

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

押田 貴久

A Study on Establishment Process of Municipal Expense Burden Teachers System

Takahisa OSHIDA

The purpose of this paper is to analyze how municipal expense burden teachers system was introduced as the special educational zone, and to clarify the process that was extended to nationwide, and discusses it about the significance and problem.

In municipalities, in order to meet the needs for fine education according to the reality of the area, realization of the municipal expense burden teachers system was called for. The 810 project was examined immediately and national deployment was carried out from the 2006 fiscal year.

In this way, it is big advance for appointment of the teachers of public elementary and junior high schools of municipalities to have been uniquely attained according to the reality of area by national deployment of the municipal expense burden teachers system. However, it is the “addition measure” formed after the minimum of the academic level of the prefectural expense burden teachers system secured, and it is necessary to consider “complement system (= subsystem)” to the last. After all, even if passed through three years of trial in the special educational zone, fundamental problems were not necessarily solved, but possibly the problem of transference of personnel affairs authorities to municipalities have checked anew.

目次

- I 問題の所在と課題設定
- II 810市町村費負担教職員任用事業の成立と認定状況
- III 810市町村費負担教職員任用事業の評価と全国展開
- IV まとめと考察

I 問題の所在と課題設定

本稿は、市町村費負担教職員制度が教育特区として導入され、全国展開された過程を明らかにし、この制度改革の意義と課題について論じたものである。

市町村立学校の教職員の身分は地方公務員であり、その給与負担を含む学校経費は、学校教育法第5条の規定により「法令に特別の定めのある場合を除いて」

勤務している学校の設置者である市町村が負担すること、すなわち「設置者負担主義」を原則としている。しかし、市町村立小中学校等の教職員の給与費は、財政上の理由から生じる市町村間の給与水準格差が、地域における教育水準の格差につながることを理由として、市町村に代わって都道府県が市町村立小中学校などの教職員を任用した上で、市町村立学校職員給与負担法第1条及び第2条により都道府県の負担とされてきた。いわゆる県費負担教職員制度である。

2001年度から都道府県教育委員会が国の定める学級編制標準を超える学級編制基準を定められることになり、都道府県の裁量によって、少人数学級編制が可能となった。しかし、あくまでも都道府県教育委員会にその裁量が与えられてのものであって、市町村教育委員会が都道府県の学級編制基準を下回る少人数学級を実施するためには都道府県教育委員会との協議のうえ、その同意が必要となる（義務標準法第5条）。また、「市

町村立学校職員給与負担法」の規定により、市町村は学級を担任できる教諭や常勤講師を独自に任用できなかった。したがって、少人数学級編制のために必要となる教員を県費で加配されない場合、市町村が独自で任用するためにはこの規定を改める必要があったのである。市町村が主体となって市町村立小中学校で少人数学級編制を完全実施（全校・全学年・常勤教員）するうえで、「市町村教育委員会は、都道府県教育委員会が定める学級編制基準に基づいて学級を編制しなければならないこと」と「教諭・常勤講師など県費負担教職員の任命権は都道府県教育委員会に帰属し、市町村は現状では学級を担任できる常勤教員を任用する権限を有しないこと」の二つが制度的制約要因となっていると中嶋哲彦は指摘する²⁾。

こうした規制の緩和を求める自治体からの提案を受け、2002年10月11日に、構造改革特別地域推進本部が決定した「構造改革推進のためのプログラム」において、810市町村費負担教職員任用事業（以下、「810事業」と略す）として、特例措置が認められたのである。こうして地域における特色ある教育を推進するため、2003年度から構造改革特区において、教育上特に配慮が必要な事情がある場合には、市町村が給与を負担することにより、市町村教育委員会が独自に市町村立小中学校等の教職員を任用することが可能になった。佐藤修司が「都道府県の標準定数を超える教員を採用するには都道府県教育委員会との事前協議が必要ではあるが、将来的に、豊かな自治体とそうでないところ、教育熱心な自治体とそうでないところとの格差が開くことが予想される」と格差の発生に警鐘を鳴らしつつも、「とはいえ、市町村教委の裁量度が増すことは評価されるべきである」³⁾と述べるように市町村が独自に教員を任用するという裁量の拡大は、地域の実情に応じ、主体的に教員を確保し、地域の人材を育成する上で必要なことである。だが、この810事業は規制緩和のために特区の認定という国の関与が必要である一方で、財源も責任も自治体が負わねばならない⁴⁾という特例の措置ともいえる。しかしながら、市町村は学力向上や複式学級解消など、地域で抱える教育課題を解決する一つの手段として、この教育特区による規制緩和を選択することが強く求められていたのである。そして、市町村費負担教職員制度は2003年4月からの教育特区による成果と課題を踏まえ、2006年度から全国展開されることとなった。

この市町村費負担教職員制度に関する先行研究としては、佐藤修司(2002)と中嶋(2002)、坂田(2003, 2004)が教育特区制度の導入をめぐる問題点を指摘している⁵⁾。しかし、教育特区として導入された810事業が、その後、どのように評価され、全国展開されたのかを明らかにした研究は管見の限り見あたらない。そこで本稿では、教育特区による市町村費負担教職員任用事業の成立と認定状況を確認した上で、実際に市費負担教職員に関する条例を制定し、教育特区として取り組んだ埼玉県行田市の事例研究⁶⁾をもとに、この事業における成果と課題を明らかにする。そして、全国展開をめぐる構造改革特区推進本部評価委員会の資料⁷⁾の分析をもとに検討し、この市町村費負担教職員事業の全国化の意義と課題を考察する。

