

研究指導 石光 真 教授

義務教育費国庫負担制度について

千葉 奈津美

1.はじめに

近年、国・地方税財政の「三位一体の改革」により、義務教育費国庫負担金における国の負担率が今までの1/2から1/3に下がった。負担率が下がることによって、どのようなことが起こるのか。このことによって日本の義務教育はどのようになるのだろうか。このような疑問をもち研究に至った。

2.三位一体の改革

政府は、地方分権の推進により、「地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた社会の実現」のために、地方財政の構造改革をすすめ、「税財源面での自由度・裁量度の拡大」、「国・地方を通じた財政健全の推進」によって効率的で小さな政府を目指している。この地方財政の構造改革が三位一体の改革である。

三位一体の改革とは「国庫補助負担金¹の改革」、「税源移譲²」、「地方交付税³の見直し」の3つの改革を一体的に進めることである。

この三位一体の改革は義務教育費国庫負担金にどのように関わるのか。それは「国庫補助負担金の改革」により義務教育費国庫負担金が削減され、「税源移譲」されるのである。これにより、今まで特定財源⁴だったものが一般財源⁵になる。

福島県でも、平成18年度予算の三位一体の改革関連項目を見ると、国庫補助負担金の改革により税源移譲が行われた。その額は172億円である。そのうち、介護給付費等負担金25億円、児童手当国庫負担金15億円、国民健康保険国庫負担金23億円、義務教育費国庫負担金78億円が税源移譲額になる。また、平成15度～平成18年度の税源移譲に結びつ

く改革額は440億円程度となる。

このように国庫補助負担金が削減され、税源移譲により、地方の負担となっている。

3.義務教育費国庫負担制度の概要

義務教育費国庫負担制度(義務教育費国庫負担法)とは「市町村立学校の教職員給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の原則1/3を負担する」制度のことである。

国庫負担対象経費は公立の義務教育諸学校教職員の給料・諸手当であり、国庫負担対象人員は約70万人である。国庫負担対象人員は、校長、教頭、教諭、養護教諭、栄養教諭、助教諭、養護助教諭、寄宿舎指導員、講師、学校栄養職員、事務職員である。平成18年度予算額は1兆6763億円である。

このような義務教育費国庫負担制度を行う意義を文部科学省は3つあげている。1つ目は、『憲法の要請に基づく義務教育の根幹(機会均等、水準確保、無償制)を支えるため、国は必要な制度を整備することが必要』だということ。2つ目は、『「教育は人なり」と言われるように、義務教育の成否は、教職員の確保、適正配置、資質向上に負うところ大』だということ。3つ目は、『教職員の確保と適正配置のためには、必要な財源を安定的に確保することは不可欠』だということ。つまり、義務教育無償の原則に則り、機会均等と水準の維持向上を図るのである。

4.義務教育費国庫負担制度の変遷

義務教育費国庫負担制度が開始されてから、この制度は以下の変遷をたどってきた。開始当初は教職員の確保と適正配置という目的を達成するために最低限確保しなければならない教職員給与費を国が一貫して保障することとした。昭和28年～昭和49年には地方の教育条件の整備状況や国と地方の財政状況等を踏まえて、負担対象経費を拡大した。昭和60年～平成16年には国と地方の役割分担、国と地方の財政状況等を踏まえて、給料・諸手当以外の費用を一般財源化した。平成16年には総額裁量制を導入した。総額裁量制とは義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組みである。そして、平成18年には国庫負担率を1/2から1/3に変更し、公立小・中学校、盲・聾学校の国庫負担制度と養護学校の国庫負担制度を統合した。

¹国庫補助負担金・・・国庫補助金(裁量的な補助金)・国庫負担金(国が義務的に支出する補助金)の総称。

²税源移譲・・・税源移譲とは、補助金に代わる地方公共団体の新たな財源として、国が集めている税金のうちの一定の部分を、地方が集めることができるようにすること。

³地方交付税・・・地方税として納められるものを一度国で集めて、各地方に再分配する制度。地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どこに住んでいる人にも、標準的な行政サービスを提供できるようにするため。

