

学校施設整備事業における教育行財政制度とその特質

——戦後日本教育行財政の構造的把握への一視角——

生涯教育計画コース 青 木 栄 一

The system and its special character of educational administration
and educational finance in the construction of school institution
——a study for understanding of educational administration and
educational finance in post-second-world-war Japan——

Eiichi AOKI

The purpose of this paper is to prove function and problem of educational administration and educational finance in post-second-world-war Japan. This paper use to establish it by statistic data of the construction of school institution.

The conclusion of this paper is as follows : first, the construction of school institution has been developed by the financial system, especially, treasury charge, and that in spite of a gap between rich local government and poor local government and between large and small. But, second, the problem of this system is lack of participation by local government and its strict regulation.

目 次

- I 課題の設定
 - II 学校施設整備事業の財政制度
 - A 負担金・補助金
 - B 地方債
 - C 地方交付税
 - III 制度の機能と問題点
 - A 機能
 - B 問題点
 - IV まとめと今後の課題
-
- I 課題の設定

ここ数年間、わが国の教育行財政制度の地方分権改革が進められている。1998年9月には中教審答申¹⁾が出され、法改正を含んだ改革が実行されようとしている。一連の改革で問われているのは、中央と地方の関係をどのように構想し、また両者の役割をどのようなものとするかということである。そしてこうした論点はこれまでの教育行政学の問題関心と重なるものである。

従来、教育行政研究では、戦後日本の教育行政の構造をどのようにとらえるかという問題はきわめて論争的なものであった。代表的な論点としては次の3点がある。第1に、教育行政制度は分権的であるのか集権的であるのかというものである。第2に、制度が実施過程によって変容するのかという論点である。第3に、制度が実際に有効に機能しているのかという論点である。ただ、それらはいずれも教育行政構造を全体的に抽出しようとするあまり、制度に着目するもの、実施過程に着目するもの、制度原理に着目するものなどに分裂していた。その結果それぞれ着目する領域やその制度レベル（全体を貫くようなものからこまかな個別制度まで）が異なっていた。そのため議論の焦点が定まりにくいきらいがあった。

しかもこれまでの研究はさらに3つの大きな問題を内包していた。第1に、教育行政の特質とされている財政的側面への着目が見られなかった。第2に、制度を文部省側からのみ検討するものが多かった。地方政府の自律的行動を見過ごしてきたのである。これらの特質は指摘されてはきた²⁾ものの、それを検討の俎上にあげようとすることは少なかった。しかし文部省所管の予算のうちその7割程度が地方政府への国庫支出金であり、また平

成8年度の学校教育費における中央政府と地方政府の最終支出割合は13:87である³⁾。このように教育行政においては最終的には地方政府の財政面での行動が重要となってくる。第3に、教育行政研究ではともすれば個別領域の研究がおろそかになる傾向があった。

そこで本稿は戦後日本の教育行政構造を把握するため、その中央政府と地方政府を通じた財政制度に着目し、後述するように個別領域に焦点を当てる。教育行財政構造が中央政府と地方政府を通じたものである以上、財政制度を運用する地方の側に立った視点も必要である。地方に目を転じるとある事業を行うために用いる財源は文部省所管の国庫支出金だけではない。地方政府は事業を行うために自主財源、地方交付税、地方債などを組み合わせる。これまでの教育財政研究では文部省所管の国庫支出金の問題を主に取り上げてきた。今後は地方教育行財政研究の進展のためにも自治省所管の財政制度にも研究の視野を拡張する必要がある。それは中央政府と地方政府を通じた教育行財政を把握するためにも重要な視点となる。

制度に対する研究の視角としては、制度自体の機能・問題に焦点づけて検討する。将来的には実施過程⁴⁾や制度の時系列変化⁵⁾も含めて総合的に検討すべきではあるが、ここではさしあたり現行制度のみを対象にする。それは、制度自体の持つ機能・問題を抽出することで、それを運用する実施過程の研究に寄与できると考えるからである。制度が固有に持っている機能と問題点を論じることと制度が実施過程を通じて変容するのを明らかにすることは、論理的には分けることができる。そして制度がどの程度成果を上げているかを重視する。従来、批判の対象となってきた措置要求制度などはたしかに集権的の制度といえるが、それらが作動することは例外的なことである。教育行財政の制度を論じる場合、むしろ検討すべきは日常的に作動している制度である。そしてそのような制度を通じて教育行政の構造的特質が規定されていることは重要な仮説ともなる。

以上の課題意識を満足させるため、本稿は財政制度(国庫支出金、地方債、地方交付税)の整備されている学校施設整備事業⁶⁾(以下、施設事業という)を検討する。研究の方法は、学校施設財政制度を検討し、現行制度の機能・問題を明らかにする。なお、本稿では義務教育諸学校のうち小中学校のみを対象とする。

