

教育における格差問題と対峙しよう

第15回自治労学校事務集会 in 岐阜

日時 2012年11月24日(土) 10:00~

会場 ホテルグランヴェール岐山

5

はじめに

2012年9月11日、政府は国際人権A規約(社会権規約)第13条2(b)(c)項「中等教育及び高等教育の斬新的な無償化」条項の留保撤回を行った⁽¹⁾。これは日本の歴史的快挙である。

10 規約は1966年に国連総会で採択され、日本は1979年に批准をしているが、以後30年以上にわたり高等教育を無償化していく条項は留保されたままとなっていた。留保解除により、ここに事実上の高校授業料の無償化が完成されたのである。これに伴い高校の授業料徴収システムもなくなるが、今後は学校徴収金の公会計方式への移行への全体的な徴収システムの構築が急がれる。加えて、無償化の標準月数超過者の扱いは留保解除以前との変更はないという運用面の課題も残されている。また、義務教育における学校給食費や修学旅行・社会見学、部活動に係る費用など教育活動に関わる経費は依然として家計の重い負担となっている。国際人権A規約(社会権規約)第13条2(a)で規定する初等教育も含めた公教育無償化が進められなければならない。

子どもたちに対する財政的支援策が拡充していく一方で、非正規職員の増加問題は深刻さを増しており、文部科学省実施による公立学校教職員定数報告の全国データを分析すると、高校、義務制を通じて臨時的任用(欠員)の増加、義務制では共同実施加配を受けても欠員が生じるという定数割れが起きているなど、教職員の人事・定数は深刻な課題が山積している。

第15回自治労学校事務集会は、「教育における格差問題と対峙しよう」のテーマのもと3つのキーワードを設定し、諸課題と向き合って今後の具体的方策を再構築していく。

25 ア、格差解消の教育政策

(公教育無償化、事務職員定数問題、学校事務の共同実施、学校施設環境整備)

イ、自律的労使関係

(労働基本権の確立と組織拡大)

ウ、新自由主義的政策をめぐる地域の攻防

30 (大阪の教育基本条例、教育への市場化導入)

学校事務労働の主体的な再構築を、自治労学校事務協議会が先導的に担うことで、子どもたちが精神的にも、物理的にも、そして経済的にも安心して学べる環境をつくり出し、新自由主義的な教育政策を、学校現場から阻止していく。

そして、学校事務職員の任務を明らかにすることで、教育行財政制度の改善を推進し、学校事務職員の待遇改善にもつなげていく。

1 格差解消の教育政策

自治労学校事務協議会は、従来から公教育の無償化に向けて取り組みを行ってきた。「平成22年度子どもの学習費調査」によれば、2010年度に保護者が支出した子ども一人当たりの学校教育費は、高等学校は高校授業料無償化及び高等学校等就学支援金によって公立(237,669円)で11.9万円減(33.6%)、私立(685,075円)で9.8万円減(12.6%)と大幅に減少したが、小学校(97,156円/学校給食費42,227円含む)、中学校(166,949円/学校給食費35,448円含む)となっており、前回調査の横ばい傾向で、学校給食費や修学旅行・社会見学、部活動に係る費用など教育活動に関わる経費が依然として家計の重い負担となっている⁽²⁾。

学校給食費に留まらず、修学旅行・社会見学、教材費など教育課程の実施に必要な経費や部活動における費用など全て公費負担が行われるべきである。

学校財政の確立のためには、横浜市などで実施されている総額裁量予算の拡充が望まれる。学校裁量権の一層の拡大をめざし、学校事務職員の基本的な業務である学校財政の改善を実施していくことが重要で、裁量権拡充と共に、学校財政規模を拡大することなしには、安心安全の学習環境の整備をすることはできない。

また、学校教育に関わる経費の地方自治法に反する違法な取り扱いも依然として改善しておらず、学校徴収金について、文部科学省は「設置者と保護者による委託契約」とする旧文部省時代の行政実例による見解を改めていなかったが、学校事務協議会の長年にわたる取り組みによって、問題の所在を認め、総務省判断を尊重する姿勢を示し、改善に向けて、もう一步のところきている。

(1) 公教育の無償化

公教育無償化に向けた様々な潮流は、2010年4月からの高校授業料無償化により大きく前進した。

しかし、例えば厚生労働省が所管する子ども手当から給食費、教材費等の差引を、すべ

ての保護者から同意書をとるとしたシステムは評価できるが、学校給食費が私会計として処理されている場合にあって、首長の予算執行上の権限を教育長経由で学校長への委任行為とする条例を定めることで、債権者(食料提供者等)に支払うことが可能としたことは地方自治法違反として厳しく追及されなければならない⁽³⁾。このように、システムや運用に法制度の整備が伴っていない状況の中、2012年9月11日、政府は長く批准を留保していた国際人権A規約第13条2(社会権規約)(b)(c)について、その留保撤回を決定した。

われわれは、この批准を受け止めて、国・地方を通じた公教育無償化への取り組みを強化していかなければならない。

非正規職員化の拡大

2012年2月20日に総務省統計局が発表した労働力調査(平成23年平均(速報))では、2011年平均の雇用者数は4,918万人(東北三県を除く)、非正規職員は1,733万人(35.2%)で、3人に1人の割合となっている。前年比較では正規職員は25万人減少、非正規職員は48万人増加で、男性の19.9%、女性の54.7%が非正規職員で、年間収入は男性の58.1%、女性の85.6%が200万円以下、このうち、男性の27.8%、女性の37.8%が100万円未満となっており完全なワーキングプアの状況となっている⁽⁴⁾。

公務職場でも臨時・非常勤職員の増加は深刻な状況である。「臨時・非常勤等職員の実態調査」自治研作業委員会は、2008年6月1日を基準日に全自治体を対象に実態調査アンケートを実施し、2009年3月に「自治体「非正規労働」の現状と課題」を含む最終報告を公表した。地方自治体の非正規職員は全国で約60万人と推定され、臨時・非常勤職員の全職員に対する割合は27.6%、県で16.0%、市で31.7%、町村で31.4%と平均3割にも達していることが報告されている。

人数の多い職種は保育士が臨時・非常勤職員の17.2%にあたる54,381人、学校給食関係職員(調理員、栄養士、配膳員など)23,879人(7.6%)、学童指導員18,531人(5.9%)とつづく。基本給は日給または時間給が64.5%、時間当たりの賃金は800円未満が24.3%、800円以上900円未満が30.8%で、時間給850円で週30時間勤務(年間1500時間)では年収が130万円以下の状況である。月給で最も多いのが14万円以上16万円未満で26.2%、16万円未満が58.7%、10万円未満が10.4%にもなっている。この場合、月給15万円でも年収は180万円程度で、多くの臨時・非常勤職員が年収200万円以下と指摘している⁽⁵⁾。

義務制諸学校では、平成23年度において、非正規教員が11.2万人(16.0%)、内訳と

して、臨時的任用(常勤講師)62,131人、非常勤講師(実数)50,234人である。また、高校の教員は非正規教員が4.4万人(19.7%)、内訳は、臨時的任用(常勤講師)15,632人、非常勤講師(実数)28,724人である。さらにこれを上回る劣悪な状況が私立高校である。朝日新聞が伝える文部科学省調査によると、全国の私立高校では、非正規の非常勤・常勤講師が約34,000人(36.8%)となったとしている。常勤講師が7.3%、非常勤講師が29.6%で、少子化によって生徒数が減少し、経営悪化により非正規化が進行している。

子どもの貧困化率の拡大

2006年7月、経済協力開発機構(OECD)は対日経済審査報告書において、日本の相対的貧困率がアメリカに次ぐ第二位と報告し、子どもの貧困率は2000年には14%となったと指摘した。また、厚生労働省の平成22年国民生活基礎調査によると「相対性貧困率」は16.0%、「子どもの貧困率」は15.7%とさらに上昇している。教育における格差は、従来からあった都市部と地方の格差、家庭間の経済状況による格差がより拡大するとともに、大震災等の影響により、被災地とその他の地域との教育格差や教育機会不均等の問題があらたに発生してきている。

2011年度就学援助制度の認定児童生徒数は準要保護1,415,771人と前年度より16,748人増加し、要保護152,060人とあわせて1,567,831人と過去最高となっている。東日本大震災の影響を受けた連鎖倒産などが被災地以外にも広がり増加につながったことが推測されるが、山口、大阪、高知、東京、福岡は20%超である。就学援助制度は、義務教育段階での公教育無償化が図られていない状況において、半ば強制的に行われている学校徴収金の支払という現実に対してあくまでも繕う制度である。就学援助は公教育の一部有償制を根拠として成り立っている。

