

審議経過報告

(その2)

平成17年7月19日

中央教育審議会 義務教育特別部会

審議経過報告（その２）

確固とした教育条件を整備する （教育の質の向上、財源確保の確実性・予見可能性、地方の自由度の拡大）

はじめに

（１）これまでの議論を通じたの共通理解

（２）義務教育費国庫負担制度の在り方

ア 義務教育費国庫負担制度の概要とこれまでの経緯

イ 地方案を活かす方策と義務教育の在り方

ウ 義務教育費国庫負担制度の在り方の検討に関する３つの観点

【観点１：教育の質の向上】

a) 総論

b) 教育上の効果と義務教育費国庫負担金の在り方

【観点２：財源確保の確実性・予見可能性】

a) 総論

b) 税源移譲

c) 特定財源と一般財源、国の関与

d) 教材購入費、図書購入費、情報関連整備費

e) 義務教育と高校教育

f) その他

【観点３：地方の自由度の拡大】

a) 総論

b) 教育制度と地方における自由

c) 国と地方の関係

d) 国庫負担金の交付等に係る事務

【その他】

a) 諸外国の状況

b) 自治事務

エ 義務教育費の財源保障の在り方に関する意見

（３）公立学校施設整備費負担金・補助金の在り方

ア 公立学校施設整備費負担金・補助金

イ 学校施設の耐震化

（４）教科書無償給与制度の在り方

おわりに

審議経過報告（その２）

確固とした教育条件を整備する （教育の質の向上、財源確保の確実性・予見可能性、地方の自由度の拡大）

はじめに

中央教育審議会は、平成15年5月の「今後の初等中等教育改革の推進方策について」、平成16年3月の「地方分権時代における教育委員会の在り方について」、平成16年10月の「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の3つの諮問を受け、義務教育の在り方について審議を進めてきた。

また、国庫補助負担金、税源配分、地方交付税の在り方を一体的に見直すこととしている「三位一体の改革」において、義務教育費国庫負担金をはじめとする義務教育に係る費用負担の在り方が議論になっている。

中央教育審議会では、平成16年5月に初等中等教育分科会教育行財政部会・教育条件整備に関する作業部会が「義務教育費に係る経費負担の在り方について（中間報告）」において考え方をとりまとめている。

その後、平成16年11月の政府・与党合意「三位一体の改革について」において、平成18年度までの三位一体の改革に関して合意がされており、その中で「義務教育制度については、その根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持する。その方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を検討し、また教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について幅広く検討する」とされ、「こうした問題については、平成17年秋までに中央教育審議会において結論を得る」とされた。

これを受け、平成17年2月、中央教育審議会の総会直属の部会として、義務教育特別部会が設置された。

当特別部会で審議すべき事項については、総会において、中央教育審議会会長により示された検討の論点に即して、以下の5点を対象として審議を行ってきた。

- ・義務教育の制度・教育内容の在り方
- ・国と地方の関係・役割の在り方
- ・学校・教育委員会の在り方
- ・義務教育に係る費用負担の在り方
- ・学校と家庭・地域の関係・役割の在り方

当特別部会は、平成17年2月28日の第1回以来、これまで約5ヶ月の間に23回の会

議を開催した。

第1～11回の議論では、子どもの現状、学力の問題、教育内容、義務教育制度、教師像、学校像、教育委員会の在り方、国と地方の関係、教育費総額とその内容などを中心に、それ以前の中央教育審議会における審議の成果も踏まえ、有識者・地方六団体委員からの意見聴取、スクールミーティングの概要聴取、委員の討議により審議を行った。その審議経過は、5月23日の総会に「審議経過報告(その1)」として報告した。

第12～23回の議論では、義務教育に関する費用負担の在り方を中心に、地方六団体委員からの説明を受けるとともに、関係省庁(総務省及び財務省)と有識者(岡田恒男・東京大学名誉教授、神野直彦・東京大学大学院経済学研究科長・教授、土居丈朗・慶應義塾大学経済学部助教授)からの意見聴取を行うとともに、「義務教育に関する意識調査の結果(速報)」を参考にしながら、審議を行ってきた。

そこで、これまでの審議経過を「審議経過報告(その2)」として取りまとめ、公表することとした。なお、これまでの審議内容の詳細については、文部科学省のホームページ(<http://www.mext.go.jp/gimu/index.htm>)で公開されている議事録及び配付資料を参照していただきたい。これまでのところ、費用負担の在り方については具体的な意見の集約に至っていないため、引き続き議論を尽くすこととしている。

(1) これまでの議論を通じての共通理解

憲法第26条は、すべての国民に教育を受ける権利を保障しており、また、その権利を実現するために、義務教育の制度が設けられている。

義務教育の目的は、一人一人の国民の人格形成と、国家・社会の形成者の育成である。このことはいかに時代が変わろうとも普遍的なものである。

知・徳・体のバランスのとれた質の高い教育が全国どこでも提供されるとともに、安心して、信頼して子どもを託すことのできる学校を求める保護者・国民のニーズは高く、これを支える教育条件が十分整備されていることが必要である。

そこで、国民が一定水準の教育をひとしく受けることができるよう、憲法に定められた機会均等、水準確保、無償制といった義務教育の根幹は、国がその責務として保障する必要がある。

資源に恵まれない我が国は、教育を通じて人材育成を充実することが何より重要である。国際的な知の大競争時代の今日、諸外国に遅れをとることなく、人材育成の基盤である義務教育の質の向上に国家戦略として取り組む必要がある。

また、義務教育の実施にあたって、ナショナル・スタンダードを設定しそれが履行されるための諸条件を担保する観点から、国は、学校制度の基本的な枠組みの制定や教育内容に関する全国的な基準の設定を行い、その上で、地方は、それぞれの地域の実情に応じ、主体的に教育の質を高め、ローカル・オプティマム（それぞれの地域において最適な状態）を実現するとともに、国、都道府県、市町村それぞれが必要な役割を担っていくことが必要である。

これまでの当特別部会における審議では、義務教育をめぐるさまざまな課題について活発な意見が交わされてきたところである。現在までに、以下のような事項について、おおよその共通理解が得られている。

義務教育の質の向上という観点からは、教育における地方分権に配慮しつつ、国全体を通じて、以下の4つの戦略を打ち出していく必要がある。

- 国際的に質の高い教育の実現を目指す
- 教師に対する揺るぎない信頼を確立する
- 現場の主体性と創意工夫で教育の質を高める
- 確固とした教育条件を整備する

上記のうち、 の教育条件の整備に関して、以下の大きな前提が話し合われた。

義務教育は、国全体を通じての最重要事項であること

- ・ 義務教育は国全体を通じての最重要事項であり、その質の向上のため、国と地方が協力して、教職員配置、設備・教材、学校の施設など教育を支える条件整備を確固たるものとする必要がある。

義務教育に必要な財源を確実に確保する必要があること

- ・ 義務教育費は全ての予算において最優先すべき経費であり、教職員給与費をはじめとする必要な教育費は、確実に確保される必要がある。

また、義務教育費のための公財政支出の総額の在り方についても、これまで多くの委員から様々な意見が出ているところである。

さらに、義務教育に関する議論のうち、教育条件整備に関わりがあるもののいくつかの事項については、おおむね合意に至っている。その実施にあたっての具体的な手法については、引き続き検討が必要である。

- ・ 教育の地方分権を推進するため、教育内容、学級編制、人事、予算の執行等について、できる限り市町村や学校の裁量を拡大する必要がある。
- ・ 地方・学校現場の自主裁量に委ねつつ、教職員配置の改善を通じて、少人数教育を一層推進する必要がある。
- ・ 教職員給与費は、「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」(義務標準法)に基づいて算出される人数に対応して、所要額が確保される必要がある。
- ・ 学校の教材、図書等の整備や、司書の配置など、子どもたちの教育環境を充実させる必要がある。
- ・ 条件整備の状況を把握するための学校の評価制度の導入を検討する必要がある。評価の具体的な実施方法については、学校の序列化などの弊害を生じさせないよう十分な配慮が必要である。

