

2010.5.29初稿

2010.7.27修正・加筆

2001年義務標準法改正と2006年国庫負担率縮減との関係

教育条件水準後退のからくりを解く

ゆとりある教育を求め全国の教育条件を調べる会 所属

宮崎市立田野小学校

事務主査 橋口 幽美

本稿の目的

2001（平成13）年、「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、義務標準法という）」が大きく改正された。それから5年後、その財政保障制度として機能してきた「義務教育費国庫負担法」が改正され、教職員給与費に対する国庫負担率が、2分の1から3分の1へと縮減された。私は、昨年度の日本教育法学会自由研究（B）において、「標準法2001年4月改正以降の非正規任用教員の増加とその要因 特に標準法第17条の違法性と国庫負担制度の後退について」と題して、その実態についての概略をまとめ発表した。

義務標準法の改正によって、教員の非常勤化が全国規模で引き起こされ、総額裁量制への変更によって給与水準の抑制や非正規任用教職員の増加に拍車がかかっている状況は、ある程度明らかにすることが出来たが、国庫負担制度については、主に定員実額制から総額裁量制への変更による、各都道府県の決算額の変化の実態について報告を行なうにとどまった。国庫負担率の縮減による、各都道府県の教育財政への影響については、「今後の課題」とした。

「国庫負担率が削減されても、それに相当するものが地方交付税交付金の積算基礎に算入される」という説明ではあるが、地方交付税そのものが縮減されているのだから、いったいどのようにして補填されているのか疑問である。また、地方交付税制度そのものの性格上、所得税などの国税収入の減少があれば、当然その財源も減少する。これらの実態がどうであるかの詳しい調査が必要」と考えていた。本稿は、その調査の第1段階である。

また私は、2001（平成13）年の義務標準法改正の意図は、義務教育費に係わる国の負担を縮小させることにあり、国庫負担金の削減による地方負担の増大に備えて、地方負担の緩和策として準備されたものであると評価している。一般的には、この時の義務標準法改正によって、地方裁量による少人数学級実施が可能となったと評価されているが、この変更の後ろに隠れて巧みに準備された義務教育費の削減計画を見抜けないならば、学校現場で今起っている様々な問題の解決の方向を見出す事はできないのではないかと、私は考えている。（註1）

しかし仮に、国庫負担率を縮減してもそれに相当する金額が地方交付税として措置されて、実質的な影響を地方が受けていないとすれば、この推論は成立しない。憲法による国民の「等しく教育を受ける権利」についての理念と、それを現実のものとして保障する教育基準法や教育財政法との一致を求めるためには、法制度変更前後の実態をとらえることが重要である。また、教育条件の向上を求める運動にとっても、どこに何を求めていくべきかを見極めるうえで、財政の実態を把握しておく必要

がある。初歩的な調査に過ぎないが、今後のより深い調査への足がかりとなれば幸いである。

実態調査の報告に先立って、数字の背景にあるものについて考えておく必要があるので、はじめに地方交付税制度の特徴と問題点について、おおまかな検討をおこなうこととする。

次に、全国の都道府県の財政状況について、歳入・歳出に占める各費目の状況と総額の変化を比較検討する。本来なら、少なくとも2000（平成12）年度以降の比較を行なう必要があるが、現在、総務省ホームページで公表されているのは、2002（平成14）年度から2008（平成20）年度までの決算額調であるので、その間の7年間の変化をみることにする。宮崎県については、県立図書館や県民情報センターで決算書が閲覧できたので、過去30年間の変化を表にした。

□ 地方交付税制度の特徴と問題点

（1）国庫負担制度と地方交付税制度の違いについての一般的な理解

国庫負担の対象から、地方交付税交付金の基準財政需要額の積算基礎へ振り替えられる事について、問題点の一般的なとらえ方は、目的に添って実際に財源が確保されるかどうか、「不安定」になるというものである。それは、首長の判断にゆだねられることになるので、本来の目的に添ってその財源が使用されるように、住民が「監視」する必要があるという方向で語られる。これが、多くの場合、一般財源化に対する批判の中心となっている。この議論の前提は、減率された結果減額された国庫負担金に相当する金額が、ほぼ実額に近い形で従来の地方交付税交付金に上乗せされて地方に交付されているという認識である。

また、最近になって急浮上している「教育一括交付金」構想についても、その論理は、「地方交付税制度そのものがすでに破綻しており、それに代わる財政保障のしくみが必要」というものである。これは、地方交付税の積算が、実際の事業に必要な標準的な費用と各自治体の財政力とを勘案して、地方の格差を是正するという考え方そのものへの疑問からスタートしている。地方が安閑として放漫財政の責任を取ろうとせず、国の意図に沿った事業を行い、その結果財政破綻を起こしていると分析している。（註2）そのため、一面では地方の超過負担や国庫負担率の削減に伴う地方の負担増にふれつつも、結論としては地方を甘やかす国庫負担制度や地方交付金制度を廃止して、一括交付金とすれば国の支配を離れ地方が自立するというのである。（註3）

（2）地方交付税制度についての基本的な考え方

大和田一紘著『増補版 習うより慣れるの市町村財政分析』（自治体研究社、2009年）によれば、地方交付税とは、「本来地方の税収入とすべきものを、自治体間の財源の不均衡を調整し、すべての自治体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する性格から、『国が地方に代わって徴収する地方税』（地方の固有財源）とされています。」（P40）とある。また、高林喜久生著『地域間格差の経済学』（有斐閣、2005年）には、「経済力に地域間格差が生じること、またこれに伴い地方団体間の財政力

格差が生じることは避けられない。」とあり、その原因を分析している。

憲法には、第3章で国民の権利及び義務が規定されている。(第11条～第40条) 第11条に、「国民はすべての基本的人権の享受を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」とあり、第26条に「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。」とある。

憲法の第8章では地方自治についての規定があり、第92条には、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としている。地方自治の規定が憲法に盛り込まれている意味はなんだろうか。憲法に基づいて定められた地方自治法に、その第2条で地方公共団体の事務が例示されているが、その1番目に、「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」が挙げられている。この中にある「住民及び滞在者」とは、「国民」である。「ひとしく教育を受ける権利」は、国が国民に保障すべき権利である。そして、その運営は地方自治の本旨に基づいて、地方自治体の仕事とされたわけである。(註4)

中央政府の役割と、地方政府の役割は、それぞれに国民の権利保障のために分担されていると考えるべきであろう。

(3) 地方交付金の標準財政需要額の算定方法に関する主な問題点

地方交付税の基準財政需要額の算定一般については、単位費用自体が実際に必要な金額よりも低く見積もられるという問題が、以前から指摘されている。基準財政需要額の積算に使用される単位費用は、標準規模の自治体を想定して計算されているので、実際の自治体に適用されると、端数が生じ、実際の費用を賄う必要額を必ずしも保障できないという。また、一旦算定された需要額に「補正係数」を掛け合わせるといふ、複雑で精緻なしくみも持っている。これは、地方の実態により細やかに対応するためのしくみではあるが、国の施策誘導にも使われるしくみでもあるといわれている。また、地方交付税の原資には国税5税の三十数%という制約があり、この率の変更が行なわれていないため、その金額で納まらない部分は国と地方とが借金をすることになるという。地方交付税の県ごとの決算額の検討に入る前に、(ア)教職員給与費の単位費用について、(イ)教育費と他の費目の補正係数の違いについて、(ウ)地方交付税の財源不足に対する地方負担割合について、検討してみたい。