次に、教育財政研究が論じてきた教育財政制度に関する3つの問題を概観する。

第1に国庫支出金を検討する。先述したとおり、教育行政構造を規定している主要要素の一つとして、巨視的

に見ると財政制度があるといえる。そのうちもっとも重要なのは国庫支出金である。この制度については、集権的性格をもつこと、地方に超過負担を課す構造になっていること、手続きが煩雑であること、国の示す最低基準が実際には最高基準化する構造となっていること、ひいては財政民主主義にもとる制度であることが批判されている。第1に国庫支出金は中央政府の集権的統制手段であるといわれている。これは中央政府が厳格な基準を定め、その通りに地方政府に実施させるという、地方政府を実施機関におとしめているとするものである。第2に超過負担⁷⁾について、いくつかの側面につき指摘されている。まず中央政府が地方政府の事業のうち補助するに値するものと認めた部分についてのみ支出する構造が問題とされている(数量差)。たとえば、学校施設を建設した際に実際に整備した面積の7割しか国庫負担事業として認められないというようなものである。また単価差も問題とされている。実際に工事したものが単位面積当たり10万円であったのに対して、負担金事業と認められたのは7万円分であるというようなものである。第3に国庫支出事業の獲得に際して手続きが煩雑な上、陳情などにも経費がかかるというものである。つまり事務効率が低下するというものである。第4に国庫支出金は文部省が定めた基準が地方政府にまで貫徹し、地方政府が上積みする部分には支出されないため、多くの地方政府では超過負担を嫌い、結局、文部省の基準が最高基準化するという批判である。これら4点は中央政府と地方政府との間の問題である。これに加えて第5にはこうした補助金を地域住民が必要としないにも関わらず、地方政府がそれを獲得しようとする問題が指摘されている。これは地方政府が予算獲得のために財政当局に対して説得力を持たせるために補助金が交付されることを利用しているからである。これは住民の意思を反映できない制度的制約という意味で、住民自治に反するものとして財政民主主義にもとるとされる。

第2に、負担金制度についても論議があった。教育行財政においては2つの負担金が重要な位置を占めてきた。それは義務教育費国庫負担金(教職員給与)と義務教育諸学校施設費国庫負担金(学校施設)である。従来の教育財政研究では負担金制度は集権的行政手段の最たるものとして批判する論調⁸⁾と、ナショナルミニマムを確保するためには必要であるとする論調⁹⁾があった。前者は負担金制度に過疎地の学校統廃合を過度に促す規定が含まれていたとし、「補助にともなう統制」が強化されたことを指摘する。後者は負担金・補助金制度を運用する以上は中央政府の裁量が残りました誘導的規定も残るこ

とは免れないことであるとした上で、法律によって中央政府の裁量を制限したり、地方政府の意見を反映させる方途を設けることを論じている。一方、近年の地方財政学ではナショナルミニマムの維持のために負担金制度の存続を主張するものが多い¹⁰⁾。それは完全な分権が必ずしも理想とはいえず、かえって地方の政治情勢にながされ必要な施設が設置されないことにもなるからである。さらに、負担金制度は地方政府がそれを申請して事業を行うものである以上、極度に集権的な制度ではないし、まして権力的なものでもない。先ほどの批判は制度の機能（ナショナルミニマムの維持）や限界（法律で中央政府の裁量が制限されている）を考慮に入れないものであり、実態を見ていないことになる。同時に、負担金制度がはたしてナショナルミニマムを確保するうえで有効な制度なのかは具体的なデータを示して検討されていないように思われる。たしかに法律で規定されているために地方政府の支出が規定されるとは思えるものの、実証性に乏しい。第3に、補助金については、負担金以上に中央政府の裁量が大きく働き、かつ地方政府に対して誘導的規定が盛り込まれているという批判があった。しかしどのような規定がそれにあたるものであるか、いまひとつはっきりしない批判であった。そこで、従来の研究で明らかにされてこなかった以上のことをII以下で明らかにしていく。

II 学校施設整備事業の財政制度

A 負担金・補助金

中央政府所管の施設事業に関する財政制度は以下のようなものがある。文部省所管の国庫支出金¹¹⁾と自治省所管の地方債と地方交付税交付金（以下、地方交付税という）である。

文部省所管のものは負担金と補助金とがある。第1に地方財政法に、施設事業について負担金が次の経費に対して支出されることが規定されている。すなわち「義務教育諸学校の建物に要する経費（同法10条1の3号）」、「産業教育の振興に要する経費（同法24条）」、「養護学校の小学部及び中学部の建物の建築に要する経費（同法34条3号）」、「学校の災害復旧に要する経費（同法10条の3-6号）」である。この規定をうけて、公立小中学校については「義務教育諸学校施設費国庫負担法（以下、負担金法という）」が制定された。第2に補助金については種々の法律で支出を規定しているもの（法律補助）と、毎年度の予算措置によって支出されるもの（予算補助）がある。法律補助のうち主なものは屋外水泳プール（根

拠法：スポーツ振興法）、学校給食施設の建築事業（根拠法：学校給食法）である。予算補助のうち主なものは過大規模校等分離のための学校用地取得事業、クラブハウスの新增改築事業、木の研修交流施設、屋外教育環境施設事業、大規模改造事業、屋内運動場開放施設整備である。これらによって地方の施設事業が促進されている。

負担金・補助金額は以下の手順で算定される。第1に補助資格面積の算定をし、第2に建築補助単価を設定し、第3に国庫負担・補助率を設定する。

第1に、新增築の場合、当該学校の学級数又は児童生徒数に対応した「必要面積」から「保有面積」を引いたものが補助資格面積と認定される。改築の場合、当該学校の「必要面積」、「保有面積」のいずれか少ない面積から「保有面積」のうち危険でない部分の面積を引いたものが補助資格面積と認定される。ところで次のように必要面積が算定される。校舎、屋内運動場に係るものは当該学校の学級数に応じて定められている。この学級数とは「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（以下、義務標準法という）」によって規定されたいわゆる「標準学級数」である。なお、小中学校等の寄宿舎や義務教育諸学校以外の学校の建物の必要面積については児童生徒1人当たりの基準面積に児童生徒数を乗じて算出する。この場合の基準面積は、標準的な学校における児童等1人当たりの基準面積を当該学校の児童等の数に応じた補正した面積である。必要面積は、普通教室、特別教室、多目的教室にわけて算定される。普通教室は学級数に応じた必要面積である。特別教室は学校の学級数に応じて教室数・総面積が割り当てられている。多目的教室は学級数に対応した必要面積に0.108を掛けたものが加算される。

