

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：35309

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H07377

研究課題名(和文) 地方分権期における義務教育費の自治体間格差の要因研究

研究課題名(英文) The factor research with gap among the local governments of the expenses for compulsory education about the decentralization reform period

研究代表者

田中 真秀 (TANAKA, Maho)

川崎医療福祉大学・医療技術学部・助教

研究者番号：50781530

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：地方分権改革における義務教育費の変化に関する実証的な調査研究を行った。調査方法は、(1)理論研究、(2)分析フレームの設定、(3)国内実態調査である。結果としては、(1)義務教育費の公費・私費の実態と在り方について国内調査をもとに明らかにした。(2)都道府県が負担していた義務教育諸学校の教職員給与の権限が政令指定都市に移譲されたことにより、今後、各自治体の教員給料表に格差が生じる懸念が示された。

研究成果の概要(英文)：This study performed empirical research about the change of the expenses for compulsory education in case of decentralization reform. The research methodology is three points, (1) theory research, (2) the setting of analysis frame, (3) the domestic actual condition survey. The results of this study are summarized in two points. (1) This study clarified desirable way of public and private payment of compulsory education cost through the domestic investigation. (2) There has been a transfer of authority over matters related to teachers' salaries in compulsory education to ordinance-designated cities. The study is shown to be concerned with the gap which occurs to the teacher salary table of each local government in the future.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育財政 義務教育費 国と地方自治体 教員給与 中央集権 地方分権 自治体間格差 義務教育費
国庫負担

1. 研究開始当初の背景

近年、地方分権が推進される中、教育財政面においても大きな変化があった。その1つとして、2006年の義務教育費国庫負担制度の改変により教職員給与の国の負担割合が2分の1から3分の1に減少したことがあげられる。義務教育費国庫負担の是非論については、文部科学省は堅持する方向で、総務省・財務省は一般財源化しても構わないとしていた。義務教育費国庫負担に関して教育学者は「教育財政聖域論」や「教育費優先論」を軸に実態に即した議論が不十分なまま義務教育費国庫負担制度の必要性を主張する事態に陥るといった問題が生じた。

これまでに、教育費・教育財政に関する研究は下記に示すように一定の成果はある一方で、実態に即した議論はいまだ十分でない。

教育財政研究においては、市川昭午(2006)や小川正人(1997)を中心に理論研究は多くなされている。また、学校財務制度研究については、以下のように一定の蓄積がある。日本の学校財政については、学校の「自律性」からの学校財務の実態研究(本多2003等)、学校予算配分方式の制度面での研究(清原2005)、学校マネジメントから見た学校予算・財務研究(末富2016他)が行われてきた。これらの研究は、日本の義務教育諸学校に配分される学校教育費に対し予算立案や執行段階において、学校の裁量を拡大することの有効性を示した点で意義が大きい。また、学校マネジメントに予算・財務の視点をを用いて議論することによって、子どもたちの豊かな学びを保障するための学校改善としてのリソースである学校予算という認識が学校マネジメント空間の拡張を生み出す基盤となることが示されたことは、学校の裁量を拡大することの有効性を示した点で意義が大きい。

しかし、学校教育費の自治体間格差や学校間格差は、末富(2008)の指摘にもあるように、学校レベルでの教育費コストに関する系統だった情報や研究は課題が残されている。

本研究もこれらの研究と課題意識を共有するものであるが、学校財務実態や学校教育費配分の量的データだけでなく地方分権に着目して、地方分権改革により地方の裁量が拡大された際に、義務教育費の地方間格差が拡大するの否かを明らかにする。これにより、日本の教育財政システムにおける教育費の望ましいあり方の一考察を行うことが可能となる。

(参考文献)

市川昭午, 2006, 『教育の私事化と公教育の解体』, 教育開発研究所

小川正人, 1997, 「教員給与制度の基本問題と課題 - 本研究の目的と問題提起 - 」東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要第16巻

本多正人, 2003, 「公立学校の財務・会計と学校の自律性」『国立教育政策研究所紀要』132号, 171-185頁

末富芳編著, 2016, 『予算・財務で学校マネジメントが変わる』, 学事出版

末富芳, 2008, 「教育財政システムにおける学校分権の比較研究—日本・イギリス・スウェーデンを中心に—」『日本教育行政学会年報』第34号, 160-178頁

2. 研究の目的

日本における地方分権は、地域の実情に合わせた教育や政策を実現する一方で、自治体間の教育費「格差」の拡大を生じる懸念がある。日本の地方分権改革は、義務教育費国庫負担制度改革にもあるように、中央(文科省)-地方(都道府県・市町村)政府間の教育費配分のあり方が課題とされてきた。

