



Title	地方分権改革下における義務教育財政の実証的研究－自治体教育条件整備行政の財政分析－
Author(s)	山崎, 洋介
Citation	大阪大学, 2025, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/101605
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

論文内容の要旨

氏 名 (山 崎 洋 介)

論文題名

地方分権改革下における義務教育財政の実証的研究
 ―自治体教育条件整備行政の財政分析―

論文内容の要旨

本論の目的は、義務教育財政制度に関わる一連の制度改革によって自治体の学級編制、教職員定数・配置、教職員給与費支出などの教育条件整備行政がどのように変容したかを財政的に調査、分析することにより、第2次地方分権改革の下で行われた公立義務教育諸学校の教育財政の成果と課題を実証的に明らかにすることである。

2000年代初頭より、義務教育費国庫負担制度の見直しを中心とする新自由主義的な義務教育財政の分権化が企図された。その結果、国庫負担率が3分の1に縮減され、教育条件基準法制度未確立の下でかろうじて成立していた義務教育条件整備のナショナル・ミニマム・スタンダードを規制改革する法制度改革が相次いで行われた。

教育研究者の大多数は、政府の制度見直し案に批判的であったが、国から地方への義務教育財政移転方法における国庫負担制度の是非と、教育条件基準が自治体に対してもつべき法的拘束力に関して見解が分かれ、学説は、自治体施策の多様性や自発性の発揮とナショナル・ミニマム保障のどちらをより重視するかを論点として、「市民自立自助型分権論」と「新福祉国家型地方自治論」に分岐している。そのため、義務教育財政の分権化による自治体の教育条件整備行政変容の実態を、ナショナル・ミニマム・スタンダードの充足を焦点にして財政的に調査、分析することにより、先行研究における論点についての実証的な検証を試みた。

〈研究課題1〉「三位一体改革による制度改革の結果、公立小中学校教職員給与費のナショナル・ミニマム保障が後退し、地方財政を圧迫して財政力による教職員給与費支出格差が拡大したのか」についての調査した結果、国による教職員給与費保障制度が不安定化して自治体の財政を圧迫したこと、自治体間の施策差が拡大したことが認められた。多くの自治体は給与費支出の「上乗せ分」を削減し、財政力が弱い自治体は給与費支出実額が総額（国庫負担限度算定額）を下回り、義務教育費国庫負担金の一部を政府に返納していた。総額裁量制導入と給与水準決定の完全条例委任化は、教職員給与水準決定における自治体裁量権を拡大したが、文科省により省令基礎給料月額が切り下げられ続けたこと等によりナショナル・ミニマム・スタンダード自体が引き下げられ、総じて給与水準低下の方向に作用したことが明らかになった。

〈研究課題2〉「義務教育財政の分権化による一連の規制改革により、自治体の教育条件整備行政はどのように変容したのか」についての調査した結果、拡大した地方裁量権を活かした自治体独自の教育施策の実施が拡がり、特に少人数学級制は、教育の「ローカル・オプティマム」の象徴とされ、模範とされたことが明らかになった。しかし、少人数学級制は、県・政令市費負担教員だけで担われたのではなく、規制改革により活用可能となった指導方法工夫改善加配の「振替」や、市町村費負担教員などのミックスにより成り立っていた。総額裁量制活用による「減らす自由」の行使、給与水準の引き下げ、非正規任用と「定数くずし」の多用などにより「安上がり」に教職員を調達することで、自治体は定数を大幅に上回る独自教職員増を行わなくても実施可能であったことが看取された。

それは、教職員定数や給与保障のナショナル・ミニマム・スタンダードを切り崩す「下回り運用」とも言え、増学級数に対し過少な教職員数配置、非正規任用の増加、給与水準の引き下げなど、教職員への負担増と賃金・労働条件、教育条件の後退の上に成立していることが判明した。また、総額裁量制は、文科省が給与費の全国的標準を引き下げることで、自治体に自ら給与水準を引き下げさせる制度としても機能しており、近年は、教職員確保の困難化などから、自治体のさらなる給与水準引き下げが不可能となり、制度導入当初のように「減らす自由」を行使して教職員数を確保するメリットを活かすことが困難になっている実態も明らかになった。

