

地方分権改革の焦点としての義務教育制度改革

石井正弘氏 岡山県知事 / 中央教育審議会義務教育特別部会委員

小泉内閣が掲げる三位一体の改革で示された3兆円の税源移譲の議論で、義務教育費国庫負担金が焦点となっている。中央教育審議会義務教育特別部会において、全国知事会代表として委員を務める岡山県知事・石井正弘氏に、議論の経過や地方の求める改革の内容などについてうかがった。



国家は人なり、地域も人なり

これからの激しい地域間競争の中、各地方は独自性を発揮し、創意工夫しながら地域づくり、まちづくりを進めなければならない。21世紀の国の方向として、地域ごとに個性豊かな多様な人材を育てていくのか、全国一律の教育でいくのか、それが今、問われている。



全国知事会ホームページ <http://www.nga.gr.jp/>

中央教育審議会義務教育特別部会 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/

岡山県教育庁ホームページ <http://www.pref.okayama.jp/kyoiku/kyoiku.htm>

義務教育費国庫負担金をめぐって

いわゆる三位一体の改革で、小泉首相は削減すべき補助金について地方に意見を求め、それを受けて地方6団体がまとめたリストに義務教育費国庫負担金が載りました。現在、中央教育審議会義務教育特別部会でその廃止の是非が論じられており、石井知事は地方6団体の推薦を受け、地方代表のお立場で議論に参加されています。本日は、その国庫負担制度を中心に、地方から見た義務教育の問題点についてお聞きしてまいりたいと思います。

石井 まず、現在の教育行政は、地方自治のシステムからいわば聖域化された独立の世界が形成され、その枠組みの中で文部科学省を頂点とする上意下達システムが温存されています。そして国庫補助負担金制度は、それを財政面から裏付けるものとして地方における教育行政の責任を曖昧

にし、教育現場の活性化を阻害するものになっています。制度の趣旨としては、「小中学校の運営は市町村が担うが、必要な経費は国家と都道府県で折半して負担するもの」と説明されてきましたが、では、国が義務教育の費用の50%を負担しているかという、実は28.8%¹⁾に過ぎません。昭和60年代以降、国庫負担金の対象が次第に縮小されてきたためです。旅費や教材費、恩給費などの諸経費が除外され、さらにこの1~2年、退職手当、共済長期負担金、児童手当

などの義務的経費まで対象から外され、それらは地方税と地方交付税で対応するようになって、今や対象として

残ったのは教職員の給与費本体だけです(右頁・資料1参照)。

そもそも漸次縮小の流れにあるということですね。



石井 そのような流れからしても、さらに大きな地方分権という潮流からしても、一般財源化すべきではないか。そのような改革案を、全国知事会(以下、知事会)を含む地方6団体でお示したわけですが、具体的には、来年度が最終の第1期改革では、中学校教職員の給与費にかかる負担金0.8兆円程度を移譲対象として、その後、第2期改革(平成19~21年度)に残る小学校分を含めた義務教育費国庫負担金の全額を廃止して税源移譲の対象としていただきたい、という内容で、総理からの要請に応えた改革案ということでお返ししました。

これだけ大きな改革となりますと、地方団体の中にも多様な意見があったかと思いますが、いかにして意見を集約されたのでしょうか。

石井 私は全国知事会の地方制度調査委員会²委員長として、当時の梶原拓会長と連携しながら改革案の取りまとめに当たりましたが、昨年夏、新潟における知事会議は大議論となりました。大勢としては、教育の地方分権改革を推し進めていくという観点から「国庫負担制度を廃止すべき」ということでしたが、何人かの知事が教育論的な立場から、また財政論として、つまり「義務教育費国庫負担金のような義務的経費を移譲されても地方の自由度は高まらないではないか」という考えから現行制度を堅持すべきとの反対意見を出されました。従来の知事会は、異論があってもそれを包み込むかたちで意見集約していましたが、その際は知事会始まって以来の裁決となり、事前に行ったアンケートでは、47人の知事のうち8名が現行制度維持、その他の意見が2名、他の37名は一致して廃止を求める、ということでしたが(資料2参照)、最終的には拳手による採決の結果、改革案を提出することについて40対7という賛成多数で決着しました。テレビカメラが入り、記者がいる中、議論は終始公開で行いましたが、「開かれた知事会」、「闘う知事会」ということでは良かったと思います。民主主義ですから、異論が出て議論が活性化するのは当然で

