The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

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)	山﨑, 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

博　士　論　文

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―

2025 年 3 月

大阪大学大学院人間科学研究科
人間科学専攻教育環境学講座教育制度学分野

（　山﨑　洋介　）

序章　地域分権改革を分析する視点としてのナショナル・ミニマム.1
序.1.　本論の目的.....1
序.2.　地方分権改革をめぐる議論と分析の視点 3
序.2.1.　新自由主義と地方分権改革 3
序.2.2.　地方分権改革とナショナル・ミニマム 5
序.2.3.　義務教育財政とナショナル・ミニマム・スタンダード 14
序.2.4.　「ローカル・オプティマム」実現論 18
序.3.　先行研究の検討 22
序.3.1.　義務教育財政制度をめぐる議論の一致点と相違点..... 22
序.3.2.　論点①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 25
序.3.3.　論点②教育条件基準が自治体に対してもつべき法的拘束力 29
序.4.　自治体の教育「ローカル・オプティマム」の検証 31
序.5.　研究方法と構成 33
序.6.　用語と統計..... 34
Ⅰ　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 41
1.　公立小中学校教職員給与費支出の動向 41
1.1.　義務教育財政の分権化の内容 41
1.2.　三位一体改革における義務教育費国庫負担制度の見直し .. 43
1.3.　国庫負担率縮減が教職員給与費支出に与えた影響..... 45
1.4.　総額裁量制導入と教職員給与費財政の動向..... 50

1.4.1.　総額裁量制導入までの経過と制度の仕組み 50
1.4.2.　制度変更点と導入時の評価 52
1.5.　自治体の教職員給与支出の分析 55
1.5.1.　教職員給与費実額、総額と総額上回り率 56
1.5.2.　総額裁量制の運用と教職員給与単価の低額化 64
1.6.　小括 70
2.　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 .. 75
2.1.　地方裁量権を拡大した規制改革の評価 75
2.2.　学級編制の動向 77
2.2.1.　自治体独自少人数学級制の広がり 77
2.2.2.　実学級数、標準学級数と増学級率 79
2.3.　教職員定数・配置の動向 80
2.3.1.　都道府県・政令市負担教職員実数、定数と定数充足率 80
2.3.2.　指導方法工夫改善加配と少人数学級制への活用 84
2.3.2.1.　加配定数の創設と活用の歴史 84
2.3.2.2.　加配定数配当の量的動向 88
2.3.3.　市町村費負担教員による独自の少人数学級制 91
2.3.4.　校種、職種別の定数充足率 93
2.4.　教職員の非正規化の動向 95
2.4.1.　非正規教職員の急増 95
2.4.2.　「定数くずし」の多用 98
2.5.　小括 101
Ⅱ.　教育条件整備行政の「ローカル・オプティマム」の実態 108

3.　教育条件整備行政における自治体間の施策差と類型 108
3.1.　学級編制における自治体間の施策差 108
3.2.　教職員定数・配置における自治体間の施策差 111
3.3.　教職員の非正規任用における自治体間の施策差 114
3.4.　教育条件整備指標と財政指標の相関関係 117
3.5.　教育条件整備行政の特徴による類型化 121
3.6　小括 126
4.　教育「ローカル・オプティマム」の事例研究.....130
4.1.　鳥取県 131
4.1.1.　片山・平井県政と少人数学級制.....131
4.1.2.　鳥取県教育条件整備行政データによる検証 138
4.1.3.　鳥取県の教育「ローカル・オプティマム」の考察.....145
4.2.　高知県 147
4.2.1.　高知県における教員不足・未配置の状況.....148
4.2.2.　高知県における教員供給と教員不足・未配置 149
4.2.3.　高知県の教員需要と教員不足・未配置.....157
4.2.4.　高知県の教育「ローカル・オプティマム」の考察.....175
4.3.　「宮城県」と仙台市 178
4.3.1.　「宮城県」と仙台市の教育条件整備の施策差 178
4.3.2.　「宮城県」と仙台市の施策差の考察 184
4.4.　小括 186
5.　結論 193
5.1.　調査結果のまとめ 193

5.2.　調査結果の考察.....198
引用参考文献一覧.....207
資料・統計（議会、行政、研究機関等）.....207
文部科学省への情報公開請求により入手した文書.....214
鳥取県教職員組合より入手した文書.....215
高知県教職員組合より入手した文書.....215
宮城県教育委員会より入手した文書.....215
仙台市教育委員会より入手した文書.....215
引用・参考文献.....216
初出一覧.....227
謝辞.....229

序章　地域分権改革を分析する視点としてのナショナル・ミニマム

序.1.　本論の目的

本論の目的は、2000 年代初頭から開始された義務教育財政制度に関わる一連の制度改正により、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[1]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[2]の下で行われた公立義務教育諸学校の教育財政[3]の成果と課題を実証的に明らかにすることである。

1990 年代以降、先進諸国において、中央政府が担っていた権限や財源を地方政府に委譲し、基本的な公共サービスを住民に身近な地方政府に担わせる体制へと改変する地方分権改革が盛んに行われた。日本でも、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本的ルールの見直しなどが行われ、義務教育行政においてもまた、地方分権改革が推進された。それは、戦後教育改革により確立したものの「未完の改革」とされてきた教育の地方自治を発展させ得るものとして教育界の期待を集めた。

しかし、その改革の焦点となったのは、義務教育財政の中心である義務教育費国庫負担制度の見直しであった。政府が強力に推進した三位一体改革（国庫補助金削減・地方交付税削減・税源移譲の一体改革）の「税源移譲」の財源捻出のために、義務教育費国庫負担金が「削減の最優先対象として狙い撃ち」（小川 2010, p.66）され、改革の俎上にのせられたからである。

改革当時の義務教育費国庫負担制度とは、国が設定する公立学校教職員の給与水準とその標準定数をもって教職員給与費国庫負担上限額を算定し、都道府県の教職員給与費実支出額（以下、実額）に対しその 2 分の 1 を国庫負担金（使途限定特定財源）として交付し、残りの 2 分の 1 の額を地方交付税交付金（一般財源）算定の基準財政需要額に算入して財政調整を行う制度であった。政府は、この制度を見直し、

国庫負担金を定額化・交付金化、あるいは全額一般財源化とする教育財政システムに転換することを目指した（内閣府 2002a, pp.73-74）。

改革のあり方をめぐっては、政府内の文部科学省（以下、文科省）、総務省、財務省の三つ巴の政策論議とともに、自治体や教育団体、政治家や研究者を含めた活発な議論が展開された[(4)]。議論が白熱し、一時は義務教育費国庫負担制度の廃止さえ現実味を帯びる政治的状況となる中、文科省は「制度の根幹を保持」（内閣府 2002a, p.3）するため、学級編制の弾力化と「定数くずし」の法認（2001 年）、総額裁量制導入と公立学校教職員給与水準決定の都道府県条例委任化、加配定数の少人数学級活用可能化（2004 年）など様々な「規制改革」を実行した。その結果、義務教育費国庫負担制度は廃止を免れたものの、2006 年の義務教育費国庫負担法改正により、国庫負担割合を 2 分の 1 から 3 分の 1 へ縮減することで政治的決着が図られた。

本論は、これら第 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制度に対する一連の制度改正を「義務教育財政の分権化」と称す。

義務教育財政の分権化は、その後の自治体の教育条件整備行政に大きなインパクトを与えた。近年の先行研究（世取山 2012、青木 2013、井深 2020、佐久間・島﨑 2021、佐久間 2024 など）は、自治体の義務教育条件整備行政に特徴的に表れている、①少人数学級制など自治体独自教育施策の拡大、②教職員給与費負担の抑制・削減、③教職員の非正規任用多用などの施策や、義務教育全体の問題として深刻化する、④教員の長時間過密労働と⑤教員不足・未配置などの背景に、義務教育財政の分権化の影響を指摘している。

そのため、義務教育財政における地方分権化が自治体の教育条件整備行政に与えた影響と、分権改革により拡大した裁量権を活かして各自治体が取り組んだ独自施策の成果と課題を実証的に明らかにすることは、現在の教育条件整備行政を改革、改善し、教育諸問題を解決する上で、大きな意義を有する。

序.2.　地方分権改革をめぐる議論と分析の視点

序.2.1.　新自由主義と地方分権改革

地方分権は、地方自治を発展させるために研究され、発展させられてきた概念であるが、本論が研究対象とする 1990 年代以降の地方分権改革は、新自由主義と関係が深い。西側資本主義陣営が対抗してきたソ連の崩壊と社会主義諸国の退潮により冷戦体制が転換されたには、特にその傾向が顕著となった。

新自由主義は、経済的自由を中心とする理論[5]であり、中央集権型の福祉国家政策に対抗して登場した。新自由主義論者は、国家による所得の再配分を通じ、国民の最低限のニーズをすべての国民に保障しようとする福祉国家[6]的な国家管理思想の拡大が、本来私的領域に委ねる事柄にまで行政が介入した結果、行政の肥大化や住民の行政依存、自助精神の衰退を招いたと批判する。そして、個人の自由と責任を重視し、市場機能の活用によって競争を活発化する政策を志向する（宮脇 2010, p.25）。

先進資本主義諸国が新自由主義的な地方分権改革を推進した背景には、グローバル競争に対応するために「安上がりの自治」を求める大資本の経費削減圧力があった。経済のグローバル化により、①世界の市場化、②全世界への多国籍企業の進出、③情報・通信技術の変革を伴うメガ・コンペティション（大競争）時代を迎える中、先進資本主義国における国家は主要な多国籍企業の競争手段として位置づけられ「国民的競争国家」（J・ヒルシュ 1998, pp.112-198）として再編され始めた。さらに、少子・高齢化の進行は高福祉・高負担の福祉国家の財政を圧迫したため、先進資本主義諸国は、多国籍企業にとって経済的成長の足かせとなる福祉国家政策の見直しに着手した。

その方策として採用されたのが、政策に徹底して市場原理を適用するイデオロギーである新自由主義による行政マネジメントであった。

各国で、公私間の役割範囲の見直し、公共部門の民営化・自由化、

公的規制・基準の緩和・撤廃、民間活力の導入、NPM（New Public Management）の導入などの新自由主義的政策が進められたが、その主要な方策の一つとして推進されたのが地方分権改革であった。

各国の地方分権改革の実践は多様であるが、新自由主義的な地方分権改革に対しては、公共部門の縮小を促進し、国民福祉を後退させているとの批判が強い。

池上（2004, pp.17-22）は、「新自由主義的分権」の事例としてアメリカ合衆国を挙げ、中央政府が権限移譲によって対外政策に重点を置く「小さな政府」化し、地方政府どうしが企業誘致や高所得住民の確保を目指す減税、福祉切り下げ、規制改革といった競争を展開していることを批判した。

成瀬・二宮（2005, pp.172-174）は、新自由主義的な地方分権改革が、高福祉の税源を成り立たせてきた応能負担原理による垂直的所得再配分構造を、応益負担による水平的所得再配分へ構造転換する福祉国家解体戦略として取り組まれていると指摘した。

日本においても、危機に陥った国家財政の緊急避難的対策のために、政府の大方針として「行政改革」「構造改革」が掲げられ、その実施方法として地方分権改革、規制改革が推進された側面が大きい。国の歳出削減のために、憲法の社会権的基本権に基づいた国に対する人権保障的規制・基準や競争是正的規制を緩和・撤廃し、「小さな政府」の下で国民や自治体に「自己責任」「自助努力」を求める政策を推進しようとしたのである（神野・金子編 1999、池上 2004、井深 2020 など）。

一方、地方分権改革には、中央集権的な行政を打破し、地方自治体が地域の視点に基づいて地方自治政策を展開できるという期待も寄せられた。池上（2004, pp.17-32）は、地方税を中心とする税財政制度と標準的サービス水準の財源保障と財政力格差の縮小を実現する財政調整制度の整備によって、地方政府が地域の視点に基づいた公共サービスを展開するカナダの事例を挙げ、「分権的福祉政府」と評価した。

日本において地方分権改革が一定支持された背景にも、日本国憲法

の大原則の一つでありながら、中央集権的な自治体統制を排除できないでいた地方自治実践の充実・発展に対する国民の期待があった。1993 年の国会では、「国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21 世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立する」（衆議院 1993、参議院 1993）とする決議が全会一致で可決された。

三位一体改革批判の急先鋒であった平岡・森（2005, p.21）でさえ「『三位一体の改革』には、たんに自治体につかいやすい財源の措置を行うというだけでなく、それを通じて各地域における『草の根民主主義』の発展を追求していくという日本社会の将来にとっての大きな意味が込められていると解すべきだといえます。いいかえれば、それは地方自治の発現のための改革だと表現してよいものです」と、その理念そのものには肯定的理解を示していた。

それゆえ、「1990 年代以降の地方分権改革は、豊かな地域生活を築くための地方自治の拡充と、小さな政府を目指す新自由主義的行政改革と、この二つの潮流のせめぎ合いの下で推進が図られている」（井深 2020, p.1106）とみることができる。

序.2.2.　地方分権改革とナショナル・ミニマム

新自由主義思想による福祉国家政策切り崩しの主な標的となったのはナショナル・ミニマム（国民生活の最低限度）保障である。

「ナショナル・ミニマム」の用語は、その使用者によって「国民（生活）最低限保障」（井上 2012, p.1）、「国民的必要最低水準の行政」（吉岡 1987, p.111）、「憲法に規定されている生存権を保障するための国家的な水準（国家最低限保障水準）」（中西 1997, p.277）、「すべての人が『人間の尊厳に値する生活』を営むために、国が保障すべき、社会領域における最低限基準」（福祉国家と基本法研究会他編著 2011, p.74）など多義的な使い方がされている。本論では、「ナショナル・ミニマム」の用語を、原語の「National Minimum」の語義通りに

「国民生活の最低限度」と訳し、それを保障する意味で使用する際には「ナショナル・ミニマム保障」と表現し、その水準や基準の意味で使用する際には、「ナショナル・ミニマム・スタンダード（国家最低限保障基準)」と表現する。

ナショナル・ミニマム概念は、1897 年にウェッブ夫妻が「国民の誰もがその水準を下回ってはならない生活の諸条件」と規定して以来、社会保障制度の研究と実践によって発展させられてきたものである（『経済学辞典〈第 3 版〉1992, p.1021)。その当時は、標準的な賃金、労働時間、保健衛生、余暇等の共通規則を法定し、それ以下の条件で就労させないという労働組合運動の目的として提示されたものであった。その後、生存権思想と結びつき、全国民を対象とする貧困に対する所得保障と失業、疾病、老齢保険が結合した社会保障制度の整備を方向づけたのは、イギリスのベヴァリッジ報告（1942 年）であった。

日本おいてナショナル・ミニマム保障を体現しているのは、「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定した日本国憲法 25 条 1 項である。その規範内容は、ウェッブ夫妻が定立したナショナル・ミニマム保障の概念を広く国民一般に拡張したものとなっている。さらに、2 項が社会保障、社会福祉および公衆衛生の増進を国の責務と規定していることは、水平的再分配の社会保険中心であったベヴァリッジ報告のナショナル・ミニマム保障の概念を、垂直的再分配を前提として国民の生存権保障の不断の増進を志向するものに進化させた（本多 2012, p.33)。

だが、戦後日本において推進された「福祉国家」政策は、生存権保障のための社会保障政策の展開を中心とするものではなく、経済先進地域優先の開発により集積される利益を、公共事業を通じ再配分する開発主義的な性格を帯びたものであった[7]。それゆえ、ナショナル・ミニマム保障は、国が中央集権的に立案した国土開発施策を自治体に確実に実施させ、その水準を保持せしめるための財政的な措置を行うことで、地域間の「均衡ある発展」（国土交通省 1962）を目的とするものとなった。その結果、開発主義的な「福祉国家」政策が自治

体を国に依存、従属させ、自立性を失わせてきた、また、地域開発の方法が画一化を進め、自治体の自立的な発展を阻害して「均等ある発展」どころか地域間の不均等発展を拡大してきたという認識が広がり、それに対抗する地方分権改革が志向されてきた。

しかし、ナショナル・ミニマム保障の解体、縮小を進めようとする新自由主義的分権改革の展開という政治経済状況を前に、あるべき地方分権改革の実践をめぐる評価と展望に分岐が生じている。その分岐点となったのは、地方分権の実践における、自治体の裁量権発揮とナショナル・ミニマム保障の間に生じる緊張関係のとらえ方の違いである。各研究者の地方分権の評価における研究的立場は、以下の二つの分権論のどちらを、どれだけ、より重視しているかにより成り立っているようだ。

1 つは、福祉国家におけるナショナル・ミニマム保障よりも地方分権化による地域的な多様性、柔軟性、自主性を重視する主張であり、個々の市民の自立自助に出発点を置き、地方分権化の徹底による基礎自治体の市民自治を基本とする地方自治を志向する。この主張を、本論では「市民自立自助型分権論」と表現することとする。

もう 1 つは、国民の社会権に立脚したナショナル・ミニマム・スタンダードの全国的統一性、共通性、普遍性を重視する主張であり、地方自治による地域的多様性や自発性の発揮は、あくまでナショナル・ミニマム保障を前提にした上で成立すると考える。この主張を、本論では「新福祉国家型地方自治論」と表現することとする[(8)]。

こうした「市民自立自助型分権論」と「新福祉国家型地方自治論」の見解の相違は、1949 年に GHQ の要請で日本政府に勧告された「シャウプ使節団日本税制報告書」（以下、シャウプ勧告）[(9)] と、それをもとに実施された政府の税財政改革に対する評価の違いとして 1950 年代より議論されてきたものであった。

シャウプ勧告は、行政責任の明確化、能率、市町村優先という三原則を示し、地方自治の強化、確立のための財政面については、地方財源の拡充強化策と国庫補助金の整理・廃止、平衡交付金制度の創設な

どを提案した。平衡交付金制度は、各自治体の財源不足額の積み上げ合算額として交付金額を算定するために、自治体からの積み上げ方式による客観的合理的な基準財政需要額を算定し、交付金を自治体の一般財源として確保すること、その地方自治的な運用のためのメンバーの過半数を自治体代表とする運営組織である地方財政委員会を設置して、国との調整を図ることなどを含んでいた。

教育については、地方の事務、責任であることを確認し、教育の必要最低水準を法定し、それを基準に各自治体が自主的に決定し確保していることを原則としていた。そのための財源は、財源調整保障機能を果たす平衡交付金制度により、一般財源としてすべての自治体に保障して、教育条件基準と財源保障の一体化を図る構想であった。

勧告を受けた政府は、勧告の趣旨を尊重した税財制改革に着手したが、地方財源拡充のための国と自治体間の財源調整は実現されず、平衡交付金交付額水準は低く抑制され、国庫補助金の整理・廃止も不徹底に終わった。その結果、地方財政難を招き、改革の核となるべき地方財政委員会制度や地方財政平衡交付金制度は、十分な成果をあげることなくわずか 3 年で廃棄され、現行の地方交付税制度へと転換した。

藤田（1984 p.267）は、シャウプ勧告が「『中央政府の財政が、今日以上に確乎たる基礎をえた時』に、必要な平衡交付金が毎年支出されるであろうと述べ、最初から十分な交付金が支出されることを期待しなかったようである」と指摘し、「必要な平衡交付金総額の確保について、周到な構想をたてることを怠ったように考えられる」とも評価した。

「市民自立自助型分権論」の主張者の多くは、シャウプ勧告の理念と政府の税財政改革の実践が、中央集権的な行財政制度からの脱却の試みであり、「民主主義的な現代的地方自治が展開されるはずであった」（関野 2006，p.32）、「日本財政史上画期的なもの」（田中 p.132）であったと高く評価する。しかし、「新福祉国家型地方自治論」を主張する者の中には、シャウプ勧告と日本政府の税制改革が古典的市民自治論を継承したものであり、地域単位の受益者負担主義モデルにつ

ながる自己完結型自治体を志向することでナショナル・ミニマム保障崩壊の契機となったと評価する者もいる（二宮 2011, pp.181-185 など)。

これまでの財政学においては、前者の説が有力となってきたが、1990 年代以降の新自由主義的な地方分権改革の進展によって再びナショナル・ミニマム保障が揺らぐ事態を迎え、改めて地方分権をめぐる議論に「残された課題」を解決し、発展させる必要が生じたと言えよう。

現時点における「市民自立自助型分権論」と「新福祉国家型地方自治論」の論争においは、共に新自由主義的分権を批判しつつも、以下のような 3 つの点で見解の相違が認められる。

一つ目は、社会福祉を支える財政に関する見解の相違である。

「市民自立自助型分権論」の主張者の多くは、新自由主義論者と同様に、次のような推論を前提とするところに特徴がある。それは、市場経済のボーダーレス化、グローバル化によって国民国家が国境を管理する能力を希薄化させる「国民国家の黄昏」現象（神野 2002, p.290）が起こり、大資本や金融資産が高率の法人税や累進所得課税を嫌い、国境を超えてキャピタル・フライト（資本逃避）してしまうため、大企業や資産家に対する重課税が困難となり、所得再分配を柱とする福祉国家は財政面から危機に陥らざるをえない（A・ギデンズ 1999, p.63、神野 1999, pp.274-275、2010, pp.28-60 など）という推論である。それゆえ、応能負担とナショナル・ミニマム保障という従来の福祉国家の役割は維持が困難となるとして、福祉国家の役割を限定して社会福祉の実現を地域社会の市民自治に委ねる、様々な「ポスト福祉国家・社会」の理念や構想が提唱された。「社会投資国家」（ギデンズ 1999, p.197)、「分権的福祉政府」（池上 2004, p.18)、「ソーシャル・ガバナンス」（神野・澤井 2004, p.41)、「福祉ガバナンス」（宮本 2006, p.35)、そして内閣府の「新しい公共」（内閣府 2012 など）などがそれにあたる。

一方、「新福祉国家型地方自治論」を主張する者は、基本的人権、

社会権を保障するため、応能負担原則に基づいた高率の法人税や累進所得課税による大きな財政によって社会保障を充実させる福祉国家を目指す。しかし、従来の中央主導の開発主義的な福祉国家論を否定し、ナショナル・ミニマム保障を前提とする現代的自治の枠組みを擁護し、発展させることを主張する。そのため、団体自治と住民自治の地方自治原則を発展させる地方分権の理念そのものには肯定的であるが、ナショナル・ミニマム・スタンダードを限定、空洞化しようとする規制改革や一括交付金化、条例制定権拡大など立法権におよぶ分権化などには批判的であるという点で旧来の福祉国家論や地方分権論とは一線を画すところに特徴がある。そして、社会保障を基本とした福祉国家を支える財政の確保のため、応能負担原則による累進課税の強化と、軍事費、大規模開発などの歳出削減を強調する（福祉国家と基本法研究会他編著 2011, pp.136-171 など）。

二つ目は、国と地方自治体の権限の配分をめぐる関係に関する見解の相違である。

「市民自立自助型分権論」は、地方自治を進めるために、国家による統制を極力排除しようとする。そのため、明治以来の官治主義的で中央集権的な行財政システムを改め、国の権限の委譲と国の関与の見直し、税財源の移譲と国庫補助金の整理・一括交付金化、法令による権限・責任の水準の条例制定化、地方財政調整制度の充実などにより、基礎自治体を中心に地方自治体の行政裁量権を拡大することを主張する。

池上（2000, pp.46-48、2004, pp.29-31）は、その論拠を、「補完性の原理」(10) に求めている (11)。「補完性の原理」は、ヨーロッパ共同体（EU）創設を目指していたヨーロッパ評議会閣僚委員会が 1985 年に採択した、地方自治の原則を協定の形で保障した多国間条約である「ヨーロッパ地方自治憲章」（廣田・糟塚 2003, pp.67-84）や 1998 年の「世界地方自治憲章草案」（廣田・野口 2003 pp.91-100）に採用された原理であった。

小滝（2005, p.42）によれば、「補完性の原理」の出発点は、「市民

が自助努力と創意によって達成できることは全面的に個人に委ねるべきであり、自助努力によっては個人の生存が十分図れない場合に初めて社会集団や上位団体さらには国家が介入できるものとする考え方」であるカトリック神学思想に由来する。ヨーロッパ地方自治憲章は、「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方団体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる」（4 条）と自治体の責務を規定している[12]。ここから「基本的な公共事務は住民に最も身近な地方政府がまず優先的に遂行し、地方政府が履行できない事務を中間レベルの広域政府あるいは中央政府が補完的に行う」（池上 2004, pp.29-30）という理解が導かれる。

それに対し、「新福祉国家型地方自治論」の主張者は、国・地方の役割分担論に立脚する補完性の原理理解が、「古典的」な地方自治論であり、「福祉国家の分権的解体」を目指す新自由主義的な分権改革が進められる現代においては、国のナショナル・ミニマム保障責任放棄を免責し、地方自治体に責任転嫁する理論として合理化され、利用されてしまうと、その危険性を指摘する。

福祉国家と基本法研究会他編著（2011, pp.141-142）は、日本で受け取られている補完性の原理の理解は、「個人の『自己責任』を基礎として、地域社会、自治体等の責任をそれへの『補完』の連鎖と位置付けた、個人－地域－基礎自治体―広域自治体－国家の、単線的な責任分担論の社会政治哲学」と理解されているが、その理解は、国と地方自治体が相互支援・補完の共同的関係において実際の住民生活を担うとする日本国憲法の理念・原理・原則と相いれないと主張する[13]。

二宮（2011, pp.114-169）は、本来、ヨーロッパの地方自治の議論における国、地方の「権限配分」とは、公的責務の「補完的分有・共有関係」のことであって[14]、「市民自立自助型分権論」の主張者は、「配分（原文 division)」の意味を、公的責務の単純な「役割分担関係」とすり替えていると批判した[15]。

さらに、二宮（2011, pp.114-169）は、現代社会の住民は、もはや

個々の市民の自立自助に出発点を置く古典的なタウンシップ型の市民ではなく、生存権や教育権などの社会権を保障された公民、すなわち、その保障を国にも自治体にも要求できる権利主体であり、また、国や自治体はそれを保障する責務がある。にもかかわらず、自治体が優先的に公的責務を負い、国はその「補完」に徹すべきという論理は、国の直接責任であるナショナル・ミニマム保障を曖昧なものにし、後退につながると批判した。さらに、基礎自治体をほとんどすべての住民福祉を担うべき総合行政体として位置づけることで、市町村合併や道州制などによる「自己決定・自己責任・自己負担」の自己完結型自治体へと再編成しようとしていると警戒した。

日本において、なぜこのような補完性の原理理解となるかについて、二宮（2011, pp.159-160）は、ヨーロッパでは補完性の原理の出発点として、基礎自治体を住民自治に基づく政治単位としての考えるのに対し、日本では、基礎自治体を団体自治の行財政単位と考えるからだと指摘した。それゆえ、「自己決定・自己責任の行財政能力」を持たないとみなされた基礎自治体は、機能強化のために自治体の合併を半ば強制的に進めさせられていると述べた。

三つ目に、ナショナル・ミニマム・スタンダードの設定範囲・水準に関する見解の相違である。

「市民自立自助型分権論」の主張者は、ナショナルな統治の縮小と自治体の行政裁量権拡大こそが地方自治の発展と評価し、ナショナル・ミニマム保障を自治体の行政裁量権の発揮と対立するものととらえる。そして、集権と結びつけて、ナショナル・ミニマム・スタンダードの厳格な解釈・運用と設定範囲・水準の漸進的な嵩上げ追及が、分権を阻害するととらえる傾向がある。

そのため、「市民自立自助型分権論」の主張者の多くは、政府が進める、保障内容の切り下げによる国庫負担削減を目的とした法令の拘束性緩和を可能とする規制改革、行政サービスの義務付け・枠付けの見直しと条例制定権拡大などの政策[16]に対しても、親和的、妥協的な姿勢をとる傾向にある。

地方分権改革推進委員会委員などを務め、日本の第1次地方分権改革をリードした西尾（2007, p.261）は、「ナショナル・ミニマムをむやみやたらに拡充することは、集権化の方策であって、地方自治を圧殺する」と主張した。さらに、「『ナショナル・ミニマム』とされている事項が多すぎないか、その水準は高すぎないか、あるいは『全国的に達成されることが望まれる一定の水準』（ナショナル・スタンダード）にすぎないものを『全国津々浦々で例外なく厳格に遵守されるべき最低基準』（ナショナル・ミニマム）に格上げしてしまっているのではないか」（前掲書, p.224）と述べて、「法令等の規律密度の緩和」（前掲書, p.224）を求めた。また、ナショナル・ミニマム・スタンダードの設定を必要最低限度の領域に限定し、基準値を新に必要な最低限度のできるだけ低い水準に止める「ミニマムのミニマム化」（前掲書, p.262）の必要性を唱えた。そして、「そうなったときに初めて、地域住民と自治体は、みずからの取捨選択と優先順位に基づいて、ナショナル・ミニマムを越える行政サービスを創始工夫する喜びと楽しみを見出すことができる」（前掲書, p.262）と主張した。

だが、「新福祉国家型地方自治論」の主張者は、ナショナル・ミニマム保障を「福祉国家の心臓部」（二宮 2011, p.129）ととらえる。その上で、ナショナル・ミニマム保障と地方自治は対立するものではないが、ナショナル・ミニマム保障は地方自治に先行し、自治体はナショナル・ミニマム・スタンダード確保を前提にして自治機能を発揮すべきと主張する。そして、「市民自立自助型分権論」の主張者が、ナショナル・ミニマム保障を敵視、軽視し、解体ないし縮小を狙う新自由主義的分権改革に迎合的であると批判する。

ナショナル・ミニマム・スタンダードが設定される設定範囲、水準とその改善に関する地方自治体の権限をめぐる議論は、1960 年代に拡大した都市問題の解決のために自治体が独自の「都市生活基準」を設定しうるとした松下圭一の「シビル・ミニマム概念」（松下 1971, p.275）や、1970 年代の公害行政における、国より厳しい基準で公害発生源を規制する条例制定を許容した公法学上の理論（原田 1972,

p.92)、そして、それらの理論構築をもとに、国の基準よりも高い水準を設定し、国の規定には含まれない行政サービスを独自に行う「上乗せ・横出し」行政を展開した革新自治体の経験（中西 1997, pp.228-245）などをもとに発展させられてきた。

それゆえ、「地方自治体は、人権の実現を担う機関として、ナショナル・ミニマムを上回る水準の保障を許されるばかりか、むしろそれを期待される」（福祉国家と基本法研究会他編著 2011, p.139）と、法制度を地域の特性に合わせ運用することや、「上乗せ・横出し」の水準や領域を拡大していくことに肯定的、積極的である。しかし、「地方自治体に与えられた『自由』＝自治立法権あるいは条例制定権と引き換えに、国による最低基準のサービスが住民から奪われることになる」（久保木 2010, p.9）ような地方分権は、ナショナル・ミニマム保障の分権的解体を招くことになると警戒する。

したがって、地方分権の実践を評価、分析する重要な視点は、ナショナル・ミニマム保障の実態にあり、調査により各領域、範囲、水準におけるナショナル・ミニマム・スタンダードが確保されているかどうかを実証的に検討することが重要になる。

序.2.3.　義務教育財政とナショナル・ミニマム・スタンダード

「市民自立自助型分権論」と「新福祉国家型地方自治論」の論争は、地方分権改革下における義務教育財政に関しても、教育条件整備行政のあり方や評価をめぐる議論の背景となってきた。

日本国憲法 26 条 1 項は、「ひとしく教育を受ける権利」を保障している。そして、教育基本法には、4 条 1 項（教育の機会均等）、5 条 3 項（義務教育の実施義務）、16 条 2 項（教育行政　国の総合的施策）など、教育の機会均等やその全国的な一定水準の維持・向上を求める条項が規定されている[17]。だが、教育におけるナショナル・ミニマム・スタンダードが明確に法定化されてはいない。

そのため、「ひとしく教育を受ける権利」は、人種や性別などによ

る差別を受けることなく、経済的困難を抱える者に対して奨学措置を講ずることを通じ、教育を受ける機会が個々人に平等に提供されるという程度の教育機会均等の要請と解釈される傾向にあった。そして、現代的な教育を受ける権利実現の意義は、経済的負担から十分に高等教育を受けられない者に、その可能性を保障しようとする点にあるとする説が有力に主張されてきた（中川 2023, p.56）。

また、義務教育については、「普通教育は、義務教育であり、しかも無償と定められているから、その点については、特に教育を受ける権利をいう実益はない」（宮沢 1971, p.435）という認識にとどまってきた。

その一方で、憲法 26 条は、学習権の保障という概念として下支えされると理解する学説・判例も発展させられてきた。たとえば、1976 年の旭川学力テスト事件判決における最高裁判所大法廷は、以下のように判示した。

> 国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、みずから学習することのできない子どもは、その学習を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると考えられる（最大判 1976（昭 51）・5・21 刑集 30 巻 5 号 615 頁）

このように、教育を受ける権利を「社会権、生存権的人権」（兼子 1978, p.383）とらえ、さらに、2 項の規定により、義務教育については、子どもの学習権保障の高度の必要性を鑑み、国家、教育行政は積極的に学習権保障のための条件整備を行う義務を負うと積極的に解釈する説（前掲書, pp.231-236）が、有力に主張されるようになった。

こうした社会権・生存権としての学習権保障の概念は、教育の外的な条件整備のための制度構築のあり方を導く原理としても意義がある

と認められ、教育条件基準立法によって教育条件のナショナル・ミニマム・スタンダードを法定化するべきであるとの説も有力に主張され（三輪 1980、小川 1991、世取山 2012、井深 2020 など)、発展されられてきた。しかし、その領域や水準に関しては見解の相違が認められる。戦後の義務教育財政史をめぐる世取山洋介と井深雄二の論争を通して、その論点を整理する。

1949 年のシャウプ勧告前に、文部省は、教育条件整備最低基準を国から移転される財政量を決定する財政算定基準から独立させるかたちで、包括的な「学校基準法」として成立させ、法定された最低基準に財政的保障する仕組みを構想し、また、その最低基準の達成を自治体の義務とする方針であった。当時、それらの構想を中心的に担っていた文部省学校教育局庶務課の課長であった内藤誉三郎は、少なくとも 1950 年までは、以下のように述べていた。

> 望ましい教育活動をあげ得るに必要な施設、設備、備品、人員等の質、量が合理的科学的に明らかにされれば、それにともなって必要な教育費が算出され、この必要経費が教育財政における収入の命題として与えられるわけである（内藤 1950, p.5）

ところが、シャウプ勧告以後行われた税財政改革により成立した地方平衡交付金法（1950 年）により、教育条件最低基準と財政算定基準の区別と関連付けの原則は放棄され、財政算定基準に教育条件整備基準が吸収された。その結果、地方財政委員会の裁量的判断、すなわち、自治体の政治的判断と調整に教育条件が従属させられるかたちとなった。

すると、1953 年には、内藤の立場は後退し、「形式的には教育行政の規模と内容が決定してから教育財政の規模が決定されるわけであるが、実質的には教育財政の規模によって教育財政の規模と内容が決定されることになる」（内藤 1953, p.1）と述べ、「最低教育費」は「純教育的見地からの要請」すなわち「教育的要請」（前掲書, p.12）で決

められるべきではなく、「国家の一般財政の調整によって決定されるべき問題であり、政治の課題である」（前掲書, p.13）と述べるに至った。

その後 1952 年に成立した現行の義務教育費国庫負担法（新法）では、法律の目的である 1 条に、国民のすべてに「妥当な規模と内容を保障するため」と規定された。このことにより、国庫負担金による財政移転量の算定には、教育的必要性だけではなく、財政事情をも考慮するという仕組みが組み込まれたとも言える（世取山 2012, p.63）。

世取山（前掲書, pp.20-21）は、憲法 26 条 1 項の「その能力に応じて、ひとしく」教育を受ける権利を、子どもの人間的成長・発達のための教育的必要充足と言う観点からナショナル・ミニマム・スタンダードの確保された教育の機会を実質的に確保するように、教育制度が構築されることを求めるものと積極的に解釈している。そして、教育の外的条件整備を負う国・自治体は、その権利の実現のための制度の構築や運用の際には裁量を認められるものの、その裁量の行使は、個々人、特に子どもの学習上の必要を充足するように方向づけられなければならないという立場である。

その上で、世取山（前掲書, p.40）は、文部省がシャウプ勧告前に準備していた「学校基準法案」などについて、「教育条件整備最低基準が、教育にとっての“必要性”という観点から設定されるべきものであること、すなわち“教育条件整備基準の教育的必要充足原則”と呼びうるもの」と評価した。

これに対し、井深（2020, p.1282）は、「『最低限度』とう規定を捨象して、同法案から『教育的必要充足原則』を読み取るのは、非歴史的な評価と言うべきである」と批判している。確かに、歴史的事実に照らせば、当時の文部省が意図していた「望ましい教育活動をあげ得るに必要な施設、設備、備品、人員等の質、量」の具体的内容は、世取山が主張する「教育的必要充足原則」と呼べるような水準のものではない、まさに「最低限度」であった。

井深は、「第一に『教育的必要』を一義的に決定できるほど教育学

は成熟しておらず、したがって、第二に、『教育的必要』は、やはり財政一般に規制されざるを得ない」（前掲書, p.1278）と述べた。そして、財政移転制度は、従来の国庫負担方式ではなく、「教育平衡交付金」のような地方財政調整方式によって交付し、地域ごとに異なる「教育的必要と財政的制限とを調整した水準」（前掲書, p.1276）である「妥当な水準」を、地域ごとに住民自ら決め、ナショナル・ミニマム・スタンダードを超える教育条件整備行政を目指すことを提言した。

つまり、世取山も井深もナショナル・ミニマム・スタンダードの法定とその保障については重要と考えているが、両者は、ナショナル・ミニマム保障における「最低限度」のとらえ方が違う。世取山が「教育的必要」から高いレベルの個々細かな基準をナショナル・ミニマム・スタンダードとして法定することで、確実にすべての地域、学校に実現させようとするのに対し、井深は、「最低限度」を全国共通に実施できる「必要最小限度」に止め、地域の実情に合わせて自治体が独自の最低行政基準を設定することで地域最適な教育条件を実現しようとするものである。

序.2.4. 「ローカル・オプティマム」実現論

2000 年代の地方分権改革論議において、政府が持ち出した論理は、「ローカル・オプティマム（地域ごとの最適状態）の実現」（内閣府 2002a, p.8）であった。地方分権改革推進会議「事務・事業のあり方に関する中間報告：自主・自立の地域社会めざして」は、以下のように述べている。

> 我が国は既に多くの分野でいわゆるナショナル・ミニマムを達成しているという前提に立ち、地方公共団体は、それぞれ地域住民のニーズに応えて、地域ごとに最適の施策の組合せを探求し、その実現に努力すべきであると考える。このようなそれぞれの地域

が選択する、地域ごとの最適状態をローカル・オプティマムと呼ぶならば、これからの時代に、我が国が追求すべき行政上の目標は、ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へと転換されるべきである（内閣府 2002a, p.8）。

義務教育における地方分権改革についても、同様の論理で説明され、推進された。中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」（中央教育審議会 2005c）は、以下のように述べている。

国の責任でナショナル・スタンダードを確保し、その上に、市区町村と学校の主体性と創意工夫により、ローカル・オプティマム（それぞれの地域において最適な状態）を実現する必要がある。

これらの論理では、義務教育においては、すでにナショナル・ミニマム保障がほぼ達成されているという認識に立っている。地方分権改革の実践が真に地方自治を発展させているかを評価するための視点がナショナル・ミニマム保障にあるならば、「我が国は既に多くの分野でいわゆるナショナル・ミニマムを達成している」ことを「前提」とするには、どの水準まで保障するべきかという最低限基準（ナショナル・ミニマム・スタンダード）が明確化され、各分野でその「達成」が確認される必要がある。しかし、実際には、その最低限基準（ナショナル・ミニマム・スタンダード）の内容が不明確である。

「スタンダード（standard）」の日本語訳には「（比較・評価の基礎となる）標準、基準」が充てられることが一般的である。ただし、日本語における「標準」と「基準」には、「判断のよりどころや目安となるもの」という共通の意味があるが、「標準」には「平均的な数値」、「基準」には「満たさなくてはならない一定の条件」というニュアンスの違いが存在する（日本国語大辞典〈第 2 版〉 2003）。

「ミニマム・スタンダード」と表現されるときには、「満たさなければならない最低限の条件＝最低基準」という意味合いが強くなる。

だが、「ナショナル・スタンダード」では、国が保障する「スタンダード」が「おおむね平均的な水準に到達すればよい（標準)」ものなのか、「下回ることは許されず、満たされなければならない（最低基準)」ものなのか、ニュアンスがあいまいになる。

そして、日本では、多くの行政分野において、ナショナル・ミニマム・スタンダードが明確に法定化されておらず、教育条件基準法制においても、明確な最低基準は法定されていない。しかし、「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、義務標準法）の学級上限人数や教職員定数のような個別具体的な一部の教育条件が、「遵守すべき最低基準としての基準」ではない、「おおむね平均的な水準に到達すればよい標準」として不十分ながらも法定され、それらが事実上のナショナル・ミニマム・スタンダード（標準）として扱われてきた[18]。

義務教育費に係る費用負担のあり方が議論された 2005 年中央教育審議会特別部会（中央教育審議会 2005b）において、義務教育費国庫負担制度の改廃に肯定的な地方 6 団体の推薦を受けて委員となった石井正弘岡山県知事は、以下のように発言した。

> 国は統一的な基準とか内容、これを定めていただきまして、いわゆるナショナル・ミニマムのスタンダード的なものをお決めいただいて、我々はそれにローカル・オプティマムとして上に乗っけて運営をしていきたい、こういうことで今回提案をさせていただいているわけであります。

石井知事が言う「いわゆるナショナル・ミニマムのスタンダード的なもの」とは、これらの教育条件標準のことを指していると考えられる。そして、付言されている「的なもの」という表現には、それらが明確に「ミニマム・スタンダード（最低基準)」とは言い切れないあいまいなニュアンスが込められているようだ。

そのため、本論における教育条件整備の「スタンダード」の語義に

ついては、「必ず充足すべき最低基準」を意味する用語として「基準」、「おおむね平均的な水準に到達すればよい標準」を意味する用語として「標準」を使用して、その表現の違いを区別する。

また、石井知事は、「いわゆるナショナル・ミニマムのスタンダード的なもの」（＝標準）の上に「ローカル・オプティマムとして上に乗っけて運営を行う」と発言している。「Optimum」の語義は、「最適」であるから、「ローカル・オプティマム」とは、「地域最適」を表す。しかし、地方住民にとっての「ローカル・オプティマム」が、全ての領域において教育条件標準を満たすべきかについて明確ではない。

つまり、自治体により実現された「ローカル・オプティマム」が、学級上限人数などのある領域においては、事実上のナショナル・ミニマム・スタンダードとして機能してきた教育条件標準を上回る（「上乗せ、横出し」）行政施策として実施される一方、他の領域においては下回る行政施策（下回り運用）となることも「地域住民にとっての最適状態」として許容することになりかねない概念なのである。

このように、「ローカル・オプティマムの実現」論は、国の自治体ナショナル・ミニマムの保障責任を後退させ、「分権」を名分に自治体がナショナル・ミニマム・スタンダードを下回る行政運営を行うことを許容する論理として機能する危険性をはらんでいる。

一方、「ローカル・オプティマム」概念は、以下のような積極的な意味で使用される場合もある。

> 全国的な社会保障制度の地域特性にあわせた運用やナショナルミニマムを上回る地域福祉の水準は、ナショナルミニマム概念との対比で『ローカルオプティマム』」（または『シビルオプティマム』）と呼ばれる。ナショナルミニマム保障のうえに地方自治を生かして築かれる住民の生活保障は、画一的なものではありえず、地域の特性に最も適合的という意味で、オプティマム保障（最適保障）と呼ぶのにふさわしい。憲法の下での自治体の課題は、このローカルオプティマムの実現にむけて地方自治の力を発揮することである（福祉

国家と基本法研究会他編著 2011, p.140）

そのため、「ローカル・オプティマム」と表現される自治体の教育条件整備行政の内容を検討する際には、各領域におけるナショナル・ミニマム・スタンダードが充足された上に地域最適な施策が実施されているかどうかが検討されなければならない。

序.3. 先行研究の検討

序.3.1. 義務教育財政制度をめぐる議論の一致点と相違点

財政力の格差にかかわらず、どの自治体においても教育的必要を充足する公教育の最低限の教育条件を整備するためには、安定した教育財政保障制度を必要とする。

1872 年の学制発布以来、明治から大正、昭和初期にかけて、義務教育の財政は私費負担（授業料徴収）に依るところが大きく、政府が「国民皆学」を目指すも、就学率はなかなか上がらなかった。また、地方税が主な税源である市町村費に依る財政では、拡大する義務教育費の需要を賄いきれず、資本主義経済の不均等発展と税収格差は、教育条件の地域間格差を拡大した。そのため、国民と自治体からの強い要望もあって、人税・法人税を税源の中心とする中央政府の財源を移転して地方自治体に義務教育を運営させる教育財政保障制度と地域間の財政力格差を調整する制度が確立されていった。特に、教育費の大半を占める義務教育の教員給与費に関しては、1896 年の市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法国庫補助制度、1900 年の市町村立小学校費国庫補助法、1917 年市町村義務教育費国庫負担法などを経て、1940 年には教員給与費の 2 分の 1 を国庫負担とする義務教育費国庫負担法（旧法）が成立した。

こうした義務教育財政制度の変遷の経緯から、多くの教育関係者、地方行政関係者には、地方財政の健全化と義務教育の安定的な実施の

ために、国による財政保障制度の充実と都道府県費による広域行政が不可欠であるという認識が、長い間「歴史の教訓」として一定共有されてきた。義務教育財政制度に関する先行研究においても、国から自治体への財源移転による義務教育費の財政保障制度の必要性については見解の一致が見られる。

そして、戦後の義務教育財政制度の変遷とその評価については、本格的な通史研究である井深（2020）や、制度史を概観した高木（2004)、三輪（2012)、義務教育費国庫負担法の成立過程について論じた市川・林（1972)、小川（1991)、新自由主義的教育政策への対抗として論じた世取山他（2012）など多くの研究が蓄積されてきた。

戦後、日本国憲法の地方自治原則に基づき 1947 年に成立した学校教育法 5 条は、基礎自治体である市町村が義務教育の経費負担責任を負うとした（設置者負担主義)。ただし、1948 年に成立した市町村立学校職員給与負担法 1 条により、市町村立学校等の教職員給与費については、教育の機会均等などを理由にこの例外とされ、比較的財政の安定している都道府県が負担することとされた（県費負担教職員制度)。

1940 年代後半、文部省は、「学校基準法案」（1949 年 2 月 3 日）のような包括的な教育条件最低基準法と、それらの実施を国費と地方費で負担区分して財政保障する「学校財政法要綱案」（1949 年 3 月 8 日）のような教育財政法の法定によって、教育のナショナル・ミニマムを保障することを構想した（井深 2017b)。

しかし、国による明確な教育条件最低基準の法定や、自治体にその実行を義務付ける国庫負担制度を、中央集権的な統制として否定し、基礎自治体を中心とした地方分権の実施を提言したシャウプ勧告（1949 年）を理由に、それらは廃案とされた。そして、1950 年に地方自治の理念の実現をめざす制度的条件として地方財政平衡交付金制度が制定され、義務教育費国庫負担法（旧法）は廃止されたが、経費不足と格差拡大を招いたことで、新制度はわずか 3 年しか持続しなか

った。財政難に陥った自治体からは、教育費に対する安定した財政保障基準と財政保障制度を求める声が上がり、1952 年に義務教育費国庫負担法（新法）が「復活」成立した。そして、1954 年に地方財政平衡交付金制度に代わって創設された地方交付税法により自治体負担分が措置（基準財政需要額への参入）されたことと相まって、義務教育財政は安定を見せた。その後は、1958 年の義務標準法などの成立によって、個別分野ごとに財政保障基準的な教育条件標準が整備されていった（井深 2017a，2020、三輪 2012 など）。

このようなシャウプ勧告とその後の税財政改革などによって紆余曲折した義務教育財政制度の変遷をどう評価するかは、現在の教育財政における地方分権とナショナル・ミニマム保障の緊張関係に対する研究的立場の違い[19]として表れている（宮澤 2023, p.13）。

戦後、教育条件整備に関する研究は、内外事項区分論（宗像 1954, pp.4-12）や学校制度的基準説（兼子 1978, pp.369-399）などを基盤に展開され、1980 年代には教育条件整備に関する総合的な研究や制度論、教育条件基準立法の構想へと発展させられてきた。それらは、教育条件基準法制が未整備の日本において、教育行政は「教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」と規定した旧教育基本法 10 条を拠り所として教育分野におけるナショナル・ミニマム保障を国家にしっかり保障させるための戦後の教育条件整備研究、実践として深められた。その中で、「地域と学校とともに作る教育条件基準や、その基準に最低基準という性格を付帯させることの必要性が確認された意義は大きい」（宮澤 2021, p.123）と評価することができる。

ところが、義務教育費国庫負担法改正が行われた 2006 年には、教育基本法の改正も行われ、教育行政の「教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立」義務（旧教育基本法10条2項）が抹消された。

そのため、教育条件整備研究は、ナショナル・ミニマム・スタンダードを確定する教育条件整備法制の内容や制度のあり方などを検討課題として残したまま、研究が依拠してきた旧教育基本法 10 条の改正

と地方分権改革によるナショナル・ミニマム・スタンダードの否定と解体政策に直面することとなった。

2000 年代の三位一体改革における義務教育費国庫負担制度の改廃をめぐる議論において、研究者からは、行政改革のために義務教育費の負担軽減をめざす政府案に対し、圧倒的な反対意見が表明された。例えば、市川（2005, p.116）は、「この法律（義務教育費国庫負担法―引用者注）は新法としても 52 年、旧法から数えれば実に 65 年にわたって続いてきた点で、きわめて安定した制度」であり、「その改廃は国および地方の財政にとっても重大な問題であり、容易に解決できない懸案」であるとした。

しかし、①義務教育財政の交付方法としての国庫負担制度の是非と②教育条件基準が地方自治体に対してもつべき法的拘束力については、未解決の課題として見解の相違が見られる（世取山 2014, pp.246-249、中川 2023, p.89）。それらは、上述したシャウプ勧告と 1950 年代初頭の税財政改革の歴史的評価とも関連し、教育分野の分権改革の評価における「市民自立自助型分権論」と「新福祉国家型地方自治論」との見解の相違の表れとも言えよう。

それゆえ、2000 年代の三位一体改革時の義務教育財政の分権化論議は、一見、「1950 年代教育財政改革の『二の舞』」（小川 2004, p.11）の論議のように見えるが、単なる 1950 年代の議論[20]の繰り返しではない。それは、国の教育財政負担を軽減しようとする「行財政改革」と、包括的な教育条件基準法制未整備の中で不十分ながらも個別分野ごとに成立していた教育条件標準の拘束力を弱める「規制改革」という新自由主義的分権改革の下で、どう教育の地方自治を発展させうるかという新たな議論として発展させられたと言ってよい。

序.3.2. 論点①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

教育条件整備研究において、国から地方に財政を移転する税財政制

度の必要性については一致しつつ、国から自治体への交付方法をめぐっては、国庫負担制度の是非について、2 つの説が存在[21]しており、義務教育財政の分権化の論議にも影響を与えた。

1 つは、同制度が義務教育財政を安定的に保障し、教育条件整備のナショナル・ミニマム・スタンダード充足する財政量の支出を自治体に義務付ける義務教育財政制度とみる見地に立ち、高く評価する説である（世取山 2012, p.19-22、中川 2023, p.88-91 など）。

もう 1 つは、教育財政における自治体の自由を重視する立場に立ち、税源を基礎自治体に移譲するとともに、使途を限定しない一般財源として交付する、あるいは、教育全般に使途を限定した一括交付金として交付することで、中央集権的な国の縛りをなくし、自治体の裁量権を拡大すべきとする説である（内沢 1984, pp.11-12、兼子 1984, pp.5-8、井深 2020, pp.1275-1279 など）。

後者が、国庫負担制度では中央集権的な国家統制を避けられないとするのは、戦時下の 1940 年に成立した義務教育費国庫制法（旧法）が、教員待遇の国家管理と思想統制を目的として戦時教育の国民学校令体制を提案した教育審議会答申に基づくものであったこととも関係している。

戦後、国家主義的な教育の結果、戦争の惨禍を招いたという反省をもとに成立した日本国憲法・教育基本法によって、戦前の教育行政の中央集権的体質が改められ、地方教育委員会を中心に地方自治的に行おうとする戦後教育改革が開始された。しかし、1950 年代の「逆コース」によって戦後教育改革期の政策が次々と転換される中で義務教育費国庫負担法（新法）が「復活」成立（1953 年）した。

三輪（2012, p.7）は、義務教育費国庫負担法（新法）の成立を、「教育委員会の要望、全国知事会決議、文部省の『教育平衡交付金法案』（平衡交付金から教育費を独立させる案）をベースに議員立法で成立しており、『逆コース』・55 年体制下の教育諸法に共通の教育統制的性格とはやや異質であり、憲法・教育基本法に基づく教育条件整備法の理念が明確であった」と肯定的に評価した[22]。

だが、この間の経緯に関しては、教育の地方自治が後退させられたと理解する説（内沢 1984, pp.5-6、小川 1991, pp.122-165 など）が有力となっており、三位一体改革における政府の義務教育費国庫負担制度改廃案に対しては反対の立場をとりつつも、将来的なあるべき教育財政制度構想については、以下のような見解が次々と表明された。

日本における「市民自立自助型分権論」の主唱者である神野直彦を代表とする教育行財政研究会（2003, p.24）は、「教育行政の民主的統制が確立し、『上向きの競争』が展開される段階になれば、地方分権の原則と国によるミニマム保障を両立させるためには、国の負担金を、使途を完全に特定した国庫負担金から、教育目的であれば使途を自由に決められる包括的負担金へと組み替えることが課題となる」として、義務教育費国庫負担制度改革の中間段階として、使途を教育に限定する包括的負担金制度を提言した。

堀内（2004, p.32）は、国庫負担金に伴う「国の関与が画一的な制度運用と経費支出から国家の財政支出を膨大なものとし、地方の実情や住民のニーズに応じた行政サーヴィスの提供を阻害してきたとの批判も強い」として、「教育の地方分権を進めるうえで、これまでの県費負担教職員制度、そして義務教育費国庫負担制度の見直しは必至」と主張した。

清原（2006, p.8）は、将来的には義務教育費国庫負担金のすべてを一般財源化すべきとしつつ、中間的措置として、教職員標準定数のうち基礎定数部分は一般財源として税源移譲し、加配定数分のみを加配交付金として都道府県、市町村に交付できるものに改めることを提言した。

中嶋（2006, p.27）は、「義務教育費国庫負担制度は、少なくとも現在の地方財政制度を前提にするかぎり、教育の機会均等保障の実現にとって重要な役割を果たしてきた」と同制度を一定評価しながらも、「教育の地方自治が制約されてきたこともまた事実である」とした。その具体例として学級編制行政をあげ、「劣悪な教職員配置基準を維持しつつ、それを地方自治的に改善することさえ承認しなかったこと

は、義務教育費国庫負担制度の正統性に疑問を差し挟む根拠として十分であった」と述べて、保護者や住民の教育要求に基づく教育自治の進展を促す制度改革に期待した。

井深（2014, pp.173-174）は、「同制度（義務教育費国庫負担制度―引用者注）は義務教育費の財源保障機能と義務教育の国家的統制機能を持つ」が、「義務教育費の国庫負担という形態による財源保障とそれを通じての義務教育の国家的統制を本質的属性とするならば、それは教育行財政の地方自治という戦後教育改革理念と矛盾する」とした。そして、「戦後改革期の初心である教育財政の地方自治と義務教育費の無償制・機会均等の実現に向けた新しい義務教育財政改革構想」が求められると述べて、義務教育に要する経費の財源はすべて一般財源化し、地方税収入と財政調整制度によりまかなう教育財政制度創設を主張した。

一方、教育財政における「新福祉国家型地方自治論」の立場から、世取山（2014, pp.246-249）は、自治体が学校を設置し、自らの財源で維持管理する教育行政を「古典的な意味の教育の地方自治原則」と性格づけた。そして、「中央政府が、全国的教育条件最低基準を設定し、その実行に必要な財源の一部を負担し、かつ、移転された財源を地方政府が基準実施のために必ず用いるという仕組みが必須となる」と述べ、「自治体は、教育条件の最低基準およびその実施のための財政において中央政府の規制に従い、その主体性は最低基準の上積みの場面で発揮するという現代的な意味の教育の地方自治原則」の確立を主張した。その上で、不十分ながら個別基準に個別立法された先例として義務教育費国庫負担法と義務標準法のセットを高く評価した。

中川（2023, p.90）は、世取山の説を支持しつつ、教育費一般財源化による地方教育自治推進論のような「従来の有力説は、図らずも近年の改革動向の流れに掉差すことになってしまう可能性が高い。この点を考慮すれば、近代の現代的な教育の地方自治を構想する説が提示する仕組みの実現に向けて、教育財政制度の構想と運用は方向づけられるべき」と主張した。

こうした国庫負担制度に関する見解の相違は、義務教育財政制度の分権化において導入された総額裁量制や、教職員給与費水準の条例委任化などの制度内容、そして自治体における運用に対する評価の違いともなって表れている。

したがって、三位一体改革以降の議論における争点をもとに、義務教育国庫負担率の縮減と一般財源割合の増となった制度変更が、自治体の教育条件整備行政をどのように変容させたのかについて、実態調査をもとにして検証することが求められている。

序.3.3. 論点②教育条件基準が自治体に対してもつべき法的拘束力

次に論点となっているのは、教育条件基準が地方自治体に対してもつべき法的拘束力のあり方と、不十分ながら成立していた分野ごとの教育条件整備標準に加えられた規制改革の評価である。

上述の通り、戦後改革期に構想されていた包括的な教育条件のナショナル・ミニマム・スタンダード設定は、シャウプ勧告によって不成立となった。シャウプ勧告を受けて出された「行政事務再配分に関する勧告（神戸勧告）」（1950 年）で以下のような勧告を受けたからであった。

> 法律により地方公共団体に処理を義務づける事務はなるべく限定し、『地方公共団体がその活動の言わば限界線において真の自由―活動の際明確に責任をもって前進しようが、また後退しようが自由―であるならば、地方自治は現実のものとなり得るのである』としたシャウプ使節団の勧告の趣旨を尊重すべきである。どのような事務を、どのような形で行うかはという発意は、地方公共団体が自ら行うことが望ましいのであって、法令では、必要な最小限度において主として最低限度の水準を定める程度にとどめるべきである」（稲・只野解説 2003, pp.61-62）

その後の義務教育財政制度研究においては、法定されるべき教育条件基準は最低基準としての法的拘束力を有し、自治体が基準を上回る「上乗せ」「横出し」行政施策を行う裁量権は認められるべきとする説（小川 1991, p.280、兼子 1998, pp.261-262）が有力であった。

一方、教育財政の分野においても地方分権を最大限重視すべきとする見地から、法定教育条件基準は、内容によっては「指導助言的な基準」としてのみ意義を有するとする見解（内沢 1984, p.12）も従前より主張されてきた。

この問題の焦点は、「活動の際明確に責任をもって前進」するために、ナショナル・ミニマム・スタンダード以上の「上乗せ」「横出し」行政施策を行うことの是非よりも、それ以下に「後退しようが自由」という行政を、地方分権を理由に自治体に認めるべきかどうかにある。

教育のナショナル・ミニマム・スタンダードの拘束性を緩和しようとする政府の規制改革に対し、地方分権を理由に親和的、妥協的な立場をとる論者を、世取山（2012, p.22）は、「教育財政をめぐって中央政府および地方政府の財政当局にはたらく政治的な力を等閑視している」と批判した。そして、義務教育財政の分権化により、「自治体による“下出し”を禁止する基準としての性格が緩和され、逆に“下出し”を行うためのルールが整備されてきている」（前掲書, p.32）ことを指摘し、ナショナル・ミニマム・スタンダードを下回る自治体の「下方運用」を助長していると危惧した。

さらに「教育財政移転制度にはたらく固有の政治的な力を直視すれば、子どもの教育を受ける権利に対応する現物給付を実現するという目的のために、教育の教育自治原則には修正を加えるべきであるし、そのような修正も当然に正当化されるというべきである」（前掲書, p.22）と述べ、現代的な教育の地方自治は、自治体が教育条件基準を超える水準での「上出し」教育条件整備を実施する場面でのみ発揮するべきであり、国と自治体に対して財政的な裁量統制の仕組みがなければならないと主張した。