(ア) 教職員給与費の単位費用について

地方交付税の基準財政需要額の算定に使用される教職員給与費の単位費用について、2004(平成16)年度の「最高限度額政令」の変更以前(総額裁量制への変更以前)と以後とでは、どのように変化したのだろうか。また、2006(平成18)年度に国庫負担率が3分の1に縮減された以降には、どのように変化したのだろうか。小学校の場合を図表1にまとめた。

<図表1> 教職員給与費に係る地方交付税基準財政需要額の単位費用の変化（小学校）

年度	西暦	単位費用 (単位：千円)	国庫負担金の制度変更	平成15年 を100として
H14年	2002	未調査	国庫負担率1/2 定員実額制	
H15年	2003	5,638	共済長期給付掛金 公務災害補償基金 以上2件の一般財源化	100
H16年	2004	5,663	総額裁量制導入 退職手当を国庫負担の対象から除外 児童手当を一般財源化	100
H17年	2005	6,258		111
H18年	2006	6,783	国庫負担率1/3へ	120
H19年	2007	6,493		115
H20年	2008	6,494		115
H21年	2009	6,533		116

(地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説 単位費用篇』地方財務協会、各年度版より)

2004(平成16)年度に総額裁量制へ変更された際、教職員給与費の平均給与額が引き下げられ、また退職手当が、義務教育費国庫負担金の対象経費から除外された。この二つの要素が地方交付税の積算上に及ぼした影響額は、プラス2万5千円である。前者がマイナスの作用をし、後者がプラスの作用をした差し引きの数字と見ることができる。ただし、増加率としては0.4%にすぎない。

2006(平成18)年度には、国庫負担率が2分の1から3分の1に縮減されたため、地方負担分の3分の2を地方交付税の積算に入れるのであれば、 $(2/3) \div (1/2) = 1.33$ であるから、単位費用が約33%上昇するものと考えられる。しかし、実際には20%しか上昇していない。さらに、2007(平成19)年度には5%ダウンしている。これは、どのような要因によるものなのだろうか。地方交付税の積算基礎である単位費用についてみる限り、国庫負担の減少分を地方交付税が十分に補っているとはいえないことが確認できる。(資料1)

小学校の単位費用の推移を、2003年度を100として、2004年度・2006年度・2007年度の順に示すと、100 100 120 115となる。中学校と特殊教育諸学校の単位費用についても、同様の推移を示している。中学校では、100 101 123 117であり、特殊教育諸学校では、100 101 119 113である。ちなみに高等学校では、100 96 94 90となっている。国庫負担制度がなく地方交付税措置のみの高等学校の教職員単位費用が、5年間で1割削減されていることとの関係をどのように見るべきなのであろうか。

過去の単位費用の推移については、赤井伸朗 佐藤主光 山下耕治 著『地方交付税の経済学』(有斐閣、2003年)の120頁にまとめられている。やはり、『地方交付税制度解説(単位費用篇)』より作成とあり、1985年度の単位費用を「100」として、都道府県分の教育費 - 小学校費を見ると、1990年度は「120」、1995年度は「153」、2000年度は「167」となっている。2000年度までは、教職員給与費の上昇と共に、単位費用も上昇しているようである。

(イ) 教育費と他の費目の補正係数の違いについて

補正係数については、従来からいろいろな説明が行なわれてきた。高橋誠・柴田徳衛編『財政学(第3版)』有斐閣双書(1988年)には、次のように書かれている。(290~292頁)

(地方交付税には)国税の所得税、法人税、酒税という3税(当時はこの3税)の収入合計額の一定率(地方交付税率という。昭和41年以来32%)という総額の枠がある。これを普通交付税94%、特別交付税6%に分ける。(中略)さてこの枠の中で、自治体ごとに、基準財政需要額 - 基準財政収入額の算式で、これがプラスのときは財源不足額となり、この額に対して普通交付税が配分される。(中略)しかし総額の枠の中に各自治体の財源不足額の合計額がそう簡単に入るわけにはいかない。すなわち 国税3税×交付税率(32%)×96% - 各自治体の財源不足額の算式はマイナスのことが多い。これは総額にあうよう各自治体の財源不足額を、同じ調整率をかけて削ることになっている(中略)

さて の式の基準財政需要額は、(中略)多数の行政費目について、つぎの算式で算出した額を合計する。基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位の数値 × 補正係数 (中略)

ところで各自治体への普通交付税の配分は毎年8月にならないと確定しない。それは新年度の単位費用と測定単位につき、3月末に国会の議決を経た後、自治省が全国の自治体から新年度のデータをとりによせた上、さきの の式の各自治体の財源不足額が、ほぼ総額の枠内におさまるよう、コンピュータを使いながら膨大な事前調整作業を行なうためである。そしてこの作業の核心は、さきの新財源構想研究会の第7次報告の指摘によれば、国会の議決を経ずに自治省内部で毎年変更される補正係数の操作にあるといわれる。

(注)下波線は、筆者。

補正係数の実際については、前出『増補版 習うより慣れろの市町村財政分析』の124頁に掲載された、新潟県津南町の平成20年度地方交付税算定台帳で見ることができる。公園費の「1.000」から林野水産行政費の「7.719」までの開きがある。下水道費は「290.169」という桁違いの補正が行なわれている。

都道府県についても、同様の資料が閲覧できれば確認できる。宮崎県に情報公開請求を行なって入手した「平成20年度 普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」を見ると、基準財政需要額算定の具体的な姿が分かる(資料2)。まず種別補正という欄があり、測定単位ごとに一旦補正される。次に様々な項目の補正係数が設定されて、計算される。補正係数には連乗係数と加算係数とがあり、あわせて最終係数が決定される。連乗係数には、段階・密度・普通態容・寒冷・投資の5項目があり、加算係数には、普通態容・経常態容・寒冷・密度・投資・事業費・数値急減または数値急増という7項目がある。公債費には補正は付いていなかった。なお、の調整率

は、平成 20 年度については、「0.001620898 を乗じて得た数を控除した額」と記載されていた。この数字で見ると、全国共通の調整率はそれほど大きい数字ではないように思われる。しかし、総額の 0.16% というのを、宮崎県の金額に直せば 2 億 8 千万円となる。(資料 3)

図表 2 は、資料 2 の補正係数のうち、最終係数のみを表示したものである。宮崎県の平成 20 年度基準財政需要額総括表で見ると、最終の補正係数が、最大で「地域振興費」の「20.218」、最低では「生活保護費」の「0.900」と開きがある。教育費については、小中学校分が「0.998」である。これらの係数は、別紙でそれぞれに細かく計算されており、地方の実態に添ってプラスされるしくみとなっているが、中には縮小される場合も含まれていることが分かる。

その中で、「コンピュータを使いながら」どのような「操作」が行なわれうるのか、「係数」の算定を通じて国の施策誘導がどの程度行なわれているかの具体的な分析が必要である。宮崎県の教育費の積算に使用された補正係数を、2003 年(平成 15 年)~2007 年(平成 19 年)について調べたところ、種別補正の変化、補正項目の削除・追加、測定単位の削除などが行なわれており、測定数値そのものの変化や単位費用の変更とあいまって、基準財政需要額の上昇や下落が見られた。小学校と特別支援学校を例として示す。(資料 4 - 1、資料 4 - 2)

また、先に見た津南町に対する下水道費の「290.169」や、宮崎県に対する地域振興費の「20.218」という補正係数が、宮崎県の小中学校教育費の「0.998」と比較した時、公正であるかどうかについての検証も必要であろう。