すし、今回、異論については改革案には付記意見として付けていますが、いったん団体としての意思を固めたからには、それに沿った姿勢を維持していただきたいと思えます。それぞれに個人のお考えがあるので、ある程度やむを得ない面はあるかもしれませんが。

国、都道府県、市町村の役割

都道府県と市町村の役割分担については、どのように意見をまとめられたのでしょうか。

石井 現在、都道府県が教員の人事権を持ち、政令都市にだけ人事権を移譲しているわけですが、さらに都道府県から市町村へ権限を移譲していく、という基本線は地方6団体で確認しています。私も、保護者や子どもたちと日頃から直接顔を合わせている教育現場の判断が最大限尊重されて然るべきであり、都道府県教育委員会から市町村教育委員会に事務権限を移譲していく、さらに現場の責任者たる校長の裁量を増していくべきだと思いますが、二つの課題を指摘しなければなりません。一つは、権限の移譲に伴う人件費の扱いです。私は権限と財源は基本的にセットであるべきものと考えますが、現状として直ちに現在の市町村が教職員人件費のすべてを担うことができるかどうかについては、地方税財政制度を見直すとともに市町村合併の進展などを踏まえた検討が必要だと思います。もう一つは、権限を市町村に移した場合、小規模町村では教員の確保が難しくなるのではないかとことです。広域の異動がなくなれば、どうしても都市部を中心に教員が偏在しないかという懸念があります。これについては広域組織をつくる、といった意見も出ていますが、教員の質の維持・向上という観点から広域的な採用、異動が可能となるようなシステムを考えていく必要があります。それらを考え合わせると、当面、都道府県の果たすべき役割は、教職員の効果的な配置を通じて各県下の教育水準の

資料1 義務教育関係経費に占める国庫負担金の割合

文部科学省は、地方自治体が義務教育に要する経常経費のうち、人件費の一部を負担しているのみ。しかも、その割合は、年々低下。現実には、義務教育に要する経費の7割以上は、地方税や地方交付税等の地方自治体の一般財源で賄われている。

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	3.0兆円	34.5%

義務教育関連経費8.7兆円の内訳
運営費(旅費、教材費、図書費、光熱水費等) 1.2兆円
人件費 7.5兆円

平成15年度
共済長期負担金分一般財源化(2,344億円)

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	2.7兆円	31.0%

平成16年度
退職手当・児童手当分一般財源化(2,309億円)

義務教育関係経費	国庫負担金	割合
8.7兆円	2.5兆円	28.8%

義務教育関係経費は、データの存在する平成14年度決算額と同額で平成15年度・16年度も推移するとして試算
義務教育関係経費は経常経費のみ(投資的経費は含まず)、都道府県分・市町村分の純計

出所：全国知事会ホームページ「義務教育費国庫負担金に関する考え方」(平成17年5月25日)
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005_5_x10.PDF

資料2 全国知事会議(新潟会議)における各知事の考え方

義務教育は、引き続き自治事務とすべき その他	43団体 4団体
義務教育に関し、地方自治体の裁量範囲を拡大すべき 現状のまま その他	45団体 1団体 1団体
義務教育に関する財源確保は、総額裁量制による負担金制度を維持する 財源移譲(一般財源化)により行う その他	8団体 37団体 2団体

出所：全国知事会ホームページ「義務教育費国庫負担金に関する考え方」(平成17年5月25日)
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005_5_x10.PDF

維持・向上を図り、各県独自の義務教育におけるローカル・オプティマム³の達成に努めながら、県教育委員会の権限を市町村教育委員会に移すなど、可能な限り現場主義を徹底していくことであると言えるでしょう。

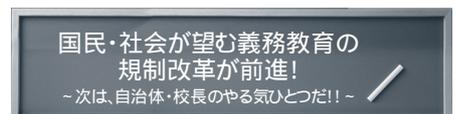
国と地方の役割分担はどうあるべきでしょうか。

石井 日本の教育は多くの課題を抱えているのですから、中央の官僚はそこに専心できる体制をつくることの方が、補助金行政に多大な労力を割くよりよほど有益でしょう。国は、義務教育標準法で適切な学級規模を示す。あるいは、学習指導要領で最低限の学習内容を示すなど、義務教育の内容・水準を定める。地方はそれらを守りつ

