

教職員配置における加配定数活用方針の変容

—文部科学省による教職員定数改善計画に着目して—

松田香南

はじめに

日本における教職員配置は、1958 年度に制定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）が定める教職員定数によって算定される。教職員定数は、学級数等に応じて機械的に算出される基礎定数と、少人数指導等の実施、いじめや不登校等への対応など、学校が個々に抱える課題解決のために特例的に措置される加配定数から成る。機械的に算出される基礎定数に比して加配定数は、毎年の予算折衝の中で措置され、基礎定数に加えて配置される。近年では教職員定数全体に占める加配定数の割合が高くなっており、1989 年の加配定数割合が 1.5%¹であったのに対して、2016 年度には 9.2%²にまで増加した。現在は、2017 年度の義務標準法改正によって、加配定数の一部が基礎定数化されたものの、基礎定数の自然減を踏まえ算出すると、加配定数の割合は 9.3%³とさらに増加している。教職員の約 10 人に 1 人が加配定数教職員である現在、学校現場にとって加配定数は必要不可欠な定数だと言える。

しかし、加配定数は明確な配置基準が定められておらず、どの自治体に何人配当するか等は文部科学省（以下、文科省）の裁量で、その内容は不透明なものとなっている。また加配定数の配置は毎年度の予算折衝で決まるため、学校現場にとって、毎年度確実に配置を受けることのできるような安定した教職員配置とはなっていない。そのため配置される加配定数は非正規の臨時教職員として雇用されることが多く、加配定数の増加は非正規教職員増加に繋がるとされる⁴。加配定数は、義務標準法制定後の教職員定数改善計画の進行に伴い、教職員定数を確保するための行政手法⁵として拡充されてきた。しかし、教職員の定数は、数さえ増やせば良いというものではなく、その増やす内容に関しても、検討を行う必要がある。

教職員定数改善計画に関する検討は、これまでに三島敏男⁶、山崎洋介⁷、小川正人⁸らによって、その変遷の整理や政策分析等が行われた。三島、山崎の加配定数に関する検討では、教職員定数改善計画第 6 次計画以降の加配定数拡充方針が問題とされ、教職員の雇用不安定化に繋がる点、自治体間で配置される加配定数に差が生じる点、文科省による加配定数を利用しての施策誘導可能性等が指摘された。しかし上記の検討は、加配定数の拡充方針を分析する際、その拡充した数に着目したものが主であり、拡充した内容の検討が十分でない。

加配定数の内容に関わる検討には小川の研究が挙げられる。小川によれば、加配定数は教職員配置における「役割」が拡大しており、その性格によって法令上二種類に分けられる。第一に「本来の加配」といわれるもので、義務標準法第 15 条に「教育上特別の配慮を必要とする学校への特例的な加配」として定められている。第二に、同法第 7 条第 2 項に定められ、習熟度別指導や

ティーム・ティーチング（以下、T・T）等の指導方法工夫改善を目的とした加配であり、第6次計画で制度化された。小川は後者を「新しい教育課題にとりくむ人的資源として確保し文部科学省の指導の手段としてきた」としている。このように小川は、義務標準法に定められる加配定数の内容を分析し、教職員配置における「役割」の拡大傾向を指摘した。しかし、これは法令上での区分の検討にとどまっており、法令上の区分を踏まえた政策としての加配定数活用方針については検討がなされていない。教職員配置における加配定数の「役割」拡大傾向を明らかにするためには、加配定数の数だけでなく政策としての活用内容にも着目して検討する必要がある。

よって本稿では、小川の指摘する教職員配置における加配定数の「役割」拡大傾向の内実を明らかにするため、教職員定数改善計画における加配定数の活用内容を分析し、その活用方針の変容を捉えることを課題とする。第一に、義務標準法が制定された1958年度以降の教職員定数改善計画の変遷を整理し、法律・政策の中での加配定数の位置づけを見る。第二に、教職員定数改善計画における加配事項の変遷から、加配定数の活用範囲拡大傾向を捉える。第三に、近年の加配定数総数に占める割合が高く、且つその変遷が特徴的と思われる加配事項①「指導方法工夫改善」、②「児童生徒支援」、③「研修等定数」に着目し、その活用内容を分析することで、加配定数の活用方針変容傾向を示す。

