

義務教育国庫負担金総額裁量制の運用実態

学校開発政策コース 小 川 正 人
学校開発政策コース 山 下 絢

The “Block-Grant” System of educational personnel salaries: policy change, assessing the evidence,
and its policy implications

Masahito OGAWA, Jun YAMASHITA

This paper presents an overview and evaluation of the “Block-Grant” System of educational personnel (teachers and staffs) salaries. In 2004, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology introduced this system. Although some scholars pay attention to this system, there is no research of this system based on empirical data. So, in this paper, we tried to evaluate this system on survey (quantitative and qualitative) data, especially in view of financial conditions.

We show that the “Block-Grant” System contributes to local governments adopting a variety of educational policies in a sense. But we also suggest the possibility that this system may be used to suppress the educational personnel (teachers and staffs) salaries. The demonstration of it is an important future research agenda.

目 次

1. 本稿の目的と限定
 - A. 総額裁量制の制度概要
 - B. 総額裁量制導入に伴う他の改正点
 - C. 義務教育費国庫負担金制度をめぐる環境変容と強まる総額裁量制への危惧
2. 総額裁量制の活用状況－教職員配置上の活用状況と市区町村との協議－
 - A. 教職員配置上の活用状況
 - B. 市区町村との協議
3. 都道府県財政状況と総額裁量制の関係
 - A. 総額裁量制非常勤講師の活用と都道府県費非常勤講師の活用状況
 - B. 総額裁量制活用による非常勤講師の配置状況と都道府県の財政状況
 - (1) 指標の設定
 - (2) 分析結果
4. 結語

1. はじめに一本稿の目的と限定

本稿の目的は、全国都道府県における総額裁量制の活用状況を概観し、都道府県と市区町村への調査をもとに総額裁量制の運用実態を明らかにすることである。総額裁量制は平成16年度より導入されているが、都道府県における運用実態は必ずしも十分明らかにされておらず、またこの制度に対する評価も錯綜している。そこで本稿は総額裁量制の運用実態を経験的データに基づく検証を行い、総額裁量制をめぐる実証研究の蓄積を志向するものである。

本稿の構成は次の通りである。まず本章において総額裁量制の制度概要や議論などの整理を行い、総額裁量制の運用実態を明らかにすることの意義を述べる。次に、総額裁量制の活用状況を明らかにし、その活用状況を財政上の観点から検討を加える。そして最後に、結論と今後の課題を述べる。

A. 総額裁量制の制度概要¹⁾

総額裁量制は、2004年4月1日公布・施行の「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職

員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」の全部改正により導入された。文部科学省は、総額裁量制の目的と従来の制度からの改善点等について下記のように説明している(文部科学省ホームページ「総額裁量制の概要」 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/outline/001.htm)。

- (1) 内容：義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組み(平成16年度から導入)

(2) 算定

【前提】

- 標準法により必要な教職員定数の算定
- 実支出額の原則1/3の国庫負担(平成18年度から、それ以前は1/2-引用者)
- 人材確保法に基づく教員の給与水準の確保

給与単価		教職員定数		負担金総額
教職員の平均給与単価を県ごとに算定(教員の給与は、行政職の国家公務員の給与よりも優遇)	×	義務標準法に基づいて定数を算定(標準法に含まれていない産休代替、育児休業代替教職員等も対象として加える)	×1/3=	実際の執行では、各県が総額の中で給与と教職員数を自由に決定

(3) 改善点

《国庫負担制度の改善点》

○給与の種類・額を自由に決定

《改革前》

給料
期末勤勉手当
教職調整額
義務教育等教員特別手当
管理職手当
特殊勤務手当
住居手当・通勤手当等

《改革後》

総額裁量制

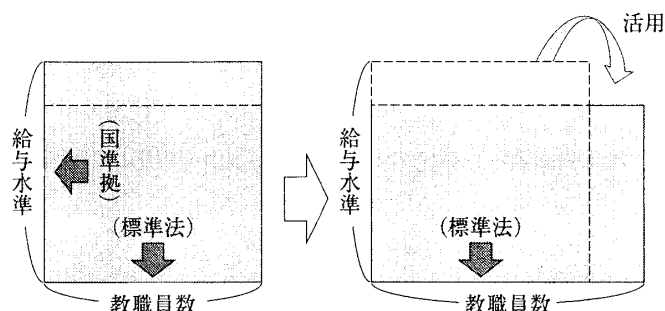
給料・諸手当の費目ごとに国の水準を超える額は国庫負担の対象外だった

費目ごとの国庫負担限度額がなくなり、総額の中で給与を自主的に決定できるようになった

○教職員数を自由に決定

《改革前》

《改革後》



教職員定数を超える部分は国庫負担の対象外だった。また、給与水準を引き下げると国庫負担額も減少した

給与水準の引き下げにより生じた財源で教職員数を増やすことが可能になった

○加配定数の弾力的運用(平成16年度～)

加配定数を少人数学級の編制に活用できなかった

加配定数による少人数学級の編制が可能(国庫負担の対象)

○国立学校準拠制の廃止(平成16年度～)

給料・諸手当の額は国立学校の教職員に準拠する必要があった

教職員の給料・諸手当を都道府県が主体的に決定

《関連する改善》

○学級編制の弾力化(平成13年度～)

40人を下回る学級編制ができなかった

都道府県の判断で40人を下回る学級編制が可能

○常勤教職員の非常勤講師等への振り替え(平成13年度～)

常勤の教職員のみが国庫負担の対象だった(例) 1日8時間のフルタイムの教員を1日4時間のパートタイム2人に振り替えることができなかった

非常勤の教職員を国庫負担の対象とした(例) 1日8時間のフルタイムの教員を1日4時間のパートタイム2人に振り替えることが可能

○加配定数の柔軟化(平成15年度～)

加配の種類を細かく分類し、限られた目的にしか活用できなかった

加配の細かい分類を廃止し、多様な目的に活用できるようになった

→【具体的な効果】

☆地方の実情に応じたきめ細かな教育が可能。

○弾力的な学級編制や配置が可能

- 例・小学校低学年の30人学級等の実施
- ・習熟度別授業やチームティーチングの充実

○教科学習等の充実

- 例・外部人材を活用した学習(外国語、郷土学習等)
- ・選択教科や選択授業の開設
- ・グループごとの多様な指導方法

○能力・実績に応じた教職員給与システムの充実

給与についての都道府県の自由度が高まり、主体的に給与の設定が可能となった。

- 例・特別昇給などを活用した能力・実績を反映させる給与制度の充実
- ・勤勉手当の増額など能力・実績を反映させる手当制度の充実

☆地方における事務作業量が大幅に軽減

○国庫負担金算定にかかる事務の簡素化

もともと、毎月ごとの定数と給与水準の状況の提出を義務づけていたところ、年1回の提出にしたことで、事務量が大幅に軽減。

上記の説明からも分かるように、総額裁量制とは、義務標準法で都道府県毎に算定された教職員定数とその給与の国庫負担金に関する国のさまざまな縛りや基準等を弾力化することで都道府県が国から配当される定数と給与総額を国庫負担対象教職員人件費の枠内で自由に運用できるようにした制度である。文部科学省が総額裁量制を導入した理由は、小泉内閣による三位一体改革で義務教育費国庫負担金制度の改廃論議が浮上し、その制度の廃止を求める全国知事会等からそれまでの制度が都道府県の教職員給与・人事の政策や運用を強く縛っているという批判等があったこともあり、政府の推し進める地方分権の立場から義務標準法と義務教育費国庫負担金制度を見直すというものであった。総額裁量制導入の最初の年度(平成16年度)は、様子見や運用方策の慎重な検討等もあり僅か数県でしか活用されなかったが、今日では東京都を除く道府県全てで活用されるに至っている。

B. 総額裁量制導入に伴う他の改正点

総額裁量制は、分権改革を背景に旧来の義務標準法や義務教育費国庫負担金制度の運用弾力化を図ることを目的としていたことから、都道府県における教職員の定数や給与に関する政策的裁量権限を拡大するものとして総じて肯定的に受けとめられている。しかし、他方で、総額裁量制の導入により義務教育費国庫負担金制度のしくみの上で幾つかの大きな改正があったことも看過することはできない。一つは、国が各都道府県の給与総額を決定する際に使用する基準＝平均給与額が、従来の人事院が定める国立学校教育職給与表ではなく毎年文部科学省と財務省との予算折衝で決定されるようになったこと、第2は、旧来では東京都など財政力のある都道府県にだけしか適用されなかった国庫負担金額の最高限度が全ての都道府県に適用されることになったことである。

第1の点に関して簡単に説明をしておく。総額裁量制の導入前は、国が負担する各都道府県の給与総額は、人事院が毎年策定する国立学校教育職俸給表を算定基礎にして算出されていたし、各都道府県の教員給与表も国立学校準拠を原則としていたことから各都道府県が実際支出する実額に対する一定割合(平成17年度まで1/2)を負担するしくみは整合性を有していた。しかし、2004(平成16)年度に総額裁量制の導入と共に実施された国立大学法人化により国立学校教職員俸給表が廃止されたことに伴い都道府県の国立学校準拠制も無くなったことから、国が総額裁量制の下で各都道府県の教職員給与総額を算定する際の基準も変更せざるをえなくなった。表1は、総額裁量制で各都道府県の教職員給与総額を算出する際に使用される都道府県毎の「給与月額」(本給分)を算定するイメージを示したものである(義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令施行規則を参照のこと)。表1は、教諭の給与月額算定(本給分)に関するものであるが、都道府県毎に学校種ごと職種ごとに同じ作業が行われ、それら学校種・職種毎の平均給与月額に学校種・職種毎の教職員数を乗じて得られる額と本給以外の諸手当の総額が加えられて都道府県毎の教職員給与総計が算出されることになる。

問題となるのが、表1における「経験年数別給料月額」の数値(給料月額本給分)である。この数値(給料月額)は、都道府県毎に教職員給与総額を算定していくうえで最も基本となる算定基準であるが、国立学校教