第2に、建築補助単価は文部大臣が大蔵大臣と協議して設定する「予算単価」を基礎として算定される。これに各地域の事情（豪雪、離島など）を勘案し、学校種別、建物別、構造別に応じて「地域別単価」を算出する。最後に予算の範囲内で各事業毎の門、杭等の工事内容に応じた単価加算を行う（「補助単価」）。第3に、負担・補助率は、原則として新增築が2分の1、改築が3分の1である。なお、離島、過疎、豪雪地域等の特別な事情のある地域の事業については率が嵩上げされている。これは各特別措置法によって規定されることが多い。上の3要素を掛け合わせたものに1.01（事務費）を掛けて国庫負担・補助金額が算出される。この事務費は申請に係る出張費や計画費等に用いられる。

これらは負担金法、同法施行令、同法施行規則、運用細目（公立学校施設費国庫負担金等に関する関係法令等

の運用細目)によって規定されている。第1に法では負担割合(3条),算定方法(5条),必要面積と基準面積設定の政令への委任(6条),建築単価の設定(7条)などの根幹的な内容が定められている。第2に施行令では必要面積の算定基準(7条),基準面積の算定基準(8条)が定められている。第3に施行規則は種々の数値の算定基準(児童生徒数,学級数など)を定めている(3,4条)。第4に運用細目は以上の規定をふまえて用語の定義や算定方法の詳細など,実務に必要なことがらが定められている(第1用語の意義,第2経費の算定方法,第3手続,第4公立学校建物の校舎等基準表)。これに加えて,第5に通知の形式で行政実例として想定問答集が地方に対して示されている。これをよめばほとんどの実務に対処できるようになっている。

施設事業に関する財政制度として,第2に補助金がある。補助金は負担金の仕組みに準じて算定される。ただし,両者の相違点として負担金制度が義務標準法とリンクしているため,算定が厳格(詳細)であるのに対して,補助金は独立したそれぞれの算定基準に対して支出される。もちろん補助事業も執行に際しては何らかの基準が必要であり,要綱・要項が定められている¹²⁾。無限定に国の裁量が担保されているわけではない。

これらの財政制度は文部省が所管しており,省内で所管が各局各課に分かれている。負担金制度は教育助成局が所管している。また過大規模校分離のための学校用地事業,クラブハウスの新增改築,学校施設複合化推進事業,屋外教育環境施設,大規模改造,木の研修交流施設なども教育助成局の所管である。補助金制度の多くは体育局が所管している。学校体育施設(屋外水泳プール,武道場,クラブハウスなど)は体育局体育課が所管しており,学校給食施設は体育局学校健康教育課が所管している。

B 地方債

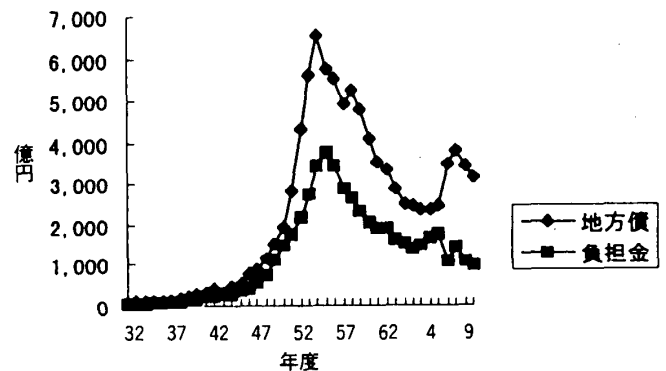
地方債の起債が施設整備事業・土地取得事業について認められている。また特例法に基づく地方債もある。災害対策,鉾害復旧,過疎対策,辺地対策,地震対策など特定の施策を推進するときに地方債が発行される。

建物については補助事業と関連して「義務教育施設整備事業債」,「過疎債」,「辺地債」(以上は地方負担額の75%に充当される。以下の割合も充当額を示している。)がある。単独事業については「義務教育施設整備事業債」(75%),「地域総合整備事業債」(85%)がある。用地については補助事業・単独事業それぞれに「義務教育施設整備事業債」(95%,90%)がある。これら地方債は毎年

度作成される「地方債計画」に従って発行される。

また,「計画」と同時に「地方債許可方針」,「地方債許可方針の運用について(自治事務次官通知)」,「地方債取扱上の留意事項(自治省地方債課長内かん)」が発せられる。「方針」で負担金事業については全て許可されることが規定されている。補助金事業については適当と認められるものを許可することが規定されている。用地については,これら負担金・補助金が支出される建設事業を許可することが規定されている。用地事業は国庫支出金の対象とされていない。そのため地方債が地方にとり財政的な刺激となる。下のグラフ1からわかるように,施設事業について地方債は負担金とともに重要な役割を果たしている。しかも負担金と地方債の額の推移がリンクしており両者が密接な関係を持っていることが窺える¹³⁾。それに加えて単独事業についても起債が認められることから,地方債は地方政府にとって重要な財政制度となっている。

グラフ1 地方債発行額と負担金額の推移



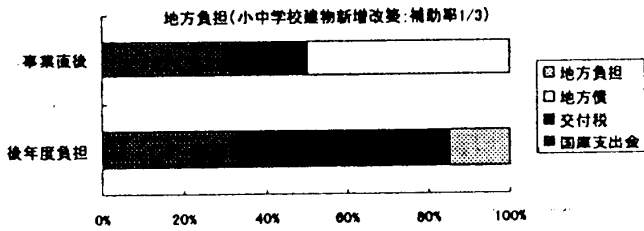
出典：地方債；自治省理財課『地方債統計資料』（昭和52年度まで），地方債協会『地方債統計年報』（昭和53年度以降），負担金；文部省大臣官房〔編〕『文教予算のあらまし』

