

戦後教育行財政制度における国－自治体関係

－そのシステムの特徴と評価を分権改革論議の中で考える－

はじめに－考えたいこと－

(1) 国と自治体の教育行財政制度が、どのように連携ないし共同して教育サービスの提供と教育行政運営を行っているのか

(2) そうした国と自治体の連携、共同のしくみは、どのように評価したらよいのか

(3) 肯定するにしろ批判するにしろ、それらの問題をどう改善するのか

国（文部科学省）と自治体（教育委員会）との関係については、大方、“集権の様相”を呈しているという見方で一致しているが、そうした“集権の様相”が何故生じてきたのか、また、そうした状況を否定的にみるか、肯定的にみるか－肯定的に見た上で今後どのような改革課題があるか等をめぐっては議論が分かれてきた。そうした見方の違いによって、2000年以降の分権改革に対する評価も大きく分かれてくる。

1. 国－自治体の教育行財政制度の実際とその特徴、論争

(1) 国と自治体を通じた教育行財政システム－一般行財政と異なる「特殊な」しくみ

①市町村公務員である公立義務学校の教職員の給与を国が 1/2 国庫負担（義務教育費国庫負担制度＝1940年に成立）＝ 地方公務員の給与を国が 1/2 負担は他にない

②その国が負担する教職員数を算定するため、学級（40人）を単位に各都道府県に何人の国庫負担教職員が何人必要かを算出＝義務標準法

学級編制標準（40人）は、あくまで教職員数算定のもので、都道府県は、学級編制基準を何人にするか自由に決定できているが、それを下回る学級編制基準（例えば、35人学級）をする場合には、増員教職員は都道府県が自己負担（その後、少人数指導のための加配教員を活用して国庫負担で措置される教員を活用して少人数学級を実施できるようにした＝都道府県の負担軽減化）

③県費教職員制度＝義務標準法で算定された教職員数の給与を国 1/2－都道府県 1/2 負担しあうため、国が算定した教職員数は都道府県毎に一括配置→都道府県の配置計画にそって市町村・学校に配置

1) それに伴い、採用人事とその後の人事、研修については都道府県が掌握（校長は3年前後、一般教職員は都道府県で異なるが一定期間毎に定期的広域人事を実施）

2) 公立義務教育学校教職員の身分や服務監督は市町村の職員であり市町村教育委員会が監督

3) 法制度上は、市町村教育委員会が人事の「内申」権→都道府県は「内申」を待つて人事

④教育課程の国基準＝学習指導要領の存在

- * 法制度上は、公立学校管理とその教職員の身分・服務監督は市町村、しかし、実態は、上記のようなしくみで都道府県が「上級機関」化
- ** そのメリットとデメリット ←諸外国との違い

(2) 国と自治体の（教育）財政制度について－「集権的分散システム」－

日本の地方自治は、「三割自治」（実態は四割）という言葉でその財源の脆弱さを指摘されることが多い。しかし、実は日本における地方税の割合や地方財政規模は欧米主要国と比べても決して低いわけではない。

日本の地方財政の特徴：

- ①地方税収入や一般財源（地方交付税等を含む）の割合は決して低くない、
- ②地方の行政事業と歳出も7割近く地方の果たしている役割は大きい、
- ③しかし、その大きな地方行政事業を全て地方の自主財源で賄うには地方税収入では足りず、その不足分を中央から地方への財政転移（地方交付税、負担・補助金）で補っている、
- ④日本における国一地方の財政構造の最大の特徴は、この中央から地方への財政転移が大きいことである（因みに、地方交付税は約1.6兆円、補助金約2.0数兆円で、地歳入約8.5兆円の実に35%をしめ地方税収入39.7%に次ぐ大きさになっている）

2. 戦後行財政制度の構造・特質をどう理解しどう評価するか

(1) 戦後行財政制度や政策過程を説明する主要な三つのモデル

- ①「**垂直的行政統制**」モデル・・・政策決定過程において、1)行政（官僚）が政治（家）より優位であること、2)行政（官僚）が、機関委任事務、補助金、天下り人事などの自治体統制の手段を使って自治体を強く管理・統制しているという主張。
 - 1) 政策決定は中央省庁のイニシアティブで主導され、国会や政党の政治の影響力は弱い
 - 2) 自治体は中央省庁に従順であり中央省庁の技術的財政的援助なくしては自治体行政をすすめることはできない（「3割自治」と表現される自主財源力の弱さ）
 - 3) これらの行財政構造や行政優位は、戦後改革の「不徹底」により戦前から戦後に持ち越された残滓であり、日本の地方自治は「前近代的」である
 ⇒” 憲法変われど行政法変わらず” →戦後改革の「不徹底」と戦後の地方自治の機能不全（前近代性の残滓）を特に問題視しようとする立場。