表1 都道府県ごとの「給料月額」の算定イメージ(教諭等)

経験年数	経験年数別給料月額	経験年数ごとの 教職員数	経験年数ごとの所要額
	(A)	(B)	(A×B)(C)
0	190,300		
1	197,200		
2	204,200		
3	211,500		
4	219,400		
5	230,400		
6	241,800		
7	253,300		
8	265,500		
9	278,200		
10	291,200		
11	304,800		
12	318,100		
13	330,600		
14	340,500		
15	350,300		
16	360,100		
17	368,400		
18	376,500		
19	384,100		
20	390,900		
21	397,100		
22	402,800		
23	408,000		
24	412,800		
25	417,500		
26	422,000		
27	426,200		
28	430,400		
29	434,300		
30	437,900		
31	440,200		
32	440,200		
33	442,700		
34	442,700		
35	442,700		
36	442,700		
37	442,700		
計		(ア)	(イ)

文部科学省で定める「あてはめ表」

都道府県ごとに引上

都道府県ごとの「給料月額」= (イ) ÷ (ア)

注1. Aの「経験年数別給料月額」は、国家公務員の一般行政職の俸給表を基礎として、人材確保法による教諭等給付の優遇措置等を勘案して定める。
 2. 学校種ごとに、範囲ごとに算定する。
 (文部科学省資料より)

職員俸給表が廃止されているためこの数値(給料月額)は、財務省と文部科学省との毎年度の予算折衝で決定されることになる。ただ、財務省と文部科学省の予算折衝で決定されるといっても、全く恣意的政治的に決定されているわけではなく、人材確保法や教職調整額等の公立学校教員に関する現行法令に則り、国家公務員行政職2種採用職員の給与表をベースにして教育職の有利性(およそ12%割増率)を乗じて算定されている。ただ、現在、人材確保法や教職調整額の見直しが政治日程に上っており、また、厳しい国家財政事情からこの総額裁量制の算定基準である数値(給料月額)が縮減されたり毎年度の予算折衝で流動化していく懸念は常に存在する。その意味では、総額裁量制は都道府県による教職員の定数や給与に関する裁量権限を拡大する一方、国負担分の総額自体が縮小していくリスクも抱え込んでいることは留意しておくことが肝要である。

第2は、国庫負担額の最高限度に関する改正である。総額裁量制導入に伴い「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」も同時に改正され、その第二条(国庫負担額の最高限度額)では、「国庫負担額は、当該年度における同条に規定する経費の実支出額の合計額が、次に定めるところにより算定した額の合計額を超える都道府県については、

当該算定総額の三分の一を最高限度とする」と規定されている。これは国が算定した国庫負担限度額よりも実支出額が低い県(平成17年度には7県あった)については定員実額制(県が実支出した額の1/3を負担する)として機能するが、国が算定した国庫負担限度額よりも実支出額が多い場合には定員定額制(国の負担限度額を最高限度とする)として機能することを意味する。総額裁量制が、教職員の平均給料月額を算定基準として負担金総額を算出し、都道府県にその総額を一括交付して総額の枠内で人件費を自由に使用するというしくみである以上、こうした最高限度の制約が全ての都道府県にかかることは避けられないといえる。ただ、第1の点でみたように、国家財政の厳しい環境の下で総額裁量制の総額自体が著しく縮減されるような状況が生じた場合には、この総額裁量制下における国負担の最高限度というしくみは、都道府県の教職員給与を抑制したり、或いは、都道府県の教職員給与の持ち出し分を増大させるように機能していく可能性もある。

総額裁量制の導入に伴い上記のような法制度の改正があったことは十分に留意しておくことが必要である。本稿では、これら改正の影響等についてはまだ具体的に問われる状況になっていないと考え検討の対象にしていなが、ここでは、今後国や都道府県の財政状況の変化によっては、これら改正が総額裁量制の運用そのものに実際的な影響を及ぼす可能性も否定できないことを指摘するに留めておく。

C. 義務教育費国庫負担金制度をめぐる環境変容と強まる総額裁量制への危惧

前述したように、総額裁量制は、地方分権改革を背景に旧来の義務標準法や義務教育費国庫負担金制度の運用弾力化を図ることを目的としていたことから、関係者には総じて肯定的に受けとめられている。しかし、他方で、その導入時期には予定していなかった義務教育費国庫負担金制度の国庫負担率の2分の1から3分の1への変更が断行されたことや政府による公務員定数・給与抑制政策、公立学校教職員給与改革等もあって、近年、その運用に対しては不安や危惧が生じてきている。即ち、義務教育費国庫負担金制度における国庫負担率の変更が、都道府県における教職員給与負担額を増大させ、折からの地方財政窮迫の事情も重なって総額裁量制が教職員人件費の「合理化」や切り下げのために「下方」運用されるのではないかという不安、危惧である。

第1に、地方交付税制度の見直し動向である。交付税は、いわば、表財源である負担金等の裏財源という性格をもっているため、表財源である義務教育費国庫負担金で1/3の給与財源が確保されるとはいえ、裏財源の交付税総額が減らされた場合、教職員給与に関する都道府県負担分の財源確保はそれだけ不安定性と厳しさを増すことになる。その影響は、交付税改革の進展とともにボデイブローのように都道府県の財政に及んでいくと考えられるからである。

第2は、政府による一連の地方公務員の削減計画と給与抑制政策の影響である。平成17年12月24日の閣議決定では、特に、国が定数に関する基準を幅広く定めている分野の職員(教育も含)は、地方の努力に加え国が基準を見直すことで従来の実績(5年間で4.2%)を上回ること、特に、教職員の場合には児童生徒数の自然減を上回る削減を求められた。同時に、財政制度等審議会「平成18年度予算の編成等に関する建議」(平成17年11月21日)でも、「義務教育教職員の人員に関しても、純減を行うべきであり、新たな定数改善計画は策定すべきではない。また、教職員定数の問題を考えるに当たっては、効率的な学校運営・教育上の効果等の観点から学校の統廃合を進め、適正なクラス数を確保する必要があることを念頭に置くべきである」と、文部科学省の定数改善計画策定の中止や、小規模学校廃止を含む学校統廃合を強力に取り組むことで教職員定数の一層の削減を促している。更に、平成17年8月の人事院勧告は、公務員の給与・人事全般にわたる抜本的改革の実施を強く打ち出した。具体的には、給与水準の引き下げ(一律4.9%減)、全国均一の公務員給与に地域毎の民間賃金格差を踏まえた地域格差の導入(東京を除いては全国全ての地域で引き下げ)、年功昇給を抑制し職務・職責に応じ勤務実績を的確に反映する昇給・勤勉手当の整備等を掲げて平成22年度までの5年間で段階的に導入し完成させるとしている。

第3は、地方公務員の削減計画と給与抑制政策を受けて、義務教育学校教職員の定数削減や給与抑制策の検討が具体的に動き始めたことである。上記第2で触れた動きを受けて、政府は、平成17年度末に、平成19年度以降の5年間で「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。その歳出削減の標的の一つが、公務員全体の人件費削減(2.6兆円)である。全公務員の人件費削減の中で教職員人件費については、①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)、②地方における民間給与水準への準拠の徹底化、③人材確保法に基

づく優遇措置等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などを指示した(骨太方針2006)。

この「骨太方針2006」を具体化した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(行革推進法 平成18年6月2日公布・施行)の公布・施行により、教員給与改革が政府の重要な教育政策課題のひとつとして具体的に動き出すこととなった。

「行革推進法」には、「人材確保に関する特別措置法の廃止を含めた見直しその他公立学校の教職員の給与の在り方に関する検討を行い、平成18年度中に結論を得て、平成20年4月を目途に必要な措置を講ずるものとする」(第56条第3項)と規定され、その検討は従来の国の教員給与政策の根幹をなしてきた人材確保法の廃止を含めた大幅な見直しを要請している。

上記のような状況下で、文部科学省が平成16年秋に策定した第八次教職員定数改善計画は凍結され、また、都道府県財政で大きな割合を占める義務教育教職員給与の都道府県負担率が2/3に上がったことで教職員数の削減と給与水準抑制への誘因がこれまでになく強まってきた。総額裁量制が教職員給与の切り下げや定数配置の運用「合理化」等といった「下方」方向への弾力的運用として機能せざるをえなくなる「客観的」情勢が増していることは確かである。

本稿は、上記のような国や地方の財政状況や公務員政策の下で、総額裁量制が今後どのように機能していくのかを予測、検証していくための基礎的調査研究として位置づけられるものである。次章以降では、全国都道府県における総額裁量制の活用状況を概観し、そのうえで総額裁量制の活用(特にその中心である常勤の非常勤講師への振り替え＝所謂「定数崩し」に焦点を当てて)が都道府県の財政状況とどのような相関関係にあるのかを検証していく。なお、本稿で扱う総額裁量制に関する数量データは、執筆段階で確定データとして使用できるものが平成17年度データのみであり、極めて限定的なものであることを予めお断りしておきたい。本稿に引き続き、今後数年間の確定データを蓄積し継続的な分析、観察を進めていき、総額裁量制の実際の機能を検討したいと考えている。

2. 総額裁量制の活用状況

一 教職員配置の活用状況と市区町村との協議一

A. 教職員配置上の活用状況

全国都道府県教育長協議会の「平成18年度研究報告」には、都道府県による総額裁量制の活用状況がまとめられている。それによれば、総額裁量制を活用している県は41県(87.2%)と報告されている(総額裁量制を活用している都道府県数は後に紹介する文部科学省調査の数とは異なっているが、教育長協議会調査は少人数学級編制への活用を入れていないのに対して、文部科学省調査では少人数学級編制も総額裁量制活用の中にいれてカウントしているからである)。総額裁量制の活用方法としては、常勤職員に代えて非常勤職員を配置している県は31(66%)、国庫負担対象の事務職員・学校栄養職員を削減し教諭を増員している県が3県、給与単価の引き下げにより国庫負担対象教員を増員している県が3県、その他(給与・手当等の引き下げによる教職員の増員等)が12県と報告されている。総額裁量制の活用方法としては、予想通り常勤に代えて非常勤講師等を配置する活用が多いことが分かるが、その内訳をみると主なものとしては、特別支援教育への対応、中学校免許外教科担当、小学校の専科担当、学級改善支援担当、複式学級支援担当等が多いと報告されている。また、総額裁量制の改善については、改善すべき35県(74.5%)、現状のままでよい12県(25.5%)という回答があり、改善点としては(複数回答)、①加配用途の弾力化(30県)、②常勤の非常勤職員の振替え対象職種の拡大(14県)、③その他(国庫負担対象職種の拡大等、4県)が挙げられていた。

