる理論上の数値であり、今回の改善数だけではすべての学校で実施することは困難である。

また、基本3教科（小学校：国語、算数、理科、中学校：数学、理科、英語）は一定の方向を指示した例示であり、必ずしもこの3教科に限ったものではなく、学校での多様なとりくみがその対象となっている。基本3教科を例示したことにより、基本3教科の少人数学習に各県からの要望が縛られることも予想されるが、しかし基本的には、それぞれの学校の特徴あるとりくみに応じた加配をすることが必要である。

②養護教員

複数配置の拡充（小851人以上、中801人以上）と児童生徒の心身の健康への適切な対応を行う学校への加配がおこなわれることになった。なお養護教員については、子どもの健康問題が複雑多様化していることや、養護教員の職務内容が心のケアなどにも関連し広範囲になっていることからも、全校配置と複数配置の拡充を進めるべきである。また、学級数から児童生徒数に複数配置の算定が変わったが、障害児学級などへの配慮を行う必要がある。

③学校栄養職員

単独校及び共同調理場の定数改善と児童生徒の食の指導への対応を行う学校への加配が以下の基準によって行われることになった。

(イ) 単独校	549人以下の学校…4校に1人
	550人以上の学校…1人
(ロ) 共同調理場	1500人以下…1人
	1501人以上…2人
	6000人以上…3人

なお、衛生管理や食材管理の重要性と食指導の充実を考えると、給食単独校には全校配置とすべきである。また、共同調理場においても、食指導を実施できる配置とすべきである。

④事務職員

きめ細かな学習指導や教育の情報化の支援等のため、事務部門の強化対応を行う学校に対しての加配が行われることになった。加配する観点として以下のことが考えられる。

(イ) 「きめ細かな学習指導」

- ・総合学習の導入、地域との連携等にともなう学校からの予算要求
- ・子どもの生活、地域住民のコミュニティの拠点としての学校施設の活用

(ロ) 教育の情報化

- ・教育の情報化の促進によるコンピューター機器、校内 LAN の整備、情報較差の問題、情報リテラシーの向上
- ・情報の公開、個人情報の保護、文書管理の事務など

(ハ) 学校支援のための事務部門の強化対応を行う学校への加配

- ・共同実施など学校間の支援などにより課題解決を図る

なお加配による定数改善は一定評価できるが、学校運営の効率化と事務組織の確立のために、さらに全校配置と複数配置基準の改善が必要である。

⑤ 障害児学校

障害児学校については、自立活動担当の充実に関して肢体不自由養護学校の乗ずる数が 6 から 7 に改正されることを含め、教育相談担当、生徒指導担当、聾学校の通級担当教員、養護教諭の複数配置（61人以上）などの改善がなされる。

4 高校第6次定数改善計画で可能となる内容

(1) 改善規模について

今後 5 年間で生徒の自然減に合わせて 23,200 人程度の教職員減となることが予想される。今回の改善数 7,008 人（別に時限措置として「情報」及び「福祉」教育担当教員の増員 1,000 人）はその約 3 分の 1 にあたる改善である。自然減分の教職員定数確保にならなかつたのは、高校の教員 1 人当たりの生徒数は 14.5 人（文部省調べ）となっており、数値の上では欧米と遜色のないものとなっていること、また、地方財政が逼迫していることや他の地方公務員の定数削減が要請されているなかで、地方財政措置となる高校の定数改善計画は極めて厳しい状況にあつたことが考えられる。

(2) 法改正がなされる部分

今回の法改正によって主に以下の点が改まる。

- ① 高校の設置主体に関しては都道府県及び政令で定める基準に該当する市町村に限定されていたが、地方分権にともなってこの規定を削除する。
- ② 学級編制の標準は 40 人であるが、設置者は生徒の実態を考慮して特に必要と認められるときには、特例的に標準を下回る人数で学級編制ができるとする。
- ③ 教職員定数の算定方式を学級数から収容定員に変更する。

以上は設置者の裁量を拡大するものであり、これによって設置者は学級編制をより柔軟に行うことができるようになる。また、高校の非常勤講師は授業時間数（18 時間で 1 人分）で換算

してきたが、高齢者再任用制度によって短時間勤務者が導入されることから、義務制同様に勤務時間数による換算とするように改正される。

(3) 定数改善について

①教員

上述のように学科や教科の特性に応じた指導などの充実として、習熟度別授業の促進や新教科「情報」に対応した少人数指導のための教職員加配を行う。中高一貫校、大規模総合学科、単位制高校における職業系科目設置校への加配については政令で行う。中高一貫校、総合学科、単位制高校などへの加配は新たな課題への対処である。なお、これまでにも高校の教員定数改善は加配を中心に政令で定められてきており、かなり複雑化したものとなっているため、総合的に見直す必要がある。

②養護教員

生徒の問題行動や保健室利用者の増加など、生徒の心身の健康問題に対応できるよう、算定基礎を学級数から収容定員に変更するとともに複数配置基準（30学級以上→801人以上）の改正と生徒の心身の健康への適切な対応を行う学校への加配を行う。

③事務職員

中高一貫校、総合学科、単位制高校の設置が進んでおり、多様な教育活動の実施に対応した事務が行われるようこれらの学校への加配を行う。

④障害児学校

障害の重度多様化に対応して、円滑な学校運営が行われるよう教頭、肢体不自由児養護学校の自立活動担当教員、養護教諭等の改善、相談体制を整備する観点から進路指導・教育相談担当教員の定数改善措置を行う。

5 残された課題

(1) 専門的職員等の定数改善について

学校現場は様々な職種で成り立っており、全ての教職員の協力と協働をすすめ、教職員一体となった教育の展開が求められるが、今回の改善計画では、教員以外では養護教員、学校栄養職員、事務職員についての定数改善にとどまっている。しかしその外の専門職員の定数改善も重要である。それについて次のような課題がある。

①実習教員

授業内容の改革が進む中で、知育偏重の教育でなく直接体験をともなう実験・実習を重視し

ていかなければならない。また、校務分掌の一員として生徒指導などその役割は大きくなっている。制度改革（実習教諭）と定数改善がもとめられる。

②寄宿舎教員

障害の重度・重複、多様化がすんでおり、学校に認められている重度・重複学級の定数配置を寄宿舎にも行う必要がある。制度改革（寄宿舎教諭）も重要な課題である。

③学校司書

主体的な学習意欲を促し、自ら課題を見つけ、自発的に学習するための場としての学校図書館教育の充実・発展のためには極めて重要な仕事である。教育職として制度化（専任司書教諭）し、定数法に位置づけることが必要である。

④現業職員

教育技能職員、給食調理員、農場職員、甲板員、介助職員、通学用自動車の運転手とその添乗員、学校警備員などは教育を進める多様な職務を行っており、仕事を通じ、子どもの成長を支援している。これらの職員を定数法に位置付けることが必要である。

（2）インクルーシブ教育推進のために

普通学級で学ぶ障害児が増える傾向にあり、地域の子が地域で学ぶため、普通学級で学ぶ障害児に対応した定数法の位置付けなども、今後の大きな課題である。

資料 1

第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画

一基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指す教職員定数の改善一

1 趣 旨

基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指し、第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(平成13~17年度までの5年計画)をスタートさせる。

2 内 容

○教員1人当たり児童生徒数を欧米並みの水準に改善

- ①基本3教科(小学校:国語・算数・理科、中学校:英語・数学・理科)で20人程度の少人数授業を行うなど、教科等の特性に応じてきめ細かな指導を行う学校の具体的な取り組みに対する支援
- ②円滑な学校運営のための教頭複数配置の拡充
- ③養護教諭等、学校栄養職員、事務職員の改善
- ④特殊教育諸学校における教職員定数の改善
- ⑤長期社会体験研修に対応した研修等定数の改善

項目別改善事項

改 善 事 項	改 善 総 数	内 容	13年度要求
小・中学校	22,500		4,500
○少人数授業などきめ細かな指導を行う学校の具体的な取り組みに対する支援			
小学校	8,600	教員1人当たり児童生徒数を欧米並みの水準に改善	1,720
中学校	13,900	小学校18.6人 中学校14.6人	2,780
学校運営の円滑化	3,274		655
○教頭複数配置	612	複数配置 小学校 30学級以上 2校に1校→27学級以上 全校 中学校 30学級以上 2校に1校→24学級以上 全校	122
○養護教諭等定数	974	複数配置 小学校 30学級以上→851人以上 中学校 30学級以上→801人以上 児童生徒の心身の健康への適切な対応を行う学校への加配	195
○学校栄養職員定数	962	単独校 600人以上→550人以上 × 1 共同調理場の定数改善 2,501人以上→1,501人以上 ×2 7,001人以上→6,001人以上 ×3 児童生徒の食の指導への対応を行う学校への加配	193
○事務職員定数	726	きめ細かな学習指導や教育の情報化の支援等のため事務部門の強化対応を行う学校への加配	145
小学校・中学校計	25,774		5,155
特殊教育諸学校	914		183
○教頭複数配置	105	複数配置 30学級以上2校1校→27学級以上校 全校	21
○重度・重複化対応	130	教育相談等担当教員の配置 (101~150人校×1 151~200人校×2 201人以上校×3)	26
○生徒指導担当の充実	104	複数配置 30学級以上2校1校→27学級以上校 全校	21
○自立活動担当の充実	193	肢體不自由養護学校の基礎数を+1	39
○聾学校通級担当教員	194	軽度の言語障害・難聴児童生徒への対応 聾学校×2	38
○養護教諭等定数	188	複数配置 30学級以上→61人以上	38
研修等定数	212	長期社会体験研修対応	42
	26,900		5,380

資料2

第6次公立高等学校教職員定数改善計画

— 多様な高等教育の展開に対応した教職員定数の改善 —

1 趣旨

多様な高校教育の展開に対応するための、第6次公立高等学校教職員定数改善計画（平成13～17年度までの5年計画）をスタートさせる。

2 内容

- ① 学科や教科の特性に応じた指導者の充実（習熟度別授業、少人数による授業、中高一貫校、総合学科、単位制校への加配の拡充）
- ② 円滑な学校運営のための教頭複数配置の拡充
- ③ 養護教諭等、事務職員定数の改善
- ④ 特殊教育諸学校における教職員定数の改善
- ⑤ 長期社会体験研修に対応した研修等定数の改善

3 項目別改善事項

改 善 事 項	改 善 数	内 容	13年度 要求
高等学校			
○ 学科や科目の特性に応じた指導等の充実習熟度別授業	人 3, 613 594	習熟度別定数の拡充 9学級～17学級×1→ 321～560×1 561～680×2 18学級～29学級×2→ 681～1040×2 30学級以上 ×3→1041以上 ×3	人 723 119
少人数授業	2, 116	少人数授業などきめ細かな指導を行う学校への加配 新教科「情報」に対応した加配 全日制681人以上、情報について持時数を週1時間として計算	423
中高一貫校 総合学科 単位制	650 184 69	中高一貫校への加配 大規模総合学科への加配 単位制高校における職業系科目設置校への加配	130 37 14
学校運営の円滑化			
○ 教頭複数配置	2, 845 879	複数配置の拡充 30学級以上→ 921人以上 681人以上の大学科複数設置校	569 176
○ 養護教諭等定数	1, 075	複数配置の拡充 30学級以上→ 801人以上 生徒の心身の健康への適切な対応を行う学校への加配	215
○ 事務職員定数	891	総合学科、単位制、中高一貫校等への加配	178
計	6, 458		1, 292
特殊教育諸学校			
○ 教頭複数配置	302 6	複数配置 30学級以上校→ 27学級以上校	60 1
○ 進路指導・教育相談担当の充実	89	複数配置 18学級以上校	17
○ 自立活動担当の充実	193	肢体不自由養護学校の基礎数を+1	39
○ 養護教諭等	14	複数配置 30学級以上校→ 61人以上校	3
研修等定数	248	長期社会体験研修対応	50
	7, 008		1, 402

○新教科「情報」及び「福祉」教育担当教員の増員（研修）

（時限措置） 1, 000人

第4章 定数改善の課題—高校、障害児学校、幼稚園—

1 高校の定数改善の今後の課題

(1) 今次定数改善計画の特徴と問題点

今回の「第6次公立学校教職員定数改善計画」(2001～2005年度まで)による改善数は全体で6,458人（うち2001年度分が1,292人、）であり、以下のようになっている。なお、長期社会体験研修に対応した研修等定数の改善は、「特殊教育諸学校」も合わせて積算されているので248人（50人）は除外している。

なお前述のようにこの計画実現に向けて、「公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」（以下、高校標準法）と同法施行令が改正された。

①学科や教科の特性に応じた指導者の充実	3,613人 (2001年度 723人)
・習熟度別授業	594人 (119人)
・少人数授業	2,116人 (423人)
・中高一貫校	650人 (130人)
・総合学科	184人 (37人)
・単位制	69人 (14人)
②学校運営の円滑化	2,845人 (569人)
・教頭複数配置	879人 (176人)
・養護教諭等定数	1,075人 (215人)
・事務職員定数	891人 (178人)

この計画に関して、第三章では、「今回5年間で生徒の自然減に合わせて23,200人程度の教職員減が予想されるなかで改善数が約その3分の1にあたる7,008人にとどまったことは、高校の教員1人当たりの生徒数が14.5人（文部省調べ）となっていて欧米と遜色のないものになっていること、また、地方財政が逼迫していることや他の地方公務員の定数削減が要請されているなか地方財政措置となる高校の定数改善計画は極めて厳しい状況にあったこと」という背景を指摘しつつ、高校標準法及び同法施行令の改正の特徴について以下のように指摘した。

まず第一に、(ア) 高校の設置主体に関し、都道府県及び政令で定める基準に該当する市町村に限定されていた規定を削除（高校標準法第三条削除）、(イ) 生徒の実態を考慮して、特に必要な場合、設置者は40人の学級編制標準を下回る人数で学級編制をすることが可能となったこと（同法第六条）で、設置者の裁量が拡大し、より柔軟な学級編制が可能となった。

第二に、教職員定数の配置基準をこれまでの学級数から収容定員数へと変更（同法第九条第二項削除）することで、中退による生徒数の減少が教職員定数に影響しないようになった。この点での改善は極めて影響が大であろう。

ところが第三に、「学科や科目等の特性に応じた指導の充実」については、習熟度別授業の促進や新教科「情報」に対応した少人数指導のための加配は高校標準法改正で措置され、中高一貫校、大規模総合学科、および単位制高校における職業科目設置校への加配は同法施行令という政令改正で措置されるという極めて複雑な仕組みによる改善となった。この複雑な仕組みは、そもそも標準とは何か、法律で定めるべき点はどこまでか、加配等の措置はどのレベルの法規で定めるべきなのかが、不明なままになっていることに原因がある。根本的な見直しが必要であろう。

第四にいえることは、教員以外の専門職員等の定数改善が養護教員、事務職員に限定されてしまい（義務制は学校栄養職員も含まれている）、実習教員、寄宿舎教員、学校司書、現業職員などが対象外となつたことである。さまざまな専門職員が協力して、この困難な時期の高校教育あたるという体制が十分にできなかつたことは問題である。

五番目として、これまで授業時間数（18時間で1人分）で換算されてきた高校非常勤講師に関する、高齢者再任用制度による短時間勤務者の導入に伴い、義務制と同様に勤務時間数による換算となつた（法第二十三条）ことがある。

このように、高校に関しては、地方分権の流れの中で設置者の裁量が拡大されたり、学級数から収容定数による定数算定への転換、加配教職員の拡大など評価できる面もあるが、定数等改善方式の複雑な構造、習熟度別授業促進、教員以外の専門職員の改善措置の不徹底など課題も多く残すこととなっている。

（2）日教組の基本的立場

日教組は「ゆきとどいた教育・ゆとりある学校をめざして、30人以下学級を実現するために」と題する「定数専門委員会」の最終報告（1999年5月）で、高校の定数問題に関して以下のようないくつかの問題提起を行つてゐる。

- ① 戦後十分にみたされることのなかつた高等学校設置基準を、学校五日制の完全実施や生徒の急減など新たな状況を踏まえ、30人学級、校長・教頭・教諭・事務職員・実習「助手」・養護教諭のほかに学校司書・現業職員など現実に学校で勤務している教職員の明示、などの方向で見直すこと、
- ② 生徒減の状況を利用して、一人ひとりに行き届いた教育を保障するために、全日制で30人、定時制で20人の学級編制にするとともに、さまざまな課題への対処、少人数教育の拡大などを含め、学級編制基準を根本的に見直すこと。
- ③ 学校教育法第50条第2項が規定する「技術職員その他必要な職員」に含まれる職員で、地方交付税教育費積算基礎には「職員B」として、全日制課程普通科の学校で生徒数600人を持つ標準校で4名（職種は特定されていない）が配置できるようになってはいるものの、標準法上に措置されてない学校司書、教育技能（用務員）職員、技術職員、栄養職員、調理職員、警備職員などの職種を定数法上に位置づける必要があること。また、単位制高校、総合学科高校などについては学級数ではなく開設講座数を基本として抜本的定数改善を図ること。

今回の改善計画で、学級数から生徒数への教員定数算定方式への転換が図られ、また単位制高校や総合学科高校での加配の拡大もあり、ある程度評価できる部分も見られた。ただし、後者に関しては、日教組が要求している「単位制高校、総合学科高校については、学級数ではなく開設講座数を基本とした抜本的定数改善」への一理塚にすぎないとの認識が必要であろう。

改めて指摘するまでもないが、今次の定数改善計画では、設置基準の根本的な見直しも、学校司書、教育技能職員などの定数改善をはかるための定数標準法の改訂もなされなかつた。したがって、日教組が示した課題は依然として、未解決のまま残っているのである。

(3) 経過を振り返る

高校標準法が制定されたのは、高等学校設置基準（1948年）より遅れること13年、1961年のことで、同法施行令は1962年であった。これ以降、周知のように、定数改善計画によって、高校標準法ないし同施行令が改正され、今次の改正にいたっている。学級定数だけに限って図示すると以下のようになる（日教組『日教組50年史』154頁の図に今回のものを付加した）。

		第1次 (61～66 年度)	第2次 (半数県67 ～71年度) (半数県69 ～73年度)	第3次 (74～78 年度)	第4次 (80～91 年度)	第5次 (93～98 年度)	第6次 (01～06 年度)
全 日 制	普通科等	50人	45人	45人	45人	40人	40人
	農・水・工業等	40人	40人	40人	40人	40人	40人
定 時 制	普通科等	50人	40人	40人	40人	40人	40人
	農・水・工等	40人	40人	40人	40人	40人	40人

この6次に及ぶ定数改善計画でポイントになった点は以下の通りである。

- ① 第2次計画で、全日制の普通科等がそれまでの50人から45人に、定時制の普通科等が50人から40人へと改善され、第5次計画で、全日制普通科等が45人から40人になり、高校段階はすべて40人学級となった。

しかしながら、欧米並の編制基準に近い30人学級は、なかなか実現しそうにない。

- ② 今次改善計画による高校標準法改正により、学級編制に関して第6条に「ただし、やむを得ない事情がある場合及び高等学校を設置する都道府県又は市町村の教育委員会が当該都道府県又は市町村における生徒の実態を考慮して時に必要があると認める場合については、この限りではない」と「ただしがき」がつけられた。これは義務制と同様、教職員配置のあり方等に関する調査研究協力者会議が「ある一定の枠の中で今度は都道府県が国の標準を上限として個別に地域にあった基準を定めるよう」提言したことに基づいている。

この措置は、遅きに失した感があるが、地方での基準策定のありかたが問題となってきた

ている。

③ 前述したように、今回の第6次改善計画では、学級数を基礎とした教職員定数の算定方式を生徒数（収容定員）に転換させたことに大きな特徴がある。しかし、第4次改善計画では、それまでの生徒数（実生徒数）を基礎とするものから、学級数を基礎とするものへと転換が図られていた。この時の転換には、日教組からの要求が反映されているとも言われている。事実、日教組は第3次改善計画に向けての要求からこの切り替えを訴えており、それが、第4次で結実したものといえる。

ただ、第3次においても、定時制及び6学級以下の全日制については実生徒数を基礎とした教員算定方式を改め、収容定員を実生徒数とみなして算定するという改善は図られていた（日教組『日教組40年史』364頁）

この点について文部省は以下のような説明をしている（『教育委員会月報』1980年7月号）。

「高等学校においては多様な選択教科制、専門教育における班別指導等、授業を受ける生徒の数が弾力的に運用されている実態があり、また、定員制をとっているため、教職員定数の算定を学級数で行っても生徒数で行っても原則として同一結果となるところから、高校標準法の制定以来教職員定数の算定に当たっては、生徒数を基礎とすることとしてきた。ところが、近時収容定員と実生徒数が一致しない学校（定員割れ）が生じ、現実の学級数・授業時数と教職員との間にずれを生じる場合があり、また、課程・学科によって学級編制の標準が異なることなどから定数算定上、複雑な補正を行うといった問題が生じてきており、今回の改正は、その解決を図ったものである。」

では、今回、生徒数に戻ったのは教育条件整備上、後退になるのだろうか。あらためて指摘するまでもなく、今回の措置は収容定員であり、実数ではない。したがって、高校中退など生徒数が減少し学級数が減ると、その分、教職員定数が減るといった状況には歯止めがかかることになったのであり、その点では評価できるものであろう。