1. 教職員配置における加配定数の位置づけ

（1）義務標準法における加配定数の登場とその内容

義務標準法制定の翌年からは、文部省により教職員定数改善計画が策定・実施されるようになった。第1次教職員定数改善計画（1959～1963年度）は、5年計画で義務標準法の内容の拡充を目的とするものであった。第1次計画完了以降、義務標準法の改正を含む教職員定数に関する政策は、教職員定数改善計画として、第7次計画（1959～2005年度）に渡り実施された。

義務標準法の内容に加配定数が登場したのは、第3次計画（1969～1973年度）においてである。初年度の1969年に義務標準法が改正され、同法第15条「教職員定数の算定に関する特例」として加配定数が設置された。当時の加配定数は、教職員定数を算定する場合において①当該学校の存する地域の社会的条件が教育上特別の配慮を必要とする場合、②当該学校の教職員が長期研修を受けている場合、③教育指導の改善に関する特別な研究が行われている場合、④その他の政令で定める特別の事情がある場合には、義務標準法の規定により算定した数にそれぞれ政令で定める数を加える、とされた。その後、加配定数について定めた第15条は、教職員定数改善計画の推進と共にその条項が増やされ、加配定数が配置される対象枠が拡大されていった。

義務標準法には、加配定数を配置する対象枠としての「加配事項」が示されている⁹。教職員定数改善計画の推進と共に、義務標準法に定められる加配事項は、その対象を拡大してきた。その最も大きな転換点は、第6次計画（1993～2000年度）であった。第6次計画における義務標準法改正では、これまで同法15条にのみ定められた加配定数関連条項が、第7条にまで拡大された。

新しく加えられた第7条第2項には、当時推進されたT・Tなどの新しい指導方法を導入する学校への加配事項が「指導方法工夫改善加配」として記されている。

以上述べたように、加配定数は第3次計画で義務標準法に定められ、その後第6次計画で関連条項が増設されたことで、法制度に定める加配事項が拡大していった。

(2) 教職員定数改善の政策方針と加配定数の活用

教職員定数改善計画は第1次計画から第7次計画に渡って実施された。下の表1は、教職員定数改善計画の実施期間と内容を簡潔にまとめたものである。

表1 教職員定数改善計画変遷

第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次
1959~1963	1964~1968	1969~1973	1974~1978	1980~1991	1993~2000	2001~2005
学級編制標準(50人)と教職員定数標準明定	45人学級の実施等	4個学年以上複式学級解消等・加配定数制度化	3個学年複式学級の解消等	40人学級の実施等	教職員配置率改善・指導方法工夫改善加配の配置等	加配定数の拡充等

出典：各年度の文部科学省「予算案」、文部科学省「教育再生の実行に向けた教職員等指導体制の在り方等に関する検討会議提言 資料編」より筆者作成。(下線部一筆者)

教職員定数改善計画のうち第5次計画までは、学級編制標準の縮小¹⁰や教職員配置率の見直し¹¹を主な方針として、教職員基礎定数の改善が図られた。しかし、第6次計画に加配定数の加配事項が拡大され、第7次計画以降は教職員定数の改善が基礎定数ではなく加配定数の拡充によって対応された。さらに第7次計画完了後は、政府の公務員人件費削減政策により第8次計画は策定されず、教職員定数の改善は単年度の加配措置によって実施されるようになった¹²。これにより配置される教職員定数の加配定数割合が増加していった¹³。

