

## 新たなステージを迎えた義務教育費国庫負担制度

## 自治労学校事務協議会

特別幹事 中村文夫

はじめに

2001年12月12日、地方分権改革推進会議は中間論点整理を総理大臣に提出した。これは今後の調査・審議のスタートラインに当たるものとされる。この中で、義務教育費国庫負担制度の見直しを「国民の教育を受ける権利を保障する仕組みとしては色々なものがあり得、国が教職員の給与費等の2分の1を負担するという現行の仕組みを固定的に考えるべきではない。事実、これまでも国庫負担対象経費の範囲については、適宜見直しが行われてきているほか、先述の学級編制基準弾力化に伴って地方が自主的に設置する増員分については国庫負担の対象から外されており、国の関与の在り方の変化に応じてかかる経費負担のシステムも変化していくものと考えられる。国と地方の役割分担を見直すに当たっては、こうした経費負担の制度の検討も当会議として避けて通れないテーマであると考えられる。

また、時代背景の変化を踏まえた見直しの立場からも、昨今の栄養事情の顕著な改善に拘らず学校に栄養職員を配置し、あるいは事務の合理化が叫ばれる中で事務職員の配置を義務付けていること等については、国が一律の基準で義務付けるのではなく、そうした職員の配置の必要性等は各自治体の裁量に委ねるという観点からの検討が必要と考えられる。こうした問題への検討は、現在の財政事情や国・地方を通じて進められるべき行財政改革の必要性の面からも求められるものであり、国による関与や財源保障が、合理化、効率化に向けての地方公共団体の自主的な判断を妨げていないか、当会議としても常に検証していくべきものと考えられる。」と語られた。

これに対して、文部科学省は言う。「政令指定都市においては、教職員の任命権は有するものの、給与負担者ではないという状況が生じているため、任命権者であるにも拘らず給与関係の国との事務処理は常に都道府県を介して行わなければならない。都道府県から市町村への権限移譲を進め、事務処理の合理化、効率化を図る観点から、任命権者と給与負担者を一致させることとし、政令指定都市については教職員給与を県負担から自己負担とすることについて検討を行う。」

この構図については以下に絵解きをおこなって、現状の分析をする。その上で、根本的な学校事務職員の未来を築くような自己変革を必要としていることを提案したい。学校事務職員が狭い意味の学校事務をあれこれ考えるだけで済む状況にはない。今日と同じ明日はない。

## 1. 教職員全体の問題として

地方都市では駅前商店街が閑散としてシャッターの閉まった店舗を見かけることが多い。富と人材を大都市に吸い上げられきた地方は枯渇している。地方から吸い上げた富で栄えた大都市も、バブル経済後の対応を誤ったままにグローバルな経済の影響を受け行き詰まりを来している。新興住宅街や巨大な団地群・ニュータウンでは、世代間の受け渡しができないような住環境のため、高齢者が多く、一種の過疎化が起きている。学校を卒業しても就職する機会を奪われた若者がパラサイトと呼ばれている。このような過酷な時代と無縁の中で学校・教育はあり得ない。

地方自治にもとづく学校運営や教育行政のあり方が、教育における第一義的な課題である。日本国全体の「国民」教育を実現することが第一義であった明治時代からの発想を変え、21世紀では市民が主人公となって、地域の活性化と結びついた学校や教育の在り方が実現されなくてはならない。少子高齢化と過疎化の二重の課題の中で、地域の生き残りを賭けて世代間の受け渡しを実現する役割が教育に求められている。