義務教育の経費のうち、もっとも大きな割合を占める教職員人件費と、学校教育活動の基本的な教育条件である施設整備費については、それらの費用負担の在り方について議論が継続されており、今後もさらに審議を尽くす必要がある。

なお、費用負担の在り方を検討する際には、義務教育の経費の7割以上を占める教職員人件費(給料・諸手当に、退職手当、共済費などを加えたもの)の将来の動向を踏まえるべきであるとの観点から一定の前提条件の下に推計を行った。

これによると、平成16年度の公立義務教育諸学校の教職員人件費は5兆8900億円と

見込まれるが、今後、教職員の定期昇給や退職手当、共済費の負担の増大等のため、教職員配置基準を現状のまま改善しない場合でも、平成18年度には6兆円を超え、平成26年度には6兆3200億円とピークを迎えることが推測される（平成30年度には6兆2000億円）。これに公立高等学校の分を加えると、教職員人件費の合計は、平成16年度の8兆2400億円が、平成28年度には8兆8600億円（平成16年度比6200億円増）でピークを迎え、平成30年度においても8兆8400億円となる。平成16年度から平成30年度までの負担増の累積は6兆4300億円に達することが推測される。

義務教育の費用負担の制度を議論する際には、こうした将来的な教職員人件費の負担増も踏まえた上で、持続可能な制度設計を検討する必要がある。

(2) 義務教育費国庫負担制度の在り方

ア 義務教育費国庫負担制度の概要とこれまでの経緯

現在、全国的な義務教育水準の維持向上と教育の機会均等を保障するため、公立義務教育諸学校の基幹的職員の給料・諸手当に係る経費については都道府県が負担することとされており（以下、これらの教職員を「県費負担教職員」という。）国は都道府県が負担する経費の原則1/2を負担する義務を負うという「義務教育費国庫負担制度」が設けられている。

この国庫負担制度を規定する「義務教育費国庫負担法」は、「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」（人材確保法）及び義務標準法と相まって、義務教育の水準確保の機能を果たすとともに、国による義務教育費の最低保障の基礎をなしてきた。

平成16年度に義務標準法に基づいて算定された公立小・中学校の「標準法定数」は662,774人であり、これを上回る都道府県による配置人員は8,113人となっている。なお、平成16年度の学校基本調査報告書では、公立小・中学校の教職員数は720,394人となっているが、これには産休・育休代替教職員等（20,348人）、複数校勤務者で二重に算定されている者等（26,502人）、教育委員会事務局勤務者（1,356人）、海外日本人学校勤務者（1,301人）が含まれるためである。

教職員の確保と適正配置という目的を達成するため、義務教育費国庫負担制度においては、昭和15年の制度創設以来、義務教育の経費の大半を占める教職員給料と諸手当を一貫して負担対象としている（ただし、終戦後の昭和25-27年度にシャウブ勧告により一時的に廃止された期間を除く）。

その間、国と地方の役割分担、国と地方の財政状況等を踏まえて、国庫負担の対象の見直しが行われてきた。昭和18年度に旅費が、昭和23年度に退職手当が、昭和28年度に教材費が、昭和31年度に恩給費が、昭和37年度に共済費が、それぞれ国庫負担の対象として追加されている。その後、昭和60年度の旅費及び教材費の一般財源化、平成元年度の恩給費の一般財源化等を経て、最近では平成15年度の共済費長期給付等の一般財源化（平成16年度に所得譲与税による財源措置）、平成16年度の退職手当等の一般財源化と税源移譲予定特例交付金による財源措置が講じられた。平成17年度には、その年度限りの暫定措置として4,250億円の減額が行われ、減額相当分が税源移譲予定特例交付金で措置されている。

一方、平成16年度には、人件費のうち中核をなす給料と諸手当については、その1/2負担を根幹としつつ、国が総額を確保した上で地方の裁量を拡大する「総額裁量制」が導入されている。

総額裁量制とは、各都道府県の教職員の平均給与単価に、基本的に義務標準法に基づく定数を乗じたものの1 / 2を各都道府県に対する負担額として配分するが、実際の執行では、各都道府県は総額の中で給与と教職員数を自由に決定できるところに最大の特長があるものである。この導入により、各都道府県の裁量が広まり弾力的な学級編制や教職員配置が一層可能になるとともに、外部人材の活用による教科学習の充実など、多様な取組が進められており、今後ますますの工夫・取組が期待されるとの多くの意見がある。

平成13年度から学級編制の弾力的運用が可能になったことにより、平成15年度には30道府県で少人数学級が実施されていたが、総額裁量制の導入等により、その傾向がさらに進み、平成16年度には、42の道府県に広がっている。

イ 地方案を活かす方策と義務教育の在り方

地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」(平成16年8月)においては、義務教育費国庫負担金に関し、「第2期改革(平成19-21年度)までにその全額を廃止し税源移譲の対象とすることとした上で、第1期改革(平成16-18年度)においては、中学校教職員の給与等に係る負担金を移譲対象補助金とする」とされている。

さらに、「併せて実施・検討すべき」事項として以下をあげている。

- ・ 国は、義務教育における地方公共団体との適切な役割分担を踏まえ、その責務を法律上明記するとともに、都道府県間において教育費の水準に著しい格差が生ずることのないよう法令に明記するなどの措置についても考慮すべきであること
- ・ 地域の実態に即した義務教育の推進のため、運営全般について、小中学校の設置者である市町村の意向を十分に尊重するとともに、市町村の義務教育に関する権限と役割の拡大を推進すること
- ・ 義務教育等に対する財源確保のため、企業から寄せられる教育・文化等に係る寄付金について、非課税措置を拡大すること

なお、地方六団体案には、義務教育費国庫負担金の一般財源化への反対意見又は慎重論に関する13都県の知事の意見が掲載されている。

関連して、義務教育費国庫負担金の一般財源化によって何ができるのかについて、地方六団体の一つである全国知事会の「三位一体の改革に関する提言」(平成15年11月)は、国庫負担金を廃止し、それに伴って設けられていた各種の規制を廃止することにより可能となる施策の例として「小中学校の学級編制や教員数を地方が決めることにより、少人数学級やティーム・ティーチングが実現し、地域住民のニーズに応える教育が実施できる」をあげている。

平成16年11月の政府・与党の合意に基づき、中央教育審議会では、義務教育制度の根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持する方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を検討するとともに、教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について幅広く検討することとされている。そして、平成17年秋の中央教育審議会の答申を得て、平成18年度において恒久措置を講ずることとされている。

こうした経緯を受けて、当特別部会において、地方六団体から推薦された委員(以下「地方六団体委員」という。)から義務教育費国庫負担金に関して以下のような説明がなされた。

- ・ 地方六団体は、平成18年度までの三位一体の改革として概ね3兆円規模の国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるように政府から要請され、平成16年8月24日に内閣総理大臣に「国庫補助負担金等に関する改革案」を提出している。

- ・ 義務教育費国庫負担金の全額一般財源化により、地方が自主的・自立的な教育を実施することを提案する。その際、平成18年度までの第1期改革においては中学校教職員の給与等に係る負担金を一般財源化する。
- ・ 地方案の提案の背景の一つは、平成5年の衆・参両議院における「地方分権推進に関する決議」を契機にして、地方分権が時代の大きな流れとなり、平成12年の地方分権一括法の施行により、義務教育に関する事務についても自治事務になったことがあげられる。
- ・ また、昭和60年以降、文部科学省も、義務教育財源の一般財源化を推進している。国の一方的な都合により、なし崩し的に、しかも必ずしも税源移譲を伴わない形で一般財源化（税源移譲のない地方交付税の振替）よりも、税源移譲で義務教育財源を確保する方が確実である。

