

全国小中学校長アンケート調査の結果と検討課題
－教育条件整備、財政措置、教育行財政システム－

小川正人（東京大学）

I. 関連アンケート項目の結果とその傾向

1. 少人数学級編制、少人数指導

- ・少人数学級編制の教育効果 肯定 95.5%（非常にある 49.1%＋ある程度 46.4%）
しかし、実施している学校は、34%
 - ・放課後を活用した補習の教育効果 肯定 86.4%（非常にある 13%＋ある程度 73.4%）
実施している学校 47.7%、実施主体は学校独自の実施 84.4%
- ⇒少人数学級編制の教育効果については、非常に高い割合で肯定、しかし、実際に実施されている学校の割合は3校に1校（都道府県や自治体の少人数学級の編制基準に該当しないためかどうかは不明）、放課後活用の補習については、その教育効果を肯定する割合が高いが、それは各学校独自の努力・試みで実施されているのが現状。

2. 教職員の加配・配置

○教職員の加配・配置数：

- (1) ALTでは、自治体からの配置（ALT－小学校で 50.3%、中学校で 83.5%）、都道府県からは、小学校 4.5%、中学校 22.3%、学校独自は皆無に近い
- (2) ALT以外の一般教員では、都道府県からの配置が 46.7%で、1人配置 18.6%、2人配置 11.5%、3人配置 6.4%、4人配置 3.2%、5-9人配置 2.5%、10人以上配置 4.5%、自治体からの配置は 30.2%で、1人配置 18.7%、2人配置 7.3%、3人配置 2.1%、4人配置 0.9%、5-9人配置 1.0%、10人以上配置 0%、学校独自は皆無
- (3) 職員では、都道府県からの配置が 36.2%で、1人配置 15.8%、2人配置 7.0%、3人配置 3.5%、4人配置 1.3%、5-9人配置 1.7%、10人以上配置 7%、自治体からの配置が 35.1%で、1人配置 18.0%、2人配置 6.8%、3人配置 2.9%、4人配置 1.2%、5-9人配置 1.2%、10人以上配置 4.9%、学校独自の配置は 6.9%で、1人配置 1.4%、2人配置 0.2%、10人以上 5.1%

○ 非常勤の割合

都道府県：ALT 97.9%、ALT 以外の教員 62.9%、職員 71.3%

自治体：ALT 89.0%、ALT 以外の教員 86.4%、職員 78.1%

学校：職員 94.0%

○配置の教育効果 いずれも効果・必要性を高い割合で肯定
⇒都道府県の基準定員以外の加配・配置されている教職員の教育効果・必要性では、いずれの教職員についてもその効果・必要性は非常に高い割合で肯定。

実際の加配・配置では、ALT に関しては、自治体からの配置が都道府県を上回っているのが印象的。ALT 以外の一般教員に関しては、都道府県からの加配・配置の割合と人数がやはり自治体からの加配・配置を上回っているが、自治体独自の加配・配置も無視できないほどの程度で実施されていることは注目したい。但し、非常勤の割合がやはり高くなっていることが目を引く。

3. 都道府県、市区町村の教育政治と体制

「教員の採用・配置・育成については市区町村教育委員会がもっと権限をもつべきだ」

肯定 69.4%（強くそう思う 14.7%＋そう思う 54.7%）

否定 30.6%（全くそう思わない 3.8%＋そう思わない 26.8%）

⇒3分の2が市区町村教委の権限強化を肯定、3分の1が否定的

国、都道府県、市区町村の役割をどう考えるか（後述）

4. 教員評価、教員給与

・「教員の評価を行い、給与・処遇に結びつけるべきだ」

肯定 46.1%（強くそう思う 7.9%＋そう思う 38.2%）

否定 53.9%（全くそう思わない 9.7%＋そう思わない 44.2%）

・「人材確保法の廃止は教育水準の低下をもたらす」

肯定 78.5%（強くそう思う 30.1%＋そう思う 48.4%）

否定 21.5%（全くそう思わない 0.7%＋そう思わない 20.8%）

・「今後優れた人材を教員に採用するのは難しくなる」

肯定 68.2%（強くそう思う 20.0%＋そう思う 48.2%）

否定 31.8%（全くそう思わない 0.9%＋そう思わない 30.9%）

⇒教員評価の実施とその結果を給与・処遇に連動されることに対して、学校長は一般教員の比して高い肯定率を示すことは、他のアンケート調査でも同じ傾向であるが、今回は、肯定－否定の割合が二分されているのは他の調査結果とは少し異なる傾向。教員評価とその給与・処遇への活用への二分する評価とは異なり、人材確保法の廃止に対しては、8割近い回答が否定的。