独自施策実施の財源となってきた指導方法工夫改善加配の予算は、2021年より段階的に実施されている小学校全学年での35人学級制の原資として転用され、また、文科省の指導方法工夫改善加配活用方針が転換されて自治体の

裁量幅が狭められる中、独自教育施策実施の自由度は実質的に縮小されている。その結果、少人数学級制は、多くの自治体で、さらなる少人数化への拡充ではなく、フェイドアウトする傾向にあることが明らかになった。

このため、従来の独自施策を維持、拡充し、「先進自治体」と評価されてきた自治体は、ある特定領域におけるナショナル・ミニмум・スタンダードを充足しない「下回り運用」を、いっそう行わざるをえない財政状況になっていると推察される。しかし、教職員への負担増となる施策の強行は、長時間過密労働など労働条件の悪化と教育条件悪化による教育困難を招き、教職敬遠や休職・退職者増、教員不足・未配置などの要因となっている。

〈研究課題3〉「地方裁量権の拡充を活用し、各自治体はどのような教育『ローカル・オプティмум』を実現したのか」について調査した結果、ほとんどすべての自治体が標準を超える学級編制を行っており、自治体間の施策差が確認されたが、そのほとんどが、増学級数に対し過少な教職員数の配置を毎年度ほぼ同じように繰り返していることが看取された。教職員実数が定数を下回る自治体も一定存在し、それらの自治体では、定数を充足しない過少な教職員数によって独自の少人数学級制を実施している実態が明らかとなった。また、どの自治体も政策的非正規率が増え続け、比較的大きかったその施策差は近年やや縮小傾向にあることが見出された。

教育条件整備指標と財政指標との相関関係を考察した結果、財政状態に余裕のある自治体は、少人数学級制など学級を増やす施策を行いやすいこと、地理的に児童生徒密度の高い自治体では少人数学級制を採用しにくいこと、独自任用教職員は、そのほとんどが非正規任用となりやすいことなどが示唆された。さらに、教育条件整備行政における「ローカル・オプティмум」の特徴をクラスタ分析した結果、財政力や財政の余裕・逼迫度などの財政状況、人口密度など地理的条件の違いにより、6つのクラスタと東京都、鳥取県の特異事例に分類された。

鳥取県、高知県、「宮城県」（仙台市以外の宮城県）・仙台市の教育条件整備行政の事例研究により、独自教育施策を実施する上での障壁は財源の確保にあることが明らかになった。財政力が脆弱な鳥取県は、県職員給与費削減措置によるワークシェアリングと市町村からの協力金によって、独自の少人数学級制を開始した。そして、「減らす自由」の行使、指導方法加配の一部の少人数学級制活用、新規正規教員採用数の抑制と臨時的任用多用、「定数くずし」や国の補助事業活用による非常勤講師増員などによって、給与費負担をさらに削減し、県単独教員増員の財源を確保していた。

同じく財政力が脆弱な高知県や「宮城県」においても、鳥取県と同様の制度「下回り運用」によって独自施策が実施されていることが確認できた。ただ、そのような教職員負担増に依拠した財政運営は、教職員の不満や、教職不人気などを生じさせていることも明らかになった。また、高知県では教員配置予算を確保しても教員不足のため配置できずに予算を使い残してしまい、それに対応して国への加配申請数をセーブして自ら教員定数を減らしている深刻な実態も判明した。一方、仙台市は、ナショナル・ミニмум・スタンダードを上回る施策を行っていたが、同じ宮城県下の仙台市以外との施策差が拡大しており、居住する自治体の財政力により教育条件整備行政に大きな施策格差を生じさせることは、法の下での平等や教育の機会均等といった権利保障原則における問題を惹起させる。

クラスタ分析による教育条件整備行政の類型化によって、財政力が弱く増学級、教職員増、給与費支出増などに消極的なクラスタが多く確認できたが、脆弱な財政力にもかかわらず、片山・平井県政期の鳥取県、尾崎県政期の高知県等は、積極的な教育条件整備行政を展開していた。こうした教育政策重視の県政の経験と、そうした政治姿勢をとらせる背景となった国政における教職員定数改善計画（案）立案などの前向きな教育政策の展開は、教育条件整備行政の前進を展望する上で大きな教訓となる。しかし、自治体首長や当局が、「ローカル・オプティмум」として「上乗せ・横出し」する独自施策実施のために、プライオリティを上げて特定施策の費用を措置する一方で、その財源を捻出するためにプライオリティを下げられた他の予算が削減され、ナショナル・ミニмум・スタンダードを下回る状態となったり、首長の交代や当局の政策転換により、独自施策実施が持続しなかったりする事例も確認されたことは、国による安定した教育財政保障制度の必要性を改めて認識させる。

