

〈研究ノート〉

義務教育費国庫負担制度改革における

文部科学省の対応とその論理

——地方分権と教育の機会均等保障との調整——

内 山 絵美子

義務教育費国庫負担制度改革における 文部科学省の対応とその論理 ——地方分権と教育の機会均等保障との調整——

内山 絵美子

1. 研究の目的と背景

本稿の目的は、文部科学省（以下、文科省とする）が、主に内閣や内閣設置審議会、他省庁からなされた義務教育費国庫負担制度改革要求に対して、どのように対応してきたのかを明らかにすることである。そのさい、地方分権と教育の機会均等保障¹⁾との調整がどのように図られたのかという視点から分析を行う。

義務教育費国庫負担制度（以下、国庫負担制度とする）は、1980年代以降の行政改革との関連でその見直しが行われてきた。行政改革は、中央政府の歳出削減を伴う行財政の効率化とともに、全国一律にある一定の教育を提供する集権的な行政から、地方の実態や教育を受ける側のニーズに応じた多様な教育を提供できる分権的な行政への転換を求めるものである。そこには、学校における様々な問題の原因を教育の画一化と硬直化に求め、それが画一的な中央教育行政の関与の帰結であるという認識²⁾が存在しており、国庫負担制度も、その関与の一環として見直しの対象とされてきた。特に1990年代後半以降は、明確に地方分権改革として取り上げられている³⁾。

義務教育費国庫負担法（1952年）は、そもそも地方財政の窮乏化を理由に制定されたものである。その後の、国庫負担額の算定基準であり、学級編制と教職員定数の配置適正化を図るための「公立義務諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和33年法律第611号）」（以下、義務標準法）もまた、地域間の教職員定

数と給与水準の格差を是正するために制定された（市川・林 1972:418）。以降、その目的実現のために、負担対象も恩給費、共済費長期給付、公務災害補償費、児童手当などに拡充されてきた。国庫負担制度は、義務教育にかかわる諸経費の最大費目である教職員給与費の一部を国が負担することで、義務教育を無償とし、教員の質と量を確保することを可能にしてきたのである。

このように教育の機会均等化を図ってきた文科省であるが、それを、これまで同様に国の責任として位置づける一方で、上述のように行政改革が求められる中で「画一から多様へ」、「子どもたちに最も身近な市町村・学校が実施主体として責任を担うシステムへ」といった方向性で地方分権を推進してきている⁴⁾。しかし、住民（保護者や児童生徒を含む）のニーズに応じた教育を提供するために、地方自治体へ権限委譲することと、全国で一定水準の教育を受けられるよう教育の機会均等を保障することは当然には両立しえない。また、分権改革は、内閣設置審議会や他省庁から外圧的に求められてきており⁵⁾、国庫負担制度の見直しのプロセスは、既存の教育の機会均等を保障してきた制度と地方分権との調整を余儀なくされたものと捉えられる。今後も分権を基調とした社会が志向されるとすれば、「意思決定のローカル化（参加民主主義的要素）」と「平等な条件や機会の保障（福祉国家的要素）」との折り合いをつけることが重要な課題となる（広田・武石 2009:11）。

一連の教育行政における地方分権改革は、中央集権批判・国家統制批判という視点からすれ

ば歓迎されるはずであった。ところが、実際には「公教育の解体を招きかねないような変容をもたらす」と考えられ、さらに国庫負担制度の改廃問題に起因して「義務教育の危機」と認識されることになった(大桃 2000, 2005)。

これまで、教育財政研究は、戦前・戦後を通じて教育財源論、その中でも義務教育費に関する補助金研究、すなわち国一地方でいかに教育費分担するかという点を中心的な関心、対象として展開されてきており(植竹 2008:43)、ここでは、一般財政に対する教育財政の自律性、独立性、優先確保等を自明とする「教育財政聖域論・教育費優先論」がメインストリームを占めてきたことが指摘されている(植竹 2008:44)。また、それが「公費教育主義」の観点と相まって、公費負担の拡大が求められてきたという。同時に、その主流派であった国民教育論の立場からは、義務教育費国庫負担制度については、「強度の中央集権の源泉」であるとの批判もなされた(三輪 1974)。総じて“Support but Control”を掲げてきたということができよう⁶⁾。

こうした研究状況の中で、義務教育費国庫負担制度の見直しについては、上述のように「義務教育の危機」であるとの認識のもと、国家権力への対抗言説を展開してきた側からも、「国の責任の後退」であるとの批判がなされている(中嶋 2006, 2005, 2004, 渡名喜 2002, 三輪 2005)のである。

しかしこれらの批判に対して、荻谷剛彦は、これまで国家権力への対抗言説を展開してきた教育行政研究が、皮肉にもその近似値である「小さな政府」を目指す動きの下で、有効な批判を展開できないしていると指摘する(荻谷 2007:104-107)。国庫負担制度の改廃について、教育行政研究者の多くは現行制度の維持を支持していたが、主張を裏付ける合理的、説得的根拠を示して、国民を説得するには至らなかった(植竹 2008:45)。

このような理論的境界⁷⁾から、「地方分権」と「教育の機会均等保障」とを制度的政策的に接合する視点が必要であると考えられる。これまで、そうした視点からの研究は、国が教育費としての

予算を確保し、その用途については地方にゆだねる教育交付金構想について言及した小川(2010, 2006)の研究のほかは、ほとんど行われていない。

またこれまで、見直しの経緯、そこでの論点や争点、アクターごとの主張を明らかにした先行研究(市川 2005, 窪田 2005, 高木 2004, 徳久 2006, 横山 2009)が存在するが、これらの研究においては、国庫負担の見直しの過程における文科省の対応と論理については明らかにされていない。