つまり、日本の教育行財政の発展には、これまでの義務教育費国庫負担制度を例に挙げるように、国家による自治体間格差の是正があった。

本研究では、義務教育費を対象とし、都道府県「格差」の有無や「格差」拡大についての検証を行う。また、現在の義務教育費の「公費」負担区分の選択が、各自治体の政治・政策状況に規定され、どのように変容したのかについて、政策分析とインタビュー調査分析の両面から検討する。

本研究の目的は、「地方分権改革前後の自治体の義務教育費の水準の変化、またそれに影響を与えた制度・政策についてその実態や変容を明らかにする」ことである。

地方分権改革後、義務教育費の格差は拡大したのか、地方の自主性に任せた段階で教職員給与に差が生じたのかといった点を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 理論整理(国内文献レビュー)

すでにこれまでの研究の蓄積において主要文献は収集されている。そこで、既存の義務教育費の「公的負担論」の議論について、ナショナルミニマムと教育の機会均等の視点から整理を行った。

(2) 47都道府県の義務教育費の資料収集と分析(分析フレームの設定)

教育費・義務教育費の資料収集:

地方分権改革後の教育費・義務教育費に関わる47都道府県のデータを文部科学省『地方教育費調査報告書』を用いて収集を行う。義務教育費の大半を占める教職員給与費とそれ以外の経費に分けて分析を行った。

議会・委員会の会議録の収集:

地方自治体の教育費の選定方法について、規模の異なる都道府県や市町村の教育委員会や教育関係者の議事録や会議録を用いて

検証を行った。

加えて、義務教育費国庫負担制度における国会の議論については、2000年以降の文部科学省・諸政党の政策に関する公式文書、衆議院・参議院の本会議や文教関係委員会の議事録を分析した。

義務教育諸学校の教職員給料表の収集：

2017年度から実施された教職員給与の都道府県から政令指定都市への権限移譲における給料表の実態については、教育委員会による公式文書と教育関係機関と西日本の政令指定都市の関係者に聞きとり調査を行った。加えて、教育関係団体と教育委員会が公表している公式文書から検証を行った。

(3) 日本国内の実態調査・訪問調査

訪問調査および実態調査から市町村レベルでの学校予算の実態について明らかにした。義務教育費の実態について、自治体ごとに多様であることや学校ごとに多様である事情から、事例研究を中心とした。

東日本/西日本の政令指定都市2市(A市・B市)、九州地方にある規模の異なる2市(C市・D市)、中国地方にある1町(E町)の教育委員会・学校事務職員に協力を依頼し、本研究に関する資料を提供してもらった。(教育委員会の学校予算編成への関与、学校予算制度、学校徴収金の視点から調査。)

地方分権改革後の自治体の特性を考慮した義務教育費の予算制度に着目し、公費私費区分等の予算制度の実態を整理した。

4. 研究成果

教育財政システムにおける国 - 都道府県 - 市町村の関係に着目して、複数の自治体の比較から日本の教育財政システムにおける義務教育費の実態と課題を明らかにした。

(1) 日本の実態調査・訪問調査の結果：

実態・訪問調査から次のことがわかった。

教育委員会の義務教育における予算担当部署の差異：

A政令指定都の場合、学校維持運営費にかかる予算要求資料や予算執行を行う担当課は学校経営管理のセンターであり、教育費の予算要求は総括して総務課が行っている。B政令市指定都市では、教育総務課において義務教育諸学校の予算配当額を決定している。教育委員会は、年度当初に予算配当基準を基に各学校に予算額を決定・配当し、学校では予算委員会を設置し年間の執行計画を策定している。学校の支出時には起案文書の審査を教育委員会が行っている。

C市では、学校管理費・教育振興費・施設管理費を学事課、工事費・人件費を教育総務課、図書費・テスト費を学校教育課が担当している。D市では、教育総務課が学校関係の予算を担当している。E町では、教育委員会総務課が担当している。

