

地方分権、規制改革政策と日本の義務教育

——義務教育費国庫負担制度をめぐる論点と争点——

窪 田 眞 二*

はじめに

本稿は、近年の日本の義務教育をめぐる政策においてどのような論点及び争点が提示されているのかを明らかにしようとするものである¹⁾。

今日の日本の義務教育が置かれている状況を見ると、本特集の趣旨にもあるように、「義務教育段階での私立学校の設置促進や通学区域の弾力化など義務教育も競争的な環境に置かれるようになっていくこと」に加え、学校設置者の特例的規定が設けられることに示されるように、義務教育をめぐる公共性が問われている状況である。

義務教育に求められる公共性を、ここでは、誰でもどこに住んでいても一定水準の教育を一人ひとりのニーズに適した形で受ける機会が保障されていることととらえておこう。そうした観点で見ると、教育において公共的であるとは、教育を受ける側の立場に立って機会保障がなされることである。本稿でも文科省が主張するような、国民として必要な資質を養う上で必要な国が担うべき最低基準（ナショナル・スタンダード）は、そうした公共性を前提として設定されるべきものである。そうとらえた場合、義務教育学校を競争的環境に置いたり、事前規制を緩和したとしても、なお公共性が保障されるのであれば、あえて「危機」と称する必要はない。子どもたち一人ひとりに適した教育は、できるだけ子どもたちに近い教育主体（教育条件整備主体）に権限が付与されて行われるべきことは、これまでも縷々指摘されてきたことである。しかし、財政的な裏付けもなく教育主体に権限のみが移譲されたり、歯止めもなくそうした主体が自由化されるだけでは、公共性を確かなものにすることはできない。そうした、公共性が危うい状況に置かれることが本特集でいう「危機」であろう。後述する新藤宗幸の指摘のように、公

共性を担保するための国による最低基準の質と内容が問題となるのであり、同時に、公共性を担う主体としての地方自治体の力量をどう形成していくかが問題となる。「公共」的な団体が担う事業は公共性が担保されているという前提が通用した時代は、既に過去のものになっている。

本稿では、義務教育をめぐる問題の中でも特に義務教育費の負担をめぐる問題に焦点化する。それは、義務教育の公共性をめぐって、シビアな状況を到来させる蓋然性が最も高いと危惧される問題であるからに他ならない²⁾。

2005年7月11日時点で国立国会図書館NDL-OPACの雑誌記事索引により「義務教育」をキーワードに検索して得た345件（1996年以降）の中で義務教育費をめぐる問題を扱った記事や論考は125件ある。国庫補助負担金のあり方をめぐる議論が浮上してきた2002年以降で見れば、230件中113件が直接的に義務教育費のあり方に関わる問題を主題として掲げている。この問題に何からの形で言及しているものを含めれば、大半が費用負担の問題を扱っているといえる。何らかの見解や主張が述べられているものに目を通すと、そのほとんどが義務教育費国庫負担制度を廃止する政府の方針に対して批判的である³⁾。

1. 日本の義務教育をめぐる課題

(1) 改革課題と「危機」

2004年8月の河村建夫前文科大臣による「義務教育の改革案（河村プラン）」は、義務教育の根幹である機会均等・水準確保・無償制を国の責務として保持しつつ、地方の責任と学校の創意ある取り組みによって義務教育の目的を達成するとの趣旨をもって、次の4点に関する提案を含むものであった。すなわち、①小・中学校の区切り方や小

*くぼた しんじ 筑波大学

キーワード：地方分権、規制改革、義務教育費国庫負担制度、総額裁量制

中一貫制の導入などの義務教育制度の弾力化、②教員養成の専門職大学院の設置、教員免許更新制の導入を柱とした教員養成の大幅改革、③学校評価システムの確立・教員評価の徹底及び学校運営協議会の全国化など地方・学校の権限強化による学校・教育委員会の改革、④国の基準を必要最低限のものに見直し、地方が創意工夫を生かして義務教育を実施するとの趣旨での国による義務教育保障機能の明確化である⁴⁾。

義務教育の根幹を国の責任で担保することを「国の関与」と見るか「最低限の保障」と見るかは重要な争点となる。

一方、2005年2月15日に文科省は中央教育審議会に義務教育特別部会を設置することを決定し、義務教育の在り方について専門的に調査、審議することとした。この部会は、2005年秋までに義務教育費国庫負担金の削減方策を示すことを求められていることに対応して設置されたものであるが、併せて検討される事柄は、河村プランと重なるところが多い。

以上の改革案や中教審での検討事項をまとめれば、A. 義務教育制度、B. 教員養成制度、C. 学校・教育委員会、D. 義務教育費国庫負担制度のそれぞれの改革が課題とされている。これらの改革課題と「危機」との関係について若干触れておきたい。

Aでは、義務教育制度の弾力化で求められている制度の区切り方やカリキュラムに関する弾力的扱いなど、地方と学校の実情に沿った多様な制度展開を可能にしようとのことであるが、ほとんど試行もされていない制度を導入することは、義務教育を危機におとしめる危険性を持っている。

Bでは、教員の資質・能力を向上させるために、教員養成における専門職大学院のあり方や教員免許更新制が課題となっているが、Cに含まれる教員評価や学校評価のあり方と共に、日本の義務教育をより競争的な環境の中に置くことを既定方針としている。しかし、それらは国民の共通理解を得ているといえず、新たな「危機」を生み出す可能性がある。評価指標にはほとんど共通理解が得られていない。各学校段階で到達すべき目標についての指標が定まっていらないのに、評価義務だけが課されている。

これまでの日本の義務教育の危機が教育行政のタテ系列や画一的な教育のしくみによってもたら

されているとすれば、これからの危機は、学校が競争的環境に置かれることによって生み出される危うさからもたらされる。

本稿で検討する義務教育費国庫負担制度の廃止(一般財源化)によって、義務教育学校が競争的環境に置かれることになることは疑いない⁵⁾。

一般財源化によって、①一般財源の中から教育にどれだけ配分するか、②教育分野の中で義務教育にどれだけ配分するか、③どの学校に、そして④どの教員により多く(またはより少なく)配分するか、すべてが競争的に設定される可能性は十分にある。この点は、総額裁量制においても、教員給与費という縛りがあるだけで、③と④については競争的なセッティングを可能にしておき、文科省も否定しているとはいえない。すでに、総額裁量制の下で、各都道府県が教員評価・人事考課の制度を運用し始めている⁶⁾。