そこで本稿では、国庫負担制度改革の展開を概観した上で、経済財政諮問会議、および地方分権改革推進会議(以下、推進会議とする)、国会審議等における審議やヒアリングを対象とし、見直しの過程で注目すべき3つの局面(後述)における文科省の対応と論理を明らかにする。文科省による対応を、地方分権と教育の機会均等とを調整する過程として検討する⁸⁾ことで、地方分権と教育の機会均等保障とを両立しうる国の関与を考える上での手掛かりとしたい。

2. 義務教育費国庫負担制度改革の展開

国庫負担制度の見直しは、1981年の第2次臨時行政調査会の提言に端を発する⁹⁾。しかし、義務教育にかかわる国庫負担金そのものを明確に見直しの対象としたのは推進会議の「中間論点整理」(2001年)である。そこでは「国が教職員の給与費等の2分の1を負担するという現行の仕組みを固定的に考えるべきではない」として、義務教育費を整理合理化の範疇に含めた。その後、片山虎之助総務大臣により、国庫負担金を、国から地方への税源移譲の対象にする趣旨の発言がなされ(2002年5月24日大臣会見)、本格的に国庫負担制度改革が議論されるようになる(高木 2004, 三輪 2007)。

その後、推進会議は「事務・事業の在り方に関する中間報告」(2002年6月17日)において、「義務教育費国庫負担金の一般財源化をも念頭に置きつつ検討を行って行くべきものと考えられる」と提言し、それを受けた「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)には教育なども含めた国庫負担事業の廃止・縮減について年内に結論を出すことが盛り込まれた(6月25日閣議決定)。そして、同年7月には、小泉純一郎首相が、関係閣僚に対し、同方針に基づく改革案の提出を求めている(高木 2004:23)。

こうした動きを受け、同年8月30日の経済財政諮問会議、9月12日の推進会議(第20回小委員会)において、文科省(経済財政諮問会議では遠山敦子文部科学大臣)は、共済費長期給付、公務災害補償基金負担金、児童手当、退職手当に係る経費約5000億円の縮減を提示した。文科省が自ら削減案を提案したのである。ここには、見直しせざるをえない状況で、文科省が改革主体としてイニシアチブを保持しようとする姿勢がみられる¹⁰⁾。

2003年3月には、第156回国会で、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改正案が可決され、まず、共済費長期給付と公務災害補償金負担金約2200億円が一般財源化されることとなった。文科省は併せて、義務標準法の弾力的運用に関する通知(4月)を出し、学級編制に関しては40人を下回る基準の設定などを可能とした。

6月になると、「基本方針2003」で、残りの退職手当、児童手当についても2004年度の予算編成までに結論を得ること、義務教育に関する地方の自由度を拡大する観点から、2004年度に国庫負担制度の改革のための具体的措置を講ずること、2006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ことが提言されている。

この「基本方針2003」に対し、文科省では、財政論だけでなく教育論として議論することを目的として、2003年9月には中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部に「教育条件に関する作業部会」を発足させた(文部科学省財務課 2004:11)。その中で、9月19日第1回の作業部会においては、文科省が「総額裁量制(仮称)」について提案を行っている。その後2003年10月31日の経済財政諮問会議においても、文科省はその総額裁量制の検討を明言した。

その背景には国立大学の法人化による教員給与の国立学校準拠制が廃止されたことがあった。

12月の3大臣折衝においては、2004年度予算で、教職員の退職手当と児童手当2,300億円について一般財源化することで調整がはかられ¹¹⁾、第159回国会において、上記の予算案を反映した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改正案が可決された(2004年3月31日)。また同時期に「総額裁量制」が了承された¹²⁾。しかし、給与の配分及び水準等について地方の自由度を高めた「総額裁量制」が導入されたことによって見直し問題が決着したわけではなかった。

2004年5月28日の経済財政諮問会議において、小泉首相は補助金等の削減案を地方に要請する考えを明らかにした。地方6団体はその求めに応じて、同年8月24日に小泉首相に対し、「国庫補助負担金等に関する改革案」を提出することとなった。そこで、義務教育費に関して、2007年度以降までにその全額を廃止し、2006年度までには中学校教職員給与費を削減するという案が示されたのである(チーム BUNKEN 2005:68)。

地方分権の流れの中で、地方案¹³⁾は尊重されるべきものとされることは明らかであり、負担金全体の一般財源化の検討や3分の1負担への決着の起点となったとみられる¹⁴⁾。現に、地方6団体案の提出後に小泉首相から中山文科大臣に対し、地方案を尊重するよう指示が出されたという(川上 2005:197)。

そして2004年11月26日の政府・与党合意「三位一体の改革について」では、2005年度および2006年度予算において、国庫負担金8,500億円程度の減額(暫定)、うち2005年度分として4,250億円を縮減、その縮減分は税源移譲予定特例交付金として措置されることとされ、地方案が尊重される形となった。ただしここでは、「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。その方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を検討し—(中略)—平成17年秋までに中央教育審議会において結論を得る」とされたことが、文科省

にとっては重要であった。

それを受けて「義務教育特別部会」が設置され、2005年2月より審議を開始、同年10月26日には中央教育審議会答申「新しい義務教育を創造する」が提出された。そこでは、国庫負担制度について、国が小中学校の教職員給与費の2分の1を負担する現行制度を維持するという結論が出されている。

しかし、2005年11月9日には小坂憲次文科大臣が、2005年度都道府県・指定都市教育委員会教育長会議において、「一定の削減もやむをえない」との認識を示したとされており（宮盛2006:200）、この時点で負担率2分の1の堅持が難しい状況であったことがわかる。

結果として、この中教審答申およびその後の政府・与党内の検討等をふまえた2005年11月30日政府・与党合意では、2006年度予算では国庫負担率を2分の1から3分の1に引き下げ、8,500億円を減額、ほぼ同額を都道府県に対し税源移譲することとなった。文科省、および中教審の意見は「制度の堅持」という部分のみにおいて実現されるものとなったのである。