要保護・準要保護制度は貧富の差の拡大によって、もはや、制度・財政的に成り立たなくなっている。

子どもの貧困が悲惨なのは、当該子ども自身がいくら努力しても貧困から脱することができないからである。将来、社会の担い手となる子どもたちへは社会全体で救済するシステムが必要である。

高校授業料無償化の経過

公教育無償化を文部科学省に要請してきた自治労学校事務協議会は、民主党連立政権発足後、いち早く高校の授業料無償化に向けた取り組みを行った。現金支給に固執して

いた施策に対し、2009年9月17日、文部科学省教育制度改革室との折衝後、高校授業料の〈有料・補填〉方式は大きな前進であるが事務経費や作業量が膨大となることから、授業料補填は保護者への現金給付ではなく設置者への交付とすることを基本とする改善案を方針化し、同年10月14日、自治労学校事務協議会高校部を中心として各省折衝を行った。折衝では授業料（手数料）徴収とともに学校徴収金が徴収システムに組み込まれている自治体が少なからずある実態を明らかにした。

2009年12月7日、自治労学校事務協議会は文部科学省、総務省、財務省との交渉において、「高校授業料の全額負担について」メモを提出し、所得制限がある場合において認定事務の多大な事務コストの問題を指摘し、「所得制限は認められない、所得制限を導入しない」ことを強く要請した。さらに留保されている国際人権A規約第13条の留保解除に係る所管官庁（外務省）への働きかけと国内法整備を求めた。そして、2010年4月から、公立高校の授業料不徴収（設置者への交付）と私立高校への高等学校等就学支援金制度が開始された。

この間、自治労学校事務協議会は、文部科学省交渉において、年限超過者の取り扱い等について問題を指摘し改善を求めてきた。

高校授業料無償化は、民主、自民、公明3党合意によって2009年衆院選政権公約（マニフェスト）の主要政策見直しのメニューの一つとして検証が行われることになった。文部科学省は2012年概算要求では、前年度に引き続き、新規事業として低所得世帯の高校生が安心して教育を受けることができるように給付型奨学金を計上したが見送られ、政府予算案では高校授業料無償化及び高校等就学支援金は継続となった。文部科学省は2013年度概算要求においても高校授業料無償化及び高校等就学支援金を計上した。

国際人権A規約第13条2については、民主党武正議員が2008年11月12日衆議院外務委員会、2011年2月2日衆議院予算委員会でその留保撤回を求めていた。

このたびの第180回国会衆議院予算委員会では、民主党武正議員が2012年2月9日に質問した国際人権A規約第13条2の留保撤回に対し、玄葉外務大臣は民主党連立政権の主要マニフェストである高校実質無償化の実現や大学教育の支援充実など環境が整ったとして、留保撤回を事務方に指示したと回答した。これを受けて、政府は、2012年9月11日、国際人権A規約（社会権規約）第13条2(b)(c)について、留保を撤回した⁽⁶⁾。

留保撤回を受けて、2012年度概算要求に計上したが予算化されなかった給付型奨学金などを今後の教育予算に反映させていかなければならない。

学校給食費の無償化、公会計化の進展

学校給食費の無償化については、1951年から和木町(山口県)が実施し、その後、三笠町(北海道)、大子町(茨城)、小鹿野町(埼玉)、南牧村(群馬)、新宮市(和歌山)、上野村(群馬)、王滝村(長野)、滑川町(埼玉)、早川町(山梨)と実施する自治体が増え、2011年度には嘉手納町(沖縄)、相生市(兵庫)で無料化が始まった。両自治体とも子育て支援・若い世代の定住促進施策として、相生市では小・中学校のみならず市立幼稚園、特別支援学校へも給食費無料化を拡大するものとなっている。また、今年度から八郎潟町(秋田)、大田原市(栃木)で無料化が始まり、さらに早川町(山梨)では、給食費に加えて修学旅行費や教材費についても全額負担とすることになった。このように、全国的に給食費無償化を実施する自治体が広がりを見せてきている。また、教材についても、大分県日田市が保護者の負担軽減と教育環境の充実を図るため副読本やドリル、事務用品など教材費を教育予算に盛り込んでいる。

給食費の公会計化についても、2002年度から川越市(埼玉)、2003年度には美浦村(茨城)、鶴ヶ島市(埼玉)が、2005年度から開成町(神奈川)、取手市(茨城)、長門市(山口)が導入し、開成町(神奈川)では給食事業特別会計として実施している。2007年3月群馬県教育長は「学校給食費の公会計処理への移行について(通知)」を、県内全市町村長、各市町村教育委員会へ発出し、公会計処理を促したことで現在、ほぼ100%で公会計化が実施されている。また、2008年から倉吉市(鳥取)が公会計化に踏み切り、福岡市では2009年9月から全市内の小・中学校及び特別支援学校において全市で一体的に管理するため公会計化した。

2011年度からは、川口市(埼玉)、蒲郡市(愛知)、牛久市(茨城)、中之条町(群馬)が、さらに、神奈川県では海老名市と横浜市、豊中市(大阪)三田市(兵庫)で2012年度から公会計化が始まった。さらに、2013年度をめどに厚木市(神奈川)で公会計化が始まる。

県単位では、埼玉県で県内64自治体中の25自治体(40%)で、愛知県では63自治体中の46自治体(73%)で公会計化されている⁽⁷⁾。文科省による「学校給食費の徴収状況に関する調査結果」によれば、全国の1/3の自治体で公会計化が行われているとされている。福岡市の公会計化に横浜市が続き、政令市においても公会計化が進み始めている。

名古屋市では、2009年の包括外部監査に続き、2010年の包括外部監査でも学校給食費の取り扱いについて指摘を受け、学校給食費の公会計化が必要とした監査結果を公表した。監査では公会計化の時期についても可及的に速やかな措置が必要として2年以内の

公会計化が求められた。こうした結果を受け、現在、名古屋市教育委員会は学校給食費の公会計化に向けて検討を始めている。

2012年2月、大阪市は平成23年度包括外部監査結果報告を公表した。報告では、学校給食費を公会計にするか私会計で行うかはいずれの方式で処理することも認めるとの文
 5 部省の行政実例を引用しながらも、「学校給食の実施が義務教育諸学校の設置者の責任であるのに、学校給食会計を市の歳入歳出外において校長の責任下で処理することは、徴収する責任と権限が曖昧な状況になっている」と指摘、市の歳入とする公会計化へ移行することで、市と保護者との間の権利関係が明確化し、法的手続きを含めた徴収が可能となり学校現場が本来の業務に専念しやすい環境の確保ができるとしている。さらに、
 10 「市教委が『校長は自己の名義と責任において徴収しなければならない』とする学校徴収金会計基準を定めているが、歳入歳出外現金については『普通地方公共団体の所有に属しない現金又は有価証券は、法律又は政令の規定によるのでなければ、これを保管することができない』とする地方自治法第235条の4第2項に抵触するおそれがある」と指摘したうえで「公会計への移行を検討する必要がある」としている。

15 さらに、児童生徒に係わる学校徴収金(校外活動費、クラブ活動費、学級活動費、実験・実習材料費、修学旅行費、図書教材費など)についても、未納や立替補填の問題を指摘したうえで、「学校徴収金に関して、市長が歳入歳出外現金として徴収する法令上の根拠が存在しないため、学校徴収金会計基準による取り扱いは、学校給食費と同様に地方自治法第235条の4第2項に抵触するおそれがある」と指摘し、「公会計化導入を含
 20 むて検討することが望ましい」としている⁽⁸⁾。

省庁間で全く異なる学校徴収金に対する見解

自治労学校事務協議会は、2009年度から継続交渉を行っている学校徴収金に関する総務省及び文部科学省との交渉について、双方の間で法律的な解釈が全く相違していること
 25 に対し、早急な改善を必要としていた。2010年7月27日の文部科学省交渉において、自治労学校事務協議会は「学校給食の公会計処理への移行については、旧文部省時代の行政実例によって各自治体が判断を行っており、関係省庁とも調整の上、早急な改善を行うこと。」を強く要請した。文部科学省側は「保護者から教育委員会に対して委託を受けた、委託契約に基づくお金の扱いということで、そうした委託契約のなかで適正に
 30 処理されるべきであると考えている。民法における委託契約という考え方は必ずしも書面によらなくても成立する。」「給食費の公会計化については、まだその段階ではな