2004年11月の規制改革・民間開放推進会議による「文部科学省の義務教育改革に関する緊急提言」は、明確に学校間競争を促進することを目的としている。ここでは、競争的環境についての文科省の対応は生ぬるいとされている⁷⁾。

一般財源化するにしても、総額裁量制を採るにしても、義務教育を競争的環境の中でどのように整備するのか、そもそも競争的環境はなじむのか、といった論点があり争点として前面に出ていないことは指摘しておく必要があるだろう。

河村プランなどに見られる課題は、その大半が日本の義務教育が抱える課題として長年議論される中で、甲論乙駁が交錯しつつも、少なくとも改革されるべき課題としての共通認識は教育界で形成されてきたといえようが、義務教育に係る費用負担については、いわば「降りかかった火の粉」と受け止められているといえなくもない。もちろん、1985年に国庫負担の中から旅費と教材費が一般財源化されて以降、次々と項目の削減や一般財源化が進んできていたのであるから、突如わき出た課題ではないが、給与費を含めた国庫負担をやめるとするのは、少なくとも学力問題のような課題とは異なる要素を持つ。

(2) 国庫負担をめぐる諸論考に見る論点

上記のように、この間の雑誌等における記事は、圧倒的に義務教育費国庫負担金制度擁護もしくは堅持を主張するもので占められている。その論点

は、主に、日本の義務教育が全国的に高水準を確保してきた仕組みとしての国庫負担制度への高い評価と、戦後の国庫負担制度が廃止された一時期における経験及び近年の教材費や学校図書整備費等の一般財源化に伴う措置率の低さからくる危機に基づく指摘である。

ここでは逆に数少ない国庫負担廃止論及び廃止論に言及した論考に目を向けたい。

中教審初中教育分科会教育行財政部会教育条件整備作業部会中間報告(2004年5月25日)は、「義務教育費国庫負担法の廃止から復活制定に至る歴史は、地方間の一般的な財源調整制度によっては義務教育費を確保することが困難であり、義務教育の水準確保と地域間の機会均等を保障するためには義務教育費に目的を特定した国による財源保障制度が必要であったという事実を示している」との見解を示している。平嶋彰英総務省自治財政局地方債課長は、この見解に疑問を提示し、「義務教育費国庫負担金のみで義務教育制度が守られてきたような説明に接すると、結局のところ義務教育の水準確保に必要な財源の確保ではなく、国庫負担制度を通じた中央による義務教育制度の統制に固執しているのではないか、との疑念が浮かんでくる」とし、義務教育制度の安定には地方財源全体の保障制度こそが必要であったのではないかと指摘した⁹⁾。確かに、1956年に恩給費が国庫負担に追加されて以降、ほぼ5年ごとにさまざまな費用や手当が追加されており、「国が負担すべきもの」は膨らみ続けてきた。そこには、「義務教育は国の事業」との認識が強すぎるほど存在し、地方に財源を移譲して地方に力をつけさせるという発想は乏しかったといわざるを得ない。

新藤宗幸千葉大学法経学部教授は、タテの行政系列に問題の根幹があるとする。

「戦後日本の義務教育をめぐる最大の問題は、もはや国庫負担にあるのではない。(略)教科書の内容や施設、教員の配置、学校教育の標準などが内閣統轄下の行政機関に所掌され、助言、指導の名のもとに通知行政が機能する体制がつくられてきたところにある。この体制のもとにおいては、市民はもとより首長といえども、教育の具体的プログラムに影響力を行使できない。」「教育行政の理論と実務には、教育の民衆統制を専門性の上位概念としてきた原点に回帰し、制度設計することが問われている。義務教育に一切の全国基準が不

要などという者はいない。全国基準の質と内容が問われているのである。⁹⁾」

引用では、国庫負担廃止論には見えないが、中央集権的な縦割り行政の在り方を批判している点で、平嶋と共通のスタンスに立つ。

国庫補助制度擁護の立場に立ちつつ、廃止論にも言及した論考も見られる。例えば、小川正人は、義務教育費国庫負担制度の廃止論議の背景に、「教育における国の役割を体現してきたともいえる義務教育行財政の「特例的」制度をどう評価するかという問題が潜在している」と指摘する。「タテ系列」が教育の特殊性の故に形成され、維持されてきたために、一般行財政制度の分権化の進展と首長による総合的行政への支障となっているとされていることにどう対処するかと言い換えることができよう。小川は、「戦後の義務教育行財政制度のもつ「特例的」しくみを批判しその廃止ないし見直しを強く主張する立場からは、そうした「特例的」しくみが、文部科学省による教育委員会への管理・統制を担保するだけでなく、自治体における首長・議会や地域住民による教育政策づくりや教育行政運営を拒んできた」と論断されてきたことから、「特例的」なしくみが実際どのように機能してきたのか、そのしくみのもとで自治体の教育政策の決定等がどのように行われてきたのかが検証されなければならないと指摘する¹⁰⁾。

荻谷剛彦は、三位一体改革が義務教育の不平等を拡大するとして、義務教育費国庫負担制度の廃止を批判し、総額裁量制を評価する一方で、「ゆとり教育」や「総合的な学習の時間」が目指す「新しい学力」について、生まれ育った家庭の経済力や家庭環境の差が強い影響力を持っていることを指摘し、教育の不平等は、教育改革のもとで進行してきたとして、「これまでの文科省の政策への批判や不満が、今回の「三位一体」改革に伴う、負担金制度の廃止案を支持する人々の根底にあるのだろう」と述べている¹¹⁾。

2. 国庫補助負担金の整理合理化政策の経緯 — 地方分権推進委員会と地方分権改革推進会議での議論から

義務教育費国庫負担制度のあり方について検討すべきであるとの認識は、第2次臨調の頃から話題とはなっていたが、今日の議論の直接的な発端を探る上では、地方分権推進委員会（以下：委員