したがって、規制改革として実行された法制度の改正が、国と自治

体によって、実際にどう運用されているのかを調査する必要がある。そこでは、教育条件整備の事実上のナショナル・ミニマム・スタンダードとして扱われてきた学級編制や教職員定数、教職員給与などに関する法定標準の水準を切り下げることになってはいないか、ナショナル・ミニマム・スタンダードを下回る自治体の「下方運用」の根拠として活用されてはいないかが検証されなければならない。しかし、管見の限り、それらに関する経年的、総括的な実証的研究は、ほとんど行われていない。

序.4. 自治体の教育「ローカル・オプティマム」の検証

義務教育財政の分権化が自治体の教育条件整備行政に与えた影響について検証するためには、各自治体が地方分権改革により拡大した裁量権を活用して「ローカル・オプティマム」を目指して行われた独自の行政施策の内容についての検証が求められる。

「2000 年代に本格化した教育の分権改革の実践は、いわゆる『先進自治体』から開始され」(青木 2012, p.105)、特に、自治体独自の少人数学級制が、「分権的で地方の実情にあった地方主体の教育改革として高く評価できる」(清原 2005a, p.32) とする事例研究が盛んに行われた。例えば、山形県 (吉田 2006、青木 2013 など)、埼玉県志木市 (渡部他 2006、押田 2009 など)、愛知県犬山市 (苅谷 2006、青木 2013 など)、鳥取県 (清原 2005b など) を挙げることができる。

しかし、それらの研究の多くが、主に改革初期の当該自治体の制度導入過程と施策内容の分析にとどまっており、現在に至る全国的な経過と結果を検証した考察は、ほとんど見当たらない。青木 (2012) は、当時の教育行政学研究の多くが「改革は成功するという前提」(p.106) のもとに、「成功事例の実況中継に注力してきた」(p.108) と指摘し、「改革と改革研究それぞれの再検証が必要である」(p.106) と評している。

自治体独自の少人数学級制は、中田（2002，p.108）が指摘したように、当初より「自治体独自の努力によって改善するには財源の確保が大きな障壁」となっていた。自治体が義務標準法 3 条に規定された学級編制標準どおりに編制する標準学級数を超える増学級に必要な教職員給与費は、国庫負担金や地方交付税の交付対象にはならず、自治体単独で財源を確保する必要があったからである。しかし、社会や自治体の関心が、自治体独自の少人数学級制が児童生徒の学力等に及ぼした効果に集まる一方、政策実施の財政的分析への関心は薄かったと言える。

2010 年以降の研究においては、財源不足の自治体が、少人数学級制など独自教育施策の「追加的サービスを可能にするために、そのサービスの単価やコストを引き下げるという、倒錯的な現象」（青木 2013，p.68）や、分権改革によって獲得した自立性や裁量性が「人件費圧縮を伴う形としてのみ発揮されている」（川上 2012，p.124）ことを調査する研究が増えてきている。

具体的には、分権改革の帰結として現われている教職員の非正規化の進行（橋口 2014、上林 2021、原北 2020，2022、菊地原 2021、山﨑 2023b など）や、義務教育費国庫負担金の返納（小川 2010、青木 2013 など）、教員不足と未配置（佐久間・島﨑 2021、氏岡 2023，山﨑他 2023、佐久間 2024 など）などの問題点を調査する研究として進められている。また、総額裁量制（渡辺 2005、井深 2020 など）や「定数くずし」（小川・山下 2007、佐久間 2024 など）、教職員給与費国準拠制廃止と水準決定の条例完全委任（髙橋 2012，2022 など）、加配定数の弾力化（小川 2006、松田 2018、井深 2020 など）などの規制改革が、教職員人件費圧縮を合法化し、実現可能にする制度として運用されていることを指摘する研究も多くなっている。

とはいえ、これらの先行研究の多くは、各自治体の経年的な財政データ調査やフィールド調査によって、自治体が独自施策実施のための財源をどのように確保し、教職員配置を行っているかについて十分な解明を行っているとは言えず、自治体の目指した「ローカル・オプテ

ィマム」の実践について包括的に検討し、問題の解決方向を考察するには至っていない。

したがって、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の変容について分析するには、自治体が実現した教育条件整備行政における「ローカル・オプティマム」の内容が、ナショナル・ミニマム・スタンダードとして機能してきた教育条件標準の水準を全ての領域において満たしているかを調査しながら、その成果と課題について評価し、考察する必要がある。

また、2021 年の義務標準法改正により実現した小学校全学年での 35 人学級制[23]が段階的に実施されている中、多くの自治体は、地方分権の「先進」事例と高く評価されてきた少人数学級制などの独自施策を縮小、終了しつつある。改革開始から約 20 年が経過した今、義務教育財政の分権化がもたらした教育の条件整備行政の変容に関する実証的な総括に取り組み、今後の義務教育財政制度のあり方について考察する時期に来ている。

序.5. 研究方法と構成

本論では、それらの課題の具体的な検証のため、主に学級編制、教職員定数・配置、教職員給与費などに関する教育条件整備施策の調査によって、地方分権下における義務教育財政の実態を財政的に分析する。その方法は、教育条件に関する各種統計データの調査、議会議事録などの文献調査、筆者が行った教育行政担当者、教職員組合役員へのインタビュー調査である。

本論の構成は、第Ⅰ部「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」、第Ⅱ部「各自治体の『ローカル・オプティマム』の財政的検証」の 2 部構成とする。

第Ⅰ部第 1 章では、1.1.において、義務教育財政の分権化における制度改正について概説し、1.2.三位一体改革における義務教育費国庫負担制度見直しをめぐる議論の争点から〈研究課題 1〉「三位一体改

革による制度改正の結果、公立小中学校教職員給与費保障のナショナル・ミニマムが後退し、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」を導き出し、1.3.国庫負担率縮減、1.4.総額裁量制導入が公立義務教育諸学校の教職員給与費財政に与えた影響について財政データを調査分析する。第 2 章では、教育の地方自治推進を目的とした規制改革に関する議論の争点から〈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」を導き出し、2.1.加配定数の拡充と弾力化、2.2.学級編制の弾力化、2.3.教職員定数の確保、2.4.教職員の非正規任用多用について教育条件整備に関するデータを調査し考察する。

第 II 部では、〈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・オプティマム』を実現したのか」を明らかにするため、第 3 章では、2018 年度の教育条件整備諸指標の相関係数などについて量的に調査し、クラスタ分析によって教育条件整備行政の全国的傾向を分類する。第 4 章では、4.1.鳥取県、4.2.高知県、4.3.「宮城県」・仙台市における教育条件整備行政の事例研究を行う。

終章では、義務教育財政の分権化に関する成果と課題を考察し、本論のまとめを行う。

序.6. 用語と統計

本論における「教職員」とは、校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、講師、主幹養護教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養主幹教諭、栄養教諭、学校栄養職員、事務職員の総称であり、そのうち、校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、講師を「教員」、主幹養護教諭、養護教諭、養護助教諭を「養護教諭等」、栄養主幹教諭、栄養教諭、学校栄養職員を「栄養教諭等」と総称する。そして、義務教育学校、中等教育学校の前期課程も含めて

「小中学校」と表記する。

義務教育のために必要な教員数を算定する方式は各国により違いがあるが、先進諸国の教員算定方式は、児童生徒のニーズ等を同質であると仮定して算定する「一律算定部分」と、特別支援教育や家庭の経済、生徒指導・学力困難などのニーズを考慮して付加的に算定する「個別ニーズ算定部分」に理論上区別できる（国立教育政策研究所 2015, p.7）。

この区分に準ずるならば、日本の公立小中学校教員の「一律算定部分」算定方式を規定するのが標準法 7 条 1 項であり、「個別ニーズ算定部分」算定方式を規定するのが同法 7 条 2 項、15 条であって、それらの合計数が「標準定数」（同法 7 条 9 項 3 号）と規定されている。法条文には存在しないが、文科省は「一律算定部分」を「基礎定数」、「個別ニーズ算定部分」を「加配定数」と呼称しているため、本論においても、その用語を使用する。

本論において、義務教育条件整備分析の指標として使用する学級編制、教職員定数・配置、教職員給与費のデータは、文科省等により公開されている統計データに加え、情報公開請求により入手した、文科省と都道府県・政令指定都市（以下、政令市）教育委員会との間でやりとりされている義務教育費国庫負担制度にかかわる公立小中学校[(24)]の公文書データ[(25)]を使用する。

2014 年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」制定により、2017 年度から都道府県の学級編制の基準の設定権限と教職員給与負担責任が 20 の政令市に移譲されたことに伴い、教育条件整備行政に関する上記の統計は、20 政令市と、政令市分を除いた 15 都道府県と、政令市のない 32 都道府県の計 67 地域別に報告されている。そのため、本論では、2017 年度以降の政令市の存在する都道府県については、「　」をつけて表記する。例えば、「宮城県」は政令市の仙台市以外の宮城県地域を表す。

また、2024 年 11 月現在、本論で扱う諸統計の最新版は、教職員給

与費決算関係が 2021 年度まで、学級編制、教職員定数、教職員配置の統計が 2023 年度まで公開されている。しかし、2019 年度後半以降のコロナ禍による休校の教育条件整備政策への影響、緊急事態宣言での経済活動の停滞や特別な財政措置による財政指標への影響、2021 年度義務標準法改正による小学校 35 人制の段階的実施による行政施策変化などを考慮し、単年度における自治体間比較を行う場合は 2018 年度版統計を使用することとする。

---

(1) 教員条件整備行政とは、教育の機会均等や水準を維持するために、国や地方自治体が教育環境を整えることであり、本論においては、主に公立義務教育諸学校における学級編制、教職員定数・配置、教職員給与費支出に関する行政について研究を行う。

(2) 本論における地方分権改革は、第 1 次分権改革期（1993～2000 年）に引き続く、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、地方分権一括法）施行（2000 年）以降の第 2 次分権改革期を主な研究対象としている。

(3) 公立学校だけでなく、学校法人、国立大学法人の義務教育諸学校に対する国・自治体からの経常費助成等の教育財政も行われているが、本論においては、公立義務教育諸学校に対する教育財政のみを研究対象とする。また、教育財政とは、「国または地方公共団体が、一定の教育政策にもとづき教育条件を整備するため、教育費の財源を確保し、これを支出・管理する活動の総称」（三輪 1980, p.131）とされている。教育条件整備に関わる義務教育財政の内容には、校舎・施設などの物的条件、教職員配置、賃金・労働条件などの人的条件、教材費、奨学費などの教育費が含まれるが、本研究が調査対象とするのは、第 2 次地方分権改革において主に改革の対象とされた教職員の配置、定数、賃金・労働条件、学級規模などに対する義務教育財政である。

(4) 三位一体改革における政策論議については、窪田（2004）、高木（2004）、三輪（2005，2007）、井深（2020）などを参照。

(5) D・ハーヴェイ（2007, p.10）は、新自由主義を、「強力な私的所有権、自由市場、自由貿易を特徴とする制度的枠組みの範囲内で、個々人の企業活動の自由とその能力とが無制約的に発揮されることによって人類の富と福利が最も増大する、と主張する政治経済的実践の理論」とし、新自由主義政策における「国家の役割は、こうした実践にふさわしい制度的枠組みを創出し維持することである」とし、その目的のために法的仕組みをつくりあげると述べている。そして、その実践は、「資本蓄積のための条件を再構築し経済エリートの権力を回復するための政治的プロジェクト」（前掲書, p.32）として、先進資本主義国のみならず途上国・旧社会主義国を含めて展開されたととらえている。

(6) 福祉国家とは「現代の先進国にみるように、生存権にもとづいて国民に一定水準の福祉を保障する責任を負う国家」(『経済学辞典〈第 3 版〉1992, p.1149)。

(7) 1962 年の第一次全国総合開発計画には、「国土総合開発の究極の目標は、資源の開発、利用とその合理的かつ適切な地域配分を通じて、わが国経済の均衡ある安定的発展と民生の向上、福利の増進をはかり、もつて、全地域、全国民がひとしく豊かな生活に安住し、近代的便益を享受しうるような福祉国家を建設することにある」(国土交通省 1962）と述べられていた。

(8) 地方分権をめぐる評価の分岐については、二宮（2005, pp.90-97、2009, pp.242-275）を参考にした。

(9) シャウプ勧告については、シャウプミッション編（1949)、稲・只野（2003）を参照。

(10) ヨーロッパ地方自治憲章は、1985 年にヨーロッパ評議会で採択された（廣田・糠塚 2003, pp.82-84)。世界地方自治憲章草案は、1998 年に国際連合人間居住センターと世界都市・自治体協会により共同で準備されたが採択には至っていない（廣田・野口 2003, pp.89-100)。

(11) 2010 年に民主党政権によって閣議決定された「地域主権戦略大綱」(内閣府 2010）においても、「補完性の原則」が、地域主権改革の論拠として採用された。

(12)「補完性原理」と「ヨーロッパ地方自治憲章」については、廣田・糠塚（1994）などを参照。

(13) シャウプ勧告（1949年）の趣旨を尊重し、1951年に地方行政調査委員会によってまとめられた「行政事務再配分に関する勧告（神戸勧告）」は、「国と地方公共団体とは対立的に考えられるべきでなく、国も地方公共団体も、事務の種類と性質とに応じて機能を分かちつつ一つの目的に向かって共同することは当然といわなければならない。（中略）国と地方公共団体がどのような形で協力しつつ最大の効果をあげるようにするか、ということでなければならない。（中略）したがって、今回の事務配分にあたっては、国と地方公共団体が共同しつついかにして責任の明確化を図るかという点に重点がおかれたのであって、ここに新しい国と地方公共団体との関係が確立されなければならないゆえんがある」（稲・只野 2003, p.60）と勧告した。

(14)「ヨーロッパ地域自治憲章草案」には、「この憲章及びヨーロッパ地方自治憲章は、地域自治体及び地方自治体の利益のための補完性の原則の適用において相補的であることを考慮し」（廣田・糟塚訳・解決 2003, p.72）とある（傍点引用者）。

(15) 例えば、教育基本法16条1項の場合、「教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」と規定している。

(16) 義務付け（国が自治体に対して一定の活動を義務として実施させること）と枠付け（当該活動を実施するための組織・手続・基準等を国が規律すること）を見直し、義務付け・枠付けのために国が行ってきた基準設定を条例に委任する規制改革政策。地方分権改革推進委員会「第3次勧告：自治立法件の拡大による『地方政府』の実現へ」（内閣府 2009, pp.7-9）は、行政、法律用語としての「基準」を「従うべき基準」（必ず適合しなければならい基準）、「標準」（通常よるべき基準）、「参酌すべき基準」（参照することを必要とする基準）の3つに分類した。これをふまえて、2011年以降、数次にわたり制定された地方分権一括法によって、

自治体は規律事項に対する基準に応じて、条例で自己の事務に適用すべき基準を定めることになった。その結果、多くの最低基準が「規制緩和」された。例えば、2011 年には、都道府県の定める学級編制基準が、「従うべき基準」から「標準としての基準」へと改められ、「学級上限人数 40 人」は、法的に「40 人を超えてはならない」最低基準から、「40 人くらいなら許容される」標準へと性格が変更された（山﨑他 2017, pp.64-77）。

(17) 教育基本法 4 条 1 項については、成嶋（2021, pp.98-103）、5 条 3 項については、中川（2021, pp.151-166）、16 条 2 項については、竹内（2021, pp.429-440）を参照。

(18) 義務標準法における「基準」と「標準」の違いについては、以下のような解説がある。「『標準』は、都道府県の教育委員会が決める基準の準拠すべきものとして、国が示すものである。『基準』に比較しては、若干弾力性のある表現と考えてよいだろう」（相沢 1960, p.421）、「ここでは、標準と基準という一つの語句が対比的な意味で用いられている。標準は、いわゆる『帯』であり、基準は『線』のイメージである」（若井 1998, p.84）。

(19) シャウプ勧告に肯定的立場の研究としては、伊藤（1963）、内沢（1976）、小川（1991）、井深（2020）など。否定的立場の研究としては、世取山（2012）、宮澤（2023）など。

(20) 例えば、教育刷新審議会での『法律時報』上の内藤譽三郎（文部省）と荻田保（地方自治庁）の論争などがあった（井深 2020, pp.640-644）。

(21) 小川（2005, p.30）、清原（2006, p.8）、赤井（2010, p.205）のような様々な「折衷案」も存在する。

(22) ただし、「本法は教育統制装置の一面があり（中略）。諸条件が整えば『教育交付金』制度も検討に値する」（三輪 2012, p.16）とも述べている。

(23) 2021 年義務標準法改正による小学校全学年の 35 人学級制については、山﨑（2021）を参照。

(24) 義務教育学校と中等教育学校前期課程を含む。

(25) ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会、全日本教職員組合が、文部科学省に情報公開請求し入手した文部科学省公開文書 a～g。いずれのデータも使用許諾済である。

Ⅰ　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

1.　公立小中学校教職員給与費支出の動向

1.1.　義務教育財政の分権化の内容

表 1－1 は、義務教育財政の分権化による制度改正の内容を、戦後教育改革期に確立した 1958 年時点の教育法制度との比較により整理したものである。その具体的内容は多岐にわたるが、一つ一つの制度改正は互いに関連しあいながら、義務教育財政の分権化が複合的に進められていった。

表1－1　義務教育財政における地方分権改革による制度改正の内容

	項目（関連法）	1958年当時の制度内容	義務教育財政の分権化による改正
A	教職員給与費国庫負担 （義務教育費国庫負担法）	市町村公務員の公立義務教育諸学校の教職員給与費は、国が２分の１を負担し、都道府県に交付（使途限定特定財源）	国庫負担率を３分の１に改正（2006年） ※2005年度予算は暫定的に12分の5に減額
B	都道府県への財政保障と調整 （地方交付税法）	地方教育財政の保障のため、教職員給与費の２分の１の都道府県負担分は、都道府県に交付する地方交付税額算定上の基準財政需要額に算入（一般財源）	地方交付税措置となる都道府県負担分を３分の２に改正（2006年） ※2005年度予算は暫定的に12分の７に増額
C	国庫負担対象項目 （限度政令）	国庫負担対象ならびに地方交付税基準財政需要額算入対象項目は、給料・諸手当、対象職種は、校長・教諭等・事務職員（項目は1962年に共済費、1967年に公務災害補償基金負担金、1972年に児童手当に拡大、職種は1974年に栄養職員に拡大）	国庫負担対象項目から、共済長期負担金と公務災害補償基金負担金（2003年）退職手当・児童手当（2004年）が除外
D	国庫負担の限度 （限度政令）	都道府県は、学級編制基準、教職員定数を自由に決定でき、その教職員給与費実額が国庫負担対象となる（実員実額制）が、地方交付税不交付の富裕自治体は、法に定める学級編制標準を下回る学級編制（少人数学級制）を実施する等して教職員標準定数を超えた分の教職員給与費については、自治体負担（1963年、国庫負担最高限度の規定が、地方交付税交付団体含む全都道府県となった（定員実額制））	総額裁量制により、人材確保法の趣旨を踏まえた給与単価と義務標準法に基づく標準定数により、各都道府県の教職員の経験年数別の構成を反映させつつ、都道府県ごとに国庫負担額の総額を定め交付（2004年） ※算定に当たって設けられていた給料・諸手当ごとの上限額、教職員の種類ごとの上限定数は撤廃され、総額の範囲内で教職員の給与や配置についての裁量拡大
E	給与水準決定 （教育公務員特例法・ 人材確保法）	教育の機会均等を実現するため、教職員給与の種類と水準は、国立学校教職員給与表に準拠	国立大学法人化と教員身分の非公務員化に伴い、2004年度に廃止され、公立学校の教員給与は､都道府県の条例によって定められることになり（教育公務員特例法13条）、人事院勧告の適用（人材確保法４条）も削除（2003年） ※義務教育費国庫負担金の負担限度額算定に必要な教員給与の算定基準は消滅
F	学級編制標準 （義務標準法）	法に規定する学級編制標準（学級上限人数）をもとに都道府県教育委員会が学級編制基準（従うべき基準）を設定	都道府県教育委員会が、標準を下回る数で基準を定めることを可能に（2001年） ※2011年改正により、学級編制基準は「標準としての基準」に弾力化
G	教職員標準定数 （義務標準法）	学級編制標準など法で規定された教育条件基準をもとに、教職員給与費を国庫負担するべき教職員定数を算定（1969年以降、政令による加配定数が加わる）	教職員標準定数は、短時間勤務の職を占める者（非常勤講師、再任用短時間勤務者等）の数に換算可能に（2001年） ※常勤職員給与費を非常勤職員経費に分割することで職員数を増やす「定数くずし」の法認
H	学級編制 （義務標準法）	市町村教育委員会が都道府県の学級編制基準をもとに学級編制するが、都道府県基準を越える水準での学級編制には、都道府県教育委員会の認可が必要	事前に都道府県教育委員会との協議し、同意制に弾力化（2001年） ※2011年には、事後届け出制となりさらに弾力化したが、給与負担は都道府県基準による分のみ
I	加配定数 （義務標準法）	教職員標準定数のうち、学級編制標準など教育条件基準に基づき機械的に算定される基礎定数とは別に、特定の教育目的のため、都道府県が文科省に申請し、政令により加配定数を配当（1969年） ※加配定数分の予算枠は、毎年の財政折衝により決定	・チームティーチングのための指導方法工夫改善加配（1993年） ・少人数指導、習熟度別指導のための指導方法工夫改善加配、事務共同実施加配（2001年） ・指導方法工夫改善加配を少人数学級制活用可能に弾力化（2004年） ・主幹教諭加配（2008年） ・通級指導、日本語指導、初任者研修等のための加配定数の一部が基礎定数化、共同学校事務室加配（2017年）など
J	県費負担教職員制度 （市町村立学校職員給与負担法）	教育の地方自治原則に基づき、基礎自治体である市町村は、設置者負担主義により、財政的な負担責任を負うが、教育の機会均等のため、例外として、市町村立学校等の教職員給与は、比較的財政の安定している都道府県が負担	※2014年第4次地方分権一括法改正（施行2017年）により、都道府県の学級編制の基準の設定権限と教職員給与負担責任を政令市に移譲し、現在は国庫負担金と地方交付税交付金を政令市に直接交付
K	教職員条例定数 （地教行法）	都道府県は、法で算定された教職員標準定数をふまえて、独自の教職員定数を条例により決定し、配当基準を定めたうえで域内の各市町村・学校に配当	総額裁量制や給与水準の条例化を活用し、教職員給与費水準削減で余剰となる国庫負担金、地方交付税交付金により、教職員定数を増やすこと、校種、職種間の教職員定数を増減し配当することが可能に（2004年）
L	教職員人事 （地教行法）	都道府県が教職員の人事（任免）権を保持するが、人事（任免）にあたっては、服務監督権を有する市町村教育委員会が行う内申を待って都道府県教育委員会が実施（ただし、例外的に政令市については人事権が、中核市については研修に関する実施義務のみが、都道府県から移譲）	県費教職員の同一市町村内の転任については、「内申に基づき」の規定が追加され、市町村教育委員会の意向を一層重視（2007年）

出典：筆者作成

注：表中の法令名
・限度政令：義務教育費国庫負担法第二条ただし書及び第三条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令
・人材確保法：学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教職員の人材確保に関する特別措置法
・義務標準法：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
・地教行法：地方教育行政の組織及び運営に関する法律

1.2. 三位一体改革における義務教育費国庫負担制度の見直し

義務教育財政の分権化をめぐる議論では、とりわけ 2002 年以降の三位一体改革での義務教育費国庫負担制度の見直しが大きな政治的争点となった。

三位一体改革は、2001 年に成立した小泉純一郎内閣における「聖域なき構造改革」の一環で、「地方に出来る事は地方に、民間に出来る事は民間に」という小さな政府論を具現化する政策として推進された。「三位一体」のネーミングは、地方への税源移譲、国庫支出金[26]削減、地方交付税改革の三つの改革を同時並行的に進めることから来ている。具体的には、単に国庫支出金の削減額と同額の税源移譲を行うのではなく、義務的な事業について徹底的な効率化を図った上で所要の額を移譲し、その他の事業の 8 割程度を目安に移譲するという方針であった（厚生労働省 2003）。

その実行過程で 3 兆円の税源移譲を実現するとして国庫負担金・補助金削減が目指された。そのために義務教育費国庫負担金（表 1－1 の A）の「定額化・交付金化」「全額の一般財源化」が検討され、さらに、国庫負担対象項目（表 1－1 の C）、国庫負担の限度（表 1－1 の D）、給与水準決定の制度（表 1－1 の E）についても、国の教職員給与費負担削減の方向で制度改正が目指された（内閣府 2002a, pp.73-74）。つまり、三位一体改革に必要な税源移譲の原資捻出のために、2002 年当時の国庫補助金総額約 12.7 兆円のうち約 3 兆円を占めていた義務教育費国庫負担金を「草刈場とし」（藤田 2005, p.101）、その削減が狙われたのである。

これに対し全国知事会など地方 6 団体[27]は、2004 年 8 月に提言（地方 6 団体 2004）をまとめ、「義務教育費国庫負担金は、第 2 期改革までにその全額を廃止し、税源移譲の対象とすることとした上で、第 1 期改革（2006 年度まで）においては、中学校教職員の給与等に係る負担金を移譲対象補助金とする」（地方 6 団体 2004, p.8）ことを

求める決議を採択した。ただし、上記提言には 12 知事が反対を表明し、現行制度堅持の意見書が都道府県レベルで 20 議会（約 4 割）、市町村レベルで約 1,900 議会（約 6 割）から提出されるなど、自治体の意見がすべて決議内容と同一であったわけではない。

政府方針をめぐる政治的議論が白熱する中、学術的な教育政策研究においても主要なテーマとして取り上げられ、議論された[28]。それらの議論は、総論として教職員給与費削減反対の意見が圧倒的であったが、各論としては、教育の地方自治拡充実現のための義務教育費財政保障の方法、特に国庫負担金制度改廃の是非について意見が分かれた。

地方財政を圧迫して教育格差を拡大した歴史を再び繰り返すことになるという不安や危機感を高めた多くの教育研究者からは、義務教育を支える財源保障のために国庫負担制度堅持を求める声が上がった。

藤田（2004, p.72）は、「義務教育の地域格差は国を滅ぼす」という激しい表現で、同制度の廃止論を全面的に批判し、教育学者らと共に「日本の教育を考える 10 人委員会」を結成して提言[29]を発表した（2004 年）。提言では、同負担金が廃止され、税源移譲された場合、都道府県の税源格差により、増収になるのは 9 都府県（増収額平均は 325 億円）だけで、残りの 38 道県では大幅な減収となるという試算が示された。また、「自治体の財政事情の厳しさが増すなかで、同財源の一部を教育以外の事業に当てる自治体が増え、その結果、教育の地域格差が今以上に拡大し、義務教育のナショナル・スタンダードが崩れることになる」（藤田 2004, p.72）と、義務教育費国庫負担金が使途を限定されない一般財源として移譲されることで、都道府県が教育費以外に支出してしまうことを憂慮した。

一方、務台（2004, p.101）は、「学級編制や教職員数のルールについては、標準法により明らかにされており、所要の財源が保障されさえすれば、教職員数が大幅に削減されることは想定しにくい」と反論し、国庫負担制度廃止を主張した。

それに対し藤田（2005, p.106）は、「地方交付税の総額は今後さら

に減額される可能性が極めて高いうえに、今回の国庫補助負担金の廃止分も、全額地方に税源委譲されるわけではないから、財政力の弱い自治体の歳入額が減ることは、必至」だと反論した。

苅谷（2005, p.14）は、人件費と教員の需給動向の将来予測により、「地方に財源移譲した場合に、そうでなくても教育費が不足する県で、義務教育費人件費の負担も増える」というデータを示し、こうした推計を行うことなく、「短絡」的に国に「分権」を求めている都道府県を批判した。

中村（2006, p.71）は、地方分権を「世界標準の考え方」ととらえ、「『市町村財政が教職員人件費を担えるか』と居直るのではなく、税源移譲による地方財政力アップへの試みを検討することが大切である」として、自治事務を遂行できる自主的一般財源の確保を前提に、基礎自治体による教育行政を行うのが本筋であると主張した。

こうした活発な教育財政論議が行われたのにもかかわらず、それらが政府や国会での政策論議において十分に実証的に検討されたとはいえないまま、2006 年に国庫負担率を 3 分の 1 へと縮減することで政治的決着が図られた。この顛末を井深（2020, p.1196）は、「中央財政の危機を地方へ転嫁するための理念なき『改革』であったことを意味しよう」と評価している。

したがって、「三位一体改革による制度改正の結果、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」〈研究課題 1〉が制度改正後の教育条件整備行政の実態調査によって具体的に検証されなければならない。

1.3. 国庫負担率縮減が教職員給与費支出に与えた影響

本節では、義務教育費国庫負担率の 3 分の 1 への縮減によって、自治体への教職員給与費保障がどのように変化したのか、自治体の教職員給与費支出にどのような影響を与えているのかを、財政データによ

り調査結果を検討する。

図１－１は、文科省が行った地方教育費調査[30]（文部科学省統計ｂ2000～2022 年度）における、自治体の公立小中学校人件費支出を財源別に表したグラフである。

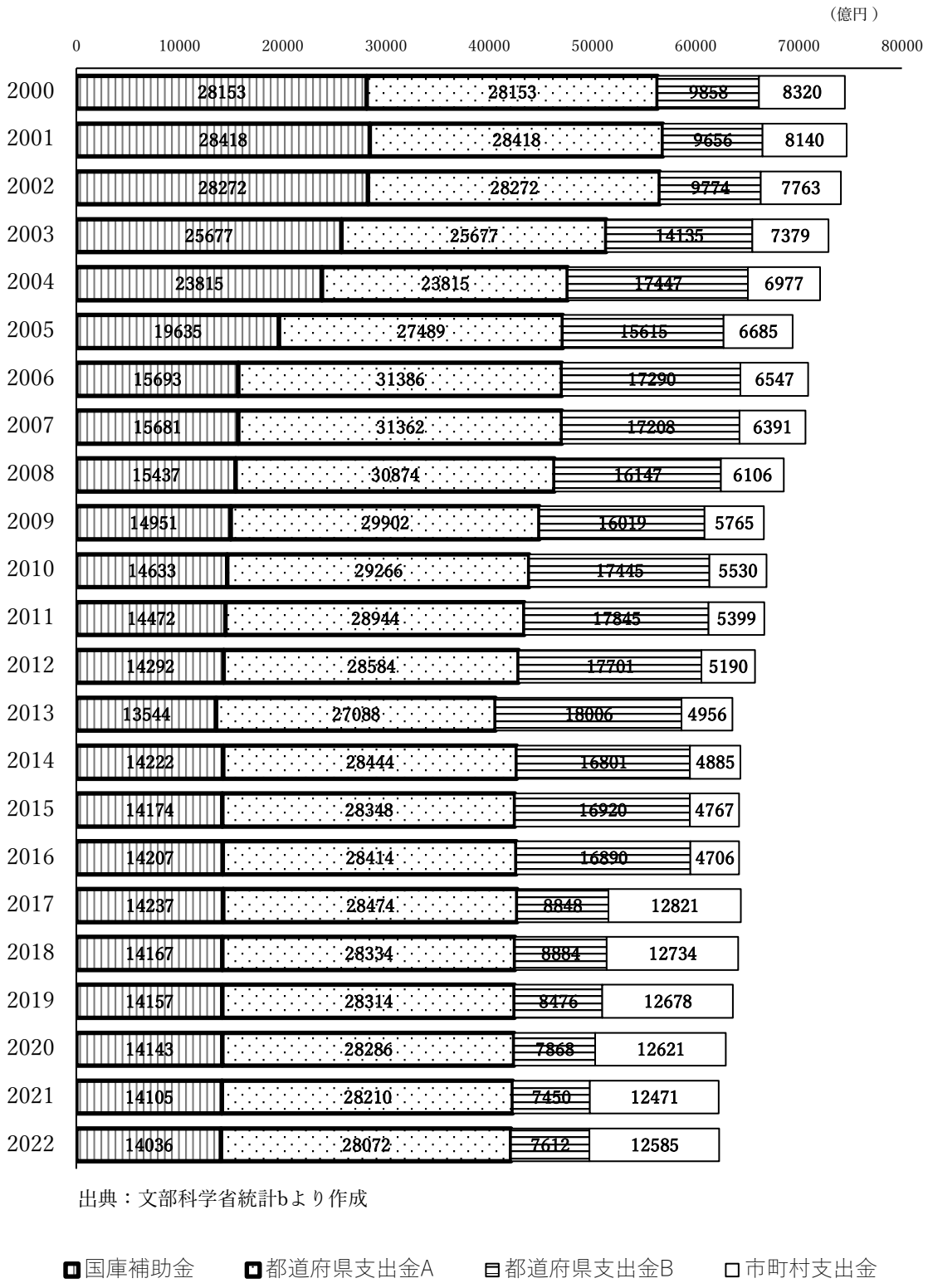


図1－1 公立小中学校人件費支出（財源別）

少子化の進行による児童生徒数減に伴う教職員定数「自然減」により、人件費は全体的に減少傾向にある。その中で、義務教育費国庫負担金がそのほとんどを占める「国庫補助金」の額は、2003 年度の公務災害補償基金・共済長期給付一般財源化（表 1－1 の C)、2004 年度の教職員給与水準決定の条例化（表 1－1 の F)、総額裁量制導入（表 1－1 の D)、退職・児童手当一般財源化（表 1－1 の C)、2005 年度の国庫負担金暫定減額予算編成と 2006 年度国庫負担率 2 分の 1 から 3 分の 1 へ改定（表 1－1 の A、B）などの制度改正のたびごとに大きく減少している。

小中学校人件費のうち、国庫補助金以外が都道府県、市町村が負担した分ということになるが、そのうち都道府県に対する地方交付税措置の対象となる最高額[31]を、図 1－1 では「都道府県支出金 A」として表した。2000～2004 年度までは、国庫負担率が 2 分の 1 であったため、「都道府県支出金 A」は国庫補助金と同額であるが、2005 年度は国庫負担金予算が暫定的に 12 分の 5 に編成されたため、国庫補助金の 1.4 倍[32]とした。2006 年度以降は国庫負担率が 3 分の 1 となったため、国庫補助金額の 2 倍とした[33]。

国庫補助金に「都道府県支出金 A」を加えた額まで（表 1－1 の太枠分）が、理論上、義務教育費国庫負担金、地方交付税交付金を通じた国からの財政移転の対象であり、国から財政措置される可能性のある教職員人件費の最高額である。それ以外の部分は、国から財政移転されないため、都道府県や市町村が単独負担する都道府県費・市町村費負担の教職員人件費の最小額ということになる。

図 1－1 から、自治体が負担する人件費（都道府県支出金 A＋都道府県支出金 B＋市町村支出金）は、少子化に伴う教職員定数の「自然減」が進んでいるとはいえ、年々減少傾向である。

国庫負担率がまだ 2 分の 1 であった年度（2000～2004 年度）においても、多額の「都道府県支出金 B」「市町村支出金」が支出されていることから、都道府県にとって、教職員人件費負担は国庫補助金と

「都道府県支出金 A」（地方交付税交付措置対象最高額）だけでは収まっていなかったことがわかる。そこに、義務教育財政の分権化による制度改正が開始された以降は、地方交付税措置対象外である「都道府県支出金 B」の額が次第に増えて、国庫負担率が 3 分の 1 となった 2006 年度には、2000 年度の約 1.8 倍に拡大している。財源構成比でみると、人件費全体に対する「都道府県支出金 B」の割合は、2000 年度の 21.3%から 2016 年度には 33.8%に増加している。このように、地方負担が増えた主な原因が、義務教育費国庫負担金の国庫負担率が縮減され、一般財源の割合が増えたことにあるのは明らかである。

「都道府県支出金 A」のうち国庫負担率 3 分の 1 への縮減で一般財源化された分[34]は、地方交付税措置がされる可能性があるものの、全体の地方交付税交付額が減額されているため、自治体財政そのものが厳しくなる中、予算を確保することとなった。

「市町村支出金」は徐々に減少しており、構成比では、2000 年度の 18.0%から 2016 年度には 9.4%に減少している。なお、2017 年度以降は、「都道府県支出金 B」に含まれていた政令市の分が、統計上市町村支出金に含まれることとなった（表 1－1 の J）ため、それ以前の年度統計と分類し比較することはできない。

これらの結果から、2003、2004 年度の義務教育費国庫負担金の交付対象費目の削減（表 1－1 の C）、2006 年度の国庫負担率の縮減（表 1－1 の A、B）などは、国からの財政移転による公立小中学校教職員人件費の財政負担制度を不安定化させたと言える。それに伴い、都道府県が独自施策を実施する財政的余裕がなくなってきたのにもかかわらず、「都道府県支出金 B」の割合が増加傾向にあったことは、教職員人件費負担が都道府県の財政を圧迫していることを示している。特に、財政力の脆弱な都道府県の財政運営は苦しくなっている[35]と推察される。

なお、2013 年度に「国庫支出金」、「都道府県支出 A」が大幅に減少し、「都道府県支出金 B」が急増しているのは、東日本大震災復興予算の捻出のために国家公務員の給与費が減額され、公立義務制教職

員人件費の国庫負担額を決めるための給与費単価も大幅に減額された影響である。この年度については他の給与関係の諸データもイレギュラーな数値を示していることに留意する必要がある。

1.4. 総額裁量制導入と教職員給与費財政の動向

2000 年代初頭、義務教育行財政制度の改正が相次いで行われたが、中でも 2004 年の「義務教育費国庫負担法第 2 条ただし書及び第 3 条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」（以下、限度政令）改正による総額裁量制の導入（表 1－1 の D）は、公立義務教育諸学校の教職員給与に係る義務教育費国庫負担制度を大きく変更した。総額裁量制は、都道府県・政令市ごとに配分される国庫負担金の算定総額（総額）の枠の中で、自治体が給与の種類・額や教職員数を自由に決定することができる制度であり、行財政改革と地方分権改革という「時代の要請する二つの要求に同時に応えるもの」（堀 2004, p.40）として導入された。

義務教育財政の分権化が自治体の教育条件整備行政にどのような影響を与えたかを明らかにするためには、自治体の教職員給与費支出、教職員定数、学級編制等において、総額裁量制がどのように運用されてきたかを具体的に調査し、制度の成果と課題を明らかにすることが必須の課題となる。

1.4.1. 総額裁量制導入までの経過と制度の仕組み

総額裁量制の仕組みと制度変更点について考察する前に、本節では、総額裁量制導入以前の義務教育費国庫負担の最高限度を定める制度の変遷について振り返る。

1952 年成立した義務教育費国庫負担法（新法）は都道府県の教職員実数（実員）の給与費実額の 2 分の 1 国庫負担を原則とした（実員

実額制)。しかし、この方式では自治体の支出実額に連動して国の財政負担が増えるため、国の支出を自らの統制下に置きたい大蔵省から、再三にわたって国庫負担金最高限度の制度化を求められた。

1953 年には限度政令が制定され、東京都などの地方交付税不交付団体が富裕団体としてその他の交付団体と区別され、国が定めた教職員数（定員)、給与額単価（定額）により国庫負担金の最高限度額が設定された（定員定額制)。1958 年に義務標準法が成立し都道府県に置くべき教職員標準定数が法定されると、1964 年法改正時に限度政令が改正されて、算定基礎定数[36]という「定員」が規定された。このことにより、交付団体は定員実額制となった（表 1－1 の D)。

ただし、交付団体の場合、「実額制」とはいっても都道府県の教職員給与は教育公務員特例法（以下、教特法）25 条の 5 により国立学校教育公務員の給与を基準とすることとされ（国立学校準拠制)、国家公務員給与への人事院勧告が都道府県の教職員給与水準に反映した。そして、教員給与単価は、1974 年成立の「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（以下、人確法）3 条規定[37]などにより一般公務員に比して優遇措置がとられ、国家公務員以上の制度、水準が担保された。一方、給料・諸手当の費目ごとに設けられた限度額を超える分は国庫負担対象外とされたため、国家公務員とは異なる給与制度や水準以上の給与単価設定には抑制的に働き、給与費単価の平準化が図られた。これは、給与単価を定めていた不交付団体の「定員定額制」の仕組みとは異なるもので、いわば「定員国並み給与制」(渡辺 2005, p.133）と言える制度であった（表 1－1 の E)。

2004 年、国立大学の独立行政法人化によって国立学校教育公務員給与表が削除されたたため、教特法 25 条の 5 は廃止されて国立学校準拠制が崩れ、公立学校教職員の給与水準決定は条例に完全委任された（国立大学法人法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律 13 条)。これに伴い限度政令が全面改正され、以下のように改定された。①不交付団体と交付団体の国庫負担金の最高限度額算定区分を廃

止して一本化、②給料、諸手当の費目ごとに設定されていた国庫負担上限を撤廃、③文科省令「義務教育費国庫負担法第 2 条ただし書及び第 3 条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬当に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令施行規則」（以下、限度省令）において、校種・職種別給料の基礎単価（以下、省令基礎給料月額）を設定、④諸手当額については、文部科学大臣が財務大臣と協議して決める方法により算定、⑤省令基礎給料月額や諸手当等の算定については、人確法 3 条の規定に基づく行政職国家公務員の給与に対する教員優遇措置を考慮、⑥省令基礎給料月額に当該都道府県の経験年数ごとの教職員数を乗じた合計額を全教職員数で除す方法で校種・職種ごとの都道府県教職員基礎給料月額を決定、⑦総額（理論値）＝「校種・職種ごとの都道府県基礎給料月額」×「教職員標準定数（義務標準法規定）をもとに算定する都道府県の算定基礎定数」×12＋諸手当額〕。総額裁量制（表 1－1 の D、E）とは、限度政令改正による以上のような制度内容の総称である。

1.4.2. 制度変更点と導入時の評価

総額裁量制導入時には、将来の制度運用を危惧、憂慮する見解も表明された。例えば、中嶋（2004，p.29）は、「総額裁量制と一部交付金化は、国の教育条件整備義務を相対的に緩和しつつ、義務教育に関する条件整備の水準を都道府県が『自発的に』低下させ、あるいは低下を食い止めるための負担を都道府県に『自発的に』受け入れさせる仕組みとして機能するだろう」と警告しつつ、「都道府県知事とその教育委員会の裁量を拡大しているにすぎず、公立小中学校の管理権を有する市町村とその教育委員会によって行政上担われる教育の地方自治を拡大するものではない」と批判した。以下に、主な制度変更点ごとの批判意見を整理する。

総額裁量制導入による主な制度変更点の第 1 は、義務教育費国庫負担金最高限度の設定方法（制度変更点①）にある。

総額裁量制導入により、従来の各校種、職種の給料及び諸手当ごとの限度額と実額との比較は行われなくなり、国が定めた基準に従い算定された教職員給与費の総額と実額の合計額とを比較して、実額の合計額が当該総額を超える場合においては、当該総額を最高限度額として国庫負担額が算定されることとなった。それまで定員定額制として富裕団体に対してのみ設けられていた国庫負担金の最高限度の仕組みが、全ての団体に設定された。

糟谷（2004，p.68）は「すべての県について、いわゆる定員定額による打ち切り制になった」と評し、井深（2020，p.1141）は「(制度導入の－引用者注）本質は義務教育費国庫負担金の定額化にあった」と考察した。また、小川・山下（2007，p.474）は、「国家財政の厳しい環境の下で総額裁量制の総額自体が著しく縮減されるような状況が生じた場合には、この総額裁量制下における国負担の最高限度というしくみは、都道府県の教職員給与を抑制したり、或いは、都道府県の教職員給与の持ち出し分を増大させるように機能していく可能性もある」と指摘した。

総額裁量制導入による主な制度変更点の第 2 は、国庫負担金算定に係る給与額の限度の算定方法の変更（制度変更点②）である。

従来の制度では、義務標準法と給与に関する国の諸法令により教職員給与の水準が一定の整合性をもって担保される制度であったが、総額裁量制導入により給与に関する基準が国庫負担金の積算基準に過ぎなくなった。そのため、給与算定の基礎単価の決定が時々の財政事情や国の方針に左右される可能性が高くなったと言える。

特に、給与算定の基礎単価決定に係る改正について、金井（2003，p.45）は、積算根拠について今後その「仮構性は高まる」と予想し、「財務省の予算査定で低額化が簡単にできるようになってしまった」（糟谷 2004，p.68)、「厳しい国家財政事情からこの総額裁量制の算定基準である数値（給料月額）が縮減されたり毎年度の予算折衝で流動化していく懸念は常に存在する」（小川・山下 2007，p.474）と将来の運用について憂慮する意見が出された。

総額裁量制導入による主な制度変更点の第 3 は、都道府県の給与制度、水準の決定方式（制度変更点③）である。

国立学校準拠制が崩れ都道府県の教職員給与決定が条例に完全委任されたことにより、給与制度、水準等の決定において都道府県の自由な制度設計が可能となった。その上、費目ごとの限度額がなくなり総額の枠内で給与の種類・額を自由に設定しやすくなった。そのため、例えば、給料を抑制して節減した金額を、業績評価に基づき支給する手当の新設に使っても、総額の範囲にある限り国庫負担の対象となることとなった。

給与水準に関しては、国家公務員や民間事業従事者との均衡の原則（地方公務員法 24 条 3 項）や人確法 3 条の優遇措置規定に基づく義務教育等教員特別手当や教職調整額など教員の給与優遇制度が前提とされてきたが、国立学校準拠制の廃止と給与水準決定の条例完全委任は、それらの優遇規定を「事実上、空文化」（髙橋 2012, p.258）させた。給与水準を担保し平準化させる方向に機能していた人事院の調査・報告・勧告も、実質的に反映されない仕組みとなった。

給与決定に関する都道府県の裁量は大幅に拡大したが、三輪（2005, p.144）は、「教職員給与の全国均等保障、ナショナル・ミニマムの廃止を意味する」と批判した。また、財務省の予算査定によって給与算定の基礎単価が低額化されれば「地方の自由度の拡大といっても、給与水準を低下させる方向への自由でしかない」（糟谷 2004, p.68）、「折からの地方財政窮迫の事情も重なって総額裁量制が教職員人件費の『合理化』や切り下げのために『下方』運用されるのではないか」（小川・山下 2007, p.484）と危惧する意見もあった。

総額裁量制による主な制度変更点の第 4 は、総額範囲内での予算執行使途に関する都道府県の裁量の拡大（制度変更点④）にある。

従来の制度では、校種・職種ごとにその標準定数が国庫負担の上限とされていたが、総額裁量制によってその上限が廃止され、総額の範囲内であれば国庫負担が可能となり、教職員の総数及び内訳は問わないこととされた。

このことで、例えば、給与の抑制措置を行って捻出した経費により標準定数を超える教職員数を確保する場合や、常勤教員 1 人に代えて非常勤講師 2 名を配置（定数くずし）することで実質的に標準定数を超える教職員数を確保する場合、事務職員を少なくした分の給与費で教員を増やす場合においても、総額の範囲にある限り、国庫負担の対象とされた。こうして、校種・職種ごとに設定されていた標準定数は実質的に意味をなさなくなり、定数は全体の積算に過ぎなくなった。

これには、国庫負担金額が増やされず「給与水準の高低と教職員数の多寡はトレードオフの関係」（井深 2020, p.1140）にある限り、この仕組みは「教職員の給与水準を引き下げるか、正規職員を非正規職員に置き換えることで教職員を見かけ上増員する場合にしか利用できないだろう」（中嶋 2010, p.28）と批判する意見も出された。

それゆえ、これらの警告のように、総額裁量制導入と教職員給与費関係の規制改革によって、教職員給与支出が抑制され、給与水準が切り下げられることになったのかについて財政データをもとに検証を行う必要がある。

1.5. 自治体の教職員給与支出の分析

教育の「ローカル・オプティマム」実現のために、自治体が独自の少人数学級制や教職員増などを行えば、教職員給与費支出の増額を伴うはずである。そして、教職員定数の未充足や非正規化を進めれば、逆に教職員給与費支出は減額となることが予想される。そこで、都道府県・政令市の教職員給与費支出の状況を調査するため、本節では、各都道府県・政令市全体で支出された教職員給与データについて分析を行う。

学級編制には標準学級数（義務標準法 3 条 2 項)、教職員定数・配置には教職員標準定数（同法 6 条）という、分析の評価尺度となる事実上のナショナル・ミニマム・スタンダードが法定されている。しかし、教職員給与費は校種、職種、経験年数などにより、給料・手当等

がそれぞれに異なる支給基準をもっており、それらが年度ごとに各都道府県・政令市により毎年改定されるため、教職員給与費の支出状況を計り、評価することは、学級編制や教職員定数・配置の分析ほど容易ではない。

そこで、教職員給与費の支出状況の分析には、義務教育費国庫負担金算定総額（義務教育費国庫負担法、限度政令）などを、教職員給与費の領域のナショナル・ミニマム・スタンダードと見なし、評価尺度とする。

1.5.1. 教職員給与費実額、総額と総額上回り率

本節では、都道府県・政令市全体の教職員給与支出の分析を行う。そのために、分析の尺度として、総額裁量制による義務教育費国庫負担金の最高限度額算定総額（総額）[38]を都道府県・政令市費負担教職員給与費のナショナル・ミニマム・スタンダードとみなし、都道府県・政令市ごとに実支出された教職員給与費実支出額（実額）との比（実額/総額）を「総額上回り率」と称し、分析・検討を行う。

ただし、総額は、文科省がそれぞれの校種・職種ごとに限度省令によって定める経験年数別の省令基礎給料月額と、文部科学大臣が財務大臣と協議し定める諸手当額に基づいて算定された給与額（以下、文科省による給与基礎額）の積算によって算定される。そのため、文科省による給与基礎額が引き下げられれば、都道府県・政令市の給与水準が維持されていても相対的に総額上回り率の値は上昇する。その場合、都道府県・政令市の給与支出水準が増加していると単純に評価することはできない。

図表 1－2 は、2004～2021 年度の公立小中学校教職員給与費の「実額」、「総額」と「総額上回り率」（実額/総額）の全国総計の経年変化を表したグラフである。

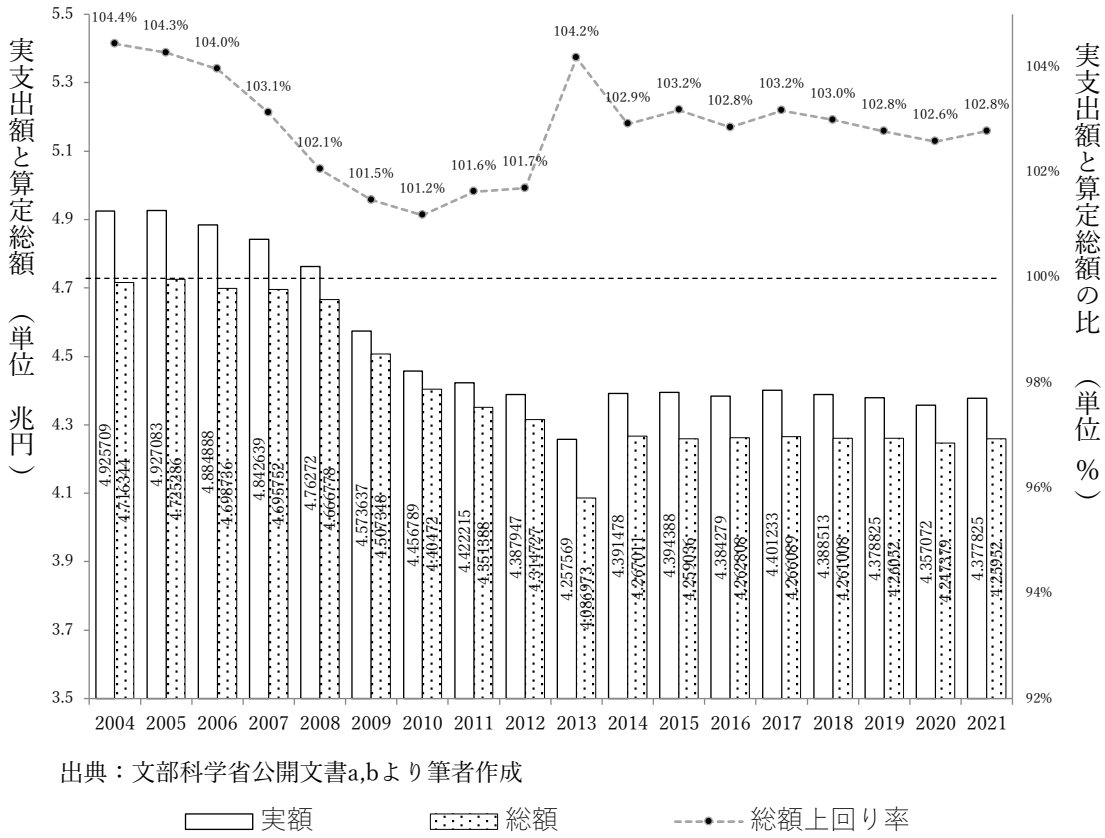


図1－2 公立小中学校教職員給与費実額、総額額と比

2004 年度の総額裁量制導入以来、「総額」は 2008 年度までほぼ横ばいで推移していたが、2009～2012 年度にかけて顕著に減少している。「実額」は 2006 年度以来徐々に減少し続け、2009～2012 年度に顕著に減少している。「総額上回り率」は 2010 年度まで減少傾向にあり、「総額」の減少以上に「実額」が減少していることがわかる。

この時期には、2004 年度の総額裁量制導入（表 1－1 の D）、公立学校教職員給与水準決定の条例委任（表 1－1 の E）に加え、2006 年義務教育費国庫負担法改正による国庫負担率 3 分の 1 への縮減（表 1－1 の A）が実施され、その上、行財政改革による地方交付税減額が行われた。少子化による教職員定数減での給与費減少要因があったとはいえ、国庫負担金や交付税の収入が減り財政負担が増す中で、多くの自治体はそれまで上乗せしていた教職員給与費支出を抑制・削減し

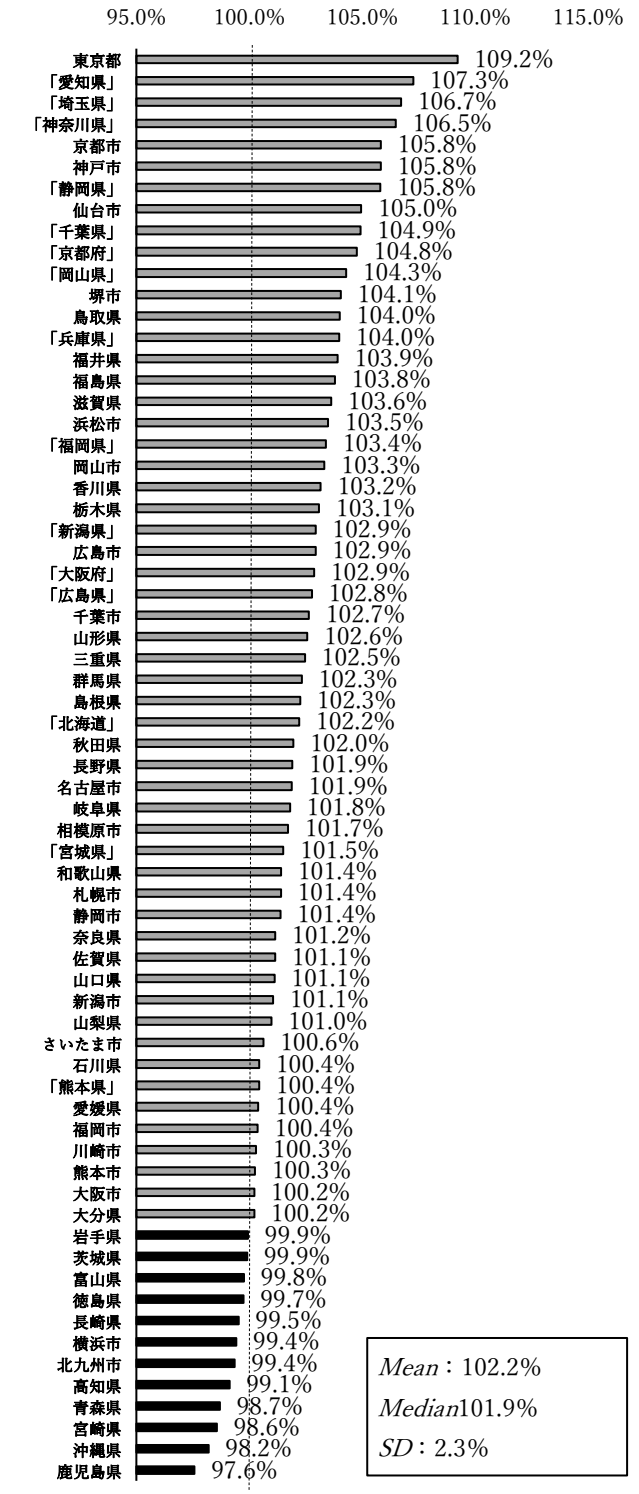
ようとしたと推測される。そのことは、図 1－1 の教職員人件費の変化ともほぼ一致する。

したがって、2004～2009 年ごろの時期には、2006 年のリーマンショックなどの経済的不況の影響もうける中、義務教育財政の分権化が国の財政保障を不安定化させ、都道府県の給与費支出を抑制させる方向に働いたと言えるだろう。その後、民主党政権への政権交代で教職員定数改善と地方交付税増額が行われた 2011・2012 年度には、総額上回り率が若干上昇を見せている。

2013 年度には、「総額上回り率」が跳ね上がって上昇しているが、このイレギュラーな数値は、東日本大震災復興のために国家公務員給与費減額の影響である。この現象は、文科省による給与基礎額が減額され「総額」が大幅に減少する中、財政負担を増大させることになっても給与減額を実施しなかった自治体（大阪府、鳥取県）や、減額幅を文科省による給与基礎額の減額率以下に抑えて実施した自治体が一定存在したことを示しており、注目に値する。

減額措置が終了した 2014 年度以降は、「実額」と「総額」はほぼ横ばいとなっており、「総額上回り率」は減額措置以前よりやや高い 103％あたりで推移し、安定しているように見える。この現象の解釈については、総額裁量制の仕組みの解説と給与関係データ分析とともに後に考察する。

1.5.2. 各自治体の教職員給与費支出の施策差



出典：文部科学省公開文書gにより筆者作成

図1－3 公立小中学校総額上回り率（降順）

図1－3は、2018年度の公立小中学校都道府県・政令市費負担教職員給与費の「総額上回り率」を67地域別（降順）に表したグラフである。

「総額上回り率」の平均値は102.3％、中央値は102.0％である。各自治体の教職員給与支出の状況は一様ではなく、ときわ高い東京都（109.2％）を特例としても、「愛知県」（107.3％）から鹿児島県（97.6％）まで大きな施策差があり、標準偏差は2.3％である。

そして、鹿児島県、沖縄県、宮崎県、青森県、高知県、長崎県、徳島県、富山県、茨城県、岩手県の10県は、実額が総額を下回っている。

図1－4は、各都道府県の「総額上回り率」の全国平均値である各都道府県の「総額上回り率平均」

（総額上回り率の全国計/都道府県数）と「標準偏差」、実額が総額を下回った都道府県数を表す「下回り都道府県数」である。2017 年度より教職員給与負担権限が 20 政令都市へ移譲（表 1－1 の J）されたが、2004～2016 年度までの値と比較するため、政令市の存在する都道府県も実額、総額をそれぞれ合算して各都道府県の「総額上回り率平均」を補正し、47 都道府県の値で比較している。