このように、規模の大きい自治体になると複数の部署が担当しており、規模が小さい自治体では1つの部署で担当していた。

学校裁量予算制度の有無：

学校裁量予算制度の導入の有無については、自治体の規模もさることながら、教育委員会と地方部局の予算編成の考え方による。

例えば、A市では、配当予算の管理担当部署が変更となる以前の平成22年度以前から学校裁量予算制度を導入しており、学級数・生徒数によって学校維持運営費の配当を行っている。B政令指定都市では、平成17年度から「特色ある学校づくり」を推進するため、学校長が自らの権限と責任の下、自主的・主体的に予算を執行することができる枠内総額裁量制を導入している。C市では、財政課への積み上げ要求から平成14年からフレーム予算方式となった。

D市とE町は、学校裁量予算制度を導入しておらず、積み上げ方式を採用している。

比較的、規模の小さい自治体では、教育委員会が1つ1つの学校に聞き取りを行い、積み上げ方式を導入している。

節間(費目間)流用の有無：

A市では、学校維持運営費について可能である。B市では、費目間流用が可能である。C市は費目間の流用も可能であるが、「再配当申請」により、教育委員会の予算内の費目留保があればその予算で対応が可能である。D市、E町でも費目間の流用が可能である。

学校徴収金・公費私費区分：

A市では、公費私費負担区分は、「私費の負担区分」として私費の内容を定めている。学校給食費については、平成26年度より公会計化がなされ学校徴収金として取り扱っていない。給食費の未納対策事務については、学校で一定の対応をしたのち、未納蓄積の管理回収業務は教育委員会が行っている。学校徴収金については、「学校長が保護者の信託を得ていることから、学校長の責任のもと」未納対策事務は「未納対応マニュアル」を用いて、学校が行っている。B市では、学校給食費について市が導入している学校給食費管理システムでの督促状発送を記したマニュアルを作成しており、未納者への個別対応は教育委員会事務局が行う。学校徴収金については、「準公金事務取扱マニュアル」を学校に配布している。

C市では未納対策は各学校の裁量であり、未納対策へのマニュアルはない。D市では、未納対策は学校裁量となる。E町では、未納対策委員があり、学校事務職員と教育委員会が連携して、私費区分を明確にした。

上記の結果より、予算配当後の節間流用や学校の自主性・自律性を尊重する学校予算制度は、学校の創意工夫による予算獲得ができる可能性がある一方で、予算に認められた経費以外を支出することが困難である課題がある。

学校裁量予算制度については、A市教育委員会は、メリットとしては「学校ごとの特色に応じた計画策定や執行が可能」なことを挙げ、デメリットとしては「約500校の個別事情に応じた配当に対応することが困難」であるとしている。B市教育委員会は、メリットとして「学校裁量予算制度を導入することで、公平な予算配分、学校の実情に応じた予算編成、執行をすることができる」一方、デメリットとしては、「学校の権限が大きくなるために、学校職員に対して会計知識の指導をより丁寧に行う必要がある」としている。E町は積み上げ式であることから、自由裁量はあるものの、突発的な出来事に対する予算が少ないことが課題であるとしている。

また、公費私費区分も教育委員会の考えによるものである。積み上げ方式、学校裁量予算制度をとっても、学校の裁量に合わせた予算編成を行うことは、学校事務職員を含めた教職員の予算への力量が課題となる。

(2) 政令指定都市に教職員給与の負担権限が移譲された結果：

地方分権改革における最大の教員給与政策の改革は、2006年の義務教育費国庫負担制度の改変である。同時に、2004年の総額裁量制導入、教員における人事評価の導入など、自治体独自の教員政策が可能となった。

最新の改革では、2017(平成29)年度から法改正により国と都道府県が負担していた義務教育諸学校の教職員給与費が都道府県から政令指定都市に給与負担の権限が移譲されたことである。これまで課題とされてきた政令指定都市の教職員の任命権者と給与負担者が異なる「ねじれ問題」の解消を意図した改正であった。

このような教員制度の大変革と同時に地方財政の危機が継続する中、教員の評価・給与制度がどのように変化をしているのかを政令指定都市における教職員給与の権限移譲について教育関係者への聞き取り調査と文献・資料の検証をした。

政令指定都市に権限が移譲されることによる明確な教員給与「格差」は現状のところ生じてはいないが、給料表を独自に作成する方向性から今後「教員給与格差」が生じる可能性があることを示唆した。

結果、新たな給料表の成立や教員評価と連動した給料表が教員給与「格差」の一要因になり得ること、教職員給与において自治体間格差が拡大する懸念があることが検証できた。同時に、新しい給料表の選定・策定方法は教育委員会と教育関係機関(組合)との折衝があることを明らかにした。