<図表2> 基準財政需要額の算定表

1 個別算定経費(従来型・公債費除き)

都道府県名 宮崎県 平成20年度(需要総括)

大項目	小項目	測定単位	補正前の数値	補正係数 (最終)	補正後の数値	単位費用 単位：円	基準財政 需要額 単位：百万円	
警察費	警察費	警察職員数	1,961 人	1.012	1,985 人	8,952,000	17,769	
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	29,840 千㎡	1.000	29,840 千㎡	153,000	4,565	
		道路の延長	3,196km	1.853	5,922km	2,388,000	14,141	
	河川費	河川の延長	5,579km	種別と 1.020	7,065km	143,000	1,010	
	港湾費 (港湾)	係留施設の延長	29,036m	種別補 正	24,357m	31,600	769	
		外郭施設の延長	63,986m	1.841	117,798m	6,410	755	
	港湾費 (漁港)	係留施設の延長	19,996m	/	19,996m	12,800	255	
		外郭施設の延長	57,122m	1.078	61,578m	6,120	376	
	その他の土木費	人口	1,153,042 人	1.270	1,464,363 人	1,660	2,430	
	教育費	小学校費	教職員数	4,478 人	0.998	4,469 人	6,494,000	29,021
		中学校費	教職員数	2,822 人	0.998	2,816 人	6,552,000	18,450
高等学校費		教職員数	2,423 人	1.000	2,423 人	7,289,000	17,661	
		生徒数	24,859 人	1.523	37,860 人	62,900	2,381	
特別支援学校費		教職員数	1,035 人	1.094	1,132 人	6,495,000	7,352	
		学級数	372 学級	1.022	380 学級	2,352,000	893	
その他の教育費		人口	1,153,042 人	1.455	1,677,676 人	1,850	3,103	
		公立大学等学生数	455 人	種別補 正	3,176 人	245,000	778	
		私立大学等生徒数	21,607 人	種別補 正	17,621 人	242,800	4,278	

	小項目	測定単位	補正前の数値	補正係数 (最終)	補正後の数値	単位費用 単位：円	基準財政 需要額 単位：百万円
民生労働費	生活保護費	町村部人口	251,792 人	0.900	226,613 人	6,630	1,502
	社会福祉費	人口	1,153,042 人	1.383	1,594,657 人	9,330	14,878
	衛生費	人口	1,153,042 人	1.434	1,653,462 人	10,800	17,857
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	270,586 人	1.061	287,092 人	45,500	13,062
		75歳以上人口	130,599 人	1.000	130,599 人	91,000	11,884
	労働費	人口	1,153,042 人	1.212	1,397,487 人	554	774
産業経済費	農業行政費	農家数	50,886 戸	1.815	92,358 戸	108,000	9,974
	林野行政費	公有以外の林野の面積	352,430ha	2.065	727,768ha	4,520	3,289
		公有林野の面積	29,653ha		29,653ha	11,300	335
	水産行政費	水産業者数	1,682 人	1.299	2,185 人	287,000	627
	商工行政費	人口	1,153,042 人	1.469	1,693,819 人	2,070	3,506
総務費	徴税費	世帯数	451,208 世帯	1.016	458,427 世帯	7,980	3,658
	恩給費	恩給受給権者数	440 人		440 人	1,227,000	539
	地域振興費	人口	1,153,042 人	20.218	23,312,203 人	629	14,663
地方再生対策費	人口	1,153,042 人	2.679	3,089,000 人	1,300	4,015	
個別算定経費（公債費除き）計							226,565

2008年10月15日 宮崎の教育条件を調べる会が宮崎県知事より開示を受けた公文書より作成。

基準財政需要額の欄は、原資料では単位：千円であるが、この表においては単位を百万円とし、百万円未満は切り捨てた。

(ウ) 地方交付税の財源不足に対する地方負担割合について (財源不足額と起債)

地方交付税は国税 5 税の一定割合 (32% など) と、その財源が定められているので、年度によって財源が上下する。近年の不景気による減収、高所得者への減税政策、また三位一体改革による所得税率の縮小により、国税の収入が大きく低下している。その結果不足する財源は、国と地方の債務で負担する事とされているが、近年、地方に対する負担が増加している。

前出『地方交付税の経済学』(57~60 頁) に、次の記述がある。

財源不足を埋め合わせる地方財政対策は、以下の三つの方策によって行なわれる。

- (1) 国 (中央政府) の一般会計からの特別加算 (「法定加算」と「特例加算」)
- (2) 交付税を管理する特別会計 (交付税特会) における借入れ
- (3) 地方独自財源の拡充 = 地方債発行

(中略) 近年、この三つの方策は変化している。(中略) 従来、一般会計からの「法定加算」、あるいは「特別会計からの借入」で賄いきれなかった財源不足部分に対し、地方債が増発されてきた。これは、「財源対策債」と呼ばれる「建設地方債」である。(中略) この財源対策債の元利償還費は 80% ないし 100% が後年度の交付税でもって措置される (元利償還費が基準財政需要額に措置される) ことになっている。従来「特別会計からの借入」として、その負債は、国と地方で折半してきたものであるが、近年、制度変更がなされている。(中略) 特別会計借入は 2003 年度より原則として中止されている。(中略) 2001 年度から各地方自治体で発行された「臨時財政対策債」は、赤字地方債であり、特別会計借入を減額する代替として導入されたものであり、(中略) マクロ的に見れば、この後年度負担は、特別会計からの借入と同様、将来の地方財政のための財源を圧迫する事が懸念される。

59 頁の「図 2 - 6 地方財政対策と近年の制度改正」には、2000 年度から 2003 年度の財源不足額と、その補填方法が示されている。その表から、国と地方の関係を再構成してみた。

< 図表 3 > 地方交付税の財源不足を補う国と地方の負担状況

単位：兆円

	財源 不足額	(1) 国の一般会計 から	(2) 交付税特会		(3) 地方債	国負担分 / 地方負担分
			国 負担分	地方 負担分		
2000 年度	9.9	0.9	3.2	3.2	2.4	4.1 / 5.6
2001 年度	8.9	0.6 + 1.4	1.4	1.4	2.5 + 1.4	3.4 / 5.3
2002 年度	10.6	0.3 + 3.1	1.0	1.0	1.9 + 3.1	4.4 / 6.0
2003 年度	13.1	0.2 + 5.5			1.8 + 5.5	5.7 / 7.3

前出『地方交付税の経済学』より橋口幽美作成

図表 3 の形に再構成をして、上記記述を読むとおおかたの動きが把握できる。地方交付税の基準財

政需要額に様々な新規事業が算入されてきたが、財源の不足額は、国と地方の借金で賄われている。また、その比率は、2000年度には国41.4%地方56.6%、2001年度は国38.2%地方59.6%、2002年度は国41.5%地方56.6%、2003年度は国43.5%地方55.7%となっており、およそ4：6の比率で地方の負担が多くなっている。(注記として、「四捨五入の関係で、合計が一致しない箇所がある。」との説明がある。)

国庫負担金と地方交付税との大きな相違のひとつが、この財源不足を補うしくみである。地方交付税による財政保障の実際は、より多く地方の債務を増やしている。

(4) 地方財政の実際(地方の超過負担)

さて、地方交付税についての検討の最後に、地方の超過負担の問題について見ておきたい。超過負担の発生する原因には、二つある。一つは国庫支出金に関連して、もう一つは地方交付税に関連してである。国庫支出金については、細谷治嘉著『地方財政のしくみと展望』(社会新書13、日本社会党中央本部機関支局、1985年)に、次のような記述がある。(136~137頁)