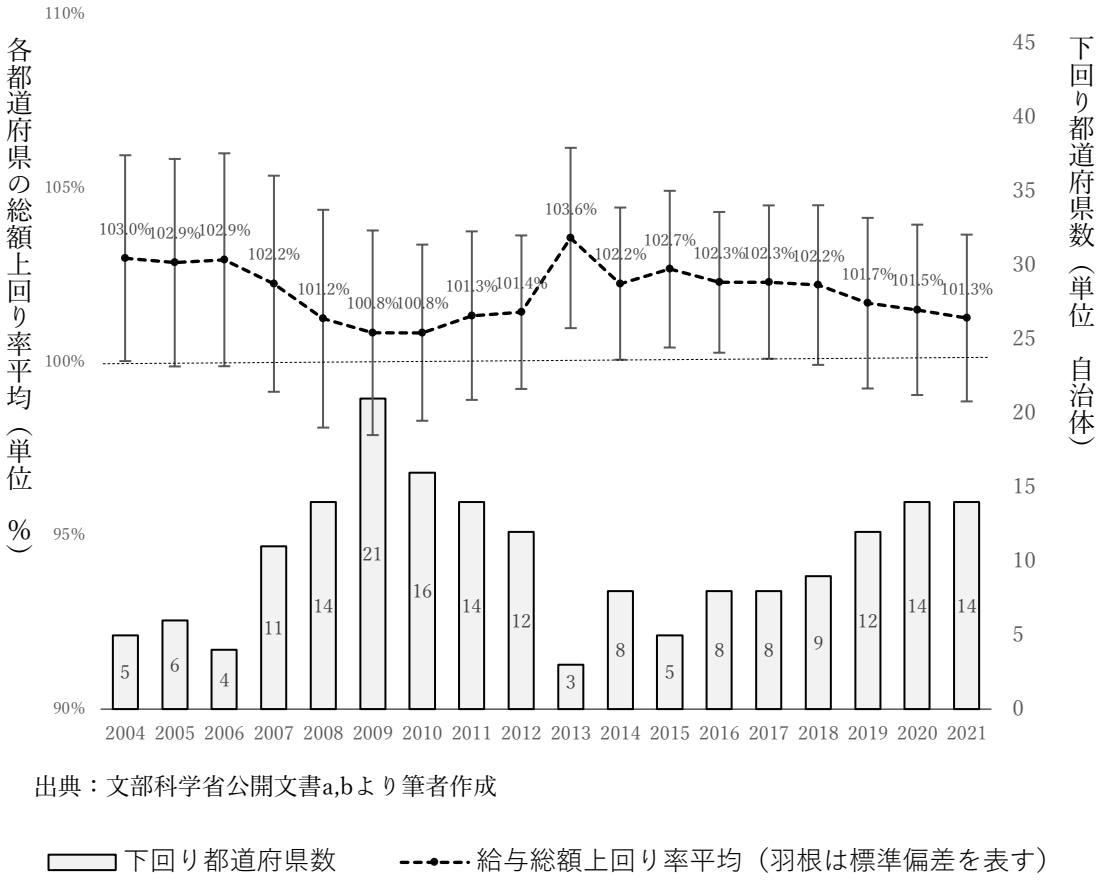


図1-4　都道府県総額上回り率平均と標準偏差、下回り都道府県数

図 1－4 において、各都道府県の「総額上回り率平均」の値が図 1－2 の全国計の「総額上回り率」と一致しないのは、実額と総額の値が大きく、また上回り率が特に大きい東京都のような、全体の傾向とは異なる自治体が偏在していることが原因である。しかし、各都道府

県の「総額上回り率平均」値の増減の推移には、図 1－2 の全国計の「総額上回り率」とほぼ同じ傾向が見られる。

「標準偏差」はデータの分散度合を表し、各都道府県の「総額上回り率平均」の「標準偏差」が大きくなるほど教職員給与費支出における都道府県間の施策差が大きいと解釈できる。「標準偏差」の推移からは、2004～2009 年度まで特に施策差が大きかったことが見て取れる。そして、2017 年度以降、再び施策差が拡大してきている。

各都道府県の「総額上回り率の平均」は、大きく変動している。「下回り都道府県数」は、各都道府県の「総額上回り率平均」が下がった年度に多くなる傾向が見られ、各都道府県の「総額上回り率平均」値が最低であった 2009 年度には、最多の 21 道府県が総額を下回っていた。2018 年度以降は、「下回り都道府県数」が再び増加しつつある。

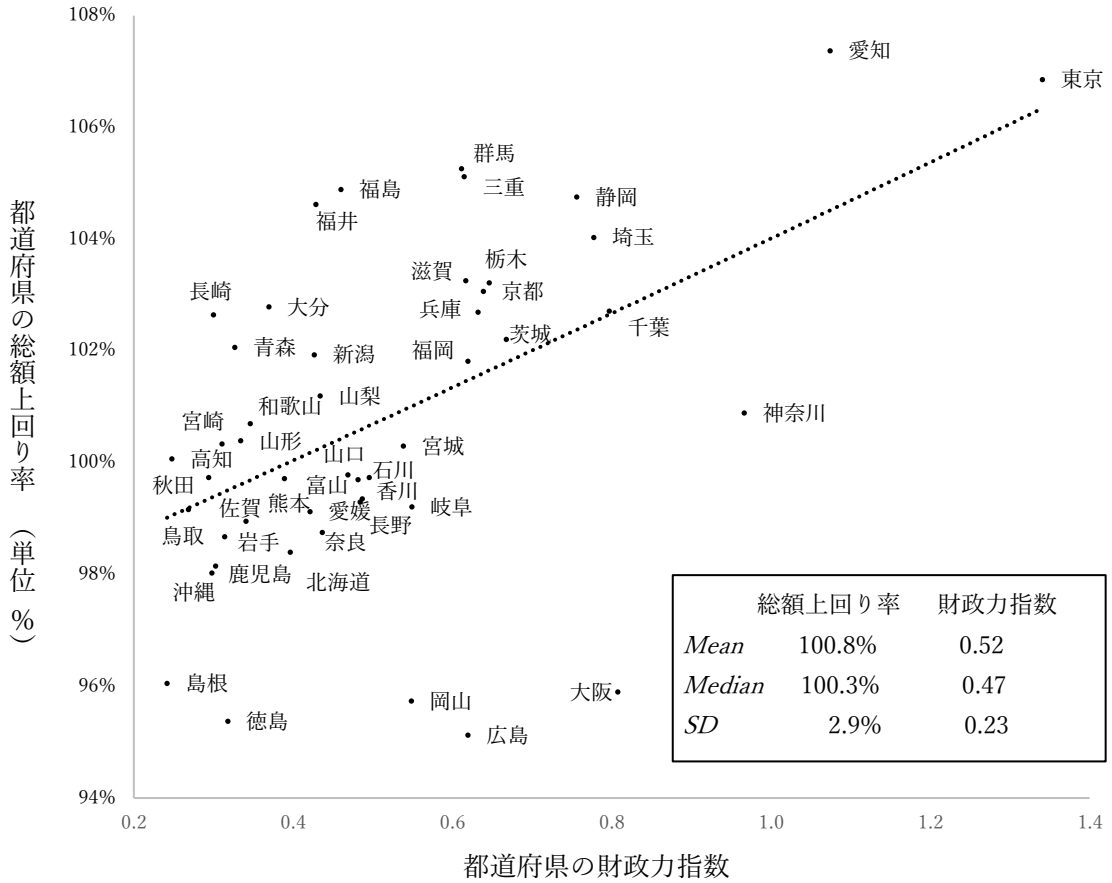
2013 年度以降、各都道府県の「総額上回り率平均」の値がやや上がり、「下回り都道府県数」が減少しているが、それは文科省による給与基礎額の引き下げ幅が、都道府県の給与単価の引き下げ幅よりも大きくなっていることによる相対的な現象であって、都道府県の実額の上乗せ額が大きく増やされているわけではないと考えられる。

「標準偏差」は、2004～2008 年度ごろには比較的高い値であったが、2009 年度以降、徐々に低下傾向がみられる。このことは、都道府県の財政力による給与費支出の差が縮まったというより、義務教育財政の分権化の結果、教職員給与費支出のための安定した財政基盤が失われ、大きく上乗せをする余裕のある都道府県が減ってきていると推定される。

「下回り都道府県」は、どの年度も一定数存在している。下回った場合には、給与費予算（国庫負担金と県費・政令市費）を使い残すことになるが、その場合、使途特定財源である国庫負担金については、使い残した分を国庫に返還する必要が生じる[39]。「下回り都道府県数」は、各都道府県の「総額上回り率平均」が低くなるときに多くなる傾向を示しており、各都道府県の「総額上回り率平均」が最低（101.2%）であった 2009 年度には最高数（21/47 都道府県）を記

録している。

図 1－5 は、教職員給与費支出における「下回り都道府県数」が最多となった 2009 年度の「給与費総額上回り率」と「財政力指数」の散布図である。



出典：文部科学省公開文書g、総務省（2009）より筆者作成

図1－5　2009年度教職員総額上回り率と財政力指数散布図

「財政力指数」は、基準財政収入額[40]/基準財政需要額[41]により得た値の過去 3 年間の平均値で、自治体の財政力を示す指数である。2018 年度の各都道府県・政令市の「財政力指数」[42]と「総額上回り率」との相関関係を分析するため、R により Pearson の積率相関係数を計算（両側検定，$df=45$）した結果、両変数間の相関係数は、

0.512（$r=0.512$, $t=3.994$, $p=0$, $ad.p=0$）[43] であり、中程度の正の相関を示した。ただし、2009 年度以外の相関係数については、このようなはっきりとした相関関係はみられない。

図 1－5 では、「財政力指数」の比較的大きな大阪府や広島県、岡山県といった自治体でも「総額上回り率」がかなり低くなっているが、それらの自治体は、独自の政策判断として大幅な給与削減を行っていた。これらのことから、2009 年度に生じた教職員給与費支出状況の大きな都道府県間格差は、自治体の財政力・状況に関係が深いと推察される。

しかし、図表 1－4 からは、その後の各都道府県の「総額上回り率平均」の「標準偏差」が減少傾向となったことが見出される。この現象からは、義務教育財政の分権化が、東京都など富裕団体以外の自治体の給与費支出を抑制させた上で自治体間の施策差を縮め、各都道府県の「総額上回り率」を低水準へ平準化させる働きをしていた可能性を指摘できる。

2013 年度の震災復興のための給与減額措置の後、各都道府県の「総額上回り率」の平均は 102％前後で安定していたが、2017 以降、やや下降気味で、「標準偏差」も徐々に増加傾向にあり、「下回り自治体数」も増えている。この現象からは、近年再び、財政力の弱い自治体において教職員給与支出が抑制され、自治体間の施策差が拡大する傾向を示していると考えることができる。

これらのことから、義務教育財政の分権化は、自治体の財政力・状況により自治体の教職員給与費支出の施策差が拡大する要因となっていると推定される。さらに、「下回り自治体数」と国庫負担金返納都道府県の増加、そして、各都道府県の「総額上回り率」と「財政力指数」との相関をうかがわせるデータは、義務教育財政の分権化が、地方財政を圧迫し、財政力の弱い都道府県の教職員給与費支出を抑制させて、義務教育のナショナル・スタンダード崩壊を促すという警告が現実のものとなったことを示していると言えよう。

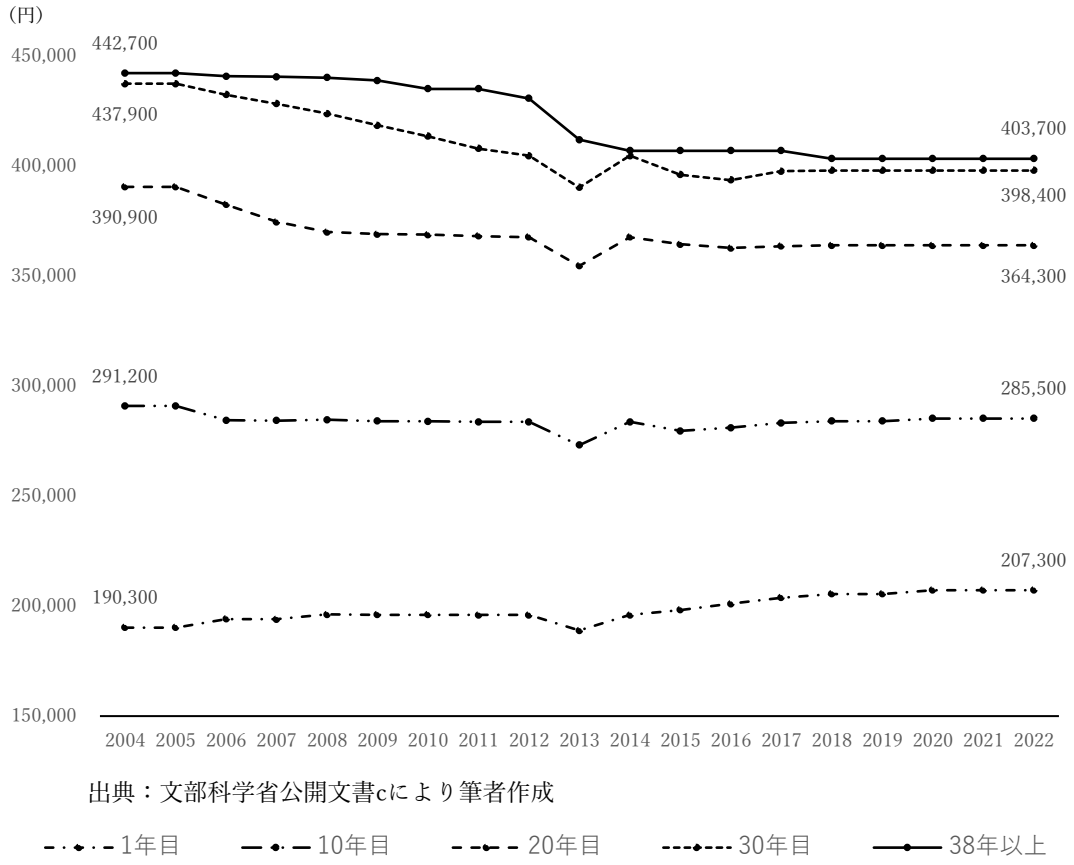
1.5.2. 総額裁量制の運用と教職員給与単価の低額化

本節では、教職員給与費単価の動向について検証を行う。

従来、県費負担教職員の給料・諸手当の最高限度の算定には、人事院勧告にもとづき決定される国立大学附属学校教職員の給料・諸手当水準に準拠することが法定化されていた。しかし、義務教育財政の分権化の結果、公立学校の教員給与は、教育公務員特例法 13 条改正（2004 年）により、都道府県の条例によって定められることになり、都道府県の教職員給与水準決定にかかる裁量権が拡大した（表 1－1 の D、E）。同時に、総額裁量制の導入により、総額算定のための校種・職種別給料の基礎単価である省令基礎給料月額が設定されることになった。そのため、まずは、省令基礎給料月額の推移について調査を行う。

図 1－6 は、「省令基礎給料月額」のうち、限度省令別表第 4 に示される小中学校「教諭・養護教諭」の省令基礎給料月額の経験年数「1 年目」、「10 年目」、「20 年目」、「30 年目」、「38 年目以上（最高月額）」の金額の推移を表したグラフである。

なお、「省令基礎給料月額」が 2013 年度にやや低下しているのは、2012 年度途中から 2013 年度にかけて、東日本大震災復興予算捻出のため、国家公務員の給与が平均 7%程度減額され、地方公務員である教職員も、文科省による給与基礎額が一時的に大きく減額されたことによる。



出典：文部科学省公開文書cにより筆者作成

図1－6 教諭・養護教諭の省令基礎給料月額

「教諭・養護教諭」の省令基礎給料月額を、2004 年度と 2022 年度で比較すると、「1 年目」では 1 万 7 千円引き上げとなるなど、経験年数が少ない層は若干増額される傾向にある。しかし、中堅、ベテラン層では大きく減額され、特に「30 年目」は 2006 年度より削減され始め、「38 年目以上」（最高月額）は昇給幅が小さくなった上に、2013 年度の東日本大震災復興のための給与減額の後も回復されていない。2004 年度と 2022 年度を比較すると、「30 年目」は 3 万 9 千 500 円、「38 年目以上」は 3 万 9 千円もの引き下げとなっている。退職時の給料月額は退職金等の算定基礎となるため、生涯給与では大きな減額となっていると推測される。

次に、人確法 3 条の規定に基づく行政職国家公務員の給与に対する教員優遇措置を勘案するとした限度政令のもとで、行政職国家公務員

と教員の給料月額算定がどのように推移しているかを比較調査する。

図表 1－7 は、2004～2022 年度の「教諭・養護教諭」の省令基礎給料月額の平均額と、国家公務員行政職俸給表（一）2 級の俸給月額の平均額[44]について、それぞれ 2004 年度の平均額と各年度の平均額との比を表したグラフである。

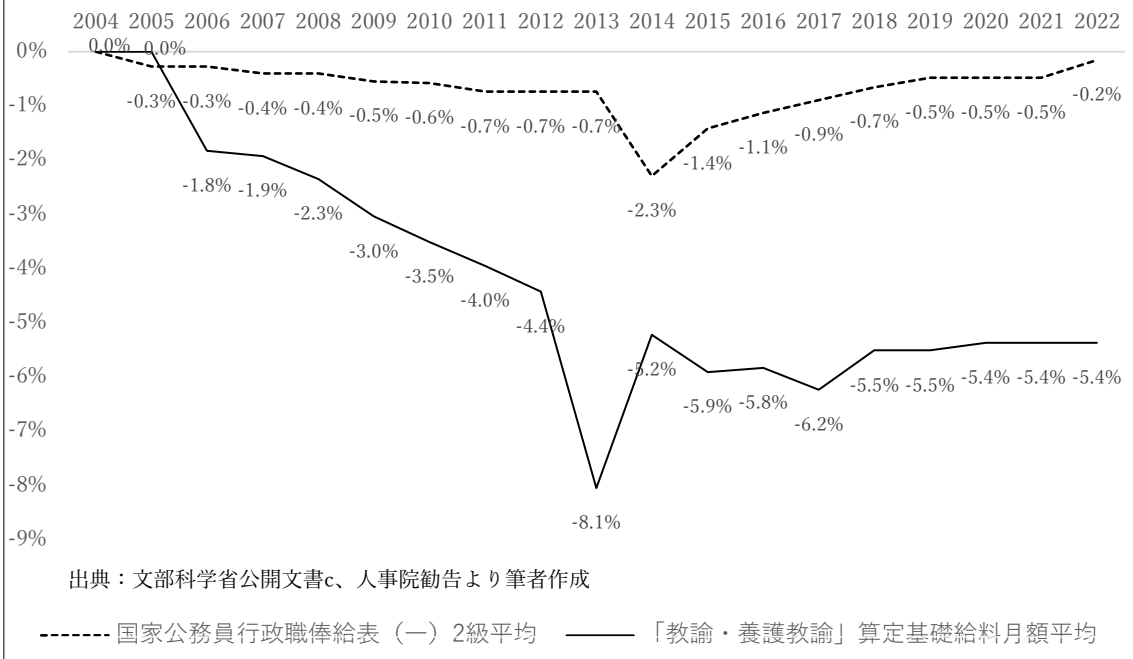


図1-7 国家公務員一般職と教諭・養護教諭の給料単価の変化

2004 年度以降の「国家公務員行政職俸給表（一）2 級の俸給月額の平均」は、2004 年度に比べ削減幅が小さめであるのに対し、「『教諭・養護教諭』の省令基礎給料月額平均」は大きく削減されている。制度が異なるため単純に比較はできないものの、国立学校準拠制廃止と総額裁量制導入以来、省令基礎給料月額の水準は、人事院勧告による国家公務員俸給月額よりも大幅に引き下げが進められたとみることができる。

文科省は、総額裁量制について「法律に義務付けられているもの以外は、各自治体が給料や諸手当の額を独自に設定することとされたが、

引き続き人確法の趣旨を踏まえた給与費が支給されるよう、従来の国庫負担水準を保障する給与単価を都道府県・指定都市に設定」（文部科学省 2017b）と説明している。そのため、総額裁量制となっても、各都道府県で必要な財源は確保され、給与水準は十分維持できると理解されてきた。

しかし、これらの調査結果は、義務教育財政の分権化による教員給料の算定方法変更が、省令基礎給料月額を中堅・ベテラン層で引き下げる運用により、全体として教職員の給料算定の基礎単価を低額化させる方向に働いていることを示している。また、国家公務員の俸給や、給与決定における教員優遇措置を定めた人確法 3 条等を勘案するという限度政令の規定にもかかわらず、「教諭・養護教諭」の省令基礎給料月額の水準の引き下げ幅は、一般職 2 級国家公務員以上に大きいことも明らかとなった。

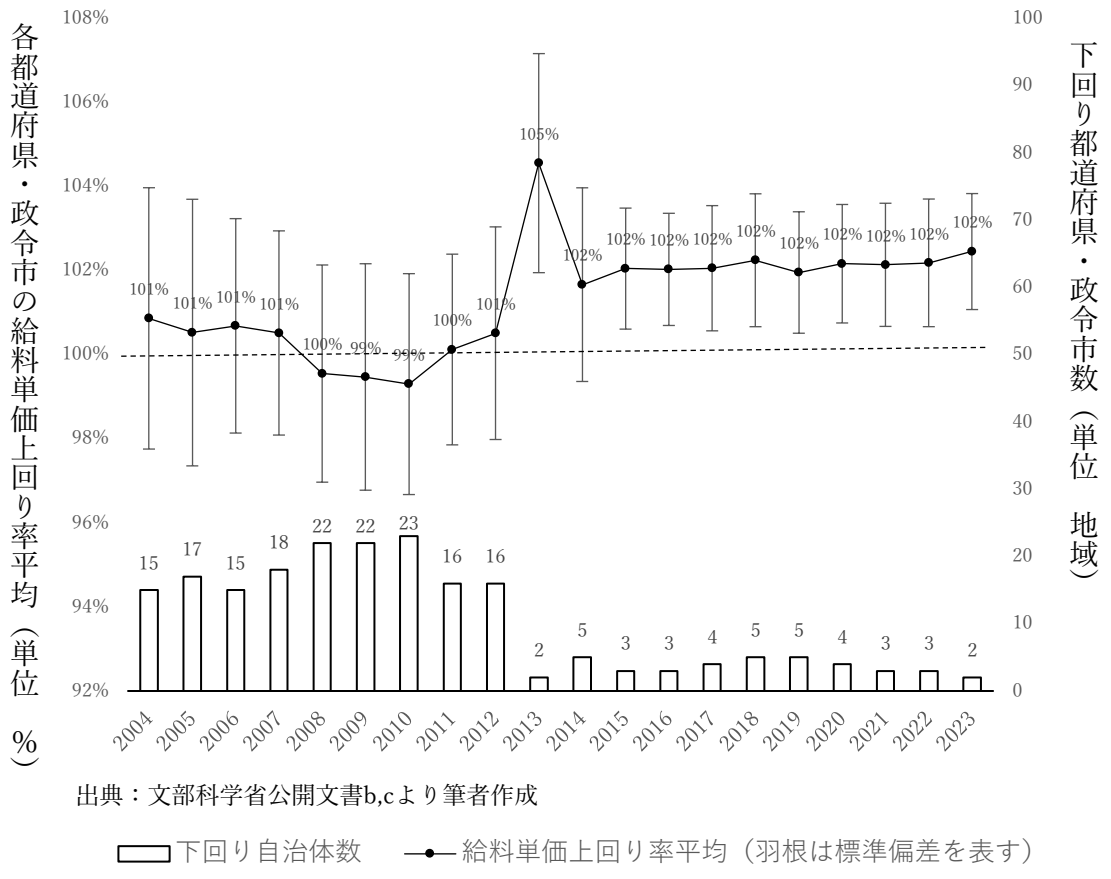
さらに、自治体における教員の給料単価水準の動向について調査する。総額裁量制において、各自治体の各校種・職種別の基礎的な給料月額は限度省令に定める「省令基礎給料月額」に当該自治体における「経験年数別の実数」を勘案して算定される。「総額裁量制における算定額」（文部科学省公開文書 b）には、自治体ごとに算定された各校種・職種別の「基礎給料月額」が報告されており、「現員現給調査報告書」（文部科学省公開文書 c）には、実際に支出された各自治体、各校種・職種別の「給料平均月額」が報告されている。これらの文書のデータにより、各自治体の小中学校の教職員の「基礎給料月額」と「給料平均月額」の比を「給料単価上回り率」（平均給料月額/基礎給料月額）として計算し、その全国平均を比較することで、自治体が全体として総額裁量制による給料単価水準を上回る実支出をする傾向にあるか否かを調査する。

ただし、「給料単価上回り率」は、各自治体の教職員の「基礎給料月額」と各自治体の教職員に実支給された「基礎給料月額」の平均額との相対的な関係を表す数値であり、その値が上昇したからといって、都道府県・政令市により教職員の給与水準が引き上げられていると単

純に解釈することはできない。それは、経験年数別の「省令基礎給料月額」が引き下げられたことによる相対的な上昇である場合もある。

図 1－8 は、2004～2023 年度の各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」（各都道府県・政令市ごとの「給料単価上回り率平均」の全国計/調査対象自治体数）とその「標準偏差」、「下回り都道府県・政令市数」の推移を表したグラフである。

なお、既述の通り、2017 年度より調査対象地域数は 47 から 67 に拡大したが、1－4 の各都道府県の総額上回り率平均のように政令市とそれ以外の自治体のデータを連結することができないので、2017 年度以降は 67 地域で「給料単価下回り率平均」値と「下回り自治体数」を算出している。



図表1-8　給料単価上回り率平均と下回り都道府県・政令市数

各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」は、国庫負担率の3分の1への縮減、地方交付税削減、中堅・ベテラン層の省令基礎給料月額の引き下げ（表1－6）などが開始された2007年度あたりから2010年度にかけて低下している。特に2008～2009年度には、全体として各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」が100％を下回り、「下回り都道府県・政令市数」が22～23に増加した。2011・2012年度には民主党政権による教職員定数増と地方交付税増額もあって、各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」は若干上昇し、「下回り都道府県・政令市数」は減少した。2013年には東日本大震災復興のための省令基礎給料月額大幅減額によって、「給料単価上回り率平均」はイレギュラーな数値を示している。減額措置の終了後、ベテラン層の省令基礎給料月額減額分がほとんど回復されず、各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」は102％台に上昇した後、横ばい傾向を示し、「標準偏差」、「下回り都道府県・政令市数」も、ほぼ横ばいとなっている。

これらの財政データの推移は、図1－4の各都道府県の「総額上回り率平均」とほぼ同様である。したがって、国庫負担率縮減や地方交付税減額などにより財政保障が不安定化した時期に行われた給与決定の完全条例委任化と総額裁量制導入は、多くの都道府県・政令市に給与費単価を抑制させる方向に働いたと解釈できる。その時期には「標準偏差」も大きくなっており、財政力の違いなどによって給与水準における格差も拡大方向にあったと推察される。

しかし、2013年度の東日本大震災復興のための給与大幅減額以降、全国計の「総額上回り率」（図1－2）、各都道府県の「総額上回り率平均」（図表1－4）、各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」（図1－8）ともに減額措置以前よりやや上昇したまま推移し、自治体間の施策差（「標準偏差」）が縮小あるいは横ばい傾向にあることを、都道府県・政令市よって一斉に給与水準の引き上げが行われたと単純に解釈する訳にはいかない。

むしろ、総額裁量制導入以来続く省令基礎給料月額引き下げ（図 1－6）によって、教職員の給与水準が国家公務員一般職以上に引き下げられた（図 1－7）結果、自治体の給与費水準引き下げはもはや限界を迎えているのではないか。それは、2014 年度以降の全国計の「総額上回り率」（図 1－2）、各都道府県の「総額上回り率平均」（図 1－4）、各都道府県・政令市の「給料単価上回り率平均」（図 1－8）の上昇は自治体の賃上げの結果ではなく、国の給与水準引き下げと自治体の給与水準維持による相対的な上昇現象であると考えることができる。そして、施策差の縮小は、どの自治体にとっても「これ以上引き下げることができない」限界値まで、国の給与水準が減額されてしまった結果であると解釈することができる。

1.6. 小括

以上の調査結果から、〈研究課題 1〉「三位一体改革による制度改正の結果、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」に関する考察を行う。

義務教育費国庫負担割合の縮減など義務教育財政の分権化は、国からの財政移転による公立小中学校教職員給与費の財政保障制度を不安定化させることで、ナショナル・ミニマム保障を後退させ、教職員給与費負担が自治体財政を圧迫していることが明らかになった。国庫負担金や交付税収入が減り財政負担が増す中で、多くの自治体は、それまで上乗せ支出していた教職員給与費負担を抑制・削減した結果、自治体財政力・状況により教職員給与費支出の施策差が拡大していることがデータにより示された。

特に、総額下回り都道府県数の増加と国庫負担金返納、そして、総額上回り率と自治体財政力との相関をうかがわせるデータは、義務教育財政の分権化が、自治体財政を圧迫し、財政力の弱い自治体の教職員給与費支出を抑制させて、義務教育のナショナル・ミニマム・スタ

ンダードの後退を促していることを示している。

そして、総額裁量制により文科省令により発令されることになった校種・職種別給料の基礎単価である教員の省令基礎給料月額が、行政職国家公務員の給与に対する優遇措置（人確法 3 条）を勘案するとした規定にもかかわらず、行政職国家公務員を上回る割合で引き下げられていることも明らかになった。

都道府県・政令市が、教職員給与費支出の抑制に努めた結果、その実額が総額を下回った場合は、交付され得る義務教育費国庫負担金を一部使い残すことになる。しかし、義務教育費国庫負担金は、教職員給与費に使途を限定された特定財源であるため、剰余分を他の用途に支出することはできず、国庫に「返納」される。文科省にしてみれば、財務省との厳しい財政折衝を経てようやく獲得した予算が、使われずに返されて残ることになる。

一方、都道府県・政令市としては、国庫負担対象の教職員給与費の最高 3 分の 2 まで積算され、交付される地方交付税交付金も受領するが、こちらは使途を限定されない一般財源のため返納の必要がない。そのため、教職員給与費削減分を定数増などに活用しない場合には、削減分に相応する地方交付税交付金が、教育以外の用途にも使用可能な一般財源として都道府県・政令市に交付されることになる[45]。

都道府県・政令市に、このような意図があったかどうかは定かではないが、国庫負担率引き下げ以降、義務教育費国庫負担金の返納が相次ぎ、2009 年には、国会でも問題視された。2008 年度には、16 道府県から総額約 118 億 8 千 600 万円もの義務教育費国庫負担金の返納があったと報告されている（国会会議議事録 2009, pp.1-2）。この問題を指摘された塩屋立文部科学大臣は、「教育の充実のためにこの国庫の負担金を十分に使っていただくことをこれからも指導してまいりたい」（国会会議議事録 2009, p.2）、「大変私どもも憂慮すべき点が出ているなと感じております」（国会会議議事録 2009, p.3）と苦しい答弁を繰り返していた。

こうした決算時の予算の使い残し問題が、その後の財政折衝におけ

る財務省からの教職員給与水準の見直し圧力となり、それが文科省による給与基礎額の減額へとつながっていったであろうことは想像に難くない。

総額裁量制のもとでは、都道府県・政令市が、文科省による給与基礎額よりも給与水準を引き下げても、国庫負担額は減らない仕組みであるため、余剰給与費を生じさせた分で教職員定数を増やすことが可能となった。この仕組みの変更を、地方裁量権の拡大だと肯定的に評価する意見は多い。

しかし、教育の機会均等のために設定されていた給与水準決定の法的根拠は失われてしまい、文科省による給与基礎額と、それに基づき総額裁量制によって算定される総額の水準は、年々引き下げられている。そのため、都道府県・政令市が、総額裁量制の活用により教職員定数を増やそうとすれば、文科省による給与基礎額よりさらに低い給与水準を設定する必要が生じることになった。このことが、教職員給与費水準が減少し続ける大きな要因となっている。

給与決定の完全条例委任化と総額裁量制導入による教職員給与費水準決定の裁量権拡大は、多くの自治体の給与水準を低下させる方向に働いたが、自治体による給与費水準引き下げはもはや限界を迎えていることも看取された。

調査により明らかになったこれらの実態は、総額裁量制導入時に、研究者によって危惧、警告されていた問題点が、現実のものとなったことを示している。

---

(26) 国庫支出金とは、国が地方自治体の行う特定の事務事業に対して交付される給付金の総称である。国が地方公共団体と共同で行う事務に対して一定の負担区分に基づいて義務的に負担する国庫負担金、国が援助として交付する国庫補助金、国からの委託事務で経費の全額を負担する国庫委託金の 3 つがある。

(27) 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会

議長会、全国町村会、全国町村議会議長会の地方関係 6 団体の総称。

(28) 例えば、2005 年には、「義務教育学校『存立』の行政原理を問う」『日本教育行政学会年報』第 31 号、「義務教育制度の分権化・弾力化問題を問う」『日本教育制度学会年報』第 12 号、「義務教育の危機」『教育學研究』第 72 巻第 4 号など、学会誌でも主要テーマとしてとりあげられた。

(29) 日本の教育を考える 10 人委員会とその提言のウェブサイトは、閉鎖されている。既述内容については、藤田（2004, p.105）を参照。

(30) この調査の「人件費」には、義務教育費国庫負担金の対象外の人件費も一部含まれている。しかし、義務教育費国庫負担金と、その対象となる教職員給与費分が圧倒的に多いので、自治体の教職員給与費全体の状況とその傾向を分析する統計としては問題がないと判断し、使用することとする。

(31)「地方交付税措置」とは、地方自治体が行政や施設の維持のために合理的な水準で必要とする財政の需要を算定した「基準財政需要額」に算入されるという意味である。自治体に交付される普通交付額は、「基準財政需要額」から「基準財政収入額」を減じた差額、つまり財源不足額のみである。そのため、「都道府県支出金 A」が全額交付されるわけではなく、理論上の最大値である。

(32) 国庫負担：地方交付税措置＝5：7 となったので、地方交付税措置は、国庫負担の 1.4 倍（＝7/5）。

(33) 人件費の中には、補助率 100％のものも含まれているので、この数字はあくまでも概算である。

(34) 2006 年義務教育費国庫負担法改正以降、教職員人件費の 6 分の 1 の額（2/3―1/2=1/6）が一般財源化された計算になる。

(35) 三位一体改革による税源移譲により、所得税率引き下げと住民税率引き上げが行われ、人口密集地域においては地方税収がアップしたが、地方自治体間の格差が拡大した。

(36) 義務標準法に基づき算定した教職員標準定数（表 1－1 の G）に限度政令で定めた教職員数（充て指導主事などの定数や産休代替

者数、有給休職者数）を加えた国庫負担対象の教職員の数。

(37) 1974 年に義務教育諸学校の教員の給与について特別の措置を定めることにより、優れた人材を確保することを目的として制定され、教員の給与を一般の公務員より優遇することを定めている。

(38) 文部科学省公開文書 g（2003～2021 各年度版）により計算。

(39) 義務教育費国庫負担金は、交付から精算まで 3 年度にわたる過年度事務手続きが行われ、決算時において実額が総額を下回っても必ず返還が行われるとは限らない。

(40) 基準財政需要額とは、地方交付税の算定基礎となる、地方公共団体が行政や施設の維持を行うために必要と想定される財政需要を算定した額。

(41) 基準財政収入額とは、地方交付税額の算定基礎となる、地方公共団体の財政力を合理的に測定するために算定される、標準的な税収入の一定割合の額。

(42) 総務省（2018）のデータをもとに計算。

(43) 括弧内は、相関係数（r 値）と相関検定の結果（t 値、p 値、Benjamini&Hochberg 法を用いた多数回検定の調整後 p 値の $ad.p$）を表している。

(44) 人事院（2004-2022）「人事院勧告」の行政職俸給表（一）は、2007 年度に大きく改定されたため、2004～2006 年度の旧 3 級の号給を「職務の級の切り替え表」により新 2 級の号給に当てはめ、どの年度についても比較可能な 1～125 号の俸給月額の平均額を計算している。

(45) ただし、図 1―1 でわかるように、国庫による措置額ではカバーしきれずに不足する「超過負担分」が常に存在しているため、教育費以外に「流用」されることは、ほとんどないと考えられる。

2. 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

義務教育財政の分権化においては、教育の地方自治推進を名目に、不十分ながら成立していた分野ごとの教育条件整備標準を緩和、弾力化する規制改革が行われた。

本章では、分権改革、規制改革により拡大した自治体裁量権を発揮して、各自治体が実施した教育条件整備行政の内容、経過、財源、方法、評価などについて検討するため、自治体独自の少人数学級制、教職員定数・配置の改善、教職員の非正規任用多用に焦点を当てて調査、分析を行う。

2.1. 地方裁量権を拡大した規制改革の評価

三位一体改革時の義務教育費国庫負担制度見直し論議の中で、文科省は、「地方の権限と責任の拡大という視点から、義務教育の水準確保という制度の根幹を保持しつつ、最大限の見直しを行い、改革を推進」（内閣府 2002b, p.3）するためと説明し、義務教育財政に関わる規制改革政策を次々と実施した。2001 年の学級編制の弾力化（表 1－1 の H）と「定数くずし」の法認（表 1－1 の G）、2004 年の総額裁量制導入（表 1－1 の D）と公立学校教職員給与水準決定の都道府県条例委任化（表 1－1 の E）、加配定数の少人数学級活用可能化（表 1－1 の I）などである。

それらについては、文科省が義務教育国庫負担制度の「廃止論の論拠を崩すためにとった戦略または廃止論への譲歩」（中嶋 2006, p.27）であり、教職員給与費負担を抑制する行財政改革と、自治体裁量権を拡大する地方分権改革とを両立する「妥協案」（堀 2004, p.40）であったとも評価されている[46]。

そして、総額裁量制や規制改革諸政策は、国庫負担制度廃止を主張していた多くの知事の「賛意を得て」（遠山 2004, p.106）、導入時には、多くの自治体から、学級編制や教職員定数管理における自治体の

自立を高める財政制度として一定の評価を得た。

導入当時文科省初等中等教育企画課長を務めていた前川喜平は、「こうした改革がなかったら、おそらく義務教育費国庫負担制度も危なかったと思います。三位一体改革という流れの中で、無理難題を迫られたことで、逆に自治体が喜ぶかたちに制度を変えるきっかけができた」（前川・寺脇 2017, p.98）と語っている。そのことは、「制度の根幹は保持」した文科省にとって、一定の「戦果」（三輪 2012, p.16）であったと言えるかもしれない。

既述の通り、一部の教育学者や行政学者たちからは、総額裁量制による教職員給与水準低下の危険性に関して危惧、憂慮する見解が表明されていたが、義務教育費国庫負担制度廃止に異議を唱えていた研究者たちにも、総額裁量制や規制改革による自治体裁量権拡大を評価する意見は多かった。

藤田（2005, p.99）は、「地方の裁量権は大幅に拡大」「地方分権改革の趣旨にかなう」と評価し、行方（2004, p.78）は「『総額裁量制』となり、国庫負担金のままで地方の裁量度は一定の改善が行われている」と、国庫負担制度堅持の上での地方裁量権の拡大を評価した。

義務教育費国庫負担制度、地方交付税交付金化、総額裁量制をそれぞれ比較し評価を試みた渡辺（2005, p.139）は、「地方分権の拡大を肯定するとともに、義務教育に関する全国的な財源の安定的確保は不可欠と考える筆者としては、総額裁量制をより優れたものとして評価したい」と結論づけた。

さらに、文科省は、2001 年義務標準法改正によって学級編制の弾力化（表 1－1 の F、H）を行うとともに、2004 年度より、従来少人数学級制への活用が認められなかった加配定数（指導方法工夫改善加配）を研修等加配へ振り替えることにより少人数学級にも活用可能とする弾力的な運用を開始した（表 1－1 の I)。こうした規制改革と総額範囲内での予算執行使途に関する裁量の拡大によって、都道府県は独自の追加的投資がゼロ又は比較的少なく独自の少人数学級編制などの独自教育施策を行うことが可能となった。

この点が、自治体からは「地方の使い勝手がよくなった」などと評価され、総額裁量制や規制改革諸政策の最大のメリットとされた。全国に先駆けて 30 人学級などに取組んだ片山鳥取県知事（4.1.1.において詳述）は、拡大したこの自治体裁量権を「減らす自由」（中央教育審議会 2005a）と表現し[47]、以下のように発言している。

> おかげさまで今では総額裁量制になりましたので、単価が多少下がって、それから人数を拡大するというのが、すべてほぼ総額裁量制の中でうまく回るようになりました。これは私は、鳥取県のような、こういう試みを始めたところにとっては、大変ありがたい、時宜にかなった制度だと思って評価をしているところであります（中央教育審議会 2005b）。

それゆえ、〈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」が具体的に検証される必要がある。そのため以下に、少人数学級編制、加配定数の活用、教職員定数増、教職員の非正規任用について、教育条件整備諸指標の調査結果の検討を行う。

2.2. 学級編制の動向

2.2.1. 自治体独自少人数学級制の広がり

少人数学級制は、教育現場からの要望が大変強い教育政策である[48]。1958 年の義務標準法制定により、小中学校の単式普通学級上限人数である学級編制標準は 50 人と定められ、1963 年には 45 人へと改正されたが、その後の少人数学級化への法改正には長い停滞があった。ようやく 1980 年に 40 人へと法改正されて、12 年間かけて段階的に小学校第 1 学年から中学校第 3 学年まで 40 人学級制が完成した。その後も、教育現場からさらなる少人数学級化への強い要望が出され、

文科省も幾度となく予算要求を行ってきたが、多額な財政負担がネックとなり、なかなか進展しなかった。近年ようやく、2011 年に小学校第 1 学年のみ 35 人学級制へ改正され、さらに 2021 年の法改正により 5 年間かけて小学校第 2～6 学年での 35 人学級制が段階的に実施されることになった。

その間、国レベルではなかなか進まない少人数学級制を、独自の施策により実施しようとする自治体が現れた。しかし、文科省がそのような自治体に対し、教育の機会均等などを理由に制限、圧力をかけるような行政指導[49]を行った時期があった。地方分権改革推進論者は、そのことをとらえ、教育の地方自治を阻害している原因が、義務教育費国庫負担制度にあるとの批判を展開した。そして、自治体独自の少人数学級制の実施を可能にするためにこそ、規制改革による地方裁量権の拡大、国庫負担金の一般財源化が必要であると主張した。

しかし、義務標準法の学級編制標準と基準（同法 3 条 2 項）は、法成立時から最低基準的性格をもつものであり、制度を運用する文科省の行政指導に問題はあったが、法制度的には、自治体裁量による独自の少人数学級制実施が法改正によらないと不可能というわけではなかったと言える[50]。

とはいえ、地方分権教育改革により実現された、①1999 年の地方分権一括法による、都道府県の学級編制基準設定事務の機関委任事務から自治事務への変更、②2001 年義務標準法 3 条 2 項改正による、「特に必要があると認める場合」には学級編制標準を下回る数を、地方基準として定めることができるとする最低基準性の明確化（表 1－1 の F)、③2004 年の加配定数として配当されている教員のうち、少人数指導、習熟度別指導、チーム・ティーチング（以下、T.T.）などのために配当される指導方法工夫改善加配教員の少人数学級制への活用可能化（表 1－1 の I)、④総額裁量制導入（表 1－1 の D）などの一連の制度改革が、地方裁量による少人数学級制実施を後押しすることになったのは間違いない。

そして、分権改革の「先進」と評価された自治体が競うように実施

した独自の少人数学級制は、地方分権改革によって拡大した裁量権を活用し、実現した教育の「ローカル・オプティマム」の象徴であり、模範とみなされるようになった。

2.2.2. 実学級数、標準学級数と増学級率

図２－１は、2004～2023 年度に全国の公立小中学校で実際に編制された学級数[51]（以下、実学級数）、義務標準法の学級編制標準どおりに編制した場合の学級数の理論値[52]（以下、標準学級数）の全国合計とその比[53]（以下、増学級率）の推移のグラフである。

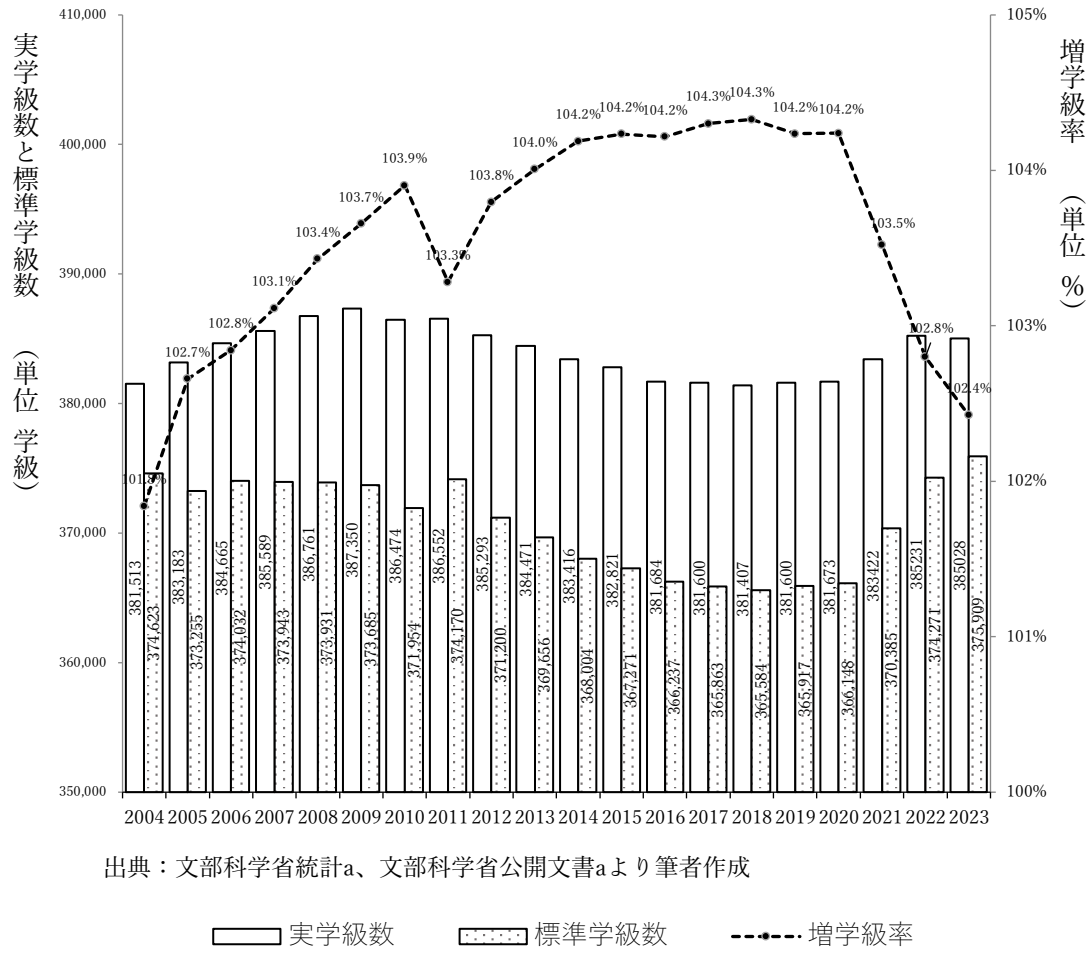


図2－1 実学級数、標準学級数と増学級率

図 2－1 からは、2004 年度以降、自治体独自の少人数学級制など[54]によって、「標準学級数」を上回る数の学級編制が拡大していたことがわかる。

2011 年度には、「増学級率」がやや低くなっているが、これは小学校第 1 学年のみ 35 人学級制とする改正義務標準法の国会成立が東日本大震災などの影響で年度末までずれこみ、2011 年度にただちに全ての学校において小学校第 1 学年の 35 人学級制での学級編制ができない自治体が生まれた[55]特殊な事情によるものであった。

その後は、「増学級率」が上がり続け、2014 年度以降は 104%台で安定していたが、2021 年義務標準法改正による小学校第 2 学年以降の 35 人学級制が学年進行で実施されると「増学級数」は減少し、「増学級率」は急減し、学級編制の弾力化開始時のレベルまで低下しつつある。これは、自治体の裁量によって実施されていた独自の少人数学級制の多くが、義務標準法改正による段階的な 35 人学級制実施により、カバーされた学年から徐々に終了していっているからだと考えられる。

ただし、小中学校全学年での 30 人学級制を目指す鳥取県のように、独自の少人数学級制をさらに拡充しようとしている自治体も存在しており、施策格差が広がっている。

2.3. 教職員定数・配置の動向

2.3.1. 都道府県・政令市負担教職員実数、定数と定数充足率

図 2－2 は、2007～2023 年度の公立小中学校に任用された都道府県・政令市費負担教職員の実数[56]（以下、実数）、義務標準法の規定により算定された教職員標準定数[57]（以下、標準定数）とその比（以下、定数充足率[58]）の推移のグラフである。

なお、非常勤、短時間勤務教職員などパートタイムの教職員数は、

実数でなく換算数で計算している。換算数とは、パートタイムの総勤務時間数をフルタイム教職員 1 人分の勤務時間（週 40 時間）で除して求めた人数（理論値）である。

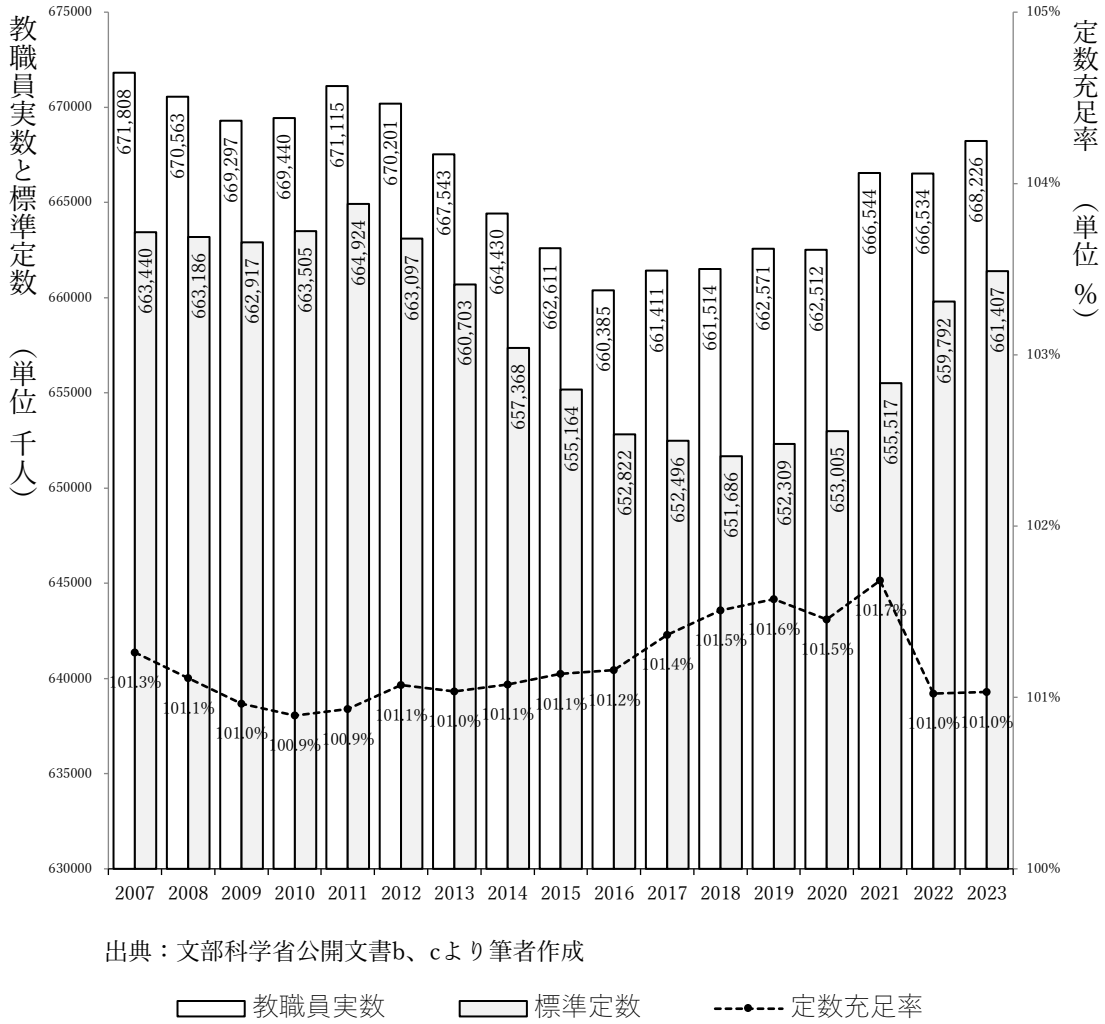


図2－2 公立小中学校教職員の実数、標準定数と定数充足率

国庫負担率が 3 分の 1 に縮減された翌年の 2007 年度以降、「定数充足率」はどの年度もおおよそ 101％前後で推移していた。

その後、「定数充足率」が 2017 年度以降にやや増加していることに関しては、2017 年度から都道府県の教職員給与負担責任が政令市に

移譲（表 1－1 の J）され、国庫負担金と地方交付税交付金が政令市に直接交付されるようになったことで、この統計の算定方法が一部変更になっていることを考慮する必要がある。具体的には、2016 年度までは国庫負担対象ではなかった政令市単独措置教職員が、2017 年度以降、都道府県費負担教職員と同様に教職員実数に算入されて、統計上の数値が増加している。

そして、2021 年義務標準法改正により小学校第 2～6 学年に 35 人学級制が段階的実施されると「標準定数」が増え、「定数充足率」は相対的に低下傾向を見せている。

注目すべきは、学級編制において、「実学級数」が「標準学級数」を約 2～4％程度上回り、「増学級率」が 102～104％台であった時期（図 2－1）においても、教職員「実数」は「標準定数」の約 1％程度増やされていたにすぎず、定数充足率は 101％前後で推移していたことである。この事実は、都道府県・政令市独自の少人数学級制が、十分な県・政令市費単独措置の教員の増員なしに実施されていたことを示している。

そこで、2007～2023 年度の公立小中学校における「増学級数」と「財源別教員配置数」とを比較したグラフが図 2－3 である。

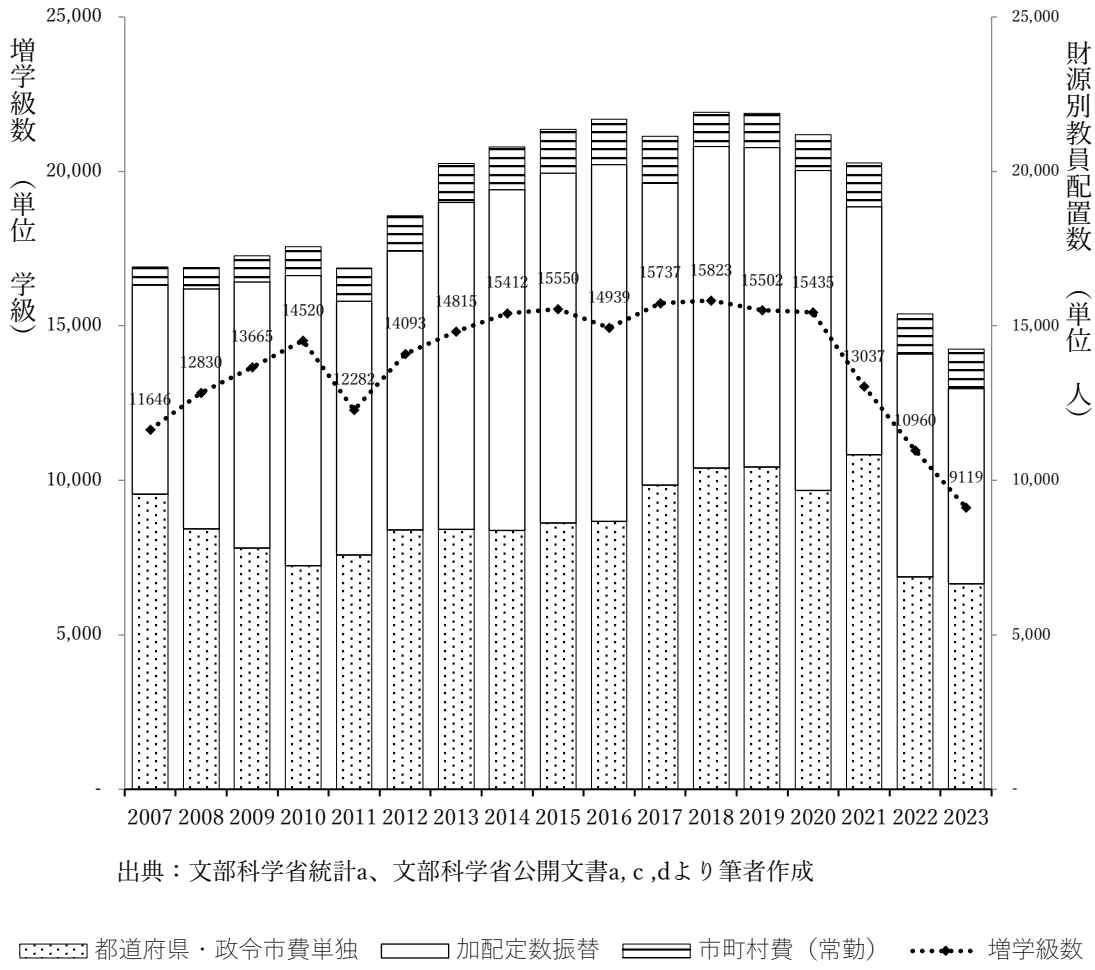


図2－3 増加学級数と財源別教員配置数の比較

図 2－3 からは、やはり、「都道府県・政令市費単独」の教員配置数だけでは、増学級数（＝増学級分の学級担任教員数）さえカバーできていないことがわかる。そして、ほとんどの年度で「都道府県・政令市費単独」の教員数よりも多く配置されているのが、「加配定数振替」の教員であり、「市町村費（常勤）」の教員も一定数配置されていることが見て取れる[59]。

したがって、自治体独自の少人数学級制は、単に「都道府県・政令市費単独」教員の増員配置だけではなく、国庫負担措置のある「加配定数振替」も合わせて取り組まれており、また、都道府県費に依らず、市町村が独自に配置した「市町村費（常勤）」教員によって実施され

ている場合もあることが看取される。そのため、「加配定数振替」、「市町村費（常勤)」の教員配置の動向についても調査する必要がある。

増学級数に対し過少な教職員数しか配置せずに少人数学級制を実施することは、増やした学級数分の授業や業務を担当する教職員数が足りなくなるため、授業担当時数が増えるなど労働条件の悪化となる場合もある。

また、近年の動向としては、2021 年度義務標準法改正による小学校 35 人学級制の段階的実施開始以来、「増学級数」の減少とともに、「都道府県・政令市費単独」も「加配定数振替」も教員配置数が大幅に減少している。

2.3.2. 指導方法工夫改善加配と少人数学級制への活用

本節では、地方分権改革による自治体独自教育施策の実施において重要なポイントとなる加配定数について、その活用の歴史を解説するとともに、指導方法工夫改善加配の少人数学級制への振替と近年の小学校高学年教科担任制活用へのシフトに関する考察を行う。

2.3.2.1. 加配定数の創設と活用の歴史

加配定数は、1969 年に、産炭地や同和地区等の「地域の社会的条件が特別の配慮を要する」場合（義務標準法旧 15 条 1 項 1 号)、長期研修教員代替者の必要や「教育指導の改善に関する特別な研究が行われている」場合（同法旧 15 条 1 項 2 号）の「特別な事情」に対する特例措置として創設された（以下、15 条加配)。

創設時の 15 条加配は、「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施行令」に、特例措置するべき「特別な事情」の一定の要件が規定されていた[(60)]ため、「地域や学校によって教育の格差が生じないための、条件整備的な意味合いを持つものであった」

（松田 2018，p.70）と評価することができる。だが、経済不振と国・地方の財政状況悪化により行財政改革が開始された 1980 年代以降、加配定数の性格と役割は徐々に変化し始めることになった。

臨時行政調査会第一次答申（1981 年）が義務教育費国庫負担金削減を提案すると、多額の財政出動を必要とする従前の学級編制標準（同法 3 条）改善（＝少人数学級化）と教員定数算定係数「乗ずる数」（同法 7 条 1 項 1 号）の改善（＝学級担任外教員率改善）による基礎定数増[61]が、大蔵省（2001 年度以降は財務省）になかなか認められなくなった[62]。さらに、1990 年代から構造改革が推進されると、2005 年には、1959 年以来 7 次にわたって策定・実行されてきた教職員定数改善計画が停止させられた。そのため、文科省は、「児童生徒数減少にともない、本来であれば削減されるはずであった教職員数を学級編制標準改善以外の他の教育諸課題に活用することを目的とする加配枠として確保」（小川 2006，p.114）する消極的な教員定数改善方針に転換せざるをえなくなった。

学級数や児童生徒数といった客観的な教育条件基準により「一律算定」される基礎定数と違い、加配定数は文科省と財務省との毎年度の折衝で予算枠が決定されるため財源根拠が脆弱で、安定して加配措置数・予算額を確保できる保証がない。また、国の教育・財政政策が加配定数条項の内容や予算額に直接反映されやすい性質を持つ。

