

義務標準法（2001）の改正過程に関する考察：「非常勤講師」活用をめぐる議論を中心に

原北，祥悟
九州大学大学院：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/1929745>

出版情報：飛梅論集．18，pp.49-63，2018-03-20．九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻教育学
コース
バージョン：
権利関係：



義務標準法（2001）の改正過程に関する考察

——「非常勤講師」活用をめぐる議論を中心に——

原 北 祥 悟*

課題設定

本稿の目的は、2001年に改正された「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」（以下、義務標準法）によって、なぜ「非常勤講師」の教職員定数活用が導入されたのか「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」（以下、協力者会議）議事録、国会議事録および当時の社会動向を踏まえ明らかにするものである。

今日、非正規教員と呼ばれる教員が学校現場を支えていると言っても過言ではない⁽¹⁾。文科省初等中等教育局財務課（2012）が公表したデータによると、平成17年度には全国教職員全体の12.3%の8.4万人であった非正規教員の割合、実数は、平成24年度には全体の16.1%、11.3万人と増加の一端を辿っている⁽²⁾。図1は非正規教員（常勤講師、非常勤講師、再任用短時間勤務者等）の実数及び、教職員全体に占める非正規教員の割合の推移を示している。学校によっては三割近くの臨時的任用教員によって支えられている実態も確認できる。

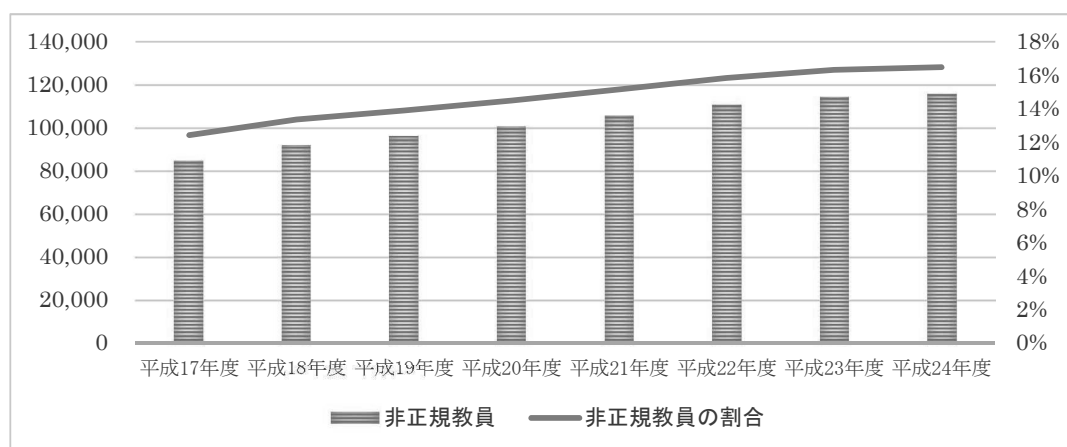


図1 非正規教員の現状（実数ベース）

*九州大学大学院博士後期課程／日本学術振興会特別研究員

非正規教員の増加は、非正規教員自身が不安定な身分のもとではたらくことによるキャリア形成上の問題を顕在化させるものにとどまらない。今日では、学校組織にとって校内人事を難しくさせる要素（臼井 2016）と指摘されるだけでなく、職員会議において非正規教員自身による発言の機会が実質的に保障されていない（前屋 2017）ことから、教育水準の維持向上をめぐる問題としても取り上げられてきた。その一方で最近では、非正規教員「不足」により定数欠の状態で開催されている学校も散見され教員配置をめぐる新たな問題群が浮上しつつある段階にある。

非正規教員が増加／不足した要因はいくつか挙げることができるが、とりわけ分権改革・規制緩和による諸制度改正は教職員配置の在り方を大きく変革するものであった。2001年に改正された義務標準法および2004年に改正された義務教育費国庫負担制度が、非正規教員の増加を呼び起こしたとされている。具体的には、2001年義務標準法改正によって非常勤講師が国庫負担の対象＝「非常勤講師」の定数活用（いわゆる「定数崩し」）になり、義務教育費国庫負担制度に総額裁量制が導入されたのである。これら制度改正は地方分権の一環として展開された背景もあり、国と地方自治体の関係の変化を意図するものである。たとえば、義務標準法第5条において、市町村教育委員会の実施した学級編制に対する都道府県教育委員会の「認可」が、事前協議を前提とした「同意」へと変更されており、少なくとも形式的には対等な関係になったとされている（清原編 2002）。

したがって、先行研究の多くは地方分権改革の視点から上記諸制度改正を論じている傾向にある（小川・山下 2009、阿内 2009、清原編 2002など）。そのため、本研究の関心である非正規教員の任用をめぐることは、上記諸制度改正が非正規教員の増加という帰結を生んだという結論に留まっている。また、非正規教員増加への対応として「国の財源確保」の必要性や「教員の採用計画」の再検討等が提言されているが、それを具現化するための手法や手立てにまで言及したものは少ない。すなわち、なぜ／どのように非正規教員が増加／不足したのかについて人事制度の問題として十分に検討されてきたとは言い難い。その理由の一つの非正規教員の任用（増加／不足）問題については、地方分権・権限移譲政策や中央・地方の財政状況、正規教員の配置をめぐる諸制度、あるいは自治体（教委）の政策選好などが極めて複雑に絡み合っている事情を背景に、あるいは抜きにして語られるためであると考えられる。