- ②「**相互依存**」モデル＝「**水平的政治競争**」モデル・・・政策決定過程において、1)政治（家）が行政（官僚）より優位になってきた1970年代後半の現象を踏まえ、2)戦後の自治体首長の直接公選や自治体の政治的自律性がダイナミックに機能していると肯

定的に捉え、自治体、利益団体等の諸要求→政治（家）→中央の政策決定→自治体、利益団体等の要求実現、という政治的決定の側面に注目する主張

- 1) 通説とされてきた「垂直的行政統制」モデルは、中央と自治体の法—行政関係にのみ関心を傾斜させ、しかも中央の諸権限を過大気味に大きいと捉えてきた
- 2) 政策決定では、法—行政関係だけではなく、戦後政治社会の民主的枠組み＝首長公選や議会における多元的政治過程の政治的ダイナミズムに注目することが必要→そうした政治過程を通じて自治体（利益団体等）の要求が中央の政策決定に反映し、逆に、中央の政策実施は地方の協力なくしては実現しないという中央と地方の相互依存関係が拡大しているのが「現代」的状况である
- 3) 中央地方の相互依存関係は、自治体の側の創意やイニシアティブに開かれており、それを下から動かしているのが自治体内の政治的ダイナミズムと自治体間の競争である

⇒戦後改革＝地方自治の前進と民主的「政治」過程（首長公選、等）の創出を評価し、それらを戦後地方政治・行政の発展とみて着目し、集権的システムの下における日本の「成功」を評価＝1960年代以降の高度成長の理由等の究明やその集権的システムを評価する立場

③「分権—融合」モデル・・・1)政策決定と執行にかかわる資源の分散化（国＝法的決定権限、財源⇔自治体＝執行に要する資源、情報）、2)戦後憲法下における分権的法制度を認めながらも、政策・行政の実務・執行過程では、国と自治体の「協同」関係が形成され進行せざるを得ないことを指摘する立場。

- 1) 日本の中央地方関係は、「垂直的行政統制」モデルが指摘するほど権力的・集権的ではない
- 2) 戦後の行財政制度は、地方自治原則を法認している
- 3) 分権的法制度の下で、実務・執行過程を通じて形成・進行する中央と自治体の「協同」関係で、全国的利害の調整＝全国的基準設定や予算編成、法令制定等にとり国の「正統性」「優位性」が確立され（国の調整、企画、政策制定）、自治体はその実務執行を担うという機能が分担されてくる

⇒現代行政の特徴は、権力的統制ではなく、ソフトな指導・助言の行政スタイルにあるという問題意識に立ち、そうした現代行政の特質や問題を明らかにしようとする立場

* どれか1つに収斂しなくてはならないものではないが（政策決定で、何を主要なものとするか、時代的推移等で、どのモデルを強調するかが異なる）。

3. 地方分権改革と教育行財政改革

(1) (第一次) 分権改革の経緯と基本方針

1995年6月に地方分権推進法（5年間の時限立法）が制定され地方分権推進委員会

が同年7月に設置→数次の勧告を提出した後、政府は、委員会勧告をうけ『地方分権推進計画』（98年5月）に閣議決定し、「分権一括法」を99年の通常国会で成立させた。戦後最大級の地方自治法の改正とそれに伴い教育関係法21本も改正され、平成12年4月から新しい法制度がスタートしている。

⇒国と地方自治体の関係を新しい対等・協力の関係へと改める。

①両者を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を廃止する。

機関委任事務の廃止・整理→自治事務と法廷受託事務に編成

②機関委任事務廃止に伴い、各省庁の事前の権力的関与である指揮監督権等を廃止ないし縮小し、両者間の調整ルールと手続きを行政手続き法の考え方を参考に公正・透明なものに改める

都道府県に対する国の関与及び市町村に対する国又は都道府県の関与については、地方自治法で規定（基本原則や関与の手続き、書面主義、地方の意見申出と国の回答義務等）

③国と地方との間の係争処理機関の創設

地方に対する国の関与の適正の確保を担保するため、国と地方との間で係争が生じた場合、行政内部で公平・中立な機関により処理するために、「国地方係争処理委員会」「自治紛争処理委員」を設置。