C 地方交付税

地方交付税は本来,地方の財政力格差を均衡化するためのものである。学校施設にかんしてはこの制度は負担金制度・地方債と密接な関係を持ち,3者が相まって地方に対して財政援助を行っている。

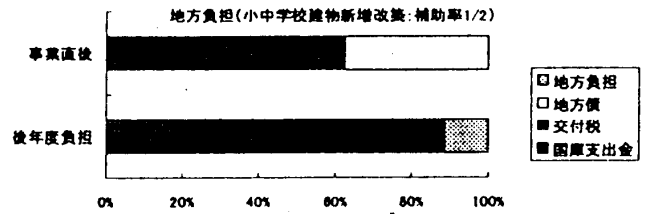
地方政府が事業を行う当初は,地方交付税が財政援助の機能を果たすことはない。これが財政援助の機能を持つのは元利償還期である。地方債を発行するだけでは一時的な巨額の支出を行わずに住むだけである。換言すれば地方負担を後年度に持ち越すだけである。負担金事業のうち地方負担分の一定割合に地方債が発行されるが,

グラフ2 地方負担割合 (その1)



出典：公立学校施設法令研究会『公立学校施設整備の手引き—第六次改訂—』1998，第一法規，p.145

グラフ3 地方負担割合 (その2)



出典：同左

その元利償還分が当該地方政府の基準財政需要額として算入されるのである。この措置は負担金事業にしかないものであり、補助金事業には措置されない。以下、負担金事業において各財政制度が組み合わされることで地方負担がどの程度のものになるかを図示する。

第1に国庫負担率が3分の1の場合(改築)，地方負担は3分の2である。このうち地方債を75%起債できる。地方負担分のうち25%は地方交付税の算定に際して投資的経費として基準財政需要額に算入される。さらに地方債の元利償還費の70%は後年度に地方交付税で措置される。結局、総額の85%が国庫から支出される。第2に国庫負担率が2分の1の場合(新增築)，地方負担は2分の1である。このうち地方債を75%起債できる。地方負担分のうち25%は地方交付税の算定に際して投資的経費として基準財政需要額に算入される。さらに地方債の元利償還費の70%は後年度に地方交付税で措置される。結局、総額の88.7%が国庫から支出される。グラフ2，3からわかるように、地方政府が純粋に単独で支出するのは、基本的に11.3ないし15%である。のこりは中央政府からの財政的な援助なのである。地方負担は大変低いものとなる。負担金事業と補助金事業の大きな相違がここに見られる。

III 制度の機能と問題点

A 機能

本章では、施設事業に関する財政制度の持つ機能と問題点を主に統計資料を用いて抽出する。

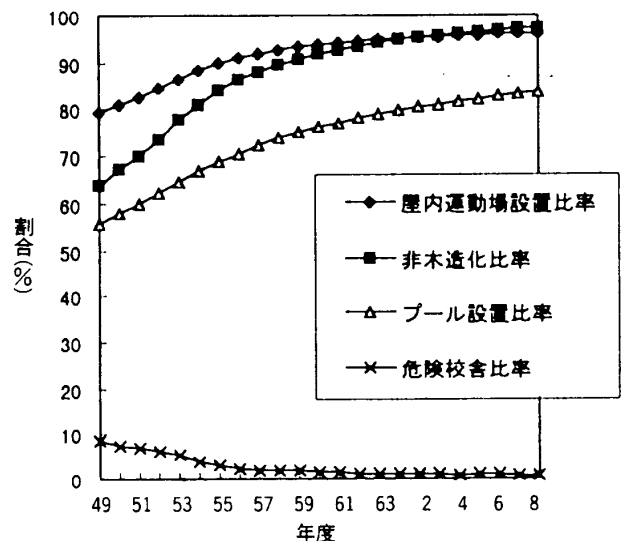
第1に小中学校ともに学校施設面積(校舎面積，屋内運動場面積)が増加している。とくに校舎についてはそれぞれ1.5倍強の改善率である。第2に屋内運動場についても小学校でおよそ2倍，中学校でおよそ1.5倍である。第3に児童生徒1人当たりの校舎面積も小中学校を通じてほぼ倍増している。第4に1校あたりの児童生徒数も第2次ベビーブーム期をピークとして減少を続けてい

る。近年の少子化傾向もこれらの統計に影響を与えてはいるが、施設面積の増加率からみて施設事業の進展によるところが大きいことは確かである。第5に非木造化比率は小中学校ともに昭和49年度の60%台からほぼ100%に上昇している¹⁴⁾。第6に屋内運動場設置比率もほぼ100%となっている。第7にプール設置比率は小学校で8割，中学校で7割となっている。第8に危険校舎比率は現在ほぼ皆無となったと考えてよい。このように施設事業は順調に推移しており、ナショナルミニマムの全国整備という課題についてはほぼ達成されたと考えられる(グラフ4～8を参照)。

