

2001年義務教育標準法改正の経緯と その意義に関する一考察

阿内春生

はじめに

1990年代に始まった地方分権改革の中で、学級編制及び教職員定数に関して、2001年「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、「義務教育標準法」という）」が改正（以下、この改正を「2001年改正」という）された。ここには、教育行政部門でも国（文部省：当時）と都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係を見直そうという目的があった。本稿は2001年改正についてその経緯を確認し、その意義と残された課題を明らかにすることを目的としている。

1998年の中央教育審議会（以下、「中教審」という）答申「今後の地方教育行政の在り方について」、2000年に「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（以下、「協力者会議」という）」が出した「今後の学級編制及び教職員配置について（報告）」、2001年改正は、個々に雑誌の特集記事⁽¹⁾が組まれるなど、学級編制及び教職員定数と地方分権の大きな転換点として非常に高い関心を集めた。また、紙幅の関係で本稿の関心から重要なもののみにとどめるが、先行研究としては定数改善、学級編制を地方分権改革の視点から整理したもの（清原編2002）、2001年改正以後の地方自治体の運用実態を明らかにしたもの（堀内編2005a）など

がある。しかし、2001年改正について、1998年中教審答申からの議論を論点の引き継ぎに着目して整理した研究は、管見の限り見当たらない。本稿は論点の引き継ぎに着目することで、法制化に結び付いた点、見送られた点を整理し、2001年改正についてその意義と課題を考察する一助としたい。

本稿が2001年改正に着目するのは以下のような理由による。2001年改正によって、現在の学級編制及び教職員定数の制度が整い、少人数学級編制、TTなどの多様な取り組みが行われている。しかし、先述の通り、一方で2001年改正に結び付いた議論の整理は必ずしも十分ではない。本稿では議論の整理を行うことで、2001年改正を新しい側面から検討する。

1993年の地方分権の推進に関する決議以降、一般行政部門の地方分権改革が推進される状況下で、教育行政分野でも同様の見直しが行われた。文部省では地方分権委員会の協議と並行して、1997年「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」が設置され、同年9月に「論点整理」を提出した。この後、一般行政部門の地方分権改革が一層進展したことを踏まえ教育改革課題との調整を行うため、文部大臣は中教審に「今後の地方教育行政の在り方について」追加諮問して議論を継続させた（堀内2005b）。

こうした経緯を経て1998年秋に中教審答申が提出された。

2001年改正の経緯として本稿が取り上げるのは、1998年の中教審答申、2000年の協力者会議報告第151回国会の内閣提出の「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律案（以下、「内閣提出法案」という）」である。

本稿では2001年改正までの議論のうち、以上の3点を取り上げ、法改正までの経過を概観する。なお「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」が提出した「論点整理」は本稿の考察対象に含めなかった。これは、同「論点整理」が具体的に学級編制及び教職員定数に言及していないためである。そこで本稿は、1998年中教審答申を、学級編制及び教職員定数に関する地方分権化の法改正議論の端緒と位置付ける。

地方分権一括法の成立・施行によって、機関委任事務は廃止され、自治事務と法定受託事務として整理された。また、地方分権一括法の施行に伴って、2000年に義務教育標準法も改正されている（以下、この改正を「2000年改正」という）。2000年改正によって、学級編制に関する国と地方自治体の関係にも変化が生じた。2000年改正では、市町村教育委員会の実施した学級編制に対する都道府県教育委員会の「認可」が、事前協議を前提とした「同意」へと変更された（第5条）。ここで言う「同意」とは両者を対等と見るもので、少なくとも形式的には対等な関係になったとされている（清原編2002：100）。

しかしこの改正を経ても、未だ学級編制の基準設定を行う権限は都道府県教育委員会にあ

る。そして市町村教育委員会は「事前協議」を経て「同意」を受けなければならず、権限が拡大したとはいえ、市町村教育委員会が自由に学級編制を行えるわけではない。また、仮に都道府県教育委員会の「同意」を得て、「基準」を下回る規模で市町村教育委員会が学級編制でなくても、いわゆる県費負担教職員制度⁽²⁾により、学級増に対応するだけの教職員が配置されるとは限らない。そのため、「同意」が市町村教育委員会独自の学級編制に対し抑制的に働くことが考えられ、両者が「完全に対等」であるとは言えない。この点には十分留意する必要がある。