以上述べた義務標準法と教職員定数改善計画の変遷から、第6次計画以降、文部省による教職員定数改善の方針として加配定数の拡充が進められたことがわかる。第6次計画策定の土台となった¹⁴「教職員定数の在り方に関する調査研究協力者会議」の中間報告によれば、加配拡充の方針は「財政負担に比して学級規模の縮小の効果が必ずしも確かではない」ことを根拠として学級規模の縮小を行わず、「多様で柔軟な指導方法が工夫できるような教職員配置」としての加配定数を活用し、少人数指導や習熟度別学習の実施を推進するとされた。

また加配拡充の方針について、その要因には①学級規模縮小を求める国民からの要求があったものの、②人口動態の推移や③財政・予算の問題により、法改正を伴う学級規模縮小や教職員基礎定数の改善が避けられ、④加えて加配定数は国の目的に沿った配置が可能であり、文科省の政策を進める上で効果的な指導手段となったことが指摘されている¹⁵。③の財政・予算の問題としては、財務省等との予算折衝上の事情があったと考えられる。これに関連して小川は、「文部科学省は児童生徒減少にともない、本来であれば削減されるはずであった教職員数を学級編制標準改善以外の他の教育諸課題に活用することを目的とする加配枠として確保した」¹⁶と説明している。

以上のことから、教職員定数改善に関する政策が進められ、国民の要求への対応や財務省等との予算折衝、文科省としての政策推進等の事情が絡み合う中で、加配定数が拡充されてきた。またその拡充過程は、加配定数の活用内容の変遷から、3 つに時期区分して見ることができる。次章では、各時期における加配定数の加配事項とその内容を検討し、その範囲拡大傾向を見ていく。

2. 教職員定数改善計画における加配事項の拡大変遷

(1) 第3次～第5次教職員定数改善計画（1969～1991年度）における加配定数

1969年に策定された第3次教職員定数改善計画により、加配定数の制度化が提案された。提案された加配事項は、産炭地区、同和地区、スラム地区、外国人児童生徒が10%以上となる小中学校への加配と、長期研修を受ける教職員の代用としての加配であった¹⁷。

そして同年、文部省の提案が実現し、義務標準法に加配定数配置を定めた第15条が創設され、加配を行う特例についての加配事項やその内容が示された。下の表2は、加配定数が制度化された第3次計画の時期における加配定数の加配事項と内容を示したものである。

表2 第3次教職員定数改善計画の時期（1969～1973年度）における加配

	加配事項	内容
①	教育困難校等（旧義務標準法15条1号）	産炭、同和地区等特別な事情を有する地区の教育困難校加配
②	研修等定数（旧法15条2号）	長期研修者の代替教員、教育指導の改善研究対応

出典：1972年度の義務標準法規定内容、文部科学省「平成13年度 文部科学白書」第1部第3章第2節第3項、学級規模・教職員配置に関する検討会議「中間とりまとめ『少人数学級の更なる推進等によるきめ細やかで質の高い学びの実現に向けて』（資料編3）」より筆者作成。

表2によれば、加配定数制度化当時、加配事項は①産炭、同和地区等の教育困難校への加配、②長期研修者の代替教員と定められた。これは、文部省が提案した5つの加配事項のうち、3事項を実現したものであった。これらは義務標準法第15条に定められる「教職員定数の算定に関する特例」として、特別な事情がある場合に加配されるものであり、地域や学校によって教育の格差が生じないための、条件整備的な意味合いを持つものであった。第3次計画は1969～1973年度の5年間で終了し、翌年度からは第4次教職員定数改善計画に移行した。

その後第4次計画における加配定数関連施策は、既存の加配事項への配置数を増加させることで対応され、教職員定数の改善は、主に基礎定数の配置率改善によって行われた。また1980年度からの第5次計画における加配定数は、特別な事情を有する地区としての規定が、同和地区から地域改善対策事業の対象地区へ変更され、研修等加配の対象に初任者研修が追加された。

以上のように、第3～5次計画においては、加配定数の数と加配事項が少しずつ拡大されながらも、その活用範囲は、第15条の加配としての特別な事情を有する学校への特例的措置であり、条件整備的な意味合いを有していたと言える。