ただし、高校中退者が増えているという問題を考えずに、ただ定数だけ考えるのは問題であろう。なぜ、こうした事態が生まれているのかを真剣に問う必要がある。

④ しかし、大きな問題が継続して、今日にいたっている。それは、今回、改善計画の特徴の一つになっている政令に規定する「加配方式」が高校では早くから実施されてきて、学級編制の根本的改善を先延ばしにしてきたことである。高校標準法上の加配は法制定当初からあったが、1967年の高校標準法改正で、第13条に教職員算定の特例として新たに「政令で定める学科をおく公立の学校」という第二項が設けられ、ここから、政令にもとづく加配方式が拡大して、今日に至っている。

この方式は、日教組が1967年の高校標準法改正について「この法律では、五ヶ年計画で学級編制については45名とするとしながらも、その具体的措置のいっさいを政令にゆだね、特に高校多様化のための要員確保に力点をおくという、問題の多いものであった」（同前『日教組40年史』362頁）と総括しているように、高校多様化政策を支えるものとして、定数改善策が利用してきたともいえる。

この点は先にも触れたが、定数改善の方式を複雑化させるばかりでなく、何をもって高

等学校の教職員定数の標準とするのかをあいまいにする原因となっている。

(4) 今後に向けて

以上の概括を踏まえて、若干の検討課題を指摘しておこう。

まず、第一に繰り返しになるが、学級編制や教職員定数の標準をいったいどう考えるべきかということである。これは、小、中学校にもいえるが、とりわけ、多様化している高校の現状を踏まえるならば、相当に複雑な検討を必要とするが、しかし、避けて通ることはできない。

第二に、義務制でも明らかになった「加配方式」や「非常勤講師の活用」に関して、早い時期からの経験がある高校の状況をつぶさに明らかにすることである。

第三に、今回の改善計画策定に際し、町村前文部科学大臣は、「高校は一つのクラスで授業をするというより、科目によっていろいろ変わってくる。常に何十人で一遍に授業をするケースがどんどん減ってくる。したがって、教員一人あたりで対して生徒がどのくらいかという見方をした方がいい。そうすると、国際的にみても遜色がない」との説明をおこなっているが、その教員に校長などが含まれるとか、授業以外の仕事のあり方を含めて考えなければいけないのではないか。

第四に、義務制よりはかなり多い私立高校の問題である。高校標準法は公立対象であり私学は入っていない。進学教育に特化した高校は別としても、教育の機会均等の観点からさまざまな困難を抱える生徒を引き受けている私立高校の問題も合わせて考えるべきであろう。

2 障害児教育の定数改善の今後の課題

(1) 今次定数改善計画の特徴と問題点

障害児教育に関しては「特殊教育諸学校」の定数改善という形で、小・中学部が「第7次」、高等部が「第6次」の計画で行われることになった。しかし、日教組が要求している普通学級で学ぶ障害児に関しては、聾学校通級担当教員に関する措置がとられただけであり、抜本的な改善はなされなかった。

具体的な内容は以下の通りである。小・中学部、高等部とともに、長期社会体験研修対応関係は除外してある。

●小・中学部	914人 (2001年度分183人)
教頭複数配置	105人 (2001年度分21人)
重度・重複化対応	130人 (26人)
生徒指導担当の充実	104人 (21人)
自立活動担当の充実	193人 (39人)
聾学校通級担当教員	194人 (38人)
養護教諭等定数	188人 (38人)

●高等部	302人（60人）
教頭複数配置	6人（1人）
進路指導・教育相談	
担当の充実	89人（17人）
自立活動担当の充実	193人（39人）
養護教諭等	14人（3人）

この計画について本報告書第三章では、以下のようにコメントしている。

義務制第7次は「障害児学校については、自立活動担当の充実に関して肢体不自由養護学校の乗ずる数が6から7に改正されることを含め、教育相談担当、生徒指導担当、聾学校の通級担当教員、養護教諭の複数配置（61人以上）などの改善がなされ」、高校第6次は「障害の重度多様化に対応して、円滑な学校運営が行われるよう教頭、肢体不自由児養護学校の自立活動担当教員、養護教諭等の改善、相談体制を整備する観点から進路指導・教育相談担当教員の定数改善措置を行う」ものになっているが、両者にかかわる「残された課題」として「インクルーシブ教育推進」が欠けているという点があり、「普通学級で学ぶ障害児が増える傾向にあり、地域の子が地域で学ぶため、普通学級で学ぶ障害児に対応した定数法の位置づけなども、今後の大きな課題である」としている。

この計画が出された時点では、文部科学省の「21世紀の特殊教育のあり方に関する研究調査協力者会議」の最終報告が出ていなかった、ということもあって、日教組が運動方針として掲げている「インクルーシブ教育の確立」に向けた定数改善はみられなかったのである。

（2）日教組の立場

周知のように、日教組は1990年に障害児教育にかかわる運動方針を「共生・共学」をめざす報告へと大転換を図った。しかしながら、一方で、既存の障害児学校・学級で学ぶ子どもたち、そしてそこで働く教職員にかかわる条件整備にも取り組まざるをえなくなった。この点について『日教組50年史』（110P）は次のように書いている。

「90年、日教組障害児『学校部』は、『共生・共学』をめざした運動方針を採択し、さらに、91年には学校種別専門部としての障害児『学校部』から、障害児教育全体に関わる教育運動の中心的な専門部としての障害児『教育部』へ名称を変更し、新たな運動を開始した。

『分けられている』からこそ『共生・共学』をめざした運動方針が必要とされる現実があるのだが、その一方で障害児教育部は『選択の自由を奪われ』あるいは『そこへ行くのが当然と思い込まれ』て障害児学校へやってきて、毎日を賢明に生きている障害児たちの『教育条件の整備』も、そしてそこで働く多くの教職員の『労働条件の改善』もまた、運動の重要な課題として取り組む必要があった。障害児教育部の運動は『共生・共学の推進』と『障害児教育の整備・充実』という相矛盾する課題を担わされているのである」。

したがって、『ゆきとどいた教育・ゆとりある学校をめざして、30人以下学級を実現するために一日教組「第7次（高校第6次）定数改善計画」（最終報告）』（日本教職員組合定数専門委員会、1995年5月）では、以下のように3本柱での改善要求を打ち出したのである。なお、各項目に関する細かな数字は省略する。

① 「障害児学校」

(イ) 重度・重複・多様化対応・・・学級編制基準を小・中学部では6人から5人へ、高等部では8人から6人とする。ただし、重度・重複学級については、1学級3人から2人とするのではなく、可能な限り集団としての生活経験を深める意味から、児童生徒2人につき1人の配置とする（学級としての改善ではない）。

(ロ) 新たな教育課程への対応・・・自立活動担当等と限定するのではなく、「乗ずる数」の改訂によって教員数の改善に含めて配慮する。

(ハ) 訪問教育担当教員・・・児童・生徒2人につき1人の教員配置とし、幼稚部・高等部への配置を図る。

(二) 幼稚部や就学前の教育相談担当教員や現業職員・・・まだ定数法に位置づけられない点を改善する。

(ホ) 卒業後の教育・進路保障などアフターケア充実のための教職員配置、養護教諭の複数配置、専任司書教諭の配置を図る。

(ヘ) 寄宿舎・・・寄宿舎教員の最低保障を14名とし、すべての校種で舍生3人につき寄宿舎教員1人とし、重度・重複の舍生がいる場合、2人につき1人の加配とする。

② 「障害児学級」

重度・重複・多様化が進んでいるので、同一学年による編制を原則とし、1学級5人とし、教員は1学級2人配置とする。また1人在籍でも学級認可をはかる。

③ 「普通学校・学級」

障害児が在籍する場合必要に応じて教職員配置を図る必要がある。また「通級」に関しては、学級ではないとされているが、対象児童・生徒を5人程度として担当教員の配置を図る。

この改善要求に関して、今回の改善計画で、たとえば養護教諭の複数配置の前進、進路指導・教育相談担当教員の配置基準の若干の改善がみられた。が、しかし、障害児学校・学級の教育課題とそこで働く教職員の労働条件の充実はもちろんあるが、普通学級での障害児の受入についての根本的な対応もみられなかったのである。

(3) 今後の課題

設置当初、世界の動向であるインクルーシブ教育への転換が図られるかのような期待感があったが、しかし、最終的には従来の路線を継承したままの最終報告『21世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について』（2001年1月15日）を出して、「21世紀の特殊教育の在り方に関する研究調査協力者会議」は解散した。

同会議報告書は、①主に身体障害の子どもたちを条件が整えば、普通学級で教育しても良いとする「原則＝分離教育」で「例外＝統合教育」を認めつつ、②就学先の決定に際し「本人や保護者の意見等を総合的な観点から判断する」としているが、最終的な決定権は求めていない、③地方分権一括法により就学事務が国の機関委任事務から自治事務になったことから各教育委員会が就学指定をする場合の基準を再度設定することなど、が大きな特徴となっている。地方分権化の時代のなかでのインクルーシブ教育の推進という観点から、この報告書を分析し、批判する必要があるが、ここでは、学級定数や教職員配置の観点から若干検討を加え、今後の課題設定の参考にしたい。

本報告書の第4章「特殊教育の改善・充実のための条件整備について」の最初の部分で「盲・聾・養護学校や特殊学級等における学級編制及び教職員配置について」が取り上げられている。その骨子を先ず見ておきたい。

- ① 児童生徒の障害が重度・重複化し、社会の変化により一人ひとりのニーズに応じた指導が必要となっているばかりでなく、自立活動や教育相談担当の教職員の充実が求められているので、都道府県教育委員会は、義務標準法に示された学校の学級数に応じた係数は、都道府県全体の教職員の総定数を算定するものであり、各学校への配置数を決めているのもではないことを踏まえ、地域や盲・聾・養護学校の実態や規模、児童生徒の実態に応じて、機動的、弹力的に教職員配置を行う必要がある。
- ② 都道府県教育委員会は、指導の充実等を図るために必要があると判断する場合には、盲・聾・養護学校の児童生徒の実態を踏まえ、必要に応じ適切な学級編制基準を定めることについて検討すること。
- ③ 盲・聾・養護学校は、児童生徒の障害の状態に応じた特色ある教育課程を編成することが求められているため、学級という概念にとらわれず、より柔軟に工夫を凝らして多様な学習指導の場を設定するなど、指導形態、指導方法を工夫すること。
- ④ 盲・聾・養護学校や特殊学級は、総合的な学習の時間を初めとする多様な教育活動の展開や、自立活動や職業教育の指導の必要性に対処するため、非常勤講師や高齢者再雇用制度等の制度を活用したり、地域社会の多様な人材を特別非常勤講師やボランティアとして活用することにより、幅広い指導スタッフを整備すること。
- ⑤ 小、中学校の特殊学級は、特殊学級の教育を教職員全体で支援するとともに、通級による指導については、義務制第6次改善計画から実施してきたが、今後とも対象児童生徒に対し適切な支援ができるよう教員配置に努めること。また、盲・聾・養護学校の教員が通級による指導を実施したり、小・中学校を支援すること。
- ⑥ 特別な場合に小・中学校に就学する児童生徒に対し教育上の配慮が必要となることが予想されるが、その場合、特殊教育で培ってきた指導方法等を生かすことがあります必要になる。このため、小・中学校においては、教職員全体が障害のある児童生徒に対する理解・啓発に努めるなど学校全体で指導体制の充実に努めるとともに、日頃から盲・聾・養護学校との連絡を密にとり、障害のある児童生徒への教育的対応について情報を交換できるようにしておくことが重要である。

あくまで、障害児学校・学級が中心であることが一目瞭然であろう。最後の⑥で、例外的に（文章上は、「特別に」となっている）、小・中学校で通常の教育を受けること（文章上は「小・中学校に就学」となっている）に対応した教職員配置に関する教育・労働条件については一切触れていない。精神論的に、あるいは心構え的に「教職員全体で理解・啓発につとめる」、「学校全体で指導体制の充実に努める」、「盲・聾・養護学校との連絡を密にとる」と触れているだけである。

これでは、今の学校教育の体制に何とか適応できる子どもも、あるいは、教職員の自己犠牲的な努力で受け入れられた子どもだけが普通学級で学べるだけであって、インクルージョンの理念などどこにも感じられない内容になっている。

こんな状況のなか、大阪府では普通高校に別枠入試で「知的障害生徒」を受け入れ、障害のある生徒の高校教育を保障する動きが、調査研究という形でこの4月から始まった。4校で始まったこの試みは、すべて普通学級で他の生徒と同じように授業を行っている学校もあれば、別教室で別のカリキュラムで授業する学校もあって、各学校ごとに工夫するようになっている。これは、行政関連の文書としては初めて「インクルージョン」という言葉を明確に打ち出したことで注目された、1999年1月の学校教育審議会報告書「知的障害のある生徒の後期中等教育の充実について」に示された提言に基づくものである。文部科学省の協力者会議が地方分権化とは相反する施策を提言している状況とはニュアンスを異にする動きは、これからインクルーシブ教育に向けた条件整備運動を展開する上で、一つの参考となろう。このように地方分権化の流れのなかで、地方自治体が文部科学省の動きに左右されない状況を創り出すことが必要になってきている。

教育総研が1999年度に設置した「障害児教育研究委員会」は、2000年4月17日に「インクルージョンをめざす教育」と題する報告書を出した。そこでは、以下のような展望が示されている。

（一学校級の生徒数を・・・引用者・注） 基本的には25人程度の定数とし、「特別な教育ニーズ」をもった子どもが入ってきたら定数を減らすなどの他、複数担任制、支援教員の配置、介護者の配置、教育ボランティア（これは学校と地域社会とのパートナーシップでもある）の協力などが目指されなければならない。

最大の課題は、協力者会議が示した⑥の提言と、教育総研の提言とのギャップを埋めることである。これは学校教育をインクルーシブなものにするという原則が確立すれば、本来は解決が早い問題である。しかし、繰り返し述べるが、文部科学省が現行の別学制度の維持を基本姿勢とした以上、それぞれの地方段階で、「統合」の実態を創り出す必要があろう。その時には、学校全体、教職員全体で受け止めつつ、障害児学校・学級の教職員の協力や教育ボランティアの参加を拡大していくばかりでなく、障害のある子にとって必要なスタッフを具体的に保障していく取り組みがその基本になるであろう。

3 幼稚園の学級編制問題

学級規模の縮小問題で忘がちなこととして、幼稚園の「1学級の児童数」の問題がある。国の幼稚園設置基準は、「1学級の児童数は、35人以下を原則とする」(第3条)と定めている。確かに第2条では「この省令で定める設置基準は、幼稚園を設置するのに必要な最低の基準を示すもの」であり、「設置者は、幼稚園の水準の向上を図るために努めなければならない」とされている。したがって、ゆきとどいた保育のために1クラスの児童を設置基準から大幅に引き下げるることは、幼稚園設置者の自由裁量となっているものの、実際は「35人」という数字にしばられ、公立幼稚園の場合、教職員の給与は全額市町村負担ということもあって、現実にはそれがすすんでいないのが実態であろう。

たとえば、東京都下のA市では、秋に行われる公立幼稚園の園児募集は、4歳児は1クラス30人、5歳児35人で行われている。周知のように公立義務教育諸学校では、障害児学級を除いて1学級の児童または生徒の数は40人となっている。東京都の場合、4月1日の学級編制基準日から始業式までに児童・生徒数の変更があれば、クラスの数は増減することになっている。また、40人は上限であって、きっちり40人のクラスはまれだろう。他方、公立幼稚園では入園希望者が募集定員を超えて、逆に定員に満たないからといって学級数が増えたり減ったりするわけではない。

幼稚園の学級編制、教職員の配置の改善について、次のことが図られる必要がある。

まず、国の幼稚園設置基準について。現在、小学校とりわけ低学年での「学級崩壊」が深刻な問題となっており、幼児教育と密接な関係があると指摘されている。その原因を幼稚園での「自由保育」に求めるむきもあるが、とても1クラス35人ではゆきとどいた保育は無理であつて、「自由保育」是非論以前の問題である。公立幼稚園の学級規模の縮小は自治体の努力如何であるといつても、「35人以下」としている国の幼稚園設置基準自体の思い切った見直しが必要である。

次に、教職員の配置については、日教組の政策要求でもある①「児童福祉施設最低基準」に合わせて、当面基準の引き上げを行うこと。②一人一人の子どもたちの育ちを保障するための、また教職員の労働条件改善のための「公立幼稚園教職員定数法」の制定をすすめること。③幼稚園設置基準第6条は「幼稚園には、養護教諭または養護助教諭及び事務職員を置くように努めなければならない」としているが、これに沿っての養護教諭・事務職員の配置をすすめること、である。

第5章 教職員定数の現状と課題－小、中学校の場合－

1 学校教育法及び同法施行規則と義務標準法の関係

以下では、公立小、中学校の教職員定数算定の制度と実態について解説し、その課題を明らかにするが、それに先立って学級編制及び教職員配置に関する学校教育法及び同施行規則と義務標準法の関係を整理しておく。いうまでもなく、学校教育法及び同施行規則で定める基準・標準は国、公、私立を問わずすべての小、中学校に適用される基準・標準であり、義務標準法で定められているのは公立小、中学校に適用される標準である。以下に見るように、公立小、中学校の学級編制及び教職員配置については、学校教育法及び同施行規則の規定と義務標準法による規定によって、標準が二重に規定されている。しかも、義務教育費国庫負担に係る各都道府県ごとの教職員総数の標準を定めている義務標準法の規定が、各学校の学級編制及び教職員配置に大きな影響力をもってきたのがこれまでの現実であった。この背景には、小、中学校については学校設置基準が未制定であるという問題もあり、制度上の整備が課題であるといえよう。

まず学級編制について、学校教育法施行規則では、小学校の学級は同学年の児童で編制（以下、単式編制）するが、特別の事情がある場合においては数学年の児童を1学級に編制（以下、複式編制）することができるとされている（第19条）。単式編制の1学級の児童数は、法令に特別の定めのある場合を除き、50人以下を標準とする（第20条）。中学校及び中等教育学校の前期課程にはこれらが準用されている（第55条、第65条の10）。小学校、中学校、中等教育学校前期課程の特殊学級の児童生徒数は、15人以下を標準とする（第73条の17）。

義務標準法（第3条）では小学校の場合、単式編制学級は40人、第1学年を含む複式編制学級の場合は8人、それ以外の複式編制学級は16人が、それぞれ標準とされている。中学校では単式編制学級は40人、複式編制学級は8人が、それぞれ標準である。また、小、中学校とも特殊学級については8人が標準とされている。

教職員配置については、学校教育法（第28条）において、小学校には校長、教頭、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならないが、特別の事情のあるときは教頭または事務職員を置かないことができるとされている（第40条で中学校へ準用）。そして学校教育法施行規則で、小学校には校長のほか、各学級毎に専任の教諭1人以上を置かなければならない（ただし、特別の事情のあるときは校長または教頭が教諭を兼ねることができる）とされている（第22条）。また、中学校については、1学級あたり教諭2人を置くことが基準とされている（第52条）。

義務標準法は各都道府県ごとの公立小、中学校の教職員総数の標準を定めたものであり、各学校に配置される教職員数の標準を定めたものではない。しかしこれまで現実には、各都道府県における教職員配置基準は義務標準法における教職員定数の算定方式にかなり規定されてきた。以下、戦後のその変遷をたどることとする。

2 定数改善の経過と定数算定基礎

(1) 義務標準法以前の教職員定数

1958年に義務標準法が制定され翌59年から施行される以前、都道府県ごとの教職員数の算定基礎とされたのは、1948年に義務教育費の国庫負担金が定員定額負担とされた際の算定基礎である。その算定基準は次のとおりである。

小学校 児童数 × 1.5/50 × 1.0133 (1.33%は休職者補充分)

中学校 生徒数 × 1.8/50 × 1.0133 (1.33%は休職者補充分)

なお、児童生徒数に掛ける係数は1949年度から小学校については1.35/50に、中学校については1.7/50に改定された。

その後、1953年に義務教育費国庫負担法が制定され、一般の府県については実員実額制とされたが、一部富裕都府県については定員定額制が採られ、次のような算定基準が定められた。

小学校 {学校数 + (学級数 × 7/6)} × 1.03 (3%は休職、産休補充分)

中学校 {学校数 + (学級数 × 9/6)} × 1.03 (3%は休職、産休補充分)

なお、学級数に掛ける係数は1955年度から小学校については13/12に、中学校については13/9に改定された。

他方、各学校への教職員配置については、全国的には学校教育法施行規則における基準があるのみであった。そこでは前述のように小学校の場合は「校長のほか、各学級毎に専任の教諭一人以上を置かなければならない」(ただし、特別の事情があるときは、校長が教諭を兼ね、助教諭を以って、教諭に代えることができる)(第22条)および「小学校においては、特定の教科を担任するため、必要な数の教員を置くことができる」(第23条)とされていた。また中学校の場合は、「一学級あたり教諭二人を置くことを基準とする」(第52条)とされていた。実際の各学校の教職員定数の算定は、各都道府県教育委員会が「内規的な基準」を設定して行っていたが、「全国的にみれば、教員の配置だけについてもかなり巾があり、その基準の高いものと低いものとでは大きな開きがみられた」(佐藤、1968：52-53)。