また、地方六団体委員から、政府・与党合意に沿って、地方案を活かす方策を検討すべきであり、地方自治、住民自治を尊重し、地方を信頼する、財政力格差については地方交付税で対応するということを前提にした上で、義務教育費国庫負担金を税源移譲した場合に、どのような問題があるか、仮にあるとすれば、それをどう解決するのか、そういう方向で議論する必要がある、との意見があった。

これに関して、地方分権を進めることは重要であるが、地方分権に伴うリスクも十分に検討すべきとの意見があった。

また、義務教育には、全国的な水準確保と機会均等を保障するための制度的、財政的な担保や全国的な基準が必要であり、国と地方の役割分担についての整理がないままに地方分権を進めればよいものではないとの意見があった。

関連して、地方六団体に属する各団体において、どのような実質的な議論をして地方案を機関決定したのか必ずしも明確になっていないとの意見があった。

また、昨年8月の全国知事会の決定においても、国庫補助負担金の検討の際、義務教育費国庫負担金を廃止する優先度は低いとする意見があった。

これに関し、地方六団体委員から、政府からの要請に応じて地方六団体として、各団体における機関決定の手続きを経て、昨年8月に意見を集約しており、この集約した改革案が地方の総意であり、改革案に載せたリストの中では、それぞれの国庫補助負担金に優先順位は付けていないとの説明があった。

さらに、三位一体改革の目的は、硬直的な補助金を改め、無駄を省き効率化することであり、その可能性が高いものから優先的に廃止対象とすべきである。義務教育費国庫負担金については、総額裁量制で使い勝手がよくなっており、一般財源化する必

要はないとの意見も出された。

また、委員から、義務教育費国庫負担金に関する地方案により、中学校分を税源移譲すれば、義務教育のうち小学校分が国庫負担金として残り、中学校分だけが地方に移ることになるが、義務教育として一体的に考える必要がある小学校と中学校を分けるのはおかしい、との意見があった。

上記の通り地方案に関する論点は多岐にわたるため、当特別部会においては、政府・与党合意の趣旨を踏まえてこれまで議論を重ねてきた。

政府・与党合意は、義務教育制度に関して、その根幹の維持と、国の責任の堅持を大きな前提としており、当特別部会も、このことを審議の全体を通じて優先すべき理念と位置づけている。

さらに、政府・与党合意は、費用負担についての地方案を活かす方策と、教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方の検討を中央教育審議会に求めている。これらの検討は、「義務教育制度の根幹の維持と国の責任の堅持」という優先すべき理念の中で行われる必要があり、当特別部会では、その前提で義務教育費国庫負担制度に関する検討を行っているところである。

義務教育費国庫負担制度の検討に当たっては、大きく3つの観点に着目した。

教育の質の向上をもたらすものであるか（教育の質の向上）

- ・ 義務教育の質の向上は、教育改革を進める上での最大の目的であり、義務教育の費用負担に関する制度は、教育の質の向上につながるものである必要がある。

教育費を将来にわたり確実かつ安定的に確保できるものか

（財源確保の確実性・予見可能性）

- ・ 義務教育費は全ての予算において最優先すべき経費であり、教職員給与費をはじめとする必要な教育費は、確実に確保される必要がある。

地方や現場の自由を妨げるものではないか（地方の自由度の拡大）

- ・ 地方分権に配慮する観点から、費用負担に関する制度が、地方の創意工夫を妨げたり、過重な負担を与えないものである必要がある。

ウ 義務教育費国庫負担制度の在り方の検討に関する3つの観点

【観点1：教育の質の向上】

a) 総論

義務教育の根幹である無償制、機会均等、水準の維持向上を具体的に保障するには、地方が学校を設置管理し、国が学習指導要領により全国的な教育水準を明らかにした上で、その水準を維持・向上するための資質・能力を備えた教職員を確保することが必要である。

多くの委員から、義務教育費国庫負担制度は、こうした教職員を確保するための最も確実な財源保障制度であり、我が国の質の高い義務教育を支える前提となっているとの意見が出された。

これに加えて、教育をすべて地方独自の創意工夫に任せるのは望ましくない、義務教育の根幹については、国が責任を持つべきであり、その実現のための制度と一定の負担は国が保障すべきとの意見が出された。

地方六団体委員からは、以下の意見が出された。

- ・ 義務教育費国庫負担金の一般財源化による教育上の効果として、公立小・中学校が地方の税によって運営されることになると、住民は自分の納めた税の用途である学校をより厳しい目で見ることとなる、児童生徒・保護者だけでなく、地域全体への責任を実感することにより、教職員の自覚が高まり、ひいては教師の質の向上にもつながる。
- ・ また、国庫負担制度と義務教育の根幹を維持するということは関係ない。現在、義務教育費において国が負担している割合が3割にも満たず、これを税源移譲して一般財源化してもなんら影響はない。国庫負担金制度を廃止しても、税源移譲と地方交付税により確実に財源を確保できるのであるから、義務教育の根幹は維持される。

b) 教育上の効果と義務教育費国庫負担金の在り方

上記の地方六団体委員の意見に関しては、激しい国際環境の変化の中で、社会構造や産業構造の変化に対応して、全国の全ての子どもが一定水準の教養・知識・判断力を身につけるためには新時代の教育はどうあるべきか、またそれらを支える人材育成や、人類の福祉に貢献する人材育成はどうあるべきか、について長期的視野で考える必要があることを踏まえれば、国が、義務教育に係る政策実現のために必要な費用を負担していく必要があるとの意見があった。

また、多くの委員から、住民が学校を厳しい目でみるかどうか、あるいは教職員の自覚が高まるかどうかといった議論は、学校の組織運営の見直しや、教師の質の向上に関するものであり、義務教育費国庫負担金の一般財源化により生じるものではない、例えば、義務教育費について地方が負担している割合が7割を超えている現在でも、住民意識が高いと言えないのであれば、残り3割弱を一般財源化して住民意識が高まることになるのか、むしろ、住民は国庫負担事業かどうかに関わらず学校に厳しい目を向けているのではないかと、住民税のフラット税率化により住民の学校を見る目が高まるということの必然性が明らかでなく、むしろ、地方で教育目的税を導入した方が、自らの税で学校が運営されているということがわかりやすくなるのではないかと意見が出された。

地方六団体委員からは、義務教育費国庫負担金の一般財源化による教育上の効果として、以下のような意見が述べられた。

- ・ 地域住民の間では学校まかせという意識が低くなり、地域ぐるみで教育を支えようという意識が高まり、開かれた学校、開かれた教育が実践されることになる。
- ・ 家庭、地域、学校が、それぞれの立場を尊重しながら、連携を深めていくこと、また、地域の資源や伝統行事などを教育活動の場としたり、地域の人材を実技指導員等として学習活動に参画させることにより、総合的な教育が展開できる。

これに関して、以下のような意見が述べられた。

- ・ 現時点でも、地域と密接に連携した活動を行っている学校は多く、義務教育費国庫負担制度が、地方が目指している教育上の効果の実現に対する妨げになっているということはない。
- ・ 例えば、多くの地域で取り組まれている少人数指導やチーム・ティーチングなどのきめ細かい指導方法は、現行制度でも行われており、一般財源化の教育上の効果として新たに生じるものではない。
- ・ 国庫負担における対象職種の拡大や、小中盲聾学校と養護学校の二本立てとなっている現行の国庫負担制度を一本化し、教職員配置の弾力化を図るなど、総額裁量制をさらに改善することにより、質の高い教育を提供することが必要である。
- ・ 地方六団体からは、義務教育費国庫負担金の一般財源化による教育上のメリットや、地方における教育のあるべき姿について、財源とそれ以外の問題を整理した上で、説得力のある説明がなされていない。