3. 見直しにおける文部科学省の対応と論理

見直しの経緯を見ると、文科省の対応に関して検討するにあたり、注目すべき3つの局面がある。第1に、2002年、文科省が共済費長期給付など5000億円の削減について提案を行った時である。この削減は総務省および地方団体、推進会議からは「地方の自主性につながらない」との評価を受けることとなった（高木2004:23）が、それまで現行制度の維持を主張していた文科省が行ったこの提案は、どのような考えからなされたのか。第2に、2004年総額裁量制の導入を提案した時である。文科省が、まさに教育水準の確保・教育の機会均等と地方分権を両立しようとした試みであった⁽⁴⁹⁾が、そこではどのように調整が図ろうとしたのか。第3に、それまで制度の根幹として手をつけられなかった教員給与本体の削減（8,500億円）が決定され、負担率が引き下げられた時である。かろうじて制度を維持することが実現するにとどまったこと

を受け、文科省はどのように対応を図っていくこととしたのか。

以下ではこの3つの局面について、推進会議および国会での審議における文科省側の答弁等を検討する。

(1) 共済費長期給付等の経費約5000億円の縮減

それまで文科省は、現行制度の維持を主張していたが、三位一体の改革とともに小泉首相の指示を受けたことから、国の責任としての最低限必要なものという観点から見直しを行うこととなった。

この見直しの意図について、矢野重典初等中等教育局長は、「地方分権改革推進会議の検討要請をうけ、義務教育についての国の責任をぎりぎり果たす、そういう前提で、教員の在職給与費以外の経費については、これを国庫負担の対象から外しても義務教育についての国の責任はきちんと果たすことができるだろうと逆に提案した」と、説明を行った⁽⁴⁶⁾。

するとそれに対して、「今までその5000億円分は根幹にかかわらないものを負担していたのか、財源手当てについて協議していくとしているが、どのような姿勢で協議に臨むのか」という趣旨の質問がなされた⁽⁴⁷⁾。ここで、矢野局長は「(これらの経費は)国庫負担の対象から外しても、都道府県は当然のことながら負担しなければならない経費である、国庫負担の対象から外しても、削減分についての地方財源の手当ては必要であると考えている」（括弧内筆者）と答弁しており、見直しの対象となった経費が義務的経費であることから、今後も確保されるように措置していく考えを示した。

この削減の方針について、文科省は推進会議第20回小委員会（2002年9月12日）のヒアリングで、「地方の権限、責任の拡大という視点から、義務教育の水準の確保という制度の根幹を維持しつつ、その下で最大限の見直し行う」ものであることを主張した。ただ、結果的には推進会議の最終報告においては「地方分権につながらない」⁽⁴⁸⁾との評価がなされることとなった。

そうした評価に対し、矢野局長は、「今回の検討においては、経費の削減とともに義務教育費

国庫負担金制度全体についての検討をしており、その中では給与の決定について、現在は国立学校の給与に準拠して各都道府県が給与の決定をすることになっているが、そうではなく教員の給与水準は各県に任せようという制度改革を併せて考えている」と述べている。さらに、遠山文科大臣も、国会審議において、「国庫負担金にかかわる給与費について、各地方が、一般財源化されたらという、この手当はやる、やらないなどという自主性があっては困る、その意味で恐らく、経費を一般財源化しても、地方にとっては払わざるを得ない。それで、経費の種類等についてはそういう（地方分権につながらないという）感覚を持たれた。他方で今回の改革の一環として、いろいろな意味で弾力化を図っており、それらを援用すれば地方分権化も進んでいる」（括弧内筆者）⁽¹⁹⁾と答弁している。すなわち、地方分権はその他の制度の弾力化によって補われるという認識があり、国庫負担金のみとの問題とは捉えていないことが分かる⁽²⁰⁾。

また一方で注目したいのは、「国立学校準拠制度の廃止による各都道府県の自主的決定も提示されているが、各都道府県間の教員給与の不均衡が起こることを容認する方向にあるのか」との質問に、矢野局長が、「各県に自主的に決定できるようにするとともに、同法案では、現行の教員給与体系の基本は子どもが維持することとし、具体的には人材確保法の規定を維持、同様に義務教育等教員特別手当等の諸手当を支給するための必要な関連規定を整備することとしている。これを通じて教員の給与については引き続き必要な水準が保たれると考えている」と答弁していることである⁽²¹⁾。

このように、文科省は国庫負担制度について、「優秀な教員を一定数、必要数確保することを通じて、教育水準の維持向上を図る」⁽²²⁾ことを目的としているため、教員給与の確実な保障が引き続き必要である⁽²³⁾としつつ、給与水準や教員配置については地方が制度を弾力的に運用することを可能にすることで分権化を進めるとした。ただし、その地方の裁量は、一定の法律の範囲内で認められるものとされていた。

(2) 総額裁量制の導入

総額裁量制の導入は、2004年の第159回国会において可決された。「定額化・交付金化」は、推進会議の中間報告（2002年6月）から提言されていたものであったが、文科省では、負担金5,000億円を削減することが決定しても、全額の一般財源化について検討するという課題が残されており、2003年に省内で検討が行われることとなった。

定額化について、矢野局長は「国立学校準拠制の廃止に伴い、国庫負担金の算定方法についても見直しを行うこととし、国庫負担金のそういう流れの中で、検討しているところである。各地方公共団体が自主的、主体的に決めることができるようになるに伴い、実額について国庫負担という制度は取り得ないという判断をした。現在の国庫負担水準を維持する方向で検討した」⁽²⁴⁾と述べ、文科省は、国庫負担金の算定方法の見直しを、国庫負担制度改革の一環として行おうとしており、そこには2分の1という国庫負担水準を維持するという意図があったことがわかる。