5. 教育行財政の分権化

・「都道府県の権限・財政配分権を強化すべきだ」

肯定 52.3%（強くそう思う 6.6%＋そう思う 48.2%）

否定 47.7%（全くそう思わない 4.4%＋そう思わない 43.3%）

・「市区町村の権限・財政配分権を強化すべきだ」

肯定 63.9% (強く思う 10.2%+と思う 53.7%)

否定 36.1% (全くそう思わない 3.8%+そう思わない 32.3%)

- ・「学校長の権限・財政配分権を強化すべきだ」

肯定 80.0% (強く思う 22.4%+と思う 57.6%)

否定 20.0% (全くそう思わない 1.3%+そう思わない 18.7%)

- ・「格差が拡大しても、分権は進めるべきだ」

肯定 25.6% (強く思う 1.9%+と思う 23.7%)

否定 74.4% (全くそう思わない 13.3%+そう思わない 61.1%)

⇒権限・財政配分権の強化は、それを都道府県主体で行うのか、市区町村主体でおこなうのが論点であることを想起すれば、この設問においては、各項目＝主体間の比較に意味があるように思われる。前掲の設問「教員の採用・配置・育成については市区町村教育委員会がもっと権限をもつべきだ」肯定 69.4% (強く思う 14.7%+と思う 54.7%)、否定 30.6% (全くそう思わない 3.8%+そう思わない 26.8%) で見たように、大凡、3分の2が市区町村教委の権限強化を肯定、3分の1が否定的である傾向は同じ。都道府県への権限移譲＝権限・財政配分権の強化の割合より、市区町村への権限移譲＝権限・財政配分権を肯定する割合が10ポイントほど高くなっていることに注目したい。但し、他方で、「格差が拡大しても、分権は進めるべきだ」には75%近くが否定的であることにも関心を払いたい(国、都道府県、市区町村の役割をどう考えるかの課題検討が必要)。

Ⅱ. 検討課題—市区町村への権限移譲問題と教員給与改革を中心に—

(1) 市区町村への権限移譲問題

①権限移譲をめぐる政治情勢

政令指定都市への教員給与負担や学級編制基準決定権限の移譲は、当初平成18年度を目途に法改正を行うこと、また、それに続き、中核市への教職員任免権や学級編制基準決定権限の移譲も可能な限り早期に実現する方向で関連法改正を行うことを謳っていた(平成17年10月中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」)。しかし、昨年の三位一体改革による国のよる税・財政システムの改革見通しとその改革構想の流動化により、政令指定都市への給与負担等の実施は不透明化し、更に、中核市及び中核市以外の市区町村への人事権等の移譲問題も同様に不透明な状況となっている。

文部科学省は、政令市、中核市への権限移譲の作業を進めるため、都道府県と政令市、中核市との間で協議等を進めることを促しており、都道府県教育委員会連合会もそれらの作業の一環として全国都道府県に対し、県費負担教職員制度の見直しと権限移譲の考え方等に関するアンケート調査等を実施している(今秋にはその結果がまとめるのではないか)。

それらの動向や報告者の都道府県教委への聞き取り調査等から伺えることは、義務教育費国庫負担金の国庫負担率が1/2から1/3に変化し、逆に、都道府県負担率が1/2から2/3に増大した分、多くの県では中核市やそれ以外の市町村への人事権・学級編制基準決定権

等の移譲により慎重になる傾向が見られるようになってきている（更に、県の行政手法が従来と比べてより「上級機関」的に変化しているという市町村からの指摘も聞かれる）。また、給与負担を都道府県が担う一方で、市区町村による単費教員採用制度の一般化、学級編制の裁量権限の拡大等の市区町村の人事や学級編制等の裁量拡大が確実に進展してくる中で、都道府県と市区町村の間で教育行政運用をめぐる捻れが確執が確実に増大してきていることも否定できない（学級編制の在り方や総額裁量制の活用方策をめぐる両者の相違、等）。中核市とそれ以外の市区町村への人事権、学級編制基準決定権等の移譲実現は、どうしても教職員給与負担問題への決着や見通しがなければ前進しないような状況となっている。