(2) 義務標準法の変遷

表1及び表2は、それぞれ義務標準法に定められた小学校及び中学校の教職員定数を整理したものである。なお、ここでは1958年に定められた当初の義務標準法を「第1次義務標準法」、第2次教職員定数改善計画に対応して改正された義務標準法を「第2次義務標準法」とそれぞれ呼び、以下同様の呼び方をすることとする。

①第1次義務標準法

第1次義務標準法における定数算定の特徴は、(イ)小学校では学級担任、中学校では教科教員を学級数に応じて定めていること、(ロ)校長、補助教員、事務職員の定数を学校規模の区分に応じて定めていること、(ハ)小学校の場合小規模の担任外職員（校長）の定数を定めていること（その係数は1963年度から1/2に改正された）、(ニ)養護教員の定数が小学校の場合は児童数1,500人に1人、中学校の場合は生徒数2,000人に1人の割合で定められていること、である。

そのうち、小学校の補助教員は、「学習指導要領にもとづく標準指導時間数の巾の範囲内で、実態として行われている授業時間数を勘案して」各学年1学級の場合週166時間を想定し、学級担任が週26時間担当するものとして算定された。中学校の場合、各学年の毎週指導時間数の基準が32時間と考えられていたので、1人の教員が24時間担当するものとして32/24でおよそ学級数の4/3倍の教科教員数が必要と考えられた。補助教員数は、「保健体育、職業・家庭科のように、男女別進路別の指導を要する時間があり、それによって授業時間数が増加すること、さらには教科外のホームルーム、生徒指導の時間を特設する必要があることなどから」算定されている（佐藤、1968：96-99）。

②第2次義務標準法

第2次義務標準法における定数算定の特徴は、(イ)校長の定数を独立させたこと、(ロ)事務職員の定数を独立させたこと、(ハ)教諭の定数を学級担任・教科担任プラス補助教員という形ではなく、教諭として一括したこと、(ニ)養護教員の定数を改善したこと、である。このうち、教諭定数は「新学習指導要領の示す標準授業時間数等から割り出して、一教員の適当たり担当時間数を小学校二十六時間、中学校二十四時間程度」として算定されている。その結果、校長を除く教員定数は小学校の場合1学級当たり1.14人（第1次義務標準法では1.09人）、中学校の場合1.59人（同1.42人）程度になると見込まれた。

③第3次義務標準法

第3次義務標準法における定数算定の特徴は、(イ)小規模小学校の担任外教員の確保、6学級以上の中学校における専科教員の充実、18学級以上の中学校の定数増という形で教諭定数の改善が図られたこと、(ロ)寄宿舎を有する学校の教員増加措置、(ハ)長期研修教員の枠外定数措置、(ニ)地域の社会的条件（産炭地、同和地区等）による教員加配措置、(ホ)養護教員の定数改善、とりわけへき地校への配慮、(ヘ)事務職員の定数改善、とりわけへき地、就学困難への配慮、(ト)30学級以上の小学校及び24学級以上の中学校への「学校図書館担当事務職員定数」の新設、である。

④第4次義務標準法

第4次義務標準法における定数算定の特徴は、(イ)中学校の免許外担当解消のための学校規模に応じた教員加配、(ロ)養護教員の定数を児童・生徒数ではなく学校数を基礎に算定する方式としたこと（これによって本校の76%まで配置される）、(ハ)事務職員の定数算定において児童・生徒数による学校の区分をなくし、小・中学校数に3/4を乗ずる方式としたこと（ただし、

本校の75%相当数がその都道府県の6学級以上の本校数を上回る場合は、6学級以上の本校に配置)、(ニ)学校栄養職員の定数の標準を定めたこと、である。

⑤第5次義務標準法

第5次義務標準法における定数算定の特徴は、(イ)校長、教頭、教諭等の職の区分ごとの定数の標準が明示されたこと、(ロ)6から8学級の小学校への専科教員の配置、3及び4学級の中学校の定数改善(免許外担当解消)という形での教諭定数改善、(ハ)養護教員定数算定における学校規模区分、(ニ)栄養職員定数算定における単独校方式と共同調理場方式の区分、(ホ)事務職員定数算定における学校規模区分、である。

⑥第6次義務標準法

第6次義務標準法における定数算定の特徴は、(イ)校長の定数を独立の条として定めたこと、(ロ)3学級及び7から11学級までの小学校の教頭及び教諭定数について、学級数に乗ずる数の改善、(ハ)30学級以上の中学校の1/2への教頭の複数配置、(ニ)30学級以上の中学校の1/2への生徒指導担当教員配置、(ホ)個性に応じた教育あるいは中学校における多様な選択教科のための教員加配(政令で定める数は、都道府県の教育委員会が小学校または中学校において行われる複数の教頭及び教諭等の協力による指導に係る授業時数及び児童または生徒の数、中学校において開設される選択教科の数及び授業時数ならびに当該選択教科の履修に係る生徒の数その他の事情を勘案して教頭及び教諭等を置くことについての配慮を必要とすると認める学校の数等を考慮し、文部大臣が定める数とされた)、(ハ)養護教員定数に関する学校規模区分の変更と係数の改善、(ト)事務職員が図書館事務を分担できるよう複数配置の基準引き下げ、(チ)教育上特別の配慮を必要とする児童、生徒に対する特別の指導のための加配措置、である。

表1 小学校教職員定数の変遷

第1次(1958年)			第2次(1963年)			第3次(1968年)		
学級編制		50	学級編制		45	学級編制		45
学級担任		1	校長	6-	S×1	校長	6-	S×1
校長、 補助教 員、事 務職員	6-17	S×2		-5	S×1/2	教諭	1	2.000
	18-30	S×4	教諭	-5	1.250		2-4	1.500
	31-42	S×5		6-10	1.140		5	1.400
	43-54	S×6		11-20	1.130		6-18	1.170
	55-	S×7		21-30	1.120		19-24	1.145
小規模 校職員	-5	S×1/3		31-	1.115		25-30	1.133
養護教員		P×1/1500	養護教員		P×1/1000		31-36	1.125
			事務職員	S:P≥400	S×1		37-	1.120
							寄宿舎	S×1
						養護教員		P×1/850
							へき地校	政令
						事務職員	S:P≥350	S×1
							30-	S×1
							就学困難	S×1
							へき地校	政令
						加配	地域条件	政令
							長期研修	政令

注) 係数に関するSは学校数、Pは児童数。それ以外の係数は、学級数に乘じる数。

表1 小学校教職員定数の変遷（つづき）

第4次（1974年）			第5次（1980年）			第6次（1993年）			
学級編制		45	学級編制		40	学級編制		40	
校長	6-	S×1	校長	6-	S×1	校長		S×1	
教諭	1	2.000	教諭（こから教頭定数を減じる）	9-	S×1	教諭（こから教頭定数を減じる）	30-	S×3/2	
	2-4	1.500		6-8	S×3/4		9-29	S×1	
	5	1.400		1	2.000		6-8	S×3/4	
	6-18	1.170		2-4	1.500		1-2	1.000	
	19-24	1.145		5	1.400		3-4	1.250	
	25-30	1.133		6	1.292		5	1.200	
	31-36	1.125		7	1.250		6	1.292	
	37-	1.120		8-11	1.220		7	1.264	
	寄宿舎： P≤100	S×1		12-15	1.210		8-9	1.249	
	寄宿舎： P≥101	S×2		16-18	1.200		10-11	1.234	
養護教員		S×3/4		19-21	1.170		12-15	1.210	
	医療機関の ない市町村	政令		22-24	1.165		16-18	1.200	
栄養職員	略			25-27	1.155		19-21	1.170	
事務職員		S×3/4		28-30	1.150		22-24	1.165	
	30-	S×1		31-33	1.140		25-27	1.155	
	就学困難	S×1		34-36	1.137		28-30	1.150	
加配	地域条件	政令		37-39	1.133		31-33	1.140	
	長期研修	政令		40-	1.130		34-36	1.137	
寄宿舎				寄宿舎	略		37-39	1.133	
養護教員	4-	S×1		4-	S×1		40-	1.130	
	3	S×3/4		3	S×3/4		30-	S×1	
	医療機関の ない市町村	政令		医療機関の ない市町村	政令		分校	S×1	
栄養職員	略			栄養職員	略		寄宿舎	略	
事務職員	4-	S×1		事務職員	4-		個性に応じた教育等	政令	
	3	S×3/4		3	3-29		S×1		
	30-	S×1		30-	30-		S×2		
加配	就学困難	S×1		就学困難	医療機関の ない市町村		政令		
	地域条件	政令		地域条件	加配		地域条件		
	長期研修	政令		長期研修	政令				
特別配慮							特別配慮	政令	

表2 中学校教職員定数の変遷

第1次(1958年)		第2次(1963年)		第3次(1968年)				
学級編制	50	学級編制	45	学級編制	45			
教科教員	4/3	校長	S×1	校長	S×1			
校長、補助教員、事務職員	-2	S×1	教諭 4-11 12-23 24-35 36-	-3	2.00			
	3-8	S×2		4-11	1.66			
	9-20	S×3		12-23	1.53			
	21-	S×4		24-35	1.50			
		P×1/2000		36-	1.470			
		養護教員	P×1/1200	18-	S×1			
		事務職員	S:P≥300 S×1	寄宿舎	S×1			
		養護教員 事務職員 就学困難 へき地校 加配	P×1/1050 S:P≥250 S×1 S×1 政令 地域条件 長期研修	へき地校 政令 S×1 政令				

注) 係数に関するSは学校数、Pは生徒数。それ以外は学級数に乘じる数。

表2 中学校教職員定数の変遷（つづき）

第4次（1974年）			第5次（1980年）			第6次（1993年）			
学級編制		45	学級編制		40	学級編制		40	
校長		S×1	校長		S×1	校長		S×1	
教諭	-3	2.000	教頭 （こ こか ら 教 頭 定 数 を 減 じる）	6-	S×1	教頭 （こ こか ら 教 頭 定 数 を 減 じる）	30-	S×3/2	
	4-11	1.660		3-5	S×1/2		6-29	S×1	
	12-23	1.530		1	4.000		3-5	S×1/2	
	24-35	1.500		2	3.000		1	4.000	
	36-	1.470		3	2.667		2	3.000	
	-3	S×1		4	2.000		3	2.667	
	4	S×0.7		5	1.660		4	2.000	
	18-	S×1		6	1.750		5	1.660	
	寄宿舎	S×1		7-8	1.725		6	1.750	
養護教員		S×3/4		9-11	1.720		7-8	1.725	
	医療機関の ない市町村	政令		12-14	1.570		9-11	1.720	
栄養職員	略			15-17	1.560		12-14	1.570	
事務職員		S×3/4		18-20	1.610		15-17	1.560	
	24-	S×1		21-23	1.595		18-20	1.557	
	就学困難	S×1		24-26	1.560		21-23	1.550	
加配	地域条件	政令		27-29	1.553		24-26	1.520	
	長期研修	政令		30-32	1.550		27-32	1.517	
				33-35	1.545		33-35	1.515	
				36-	1.510		36-	1.483	
				寄宿舎	略		18-29	S×1	
			養護教員	4-	S×1	分校 寄宿舎 個性に応じ た教育等	30-	S×2	
				3	S×3/4		分校	S×1	
				医療機関の ない市町村	政令		寄宿舎	略	
			栄養職員	略			個性に応じ た教育等	政令	
			事務職員		S×1	栄養職員 事務職員 加配	3-29	S×1	
					S×3/4		30-	S×2	
				24-	S×1		医療機関の ない市町村	政令	
				就学困難	S×1		栄養職員	略	
			加配	地域条件	政令		事務職員	4-	S×1
				長期研修	政令			3	S×3/4
								21-	S×1
								就学困難	S×1
							加配	地域条件	政令
								長期研修	政令
								特別配慮	政令

3 定数改善の実態

(1) 小学校

表3によって、小学校の定数改善の推移を見ると、1975年と1980年の間を除いて、教員あたり児童数と学級あたり児童数は減少している。ただし、1955年と1999年を比べた場合、教員あたり児童数が約2分の1になっているのに対し、学級あたり児童数は約38パーセントの減少にとどまっている。その論理的帰結として、学級あたり教員数が漸増しているのである。具体的に考えれば、この間学級編制の標準は50人から45人、40人へと引き下げられたが、それ以降の改善はなされていない。その一方で、小規模校でも教頭が担任を兼務しなくなったり、教務主任が担任から外れたり、専科教員や養護教諭が増員されたりという事態が進んだことによる考えられる。とりわけ90年代になると、第6次定数改善における個性に応じた教育等の加配(いわゆるTT加配)もそうした傾向をもたらしたといえよう。そのことは表5において、90年代に入って小学校教諭の週教科担当授業時数の減少が止まり、微増の傾向さえみられることと対応している。なお、表5からわかるように、週教科担任授業時数の変化は学校教育法施行規則に定める各教科授業時数の標準の変化によるものとはいはず、教職員配置のあり方に規定される面が大きいと考えられる。

表3 公立小学校定数改善の推移

年	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
児童数	12181255	12495514	9678329	9391425	10259848	11720694	10988104	9262201	8254741	7385068
本務教員数	337535	357145	341407	363794	410820	463565	456695	439542	426003	406418
学級数	277869	296286	275553	284596	312300	347860	334267	312338	292023	271252
1本務教員あたり児童数	36.1	35.0	28.3	25.8	25.0	25.3	24.1	21.1	19.4	18.2
1学級あたり児童数	43.8	42.2	35.1	33.0	32.9	33.7	32.9	29.7	28.3	27.2
1学級あたり本務教員数	1.21	1.21	1.24	1.28	1.32	1.33	1.37	1.41	1.46	1.50

注) 児童数、本務教員数、学級数については『文部統計要覧』による。それより下の欄の数値はそれに基づいて算出。本務教員数には、校長及び養護教員を含む。

(2) 中学校

表4から、小学校と同様の傾向を中学校の場合も見ることができる。1975年から85年にかけては生徒数の増加の勢いに押されて、教員あたり生徒数、学級あたり生徒数とともに改善がとまっている。また、1955年と99年を比べると、教員あたり生徒数が46パーセント減少しているのに対し、学級あたり生徒数は30パーセントの減少にとどまっている。中学校の場合は免許外担当の解消ということもあってか、学級あたり教員数の増加は小学校の場合よりも著しい。と

りわけ、90年代には学級あたり教員数が2.0を越えるようになるが、免許外担当の解消ばかりでなく、T Tや選択教科のための加配が効果をもたらしたものと考えられる。

他方、小学校と同じように、表5の週教科担任授業時数でも、90年代にはほぼ減少がストップしたことが明らかである。ここでも小学校と同様に、週教科担任授業時数の変化は学校教育法施行規則に定める各教科授業時数の標準の変化によるものとはいはず、教職員配置のあり方に規定される面が大きいと考えられる。

表4 公立中学校定数改善の推移

年	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
生徒数	5667651	5657251	5739621	4536538	4573225	4908665	5777753	5130708	4300507	3972115
本務教員数	191030	197583	229048	216548	226568	242623	275403	275012	257870	248369
学級数	122069	126510	140312	122822	124663	131671	151247	146535	130257	122448
1本務教員あたり生徒数	29.7	28.6	25.1	20.9	20.2	20.2	21.0	18.7	16.7	16.0
1学級あたり生徒数	46.4	44.7	40.9	36.9	36.7	37.3	38.2	35.0	33.0	32.4
1学級あたり本務教員数	1.56	1.56	1.63	1.76	1.82	1.84	1.82	1.88	1.98	2.03

注) 児童数、本務教員数、学級数については『文部統計要覧』による。それより下の欄の数値はそれに基づいて算出。本務教員数には、校長及び養護教員を含む。

表5 週教科担任授業時数の変化（単位時間）

年		1965	1971	1977	1983	1986	1989	1992	1995	1998
小学校	校長	0.8	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	教頭	—	3.4	3.4	2.9	2.8	2.3	2.3	2.4	2.4
	教諭	24.4	22.9	22.4	22.3	22.1	21.5	21.4	21.7	21.7
	全体	22.3	19.7	19.4	19.2	18.8	18.2	18.1	18.2	18.0
中学校	校長	0.6	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
	教頭	—	8.3	6.5	4.7	4.4	3.9	3.5	3.4	3.3
	教諭	21.5	19.4	17.9	16.7	16.5	16.4	16.2	16.2	16.1
	全体	20.2	17.6	16.1	15.0	15.0	14.7	14.5	14.5	14.3
教科年間総授業時数(各学年1学級の場合)(時間)	小学校	5612	5612	5612	5262	5262	5262	5262	5262	5262
	中学校	3150	3280	3280	2835	2835	2835	2835	2835	2835

注) 週教科担当授業時数については1965年は『学校教員調査報告書』、1971年以降は『学校教員統計調査報告書』による。教科年間総授業時数は学校教育法施行規則による。中学校の教科年間総授業時数は、最低の場合である。

4 教職員定数算定の課題

(1) 教職員定数算定・改善の方式

義務標準法における教職員定数算定には、いくつかの方式がある。第一は、学校数を基礎に学校数に係数を乗ずる方式であり、第6次義務標準法では校長、教頭、養護教員、事務職員がその方式を探っている。この方式では、学校規模の区分を設けるもの（養護教員や事務職員）と設けないもの（校長）がある。第二は、学級数を基礎に学級数に係数を乗ずる方式であり、基本的に教諭定数がその方式をとっている。そして、その係数の算出は学校における週あたり総授業時数を教員1人当たりの週平均担当授業時数で除するという考え方が基本になっている。第三は、政令で定数を定めるものであり、教諭の加配部分や医療機関のない市町村の養護教員の定数がその方式をとっている。第四は、児童生徒数を基礎とし、一定の児童生徒数あたりの定数を定める方式であり、学校栄養職員の一部がその算定方式をとっている。

こうした算定方式による、定数改善の方式には次のようなものがある（学級編制基準の改善によるものを除く）。第一は、教諭定数を算定する係数を改善する方式である。これは、小学校における担任外教員、専科教員の充実、中学校における教科外担当の解消、1学級当たり教員数の学校規模によるアンバランス解消、などをねらいとして行われてきた。第二は、学校数に乗ずる係数を改善する方式であり、教頭の複数配置、生徒指導担当教員配置、養護教員・事務職員の定数改善などに用いられてきた。第三は、学校規模の区分を変更する方式であり（学級数を基礎とする算定方式の場合と学校数を基礎とする算定方式の場合がある）、教諭の定数改善や小規模校への養護教員や事務職員の配置改善のために採られてきた。第四は、政令でその定数を定める加配を設ける方式であり、学校の地域的条件による加配、長期研修のための加配、特別な配慮をする児童生徒のための加配、医療機関のない市町村の養護教員配置、個性に応じた教育等のための加配などの改善が行われてきた。

(2) 教職員定数算定・改善の課題

以上の、教職員の定数算定及びその改善の方式と関わって、いくつかの課題を指摘しておこう。

① 担当授業時数の見直し

第一は、教諭の定数算定が基本的に1人あたりの週平均担当授業時数に基づいていることである。確かに、小学校の専科教員の配置や中学校の免許外担当解消のための改善などの効果もあって、教員1人あたりの週担当授業時数は漸減してきた。しかし、ある調査によれば小学校の場合週26時間の担当が最も多く、それ以上の授業を担当している教員も少なくない。中学校の場合も週平均20時間前後で、経年的に大きな変化があるとはいえない。定数算定方式が平均担当授業時数を大きく低下させるようになつていいのであるから当然ともいえるが、次のような問題は無視できない。

一つは、平均担当授業時数と実際に個々の教員が担当している授業時数の乖離である。学校における経営的な職務の増加を背景として、教頭や教務主任などの担当授業時数が減少する傾向にあり、これらを除く一般の教諭の担当授業時数は減少しているとはいえないだろう。また、教員の職務自体の質的変化も見逃すことができない。子どもの変化に応じて指導の負担が重くなるばかりでなく、たとえばTTを行うと打合せの時間などが必要になる。加配がなくてもTTに取り組んでいる学校も少なくないが、その場合明らかに教員の負担増に頼っているのである。また、保護者や地域との関わりも従来と比べて密になっており、そのための連絡調整の時間なども増えていると考えられる。

平均担当授業時数を固定的に考えた定数算定方式では、このような変化に柔軟に対応することは難しい。心身の不調を訴える教職員の増加の背景には、このような職務の変化とそれに対応しきれない教職員配置制度の問題があると思われる。現代の教職員の職務の量的・質的変化に応じて算定の基礎となる平均担当授業時数を思いきって見直すか、教職員数の算定と実際の学校への配置を切り離すなどの措置が課題となるだろう。第7次改善ではそうした方向が示され、非常勤講師という形でいわば平均担当授業時数を「分割」する方式も可能になろうとしているが、実際に柔軟な運用がなされるか注目される。