国庫支出金の算定の基礎となっている国庫補助負担基本額が実情に即さない場合は、いわゆる「超過負担」の問題が生じ、地方財政を圧迫する。超過負担の要因としては、国庫補助負担金の単価と実際の事務事業の実施単価との差額(単価差)、職員数や建築面積等の国庫補助負担金の算定基礎となる数量と実際の事務事業の実施数量の差(数量差)、施設に伴う門、柵、塀や職員設置費の各種手当のように国庫補助負担金の対象となるべき国庫経費が国庫補助負担金の対象外とされているために生ずる差(対象差)があげられる。

133頁には、「表25 主な国庫支出金対象事業における超過負担の調べ(昭和59年)」が掲載され、政令指定都市の超過負担額が示されている。小中学校校舎建設費では135億円が、小中学校屋内運動場建設費では48億円が超過負担となっている。

この分析は、地方交付税においても同様である。単位費用の不足、標準定数と実数との差、対象外費用の拡大による差という問題である。

小川正人著『教育改革のゆくえ』(ちくま新書、2010年)でも、この超過負担の問題についての記述がある。(114~116頁)

地方交付税が設定するナショナルスタンダードとして措置される基準財政需要額は、原理的には、当該行政事務を地方で実際に実施した際にかかる実経費で算出されることになっている。しかし、実際は、国税5税への法定税率と借金で賄われている交付税総額が先にあり、その総額から逆算して基準財政需要額の各行政経費が算出されている。そのため、交付税総額が削減されると、その分、基準財政需要額の各行政経費は縮減され、地方の実経費より少なく算出されるという実態が生まれる。三位一体改革後の交付税総額の大幅な削減は、交付税の基準財政需要額を大きく切り下げた結果、地方の実経費との間に大きな差額=地方の持ち出し(赤字)を生み出すことになった。

また、図表 3 - 3 「道府県における義務的経費の交付税措置額と決算額の乖離」と題する表が掲載されている。小川氏が、全国知事会の資料から作成したというその表には、2007 年度の金額がグラフにされている。その中で、義務教育教員給与費については、措置額 29,582 億円に対して、全体の 8.4% にあたる 2,710 億円が地方の超過負担となっていることが示されている。地方の超過負担は、警察官給与の 1,514 億、病院事業繰出の 1,542 億円など、例示された数字の合計だけでも 7,268 億円にのぼる。

(5) 小括

以上、地方交付税の原則とその運用実態について概観した。論理的に考えれば、教職員給与費の一定割合が、国庫負担対象から地方交付税の基準財政需要額の積算基礎への算入に変更されるということは、単に教育費に限定されなくなり不安定になるという変化にとどまらず、国から地方に交付される金額の計算方法が変化し、実質的な減少をもたらしている事が想定される。また、地方交付税措置対象の増加等によって増大する財源不足分が国と地方との借金として積み増しされ、しかも、4 : 6 の割合でより多くが地方の負担となっている。義務教育水準の維持向上に対する国の責任を、後退させているであろうことが予測されるわけである。

□ 全国の都道府県の歳入・歳出に占める各費目の状況と総額の変化

(1) 宮崎県における過去 30 年間の歳入額と歳出額の変化 (過去 30 年間)

はじめに、実際の財政の大枠がどのように変化したかを見ておきたい。宮崎県を一例として、過去 30 年間の変化を調べた。宮崎県の決算報告から、歳入と歳出の費目別の決算額をグラフにした。

< 図表 4 > は歳入の変化、< 図表 5 > は歳出の変化である。歳入総額と歳出総額の変化は、< 図表 6 > にした。

大和田一紘著『これならできる市町村財政分析』(自治体研究社、2005 年)には、「図表 - 2 東京都多摩市の『基準財政需要額』『基準財政収入額』『標準財政規模』の推移」(62 頁)が掲載されている。大和田氏は、長いスタンスで財政を分析することを提起している。この図表は、1985 (昭和 60) 年から 2003 (平成 3) 年までをグラフにしている、財政を見る場合、国の経済政策や経済状況にどのように影響を受けているかを考慮する必要があると述べている。1986 (昭和 61) 年から 1992 (平成 4) 年がバブル期、1993 (平成 5) 年から 2000 (平成 12) 年がバブル後の時期で、2001 (平成 13) 年から三位一体改革がスタートしていると記述されている。このような時代背景を含んで、宮崎県の財政の変化をながめてみることにする。

はじめに、歳入を< 図表 4 > によって見る。宮崎県においては、1991 (平成 3) 年度に地方交付税のピークがあり、2000 (平成 12) 年度にもう一つ高いピークがある。そして、以後 2004 (平成 16) 年度までは急降下をし、2007 (平成 19) 年度までは横ばいの状況である。一方、国庫支出金は、1994

(平成6)年度に大きなピークを持っている。1998(平成10)年度に少し持ち直したが、以後急激に下降し、2004(平成16)年度から2005(平成17)年度にかけて少し下降、2006(平成18)年度、2007(平成19)年度の下げ方は著しい。これは、2006(平成18)年度から本格実施された義務教育教職員費の国庫負担率の縮減が影響しているものと思われる。それにしても、2007(平成19)年度には更に落ち込んでいるのは、どういう理由によるものだろうか。また、県税は少しずつ上昇を続け、なだらかな右肩上がりを示しているものの、2000(平成12)年度以後2003(平成15)年度までは少し下降し、2005(平成17)年度の三位一体改革以後、上昇に転じている。

グラフでは分かりにくいですが、2005(平成17)年度から国庫負担金の単年度限りの削減が行なわれており、その代償として「地方譲与税」が2005(平成17)年度と2006(平成18)年度に限って交付されている。しかし、2007(平成19)年度には、国庫負担金の急激な減を補う歳入要素はなくなっている。宮崎県のグラフからうかがえるのは、三位一体改革による税源委譲によって増えるはずの県税(住民税など)は、それほど増えておらず、国庫負担金は大きく削られ、国庫負担金の削減部分を措置されるはずの地方交付税も、実額としてはあまり増えていないという状況が確認できる。

(以下の記述においては、部分的に、西暦もしくは行政の使用する元号のみの表記とする。)

続いて、歳出においてどのような変化がおこっているかを<図表5>によって見る。やはり、1985(昭和60)年と1986(昭和61)年の間に線を引き、1992(平成4)年と1993(平成5)年の間に線を引いて考える。バブル期に急上昇した土木費は、バブル崩壊後も更に急上昇を続け、平成10年度をピークに急降下を始めている。しかし、公債費は同様の急上昇を続けた後、平成6年度をピークとして平成7年度に一旦急減したものの、平成16年度まで上昇を続け、以降は降下している。農林水産費も、ほぼ土木費のカーブに添った動きをしている。一方、民生費が上昇の一途をたどっている。平成15年・16年度には降下したものの、平成17年度以降は上昇に転じている。

教育費の動きは、バブル期以前もバブル期も、歳出の最大のものであったが、バブル崩壊後の時期には一転して土木費が教育費を上回るようになった。平成9年度をピークとして以後なだらかな降下を続け、三位一体改革以後は、土木費が急激に落ち込んだことから、教育費が再び歳出の第一位となった。なお、宮崎県は、平成14年度から小学校1年生のみの30人学級を実施したが、予算額は減っていることも確認できる。