⁴特定財源・・・予算の配分において、特定の歳入をもって特定の歳出にあてるとされている財源。

⁵一般財源・・・国や地方の財政において、用途が特定されていない財源。

5.三位一体の改革による変化

義務教育費国庫負担制度は、昭和28年施行の義務教育国庫負担法の「市町村立学校の教職員給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の原則1/2を負担する」というものである。

しかし小泉内閣の「三位一体の改革」により、義務教育制度の費用負担について検討がなされた。政府・与党は義務教育費国庫負担金に関する合意事項として、平成16年11月26日には、「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。こうした問題については、平成17年秋までに中央教育審議会において結論を得る。中央教育審議会の結論が出るまでの平成17年度予算については、暫定措置を講ずる。」とした。さらに、平成17年11月30日には、「義務教育制度については、その根幹を維持し、義務教育費国庫負担制度を堅持する。その方針の下、費用負担について、小中学校を通じて国庫負担の割合は三分の一とし、8500億円程度の減額及び税源移譲を確実に実施する。また、今後、与党において、義務教育や高等学校教育等の在り方、国、都道府県、市町村の役割について引き続き検討する。」とした。

この合意事項の結果、義務教育費国庫負担法の一部が改正され、平成18年4月から国庫負担率が1/2から1/3に変更された。また、公立小・中学校、盲・聾学校の国庫負担制度と養護学校の国庫負担制度を統合することになった。

6.国と地方の教育の役割分担

教育は市町村と都道府県、国との間で役割を分担して行政サービスを提供している。国は教える内容を決め、都道府県が教員を任命し、給与を負担し、市町村が小中学校を設置・運営する。都道府県が給与を負担するのは、県費負担教職員制度によるもの。県費負担教職員制度(市町村立学校職員給与負担法)とは「本来、市町村が市町村立学校の教職員の給与費を負担すべきところ、優秀な教職員の安定的な確保と、広域人事による適正な教職員配置のため、都道府県が全額負担」する制度である。

国と地方の役割分担

		教育
国		大学 私学助成(大学)
地方	都道府県	高校 私学助成(幼～高) 小中学校教員の給与・人事 公立大学
	市町村	小中学校 幼稚園

こうして義務教育の経費の4割は都道府県がお金を出している。公立学校の義務教育についていえば、多くの場合、小・中学校は市町村立である。

義務教育費の経費

市町村が負担	都道府県が負担	国が負担
30%	40%	30%

7.負担率の削減によって起こりうる問題点

負担率の削減により、次のようなことが懸念されている。

文部科学省が示した試算によれば、補助率を引き下げて税源移譲した場合、東京都が5割増になるなど大都市は財源が増える一方、8割以上の県では財源が減少する。自治体によって税収が異なるため、十分に教育費を確保できる自治体と、そうでない自治体が発生する。そして、教育費が確保できない場合は「教職員の数を削減せざるを得ない」または、「教職員の給与を削減せざるを得ない」という状況が起こる可能性がある。教育の質が低下する。教育費の地域格差が拡大し、学力の地域格差が拡大する。義務教育費国庫負担制度では、義務教育のための予算として確保されたが、一般財源化すると、首長の判断で、他事業へ割り当てられる恐れがある⁶。

このような意見がある。義務教育費国庫負担金の削減について不安を感じている人が多いようである。

8.ヒアリング調査

義務教育費国庫負担金における国の負担率が今までの1/2から1/3に下がった。これによって福島県ではどのような状況になっているのか知りたいと思い、福島県庁を訪問し、職員の方からお話をうかがった。

⁶日本の教育を考える10人委員会

2004年度提言

“義務教育の地域格差は国を減ぼす!!” P.9より

<http://10nin-iinkai.net/data/teigen2004.pdf>

「平成 18 年から、義務教育費国庫負担率が 1/3 になりました。平成 18 年度の福島県の義務教育費負担金はいくらでしょうか」という問いに対しては、平成 18 年度の福島県の義務教育費国庫負担額は 317 億 940 万 4 千円だと教えてくださった。また、平成 13 年度からの金額を教えてくださいましたので、以下に、表にして載せておく。

