

効率的効果的な義務教育システム －財政面からの説明責任－

公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配
置の適正化に関する検討会議資料

2011年7月15日

赤井伸郎

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

1

少人数教育の効果

- 少人数教育の効果に関して、事例の議論はたくさんある。
- 文部科学省委託研究「教職員配置に関する調査研究委託事業 少人数教育に関する調査研究事業」(平成19年3月:小川正人氏座長)、
- 文部科学省委託研究「生活集団および学習集団の規模と教育効果に関する調査研究報告書」(平成20年3月:小川正人氏座長))
- 海外事例・先行研究も多数。=>結果は様々。

2

少人数教育：さらなる視点1：効果

- (1)効果最大化の視点：効果の度合いの多様性：
 - 全学校全教科で少人数化を強制するための財源確保なのか？
 - 少人数化(教員増)を、最大限活かすにはどうすべきかの視点。<=「導入された柔軟な学級編制」制度の評価
(複数担任性、科目・内容ごとの教員配置・学級編成(習熟度別)など：自治体の判断に任せるとして、効果測定の内り方も重要：最も効果的な方法で測定？平均的效果で測定？(自治体能力向上との関係)
少人数化を強制？OR<=INPUT基準
少人数化に見合う財源を手当てして、後は、任せる？<=評価体制
- すでに少人数化を達成している自治体での対応？他の分野への財源配分の可能性は？その効果は？
- 教育財政システム設計の視点：現行制度では2/3を交付税で手当て。地方財政計画の制約より、交付税が増えない場合、負担拡大のうち2/3は自治体の自己負担増？=>独自加配の減少、実額負担の県の増大の問題(P11で議論)=>今回の制度変更による、自治体政策、財政負担への影響を徹底的に調査すべき！

3

少人数教育さらなる視点2：コスト

- (2)コスト把握・最小化の視点。
 - コストは、高齢化社会による社会保障費拡大・景気の低迷・働き手の減少・財政再建の必要性などから、昔に比べて高くなっていることも確か。コストを最小化する視点としての政策パッケージの視点の必要性。
 - 海外でも、コストを考慮した研究は皆無。
 - ベネフィットとコストを比較するには、ベネフィットの金銭価値化が必要だが、そこが困難。そのため、コスト自体の把握も、なされていない。
 - しかしながら、限界はあるとしても、国民にベネフィットとコストを示して、判断を仰ぐ姿勢、説明責任が重要。(=>最後は、政治による優先順位の決断)
 - =>日本における少人数教育のコスト推計の必要性
 - <画一的な少人数教育のコスト推計ではなくて、科目別や他の政策と絡めた多様な推計も必要。>

4

政策パッケージ

- 少人数化が最も効率的な政策というイメージで議論されているが、その説得性は？少人数化が目的となっていないか？達成目標は何か？それを実現する最も効率的な政策は何かという視点は？
- 少人数化が、他の政策に比べてより効率的であるとすれば、他の政策を入れ替えることで、財源確保が可能となる可能性も。
- または、コストが節約できる他の政策があれば、同時に実行することで、財源確保が可能となる。
- =>
- 科目別少人数化などの多様性(中学)
- より柔軟な教育が行えるための規制緩和、権限委譲。
- 加配定数の再配分とのセット、学校統廃合の促進とのセット、小規模校の校長兼任とのセット、管理職ポスト・担任ポスト調整などの教員配置の柔軟性の確保。

5

補足資料

権限配分、財政配分システムとの セットで効果を高める視点も必要

- 1: 都道府県から市町村への権限の移譲
- 2: 教育財政システムの設計
-国・自治体・学校の役割・責任分担-

6

都道府県から市町村への権限の移譲

- 議論のポイント: =>インセンティブ(効率性)と公平性(格差是正)バランス。
 - 教育の質の格差の是正、公平性の確保から、都道府県に(調整のための)権限が与えられているという経緯。
 - 一方で、政令指定都市には、人事権が移譲されている現状。
 - 「中核市をはじめとする一定の自治体に人事権を移譲」<中教審:平成17年答申>
 - 想定は、30-50万人規模
 - =>小・中学校長と教育長が常に連携でき一定能力の人材確保が可能な規模:客観的データの分析の必要性
 - 他都市へのさらなる移譲の可能性:人口規模があれば大丈夫と言うのであれば、広域連携自治体での対応の可能性
1. 移譲可能な広域自治体の規模の基準は？
 2. 広域自治体(自治体連携)の場合、責任はどこが担うのか?(責任の明確化)
 3. どのような組織体制を持って、政令指定都市・中核市並みの質と判断するのか？