宮崎県の歳出グラフからうかがえるのは、土木費や農林水産費などの産業経済費の圧縮に比べ、教育費や民生費の削減が難しい状況になっていることである。<図表5>で明らかなように、歳入の状況が厳しくなる中で、教育費等の削減に工夫をこらさざるをえない状況が見て取れるのである。特徴的なのは、そのような中で警察費の下降は、ほとんど見られないことである。また驚くべきは、労働費のあまりの少なさである。

地方財政を語る時、忘れてはならないのは、全国で展開された自治体が関与する第3セクターによるリゾート開発である。リゾート法が1987年(中曽根内閣)に施行され、翌88年にその第1号として国の合意を得たのが宮崎シーガイアであった。2001年には、2,762億円の負債を残して倒産した。2000年までに破綻・精算したのは全国で85社に及び、その後も破綻が続いた。国の施策誘導によって、地方の財政が困難に陥っているという財政上の歴史認識を再確認する必要がある。「過剰な財源保障」「過剰な財政力平準化」(註2)が、どの分野を中心に行なわれたのかを検証する必要もあるだろう。

(2) 財政力グループ別に見る歳入費目構成と歳出費目構成及び決算金額の変化(過去7年間)

長期的な観測は、各県での調査によるほかはないが、総務省のホームページに掲載されている平成14年度～平成20年度分の都道府県別決算額によって、おおまかな動きを確認することとする。すべての都道府県の費目別の歳入決算額と歳出決算額について、過去7年分を一覧表にした。それを、各県ごとに経年変化を表すグラフに変換できるように、エクセルで表を作成した。各県の状況は、都道府県番号を入力することによって確認することができる。(別資料C D)

歳入費目は、宮崎県の表で分かれるとおり15費目に分類されているが、費目ごとの全国合計額の上位5費目(地方税・地方交付税・国庫支出金・地方債・諸収入)とそれ以外の合計額を「その他」としてグラフ化した。歳入費目も同様にして、13費目のうちの8費目(教育費・公債費・土木費・民生費・商工費・警察費・総務費・農林水産費)と「その他」でグラフ化した。

平成20年度の地方財政白書で、財政力指数によってグループ分けが行なわれているので、そのグループより一つ程度を任意に取り出して比較した。

- グループA(財政力指数 1.0以上の団体)より 愛知県(愛知県のみ)
- グループB(財政力指数 0.5～1.0の団体)より 大阪府 広島県
(神奈川県・大阪府・千葉県・埼玉県・
静岡県・茨城県・栃木県・福岡県・京都府・
広島県・兵庫県・群馬県・三重県・滋賀県・
岡山県・宮城県・岐阜県)
- グループC(財政力指数 0.4～0.5の団体)より 奈良県
(香川県・長野県・石川県・富山県・山口県・
福島県・新潟県・奈良県・山梨県・福井県
愛媛県)
- グループD(財政力指数 0.3～0.4の団体)より 宮崎県
(北海道・熊本県・大分県・佐賀県・山形県・
徳島県・和歌山県・青森県・鹿児島県・岩手県・
宮崎県)
- グループE(財政力指数 0.3未満の団体)より 鳥取県
(沖縄県・秋田県・長崎県・鳥取県・高知県・島根県)
- グループF・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 東京都(東京都のみ、財政力指数の表示はない。)

はじめに、歳入の変化を見ることにする。数字はすべて単位：百万円で作成している。

<図表7-1> 表1 歳入 主要5費目の構成比変化(23番) 愛知県

歳入総額は、平成17年度2兆860億円が最低で、平成18年度以降は激増している。平成20年度の伸びが際立って大きく2兆3000億に達している。平成17年度に低下した理由費目は地方債であり、

平成 18 年度以降の激増の原因費目は地方税である。平成 18 年度以降、地方交付税の不交付団体となっている。平成 20 年度は、地方税が落ち込んでいる。それを地方債で補っている形である。国庫支出金は平成 19 年度まで減り続けているが、平成 20 年度に少し上昇している。

<図表 7 - 2 > 表 1 歳入 主要 5 費目の構成比変化 (34 番) 広島県

グラフは自動的に縦軸の形式が変化しているので、視覚的に単純な比較はできない。予算規模は、愛知県のおよそ 1/4 である。歳入総額は、徐々に下がっている。地方税の収入が激増しているが、地方交付税の収入が減り、国庫支出金も減り、地方債・その他も減っているので、全体としてみれば年度を追うごとに減少している。地方交付税と国庫支出金が平成 20 年度に若干増加している。

<図表 7 - 3 > 表 1 歳入 主要 5 費目の構成比変化 (29 番) 奈良県

予算規模は、愛知県のおよそ 1/4 である。やはり、徐々に下降線をたどり平成 20 年度に若干の増加を見せている。最大費目の地方交付税の落ち込みで、地方税の増加が相殺されている。国庫支出金も 900 億台から平成 19 年度には 600 億にまで約 30% の減である。平成 20 年度には 100 億程度増加しているが、地方税は 80 億減少している。

<図表 7 - 4 > 表 1 歳入 主要 5 費目の構成比変化 (45 番) 宮崎県

予算規模は、奈良県より 2 割程度大きい。しかし、地方税は地方交付税の半分に満たない状況である。平成 18 年度から地方税が上昇しているが、地方交付税が平成 15 年度・16 年度と削減されており、以後はそのまま横ばいとなっている。先に過去 30 年を見たが、平成 13 年度から地方交付税は削減されてきている。他県についても確認をしてみる必要がある。やはり、国庫支出金が平成 19 年度に大きく落ち込んでいて、なぜか平成 20 年度に若干の回復を見せている。総額も平成 18 年度には及ばないが、少し回復している。

<図表 7 - 5 > 表 1 歳入 主要 5 費目の構成比変化 (31 番) 鳥取県

予算規模は、愛知県の約 1/5 である。平成 14 年度には地方税は地方交付税の 1/3 程度であったが、地方交付税がダウンし地方税が若干上昇した結果、その比率は縮まっている。しかし、地方税の増加ははかばかしくない。諸収入の減少も著しい。結果として、歳入総額の減少が著しい。23% も平成 14 年度から減少している。

<図表 7 - 6 > 表 1 歳入 主要 5 費目の構成比変化 (13 番) 東京都

予算規模は、比較にならない大きさである。グラフは、5 兆 6 千億以上の部分が示されている。実に愛知県の 2 倍以上の部分からである。歳入総額は平成 14 年度の 6 兆 2 千億円から平成 19・20 年度には 7 兆円を超え 14% の伸びを示している。もちろん、地方交付税の不交付団体で、収入の伸びの原因費目は地方税である。平成 16 年度以降急激に伸びている。

<図表 7 - 7 > 表 1 歳入 主要 5 費目の構成比変化 (27 番) 大阪府

大阪府についても調べておくことにする。財政規模は、愛知県よりも大きく 7 年間を通して 2 兆 6 千億円以上をキープしている。平成 18 年度にピークがあり、2 兆 8 千億を記録した。しかし、以後減少している。増加の原因は、地方税の増加である。地方交付税と国庫支出金は、ほぼ同じカーブで

減少している。が、平成 20 年に国庫負担金が少し上向いている。

以上の 7 都府県の過去 7 年間の歳入額の推移をまとめてみると、次のような傾向が明らかとなる。

財政力のある都府県においては、三位一体改革の結果、地方税収入が増加し、総歳入額の激増につながっている。(東京都・愛知県・大阪府)しかし、財政力があるといわれる県でも、地方税収入の増加を相殺する形で地方交付税や国庫負担金の減額があり、歳入全体としては減収となっている。(広島県・奈良県)特に財政力の弱い県では、地方税収入自体の水準が低く、地方交付税の削減と国庫支出金の削減がダブルパンチのような打撃を与えている。(宮崎県・鳥取県)