福島県の義務教育費国庫負担金額の推移

(単位:円)			
年度	決算額	国庫負担対象額	国庫負担金額
13	124,269,210,421	119,544,755,260	59,772,377,629
14	124,358,751,369	117,739,504,581	58,869,752,290
15	113,910,229,338	107,062,516,905	53,531,258,452
16	104,779,347,490	101,463,802,348	47,552,742,310
17	105,565,908,619	102,200,371,960	47,799,369,637
18			31,709,404,000

(決算額には、小・中・盲・聾・養護学校への給与・職員手当などの支出額が入る。共済費は入らない。決算額の内、国庫負担対象以外の金額は、国の基準にはない手当である。また、別の法律に従って入ってくるため、国庫負担金と被らないようになっている。平成 15 年までは実支出額の 1/2 になっている。平成 16 年度から、国が総額を確保した上で地方の裁量を拡大する総額裁量制を導入したため、計算方法が変わった。平成 18 年度の予算では 1/3 になっている。)

「負担率の削減による影響はあるのでしょうか」という問いに対しては、今まで義務教育国庫負担金として入ってきていたものが、一般財源として一括で入ってくるため、交付税が全額きているのかわからない、そうだ。そのため、数値としてはっきり目に見えていたものが、見えなくなり、不透明なのが問題のようだった。また、はっきりした数値がないと財政グループに強く予算請求ができないし、予算の折衝が難しくなるかもしれないということ。さらに、試算よりも減っていたとしても気づくことが難しいため、どこかにしわ寄せがくる可能性があるそうだ。

「文部科学省が示した試算によれば、補助率を引き下げて税源移譲した場合、東京都が 5 割増になるなど大都市は財源が増える一方、8 割以上の県では財源が減少するそうですが、福島県では財源が減少するのでしょうか。」という問いに対しては、義務教育国庫負担金以外のものも含まれ、平成 17 年度は減少しているが、地方特例交付金⁷によってまかなえる

⁷地方特例交付金・・・国庫補助負担金の見直しに伴う暫定措置として、見直される国庫補助負担金の対象事業のうち、引き続き地方で実施する必要があるものに係る地方の一般財源の所要額の 1/2 に相当する金額を交

ためプライゼロになるそうだ。また、平成 17～18 年にかけて、税源移譲により所得譲与税⁸に移されている。しかし、19 年度の予算から実際に 3 割ほど減ることになるようだ。なぜなら、所得や、人口によって決まるため福島県では減少傾向になる。一方で、増えている地方自治体もあり、東京都や愛知県などが、当てはまるそうだ。

「自治体によって税収が異なるため、十分に教育費を確保できる自治体と、そうでない自治体が発生するそうですが、福島県は教育費の確保ができていのでしょうか。さらに、「教職員の数を削減せざるを得ない」または、「教職員の給与を削減せざるを得ない」という状況が起こる可能性があるようですが、教職員数の削減や、教職員の給与の削減を考えていますか」という問いには、国の基準⁹では 1 クラスあたり「生徒 40 人に教員 1 人」だということだ。しかし、福島県では平成 14 年から少人数学級を実施しており、「生徒 30 人に教員 1 人」になっている。国の基準より教員数が多い。そのため教員数は十分に確保されている。そして、人数が多いため、福島県の単独予算によって足りない部分を補っているそうだ。さらに、少人数教育の開始当初は小学校 1・2 年、中学校 1・2 年が対象だったが、平成 17 年度から全学年で少人数学級を実施するために予算を増やしている。そのため、ほかの部分で削減が行われることや、経費削減によって予算を確保している。しかし、予算には限りがあるため、ほかの部署との折衝によっては削減しなければならなくなる。それは知事の判断によるもので、知事の判断で削減され、県議会で予算案が通れば削減することになる。しかし、今のところ、そのような考えはないそうだ。

「教育の質が下がるかもしれないという話がありますが、教育の質が下がったりするのでしょうか」という問いに対しては、福島県としては教育に力を入れているということ。また、義務教育ではない高校教育と義務教育を比べてみると、義務教育は国庫負担制度で保証し、高校教育は地方交付税交付金で整備している。高校教育は義務教育と異なる点が多いが、義務教育ではないからといって、高校の教育の質が悪いわけではない。地方自治体の財政力に応じて、設