第1章 中央教育審議会答申

「今後の地方教育行政の在り方について」

2001年改正に引き継がれた議論の整理として、まず本章では1998年中教審答申を検討する。1997年9月、「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」が「論点整理」を提出した。この議論を継続するために町村信孝文部大臣（当時）は1997年9月30日、中教審に対し、「今後の地方教育行政の在り方について」諮問した。

1998年9月21日、中教審が出した「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」において、今日の学級編制の制度に連なる基本的な考え方が示されている。同答申は各地方自治体が主体的に政策を実施するために、「教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担を見直し、学校や地方公共団体の裁量の幅を拡大することが必要」としている。この提案は、一般行政部門の地方分権化の流れに沿って、教育行政も都道府県、市町村等の地方自治体、さ

らには学校毎の裁量を増やそうというものである。そして学級編制及び教職員定数をめぐっては、教育の条件整備として見直しを進め、都道府県教育委員会の弾力的運用を可能とするような制度改革を提案している。この答申における、義務教育標準法に關係する事項を表にまとめたものが、表1である。

表1から明らかになることは、1998年中教審答申が学級編制及び教職員定数に関して、非常に広範に論点を提示していることである。この後2001年改正では法制化されていないが、特に「2.5-ウ 教育委員会の情報提供」で都道

府県教育委員会、市町村教育委員会が学級編制についても情報提供の主体として、地域住民への説明責任を果たすべきこととしていることが注目される。

これら、中教審答申で示された諸論点について、南部初世（2005）は2点に着目し考察している。1つ目は、学級の適正規模そのものに踏み込まず、学級編制基準を弾力化することに主眼が置かれたことである。南部は①財政上の問題と②日本での学級規模と教育効果の実証的な研究の蓄積がなかったことをその理由として挙げている。2つ目は学級編制のあり方について

表1 1998年中教審答申に示された論点⁽³⁾

章別	見出し	論点のまとめ	論点の標識
第1章 教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について	2. 国の役割及び国と地方公共団体との関係の見直し	(カ) 必要がある場合には、都道府県が標準を下回る学級編制基準を定めることができることとするなど、弾力的な運用ができるようにすること。	1.2-カ 学級編制基準の弾力化
		(キ) 都道府県が弾力的な教職員配置基準等を定めるなどし、弾力的な教職員配置を可能とすること。	1.2-キ 教職員配置の弾力化
		(ク) 義務教育標準法で算定された教職員定数を活用して非常勤講師を配置できるようにする。その報酬も国庫負担できるよう義務教育標準法等を見直す。	1.2-ク 「定数崩し」(非常勤)
		(コ) 教員、養護教員、学校栄養職員、学校事務職員、の各職種に定められている標準定数を、事務の効率化の観点から見直す。(義務教育標準法第6条関係)	1.2-ソ 職種枠組みの見直し
第2章 教育委員会制度のあり方について	3. 都道府県の役割及び都道府県と市町村との関係の見直し	(イ) 学級編制に関して、都道府県教育委員会の認可を必要としていることについて、義務教育標準法第5条(当時)に基づく認可制を事前協議制に改めるか、あるいは届出制に改める方向で見直すこと。	1.3-イ 学級編制認可制の見直し
	4. 市町村教育委員会の事務処理体制の充実	(エ) 豊かな経験を有する退職教員の活用する方法について検討を進める。	2.4-エ 「定数崩し」(再任用)
第3章 学校の自主性・自律性の確立について	5. 地域住民の意向の積極的な把握・反映と教育行政への参画・協力	(ウ) 教育委員会は、地域住民に対する積極的な情報提供を図る。教育目標や教育活動等についても、積極的な情報提供に努める。生涯学習、社会教育、文化、スポーツ等の分野でも、積極的な情報提供に努める。	2.5-ウ 教育委員会の情報提供
		3. 校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上	(キ) 学校運営の複雑化・多様化に対応し、校長を補佐できるよう、学校の規模や地域の状況に応じて、教頭の複数配置を推進すること。

