

「平成20年度概算要求・文部科学省（初等中等局 定数関係）」を読む

2007年8月31日

《自治労学校事務協議会》

1．背景と経緯（2ページ）

2．概算要求の解説（3～5ページ）

義務教育費国庫負担金関係

外部人材の活用と事務の外部化

メリハリのある教員給与

教員の事務負担の軽減

3．概算要求の全体像と今後の予想（6ページ）

4．学校事務職員としての判断（7～9ページ）

1. 背景と経緯

8月23日、新聞各社が報じた見出しが衝撃的であった。文部科学省の「平成20年度概算要求」方針の「3年間で小中教員2万1千人増」と。

初年度約7100人の中には事務職員の485人も含まれていた。

文部科学省が29日に発表した来年度予算の概算要求は一般会計で対前年度比7333億6200万円増の6兆39億1100万円。義務教育費国庫負担金（1兆6957億4400万円）や国立大学運営費交付金（1兆2312億8800万円）などを盛り込んだ。

衝撃的であるのは、平成17年11月24日の閣議決定「総人件費改革実行計画」で「国が定数に関する基準を幅広く定めている分野の職員（教育・警察・消防・福祉関係の200.8万人）については、地方の努力に加え国の基準を見直すことにより、5年間で4.2%の実績を上回る純減を確保する。特に人員の多い教職員（給食調理、用務員等を含む）については、児童・生徒の減少に伴う自然減を上回る純減を確保する。」こととされていたからである。

平成17年12月16日の「平成18年度予算編成に当たっての財務大臣と文科大臣の事前協議」では、「現下の総人件費改革を巡る議論の状況に鑑み、平成18年度において、第8次公立義務教育諸学校定数改善計画の策定を行わない。今後の義務教育教職員の定数管理のあり方（中略）について、平成19年予算編成過程においても引き続き議論をさせていただくので、文部科学省においてその具体的な考え方につき検討されたい。」となっていた。

したがって検討は「自然減を上回る純減」であるべきであった。

しかし、文部科学省は教職員配置の検証を少人数教育、教員の多忙化対策など、逆に定員拡大の方策としておこない、今回の概算要求となったのである。

文部科学大臣に再任された伊吹文科相は「最も最近の国会の意思は、（行革推進法の成立後に議決された）学校教育法だと思っている。従って、学校教育法に書かれた主幹教諭その他の定数を要求していく（朝日新聞2007.8.26）」と強気の発言をしている。

その背景は安倍首相の「美しい国」づくりのための教育再生であり、教職員管理・配置の新たな体制作りである。安倍首相はこれまで、憲法改正や教育再生など「戦後レジームからの脱却」を政策の前面に押し出してきた。これに対応する文部科学省の予算作成である。特に6000億円の「特別要望枠」を巡る省庁の駆け引きが激しい。

「安倍政権が力を入れる『教育再生』分野では文部科学省が『児童・生徒の学力向上などのため教職員2万人を配置』『大学教職員の資質向上支援』などを要望したが、通常の前年度予算要求の項目とどこが違うのか、疑問の声も出そうだ（毎日新聞2007.8.31）」という意見が出されている。

2. 概算要求の解説

義務教育費国庫負担金関係

定数改善として、「教育再生のため、教員の子どもと向き合う時間を拡充し、学力の向上と規範意識の育成をめざす教職員配置」を掲げた。（平成20年度から3年間で総数21,362人の定数改善）

20年度要求人員の内訳としては、主幹教員によるマネジメント機能強化として11,007人（初年度3,669人）。教員の事務負担の軽減（複数校の事務を共同実施する体制の整備促進（事務職員の配置））として485人。特別支援教育の充実として903人。食育の充実（栄養職員）として157人。習熟度別・少人数指導の充実として1,907人。合計7,121人である（167億円）。最終22年度には改善増1,362人 - 自然減7,100人 = 14,262人の配置となる。（初年度の改善増7,121人 - 自然減1,300人 = 差し引き5,821人）。

突出して多い学校事務職員を中心とする分析は後ほど行う。

教員の差別的な給与体系の促進として、基本方針2006による教員給与の縮減（2.76%）を実現しつつ、「適切な処遇としてメリハリのある給与体系の実現」として副校長、主幹教諭、指導教諭の処遇。部活動手当等の抜本的拡充。校長、教頭の管理職手当の拡充。以上3項目を平成20～23年の4年間で実施するとしている。すなわち一般教職員の給与は圧縮して上に厚い給与体系をめざしたものである。

