

教育行財政研究委員会 報告書

2010年1月

国民教育文化総合研究所

教育行財政研究委員会報告書

もくじ

はじめに	1
第1章「教育振興基本計画 - その見方と作り方 - 」	3
教育振興基本計画とは何か	
国の基本計画の問題点	
基本計画の見分け方	
第2章「義務教育費国庫負担制度問題」	18
義務教育費国庫負担制度とその実態	
基本的考え（国民に望むもの）の整理	
国民が望むもの	
パラメータ把握の論理	
パラメータ把握後の教育行財政制度設計：財源と権限の一致と委託 （インセンティブコントロール）	
第3章「教職員給与制度」	26
教職員給与制度の課題：職務・実績主義と地方分権改革	
職務・実績主義における教職員評価の課題	
地方分権改革と教職員給与制度	
第4章「財源別地方教育費の地域間不平等と義務教育財政」	30
小中学校財源別地方教育費(消費的支出)の時系列変動	
小中学校財源別地方教育費消費的支出の地域間不平等	
小中学校教育費地域間不平等の要因分析 - 財政力と学校規模	
第5章「教育の基準財政需要と実支出による地域間不平等」	44
教育の基準財政需要と実支出	
小中学校規模に対する教育費実支出（建築費除く）と基準財政需要の時系列変動	
結論	
第6章「学校運営費」	60
教育財政の財源・歳出傾向と学校運営費	
現状：学校運営費の不足	
学校運営費の確保のために	
提言を活かすために	71
教育振興基本計画の見直しを	
国庫負担の増加が必要	
学校の実態に即した予算を	
実態調査の必要性	
柔軟な予算執行を	
評価についての検討を慎重に	
新たな教育観の構築を	
開かれた学校像を	

はじめに

教育費の規模や負担の仕方が教育の実質を大きく左右することは改めて述べるまでもない。それだけに教育費に関わる行財政の在り方は学校現場にとって無視できないし、教職員にとってもゆるがせにできない重大事である。ところが近年における教育財政支出の削減や規制緩和、地方分権などの措置を通じて地方教育費が危機的状況に陥るに至った。

国民教育文化総合研究所がこの問題を探り上げ、教育行財政研究委員会を設置したのはそうした危機感に基づく。当研究委員会は2008年6月13日に設置が決定され、市川昭午、池田賢一、赤井伸郎、末富芳、妹尾涉、中村悦広（研究協力委員）の六人が委員に任命された。この委員会に課せられた任務は端的に言って諸々の教育課題に対応するため必要な予算を確保するためにはどのような主張をすればよいのかということである。

当委員会に示された研究課題は、（１）教育振興基本計画の在り方について、（２）教育財政の在り方について、の二つであった。このうち後者の具体的な検討課題としては義務教育費負担及び教職員給与の問題が挙げられたが、我々は地方教育費の地域間格差及び学校運営費の問題を追加することにした。

地域間格差の問題を追加したのは地方分権化及び財政難に伴って地域による格差が目立ってきたと思われることから、その実態について実証的に分析する作業を行った。というのもこの作業は義務教育費、特に教職員給与費の負担について制度設計する場合に不可欠の前提となると判断したからである。第４章と第５章に分けたのは他の章とのバランスをとるためであり、一括して読まれることが望ましい。

また教育行財政は何よりも学校教職員の必要に応じ、現場の教育実践を裏づけるものでなくてはならないというのが我々の基本的な見解であるが、そうした視点からみた場合、学校運営費は教育実践と直接かかわる問題であり、しかも学校現場を悩ましてきた懸案事項であるというのがその理由である。我々が09年6月2～4日に宮崎県の五ヶ瀬町を訪れ、同町における教育行財政の新しい試みを学ぼうとしたのもそうした考え方に基づく。

我々は08年7月21日に第１回を皮切りに09年の9月23日に至るまで研究会を10回開催した結果、第１章 教育振興基本計画（市川）、第２章 義務教育費国庫負担制度（赤井・妹尾）、第３章 教職員給与制度（末富）、第４・５章 地方教育費の地域間格差（中村）、第６章 学校運営費問題（末富）、提言をどう受け止めるか（池田）という分担で、報告書を纏めた。

義務教育費の圧倒的大部分は教職員の給与費であり、それを確保するために国と地方がどのように分担すべきかは地方財政において永久懸念とされてきた重要問題である。また学校運営費に必要とされる経費に対する公費支出が不十分であることが学校現場における教育実践にとって悩みの種となってきた。こうした問題を年次計画によって解決していくのが教育振興基本計画に課せられた本来の役割だったはずである。そうした意味で本報告書で採り上げた五つの検討課題はいずれも密接な関係にあるとあってよいであろう。

義務教育はすべての子どもたちに基本的に均等な水準でしかも大きくは変わらない内容の教育を提供するものでなければならないが、同時にその教育内容と方法は千差万別であるそれぞれの子どものニーズと地域の実態に応じたものでなければならない。こうした課題を担う義務教育の費用をどう負担したらよいのか。その制度設計は大変な難問である。

人間の作る制度である以上、完全無欠ということはありませんが、特に義務教育費の負担制度はとかく相克しがちな要求を満たさなければならないだけに完璧を期することは不可能である。教育行財政をめぐる地方分権や学校自治については教育的に見ても財政的に見ても長短両面がある。教育的な長所・短所、経済的な長所・短所がそれぞれ幾つか指摘されてきている（市川昭午「教育と財政」嘉治元郎編『教育と経済』第一法規、1970年、262～263頁）。

したがって義務教育費の負担制度や教職員の給与制度については人によって様々な見方があるのは当然である。例えば地方分権化といっても競争を通じて効率化を促すと解することもできるが、地方の実態に即した教育を行うためと解することも可能である。また我々が分析の対象としたのは前政権の下での地方教育財政の実態であるが、新政権になって制度や実態が変わってくる可能性もありうる。

したがってこの報告書を読まれる方々はここに書かれていることを鵜呑みにされるのではなく、これを手がかりにしながらも新しい状況を踏まえ、ご自分で義務教育費のあり方について改めて考えて見られることをお勧めしたい。特に財政問題を考える上で実証的な数値分析は極めて重要であるが、それと同時に数値だけで判断するのが危険な問題があることも否定できない。終わりに、そうした観点を踏まえて「提言をどう受け止めるか」について解説しているので、参考にさせていただければ幸いである。

ご多忙中にもかかわらず我々の視察に協力して下さった宮崎県五ヶ瀬町の日渡教育長をはじめ教育委員会及び学校教職員の皆様、また我々の研究調査を事務局として支えて下さった国民教育文化総合研究所の皆様に深く感謝の意を表したい。

2010年1月
市川昭午

第1章 教育振興基本計画 その見方と作り方

はじめに

各地方において教育振興基本計画（以下基本計画）が策定される場合、教育関係者はこれにどのような態度で臨んだらよいのか。また既に基本計画が策定されている場合、これをどのように評価すればよいのか。こうした問題に対処するために、基本計画に関する見方と作り方の骨子を述べることにする。

これはそれぞれの地方において基本計画策定の主体となって作業に当る場合にはその手引きとなり、また主体性をもって臨めない場合には基本計画を点検する基準として役立つであろう。それは以下に述べるような三つのことから構成される。

まず、そもそも基本計画とは何かを的確に抑えておくことが肝心である。基本計画を誤りなく策定する、あるいは正確に評価するためには、それが本来いかなるものかを前以ってよく理解しておくことが不可欠とされる。

次は、基本計画の見方を知っておくことである。その実例として国の基本計画を採り上げた。その問題点をよく認識しておくことは、地方が自分たちの計画を適切に策定していくためにも、また国の計画をより適切なものに改めていく上でも参考になろう。

最後は、計画を評価する場合の着眼点を心得ておくことである。これは既に計画の策定を終えた地方であれば、その計画の是非を見分ける基準として、またこれから計画を策定する地方であればそれに対して要求する場合の目処として使うことができよう。

教育振興基本計画とは何か

1. 教育計画と行政計画

新しい教育基本法はその第十七条第1項で政府は基本計画を策定しなければならないこと、地方公共団体は国の計画を参酌してその地域の実情に応じた基本計画の策定に努めなければならないことを定めている。したがって基本計画とは何かの問題になるが、一口で言えばそれは教育の振興を図るための基本的な計画である。

法文に従えば基本計画を策定する目的は、「教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る」ことにあり、その内容は「教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項」に関する基本的な計画である。

基本計画は教育に関係する計画という点では広義の教育計画に含まれるが、同時に教育行政に関する計画という意味では行政計画に属する。広義の教育計画には教育活動の計画と行政活動の計画の双方が含まれる。教育界、特に初等中等教育では前者をさすことが多いが、行政の世界で計画といえば行政計画のことである。

社会教育と比較して学校教育は意図的、組織的、計画的な教育を行うことを特徴とする。また昔の行政が消極的行政であったのに対し現代の行政は積極的行政である。そのためいづれも計画に基づいて行なわれることが多い点は共通しているが、学校教育計画と教育行政計画とは性格を異にする。

学校教育計画は、狭義には教育課程の編成を中心とする各学校の指導計画をさし、広義

には教職員人事、組織（校務分掌）、施設設備、保健衛生、教職員研修、渉外などの管理運営活動を含めた学校運営計画をいう¹。

これに対し、教育行政計画は、狭義には一定の教育行政目標の達成を目指して必要とされる人員、施設、費用などの教育資源を効率的かつ整合的に配置する活動をさし、広義に長期的視点に立って教育政策の目標を設定し、それに対する整合的な政策手段を策定することをいう。

第十七条が規定する教育振興基本計画は学校教育計画ではなく、教育行政計画であり、そこで目標とされるのは教育行政の目標を達成することである。といっても基本計画が教育振興を目的とするものである以上、教育目標の実現と無関係ではないが、それは間接的な関係にとどまり、直接教育目標の達成を目指すものではない。

2. 行政計画とは何か

「計画」とは「一般に将来を見通して一定の目標を設定し、その目標を達成するための諸手段を総合すること又はその総合したものをいう」が²、「行政計画とは、行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」である³。

二十世紀に入ってから行政計画が盛んに策定されるようになったのは、行政が社会秩序の維持といった消極的行政活動に止まることなく、積極的行政活動を行うようになったためである。各行政機関は担当する行政の達成目標や其の実現手段を予め計画として策定し、それを活動方針として行政を展開するようになってきた。そうしたところから「行政計画とは行政機関が、積極的な行政活動を行うため、目標を設定し、その目標達成のために手段を総合することによって、具体的基準を設定する行為である」とも定義される⁴。

いずれにしても行政が「社会経済の変化に対応しながら多岐にわたる諸施策を一定の方向に向けて統合し、一つのまとまりのある整合的な政策として実施することの必要性から、計画は行政上の重要な手段であり、法律上の制度となっていることが多いが、事実上の措置として策定され、実施されているものも多い⁵。

一般に行政計画の特徴は目標の設定と手段の総合にあると解されている。現代の行政が積極的活動である以上、その活動自体に一定の目標が内蔵されているはずで、行政にとって目標の設定が不可欠とされる。また行政作用は多元的な生活事象を総合して生活全体の向上を図るという任務と多数者の利害を調整する役割からその総合が求められる⁶。

行政計画は個々の施策を実施していく上で基準となるものであり、その策定は積極的な行政行為を行うために具体的な活動の基準を設定する行為である。政令・省令は具体的な行政活動の基準を設定する点は計画と同じだが、それ自体目標を設定するようなものではない点が違う。行政計画は原則として法律の根拠を必要としない点では委任立法と似てい

1 田邊俊治「教育計画」菱村幸彦他編『教育法規大辞典』エムテイ出版、1994年、213頁。

2 津野修他編『法令用語辞典』第八次改訂版、学陽書房、2001年、195頁。

3 塩野宏『行政法（行政法総論）』第四版、有斐閣、2005年、195頁。

4 西谷剛『計画行政の課題と展望 行政計画と法律』第一法規、1971年、59頁。

5 津野他、前掲書、195頁。

6 西谷、前掲書、63、68～69頁。

るだけに、計画内容の適正化を図るには計画に対する手続き的な規制が重要となる⁷。

行政計画には物的な計画と非物的な計画がある。行政計画の起源は陸海軍の軍備計画や動員計画にあるが、より一般的には物的な施設整備に関する施策から始まった。国土計画、地域開発計画、都市計画、土地利用計画、公共施設整備計画などがそれである。最近では物的な施設整備に限らず、ものづくり基盤技術振興基本法、雇用対策法など多方面にわたって計画に関する法律が作られるようになった。

非物的な行政計画は経済計画と社会計画に大別されるが、その中では経済計画の方が先行し、社会計画は後から策定されるようになった。社会計画は人間に直接係る領域の計画であり、しかも非経済的領域に関する計画である。社会計画とは「長期的視点に立って、各種の政策の社会的波及効果の整合化、特に社会的な政策の効率的な整合化を図る総合的政策の立案と実施」をいう⁸。教育行政計画も全体的な性格としては社会計画の一種である。

行政計画は通常、基本計画と実施計画に分けられる。基本計画の前に基本構想が練られ、実施計画の後に予算案が作られるのが普通である。また行政計画には包括的計画と部分的計画がある。例えば国土形成計画には全国計画と広域計画がある（国土形成計画法）。また森林計画は基本計画（森林・林業基本法）、全国森林計画、地域森林計画、森林施業計画（森林法）からなっており、これらの計画は計画期間の年数が同じではなく、具体的な計画ほど期間が短くなっている。

3．基本法と基本計画

行政計画のうち基本計画と称するものの策定に関しては、各行政分野の基本法に定めのあるものが多い。災害対策基本法、森林・林業基本法、障害者基本法、環境基本法、ものづくり基盤技術振興基本法、男女共同参画社会基本法、食料・農業・農村基本法、循環型社会形成推進基本法、水産基本法、エネルギー政策基本法などがそれである。

しかし基本計画について定めのない基本法もある。中小企業基本法、消費者保護基本法などは政府の責務について規定しているだけである。計画の名称については、「基本計画」あるいは「基本的な計画」とするものが多いが、「利用計画」（土地基本法）、「大綱」（高齢者対策基本法）、「推進計画」（知的財産基本法）、「重点計画」（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）、「基本的な方針」（文化芸術振興基本法）などと称するものもある。

基本法が基本計画について定める場合、基本計画が定めるべき内容を列挙するのが一般的である。施策の基本的な方針、政府が総合的かつ計画的（あるいは長期的、集中的）に推進すべき施策、施策が達成すべき目標などがそれである。したがってそれは行政府が定める行政計画や政策大綱あるいは基本方針などとそれほど変わらない。

そこから政策の基本方針や政策大綱などが立法府である国会の専属所管である法律事項に該当するかが問題となる。仮にそうだとするならば、行政計画を行政限りで定めてきたのは違法であり、それを行政府で定めるのであれば法律の根拠ないしは委任が必要だということになる。

7 塩野、前掲書、198頁。

8 菊池城司「社会計画」日本教育社会学会編『新教育社会学辞典』東洋館出版社、1986年、390頁。

行政機能の拡大に伴って計画行政が比重を増大させ、現代行政の特徴となってきた。行政法学の通説では行政計画は法律事項に該当せず、原則として法律の根拠を必要としないと解されている。しかし行政計画は行政に対する委任立法に類似しているから、計画内容の適切さを確保するためには、計画の公表と国会への報告、計画を策定する主体、予算措置、結果の評価方法など計画策定の手続きを法律で規定することが望ましい。

それにしても原則として法律の根拠を必要としないとすれば、1990年代に多くの行政分野において相次いで基本法が制定され、それに基づいて基本計画が策定されるようになったのはなぜか。それは財政の逼迫が次第に厳しさを増す状況下においてなお予算の拡充を図りたい、少なくとも削減を免れたいという各省庁の思惑によるものであろう。

文部科学省が教育振興基本計画の策定を熱望するようになったのもその例外ではなく、特に科学技術基本法に基づく科学技術基本計画が関係予算を飛躍的に拡大させた先例に倣ったものと見られる。それだけに基本計画の任務は教育政策目標を達成するのに必要な行政施策を明示すると共にその財政的な裏づけを確保することにある。

逆に言えば具体的な行政施策とその実施に欠くことが出来ない財政計画を伴わないものでは策定する意味が乏しくなる。政策の大綱、基本方針などといわれるものと行政計画と何処が違うかといえば、それは財政計画を伴うか否かである。この点ではフランスの「学校基本計画法」などが参考になる。フランスでは中長期的な政策目標を示しているだけで具体的な財政計画を伴わない法律を「基本法」、中長期的な政策目標だけでなく、その実現に向けた具体的な財政計画を含む法律を「計画法」と呼ばれることが多い⁹。

文部科学省は「教育振興基本計画とは、政府全体として、今後一定期間（5年程度を想定）に取り組むべき教育の振興に関する施策の基本的な方針であり、当該期間に目指すべき教育の目標やその達成のための教育改革の基本的方向性などを示すものである」と定義しているが¹⁰、これならば「基本方針」とか「政策大綱」と呼ぶべきである。

基本計画において最も大切なのは具体的達成手段とそれを裏づける投入資源の確保である。いくら崇高な理念を謳ったものであっても、目標達成のための手段が有効で、十分な財源が確保されない限り、計画として欠陥がある。財源が保障されないままに数値化された達成目標だけを掲げるのは、最悪の教育基本計画といわれねばならない。

4. 教育行政計画

前述したように、教育行政計画は、狭義には一定の教育行政目標の達成を目指して必要とされる人員、施設、費用などの教育資源を効率的かつ整合的に配置する活動をさし、広義に長期的視点に立って教育政策の目標を設定し、それに対する整合的な政策手段を策定することをいう。

教育行政計画には基本計画の他に各種の実施計画がある。教育行政に関する基本計画が策定されたのは今回が初めてであるが、実施計画の策定はこれまでも行なわれてきた。学級編成基準及び教職員定数基準の年次計画、学校施設・設備の整備計画、教員養成計画、

9 文部科学省『フランスの教育基本法』2006年、国立印刷局、4頁。

10 教育法令研究会編著『逐条解説改正教育基本法』第一法規、2007年、198頁。

高等教育計画などがそれである。

このように法的根拠を有するもの、そうでないものを含めて教育関係の行政計画は数多く存在する。したがって基本計画がそれらの実施計画といかなる関連を有することになるのか、実施計画は基本計画によってどのように総合されるのか、といった点が明確にされる必要がある。教育行政計画は将来における望ましい社会と教育の状態を目標として設定し、現実の様々な制約条件を考慮した上で、最も効率的に目標を達成できる方策を設計することを理想とする。しかし現実には極めて不十分な資源と不完全な情報の下で意思決定を余儀なくされるから、計画は緩やかで誘導的なものであることが望ましい。

これまで我国では義務教育を除けば教育サービスの供給において公共部門の割合が比較的小さく、私学など民営部門に依存する割合が大きかったことから、教育行政計画であっても、教育政策の数量的整備目標としてのガイドライン的な性格のものが多かった。民営化や市場化に伴ってますますそうした傾向が強まってきている。

なお計画について規定した文教関係の法律として、比較的旧いものでは社会教育に関する諸計画の立案について定めた社会教育法（第17条第1項第1号）、理科教育及び産業教育の振興に関する総合計画並びに教員又は指導者の現職教育又は養成の計画の樹立について定めた理科教育振興法（第3条第1号、第4号）及び産業教育振興法（第3条第1号、第4号）などがある。

比較的新しいものではスポーツの振興に関する基本的計画の策定を定めたスポーツ振興法（1961年、1983年の改正により第四条に計画の策定を追加）、第九条に科学技術基本計画の策定について定めた科学技術基本法（1995年）、第七条に文化の振興に関する基本的な方針の策定について定めた文化芸術振興基本法（2001年）などがある。

教育行政計画の策定には立案と実施の二段階がある。このうち立案は教育需給の予測、達成手段の提示、教育政策の分析など比較的技術的な作業であるが、計画の策定には実施過程においてはむしろのこと立案に関しても政策目標の決定、政策手段の選択、関係集団間の利害調整など政治的過程が伴うことを免れない。

教育振興基本計画に限らず、教育行政計画の策定は全国レベルだけでなく、都道府県や市町村など地方レベルでも行われる。これまで高等教育の収容計画などは主に国のレベルで、また高等学校の収容計画などは主に都道府県レベルで策定されてきた。地方の教育行政計画に類似したものに地域教育計画がある（地方教育計画ともいう）。

これは地方社会における全民衆の生活を教育的に編成する包括的な教育立地計画をいい、学校教育だけでなく、就学前教育、勤労青年教育、成人教育を一貫し、特に当該地域の切実な問題を学習するような教育編成をさす。この地域教育計画は「地方社会における子供から大人にいたる全民衆の生活を教育的に編成すること」であり、「本来的には就学前教育、学校教育、青年教育、成人教育の一貫的な編成を意味する。つまり地方社会の民衆による包括的な教育立地計画である」¹¹。この種の地域教育計画は教育運動が盛んだった戦後の一時期に幾つかの地域で試みられた。しかしそれに対応する中央教育計画が策定されなかったこと、高度経済成長に伴って地域社会が安定性を失い、やがて崩壊の過程をたどるようになったことから、そうした地域教育計画策定の動きは次第に消滅していっ

11 大田堯「地方教育計画」海後宗臣他編『新教育事典』平凡社、1949年、371頁。

た。

国のレベルにおいても同じように全国民の生活を教育的に編成する包括的な中央教育立地計画を策定することが考えられないわけではないし、地方教育計画運動も本来それを前提としていたわけだが、未だ試みられたことはない。臨時教育審議会が学校教育中心の社会から生涯学習社会への移行という構想を打ち出したものの、構想の段階にとどまり、生涯教育計画にまで具体化されることはなかった。

国の基本計画の問題点

1. 基本計画の両面性

国の基本計画は「教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府が基本的な計画を定める」ものであると、自らを定義しているが、この基本計画には望ましい面と警戒を要する面の双方があることに留意する必要がある。そのうちまず、基本計画が必要と考えられるのは以下のような理由に基づく。

第一は教育、特に学校教育が安定性・持続性を不可欠とする事業であることから計画的な整備が必要とされることである。そのため文部科学省及び教育委員会は従来も必要とされる分野に関して中期計画を策定し、それに基づいて整備を行ってきた。しかしそれらは部局ごとに独立して策定されたものであるため、統合性に欠けていた。したがってそれらを統合し、効率化を図ることには一理がある。

このことは同時に全体像を把握しやすいものにし、公教育のステークホルダーである国民や住民に教育政策を理解しやすいものにするにも役立つ。これが第二の理由である。

第三の理由は90年代頃からどの行政分野でも基本法を制定し、それに基づいて基本計画を策定する傾向が目立ってきたことである。むろんこれは財政の逼迫が厳しさを増す環境にあってなお予算の拡充を図りたい、少なくとも削減を免れたいという各省庁の思惑によるものであるが、そうした状況にあって独り文科省だけが例外であることは難しい。

そうした点では何としても基本計画を策定したいという文科省の意向は尤もである。同時に基本計画の策定に関しては従来次のような点が警戒されてきた¹²。

第一に政府・文部科学省の権限が一層強化される。基本計画の策定を通じて教育活動の諸条件だけでなく、教育の達成目標や具体的な内容までが基本計画で詳細に定められることになる。その結果、国家の教育観によって学校教育はむろんのこと、社会教育や家庭教育まで規制が及ぶようになる。

第二に教育行政の民主性が損なわれる。教育政策の定立が立法府による法律の制定から行政府による計画の策定に移行することから、政府や官僚による裁量の余地が大きくなる。その結果、立法府の統制が及ばない教育政策の範囲が拡大し、教育行政の民主的統制がこれまで以上に難しくなる。

第三に教育行政の自立性が危うくなる。国の基本計画は閣議で決定され、政府全体で取り組むことになるが、そうすると近年とみに強まっている内閣府等による教育行政への影

12 今野健一「教育権と教育基本法改正問題」『日本教育法学会年報』第32号、2003年、42頁。

響力拡大に拍車がかかり、その結果、従来のような予算配分だけでなく教育政策策定の機能までが権力中枢に移り、文部科学省の主体性や教育行政の相対的な自立性が失われる危険がある。

第四に教育活動への行政介入が強まる。教育委員会や学校は五年の期間内に施策目標をどこまで達成したかを評価され、それによって人事や予算配分が行なわれるようになる。そのため教育成果の測定評価を通じて教育活動への行政介入が強まり、教育活動を支援する手段であるはずの施策が教育活動の目標となり、関係者は施策目標の達成に捉われて近視眼的な教育実践に走る恐れがある。

2. 計画策定の遅延

それはさておき教育基本法の改正に当たって文科省が最も重視していたのは基本計画の策定を義務付ける条文を規定することであり、それによって「総合的かつ計画的に教育施策を推進するのに必要な教育投資」を確保することであった。そのため基本法の改正案と同時に基本計画を策定する予定だった。

このことは2001年11月26日の中教審に出された文部科学大臣の諮問が「1 教育振興基本計画の策定について」及び「2 新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方について」だったことから明らかである。しかし財源の見通しがつかなかったため「計画の策定」は行なわれず、2003年3月20日に出された答申も「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」となった。

したがって『教育基本法関係資料集』¹³は「文部科学大臣から中央教育審議会に対して、新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について諮問がなされました」と書いているが、厳密に言えばこれは改竄である。

また基本法改正を審議した国会では「改正された後、直ちに策定に取り組んで、そんなに長い時間をかけずにやりたい」旨を答弁していたし、自由民主党も「速やかに教育振興基本計画を策定し、教育改革や教育条件整備を総合的、計画的に推進していきます」と約束していた¹⁴。

2007年夏までに策定を終え、平成20年度予算に反映させるという当初の予定通りにはならなかったが、同年8月3日の中教審教育振興基本計画特別部会に出された「今後のスケジュール」では2007年度末までには答申・閣議決定・国会報告をすべて終了することになっていた。実際にはそれよりもさらに遅れ、2008年4月2日になって部会の答申案（「教育振興基本計画について」）が公表され、それが総会で承認されたのは4月18日であった。

計画の策定がこれだけ遅れたのは行政改革推進法（「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」2006年6月2日）や「骨太の方針2006」（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」）などにおける歳出削減方針に阻まれて財政措置に関する目途がつかなかったことが最大の理由である。

2007年12月5日の中教審特別部会に提出された案が基本的方向と具体的施策だけで、数

13 『文部科学時報』2007年3月臨時増刊号、1頁

14 自由民主党「教育基本法改正Q&A」2006年6月。

値的目標や予算措置など「計画的な推進のための必要な事項」を欠くものであったことがこれを裏づけている。今回の答申ではこの部分が付け加えられたものの、肝心な教育条件整備等に関する数値的目標が殆ど無く、予算額には全く触れていないなど、その内容は大方の期待に反するものであった。

これには自由民主党の文教制度調査会や文部科学部会など文教族議員たちも猛反発し、4月23日には数値目標を入れるよう決議したが、後述するように大勢は覆らなかった。

3. 基本方針が不明確

基本計画には問題点が幾つかあるが、その第一は今後の教育政策がいかなる方向を目指すのか明らかでないことである。「第1章 我が国の教育をめぐる現状と課題」は現状分析であり、「第2章 今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」は「施策の基本的な方針」に当たるが、その「(1) 今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」で述べられているのは学校教育の目標だけである。

そのうち「義務教育終了までに、すべての子どもに、自立して社会を生きていく基礎を育てる」は主に義務教育段階、「社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる」は主に義務教育以後、特に大学教育の目標である。このように同じ学校教育であっても義務教育と高等教育では全く別の目標が掲げられているが、両者がどう統合されるのかは明らかではない。

国会答弁では「家庭教育も社会教育も含めて、国として振興基本計画をつくり推進していく」という触れ込みだったが、学校外の教育については殆ど言及せず、成人教育等に関する政策目標などは全く示していない。これで生涯学習社会の実現がどうして可能なのか首を傾げざるをえない。

もっとも「講ずべき施策」を示す第3章の「(1) 基本的な考え方」では「『横』の連携：教育に対する社会全体の連携の強化」、「『縦』の接続：一貫した理念に基づく生涯学習社会の実現」、「国・地方それぞれの役割の明確化」という三本建ての「基本的な考え方」を示しているが、いずれも抽象的な理念にとどまり、具体的な施策ではない。

また第2章の(2)は「目指すべき教育投資の方向」と題されているが、これを読んでも、いったい教育投資を増やすべきかというのか、それとも減らせというのか、あるいは現状維持でよいというのかハッキリしない。というのも「我が国の教育に対する公財政支出は、他の教育先進諸国と比べて低いと指摘されている」が「単純な指摘はできない」とか、「幼児教育の無償化については、歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討することが課題になっている」といった煮え切らない内容だからである。