このことで文科省や自治体は、教職員定数改善予算の獲得のために、より一層、内閣や政権与党の教育改革方針に沿うような教育施策実施を強いられることとなった。その一方で、文科省や自治体は、加配定数の重点的配当権限を自らの教育政策推進のための方策として利用した。特に 1993 年義務標準法 7 条 2 項追加により創設された指導方法工夫改善加配（以下、指導方法加配）は、そのための梃子となるものであった。

指導方法加配は「個に応じた多様な教育を推進するため、複数の教員が協力して、一斉授業に加えて、個別指導、グループ指導等をとり入れたり、学級の枠を超えて学習集団を弾力的に編制するなどの新し

い指導方法を積極的に導入する学校または多様な選択教科を開設する学校」（文部科学省 1993，p.26）を対象に配当された。「新しい指導方法」の具体例としては、T.T.や習熟度別指導が想定された。文科省の意図は、こうした教育政策の先進的実践自治体・学校に対し指導方法加配を重点的に配当することにあった。

加配定数の配当にあたっては、文科省が自治体からの加配定数申請の妥当性を判断し、予算の範囲内で配当数を決定する。配当を受けた自治体もまた、域内の先進的推進校への配当権限を行使することができた。つまり、加配定数制度は当初より不均等な配当を予定しており、使用目的を限定した教員定数予算獲得のための競争を組織することによって、政府の教育改革政策へ施策誘導することが可能な制度であったと言える。

井深（2020，p.1057）は、「文科省方針を忖度すれば、少人数学級に対する大蔵省の査定が厳しいことに鑑み、『定数加配』（指導方法加配のこと―引用者注）で部分的な改善を図ったものとも言い得るが、基本的な論理は新自由主義的自治体間競争の組織化政策であったと言えよう」と考察している。しかし、指導方法加配は、文科省の方針に沿ってさえいれば、活用方法において自治体が一定の裁量権を発揮することができるため、その活用については、地方分権改革推進の文脈で、自治体や学校の自律性の発揮による「個別事情や特色を生かしたユニークな取り組み」（武井 2005，p.83）の展開を期待し評価する論調が主流であった。

一方、従来の 15 条加配には、「通級指導」などが条項追加され、定数が拡大されていった[(63)]。これらも同様に客観的な配当基準を持たず、追加条項には、「市町村合併支援」、「主幹教諭」など、ますます文科省の推進する教育改革への施策誘導の性格が色濃くなっていった。

また、財源根拠が脆弱で配当が不安定な加配定数分の任用にあたっては、「今後一層の活用を図ることが望ましい」（文部科学省 1993，p.29）と推奨された非常勤講師など非正規教員として任用される傾向が強くなった。

このように、脆弱な財源根拠で配当が不安定な使用目的限定の加配定数の重点的配当は、学校現場に施策誘導による教育内容統制、自治体・学校間の教育条件格差拡大、教員の非正規化進行をもたらすこととなった。

さらに、2001 年の義務標準法改正においては、「特に必要があると認める場合」の学級編制基準の弾力化（表 1－1 の F）や「定数くずし」の法認（表 1－1 の G）と同時に、指導方法加配の条項に「少数の児童若しくは生徒により構成される集団を単位として指導が行われる場合」（同法 7 条 2 項）が付け加えられた（表 1－1 の I）。これらは、国民世論となっていた少人数“学級”制実施ではなく、指導方法加配や非常勤講師を活用する少人数“授業”で「個に応じた教育」を行う政策によって対処しようとする法改正であった。

文科省は、この時点では、加配定数の目的外使用や「流用」を原則的に認めず、特に少人数学級制には活用を許可しない姿勢をとっていた。しかし、2001 年法改正後も止むことがなかった少人数学級制を求める世論が自治体を動かし、学級編制基準の弾力化を生かした自治体独自の少人数学級制が急速に広がると、文科省は 2003 年より「特に必要があると認める場合」がなくとも一般的に学級編制標準（当時 40 人）を下回る学級編制基準の設定を可能とする法令運用を開始した。

さらに 2004 年度より、独自の少人数学級制に取り組む学校を「研究指定校」とすることにより、教育指導の改善に関する特別な研修が行われているものとみなし、指導方法加配を「研修等定数」（同法 15 条 1 項 6 号）に振替えることで少人数学級制への活用を可能にする法令運用を開始した。その上、2005 年度からは、「研究指定校」という条件も廃止した。「加配定数の弾力化」と表現された、これらの規制改革によって可能となったのが、指導方法加配の自治体独自少人数学級制への「加配定数振替」である。

2.3.2.2. 加配定数配当の量的動向

図表 2－4 は、2000～2023 年度の教員加配定数、教員基礎定数とその比（教員加配定数/教員基礎定数）の推移を表すグラフである。

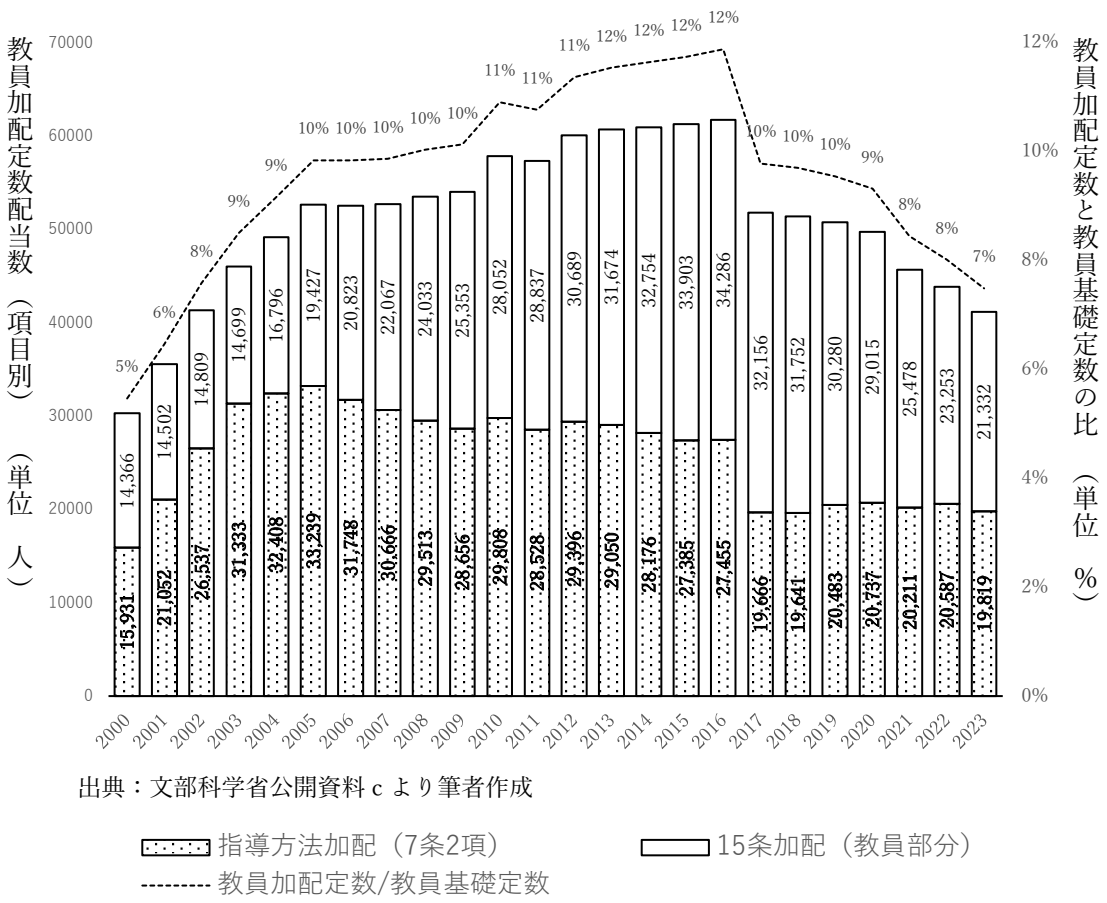


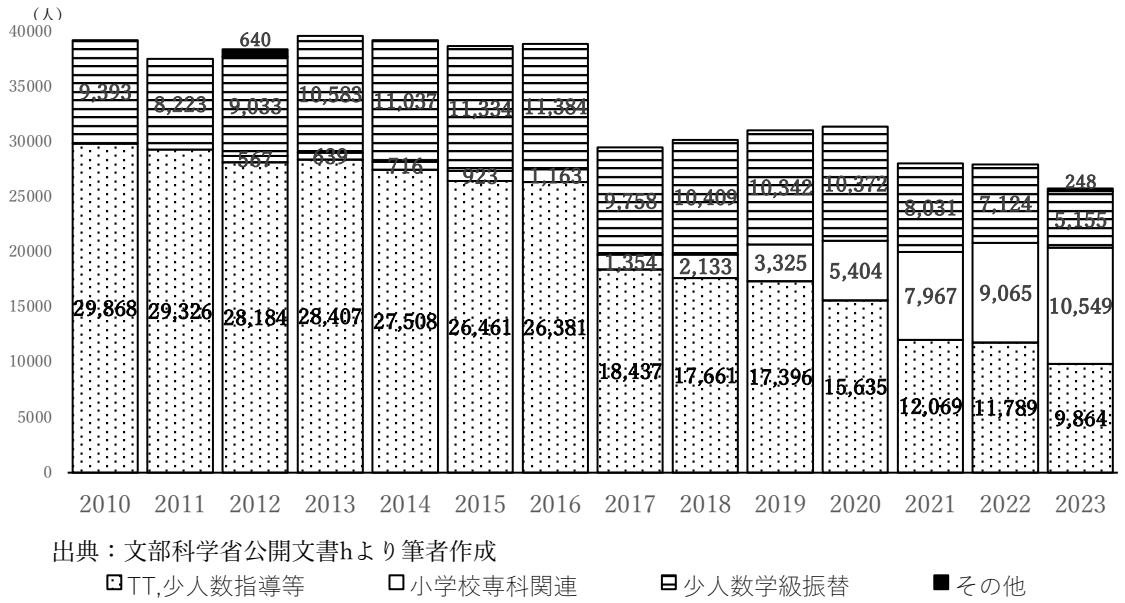
図2-4 公立小中学校教員加配定数配当数と基礎定数との比

2001 年義務標準法改正以降、「指導方法加配（7 条 2 項)」数が増えたが、構造改革により教職員定数改善計画策定が停止した 2006 年度以降は漸減傾向にあった。その代わりに、「15 条加配（教員部分)」数が徐々に増えることで加配定数全体としては増加傾向となり、2016 年度には全体数（61,741 人）も基礎定数との比（11.9%）も最高値を記録した。

2006 年度以降の「15 条加配（教員部分）」の増加は、教職員定数改善計画策定の停止によって抜本的な基礎定数改善が望めない中で、文科省が「基礎定数枠とは別枠の教職員枠として、その時期ごとに生じてくる新しい教育課題にとりくむ人的資源として確保」（小川 2006, p.124）してきた結果だと言える。

2017 年の義務標準法改正では、指導方法加配の一部が児童生徒数に応じた学校規模ごとの算定による基礎定数化（同法 7 条 1 項 4 号追加）が行われ、15 条加配の一部条項も対象児童生徒数を基準とする算定により 10 年間かけて段階的に基礎定数化されることになった[(64)]。文科省にこの基礎定数化を求めた財務省の思惑は、少子化により減少傾向の児童生徒数を算定基準とすることによる将来的な財政的負担軽減であると考えられた（財政制度審議会 2016, p.21）。これにより、2017 年度には指導方法加配数が大幅に減少し、その後も「15 条加配（教員部分）」数が漸減して、2023 年度には、加配定数全体の基礎定数との比も 7.5%まで低下している。

図 2－5 は、2010～2023 年の指導方法加配の事項別配置実績の推移を表すグラフである。



出典：文部科学省公開文書hより筆者作成

図2－5 指導方法工夫改善加配の配置実績

図 2－5 でまず注目すべきは、上述した 2004 年度以来の指導方法加配の「少人数学級制振替」数の動向である。2011 年度には小学校第 1 学年のみに 35 人学級制が導入され一時的に「少人数学級制振替」数が減少しているが、文科省が小学校第 2 学年を実質的に 35 人以下の学級とするために指導方法加配の活用を指示した 2012 年度以降、「少人数学級制振替」数が増加した。

2017 年義務標準法改正により、指導方法加配の一部が基礎定数化（同法 7 条 1 項 4 号）されたため総数としては減少したが、「少人数学級制振替」数も減少した。これは、新設された法 7 条 1 項 4 号基礎定数が少人数学級制にも活用されているためだとも考えられる。

2021 年義務標準法改正により小学校 35 人学級制が段階的に実施されると、指導方法加配定数の一部がその原資として基礎定数に振替えられ加配定数総数が削減されているとともに、少人数学級振替数も減少する傾向にある。

このように、自治体独自の少人数学級制も、義務標準法改正による小学校全学年 35 人学級制も、その実現のための主な原資とされたのは指導方法加配の予算であった。つまり、財務省の教職員給与費抑制、削減方針は一貫して変化してはおらず、抜本的な教員定数増ではなく主に既存加配定数予算の振替によって財政措置され、近年は、その財源となってきた予算の削減により、自治体独自の少人数学級制がフェイドアウトされようとしている。

また、指導方法加配は、15 条加配のような活用条項が細かく設けられてこなかったため、上述した制度弾力化への方針転換以来、活用方法は一定自治体の裁量にまかされてきた。そのため、自治体は、地方分権化によって拡大した裁量権を活用し、少人数学級制など独自施策を実施するために、大いに活用してきたのが指導方法加配であった。

しかし、図 2－5 からは、1993 年度の指導方法加配創設以来、その主目的であった T.T.や習熟度別指導を含む少人数指導等への活用が徐々に減り続け、その代わりに小学校専科指導への活用が増えている

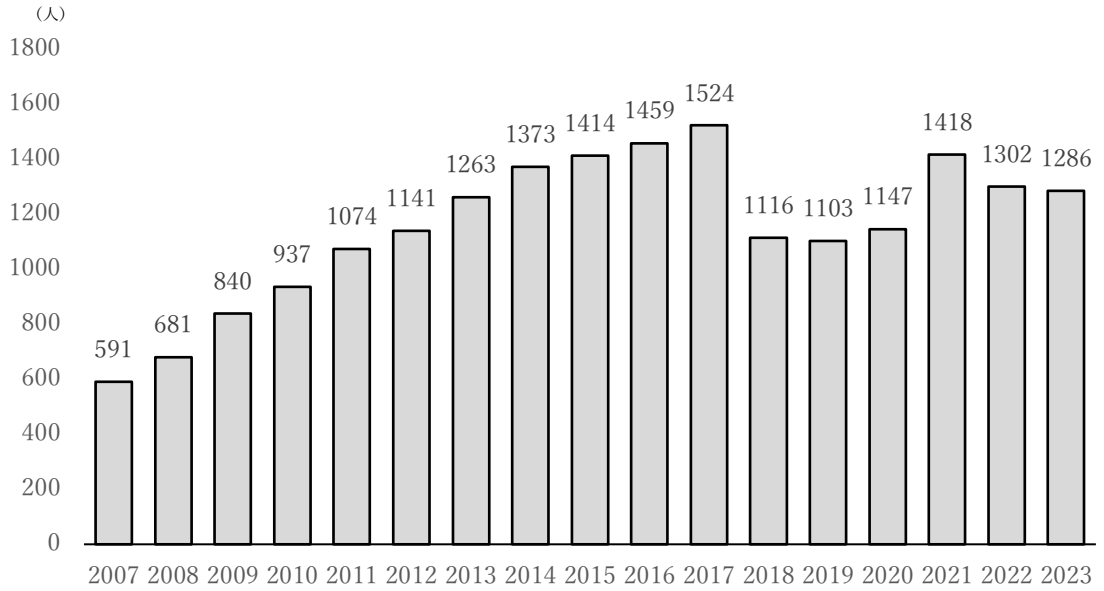
ことが看取される。この変化は、文科省が指導方法加配の活用方法を「発展的に見直し」(文部科学省 2021, p.2)、自治体の裁量によるT.T.や習熟度別指導を含む少人数指導や独自の少人数学級制から、使途を限定した小学校専科指導(「教科担任制」を含む)など[65]へ大きくシフトしようとしていることを示している(山﨑 2023a)。

それは、2011 年の義務標準法改正時に、「専門的な知識若しくは技能に係る教科等(小学校の教科等に限る)に関し専門的な指導が行われる場合」(同法 7 条 2 項)の条項が追加され以降、指導方法加配にも徐々に使用目的を限定する枠が設定され、自治体の活用の自由度が狭められているからである。それは、地方分権と規制改革の理念とは逆行する方針転換だとも言えよう。

2.3.3. 市町村費負担教員による独自の少人数学級制

従来の義務教育費国庫負担制度と県費負担教職員制度の下では、市町村費負担による教職員の任用は、ごく例外的であった。しかし、義務教育財政の分権化により、①2002 年に教育に関わる経済特区で市町村負担教員の任用が例外的に許可され、2006 年の市町村立学校教職員給与負担法の改正によりそれが全国で可能とされた。また、②義務標準法の相次ぐ改正により、市町村の権限である学級編制に関する都道府県との関係が、従来の事前申請－認可制から、事前協議－同意制(2001 年改正)、事後届け出制(2011 年改正)へと変更された(表 1－1 の H)。この①②の制度改正により、市町村独自で少人数学級制を実施する自治体も現れた。

図 2－6 は、2007～2023 年度の市町村費負担本務教員数[66]の推移を表すグラフである。



出典：文部科学省統計aより筆者作成

図2－6 市町村費負担本務教職員数

市町村費負担教員の任用が全国展開され、学校基本調査に反映されるようになった 2007 年度以降、市町村費負担教員数が増え続けた。2018 年度に減少したのは、2017 年度以降、政令市の任用分が義務教育費国庫負担の対象となったことが影響していると考えられる[(67)]。

そして、小学校全学年での 35 人学級制が段階的に開始された 2021 年度に市町村費負担教員の任用数は若干増加したが、その後は漸減傾向である。任用された教員がすべて独自の少人数学級制に活用されているとは限らず、2021 年度以降の増員には、コロナ感染対策のための国からの予算増も影響していると考えられる。

市町村費本務教員数が全国合計で増加しているとはいえ、任用している自治体は、政令市や「大阪府」、東京都、「京都府」、「宮城県」、「福岡県」、「熊本県」などの区市町村に偏っており、2018 年度の学校基本調査においては、岩手県、群馬県、「新潟県」、石川県、福井県、山梨県、岐阜県、三重県、和歌山県、鳥取県、島根県、愛媛県、高知県、佐賀県の 14 地域において、本務者はゼロであった。少人数学級など独自の教育施策実施のために市町村費負担教員を任用する自治体

は限られていると言える。

2.3.4. 校種、職種別の定数充足率

総額裁量制導入によって、義務教育費国庫負担金の最高限度額算定のために従来設定されていた校種・職種ごとの枠がなくなり、ある校種・職種の教職員標準定数下回り分の給与費を他の校種・職種の教職員標準定数の超過分の給与費に充てても、総額の範囲にある限り国庫負担の対象とされた。文科省は、この制度改正について、総額内の国庫負担金の使い方について、地域の実態にあわせて都道府県が自由に教職員配置を行うことができるようにしたと説明した（文部科学省2017a）。

しかし、これにより、義務標準法の校種別[68]、職種別教職員標準定数は、国庫負担金を積算するための規定に過ぎなくなり、内容的な教育水準を保障する意味をなさなくなったと言える。

図2－7は、2007～2023年度の全国の公立小中学校県・政令市費負担教職員の職種別の定数充足率を経年比較したグラフである。

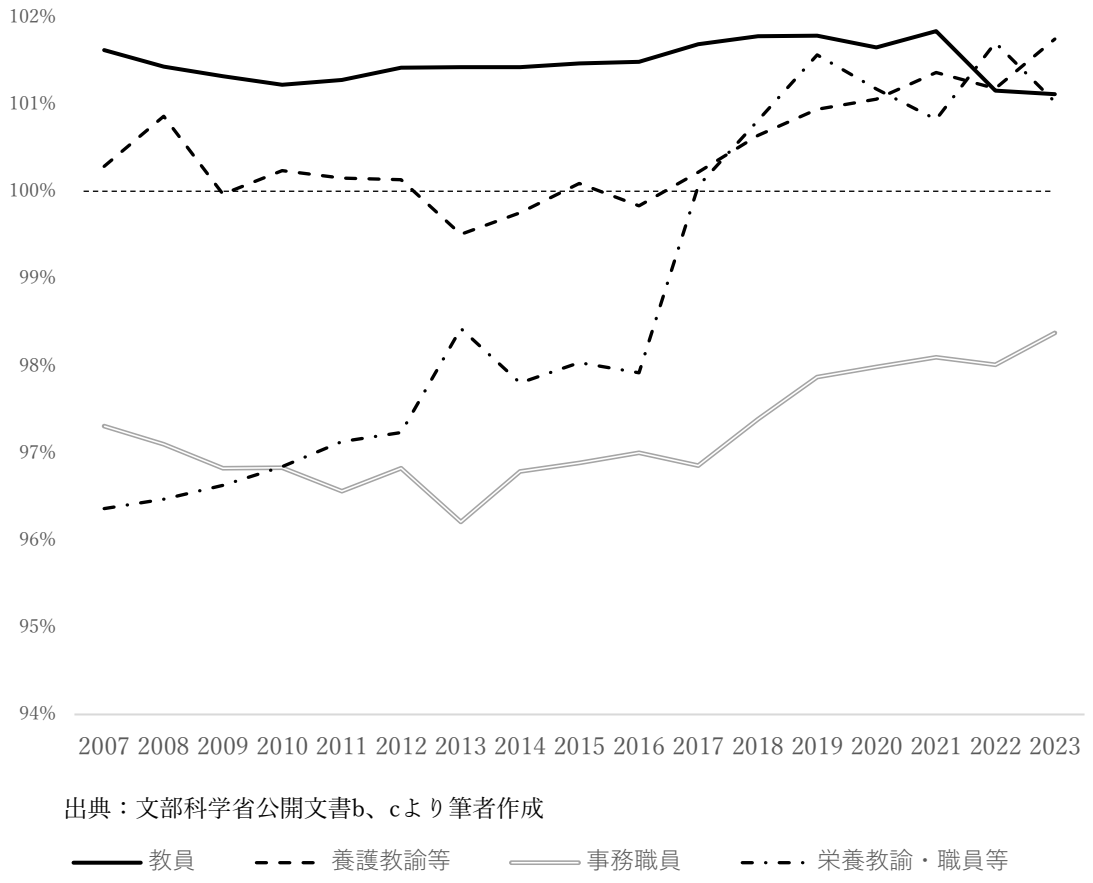


図2－7 小中学校職種別定数充足率

「教員」(69) は、毎年度、標準定数を充足しているが、2022、2023 年度と低下傾向にある。「養護教諭等」(70) の定数充足率は、2013、2014、2016 年度には定数未充足となりつつ 100%あたりを上下していたが、近年は、上昇傾向にある。「栄養教諭・職員等」(71) は、2016 年度までは未充足であっが、文科省から食育の重視と栄養教諭配置促進の依頼 (72) が出されたこともあり、大幅に定数充足率が上がり、上昇傾向である。そして、「事務職員」の定数充足率 (73) は、近年やや上昇しているものの、97～98%程度でずっと定数未充足状態が続いている。

「教員」の定数充足率が高い一方、他の職種の定数充足率が比較的低かったことは、総額裁量制の仕組みを活用し、「教員」以外の職種

の人数を抑制しつつ、「教員」数を増やしている都道府県・政令市が多いことを示唆している。例えば、東京都は、2020 年度、「教員」実数が定数を 3700 人上回っていた（定数充足率 108.7%）のに対し、「事務職員」は 258 人下回っていた（定数充足率 87.6%）[74]。

なお、「教員」以外の職種の値が 2017 年度以降に上昇傾向を示していることは、政令市への教職員給与費負担の移譲により、政令市の市費負担教職員が国庫負担対象となったことが影響している。特に、「栄養教諭・職員等」は、2017 年に急に増やされたように見えるが、従前より政令市で市費職員として任用されていた栄養教諭・職員が、国庫負担対象となって報告に加えられたことが数値の上昇に反映している。2017 年以前に義務標準法の水準よりも高い水準で職員を配置していた政令市が、児童生徒数減で定数が「自然減」となっても高い水準での配置を維持していることによる定数充足率の相対的な上昇であると考えられる[75]。

そして、2022，2023 年度における教員の定数充足率の低下傾向には、教員以外の職種の教職員配置の充実とともに、教員志望者減による教員不足・未配置が関係している可能性がある。

以上の考察から、自治体が規制改革と総額範囲内での予算執行使途に関する裁量の拡大を活用し、独自の教育施策実施のための追加的投資をなるべく抑えるために、教員以外の職種の職員を標準定数以下にして、教員増員を行っていた可能性が指摘できる。これは、職種ごとに設定されていた教職員配置のナショナル・ミニマム・スタンダードが崩れていると考えることができる。

2.4. 教職員の非正規化の動向

2.4.1. 非正規教職員の急増

近年、教職員の非正規化が進んでいる。不安定雇用、低賃金で労働条件の劣悪な状態の非正規任用の多用には、教職員の専門性の発揮や

成長を阻害し、教育活動の質的悪化をもたらし、離職者の増加、教職志望者の減少を引き起こして、教員の担い手不足と未配置の原因ともなっていると指摘されている（土屋 2017、橋口 2014、上林 2021，原北 2020・2022、佐久間亜紀・島﨑直人 2021、山﨑 2023b、山﨑他 2023 など）。

自治体の非正規任用多用の主な理由は、①厳しい地方財政状況の中、教職員給与費単価を低く抑え、財政負担を軽減するため、②少子化進行による教職員定数の減少に備え「雇用の調整」を行いやすくするため、③教職員年齢構成の若返りによる産・育休代替教員や、病気休暇、休職などの代替教職員が増加しているためである。

それらの理由に加え、義務教育財政の分権化と地方裁量権の拡大が教職員の非正規化の背景となっているという批判は根強い。少人数学級制など自治体独自施策実施のための都道府県・政令市単独措置、市町村費負担教職員は、そのほとんどが非正規で任用されるからである。

自治体独自の教育施策は、単年度会計の事業として行われることが多く、首長交代などによる政策転換のため事業の縮小・廃止も起こりやすい。そのため、自治体独自の教育施策のために必要な教職員を、人件費負担が少なく、任期を限定して雇用できる非正規任用で賄おうとする傾向がある。

また、義務教育における地方分権改革推進を答申した中央教育審議会などでの論議では、教育改革のために「教職員定数を活用した非常勤講師の任用」などによる「柔軟な教職員配置」の積極的な活用が推奨されてきた（中央教育審議会 2000）。そして、国は、①2001 年義務標準法改正による、非常勤・短時間勤務の教職員の国庫負担可能化（表 1－1 の G）と加配定数への少人数指導の追加（表 1－1 の I）、②自治体の裁量で教職員の給与水準を引き下げることで教職員数を増やしても、総額までは国庫負担が可能となる総額裁量制の導入（表 1－1 の D、2004 年）[76]、③臨時・非常勤の単年度連続任用を合法化する会計年度任用公務員制度を導入した地方公務員法改正（2017 年）などの制度改正を行い、自治体の非正規教職員任用の多用を行いやす

くした。

青木（2012，p.68）は、「総額裁量制は、たしかに地方政府の政策選択の余地を拡大させたが、非常勤講師等の非正規雇用が常態化し、そうした一人当たり人件費の節減による教員増員という帰結となったといわざるをえない」と指摘している。

図２－８は、2007～2023 年度の全国の公立小中学校の都道府県・政令市費負担教職員における非正規教職員数[77]と非正規教職員率の推移を表したグラフである。

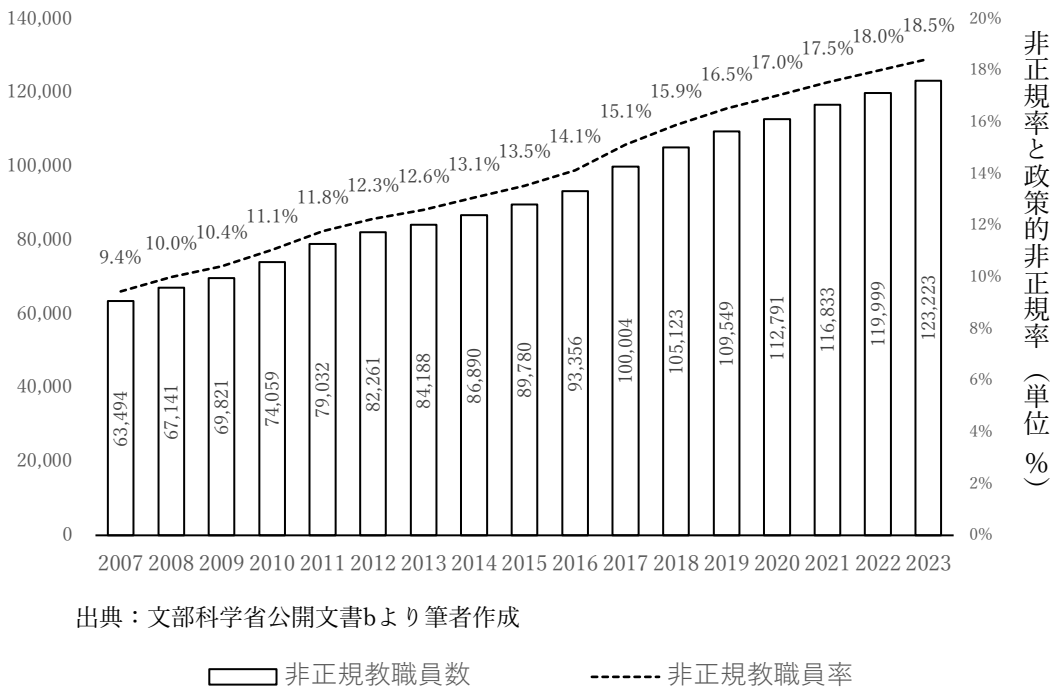


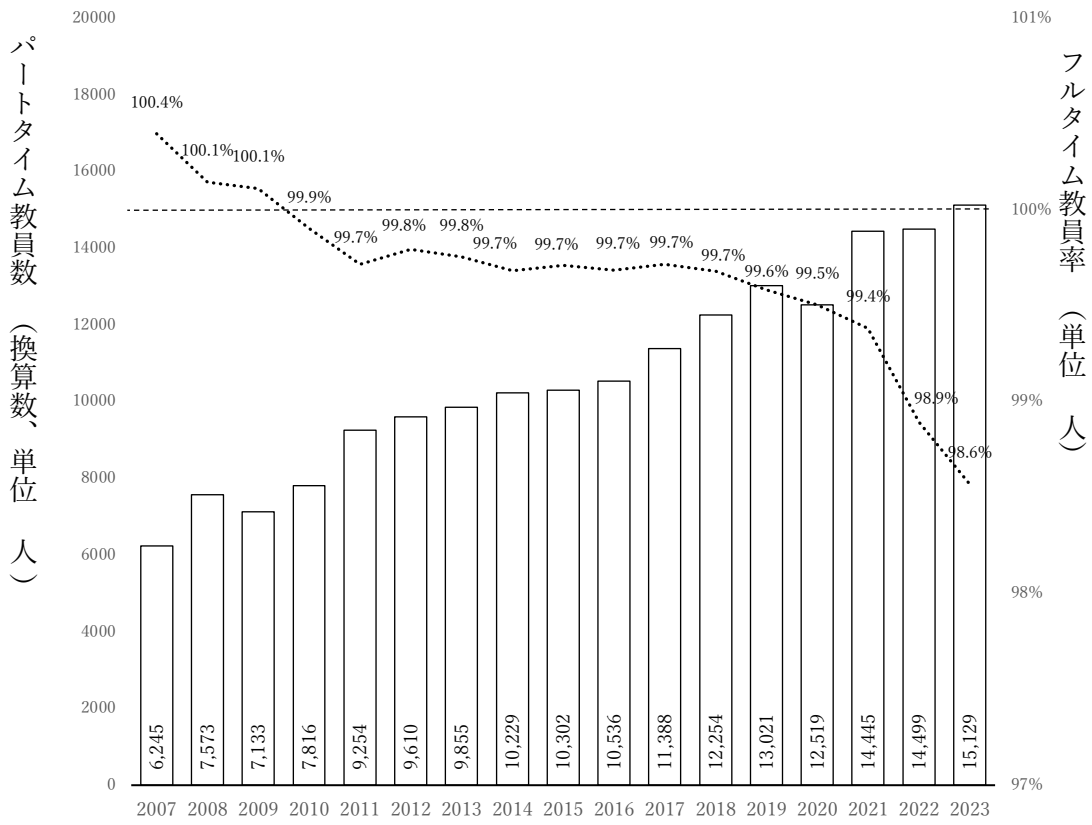
図2－8　公立小中学校の非正規教職員数と率

非正規教職員数は、2007 年度の 63,494 人から 2023 年度の 123,223 人へ約 1.9 倍増加し、非正規教職員率も、2007 年度の 9.4%から 2023 年度の 18.5%へ約 2 倍増加している。ただし、パートタイム教職員（非常勤講師、再任用短時間勤務、再任用以外の短時間勤務）については、実人数ではなく換算数で計算した。少子化の進行による

児童生徒数の減少で教職員定数全体が「自然減」となる中、非正規教職員は数でも率でも急増している。

2.4.2. 「定数くずし」の多用

図2－9は、2007～2023年度の公立小中学校都道府県・政令市費負担パートタイム教員（非常勤講師、再任用短時間勤務教員、再任用以外の短時間勤務教員）の換算数とフルタイム教員率[78]のグラフである。なお、近年増額されているコロナ感染対策を含む「補習等のための指導員等派遣事業」予算[79]によって任用された非常勤講師数や市町村費負担の非常勤講師数などは、「教職員実数調」（文部科学省公開文書 b）には反映されない。そのため、実際には図表 2－9 に示された以外のパートタイム教員が多数任用されていることに留意する必要がある。そして、2020 年度のパートタイム教員数に関しては、この統計の基準日である5月1日がコロナ禍による休校の途中であったことから、2020 年度のパートタイム教員を未配置と報告した自治体もあり、年度を通しての正確な数値を反映していない可能性も考慮する必要がある。



出典：文部科学省公開文書b,cより筆者作成

パートタイム教員数（換算数） …… フルタイム率（フルタイム教員数/教員定数）

図2－9 公立小中学校パートタイム教員数とフルタイム教員率

「パートタイム教員」数が比較的少なかった2007～2009年度には、フルタイムの教員数だけで教員定数を充足し、「フルタイム教員率」が 100%を超えていた。この時期には、「パートタイム教員」は基本的に定数にプラスアルファして加配される教員であったと言える。

しかし、「パートタイム教員」が増え続ける中、2010 年度以降は「フルタイム教員率」が 100%を下回って減り続けている。これは、教員標準定数の一部を複数名の「パートタイム教員」で任用する「定数くずし」の割合が増していることを示しており、2023 年度には「フルタイム教員率」が 98.6%まで低下している。

教育現場のフルタイムの教員の割合が低くなると、学級担任や主な学校業務を担う教員が少なくなり、1 人当たりの業務負担が高まることになる。そして、「パートタイム教員」の割合が高まることは、不安定で低賃金の教員が増やされることになる。

こうした「パートタイム教員」数の増加には、①2001 年の義務標準法 17 条新設により、非常勤者、短時間勤務者を標準定数として換算できるようになり、国庫負担の対象となったこと（表 1－1 の G)、②2004 年の総額裁量制導入により、①の制度の拡大が可能となったこと（表 1－1 の D）が大きく影響していると考えられる。

また、近年の「パートタイム教員」数の急増と「フルタイム教員率」低下には、教員不足・未配置でフルタイムの臨時的任用教員が見つからず、代わりに「パートタイム教員」を充てる事例が増えていることも影響していると考えられる。

図 2－10 は、2007～2022 年度の公立小中学校県費非常勤講師数の実人数[80]、換算数とその比（換算数/実人数）のグラフである。

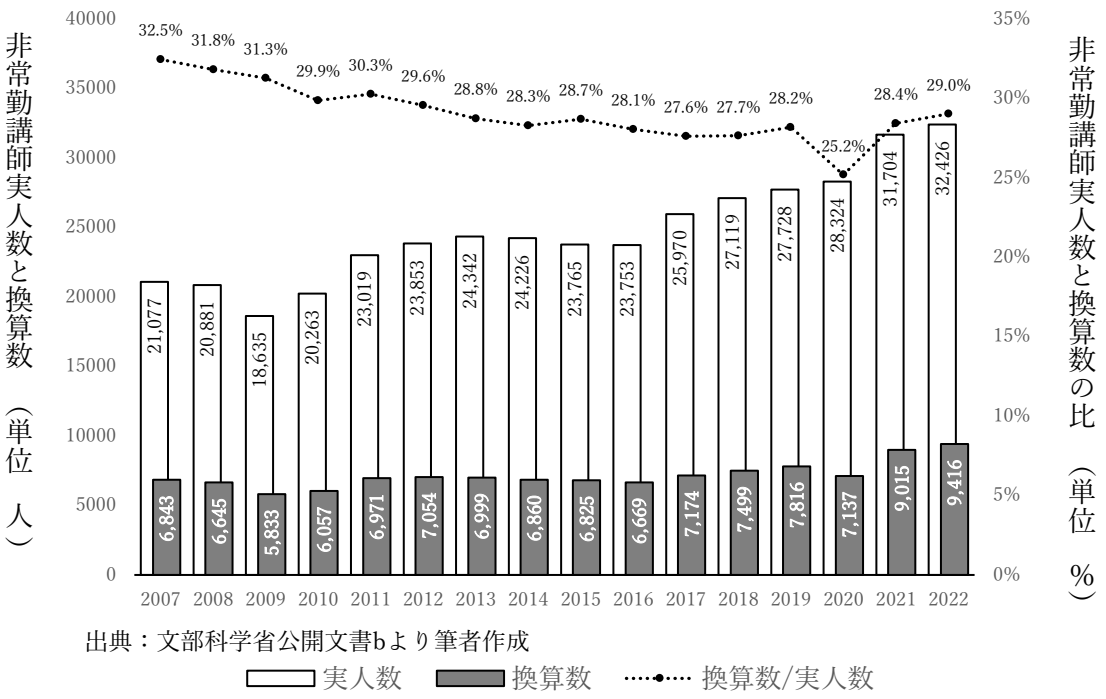


図2－10 公立小中非常勤講師数の実人数、換算数と比

図 2－10 からは、非常勤講師数が全体として増加傾向で、特に2017 年度以降に急増していることがわかる。そして、「換算数」は大幅に増加していないが「実人数」が増え続けて、2018 年度まではその比が徐々に小さくなっている。

「定数くずし」では、フルタイム教職員の定数 1 人分の勤務時間、給与費を、数人のパートタイム教職員に分割して任用するが、「換算数」と「実人数」の比が小さくなることは、その「くずし」方が大きくなっていることを示す。ただ、2020 年度のイレギュラーな統計値については、上述したコロナ休校の影響が考えられ、2019 年以降の比の上昇は、教員不足・未配置の影響を受けている可能性がある。

したがって、自治体は、様々な教育ニーズに対応するため、給与費負担をできるだけ減らしながら「合理的」に教職員を確保する方法として、非正規任用や「定数くずし」を多用していると考えられる。

2.5. 小括

以上の調査結果より、〈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」についての考察を行う。

義務教育財政の分権化による一連の規制改革は、文科省が義務教育費国庫負担制度の「根幹を維持」するための「譲歩」、「妥協策」とみなされたが、制度改正後は、多くの自治体から、学級編制や教職員定数管理における自治体の自立を高める財政制度として一定の評価を得た。

そして、片山鳥取県知事により「減らす自由」と表現された制度の性格を活用することにより、自治体は、独自の追加的投資がゼロ又は比較的少なく独自教育施策を行うことが可能となった。特に、「先進」自治体が競うように実施した独自の少人数学級制は、地方分権改革によって拡大した裁量権を活用し、実現した教育の「ローカル・オプテ

ィマム」の象徴であり、模範とみなされた。

自治体独自の少人数学級制は、都道府県・政令市費単独措置教員の十分な増員によってのみ実施されていたわけではなく、規制改革によって活用が可能になった指導方法加配の少人数学級制への「加配定数振替」や市町村費負担教員のミックスにより成り立っていた。

しかし、2021年義務標準法改正により、小学校全学年での35人学級が段階的に実施され、また、指導方法加配の活用方針が自治体裁量による T.T.や習熟度別指導を含む少人数指導や独自の少人数学級制から、使途を限定した小学校専科指導（「教科担任制」を含む）などへシフトする中で、指導方法加配定数予算は徐々に削減され、独自教育施策の実施余地は狭められ、フェイドアウトさせられようとしている。

また、自治体が総額範囲内での予算執行使途に関する裁量の拡大などの規制改革を活用し、教員以外の職種の職員配置を標準定数以下にして教員配置の増員を行うことで、独自の教育施策実施のための追加的投資をなるべく抑える制度運用をしていた可能性がある。

さらに、自治体は、様々な教育ニーズに対応するため、給与費負担をできるだけ減らしながら教職員を確保する方法として、非正規任用や「定数くずし」を多用してきた。

地方分権改革による裁量権の拡大は、地方裁量少人数学級制など自治体の独自施策実施の展開というかたちで教育「ローカル・オプティマム」を実現させたが、教育条件「標準」として不十分ながらも成立していた校種・職種別に設けられた教職員配置のナショナル・ミニマム・スタンダードを充足しない「下回り運用」をも生み出している。そのため、こうした増学級数に対し過少な教職員配置、非正規任用や「定数くずし」の多用、教員以外の職種の定数分給与費で独自施策実施のための教員を確保する定数管理、給与費負担の抑制・削減などの「節約的」「合理的」な教職員の調達方法が、教職員への負担増と賃金・労働条件の後退の上に成立していることが見出された。

(46) 高見（2005，p.255）は、総額裁量制導入した文科省の姿勢を「省益を掛けての捨て身の戦法」と表現し、「制度の弾力化による地方への利便性の付与と、その見返りとしての地方からの制度堅持への共鳴と指示の獲得という交換関係の成立が意図されていた」と評している。その上で、「『総額裁量制』への移行は一種の交付金制度への移行である」（前掲書，p.255）と述べ、「あくまでも一般財源化への移行を前提とし、急激な一般財源化による激減緩和を目的とした経過措置」（前掲書，p.255）であって、「現段階では最もコンフリクトなく受け入れやすいスキームであった」（前掲書，p.256）と評価している。

(47) ほぼ同様の意味で、青木（2012，p.110）は、分権改革後の教育行政サービス水準の切り下げのことを、「『切り下げの自由』の行使」と表現している。

(48) 教育現場の少人数学級制に対する要望の高さを示す資料は多数存在するが、例えば、5373 名の小中高校教員に実施された教員の仕事と意識に関する調査である愛知教育大学他（2016）においては、小学校教員の 96.5%、中学校教員の 96.4%、高校教員の 94.6%が、「学級定員の少人数化」に賛成の回答を示した。

(49) 長野県小海町事件（1998 年）など。小海町事件に関しては、下村（2001）を参照。

(50) 山﨑他（2017，pp.64-77）を参照。

(51) 文部科学省統計 a（2004～2023 各年度版）より計算。

(52) 文部科学省公開文書 a（2004～2023 各年度版）より計算。開示請求期限切れで 2004 年度以降の報告書しか入手できないため、2003 年度以前は計算することができていない。

(53) 増学級率＝実学級数÷標準学級数。

(54) 普通学級の少人数学級制による増学級の他にも、特別支援学級の増学級や、複式学級解消のための増学級などを含んでいる。

(55) 東京都など。

(56) 文部科学省公開文書 b（2007～2023 各年度版）より計算。開示請求期限切れで、2007 年度以降分しか入手できていないため、

2006 年度以前は計算することができていない。

(57) 文部科学省公開文書 c（2007～2023 各年度版）より計算。

(58) 定数充足率＝教職員実数÷教職員標準定数。

(59) ただ、都道府県・政令市費単独や市町村費の教員は、複式学級解消のための教員など、少人数学級制実施以外の目的分も含まれている。そのため、自治体独自の少人数学級制実施にのみに活用されているとは限らない。実際に独自の少人数学級制のために活用されている教員数は、これらの教員数合計よりも少ない数になると考えられるが、統計の性質上、使途を区別することはできない。また、基礎定数のうち、学級担任外教員分として算定された教員の一部を増学級の担任として活用する場合もあると考えられるが、その正確な人数を統計から明らかにすることは困難である。

(60) 産炭地加配「小中学校のうち要保護児童生徒 25 人以上かつ 20%以上の場合、100 人未満の学校に 1 人、100 人以上は 2 人加配」（旧令 5 条 1 項）など。

(61) 義務標準法 7 条は、主な教員定数を算定する規定として、標準学級数に乗ずる係数を定めている。学校規模（＝学級総数）に応じて「乗ずる数」の数値は異なるが、小学校は、おおむね学級数の 1.2 倍、中学校では 1.5 倍の教員数が、基礎定数として配当できるように設定されている。乗ずる数の「1」を超える小数分で算定される担任外教員分が、教員一人当たりの授業担当コマ数を適正な量に調整し、教育活動と労働条件を保障するように制度設計されている。「乗ずる数」に関しては山﨑（2023c）を参照。

(62) 1980 年の標準法改正により成立した小中学校 40 人学級制は、行財政改革のため 1982～85 年度に実施が凍結され、中学校第 3 学年まで完成したのは 1991 年度であった。それ以降は、2011 年（小学校第 1 学年のみ）、2021 年（小学校第 2～6 学年）に 35 人学級制へ法改正されるまで長い時間を要し、中学校は 40 人学級制のままである。「乗ずる数」については、1993 年法改正以来改善がストップしている。

(63)「初任者研修」（1990 年旧令 5 条 2 項追加）、「通級指導対応」（1993 年旧令 5 条 2 項 1 号追加、2011 年旧令 5 条 3 項「研修

等定数」「特別支援コーディネーター」旧令 5 条 3 項「特別支援教育」一本化)、「心身の故障を有する児童生徒への指導」(1993 年旧令 5 条 2 項 1 号追加)、「不登校児童生徒支援」(1993 年旧令 5 条 2 項 3 号追加、2002 年旧令 5 条 2 項 3 号「児童生徒支援」一本化)、「日本語指導」(1993 年旧令 5 条 2 項 3 号追加)、「事務処理の効率化」(2000 年旧令 5 条 3 項追加→2002 年「多様な人材の活用、情報化の促進等による多様な教育」)、「市町村合併支援」(2002 年旧令 5 条 1 項 4 号追加)、「主幹教諭」(2008 年旧令 5 条 3 項追加)。

(64) 旧法 15 条 1 項 3 号「特別支援教育」→旧法 7 条 1 項 5 号、法 15 条 1 項 2 号「児童生徒支援」の「日本語指導」→旧法 7 条 1 項 6 号、旧法 15 条 1 項 6 号「初任者研修」→法 7 条 1 項 7 号。

(65) 図 2－5 の「その他」は、2012 年度の「中学校学習支援」、2023 年度の「産育休代替確保のための支援」であるが、これらも使途が限定されていると言える。

(66) 文部科学省統計 a（2002～2023 年度版）より計算。「教員」には、校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、講師が報告され、事務職員は含まれていない。「本務者」とは専任者であり、パートタイムなどの兼務者は含んでいない。

(67) 政令市の国庫負担対象となった教職員分が、この調査の対象外となったが、2017 年度の教員数が増えていることに関しては理由が不明である。

(68) 本論では、主に小中学校を対象に考察するため、他校種である特別支援学校については言及していない。しかし、特別支援学校の教職員実数が定数を下回る都道府県（政令市）は多い。例えば、2018 年度には、21 地域（20 道県 1 政令市）が定数を下回っている。教職員給与費支出は、14 地域（13 県 1 政令市）が総額を下回っている。小中学校分と特別支援学校分の総額は別に算定されているが、その合計が総額として扱われるため、特別支援学校分の総額下回り分を小中学校上回り分に充当することも可能である。長野県は、2018 年に、小中学校の教職員実数が定数を 142

人上回っていた（定数充足率 101.2%）のに対し、特別支援学校は、131 人下回っていた（定数充足率 89.3%）。文部科学省公開文書 b,c,e,g（2018）により計算。

(69) 文部科学省公開文書 b（2007～2023 各年度版）の校長、副校長、教頭、主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、講師の常勤者数と再任用短時間勤務職員、再任用以外の短時間勤務、非常勤講師の換算数の合計数。

(70) 文部科学省公開文書 b（2007～2023 各年度版）の養護主幹教諭、養護教諭、養護助教諭の常勤者数と再任用短時間勤務職員、再任用以外の短時間勤務の換算数の合計数。

(71) 文部科学省公開文書 b（2007～2023 各年度版）の栄養主幹教諭、栄養教諭、学校栄養職員の常勤者数と再任用短時間勤務職員、再任用以外の短時間勤務の換算数の合計数。

(72) 文部科学省（2007）。同様の依頼が 2019 年にも出されている。

(73) 文部科学省公開文書 b（2007～2023 各年度版）の事務職員の常勤者数と再任用短時間勤務職員、再任用以外の短時間勤務の換算数の合計数。

(74) 文部科学省公開文書 b（2020）文部科学省公開文書 c（2020）により計算。

(75) 他の要因として、自校方式の給食調理場が共同方式に切り替えられたり、民間のデリバリー方式が採用されたりして、栄養職員の定数が減少したことによる充足率の上昇も考えられるが、実態を確認できていない。

(76) 総額裁量制は、総額算定のための平均給料月額を、校種、職種ごとに求め、その人数に乗じて計算する方式であり、経験年数ごとの給料月額基礎額に基づいて自治体ごとの平均給料月額を求める際、「教諭、養護教諭」と「助教諭、養護助教諭、講師」とは別々に計算される。したがって、単純に「教諭」数を減らし常勤の「講師」数を増やすだけでは、国庫負担金の余剰をつくりだすことはできない。しかし、例えば、臨時的任用者を「講師」ではなく「教諭」として扱い計算する場合には余剰がつくりださせる。

(77) 本論において「非正規」とは、「正規＝任期の定めのない無期雇

用」以外の「有期雇用＝任期の定めのある雇用すべて」と定義する。そのため、文科省では「正規教職員」として扱っている再任用教職員も、非正規教職員とみなし分析を行う。具体的には、文部科学省公開文書 b における「臨時的又は期限付任用者」「再任用フルタイム勤務職員」「産休代替教職員」「育児休業代替職員」「配偶者同行休業者代替」「再任用短時間勤務職員」「再任用以外の短時間勤務職員」「非常勤講師」を非正規教職員とした。

(78) 文部科学省公開文書 b「教職員実数調」の教員の常勤職合計数を文部科学省公開文書 c「定数算定表」の教員の標準定数の合計で除して計算。養護教諭等、栄養教諭等、事務職員は含まない。

(79) コロナ禍前の 2019 年度に約 55 億円であった「補習等のための指導員等派遣事業予算」は 2023 年度には 91 億円に増額された。

(80) 2023 年度の「教職員実数調」には、「実人数」が報告されていない。

Ⅱ．教育条件整備行政の「ローカル・オプティマム」の実態

3．教育条件整備行政における自治体間の施策差と類型

本章では、〈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・オプティマム』を実現したのか」を明らかにするため、教育条件整備指標における自治体間の施策差を調査し、それらの指標どうしと財政指標との相関関係を分析することで、教育条件整備行政における「ローカル・オプティマム」の特徴を類型化する。

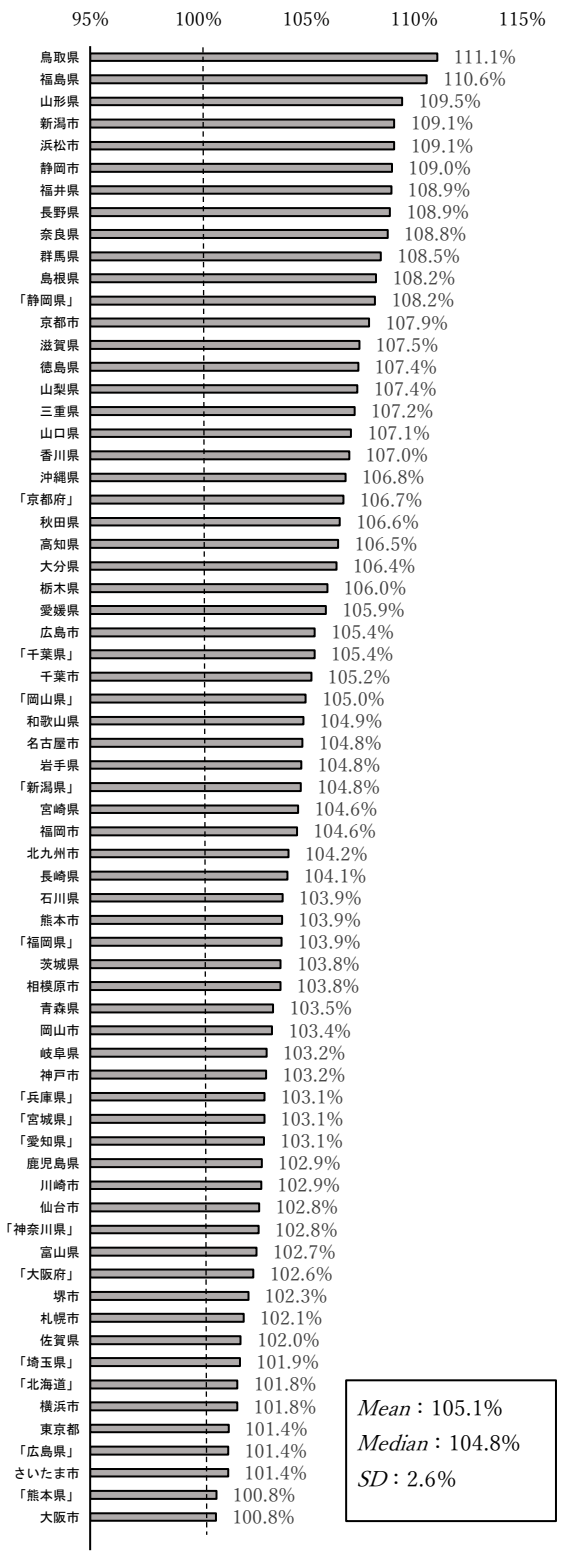
3.1．学級編制における自治体間の施策差

図表 3－1 は、2018 年度の公立小中学校の増学級率を 67 地域別（降順）に表したグラフである。

増学級率の全地域平均値（*Mean*）は 105.1％、中央値（*Median*）は104.8％で、全ての地域において 100％を超え、標準学級数を上回る学級編制を行っていた[81]。これは、学級編制における事実上のナショナル・ミニマム・スタンダードとして機能してきた学級編制標準を上回る「上乗せ」行政施策として実施されてきたものと評価することができる。

だが、地域間で比較すると、鳥取県（111.1％）から大阪市（100.8％）までの施策差が見られ、平均値からのデータのばらつき具合を表す標準偏差（*SD*）は 2.6％である。この施策差は、主に独自施策で行われる少人数学級制の学級上限人数や実施学年などが自治体により異なることで生じていると考えられる。

図 3－2 は、47 都道府県[82]の 2004～2023 年度の増学級率の平均値[83]と標準偏差[84]、実学級数が標準学級数を下回った都道府県数を表した経年比較グラフである。2017 年度より学級編制権限が 20 政令都市へ移譲



出典：文部科学省統計a、文部科学省公開文書aより筆者作成

図3－1　2018年度公立小中学校増学級率（降順）

（表１－１のＪ）されているが、2004～2016 年度までの値との比較するため、政令市の存在する都道府県も実学級数、標準学級数をそれぞれ合算して増学級率を補正し、47 都道府県の値で比較している。

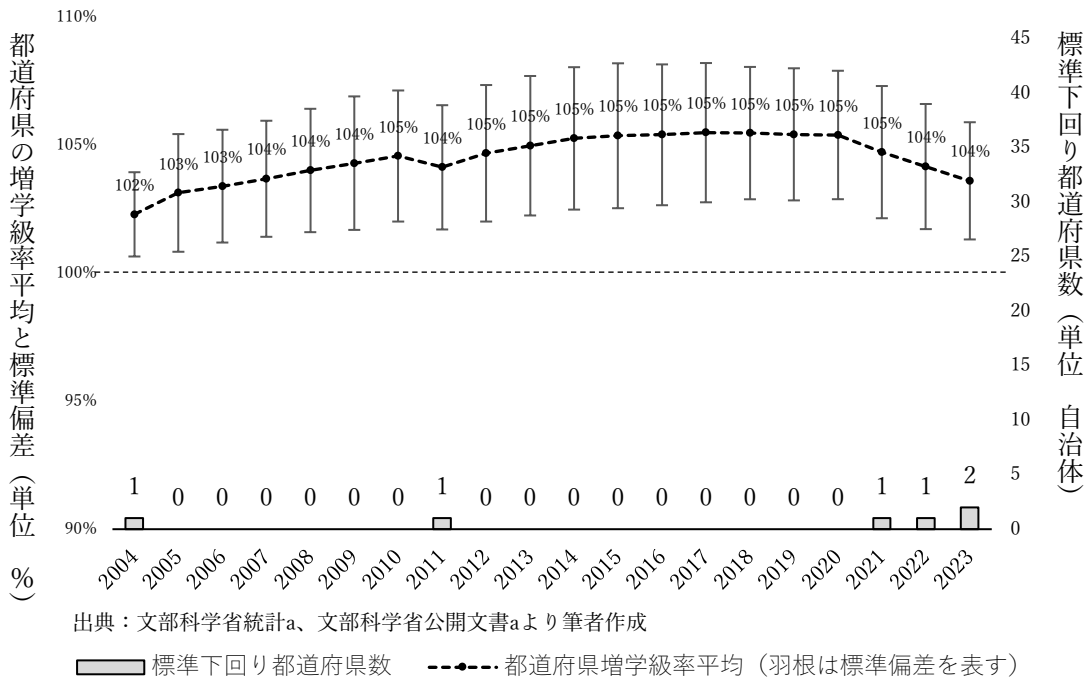


図3－2 47都道府県の増学級平均と標準下回り都道府県件数

総額裁量制スタートの 2004 年度には岐阜県が、小学校第 1 学年 35 人学級制スタートの 2011 年度には東京都[85]が、標準学級数を下回ったものの、ほとんどすべての都道府県が、毎年度、標準学級数を上回る学級編制を行っていた。しかし、2021・2022 年度（東京都）、2023 年度（東京都、大阪府）には、学級編制標準を下回る都道府県が現れている。これは、人口密集地域では、教室不足で 35 人以下の学級編制をすることができない学校が存在するからだと推察される。

増学級率の平均値は、学級数の多い東京都が小学校第 1 学年の 35 人学級化を見送ったために全体として低下した 2011 年度を除き、2015 年度まで上昇傾向にあり、それ以降は安定していた。しかし、2021 年度以降、小学校全学年での 35 人学級制が段階的に実施される