どのように改変するのかは後述する。

外部人材の活用と事務の外部化

「社会総がかりでの教育再生」とスローガン化された政策の一つとして定数措置が挙げられるが、その他にも注目するのは「外部人材の確保」と「事務の外部化」である。

外部人材の活用は小学校高学年での専科や、小1問題・不登校等の対応を非常勤講師を措置することで対応するものである。

委託費として3年間で15,000校（228億円）、初年度5,000校（77億円）である。

委託費として計上するので人件費増として反映されない。

次に事務の外部化である。事務の外部化というと教員の多忙化、特に教務事務の外部化と思われるが、そうではなくて実際はボランティアを募っての学習支援が構想されているのである。

これは地域に学校支援地域本部を置き、学校支援協力者やボランティアを人材バンクに登録する。総合的な学習の時間の指導者や、部活動の指導、学校図書館支援などが学校支援協力者。学校支援ボランティアに教員免許状所得者や校内環境整備の支援として造園業関係者・電気技師等が例示さ

れている。なお、「地域の教育力の再生」とくくられた学校支援地域本部や地域ボランティアの活用は初等中等局の所管ではなく生涯学習政策局の要求となっている。

5 このことを毎日新聞（2007.8.24）は「学校支援地域本部：土曜補習や校庭整備、ボランティア『先生』／小中学校で文科省方針」との表題で「こうした活動は、既に東京都杉並区立和田中などで行われている。地域本部は中学校や公民館に設置され、文科省は和田中などのケースを参考に地域の実情に合わせて同様の活動を行うことを想定している」と報じている。

10 和田中といえば、杉並区が8月1日発令で独自予算により課長級の区費職員を副校長として配置し、副校長2名体制した2校のうちの一つである。

副校長2名制について都政新報（2007.8.7）は「現在、副校長は教員指導に力を注ぎたくても、予算編成、決算処理、トラブルや苦情処理、学校と地域の連携などに追われている。そのため、朝7時に出勤して、夜10時過ぎまで仕事をすることもある。区教委は『事務の職員を使いきれていないから、副校長の仕事が一番煩雑になっている』と説明する。【中略】今回は事務処理などを任せることにしており、現在の副校長が教員指導に専念できる環境を整える」との記事を載せている。

20 和田中のケースを参考にすれば、市区町村は自前で課長級副校長（市区町村費職員）を配置することも考えなければならないのだろうか。

メリハリのある教員給与

25 校長の管理職手当は15～17.5%を17.5～20%に、教頭は同じく12.5～15%を15～16.25%に引き上げる。副校長には教頭と同じ級として管理職手当のみ上積みする。主幹教諭、指導教諭は給与表に新たな級を新設。

教員勤務実態調査で明らかとなった平均34時間の残業時間について、事務の合理化、教員定数改善、外部人材の活用で、平均17時間に圧縮し、この17時間分（支給率換算12%、現行より700億円増）を休職教員の除外、主任など多忙な教員への増額という傾斜配分をかけてメリハリをつける。

30 800億円から昨年合意した教員給与が地方公務員一般職員を上回る優遇部分2.76%（430億円）を引いて370億円増として概算要求に載せている。（官庁速報2007.8.31）

35 しかし、私たちは、85%に及ぶ一般の教職員が相互に支えあい、地域に生きる子どもを見つめながら学習の支援をしている状況こそが正常であると思う。

一般の教員が授業だけに専念し、それ以外は学校のマネジメントをする人々（校長、副校長、主幹教諭、そして共同実施で教員の本務に附随す

る仕事を請負う学校事務職員や本採用教員を補助する非常勤講師、事務の外部化を担うボランティア)に任せることは、教える対象が地域の「こども」から児童生徒になることであり、単なるサービスの客体としての「児童生徒」を想定することは格差社会の現実を見失うことである。

5 このことは、子どもの学習による格差を拡大するだけでなく、教師自身も塾や予備校の講師のように細切れのカリキュラムを担う臨時非常勤の道を歩むことにもつながる。

10 地域に根ざして生活している子どもの家庭状況や地域の格差状況については、マネージメントする人間だけが全体像を把握し、肝心な一般の教員はそのフィルターを介してしか知ることができなくなる。