「上述した教育の姿の実現を目指し、OECD諸国など諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考に一つとしつつ、必要な予算について財源を措置し、教育投資を確保していくことが必要である。この際、歳出・歳入一体改革と整合性を取りながら、真に必要な投資を確保していくことに留意さうことが必要である」というのが結論である。

これは教育支出の総額は増やせないの、その枠内でメリハリを付け教育成果だけは挙げるようにせよということなのであろう。しかし、これでは「財政当局におもねるような書きぶり」(片山善博委員発言、中教審特別部会、08年4月2日)といわれても仕方が無いし、この程度の内容ならば五年前にも策定できたはずで、何のために時間をかけてきた

のか理解に苦しむ。

いうまでもないことだが、「欧米主要国を上回る教育の内容の実現を図る」ためには、欧米を上回るか、少なくとも遜色のない教育投資が不可欠とされる。中教審大学分科会の推計では2025年までに学生数を380万人に増やし、これに11兆円を支出し、そのうち5兆円を国が負担することによって初めて高等教育がアメリカ並みの水準になるという。それだけの覚悟がなしに「改めて『教育立国』を宣言」しても空手形に終わることは目に見えている。

4. 数値目標と優先順位が欠落

第二の問題点は数値目標を掲げた具体策が少ないだけでなく、数多くの目標が羅列されているだけで、その間の優先順位が示されていないことである。

「第3章 今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき課題」は、(1)で前述したような「基本的考え方」を示した後、これを受けて(2)で「施策の基本的方向」を打ち出している。それは「社会全体で教育の向上に取り組む」「個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる」「教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える」「子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する」の四つである。

これを見ても分かるように目標達成の手段を示すべき第3章でも(1)及び(2)はなお抽象的なスローガンに終始しており、「(3)基本的方向ごとの施策」に至って漸く施策らしきものが出されてくる。しかしその多くは国が直接実施する施策ではなく、地方公共団体や学校あるいは地域社会や住民の努力に俟つものである。

さらに行政計画というよりは教育計画に当たると思われるような内容も含まれている。前節で述べたように基本計画は内閣や各省庁など行政機関が策定する行政計画の一種であって教育計画とは異なる。教育計画は各学校が策定する当該学校の教育指導計画や学校運営計画のことである。にもかかわらず基本計画にその種の活動が記述されているのは国がそうした活動の推進や支援に当たると解されるべきであろう。しかしそれにしては漠然とした記述にとどまり、支援施策の具体的内容が詳らかではない。

第3章の(1)では「教育振興基本計画は、これら個別の政策を横断的に捉え直し、教育施策の総合的な推進を図ることを意図するものである」と述べているが、どこをどう捉え直したのか、どのように総合化したのかが明らかではない。75に上る施策が羅列されているが、殆どが短期的視点からする既存の断片的な施策を寄せ集めたものにすぎない。

具体策といえば、道徳教育教材に対する国庫補助制度の創設を検討する。平成21年度に小学校の英語教育に関する英語ノートや音声教材を配布する、地震で崩壊する危険性の高い小中学校校舎約一万棟の優先的耐震化を支援する。平成22年度までに校内LAN普及率100%、教育用コンピューター一台あたりの児童生徒数3.6人、超高速インターネット接続率100%、校務用コンピューター教員一人1台の整備を目指す。成人の週1回以上のスポーツ実施率を50%にすることを目指す。できる早期に認定保育園の認定件数を229園から二千園にする。留学生の数を2020年までに三十万人にする計画を推進する。くらいである。

しかも以上に掲げたような一応具体的な目標を示す諸施策であっても、「目指す」「支援する」「推進する」といった表現からも窺えるように確実に達成される保証はない。

第三章の(4)に「特に重点的に取り組むべき事項」として、「確かな学力の保証」「豊かな心と健やかな体の育成」「教員が子供一人一人に向き合う環境づくり」「手厚い支援が必要な子どもの教育の推進」「地域全体で子どもたちをはぐくむ仕組みづくり」「キャリア教育・職業教育の推進と生涯を通じた学び直しの機会の提供」「大学等の教育力の強化と質保障」「卓越した教育研究拠点の形成と大学等の国際化の推進」「安全・安心な教育環境の実現と教育への機会保障」が掲げられている。

以上の九つの事項はさらに幾つかの施策に細分化されており、その数は二十三にのぼる。これだけ数が多くては重点的とはいえない。しかも沢山の施策が並べられているだけで、施策の優先順位が示されていない。財源の制約が厳しいだけにこれは致命的な欠陥といわれなければならない。というのも毎年度どれを実施し、どれを先送りするかを改めて決定しなければならないからである。

5. 財政的な裏づけがない

第三の問題点は計画にとって最も重要な財源の保障ができなかったことである。「第4章 施策の総合的かつ計画的な推進のために必要な事項」は条件整備にかかわる部分であるが、施策を羅列した第3章が計画の圧倒的部分を占めるのに対して、均衡を失するほど短い。

これは沢山の施策を羅列しているものの、それを実行するのに必要な教育条件の整備に関する具体策が不釣り合いに乏しいことを意味している。特に財源が保障されなかったことは致命的である。基本法改正の目途がついた当時も文科省は「具体的な目標を盛り込み、教育政策に長期間にわたる財政面の裏づけを得る根拠としたい考えだ」¹⁵。

自民党も「欧米諸国に比して低位にある我が国の教育に対する公財政支出を拡充していくことが何よりも必要であり、例えば教育投資の具体的な目標を設定するなどの拡充のための取組みを積極的に進めていく必要がある」とし、「計画に盛り込むべき事項」としては、私学助成の大幅な拡充、幼児教育の無償化、専修学校教育の振興、教職員配置の充実等を挙げ、これらを計画に「しっかり位置づける必要がある」としていた¹⁶。

しかし文科省の狙いは全く達成されなかったし、自民党の約束も守られなかった。前述したように答申が大幅に遅れたにもかかわらず、遂に施設整備の数値目標や予算措置を盛り込むことができなかった。この点が同じ文科省関連の基本計画でも1996年以来これまで5年ごとに三回策定されてきた科学技術基本計画が投資総額をそれぞれ17兆円、24兆円、25兆円と明記しているとは大きく違っている。

一般に行政計画は本来政策目標を設定し、それに対する整合的な行政手段を策定するものであり、必要とされる人員、施設、費用などの教育資源を確保し、これを効率的かつ整合的に配置する活動を意味する。その中でも長期的視点に立ち、総合的な視野に基づいて策定されるのが基本計画である。

基本計画の任務は教育政策目標を達成するのに必要な行政施策を明示するとともにその財政的な裏づけを確保することにある。基本計画が政策の大綱や基本方針などと違うのは

15 『読売新聞』2006年11月号朝刊。

16 前出「教育基本法改正Q&A」

財政計画を伴う点である。それを伴わないものは基本計画というよりは政策の大綱とか基本方針と呼ぶべきである。

教育に関する基本計画において最も大切なのは教育諸条件など具体的な達成手段の整備とそれを裏づける財源の確保である。というのもそれがなければ目標達成のための手段である条件整備を伴わないままに現場に目標達成を求めることになるからである。

教育条件整備に関する数値目標を欠いたままに数値化された教育成果の達成目標だけを掲げることにでもなれば計画として最悪であり¹⁷、その種の「計画」であるならば無い方がましということになる。

基本計画の見分け方

1. 基本計画の判定基準

初等中等教育及び社会教育に関する具体的な基本計画を策定するのは国ではなく、都道府県や市町村である。したがって各地方はそれぞれの自主性に基づき、地域の実情に即した基本計画を策定する必要がある。この点について教育基本法の第17条第2項は、「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるように努めなければならない」と規定している。

したがって都道府県や市区町村は08年7月1日に閣議決定された国の基本計画を参考にしながらも、国の基本計画も認めているように、その地域の実情に応じて「自律的」かつ「主体的」な判断に基づいて、基本計画を策定してゆく必要がある。その場合注意する必要があるのは、国の基本計画自体がその末尾で「なお、特段の理由がある場合には、計画期間の途中に見直しを行い、その一部を改定することもあり得る」としていることである。

今回、民主党政権が誕生し、自民政権によるこれまでの政策の抜本的な見直しを行おうとしているのは、まさにそこでいう「特段の理由がある場合」に該当するといえよう。文教政策の基本方向が見直される以上、基本計画もまた変更されざるを得ない。したがって策定済みの地方は参酌すべき国の計画が修正されるのに伴って見直しが必要となるし、未だ策定していない地方は国の計画が改訂されるのを待つのが得策ということになる。

というわけで、地方公共団体の中には、基本法の規定に従って既に基本計画の策定を終えたところと、これから策定にかかるところがあるが、いずれの場合にも基本計画を的確に評価し、その是非や長短を見分ける上での着眼点や判断の基準が必要とされる。

基本計画を策定済みの地方では、それによって計画を評価し、その修正を要求するか、それを次期計画の策定に役立てるのである。また、これから策定にかかる地方ではそれを参考に基本計画の内容を考えてゆくことが可能となる。行政計画を鑑定する目安として計画の内容に関する実質的な基準と計画の策定過程にかかわる手続き的な基準が考えられるが¹⁸、それはおおよそ以下のようなものとなる。

17 苅谷剛『学力と階層』朝日新聞出版、2008年、108頁。

18 手島孝『ネオ行政国家論』木鐸社、1991年、112～118頁。

2. 内容に関する基準

教育計画の内容に関する基準としては、選択性・体系性・科学性の三つを挙げることができる。

第一に基本計画は科学性を備えていることが求められる。というのも基本計画が関係者の納得を得て実効性を発揮するためには、誰にも分かりやすく、しかも権威のあるものでなければならないからである。

教育関係者だけでなく一般住民も関心を持ち、理解できるようなものにするには、基本計画のあり方に関する中教審答申（2003年3月20日）も指摘しているように「計画の策定に当たっては、施策の総合化・体系化、政策効果についての十分な検証を踏まえた施策の優先順位の明確化と施策の重点化、（中略）基本的な教育条件の整備について、その方向性を明確に示していく必要がある」。

また計画の権威がどこから生じるかといえば、それは実効性を示すことによってである。計画が計画倒れに終わってしまえば、権威は失われてしまう。実効性のある計画は合理的な根拠を有すると共に実行可能なものでなければならない。それには到底実現できないような目標を掲げるべきではない。特に数値目標として示すことには慎重を期すべきである。また達成目標を掲げる場合にはその達成に必要な条件整備を前提にする必要がある。特に教育の成果を数値目標として示す場合には、条件整備についても明確な数値目標を担保することが必須の条件となる。

第二に基本計画は選択性を不可避とする。というのももの選択性は、「計画」が将来の予測と価値の選択を求められるものだからである。計画が特定の予定期間内達成される特定の目標とその目標達成に必要とされる事業によって構成される。

国の基本計画は自ら「今後おおむね10年先を見通した教育のあるべき姿と、平成20年度から24年度までの5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策について示す」ものだとしている。したがって教育とそれを取り巻く社会の全体的な状況について将来を予測する必要が生じる。しかし未来はそれが現実となるまででは不確定である。

したがって未来像は複数あるのが普通だから、その中からいかなる未来を選択するかについて決定を下さなければならない。それに続いてそうした未来を現実のものとするために有効と考えられる政策や施策もまた複数のものが考えられるから、幾つかの選択肢の中から特定の目標と、それを達成するのに有効と考えられる手段を選択することになる。

教育政策によって達成しようとする目的や目標についても通常複数の考え方があり得るから、そのいずれを採るのが問題となる。例えば競争を奨励するのか、それとも平等を志向するのか、そのいずれを採るのが問われる。双方に配慮するという折衷的な立場を採るといって回答があり得るとしても、なおどちらを優先するのかという選択を回避することはできない。

第三に基本計画は体系性を備えていることが求められる。基本計画は従来からあった個別の施策ごとの諸計画と違い、それらを総合することによって施策を体系化し、それによって教育政策を統一的に把握し、その透明性を高め、効率化を図ろうとする。そうである以上、個別の政策や施策を整序し、施策の重点化を図ると共に、優先順位を明確にすることが不可欠とされる。

ユネスコによれば、そもそも「計画とは、ある目標を達成するために資源を最高度に利

用する効果的な体系を組み立てることである」し¹⁹、国の基本計画もそれが「個別の政策を横断的に捉え直し、教育政策の総合的な推進を図ることを意図するものである」と述べている。

3. 手続きに関する基準

次に教育計画を策定する上での手続き的な基準としては、専門性・民主性・柔軟性の三つを挙げることができる。

第一は専門性の確保である。基本計画を科学的で合理的な内容を有するものにするには、それが専門的な知見に基づいて策定されることが必要とされる。そうした科学性を保証しようとするためには、できる限り策定過程に教育、行政、財政など関係各分野の専門家を参加させ、専門的な見解を計画に反映させることが前提条件とされる。

第二は民主性の保障である。基本計画は目標及び手段の選択並びに総合化のための調整を不可欠とする。前者は数ある代替案の中から特定の案を採択するものであるし、後者は数多い施策に優先順位をつけることになる。したがってそのいずれの場合も価値判断を伴う決定を迫られることになるが、この決定は最終的には政治的決断に俟つかない。

基本計画の策定が結局は政治的な判断を要するものだとすれば、それは官僚や専門家だけでなされるべきではなく、民主的な手続きが必要となる。具体的には各分野の代表からなる審議会による原案の審議、公聴会やパブリック・コメントなどによる住民の意見の反映、地方議会による承認といったことである。

第三は柔軟性の具備である。基本計画は中期ないしは長期の未来にわたる計画であるが、未来は不確定であることを本質とする。教育及びそれを取り巻く社会環境は常に変化するものだから、基本計画は継続性を尊重しながらも決して固定したものであってはならず、不測の事態に即応できる柔軟なものでなければならない。

国の基本計画も「急速に変化する社会の中で、教育が対応すべき課題も日々刻々と変化している。こうした状況に対応するためには、今後の計画期間においても、必要に応じ、適時適切に新しい課題に対する検討を進めるとともに、迅速に対応を行っていく必要がある」としている。

そうだとすれば基本計画は定期的（例えば一年ごと）に見直しを行い、それに基づいて必要な修正を施すローリング・プラン方式を採用する。またそうした見直しを可能にするためのフィードバック装置を基本計画に内蔵させるといったことが求められる。

19 ユネスコ編・木田宏訳『教育計画 その経済社会との関連』第一法規、1966年、7頁。

提言

- 1 . 教育振興基本計画は教育に関する計画であることは間違いないが、本来的には教育に関する行政計画の一種であって、教育計画ではなく、学校における教育計画などと性格を異にする。したがって、それは教育活動の内容や方法について規定するよりも、主に教育活動に必要な条件整備に関する計画でなければならない。
- 2 . 基本計画は教育政策の目標と目標達成のための手段を総合的に提示するものである点で法律に近い性格を有するにもかかわらず、国会や地方議会に報告するだけで足りるとされているところに特徴がある。それだけに広範な社会的合意を十分に反映するよう策定には慎重を期すると共に、策定の手続き等を法律や条令で定めておくことが望ましい。
- 3 . 基本計画が政策の基本方針や政策大綱と異なるのは、財政的裏づけがあることである。したがって、財政支出計画が伴わないような基本計画では時間と費用をかけてわざわざ策定する意味がない。教育活動の達成目標だけが数値で示され、それに不可欠な条件整備が保障されていないような計画は最悪であり、受け入れられない旨をはっきり主張する必要がある。
- 4 . 基本計画には望ましいところと危ぶまれるところの両面がある。総合的・計画的な教育政策の推進や財源の確保という点でその必要性は否定できないものの、警戒を要することもまた確かである。特に教育活動に対する政治的介入が強まり、教育行政の民主的統制や自立性が失われないように注意する必要がある。
- 5 . 基本計画は大方の関係者の納得が得られ、実効性を発揮できるものでなければならないが、それにはその中身が可能な限り科学的根拠があり、合理的なものであることが必要とされる。そうした計画を策定するためには、策定の過程にできるだけ各分野の専門家、特に教育関係者を参加させ、その知見を計画に反映させることが要請される。
- 6 . 基本計画は、中・長期にわたるものであるが、未来は不確定であることを本質とする。したがって、どれほど慎重に策定された計画であっても、計画通りに事態が進行するという保証はない。そうである以上、基本計画は教育の状況及びそれを取り巻く社会環境の変化に迅速に対応できるような弾力性のある扱いがなされなければならない。
- 7 . 基本計画は、個別の諸計画を総合し、体系化することによって、政策の透明度を高め、効率化を図るものである。したがって、既存の政策や施策を寄せ集めて羅列するだけでは基本計画とはいえない。数ある政策及び施策が体系的に整序されるだけでなく、時間や財源に限りがあるなかで、どれから手をつけるのか、優先順位が明示されなくてはならない。
- 8 . 基本計画はどのような未来を想定し、どの政策を優先するかは価値判断を伴うもので

ある以上、最終的には政治的決断を不可避とする。それだけに計画策定が成功するためには民主的な策定手続きが不可欠の要件とされる。審議会による審査、公聴会やパブリック・コメントなどによる住民の意見の反映、地方議会による承認などを求めるべきである。

<市川 昭午>

第2章 義務教育費国庫負担制度問題

はじめに

地方分権下において、地方の創意工夫を活かしながら、限られた財源をどのように配分して、国全体のナショナルミニマムとしての義務教育の質を高めていくのが問われている。以下では、義務教育費をどの主体がどのように負担していくのかを考える上で、何が必要なのかを考えてみたい。

義務教育費国庫負担制度とその実態

まず、現在の義務教育費国庫負担制度の仕組みを概観するとともに、その制度の持つインセンティブ構造を分析してみよう。

この制度が対象とするのは、教職員の人件費である。人件費において、国は、国の定める基準額（標準定数×省令に定める給与単価）¹のうちの1/3または地方の実支出額の1/3のいずれか低いほうについて負担をおこなう。また、地方は、全国の額を基準に算定された必要額の2/3が、基準財政需要額に積算され、財源不足となる自治体（交付団体）は、その財源不足額を地方交付税として措置（いわゆる裏負担）される。つまり、この制度のもとでは、国と地方の負担割合は、それぞれ1/3と2/3となる。

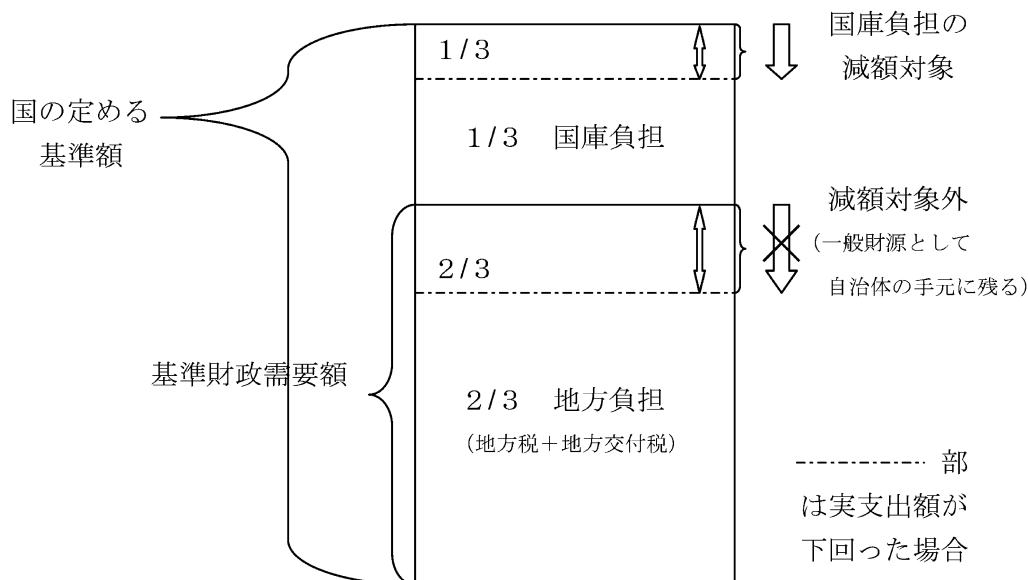
実際には、地方の実支出額が、国の定める基準額を上回る場合には、超過分は全額が自治体の持ち出しになる。一方で、地方の実支出額が、国の定める基準額を下回る場合には、その下回ったうちの1/3は国庫負担額の減額となる。しかしながら、裏負担として交付税措置された分については、自地域の行動に対する限界的な意味では、減額の対象とならず、その差額の2/3は、一般財源（つまり地方にとっては用途の自由な財源）として、そのまま自治体の手元に残ることになる（図1を参照。）。これは、国庫負担分の配分額がその地域の実支出額にあわせてダイレクトに変動する仕組みなのに対し、交付税措置分²は、実支出額と連動した仕組みになっていないからである。つまり、自治体独自で、教員数を削減したり、給与カットを行ったりすれば、基準額との差額のうちの2/3はそのまま手元に残り、この制度のもとでは、自治体には財政的なインセンティブが働く余地がある。

以下では、この二つのインセンティブの実態についてみていく。まず、教員数削減については、標準法のもとで定数を満たさない場合には、文科省からの指導が入ることになっている。実際にも、定数は原則満たされているようである（表1を参照。）。この表では、

1 基準額は、省令で定める経験年数毎の給与単価に各県毎の教職員の年齢構成を反映させて算定されている。この省令で定める給与単価は、各県で実際に支給されている給料水準の平均とは異なる。また、国家公務員の俸給の増減（人事院勧告）を反映して改訂される。

2 交付税措置分は、教員標準定数×単位費用（標準的な給与単価に相当）×補正係数で積算される。この教員標準定数は、「定数法で算定した各県の定数法上の定数」であり、単位費用は、「標準団体における一般財源所要額を標準団体における教職員数で除した、教職員数一人あたりの標準的な費用」であり、補正係数は、地域事情を考慮して補正をする係数であり、具体的には、普通態様補正（地域手当の級地区分に応じた行政の質量の差を反映）、経常態様補正（各都道府県の年齢構成差を反映）、寒冷補正（寒冷地手当差に応じて補正）の補正が行われている。

図1 義務教育費国庫負担制度の仕組み



未充足の県が見られるが、年度内には充足されているとのことである。次に、給与削減については、給与カットを行った自治体35県では実支出額が減少し、そのうち、16県で国庫負担金の定額と実額の差が生まれている（表2を参照。）。つまり、ここからは、そのようなインセンティブが実際に働いている可能性が示唆される³。表2のうちから、平成20年度に実支出額が国の定める基準額を下回る県に関して、給与削減内容をより詳しく見たものが、表3である。

現行の国庫負担の仕組みは、「総額裁量制（2004年度～）」と呼ばれる。この制度の導入以前は、国負担の範囲を国の定めた定員の範囲とし、財政上の上限を規定すると同時に、標準法のもと定数を割り込む余地はないという意味で、財政上の下限も規定する仕組みとなっていた。しかしながら、近年、これらの構造を変化させる動きがでてきた。

第一は、2001年に、常勤と非常勤の間で定数の振り替えが可能になったことである。これにより、標準定数に見合う形で定数単価の安い非常勤に振り替えれば、交付税措置分が浮くことになる。

第二は、2004年の国立大学法人化により、国基準の教育職俸給表が消滅したことである。これにより、自治体はこれまでの国準拠の教育職俸給表から、自治体の裁量による教育職俸給表へと給与基準が変化することになる。したがって、自治体独自の給与カットのインセンティブが働く余地ができたことになる。

あわせて、2006年に、国庫負担の1/2から1/3への変更が行われた。これは、地方分権化の流れの中で、当時の小泉首相が主導した「三位一体の改革（国から地方への補助金・負担金を削減、地域格差是正のための地方交付税を抑制、とを補うために地方

³ 表1では、定員未充足県が4県となっている一方、表2では、2県となっているが、この理由は、表2が対象としているサンプルが、給与カットを行った自治体35県であるからである。したがって、表2で示されていない埼玉県と福岡県は、平成20年度には給与カットを行っていないが、未充足となっている県と理解できる。

表1 公立小・中学校の定数充足状況（校長教諭等）

都道府県	20年度			
	定数	実数	差引	充足率
	A	B	B-A	B/A
1 北海道	28,799	28,862	63	100.22%
2 青森	7,905	8,111	206	102.61%
3 岩手	7,940	7,990	50	100.63%
4 宮城	11,866	11,868	2	100.02%
5 秋田	5,760	5,797	37	100.64%
6 山形	6,583	6,688	105	101.60%
7 福島	11,121	11,621	500	104.50%
8 茨城	14,796	14,900	104	100.70%
9 栃木	10,079	10,296	217	102.15%
10 群馬	9,864	10,313	449	104.55%
11 埼玉	28,608	28,601	▲7	99.98%
12 千葉	25,768	25,803	35	100.14%
13 東京	38,505	40,915	2,410	106.26%
14 神奈川	33,852	33,875	23	100.66%
15 新潟	12,668	12,712	44	100.35%
16 富山	5,156	5,186	30	100.58%
17 石川	5,930	5,927	▲3	99.95%
18 福井	4,394	4,589	195	104.44%
19 山梨	4,772	4,835	63	101.32%
20 長野	11,041	11,329	288	102.61%
21 岐阜	10,561	10,690	129	101.22%
22 静岡	16,307	16,388	81	100.50%
23 愛知	32,079	32,536	457	101.42%
24 三重	9,879	10,002	323	103.34%
25 滋賀	7,195	7,430	235	103.27%
26 京都	11,626	12,191	565	104.86%
27 大阪	37,009	37,150	141	100.38%
28 兵庫	25,491	25,902	411	101.61%
29 奈良	6,865	6,905	40	100.58%
30 和歌山	5,793	5,823	30	100.52%
31 鳥取	3,473	3,689	216	106.22%
32 島根	4,746	4,849	103	102.17%
33 岡山	10,059	10,140	81	100.81%
34 広島	13,570	13,448	▲122	99.10%
35 山口	7,719	7,741	22	100.29%
36 徳島	4,631	4,662	31	100.67%
37 香川	5,065	5,229	164	103.24%
38 愛媛	7,817	7,932	115	101.47%
39 高知	4,884	4,933	49	101.00%
40 福岡	22,499	22,461	▲38	99.83%
41 佐賀	4,764	4,914	150	103.15%
42 長崎	8,324	8,353	29	100.35%
43 熊本	9,935	9,997	62	100.62%
44 大分	6,529	6,584	55	100.84%
45 宮崎	6,349	6,435	86	101.35%
46 鹿児島	10,576	10,698	122	101.15%
47 沖縄	8,229	8,285	56	100.68%
計	586,981	595,585	8,604	101.47%
		充足県	43県	
		未充足県	4県	
		(埼玉県、石川県、広島県、福岡県)		

出所：文部科学省調べ

表2 平成20年度に給与削減を実施している35道府県の状況

	国庫負担金の 定額と実額の差		定数超過 ▲未充足 状況 (5月1日現在)
	実額 負担県	差額 (百万円)	
北海道	○	▲1,614	0.22%
青森県			2.61%
岩手県	○	▲215	0.63%
宮城県			0.02%
秋田県			0.64%
山形県	○	▲46	1.60%
福島県			4.50%
茨城県			0.70%
栃木県			2.15%
千葉県			0.14%
神奈川県			0.66%
新潟県			0.35%
富山県			0.58%
石川県	○	▲179	▲0.05%
山梨県			1.32%
三重県			3.34%
滋賀県			3.27%
京都府			4.86%
大阪府	○	▲3,503	0.38%
兵庫県			1.61%
奈良県	○	▲278	0.58%
和歌山県			0.52%
鳥取県	○	▲28	6.22%
島根県	○	▲561	2.17%
岡山県	○	▲200	0.81%
広島県	○	▲1,804	▲0.90%
徳島県	○	▲667	0.67%
香川県	○	▲146	3.24%
愛媛県	○	▲475	1.47%
高知県	○	▲367	1.00%
佐賀県			3.15%
長崎県			0.35%
宮崎県			1.35%
鹿児島県	○	▲523	1.15%
沖縄県	○	▲1,280	0.68%
計	実額県(○) 16道府県	▲11,886	超過県 33 未充足県 2