②学校裁量

第二の問題は、教職員定数の算定と配置の関係である。表1及び表2によって定数改善の経過を見ると、学校規模（学級数）区分の細分化や様々な条件に応じた配置など定数算定方式の細分化が進んでいることがわかる。このことは、きめ細かな条件に応じた教職員配置が可能になってきたことを示しているが、そのことが各自治体における教職員配置をいっそう細かく規定し、各都道府県における教職員配置基準を統制してきたことは否めない。第6次改善における個性に応じた教育等のための加配や第7次改善で予定されている少人数学習集団のための加配などは、学校における教育活動を直接統制する影響力をもっており、各学校の自律性、各学校における人的資源の弹力的な有効活用という観点からは問題があるといわねばならない。しかも、そのような統制は制度運用の過程において事実行為として遂行され、チェックを受けがたい性格をもっている点でも問題である。今後、地方分権と学校の自律性の拡大が進む中で、地方や学校の公式的責任が拡大される一方で、教職員配置については実は非公式的に統制が及び、地方や学校がその公式的責任に見合うだけの実質的な権限を有していないという状況が生まれる危険性がある。

③評価システムの整備

第三の問題は、評価システムの不備である。国のレベルでも、それぞれの定数改善の効果、とりわけ子どもの学習活動に対する効果を十分に評価した上で、次の改善が策定されるというプロセスがとられた形跡は見られない。これまでの定数改善が、財政的な枠に対して極めて消極的であらざるを得なかつたのも、そのような評価の欠如が一つの要因となっていると考えることができる。さらに、今後、教職員配置に関する自治体や学校の権限が拡大されると、自治体や学校レベルでの教職員配置に関する評価が必要になってくると考えられるが、そのシス

ムの整備が進んでいるとは思われない。最近学校評価に関する注目が高まっているが、先の第二の問題とも関わって、実質的な権限内容と責任の所在を明確にしながら、国、都道府県、市町村、各学校それぞれのレベルでの施策に対する評価を行うことが必要になってくるであろう。

第6章 教職員定数と教職員の職務

1 教職員の職務と勤務条件

(1) 職務範囲の広さと曖昧性

教員の職務範囲は必ずしも明確ではない。制度的にみると小学校教諭の職務は「児童の教育をつかさどる」(学校教育法第28条⑥)とされているが、それは「教諭の主たる職務を摘要したものであるから、これを根拠として児童に対する教育活動以外はいっさい教諭の職務に属しないものと断することは許されない」(昭42.9.29東京高裁)とされる。給与面でも教員については超過勤務手当や休日給を支給しない代わりに、俸給相当の性格を有する給与として教職調整額を支給することとされている(国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法)。教員の時間外勤務命令に関し、いわゆる歯止め四項目(生徒の実習に関する業務、学校行事に関する業務、教職員会議に関する業務、非常災害等やむをえない場合に必要な業務)が定められているのも、こうした事情を背景としている。

教員の職務としての教育活動の範囲も広く、学習指導要領に定められた部分に限定しても、教科指導及び道徳のほか特別活動にはきわめて多様で広範な教育活動が含まれる。新学習指導要領では「総合的な学習の時間」が新設され、教育活動の範囲は一層拡大する傾向にある。この他、とりわけ中学校では、学習指導要領に定められない部分での部活動が、教員の実質的な職務としてかなり大きな比重を占めていることは明らかである。

事務職員の場合も、学校における事務的な業務を教員との間でどのように分担するかが必ずしも明確ではない。各学校への事務職員の配置などの条件に応じてその分担関係は多様である。事務職員の職務内容の標準化が試みられてきたが、事務職員が実際に従事する業務は多様であり、具体的なレベルで職務内容が定まっているとはいえない。

このような制度上及び実態における教職員の職務範囲の広さと曖昧性は、日本的ともいえる面をもっている。欧米諸国の例を見ると、学校教育自体の役割を教科指導に限定したり、契約の中で教員の職務内容と勤務時間を明確化したりして、職務を制度上明確に限定しようとする工夫が見られる。日本の場合は、学校教育自体の役割が極めて包括的であるし、職務規定や勤務条件の制度上も教職員の職務範囲が曖昧なまま放置され、それが教職員の超過勤務や多忙、ストレスなどの背景になっていると考えられる。

(2) 勤務時間

いうまでもなく教職員の勤務時間は労働基準法の適用を受け、1日8時間、1週40時間を越えて労働させてはならない(労働基準法第32条)。また、労働時間が6時間を超える場合は少なくとも45分の休憩時間を労働時間の途中に与えなければならない(同第32条の2)。さらに、おおむね4時間の連続する正規の勤務時間ごとに、15分の休息時間を置くこととされている。

教職員の勤務時間の割り振りは、任命権者である教育委員会（県費負担教職員の場合は都道府県教育委員会）が行うことになっている。実際には、市町村教育委員会あるいは校長に委任しあるいは専決させている場合が多い。勤務時間の割り振りは法規に基づきながら、都道府県委員会、市町村教育委員会、校長会、教職員組合などさまざまな関係機関、団体の影響のもとに行われている。

教職員の勤務時間の実態は、多くの場合勤務時間の割り振りとかけ離れているといわざるを得ない。以下で見る通り超過勤務が常態化し、休憩、休息も規定どおりに取れないといわれている。また、年次有給休暇も十分取得されていない実態が見られる。これらの問題は、単に時間管理の問題にとどまらず、学校における職務内容とその分担関係（職務の専門分化）及びそれに対応した教職員配置の問題である。

2 教職員の勤務実態

(1) 教員の勤務時間

表1は教員の勤務時間等に関する諸調査研究の結果をまとめたものである。調査の時期、対象、方法等が異なるので単純な比較はできないが、教員の勤務実態について大まかな傾向を把握することはできる。

すなわち、長期的にみると社会的な労働時間短縮の動きの中で教員の勤務時間も短縮している。しかし、学校外の仕事時間（主として家庭への持ち帰り仕事）は1980年代から1990年代にかけて短縮しているとはいえない。またこの時期、担当授業時数も小学校で平均週あたり26時間程度、中学校で20時間程度で横ばい状態といってよい。年次有給休暇の取得日数は年平均7日程度と考えられるが、これについては偏差が比較的大きいといわれている。

表1 教員の勤務時間等に関する諸調査の結果

調査年	資料	小・中別	勤務時間	担当授業時数	学校外仕事	年休	備考
1952	対村	小	50.85h/w*		22.27h/w**		*教育活動時間**家庭での教育活動時間
1952	対村	中	53.80h/w*				*教育活動時間
1952	文部省	小	11.61h/d*				*男子、女子は10.98h/d
1954	日教組	小	58.65h/w*				*男子、女子は53.6h/w
1958	文部省	小	53.49~56.61h/w*				*1年担任~6年担任
1985	国民教育研究所	小		26.9	4.67h/w*		*小中高平均
1985	国民教育研究所	中		20.6	4.67h/w*		*小中高平均
1992	北神ほか	小		26.1			
1992	北神ほか	中		19.9			
1994	大阪教育文化センター	小		25~27*		4~7**	*最頻値(ホーム・ルームを含む) **最頻値
1994	大阪教育文化センター	中		19~21*		4~7**	*最頻値(ホーム・ルームを含む) **最頻値
1994	日教組	小	7.28h/w*		4.93h/w		*時間外勤務(「限定4項目」以外)
1994	日教組	中	12.53h/w*		4.63h/w		*時間外勤務(「限定4項目」以外)
1999	堀内	小		26*			*最頻値
1999	堀内	中		20*			*最頻値

資料) 文部省 (1952)『小学校・中学校・高等学校教員勤務負担量調査報告』

日本教職員組合調査部 (1955)『教職活動実態調査・生計実態調査(第二次)報告書』

対村恵祐 (1956)『教師生活の時間的構成』細谷恒夫(編)『教師の社会的地位』

文部省調査局調査課 (1958)『教職員勤務の態様』

国民教育研究所調査委員会 (1986)「『教職活動に関する教職員の意識調査』の分析」『国民教育』67

北神正行ほか (1992)『教師の『多忙』に関する調査研究』『岡山大学教育学部附属教育実習研究指導センター教育実習研究年報』3

日本教職員組合 (1995)『教員の勤務実態調査報告書』

大阪教育文化センター教師の多忙化調査研究会(編) (1996)『教師の多忙化とバーンアウト』

堀内孜(編著) (2001)『学校組織・教職員勤務の実態と改革課題』

表2 教頭、教務主任の週あたり担当授業時数 (%)

	教頭		教務主任	
	小学校	中学校	小学校	中学校
なし	40.8	34.4	5.8	0.1
1~5時間	38.7	34.4	7.9	1.2
6~10時間	12.6	25.7	19.3	16.3
11~15時間*	3.1	3.1	17.1	51.4
16~20時間			11.2	27.6
20時間以上			32.1	1.4
N. A.	4.9	2.4	6.6	1.9

注) *教頭については11時間以上。

資料) 堀内孜(編著)(2001)『学校組織・教職員勤務の実態と改革課題』206-207頁

(2) 校務分掌負担

小、中学校の場合、教員一人あたり2~3役の校務を分掌している場合が多い。一人1役の学校は1割程度であると考えられる。とりわけ小規模校では、一人4~5役の場合も少なくない。高校の場合一人1役の場合が多く、学級担任は校務分掌負担を免除される場合もみられる。高校と比較した場合、小、中学校での校務分掌負担の大きさ一単に量的に多いというのではなく、内容の異なる複数の仕事を受け持たざるを得ない状態ーは、小、中学校教員の多忙感やストレスの要因となっている。

(3) 管理職、主任の勤務実態

管理職及び主任、とりわけ教務主任については授業負担の軽減が進んでいるといわれている。堀内らの調査結果(表2)からわかるように、7割の学校では教頭の授業負担がないかあるいは5時間以下である。教務主任についても小学校の場合3割以上が、中学校の場合2割近くが授業負担なししか10時間以下である。しかし、他方でかなりの授業負担を負っている教頭や教務主任がいることも事実である。中学校では免許外担当解消のため、また小規模小学校では担任外の教員配置が少ないとことから、教頭や教務主任の授業担当が必要になっていると考えられる。

3 教職員の職務からみた教職員定数の課題

(1) 職務範囲に見合う教職員配置

当然のことながら教職員定数は教職員の職務との関係で検討されねばならない。その意味では、職務内容の検討を抜きにして、週あたり教科担当授業時数や教員一人あたり児童生徒数に

よって諸外国との比較を行うことには、慎重でなくてはならない。日本の場合、欧米諸国に比べて教科指導以外の教員の職務範囲は広いといってよい。しかも学校の教育的役割の広さがその背景となっており、短期的にそうした事情が変化するとも考えられない。したがって、広い職務範囲に見合う十分な教職員配置が求められる。

また、最近では総合的な学習の時間の新設や選択教科、TTの実施などにより、教育課程の編成や教材の開発、授業の打合せなどに必要な時間が増加している。加配を受けずに、あるいは加配で可能となる以上にTTなどに積極的に取り組む学校ほど、教職員の負担増に依存することになっている。こうした面でも、職務実態の変化に応じた教職員配置が必要であるといえる。

(2) 職務の専門分化に応じた教職員配置

養護教員、事務職員、栄養職員等の配置は学校における職務の専門分化に対応している。しかし、こうした教職員の配置が不十分なため職務の専門分化が進まず、教員の職務を圧迫している。これらの専門的な教職員を十分配置することにより、学校における職務の専門性の確立を図ると同時に、教員の過重負担を解消することが望まれる。

また、教頭や主任の授業負担の軽減が進んでいることは、教員の中での実質的な職務の専門分化が進展していることを示している。このことは、ベテラン教員の授業からの撤退による学校の教育力の低下をもたらすと同時に、授業負担のアンバランス、一般教員の過重な授業負担につながっている。逆に、かなり多くの授業を担当している教頭や教務主任の存在も問題である。教員配置が不十分なため教頭や教務主任が経営的な業務に集中できない実態がうかがわれるからである。教頭や主任の職務が経営的な業務に専門分化することを前提とするなら、授業負担のアンバランスや過重負担を解消するよう十分な教員配置が望まれる。

(3) 勤務条件の改善と教職員配置

教職員の超過勤務、持ち帰り仕事の多さ、年次有給休暇が十分取れない実態、さらにそれから発するストレスや多忙感、これらの問題の解決は教職員定数改善を抜きにはありえない。(1)で述べたように職務に応じた教職員配置を行うことが、勤務条件の改善につながると考えられる。

とりわけ小学校では、学級担任が年休や病休の場合、一つの学級が終日自習を余儀なくされることもあり、教育的にも問題である。こうした事態に対応するためには、柔軟に活用できる非常勤講師の人材を教育委員会でプールしておき、必要に応じて学校に派遣する方法などが考えられる。

第7章 教職員定数の制度と中央－地方関係

1 学級編制（学級数）と教職員定数

(1) 教職員定数と学級編制の関連

教職員定数とりわけ教員定数は学級編制（学級数）と歴史的に関連が深い。というのは、わが国では基本的に学級数を基礎として教員定数を算定する方法をとってきた。そのため学級編制標準の改善が学級数を増加させ、それが同時に教員定数の改善に連動してきた経過がある（第5章参照）。いわゆる義務標準法（1958）にしても「学級編制と教職員定数の標準」に関する法律であり、両者の関連を示している。

しかし、学級編制すなわち学級数と教員定数の間には直接関連しない部分もある。教員の目的加配や特例加配がこれである。この部分は特定の目的を持った加配であり、その定数も多くの文部科学大臣の裁量によるため学級数の変化とは直接の関係がない。

さらに学級編制にしても教員定数にしても、実際には法律による全国的な標準と地方基準の両者によって規定されている。つまり学級編制、教員定数のどちらについても国（文部科学大臣）と地方（都道府県および市町村教育委員会）間の行政的な関係が存在する。したがって、教員定数の構成や配置を中央一地方関係という視点からも検討しなければならない。とりわけ1999年の地方分権一括法や2001年の義務標準法の改正によって学級編制や教職員定数に関する規制の緩和が進んだことにも十分注意する必要がある。

(2) 学校教育法施行規則の学級編制、教員配置規定

学級編制に関する法的な規定についてはすでに第5章で指摘しているが、改めて触れるなら以下の点に留意すべきであろう。まず、学級編制について学校教育法にはとくに規定はない。しかし同法施行規則第19条に同学年の児童で学級を編制すること、また同法施行規則第20条に一学級の児童数は50人以下を標準にすると規定し、さらに第22条では小学校では校長のほか、「各学級毎に専任の教諭一人以上を置かなければならない」と規定することによって、学級数と教員定数の関係を示している。ちなみに、この学校教育法施行規則の規定は後の義務標準法の学級編制規定と重なっている。したがって学校教育法施行規則の規定と義務標準法の規定という二重の規定が今日まで継続しているといえる。

なお学校教育法の本則では第7条で学校には校長と「相当数の教員」を置かなければならぬと規定するにとどまり、それ以外の関連規定は存在しない。したがって学校教育法および同法施行規則は50人以下の学級編制と、学級に専任教諭1人以上を配置することを定め、後は義務標準法などの「その他の法令」に委ねたことになる。ただし学校教育法施行規則で1学級に「専任教諭1人以上」という「専任教諭」の定数配置基準を示している点に注目する必要がある。この規定は学級に「専任教諭」を1人以上置くこと、つまり学級担任は「専任教諭」だと

いうことを意味しているからである。

<補注>市町村教委の学級編制に対する制約

かつて一部の市町村が非常勤講師を採用して独自に少人数学級を編成しようとして、県教委に止められたことがあった。これは後述するように、地方分権一括法制定以前は学級編制基準の策定は都道府県教委が行う国の機関委任事務であり、市町村教委の行う学級編制については都道府県教委の認可が必要であったこと、それに加えて、上記のように学級担任は基本的に「専任教諭」であって非常勤講師で代替できないという事情があったためである。地方分権一括法以後は機関委任事務が廃止され、学級編制基準の策定は自治事務となる一方で、市町村教委の学級編制は都道府県教委の「同意」をえて行うことになった。他方、学校教育法施行規則が学級に「専任教諭」を置くと規定している点に変更はない。さらに都道府県費負担教職員制度によってかかる「専任教諭」の任命権は都道府県教委にあり、市町村立学校職員給与負担法(1948)によってその給与は全額都道府県が負担する仕組みになっている。つまり市町村教委が独自な学級編制をしようとしても、教員配置について都道府県教委の特別な配慮がない限り事実上不可能である。もっとも今回の義務標準法改正によって都道府県教委の学級編制基準の弾力化が可能になった。したがって都道府県教委が教職員配置を考慮した上で、学級編制の特例基準を設ける場合には標準を下回る学級編制ができる。この点に注意する必要がある。

(3) 義務標準法における学級数と教員定数

第二に、義務標準法では第3条で学級編制の標準を定める一方、第7条第1項で学級数に補正係数をかけて教員定数を算定する方法を定めている。この規定があることによって、学校教育法施行規則第22条とともに、学級編制の標準が教員数に直接関係することになっている。つまり教員定数は学級数に補正係数を掛けて算定するが、その場合の学級数は学級編制によって左右されるので、結果として学級編制と教員定数が関連することになる。学級編制のあり方が教員定数と関連するのは、両者の間にこのような関係があることによる。

なお付け加えるなら、学級数と教員定数の間に以上の関連があるので、学級編制基準の改善は一般に教員数の増加につながることが多い。1980年代以降でも児童生徒数の減少が続く中で教員数の減少が見られなかったのは、この間に学級編制の改善が進行し、それによる学級数の増が児童生徒数の減少を相殺したからだと思われる。ちなみに定数改善計画も一般に学級数に関連する児童生徒数の減少動向と教員数の変化を予想して策定されるのは周知のとおりである。

(4) 義務標準法における目的加配と特例加配

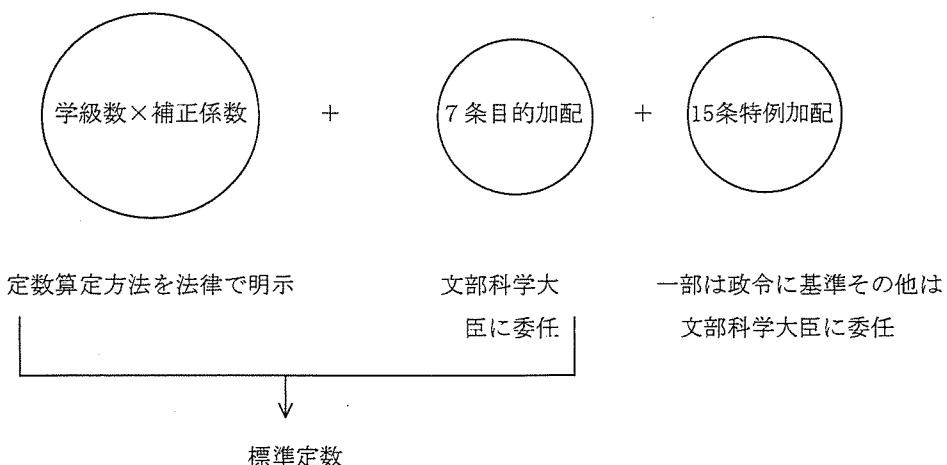
しかし教員定数は学級数のみによって決まる訳ではない。上記の算定にしても実際には学級数に補正係数（教頭、専科教員を見込む）を乗じる。そして過去の教員定数の改善では補正係数の数値を改正して定数改善をはかったことも少なくない（第5章参照）。他方、以上の算定

による教員定数のほかに、同法第7条第2項は児童生徒の「個性に応じた教育」「多様な選択教科」「少人数指導」などの目的による特別の加配（政令で定める数であるが、さらに文部科学大臣に委任）および同法第15条の「教職員定数の算定に関する特例」（政令で定めるほか、同じく文部科学大臣に委任）による加配が加わる。このような二種類の加配も加わることによって、学級編制とは直接に関係しない定数が存在しているのである。ちなみに第7条第2項の「個性に応じた教育」と「多様な選択教科」のための目的加配は第6次定数改善計画（1993）に際して追加したものであり、いわゆるTT加配などに充てられてきた。すでに述べたように、今回の第7次改善計画でもこのような目的加配が改善の大部分を占めることになった。

ちなみに義務標準法が定める学級編制（学級数）と教員定数の関係および教員定数の構成を図示すると以下のようになる。

なお義務標準法に定める標準定数は図1に示すように、学級数に補正係数を掛けて算定した基礎的な定数に第7条の目的加配を含めたものとなっている。しかし目的加配は一律の配置を想定していないので、これを標準定数に含めるのは疑問である。むしろ一律の基礎定数部分と目的加配、特例加配の加配部分は区別して、後者は一括して包括的な加配定数とするのが分かりやすいのではないかと思われる。

図1：義務標準法における教員定数の構成



2 学級編制と中央－地方関係

(1) 義務標準法と学級編制

①義務標準法以前の学級編制

学級編制に関する規定は戦前においては小学校令あるいは国民学校令の施行規則で定めていた。例えば国民学校令施行規則では第50条で1学級の児童数はそれまでの70人から60

人以下に改めた。この規定が戦後は学校教育法施行規則に移行し（第18条）、以後さらに改正を経て前述のように学校教育法施行規則第20条（50人以下編制）に至る。ところで戦前において学級編制の標準を学校令で定めずに施行規則で定めたのは、学級編制を文部大臣の直轄とすることを意味していた。そしてこの点は学校教育法にあっても変わらなかった。つまり戦後の学校教育法制定以後においても、法形式的には戦前と同じく文部大臣の命令によって学級編制の標準を決定していたのである。この点、戦前の学級編制統制様式がそのまま戦後に引き継がれていたといえよう。