の議論が、教職員配置のあり方も含めて議論された点であるという。南部の整理によれば、この過程ではまず学級編制基準を①教職員定数算定の基礎としての機能、②学習指導集団としての機能、③ホームルーム集団としての機能にわけ、②、③については各学校に裁量を与えること、さらに踏み込んで学級数ではなく子どもの数を算定基準にして、教職員定数を算定することも提案されたという。

南部が述べているように、学級の適正規模の議論には踏み込まずに、学級編制の弾力化を図った点は特に注目される。これは2001年改正まで一貫した方針として進められている。またこの点について堀内（2005b）は、義務教育標準法が「『本来教職員の給与費の国庫負担の算定基準である教職員定数の標準が学校ごとに置くべき教職員の数として厳格に運用されている』との『反省』に立った見直しがなされ（堀内2005b：7）」、2001年改正に繋げられていったと述べている。

第2章 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（報告）」

続いて、中教審答申の後に発足した協力者会議が2000年に提出した、協力者会議報告を検討する。2000年5月に提出された協力者会議報告では以下のような方針が示された。

まず、今後も第6次定数改善計画において進められた、ティーム・ティーチング（複数教員による協力的指導、以下「TT」という）等、個々の学校の実態に応じて教員を加配する方式の成果を示した。そして教職員配置率を見直して一律に教職員定数を改善するのではなく、今

後も第6次定数改善計画で示された方式を踏襲することとした。そして、教員1人当たりの児童・生徒数を欧米並みの水準に改善することを目標に定めている。また、学級について「今後、学級は生徒指導や学校生活の場である生活集団としての機能を主としたものとして位置付け、これまで一体のものとして含まれていた学習集団としての機能については、学級という概念にとらわれずに、より柔軟に考えることが効果的」としている。これはこれまで「学級」という枠の中に一体として含まれていた生活集団の機能と、学習集団の機能を区別し、前者はこれまで通り学級の機能として位置づけ、後者は学級の枠組みにとらわれず柔軟に組み替えられるようにする必要があるという指摘である。

さらに、非常勤講師、再任用教職員の配置について、①学習指導の場を設定するにあたり必要とされる教員を確保するため、また、②小中学校において、非常勤講師を配置し、その報酬を国庫負担の対象とする制度がないことが、免許外担当や担当授業時数の不均衡を招いていると指摘している。その上で、義務教育標準法上の定員を活用し、非常勤講師を任用できるようにすること（所謂「定数崩し」）を提案した。協力者会議報告の論点をまとめたものが、表2、表3である。なおここでは1998年中教審答申、あるいは2001年改正に関連するもののみをとり上げた。

協力者会議報告に示された論点を整理すると、やはり、少人数加配などの加配を充実させることによって教職員定数改善を目指したことが注目されるだろう（南部2005も同様の指摘をしている）。南部は、「本報告書をめぐる議論の最大の焦点（南部2005：14）」と述べ、この

表2 協力者会議報告「制度に関わるもの」⁽⁴⁾

見出し	論点のまとめ	論点の標識
A1「県費負担教職員制度」と… ⁽⁵⁾	(2) 学級編制に関する都道府県教育委員会との事前協議、及び都道府県教育委員会による同意の仕組み維持	A1-2 「事前協議、同意」の維持
A2 学級編制の弾力化	(1) 必要がある場合には、都道府県が義務教育標準法で定める標準を下回る基準を定めることができるようにする。	A2-1 学級編制基準の弾力化
	(2) ①一定の教職員定数を確保する基準であること、②学級には一定の規模を確保すること、③学級と異なる多様な学習集団を形成できること、④学級定員40人を維持すること。	A2-2 国の定める学級編制標準策定の留意点（学習集団の編成、定員40人の維持）
	(3) 学級編制基準の設定に際し、都道府県の実情に合わせて、学年、地域について区別して基準を定めることも可能にする。	A2-3 都道府県の実情に合わせた基準設定
A3 教職員配置の弾力化	・義務教育標準法の定数を総定数積算のためのものであることを明確化。教職員の学校間の兼任も検討する。	A3 教職員配置の弾力化
A4 非常勤講師の配置と高齢者再任用制度… ⁽⁶⁾	(1) 定数を活用して、非常勤講師を任用できるようにする。非常勤講師の報酬も国庫負担の対象とする。 ・非常勤講師も一定の校務分掌を担えるようにする。	A4-1.1 「定数崩し」（非常勤） A4-1.2 非常勤講師の校務分掌
	(2) 教頭の複数配置の拡充	A4-2 教頭複数配置の推進
	(3) 再任用教員にも定数の活用をできるようにする。	A4-3 「定数崩し」（再任用）