格差社会であるからこそ、教員は授業のみならず、児童生徒としてだけでなく「こども」として接する必要がある、そのために多忙であるなら一般の教員の増員によって少人数学級等を行うのが唯一の道である。

15 教員の事務負担の軽減

学校事務職員増1,456人(初年度485人)の算出根拠は、複数校の事務を共同実施する体制の整備促進として12学級以上の中学校の2校区に1人の事務職員を加配する、というものである。

3. 概算要求の全体像と今後の予想

財務省は30日、2008年度一般会計予算の概算要求の総額が、2007年度当初比3.4%増の85兆7100億円程度と、2004年度の86兆4600億円に次ぐ過去2番目の水準になったことを明らかにした。

2008年度に特別要望枠が増えたのは、参院選1人区の自民党惨敗で「小泉・安倍改革」の地方切り捨て路線の修正を求める声が高まったためだ。

2007年度に「成長力強化」だけだった特別要望枠要望分野は、「地域活性化」「環境立国戦略」「教育再生」「生活の安全・安心」を加えて5項目に増えた(倍増して総額6000億円)。この特別枠には各省庁から地方を活性化するための施策要求が目立っている。

産経新聞(2007.8.30)でさえ「安倍改造内閣では、政策の優先順位や方向性が微妙に変わりそうだ。安倍晋三首相が掲げた『戦後レジーム(体制)からの脱却』は参院選ではまったく争点とならず、首相自身も『中央と地方に存在する格差に配慮すべきだというのが参院選の教訓だ』と総括した。財政再建には消費税増税やむなしと主張してきた与謝野馨氏の官房長官就任で、政府の経済財政政策に変化がみられるかも注目点だ。【中略】一方、公務員制度改革と教育再生に関し首相は、引き続き改革への取り組みを進める。

【中略】教育改革で首相は、伊吹文明文科相と山谷えり子首相補佐官を留任させ、従来通りの方針で臨む姿勢を鮮明に打ち出した。政府の教育再生会議は12月の第3次報告の取りまとめに向け、近く審議を再開する」と戦後レジームからの脱却という一本槍ではなく、地方の格差重視も必要だと述べざるを得ない状況にある。

特別枠6000億円を巡って小泉劇場によってもたらされた格差社会を是正する予算として措置するのか、それとも安倍首相のこだわる戦後レジームからの脱却としての教育再生に回すのか、注目される焦点である。

各省の概算要求は31日に締め切られる。9月以降、財務省は各省から詳しい説明を聞き、事業の必要性、費用対効果などを査定して、予算を認めるかどうかを判断する。今後のスケジュールは財務省は自民党など与党とも調整のうえ、12月下旬に一般会計予算の財務省原案を発表。各省との「復活折衝」を経て、年内には政府案が閣議決定される。12月の教育再生会議の議論にも注目していく必要がある。

4. 学校事務職員としての判断

小泉劇場による規制緩和、新自由主義経済の強引な手法にひずみが出て、格差社会が時代を示す言葉となった。

安倍政権は小泉劇場の舞台に立ち、衆議院の数を頼りに強引な国会運営を行ない、教育基本法改正、憲法改正へと向かう国権的、中央集権的な国家システムをつくらうとした結果、先の参議院選挙で敗北した。

これを受けた来年度予算編成では格差是正が焦点にならない。

教育政策においても新自由主義的な責任を家庭や個人に負わせる政策は限界に達している。

ところが、文部科学省は「ゆとり教育」批判を受け入れて方向転換したばかりで、家庭教育重視や授業専念、プラス管理体制強化の概算要求を行っている。

このような時代の要請から一步遅れた「教育の私事化」継続ではなく、就学前教育、補習授業対策教員の増員が政策の目玉にすることではないか。

学校事務に関していえば、就学援助事務加配、給食費問題（徴収の公費化も）、諸教材の公費化など下流に厚い政策への対応が緊急である。今回の概算要求では格差対応としては、放課後子どもプランの推進、幼児教育に係る負担の軽減等幼児教育の振興、帰国・外国人児童生徒受入促進事業、教育費負担の軽減（特定扶養控除に対する新たな上乘せ控除制度）など部分的なものに留まっている。

もちろん、それは対症療法的な「是正」でしかない。

長期的な政策としては「持続可能な地域社会」を作るための世代を渉る政策の実現である。

時代転換を促進するためにも教育再生に名を借りた「教員の多忙化」などという内輪受けする根拠ではなく、格差是正のための教育政策と定数・配置計画こそが求められるものである。

