

義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き

高 木 浩 子

目 次

はじめに	はじめに
I 国と地方の義務教育費負担の概要	
II 義務教育費国庫負担制度の歴史	
1 明治期の義務教育費負担	
2 市町村義務教育費国庫負担法の成立	
3 義務教育費国庫負担法（旧法）の成立	
4 定員・定額制へ	
5 義務教育費国庫負担制度の廃止	
6 義務教育費国庫負担制度の復活	
7 制度の拡充	
8 見直しの開始	
III 今回の義務教育費国庫負担制度見直しの動き	
1 検討の開始	
2 3大臣合意	
3 平成15年度の制度改革	
4 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003	
5 関係団体の動き	
6 経済財政諮問会議での3省の主張	
7 平成16年度の制度改革	
8 残された課題への取組	
おわりに	

小泉内閣が進める地方分権改革推進、三位一体改革の中で、公立の義務教育諸学校の教職員の給与の半分を国が負担する、義務教育費国庫負担制度の見直しが行われている。この制度は、戦後のわが国の義務教育の水準を長年にわたって保障してきた一方で、地方の自立性を阻害してきたとも言われる。また、その額が約2.5兆円と国の補助金の中に占める割合が大きいことから、これまでも、国の財政悪化の度に財政当局の縮減の標的とされてきた。

今回の見直しは平成14年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（基本方針2002）にそって、小泉首相自らの指示により検討が開始された。平成14年末には見直しの基本方針となる「義務教育費国庫負担金の取り扱いについての総務・財務・文部科学3大臣合意」が成立し、以後、その具体化が進められている。

今回の見直しを、昭和59年以後の国の行財政改革の一環としてはじまった国庫負担・補助金見直しの延長上にあると見ることもできる。しかし、今回は、特に地方分権の観点が重視されている。さらに、教職員給与については、平成16年4月から国立大学が独立行政法人化されたことに伴い、国庫負担金算定基準となっていた国立学校準拠規定が失われるため、なんらかの新しい枠組みをつくる必要があった。

義務教育費、特に教職員給与の負担問題は、学制施行以来の問題である。現行制度も昭和15年に成立した後、昭和25年にシャープ勧告によ

りいったん廃止され、昭和27年に復活したという経緯を持つ。

ここでは、義務教育費国庫負担の国と地方の財政上の位置付けを概観し、制度成立の背景、変遷と今回の見直しの動きを紹介して、今後の議論の参考に供したい。

I 国と地方の義務教育費負担の概要

(1) 教育の機会均等と義務教育無償の原則

憲法及び教育基本法は、国民の教育を受ける権利、子女に義務教育を受けさせる保護者の義務及び義務教育無償を次のように定めている。憲法第26条は、第1項で「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と、「国民の教育を受ける権利」を明文化した上、第2項で「普通教育を受けさせる義務」を保護者に課すとともに義務教育を無償とすることを定めている。さらに教育基本法は、第3条で教育の機会均等と経済的理由に基づく就学困難者に対する国及び地方自治体の奨学義務を課し、第4条で9年の義務教育を受けさせる義務を保護者に課し、国又は地方自治体が設置する義務教育学校では授業料を徴収しないことを定めている。

(2) 教育は地方の事務

地方自治法第2条第3項は、学校その他の教育・学術・文化に関する施設の設置・管理事務は地方公共団体の仕事と規定していた⁽¹⁾。学校教育法は公立の義務教育諸学校の設置を市町村に義務付けている(第29条、第40条)。また地方財政法第9条は、地方公共団体の事務に要す

る経費は例外を除いて全額当該団体負担を原則とし、学校教育法も第5条で学校の経費の設置者負担を定めている。以上の諸規定に従えば、義務教育については設置者たる市町村が基本的に経費を負担しなければならない。しかし、市町村も財政基盤が弱いことから、市町村立学校職員給与負担法(昭和23年法律第135号)は、市町村立学校職員の給与は都道府県が負担することを定めている。

(3) 国から地方への財源移転

このように教育は地方の事務となっているため、学校教育費の歳出規模で見ると、国が15%、地方自治体が85%(『地方財政の状況』平成14年3月)と圧倒的に地方が大きい。しかも教育費は地方自治体の歳出の約20%をしめ地方自治体の教育費負担はきわめて大きい⁽²⁾。にもかかわらず、トータルな租税収入は国が3対地方2で、歳出は国が2対地方3である。地方自治体の税源は少なく、しかも地方自治体間には著しい財政力格差がある⁽³⁾。こういった状況の中ですべての国民が全国どこでも一定の内容・水準の教育を無償で受けられるよう保障(地域格差を是正し教育のナショナルミニマムを維持)するために、国は毎年の地方財政計画に基づき主として2つの方法で地方自治体に対する財源移転を行っている。1つが文部科学省を通じて交付される義務教育諸学校の教員給与や建設費等に対する国庫補助負担金で、もう1つが総務省を通じて交付される地方交付税である。

地方財政法第10条は、地方自治体が全額負担しなければならない事務の例外規定を設けており、「地方公共団体が法令に基づいて実施しな

(1) 地方分権推進会議の勧告を受けて平成12年に行われた地方自治法改正により、従来の機関委任事務が廃止され、地方公共団体が処理すべき事務が自治事務と法定受託事務に再編され、自治事務の範囲が拡大したことに伴い、この条項は削除された。

(2) 平成12年度予算では国の教育費は歳出全体の8.85%。

(3) 例えば、平成12年度の一人当たり都道府県税額では、東京都の20.3万円に対し、沖縄県は7.2万円と2.8倍の格差が生じている。

なければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。」とし、その対象経費に、義務教育に係る義務教育職員の給与と義務教育諸学校の建築経費をあげている。このように国庫負担金の対象となる事務・事業については、国と地方の共同責任があるとされ、法令により国と地方の負担割合が決められ、国負担分は国庫負担金として支出され、地方負担分については、後述の地方交付税算定上の基準財政需要額に算入される。

(4) 義務教育費国庫負担金

文部科学省が国庫支出金として地方に支出する額の9割以上が、今回問題となっている義務教育費国庫負担金で、平成16年度予算では文部科学省予算の41.5%を占めている。義務教育費国庫負担制度成立の経緯等については後述するが、現行制度は、昭和27年に制定された義務教育費国庫負担法に基づくものである。法律の目的は、第1条に「義務教育について、義務教育無償の原則に則り、国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上とを図ること」とある。具体的には、第2条で国は公立の義務教育諸学校の設置者である地方公共団体に対し、経費の実支出額の2分の1を負担すると定めている。従って、義務教育諸学校の設置者は市町村であるから、本来ならば、市町村が給与を負担し、その2分の1を国が負担するはずである。しかし、市町村立の義務教育諸学校の教職員給与等については、市町村立学校職員給与負担法第1条で都道府県が負担するとされているので、国は都道府県の支出額の2分の1を負担することになる。負担対象の細目は以下のとおりである。

対象学校	市（特別区を含む）町村立の小・中学校、中等教育学校の前期課程及び盲・聾・養護学校の小・中学部 都道府県立の盲・聾・養護学校の小・中学部
対象教職員 ⁽⁴⁾	校長、教頭、教諭、養護教諭、助教諭、養護助教諭、寄宿舎指導員、講師、学校栄養職員、事務職員
対象費目	給与、諸手当

第2条前段の規定によると、国は実支出額の2分の1負担を原則としているが、後段にはただし書きがあり、「特別の事情があるときは、各都道府県ごとの国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる。」とあり、「義務教育費国庫負担法第2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等の国庫負担額の最高限度を定める政令」（いわゆる「限度政令」昭和28年6月15日政令第106号）が定められている。（平成16年4月1日全部改正。）

それによると、教職員定数は、「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」（いわゆる「義務標準法」昭和33年法律第116号）の規定により算定される教職員定数を限度とし、給与単価は、国の俸給表を適用して算定した国立学校教員の給与水準に見合う給与額等に一定の補正を行った額を限度として、その超過分に対しては国庫負担しない。

従って、給与が国立学校水準以下であっても実額しか負担されず、一方、教職員定数を越える教職員の国庫負担はないため、例えば、給与を下げて教職員を増やし少人数学級を実現しようとしても地方の負担が増えるだけで自助努力が報われないという不満の声があがっていた。

○教職員定数

教職員定数は、義務標準法第3条に定める学級編成基準（標準40人）等に基づき算定した標準定数と文部科学大臣の裁量に委ねられている加配定数からなる。加配定数は、現在は、基礎学力の向上ときめ細かな指導を目指す教職員定数の改善のため、第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画（平成13～17年度）にもとづ

(4) 平成16年度の負担対象教職員は約70万人。

き配置されている。少子化による標準定数の自然減を補完する形で毎年5,380人が予定されている。

○教職員給与

公立義務教育諸学校の教職員は市町村及び都道府県の職員であるが、前者についても「市町村立学校職員給与負担法」（昭和23年法律第135号）により都道府県が給与を負担するとされている。また、地方公務員であるが、「教育公務員特例法」（昭和24年法律第1号）の規定により国家公務員給与に準じることとなっていた⁽⁵⁾。しかし、この規定は、平成16年度の国立大学の独立行政法人化とともに、国立学校の教職員は非公務員となったために削除され、公立学校の教職員給与は、都道府県の条例によって定められることとなった（教育公務員特例法第13条）。

教育公務員に対しては、一般職とは異なる給与と表が適用されるほか、次の特別立法措置がとられている。「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（いわゆる「給特法」昭和46年法律⁽⁶⁾）により、教育公務員の職務の特殊性から時間外手当を支給せず、条例による給料月額百分の4相当の「教職調整額」の支給が義務づけられている。また、「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」（いわゆる「人材確保法」昭和49年法律第2号）により、義務教育諸学校の教育職員の人材確保のため、一般の公務員の給与水準に比較して必要な優遇措置をとることを義務づけている⁽⁷⁾。これに基づき、毎年、文部科学大臣が財務大臣と協議して決定される義務教育等教員特別手当等が認められている。

(5) 地方交付税

義務教育費国庫負担金と並んで地方の義務教育水準の維持のために、国から地方に交付されているのが、地方交付税法（昭和25年法律第211号）に基づく地方交付税である。地方交付税の場合は、国庫負担金と違い使途が限られていないが、地方教育費の財源としては国庫負担金を上回る重要な財源である。地方交付税は、国と地方の業務と税収の乖離を調整する役割と、地域の経済力格差等による税源の不均衡を調整する役割を持っている。仕組みとしては、都道府県及び市町村の基準財政需要額から基準財政収入額を除いた財源不足額が交付税額となる。基準財政需要額は、行政項目別に定められた測定単位に単位費用、補正係数を乗じて決定されるが、道府県分の教育費の場合は、義務標準法に基づく教職員定数が測定単位となり、平成14年度の小学校費と中学校費の単位費用は、それぞれ5,415,000円、5,306,000円であった。公立義務教育諸学校の教員給与については、地方財政法第11条の2の定めにより、県費負担分が基準財政需要額に算入される。現在、都道府県で不交付団体となっているのは東京都のみである。また、交付税の税源としては、所得税・酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、たばこ税の25%と決められているが、不足分を地方債等の借入金で補っており、現在その債務は膨大なものとなっている⁽⁸⁾。

(6) 国と地方の教育費負担

以上のような国と地方の役割分担の結果を文部科学省の『平成13年度地方教育費調査報告書』で見ると、次のようになる。

(5) 公立学校の教育公務員の給与の種類及びその額は、当分の間、国立学校の教育公務員の給与の種類及びその額を基準として定めるものとする。（教育公務員特例法第25条の5）

(6) 同法も国立大学の独立行政法人化に伴い、「国立」が削除された。

(7) 『平成14年地方公務員の給与の実態』によると、一般行政職（42.3歳）と小中学校教育職（42.7歳）の給与比は、平均給与（給料+諸手当）月額で100対105.5、給料部分月額で100対108.4となっている。

(8) 平成14年度末で国と地方の長期債務残高は約528兆円と195兆円である。（財務省資料）

平成12年度には、国と地方が支出した文教費の総額は24兆2960億円で歳出総額の約16%に相当する。その約半分の11兆1642億円が義務教育費であったので、義務教育費は国と地方の歳出総額の7.32%をしめている。文教費総額のうち国が11兆6133億円（47.8%）、地方が12兆6827億円（52.2%）負担したが、国負担分の約60%（3兆3031億円が補助金として、また3兆6077億円が地方交付税として）は地方に交付された。この結果、国と地方の教育費は4兆7024億円（20%）と19兆5936億円（80%）となる。