【観点2：財源確保の確実性・予見可能性】

a) 総論

義務教育費国庫負担制度は、義務教育費国庫負担法により、都道府県が教職員給与費として実際に支出した額の原則1/2を国が負担することを義務づけているものである。また、地方財政法第10条は、教職員人件費を、国と地方の相互の利害に関係があり、国が進んで経費を負担するものとして位置づけている。

このことから、多くの委員から、義務教育費国庫負担金は、国の責任で必ず予算措置されるものであり、一般財源化するよりも、財源確保の確実性・予見可能性が高いとの意見が出された。

地方六団体委員からは、以下の意見が出された。

- ・ 義務教育費国庫負担金については、その100%が税源移譲され、地方財政全体で財源不足は生じない、地方公共団体によっては、国庫負担金に見合う税収が税源移譲では確保されないところもあるので、そうした団体に対しては、地方交付税により適切な財源調整がなされる。このことは総務省の説明にもあったとおりである。
- ・ 内閣総理大臣も、平成17年2月22日の衆議院本会議における質疑の中で、「三位一体の改革においては補助金を廃止して税源移譲を行う場合であっても、個人住民税の税率をフラット化することなどにより税源分布の偏りを緩和するとともに、地方交付税の財政調整機能によって地域間の財政力格差に対応する考えであります」「地方交付税の財源保障機能については、その全般を見直し、縮小する一方、地域間の財政力格差を調整し、一定水準の行政を確保する機能は今後とも必要としております」と答弁している。
- ・ 国庫負担法があっても、昭和60年度以降負担率の引下げなどで義務教育費国庫負担金はカットされてきている。

b) 税源移譲

税源移譲に関して、多くの委員から以下のような意見が出された。

- ・ 「三位一体の改革」は、国庫補助負担金、税源配分、地方交付税の在り方を一体的に見直すことである。国から地方への税源移譲を基本とすると同時に各地方公共団体の税源移譲の不足分を地方交付税で補うことを前提としている。しかしながら、その地方交付税の総額は、将来的に抑制される方向であり、今後、教職員人件費の増額が見込まれる中で、教育費が確保されるか懸念がある。
- ・ 義務教育費国庫負担制度について「カットされてきている」と言うが、制度創設以来、教職員を必要数確保するために必要な財源のうちその大半を占める給料・諸手当については、国が一貫して負担してきている。なお、平成17年度には、その年

度限りの暫定措置として4,250億円の減額が行われたが、減額相当分は税源移譲予定特例交付金で措置されている。

- ・ 義務教育費国庫負担金が一般財源化されれば、これまで現金で地方に届いていたお金が地方税と交付税と地方債でまかなわれることになるが、基準財政需要額に占める地方債の元利償還費の割合が増加している。平成16年度には地方交付税と臨時財政対策債をあわせた金額が2兆8600億円、対前年度比で12%も減少しており、今後もそうしたことが生じない保障がない。地方交付税が「瀕死の重傷」であるとの意見もある。
- ・ 基準財政需要額は、実際の支出と乖離があり、必ずしも実際の地方における支出を反映していないので、基準財政需要額に算入することでは財源保障にはならない。
- ・ むしろ、義務教育費については、全額国庫で負担することがもっとも確実な財源保障制度である。

これに関し、地方六団体委員から、以下の意見が出された。

- ・ 国の借金が地方よりも多い中で、果たして全額国庫負担にすることが可能なのか。
- ・ 義務教育費国庫負担金の一般財源化は、地方交付税ではなく税源移譲によって行われ、国庫負担金と同額が税源移譲されること、各都道府県ごとの国庫負担金の減少額と税源移譲額との過不足は地方交付税により調整されること、したがって地方交付税総額を変える必要がないことから、地方交付税総額に関する将来の不安は義務教育費国庫負担金の一般財源化とは関係がない。
- ・ 今後、教職員人件費が推計通り増大するとしてもピーク時においても7%程度の伸びでしかなく、かつ、地方財政計画全体の規模の中で0.7%程度を占めるに過ぎないことから、十分吸収可能である。また、現実には、退職者が生じても、そのすべてを新規採用でまかなうことはせずに、退職者の再任用や嘱託の制度を活用することで人件費を抑制するので、将来推計のような人件費の増加は生じない。
- ・ なお、不交付団体である東京都には過剰な税源移譲がなされることになるが、これについては法人事業税の分割基準の見直しなどで対応できる。

これに関し、さらに以下の意見が出された。

- ・ 教職員の給与費については、国庫負担金が100%税源移譲されたとしても、他の国庫補助負担金の中には全額税源移譲されないものもあるため、全体のやりくりの中で、教育費の削減が生じかねない。
- ・ 義務教育費国庫負担金を一般財源化すると財政力の弱い県ほど地方交付税依存度が高まり、将来、地方交付税が削減された場合の打撃が大きくなる。
- ・ 現在計画の中期財政ビジョンでは、地方財政の総額が将来的に減少する見込みであり、その状況で、今後増大が見込まれる教職員人件費の増額が保障される担保はない。
- ・ 小規模な自治体では、ナショナル・スタンダードに沿った教育活動のために必要

な財源が国からの負担金により措置される必要がある。

- ・ 法人事業税の見直しは、地方分権に逆行する。また、「三位一体の改革」の要素の一つである地方交付税の改革も必要であり、むしろ、地方交付税を地方への税源移譲の財源とすべきである。

これに関し、地方六団体委員から、以下の意見が出された。

- ・ 財政上悪くなって、国は下がらないという理由はない。下がる時は、国も地方も一緒に下がるわけだから、地方では財源が不足する。国が持っていれば財源は不足しないということではない。

c) 特定財源と一般財源、国の関与

地方六団体委員からは、義務教育費国庫負担金が一般財源化されても、教職員の給与費は、義務標準法等に基づいて確実に基準財政需要額に算入されるので、財源不足のために教職員の確保が困難になることはない、このことは総務省の説明にもあったとおりであるとの意見が出された。

これに関して、多くの委員から以下の意見が出された。

- ・ 「義務標準法等に基づいて確実に基準財政需要額に算入される」ので財源確保されるというならば、義務教育費国庫負担金のままでも同じであり、これを一般財源化する理由にはならない。
- ・ 義務標準法は、教職員配置に関して拘束力を持たないので、標準法どおりに地方が教職員を配置する保障がない。
- ・ 一般財源は用途が自由なものであり、基準財政需要額に算入されても拘束性はない。特定財源の場合は増やす自由はあるが減らす自由はなく、一般財源の場合は、地方財政の仕組みから言えば、基準財政需要額を下回って措置することが可能である。実際に一般財源で措置されている教材購入費、教員旅費、図書購入費の支出水準は基準財政需要額を下回るとともに、都道府県間でも、市町村間でも大きな格差が生じている。教育費の7割以上を占める教職員人件費について同様の事態が生じることが許されない。

これに関して、地方六団体委員から、以下の意見が出された。

- ・ 地方交付税で措置する一般的指導権がある教材費などと、義務標準法や地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）という個別の法律がある教員の義務的経費については質が違う。
- ・ 地域住民の最大関心事は子どもの教育で、地方行政において最も優先されているのは教育である。一般財源化されても教育費の適正支出を担保できる。地教行法に基づき、文部科学大臣が、都道府県及び教育委員会を指導することができる。義務

