

義務教育費国庫負担金の 加配定数分を税源移譲せよ

～教職員定数制度の見直しに向けた提言～

亀田 徹 *Toru Kameda*

(株)PHP総合研究所 教育マネジメント研究センター長

Talking Points

1. 都道府県が負担する教職員給与費の1/3を国が負担するのが、義務教育費国庫負担金である。国庫負担の根拠となる教職員定数は、学級担任等のための「基礎定数」と、特定の課題に対応するための「加配定数」に分かれている。
2. 加配定数分の負担金には、以下の問題点がある。
 - ①実情を把握していない国が加配定数の配分を決め、自治体の自主性を阻害していること
 - ②国と自治体との間に上意下達の間接性を生むこと
 - ③国の配分結果に沿って教職員配置数が決まるので、自治体における住民への説明努力が不足すること
3. 自治体の自主性を確立するため、加配定数分の負担金は税源移譲により一般財源化すべきである。基礎定数の一定割合を加配定数の標準と定め、加配定数分の給与費を地方交付税の基準財政需要額に算入して地方財政措置を講じる。他方、全国一律の教職員配置を確保するため、基礎定数についてはこれを最低基準としたうえで、基礎定数分の給与費を国庫負担の対象とする。
4. この制度改正により、加配定数の決定に関する自治体の自主性が確保される。自治体の住民には、必要な教職員が配置されているかどうかのチェックが求められるようになる。教職員配置に対する住民の関心が、教育の質の向上につながることを期待される。

株式会社 PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel. 03-3239-6222 Fax. 03-3239-6273

E-mail:think2@php.co.jp

はじめに

義務教育費国庫負担金の平成 22 年度政府予算案が固まった（平成 22 年度予算案額：1 兆 5,937 億 67 百万円）。負担金の算定根拠となる教職員定数は 7 年ぶりの純増となった。

先日、文科省は 40 人学級を定める学級編制基準や教職員定数を抜本的に見直し、本年夏までに結論を得ると発表した。また、昨年の予算編成過程で行われた事業仕分けでは、義務教育費国庫負担金について「国と地方のあり方の抜本的整理」¹が必要との結論も出されている。早ければ来年の通常国会で、教職員定数及び義務教育費国庫負担制度の改正が行われるだろう。

現行の義務教育費国庫負担金には、国が負担金の配分を行うことで自治体の自主性を阻害しているとの問題がある。他方、義務教育の保障という観点からは、全国どの自治体でも必要な教職員を同じように配置することが求められる。自治体の自主性確保と教職員の確実な配置という 2 つの要請を同時に満たすにはどうすればよいか。本稿では、その答えとして、義務教育費国庫負担金の加配定数分の税源移譲を提案する。

1 義務教育費国庫負担金の概要

公立小中学校の設置者は市町村であり²、教職員は市町村の地方公務員である。ただし、教職員の任命権は市町村ではなく都道府県が有しており、給与費も都道府県が負担する³。都道府県が負担する教職員給与費の 1/3 を国が負担するのが義務教育費国庫負担制度である。

もうすこし詳しく見てみよう。国庫負担の対象となる教職員の数は、「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「標準法」）に基づき算定される。その算定方法は大きく 2 つに分かれる。

1 つは、学校数・学級数・児童生徒数に基づき一定の計算式によって算定される「基礎定数」である。基礎定数は学級担任等の基本的な教職員定数であり、たとえば校長であれば〔学校数〕×1、教員であれば 6 学級の学校の場合は〔学級数〕×1.292、12 学級の学校の場合は〔学級数〕×1.210 などの計算式によって算定される。

もう 1 つは、基礎定数に追加する「加配定数」である。少人数指導や習熟度指導など指導方法改善のための教職員、いじめ・不登校など特別な配慮が必要な児童生徒への対応のための教職員など特定の課題に対応するための定数である（表 1）。加配定数は都道府県からの申請に応じて文部科学大臣が配分する。

