

平成 30 年 8 月 31 日現在

機関番号：41601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H07392

研究課題名(和文) 地方自治体の教育予算編成における財政トランスファーの実態と効果に関する調査研究

研究課題名(英文) A research on the actual state and effectiveness of the fiscal transfer system in educational budgeting of local governments

研究代表者

櫻井 直輝 (SAKURAI, Naoki)

会津大学短期大学部・幼児教育学科・講師

研究者番号：60785385

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：申請研究では、地方交付税の基準財政需要額の算定基礎に着目し、自治体の予算編成に際してどのように認識され、利用され、予算編成の結果に反映されているのかを明らかにすることを目的とした調査研究を実施した。  
初年度は、予備調査としてX市の財政担当課及び教育委員会担当者にヒアリングを実施し、地方交付税やその算定基準等が予算編成のプロセスにおいてどのように取り扱われているのかを調査した。  
最終年度は、調査をふまえた質問紙を作成し、地方交付税の種別別に層化抽出した830市町村に対してアンケート調査を実施した。調査の結果からは、地方交付税が教育予算編成の段階においては概ね認知されていないことが示唆された。

研究成果の概要(英文)：This research focused on formula for base fiscal needs of the local allocation tax system and clarified how the formula is recognized, used and reflected in the budgeting process by local governments.  
In the first year, interview survey was executed as preliminary survey. In the second year, based on the result of the interview, I conducted that the questionnaire survey for about 830 local government educational authorities, which suggests that the local allocation tax was not almost recognized at the process of educational budgeting.

研究分野：教育行財政

キーワード：教育財政 地方交付税 基準財政需要額 教育予算編成 財政トランスファー

## 1. 研究開始当初の背景

地方分権改革は、機関委理事務の廃止や市町村合併による「受け皿」としての市町村の地力の向上をもたらした一方で、税財源の移譲は不十分であった。「集権的分散システム」とされる地方財政制度は分権改革前後を概ね一貫しているといえる。すなわち、国庫支出金と地方交付税交付金による財政トランスファーに特徴づけられる制度である。

戦後から現代に至るまで、教育財政研究の主たる関心は国庫支出金の運用実態や法制、制度理念、あるいは制定過程に向けられてきた。その一方で、裏財源として措置される地方交付税に関しては、その算定方法の複雑さや、交付税制度そのものが有する制度理念との関係から教育財政研究の対象とされにくい状況にあった。現在に至ってもなお、地方交付税を対象とした研究は乏しく、またあったとしても制度一般の解説や教育費の基準財政需要額算定方法の解説を行うもの、単位費用や条件基準を問題とし、それが教育条件整備に対して不十分なものであることを指摘する研究に限られてきた(植竹丘「『教育財政学』成立への遠い道のり」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』、第27号、2008年)。すなわち、地方交付税制度の運用実態や教育財政上の機能に関する研究は極端に少なかったといつてよい。

地方交付税制度は、地方自治を実現するために必要な「財政調整」と「財源保障」の二つの機能を達成する仕組みとして、標準的な団体における行政需要を想定し、一定のフォーミュラに基づいて算出された行政水準を達成するために必要な経費の不足分を地方自治体に対して交付している。この行政需要は、基準財政需要額として数値化され、算定に当たっては標準団体行政経費積算基礎に内訳が示される。教育財政においてもこの仕組みは同様であり、文部科学省と総務省との折衝による地方財政措置の結果が盛り込ま

れることになる。すなわち、地方交付税の基準財政需要額は、「間接的とはいえ地方教育費のあるべき姿を規定して」おり、「国の立場から見たあるべき財政需要を具体的に明示しているところに、・・・大きな意義が見出される」(市川昭午『教育サービスと行財政』ぎょうせい、1984年)のである。

では、現実の教育予算編成過程において地方交付税制度(基準財政需要額や実際に交付された交付金)がどのように教育委員会事務局の担当者によって認識されているのか、制度の存在が教育委員会の自律的な教育政策形成過程(=予算編成過程)においてどのように機能しているのだろうか。「国の立場から見たあるべき財政需要」は、地方自治制度と地方教育行政制度の枠内でどのように体现されているのか。この点に関して申請者は、2015年度に総務省の元担当者と埼玉県内のA自治体の財務担当係長に対してヒアリングを行った。ヒアリングからは、自治体予算編成に際して地方交付税交付金の存在が、担当者レベルでほとんど認識されていないことを明らかとなった(JSPS 科研費 15J12308)。

このような担当者の認識が見られたことが、市町村において一般的なものなのか、特異事例なのかについては全国の市区町村を対象としたサーベイ調査を通じて明らかにする必要がある。

## 2. 研究の目的

申請研究では教育予算編成過程における地方交付税制度の水準維持機能の態様を明らかにする。具体的には、地方交付税制度が示す「標準」が教育予算編成においてどのように認識され、どのように利用されているのか、そしてそれが予算編成結果である当初予算にどのように反映されているのかを明らかにすることが申請研究の目的である。