標準法に基づき、文部科学大臣が、学級編制基準又は教職員の総数について、報告を求め、指導をすることができる。必要があれば、地方交付税法に基づき、是正勧告をした上で、文部科学大臣の請求を受けた総務大臣が、地方交付税の全部又は一部を返還させる規定が存在する。なお、現行の法律による担保が不十分であれば、法律改正も可能。

- ・ 将来的には、地方自治法第2条の趣旨を踏まえ、「義務標準法」を最低基準を定める「基準法」に改めて、国が定めた基準により地方がこれを守りながら独自の上乗せ分を措置していくことについては、現在の自治法の考え方からしても問題はなく、一般財源化後も国において法律で決められた水準は、きちんと守って教育行政を行う。

これに関しては、以下の意見が出された。

- ・ 義務教育費国庫負担金は地方財政法で「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であって」「国が進んで経費を負担する必要がある」とされている「負担金」であり、これを負担金から外して一般財源化することと、義務標準法を国の基準法として強化することとは矛盾するのではないか。
- ・ 最終的に義務標準法どおり教職員を配置するのであれば、あえて、安定的に国から保障されている義務教育費国庫負担金を廃止して一般財源化する必然性はない。
- ・ 一般財源の用途を制限するのは、地方自治の本旨に反する。

また、これに関しては、地方六団体委員から、自治事務である義務教育について一般財源化を主張しているが、義務教育は国と地方が役割分担をしながら一緒にやるということが基本的意識であり、国の責任も当然大きい、その役割として、国が義務教育の根幹を維持するため基準で制度を担保し、運用については自治事務なので地方に任せてほしい、との意見があった。

d) 教材購入費、図書購入費、情報関連整備費

教材購入費や教職員旅費は、昭和60年度に一般財源化されて以降、基準財政需要額に対する実際の措置率が低下しており、教材購入費については、平成15年度の措置率が76%に低下しているとともに、地域格差も大きい。また、一般財源で措置されている学校図書館の図書購入費についても各都道府県で措置状況に格差がある。情報関連整備についても整備状況に関する都道府県の進捗状況の違いが大きい。

このことに関し、地方六団体委員からは、以下の説明があった。

- ・ 教材購入費の支出額が基準財政需要額を下回っているとしても、実支出額の推移に着目すれば、平成15年度には昭和60年度よりも1.8倍に増えている。
- ・ 学校図書の購入額は全国で年間162億円であり、「学校図書館図書整備5カ年計

画」による毎年約130億円の地方財政措置を上回っている。

これに対し、文部科学省から、以下の説明があった。

- ・ 平成15年度の教材購入費が昭和60年度より大幅に増加したのは、平成3年度に、「標準教材品目」が制定された際に、それまで教材として扱われていなかったものが含まれるようになったこと、別に計上されていた「交通安全教育関係教材」「特殊学級用備品」が教材費に統合されたこと、によるものであり、上記の2つの年度の単純な比較は不適切である。そうした要素を考慮すると、教材購入費の金額はほとんど変わっていない。
- ・ 学校図書の購入に関する約130億円の地方財政措置は、「学校図書館図書標準」で定める冊数に足りない分、いわゆる増加冊数分を整備するための経費であり、一方、学校図書の購入額の合計額である162億円は、その増加冊数分の経費と、古くなるなどにより廃棄される図書の補充・更新のための図書購入費が含まれており、この二つの金額を比較するのは不適切である。こうした要素を考慮すると、増加冊数分については十分な予算措置がなされているとは言えない。

さらに、現在、政府の「e-Japan重点計画」に基づき、平成17年度までに、概ねすべての公立の小・中・高等学校等を対象にした校内LANの整備等の教育の情報化が推進されている。ところが平成15年度末の整備状況は、全国平均37.2%にとどまるとともに、都道府県ごとの格差も大きく、政府の目標には遠く隔たっている。これは、学校の情報環境の整備が、地方の一般財源に依存しているものであり、国からの関与と財源が一致していないことに原因がある。国としての政策の実現のためには国庫による財源確保が必要であるとの意見があった。

これに対して、地方六団体委員から、地方は教育に対して重点を置いて取り組んでおり、国の基準を超えて教育費を支出してきたとの説明がなされた。

それを具体的に表すものとして、平成15年度の都道府県の普通会計決算額においては、39道府県で教育費の支出がもっとも多く、全国の総額で見ても、教育費の支出がもっとも高い(23.8%)、また、教育費の基準財政需要額に対する実支出額は、1を上回っており地方は基準財政需要額以上に教育費を支出しているとの説明があった。

これに関して、教育費の大部分は義務的経費である教職員人件費であり、他の行政分野に比べて関わる職員数が圧倒的に多いことから、必然的に教育費の支出割合が高くなっていること、また、全国平均が基準財政需要額を超えていても、都道府県ごとに見ると、小学校においては基準財政需要額を下回るどころが22県となっており、地域格差が見られるとの意見が出された。

e) 義務教育と高校教育

地方六団体委員からは、一般財源でも教育費は確実に確保されることの例証として、現在、一般財源で措置されている公立の高等学校においても、標準法で定める定数の±5%以内で教職員が措置されていることが説明された。その上で、義務教育段階についても、義務標準法があれば、国庫負担がなくとも適切に地方で教職員を配置できるとの説明がなされた。

これに対し、文部科学省から、以下の理由から、高等学校を義務教育と同じに考えるわけにはいかないとの説明があった。

- ・ 義務教育と異なり、高等学校は、地方自治体の財政力に応じて、どの程度設置するかは自由であるとともに、入学定員、授業料など独自の調整や効率的な運用が可能である。
- ・ また、過疎地や離島にもあまねく学校を設置し、教員を配置しなければならない小・中学校とは状況が異なる。
- ・ 21の道県が高等学校の標準法定数を満たしておらず、これは国庫負担制度がないことが理由と考えられる（小・中学校は、4県にとどまる）。
- ・ 私立高校の割合は高等学校全体の30%以上であり、ほとんどを公立に依存する小・中学校とは状況が異なる（私立の割合は、小学校で1%、中学校で7%）。

f) その他

地方六団体委員から、以下の意見が出された。

- ・ 財政制度等審議会においては、児童生徒一人当たりの義務教育費国庫負担金が平成元年度と比較して8割増の水準に達しているとの指摘がある。
- ・ 同審議会の建議において、「関連法の廃止も含めた抜本的な見直しに取り組む必要がある」とまで言い切っているということ認識すべきで、国家の予算だから安心だということではなく、財務省は当該年度の予算編成をする中で、人材確保法による優遇措置などに切り込むということなので、国の制度にある方が安心とは必ずしも言えない。

これに対して、財政制度等審議会の建議においては、義務教育費国庫負担金については直接的に減額、または廃止するとは言っていない。一方、地方交付税については、交付税総額の財源保障機能の縮減と将来的な廃止、地方交付税特例加算の計画的な縮減・解消も指摘されており、地方交付税の総額が将来にわたって安定的ということはないとの意見が出された。

これに関して、文部科学省から、以下のような説明がなされた。

- ・ 義務教育費国庫負担制度は、法律により国が教職員給与費の実支出額の原則 1 / 2 を負担することを義務づけられているものであり、毎年度の予算折衝等で大枠が変わったり恣意的に削られることはない。
- ・ 児童生徒一人当たりの義務教育費国庫負担金の伸率（75%）のうち、42%分は教職員の給与のベースアップに伴うものと教職員の平均年齢の上昇によるものであり、国が政策的に行った教育条件の改善に伴うものは33%に過ぎず、欧米と比較しても今後さらなる向上が必要である。

また、社会・学校・家庭における教育基盤が変容している中で、教育のためのコストは高くならざるを得ない、そうした困難な環境の中で、日本はよくやっているとの意見が出された。