標準定数は全国で 70 万 1,780 人、そのうち基礎定数が 64 万 6,314 人、加配定数が 5 万 5,466 人となっている（平成 20 年度）⁴。

義務教育費国庫負担金の額はこの標準定数をつかって次の算式により求められる。

$$[\text{教職員の給与単価}]^5 \times [\text{標準定数}] \times 1/3 = \text{負担金額}$$

なお、負担金額の範囲内であれば都道府県が給与額や教職員数を弾力的に決めることができるという「総額裁量制」が平成 16 年度に導入された。たとえば給与水準を下げ、その浮いた経費で標準定数を超える教職員数を配置したとしても、負担金額の範囲内であれば国庫負担の対象となる。総額裁量制は自治体の裁量を拡大させるための仕組みである。

2 義務教育費国庫負担金の問題点

では、義務教育費国庫負担金に関していま見直すべき問題点は何か。負担金の根拠である基礎定数と加配定数のそれぞれについて問題を考察する。

(1) 基礎定数分の負担金

基礎定数は「標準」としての定数であり、これを下回っ

1. 行政刷新会議「事業仕分け」のワーキンググループ評価結果は「見直しを行う（教員の調査・報告義務の削減、国と地方のあり方の抜本的整理）」であった。「早急に大きな方向性を示していただきたい」とのコメントが付されている。
2. 中学校の場合、市町村立だけでなく都道府県立中学校も設置されている（平成 20 年度で 49 校）。
3. 市町村立学校職員給与負担法第 1 条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 37 条
4. 文部科学省資料による（特別支援学校の教職員定数を含む）。
5. 教職員の給与単価を都道府県ごとに国が算定する。

表1 加配定数の類型

指導方法工夫改善のための加配 (少人数指導、習熟度指導、ティーム・ティーチングなどのきめ細かな指導方法改善)
通級指導対応のための加配 (比較的軽度の障害を持つ児童生徒のためのいわゆる通級指導対応)
児童生徒支援のための加配 (いじめ、不登校や問題行動への対応、地域や学校の状況に応じた教育指導上特別な配慮が必要な児童生徒対応)
主幹教諭配置のための加配 (主幹教諭の配置に伴うマネジメント機能の強化への対応)
研修等のための加配 (資質向上のための教員研修、初任者研修、教育指導の改善研究対応)
養護教諭の加配
栄養教諭等の加配
事務職員の加配

※文科省資料（中教審義務教育特別部会第16回提出）等をもとに作成

て教職員を配置することが許容される点に現行制度の問題がある。基礎定数は「最低基準」とすべきと考える。学級担任など学校教育を実施するために必要となる基本的な教職員は、どの自治体においても確実に配置されることが求められるからである。基礎定数分については、自治体の自主性よりむしろ、当面は教職員数の確保を重視すべきだ。基礎定数を最低基準としたうえで、基礎定数分の国庫負担を維持することが適当である。

(2) 加配定数分の負担金

他方、加配定数は、全国一律に配置すべき基礎定数とは異なり、「特定の問題解決のために追加配置される教職員定数」⁶である。「児童生徒や学校の実情に合わせて」⁷配置するものであり、「当該学校の人的体制の整備を行うことが特に必要であると認められる場合に、文部科学省として、予算の範囲内で各都道府県に配分

を行」⁸う。このような加配定数の性質から、現行制度は次のような問題を抱えている。

ア. 自主性阻害の要因

自治体が追加配置する教職員数の決定に対し、国が実質的に大きく関与していることが最も大きな問題である。本来、教職員の追加配置がどれだけ必要かの判断は、どの学校にどのような課題があるかを把握している自治体が自主的に行わなければならない。にもかかわらず、個別の実情を把握していない国が加配定数を決め、負担金を配分している。