(2) 第6次～第7次教職員定数改善計画（1993～2005年度）における加配定数

1993年度から策定・実施された第6次計画は、「情報化、国際化などの社会の変化に対応」するものであり、「臨教審あるいは中教審など、また新しい学習指導要領の趣旨を踏まえ」て「教育の一層の個性化を推進するために」、「新しい指導方法の工夫改善を行うための教職員配置」とされた¹⁸。第6次計画において文科省が提案した加配事項は、①登校拒否等児童生徒指導困難校、②新しい指導方法工夫改善としてT・Tを導入する学校と多様な選択教科を開設する中学校への加配であり、加えて「障害児の教育及び日本語が不自由な外国籍の児童・生徒」の普通学級での学習を保障する教職員定数の確保が提案された¹⁹。ここでは特に、「新しい指導方法の工夫改善」のための教職員配置が重点事項とされており、加配定数において大きな転換点であった。表3は、第6次教職員定数改善計画の時期における加配定数の加配事項と内容を示したものである。

表3 第6次教職員定数改善計画の時期（1993～2000年）における加配

	加配事項	内容
①	教育困難校等（旧法15条1号）	産炭地区、地域改善対策事業対象地区等特別な事情を有する地区の教育困難校への加配
②	研修等定数（旧法15条3号）	長期研修者・初任研修者の代替教員、教育指導の改善研究対応
③	通級指導（旧法15条2号）	比較的軽度の障害のある児童生徒のためのいわゆる通級指導への対応等
④	不登校児童生徒支援（法15条2号）	不登校児童生徒への対応
⑤	日本語指導（法15条2号）	外国人子女等への日本語指導対応
⑥	指導方法工夫改善（法7条2項）	ティーム・ティーチング等対応

出典：1993・1994年度当時の義務標準法規定内容、学級規模・教職員配置に関する検討会議「中間とりまとめ『少人数学級の更なる推進等によるきめ細やかで質の高い学びの実現に向けて～教職員定数の改善～』（資料編3）」、該当年度の文部科学白書、該当年度の予算政府案より筆者作成。

表3によれば、既存の義務標準法第15条に通級指導、不登校対応、外国人子女への日本語指導のための加配定数が制度化され、指導方法工夫改善対応加配として、第7条第2項が改正されており、これらは文部省の計画通りの内容となっている。新設された指導方法工夫改善加配の事項は、それまで第15条によって規定された加配定数の「特別な事情を有する学校への特例的措置」としての役割とは異なる性格を持つものであった²⁰。第6次計画における指導方法工夫改善加配の制度化によって、加配定数の活用範囲は大きく拡大した。

その後、第7次計画（2001～2005年度）において、加配定数の活用範囲にさらなる拡大傾向が見られた。第7次計画では、指導方法工夫改善加配の内容に少人数指導対応が追加されるなど、加配定数事項の対象が拡大・変更された。さらに、第7次計画4年目の2004年度には、少人数指導対応の加配定数を少人数学級編制対応として配置できるよう、加配定数の運用が弾力化された。これを踏まえ、第7次計画からは教職員定数の改善が、基礎定数の改善ではなく加配定数の拡充によって実施されることとなった。第7次計画においては、少子化による教職員定数自然減26,900人を加配定数に置き換えるかたちで、加配定数が増置された。これにより教職員定数における加配定数の割合は、第7次計画前年度の4.6%から計画終了年度には7.7%にまで増加した²¹。

以上のように、第6次計画以降、加配定数の活用範囲が大きく拡大し、加配定数を「指導方法工夫改善」のための教職員として配置する方針が積極的に打ち出され、加配定数の数も大きく増

加した。第6次計画は、その意味では大きな転換点であったと言える。

(3) 第7次教職員定数改善計画完了以降（2006年度～）の加配定数

第7次計画の完了以降は、新たな教職員定数改善計画は策定されず、加配定数の単年度措置を教職員の定数改善とするようになった²²。表4は、2016年度の加配定数に関する表である。