平成 20 年度に来て、不思議な現象が見られる。それは、国庫負担金の跳ね上がりと地方交付税の横ばいである。地方の自由度を高めるといって三位一体改革の後、地方交付税は増やされずに国庫支出金の増額が実施されているわけである。地方交付税についても、国の施策誘導が行なわれているという分析のもとで縮減が図られたのだが、一旦縮小された金額の一部が国庫支出金として復活し、より直接的に国の意図に沿った予算として交付されているのではないかという疑念がわく。

さて次に、歳出の変化を追ってみることにする。歳出総額は、基本的には歳入総額の変化と同様のカーブを描く。費目別の歳出がどのような変化を見せているかを比較することにする。

<図表 8 - 1 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (23 番) 愛知県

教育費の支出が他の費目を引き離して、高水準にあり横ばいである。平成 14 年度 27%、平成 20 年度 26%を占める。土木費は減少、公債費・民生費・総務費の伸びが著しい。「その他 (8 費目以外の合計)」が、平成 20 年度に跳ね上がっている。

<図表 8 - 2 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (34 番) 広島県

やはり教育費の支出割合が高いが、徐々に減少している。土木費が急落。平成 20 年度には、上昇を続ける民生費と同額になった。農林水産費も下降している。公債費がやや上昇。他は横ばいである。「その他」が平成 20 年度に跳ね上がっている。

<図表 8 - 3 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (29 番) 奈良県

基本的な傾向は、広島県と同様である。

<図表 8 - 4 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (45 番) 宮崎県

位置関係に若干違いがあるが、基本的な各項目の変化は広島県・奈良県と共通している。異なる点は、「その他」の上昇と下落、再度の上昇である。総務費の変動も大きい。

<図表 8 - 5 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (31 番) 鳥取県

鳥取県では、教育費の割合が少ない。平成 14 年度も 20 年度も 18%しかなく、平成 14 年度は土木費が教育費を上回っている。平成 15 年度以降、土木費・農林水産費は減少している。民生費は横ばい状態で、低く抑えられている印象を受ける。「その他」の変動が大きく、やはり平成 20 年度に跳ね上がっている。

<図表 8 - 6 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (13 番) 東京都

東京都は特殊なグラフとなっている。「その他」が、非常に大きな比率を占め、平成 14 年度も 20 年度も 28%となっている。土木費と教育費は同水準で推移している。教育費の割合は、平成 14 年度の 15%から平成 20 年度には 13%となっている。この 2%の変化は、金額にすると約 200 億円の減少である。また、総務費が民生費を上回っているのも特徴的である。農林水産業費はきわめて低い状態で推移している。東京都の財政の特殊性が何によるものか、分析が必要である。

<図表 8 - 7 > 表 2 歳出 主要 8 費目の構成比変化 (27 番) 大阪府

大阪府は、愛知県と比較すると、教育費の減少が大きい。平成 17 年度に大きくダウン。少し上昇したが、平成 20 年度にはさらにダウンしている。最高時の平成 16 年度 7653 億円から平成 20 年度には 6965 億円となり、約 700 億円減少している。土木費も減少しているが、他県に比べるとゆるやかな減少である。一方商工費の伸びが著しい。農林水産業費の水準は、東京都に次いで低い。

以上の 7 都府県の過去 7 年間の歳出額の推移をまとめてみると、次のような傾向が明らかとなる。

財政規模の極端に大きい東京都では、他に類を見ない財政支出が大きな比重を占めている。そのため、他の府県とは異なる歳出構成を持っている。別途検討を要する。ただ、教育費と土木費との関係で見ると、ほぼ同水準で推移しているのが特徴である。大阪府は、教育費の占める割合が特に大きい反面、削減の中も大きいものとなっている。財政力の比較的高い愛知県・広島県・奈良県においても教育費の占める割合が高くなっているが、財政力の低い宮崎県・鳥取県では教育費と土木費の差が小さくなっている。いずれにしても、教育費の支出は減少している。

歳入において、平成 20 年度に「国庫支出金」が跳ね上がっているのと機を一にして、歳入においては「その他」が跳ね上がっている。当時の政府が総選挙に向けて、バラマキとも言われる財政措置を行なったが、その反映であろうか。

歳入の「国庫支出金」には、大きく分類すると国庫負担金・国庫補助金・国庫委託金がある。さらに細かく分類されて実に 17 種類の項目がある。国庫支出金の内訳の変化をグラフにしてみたところ、最も大きい額が義務教育費負担金で、その減少が大きいことが分かる。また、平成 19 年度に「地方道路整備臨時交付金」が新設されており、平成 19 年度までは下降し続けていた「その他」が平成 20 年度にどの県も跳ね上がっていることが分かった。特に奈良県・宮崎県では「その他」が平成 14 年度の水準まで跳ね上がっている。<図表 9 > は、奈良県の変化である。「その他」が、いったいどのような性格の国庫支出金であるのか、詳しい調査が必要である。

また、歳出の教育費の内訳についても、変化をグラフにした。<図表 10 > は、同じく奈良県の変

化である。小学校費、中学校費、高等学校費の減少が著しいが、教育総務費や特殊学校費は増加している。

これらも、県NOを入力すれば各県のグラフができる表を作成した。(別資料CD) 県によって異なる状況が反映されていると思われる。各地での調査活動が待たれる。各県での歳入に係わる国庫負担金や地方交付税の教育部分の数字と、実際に支出された数値の変化についても調べる必要がある。宮崎県の予算書・決算書から、予算額と決算額の比較を試みているが、予算書では部や課別に事業別の予算額が記載されているのに対し、決算書では部別ではあっても性質別費目分類となっているので、単純に比較できない。宮崎県の場合、教育総務費の中に学校に配置されるの非常勤講師の費用も計上されており、一見するだけでは金額を把握しづらい。このことは、単に教育費に限られた問題ではなく、地方での財政状況を県民が理解することを困難にしている。

(3) 面積・人口・人口密度と予算規模・財政力の関係・・・格差とは何か

(2)では、財政力によって分けられたグループから任意に抽出して比較を行なったが、ではこの財政力は、どのような要素に影響を受けているだろうか。国による教育水準の維持向上は、どの程度まで保障すべきかを考える上でも、確認しておく必要がある。

最も基本的な地域格差の原因は、面積の差・人口の差・そして人口密度の差であろう。地理的条件と社会的条件の両方を含んでいるものである。<図表11>において、この3要素を一つのグラフの中に表示してみた。このようなグラフは、単位の取り方次第でどのようにも見えるわけであるが、圧倒的な広さを有する北海道の面積が収まるように設定する必要があり、また、その数字の中に東京都の人口を収める必要があるので、この二つの要素の関係が各県で比較できるように人口密度の単位を定めた結果、この表のような単位設定となった。

その上に、財政力指数を重ねてみた。人口密度と、財政力指数との関係が視覚的に確認できる。

このグラフをじっくり見つめるだけでも、各都道府県の基本的な条件に格差の存在する理由がわかってくる。広大な地域の管理を行なう必要のある北海道、狭い県土に極端に人口が集中している関東地方、愛知県、大阪府、福岡県等。またそれほど人口密集ではないが、人口密度の高い茨城県、富山県、静岡県、京都府、香川県、沖縄県。国と地方の関係を云々する場合、同じ地方と言ってもこのように大きなギャップが存在する事を、まず確認しておく必要がある。行政経費の効率の高低が、このような条件に大きく左右される事を、前提として考えておかねばならない。