II 義務教育費国庫負担制度の歴史

1 明治期の義務教育費負担

明治5年に学制が公布されたが、当初、小学校の就学義務は課されず、しかも授業料徴収を原則としたため、明治6年の学齢児童の就学率は28%にとどまった。その後、就学奨励が行われ、明治19年の小学校令で義務教育年限が原則4年と法定され、就学率も46%に上がった。明治33年の小学校令改正によって義務教育無償の原則が出されると、就学率はさらに高まり、第5次小学校令改正により義務教育年限が6年に延長された明治40年の就学率は、97%に達した⁽⁹⁾。

義務教育を支える教育財政の方は、学制期⁽¹⁰⁾、教育令期、小学校令期で方針の変動があるが、明治時代を通して見ると、義務教育小学校の経費は基本的に設置者である区町村が7割以上を負担し（設置者負担）、残りを授業料・寄付金（受益者負担）で補い、国の補助金はとるに足りない額であった。区町村の財政基盤は弱く、教育費は地方財政の4割に達していたから、義務教育費、特にその6割を占める教員給与費は、設置者である市町村の財政を圧迫した。そのため、授業料については、明治33年の小学校令改正によって義務教育無償の原則が出された後も、

特別の事情がある場合は徴収できるとされ、全廃には至らなかった。

公立学校の教員は官吏に準ずる待遇官吏とみなされ、教員給与準則は学制期から不十分ながら設定されていたが、教員給与を負担するのは設置者である区町村であったから、財源不足のため給与の実態はかなり低く、地域格差も大きかった。そのため、小学校教育費国庫補助の要求が度々出され、明治29年の市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法（明治29年法律第14号）、明治33年の市町村立小学校教育費国庫補助法（明治33年法律第63号）等により小学校教員給与に対する国の補助が一部行われたが、ほとんどのに足りない額でしかなかった。

2 市町村義務教育費国庫負担法の成立

大正に入り、義務教育が普及する一方で、第1次大戦後の地方財政の窮乏化と不均等化が進行し、教員給与の改善及び市町村財政改善のため、帝国議会には義務教育費の国庫負担を要求する建議案や請願があいついで提出された。大正6年、内閣直属の臨時教育会議が設置され、小学校教員給与の国庫負担に関する答申が出され、翌大正7年、わが国で初めて公立義務教育学校教員給与の一部の国庫負担を法定した「市町村義務教育費国庫負担法」（大正7年法律第18号）が成立した。その主な条項は、つぎのとおりである。

- | | |
|-----|--|
| 第一条 | 市町村立尋常小学校ノ正教員及准教員ノ俸給ノ一部ハ国庫之ヲ負担ス |
| 第二条 | 前条ノ規定ニ依リ国庫ノ負担トシテ支出スヘキ金額ハ毎年度千万円ヲ下ラサルモノトス |
| 第三条 | 国庫支出金ハ第四条ノ規定ニ依リ交付スル金額ヲ除キ其ノ半額ハ前年六月一日ニオケル市町村立尋常小学校ノ正教員及准教員ノ数ニ他ノ半額ハ前年六月 |

(9) 就学率は、学齢児童数および就学児童数『学制百年史 資料編』p.214 に基づき計算。

一日ニオケル市町村ノ就学児童数ニ比例シテ之ヲ市町村ニ交付ス

第四条 文部大臣ハ国庫支出金ノ十分ノ一ヲ越エサル範囲内ニオイテ資力薄弱ナル町村ニ対シ特ニ交付金額ヲ増加スルコトヲ得

この法律により、義務教育学校教員給与の一部を国が負担し、その金額は毎年1千万円を下らぬこととし、その半額は教員数、半額は生徒数に比例して市町村に交付し、一部は財政力の弱い町村に特別交付するとされた。この法律の意義はきわめて大きい。①義務教育の設置者負担の原則は変わらないが、国の義務教育に対する責任分担が明文化され、国庫補助から国庫負担に転換した。②義務教育に対する国庫支出が飛躍的に増加し、しかも負担額は改正の度に増額され、最終的には半額国庫負担が実現した⁽¹¹⁾。③一方で資力格差の大きい町村財政を是正するために、資力薄弱町村に対して負担金を増額交付することにより、財政調整機能を持つこととなった。現行の義務教育費国庫負担と地方交付税の原型をここに見ることができる。

3 義務教育費国庫負担法（旧法）の成立

市町村義務教育費国庫負担法成立以降、国庫負担額は年を追って増額され、最終的には半額国庫負担が実現した。しかし、市町村の教育費負担は歳出の40%を下らず、財政力の弱い町村にとっては、残り半分の負担すら容易ではなく、昭和に入ってから、教育費が税収の90%を超える事態すら現出した。そのために、財政窮乏

町村にあっては住民への負担転嫁や教員の俸給の不払いといった事態が頻発したので、これを救済するために、昭和7年に市町村立尋常小学校費臨時国庫補助法（昭和7年法律第23号）が制定され、昭和11年には臨時財政補給金、翌12年には臨時地方財政補給金の制度が導入された⁽¹²⁾。

昭和15年、現行の義務教育費国庫負担法とほぼ同じ枠組みの「義務教育費国庫負担法」及び「市町村立小学校教員ノ俸給及旅費ノ負担ニ関スル件」が成立した。その主な条項は、つぎのとおりである。

義務教育費国庫負担法（昭和15年法律第22号）

第一条 市町村立尋常小学校ノ教員（代用教員ヲ含ム）ノ俸給ノ為北海道地方費及府県ニ於イテ要スル経費ノ半額ハ国庫之ヲ負担ス

第二条 前条ノ規定ニ拠リ国庫負担スル金額ハ毎年度之ヲ北海道地方費及府県ニ交付ス

第三条 第1条ノ規定ノ適用ニツイテハ市町村立尋常高等小学校ニオイテ尋常小学校ノ教科ヲ授クヘキ部分ハ之ヲ市町村立尋常小学校ト看ナス

市町村立小学校教員ノ俸給及旅費ノ負担ニ関スル件（昭和15年勅令第14号）

市町村立小学校ノ教員（代用教員ヲ含ム）ノ俸給及赴任ノ場合ニ支給スル旅費ハ北海道地方費又ハ府県ノ負担トス

これは戦時体制下で行われた地方税制度の大

(10) 学制及び明治13年の教育令の改正までは、国庫補助の規定があり教育費の4～6%を負担（三輪定宣「教員の給与法制史の変遷」有倉遼吉教授還暦記念論文集刊行会編『教育学の課題』総合労働研究所, 1974, pp.173-177.）、この補助金（小学扶助委託金）は明治11年度には文部省經常部歳出総額の約40%に相当。（内藤馨三郎『教育財政』誠文堂新光社, 1950, p.39.）

(11) この金額は小学校教員俸給費の約20%に相当、さらに負担金は増額され大正12年度には30%、同15年度には48%、それ以後は50%を目途とした。（内藤, 前掲書, p.103.）

(12) 内藤, 前掲書, p.67.

改革とくびきを一にして行われた。すなわち、道府県の財源を地方分与税（還付税及び配布税）の新設により強化した上で、市町村立小学校教員の俸給及び赴任旅費は道府県の負担とし、その実支出（実員実額）の半分（定率）を国庫負担とした。これにより、市町村は、長年、財政を圧迫してきた小学校教員給与の負担から解放され、市町村義務教育費国庫負担法がもっていた市町村の財政調整機能は、道府県及び市町村に配布される配布税が担うこととなった。

4 定員・定額制へ

戦後、教育を受ける権利や義務教育は憲法と教育基本法で保障され、国の教育に対する責任が法定された。義務教育は、昭和22年4月から教育基本法と学校教育法で、9年に延長され、その無償も憲法以下の法律で保障された。教職員の身分については地方公務員とされ、人材確保の観点からの待遇改善がはかられた。このように、義務教育を支える法制は整備強化されたが、戦争により焦土と化した国土と経済破綻の中での義務教育の整備・拡大には多大の困難が伴った。

教員給与負担法制については、戦後もしばらくは昭和15年の義務教育費国庫負担法が踏襲されていた。昭和22年3月に学校教育法が制定されると、学校の設置者としては、第29条等で市町村に公立小学校あるいは中学校の設置を義務付け、学校の経費に関しては、第5条で法令に定めがない限り設置者が負担するとしたが、これより前の2月に出された「市町村立小学校及び中学校並びに青年学校職員の俸給その他の給与の負担に関する政令」（昭和23年政令第28号）で義務教育に従事する職員給与は従来どおり都道府県が負担するとされた⁽¹³⁾。これに伴い、

学校教育法附則第95条において、義務教育費国庫負担法が次のように改正された。

第一条 公立ノ小学校及中学校ノ義務教育ニ従事スル職員（勅令ヲ以テ定ムルモノヲ除ク）ノ俸給、特別加俸、死亡賜金及勅令ヲ以テ定ムル旅費ノ為都道府県ニ於テ要スル経費ノ半額ハ国庫ニ於テ之ヲ負担ス

この改正は義務教育の拡大に伴う対象職員の範囲を規定し直ただけで、学校設置者は市町村、給与負担は都道府県、その実員実額の半額国庫負担というこれまでの制度の基本の変更はなかった。

しかし、この実員実額制度の下で、国庫負担金は昭和20年度の5億円が、21年度には13億円、22年度には38億円、23年度には99億円と急増した。急増の原因はインフレによるものや、22年度から新たに義務教育となった中学の教職員給与が負担対象となったことにもよるが、地方自治法（昭和22年法律第67号）や労働組合法（昭和20年法律第51号）の制定に伴い、地方公務員としての教職員が、直接負担者である知事に対して給与引き上げ要求を行い、財政的に余裕のある地方公共団体において教職員給与費が引き上げられたことが大きい。この結果、ふくれあがった教職員給与費の半額を負担する国の財政を圧迫した⁽¹⁴⁾。一方で、給与の地域格差も増大⁽¹⁵⁾していった。

そこで、全国の教育水準を一定に保ち、それを保障するために義務教育教員給与を国庫負担するという国庫負担法本来のたてまえや、国家財政窮乏、公務員の給与水準統一の必要性等の理由から、昭和23年7月、これまでの実員実額制に替えて定員定額制を導入する義務教育費国

(13) この政令は翌昭和23年には「市町村立学校職員給与負担法」（法律第135号）に改められた。

(14) 昭和22年度に中学については定員実額制をとったにもかかわらず12億円の予算不足を生じたという。（内藤，前掲書，p.82.）

(15) 図：小中学校の教員1人当たり平均本俸。（内藤，前掲書，p.108.）

庫負担制度の大幅な改正が行われ、昭和24年1月から施行された。この「学校教育法及び義務教育費国庫負担法の一部を改正する法律」（昭和23年法律第132号）及び、これと同時に制定された「市町村立学校職員給与負担法」（昭和23年法律第135号）による主な変更点は次のとおりである。

- ① 公立の小中学校教員に加えて盲学校及び聾学校の教員給与が負担対象となった。
- ② 扶養手当、勤務地手当、退職手当、日直手当等が負担対象となった。
- ③ 従来の実員実額負担に替えて、政令（「義務教育費国庫負担法施行令」昭和24年政令第90号）で定める定員定額の半額負担となった。

この政令は、義務教育費国庫負担法適用の際の生徒数に比例する教職員定数⁽¹⁶⁾及び国家公務員に準じる給与等の基準⁽¹⁷⁾を定め、これを超える分については当該地方団体の負担とした。この基準自体が既に実際の実員実額を下回り、地方に追加負担を強いるものであったが、これに追い打ちをかけるように、昭和24年度予算は、「ドッジ・ライン」により編成された超均衡予算で教育予算は1割削減された。この結果、6・3制実施のための建築費が全額削減された上、教員給与に関する基準もさらに下げられたため、教員の大幅な定員過剰、給与不足を生じた⁽¹⁸⁾。この財源不足を乗りきるために、各都道府県は給与の引き下げと過剰教員の整理を行わざるを得なくなった⁽¹⁹⁾。

