

義務教育費国庫負担制度の「総額裁量制」への移行についての考察
A Study on the Transition to "Block-Grant System" in the Government Subsidy
for Compulsory Education

渡辺 恵子*
WATANABE Keiko

Abstract

The government subsidy for compulsory education is currently under serious review nationwide. This paper tries to explain the features of new block-grant system which was introduced from 2004 fiscal year, by comparing with (i) the former subsidy system and (ii) local allocation tax system that has been under discussion as a future alternative system, from the view points of accelerating decentralization and securing the level of nationwide compulsory education.

In order to clarify the characteristics of new block-grant system, the analyses in this paper focus on (i) such factors as "standards of class size", "the number of teachers and other staffs" and "salaries of teachers and other staffs" from the view point of accelerating decentralization and (ii) such factors as "securing enough expense for compulsory education as a whole" and "possible diversion to purposes other than education" from the view point of the nationwide quality leveling of compulsory education.

In conclusion, both block-grant system and local allocation tax system are expected to contribute to accelerating decentralization compared with the former subsidy system. On the other hand, local allocation tax system may face difficulties in securing enough expense for compulsory education and may cause diversion of use of money to purposes other than education. As the writer is in the affirmative position to accelerating decentralization and consider that it is essential to maintain nationwide revenue source stability concerning the compulsory education, the conclusion is that block-grant system is superior to local allocation tax system.

1. 問題関心

現在、国・地方を通じて、義務教育費国庫負担制度（以下、本稿において単に「国庫負担制度」とする。）について、制度の廃止まで含めた見直し議論が行われている。このように制度の根幹からの見直しが議論されるのは、1953年に現行制度が実施に移されて以来、初めてのことである⁽¹⁾。

この議論は、2002年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（以下、基本方針2002とする。）⁽²⁾」において初めて提案された、国庫補助負担金の削減、地方交付税交付金の財源保障機能の縮小及び地方への税源移譲を一体として検討し、改革するといういわゆる三位

* 研究協力者・国立情報学研究所助教授

一体改革の一環として行われている。基本方針 2002 が閣議決定されて以降、現在まで、この三位一体の改革については、関係省庁、地方自治体、国・地方の政界等において論戦が行われ、その最終的な姿は未だ明らかになっていない⁽³⁾。

三位一体改革の効果として期待されているのは、一つは地方分権の拡大であり、もう一つは地方自治体における受益と負担の関係を明確にしてその歳出合理化を促すことである。

この議論に関して、各関係機関・団体はこれまでに様々な意見を述べている。

基本方針 2002 を間に挟んで 2002 年 6 月に「事務・事業の在り方に関する中間報告」及び同年 10 月に「事務・事業の在り方に関する意見」をまとめた地方分権改革推進会議は、それらの中で、国庫負担制度が義務教育に関する種々の工夫についての地方の自由な判断を事実上制約しているため、制度を見直すべき、と提言した。その後も、2003 年 5 月に、「事務・事業のあり方に関する意見」で取り上げた項目のうち重点的に推進すべき 11 項目の中の 1 つとして義務教育費国庫負担制度の見直しを挙げ、同年 6 月の「三位一体の改革についての意見」の中で「重点事項に関連する国庫補助負担金については、『事務・事業の在り方に関する意見』に沿って、中長期的には廃止・縮減等が行われていくことが望ましい」とするなど、一貫して国庫負担制度の見直しを主張している⁽⁴⁾。

一方、文部科学省は一貫して、義務教育は憲法の要請により全ての国民に無償で提供するものであり、財源の安定的確保が不可欠、そのために国庫負担制度の根幹は保持する、と主張⁽⁵⁾しつつ、地方の工夫を生かすための制度改正として、2004 年度からは総額裁量制を実施している。

地方自治体の側も全国知事会を中心に活発な議論を行っている。全国知事会は、2003 年 11 月にまとめた「三位一体の改革に関する提言」において、廃止すべきとした約 9 兆の国庫補助負担金の中に国庫負担制度を含めているものの、「義務教育費国庫負担金については、総額裁量制の採用など自由度を増す方向で見直しがされようとしているので、この負担金を廃止することについては、慎重に判断すべき」と特記した⁽⁶⁾。また、基本方針 2004 を受けて国庫補助負担金改革の具体案の取りまとめを全国知事会が中心になって行い、その中には国庫負担金の 8,500 億円の削減も含まれたが、その取りまとめにあたっては、少なからぬ知事が国庫負担金の削減に反対の意見を述べたこともあり、2 日間にわたって議論が行われた上で、全国知事会としては異例の採決が行われ、7 人が反対した⁽⁷⁾。また、この採決は、具体案の提出に当たっては個別意見を付記することも含めて賛否が問われたものであり、「国庫補助負担金等に関する改革案」として 2004 年 8 月 24 日に公表された際には、「本来、義務教育の水準の確保は国の責任で行われるべきであり、これを実質的に担保しているのは、義務教育費国庫負担金制度である。(中略)国庫負担金については、義務教育における水準の確保や国と地方の役割分担など本質的な議論を徹底的に行ったうえで、望ましい財源負担のあり方を正面から議論すべきである。(東京都知事)」、「義務教育制度は、国の将来の発展を支えるものであり、その基本的部分において全国で格差が生じないように、財政負担の根幹については国が確実に責任を果たしていくことが重要である。また、地方の自由度、裁量をより高めることについては、総額裁量制はもとより、義務教育に係る諸制度をより柔軟なものとすることによって対応すべきである。(三重県知事)」、「仮に、一般財源化された場合、税源の偏在に伴い、本県のように財政力の弱い団体においては、国庫負担金の廃止に見合うだけの財源措置は見込まず、この不足を補うはずである地方交付税についても、交付税総額が抑制基調である中、確保されるかどうか不透明な状況であり、結果的に地域住民の負担を増加させる恐れがある(大分県知事)」など、国庫負担金を具体案に含めたことに異議を唱える 13 人の知事の意見が付記された⁽⁸⁾。