表3 協力者会議報告「教職員定数の改善」⁽⁷⁾

見出し	論点のまとめ	論点の標識
B2 教職員定数改善の方法	(2) ・今後の教職員定数改善は第6次定数改善計画を踏襲して加配による改善とし、特に少人数等の学習集団を編成して授業を行うなど各学校の状況に応じた加配とする。 ・学習指導、生徒指導の取り組みに対する加配措置を一元化、これまで行われてきた加配も定数の範囲内で継続する。	B2-2.1 加配拡充による定数改善 B2-2.2 学習指導、生徒指導の加配一元化、従来の加配の継続
B3 教職員定数改善規模	(1) 少人数授業などの学習指導や生徒指導の取り組みを、加配方式をとり効果的に支援することができるようにする。	B3-1 加配配置の方針
	(2) 加配配置の留意点 ①児童・生徒の「自然減」を勘案。②平均授業担当数を下回らない。③平均担当授業数を下回るときは非常勤、再任用、兼務によって対応できることを考慮。	B3-2 加配配置の留意点
	(3) 定数改善の規模は、教員1人当たり児童・生徒数を欧米並みにするために必要な規模を確保する。	B3-3 教員1人当たり児童・生徒数を欧米並みに
B5 校長・教頭・教諭等以外の職種… ⁽⁸⁾	学校教育活動は各分野の教職員が協力して行うべきである事を踏まえ、養護教諭等、学校栄養職員、事務職員等の教職員定数改善を行う必要がある。	B5 非教授教職員の定数改善

方法の意義を強調している。そこでは「30人学級」など学級編制の標準を思い切って見直せば、財政問題が切り離せなくなることが議論を困難にした理由だという。結果、現行の学級編制標準を維持したまま、加配定数を改善することによって、第6次定数改善計画の方針を踏襲した。

しかし、南部の指摘のとおり、学級の適正規模の議論を見送ったために、全国一律の学級編制基準による「一定の教育水準の確保」が軽視されたことも否めない。また、これまでの学級の機能を生活集団と学習集団とに分けて考える方針はこの報告によって明確に打ち出されたのである（1998年中教審答申では明文化されなかった）。2001年改正では、協力者会議報告に示されたこの区別が少人数指導の加配という形で具体化している。

このようにして1998年中教審答申、2000年協力者会議報告を通じて2001年改正における学級編制及び教職員配置に関する改革の基本的方針が整えられていった。ここまでの整理として1998年中教審答申と2000年協力者会議報告を経て示された、地方分権改革下における学級編制及び教職員定数の改善案について4点にまとめる。

- ①義務教育標準法の規定を、国が教員給与費を算出する機能に限定する。都道府県教育委員会に「標準」を下回る学級編制「基準」の策定権限を与える。
- ②定数を活用して非常勤講師、再任用教員などのフルタイムでない教員を雇用できるようにする。（「定数崩し」）
- ③学級を主に生活の場（「生活集団」）と位置づけ、「学習集団」としての機能を区別する。

- ④第6次定数改善計画以降の方針を踏襲し、加配によって教職員定数の改善を進める。

以上4点が、1998年中教審答申、2000年協力者会議報告によって方針が打ち出され、2001年改正に繋がった論点といえるだろう。

第3章 第151回国会における内閣提出法案の検討

2001年改正の最後の論点として、本章では第151回国会に提出され、原案通り可決成立した内閣提出法案を検討したい。なお、ここでの検討は第151回国会議事録および、内閣提出法案の法律案条文（衆議院2009）を用いた。