付

⁸所得譲与税・・・国税である所得税の収入のうち一部を地方に譲るものである。三位一体の改革の移行過程における国と地方の税源移譲のためのもの。所得譲与税は地方税増税の代替であるので、その用途には制限はない。

⁹国の基準・・・義務標準法による。学級編成について、国は原則 40 人を設定している。

置、入学定員、授業料などの独自の調整が可能であり、一般財源でも十分に対応できる。また、教育の質がさがるといえる考えは、義務教育費国庫負担制度を堅持したい立場からの意見であり、制度がなくなると、悪い点があることを強調して制度の維持を訴えるためのものではないかということだ。

「地方交付税交付金は、基準財政需要額¹⁰から基準財政収入額¹¹を引いたものによって決まります。そして教育費の基準財政需要額は以下の測定単位で決まると知り、実際の数値を教えてください。」とお願いした。

基準財政需要額の測定単位(2002年度)

		都道府県分	
		経常経費	投資的経費
教育費	小学校費	教職員数	
	中学校費	教職員数	
	高等学校費	教職員数 生徒数	生徒数
	特殊教育諸学校費	教職員数 児童数・生徒数 学級数	学級数
	その他の教育費	人口 公立大学等学生数 私立学校等生徒数	

(神野直彦・池上岳彦『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、2003年)

基準財政需要額は地方のから聞いた数値をもとに国が計算をするそうだ。数値については学校統計要覧の総括表のコピーをいただき、知ることができたが、すべての数値について知ることはできなかった。

平成17年

		都道府県分	
		経常経費	投資的経費
教育費	小学校費	教職員数	9759
	中学校費	教職員数	5580
	高等学校費	教職員数 生徒数	5091 56367
	特殊教育諸学校費	教職員数 児童数・生徒数 学級数	1463 1848 530
	その他の教育費	人口 公立大学等学生数 私立学校等生徒数	

このような数値を国に提出し、国の計算によって、基準財政需要額が決められるようだ。

9. おわりに

義務教育費国庫負担率が1/3に引き下げられても、すぐに、大きな変化があるわけではないようだ。もちろん財源は限られているので、教育費を確保するには努力が必要になる。しかし教育庁で、教育は大切なことだと考えているとお話をうかがったので、ほかの部署との折り合いをつけて、予算を勝ち取ってほしい。

<参考文献・参考HP>

- ・平野正樹『地方財政論』慶応義塾大学出版会、2002年
- ・岡本全勝『地方財政改革論議』株式会社ぎょうせい、2002年
- ・赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治『地方交付税の経済学』、有斐閣、2003年
- ・神野直彦・池上岳彦『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、2003年
- ・林宏昭・橋本恭之『入門地方財政』
<http://www3.plala.or.jp/hkyoji/weblocal/>
- ・芳賀太教『義務教育費国庫負担法と三位一体の改革』
- ・電子政府の総合窓口 <http://www.e-gov.go.jp/>
- ・文部科学省 <http://www.mext.go.jp/>
- ・総務省 <http://www.soumu.go.jp/>
- ・福島県 <http://www.pref.fukushima.jp/>
- ・義務教育国庫負担制度理解のために
<http://gikyohou.hp.infoseek.co.jp/>
- ・日本の教育を考える10人委員会
<http://10nin-iinkai.net/>
- ・教育予算と地方交付税
<http://www.can-chan.com/syo-tyu-kohuzei.html>
- ・財公用語辞典
<http://www.city.suzu.ishikawa.jp/Files/1/4901/html/06%20chihoukouhuzei.htm>

<ヒアリング協力>

福島県庁
福島県教育庁教育振興領域免許財務グループ
参事 笹島 敏さん
福島県教育庁免許財務グループ
副主査 若松 孝浩さん

¹⁰基準財政需要額・・・各地方団体が標準的な行政サービスを提供するために必要な一般財源額

¹¹基準財政収入額・・・各地方団体が標準的に収入しうる一般財源額(主として地方税)