Ⅱ 810市町村費負担教職員任用事業の成立と認定状況

A 構造改革特区の導入

政府は2001年6月に構造改革の基本戦略である「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（2001年6月26日閣議決定）」を策定し、これを起点として広範な構造改革を進めてきた。この流れをさらに進展させるべく、地域の自発性によって進展の遅い分野の規制改革を進めるために「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（2002年6月25日閣議決定）」において構造改革特区の導入が決定され、7月26日には内閣総理大臣を本部長とする構造改革特区推進本部が発足した。9月20日に決定された「構造改革特区推進のための基本方針」では、「経済の活性化のためには、規制改革を行うことによって、民間活力を最大限に引き出し、民業を拡大することが重要であるとし、地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域において地域が自発性を持って構造改革を進めるために、構造改革特区を導入する」とされた。さらに「構造改革特区の導入により、特定の地域における構造改革の成功事例を示すこととなり、十分な評価を通じ、全国的な構造改革へと波及して、我が国全体の経済の活性化が実現するとともに、地域の特性が顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出等により、地域経済の活性

化にもつながる」と特区での成功事例を全国的な構造改革に波及させ、我が国全体の経済の活性化の実現を図ることをねらいとしている。10月11日には「構造改革特区推進のためのプログラム」が策定され、12月11日に構造改革特別区域法案が成立した。この構造改革特別区域法が2003年4月1日に施行されることに伴い、構造改革特別区域基本方針（2003年1月24日閣議決定）において、2003年4月1日から14日までが第1次受付期間とされた。この第1回目の構造改革特別区域計画の認定申請受付では、111団体から129件の構造改革特別区域計画が申請され、構造改革特別区域計画の第1弾認定では、57件の計画が認定された。このうち教育関係は3件（群馬県太田市、東京都八王子市、徳島県海部町⁸⁾）であった。

B 810市町村費負担教職員任用事業の成立

地方公共団体等からの構造改革特区の提案⁹⁾では、埼玉県志木市から「公立学校をより地域密着型にするため、市独自の教員採用枠の設定など、現行の教育制度の特例により、教員採用のあり方や学校施設の活用などに、直接的に地域がかかわっていくことが出来るようにする」「地域立学校」構築計画構想が提案された。また、埼玉県草加市からは「みんなでとりくむ子育て特区」として「市独自に35人学級編制（小学校1・2年）を実施するため、市独自に採用した教員を担任に充てることができるようにする」との提案があがった。その他にも東京都足立区や杉並区、港区から県費負担教職員の任命権を市町村教育委員会に付与することが求められた。これを受けて、検討要請事項に対する各省庁の回答等¹⁰⁾では、管理コード8309「県費負担教職員の任命権を市町村教育委員会に付与」と項目化され、市町村立学校教員給与負担法第1条では、「市町村立の小中学校等の教職員の給与費は都道府県の負担とされており、市町村がその給与費を負担することは制度上予定されていない」と制度の現状についての文科省の見解が示された。そして、「特区においては、都道府県教育委員会の定める市町村別定数を超えて市町村教育委員会が当該市町村の設置する小中学校等の教職員を任用した場合には、その給与費についての都道府県の負担義務を免除することとする（措置等の内容について法律上の手当が必要か検討中）」と、特区として対応するとの回答がなされた。この回答に対し、地方公共団体等から意見¹¹⁾として、足立区から「都道府

県教育委員会の定める市町村別定数を超えて市町村教育委員会が当該市町村の設置する小中学校等の教職員を任用した場合、当該教職員の給与費は国が全額負担することとなるのか」との質問がなされた。文科省はこれに対し、「今回、特区において、地域の特性に応じた学校教育の振興を図る上で特に必要が認められる場合に、市町村教育委員会が独自の判断により、当該市町村の設置する小中学校等の教職員を任用した場合には、市町村立学校教員給与負担法第1条の規定は適用せずに、その給与費については都道府県が負担しないこととすることを検討している。この場合には、設置者負担主義の原則に基づき、当該教職員の給与費は当然に任用をした当該市町村が負担することとなる」と回答している。このように特区推進本部（内閣府）が仲介役となり、自治体と文科省とのやりとりを通じ、「構造改革特区推進のためのプログラム」の中に、構造改革特区において実施することができる規制の特例措置として、「810市町村教育委員会による市町村費負担教職員の任用の制度化」が掲げられ、導入されたのである。

なお、2002年11月15日の衆議院内閣委員会において、山谷えり子議員から「市町村立学校教員給与負担法の特例ということでございますが、これは市町村で財源がないところは現実問題としてできない、教育の機会均等の点から問題があるのではないか」との質問がなされた。これに対し、文科省初等中等教育局長の矢野重典（当時）は「義務標準法あるいは県費負担教職員制度に基づいて、全国的に一定の、国としてのナショナルミニマムとしての教職員配置を前提として、その上で、その地域の独自性なり必要性なりを踏まえていわば上乘せ分としてやりたいということについてはそういうことを認めよう、そういう独自の取り組みを認めよう、こういう趣旨であるわけでございます」と答弁している。この市町村費負担教職員制度は、あくまでも全国的な教育水準を担保する現行の県費負担教職員制度の「上乘せ施策」として独自性を容認するものであり、「特例」としての規制緩和という位置づけである。

また、山谷議員からは「むしろこれは全国でやるべきことであって特区プログラムのマターではないのではないかと特区としての対応ではなく、全国展開として制度改正すべき要件ではないかと指摘された。これに対して、矢野局長は市町村負担教職員の処遇のあ

り方の問題や県費負担教職員と市町村費負担教職員が一つの学校に混在することによる学校運営のあり方といったような問題について、今回特区制度で実施することになる市町村の実施の状況も踏まえながら、都道府県、市町村、教育関係者等の意見も聞きながら今後検討を行いたいと答弁をしたのである。この規制緩和については、市町村費負担教職員制度導入の方途をめぐる国の方針は、2002年夏から秋にかけて大きく動揺した¹²⁾ という指摘にもあるように、教育特区を活用せずとも、全国化される可能性があった。しかし、この時、文科省は主体的な法令改正による全国化ではなく、同時期に内閣府で進められた構造改革特区が導入されることもあり、自治体からの特区提案を受け、政策転換し、構造改革特区推進のためのプログラムとして実施するように組み入れたのである。すなわち、文科省は市町村費負担教職員制度の全国化について、教育特区での実施状況を踏まえて検討するという戦略をとったと考えられる。