また、教育関係団体は、国庫負担制度の堅持を求めるために、2004 年 5 月に日本教育会、PTA や

教育委員会の全国団体、校長会、職員団体など 22 団体が連携して「義務教育費国庫負担制度の堅持を求める全国集会」を開催し、「全国どこでも、すべての子ども達が必ず一定水準の義務教育を受けられるよう、義務教育費国庫負担制度の根幹は今後とも堅持すること」といった内容を含む緊急要請を行っている⁽⁹⁾。

さらに同時期の 2004 年 5 月 25 日に、中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会の教育条件整備に関する作業部会がまとめた「義務教育費に係る経費負担の在り方について（中間報告）」では、国庫負担制度について、今後、地方の自由度をさらに拡大する方向での見直しの必要性は認めつつも、その沿革や国際比較などを通して制度自体の必要性を述べるとともに、全額一般財源化論の問題点を挙げている⁽¹⁰⁾。

このように国庫負担制度の見直しをめぐるには様々な議論がなされているが、これらの議論を通じて、2004 年度から導入された総額裁量制が地方分権の拡大に実際どの程度寄与することが可能であるのか、また、この制度によっても義務教育に関する財源の安定的確保は可能なのか、という点について明らかになっているとは言い難い。実際の運用を見極める必要があることはもちろんだが、国庫負担制度の廃止論が急展開している現時点において、総額裁量制について 2003 年度までの国庫負担制度及び現在議論が引き続けている制度の廃止と比較することによってその姿をより明確にすることは意義のあることと考え、本稿では以下、その制度的特徴を検証して評価を行う⁽¹¹⁾。

2. 分析の枠組み

前述のように、三位一体改革の効果の一つとして期待されているのは地方分権の拡大である。国庫負担制度に関して地方分権を拡大するとはどういうことか、本稿での考え方をまず明確にしておきたい。

青木 (2004) は、西尾 (1996) を参考にしつつ、「(集権分権：引用者) の概念は、政府間の制度上、実態上の権限の程度やその所在の変化を表すものであるように思える。つまり、ある側面、たとえば財政制度を分析対象として、ある改革によって『より』分権『的』になった、『より』集権『化』したということは明らかにできるが、ある事象を捉えて、比較対照をせずにその制度が分権的であるという結論付けはできない。集権分権概念は論者によって判定の基準が異なるし、数値化できるものでもないからである。つまり座標軸に原点を設定できないのである。」と述べている。この考え方に則れば、我が国の国と地方自治体の関係において集権分権について考察する場合には、ある時点の制度との比較によって成立する、ということになる。そこで、本稿では、2003 年度における国庫負担制度と、2004 年度からの総額裁量制、及び仮に同制度を廃止した場合の二つの場合を比較し、地方分権の拡大の度合いについて考察することによって、総額裁量制の制度的特徴を明らかにし、その評価を行いたい。ある制度が制度改正によってどのように分権的になったか、それによって国と地方自治体の関係がどのように変化するか、といった考察は、当該制度改正の効果を予測する観点や、当該制度に関わる者の行動様式の変化を予測する観点から、意義を有すると考える。

次に、どのような場合に地方分権が拡大したと言えるのか、ということを考えてい。従来、国庫補助負担金の持つ機能の分析においては、一般に、全国的な行政サービス水準 (ナショナル・スタンダード) の確保という機能とともに、国による統制の機能があわせて論じられる⁽¹²⁾。国による統制の機能とは、市川 (1983) が「各分野の行政について国の意図するところを地方団体に徹底させること」と指摘するように、国が具体的な政策の遂行、達成のために地方自治体を誘導する役割を国

庫補助負担金が担っている、というものである。本稿では、この国による統制の機能を弱める方向で行われる制度改正を地方分権を拡大するものととらえる。

また、同時に、地方分権を拡大する制度改正が全国的な行政サービス水準の確保という機能にどのような影響を与えるかも分析の対象としたい。なぜなら、筆者は、義務教育に要する経費の負担方法に関する明治期からの歴史を振り返れば⁽¹³⁾、義務教育に関する全国的な財源の安定的確保は不可欠であり、地方分権は拡大したものの全国的な財源の安定的確保が妨げられる事態は避けるべきと考えているためである。

3. 分析対象の限定

(1) 比較対象についての限定

現在行われている議論に基づく国庫負担制度に関して考えられる見直しのパターンとしては、①総額裁量制、②制度を廃止して税源移譲を行うとともに、税源の偏在を前提として、義務教育に必要な財源を保障するために地方交付税交付金の基準財政需要額で必要経費を算定、③制度を廃止して各地方自治体の自主税源及び財源調整機能のみを持つものとして見直された地方交付税交付金による財源の下で必要経費を支出、が考えられるが、本稿では、①と②を2003年度までの国庫負担制度と比較する。その理由は、①は既に2004年4月から制度化されていること、②は総務省及び地方自治体が現時点において想定している制度と考えられるためである。総務省は、2002年の5月に片山虎之助総務大臣（当時）が「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」を経済財政諮問会議に提出⁽¹⁴⁾して以降、頻繁に高等学校教育費の負担方法の現状を援用して、義務教育でも同様に実施しても問題は生じない旨の主張を行っている⁽¹⁵⁾。また、地方自治体側も、国庫負担制度を廃止した場合には地方交付税交付金による財源保障が不可欠である旨の主張を行っている⁽¹⁶⁾。地方財政の受益と負担の関係を明確にするという観点からは、③が最も適した形態のものであるが、義務教育に関する全国的な財源の安定的確保の観点からは困難な課題を多々含んでいる⁽¹⁷⁾こと、また、上述の総務省及び地方自治体側の意見を見る限り地方交付税交付金の財源保障機能の全廃は現実的な選択肢とも成り難いことから、今回の検討対象とはしないこととした。また、これらの見直しのパターン以外にも、教員給与のみでなく施設費、教材費など義務教育費全般を対象とした「交付金化」という見直しも考えられるが、三位一体改革という今回の見直し議論に際しては義務教育に関する「交付金化」については未だ具体的な案が提示されておらず、「交付金化」を想定するためにはその対象経費、交付対象団体に関して幾通りもの仮定を立てなければならなくなるため、「交付金化」の検討については今後の課題としたい。なお、②について単に「制度の廃止」とすると③の場合と混同するおそれがあるため、②について、以後、本稿では「地方交付税交付金化」と呼ぶ。