に従い、増学級率も低下してきている。

また、都道府県間の施策の標準偏差は、2015 年度までは徐々に大きくなっていたが、それ以降はやや縮小傾向にある。

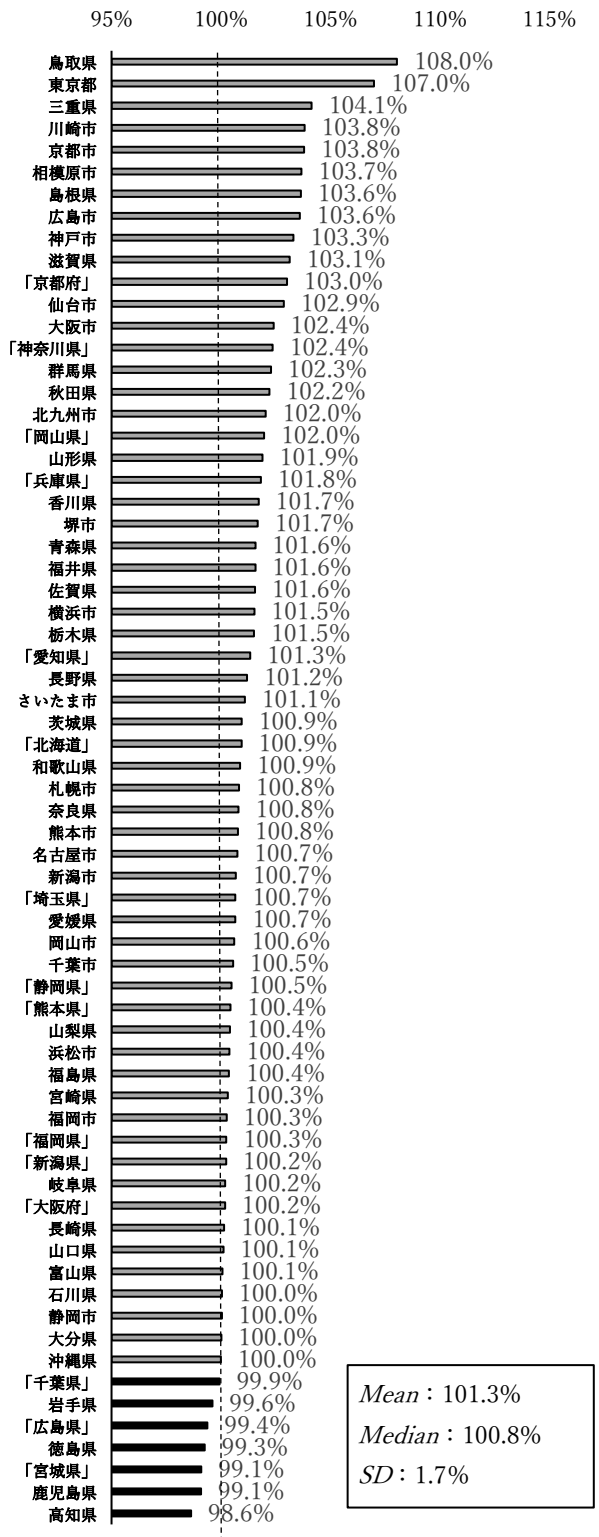
3.2. 教職員定数・配置における自治体間の施策差

図 3－3 は、2018 年度の公立小中学校の県費・政令市負担定数充足率を 67 地域別（降順）に表したグラフである。

定数充足率の平均値は 101.3％で、増学級率平均 105.1％ほど高くない。また、108.0％の鳥取県から 98.6％の高知県まで、地域間の施策差は存在するが、標準偏差は 1.7％で、あまり大きくない。

鳥取県（108.0％）や東京都（107.0％）のように、教職員を積極的に増やしている地域はあるが、中央値は 100.8％で、ほぼ 100～102％あたりにおさまっている。

注目すべきは、「千葉県」、岩手県、「広島県」、徳島県、「宮城県」、高知県の 6 地域の教職員実数が、ナショナル・ミニマム・スタンダードとみなされる教職員標準定数を下回っていることだ。ただし、この統計は 5 月 1 日時点の数であり、実際の



出典：文部科学省公開文書b,cより筆者作成

図3－3 2018年度公立小中学校教職員定数充足率（降順）

教職員実数は 1 年を通し変動するため、年度を通じて未充足であったとは言いきれないことに留意する必要がある[86]。

図 3－4 は、47 都道府県の 2007～2023 年度の公立小中学校定数充足率[87]の平均値[88]と標準偏差[89]、教職員実数が標準学級数を下回った都道府県数の経年比較グラフである。

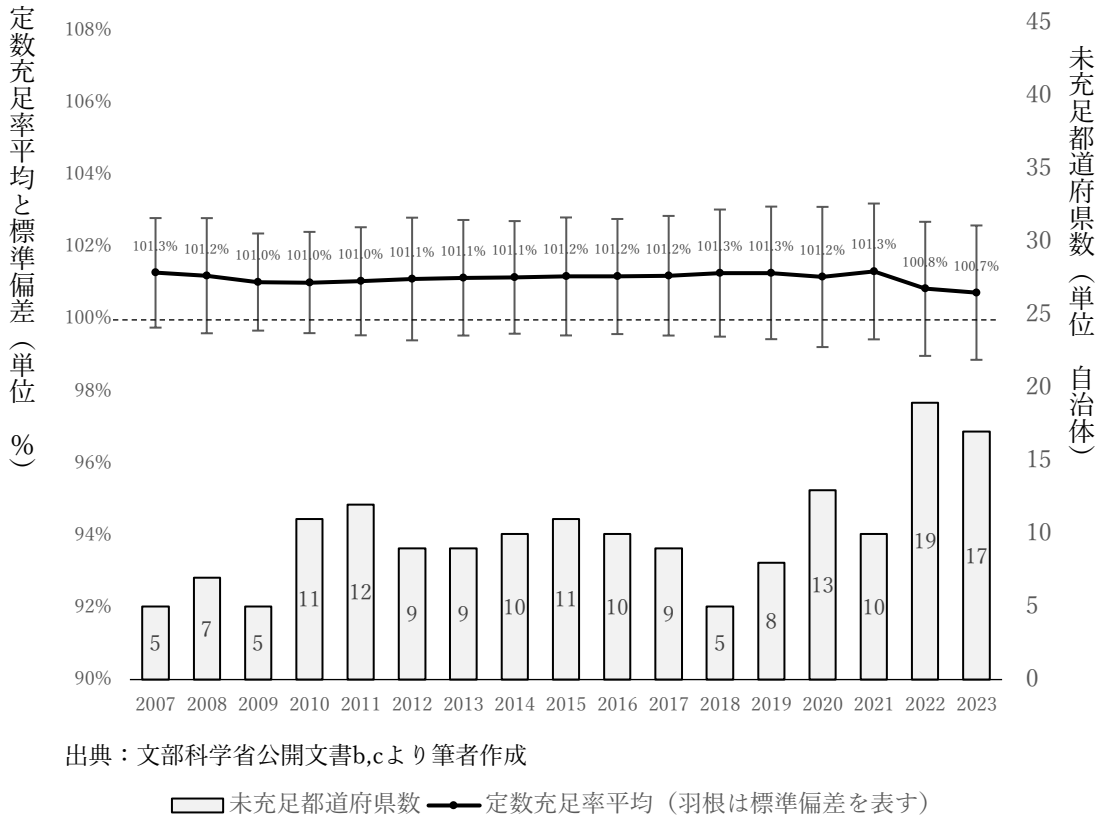


図3－4　47都道府県の定数充足率の平均と未充足都道府県数

47 都道府県の定数充足率平均は、増学級率ほどの値の大きさと変動が見られず、101％程度で安定している。また、標準偏差も小さく、大きな変動はないことから、ほとんどの都道府県が、増学級数に対し過少な教職員数の配置を、毎年ほぼ同じように繰り返しているものと推察される。

注目すべきは、毎年度、5～19 もの都道府県が標準定数未充足状態

となっていることである。これは、学級編制における標準下回り都道府県がほとんどゼロであったことと比較してもかなり多い値である。それらの都道府県は、教職員定数を充足しない教職員実数で独自の少人数学級制を実施し、増学級を行っていたということになる。

3.3. 教職員の非正規任用における自治体間の施策差

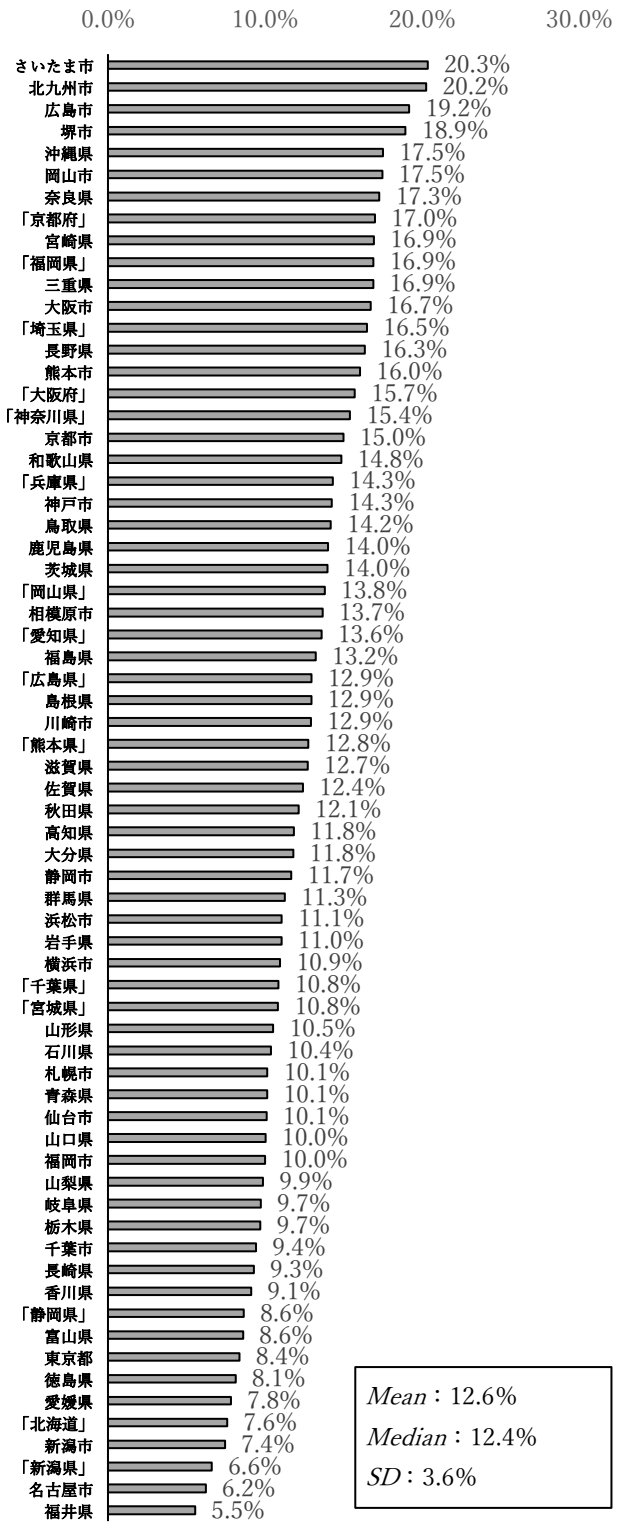
本節では、教職員の非正規任用における自治体間の施策差を検討する。

自治体の教職員年齢構成には地域差があり、若年層が多い年齢構成の地域は、産・育休代替教職員が多くなり、非正規率が高くなる傾向にある。そのため、経年や自治体間で非正規化の状況を比較する際には、非正規教職員数から産・育休代替教職員数を減じ、本来なら正規任用すべき教職員を、意図的、政策的に非正規任用している割合を「政策的非正規率」(90) として使用する。

図３－５は、2018年度の公立小中学校の都道府県・政令市費負担教職員の政策的非正規教職員率を67地域別（降順）に表したグラフである。

政策的非正規教職員率の平均値は12.6%で、中央値は12.4%である。地域別では、さいたま市（20.3%）から福井県（5.5%）まで、大きな施策差が見られ、標準偏差は3.6%である。

18%以上の高率となっているのは、さいたま市（20.3%）、北九州市（20.3%）、広島市（20.2%）、堺市（18.9%）のいずれも政令市である。しかし、同じ政令市でも、名古屋市（6.2%）、新潟市（7.4%）などは低く、その施策差と政令市との関連性は見いだせない。



出典：文部科学省公開文書bより筆者作成

図3－5 2018年度公立小中学校
政策的非正規教職員率（降順）

図 3－6 は、47 都道府県の 2007～2023 年度の公立小中学校都道府県・政令市費負担教職員の政策的非正規教職員率（91）の平均値（92）と標準偏差（93）の経年比較グラフである。

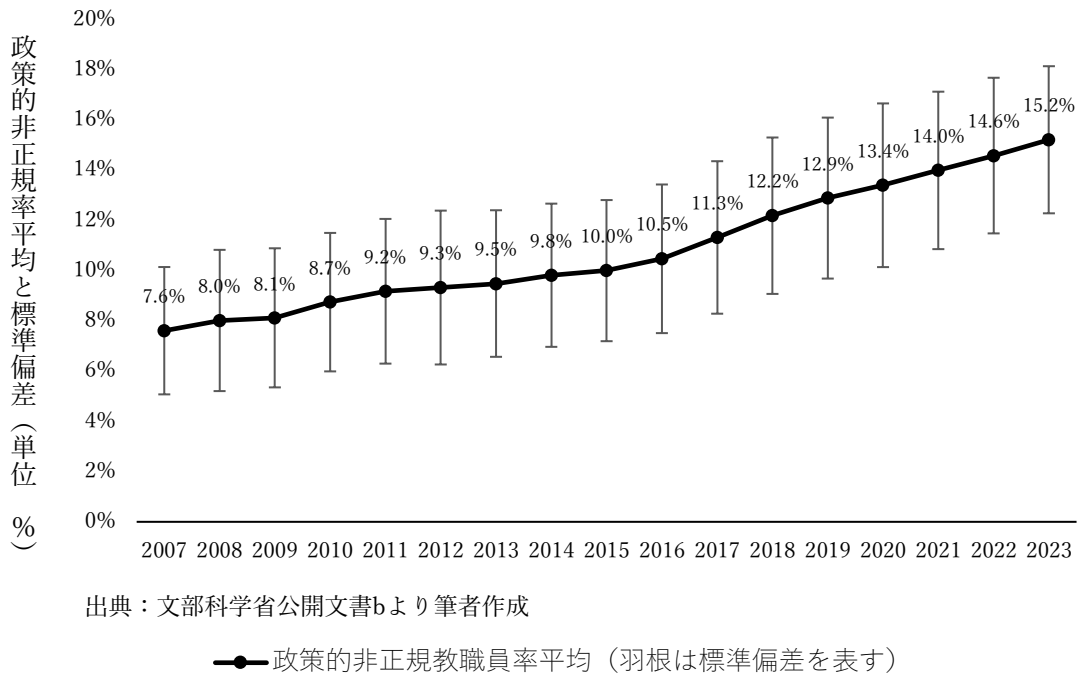


図3－6 47都道府県の政策的非正規教職員率平均

47 都道府県の政策的非正規教職員率の平均値は、一貫して上昇傾向にあり、その程度も高まっている。全体として教職員の非正規任用の多用傾向が続いている。

標準偏差は比較的大きく、また値が少しずつ大きくなって、もともと大きかった非正規任用の都道府県間の施策差がさらに少しずつ拡大する傾向が見られたが、小学校全学年での 35 人学級制が段階的に実施され始めた 2021 年度以降は徐々に標準偏差が小さくなり、施策差が縮小していることを示している。

3.4. 教育条件整備指標と財政指標の相関関係

義務教育費国庫負担制度が成立するまでの日本の教育行政は、自治体の財政力による格差が大きかったため、三位一体改革論議では、義務教育費国庫負担制度の廃止や見直しが自治体の財政力の違いによる格差を拡大させ、教育費が不足する自治体を生み出すことを危惧する意見が多く出されていた。そこで、本節では、自治体の財政力、財政状況の教育条件整備行政への影響をデータの分析により検証する。

そのため、都道府県・政令市の財政力を示す財政力指数や財政状況の柔軟性や逼迫度合いなどを示す経常収支比率[(94)]の財政指標と、ここまで分析の指標としてきた各都道府県・政令市の増学級率、定数充足率、総額上回り率、給料単価上回り率、政策的非正規教職員率との相関関係の調査結果を検討し、考察を行う。

なお、分析においては、2018 年度の財政力指数が 1.18（都道府県平均 0.52、政令市平均 0.86)、経常収支比率が 77.5（都道府県平均 93.0、政令市平均 96.7）と、他の地域より圧倒的に高い財政水準にある東京都のデータを「はずれ値」として除外し、66 地域のデータ（*N=66*）で計算を行う。各変数の基本統計量を表 3－1 に示す。

表 3－1　各変数の基本統計量

	N	*Mean*	*SD*	*min*	*max*	*M－SD*	*M+SD*
増学級率	66	105.1%	2.6%	100.8%	111.1%	102.5%	107.8%
定数充足率	66	101.3%	1.6%	98.6%	108.1%	99.7%	102.8%
総額上回り率	66	102.2%	2.3%	97.8%	107.5%	100.0%	104.5%
給料単価上回り率	66	102.4%	1.6%	99.4%	106.5%	100.7%	103.9%
政策的非正規教職員率	66	12.7%	3.6%	5.6%	20.3%	9.1%	16.2%
財政力指数	66	0.62	0.22	0.26	1.01	0.39	0.83
経常収支比率	66	95.3	2.70	89.8	100.1	92.6	98.0

Mean：平均値 *SD*：標準偏差　*min*：最小値　*max*：最大値

出典：筆者作成

表 3－2 は、上記諸指標の変数間の相関係数行列である。相関係数は R を用い、Pearson の積率相関係数を計算した。また、相関係数を求めた変数間の無相関検定の結果による有意差の有無を表中に記した。有意水準は 5%未満とした。

表 3－2　教育行政指標と財政指標の相関係数行列

	増学級率	定数充足率	総額上回り率	給料単価上回り率	政策的非正規教職員率	財政力指数	経常収支比率
増学級率	－	**0.201***	0.121	**0.206***	-0.180	**-0.323***	**-0.416***
定数充足率		－	**0.376***	0.043	**0.279***	0.141	0.032
総額上回り率			－	**0.592***	0.065	**0.365***	0.085
給料単価上回り率				－	-0.107	**0.476***	-0.001
政策的非正規教職員率					－	0.190	0.121
財政力指数						－	**0.366***
経常収支比率							－

N=66，*df=64*，*α=0.05* * *p* <*0.05*（両側検定）

出典：筆者作成

分析の結果、有意な相関がみられた指標の関係について考察を加える。それぞれ、相関係数と相関検定の結果（*t* 値、*p* 値、Benjamini&Hochberg 法を用いた多数回検定の調整後 *p* 値の *ad.p*）を付記する。

① 財政力指数×経常収支比率　*r=0.366*（*t=3.148*，*p=0.002*，*ad.p=0.012*）

財政力指数と経常収支比率は、相関係数が 0.366 で、弱い正の相関（*0.2<r≦0.4*）を示した。財政力指数が 0.79 であるにもかかわらず、経常収支比率が 100.1 となっている大阪府のように、財政力が強くて

も財政状態が逼迫している都道府県・政令市が一定存在していることをうかがわせる。

② 財政力指数と給料単価上回り率　$r=0.476$（$t=4.334$, $p=0$, $ad.p=0$）

財政力指数と給与費総額上回り率は、相関係数が 0.476 で、中程度の正の相関（$0.4<r\leqq0.7$）を示した。財政力が強い都道府県・政令市は、省令基礎給料月額を上回る単価で給料支出する財政的余裕があり、財政力が弱い都道府県・政令市は、それが難しいと解釈することができる。

③ 財政力指数と給与費総額上回り率　$r=0.365$（$t=3.134$, $p=0.002$, $ad.p=0.009$）

財政力指数と給与費総額上回り率は、相関係数が 0.365 で、弱い正の相関を示した。財政力が強い都道府県・政令市は、総額を超えた教職員給与費を実支出する財政的余裕があり、財政力が弱い都道府県・政令市は、それが難しいと解釈することができる。

なお、総額上回り率は、定数充足率とも弱い正の相関関係 $r=0.376$（$t=3.247$, $p=0.001$, $ad.p=0.009$）にあり、教職員実数が標準定数を超えて増やされるほど、その分の給与費も総額を超えて支出される傾向にあると解釈することができる。

④ 経常収支比率と増学級率　$r=-0.416$（$t=3.665$, $p=0$, $ad.p=0.003$）

経常収支比率と増学級率は、中程度の負の相関（$-0.4<r\leqq-0.7$）を示した。経常収支比率の値が低い、つまり財政状態に余裕のある都道府県・政令市は、少人数学級制など学級を増やす施策を行いやすく、逆に財政状態が逼迫し給与費負担を抑制する必要のある都道府県・政令市では実施しにくいと解釈することができる。

⑤ 給料単価上回り率と総額上回り率　$r=0.592$（$t=5.869$, $p=0$, $ad.p=0$)

給料単価上回り率と総額上回り率の相関係数は 0.592 であり、中程度の正の相関を示した。給料単価を上げれば、総額を上回る給与支出となりやすいと解釈することができる。

⑥ 財政力指数と増学級率　$r=-0.323$（$t=2.729$, $p=0.008$, $ad.p=0.024$）

財政力が強い都道府県・政令市は、少人数学級制などの施策を実施し、増学級率が高くなると予想されたが、逆に、弱い負の相関関係（$-0.2<r\leqq-0.4$）を示した。

そこで、疑似相関が成立する交絡因子となる可能性のある指標として、1 校あたりの児童生徒数（以下、児童生徒密度[95]）を計算し、財政力指数との相関係数を調査した。すると、児童生徒密度と財政力指数は、相関係数 $r=0.889$（$t=15.519$, $p=0$, $ad.p=0$）の強い正の相関（$0.7<r<1$）を示した。このことから、財政力の強い都道府県・政令市には人口が集中し、児童生徒密度も高くなりやすい傾向にあると解釈することができる。

学級上限人数制の下で少人数学級制を実施する場合、児童生徒密度が高く学年の学級数が多い学校ほど、増学級を必要とする。すると、児童生徒密度の高い、学級数の多い学校では教室の確保が難しく、また、より多くの教職員数の確保が必要となる。そのため、児童生徒密度の高い都道府県・政令市にとっては、少人数学級制は実施しにくい施策となると考えられる。

したがって、これらの相関係数は、財政力指数と強い相関関係にある児童生徒密度が交絡因子となり、財政力指数と増学級率との間に、負の相関関係があるように働いていると解釈することができる。

⑦ 増学級率と定数充足率　$r=0.206$ ($t=1.685$, $p=0.096$, $ad.p=0.222$)

増学級率と定数充足率の相関係数は 0.222 で弱い正の相関を示した。増学級をする自治体は、定数を上回る教職員配置をする傾向にあると

解釈することができる。

⑧ 増学級率と給料単価上回り率　*r=0.279(t=2.321, p=0.023, ad.p=0.061)*

増学級率と給料単価上回り率の相関係数は 0.279 で弱い正の相関を示した。⑤～⑦の考察と合わせて考えると、財政力が強く児童生徒密度が高くても、財政状況に余裕のある自治体は、給料単価を高くして定数を上回る教職員配置をしている自治体も一定存在すると解釈することができる。

⑨ 定数充足率と政策的非正規教職員率　*r=0.267（t=2.217, p=0.03, ad.p=0.075）*

定数充足率と政策的非正規教職員率の相関係数は 0.267 であり、弱い正の相関を示した。教職員を自治体独自に標準定数以上に任用する場合は、そのほとんどが非正規任用となりやすいため、非正規教職員の割合が高くなると解釈することができる。

⑩ 定数充足率と財政力指数

定数充足率と財政力指数の相関係数は、0.141 であり、有意ではなかったが、Spearman, Kendall の順位相関係数を計算した結果、*rho=0.243（p=0.049）, tau=0.171（p=0.042）*と弱い正の相関を示した。Pearson の積率相関が有意でなく順位相関が有意であったこのケースについては、極端な外れ値の存在することが示唆される。

3.5.　教育条件整備行政の特徴による類型化

各地域における教育条件整備行政の特徴を明らかにし分類するため、異なる性質のものが混ざり合う集合体の中から互いに類似した性質のものを集めて集団（クラスタ）を作り、対象を分類する分析手法であるクラスタ分析を行った。

東京都を除く 2018 年度の都道府県・政令市 66 地域のデータ（*N*=*66*）について、増学級率（x1）、定数充足率（x2）、給与費総額上回り率（x3）、給料単価上回り率（x4）、政策的非正規教職員率（x5）、財政力指数（x6）、経常収支比率（x7）を用いて標準化得点（平均=0，*SD*=1）のユークリッド距離を非類似度とした Ward 法（R の ward.D2 関数）によるクラスタ分析を行った。その結果、鳥取県が単独（1 地域）でクラスタ（集団）化されなかった。

3.4.の⑩で示唆された外れ値は、財政力指数が極端に低く定数充足率が極端に高い鳥取県だと考えられる。そのため、鳥取県は、他のクラスタと類似性が少なく、他のクラスタと一緒に類型化するわけにはいかないと判断した。

そこで、鳥取県を除く 65 地域

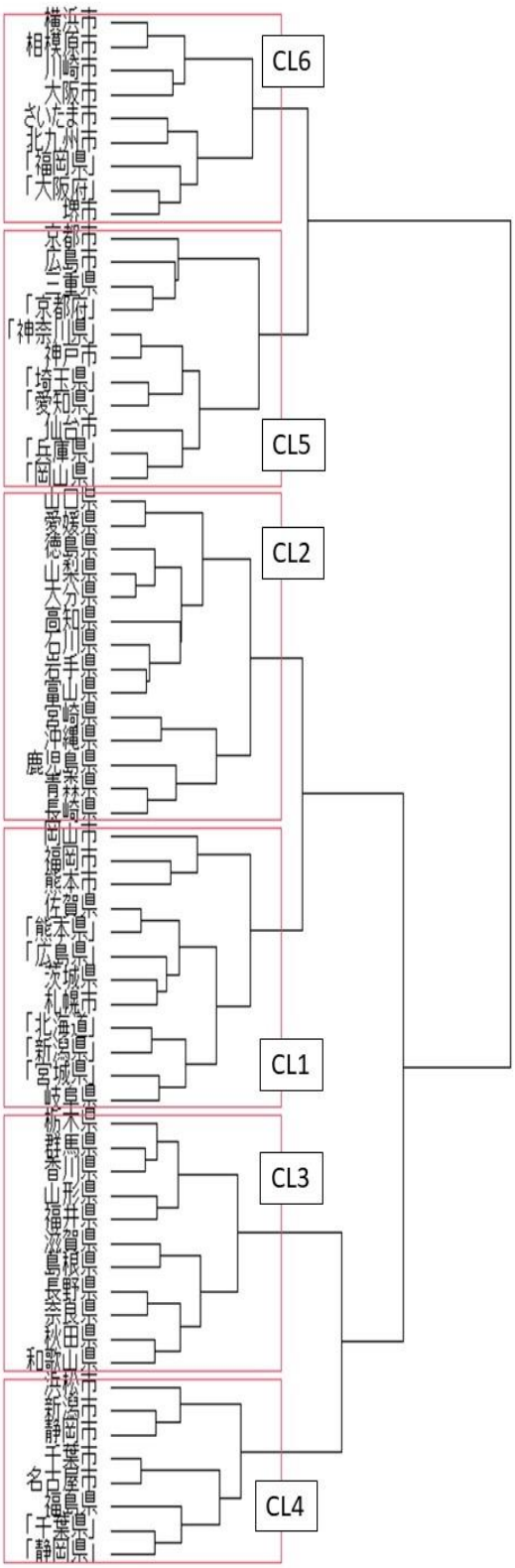


図3－7　デンドログラム　出典：筆者作成

（$N=65$）でクラスタ分析[96]を行った結果、図 3－7 に示したデンドログラムが得られた。デンドログラムにおいて 6 クラスタが適当と判断した。

また、6 クラスタ間で各変数の平均を分散分析によって比較した結果が、図 3－8 である。

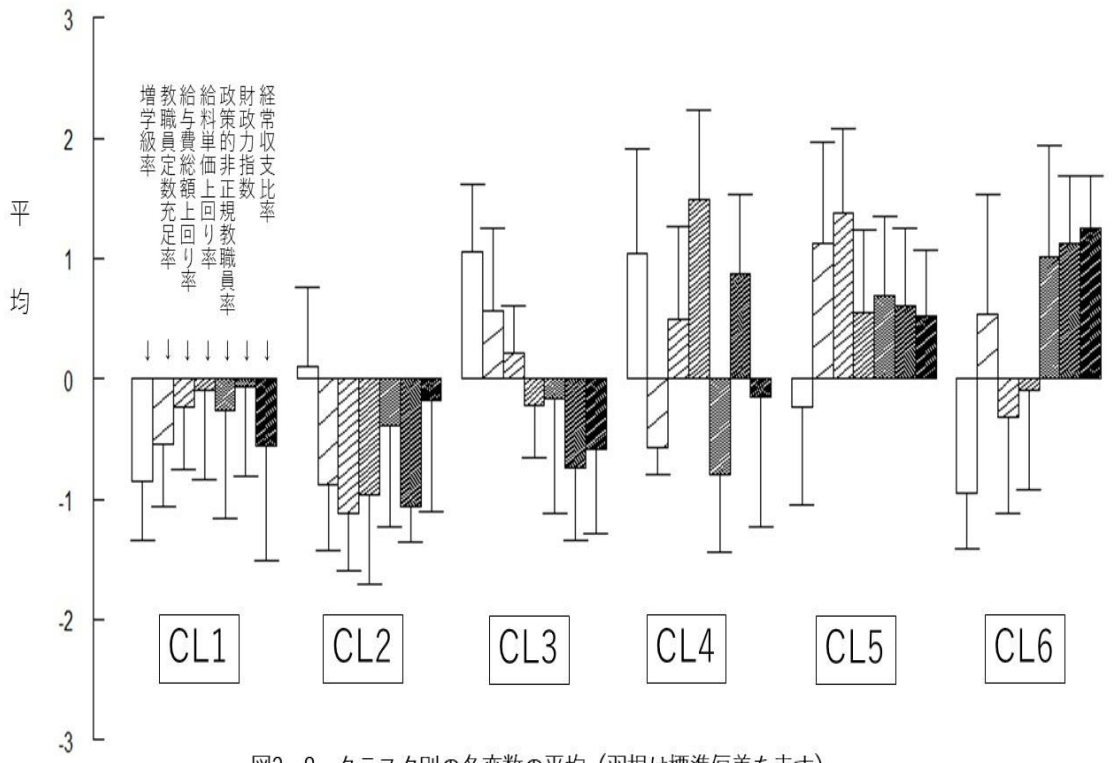


図3－8　クラスタ別の各変数の平均（羽根は標準偏差を表す）

出典：筆者作成

以上の結果から、67 地域の教育条件整備行政は表 3－3 のように分類されると考えることができる。

表3－3　クラスタ分析による教育条件整備行政の分類

番号	特徴	地域名
CL1	いずれの指標（変数x1～x7）も平均値以下が多く、増学級、教職員定数増などの施策に消極的なグループ（12地域）	岡山市、福岡市、熊本市、佐賀県、「熊本県」、「広島県」、茨城県、札幌市、「北海道」、「新潟県」、「宮城県」、岐阜県
CL2	財政力がとても弱く、教職員定数増、給与費総額増、給料単価増などに消極的なグループ（14地域）	山口県、愛媛県、徳島県、山梨県、大分県、高知県、石川県、岩手県、富山県、宮崎県、沖縄県、鹿児島県、青森県、長崎県
CL3	財政力は弱いが、財政状況にややゆとりがあり、増学級、教職員定数増に積極的なグループ（11地域）	栃木県、群馬県、香川県、山形県、福井県、滋賀県、島根県、長野県、奈良県、秋田県、和歌山県
CL4	財政力が強く、給与費総額増や給料単価増に積極的で増学級を進めているが、教職員定数増や非正規化には消極的なグループ（8地域）	浜松市、新潟市、静岡市、千葉市、名古屋市、福島県、「千葉県」、「静岡県」
CL5	財政力が強いが、財政状況はやや余裕がなく、教職員定数増、給与費総額増にとても積極的で、給料単価増や非正規化にもやや積極的なグループ（11地域）	京都市、広島市、三重県、「京都府」、「神奈川県」、神戸市、「埼玉県」、「愛知県」、仙台市、「兵庫県」、「岡山県」
CL6	財政力が強いが、財政状況は余裕がなく、非正規化を進め、増学級には消極的なグループ（9地域）	横浜市、相模原市、川崎市、大阪市、さいたま市、北九州市、「福岡県」、「大阪府」、堺市
S1	財政力がとても強く、教職員定数増、給与費総額増に積極的で、増学級、非正規化には消極的な、他のクラスタとは異なる特徴をもつ（1地域）	東京都
S2	財政力がとても弱いが、財政状況はやや余裕があり、増学級、教職員定数増に積極的な、他のクラスタとは異なる特徴をもつ（1地域）	鳥取県

出典：筆者作成

地方分権改革により、すべての都道府県・政令市が拡大した裁量権を活かして「上乗せ・横出し」施策である教育条件整備行政を行っているわけではない。しかし、それぞれの都道府県・政令市には、施策組み合わせによる独自の特徴が認められ、一部の都道府県・政令市においては、増学級など独自の教育施策が積極的に実施されていることが確認された。

クラスタ分析の結果からは、都道府県・政令市の財政力や財政の余裕・逼迫度などの財政状況、そして児童・生徒密度などの地理的な条件が原因となって、施策差が生まれていることが看取される。特に、財政力や財政状況は、独自施策を実施するための財源にかかわるため、影響力が大きいと推察できる。

財政力指数が強くないCL1～CL3のグループを比較すると、増学級率の高さに違いが見られ、CL1は増学級に消極的、CL2は平均的な増学級を行い、CL3は増学級に積極的という特徴が見られる。

CL1は、少人数学級制など独自の教育施策実施には消極的な政策を採っていると考えられる。CL2は、財政力がとても弱く、給与費支出と給料単価を抑制し、少ない教職員定数増によって平均的な増学級を実施する政策を採っているようである。このクラスタは、地域数が最大（14地域）であり、定数充足率や総額上回り率においてナショナル・ミニマム・スタンダードを下回っていた都道府県・政令市が多く含まれている。CL3は、財政力が弱いものの、増学級と教職員定数増に積極的であるが、そのための給与費総額増や給料単価増については平均的である。

CL2、CL3は、財政力が弱くとも自治体財政のやりくりによって少人数学級制等の独自施策を実施していると評価することもできるが、過少な教職員定数数で増学級することによる教員の授業担当時数の増加や給料単価の引き下げなど、教職員の負担増や賃金・労働条件の悪化の犠牲の上に成り立っている面も指摘できる。

一方、財政力の比較的強いCL4～CL6も、やはり増学級に対する政

策の違いがクラスタの特徴となっている。CL4 は増学級に積極的、CL5 は平均的な増学級を行い、CL6 は増学級に消極的である。

CL4 は、増学級に積極的ではあるが、教職員定数増にはやや消極的で、給料単価が高く、非正規教職員率は低い。CL5 は、教職員定数増や給与費総額増にとても積極的で、給料単価上回り率や非正規教職員率もやや高いが、増学級率は平均以下のレベルにとどまっている。CL6 は、財政力がとても強いが、財政状況が逼迫しており、増学級に消極的で、非正規化には積極的である。

CL5，CL6 は、児童生徒密度が高い地理的条件のため、少人数学級制以外の方法で独自施策を実施する政策を採っているものと考えられる。

だが、同じような条件下であっても、必ずしも同じ特徴のグループに分類されているわけではなく、財政的、地理的条件に影響は受けても、教育条件整備行政にかける予算のプライオリティに関わり、どのような独自施策を実施するか、どの程度実施するかは、都道府県・政令市の首長や当局による政策判断によるものが大きいと考えられる。

3.6　小括

本章においては、〈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・オプティマム』を実現したのか」を明らかにするため、教育条件整備指標における自治体間の施策差を量的に分析した。

増学級率は、ほとんどすべての地域で毎年度 100％を超えており、地域間で比較すると、鳥取県（111.1％）から大阪市（100.8％）までの施策差が確認された。その差は、独自の少人数学級制の学級上限人数や実施学年などが自治体により異なることで生じているものと考えられる。

定数充足率は増学級率の値ほど高くなく安定し、一部積極的な地域を除き施策差は小さいため、ほとんどの都道府県が、増学級数に対し

過少な教職員数配置を毎年ほぼ同じように繰り返しているものと推察される。

教職員実数が標準定数を下回る地域が一定存在し、近年増加傾向であることも確認された。それらの自治体では、定数を充足しない過少な教職員数で独自の少人数学級制を実施しているということになる。

政策的非正規率の施策差は、他の指標に対し比較的大きく、また少しずつ拡大する傾向にあったが、2021 年度以降は縮小していることが見出された。

それらの指標どうしと財政指標との相関係数を計算して考察した結果、財政状態に余裕のある都道府県・政令市は、少人数学級制など学級を増やす施策を行いやすいこと、児童生徒密度の高い都道府県・政令市にとっては、独自教育施策として少人数学級制を選択しにくい傾向にあること、教職員を独自に標準定数以上に任用する場合は、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。

そして、各地域の教育条件整備行政における「ローカル・オプティマム」の特徴を類型化した結果、財政力や財政の余裕度、逼迫度などの財政状況、児童生徒密度など地理的条件のミックスにより、6 つのクラスタと東京都、鳥取県の特異事例が導き出された。

---

(81) どの自治体も独自の増学級を実施しているが、この増学級の中には、2012～2020 年度は、国の方針により国庫負担の指導方法工夫改善加配の活用によって実施されている小学校第 2 学年の 35 人以下学級化措置分が含まれている。そのため、その間の小学校第 2 学年の分は純粋に自治体独自の施策とはいえないことに留意する必要がある。

(82) 2016 年度以前の統計は 47 都道府県単位に報告されているため、2017 年度以降は政令市の存する道府県は統計データを合計し、47 都道府県単位で比較している。

(83) ［各自治体の増学級率（実学級数/標準学級数)］の和÷47 で計算。

(84) 各自治体の増学級率からエクセルで計算。

(85) 東京都は、2011年度の小学校第1学年の35人学級編制を見送った。

(86) 例えば、筆者が行った鳥取県教育委員会へのアンケート回答（2021年6月11日）によると、鳥取県は、事務職員、栄養職員の臨時的任用者について、6月より任用し始めるという運用を2017年まで行っていた。その場合、5月1日の統計には反映されない。

(87) 2017年度以降は政令市の存する道府県は、統計データを合算し、47都道府県単位で比較している。

(88) ［各自治体の定数充足率（教職員実数/教職員標準定数)］の和÷47で計算。

(89) 各自治体の定数充足率からエクセルで計算。

(90) 文部科学省公開文書b（2007～2023各年度版）より計算。非常勤講師などパートタイムの教職員は換算数で計算。

(91) 2017年度以降は政令市の存する道府県は、統計データを合算し、47都道府県単位で比較している。

(92) ［各自治体の政策的非正規教職員率（産・育休代替者を除く非正規教職員数÷教職員実数)］の和÷47で計算。

(93) 各自治体の教職員給与費総額上回り率からエクセルで計算。

(94) 経常収支比率は、使途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当されたものが占める割合。数値が100に近いほど、財政状況に柔軟性がなく逼迫していることを表し、数値が1を超える場合は、経常一般財源で経常的経費を賄えていない危機的財政状況であることを示す。総務省（2018）のデータをもとに計算。

(95) 文部科学省統計a（2018）のデータをもとに、自治体ごとの公立小中学校の児童生徒数÷小中学校数で計算。

(96) クラスタ相互のプロフィールを比較すると、各クラスタの地域数について、カイ二乗検定の結果は有意でなく（$\chi^2(5)=2.108, p=0.834, w=0.18$）、特に多数派・少数派のクラ

スタは見られなかった。すべての変数について、各変数の平均を分散分析によって比較した結果、各クラスタ間の平均差はすべて有意であった。分散の均一性については、定数充足率（x2）以外は Bartlett 検定が有意ではなかった。Welch の方法を用いた修正 F 検定（R の oneway.test 関数）を行った結果，クラスタ間の平均差は有意であることを確認した *(F(5,26.26)=15.323, p=0)*。なお、p 値の調整には Benjamini&Hochberg 法を用いた。

4. 教育「ローカル・オプティマム」の事例研究

本章では、第 3 章に引き続き、〈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・オプティマム』を実現したのか」を明らかにするため、義務教育財政の分権化による制度改正を自治体がどのように受け入れ、拡充された裁量権を発揮して、取り組まれた教育の「ローカル・オプティマム」のに内容について事例研究を行う。鳥取県、高知県、「宮城県」・仙台市の 3 地域の事例研究を行い、その成果と課題について明らかにする。

鳥取県は、第 3 章のクラスタ分析（表 3－3）において「財政力がとても弱いが、財政状況はやや余裕があり、増学級、教職員増に積極的な、他のクラスタとは異なる特徴をもつ」特異な結果を示した県である。これまで、先行研究において、地方分権改革下で独自の教育改革に取り組む「先進自治体」として高く評価されてきた県独自 30 人学級の取組を中心に調査分析を行う。

高知県は、第 3 章のクラスタ分析（表 3－3）において、「財政力がとても弱く、教職員増、給与費支出増、給料単価増などに消極的なグループ（CL2）」に属す県である。地域の深刻化な課題となっている教育不足・未配置の問題を軸として、脆弱な県財政のもとで実施されている独自施策について調査結果の分析を行う。

「宮城県」・仙台市は、第 3 章のクラスタ分析（表 3－3）において、「いずれの指標も平均値以下が多く、増学級、教職員増などの施策に消極的なグループ（CL1）」に分類される「宮城県」（仙台市以外の宮城県地域）と、「財政力が強いが、財政状況はやや余裕がなく、教職員増、給与費支出増にとても積極的で、給料単価増や非正規化にもやや積極的なグループ（CL5）」に分類される仙台市で、独自な教育条件整備行政が行われている地域である。同じ宮城県にありながら、広がりつつある両地域の教育行政施策差について調査結果の分析を行う。

調査にあたっては、独自施策の内容、実施に至った経緯と経過、財源確保の方法などについて文献調査とインタビューを行うとともに、

各領域の教育条件整備行政におけるナショナル・ミニマム・スタンダードを充足しているかについて、データの分析を行う。

4.1. 鳥取県

鳥取県は、2016～2018 年度平均の財政力指数（総務省 2018）が 0.29（東京を含まない全国平均 0.52）の財政力の弱い自治体であるにもかかわらず、全国に先駆けて少人数学級制や教員増に取り組んできた（清原 2005, pp.139-141）。2018 年度の増学級率、定数充足率は全国 1 位であり、総額上回り率においても 104.0%（全国平均 102.2%）と高率である。脆弱な財政力の鳥取県が、なぜこのような独自教育政策を実施するに至ったのか、その行政理念と実施過程、財源確保の方法について、総額裁量制運用の分析を軸に調査結果を分析を行う。

その方法は、鳥取県議会の議事録、県知事の著書や公的発言の記録、鳥取県教職員組合総会議案[97]の文献調査、筆者が行った鳥取県教育委員会へのインタビュー調査[98]、鳥取県教職員組合役員へのインタビュー調査[99]の分析と、行政データの分析である。

4.1.1. 片山・平井県政と少人数学級制

鳥取県の積極的な教育行政の開始は、自治省官僚出身の積極的な地方分権改革推進論者で、「改革派知事」と呼ばれて 2 期 8 年間（1999～2006 年）にわたり県政を担当した片山善博知事によるところが大きい。そして、鳥取県議会における片山知事答弁「本来、30 人学級というのは保護者の間から澎湃（ほうはい）として日常的に起こっていたわけであります。保護者から何の要請もないのに、県が突然言い出したわけではないのであります」（鳥取県議会 2002b）が示すように、それを決断させたのは県民の運動と世論であり、少人数学級制政策に対する県民世論の強い支持が揺らぐことはなかった。

また、都道府県の学級編制基準設定の弾力化（表 1－1 の F）や学級編制に関する市町村と都道府県の事前協議・同意制が法定化（表 1－1 の H）された 2001 年標準法改正を背景として、山形県や埼玉県志木市などが独自の少人数学級制を開始した（青木 2013, pp.157-213）ことが大きな影響を与えた（鳥取県議会 2002b）。それは、地方分権改革により、教育の「ローカル・オプティマム」を追求しようとする自治体が、政府の法解釈や運用を変更させ始めた出来事であった。

鳥取県の 30 人学級制は、景気低迷と県財政悪化による厳しい雇用状況打開と福祉・教育の充実をワークシェアリングにより解決する行政の直接雇用拡大策であった鳥取県版「雇用のためのニューディール政策」の一環として提案された。2002 年度より 3 年間（後に 6 年間に延長）県費負担教職員を含め県職員の給与費を一律 5%程度削減[(100)]することで捻出する財源により教職員を雇用し 30 人学級制を実現する政策であった[(101)]。

片山県政は政策実施のため公務員労働組合に理解と協力を求め、知事自身も「途中からみずから引き受けまして、組合の皆さんと交渉した」（鳥取県議会 2002b）結果、組合側は最終的に賃金削減提案を受け入れた。鳥取県教職員組合委員長へのインタビュー調査によると、鳥取県教職員組合としては賃金削減案に反対し交渉を重ねた末「30 人学級制導入をバーター（取引）として合意した」との認識であった[(102)]。

また、市町村には 30 人学級制実施のための協力金支出（教員 1 人当たり 200 万円）を要請し、「選択制」として実施判断を市町村に任せた。県との協議の結果、ほとんどの市町村が協力金を負担して小学校第 1・2 学年で 30 人学級制を開始した（鳥取県議会 2002a）。

さらに 2003 年度に中学校モデル校 4 校で 30 人学級制を試行し、2004 年度には全中学校第 1 学年で 35 人学級制を実施、2005 年度からは 33 人学級制を開始した（清原 2005b, pp.139-141）。

鳥取県議会では少人数学級制の導入に関する財政負担が問題とされ

たが、片山知事は「財源面での困難を上回るだけの効果があったのではないか」（鳥取県議会 2003a）、「財政的に許されるのであれば、そして議会の皆さんの御理解が得られるのであれば、今後も継続の方向でお願いしたい」（鳥取県議会 2003b）と事業の継続を求めた。2005年度の教員増数は、小学校 87 人（87 学級増）、中学校 42 人（31 学級増）の計 129 人で、必要とした経費は、約 10 億 4 千 490 万円と報告された（文部科学省 2005）。

少人数学級制実施の是非については、その後の県議会でも、教育効果の検証を含めたびたび議論されている。そのやりとりから、制度導入、拡充の最大のネックは、教員給与費の財政負担の問題にあったことがうかがえる（鳥取県議会 2004）。片山県政は、それを、雇用創出という大義名分により、県職員と市町村に応分の負担を要請することで、最小限の県費負担によって実施しようとした。

こうした鳥取県の独自施策に対する文科省の受け止め方を、片山知事は、「中央集権意識の強い教育行政の中では、やはり目ざわりであるとか、勝手なことをするとか、自分たちの威令が行き届かないとか、そういう意味での不快感とかはあったのだろうと思います」（鳥取県議会 2002d）と答弁した。そこには、「30 人学級をやるときに、鳥取県では市町村から負担金をちょうだいするという制度をつくったのですけれども、それがやはり政府は気に入らないというので、途端に何か割り増し定数[103]を減らされたというようなことがありました。関係ないと言っていましたけれども、私は関係あると思っているのです」（鳥取県議会 2003b）といった文部科学省とのやりとりがあったようである。

そこで、片山知事は、2002 年、直接文科省に出向き、説明した。そのことを県議会で、以下のように答弁している。

> 担当の幹部の方とお会いをしまして、当方の考え方も申し上げました。その話し合いの中ではかなり理解を示していただけたと思います。それかあらぬか、その後、文部科学省の方でも内々、教

員の配置基準などを国が一律に決めるのではなくて、それぞれの県というよりむしろ市町村の方で独自に決められるようなそういう柔軟な枠組みにしたらどうかというような意見も含めた見直しの検討が行われているのだということが一部新聞に出ておりまして、真偽は定かでありませんし、結論はどうなるかわかりませんけれども、一つの鳥取県の試みというものが国の制度を柔軟にする方向に向けてのきっかけになったのかなという気はしております（鳥取県議会 2002d）。

このことに関して、当時文科省初等中等教育企画課長を務めていた前川喜平は、著書の中で以下のように語っている。

鳥取県の片山善博知事が、文科省に文句を言いにきたことがありまして、少人数学級を実現させるために、せっかく教職員組合と交渉して、教員の給与水準を引き下げる代わりに教員数を増やしたのに、給料を減らした分、国庫負担金も減額するというじゃないか、一体これはどうしたことかという話でした。『なるほど、このままではいけない』と思いました。そこで、給与水準を引き下げて人員を増やす場合でも、同額の国庫負担金が出せるよう、制度を変えたんですね。これは『総額裁量制』といって、国庫負担金の総額内であれば、教職員の配置や給与額は自治体の裁量の幅で決められるという制度です。（前川・寺脇 2017, p.91）

つまり、鳥取県の独自施策実施と片山知事の説得が、文科省の姿勢を変え、総額裁量制への転換を促したというのである[(104)]。こうして 2004 年度より導入された総額裁量制により、教職員の給与水準を引き下げた分を、県独自少人数学級制のため定数を越えて増やした教員の給与費に充当しても、国庫負担金が確保されるようになった。

片山知事は、当初、義務教育費国庫負担制度を廃止し、一般財源化することを主張していた[(105)]。しかし、総額裁量制導入への動きを

「非常に大きな変化だ、いい方向への変化だ」（鳥取県議会 2003c）と評価して自身の立場を変え、2004 年の全国知事会[106]や、2005 年の中央教育審議会特別部会[107]においても、義務教育費国庫負担制度維持の立場で発言した。

ただし、片山知事の主張は「一般財源化する意義は何か、メリットは何かというと、減らす自由がある。現場で財政をやっているとそうなんです。それを他に回すことができる」（中央教育審議会 2005b）ということである。それは、総額裁量制導入により一定の「減らす自由」が保障されるのであれば、財政力の弱い自治体にとっては「交付税が将来減るということになりますと、何かかんかでぎゅっと圧縮をされて、厳しい財政を強いられる。それよりは、今の負担金の方がまし」（前掲書）という趣旨であった。文科省にとって総額裁量制導入は、自治体から国庫負担制堅持の支持をとりつける妥協策だったとも言えるが、自治体の自立性が高まる契機となった。

筆者による分析結果[108]によると、この発言のあった 2005 年度における鳥取県の増学級率は、108.0%（増学級数 176 学級）と高率であったが、教職員給与費支出は総額を下回っている（99.5%）。鳥取県は、総額裁量制による「減らす自由」を最大限に活用して、給与費支出を減らしつつ小学校第 1・2 学年 30 人学級制、中学校第 1 学年 33 人学級制を実施したことがわかる。そして、総額裁量制の活用によって財政的余裕が生まれた鳥取県は、2005 年度の市町村負担の協力金を、教員 1 名あたり 100 万円に半減させた（鳥取県議会 2005a）。

片山知事は 3 期目に挑戦せず退いたため、2007 年 4 月に平井伸治知事が誕生した。平井県政は「30 人学級の継続」方針であったが、県職員の給与 5%削減期限終了後の財源の確保と、公約した「集中改革プラン」による教職員定数削減の実行に苦心することとなった。

鳥取県議会でその両立について問われた平井知事は以下のように答弁している。

私どもは、我々の県として 30 人学級というのが一つの重要な教

育ツールだと考えております。これはもう共通理解になりつつあるのだと思います。ただ、片方でそれを実現していくためには、賢く、クレバーにやっていかなければならない（鳥取県議会 2009b）

その方策について問われた教育長は以下のように説明した。

少人数学級について、常勤講師を国から来ています指導工夫改善の講師をつけていますと。だけれども、集中改革プランの定数の問題がありますから、それはある程度とめて、あとは非常勤の方にお願いしますと、こういう形で来ています（鳥取県議会 2009c）

指導方法加配（標準法 7 条 2 項）は、少人数指導や習熟度別指導、T.T.などに活用するための加配定数であり、当初少人数学級制のためには活用できなかった。しかし、2004 年に自治体が少人数学級制調査のための研究加配に振り替えることを可能とする弾力化（表 1－1 の I）が行われ、多くの自治体がこの振替措置を実施した[109]。

両者の答弁は、鳥取県も「私どももそうした国の制度も活用できるものはないだろうかという点検も必要だった」（鳥取県議会 2009a）として、2007 年度より指導方法加配を一部振り替えてそれらを臨時的任用（定数内講師）とし、さらに非常勤講師も増員することで「クレバーに」県単独措置教員の給与費負担を抑え、教員定数を「集中改革プラン」の目標内に収めようとしたことを示している。

その際、知事は給与費負担を削減する方策としての「総額裁量制は魅力的なお話だと思いますし、現場でそれが適合するかどうか検討していただければ結構かと思います」（鳥取県議会 2009c）と答弁した。

また、県議会では、非正規任用の多用について、賛成、反対双方の議員から質問がたびたび行われている（鳥取県議会 2009b）。教育長は、そのたびに、極力正規採用を確保して定数内講師を減らし、非正規教員の待遇も確保したいと答弁している[110]。一方、非正規任用

の多用が、総額裁量制の活用により国庫負担対象となる教員数を増やしつつ、県職員定員については減らすことができ[111]、将来の少子化による雇用調整にも対応できるメリットについても答弁している（鳥取県議会 2009c）。さらに、県教育委員会へのインタビュー調査[112]においては「総額裁量制による予算編成では、臨時的任用の必要性が大きく増加」との回答があった。

その後、2009 年に少人数学級推進をマニフェストに掲げた民主党政権が樹立されると、文科省は 2010 年に「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案）」（文部科学省 2010）を発表した。その内容は、2011～2016 年度に小中学校全学年で 35 人学級を実現し、さらに 2018 年度までに小学校第 1・2 学年で 30 人学級を実現するという計画であった。この計画案は正式な政府計画とならなかったが、その一部が実施され、2011 年義務標準法改正で小学校第 1 学年の 35 人学級が実現し、2012 年度には小学校第 2 学年を 35 人以下学級とするための加配定数が増員され、国庫負担金、地方交付税額が増額された。

こうした国の財政措置が充実することで、独自少人数学級制に関する県財政負担は軽くなった。これを機に平井県政は、「35 人学級という一つのスキームを鳥取県で先取りして実現しよう」（鳥取県議会 2011）と決断し、2012 年度より小学校第 3～6 学年、中学校第 2・3 学年で 35 人学級制を追加実施した[113]。その際、約 110 名の教員増のための県予算を約 8 億円増額し、従来の小学校第 1・2 学年、中学校第 1 学年分の市町村協力金を廃止してその他学年の 35 人学級実施分の教員 1 人あたり 200 万円の協力金とすることを市町村と合意した（鳥取県議会 2012）。

ところが、2013 年の政権再交代により自公政権が誕生すると文科省の計画案は否定されて国の少人数学級制拡充計画は停止し、それ以後国による財源措置はなかなか拡充されなかった。当てが外れた平井県政であったが、「先行投資のつもりで始めたのだが、蓋を開けてみると、民主党政権は実行しないままで終わってしまった。結果的に鳥取県だけ飛び出してしまう格好になったわけだが、これも子どもたち

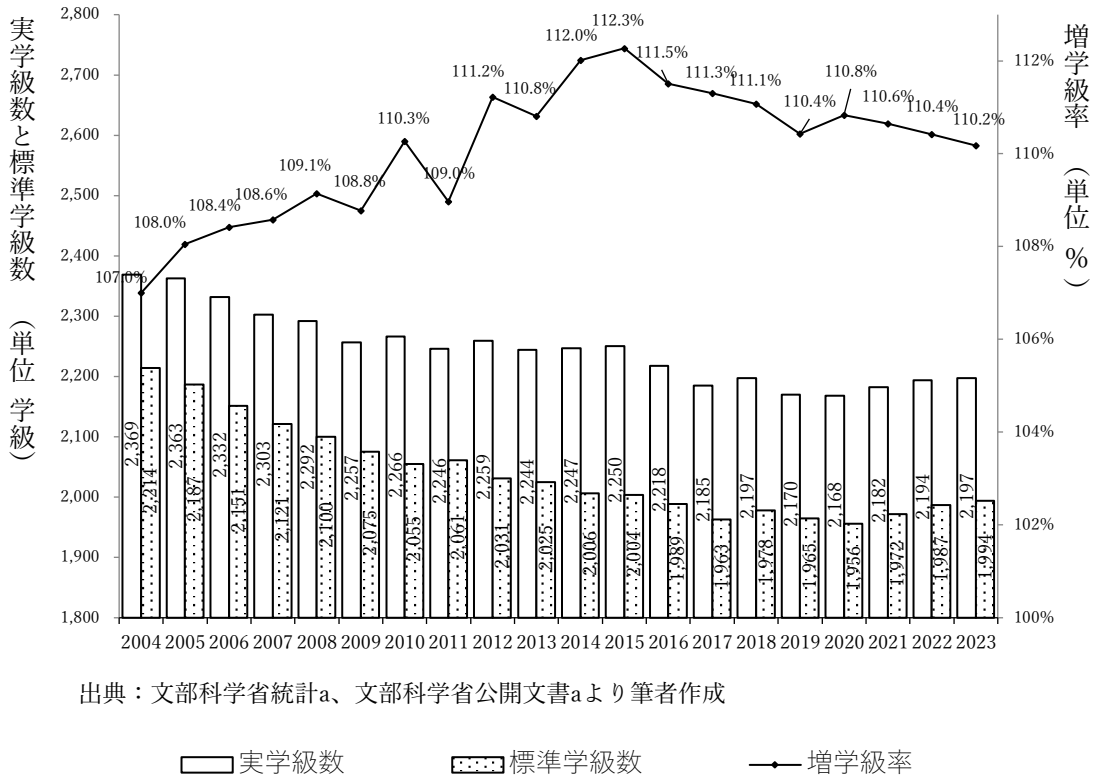
の未来のため、やめて元に戻す選択肢はとらない」(平井 2016, p.78)という方針で、多額の教員給与費を負担しつつ、現在も独自少人数学級制を継続している。

2021 年義務標準法改正により小学校全学年での 35 人学級制の法制化が実現し、5 年計画で段階的に実施されることになった。全国に先駆けて先行実施した鳥取県としては、待望の国による財政措置が実現して県費負担、市町村の協力金負担が軽減されるが、今後はさらに小中学校全学年での 30 人学級制に拡充する方針である(鳥取県議会 2022)。

4.1.2. 鳥取県教育条件整備行政データによる検証

本節では、片山・平井県政における、少人数学級制の導入・拡充をはじめとする鳥取県の教育条件整備行政を、学級編制や教職員定数・配置、教職員給与費などのデータから検証する。

図 4－1 は、2004～2023 年度の鳥取県の公立小中学校における実学級数、標準学級数と増学級率の推移を表すグラフである。



出典：文部科学省統計a、文部科学省公開文書aより筆者作成

図4－1　鳥取県公立小中学校実学級数・標準学級数と増学級率

少子化の進行により児童生徒数が減少し、標準学級数が減少するなる中、鳥取県の「増学級率」は小学校第1・2学年の30人学級制、中学校第1学年の33人学級制を継続していた片山県政期（～2006年度）から平井県政初期（2007～2010年度）にかけて徐々に上昇した。2012年度より平井県政が小学校第3～6学年、中学校第2・3学年の35人学級制拡充に踏み切ると増学級率はさらに上昇し、2015年度には最高の112.3%まで上昇した。その後はやや下降傾向であるが、依然として全国トップの高率である。なお、2011年度は、小学校第1学年が35人学級制となる国の制度改善があったため「増学級率」は一時的に減少した。

図4－2は、2007～2023年度の鳥取県公立小中学校の増学級数と、指導方法加配教員の少人数学級制活用への振替数、県単教員数[114]の経年比較である。

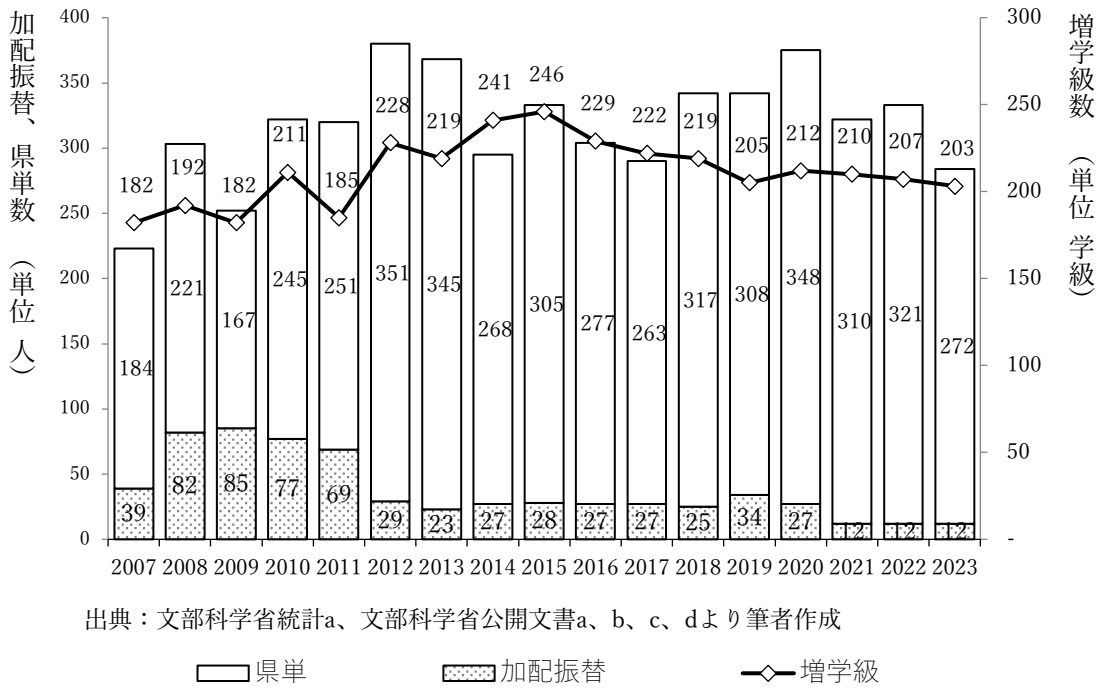


図4－2　鳥取県公立小中学校増学級数と加配振替、県単教員数比較

片山県政期（2006 年以前）については、資料不在のため、データ検証ができないが、2007 年度には、上述した指導方法加配の活用方針転換により少人数学級制活用への「加配振替」数が増加した。しかし、少人数学級制を拡充した 2012 年度以降は「県単」数が大幅に増え、振替数が減っている。

