

政府間教育財政の頑健性と脆弱性

国と地方の教育費に関する制度については、安定的に財源が確保されている頑健な面と、新たなニーズに対しては脆弱な面があるという2つの側面がある。

教員の給与及び学校の施設については、国から地方に対して強固な財源措置がされている。他方で、教育分野のニーズは時代とともに変化しており、従来の制度では対応できず自治体独自の対応が必要となっている分野も存在する。

また、教育を支えているのは負担金や地方交付税といった公的な仕組み以外に、歴史的にみると寄附金、私費負担等がある。

自治体からみれば、国からの財源措置のおかげで必要最低限の教育活動は行うことができるが、近年高まりつつある新たなニーズに対応するために、教育に関する経費を誰がどのように負担するかが重要な課題になってくると考える。

東北大学大学院教育学研究科准教授
青木 栄一

はじめに

(1) 教育と子どもをめぐる社会的な環境変化

国と地方の間における教育費については、ほかの分野に比べて比較的安定的に財源措置がなされているという面と、新たなニーズに関する財源の手当には脆弱性があるのではないかという面の、2つの側面についてお話をしたい。

その前に、東日本大震災直後の私の研究室の写真を見ていただきたい。書架を壁にボルトで固定していても激しい揺れによりすべて倒れてしまった。ぜひ学校をはじめ公共施設等の耐震化をお願いしたい。

図2-3-1 東日本大震災後直後の筆者研究室の写真



出典：筆者撮影

さらに、昭和32年の東京下町のある区の教室の写真を見ていただきたい。おそらくは今と同じくらいのサイズの教室に102人の児童がいる。しかも先生は1人である。そして子どもたちは皆全く同じ姿勢で肅々と授業を聞いている。市長さんが今、学校に視察に行かれても、こうした風景を目にすることはまずないと思う。離席する子どもがいたり、担任の先生のほかに介助員がいたりということが、特に小学校低学年では多いと思う。

図2-3-2 昭和32年の東京下町のある区の教室



出典：青木栄一（2013）『地方分権と教育行政：少人数学級編制の政策過程』表紙写真

このように、教育をめぐる社会的な有り様、教室の中での子どもの状況が大きく変わっていることをまず共通認識として持っておきたい。

(2) 少子化社会から少子社会へ

少子化に伴い、学校教育に関するニーズは低下しているのではないかという認識がある。「少子化」には「今はたまたま減っている状態で、これからまた上向きになる」というニュアンスもあるが、私は既に少子状態が定常的なのだらうと思う。もちろん、地域によっては児童生徒数が増加しているケースもあるだろう。ここで言いたいことは日本の社会全体としての傾向である。

さて、制度面で押さえておきたいことは、教育に関するニーズは、教育財政の制度上は児童生徒数を根拠に把握することになっているため、そうではないニーズがあった場合に、現行の制度では十分把握し切れないということである。もちろん、児童生徒数が急激に増えた時代においては、この把握の仕方ではよかったが、今はそうではない把握の仕方が必要である。

1 2つの負担金の頑健性

日本の教育財政制度においては、2つの負担金を通して毎年安定的に国から地方にお金流れ込む仕組みがある。

一つは教員の給与である。教員の必要数は児童生徒数に合わせて測定されるが、それに対して国が3分の1の負担金、そして補助裏として3分の2の地方交付税があり、事実上100%国が負担する仕組みとなっている。もう一つは学校の施設である。地方財政措置を組み合わせ、改築事業や大規模改造事業については、結果的には実質的な地方負担は13.3%となっている。最終的に地方自治体が支出している学校教育費は学校教育全体のおよそ9割であるため、国から地方にそれだけの財政移転がされていることになる。

以上をまとめると、2つの負担金があることで、ある意味で頑健的な、非常に強いしっかりした政府間の財政関係となっている。

これは、ある意味で教育分野に強制的に支出を促すような仕組みであるともいえる。義務教育が憲法上定められているところからすれば、このような強制性も理解でき、東日本大震災後の学校教育の急速な復旧・復興を見ても、あらためてこの負担金の仕組みの強さがわかる¹。

2 教育分野におけるニーズの変化とその対応

(1) 教育分野における上乘せ・横出し

教育分野において、市町村の地方単独事業として上乘せ・横出しで実施しているものとして、例えば、1学級当たりの児童生徒数を国の基準の40人から35人にするといった少

¹ 青木栄一（2015）『復旧・復興へ向かう地域と学校』大震災に学ぶ社会科学第6巻，東洋経済新報社

人数学級に関するもの、国では想定していない学校教育に必要とされるスタッフの雇用、給食費の無償化や学用品の補助といった金銭的な手当などがある。実際、義務教育の場で生じている新たなニーズ・政策課題に対して、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、特別な教育ニーズをもつ児童生徒のための支援員等の職員を市町村費で雇用して対応している。

(2) ニーズの変化と市町村

「ニーズ」について補足したい。過去10年で小学校は3,000校、小学生が70万人減っている。こうした状況を考えれば、学校教育に対するニーズは減っているとも思えるが、学級数に注目すると少し違う姿が見えてくる。10年間で、通常学級が1万8,000学級減っているのに対して、特別支援学級は1万5,000学級増えている。つまり、これだけ児童生徒・学校が減っている中で、特別支援学級についてみれば、通常学級が減った数に近い数が増えているということである²。

これらは代表的な事例であり、日本の社会における教育に関するニーズ、構造が変わっていることがうかがえる。その結果、上乘せ・横出しによる市町村単位での対応が必要になってきており、実際にそういう対応をしている。こうしたニーズの変化とそれへの対応を、まずは調査等から明らかにしていく必要がある。また、市町村で対応しているということは、都道府県による教員給与の負担金の仕組みでは対応し切れないということでもある。