7

教育財政システムの設計 -国・自治体・学校の役割・責任分担-

- **現行制度**
- 自己財源と補助金による財源保障
- 補助金1:義務教育費国庫負担制度(教職員給与の1/3)<=ダイレクトに実支出額に反映
- 補助金2:地方交付税(基準財政需要算定)<=外形基準で算定:実支出額とは分離
- 例:交付税措置分は、教員標準定数×給与単価で積算。
- 教職員数=「定数法で算定した各県の定数法上の定数」であり、給与単価=「省令で定める経験年数毎の単価(国家公務員の俸給に準拠し、その増減等を反映して改訂される)を用いて各県毎の教職員の年齢構成を反映させ算定されたもの」
- したがって、地域独自に、教員数を削減したり、自治体独自で給与カットを行ったりすれば、全国平均との差額分の2/3はそのまま手元に残ることになり、給与削減のインセンティブはある。

8

表1 平成20年度：給与削減と実額の県

	国庫負担金の 定額と実額の差		定数超過 ▲未充足 状況 (5月1日現在)
	実額 負担県	差額 (百万円)	
北海道	○	▲1,614	0.22%
青森県			2.61%
岩手県	○	▲215	0.63%
宮城県			0.02%
秋田県			0.64%
山形県	○	▲46	1.60%
福島県			4.50%
茨城県			0.70%
栃木県			2.15%
千葉県			0.14%
神奈川県			0.66%
新潟県			0.35%
富山県			0.58%
石川県	○	▲179	▲0.05%
山梨県			1.32%
三重県			3.34%
滋賀県			3.27%
京都府			4.86%
大阪府	○	▲3,503	0.38%

兵庫県			1.61%
奈良県	○	▲278	0.58%
和歌山県			0.52%
鳥取県	○	▲28	6.22%
島根県	○	▲561	2.17%
岡山県	○	▲200	0.81%
広島県	○	▲1,804	▲0.90%
徳島県	○	▲667	0.67%
香川県	○	▲146	3.24%
愛媛県	○	▲475	1.47%
高知県	○	▲367	1.00%
佐賀県			3.15%
長崎県			0.35%
宮崎県			1.35%
鹿児島県	○	▲523	1.15%
沖縄県	○	▲1,280	0.68%
計	実額県(○) 16道府県	▲11,886	超過県 33 未充足県 2