会)での議論からみていくのが妥当であろう。

委員会中間報告——分権型社会の創造——(1996年3月29日)は、国と地方の新しい関係づくりを課題とし、機関委任事務制度の廃止、地方公共団体が担う事務の整理、国・地方公共団体間の関係調整ルールの新設、必置規制・国庫補助負担金・税財源の見直し等を扱っている。その中で、国庫補助負担金の整理合理化について、積極的な見直しを求める一方で、いくつかの留意点も示している。その留意点の中に次の文言がある。

「国が一定水準を確保することに責任をもつべき行政分野に関して負担する経常的国庫負担金(略)については、国と地方公共団体の役割分担の見直しに伴い、国の関与の整理合理化等と併せて見直すことが必要であり、社会経済情勢等の変化をも踏まえ、その対象を生活保護や義務教育等の真に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野に限定していくものとする。¹²⁾」

義務教育費については、この時点では国庫負担の対象として残すべきものとされていた。1997年7月8日の第2次勧告でも同様の文言は残るが、委員会意見(2000年8月8日)では、「国庫補助金については、(中略)地方公共団体の事務に付随する収入で地方財源の性格を有するものを除き、原則として廃止・縮減を図っていく¹³⁾」こととし、他方、経常的国庫負担金についてはその対象を真に国が義務的に負担を行うべき分野に限定することなどとしている。ここで、分野として例示されていた義務教育の文言が消える。

そして、「国庫補助負担金全般について、第2次勧告の趣旨に沿って、この国庫負担金と国庫補助金の区分に応じた整理合理化を平成13年度予算編成から積極的に進めるべきである。」とされ、これはそのまま2001年6月20日の委員会最終報告に反映されている。

明確に義務教育費国庫負担制度が見直しの対象となるのは、2002年5月21日経済財政諮問会議に提出された「地方財政の構造改革と税源移譲について(試案)」(片山プラン)により、経常的経費に係る国庫負担金の半減が打ち出されたことによる。

2002年5月31日に開催された第16回地方分権改革推進会議(以下:推進会議)小委員会で配布された資料によると、文科省が「義務教育費国庫負担制度は、教員の給与費保障と定数措置の観

点から憲法の要請に応える制度であり、義務教育に関する国の責務の履行であるため、引き続き堅持していくことが必要」としたのに対して、「算定根拠に児童生徒数等の教員数以外の要素を根拠として考えるべきではないか」との意見が示され、給与水準、教職員数も固定的すぎると指摘された。

6月25日には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002(骨太の方針2002)」が出され、「福祉、教育、社会資本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す¹⁴⁾。」とされた。

2002年9月12日の第20回推進会議小委員会は、一連の会議で最も義務教育費について詳しい質疑が交わされた会合であった。ここでは、文科省が国庫補助負担金の見直しという宿題に対して、養護学校教員給与制度の事務の簡素化や退職手当、共済費長期給付分を一般財源化したことで答えていると説明するが、岡崎弘委員から、一般財源化したものと国が負担すべきものとして残したものの質的な差がどこにあるのかとの質問があった。給与は国が真に負担すべきもので、退職手当のように給与にほぼ連動して事実上支払われているものが真に負担すべきものにならないというのはどうということかという質問である。

これに対して、矢野重典初中局長が、退職手当が勤続報奨的な性格を持っており、退職時に一時的に支払われるという意味で、給与や諸手当とは経費のあり方として一線を画すること、「外しても国庫負担制度の趣旨を損う、あるいは趣旨に支障を来すというものではないだろうという判断」から一般財源化したと説明している。説得力の十分ある説明といいにくいことは明らかである。

また、国庫負担制度を堅持しようとするために、義務教育の水準の確保という制度の根幹を保持しつつ、最大限の見直しを行う」としている点について、吉永みち子委員から、指導要領の大綱化によって多様な教育を推進する中での義務教育の水準確保というが、そこでいう水準とは何か曖昧だとの質問があり、矢野局長は「国として、国民として必要な資質を養う上での必要な最低基準の水準を確保するというのが国としての、まさにナショナル・ミニマムとしての役割」であり、地方はそうした国の役割に期待していると回答した¹⁵⁾。

一方、同じ会議で、寺島実郎委員は、「高度の戦

略性を持った非常に効率的な国家というのが求められている」として、分権化して無責任の無限循環のような国を作ろうとしているのではないことを明確に示す必要があると主張している。また、官僚の中に、地方のお手並み拝見といった雰囲気を作られつつあることに警鐘を鳴らしている。

このような経緯の下で「事務・事業の在り方に関する意見——自主・自立の地域社会をめざして——」（2002年10月30日）がまとめられた。少し長くなるが引用する。

「負担対象経費の見直しについては、中間報告で、国として真に負担すべき経費に限定するとの提言を行ったが、これとの関連で文部科学省から共済費長期給付負担金や退職手当等を対象経費から外すとの提案がなされている。本提案に対しては、共済費や退職手当といった固定的な経費を国から地方に委ねても、地方の自主性拡大につながらず、分権の観点からは評価できないとする意見と、従来固定的経費とされていた人件費も今後流動化していくことを踏まえれば、地方の自主性拡大にもなるとの意見が出され、その評価は分かれた。しかし、この見直しが義務教育費国庫負担制度全体の見直しにつながる契機となるのであれば、その限りで当会議としては、改革に向けた第一歩と受け止める。／この見直しに続く次なる改革として、当会議としては、現在、教育改革の下で進められている教育制度自体の見直しや義務教育に対する国の関与の在り方についての議論を踏まえつつ、義務教育費国庫負担金全体の一般財源化を念頭に置いた検討が進められるべきと考える。／しかし、直ちに全額の一般財源化、即ち義務教育費国庫負担制度の廃止を行うことについては、国民のコンセンサスや受け皿としての地方行政体制の実情に鑑みれば、当会議としては、先に述べた負担対象経費の見直しを契機とし、制度全体の抜本改革につなげていくために、全額一般財源化の条件が整うのを待つことなく、地方の裁量拡大の観点から定額化、交付金化に向けた検討に直ちに着手すべきであると考え。¹⁶⁾」

共済費長期給付、退職手当等に係る経費を一般財源化することは、とりあえず受け入れられたのである。ただ、この意見がとりまとめられるに当たって、とりあえずの5000億円は一里塚として受け入れるが、本筋は3兆円の一般財源化であるという強い意見が示されていた。また、一般財源化