い。」と回答をした。

文部科学省が主張する黙示の委託契約論に関しては、『自治体のための債権管理マニュアル』(「第8章追補 3節学校給食費」(東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム編 ぎょうせい 2008年7月))において、詳細に検討がなされている。校長が保護者に学校給食費を請求しうる法的根拠について、委託契約には「売買契約」と「委託契約」があり、昭和32年の行政実例にある教科書代と同視してみると、
5 売買契約であろうと委託契約であろうと、いずれにしても学校給食費支払請求権は契約による私債権であり、公債権ということはありませんとして、「形式上は、委託契約は校長が個人として締結しているとしか見做すほかない」と結論付けている。

マニュアルは、「学校給食費を私費扱いにすべきではない、教科書同視説は歴史的使命を終えた。教科書同視説による取り扱いが改められるべきである。」と結論付けている。
10

文部科学省は、2011年7月の交渉においても依然として過去の行政実例に沿った見解を繰り返した。

2012年7月18日 文部科学省交渉の成果

2012年7月18日、第1次政府予算要求行動での文科省交渉において進展が見られた。

同日の総務省交渉においては、自治労学校事務協議会から「文科省へ整合性のある回答を求めているがその後の経過はどうなっているのか。」との質問に対し、
20 「自治労学校事務協議会から要請があった後、文科省へは当省の見解を伝えている。文科省は『行政実例に基づいての取り扱いということで持ち帰って検討したい』とのことだった。大きな問題ということで文科省が慎重に検討しているものと認識している。」と回答した。

また、「文科省が全国10の自治体で準公金という処理システムをつくる研究をし、一つのシステムを作った。学校で扱っている金は準公金だから校務管理のもと処理できるというシステムで、このままでは、公金以外の金は「準公金」として、こうしたシステムに組み込めると解釈され、全国的に拡大していく。早期に文科省との見解の相違を解消していただきたい。併せて、事務職員がPTA会費の会計を取り扱うことについて職務としてあっていることが適切であるかどうか、この時期にはっきりと問題として解決が必要だと思う。以前、総務省からの回答として、任意団体が扱う経費については
25 『公金ではないので地方公務員が勤務時間中に処理するということはおかしい。処理し
30

ている時間中は地方公務員法第35条に違反している。』との見解だったがその通りでよいか。」との質問に対しても「PTA会費を勤務時間内に扱っていることはどうなのかと思う。学校給食費については、学校給食を自治体の事務として行われているのであれば地方自治法の公金として扱うべき問題である。」と回答した。

5 同日、文部科学省交渉において、自治労学校事務協議会からの「地方自治法等の関係諸法令を遵守した会計処理がなされるよう必要な措置を行うこと。特に実施自治体の増加している学校給食費の公会計化については、関係府省とも協議のうえ過去の行政実例を見直し、早急な改善をはかること」とした要請に対し、「総務省との見解の相違があることは承知している。現在の状況を踏まえつつ、今後、総務省と協議してまいりたい。」と回答した。

10 さらに「PTA会費不正経理問題が多発している。事務職員がPTAの会計処理にあたっていることについて職務専念義務の観点から見解をいただきたい。また、PTA会計以外の公金ではない会計に関わることについての判断はどうか。」との質問に対し、「事務職員の会計業務については、事務職員の本来の職務に関わるもの以外の業務について勤務時間中に行うことは、地方公務員法第35条違反となる。学校徴収金に対する解釈はこれまで説明してきたとおりで、学校教育活動に付随する公務という整理をしている。PTA会計以外の公金ではない会計が直ちに職務専念義務違反とは考えていない。」と回答した。

15 「学校徴収金については公会計化を含めて、その部分は総務省と見解が分かれているところだが、それを含めて今後、総務省と調整していくとうことでよいか。」というこちら側の質問に対して、「学校現場の状況を見据えつつ、これから総務省と調整していきたい。」とし、自治体が主体となって実施する学校給食については公会計処理すべきとする総務省見解について質したところ、「地方自治法を所管するのは総務省であるから、その判断は尊重する。」と回答した。

20 今回の文部科学省交渉では、PTA業務など団体業務は職務専念義務違反とする回答を得た。また、学校給食費を含む学校徴収金については総務省回答にしたがうとのコメントを引き出させ、今後、検討する姿勢を明らかにした。

30 しかし、児童手当からの学校給食費引去りの取り組みなど課題は山積している。文部科学省は速やかに過去の行政実例(公権的解釈)を撤回し、地方自治法第210条の総計予算主義に立った公会計制度を推進し、公正、透明な学校給食費予算執行の実現を図るべきである。

子ども手当(～児童手当)に関する3省の立場

2011年11月29日、自治労学校事務協議会は、子ども手当に関する厚生労働省との交渉において、「給食費を含めた学校徴収金が私会計で処理されている場合には、法的根拠や責任の所在が極めて不明確。学校給食費については公会計処理を前提とし、すべての児童生徒を対象とする子ども手当からの自動徴収や、自治体における事務負担の軽減について、改善をはかること。」と要請した。

厚生労働省は、「公会計で処理との要請については、厚労省からは直接的に回答できない。文部科学省からは、現在、総務省と公会計できるかどうか調整を行っている」と聞いている。Q&Aで私会計であっても首長が学校長を通じて支払うことは可能という見解を出したが、文部科学省からは、この見解で問題ないと言われた。」と回答した。

同日、総務省との交渉で、自治労学校事務協議会から「厚労省とのやり取りの中で、子ども手当からの給食費等の徴収に関わるQ&Aの回答で、総務省の見解と齟齬を生じている部分について指摘したところ、当該部分は文部科学省に作文してもらったものと非常に困惑していた。厚労省からの照会に対応をお願いしたい。」と申し入れた。

文部科学省交渉では、自治労学校事務協議会からの「総務省から実態調査、地方自治法との整合性についての説明を求められているが、厚労省との交渉でQ&A54の回答については文部科学省に作成してもらったと聞いたが具体的にどういう状況を想定しているのか。」との問いに対して、文部科学省は「総務省への説明はまだ。保護者と首長との契約関係で行われているものと認識させていただいていると話をさせていただいた。」と回答した。

さらに、自治労学校事務協議会は「総務省は学校徴収金が私会計で行われている場合は、こうした取り扱いは全く認められないとの見解。総務省は問い合わせがあれば明確に駄目だと回答するとのことだった。」と総務省の見解を伝えたところ、文部科学省は「今日の話を含めて総務省と話をしていきたい。」と回答するに留まった。

2012年7月18日、自治労学校事務協議会は児童手当に関する厚生労働省との交渉において、「昨年の子ども手当の際と同様に、今回の児童手当からも保護者の同意を得て学校給食費等を市町村が徴収できるとあるが、昨年、我々から法的に難しいのではないかと話した。総務省から問題ではないかと指摘があったが調整できたのか。」と質問したところ、「基本的に文科省が制度設計している。その中で総務省と調整したものを確認したうえで厚労省が各自治体に示している。問題があって修正するべきとの話は文科省からは受けていない。」と回答した。

自治労学校事務協議会は、親の経済格差の子どもへの連鎖を遮断し、誰もが等しく教育を受けられる社会を実現するべく、直ちに国際人権A規約第13条を批准し公教育の無償化を推進することを求めてきた。9月11日、政府はついに国際人権A規約(社会権規約)第13条2(b)(c)について、留保を撤回した。

5 義務教育段階で学校給食費を含めた保護者負担金(学校徴収金)を公会計として位置付けるなかで、適正化と標準化を図り、自治体がその実施に必要な財源措置を行うべきである。

子ども手当(児童手当)に関しては、保護者から同意を得た滞納給食費等の徴収という取り扱いではなく、すべての児童生徒の給食費、教材費、修学旅行費等の学校教育に必要な経費について自動徴収を可能とする制度に改正すべきと考える。わたしたちは、
10 引き続き、学校徴収金の公会計処理とさらに公的負担を求めていく。

(2) 事務職員定数問題

2010年8月、文部科学省は少人数学級と基礎定数充実を柱とする「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画」を打ち出した。自治労学校事務協議会は文部科学省に対し、事務職員
15 職員の定数改善について、特に「就学援助加配の重点的な改善」と「大規模校の複数配置基準の改善」を要求した。

学校事務の共同実施は、大分などではセンター化へのシフトとともに、当該地域の事務職員は非常勤職員化され、正規事務職員の人員削減に向かっている。一方、東京都では全
20 都の再任用職場として学校事務が充てられ、さらに、今年度、大分県の事例を参考とする学校事務の共同実施が試行に入っている。