【観点3：地方の自由度の拡大】

a) 総論

多くの委員からは、義務教育費国庫負担制度は、教育の機会均等とその水準の維持向上を図ることを目的とするものであり、地方における教育活動に関して制約を課すものではない、義務教育費国庫負担制度の運用については、総額裁量制の導入によりかなり柔軟なものになっている、地方六団体が目指している地方における教育の裁量の拡大は、現行の負担金制度の下でも実現されているとの意見が出された。

地方六団体委員からは、義務教育費国庫負担金を一般財源化することにより、国の予算に頼ることなく、独自の教育競争をやっていこうという意識改革の観点から三位一体の改革を進めようとしている、地方公共団体によっては、国庫負担金に見合う税収が税源移譲では確保されないところもあるので、そうした団体に対しては、地方交付税により適切な財源調整がなされる、一般財源化により、地方では、義務標準法などの国の基準を満たしつつ、当事者意識を持って、地域の教育環境や児童生徒の実情に応じた学校配置や弾力的な学級編制、教職員配置が可能となるとの意見があった。

b) 教育制度と地方における自由

地方六団体委員からは、一般財源化により地方の裁量が拡大する例として、教職員の配置や学級編制に関して国の基準を満たした上で、多種多様な取組が促進される、教職員給与に限らず、教育効果の高い外部人材の活用や外部委託、教材の購入・開発、教育関係施設の整備等のさまざまな取組に財政資源を効果的に配分できるとの意見があった。

これに関して、多くの委員から、教職員配置や学級編制の在り方は義務標準法によるものであり、義務教育費国庫負担金の存廃とは関わりはない、都道府県が独自に教職員給与費を削減し、その分を他の教育費に回して効果的な予算を組むことは現在でも可能である、国庫負担は、都道府県の実支出額の1/2を国が後払いするものであり、都道府県の予算編成の自由を奪っているかのような主張はあたらないとの意見が出された。

地方六団体委員からは、総額裁量制が導入されたものの、国庫負担金がある限り、文部科学省の統一的な基準があるので、地方で新たな取組が可能かどうか、ひとつひとつ文部科学省に確認しなければならない状況があるとの意見が出された。

これに関して、総額裁量制の導入により、各地方公共団体の負担金総額が義務標準法に基づいて算定・配分された上で、実際の教職員数や給与については、地方公共団体の裁量・創意工夫を大いに発揮することが可能になっており、文部科学省の承認を求めなければならないものはない、あるとしても地方六団体委員が何のことを指しているのか明確でないとの意見が出された。

また、地方六団体委員から、各都道府県に対し教育上の特別な事情に基づきさらに必要とされて加えられる定数、いわゆる教職員定数の加配の状況を見ると、加配定数の教職員数全体に占める割合が、都道府県によっては2倍以上の違いがあるとの説明があった。

これに関しては、文部科学省から、以下の説明がなされた。

- ・ 教職員定数の加配は、義務標準法に基づく教職員定数のルールの一つであり、義務教育費国庫負担金の存廃と加配定数は直接の関係はない。
- ・ 文部科学省は加配に関しては都道府県別の加配定数を1枚の表で示すのみであり、加配定数をどの学校で、どう使うかを決めるのは都道府県教育委員会である。
- ・ 加配定数の教職員数全体に占める割合は全国平均が約8%であり、その周辺（7～9%台）に37府県が集中している。7%以下の県もあるが、都道府県からの申請を受けて、文部科学省が予算の範囲内で客観的に配分するものである。また、震災地域への特別な対応などもあるため都道府県ごとに差が生じるものである。

地方六団体委員から、地方の創意工夫によりスピーディーに教職員配置を行うためには、国から加配定数が配分されるのを待つことなく、地方の一般財源で対応する必要があるとの説明があった。

これに関しては、加配定数は義務標準法に基づく制度であり、義務教育費国庫負担制度を廃止しても加配措置はなくならないが、義務標準法については今後も遵守すべきことが当特別部会では合意されているとの意見が出された。

c) 国と地方の関係

地方六団体委員からは、義務教育費国庫負担金が、国から地方へ上意下達型行政（円筒行政）の弊害の最たるものである、地方分権一括法以後にも行われているきめ細かな告示・通知・依頼等については抜本的な見直しを行い、現場裁量を重視すべきとの意見が出された。

これに関して、教育行政で地方が拘束性を感じているのは、国庫負担金制度の問題よりもむしろ教育行政の運営にかかわる様々な法令の規定の問題である、教育に関し

て地方が硬直的あるいは弊害と感じていることが具体的にどのような法的な規制に基づくものか、また、その規制が国庫負担制度と絡んだものなのかを整理する必要があるとの意見が出された。

また、首長は、常に選挙の洗礼を受ける立場にあり、教育を軽視する首長は1人もいない、したがって、一般財源であっても教育以外に使われることはないとの意見が出された。

また、地方に任せれば、地域間の格差は生じるのは避けられないが、そのことにより地域にさまざまなリアクションが生じることになる、それでも首長が「義務教育費の確保を地方に任せてほしい」と言うのであれば、任せてもよいのではないかと、この意見も出された。

これに関して、教育に対する首長の取組姿勢については、これからも大いに期待するところであり、その上で当特別部会として議論すべきは、実際に必要な教育費が確実に確保されるかどうかという制度論である、その点で、現行の義務教育費国庫負担金に勝る制度があり得るのかとの意見が出された。

また、現場の学校や市町村から見ると、仮に国の権限を都道府県に移したとしても、縛る主体が国から都道府県に変わるだけならば、現場の裁量拡大という点では意味がない、むしろ、教育の主役である学校や市町村が具体的な権限と責任を持つことができるように具体的な仕組みを検討すべきであるとの意見が出された。

市町村の権限を大幅に拡充するための方策として、教職員人事権と給与負担を市町村に移譲する場合に、小規模自治体の状況を考慮し、人口50万人程度の広域連合による「教育機構」を地方に整備し、この教育機構が義務教育の受け皿となることを検討すべきである、ただし、具体的な制度設計をどうするかについて、引き続き検討する必要があるとの意見が出された。

d) 国庫負担金の交付等に係る事務

地方六団体委員より、現行の国庫負担金の制度による交付申請や実績報告・検査などの一連の事務に国、地方を通じて多くの労力や費用がかかっているが、一般財源化により効率化を図ることができる、国庫負担金算定に係る関与や検査は地方に多大な事務負担を与えているばかりではなく、地域の実情を無視した硬直的、画一的な教育という弊害をもたらしているとの意見が出された。

また、コンピュータ処理や総額裁量制の導入により、従来と比較して物理的な事務負担は軽減されているが、市町村及び都道府県では、児童生徒数の把握と報告の事務が必要であるとともに、文部科学省や会計検査に係る事務も存在するとの意見もあ

った。

これに関しては、以下のような意見が出された。

- ・ 義務教育費国庫負担制度の事務量については、総額裁量制の導入により大幅に軽減されており、他の補助金に係る事務と比較しても少ない。
- ・ あらゆる補助金・負担金に交付に関する事務は存在しており、交付に関する事務が存在するからといって義務教育費国庫負担を優先的に廃止する理由にはならない。また、地方交付税にも交付に関する事務があり、一般財源化しても、国庫負担に関する事務が地方交付税に関する事務に置き換わるだけであり、同様に義務教育費国庫負担金を廃止する理由にはならない。
- ・ 児童生徒数の把握と報告に関する事務は、義務標準法に基づく事務であり、国庫負担制度とは関係ない。

【その他】

その他に、義務教育費国庫負担金の費用負担に関する審議を通して、以下に関しても意見交換があった。

a) 諸外国の状況

日本と異なる教育制度・財政制度を持つ諸外国の状況について、日本と単純に比較するのは適切ではないが、我が国における費用負担の在り方を検討する際には一定の参考になるものと考えられる。