に当たって、人確法や教育公務員の給与のあり方、事業の民間委託と教員の身分についても併せて検討されるべきことが指摘されている¹⁷⁾。

本格的に全額一般財源化が打ち出されたのは、2003年6月27日の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(骨太の方針2003)」で、「義務教育費に係る経費負担の在り方については、現在進められている教育改革の中で中央教育審議会において義務教育制度の在り方の一環として検討を行い、これも踏まえつつ、平成18年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行う。¹⁸⁾」とされたことによる。

ところが、国庫補助負担金と地方交付税の削減により国から地方への配分額が減額される一方で地方へ移譲された税源が減額された配分額の12%に満たないため、翌年の「骨太の方針2004」では、2年間の期限を区切り税源移譲を「おおむね3兆円規模を目指す」とされた。その税源移譲の前提として、地方自治体は国庫補助負担金の削減リストづくりを求められたのである。

3. 第162国会の審議過程での論点・争点

2005年度の暫定措置として国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する法律案についての第162国会における諸委員会での議論から、いくつかの論点を引き出すこととする。この法案は、2004年11月26日の政府・与党合意で「義務教育制度については、その根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持する。」としながらも、中央教育審議会の結論が出るまでの2005年度予算について、暫定措置として、4250億円を税源移譲額に設定することに伴う法案である。この国会は、文科省にしてみれば、国庫負担の堅持を図りつつ、法案を成立させるという複雑な立場に立たされた国会である¹⁹⁾。

法案は、衆議院文部科学委員会では、2005年3月17日に採決が行われ、賛成多数で原案通り可決され、同日の本会議でも起立による採決で可決された。参議院文教科学委員会でも同様に3月31日に可決され、同じく同日の本会議では投票により賛成135、反対102で可決された。

(1) 文科省と総務省の見解

2月23日の衆議院文部科学委員会で、長島昭久委員（民主党）の質問に対する文科省と総務省の

政府参考人答弁が、この間の両省の主張をよく表している²⁰⁾。

まず、長島委員が暫定措置としての4250億円の削減について文科省がかねてより警鐘を鳴らしていたことを踏まえて、「地方の財政格差に起因する教育格差の問題は本当になのか」と質問し、銭谷眞美初中局長が大要次のように答弁した。要点のみを摘記し、丁寧語は文意を損なわないよう留意しつつ簡略化する（以下同様）。

2005年度の暫定措置については、義務教育費国庫負担制度の原則を維持した上で、国庫負担金総額から4250億円を減額し、この減額分に対する補填措置として、税源移譲予定特例交付金（同額）を、教職員給与費を基本として配分する。各都道府県における国庫負担金については、各都道府県ごとの本来的な国庫負担金額から、4250億円を国庫負担金総額に占めるその県の国庫負担金の割合で案分した額を減額する。一方、都道府県ごとに措置される税源移譲予定特例交付金は、国庫負担金と同様に、4250億円を全国の教職員給与総額に占めるその県の教職員給与額の割合で案分した額を交付する。従って、都道府県ごとの義務教育費国庫負担金と税源移譲予定特例交付金を合算すれば、本来国庫負担すべき額に相当する額が国から都道府県に交付されることになる。

この説明に対して、長島委員は、地域間の税収の格差によって、教育費の財源不足に陥る自治体が40道府県に上ると文科省が試算していること、その財源不足を地方交付税で調整するとしても、地方交付税自体が今後総額抑制されることになり、結果的に必要な財源が確保されず、義務教育の水準に著しい地域格差が生じるおそれがあること、義務教育費の国庫負担制度を廃止した場合には、使途に限定のない一般財源であるため、たとえ標準法で教員配置の標準を定めたとしても、現実問題として財政状況が厳しい自治体では、その予算を確保できない状況に陥る可能性があること、を指摘した下村博文文科大臣政務官の発言を引用し、この点についての総理の答弁ではフラット税率での税源の移譲と地方交付税での財政調整機能で文科省が心配しているようにならないとしたことについて、総務省の説明を求めた。

瀧野欣彌自治財政局長が、大要次のように説明した。

補助金の改革と税源移譲に伴う全体の財政力格

差について、税源移譲をする場合、現在、個人の住民税については、5%、10%、13%という緩い超過累進課税の税体系になっており、現在のままの住民税の制度で税源移譲すると、どうしても大都市に税源が偏ることが懸念される。その点を考え合わせ、今後、税源移譲を本格的にやる場合には、税率を例えば10%に統一するといったフラット化の税制を志向しようと考えている。それにより、都市部とそれ以外の部分との税源格差が開かない。さらに、地方交付税においても財政調整機能の発揮により全体として財政力格差は調整されていくと考えている。ただ、交付税について、将来総額が抑制されるのではないかと懸念もあるが、標準法等、定数等についてきちんとした基準が示されているので、それらについては交付税の中で算定し、財源を保障していく考えである。ただ、現状を見ると、都道府県では国の標準を超えて増員配置をしており、全額地方負担で行われている高等学校についても適切に教職員が確保されていることを考えると、一般財源化されることにより教職員の配置の地域間格差や教育水準の低下という事態を想定できないと考えるし、むしろ補助金事務から解放されて、より創意工夫のある教育が地方ごとにできるのではないかと考える²¹⁾。

このような答弁を求めたのには、長島委員に文科省と総務省の論戦を引き出すねらいがあり、長島委員はさらにフラット税制では、低所得者には厳しいとのコメントを付け加えつつ、文科省からの教育の質の問題に絡めての反論を求めた。

銭谷局長は、次のように対応した。

地方税をフラット税率としても、文科省の試算では、全額負担金が税源移譲された場合には、地域間に県民所得格差があるから、おのずと地域間の税収格差となり、現在、各都道府県が国から負担金として受けている額に比べると、40道府県で財源不足に陥るおそれがある。それを地方交付税で調整するとしても、地方交付税自体が総額抑制されると必要な財源が確保されるかが懸念される。文科省としては、義務教育費国庫負担制度は、地方公共団体の財政力の差に関わらず、全国全ての地域において優れた教職員を必要数確保し、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るために極めて重要な制度であると思う。これまで一般財源化された費目を見ても、当初はそれぞれの地方において標準額以上の措置をしているが、財政事情