内閣提出法案を町村文部科学大臣の法案主旨説明（文部科学委員会：2001年3月9日）を基に主な内容を5点（A～E）にまとめて掲げる⁽⁹⁾。

- (A) 学級とは異なる学習集団により少人数指導が行われる場合に教員を加配する。
- (B) 教頭及び養護教諭の複数配置基準、学校栄養職員の配置基準、特殊教育諸学校（当時）の教職員配置基準の改善等を行う。
- (C) 都道府県教育委員会が必要と認める場合は、国の定める学級編制標準を下回る数を特例的に設定できるようにする。
- (D) 非常勤講師を置く場合、教員の定数を活用できることとし、報酬等は国庫負担の対象とする。
- (E) 再任用短時間勤務職員を置く場合、教職員の定数を活用できることとする。

この内閣提出法案は、衆参両院で委員会採決を経て、原案通り可決成立した（2001年3月30日）。なお、紙幅の関係で取り上げることができないが、両院に野党共同提出による

表4 2001年改正までの諸論点の推移⁽¹¹⁾

論点（中教審答申（1998）を基準）	協力者会議報告（2000）	2001年義務教育標準法改正点（内閣提出法案）
1.2-カ 学級編制基準の弾力化	A2-1 学級編制基準の弾力化 A2-2 国の定める学級編制標準策定の留意点（学習集団の編成、定員40人の維持） A2-3 都道府県の実情に合わせた基準設定	第3条2項但書追加「ただし、都道府県の教育委員会は一特に必要があると認める場合については、この項本文の規定により定める数を下回る数を、一基準として定めることができる。」
1.2-キ 教職員配置の弾力化 ※加配についての言及はなし	A3（まとめて）教職員配置の弾力化 B2-2.1 加配拡充による定数改善 B2-2.2 学習指導、生徒指導の加配一元化、従来の加配の継続 B3-1 加配配置の方針 B3-2 加配配置の留意点	義務教育標準法の改正点なし 第7条2項に少人数指導への加配を追加「一少数の児童若しくは生徒により構成される集団を単位として指導が行われる場合―」 第15条に（新）3号を追加「一多様な教育を行うために一特別の配慮を必要とするもの―」
1.2-ク 「定数崩し」（非常勤） 2.4-エ 「定数崩し」（再任用）	A4-1.1 「定数崩し」（非常勤） A4-3 「定数崩し」（再任用） A4-1.2 非常勤講師の校務分掌	（新）第17条を追加 再任教員（1項）、非常勤講師（2項）に定数を活用できるようになった。
1.2-ソ 職種枠組みの見直し	言及なし	義務教育標準法の改正点なし
1.3-イ 学級編制認可制の見直し	A1-2 「事前協議、同意」の維持（2000年改正）	2000年改正で改正済
2.5-ウ 教育委員会の情報提供	言及なし	義務教育標準法の改正点なし
3.3-キ 教頭複数配置の推進	A4-2 教頭複数配置の推進	第7条3項の「教頭定数」改善 義務教育標準法上の算出では小学校27学級以上、中学校24学級以上で教頭複数配置
言及なし	B5 非教授教職員の定数改善	第8条2項（養護教諭）、第8条の2各号（学校栄養職員）、第15条3号（事務職員の特例加配）のそれぞれを改正

対案が提出されており、その法案は「30人法案」として注目された⁽¹⁰⁾。次に、内閣提出法案について、1998年中教審答申、2000年協力者会議で提起された諸論点がどのように法案として立案されていったのかについて考察したい。まず、1998年中教審答申において学級編制及び教職員定数について述べられた8点を基に、2000年協力者会議報告における関連事項、2001年第151国会における内閣提出法案の関連事項を抽出し、論点を整理する。論点がどう引き継がれたかに着目し、まとめたものが表4

である。

この表4からは、2001年改正に結びつかなかった点、特に1998年中教審答申で「1.2-ソ 職種枠組みの見直し」として述べられていた義務教育標準法第6条⁽¹²⁾の改正が見送られていることがわかる。協力者会議議事（文部科学省2008）によれば事務職員や学校栄養職員等を含めた職種間流用の件について質問した協力者の問いに対し事務局（あるいはワーキンググループ構成員）は、あくまでも国庫負担額を決める際の事務的な処理の問題であり、実際の