※) 石川県、広島県とも年度途中に定数は充足している。

出所：文部科学省調べ

表3 平成20年度に実額が定額を下回る県（最終交付決定時）

	定額との差	給与カットの状況	
		本給	諸手当
北海道	16.1億円	▲7.5～9%	管理職手当、期末勤勉手当
岩手県	2.2億円	▲2～6%	管理職手当
山形県	0.5億円		管理職手当
石川県	1.8億円		管理職手当
大阪府	35.0億円	▲3.5～11.5%	管理職手当、期末勤勉手当、退職手当
奈良県	2.8億円	▲1.5～3%	
鳥取県	0.3億円		
島根県	5.6億円	▲6～8%	
岡山県	2.0億円	▲2.8～6%	管理職手当、期末勤勉手当
広島県	18.0億円	▲3.75～7.5%	管理職手当
徳島県	6.7億円	▲7～10%	管理職手当
香川県	1.5億円	▲1～5%	管理職手当、期末勤勉手当
愛媛県	4.8億円	▲2.6～4.5%	管理職手当
高知県	3.7億円	▲1.5～5%	管理職手当
鹿児島県	5.2億円	▲5～10%	管理職手当
沖縄県	12.8億円	▲3%	管理職手当、期末勤勉手当、退職手当
16道府県	118.9億円	13道府県	13道府県

本給か諸手当のいずれかのカットを実施 15道府県

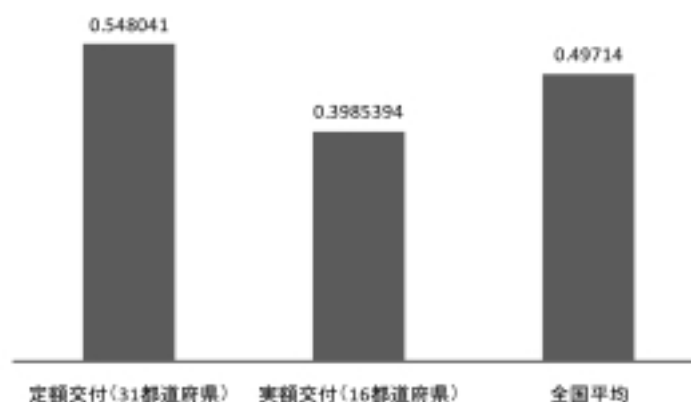
注)鳥取県は、条例改正により、平成21年1月から本給を▲3.5%引下げるなどの給与改定を実施。

出所：文部科学省調べ

へ税源移譲)」によるものである。これにより、厳しい地方財政のもと、自治体にとって、交付税措置を浮かせようとするインセティブがより一層促進されることとなった。

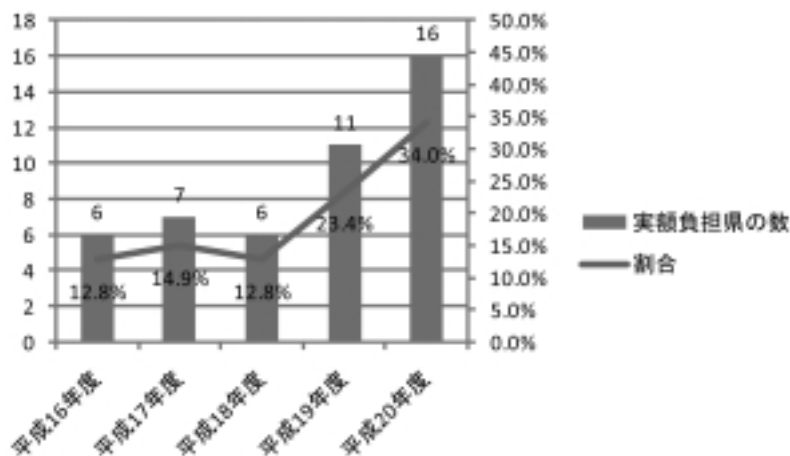
表2で見たように、自治体独自の給与カット・手当カットにより、16道府県は、国の定める基準額（定額交付）を下回る水準（実額交付）となっている。図2は、定額交付の都道府県と実額交付の都道府県、および全都道府県の財政力指数をそれぞれ比較したものである。これをみると、財政力指数の低い自治体ほど、実額交付となる傾向がうかがえる。また、図3からは、実額交付を行う自治体が年々増加傾向にあることがうかがえる。自治

図2 財政力指数との関係



出所：筆者計算

図3 実額負担県の推移



出所：文科省調べを元に筆者作成

体独自の給与カット・手当カットの多くは、知事部局の要請により教職員を含む自治体職員を対象とした時限的措置ではあるが、教育職俸給表の国準抛がなくなつたいま、自治体の財政力の高低が義務教育基盤の地域差を生み出す可能性も否定できない。

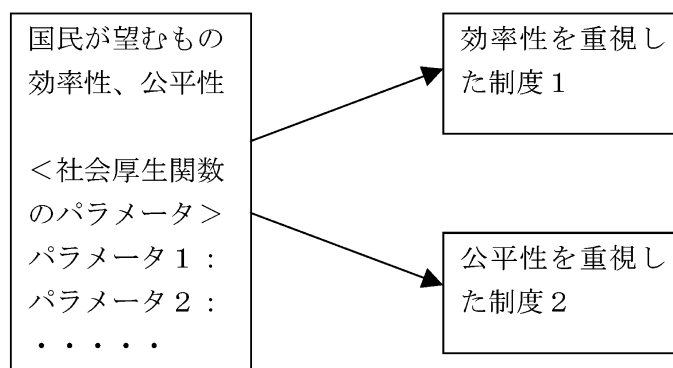
基礎的考え（国民の望むもの）の整理

このような現状を踏まえて、以下では、負担方法のあり方を考える。義務教育費の負担方法としては、以下の3つの方法が考えられる。

- 特定財源による全額国庫負担
- 一般財源による全額地方負担
- 国（特定財源）と地方（一般財源）による分担

これまでに数多くの議論がなされたものの方向性が確定しない理由は、義務教育に関して、効率と公平のバランスをどのように保ちながら、義務教育のサービスを提供していくのかに関する国民の考えが不明であることに関係する。望ましい制度として、様々な提言がなされる背景には、根本的に、国民が望む義務教育サービスに対するイメージの違いがあるのではと思われる。意見の集約・方向感の集約に向けては、それらのイメージの違いが何であり、その基礎となる出発点が何であるのかを整理することがまず必要ではないだろうか。（パラメータが決まっていなくても、パラメータの違いで望ましい制度がどのように変わるのかという整理が必要。）

仮に、国民が、義務教育に関しては、機会の平等、結果の平等など、全国民が最低限のサービスを確実に受けることが出来るシステムを最重視するとすれば、地方の財政に左右されること無く教育が実施されるシステム、すなわち、「特定財源による全額国庫負担」が望ましいであろう。一方で、地域の（減額も含めた）競争インセンティブを重視するのであれば、「一般財源による全額地方負担」が望ましいであろう。この場合には、地域



間のサービス格差を許容することになる。また、効率性と公平性をバランスさせる場合には、「国（特定財源）と地方（一般財源）による分担」制度が採用されることになるのかもしれないが、国と地方の役割分担をどのように明確化するのがの議論も必要となる。

現実には、今の義務教育の財政制度では、給与削減メリットがあり、実際に給与カットがなされている。その結果、教育の質がどのように変わったのかには厳密な検証が必要であるが、義務教育の機会の公平性を国民が望むのであれば、減額競争のインセンティブよりも、国が全国的に教育費の一定額を確保したのちに、その中身としての教育の質を競い合える仕組みが望ましいであろう。これは、の制度の下で、裁量を与えた、（給与以外の経費も含めた）義務教育交付金制度になるであろう。

ただし、これら適正な制度は、義務教育の機会の公平性に対して、国民がどのような考えを持っているのか（パラメータの違い）によって異なってくる。意見の集約・方向感の集約に向けては、それらの違いによって、望ましい制度がどのように変わるのかを透明性をもって明示することがまず必要であろう。

国民が望むもの（パラメータ）の実証的把握

次のステップは、パラメータの把握である。実証的把握には、完全なものはないが、だからといって、実証的把握が不可能で不必要であるわけではない。義務教育サービスに対する国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではない。把握できれば、方向性が見えてくるであろう。

さまざまな手法・側面から、実現される義務教育サービスの姿を示すデータを整備し、情報を提供することにより、国民の望むものを明らかにしていくことが、国民の総意としてのパラメータを把握することにつながるのである。

パラメータ把握の論点

パラメータの把握においては、以下の論点が考えられる。

- 1．国民が望む「最低限の義務教育」のレベルとは何か
- 2．許容される（地域間）格差と、許容されない格差の境界はどこにあるのか？（料金格差、サービスの格差、アクセスの格差など様々。）

3. 競争インセンティブは、「最低限の義務教育」と両立可能ではないのか？

「地方分権」・「地域主権」は、これらの点と整合的でなければならない。これは、日本の教育をどのような形に変革していくのかを決める部分でもあり、それこそ、望ましい制度を決める出発点となるパラメータを構成するものである。

パラメータ把握後の教育行財政制度設計：財源と権限の一致と委託（インセンティブコントロール）

義務教育に対して、国民の望むもの（格差許容度・競争重視度）が見えてくれば、それに応じて、目標を適格・効率的に実行できる制度設計が行われることになる。財源制度の設計には、権限の配分の議論が不可欠である。基本的に、権限と財源は一致させるべきであり、財源のみを与えて規制するのは真の分権ではない。ナショナルミニマムの観点から公平性、再分配が必要となる分野は、見かけ上の分権として財源のみを配分し規制するのではなく、国に財源と責任を持たせ（財源と権限の一致）、加えて、国民がそれをきっちり監視するガバナンス制度の構築が良いだろう。したがって、「特定財源による全額国庫負担」となる。また、権限と財源は一致させるべきとの観点からは、あるひとつの事業において「国（特定財源）と地方（一般財源）による分担」は望ましくなく、事業ごとに、国の役割（責任・権限・財源は国）、地方の役割（責任・権限・財源は地方）と分けることが望ましいであろう。

もちろん、国が役割を担う場合においても、執行は効率的なところで行うことが望ましく、インセンティブのコントロールが最重要である。（基本的には、大きな裁量を与えたアプトットコントロールが望ましい。）すなわち、ガバナンス制度の構築とともに、インプットコントロールからアウトプットコントロールへ移行し、義務教育サービスの執行においては自由度を与え、効率的で効果的な教育インセンティブを確保するとともに、達成度合いを定期的に確認し、基準を満たせない場合においては支援をする体制作りが望ましいであろう。

提言

1. どのような教育費負担制度が望ましいかは、国民の効率性と公平性の重視の程度に依存する。したがって、まずは、国民の望むもの（パラメータ）を実証的に把握することが、望ましい負担制度の設計には不可欠であり、教育政策の優先順位としても高い。国民が公平性を重視する社会を望む場合には、現行の国庫負担制度にはインセンティブ構造に問題があり、特定財源による全額国庫負担制度が望まれよう。
2. 事業ごとに国の役割、地方の役割と分け、国が役割を担う場合においても、執行については効率的なところで行うべきである。大きな裁量を与え、効率的で効果的な教育を行えるようにする。基準を満たせない場合においては、国が支援をする体制をとることが望ましい。

< 赤井伸郎、妹尾渉 >

第3章 教職員給与制度

教職員給与制度の課題：職務・実績主義と地方分権改革

教職調整額の見直し、勤務時間や職務に応じた手当、教員評価にもとづく昇給など、教職員給与制度は急速な変革期に入っている。

教職員給与は学校教育費全体の74.7%を占め（平成20年度地方教育費調査,第6表）、教育財政における最大の支出費目であり、また教職員は地方公務員の37.6%を占める最大の公務員集団でもある（平成20年度地方公共団体定員管理調査結果、第1表）。

それゆえに、公務員人件費削減の一方で、学校教育に対し高いパフォーマンスが求められる現在、地方財政部門と教育財政部門の双方から、給与削減圧力を受けるのが教職員集団である。

学校事務職員については、すでに野川（2008、36頁）が指摘するように「いくつかの県で最高到達級の引き下げや各級への到達スピードの鈍化・昇任・昇格基準の改悪が進められている」と指摘される状況がある。教員については、評価にもとづいた昇給や新しい職の導入、教職調整額を見直し残業に応じた手当支出といった職務・実績主義の運用が、給与制度の中心的なイシューとなっている。

また総額裁量制度や、義務教育費国庫負担金の一部一般財源化などの地方分権改革のもとで、教職員採用が抑制され非正規教職員に依存するという問題が発生している。地方分権改革については、将来的には中核市以上への人事権や給与財源の移譲を経て、市区町村への教職員人事に関する財源権限移譲の方向性を文部科学省が打ち出している（中央教育審議会2005、31頁）。

このように、現在の教職員給与制度は、職務・実績主義への転換と、地方分権改革の推進という2つの要素により、転換期にあっているが、それぞれに課題は大きい。

職務・実績主義における教職員評価の課題

総務省の地方公務員改革においても、文部科学省の教員給与制度改革においても、教職員給与は職務・実績主義のもとで決定される制度への移行が行われつつある。

このような職務・実績主義にもとづく教職員給与制度の見直しの動きは、1980年代以降、「イギリスを中心として広まっているNPM（New Public Management）の採用に由来している」（本図2006、194頁）。たとえばイギリス教員給与制度では、一般教員とリーダーシップグループ教員に給料表が分かれ、一般教員はさらに基礎給料表、上級給料表、卓越技能教員給料表の3段階の給料表が採用されている。それぞれの給料表において昇給する際には、校長による業績評価が行われる。また、基礎給料表から上級給料表への昇格、卓越技能教員給料表への昇格に際しては、全国審査が行われる。

なお、それぞれの給料表が適用される教員の職務や給料表については、教育技能大臣に決定権限があるものの、STRB（School Teachers Review Body）と呼ばれる教員給与決定機関の勧告にもとづいて作成されなければならない。イギリスでは、この勧告の作成に際

して、教職員組合を含む協議団体に対するアカウンタビリティの遂行が義務づけられている。

なお、イギリス以外にも、職務・実績主義にもとづいた給与決定が行われる国は、スウェーデン、フィンランドなどがあり、また賞与に反映される韓国やシンガポールの事例もある（諸外国教員給与研究会2007、13-14頁）。

しかしながら、教職員給与を職務・実績主義のもとで運用しようとする場合、大きく分けて2つの問題が発生している。

（1）教職員の職務規定を、給料や手当に対応する形で明確化するのかどうかという職務規定に関する問題、（2）職務に対する実績を評価しようとする場合、現在の教職員評価制度のもとでは評価基準が明確でなく、また評価者である校長、教頭（副校長）の評価スキルに相当に向上の余地があるという実態がある。

（1）教職員の職務規定を、給料や手当に対応する形で明確化するのかどうかという職務規定に関する問題については、「評価項目や評価基準の設定は、その前提として『職務内容』が明確になっていなければならない」（野川2008、39頁）と指摘されるが、日本の教員、学校事務職員、栄養教諭、養護教諭は、中心的な職務のほかに校務分掌により、多様な職務を担い、給料や手当に対応した職務内容と評価基準が明確化されていない。

（2）教職員の職務に対する実績を評価しようとする場合、職務内容が不明確であることと関連するが、評価の基準が明確でなく、それゆえに評価者である校長や教頭（副校長）の主観に依存するという問題がある。

もっともこれは、日本に限った問題ではなく、教職員の給与を校長による人事評価で決定するスウェーデンにおいても、同様の問題が発生している。

また、何のための職務・実績主義の導入かという、制度改革の意図が国によって大きく異なる。日本では、公務員給与削減というネガティブな動機にもとづいているが、イギリスでは優秀な人材を確保し、教員が成果を上げることへのインセンティブを給与システムで形成し、教員の職能開発を促進するなどのNPMにもとづいた目的が明確に主張されている（本図2006、198頁）。スウェーデンでは、NPM的発想とともに、低い水準にあった教員給与を上昇させるための戦略として、職務・実績主義が採用されている。

そうした改革意図が明確にならない限りは、日本において職務・業績主義が良好に機能することは難しいといえる。

地方分権改革と教職員給与制度

総額裁量制の導入や、義務教育費国庫負担金の一部一般財源化にともない、教員数や教職員給与は抑制される傾向にある。都道府県に対する権限委譲を中心とした現在の地方分権改革は、教職員給与制度だけでなく雇用システムに対しても、デメリットが大きい。

さて、政権交代等による多少の方針変更については勘案しなければならないが、地方分権改革の進展の中で、公立小中学校の教職員の人事権は都道府県から市町村へ委譲されていくという中期的な方向性に大きな変化はないものと想定される。

この際、教員給与制度について大きな課題となるのが、これまで都道府県単位で決定されてきた教員の給料表が、市町村毎に細分化され、市町村間格差を拡大させないかどうかという懸念である。

具体的には、(1)市町村間の教職員給与格差、(2)教職員給与の低い自治体やへき地での人材確保の困難といった課題が想定される。

たとえば、日本の市町村に相当する基礎自治体(コミュン)が、教員給与財源を支出する教育財政システムを採用しているスウェーデンの場合、財政力の低いへき地の教員給与水準が低く、人材の確保が困難であるという課題を有している(諸外国教員給与研究会、9頁)。

日本においても、近い将来に中核市以上への教員採用権や任命権、教員給与財源の委譲が行われた場合、相対的に財政力が高く教職員給与の高い政令市・中核市に優秀な教職員志望者が集中し、そうでない地域では人材の確保が困難になるという可能性は十分に現実的なものである。

こうした課題を懸念し、教職員給与制度や人事権は現行通りに、都道府県単位で行うことが望ましいという見解もある。

しかしながら、公立小中学校の設置者は市町村であり、学校現場の実態を把握したうえで、望ましい教育の在り方を意思決定するのは設置者たる市町村の責務である。だが市町村が、人事権を制限された形でしか行使することのできない現在の県費負担教職員制度のもとでは、教職員は市町村の職員ではなく都道府県の職員としての意識をもって職務に従事してしまう側面もあろう。

こうした面を課題ととらえた場合、教員の採用や任命に関する権限や財源は可能な限り市町村に置くことが望ましいとも考えられるのである。

この際に、前述した2つの懸念すなわち(1)市町村間の教職員給与格差、(2)教職員給与の低い自治体やへき地での人材確保の困難については、何らかの対策が検討される必要がある。

まず(1)市町村間の教職員給与格差については、たとえば都道府県単位で目安となる給料表を設定したうえで、それを下回った場合に、国や都道府県が是正措置を行うという制度設計を行うことで、自治体間の格差拡大は回避可能である。

ただしこの場合、市町村に対する教職員給与財源の保障をいかに行うのが、大きな課題となる。イギリスは、中央政府から学校に、教職員給与財源を含んだ予算が配分される中央集権的な学校特定交付金(Dedicated Schools Grant)方式を採用しているが、民主党の主張する「教育特定交付金」もこれに近い発想に立つものと考えられる。

しかし「教育特定交付金」を市町村に交付するとしても、その算定方式の透明性・公平性や、市町村単位での確実な予算執行がされない場合のペナルティの在り方など、実際の運用に際して解決されるべき制度的技術的課題は多い。なおイギリスでは、教育条件の厳しい地域ほど高い水準の予算保障が行われる算定方式を採用しているが、毎年、教職員関連団体や行政実務担当者による算定方式の見直しと調整が行われている。日本においても、中央政府に予算水準の算定方式に関する権限を集中させず、そのプロセスにおいて地方の実態を反映させる仕組みの整備が重要であると考えられる。

課題は多いが、これらの課題がクリアされれば、教職員給与の安定的な財源を市町村に保障することが可能となり、教職員給与格差についての懸念は回避されることが考えられる。

(2)教職員給与の低い自治体やへき地での人材確保の困難については、たとえば現在でも教職員給与水準が都道府県間で最も低い水準にある高知県や沖縄県ですら、教員採用試

験の倍率が高いことを考えると、それほど懸念する材料ではないといえる。また市町村採用となっている一般公務員の志願倍率が、ある程度高いことを考えても、人材確保に関して著しく悲観的な見通しをたてる必要はないものと考えられる。ただし、これは教員採用試験倍率を支える開放制教員免許制度を前提とした場合の予測である。

今後、教員免許制度が6年一貫養成に移行することで、教員志望者の母集団が減少すれば、現在、教員試験の倍率低下に悩む大都市圏を中心に、教員の大幅な定員割れが発生することが懸念される。人材確保については、教員給与制度とともに、教員養成制度のもとで、慎重な検討が行われるべきであると考えられる。

提言

1. 教員の採用や任命に関する権限や財源を市町村に移譲するのであれば、市町村間的大幅な教職員給与格差が生じないように、都道府県単位で目安となる給料表を作成し、それを下回る場合は国や都道府県が是正措置を行う制度を設計することが望ましい。
2. 人材確保については、教員給与制度とともに、教員養成制度のもとで、慎重な検討が行なわれるべきである。

引用参考文献一覧

中央教育審議会、2005、『新しい時代の義務教育を創造する』

本図愛実、2006、「イギリス教員給与制度の現状と課題」、『宮城教育大学紀要』第41巻、193-201頁。

文部科学省、2009、『平成20年度地方教育費調査（平成19会計年度）』

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/1282354.htm

野川孝三、2008、「給与制度改革と学校事務職員の給与」、これからの学校事務・事務職員の在り方研究委員会『これからの学校事務と学校事務職員』、国民教育文化総合研究所、35-39頁。

総務省、2009、『平成20年度地方公共団体定員管理調査結果』

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html

諸外国教員給与研究会、2007、『諸外国の教員給与に関する調査研究』。

< 末富 芳 >

第4章 財源別地方教育費の地域間不平等と義務教育財政

はじめに

本稿は、『地方教育費調査』、都道府県別集計、財源別教育費について、小学校、及び中学校を分析対象として、消費的支出、特に、国庫補助、都道府県支出、市町村支出に注目し、それらの時系列変動を概観する。更に、その変動要因、及び教育支出の地域間不平等の要因に関して、財政の視点から分析する¹。

『地方教育費調査』データを用いて、「支出項目別分類」、「財源別分類」、そして「支出項目別の財源別分類」の時系列データ（1950年代から現在まで）を本格的に整理するという試みは、始まったばかりである。先行研究には、青木（2008）、刈谷（2009）があげられる。特に困難を要する作業は、支出項目別地方教育費を時系列で整理するという試みである。すなわち、『地方教育費調査』の財源別経費については、1950年代から現在まで項目に変化はないことから接続は容易であるが、一方支出項目別経費は項目が時期によって増減していることから接続に困難を要する。支出項目別経費の時系列の接続は、先行研究では青木（2009）において実施されている。青木（2009）は、『地方教育費調査』の支出項目別財源項目別のデータを1955年度から2005年度まで、日本全体の総額を時系列で接続し、地方教育費の負担構造の形成過程を明らかにすることを試みている²。また、刈谷（2009）は、『地方教育費調査』の消費的支出を総額、及び都道府県別で整理し分析した研究である。

そこで、本稿は、『地方教育費調査』消費的支出の財源別の総額、及び都道府県別データを用いて分析を行った³。刈谷（2009）は、小学校と中学校について、消費的支出の総額のみを分析対象としていることから、消費的支出の多くを占める教職員人件費を時系列的に分析した研究である。教育の消費的支出は、大きく教職員の人件費と、児童生徒の教育活動に対する経費とに分けることができる。『地方教育費調査』は、「財源別教育費」と「支出項目別教育費」として、教育費を項目別にみることができる。本稿では、「財源別教育費」より、その殆どが、教職員の人件費に充てられる国庫補助金及び都道府県支出⁴と、その多くが教育活動経費に充てられる市町村の支出とに分けて分析する。本稿の課題は、

1 本稿の分析に用いた『地方教育費調査』財源別経費、1955年度から2005年度のデータベースの作成では、国立教育政策研究所、本多正人先生、青木栄一先生が保有する国立教育会館のデータベースを一部利用させていただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

2 支出項目別データの接続方法などは、青木（2009）を参照されたい。

3 本稿、及び先行研究に関して『地方教育費調査』の項目整理に関する限界を指摘する。義務教育に関して、『地方教育費調査』地方教育費は、大きく支出項目別と財源項目別の支出に分けられる。支出項目別、あるいは財源項目別で、都道府県別にデータを得ることは可能である。しかし、都道府県別に、支出項目別に加えて源項目別にデータを得ることは、『地方教育費調査』では不可能であるという限界がある。したがって、青木（2009）は、経費項目を詳細に分析した研究であるといえる。一方、本稿は都道府県別データを用いて地方教育費の地域間での格差に注目した研究であるといえる。

4 県費負担教職員制度（市町村立学校職員給与負担法）とは、本来、市町村が市町村立学校の教職員の給与費を負担すべきところ、優秀な教職員の安定的な確保と、広域人事による適正な教職員配置のため、都道府県が全額負担するというものである。そして、義務教育費国庫負担制度（義務教育費国庫負担法）は、市町村立学校の教職員給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の原則1/3負担（2006年度より1/3負担、2006年度以前は、1/2負担）するというものである。したがって、本稿の分析対象は、改正前の時点となる。

財源別都道府県別の地方教育費を用いて、地域間の地方教育費格差の変動を分析することである。

構成は、節で、小学校、中学校、財源別地方教育費（消費的支出）の1955年度から2005年度まで推移を概観する。節では、小学校、中学校、財源別地方教育費（消費的支出）の地域間不平等について、児童生徒一人当り財源別教育経費のジニ係数を算出し、その時系列変動をみる。ここでは、一人当り教育費でみた場合、近年、教育支出の地域間不平等が拡大にあるのか縮小にあるのかを評価する。節では、教員当り児童生徒数、及び学級当り児童生徒数を基準として、教育経費の配分の傾向を分析し、時系列的な変動を明らかにする。また、ここでの分析を通じて、教育経費の配分ルールと教育支出の地域間不平等の関係について考察する。更に、地域の財政力から評価した分析も行う。

小中学校財源別地方教育費（消費的支出）の時系列変動⁵

節では、本稿の分析の基礎データとして、- i で、児童生徒数、小中学校教員数、小中学校学級数を、1955年度から2005年度まで、その推移を概観し、続いて、- ii で、小学校について地方教育費の消費的支出を財源別に、1955年度から2005年度までの金額の推移、及び教育費総額に占める財源別消費的支出の割合の推移を概観し、そして、- iii で、中学校に関して - ii と同様の分析を行う。

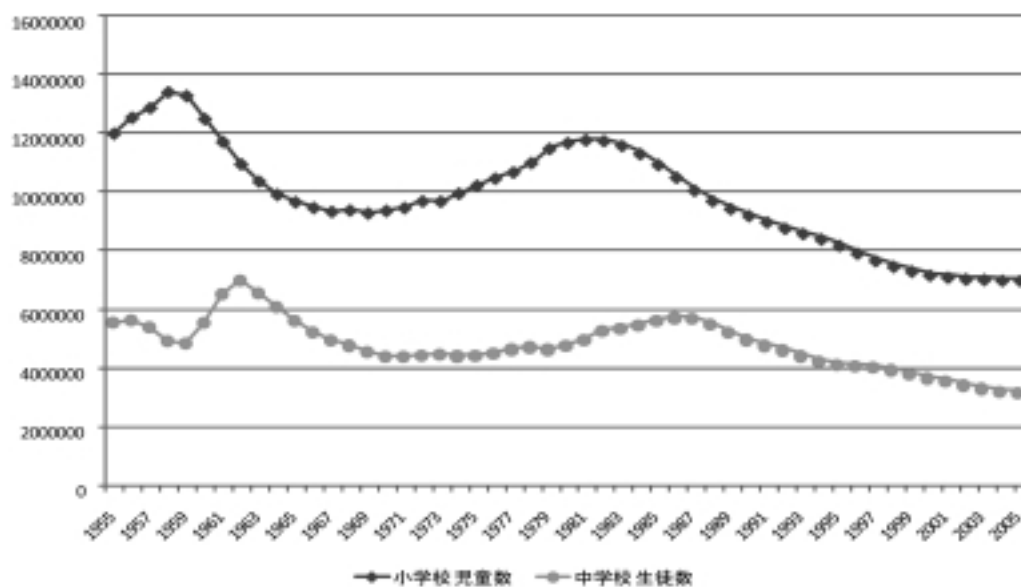
I - i 小中学校基礎データの推移

以下の図表1には、1955年度から2005年度まで、小学校と中学校の生徒数の推移が示されている。小学校児童数は、1958年度をピークに減少し、70年代には増加するが、80年代初め（約12,000,000人）から再び減少し、今日に至るまで減少傾向が続く（2005年度時点で約7,000,000人）。一方、中学校生徒数は、1962年度の約7,000,000人をピークに減少し、児童数と同様に、70年代には増加するが、1986年度（約6,000,000人）以降現在に至るまで減少し続けている（生徒数とは時期がずれる）。