により、現在では地域間格差が生じている。なお、標準法、人確法、それから国庫負担制度は、義務教育を各地域で実施する場合に、国として、全国どこにいても、優れた教職員を確保する上で極めて必要なものであると考える。

この答弁の後、長島委員は、2004年12月20日の毎日新聞朝刊に掲載された東京大学の神野直彦教授（推進会議委員）のコメントを取り上げている。その内容は、義務教育費国庫負担金自体の問題は、貧困な自治体にも行政水準を保障する財政調整機能がなく、一律に教員給与の半額を負担させられてしまうために、財政力の弱い自治体にとっては非常に不当な負担を強いられる制度であることだというものである。このこと自体、重要な論点であるが、長島委員は指摘するにとどめた。

文科省は、まず地域間格差を生じさせないことを主張し、国庫負担の時と同じ額が各都道府県に行くようにすることを強調する。「中央による義務教育制度の統制に固執している」かどうかを読みとることは必ずしも容易ではない。総務省は、地域間格差が出ない税制の工夫と標準法等による定数分への財源保障はすると述べるが、一般財源化は大前提として譲らない。

(2) 予算委員会での議論から

衆議院予算委員会（3月2日）で牧義夫委員（民主党）から、義務教育費を国庫負担からはずすのが、地方分権の趣旨に沿うのかとの質問があった。牧委員は本来文部科学委員会に属しており、翌週から同委員会で本法案の審議に入ることになっていたが、発言を許されたものである。牧委員は、教育論についての議論が全くないがしろにされたまま、ただ財政論、数字合わせだけに走ってしまったことが残念だとした上で、戦後の日本の復興が基礎教育を土台としており、義務教育費国庫負担制度がそれを支えたことを踏まえて、総理の義務教育の在り方についての考えを質問した²²⁾。

小泉総理の答弁は、大要以下のものであった。

全国的な教育水準、教育の機会均等を確保するのは国の責任だが、教育においても、地方と国とは違っていい面もある。国の基準に合わせなくても地方独自のやり方もある。義務教育費国庫負担金の中学校にかかわる部分については、地方にその権限を渡してもいいのではないかと思ひ、今年度は約8500億円の約半分、今後のことについ

ては中教審等の意見を踏まえてよく協議していこうという判断をした。

この答弁に対し、牧委員は、守らなければならない最低ラインとしての教育の機会均等という観点からすると回答になっていないとし、さらに、地方の自主性というが、「地方の自由度が高まらない、いわば義務的な経費である教員の給与という部分で税源移譲がなされたところで、地方分権の本旨からはそれた話になってしまう」として、地方分権にはなじまない経費であると指摘した。

小泉総理は、教育の分野においてどの部分を地方がみずからの裁量に委ねたいかということについては、地方の案を真摯に受けとめる、具体的な個別の問題に関しては関係者等で協議していただくとの方針を掲げ、総務・文科・財務大臣、地方団体とよく協議して決めたと答弁した。

小泉首相は、地方の案、地方の意見を尊重すると繰り返している。それでは、小泉首相のいう地方の案とはどのようなものなのか。

4. 「地方の案」の真意

地方6団体が義務教育費国庫負担廃止を論じていると報じられている。その提言や調査などから、示されている論点を取り上げると共に、地方の案の真意を探ることとする。

2003年11月18日の全国知事会による「三位一体の改革に関する提言」では、義務教育費国庫負担金を削減候補として挙げているが、その後、文部科学省が総額裁量制を取り入れたため、これを評価する向きが見られ、知事レベルでは慎重な姿勢を示すようになっていた。日本経済新聞社と日経産業消費研究所が2004年6月中旬に実施した都道府県知事に対するアンケート調査では、全体の約半数が無回答または検討中であったが、「05、06年度の廃止・削減候補に入れる」を選んだのは7県の知事にとどまった²³⁾。銭谷初中局長の衆議院文部科学委員会での答弁によれば、2005年3月時点で全国2026市町村議会から制度の堅持を求める意見書が提出されているという²⁴⁾。

しかし、2004年8月24日の地方6団体による「国庫補助負担金等に関する改革案——地方分権推進のための「三位一体の改革」——」では、「義務教育費国庫負担金は、第2期改革までにその全額を廃止し税源移譲の対象とすることとした上で、第1期改革（2006年度まで＝筆者注）において

は、中学校教職員の給与等に係る負担金を移譲対象補助金とする」とされている。ただ、併せて実施・検討すべき事項として、①国は、義務教育における地方公共団体との適切な役割分担を踏まえ、その責務を法律上明記するとともに、都道府県間において教育費の水準に著しい格差が生ずることのないよう法令に明記するなどの措置についても考慮すべきであること、②地域の実態に即した義務教育の推進のため、運営全般について、小中学校の設置者である市町村の意向を十分に尊重するとともに、市町村の義務教育に関する権限と役割の拡大を推進すること、③義務教育等に対する財源確保のため、企業から寄せられる教育・文化等に係る寄付金について、非課税措置を拡大すること、という付帯条件を付している。地方6団体として求めているのは、あくまでも地方の主体性や自主性が尊重される仕組みである。2003年3月25日の地方団体調査結果においても、ほぼ全ての知事が「税源移譲が不可欠」としている²⁵⁾。上述の04年6月調査でも、「税源移譲の明記」を8割の知事が希望している。

地方団体としては、やむを得ずラストバッターとして入れたつもりの義務教育費が、いつの間にかトップバッターにさせられて困惑しているというのが正直なところであるようだ。また、地方団体といっても、都道府県（とりわけ知事）と市町村とで相当な温度差がある。

過去の一般財源化による苦い経験もある。1980年代以降に行われた国庫補助負担金の一般財源化について、行方久生は「それが地方交付税の増額にならずしも帰結せず、地方交付税の「補助金化」を促進し、地方財政の困窮に拍車をかけてきた。義務教育費国庫負担金の一般財源化に対し、多くの自治体が警戒心をもつことは、ごく自然であるといえよう。」と指摘している²⁶⁾。