しかも次に述べるように財政力等に差があっても施設事業が順調に推移していることがわかる。つまり、団体格差があっても事業には支障がないのである。

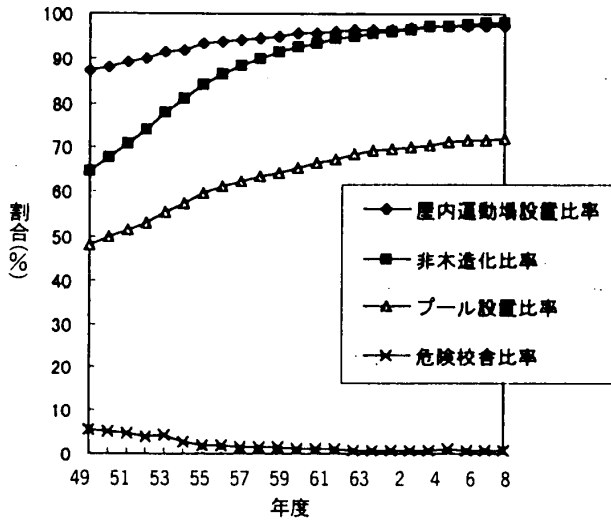
第1に財政力指数別にみても施設事業が一様に進展していることがわかる。たしかに財政力指数の低い団体の方が非木造校舎率・屋内運動場設置率が若干低く，危険校舎率が若干高い。しかし，財政力指数の高い団体との

グラフ4 整備状況 (小学校)



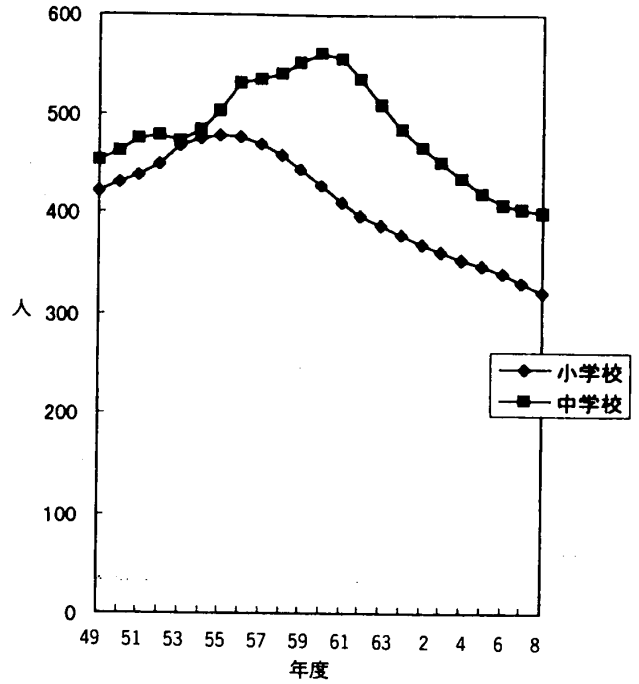
出典：自治省『公共施設状況調』各年度版

グラフ 5 整備状況 (中学校)



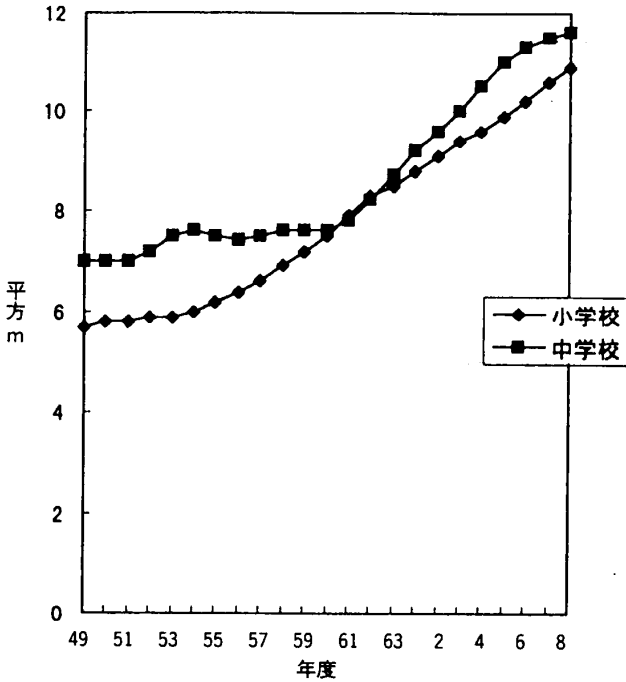
出典：自治省『公共施設状況調』各年度版

グラフ 7 1校あたり児童生徒数



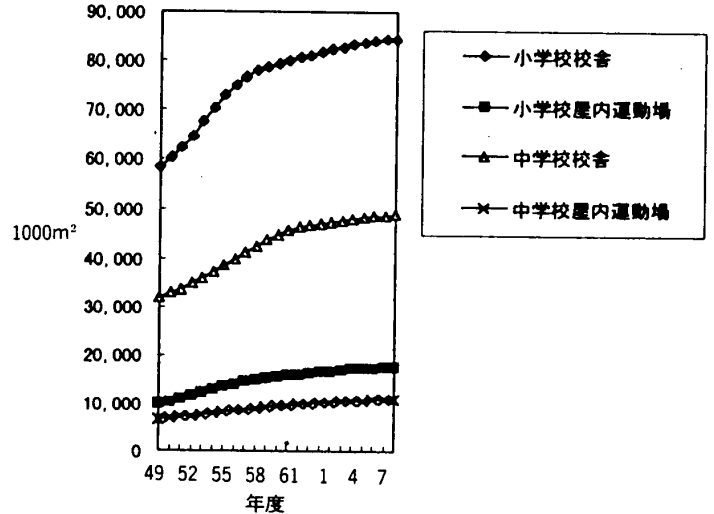
出典：自治省『公共施設状況調』各年度版

グラフ 6 1人あたり校舎面積



出典：自治省『公共施設状況調』各年度版

グラフ 8 施設総面積



出典：自治省『公共施設状況調』各年度版

格差はそれほど大きいわけではなく、財政力によって整備に格差が現れることはない。むしろ、財政力の低い団体の方が昭和61年との比較では改善されている。これはそういう団体に対しては優遇されているためである(僻地などの特別な地域には補助率の嵩上げ措置が取られている)。第2に団体規模別でも同様の結果がでている。大都市が顕著に学校施設整備を進めているとはいえない。たしかに規模が小さな団体では大都市に比較してひどい数値がでているが、無視できる程度である。これは