学校への教職員配置の問題ではないと答えている。これはつまり、実際の小中学校において事務職員の経費を教員に転用できるわけではないという指摘である。しかし、この後の議論は議事録になく、議論の行方は定かではない。この論点は協力者会議報告にも盛り込まれなかったため、義務教育標準法改正としての具体化は見送られた。

また、この義務教育標準法第6条に関する改正は、1998年中教審答申に盛り込まれた当初、事務職員側からは衝撃をもって受け取られたようである（川崎1999）。

第4章 2001年改正の意義と課題

ここまで2001年改正について、1998年中教審答申、2000年協力者会議報告、2001年第151回国会における内閣提出法案それぞれについて検討してきた。2001年の義務教育標準法改正の意義は以下の3点にまとめられるだろう。

- ① 40人の学級定員を変更せず、教職員配置率の変更もせず、加配定数の改善によって教職員定数の改善を図り、「欧米並み」の教員1人当たり児童・生徒数の実現を目指した。
- ② 40人を下回る学級編制基準を都道府県教育委員会が定めることを認め、都道府県教育委員会の裁量を拡大した。
- ③ 定数崩しによる非常勤講師、再任用教員の雇用を可能とした。

しかし、①について、加配による教員定数の改善について疑問を提示する論者もいる。入江彰（2005）はこの点について、加配による定数改善では「配置された教職員の職務が加配目的に限定され、市町村や学校の教育経営を拘束

する可能性」があること、「国が都道府県に配分する加配教員数をどのように決定し配分しているのか、また都道府県が教員をどの市町村に何人配置するのも定まっておらず、それぞれ国および都道府県の裁量となっている（入江2005：21）」ことを加配による定数改善の問題点として指摘している。

この指摘は2つの点に分けて考える必要がある。すなわちA：加配が目的に拘束されるという点とB：加配の配置には国、都道府県の裁量が大きく市町村段階まで権限の移行が十分に行われないという点である。入江の指摘するように、Aについては義務教育標準法第7条2項、第15条1号～5号⁽¹³⁾に定める加配の配置目的に拘束され、またBについても義務教育標準法施行令が義務教育標準法第15条の加配教員数を文部科学大臣に委任しており、国（文部科学大臣）の裁量が大きいといえる。

次に2001年改正について清原（2002：101-102）の指摘を見てみたい。清原は2001年改正による学級編制の弾力化、分権化には限界があると指摘している。清原の指摘を以下の2点にまとめる。

- ① 都道府県教育委員会の裁量は拡大したが、財政的な裏付けは変わらず、独自政策を実施するには、自ら財源を確保するか、国の財政的関与の範囲内で行わなければならない。
- ② 市町村教育委員会の申請に都道府県教育委員会の「同意」が必要となるため、学級編制基準の範囲に拘束される。県費負担教職員制度の下では市町村教育委員会が独自の専任教員を雇用することはできない。

清原はこれらの点を義務教育標準法改正による学級編制の分権化の限界として挙げて、市町

村が独自に少人数学級編制などの改革の取り組みを行う場合に、何らかの財政的援助の体制を整えるべきとしている。

清原の指摘について①は国（文部科学省）から都道府県教育委員会への権限委譲に関する事項である。2001年改正により、義務教育標準法上の「標準」を下回る「基準」を都道府県教育委員会が設定できるようになった。しかし、県費負担教職員にかかる国庫負担金は「標準」によって算出される。そのため、「標準」を下回る数を都道府県が「基準」として定めれば、それによって生じた教職員の差分は都道府県が独自に費用を負担しなければならない。

また②の前半部分については、市町村による学級編制権限は事前協議を前提とした「同意」とどめられた。先に指摘したように都道府県の定める「基準」を下回る学級編制を行なおうとすればやはり、そのための教職員は学校ごとの教員配置の工夫によってまかなうか、あるいは市町村教育委員会が独自に確保しなければならない。市町村教育委員会の学級編制に対する、都道府県教育委員会による事前協議を残した「同意」は、市町村教育委員会には財政的な負担と共に抑制的に働く可能性がある。また②の後半部分は、構造改革特区制度による2003年度からの実施を経て、2006年度、市町村費負担教職員制度が全国展開された。これによって市町村が独自施策を行うために教職員の独自採用が可能になった。しかし、これも財政的な裏付けのない制度となっている。清原も述べているように、財政的に余裕のない地方自治体に同制度の積極的活用を促すためには、独自の取り組みを行おうとする地方自治体に財政的支援が考えられるべきではないだろうか。