教職員給与負担のあり方も根本から問われる時代となった。この検討課題の要素は3つある。一つは「公務員制度全体の見直し」の問題である。二つに「国立大学の独立行政法人化」の問題である。三つに「義務教育費国庫負担制度」の問題である。この問題では、市町村立学校の職員にも関わらず、教職員の給与負担を都道府県と国とが折半するという奇妙な制度が長らく続いてきた。このうち、県並権限を有し、すでに教職員の任命権を持っている政令市に関しては給与負担を移すことの検討が文部科学省で行われ始めている。また、地方自治法の改正の推移を見ながら、教職員全体の義務教育費国庫負担制度そのものを廃止していいのではないかという意見も出始めている。事態は確実に変わってきている。事務、栄養職員だけが「教壇に立たない」との理由を付けて教育政策のナショナルミニマム遂行の人員から除かれようとした時代は過ぎた。ナショナルミニマム自体の考え方が変わってきているのだ。ある種、職場の職種間差別と重ね合わせて、義務教育費国庫負担制度問題が盛り上がった運動の仕組みは有効ではなくなっている。義務教育費国庫負担制度問題の新たなステージに対応した、課題の設定が必要となっている。

地方自治の独自の教育政策を実現していくためには、地方の裁量が振るえる制度でなければならない。教育は人の力で成り立っている。人を配置する裁量がなければ、地方の独自の教育は望むべくもない。確かに、現在進められている「痛みを伴う構造改革」は「痛みのみ」で改革からほど遠いものであり、義務教育費国庫負担制度を廃止する、あるいは見直しをするという言葉から、拒否反応が出るのも肯けるものである。痛みをみの国家改造を批判しつつ、地域ごとの活性化を実現する枠組みを提案する姿勢こそが大切になってきている。

## 2. 義務制教職員／高校事務職員の身分問題ポイント

自治労学校事務協議会は第2回政府予算要求行動に向けて、以下のような身分問題のポイントを整理した。

- (1) 財務省は事務・栄養職員の義務教育費国庫負担制度から除外する提案を1985年以来続けている。一時、地方分権問題で、経常経費については国が担うことで凍結されていたが、この間再び攻勢に出ている。地方分権改革推進会議が一つの土俵である。9月20日、財務省は上述の意見を蒸し返してきた。

これに対して文部科学省は分権改革推進会議小委員会（10月3日）において具体的な改革案として政令指定都市に対しては教職員給与を移管する案を初めて打ち出した。この経緯は11月12日、合同委員会で整理され、12月12日に「中間論点整理」が発表される。

- (2) 経済財政諮問会議はもう一つの土俵である。構造改革の推進母体である諮問会議では、11月2日に4人の民間委員連名の意見として、学校事務職員、栄養職員の必置規制の是正を事例として述べている。

### (3) 政令指定都市の対応

政令指定都市はこのような動きに対応して、内部の意見を取りまとめるために、アンケート調査（2001年10月）を行った。政令指定都市事務局主催による「大都市制度研究委員会幹事、財政担当幹事、教育委員会担当課長の合同会議」が2001年10月30日に開催された。

政令市における教職員総数86,061名（事務職員3,834人）。給与負担分411,445,447千円。約4,114億円が道府県から政令市の負担分として「転嫁」される計算である。

道府県費教職員給与負担の見直しは、それだけでは政令指定都市への給与負担の転嫁であり、政令

指定都市としては受け入れることのできないものである。政令指定都市は11月27日、地方分権改革推進会議事務局に「市立小・中学校等の教職員に係る給与負担の移管に関する指定都市の意見」を提出。この中で、税財源の移譲による財源措置が必要であること、教職員定数措置等包括的な権限の委譲等が必要であること、の2点を一体的に議論することを求めている。何が何でもだめだ、という意見ではない。

政令指定都市を抱える道府県も10月中に対応を協議している。

#### (4) 11月19日 都道府県の合併も検討へ 地方制度調査会初会合

政府の第27次地方制度調査会（諸井虔会長）の初会合が19日、首相官邸で開かれ、小泉純一郎首相は「地方行財政制度の構造改革」に関する審議を諮問した。

首相は「今後、市町村合併や補助金、地方交付税のあり方にわたって議論をいただくことになる」と要請。諸井会長は会議後の記者会見で「市町村合併が進むと、都道府県のあり方の問題は避けて通れない」として、都道府県の合併問題も検討対象とする考えを示した。調査会の任期は2年間。合併の推進策のほか、小規模町村の権限や事務を都道府県に移すべきか、といった問題も論議される見通しだ。