他の公共施設と比較してもわかることであるが、財政制度が整備されているため、施設事業では財政事情や団体規模に左右されずに施設が整備されている¹⁵⁾。

なお、表1からは大都市で若干の整備状況の悪化が見られるが、これも少子化によって改善されると考えられる。ちなみに財政力指数の高い市町村に対しては補助率の引き下げ措置を行っている。これらの負担金事業については、現在では市町村が要件を満たした上で申請をすればほぼ間違いなく負担金が支出される¹⁶⁾。制度的には

表1 団体規模・財政力ごとの整備状況

年度		平成8					昭和61からの増減				
		-0.3	0.3-0.5	0.5-1.00	1.00-	計	-0.3	0.3-0.5	0.5-1.00	1.00-	計
団体数		1428	797	852	155	3232					
小学校	非木造校舎面積比率	90.7	94.5	98.5	99.6	97.2	11.8	10	3.7	1.8	5.1
	危険校舎面積比率	2.2	1.6	0.6	0.5	0.9	-1.9	-1.7	-0.3	0.2	-0.6
	屋内運動場設置学校比率	92.6	95.1	97.7	98.5	96.1	-1.9	2.2	3.4	6	2.1
中学校	非木造校舎面積比率	94.2	96.2	98.8	99.5	97.9	9.3	8.5	3.8	1.5	4.7
	危険校舎面積比率	1.5	1.4	0.6	0.3	0.8	-1.2	-0.6	-0.3	0	-0.4
	屋内運動場設置学校比率	94.9	96.5	98.2	99	97.3	-0.7	0.5	2.1	4.8	1.5

年度		平成8					昭和61からの増減				
		大都市	中核市	都市	町村	計	大都市	中核市	都市	町村	計
団体数		12	12	644	2564	3232					
小学校	非木造校舎面積比率	99.7	99.5	98	94.3	97.2	0.4		4	8.6	5.1
	危険校舎面積比率	0.5	0.4	0.8	1.5	0.9	0.1		-0.2	-1.3	-0.6
	屋内運動場設置学校比率	98.9	99.2	97.4	93.9	96.1	-0.6		2.8	0.1	2.1
中学校	非木造校舎面積比率	99.7	99.4	98.3	96.5	97.9	0.4		4.2	6.9	4.7
	危険校舎面積比率	0.6	0.3	0.7	1.1	0.8	0.1		-0.3	-0.6	-0.4
	屋内運動場設置学校比率	98	99.7	98.3	95.7	97.3	0.2		2.5	-0.1	1.5

出典：自治省『公共施設状況調』平成10年度版，大蔵省印刷局

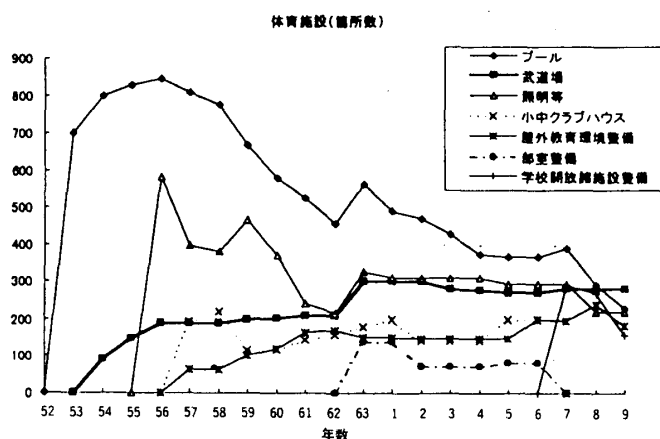
注：財政力指数はすべて「以上-未満」を表している。

ナショナルミニマムの確保維持に寄与していることは間違いない。しかもそれは地方税や交付税と結合することで働いている。

プールを除くと以上の指標は負担金事業である。このように負担金制度は学校施設の根幹部を整備している。先に述べたように負担金事業は地方債と地方交付税がリンクしており地方負担が少ない。そのため地方は財源不足のために事業をあきらめることはなく、行政需要に対応できる。これに対して補助金事業は整備箇所数なども少ない。データが明らかになっている体育施設を見ても、毎年各県あたりの平均で1ないし6事業程度しか行われていない。また近年補助事業となった科学学習センターも毎年3件のみである（グラフ9参照）。

全ての市町村が補助金事業を行うことはできない。さらに補助金制度は時限措置のものも多い。そのため補助金制度は文部省の政策意図を地方に浸透させるための機能を持つといえる。ただ、例外的にプールについては補助制度の歴史が長いことや、学校施設のなかでも不可欠

グラフ9 体育施設整備箇所数の推移



出典：文部省大臣官

なものと考えることが可能であるから、ナショナルミニマム維持の性格が強いと思われる。このように、補助金のうち法律補助については奨励的な性質のものとナシ

ナルミニマム維持の性質のものが混在している。予算補助については奨励的なものがほとんどであると考えられる。

負担金制度はその成立過程からして、恒久的に中央政府の負担を規定していたものであり制度主旨が現在まで反映されていることがわかる。補助金も法律補助のものは法律補助の制度主旨を体現している。