全国的には、高校や県教委への人事交流が提案され、長崎県では強制的人事交流が進められようとしている。特に校種間異動については、昭和38年3月9日初地第10号富山県教委の質問「県費負担教職員を県立学校職員として採用する場合、本人の同意を要するか」への
25 回答「県立学校職員に採用するに当たっても、本人の同意を必要とする」にあるように、本人の同意を尊重する人事システムの構築が必要である。

教職員定数の現状について、文部科学省が毎年実施する公立学校教職員定数報告の全国データを基に考察してみる⁽⁹⁾。高校、義務制を通じて臨時的任用(欠員)が増加してきており、義務制では共同実施加配を受けても欠員が生じるという定数割れが起きていることが
30 わかる。複数配置・要保護等の加配の完全履行と共に、欠員の状況を臨時的任用から正規職員で充足し、実配置数を実行定数(定数法上の総数)としていく取り組みを起こしてい

かなければならない。

義務制事務職員の定数状況

義務制基本定数の算定方法は、定数法(以下「法」という。)第9条第1号定数(4学級以上)、法第9条第2号定数(3学級の3/4)、法第9条3号定数(複数配置)、法第9条第4号定数(要保護等)の合計から、法第16条第3項の数(隣接学校/同一敷地内(500m)にある四学級から六学級までの小学校及び四学級又は五学級の中学校は一つとみなす。)を減じて得た数に、定数法施行令第5項定数(共同実施加配)を加えた合計数を実行定数とする。この合計数算定に当たり、要件が重複する際の調整はないため、複数配置・要保護等・共同実施を充たした場合は定数3名加配となる。この実行定数の全国合計は33,920人となる。

教職員実数調によると、全国合計数は33,399人であるが、ここから教育委員会事務局等勤務者、休職者、大学院修学休業者、自己啓発休職者、産休等代替教職員を差引きした実配置数は全国で32,552人(配置割合96%)となる。内訳は本務者が28,324人(87%)、再任用フルタイムが31県で513人(1.6%)、臨時的任用(欠員補充)が3,715人(11.4%)となっている。実行定数と実配置数との差が欠員であり、全国で1,368人にもなっている。

実配置の正規割合が90%を下回る自治体は、愛媛(85.7%)大分(80.6%)東京(76.1%)、愛媛は欠員補充や再任用フルタイムを置かず64人となっている。大分は86人で拠点中心の共同実施により連携校の非常勤職員化や小規模校未配置の結果と推測される。特に小学校でこの傾向が顕著である。東京は520人と多数の欠員が生じている。これは、就学援助加配の欠員処理である。この部分は教員への独自加配に転用された可能性が高い。実配置のうち臨時的任用者数が15%を超える自治体数は14府県で宮崎、熊本、京都、兵庫は20%を上回り、5人に1人の割合となっている。特に、共同実施との関係では、大分、兵庫、宮崎、三重、福岡、大阪、島根、神奈川、青森など共同実施加配の多い県で、加配人数を上回る臨時的任用(欠員補充)となっている。

また、定数全体ではほとんどの自治体で欠員が生じており、東京の520人を筆頭に半数の自治体で二桁の数となっている。

高校事務職員の定数状況

定数法上の実行定数は全国で15,802人、実配置数は15,449人で配置割合は97.8%とな

っている。実配置のうち本務者数は14,286人で92.5%。臨時的任用(欠員補充)は2009年(4.8%)2010年(5.5%)2011年(6%)と年々増加してきており、2012年度は987人(6.4%)となっている。再任用短時間勤務を採用している自治体は、北海道、栃木、埼玉、千葉、東京、神奈川、石川、福井、静岡、愛知、三重、滋賀、大阪、兵庫、山口、愛媛、福岡、長崎、大分。

臨時的任用が10%を超える自治体数は、12府県(青森、群馬、栃木、埼玉、神奈川、山梨、京都、奈良、兵庫、熊本、宮崎、沖縄)特に奈良(21.3%)山梨(28.6%)とこの間、20%以上が常態化しており、事務室経営に支障が生じているもの推察される。再任用フルタイムも2009年(0.4%)2010年(0.7%)2011年(1%)と年々、増加しており、今年度は176人(1.1%)で特に栃木(5.2%)長野(9%)となっている。

少人数学級の推進

2010年7月26日、中教審初等中等教育分科会は、7次にわたる公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数改善計画を検証したうえで、「今後の学級編制及び教職員定数の改善について」とする、今後の学級編制及び教職員定数改善の基本的な考えをまとめた。(ア)学級編制の標準の引き下げ(30人又は35人とする少人数学級、小学校低学年においては、さらに引き下げる)(イ)教職員定数の改善として、基礎定数の充実、学校運営体制の充実等に加えて、事務処理体制の充実。少人数学級と基礎定数充実への事実上の方針転換であった。

文部科学省は、2010年8月27日、2011年度概算要求において、これまでの7次にわたる公立義務教育諸学校教職員定数改善計画に替わる「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画」を盛り込んだ。学級編制の引き下げとして、40人学級の見直し、小・中学校の35人学級(2011年度から2016年度までの6ヵ年計画)、小学校1・2年の30人学級(2017年度、2018年度の2ヵ年計画)である。初年度分として、8,300人を要求、内訳は小学校1・2年の35人学級実現に7,800人。教職員定数の改善として、35・30人学級の実施に伴う教職員配置の充実とした500人のうち、事務職員配置の充実をあげた。6ヵ年計画全体で1,570人、2011年度分として220人を計上したが、この220人は、事務職員の複数配置による学校事務処理体制の充実であった。

2010年12月17日、文科大臣・財務大臣・国家戦略担当大臣の折衝により、「平成24年度以降の教職員定数の改善については、学校教育を取り巻く状況や国・地方の財政状況等を勘案しつつ、引き続き来年度の予算編成において検討する。」との合意が図られ、

2011年度予算では、35人学級は小学校1年のみが制度化され3,770人。事務職員の配置の改善については100人となった。

文部科学省は、2011年6月、今後の教職員定数改善のあり方について「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」を設置し、検討会議は
5 2011年9月28日、「少人数学級の更なる推進によるきめ細かで質の高い学びの実現に向けて」とする教職員定数の改善に関する中間とりまとめを公表した。

少人数学級の効果の検証による基礎定数の充実の必要性をあげ、基礎定数と加配定数の効果的な組み合わせを指摘し、当面充実が必要な加配定数として、事務職員の部分では、「地域連携のコーディネート機能の強化のため教員や事務職員の加配が必要」とし
10 た。今後さらに検討が必要な事項としては、「中教審分科会提言(2010年7月26日)が指摘した、・学校運営体制の整備・生徒指導の充実・児童生徒の心身両面の支援・食育の充実・事務処理体制の充実などの加配定数の充実方策」をあげた。

2012年度文部科学省概算要求では、教職員定数改善は7,000人で、内訳は小学校2年の35人学級4,100人、学習支援が必要な児童生徒への支援2,500人、きめ細やかで質の高い指導の充実500人である。この500人のうちに、地域連携による質の高い教育の実現として100人で、地域連携のコーディネーターとしての役割を担う事務職員の充実と先導的な取り組みを行うコミュニティースクールへの支援をあげたが、12月24日、2012年度政府予算案が閣議決定され、法改正による小学校2年生35人以下学級実施に伴う基礎定数化(4,100人)は見送られ、3,800人の定数改善に留まった。
15

2013年度概算要求

2012年2月、「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」は再開し、今後の学級規模及び教職員配置の適正化について、少人数学級など教職員配置改善の効果検証、質の高い学びのための効果的な教職員配置の在り方、個別の教育課題に対応するための教職員配置の在り方について検討を行った。9月6日、「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」～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～とする報告をまとめた⁽¹⁰⁾。
25

計画的な教職員定数改善計画が第7次(2003～2007年度)で終え、その後、定数改善計画が策定されていないため、臨時的任用教員や非常勤講師など非正規教員の増加を招く要因の一つとなっている。見通しを持った正規教員の採用・配置の観点からも計画的な教職員定数改善が求められるとしている。そのうえで、教職員定数改善の内容として、
30

少人数学級の更なる推進と個別の教育課題に対応するための教職員配置(学習支援が真に必要な児童生徒への手厚い支援、きめ細やかで質の高い指導の充実、学校運営の改善等)をあげている。

この間の自治体などとのヒアリングにおいて、法改正による35人以下学級の制度化の要望が出されたが、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえ現在の義務教育費国庫負担金の範囲内で追加的な財政措置を伴わないことが必要とし、当面は国の責任において、35人以下学級を中学校3年生まで実施し得る定数を確保した上で、それを加配定数として措置することで地域の実情に応じた少人数学級の推進を図る。法改正による制度化は、今後の地方での取り組みや全国レベルでの効果検証を踏まえ、また、地方の声を十分に聞きながら、引き続き検討すべきこととしている。