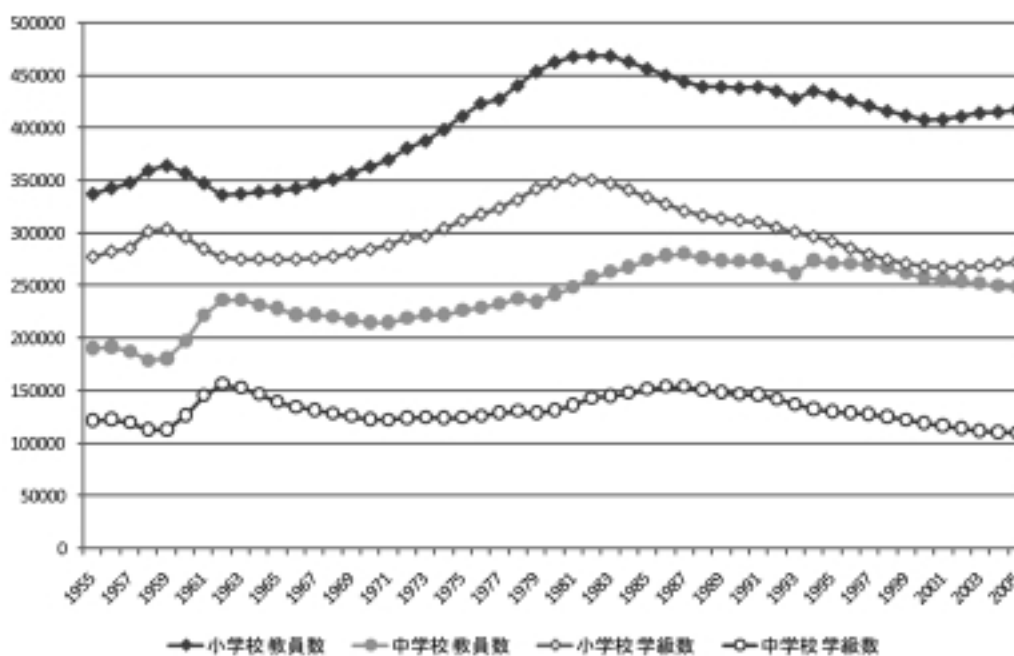
次に、以下の図表2で、小中学校教員数、及び小中学校学級数の推移をみる。まず、教員数をみると、小学校と中学校で、増減の時期にズレが見られる。小学校教員数が先行して変化している。小学校の教員数は1962年度から増加し、1981年度の約470,000人をピークに減少し、2000年以降再び若干増加する。中学校では、小学校のピークと若干時期がズレ、1986年度約280,000人がピークである。小学校と中学校の教員数は、児童数と生徒数と時期を同じくしてピークをむかえ、その後同様に減少する。児童生徒数と比較して、教員数は、より緩やかに減少している。また、学級数に関しては、小中共に教員数と比例的な推移を示す。

5 本稿の分析で用いた支出は名目値である。

図表1 小学校児童数、中学校生徒数の推移（単位：人）



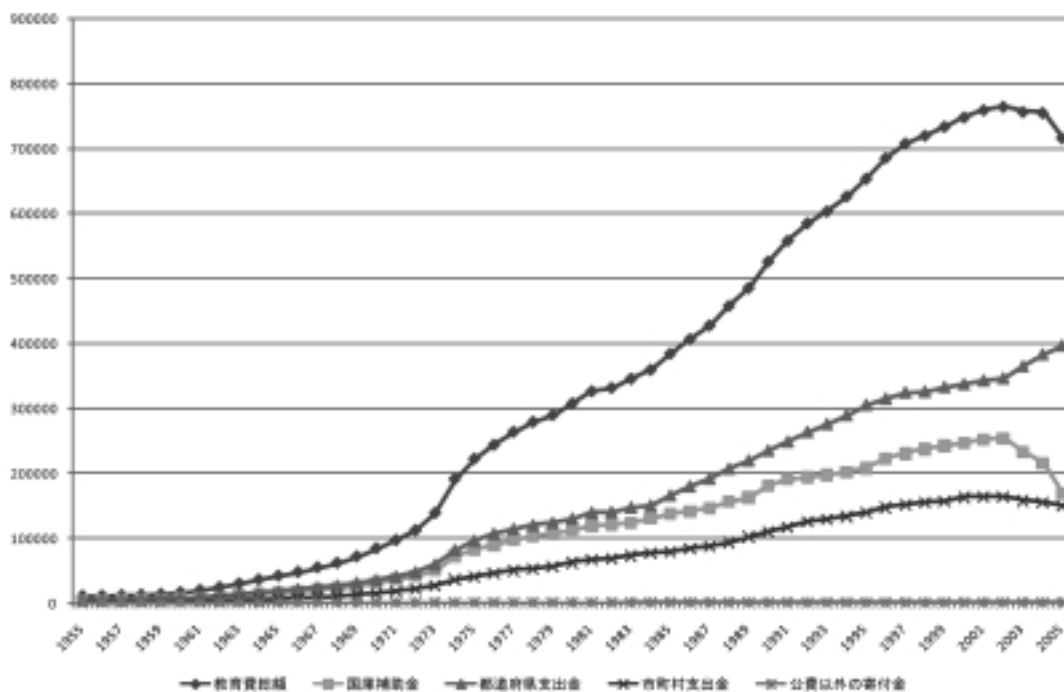
図表2 小学校及び中学校教員数、小学校及び中学校学級数の推移（単位：人、学級）



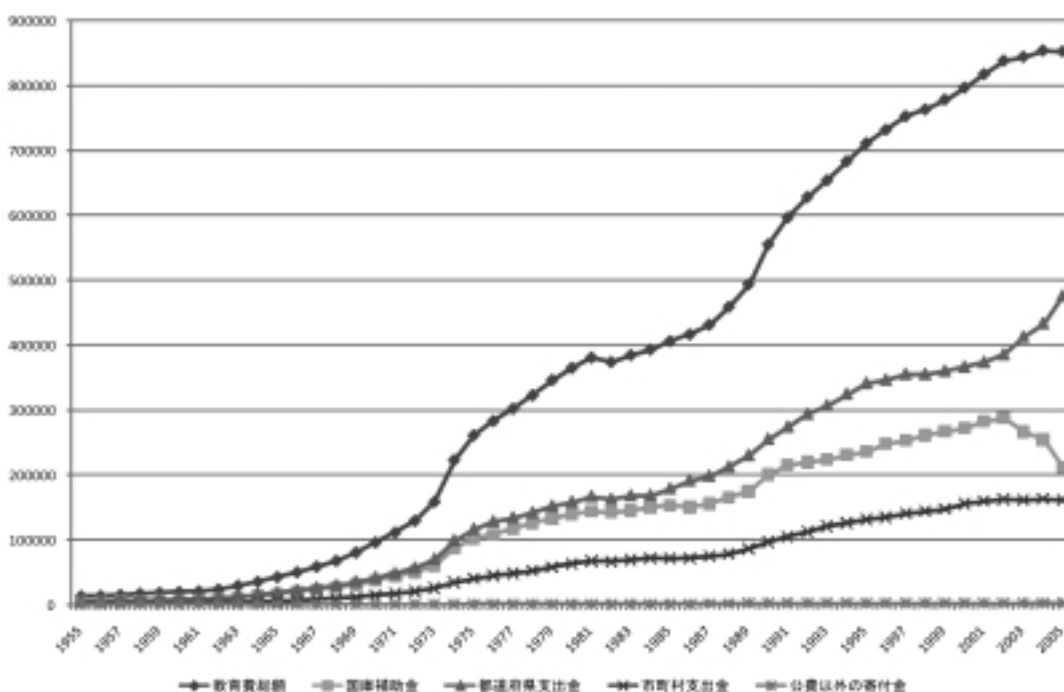
Ⅱ - ii 小学校、及び中学校、財源別地方教育費消費的支出の推移

図表3で、児童当り地方教育費消費的支出に関して、それぞれ財源別（国庫補助金、都道府県支出金、市町村支出金）に金額の推移をみる。教育費総額は、期間の初期から近年まで増加し、2002年度には、児童当りで年間約760,000円、学級当りで年間約20,000,000円に達する。しかし、その後は急な減額がみられる。その背景には、2003年度の国庫補助金の急減が考えられる。更に、市町村支出金も2002年度頃をピークに緩やかに減少する。国

図表3 児童当り財源別地方教育費（消費的支出）の推移（単位：円）



図表4 生徒当り財源別地方教育費（消費的支出）の推移（単位：円）



庫補助金とでは、対照的に、都道府県支出金は、2003年度以降も増加する⁶。次に、図表4、

6 国庫補助金、都道府県支出金は、その多くが小中学校の教職員人件費の支出に充てられる財源である。

生徒当りの地方教育費の消費的支出を財源別に金額の推移をみる。教育費総額は、期間の初期から近年まで増加し続ける。2004年度、生徒当りで年間約850,000円、学級当りで年間約26,000,000円に達する。生徒当りの教育費総額は、小学校ほどの急な減少はみられない。2003年度から、小学校と同様に国庫補助金が急減していることがわかる。一方で、都道府県支出金は急増する。

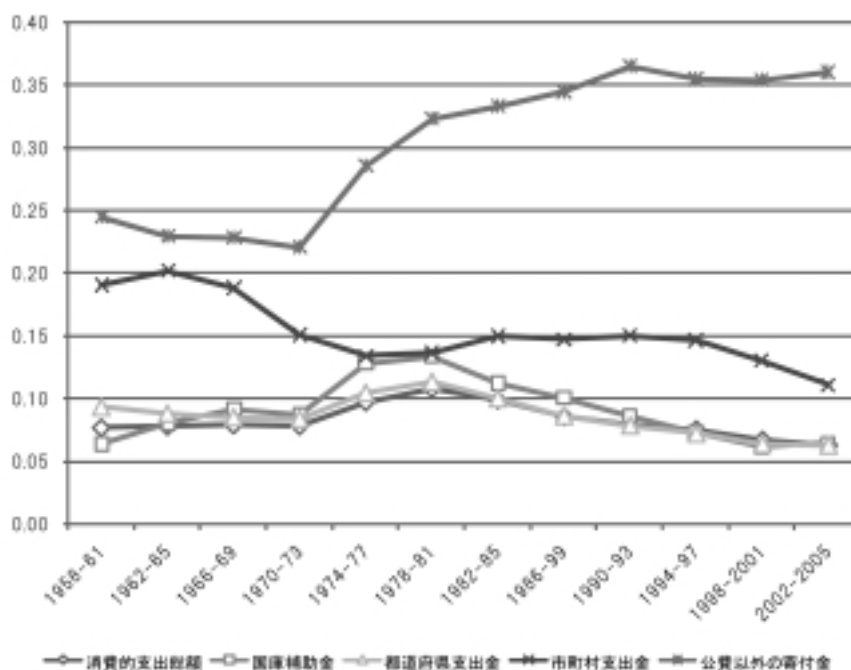
小中学校財源別地方教育費消費的支出の地域間不平等

ここでは、児童生徒当りの消費的支出の都道府県間における分布の「不平等度」の時系列変動を評価することで、支出の不平等の拡大縮小を評価する。

Ⅱ-i 児童当り財源別地方教育費消費的支出の地域間不平等 - ジニ係数の推移 -

図表5には、小学校児童当り消費的支出ジニ係数の1958～2005年度までの4年間平均の値の推移を各財源別に示した。まず、ジニ係数の推移を消費的支出総額でみると、1978～81年度に、最も都道府県間で児童当り消費的支出総額の分布の「不平等度」が高まる。その後は、今日まで「不平等度」は縮小する。消費的支出総額のジニ係数と同じ傾向の推移が、児童当り国庫補助金と児童当り都道府県支出金のジニ係数で伺える。つまり、多くを教職員人件費の支出に充当される国庫補助金と都道府県支出金は、70年代に都道府県間の「不平等度」が拡大するが80年代に入って縮小し今日まで続く。また、ほぼ人件費以外の児童の教育活動の支出を担う市町村支出金は、70年代後半まで支出の「不平等度」は低下し、バブル期は若干不平等度が拡大するが、崩壊後今日までジニ係数の値は縮小する。バブル

図表5 児童当り財源別経費（消費的支出）のジニ係数



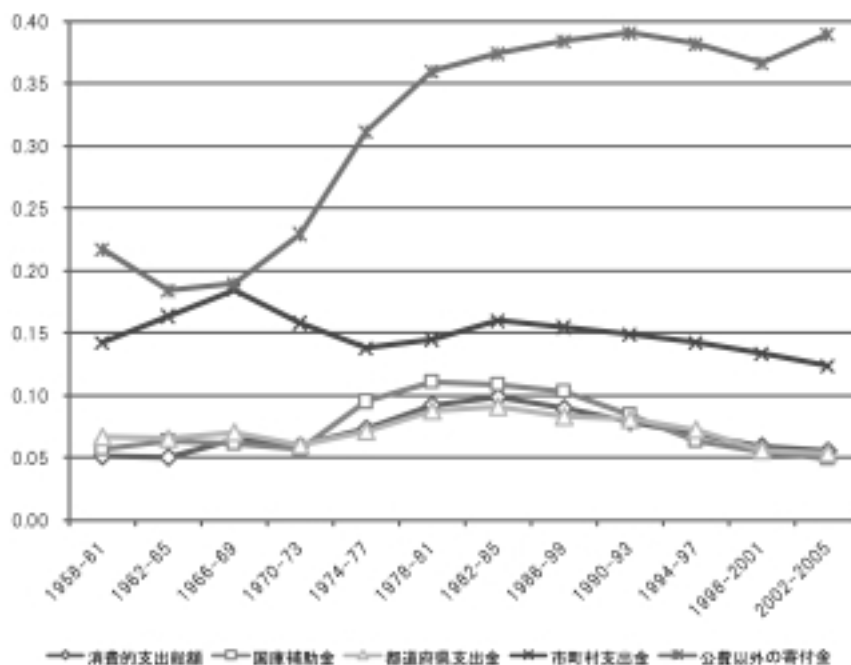
注：ジニ係数は4年間の平均の値を示している。

期は裕福な市町村で、過度に支出が拡大し「不平等度」が拡大したと推察される⁷。また、公費以外の寄付金では、1970年度以降今日まで「不平等度」は拡大している。

Ⅱ - ii 生徒当り財源別地方教育費消費的支出の地域間不平等 - ジニ係数の推移 -

以下の図表6には、中学校生徒当り消費的支出ジニ係数の推移を各財源別に示した。まず、ジニ係数の推移を消費的支出総額でみると、1982年度から85年度の期間に最も都道府県間における生徒当り消費的支出総額の分布の「不平等度」が高まるが、その後今日まで「不平等度」は低下する。生徒当り消費的支出総額ジニ係数とほぼ同様の推移が、生徒当り都道府県支出金ジニ係数で伺える。また、生徒当り国庫補助金ジニ係数でも似た傾向が示され、1987-81年の期間で最も「不平等度」が拡大し、その後今日まで低下する。また、市町村支出金では、60年代後半をピークに、70年代後半まで都道府県間の支出の「不平等度」は縮小し、その後若干「不平等度」は高まるが、今日まで低下し続けている。

図表6 生徒当り財源別経費のジニ係数



注：ジニ係数は4年間の平均の値を示している。

ここでは、小中学校で、児童生徒当り教育費消費的支出の財源別ジニ係数の推移を見た。結果は、消費的支出総額、教職員人件費の多くを占める国庫補助金、都道府県支出金、そして、多くが人件費以外の教育活動に充てられる市町村支出金のいずれで評価してもジニ係数は、近年低下傾向にある。つまり、児童生徒当り支出でみて都道府県間分布の「不平等度」は、70年代、80年代の拡大以降、縮小している。第 節では、ジニ係数の推移により、都道府県間児童生徒当り教育費の消費的支出「不平等度」の変動をみたが、第 節で

⁷ 国庫補助金や都道府県支出金に関しては、その支出が制度的に決まっているところが大きいと考えられ、一方市町村（学校設置者）の支出は、地域経済・財政の影響を受けやすと考えられる。

は、財源別地方教育費消費的支出（被説明変数）の決定要因を、児童生徒数/教員数、及び児童生徒数/学級数で（説明変数）分析し、それらの変数によって支出がどのように決定されてきたのかを評価する。

小中学校教育費地域間不平等の要因分析 - 学校規模と財政力

節では、児童生徒当り財源別の地方教育費の消費的支出の決定要因を、教員当り児童生徒数と学級当り児童生徒数を用いて分析し、それらによる教育費支出の決定の傾向が時系列にどう推移してきたのかを評価する。また、教育支出に対して地域の財政力が影響するのか、更に、学生教員比率や学級規模と財政力との関係についても分析する。つまり、学生教員比率や学級規模は、国や自治体の支出決定や国の義務教育費の算定上（制度上）重要な基準となっている。

ここでの分析を通じて、児童生徒当り財源別消費的支出が、国や都道府県の教育支出の決定により、また制度上の算定方式によって、どのように配分され、そのような配分には、都道府県間で不平等を生じさせるような傾向が存在するか否かを評価する。具体的な分析方法は、1955年度から2005年度までの各年度で、47都道府県データを用いてクロスセクション分析を行い、推定結果より得られた係数の値に注目する。

Ⅲ-i 小学校財源別消費的支出と学校規模との関係

以下の図表7と8には、被説明変数として、以下の変数を用いた。

1. 児童当り地方教育費消費支出総額、
2. 児童当り国庫補助金（消費的支出）
3. 児童当り都道府県支出金（消費的支出）
4. 児童当り市町村支出金（消費的支出）

そして、各被説明変数に対して、以下の説明変数により、個別に各年度で回帰分析を行い、回帰直線の傾きの推移を示した。

1. 教員当り児童数（児童数/教員数）、
2. 学級当り児童数（児童数/学級数）

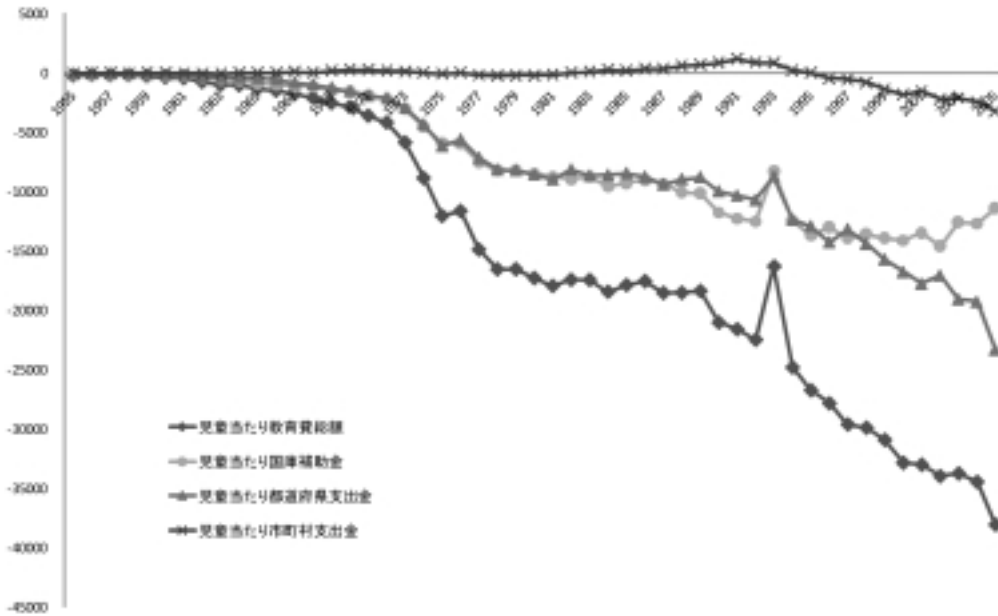
つまり、児童当りの財源別の消費的支出が、「児童数/教員数」や「児童数/学級数」でどの程度説明でき、それらを基準に見た場合どのような傾向があるのかを評価する。図表7と8をみれば、児童当り市町村支出金を説明変数としたケース以外では、年度を通じて、全ての分析において、支出に対して係数は負の値となった。つまり、

- ・児童数/教員数が低下すると、児童当り教育費の消費的支出が高くなる
 - ・児童数/学級数が低下すると、児童当り教育費の消費的支出は高くなる
- という傾向が伺える。

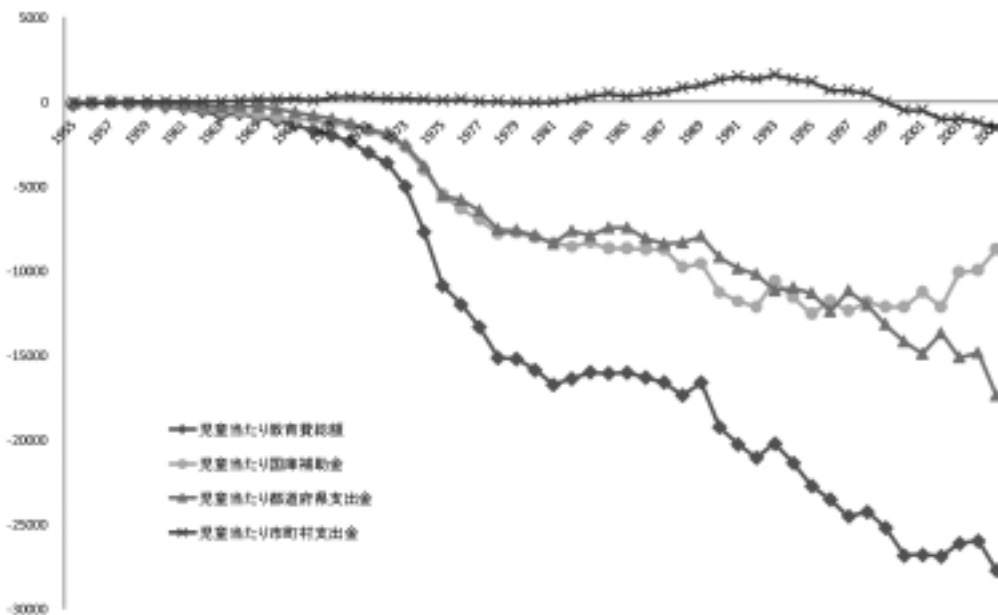
また、負の係数の値の推移をみれば、1970年代以降マイナスの数値が高まることから、上述のような傾向が強まったことが伺える。しかし、一方で、児童当り市町村支出金は、係数の値はほぼゼロかバブル期にはプラスの値で推移する。つまり、市町村レベルでの支出の決定に対して、児童数/教員数や児童数/学級数の地域間での違いは、あまり影響していないといえる。もしくは、プラスの場合は教員数が大きくなると、児童当り教育費の消費的支出が大きくなるという解釈も可能である。一方、児童当りの消費的支出の総額や国庫補助金や都道府県支出金は、教員当り児童数や学級当り児童数が少ないところで手厚い配分がなされている。つまり、それらの説明変数では、地域間で支出の差が生じており、

そのような支出の配分傾向は逆進的なものであるといえる。

図表7 児童当たり財源別地方教育費（消費的支出）と教員当たり児童数：回帰直線の傾きの推移



図表8 児童当たり財源別地方教育費（消費的支出）と学級当たり児童数：回帰直線の傾きの推移



Ⅲ - ii 中学校、財源別地方教育費（消費的支出）と学校規模との関係

以下の図表9と10には、被説明変数として以下の変数を用いた。

1. 生徒当り消費支出総額、2. 生徒当り国庫補助金（消費的支出）
3. 生徒当り都道府県支出金（消費的支出）、4. 生徒当り市町村支出金（消費的支出）

そして、各被説明変数に対して、以下の説明変数を用いて、個別に年度ごとに回帰分析

を行い、回帰直線の傾きの推移を示した。

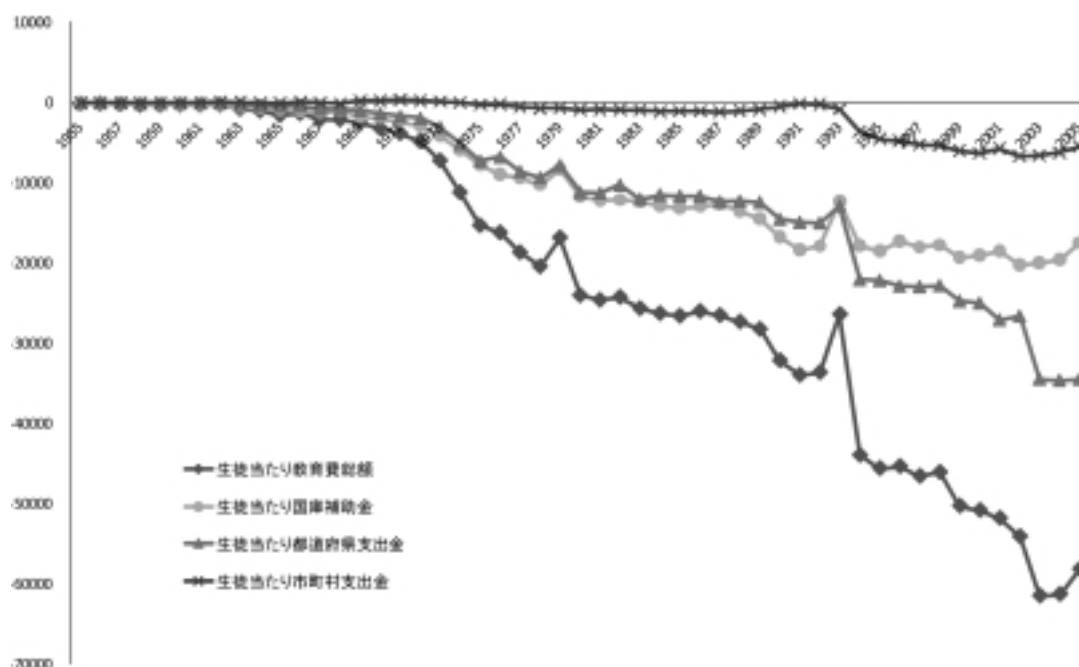
1. 教員当り生徒数（生徒数/教員数） 2. 学級当り生徒数（生徒数/学級数）

つまり、生徒当り財源別消費的支出が、生徒数/教員数や生徒数/学級数でどの程度説明でき、それらを基準に見た場合どのような傾向があるのかを評価する。図表9と10をみれば、年度を通じて、全ての分析において、ほぼ支出に対して係数は負の値を示す。つまり、小学校の分析と同様に、以下のことが示された。

- ・教員当りの生徒数が低下すると、教育費の消費的支出が高くなる。
- ・学級当りの生徒数が低下すると、教育費の消費的支出は高くなる。

また、負の係数の値の推移をみると、小学校の分析と同様に、70年代以降値が大きくなることから、上記の傾向は強まったといえる。生徒当り市町村支出金は、係数の値はほぼゼロ付近で推移しているがバブル崩壊後に負の傾向は強まった。これらの分析を通じて、生徒当り教育費消費的支出は、財源別にも、教員当り児童数や学級当り児童数が少ないところで手厚い配分がなされており、したがって、小学校と同様中学校においても、地域間で支出の差が生じているといえる。

図表9 生徒当り財源別地方教育費（消費的支出）と教員当り生徒数：回帰直線の傾きの推移

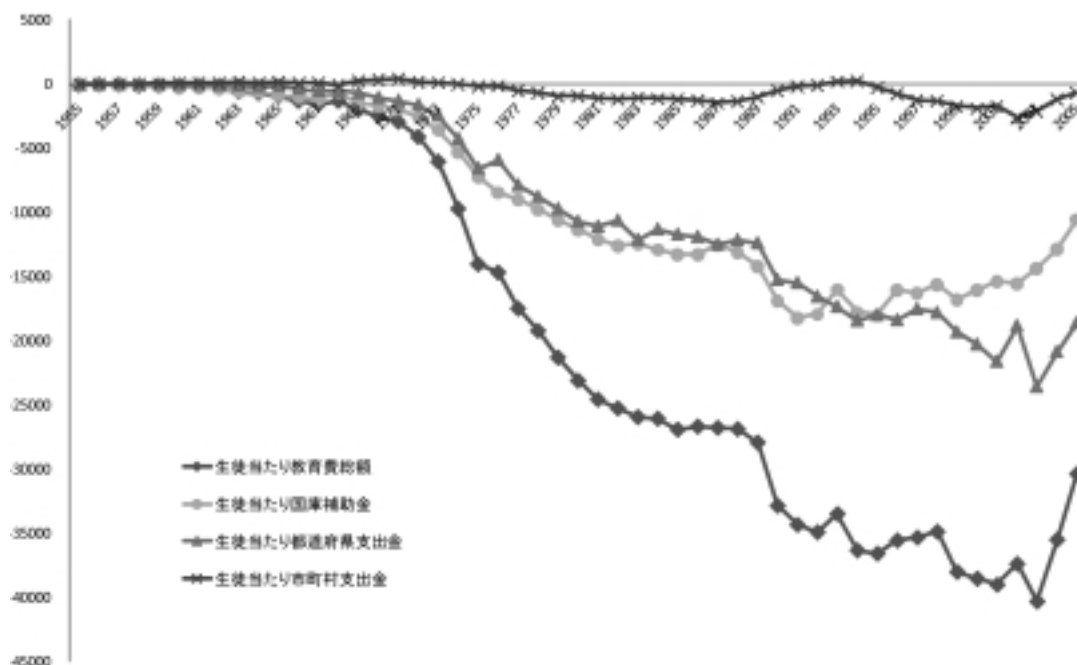


ここまでの分析では、小学校と中学校で同様に、

- 1) 教員当りの児童生徒数が少ないところで、多くの児童生徒当り消費的支出（総額、国庫支出金、都道府県支出金）がなされていること
- 2) 学級当りの児童生徒数が少ないところで、多くの児童生徒当り消費的支出（総額、国庫支出金、都道府県支出金）がなされていること
- 3) 児童生徒当り市町村支出金では、教員当り児童生徒数や学級当り児童生徒数によって地域間で違いはそれほどないこと（係数の値がゼロに近く推移）