委員の任期は2年で、会長には7月まで地方分権推進委員会の委員長を務めた諸井虔太平洋セメント相談役を互選。緊急課題として、12月の2002年度の予算編成に向けて、地方財政対策の提言をまとめることを決めた。諸井会長は「ブロックごとに教育や警察の仕事を請け負う道州を設けるのは可能」「（町村が仕事を担えないなら）道州が郡事務所を設置して事務を代行する案もある」（日経2001年11月26日）など、後述する石原信雄さんの発言と共通の将来展望を示している。

総会では小泉純一郎首相が、社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について諮問するとともに「（市町村、都道府県、国の）3段階でいいのか」「地方交付税をもらっていない自治体は1割もなく、財政調整になっていない」などと現行制度の問題点を指摘し、掘り下げた審議を要請した。

#### (5) 10月15日 財政制度等審議会財政制度分科会第4回部会

議事の中で語られているのは、国による必置規制の緩和である。その中で、「例えば、学校の事務職員、高校の事務職員の方、こういった方、アウトソーシングが今はできない状態になっておりまして、人数が法令で決まっております。先ほど申しましたように、高校は財源が地方の一般財源でございます。今、大学についてお伺いしたところ、かなり職員の方、アウトソーシングかけているということなのですが、高校等は、それが事務職員、なかなかできないといひます。 - - 」と定数法の縛りを無くすことが足立主計官から話題として出されている。

#### (6) 今後の推移と対応

11月29日 自治労学校事務協議会は三省交渉を行う。予算編成の日程と今後の事態の解明をおこない、地方転嫁反対、地方分権推進にもとづく学校事務職員制度の確立を迫っていきたい。

### 3. 自治労第2回中央行動で得た成果と課題

#### (1) 義務教育教職員の給与負担を政令市に移す問題

2001年11月29日、自治労第2回中央行動のうち義務教育教職員の給与負担を政令市に移す問題を

整理してみる。

総務省の原調整課補佐は「義務教育費国庫負担制度の問題は今年はない。政令市問題について、事務・栄養職員だけが政令市に行くという話にはならない。移す場合は税源問題もセットである。文科省もすぐにやるという話はしていない。こういう考え方もあるということで、政令市側の話も聞いて進めると述べている。政令市側は給与費のみの肩代わりは反対との申し入れを地方分権改革推進会議事務局におこなっている。」との趣旨を述べている。

財務省平井主計官補佐は、「義務教育費国庫負担制度の課題はまだ検討中だ。政令市問題は国、県、政令市が1/3という話なら理解できる。国庫負担制度に手をつけることを断念しろと言う皆なさんのお気持ちは分かるが方針を変えるつもりはない。」と例年になく強い口調であった。

文部科学省勝山補佐は概ね以下のような回答であった。「義務教育費国庫負担制度の問題は本年は安心していい。政令市の問題は財務省が検討する前に玉出した。昭和24年当時から課題となっていたものである。任命権とのねじれは問題である。政令市に移す場合は、給与負担だけではなく定数なども含めた移行を考えている。現在は初中局企画課と財務課で検討している最中である。栄養職員の方が声が大きいので、学校事務の存在感を強めて欲しい。文科省も省庁合併で新たな分野を抱えている。厳しい状況ではある。」