地方六団体委員からは、先進国の事例を見ても、教育を地方の事務としている国が多い、例えば、アメリカ、カナダ及びドイツなどの連邦制国家では州レベルに権限・財源が分権化しているとの説明があった。

これに対して、国が基本的な枠組みを整理した上で、財源を確保・拡大しているのが主要先進国の潮流であるとの意見が出された。

その際、アメリカ、カナダ、ドイツなど連邦制国家は、憲法により、連邦と州で権限（行政権と立法権（又は立法権と司法権））が明確に分割されており、国に相当する権限を有する州政府を、単なる地方政府として扱うのは不適切であるとの意見があった。また、連邦制国家については、以下の説明もあった。

- ・ アメリカでは、連邦政府により教育費を増やしているが、一方で、地域の学校区を単位として教育費が確保されているため、豊かな学校区とそうでないところの格差が非常に大きい。
- ・ それに対して、カナダでは、1990年代から、多くの主要な州において、教育予算が州レベルで一括管理されるようになり、教育費の地域間格差がなくなっている。カナダの学力水準が高い背景として、安定的に教育予算が確保されていたことも一定の貢献をしている。
- ・ ドイツでは、他の連邦制国家と同様に、州政府に教育が委ねられているが、学校に権限、責任がないことが学力不振の背景となっている。どのレベルの政府が権限を持っているかだけでなく、それが、実際に教育の質の向上につながる制度であるかも確認する必要がある。

2006年度からイギリスが「学校特定交付金」(Dedicated Schools Grant)の導入により、初等中等教育費の経常費を、国の教育技能省が一括確保する（国の負担割合が100%になる）こととしている、これは国と地方の教育費をめぐる論争を終わらせ、国と地方の教育費の財源に関する関係を明確にすることを目的としていることについて

委員から報告があった。

これに対して、地方六団体委員より、イギリスは、まず地方に教育を移管している、日本も是非そういうことをやってみたらどうかとの意見が出された。

b) 自治事務

地方六団体委員からは、平成12年度のいわゆる地方分権一括法により、義務教育に関する事務が「自治事務」となったことから、義務教育に係る財源についても税源移譲の対象とすべきとの意見があった。

この点に関して、文部科学省から以下の説明がなされた。

- ・ 地方分権一括法が地方分権の推進に果たした役割は評価されるべきであるが、公立小・中学校の設置管理は、戦後一貫して市町村の事務であり、地方分権一括法の前後で、市町村の事務ということが変わったわけではない。
- ・ 「自治事務」とは、「法定受託事務」を除く様々な性格を有する事務の総称であり、地方公共団体がどのような裁量をもつか、その処理に国がどの程度関与するか、国と地方の経費負担の在り方をどうするかは、それぞれの事務の性格によって判断されるものであることなどから、「自治事務」であることと、その費用を誰が負担するかは直接には関係しない。

これに関して、委員から、自治事務の在り方と費用負担は直接関係しないことは、法律上明確であるとの意見があった。

エ 義務教育費の財源保障の在り方に関する意見

上記のような義務教育費国庫負担金の在り方の議論から発展して、費用負担の在り方に関し、以下のようなさまざまな意見が出されていることが、当特別部会部会長により整理されている。

これらの意見を含めて、将来に向けて確実な財源確保につながる制度設計の在り方について、今後さらに検討を深めていく必要がある。

義務教育の経常的経費（人件費及び運営費）の全額を国庫負担
教職員人件費の全額を国庫負担
教職員人件費の1/2を国庫負担
中学校に係る教職員人件費を一般財源化
小・中学校に係る教職員人件費のすべてを一般財源化
教育目的税の創設により地方の教育費を確保しつつ、地方の不足額を国庫負担

これに対して、上記 については、地方案を活かす検討をするという趣旨に逆行するものであり、検討から外すべきという意見も出された。

教職員人件費の一部又は全部を国庫負担とする場合は、地方の自由度を拡大するために、総額裁量制の更なる改善を図るべきとの意見があった。

教職員人事権を市町村に移譲する場合に、その給与負担についても併せて市町村に移譲すべきとの意見があったが、その場合の人件費の負担を、国、都道府県、市町村の三者がどう負担すべきかについては今後さらに議論を尽くす必要があるとの意見が出された。

なお、負担者の組合せの方式としては、設置者である市町村のみが負担するというもののほか、「国のみ」又は「都道府県のみ」が担う、もしくは「都道府県と市町村」「国と市町村」又は「国、都道府県、市町村」が担うという方式があり得る。

現在、一般財源で措置されている教材購入費、図書購入費、情報関連整備費については、教育活動に密接に関連するものであって、確固とした整備が必要な教育条件であるにもかかわらず、措置額が基準財政需要額を下回っているとともに、措置状況に大きな地域格差があることから、これらを国庫負担の対象とすべきとの意見もあった。

とりわけ「e-Japan重点計画」のような国としての政策目標の達成のためには、国からの特定財源による予算措置が必要との意見があった。

このような教育活動に密接に関連する経費と、教職員人件費をすべて含めて、義務教育に係る経常的経費の全額を国庫負担すべき、その方が納税者としても教育にいくら使われているかわかることができるとの意見も出された。

地方六団体委員より、義務教育費国庫負担金を一般財源化する場合に、中山間地域や離島など小規模自治体における財源措置に懸念があるのであれば、教育連合又は教育機構の設置など特別な配慮を設けることも考えられるとの意見もあった。

地方が義務教育に自由に使える財源を確保し、しかも義務教育以外には使われないことを担保するため、地方税として教育目的税を導入し、地域格差が生じたところには国庫負担で補うようにしてはどうかとの提案もあった。これについては、新たな目的税の創設は、政府部内の調整が困難であり現実的でない、地方財政の硬直化をもたらすとの意見もあったが、重要な問題提起であるとの意見もあり、今後さらに検討を深めるべき課題とされた。

なお、一部の委員より、現在は、地方六団体委員とそれ以外の委員の意見が分かれているが、当特別部会が最終的にまとめる結論が、国民に納得されるものとなるように留意しつつ、いずれ議論を収れんさせる方法が考えられないかとの意見があった。

(3) 公立学校施設整備費負担金・補助金の在り方

平成16年11月の政府・与党合意「三位一体の改革について」において「公立文教施設費の取り扱いについては、義務教育のあり方等について平成17年秋までに結論を出す中央教育審議会の審議結果を踏まえ、決定する」とされており、公立学校施設整備費の扱いについても、当特別部会において審議を行った。

ア 公立学校施設整備費負担金・補助金

公立義務教育諸学校施設の整備は、設置者である地方自治体が行っているが、教育の機会均等を担保し、全国的な教育水準の維持向上を図る観点から、国は、地方自治体に小・中学校等の設置義務を課すとともに、義務教育諸学校施設費国庫負担法及び地方財政法第10条等に基づき、新增改築について所要経費の一定割合を進んで負担しなければならず、加えて、耐震補強等について所要の補助を行っている。

地方六団体委員からは、以下のような意見が出された。

- ・ 全国的に経常的に行われる公立学校施設の整備については、より幅広い地域のニーズに応えるため、公立学校施設整備費負担金・補助金を廃止し、一般財源化すべきである。
- ・ 公立学校施設整備費負担金・補助金の額は、当初予算ベースで年々減額されており、負担金・補助金があるからといって、安定的に必要な額が確保され、施設整備が進んでいるという状況にはなっていない。
- ・ 義務教育は自治事務ということであり、公立学校施設等の整備については当該地域の児童・生徒数や配置の現状、将来の見込み、教育の方針等を踏まえつつ、各地域が自主的、計画的に整備していくものである。したがって、税源移譲を行い、地方自治体が自らの判断で計画的に整備できるようにする必要がある。
- ・ その際の財源措置として、地方に確実に税源移譲をするとともに、個別の地方自治体に対しては、地方債と地方交付税により万全の措置を講じる必要がある。
- ・ 施設整備費が建設国債を財源としていることは税源移譲の障害とはならない。