5 義務教育費国庫負担制度の廃止

(1) シャープ勧告

昭和24年9月15日「日本税制報告書」いわゆる「シャープ勧告」が出された。この勧告の目的は、地方自治を確立するために、地方団体の財政力を強化し、地方団体間の財政力の均等化を図ることである。同勧告は、「補助金制度の構想自体は正しいものであり、この総額を若干増加すべきであると信ずるものであるが、現行制度は大巾に修正する必要がある。」と述べ、全額補助金については廃止、一部補助金のうち国と地方が責任を分担する政府負担金については、従来の配賦税に代わりより大局的な平衡交付金に吸収し、一部奨励金のみを残すべきであるとした。義務教育費国庫負担金を含む政府負担金の廃止理由としては、①国と地方の責任を混乱させる、②不必要に地方当局を国の統制下におく、③補助金額の決定に際して国と地方の摩擦を生じる、④財政力均衡機能がなない、⑤国と地方の責任について客観的尺度がない、等があげられた。シャープ勧告は、教育財政の一般財政に対する独自性を否定し、義務教育費の半額国庫負担制度については、他の国庫補助金同様、地方行政に対する国の統制のもとになり、地方分権を阻むものと理解され、地方団体への財政支援及び地方団体間の財政力格差を是正する仕組みとしては地方財政平衡交付金が適当であると主張する⁽²⁰⁾。

(16) 小学校の職員定数は、毎年度4月1日に在学する公立小学校の学齢児童数を50で除した数に1.5を乗じた数。中学校の職員定数は同様の学齢生徒数を50で除した数に1.8を乗じた数。盲学校及びろう学校の職員定数は略。（市川昭午・林健久『教育財政』東京大学出版会、1972、p.319.）

(17) 俸給（職員総平均月額）は小学校5,569円、中学校6,913円、盲学校及びろう学校6,871円。特別加俸は国家公務員に準じて文部大臣が大蔵大臣と協議して決定。旅費は職員総平均月額2,000円。（同上）

(18) 小学校については12,729人、中学校では6,715人が超過、教員給与の全国平均単価で小学校365円、中学校240円が不足となった。（内藤誉三郎『教育財政学』誠文堂新光、1953、p.95.）

(19) 三輪、前掲論文、p.192.

(20) 市川、前掲書、p.324.

(2) 地方財政平衡交付金

シャープ勧告に基づいて昭和25年5月「地方財政平衡交付金法」（昭和25年法律第210号）が制定された。これに伴い、国庫負担・補助金の見直しと改廃が行われ、「全額国庫補助金130種100億円、一部国庫補助金約210種400億円、地方配布税580億円が平衡交付金に繰り入れ⁽²¹⁾」られ、文部省所管の義務教育費国庫負担金247億円、定時制高等学校教員費補助6億6000万円、公立学校教員共済組合費補助6億7000万円も平衡交付金に吸収された⁽²²⁾。

地方財政平衡交付金制度は、地方財政調整及び地方財源保障の目的で、毎年の「地方財政計画」により全地方公共団体の支出と収入を見積もり、その不足額の総額を平衡交付金として予算化し、これを個々の地方公共団体の不足額に按分して交付する制度である。

交付金の算出方法は、現行の地方交付税同様、基準財政需要額から基準財政収入額を除いた額である。ただし、財政収入の計算においては税収の30%を地方公共団体の余裕財源として除き、また、交付金の10%は特別交付金として普通交付金から除外する。基準財政需要額は、教育費をはじめとする地方公共団体の行政経費ごとに決められた単位費用×(測定単位×補正係数)で算出した額を積み上げて決定するが、交付金の用途については個別補助金のような「ひもつき」ではなく、地方公共団体にまかされている。

反面、交付金制度は、次のような欠陥を持っていた。① トータルの標準財政需要額から地方の自主性確保のための税収の30%と臨時財源として交付税の10%が除外されたため、教員給

与のように従来国庫負担されていた費用については全額基準財政需要に参入されたが、その他の経費は30%圧縮され実支出より低く算定された⁽²³⁾。この結果、特に財政力の弱い地方公共団体は財源不足に陥りがちとなった。② 基準財政需要額は現実の地方歳出を反映したものではないので基準額が支出される保障はない。③ 後の地方交付税と異なり、平衡交付金には財源が特定されていないため、国の財政事情で予算額が決定される。これらの欠陥が結果として教育費へのしわ寄せとなり、平衡交付金制度が破綻する原因ともなった。

(3) 義務教育費国庫負担金廃止の影響

地方財政平衡交付金の導入により、義務教育費国庫負担金が廃止され、これまでの義務教育のナショナル・ミニマム保障の財源が失れたことに対する教育界の不安はきわめて大きかった。特に地方財政は逼迫しており、教育費は地方財政の約30%をしめ、しかもその約80%を義務教育費がしめるだけに、教育費が他費目に侵食され、地域格差が拡大する可能性があった⁽²⁴⁾。

この懸念は教育刷新審議会にもあり、シャープ勧告が出た後、同審議会は昭和24年10月28日の第9回総会で、標準義務教育費を定めて都道府県に支出を義務付けること等を内容とする「公立学校の標準教育費等について」を建議した⁽²⁵⁾。これを受けて、文部省は地方財政平衡交付金制度の枠内で義務教育費を確保するために、「標準義務教育費の確保に関する法律案」⁽²⁶⁾を立案した。これは、基準財政需要額のうち標準義務教育費の支出を地方自治体に義務付けよ

(21) 国立教育研究所『日本近代教育百年史』1973, p.339.

(22) 須田, 前掲書, p.127.

(23) 教育費に係る平衡交付金の算定基準については、「平衡交付金制度下における教育収入」全国教育財政協議会『教育財政の研究』一二三書房, 1952, pp.177-233 参照。

(24) 市川, 前掲書, p.328.

(25) 『教育刷新審議会要覧』文部省調査普及局, 1952, pp.94-95.

(26) 相澤英之『教育費』大蔵財務協会, 1960, pp.330-333.

うとするもので、閣議決定を経て第7回国会に提出しようとした。しかし、この法案は、平衡交付金の目的を損なうものとして連合国最高司令部の拒否にあったのみならず、教育の中央集権化等につながるとして市町村や府県も強硬な反対意見を表明し、実現には至らなかった⁽²⁷⁾。第7回国会においても、昭和25年5月1日の参議院本会議で河野正夫議員が教育の地方分権と教育費の確保に関する質問を行い、高瀬荘太郎文部大臣と吉田首相が答弁し、「義務教育費確保に関する決議案」が全会一致で可決された⁽²⁸⁾。

国庫負担金の廃止、平衡交付金の導入により、教育界が心配したのは、基準財政需要として参入された教育費が他の行政費に流用されることと、地域格差の拡大であった。『地方教育費の調査報告書 昭和28会計年度』の5ヵ年比較によると、平衡交付金が導入された昭和25年度には、地方行政経費に占める教育費の割合が若干減ったが、翌26年、27年には増えた。特に義務教育教員給与を負担する都道府県の増え方が著しかった。地域格差についても、都道府県別生徒1人当り学校教育費比較によれば、昭和25年以降、格差は減少傾向にある。また、教育費実額が基準財政需要額を下回る都道府県はなく、教育費確保と平準化の最低保障は達成されていたと言える。しかし、この間の物価上昇及び教育費の伸びは大きく、わずか3年で教育費は2倍以上に増えた。これに対し、基準額は低く抑えられていたため、年を追う毎に地方教育費総額に占める国の負担割合が減った。また、都道府県の基準財政需要額に対する義務教育教職員

給与費の割合は、25年度の38%から27年度には給与改訂等により44%に上昇し、一方、義務教育費の平衡交付金による負担率は25年度の66%から27年度には49%に低下し、地方財政を圧迫した⁽²⁹⁾。

6 義務教育費国庫負担制度の復活

(1) 義務教育費国庫負担復活の要求

地方財政平衡交付金制度の下で、地方自治体の歳出に占める割合がきわめて高い義務教育費の支出が増える一方で、歳入は伸びず、義務教育の教職員給与費を地方税収入でまかない得るのは9都府県のみで、残りの36都府県は地方税収入全部を当ててもまかないきれず、その不足額は100億円に上っていると全国知事会は公表した⁽³⁰⁾。昭和26年6月21日の全国知事会議は、義務教育費国庫負担法復活を求める決議を行い、国会にも義務教育費確保の請願があいついだ⁽³¹⁾。こういった地方自治体からの主として財政事情に起因する要求と、財政事情からくる教育条件の悪化⁽³²⁾を懸念し義務教育の国庫負担を要求する教育界からの要望⁽³³⁾を受けて、文部省は、7月には平衡交付金の長所と国庫負担制度を折衷した「義務教育国家最低保証法案」、教育扶助を含めた「義務教育費国庫負担に関する法律案」、「義務教育修学奨励案」等の構想を策定したが、いずれも地方自治庁、厚生省等の反対にあったという⁽³⁴⁾。8月4日には世話人知事会議で義務教育費全額国庫負担制度確立の決議がなされ、文部省は11月23日に義務教育費国庫負担制度について試案を作成した。これは最低義

(27) 市川, 前掲書, p.330.

(28) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社, 1970, p.786.

(29) 瀬戸山孝一『文教と財政』財務出版, 1955, p.136.

(30) 相澤, 前掲書, p.341.

(31) 中島, 前掲書, p.794.

(32) 平衡交付金制度導入後、ドッジプランによる緊縮予算が組まれた昭和24年より実学級あたりの教員数は低下したといわれている。(市川, 前掲書, p.454.)

(33) 市川, 前掲書, p.418.

(34) 瀬戸山, 前掲書, p.137.

義務教育費を法定し、支出については地方公共団体が税の一定額を支出し、不足分を国が負担するというものであった。この場合、平衡交付金から義務教育費は除外される。地方財政委員会は、こうした考えは地方分権を阻害し交付金制度を形骸化させるものとして反対し、むしろ、地方財政平衡交付金制度の改善、増額を行うべきであると主張した⁽³⁵⁾。

(2) 法案をめぐる文部省・大蔵省・自治庁の対立と自由党の調整

文部省は、昭和27年3月1日、全文17条、附則6項からなる「義務教育費国庫負担法案」を策定し、第17回国会に提出しようとした。その内容は、①義務教育に要する標準的な経費の算定方法を法律で定める、②義務教育費に、教職員給与費のほか学校の維持運営費、学校建築費も含める、③標準経費に対して、地方団体は税收の一定率負担する、④国は①の標準経費から③の地方負担可能額を差し引いた残額を国庫負担金として交付する、というものであった。

この案に対しては、地方財政委員会や自治庁から猛列な反対の声があがり政府部内ではまとまらず、政治問題化しかねない状況となったので、与党自由党が政務調査会を中心にして、文部省・地方財政委員会・大蔵省の調整に乗り出した。そこでの論点は、①義務教育は国の事務か地方の事務か、その費用はどこが負担すべきか、②現行平衡交付金制度の改善で義務教育費が確保できないか、③国庫負担制度は憲法に保障する地方自治の原則に反するのではないか、といった原則論であった。しかし、この原則論では決着がつかなかったので、文部省案実施を前提に検討した結果、3月18日、自由党政務調査会は次のような調整案を作成した⁽³⁶⁾。

義務教育費国庫負担法の取り扱い方に関する件

- (1) 義務教育費国庫負担法を本国会において制定する。その内容は以下のとおりとする。
- ① 義務教育費の算定基準は文部省案の趣旨による。(細部については更に検討のこと。)
 - ② 義務教育費の国庫負担は前項の標準義務教育費総額(全国)の2分の1を下らざる範囲とする。
 - ③ 国庫負担金の配分基準及び配布に関する事項は、別に法律で定める。
 - ④ 昭和27年度の義務教育費については、平衡交付金制度の中で考慮することとし、その基準財政需要額の算定基準及び算定に関する事項は、この法律の附則で定める。
- (2) 本法は前項の④を除き28年度より実施する。

この結果、文部省原案の義務教育費全額国庫保障の構想は崩れ、平衡交付金制度実施と共に廃止された半額国庫負担制度が復活することとなった。この調整案に基づいて4月3日、自由党政務調査会が法律案を作成したが、なお政府与党内でも完全な意見の一致がみられなかったため、5月7日、全文5条、附則10項からなる「義務教育費国庫負担法案」が自由党から竹尾式議員以下14名の議員提出法案として衆議院に提出された。5月21日、地方財政委員会はこの法案に反対する意見書を衆参両院議長に提出したが、審議は衆議院の文部委員会で開始された。法案の審議が進み委員会での可決寸前になって、当の自由党から法案提出について政府と十分了解が得られていないから、それが得られるまで可決を見合わせてほしい旨の申し入れがあり、6月6日、改めて政務調査会が関係閣僚と調整協議に入った。

そこで、池田勇人大蔵大臣は次の申し入れを行った。

⁽³⁵⁾ 中島, 前掲書, p.796.