5. 総額裁量制をめぐる論点

文科省の説明によれば、総額裁量制とは、「教職員給与費に必要な財源保障の責任を果たしつつ、国庫負担金の使いみちについて都道府県の自由度を最大限に高めるため」のものであり、「人材確保法の趣旨を踏まえた給与単価と義務標準法に基づく標準定数により、各都道府県の教職員の経験年数別の構成を反映させつつ、都道府県ごとに国庫負担額の総額を定め、その総額の範囲内で教職員

の給与や配置について各都道府県の裁量を大幅に拡大するというものであり、従来国庫負担額の算定に当たって設けられていた給料・諸手当ごとの上限額、教職員の種類ごとの上限定数は、すべて撤廃し、「義務教育費国庫負担制度の根幹である教職員給与費の実額の2分の1負担という原則を損なうことなく、各都道府県の自主性を最大限に拡大するものである」とされている²⁷⁾。

この総額裁量制により、①能力・実績に応じて支給される給与を増額することができる、②常勤教員に代えて非常勤教員を多く配置するなど、より多い教員を配置することができる、③少人数学級も負担対象となったため、給与抑制措置により教員増に使うことができる、④手当の種類や額について地域の実情に応じたものにすることができる、といったメリットがあるといわれる²⁸⁾。

この総額裁量制については、全国知事会などから一定の評価がある一方、給与の本俸が抑制された分、「優秀教員」の手当に回されたり、臨時教員が増加することなどにより、教員間の分断化や身分の不安定化をもたらす、あるいは40人学級を前提とした算定基準であるため、国の責任による30人学級実施を後退させるものであるとの教員団体からの批判もあり、財務省からも国の財政負担の固定化につながるとの指摘がある。

参議院文教科学委員会(2005年3月15日)で佐藤泰介委員(民主党)は、総額裁量制の問題にも言及している。すなわち、「総額裁量制により得られる自由度とは、教員評価と処遇を直結させ、給与を削減させる自由、給与水準の引下げにより浮いた予算で人を雇う自由、常勤教職員の非常勤化により浮いた予算で人を雇う自由」の3つであり、「浮いた予算も当然義務教育費として使われるが、義務教育の水準維持のため、国庫負担制度、義務標準法、人材確保法の三点セットは欠かせないとする中山大臣から見れば、総額裁量制の現実的な活用策は定数崩しによる非常勤化しかない。」とする。さらに、「就学支援や免許外担当の解消など、地味ではあるが基本的な取組がおろそかにならないような仕掛けを法律で厳格に定めた上で義務教育費の総額を確保するとともに、使途を細部まで公表し、法令と住民の監視により教育環境を確実に担保していく枠組みを構築することも視野に入れていく時期に来ているのではないか。」と指摘している。重要な論点であろう。

6. 省庁間の争点の整理

2004年5月25日に中央教育審議会の作業部会が、「義務教育費に係る経費負担の在り方について」(中間報告)を発表し、その中で仮に義務教育費国庫負担制度が一般財源化された場合の問題点を示して、義務教育費国庫負担金は一般財源化すべきものではなく、国庫負担制度の根幹は今後とも堅持する必要があると結論づけた。

この中間報告の趣旨はそのまま国会審議での文科省サイドのスタンスの基本を形成していた。

義務教育費が一般財源化されても、義務標準法がある限り所要の教育予算は確保できるというのが総務省の立場である。そして、衆議院予算委員会での小泉総理と谷垣禎一財務大臣の答弁を併せてみると、総理と財務省側は、教育水準の向上、機会均等について国の責任はあるが、義務教育費を国庫負担することでそれを果たすべきだとは考えていない。しかし、中山文科大臣はこの後の文部科学委員会で、国の負担がゼロになって責任を果たしているといえるのかと疑問を示している。

国と地方の役割については、様々な場面で文科省の考え方が示されている。例えば、下村博文政務官が参議院財政金融委員会(2005年3月15日)で「国は義務教育における基本的な制度の枠組みや全国的な基準の制定、必要な財源の確保等の役割を担い、都道府県は広域で一定水準の人材を確保する役割を担い、そして市町村におきましては学校の設置、運営という正に義務教育の直接の実施主体としての役割を担っていくべきもの」と述べている²⁹⁾。下村政務官としては、国と給与負担者である都道府県との間の給与負担の在り方に関する議論のみに集中していた嫌いがあるので、現場主義の徹底を図る必要がある義務教育において、更に学校の設置者である市町村の役割、責任の在り方について今後も十分な議論を行うことが重要であるとの趣旨による発言であった。

義務教育のあり方をめぐる総理・総務省・財務省サイドと文科省との対立点は、地方分権一括法で小中学校の設置管理、任免に関しては明確に自治事務となっていることをベースに、その自治事務に実体を持たせることに重点を置くか、それらの事務への財源保障に重点を置くかの違いと言い換えることができよう。銭谷初中局長は、衆議院文部科学委員会(2005年3月16日)で、義務教育費国庫負担制度は、もともと地方の事務として位

置づけられている義務教育の経費を国庫負担してきたものであるから、自治事務として整理されたとしても、引き続き地方の事務であることには変わりなく、一般財源化を主張する論拠にはならない旨の答弁をしている³⁰⁾。

おわりに

国庫負担制度の存廃に関わらず、地方の自主性、主体性が今後問われていくことに変わりはない。今後の地方の自主性・主体性に関わって、堀内致は次のように指摘する。

「教育の地方分権の推進・確立にとって、その住民の成熟度がすべてを決するといっても過言ではない。義務教育費国庫負担制度が廃止され、仮に一般財源化され、また仮にその算定された額が教員給与に充当されなかったとしても、それを認めるか認めないかは有権者・納税者たる住民の判断であり、責任であることは確かである。³¹⁾」

義務教育費国庫負担制度の廃止と一般財源化によって教育費が橋や道路に化けるといった議論は、新藤によって「品性を疑いたくなる³²⁾」と断じられた。

国会での議論によれば、問題は移譲される税源が十分に必要な義務教育費(給与費)を賄うに足るものとなることの確からしさであり、地方によって格差の大きい税源であれば、不足する場合の調整制度が機能するものとなることの確からしさである。国庫補助負担金の削減額に対する税源移譲額が7割に過ぎず、3兆円(2005年)を超える赤字地方債の増発が求められているような状況下で、財政調整制度が機能するかどうかは疑わしい。現状では、国の負担(赤字・借金)を地方に肩代わりさせるだけだといわれても仕方がない³³⁾。