このように義務標準法制定以前は、もっぱら学校教育法施行規則によって学級編制に関する全国的な統制を行っていたが、しかし実態的には都道府県の財政事情からこの標準を越える学級が多数存在していた。つまり増加する児童生徒数に学級編制が追いつかず、学級編制の統制を事実上維持できなかつたのである。ちなみに義務標準法制定当時のいわゆる「すしづめ学級」（1学級50人以上）がどの程度であったかというと、1957年調査によると小学校で34.4%、中学校で34.3%にのぼっていた。そこで義務標準法を制定して学級編制の標準を法律で定めることにより50人学級を目指したが、同時に地方によって暫定的な基準も認め、段階的な改善を行ったのである（「文部広報」1958年217号参照）。

②義務標準法の下での学級編制

他方、学級規模の縮小を目的とした1958年の義務標準法（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）は、上記の学校教育法施行規則とは異なって、学級編制の標準に関する規定を加えた。つまり学級編制の標準を法律事項とすることによって行財政的な条件をともなう標準の徹底を図つたのである。同時に、これによって学級編制に関する中央統制の仕組みが大きく変化することになった。そこで中央一地方関係の視点から義務標準法における学級編制の統制について検討する必要がある。

まず、同法は学級編制の全国的な標準を定めただけでなく、標準を維持するために文部省による学級編制の統制についても新たな制度を設けることになった。第一に、同法は全国的な標準とは別に、各都道府県が標準に従つて基準を定めることを規定した（第3条第2項）。つまり標準と基準を区別して、学級編制を実質的に決定する都道府県教委に対し、より拘束性の強い基準設定権限を与えたのである。第二に同法は、市町村の教育委員会が学級編制を行うことを定める（第4条）一方で、市町村教委が学級編制を行うに当たっては都道府県教委の認可が必要だと規定した（第5条）。第三に、さらに地方自治法の別表第三（都道府県教委の機関委任事務）を改め、都道府県教委が行う上記の基準設定と認可を文部大臣の監督が及ぶ機関委任事務に位置づけたのである（図2参照）。

要するに義務標準法は都道府県教委に強い権限（基準制定権、学級編制認可権）を与え、さらにそれに対して文部大臣の直接の監督が及ぶ仕組み（機関委任事務）を構築した。いいかえると義務標準法は一方でそれまで不備なままになっていた学級編制に関する法的規定を整備したが、それは從来に比べればはるかに文部省による集権的な統制を進めたものであった。周知のように、これ以後、このような義務標準法の下で6次にわたる学級編制標準の改善が進め

られることになったのである。

③義務標準法における定数と財政保障

なおこのような義務標準法の制定は標準定数の財政的裏付けとしての義務教育費国庫負担制度および地方交付税措置と連動して形成されたことを忘れてはならない。すなわち義務教育費国庫負担法については義務標準法によって算定する標準定数について限度額はあるものの実額の半額を国が負担することとし、他方、地方交付税については同じく義務標準法によって算定した定数に標準給与費を掛けた分の半額が算定される。このように義務標準法の定数算定を財政保障に結びつけたことによって「これほど的確に財源措置を行なう方法は他にない」(佐藤三樹太郎「学級規模と教職員定数」1965年、P. 194)といわれる制度となったのである。事実、これによって都道府県の財政力の大小に大きく左右されない、全国統一的な学級編制が可能になった点を見逃すことはできない。

さらに以上その他に、学級編制の事実上の決定権を都道府県教委に与えたことについては、1948年制定の市町村立学校職員給与負担法による都道府県の給与費全額負担に加えて、1956年制定の地方教育行政法によって都道府県費負担教職員制度が形成されていたのも重要な背景だといえる。つまり学級担任は専任教諭でなくてはならないが、地方教育行政法によって教諭の任命権は都道府県教委が掌握することになった。市町村教委が独自に教諭を任命し、学級担任にすることはできない仕組みとなったのである。したがって義務標準法の学級編制統制とあわせて考えれば、都道府県費負担教職員制度も集権的な制度構造の一環を構成していることが理解できよう。

<補注>教育行政と中央－地方関係

ここで中央－地方関係というのは中央・地方の行政機関相互の関係すなわち中央行政機関と地方公共団体との間の行財政的関係を指すものとする。中央－地方関係一般がそうであるように教育行政に関わる中央－地方関係も行政分野に関する法律（学校教育法その他）、行政機関相互の関係に関する法律（地方自治法、地方教育行政法その他）などが大枠を定め、さらにこのような法律に基づいて中央行政機関（内閣、文部科学省）の政・省令あるいは通達・告示による行政立法が個別的な事項について具体的に規定している。このような法的な構成の中で教育行財政が事実行為として存在している。

図2：1958年義務標準法体制下での学級編制

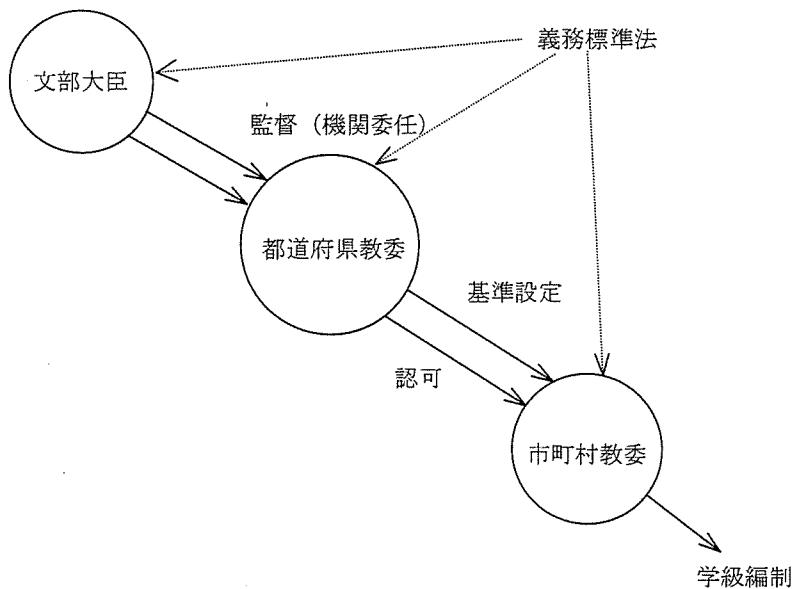
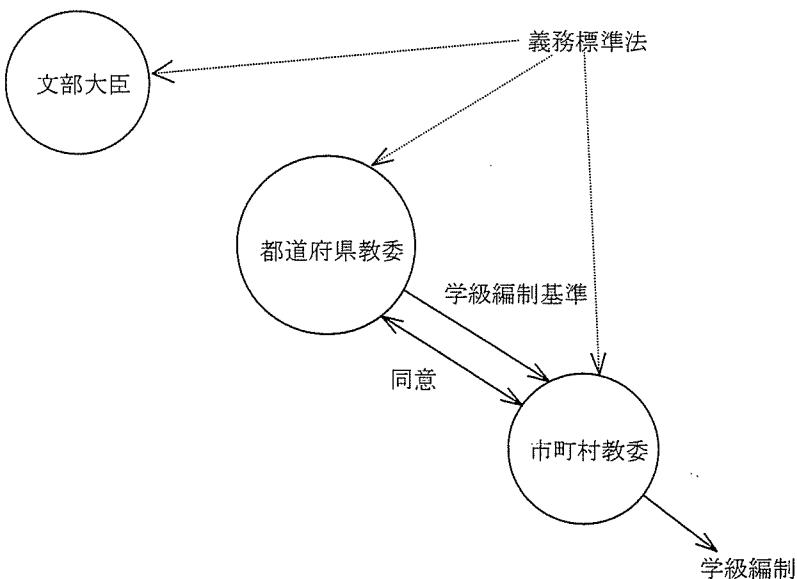


図3：地方分権一括法体制下での学級編制



(2) 地方分権一括法と学級編制

①義務標準法の改正

地方分権一括法（1999）の制定によって義務標準法が改正され、上述の学級編制をめぐる中央一地方関係にも変化が生じた。まず市町村教委が学級編制を行うのは従前どおりであり、都

道府県教委の基準設定にも変更はない。しかし市町村教委の行う学級編制に対する都道府県教委の「認可」が廃止され、市町村教委との間の「同意」に変わった。同時に機関委任事務の全面的な廃止とともに都道府県教委の基準設定は自治事務に移行した。当然、これに対する文部省の監督もなくなったのである（図3参照）。このような修正は、後述のように、教員配置や財政保障に関して制約があるとはいっても、結果的に学級編制に対する都道府県教委や市町村教委の自主的な対応を促すという効果をもつことは間違いない。

さらに文部科学省は2001年2月、第7次定数改善計画を含む新年度予算案にあわせて義務標準法改正案を国会に提案し、同法第3条（学級編制の標準）で定める都道府県教委の学級編制基準設定権限に関連して、さらに第3条第2項および第3項に但し書きを追加した。その但し書きは以下の通りである。

「ただし、都道府県の教育委員会は、当該都道府県における児童または生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合については、この項前段の規定により定める数を下回る数を、当該場合に係わる一学級の児童又は生徒の数の基準として定めることができる。」

つまりこの但し書きを追加することによって、都道府県教委は必要がある場合には標準を下回る学級編制基準を定めることができるようにになった。ちなみに従来からも標準と基準を区別していたが、しかし今回の改正は法律上の学級編制標準と都道府県教委の定める学級編制基準をより明確に区別して、後者すなわち学級編制基準の弾力化を図った点にその意義がある。言いかえれば基準設定に関する都道府県教委の裁量を拡大したという意味で行政上の分権化を進めたことができる。

②義務標準法改正と分権化の限界

しかし今回の改正を含む地方分権一括法による修正には以下の点に限界がある。まず第一に、今回の改正で学級編制について都道府県教委の裁量を広げたといつても、教員定数に関わる財政的な裏付けは何ら従来と変更がない。学級編制基準の改善にともなう定数上の財政負担増がある場合、その負担はもっぱら都道府県が負う。したがって都道府県が自主的な財政努力を行うなら別であるが、そうでなければ都道府県教委は国の財政的関与（国庫負担および地方交付税措置）の枠内で何らかの工夫をする以外にない。このように基準弾力化の裏付けとなる財源措置がないという点が問題である。

第二に、学級編制に関わる都道府県教委と市町村教委の関係は地方分権一括法によって基本的には対等な立場に移行した。これが市町村教委の主体的な対応を促すことは間違いない。しかしここには次のような問題がある。まず市町村教委が独自に学級編制を行おうとしても都道府県教委の「同意」がなければできない。そしてこの「同意」に当たっては、都道府県教委の学級編制方針の範囲内であることが必要条件になる。それだけでなく、前述のように配置される教員（「専任教員」）は都道府県教委の任命する都道府県費負担教職員である。つまり市町村が独自に専任教員を雇用して配置することができない。したがって教員の配置も「同意」の条件になる。要するに、学級編制に関しては依然として市町村が独自な判断で行うことはできない仕組みになっている。分権化といっても、市町村レベルに視点をおけば以上の限界が

あることを指摘しておくべきであろう。

3 教職員定数と中央一地方関係

(1) 義務標準法における定数の構成

①定数の構成と算定

前述のように義務標準法の教員定数に関する規定は複雑である。ここでは詳細にわたるのを避け、中央一地方関係の視点から要点のみを述べておこう。

まずすでに述べたように、義務標準法に定める定数の構成は、法律で示された標準部分と法律の委任によって政令で基準を示す部分、さらに政令で文部科学大臣にその数を委任する部分に分かれる。義務標準法は第7条で教頭、教諭等の標準定数の算定方法を示しているが、これは学校規模に応じて学級数に補正係数を掛けて算定する。例えば6学級の小学校では学級数に乗ずる数1,292を掛けた数字7,752、切り上げて8が算定基礎数になる。この部分は法律に規定してあるので文部科学大臣の裁量の余地はない。

次ぎに、第7条第2項は目的加配を定めている。これはすでに述べたように第6次改善でティーム・ティーチングの導入に関連して設けた規定で、「個性に応じた教育」を行うための「複数の教頭及び教諭等の協力による指導」（中学校では「多様な選択教科」の開設のためが加わる）に対する加配である。なお今回の義務標準法改正で、この箇所に「少人数指導」を目的に加えた。これも政令でその数を定めるとしているが、施行令第2条第2項では都道府県教委が授業時数や児童数等の事情を勘案して配慮が必要だとした学校数をもとに文部科学大臣が決めることになっている。つまり、都道府県教委が集約した要求に基いて、文部科学省が予算枠の範囲内で総数を決め、各都道府県へ配分するという趣旨である。ちなみに再三指摘するよう今回の第7次定数改善のほとんどがこの目的加配に相当する。

以上に加えて従来からあった第15条の特例定数では「地域の社会的条件」や「特別の指導」「研修・研究」などの事由によって施行令で定める数の加配を行う。例えば「地域の社会的条件」による加配には産炭地域等の要保護児童数に応じた加配、地域改善対策事業対象地域への加配、簡易宿泊所営業密集地域への加配、在日外国人児童数に応じた加配などがある。さらにもこの中には一定の基準によってその数が決まる場合と、文部科学大臣の裁量に委ねる場合がある。また上記の「特別の指導」「研修・研究」のための加配定数はいずれも文部科学大臣の裁量による。

②文部科学省のリーダーシップと裁量定数

以上のように教員定数には法律で算定方法を明記した定数以外に、政令基準による定数さらに文部科学大臣に委任した裁量定数が存在する。この内、政令基準による定数や裁量定数は少なく、多くは法律で算定する標準定数である。とはいっても裁量定数も絶対数からいえば相当数に

なる。例えば第7次定数改善計画の5年間に見込んでいる目的加配は22,500人(小学校8,600、中学校13,900)、当初年度は4,500人を予定している。(後掲資料参照)

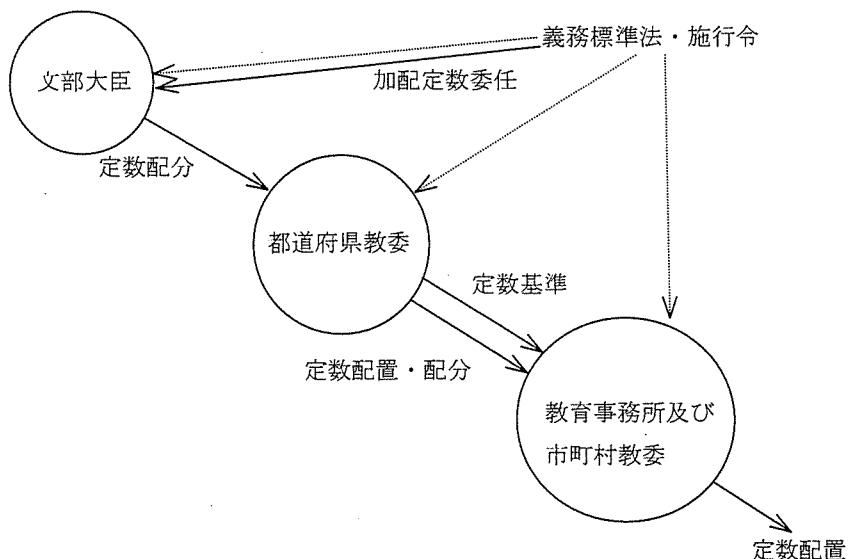
そこで一般的にいうなら図4に示した標準定数の内、法律による算定部分および特例加配で政令による外形基準がある定数については文部科学省の裁量の働く余地は少ない。これに対して目的加配および特例加配で文部科学大臣の裁量に委ねている部分の都道府県への配分は、多分に文部科学省の意向に左右される。ただし目的加配など裁量定数の枠は財政事情や総定数の減少度合いに制約され、他方で財務省、自治省との交渉、協議も経て決まるので、文部科学省だけが主導するわけではない。

しかしそのような過程を経て決まる定数枠は、国の財政的な関与があるだけに文部科学省のリーダーシップによる配分となり、都道府県の定数基準を事実上拘束することになる。したがって形式的にはこの部分が、定数枠の設定や定数配分に限ってのことであるが、文部科学省の直接的な統制下にあるといえる。ただしこのような文部科学省の裁量とリーダーシップは一般的には教育改革を進めるために必要である。このような裁量やリーダーシップがなければ地方の改革が進まない場合もあるからである。上記のように教職員定数の保障は基本的には法律によって担保されるので、文部科学省の裁量は限定的なものである。しかし定数保障や配分についても、それが全国的な教育改革を目的とするものであれば、文部科学省のリーダーシップは必要不可欠だといえる。ただしそのようなリーダーシップの効果を高めるには、現行のような不透明な配分方法ではなく、カリキュラムセンターなどとも連携して配分基準の説明性を高め、配分の公平性や配分過程の透明性を高める必要があるといえよう。

③非常勤講師の配置

なお以上は専任教員を前提としているが、今回の義務標準法改正で短時間再任用職員や非常勤講師の定数内配置を可能にするために同法に第17条を新設した。この措置によって国の財政的関与すなわち国庫負担・地方交付税措置がある定数の枠内で上記のような弾力的な雇用が実現する。同じような試みはすでに都道府県の単独負担によって実施されているが、今後は国庫負担・地方交付税措置とともに定数内での非常勤講師の導入が都道府県教委の裁量に委ねられる。したがってこれについては教員配置の弾力化であると同時に部分的な分権化と見なすことも可能である。もっとも小中学校での非常勤講師の活用にはまだいくつかの問題点が残っている。例えば学校運営上の位置づけ、教育活動の継続性、専任教諭との連携、非常勤講師の研修や待遇などである。

図4：地方分権一括法体制下での定数配分・配置



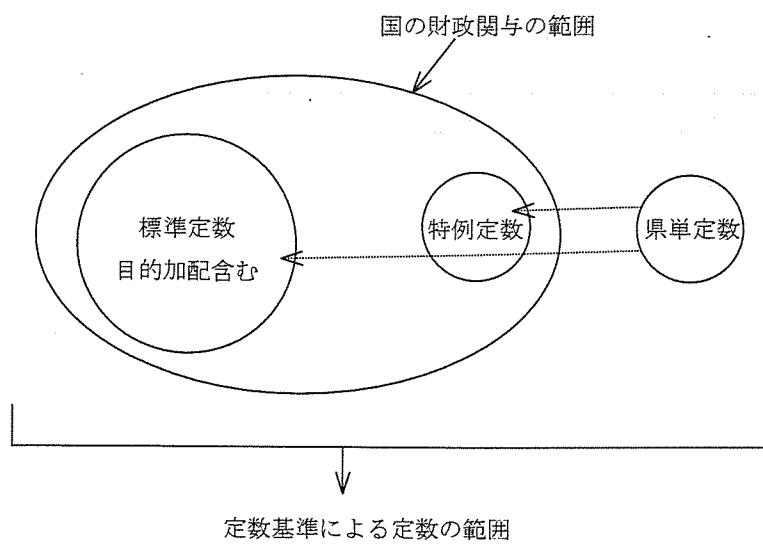
(2) 都道府県定数の構成

① 「標準」と「基準」の関連

次ぎに都道府県定数の構成について検討する。都道府県定数は都道府県ごとの定数配当方針に含まれる定数基準によって決まる。この場合、国の財政的関与がある定数およびその内の標準定数と、地方的な基準の関係について留意する必要がある。まず義務標準法にいう標準は図5で示すように、法律による算定と目的加配からなる（第7条）。他方、法律による算定は個々の学校について行うが、その総計を当該都道府県の総定数に算入する。目的加配も各都道府県ごとに配分するので各都道府県の総定数に算入する。さらに義務標準法の定める特例定数（第15条）も各都道府県ごとの定数として各都道府県の総定数に算入する。こうして<都道府県を単位として積算された都道府県ごとの総定数>が国の財政関与（国庫負担と地方交付税措置）の対象になる。

これに対して都道府県が策定する定数基準による定数は、上記のように積算した総定数にさらに都道府県の単独負担（以下、県単という）を加えたものである。ただしこの県単には国の財政関与がないので、この部分は都道府県の財政力や財政事情によって相当に異なってくる。なおここで基準と呼ぶのは各都道府県が定める定数配置方針の内、学級数に応じて算定される教員数（基準表による）に目的加配と特例加配を含めている。これによって義務標準法の標準に対応させているが、基準の場合は特例加配も含む点が異なる。

図 5 : 定数標準および特例定数（国）と定数基準（都道府県）による定数の関係



②定数基準の構成

各都道府県教委は教職員配置の基準として定数基準（定数配置方針）を策定している。これは市町村の各学校への定数配置の直接の基準であり、一般には表1のような基準によって直接に個々の学校への配置が決まる。ただし義務標準法でいう特例加配や目的加配はこれとは別の基準による。この表で明らかなように、表1の内加配以外の部分は外形基準だといえる。

表1：教職員定数配当方針（A県、1999年度）

	小学校	中学校
校長	学校に1人	
教諭	別の基準による（表2参照）	
養護教諭	学校に1人、指定する学校に2人	
学校栄養職員	給食実施校に1人、指定する学校に1人又は2人	
事務職員	<ul style="list-style-type: none"> ・3学級以上の学校に1人 ・30学級以上の学校又は指定する学校に2人 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校に1人 ・24学級以上の学校又は指定する学校に2人
加配	別の基準による	