全国教育長協議会調査で報告された総額裁量制の活用状況の傾向は、文部科学省が実施した全国都道府県教育委員会調査でも確認できる。文部科学省調査によれば、総額裁量制は、大きく分けて(1)加配定数・基礎定数の活用と(2)給与抑制の活用という二通りで活用されていることが報告されている。

(1) 加配定数・基礎定数を活用した取り組み

① 学級編制の弾力化

② 少人数指導や免許外教科担任解消等の教職員配置

(2) 給与抑制を活用した取り組み

① 学級編制の弾力化

② 個別的教育課題に対応する教職員配置、

「(1)加配定数・基礎定数を活用した取り組み」における「①学級編制の弾力化」を目的とした活用では、平成17年度には、東京、福井、香川、佐賀を除く43道府県、平成18年度には、東京、福井、佐賀を除く44道府県が実施している。また、「②少人数指導や免許外教科担任解消等の教職員配置」を目的とした活用では(図1を参照)、平成17年度は、25道府県が実施(内訳：1. 少人数指導11県、2. 中学校の免許外教科担任解消9県、3. 特殊教育支援7県、4. 児童生徒支援(学習指導、生活指導等)6県、5. 小学校専科指導4県、5. 学校・学級経営支援4県、7. 複式指導解消2県、8. その他5県)、

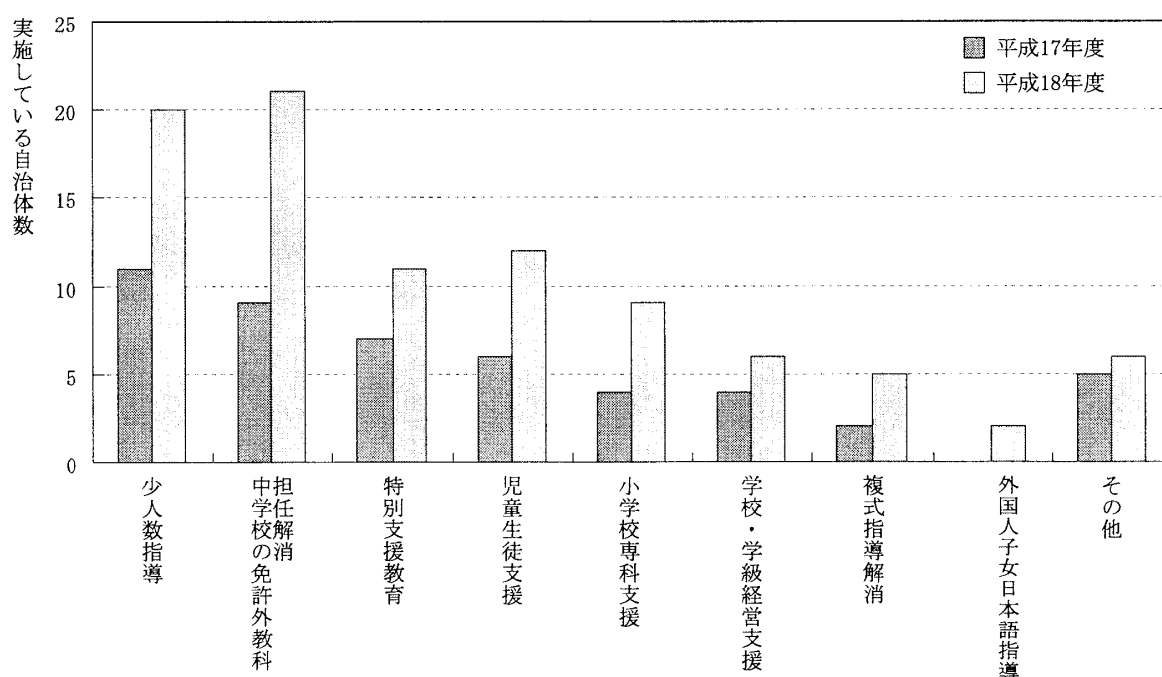


図1 加配定数・基礎定数を活用した取り組み

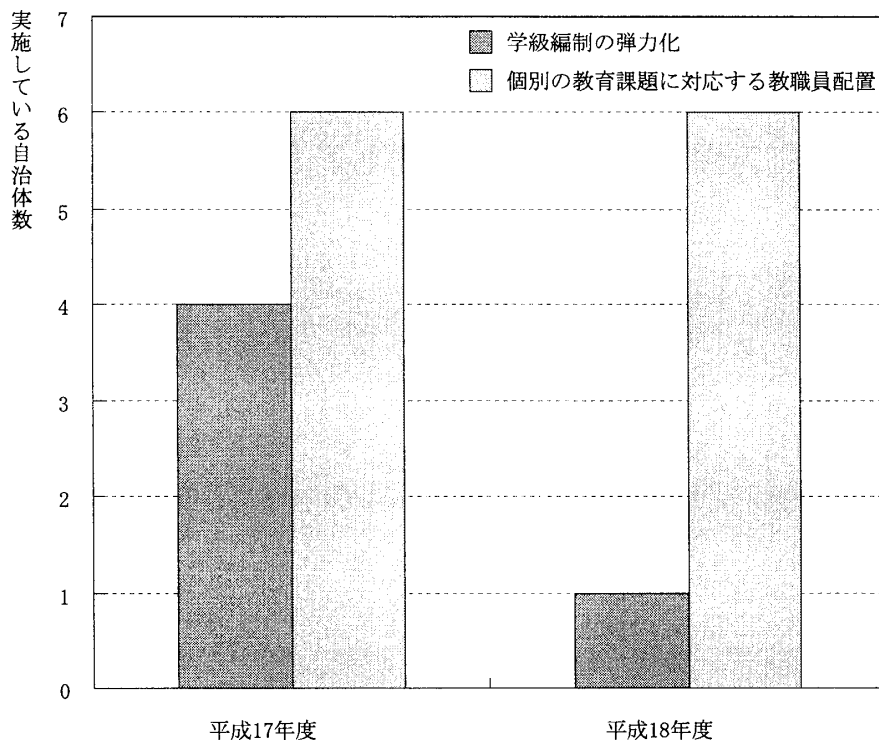


図2 給与抑制を活用した取り組み

平成18年度は、35道府県が実施している（内訳：1. 中学校の免許外教科担任解消21県、2. 少人数指導20県、3. 児童生徒支援（学習指導、生活指導等）12県、4. 特殊教育支援11県、5. 小学校専科支援9県、6. 学校・学級経営支援6県、7. 複式指導解消5県、8. 外国人子女日本語指導2県、9. その他6県）。

「(2) 給与抑制を活用した取り組み」では、平成17年度は8県、平成18年度には6県となっている。そのうち、「①学級編制の弾力化」を目的とするのが、平成17年度4県、平成18年度1県、「②個別の教育課題に対応する教職員配置」を目的とするのが、平成17年度6県、平成18年度6県となっている。

総額裁量制が、導入の最初の年度である平成16年度では僅か数県でしか活用されていなかったが、その後の2年間で全国的に広く多様な形で活用されていることが了解される。

B. 市区町村との協議の実態

総額裁量制の活用は県費負担教職員の定数・配置に関わる運用であることもあり、その財政を負担している都道府県（教育委員会）が主導的に判断し決定することになる。しかし、県費負担教職員制度の下で教職員の身分や服務監督権限は市区町村（教育委員会）に属し、

また、分権改革の進展の中で基礎自治体や学校への権限移譲が推奨されていることもあって、市区町村（教育委員会）や学校の教育活動に大きな影響をもつ総額裁量制の活用方法を都道府県（教育委員会）と市区町村（教育委員会）の間でどのように決定するかは重要な問題である。

平成17年度実施の文部科学省による都道府県教育委員会に対する調査（総額裁量制活用の際の市区町村との協議の有無、方法等に関する設問）によれば、総額裁量制の非常勤講師配置等に関して市区町村との協議等の有無、その形態は多様となっていることが分かる（巻末・注の表2²⁾「平成17年度総額裁量制を活用した非常勤講師の配置について」を参照のこと－表2では少人数学級編成に関わる協議等は除いてある）。

市区町村との「協議」という場合、(1)都道府県の少人数学級編制基準案を示しつつ市町村と学級編制基準で協議、(2)都道府県の加配や非常勤講師の配置基準を示し市区町村と協議したり市町村から非常勤講師の活用や必要の希望調査・聴取等を行う、という実態があることが分かる。

「(1)都道府県の少人数学級編制基準案を示しつつ市町村と学級編制基準で協議」をしていると回答している県は、「県の学級編制基準への同意資料を市町村が提出」（秋田、山形）、「県の学級編制基準が提示され、

義務標準法に基づく協議書が市町村から提出され協議(茨城),「20~30人の学級になるよう定数を配置するため6月,11月,1月に市町村との会議の中で協議(群馬),「県から少人数学級編制基準案を示し,市町村に協議書類の申請を求め,協議書類に基づき同意を行う(埼玉),「市町村から提出された文書をもとに協議(千葉),「指導方法工夫改善定数を活用し研究指定校が少人数学級研究を実施することについて,県が要項を定め,市町村から申し出のあった小学校を研究校に指定(神奈川)「市町村の申請を受け決定(新潟),「30人学級か少人数指導かの選択希望を聞いた上で学級編制を協議(山梨),「教育事務所の人事担当者を通じて市町等教育委員会から要望を聴取し,実施計画書の内容に基づいて協議し(年2~3回)認可していく(三重),「必要に応じて協議(京都府),「少人数(35人)学級編制の実施希望調査(兵庫)等と答えている。