もちろん国による配分を超えて自治体単独で教職員を配置することは可能である。しかしながら、実質上は国による負担金の配分が教職員の配置数に影響を及ぼしている。

たとえば、国が定める標準定数に対する実際の配置数の割合（充足率）に関し、負担金制度がある小中学校と負担金制度がない高校とを比べてみると、小中学

6. 中央教育審議会『新しい時代の義務教育を創造する（答申）』、2005、p.92
 7. 参議院文教科学委員会（2006年3月23日）政府参考人答弁
 8. 参議院文教科学委員会（2008年3月31日）政府参考人答弁

校段階の方が、標準定数に沿って教職員を配置している自治体が多い(表2)⁹。充足率の標準偏差を比較しても、小中学校段階で1.9、高校段階で2.5であり、負担金制度のある小中学校段階のばらつきの方が小さいことがわかる。

教職員数の決定についての自主性を発揮させるには、国が加配定数を自治体ごとに配分する現在の仕組みを変えるべきである。国が責任を負うべき範囲は全国一律の教育条件の整備までであり、各地域での課題解決にまで国が関与すべきではない。

表2 充足率の比較〔平成16年度〕¹⁰

	充足率が99～101%の範囲におさまっている都道府県の数
小中学校段階	27
高校段階	15

イ. 上意下達の要因

加配定数分の国庫負担金の配分が、文科省と教育委員会との間に上意下達の関係を生み出す要因となっている。「財源をにぎるものは政策をもにぎる」¹¹といわれる。どの分野の負担金・補助金でも同じことであり教育分野に限ったことではないが、財源の配分に国の裁量がある以上、自治体は国の指導助言に必要以上に従わざるを得なくなる。上意下達関係を断ち切るためには財源を自治体に移譲しなければならない。

ウ. 説明不足の要因

さらに、住民への説明努力も不足しがちになるとの問題がある。前述のように標準定数に沿って配置数を

決定している自治体が多い。これらの自治体が教職員数を増やそうとするときにまず考えることは、負担金の増額を国にお願いすることだろう。しかし、教職員給与費の増額についてまず理解を求めるべき相手は、国ではなく住民や議会のはずである。

学校現場でいまどういう課題があるか、それに対応するための教職員給与費がいくらかかるかといった情報を住民に明示している自治体があるだろうか。あるいは、自治体の標準定数が何人で、そのうち基礎定数と加配定数がそれぞれ何人、それに対して実際の配置数が何人、そのための給与費がいくらになるといった説明をしているところがどれだけあるだろうか¹²。教職員数を増員しようとするとき、まず国にお願いするのではなく、住民や議会の理解を得ることを第一に考える仕組みに転換すべきである。

3 義務教育費国庫負担制度のこれまでの経緯

ここで、義務教育費国庫負担制度のこれまでの経緯をごく簡単に振り返ってみたい。義務教育費に対する国の関与のあり方は、その時々事情に応じて変遷を重ねている。小泉政権下の三位一体の改革においても、一般財源化の議論が行われた。

(1) 制度改革の経緯

小学校費が受益者負担から市町村支弁とされたのは明治23年であった¹³。当時、教育費負担はつねに市町村の財政を圧迫していた¹⁴。

このため、大正7年、国が教員俸給の一部を負担す

9. 都道府県間の充足率の差も、小中学校段階では9.1ポイント(最低が広島県98.2%、最高が東京都107.3%)であるのに対し、高校段階では12.8ポイント(最低が和歌山県96.7%、最高が京都府109.5%)であり、小中学校段階での差の方が小さい。この点に関し、麻生総務大臣(当時)は「充足率がすけれども、小中学校は教職員は9,118人、充足率でいけば100%を超えた結果、9,118人、実態、標準より多いことになっている。(略)高校も問題あるけれども1,100人多い。プラスマイナスいろいろありますけれども、充足率からいっていずれも5%以内の話だと思いますが、傍ら99.何%と、100%を超えているところはざらっとするのはよほど縛りがきついな、そう思われませんか。」と答弁し、小中学校の場合は国の関与が影響していることを指摘している(2005年3月29日参議院総務委員会)。
同様に、「私ももとしては、プラスマイナスの5%ぐらいのアローアンスがあって当然ではないかと、それが地方分権というものなのではないかと。」とも述べている。