1 義務教育関係経費(経常経費のみで、投資的経費は含まない)のうち、義務教育費国庫負担金の占める割合。

2 平成17年度の組織改革により、現在は総務常任委員会(委員長は石井正弘岡山県知事)に改編されている。

3 ローカル・オプティマム[Local Optimum]: 政策の推進につき、それぞれの地域(地方自治体)が選択する地域ごとの最適な状態のこと。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する中間報告」(平成14年6月17日)では、「追求すべき行政上の目標は、国が設定するナショナル・ミニマムの達成から、地域住民のニーズに応じて、地域が選択する、地域ごとの最適状態を意味するローカル・オプティマムの実現へと転換すべき」としている。



つ、そこにプラスして、独自の創意工夫を加え、地域のニーズに適合した自主的・自立的な教育を実施していく。その枠組みがある限り、国の側は、国庫補助負担金を廃止したところで心配ないはず。万が一国が定めた基準などを守らない自治体が現れれば、現行の法令でも指導、監督、助言、財政的措置などさまざまな方法で対処することができます。

中央教育審議会では、財政論からの懸念が出ているようです。

石井 地方は財政的に厳しい。本当に国から地方に税源移譲されたお金を教育費に充当することができるのか。他の公共事業に回すのではないのか。そのようなご心配があるようです。簡単に言えば、地方に対する不信感だと言えましょう。これには断固反論したい。私は地方行政に9年間関わってきました。その立場から言わせていただければ、教育費を削減して他の用途に回すような首長はただの一人もおりません。地方はむしろ国が定めた標準や基準以上に独自に財源を寄せ、手厚くし、教育をより良くしていこうとしているのが現実です(資料3参照)。中央にある慎重論は、そのような地方の実情を全く理解せず、信用しないものではないか、そう反論させていただきたい。

さらに言えば、私たち地方の側は全体で9兆円分の補助金を廃止し、8兆円の税源移譲で良い、としています。これは国、地方を通じた財政再建に寄与するものです。義務教育の費用にしても、補助金算定・交付に関わる実績報告や検査など、一連の業務は国にとっても地方にとっても多大な事

務負担で、膨大な時間、経費、労力を費やしています。教職員の給与事務を地方に委ねることは、行財政改革にも大いに貢献するものです。

岡山県の取り組み

次に、県知事としての取り組みについてうかがいたいと思います。昨年、3選目の知事選挙のローカル・マニフェストにおいて「きめこまやかで、特色ある学校教育の推進」ということを示されました。

石井 その内容の一つは、35人学級編制の実現です。岡山県では既に中学校全学年と小学校の第6学年で実施しています。本来、小中学校のすべての学年を少人数にすることが望ましいのですが、それには膨大な人件費がかかりますので、まず中学1年生から始めました。中学校に入学すると、二つ、三つの小学校の生徒が一緒になったり、教科担任制になったりするなど環境が大きく変化するため、子どもたちは戸惑い、壁にぶつかる。それにより、いじめや不登校の問題が急増するという傾向が数値的に現れています。最も問題が生じやすい学年ということで、ここから少人数学級制を取り入れ、次に中学の全学年に及ぼし、さらに問題の兆候が現れる小学校6年生、というように順次進めてきました。

費用対効果を念頭に置かれているということですね。

石井 また小学校1年生のための「小1グッドスタート支援事業」があります。規範意識が未成熟な児童の行動、教室から出て行っ

てしまったり、落ちていて授業を受けられなかったりする子どもの行動によって授業が成り立たないという悩みが本県でも寄せられています。岡山県ではここでも費用対効果を考え、教育支援員という仕組みを設けました。地域で教育に熱意をもたれる方に非常勤職員となってもらい、騒ぐ子どもをなだめたり、勉強が遅れている子どもを指導して、担任が安心して授業を進められるようにする。つまり、義務教育を円滑にスタートできるよう地域の方々に基本的な生活習慣の確立や基礎学力の向上に協力していただく、まさに地域と学校が一緒になって義務教育を支えていく仕組みだと言えます。