表4 2016年度の加配

	加配事項	内容	予算定数
①	研修等定数 (法15条6号)	資質向上のための教員研修、初任者研修、教育指導の改善研究対応 (アクティブ・ラーニングの推進(効果的な指導方法、カリキュラム開発等の研究拠点となる学校に加配)+50人)	5,033人 (+50)
②	指導方法工夫改善 (法7条2号)	少人数指導、習熟度別指導、チーム・ティーチングなどのきめ細かな指導や小学校における教科専門的な指導による指導方法改善 (小学校英語、理科、体育等の専科指導、小中一貫校の専科指導の充実+140人)	41,057人 (+140)
③	児童生徒支援 (法15条2号)	いじめ、不登校や問題行動への対応、地域や学校の状況に応じた教育指導上特別な配慮が必要な児童生徒対応 (いじめ・不登校対応・道徳教育充実+50人) (貧困による教育格差の解消+50人) (外国人児童生徒への日本語指導+25人) (統合校・小規模校への支援(統合前1年～統合後5年間支援、小規模校の質の高い学校教育に向けた支援)+60人)	7,767人 (+235)
④	養護教諭(法15条2号)	いじめ、保健室登校など心身の健康への対応(チーム学校推進+10人)	370人(+10)
⑤	栄養教諭等(法15条2号)	肥満、偏食など食の指導への対応(チーム学校推進+10人)	367人(+10)
⑥	事務職員(法15条5号)	事務処理の効率化など事務の共同実施対応(チーム学校推進+50人)	1,085人(+50)
⑦	主幹教諭の配置(法15条4号)	主幹教諭の配置に伴うマネジメント機能の強化への対応(チーム学校推進+30人)	1,728人(+30)
⑧	特別支援教育(法15条3号)	比較的軽度の障害のある児童生徒のためのいわゆる通級指導への対応や特別支援コーディネーターの配置等	6,326人 (+50)

出典：文部科学省「平成28年度 予算案」、文部科学省「教育関係職員の定員の状況について」2017年5月。より筆者作成。

注：第7次計画完了以降は各年度の加配定数について、加配事項ごとの具体的な加配数が文科省のデータに示されるようになった。そのため表4では、加配定数における加配事項・内容に加えて加配の予算定数についても表記した。

表4によれば、2016年度時点においても加配定数は引き続き拡充傾向にあった。加配事項に注目すると、第7次計画完了後の2008年度に「主幹教諭の配置」に対応する加配定数が制度化され、2011年度には、「通級指導対応」と、「研修等定数」の内容に含まれていた「特別支援コーディネーター」が一本化され、「特別支援教育」加配として制度化された。2011年度以降は、加配事項の拡大・変更はないが、加配事項の活用内容が多様化することで、加配の活用範囲拡大傾向が見られるようになった。これは、2011年度までの加配事項の拡大・変更により、加配定数が融通性のある定数となったため、加配定数の活用内容項目が、増やされるようになったと考えられる。近年の活用内容としては、表4に見られる通り、教育施策として進められる「アクティブ・ラーニング」や「チーム学校」、「道徳教育」対応に向けたものが散見される。

以上では、各時期の加配事項と活用内容の変遷を追うことで、加配定数の活用範囲が拡大してきた傾向を見てきた。加配定数は第3次計画の制度化以降、あくまで特例的な措置であった。しかし第6次計画の第7条第2項制定により加配定数の活用範囲が大きく拡大し、指導方法工夫改善のための活用が強調されるようになった。2006年以後は新たな計画の策定が見送られたが、加配定数の配置は単年度措置で実施されており、加配事項や活用内容の拡大傾向から、加配定数の