10. 「平成16年度公立学校定数充足状況」(中教審、前掲答申(2005), p.96)をもとに作成。

11. 市川昭午・林健久『教育財政《戦後日本の教育改革》』東京大学出版会, 1972, p.423

12. たとえば鳥取県庁のHPでは、標準定数や県単独の教職員配置数も含め予算査定過程をHPで公表している。

13. 明治初期において、「公学費収入に占める割合は、学区内集金、寄附金、基本財産収入、国庫補助、雑収入、授業料の順」であった。(市川・林、前掲書p.91)

14. たとえば明治40年代には町村の税収入の64%を教育費が占めている。(同前p.102)

ることを定める市町村義務教育費国庫負担法が成立した¹⁵。昭和15年には、教員俸給が市町村から県の負担となるとともに、県負担の半額を国が負担するとの義務教育費国庫負担法が成立する。

戦後、シャープ勧告に基づく財政改革によって義務教育費国庫負担金が地方財政平衡交付金に吸収される(昭和25年)¹⁶。しかし、地方財政が逼迫し平衡交付金の額も不足するなか、給与ベース改訂により都道府県の一般財源に占める教職員給与費の割合が高まり、地方団体からは義務教育費の全額国庫負担の要望などが出されるようになった¹⁷。その結果、わずか数年で義務教育費国庫負担法が復活する(昭和28年)¹⁸。

復活時の国庫負担の対象は教職員給与費(給料・諸手当及び旅費)および教材費であった。その後、恩給費(昭和31年)、共済長期給付・追加費用(昭和37年)、公務災害補償基金負担金(昭和42年)、児童手当(昭和47年)が順次負担対象に盛り込まれたが、昭和60年以降は一転して、旅費および教材費(昭和60年)、恩給費(平成元年)、共済追加費用(平成5年)、共済長期給付および公務災害補償基金負担金(平成15年)、児童手当(平成16年)等が一般財源化された¹⁹。

(2) 三位一体の改革

平成14年の骨太の方針から始まったいわゆる三位一体の改革では、義務教育費国庫負担金の扱いが主要な論点の1つであった。

政府からの要請により平成16年に地方六団体が提出した改革案²⁰には、第1期(平成18年度まで)に義務教育費国庫負担金の中学校分を一般財源化し、第2期(平成21年度まで)に負担金全額を一般財源化するとの項目が盛り込まれた。

地方からの回答を受けた政府・与党は、「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、また教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について幅広く検討する」²¹として中央教育審議会に「地方案を活かす方策」の検討を委ねた。

委員の意見がしばしば対立するなか、最後は多数決によって国庫負担を維持すべきとの答申を中教審は提出した。国庫負担維持の理由はおおむね次のとおりである²²。

- ・「義務教育制度の根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持するためには、国と地方の負担により義務教育の教職員給与費の全額が保障されるという意味で、現行の負担率二分の一の国庫負担制度は優れた保障方法であり、今後も維持されるべき」
- ・「国庫負担金は必ず予算措置されることが法定されており、一般財源化よりも財源確保の確実性・予見可能性が高い」「地方交付税は総額抑制の方向。教職員人件費の増額が見込まれる中、教育費が確保されるか懸念」
- ・「義務教育費を一般財源化しても、地方六団体の提案する教育の自由度の拡大(「学級編制の弾力化」等)は実現しない(実現するのは教育費を「減らす自由」だけ)」
- ・「住民が学校を厳しい目でみるかどうか、あるいは教職員の自覚が高まるかどうかといった議論は、学校の組織運営の見直しや、教師の質の向上によって可能になるものであり、義務教育費国庫負担金の一般財源化により生じるものではない」

中教審の結論は国庫負担率1/2の維持であったが、

15. 大正7年の時点では小学校教員俸給の2割を国が負担。その後、大正末期には約半額を国が負担するようになる。(同前 p.107-110)