それらの合計数は、「増学級」数とほぼ同数かやや上回っている程度の年度が多いことから、「県単」数は基本的に少人数学級制で増える学級の担任教員数分のみ増やされていると推察される。しかし、それでは増えた学級数分の授業を担当するのに必要な教員数に足りないため、独自の少人数学級制を進めるほど教員 1 人当たりの授業担当時数が増えて業務を多忙化させることになる。

図 4－3 は、2007～2023 年度の鳥取県公立小中学校の非正規教員数と任用形態別内訳を経年比較したグラフである。

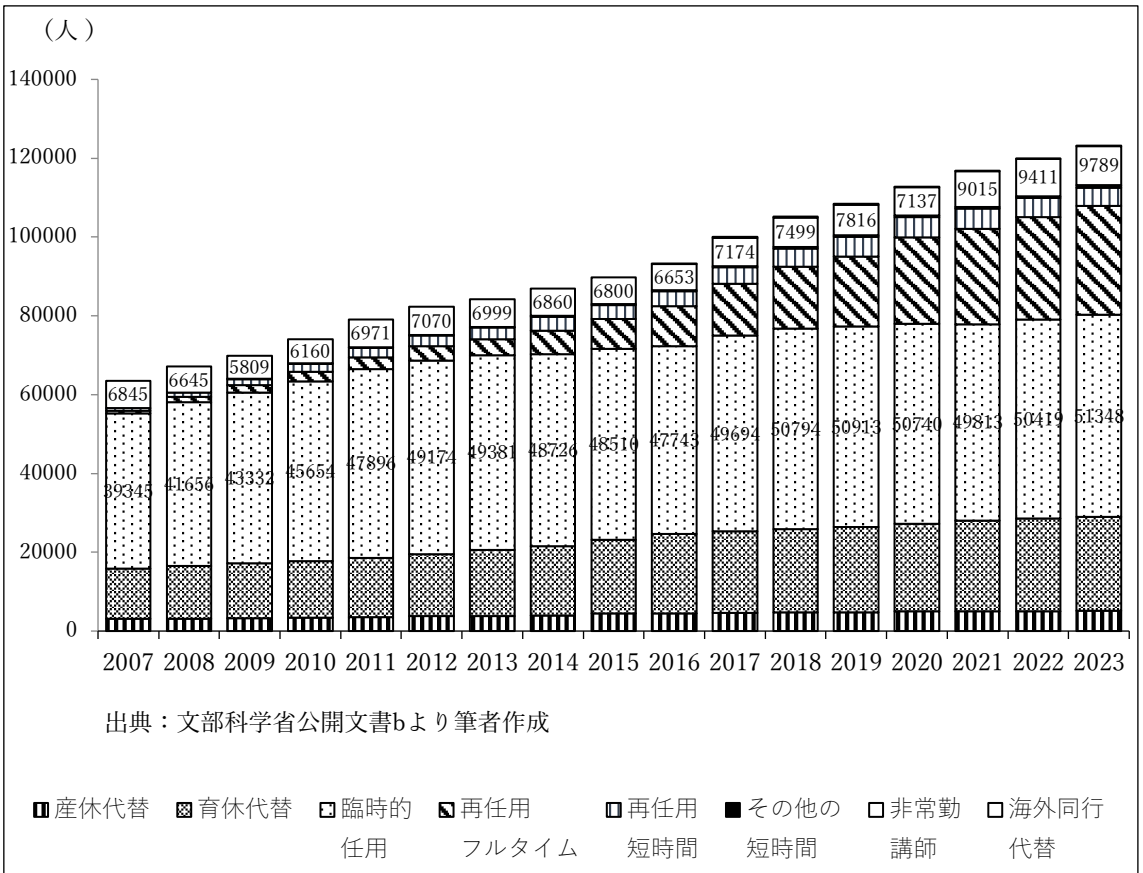


図4－3　鳥取県公立小中学校非正規教員数とその内訳

2012 年度からの少人数学級制拡充により、「臨時的任用」数が増えている。その傾向が図 4－2 の「県単」数とほぼ一致することから、少人数学級制実施のための「県単」教員は、ほぼ「臨時的任用」により増やされたと考えられる。「臨時的任用」数が増えていることについて、県教育委員会へのインタビュー調査(115)では、「長期的な採用計画に基づき採用を調整」との回答があったため、少子化進行による将来の教員定数の「自然減」を見越し、新規正規採用数を抑制して「雇用調整弁」としての「臨時的任用」数を増やしている(116)と推察される。

また、2001 年「定数くずし」法認と 2004 年総額裁量制導入により増やされていた非常勤講師数（換算数）が 2014 年以降減っている。県教育委員会へのインタビュー調査(117)では「非常勤講師」の種類や

人数に大きな変更はない」との回答であったことから、「非常勤講師」任用財源の大半が 2013 年度より開始された国の「補習等のための指導員等派遣事業」へ移され、その分が義務教育費国庫負担対象の統計である文部科学省公開文書 b の「非常勤講師」数に反映しなくなったためと考えられる。同様に、2009 年度の「非常勤講師」数の減少も、国庫負担対象から国の補助金事業であった「外部人材活用事業」へ一時的に移されたことによるものと推察される。

図 4－4 は、2004～2021 年度の鳥取県の公立小中学校県費負担教職員の「実額」、「総額」と「総額上回り率」のグラフである。

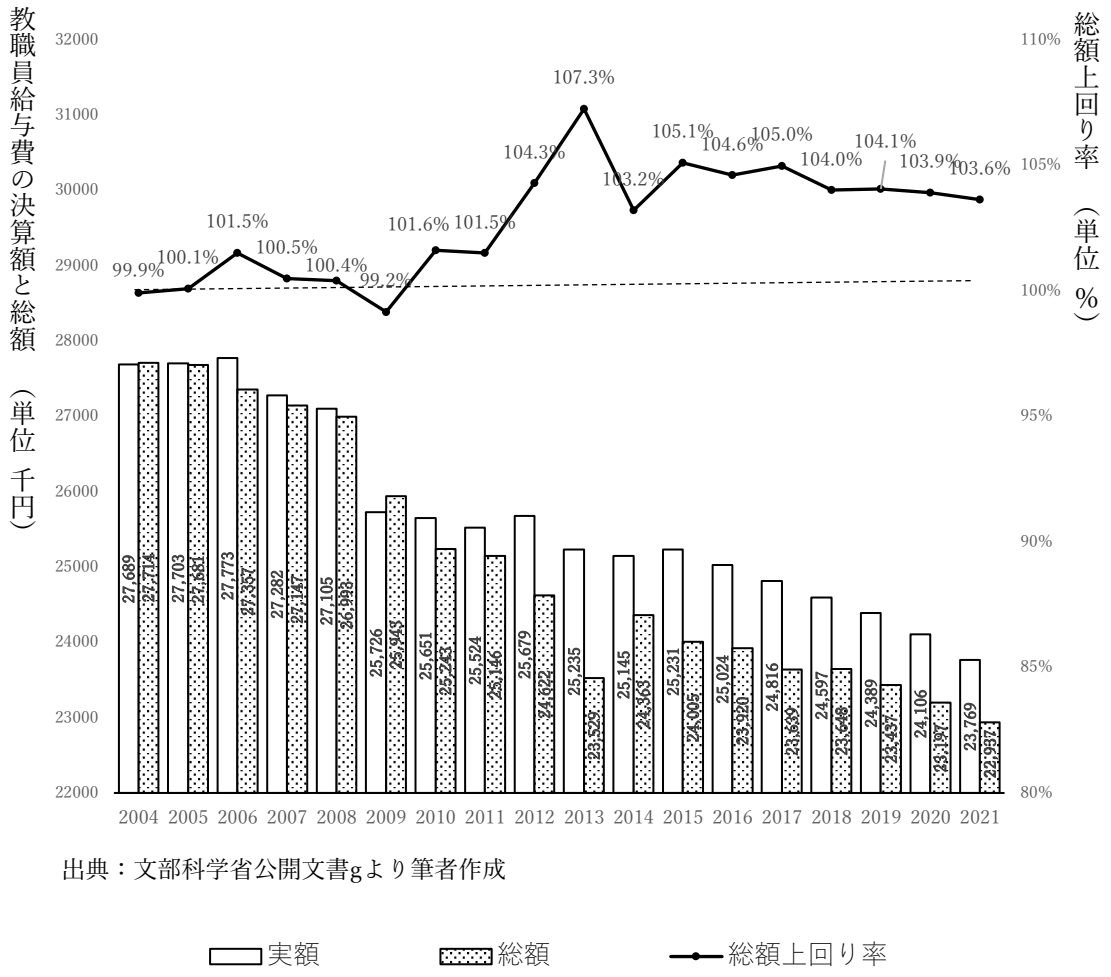


図4－4 鳥取県公立小中学校教職員総額、実額と比

独自の 30 人学級制を開始した片山県政後期から平井県政前期にあたる 2004～2009 年度には、県単教員を増員したのにもかかわらず「実額」が「総額」を大きく上回ることはなく下回る年度もみられる。これは、県職員給与費 5%削減と総額裁量制活用による教職員給与費の「減らす自由」の行使による財源確保、市町村への協力金要請など財政運営の結果だと考えられる。

しかし、2010 年度以降は「実額」が「総額」を上回り、2012 年度以降は 3～5%程度上回る年度が続いている。これは、少人数学級制が拡充で県単教員が大幅増員されたためでもあるが、「総額」が大幅に減少し続けていることによる相対的上昇とも考えられる。

そこで、「総額」の減少の要因を明らかにするため、2005～2023 年度の鳥取県教職員の「基礎給料月額」、「給料平均月額」と「給料単価上回り率」を表したグラフが図 4－5 である。

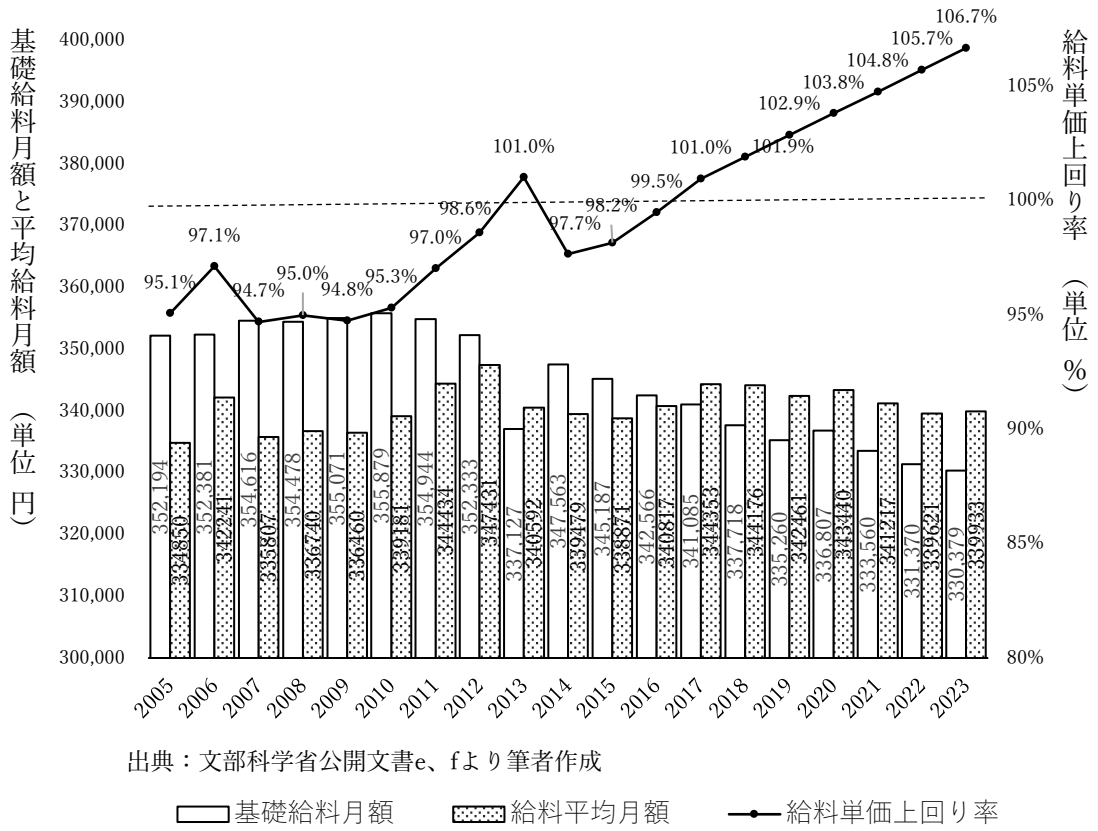


図4－5 鳥取県基礎給料月額、平均給料月額と給料単価上回り率

鳥取県の「平均給料月額」は、ほとんどの年度で「基礎給料月額」を下回り、2005～2010 年度には「給料単価上回り率」がおおむね95％前後で推移していた。これは、全国最低水準で推移しているラスパイレス指数[118]データ（鳥取県 2024）ともほぼ一致する。

鳥取県教職員組合へのインタビュー[119]によると、低迷する鳥取県の民間経済状況に準拠する県人事委員会勧告が低水準なものにとどまり、また片山県政以来、県職員の給与制度改革が行われた結果、鳥取県教職員の給与水準は、全国でも低いレベルを推移しているとのことである。そのことが、「給料単価上回り率」の低さに反映している。

しかし、2011 年度からは、「給料単価上回り率」が徐々に値が上昇し始めている。これは、政権交代した民主党政権による教職員定数増や地方交付税増額などの影響を受けた可能性がある。なお、東日本大

震災復興のための公務員給与費削減で教職員の省令基礎給料月額が大きく引き下げられた 2013 年度には、「給料単価上回り率」が 101.0%に上昇している。これは、鳥取県がもともと低い給与水準であったがゆえに、全国で行われた賃金一律削減を実施しなかったためである。

その後、「省令基礎給料月額」が引き下げられる中でも、鳥取県は「給料平均月額」が若干増額し、2017 年度以降は、「給料平均月額」が「基礎給料月額」を逆転し、「給料単価上回り率」が 100%を超え、上昇し続けている。「給料単価上回り率」上昇の現象は、やはり、「給料平均月額」よりも「省令基礎給料月額」が引き下げられていることによる相対的な上昇だと考えられる。

その間、「給料平均月額」は、横ばいか若干減額となっているが、県教育委員会や県教職員組合への調査において大幅な給料単価引き上げが行われた事実は確認できず[120]、ラスパイレス指数は微増傾向が見られたものの、依然として全国最低水準である（鳥取県 2024）。つまり、この「給料平均月額」の若干の上昇と下降現象は、大幅な賃上げや賃下げの結果ではなく、2014～2018 年度にかけての教職員の高年齢化と、2019 年度以降の若年化の進行の影響である可能性が高い。

このことから、鳥取県は、2000 年代当初、教職員給料単価の水準を低く抑えることにより、総額裁量制の「減らす自由」を活用して、その抑制分で教職員定数を増やす施策を実施することができたが、その後の文科省による相次ぐ「基礎給料月額」の引き下げによって国庫負担の算定に関わる総額が減り、近年は給料単価水準維持するだけで、県財政の負担が強まり、「減らす自由」を行使して教員増員の財源を確保することが困難になっていると推察される。

4.1.3. 鳥取県の教育「ローカル・オプティマム」の考察

地方分権改革により拡大した裁量権を発揮し、鳥取県が独自教育施策を実施する上での障壁は財源の確保であった。しかし、国・自治体

の行財政改革と義務教育費国庫負担率の縮減は、自治体の教職員給与費負担をさらに強めた。財政力が脆弱な鳥取県において、片山県政は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。また、鳥取県の取り組みが契機ともなり 2004 年度に導入された総額裁量制の「減らす自由」を最大限に活用して、片山県政は教員増員の財源を確保した。

平井県政は、さらに「クレバー」な財政的方法で少人数学級制を拡充した。それは、指導方法加配の一部を少人数学級制に振り替え、新規正規教員採用数を抑制して臨時的任用教員を増やし、「定数くずし」や国の補助事業などを活用して非常勤講師を増やすことによって給与費負担をさらに削減し、県単教員増員の財源を確保することであった。

鳥取県が厳しい地方財政の制約下で少人数学級制などの独自施策を実現したことは、拡大された裁量権の活用で限られた財政を工夫して上乗せ施策を実施したと一定評価することができる。だが、「上乗せ・横出し」施策を別領域の財源転用によって成立させる「下回り運用」の実態は、分権改革「先進自治体」と評価される鳥取県が実現した教育の「ローカル・オプティマム」も、義務教育における地方分権改革が目指した「ナショナル・ミニマム・スタンダード達成の上に上乗せ」を達成するものとなっておらず、その矛盾が拡大している。

さらに、鳥取県では、教職員給与費水準抑制と非正規任用、「定数くずし」の多用により生み出される給与費負担額の差分が、省令基礎給料月額の相次ぐ減額によって徐々に小さくなり、2017 年度と 2018 年度には給料単価上回り率が 100%を超えて県の財政負担がますます高まっていることが明らかになった。

そして、給与費抑制、増学級数に対する過少な教員数配置、非正規任用多用の政策を進めた結果、教育現場では教員の業務負担が過重となって教職離れや病休者増を招き、教員の不足と未配置が進む悪循環が止まらなくなっている（鳥取県議会 2018 など)。

このことは、「減らす自由」行使の帰結としての教育現場の疲弊とともに制度の限界を露呈している。独自の少人数学級制実施や教職員

増の取り組みは全国トップレベルにあるにもかかわらず、県教職員組合へのインタビュー調査では、給与費が全国最低水準に抑えられてきたことや業務多忙化に対する不満が優り「教職員の多くは県の教育行政を評価していない」との見解を示した。

2000 年代初頭の「従来分権『改革』と称することで、分権が好ましい帰結をもたらすと想定していたのが教育行政研究の特徴であった」（青木 2013, p.316）状況下の先行研究では「都道府県や市町村が行財政的な工夫によって少人数学級・少人数教育を進めることは、分権的で地方の実情にあった地方主体の教育改革として高く評価できる」（清原 2005a, p.32）とされてきた。しかし、最も「先進的」と評価される教育行政を行ってきたはずの鳥取県の調査から得られた知見は、義務教育財政の分権化の限界を示しており、その成果に関する従来の評価に再考を促すものである。

4.2. 高知県

現在、全国で教員未配問題が深刻化している。佐久間・島﨑（2021, p.37）は、その要因を、「過員対策等により新規採用数が増やせない上、産育休や病休が増え、非正規に依存する度合いが高まったのにもかかわらず、臨任・非常勤のなり手が減った結果、教員未配置が起きた」とまとめている。そして、その背景にあるのは、「教員定数や予算が増えない中で、地方自治体の教員配置の裁量が増したという 2000 年以降の行財政改革や教員養成改革の帰結」（前掲書, p.39）であると結論づけている。

本節では、全国でも財政力が弱く、教員未配置状況が深刻化して教員定数充足率が全国ワーストクラスとなっている高知県の事例から、背景となっている義務教育財政の分権化との関係を軸に、高知県の目指した教育の「ローカル・オプティマム」の実態について調査、分析する。

調査の方法は、高知県議会の議事録、筆者が行った高知県教育委員

会[121]、元教育長[122]、高知県教職員組合役員[123]へのインタビュー調査の分析と、行政データ[124]の分析である。

4.2.1. 高知県における教員不足・未配置の状況

高知県は、2016～2018 年度平均の財政力指数（総務省 2018）が 0.27（東京を含まない全国平均 0.52）の財政力の弱い自治体であり、2018 年度の定数充足率は 98.6%（67 地域中最下位)、総額上回り率が 99.1%（67 地域中 63 位）であった。

その上、山間地が多い地理的条件の高知県では、比較的早い時期から教員不足・未配置の問題が生じていた（高知県議会会議録 2008a)。近年は山間部のみならず都市部を含めた全県で教員未配置が発生している。教育長はその要因として、①定年退職者数の急増、②採用増と教員志望者減による臨時教員志願者の大幅減をあげた（高知県議会会議録　2015)。そして、2018 年には、臨時講師未配置のために、高知市の 3 中学校で県独自の 30 人学級編制が実施できない事態が発生した（高知県議会会議録 2018)。

表 4－1 は、高知県教職員組合より入手した 2015～2021 年度に高知県内で 1 ヶ月以上の代替教員が未配置となった校種別の校数、件数である。

表 4－1　高知県公立学校 1 ヶ月以上代替教員未配置数

表4-1　高知県公立学校1ヶ月以上代替教員未配置数

年度		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
小学校	校数	47	28	25	44	32	29	40	43	60
	件数	59	31	28	53	41	37	56	52	87
中学校	校数	8	4	13	16	19	14	21	20	16
	件数	9	4	13	16	21	17	26	23	22
高等学校	校数	8	3	4	2	7	3	1	2	4
	件数	8	3	4	3	8	4	1	2	4
特別支援学校	校数	3	1	4	2	2	2	1	1	2
	件数	6	1	5	2	3	2	1	1	2
合計	校数	66	36	46	64	60	48	63	66	82
	件数	82	39	50	74	73	60	84	78	115

出典：高知県教委よりの情報提供で高知県教組が作成

表 4－1 からは、特に小中学校において教員未配置が多く、年を追うごとに深刻化していることがわかる。文科省「教師不足」調査の教育委員会へのアンケート結果（高知県教育委員会 2022）では、「学校数の多い県中心部において、病休、産休、育休等の代替必要数が多いため、教師不足（代替講師不足）が深刻である。また、中心部から離れた郡部においても、郡部在住の講師が少ないため、教師不足に陥っているところがある。偏在を生じさせないようにするために、担任不在などの優先度の高い地域から配置を行っている」と回答していた。

一般に教員未配置は、教員供給が教員需要に追い付かなくなることで発生するが、高知県特有の教員供給と需要の状況について分析する。

4.2.2.　高知県における教員供給と教員不足・未配置

高知県は近年、特に小学校教員の新規採用に大変苦心している。2022 年度（2021 年実施）小学校教員採用試験を例にとると、関西会

場（大阪市）も含め全国一早い日程（1 次試験 6 月 19 日）で採用試験を実施した結果、130 人の募集に対し 6 月 2 日時点で 1060 人の応募があり、倍率は全国的にも稀な 8.2 倍の高倍率となった。1 次試験には 1020 人（関西会場 708 人、高知会場 312 人）が受審し、県教育委員会は 9 月に 137 人を候補者名簿登載（内定）して合格者に通知した。しかし、辞退者が相次ぎ、10 月に 81 人、1 月に 17 人の追加登載を行った。そのうち 15 人には新年度を待たず 2022 年 1 月 4 日付で辞令を交付し正規採用する措置まで行ってつなぎとめたが、4 月に採用できたのは 110 人にとどまり、結局募集人数を 20 人下回る数しか確保できなかった。

このような大量の受審者と辞退者の発生は、他の自治体教員採用試験との併願受審者が「試験慣れ」のために早期日程の高知県試験を受審したことが原因と考えられる。

それでも高知県が県外から小学校教員を確保せざるをえない理由の一つに、教員養成系大学の教員供給の乏しさがある。高知県の教員養成を主に担ってきた高知大学教育学部は、戦後第 2 の教員需要低迷期であった 1998 年に再編し、小学校教員養成課程など校種別を主としていた従来の課程を、教員養成を行う「学校教育教員養成課程」と教員以外の職業分野へも進出する新課程「生涯教育課程」へ改組した。戦後第 3 の大量採用期を迎えた 2015 年には、生涯教育課程（定員 70 人）を募集停止し、学校教育教員養成課程に特化したが、地域協働学部（定員 60 人）新設に伴い教育学部から定員 40 人が振り替えられた（高知大学 2024）。

高知県立女子大学が 1998 年に小学校教員養成課程を廃止（高知県立女子大学 2022）し、現在高知県内で小学校免許を取得できる私立大学・短期大学は存在しないため、県内の大学・学部からの小学校教員供給は高知大学に限られている。しかし、高知大学教育学部 2016 年度入学生 130 人のうち 2020 年度に高知県の公立小学校教員の職に就いたのは、わずか 16 人（うち 1 名は臨時）にすぎなかった。県外を含めた公立・私立校の教職に就いた学生は学部全体で 70 人（うち

25 人は臨時)、小学校教員全体では 40 人（うち 12 人は臨時）であったので、教育学部学生の半分近くは教職に就いておらず、教職が敬遠される傾向が見られる[125]。

佐久間・島﨑（2021, p.28）は、X 県の事例分析から教員未配置の実態と要因に関する分析を行った結果、以下の 4 つの段階を追って進行していると整理し、各段階において未配置となっている教員の種類とその未配置要因が異なることを明らかにした。第 1 次未配置は、年度当初から本務者（教員採用試験を経て正規雇用された、常勤で任期のない教員）の欠員による未配置の段階である。第 2 次未配置は、本務者未配置に対応するための臨時的任用教員（常勤だが最長 1 年間の任期）か任期付教員（1 年以上の育児休業代替者、最長 3 年の任期）を探すが見つけられず未配置の段階である。第 3 次未配置は、臨時的任用・任期付教員の代替として非常勤講師（パートタイムで主に授業だけを担当する教員）を探すが見つけられず未配置の段階である。第 4 次未配置は、代替者を見つけられるまで各学校内で対応することを求め、免許外教科担任制を活用したり臨時免許状や特別免許状を授与したりして教員配置を試みるが未配置の段階である。

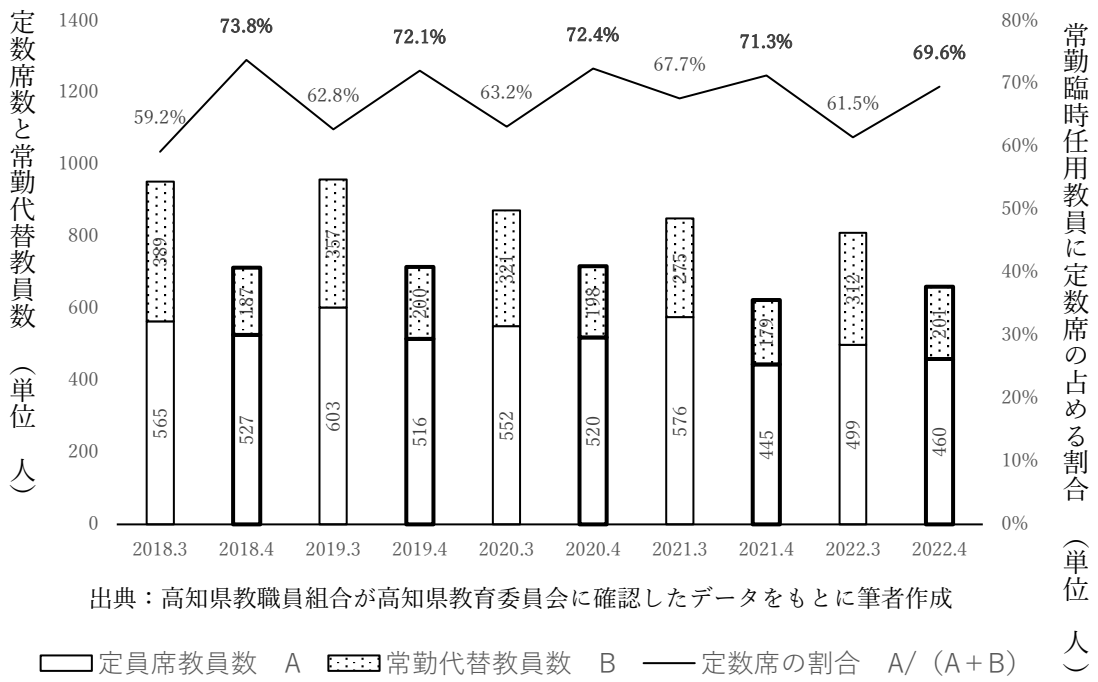
高知県教育委員会の懸命な新規採用教員確保の努力にもかかわらず必要数を確保することができなくなると、正規教員に欠員ができて学校現場には第 1 次未配置が生じる。そして、第 2 次未配置を防ぐため、常勤の臨時的任用教員を年度当初より配置することが必要となる。こうした教員定数内の正規教員の欠員を補充する臨時的任用教員は「定数内欠員補充講師」あるいは「定数内講師」と呼ばれる。

図 4－6 は、高知県の 2018 年 3 月～2024 年 4 月の公立小中学校、高校、特別支援学校の県費負担教員の「定数席教員数　A」と「常勤代替教員数　B」、「定数席の割合（A/(A+B)）の推移である。

「定員席教員」とは、高知の県教育委員会と県教職員組合との間で使用されている用語で、義務標準法で算定される教員標準定数内の欠員補充講師だけでなく、県単独措置教員分も含めた「配当定数」（佐久間・島﨑 2021, p.559）のうちの常勤の臨時任用教員分を表現して

いる。

図 4－6 の「常勤代替教員数　B」は、病休・産育休・研修等の代替教員数であり、着任した常勤教員数全体ら「定数席教員数　A」を除くことで計算している。ただし、校種別の資料は入手できていない。単位は着任のべ件数のため、年度内に任期が終了して新しく着任する場合はダブルでカウントされているが、「定数席教員数　A」は、おおよその第 1 次未配置数を推定することができる。年度当初（4 月、太枠・太字）と年度末（3 月）のデータを区別している。



出典：高知県教職員組合が高知県教育委員会に確認したデータをもとに筆者作成

図表4－6 高知県県費負担教員の定数席数、常勤代替教員数と定数席割合

県費負担教員全体の「定数席教員数　A」は 450～600 人程度存在しており、「定数席の割合　A/(A+B)」は 60～74％程度となっている。年度当初から常勤臨時教員数の約 70％も「定数席」として配置すれば、年度途中で病休・産育休等で「常勤代替教員　B」を配置する際に必要なプール分が枯渇し、第 2 次未配置を発生させるリスクが高くなる。

高知県では、定数内講師数の多さが県議会でもたびたび問題視され（高知県議会会議録 1995、2008b など）、県教育委員会も削減に努力をしてきたが、現在まで解消されていない。

図 4－7 は、2018 年 3 月～2024 年 4 月の高知県の「講師登録名簿登載希望者数　A」、「着任のべ件数　B」とその「比（B/A）」の推移を表したグラフである。校種別の資料は入手できていない。年度当初（4 月、太枠・太字）と年度末（3 月）のデータを区別している。

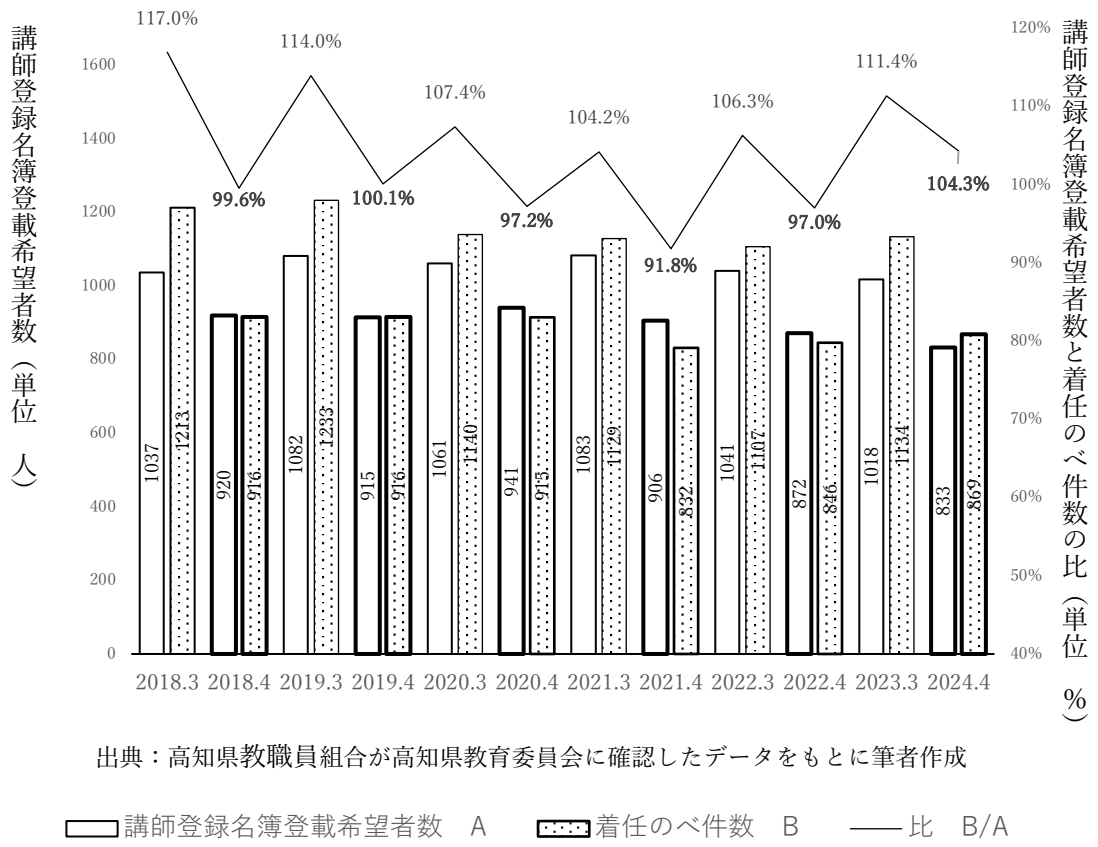


図4－7 高知県講師登録名簿登載希望数、着任のべ件数と比

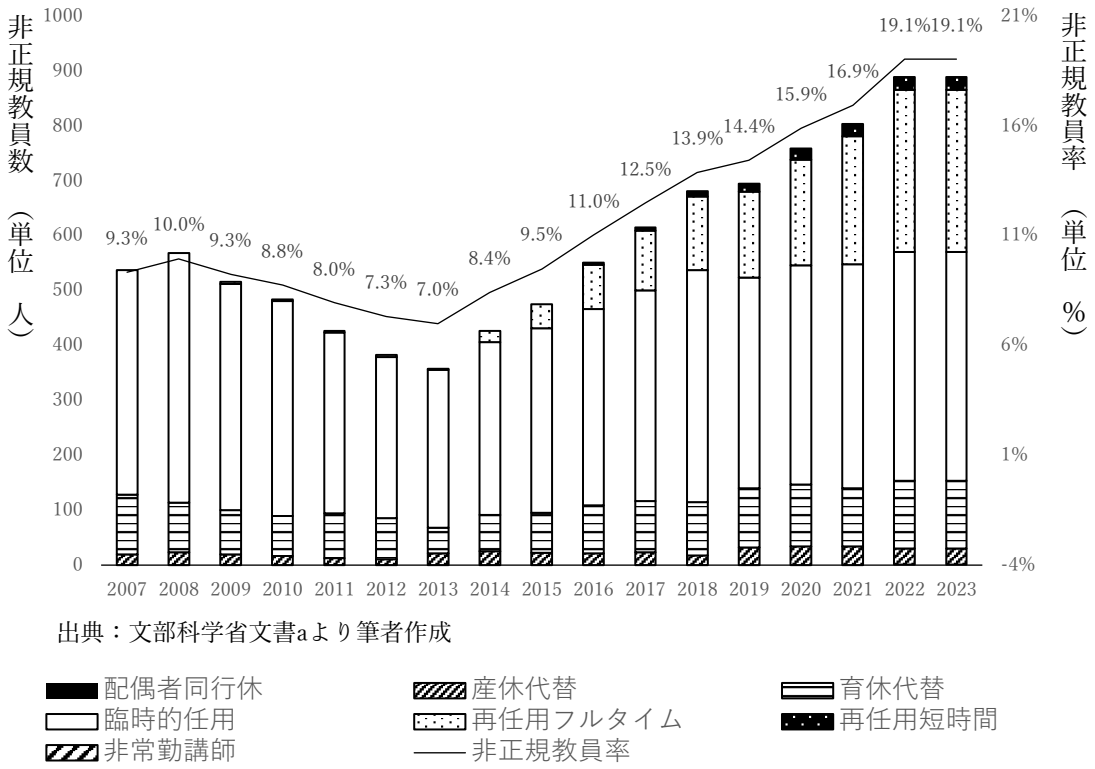
「講師登録名簿登載希望者数 A」と「着任のべ数件数　B」の「比（B/A）」の値が小さいほど臨時教員を配置するためのプールに余裕ができ第 2 次未配置が起こりにくい。高知県では、県教育委員会の懸命な講師確保努力もあって、各年度当初には「着任のべ数件数　B」

に対して、ぎりぎり「講師登録名簿登載希望者数　A」を確保できていたが、2024 年 4 月には、「比（B/A)」が 104.3%に上昇し、年度当初より教員需要に供給が追い付かない状況が表れてきている。

データは実数ではなく「着任のべ件数」であるため、名簿登載希望者不足数の正確な状況がつかめないものの、年度途中に代替教員等の需要が増えて、どの年度も年度末には「着任のべ件数　B」が「講師登録名簿登載希望者数　A」を 4～17%上回っており、年度当初よりも状況が逼迫していることがうかがえる。そして、表 4-1 に見られるような未配置が実際に生じている。

教員不足・未配置が生じる大きな要因として、非正規率の高さが考えれらる。2021 年度の高知県公立小中学校の政策的非正規率は 14.4%で、66 地域の平均値 13.7%よりも 1.3 ポイント高い。教員不足・未配置が恒常化する背景には、こうした長年にわたる高知県の非正規教員依存の実態がある。

図 4－8 は、2007～2023 年度の高知県の公立小中学校の非正規教員数とその任用形態別内訳数、非正規教員率のグラフである。「非正規教員率」は 2009～2013 年度にかけてまで下降傾向で、2013 年度に最低値の 7.0%となったが、翌年 2014 年度から顕著に上昇し続け、2022・2023 年度には最高値 19.1%に達している。任用形態別に見ると、増えているのは非正規教員の大部分を占める「臨時的任用」と「再任用フルタイム」であり、「産休代替」･「育休代替」や「再任用短時間」もやや増加傾向にある。



出典：文部科学省文書aより筆者作成

図4－8 高知県公立小中学校非正規教員数と非正規教員率

高知県の非正規教員依存には、上述したような高知県の地理的条件や教員養成数の乏しさといった新規採用者確保の難しさの事情がある。それだけではなく、「児童生徒数が減少する傾向による将来的な学級数の減少、学校の統廃合による教員定数の減少や国の加配定数の減少などから、将来的な教員数を勘案しますと、正規教員の割合をふやしたくても大幅に増員することはできません」（高知県議会 2008a）という県議会における教育長答弁に見られるような、将来の教員定数過員を防ぐための新規採用数控えも行われてきた。また、少人数学級制実施など様々な教育ニーズに対応する県独自施策のために県単教員を増やしてきたことや財政効率化のために給与費負担の少ない非正規任用を多用するようになったことなどにより、本来なら正規任用するべき教員分を臨時的任用してきたことが近年の定数内講師増、教員非正規化進行の要因となっている。

その結果、恒常的で本格的な業務は常勤で任期の定めのない正規職員を就けることを予定する地方公務員法の「17 条の正式採用の特例」（人見 2016，p.97）とされてきた臨時的任用を定数内に大量に任用（第 1 次未配置）することが常態化し、なかば制度化されている。すると、講師登録名簿登載者のほとんどを、年度当初から常勤の臨時的任用教員として学校現場に配置せざるをえなくなり、年度途中に産・育休代替などの必要が生じたときに代替者として臨時的任用教員や任期付教員を配置しきれなくなることで第 2 次未配置が起こる。

また、図 4－8 が示すように、高知県は全国に比べ非常勤講師の任用が少ない。そのため、佐久間・島﨑（2021，p.28）が X 県の事例で指摘したような第 2 次未配置に対応する「常勤的非常勤講師」の配置が少なく、第 2 次未配置は即第 3 次未配置段階へと進行する。

高知県の 2022 年度小学校臨時免許状授与件数は 109 件、中学校は 40 件、(文部科学省統計 d)、中学校の免許外教科担任許可件数は 144 人（文部科学省統計 e）で比較的多い。これらの苦肉の策ともいえる対応も間に合わない場合、第 4 次未配置段階となる。

学校現場は、第 2 次未配置段階以降、代替者が見つかるまで校内の教員で「穴を埋める」ように教科担任や学級担任の業務を担当し合うことになる。教務主任や T.T.などの指導を担当するはずであった学級担任外の教員や特別支援学級担任、教頭などが主な「穴埋め」役にまわることが多く、予定していた独自の少人数学級編制などが実施できないことも起こる。中学校では未配置教員の教科の免許保持者が校内に確保できず、一時的に授業が実施できなくなってしまうこともある。

図 4－8 の「臨時的任用」と「産休代替」、「育休代替」を合計した数は、2017 年度以降大きく変化してはいない。その一方で、2014 年度以降「再任用フルタイム」、「再任用短時間」が急増しており、教員確保が困難な中で小学校現場に教員を供給し、教員未配置を防ぐことに貢献しているのは再任用教員であることを示している。

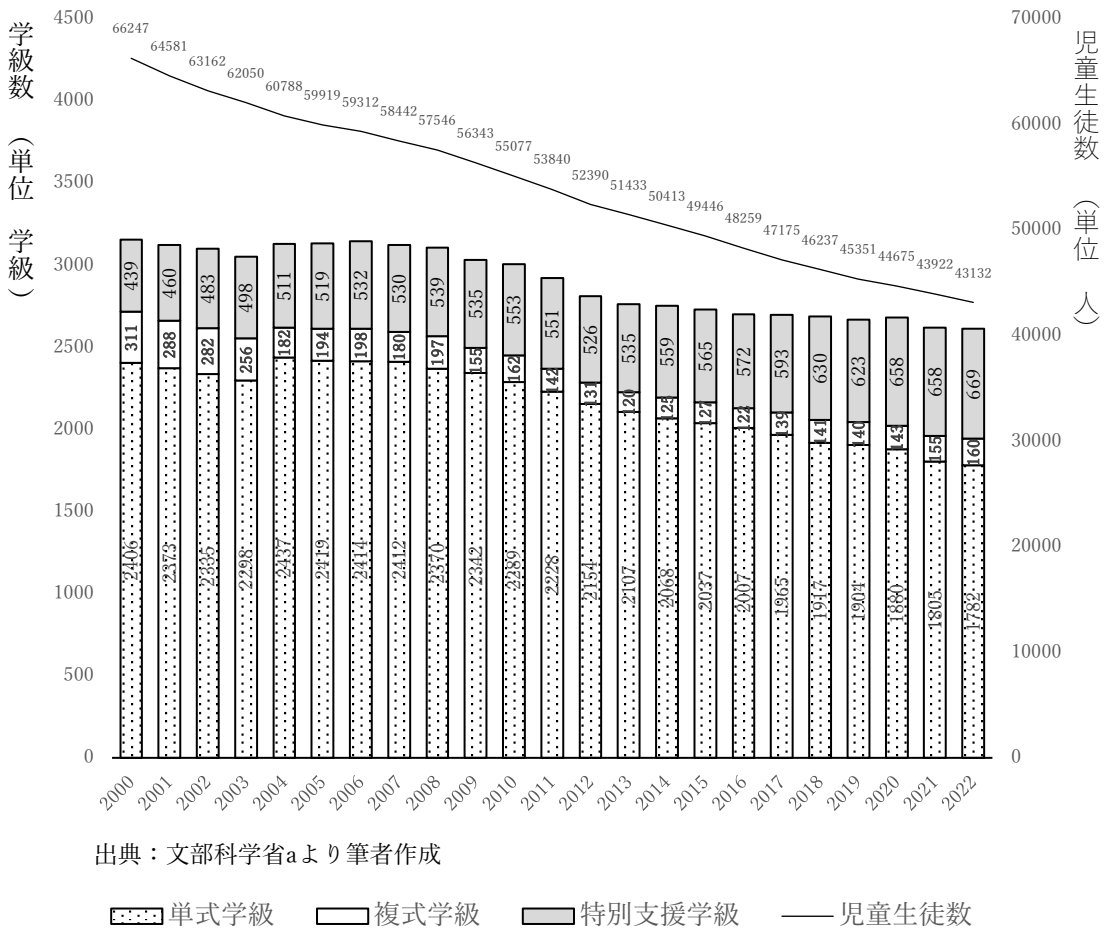
再任用公務員制度は、年金制度の改定により 2002 年度から年金満

額支給開始年齢が段階的に 65 歳に引き上げられたことで、定年退職と年金満額支給開始の時間的ギャップをうめあわせるために、退職した教職員や公務員を選考により再任用する制度である。2023 年度以降は定年年齢が段階的に引き上げとなり、2031 年度に定年 65 歳制となるまで暫定制度として継続される予定である。

4.2.3. 高知県の教員需要と教員不足・未配置

山崎（2015, p.128）は、教員需要の増減に直結する変数として、①児童生徒数、②教員退職者数、③学級編制基準や教員加配など教員定数に関わる教育政策を挙げている。そこで、高知県の児童生徒数、教員退職者数の推移を調査し、国と高知県の教員定数政策が高知県の教員需要へ及ぼした影響について考察する。

図 4－9 は、2000～2022 年度の高知県公立小中学校の児童生徒数と編制別学級数のグラフである。



出典：文部科学省aより筆者作成

図4－9 高知県公立小中学校児童数と編制別学級数

「児童生徒数」と編制学級数を 2000 年度と 2022 年度でそれぞれ比較すると、22 年間で児童生徒数が約 34.9%減少したのに対し、編制学級総数は 17.3%しか減少していない。

学級編制方式別に見ると、少子化の進行により児童生徒数が減少して「単式学級」数が減少（48.6%減）している中、「特別支援学級」数が近年増加傾向（52.4%増）にある。このことが、「児童生徒数」の減り方に対し編制学級総数と教職員定数の減少ペースを緩やかにしている一つの要因と考えられる。

また、「複式学級」数は、2000 年度の 311 学級から徐々にその数を減らしていたが、近年は増加傾向である。この増減には少子化によ

る学校の小規模化と学校統廃合の影響が大きいと考えられる。高知県の学校統廃合は、2009 年の 21 校をピークに山間部の小規模校を中心に進められている（文部科学省 a 2000-2023）。

一方、「単式学級」数は、少子化による児童数減少により減少を続けている。しかし、2011 年と 2021 年の義務標準法改正による小学校全学年での 35 人学級制は、「児童生徒数」減少による「単式学級」数減のペースを緩和する要因となっている。さらに、高知県が 2004 年度より独自の少人数学級制に取組み、徐々に実施学年を拡大しながら、2021 年度現在、小学校第 1・2 学年で 30 人学級、第 3～6 学年で 35 人学級を実施していることが標準学級数以上に「単式学級」数を増やしてきた[(126)]。

したがって、少子化による「児童生徒数」減と学校統廃合による「単式学級」、「複式学級」の編制学級数減が教員需要の低下をもたらしているが、「特別支援学級」の増加傾向と、国と県による少人数学級制実施による「単式学級」増が教員需要を下支えしている。それでも少子化傾向は止まる兆しを見せておらず、コロナ禍の影響もあって「児童生徒数」はますます減り続ける見通しである。

次に、山崎（2015，p.128）が教員需要に影響を与える第 2 の要因とした教員退職者数について調査する。

図 4－10 は、2006～2022 年度の高知県公立小中学校の理由別退職者数と次年度新規採用者数の推移を表すグラフである。

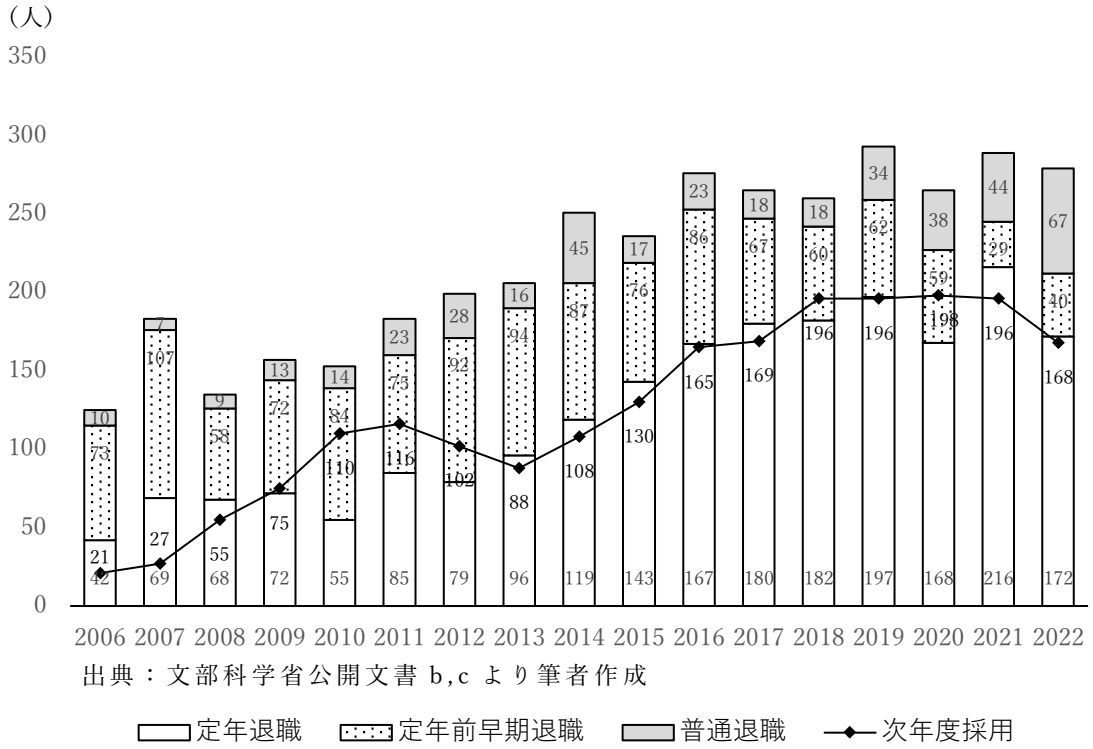


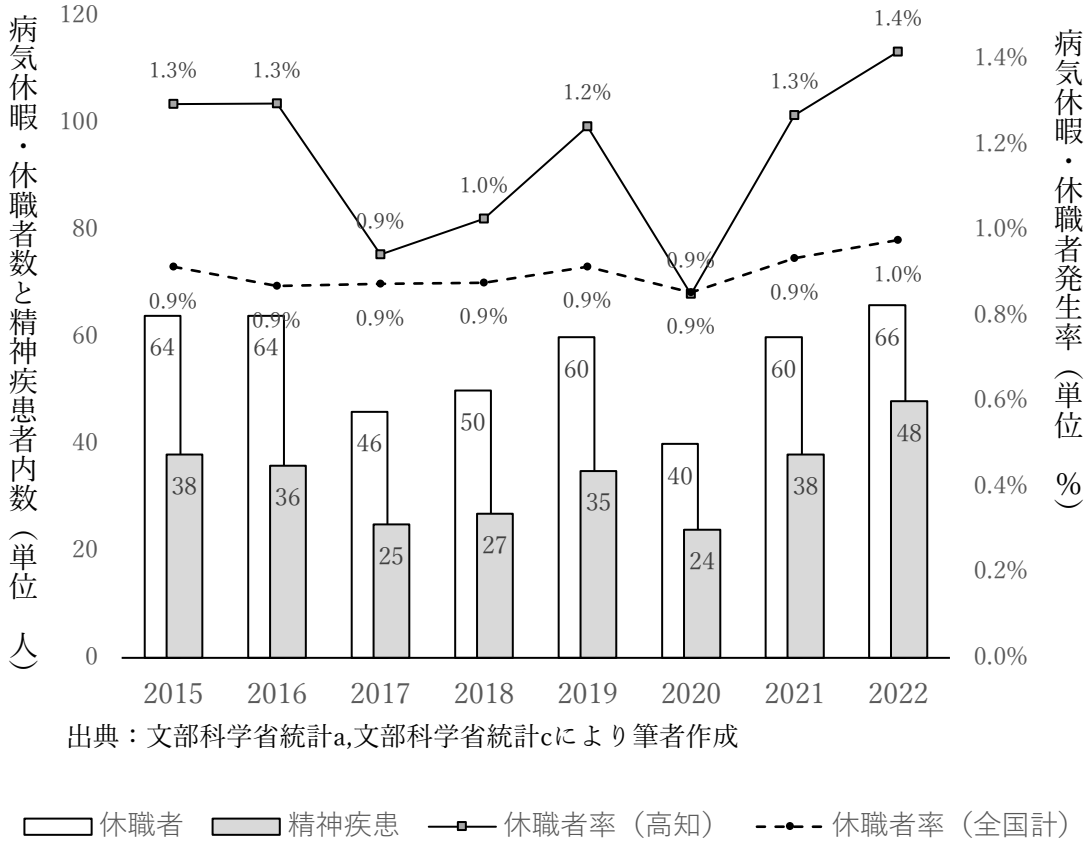
図4－10 高知県公立小中学校教員理由別退職者数と次年度採用数

高知県では、2006 年度以来退職者数が増え続け、2017 年度以降も高い水準を維持している。退職理由別に見てみると、近年、戦後第 2 の大量採用期の教員層が定年退職を迎え、「定年退職」数が増加していたが、2021 年度以降減少傾向が見られる。「定年前早期退職」数は減ってきているが、若年層の「普通退職」数が徐々に増えてきている。これらのことが高知県の教員需要を増大させている要因の一つである。

退職者数を、その次の年度当初に新規正規採用された「次年度採用」数と比較してみると、どの年度も「定年退職」数程度しか新規正規採用できていないことがわかる。その差分を教員定数減少分で相殺できなければ、足りない分は非正規任用となる。しかし、少子化進行による教員基礎定数「自然減」を見越した正規採用控えや教職員給与費負担軽減のための非正規任用多用、そして教員採用難などの影響で、退職によって生じる教員需要分をすべて新規正規採用で補充できないことが、「次年度採用」数の少なさとなっている原因だと考えられる。

また、教員需要増の要因として、産・育休や病休者等の増加による代替者の需要増も指摘できる。図 4－8 に見られるように、近年産・育休代替教員数がやや増加傾向にある。これは、教員大量退職期の到来によって教員の年齢構成が若年化し、産・育休取得者が増えたことによるものである。その上、学校現場の多忙化や保育園不足などの要因による育休取得期間の長期化も指摘されている（佐久間・島﨑 2021, pp.34-35）。

病気による特別休暇取得者や休職者も増える傾向にある。図 4－11 は、2018～2020 年度の高知県公立小学校教員の 1 ヶ月以上の「休職者」（病気休暇取得者と病気休職者の合計）数とその「休職者率」を、高知と全国計に分けて経年比較したグラフである[(127)]。さらに「精神疾患」（精神疾患による病気休暇・休職者数）数を区別して表している。



出典：文部科学省統計a,文部科学省統計cにより筆者作成

図4－11　高知県公立小学校教員の1ヶ月以上病気休暇取得者数、病気休職者数と率

高知県公立小学校教員の１ヶ月以上の「休職者」数と「休職者率」は全国と比べてやや高い傾向にある。産・育休取得者の増と取得期間の長期化、病気休暇取得者と休職者の増は、教員の権利拡大が図られた結果という側面もあるが、その代替教員の必要が増して教員需要を増大させることにより、教員不足・未配置状況に拍車をかける結果となっている。

そして、教員未配置に対応するために校内の教員がその「穴埋め」に過重労働せざるをえなくなると、それが新たな病気休暇・休職者や退職者発生のリスクを高めて教員需要が増す。すると、それが教職の不人気を高めて教員供給を減少させ、さらに教員不足・未配置を誘発する要因となってしまうという悪循環が止まらなくなっている。

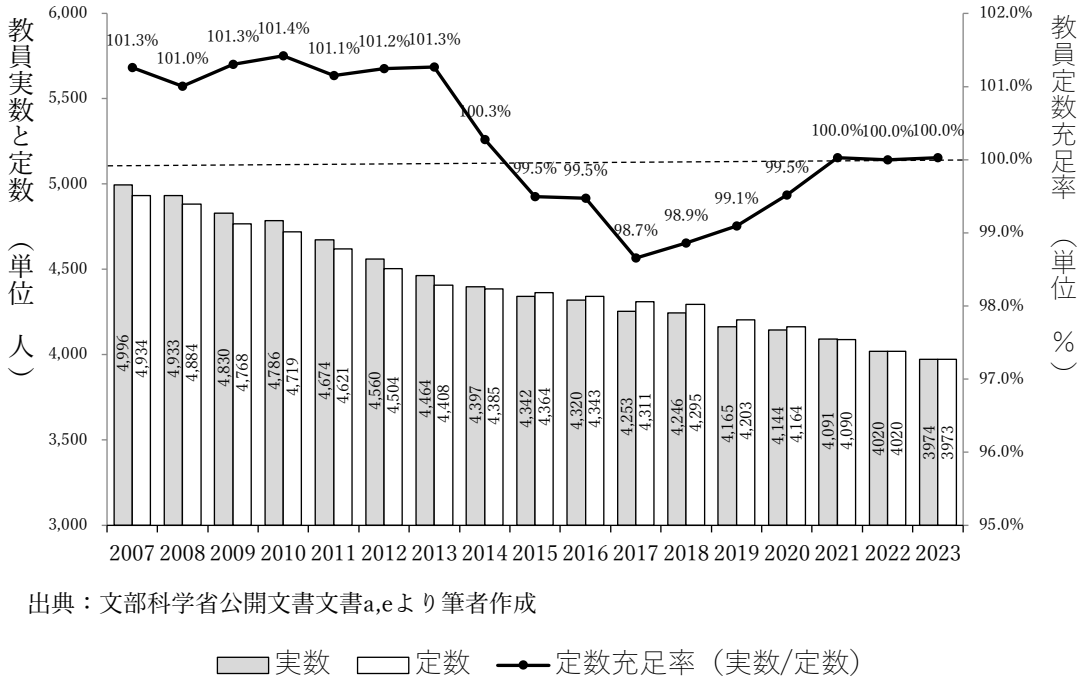
次に、山崎（2015，p.128）が教員需要に影響を与える第 3 の要因とした国・自治体の教員定数政策について検討する。

義務教育財政の分権化により、拡大した裁量権を発揮して地域の様々な教育ニーズに対応して独自の教育施策を行う自治体が増えた。高知県も、独自の少人数学級制や複式学級解消などに取り組み、一定の県単教員予算を確保してきている。

しかし、これらの施策や予算措置は、首長の交代や教育政策の変更などにより大きな影響を受けるリスクが高く、また財政効率を図るためにできるだけ「安上がり」に実施する方策が採られる傾向にある。財政力の弱い高知県では、特にそのような条件下にあると考えられる。

少子化の進行によって教職員の基礎定数が「自然減」となる中、自治体が独自の努力によって公立小中学校の教員定数を増やす方法は、県単教員数を増やすことと、加配定数配当を国からより多く確保することである。そこで、高知県における県単教員と加配定数確保に関する教育行政について検討し、考察する。

図 4－12 は、2007～2023 年度の高知県公立小中学校教員の「実数」、「定数」と「定数充足率」（実数/定数）のグラフである。



出典：文部科学省公開文書文書a,eより筆者作成

図4－12 高知県小中学校の教員実数、定数と定数充足率

2007～2013 年度は「定数充足率」が 100%を超えて 101%程度で安定していたが、2014 年度以降下降し 2015～2020 年度には「実数」が「定数」を下回って「定数充足率」が 100%を割り込んでいる。しかし、2018 年度以降「定数充足率」は上昇傾向にあり、2021 年度以降は 100%を回復している。この件に関して 2022 年 3 月の県議会では、教育長が「定数充足率」改善の努力について報告し、「今後も引き続き将来の適正な教員数も念頭に入れつつ、国から配分される教員定数に対して実際に配置された教員実数の割合、いわゆる教員配置の充足率 100%に向けた必要な教員数の確保に取り組んでまいります」（高知県議会会議録 2022）と答弁している。