※) 石川県、広島県とも年度途中で定数は充足している。

出所：文科省調べ

表2 平成21年度：給与削減と実額の県

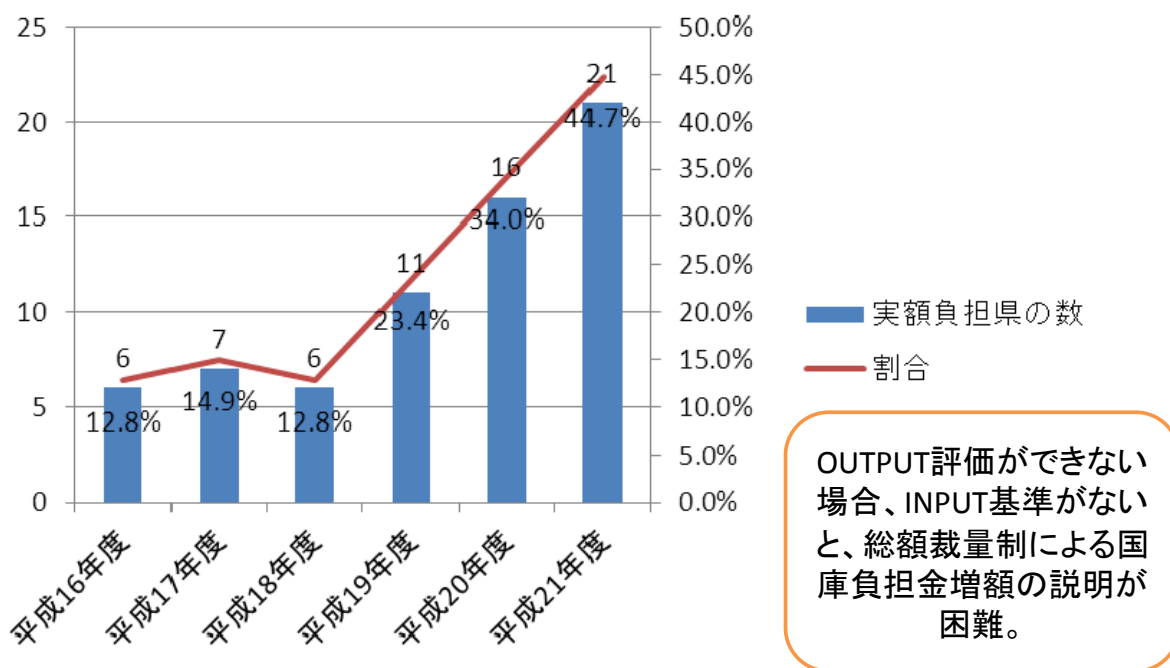
	国庫負担金の 定額と実額の差		定数超過 ▲未充足状況 (5月1日現在) (%)
	実額 負担県	差額 (百万円)	
北海道	○	▲1,297	0.38
青森県			2.18
岩手県	○	▲298	0.82
宮城県			0.19
秋田県	○	▲78	0.56
山形県	○	▲19	2.68
福島県			4.29
茨城県			0.71
栃木県			2.35
群馬県			2.20
千葉県			0.39
神奈川県			0.75
富山県			▲0.10
石川県	○	▲244	0.07
山梨県			1.08
長野県	○	▲637	0.16
岐阜県	○	▲167	0.48
愛知県			2.14
三重県			3.25
滋賀県			2.49
京都府			2.03
大阪府	○	▲4,064	0.79

兵庫県			0.18
奈良県	○	▲305	0.55
和歌山県			0.25
鳥取県	○	▲92	4.88
島根県	○	▲560	1.47
岡山県	○	▲1,017	0.70
広島県	○	▲1,790	▲1.01
山口県			0.30
徳島県	○	▲574	0.17
香川県	○	▲136	2.70
愛媛県	○	▲181	1.29
高知県	○	▲70	1.30
佐賀県			3.10
長崎県			0.40
熊本県	○	▲119	0.47
宮崎県	○	▲16	0.76
鹿児島県	○	▲516	1.38
沖縄県	○	▲440	0.37
計	実額県(○) 21道府県	▲12,620	超過県 38 未充足県 2

※富山県、広島県とも年度途中で定数は充足している。

出所：文科省調べ

表3 実額負担県の推移



出所：文科省調べを元に筆者作成

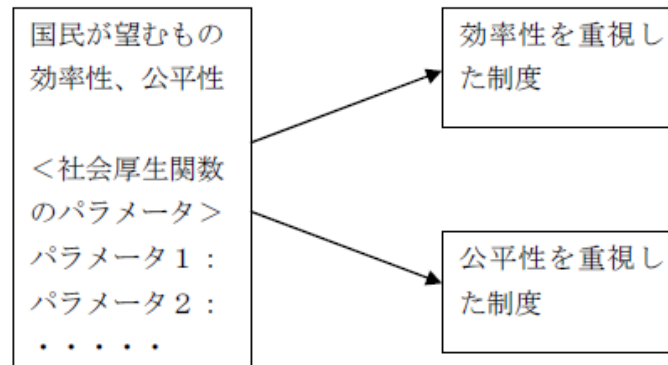
11

義務教育費負担の在り方

- 3つの義務教育費の財源負担システム
 - ① 特定財源による全額国庫負担
 - ② 一般財源による全額地方負担
 - ③ 国（特定財源）と地方（一般財源）による分担（HYBRID型）
- 仮に、国民が、義務教育に関しては、機会の平等、結果の平等など、全国民が最低限のサービスを確実に受けることが出来るシステムを最重視するとすれば、地方の財政に左右されること無く教育が実施されるシステム、すなわち、「①特定財源による全額国庫負担」が望ましい
- 地域の（減額も含めた）競争インセンティブを重視するのであれば、「②一般財源による全額地方負担」が望ましいであろう。この場合には、地域間のサービス格差を許容することになる。
- また、効率性と公平性をバランスさせる場合には、「③ 国（特定財源）と地方（一般財源）による分担」制度が採用されることになるのかもしれないが、国と地方の役割分担をどのように明確化するかの議論も必要となる。