また,「(2)都道府県の加配や非常勤講師の配置基準を示し市区町村と協議したり市区町村から非常勤講師の活用や必要の希望調査・聴取等を行う」と回答している道府県の実際の協議方法は,各地域によって多様である。例えば,「非常勤講師の活用を希望する市町村から計画時数,指導形態に係わる申請書提出(北海道),「配置基準を示し配置希望の聴取(茨城),「非常勤講師については,市町村が必要とする年間総指導時間を調査(群馬),「非常勤講師の配置は市町村からの申請によりその都度協議,「通級指導教室,小学校専科教員,免許外教科担任解消は各学校の実態調査を行い配置数を決定(静岡),「特別な支援のための非常勤講師配置を希望する市町村には調書を求めた上でヒヤリングを実施し学校の状況や意向を聴取して配置を決定(鳥取),「非常勤事業実施希望の募集を行い実施希望校を決定(広島),「市町村からの要望で協議(福岡),「教育事務所が管轄市町村からの要望を集約し状況を考慮して非常勤講師の配置を決定(宮崎)等となっている。

表2は,総額裁量制を活用した非常勤講師配置に関する都道府県(教育委員会)と市区町村(教育委員会)との間の協議等を整理したものであり,何らかの協議やそれに類した市区町村からの意見聴取等をおこなっている都道府県が35道府県となっている。ただ,こうした都道府県(教育委員会)と市区町村(教育委員会)の協議等が,総額裁量制の導入を契機に新たに設けられるようになったものなのか,総額裁量制の導入前から県費非常勤講師等の配置等で従来から行われてきたものであるのかの区別は不明である。というのも,都道府

県(教育委員会)にとっては,県費で採用する非常勤講師と総額裁量制の活用による非常勤講師は,それぞれに固有の性質や使い方の違いがあるわけではない。非常勤講師採用の財源の違いだけであり,その両者の違いを意識して使い分けをしているわけでもない。即ち,都道府県は,県費採用非常勤講師と総額裁量制活用講師との間に何か異なる目的のためにどちらかを選択して制度の使い分けをしているわけではなく,県費採用か総額裁量制かの選択は対立的な関係にもない。その理由としては,次のような非常勤講師採用のための財政事情ややり繰りがあるためである。幾つかの都道府県教委に対するヒヤリング調査では,国(文部科学省)からの義務教育費国庫負担金は各年度の政治・経済状況等もあって流動的であり,決算期までは最終的な金額も確定しないため,①まずは,都道府県の施策にとって必要な非常勤講師数は全て県費採用非常勤講師数として算定し県費非常勤講師数として押さえておく,②ただ,県費非常勤講師数をどの程度確保できるかは県の財政事情や県財政当局との力学で決定されるため毎年流動的である,③その結果,県財政当局との折衝で確保可能な県費非常勤講師数を見据えながら,決算期に確定してくる総額裁量制の総額と非常勤講師の運用可能枠に応じて,最初想定した県費非常勤講師数から総額裁量制活用の非常勤講師数を引き,残った数が最終の県費非常勤講師数とする,という手順をとるということである。そのため,県費非常勤講師数と総額裁量制活用の非常勤講師数の関係は,あくまで県の財政事情や折衝から生じるものであって,教育活動上の目的・方法上からその使い分けをしている訳ではない。

そうした事由もあって,表2に示された都道府県(教育委員会)と市区町村(教育委員会)の非常勤講師配置に関する協議等は,総額裁量制に特に係わり総額裁量制の導入を契機に新たに設けられたものなのか,或いは,総額裁量制の導入前から県費非常勤講師の配置等から既に行われていたものなのかは不明である。ただ,学級編制基準の決定や総額裁量制の活用(加配や非常勤講師の活用等)を特に強く意識して都道府県(教育委員会)と市区町村(教育委員会)の間に公式の協議の場を設けている都道府県はそれほど多くないようである。筆者らが実施した全国市区町村教育委員会に対する調査ではそれを裏付ける結果が得られた[「市区町村の教職員人事等に関する実態調査」。政令市を除く全国市区町村教育委員会に対する悉皆調査で1825自治体を対象に,2006年11月~2007年1月に実施。回答率1084市区町村59.4%[市区455自治体(57.8%),町村

629自治体(60.6%)。調査では、以下のような設問を設け、都道府県教育委員会の総額裁量制の運用方針に対する市区町村からの要望ルートがあるかどうかを市区町村教育委員会に尋ねた。

「問：平成16年度から導入された「総額裁量制」により、都道府県では多様な教職員の給与や配置等の取り組みが可能となりましたが、貴教育委員会では、都道府県教育委員会の総額裁量制の運用方針について、事前に要望を伝えていますか。あてはまるものに○をつけてください。

1. 都道府県教育委員会が設定している意見聴取の機会を活用している。
2. 日常的に、都道府県教育委員会に直接要望を伝えている。
3. 首長、議員を通じて陳情を行っている。
4. 特に行っていない。」

この設問に対しては、「1. 都道府県教育委員会が設定している意見聴取の機会を活用している」と回答しているのは、市区の27%(122自治体)、町村の26%(165自治体)、「2. 日常的に、都道府県教育委員会に直接要望を伝えている」と回答しているのが、市区の14%(62自治体)、町村の11%(70自治体)、「3. 首長、議員を通じて陳情を行っている」では、市区の7%(33自治体)、町村の4%(26自治体)、「4. 特に行っていない」が市区で51%(232自治体)、町村で57%(357自治体)となっている。公式的な意見聴取、協議の機会を通して市区町村の要望、意見等を都道府県に伝えている市区町村自治体は全体でも3割を切っている。市区町村への人事権移譲等も論議される中、市区町村の意向を尊重した県費負担教職員の人事行政が要請されてきている状況を踏まえれば、学級編制基準の決定や総額裁量制の運用方針等については、都道府県と市区町村との間における公式の協議の機会や、市区町村からの事前の要望聴取等といった運用方法の工夫がもっと行われる必要があるように思われる。

また、上記の設問に続いて、「問：国や都道府県の総額裁量制運用について、貴教育委員会の立場から特に改善してほしい点があれば、具体的にご記入ください」という自由記述欄を設けて任意の回答を求めたが、それについては多くの記述があった。少しスペースをとるが、貴重な意見でもあるため市区町村名を伏して紹介しておきたい。これらの自由記述の意見からは、総額裁量制の運用については一層の見直しが検討され

てもよいように思われる。

【自由記述】

1. 総額裁量制の総額確保の要請

- ・国の基準としての少人数学級の実現が先行すべき、その実現の上で総額裁量制の運用が必要と考える。総額裁量制の運用についてではなく総額そのものの増額をぜひお願いしたい。
- ・総額が必須最小限では裁量の余地がない。制度の趣旨が生かされるよう総額を増やしてほしい。

2. 総額裁量制の運用方針の明示と透明性の確保

- ・総額裁量制の運用方針・内容を明確に示していただきたい
- ・どのように運用したか、成果はどうであったかのチェック機能をどこが果たすのか、またその公表を含めて明らかにして実施して欲しい。
- ・県では総額裁量制によって、多様な教職員の配置をしているが、具体的にどの配置がその運用によってどのようになされているのかの説明がなされていない。

3. 市区町村、学校への権限委譲

- ・市町村の教育委員会に総額裁量権を付与してほしい。
- ・市教育委員会が弾力的に活用できる特配教員を配置していただきたい。(自由に活用することを認めていただきたい)
- ・総額裁量制でさまざまな特配制度を設けているが、ほとんどが細かな制限が付いていて配当される。細かな制限を設けることなく、児童生徒数や学級数で単純に市町村に配当し、運用は市町村にまかせてほしい。
- ・加配教員を、各学校の実情に応じた活用を可能にすること。
- ・教職員定数について、現行の都道府県が定める基準に幅を持たせその中で市町村が実態に応じて運用できる制度になればと考える。また、加配定数についても都道府県単位の配分から市町村単位の配分とな

れば、市町村の実状に応じてきめ細かな対応が可能になると考える。

- ・加配教員の各校への配置については、市へ権限を譲ってもらいたい。各市町村の教職の総枠が決まれば、その範囲内で市町村の選択ができることを望む。

4. 総額裁量制の更なる弾力化

- ・教職員の職種定数の弾力化を図ること
- ・総額裁量制の導入により、加配定数の弾力的運用ができるようになったということであるが、まだまだ学校現場では、少人数指導に伴う学級分割方法の細かな制約などがあり、使い勝手が悪いという意見がある。さらに見直しをすすめていただきたい。
- ・町村に指導主事を配置していないが、それは総額裁量制の中から上手く取り入れてほしい。

5. 非常勤講師増大による弊害とその改善要求

- ・県の総額裁量制による定数崩しにより、代替講師を多数任用し、本市に集中的に配置しており、本市配置教員に占める講師の割合が県内他自治体に比べ高くなっている。このことにより、代替講師を学級担任としなければならない状況が多数生じており、運用方法の改善を求めている。
- ・総額裁量制により、少人数指導や専科教員の非常勤化が進められている。このため現場では校務分掌や非常勤講師と正規教員との連絡打合せについて支障を来している。
- ・非常勤が多く、校務分掌や部活、生徒指導が正規教員に大きな負担増となっている。人件費削減による指導力低下は否めない事実である。指導力不足、教育力の低下は非常勤を正規教員に代えるべきだ。

3. 総額裁量制の運用実態と都道府県財政状況

以下では、総額裁量制の実態に関する文部科学省初等中等教育局財務課調査結果(平成17年度)をもとに、総額裁量制の活用が都道府県の財政状況とどのような関係にあるのかを検証していく。この検証によって、例えば財政状況が厳しい自治体においても総額裁量制の活用によって非常勤講師の採用が可能になっているか否かが明らかにされることになる。総額裁量制の機能のひとつとして、「地方の事情に応じたきめ細やかな教育活動の実施や教科学習等の充実」などが期待されており、そうした教育活動が総額裁量制の導入によって、財政的に弱い自治体においても実施が可能になっている状況であれば、総額裁量制はある一定程度機能を果たしているとの解釈も可能であり、そうした検証