以上の状況に鑑みると、非正規教員を取り巻く諸制度を解きほぐし、全体を俯瞰することで制度的課題を再検討することが基礎的な作業として必要となる。そのための一歩として、非正規教員の増加という懸念について諸制度改正にかかる議論がいかに展開されてきたのかに焦点を当て分析することが求められる。非常勤講師（非正規教員）の増加は教育行政（学）がこれまで批判してきたこと（青木 2013：p.62）であるのであれば、なぜ「非常勤講師」活用が法改正によって導入されたのか閣法案作成のための「協力者会議」議事録、国会での審議過程および当時の社会動向から考察することには意義がある。

本稿では上記資料等をもとに「非常勤講師」活用というアイデアがいつ生まれ、何が懸念として議論され結果としてどのように受容されるに至ったのか論じることで、なぜ「非常勤講師」の教職員定数活用が導入されたのか明らかにするものである。そこで以下ではまず、90年代後半から01

年（義務標準法改正）までの社会動向を整理する。特に地方分権推進下における雇用・労働分野全体の改革や教育行政の対応を中心に扱い、義務標準法改正までの社会動向を概観する。そのうえで、協力者会議および第151回国会文部科学委員会において義務標準法改正がどのように議論されたのかその展開を追う。最後に、非常勤講師の活用についていかなる批判があり、結果としてなぜ受容されるに至ったのか社会動向を踏まえ明らかにする。

I 90年代後半から義務標準法改正までの社会動向

1. 地方分権改革の動向

90年代以降、とりわけ90年代後半から2000年代は地方分権化が強く叫ばれていた時期である（いわゆる第一次分権改革）。1993年6月、国会衆参両院において超党派の地方分権推進決議が可決され、同年10月に提出された第三次行革審の最終答申がその契機だとされる。西尾（2009）は第一次分権改革を起動させる契機になったのは93年の三つの事件であると指摘する。つまり、「93年6月の国会衆参両院による超党派の地方分権推進決議の可決」、「その直後の内閣不信任議決に続く解散総選挙と自民党の分裂」、「同年10月の非自民大連立政権であった細川内閣による第三次行革審最終答申の受理」である。なお、第一次分権改革は80年代から続いてきた行政改革の流れと80年代末に発覚したリクルート事件に端を発し90年代から始まった政治改革の流れとが合流することによってはじめて可能になった構造改革であったと評価する（西尾 2009：p.49）。

地方分権改革と連動する行政改革は中央の財政危機への対応として展開されるものである。80年代の中曽根内閣「増税なき財政再建」や90年代の宮澤政権「資産倍増計画」、第二次橋本内閣「経済・財政・金利システム・社会保障・行政および教育」の6大改革などが象徴的である。行政改革の主たる手法である規制緩和は経済のグローバル化に伴って世界的規模で進行しているだけでなく、バブル経済の崩壊後の経済停滞を打開するために、経済を中心に行政の全分野において期待されていた。

2. 雇用・労働分野への影響——非正規「労働者」や「公務員」の増加

90年代は他方で、バブル崩壊によって経済不況へと突入する時期でもあった。経済成長率は5.26（90年）から-0.25（99年）と低調で、マイナス成長も目立っていた。また、東京市場の平均株価（日経ダウ平均）は80年代後半に急上昇し、85年9月末の12,598円から89年12月末の38,915円へと約3倍となったものの、その後急激に下落し、92年8月末には14,309円へと推移した。このように90年代は低成長への移行が進展にとどまらず、労働力過剰や円高による産業・雇用の空洞化、国際化の一層の進展、規制緩和・市場開放への要請、高齢化など社会全体が大きな転換点に位置づいていたと言える。

企業は不況を乗り越えるために人件費の抑制や雇用調整が求められた。日本経営者団体連盟も経営環境の変化に対応するために、『新時代の「日本的経営」挑戦すべき方向とその具体策—』で企業

の経営システムや人事・労務システムの新たな像を提示した。ここで注目すべきは、雇用・就業形態の多様化と雇用システムの柔軟化方針の推奨である。すなわち、「長期蓄積能力活用型グループ」、「高度専門能力活用グループ」、「雇用柔軟型グループ」に労働者を類型し、「長期蓄積能力活用型グループ」以外は非正規雇用を想定した枠組みである（日本経営者団体連盟 1995：pp.32-33）。長期に及ぶ低成長、グローバル化への対応、急激な技術革新という社会の大きな変化に対応するために、雇用の非正規化へと舵を切ったと言える。

このような経済界の動向に伴うように政策も同様の路線を歩んでいる。95年度から5年間（後に3年間に短縮実施）の「規制緩和推進計画」を決定したことを皮切りに、02年度からは引き続き「規制緩和推進3か年計画」が閣議決定（平成14年3月29日）されている。「規制緩和推進3か年計画」の「雇用・労働関係(1)雇用・労働分野の基本方針」では、「就労意識の多様化から、パートタイム労働や派遣労働などを選択する個人も増えている。（中略）多様な就労形態に対応し得るようにすることが必要である。（中略）派遣労働・有期労働契約の拡大等多様な就業・雇用形態に対応し得るよう改革に取り組む」必要性を指摘している。

さて、既述の通り地方分権改革は、80年代以降続く行政改革や規制緩和とともに90年代後半から急激に進行しており、国家・地方公務員（制度）に対して影響を及ぼしている。98年5月に閣議決定された「地方分権推進計画」は、99年7月に成立（2000年4月施行）した地方分権一括法によって実施され、その影響として地方自治体の定員削減が促されたのである（早川・松尾 2012）。