(2) 対象時期についての限定

本稿は、現在進行中の三位一体改革において取り上げられている義務教育費国庫負担制度について分析対象としているため、数週間の時間の経過によっても、関係者、関係機関、関係団体の新たな動向が報じられたり、新たな見直し案の提案がなされたりする可能性が非常に高い。このため、本稿脱稿後から公表までの時間差のために、本稿で言及している一部の内容が、公表時点においては最新の内容を表していない状況が予想される⁽¹⁸⁾。

そのため、ここで、本稿の対象とする時期について言及しておきたい。本稿では、原則として、

総額裁量制の制度設計が明らかになった、2004年度当初の時点の状況を対象に分析を行う。ただし、その後、2004年8月までの関係機関、関係団体の動向や、総額裁量制に関して公表された資料などについては、本稿における論考において必要なものである限り、分析の前提として扱うこととした。

このように公表の時点において違和感を生じさせるような対象時期の限定を行うことはもとより避けたいことではあるが、本稿が現在進行中の制度改正について論考の対象としていることに伴う限界としてご容赦いただきたい。

4. 比較対象とする各制度の特徴

(1) 2003年度における国庫負担制度の特徴

義務教育費に関する国の補助又は負担は明治期から行われているが、ここでは、1952年に成立した「義務教育費国庫負担法」に基づく現行の国庫負担制度について、2003年度までの変遷を簡単に整理し、比較の基準とする2003年度における国庫負担制度についてその特徴を明確にしておきたい。

なお、総額裁量制は国庫負担制度における最高限度額の算定方法についての制度改正であるため、ここでは最高限度額の算定方法に着目して整理する。

国庫負担制度は、都道府県が負担する義務教育諸学校の教職員の給与費等の実支出額の2分の1を国が負担することが原則とされているが、義務教育費国庫負担法第二条本文のただし書きに「ただし、特別の事情があるときは、各都道府県ごとの国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる。」とされており、2003年度の時点で全ての都道府県に関して最高限度を算定する規定を設けていた⁽¹⁹⁾。

1952年の制度成立以降1963年度までは、地方交付税交付金の不交付団体については教職員数、給与額ともに国庫負担限度を設けるいわゆる「定員定額制」としていたが、大多数を占める同交付金の交付団体については限度を設けない「実員実額制」であった⁽²⁰⁾。1958年に制定された「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下、「義務標準法」とする）」が1964年に改正されてからは、交付団体についても教職員数については義務標準法により都道府県ごとに算定される教職員定数の標準（以下、「標準定数」とする）までが国庫負担限度とされ、いわゆる「定員実額制」となった⁽²¹⁾。

その後、1975年には、交付団体の給与額についても国並みの給与額までの負担とされ、この時点で「定員定額制」とも呼ばれたが、給与額の一人当たり単価を定めていた不交付団体についての「定員定額制」とは異なり、その実質は「定員国並み給与制」とも言えるものであった。つまり、1975年以降2003年度までの交付団体⁽²²⁾に関する最高限度の設定方法をごく単純化すれば、①義務標準法により算定された標準定数の数を確定し、②その数の範囲内の教職員を仮に国立学校の教員だとみなして給料・諸手当ごとに上限を設定し、最高限度を計算していた⁽²³⁾。後者の給与の額の算定については、各都道府県の教職員の年齢構成等、給与計算の基礎となる事項に差があり、できるだけ法律の原則である実支出額の2分の1の額に近づけるために、そのような差を考慮する必要があり、厳密な計算方法が取られていた。

(2) 総額裁量制の特徴

総額裁量制は、2004年4月1日に公布・施行された「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」の全部改

正によって導入された⁽²⁴⁾。

総額裁量制は国庫負担制度における最高限度額の設定方法についての制度改正であり、主に給与額の限度に関する算定方法の変更及び算定された最高限度額の範囲内での予算執行使途に関する裁量の拡大と説明できる。

2004年度からの国立大学法人化に伴って、国立大学の附属小中高等学校の教員が公務員ではなくなり、人事院勧告を受けて策定されている一般職の職員の給与に関する法律から、従前の教育職俸給表（二）、教育職俸給表（三）及び教員に特有の手当に関する規定が削除された。これはすなわち、これまで公立学校教員の給与の種類と額を定める際の基準としてきた国家公務員である国立学校教員の給与の種類と額の定めが消滅したことを意味している。公立学校教員の給与については、その種類についての関係規定は整備されたが、額については地方自治体が地域ごとの実態を踏まえて主体的に決定できることとなった。このため、2003年の各都道府県の人事委員会勧告のおよそ7割において、教員の給与制度に関する今後の検討について言及されている⁽²⁵⁾。

この給与制度の変更によって国家公務員である国立学校教員に特有の給与の種類と額の定めが消滅したので、今後は人事院勧告に基づく教員の俸給表改定や教員に特有の手当の種類や額の改定は行われない。このため、国庫負担制度において標準定数の範囲内の教職員を仮に国立学校の教員だとみなして給料・諸手当ごとに上限を設定するという従来の最高限度の計算方法については、仮に給与制度変更直前の国の俸給表と手当の種類や額を基に計算できたとしても、時間の経過とともに、その正当性が徐々に薄れていく⁽²⁶⁾。また、従来の計算方法では、ある一律支給の手当を低くしたことによって捻出した金額を他の手当の増額分に使う、ということができず、結局は都道府県による給与制度改革に対して抑制的に働きかねない。このようなことを理由として、給料や諸手当ごとの上限ではなく、給与全体の上限までの負担に移行すべき、というのが総額裁量制の最初のアイデアであったと思われる⁽²⁷⁾。