2010年7月26日に中教審初等中等教育分科会が「今後の学級編制及び教職員定数の改善について」で示した「少人数学級と基礎定数充実」から、「加配定数による少人数学級の推進」への方針転換である。

文部科学省は、上記の報告を受けて、9月7日、小学校3年生から中学校3年生までの35人以下学級の実現と、いじめ問題、教育格差解消、特別支援教育の充実などの個別の教育課題への対応を同時並行で推進することを内容とした、公立義務教育諸学校における「新たな教職員定数改善計画案(平成25年~29年度の5ヵ年で合計27,800人)」を策定した。

2013年度文部科学省概算要求では、少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善として、教職員定数改善は5,500人で、内訳は35人学級の推進など学級規模の適正化3,900人、個別の教育課題に対応した教職員配置の充実1,700人である。他に研修等定数を100人合理化。この1,700人のうちに、学校・地域連携等の取り組みへの支援として100人。説明として、地域連携強化のための事務職員が挙げられている。事務処理体制の充実(複数配置)の前提となる基礎定数の充実(法改正の改善)は検討課題として先送りされた。

自治労地域教育改革16の提言(2009年8月)は、公教育の無償化を柱として地域の特色を生かした教育行政の専門家集団の確立を掲げた。第13回集会基調提起による「学校事務の将来を拓く11の提言」では経験的専門性の確保と継承を提起した。学校財務を中心に、教育法務、福利厚生などのベーシック業務に加えて、地域と学校との接点に関する業務、学校運営協議会(学校理事会)や自治労が構想する学校協議会の事務局や地域福祉とのコーディネーター、地域の総合的な自治施設として子育てや高齢者施設、社会

教育との複合化など、拡大する領域があるとした。

一方、2011年2月に開催された「学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議」で配布された教育活動円滑化のための学校施設設備ワーキンググループ資料には、「検討に当たっては、学校現場の当事者である校長等の教職員を体制に含めることが望ましい。その際、事務職員が検討体制に加わり教職員等から収集した要望等を教育委員会に伝えるといった仕組みも考えられる」との提案がされている。

学校事務職員も学校建築に関して、防災施設、ユニバーサルデザインを踏まえた新たな施設機能の拡充などに関わっていくことも重要である。

地域と学校の変化を踏まえた新たな学校事務領域の拡大を、地域とのかかわりをどう構想していくのかの分岐点に達している。

(3) 学校事務の共同実施からの転換

2012年度文部科学省概算要求では、小学校2年生35人以下学級の基礎定数化と併せて、地域連携のコーディネーターとしての役割を担う事務職員の充実として100人が計上された。2012年度予算では35人以下学級の基礎定数化は見送られたが、地域連携は100名計上に対して、全国で26名に留まった。

2013年度文部科学省概算要求でも、地域連携の強化として100名が計上された。学校理事会の事務局を担うことは必要と考える。従来からの事務職員加配の表向きの理由は教員の多忙化解消であり、都道府県教育委員会の政策は教育行政の合理化(例えば教育事務所の縮小、廃止などの合理化によって生じる業務の肩代わり)であって、事務職員にとっては賃金改善と管理職志向との抱き合わせによる願望であったといえるがそれが許されない状況が生じてきている。今や合理化による人員削減につながっている状況に至っている。これらの状況から、一方で共同実施による加配を塩漬けし、他方で地域連携を打ち出したことは、文部科学省は実質的に路線を転換したと分析できる。

共同実施と加配定数

1998年9月21日に中央教育審議会が「特定の学校に複数の事務職員を集中的に配置して複数校を兼務させることや学校の事務を共同実施するセンター的組織を設置すること等により、学校事務・業務の共同実施を推進するための方策を検討すること」とする答申を受け、1999年4月1日、「定数標準法」及び「定数標準法施行令の一部を改正する政令(平成11年政令第107号)」が施行され、事務処理の効率化に関する特別な研究が行われて

いる学校の数等を考慮して事務職員の定数を加配することで始まった。

2000年5月19日に「教職員配置の在り方等に関する調査研究協力者会議」が「今後の学級編制及び教職員配置について」とする報告を行い、第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画(2001年から2005年までの5ヵ年計画)では、「きめ細かな学習指導や教育の情報化の支援等のため事務部門の強化対応を行う学校への加配(事務職員の加配)」として、地域のセンター校的な役割を担う学校や学校間連携を伴う地域情報化としての拠点校に特別に事務職員の加配が始まった。

この政策方針の下、726名の加配事務職員分の予算を計上し、加配事務職員数が定数改善計画に盛り込まれ、初年度には167名、その後、加配数は拡大され、2012年度には872名に達している。

2007年3月、中教審答申「今後の教員給与の在り方について」では、「教員の事務負担を軽減することができるよう、(中略)大規模な学校や事務の共同実施組織に事務長(仮称)を置くことができるように～」と提言し、答申を受けて、「事務の合理化・効率化や事務処理体制の充実を図るため、小学校及び中学校に事務長を置くことができる」とした、学校教育法施行規則の一部を改正する省令が2009年3月26日に公布され、4月1日から施行されることとなった。

この省令改正に基づき、岡山県では2010年度から共同実施のグループ長に対して「事務長」職が発令され、佐賀県では職員団体の合意を得ることなく、2011年4月から、県内に45ある共同実施グループのうち比較的規模の大きな35グループに管理職としての「事務長」を配置した。

この間、2009年11月の行政刷新会議による「事業仕分け」で「教員の事務負担の軽減」のための事務共同実施が学校事務のIT化や業務の効率化による人員削減につながっていないと指摘されたことを受け、文部科学省は「事務処理の効率化など事務の共同実施対応」と言い換えている。

共同実施の組織形態は、学校間連携と考える「拠点校方式」と共同実施組織を別に構成して事務職員を集中的に配置し、独自の学校支援機能をも付加していく「センター方式」に分けられる。高校事務の再編として、さらに進んだ学校事務センターが東京都、神奈川県で実施されている。東京都では2006年4月1日に都内6ヶ所に都学校経営支援センターを開設し、事務室で行っていた庶務・経理・施設管理等の業務を集約し集中管理を行う「業務支援ライン」を設置した。義務制でも市費事務職員の合理化とセットとなって大阪市、広島市で実施されている。

広島市では、2010年9月1日から、安佐南地区学校事務センターが教育委員会事務局に組織され、各種届出・旅費給与関係事務・備品購入事務・施設修繕等を集中処理している。

5 大阪市の学校事務センターは、2010年度に廃止され、廃止の代替措置として、3ヶ所の事務センターと本庁事務局経理事務部門が統合した「学校経営管理センター」が設置された。同時に、この「学校事務センター」廃止に伴い2013年度までに事務職員120名以上が削減される計画である。また、大分県では2010年度から全県一斉に学校支援センターを設置し、事務職員を集中的に配置した結果、多くの学校では非常勤職員で対応している。連携校では、児童生徒数が250名以上で正規職員1名配置、80名から250名未満は10 県費の非常勤職員1名配置、80名未満は未配置となっている⁽¹¹⁾。

「センター方式」をとっている自治体に異変が起きている。秋田県では、「あきた教育新時代創成プログラム」による学校事務のセンター化について、秋田県教職員組合がこの創成プログラムの見直し提言を作成し、「学校事務のセンター化見直し」の動きが始まっている。

15 学校事務の共同実施は、大分などにみられるようにセンター化へのシフトとともに、当該地域の事務職員は非常勤職員化され、正規事務職員の人員削減に向かっている。一方、東京都では全都の再任用職場として学校事務が充てられ、さらに、今年度、大分県の事例を参考とする学校事務の共同実施が試行に入っている。

20 予想されていた事務の共同実施という政策路線は、事務職員の大量削減を伴う人員整理の実行という必然的帰結に辿り着いている。

これまで実施されてきた事務の共同実施という政策動向の必然的帰結(事務職員の大量削減)に対して、文部科学省は地域連携にシフトすることで、修正に踏みだしたと考える。

25 (4) 学校施設環境整備

学校耐震化、老朽化対策

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、児童生徒、教職員を含む1万5千人以上の多数の人命が失われ、多くの学校が損壊し子どもたちの学ぶ環境に大きな影響を与えた。学校をはじめ公共施設は中長期の避難場所となり、現在、34万人を超える多くの住民が全国各地で長期にわたる避難者生活を余儀なくされている。巨大地震と津波により、30 多くの学校施設が倒壊し、安心、安全な学習環境づくりとともに、避難場所たり得る強