以上の調査結果から導き出せる結論は、すべての自治体が、すべての領域においてナショナル・ミニмум・スタンダードを達成し、その上に「上積み・横出し」行政による積極的な意味での「ローカル・オプティмум」を実現するためには、法制度により全国的な教育条件整備のための最低基準を設定し、その実施に必要な財源を国が保障し、かつ、自治体はその財源を基準充足のために必ず支出することを前提として、地域の実情に合わせて「上乗せ・横出し」行政が可能となる十分な財源の確保を行うことである。

そのために必要なことは、①教育的ニーズを充足する最低基準の設定と、国による必要財源の安定的な保障制度の構築、②自治体にナショナル・ミニмум・スタンダードを充足するための支出を義務付け、行政裁量権は最低基準を上回る場面のみに発揮する仕組みの制度化、③教育行政を住民自治により検討・監視し、より良い施策を追求する仕組みの確立、④必要な財源確保に関する税財政制度のあり方の検討である。これらの課題に取り組むことで、ナショナル・ミニмум・スタンダードを確保し、地域特性を生かした教育の向上を図ることが期待される。

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏 名 (山 崎 洋 介)			
	(職)	氏 名	
論文審査担当者	主 査	教授	園山 大祐
	副 査	准教授	高橋 哲
	副 査	教授	藤川 信夫

論文審査の結果の要旨

本論文は、2000年代以降の義務教育財政の地方分権化の実証的総括に挑んだ論文と評価できる。

戦後の憲法・教育基本法の柱のひとつである教育の地方自治実践をめぐる、自治体施策の多様性や自発性の発揮とナショナル・ミニマム保障のどちらをより重視すべきかが争点となってきた。先行研究においては、概念的な制度論上の議論に終始しがちだったが、本論は、三位一体改革以後の具体的な自治体教育条件整備行政の財政分析を行うことで、論点についての実証的検討を行ったところに学問的な意義がある。

本論文は、序章と結論のほかに4章で構成されている。第1章では、公立小中学校教職員給与費支出の動向、第2章では、義務教育財政の分権化による自治体教育条件整備行政の変容についてまとめ、以上より、義務教育財政の分権化が教育条件整備行政に与えたインパクトについて明らかにしている。次に第3章では教育条件整備行政における自治体間の施策差と類型について、続く第4章では、上記の類型にもとづき教育の「ローカル・オブティマム」に関する事例研究を鳥取県、高知県、宮城県と仙台市で実施した。これらから教育条件整備行政の「ローカル・オブティマム」の実態を明らかにした。

本論文は、情報公開請求にもとづく一次資料を中心に学級編制、教職員定数、教職員給与費支出などのデータ分析、ならびに、自治体や教職員組合へのインタビュー調査などを通じて、地方分権改革下のリアルな義務教育財政の実相を明らかにしている。特に、教育の「ローカル・オブティマム」の象徴とされた自治体独自少人数学級制の多くが、「減らす自由」と称された、ナショナル・ミニマム・スタンダードを下回る行政運営により実施されてきたこと、先行研究では検討されていない近年の動向から、給与水準引き下げや多忙化など教員への負担増を伴う施策が限界を迎え、現在の教育現場が抱える教員の長時間過密労働や非正規化、教員不足などの要因となっていることなどを実証したことは、問題の理解と解決のための教育行政を実施する上で意義がある。

本論文が明らかにした研究成果は、今後の義務教育財政制度のあり方を展望する議論と制度再構築のために大きく貢献しうるものであり、教育学に留まらず、財政学、行政学などの社会諸科学にまたがる重要な学術的提起を行っている。

以上より、本論文は博士（人間科学）の学位に授与するにふさわしいものと判定した。