(4) 児童生徒数・学級数・学校数の状況・・・基礎的条件の差をどう埋めるべきか

では、前提となる基礎的条件の差が、義務教育水準の維持向上を図る上で、どのように影響するかを次に見ておきたい。<図表12>では、児童生徒数・学級数・学校数・教員数(実数)の構成を見るために同時に示した。構成には、やはり作為の入り込む可能性がないわけではないが、(3)と同様に関係の異同がつかみやすいような設定とした。

人口と児童生徒数とは、ほぼ同じ高低を示している。一方学校数と児童生徒数との関係を見ると、同程度の学校数である北海道・東京都・愛知県・大阪府を比較すると、児童生徒数は東京都がもっとも多く、次いで大阪府、愛知県で、北海道は東京都の約半数である。学級数との対比をしてみると、その差は縮まり、教員数では更に差が小さくなっている。この事からも明らかのように、児童生徒一

人当たりの費用負担は、人口密度の小さい地方ほど大きくなるわけである。しかし、財政力指数は、一部に例外が見られるが（大阪府）、人口密度の高低とほぼ同じであり、財政力の低い地方により大きな教育費負担が存在する事が推察される。

（５）公共投資の波及効果による地域間格差（都市圏への流出）

（３）と（４）において、地域間の格差が大きい事、その要因の主なものが地理的社会的なものであって、その格差を埋めるしくみが必要である事が確認された。さらに、経済の現実の動きの中で、どうしても格差が生まれ拡大する要素が存在しているという説がある。高林喜久生著『地域間格差の財政分析』（有斐閣、2005年）によれば、税収の地域的偏在とともに、公共投資においても地域間格差の生じる構造があるという。121～144頁に掲載されているが、むすびに次のように書かれている。

公共投資の重点地域を様々に変えてシミュレーションを行なった結果、公共投資の生産波及効果は総額ベースで見ると大差はなかった。しかしながら、都市圏では生産波及効果の「歩留まり率」は高いが、地方圏では低いという結果となった。この背景には、1次的には地元の企業に発注したとしても、その企業が資材等を仕入れる先は必ずしも当該地域ではなく、むしろ都市圏（とくに関東地方）の割合が大きいことがあると考えられる。とくに製造業を中心とした産業では関東地方への依存度が当該地域への依存度よりも大きい地域が存在している。すなわち、関東地方は地方圏で行なわれた公共投資の生産波及効果の受け皿となっていることが分かった。（中略）機械・金属など製造業に対する効果の多くは都市圏へ流出してしまうといえる。

この指摘を読むと、国庫支出金や地方交付税の制度によって経済力の弱い地方により多くの予算が付いて、財政上の逆転現象が起こる（註5）ともいわれているが、結局は関東地方の都市圏へ流出しているということも推察されるわけである。地方の格差を埋めるための公共投資によって、民間企業分野では関東地方にお金が集中することになっているのだろうか。

（７）小括

宮崎県の過去30年間の歳入と歳出の費目変化をみると、歳入では、国庫支出金の金額、地方交付税の金額ともに、国の政策の変化を背景に大きく変動している。地方交付税については、2000（平成12）年度から削減が開始され、7年後の2007（平成19）年度には約20%にあたる500億円減っている。それに比べて、県税の下降・上昇はゆるやかで、やはり平成12年度を境に下降したが、平成16年度から上昇したとは言っても、平成19年度にやっと平成12年度の水準に戻ったにすぎない。宮崎県のグラフからうかがえるのは、三位一体改革による税源委譲によって増えるはずの県税（住民税など）は、それほど増えておらず、国庫負担金は大きく削られ、国庫負担金の削減部分を措置されるはずの地方交付税も、実額としてはあまり増えていないという状況が確認された。歳出においては、平成10年度以降の歳入の減を受けて土木費、農林水産業費の急激な削減が行なわれ、教育費の削減も行なわれているが、下げ幅は前出2費目に比較すると小さく、結果として宮崎県の歳出の最大のものとなっている。長期的に見るなら、バブル期以前の状況に戻ったと見ることもできる。

財政力グループごとに抽出した7都府県の過去7年分の歳入と歳出の費目変化をみると、歳入では、

東京都（F）、愛知県（A）、大阪府（A）は平成18年度以降増額の傾向であるが、広島県（B）以下の財政力指数の県では減額となっている。増額したのは地方税である。もともと地方税収入の高い水準の県が財政力指数も高いわけであるから、国税である所得税の比率を下げ地方税の比率を高めた三位一体改革によって、財政力指数の高い県において地方税収入が増えたのは、当然といえば当然である。同様に、財政力指数の低い県では、それほどの伸びを見せないのも当然である。結果として、地方の格差がさらに拡大した事が確認できた。また、地方交付税も国庫支出金も総額として減っており、地方交付税は財政力にに応じているので、財政力指数の高い所ほど削減されているが、財政力の低い所でも削減されている。結果として、特別に財政力の高い都府県以外は、おしなべて財政規模が縮小されている。歳出では、東京都以外はどの府県でも、教育費の支出が大きな比重を占め最大の支出費目となっている。また、教育費の内訳を調べてみると、東京都と愛知県では、平成17年度以降の教育総務費の伸びによって教育費全体は増加しているものの、小学校費、中学校費、高等学校費は減少している。それ以外の府県では、教育費全体が削減されており、教育総務費と特別支援学校費が若干増加しているものの、小学校・中学校・高等学校費は減少している。奈良県を例として示す。〈図表12〉

以上、各県の歳入と歳出の変化をまとめてみると、はじめに提出した仮説、「義務教育費国庫負担金の国負担率の縮減は、地方交付税の積算基礎に算入されるとはいえ、国庫負担金の削減分が実額として増えているわけではない」という実態が明らかとなった。また、財政構造改革の三位一体改革により、富裕県はより豊かになった半面、困難県はより困難になったことがうかがえる。

まとめ・・・2001年義務標準法改正が意図したものと、現状の改善のための方策

義務標準法の改正（2001年）は、教育基本法の改正（2006年）に先立って行なわれた。教育基本法に、第16条が付け加えられ、その第4項に地方の財政負担についての規定が付け加えられた。（注6）一見すると、あたりまえの条項のようにも思われるが、このことは、従来の地方の財政負担をより大きくすることを意図したものと受け止められる。しかし、国民の「等しく教育を受ける権利」を保障するためには、地理的な条件の差、経済的な条件の差を越えて、どの地方でも同じ水準の教育条件を確保する方策が必要不可欠である。それは国にしかできない仕事である。

国庫支出金にも、地方交付税の単位費用算出にも、その補正係数にも、それぞれに課題はある。またコレステロールにも善玉と悪玉があるように、それぞれ2面性を持っている。しかし、それを具体的に識別し改善してゆくことが一番確実な制度改善の方策であろう。