## (2) 学校事務職員の必置規制を緩和する問題

同じく第2回中央行動の中で、規制緩和に関する問題をまとめる。義務制の学校事務職員のみならず、高校の事務職員も教職員定数法で国の必置規制のもとに配置されている。地方自治体職員で国の必置規制がかかっているのは、主なものとして、教職員以外では、警察官と消防職員である。このうち消防職員については基準と改められている。残るのは教職員と警察官。10月15日、財政制度等審議会財政制度分科会第4回部会で、突然足立主計官から、高校事務職員の必置規制があるために、大学のように事務職員をアウトソーシングできないのだと発言がでてきた。11月2日、経済財政諮問会議では学校事務職員、栄養職員の必置規制の是正を求める民間4委員のレポートがでている。この件に関して財務省の平井主計官補佐はこちらからペーパーを出して話してもらったということはないと語っている。このような建前の話を信じるわけには行かない。

## (3) 自治総研島田研究員講演／地方自治学会での石原信雄氏の発言など

中央行動後に自治労本部で幹事対象の島田恵司研究員の講演会を企画した。講演の骨子は以下の通り。現在の流れは経済財政諮問会議がつくっている。実質的に担っているのは財務省主計局。分権改革推進会議が12月12日に中間まとめを作成する方向。このまとめに注目。12月19日地方財政対策、12月20日財務省の予算編成内示と続く。来年度に学校事務職員について動きが出るとすると以上の日程。しかし、法律改正を伴う課題なので日程的に困難ではないか。

2001年末に地方交付税を改正する。市町村合併を促進するために小さい自治体には締め付けをする。2002年6月に交付税算定資料が出て数字的に明らかになる。2002年3月には総務省（西尾委員会）と自民党それぞれから自治法改正についての中間まとめが出される予定。市町村合併が一段落した段階で自治法を全面改正する。改正の方向性について石原信雄元内閣官房副長官が地方自治学会（2001年11月24～25日）で講演した。「一つは基礎自治体を市とする。合併しないで残った町村は都道府県が事務を補完する。もう一つは義務教育費国庫負担制度を交付税措置へと切り替える。文科省内でもこのようなことを考えている人もいる」が石原氏の発言内容。ただし、地方交付税総額が

20兆円、これを来年度は削減する話がある中で、3兆円規模の国庫負担金を一気に交付税にすることは乱暴な議論である。だが、財務省だけではなく、総務省関係も教職員の国庫負担制度の見直しを打ち出してきたことは重要である。また、文科省も硬直化した人件費に縛られるより、他に展開したい政策等に今後の活路を見いだしていきたいのではないかと。

#### (4) その他の第2回中央行動での課題

義務制の教職員の給与を政令市部分には県から政令市に移す課題、高校事務職員を含んだ必置規制の問題以外では、国立大学の独立法人化に伴って教員が国家公務員でなくなると、人事院の勧告の対象外となり、給特法の根拠を失って、これをモデルとした全国の教員の給与体系が示せない課題が大きい。この点について勝山補佐は省内の補佐級の勉強会を作って検討を行っている、と回答した。

学校事務職員の時間外手当の基準が一般行政では7%なのに対して6%でしかない点の改善については勝山補佐は実績を作ることが先であると回答。これに対して岩手の高校からその意見は実体を見ていない。出先であるので時間外が認められないような仕組みができていないのだと反論。このほかに文科省に対して共同で交渉した大都市共闘教育部会からIT講習会が現実的な課題が示され、引き続き協議することとなった。

#### 4. 第4回自治労学校事務集会での問題提起

「地域の豊かさ、活性化を目指す学校、そして学校事務の多様な道の選択」とのメインスローガンで、第4回学校事務集会が2001年11月3日(土)・4日(日)がおこなわれた。

熊学労の万全の体制でにより100名近い参加者を熊本に迎えてたいへん盛会に終えることができた。集会は熊本県本部による来賓挨拶、新規加入の東学の富高敏行さんからの報告に続き、金野順一議長より集会の話題の核となる問題提起から本題に入っていた。「地域の豊かさ、活性化を目指す学校、そして学校事務の多様な道の選択」と題し、現状の分析と課題、そして今集会のキーワードとして「合併」「電子化」をあげた。このようなキーワードが学校事務の集会で飛び交うのは初めてのことでない。