16. 昭和25年に義務教育費国庫負担法の効力停止、26年に同負担法廃止。(井深雄二『近代日本教育費政策史』勁草書房, 2004, p.446)

17. 市川・林, 前掲書 p.415-418

18. 義務教育費国庫負担金が地方財政平衡交付金に吸収されて「教育条件の地域格差が拡大した」(文科省資料)との主張もある。しかし、「義務教育費国庫負担制度復活後の1957(昭和32)年度のほうが、地方財政平衡交付金時代の1952(昭和27)年度よりも地域格差が拡大」しており、「教育条件が悪化している」との指摘もある(木村陽子「義務教育費国庫負担金を廃止すると地域格差が開くのか、教員水準は低下するのか」『明大商学論叢』第91巻第2号, 2009, p.53-54)。

19. 高木浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』, 平成16年6月号, p.20-22

20. 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」2004年8月24日

21. 政府・与党「三位一体の改革について」2004年11月26日

22. 文部科学省『「義務教育の構造改革」中央教育審議会答申の概要』(2005)および中教審前掲答申(2005)をもとに記述。

最終的には政府・与党の合意により負担率を 1/2 から 1/3 に引き下げることで決着した²³。

なお、中教審で論じられたのは主に負担金全額の一般財源化の是非であり、加配定数分の負担金の一般財源化がテーマになったことはない。

4 義務教育費国庫負担制度の改正案と考え方

上記 2 で述べた問題を解決するためには、次のように制度改正すべきと考える。改正案の目的は、教職員数の決定に関する自治体の自主性を確保し、その結果として子どもにとってより良い教育環境を提供することである。

ア. 基礎定数分の国庫負担

基礎定数分の教職員給与費は、現行どおり国庫負担の対象とする。ただし、基礎定数は、これを下回らないように「標準」ではなく「最低基準」の定数とする。

基礎定数を下回った場合には法律違反となる。法律違反の自治体に対しては、たとえば国が是正要求を行い（地方自治法第 245 条の 5）、あるいは地方交付税の減額もしくは返還請求を行うことができる（地方交付税法第 20 条の 2）。

これにより、最低限必要な教職員は全国一律に確実に配置される。基礎定数は計算式によって算定されるので、給与単価が決まれば、国に裁量の余地なく負担金額が決まることになる。

イ. 加配定数分の国庫負担

加配定数分の教職員給与費に対する国庫負担金（推計で 1,259 億円²⁴）は税源移譲により一般財源化し、自治体が自主的に加配定数を決定する仕組みに変える。

加配定数の標準は、自治体ごとに国が決めるのではなく基礎定数の一定割合を標準とすることを法律で定

める。標準的な定数に応じた教職員給与費を地方交付税の基準財政需要額に算入して地方財政措置を講じる。

これにより、それぞれの自治体は、地域の課題に対応するために何人の追加配置が必要になるかを独自に判断し、その給与費を一般財源から支出することになる。したがって、加配定数の配分を自治体が国にお願いする必要はなくなる。

なお、国庫負担金を一般財源化する場合、地方交付税のように「国税を減らすことなく、国から地方へ支出される財源（移転財源）で措置」する方法と、「国税を減らして地方税を増やす『税源移譲』」による方法がある²⁵。改正案で税源移譲の方法をとっているのは、「地方自治体が『歳入の自治』を取り戻すためには、国税から地方税への税源移譲が基本戦略となる」²⁶ からである。中教審の資料では、義務教育費国庫負担金を廃止し、税源移譲した場合、40 の道府県で財源不足が生じるとされる²⁷。だが、移譲税目の選択肢はさまざまであり、仮に、道府県民税均等割（標準税額は年 1,000 円）を移譲税目として現行の 2.5 倍分で加配定数分の負担金を代替するとすれば、財源不足の県は 17 に減少する²⁸（表 3）。移譲税目は地方財政制度全体の中で検討する必要があると考える。