教育の地方分権と国による財源保障とが矛盾するかもしれない議論は重要と思われる。中教審での審議が注目されるが、答申がどの程度尊重されるのかを危ぶむ意見は国会審議においても数多く見られた。

推進会議での国庫負担の見直しに当たり、義務教育費が途中から「真に国が義務的に負担すべきもの」のリストからはずされたのは、義務教育費全体に占める国庫負担割合が3割と低い比率であったからである。それでもこれを堅持する議論に文科省がこだわるのは、義務教育に対する国の「責任」を果たすためである。確かに、地方ごとの

財政事情に関わりなく、安定的に義務教育の教員を確保するための条件整備は国の仕事といえよう。しかし、その役割は、冒頭に示した教育の公共性を担う主体としてというよりも、地方レベルで公共性が保障し得ない状況を回避する主体としての役割というべきであろう。具体的には、地域による教育機会の格差に対する地方の努力に対応した国の支援のあり方である。

地域間の教育機会均等の法的根拠について市川昭午は次のように指摘する。

「教育基本法三条は教育の機会均等を謳っているが、人種・信条・性別・社会的身分・経済的地位・門地により差別されないというだけで、地域間格差による教育機会の差別については特段の禁止規定はない。そのため、義務教育費国庫負担法の目的を定めた同法一条が、義務教育に限ってではあるが、地域間の教育機会の均等を謳った規定となっている³⁴⁾。」

つまり、義務教育費国庫負担制度を廃止すると、地域間の教育機会の均等と水準向上を図る国の責任に関する明文の根拠規定がなくなることを意味することになる。地域間の教育格差の是正は、憲法の求める教育の機会均等と義務教育無償の原則から当然に導かれる要請と言えるのか、といった論点も含めてまだ十分議論する余地があるように思われる。

さらに、これまでの論点をベースにすれば、標準法と人確法で国の責任が果たせると考えるべきか、財政破綻寸前の自治体で義務教育費を確保するためのセーフティ・ネットをどこに求めるのか、「中央による義務教育制度の統制への固執」ではない国の責任とは現実によりうるのか。これらの論点についても同様に議論すべき事柄は残されている。

- 1) 義務教育費国庫負担金制度をめぐる経緯に関する先行研究には、高倉翔による一連の研究の他、近年では井深雄二『近代日本教育費政策史——義務教育費国庫負担政策の展開——』（2004、勁草書房）が非常に参考になる。近年の動向を踏まえて制度の経緯に言及したものとして、行方久生「義務教育費国庫負担金の一般財源化と自治体再編——公教育費の動向と「三位一体改革」」（『季刊自治と分権』

17、2004、自治労連・地方自治問題研究機構）、五十嵐吉郎「義務教育費国庫負担制度と三位一体改革」（『立法と調査』239、2004、財務省印刷局）、市川昭午「義務教育費国庫負担問題の経緯」（『教職研修』33(8)、2005）などを参考とした。

- 2) 2003年度で義務教育費総額約10兆2千億円のうち、国庫負担額は約2兆8800億円である。総額中75%を占める人件費についてみれば約35%を国が負担している。国庫負担は全体の3割に過ぎない。文科省は、全国的な水準の維持のための国庫負担の必要性を主張するものの、地方移管・一般財源化推進派には、真に国庫で負担すべきものとしての説得力が弱いとされた。
- 3) 例えば「日本の教育改革」有識者懇談会が『日本の将来を憂える緊急メッセージ』の中で、「義務教育費国庫負担制度の廃止は、それが日本の将来にどのような影響を及ぼすことになるのかの検証なくして、財政論を中心とした観点からのみ安易に行われることがあってはならない」と論じるなど、多くの民間団体による提言がある。
- 4) 2004年11月4日の中山文科大臣による「甦れ、日本！」は、河村プランと若干の相違は見られるが、課題設定に本質的な違いは見られない。
- 5) ただ、このことと義務教育学校にも私立学校の設置を促進して競争的環境を形成することにより義務教育の活性化を図ろうとするとは、大きな違いがある。一般財源化は、限られた予算の配分における競争的財源の獲得をめぐる諸問題を引き起こすが、私立学校の設置促進にはその要素が基本的にはない。
- 6) 2005年3月に行われた「義務教育に関する意識調査」で「優れた実践を行った教員を優遇する制度を導入する」との問いに保護者は46%が「賛成・まあ賛成」と回答した。少なくとも半数を示してはいない。まだ、国民的なコンセンサスがあるとは考えにくい。http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/06/05061901/gaiyou.pdf（アクセス日2005年8月3日）
- 7) さらに、「機会均等は、生徒・学生の個性や能力を無視した教育内容の均質化を招き、多様