知事会等は、今後の「第二次」分権改革の実施を求め、そこでは義務教育費国庫負担金制度の全廃を謳っているが、全廃後の教職員給与の負担先を現行の都道府県に留めておくのか市区町村負担とするのかの判断を留保している。それに対して、自民党・文部科学部会&文教制度調査会の報告書『国家戦略としての教育改革―学校現場の裁量の拡大と、国の明確な責任に基づく教育―』（平成18年6月14日）は、「義務教育費国庫負担制度による国の負担率が1/3に引き下げられたのは確実な財源確保として不十分。義務教育費は全額国庫負担とすべき」とする一方、「現在の教育委員会制度にはさまざまな問題も指摘されており、特に市町村教育委員会に教職員の人事権と給与負担の財源がないことが大きな課題である」とし、「小中学校の人事権と給与負担を市町村に移譲」し、「人事権と給与負担の移譲に伴う」市町村教育委員会の体制整備を行うことを次のように提言している。

「○市町村の教育委員会が、教職員の人事権を持ち、国の財源保障のもとで給与負担を担うことで、その地域の教育に責任を持つことができるよう制度を再構築することを検討する。

○小規模市町村については、適正な規模の範囲で共同で教育委員会を設置することを促す。他方、地域に根ざした教育行政を行えるという小規模市町村の良さも大事にし、広域での連携を図ることも促す。」

ただ、現実問題として、現在、教職員人事を移譲されている政令市の多くでも、教員採用選考を単独で実施しているのは4市（さいたま市、名古屋市、京都市、神戸市）だけであり、県との共同実施3市（仙台市、千葉市、広島市）、県との一部共同実施6市（札幌市、川崎市、横浜市、大阪市、福岡市、北九州市）と県との共同体制をとっている政令市が多い。こうした現状を見て、地方団体や教育委員会関係者・機関では、中核市やそれ以外への市区町村への人事権等の移譲、給与負担に慎重なスタンスが大勢となっている。

②改革の基本課題

- (1)現在の教育行財政改革の基本方向は、基礎自治体と学校―特に単位学校の自主・自律性の確立＝裁量権限の拡大である。この基本方向による改革が進展すればするほど（その改革を進めようとすれば）、給与負担とそれに伴う人事権・学級編制権限等を掌握している都道府県との間の捻れ、確執が増大することは必至である。文科省が推奨しようとしているコミュニティ・スクール（学校運営協議会）等の普及・拡大も、市区町村

への教職員任免権の担保によってはじめて現実的なものとなるシステムでもある。今日の単位学校の自主・自律性確立＝裁量権限の拡大という改革の基本方向は、市区町村への権限移譲によって担保、保障できるものである。

- (2) 市区町村への人事権、学級編制権限等の移譲を現実のものとするためには、市区町村のそれら諸権限の十全な保障と市区町村の格差を是正・補償できる財源保障の仕組みの在り方も同時に検討される必要がある。市区町村間の格差の是正や離島・山間部等の補償は、国による直接的な財源保障の方が適切に機能できると考える。県費負担教職員制度の廃止や大幅見直しを通じて、国がナショナル・ミニマム設定とその条件整備責任を負い、市区町村が義務教育の第一義的な責任主体とするという国と市区町村を直結するシステム構築（その中間的な広域教育行政のしくみを含めて）を図ることが喫緊に必要である。国と市区町村を直結するシステム構築の選択肢の一つに義務教育費の確実で安定的な市区町村への交付を保障するために義務教育費国庫負担金制度の1/2 国庫負担率の復活や全額国庫負担、或いは、義務教育を対象にした包括的教育交付金などの制度構想も考えられる必要がある
- (3) 現実的には、市区町村単独の業務遂行は困難と思われるため、市区町村の自発的な広域教育行政の単位と仕組みを構築していくことになる（その多くは、現行の県内教育事務所をベースにした広域教育行政組織をつくることになると思われる）。現在、中核市への人事権移譲を見据えて、既に、幾つかの県では、中核市に限定せず中核市を含めた市町村への人事権移譲を想定した県の新しい人事管理システムの構想を検討し始めているが、そうした市区町村の自発的・任意の組織づくりと県教委の支援体制によって各都道府県の条件、実情にそって取り組んでいく（宮崎県：中核市の宮崎市以外の他市町村を3つのブロック＝連合体とし、採用・研修、異動、管理職任用等を原則として各ブロック単位に行う。県教委は各ブロック内に市町村を支援するセンターを設置する。採用人事は、県教委と宮崎市教委が共同で実施し各ブロックと宮崎市に配置、ブロック内人事異動は各ブロック＝連合体とセンターが中心となって実施、ブロック間の人事交流は県教委が実施する、等）。