ただ、この総額裁量制の議論の中では一方で、この制度の導入は、教員評価やその処遇への反映を想定して提案されている。国会審議において、総額裁量制のメリットとして「給与を抑えて人数を増やすことのほかに、給与を上積みすることによって優秀な人材が集まりやすい環境ができる部分はないのか、あるとすればどのような取り組みか」という趣旨の質問⁽²⁵⁾がなされ、以下のような答弁がされている。

近藤信司初等中等教育局長は、「学校教育の成否は、教員に負うところが大きい。（そこで）教員が資質、能力を向上させながらそれを最大限に発揮するためには、教員一人一人の能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇であるとか研修等に適切に結びつけられることが必要である。文科省では平成15年度から3年間の子定で、教員の評価に関する調査研究を委嘱している」（括弧内筆者）と述べ、さらに、河村建夫文科大臣も「今日の教育でさまざまな指摘がされている部分はやはり教員の質の向上とい

う形ではね返ってきている。総額裁量制を含めての改善によって、地方が県条例に基づいて給与を決めることができるようにしたときに、人確法、標準法という枠の中で平均として一般の公務員より下回らないような制度をつくるとすれば、その中で評価をして、それによって給与の差が出る、こういう仕組みがつくれる、それを地方でやるようにこれからする」と答弁している。

こうした文科省の考え方は、共済費長期給付等5000億円の削減と、国立学校準拠制が廃止され、地方の自主性によって給与水準を決定できるとされた時にも見られた。推進会議のヒアリングにおいて、委員による「義務教育費国庫負担制度の見直しが、教育水準を引き上げる方向でないとまずい。地方への負担のつけ回しのようになり、技術的に補助率の引き下げが行われるのではないか」との指摘に対し、加茂川幸夫官房審議官は「給与の決定権を地方に委ねるわけで、どちらに動くかは地方の自主的な判断になるだろう。しかし一律に下がるということに論理必然にはならない。一方で、合理化、効率化を図る見直しもあるかもしれない、教員の評価をきちんとして処遇面で対応していくことも考えられる。その中で、委員が申された義務教育の水準の維持・向上につながっていく面も関係してくる」⁽²⁶⁾と述べている。

このように、総額裁量制は国庫負担水準を維持しつつ地方の自由度を高める取り組みであったが、その自由とは教員給与の水準と配分における自由であることから、その裁量を発揮する仕掛けとして、教員評価を処遇や人事考課と関連付けることが構想されていたのである。

(3) 国庫負担率の引き下げ

前述のとおり、国庫負担率の引き下げについて、文科省は一貫して反対してきた⁽²⁷⁾。また中央教育審議会答申においても、2分の1を負担する現行制度を維持することが提言された。にもかかわらず、2005年11月30日政府・与党合意では、2006年度予算で国庫負担率を2分の1から3分の1に引き下げ、8,500億円を一般財源化することとされた。

こうした動きに対して、銭谷眞美初等中等教育局長は国会答弁で次のような見解を示している。「文部科学省としては、各都道府県において義務教育水準の維持に必要な教職員の給与費が適正に確保されるよう、各都道府県の予算措置状況について把握しており、今後とも必要な指導助言を行って、各都道府県における教職員の配置を含む教育条件の整備に支障がないように努めていく」⁽²⁸⁾、「義務教育の水準の維持向上のために、各都道府県における予算の措置状況等について把握をしつつ、必要に応じて指導助言を行っていきたい」⁽²⁹⁾というのである。このように、制度の根幹を守るとして現行の国庫負担制度の堅持を求めていたが、それが実現しなかったことを受け、適切な予算措置がなされるよう指導助言していく考えを示した。

また、「今我が国が目指す方向は基本的には分権志向で挑むべきであるが、機会均等、無償制、水準維持向上という義務教育の根幹を守る観点からすれば、今後も一定程度の国の役割を果たしていく、問題はその兼ね合いであると思うが、どういった形で役割を果たしていくのか」との質問に対し、「特に義務教育の経費の主要な部分を占める教職員の給与費等については、標準法や人材確保法、義務教育国庫負担制度、この三つが相まって、優れた教員の確保など教育の条件整備を確実に果たしていく必要がある。教育の実際の取り進め方、教育内容については、国は目標や内容の基準を設定するとともに、実際の教育に当たる教育現場の権限と責任も拡大し、市町村や学校の自主性、自律性や、地域の文化や伝統を生かした様々な創意工夫に満ちた活動が展開できるようにしていく。その上で、教育の結果については国が責任を持って検証するシステムというものを構築する必要がある」⁽³⁰⁾と述べている。

ここで文科省は、地方の自主性を生かした取り組みを促す一方でその条件整備とともに教育目標や内容の基準の設定と結果の検証を国の責任で行っていくことを示した。これは、中教審答申「新しい義務教育を創造する」(2005年)においても同様の提言がなされている。

(4) 見直しにおける文部科学省の論理

3つの局面における文科省による「地方分権」と「教育の機会均等保障」との調整の論理は以下のようなものであった。

第1に、文科省の制度維持の論理は、「教育の機会均等と教育水準を維持するという国の責任を果たすため」に教員給与の「実支出額の2分の1を国庫負担する」というものであった。そして、その上で、負担金総額の範囲内で、地方の裁量を拡大するというのである(注14, 26参照)。ここでは、国の一定の責任がまずはじめにあり、その後、それに応じて地方の裁量が決定されるようなものとなっている。具体的には、教員給与の2分の1ないしは3分の1を国庫負担をミニマムとして国の責任に位置づけ、その範囲内での配分、水準を地方に委ねるものである。