⁽³⁶⁾ 瀬戸山, 前掲書, pp.138-141.

- ① 教職員給与費の2分の1国庫負担は了承するが、その算定基準は政令で定めること。
- ② 教材費に対する国庫負担は、教職員給与費の10分の1に相当する額の2分の1とされているが、今のところは単に一部を負担することとし、細部は政令で定めること。
- ③ 学校施設の建築費に要する起債の条項は削除すること。
- ④ 戦災及び災害復旧費の国庫負担に関する条項は削除すること。
- ⑤ 昭和27年度における平衡交付金の特例を削除すること。
- ⑥ この法律案は、将来地方税制の改正等を待つて実施さるべきもので、施行期日は政令で定めること。

さらに岡野清豪自治庁長官から、教職員給与費の国庫負担は、各都道府県の実支出額の2分の1を負担することとし、その限度を政令で定めることができることとしてほしい旨の要求があった。これを了承しなければ衆議院を通過する見込みがたなかったため、政務調査会は6月14日、これらの修正意見を取り入れて改めて全文3条、附則2項の修正案を決定した。この結果、法案の第1条が文部省案、第2条以下附則までが大蔵省案、附帯決議3項が自由党政調会案という当初の原案とはかけ離れたものになり、しかも法案の重要事項は政令に譲られることになったが、文部省も審議未了を避けるために修正案をのまざるを得なくなった。

この修正案は6月16日の文部委員会で可決、翌17日の衆議院本会議で可決された。しかし、可決された法案が参議院の文部委員会に送付されると、給与費の最高限度を政令で定めるといふのは定員定額制の復活ではないかという疑問が出され、これに対しては提案者及び文部省側から、あくまでも実支出額の2分の1負担が原則であることが繰り返し答弁された。そこで、第2条の第2項を第1項のただし書に改め「但し、特別の事情がある時は」を加え、更に施行

期日を政令に定めるとあるのを、明確に昭和28年4月1日とする緑風会の修正案が出され可決された。この修正案が衆議院に再回付され、7月31日、義務教育費国庫負担法（昭和27年法律第303号）は本会議で可決成立した。

(3) 義務教育費国庫負担法成立

これが難航の末、妥協の産物として成立した現行の義務教育費国庫負担法である。わずか3条で、まず第1条で、義務教育無償の原則に則り、国が義務教育に必要な経費を負担することにより、教育の機会均等と水準向上を図るといふ法律の目的を定めている。第2条では、市町村立学校職員給与負担法に基づき都道府県が負担した公立の小・中学校及び盲・ろう学校の小・中学部の教職員給与費の実支出額の2分の1を国が負担することを定めている。しかし、同2条には、「特別の事情があるときは、各都道府県ごとの国庫負担額の最高限度は政令で定めることができる。」というただし書がついている。また、第3条では、国に教材費の一部負担を義務付けているが、その負担額等については政令で定めるとしている。

平衡交付金制度導入と共に廃止された旧法とは、①負担対象職員として教員以外に事務職員が加わったこと、②手当等を含む給与の全費目が対象となったこと、③実員実額となったこと、④教材費が加わったこと、が異なっている。

旧法はシャープ勧告により地方自治を損なうものと指弾されて廃止に至ったが、地方財政危機が理由とはいえ、講和条約発効と同時に義務教育費国庫負担法が復活したことは、占領軍によりもたらされた教育財政をめぐる地方自治が根付かなかったとの評価もある⁽³⁷⁾。

(4) 義務教育費国庫負担法実施に伴う混乱

義務教育費国庫負担法は、昭和27年8月8日に公付され昭和28年度から施行される予定であったが、28年度予算にはこの負担金が計上されて

いなかった。当然のことながら、国庫負担制度が施行されると、これまで平衡交付金の交付を受けていない東京都等の富裕団体にまで負担金を交付しなければならなくなり、「財政上のロス」を生じるだけでなく、地方団体の格差を拡大することにもつながるので、実施の前提として富裕団体の税源を国税に移譲する等の地方税改革が必要であった。そこで、政府としては、地方税改革まで負担法を延期する腹ヅモリであったので、財政当局も法律施行1か年延期の法的措置をとることを前提に計上しなかった⁽³⁸⁾。

これに対しては即実行すべきであるという意見もあり、早急に対策が必要となった。28年1月、岡野清豪文部大臣（義務教育費国庫負担法成立時の自治庁長官で法の反対論者だった。）から新たに義務教育費全額国庫負担の提案がなされた。これは義務教育について国の責任を明確にし、教育の機会均等と水準維持のため、義務教育職員の身分を国家公務員に切り替え、定数については国が定め、その給与費を全額国庫負担するという構想であったが、政府もこれを支持し、「公立義務教育諸学校教職員の身分及び給与の負担の特例に関する法律案要綱」をとりまとめた。これに対しては教育行政の中央集権化につながると日本教職員組合をはじめ、自治庁、地方議会、市町村等から反対の意思が表明⁽³⁹⁾された。しかし、政府は、昭和28年2月19日「義務教育学校職員法案」、2月20日には「義務教育費国庫負担法」等を改正する「義務教育学校職員法の施行に伴う関係法律の整理に関する法律案」を第15回国会に提出した。これに対しては、法案審議の過程で野党から激しい反対論が展開されたのみならず、院外からの反対も強まる中で、第15回国会は3月13日解散（「バカヤロー解散」）し、この突如現れた法案は不成立

に終わった。

(5) 限度政令公布

国会解散により提出されていた「義務教育学校職員法案」及び28年度予算案が不成立に終わったので、義務教育費国庫負担法に基づく教職員給与費の実支出額の2分の1負担を建前とする4月から7月の暫定予算が計上された。次いで政府は新予算案作成に当たり、富裕団体に国庫負担金を交付することによる財政上のロスを緩和するため、負担法第2条のただし書に基づく政令を昭和28年6月15日制定公布した。この「義務教育費国庫負担法第2条ただし書の規定に基き教職員給与費の国庫負担額の最高限度額を定める政令」により、地方財政平衡交付金法の基準財政収入額が基準財政需要額を超えるいわゆる富裕団体（東京、大阪、愛知）、または基準財政収入額が普通交付金を超えるいわゆる比較的富裕団体（京都、兵庫、福岡）については、5月1日の実学級数に基づく教職員定数と国立学校教員給与を基準に算定した額を国庫負担の限度額とした。さらに政府は、負担金導入に伴う必要な税制改革が行われるまでの暫定措置として、基準財政収入額が需要額を超える都道府県に対しては、国庫負担額からその超過分を除いた額とする「義務教育費国庫負担法の臨時特例に関する法律案」を提出しようとしたが、富裕都道府県の激しい反対にあい不成立に終わった。翌昭和29年には税制改革が行われ、地方財政平衡交付金法が地方交付税法へ移行したのに伴い、政令が改正され、教員定数の基準を見直すと共に国庫負担の限度額を設定される団体から比較的富裕団体が除外された。また、この時、従来、異なっていた地方財政計画における義務教育費の算定方式を負担金算定方式に改めた。

(37) 市川, 前掲書, p.430.

(38) 瀬戸山, 前掲書, p.152.

(39) 市川, 前掲書, p.562.

7 制度の拡充

(1) 負担対象の拡大

これで、義務教育教職員給与費の2分の1を国庫負担金で負担し、残り2分の1の不足額については、地方交付税で考慮する現行の枠組みが決定された。以後、高度成長期には、この制度が拡充される。以下では、それを概観する。

- 昭和31年には、義務教育費国庫負担法の一部改正（昭和31年法律第42号）により、負担費目に恩給費が加わり、「公立養護学校整備特別措置法」（昭和31年法律第152号）により、養護学校への就学及び設置義務の制度化が行われ、公立養護学校教職員給与も国庫負担の対象となった。
- 昭和33年には、負担法の一部改正（昭和33年法律第136号）により、教材費の負担を一部負担から2分の1負担とした⁽⁴⁰⁾。
- 昭和37年には、負担法の一部改正により、共済年金に係る長期給付費及びその追加費用が負担費目に追加された（昭和37年法律第152号、第153号）。
- 昭和42年には、公務災害補償に要する費用が追加された（地方公務員災害補償法 昭和42年法律第121号）。
- 昭和47年には児童手当法により児童手当が負担費目に追加された（昭和46年法律第73号）。
- 昭和49年には、「学校教育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法律」（いわゆる「人材確保法」昭和49年法律第2号）が制定され、教職員定数法の一部改正に伴い、学校栄養職員を県費負担職員として負担対象とした。

(2) 義務標準法制定

しかし、この間ベビーブームによる児童数の増加で、すし詰め学級が増加し、2分の1負担の義務教育費国庫負担制度の下では、教員の給与水準・配置定数に都道府県格差が生じた。そこで、昭和32年6月には、財政状況の如何を問わず地方の義務教育費の最低水準は国が保障する、という義務教育費国庫保障制度の構想が自民党から出された。

その要旨は、① 国は各都道府県における教職員の定数、給与、学級規模、教材費の基準等を法定する、② ①に必要な教職員給与費及び教材費のうち、各都道府県の地方税収入の25%（仮定）までは、都道府県の負担とし、これを超える額は全額国庫で保障する、というものであった。②に対しては自治庁、大蔵省が反対の態度をとったが、①の教職員定数に関しては、文部省が定数確保、自治庁、大蔵省が定数抑制の基準としてそれぞれ理由は異なるが必要性を認めた⁽⁴¹⁾ので、当初プランのうち学級編成と教職員定数の配置適正化を定める「公立義務教育諸学校の学級編成および教職員定数の標準に関する法律」（いわゆる「義務標準法」昭和33年法律第611号）が制定された。

全12条と附則からなるこの法律は、第3～6条で学級編成を、第7条～11条で教職員定数の基準を定めた。第3条第2項は、都道府県教育委員会が学級編成する基準として、小・中学校は単式学級の場合、生徒数50人以下とした。法律制定当時、基準が50人以上でこのレベルに達していない府県は30を越えていたが、超えているものについては、人員整理が強行されないよう附則第5項で、学級規模の適正化にふりむけるべきことが定められていた⁽⁴²⁾。

この法律は、わが国ではじめて公立義務教育諸学校の学級編成と教職員定数の標準を定める

(40) 教材費の負担については、文部省は当初から2分の1負担を主張していたが、大蔵省の反対にあって一部負担となり、地方財政計画で算定される教材費の約3割を国が負担していた。（市川，前掲書，p.452.）

(41) 相澤，前掲書，pp.409-414.

(42) 市川，前掲書，p.450.