次に、具体的な総額裁量制の内容を取り上げる。

2003年度までは、それぞれの職種ごと、給料・諸手当の種類ごとに最高限度額を算定していた。総額裁量制では、「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」及び同政令施行規則に基づき算定した都道府県ごとの給料月額に義務標準法により算定した都道府県ごとの標準定数を乗じた金額と、諸手当について文部科学大臣が財務大臣と協議して定める方法により算定した額の合計額を合算した額（以下、「算定総額」とする。）が最高限度額とされた。これにより、これまで行われていた給料及び諸手当ごとの限度額と実支出額との比較が行われなくなり、算定総額と実支出額の合計額とを比較して、実支出額の合計額が当該算定総額を超える場合においては、当該算定総額の2分の1が最高限度額とされることとなった。

このため、従来は給料・諸手当の費目ごとに国の水準を超える額は国庫負担の対象外とされていたのが、費目ごとの限度額がなくなったため、総額の中で給与の種類・額を自由に決定できることになった。例えば、給料アップを行わないことにより節減した金額を、評価に基づき支給される手当の新設のために使っても、総額の範囲にある限り、国庫負担の対象となることになった。

また、総額裁量制の下では、例えば、給与の抑制措置を行って捻出した経費により標準定数を超える教職員数を確保する場合や、常勤教員1人に代えて退職教員2名を配置することにより実質的に標準定数を超える教職員数を確保する場合においても、総額の範囲にある限り、国庫負担の対象となる。

さらに、従来は教員、事務職員、栄養職員といった職種ごとにその標準定数が上限とされていたが、総額裁量制では職種ごとの標準定数の上限も廃止された。このため、従来であれば、例えば教員数が標準定数より少なくても事務職員が標準定数よりも多い場合には、教員数は実数まで、事務職員は標準定数までしか国庫負担の対象とならなかったが、総額裁量制においては教員の標準定数の余裕分は事務職員の標準定数の超過分で埋めることにより国庫負担の対象となり、実質的に職種ごとの標準定数は全体の標準定数の積算に過ぎなくなる。

総額裁量制の導入とあわせて、従来標準定数に含まれていなかった少人数学級編制のために必要な教員数についても加配定数に含めることができる、という弾力的な運用が可能となった。これにより、都道府県独自の追加的投資がゼロ又は比較的少ない状況で少人数学級編制を行うことが可能となった。

ただし、加配定数については、その種類ごとの上限は残っている。これらの定数は、特別のニーズに着目して算定されるものであり、そのニーズに沿って教職員が配置されるべき、という考えによるものであろう。

(3) 地方交付税交付金化の特徴

次に、義務教育費国庫負担制度を廃止して税源移譲を行うとともに、税源の偏在を前提として、義務教育に必要な財源を保障するために地方交付税交付金の基準財政需要額で必要経費を算定する場合について、その想定される内容を整理する。

現在、地方交付税交付金の都道府県の基準財政需要額には、基本的には、都道府県ごとに義務標準法の規定により算定した標準定数の教職員数に、一定の単位費用を乗じた額が算入されている。この単位費用の額は、標準団体の行政規模を想定し、これに必要な歳出から国庫支出金により充てられる額を減じた所要額を、標準団体の行政規模から算出される標準定数で除して求めているため、教職員給与はもちろん含まれるが、それ以外の経費も含まれている。このように、基準財政需要額算定においては、現行の義務教育費国庫負担制度と同様に標準定数を基礎としているが、教職員の給与については単位費用の中に含まれており、特段のメルクマールは存在していない。

地方交付税交付金化の場合、現在は単位費用を算出する段階で義務教育費国庫負担金が除かれているため、単位費用を増額することになる⁽²⁸⁾。

また、本稿においては、地方交付税交付金化の場合においても、義務標準法は引き続き施行されていることを前提とする。このため、務台（2004）が指摘するような国の関与を背景に、学級編制や教職員定数の標準などの義務標準法の規定は、現行と同様に適用されることを前提として以下の論考を進めたい。

5. 総額裁量制と地方交付税交付金化の比較

ここでは、現行制度を基準とし、総額裁量制、地方交付税交付金化のそれぞれについて、地方分権の拡大という観点と、全国的な義務教育の水準確保という観点から、その特徴を分析し、評価を行う。

(1) 地方分権の拡大の観点

①学級編制基準の観点

学級編制基準については、義務標準法で40人という標準が定められ、都道府県教育委員会(以下、「都道府県教委」とする。)が特に必要があると認める場合はこれを下回る特例基準を定めることができる。この特例基準の設定が2001年に可能になるまで文部科学省は40人という標準について厳格な運用を行ってきたが、義務標準法の改正により特例基準の設定が可能になった後は、2001年度には10府県、2002年度には22道府県、2003年度には30道府県が特例基準を設定した。2001年度からは、義務標準法によって特例基準の設定は可能となったが、国庫負担制度は、40人の学級編制によって算定される標準定数を上限としており、40人を下回る学級編制を行った場合に追加的に必要になる教員については国庫負担の対象外であった。もちろん、各都道府県が独自に教員給与を負担することを国庫負担制度は禁じていないが、独自の追加的投資が必要なことが実質的に特例基準の設定に抑制的に働いていたと考えられる。ただ、2001年度に特例基準の設定が可能となって以降、6割を超える都道府県教委が導入していたことを考えれば、この抑制機能はそう大きくはない⁽²⁹⁾。