活用範囲は未だ拡大し続けていることがわかる。

3. 加配事項別にみる加配定数活用方針の変容傾向

(1) 指導方法工夫改善加配

指導方法工夫改善加配は、第 6 次計画初年度の 1993 年度、T・T 等新たな指導方法工夫改善実施のために制度化された。指導方法工夫改善加配は、その活用内容として 2001 年度に「少人数指導」対応加配が制度化、2004 年度に「少人数指導」加配の「少人数学級編制」への転用を可能とする運用弾力化が行われ、2011 年度には小学校における「専科指導」対応加配が制度化される展開をみせた。文科省による教職員配置の趣旨に関する説明²³を見ると、第 6 次計画以降は「学習指導要領の趣旨を踏まえて」行う、という学習指導要領に関する記述が頻出するようになった。

指導方法工夫改善加配制度化の時期に実施された第 6 期学習指導要領（1989 年改訂）では、「個性を生かす教育を充実」させ「個に応じた指導など指導方法の改善を図る」とされている。1993 年に制度化された T・T や習熟度別指導は、そこで奨励された指導方法であった。また第 7 期学習指導要領（1998 年改訂）では、「ゆとり」の中で「個別指導やグループ別指導、繰り返し指導、教師の協力的な指導など指導方法や指導体制を工夫改善し子に応じた指導」の充実が謳われてる。第 7 次計画初年度の 2001 年には、T・T や習熟度別指導に加えて少人数指導が制度化されている。

第 8 期学習指導要領（2008 年改訂）では理数教育や外国語教育等の充実が強調された。指導方法工夫改善加配では同時期に「理数教科少人数指導の充実」へ向けた配置がなされており、2011 年度の第 8 期学習指導要領小学校全面実施に伴い「専科指導」の制度化が行われた。専科指導はその後推進される「小・中一貫教育」や「小学校の英語教科化」への対応にも活用されている。

以上述べた内容から、加配定数における指導方法工夫改善加配の活用方針は、学習指導要領の趣旨との親和性が強いことがわかる。この活用方針は、義務標準法第 15 条によって加配に付与された、特別な事情を有する学校への条件整備的な意味合いとは異なるものである。つまり、第 15 条に加えて、第 7 条第 2 項の加配定数が登場しその拡充が進む中、第 15 条の加配と第 7 条の加配とで意味合いの異なる、2 つの活用方針が見られるようになったと言える。

(2) 児童生徒支援加配

児童生徒支援加配は、第 6 次計画まで不登校児童生徒支援加配と、外国人子女に対する日本語指導加配として設けられた加配事項を、第 7 次計画進行中の 2002 年に、一本化したものである。これにより、活用内容が限定されていた加配事項が、「児童生徒支援」としてその活用範囲を拡大させた。児童生徒支援加配の活用内容は「いじめ、不登校や問題行動への対応、地域や学校の状況に応じた教育指導上特別な配慮が必要な児童生徒対応」となっている。児童生徒支援加配はこれまでに、「いじめ問題対応」や「外国人児童生徒日本語指導」等に活用されており、2012 年度以降は「貧困による教育格差解消」のための人員としても活用されている。また、2014 年度以降

は「学校統廃合」への対応や「道德教育の充実」に活用する傾向も見られ、これらの児童生徒支援加配に占める加配数も同時に増加してきている。

児童生徒支援加配は、外国人児童生徒への日本語指導やいじめ、貧困問題への対応等、第 15 条の加配が持つとされた「教育上特別の配慮を必要とする事情」に対応する教職員配置としての働きが見られる一方、「学校統廃合」への対応や「道德教育の充実」への加配が、児童生徒支援加配の活用内容に盛り込まれるようになった。学校統廃合に関しては、活用内容として示されるようになった 2014 年度の翌年、文科省が約 70 年ぶりに学校統廃合に関する手引きとして「公立小学校・中学校の適正規模・適性配置等に関する手引き」を策定している。また、「道德教育の充実」についても、同年に学習指導要領一部改正による道德の教科化が実施されている。