表2：小学校教諭（教頭含む）配当基準表（部分）

小 学 校					
学級数	定数	定数G	学級数	定数	定数G
1	2	1	16	19	20
2	3	2	17	20	21
3	5	4	18	21	22
4	6	5	19	22	23
5	7	6	20	23	24
6	8	8	21	24	25
7	9	9	22	25	26
8	10	10	23	27	27
9	11	12	24	28	28
10	12	13	25	29	29
11	13	14	26	30	31
12	14	15	27	31	32
13	16	16	28	32	33
14	17	17	29	33	34
15	18	19	30	34	35

* 定数Gは義務標準法の算定方法によって試算した算定数值（参考）

上の表1はA県教委の定数配置基準である。同県ではこれにしたがって定数配置を行う。ここで注意すべき点は、この定数基準の学級数によって算定する部分は義務標準法の算定方法によって算定する数値とは若干異なっていることである。教諭以外の職種では一部異なっているが、教諭でも表2が示すように義務標準法の算定方法による数値とわずかに異なった配置になっている。（表2の定数Gは義務標準法の算定方法による数値）このような配置基準による配置の結果、現実には標準定数の算定方法による場合とは異なった配置となる場合も当然出てくる。また標準定数の算定方法の数値を上回る配置を行う場合、県単で補完することもある。もっとも最近は県単の削減が進んでいるので、この部分の県単も少なくなる傾向にある。いずれにせよ義務標準法に規定する算定は都道府県全体の標準の定数を積算するためのものであつて、都道府県が定める地方定数の配当基準とは異なることに注意しなければならない。

なおこのような定数基準によって市町村の各学校一律に配置するのが一般的であるが、府県によっては政令指定都市には総枠で配分し、具体的な配置は政令指定都市教委に委ねる場合もある。いずれにせよこの部分は各都道府県教委が若干の裁量を働かせている部分だが、その結果については地域事情や教職員組合との交渉経過など、様々な背景が存在すると推測できる。

③加配の構成

上掲の表1に詳細が示されていない加配にはいくつかの種類があり、各都道府県によって名称も異なる。そこには義務標準法で定める目的加配と特例加配の両方が含まれ、さらに場合によっては国の措置する加配以外に県単による加配がある。例えば下の表3はA県とB県の加配教員の種類である。

表3：加配教員の種類（1999～2000年度）

A県	B県
○個に応じた指導 加配	○学習指導充実加配
○生徒指導、不登校担当加配	○重度重複加配
○同和加配	○同和加配
○教育困難校加配	○専科教員加配
○複式学級加配	○大規模校加配
○学校図書館研究加配	○生徒指導主事加配
○コンピュータ利用推進加配	○進路指導主事加配
○心の教育推進加配	○小規模校加配

上記の加配には県単で国の加配を補完する場合もあれば、県独自に加配を行う場合もある。A県では複式学級加配や心の教育推進加配が県独自の加配である。このように加配には各都道府県の独自措置があり、国の措置と合わせて都道府県定数の一部を構成している。また加配は地域的事情や学校の状態によって配置するので、ここには当該都道府県や県内市町村の特殊な事情が相當に反映している。また教職員組合その他の影響力も反映している。

このような加配は学校の個別事情や特定目的に応じた教育活動を行うためのものであって今後大いに活用が期待される定数にはかならない。しかしこれには以下の問題がある。まず第一に、加配のうち県単については都道府県の財政力と時々の財政事情に大きく左右される。現にA県でも県の行財政改革プランでは県単加配の全面的な廃止を掲げている。B県は財政再建プログラムの中でやはり県単加配の廃止や縮減を計画し、重点的な再配置を行うため「単独加配教員の再構築」を打ち出している。要するにこのような加配は県単定数については都道府県の財政事情に大きく左右されざるをえない。

第二に、加配教員の配置基準はしばしば行政内部基準にとどまり、その内容は明示的ではない。関連していえば、加配は目的性を持つので学校規模などの外的的な基準による配置は適当ではない。しかし実際には加配の目的と配置は必ずしも一致せず、結果的に目的とはかわりなく大規模校への優先配置を行うこともないとはいえない。さらに加配定数の効果に対する評価方法は必ずしも確立されていないのが現状である。第三に、加配の配置と活用に際して市町村教委や学校の裁量が少ない。とりわけ目的加配の配置と活用に関しては市町村教委と学校に裁量を与え、その効果に対する評価のシステムをつくることが望ましいが、上記のように現在

そのようなシステムは形成されていない。この点についてもやはり加配定数配置の客觀性を保ち、公平性や透明性を保障すべきであろう。

4 地方における定数配置の事例

(1) 目的加配の活用事例

①加配教員と学校運営の改善

加配教員の活用は多様な形態で実施されている。例えばいわゆるTTを行う同室複数指導、教科、時間を限定して行う学級分割授業、教科担任制や選択授業、総合的学習および専科の支援などがある。もちろんこのような目的加配教員の活用以外にこれまでの特例加配による人権教育や生徒指導加配の活用も行われている。いずれも個々の学校の事情に応じて人選、配置を行う例が多い。ちなみに日教組の全国教研でもここ数年、TTによる実践報告が見られるようになっている。今後の加配教員の増加を考えれば、その活用に注目した実践報告も期待される。

ただし加配教員の活用は学校運営の全体的な活性化という視点から行う必要がある。すなはち加配教員の活用に当たっては、たんに授業方法の改善にとどまらず、学校運営の全体的な効果を高める視点が欠かせないのである。そこでこのような視点から、ここでは兵庫県豊岡市立八条小学校の「教育システム改善のとりくみ」の事例を紹介しておこう。この小学校では学習成果をあげるために学級担任制の見直しを含む授業組織改革に取り組んだ。その結果、2000年度から配置された加配教員も活用して学年ブロック制と教科担任制、同室複数指導を一体的に実施している。学校規模は各学年2クラス、障害児学級1クラスの計13学級だが、下に示すようなブロックを編制した。また同校ではこのようなブロック制の理念を具体化するものとして教科担任制と同室複数指導を位置づけている。さらに同校ではこのような試みについて「教師間の話し合いの必要性と頻度は高まり、共有される情報が増え、より緊密で指向性のある指導が可能となった。また、これまでに見られなかった多様な学習形態と支援体制が工夫された。それらが複合的に作用して、和やかで落ち着いた学習空間がしばしば見られるようになってきた。」と指摘している。

<ブロック制のシステム>

低学年ブロック	1・2年担任4人と副担任1人
中学年ブロック	3・4年担任4人と障害児学級担任と副担任1人
高学年ブロック	5・6年担任4人と副担任1人
(加配教員はブロックよりはずし全校的な視野から主に高学年に関わる。各ブロックのブロック長はブロックの調整に当たるとともに、学校運営、全校研修の調整を図る。)	

<具体的なとりくみ>

○学年としてのとりくみ例（2人の担任と副担任が指導・支援に当たる。）

- ・学年合同授業の実施
- ・学年行事の実施
- ・総合的学習の実施

○ブロックでの実践例

- ・相互学習発表会の実施（例：5年生が6年生に対し発表）
- ・ブロック内教科担任制の導入
- ・2学年合同行事（体育的、文化的行事）の実施
- ・児童理解と指導方針策定のための事例研究会の実施

何を目指すのか

●一人の学級担任が全面的に学級の指導に当たる方法は、子どもと学級担任との結び付きが深まり、児童理解が深まるという長所がある。一方で、児童理解に偏りが生じたり、学級の問題が外部に表れにくく、問題が明らかになったときには、すでに対応が困難になっている場合がある。そこでブロック制である。ブロック制は、教師がお互いを支え合い、子どもを複数の目の違う視点で見つめるというシステムである。困ったときはみんなで支え合おう、いや困る前にしっかり考えておこうということである。教師集団が信頼しあい互いに開かれたときに児童・学級情報はよりオープンになり、個に応じた指導と個性的な学習が可能になる。とはいもののあくまで学級担任が学級の中心である。

●私たちは、子どもの多様な側面をチームで見守っている。教科の性質や教師の個性に応じて、子どもの見る姿は異なる。担任は、多くの目で捉えられた子どもの姿を総合して、よりよいものにしていく役目を担っている。担任を正面にたとえるなら副担任は側面から絶えず子どもの把握に努め、問題の早期発見と情報のスムーズな交流のための媒介的な役割をする。また授業では、じかに指導することのほか同室複数指導などで支援することで子どもの生活・学習上の情報をキャッチし担任と連携しながら児童の多面的理解を助ける。学級懇談会などにも可能な限り参加し、保護者へも副担任の存在を意識づけている。

●ブロックは、1・2年、3・4年、5・6年の2学年で構成している。児童の発達には幅がある。隣接する2学年では、発達が逆転している場合もしばしばある。学年の枠を越えてブロック単位で子どもを見ることでより多様で多面的な児童理解が可能となり、教師も教えられるものが多い。ブロック全体の児童と直接接している副担任の存在と担任同士の授業の持ち合いは児童理解と教師相互の助け合いに役立っている。

●校務分掌、校内研究など学校内の実質的な活動は、ほぼすべてこのブロックで検討され、実施に移される。構成員4～5名は、最も活発に本音の混じった意見が出て創造的な実践が可能とされている。ここでの知恵が、学校全体に帰ると、学校はよりよいものとなる。

以上は兵庫県豊岡市立八条小学校、菅原定昌「教育システム改善のとりくみ」（「こどもと教育」No.104、兵庫教育文化研究所、2001年3月）による。

②加配事務職員と学校事務の共同実施

目的加配は教員だけではない。学校事務職員には1999年度から研究加配が加わり、共同実施の試行がはじまった。さらにこれを受け第7次改善計画でも学校事務職員の定数増（5年間で約730名）は主として共同実施に充てる目的加配である。したがって今後5年間に加配による効果を定着させ、次の定数改善につなぐという課題は学校事務職員の場合も同じである。そこで次に加配事務職員の活用による共同実施の事例を紹介しておこう。

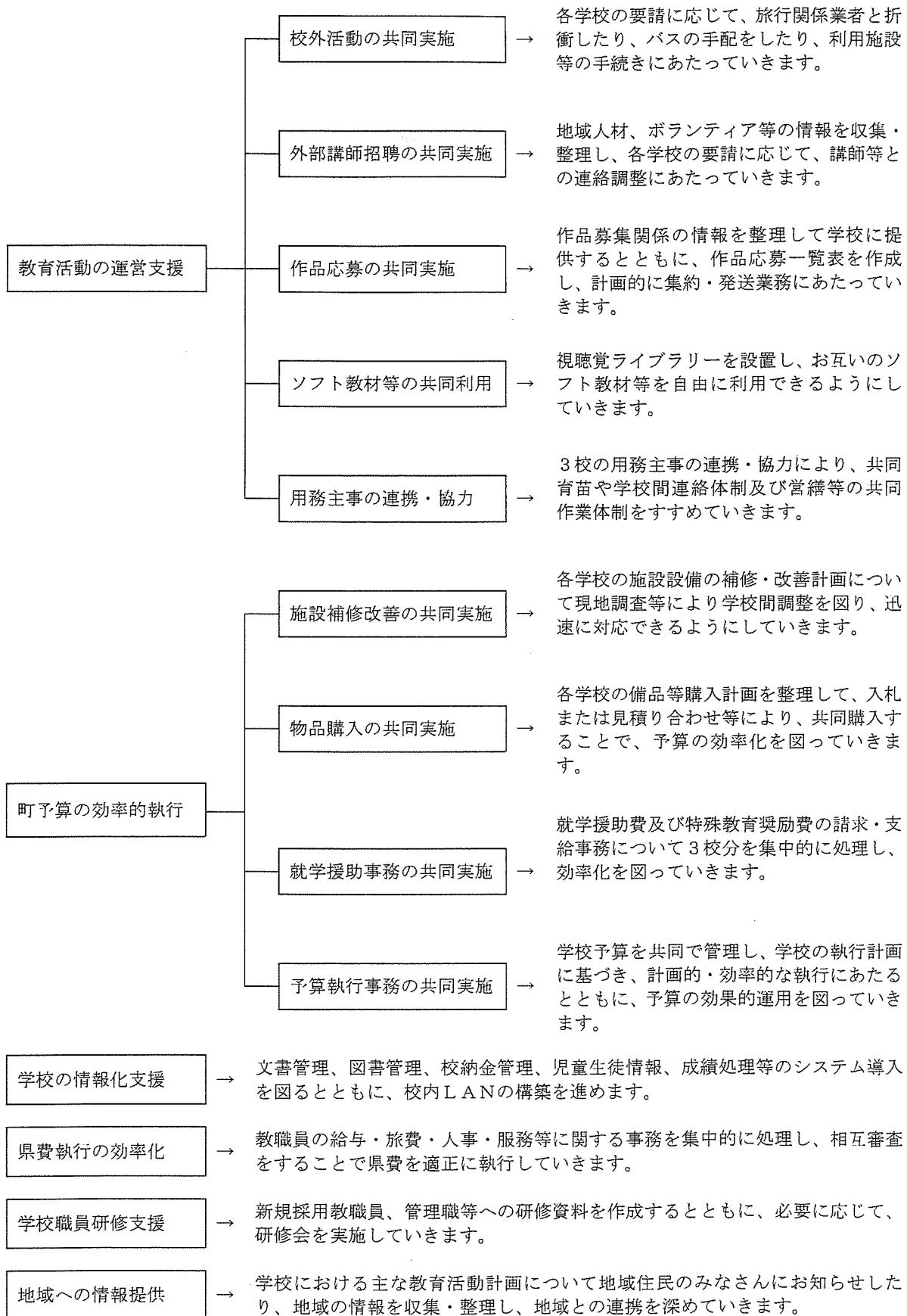
宮崎県佐土原町立那珂小学校では1999年度から県教委の「事務処理の効率化に関する研究実践」をテーマに研究指定と加配事務職員の配置を受け、町内の3校4名の事務職員で共同実施組織を編成した。具体的には那珂小学校に「学校支援センター」を置き、那珂小学校事務職員がリーダーとなって各種の事業とそれにともなう事務、学校間連携による事務管理の相互支援、共通事務の管理等を行ってきた。同センターの構想によるとセンターは「区域内学校の事務・業務の一部を組織的、集中的に処理し、学校における事務・業務の効率化を図ることで、学校の自主性・自律性を確立し、特色ある学校づくりを推進すること」を目的とする。

その職務内容は以下のように「教育活動の運営支援」「町予算の効率的執行」「学校の情報化支援」「県費執行の効率化」「学校職員研修支援」「地域への情報提供」など多岐にわたる。このようなセンター職務を大きく分けるとまず第一に学校運営に対する支援機能がある。例えば校外活動や外部講師の調整、施設修繕計画の策定や調整、情報化への支援・指導助言、教職員研修への支援などである。次に学校予算の効果的・効率的な編成・執行のための学校間連携と集中処理がある。物品の共同購入にともなう連携や集中処理、さらに予算編成・執行全般にわたる連携や相互支援である。

以上の外に那珂小学校ではセンター設置と平行して学校徴収金の管理体制を改め、従来の教員分担から学校事務職員による管理へと移行するための試行も進めている。学校事務の共同実施は現状ではまだ試行段階であるが、「事務処理の効率化」にとどまらず学校間連携による予算編成や予算要求、さらに学校運営への支援体制の構築まで視野に入れるなら、今後の学校事務のあり方を示唆するものだといえる。同時にこのような展望の下で学校事務職員の加配定数確保を図る必要がある。

ちなみに前述のようにロック制による教員間の連携や相互支援にあたるのが、学校事務職員では共同実施だといえる。今後は学校運営の効果を高め、効率化をすすめるためにこのような組織体制の構築が必要であり、同時にそれが定数改善の根柢となることが必要である。

<学校支援センターの職務>

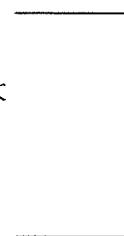


(2) 教職員組合の加配要求

ここで以上と関連して教職員組合の加配要求について例をあげておこう。県費負担教職員の加配要求は都道府県教組の定数要求に含まれ、各都道府県の実状によって様々な要求が見られる。以下の例は大都市を抱える〇教組の主な要求(2000年度)である。

〈教職員定数の改善、加配措置にかかる要求〉

- 第7次定数改善の確保
- 「学習指導充実加配」の拡大
- 少人数学習のための学校裁量加配
- 生徒指導、教育改革への重点的加配
- 学校要求による「35人学級編制」(配置定員内)
- 普通学校での障害児教育充実のための定数改善
- 多文化共生、国際理解等の研究校加配
- 外国人加配の配置基準改善
- 通学区域に養護施設のある学校への加配
- 同和加配の確保
- 夜間中学の定数改善
- 養護教諭の複数配置拡大
- 栄養職員の全校配置
- 事務職員の新規採用、就学援助、研究加配の拡大
- 専任司書教諭の配置
- 「いじめ」・「不登校」対応への教員加配・
スクールカウンセラーの全校配置
- 「産育休プール」加配の制度化
- 進路指導教諭の全中学校への配置
- 体育専科教員の全小学校への配置
- その他



(要求項目は順不同。分野別に整理した。)

以上のように多種多様な加配要求がある。(上掲の項目は要求書の項目を筆者が分野別に整理した。)ここに示したように加配要求は目的加配に関連する項目、従来からの特例加配に関連する項目、非教授職員に関連する項目、労働条件改善に関連する項目に分かれる。したがってそれぞれについて国および都道府県の定数改善方針とつきあわせた上、具体的な対案として提起することができる。とりわけ国の加配定数の枠組みに限定されず、自治体の必要に応じた

加配枠の設定も重要である。またこのような要求は単年度では終わらない。加配の効果についての研究・評価をふまえて〇教組としての中長期的な政策要求にする必要がある。

なお〇教組では第6次定数改善計画の当初から目的加配・特例加配の拡大を重視するという方針を持ち、他団体とも連携して加配要求を積み重ねてきた経過がある。この点他教組と多少事情が異なるかもしれない。すなわち〇教組では学級編制など基準の改善による一律要求もさることながら、それ以上に学校・地域での教育運動を背景とした具体的な要求を行うという姿勢が上記のような加配要求になっている。上記の要求はその多くが目的加配に沿うものであり、少し整理すれば目的加配の範囲や対象、規模について教委と具体的な対案交渉が可能である。またこれまでの加配要求をふまえて第7次定数改善計画の対案を用意することができる。今後の定数改善における目的加配の拡大傾向を考えれば、教職員組合の定数要求としてこのような要求方式が参考にされるべきであろう。

(3) 非常勤講師等の導入

①非常勤講師及び指導補助員

前述のように今回の義務標準法改正によって非常勤講師や再任用職員の定数内配置ができるようになった。このような非常勤講師や再任用職員については、教員配置の弾力化が進む中で一定程度の定着が予想できる。すでにここ数年、各都道府県教委や市町村教委では単独負担で非常勤講師や指導補助員の配置を行っているところも少なくない。その形態は専任教員の目的加配とも重なるが、事実上の学級編制基準の緩和（少人数学級、少人数学習）や、学級運営ないしは教育活動の効果を上げること（複数担任、担任補助、教科担任、学校生活支援）を目的として多様な形態が存在する。

ちなみに2000年度までの都道府県の例をあげるなら、例えば「ティームティーチング等の臨時講師配置事業」（北海道）「ラーニング・サポート事業」（秋田県）「フレッシュクラス支援事業」（同）、「学習・生活指導員活用モデル事業」（山形県）「さくらプラン」（群馬県）「ゆとり教育特別推進事業」（富山県）「小学校新入生指導教員配置事業」（福井県）「1年生多人数学級TT加配」（鳥取県）「楽しい学舎づくり推進事業」（山口県）「フレッシュキッズモデル事業」（熊本県）などがある。また市町村でも同様な施策を実施している。

なおこのような事業は都道府県や市町村の単独負担であるが、緊急地域雇用特別基金を充てて始めた事例も少なくない。したがって基金終了後の財源をどうするかという問題が残る。さらに非常勤講師配置について県教委が市町村教委に補助するなど両者の連携による施策もありうる。しかしいずれにせよ、2001年度以降、定数内非常勤講師の配置が始まるので、目的加配専任教員の活用とあわせて非常勤講師等を含めた多様な配置が広がることは間違いない。ただし非常勤講師の配置に当たっては次に指摘するような解決すべき問題点もある。

②さくらプラン

ここでは非常勤講師配置の一例として、全国的に知られる群馬県の「さくらプラン」を紹介しておこう。県教委によるこの事業は、小学校1年生の多人数学級に対し、若い非常勤講師を担任の補助教員として配置し、児童が幼稚園ないし保育園から小学校に円滑に移行することを目的にしている。ちなみに「さくらプラン」というのは「Supporting Classes of Large scales（大規模な学級に対する支援）」という意味である。

このプランは当初「緊急地域雇用特別基金」と県予算を財源として、1999年度からスタートした。初年度は児童数36人以上の学級を対象とし、1日4時間、35週の勤務形態で非常勤講師（主として、教員採用試験の不合格者に希望をとる）を採用した。次いで2000年度は34人以上学級を対象とし、非常勤講師は1日8時間の勤務形態へと変わっている。ちなみに2000年度の予算総額は384,072千円、対象学級数が246学級で、全体の35.7%となっている。群馬県ではさらに中学1年生を対象に「わかばプラン」（生徒指導と相談にあたる学校生活づくり支援事業）も2000年度からスタートした。予算総額は24,107千円で、モデル校10校を対象に15人の非常勤教員を採用している。