い防災拠点としての学校建築がより求められている。

2011年7月、東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会（座長：長澤悟東洋大学教授）が「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」（緊急提言）を行った。仮設トイレの確保や情報通信設備としての防災無線整備など
5 緊急避難場所としての諸機能の整備・維持管理など具体的に提言している。また、学校施設の耐震化推進、非構造部材の耐震化、安全な高台等への建築や避難経路の整備、建物の高層化などの津波対策があげられている。

公立学校の耐震化率は2012年4月現在では84.8%、「公立の義務教育諸学校等の施設の整備に関する施設整備基本方針」によって、平成27年度をめどに耐震化を完了させる計
10 画となっている。

2012年8月、学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議が「学校施設老朽化対策ビジョン（仮称）」中間まとめを発表した⁽¹²⁾。建築後30年以上を経過する老朽化が深刻な小中学校施設は2010年度には約53.5%、2015年度には66.5%に達すると指摘している。東日本大震災では、多くの学校や公的施設が児童生徒のみならず教職員や住民の命を守
15 った。学校の地域における防災拠点としての役割はより重要となってきた。耐震化の推進と併せて、非構造部材の耐震や老朽化対策が必要としている。また、他の文教施設や高齢者福祉施設などとの公共施設との複合化や共用化も検討されるべきと指摘している。耐震化に目途がつき、現在、文部科学省は、老朽化対策を重点化しようとしている。老朽化対策にあたっては、建替えではなく、「長寿命化」方針を打ち出している。

学校事務職員も学校建築に関して、防災施設、新たな学習スタイルに応じた本格的な
20 オープンスクールの間取りやユニバーサルデザインを踏まえた新たな施設機能の拡充などに関わっていくことも重要である。学校建築のみならず、学校職員の防災体制の構築が求められている。それは、校内に留まらず地域防災の一環としての構築が必要だ。2015年度をめどにする耐震補強が完了した後の老朽化にともなう建替えに際しては、快
25 適な学習環境を作っていくことに加えて、安心・安全な施設環境の確保、教育環境の質的向上、地域コミュニティの拠点としての転換が必要となってくる。

地域と学校の変化を踏まえた新たな学校事務領域の拡大を、地域とのかかわりをどう
構想していくのかの分岐点に達している。

そうしたことから、学校職員の非常勤化により、時間外職務体制を脆弱化することや、
30 事務のセンター化によって学校から職員が離れる状況は、早急に改めなければならない。

2 自律的労使関係への取り組み

公務員の労働基本権を拡大し、自律的労使関係制度を措置するとした、国家公務員制度改革基本法(2008年法律第68号)を受けて、2011年4月5日、国家公務員制度改革推進本部は、「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」を決定した。内閣は2011年6月3日、国家公務員の労働関係に関する法律案を含む4法を閣議決定し、同日、国会に提出した。

政府としては、争議権付与の件については先送りとし、人件費削減をにらんだ人事院勧告制度の廃止と労使交渉による給与決定を2012年度から実施する方向であったが、先の臨時国会では審議に入ることができず継続審査となった。

2012年6月1日、衆議院本会議で、「国家公務員制度改革関連四法案」の趣旨説明と質疑が行われたが、その後、8月31日に衆議院内閣委員会で提案・趣旨説明、9月5日の質疑のみに終わり、9月8日が第180通常国会会期末となることから、閉会中審査手続きを行い継続審議となった。

(1) 自律的労使関係制度の措置

法案は、職員の勤務条件について労使が真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革し、時代の変化や新たな政策課題に対応し、主体的に人事・給与制度の改革に取り組むこととしている。

具体的には

ア、非現業国家公務員に協約締結権を付与。「国家公務員の労働関係に関する法律」の制定 対象事項、当事者及び手続き、団体協約の効力、中労委による斡旋、調停、仲裁の手続き等を定める。

イ、人事行政に責任を持つ使用者機関として国家公務員の制度に関する事務その他の人事行政に関する事務等を担う公務員庁の設置 「公務員庁設置法」制定

ウ、協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止。人事行政の公正の確保等の事務を担う第三者機関として、人事公正委員会(仮称)を設置。

これらを含め、自律的労使関係制度の措置に伴う所要の措置を講ずるため、国家公務員法等を改正。また、地方公務員の労働基本権の在り方については、地方公務員制度としての特殊性を踏まえたうえで、関係者の意見も聴取しつつ、国家公務員の労働関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討としている。

団体交渉及び団体協約については、認証された労働組合(規約が法律所定の要件を満たす、組合員の過半数が団結権を有する職員である等)と当局との間で、団体協約事項に基づき、団体交渉を行い、労使間で紛争等が生じた場合には、中央労働委員会が斡旋、調停又は仲裁を行うこととなる。

5 総務省は、2012年5月11日、「地方公務員制度改革について(素案)」を発表した⁽¹³⁾。「自律的労使関係制度の措置」として、一般職の地方公務員へ協約締結権の付与とそれに基づく人事委員会勧告制度の廃止、人事委員会の民間給与等実態調査と把握、消防職員への団結権及び協約締結権の付与である。「能力及び実績に基づく人事管理」として、人事
10 評価制度の導入等による能力及び実績に基づく人事管理の徹底としている。9月11日、総務省は、地方公務員における自律的労使関係制度について、当事者の地方公共団体の労使から意見を聴取し、検討し成案を得ることを目的として、「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」を設置し、現在、労使から、協約締結権、仲裁裁定などを中心に意見の聞き取りが進められている。

15 10月10日、徳永自治労中央本部委員長は樽床総務大臣との定例会見において、総務省が示した「改革素案」に基づく地方公務員制度改革関連法案を早急に閣議決定し、国会へ提出して早期成立に向け努力するよう求めた。

(2) 労働基本権の確立と組織拡大

20 教職員は、戦後労働法制では団結権のみ付与され、労働組合を作ることを許されず、かつ政治的中立を厳しく問われてきた。さらに、職員団体としての登録によって始めて、当局は交渉に応じる義務が生じ、そのうえ狭い範囲の勤務条件に限られ、管理運営事項は当局側の裁量として決定されるなど不当な労使関係にあった。

25 団体協約事項⁽¹⁴⁾には、賃金、勤務時間、休暇、時間外勤務、昇任、安全保持・災害補償など勤務条件が挙げられている。争議権の付与については、今後の課題として先送りされているが労働争議権を含めた労働基本権の確立は基本路線である。

第13回埼玉集会では、臨時・非常勤職員の増加や非組合員の増加による少数組合の問題を指摘し、少数組合の場合、想定される労働条件の維持向上に関する制度での権利制限の問題を課題として提起を行った。⁽¹⁵⁾

30 自治労では自治体職場の27.6%が臨時・非常勤等職員、非組合員が16.8%、管理職員9.8%(2011/1/29埼玉集会基調から)と報告されている。2011年文部科学省調査によれば日教組は26.2%、職員団体全体の組織率でも40.2%と6割が非組合員となっている。労働

組合法第14条(労働協約)では、協約の要件として、過半数条項をあげている。使用者は過半数から選出された労働者代表と労使協定を締結する義務を負う。過半数に達しない職員団体である場合は、36協定(時間外労働・休日労働など)を締結するために別に過半数から選出された労働者代表と労働協約を結ぶこととなる。就労規則を定めるには職場単位での過半数代表との協議が必要になってくる。早急に取り組んでいかなければならない。

3 新自由主義的政策をめぐる地域の攻防

(1) 新自由主義を背景に首長の一元管理を目指す大阪の教育政策案

2012年3月4日、朝日新聞は「落ちこぼれゼロ 夢の果て」と題してアメリカのブッシュ前政権が10年前に作った「落ちこぼれゼロ法」について掲載している。この法律は大阪橋本市長が打ち出している教育をサービスととらえて保護者や子供に学校を選択させ、選ばれなかった学校を統廃合して学力低下に悩む現場を立て直す構想と類似する。同法は学力アップにノルマを課し、果たせない学校は退場させる。

具体的には3~8年生(日本では小3~中2)に毎年英語と数学のテストを受けさせ、各学校は12年後に「良」を取る生徒100%になるよう目標を設定。2年連続で目標に失敗すれば、保護者は子どもを転校させることができる。4年連続で失敗なら教職員総入れ替え。5年連続なら、閉校か民間委託。駄目な学校は淘汰され、落ちこぼれはいなくなるという構想だった。