第2に、その裁量についても、文科省の「一定の法律の範囲内で地方の自主性を発揮してもらう」、一般財源化した「手当の支給についての必要な規定を整備する」といった発言にもみられるとおり、義務標準法および人材確保法を基盤あるいはミニマムとして、枠づけについて継続して行うとしている。

第3に、文科省が主張していた国庫負担制度による教育水準の確保の論理は、「優秀な教員の確保」であった。そのために、給与水準を抑えた加配が可能となることで危惧されている教員の質の低下を防ぎ、一定水準を保証する教員(管理)政策として、「教員を評価し処遇面に対応する」こと、「教育の結果を国が検証する」ことなど評価の仕組みを組み合わせると同時に、地方による給与水準や傾斜的配分の決定を可能にするということによって地方分権との調整を図ろうとしたということができる。

4. まとめと今後の課題

本稿の目的は、義務教育費国庫負担制度の見直しにおける文部科学省の対応とその論理を、地方分権と教育の機会均等の両立という視点から検討することであった。第4章で明らかにした文科省の対応とその論理について以下の2点

が指摘できる。

第1に、国の責任がはじめに置かれていることの意味についてである。それは配分側の論理によってミニマムの縮小や肥大化が起こることを意味する。それは今回の削減や、過去に国庫負担の対象が拡大してきたことをみれば明らかである。

ナショナル・ミニマムについては、「ここまでは保障するという積極的な意味」と「これ以上は保障してはいけないという謙抑的な意味」の2つがあるが、これまで謙抑的なミニマムについては考えられてこなかったという指摘もある(竹内ら 2005:58)。

ナショナル・ミニマムの決定の仕方について、行政学者の森田朗は3つの考え方を示している(竹内ら 2005:58)。一つは、必要とされるニーズのほうから積み上げでもって基準を設ける考え方、もう一つは、生活水準のほうから検討して「平均的な水準」を維持するためにどれだけ必要かの歳出で捉える考え方、さらに、収入(供給側の原資)の方から、一定の財源保証額を決定する考え方、である。これまでの国庫負担については、2つめの考え方によってきたと考えられる。すなわち「標準法」と教員給与水準の国立大学準拠制によって平均的な水準が算定されてきたのである。しかし、地方分権と調整をはかるとすれば、地方のニーズからミニマムを検討する余地があるのではないか。

小川正人は、ナショナル・ミニマムの設定について、「〈政策の決定－実施－評価・検証－必要な支援・援助と政策の手直し〉という教育政策のサイクルの中ではじめて「ナショナル・ミニマム」の意義が生まれと述べている。この指摘は、ナショナル・ミニマムの基準などの不断の見直しが必要であることを示唆しているように思われる。その合理的で説得的な根拠を調達するためにも、地方のニーズに応じることが必要とされるのではないだろうか。今次の改革においては、根拠として地方6団体の意見を引き出したのは小泉首相であった⁽⁹⁾。

第2に、第1の点に関連して文科省の論理においては、地方の裁量と国の責任の関係すなわ

ちナショナル・ミニマムが静的に捉えられているということである。図1にあるように、総額裁量制では、国の負担分の総額＝ミニマムとされ、地方の裁量によってその給与の配分ができるようにするという考え方が示されている。2004年の総額裁量制の導入で地方は、国の定める額の範囲内で、教員評価などを参考に、配分を独自に行うことができるようになった。これは地方が給与を低く抑えて教員を加配できるようになるなど、図1のように捉えられているのである。

また、2002年以降、義務教育費国庫負担の見直しと関連して、国庫の算定基準となっている学級編制及び教職員定数に関する基準の弾力化が行われた。文科省は、これまで40人とされたきた標準を下回る学級編制基準を可能とし、教員の配置数を都道府県の負担で増員することができるようにした。2006年には市町村費による教員の任用も認められ、地方が「上乘的」に教員の確保を行うようになってきている。こうした措置は、国が土台となる部分を負担あるいは決定し、それに「上乘」「横出し」的に地方が独自のサービスを追加するものと考えられている。

しかし、ここで問題は、必ずしも基準や標準がミニマムを保障しないということである。言い換えれば「はどめ」がなということでもある。給与水準については、最低ラインが決められているわけではないため、常勤教員定数を削減して非常勤講師を活用することにより、教員の待

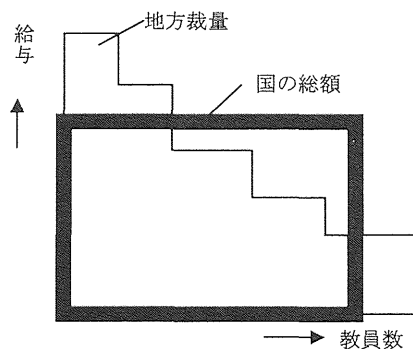
遇や身分の安定性が確保されない場合がある。また、学級編制及び教職員定数についても、「上乘せ」だけではなく「切り下げ」の現実があることが指摘されている⁽³²⁾。こうしたことから、水準についての標準＝ミニマム、例えば負担率3分の1が適切かなど、その設定の妥当性について検討しなければならないことが示唆されている。

今回の見直しのようにナショナル・ミニマムは社会、経済状況に左右される暫定的、可変的（動的）なものである。上述の小川（2006）の指摘にみられるように、国一地方の相互の政策サイクル中で決定されることが求められる。しかし、現時点で国庫負担制度は政策サイクルに位置づけられているとはいえない。

以上のように、義務教育費国庫負担の見直しにおける文科省の対応と論理を検討してきたが、本研究の今後の課題として、以下の3つを挙げるができる。ひとつには、上述した論理や方策が、実際に「地方分権」と「教育の機会均等」とを両立させることができているかどうか、可能であるとすればその条件は何か、について検証する必要があるということである。