* 【旧・機関委任事務制度のしくみ】

・本来、国、都道府県、市町村はその担う役割・事務が異なるだけで法制度上は対等平等であり権限関係の上で上下関係にあるものではないとされている。ただし、これら行政機関の間で機関委任事務を管理・執行する場合は、そうした両者間における対等平等の関係原則の例外として権限の上で上級下級の関係となると説明されてきた。機関委任事務とは、本来国の事務であるが、経費や効率上（国の出先機関が地方にない場合）、国が直接に仕事をするのではなく地方公共団体の執行機関（知事・市町村長や教育委員会など）に委任して事務執行させるしくみである。地方公共団体の機関が、機関委任事務を処理する時は国の機関となり、機関委任事務の執行・処理については都道府県は主務大臣の、市町村は都道府県と主務大臣の指揮監督を受けるなど規制を受け、また、その事務を怠った場合、職務執行命令訴訟の裁判手続きを経て国又は都道府県が代理執行するものとされている（地方自治法151条）。廃止前には、機関委任事務数は561（都道府県379、市町村182）にも及んでおり、この数は都道府県が行う許認可の8割、市町村が行う許認可の3～4割を占めたといわれる。

・分権委『中間報告』では、この機関委任事務制度の弊害について、「①国と地方公共団体とを上下・主従の関係に置いている、②知事・市町村長に地方公共団体の代表者と国の地方行政機関としての役割との二重の負担を負わせている、③国と地方公共団体との間で行政責任が不明確となる、④国の瑣末な関与により地域の実情に即した裁量的判断の余地が狭くなり、報告・協議・申請等に時間とコストを浪費している、⑤各省庁の縦割りの指揮監督により、国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係が全国画一的に構築される」と指摘し、国と地方の関係を抜本的に見直し対等・平等の関係に転換

させるためには、機関委任事務制度を廃止する必要があると力説していた。

・機関委任事務については、旧制度では、条例や地方議会は関与できなかったが、自治事務と法廷受託事務に見直しにより、法定受託事務でも、自治体や議会は自らの事務として処理できるようになった。

(2) 分権改革と教育行政改革

①教育行政分野における機関委任事務廃止と事務の見直し

他の行政分野と比較した場合、数の上ではそれほど多いとは言えなかったが、教育の機会均等保障や教育の適正で中立公正な維持・発展、教育関係補助金事務といった要請にもとづく国の役割・機能に伴う領域に多くみられるものである。

【機関委任事務を自治事務に編成】

- ・学齢簿の編製、就学校の指定に関する事務（市町村教育委員会の自治事務）
- ・学級編制の基準の設定・許可に関する事務（都道府県及び市町村教育委員会の自治体事務）

【国の関与の廃止・縮減】

- ・教育長の任命承認制の廃止
- ・機関委任事務事務廃止に伴う文部大臣の教育委員会に対する指揮監督権の廃止（地方教育行政の組織及び運営に関する法律 55 条）の廃止

【法定受託事務】

- ・学校法人の認可事務
- ・私立学校振興助成法関係の監督上必要な措置を講ずる事務
- ・産業教育振興法をはじめとする負担金・補助金関係事務
- ・教科書の発行に関する臨時措置法の関連事務

②文部科学省設定の基準、標準の弾力化、大綱化＝自治体の裁量権限拡大

- ・教育課程の具体的な基準設定では、地方や学校の裁量幅を拡大し創意工夫を生かした教育課程編成をする観点から基準の大綱化・弾力化をすすめる（国の教育課程基準である学習指導要領は「最低基準」とであると明示、複数学年での基準、等）。
- ・「義務標準法」に定める学級編制基準や教職員定数の標準は国の財政負担の基礎となる性格のものであることを明確にしたうえで、都道府県が必要な場合には学級編制や教職員定数の弾力的な運用が可能となるように「義務標準法」を改正→都道府県独自の少人数学級、ホームルーム学級＝学級編制基準の学級とは異なり、学習指導集団の少人数化の了解→都道府県・市町村での少人数教育の進展、等。

③指導・助言行政の見直し

指導、助言等の規定ぶりはそのままであるが、地教行法 48 条の改正で旧規定「行

うものとする」を「行うことができる」に改正

CF：『解説 教育六法』の地教行法の逐条解説を参照のこと

4. (第二次) 分権改革としての三位一体＝税財政改革と教育行財政改革をめぐって

地方分権改革が唱えられている今日、こうした「集権的分散システム」の見直しが検討
三位一体の税財政改革＝①税源の自治体移譲、②交付税交付金制度の縮小、③負担金補助金の廃止・縮小