高知県は独自の少人数学級制を徐々に充実させてきているが、「定数」を充足していない年度もある。そこで、独自の少人数学級制を実施するための教員配置について検討するため、標準学級数以上に増やされた増学級数を増学級分担任教員数と考え、財源別の教員数とを比較してみる。

図 4－13 は、2004～2023 年度の高知県公立小学校の「増学級数（＝増学級担任教員数）」と「加配振替数」、「県単教員数」、「市町村費教員数」（高知県の場合はほとんどいない）とを比較したグラフである。2004～2006 年度の教員数に関しては資料が入手できていないため空欄としている。

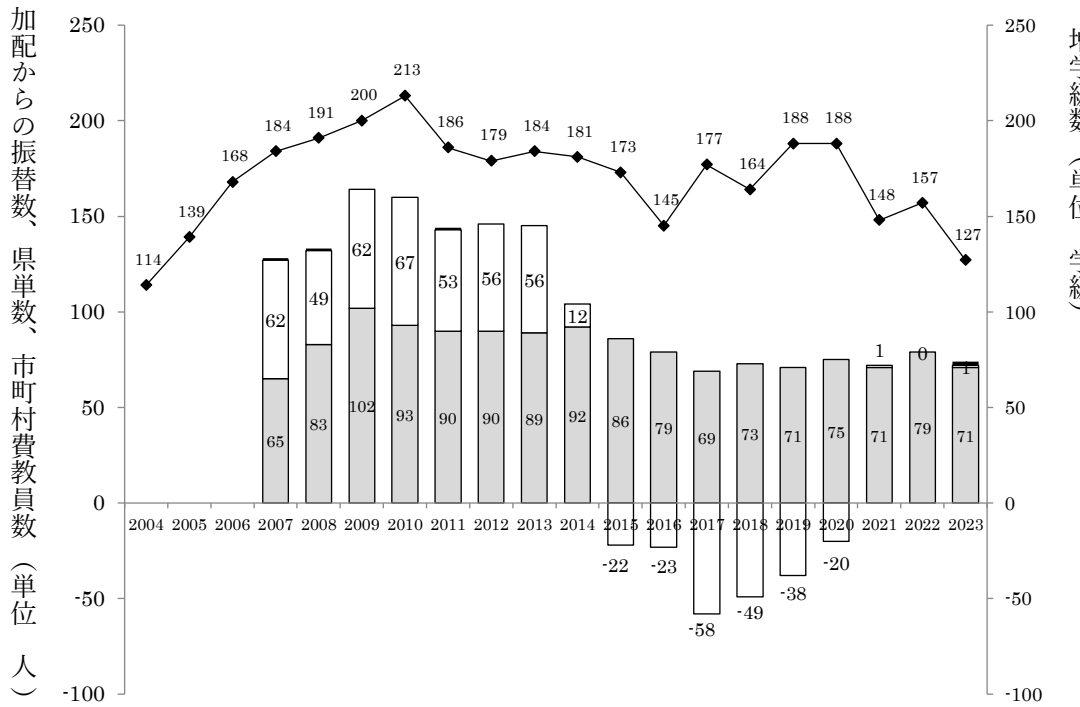


図4－13 高知県公立小中学校の増学級数と加配定数からの振替数、県単数、市町村費教員数との比較

高知県公立小中学校においては、どの年度も「増学級数」（＝増学級担任教員数）が、「加配からの振替数」、「県単教員数」、「市町村費教員数の合計数」を上回っている。これは、「増学級数」に対して教員数が十分に増やされていないことを示している。

学級を増やせばそれと同数の学級担任数が必要となり、また増学級

分の授業数や業務量も増えることから、足りない教員数分の業務は、従来の専科教員などの担任外教員が学級担任となり、授業担当時数を増やして対応するなど、教員の業務負担増となっていると考えられる。

県教育委員会の定数担当者へのインタビューでは、この差ができる理由として、少人数学級制の基準に達した場合には基本的に常勤の臨時的任用教員を該当校に配置するが、複式学級を解消するために教員加配がなくても校内操作で学級を増やす措置や、中学校 1 学年で実施している 35 人学級制で学級が増えても教員が増えない学校規模段階があることが原因と考えられるとのことであった。いずれにしても、学級が増えることによる業務を過少な数の教員で担うことになる。

そして図 4－13 では、2015～2020 年度に「県単教員数」（理論値）がマイナスとなっている。これは、県単独予算措置により県独自少人数学級制実施条件の該当校に県単教員を配置しても、県全体としては教員標準定数を充足していないことを示している。「県単教員数」がマイナスの年度には、「増学級数」（＝増学級担任教員数）との差がますます開いて教員配置数がより少なくなってしまい、教員の業務負担増がさらに増していると推察される。この点は、前節において検討した鳥取県の独自少人数学級制とそのための教員配置とは大きく異なる。

高知県教育委員会担当者へのインタビュー調査では、近年教員定数の充足率が上昇していることについて、以下のような回答を得た。

近年充足率が上がってきているのは、人がいないので国にあまり要望をしていないんです。昔ほどはなんでもかんでも要望してもらっても、人がいないですのでセーブして要望しています。それは、加配定数の部分です。国の方も人がいないのに要望して 100 を切ってるところには、やはり次年度の加配というのは考えさせてもらいますというような措置を出されてるので、なんでもかんでもお金をとってくるというわけにもいかないのかなと思います。いくら予算があっても人がいなかったらもう無理です。早いうちから、10 月、11 月の段階から、高知県を受審してくださった他県の方にも来年

講師をしてくれませんかと 5 か月くらいかけて講師の確保に努めてですね、一定の数を予測しながら国への要望を出しています。

つまり、教員定数未充足解消のために努力してきたが、予算がついても教員不足のために教員を配置することができないため定数を充足することができないこと、また、国予算を使い残すと次年度の文科省の配当数査定も厳しくなるため、加配定数の申請数を減らすことで自ら教員標準定数を引き下げた結果、充足率の値が上昇しているという発言だと解釈できる。

このことをデータにより検証するために、2007～2021 年度の高知県公立小中学校の加配定数配当数と基礎定数との比の推移をグラフにしたものが図 4－14 である。ただし、2017 年の義務標準法改正により、通級による指導、日本語指導、初任者研修のための加配定数が徐々に基礎定数に振り替えられており、2016 年度までの加配定数配当数との比較を行うために、2017 年度以降は振り替えられた加配定数分を基礎定数に戻す補正を行って比較している。

図4－14 高知県小中学校教員加配定数の配当数（補正値）と配当率

2018 年度以降、やはり加配定数の「配当数（補正値)」、「配当率（基礎定数との比)」とも減少しており、文科省への加配定数申請数を減らすことで自ら教員標準定数を減らしているという県教育委員会担当者の回答を裏付ける数値となっている。

さらに、高知県がどのような項目の加配定数の申請数を減らしているのかを検討するため、2007～2022 年度の高知県公立小中学校の加配定数の申請数と配当数を項目別に比較した表が表 4－2 である。2014 年度の配当数は記載されていないため空欄としている。その他の空欄は、加配項目の制度が存在しなかった年度である。

表4－2　高知県公立義務制教員加配定数の申請数と配当数

	指導方法工夫改善			児童生徒支援			研修等定数			特別支援教育			主幹教諭			その他			総計		
	申請数	配当数	差	申請数	配当数	差	申請数	配当数	差	申請数	配当数	差	申請数	配当数	差	申請数	配当数	差	申請数	配当数	差
2007	326	291	-35	111	109	-2	87	90	3	10	10	0							534	500	-34
2008	298	275	-23	109	100	-9	86	101	15	10	10	0	0	0	0				503	486	-17
2009	279	261	-18	100	104	4	83	105	22	10	10	0	11	11	0				483	491	8
2010	282	268	-14	125	103	-22	81	117	36	12	12	0	20	11	-9				520	511	-9
2011	274	256	-18	127	103	-24	79	123	44	13	12	-1	22	13	-9				515	507	-8
2012	276	261	-15	127	103	-24	76	120	44	15	15	0	37	19	-18	12	12	0	543	530	-13
2013	289	273	-16	128	105	-23	78	115	37	15	15	0	31	31	0	43	13	-30	584	552	-32
2014	296			109			77			16			33						531		
2015	289	240	-49	126	183	57	78	120	42	17	15	-2	34	31	-3				544	589	45
2016	261	243	-18	113	110	-3	84	133	49	18	16	-2	38	34	-4				514	536	22
2017	220	190	-30	109	113	4	73	119	46	13	13	0	44	40	-4				459	475	16
2018	194	188	-6	115	114	-1	65	98	33	14	13	-1	48	44	-4				436	457	21
2019	173	183	10	120	98	-22	67	91	24	14	12	-2	50	44	-6				424	428	4
2020	194	139	-55	104	78	-26	67	81	14	14	9	-5	53	44	-9				432	351	-81
2021	145	127	-18	99	73	-26	56	72	16	14	6	-8	50	44	-6				364	322	-42
2022	175	137	-38	82	48	-34	50	63	13	12	5	-7	47	44	-3				366	297	-69

出典：文部科学省公開文書iより筆者作成

どの年度もおおむね加配定数申請数と同等かやや少ない数の配当を受けているが、「研修等定数」に関しては申請数を超える配当があった年度が多い。加配項目別では、「指導方法加配」が、申請数と配当数が比較的多く、近年申請数、配当数とも減少が顕著である。そこで、2007～2022 年度の高知県の公立小中学校「指導方法加配」のみの申請数と配当数の推移をグラフにしたものが図 4－15 である。

「研修等定数」への振替分の申請数、配当数を「少人数学級活用」、T.T.や習熟度別指導などに活用分の申請数、配当数を「少人数学級以外」と表記して積み上げ棒・折れ線グラフに表している。なお、2014 年度は、文部科学省公開文書 h に配当数の記録が存在しない。

図4－15 高知県公立義務制教員加配定数の申請数と配当数

高知県は、「少人数学級以外申請数」を 2015 年度以降減らしており、それに対応して「少人数学級以外配当数」も減少傾向にある。2020 年度には前年度配当数より申請数を増やした（「習熟度別指導」13→36 人、「T.T.小学校算数」22→44 人）ものの、国からの配当がそれぞれ 12 人、10 人にとどまり[128]、結局、「少人数学級以外申請数」112 人に対して「少人数学級以外配当数」が 64 人にとどまった。そして 2021 年度には 74 人へとさらに申請数を減らした。2022 年度に関しては、新規に「小中一貫教育への支援」10 人を申請し、同数の配当を受けたことで増加している。

独自の少人数学級制を実施する全国の自治体同様、高知県も指導方法加配を活用して少人数学級制を実施しており、「少人数学級活用申請数」も「少人数学級活用配当数」もあまり大きな変化はない。したがって、高知県教育委員会担当者からインタビューで回答を得た、「教員不足のために申請数を減らした加配定数」とは、主に指導方法

加配の中の T.T.や習熟度別指導などに活用する分のことであったと考えられる。

こうした定数未充足状態が続き、年間を通して教員実数が義務標準法の標準定数を充足できなかった場合には、交付された義務教育費国庫負担金の一部を使い残すことになる。国庫負担金は一般財源ではなく使途を教職員給与費に限定された特定財源のため、使い残せば清算して国庫に返納しなければならない。

図４－16 は、2004～2021 年度の高知県公立小中学校の県費教職員の「総額上回り額」（実額―総額）と「総額上回り率」（実額/総額）の推移を表したグラフである。

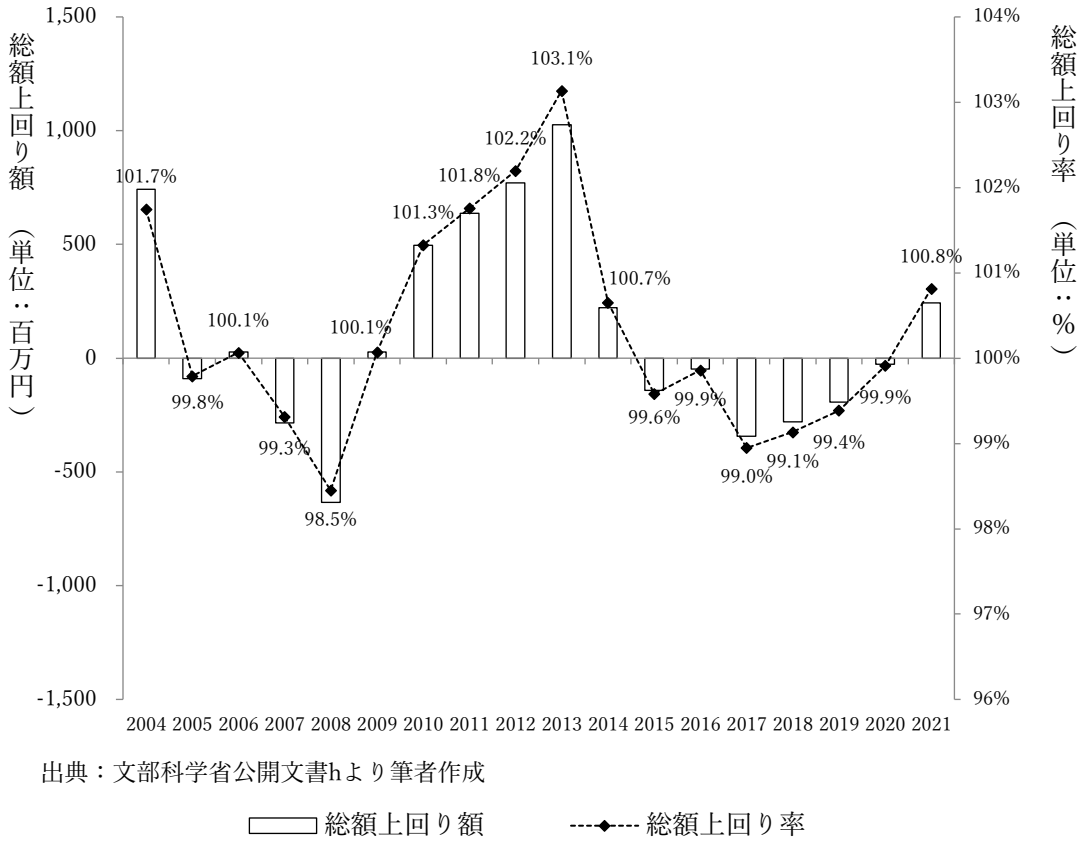


図4－16 高知県教職員給与費実額の総額上回り額と率

財政力の乏しい高知県においては、県費負担教職員給与費の実額が

総額を下回る年度が多い。図 4－14～16 を比較すると、定数充足率と「県単教員数」と「総額上回り率」の推移がほぼ一致しており、2015～2019 年度には「定数充足率」、「県単教員数」、「総額上回り率」が共通してマイナスになっている。

総額裁量制は、自治体が文科省による基礎給与額よりも低い給与水準に設定し、その差分を使って教職員定数を増やしても国庫負担が可能になる仕組みである。このため、財政力の乏しい高知県は、全国的にみても低い給与水準を設定することで教員定数を増やしてきた。ところが、文科省による給与基礎額の水準が下がり続け、高知県の低い給与費水準との差がなくなってきたことで、新たな状況が生じていることを県教育委員会の担当者はインタビューで以下のように回答した。

> 高知県はあまり差がなくなってきたとよく聞きます。昔みたいに高知県の給与単価と文科省の定めるものに差があれば、高知県はできるだけ安い単価でできるだけ人を配置できるのかなと思いますけれども、差がなくなってくると厳しくなったという話はよく聞きます。自分たちは学校が困ったら人を見つけてきて配置をしたりだとか、政策的に人を配置したりするのが役目なんです。これまでお金のことを考えずに、このグラフ（図 4－16 のこと－引用者注）のようにほぼほぼ総額を超えることはないんで、どれだけ人を学校に貼っても全然総額の方に追いついてないので、今までは全く問題なかったんですけど、厳しくなって今までと同じみたいにできなくなってきました。今は先生方もしんどいですので、精神疾患だとか病気になられる方がすごく多いんですけど、そうなった場合に追加で講師を年度途中で配置することになりますよね。単価の差がなくなってくると、配置できる数にも限りが出てくるようになるんだろうなと思います。

高知県では今まで給与水準が文科省による基礎給与額よりも低かったので、予算の欠乏を心配することなく代替の臨時的任用教員を配置

することができていたが、文科省による基礎給与額の水準が高知県の給与水準との差がなくなるほど下げられてきたために、これまでのように代替者を配置できなくなることを危惧している発言である。

これは、文科省による給与基礎額の相次ぐ引き下げにより、総額裁量制導入当時には可能であった「減らす自由」の行使が難しくなっていることを裏付ける発言でもあると推定できる。

他方で、高知県は財政力に乏しく地理的条件に恵まれた自治体ではないため、図 4－16 に見られるように、「実額」が「総額」を下回る年度も多かったが、その中でも 2010～2013 年度にかけては「実額」が「総額」を大きく上回っている。これらの年度には、公立小学校の「非正規教員数」と「非正規率」が下がり（図 4－8)、「定数充足率」が 100％を超え（図 4－12)、「県単教員」数はプラスとなっている（図 4－13)。そして、2013 年度以降は、これらの数値が軒並み悪化している。この期間に、高知県の教育条件整備行政には何が起こっていたのだろうか。

教育政策を重視して 2007 年 12 月に当選した尾崎正直知事に抜擢され、それまで務めていた総務部長から教育長に就任し 2008～2013 年度に県教育行政の中心を担った中澤卓史氏は、インタビュー調査において、以下のように語った。

尾崎知事は知事選にあたって教育に非常に熱心に公約を掲げていました。（中略）高知県は学テだけではなく、いじめ、不登校、校内暴力などすべての指数で全国最低レベルだったんです。尾崎知事が非常に危機感をもってまして、各部局との会議が特に教育については回数が多かったです。（中略）教育改革のための「緊急プラン」をすぐに作りまして、それに基づいた補正予算を取りました。知事自身が教育に力を入れておりましたので、成功のシナリオさえあれば予算はいくらでもつけるというスタンスでした。もう一つは、小泉内閣の時に三位一体改革で極めて地方財政が厳しい状況にありました。高知はビリを争う財政の弱い県です。私は総務部長としてか

つてないほどの行財政改革をやりました。やって一応当初計画したことができ、終わったのが平成 19 年度末なんですよ。そこへ尾崎知事が新たに来た。私は、金庫の中身を私が一番知っていたんです。つまり、県財政の体質的にはすごくよくなっていたんです。その段階で。私はそれまで厳しい行財政改革を進めてきたので、教育委員会の先生方は厳しい人が教育長になって教育予算は削られるだろうとびっくりしていたんです。ところが正反対で、お金は一定余裕が生まれていることはわかっていましたし、財政構造改革ですから、将来の財政負担を思い切って削って努力していましたので、そこそこお金はあるとわかってました。だからある面、長い間しておられた教育委員さんの中にも「中澤教育長はカネをとってくるから偉い」という人もいらっしゃいましたけれども、それは知事と私とで「偉かった」ということで、知事が理解を示してくれた。（中略）行財政改革の中で厳しい状況で思い切ったリストラをしてきましたが、リストラとはリストラクチャーであって再構築なんですから、要は必要なところに金を配るために行財政改革やってきたんですから、知事が必要と思うところへ予算つけられますよと言ってきました。そういう背景があります。（中略）お金はいつも足りないんですよね。各部署がこうしたいと言ったってなかなかできないんですよね。その中で何を取捨選択して政策のプライオリティつけていくかということで、尾崎知事は教育のプライオリティが高かったということです。

中澤氏自身が総務部長などを歴任し県財政に明るかったという属人的な側面があるものの、この証言は、財政状況が厳しくとも知事をはじめ県政政策のプライオリティ次第で教育予算を確保することができることを示している。

また、中澤氏も触れているが、教育予算増には、当時の政治的な背景も影響していると考えられる。2009 年に少人数学級推進をマニフェストに掲げた民主党政権が樹立され、文科省は、2011 年度より

2016 年度に小中学校全学年で 35 人学級を実現し、2018 年度までに小学校第 1・2 学年で 30 人学級を実現するという「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案)」(文部科学省 2010）を発表した。この計画案は正式な政府計画とならなかったが、その一部が実施され 2011 年には標準法が改正されて小学校第 1 学年の 35 人学級が実現した。2012 年度には、小学校第 2 学年を 35 人以下学級とするための加配定数が増員され、国庫負担金、地方交付税額が増えた。国の財政措置が充実することで、少人数学級制に関する県財政負担は軽くなった。また、民主党政権は地方交付税を増額する政策も実行した。こうした教員定数改善に向かう国の政策動向が、高知県政を教育予算増へと踏み出させた要因となった可能性がある。

しかし、2012 年末の自公政権への再交代により、小学校第 3 学年以降への 35 人学級政策は停止され、教職員定数抑制政策へ再び転じた。また、中澤氏は 2013 年に教育長を退任すると、それ以降は、高知県の教育行政も大きく転換し、「非正規率」が上昇し（図 4－8)、「定数充足率」が 100％を割り込み（図 4－12)、「県単教員」はマイナスとなり（図 4－13)、「総額上回り率」が 100％を下回る（図 4－16）という変化が起こった。

4.2.4. 高知県の教育「ローカル・オプティマム」の考察

高知県においては、教員養成系大学の再編等などによる教員養成の乏しさに加え、学生の教職敬遠などにより教員志望者が減少し、新規採用者や講師登録者名簿登載希望者、再任用者の担い手を確保することが困難になっていることが確認された。この点において高知県は、他の地域に比べ厳しい条件下に置かれていると言ってよい。

教員需要の面では、戦後の周期的な教員需要の変動による大量採用期教員層が大量定年退職期を迎えたことで大量採用期がもたらされたが、急速に進む少子化により児童生徒数と教員定数の「自然減」や学校統廃合が進行する中、将来の過員を防ぐために新規採用数が控えら

れ、非正規任用が多用されていることが看取された。

また、教職員給与費負担の軽減や少人数学級制など独自施策実施のために非正規任用が多用された結果、長年にわたり大量の定数内欠員補充講師任用や様々な非正規教員の存在を前提とする教員配置行政が常態化し、なかば制度化されていることが、年度当初からの恒常的な第 1 次未配置を引き起こしている。それは、講師登録者名簿登載希望者数に余裕を失くすことにつながり、年度途中の産・育休者や病気休暇・休職者の増加に伴う代替教員増に対応しきれなくなって第 2 次未配置を生じさせている。

未配置により空いた「穴を埋める」ために校内教員により業務分担し、非常勤講師配置や臨時免許状授与など苦肉の策で対応しようとするが解決できず、第 3 次、第 4 次未配置段階へ進行してしまう。すると、教員の過重労働が昂進して教育現場が疲弊し、病気休暇・休職者や退職者が増えてますます代替者が必要となり、教員不足・未配置のリスクが高まるという悪循環となっている。

そして、標準学級数が教員基礎定数算定に影響するという仕組みから、単に児童生徒総数だけではなく、特別支援学級の増や学校統廃合による複式学級の減などが教員需要の増減に影響を与える変数となっていることも明らかになった。

教育条件整備による教職員定数改善策は、教員需要に影響を与える変数の 1 つとして、周期的な教員需要の変動を緩和、調整するためにも実施されてきた。しかし、行財政改革が進められると、教職員給与費負担を軽減するための制度改正が次々と実行され、教職員定数改善政策は停滞した。国の教職員給与費負担保障制度は後退し、教職員定数改善計画は停止され、基礎定数改善ではなく財源と配当が不安定な加配定数増が中心となった。財政力の脆弱な高知県は、その影響を強く受けることとなった。

一方で、義務教育財政の分権化によって教職員給与水準決定や定数管理、学級編制などに一定の規制改革が行われると、高知県も「減らす自由」を行使して、少人数学級制など独自の教育施策を実施して拡

大した裁量権を行使し始めた。しかし、厳しい財政難の中、総額裁量制など国のつくった仕組みを利活用することにより、増学級数に対し過少な教員数での少人数学級制となったり、教員の給与水準を引き下げたり、非正規任用を多用したりするなど、できるだけ「安上がり」に独自の教育施策を実施せざるをえなかった。

しかし、こうした「安上がり」の教育行政推進が、教員に過重な労働負担を負わせ、安定した身分や適正な待遇を保障してこなかったことが教育現場を疲弊させている。そのことが、一層の教職不人気を生み、教員志望者減につながって教員供給を減少させ、また産・育休取得期間長期化や病気休暇・休職者増加を招いて代替者の教員需要を増大させて、教員不足・未配置のリスクを高めている。

高知県には、他の自治体に比べ、地理的な条件や教員養成機関の乏しさなどの特殊な要因が存在しているとはいえ、義務教育財政における地方分権化は教員不足・未配置に深く影響を与えている。

さらに教育行政に関する新しい知見として、高知県では教員を配置する予算を確保してもその担い手を見つけることができないために配置できず、確保した予算を使い切れていない実態や、文科省の査定により次年度の加配教員の配当を十分に受けられそうにないため加配申請数をセーブし自ら教員定数を減らしている実態が判明した。

高知県議会では、教育委員会から、懸命な行政努力の結果、定数充足率が上昇して年度当初の未配置も少なくなったと報告されている。しかし、これでは統計的な数値が改善しても、現場の実質的な教育条件は改善されず、かえって教員の業務負担は過重となって悪循環は止まらない。

高知県の一時的な教育条件整備指標の改善をもたらした、尾崎県政下での教育重視政策と、県政に好影響を与えた文科省の教職員定数改善計画（案）など教育政策は、今後の教育条件整備を前進させる方向を示唆していると言える。

ただ、「尾崎知事は教育のプライオリティが高かったということ」という中澤氏の言葉に象徴されるように、それは、限られた県財政の

中から取捨選択する予算措置の優先順位を高めたということであって、プライオリティを下げられた他の予算の圧縮により成り立っていたという可能性もある。中澤教育長の退任後、教育行政政策が大きく転換し、教育条件整備指標が元通りに低下してしまっていることは、自治体の自由裁量ゆえに首長交代や当局の政策転換により施策が持続しないこともあるということを示している。財政力の脆弱な高知県のような自治体には、それが起こりやすいとも言えるだろう。

4.3. 「宮城県」と仙台市

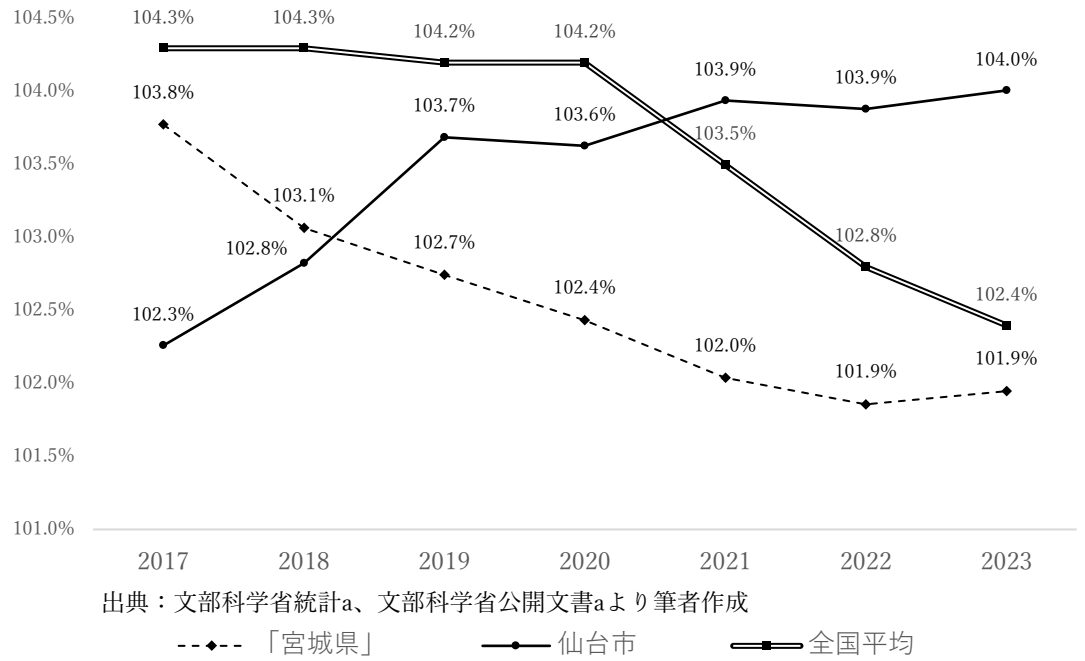
本節では、「宮城県」と仙台市が取り組んだ、教育の「ローカル・オプティマム」の内容と、その施策差について検討を行う。

三位一体改革時における議論では、義務教育財政の分権化が、財政力による教職員給与費支出の自治体格差拡大と義務教育のナショナル・スタンダード崩壊を促すという批判的見解が示され、議論の焦点となった。そこで、2016 年度までは同じ宮城県として処遇されてきたが、2017 年度に都道府県の学級編制の基準の設定権限と教職員給与負担責任が政令市に移譲され（表 1－1 の J)、国庫負担金と地方交付税交付金が政令市に直接交付されて以降の「宮城県」と仙台市の両団体の教育条件整備行政の比較を行うことで、財政力・状況が、分権化された教育条件整備行政に与えた影響について考察する。

その方法は、筆者が行った宮城県教育委員会[129]、仙台市教育委員会[130]の担当者、宮城県教職員組合役員[131]、仙台市教職員組合役員[132]へのインタビュー調査と提供資料の分析、行政データの分析である。

4.3.1. 「宮城県」と仙台市の教育条件整備の施策差

図 4－17 は、2017～2023 年度における「宮城県」と仙台市の増学級率の推移のグラフである。



出典：文部科学省統計a、文部科学省公開文書aより筆者作成

図4－17 「宮城県」・仙台市公立小中学校増学級率

増学級率は、同じ宮城県下にありながら、「宮城県」が低落傾向なのに対し、仙台市は上昇傾向であり、施策差が拡大していることがわかる。特に、2021 年度以降、全国的に増学級率が低下傾向の中でも、仙台市は増学級率が上昇傾向にある。この現象は、「宮城県」と仙台市が取り組む独自の少人数学級制の違いによるものである。

宮城県（仙台市含む）は、2004 年度に県下一斉に小学校第 1・2 学年で県独自の 35 人以下学級制を開始し、2007 年度より中学校第 1 学年で県独自の 35 人以下学級に取り組んできた。現在も「宮城県」は、中学校第 1 学年での独自の 35 人以下学級制を継続中であるが、他の自治体に比べ、独自の少人数学級制にあまり積極的な自治体ではなかった。宮城県教育委員会へのインタビューでは「学級人数を減らすだけでは解決せず、教員を必要なところに配置する方針」という回答であった。

一方、2017 年度に学級編制の基準の設定権限と教職員給与負担責任を移譲され、教育行政において「宮城県」とは別団体となった仙台

市では、2018 年度に独自の 35 人以下学級制を中学校第 2 学年に拡充し、2019 年度に中学校第 3 学年に拡充させた。さらに、2021 年度に小学校全学年での 35 人学級制を制度化させると、国の段階的実施に先駆けて 2021 年度に小学校第 3 学年、2022 年度に第 4 学年、2023 年度に第 5 学年、2024 年度に第 6 学年で実施学年を前倒しして 35 人以下学級制を進めてきた（仙台市教育委員会 2023a）。

図 4－18 は、2017～2023 年度における「宮城県」と仙台市の公立小中学校の定数充足率の推移のグラフである。

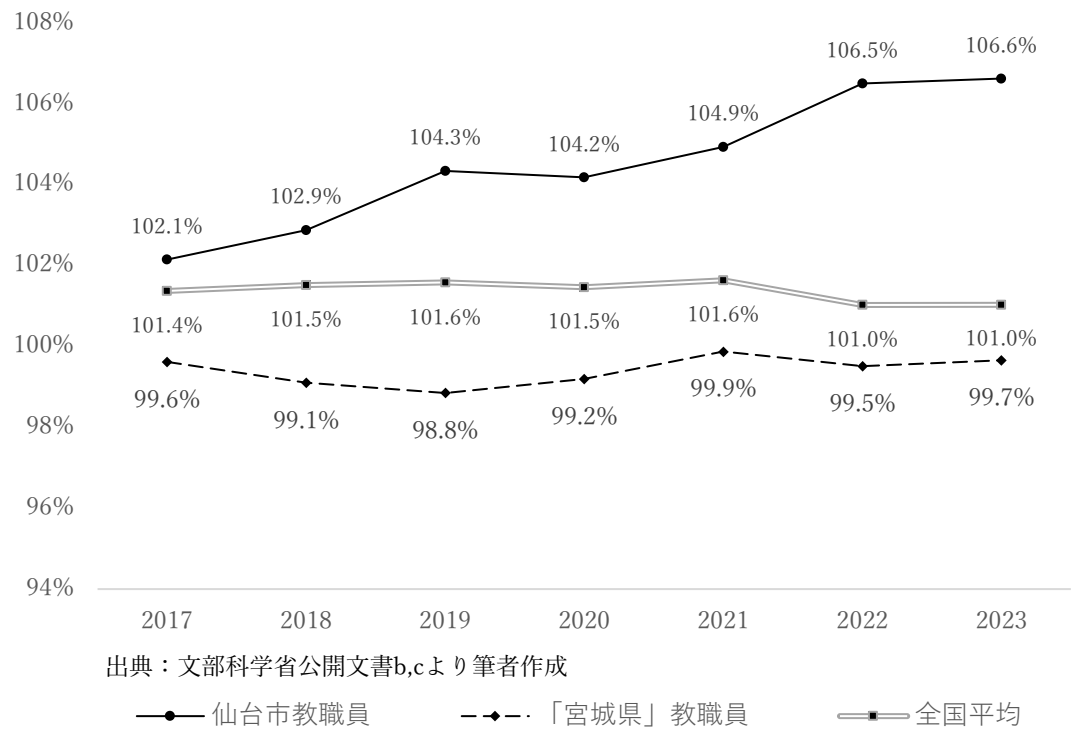


図4－18 「宮城県」・仙台市公立小中学校定数充足率

「宮城県」教職員の定数充足率があまり変わらず、全国平均値を下回る水準の 99%前後を維持しているのに対し、仙台市の定数充足率は全国平均値を上回って上昇傾向にあり、施策差が拡大していることが見て取れる。

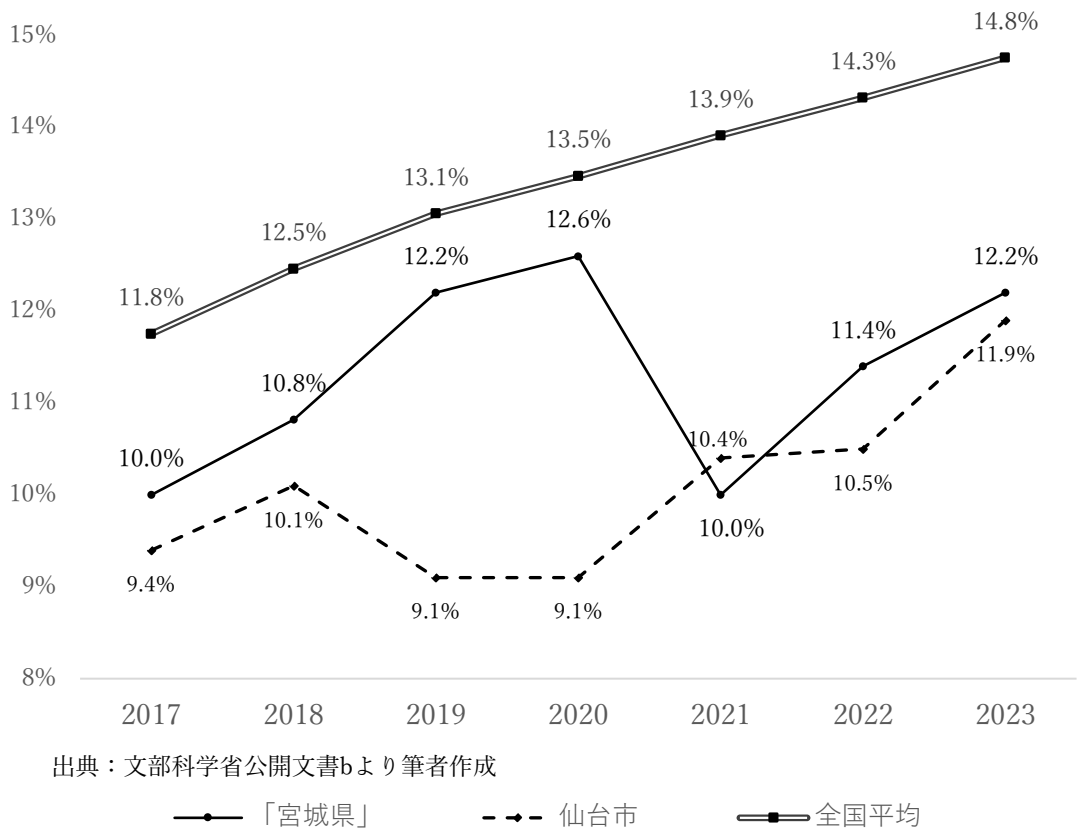
この理由について、宮城県教育委員会へのインタビューでは、独自

に 35 人学級に取り組む学年数の違いによる差であり、100%を下回っているのは、「本来、定数に見合った実数を確保するべきであるが、大量退職の時期で確保に苦労しており、5 月 1 日に 100%確保することは困難」であるからだという回答であった。

「宮城県」が重点的に教員配置をしている施策としては、震災の影響もあって増加傾向の不登校対策のために、2020 年度より児童生徒支援加配を活用し「学び支援教室」で別室登校の子に対応する加配を行うとともに、2023 年度より「別室登校児童生徒支援事業」別室支援員を配置しているとのことであった（宮城県教育委員会 2023）。そして、指導方法加配については、小学校現場からの配置要望が多いため、国の方針に従い、少人数指導活用から小学校高学年教科担任制活用に転換していると説明を受けた。

一方、仙台市教育委員会へのインタビューでは、上記の市独自 35 人以下学級制拡充に加え、2017 年度以来「いじめ対策専任教諭・児童支援教諭」の配置を進め、現在はほぼ全校に配置しており、2020 年度からは中学校の在籍学級外教室「ステーション」専任担当教員の配置を進めているとの説明があった（仙台市教育委員会 2022）。

図 4－19 は、「宮城県」と仙台市の政策的非正規教職員率のグラフである。



出典：文部科学省公開文書bより筆者作成

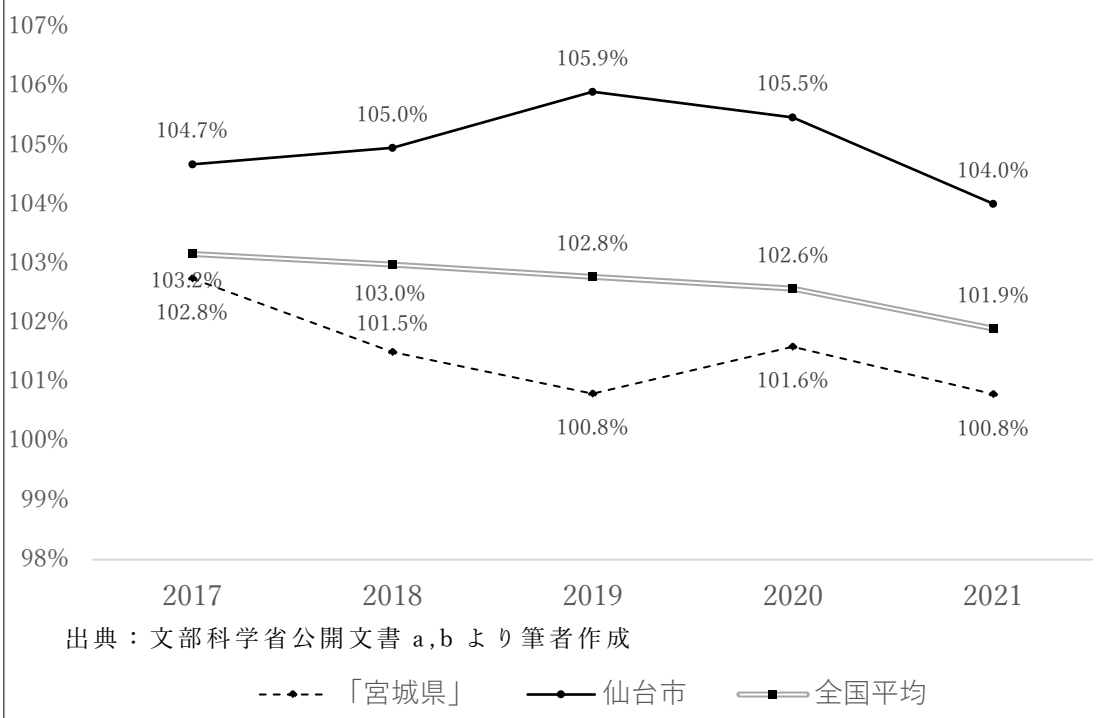
図4－19 「宮城県」仙台市公立小中学校の政策的非正規教職員率

「宮城県」と仙台市の公立小中学校の政策的非正規教職員率は、大きく増え続ける全国平均値と比べると低い水準にあることがわかる。2019 年度と 2020 年度には両団体の差がやや開いたが、2021 年度以降はほぼ同じ水準となり、増加傾向を示している。

宮城県教育委員会と仙台市教育委員会へのインタビューでは、両団体とも、「退職者の再任用見込みを立てて計画的に新規採用し、可能な限り正規で配置する努力をしている」との回答を得た。特に、仙台市は教員採用方針に「小・中教員については、国庫負担定数内の配置は基本的に正規教員の配置を目指す。その他の校種及び行政教員については、基本的に正規教員を配置していく」（仙台市教育委員会 2023b, p.4）と明記し、2017 年度に 95%であった定数内正規教員比率を 2022 年度には 98.9%まで引き上げたとの説明があった。さらに、「『定数くずし』はしていない」と明言していたのは、全国的な傾向

から考えて画期的な教員配置方針だと言えるであろう。ただし、両団体とも近年の「教員不足」には苦心しており、一定の未配置が出てしまうのは避けられない状況となっているとのことだった。

図 4－20 は、2017～2021 年度の「宮城県」と仙台市の公立小中学校の教職員の総額上回り率の推移を表したグラフである。



出典：文部科学省公開文書 a,b より筆者作成

図4－20「宮城県」・仙台市公立小中学校総額上回り率

2017～2021 年度の総額上回り率は、「宮城県」、仙台市とも 102%以上の値であり、実額が総額を上回っていることが見て取れる。2017 年度の時点で、すでに両団体の総額上回り率には差があり、「宮城県」は全国平均を下回っていた。その後も、「宮城県」の総額上回り率が低下して、上昇傾向であった仙台市との差を広げたが、2020 年度以降は、仙台市の低下と「宮城県」の横ばい傾向により、その差がやや縮まってきている。

4.3.2. 「宮城県」と仙台市の施策差の考察

宮城県の他にも、政令市の存在している道府県は存在するが、地方分権とはいえ、「宮城県」と仙台市ほど教育条件整備行政の施策差が拡大している事例は見当たらない。

宮城県教育委員会と仙台市教育委員会へのインタビューにおいて、こうした施策が生まれた要因に尋ねたところ、宮城県教育委員会は「教育費は財政当局から割り当てられた中で対応している」との回答であったのに対し、仙台市教育委員会からは、「現市長が選挙時から公約に 35 人学級を掲げるなど、一定の理解がある。教育局からの予算要求がすべて通るわけではないが、厳しい査定の中でも予算をつけてくれている」との回答があった。

村井嘉浩宮城県知事は、自民党県議であった 2005 年に当時「改革派知事」と呼ばれた浅野史郎前知事の後継者を破って当選以来、5 期にわたって県政を担当している。宮城県教職員組合へのインタビューでは、村井県政は、「仙台市のような革新市政の真似はしない」という姿勢であり、教育への県独自予算措置には消極的で、震災対応、仙台市一極集中による周辺部過疎化と学校統廃合など推進し、交渉における県の教育課題への対処要求にも、「国に要望します」という回答が返ってくることが多いとの評価であった。

それに対し、郡和子仙台市長は、2005 年に民主党推薦で衆議院議員に当選し、野田内閣で内閣府大臣政務官などを務めたが、任期途中の 2017 年に野党統一候補として仙台市長選に出馬して当選した。2 期目の選挙では与野党双方の支援を受けて再選している。仙台市教職員組合へのインタビューでは、「教育に力を入れている市政」という評価であった。このような宮城県知事と仙台市長の教育に対する政治姿勢の違いが、県・市政運営における教育条件整備政策の差となって表れていると考えらえる。

両教育委員会の説明では、2017 年に別団体となって以来、教育委員会間で学級編制や教職員定数、新規採用数に関する調整は行ってい

ないとのことである。ただ、給与単価の面の差はほとんどなく、会計年度任用教職員の時給などは同じ、教員採用試験の問題は同じにしていると回答があった。

宮城県教育委員会へのインタビューでは、「仙台市は小 5、中 2、3 も 35 人学級を実施しており、県との差は大きい。様々な数値が下降気味になっているのは承知している。少しでも伸ばしていきたい」との回答もあり、教育委員会としての教育条件整備充実への前向きな行政意欲は感じられた。それゆえ、このような施策差が生まれる最も大きな要因は、やはり、両団体の財政力格差にあるのではないかと推察される。

2016～2018 年度の 3 年間の財政力指数の平均値は、宮城県（仙台市を含む）が 0.62（都道府県平均 0.52）で、仙台市が 0.91（政令市平均 0.86）であった。仙台市を除いた「宮城県」の財政力指数は、さらに数値が低い水準になると考えると、その差は大きなものがある。

地方分権により、仙台市のように、自治体がナショナル・ミニマム・スタンダードを上回る施策を「上乗せ・横出し」する行政を行うことは、「ローカル・オプティマム」として歓迎されるべきことであろう。しかし、居住する自治体の財政力によって、学級編制や教職員定数・配置、教職員給与費支出などの教育条件整備行政にこれほどの施策格差が生じ、また、ナショナル・ミニマム・スタンダードを充足しない施策が行われることは、法の下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。

また、「宮城県」と比較しても、全国的に見てにも、高い到達点であると思われる仙台市の教育条件整備行政であるが、仙台市教職員組合へのインタビューにおいては、それでも教育現場には人が足りておらず、教員未配置も常態化して、決して仙台市が充実しているわけではないという声が聞かれた。学級編制、教職員定数などのナショナル・ミニマム・スタンダードは、実際の教育現場の必要性から設定されるべきであり、もっと高い水準で設定されることが求められている。

4.4. 小括

本章では、義務教育財政の分権化による制度改正を自治体がどのように受け入れ、〈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・オプティマム』を実現したのか」について検討するため、鳥取県、高知県、「宮城県」・仙台市の 3 地域の事例研究を行い、その成果と課題について考察した。

どの自治体も、地方分権改革により拡大した裁量権を発揮しようとしていたが、第 1 章で検討したように、三位一体改革による制度改正の結果、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たことで地方財政が圧迫され、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。

教育の「ローカル・オプティマム」の象徴とみなされた独自の少人数学級制に早くから取り組み、全国と比べても高いレベルで実現している鳥取県は、県職員給与費削減や非正規任用の多用、「定数くずし」といった「減らす自由」を行使し、市町村からの協力金、指導方法加配の「振替」、国の補助事業などを活用して「安上がり」に県単独教員増員を調達していた。しかし、教員の負担増や賃金・労働条件の引き下げを伴う施策には、鳥取県教職員など教育現場からの批判の声も聞かれた。

同様の義務教育財政制度「下回り運用」は、高知県や「宮城県」でも見られたが、第 1 章で検討した、文科省による相次ぐ省令基礎給料月額引き下げや、教職員の待遇や労働条件悪化を原因とする教員不足・未配置の広がりが、「減らす自由」による「安上がり」の教職員調達を不可能にしつつあるのではないかという仮説を裏付ける実態が、データや証言などにより明らかになった。

高知県、「宮城県」では、全国傾向と同様に増学級率が減少傾向にある。それは、義務標準法改正により段階的に実施されている小学校全学年での 35 人学級制と関係がある。そして、活用方法において自治体の裁量性が高く、独自の少人数学級実施に活用されてきた指導方

法加配が、小学校 35 人学級実施のため基礎定数化されることによって定数減されていること、また、文科省の方針転換によって小学校専科指導（「教科担任制」を含む）に活用方法を限定する政策が進行していることが、自治体独自の少人数学級制を実質的な終了に向かわせている。

さらに、高知県の調査からは、予算を確保できても担い手の教員を配置することができず、しかたなく県自ら指導方法加配教員の申請数を減らして定数を抑制せざるをえない深刻な実態も明らかになった。

これらの政策によって、結果的に、地方分権改革の目的であったはずの自治体裁量の独自施策の実施による「ローカル・オプティマム」の実現が困難になっている。

一方、鳥取県、仙台市では、独自の少人数学級制がさらに拡充され、増学級率が上昇傾向であった。小学校 35 人学級制の進行とともに、独自に実施してきた少人数学級制をフェイドアウトしようとする自治体と、積極的に拡充しようとする自治体に分かれつつある。

仙台市と「宮城県」のデータ分析や教育委員会や教職員組合へのインタビュー調査結果は、これらの施策差拡大が、やはり、自治体の財政力に起因することを示唆しており、義務教育財政の分権化が自治体間施策格差を生み出すという危惧が現実のものとなっていることが明らかとなった。

「ローカル・オプティマム」実現のために教育政策のプライオリティを高める教育行政を行った鳥取県の片山・平井県政、高知の尾崎県政、仙台市の郡市政などの経験は、教育条件整備を進めていく上で大変教訓的である。しかし、首長交代や当局の教育政策の変更などによって、教育行政が大きく転換されるリスクも確認された。財政力の脆弱な鳥取県における独自少人数学級制も、その財源捻出のために、プライオリティを下げられた他の予算の削減の上に成り立っている可能性もあり、また、今後教育行政政策が転換して後退する危険性もある。

すべての自治体、すべての領域において持続的にナショナル・ミニマム・スタンダードを充足する教育条件整備を進めるためには、自治

体の努力のみではなく、国による安定した財源保障が必要であることが再認識された調査結果であった。

---

(97) 鳥取県教職員組合提供。使用許諾済み。

(98) 筆者が行った鳥取県教育委員会事務局東部教育局へのメールによる構造的インタビューの回答（2021 年 10 月 14 日）。

(99) 筆者が行った鳥取県教職員組合井上匡央委員長への半構造的インタビュー調査（2021 年 12 月 10 日）。

(100) 具体的には、給料、期末手当、勤勉手当、調整手当の 5 %削減で、（定年退職講師と経年 4 年以上を除く）講師は 4 %削減となった（鳥取県教職員組合 2002，p.19）。

(101) 30 人学級のための教員（94 人）の他、養護学校高等部教員、高等学校司書教諭など総計 135 人の教職員が増やされた。（鳥取県教職員組合 2002，p.35）

(102) 筆者が行った鳥取県教職員組合井上匡央委員長へのインタビュー（2021 年 12 月 10 日）と、鳥取県教職員組合（2002，pp.18-19）によると、最初に賃金削減の提案があり、それについての知事を交えた交渉の中で、30 人学級を含む教職員増の提案が行われ、最終的な労使の合意に至った。

(103) 政令による加配定数配当のことだと推察される。

(104) 総額裁量制が、中央教育審議会初等中等教育分科会教育財政部会教育条件整備に関する作業部会第 1 回会議において、文部科学省から「総額裁量制（仮称）」として初めて提案されたのは、2003 年 9 月 19 日である。（中央教育審議会 2003）

(105)「そんな恣意的なことが国庫負担金の中に紛れ込むのであれば、それならばもうこの際、割り勘制度もやめて、地方一般財源にするということも 1 つの改善策ではないかと思っております」（鳥取県議会 2003b）

(106)「総額裁量制というものが導入されて、地方の方で使い勝手よく使ってもらえればいいと。一定の範囲、限界はありますけれども、鳥取県の少人数学級などは財源面では自由にできるようになったということでありまして、そういう面では現行の義務教

育費国庫負担金制度は私は異論はないのであります。完璧ではありませんけれども、まずまずできのいい制度になったと思っております。したがって、これをあえて今日一般財源化するメリットが果たしてあるのだろうかという疑問があったものですから、（全国知事会において－筆者注）私は義務教育費国庫負担金を廃止対象リストに含めることには強く反対をしたわけであります」（鳥取県議会 2004）

(107) 鳥取県議会（2005b）における片山知事の答弁を参照。

(108) 文部科学省統計 a（2005）、文部科学省公開文書 a（2005）、文部科学省公開文書 g（2005）により計算。

(109) 鳥取県議会（2009a）で平井知事は、少人数学級制を実施している 11 県のうち 9 県が、指導方法工夫改善加配を活用していると答弁している。

(110) 片山前知事は、2015 年の著書の中で、非正規教員任用の多用について次のように語っている。「教員の非正規化が進行している理由の一つは、該当の府県が教育財政をケチっていることにある。国の方では一定の基準に従い、児童生徒数に応じて正規教員を配置できるように財源を工面してこれらの府県にも配分している。ところが、府県の方で独自に教員を正規から非正規に置き換えると、一人当たり 400 万円ほど節約できるのだという。節約といえば聞こえはいいが、ありていにいえば教育財源のネコババである。これを主導しているのは、当人にその自覚があるかどうかは別として、府県知事たちである。（中略）府県が勝手に小中学校の教員を非正規に置き換えられる仕組みはあまりにも理不尽である。小泉政権当時の三位一体改革によって、こんなネコババがまかり通るようになったのだが、国は早急にこれをもとに戻して理不尽を解消すべきではないか」（片山 2015, pp.87-88）この見解は、知事退任から 8 年後のものとはいえ、知事として自身の行った教育行政政策と、当時の総額裁量制への評価とは矛盾するものであり、平井県政への批判とも受け取れる内容となっており、興味深い。

(111) 地方自治法 172 条 3 項は、「職員の定数は、条例でこれを定める。

ただし、臨時又は非常勤の職については、この限りではない」としており、臨時・非常勤の職は、定数条例上の定数にカウントされない。

(112) 筆者が行った鳥取県教育委員会事務局東部教育局へのメールによる構造的インタビューの回答（2021 年 10 月 14 日）。

(113) 少人数学級のための教員は、総計 203 人となった（鳥取県教職員組合 2012，pp.18-19）。

(114) 県単教員数＝教員実数―教員標準定数で計算。

(115) 筆者が行った鳥取県教育委員会事務局東部教育局へのメールによる構造的インタビュー調査の回答（2021 年 10 月 14 日）。

(116) 児童生徒が減少していく中で、これは一度採用すると 35 年間雇用をするということも出てくるわけでございまして、退職者の状況と、生徒数の見込み、そうしたものを勘案しながら採用者を決定していく。その時々に必要な人数を全て正職員で埋めてしまうと、ある年、全く新しい職員を採用できなかったり、あるいは、実際に今勤務しておられる方にやめていただかないと採用ができないというような状況が生じてくるわけでございまして、実際、過去にそういう状況があって、退職手当なども優遇措置をつくって、早期退職をしていただくようなこともやっていた時代もあるわけでございまして、そうしたことも含めて、いろいろ定数管理というものを考えていく」（鳥取県議会 2018）

(117) 筆者が行った鳥取県教育委員会事務局東部教育局へのメールによる構造的インタビュー調査回答（2021 年 11 月 30 日）。

(118) 国家公務員の給料を基準として地方公務員の給料水準を表す統計上の指数である。地方自治体の職員構成を国の職員構成と仮定して算出され、地方公務員の学歴別、経験年数別の平均給料月額に国の各区分の職員数を乗じて得た総額（仮定給料総額）を国の実俸給総額で除して算出される。県費教職員はこの算定に含まれないが、おおよその目安として例示した。

(119) 筆者が行った鳥取県教職員組合井上匡央委員長への半構造的インタビュー調査（2021 年 12 月 10 日）。

(120) 鳥取県教職員組合総会議案では、講師の昇給上限が毎年 4 号ず

つアップし、賃金改善が進んでいる（鳥取県教職員組合 2019, 14 頁）ことが確認できたが、それ以外の大幅な給与費改善は確認できていない。この点については、今後の課題である。

(121) 筆者が行った高知県教育委員会事務局小中学校課の担当者 2 名に対する半構造的インタビュー（2022 年 10 月 18 日）。

(122) 筆者が行った元高知県教育長中澤卓史氏に対する半構造的インタビュー（2022 年 10 月 18 日）。

(123) 筆者が行った高知県教職員組合書記次長石川眞人氏（2022 年 8 月 22 日、10 月 19 日）、副委員長畑山和則氏（2022 年 8 月 22 日）に対する半構造的インタビュー。

(124) 高知県教育行政のデータを高知県教職員組合より入手。使用許諾済。

(125) 高知大学のホームページに「令和 2 年度教員採用者、公務員採用者数」が掲載されていた（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）が、現在は削除されている。

(126) 2022 年度以降は第 3 学年より国の制度として 35 人学級化が進行し、県単独でカバーする学年が減っている。

(127)「公立学校教職員の人事行政状況調査」（文部科学省統計 c 2015-2022）は、2014 年度以前の統計が校種別教員や 1 ヶ月以上の病気休暇取得者を区別して調査されていないため、2015～22 年度のみでグラフ化した。発生率は、高知県、全国それぞれに、「学校基本調査」（文部科学省統計 a）の公立小中学校の教育職員本務者数に対する病気休暇・休職者数との比を計算した。教育職員には、栄養職員、学校事務職員は含まれない。

(128) 文部科学省公開文書 h による。

(129) 筆者が行った宮城県教育委員会教育庁義務教育課担当者 3 名、教職員課担当者 1 名に対する半構造的インタビュー（2023 年 8 月 31 日）。

(130) 筆者が行った仙台市教育委員会教育局教員人事部教職員課の担当者に対する半構造的インタビュー（2023 年 8 月 31 日）。

(131) 筆者が行った宮城県教職員組合執行委員長渡辺孝之氏、書記長の横山頼義氏（2023 年 7 月 2 日）に対する半構造的インタビュ

ー。

(132) 筆者が行った仙台市教職員組合書記長阿部菜知子氏（2023 年 9 月 1 日）に対する半構造的インタビュー。

5.　結論

本論の目的は、2000 年代初頭から開始された義務教育費国庫負担制度に関わる一連の制度改正により、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調査することによって、義務教育財政の分権化の成果と課題を実証的に明らかにすることであった。以下に、そのまとめと考察を行う。

5.1.　調査結果のまとめ

グローバル経済が進行する中、1990 年代以降に新自由主義が台頭した。先進資本主義諸国が「国民競争国家」化していく中で、新自由主義的な福祉国家的政策の見直しが開始され、社会権保障としてのナショナル・ミニマム・スタンダードの切り崩しが行われた。そのための政策として地方分権化と規制改革が採られ、日本の教育界にも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。

激しい議論の末、義務教育費国庫負担制度は、新自由主義的な全面的解体は免れて、その「根幹を維持」したものの、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中、かろうじて成立していた教育のナショナル・ミニマム・スタンダードを規制改革する法制度改正が相次いで行われた。

教育研究者の大多数は、政府の新自由主義的な行政改革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は、見解の相違が存在した。地方分権をめぐっては、従前より、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が争点となっており、「市民自立自助型分権論」と「新福祉国家型地方自治論」に分岐した研究的立場は、義務教育財

政の分権化の評価にも反映していた。

本論では、開始から 20 年以上が経過した義務教育財政の分権化によって、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、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、先行研究で提起されていた論点についての実証的な検討を試みた。

三位一体改革時の議論の争点から導き出した〈研究課題 1〉「三位一体改革による制度改正の結果、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」についての調査結果は、以下の通りである。

財政データの分析の結果、義務教育財政の分権化により教職員給与費の保障制度が不安定化し、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。多くの自治体は教職員給与費支出の「上乗せ分」を削減し、総額を下回る自治体数が拡大していた。その結果、義務教育費国庫負担金を政府に返納する自治体が拡大していること、自治体の財政力が施策差拡大の要因と考えられることは、ナショナル・ミニマム保障の後退を示す象徴的な事例と言える。