また2つめに、教員政策と教育の機会均等の関係について明らかにすることも課題である。文科省の対応にみられたように、国庫負担制度は教員給与を対象とするものであることから、教育の機会均等、特に教育水準の確保にとって、教員政策が中心的な課題として位置付いているといえるからである。

最後に、本研究は、文科省の公式的な見解（国会や審議会での答弁）をとりあげてきており、そのアイデアがどのように形成されたのかについては検討していない。文科省内部においても立場や方針の相違がみられることは先行研究によって指摘されている（Schoppa 1991＝2005:85、青木・萩原 2004:80）。特に、大臣（および副大臣、大臣政務官）と官僚との間では方針が異なる場合がある⁽³³⁾。そうした文部科学省内部の政策形成過程も踏まえて、教育の機会均等保障における国一地方の関係を考えて行くことが必要である。



総額裁量制の国-地方関係

(図1) 国と地方の役割分担の概念図

注

- (1) 本研究において、「教育の機会均等保障」とは、文科省が（特に義務教育について）一貫して主張してきた「すべての国民に地域格差なく一定水準以上の教育を保障する」（2005年10月26日 中央教育審議会答申）というものである。ここに「水準」が含まれているように、達成すべき最低限度の行政サービスの需要水準＝ナショナル・ミニマム（竹内ら 2005:43）の実現が教育の機会均等を保障することになるとされている。言い換えれば、ナショナル・ミニマムの実現が方法、手段として位置付けている。また、教育基本法第5条第3項において、「国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う。」と定められていることから、教育を受ける権利を保障する義務教育の実施、すなわち教育の機会均等保障が国の責任とされている。
- (2) 臨時教育審議会「教育改革に関する第2次答申」（1986年4月23日）
- (3) 国庫補助金、国庫負担金にかかわる制度が地方分権の理念に抵触するのは、①国と地方の責任の所在の不明確化を招きやすい、②国庫補助負担金の交付を通じた各省庁の関与が地方の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがち、③国庫補助負担金の細部にわたる補助条件や交付手続きが、行政の効率化や、財政資金の効率的運用を妨げている、といった理由からである（地方分権推進委員会「中間報告」1996年3月29日）。
- (4) 中教審答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」（1991年4月19日）、「新しい時代の義務教育を創造する」（2005年10月26日）
- (5) 1980年代以降の行政改革、2001年の中央省庁再編等によって内閣機能が強化され（小川 2010:32）、政策形成構造が変容したと言われる（荻原 2002、荒井 2008）。それは文科省にとって、外部（ここでは教育関係者を内部とする）から政策の選択肢を提供されることを意味する。本稿では国庫負担制度の見直しにおける文科省の対応もそうした外部（特に内閣及び内閣設置

審議会）からの改革要求への対応とみる（広田・武石 2009:8-9）。

- (6) こうした研究状況に対し、植竹丘は教育財政研究の内部からも批判がなされてきたことを受け、「教育費支出を裏付ける合理的な根拠をもって、他領域の論者と渡り合うこともなく、独善的なイデオロギーを全面にだしてしまったものであったと述べる（植竹 2008:44）。
- (7) また、前原健二も、義務教育費国庫負担制度の改編が普遍的な保障という基本的要請を脅かしかねないことを例にあげ、「こうした現代日本社会の現実的動向に対して、教育の機会均等原則をめぐる教育学の理論的営為はほとんど何の批判的観点をも提供できていないのかのようである」（前原 2007:61）と述べている。
- (8) 本研究は、政策過程研究として「アイディア」に着目するものに位置づけることができると考える。「アイディア」とは、「共有された信念」であり、「研究および調査によって得られた科学的知識を源泉とする、政策の進むべき方向及び手段に関する信念」である（Goldstein 1993；秋吉 2004:61）。アイディアはアクターが直面している問題の本質を明らかにし、処方箋を定義することで影響力を行使する（徳久 2012:32）。すなわち、認知や規範を提供するものである。「アイディア」は、それまで政策決定に影響を及ぼすとされてきた「利益」や「制度」のみで説明できない現象についての分析を可能にするものとして再注目されている（秋吉ら 2010:185）。本研究はアイディアによる制度変化、政策変更を説明しようというものではないが、「アイディア」の重要性を認識し、国庫負担制度改革における（特に国会答弁など公式的な見解としての）文科省の対応と論理、すなわち「アイディア」そのもの（内容）やそこにみられる原理を対象にし、検討しようとするものと捉えられる。
- (9) それ以降、後継組織である臨時行政改革審議会（以下、行革審）、第2次（1987-1990年）、第3次行革審（1990-1993年）とつづく形で、国庫負担制度は見直しの対象とされ、1985年に旅費、教材費、1989年に恩給費、1993年に退職年

金・退職一時金，共済費追加費用の一般財源化が行われている。

- (10) 類似の例として，荻原克男は，国立大学の民営化を提案した「遠山プラン」が，「外圧へのポーズ」ではなく，文科省の「主体的選択」であったことを指摘している（荻原 2002:57-58）。しかし，その「遠山プラン」について山岸俊介は，遠山大臣が小泉首相から「改革の意志がまったく感じられない」と叱責されたことから生まれたものであることを明らかにしており，「主体的選択」を行うような圧力が文科省に対して働いていたと考えられる（山岸 2001:22）。
- (11) 3大臣折衝（2003年12月1日）においては，文科大臣が退職手当等の一般財源化を主張したのに対し，総務大臣は地方の負担増，自主性に寄与しないとの観点から反対，財務大臣は財源措置の問題は補助負担金改革全体の中で検討する意見を表明している（教育条件整備に関する作業部会第7回配布資料1）。
- (12) この総額裁量制は義務教育費国庫負担法ではなく，「義務教育費国庫負担法第2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」（2004年4月1日）の全部改正によって導入されている。
- (13) ただし，地方案といっても，現行制度維持を主張する都道府県，市町村も一定数存在しており（中教審義務教育特別部会第12回資料によれば，2004年時点では，12知事，20都道府県議会，市町村1900議会），一概に一般財源化を求めていたとはいえない。また，小川正人は，全国知事会が税源移譲に積極的であったのに対し，市町村関係団体は「傍観」した印象が強いと述べている。県費負担教職員制度の維持が前提とされたため，知事会がそれを利用し，結果的に市町村を「傍観者」ととどめたというのである（小川 2006:19）。
- (14) 徳久恭子は，義務教育費国庫負担をめぐる3省の拮抗状況を大きく変化させたのが，この地方案であったことを指摘している。地方公共団体の政策選好が国庫負担制度の堅持から一般財源化に変わったことが改革の原動力となったと