この定員削減が非正規「公務員」の増加要因の一つとして指摘されている（上林 2016）。なお、定員削減は「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（平成9年11月14日自治整第23号）や「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」（平成17年3月29日総行整第11号）によって国から地方公共団体に対して要請されており、その背後には財政危機を問題意識とした行政改革が存在する。すなわち、地方自治体の財政も中央同様に危機的な状況であることが共有されており、結果として人件費削減のために定員削減が国・地方自治体において実施されたのである。その一方で、90年代以降は生活保護受給者の増加やその就労支援に対する行政需要が高まった時期でもある。この行政需要の拡大に対応するために非正規「公務員」が充てられており（上林 2016）、財政危機および高まる行政需要その両者への対応に「非正規」公務員が活用された。教育分野に先立ち公務員制度は90年代以降の地方分権改革によって「非正規」と呼ばれる雇用形態を常態化させたのである。「教育公務員の一般公務員化への同調圧力」（金井 2012）として橋本行革が展開されていたことを踏まえると、「非正規」公務員の増加は義務標準法における「非常勤講師」活用の布石として示唆的である。

以上から、90年後半から義務標準法改正までの社会動向は「非正規」という働き方が官民ともに進行しており、地方分権改革を中心として低成長や規制緩和などの要素が複雑に絡み合っている時期にあたる。

3. 教育行政分野における特徴

第一次分権改革は教育行政に対しても影響を与えた。ただし、以下の事情からその推進主体は文部省自身であったことが特徴的である。荻原・村上（2012）の指摘によると、第一に、自治体や学校のエ関係者のなかに分権化を希求する動きがそもそも希薄だったことが挙げられる。第二は地方分権推進委員会の改革戦術の設定と関係している。分権化方策として、一つが各省庁・行政分野に共通し、「これらを横断している制度的課題」について改革方策を検討する方法、もう一つが「各省庁所管の個々の行政分野ごとにその改革方策を縦割りに」検討する方法である。権限委譲の具体策まで含めた改革案を提示しようとするれば、行政分野別に個別的な課題について「専門的に検討する」必要があるため、後者の方法を採用したのである。

このように地方分権推進委員会への「いわば受動的対応」（荻原・村上 2012）として文部省は分権化の検討に取り組み始めた。地方分権一括法によって実現した教育行政の変化は以下の六点にまとめられる（詳しくは青木 2013、荻原・村上 2012 など）。一つ目は「教育長任命承認制の廃止」、二つ目は「指揮監督権の廃止」、三つ目は「行政的関与の緩和」、四つ目は「県域にわたる基準設定権限の廃止」、五つ目は「国の機関委任事務の自治事務化に伴う変化」、六つ目は「必置規制の緩和」である。

本稿が着目する義務標準法の改正は五つ目の「国の機関委任事務の自治事務化に伴う変化」に当たる。学級編制をめぐっては「全国的に統一的なものであることが望ましい」（地方分権推進委員会第56回審議概要、1996年7月15日）と文部省は強く抵抗したが、結果として地方分権推進委員会との折衝過程を通じて自治事務化された点は先行研究によって言及されている（荻原・村上 2012）。

以上から指摘できることは、地方分権改革下における文部省は「受動的」ではあったものの、その地方分権改革を推進する主体として位置づいた点である。しかしながら、義務標準法の改正過程において「非常勤講師」の活用というアイデアがいつ生まれ、どのように受容されたのか十分に検討されていない。そこで以下では、まず義務標準法の概要を整理したのちに協力者会議・国会審議における議論を追うこととする。

II 義務標準法改正の諸論点

1. 義務標準法の概要

そもそも義務標準法とは、「公立の義務教育諸学校に関し、学級規模と教職員の配置の適正化を図るため、学級編制及び教職員定数の標準について必要な事項を定め、もつて義務教育水準の維持向上に資すること」（第1条）を目的とする法律である。教職員定数が規定されており、教職員給与（給料及び諸手当）の算定基準となるため国や都道府県といった給与負担者にとって重要な法律となる。

一般に、標準定数は「基礎定数＋加配定数」として表現される。この標準定数に基づいて各自治体は各学校へ教員を配置することとなっている。「基礎定数」は義務標準法7条で規定されており、

学校数、学級数、児童生徒数に基づいて都道府県ごとの定数を算定するものである。他方、「加配定数」は義務標準法15条で規定されており、教育上、特別配慮が必要な場合（少人数指導、いじめや不登校対応、教職員の長期研修等）に対応するものである。国は政令で定める基準に基づき、都道府県の申請を受けて児童生徒数等を考慮して定める。

基礎定数を算定する際に用いられるのが「乗ずる数」である。乗ずる数とは以下の表の通りである（末富 2015より）。

表 1 学校規模と乗ずる数

小学校		中学校	
学校規模	乗ずる数	学校規模	乗ずる数
1 及び 2 学級	1.000	1 学級	4.000
		2 学級	3.000
3 及び 4 学級	1.250	3 学級	2.667
		4 学級	2.000
5 学級	1.200	5 学級	1.660
6 学級	1.292	6 学級	1.750
7 学級	1.264	7 及び 8 学級	1.725
8 及び 9 学級	1.249		
10 及び 11 学級	1.234	9 ～ 11 学級	1.720
12 ～ 15 学級	1.210	12 ～ 14 学級	1.570
16 ～ 18 学級	1.200	15 ～ 17 学級	1.560
19 ～ 21 学級	1.170	18 ～ 20 学級	1.557
22 ～ 24 学級	1.165	21 ～ 23 学級	1.550
25 ～ 27 学級	1.155	24 ～ 26 学級	1.520
28 ～ 30 学級	1.150	27 ～ 32 学級	1.517
31 ～ 33 学級	1.140	33 ～ 35 学級	1.515
34 ～ 36 学級	1.137	36 学級以上	1.483
37 ～ 39 学級	1.133		
40 学級以上	1.130		