さらに②について、学級編制の基準について都道府県教育委員会にその設定権を委ねたことは分権化に向けた一つの前進と評価できる。しかし2001年改正による改革は都道府県段階までの地方分権にとどまっていると思われる。義務教育標準法の定数上の教員給与だけを都道府県負担とする県費負担教職員制度が障壁となっており、市町村独自の学級編制を妨げる要因となっているといえるだろう。

以上のように、2001年改正は都道府県教育委員会の裁量を拡大するという点において、大きな成果を挙げたと評価できる。一方、学校の設置者たる市町村にまで権限の移行が進んでいるかにはなお疑問が残る。それは、学級編制について事前協議と「同意」が必要という都道府県教育委員会の関与形式の問題ばかりではない。その後2006年に市町村費負担教職員制度が全国展開され、市町村独自に教員を雇用できるようになったため、市町村が独自の教育政策を行う素地はできた。しかし、市町村費負担教職員雇用には独自教員の確保や、採用後の異動、研修、任期の問題があり、また財政負担を市町村に強いる。これらの要因によって市町村ごとに教育政策の差が生まれる可能性が高くなっているといえるだろう。国民すべてに一定以上の教育を受ける機会を提供するという、義務教育の性質に鑑みるとき、義務教育政策に大きな格差が生じることは慎重な検討を要する課題である。

まとめにかえて

本稿では2001年改正を学級編制及び教職員定数の権限関係に大きな影響を及ぼしたとする視点から、同改正の経緯と意義を検討した。

2001年改正の経緯について、1998年中教審答申から2001年の第151回国会の内閣提出法案までを確認した。これは中教審答申、協力者会議報告の内容が2001年改正にどう引き継がれていったかを検討するものであった。そこでは法改正として結びついた点、結びつかなかった点があることが明らかとなった。しかし、これらの諸論点がなぜ法律の改正に結び付いたのか、あるいは結びつかなかったのかは紙幅の制約もあり十分に検討することができなかった。この点は今後の課題として継続して取り組んでいきたい。

次に2001年改正の意義と課題を改めて指摘した。意義は①加配拡充により定数改善を行ったこと、②都道府県教育委員会が「標準」を下回る、学級編制の「基準」を定められるようにしたこと、③「定数崩し」を行えるようにしたこととの3点を指摘した。また課題には2001年改正が都道府県教育委員会までの地方分権に止まっており、学校設置者たる市町村教育委員会までの権限移譲になっていない可能性を指摘した。この後の2006年の市町村費負担教職員制度成立を経ても市町村による教職員雇用は必ずしも進んでいない（押田2008）。これは同制度に財政的な裏づけがないことだけでなく、2001年改正によっても県費負担教職員制度の基本的な仕組みが維持され、市町村独自の学級編制を難しくしていることが考えられる。今後は、分権化時代において教職員の雇用形態はどうあるべきか、という根本的課題の検討が必要となってくるだろう。

また、市町村段階への権限委譲が進んでいないということからは、市町村教育委員会への権限委譲（団体自治）のさらに先に想定される、

住民自治の実現はより困難な状況にあることが示唆される。地域によって異なる住民の要望に応えるため、学校運営に住民が参加するという文脈での住民自治は、保護者や地域住民が子どもの教育に責任を持つという意味でも重要である。学級編制及び教職員定数に関する住民自治は教職員人事や学級編制に直接関わることになるため、そのまま実現することが難しい。しかし、1998年中教審答申が述べていたような⁽¹⁴⁾教育委員会の説明責任を明確にする等の対応は可能と思われる。この点、これより後の分権改革継続を積極的に捉えようとする論者もいる。白石裕（2009）は2007年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地教行法」という）」改正によって保護者の教育委員選任が義務化されたこと（第4条の4）などを挙げ、同改正を「行政に多様な意思を反映させようとする1つの試み（白石2009：44）」と積極的に評価している。もちろん教育委員会に保護者が参加することによって、学級編制及び教職員定数の住民自治が即座に成るわけではない。しかし、市町村費負担教職員制度の成立（2006年）も考え合わせれば、その道を開くひとつの可能性と言い得るだろう。