教員給与優遇規定の存在にも関わらず、文科省は、総額裁量制に定められる省令基礎給料月額を減額し続け、ナショナル・ミニマム・スタンダード自体を引き下げた。また、教職員給与水準の決定の完全条例委任と総額裁量制の導入は、自治体の教職員給与水準に関する裁量権を拡大したが、制度改正は総じて給与水準低下の方向に作用した。

次に、三位一体改革時の議論の 2 つめの論争点から導出した〈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」に関する調査結果は、以下の通りである。

義務教育財政の分権化は、地方裁量権を拡大し、自治体独自の教育施策実施を後押しした。特に「先進」と評価された自治体が競うよう

に実施した独自の少人数学級制は、拡大した裁量権を活用し実現した教育の「ローカル・オプティマム」の象徴とされ、模範とされた。

ただ、自治体独自の少人数学級制は、都道府県・政令市費負担の教員だけでなく、規制改革によって活用が可能となった指導方法加配の少人数学級制への「加配定数振替」教員や、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」を行使し、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」に調達した教員によって実施したことで、自治体は、定数を大幅に上回るほどの独自の教職員増を行わなくても実施可能となった。

これらのことは、教職員標準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、それらの施策のほとんどは、増学級数に対し過少な教職員の配置、非正規任用の多用、給与費負担の抑制・削減など、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た。

また、総額裁量制は、文科省が省令基礎給料月額を減額し教職員給与費の全国的水準自体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た。しかし、自治体は、教員確保の困難化などから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様子も明らかになった。

近年は、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、多くの指導方法加配の予算が転用され、また、指導方法加配の活用方針が自治体裁量による T.T.、少人数指導や独自の少人数学級制から、使途を限定した小学校専科指導（「教科担任制」を含む）などへシフトしている。これまで自治体独自施策実施の要となってきた指導方法加配の配当が減少し、活用における自治体の裁量幅も狭められる中、自治体の独自教育施策実施の自由度は実質的に縮小されて、施策の多様性や自発性の発揮が損なわれている。その結果、教育の「ローカル・オプティマム」の象徴であった地方裁量少

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。

従来の独自施策を維持、拡充しようとする自治体は、自治体裁量に関わる予算の縮減のため、ある特定領域におけるナショナル・ミニマム・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。

さらに、〈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・オプティマム』を実現したのか」について統計調査と事例研究により実態調査を行った結果は、以下の通りである。

増学級率は、ほとんどすべての地域で毎年度 100%を超えており、地域間で比較すると、鳥取県（111.1%）から大阪市（100.8%）までの施策差が確認された。定数充足率は増学級率の値ほど高くなく安定し、一部積極的な地域を除き施策差は小さいため、ほとんどの自治体が、増学級数に対し過少な教職員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。実数が定数を下回る地域が一定存在し、近年増加傾向であることから、それらの自治体では、定数を充足しない過少な教職員実数で独自の少人数学級制を実施している実態も明らかとなった。政策的非正規率は増え続けており、その施策差は比較的大きく、少しずつ拡大していたが近年は縮小傾向にあることが見出された。

それらの教育条件整備指標と財政指標との相関係数を計算して考察した結果、財政状態に余裕のある都道府県・政令市は、少人数学級制など学級を増やす施策を行いやすいこと、児童生徒密度の高い都道府県・政令市にとっては、独自教育施策として少人数学級制を採用しにくいこと、教職員を独自に標準定数以上に任用する場合は、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・オプティマム」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ミックスにより、6 つのクラスタと東京都、鳥取県の特異事例に分類することができた。

次に、鳥取県、高知県、「宮城県」・仙台市の教育条件整備行政の事例研究により、自治体が目指した教育の「ローカル・オプティマム」の成果と課題について検討した。どの自治体も、地方分権改革により拡大した裁量権を発揮しようとしていたが、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、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」を行使し、指導方法加配の一部を少人数学級制に活用し、新規正規教員採用数を抑制して臨時的任用教員を増やし、「定数くずし」や国の補助事業などを活用して非常勤講師を増やすこと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た。

財政力に乏しい高知県や「宮城県」においても、鳥取県と同様に制度「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、教職員の教育行政への不満の高まりや、教職忌避による教員不足・未配置などを生じさせていることも明らかになった。高知県では教員を配置する予算を確保しても教員不足のため配置することができず予算を使い残してしまい、それに対応して加配申請数をセーブし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・ミニマム・スタンダードを上回る施策を「上乗せ・横出し」する行政を行っていた。だが、同じ宮城県下で、仙台市と「宮城県」の施策差は拡大しており、居住する自治体の財政力によって教育条件整備行政に大きな施策格差が生じることは、法の下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においては、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、事例研究において検討した鳥取県の片山・平井県政、高知の尾崎県政は、脆弱な財政力にもかかわらず、積極的な教育条件整備行政を展開していた。こうした教育重視の県・市政の経験と、その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政策は、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ものである。

しかし、自治体首長や当局が、「ローカル・オプティマム」として「上乗せ・横出し」する独自施策を実施するために、予算措置のプライオリティを上げて独自施策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・ミニマム・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、独自施策が持続しなかったりする現象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た。

5.2. 調査結果の考察

現在の教育行政や学校教育に大きなインパクトを与えている義務教育財政の分権化に関する実証的研究は、教育ガバナンスの変化と自治体の政策選択の拡大による「先進」施策と評価された自治体独自の少人数学級編制や非正規教職員などの研究を中心に分野別に行われてきた。だが、「2000 年代初頭に着手された自治体の改革はそろそろ検証すべき時期である」（雪丸・青木 2010, p.246）とされながら、未だ本格的な実証的総括が十分に行われたとはいえない状態である。

従来の研究においては、義務教育財政の分権化によって進められた、国からの財政移転における特定財源の国庫負担金割合の縮減と一般財源交付金割合の増加、法令基準の拘束力を緩和する規制改革、自治体による法令の「書き換え」を可能とする条例制定権の拡大などの政府

の政策に対しては、自治体施策の自由度を高め、「先進」的な自治体施策を生み出した要因として肯定的に評価する傾向が強かった。

また、義務教育財政の分権化により可能となった「減らす自由」の活用と制度の「下回り運用」の結果として表れた教職員の非正規化などの問題にも、「総額裁量制の『意図せざる結果』」（青木 2013, p.68）、「財政逼迫という制約下でのやむをえざる選択として生じている“自由”」（萩原・村上 2012, p.21）などと、やや妥協的な評価も見られた。

義務教育財政の分権化を包括的に総括した研究は未だ行われていないが、青木栄一は、2013 年に『地方分権と教育財政：少人数学級制の政策過程』を著し、その総括に一定取り組んだ。2013 年 10 月 26 日に行われたシンポジウムにおいて、「分権したらどうなった？」という問いに対し、青木（2015, p.24）は、「行政上の分権は進んだ」、「都道府県の知事が教育に関する財政資源をやりくりするようなことが増えた」、「政策選択の自由度が高まりました」と回答した後、以下のように述べた。

> 条件整備面－外的事項について先ほど申し上げましたように維持されています。ナショナル・ミニマムの維持機能はありますし、上乗せ・横出しも可能になっていますので、非常に肯定的な評価があります。ただ、非常勤講師、非正規雇用が教員の中で増えていることについては問題視する場合があります（前掲書, p.26）。
>
> 当初は、上乗せ・横出しといわれることをやって（首長の－引用者注）名前を売りました。非常勤であれなんであれ、少なくとも人を増やしたということを、自腹を切る決断をした市長あるいは県知事が有名になりました。これは、行政的な分権と合わせて財政的な分権があったという効果だろうと思います。そのあとは、引き下げという面で、これはひっそりと行われています。上乗せするときは大々的にやって、下げるときはひっそりということになるのですが、これは分権の直接的な帰結というよりは、お金が無い時代になったからだと思います（前掲書, p.35）。

そして、「分権危惧論への教育行政学からの回答」として、「私なりの結論としては、どちらか二択で究極の選択をしてくださいといわれれば、とりあえず『(分権しても－引用者注）大丈夫』という答えにしておきます」（前掲書, p.36）と述べた。

しかしながら、この講演が行われた 2013 年度以降には、改正された制度を「下回り」運用して自治体が「安上がり」に教育施策を実行することにより生じる教職員標準定数の未充足、教職員給与支出実額の総額下回り、義務教育費国庫負担金返納、教職員非正規任用などがさらに増加し、教員不足・未配置の進行や自治体自らの定数削減などの深刻な実態が顕在化してきた。また、自治体首長や当局が政策上重視する独自教育施策への傾斜予算配分は、「上乗せ・横出し」行政を実現する一方で、当該施策の捻出のために他の予算が削減され、ナショナル・ミニマム・スタンダードを確保できなくなったり、首長交代や政策変更により持続不可能となったりする現象も確認されている。そして、自治体の財政力による施策格差が広がる傾向にある。

本論の調査が明らかにした、これらのナショナル・ミニマム・スタンダードの後退は、様々な教育法[(133)]の目的として規定されている「教育の機会均等と義務教育水準の維持向上」に反する教育行政であり、地方分権といえども、地方財政が困窮化しようとも合理化できるものではない。それらは、義務教育財政改革論議の中で当初から危惧、警告されていたことでもあり、義務教育財政の分権化の必然的帰結と言わざるを得ない。

さらに、地方分権改革によりもたらされた自治体裁量権の拡大は、自治体の実情に合わせた「ローカル・オプティマム」の実現を期待されたが、そのために、様々な方法での「減らす自由」の行使と制度の「下回り運用」が行われていることが明らかになった。

また、文科省による省令基礎給料月額など教職員給与単価の相次ぐ引き下げは、改革当初に自治体の評価が高かった「減らす自由」をこれ以上行使できないほど低水準まで削減し続けている。活用方法にお

いて自治体の裁量性が高く、「振替」により少人数学級などにも活用可能されてきた指導工夫加配は、文科省の政策転換により活用方法を小学校専科指導（「教科担任制」を含む）に限定する方向にシフトされようとしている。その結果、「先進自治体」の教育の「ローカル・オプティマム」の象徴とされてきた自治体独自の少人数学級制は、小学校全学年 35 人学級制の完成とともに終焉を迎えようとしている。もはや、これらの政策は、自治体の裁量権を実質的に制約し、本来の地方分権の目的とは逆の方向に作用していると言えよう。

中央集権的な政策によって、戦前のような教育の国家統制が図られることがあってはならないものの、本論の調査が明らかにした新たな知見は、中央集権的な教育財政法制により教育の地方自治が阻害させられてきたとの従来の通説に再考を促す。

それは、学校教育を自治体が自らの財源と裁量権で自由に維持管理していくといった、単純な自己決定・自己責任による地方自治像では、ナショナル・ミニマム・スタンダードを確保することは不可能であることを示している。

すべての自治体が、すべての領域においてナショナル・ミニマム・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・オプティマム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、その実施に必要となる財源を国が保障し、かつ、自治体が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が求められる[(134)]。

今後の教育条件整備研究は、地方分権改革下における義務教育財政の実証的分析の上に立って、包括的な教育条件基準立法と教育財政立法とその総合的、計画的実施のあり方を探り、構想することが課題となる。

義務教育国庫負担制度見直し論議の中では、将来的にあるべき教育財政制度の対案が提起されていたが、本論における研究結果は、それらの議論をさらに発展させることに貢献するものである。そこで、今

後検討すべき論点について、本論により得られた知見をもとに考察したい。

まず第 1 に、立法論上の問題として、教育条件整備基準が、現行法制のような国・自治体の財政事情に制約される財政的な算定標準ではなく、教育の目的や条理に基づく教育的ニーズを充足するための最低基準として明確に設定されるべきである。

教育費負担は多国籍企業の資本形成には直接貢献しないため、「国民的競争国家」のコストとみなされやすく、財政移転量を削減、あるいは、国策の遂行に貢献する限りにおいて支出するという政治的な力が働きやすい。その結果、本論の調査結果が示すように、国家財政の事情に制約されるかたちで義務教育費国庫負担制度を不安定化し、教育条件整備責任を自治体に転嫁するような政策がとられた。その上、省令基礎給料月額の削減により教職員給与におけるナショナル・ミニマム・スタンダード自体が引き下げられてきた。

これらの実態を鑑みれば、あるべき教育費移転量の算定は、やはり、教育的必要と財政的制限とを調整した「妥当な規模と内容」（義務標準法 1 条）などでなく、「教育的必要性」を充足するための最低基準として明確に設定されるべきであろう。

世取山（2012, p.17）が「教育的必要性の内実は、子どもの権利および教育学の最新の成果にもとづいて決定されるべきもの」としていることについて、井深（2020, p.1282）は「教育的必要」を一義的に決定できるほど教育学は成熟しいないと論難していた。しかし、教育学の成果と可能性を否定、諦観し、財政的制約を前提としてナショナル・ミニマム・スタンダードの未充足を許容する「教育平衡交付金制度」構想では、教育条件整備が財政状況に従属してしまい、教育のナショナル・ミニマム保障を実現することができないのではないか。

特に、現在の学校現場の教育困難な状況を打開し、子どもの教育権を保障するためには、学級編制や教職員定数・配置、教職員給与などの教育条件の整備拡充が切実に求められている。教育現場の実態や子どもたちの成長発達の姿が要請する教育ニーズを充足し得る、領域ご

との科学的・体系的な教育条件の最低基準の具体的内容とその設定のあり方を検討することは、教育学の喫緊の課題となっている。

次に、立法論上の第 2 の問題として、教育費の財政移転制度は、自治体のナショナル・ミニマム・スタンダードを充足するために支出を義務づけるものであるべきである。そして、教育条件のナショナル・ミニマム・スタンダードの達成のためには、法的規制により財政執行上の「減らす自由」「下回り運用」を制限、禁止し、自治体の行政裁量権は最低基準を上回る「ローカル・オプティマム」の実施場面でのみ発揮する仕組みを整えるべきである。

義務教育財政の分権化は、新自由主義的な見地から国が教育条件整備義務から後退し、自治体にその責任を転嫁する方策として、義務教育費国庫負担制度に関わる制度改正を行い、国の教育財政負担を削減してきた。その結果、ナショナル・ミニマム・スタンダード確保のための財政制度を不安定化させた。

自治体は、地方分権改革により拡大された裁量権を、少人数学級制などの独自教育施策実施のために行使する一方、国の財政保障が弱まる中で、教育条件の劣悪化を伴う「減らす自由」としても行使している。その結果、自治体が実現した教育の「ローカル・オプティマム」の実態は、地方分権改革が目標としていた、「ナショナル・ミニマム・スタンダード達成の上に上乗せ」したものとはならず、特に教職員の負担や賃金・労働条件に犠牲を強いるかたちで成立していることが明らかになった。

井深は、「ナショナル・ミニマムの部分も含めて、最終的には、義務教育に要する経費の財源は総て一般財源化し、地方税収入等と地方財政調整制度によって賄うべき」（井深 2020, p.1286）との立場に立つ。しかし、「新自由主義的地方分権の見地から進められている義務教育費国庫負担制度の解体は、地方財政調整制度（地方交付税交付金制度）の財政保障機能の縮小を伴っており、義務教育における機会均等を重大な危機に直面させる」（前掲書, p.1274）ため、義務教育費国庫負担金の一般財源化論に対する批判は「当面の受益者負担主義政

策に基づく一般財源化が、義務教育の縮小と深刻な地域間格差問題を引き起こす蓋然性が高い点に照らせば、十分な根拠を有する」（前掲書, p.1275）と述べていた。

義務教育財政の分権化の結果、まさに井深が危惧したような「義務教育の縮小と深刻な地域間格差問題」が惹起している実態の前では、地方分権といえども、自治体裁量権の発揮と合理化してナショナル・ミニマム・スタンダードを下回るような教育行政を容認することはできない。

そして、その上に必要となる第 3 の問題は、教育の地方自治を発展させる住民自治のあり方である。国民の教育権を保障するために国や自治体が教育条件整備義務の責任を果たすことを住民自ら求めることが、教育の地方自治確立にとって重要だからである。

義務教育の発展のためには、教育財政の地方自治の創造により教育の平等実現を展望する必要がある。そのためには、教育条件整備基準として機能しうる学校基準法の制定とその財源保障措置制度の整備が肝要である。しかし、それらによる教育条件整備行政における法制度と運用は、教育の専門性にもとづく学校自治と住民自治によって絶えず検討・検証され、教育条件基準の追加・更新へと発展させられていくことが望まれる。

ナショナル・ミニマム・スタンダードを充足させた上に、地域の実情に合わせた「上乗せ・横出し」施策による「ローカル・オプティマム」が各地で豊かに実践され、その内容がやがて、すべての国民に保障されるナショナル・ミニマム・スタンダードへとさらに発展させられていく好循環を作り出すことは重要である。自治体の独自少人数学級制の実践が、しだいに全国に拡大して 2021 年の義務標準法改正による小学校全学年での 35 人学級として発展させられたことは、教訓的である。

しかし、必要な教員数を確保せず実施されることで起きている教員の多忙化や、非正規教職員増といった負の側面を併せ持つ自治体独自少人数学級制の実践の実態を十分に認識できず、多くの住民が「先進」

施策と評価してきたことは、義務教育における地方分権改革が、未だ教育の住民自治を十分に発揮したとはいえない、「未完の改革」の途上であることを示している。

こうした教育現場に表れている実態から、教育の「ローカル・オプティマム」の内容を、住民が慎重に検討・検証していくことが求められる。その上で、団体自治と住民自治によって、より良い教育施策へと改善し続けることこそが、教育の地方自治の発揮である。その意味では、教育条件整備のナショナル・ミニマム・スタンダードを各領域において充足しているかを実証しようとした本研究には意義があると言えるだろう。

今後は、既存の教育委員会、学校事務職員制度、PTA などをとらえ直し発展させていくことや、戦後改革期の公選制教育委員会や地方財政委員会のような組織の再検討、「上積み・横出し」施策である「ローカル・オプティマム」の内容の条例化の検討などを行うことも研究上の課題となる。

最後に、最大の課題となるのは、ナショナル・ミニマム・スタンダードを達成しローカル・オプティマムを実現しうる財源確保に関する税財政のあり方である。

井深は、「あるべき義務教育財政制度の実現は、単独で展望することはできず、財政危機を克服していく展望下で初めて現実的でありえる」（前掲書，p.1277）とし、「新福祉国家型財政の下で所得の垂直的再分配機能が強化されれば、あるべき義務教育財政の基礎となり得るだろう」（前掲書，p.1278）と述べている。そして、「新福祉国家型地方自治論」者の平岡（2013，p.219）の、①ナショナル・ミニマムに対する国家責任を明確にする法定化、②ナショナル・ミニマムのみでは不十分な基本的人権保障のための国と自治体との役割分担と連携、③画一的な財政保障に限らない自治体独自の最低行政水準の設定と自主的な課税による財源確保という提案には、「大筋において了解し得る見解と言える」（井深 2020, p.1283）と評価している。

つまり、新自由主義型分権論に対抗する、あるべき教育財政制度を

構築するためには、「市民自立自助型分権論」にも「新福祉国家型地方自治論」にも、「国民国家の黄昏」現象による福祉国家の危機論の克服、超克のための方策が求められている。そのためには、グローバルな富の偏在の再分配の仕組みと実践、そして、国際的連帯行動を必要とする。それは、一国のみでは完結しない、実に困難な課題ではあるが、グローバル経済進展による財政危機を前提とする新自由主義的分権論に対抗しようとするならば、避けて通れない挑戦的研究課題となる。

---

(133) 義務教育費国庫負担法、義務標準法、人確法、公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準に関する法律など。

(134) これらの結論は、世取山（2012, pp.19-22、2014, p.247）、世取山・高橋・岩井（2012, pp.477-479）の主張と一致する点が多い。しかし、筆者が会長を務めている「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」は、山﨑他（2010, pp.128-141）などにより、学級編制や教職員定数、教職員給与費の分野に限ってではあるが、世取山らとほぼ同様の主張を行ってきている。

引用参考文献一覧

資料・統計（議会、行政、研究機関等）

愛知教育大学・ベネッセ教育総合研究所　2016　「HATO プロジェクト　愛知教育大学　特別プロジェクト　教員の魅力プロジェクト　教員の仕事と意識に関する調査」, https://www.aichi－edu.ac.jp/center/hato/mt_files/p4_teacher_image_2_160512.pdf（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

国会会議議事録　2009　「第 171 回国会　衆議院　文部科学委員会　第 6 号　平成 21 年 4 月 8 日」, https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=117105124X00620090408&page=1&spkNum=0&current=－1（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

国土交通省　1962　「全国総合開発計画」,https://www.mlit.go.jp/common/001135930.pdf（最終閲覧 2024 年 10 月 23 日）.

厚生労働省　2003　「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003（概要）」, https://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/07/s0728-5d.html（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

高知大学　2024　「大学の沿革」, https://www.kochi-u.ac.jp/outline/enkaku.html（最終閲覧 2024 年 11 月 29 日）.

高知県議会会議録　1995　「平成 7 年 2 月定例会（第 232 回）03 月 07 日－05 号　塚地議員質問」,https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefkochi/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=494&council_id=1&schedule_id=6&view_years=1995（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）.

高知県議会会議録　2008a　「平成 20 年 12 月定例会（第 300 回）12 月 10 日－03 号　中澤教育長答弁」, https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefkochi/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=494&council_id=578&schedule_id=4&view_years=2008（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）.

高知県議会会議録　2008b　「平成 20 年 12 月定例会（第 300 回）12 月 10 日－03 号　田頭議員質問」, https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefkochi/SpMinuteView.html?power_user=false&tena

nt_id=494&council_id=578&schedule_id=4&view_years=2008（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）.

高知県議会会議録　2015　「平成 27 年 6 月定例会（第 332 回）07 月 01 日－02 号　田村教育長答弁」,https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefkochi/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=494&council_id=1003&schedule_id=3&view_years=2015（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）.

高知県議会会議録　2018　「平成 30 年 6 月定例会（第 344 回）06 月 27 日－02 号　伊藤教育長答弁」, https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefkochi/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=494&council_id=1112&schedule_id=3&view_years=2018（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）.

高知県議会会議録　2022　「令和 4 年 2 月定例会（第 361 回）03 月 02 日－02 号　伊藤教育長答弁」, https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefkochi/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=494&council_id=1323&schedule_id=3&view_years=2022（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）,

高知県立女子大学　2022　「沿革」, https://www.u-kochi.ac.jp/site/daigaku-annai/intro-hist.html（最終閲覧 2024 年 11 月 30 日）.

文部科学省　1993　教員定数のあり方に関する調査研究会議「今後の教職員配置について：個に応じた多様な教育の展開のために」　文部科学省初等急騰教育局初等中等教育企画課編　『教育委員会月報』44 巻 13 号,第一法規, pp.22-33.

文部科学省　2005　教職員配置等のあり方に関する調査研究協力者会議「(第 2 回）配布資料　30 人学級等の実施について（鳥取県教育委員会)」, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/029/shiryo/05061101/s002.htm（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

文部科学省　2010　「新・公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（案)」(2010 年 8 月 27 日）, https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2010/09/02/1297156_01.pdf（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

文部科学省　2017a　「総額裁量制の導入について」,https://www.m

ext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/__icsFiles/afieldfile/2017/09/14/1394395_04.pdf（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

文部科学省　2017b　「総額裁量制について」, https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/__icsFiles/afieldfile/2017/09/14/1394395_03.pdf（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

文部科学省　2007　「栄養教諭の配置促進について（依頼）」（2007 年 7 月 11 日 19 文科ス第 156 号）, https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/eiyou/04111101/011/001.htm（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

文部科学省　2021　義務教育 9 年間を見通した指導体制のあり方等に関する検討会議「義務教育 9 年間を見通した教科担任制のあり方について（報告）」, https://www.mext.go.jp/content/20210729-mxt_zaimu-000015519_1.pdf（最終閲覧 2022 年 4 月 29 日）.

文部科学省統計 a　2002-2023　「学校基本調査」, https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528（最終閲覧 2024 年 4 月 29 日）.

文部科学省統計 b　2000-2022　「地方教育費調査」, https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400202&tstat=000001011660（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

文部科学省統計 c　2015-2022　「公立学校教職員の人事行政の状況調査について」
,https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1318889.htm（最終閲覧 2022 年 11 月 14 日）.

文部科学省統計 d　2024　「令和 4 年度教員免許状授与件数等調査結果について　免許状授与件数（都道府県別）」
, https://www.mext.go.jp/content/20240305-mxt_kyoikujinzai02-000034403_11.pdf（最終閲覧 2024 年 11 月 14 日）.

文部科学省統計 e　2024　「令和 4 年度教員免許状授与件数等調査結果について特別非常勤講師の届出状況（都道府県別）」
, https://www.mext.go.jp/content/20240305-mxt_kyoikujinzai02-000034403_14.pdf（最終閲覧 2024 年 11

月 14 日）.
内閣府　2002a　「地方分権改革推進会議　事務・事業のあり方に関する中間報告：自主・自立の地域社会めざして」（2002 年 6 月 17 日）, https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/020617main.pdf（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.
内閣府　2002b　「経済財政諮問会議（平成 14 年第 32 回）議事次第　遠山臨時議員資料」（2002 年 10 月 31 日）, https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11670228/www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2002/1031/item6-1.pdf（最終閲覧 2024 年 11 月 29 日）.
内閣府　2009　「地方分権改革推進委員会　第 3 次勧告：自治立法件の拡大による『地方政府』の実現へ」（2009 年 10 月 7 日）, https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/091007torimatome01.pdf（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.
内閣府　2010　「地域主権戦略大綱」（2010 年 6 月 22 日）, https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf（最終閲覧 2024 年 10 月 21 日）.
内閣府　2012　「『新しい公共』　New Public Commons」, https://www5.cao.go.jp/npc/（最終閲覧 2024 年 10 月 21 日）.
参議院　1993　「地方分権の推進に関する決議」（1993 年 6 月 4 日）, https://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryou/ketsugi/126-22.html（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.
総務省　2018　「平成 30 年都道府県財政指数表」, https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H30_chiho.html（最終閲覧 2024 年 11 月 30 日）.
衆議院　1993　「地方分権の推進に関する決議」（1993 年 6 月 3 日）, https://www.cao.go.jp/bunken－suishin/archive/category04/archive－19930603.html（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.
地方 6 団体　2004　「国庫扶助負担金等に関する改革提案：地方分権推進のための『三位一体の改革』」（2004 年 8 月 24 日）, https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/2532.pdf（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

鳥取県　2024　「鳥取県の人事行政の運営等の状況」, https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1371059/bessatsu.pdf（最終閲覧 2024 年 11 月 29 日）.
鳥取県議会　2002a　「鳥取県議会議事録　2002 年 03 月 14 日：平成 14 年 2 月定例会（第 9 号）　知事（片山善博君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/8885330?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=539（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.
鳥取県議会　2002b　「鳥取県議会議事録　2002 年 9 月 26 日：平成 14 年 9 月定例会（第 3 号）　（伊藤保君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/8024773?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=567（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.
鳥取県議会　2002d　「鳥取県議会議事録　2002 年 9 月 26 日：平成 14 年 9 月定例会（第 3 号）　知事（片山善博君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/8024773?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=567（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.
鳥取県議会　2003a　「鳥取県議会議事録　2003 年 2 月 26 日：平成 15 年 2 月定例会（第 4 号）　知事（片山善博君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/8075134?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=603（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.
鳥取県議会　2003b　「鳥取県議会議事録　2003 年 9 月 30 日：平成 15 年 9 月定例会（第 5 号）　知事（片山善博君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/8971117?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=639（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.
鳥取県議会　2003c　「鳥取県議会議事録　2003 年 10 月 02 日：平成 15 年 9 月定例会（第 6 号）　知事（片山善博君）」, https://w

ww.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/4754012?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=641（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2004　「鳥取県議会議事録　2004 年 10 月 4 日：平成 16 年 9 月定例会（第 7 号）　知事（片山善博君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/4509727?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=715（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2005a　「鳥取県議会議事録__2005 年 3 月 15 日：平成 17 年 2 月定例会（第 6 号）__教育長（藤井喜臣君）」. https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/4827646?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=753（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2005b　「鳥取県議会議事録__2005 年 9 月 28 日：平成 17 年 9 月定例会（第 4 号）__知事（片山善博君）」. https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/7910496?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=787（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2009a　「鳥取県議会議事録　2009 年 3 月 4 日：平成 21 年 2 月定例会（第 4 号）　知事（平井伸治君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/4280245?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=1113（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2009b　「鳥取県議会議事録　2009 年 9 月 17 日：平成 21 年 9 月定例会（第 2 号）　（鉄永幸紀君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/2629196?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=1157（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2009c　「鳥取県議会議事録　2009 年 9 月 17 日：平成 21 年 9 月定例会（第 2 号）　教育委員会教育長（中永廣樹君）」,

https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/2629196?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=1157（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2011　「鳥取県議会議事録　2011 年 12 月 7 日：平成 23 年 11 月定例会（第 5 号）　（谷村悠介君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/1701105?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=1369（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2012　「鳥取県議会議事録　2012 年 2 月 23 日：平成 24 年 2 月定例会（第 2 号）　（斉木正一君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/2388669?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=1383（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2018　「鳥取県議会議事録　2018 年 12 月 13 日：平成 30 年 11 月定例会（第 8 号）　教育委員会教育長（山本仁志君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/6323319?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=1989（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

鳥取県議会　2022　「鳥取県議会議事録　2022 年 3 月 3 日：令和 4 年 2 月定例会（第 3 号）　知事（平井伸治君）」, https://www.pref.tottori.dbsr.jp/index.php/4180541?Template=doc-one-frame&VoiceType=OneHit&DocumentID=2257（最終閲覧 2023 年 11 月 10 日）.

中央教育審議会　2000　「教職員配置のあり方等に関する調査研究協力者会議　今後の学級編制及び教職員配置について（報告）」（2000 年 5 月 19 日）, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/012/toushin/000501a.htm（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

中央教育審議会　2003　中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会「教育条件整備に関する作業部会（第 1 回）議事録」（2

003 年 9 月 19 日）, https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/287175/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/009/03091901.htm（最終閲覧 2021 年 4 月 29 日）.

中央教育審議会　2005a　「義務教育特別部会（第 9 回）議事録」（2005 年 5 月 10 日）, https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/1264197.htm（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

中央教育審議会　2005b　「義務教育特別部会（第 20 回）議事録」（2005 年 6 月 18 日）, https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/1264205.htm（最終閲覧 2021 年 11 月 10 日）.

中央教育審議会　2005c　「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」（2005 年 10 月 26 日）, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1347054.htm（最終閲覧 2021 年 11 月 13 日）.

財政制度審議会 2016　「『経済・財政計画』の着実な実施に向けた建議」, https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia280518/04.pdf（最終閲覧 2022 年 4 月 13 日）.

文部科学省への情報公開請求により入手した文書

高知県教育委員会　2022　「『教師不足』に関する実態調査　調査票 39 高知県」

文部科学省公開文書 a　2004-2023 各年度版　「標準学級等に関する報告書」.

文部科学省公開文書 b　2007-2023 各年度版　「教職員実数調」.

文部科学省公開文書 c　2007-2023 各年度版　「定数算定表」.

文部科学省公開文書 d　2007-2023 各年度版　「少人数学級に係る加配措置数」.

文部科学省公開文書 e　2005-2022 各年度版　「総額裁量制による算定額」.

文部科学省公開文書 f　2005-2022 各年度版　「現員現給報告書」.

文部科学省公開文書 g　2004-2021 各年度版　「決算等調書」.
文部科学省公開文書 h　2010-2023 各年度版　「加配定数調（事項別・学校種別配置実績」.
文部科学省公開文書 i　「公立義務教育諸学校研修等定数等配置予定数集計表（予算案)」(2007-2023 年度版）.

鳥取県教職員組合より入手した文書

鳥取県教職員組合　2002　「2002 年度・第 56 回定期大会議案集」.
鳥取県教職員組合　2012　「2012 年度・第 66 回定期大会議案集」.
鳥取県教職員組合　2019　「2019 年度・第 75 回定期大会議案集」.

高知県教職員組合より入手した文書

高知県教職員組合　2015-2023　「高知県公立学校 1 ヶ月以上代替教員未配置数」.
高知県教職員組合　2018-2024　高知県県費負担教職員の定数席教員数、常勤代替教員数データ.
高知県教職員組合　2018-2024　高知県講師登録名簿登載希望者数、着任のべ件数データ.

宮城県教育委員会より入手した文書

宮城県教育委員会　2023　「令和 5 年度児童生徒支援全体像〈どこにいても、誰かとつながっている〉」.

仙台市教育委員会より入手した文書

仙台市教育委員会　2022　「教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価の結果報告書」.
仙台市教育委員会　2023a　「35 人以下学級の実施経過について」.
仙台市教育委員会　2023b　「教育職員の定数管理の見通し（令和 5

年 4 月～令和 9 年 4 月)」.

引用・参考文献

相沢英之　1960　『教育費：その諸問題』　大蔵財務協会.

赤井伸郎　2010　「財政学・公共経済学からみた義務教育財政システムの分析視覚と論点」『日本教育行政学会年報』第 36 号　日本教育行政学会, pp.205-207.

青木栄一　2012　「首長による教育政策への影響力行使の態様変化：教育行政学のセレクション・バイアス問題」　日本教育行政学会研究推進委員会編　『地方政治と教育行財政改革：転換期の変容をどう見るか』　福村出版, pp.105-120.

青木栄一　2015　「教育行政への地方分権改革のインパクト」　嶋田暁文・木佐茂男編著、青木栄一・野口和雄・沼尾波子著　『分権危惧論の検証：教育・都市計画・福祉を題材にして』　公人の友社, pp.22-39.

青木栄一　2021　『地方分権と教育行政：少人数学級制の政策過程』　勁草書房.

藤田英典　2004　「義務教育の地域格差は国を滅ぼす：『日本の教育を考える 10 人委員会』の提言より」『教職研修』第 392 号　教育開発研究所, pp.69-72.

藤田英典　2005　『義務教育を問い直す』　筑摩書房.

藤田武夫　1984　『現代日本地方財政史（上巻)』　日本評論社.

福祉国家と基本法研究会・井上英夫・後藤道夫・渡辺治編著　2011　『あらたな福祉国家を展望する：社会保障基本法・社会保障憲章の提言』　旬報社.

A・ギデンズ、佐藤隆光訳　1999　『第三の道』　日本経済新聞社.

D・ハーヴェイ、渡辺治監訳、森田成哉・木下ちがや・大屋定晴・中村好孝訳　2007　『新自由主義：その歴史的展開と現在』　作品社.

原田尚彦　1972　『公害と行政法』　弘文堂.
原北祥悟　2020　「公立小・中学校における非正規教員の任用傾向とその特質：助教諭の運用と教職の専門職性をめぐって」『日本教育経営学会紀要』第 62 号, pp.62-76.
原北祥悟　2022　「公立小・中学校における非正規教員の任用制度に関する研究：教員の身分保障と専門性を手掛かりに」　九州大学学術情報リポジトリ
, https：//catalog.lib.kyushu－u.ac.jp/opac__download__md/4784388/hues0443.pdf（最終閲覧 2022 年 8 月 16 日）.
橋口幽美　2014　「義務教育諸学校における教職員の非正規化について」　日本教育法学会編　『教育法の現代的争点』　法律文化社, pp.202-205.
平井信治　2016　『小さくても勝てる：「砂丘の国」のポジティブ戦略』　中央公論社.
平岡和久・森裕之　2005　『検証「三位一体の改革」：自治体から問う地方財政改革』　自治体研究社.
廣田全男・糠塚康江　1994　「『ヨーロッパ地方自治憲章』『世界地方自治宣言』の意義」『法律時報』第 66 巻第 12 号（通巻 820）　, pp.42-51.
廣田全男・糠塚康江訳・解説　2003　「ヨーロッパ地方自治憲章・ヨーロッパ地域自治憲章草案」　杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編　『資料現代地方自治：充実した地方自治を求めて』　勁草書房, pp.67-84.
廣田全男・野口貴公美訳・解説　2003　「世界自治憲章草案」　杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編　『資料現代地方自治：充実した地方自治を求めて』　勁草書房, pp.91-100.
人見剛　2016　「地方公務員法　第 3 章　職員に適用される基準　第 2 節任用　第 22 条」　晴山一穂・西谷敏編　『別冊法学セミナー新基本法コンメンタール　地方公務員法』　日本評論社, pp.94-98.

J・ヒルシュ、木原滋哉・中村健吾訳　1998　『国民的競争国家：グローバル時代の国家とオルタナティブ（MINERVA 現代経済学叢書 20)』　ミネルヴァ書房.

本多滝夫　2012　「地域主権一括法と『義務付け・枠付けの見直し』」本田滝夫・榊原秀訓・角田英昭・久保貴裕編著　『「地域主権改革」と自治体の課題：行政分野別に考える条例づくり・権限移譲』自治体研究社, pp.9-61.

堀和郎　2004　「総額裁量制の導入により、何が、どう変わるのか」『教職研修』第 33 巻第 1 号（通号 385）　教育開発研究所, pp.38-41.

堀内孜　2004　「義務教育費国庫負担制度の見直しがなぜ必要なのか」『教職研修』第 33 巻第 1 号（通号 385）　教育開発研究所, pp.30-33.

井深雄二　2014　「戦後義務教育費国庫負担制度史研究の現状と課題：時期区分論を中心に」『教育制度学研究』第 21 号　紫峰図書, pp.171-176.

井深雄二　2017a　「義務教育費国庫負担制度と県費負担職員制度の問題構造」『日本教育政策学会年報』第 24 号　八千代出版, pp.80-89.

井深雄二　2017b　「戦後教育改革期における学校基準法案と学校財政法案」『日本教育政策学会年報』第 43 号　八千代出版, pp.104-120.

井深雄二　2020　『現代日本教育費政策史：戦後における義務教育費国庫負担政策の展開』　勁草書房.

池上岳彦　2000　「一般財源主義と自主財源主義」　神野直彦編『分権型税財政制度を創る：使え!!自主財源』　ぎょうせい, pp.26-66.

池上岳彦　2004　『分権化と地方財政』岩波書店.

稲正樹・只野雅人訳・解説　2003　「シャウプ使節団日本税制報告書」　杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編

『資料現代地方自治：充実した地方自治を求めて』　勁草書房, pp.47-55.
稲正樹・只野雅人解説　2003　「行政事務再配分に関する勧告（神戸勧告)」　杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編　『資料現代地方自治：充実した地方自治を求めて』　勁草書房, pp.56-64.
井上英夫　2012　「貧困・格差とナショナル・ミニマムの全体構想」日本社会保障法学会編　『ナショナル・ミニマムの再構築』　法律文化社, pp.1-10.
市川昭午・林建久　1972　『教育財政（戦後日本の教育改革 4)』　東京大学出版会.
市川昭午　2005　「義務教育費国庫負担問題の経緯」『教職研修』第33巻8号（通号392）　教育開発研究所, pp.115-118.
伊藤和衛　1963　「教育財政政策」　吉本二郎他著　『学校と教育政策（教育経営講座第8)』　世界書院, pp.201-232.
神野直彦・金子勝編　1999　『「福祉政府」への提言：社会保障の新体系を構想する』　岩波書店.
神野直彦　2002　『財政学』　有斐閣.
神野直彦・澤井安康編著　2004　『ソーシャル・ガバナンス』　東洋経済新報社.
神野直彦　2010　『「分かち合い」の経済学』　岩波書店.
金井利之　2003　「公立小中学校教員給与の決定方式Ⅳ」　地方自治総合研究所編　『自治総研』第11巻第29号（通号301）　地方自治総合研究所. pp.41-59.
兼子仁　1978　『教育法［新版］』　有斐閣.
兼子仁　1984　「教育条件基準立法案をめぐる法制的前提問題の検討」　日本教育法学会・教育条件整備法制研究特別委員会研究紀要　『教育条件法制研究』第4号, pp.1-8.
苅谷剛彦　2005　「揺らぐ義務教育の将来像：地方分権化と義務教育費国庫負担金制度のゆくえ－」『21世紀フォーラム』第97号

政策科学研究所, pp.8-19.
苅谷剛彦　2006　『教育改革を評価する：犬山市教育委員会の挑戦』岩波書店.
川上泰彦　2012　「『改革』は制度運用に何をもたらしたか：教員人事行政を例に」　日本教育行政学会研究推進委員会編　『地方政治と教育行財政改革：転換期の変容をどう見るか』　福村出版, pp.121-141.
片山善博　2015　『片山善博の自治体自立塾』　日本経済新聞出版社.
上林陽治　2021　『非正規公務員のリアル：欺瞞の会計年度任用職員制度』　日本評論社.
菊地原守　2021　「教員の非正規化の拡大を規定する要因：都道府県の財政構造と学校問題に着目して」『日本教師教育学会年報』第 30 号　教師教育学会年報編集委員会, pp.172-182.
北原保雄　2003　『日本国語大辞典〈第 2 版〉』　小学館.
清原正義　2005a　「義務標準法改正と各都道府県の政策動向」　堀内孜編著　『学級編制と地方分権・学校の自律性』　多賀出版, pp.24-33.
清原正義　2005b　「事例府県における敷衍と市町村の関係　第 9 節 1 鳥取県」　堀内孜編著　『学級編制と地方分権・学校の自律性』多賀出版, pp.139-141.
清原正義　2006　「義務教育の費用負担と比較研究への視点」『比較教育学研究』第 33 号　東信堂, pp.3-14.
国立教育政策研究所　2015　「諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書
,https://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h26/0-2_all.pdf（最終閲覧 2023 年 11 月 14 日）.
小滝敏之　2005　『地方自治の歴史と概念』　公人社.
久保木匡介　2010　「地域主権改革によるナショナル・ミニマムの破壊：『地方の自由度の拡大』は福祉の後退を正当化するか？」

『賃金と社会保障』1525 号, pp.4-13.
窪田眞二　2004　「地方分権、規制改革政策と日本の義務教育」『教育学研究』第 72 巻第 4 号, pp.419-431.
教育行財政研究会　2003　『「学びの社会」の創造へ：分権型システムと普遍的サービスの充実（教育行財政研究会報告)』　アドバンテージサーバー.
前川喜平・寺脇研　2017　『これからの日本、これからの教育』筑摩書房.
松田香南　2018　「教職員配置における加配定数活用方針の変容：文部科学省による教職員定数改善計画に着目して」　名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻　『教育論叢』第 61 号, pp.67-76.
松下圭一　1971　『シビル・ミニマムの思想』　岩波書店.
三輪定宣　1980　「教育財政における教育の条件整備」　日本教育法学会編　『講座教育法 4　教育条件の整備と教育法』　総合労働研究所, pp.131-145.
三輪定宣　2005　「『三位一体改革』と義務教育費国庫負担法をめぐる問題状況」　日本財政法学会編　『地方財政の変貌と法（財政法講座 3)』　勁草書房, pp.127-147.
三輪定宣　2007　「『三位一体改革』と義務教育費国庫負担法」　日本財政法学会編　『教育と財政（財政法叢書 24)』　敬文堂, pp.55-78.
三輪定宣　2012　「義務教育費国庫負担法の歴史、現状と課題」『日本教育法学会年報』第 41 号　有斐閣, pp.5-20.
宮本太郎　2006　「ポスト福祉国家のガバナンス：新しい政治対抗」『思想』第 983 号　岩波書店, pp.27-47.
宮脇淳　2010　『創造的政策としての地方分権:第二次分権改革と持続的発展』　岩波書店.
宮沢俊義　1971　『憲法Ⅱ〔新版〕』　有斐閣.
宮澤孝子　2021　「教育法学における教育条件整備研究の到達点と

課題：学校制度的基準のための教育条件整備行政組織」『日本教育法学会年報』第 50 号　有斐閣, pp.122-130.
宮澤孝子　2023　『福祉国家型教育財政と教育条件整備行政組織：その理論と法制に関する歴史的研究』　エイデル研究所.
宗像誠也　1954　『教育行政学序説［増補版］』　有斐閣.
務台俊介　2004　「半世紀を経て繰り返される義務教育財源論」『自治研究』第 968 号　第一法規, pp.80-110.
内藤誉三郎　1950　『教育財政』　誠文堂新光社.
内藤誉三郎　1953　『教育財政学』　誠文堂新光社.
中川律　「第 5 条（義務教育）第 3 項」　日本教育法学会編　『コンメンタール教育基本法』　学陽書房, pp.151-166.
中川律　2023　『教育法』　三省堂.
中嶋哲彦　2004　「義務教育費国庫負担見直しをめぐる問題：設置者管理・負担主義、国の基礎的教育条件整備責任、国家改造論の不完全性」『日本教育政策学会年報』第 11 号　八月書館, pp.26-34.
中嶋哲彦　2006　「義務教育費国庫負担制度と教育の地方自治：地方分権改革の欺瞞性とその矛盾」『日本教育政策学会年報』第 13 号　八月書館, pp.26-35.
中村文夫　2006　「教育政策評価：義務教育費国庫負担制度を対象にして」『日本教育政策学会年報』第 13 号　八月書館, pp.69-78.
中西啓之　1997　『日本の地方政治：理論・歴史・政策』　自治体研究社.
中田康彦　2002　「自治体における学級編制・教職員配置政策:教育委員会調査から」　桑原敏明編　『学級編制に関する総合的研究』多賀出版, pp.85-109.
行方久生　2004　「義務教育国庫負担金の一般財源化と自治体再編：公教育の動向と『三位一体改革』」『自治と分権』第 17 号　大月書店, pp.72-83.
成瀬龍夫・二宮厚美　2005　「現代の国民生活とナショナル・ミニ

マムの意義」　池上惇・二宮厚美編　『人間発達と公共性の経済学』　桜井書店, pp.161-183.
成嶋隆　2021　「第4条（教育の機会均等）第1項」　日本教育法学会編　『コンメンタール教育基本法』　学陽書房, pp.97-108.
二宮厚美　2009　『新自由主義の破局と決着：格差社会から21世紀恐慌へ』　新日本出版社.
二宮厚美　2011　「いまなぜ福祉国家型地方自治と公務労働を問うのか」　二宮厚美・田中章史　『福祉国家型地方自治と公務労働』大月書店, pp.111-278.
平岡和久　2013　「福祉国家型地方自治のもとでの自治体財政の争点と将来」　二宮厚美・福祉国家構想研究会編　『福祉国家型財政への転換：危機を打開する真の道筋』　大月書店, pp.217-251.
西尾勝　2007　『地方分権改革』　東京大学出版会.
大阪市立大学経済研究所　1992　『経済学辞典〈第3版〉』　岩波書店.
小川正人　1991　『戦後日本教育財政制度の研究』　九州大学出版会.
小川正人　2004　「教育行財政制度のあり方をめぐる論議と実証的検証の必要」『教職研修』第33巻第1号（通号385）　教育開発研究所, pp.11-13.
小川正人　2005　「三位一体改革と義務教育財政制度の改革構想」『日本教育行政学会年報』第31号　日本教育行政学会, pp.20-34.
小川正人　2006　「標準法改革と少人数学級政策：国の学級編制標準40人の改善は実現できるか」　21世紀COEプログラム東京大学大学院教育学研究科基礎学力研究開発センター編　『日本の教育と基礎学力：危機の構図と改革への展望』　明石書店, pp.109-141.
小川正人　2010　『教育改革のゆくえ：国から地方へ』　筑摩書房.
小川正人・山下絢　2007　「義務教育費国庫負担金総額裁量制の運用実態」『東京大学大学院教育学研究紀要』第47巻, pp.471-489.

荻原克男・村上祐介　2012　「地方教育行財政の改革と変容」　日本教育行政学会研究推進委員会編　『地方政治と教育行財政改革：転換期の変容をどう見るか』　福村出版, pp.11-28.
押田貴久　2009　「市費負担教員制度による少人数学級の導入と課題」『教育制度学研究』第 2009 巻第 16 号　紫峰図書, pp.116-129.
佐久間亜紀・島﨑直人　2021　「公立小中学校における教職員未配置の実態とその要因に関する実証的研究：X 県の事例分析から」『教育学研究』第 88 巻第 4 号　日本教育学会, pp.28-42.
佐久間亜紀　2024　『教員不足：誰が子どもを支えるのか』　岩波書店.
関野満夫　2006　『地方財政論』　青木書店.
シャウプミッション編　1949　『税制の改革シャウプ勧告全文：日本税制報告書』　日本経済新聞社.
下村哲夫　2001　「小人数学級に『待った』：長野県小海町『独自』学級編制事件（学校事件を読む 15)」『悠/ぎょうせい編』第 15 巻第 6 号　ぎょうせい, pp.42-45.
糟谷正彦　2004　「『総額裁量制』の本質を吟味せよ」　『教職研修』第 33 巻第 1 号（通号 385）　教育開発研究所, pp.67-68.
高木浩子　2004　「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」　国立国会図書館調査及び立法考査局調査企画課　『レファレンス』第 54 巻第 6 号, pp.7-35.
髙橋哲　2012　「教員給与の法的仕組みと問題」　世取山洋介・福祉国家構想研究会編　『公教育の無償性を実現する：教育財政法の再構築』　大月書店, pp.236-275.
髙橋哲　2022　『聖職と労働のあいだ：「教員の働き方改革」への法理論』　岩波書店.
高見茂　2005　「地方財政改革と教職員定数・学級編制　第 1 節　地方分権の地方財政」　堀内孜編著　『学級編制と地方分権・学校の自律性』　多賀出版, pp.249-257.

武井敦史　2005　「小中学校における加配教員の配置と活用実態」　堀内孜編著　『学級編制と地方分権・学校の自律性』　多賀出版, pp.59-84.
竹内敏子　2021　「第 16 条（教育行政）第 2 項」　日本教育法学会編　『コンメンタール教育基本法』　学陽書房, pp.429-440.
田中重博　2004　「戦後地方財政改革の軌跡」　重森暁・田中重博編著　『構造改革と地方財政：分権税財政システムへの展望』　自治体研究社, pp.125-156.
土屋基規　2017　『戦後日本教員養成の歴史的研究』　風間書房.
遠山敦子　2004　『こう変わる学校こう変わる大学』　講談社.
氏岡真弓　2023　『先生が足りない』　朝日新聞社.
内沢達　1976　「シャウプ勧告の教育財政制度構想について」『北海道大学教育学部紀要』第 37 号, pp.89-107.
内沢達　1984　「教育条件基準と教育財政制度・改革試論」　日本教育法学会教育条件整備法制研究特別委員会　『教育条件法制研究』第 5 号, pp.1-14.
若井彌一　1998　「基準と標準（実例で学ぶ教育法令のキーワード 11（23））」『学校経営』43 巻 10 号　第一法規, pp.79-89.
渡部昭雄・金山康博・小川正人編　志木市教育政策研究会　2006　『市民と創る教育改革：検証:志木市の教育政策』　日本標準.
渡辺恵子　2005　「義務教育費国庫負担制度の『総額裁量制』への移行についての考察」『国立教育政策研究所紀要』第 134 号, pp.129-142.
山崎博敏　2015　『教員需要推計と教員養成の展望』　協同出版.
山﨑洋介・ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会編　2017　『いま学校に必要なのは人と予算：少人数学級を考える』　新日本出版.
山﨑洋介　2021　「真に求められる少人数学級制の内容・方法に関する考察と提言」『日本教育法学会年報』第 50 号　有斐閣, pp.131-139.

山﨑洋介　2023a　「『本格的な小学校高学年教科担任制』導入に関する考察：教員加配定数の分析から」『日本教育法学会年報』第52号　有斐閣, p.133-142.
山﨑洋介　2023b　「公立小中学校非正規教職員に関する考察：法制度的類型と量的動向」『教育学研究』第90巻第3号　日本教育学会, pp.40-52.
山﨑洋介　2023c　「公立小中学校の長時間過密労働と教員定数算定に関する考察：義務標準法『乗ずる数』に着目して」『日本教師教育学会年報』第32号　学事出版, pp.135-147.
山﨑洋介・杉浦孝雄・原北祥悟・教育科学研究会編　2023　『教員不足クライシス：非正規教員のリアルからせまる教育の危機』旬報社.
吉田多美子　2006　「義務教育における少人数学級編制：山形県『さんさんプラン』紹介（現地調査報告）」　国立国会図書館調査及び立法考査局　『レファレンス』第56巻第6号, pp.131-142.
吉岡健次　1987　『戦後日本地方財政史』　東京大学出版会.
世取山洋介　2012　「教育条件整備法なき教育財政移転法制：成立、展開、そして、縮小と再編」　世取山洋介・福祉国家構想研究会編　『公教育の無償性を実現する：教育財政法の再構築』　大月書店, pp.30-110.
世取山洋介・高橋卓矢・岩井桃子　2012　「公教育の無償性を実現する新しい法制の骨格」　世取山洋介・福祉国家構想研究会編　『公教育の無償性を実現する：教育財政法の再構築』　大月書店, pp.477-495.
世取山洋介　2014　「教育財政の地方分権化」　日本教育法学会編　『教育法の現代的争点』　法律文化社, pp.246-249.
雪丸武彦・青木栄一　2010　「分権改革が学校経営に与えたインパクト」『日本教育経営学会紀要』第52号, pp.240-249.

初出一覧

本論を構成する各章の内容は、書き下ろしの部分と、次のような初出論文をもとにしている。ただし、いずれも大幅に加筆・修正を施しており、既発表の拙稿の全体構成をそのまま利用した章はない。そのため、部分的に当該原稿を利用した論文を以下に示す。

序章　地域分権改革を分析する視点としてのナショナル・ミニマム
　書き下ろし

Ⅰ　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
1.公立小中学校教職員給与費支出の動向
　書き下ろし
　1.4、1.5
　　山﨑洋介　2023　「地方分権教育改革における総額裁量制の運用実態：自治体に付与された『減らす自由』の限界」　教育行政学会大会（2023 年 11 月 3 日）自由研究発表資料.

2. 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
　書き下ろし
　2.2, 2.3, 2.4
　2.3.2
　　山﨑洋介　2023　「小学校高学年教科担任制導入に関する考察：教員加配定数の分析から」『日本教育法学会年報』第 52 号,有斐閣, p.133-142.

Ⅱ.　教育条件整備行政の「ローカル・オプティマム」のすがた
3.教育条件整備行政における自治体間の施策差と類型
　書き下ろし

4.自治体「ローカル・オプティマム」の事例研究

4.1

山﨑洋介　2023　「地方分権改革による自治体『ローカル・オプティマム』の検証：鳥取県における教育条件整備行政の分析から」　日本教育制度学会創立 30 周年記念誌編集委員会『日本教育制度学会創立 30 周年記念　日本教育制度学会紀要特別号：教育制度学研究の成果と展望』　IPC 出版センター, pp.349-366.

4.2

山﨑洋介　2023　「公立小中学校における教員の不足・未配置の構造的仕組みと解決策に関する考察：高知県教育行政の事例研究から」　日本教育制度学会課題別セッションⅡ（2023 年 1 月 21）報告資料.

5.結論

書き下ろし

謝辞

35 年間の小中学校の教職生活にピリオドを打ち、コロナ対策のために休校となっていた小学校を後にして、大阪大学大学院人間科学研究科に進学したのは、2020 年の春でした。大学も感染対策のために入校が制限され、約 1 年半はオンライン授業で、研究活動も大きく制約されてしまいました。そんな中で、修士課程、博士課程の 5 年間にわたり、オールド院生の拙い研究を支え続けてくださった園山大祐先生には、心より深く感謝を申し上げたいと思います。

また、博士論文の執筆に当たっては、主査の園山先生とともに、副査の髙橋哲先生、藤川信夫先生に的確なアドバイスをいただき、ご指導いただいたことに感謝を申し上げます。

そして、コロナ感染対策や多忙な業務の中、インタビューへの協力や資料の提供をいただいた、鳥取県教育委員会事務局東部教育局のみなさま、鳥取県教職員組合の井上匡央様、高知県教育委員会事務局小中学校課のみなさま、元高知県教育長の中澤卓史様、高知県教職員組合の石川眞人様並びに畑山和則様、宮城県教育委員会教育庁義務教育課・教職員課のみなさま、仙台市教育委員会教育局教員人事部教職員課のみなさま、宮城県教職員組合の渡辺孝之様並びに横山頼義様、仙台市教職員組合の阿部菜知子様には、ご協力に感謝を申し上げたいと思います。

そして、ゼミにおいて、互いの意見を交流し合い、励まし合いながら共に研究を進めてきた教育制度学研究室の仲間たちにも、大いなる感謝を申し上げます。

その他にも、私の無謀な挑戦を理解し支えてくれた家族を含め、本文には紹介することができなかった多くのみなさまのご理解とご協力のおかげで、この論文が成り立っていることを申し添えます。

学校現場での 35 年間の教職生活を振り返ると、私個人としては、決して「良い教師」ではなかったと反省せざるをえません。そうなる

よう努力は惜しまなかったつもりですが、担当させていただいた子どもたちの顔を思いだすたびに、自責の念に駆られます。しかし、力を合わせて働いた同僚の教師たちはみな、とても「良い教師」たちだったと尊敬しています。問題点がないとは言えませんが、日本の教職員たちは、総じてよくがんばり、大きな教育成果を上げていると、私は基本的に評価をしリスペクトしています。ですから、私は、個人的な力の及ばぬ分、信頼できる「良い教師」たちが、いきいきとその教育力を十分に発揮して教育にあたれる環境や条件をつくることに注力し、総合的により良い教育を行えるよう努力してきたつもりです。

しかし、子どものために献身的に教育に奮闘する教職員たちが、教育困難に思い悩み、責任を追及され、心身を病んだり、途中退職したり、場合によっては命を落としたりする姿を、嫌というほど見聞きしてきました。学校がどうしてこんなに苦しくなってしまうのかを考えた末、それは、個々の教師の力量不足、努力不足のせいではなく、教育現場への補給や条件改善が乏しいことが最大の原因なのではないか、いま学校に足りないのは、愛と情熱ではなく、人（正規教職員）と予算（教育費）なのではないかとの結論に思い至りました。

本論で研究の対象とした地方分権改革期は、まさに私自身が教育現場に身を置き体験してきた時期であり、その実証的総括のための研究は、私たちの学校現場を、教職員の仕事を、苦しいものにさせた教育行政に対する抵抗、異議申し立てでもあったかもしれません。しかし、それは、教員不足・未配置、教職員の長時間過密労働、非正規化の進行などが一層深刻化する現在の学校現場で、苦しみながら奮闘し続けている教職員を救い、危機を迎えている教育の未来を拓く研究になるのだと信じて取り組んでいます。

子どもにとって「良い教師」になりきれないのなら、学校の教育条件を良くすることで子どもと教育に貢献できないかと、あさはかにも考えた私は、教職の傍ら、どうしたら少人数学級を実現できるのか、教職員を増やせるのか、非正規教職員をなくせるのか、教職員の地位と待遇を高めることができるのか、教育費を無償にできるのかについ

て、研究をし始めました。

しかし、調べ始めてみると、教育学において教育条件整備の研究は思いのほか進んでいないことに愕然とさせられました。例えば、義務標準法の研究は、今でこそ徐々に進められつつありますが、今から20 年ほど前に国立国会図書館で「義務標準法」を検索しても、論文は数本しかヒットしませんでした。特に教育財政の研究は低調で、「教育財政学会」は、未だに設立されていません。

そこで、自分たちでなんとか研究をすすめるしかないと決意した全国の仲間たちで集まり、20 年前に立ち上げた「ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会」（以下、調べる会）の事務を中心的に担い、拙い調査研究活動を地道に積み上げてきました。

本論の実証研究に使用したデータは、調べる会が、独自に文科省に情報公開請求し入手した資料に基づいています。それらの資料を分析し、全国各地にでかけて各地の実情を調べ、仲間たちと積み重ねてきた調査研究活動の到達点であるところに、本論の真の意義が存在します。調べる会の仲間たちには、これまでの研究交流に深い感謝を申し上げつつ、本論の完成を共に喜びあいたいと思います。

個人的な思い入れといたしましては、実に拙い研究にも関わらず、私たち調べる会の調査研究活動をおもしろがってくださり、研究上大変お世話になった井深雄二先生と世取山洋介先生のご著書から、多く引用をさせていただきました。偉大なお二人の研究成果に対する私の見解を示すことでご恩に報いたいと思い、執筆いたしました。

地方分権改革下の教育条件整備行政の変容を調査することにより、義務教育財政における地方分権改革を実証的に総括したいという私の挑戦の到達点は、まだまだ不十分なものでありますが、今後も研究を継続し、成果を出していくことによって、お世話になった数多くのみなさま方にご恩返しをしてまいりたいと存じます。

2024.12.3　　山﨑　洋介