具体的な算定方法は、たとえば小学校 6 学級（各学年単学級）の場合、 $6 \times 1.292 = 7.752$ （人）となる。小数点以下を切り上げることがルールであるため、定数は 8 名となる。なお、教職員定数の算定方法についてはいくつか課題も指摘されている。一つが、小学校の「乗ずる数」が中学校と比較して低く、小学校現場の人的ゆとりがなくなりがちであるという構造的課題である。もう一つが、「乗ずる数」が小学校・中学校ともに一学年 3 ～ 4 学級を超えるような規模の学校に不利であり、基礎定数の追加はあるものの、大規模校におけるきめ細かな指導体制に繋がりにくいという課題である（末富 2015）。なお、「乗ずる数」自体の妥当性や設定の過程については十分に検討されていないのが実情である。

このように義務標準法とは、教職員定数の標準を定めるものである。以下に論じるように、本稿が着目する改正後の変更点として、「非常勤講師」の定数活用（いわゆる「定数崩し」）がある。これは「非常勤講師」が国庫負担の対象になったことを指すものである。つまり、改正前は標準定数には「常勤の者」しか算定されなかったが、「短時間勤務の職を占める者、非常勤講師の数に換算することができる」と改正された（17条）。端的に、常勤の者一人分を分割することで複数の非常勤講師を任用することが可能になったのである。

2. 審議過程における諸論点

(1) 委員会出席者と法案概要

義務標準法改正をめぐる議論の場として、第151回国会文部科学委員会第5号（平成13年3月9日）、同6号（平成13年3月14日）及び同7号（平成13年3月16日）がある。具体的な議論に入る前に、本委員会の出席委員（紙幅の都合上、委員長、理事、法案提出議員、政府参考人及び主たる発

言者に限る）を以下に示す。高市早苗（委員長／自民党）、岩永峯一（理事／自民党）、鈴木恒夫（理事／自民党）、田野瀬良太郎（理事／自民党）、渡辺博道（理事／自民党）、平野博文（理事／民主党）、藤村修（理事／議員／民主党）、西博義（理事／公明党）、都筑譲（理事／自由党）、山元勉（議員／民主党）、山口壯（議員／民主党）、山谷えり子（議員／自民党）、石井郁子（議員／共産党）、山内恵子（議員／社民党）、児玉健次（議員／共産党）、町村信孝（文部科学大臣／自民党）、河村建夫（文部科学副大臣／自民党）、池坊保子（文部科学大臣政務官／公明党）に加えて、政府参考人として近藤信司（文部科学省生涯学習政策局長）、矢野重典（文部科学省初等中等教育局長）、高橋徳光（文部科学委員会専門員）である。

本委員会（第5～7号）は内閣提出の義務標準法案と山元議員他四名提出の義務標準法案を一括して議論するものである。

（1.1）閣法案の概要

改正案のポイントは大きく三つある。一つは、「教職員定数の改善」である。学級とは異なる学習集団により少人数指導が行われる場合には教職員の数を加算できるようにするとともに、教頭・養護教諭の複数配置基準などの改善を行うものである。40人学級は維持しながら、自治体・学校の状況に応じて少人数指導を可能にする制度設計となる。二つは、「学級編制の基準設定」に関する点である。都道府県教育委員会の判断により、児童生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合には、国の定める学級編制の基準により定められている数を下回る数を、その場合の基準として特例的に設定できるものである。三つは、「非常勤講師の活用」についてである。非常勤の講師を置く場合には教員の定数を活用できるようにし、報酬等は都道府県が全額を負担し、国がその二分の一を負担するものである。以上、三点が改正案のポイントであり、国会審議過程における論点となるものである。

（1.2）衆法案の概要

閣法案と同様に、改正案のポイントは以下の三つである。一つは、「学級編制の基準」についてである。一学級の児童または生徒数の基準を40人から30人に引き下げるものである。二つは、「学級編制の特例」である。各都道府県教育委員会は、児童生徒の実態を考慮して特に必要があると認める場合には、国の定める学級編制の基準により定められている数を下回る数を学級の児童または生徒の数の基準として定めることができる。加えて、複数指導、多様な選択教科等に係る加配など教諭等の配置基準の改善も含むものであり、多くの教員を配置する制度設計となっている。三つは、「高齢者再任用制度の活用」である。教職員定数を再任用制度による短時間勤務教職員の数に換算することができるものであり、閣法案との違いは、定数崩しは再任用教員に限っている点にある。

「閣法案の概要」を確認すると、国会に提出した時点で「非常勤講師」活用はすでに盛り込まれている。「非常勤講師」活用というアイディアは「協力者会議」で議論されたテーマである。したがってこの点は後述することとし、以下では両法案をめぐる如何なる議論が展開されたのかその全体像を把握する。