ものであった。当時はまだ基準以下の都道府県が多かったとはいえ、将来的には定員定額制につながることを予見する人もいた⁽⁴³⁾。

昭和38年に、学級編成基準を1学級45人とする等を盛り込んだ義務標準法の改正が行われたのに伴い、翌39年、義務教育費国庫負担法ただし書に関する政令が改正（昭和39年政令第297号）された。これまで国庫負担金の限度額は、富裕団体すなわち地方交付税の不交付団体についてのみ設けられていたが、この改正で、教職員の実数が定数を超える交付団体については、定数までを負担することとなり、実員実額制から定員実額制へ移行した。

8 見直しの開始

成立から昭和50年頃まで、制度が拡充されてきた義務教育費国庫負担制度も、50年代後半から国の財政悪化の影響を受けて、見直しが始まる。昭和56年に行政改革による財政再建をはかるために設置された臨時行政調査会（土光敏夫会長）は、昭和57年7月30日、「行政改革に関する第3次答申—基本答申」を出し、その中で、「国の地方公共団体に対する補助金等については…速やかに見直しを行い、その整理合理化を図るべきである。」また、「義務教育国庫負担金については、地方財源の総体の在り方を含め、今後、検討を行う必要がある。」と述べ、義務教育費国庫負担制度の見直しを提言した⁽⁴⁴⁾。その後、この提言は、昭和60年度予算編成の過程で具体化されていくことになる。

昭和59年7月、事務職員・栄養職員を負担対象からはずすという内容の大蔵省の義務教育費国庫負担制度見直しの方針⁽⁴⁵⁾が報じられ、論議を呼んだ。11月14日、大蔵省は、財政制度審議会第1特別部会に「義務教育費国庫負担制度

改革の視点」及び「義務教育費国庫負担制度改革案」を提出した。改革の視点で、①教育の機会均等と水準維持向上という国庫負担の理念から見て、事務職員と栄養職員の給与は適用除外とすべきである、②旅費、教材費、共済費、恩給費等は地方公共団体が負担すべきである。特に、共済費、恩給費については給付内容が決められており、国庫負担は地方公共団体に対する財源保障にすぎない、③国の財政運営が厳しいところから富裕団体に応分の負担を求める、と述べた上で、次のような改革案を示した。①事務職員3万3千人の給与（720億円）、学校栄養職員8千人の給与（160億円）を国庫負担対象から除外する、②旅費220億円、教材費130億円、共済費・恩給費2,900億円を国庫負担費目から除外する、③交付税不交付団体の国庫負担を10%（170億円）カットする。

この大蔵省案に対し、文部省は11月17日、「『義務教育費国庫負担制度改革案』に対する意見」を出し、①事務職員、栄養職員は学校運営の基幹職員の一部であり国庫負担の対象外とすることはできない、②旅費、教材費を対象外とすると地方自治体の財政力等により格差が生じるおそれがある、③共済費、恩給費については国・地方の財政全体を勘案して検討すべきである、④交付税不交付団体の負担金カットについては関係団体の強い反発が予想される、と反論した。また、日本教職員組合も11月27日、「『義務教育費国庫負担制度』改悪についての見解」を公表し、今回の案は「義務教育無償の原則」に反し、「事務職員と栄養職員を差別分断」し、「国の負担を地方に転嫁」するものであると批判し、抗議行動を繰り返した⁽⁴⁶⁾。自治省、地方諸団体も、地方交付税や自治体負担の増加をもたらすこの案には反対であった⁽⁴⁷⁾。

(43) 相澤, 前掲書, p.431.

(44) 三輪定宣「義務教育費国庫負担の見直し問題」『国民教育』66号, 1985.11, p.28.

(45) 7月11日付『官庁速報』

(46) 「義務教育費国庫負担制度改革攻撃の現状」『教育評論』497号, 1988.11, p.21.

12月21日、財政制度審議会は、「歳出の節減合理化の方策に関する報告」をまとめ、義務教育費国庫負担金については、大蔵省の改革案を基に「臨調答申における義務教育費国庫負担金の検討が必要との指摘等を踏まえ、補助金等の整理合理化の一環として、現行制度の対象等の見直しを行うことが適当と考える。⁽⁴⁷⁾」としたが、大蔵省は、60年度予算については旅費、教材費に限って削減し、残りは次年度以降の課題とする方針を打ち出した。

12月29日には、政府は、他の補助金削減とあわせて「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例法等に関する法律案」をまとめ、60年度予算案とともに第102回国会に提出した。国会では野党が強く反対したが、法案は可決、成立し、昭和60年5月18日に公布された（昭和60年法律第37号）。この法改正により、旅費（221億円）と教材費（132億円）は国庫負担対象から除外されて一般財源化され、地方交付税によって財源措置されることとなった。

なお、旅費、教材費については、一般財源化された場合、使途が特定されないので、流用されるおそれがあるとの一般財源化に対する反対論があったが、最近の調査によると、旅費、教材費について、実績額が基準財政需要額のそれぞれ85.2%、92.0%にとどまり、しかも県によりかなりのバラツキがあることが指摘されている⁽⁴⁸⁾。

一方、昭和59年8月、中曽根首相直属の諮問機関として設置された「臨時教育審議会」は、審議会の主要課題の1つとして「教育行財政の見直し」を「教育の自由化」の観点から検討した。同審議会から、昭和62年8月7日に出された「教育改革に関する第4次答申（最終答申）」では、「国と地方の役割分担と費用負担の見直

し、業務の運営の合理化、受益者負担の適正化…の観点から義務教育費国庫負担の在り方について見直しを行う必要がある。」としている⁽⁵⁰⁾。

義務教育費国庫負担金は、これ以後、財政的見地から見直され、つぎの諸手当の負担率が見直され、最終的に負担対象経費から削減された。

- 昭和61年以降、共済費追加費、共済長期給付、恩給費、退職年金、退職一時金の負担率の改定が行われ、最終的に負担対象から除外され、一般財源化された。
- 平成元年 恩給費一般財源化
- 平成5年 共済費追加費用、退職年金、退職一時金、一般財源化
- 平成15年 共済長期給付、公務災害補償基金、一般財源化
- 平成16年 退職手当、児童、一般財源化

この結果、昭和28年に復活した義務教育費国庫負担制度は、負担対象費目については制度成立時を割り込み、給与本体を残すのみとなった。

Ⅲ 今回の義務教育費国庫負担制度見直しの動き

1 検討の開始

平成13年7月、小泉内閣発足後間もなく、地方分権改革推進会議が内閣府に設置され、首相の諮問を受けて、同年12月12日には、地方分権推進のための分野別の「中間論点整理」が出された。教育に関しては、「国中心の画一的教育から地域に根ざした教育行政へ向けて更に検討」が必要とした上で、義務教育費国庫負担制度については、「国民の教育を受ける権利を保障する仕組みとしては色々なものがあり得、国が教職員の給与費等の2分の1を負担するという現行の仕組みを固定的に考えるべきではない。…

(47) 三輪，前掲論文，p.31.

(48) 『教育評論』，前掲論文，p.18.

(49) 中教審 教育条件整備に関する作業部会（平成15年11月20日 第5回）配布資料4-②③

(50) 三輪，前掲論文，p.32.

国と地方の役割分担を見直すに当たっては、こうした経費負担の制度の検討も国会議として避けて通れないテーマであると考えられる。」としている。

平成14年5月21日の「経済財政諮問会議」に、片山総務大臣は、「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」を提出し、①国から地方への税源移譲により国税と地方税の比率を1対1とし、②税源移譲（約5.5兆円）の原資は国庫支出金の縮減により捻出することを提案した。また、24日の閣議後の記者会見で、片山大臣は、税源移譲案に関し、「義務教育費国庫負担金に手をつけなければいけない」と述べた⁵¹⁾。6月17日の地方分権推進会議の「事務・事業の在り方に関する中間報告」では、義務教育費国庫負担金について、負担対象を直ちに見直し、今後は客観的指標に基づく定額化を検討し、将来的には一般財源化を検討するよう提言した。

諮問会議の討議を踏まえて6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」では、「教育なども含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について…年内を目途に結論を出す」「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、今後1年以内を目途にとりまとめる」とされた。その後、小泉首相は、関係閣僚に同方針に基づく改革案の提出を求めた。8月30日の経済財政諮問会議に、遠山文部科学大臣は、義務教育水準確保のため制度の根幹は堅持するという方針の下に ①負担対象経費を見直し、平成18年度までに数千億円の縮減を目指す、②現在の国立学校準拠制を平成16年度に廃止し、都道府県に教員給与決定権を付与する、③教職員定数の在り方を弾力化する、という改革案を提示した。

さらに9月12日の地方分権改革推進会議のヒ

アリングで遠山文部科学大臣は、①共済費長期給付、公務災害補償基金負担金、児童手当等の経費、退職手当に係る経費約5,000億円を、平成15年度から18年度までの期間に段階的に縮減する、②客観的指標に基づく定額化を検討する、③将来的に一般財源化も検討する、ことを提示した。

こうした文部科学省の提案に対して、総務省や全国都道府県知事会・全国市長会等の地方団体は、「負担を地方に付け回すだけで、地方の自主性に寄与しない。」と反対を表明した。一方、全国の都道府県教育長や教育委員会、日本教職員組合、全日本教職員連盟等からは義務教育費国庫負担制度堅持の要求が出された。

10月30日、地方分権改革推進会議は、「事務・事業の在り方に関する意見—最終報告」を小泉首相に提出し、義務教育費国庫負担については同会議の中間報告、文部科学省案を受けて、①今回の文部科学省提案の負担対象経費の見直しは地方の自主性拡大にはつながらないが、改革の一步として評価する、②義務教育費国庫負担金を直ちに一般財源化するのは困難が予想されるので、平成16年度、18年度を目途に客観的指標に基づく定額化、交付金化等の検討を行う、③全体の一般財源化については継続して検討する、と提言した。しかし、最終報告では税源移譲などの具体策が見送られたので、片山総務大臣や地方6団体から税源移譲の無い定額化に反対する意見が出された。

2 3 大臣合意

こうした中で12月18日、平成15年度予算編成の事前折衝が行われ、塩川財務大臣、片山総務大臣、遠山文部科学大臣は、これからの改革工程について次のように合意し、この内容は、24日の「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に盛り込まれた。

51) 平成9年7月8日に出された「地方分権推進委員会第2次勧告」では、生活保護や義務教育等の真に国が義務的に負担を行うべき分野は、経常的国庫負担金見直しの例外とされていた。

- 1 義務教育に関する地方の自由度を大幅に拡大する観点から、平成15年度から学級編成の一層の弾力化や加配教職員に係るメニューの大括り化、定数の柔軟な活用など教職員配置の弾力化を進め、平成16年度において公立学校教員給与についての国立学校準拠制を廃止するとともに、平成16年度に義務教育費国庫負担制度の改革（例えば定額化・交付金化）のための具体的措置を講ずるべく、所要の検討を進める。
- 2 義務教育費に係る経費負担の在り方については、現在進められている教育改革の中で義務教育制度の在り方の一環として検討を行い、これも踏まえつつ、「改革と展望」の期間中（平成18年度末まで）に国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行う。
- 3 上記に伴い、義務教育費国庫負担金の負担対象経費については、平成15年度において、共済長期給付及び公務災害補償に係る部分を一般財源化する。また、退職手当、児童手当等に係る部分の取り扱いについては、関係省庁間における継続検討課題とし、平成16年度予算編成までに結論を得る。

3 平成15年度の制度改革

(1) 第156回国会における改正法案審議

上記合意に基づき、第156回国会に、平成15年度から共済長期給付と公務災害補償金負担金計約2,200億円を、国庫負担金の対象経費から除外する義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の改正案が上程された。衆参とも委員会審議では、今回の制度見直し論は財源論優先の議論で教育論の視点に欠けるという批判が与野党を問わず委員から出され、遠山文部科学大臣はこれに対し、制度の根幹は堅持することを答弁した。最終的に改正案は可決されたが、制度の堅持を求める次のような全会派による附帯決議が出された。

政府は、義務教育の重要性にかんがみ、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一 義務教育は、憲法の要請により、国民として必要な基礎的資質を培うものであり、今後とも、国の責任において、その水準の維持向上を図るとともに、教育の機会均等を損なうことのないようにすること。

二 義務教育について国はその責任を適切に果たすため、地方の自主性の拡大という視点に配慮しつつ、義務教育費国庫負担制度を堅持し、地方の財政運営に支障を生じることのないよう適切な措置を講ずること。

三 本法律案に係る地方への財源措置は、平成十五年度の暫定措置となっているが、次年度以降も地方財政を圧迫しないように適切な措置を講ずるよう配慮すること。

四 学校栄養職員、事務職員の学校教育において果たす役割の重要性にかんがみ、これらの職員に係る経費についても国庫負担の仕組みを堅持すること。

なお、この措置により国庫負担金から除外された約2,200億円については一般財源化、1/2は地方特例交付金、1/2は地方交付税で補填、後者については3/4が国負担の交付税特会借入、1/4が地方負担の交付税特会借入とされた。今回の措置により一般財源化された額の1/8が地方負担となるが、これについても、償還期到来後の地方財政計画の中で調整されるので、地方負担の増加はないとされる。

(2) 国立大学の独立行政法人化の影響

今回の義務教育費国庫負担制度の見直し論議には、これまでとは異なった新しい要素が加わった。それは、国立大学の独立行政法人化の影響である。

これまで、教育公務員は地方公務員であるにもかかわらず、「教育公務員特例法」「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」「人材確保法」等に基づき、

国家公務員に準じる扱いをするとともに、人材確保のための優遇措置が義務付けられていた。

しかし、平成15年の第156回国会で、国立大学法人法（平成15年法律第112号）及び、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（平成15年法律第117号）が成立したことにより、国立学校の教職員は非公務員となったため、公立学校の教育公務員給与の国立学校教育職給与表準拠規定は削除され、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となり（教育公務員特例法第13条）、人事院勧告の適用（人材確保法第4条）も削除された。この結果、平成16年度以降は、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を失ったことになる。