また、地方六団体委員からは、負担金・補助金の現状について、金額算定の基礎となる建築単価が現実と乖離していることや、対象となる施設部分が限定されていることから、多くの地方自治体では、制度上の補助率を大きく切り込んだ補助金しか受け取ることができず、地方の超過負担が大きい、国による事業採択時期が地方自治体の事業計画と合わない、全国で画一的な補助基準であるため住民のニーズに十分応えられない、補助申請に係る手続きが煩雑である、などが指摘された。

これに関して、多くの委員からは、以下のような理由から、国が公立学校施設の整

備に目的を特定した財源を保障すべきとの意見が述べられた。

- ・ 一般財源化すれば公立学校施設の整備に優先的に使われる担保がない。
- ・ 小規模な自治体にとっては地方交付税の将来に不安がある中で安定的な財源確保が不明確である。
- ・ 起債による財源調達、金利の上昇により将来的には足かせとなりうる。
- ・ 起債で財源調達する場合は、長期にわたって償還が続くことになるが、例えば、公立高等学校の改築事業の償還財源に充てられていた交付税措置が平成17年度以降廃止されるなど、起債と交付税措置による財源確保は安定的とはいえない。
- ・ 補助率や建築単価についての問題は改善すればいいのであって、そうした問題があるからといって、公立学校施設整備費負担金・補助金を一般財源化すべきとする理由にはならない。
- ・ 国において自治体間の格差を是正する必要がある。

さらに、その場合に、地方の自由度を拡大し、煩雑な事務手続きを改善し、公立学校の施設整備を促進させるインセンティブを与えるべきとの意見、そのためには、教職員給与における総額裁量制のように、施設整備費においても地方の使い勝手を改善する改革を検討すべきとの意見が述べられた。

また、起債に対する償還財源を交付税措置によって対応する場合には、平成18年度の地方債の協議制移行後も起債する際に総務大臣や都道府県知事の同意が必要となるため、別の形で国や都道府県の関与は強くなるとの意見もあった。

これに対して、地方六団体委員より、地方債は、平成18年度より許可制から協議制に移行し、総務大臣が協議における同意基準を作成・公表するとの制度変更がなされることにより、従来の許可制に比べ、地方自治体の地方債発行の自由度は大きく拡大されることとなっているとの意見が出された。

イ 学校施設の耐震化

公立小・中学校施設は、基本的な教育条件の一つであり、子どもの生命の安全に直結するとともに、地域住民の応急避難場所ともなるものであるが、耐震性が確認されている建物は半数程度にすぎず、国、地方のいずれがその費用を負担するにしても、その耐震性の確保を図ることが喫緊の課題となっている。

地方六団体委員からは、耐震化が進んでいないことについて、以下のような理由から、一般財源化すれば地方自治体の判断による計画的な施設整備が進むはずであるとの意見が述べられた。

- ・ 公立学校施設整備費負担金・補助金の予算額が足りないため、補助金待ちが生じている。

- ・ 現在、施設整備に対する負担・補助制度のない公立高等学校と、負担・補助制度のある公立小・中学校を比較した場合、耐震診断実施率と耐震化率は、ともに高等学校が上回っている。

これに関して、多くの委員からは、以下のような理由から、一般財源化しても耐震化率が改善することにはならず、耐震化は国の責任で進めるべきとの意見が述べられた。

- ・ 都道府県と市町村の間に大きな財政力格差があるのに、市町村が設置する公立小・中学校と都道府県が設置する公立高等学校の耐震診断実施率、耐震化率を比較してもほとんど変わらず、その耐震化の進捗状況に大差がないが、これは公立小・中学校施設への負担・補助制度によるところが大きい。
- ・ 補助金待ちというより、むしろ地方の財政状況の硬直化により、地方自治体の自主財源が教育に回っていない実態があり、目的が特定されている負担金・補助金がなくなれば、地方自治体内で財政当局に対する教育委員会からの予算要求がこれまで以上に通りにくくなる。

また、耐震化事業を義務教育のナショナル・スタンダードとして国庫負担金で実施すべきとの意見、新潟県中越地震でも耐震補強を行った学校は無傷であり、耐震化の改善のためには国が責任を持って財政支援をすべきとの意見も述べられた。

このほか、当面5年間で特に緊急度の高い1/3について耐震化を実施する場合の所要経費は約3兆円との試算が示され、耐震化を早急に推進するための方策として、改築からコストの安い改修に重点を移すべきとの意見、緊急の課題である耐震化について期間を定めた計画を策定して国庫負担・補助率を引き上げ実施すべきとの意見、耐震診断経費を全額国庫補助すべきとの意見、学校施設の耐震化は、義務教育に関する費用の範囲で考えるのではなく、公共施設の災害対策全体の予算に範囲を広げて実施すべきとの意見があった。

(4) 教科書無償給与制度の在り方

当特別部会では、義務教育に係る費用負担の在り方を審議の対象としているが、義務教育の教科書については無償給与制度がとられており、義務教育に係る費用負担のひとつの重要な施策であることから、当特別部会において審議することとした。

義務教育の教科書については、憲法第26条に掲げる義務教育無償の精神をより広く実現するものとして、我が国の将来を担う児童生徒に対し、国民全体の期待をこめて、国民の負担によって無償給与されている。

この制度に対しては、これまでも財政制度等審議会から貸与制の導入を含め有償化の実現に向けた検討を進めるべきなどとする指摘がなされてきている。

当特別部会の審議では、義務教育教科書無償給与制度については、義務教育無償の精神から現在の無償給与制度を今後とも堅持すべきとの意見が多く出され、具体的には以下のような意見が述べられた。

- ・ 義務教育無償の精神から家庭の経済力に関係なく無償給与されるべきであること。
- ・ 家庭の教育費負担が多い中で、新たな保護者負担の増加は問題であること。
- ・ 前の学年の学習内容の確認や予習・復習など家庭学習においても教科書を使用すること。
- ・ 貸与ではなく自分自身の教科書を所有していることが、教員の指導上、様々な創意工夫を可能としていること。

また、無償給与制度は維持しながら、民間企業のように一定の価値を落とさずにコストを下げる努力をすることも必要であるとの意見もあった。

一方、一番大切な教科書を有償にすることによって国民に教育への関心を持ってもらうことも議論すべきとの意見や、無償を基本とするが、すべての教科を同じ扱いとするのではなく、一部の教科を貸与とすることについて、議論の余地があるのではないかとの意見もあった。

このほか、子どもに自分の教科書を大切にすることを考えさせることや、多くの予算が措置されていることを保護者や子どもに知らせることも必要であるとの意見、教科書に限らず教材を含め無償とすべきとの意見があった。

おわりに

当特別部会では、引き続き、義務教育に係る費用負担の在り方について、政府・与党合意を踏まえつつ、検討を行うこととしている。

義務教育は、国民一人一人の幸せな生涯の実現の根幹であるとともに、国や社会の発展の基礎を作る大変重要なものであり、これからの義務教育の在り方については、国民的な議論が不可欠である。当特別部会では、今後、「審議経過報告（その１）」、「審議経過報告（その２）」に基づいて、国民各位から幅広く意見をうかがい、さらに審議を深め、今秋を目処に答申を取りまとめることとしている。

今回の審議経過報告を機に、国民各位が義務教育への関心をいっそう高め、活発な議論を展開してくださることを期待したい。