総額裁量制の下でも原則は同じであるが、総額裁量制の導入とあわせて従来標準定数に含められていなかった少人数学級編制のために必要な教員数について加配定数に含めることができる、という弾力的な運用が可能となった。これにより、都道府県独自の追加的投資がゼロ又は比較的少ない状況で少人数学級編制を行うことが可能となり、2004年度には、9割近い42道府県が導入した。ここで着目したいのは、加配定数の全体の枠は決まっているので、少人数学級編制のために加配定数を充てれば、習熟度別指導等に充てていた定数が少なくなることである。文部科学省は従来、少人数学級編制ではなく科目等に応じた習熟度別指導等の推進を図ってきているが、国の判断がどうであれ、そのどちらを取るかを都道府県教委の判断に委ねた点で、地方分権が拡大したものと評価できる。一方で、その他の加配定数(児童生徒支援、研修・研究等に関するもの)については総額裁量制の導入に合わせての弾力化は行われておらず、国が必要と考える施策の内容に都道府県を誘導するという機能が依然残っている。

次に、地方交付税交付金化の場合だが、義務標準法の規定が引き続き適用されることを前提とすれば、学級編制に関しては、特例基準の設定による少人数学級編制について総額裁量制と同等の自由度が認められるのみである。また、この場合にも義務標準法により算定した標準定数の数に単位費用を乗じることになっているため、引き続き加配定数についてはその目的どおりに教員を配置することが求められる。

②教職員数の観点

次に、実際の教職員数が標準定数を超えたり、下回ったりすることに関して整理する。これまでは、標準定数までが国庫負担と地方交付税交付金の対象なので、標準定数を超えた場合には都道府県の追加的な財政負担が必要であり、抑制的に働いていたと思われる。下回る場合には、その分国庫負担は減額となるが、地方交付税交付金は減額とはならないので、その分他の経費(教育費に限らない)に充てることができた。この場合の評価は難しい。得られるべき教育予算を得ていないという観点からは抑制的に働くが、地方自治体の一般財源の有効活用という観点からはインセンティブが働く。

総額裁量制の場合も、標準定数の総数が変わるわけではないので、これまでと同様であろう。ただし、教職員の給与を下げた生まれる余裕額を充てて標準定数を上回る教職員を確保することや、逆に標準定数を下回る教職員しか確保せずに生まれた余裕額を給与アップに充てることは裁量の範囲となる。

地方交付税交付金化の場合、標準定数を超える場合についてはこれまでの制度や総額裁量制と

同様だが、下回る場合には全額を都道府県が教員給与費以外の経費、さらには教育費以外の経費に充てることができる。

さらに、職種ごとの枠について考えてみると、これまでは職種ごとに標準定数が上限とされていたので、例えば教員数が標準定数より少なく事務職員が標準定数よりも多い場合には、教員数は実数まで、事務職員は標準定数までしか国庫負担の対象とならなかったが、総額裁量制においては教員の標準定数の余裕分に事務職員の標準定数の超過分を充てれば国庫負担の対象となり、実質的に職種ごとの標準定数は全体の標準定数の積算に過ぎなくなり、都道府県教委の裁量が広がる。これは地方交付税交付金化でも同様であろう。

③教職員給与の観点

次に教職員給与の観点について整理する。従来の給料及び諸手当ごとに限度額と実支出額との比較を行っていた方法では、手当の額を変更することには抑制的に働いてきた。

総額裁量制になると、給料・諸手当の額を含めた算定総額と実支出額の合計額とを比較して、実支出額の合計額が当該算定総額を超える場合においては、当該算定総額の2分の1が最高限度額となるため、例えば、給料アップを行わずに節減した金額で、評価に基づく手当を新設することが可能である。では、給与全体について上限よりも上回ったり下回ったりすることについてはどうか。上限よりも上回る場合には、都道府県で追加的な負担が必要なので、抑制的に働くであろう。下回る場合には、そのことによって節減した経費によって教職員数を増やすことが可能になる。ただし、教員等の給与費等に使われない限りは、国庫負担されず、単純な減額となる。なお、給与については地方公務員法第24条第3項の均衡原則と人材確保法等の規定を遵守する必要があるため、水準の大幅な変更は難しいと思われる。

地方交付税交付金化では、給料と手当ごとの上限などはもちろんないし、給与全体の上限もない。その意味では、給与の内容についての自由度は高いが、総額裁量制の場合と同様、給与関係の法令により自ら限界がある。給与費を抑制して捻出した金額は教員等の給与費等以外に充てることができ、他の教育関係費はもちろん、教育関係費以外にも充てることができる。

(2) 全国的な義務教育の水準確保の観点⁽³⁰⁾

①義務教育費の総額確保⁽³¹⁾の観点

これまでの制度では、標準定数の範囲内の教職員について、仮に国立学校の教員だとみなして算定する給料・諸手当の額を限度額として設定してきた。標準定数は義務標準法によるものであり、給与も一般職の職員の給与に関する法律及び同法に基づく人事院規則等国の法令により給料、諸手当の種類、支給要件や額が定められており、当該都道府県内の学校数や学校ごとの児童生徒数、実際に任用されている教員の経験年数など給与額に影響を与える客観的事実等が分かっていたら、基本的には機械的に算定できた。この算定方法は、標準定数の枠内であれば、できるだけ実際に教員の給与費に要している経費に近い額を負担対象とすることを可能としてきた。

小川(1991)は、第2次世界大戦後、国において教育条件法制成立への模索が続いた後、義務標準法の成立により、「教育基準が国庫負担金制度と交付金制度という財政制度を通じて財政(補助)基準と一体化され」たことを指摘している。確かに、本稿でもこれまで論じてきたように、義務標準法は財政基準としても機能しているが、財政基準としても一つ大きな役割を給与基準が果たしてきたことを指摘したい。初任の教員と中高年の教員では給与額が大きく異なり⁽³²⁾、このような給

与額の差が教育財政の必要額算定において大きな比重を占めるために、これまでの国庫負担制度は給与について厳密な算定方法をとっていたと思われる。

一般に、財政基準がより上位の法令によってより詳細に定まっていれば、その時々々の財政事情に影響された行政府の判断によって予算の抑制が行われる可能性は低い。総額裁量制の下での財政基準については、義務標準法は従来と同様であるが、給与基準については大幅な変更があった。今後は、財政基準としての給与の種類については法律だが、給与の額については文部科学省令が最も上位の法令となる。これにより、財政基準としての給与基準がその時々々の財政事情に左右される可能性は現行よりも高くなると思われる。