の基礎的作業として本節は位置づけられる。

A. 総額裁量制非常勤講師の活用と都道府県費非常勤講師の活用状況

この節では、総額裁量制による非常勤講師の活用と都道府県費による非常勤講師の活用状況を確認する。まず前提の確認を行う。第1に、都道府県費で採用する非常勤講師と総額裁量制の活用によって確保する非常勤講師の採用において、政策上の固有の性質や違いがあるわけではない。具体的には、両者は財源の相違だけであり、使用目的の違いを意識して都道府県費の活用や総額裁量制の活用を行っているわけではない。すなわち、都道府県にとっては、都道府県費を活用した非常勤講師は〇〇事業に用い、総額裁量制を活用した講師は〇〇事業に用いるという具合に、実施する教育施策の異なる目的のためにどちらかを選択するという制度の使い分けはしていない。第2に、総額裁量制の活用状況の指標は、総額裁量制を活用した非常勤講師数の比率を設定する。総額裁量制の活用は、先述したように加配活用と所謂「定数崩し」による少人数学級や給与抑制を活用した少人数指導、教職員配置など様々な形式で全国的に試みられてきているが、多くの都道府県で非常勤講師の活用が行われている。そこで総額裁量制の活用状況の指標は、総額裁量制を活用した非常勤講師数の比率を設定することにする。なお、本稿で言及される非常勤講師数は、年間で配置された延べ人数(実配地人数)でなく、実配地人数に伴う定数崩し(換算)人数の延べ人数を用いている。図3は、平成17年度における県費負担活用による非常勤講師数の比率と総額裁量制の活用による非常勤講師数の比率の散布図である。図3から、大きく三つのグループの存在が伺える。第1は、東京都、京都府、群馬県などに代表されるように、総額裁量制による非常勤講師数の比率が低く、都道府県費活用による非常勤講師数の比率が高いグループである。第2は、宮城県、長野県、鹿児島県などに代表されるように、都道府県費による非常勤講師の比率と総額裁量による非常勤講師の比率の値が同程度であるグループである。第3は、大分県、山口県、岐阜県のように都道府県費による非常勤講師数の比率が低く、総額裁量制活用による非常勤講師数の比率が高いグループである。こうした状況から、非常勤講師の活用の際に、財源として総額裁量制のみの活用、あるいは、都道府県費のみによる活用といった具合に、どちらか一方の制度のみを活用して非常勤講

図3 総額裁量制活用による非常勤比率と都道府県費活用による非常勤比率

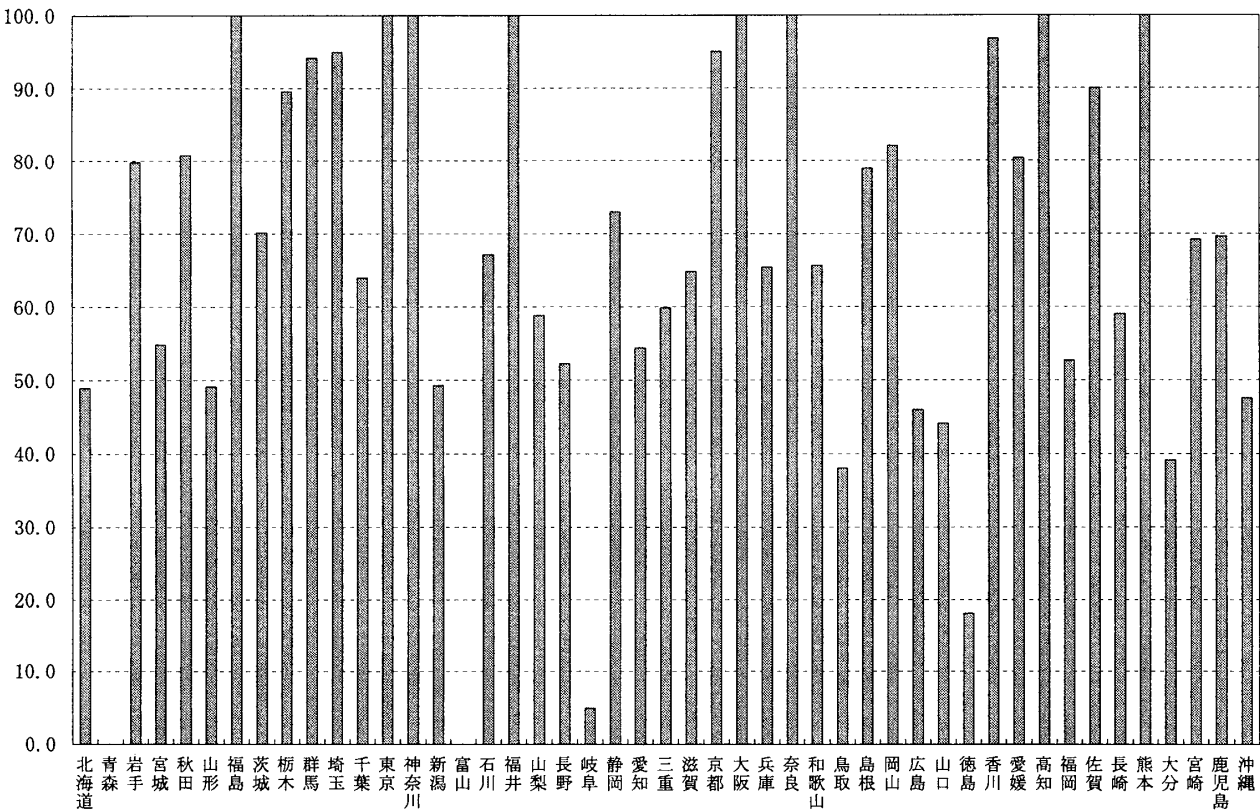


図 4 非常勤講師数(全数)に占める都道府県費による非常勤講師数の割合(%)

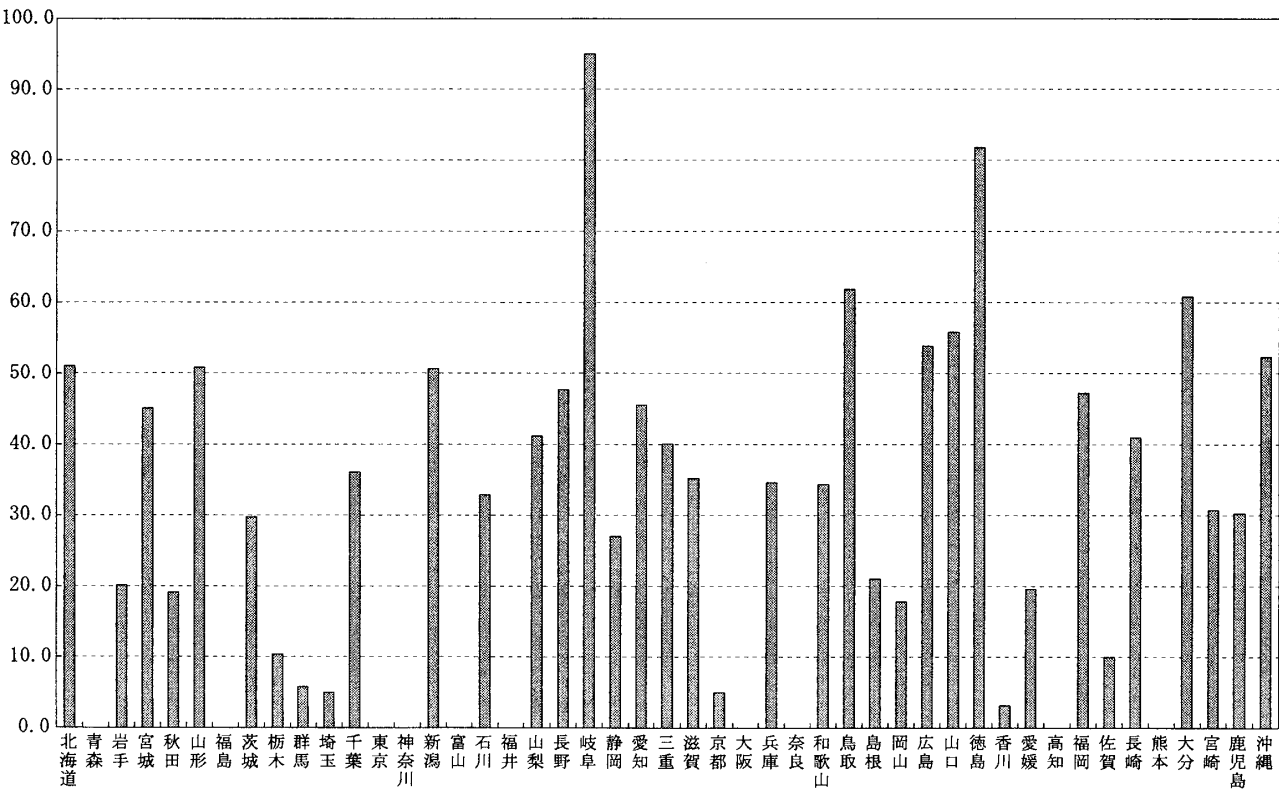


図 5 非常勤講師数(全数)に占める総額裁量制活用による非常勤講師数の割合(%)

と経常収支比率の二つの指標によって行う。財政力指数は、地方公共団体の財政力を示す指数として常用されるもので、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値である。一般的にこの値が高いほど、財源に余裕があるとして解釈されている。なお、この値が1を超えている団体は、普通交付税の交付を受けない不交付団体となる。経常収支比率は、財政構造の弾力性の観点から財政状況を評価するための指標として常用されるもので、地方税、普通交付税のように用途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される財源に対する、毎年度経常的に支出される経費(人件費、扶助費、公債費など)が占める割合である。一般的には、この経常収支比率の値が高い程財政構造が弾力的ではないと解釈され、例えば新規政策の実施が困難になると判断されている。