この件に関して、3月25日の参議院文教科学委員会における義務教育費国庫負担法改正法案の質疑の中で、矢野文部科学省初等中等教育局長は、現行の実額制に代え、現行の制度を踏まえた客観的基準に基づく定額制を採用する考えを述べた。

(3) 義務標準法の弾力的運用に関する通知

文部科学省は、上記法改正を行うとともに、地方の自主性拡大の観点から関連の政令を改正し、平成15年4月1日に都道府県教育委員会に対して、義務教育費国庫負担制度の根幹は守りつつ地方の自由度を拡大するために、次のような弾力的運用を行うことを通知した⁵²⁾。

- ① 限度政令を改正して国庫負担金算定事務を簡素化する。
- ② 義務標準法施行令を改正（平成15年政令104号・105号）して、これまで「地域の社会的条件」や「児童生徒に対する特別の指導」の事由別に定めていた加配教職員定数を「児童生徒支援加算」と大括り化する。
- ③ 平成15年度から公立義務教育諸学校の学級編成について、各都道府県で義務標準法

で定める40人を下回る基準を設定できる。ただし、標準を超える教員給与は、当該都道府県の負担とする。

4 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」

平成15年度に入り、補助金見直しを含む三位一体改革についての議論が再開され、5月8日の経済財政諮問会議では、地方分権改革推進会議より平成14年10月の「事務・事業の在り方に関する意見」のフォローアップ結果と地方分権改革推進のための11の重点項目が報告された。そこでは、今後、重点的に推進すべき事項として、教育・文化分野では、① 義務教育費国庫負担制度の見直し、② 教員給与の一律優遇の見直し、③ 学級編成基準設定権限等の県から市への権限移譲、があげられた。

6月17日、小泉首相と関係閣僚による三位一体改革についての最終調整が行われ、次の方針が決められた。① 2006年度までに4兆円の補助金削減を目指し、具体的削減については、毎年度の予算編成で行う、② 補助金削減に伴い、義務的経費は削減額の10割、その他は8割相当を地方に移譲する、③ 地方交付税は総額を抑制する、という内容である。6月26日、これまでの議論を集約する形で「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が経済財政諮問会議でとりまとめられ、翌日、閣議決定された。その巻末に付された「国庫補助負担金等整理合理化方針」の中では、「国庫補助金については、原則として廃止・縮減を図っていく。」「人件費補助に係る補助金、交付金等については、当該職員設置に係る必置規制等を見直すとともに、特定地域に対する特別なものを除き、一般財源化等を図る。」と国庫補助金全体の見直し方針が示された上、義務教育費国庫負担制度の見直しとして、次のように述べられている。

52) 平成15年4月1日文部科学大臣会見の概要。

○義務教育費国庫負担制度、教員給与の一律優遇の見直し

地方分権を推進し義務教育に関する地方の自由度を大幅に高めるため、平成14年12月の「総務・財務・文部科学3大臣合意」及び「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」で示された工程に従い、以下のとおり、引き続き義務教育費国庫負担制度等の見直し・検討を着実に推進し、必要な措置を講ずる。

- ①義務教育に関する地方の自由度を大幅に拡大する観点から、平成16年度に義務教育費国庫負担制度の改革（例えば定額化・交付金化）のための具体的措置を講ずるべく、所要の検討を進める。
- ②義務教育費に係る経費負担の在り方については、現在進められている教育改革の中で中央教育審議会において義務教育制度の在り方の一環として検討を行い、これも踏まえつつ、平成18年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行う。
- ③学校栄養職員、学校事務職員については、義務標準法等を通じた国の関与の見直し及び義務教育費国庫負担制度の見直しの中で、地域や学校の実情に応じた配置が一層可能となる方向で検討を行う。
- ④退職手当、児童手当等に係る国庫負担金の取扱いについては、平成16年度予算編成までに結論を得る。
- ⑤教員給与については、平成16年度からの国立学校準拠制の廃止に伴う給与体系の見直し、及び平成18年度に実施される予定の公務員制度改革（能力・業績を適正に評価し、処

遇に反映）と歩調を合わせた教員給与制度の一層の見直しを進める中で、教員の一律処遇から、能力等に応じた処遇システムへの転換に向けた検討を行う。

ここでは、3大臣合意に加えて、学校栄養職員、学校事務職員の見直し、教員給与の一律優遇の見直しが付け加わった。

5 関係団体の動き

以後、地方分権改革推進会議や経済財政諮問会議等での議論に呼応するような形で、地方団体、教育関係団体等の動きも活発化した。

(1) 地方団体の動き

平成15年8月27日には、「新しい日本をつくる国民会議」（21世紀臨調）に参加する6知事⁽⁵³⁾が「国庫補助負担金の見直しに関する緊急提言」を行い、義務教育費国庫負担金等の補助金の廃止と、税源移譲を求めた⁽⁵⁴⁾。10月7日には、梶原拓全国知事会会長が、知事会における国庫補助負担金に関する調査結果を踏まえて、「三位一体の改革に関する提言」（全国知事会会長私案）を発表した。それによると、調査の結果、義務教育費国庫負担金については3分の2以上の道府県が廃止に賛成し、地方に税源を移譲して地方が引き続き事業を実施すべきであると述べている⁽⁵⁵⁾。10月9日には政令指定都市13市、14日には市町村サミットが、義務教育費国庫負担金を含む補助金を廃止し財源移譲を要求する声明を出した⁽⁵⁶⁾。

11月19日には、全国知事会等地方6団体⁽⁵⁷⁾による「三位一体の改革に関する緊急提言—平

53) 増田寛也（岩手）浅野史郎（宮城）堂本暁子（千葉）石川嘉延（静岡）木村芳樹（和歌山）麻生渡（福岡）の6知事。

54) 『毎日新聞』2003.8.27, 夕刊；「6県知事が突きつけた補助金不要リスト」『中央公論』2003.10, pp.68-85.

55) 全国知事会ホームページ <http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2003_10_x03.pdf>；『日経新聞』2003.10.8；『読売新聞』2003.10.8, 夕刊.

56) 『毎日新聞』2003.10.15.

成16年度予算編成に向けて一」が出された。その中では、国庫補助負担金の原則的廃止と税源移譲の早期実現を要請し、「義務教育費国庫負担制度については、平成16年度予算編成において差し当たり総額裁量制の導入についての提案がなされているが、歳入・歳出両面にわたって地方の自己決定権を拡大していく観点に立って改革を議論すべきである。都道府県と市町村(学校設置者)、首長と教育委員会の役割分担などを含め、義務教育における地域のニーズと全国的水準確保をどう両立させるかについても議論を深めるべきである。」と述べている⁽⁵⁸⁾。また、退職手当・児童手当の削減案に対しては、地方6団体が、地方への負担転嫁にすぎないと反対し、税源移譲それも基幹税の移譲を求める緊急アピールを出した⁽⁵⁹⁾。

こうした廃止論が出される一方で、文部科学省の調査⁽⁶⁰⁾によると、都道府県レベルで12知事(北海道、秋田、東京、神奈川、三重、滋賀、奈良、岡山、山口、愛媛、長崎、鹿児島)及び20議会(約4割)、市町村レベルで約1,900議会(約6割)が現行制度堅持の意見書を提出した。また、15の府県からは、国庫負担制度の堅持にはこだわらないが財源の確保を求める要望書が出され、全国市長会・全国町村会からは、「義務教育については国が最終責任を持ち教育水準が下がらぬような改革を要望する。」という趣旨の意見書が出されたという。

このほか、税源移譲による税収増がほとんど期待できない県と交付金化に反対する東京都等との間で意見の対立も報じられている⁽⁶¹⁾。

以上のように、国庫補助負担金の見直しに関しては、知事会の意見も分かれているが、地方自治体でも都道府県レベル、市町村レベルでまた首長、議会で違いがあるようである。

(2) 教育委員会の主張

全国市町村教育委員会連合会は、平成15年11月に全国3,024の市町村教育委員会に義務教育費国庫負担制度に関するアンケート調査を行った。回答のあった2,435教育委員会(回収率76%)の約9割が制度を必要と答え、約8割が一般財源化に反対、約7割が交付金化に反対、8割以上が総額裁量制を評価すると回答したという⁽⁶²⁾。

全国都道府県教育委員会連合会は、11月14日に河村文部科学大臣に国庫負担制度堅持の要望書を提出した。また、中教審の「教育条件整備に関する作業部会」の意見照会に対し、全国都道府県教育長協議会は、「国は地方公共団体に義務教育のナショナルミニマムを明示し、その実現に必要な財源を確保する責務がある。それを上回る経費については地方公共団体が負担すべきである。現行の制度の枠内でも自由度拡大は可能である。」と回答している⁽⁶³⁾。

このように、教育委員会では都道府県レベル、市町村レベルを問わず現行制度堅持の意見が圧倒的に多い。

(3) その他教育関係団体の動き

平成15年8月25日から27日まで東京都内で開かれた日本教職員組合定期大会では、政府の義務教育費国庫負担制度の見直しは公教育を危う

57) 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・全国町村長会・全国町村議会議長会。

58) 全国知事会ホームページ <http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2003_11_x04.pdf>

59) 全国知事会ホームページ <http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2003_12_x03.pdf>

60) 中教審 第7回教育条件整備に関する作業部会(平成16年1月22日)配布資料3—総額裁量制の導入について; 「義務教育費国庫負担 12知事が堅持の要望書提出」『日本教育新聞』2004.3.19

61) 『毎日新聞』2003.11.24; 『朝日新聞』2003.11.25.

62) 「義務教育費国庫負担制度に関するアンケート結果について」『教育委員会月報』2003.12, pp.92-97.

63) 中教審 第5回教育条件整備に関する作業部会(平成15年11月20日)配布資料5—関係団体からの意見書。

64) 「義務教育費や学力問題で論議」『内外教育』2003.9.9.

くするものと批判した。なお、来賓の自民党の保利耕輔文教制度調査会長も、「交付金化には問題がある。国の教育に対する姿勢を示すものとして、(国庫負担制度を)堅持していくことに今後とも一層努力していく」と述べた⁽⁶⁴⁾。11月18日、日教組は、義務教育費国庫負担金制度が廃止されれば、教育条件に著しい自治体間格差が生じ、教育水準の低下を招く可能性があるとして、制度堅持を求める緊急声明を出した。

12月10日、河村文部科学大臣はじめ歴代の文部(科学)大臣も出席して、教育18団体⁽⁶⁵⁾が義務教育費国庫負担制度の堅持を求める緊急集会を開き、①義務教育費国庫負担制度堅持、②人材確保法堅持、③事務職員・栄養職員の負担対象維持、④義務標準法による加配定数の負担対象維持、を要請する決議を行った⁽⁶⁶⁾。

(4) 関西社会経済研究所の提言

平成15年11月25日、経済財政諮問会議の民間人メンバーである本間正明阪大教授が所長を務める関西社会経済研究所は、4兆円の補助金削減は奨励的補助金で行い、義務教育費国庫負担金の削減は別枠で交付金化すべきだという提言を発表した⁽⁶⁷⁾。

6 経済財政諮問会議での3省の主張

(1) 文部科学省の主張

平成14年8月30日の経済財政諮問会議で、遠山文部科学大臣は、文部科学省としての「義務教育費国庫負担制度の基本的考え方」を次のように、説明している。

① 義務教育は、憲法の要請により、国民と

して必要な基礎的資質を培うため、全ての国民に一定水準の教育を無償で提供するものである。国民に義務を課す一方、国は良質の教育を保障する責任を有する。

② 教育の成否は教員にかかっており、義務教育の水準を確保するためには、優れた教職員を一定数確保することが必須である。それには、教職員の給与費について、一定の財源が安定的に確保されることが必要である。このため、教職員給与費について、市町村に代わって都道府県が負担することとし、さらにその2分の1を国庫負担することにより、国がその責任を果たしているのが義務教育費国庫負担制度である。

③ したがって、義務教育費国庫負担制度は、「国の関与」ではなく、義務教育の水準確保のための「国による最低保障」の制度であり、国と地方がともに協力して義務教育に責任を負う制度である。この制度の根幹は今後とも堅持することが必要である。

また、平成15年11月21日、河村文部科学大臣は、「基本方針2003」に沿って、制度改革に対する関係諸団体の意見等も踏まえて、義務教育費国庫負担制度について次のような提案を行った。

① 義務教育に関する地方の自由度拡大の観点から、平成16年度には、教員給与の国立学校準拠制を廃止し、国庫負担金を給与単価と標準定数に基づいて総額を決定し、その枠内で給与の種類や額、教職員の多様な配置については地方の裁量を拡大する「総額裁量制」を検討する。

(65) 18団体は、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国特殊学校長会、全国公立小・中学校女性校長会、全国公立学校教頭会、全国養護教諭連絡協議会、全国公立小中学校事務職員研究会、全国学校栄養士協議会、全国都道府県教育委員長協議会、全国都道府県教育長協議会、全国市町村教育委員会連合会、指定都市教育委員教育長協議会、全国都市教育長協議会、中核市教育長連絡会、全国町村教育長会、(社)日本教育会、全国へき地教育研究連盟、(社)日本PTA全国協議会。

(66) 『教育新聞』2003.12.18.