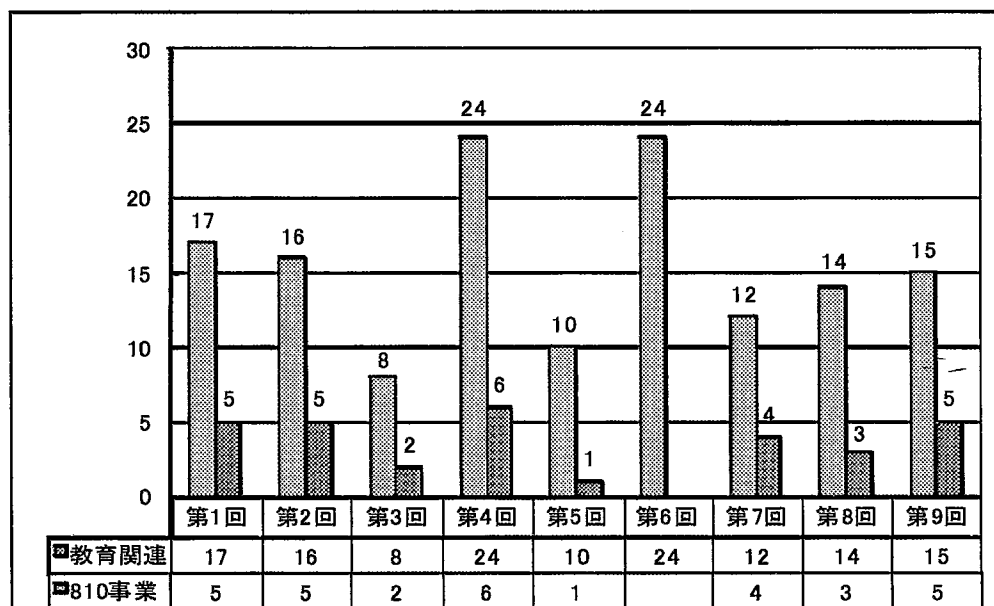
C 810市町村費負担教職員任用事業の認定と展開

2003年4月に、この810事業の最初に認定を受けたのは、徳島県海部町であった。海部町では、1994年度から町費による「ふるさと教員制度」を独自に取り組

んできた。この「ふるさと教員制度」とは、教員免許状を持った人を町の職員として雇用し、助教員（講師）として学校現場に出向させ、海部町という地域の中で校区を一つの教室と見なし、地域に根をおろし、地域にパイプを張り巡らし、ヒューマンネットワークを構築しながら、学校教育と社会教育に携わる「地域の先生＝我が町の先生」である¹³⁾。特区認定を受けるまでは、学級担任ができないことにより、基本的にはチーム・ティーチングによる授業展開しかできなかった。しかし、特区の認定を受けたことにより、学級担任・教科担任が可能となり、目指す子ども像や思い、到達目標などによる教師間の違和感が解消し、総合的な学習や教科によっては、県費負担教職員よりも深く、よりきめ細やかで継続的指導が可能となったのである¹⁴⁾。

その後、第1回の追加で北海道清水町、長野県大桑村、京都市、広島県三次市なども810事業の認定を受けた。北海道清水町の場合、町内8校（単式校2校、複式校6校）の小学校のうち、2003年と2004年の2か年で6校の複式校が閉校し、2校の単式校に再編成することとなった。そこで、統合される複式校の保護者からの強い要望もあり、小学校低学年において（20人程度の）少人数学級を実施することとした。清水小学校において2003年度入学予定者54人を、通常の27人の

図1 教育特区(810事業)認定件数(第1回～第9回)



(筆者作成)

2学級から、18人の3学級編制し、その学級増に伴う教員は町費負担で任用するためには特区申請を行い、認定を受ける必要があったのである。同様に、長野県大桑村の場合でも、1998年に3つの小学校が1校に統合された中で、1学年2学級体制により、「互いに切磋琢磨してともに伸びる環境」と「学力向上をめざすきめ細やかな学習体制づくり」を実施するため特区認定を受けている。こうした地域の実情に対応し、都道府県の学級編制基準を下回る学級編制を行うためには、市町村費負担教職員の任用が必要であり、810事業による特区認定が必要となったのである。

810事業の特区認定は図1のとおり、第1回から全国

展開直前の第9回(2005年11月22日)までに31件なされた(表1)。その主な事業内容の内訳をみると、少人数学級に関するものが20件と多くを占めている。次いで、ふるさと学習が3件(徳島県海部町ほか)、不登校支援が2件(岐阜県岐阜市、奈良県大和郡山市)、外国人英語教員が2件(神奈川県横須賀市、福島県郡山市)となる。さらにバイリンガル教育(群馬県太田市)や複式学級の解消(長野県長野市)、生徒指導支援(熊本県八代市・氷川町)、教科担任制(青森県東通村)がそれぞれ認定を受けた。