2. 分析結果

図6は、平成17年度における総額裁量制の活用による非常勤講師数の比率(非常勤講師数に占める総額裁量制活用部分の割合)と財政力指数の散布図であり、図7は同年度における経常収支比率との散布図である。

なお、財政指標については、政策導入のタイムラグを勘案して、前年度である平成16年度のものをを用いている。

図6からは、総額裁量制の活用による非常勤講師の採用が、50%を超えている道府県(言い換えれば、非常勤講師の採用の財源の半分が都道府県費による道府県)は、財政力指数が平均値である0.41を下回っている自治体に分布されている傾向が読み取れる。例えば特徴的な自治体としては、北海道、山形県、新潟県、鳥取県、山口県、徳島県、大分県、沖縄県などがそうした事例に該当する。この散布図からは、財政力指数の値が低い自治体、言い換えれば、財政的に弱い(厳しい)自治体が、都道府県費用による非常勤講師の採用ではなく、総額裁量制の活用によって、非常勤講師の採用が可能になっていることが伺える。したがって、そうした自治体では、総額裁量制の活用によって、都道府県費では財源が確保できない特別支援教育や、中学校の免許外教科担任解消など、多様なニーズにあった教育活動を実施していることが伺え、総額裁量制が多様な教育活動を実施する上での財源として、ある一定の機能を果たしていると言える。図7からは、経常収支比率が平均値の92.4%を基準とした場合、経常収

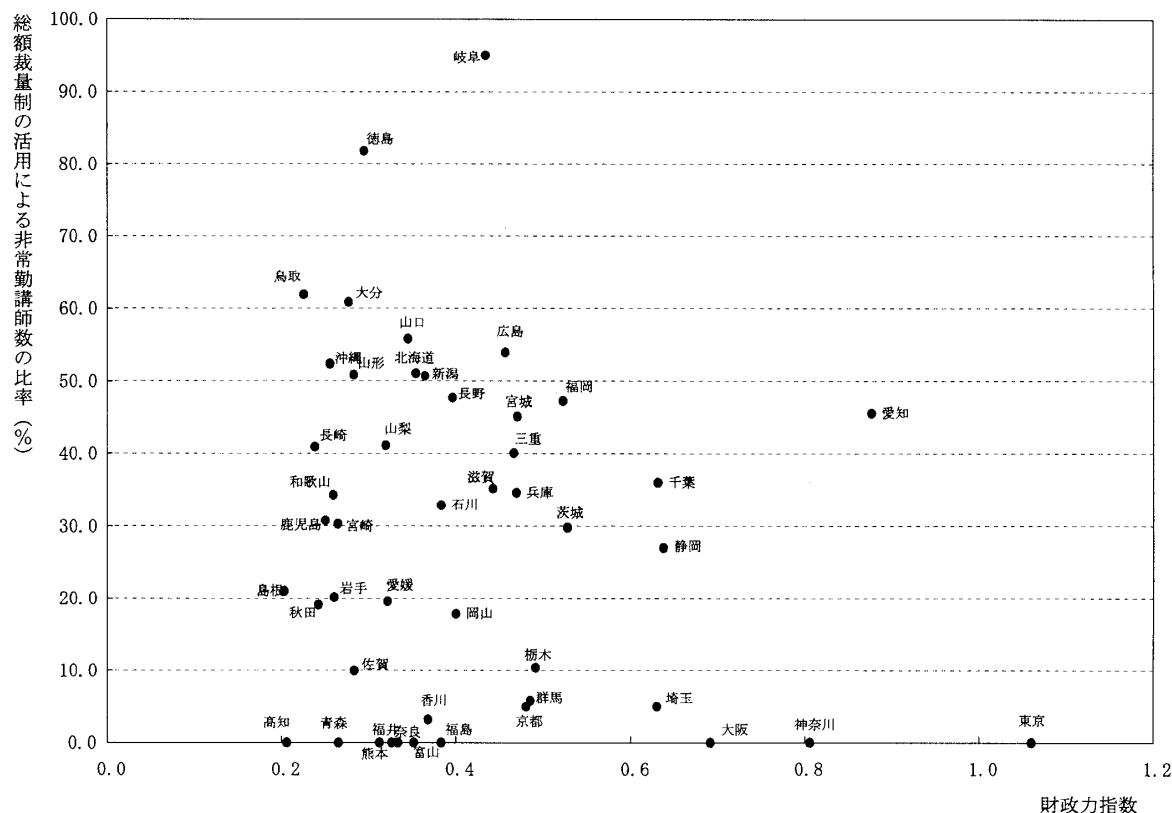


図6 総額裁量制の活用による非常勤講師数の比率と財政力指数

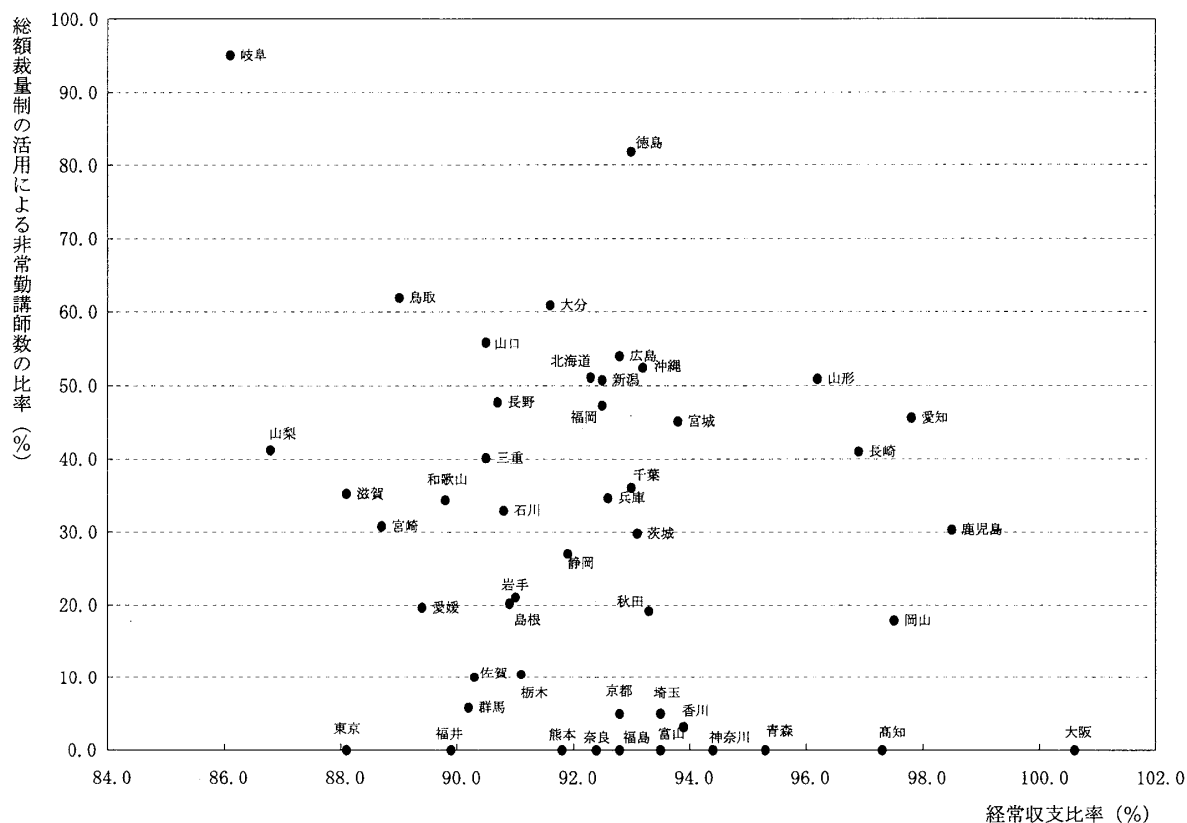


図7 総額裁量制の活用による非常勤講師数の比率と経常収支比率

支比率が平均値を上回っており、かつ、総額裁量制の活用による非常勤講師の採用が50%を超えている自治体数は5自治体(山形県, 新潟県, 広島県, 徳島県, 沖縄県)であり、経常収支比率が平均値を下回っており、かつ、総額裁量制の活用による非常勤講師の採用が50%を超えている自治体数は5自治体(北海道, 岐阜県, 鳥取県, 山口県, 大分県)であった。したがって、経常収支比率の観点からは明確な傾向(相違)が見られなかった。しかし、留意しておくべき点は、事例の数としては多くはないが、財政構造の弾力性が低い自治体においても、総額裁量制の活用によって、多様なニーズにあった教育活動を実施可能になっている自治体が存在しているという実態である。

該当する自治体の数の少なさの背景の一つとしては、総額裁量制が実施されてわずか1年後であり、制度の定着が行われておらず、運用方法が各自治体において十分に把握されていないことなど考えられる。いずれにしても、事例の数(該当する自治体の数)としては多くはないが、財政構造の弾力性が低い自治体においても、総額裁量制の活用によって多様なニーズに応じた教育活動の実施が可能になっている実態は確認しておくべきであろう。

4. 結語

以上本稿は、都道府県へのアンケート調査及びヒアリング調査をもとに、総額裁量制度の運用実態を明らかにし、そうした運用実態と都道府県の財政状況がどのような関係にあるのかを明らかにした。

まず総額裁量制をめぐる制度環境の変化と論議について確認し、総額裁量制が都道府県において義務教育学校教職員の人件費の「合理化」や切り下げのために「下方」運用されるのではないかとという危惧が生じていることを指摘した。そのような指摘がなされる中、総額裁量制は、導入の最初の年度である平成16年度では少人数学級への取り組みが中心であったが、平成18年までの2年間で、中学校の免許外強化担任解消や、特別支援教育など多様な活用が展開されていることを明らかにした。