注(1) たとえば『学校事務』1999年1～3、6月号、
や『教育委員会月報』53巻4号など

(2) 市町村立学校職員給与負担法第1条、地教行法第37条 市町村立義務教育学校の教職員を都道府県費負担とし、異動・採用などの人事権も都道府県教育委員会が担う制度。

(3) 1998年中教審答申より作成 「論点の標識」は整理のため筆者が独自に付した。

(4) 協力者会議報告より作成 「論点の標識」は整理のため筆者が独自に付した。

(5) 協力者会議報告の正確な見出しは「A1 『県費

負担教職員制度』と『国が定めた標準に基づき都道府県教育委員会が学級編制基準を設定すること』及び『国が定め学級編制標準に基づき算定された教職員定数に係る教職員給与費を国庫負担する』という仕組みの維持」である。

- (6) 協力者会議報告の正確な見出しは「A4 非常勤講師の配置と高齢者再任用制度（いわゆる『新再任用制度』）による短時間勤務教員の活用」である。
- (7) 協力者会議報告より作成 「論点の標識」は整理のため筆者が独自に付した。
- (8) 協力者会議報告の正確な見出しは「B5 校長・教頭・教諭等以外の職種について教職員定数を改善する際の考え方」である。
- (9) 本稿における国会議事録は国立国会図書館より国会会議録検索システムを用いて参照したものである。国立国会図書館国会議事録検索システム（2009年4月9日閲覧）
<http://kokkai.ndl.go.jp/>
- (10) この法案に関しては拙稿修士論文「地方分権改革と学級編制及び教職員定数の制度改革に関する一考察」（早稲田大学教育学研究科提出 2009年1月）で、詳しく検討した。
- (11) 1998年中教審答申、2000年協力者会議報告、文部科学省(2001a, 2001b)より作成
- (12) 義務教育標準法第6条（現行法も）は、教職員の区分ごとの総数を定めるとしている。
- (13) 義務教育標準法（以下、本注において「法」という）第15条の各号に掲げられている、特例加配の配置基準は抽象的なものであるが義務教育標準法施行令（以下、本注において「施行令」という）の第5条において法第15条各号に掲げる加配教員の配置基準に、細かな指定が与えられている。また、施行令5条の各項に定める加配教員数の決定はいずれも、文部科学大臣に委任されている。この点、加配教員の配置に国（文部科学大臣）の裁量が大きいとする入江の主張は首肯できる。
- (14) 「2.5-ウ 教育委員会の情報提供」表1参照

引用・参考文献

入江彰（2005）「地方分権一括法、定数法改正」堀内孜編著『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、16-23頁

押田貴久（2008）「市町村費負担教職員制度の導入と全国展開に関する一考察」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』27号、69-80頁

川崎正和（1999）「定数弾力化の時代 一義務標準法6条改正は何をもたらすか—」『学校事務』1999年1月号、34-41頁

清原正義編（2002）『少人数学級と教職員定数』アドバンテージサーバー

白石裕（2009）「教育委員会制度の改革と教育のローカル・ガバナンス」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』19号、37-50頁

南部初世（2005）「中央教育審議会答申、教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議報告」堀内孜編著『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版、9-15頁

堀内孜編（2005a）『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版

堀内孜（2005b）「中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』（1998）と分権改革の展開」『学校経営研究』30巻、2-12頁

文部科学省（2001a）「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について」『教育委員会月報』53巻4号、11-31頁

文部科学省（2001b）「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新旧対照表」『教育委員会月報』53巻4号、78-46頁

引用・参考 web ページ

衆議院（2009）「第151回国会 内閣提出法案 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」衆議院 HP- 議案（最終更新：2009年4月8日、閲覧：2009年4月9日）

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm

文部科学省（2008）「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議（第19回）議事要旨」（最終更新：2008年12月4日、閲覧：2009年4月10日）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shoutou/010/gijiroku/001/000201.htm