12

必要な情報把握(効率性・公平性の重視バランス)



- どのような状況であれば、「その政策は望ましい社会を実現する政策である」と言えるのかを、まずは、論理的に透明性を持って、社会に示すことが重要である。
- これまでに数多くの議論がなされたものの方向性が確定しない理由は、日本をどのように変えていくのかに対する国民の考えが不明であることと関係。
- 望ましい制度として、様々な提言がなされる背景には、根本的に、国民が義務教育の効率性、格差に対するイメージの違いがあるのでは。
- 意見の集約・方向感の集約に向けては、それらのイメージの違いが何であり、その基礎となる出発点が何であるのかを整理することがまず必要ではないか。(パラメータが決まっていなくても、パラメータの違いで望ましい制度がどのように変わるのかというモデルの整理が必要。)

13

国民が望むもの(パラメータ)の実証的把握

- 日本国民はどのような価値観を持つのか？
- 次のステップは、パラメータの把握。
- 実証的把握には、完全なものはないが、だからといって、実証的把握が不可能で不必要であるわけではない。国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではない。把握できれば、方向性が見えてくる。
- さまざまな手法・側面から、実現されるであろう義務教育制度の姿を示すデータを整備し、情報を提供することにより、国民全体としての望むものを明らかにしていくことが、国民の総意としてのパラメータを把握することにつながる。

14

パラメータ把握の論点

- 国民が望む「最低限の義務教育」のレベルとは何か？
- 許容される(地域間)格差と、許容されない格差の境界はどこにあるのか？
- 格差の許容としての競争インセンティブの重要性をどのように考えているのか？
- 格差と言っても、料金格差、サービスの格差、アクセスの格差など様々。
-
- 完全はありえないが、国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではない。

15

パラメータ把握後の行財政制度設計：財源と権限の一致と委託（インセンティブコントロール）

- 国民の望むもの(格差許容度・競争重視度)が見えてくれば、それに応じて、目標を適格、効率的に実行できる制度設計を行う段階に。
- 財源制度の設計には、権限の配分の議論が不可欠。
- 基本的に、（最終）権限と財源は一致させるべきであり、財源のみを与えて規制するのは真の分権ではない。
- ナショナルミニマムの観点から公平性、再分配が必要となる分野は、見かけ上の分権として財源のみを配分し規制するのではなく、国に財源と責任を持たせ（財源と権限の一致）、加えて、国民がそれをきっちり監視するガバナンス制度の構築が良い。
- もちろん、執行は効率的なところで行うことが望ましい。その際には、インセンティブのコントロールが最重要(基本的には、大きな裁量を与えたアプトットコントロールが望ましい。)
- ガバナンス制度の構築とともに、インプットコントロールからアウトプットコントロールへ移行し、自由度を与えインセンティブを確保するとともに、達成度合いを常にチェックし、最低限のレベルを達成できない場合には、徹底的に介入する体制作りが望ましい。

16

具体的な制度設計

財政責任としての財源保障：一括交付金

- 財源保障：国の責任の明確化：100%の国庫負担（一括交付金）（総額の正当性に関して、徹底した算定根拠、議論内容の透明性が不可欠）：算定根拠の整備とともに、給与費以外にも拡大
- **評価システムの確立**
- ①ガバナンス制度の構築（インプットコントロールからアウトプットコントロールへ移行）
- ②徹底した権限移譲（学校における柔軟性の確保）
- ③徹底した結果責任（自治体（市町村）の「教育長」と「学校長」の責任の明確化）：達成度合いを常にチェックし、最低限のレベルを達成できない場合には、徹底的に介入し、「教育長」と「学校長」の責任を問う体制作り。）
- ④最低限のレベルの基準と評価体制作り