また総額裁量制の活用方策に関する市町村との協議においては、公式的な意見聴取、協議の機会を通して市区町村の要望、意見等を都道府県に伝えている市区町村自治体は全体において3割未満であることが明らかになった。こうした状況を踏まえて、学級編制基準の決定や総額裁量制の運用方針等は、都道府県と市区

町村との間における公式の協議の機会や、市区町村からの事前の要望聴取等といった運用方法の更なる工夫が課題であることを指摘した。

都道府県の財政状況と総額裁量制の活用状況の検証では、以下の2点を指摘した。第1は、総額裁量制活用による非常勤講師数と都道府県費活用による非常勤講師の数の分布が、あるひとつのグループに集約されず、複数のグループに分類される状況にあることを指摘し、都道府県の判断によって非常勤講師の際の財源確保に相違があることを明らかにした。第2は、そうした相違と財政状況との散布図をもとに、総額裁量制を活用した非常勤講師の採用は、財政力が弱い自治体や財政構造に弾力性のない自治体において行われている実態が一部において観測されることを示した。こうした状況を踏まえ、財政的に厳しい状況下におかれ、都道府県費では非常勤講師の財源が確保できない自治体においても、総額裁量制の活用によって非常勤講師の採用が可能となっており、総額裁量制の機能のひとつとして期待される、「地方の事情に応じたきめ細やかな教育活動の実施や教科学習等の充実」などのための非常勤講師の採用の財源として、総額裁量制が一定程度機能を果たしていることを示唆した。ただし、総額裁量制の活用は、今後、都道府県における逼迫した財政状況を背景として、都道府県県費での非常勤講師の採用を財政当局が容認しなくなる場合には、総額裁量制をめぐる懸念の一つとして指摘された「下方流用」がなし崩し的に広がっていく可能性もあり、そうした点には十分留意しておく必要がある。

最後に、本稿の留意点及び今後の課題について述べる。まず留意点として、知見の限定性を指摘しておく。本稿の分析は、平成17年度の単年度データに基づいて行ったものであり、研究上は基礎的分析に位置づけられるものである。また、総額裁量制は平成16年度より導入されたが、本格的に総額裁量制が導入され始めたのは平成17年度以降からであり、導入後の観察可能な期間は2年程度である。したがって、物理的に観察可能な期間の点でも限定されている。今後は、都道府県財政の変化に伴って総額裁量制の運用がどう展開していくかを数年間の推移でみていくことが不可欠であり、追跡調査が必要である。それに関連して、総額裁量制をめぐる懸念の検証が今後の課題である。総額裁量制の活用をめぐる本論で言及したように、「下方流用」がなし崩し的に広がっていく可能性がある。こうした可能性の検証については、今回のデータのみでは十分な分析は行うことができず、その検証は今後の

課題である。

注

1) 総額裁量制の特徴を明らかにし、考察を行っているものとしては、渡辺(2005)を参照。

2) 表2 配置方針と市町村との協議の一覧

都道府県名	配置方針	市町村との協議
北海道	少人数授業など、きめ細かな指導等を週10時間以上計画する学校	H17.3 ・非常勤講師の活用について市町村に通知(希望調査) ・非常勤講師の活用を希望する市町村から、計画時数・指導形態に係る申請書提出 ・非常勤講師の予算措置について市町村に通知(結果通知)
青森	配置なし	
岩手	小・中学校からの要望を検討し、児童・生徒支援や英語指導支援、特殊教育支援に対応する非常勤講師を配置している。	前年度、10月頃から各教育事務所を通じて各学校、各市町村に個々の学校の状況や要望等について調査を行い、それに基づいて適宜協議するようにしている。
宮城	児童生徒の基礎学力向上と、きめ細かな教育活動を一層推進することを目的とし、非常勤講師を配置する。 小学校：指導方法等改善、言語通級、外国人等日本語指導、緊急・臨時対応 中学校：指導方法等改善、外国人等日本語指導、緊急・臨時対応	県教育委員会は、市町村教育委員会の求めに応じて、当該教育委員会に非常勤講師を派遣する
秋田	義務：6学級以下中学校において免許外教科担任を解消するため市町村が希望した場合 特殊：在籍する児童生徒の障害の重度重複化に対応し、安全安心な環境整備に資する	義務：前年度3月に市町村が免許外担任解消のための非常勤派遣申請を県教委に提出 書類精査に上、派遣可否を決定
山形	小学校：情緒障害、院内学級等など特別支援が必要な学校に対し、その実態に応じ配置。 中学校：免許外教科解消のために配置。	小学校：教育事務所を通じて市町村から当該学校における情緒障害等児童の人数や障害の状況を確認した上で、配置の必要性を総合的に判断。 中学校：小学校と同様の方法で免許外解消のための配置を判断。
福島	配置なし	

茨城	①中学校で免許外教科担任解消のため必要とする場合(5学級以下の中学校対象) ②小学校における専科指導のため必要とする場合 (次の全てを満たす場合に対象: 7~12学級規模の学校, 5又は6学年が2学級の学校, 少人数指導加配教員が配置されていないこと) ③小学校における学級改善支援のため必要とする場合 ④中学校において常勤の教職員定数を非常勤講師の数に換算することとしたため必要とする場合(13学級(14学級を除く)以上の中学校対象) ⑤小学校第1学年及び第2学年において在籍児童数が35人を超える学級が2学級又は1学級の場合	配置基準を示し, 条件を満たす場合に非常勤講師を配置している。(④⑤) 配置基準を示し, 条件を満たしかつ希望がある場合に非常勤講師を配置している。(①②) 非常勤講師の配置に関して要望が提出され, 必要と認めた場合に配置している。(③)	~12学級程度の小学校に配置する。 学級運営改善のための非常勤講師については, 指導困難な状況の学級に対して, 市町村からの要請により協議の後配置する。	
東京			配置なし	
神奈川			配置なし	
新潟			(1) 中学校の免許外教科担任の解消を図るため, 197人の非常勤講師を配置 (2) 中1ギャップの解消に向けた実践研究対象校に12人の非常勤講師を配置 (3) 小学校において専科指導を効果的に推進するため, 34人の専科非常勤講師を配置 (4) 小学校の学級崩壊に対応するため, 11人の経験豊かな学級運営非常勤講師を配置	(1)~(3)の非常勤講師の配置については, 3月に市町村教育委員会からの申請を受け, 配置可能数の範囲で協議し決定。(3)の学級運営非常勤については, 市町村教育委員会の申請によりその都度協議し決定。
富山			配置なし	
石川			小学校1, 2年の支援, 中学校免許外解消, 6学級級外解消(各学年1クラスしかない学校には担任を持たない教員を配置すること)	2~3月 要望書を提出し協議する。
福井			配置なし	
山梨			少人数指導の推進や学校不適応への対応など, 児童・生徒への指導の一層の充実を図る観点から常勤の他に部分的に非常勤講師を活用。 ① 少人数指導の推進 1) 学校教育入門期の小1・2に対するきめ細やかな指導の充実を図るため, 1学級平均児童数が30人を超える場合, ・2学級以上の学校: 30人学級か少人数加配(0.5×30人超のクラス数)を選択。 ・1学級の学校: 非常勤講師1人を加配。 2) 全学年を対象に少人数指導を推進するため, 過密の状況などを考慮し, 常勤又は非常勤を配置。 ※小学校には H16まで全て常勤教	<配置方針>の①②については, 10月に市町村より, 翌年度の加配希望を書類で提出してもらったうえで, 学級編成, 国からの加配状況等を考慮し, 3月に加配の決定をする。それ以外については, 学級編成や各校の実状を踏まえ, 県教育委員会で非常勤の配置を決定する。
長野			小・中学校において, 平均児童生徒数が30人を超える学級において, 学習集団の増加等	例年12月から2月にかけて, 市町村(学校)を通じて, 5月1日現在の推計児童生徒
栃木	特別に支援を要する小中学校に配置 免許外教科担任が避けられないへき地等の小規模中学校に配置	市町村からの配置要求を受けその状況等を勘案して配置		
群馬	少人数指導及びチームティーチングによるきめ細かな学習指導の充実, 基本3教科(国語, 算数, 理科)の複式による指導の解消, 小規模中学校における免許外教科担当の解消のため, 非常勤講師を配置する。	きめ細かな指導のための非常勤講師は, 各市町村が必要とする非常勤講師の年間の総指導時数を1月頃に調査し, 定数状況を勘案しながら措置していく。 複式学級解消非常勤講師は, 小学校で5学級以下校, 小規模中学校教科指導充実非常勤講師は, 中学校で7学級以下校という基準がある。各教育事務所ごとに必要とする非常勤講師の年間の総指導時数を1月頃に調査し, 定数状況を勘案しながら措置していく。		
埼玉	少人数指導の充実のために非常勤講師を活用することについて要望のあった小中学校に対し, 検討の上常勤教員ではなく非常勤講師を配置している。	10月頃少人数指導の充実のために非常勤講師を活用することについての要望を受け, 検討の上決定した。		
千葉	中学校の免許外指導の解消のための非常勤講師については, 基本的に11学級以下の中学校に配置する。 小学校専科担任教員の非常勤講師については, 基本的に11	申請書と理由書の提出。		