が示された。以下は、自治体の財政力「不平等度」が、児童生徒当り財源別教育費の洋

図表10 生徒当り財源別地方教育費（消費的支出）と学級当り生徒数：回帰直線の傾きの推移



灯的支出に影響を与えるか否かを検証し、その傾向の変動を評価する。

Ⅲ - iii 小中学校財源別地方教育費消費的支出と財政力との関係

以下の図表11には、小学校を対象に、被説明変数として、以下の変数を用いて、

- 1．児童当り地方教育費消費支出総額、
- 2．児童当り国庫補助金（消費的支出）
- 3．児童当り都道府県支出金（消費的支出）
- 4．児童当り市町村支出金（消費的支出）

そして、各被説明変数に対して、以下の説明変数を用いて、個別に年度ごとに回帰分析を行い、回帰直線の傾きの推移を示した。

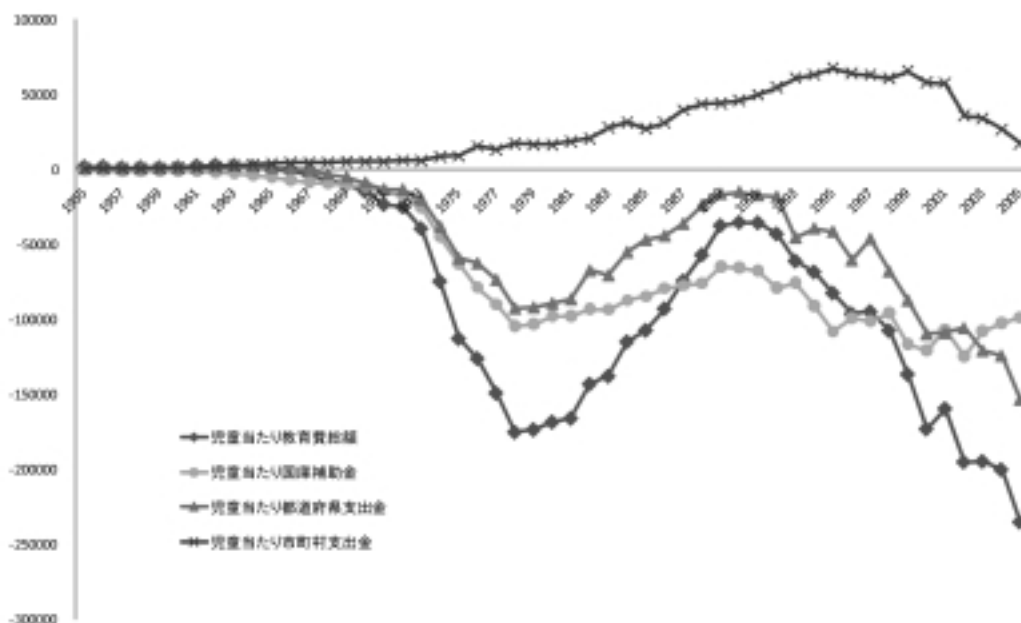
- 1．単年度財政力指数（基準財政収入額/基準財政需要額）

児童当り教育費総額、国庫補助金、都道府県支出金に対する財政力の影響は、係数をみると、60年代後半からは、常に負の値を示す。つまり、財政力の弱いところで、それらの支出が多くなる傾向が伺える。そこで、そのような傾向を係数の大きさの推移で見る。図表11より、児童当り教育費総額、国庫補助金、都道府県支出金について、マイナスの係数の値は、60年代後半以降大きくなり、80年代に入って小さくなる。そして、90年前半のバブル崩壊と同時に再び、マイナスに値が大きくなる方向に推移する。特に、児童当り消費的支出総額と都道府県支出金で、その傾向が強く、児童当り国庫補助金は、緩やかに推移する。

したがって、児童当り教育費総額、都道府県支出金について、60年代後半以降、財政力が高い地域で支出が少なく、財政力が低い地域で支出が多いという傾向が強まり、80年代に入って、そのような傾向は弱くなり、90年前半のバブル崩壊と同時に再び、傾向が強く

なる方向に推移する。つまり、好況期には、低い財政力の地域で、児童当り教育費総額や児童当り都道府県支出金が多くなるという関係が弱まるが、バブル崩壊以降経済が悪化すると、再び、そのような傾向が強まる。一方で、児童当り市町村支出金と地域の財政力との関係を見ると、その他の被説明変数とは逆に、年度を通じて正の値で推移する。つまり、児童当り市町村支出金については、財政力の高い地域で多く配分される。正の係数の値の推移より、その傾向は、年度を経るごとに高まり1995年頃から低下し始め、2001年度から2002年度にかけて急激に弱まり、その後も弱まる方向にある。

図表11 児童当り財源別地方教育費（消費的支出）と財政力指数：回帰直線の傾きの推移



次に、以下の図表12には、中学校を対象に、被説明変数として、以下の変数を用いて、

- 1．生徒当り地方教育費消費支出総額、
- 2．生徒当り国庫補助金（消費的支出）
- 3．生徒当り都道府県支出金（消費的支出）
- 4．生徒当り市町村支出金（消費的支出）

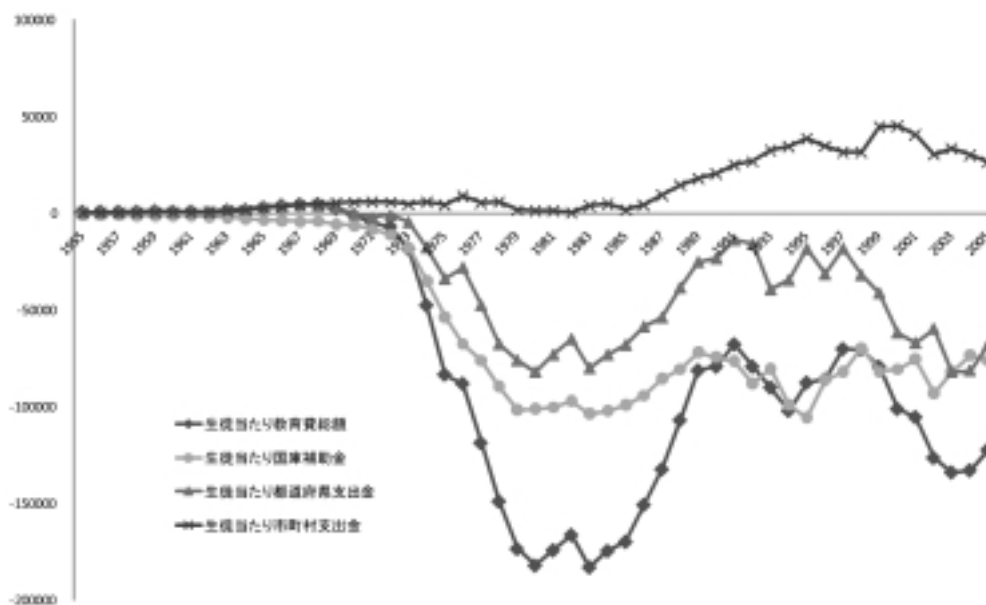
そして、各被説明変数に対して、以下の説明変数を用いて、個別に年度ごとに回帰分析を行い、回帰直線の傾きの推移を示した。

- 1．単年度財政力指数（基準財政収入額/基準財政需要額）

生徒当り教育費総額、国庫補助金、都道府県支出金に対する財政力の影響は、係数の値をみると、60年代後半からは、財政力の弱いところで、支出が多くなる関係を示す。また、そのような関係は、60年代後半以降大きくなり、80年代に入って、小さくなる。そして、90年前半のバブル崩壊と同時に再び、マイナスに値が大きくなる。特に、生徒当り消費的支出総額と都道府県支出金で、その傾向が強い。一方で、児童当り市町村支出金と地域の財政力との関係を見ると、その他の被説明変数とは逆に、年度を通じて正の値で推移する。70年代に入ってその傾向は強くなる。児童当り市町村支出金は、財政力の高い地域で多く

配分されている。正の係数の値の推移より、その傾向は、年度を経るごとに高まり1995年
 泥から低下傾向を示す。また、近年は、生徒当り総額、国庫補助金、支出金に関して、財
 政力が弱い地域で支出が高いという関係が若干弱くなった。

図表12 生徒当り財源別地方教育費（消費的支出）と財政力指数：回帰直線の傾きの推移



-iiiでは、小中学校で、教育支出と財政力との関係を見た、結果、小学校と中学校で
 次のことが明らかとなる。1．財政力が高い地域において、児童生徒当り教育費消費的支
 出総額、国庫補助金、都道府県支出金は小さくなる傾向があること、2．小学校では、バ
 ブル以降今まで財政力が高い地域において、児童当り市町村支出金が高い傾向があるが、
 近年その効果は低下傾向にあること、3．中学校では、バブル以降財政力が高い地域にお
 いて、児童当り市町村支出金が高い傾向があり、その傾向は1995年度以降強くなるが近年
 多少傾向が弱くなったこと、が示された。以下では、本稿において児童生徒当り消費的支
 出の評価の基準として用いた、教員当り児童生徒数、及び学級当り児童生徒数と財政力と
 の関係を分析する。つまり、それらの基準が、財政力で見るとどのような傾向があるのかを
 明らかにし傾向がどのように推移してきたかをみる。

Ⅲ-iv 教員当り児童生徒、及び学級当り児童生徒と財政力との関係

以下、図表13は、小学校、及び中学校を対象に、被説明変数として、以下の変数を用い
 て、

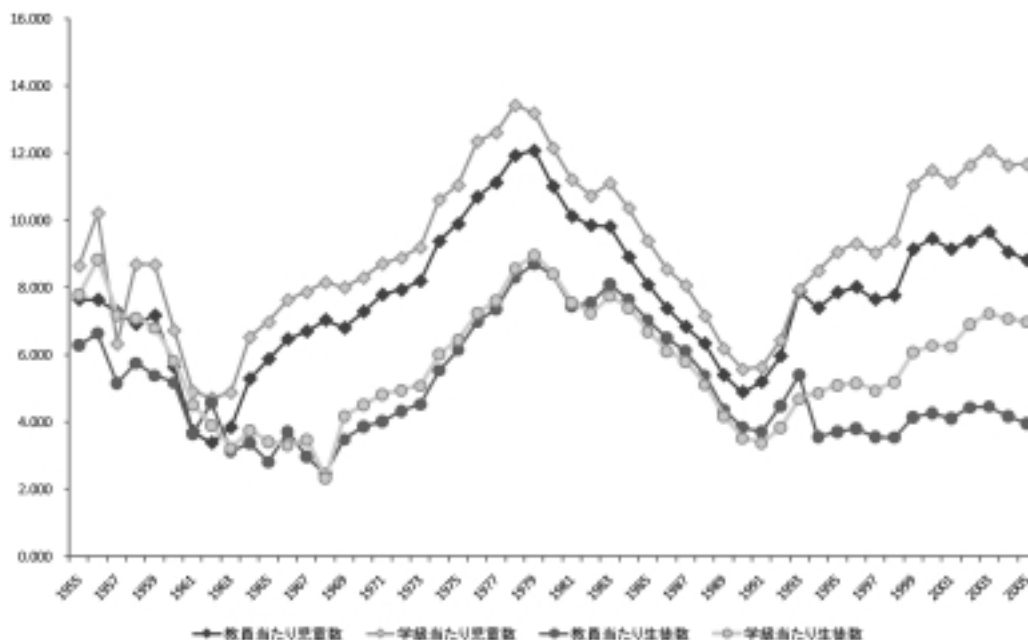
- 1 .教員当り児童数、2 .学級当り児童数、3 .教員当り生徒数、4 .学級当り生徒数
- そして、各被説明変数に対して、以下の説明変数を用いて、個別に年度ごとに回帰分析
 を行い、回帰直線の傾きの推移を示した。

- 1 .単年度財政力指数（基準財政収入額/基準財政需要額）

分析した年度を通じて、係数の値は60年代以降高まり、1979年度頃をピークに低下する
 が、1991年（バブルの崩壊）以降再び高くなる傾向を示している（教員当り生徒数に関し

ては、1991年度以降横ばいの傾向)。つまり、基本的には、財政力が高い地域で、児童生徒数/教員数、児童生徒数/学級数は高いことが示される。それは、近年では、バブル期に弱まり、バブル崩壊以降は強くなるという傾向がある。

図表13 学校規模（教員当り及び学級当り児童生徒数）と財政力指数：回帰直線の傾きの推移



-ivで、小中学校で、教員当り児童生徒数、及び学級当り児童生徒数に対する単年度財政力指数の効果を分析した。結果として小中学校で次のことが言える。1. 財政力が高い地域で、教員当り児童生徒、及び学級当り児童生徒数は高くなること、2. 財政力指数に対する「児童生徒数/教員数」及び「児童生徒数/学級数」の効果の大きさは、1960年代に高まり、1970年代後半をピークに低下し、1990年代に入って近年再び高まる傾向にあること、である。つまり、教員や学級当りの児童生徒数が多い地域は、財政的に裕福な自治体である傾向が、今日まで続いている。

小括

これまでの分析を踏まえれば、以下のような構造が伺える。

1) 児童生徒当り消費的支出は、教員当り児童生徒数、及び学級当り児童生徒数が少ないところで多いこと

2) 低い財政力の地域で、児童生徒当り教育費消費的支出は多いこと

3) 高い財政力の地域で、教員（学級）当り児童生徒数が多いこと

つまり、貧しい地域において手厚い教育費の配分がなされ、その傾向は時代の経過とともに強まっていること、その背景には義務教育予算の制度上の在り方が伺えることが、教員、学級当りの分析からも推察される。

これまでの分析において、節では、児童生徒当りの教育費の消費的支出を財源別にそのジニ係数の値、及びその時系列的な変動を評価することで、都道府県間の不平等を、支

出分布から評価した。結果として、不平等は生じているが、その大きさは、近年低下の方向にあることが示された。しかし、教員当り児童生徒数や学級当り児童生徒数を基準に、支出の配分がどのようになされているかを、回帰係数の値の推移で評価した結果、教員当り児童生徒数、あるいは学級当り児童生徒数の少ない（財政的に貧しい）地域に多く配分されているという傾向があり、また、その傾向が近年強まっていることが示された。

< 中村悦広 >

参考文献

苅谷剛彦（2009）『教育と平等 大衆教育社会はいかに生成したか』中央公論新社。

研究代表者：本多正人 基盤研究（B）「比較制度論を応用した日本型教育行財政システムの生成・展開・再編に関する研究」平成18～20年度 課題番号18330175、青木栄一（2008）「地方教育費の財源にみる政府間財政関係の制度化」

第5章 教育の基準財政需要と実支出による地域間不平等

はじめに

第4章では、『地方教育費調査』、都道府県別集計、財源別教育費について、小学校、及び中学校を分析対象として、消費的支出、特に、国庫補助、都道府県支出、市町村支出に注目し、それらの時系列的な変動を分析した。更に、その変動要因、及び教育支出の地域間不平等の要因に関して、簡単な分析を行った¹。

以下では、特に、教育財政制度に注目した分析を行う。ここでは、第4章の節と同様に、教員当り児童生徒数、及び学級当り児童生徒数を基準として、教育の基準財政需要額と教育の実支出（共に、都道府県と市町村、建築費を除くもの）との関係を分析する。最後に、分析結果をまとめ、教育の財政制度と教育支出の地域間不平等に関しての政策提言を述べる。

教育の基準財政需要と実支出

ここでは、建築費を除いた都道府県の教育に関する基準財政需要額、及び建築費を除いた市町村（都道府県集計）の教育に関する基準財政需要額と、実際に各都道府県、あるいは各市町村が、時地域の小中学校教育のために支出した額との関係を都道府県別データにより、時系列の評価を行う。具体的には、以下の点を評価する。

- ・教員当り児童生徒数でみた基準財政需要額の配分、及び実支出額の配分を評価することで、不平等構造の有無を明らかとする
- ・学級当り児童生徒数でみた基準財政需要額の配分、及び実支出額の配分を評価することで、不平等構造の有無を明らかとする
- ・以上の配分傾向を踏まえて、基準財政需要額と実支出額との関係を分析することで、各年度内の不平等構造の変動を評価する
- ・以上の時系列評価を通じて、制度や構造の変動を評価し、更に経済状況や財政状況との連動について検証する

ここでの検討を通じて、過去から現在における教育費の基準と実際との乖離、及びその配分傾向の推移を評価し、更に分析を通じて、今後の教育支出の傾向を予想し、政策提言につながる検討を行う。

I - i 小中学校規模に対する教育費実支出（建築費除く）と基準財政需要の各年度の分析

ここでは、都道府県別データを用いて、各年度における学校規模の変数（児童生徒数、教員数、学級数）と教育の基準財政需要額、及び教育の実支出額との関係を評価する。そ

1 本稿の分析に用いた『地方教育費調査』財源別経費、1955年度から2005年度のデータベースの作成では、国立教育政策研究所、本多正人先生、青木栄一先生が保有する国立教育会館のデータベースを一部利用させていただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

図表 No.	地域(都道府県集計)	学校	基準となる学校の規模
1	市町村	小学校	児童数/教員数
2	市町村	中学校	児童数/教員数
3	市町村	小学校	児童数/学級数
4	市町村	中学校	生徒数/学級数
5	都道府県	小学校	児童数/教員数
6	都道府県	中学校	児童数/教員数
7	都道府県	小学校	児童数/学級数
8	都道府県	中学校	生徒数/学級数

これらの関係を年度ごとに散布図(図表1から8)²により評価することで、配分傾向の時間的な変化を分析する。上の表には、図表1から8が対象とする分析の違いをまとめた。

以上のケースにおいて、教育の建築費を除く基準財政需要額とそれに対応する実支出額との関係が図表1から8に示した。ここでは、市町村が担当する小中学校教育費は、主として、人件費以外の教育活動のための支出(使用したデータは、更に建築費部分を除いたものであることから、教育活動費により近いものである)、一方で、都道府県が担当するのは、主として人件費であることを踏まえて評価する。

図表1から8を見れば、市町村(図表1から図表3)と都道府県(図表4から図表8)とでは、基準財政需要額に対する学校規模と実支出額に対する学校規模の傾向の年度間の変動に違いがあることがわかる。しかし、小学校と中学校、あるいは児童生徒数/教員数と児童生徒数/学級数の違いによる年度間の変動には、傾向の違いは示されない³。

まず、市町村(人件費を除いた教育活動費)について、その児童生徒当り基準財政需要額と実支出額に対する児童生徒数/教員数(あるいは児童生徒数/学級数)の関係をみる。児童生徒当り基準財政需要額に関しては、右下がりの傾向があることがわかる。つまり、教員当りの児童生徒数が多いところほど、児童生徒当り基準財政需要額が多いことがわかる。基準財政需要額の算定には、児童生徒数、教員数、学級数が基準となることから制度上、このような傾向があるといえる。右下がりの傾向は、1960年度から2005年度まで同様であり、その傾き(回帰係数の値)は、年度を経るたびに急になっていることが伺える。

次に、児童生徒当り実支出額に関しては、1960年度には、右下がりの傾向が見られるが、1970年度、1980年度、1990年度は、ほぼ水平に近いあるいは、1970年度には右上がりの傾向もみられる。つまり、教員当り児童生徒数、学級当り児童生徒数が多いほど、児童生徒当りの実支出額は多いということである。

そこで、児童生徒当り基準財政需要額と児童生徒当り実支出額との関係をみると、1960年度には、児童生徒当り基準財政需要額の分布に対して、児童生徒当り実支出額の分布は、

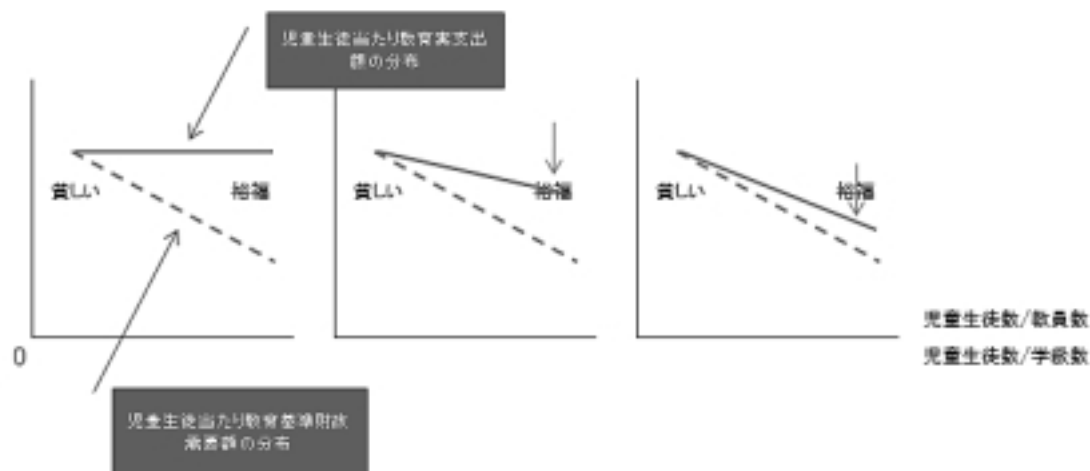
2 図表1から8で分析に用いた全ての図表は、図表付録に示した。

3 ここでは、1960年度から2000年度までは、10年度ごとに図表を作成し、それに2005年度を加えて、年度間の変動をみた。しかし、単年度ごとに、変動を見た場合、小学校と中学校、あるいは、児童生徒数/教員数 基準と児童生徒数/学級数 基準で変動の違いがあることも考えられる。しかしながら、ここでは、60年度から今日までの全体的な傾向をみることを目的とする。

学級規模や学生教員割合に関係無く、ほぼ平行に上方シフトする。しかし、都道府県の実支出の分布を詳細にみれば、全体的に児童生徒当り実支出が児童生徒当り基準財政需要額をかなり上回って支出されている。つまり、当時は、重点的に義務教育に支出した都道府県が多い時期であり、地域の財政力の違いに関係なく全体的に基準財政需要額以上の実支出が達成されていた時期であるといえる。

次に、1970年度で、児童生徒当り基準財政需要額と児童生徒当り実支出額との関係を見ると、基準財政需要額の分布と実支出額の分布がクロスしていることがわかる。その傾向は、財政力の弱い地域（学級規模、教員当り児童生徒の小さいところ）では、実支出が基準財政需要額以下となり、財政力の強い地域（学級規模、教員当り児童生徒の大きいところ）では、実支出が基準財政需要額以上になるような傾向である。1970年度は、労働移住が進行し地方の過疎化が進んだ時期であり、日本経済や地域構造の移行期である。そこで、各自治体の重点政策にも違いが表れたことで、義務教育に関しても基準財政需要額以下の実支出となる自治体とそれを上回る自治体という差が拡大したと推察される。つまり、一般財源からの支出は、自治体の政策や経済・財政状況に左右されやすく、教育支出の地域間不平等を生じさせやすいといえる。

そして、1980年度以降、児童生徒当り基準財政需要額と児童生徒当り実支出額との関係（市町村）は、全体的に以下のような傾向にある。



1980年度には、財政力の高い裕福な都道府県は、一般財源から小中の教育活動に対して、基準財政需要額を上回って支出することで、学級規模や教員当り児童生徒数でみて都道府県間で平等な水準にまで引き上げられていた。しかし、1990年度、2000年度と時期の経過で徐々に実支出が右下がりの傾向を示し始めている（実支出での上方シフトが弱まる）。したがって、今後の経済、自治体財政の状況によっては、財政支出の選択により（教育活動支出が軽視された場合）、学級規模や教員当り児童生徒数と児童生徒当り実支出の右下がり傾向が強まるのではないかと考えられる。いいかえれば、これまで基準財政需要額を上回った支出を行ってきた財政力の高かった裕福な都道府県が、財政難のもとでそれが不可能となった場合に、学級規模などの基準でみて、児童生徒当り教育活動支出の都道府県間不平等度が拡大することが予想できるであろう⁴。

次に、図表4から図表8によって、都道府県（人件費を除いた教育活動費）について、

その児童生徒当り基準財政需要額と実支出額に対する児童生徒数/教員数（あるいは児童生徒数/学級数）の関係をみる。都道府県は、主として県費負担教職員制度のもとで、教職員人件費を確保する役割を担っている。1960年度から2005年度の分析を通して、学級規模や教員当り児童生徒数に対して児童生徒当り基準財政需要額、児童生徒当り実支出額は常に右下がりの傾向を示す。分析期間を通して、全体的に、児童生徒当り基準財政需要額と児童生徒当り実支出額との乖離はそれほどない。1990年度まで、全体的に児童生徒当り実支出額は、児童生徒当り基準財政需要額を上回って支出されている。しかし、近年2000年度、2005年度では、都道府県の中には、児童生徒当り実支出額が、児童生徒当り基準財政需要額を下回ることも伺える。それには、義務教育費国庫負担制度の問題が関係していることも指摘される（詳細な分析は、赤井・妹尾、第2章を参照。）

ここでは、市町村と都道府県で、人件費を除いた教育活動費について、その児童生徒当り基準財政需要額と実支出額に対する児童生徒数/教員数（あるいは児童生徒数/学級数）の関係を時間的な変動みた。それらの関係は、時代の経過とともに構造の変化がみられた。分析の結果、今後、地域の経済や財政の状況により基準となる教育活動支出が確保されないことも予想される。したがって、基準財政需要と実支出の関係は、今後も注目して調査する必要がある。

小中学校規模に対する教育費実支出（建築費除く）と基準財政需要の時系列の変動

節では、年度で個別に市町村と都道府県で、人件費を除いた教育活動費について、その児童生徒当り小中教育の基準財政需要額と小中教育の実支出額に対する児童生徒数/教員数（あるいは児童生徒数/学級数）の関係を時間的な変動の面から評価した。節では、それらの関係の変動を時系列的に見るために、回帰係数の値の推移で評価する。

ここでは、児童生徒当り基準財政需要額に対する学級規模、あるいは教員当り児童生徒数の分析から得られた回帰係数の値と児童生徒当り実支出額に対する学級規模、あるいは教員当り児童生徒数の分析から得られた回帰係数の値を比較する。節での分析より、基本的に基準財政需要額の配分段階で、制度上において都道府県間に配分の不平等があることが示された。つまり、学級規模（あるいは学生教員割合）が小さいところに多く配分される状況であった⁵。そして、実支出の段階ではその差が縮小するという傾向がみられた。

4 ここで、本稿で紹介するには至らないが、2005年度のデータで同じ分析を東京都の23区平均と市町村で児童生徒当り基準財政需要額と児童生徒当り実支出額との関係をみると、都道府県の分析と同様に児童生徒当り基準財政需要額は学級規模や教員当り児童生徒数に対して右下がりとなっており、児童生徒当り実支出額をみると、離島のような学級規模や教員当り児童生徒数の小さい財政力の乏しい地域では、児童生徒当り基準財政需要額の水準を大きく下回る。一方23区平均や市では上回るという状況であった。つまり、近年、離島など財政力に貧しい地域では、財源を義務教育活動より社会保障などのその他の支出へ配分しなければならない状況にあると推察される（しかしながら、一方で、学校規模の小さい地域では、義務教育活動にコストを要しないことから、教育財源をそれ以外の支出にまわしているのではないかと指摘もある。このような検証は今後の課題である）。東京都市区町村の分析のみで日本全体の指摘をすることは困難であるが、近年では、財政力に乏しい地域では、義務教育活動費が、大きく基準財政需要額を下回る状況にあるのではないかと推察される。本稿の都道府県集計の分析でも中には基準財政需要額を下回る都道府県もいくつかみられる。市町村レベルの分析は今後の課題である。

5 教育活動費に関しては規模の経済が存在することも考えられる。つまり学校規模が大きくなるほどコストが低下することが考えられることからこのような配分が妥当であるともいえよう。本稿の分析では単純に児童生徒一人当たりでみて予算配分に差があるということに関心を寄せて分析することとする。詳細な分析は今後の課題である。