このようにして、現行の県費負担教職員制度では対応できない、それぞれの市町村が抱える教育課題を解

表1 810事業実施市町村一覧

No.	都道府県	市町村名	特区名	内容	特区認定日
1	徳島県	海部町	海部町ふるさと教員制度特区	ふるさと学習	H15.4.21
2	北海道	清水町	文化のまちの心の教育特区	少人数学級	H15.5.23
3	長野県	大桑村	切磋琢磨とこまやか学習特区	少人数学級	H15.5.23
4	京都府	京都市	京の人づくり推進特区	少人数学級	H15.5.23
5	広島県	三次市	教育都市みよし特区	少人数学級	H15.5.23
6	埼玉県	行田市	浮き城のまち人づくり教育特区	少人数学級	H15.8.29
7	神奈川県	横須賀市	横須賀市国際教育特区	外国人英語教員	H15.8.29
8	長野県	長野市	小規模校いきいき教育特区	複式学級解消	H15.8.29
9	長野県	南牧村	南牧こまやか教育特区	少人数学級	H15.8.29
10	徳島県	吉野川市(旧川島町)	吉野川市川島町ふれあい教育特区	ふるさと学習	H15.8.29
11	埼玉県	北本市	北本市きめ細かな教育特区	少人数学級	H15.11.28
12	岐阜県	岐阜市	不登校生徒を対象とした「ぎふ・学びの部屋」特区	不登校支援	H15.11.28
13	福島県	郡山市	郡山市小中学校英語教育特区	外国人英語教員	H16.3.24
14	群馬県	太田市	定住化に向けた外国人児童・生徒の教育特区	バイリンガル教員	H16.3.24
15	埼玉県	志木市	ハタザクラブラン教育特区	少人数学級	H16.3.24
16	大阪府	池田市	「教育のまち池田」特区	少人数学級	H16.3.24
17	奈良県	大和郡山市	不登校児童生徒支援教育特区	不登校支援	H16.3.24
18	鹿児島県	鹿屋市	かのやすくすく特区	少人数学級	H16.3.24
19	静岡県	磐田市(他4町村)	「歴史と文化のまち、ふるさと先生制度」特区	ふるさと学習	H16.12.8
20	大阪府	箕面市	箕面市きめ細かな教育特区	少人数学級	H17.3.28
21	兵庫県	稲美町	稲美町すくすく教育特区	少人数学級	H17.3.28
22	福岡県	瀬田町	「教育のまち瀬田」特区	少人数学級	H17.3.28
23	大分県	挾間町	挾間町人づくり推進特区	少人数学級	H17.3.28
24	滋賀県	守山市	守山市きめ細かな指導の教育特区	少人数学級	H17.7.19
25	大阪府	富田林市	「学びのまち富田林」特区	少人数学級	H17.7.19
26	熊本県	八代市・氷川町	「町づくり・人づくり・心づくり推進」特区	生徒指導支援	H17.7.19
27	北海道	稚内市	「てっぺん教育力育成特区」	少人数学級・指導	H17.11.22
28	青森市	東通村	東通村「わが村の先生制度」特区	教科担任制等	H17.11.22
29	広島県	大竹市	おたけ少人数教育特区	少人数学級	H17.11.22
30	福岡県	福智町(旧赤池町)	「教育と文化の町赤池」特区	少人数学級	H17.11.22
31	熊本県	熊本市	くまもと子ども輝き特区	少人数学級	H17.11.22

(特区申請書より筆者作成)

決する手段として、810事業（教育特区による市町村費負担教職員事業）は展開されてきたのである。

D 810市町村費負担教職員任用事業の成果と課題 ー埼玉県行田市ー

ここでは、市町村費負担教職員任用事業の取り組みにおける成果と課題について、市費負担教職員に関する条例（「浮き城のまち人づくり教育特区に係る行田市費負担教職員の採用等に関する条例¹⁵⁾」）を最初に制定した埼玉県行田市を事例として取り上げ、検討を行う。

埼玉県行田市では、「まちづくりは人づくりから」の理念のもと、未来を担う子供たち一人ひとりに行き届いた「わかる・できる」教育を進め、子供たちの学ぶ喜びと健やかな成長を支え育む取り組みの一環として、2003年8月29日、『浮き城のまち人づくり教育特区』として、国の構造改革特別区域の認定を受けた。この特区認定により、2004年4月から、小学校では1・2年生、中学校では1年生において、少人数学級編制を実施している。また、2005年3月28日には、中学校での少人数学級編制拡大について、計画の変更申請の承認を受け、2005年度には中学2年生へ、2006年度には中学校3年生へ少人数学級を拡大している。

このため2004年度には20名（小学校12名、中学校8名）を、2005年度には17名（小学校7名、中学校10名）、2006年度には、23名（小学校6名、中学校17名）の市費負担常勤講師を独自に募集し、採用試験を実施し、任用している。

行田市では、2003年4月に前助役の横田昭夫氏が「未来を担う子どもたちの教育を県下でトップクラスの水準とするための教育の安心プラン」を公約に掲げ、市長に初当選した。5月の初議会でのあいさつにおいて「今、学校教育はさまざまな問題を抱えておりますが、未来の社会の担い手となるのは子どもたちであります。その子どもたち一人一人に行き届いた教育を進め、その学びと成長を支えるため、小学校では1・2年生、中学校では1年生の30人学級の実現に努めてまいりたいと考えております」と少人数学級編制の実現を市政の最重要課題として掲げた。また、6月議会では石井孝志議員（共産党）の一般質問に対し、市費による30人学級を導入すると答弁している。そして、7月14日までに構造改革特別区域計画の第2次認定申請を行い、8月29日、『浮き城のまち人づくり教育特区』

として、教育特区の認定を受けた。横田市長の強いリーダーシップと市議会の強い支持を受け、2003年12月議会において、全会一致で「浮き城のまち人づくり教育特区に係る行田市費負担教職員の採用等に関する条例」が制定された。

この条例によって、市費負担教職員の採用、給与、勤務時間等に関し、必要な事項が定められた。市費負担教職員の任期は、1年を超えない期間において、教育委員会規則で定めるとされた（第2条3）。また、第5条では、「給料の額及び支給方法は、市町村立学校職員給与負担法第1条の規定の適用を受ける行田市立小学校及び中学校の教諭及び助教諭（以下「県費負担教職員」という。）の例による」と県費負担教職員と同様にすることが定められた。これは、教職調整額（第6条）、扶養手当等（第7条）、旅費（第9条）、勤務時間等（第10条）、正規の勤務時間を超える勤務（第11条）においても県費負担教職員の例によると規定されている。