(2) 文部科学委員会における中心的な論点

義務標準法改正案に対する本委員会での最大の争点は「学級編制の標準」である。閣法案では学級編制の標準として40人学級を維持しながら、他方で少人数指導を可能にする教職員定数の改善を目指す方向性である。衆法案では現行の標準40人学級を30人学級へ引き下げる案となっている。学級編制の標準をめぐる義務標準法の根幹部分でもあるため、審議過程における議論はこの差異を中心に展開されていく。

具体的に議論となったテーマは、学級規模の差異による教育効果・費用効果、教頭や養護教諭などの複数配置、非常勤講師の定数活用に関することなどが確認できた。なお、どのテーマも義務標準法改正において重要な論点ではあるものの、本稿では「非常勤講師」の活用をめぐる議論に関心を寄せているため、この議論と関連する代表的な部分のみを取り出すこととする。

さて、「非常勤講師」の活用をめぐる学級編制の標準に関する議論から派生していることは既述の通りである。したがって以下では、学級編制の標準に関する議論が具体的にどのように展開されたのか確認していく。学級編制の標準をめぐる質疑では、30人学級を標準とする場合の国・地方の経費負担に関する点、学級規模のエビデンスに関する点、非常勤講師活用の是非に関する点によって構成されていると言える。

岩永峯一（理事／自民党）が衆法案に対して、定数増加による国・地方の経費負担の程度と財源捻出先について質疑を行った。これについて山元議員（民主党）は、30人学級のための教員数が小学校68,000人、中学校51,000人、事務職員・教頭加配含めて10年間で192,000人：総額15,948億円かかると試算したうえで、官房機密費あるいは外務省報償費、公共事業の削減分を財源とすることで実現可能であると答弁した。この経費負担の議論を皮切りに適正な学級規模の議論に展開されることになる。衆法案では30人学級の導入理由として、個々の個性に応じたきめ細かな教育、学級崩壊への対応等を挙げており、40人学級よりも優れていると言える根拠を両案代表者への質疑が行われた。矢野重典（文部科学省初等中等教育局長）は教育効果との関連は必ずしも明確ではないと答弁しており、40人でも30人でもチームティーチングでも効果が上がると指摘する報告書があると言及している。一方、山元議員（民主党）は全国連合小学校長会による調査を根拠として提示する。端的に、調査対象者である校長らの82%が30人以下を望ましいと回答したというデータである。

これを踏まえ岩永（理事／自民党）は多人数授業がより効果的なところがあれば、少人数授業がより効果的なところもあるとし、設置者が柔軟に切り替えていく必要があると私見を述べている。これは閣法案の40人学級を維持したうえで、少人数授業を可能にするTT加配や非常勤講師の定数活用について一定程度理解を示した発言であるとも読み取れ、閣法案が採択される一つの根拠になることが窺える。

これら一連の議論から非常勤講師の活用に関する議論が展開されることになる。質疑の時間の関係上、岩永（理事／自民党）は私見として、社会の各方面で活躍する方々を積極的に学校現場に呼び込むためには非常勤講師制度を大いに活用したほうが良いという発言をするにとどまった。なお、この発言は特別非常勤講師を想定していることに留意する必要があるものの、定数活用について賛

成であることの意味表示となっており、閣法案が有利に進むための布石として読み取ることが可能である。

以上、岩永（理事／自民党）による質疑を中心に整理をしたが、以後7号（平成13年3月16日）に至るまで他の質疑も基本的には30人学級を標準とする場合の国・地方の経費負担に関する点、学級規模のエビデンスに関する点、非常勤講師活用の是非に関する点が議論の柱として展開されるのである。

Ⅲ 「非常勤講師」活用をめぐる論点

以下では「非常勤講師」の活用というアイデアがいつ生まれ、それをめぐる議論において、何が懸念事項として審議され、どのようにすれば受容されると思われていたのかに着目し整理する。

1. 「協力者会議」での議論と「非常勤講師」活用のアイデア生成

「協力者会議」は、平成10年10月20日（火）に第一回の会議が開催され、計二十回議論されたものである。平成12年5月19日に報告書を提出している。協力者は安彦、天笠、石原、伊藤、小川、小澤、児島、染谷、高浦、中島、橋本、蓮見、堀内、山極、渡辺の各氏である。また、文部省から御手洗教育助成局長、伊勢呂大臣官房審議官、加茂川財務課課長、大槻教育助成局企画官、勝山財務課課長補佐、岩本初等中等教育局主任視学官、徳久初等中等教育局企画官ほか関係官が出席している。なお、座長は蓮見、座長代理は中島である（参加者名は原文ママ）。

非常勤講師の活用や定年退職者の再雇用制度に関する議論の口火を切ったのは文部省である（第一回会議）。30人学級の実現に向けた懸念として、「膨大な財政負担を伴うこととなり、行政の立場からは現下の財政状況では抱えきれない」と発言したのちに、「学級編制の在り方に関して、教職員定数をどう活用していくか、非常勤講師の活用や、新しく採用されるであろう定年退職者の再雇用制度などもからめて」議論してほしいという方向性を提示している。財政的な制約の中で教職員定数の弾力化を目指すものである。