以上のように、児童生徒支援加配は、2 つの加配事項の一本化によってその活用範囲が広げられ、融通性を持たされた加配事項であった。活用範囲の広い児童生徒支援加配は、その活用内容が多様なものとなっており、中には第 15 条によって付与された「特別な配慮が必要な児童生徒対応」としての内容に収まらない活用方針が、適用されている可能性が指摘できる。

(3) 研修等定数加配

研修等定数加配は、加配定数制度化当初から設けられている加配事項である。当初は、①教職員が長期にわたる研修を受けている場合と②当該学校において教育指導の改善に関する特別の研究が行なわれている場合に加配するとされ、主に長期研修者の代替教員を加配する枠として活用された。その後、1989 年に研修等定数加配の活用内容として「初任者研修」対応が制度化され、国内留学や長期研修、初任者研修、研究指定校への加配として活用されてきた。研修等加配の加配数は、2004 年度以降減少傾向にあったが、2015 年度以降は少しずつ増加している。また 2015 年度以降は、研修等定数加配が「アクティブ・ラーニング」対応へ活用されるようになり、2015 年度以降の研修等定数加配増加分は、アクティブ・ラーニング対応へ充てられている。アクティブ・ラーニングは、2020 年に実施される次期学習指導要領に「主体的・対話的で深い学びのための授業改善」としての導入が検討され、2015 年度の中教審答申「これからの学校教育を担う教員資質能力の向上について」においても、アクティブ・ラーニング視点からの授業改善への対応として、教職員研修のアクティブ・ラーニング型研修への転換必要性が述べられている。

研修等定数加配は、教職員が長期研修や初任者研修を受ける場合と、教育指導の改善に関する特別の研究が行なわれている場合に配置されるという、活用範囲の広い加配事項であった。その活用範囲は 2015 年度以降、学習指導要領で導入が検討されたアクティブ・ラーニング対応に利用されるようになり、その研修等定数加配に占める数も増加している。このような研修等定数加配の活用方針は、義務標準法第 15 条に定められる、特別な事情を有する学校への条件整備とは異なる意味合いを持つものと言える。

以上 3 つの加配事項について、その活用方針の検討を行った。加配定数は、義務標準法第 7 条の指導方法工夫改善加配制度化によって活用範囲が拡大し、第 15 条の加配と第 7 条の加配とで

意味合いの異なる、2 つの活用方針が見られるようになった。さらに近年の加配定数活用内容を見ると、第 15 条の加配においてもその活用方針に変容傾向が見られ、第 15 条の定める、特別な事情がある学校への条件整備的な意味合いとは異なる活用方針が適用されていると言える。このことから、加配定数の活用方針が全体として、特別な事情に対する条件整備的な意味合いとは異なる性格を強めていると、指摘することができる。

おわりに

本稿では、教職員定数改善計画の進行に伴う加配事項と活用内容の変遷から、加配定数の活用方針の変容を捉える作業を行った。それにより、以下の点が明らかになった。加配定数は、1969 年の第 3 次計画で義務標準法第 15 条に制度化され、特別な事情を有する学校への特例的措置として配置された。しかし、第 6 次計画における第 7 条の指導方法工夫改善加配新設に伴って、加配定数の活用範囲が大きく拡大し、加配定数が「学習指導要領の趣旨を踏まえ」配置されるようになった。第 7 次計画以降は、更に加配定数の活用範囲が拡大し、第 15 条の加配定数においても、その活用方針に変容が見られる。

このことから、加配定数は第 6 次計画以降、義務標準法第 15 条によって付与された、特別な事情を有する学校に加配される条件整備的な意味合いとは異なる方針で、活用されるようになったことが指摘できる。加えて、近年においては、加配定数の活用方針が全体として、特例的措置としての条件整備的な意味合いとは異なる性格を強めていると言える。このことは、小川が指摘した、加配定数の「役割」拡大傾向を、政策としての活用内容から裏付ける作業となったと言える。教職員の約 10 人に 1 人が加配定数となった現在、教育現場にとって加配定数は必要不可欠な定数となっている。しかし、教職員定数の増員が求められたとしても、数さえ増やせば良いわけではない。教育現場にどのような影響・効果を与えるのか、教職員配置としての役割を検討する必要がある。本稿で行った作業は、この問題意識に取り組むための一材料となったと考える。