したがって、以下では、そのような関係の動きを、年度を追って試みていくこととする。

以下の図表9には、市町村について児童生徒当り教育の実支出額、あるいは教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/教員数の係数の推移を示した。

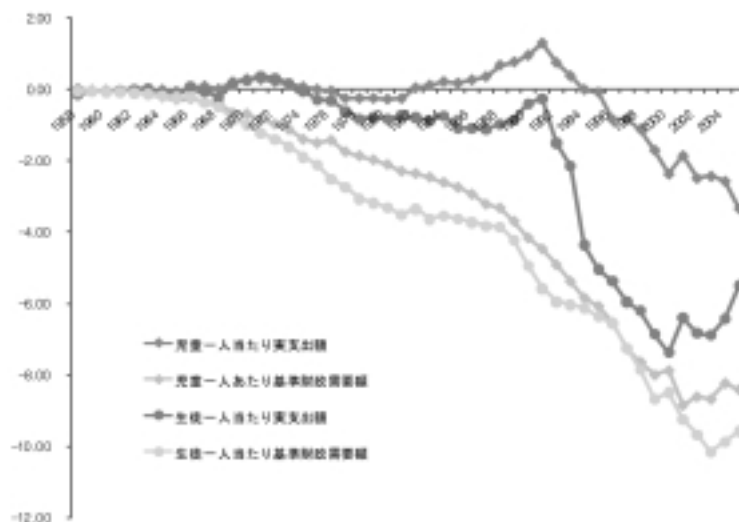
まず、小学校をみると、1960年代後半から2001年度まで徐々に符号のマイナスの傾向が強まる。つまり、学生教員割合の小さいところに多くなるように基準財政需要額が算定される傾向が強くなっていく。一方、児童当たり実支出で係数の推移をみると、1960年代後半以降ゼロに近い値で推移し、バブル期には係数はプラスに転じる。しかしバブル崩壊後より、プラスの係数の値は小さくなり1995年度頃からマイナスの値に転じて、それ以降現在までマイナス傾向が続く。つまり、節での分析を考えれば、バブル崩壊までは、比較的裕福な都道府県において基準財政需要額を上回って実際の支出をした結果、学生教員割合でみた教育活動支出の差を縮小させてきたといえる。しかし、バブル崩壊後は、そのような方向への動きは低下し、今日まで低下してきていることが伺える。

次に、中学校をみると、小学校と同様の傾向が伺えるが、1974年度以降は常に生徒当り実支出の関係でもマイナスの係数で推移しバブル崩壊後は小学校以上に急激にマイナス傾向が強まる。2000年度以降は、その傾向は弱まるが、小学校と比べて学生教員割合の小さいところで教育費が多く支出される傾向は強い。

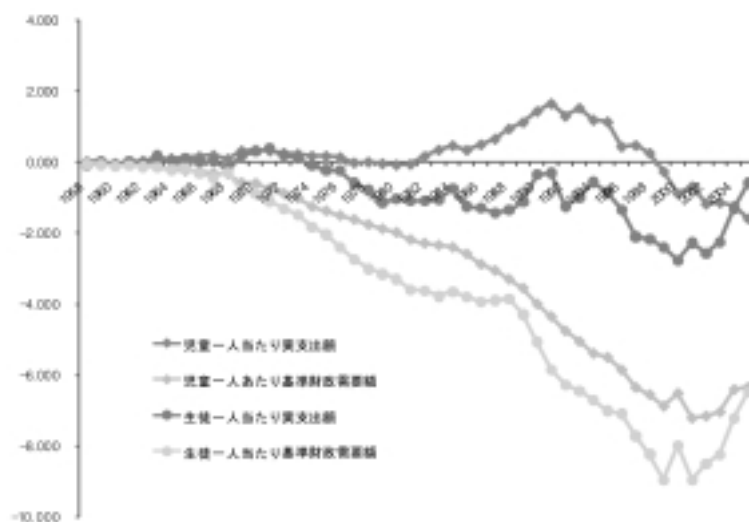
また、図表10には、市町村について児童生徒当り教育の実支出額、あるいは教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/学級数の係数の推移を示した。学生教員割合で評価したケース(図表9)とほぼ同じような傾向を示すが、学生教員割合と比較して、小学校と中学校でみてバブルの崩壊による地域経済や財政悪化による影響は伺えない。

そして、より最近の傾向としては、小学校においては、学級規模や学生教員割合の大きい自治体の実支出の水準で教育活動の支出を高める効果は低下の方向にあるといえよう。一方で、中学校においては、最近、そのような効果が改善の傾向にある。

図表9 児童生徒当り教育の実支出額、教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/教員数の係数の推移(市町村：建築費を除く：千円)

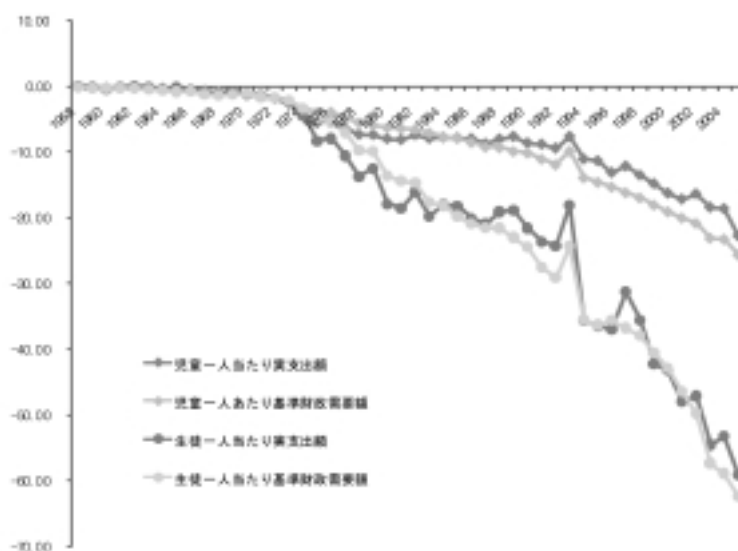


図表10 児童生徒当り教育の実支出額、教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/学級数の係数の推移（市町村：建築費を除く：千円）

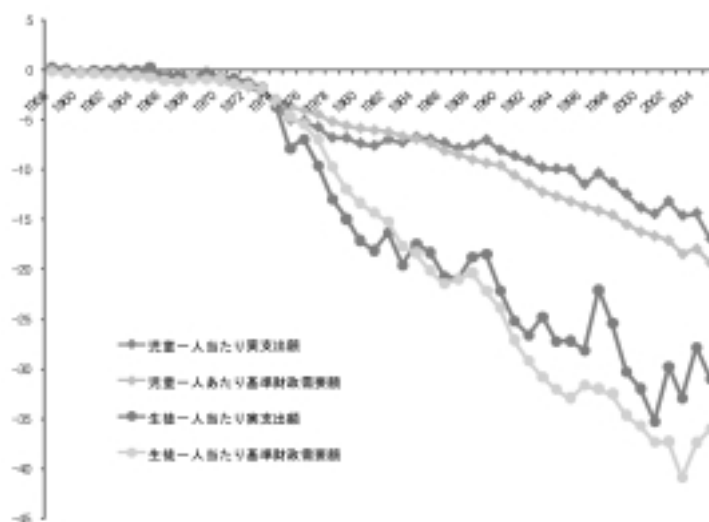


以下の図表11には、都道府県について児童生徒当り教育の実支出額、あるいは教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/教員数の係数の推移を示し、図表12には、同様に、児童生徒数/学級数でみた係数の推移を示した。都道府県に関しては、近年まで児童生徒当り基準財政需要額と児童生徒当り実支出での回帰係数の差はそれほどない。つまり、市町村と比較して、制度に基づいて（予算の算定ルールに規定されて）実支出がなされる傾向が強いとも言えよう。

図表11 児童生徒当り教育の実支出額、教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/教員数の係数の推移（都道府県：建築費を除く：千円）



図表12 児童生徒当り教育の実支出額、教育の基準財政需要額に対する児童生徒数/学級数の係数の推移（都道府県：建築費を除く：千円）

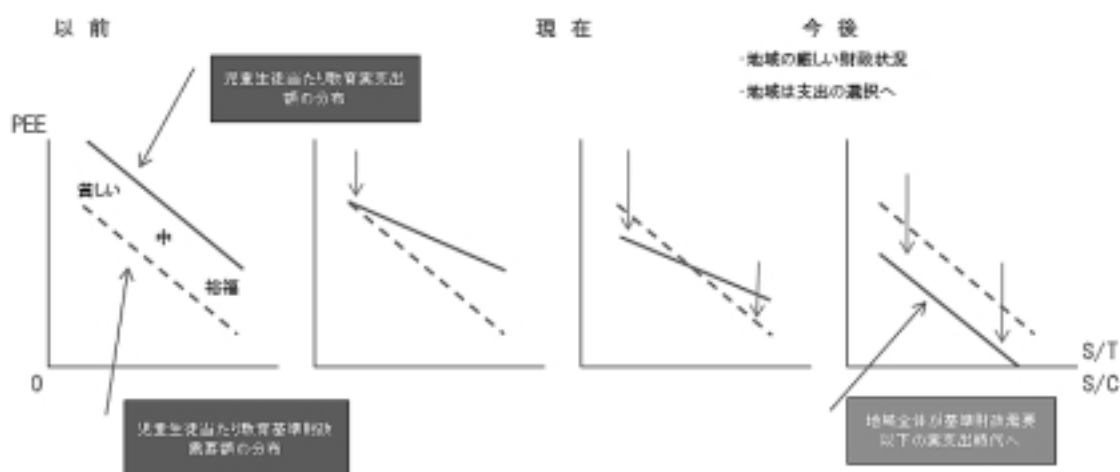


結論

本稿では、義務教育活動に注目して地方教育費の推移、自治体間教育費不平等度の推移、及びその要因と不平等の構造の推移を分析した。分析からは、実際の教育支出に自治体間不平等が存在すること、更に、教育費の配分ルールにも不平等が存在すること、そして、時系列的に評価することによって地域間不平等の拡大や縮小は経済や財政の状態に左右されることが明らかとなる。以下には、本稿の分析結果より得られた今後の教育政策に関する提言を述べる。

提言

1. 児童生徒当りの義務教育（小学校、中学校）実支出額（都道府県、市町村の支出）は、教員当り児童生徒、及び学級当り児童数でみて、貧しい地域で多く、裕福な地域では少ない配分となっている。
2. 児童生徒当りの義務教育（小学校、中学校）基準財政需要額（都道府県、市町村の支出、建築費を除く）は、教員当り児童生徒、及び学級当り児童数でみて、逆進的（貧しい地域で多く、裕福な地域では少ない）配分となっている。
3. 学級当りや教員当りでみて、児童生徒当り基準財政需要額の配分は、実支出以上に逆進的な配分であり、裕福な自治体は、基準財政需要を上回る実支出により教育費の水準を維持している。
4. そのような地方教育活動費の配分構造の時系列的な変遷、及び、今後の動きを以下のように予想する（左の図から右の図へ）。



注) PEEは児童生徒当たり実支出額、児童生徒当たり基準財政需要額、S/Tは教員当り児童生徒数、S/Cは学級当り児童生徒数を意味する。

今後の厳しい財政状況を考えれば、自治体は全体的に基準財政需要額以下の教育の実支出（特に教育活動への支出）しかすることのできない時代が訪れることが予想される。現状の仕組みでは、地域間の教育費の不平等の拡大のみならず、これまで自己支出により教育費の水準を確保してきた（あるいは、手厚い教育を施してきた）裕福な自治体においても基準財政需要額以下の支出となることが予想される。安定的に地方教育費を確保する制度設計を行う必要がある。

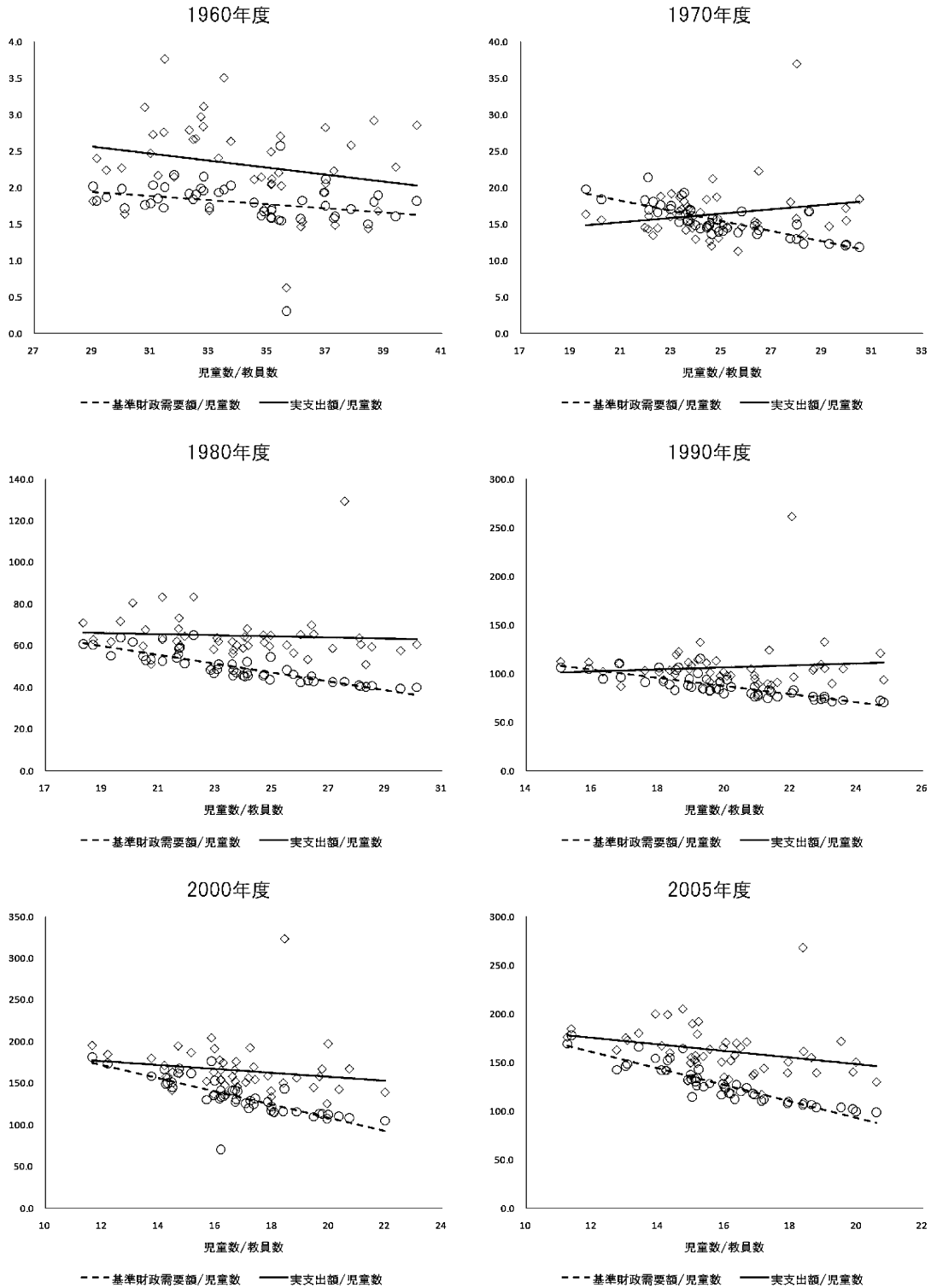
< 中村悦広 >

参考文献

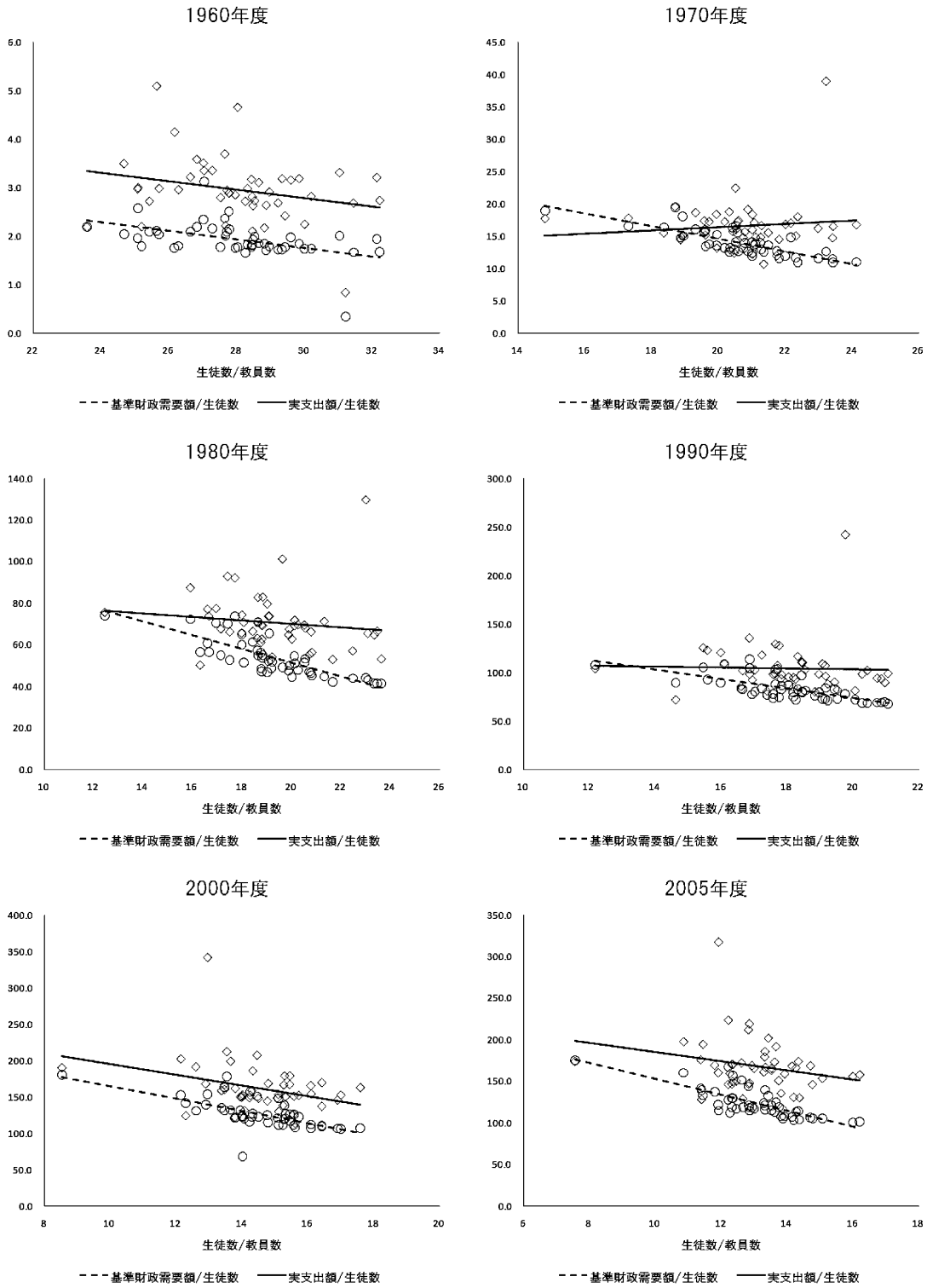
- 苅谷剛彦（2009）『教育と平等 大衆教育社会はいかに生成したか』中央公論新社。
 研究代表者：本多正人 基盤研究（B）「比較制度論を応用した日本型教育行財政システムの生成・展開・再編に関する研究」平成18 20年度 課題番号18330175、青木 栄一（2008）「地方教育費の財源にみる政府間財政関係の制度化」

図表付録

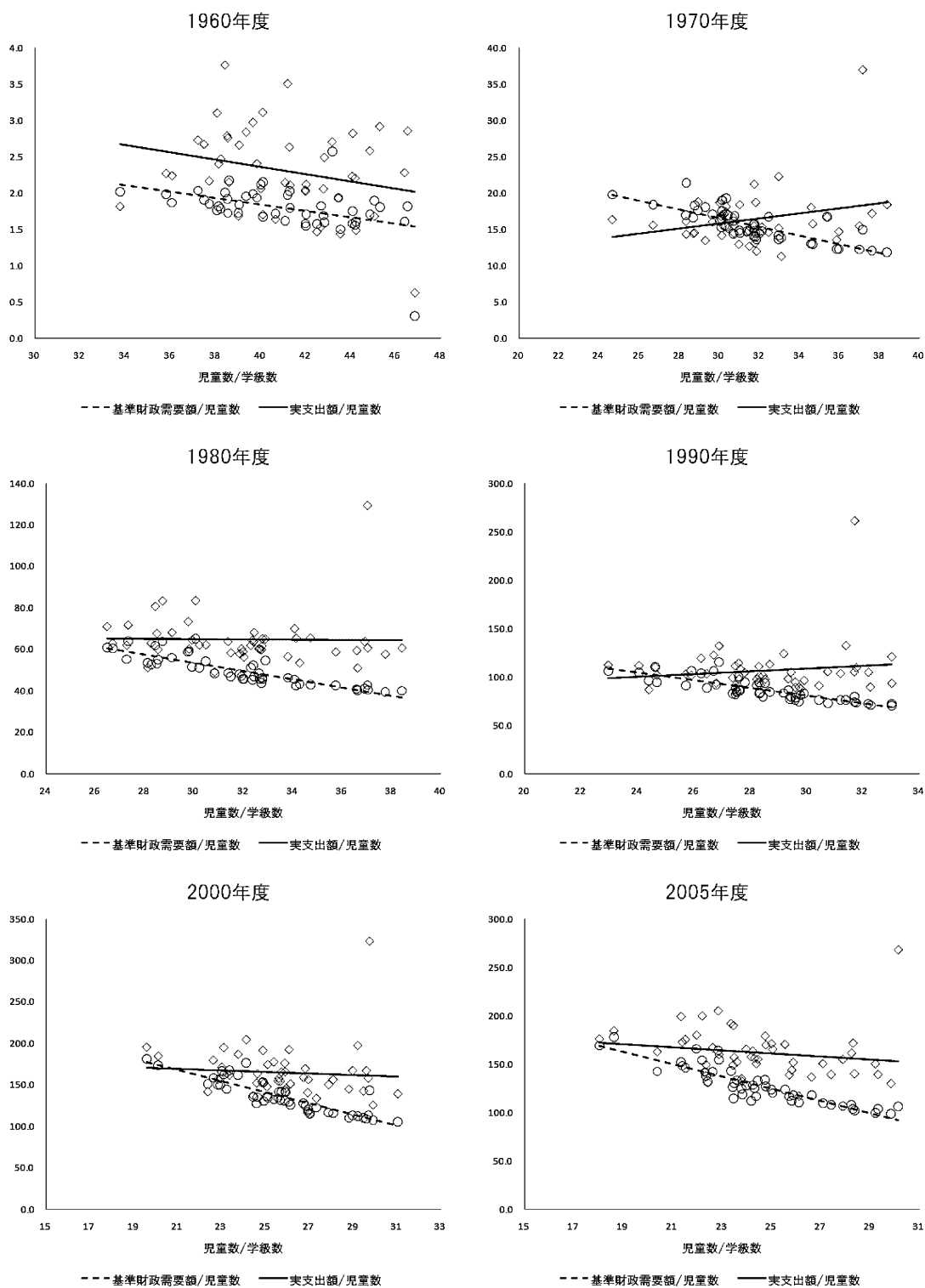
図表1 教育の基準財政需要額と実支出に対する教員当り児童数の関係
：小学校、市町村、建築費を除く、単位：千円、学級



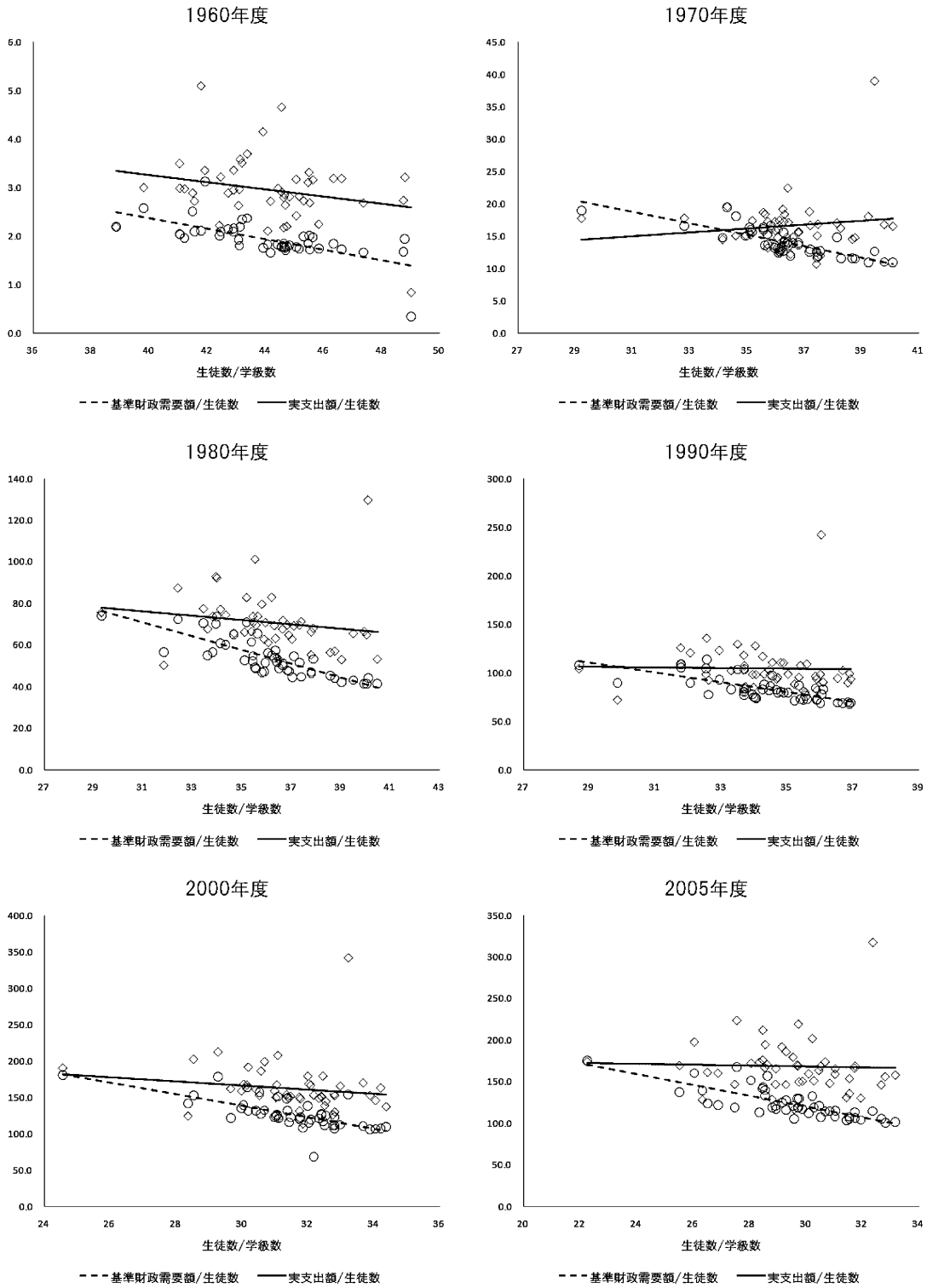
図表2 教育の基準財政需要額と実支出に対する教員当り児童数の関係
 : 中学校、市町村、建築費を除く、単位：千円、学級