## 3. 研究の方法

### 文献・資料収集

ここでは、教育行財政、地方行財政関係の

既存研究の収集及びレビューと市町村の予算書（当初予算）の収集・分析を行う。併せて文部科学省を訪問し地方財政措置関係資料の収集を行う。この作業を通じて、予備訪問調査での質問項目の作成、質問紙原案の作成及びその精査を行う。特に2000年代以前の予算編成過程を対象とした研究（小川正人「地方自治体の教育予算編成に関する一考察」『教育行政学研究』第7号，九州大学，1992年ほか）の知見をもとに理論的な検討を進める。

#### 訪問調査

ここでは、質問紙調査作成に向けたケーススタディを実施する。市町村の予算編成過程に関する実態のヒアリングを通じて、予算編成過程モデルを作成する。

#### サーベイ調査

調査対象は全国の市町村を行政権能別に分類、それぞれの比率を計算したうえで、当該比率が反映される形で無作為抽出する（標本調査）。これにより抽出された標本を全国の自治体の状況に近似させることを意図している。配布から回収までは1か月を見込んでいる。回収後は、直ちに集計を行い、まず単純集計の結果に基づいた結果分析を行う。調査項目は、1）市町村の予算編成方式、2）教育委員会予算原案を調製する際の参考としている事項、3）原案作成時の関係団体ヒアリング状況、4）地方交付税制度のトップランナー方式導入の影響、5）地方財政措置された特別支援教育支援員、学校司書等の配置、予算措置状況（併せて市長存否負担指導主事についても調査）。6）地方交付税交付金に対する教委の意識である。併せて、7）教育委員会の予算編成スケジュールについて年表形式で作成を依頼した。

#### 4. 研究成果

ここでは、主に の結果について述べる。サーベイ調査は、政令市及び特別区を除く市町村を交付税種地にわけ、それぞれの種地から50%にあたる自治体が抽出されるように

無作為サンプリングを行った。その結果、831市町村が抽出された。

調査票を郵送で831自治体宛に発送し、うち4件が不達であった。最終的には275件から回答を得た（回収率33.3%）。

まず、1）予算編成の方法としては、全体の9割超の自治体で、「教育委員会が予算要求した事業は、すべて財務部局の査定を受ける」という回答であり、枠配分方式などを採用している自治体は少数に留まった。

2）予算編成の参考事項については、最も多くの自治体で参考としているのが「学校や教育団体の要望」で、次いで「前年度予算」であった。全体の9割弱が「自治体予算編成方針」を参考とする一方で、「地方交付税の積算基礎」を参考とする自治体は最も少なかった。この点は訪問調査の結果とも整合する。また「文部科学省からの通知（地財対策）」の結果も3割程度に留まった。

3）関係団体へのヒアリング状況では、9割弱の自治体が「学校」へのヒアリングを実施している。また、ヒアリングを実施していない場合も、要望書等の提出を以て学校のニーズ吸い上げに対応していることが明らかとなった。

4）トップランナー方式導入の影響については、明確な影響は観察されなかった。一つは、同方式導入以前から既に委託が進んでおり、地方交付税制度を実態に合せたということが示唆される。

5）特別支援教育支援員は、全体の9割弱の自治体で配置されている。配置の規模はまちまちであり、「特別支援教育支援員」とは異なる名称を用いている自治体も多く、その業務内容も特別支援教育に限定されていない。学校司書は半数程度の自治体で配置されていたが、資格のない司書補助員といった形態での配置も見られた。

6）地方交付税の教育費関係の算定基準・単価が教育配分の基準となっているかとい

う問について、6割の自治体が、「あまりそうとは思わない」「全くそうとは思わない」と回答した一方で、2割弱の自治体では、「全くその通りである」「ある程度はあまっている」と回答しており、教育委員会の予算編成の参考としていないが、予算編成過程のいずれかの場面である程度参考にされている可能性が示唆された。

交付税措置された費目に対する予算措置状況については、「教育情報化関係経費（ICT関係）」以外の費目では7割程度の自治体が「最低限の予算措置ができています」が、ICT関係では半分程度の自治体で予算が不足していることが示唆された。

地方交付税制度という財政調整システム及び財源保障システムの本旨からすれば、今回の調査結果は当然といえる結果である。一方で、教育の質保証のための財源確保という点において、国庫負担金の交付税化や地方財政措置では必要十分な予算が確保されない可能性が示唆された。特にICT関係経費が不足しているという点は、指導要領の改定などの教育課程の再編期においては、財政力が豊かな自治体とそうでない自治体とで差が生じてしまう可能性を示唆していると言える。地方交付税による財源保障が「地方教育費のあるべき姿」を担保しないのであれば、地方財政措置という財源保障戦略を再検討することも必要となってくる。

今後、市町村の財政統計や社会統計データと併せて分析を進めていくのと同時に、地方交付税制度が予算調製に及ぼす影響について、学校段階での予算関連要望の策定段階と市町村財務課による交付税制度の取扱い等を調査していく見込みである。

5．主な発表論文等  
なし。30年度中に公表予定。

## 6．研究組織

### (1)研究代表者

櫻井 直輝（Sakurai, Naoki）

会津大学短期大学部・幼児教育学科・講師

研究者番号：60785385