例えば、学校事務の定数改善も教員の多忙化を軽減するための配置ではなく、名目は「12学級以上の中学校の2校区に1人の事務職員を加配する」という複数基準の改善のみとし、併せて「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第9条（学校事務職員）の4項にある就学困難な児童生徒にかかる奨励についての国の援助に関する法律第2条の規程による配置の改善、同法律施行令第4条にある配置の算定基準の25/100かつ100人以上を改善する措置がとられることを追求すべきである」と考える。

また、憲法第26条の規定にあるように義務教育は無償の原則に立っているのであるから、給食費や学校の教育課程で使用する教材は全て自己負担では

なく公費支出にすべきものとする。

世界的に比較しても日本の公的教育費予算は決して上位にあるのではない。

当面、給食費の公費化、その前段として保護者負担を校長一存の私会計にするのではなく、負担金として保育園の保育料などと同じく公的処理にすべきである。

これらの政策は戦後レジーム転換を図り国権的な教育体制を築く方向にある文部科学省の概算要求とは別に、時代の核心である格差是正に向けた取り組みである。

さて、新自由主義的な政策で行われた規制緩和や民間開放は、公共サービスとして担うべき役割を変え、結果として受益者へのサービス低下を招き、労働条件と賃金の格差社会を助長している。

学校事務の共同実施についても、その目的の適合性と意義を慎重に評価する必要がある。

少子社会にあって、児童・生徒数の減少と、これに伴う学校の小規模化は不可避の状況にあり、こうしたなかで教職員の人員不足や教員の多忙化が指摘されている。

このような課題に対し、学校事務の共同実施は学校の枠を越えた学校事務職員の動的な人員配置を可能にしたり、単数配置が圧倒的に多い義務制諸学校の事務職員に職場研修の機会を提供できる等の一定の効果はある。学校の自主性・自立性の確保にも、学校運営の土台を安定させるという意味で、ある程度の効果はあるだろう。

しかし、「学校」という枠を範囲として広げただけの共同実施組織であれば、基本的にはこれまでの学校事務組織を超えるものとはならない。

私たちが従来から主張してきたのは、もっと直接的に、地方行政の総体から学校事務分野の改善が必要であるということである。

重要な点は学校の事務組織を行政組織に位置付けるということであり、共同実施組織もこうした位置付けがない限りは学校事務支援以上の意味はない。

ここにきて、共同実施の目的が内部事務の集中処理から教員の多忙化対策に変質しようとしている。直接の教授活動以外の周辺業務を事務職員などで集中的に担うというものである。

しかし、これについては慎重に検討すべきである

なぜなら日本の教員の優秀さの一端は、直接の教授活動にとどまらず、指導に関連する一連の業務を「教育」としてきたことにあり、指導とは切り離せない付随業務が多々あるからである。

また、多忙化対策としての共同実施組織を見た場合、教員の周辺業務を集

申し、効率よく処理したとしても、この業務自体は「職務としての核がない空洞化したもの」となる。

自治体との組織的な繋がりを持たない「学校事務の共同実施」が組織の体裁を整えたとして、あまり意義を見出すことはできない。逆に、この次元
5 で「一定程度の制度的安定」を得てしまうことに危惧を覚えるのである。

一般論として学校事務職員は、学校を単位とした行政事務に従事し、必要に応じて校務を分担する職員である。自治体、地域及び学校が一体となり、学校教育を推進していくための条件整備という役割を担っている。

10 加えて、私たち学校事務協議会としては、格差社会、少子高齢社会、そして地方分権の流れのなか、市区町村の総合行政施策展開の拠点としても学校施設を位置付けること等を見据えて、学校を含む自治体の行政組織の再編が必要であるとする立場にある。

15 教育を含む、地方の様々な行政目的を達成していくためには、調和のとれた、柔軟性を保持した自治体レベルの組織体制が必要であり、したがって、都道府県や市区町村の組織から隔絶されている学校事務職員の閉鎖性を取り払うのが喫緊の課題であろう。地方行政に求められているのは、首長の責任と権限の下で、教育を含む自治体の諸課題について実効ある施策を展開し得る体制であり、組織である。都道府県や市区町村の教育行政組織に学校の事務組織を繋げることなしには、地方分権の核をなす課題に迫ることはできない
20 のではないだろうか。（2007.8.31 自治労学校事務協議会）