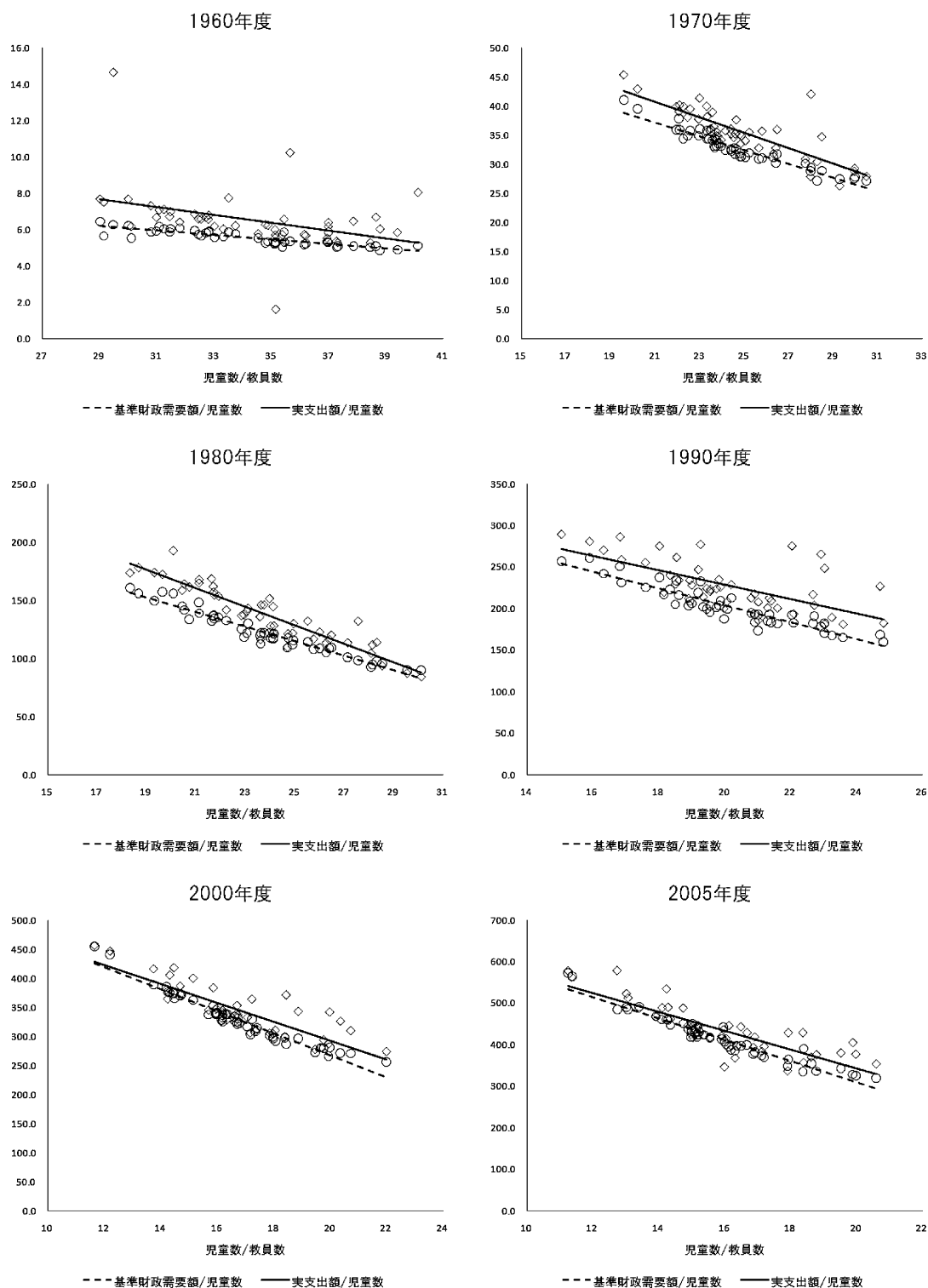
図表3 教育の基準財政需要額と実支出に対する学級当り児童数の関係
 : 小学校、市町村、建築費を除く、単位：千円、学級



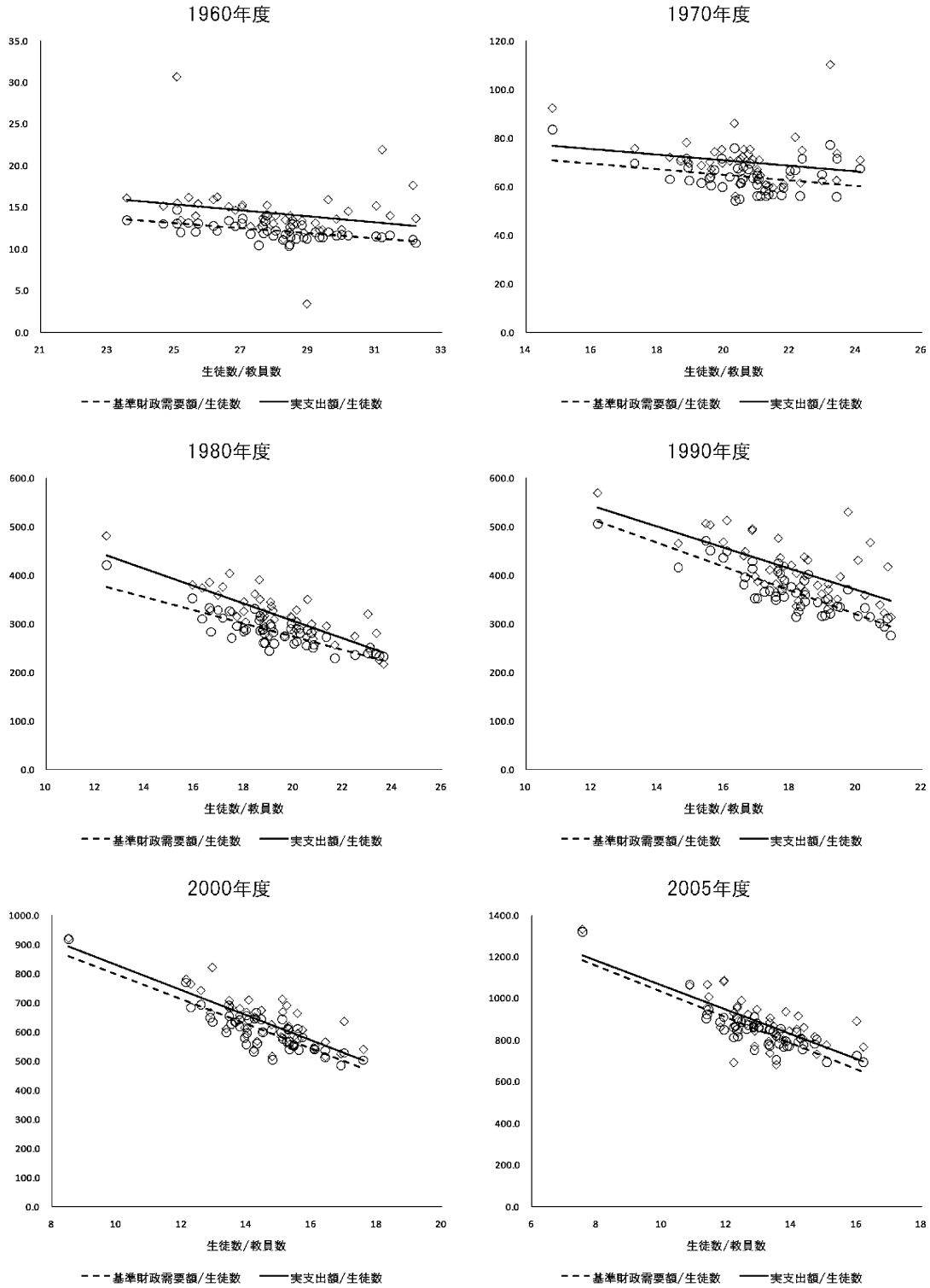
図表4 教育の基準財政需要額と実支出に対する学級当り生徒数の関係
 : 中学校、市町村、建築費を除く、単位：千円、学級



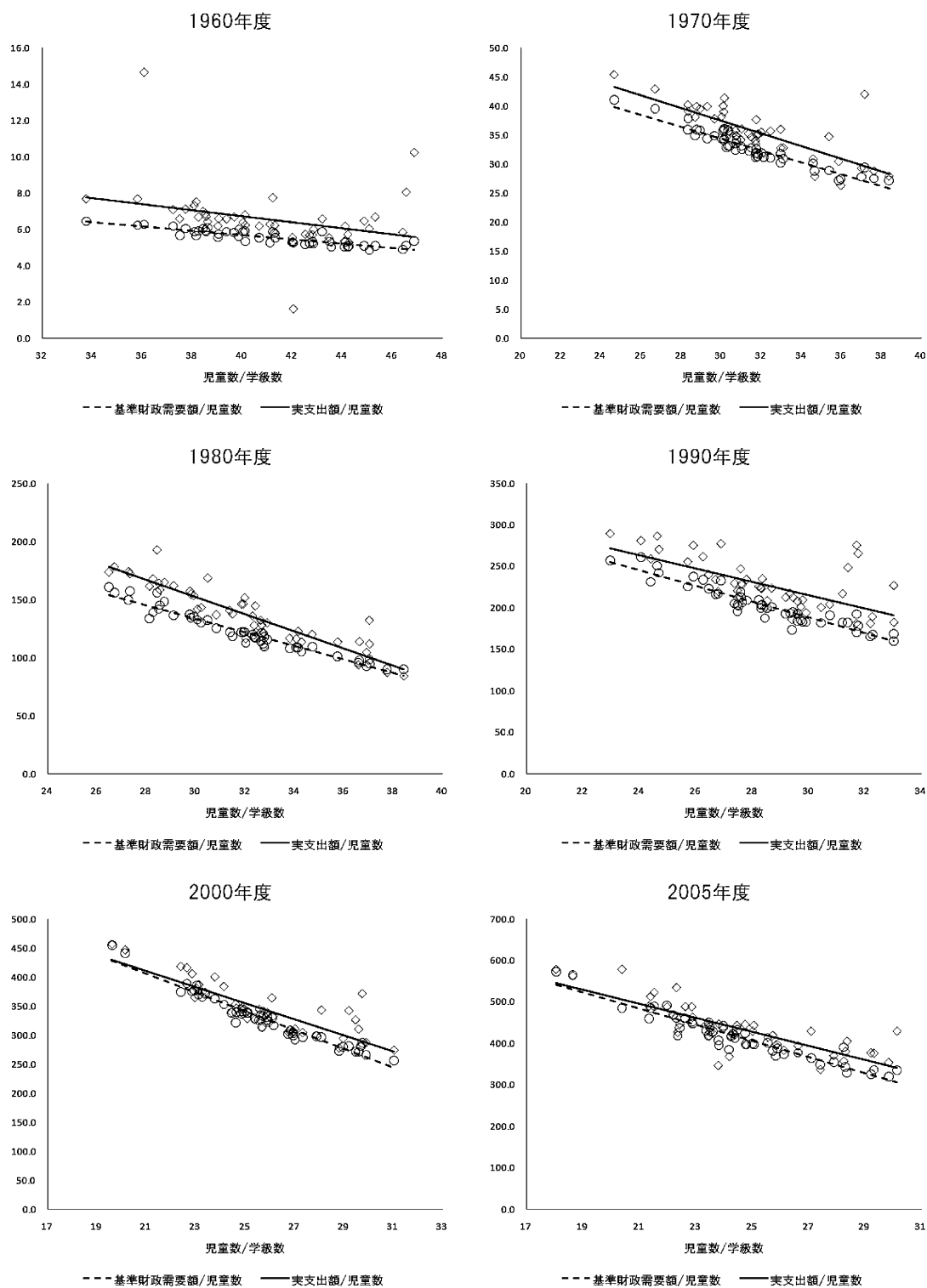
図表5 教育の基準財政需要額と実支出に対する教員当り児童数の関係
：小学校、都道府県、建築費を除く、単位：千円、学級



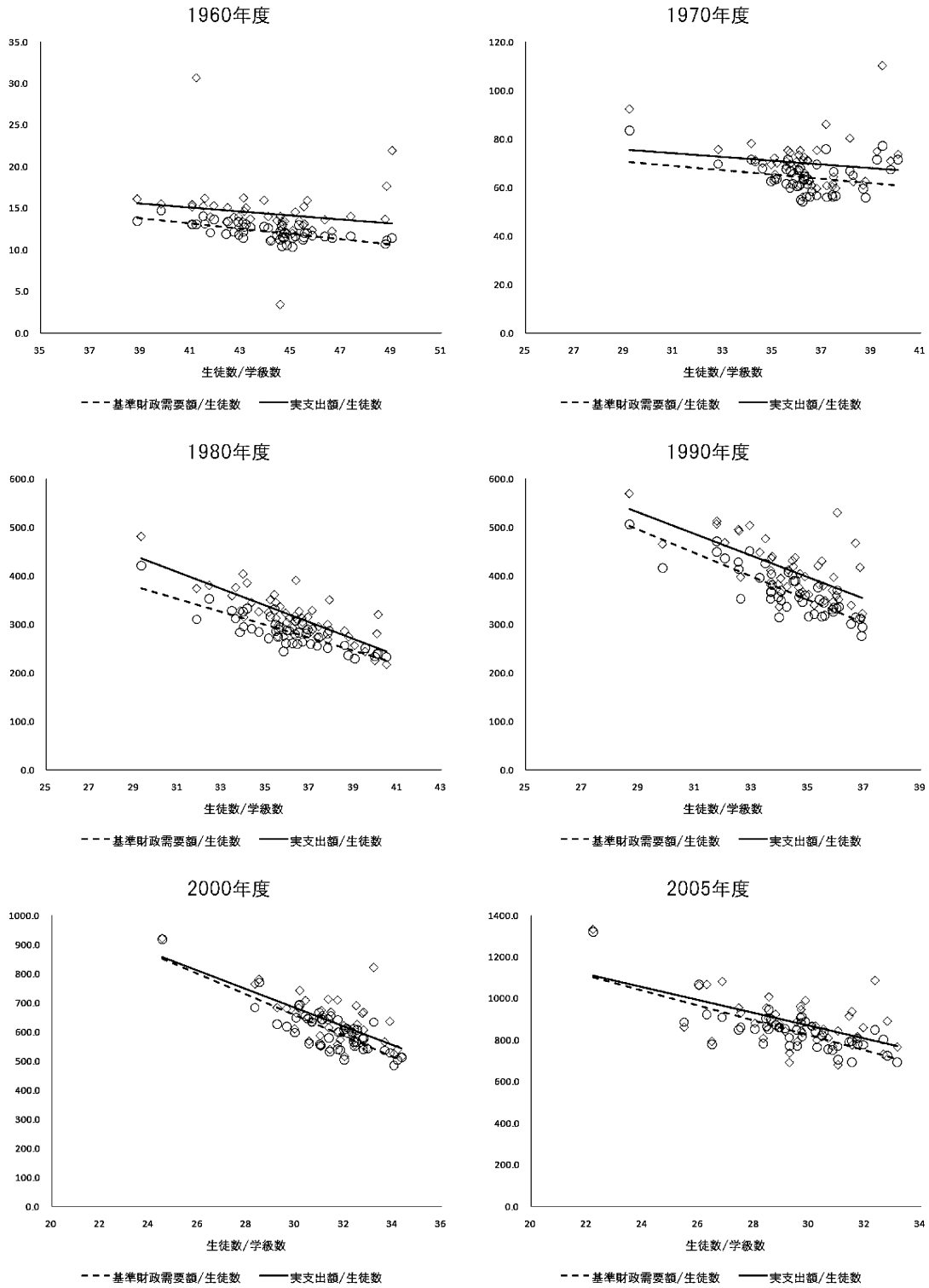
図表6 教育の基準財政需要額と実支出に対する教員当り児童数の関係
：中学校、都道府県、建築費を除く、単位：千円、学級



図表7 教育の基準財政需要額と実支出に対する学級当り児童数の関係
：小学校、都道府県、建築費を除く、単位：千円、学級



図表8 教育の基準財政需要額と実支出に対する学級当り生徒数の関係
 : 中学校、都道府県、建築費を除く、単位：千円、学級



第6章 学校運営費

教育財政の財源・歳出傾向と学校運営費

前章での分析からは、学校運営費の主要財源である市町村支出金が小学校で2000年度以降漸減傾向にあること（p.33図表3）、中学校でも停滞傾向にあること（p.33図表4）が判明する。

ただし、地域間格差の「不平等度」の指数である市町村支出金のジニ係数は、バブル崩壊後の1994-1997年度以降低下傾向にある（p.34図表5、p.35図表6）。しかしながら、この指標は学校運営費の主要財源である市町村支出金が全国的に低下している傾向を示唆するものと解釈できる。

また市町村支出金と財政力との関連性が認められ（p.40図表11、p.41図表12）、その傾向はとくにバブル崩壊後の1990年代以降に強まっている。

このことは、現在および今後の自治体の財政力の低下にともなって、義務教育への市町村支出金やそこから拠出される学校運営費の減少傾向に拍車がかかる懸念を生じさせている。

現状：学校運営費の不足

日本の教育財政が抱える課題の1つが学校財政、とくに学校運営費の不足である。その理由は、主に5つに分かれる。

まず第1の理由は、学校現場で教育改革が求められるにもかかわらず、市町村は予算を削減する方向にある。とくに地方自治体間の財政力の格差により、学校運営費の自治体間格差も拡大している。財政力の低い自治体における学校教育活動の停滞が深刻に懸念されるが、地方分権下にある日本の教育財政制度のもとでは、自治体間格差を調整する手段はきわめて限定されている。

第2の理由は、教育委員会が学校に予算や執行権限を委譲していないという課題である。市町村が学校から要求を受けてサポートスタッフ雇用や、備品消耗品等の購入を行う場合も少なくないが、大都市を中心に学校現場に予算と執行権限を委譲することで、学校予算を効果的な学校教育活動に結び付けるケースも拡大しつつある。逆にそうではない自治体においては、学校予算が不足したうえに、その運用においても制限が大きく、予算が効果的な学校教育活動に結びつかないという課題が存在する。

第3の理由は学校運営費の算定根拠が明確でないことである。学校現場では予算不足やそれによる教育活動の停滞が問題視されているが、学校側が教育委員会や議会に対し、財源や権限の拡大の必要性を合理的に主張できていないことも、学校運営費の不足に拍車をかけている。「学校にいくら必要なのか」を学校が算定し、主張する能力が求められる。

第4の理由は、国からの負担金・補助金も地方分権改革のもとで抑制されていることである。また地方分権のもとで、国（文部科学省）は、自治体や学校間での予算の格差に対し直接介入する手段を有していない点も課題といえる。

第5の理由は、保護者の私費負担への依存が、すでに困難となっていることである。これまで日本の学校現場は予算不足をとすれば保護者の私費負担に転嫁する傾向にあったが、保護者の経済的水準の低下により、私費負担への依存も困難となりつつある。また私費負担の義務教育費は、市町村毎にその徴収範囲や金額が曖昧であり、学校間や自治体間に徴収金額の格差が相当にある。この背景には、法制で定められている義務教育無償の範囲が授業料無償に限定されており、学校給食費とスポーツ・共済センター掛金を除いては保護者負担の根拠が合理的に説明できないという我が国の法制の構造的課題も存在する。

これらの現状から、学校運営費の課題は以下のように指摘できる。

課題1：「学校にいくら必要なのか」：標準的な学校運営費のコスト算定

課題2：義務教育の財源確保と地方・学校間の財政格差の是正

課題3：学校への財源・権限委譲の検討：効果的な学校教育活動のための予算システム

課題4：合理的で透明性の高い保護者私費負担制度の必要性

課題5：学校財政のアカウンタビリティ遂行：保護者・住民の参加と情報公開

これらの課題に取り組むことは、学校への予算規模確保や、学校段階での権限配分の拡大を推進すること意味する。この際、地方自治体、教員や事務職員といった専門職だけが、予算の配分や執行にたずさわることは、専門職支配というガバナンス上の課題を発生させてしまう。

また義務教育は、政府財政による主要な公的活動の1つであることから、保護者や地域住民また納税者たる国民に対するアカウンタビリティの遂行が求められる。学校運営費の確保とともに、その使途や決算について財政・予算面でも保護者や地域住民の参加や、透明性の高い情報公開が求められる。

なお本章では、学校財務についての公立小中学校および市区町村教育委員会への悉皆調査にもとづく全国公立小中学校事務職員研究会『平成18・19年度文部科学省「新教育システム開発プログラム」新しい時代の学校財務運営に関する調査研究・学校財務に関する全国調査報告書』を資料として中心的に用いていく。なお、データの解釈については、筆者個人の見解である。学校事務職員や教職員組合による公教育費や教育財政制度に関する個別的な調査はこれまでも取り組まれており重要であるものの、学校財務に関する全国的な状況をあきらかにしたデータベースは稀少であり、今後のデータの系統的な収集と分析が課題の1つといえる。

学校運営費の確保のために

1 「学校にいくら必要なのか」：標準的な学校運営費のコスト算定

日本の大半の義務教育諸学校が、運営費の不足に直面している実態がある。全事研(2009、60頁)によれば、学校への配当予算が「不足したことがない」と回答したのは、小中学校の30.9%にすぎず、残りのおよそ7割は何らかの形で学校配当予算不足の不足を経験したことが判明する。

学校予算の不足には、教育委員会の39.1%が学校予算の配当基準を「引き下げた」こと

が影響している。あるいはもともと「配当基準がない」と回答した36.4%の自治体で財政難によりなし崩し的に教育予算が削減され、学校配当予算の不足に結びつくケースも多いと考えられる。学校予算に対しマイナスシーリングを課した自治体は、53.4%と「引き下げた」と回答した自治体の比率をうわまわっているからである。学校予算の配当基準を「引き下げた」自治体は人口5万人以上自治体の過半数、また「配当基準が存在しない」自治体は人口5万人未満自治体の約4～7割に達している（全事研2008、60頁）。

すなわち、学校への配当予算は減額傾向にあり、学校予算の不足を何らかの形で経験している小中学校は7割にのぼるといえる。

学校予算の不足は、学校教育活動の停滞や学校安全の低下をしばしば招きかねない重大な課題である。たとえば体育関係備品や遊具の老朽化にも関わらず、備品費が不足している場合、子どもたちが教育活動中に事故を起こす危険性は高まる。また、教科活動に要する教材や教具、たとえば理科実験器材などの不足による教育活動の停滞は、子どもたちの理科離れにもつながりかねない。

こうした中で、学校運営費を確保する必要性は認識されるが、市町村財政もまた厳しい状況にあることも事実である。

設置者の厳しい財政状況をふまつつも、学校運営費を確保するためには、まず、学校予算が「いくら」不足しているのかを明らかにする必要がある。また節減できる部分は節減していく必要がある。

学校予算が不足している実態は、これまでの研究であきらかとなったものの、実際に会計年度で「いくら」不足しているのかの実態は既存の研究や学校現場においてあきらかになっていないわけではない。

学校予算を確保していく上で、現実的に「いくら」不足しているのかは、予算要求の上で重要な根拠となりうる。学校現場では予算が不足していると嘆く教職員が多いが、実際に何がどのように不足しており、そのための経費にいくらかかるのかが的確に回答できる者はきわめて少ない。予算確保のためには、管理職や事務職員が教育委員会や自治体に対し根拠を明示して、予算の必要性を訴えることが重要である。

ただし、学校予算はともすれば教員の意識の低さから、無駄な備品の購入や光熱水費の浪費なども生じやすい。学校内で節減できる部分は、可能な限り節減したうえで、子どもたちのための学校教育活動に必要な経費の不足を訴えることも肝要といえる。

また、学校予算の不足が「どのように」学校教育活動にマイナスの影響を及ぼしているのか証拠（エビデンス）を蓄積し、市町村を越えてひろく共有する必要がある。

またそのことを、教育委員会だけでなく、首長部局の財務担当課や議会に対しても主張していく必要がある。子どもの利益を守るための学校関係者の組織的な活動が求められている。

また児童生徒1人あたりの学校予算の金額の格差は、学校予算に影響を及ぼしている可能性が高い。

図1でわかるように、学校配当予算が「不足したことがない」学校と、「執行を次年度に見送った」あるいは「その他」と回答した学校との間には、児童生徒1人あたり単価で見ると2万円程度の格差がある。学校予算が「不足したことがない」と回答した場合、小中学校ともに児童生徒1人あたり平均で4万円をうわまわる予算が学校に配当されている

のに対し、「執行を次年度に見送った」、「その他」と回答した場合は小学校で2万円代半ばからそれを下回る水準、中学校で3万円台前半からそれを下回る水準となっている（全事研2008、p.60）。

なおここで示した数値は、光熱水費を含んでおらず、また自治体毎に学校予算の範囲は異なるために、あくまで参考値として挙げたにすぎない。

しかし、「執行を次年度に見送った」場合、当該年度に必要と考えられていた備品や消耗品、修繕などが行えなかったことを意味する。とくに教科用の備品や消耗品の不足や入れ替えの停滞は、学校教育活動の停滞にそのまま結び付く。また「その他」として学校徴収金やPTA予算による補填等を行っている場合、地方自治法第27条の4に規定される「市町村の負担に属するものとされている経費で政令で定めるものについて、住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、その負担を転嫁してはならない」という禁止条項に抵触することとなり、このことがあかみに出れば公共活動たる義務教育に対する信頼性に重大な社会的疑念を生じさせる懸念が大きい。

しかし、学校予算の不足が実態であるとしても、教育活動に影響がないと見なされれば学校への予算は削減可能と見なされるのは当然のことである。

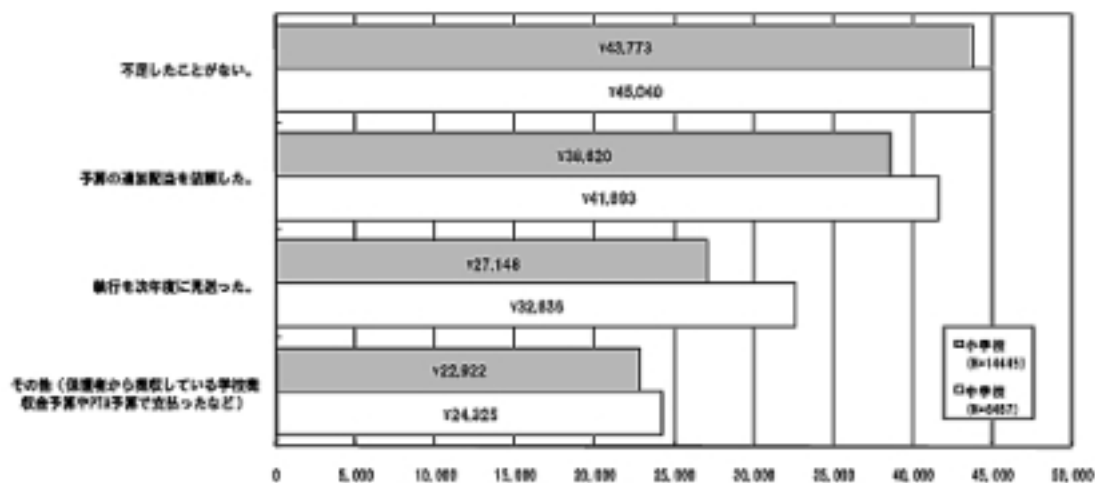
学校予算は設置者負担主義のもとで市町村の役割となっているが、「いくら」「どのように」不足しているのかというデータを市町村を超えてひろく共有することで、近隣自治体間の学校予算格差の是正につながる可能性も高い。

ただし、学校現場で証拠を蓄積しても、予算が足りないと嘆いているだけでは負け犬の遠吠えに等しい。効果的な学校教育活動とそのための予算確保は、子どもたちの現在と将来にとって重要な影響を及ぼす。学校が予算不足の場合には、通常、教育委員会に対し校長会等が主張を行うが、教育委員会は自治体首長財務担当部局の予算削減方針に押しきられ、やむを得ず学校予算を削減する場合も多い。

この場合、議会は学校教育活動に好意的である場合も多く、首長部局や議会を対象とし

図1 児童生徒1人あたり学校予算と学校配当予算が不足したかどうかの関連性（全事研2008、60頁より引用）

学校配当予算の不足と児童生徒1人あたり学校配当予算



たロビー活動も重要である。

また保護者や地域住民は常に子どもたちが充実した日々を学校で過ごしてくれることを願っているが、学校運営費の深刻な実態は共有されていない場合も多い。学校教育活動と結びつけて、具体的に「いくら」「どのように」予算が不足しており、そのことが子どもたちのデメリットにつながっていることを理解してもらうことは、学校に対する支援的な取り組みや、行政や議会に対する署名や陳情などの基盤ともなる。

学校の教職員の個人レベル、職場レベルでの取り組みも重要であるが、その成果をいかに、教育財政に関わる重要なアクターと共有し発信していくかという手腕が学校現場で必要とされるのである。

2 義務教育の財源確保と地方・学校間の財政格差の是正

学校現場では、かなりの頻度で「予算が足りない」ということが言われる。実際に、ベネッセ（2007）や全国公立小中学校事務職員研究会（2008）などの調査結果でも、約7～8割の校長が予算や権限の不足を感じている。

しかし、前述のように国、市町村、学校のいずれにも「学校にいくら必要なのか」ということに対する実証的なデータは不足しており、またその合理的基準がどのようにあるべきであるのかという議論も日本では必ずしも本格化していない。すなわち、「学校にいくら必要なのか」は、現在のところ国、教育委員会、学校のいずれにも合理的な根拠は存在しない。

その例として、学校への予算配当額の決定方式と学校配当予算額の多様性を確認しておく。

図2は学校への予算配当額を示したものである（複数回答）。最多であるのは市区町村教育委員会の65.7%が「学校からの要求・査定等に基づいた配当」、次に63.7%が「学校割・学校規模割（学級数・児童生徒数）等の算定基準に基づいた配当」、50.6%が「前年度の実績に基づいた配当」となっている（全事研2008、p.15）。