第二回の会議では、大量退職・大量採用時代の懸念を背景に、適正な年齢構成となるような採用の在り方に関する議論の中で、「非常勤講師による定数代替や兼務発令など（中略）将来的に教員の年齢構成のアンバランスの解消に資するような採用が確保できる制度」設計の必要性の発言があった。ここでは、非常勤講師の活用のメリットとして教職員年齢構成の是正が挙げられていることが分かる。しかしながら、議論の後半に差し掛かると先とは異なる文脈から非常勤講師の活用の意義が説かれることになる。つまり、少人数学級への疑義として「40人を30人にすれば全て物事が解決するような短絡的な主張が一般受けするという状況がある」とし、「単純に先生を増やせばいい教育ができるかという、必ずしもそうではない」という発言である。このような一連の発言の中で、「非常勤講師、将来の退職教員の再雇用などをどう活用して（教育全体の）質を高めていくか」との発言があり、（正）教員の量を単純に増やすことなく少人数学級を実現する方策として、非常勤講師

の活用が挙げられているのである。ほかにも非常勤講師や再雇用教員の配置は、学習指導の場を設定するにあたり必要とされる教員を確保できる点や非常勤講師が国庫負担の対象でないことに起因する免許外担当や担当授業時数の不均衡を解消できるとされている（阿内 2009）。

以上から特筆すべきは、「非常勤講師」の活用は委員によって発案されたアイデアではなく、文部省事務局が第一回会議で取り上げたことを契機に制度化された点である。

2. 「非常勤講師」活用のアイデアが生まれた背景

文部省が「非常勤講師」の活用を水路づけた背景の一つに「学級崩壊」への対応が挙げられる。90年代後半の大きな社会問題としてしばしば「学級崩壊」が取り上げられており、その対応は教育行政の喫緊の課題として認識されていた。平成11年の報道によると、文部省は学級崩壊対策として学級担任制の見直しや教科担任制の在り方の調査研究、「学校生活適応指導員」（仮称）の配置などを平成12年度の重点施策として取り組む方針を決めていることから看取できる（日本教育新聞 1999年8月27日）。特に、その対応の目玉に2,000人の非常勤講師（教員 OB）を学期単位で派遣することを決めている。

平成11年度当時の文部省教育助成局財務課長である徳永保は、平成12年度予算案として学級崩壊に対応した非常勤講師の配置を強調している。具体的内容は、学級運営が困難になった学級に教員 OB 等のベテランを非常勤講師として派遣し、その解決を図るものである。徳永保によると、今回の配置は非常勤講師を学級担任として配置可能であることから非常勤講師施策の「転換点」（日本教育新聞 2000年2月11日）と評価している。また、矢野重典（文部省教育助成局長）も学級崩壊への対応として非常勤講師の活用を挙げている。ただし、ここで留意すべきは非常勤講師の配置を「あくまで応急的な措置」（同上 1999年9月10日）として捉えている点にある。

以上から、文部省が先の協力者会議で「非常勤講師」の活用を取り上げた背景には、学級崩壊などへの「応急的な措置」として手ごたえを感じていたことが推察できる。しかしながら、文部科学委員会では学級崩壊等の学級運営にかかる議論ではなく、平成14年度から本格実施される新学習指導要領（授業時数など）との関係に主眼が置かれることとなる。

3. 文部科学委員会における議論 ― 懸念事項の共有とその受容

それでは、「非常勤講師」活用をめぐる懸念に関していかなる議論が展開されたのか文部科学委員会議事録から確認する。非常勤講師の活用に対して疑義を唱える議員の傾向として、対案提出の中心である民主党をはじめとして公明党や共産党に所属していることが窺える。具体的には、池坊大臣政務官（公明党）や西博義（公明党）、児玉健次（共産党）などの議員である。彼らは何を懸念事項として質疑していたのか具体的な発言内容を引用しながら検討するが、結論を先取りすると、懸念事項は主に次の二つである。一つは非正規で雇用された者の処遇の面であり、もう一方は学校教育への影響である。

非常勤講師の処遇をめぐっては、第5号において西博義（理事／公明党）が「常勤の教職員の定

数を取り崩して（中略）多様な採用が可能になっている」と限定的な評価をしたのち「こうした方々の給与（中略）また、社会保険について通常どういうふうに措置」をするのか質問があった。これに対し、池坊大臣政務官（公明党）は「非常勤講師の社会保険のうち、医療保険については再任用短時間勤務職員と同様」であり、「年金については国民年金に加入する」と回答している。さらに、今回の法改正によって可能になる県費負担教職員である非常勤講師の「報酬や費用弁済の額及び支給方法は都道府県の条例で定め」、「勤務条件等の身分扱いについても都道府県の定めが適応され（中略）この中で適切に処理」されるとしている。第7号において児玉健次（共産党）は非常勤講師の身分と待遇が教基法6条「教員の身分は、尊重され、その待遇の適正が、期せられなければならない。」を満たしているか質疑している。これに対して町村文部科学大臣（自民党）は、先の池坊大臣政務官（公明党）と同様に都道府県の定めによって適切に処遇されると答弁している。

学校教育への影響をめぐっては、第5号において山口壯（民主党）による「非常勤講師を安易に採用してしまうことでいい方向に変わるのか」という疑義に対して、河村副大臣（自民党）は「新しい学習指導要領（総合的な学習の時間）で幅広い指導スタッフが求められる」ことを背景に「そういう意味で非常勤講師もできるだけ活用したい」と回答している。山口壯（民主党）が続けて、「非常勤講師で定数を食うことは経費面では有効だが、学校の実態からいえば常勤の方が望ましいに決まっている。そういう意味で『妥協の産物』である」と指摘すると、河村副大臣（自民党）は「教員の特定教科を担当するがゆえにその授業時数が極めて少ない場合に、やはり非常勤講師に置き換えることによって定数を有効に活用するという考え方」であると強調し、「知恵の産物」と位置づけなおすのである。