	に応じて、常勤あるいは非常勤講師を配置。	数を集計し、集計をもとに常勤・非常勤講師の配置を決定する。		人子女が2人以上～4人在籍する学校については4h/w、5人以上在籍する学校には、6h/wの非常勤を配置。	
岐阜	少人数指導を完全実施する。(定数崩し(非常勤))	非常勤講師の必要数について、実態、成果の見込みをもとに協議する。	京都	学校の実情に応じて配置(少人数授業、児童生徒支援対応、免許外教科担任)	必要に応じて協議
静岡	・小学校1年生学級支援：小学校1年生に34人以上の学級を有する場合、2学級に1人の割合非常勤講師を配置 ・サイエンス・サポート：小学校における理科の実験や観察の準備・片付け、理科授業のサポートを行うための非常勤講師を配置。 ・中学校1年生支援プログラム：中学校1年生で3学級以上で、学級平均が35人を超える学校を対象に少人数指導の推進に向け非常勤講師を配置。 ・免許外教科担任解消：免許教科担任の解消に係る非常勤講師の配置、通級指導教室：国加配の基準に満たない少人数通級指導教室に非常勤講師を配置。 ・小学校	小学校1年生学級支援、中学校1年生支援プログラムは、県基準日における児童生徒数により非常勤講師の配置数を決定する。通級指導教室、小学校専科教員、学校運営改善、免許外教科担任解消、サイエンス・サポートは、前年度の各学校の実態調査を行い、配置数を決定する。	大阪	配置なし	
			兵庫	学級規模・学校規模をおおよその目安として、前年度実績や各学校の希望を考慮して配置する。(主に少人数教育やT・T)	2月に習熟度別授業やチームティーチング等の配置目的に係る調査を実施
			奈良	配置なし	
			和歌山	小学校専科の充実、複式教育の充実、中学校免許外指導解消、学力の課題や、児童指導のため、県独自の積極的な施策として配置する。	市町村教育委員会からの申請に基づき協議の上配置する。
			鳥取	各小中学校より要望を聞き、市町村の要望とも併せて非常勤講師の配置を決定する。(主に免外解消や特別支援)	協議は行わない
愛知	少人数授業等きめ細かな指導を行う等具体的な取り組みを行う学校に配置する。具体的な取り組みを実施する各学校の指導増加時間数の状況に応じて配置する。	次年度の指導方法工夫改善実施計画を10月頃に各学校が作成し、その取り組みに応じた配置時間数を1月から3月に、仮内示、内示、追加内示により示す。	島根	中一クラスサポート事業：生徒指導上の問題を抱えながら大規模校14校を研究指定校として、中学校第1学年の学級数2クラスに1名の割合で非常勤講師を配置。 特別な支援のための非常勤講師配置事業：小学校の通常の学級にLD、ADHD、高機能自閉症等発達障害のある児童が在籍している学校のうち、特に非常勤講師を配置して対応する必要がある学校について、希望調書による状況確認及び市町村教育委員会と協議の上、必要度の高い学校へ配置。	特別な支援のための非常勤講師の配置を希望する市町村教育委員会には、調書を求めた上で、ヒアリング(2月)を実施し、教育委員会や学校の状況や意向等を十分聴取した上で、実際の配置を決めている。
三重	・みえ少人数学級指定校実施要綱により(「指定の基準」に該当する中学校について研究指定校として)指定した中学校に少人数定数とともに配置(中学校) ・児童の実情に応じたきめ細かな指導方法の工夫改善を充実するため、少人数授業を実施する小学校に配置(小学校)	・前年度9月以降に教育事務所の人事担当者を通じて市町等教育委員会から要望を聴取し、実施計画書の内容に基づいて協議し(年2～3回)、認可していく。	岡山	免許外教科指導の解消、教科指導の充実、少人数指導の充実のための非常勤講師の配置を希望する学校に、他の加配教員の配置状況等を勘案して配置する。	市町村からの要望書を提出させ(12月)、それを基に県が決定して示す(2月)。
滋賀	・小学校1年生を対象として31人程度を越える児童を有する学級については、国語、算数において複数指導が行えるよう12h/wの非常勤を配置 ・小学校1年生で35人学級の実施に伴い、40人学級編制を行う学校については、国語、算数、生活等で複数指導が行えるよう15h/wの非常勤を配置・日本語が話せない外国	当該基準について、市町から報告を受け、精査した後、非常勤を派遣している。尚、日本語指導の非常勤は予算の範囲内で随時派遣を行っているが、他のものについては4月8日を基準としている。	広島	・小学校1・2年において、学級が2以下で、学級平均児童数が35人を超える場合に、1学級につき非常勤講師1名を配置 ・不登校等の課題のある小学	・1・2月にかけて非常勤事業実施希望の募集を行い、3月に実施希望校を決定。 ・児童生徒数に関して要件を定めている事業については、5月1日児童生徒数確

	校で、6年生に対し個に応じたきめ細かな指導の実施を希望する学校に非常勤講師を配置 * 中学校1年において、学級平均生徒数が30人を超える学校で、特定教科(国語・数学・英語)について習熟度別等の少人数指導を実施する学校に非常勤講師を配置 ・中学校2・3年において、学級平均生徒数が30人を超える学校で、特定教科(国語・数学・英語)について習熟度別の少人数指導の実施を希望し、効果が期待できる学校に非常勤講師を配置	定後に再調整。
山口	小学校1年の多人数学級への補助教員配置, 少人数指導担当教員の配置, 小規模小学校への専科教員補充, 小規模中学校の免許外教科担任解消, 多人数特殊学級への補助教員配置	各市町より報告される児童生徒数等見込等に基づいて配分する。
徳島	市町村教育委員会からの要望書を基に協議し、派遣要綱に基づいて配置を決定する。(主に特別支援や外国人日本語指導)	要望書を基に配置について連絡を取り合い、申請書を県に提出してもらう。
香川	小学校の専科教員, 中学校の免許外教員解消のための非常勤講師を配置	市町の要望に基づき必要性を確認の上調整し、配置校を決定する。
愛媛	不登校対策・学習支援の非常勤講師を配置する。	教育事務所を通じて各市町教委と配置について協議する。
高知	配置なし	
福岡	学校の課題や状況等により、教員の配置の要望があった場合、事情等を勘案し、配置を決定。(主に少人数教育)	市町村からの要望に応じてその都度、協議。
佐賀	小規模等の中学校において、免許教科外担任の解消を図り、定数を非常勤に振り替え措置している。	特になし
長崎	特別な支援を要する児童生徒への指導や少人数指導、複式学級を有する小学校に非常勤講師を配置。 普通学級が7学級以下の中学校における免許外教科担任非常勤講師を配置。	市町教委とヒアリング等で協議を行い、配置の効果が見込める学校
熊本	配置なし	

大分	指導方法の工夫改善に取り組む学校に配置。(少人数・習熟度別指導, T・Tを行うため)	各学校が9～10月にかけて計画書を作成, 市町村教育委員会にて精査ののち, 県教育委員会と協議を行い, 配置の有無を検討する。
宮崎	【「小中連携推進事業」の推進に係る非常勤講師の配置】 県内44市町村の中学校区を単位として「小中連携」による推進拠点校(中学校:44校, 小学校:106校)を指定した。この推進拠点校の中学校44校に, 非常勤講師を44名を配置した。 【「特別支援教育推進事業」に係る非常勤講師の配置】 ①LD, ADHD, 高機能自閉症等支援 県教育委員会が通常の学級に在籍するLD, ADHD, 高機能自閉症等の障害のある児童生徒に対し, より効果的な教育支援を行うことが必要であると認めた小・中学校に対して配置。 ②養護学校遠隔地支援	【「小中連携推進事業」の推進に係る非常勤講師の配置】 年度当初に, 各市町村の中学校区ごとに兼務による授業の実施教科等(国語, 算数, 英語活動等)を検討し, その計画に合わせて, 小中兼務教員の教科免許を保有する非常勤講師の任用について, 7教育事務所と管轄市町村教育委員会とで協議し決定した。 【「特別支援教育推進事業」に係る非常勤講師の配置】 管轄市町村教育委員会からの要望を7教育事務所が集約し, 県教育委員会で各市町村の状況を考慮して, 非常勤講師の配置を実施。
鹿児島	教員配置基準上, 免許教科外教科担任が避けられないへき地等の学校において, 免許教科外で担当する教科の解消を図るため, 基礎定数を活用し非常勤講師を配置する。	市町村教育委員会からの配置申請を審査の上, 配置を決定する。
沖縄	「定数内非常勤講師配置事業実施要項」に基づき, 小規模校等の理由で十分な教員が配置できない小中学校での教育格差の是正及び学校運営の各場面において, 柔軟かつ効果的な教育活動をより積極的にを行うために非常勤講師を配置する。 (定数内非常勤講師) 「学力向上グレードアップ事業」としてLD, ADHDの児童生徒等への支援を必要とする学校へ教育サポーターを配置する(教育サポーター)	12～1月頃に市町村とヒアリングを行い, 学校の実情に応じて配置を決定

(文部科学省調査より)

3)記述統計量については表3を参照。

表3 記述統計量

変数名	度数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
都道府県費による非常勤講師数の比率	47	67.01	27.17	0.00	100.00
総額裁量制の活用による非常勤講師数の比率	47	28.73	23.91	0.00	95.03
財政力指数	47	0.41	0.18	0.20	1.06
経常収支比率	47	92.40	3.04	86.10	100.60

4)財政指標の設定にあたっては、出井信夫・池谷忍(2002)、井堀利宏・土居丈朗(2001)、佐藤進・高橋誠編(1996)などを参照。

文献

- 出井信夫・池谷忍(2002)『自治体財政を分析・再建する』大村書店
 井堀利宏・土居丈朗(2001)『財政読本(第6版)』東洋経済新報社
 Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Japan(2005) “Redesigning Compulsory Education Summary of the Report of the Central Council for Education”
 小川正人(1991)『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会
 小川正人(2006a)『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店
 小川正人(2006b)『義務教育国庫負担金改革の争点と分権型教育行財政システムの構想』『日本教育政策学会年報』13
 小川正人・山中秀幸・川上泰彦・押田貴久(2007)「市区町村の教職員人事等に関する実態調査結果報告」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』26
 佐藤進・高橋誠編(1996)『地方財政読本(第4版)』東洋経済出版社
 総務省編『地方財政白書』
 総務省統計局『統計でみる都道府県のすがた』
 渡辺恵子(2005)「義務教育費国庫負担制度の「総額裁量制」への移行についての考察」『国立教育政策研究所紀要第』134
 全国都道府県教育長協議会第4部会(2007)『平成18年度研究報告 No.4 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～』

付記

本稿は、平成18年度文部科学省委託調査研究『教職員配置に関する調査研究』(研究代表者：小川正人)の研究成果の一部であり、日本教育学会第66回大会(2007年8月29日於：慶応義塾大学)における報告に加筆・修正をしたものである。