→国の中でも大きな負担金である3兆円の義務教育費国庫負担制度の改廃論議とそれに関係して県費負担教職員制度の見直し論議が一つの焦点化

(1) 義務教育費国庫負担制度の廃止論議

○小泉内閣 補助・負担金を廃止し、それを地方に税源移譲する方策

20数兆円ある補助・負担金の中で、義務教育費国庫負担金制度をターゲットにして、その中学校教職員給与費8500億円を削減する方針

→他の公共事業等の補助金等を温存し、憲法第26条で国民の学習権保障と機会均等の確保における国の責任を謳った義務教育費国庫負担制度を何故？

中央教育審議会にその在り方を諮問し、その答申を受けて政府の政策決定

《中教審・義務教育部会》

①廃止論＝地方六団体、総務省、等

1) 学級編制や教職員定数・配置等をはじめその政策の根幹にある義務教育費国庫負担制度が自治体の裁量を制約している

2) 自治体の裁量を保障・拡大するため、義務教育費国庫負担金制度を廃止し、税源移譲して自治体の一般財源で自由に学級編成基準や教職員定数・配置を決定できるようにする→国のナショナルミニマムを確保する不安があるというのであれば、国＝文部科学省が目安とすべき基準・標準を法令で定めればよい(基準・標準の設定だけで懸念があれば、その統制権を強化してもかまわない)

3) 税源移譲による地方間格差は、財政調整を行う交付税制度で補填できる

②廃止反対＝現行制度の維持

1) 自治体の財政力に大きな格差がある現状で、負担金制度は自治体間格差と国のナショナルミニマムを確保する上で重要な役割を果たしている

2) 自治体の学級編制や教職員定数・配置を強く規制しているのは、標準法や県費負担教職員制度であり、負担金制度は、標準法で算定される教職員数の1/2国負担を機械的に保障するだけの制度→自治体の学級編制や教職員定数・配置の裁量を拡大する目的であれば、標準法や県費負担教職員制度の見直しこそ必要

3) 地方財政の国依存を作り出してきたのは、交付税制度でもあり、地方の財政自立と健全化を図る上で交付税制度の大幅見直しは必至＝大幅削減と必要最小限の地域間格差の是正に

(2) 県費負担教職員制度の維持か、市町村への給与・人事権の移譲か

地方公務員制度の中の特殊なしくみ＝県費負担教職員制度

- 1) 市町村単位で教職員の採用や人事を行った場合、市町村間の社会経済・文化的な格差、行政能力や財政能力も反映して、教員人材を確保するうえで大きな格差を生じさせることが懸念される→過疎地域・僻地・離島等の地理的条件にある市町村や学校に赴任する教職員は少ない（特に家庭をもった教員ほど）
⇒強制的・ルール化した交流人事の方針をもって教職員人事をすすめないといふ県内市町村間でバランスのとれた教職員配置は難しい。
- 2) 採用・人事権を都道府県レベルに上げて、県内市町村間のバランスをとっていく仕組みと、市町村財政に過大な負担を強いる教職員給与を都道府県の負担とする仕組みが要請された経緯で戦前 1940 年から戦後の一時期（1950 年～1952 年）を除いて現行の県費負担教職員制度が存在している。
- 3) 但し、義務教育学校教職員の身分は、市町村の公務員であり監督服務は市町村教育委員会が管理することになっている。そうした義務教育学校教職員の人事を都道府県の意向のみですすめるのは市町村の立場からすれば問題であるため、人事については、市町村教育委員会が都道府県教育委員会に「内申」をして、都道府県教育委員会は市町村教育委員会からの「内申」を尊重して人事を行うことを原則＝建前としている。
*地教行法 28 条「都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申をまとめて、県費負担教職員の任免その他の進退を行うものとする」
- 4) 県費負担教職員制度や人事のしくみのメリット・デメリット
県内市町村・学校の間で格差を是正・縮小し均等な義務教育のサービス提供に資する反面、各市町村・学校単位で必要な人材を集められない、人事に融通性がない、等
- 5) 公立学校改革が叫ばれる中、こうした都道府県教育委員会に権限が集中する県費負担教職員制度や人事制度を廃止し、各市町村・学校単位に人事権と給与支払い権限を付与して、市町村や学校の学校づくりに対応した人事のしくみを求める声も高まっているが・・・。