17

参考資料

：諸外国における義務教育費保障制度の比較研究

- 新教育システム開発プログラム（文部科学省初等中等教育局）事業成果
- 委託期間：平成19年6月1日－平成20年3月31日
- 代表：赤井伸郎

18

★国と地方の役割分担：

①公立義務教育学校の設置主体

- 各国における公立義務教育学校の設置主体は次のように分類できる。
- (a) 主に基礎的自治体が設置：アメリカ、スウェーデン、フィンランド
- (b) 広域的自治体が設置：韓国
- (c) 基礎的自治体と広域的自治体の双方が学校種を分担して設置：ドイツ、フランス
- (d) 国が設置：シンガポール
- イギリスの場合は、地方自治体の階層が一層制と二層制の入り混じったものになっており、また、二層制の地域でもロンドン地域では基礎的自治体が、それ以外の地域では広域的自治体が設置主体となるため、上記の分類には含めなかった。また、フランスの場合、公立中学校の設置主体は公施設法人であるが、広域的自治体はその費用の多くを負担しているため、上記(c)に分類した。
-

19

②学校設置者と教員の任命権者について

- (a) 学校の設置者と教員の任命権者が一致：アメリカ、イギリス、シンガポール、スウェーデン、フィンランド
- (b) 学校の設置者と教員の任命権者が異なる：韓国、ドイツ、フランス
- ただし、教員が国家公務員である韓国の場合には、任命権が広域的自治体の職員に委任されており、実質的には学校の設置者と一致しているため、日本と同じように学校の設置者と教員の任命権者が異なる国はドイツとフランスのみである。

20

②義務教育費の負担比率

- 地域間の歳入歳出格差について財政調整制度のみで対応しているスウェーデンを除き、いずれの国も国(州)が相当程度義務教育費を負担していることが明らかになった。国(州)が9割以上負担しているのがイギリス、8割負担しているのがドイツ、7割以上負担しているのが韓国とフランス、4割以上負担しているのがアメリカ、フィンランドである。シンガポールではほぼ全額国負担であることが想定できる。日本における国庫補助金による負担は3割弱になっており、今回の対象国の中では、スウェーデンを除いて考えれば、国(州)の負担割合が最も低いことになる。

21

★国から地方への財政移転について

①歳入と歳出の地域間格差

- 地方自治体の存在しないシンガポールを除き、いずれの国においても地方自治体間の歳入の地域間格差が存在
- 国から地方自治体への財政移転はいずれの国も行っているが、歳出レベルの格差も歳入レベルよりも減少するものの、存在する。
- フィンランドやスウェーデンの調査では、児童生徒一人当たりの義務教育費(歳出)は、人口密度の低いへき地の自治体で高くなる傾向が明らかになった。

22

②財政移転方法

- 学校の設置者が地方自治体で、国（州）が教員の任命権者となり給与を負担しているドイツとフランスでは、国から地方自治体への財政移転は財政調整制度と施設についての特定補助金しか見られなかった。これは、義務教育費の中でもその占める割合が大きい教員給与費を国（州）が負担しているために、地方自治体間の歳入格差が問題視されることが少ないからであろう。言葉を代えて言えば、教員給与費を国（州）が負担することにより、地方自治体の歳入格差が義務教育費の確保に影響を与えない状況を作っているということになる。これは、日本の県費負担教職員制度も同様の機能を都道府県と市町村の間で果たしていると言えよう。
- そのほかの、学校の設置者と教員の任命権者が一致している国では。
- 財政調整制度のみで財政移転を行っているスウェーデン、
- 教育費として総額を明示して財政移転はするものの用途を教育費に限定しない一般補助金で財政移転を行っているフィンランド
- 国（州）から地方自治体に対して教育に特定した補助金を交付しているアメリカ、イギリス、韓国ただし、イギリスは用途を義務教育に限っているが、アメリカと韓国については当該自治体が担当する教育全般に必要な費用に充てることが可能である。

23

③地方や学校の執行の自由度

- スウェーデンやフィンランドはもちろん、地方自治体が教育に特定した補助金を交付されているアメリカや韓国でも、地方自治体は教育の範囲であればその用途について裁量を有する。
- イギリスの場合、地方自治体は国が定めたルールに基づき学校に予算を交付することを求められるが、交付を受けた学校はその用途を自由に決めることができる。

24