なお「さくらプラン」は小学校1年生の学校教育への円滑な移行を目的としている。現在まだ実施して間がなく、担任と補助教員との連携体制の定着を図る段階だという。しかし学級での教科授業や生活指導では一定の効果が見られ、現場ではおおむね評価されている。また第7次改善計画の進行にともなって他県でも同様な事業が実施される動きがあり、「さくらプラン」の成否は今後の施策にも参考になる。ただし、小学校での非常勤講師の活用については、さくらプランの場合でも非常勤講師の勤務条件の改善、学校運営への参画、研修体制の充実などの問題があると指摘されている。（「日本の教育」第50集、2001年、参照）

③A県の試行

次に非常勤講師の導入を目的加配の先導的試行として行ったA県の事例を紹介しておこう。A県では第7次定数改善計画に先立って2000年度から小中学校に非常勤講師を配置して新たな学習方法についての試行と研究を行った。この試行は全部で4つの分野からなるが、それぞれの意図や効果、課題を次のようにまとめている。

●小学校入学段階における副担任制

- (ア) つまずきのある児童の早期発見、早期対応等の個別指導の充実やきめ細かな指導が可能であり、基礎・基本の確実な定着を図ることができる。
- (イ) 協力指導により、基本的な生活習慣や学習習慣が効果的に育成できる。
- (ウ) 社会生活上のルールを身につけさせることができる。しかし他方、児童が依存的になりやすいので、「自立への支援」という教師の役割を明確にし、指導にあたる必要がある。

●小学校高学年教科担任制

- (ア) 教師の一層の専門性を生かした質の高い授業が展開でき、基礎・基本の確実な定着を図ることができる。
- (イ) 児童を複数の目で見ることにより、多面的な児童理解に基づいた指導が可能になる。
- (ウ) 相互の学級経営の課題を話し合うなど、学級の壁がはずされ、開かれた学級づくりが推進できる。しかし効果的な実施を図るには、これまで以上に教師間連携のための打ち合わせの時間を確実に設定する必要がある。

● 「総合的な学習の時間」等への支援

- (ア) 非常勤講師の配置により、弾力的な学習集団の編成や協力指導、またきめ細かい諸準備が可能となり、「総合的な学習の時間」が円滑に実施できる。
- (イ) 非常勤講師の配置により、弾力的な学習集団の編成や協力指導、またきめ細かい諸準備が可能となり、「総合的な学習の時間」が円滑に実施できる。他方、指導の充実を図るには、非常勤職員の指導力を高める必要がある。

● 中学校教育課題への支援

- (ア) 部活動を非常勤職員が担当することにより、正規教員は、教育相談や家庭訪問、学年打ち合わせ等が定期的に実施でき、生徒指導、学習指導とともに、指導の充実を図ることができる。
- (イ) 非常勤職員の高い専門性により、一部の部活動においては、生徒の能力が向上している。しかし他方、学校にとって必要な専門性をもった非常勤職員の採用が難しい等の課題がある。

以上は非常勤講師配置の試行であるが2001年度から、この結果をふまえた加配教員と非常勤講師の配置が始まっている。このように配置の成果や課題についての経験や研究の蓄積が進めば、今後の加配教員、非常勤講師の配置を進めるために必要な根拠やさらに検討すべき課題が明らかになると期待できる。

5 教職員定数・配置と分権化の課題

(1) 学級編制基準の弾力化

最初に述べたように、地方分権一括法の制定によって学級編制基準の策定は都道府県教委の自治事務に移行した。他方、市町村教委は都道府県教委の同意を得て学級編制を行うことになった。しかし教職員配置に関する学校教育法施行規則の規定や都道府県費負担教職員制度の存在によって、市町村による独自な専任教員の配置ができない仕組みになっているのは前述のとおりである。したがって、分権化をさらに進め、市町村の自主的な学級編制を促進するためには市町村教委の任命権を回復する必要があるが、それには都道府県費負担教職員制度の見直しが必要となる。これに関しては、すでに政令指定都市に任命権の委譲があるが、給与費負担についても見直して政令指定都市は都道府県と同格な扱いとし、中核市にもさらに権限を委譲す

べきである。その他の市町村についても市町村立学校職員給与負担法（1948年）などを見直して、自主的な定数配置を行うための地方交付税による財源措置を検討するが必要があろう。

なおそのような抜本的な改革をまたずとも、今回の義務標準法改正で都道府県教委は標準を下回る学級編制基準を制定できるようになった。これを活用すれば段階的な学級編制の改善も可能になる。この過程に市町村教委との連携ないしは市町村教委への支援（教員配置への補助等）を組み込めば、市町村の裁量拡大も見込める。当面、分権化を進める現実的な方策として市町村教委の要求を反映した基準の設定や、非常勤講師の配置など市町村教委の独自措置への補助・支援施策を具体化すべきである。

（2）義務標準法の見直し

すでに何回か指摘したことであるが、義務標準法には標準定数に外形的な定数算定基準と加配措置（目的加配）が含まれる。さらに標準定数以外に特例加配が存在する。しかし外形基準で決まる定数と文部科学大臣の裁量による定数とは性格を大きく異なる。前者は全国的な標準であり、後者は目的的で全国一律とは異なる特殊な定数配置である。したがってこれを切り離し、外形的な標準定数および目的加配と特例加配を合わせた包括加配定数に区分する。現行の義務標準法は構成が複雑で分かりにくいので、以上のように二つに分けて単純化する方が分かりやすい。また政令による基準はともかく、文部科学大臣の裁量に委ねられる定数については、現行のように文部科学省と都道府県教委の調整に委ねるだけでなく、中央、地方のカリキュラムセンターでつねに研究や評価を行い、定数配分の透明性を高めることが重要である。

なおこのように定数を二つに区分するのは以下の理由による。一つは、法律で定める外形基準による定数は全国標準とする。その上で地方基準を弾力的に編制することにし、地方の独立性や多様性を保障する。この部分は国の財政関与は地方交付税措置とする。これによって標準定数についても地方の主体性を一定程度保障できるからである。もう一つは、逆に加配の裁量定数については配分に関し文部科学大臣のリーダーシップが必要だと認める。それは全国的な視野から地方の教育改革を支援するためである。ただし地方の要求の反映や配分の客観性、公平性、透明性を確保する必要がある。さらにこの部分の国の財政関与は包括補助金または教育交付金とする。これによって地方の主体性を保ちながら文部科学大臣の改革へのリーダーシップを保障できる。

（3）加配定数と配分・配置の見直し

加配定数は現在は財政状況を踏まえた文部科学省の政策判断によって決まる（文部科学大臣への委任）。しかしすでに繰り返し述べたように、必要な加配定数を保障するには加配の効果に対する評価をふまえた算定根拠が必要である。したがって教育課程評価や学校評価と連携した定数評価を政策研究機関で行った上、一定の指針を公表すべきである。これは中央と地方で行うのが望ましい。さらに加配定数の各都道府県への配分に当たっても、上記の指針に基づいた評価を前提に配分する必要がある。現在このような配分は都道府県教委や文部科学省の担当

者間の協議・交渉によって決まるが、この過程の客観性と透明性は決して十分とはいえない。したがってこの点も改善する必要がある。

また各都道府県内での加配定数の配分や学校への配置についても同じことがいえる。前述のように加配の活用は基本的に学校裁量に委ねるのが望ましい。しかし同時に活用の効果を評価し、それによって配分過程の透明性を高める必要がある。なお配分・配置については学級編制の弾力化とあわせて市町村教委、学校の要求を反映するシステムを検討し、非常勤講師等についても同様に考えるべきである。要は加配の配分と配置に当たっては、教委や学校の裁量拡大を進めながら透明性、公平性に留意するとともに評価システムを確立することが重要である。

第8章 教職員定数と財政

1 教職員定数と給与費保障の構造

(1) 義務標準法による定数と条例定数

ここでは公立小中学校の教職員定数に関する財政的なわち給与費保障に限定して述べる。すでに指摘したように公立小中学校は義務標準法によって国の財政関与に関する部分については定数算定方法が定められている。教員定数では標準定数の基礎部分は学級数に補正係数をかけて算定する。これに加えて目的加配が算定され、その合計が標準定数になる。さらにこのような標準定数に特例加配を加えた総定数が義務標準法に基づく定数であって、これが国庫負担および地方交付税措置の対象になる。教員以外の職種はこのような方法と異なった算定を行うが、給与費負担の構造は同じである。

なお義務標準法による定数算定はもともと国による給与費算定の根拠とすることが目的の一つである。したがって、このような算定は都道府県教委による定数基準（定数配分・配置）を直接に拘束するものではない点に注意する必要がある。上記のように算定された総定数の枠内で、各都道府県教委は自ら定める定数基準に基づいて目的に応じた配分・配置を行うことになる。ただし国庫負担に関する定数配置は国の会計監査の対象になるので、義務標準法に基づく定数の配分・配置が都道府県教委の裁量だといっても自ずから限界はある。

さらにそれぞれの都道府県の定数（条例定数）は義務標準法に基づいて算定した定数に都道府県ごとの追加定数（県単定数）を加えたものである。県単定数は文字どおり各都道府県の給与費負担による定数なので、都道府県毎にその数は様々である。また県単定数は学級数に応じて配置する場合もあれば、目的加配や特例加配への追加として配置される場合もある。いずれにしても、各都道府県レベルでの総定数はこのように義務標準法に基づいて配分する定数に県単定数を加えたものであり、この合計が毎年の予算措置をともなう条例定数なのである。

(2) 職員定数の財政保障

次にこの総定数という意味での教職員定数の財政保障はやや正確に述べると以下のようなになる。まず公立小中学校の教職員（教員、事務職員、学校栄養職員、以上3職種）の給与費は全額を都道府県が負担する（市町村立学校職員給与負担法、1948年）。さらにその半額（実額）を国が負担する（義務教育費国庫負担法、1952年）が、これには上限がある。ここで国が負担する半額分は、上述の義務標準法に基づいて算定された定数相当分の半額である。さらに残り半額については地方交付税の基準財政需要額の都道府県教育費に算定される。ただしこの場合には基準財政需要額の積算表に記載された標準給与費に義務標準法に基づいて算定された定数をかけた額である。要するに義務標準法に基づく定数については、国庫負担と地方交付税によって直接、間接の違いはあっても国が保障する仕組みになっている。

他方、県単定数については上述のように全額を都道府県が負担する。県単という呼び方も県単独負担という意味である。ただし一般的にいって定数全体に占める県単定数の割合はわずかなものにすぎない。また後述するように県単定数は都道府県の財政状況の悪化によって削減の対象になりやすい。いずれにしても、以上のように都道府県総定数の財政（給与費保障）は国庫負担、地方交付税措置に都道府県費単独負担が加わった複雑な構造となっている。

なおこれを中央一地方という観点から見れば、国庫負担および地方交付税措置を裏付けとする国の定数保障は、定数改善を全国一律に進めるという点からはこれまでに大きな効果を発揮した。しかし他方では、国は都道府県における定数を上記のような財政保障を通じて事実上コントロールできたのである。したがって教員定数を左右する学級編制基準の策定を機関委任事務としていた点とあわせて見れば、このような国の定数保障制度は教職員定数の中央統制を可能とした集権的なシステムだったといえる。

2 教員定数の変化と定数改善計画

(1) 児童生徒数の変化と教職員定数

教員定数（公立小中学）は学級数を媒介とした児童生徒数の変化によって大きく左右される。いま児童生徒数の変化を見ると、1980年代の前半を大きなピーク（第2次ベビーブーム）として以後は急減する傾向にある。教員数も1980年代の当初に最大数を示すが、その後は次第に減少している。ちなみに過去の児童生徒数の急減期（1960年代後半～1970年代前半）には児童生徒数の減少傾向にもかかわらず教員数は増加傾向を示した。これは同時期の学級編制基準の改訂による教職員定数改善計画が、児童生徒数の傾向的な減少にも大きな影響を受けないで進行した結果だと思われる。

しかし1980年代以降は事情が多少異なっている。まず上記のように児童生徒数の減少傾向がさらに顕著になった。加えて国と地方の財政事情が悪化したため大幅な定数改善が困難となり、学級編制基準の改訂が見送られるようになった。その結果、教員数の減少が続くようになっている。ただし教員数の減少が児童生徒数のそれと同じ進行にならないのは、定数改善が一定程度進行していること、教員の退職者が現在はまだ児童生徒数の減少ほど大きく増えるに至っていないなどの事情によると推定される。

次に今回の第7次定数改善計画について触れると、以上のような児童生徒数の減少と財政事情の悪化という条件の下で、すでに述べたように第7次定数改善計画でも学級編制基準（いわゆる40人学級）は据えおいたままになった。また文部省概算要求では小中学校教員で計画期間（5年）に22,500人増を予定しているが、計画全体が同期間の自然減分を充てるという考え方には立っている。つまり財政規模を拡大しないで実質的な定数改善を図ることが定数改善計画の前提になっている。ちなみに、小中学校では上記の教員改善以外に教頭複数配置や養護教員、学校栄養職員、事務職員の定数改善が見込まれているが、これも基本的には同じ前提に立つものと推測できる。

(2) 目的加配と教職員定数

さらに今回の定数改善で注目すべきは、改善分のほとんどが目的加配による改善措置になつたという点である（第3章参照）。このような目的加配への転換が今回の計画の大きな特徴であり、これによって今後の教職員定数・配置のあり方に変化が生じると予想される。

というのは、目的加配は都道府県教委の要求をまって配分されるので、外形基準によって一律に配分されるわけではない。配分に当たっては財政状況も勘案した上で都道府県教委の積極的な要求が前提となる。上記のように国庫負担や地方交付税措置があるとはいえ給与費は都道府県財政の大きな部分を占めている。したがって都道府県教委は市町村教委や学校から要求を集約し、具体的な配置を見込んだ上で文部省に加配を要望するが、その際に都道府県の財政状況への配慮を避けるわけにはいかない。したがって都道府県教委を中心に、定数配置計画の策定に当たっての主体的な財政努力がこれまで以上に必要になる。言いかえれば都道府県教委は国に対する目的加配定数の要求に当たっては、都道府県の財政状況を勘案した自らの財政責任を十分に自覚して行うほかはない。さらに指摘すれば、目的加配分については学級数減の影響は受けない。この点も改善計画ないしは予算措置に当たって考慮すべき点になる。

3 地方教育財政の構造変化

(1) 財政状況の悪化と教職員給与費

教職員定数を維持するために各都道府県はそれぞれの財政努力を行っている。また第7次定数改善計画の実施に当たっても、各都道府県は厳しい財政事情の中で県単を含む定数改善を進めることになる。地方教育費の全般的な抑制状況は今後も続くと予想されているが、それは都道府県教育費の大部分を占める教職員給与費についても例外ではない。とりわけ法人関係税の減収が大きい都道府県は財政再建のための人員費削減ないしは抑制を避けられず、例えば大阪府の「財政再建プログラム」が示すように、それは直接に県単の教員定数に大きな影響を及ぼしている。しかも教員給与費負担における国と都道府県との関係を見ると、下の表が示すように前述の負担構造の中で地方負担の増加がより大きくなる傾向にある。

表1：小中学校消費的支出における国庫補助金と府県支出金の変化（指数）

		1980	1983	1986	1989	1992	1995	1997
消費的 支出に おける 国庫補 助金(1) と府県 支出金 (2)	全国(1)	100	111	118	123	138	136	142
	全国(2)	100	115	131	144	162	173	174
	A(1)	100	115	119	115	124	129	142
	A(2)	100	117	123	160	182	189	185
	B(1)	100	114	123	130	151	149	142
	B(2)	100	108	123	140	167	183	190
C(1)	100	114	123	128	141	142	155	
	C(2)	100	116	131	138	154	165	166

「地方教育費調査」より作成。

上の表は小中学校費の消費的支出のうち、国庫補助金（負担金を含む）と府県支出金の変化を示している。消費的支出の国庫補助金の大半は教職員給与費であり、同じく消費的支出の府県支出金の大半も教職員給与費だと推測できる。そこで両者の変化を見ると、府県支出金の伸びが国庫補助金よりも大きく、府県の負担割合が増加しているのに気がつく。さらに1989年時点でのA県の数値が示すように、国庫補助金が減少したのとは逆に、府県支出金は大幅に増加するという現象もある。これは児童生徒数の急減によって国庫負担金が減少したにもかかわらず、教職員数は減らなかつたのでその分だけ府県支出金が急増したことが原因である。国の急減措置があるとはいって、このような場合に都道府県の負担増は避けられないである。いずれにせよ国庫負担金は標準定数の範囲内での措置であり、児童生徒数の減少や行政需要によって県単分が増えれば、都道府県の財政努力が相当に必要となる。またこの表には現れていないが、地方交付税でカバーする部分は実際の支出額より少ないとと思われる。

(2) 県単定数の削減

このように前述のような地方教育財政の仕組みと現状の中では、教職員定数の維持・改善に際して、一般的にいっても都道府県に国以上の負担が生じる可能性が大きい。国は標準定数分の負担を行うだけであるが、実際に教員を雇用する都道府県はそれに応じて教員数や給与額を操作できるわけではない。他方、独自施策によって県単定数を維持してきた都道府県では、財政状況の悪化によってその見直しが避けられない。そこでは新規改善計画に当たって県単定数の再編を余儀なくされる。

例えば大阪府では「財政再建プログラム」によって1999年度から2001年度の緊急対策期間3年間に府単教員1,100人、2002年度から2008年度までの7年間にさらに同300人の削減を予定し

ている。これは大阪府が府税収入の減少によって打ち出した人件費削減の一環であるが、これによっても地方財政の状況悪化が府単定数の削減に直結することがわかる。このため大阪府教育委員会はこれまでの府単教員による加配措置のうち、専科教員、大・小規模校への加配、生徒指導主事・進路指導主事加配などを段階的に廃止、重度重複（障害児）加配、同和加配などを縮減し、若干分を新たに学習指導充実加配、教育改革推進加配、生徒指導対応加配にまわすなど、重点的な再配分を予定している。

また大阪府に限らずいずれの都道府県教委でも、国の改善措置を視野に入れながら県単定数の再編を行っていると思われる。教職員定数に関する国の財政的関与が、国庫負担金であれ地方交付税であれ、ときどきの標準定数の範囲に限られるという現行制度の中では、当然ながら独自措置を多く行ってきた都道府県ほど地方財政悪化に直面して厳しい再編を迫られることになる。

4 教職員定数と財政課題

(1) 財政保障と財政改革

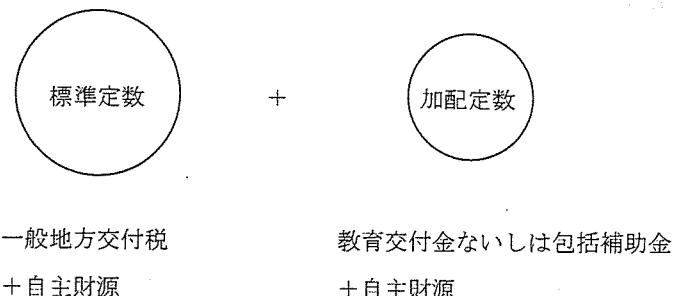
以上のように国、地方とも財政事情が逼迫する中で教職員定数改善計画に影響が出ている。すなわち国では多額の財源を必要とする一律改善を避け、目的加配中心へと転換した。また地方では県単定数の見直しや大幅削減である。このような状況を見ると、短期的には国、地方の双方において議会や行政当局の財源保障努力を期待するほかないが、長期的には従来の地方教育財政の構造的な改革を考えるべきだといわなければならない。これについてここでは問題の指摘にとどめるが、以下のような検討課題がある。

まず財源保障に関しては、現行制度のような国庫負担を中心とした統制・保障型の中央集権的な制度は見直すべきである。地方分権が確立し、定数保障が一定水準に達した時代では統制・保障型の制度である必要はない。もともと戦後の学校財政の基本原則は学校教育法第5条にいうところの「設置者経費負担主義」であるが、教職員給与費はその例外となっていた。教職員給与費それも教員、事務職員、栄養職員のそれが上記の原則とは異なった取扱いを長年に渡ってうけてきたのである。その結果、国庫負担や都道府県費負担が当然視されているが、地方分権の趣旨に基づく「設置者経費負担主義」の観点から見直しを図ることは可能であり、また必要なことである。

このような観点からすれば、今後の教職員給与費の財政負担のあり方を次のように考えることもできる。すなわち、地方税および地方交付税による地方自主財源の充実を前提に、現在の義務教育費国庫負担法を段階的に見直して標準定数（義務標準法の加配を除く部分）の財源措置は地方自治体の裁量が認められる包括的補助金に移行するなどの段階を経て一般的な地方交付税措置に移行する。また、加配定数についても前述のように教育交付金ないしは包括補助金とする。（図1参照）。またこのような加配定数については国レベルでの加配目的を明確にした上で一定期間を経て評価を行い、定着したものについては標準定数に移行することも考えられる。なおこのような措置とともに税源についても見直し、教育、福祉、医療など自治体事業

に対する地方自主財源の拡充を図ることが必要である。

図1：定数と財源保障の関係（将来構想）



なお給与費負担に関連していえば、国立大学等の独立行政法人化によって人事院の教育職俸給表が抜本的に変わる。教育職俸給表そのものがなくなれば教育公務員特例法第25条にいう基準が存在しなくなることも考えられる。これが現行の給与費国庫負担制度にどのような影響を与えるか、さらに公務員制度全体の見直しもからんでその動向を慎重に見守る必要がある。