地方交付税交付金化については、そもそも単位費用が教員給与に限って定められておらず、その積算内容も明らかにされていないため、その時々々の財政事情に影響される可能性は一層高いと言えよう。

②教育費以外の経費への流用の観点

現行制度はもちろん、総額裁量制についても、教職員の給与費以外に使うことはできないので、他の経費に流用することは不可能である⁽³³⁾。

地方交付税交付金化の場合は、教職員の給与費も含めて教育費として積算された経費を他の経費

観 点		国庫負担制度(~2003年度)	総額裁量制(2004年度~)	地方交付税交付金化(議論中)
地 方 分 権 の 拡 大	学級編制基準	少人数学級編制は可能だが、都道府県の追加的な費用負担が必要なので抑制的。	少人数学級編制に必要な費用の一部を国が負担。	同左
	教職員数	標準定数を超えることには抑制的。 職種ごとに標準定数の上限が設定されている。	給与を下げることによって生まれる負担金の余裕額によって標準定数を超える教職員を確保することが可能。 職種ごとの標準定数は積算に過ぎなくなる。	標準定数を超える場合は現行制度や総額裁量制と同様。下回る場合は余裕額全額を他の経費に充てることが可能。 同左
	教職員給与	国と違う制度・水準とすることには抑制的に働いてきた。	制度改革に抑制的に働いてきた要素が取り除かれ、制度や水準に独自性が発揮できる。	同左
義 務 教 育 の 水 準 確 保	義務教育費の総額確保	義務標準法と給与に関する国の法令により、総額確保が制度的に保障されている。	給与に関する基準が国庫負担金の積算基準に過ぎなくなるので、その時々々の財政事情に左右される可能性が比較的高い。	給与に関する基準そのものがないので、その時々々の財政事情に左右される可能性大。
	教育費以外の経費への流用	教員の給与費以外に使うことはできない。	同左	教員の給与費以外の教育費、教育費以外の経費に使うことが可能。都道府県は小中学校の設置者ではないことに留意。

として使用することはもとより可能である。ここで着目すべきは、都道府県は小中学校の直接の設置者ではないために、仮に教職員の給与費以外の教育費に充てるといっても、設置者管理主義・設置者負担主義の下での都道府県の権限には限りがあり⁽³⁴⁾、結局は小中学校の教育費以外の経費に充

てられる可能性が高いのではないかと、ということである。

(3) 総額裁量制の評価

以上、総額裁量制、地方交付税交付金化それぞれについて、地方分権の拡大の観点と全国的な義務教育の水準確保の観点からその制度的特徴を指摘した。総額裁量制も、地方交付税交付金化も現行制度よりもほぼ同程度教育行政における地方分権の拡大に寄与することが予想される。地方交付税交付金化に特有なことは、これまでみてきたように、教員給与費や教育費以外に使える自由が広がる、というものであり、このことは確かに財政面での地方分権の拡大であるが、全国的な義務教育の水準確保の観点からも評価を行う本稿の立場からは、肯定できるものではない。またこのことから必然的に、地方交付税交付金化は総額確保に困難が伴うことが予想されるとともに、教育費以外の経費に充てられる可能性が高い。各都道府県の側、少なくとも教育行財政担当者の側から見れば、総額裁量制は裁量を拡大すると同時に義務教育費の確保も比較的容易であり、地方交付税交付金化にはそれ以上の裁量の拡大は期待できない一方で教育費の確保が困難になる。このため、地方分権の拡大を肯定するとともに、義務教育に関する全国的な財源の安定的確保は不可欠と考える筆者としては、総額裁量制をより優れたものとして評価したい。

しかしながら、総額裁量制にも、教員の給与費の算定面において国の財政事情に影響される傾向が強くなる可能性がある。この点について各都道府県の関係者は、国に対してその積算基準を公表することを求めたり、その経年の伸び率を国家公務員一般の給与の伸び率と比較してモニターするなど、実支出額の2分の1を国が負担するという法の原則からの乖離が著しくならないように働きかけを怠ってはならないと思われる。

6. 終わりに

本稿の執筆は、現在の国庫負担制度を取り巻く環境、特に、財政の観点が強調されて論じられている点、歴史的な経緯が省みられていない点に対する強い危機感を動機として行った。管見の限り、教育財政制度に関しては、これまで歴史研究や理論研究が主流であったため、このように現在進行中の制度改正について論考の対象とすることは困難が伴った。とりわけ、このようなアプローチでは、なんら実証的な手法を持ち得なかったことが筆者の最大の悩みであった。総額裁量制の実際の運用を踏まえた評価を行える日が来ることを望みたい。

〈注〉

- (1) 1980年代に財政再建、行政改革が政策課題として設定されて以降、一部の経費を国庫負担制度の対象外とする見直しはこれまでも繰り返し行われている。詳しくは青木(2003)、清原(2003)を参照。
- (2) 基本方針2002の内容は、経済財政諮問会議のホームページ(<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>、最終アクセス日2004.12.1)に掲載されている。
- (3) 基本方針2002に続く三位一体改革に言及している閣議決定としては「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」及び「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」がある。いずれも経済財政諮問会議のホームページに掲載されている。基本方針2003については<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>(最終アクセス日2004.12.1)、基本方針2004については<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2004/0627kakugikettei.pdf>