ウ. 情報提供と住民に対する説明

国や自治体は、教職員配置や給与費に関する情報を広く提供する。

制度改正後は、自治体の判断如何によっては他の事業が優先され、必要な教職員が不足する可能性がないとはいえない。このため、課題に対応できるだけの教職員が配置されているかどうかをつねにチェックすることが必要となる。チェックする主体は住民や議会である。

チェックのための材料を提供するのは国や自治体の

23. 負担率を 1/3 とする根拠は明らかではないが、これにより平成 18 年度の国庫負担額は平成 16 年度の負担額に比べて約 8,400 億円の減額となった。

負担率の引下げに関し、地方六団体は「義務教育費国庫負担金の負担率引き下げなど我々地方が主張してきた真の地方分権改革の理念に沿わない内容や課題が含まれている」との声明を公表している（2005 年 12 月 1 日）。

24. 1,259 億円 = 1 兆 5,937 億 67 百万円（平成 22 年度義務教育費国庫負担金予算案）× 7.9%（平成 20 年度の教職員定数全体に対する加配定数の割合）

25. 黒田武一郎編著『三位一体の改革と将来像』ぎょうせい、2007、p.14

26. 神野直彦編著『三位一体改革と地方税財政』学陽書房、2006、p.8

27. 中教審前掲答申（2005）、p.87

28. 不足分については地方交付税で措置する。

表3 加配定数分の国庫負担金を税源移譲した場合のシミュレーション

	教職員定数	加配定数	加配率	21 予算換算 (A)	県民税 (B)	B × 2.5 (C)	税収との差 C - A
北海道	29,359	1,777	0.061	5,101	2,622	6,555	1,454
青森県	8,310	587	0.071	1,706	644	1,610	△ 96
岩手県	8,378	640	0.076	1,831	1,264	3,160	1,329
宮城県	12,027	957	0.080	2,625	1,077	2,693	68
秋田県	6,183	498	0.081	1,436	488	1,220	△ 216
山形県	6,837	511	0.075	1,421	563	1,408	△ 14
福島県	11,608	744	0.064	2,088	1,799	4,498	2,410
茨城県	14,769	1,190	0.081	3,179	1,475	3,688	509
栃木県	10,156	937	0.092	2,555	1,072	2,680	125
群馬県	9,883	1,032	0.104	2,818	1,014	2,535	△ 283
埼玉県	28,304	2,526	0.089	6,983	3,646	9,115	2,132
千葉県	24,877	2,059	0.083	5,617	3,246	8,115	2,498
東京都	37,291	2,518	0.068	7,469	6,526	16,315	8,846
神奈川県	31,972	2,424	0.076	6,940	4,539	11,348	4,408
新潟県	12,777	969	0.076	2,758	1,185	2,963	205
富山県	5,197	430	0.083	1,248	577	1,443	195
石川県	5,962	469	0.079	1,318	592	1,480	162
福井県	4,480	376	0.084	1,119	419	1,048	△ 72
山梨県	4,872	436	0.089	1,205	461	1,153	△ 53
長野県	11,095	931	0.084	2,482	1,125	2,813	331
岐阜県	10,560	926	0.088	2,552	1,070	2,675	123
静岡県	16,423	1,497	0.091	4,141	2,834	7,085	2,944
愛知県	30,611	2,278	0.074	6,232	3,721	9,303	3,071
三重県	9,767	845	0.087	2,346	748	1,870	△ 476
滋賀県	7,052	679	0.096	1,823	1,114	2,785	962
京都府	11,510	1,221	0.106	3,467	1,213	3,033	△ 435
大阪府	35,302	3,019	0.086	9,065	3,950	9,875	810
兵庫県	24,955	2,192	0.088	6,272	4,547	11,368	5,096
奈良県	7,008	592	0.084	1,680	971	2,428	748
和歌山県	6,125	502	0.082	1,477	466	1,165	△ 312
鳥取県	3,640	416	0.114	1,105	381	953	△ 153
島根県	4,927	455	0.092	1,338	540	1,350	12
岡山県	10,087	911	0.090	2,490	1,361	3,403	913
広島県	14,162	1,226	0.087	3,375	1,417	3,543	168
山口県	7,823	685	0.088	1,877	1,092	2,730	853
徳島県	4,627	626	0.135	1,849	356	890	△ 959
香川県	5,305	716	0.135	1,974	491	1,228	△ 747
愛媛県	7,986	767	0.096	2,136	951	2,378	242
高知県	5,161	572	0.111	1,679	538	1,345	△ 334
福岡県	22,255	2,226	0.100	6,040	2,289	5,723	△ 318
佐賀県	4,758	437	0.092	1,206	401	1,003	△ 204
長崎県	8,615	734	0.085	2,125	648	1,620	△ 505
熊本県	10,199	816	0.080	2,171	1,304	3,260	1,089
大分県	6,799	665	0.098	1,926	773	1,933	7
宮崎県	6,569	567	0.086	1,574	757	1,893	319
鹿児島県	11,067	908	0.082	2,540	1,121	2,803	263
沖縄県	8,175	709	0.087	1,868	514	1,285	△ 583
合計	585,805	49,198	0.084	138,227	69,902	174,755	36,528