しかし教育から格差をなくすという理想を掲げて学校に競争と淘汰を導入したが、成果が上らず見直しを求める声が強まっている。

新自由主義的な英米の政策は、教育スタンダード(学習指導要領)+ナショナルテスト(全国学力・学習状況調査)+アカウンタビリティ(説明責任・事後評価)+財政投入の傾斜配分+市場化(公設民営学校+教育バウチャー制度)の5項目に整理できる。

橋下大阪市長による教育政策は、その典型である。

昨年、大阪維新の会が大阪府議会と大阪市議会に提出した教育基本条例案は、政治介入を排する教育基本法に反しているとして、大阪府教育委員会(以下、府教委)は教育長を除く教育委員全員が反対を表明し、府立高校PTA協議会は保護者の学校運営への協力を義務として求める条例案に対して撤廃を求める嘆願書を提出した。

大阪府教育委員会の教育長を除く教育委員5名は、条例案に反対し、可決すれば総辞職するとしていたが、知事との修正協議に応じることに合意。府議会教育常任委員会は2011年12月19日、大阪維新の会単独の賛成多数で継続審査とした。

現職の学校事務職員も多数加入する公教育計画学会は、2011年12月6日、大阪府教育基本条例案の撤回を求める緊急声明を出した。基本的人権に抵触するような規定や愛国心指導の強制や、教育委員の知事の独断による解任、教育における競争至上主義の徹底など、憲法ばかりでなく、子どもの権利条約、教育基本法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律などの現行法に反した内容となっており、知事による公教育の政治的利用を目的とする教育行政への関与であって、内容は教員を管理することを目的とした教員管理条例であることなど基本的問題点を指摘して、公教育を過剰な競争主義原理により一元的に管理することで共生社会づくりとは異なる格差・競争社会につながる危険性があるとして条例案の撤回を求めた。

府知事は、教育委員と教育基本条例案を修正協議した内容で「教育行政基本条例案」「大阪府立学校条例案」の教育関連条例案と「職員基本条例案」として、2012年2月府議会に知事提案した。同様に、橋下大阪市長は、教育基本条例案を修正し、「教育行政基本条例案」、「大阪市立学校活性化条例案」と「大阪市職員基本条例案」として2月議会に提案した。大阪府議会では2012年3月23日可決（施行4月1日）、大阪市では大阪府教育行政基本条例案が2012年5月25日（施行5月28日）、大阪市職員基本条例案が2012年5月25日（施行6月1日）、大阪市立学校活性化条例案が2012年7月27日可決（施行7月30日）となった。

また、橋下市長は、教育関連条例案、職員基本条例案と並行して、「職員の政治的行為の制限に関する条例案」「政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例案」「大阪市労使関係に関する条例案」を提案し、7月27日可決、8月1日施行されている。

2012年9月6日、公教育計画学会は、3条例は市職員及びその労働組合の権利と自由を不当に制限するものであり、憲法をはじめ、地方公務員法、労働組合法に厳格に違反する内容であって違憲である。地方公務員等の政治的権利、表現の自由や労働三権を不当に侵害し、また、条例制定権を逸脱した条例であって、直ちに廃止されるべきとの声明を行った⁽¹⁶⁾。

このたび制定された、大阪市教育行政基本条例の問題をあげてみる。

前文では、「我が国と郷土の伝統と文化を尊重」、「はぐくんできた国」として愛国心を打ち出し、先の教育基本条例案を連想させる表現がみられる。全体的には、選挙で選ばれた「市長」と教育委員、市会が教育行政を推進するとして、強く「市長」の権限を強めたものとなっている。教育基本条例案の修正といいながらも、全文が管理と統制で満ちている。知事、市長の教育目標設定による学校管理、校長の公募制による知事、市長の管理職

人事への関与、首長による教育委員の罷免、校長を通じた教職員管理・統制、教職員への勤務評定、分限処分と学校統廃合、高校学区撤廃など。

校長の公募制は、首長と校長の権限が強化され、教員への人事評価による管理統制が進むことで過度の競争主義をあまり、職場内での同僚性の破壊、教職員間の分断や孤立につながっていく。フラットな学校職員の職場組織こそ求められなければならない。これは、大阪維新の会の主張する新自由主義的教育政策 学力競争体制への公私学校再編(教育バウチャー制度導入)・保護者選択制の導入を担う教職員システムへの囲い込みのための弾圧策動である。

5

10 (2) 教育への市場化導入試行へ 塾代補助クーポン

橋下大阪市長が導入方針を示した学習塾や文化・スポーツ教室などの学校外教育で利用できるバウチャー(クーポン券)の支給制度について、橋本市長が子育て世代を優遇する特区構想を掲げた西成区の市立中学校において試行が始まる。

教育格差を埋めるため、塾や習い事に使える月1万円分のクーポン券を就学援助世帯に配布する。運営事業者は「大阪市塾代助成事業凸版・CFC共同事業体」で現在、大阪市HP等で塾代助成事業(試行実施)に参画する学習塾や文化スポーツ教室を募集している。参画事業者は学校外教育サービス提供の対価として受け取ったクーポン券の金額に90%の掛金率を乗じた額を大阪市の支払うことになっている。西成区内の就学援助世帯の中学生約1000人の中で8月30日までに申請を済ませている生徒は219人、全体の3割に留まっている。生徒が生活保護や就学援助を受けていることを、周りに知られることを懸念している。

15

橋下市長の狙いは「経済的な格差によって、学力格差がつかないように政策をつくっていく」と述べている。確かに家庭の経済格差が子どもの学力の差になって現れている実態はこれまでも私たちも指摘してきたところである。学習塾「栄光ゼミナール」の費用は、中学3年生で年間40万円ほどとなっている全国的に見ても、学習塾の費用は、平均40万円前後と、親の負担が決して小さくない。橋下市長が、こうした費用を公教育の無償化や学校での指導体制の充実(公教育による学力向上施策)に向けない理由は教育の市場化を目指す目的があるものと思われる。

25

第12回、第14回集会基調で問題点を指摘したバウチャー制度が現実のものとなりそうだ。教育を市場化するということは、保護者や子どもを単に教育サービスの客体とみなすものであり、それはやがて、市場の競争原理に不利となる層をサービスの対象外とすることに

30

つながりはしないだろうか。もはやそこには、地域社会と学校、公教育の役割という視点は存在しない。

(3) 拡大する教育への新自由主義政策

5 衆議院の解散、総選挙にあわせて、全国展開をはじめた日本維新の会の動きに乗じて、早速、呼応する動きが都市部を中心に広がろうとしている。この大都市を中心とした首長へ権限を集中し、教育「改革」を行う手法は、ニューヨークなど米国で失敗に終わった先例に倣うものである。(文献資料としては、小松茂久「アメリカの教育統治における市町直轄管理の要因に関する考察」がある。)ただし、失敗にまで踏み込んではいない。

10 大阪を地方の新自由主義政策拠点とする施策を許せば、東京、愛知、名古屋、静岡、埼玉など、既に連動する動きを見せている自治体をはじめとして、全国に拡大していく。9月10日に行われた「大阪維新の会 公開討論会」では、参加した与野党の現職国会議員や自治体の首長らが教育改革を中心に議論を行い、愛知県の大村知事、名古屋市の河村市長、中田元横浜市長、大阪市の橋下市長からの意見表明がされている。

15 大村愛知県知事「橋下代表とも何度も話をしたが、教育こそ地方分権。国が一生懸命やるのは高等教育であり、国家の威信をかけてやってほしい。初等中等教育はその地域の市長ら首長が担うべきだ。カリキュラムなどは地方に全部まかせてくれといたい」

20 河村名古屋市長「教育委員会を廃止してしまうか、やるなら選挙すべきだ。教育財産の管理権や教育施設を手に入れるのは市長。空き教室や運動場はみんなで使う。まずはここをやるかとやっているが抵抗がある」

中田元横浜市長「教育って何のためにするの、子供を自立させるためにやるんだというのが根本。いつまでも親がいるわけではない。今の教育というのは与えられた答えから選択してく。論理的に思考するようになってない。今の教育は教育委員会や文科省が管理し、この連鎖の管理で問題が出てきている。維新八策にあるように、教員が雑務に時間を取られてる。一言でいえば、就学前の幼稚園や保育園で人間としての修身をやっていくことが大事だと思う」

25 大阪橋下市長「今、提言いただいた、分権型化ということと、教育に政治がどこまで関わるのかについては、国として決めなければならないことは決め、水準も確認していく。国がやるべきことは前提に置いて、個別のマネジメントは自治体による分権型で。選択と自己責任、切磋琢磨(せつさたくま)、義務教育だからといって強制的に供給するのではなく受益者側に選ばせ、しっかり情報開示する」(2012年9月11日 SANKEI EXPRESS)