B 問題点

負担金制度については有効に機能しているので制度自体に問題点は見あたらない。負担金制度に特有な問題は、義務標準法との結合による手続きの煩雑性・詳細性である。補助金制度は地方政府に新規に施策を周知する奨励的機能を持つ。その機能自体否定されることではない。問題は補助件数が少ないことである。十分な補助効果を持つことが難しい。また補助金制度固有の問題ではなく、地方債との関連での問題がある。それは地方政府単独で学校施設を建設する際には地方債による財源調達容易であるが、その反面で地方債残高が増加している¹⁷⁾。負担金・補助金制度をつうじた問題は縦割性、制度間の連絡がないことである。すなわち所管が異なるため実施段階で行政の効率性が低減する。

ところで単価差は改善されているのだろうか。単価差は近年の大幅な単価引き上げ措置によって改善されたといえる。もちろんこれまでの単価差が深刻（表2を参照のこと）であったことは確かである。単価設定に際しては専門家を招集して調査を行い、実情に見合った単価を設定している¹⁸⁾（グラフ10参照）。

IV まとめと今後の課題

制度自体のもつ機能や問題点は以上のように明らかとなった。結論としてはナショナルミニマムを確保するためには地方の支出する費目を定める負担金が無効に機能していることがあげられる。団体種別に見てもこれほど全国一律に整備が進捗している事業はない。その意味で国と地方を通じた財政制度が無効に機能していることがわかる。補助金については、第1に、中央政府の無限定な裁量が担保されているわけではないことが明らかとなった。第2に、補助金制度に奨励的意味があることは箇所数の少なさから間接的にわかったが、地方政府の職員の意識にまで踏み込んだ議論は展開できなかった。かりに地方政府の担当者が補助金を申請してその申請が認められなかった場合に単独事業として行うような事態が明らかになれば、補助金事業は補助対象だけではなく多くの地方政府に奨励的な機能を持つこととなる。この点については別稿を予定している。

施設事業の財政制度は中央政府が特定費目に対して負担金を支出することで、地方政府はそれを求めて財政制度を駆使するようになってきている。これは教育のような特定の領域に対して支出することが社会的に是認されるものであればきわめて効果的な制度である。じつ、他の公共施設と比較して、学校施設ほど整備が進んでいるものはない。また、現在では超過負担の問題も解消されている。文部省の基準の最高基準化については、これまで単価差が生じている以上、その批判は当たらないと言える。つまり、従来から単価差が問題とされてきたことを

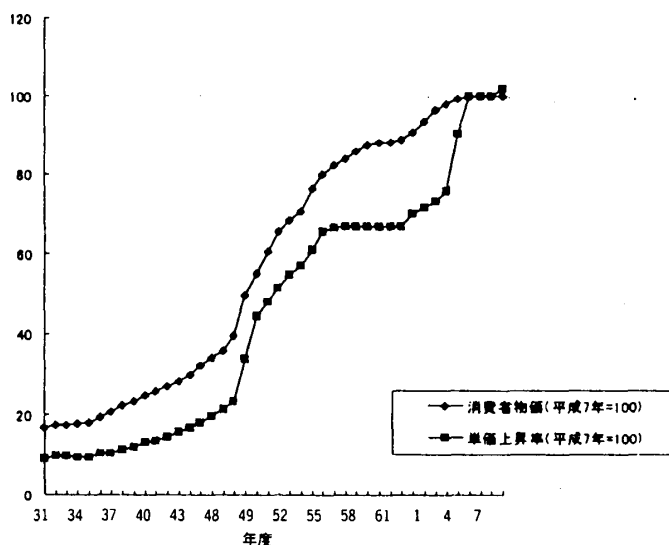
表2 急増期の単価差

校舎(鉄筋コンクリート)	補助単価	実際単価	単価差
小学校	60,625	90,373	29,748
中学校	60,591	91,387	30,796
屋内運動場	補助単価	実際単価	単価差
小学校	51,834	85,107	33,273
中学校	51,285	85,553	34,268

単位(円/m²)

出典：全国市長会「国庫補助単価の改善に関する緊急要望」(昭和49年8月9日)

グラフ10 補助単価と消費者物価の比較



出典：文部省大臣官房 [編]『文教予算のあらまし』各年度版

考えても、地方政府は文部省の基準を最高基準とはしていないことは明らかである。手続きにかかる費用も負担金事業では事務費として措置されているので問題は少ない。

(指導教官 小川正人教授)

注

次に負担金制度・補助金制度の問題を述べる。負担金制度の問題は第1に、現行制度では負担金とはいえ、どのような費目が負担金事業となるかを操作することで、負担金の補助金化を招くことになる可能性がある。これはなにを法令で定めるか、なにを裁量事項をするかという古典的な議論へと回帰することになる。第2に、第1の問題点と関連して、中央政府が各種基準を独占的に決定しているような制度であることが問題である。たとえば、そうした基準設定については地方政府の代表者も参加させるなどの配慮が必要であろう。第1の問題点の解決策として、全てを法律で定めることが必要という意見があるが、行政の迅速性を確保することも必要であるから、かならずしもそれが良い解決策とは言えない。実現可能で有効な解決策としては、各種施設事業関係の協力者会議に地方の首長などが参加することが考えられる。現在は都市部についての調査研究が多いこともあり、地方からの参加が少ない。一方、補助金制度は箇所数が少ないことで補助効果に疑問がある。補助金制度ではなく、文部省から技術的な指導を行うことが必要と考える。