※定数の単位は人。「21 予算換算」「県民税」「B × 2.5」「税収との差」の単位は百万円。

※「教職員定数」および「加配定数」は校長・教諭等の定数（平成 16 年度。文科省 HP より）。加配定数は教職員定数の内数。

※「加配率」＝「加配定数」÷「教職員定数」

※「21 予算換算」は、平成 15 年度の国庫負担額を基に、21 年度予算の加配定数分の国庫負担額を推計。

※「県民税」は、平成 19 年度の道府県民税の個人均等割の額（総務省『平成 19 年度地方財政統計年報』）。

責務とする。現状では、教職員配置に関する情報が十分に提供されているとはいえない。住民や議会に対し、たとえば標準定数に対する教職員の充足率や追加配置する教職員数とそのコストなどを自治体ごとに提供すべきだ。そういった情報提供が、追加配置の必要性だけでなく、その効果に対する住民の関心を高めるに違いない。コストをかけて追加配置したことで教育上の効果があがったかどうか問われるようになれば、予算のチェックが質のチェックにまで及ぶことになるだろう。

5 予想される反論

改正案に対しては、いくつかの反論が予想される。反論に対する考え方は以下のとおりである。

(1) 教育の機会均等に反するおそれ

まず、自治体によって教職員数に差が生じることは、教育の機会均等に反するのではないかとの指摘が予想される。

けれども、加配定数の配分はすでに自治体によってかなりの差がある。教職員定数に対する加配定数の割合は、最も高い徳島県で13.5%、最も低い北海道で6.1%と2倍以上の差が生じている（表3の「加配率」参照）。また、たとえば子どもにとって重要な教育環境である学級編制を見ると、多くの自治体で少人数学級を実施しているが、その内容は小学校低学年での30人学級や中学校での35人学級など自治体ごとに多様なものとなっている²⁹。

最低基準さえ確保されていれば、自治体ごとの差は、自治体間の“善政競争”の表れととらえるべきであろう。各自治体の取組成果を共有し、他の自治体にも優れた取組が広がれば、全国的に教育環境の向上が図られるはずだ。

(2) 教職員数減少のおそれ

次に、機会均等には反しないとしても、一般財源化により教職員給与費が他の事業に回されることになり、教職員数の減少や教育水準の低下を招くおそれがあるとの主張がある。たしかに、一般財源の用途は特定されないので、制度上は教職員給与費が減額される可能性がある。

しかし、自治体においては将来を見通した適切な経営判断の下、教職員数の決定が行われるはずだ。もし仮に必要な教職員数が確保されないときは、住民や議会が異をとらえて修正を迫る。住民や議会のチェックが機能すれば、必要な教職員が確保されないという事態が生じることはない。