2001年度の義務標準法改正は、地方裁量で「特に必要と認める場合」には少人数学級化を認めることを明示するという改正とセットにして、非常勤に国庫負担金の使用を認めることとした。また、2004年度には少人数学級化への教育要求に対応できるなどとして総額裁量制への変更も行なわれた。こうして、義務教育水準の低下を合法化したうえで、国庫負担率の縮減に至ったのである。教育条件を向上させるためには、現行義務標準法の学級編制定数40人を下回る人数への標準の改善と、教職員定数については常勤に限る制度への復旧が重要であるが、それに先行させて、義務教育水準の維持＝地方間格差の是正のためには、国庫負担率を改善（少なくとも2分の1負担へ回復）することが、最も重要である。

以上。

- (註1) 橋口幽美『30人学級実現のために 学級編制のしくみを考える』自治体研究社、2001年
- 12頁 突然中教審の素案なるものが新聞の一面を飾った。見出しが「少人数学級OK!」だった。1998年の夏休み中のことである。副題は、「地方の裁量で」とある。ところが、記事の内容をよく読んでいくと、「学級編制基準を弾力化し」、「都道府県の認可制度を廃止して届出制にする」と書いてある。これはおかしい。これは“罨”だと思った。誰も気付いていないようだけれど、これでは制度の基本を崩してしまう。翌月9月には、「今後の地方教育行政のあり方について」と題する中教審答申が発表された。「国と地方の役割分担の見直し」が第一テーマとして掲げられていた。
- 14頁 2000年5月、新聞に再び大きく「20人学級も可能」という見出しが付けられ、「学級編制と教職員配置のあり方について」という文部省協力者会議(正式名称:「教職員配置のあり方等に関する調査研究協力者会議」)の報告書が報道された。(中略)報告では、中教審答申で中心テーマだった「学級編制の弾力化」に「教職員配置の弾力化」が加わって、問題はさらに複雑になっている。
- 59頁 県の認可(事前協議・同意)があるというのは、県費全額負担制度(その先の二分の一国庫負担制度)があるからではないか。そうすると、認可制度の廃止は、国庫負担制度の空洞化・市町村負担の導入へとつながり、大テーマと具体案間の関係が読めてくる。
- 93頁 一部教科のみでの少人数化は、「国庫加配定数」を必然的に「定数崩し」に結びつける。「一日八時間労働」と言う「定数一」をバラバラにすることによって、一部教科のみの少人数化が実現されるからである。この定数自体が不安定であると同時に、こういった条件で雇用される教職員の身分も不安定である。不安定な身分の教職員による指導も不安定とならざるをえない。教職員の勤務条件は、子どもにとっては教育条件だと言われているが、教職員の良心がこういった不安定要因に左右されないという保障はない。(中略)これは、教育条件の水準を維持向上させるための制度である国の標準制度や国庫負担制度を、内側から崩していくことを意味する。

橋口幽美『本当の30人学級を考える 知っておきたい先生の配置のしくみ』

自治体研究社、2003年

- 13頁 (国は標準法に)教職員の非常勤化を進める二つの「改正」を盛り込みました。ひとつは、一部教科だけを少人数グループに分ける「指導方法の改善」を行なうための教員の配置、もうひとつが、それと連動させて多用する非常勤職員の給与費を、国庫負担の対象とするための「常勤定数への非常勤の換算」です。これは、従来「教育水準の維持向上を図るため」に、国庫負担の対象となる教員定数は、講師(臨時採用)でも、「常勤の者に限る」としてきた制度を変更し、教員の身分保障を大きく後退させ、非常勤化を進めていくことを意味します。つまり、国庫負担金の削減へとつながっていくのです。同時に、このような制度変更をしておく事によって「国庫負担制度」そのものはずしでも、地方の財源で安上がりに賄える教職員制度を準備したのです。これこそが中教審答申の第一テーマである「国と地方の役割分担の見直し」の中身であり、標準法改正の目的です。これをカモフラージュしたのが、「地方裁量による30人学級」だったわけです。

(註2) 赤井伸朗・佐藤主光・山下耕治『理論・実証に基づく改革 地方交付税の経済学』

有斐閣、2003年

はじめに:(前略)交付税は現在、過剰な財源保障、過剰な財政力平準化を通じて、崩壊の危機にある。(中略)地方交付税への国の裁量性が地方の自立と効率的財政運営へのインセンティブを歪める。(中略)(補助金制度改革について)具体的には、地方交付税制度と国庫支出金制度を統合し、財源保障のみに特化した新たな補助金制度として「ブロック補助金」の創設を提示する。

(註3) 小川正人『教育改革のゆくえ』筑摩書房、2010年

小川氏もまた、「教育特定交付金」という構想を提起しているが、参考文献の最初に上記著書を挙げ、分析の論拠をほぼそれにゆだねている。113頁～116頁で、地方の超過負担(持ち出し・赤字)について記述しつつも、125頁では、「最大の問題は、(中略)国庫負担制度と地方交付税という二本立ての財政的しくみの「不備」である。」とし、190頁で、「全額国庫支出」による「個別費目ごとの負担・補助金ではなく、教育に用途を限定した包括的交付金」という構想を打ち出している。さらに、引き続き192頁では、「教育特定交付金を具体化する場合には、その交付先が学校設置者とするため、県費負担教職員制度のこれまで果たしてきた積極的な役割を認めながらも、原則として廃止することになる。」と述べている。その理由を、216頁～217頁で解説しているが、「市町村とその設置する学校の自主性・自立性を制約」してきた「県費負担教職員制度を見直」すことは、「都道府県並びに市町村の抱えている事情や条件の違いが大きいため」「困難である」が、「国庫負担制度の改廃と一体的に行」なえる「教育特定交付金構想が実現すれば、(中略)可能となる。」と説明していて、市町村の自主性確保のために市町村の困難には目をふさぐという、また、結果が目的にすり替わるという論理の矛盾を起こしている。

(註4) 島田修一『図解による法律用語辞典』教育行政の基本原則の項 自由国民社、2001年

(註5) 赤井伸朗・佐藤主光・山下耕治『理論・実証に基づく改革 地方交付税の経済学』

有斐閣、2003年

第1章:地方財政の悪化の程度は地域間で大きく異なっている。近年深刻な財政危機に見舞われているのは東京都・大阪府をはじめとする経済的に富裕な団体である。(中略)東京都のように交付税を受給していない「不交付団体」の場合、自主財源(=税収)の減少はそのまま財源の減少を意味することになる。これに対して、北海道など交付税を受給している「交付団体」の場合、自主財源が低下しても、その一部(75%)が交付税給付の増加で補填され、全額が財源の減少につながるわけではない。(4頁、5頁)

交付税が交付される前後では、住民一人当たりでみた財政力に逆転傾向が見られる。すまわち、交付税は貧しい自治体を豊かな自治体以上に豊かにしているのである。(11頁)

地方圏への手厚い給付は都市圏からみれば「不公平」とみなされるかもしれない。その「原資」が国税(の一定割合)によってファイナンスされ、その国税の多くが都市圏で徴収されるため、交付税は都市圏から地方圏への「再配分」を伴うことになるからである。(13頁)

(註6) 教育基本法

第十六条 教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、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。

2 国は、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施しなければならない。

3 地方公共団体は、その地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施しなければならない。

4 国及び地方公共団体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならない。

本稿の作成、修正、加筆については、奈良教育大学の井深雄二先生と奈良市立朱雀小学校の山崎洋介先生に、ご意見やご指導をいただきました。この場をお借りしてお礼申し上げます。なお、本稿に関するご質問やご意見等は、下記までご連絡ください。

889 - 1601 宮崎県宮崎市清武町木原503 - 27 橋口幽美
TEL / FAX 0985 - 85 - 5058

メール teisuu97@eagle.ocn.ne.jp