注目した視点については、3点ある。

視点1：人事評価に連動した教員給与システムの自治体ごとの比較。今後は、人事評価と教員給与システムが今まで以上に連動し、結果、人事評価システムに連動した給料表の新たな「級」の設置、人事評価の芳しくない

教員は昇級できない仕組みが生じる可能性がある。今回の政令指定都市の調査では、新たな級を検討している自治体もあり、昇級の基準として人事評価が用いられる可能性は大に残されている。

視点2：都道府県から政令指定都市に教職員給与に関する権限が移譲される際に、給料水準が維持されるか。この水準については、額面では同等の水準を維持している場合や福利厚生面として政令指定都市水準になるなど、今後も検証の余地が残された。

視点3：外部からの圧力。給料表の水準に伴い、教職員組合は、政令指定都市に教職員給与の権限が移譲されたことによる勤務条件の悪化がないように何度も交渉を重ねていた。

(3) 事例調査における義務教育費の「公費」区分の選択：

地方分権改革後の自治体の特性を考慮した義務教育費の予算制度に着目し、公費私費区分等の予算制度の実態を整理することで、地方の実態に合わせた教育財政と地方間格差の関係について検証をおこなった。

(4) 今後の展望と残された課題

本研究によって上記の結果が明らかになった。今後は、次のような方向性を検討していく際に、本研究の成果有用になるものと考える。

義務教育費のトータルなコストの把握：

本研究では、教職員給与費とそれ以外の経費で分けて考察を行ったため、全ての経費をトータルで見据えた分析が十分でない。今後は人件費を含めたトータルな学校教育コストを把握することで、より「必要な」予算が検証できる。

教育政策との連動：

義務教育費の運営に要するコストの分析だけでなく、政策背景との関係をより綿密に検証することが今後は必要になると考えられ、本研究の成果はその際の基本的な枠組みを提供できる。

公費私費負担の自治体間のばらつき：

学校で徴収する私費負担経費は自治体または学校により考えが多様である。今後も本調査を続けて行うことで、公費私費の区分の分類分けとそれに伴う課題を検証できる。

政令指定都市に教員給与システムの権限移譲がなされた後の展望：

a 「ねじれ問題」の解消：県費負担教職員の給与負担者と人事の任命権者を一致することで「ねじれ問題」が解消された。つまり、教職員に対しての行政側の責任と権限が一元化でき、学校現場に即した教職員配置が可能となる一方で、広域人事への阻害や教員の質の担保できるのか、「定数崩し」が行われる懸念が残る。

b 都道府県と政令指定都市の役割分担の明確化：都道府県と政令指定都市の役割が明確

化されることにより、「地方分権」がより促進される。

c 教職員の資質向上の担保：今回は政令指定都市への権限移譲であったが、中核市まで権限を移譲することがあれば、広域人事を活かした教職員の資質向上が難しくなり、市町村間の交流を少なくする可能性がある。より小さい単位の「地方分権」されることによる「格差」への懸念が残る。

d 教育の機会均等の担保：本研究の課題でもある「地方分権」されることにより、教育の機会均等の保持、一定水準の教育内容の保証が困難になる可能性が生じる。教職員の給与水準や定数を維持できるのか、財源規模を鑑みて、政令指定都市の中でも財政的に厳しい自治体もあった。

e 政令指定都市の給与事務：政令指定都市の規模にも大小があり、教育委員会事務局の人数は一定でないといった現状から、専門性を有した給与事務の担当者を置くことができるのかといった課題が残る。

このように、限られた財源の中で、義務教育費にどれだけ負担できるのかについては、今後も検証が必要となる。給与負担権限を含め「地方分権」化することは、地域の実態に合わせた政策を可能とする一方で、「教育の水準の維持確保」という点については今後も検証しなければならない。

上記の結果も含め詳細な検証は、助成期間を通じて収集した資料を用いて研究論文を執筆予定である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

眞弓(田中)真秀、「地方分権改革後の教職員給与政策の実態-教員評価システムとの連動と教職員組合の交渉」、『日本教育行政学会年報』、査読有、第43号、2017、pp81-97

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計1件)

田中真秀、「学校の財務マネジメント」、加藤崇英・臼井智美編著『教育の制度と学校のマネジメント』、査読なし、時事通信社、2018、pp65 - 77

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

田中 真秀 (TANAKA Maho)

川崎医療福祉大学・医療技術学部・助教

研究者番号：50781530

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：

(4)研究協力者

()