また、複式学級のうち変則的な学級編制の解消という取り組みもあります。へき地の小規模校は生徒数が少ないため、複式学級を編制しますが、どうしても子どもの多い年、少ない年があるため、編制が変則になりがちです。そうすると、学習指導内容の構成から指導が難しい面があり、授業が円滑に進められない、という声が現場から寄せられていました。そこで県単独の費用負担で教員を配置して変則的な複式学級の解消に向け、現在、順調に事業を進めています。

加えて、20人程度の少人数での学習指導という取り組みがありますが、これは特に学力差のつきやすい算数・数学、国語、英語などの科目ではクラスの中をさらに20人程度の少人数に分けて、よりきめ細かく教えるというものです。いずれもより少ない経費で諸問題をいかに効率的に解決するかということを中心に考えて取り組んでいるものです。

そのような地方独自の創意工夫を大切にすべきであるということですね。

石井 今や全国的な標準となりつつある少人数学級にしても、かつて制度として認めることに慎重な国に対して、地方が自らの財源をもって積極的に取り組んできたものです。地方の発案、提案を受け止めるかたちで、文部科学省が制度を見直すなど国が後から動いてきた。教育は地方が動かしてきたという自負があります。その自負があ

資料3 教育に対して重点をおいた地方の取り組み

47都道府県のうち、ほとんどが教育費に一番支出している。

平成15年度普通会計決算(目的別構成比)
・39道府県が教育費の支出が一番
・全国の構成比で見ても、教育費23.8、土木費16.9、公債費13.7、民生費8.1...で、教育費が一番
義務教育費の一般財源化が始まった昭和60年以降にあって全国ベースでの教育費と土木費との比率が逆転したことは一度もない。

義務教育における教員定員数の状況

	国の標準	実際の取組	
教職員数	標準法定数 66万人	実際の教職員数 72万人	全都道府県で、国の標準を超えて単独で教職員を配置 少人数学級への積極的な取組等
学級編成	1学級あたり 40人	小学校 26.4人、中学校 31.0人	

出所：全国知事会ホームページ「義務教育費国庫負担金に関する考え方」(平成17年5月25日)
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2005_5_x10.PDF

るからこそ今回、財政的制約を取り払い、地方ごとに十分に工夫できるようにしていただきたいとお願いしているのです。

昨年、国庫負担制度が総額裁量制になりましたが、これでは不十分でしょうか。

石井 岡山県は、総額裁量制を活用した上で、さらに独自の一般財源を上乗せし、手厚くして、独自の取り組みを進めています。他の都道府県もそれぞれ教育に情熱を持ち、今や日本中が「教育の善政競争」の様相を呈してきています。その現実から見ても、小手先の見直しではなく、思い切った改革が望まれます。義務教育費国庫負担金が一般財源化されたところで教育水準が下がる心配は何らありません。むしろよい方向の競争が促進されます。もちろん財源の偏在がありますから、地方交付税で適切に財源保障をするのは当然ですが、一般財源化されれば、自治事務である義務教育に関する自治体の責任が明確になり、総合的かつ主体的な教育行政を展開することができます。また、自分たちが納めた地方税によって教育が行われるようになれば、地域住民は納税者の意識から教育への関心を高めるでしょうし、学校はその期待に応えようとするでしょう。議会も国庫支出金ではなく自分たちの税収で教育を行うとなれば、議論がより活発化するはずです。それにより地方が期待する人材育成が可能となる。ひいては日本の将来を担い、国家を引っ張って行く人材を地方から供給することができる。そのような思いが強くあります。

試金石としての三位一体の改革

いみじくも小泉首相がかつて引用した「米百俵」の逸話のように、日本には教育を大切にしてきた地方の伝統がありますね。
石井 江戸時代には、地域ごとに開設された寺子屋で教育が行われ、教育熱心な家庭がそこに子どもを送り込んでいた。また各藩は人材育成を藩政の大切な柱と位置付け、全国に200数十もの藩校があった。その