続いて、福岡県立大学の森山沾一教授による講演「教育の地方分権/学校事務への期待」が行われた。キーワードが「合併」と「電子化」である集会の議論などを箇条書きにすると以下の内容である。

##### (1) 「痛みを伴う構造改革からの影響」を4点に絞って整理する

○文部科学省の政策変化 横並び統制→特色評価による競争

e x ; 教職員配置や定数への考え方の変更(2001年度からの義務第7次、県立第6次)。2002年度から始まる総合的な学習、指導要領は最低基準とする。「改革先行プログラム」 15年度にも優秀教員の特別昇給制度

○2005年を期限とする合併特例法による地方自治体の再編

e x ; 北海道は合併パターン93策定。ご当地、熊本県では11への再編成。全県人口の1/3をしめる熊本市は70万人に乗せれば政令市も不可能ではない。埼玉県は14市(さいたま市は102万人、2年後の政令市を目指す)、鳥取県(全人口60万人)は3市、など計画が目白押し。財政的な保障なしの合併による地方自治体の「地方分権」強行の側面が強い。

○公務員制度改革 2005年実施予定

e x ; 給与11級制から8級制 事務職員の新たな格付け、評価制度 勤評体制の崩壊、2003年度を目標とする国立大の独立法人化(人事院勧告制度への波及・教員給与制度) 教職員給与の地方独自

化 東京都の主幹設置。再任用制度 1人職場では職そのものが非常勤化する危険がある。

#### ○電子政府・市役所構想

2003年を目標。自治体内部のみならず，自治体間，政府とのネットワーク

e x ; 業務のオンライン化 財務，学籍，人事給与，文書管理。 米コンサルタント会社アクセンチュアの企画。

### (2) 地方の豊かさを実現する世代間にわたる長期構想から教育の役割を考える3本の論点

#### ○少子高齢化による学校の統廃合，人員削減 地方自治体の統廃合 一層の統廃合

e x ; 合併すると特典 教職員配置，スクールバス購入費など

#### ○次世代も生きられる地方の経済・文化の発展と結びついた地方教育

地方が人材を中央に輩出し，代わりに中央から財源を保証される仕組みの崩壊（社会システムがグローバル化して，日本一国では自己完結できない） 経済的な自立を地方自治体は求められている。

e x ; 教育行政の首長部局へ統合（出雲市），教育長（三春町，逗子市，浦安市）の公募制や校長（広島県，東京都）の民間人登用，学級規模の自主判断（志木市），東京都市町村自治調査会は21世紀型コミュニティーのあり方を模索する「地域と学校の融合で町づくり」踏査報告書をまとめる。子供の権利に関する条例（川崎市），学区の自由化（品川，江東，豊島区），中高一貫校を標準とする（千代田区），学校給食を無償とする方針が圧力で反古に（山田市），

#### ○学校機能の多機能化・複合化（総合行政＋生涯学習環境の構築＋市民参加による学校経営） 学校事務の役割の変化，そして創造

e x ; 「学校が，ずっと素敵な場所になる。～学校施設と社会福祉施設との複合化・余裕教室の活用～」パンフレット（初等中等教育局施設助成課）

### (3) 21世紀型地方分権学校事務モデルの構築を4つの観点からの議論

#### ○学校事務の業務形態の変化（手作業 バッチ処理 オンライン処理）

学校事務領域も地方行政のシステム変更に伴う 総合的な行政へのアプローチが必要。教育委員会制度は縦割り行政でもある。

学校にいる必要の根拠 教育サービスの現場重視，学校への行政権限の強化。不適格教員の配転問題は行政職員，学校事務職員のモラルの低下を引き起こす。地域の行政需要の掘り起こし（教育サービスに限定しない）を学校事務職員の側から積極的におこなうことが必要である。