以上が個別の制度が持つ機能と問題点である。国庫支出金制度全体として、問題は制度群としてみた場合の縦割り性、さらには手続きなどの実施過程ということになる。負担金制度と補助金制度がそれぞれ別所管となっており、縦割りの弊害を実施過程で生みだすことが考えられる。また手続きを通じて文部省が地方政府を自らの基準に適合させるように誘導することも考えられる。現行制度以外の問題点としても、補助事業を新設する際に地方政府の要望が反映されるような公的な仕組みがないことが指摘できる。あくまで文部省が地方政府から要望を一方的に聴取することしか行わない。そこで文部省の政策立案に公的な地方の参加を担保する協議の場が必要であると考える。

今後の研究上の課題を最後に述べる。制度自体の持つ機能や問題点が明らかになったことで、今後は実施過程において制度がどのように変容するのかを明らかにせねばならない。たとえば実施過程においては制度が本来予定してない問題点が生起することも考えられる。本稿に即していえば、手続きの煩雑さや縦割り性が問題の要因となるだろう。またそうした制度研究、実施過程研究を統合して、教育行財政構造を動的・実証的に把握することも必要である。

- 1) 詳細については、小川正人[編著]『地方教育行政の改革と学校管理』(新・管理職重点課題シリーズ第6巻)教育開発研究所, 1998年参照のこと。
- 2) 小川正人[編著]『教育財政の政策と法制度』エイデル研究所, 1996年, 第8章を参照。
- 3) 地方財政年報『地方財政白書 平成10年度版』1998年, p.2を参照。
- 4) 教育行財政の実施過程研究としては、拙稿「戦後日本における教育行財政の国地方関係—学校施設設備事業の制度と実施過程を通じて—」『日本教育行政学会年報』第24号, 1998年を参照のこと。
- 5) 教育行財政制度の時系列変化を研究したものととして拙稿「日本における学校設備整備事業への国庫支出金制度の変容—1980年代以降を中心とした時系列的検討と執行過程の検討—」『教育制度学研究』第5号, 1998年を参照のこと。
- 6) 施設事業に関する財政研究としては、李旭光「戦後の日本の学校施設の整備について—教育財政を中心にして—」『東北大学教育学部研究年報』1998年, 第46集がある。この研究は第1に、施設事業が全国均一に整備されていることをのべている。また、第2に各財政制度の相互関係を指摘している。しかし原理的な指摘にとどまっておらず、それを実証的に明らかにしていない。
- 7) このほか対象差、許可差などがなる。超過負担については加藤陸夫・坂野光俊『現代日本の財政問題』ミネルヴァ書房, 1983年, 第8章に詳しい。これによれば1974年度の地方6団体調査では、公立学校の施設事業の超過負担は施設事業(警察施設, 保健所施設等)の中で最も多額であった。「摂津訴訟」によってこれら超過負担の問題が注目された。学校施設整備事業については「校舎新増築費国庫負担請求訴訟」が著名である。両訴訟について、確井光明『要説 自治体財政・財務法』学陽書房, 1997年, pp.36-37に詳しい。
- 8) 三輪定宣[編著]『教育行政学』八千代出版, pp.124-127を参照。三輪は負担金が復活するまでの平衡交付金を高く評価している。それは国の統制を排除し、客観的に地方の不足財源を補うことができるからである。しかし当時、平衡交付金の額をめぐり毎年政治的争点となっていたことや現在の交付税も「補助金化」が指摘されることから考えれば、一概に平衡交付金を評価して負担金を判断することはできない。
- 9) 前掲小川正人[編著], pp.189-192を参照。
- 10) 重森暁『地方分権』丸善ライブラリー, 1996年, p.170を参照。
- 11) 国庫支出金とは中央政府から地方政府へ支出される補助金, 負担金, 補給金などの総称である。このうち教育行政に関係のあるものは国庫負担金(以下, 負担金という)と国庫補助金(以下, 補助金という)である。
- 12) 要綱は法律補助について、また要項は予算補助について定めるものである。
- 13) 文部省大臣官房[編]『文教予算のあらまし』大蔵省印刷局, 各年度版でもこのことが強調されている。
- 14) 筆者が自治省に問い合わせたところ、強度の高い最近の木造建築は木造校舎として算定されている。つまり、非木造化比率の当初の目的だった校舎の安全性の向上という点からすれば、現在はそれが完全に達成されたといえる。いいかえれば非木造化比率が100%とならなくても現実には問題とならないのである。
- 15) 自治省『公共施設状況調』地方財務協会, 各年度版によれば下水道などは依然として団体格差の大きな事業である。
- 16) 筆者が行った県教育委員会施設担当課ヒアリングより。ヒアリングはA県(首都圏), B県(東北地方), C県(東北地方)に対

して行った。A, B県については1997年11月に質問を郵送し、文書で回答してもらうとともに電話で補足調査を行った。C県については1998年8月18日に訪問調査を行った。

- 17) 地方財政全般にいえることであるが、地方債依存度と地方債残高のいずれもが増加している。平成4年度の決算で依存度は地方合計で11.2%と上昇傾向を示している。残高も平成4年度末で約79兆円となっている。詳細は佐藤進・林健久『地方財政読本(第4版)』東洋経済新報社, 1994年, p.210を参照。
- 18) 平成4年度には文部省・自治省・大蔵省の3省共同で単価の実態調査を行った。また「学校施設の施設水準の在り方に関する調査研究協力者会議」が平成5, 6年度にも施設の実態調査を行った。これらにより補助単価が2年連続(平成5, 6年度)で大幅に引き上げられた。たとえば小中学校校舎の補助単価が2年で32%も引き上げられている。文部省も補助単価と実際の単価との差はほぼ解消されたという見方をしている。玉井日出夫「小中学校基準面積改訂の趣旨」『教育と施設』1997年6月, No.57を参照のこと。