(67) 『日本経済新聞』11.26. 提言の論拠は、「奨励的補助金削減が筋」『日本経済新聞』2003.11.13 に詳しい。

- ② 対象経費の見直しについては、退職手当、児童手当約2,300億円を適切な地方財政措置を前提に、平成16年度予算編成までに一般財源化する。
- ③ 義務標準法は義務教育のナショナルミニマム保障のため必要であるが、学級編成、教職員定数についての地方の自由度を拡大する方向で検討する。
- ④ 義務教育費の経費負担の在り方については、平成18年度末までに中央教育審議会です要の検討を引き続き行う。
- ⑤ 教員給与制度の見直しの中で出されている人材確保法の廃止については、義務教育の水準維持のため反対である。
- ⑥ 事務職員と栄養職員の負担対象からの見直しは学校運営の一体性から反対である。

(2) 総務省の主張

11月18日の会議に麻生総務大臣が出した「国庫補助負担金の改革について」では、「義務教育費国庫負担金（2.8兆円）については、地方の自由度を高めるため、水準の確保を図りつつ、地方からの提言にもあるように、全額の一般財源化を図るべきである。平成16年度における定額化・交付金化等の見直しを図る場合には、それに名を借りた地方への負担転嫁が起ころぬよう対処すべきで、退職手当のみを国庫負担対象から外すような措置は、地方の自由度の拡大につながらず、(団塊の世代の退職に伴い) 将来急増が見込まれる経費でもあることから、単なる地方への負担転嫁であり、認められない」と述べた。

また、麻生大臣は、11月21日の河村大臣が出した義務教育費国庫負担見直し案に反対し、現行法（人材確保法、義務標準法）の抜本的見直し、負担金全額の税源移譲による一般財源化を提案、退職手当の除外は地方への負担転嫁にすぎず、自由度拡大につながらない、むしろ、「加配」教職員に係る国庫負担金（約1,900億円）及び「学校事務職員」にかかる国庫負担金（約1,200

億円）を見直すべきである、と述べた。

(3) 財務省の主張

11月18日の会議に谷垣財務大臣が出した「三位一体改革の考え方」では、①義務教育費国庫負担制度の交付金化、②児童数等の客観的指標を予算額に反映できる仕組みの導入、③退職手当・児童手当の16年度における一般財源化を提案している。また、21日の河村大臣の提案に対しては、谷垣大臣は「義務標準法や人材確保法を残したままで地方の自由度が拡大できるか疑問である。児童数が減っているにもかかわらず、国庫負担金は減っておらず、今後は児童数等を考慮した客観的手法が必要である」と発言した。

11月26日には、財政制度等審議会が、「平成16年度予算の編成等に関する建議」の中で、少子化が進展する中で児童生徒1人当たりの公教育費は拡大しているが（表1、表2参照）、学力低下や全国画一的教育への批判が高まっており、もっと地方の自由度を大幅に拡大して、公教育の質の向上を目指すべきである。このような観点から、平成16年度予算の編成では、「基本方針2003」を踏まえ、負担金の交付金化を実現すべきで、その際、「人材確保法」や「義務標準法」について抜本の見直しが必要である。併せて、国庫負担対象経費の整理合理化とともに、児童生徒数が減少しているにもかかわらず、定数の維持・拡大を惹き起こしている教職員定数改善計画の見直しを行う必要がある、と述べている⁽⁶⁸⁾。

(4) 平成16年度予算案

その後も、文部科学省の見直し案に関して、総務省、財務省との対立が続いていたが、平成15年12月10日、福田官房長官と与党の政調会長らが調整した結果、次のように決着した。

義務教育費国庫負担金のうち、教職員の退職手当と児童手当2,300億円を来年度に一般財源化する。一般財源化の方法としては、将来の税

表1：小中学校に対する公教育費支出の状況

	平成元年	平成13年	元年→13年
児童生徒数（小中）（A）	1,488万人	1,091万人	-28%
公教育費（小中）（B）	9.3兆円	10.3兆円	+11%
児童1人当たり（B）／（A）	62万円	95万円	+56%

（出典）地方教育費調査（平成14年度版）他文部科学省資料より

表2：義務教育費国庫負担金の状況

	平成元年	平成15年	元年→15年
公立小中学校の児童生徒数（A）	1,488万人	1,063万人	-29%
義務教育費国庫負担金予算額（B）	2兆2,045億円	2兆7,879億円	+26%
児童1人当たり（B）／（A）	14.8万円	26.3万円	+78%
教職員定数	76.2万人	70.3万人	-8%

（出典）文部科学省資料

*元年度予算から共済長期給付及び公務災害補償基金負担金は除外

*15年度の児童生徒数は、各都道府県の推計値

源移譲までの暫定措置として、特例交付金「基幹税移譲予定交付金（仮称）」を新設する。残りの約2兆6千億円については、事務職員の給与補助1,200億円を含めて2006年度末までに結論を出す。翌日、地方団体もこれを評価する声明を出した。12月24日、平成16年度予算の政府原案が決定し、義務教育費国庫負担金については次のように決められた。

- ①義務教育費国庫負担金は、前年度より9.9%減の2兆5,128億円とする。
- ②「総額裁量制」を導入し、教職員の給与水準や配置に関する地方の自由度を拡大する。
- ③教職員加配に関する執行の弾力化により、地方が選択する場合には、少人数指導のための加配教職員を少人数学級の編成にも活用できるようにする。

④退職手当・児童手当（2,309億円）の一般財源化（将来の財源移譲までの暫定措置）を図る。

⑤第7次定数改善計画を着実に推進する一方、既存の教職員の配置見直しによる定数の合理化減（980人）を実施する。

7 平成16年度の制度改革

(1) 第159回国会における改正法案審議

上記決定に基づき、第159回国会に、平成16年度から教職員の退職手当と児童手当約2,300億円を、国庫負担金の対象経費から除外する義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の改正案が上程された。法案審議は衆議院文部科学委員会、参議院文教科学委員会のみならず衆議院予算委員会、本会議でも行われた

68) この点に関しては、会計検査院による「少子化と義務教育費国庫負担金の現状等について」と題する検査報告があり、生徒数が減少しているにもかかわらず、負担金額が高止まっている原因として、①かつて大量採用された世代の教員層が高齢化するに伴い教員給与が全体として高号俸化し、これが給与改定と相まって国庫負担対象額の高止まりを招来していること、②定数改善計画に基づく定数加配等の実施により、児童生徒数の減少に伴う教員定数の減少が抑制される結果となっていること、③現実に多数の小規模校が存在しており、これらの小規模校については、学級数及び児童生徒数は少ないのに、学級編成及び教育課程等の関係から一定数の教員配置を要する事情があるため、標準法上も、教員定数の算定について一定の配慮がなされていること、などが挙げられている。（星野昌季他「少子化と義務教育費国庫負担金の現状等について」『会計検査資料』2000.10月号, pp.13-19.）

が、審議では、義務教育費国庫負担制度の意義、制度の根幹、国と地方の役割分担といった本質論から今回の三位一体改革における補助金削減対象として義務教育費国庫負担金を優先させることへの疑問まで出された。具体的質疑としては、今回削減される手当の財源補償措置の確認、文部科学省が提案した総額裁量制の内容とそれにより拡大される地方の自由度、今回の法案の異例の附則第2条に掲げられている「(検討) 政府は、第一条及び第二条の規定に基づく措置については、公立の義務教育諸学校教職員の給与等に要する経費の負担の在り方に関する平成十八年度末までの検討の状況並びに社会経済情勢の変化を勘案し、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずるものとする。」の意味が繰り返し取り上げられた。

委員会の審査の参考人として次の4人が説明を行った⁶⁹⁾。小野田誓日本PTA全国協議会常務理事は、義務教育費国庫負担制度は、義務教育の実施主体である地方を国が支える制度であり、この制度が廃止されれば、地方財政における義務教育費の確保が困難になり、教員数の削減による教育水準の低下や地域間格差の拡大のおそれがあり制度の堅持を要望するとともに、地方の自由度を拡大する総額裁量制は三位一体の改革の目的に沿ったものと評価した。市川昭午国立学校財務センター名誉教授は、①義務教育費国庫負担制度は、憲法及び教育基本法がふれていない、教育の機会均等を保障する上で重要な教育の地域間格差是正を担保する制度である、②制度は本来、義務教育の経費負担が目的であるから根幹論は本末転倒である、③日本は明治以来、教育に金をかけて国が発展してきたが1960年代以降金をかけなくなっている、④教育に金をかけることは財政論から見ても収益率が高い、⑤総額裁量制により地方の自由度がどのくらい拡大するかは未知数で

ある、といった意見を述べた。若月秀夫品川区教育長は、義務教育費国庫負担制度が堅持されることを前提の上で、地方の自由度拡大の観点からは、区市町村に財源とともに任命権も移譲が望ましいと述べた。また加戸守行愛媛県知事は、昨年度の改革で補助金が削減される一方で税源移譲は不十分であったためと総額裁量制の導入で、知事会内でも義務教育費国庫負担金の廃止に反対する声が増えていると述べた。

委員会審議では、文教関係委員は与野党を問わず概ね義務教育費国庫負担制度については堅持、総額裁量制は評価という意見で、法案には野党が反対したが、「義務教育費国庫負担法及び公立養護学校整備特別措置法の一部を改正する法律案」(平成16年3月31日法律第16号)は可決された。

(2) 総額裁量制導入

地方の自由度拡大の観点から、平成16年度に客観的指標に基づく定額化、交付金化等の制度改革を行うという課題については、平成16年度から教員給与の国立学校準拠制が廃止され都道府県が自由に給与を決定できるようになったことに伴い、給与単価と標準定数等に基づき算定した総額を都道府県に交付し、その枠内で、給与額や教職員配置については地方の裁量に委ねる総額裁量制を文部科学省が提案し了承された。

総額裁量制導入にあたり、文部科学省は義務教育費国庫負担法の改正は行わず、昭和28年以来施行されていた限度政令の全部改正(平成16年政令第157号)を行い、4月1日から施行した。新限度政令の旧政令との違い及び内容は次とおりである。①旧政令の特定県と一般県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これまで給与の種類、諸手当ごとに設定していた上限は撤廃し、教員、栄養職員、事務職員別に基礎単価を決定、③基礎単価は教

69) 小野田参考人と市川参考人は平成16年3月12日の衆議院文部科学委員会(議事録第4号)、若月参考人と加戸参考人は平成16年3月30日の参議院文部科学委員会(議事録第6号)で説明。

員の場合、行政職国家公務員の給与に人材確保法第3条の規定に基づく教員優遇措置を考慮して経験年数別に省令で決定、④ この基礎単価に当該都道府県の教職経験年数ごとの教員数を乗じた合計額を全教員数で除して当該都道府県の教員基礎給料月額を決定、⑤ この教員基礎給料月額に義務標準法に基づいて計算した教職員定数（教員算定基礎定数）を乗じた額の12倍の2分の1を当該都道府県の負担限度額とする。

文部科学省は、総額裁量制について、教職員給与の実支出額の2分の1負担という国庫負担法の原則、教職員定数確保に必要な義務標準法、教職員給与水準確保に必要な人材確保法という義務教育費国庫負担制度の根幹を堅持しつつ、地方の自主性を拡大する制度であると説明している。これにより、地方自治体が給与水準を下げ、少人数学級のための増員を行う等が可能となる。これを都道府県に通知するにあたり、文部科学省は教職員の給与及び配置の実体についての情報公開を求めた。