他の市町村では、条例ではなく、要項による設置がほとんどであったが、行田市では、総務課からの助言もあり、条例を制定したとのことである。条例制定における問題点については構造改革推進本部評価委員会教育部の「評価委員会による調査結果（教育部）」に以下の通り示されている¹⁶⁾。

・学校教育法、教育公務員特例法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、市町村立学校職員給与負担法等の規定は、市町村立小・中学校においては、都道府県費負担教職員の存在を前提に法体系が組み立てられているように思われる。先に掲げたような関係法令の当市の市費負担教職員の取扱いは、結果的に法の隙間に置かれているような状態になっているため、各法の規定の適用を受けるか否かが判然としない部分があり、条例を制定する際に例規担当との協議の際、制定内容の検討の際苦慮した。条例等の内容を検討した際、必要最低限をカバーできると類推される事項を盛り込み条文案を作成したところだが、規定内容の過不足や妥当性について不安を残している。

と、県費負担教職員制度のみを前提とした現行の法体系の改善を指摘している。また、市町村費負担教職員任用に関する法律の根拠規定についても

・行田市では、市費負担教職員について、都道府県費負担教職員と同様の権限と責任（学級担任ができる＝常勤）付与するべく考えた。その任用に当り、その法的根拠を「任期付一般職」に求めたが、同法は公立小中学校の教職員の採用について、その適用について明示はしていない。

と、市町村費負担教職員の身分に関する法律上の取扱いに、何らかの規定が必要であるとしている。

行田市の市費負担教職員の採用試験では、二次試験の模擬授業において、通常は大人が子ども役をすることが多いが、実際に子ども試験協力員である児童生徒の前で実施している。子どもたちはただ授業を受けるだけでなく、模擬授業記録用紙に記入してもらい、「この先生の授業はわかりやすい」や「もっと受けたい」などの記録をしてもらっている。記入した用紙を模擬授業終了後、試験官へ渡し、試験官はその用紙を参考にし、判断しても良いとしているとのことである。

処遇については、優秀な人材を確保するために埼玉県県の県費負担教職員と同程度の給与が支給されている。4年制大学新卒者の2007年度実績は、給与月額225,710円（給料、教職調整額、調整手当、義務教育等教員特別手当の総額）である。また、職歴等についても、その職歴等を給料に換算し、反映させている。賞与の2007年度実績は、年間で給料の2.93ヶ月分である。住宅手当（家賃相当額の半額程度、月額最高27,000円まで）、通勤手当、扶養手当等各種手当も支給され、健康保険・年金は、公立学校共済組合埼玉支部に加入し、厚生関係は、財団法人埼玉県教職員互助会に加入するなど充実している。研修については、市の教育研修センターにおいて独自で実施しているとのことである。

行田市教育委員会では、導入当初の2004年度に、30人学級の取組の効果を検証し、少人数学級の効果的な指導方法の研究を行うための基礎資料として「30人学級に関する調査」を実施し、報告書としてまとめている。この調査では、「30人学級に関するアンケート調査」と「学習到達度調査」を実施している。

30人学級に関するアンケート調査では、少人数学級対象の児童生徒、教師（学級担任）、保護者、学校評議員を対象としている。教師調査では、「30人学級を実施することにより、教育効果は上がると思いますか」という問いに対し、99%（76人中75人）が「効果がある（74%）」「どちらかといえば効果がある（25%）」と

回答している。特に、学習指導では、「つまずきの把握」「声がけや支援」がしやすく、生徒指導でも、「声がけ」「話を聞く機会」が増えるなどきめ細かな指導ができるようになったと実感しているようだ。また、保護者調査（小学校918名、中学校688名）では、少人数学級の取組について、95%の保護者が賛成（「賛成76%」「どちらかといえば賛成19%」）である。そして、少人数学級は効果があると思いますかという問いに対し、小学校では89%、中学校でも85%の保護者が効果有りと考えている。その理由としては、教師の目が届きやすい、きめ細かく指導してもらえる、教師と児童生徒・児童生徒同士の人間関係の深まりなどに多く回答が寄せられている。さらに、学校評議員に対するアンケートでも「1学級の子ども数が30人学級についてどう思われますか」という質問に対し、93%がよい（「よい76%」「どちらかといえばよい17%」）という肯定意見が得られている。

また、学習到達度調査については小学1・2年生及び中学1年の市内全児童・生徒を対象に年2回（2004年年5月と2005年3月）の学力検査を実施し、学習到達度の比較調査を行っている¹⁷⁾。しかし、そこでの結果が30人学級による効果なのかそれ以外の要因なのかは必ずしも明確ではない。したがって、県内で、特区による少人数学級を実施していない他の市町村等との比較検討が必要なのではないかと思われる。

行田市では、中学校1学年は、小学校から中学校への進学の際、環境の変化から不登校が急激に増える傾向があることから、きめ細かな生活指導を行うため中学校1年生にも少人数学級を導入している。市内中学校7校の2002年度末の30日以上欠席者について、中学1年生における不登校生徒の数は19名だったが、2004度の12月時点で9名となり、ある中学校の1年生では、12月時点で例年10名程度ある不登校ぎみの生徒がゼロ名と激減していると議会において報告されている。

特区申請の目標において、「本市は財政的には決して豊かとはいえないが、将来を担う人材育成のため、子どもたち一人一人により一層目の行き届く指導を具体化し、少人数学級編制を行うことは、先人が築いてきた郷土を受け継ぎ、ふるさと行田を愛し、地域の特性を生かした文化や産業を担う人材育成のため、是非とも取り組んでいかなければならない最優先事業である」としている。それだけに事業の成果も注目されるところ