(2) 教員給与改革

政府は、07年度以降の5年間を「経済・財政改革集中期間」と位置づけ、基礎的財政収支の黒字化を図ることを決定した。そのため、公務員全体の人件費を2.6兆円削減すること―教職員人件費では、児童生徒数減に応じた教職員定数削減（今後5年間で1万人純減）、地方における民間給与水準への準拠を徹底させ、人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともにメリハリをつけた教員給与体系を検討することを指示した（骨太方針2006）。この政府の基本方針を受け、文科省は、省の政策具体化の調査審議をすすめるため中教審・初等中等分科会に「教員給与の在り方に関するワーキンググループ」（以下、教員給与WG）を設置した。その初会合が7月31日にもたれ審議がスタートした。

教員給与WGの調査審議において予想される主な論点は、(1)適正な教員給与の水準、(2)人材確保法の是非、(3)教職調整手当と時間外手当の在り方、(4)メリハリある教員給与体系の在り方、(5)国の関与の在り方、などである。

(1)と(2)は関連する論点であるが、財務省や自民党の一部からは人材確保法の廃止を求める声が出ている中で、教員給与を一般公務員より優遇する措置をどう考えるかが問われる。教職に就くために、大学で一般卒業単位に加え教員免許の専門資格取得が不可欠であることやその職務・責任を一般公務員と比較しどのように評価するかが再検討される。特に、他の一般公務員には無い教員免許更新制の導入等の施策との整合性なども問われることになろう。また、現状認識として、教職と競合関係にある民間他職種の給与水準・体系と比べ意欲・能力ある人材が教職を志す水準・体系となっているかどうかの検証も求められる。

(3)に関しては、現状では教員の勤務時間管理は困難であるとの理由から時間外手当を支給しない代わりに一律教職調整額を支給しているが、財務省等からは、教員の勤務実態が明確でないこともあって教職調整額の内実が不透明であるという批判が出され、一律教職調整額を廃止し個々の教員の超過勤務実態に合わせて時間外手当を支給すべきとの主張もある。他方、教員の勤務形態の多様性や勤務時間管理の体制等を考えると教員の勤務時間管理は困難との主張にも一理ある。教職調整額廃止を考える場合には、勤務時間管理の体制構築やその財源確保の検討は避けられないし、教職調整額を維持する場合にもその額の妥当性や支給方法の再吟味が不可欠となろう。この論点に関する基礎データとして、現在、文科省からの委託研究として進行している教員勤務実態調査の結果が注目される。

(4)の論点は、人材確保法や教職調整額支給の在り方がどのように検討されるかによっても大きな影響をうけるが、従来の年功・一律処遇から意欲・能力・業績に基づく処遇への転換は、基本給の切り下げという状況もある中では、優秀な人材の処遇改善による人材確保方策としては不可欠であろう。ただ、その転換の方策には幾つかの選択肢がある。一つは、職務給的体系の強化・整備により主幹等の中間管理職や他の優秀教員の新たな等級創設などが考えられるが、その際には現行4級制を5～7級制（東京都の構想は7等級制）のいずれかに構想するかが検討されることになろう。二つは、授業改善や生活指導等のある特定の分野で著しい業績を上げた教員への顕彰や特別手当の方法等であり、三つは、教員評価の給与処遇への反映の是非とその方法である。

最後の論点は、国の関与の在り方である。周知のように、平成16年度以降、国立学校の法人化により国立学校教員給与表が無くなったことで、都道府県の教員給与決定は国準抑制を廃止し地方が自主的に決定するしくみとなった。現在、国の関与は、人材確保法による優遇措置の都道府県への義務づけと、国の法律で規定される諸手当等を義務教育費国庫負担金の算定基礎に組み入れ給与総額の1/3を負担するだけで、他は全て都道府県が決定することになっている。今回、教員給与WGで給与水準や体系等を審議しある方向性を打ち出すとしても、それをどれだけ尊重するかは地方の判断に委ねられることになるが、そこで国の関与の在り方が問題とされることになろう。

しかし既に、政府の「骨太方針2006」の基本枠組みや文科省と財務省で合意している2007年度以降5年間に2.76%（11,323円）削減という規定方針が存在しており、それら制約条件が本WGでの調査審議を一層難しくしている。ただ、来年度予算に関係することでもあり、来年1月には何らかの報告とりまとめを求められており実質半年という短期集中審議となる。次期新内閣の最重点テーマである義務教育改革の要ともいえる課題だけに、教員給与WGの調査審議は広く関係者の関心を集めることになろう。