以上から、懸念事項とその対応をまとめると次の通りである。非常勤講師の処遇については「都道府県の定めが適応され（中略）この中で適切に処理」される点を主張することで委員会での懸念に対応していた。他方、非常勤講師の定数活用については一貫して、定数を活用するというよりも非常勤講師を活用あるいは採用することで「多様な人材の活用」、「より効果的・有効な教育活動が実施可能」であることをメリットとして挙げ続けることで対応していることが分かった。また、「授業時数が極めて少ない場合に非常勤講師を活用」することをメリットとして比較的多く取り上げていた。この主張の持つ意味は以下の表から窺える。なお、表2の授業時数の一単位時間は45分で、表3は50分である。表内の単位は年間総授業時数であり、括弧内は週あたりに換算した時数を意味する。

表2 小学校における各教科の授業時数の比較（平成元年と10年）

元年	1 学年	2 学年	3 学年	4 学年	5 学年	6 学年
音楽	68 (2)	70 (2)	70 (2)	70 (2)	70 (2)	70 (2)
図画工作	68 (2)	70 (2)	70 (2)	70 (2)	70 (2)	70 (2)
家庭					70 (2)	70 (2)
体育	102 (3)	105 (3)	105 (3)	105 (3)	105 (3)	105 (3)

10年	1 学年	2 学年	3 学年	4 学年	5 学年	6 学年
音楽	68 (2)	70 (2)	60 (1.7)	60 (1.7)	50 (1.4)	50 (1.4)
図画工作	68 (2)	70 (2)	60 (1.7)	60 (1.7)	50 (1.4)	50 (1.4)
家庭					60 (1.7)	55 (1.6)
体育	90 (2.6)	90 (2.6)	90 (2.6)	90 (2.6)	90 (2.6)	90 (2.6)

表3 中学校における各教科の授業時数の比較（平成元年と10年）

元年	1 学年	2 学年	3 学年	10年	1 学年	2 学年	3 学年
音楽	70(2)	35～70(1～2)	35(1)	音楽	45(1.3)	35(1)	35(1)
美術	70(2)	35～70(1～2)	35(1)	美術	45(1.3)	35(1)	35(1)
保健体育	105(3)	105(3)	105～140(3～4)	保健体育	90(2.6)	90(2.6)	90(2.6)
技術／家庭	70(2)	70(2)	70～105(2～3)	技術／家庭	70(2)	70(2)	35(1)

表2、3は小学校と中学校における平成元年と10年改訂の授業時数の変化である。平成10年改訂における変化は、いくつか挙げられるが、先の議論と関連するものは「授業時数の大幅削減」である。授業時数が極めて少ない場合に当てはまると推察されるいわゆる副教科の授業時数は顕著な削減が確認できる。この変化を根拠とすることで教職員定数の有効活用の必然性を論じていたことが看取される。

さらに、民主党の支持母体である日本教職員組合（日教組）は非常勤講師の活用に疑問を抱きながらも「やむを得ない側面もある」（日本教育新聞 2000年6月2日）と発言していることや、学級崩壊や教員のストレス、多忙感の解消を目指した「プラスアルファの教職員の弾力的な運用」（日教組中央執行委員・教育改革推進部長 神本美恵子、同上 1999年4月23日）を求めていることも、非常勤講師の定数活用が結果として受容された背景にあると言えよう。

まとめにかえて

以上、「非常勤講師」活用というアイデアがいつ生まれ、何が懸念として議論され結果としてどのように受容されるに至ったのか明らかにした。

「非常勤講師」活用というアイデアは、協力者会議の委員によって発案されたアイデアではなく、文部省事務局によって方向付けしていたことが明らかになった。さらに、その背景には学級崩壊への対応の一環であったことが窺えた。ただし、「あくまで応急的」な非常勤講師の配置を想定していたと推察できるにとどまり、文部省内でどのように「非常勤講師」活用というアイデアが生まれたのか本稿では十分に解明できなかった。後述するように、学級規模の縮小や教員増が必要という「世論の高まり」に対する方策であるのか、外部の改革文脈（地方分権推進委員会、行政改革委員会など）に呼応（荻原・村上 2012）した結果であるのか、そのアイデアをめぐる分析は今後

の課題である。

文部科学委員会における議論にうつると、学級運営にかかる議論ではなく平成14年度から本格実施される新学習指導要領（授業時数など）との関係に主眼が置かれることとなる。そこでは非常勤講師の活用をめぐる「妥協の産物」として指摘されており、懸念事項として確かに共有されていた。しかしながら、閣法案サイドは「財政難」という一貫した主張に基づき、「多様な人材の活用」「より効果的・有効な教育活動が実施可能」であることから「非常勤講師」の活用を「知恵の産物」として積極的に位置づけた。山口議員も非常勤講師活用を「これから学校の先生の多様化を求めていくという意味で非常に大事な制度」と、容認姿勢が窺える発言も確認できる。また、その活用については都道府県教委が「適切」に運用することで、懸念事項（非常勤講師の処遇や学校教育への影響）は解消されると主張している。さらに、「非常勤講師」の活用が結果として受容された背景の一つに、民主党の支持母体である日教組幹部の発言があると考えられる。非常勤講師の活用に疑問を抱きながらも「やむを得ない側面もある」と一定の理解を示したことがその背景にはあるだろう。