ろであり、市議会における厳しい追及もあった。

本事業における課題として担当者は、「1にも2にも3にも優秀な教員の安定確保」を指摘する。特区初年度の2004年度の市費負担教職員採用選考試験では20名のところに志願者が489名（実際の受験者は398名で、小学校102名、中学校296名）とたいへん多く集まった。ところが、採用のための大学等への説明や広報活動の甲斐もなく、2005年度には170名（小学校37名、中学校133名）、2006年度には156名（小学校38名、中学校118名）と年々減少しているという。こうした要因には埼玉県では県費負担の採用が増加していること、景気回復などが考えられるとのことである。

また、埼玉大学の所在地である政令指定都市のさいたま市では、教員採用試験において、さいたま市立の臨時的任用教員の経験者の特別選考として、「臨任教員勤務実績特別選考（臨任特別）」が行われている。この臨任特別では、さいたま市立小・中・養護学校の臨時的任用教員として、（2008年度選考では）2005年4月1日から2007年3月31日までの2年間に於いて、通算12か月以上（通算340日以上）の勤務実績を有する者が対象とされるため、さいたま市で臨任教員を経験することは処遇は若干劣るとしても、将来性では行田市の市費負担教員よりも魅力的である。さらに、木塚（2006）にもあるように県内の志木市も同様の事業を実施しており、行田市に比べ都心にも近く、試験日も行田市より早い¹⁸⁾。したがって、行田市の市費負担教員は、処遇は県費負担教職員に見劣りしないとしても、埼玉県・さいたま市など県費負担の正規採用教員、さいたま市の臨任教員、埼玉県の臨任教員、志木市など他市の臨時的任用教員、さらには他の都道府県や私立学校など、教員労働市場において優位にあるとは言いがたいのである。こうした制約された条件の中で、いかに優秀な教員の確保していくことが何よりも課題のようである。

Ⅲ 810市町村費負担教職員任用事業の評価と全国展開

A 評価委員会

「構造改革特別区域基本方針」（2003年1月24日閣議決定）では、「規制の特例措置の評価において、特段の問題が生じていないと判断されたものについては、速

やかに全国展開を推進していくものとする」と特区での実施状況の評価し、「速やかに全国展開」していくこととされ、特区の成果を踏まえた全国的な規制改革への波及が期待されていたのである。同様に2003年6月のいわゆる「骨太2003」では、「認定された構造改革特区において実施されている規制の特例措置について、評価のための委員会で特段の問題の生じていないと判断されたものについては、速やかに全国規模の規制改革につなげる」ことが政府の一致した方針として閣議決定され、7月には構造改革特別区域推進本部令に基づき民間事業者、学識経験者等の第三者からなる評価委員会が設置された。教育関係については教育部会（部会長：野中ともよ）が担当することとなった。

B 全国展開の課題と効果をめぐって

2003年11月21日の第1回を皮切りに教育部会では、論点整理を行い、全国展開に向けて想定される弊害について、規制所管省庁である文科省との意見交換が行われた。12月17日の第2回教育部会では、文科省から810事業の全国展開に向け想定される弊害として以下のとおり回答がなされている。

ア 義務教育に係る経費負担について都道府県と市町村の役割が不明確になった結果として市町村の超過負担の発生。

イ 財政力の豊かな市町村とそうでない市町村との間で教育上の地域格差が生じることに對する都道府県・市町村の懸念。

全国化にあたって、多数の市町村から次の点について分析、検討が必要であるとの意見がでている。

①県費負担教職員と市町村費負担教職員との間の給与水準や勤務条件の格差

②県費負担教職員と市町村負担教職員が混在する場合の人事管理上の問題

③均衡のとれた人事管理の在り方

一方で、全国展開に向け想定される効果の整理では「市町村費負担教職員の任用の促進」「市町村の自発的な教育の実現」が効果としてあげられた。なお、議事概要では「教育専門部会では、全国措置の是非を議論するにあたり、数ある特例措置の中から特に波及効果が大きなものを中心に議論を進めていくものとする」との記録があり、その直後に『市町村費負担教職員任

用事業」(810)は特区で認めた限り、全国展開しないのはおかしい。議論の余地無く全国展開をするべきである」と取り上げられている。さらに、「以下の特例措置については、既に全国化の合意がなされているのか否かを事務局が確認する」として810事業があげられている。したがって、教育部会では、この時点で810事業については全国展開する方向で議論が進められていたと思われる。第3・4回の教育部会では、文科省へのヒアリングを行っているが、810事業についてはその対象とされていない。

そして、2004年6月22日の第5回教育部会で810事業の全国展開について評価され、その判断がなされた。資料として「規制所管省庁による調査結果」と「評価委員会による調査結果(教育部会)」、「評価委員会による調査結果(関連する規制の問題点等について)」が提示されている。文科省からは、平成15年度中に事業を実施した市町村とその市町村を有する道府県へのアンケート調査や市町村教育委員会連合会による「義務教育国家負担制度に関するアンケート」、中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会教育条件整備に関する作業部会での関係者ヒアリングと委員会での議論をもとに調査報告が出されている。文科省の報告では、弊害ならびに問題点とされる点として、①都道府県から市町村への負担転嫁とならない仕組みの検討、②市町村費負担教職員の人事管理の条件整備があげられ、③県費負担教職員制度の今後の在り方を踏まえた検討や財政支援の必要性の検討が指摘されている。さらに、給与条例が整備されず、特区事業が適正に実施されていない状況での全国化の判断に慎重の姿勢を示し、中央教育審議会での審議を踏まえて検討する必要があるとまとめている。

一方、文科省とは別に評価委員会(内閣府)も810事業を実施している市町村に対する独自調査を行っている。「評価委員会による調査結果(教育部会)」では、弊害よりも特区事業による成果を強調とした調査結果となっている。