いう（徳久 2006:15）。また，横山純一も同様の指摘を行っている（横山 2009:23）。

- (15) 第159回国会衆議院文部科学委員会（以下，衆文部委と略記）において，近藤信司初等中等教育局長は，総額裁量制について「教育の機会均等と教育水準を維持するという国の責任を果たすために，教職員給与費の実支出額の二分の一を国庫負担する原則を維持しながら，地方の自由度を拡大するため，国庫負担の最高限度を総額のみで設定することにより，負担金総額の範囲内で，給与額や教職員配置について都道府県の裁量を拡大しようという趣旨」との説明を行っている。
- (16) 第155回国会参議院文教科学委員会（以下，参文教委とする）（2002年11月7日）における，佐藤泰介議員の「5000億円の提言はどのような考え方で行われたのか」という質問に対する答弁。
- (17) 同じく，同国会での佐藤議員の質疑（注15参照）。
- (18) 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見—最終報告」（2002年10月30日）
- (19) 第156回国会衆文部委（2003年3月14日）
- (20) 第156回国会参文教委（2003年3月25日）でも，大臣は「教職員の給与費を国庫負担等で確保していく，その維持を保障するための法改正であり，それと同時に並行的に，地方の自主性・創意工夫を可能にするために，例えば学級編制や教職員配置については定数を大きくくりにし，地域で使いやすくする」と述べている。
- (21) 第156回国会参文教委（2003年3月25日），畑野君枝議員との質疑応答。
- (22) 第156回国会参文教委（2003年3月25日），矢野重典局長の発言より。
- (23) 矢野局長は共済長期給付等について「一般財源化しても，法律に基づいて各都道府県が必要な積立を行い，現行通りの支給を行わなければならないものであり，これらの経費を一般財源化しても，現在と変わることなく支給される状況が確保されると考えている」と述べている。
- (24) 第156回国会参文教委（2003年3月25日）
- (25) 第159回国会衆文部委（2004年3月17日），城

井崇委員（民主党）の質疑。

- (26) 推進会議第20回小委員会（2002年9月12日）、神野直彦委員との質疑応答。
- (27) 第162回国会衆文部委（2005年3月16日）では中山成彬文科大臣が、「国としては、標準法によって、学校の先生方のある一定の確保を図る。特に義務教育においては学校の質、量が非常に大事である。標準法とそれを裏打ちする、国庫負担制度が給与の2分の1をもつ、この2つのことがあって、国の責任、この根幹を維持できると考えている」としている。中山大臣は最後の大臣会見（2005年10月31日）でも「(国が2分の1を負担する現行の)義務教育費国庫負担制度は、維持していただきたい。このことは、次の大臣にお願い申し上げたい」と述べている。
- (28) 第162回国会衆文部委（2005年3月9日）
- (29) 第164回国会衆文部委（2006年3月8日）
- (30) 第164回国会参文教委（2006年3月23日）、佐藤泰介議員との質疑応答。
- (31) 地方6団体の意見は、「小異を捨てて大同につく」というものであって、都道府県全体の意思を適切に反映させたものではなかったが、負担率の引き下げに大きく舵が切られた要因となったことは、本文、前掲注(14)でも述べたとおりである。
- (32) 学級担任以外の教員数が、切り崩される事態が生じており、①都道府県が決める教職員配当基準を切り下げる②特別支援学級の学級数を、配当基準とは別に算定するといった方法で、都道府県に配当された基礎定数内に「浮き数」「しみだし分」が作り出されているという（山崎他2010:18）。
- (33) 小坂大臣の就任会見（2005年10月31日）では中教審の答申について、「義務教育の在り方全般に関する幅広い議論の結果として取りまとめられたもので、これを真摯に受け止めるべきである。一方で、地方分権の推進は重要な課題であり、三位一体改革については確実に実施する必要があると考えている」と述べるように、現行制度の維持を主張していた遠山、河村、中山大臣とは趣が異なり、その後の会見や国会答弁においても「三位一体の改革を確実に実施する」

という発言がみられた。これは官僚とは異なる見解とも受け取れる。これまで、国庫負担率の引き下げがなされた背景には、この閣僚人事が影響したとも考えられる。

引用・参考文献

- ・青木栄一・荻原克男（2004）「文部省の官房機能—機構面と人事面からの分析」『教育制度学研究』第11号，pp.144-158
- ・秋吉貴雄（2004）「政策移転の政治過程—アイデアの受容と変容」『公共政策研究』第4号，pp.59-70
- ・秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2010）『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス
- ・市川昭午・林健久（1972）『戦後日本の教育改革 4 教育財政』東京大学出版会
- ・植竹丘（2008）「『教育行政学』成立への長い道のり」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論集』第27号，pp.41-51
- ・大田直子（1991）「義務教育費国庫負担法における『教育の機会均等』と『教育の地方自治』」『東京大学教育学部紀要』第30号，pp.257-266
- ・小川正人（1998）『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社
- ・小川正人（2006）「義務教育費国庫負担金改革の争点と分権型教育行財政システムの構想」『日本教育政策学会年報』第13号，pp.8-25
- ・小川正人（2010）『教育改革のゆくえ—国から地方へ』ちくま新書
- ・荻原克男（2002）「中央省庁改革と教育政策形成形式の変容」『日本教育政策学会年報』第9号，pp.47-63
- ・川上泰彦（2005）「政府・文部科学省・中央諸団体の教育政策動向」『日本教育政策学会年報』第12号，pp.197-202
- ・草野厚『政策過程分析入門 第2版』東京大学出版会
- ・窪田眞二（2005）「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」『教育学研究』第72巻第4号，pp.419-431
- ・Goldstein, J. (1993), *Ideas, Interest, and America*