- でしかも変化の激しい社会には通用しなくなっている。」と指摘する。「同質性・均質性を重視した教育」と機会均等を同一視するという決定的な問題がそこにある。
- 8) 平嶋彰英「義務教育の政府間関係」『都市問題』96(4)、2005、p.56
 - 9) 新藤宗幸「教育行政に問われる「タテ系列」の解体」『都市問題』96(4)、2005、pp 55-56
 - 10) 小川正人「教育行財政制度のあり方をめぐる論議と実証的検証の必要性」『教職研修』33(1)、2004、p.12
 - 11) 荻谷剛彦「数合わせの「三位一体」改革は義務教育の不平等を拡大する」『エコノミスト』82(52)、2004、p.69。荻谷は、政策を論じる際の最も基礎となるデータも、それに基づく将来予測もまったく提示されないまま「はじめに結論ありき」で議論されてきていることを批判し、2018年までの人件費の将来推計を行っている。それによれば、将来の子ども数の減少により人件費も減ると思われているが、教員の年齢構成が現在40台半ばから後半にピークがあるため、人件費の負担増が見込まれること、山間僻地を抱えた県で負担増が見られ、また地方に財源移譲した場合に、それだけでなく教育費が足りなくなる県で、義務教育人件費の負担も増えることなどが指摘されている。(荻谷剛彦「義務教育費国庫負担金制度と人件費の将来推計——なぜ、基本的なデータなしに重大な政策変更が行われるのか」『総合教育技術』59(12)、2005、pp.95-97)
 - 12) 「地方分権推進委員会中間報告——分権型社会の創造——」地方分権推進委員会、1996年3月29日
 - 13) 「地方分権推進委員会意見」地方分権推進委員会、2000年8月8日
 - 14) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002(骨太の方針2002)」2002年6月25日
 - 15) 2002年10月7日の第25回会議では、吉田和男委員から、「我々の大学の研究費も人頭割りで来るようなものはほとんど削って競争資金にするのだと。義務教育だって同じでいいと思うのです。いい教育をしたところにいっぱい持ってきて、悪い教育をするところはふらふらになるというふうにしたっていいと思うのです。」とのかなり乱暴とも言える意見まで飛び出している。
 - 16) 「事務・事業の在り方に関する意見——自主・自立の地域社会をめざして——」地方分権改革推進会議、2002年10月30日
 - 17) 数名の委員の連名で、「これ(共済費長期給付、退職手当等の一般財源化=筆者注)がどのように地方の自主性、自立性の向上に寄与するのか、どのように地方分権に役立つのか」が明らかでなく納得できないとされた。(第28回会議)
 - 18) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(骨太の方針2003)」2003年6月27日。この間、2002年12月18日には、2003年度予算編成過程において芽出しを行うとともに義務教育費国庫負担金2.8兆円について全額の一般財源化について所要の検討を行う旨の三大臣合意がなされており、遠山敦子文科大臣(当時)が署名している。
 - 19) 本稿では2005年1月24日から6月10日までの諸委員会会議録を参考資料としている。なお、本稿では結果的に民主党議員による論点を取り上げているが、他党議員による論点も逐一検討して整理した結果であり、他意はない。
 - 20) 162 国会衆議院文部科学委員会会議録第2号
 - 21) 参議院総務委員会(2005年3月17日)での麻生太郎総務大臣の発言によれば、総務省としては、義務教育国庫補助負担金は教師の給与の半分という話であり、教育の基本方針とは全然関係ない話であるとのスタンスである(162 国会参議院総務委員会会議録第6号)。
 - 22) 162 国会衆議院予算委員会会議録第20号
 - 23) 「日経グローカル」No.7、2004.7、p.7
 - 24) 162 国会衆議院文部科学委員会会議録第7号
 - 25) 2003年11月18日の全国知事会の提言は、「義務教育費国庫負担制度の改革に当たっては、義務教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るという視点に立ち、山間地域及び離島等の地域において教育条件にその他の地域との格差が生じないように、特に配慮する必要がある」とし、特記事項として「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、慎重に判断すべきである」との意

見が付されている。

26) 行方久生、前掲論文、p.77

27) 文科省 HP (アクセス日 2005 年 7 月 21 日)
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/001/04053101/002/006.htm

28) 堀和郎「総額裁量制により、何が、どう変わるのか」『教職研修』33(1)、2004、p.41

29) 162 国会参議院財政金融委員会会議録第3号

30) 162 国会衆議院文部科学委員会会議録第6号

31) 堀内孜「義務教育費国庫負担制度の見直しが必要なのか」『教職研修』33(1)、2004、p.33

32) 新藤、前掲論文、p.55

33) 「現在、都道府県が膨大な地方債残高を有し、歳出予算において公債費の占める比率が年々上昇している状況のもとで、義務教育費国庫

負担金の一般財源化が、事実上、義務教育費の減額により公債費を賄うという結果を導く可能性が高くなることは十分予想される(室井修「義務教育費国庫負担金を一般財源化したらどうなるか」『教職研修』33(1)、2004、p.36)。」また、首長からも次のような指摘がある。「多くの地域が地方交付税に依存し、その交付税が瀕死の状態だ。負担金制度には問題はあるが、税源移譲が小さい上に交付税が減り、それを赤字地方債で賄えという方が、もっとひどいことになる。(片山善博鳥取県知事)」(青山彰久「廃止か存続か——義務教育費国庫負担金制度と地方分権改革の衝突」『改革者』531、2004、p.22)

34) 市川昭午、前掲論文、p.116

Decentralization, Deregulation Policy and Compulsory Education in Japan: Controversies on the System of State Subsidies for Compulsory Education

Shinji KUBOTA (*University of Tsukuba*)

The aim of this paper is to clarify the current situation around the policies and typical controversies on compulsory education in Japan focusing on the system of state subsidies for compulsory education.

Japanese compulsory schools have been thrown into competitive environment in the trend of decentralization and deregulation policies. The main issue has been how to maintain the standard and equal opportunities of compulsory education everywhere in Japan.

The Prime Minister Koizumi remarked the Basic policies for Economic and Fiscal Management and Structural Reform 2002 by the Council on Economic and Fiscal policy. In his remarks, reviewing the system of state subsidies was located as one of the top priorities in the basic policies. The line of basic policies is the elimination and reduction of local subsidies in line with the promotion of the "Plan on the Reform of the Three Major Policies". The system of state subsidies for compulsory education has been targeted as elimination in current policies.

The Ministry of Internal Affairs and Communications has been asserting that subsidies on compulsory education must be granted to local governments through the local allocation tax for unspecified purposes. On the other hand, the MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) has been asserting their responsibilities concerning the principles of compulsory education (equal

opportunity, assurances of standards, free education) allowing local authorities to implement compulsory education by making the most of creative innovations. The MEXT has adopted the new state subsidy system to promote local discretion and maintain the role of the central government as the financial guarantors. The controversial points are how to ensure the needed cost for compulsory education by the local allocation tax for unspecified purposes, how to adjust the unbalance of local tax among local governments to maintain the standards of education and how to justify the MEXT's responsibilities concerning the principles of compulsory education.

The preliminary papers concerning the issue since 2002 are considered to educe the significant opinions. The reports by the Committee for the Promotion of Decentralization and the Council for Decentralization and the debates in the 162nd National Diet (including standing committees) are analyzed in this paper for clarify the focus points of the controversies.

It will be disputable how the decentralization of education is consistent with ensuring revenue source by the state. But it may be difficult to find the new perspective on the role distribution of compulsory education between the state and local government.

Key word: decentralization / deregulation / state subsidy / compulsory education