まず、「順調に進捗し、効果も概ね発現している自治体での成果」としては、「生徒の落ち着き、集中力向上、元気なあいさつが定着、自主性が見られる」「きめ細やかな指導の実現」「生徒の英語学習に対する興味が向上している」など、特区申請したねらいが実現できていることがあげられている。また、「導入して良かったと思う点」についても「少人数学級導入が可能となった」

「よりきめの細かい指導が可能になる」「市の実態に合った有能な人材の確保ができる」などの回答が得られている。

そして、「市町村費負担教職員の効果」として教育委員会の回答では、「小学校低学年の発達特徴の一つである自己中心的、集団形成の未熟さ傾向が緩和され、児童相互の心のふれあいや思いやり等の気持ちが芽生えた」「個に応じたきめ細かな学習指導の実現」「外国人の子どもたちの学習に対する不安の解消」「学校の活力が増している」「日本人英語教員と外国人英語教員が一体となって取り組んでいる」と導入の具体的な効果が提示されている。さらに、当該学校の教諭の回答でも、「子ども同士の交流に広がりが見られる」「他の教師にも影響を与えている」「生活・学習面での指導の充実」「いじめや不登校の解消に効果が期待できる」などの意見が見られる。

また、「特定事業の将来に向けての展望など」では、「全国定着を期待」「市費負担教員の採用に伴う、教員資格審査員を申請団体の教育委員とし、教員資格の授与権を、申請団体の教育長に権限委譲できれば、より円滑な授与が行える」「優秀な教員の持続的な確保、実施財源の確保についての検討が必要」などがあげられている。

一方で、全国化の弊害については調査報告にはなく、「特例措置で定められている条件、手続き等の問題点とその改善案」、「特例措置適用にあたっての関連するその他の制度の問題点とその改善案」とあくまでも全国化を前提とした特区事業での手続的、技術的な問題点のみが問われている。問題点として、「条例の制定にあたり、学校教育法、教育公務員特例法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、市町村立学校職員給与負担法等の規定は、市町村立小・中学校においては、都道府県費負担教職員の存在を前提に法体系が組み立てられており、市町村費負担教職員については想定されていない」ことが指摘されている。これに対する改善案として、市町村費負担教職員の法律上の取扱いに、何らかの規定、或いは規定の調整が必要であるとの提示がなされている。

これらの文科省の調査結果と評価委員会の独自調査の結果をもとに教育部会では検討が行われたのである。議事概要¹⁰⁾では、810事業に関する委員からの意見は次のように掲載されている。

- ・ 全国展開には反対しないが、教育に格差が付くことは問題である。

- ・ 規制所管省庁（文部科学省）は、一方で一般財源化を進めておいて、他方で当該事業を問題視するのは矛盾している。事業を成功させるためには、県と各自治体が十分相談することが不可欠。弊害がありそうだからと言って進めないのはおかしい。基本的に全国展開に賛成。

- ・ 基本的に全国展開に賛成。地方の創意工夫を活かして元気になろうという考え方から言えば、これまでの規制は厳しすぎた。また、幼稚園ではこれまでから人事の二重性は問題となっていた。運用の問題である。

この議事概要からも、「全国展開には反対しないが、教育に格差が付くことは問題である」という懸念の声はあるものの、「基本的に全国展開に賛成」という意見でまとめられたようである。

C 全国展開の判断

こうして教育部会でとりまとめられた評価意見をもとに、本委員会において7月27日に文科省へのヒアリングが行われた。そして、構造改革特別区域推進本部評価委員会「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見（案）平成16年度上半期」として集約され、8月10日の第7回の本委員会で検討された。評価意見（案）では、810事業について「地域を限定することなく全国において実施」と評価されている²⁰⁾。評価の判断の理由では、

①特区事業における問題点の解消（条例の制定、研修の実施）、②都道府県から市町村への負担転嫁についての懸念への対応、③市町村費負担教職員の人事上の取扱い（人事交流、研修参加等）についての懸念の3点が規制所管官庁から懸念として示されているところであるが、基本的にその問題は、都道府県と市町村間で解決される問題である。このため、市町村費負担教職員を任用するかどうか、および、都道府県と市町村の間での教職員費用負担の分担については、地方公共団体の判断によるものとして、国としてもその判断を尊重すべきものと考えられる。このため、本特例については、全国展開を図るべきである。

とされ、全国展開により発生する弊害の有無については「無し」とされた。全国展開の実施時期については、2005年度中に措置し、2006年度から全国展開を図ることとなった。最終的に、8月31日の第8回本委員会では、案のとおり了承され9月3日に本部長に提出された。その後、国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する等の法律案として提出され、国会での審議を経て、市町村立学校教職員給与負担法は改正されたのである。

IV まとめと考察

これまで市町村費負担教職員制度が教育特区で導入され、特例措置としての事業実施の成果と課題、さらには全国展開に向けた弊害をめぐる評価の過程を構造改革特区推進本部の資料を中心に整理してきた。

従来は、教職員の給与は都道府県が負担することとなっており、市町村が独自に常勤の教職員を任用することができなかった。しかし、地域の実情に応じた、きめ細かい教育に対するニーズに答えるための手段として、規制を改革し、市町村の負担で、教職員を任用するというこの市町村費負担教職員制度の実現が求められていた。文科省もこうした要請に対して、制度改革を検討していたが、構造改革特区による規制緩和措置のプログラムへ組み込むことにより、その全国展開に向けての課題をさらに検証し、見極めようとしたのである。教育特区による認定によって、市町村が費用負担することで、独自に常勤の教職員を任用することが可能となった。2003年4月に認定を受けた旧海部町をはじめとする31市町村が、この市町村費負担教職員による少人数学級の導入や英語教育、ふるさと学習など地域の実情やニーズに応じた様々な取り組みを行ってきた。特区事業については、速やかに全国展開することもあり、この810事業は2004年上半期の評価委員会において、早々に検討され、2006年度から全国展開されたのである。