ような土壌から明治維新という大改革を成し遂げる俊英が輩出されたのです。明治維新、戦後の改革という二大改革を経て日本はここまでやってきて、今や第3の改革とも言える分権改革の時代を迎えています。教育の分権改革も何としても成し遂げなければなりません。戦後60年、欧米に追いつき、追い越せて邁進してきたとき、これまでの義務教育制度が一定の成果を上げてきたのは事実ですが、これだけ諸外国とのつながりが深まる中、国際的にも活躍できる人材の育成が求められています。お隣の中国を見ても、数学、物理、芸術、スポーツなど一芸に秀でた人材が世界へ羽ばたいている。国際競争が激化する中、わが国だけはこれまで通り画一的な教育で均質な人材を育成していればよいのか。国際比較で日本の相対的な学力低下が指摘される中、国家レベルでは、そのような危機感を持たざるを得ません。また、地方に目をやれば、これからの激しい地域間競争の中、各地方は独自性を発揮し、創意工夫しながら地域づくり、まちづくりを進めなければならない。「国家は人なり」と言いますが、「地域も人なり」ということを痛感します。21世紀の国の方向として、地域ごとに個性豊かな多様な人材を育てていくのか、全国一律の教育でいくのか、それが今、問われている。そのような思いを日々強くしています。

国庫負担制度の帰趨は、その試金石だということでしょうか。

石井 そもそも昨年11月の三位一体の改革についての政府・与党合意⁴で「費用負担についての地方案を活かす方策を検討」と明記されたのを受け、今、中教審で議論がなされているわけです。政府・与党合意では、3兆円の税源移譲のうち、まだ6,000億円の内容が決まっていません。一方で2兆4,000億円のリストの中には暫定ではありますが、義務教育費国庫負担金8,500億円が既に入っているのですから、今さらこれを除外するとなれば大幅な後退です。中教審では、今後意見集約をして10月末には最終的な答申を出さなければなりません、最終

的には国と地方の協議の場⁵での決着、とりわけ総理のご決断にかかってきます。「国から地方へ」という合い言葉が「聖域」とされてきた教育分野で実行できるか。重い政治決断ですが、今回の衆議院選挙における国民の圧倒的支持は、小泉内閣が推進してきた構造改革に対する強い支持表明だと考えています。これまで「地方案を真摯に受け止める」と繰り返し述べてこられた総理は、必ずや決断していただけるものと確信しています。義務教育の改革は、国と地方の関係という政治力学を大きく転換する契機となるものであり、この改革の流れを止めてはなりません。また、今年度末にも総理の諮問機関である地方制度調査会が道州制について方向性を示す予定です。国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政は基本的に地方に任せる。その受け皿として、都道府県がまとまり、道州をつくらう。今やそれほどの議論がなされる大変革期にあります。その渦中であって、私も改革の志を堅持し、分権の意義を主張し、義務教育についても地方が願うようなかたちで中教審の答申がまとめられるよう、強く主張してまいります。

岡山県知事 / 中央教育審議会義務教育特別部会委員

石井 正弘(いしいまさひろ)

1945年岡山県岡山市生まれ。1969年東京大学法学部卒業、同年建設省入省。岐阜県民生部児童家庭課長、建設大臣秘書官、民間住宅課長、河川総務課長、大臣官房文書課長、大臣官房審議官等を歴任。1996年岡山県知事に当選(現在3期目)。全国知事会地方制度常任委員会委員長、第28次地方制度調査会委員などを歴任。現在、全国知事会総務委員会委員長などを務める。著書に『天の時地の利人の和 - 夢づくりの舞台「おやかま」の飛翔』(ぎょうせい・2004)、『新世紀きびの国の創造 - チャレンジ精神で立ちあがり』(ぎょうせい・2000)などがある。

 岡山県庁ホームページ「ようこそ知事室へ」
<http://www.pref.okayama.jp/chiji/kocho/welcome/>
石井正弘氏ホームページ「晴れ晴れON LINE」
<http://www.pnc.or.jp/ishii/>
石井正弘『天の時地の利人の和 - 夢づくりの舞台「おやかま」の飛翔』(ぎょうせい・2004)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

国民・社会が望む義務教育の
規制改革が前進!

～次は、自治体・校長のやる気ひとつだ!!～

4 参照、経済財政諮問会議ホームページ「三位一体の改革について」(平成16年11月26日)

<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1126/item2.pdf>

5 参照、首相官邸ホームページ「国と地方の協議の場」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/>