- www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2004/0604kakugikettei.pdf (最終アクセス日 2004.12.1)。
- (4) 地方分権改革推進会議は、その設置期限が2004年7月であり、実質的には同年5月にその役割を終えているが、ここで言及した提言等に関する資料は、同会議のホームページ (<http://www8.cao.go.jp/bunken/>、最終アクセス日 2004.12.1) に掲載されている。
 - (5) 文部科学省の主張に関しては、2002年8月から2004年8月にかけて文部科学大臣が経済財政諮問会議に提出した資料を参考とした。いずれの資料も経済財政諮問会議のホームページ (<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/index.html>) に掲載されている。例えば、2002年8月30日に遠山大臣が提出した資料は <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0830/item2.pdf> に、2004年8月24日に河村大臣が提出した資料は <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0824/item1.pdf> に、掲載されている。
 - (6) 全国知事会の「三位一体の改革に関する提言」については、全国知事会のホームページ (http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2003_11_x01.pdf、最終アクセス日 2004.12.1) を参照。
 - (7) この具体案の取りまとめを行った際の全国知事会議の様子については、2004年8月19日の読売新聞朝刊3面、朝日新聞朝刊2面、毎日新聞朝刊3面、日経新聞朝刊3面、読売新聞夕刊1面、朝日新聞夕刊1面、日経新聞夕刊1,2面を参照。
 - (8) この「国庫補助負担金等に関する改革案」の付記意見については、全国知事会のホームページ (http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2004_8_x04.pdf、最終アクセス日 2004.12.1) を参照。
 - (9) この緊急要請に関しては、文部科学省初等中等教育局財務課 (2004a) 及び全事研会報5月臨時号 (平成16年5月31日 <http://www.kajiken.com/rinji160508.pdf>、最終アクセス日 2004.12.1) を参照。
 - (10) 中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会の教育条件整備に関する作業部会がまとめた「義務教育費に係る経費負担の在り方について (中間報告)」については、その概要は文部科学省初等中等教育局財務課 (2004b) を、全文は文部科学省のホームページ (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/001/04053101/002.htm、最終アクセス日 2004.12.1) を参照。
 - (11) 一つの制度改正に着目してその特徴を明らかにすることに意を尽くすこととしたため、以下の論考が広い視野からの議論に欠ける点は否めない。今後地方分権を一層拡大するためには、設置者負担主義の一番の例外となっている義務教育費について、設置者負担主義という原則の観点から議論を行うことがより必要となってくると思われる。そのような視点からは、都道府県の自由度を高めた場合の市町村との関係など、さらに深めるべき課題があることは言うまでもない。
 - (12) 市川 (1983)316-317頁、白石 (2000)134-142頁を参照。
 - (13) 筆者の国庫負担制度に関する歴史的な理解については、井深 (2004)、小川 (1991) に多くを助けていただいた。
 - (14) 片山虎之助大臣が提出した資料については、経済財政諮問会議のホームページ (<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0521/item4.pdf>、最終アクセス日 2004.12.1) を参照。
 - (15) 例えば、片山虎之助大臣の経済財政諮問会議での発言では、「高校もそう。標準法で決めているが一般財源だ。高校は義務教育ではないと言われるが、実情はほとんど義務教育だ。そういう仕組みがあるのだから、思い切ってやっても問題はない。(2002年8月30日経済財政諮問会議議事要旨、<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0830/shimon-s.pdf>、最終アクセス日 2004.12.1)」「高校は標準法で定数配置をしている。義務教育ではないが、96%超の進学率で、今や準義務教育だ。教職員の配置は全く一緒だ。(2002年10月31日経済財政諮問会議議事要旨、<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/1031/shimon-s.pdf>、最終アクセス日 2004.12.1)」などがある。
 - (16) 最近のものとしては、前述の「国庫補助負担金等に関する改革案 (2004.8.24)」の中で、「税源移譲による地方税財源の充実確保が行われた場合であっても、税源が偏在することが避けられず、地方公共団体間の財政力格差が拡大した場合、これに適切に対応できるよう、地方交付税による財源調整機能を十分に発揮させる必要がある。また、法令等に基づき国が国民に保障した行政サービスを実施するための財源保障機能も不可欠であり、両機能を充実強化する。」「税源の乏しい離島や過疎等農山漁村の地方公共団体にお