また 2017 年度から、約 12 年ぶりに複数年計画の教職員定数改善計画が実施された。本計画は、加配定数の一部基礎定数化等の施策を含んでおり、教職員定数改善計画において新たな転換点になると言える。この検討については、今後の課題とする。

〔注〕

¹財務省ウェブサイト『「経済・財政再生計画」の着実な実施（文教・科学技術）」2016 年 4 月。

http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia280407/04.pdf

² 同上。

³ 文部科学省「平成 29 年度 予算（案）主要事項」を基に、筆者が算出。

- 4 山崎洋介・ゆとりある教育を求める全国教育条件を調べる会『本当の 30 人学級は実現したのか？広がる格差と増え続ける臨時教職員』自治体研究社、2010 年、112 頁。
- 5 小川正人「義務標準法制改革と少人数学級政策―国の学級編制標準 40 人の改善は実現できるか―」東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター『日本の教育と基礎学力―危機の構図と改革への展望』明石書店、2006 年、124 頁。
- 6 三島敏男『『公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数』及び『公立高等学校の設置・適正配置及び教職員定数』の標準等の改善の歴史的経過とその要因の分析』桑原敏明編『学級編制に関する総合的研究』、多賀出版、2002 年、133―156 頁。
- 7 山崎、前掲書。
- 8 小川、前掲論文、109―129 頁。
- 9 義務標準法施行令に「加配事項」と記載されているわけではないが、義務標準法施行令に定められる加配の対象を文科省の資料では「加配事項」としてまとめている。そのため本稿でも「加配事項」を用いる。
- 10 義務標準法には学級編制の標準が定められている。学級編制標準を基に学級数が決まり、教職員の基礎定数が算定される。そのため学級編制標準が縮小すると学級数は増え、教職員基礎定数が増員される。
- 11 学級数に応じて教職員基礎定数を算定する際、各学校の学級数に「乗ずる数」を掛けて算出する。例えば 24 学級の学校には、 24×1.165 （乗ずる数） $= 27.96$ で 28 人の基礎定数が配置される。「教職員配置率の見直し」とは、算定する際の「乗ずる数」を見直すこと等により、教職員基礎定数の改善を図ることを指す。
- 12 山崎、前掲書、55 頁。
- 13 文部科学省、前掲資料。
- 14 杉江修治「学級規模と教育効果」『中京大学教養論叢』第 37 巻第 1 号、1996 年 6 月、148 頁、若井彌一「第 6 次定数改善計画の実施状況とその問題点」『日本教育行政学会年報』第 25 号、1999 年 10 月、197 頁。
- 15 ①～③は、三島、前掲論文の分析を引用。④は、小川、前掲論文、124 頁の分析を引用。
- 16 小川、前掲論文、114 頁。
- 17 「第 61 回国会 参議院文教委員会会議録」第 13 号、1969 年 5 月 6 日、4 頁。
- 18 「第 126 回国会 衆議院文教委員会会議録」第 4 号、1993 年 2 月 26 日。
- 19 同上。
- 20 小川、前掲論文。
- 21 公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議（報告）「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について 資料編」2012 年 9 月。
- 22 第 7 次計画完了以降は、単年度措置による加配拡充が進められたが、2011 年度においては、小学校 1 年生の 35 人学級編制が実施されている。これは、指導方法工夫改善加配の一部基礎定数化により実現された。
- 23 「我が国の文教施策（平成 5 年度）」第Ⅱ部第 3 章第 10 節第 1 項、「平成 13 年度 文部科学白書」第 1 部第 3 章第 2 節第 3 項、「第 126 回国会 衆議院文教委員会会議録」前掲資料、「第 151 回国会 参議院文教科学委員会会議録」第 5 号、2001 年 3 月 27 日。