以上のように考えれば、当面の制度修正とともに中長期的な改革の視点が必要である。ここでは後者について一つの考え方を提案した。繰り返して指摘すれば、税財政制度全般の分権的な改革における教職員給与費の財政保障は、国が目的加配や特例加配のような改革的、実験的ないしは特別な条件による加配部分について直接に関与するとしても、標準的な定数部分については義務標準法による定数規制と包括補助金や地方交付税措置による運用に委ねる。基本的には地方自主財源と地方交付税を増やし、一方では地方交付税による標準的な定数の保障および自主財源による積み上げ、他方では教育改革等特別目的の定数に対する国の補助・支援措置を自主財源による自治体の努力と組み合わせた制度を構想すべきであろう。

(2) 財政保障の多様化

次に現行制度は基本的に都道府県による給与負担（都道府県費負担教職員制度）を前提にしているが、市町村負担による定数保障についても検討する必要がある。現行地方交付税の算定基礎には実際には活用されていない定数措置（事務職員、現業職員など）もある。これを見直すとともに教諭等についても市町村の独自措置分として積極的に位置づけることを考えるべきである。また都道府県費負担の定数措置についてはさらに都道府県による市町村独自措置への補助、例えば非常勤講師を含めて市町村負担による教職員配置への半額補助も検討すべきである。

いずれにせよ、今後は都道府県費負担のみに依拠する必要はなく、教職員定数の多様な財政保障を目指すべきである。なお前述のように目的加配による定数配置は学校や市町村教委による定数要求の積極的な提示を促すが、それに応じた定数配置の運用や定数配置の効果に対する公正な評価制度の確立も今後の課題である。財政保障をともなう定数措置にはその効果に対する説明責任がともなうと考えるべきである。

第9章 教職員定数改善の展望

1 第7次定数改善計画の現状

(1) 加配定数の配分

前述のように第7次改善計画は目的加配を中心に5年間で教員22,500人、教頭、養護教諭、学校栄養職員、事務職員を3,274人、さらに研修等で212人、合わせて26,900人を増員する計画である。この内、教員については当初年度4,500人程度を見込んでいるが、これがすでに各県に配分されている。どのような基準によって配分されているかは分からないが、従来の加配と合わせた配分数を見ると基本的には児童生徒数に応じた配分となっている。例えば、最も数の多い東京は全体の6%以上のシェアであるが、鳥取は0.75%にとどまる。しかし事務職員の配分にはそのような児童生徒数規模とは別の政策的な格差があり、むしろ各県からの要求に応じた結果だと推測できる。いずれにせよ、今回の加配配分については、学校からの要求を積み上げ、都道府県教委が文部科学省に要望するという形をとった。したがって配分方針や結果については文部科学省が説明することが必要である。明確な配分の方針とそれを受けた地方の配置方針が加配定数の効果を高め、配置過程の透明性を保障する条件である。

(2) 当初年度の状況

文部科学省の少人数学習に関する2001年5月調査によると2001年度小中学校の改善状況には以下のような特徴がある。まず義務標準法第3条の改正によって都道府県教育委員会が標準を下回る学級編制基準を定めることができるようになったが、これによって弾力的な学級編制基準を設けたのは5県、特別な事情の場合に弾力化とした府県がやはり5府県である。

このように特例基準を設けない場合でも、すべての都道府県が加配教職員の配置に際して様々な運用上の工夫によって少人数学習の実施を開始している。いま教員について同省の調査から特徴的な傾向を取り出すと次のようにいいうことができる。

①加配方針

多くの都道府県で1学級の児童生徒数が多い学校に配置する傾向がある。しかし他方で、少人数学習や特色ある教育に積極的に取り組む学校に配置する傾向も見られる。目的加配の趣旨を特色づくりに積極的に生かそうとするか、多人數学習を実質的に減らそうと意図するかによって配置方針が分かれることもある。

②教科

小学校では国語、算数、理科、中学校では英語、数学、理科が多いが、総合学習を対象とする事例もある。従来から教科学習ではいわゆる基本教科で少人数学習を実施する場合が多い。一方、総合学習での加配の活用は今後広がる可能性がある。

③実施学年

学校にゆだねて特定しない場合が多い。少数だが学年を特定する場合もあるが、この場合の特定学年は様々である。

従来の補助教員の配置事例に見られるように低学年で少人数学習が必要な場合が多い。就学前教育から小学校への移行段階が重視されてきたからであるが、学校の事情によって当然に異なってくる。

④指導形態

学級を少人数学習グループに分ける。いわゆるTTによる教育、個別指導、習熟度による編制など様々である。また学校裁量に委せるとした例もある。基本的には学校裁量に委せるべきであるが、効果や評価についての研究や交流が広がるかどうかは今後の展開による。

⑤その他

小学校低学年に特に加配教員、副担任、非常勤講師を配置する例がある。上記のように移行段階を重視した例である。ただしこれも教科指導、総合的学習、学級運営など配置の目的や配置教員の機能は様々である。

(文部科学省調査結果を筆者がまとめた)

以上のように少人数学習を目的とした加配教員の活用は様々な形態で進んでいる。今後の改善計画の進行によってその規模が拡大した場合、上の特徴と異なった傾向がさらになってくるかもしれない。しかし現在のところ、少人数学習を主要教科で実施するという事例が多い。

また加配教員の活用は上記の調査が示すように特定教科への配置や総合学習など教育分野によるとは限らない。現状では、低学年等で教育上特別な配慮を必要とする場合に非常勤講師を担任の補助として配置するとか、TTによる少人数授業、教科担任制など教育方法上の工夫が見られる。さらに副担任制や学年ブロック制の導入、担任支援教員の配置など学校・学級運営の工夫を行うなどの事例がそれに加わっている。このように今回の目的加配教員の活用については、大きく分けると教科ないしは特定授業への複数配置や少人数教育といった授業方法の工夫が一方で見られ、他方では低学年への加配、補助教員の配置、学年ブロックへの配置、担任支援教員の配置など、学校運営の全体的な効果を意図したものがある。現状から判断すると、今後もこの二つの方向での活用が発展する可能性がある。いずれにしても、おそらく加配教員の活用は実際には学校の事情に応じて教育方法や学校・学級運営の工夫など多様な形態が存在することになる。なお今後、文部科学省においては加配の効果についての評価をすすめるとともに、再三指摘するようにより透明で公平な配分システムの構築を目指すべきであろう。

(3) 都道府県の配置方針

上述のような配分について各県ではそれぞれ独自な配置方針をもって対応している。例えばA県教委では新たに加配教員活用の「推進方針」を定めるとともに「実施要項」も示して施策の透明性を高める工夫をしている。同要項によると加配の目的は以下のように設定している。

〈小学校〉

- ①複数担任制の導入
- ②少人数授業の実施
- ③教科担任制の導入
- ④総合的な学習支援
- ⑤複式学級指導の充実
- ⑥学級編制弾力化の調査研究

〈中学校〉

- ①少人数授業の実施
- ②総合的な学習支援
- ③選択履修の拡大
- ④部活動の指導補助
- ⑤学級編制弾力化の調査研究

要項では効果的な活用と評価のために加配教員配置校では教職員の連携・協力組織をつくるとともに、学校支援ボランティアの導入を図るほか教育活動の実施状況、成果について自己評価を行う。さらに教育委員会と配置校は密接に連携し、配置校は研修に参加する。各教育事務所管内に目的別に重点推進校を置き、モデル校的な役割を与えるなどきめ細かい配慮を行っている。さらに同要項に基づいて目的内容ごとに留意事項を示して事実上のガイドラインを作成している。以上のようにA県教委では目的加配の実施に当たって教委・学校を通じた実施体制を整備しようとしている。

他方、加配教員の活用に当たっては学校現場の事情に応じた活用を図ること、言いかえれば学校裁量を認めることも重要である。したがって教育委員会があまりに細かい留意事項を示すのは学校裁量という観点からは問題もある。しかし加配教員の活用効果を評価し、配置過程の透明性を保障するためには上記のような配置基準（推進方針・要項）が必要である。要は学校現場の事情や裁量に配慮しながら目的に沿った活用のための運用上の工夫を行うことが重要である。

(4) 教職員組合の要求

第7次改善計画に対する教職員組合の各県教委に対する要求は多様である。これにつき日教組教財部の「教職員定数関係資料集」(2001年3月)を見ると以下のような特徴がある。まず30人以下学級編制ないしは段階的な弾力化の実施については、国の標準を改正するための関係機関への要請と県独自対応への要求がある。いずれも重要だが、とりわけ段階的な弾力化の実施あるいは多様な目的加配など県独自措置については加配教員の配置と直接に関係する。例えばT県教組では低学年での少人数教育を可能にするための弾力的な教員配置を求めるとともに、教育課程改革への対応、児童生徒のニーズや教科の特性に応じた多様な学習を行うための

教員配置、小規模校への加配、専科教員の拡大、スクールカウンセラーの増員などを要求している。このような要求はスクールカウンセラーを除けばいずれも加配教員の配置に関係する。したがってこの点については具体的な要求や対案をもった上での県教委との交渉・協議が重要になる。

次にその他の個別の要求としては新学期開始時期の児童生徒数の変化にともなう学級編制の弾力的な運用に対する要求、総合学習への教員配置、障害児学級への配慮、生徒指導加配の拡充などがある。しかしいずれも各県での加配教員の弾力的な活用によって対応しうる要求だといえる。ただ以上の要求は目的加配に焦点を合わせたものではなく、従来からの一般的な定数要求の発想で提出されている。これは一部を除いて事務職員の定数要求が依然として全校配置や複数基準の引き下げという一律改善要求にとどまっているのを見てもわかる。したがって早急に発想の転換を図り、第7次定数改善計画における目的加配に沿った定数要求の定着を図る必要がある。具体的には加配教職員の活用と評価について独自な検討を行い、教委の配置方針への対案に基づく要求とすることが重要だといえる。

(5) 問題点と課題

改善計画の現在までの進行を見ると、今後検討しなければならない問題点もある。まず第一は、上記の傾向から判断すると教育委員会の方針には二つの方向があるよう見える。一つは主要教科での少人数学習を進める目的で加配教員の配置を進める方向である。もう一つは特色ある教育活動を進める目的や学校・学級運営の効果をあげるために加配教員や非常勤講師の配置を進める方向である。現在はこの二つが区別されないまま混在するか、あるいは両方の目的が重なっていることが多い。しかしどちらにウェイトを置くかによって配置方法が異なる場合がある。たとえば前者を重視すれば、児童生徒数の多い学校・学級への配置となる。後者を重視すればむしろ学校の教育・運営方針を重視した配置方法となる。どちらも必要であるが、今後の配置方針ではこの二つの目的に配慮したきめ細かい配置方針が必要である。

第二に、いくつかの府県が学級編制の弾力化について基準の特例をもうけている。まだその数は少数にとどまっているが、今後、加配教職員配置のルール化を進め、配置過程の透明性を高めるにはやはり特例基準を明示する必要がある。さらにそこでは学校や市町村教育委員会ないしは教育事務所の要望や判断を組み込むルールを検討する必要もある。

第三に、上記の調査では背景に隠れているが、すでに従来からの加配、非常勤講師の活用について、その効果に関する評価をふまえた配置を行う必要がある。というのは、今回の改善措置の都道府県への配分を見ると都道府県間で相当な格差がある。もちろん各都道府県の児童・生徒数に応じたシェアがあるが、今回は一律改善ではなく目的加配による改善である。したがって都道府県教委からの要望と教委のこれまでの施策に対する評価を加味した配分結果だと推測できる。この場合、やはり文部科学省は配分(評価)基準を示して、地方の改革努力を促すことが必要であろう。

第四に、定数改善はもっぱら教育条件の改善という視点からのみ見られる傾向が強い。しかし定数改善は教職員の労働条件の改善という視点から見る必要もある。この点についてはここ

では詳しく触れていないが今後の検討課題である。例えば、教員の担当授業時数の削減によって研究、研修時間を保障し、より効果的な教育活動を促す必要もある。また校務分掌の負担を減らすため事務職員を増やすとか、教委・学校間の事務配分を見直すことも考えられる。生徒指導や総合的学習、情報教育のための専門的な指導スタッフを配置することも必要である。このような条件整備の観点からも定数改善を考えるべきである。

第五に、これも今後の課題になるが、教員以外の非教授職員の定数についても標準の改善と目的加配の拡充を検討する必要がある。今回の定数改善では教員の目的加配がクローズアップされているが、学校事務職員、学校栄養職員についても目的加配的な加配が導入された。このような加配が学校改革にどう効果を発揮するかは今後の展開と検証にまつほかないが、ここでも学校運営全体の見直しの観点からその効果を評価して、加配の継続的な拡充を図る必要がある。なお、義務標準法の対象以外の職員すなわち市町村費負担の事務職員や現業職員については定数の標準がなく、地方交付税の基準財政需要額の積算表に標準規模の学校についてその数が掲載されているにすぎない。このような市町村費負担職員の標準定数についても検討する必要があることを指摘しておきたい。

2 定数改善の展望

(1) 定数標準と定数基準の改善

今後の定数改善ないしは改善要求では以下の点が重要になる。まず学級編制標準の改善を進めるためには義務標準法の改正が必要である。2001年3月国会での野党3党提案の30人学級法案などはこれに関わる。もっとも野党提案に関連していえば、一律改善が難しいという条件の中では、段階的な学級規模の縮小を目指して地方自治体を支援する援助法案が別途考えられてもよい。この学級規模縮小援助法案に基づいた定数改善計画を対案として提案することもできる。ただし従来の野党提案では学級規模縮小効果についての客観的な根拠に乏しい。また学級規模縮小と教職員定数の関連や非教授職員の定数改善について正確な認識を持つ必要もある。要するに、場当たり的な提案ではなく中長期的な視野に立って、義務標準法の抜本的な改正を含む教職員定数改善の提案をすべきである。以上は中央の立法レベルでの対応であり、引き続き継続する追究課題である。

これに対して今後ますます重視しなければならないのは都道府県や市町村レベルの施策である。すでに義務標準法の改正によって学級編制基準の弾力化が法定された（義務標準法第3条）。当然、これに対応して定数配置基準の弾力化も進む。すでにいくつかの県が特例基準を設けたのは前述のとおりだが、今後は地方の実状に応じてこのような特例基準の設定を検討すべきである。

また目的加配の増加によって地方レベルでの定数要求や定数配置の重要性が高まる。加配そのものが学校や市町村教委、教育事務所で集約する要求に基づくからである。また目的加配は都道府県教委や教育事務所、市町村教委の裁量による配置を促すからである。したがって地方レベルでは具体的な学級編制の縮小計画や加配配置計画の提案をともなう定数要求（対案）が

現在以上に必要になる。この点、教職員組合でも従来以上に自主的な研究・評価に基づいた加配要求の集約を図り、対案政策として提起することが重要である。とくに加配については学校一市町村教委一県教委を通じた要求集約の過程と加配定数の配分・配置過程の両方の透明性を高めるとともに、加配の効果についての研究や評価について情報の交流を進める必要もある。この点については地域カリキュラムセンターや研究機関との連携を図ること必要になろう。

以上の二つを考えれば、今後の定数要求に当たっては中央での対案立法と地方での定数配置提案が互いに連携することが重要である。それと平行して現行義務標準法における定数算定基準や標準定数の見直しを行い、さらに中長期的には定数に関わる財政保障の仕組みを段階的に改革することも重要である。

(2) 定数改善とその評価

目的加配重視への転換によって、加配定数の効果に対する評価がこれから次第に重視される。また重視されねばならない。したがって定数要求に当たっても先行事例の研究や特色ある学校づくりと関連した計画的な要求が必要になる。当面はまず加配の効果についての研究を重ね、教育委員会や関係団体とも連携して研究発表や経験交流を行うことによって加配に対する評価の方法を確立する必要がある。それによって加配定数の定着をはかるとともに、加配要求の根拠を明確にすることが必要である。なおすでに一部の地域で学校評価の試行が行われているが、上記の加配定数に対する評価も学校評価の一環として考えることができる。

また定数要求に際しての以上のような学校や地域レベルでの評価が前提となることによつて、定数配分・配置の公平性や透明性を高めることが期待できる。前述のように、現状ではいかなる段階においても定数配分・配置の公平性や透明性が高いとはいえない。しかし学校や教育委員会の説明責任を重視する観点からすれば、定数配分・配置の効果とその評価についても地域住民や親・保護者に説明する必要がある。それによって定数改善の必要性と重要性に対する認識が次第に深まり、定数改善に対する社会的支持が広がることが期待できよう。

おわりに

本報告書では地方分権を進める立場から定数改善の新たな考え方を検討した。主として小中学校の教職員定数とりわけ教員定数について研究したので、それ以外の学校や職種の定数については必ずしも十分な研究とはいえない。また学級編制や教職員定数について考えるときには諸外国との比較研究も重要だが、この点についても積み残す結果となった。これらの点については今後の課題としてさらに追究したい。

とはいっても本報告書での検討を通じて強く印象に残るのは、定数改善要求に当たっての地方段階での対応の重要性ということにほかならない。地方分権一括法の成立と義務標準法改正によって学級編制や定数基準の策定について一定の権限委譲が行われた。これには市町村レベルにまで権限委譲が及んでいないことや財政保障の分権化が進んでいないなどの限界もある。しかし目的加配への転換と学級編制、定数基準の弾力化に対しては、学校や地域での加配効果についての評価をふまえた改善要求の積み上げがより重要になる。中央での学級編制縮小に向けた法案の提起や全国的な定数改善計画に対する対案の提示と連携して、地方でもカリキュラムセンターなどと連携した定数要求計画が必要だと思われる。そのような地域政策要求を定数改善においても重視すべきだというのが本報告書の当面の結論である。

参考文献

- 佐藤三樹太郎「学級規模と教職員定数—その研究と法令の解説—改訂版」1968年、第一法規
- 日教組『教員の勤務実態調査報告書』1995年
- 田嶋義介「あなたのまちの学級編成と地方分権」公人の友社、1998年
- 八尾坂修「明日を開く30人学級」かもがわ出版、1998年
- 「日教組教育改革シンposium報告書、夢・出会い・地域に生きる学校」1999年
- 教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議「今後の学級編制及び教職員配置について」2000年
- 堀内孜「変化する社会における学校組織と教職員の勤務実態の在り方に関する総合的研究」（科研費報告書）2000年
- 桑原敏明「学校・学級の適正編制に関する総合的研究」（科研費報告書）2000年
- 木岡一明「欧米諸国における初等・中等学校教員の職務実態と分業システムに関する国際比較研究」（科研費報告書）2000年
- 堀内孜編著『学校組織・教職員勤務の実態と改革課題』多賀出版、2001年

執筆分担

第1章 清原正義（研究委員長 姫路工業大学）

第2章 染谷幹夫（日教組調査部長）

第3章 西谷嘉彦（日教組教財部長）

第4章 嶺井正也（幹事 専修大学）

第5章 水本徳明（研究委員 筑波大学）

第6章 水本徳明

第7章 清原正義

第8章 清原正義

第9章 清原正義

協力者：井村好延（事務局 教育総研事務局長）

本多るみ子（事務局 教育総研事務局員）

研究委員会検討経過

- 第1回研究委員会（00.5.25） 研究委員会の課題の確認、及び今後のすすめ方について。
- 第2回研究委員会（00.6.6） 各委員から「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」の報告書「今後の学級編制及び教職員配置について」についてのコメント、問題点について。
- 第3回研究委員会（00.6.20） 検討課題の再度の確認、及び分担。
- 第4回研究委員会（00.7.21） 定数算定の基礎の現状と歴史。非常勤講師について。
- 第5回研究委員会（00.8.21） 欧米の教職員配置の実態。校務分担の実状。
- 第6回研究委員会（00.9.8） 「第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画」の検討。
- 第7回研究委員会（00.10.16） 学校評価の動向。中間報告の骨子の検討。
- 第8回研究委員会（00.11.12～13） 中間報告書の検討。群馬県教組でのヒアリング、及び学校訪問。
- 川崎市教育委員会ヒアリング（00.11.30）
- 大阪府教育委員会ヒアリング（00.12.4）
- 大阪府教組ヒアリング（00.12.7）
- 第9回研究委員会（00.12.18） 川崎市教委、大阪府教委、大阪教組で行ったヒアリング結果の報告と確認作業。中間報告の構成と分担の確認。
- 第10回研究委員会（01.1.13） 田中禎憲日教組障害児教育部担当のヒアリング。中間報告書の検討。「第6次高等学校教職員定数改善計画」の検討。教員加配の評価について。
- 第11回研究委員会（01.2.9） 荘司英夫日教組高校教育部長のヒアリング。専門的職員の定数改善について。
- 第12回研究委員会（01.2.23） 中間報告書の検討。
- 執行委員会報告（01.3.6）
- 中間報告書発行（01.3.19）
- 第13回研究委員会（01.3.30） 国と地方との財政問題について。最終報告に向けての意見交換。
- 第14回研究委員会（01.5.7） 最終報告の検討。野党三党の「30以下学級法案」について。
- 第15回研究委員会（01.5.29） 最終報告の検討。
- 第16回研究委員会（01.7.16） 最終報告の検討。財政的措置について、前田武日教組事務職員部長と意見交換。