3 教育財政の諸課題

(1) 小中学校の図書費・教材費と地方交付税の「世界観」

小中学校の図書費は、1校当たり平均で52万円である。都道府県単位の集計であるが、しっかり手当しているところと、それほど手当していないところがある。多いところはたまたま図書の更新時期を迎えていたのかもしれないが、現実として全国的に差はある。ある論文によると、青森県内の市町村で標準的な図書費を想定し、その標準額の達成度合いによって分類したところ、25%未満の自治体が5市7町2村あったという³。

このように、教員給与や学校施設に関してはかなり手厚いが、日常的に学校教育を運営する際に必要な経費についてはどうかという問題が浮かんでくる。

図書費や教材費は地方交付税措置されている。一方で、理科教育に関する調査によると、市町村や保護者の私費負担ではなく、教員が自費で負担したとのデータすらある。図書費や教材費を、誰がどの程度負担すべきかということは一つの論点となる。

² 北村亘ほか(2017)『地方自治論－2つの自律性のはざまで』有斐閣

³ 金目哲郎(2014)「公立小学校の学校図書整備の予算に関する一考察」『人文社会論叢社会科学篇』32号、81-93頁。

なお、教材費の「予算措置率」は低下傾向にあるが、「予算措置率」ということ自体、文部科学省的な世界観だろう。総務省では「バーチャルな算定根拠」として捉えると思うが、文部科学省では、単位費用など地方交付税の仕組みから措置率100%を想定して、100%に満たない場合には、「自治体が努力をしていない」と見る。もちろん、本来はほかの用途に使ってもよいものである。

(2) 寄附金・私費負担

学校教育を財政的に支えているものは、負担金や地方交付税といった公的な仕組み以外にもある。文部科学省が毎年度行っている地方教育費に関する調査をもとに、教育活動費の財源構成をみると⁴、過去には「公費以外の寄附金」がかなりの割合を占めていたことがわかる。図書費では50%を超える年もある。現在は、地方財政法で強制的な寄附金を禁止しているが、1950年代から60年代を中心に、かつては住民や家庭からの寄附金によってこうした経費を賄っていた時代があることがわかる。

もう一つは私費負担である。これは、家庭から教材費等の名目で徴収しているものである。ある自治体についてのある研究グループによる調査⁵によれば、1人当たりの公費がA小学校では3万2,600円、B小学校では8,804円である一方、1人当たりの私費はB小学校のほうが多くなっている。中学校でも同様で、私費負担金が学校にとって貴重な「財源」になっているという姿が浮かんでくる。

(3) 教員の労働

近年、教員の労働環境の悪化が指摘されている。例えば、海外では、朝、親が子どもを学校に連れていくが、日本では教員やボランティアが通学路での見守りを行っていることが多い。これは、見方によっては家庭が教員などにフリーライドしているともいえる。部活動も同様である。地域のスポーツクラブでやればよいと考える人から見れば、現状は教員にほぼ無償労働をさせているようなものである。部活動の機能が大事であれば、指導をする者を雇用するため、そこにはコストが必要になる、という議論になってくる。つまり、社会が負担すべき学校教育に関するコストをいかに負担し直すかという、仕組みの切り替えが必要であるのかもしれない。

おわりに

教員給与と学校施設に関しては手厚い負担金の仕組みがあるため、市町村から見れば、

⁴ 青木栄一ほか（2012）「時系列データを用いた教育財政制度の実態分析—義務教育費の財源構成にみる政府間財政関係」東北大学大学院教育学研究科研究年報60集2号、24、30頁

⁵ 未富芳・本多正人・田中真秀（2012）『学校財務会計の現状と課題（3）—自治体学校予算および経営分析の展望—』日本教育行政学会2012年大会発表資料、2012年10月27日

特に手を打たなくても最低限の教育活動はできる。ただ、それは本当に最低限であるため、新たな教育ニーズに対応することができるかという点、心もとないのも確かである。

地方財政措置も教材費等にはなされているが、措置率・充当率からすれば100%に満たない。こういったことを考えると、必要な財政措置が制度上はあるのかもしれないが、実際にそれが実現しているとは言いにくい状況にある。

そこで注目されるのが、そして現時点でも事実上依存しているのが、いわばグレーな財源である。前述の寄附金のほかに、PTAが開催するバザーの収益を学校の経費に充当する、PTAが事務職員を雇用したり、補習の講師に謝金を出したりするといったことも行われているが、これらを公的なニーズとして捉えて、誰がいかに財源負担するのかということも、非常に重要な課題になってくると思う。

最後にいくつか補足したい。まず、市町村の財政支出全体に占める教育費の割合は、平均で約10%である。それから、市町村は非常に行革努力をしており、教育に関してもかなり人を減らしていることが、統計上明らかになっている⁶。他方、都道府県の教育関係の人員費はあまり減っておらず、このあたりに負担金の構造が効いていることがわかる。要するに、教員数を減らさないような形で国庫負担金が効いているため、日本の財政状況はどうか、負担金がある限り、教員の雇用が守られるということである。

ほかにも、例えば学校施設が更新期を迎えていることなど様々な論点はあるが（特に都市自治体ではこの対応が大変であると思うが）、このあたりで一旦終わりにしたい。

⁶ 青木栄一（2014）『第5章 行政改革による地方教育行政の変動』『首長主導改革と教育委員会制度－現代日本における教育と政治－』日本教育行政学会研究推進委員会 [編]、97-115頁、福村出版