以上から、義務標準法改正をめぐるのは地方分権改革の文脈から捉える傾向にあったが、「非常勤講師」の活用というアイディアは「教育公務員の一般公務員化への同調圧力」（金井 2012）や外部の改革文脈への「受動的対応」（荻原・村上 2012）という側面からのみでは十分に説明できない。非常勤講師（非正規教員）の増加は教育行政（学）がこれまで批判してきたこと（青木 2013：p.62）であるのにも関わらず、なぜそのアイディアが形成・受容され制度改正に結びついたのか「アイディアの政治」アプローチから検討することを今後の課題とする。

<注>

- （1） 本稿における「非正規教員」とは有期雇用の教員を指し、具体的には臨時的任用教員や非常勤講師、再雇用教員等である。
- （2） 折しも平成29年6月27日付の毎日新聞より、以下のような文科省の調査に関する報道がなされた。全国の公立小中学校で働く臨時的教員は、正規教員が出産育児などで休職する際に雇う代用教員らを除いて4万1030人（2016年度）いることが明らかになっている。なお、この数値は教員定数58万1357人（2016年度）の約7%を占めている。

<参考文献>

- 阿内春生（2009）「2001年義務教育標準法改正の経緯とその意義に関する一考察」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』17号－1、pp.285-295
- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政——少人数学級編制の政策過程——』勁草書房
- 臼井智美（2016）「学校組織の現状と人材育成の課題」『日本教育経営学会紀要』第58号、pp.2-12
- 小川正人、山下絢（2007）「義務教育国庫負担金総額裁量制の運用実態」『東京大学大学院教育学研

究科紀要』第47号、pp.471-489

萩原克男、村上祐介（2012）「地方教育行財政の改革と変容」日本教育行政学会研究推進委員会『地方政治と教育行財政改革——転換期の変容をどう見るか——』福村出版、pp.11-28

金井利之（2012）「教育行政への『改革』のインパクト」日本教育行政学会研究推進委員会『地方政治と教育行財政改革——転換期の変容をどう見るか——』福村出版、pp.142-161

上林陽治（2016）『非正規公務員の現在——深化する格差——』日本評論社

清原正義編（2002）『少人数学級と教職員定数』アドバンテージサーバー

末富芳（2015）「教職員定数とは何か」『教職研修』2015年8月号、教育開発研究所

西尾勝（2009）『地方分権改革』東京大学出版会

日本経営者団体連盟（1995）『新時代の「日本的経営」——挑戦すべき方向とその具体策——』（新・日本的経営システム等研究プロジェクト報告）

早川征一郎、松尾孝一（2012）『国・地方自治体の非正規職員』旬報社

前屋毅（2017）『ブラック化する学校』青春出版社

山崎洋介（2010）『本当の30人学級は実現したのか』自治体研究社

労働政策研究・研修機構（2012）『非正規就業の実態とその政策課題——非正規雇用とキャリア形成、均衡・均等処遇を中心に——』労働政策研究・研修機構

第151回国会 文部科学委員会 第5号（平成13年3月9日）会議録

同上 第6号（平成13年3月14日）会議録

同上 第7号（平成13年3月16日）会議録

教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議議事要旨

〈追記〉本稿はJSPS 科研費「非正規教員の任用実態に関する実証研究——任用プロセスとその特質に着目して——」（課題番号：17J06426）の助成を受けたものです。

**A study on revision of “the Law Concerning Class-Size and the Standard of the Number of School Personnel in Public Compulsory Education Schools” of 2001:
Focusing on the discussion about practical use of part-time teachers**

Shogo HAKITA

This paper examines the process of introduce of practical use of part-time teachers by “the Law Concerning Class-Size and the Standard of the Number of School Personnel in Public Compulsory Education Schools” in 2001. In this paper, I will analyze mainly records of Research Collaborators Working Group and the Diet. With the analysis, I will reveal the details of discussion about practical use of part-time teachers from suggestion to acceptance. This paper reveals following points.

First, the idea of practical use of part-time teachers had already been considered by the Ministry of Education. It turned out that it was part of responding to the class disruption. But the Ministry of Education had assumed “temporary” placement of part-time teachers.

In the discussion of Committee on Education, Culture, Sports, Science and Technology, that idea was a major concern. However, based on reasons for “financial difficulties”, “utilization of human resources”, “effective educational activities”, the government positively positioned the idea of practical use of part-time teachers as “the product of wisdom”. In addition, those who submitted a counterproposal also approved this idea as the system to encourage diversification of faculty and staff. Furthermore, one of the reasons why utilization of part-time teachers was accepted is due to remarks of executives of Japan Teachers’ Union, which supports the Democratic Party of Japan. While questioning the utilization of part-time teachers, they thought that “there are unavoidable aspects” about the idea and showed a certain understanding.

In this paper, it turns out that there was a tendency to consider the context of decentralization reform over the revision of the Law Concerning Class-Size and the Standard of the Number of School Personnel in Public Compulsory Education Schools. However, the idea of practical use of part-time teachers cannot be sufficiently explained only from aspects of “synchronization pressure on change of educational public service personnel to general civil servants” and “passive response” to external reform. Despite the fact that the increase in part-time teachers has been criticized so far by educational administrative studies, the process by which ideas are formed, accepted and lead to system revision is not clear. It is a future task to consider this process by “Politics of ideas” approach.