我々も、教育こそ地域分権であるという主張で取り組んできた実績を背景として、再度、地方自治に立った学校の活性化を担うための学校事務の領域を確立することで、地方から新自由主義的政策に対抗していく。

5 おわりに

自治労学校事務協議会は、公教育の無償化を掲げた中央交渉を取り組み、2009年8月民主党連合政権の発足に併せて、いち早く高校授業料無償化の取り組みを行い、2010年4月からの無償化をみることとなった。昨年の子ども手当、児童手当の取り扱いについても精力的に中央要請行動を展開してきた。

10 加えて、学校給食費の公会計化・無償化及び学校徴収金の適正化、公会計化に向けての取り組みを精力的に展開している。

今次集会の目的は、2010年第13回埼玉集会の提言を踏まえた取り組みに引き続いての検証であり、貧困の世代間連鎖が続いている現実を断ち切る自治体職員の任務を改めて共通理解し、国際人権A規約(社会権規約)(b)(c)の留保解除を踏まえて、公教育無償化の具体化を目指す各地における実践を通して、学校事務労働運動を担う主体勢力となることである。地域における問題解決を担う主体勢力となる具体的な取り組みとして、学校給食費問題を焦点化し、その解決を通して実績を積み上げることが大切である。そして自治労の教育政策を方針化して、学校事務職員の生活・権利を守りながら、公教育の市民自治を目指す具体的な運動をすすめることについて確認することである。

20 たたかいの舞台は、中央から再び地方に移された。

中央レベルでは終焉を迎えようとしていた新自由主義政策を、大都市部を中心に地方から再構築する動きが加速している。

それは、自由競争こそがすべてであり、脱落した弱者を救済する社会システムは不要とされ、貧富の差のさらなる拡大は自己責任の結果とする政策である。教育においてもこうした政策を現在の憲法体制を無視してでも進める勢いである。

公教育の無償化により貧困の世代間連鎖を断ち切るとともに、公教育の内容についても、市民が参画し、地域でともに助け合って生きていく共生・共育を目標とする私たちの運動との間で政治的対立が浮かび上がってきている。

私たちは今、この対決に積極的に立ち向かっていこう。

30

自治労学校事務協議会事務局(政策担当 武波謙三)

【注】

- (1) 社会権規約13条2(b)及び(c) 抜粋
(b) 種々の形態の中等教育(技術的及び職業的中等教育を含む。)は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。こと。
(c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。こと。
(注) 我が国は、社会権規約を批准した際、上記規定の適用に当たり、強調文字部分に拘束されない権利を留保。
- 5
- 10 (2) 「平成22年度「子どもの学習費調査」の結果について」文部科学省 平成24年2月10日
(3) 「平成23年度子ども手当特別措置法施行事務等について」、「子ども手当Q&A(平成23年度子ども手当特別措置法)」厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課子ども手当管理室
(4) 総務省統計局「労働力調査(平成23年平均(速報))」 2012年2月20日
(5) 自治研作業委員会「臨時・非常勤等職員の実態調査」報告 2009年5月26日
- 15 (6) 外務省告示第318号
日本国政府は、昭和41年12月16日にニューヨークで作成された「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」の批准書を寄託した際に、同規約第13条2(b)及び(c)の規定の適用に当たり、これらの規定にいう「特に、無償教育の漸進的な導入により」に拘束されない権利を留保していたところ、同留保を撤回する旨を平成24年9月11日に国際連合事務総長に通告した。よって、日本国は、平成24年9月11日から、これらの規定の適用に当たり、これらの規定にいう「特に、無償教育の漸進的な導入により」に拘束される。
平成24年9月24日 外務大臣 玄葉光一郎
- 20
- (7) 平成19年度包括外部監査結果報告書 平成20年2月豊田市包括外部監査人
(8) 平成23年度包括外部監査結果報告書 平成24年2月大阪市包括外部監査人
- 25 (9) 2012年度事務職員定数資料(高校・義務制)2012年8月事務協議会政策部
(10) 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「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」(～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～)2012年9月6日
(11) 「学校支援センター(仮称)の設置について(抜粋)」 臼杵市立臼杵学校支援センターHP
- 30 (12) 「学校施設老朽化対策ビジョン(仮称)」中間まとめ 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議 2012年8月
(13) 「地方公務員制度改革について(素案)」 総務省 2012年5月11日
- (14) 団体協約事項:

俸給その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項
保健、安全保持及び災害補償に関する事項
上記3のほか、勤務条件に関する事項

- 5 団体交渉の手續等の労使関係に関する事項
国の事務の管理及び運営に関する事項(人事権の行使、予算、政策等)は、団体交渉の対象とすることができない。
団体交渉の議事の概要及び団体協約の内容を公表
団体協約の内容を反映した法律案の国会提出、政省令の改廃等を義務付け

- 10 (15) 学校事務協議会は2011年第13回集会で以下の提起について確認した。

【提起】2011/1/28学校事務の将来を拓く11提言

- 1 労働争議権を含めた労働基本権を確立すること
2 現状が過半数組合にあっては、臨時・非常勤、名ばかり管理職も含めた過半数維持の取り組みを行うこと
15 3 少数組合は、競合組合との関係の整理など早急に過半数組織への展望を開くこと
4 職場での職員団体主導の過半数体制を組織し、就業規則等の改善をはかること

- (16) 「地方公務員の政治活動の自由と労働基本権を侵害する大阪市3条例の廃止を求める声明」
公教育計画学会2011年12月6日

20 【参考文献】

- ・「自治労の地域教育改革16の提言」自治労 自治研地域教育政策作業委員会 2009年8月
・「公教育の無償化にむけた取り組みを強化しよう」《緊急提言》自治労学校事務協議会 2009年12月10日
・「2010年代の公教育と学校事務職員の展望」自治労学校事務協議会集会基調 2010年1月30日
25 ・「公教育の無償化に向けた取り組みー『不都合な真実』である学校給食費等の集金・支出業務」中村文夫：第32回地方自治研究全国集会 2010年11月6日
・「学校事務の将来を拓く11の提言」自治労学校事務協議会集会基調 2011年1月29日
・「公教育の無償化への再構築 学校徴収金、とくに学校給食費の公会計化をステップとして」中村文夫：第34回地方自治研究全国集会2012年10月19日
30 ・『自治体のための債権管理マニュアル』東京弁護士会弁護士業務改革委員会 自治体債権管理問題検討チーム編 ぎょうせい 2008年7月
・「アメリカの教育統治における市長直轄管理の要因に関する考察」行財政的な要因を中心に早稲田大学大学院研究科紀要 2011年3月 小松茂久

【資料】

給食費の無償化・公会計化の状況 自治労学校事務協議会政策部で確認した自治体。

学校給食費無償化実施自治体

都道府県名	自治体名
北海道	三笠町
秋田県	八郎潟町
栃木県	大田原市
群馬県	南牧村、上野村
埼玉県	小鹿野町、滑川町
山梨県	早川町
長野県	王滝村
和歌山県	新宮市（一部助成）
兵庫県	相生市
山口県	和木町
沖縄県	嘉手納町

学校給食費公会計化実施自治体

都道府県名	自治体名
北海道	北見市、帯広市
岩手県	奥州市
福島県	福島市、いわき市、南相馬市、
茨城県	取手市、牛久市、美浦村
群馬県	高崎市、太田市、安中市、中之条町、邑楽町
千葉県	浦安市、木更津市
埼玉県	川越市、鶴ヶ島市、蕨市、戸田市、朝霞市、ふじみ野市、行田市、加須市、羽生市、越谷市、久喜市、三郷市、吉川市、川口市、滑川町、ときがわ町、川島町、吉見町、横瀬町、皆野町、神川町、上里町、宮代町、杉戸町、松伏町
神奈川県	横浜市、海老名市、開成町
静岡県	掛川市
新潟県	上越市
長野県	須坂市、千曲市、中野市
岐阜県	高山市、恵那市、美濃加茂市、本巣市、瑞穂市
愛知県	豊橋市、豊田市、安城市、江南市、小牧市、稲沢市、豊明市、日進市、清須市、北名古屋市、津島市、安西市、常滑市、東海市、知多市、岡崎市、碧南市、刈谷市、知立市、豊川市、岩倉市、半田市、田原市、蒲郡市、犬山市
大阪府	西宮市、豊中市
兵庫県	三田市
鳥取県	倉吉市
山口県	長門市
福岡県	福岡市、飯塚市
大分県	竹田市、豊後大野市、九重町