- いても、安定的な財政運営が可能となるよう、地方交付税上特段の措置が必要である。また、離島の小規模校の小中学校に係る教職員給与等についても、配慮が必要である。」などと言及されている。
- (17) 地方交付税交付金を財源調整機能だけを持つものに見直す改革の例としては、吉田 (1998) 132-134 頁を参照。
- (18) 本稿脱稿後、総額裁量制が 36 都道府県で利用されていないとの報道 (2004 年 10 月 15 日朝日新聞朝刊 3 面) や、2005、2006 年度の 2 カ年で国庫負担金を 8,500 億円削減すると政府・与党で暫定ではあるが決定したという事実 (2004 年 11 月 26 日「三位一体の改革について」政府・与党 <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1126/item2.pdf> を参照) などがあるが、本稿には反映していない。
- (19) 2004 年 4 月 1 日に全部改正される前の「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費等の国庫負担額の最高限度を定める政令」第 1 条及び第 3 条を参照。
- (20) 1952 年当時の限度額設定の経緯については、相澤 (1960) 376-390 頁に詳しい。
- (21) 1952 年及び 1964 年における限度額設定の経緯については、井深 (2003) 195 - 197 頁を参照。
- (22) 1994 年度からは、地方交付税交付金の交付団体から、財政力指数が一を超える都道府県以外の都道府県と規定が変更となっているが、ここでは制度の連続性を重視して、「交付団体」とした。
- (23) 2004 年 4 月 1 日に全部改正される前の「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費等の国庫負担額の最高限度を定める政令」第 3 条及び第 4 条を参照。また、金井 (2003) II 42-43 頁は、当該条文及び関係省令を理解する際の参考となる。
- (24) 以下、本稿における総額裁量制に関する論考については、2004 年 4 月 1 日付各都道府県知事及び各都道府県教育委員会宛文部科学省初等中等教育局長通知「義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の一部を改正する法律等の施行及び関連諸制度の見直し等について」、文部科学省初等中等教育局財務課 (2004c) 及び文部科学省ホームページ内の「総額裁量制の導入について (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gimukyoiku/discretion/001.pdf、最終アクセス日 2004.12.1)」を前提としている。
- (25) 「資料 全日本教職員組合の『03 都道府県人事委員会勧告』について (概要)」週刊教育資料 No. 828 2003 年 12 月 8 日号 39-50 頁による。
- (26) 金井 (2003) IV 42 - 45 頁においても、国立大学法人化の実施後に想定されるシナリオの一つとして、教育職俸給表 (二) 及び (三) の消滅後に国庫負担の基準として定められた積算根拠については、その仮構性が高まることを指摘している。
- (27) 2003 年 10 月 31 日の経済財政諮問会議で文部科学省は初めて総額裁量制の検討を明言している。その際の「遠山臨時議員提出資料 (<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/1031/item6-1.pdf>、最終アクセス日 2004.12.1)」は「負担金の定額化を平成 16 年度からの公立学校教員給与制度改革と併せ実施すべく、直ちに検討に着手。」としており、給与制度の見直しと総額裁量制が密接な関係を持つことが示唆されている。
- (28) 地方交付税制度研究会 (2003) 35 頁を参考に 2003 年度の都道府県分の小学校費について推計したところ、国庫支出金がある場合の単位費用が 563.8 万円であるのに対し、ない場合には 951.2 万円となる。同書によれば、標準団体の行政規模 (教職員数 7,426 人) においては、歳出 (給与費、旅費等) が 70,639 百万円、歳入 (国庫支出金) が 28,768 百万円であり、単位費用は以下のように求められる。
- $$\frac{\text{標準団体一般財源所要額 (歳出 - 歳入)}}{\text{標準団体教職員数}} = \frac{70,639 \text{ 百万円} - 28,768 \text{ 百万円}}{7,426 \text{ 人}} = 5,638 \text{ 千円}$$
- 地方交付税交付金化されれば、歳入である国庫支出金が 0 円になるので、単位費用は
- $$\frac{\text{標準団体一般財源所要額 (歳出)}}{\text{標準団体教職員数}} = \frac{70,639 \text{ 百万円}}{7,426 \text{ 人}} = 9,512 \text{ 千円}$$
- と推計することができる。
- (29) 小川 (1991) が指摘するように、義務標準法は財政基準として機能しているが、2001 年度に義務標準法第 3 条第 2 項にただし書を追加し、特例基準の設定を可能としたことにより、この点については義務標準法と

財政制度が乖離したと言える。2000年度以前の、特例基準以外の学級編制の標準に関する文部省の厳格な運用、その厳格さと比した場合の教職員定数の標準の緩やかな運用、また、県費負担教職員制度の運用など、県費負担教職員制度、義務標準法及び国庫負担制度の相関関係の変遷を考究することは、特に文部科学省の政策の変遷を解明する上で興味深い課題であるが、本稿の直接の関心とは異なるため、今後の課題としたい。

- (30) 全国的な義務教育の水準の確保に関しては、教員免許制度や学習指導要領、教科書検定制など、財政面以外に機能を果たしている制度があるが、本稿で取扱うのが教育財政の議論であるので、ここでは、全国的な義務教育費の確保の観点に限って考察した。また、小中学校の運営に要する経費の約9割は教職員の給与費である（「平成13年度地方教育費調査報告書 文部科学省」による）ため、ここでは給与費を中心に考察した。
- (31) 総額確保といった場合には適正水準の議論もあるが、ここでは紙幅の関係もあり、現時点において確保されている額を前提とし、議論を進めたい。
- (32) 少し古い数字になるが、平成12年の改正後の一般職の職員の給与に関する法律における教育職俸給表（三）の2級2号俸（166,660円）と2級36号俸（455,900円）の差は289,240円であり、初任の教員と中高年の教員の給与額の差を推量することができる。
- (33) 注（30）で述べたとおり、小中学校の運営に要する経費の約9割は教職員の給与費であることに留意。
- (34) 特区において導入された市町村費負担教職員制度の全国化が予定され、教職員人事に関する校長や市町村教育委員会の内申がより尊重されるなど、近年の教育行政制度改革は小中学校の設置者である市町村教育委員会の権限をより拡大する方向で進められている。しかしながら、三位一体改革において都道府県と市町村の間の財源の在り方について議論が進んでいるとは言えず、市町村の権限拡大とその財政力の向上は今後の課題であろう。

〈引用文献〉

- 相澤英之 『教育費 —その諸問題—』大蔵財務協会、1960年
- 青木栄一 「教育財政史にみる国家」篠原清昭編『ポストモダンの教育改革と国家』、教育開発研究所、2003年、28頁
- 青木栄一 『教育行政の政府間関係』多賀出版、2004年
- 井深雄二 「学校財政改革にみる国家」篠原清昭編『ポストモダンの教育改革と国家』、教育開発研究所、2003年、193頁
- 井深雄二 『近代日本教育費政策史』勁草書房、2004年
- 市川昭午 『教育サービスと行財政』ぎょうせい、1983年
- 小川正人 『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会、1991年
- 金井利之 「公立小中学校教員給与の決定方式Ⅰ～Ⅳ」『自治総研』第29巻第8号～第11号、地方自治総合研究所、2003年
- 清原正義 「教育財政改革にみる国家」篠原清昭編『ポストモダンの教育改革と国家』、教育開発研究所、2003年、185頁
- 白石 裕 『分権・生涯学習時代の教育財政』京都大学学術出版会、2000年
- 地方交付税制度研究会編『地方交付税のあらまし』地方財務協会、2003年、35頁
- 西尾 勝 「地方分権の推進」『年報行政研究』第31号、1996年、13頁
- 務台俊介 「半世紀を経て繰り返される義務教育財源論」『自治研究』第80巻第10号、2004年、80頁
- 文部科学省初等中等教育局財務課「解説 義務教育費国庫負担制度をめぐる最近の動向について」『教育委員会月報』No.659、2004年、7頁
- 文部科学省初等中等教育局財務課「解説 中央教育審議会・教育条件整備に関する作業部会の中間報告」『教育