#### ○公務員制度からの影響

地方自治体職員の人事給与システムに連動する 自治体内部での連携強化。国立大学教員の非国家公務員化 教員は国人勤制度の法的根拠が失われる。学校事務職員にとって能力給，職責給，業績給とは何か。義務教育費国庫負担，地方交付税制度の見直しを総合的に把握する。

#### ○学校の新たな役割（多機能，複合化，学校評議員制度）に対応した業態変化

児童生徒への教育機関ではなく，総合行政の窓口の一つ。生涯学習機能との複合化（失業対策も失業給付から再教育給付へ変更）。地域の要望に基づく学校運営（地域活性化，地場産業との連携など）

#### ○学校事務の加配など配置の独自判断 学校事務の業務のネットワーク化の構築，地教委を含んだ再

編，学校事務の共同実施，中高（小）一貫校が要素となる。特に学校事務の合理化案としては再任用職員と本採用者を組み合わせた学校事務の共同実施は現実味を帯びている。（2001年12月におこなわれた全事研関プロ茨城大会で茨城県教委は共同実施を本採用と再任用者の組み合わせで進めたいとの発言をおこなっている。しかし，政府は12月21日「高齢社会対策大綱」で，65歳定年を明記した。従って，再任用の問題は65歳定年制が始まるまでの経過処置との色彩が強い。）

自立的な学校事務職員を電子自治体でのイントラネットで結んだ電子「共同実施」が行える地域も多いと思われる。

学校事務の将来展望は単一ではない。地域ごとの多様な発展がある。業務の統一は，設置者ごとにおこなう。学校事務のネットワーク形成はインターネット上でも可能である。組合運営のあり方も情報化対応が必要となっている。

## 5. 義務教育費国庫負担問題は新たなステージへ

1985年以来，当時の大蔵省による学校事務・栄養職員に限定した義務教育費国庫負担制度の見直しは，当時と比べものにならない国家財政の危機状況の中で新たなステージに来ている。それは，教員も含めた義務教育費国庫負担制度そのものが問われているということである。

第1段階として，県が市町村をコントロールしていた上意下達体制が破綻し，任命権がある政令市のねじれの解消が持ち上がっている。栄養教諭は平成18年度から実施されると予測できる（今年から始まった新たな定数改善計画が切り替わる時期を目安）。同時期かその前後に政令市へ教職員給与費やその他の権限を移すことが考えられる（一説に平成16年）。

しかし，これは義務教育費国庫負担制度内の玉出しである。次は，義務教育費国庫負担制度そのものを廃止することが道筋。このように検討する人たちもでてきている事実をしっかりと把握しておく必要がある。一つのシナリオでは，合併した市を基礎自治体とし，それ以外は都道府県か，道州が郡事務所による事務代行（直轄支配？）する地方の「自治」の構図が浮かび上がっていく。それはまた，警察官を含めた定数の地方自治体への国家規制を再検討することと無関係ではありえない。教職員給与は地方交付税処置で，地方ごとの独自の給与体系（すでに東京都が考えているような）で措置される。税財源をどのように措置していくかが最重要課題である。そして，この「改革」のスケジュールがどのようなスピードで実施されるか，それによって学校事務を含めた地方における自治や教育のあり方を自分たちで構想する時間が限られてくる。

地方分権改革推進会議の中間論点整理は教員も含めた義務教育費国庫負担制度そのものの調査・審議のスタートラインに立つものである。経済財政諮問会議はこの問題は地方分権改革推進会議の審議を尊重する姿勢である。従って，任期後2年の地方分権推進会議のこれから随時出される答申を注視する必要がある。

いかなるステージに立とうと，学校事務職員自身が地方自治にたった学校事務の構想が必要である。自治労学校事務協議会の10年の歴史は，このような構想を模索し，実践する取り組みの10年であった。中央への動員闘争は大切であるが，それ以上に問われているのは中期的な展望を立てて，地方での合併や電子（電子自治体）化を見据えた取り組みではないだろうか。