しかし、これらの基準に基づいたとしても、学校に配当される金額は児童生徒1人あたり0円～100万円以上と多様であり（全事研2008、p.57）、現在市区町村教育委員会が設定している算定基準や、学校からの要求・査定が、十分な質量の学校教育活動を支えるに足るものであるかどうかには疑問が残る。

加えて、予算規模の地方間格差や学校間格差も懸念される。前章で確認したように、学校運営費に充当される財源である市町村支出金についても、2000年代に入って地方間格差が拡大傾向にあることが懸念される。

また同一市町村内部でも、研究指定校には予算が重点的に配分されるが、そうでなければ予算不足になる、あるいは老朽化した学校の状況が勘案されずに予算配分されることで学校が経常的に予算不足に陥る例もある。

こうした状況への対応として、まず必要であるのは、市町村や学校レベルでの学校運営コストデータの蓄積である。具体的には、市町村教育委員会から学校に配当される予算だけでなく、教育委員会から現物支給される備品・消耗品や学校修繕費、また県費負担教職員の人件費や市区町村雇用の人件費といった「1つの学校に要するトータルコスト」のデータを各学校や自治体のレベルで蓄積していくことで、それぞれの学校に何の予算がど

の程度不足しているのかを可視化していく必要がある。

またこうしたデータ蓄積を統一規格で行うことにより、全国レベルでのデータ蓄積が可能になる。全国的な学校運営費データの蓄積は、学校予算の地域間格差を明らかにしたり、学校予算の合理的算定根拠を検討するうえで、きわめて重要な基礎的作業といえる。

図2 学校予算の配当方式（全事研2008、15頁より引用）

3 予算配当についてお尋ねします。

問3-1 学校配当予算の配当額決定について該当するものをすべて選んで下さい。（複数回答可）

●学校からの要求・査定等に基づいた配当を実施している回答自治体が65.7%、
学校割・学校規模割等の算定基準に基づいた配当を実施している回答自治体が63.7%

	回答数	比率 (%)
1. 学校割・学校規模割(学級数・児童生徒数)等の算定基準に基づいた配当	893	63.7
2. 前年度の実績に基づいた配当	709	50.6
3. 学校からの要求・査定等に基づいた配当	921	65.7
4. 学校への配当はない (教育委員会等で全額執行)	47	3.4
5. その他	34	2.4
計	1,401	100.0

※複数回答のため比率(%)の総計は100%を上回ります

※本調査では学校配当予算とは、学校で執行可能な予算として、学校を設置する教育委員会が各校に配当(令達)した予算をいいます。

※学校配当予算は教育委員会から学校への配当の際に、使途を定めて配当される場合と使途を定めず配当される場合がありますが、本項目ではその両方が含まれております。



3 学校への財源・権限委譲の検討：効果的な学校教育活動のための予算システム

学校運営費は、予算の執行段階において、学校に課される制限が大きく、予算が効果的な学校教育活動に結びつきにくいという制度的課題が存在する。

学校への運営費確保と同時に、予算を学校現場にとって使い勝手の良いものにするによって、より効果的な運用を可能とする仕組みの整備が必要である。

しかしながら、学校の財務上の権限を、教育委員会規則等で定めた学校財務事務取扱要綱は、市区町村の20.2%で整備されているにすぎず（全事研2008、30頁）、予算の柔軟な執行を可能とする節間流用については43.7%の自治体が「検討していない」と回答している（全事研2008、22頁）。

また学校現場で、校長が予算執行について決定することのできる校長専決権については、図3に示すように人口規模30万人以下未満の自治体の半数～9割で認められていない（全事研2008、25頁）。

学校に対する財源や権限の委譲が必要であるのは、市町村の行政活動の中で学校は、消耗品や備品の損耗が予測しづらく、子どもたちの転出や災害・流行性疾患等による状況の変化が多い、また少額予算執行が多いといった、財政上の特徴を有しているという実務上の理由も大きい。実際に、多くの義務教育諸学校を所管する政令市では、学校に財源・権限委譲をすることで、各学校がそれぞれの状況に柔軟に対応していく仕組みを作り上げている。

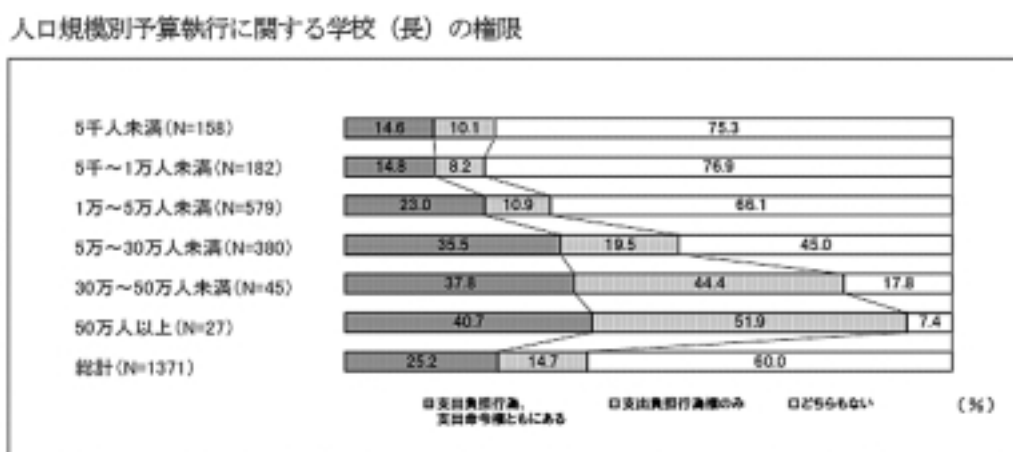
そうした実務面の理由とともに、学校の財源や権限が委譲されることで、より効果的な学校運営の追求が可能になるという利点も大きい。

学校に一定の財源・権限が委譲される学校裁量予算が導入されている場合、小中学校ともに約9割の校長が、学校運営に対する効果を実感している（全事研2008、102頁）。

残念ながら、学校裁量予算を導入しているのは、全国の市区町村のうち26.3%にすぎないが、今後拡大することが期待される仕組みである。学校裁量権の拡大については日渡（2008、23頁）でも「学校管理規則は、学校裁量権限を拡大する方向を原則に改正すべきである。それまでの承認事項を届出や報告にすることによって、学校の自主性・自律性は高まり、ひいては主体的に地域住民や納税者に対する説明責任能力も高まり開かれた学校づくりが実現するはずである」との指摘がある。

予算面での学校裁量の拡大も、国民、住民や保護者からの負託にこたえる学校運営や、子どもたちの実態に応じた柔軟で機動的な学校づくりのために重要と考えられるのである。

図3 学校（長）の権限と人口規模（全事研2008、25頁より引用）



【教育委員会調査 設問4-4 参照】

4 合理的で透明性の高い保護者私費負担制度の必要性

さて、ここからは、学校運営を支える保護者私費負担制度について述べる。

学校徴収金が合理的根拠を持つためには、本来であれば保護者負担の範囲が法規におい

て規定されることが望ましい。しかし、現在のところ学校給食費と独立行政法人スポーツ共済センター掛金を除いては、保護者負担を明記した法規は未整備であり、保護者の学校徴収金負担に合理的根拠がないといっても過言ではない状況にある。

こうした状況においては、地方自治体が何らかの形で学校徴収金をはじめとする保護者私費負担の合理的基準を定めることがのぞましい。具体的には教育委員会で規定される公費私費負担区分がそれにあたる。

しかしながら、公費私費負担区分を定めている教育委員会は32.8%にすぎない。また、教育委員会が規定した金額にもとづき学校徴収金の上限設定を行っている小学校は3.7%、中学校は4.2%にすぎない（全事研2008、72頁）。

清原（2000、209頁）にも、学校の公費予算に関する基準と同様に、「学校徴収金に関する一般的な基準も存在しない」と指摘されている。それゆえに学校徴収金の管理体制が確立せず、施設設備費への流用が問題になることもあると指摘されている。

すなわち、日本の義務教育に対する保護者私費負担は、国や市町村の関与がない場合が大半であり、各学校単位で放任的に行われているという望ましからざる状況が存在する。

公費私費負担区分は本来、政府の支弁する公費の範囲と、保護者が負担すべき私費の範囲を明確化するものであるので、学校ではなく自治体レベルあるいは国レベルで定められることが望ましい。

このような実態に対し、まず急がれるのはすべての市区町村の教育委員会が公費私費負担区分を明示することである。未納問題に適切に対応していくと同時に、本来公費で負担されてしかるべき費目が安易に保護者負担に転嫁されることのないようにするためにも、市区町村レベルでの基準の明示は重要である。

これと同時に、国による公費私費負担区分の基準の明示も何らかの形で行われることが望ましい。また、義務教育費の安易な私費転嫁が行われている場合には、国による自治体や学校への是正指導を可能とする仕組みの整備も必要といえる。

保護者私費負担は、地域間、学校間の負担額格差が相当に拡大している実態がある。保護者からの学校徴収金（給食費以外）の金額は、5000円未満～5万円以上までと分布が広い。PTA等からの学校支援費も、0円～100万円以上と多様である。小学校では中期的に抑制傾向にあるものの、中学校では拡大傾向にある。また学校徴収金の徴収範囲も学校や自治体によって異なる（全事研2008、65頁、末富2009）。

学校徴収金（給食費以外）は、半数近い46.8%の小学校が年間1～2万円未満であるが、それを上回る学校も4割程度存在し、中には年額5万円以上学校徴収金を徴収する学校もある。中学校の場合には、年額4～6万円が34.3%を占めるが、それを上回る学校も3割程度存在し、年額10万円以上の学校徴収金を徴収する学校もある。

また児童生徒1人あたり公費額と、私費負担額との間に統計的に明確な関連性は存在せず、たとえば公費で十分な金額がまかなわれているので私費が安い、あるいは公費が不足するので私費負担額が高くなってしまおうとは一概には結論できない（全事研2008、69頁）。

むしろ学校徴収金はその根拠や金額の妥当性を吟味されないまま、慣習的に保護者から徴収されている可能性も高い。徴収範囲も、大多数の学校で教材費、学校行事関係費、児童生徒活動費の3つの費目となっており、費目による違いというよりは、徴収金額の多寡が学校や自治体でよく検討されないことが、学校間や地域間の徴収金額の格差を発生させ

ているともとらえられる。

PTAなどからの学校支援金についても、年間0円の学校と100万円以上の学校、その間の年間数十万円に分化する傾向があり、学校徴収金と同様にその金額の妥当性や徴収根拠についてはよく吟味されるべきであるといえる（全事研2008、73頁）。

これについては、公立小中学校の場合には設置者たる市町村レベルでの学校徴収金の上限金額の目安の設定、公費私費負担区分の制定が急がれる。

また近年の就業環境の悪化により、小学生・中学生保護者の家計は不安定化している。要保護・準要保護家庭の場合には公費による支援が行われるが、そもそも家計の実態をふまえた負担金額の軽減も必要といえる。

だが学校徴収金を点検・指導の対象としている教育委員会は21%にすぎない（全事研2008、6頁）。義務教育に保護者の私費負担が不可欠であるならば、保護者からの適正な私費徴収や、不正経理が行われていないかどうかに対する点検・指導は設置者たる市町村教育委員会の責務ともいえるが、その責務を遂行している自治体は少数にとどまっている。

学校徴収金は、義務教育を支える費用であり、保護者が安心して支払うことのできる仕組みは整備されて当然といえる。教育委員会による指導点検は必須の取り組みといえる。

点検指導には自治体の規模による格差があり、大規模自治体ほど実施率が高いが、自治体規模によらず、すべての教育委員会で学校徴収金の点検指導は行われるべきである。

5 学校財政のアカウントビリティ遂行：保護者・住民の参加と情報公開

教育予算や学校予算に、何らかの形で保護者や地域住民の意向を反映させる仕組みがあると回答したのは教育委員会の4割、小中学校では1割程度にすぎない。学校評価の対象に学校予算を含めている学校も、小中学校の3割程度と低い。学校徴収金についても、保護者の意見を聴取しているのは小学校の27%、中学校の32%である（全事研2008、77頁）。

これらのことから、学校財政への保護者・住民参加は進展していないといえる。

とくに学校レベルで保護者や地域住民の意向を予算に反映させる仕組みがないことは、地域や保護者のニーズにも沿った対応をしなければならない学校が、その役割を十分に果たしていないと解釈することもできる。

現在、学校評議員や学校運営協議会など、保護者や地域住民の学校参加の仕組みが整備されており、その審議事項に学校予算を含めることで、住民参加は制度的には拡大する。

ただし機械的な参加ではなく、たとえば学校の施設設備への要望や、学校の教育活動、教職員やサポートスタッフの現状と課題などに対する情報交換の中で、住民や保護者に予算と学校教育活動に与える影響について具体的なイメージをもってもらいつつ、参加してもらうことが重要といえる。

また学校評価で、保護者や子どもに施設設備、備品消耗品等への要望をたずね、その意向を学校財政に反映させていくことも、学校教育活動を実り多いものとする上で重要である。

義務教育諸学校は租税によってその経費の大半を支弁されている。したがって、地域の保護者や住民のみならず、国民一般に対するアカウントビリティの遂行は不可欠である。予算面では具体的には、公費会計決算の外部公開はアカウントビリティ遂行のうえで重要な手段である。

横浜市立学校は、すでに全学校がホームページで予算決算を公開しており、先駆的な事例といえるが、日本全国では公費会計の情報公開は進展していない。小中学校ともに、9割以上の学校が、ホームページはおろか、地域や保護者にすら公費会計の情報公開をしていない(全事研2008、76頁)。

私費会計については、保護者への内部公開は小中学校の7割で浸透しているが、地域住民やホームページなどへの公開はほとんどといってよいほど進展していない状況がある。

厳しい財政状況の中で、国民からの負託を受け、巨額の予算を費消する学校教育活動においては、公費私費含めて学校財政に関する情報を公開し、保護者、住民や国民へのアカウントビリティを遂行する必要がある。この際、学校や自治体レベルで情報公開に向けた努力が必要となる。

それと同時に、国レベルでの学校財務運営基準が制定されることが望ましい。たとえばイギリスでは学校財政運営基準を2010年よりすべての学校に義務付け、その情報は政府が掌握し、情報公開の対象となる。学校財務運営基準は、1．リーダーシップとガバナンス、2．人事運営、3．財政方針と戦略、4．パートナーシップと資源、5．プロセスの5領域にわたって、学校の財政運営が適切であるかどうかを評価しようとするものであるが、日本でもこうした取り組みが行われることで、教育現場のアカウントビリティの向上に結びつく可能性が高い。

提言

- 1．市町村あるいは学校レベルでの運営費データを蓄積し、学校予算が「いくら」不足しているのかを明らかにする必要がある。また、節減できる部分は節減すべきである。
- 2．学校予算の不足が「どのように」学校教育活動にマイナスの影響を及ぼしているかの根拠を明確にし、市町村を越えてひろく共有することが必要である。また、予算の不足に関して、教育委員会だけでなく、首長部局の財務担当課や議会に対しても主張すべきである。
- 3．各学校に財源や権限を委譲し、学校運営費を現場にとって使いやすいものにするによって、より効果的な運用を可能にする。そのための条件整備が必要である。
- 4．日本の義務教育に対する保護者私費負担については、義務教育無償の観点からも、是正されるべきである。本来公費で負担されてしかるべき費目が安易に保護者負担に転嫁されることがないように、市町村レベルでの基準を明示するとともに、教材費など十分な予算措置をすべきである。
- 5．学校財政への保護者、住民の参加を促し、公費会計の情報を公開することが望ましい。また、国レベルでの学校財務運営基準の制定が求められる。

引用参考文献

清原正義、2000、『教育行政改革と学校事務』学事出版。

日渡円、2008、『教育分権のすすめ』学事出版。

未富芳、2009、「教育費負担の公私関係 量的拡大と変動」、『福岡教育大学紀要』第56号、13-24頁。

全国公立小中学校事務職員研究会、2008、『平成18・19年度文部科学省「新教育システム開発プログラム」新しい時代の学校財務運営に関する調査研究・学校財務に関する全国調査報告書』。

<未富 芳>

提言を活かすために

はじめに

教育という社会現象を「財政」の側面から論じることで、これまでの教育論議からは見えてこなかった、あるいは俎上に載らなかったような問題が見えてくると同時に、その限界や新たなる教育論の必要性も見えてくる。本報告書は、財政的平等性という観点からの教育の平等論が必要であることを例証してきた。つまり、これは教育への支出が結果の平等に結びついているかを問うことの重要性を、したがって、単純な競争主義的な市場の原理を基盤とするだけでは十分な政策が展開できないことを意味している。

1 教育振興基本計画の見直しを

日本国憲法や諸法令の規定にあるように、教育を受ける機会は均等でなくてはならない。そのためには、「機会」についての条件整備が大切となる。それは、形式的な平等として整えられなければならない側面があると同時に、さまざまな状況に応じた補償的措置が必要になる場合もある。しかし、いずれにしても教育の結果としての「成果」が保障されなくては、条件整備としては失敗である。

前政権下においてつくられた「教育振興基本計画」は、それが行政計画の一種であるかぎり、本来、教育活動に必要な条件整備に関する計画でなければならなかったにもかかわらず、教育活動の達成目標だけが数値化され、しかもその達成に必要な条件整備についての財政的裏づけを明確にできないものとなった（第1章）。まず早急にこの「基本計画」を見直す必要がある。

条件整備のなかでもっとも基本となるのは「教職員」である。しかし、公立小・中学校の教職員定数の充足率が満たされていない場合もある（第2章）。文部科学省からの指導により結果として満たされることになっているとはいえ、どの時点で調査しても充足しているのが当然なのであり、わずかといえども欠けた状態が出現するということが、これまでの条件整備のあり方の問題を示しているといえよう。また、教職員の賃金についても、地方分権の推進のなかで格差拡大の方向にある（第3章）。人材の確保という観点から財源の問題を慎重に議論すべきである。

2 国庫負担の増加が必要

教育の目的は「人格の完成を目指す」ものであると同時に、民主主義社会を形成する主権者を育てることである。つまり、教育の結果は、きわめて個人的な「人格」にかかわる問題であると同時に、社会の存立基盤の更新という社会的性質（＝社会財）を強くもつ。したがってその責任もまた社会的なものでなくてはならない。しかしその場合、国のレベルと地方のレベルとの関係（財源や権限のあり方）が問題となる。

地方分権に向けた改革を前提に考えるならば、財政的な負担をともなった地方の権限の拡大という方向が考えられる。しかし、これを推し進めれば地方間格差が拡大し、居住地

の偶然によって教育条件が大きく異なってくることになり、社会的平等は確保されない。地方の財政状況に左右されない条件整備を徹底しようとするれば、全額国庫負担という選択肢を取るようになるだろうが、その一方で、教育の具体的活動は生活と密着した地域社会のなかで行われるものである点は忘れられてはならない。つまり、地方分権のあり方としても、財源のみを与えて全体としては規制をかけていくようなものではなく、財源をしっかりと国のレベルで保障した上で、各地方さらには各学校の実態に即応した意思決定と予算執行が実現される必要があるだろう。

したがって、まずは、現在1/3の負担となっている義務教育費国庫負担制度の国の負担割合を、少なくとも以前のように1/2に戻すことも検討されなくてはならないだろう。

3 学校の実態に即した予算を

では、このような条件整備は、何を指すためのものであるのか。それが教育の機会均等であることはもちろんであるが、その「機会」が実際には各地方・各学校において実現されることを考えれば、学校単位での自主的な予算要求が必要なことになる。それぞれの学校にはそれぞれの教育課題があるのであり、それによって重点の置き方も具体的な活動のあり方も異なってくる。学校と地域、学校と子どもの関係が、中央集権的統制のなかで展開されていくことを承認した上での教育の地方分権だとすれば、予算の問題を通じた教育条件の格差拡大をまねくばかりか、分権と言いながらもそれぞれの具体に対応できない予算となってしまう。学校の要求・実態が反映された予算があつてこそ、教育の機会は実質的に保障されるのである。(これを実現したのが宮崎県五ヶ瀬町の改革である。)

このような議論を進めていくためには、保護者の私費負担がどのくらいになっているのかも含めて、学校には実際にどのくらいの予算が必要であり、またどのくらい不足しているのかを明らかにしていく必要がある(第6章)。

4 実態調査の必要性

今後、この点に関するより精緻で具体的な調査が行なわれなければならないが、その際には、「何が足りないのか」といった観点も重要となるだろう。予算は多ければそれに越したことはないのだが、しかし、その学校の現在の課題にとっては当面は必要のないものも含まれているかもしれない。予算総額の多少という観点と同時に、その配分のあり方(バランス)がより重要な点となる。

この場合の学校現場への調査方法としては「聞き取り」が不可欠である。なぜなら、教職員自身が私費を投じて教具等をそろえてしまっている場合があるからである。この場合、実際には予算が不足しているのであるが、その不足分を教職員が埋め合わせてしまっているため、表面的には不足問題が浮上しにくいことになる。(つまり、実際の教育活動はうまく進んでしまったのであるから。)「不足しているから実施できない」という発想では日々の教育活動は立ち行かない。問題が起こってそれを解決するまで作業を中断するということは、教育の世界にはありえない。止まることなく動いている学校においては、常に目の前の子どもの教育権を保障していかなければならない。予算不足による教育実践上の不

利益をそのままにしておくわけにはいかない。教育権侵害の状態は絶対に生じさせてはならないのであり、誰かが犠牲となって何事もなかったかのごとく授業を進めていくしかない。それが学校現場の実態である。要するに、予算不足により教育活動にどんな不利益が出たのかを実証することは、具体的に教職員に話を聞いてみなければわからないのである。

5 柔軟な予算執行を

日本の学校予算は少ない、不足しているといわれる。たとえばOECD諸国のなかでもかなり少ないと。実際その通りなのであるが、それだけでは教育予算と学校教育との関係が見えてこない。したがって、「もっと教育にお金をかけるべし」との要求も、世論にとっでは、単に「もっとくれ」と言っているだけに映ってしまい、理解を得られない。だからこそ、具体的な調査が必要になる。

しかし実際の教育活動において不利益が生じたということはあまり報じられない。既述のように、これはある意味では当たり前である。その子どもにとってはたった一度限りの日々の学校経験に不利益などが生じたままで、平気でいられる教職員はいないからである。政府の失敗を学校現場が後処理してしまっているわけである。金銭面のみならず教職員の残業がきわめて長いのも、この「処理」方法のひとつとして理解することもできよう。

したがって、これまで述べてきたように具体的な学校を出発点とした予算の立て方が重要になってくる。しかし、教育は「生きもの」である。日々子どもたちは成長し、予測不可能に変化していくのであり、それに即応した実践がつねに模索され続けなければならない。つまり、年度当初の予算のあり方とは「ずれ」が生じてくるのが学校の特徴ということになる。このような「ずれ」の部分を含みこんだ予算のあり方が実現されなければならない。

6 評価についての検討を慎重に

以上のような予算の考え方を取るならば、学校が各地方の財政当局と予算交渉をすることがひとつの方法として立ち上がってくる。それゆえに教育はひとつの「事業」としての性質をもつことになる。教育手段のひとつとして「予算」を考える、あるいは「予算を通しての教育活動」という考え方を取ることで、学校が自らの手で丁寧に条件整備をしていく道が開けてくるわけである。

これは、予算として「見える事業」を考えていくことであり、「何かしないとお金は出ない」ということでもある。そして、何をしたのかについての決算評価が必要となってくる。

しかし、この方法のみで教育活動を組み立てていこうとすると、「人格の完成を目指す」部分の教育は背景に退いてしまう。つまり、人格にかかわる部分は、「成果」や「測定」という用語にはなじまない性質をもっているからである。簡単にいえば、数値化できないということである。「目がキラキラしてきた」とか「積極的になってきた」などは、教育活動の重要性を示すものであるが、これらは人間関係のなかでリアルタイムで起こる現

象・変化であり、切り取ってサンプル化できるものではない。このような意味で、「子どもの変化」を決算評価の基準（指標）にはできないということになる。

また、より重要なのは、どう変化するかは各人の内面の問題である。その変化の方向性を考えながら教職員は教育活動を展開していくが、その結果がどうであったかについては踏み込んではないという点である。なぜなら、教職員の活動は公的権限を背景とした権力行使という側面もあり、そうであるならば、公権力が個人の人格の変容について評価を加え測定することは望ましくない。ましてやそれに応じて資金配分するなどということはあってはならないからである。

だからといって、教育活動への評価が不可能であるとか、あるいは子どもたちの変化も何らかし numerical化する工夫をすべきである、と言いたいのではない。教育には「成果」を測定することができない部分がきわめて重要なものとして含まれているということを前提とした予算が必要なのである。

つまり、「効率」では測れない「公正」の論理で予算が立てられなければならないということ、換言すれば、教育の「成果」と予算の「配分」の連動は単純なものではなく、ある場合には切り離されなければならないということである。この点で国庫による負担は増やされるべきである。また、成果と配分を連動させるならば、たとえば数値化できるような「見える成果」に対しての補償的政策という方向が実現されなければならない。

今日、学校に対してどんな「成果」が出せたのかについて「説明責任」を要求する傾向が強まっている。そのひとつとして、学力テストの点数の公開がある。しかし、その点数により何がわかったのか、何が説明できたのかを丁寧に説明しなければ、説明にならない。点数だけ（その高低の提示）では意味不明である。

「どんな教育問題に対してどんな解決策がありうるのか」が、その点数からどのように読み取れるのか。そもそも「説明」する前に、説明しなくてはならないどんな教育問題（課題）があったのか。それを解くために、テストはどのような意味で有効な方法であるのか。こういったことが明示されていなければならない。テストをしてみても点数が低かった・高かったというのは、それ自体は説明すべき課題ではなく、説明の材料のひとつにすぎない。その点数が、どんな課題解決に役立ったのかを示さないと、説明責任を果たしたとは言えない。

知識を提示しました、テストをしました、その結果として点数が出ました、といったことが教育のインプット（投資）・アウトカム（成果）なのだとしたら、それはきわめて貧弱な教育観であり、そこからはどんな有効な議論も展開されないだろう。

7 新たな教育観の構築を

そもそも教育したとおりに子どもたちが変化するなどということは、現実としても論理としても成り立たない。これは、教職員が目指すべきもの（そのための組織編成のあり方）と子どもの状態・変化とは関数的な因果関係で単純に結びつけることはできないという、教育の本質にかかわる事実である。ここを無視するならば、どんな教育政策も、結局は教育を破壊していくことになってしまう。

作用・反作用といった一対一対応のようなものとして教育活動をとらえる限り、その対

応関係から外れる者をつねに探し出し、分離（排除）していく力がはたらくことになる。インプットとアウトカムとの対応関係できれいに整理できる部分は限られているのであり、教育はするがそのとおりに人は育つとは限らない。そういった日常的な当たり前のことを前提としておかないと、教育への権利保障は成り立たない。したがっていくら予算を投入しても、「商品管理」のための条件は整備されるが、権利保障や機会均等、そして主権者の育成といった方向での、つまり、教育の社会的側面（社会財としての教育）に関しての条件整備にはなっていない。

教育は人が人として育っていくための権利なのであり、けっしてサービスではなく、ビジネスの論理では説明できない。子どもは操作対象でも、商品でもない。教育したとおりに人は育つという論を立ててしまうために、矛盾が生じ、それをなくそう（隠そう）として子どもの自我やニーズが無視されることになってしまうのである。生きている人間の自我とニーズを無視した教育というのは、あり得ない発想である。教育政策は、日本国憲法、そして国内法よりも規定力の強い諸条約、なかでも子どもの権利条約によって導かれるものである。市場主義的政策のあり方がこの方向性と大きく異なることは言うまでもない。

おわりに

いずれにせよ、教育に関する予算は、単純な市場・競争原理では解決できない性質をもっている。これまで述べてきたような教育「成果」に関する基準設定の困難性、人の育ちの予測不可能性等を前提とした上で、何をどのような優先順位で実施していくのか、どこにどのような予算を実現するのかといった判断がきわめて重要な領域となる。少なくとも、政策判断の基準として数値は重要であるが、それと同時に、基準は数値とは限らないという点を承認した上で、さまざまな環境要因を各地方や各学校の実態に即して明らかにし、具体的課題解決のための予算が組み立てられていかななくてはならない。また、教育の中立性という立場から、政治的状況が変わるたびに、教育に関わる条件整備（教育予算）が左右されることのないような制度を確立する必要がある。

<池田賢市>