- Trade Policy*, Cornell U. Press
- ・高木浩子 (2004) 「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」 国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』第54号第6巻, pp. 7-35
 - ・竹内直人・大崎光男・森田朗・肥沼位昌 (2005) 「特別企画座談会『ミニマム論』再考」自治体学会『年報自治体学』第18号, 第一法規, pp. 42-78
 - ・チーム BUNKEN (2005) 「検証三位一体攻防の顛末—文部科学省：義務教育費国庫負担金」『月刊自治研』第47号, pp. 67-73
 - ・徳久恭子 (2006) 「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結—三位一体改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程」『政策科学』立命館大学, pp. 13-26
 - ・徳久恭子 (2012) 「アイディアの変化はいかにして教育行政改革に結びついたのか」日本教育行政学会研究推進委員会『地方政治と教育行政改革—転換期の変容をどう見るか』福村出版, pp. 30-48
 - ・中嶋哲彦 (2004) 「義務教育費国庫負担見直しをめぐる問題—設置者管理・負担主義, 国の基盤的教育条件整備責任, 国家改造論の不完全性」『日本教育政策学会年報』第11号, pp. 26-34
 - ・中嶋哲彦 (2005) 「義務教育制度の規制改革と地方分権改革—教育人権保障と教育自治の視点から」『教育制度学研究』第12号, pp. 6-19
 - ・中嶋哲彦 (2006) 「義務教育国庫負担制度と教育の地方自治—地方分権改革の欺瞞性とその矛盾」『日本教育政策学会年報』第13号, pp. 26-35
 - ・広田照幸・武石典史 (2009) 「教育改革を誰がどう進めてきたのか—1990年代以降の対立軸の変容」『教育学研究』第76巻第4号, pp. 2-12
 - ・宮盛邦友 (2006) 「政府・文部科学省・中央諸団体の教育政策動向 (2005年1月~2005年12月)」『日本教育政策学会年報』第13号, pp. 198-205
 - ・三輪定宣 (2005) 「教育行財政からみた教育改革：「三位一体改革」と義務教育費国庫負担制度見直しを中心に」全国障害者問題研究会『障害者問題研究』第33巻第2号, pp. 116-124
 - ・三輪定宣 (2007) 「『三位一体改革』と義務教育費国庫負担法」日本財政法学会『教育と財政』, 敬文堂, pp. 55-78
 - ・文部科学省財務課 (2004a) 「解説平成16年度における義務教育費国庫負担制度をめぐる最近の動きについて」『教育委員会月報』第56号第5号, 第一法規, pp. 2-6
 - ・文部科学省財務課 (2004b) 「解説義務教育費国庫負担制度の改革について」『教育委員会月報』第56巻第5号, pp. 7-10
 - ・山岸俊介 (2001) 『大学改革の現場へ』玉川大学出版会
 - ・山崎洋介・ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会編 (2010) 『本当の30人学級は実現したのか?—広がる格差と増え続ける臨時教職員』自治体問題研究社
 - ・横山純一 (2010) 「地方教育費・教育財政 (初等中等教育段階) の現状と課題」『日本教育行政学会年報』第36号, pp. 21-40
 - ・Leonard James Schoppa (1991), *Education reform in Japan : a case of immobilist politics*, London, Routledge, (小川正人監訳『日本の教育政策過程—1970~1980年代教育改革の政治システム』, 三省堂, 2005, pp. 72-73)
 - ・渡名喜庸安 「地方分権と地域からの教育改革—行政法学の立場から」『日本教育政策学会年報』第9号, 2002年, pp. 66-74
 - ・経済財政諮問会議 HP 「議事録, 議事要旨, 配布資料, 記者会見要旨」<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html> (2012年3月7日最終アクセス)

MEXT's Response and its Logic in the Reform of State Subsidies System for Compulsory Education

Emiko UCHIYAMA

The objective of this paper is to clarify how the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology [MEXT] responds to demands from the Cabinet, councils and government ministries other than MEXT for reform of the State Subsidies System for Compulsory Education. In this regard, recognition of the logic to balance “decentralization” with “equal opportunity in education” is the main focus.

The system has guaranteed equal opportunity for school pupils and students anywhere in the nation, but it had been criticized for leading to a standardized educational system since the 1980's. In the 2000's it was targeted for reduction in the context of deregulation policy. In response, MEXT has allowed greater flexibility in applying the standard with regard to calculating state contributions and has left the distribution of subsidies and payment standards to the discretion of local governments. This was done to sustain the system and to prevent a plan to shift state contributions to general finance.

In this paper, two points about the logic of MEXT have been identified: First, the discretion of local governments is based on the responsibility of the national government. Second, MEXT attempted to balance “decentralization” with “equal opportunity in education” by local discretion on subsidy and payment schemes based on a national standard and quality assurance through a national achievement test to confirm the quality of teachers. There, sustaining and improving the educational standard is achieved by means of securing good teachers.

The above points suggest that a national minimum must be identified based on local needs other than the logic of MEXT, and the national standard must be continuously reviewed by placing the national standard on a policy cycle as a flexible basis.