また、教職員の配置に関する自由度拡大の観点から、昨年度、文部科学省は、増員教員の自前負担を条件に、都道府県が義務標準法以下の少人数学級編成基準を設定することを認めた。今年度は、都道府県が少人数学級編成のために教員を配置する場合は、義務標準法を弾力化し、関係する学校を研究指定校とすることにより、加配教職員（平成16年度5,380人）を当てることを可能とした⁽⁷⁰⁾。

総額裁量制導入により地方の自由度がどの程度、高まるかは国会審議でも論点の1つとなっていた。総額裁量制を評価する声がある一方で、平成16年度については、詳細が不明であったとして制度を積極的に活用する教育委員会の動き

は乏しいという。また、平成17年度以降についても、総額裁量制は過渡的な制度であり、義務教育費国庫負担制度の議論が続く平成18年度末までは都道府県が大きく動くことは難かしうだという見解もある⁽⁷¹⁾。

8 残された課題への取組

3大臣合意等で示された義務教育費国庫負担金制度の改革工程のうち、負担対象の見直し及び平成16年度目標についてはほぼ達成された。今後の課題としては、平成18年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行うという最大の課題が残っている。この課題については、現在、中教審で「義務教育制度の在り方」の一環として審議されており、その結論を踏まえつつ、所要の検討を行うとされている。

(1) 中央教育審議会

平成15年5月15日、遠山文部科学大臣は、中央教育審議会に「今後の初等中等教育改革の推進方策について」を諮問し、その中で3大臣合意等で平成18年度末までの課題とされている「国庫負担金全額の一般財源化を含む義務教育費に係る経費負担の在り方」を審議することとなった。この審議の位置づけについては、「財政論や地方分権の観点からの議論が先行していたところ、3大臣合意で教育制度論として検討し、それを踏まえて政府全体としてこの問題について検討を進めるという方針になっている。」と説明されている⁽⁷²⁾。

この審議は中教審の「初等中等教育分科会」で開始されたが、6月18日には、「初等中等教育分科会」に教育行財政及び制度について調査

⁽⁷⁰⁾ 文部科学省の調査によると、40人以下の少人数学級を導入している都道府県は平成15年度までは30道府県であったが、平成16年度は加配教員が認められることにより43道府県に増える見込みという。（『読売新聞』2004.3.13夕刊。）

⁽⁷¹⁾ 「総額裁量制 本格的な改革は18年度から」『日本教育新聞』2004.4.9.

⁽⁷²⁾ 中教審 初等中等教育分科会第1回教育行財政部会（平成15年6月18日）議事要旨

審議する「教育行財政部会」が設置された。さらに9月19日には、「教育行財政部会」に「教育条件整備に関する作業部会」⁽⁷³⁾が設置され、そこで、義務教育費国庫負担制度の在り方について専門的に審議することとなった。

同作業部会は、現行制度の問題点の検討や諸外国の義務教育費負担主体との比較等を行った他、教育関係団体へのアンケート調査や職者に対するヒアリングを行い、平成16年5月25日、「義務教育費に関わる経費負担の在り方について」と題する中間報告をまとめ、初等中等教育分科会に報告した。義務教育国庫負担制度については、①義務教育への国の責任、②義務教育無償制と完全就学の保障、③教職員の人材確保、④地域間格差の是正、⑤教育水準の安定、⑥地方財政の健全化の見地から堅持が必要と結論づけている。今後、教育行財政部会で審議が継続される⁽⁷⁴⁾。

一方、3月4日には、義務教育費国庫負担制度と深くかかわりあいのある「地方分権時代における教育委員会の在り方について」が新たに中教審に諮問された。中教審は3月25日、「教育制度分科会」に新たに「地方教育行政部会」を設置し、この問題の審議を開始し、今年度末までに答申の予定という。

(2) これからの教育を語る懇談会

中教審での議論が進む一方で、文部科学省は、河村文部科学大臣の私的懇談会「これからの教育を語る懇談会」を新たに設置し、4月16日初会合を開いた。懇談会は、月に1-2回会合を開き、国と地方の役割分担や義務教育費国庫負担制度など主に公立学校の教育制度のあり方を

議論し、今秋に中間報告をまとめる方針という。懇談会のメンバーは、牛尾治朗ウシオ電機会長(座長)、奥田碩日本経団連会長、片山善博鳥取県知事、佐々木毅東大長、鳥居泰彦中教審会長、作家の森まゆみさんら12人である。前例の無い文部科学大臣の私的懇談会の設置に対しては、大臣の教育改革への意欲の現れというコメントがある一方で、屋上屋懇談会の設置理由としては、現在の中教審の肥大化による機能不全を指摘する声もある⁽⁷⁵⁾。

(3) 地方自治体

昨年、知事会は、義務教育費国庫負担金を「三位一体改革」の中で削減する補助金の優先項目にあげていた。しかし、総額裁量制により地方の自由度が拡大する一方で、地方への税源移譲は進まず地方交付税も削減されたことから、廃止された場合の財源補償について不安が高まり、義務教育費国庫負担金を削減対象からはずす声が知事会内であがっている。全国知事会は、4月15日、委員会構成メンバーである11県以外に鳥取県など4県が参加して社会文教調査委員会を開いて義務教育費国庫負担金問題を討議、出席した9県知事のうち兵庫を除く8県知事が、同負担金を平成18年度までの削減目標4兆円からはずすことに賛成した⁽⁷⁶⁾。また、5月14日には、全国知事会会長の研究機関「財源調整問題研究会」が「国の補助金削減と税源移譲について、義務教育費の国庫負担金など使途の決まった補助金を削減するより、自治体が自由に扱える補助金を優先して削減し、それに見合った税源を移譲すべきだ」という緊急提言を行った⁽⁷⁷⁾。また、「21世紀臨調」の「知事・市町村長連合

⁽⁷³⁾ 作業部会の委員は、天竺茂千葉大学教授、石原多賀子金沢市教育長、伊藤稔東京理科大学教授、小川正人東京大学教授、高野利昭北九州市教育長、矢野真和東京大学教授、横山洋吉東京都教育長、吉野直行慶応大学教授。

⁽⁷⁴⁾ 「制度の根幹は堅持を」『日本教育新聞』2004.5.21；「中教審部会も堅持」『毎日新聞』2004.5.25。

⁽⁷⁵⁾ 「"屋上屋" 懇談会 文科省も批判は承知」『読売新聞』2004.4.21。

⁽⁷⁶⁾ 「義務教育費国庫負担金 縮減・廃止対象から除外を」『日本教育新聞』2004.4.23。

⁽⁷⁷⁾ 「三位一体改革：全国知事会の研究会が提言案」『毎日新聞』2004.5.17。

会議」も同趣旨の提言を行っている⁽⁷⁸⁾。その外、東京都が5月14日に発表した「地方分権改革に関する基本的見解」においては、「生活保護や義務教育など、国民生活の基盤を支える基礎的な行政サービスについては、国が直接執行するか否かを問わず、その経費は国が全額負担すべき」と主張している⁽⁷⁹⁾。

5月25日には、全国知事会は来年度は4兆円の税源移譲を先行実施し、それに見合う補助金見直しは奨励的補助金から優先的に行うべきという提言をまとめた。また、同日、知事会をはじめとする地方6団体は都内で「地方財政危機突破総決起大会」を開き、税源移譲の先行決定や地方交付税の堅持を求める緊急決議を採択した⁽⁸⁰⁾。しかし、知事会内も義務教育費国庫負担金については、原則廃止論から現行制度堅持論までまとまっていない模様である⁽⁸¹⁾。

(4) 経済財政諮問会議

4月26日、経済財政諮問会議で、今年度の「基本方針2004」作成に向けた審議が開始された。義務教育費国庫負担制度見直しに関しても、今年の基本方針が決まる6月に向けて、各省それぞれの動きが見られる。文部科学省は、都道府県知事に総額裁量制導入を説明するかたわら、制度の存続を訴えた。知事側では上記のような変化が見られる。これに対して、義務教育費国庫負担金の全額一般財源化を主張する総務省は、税源移譲に関する地方自治体の懸念を払拭するために、経済財政諮問会議に地方へ3兆円の税源を先行移譲する案を提出、これに反対する財務省と対立している。義務教育費国庫負担金見

直しは、今回の三位一体改革の焦点のひとつであり、昨年の経済財政諮問会議等の場での文部科学省と総務省や財務省との論争は総額裁量制で決着したわけではなく、平成18年度まで問題を先送りしただけと考えられるので、今後も激しい論議が予想される。

ここで、これまでの各省の主張を整理すると、次のようになる。

	文部科学省	総務省	財務省
国庫負担金法	堅持	廃止	廃止
人材確保法	堅持	廃止	廃止
義務標準法	堅持	廃止	廃止
提 案	総額裁量制	税源移譲による一般財源化	児童数等の客観的指標による交付金化
その他		事務職員等・加配教員の一般財源化	定数改善計画見直し

おわりに

今回の見直しで残る課題は、平成18年度までの国庫負担金全額の一般財源化の検討であるが、これは昭和15年以来、存続してきた義務教育費国庫負担制度の是非を問う議論でもある。明治の学制施行以来、地方は義務教育費の財政負担に悩まされ、昭和15年の義務教育費国庫負担制度導入で、ようやく教育費の安定的財源を確保できた。しかも、その制度は、シャープ勧告により地方自治を阻害しているとして廃止され、交付金化された後、地方財政窮状の中で復活した。戦後まもなくと現在とでは時代背景が全く異なっているにもかかわらず、その議論は現在と共通するものが多い。今回の見直しを行うに

⁽⁷⁸⁾ 「地方財政自立改革（三位一体改革）の評価」 <<http://www.pref.iwate.jp/~hp020101/21rincho/21rincho.html>>

⁽⁷⁹⁾ 「地方分権改革に関する基本的見解」 <<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2004/05/20e5e407.htm>>

⁽⁸⁰⁾ 「三位一体改革 7,600人規決起集会」『毎日新聞』2004.5.26.

⁽⁸¹⁾ 『「三位一体」の試練第2幕』『日本経済新聞』2004.5.24；「義務教育費の国庫負担金問題 総務、文科激しい綱引き」『読売新聞』2004.5.30.

当たっては、この時の貴重な経験を再度、分析し、その上で、義務教育の在り方、地方分権の在り方、財政の在り方について、当時と現在とで何が変わり何が同じであるかを整理してみる必要があるように思われる。

教育特に義務教育については、現在、学力問題、不登校問題、階層化問題等多くの解決すべき問題を抱え制度疲労という指摘もなされているが、これらの問題が果たして三位一体改革により解決できるかは疑問の余地がある。

分権論からは、義務教育費国庫負担制度がこれまで支えてきた市町村及び都道府県の教育委員会、文部科学省からなる教育の集権構造が、地方の教育改革を阻んできたという批判がある。一方で、地方の裁量の余地が少なかったのはこの制度そのものの問題ではないという見解もある。しかし、過去の例を見るまでも無く、分権化は教育の地域格差を拡大する可能性がある。

財政論からは、少子化にもかかわらず減らない教育費の非効率を指摘する声がある。しかし、義務的補助金は廃止しても、それに代わる財源保障が必要であり節減効果はあまり期待できないだけでなく、自治体格差の大きい現状では、税源移譲だけで現行の水準を維持することは不可能という指摘もある⁽⁸²⁾。また、教育費に関しては、OECD 諸国の中での教育への公的負担の少なさや少子化要因としての家庭の教育費負担の重さも指摘されている。

現行の義務教育費国庫負担制度復活に際しても、文部省、大蔵省、自治庁が対立し与党による調整で法案が成立している。自民党政務調査会の学校教育小委員会（与謝野馨委員長）でも、この問題を審議しており、5月18日、現行制度堅持の意見書を決定した⁽⁸³⁾。今後は、経済財政諮問会議での論議とともに、知事会等の地方自治体の動きが注目されよう。

(たかぎ ひろこ 総合調査室)

82) 義務教育費国庫負担金 3 兆円を全額廃止し、国税の所得税を 3 兆円減税し、地方税の住民税を同額増税する税源移譲した場合、税額移譲額が補助金削減額を上回るのは、首都圏、近畿圏、東海圏などの10都府県のみで、37 道県では移譲額が削減額を下回り、大半の道県で年間100億～300億円の財源不足が生じるという政府内の試算もあるという。(『朝日新聞』2003.11.26.)

83) 「最終責任者は国」『日本教育新聞』2004.5.21.