こうして市町村費負担教職員制度の全国展開によって、地域の実情に応じ、市町村が独自に公立小中学校の教職員を任用可能となったことは大きな前進である。ただし、この制度は県費負担教職員制度という教育水準の最低限の保障の上になった「上乗せ施策」であり、

あくまでも「補完的な制度(=サブシステム)」と考える必要がある²¹⁾。つまり、この制度は設置者負担主義の特例である県費負担教職員制度の特例なのである。従って、旧海部町を除いては、任期付一般職や臨時的任用教員としての採用である。特に少人数学級に関しては、児童生徒数の増減によって任用数が変動するため、自治体で安定的な雇用を確保できるとは限らない。そのため、臨時的任用教員による採用とならざるを得ないという課題も抱えている²²⁾。こうした中で、条例により県費臨任教員と同条件の処遇をしている埼玉県行田市でも、優秀な人材の確保が最重要課題とのことであった。市町村費負担教職員の研修について、810事業での任用形態は臨時的任用教員が多くを占めており、初任者研修の対象外であった。これは県費の臨任教員ならびに非常勤講師でも問題とされていることであるが、任命権者の判断で、それに準じた研修を実施することが求められる。結局のところ、特区制度による3年間の試行を経ても、根本的な課題が解決されたわけではないが、市町村への人事権移譲の課題が改めて確認できたとも言える。

2006年度からこの市町村費負担教職員制度は全国展開されたが、全国都道府県教育長協議会の調査²³⁾では、この制度を導入している市区町村は69市区町村にとどまり、大きくは進んでいない。この制度の課題としては、市区町村単独で雇用するための財源問題が指摘されている。また、こうした上乗せ措置ができる自治体とできない自治体によって、教育格差が生まれるという指摘がなされてきた。ただ、現時点で、この問題を評価するのは難しい。今後、県費負担教職員制度が見直され、市町村への人事権移譲も検討される中で、こうした市町村の財政力と教育格差等の検討は非常に重要であるが、今後の課題としたい。

【註】

- 1) 佐藤全「教員給与制度の改革をどう進めるか」『教職研修』33(1)、教育開発研究所、2004年、42～45頁。
- 2) 中嶋哲彦「構造改革特区と地方教育行政—市町村費負担教職員制度に着目して」『季刊教育法』第113号、エイデル研究所、2002年、16～22頁。
- 3) 佐藤修司「規制緩和と教育行政—教育特区構想とは?—」『季刊教育法』第113号、エイデル研究所、2002年、4～15頁。
- 4) 前田恵「ふるさと教員制度で子どもに豊富な体験を(徳島県海部町)」『地方自治職員研修』37(3)第509号、公職研、2004年、34～36頁。
- 5) 佐藤修司前掲論文、中嶋前掲論文、坂田仰「教育特区と規制緩和—学校教育の再構築—」『総合教育技術』58(5)、小学館、2003年、136～139頁、坂田仰「構造改革特別区域法と公教育制度」『教育制度研究』第11号、2004年、322～328頁。
- 6) 2006年11月2日に埼玉県行田市教育委員会担当者ヒアリングを実施した。
- 7) 構造改革特区に関する資料は、構造改革特区推進本部HP(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/>)及び構造改革特区推進本部評価委員会HP(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka.html>ともに最終アクセス日2008年2月20日)から入手した。
- 8) 現在は合併し、海陽町。
- 9) 構造改革特区推進室「地方公共団体等からの構造改革特区構想の提案概要」(2002年9月6日)。
- 10) 構造改革特区推進室「構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答等【資料2】検討要請事項に対する各省庁の回答等」(2002年9月25日)。
- 11) 構造改革特区推進室「構造改革特区構想の提案主体からの意見に対する各省庁からの回答」(2002年10月22日)。
- 12) 中嶋、前掲論文、17頁。
- 13) 前田、前掲論文。
- 14) 同上。
- 15) 特区事業の全国化を受けて、現在は「少人数学級編制の実施に係る行田市費負担教職員の採用等に関する条例」と改正されている。
- 16) 構造改革推進本部評価委員会教育部会「評価委員会による調査結果(教育部会)」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/kyouiku/dai5/siryou3-1.pdf> 最終アクセス日 2008年2月20日)。
- 17) 行田市教育委員会「30人学級に関する調査報告書」。
- 18) 2007年度の採用試験で比べると志木市は第一次選考(小論文及び面接)が2006年11月17日～19日、第二次選考(模擬授業・面接)が2007年1月13日～15日であり、行田市は第一次試験が2007年1月13日、第二次試験が1月27日となっている。
- 19) 「構造改革特別区域推進本部評価委員会 教育部会(第5回)議事概要」(2004年6月22日)(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/hyouka/kyouiku/dai5/5gaiyou.html> 最終アクセス日2008年2月20日)。
- 20) 構造改革特別区域推進本部評価委員会「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関す

る評価意見 平成16年度 上半期分」(2004年8月31日)。

- 21) 中嶋哲彦「義務教育制度の規制改革と地方分権改革—教育人権保障と教育自治の視点から—」『教育制度研究』第12号, 2005年, 6～19頁。
- 22) 非常勤採用による「少人数学級」の導入への批判として, 佐藤学「コミュニティと教育改革」荻谷剛彦ほか編『講座 新しい自治体の設計 5 創造的コミュニティのデザイン 教育と文化の公共空間』ぎょうせい, 2004年, 223～240頁。
- 23) 全国都道府県教育長協議会第4部会「県費負担教職員制度の今後のあり方について～分権時代における, 地方の役割を考える～」(平成18年度研究報告 No. 4), 2007年3月