教職員数の確保のために国が行うべきことは、負担金を通じて自治体の決定に関与することではない。情報を提供し、住民の適切な判断を促すことが国の役割である。国は自治体や住民を信頼し、教職員数の決定を自治体にまかせるべきだ。政府が標榜する地域主権を確立させるには、自治体への信頼が欠かせない。

なお、「義務教育費国庫負担金の議論においてはインプットの格差だけを問題にし、肝心のインプットがもたらすアウトプットや成果を評価する視点が欠落している」³⁰との指摘は重要である。教職員数の確保が質の維持向上をもたらしているかどうかをチェックするような仕組みを設ける必要がある。

(3) 財源が保障されないおそれ

三位一体の改革の際には、「一般財源化により必要な財源保障ができなくなる」と主張する文科省と「地方財源でも現行の制度的担保と地方財政計画を通じた財源保障により所要の財源は確保できる」とする総務省とで「堂々巡り」³¹の議論が続いた。文科省の主張は、地方財政全体として地方交付税の総額が抑制される方向にあり、地方財政措置は財源として不安定であるの

29. 平成17年度文科省調べ。なお、平成20年度において学級編制の弾力化を実施しているのは46道府県である（文部科学省『平成20年度文部科学白書』p.107）。

30. 木村，前掲論文，p.61

31. 神野，前掲書p.59-64

で義務教育を保障するための財源にはなじまないというものである。

しかし、負担金も地方財政措置も、その出所はどちらも国民の税金である。財源論は、文科省を通じた負担金として支出するか、地方税および総務省を通じた地方交付税として支出するかの支出ルートの違いではない。国庫負担金の方が地方財政措置より安定しているように見えるのは、財源配分の権限を有している国が、地方への配分より国の支出を優先しているからではないか。現状でも加配定数分の負担金額は国の財政事情の影響を受けているのであり³²、国庫負担金であれば確実に予算を確保できるわけではない。地方財政措置は不確実であって国庫負担金ならば確実とする制度上の根拠はない。

(4) 国の責任が果たされないおそれ

国が教職員給与費を負担することで義務教育に対する国の責任が果たされることになる、との主張がある。

しかし、国が責任を果たす手段は国庫負担制度に限定されるものではない。すなわち、①基礎定数の最低基準を法律で設定、②基礎定数分に対する国庫負担、③加配定数の標準を法律で設定、④加配定数分に対する地方財政措置、との枠組みを設けることで国の責任は果たされる。この枠組みにより義務教育の実施に必要な教職員を配置することが可能だからである。

おわりに

基礎定数分の国庫負担は維持しつつ加配定数分の負担金を一般財源化すれば、教職員の確実な配置と自治体の自主性確立という2つの要請を満たすことができる。追加配置する教職員数の決定は、自治体の主体的な判断にゆだねるべきだ。学校現場にはどのような課題がありどれだけのコストが必要なのかを、首長だけでなく住民も含めた自治体全体で考える必要がある。

©PHP Research Institute, Inc. 2010

32. たとえば、平成20年度予算の場合、概算要求では7,121人の教職員定数増が要求されていたが、予算では1,195人のとなった。

33. 中央教育審議会『幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について（答申）』、2008

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー / 東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー / 中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹
2009.2.03(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
2008.10.08(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 － P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.2-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦

『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバル化の急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 4-No. 21)

2010年1月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 株式会社PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

e-mail : think2@php.co.jp

株式会社 PHP 総合研究所とは

1946年に設立された独立の民間シンクタンク。創設者の松下幸之助の願いであるPHP（Peace and Happiness through Prosperity：繁栄によって平和と幸福を）の実現に向けた研究活動に取り組んでいる。

これまで「学校教育活性化のための七つの提言」、「2010年 日本への提言－総合的で重層的な安全保障－」、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」やマニフェスト検証など、多くの研究・提言を発表してきた。

メールマガジン登録のご案内

株式会社PHP総合研究所の最新情報をお届けします。

- ・ 政策研究、提言
- ・ 論文
- ・ コラム

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。