

# 「総額裁量制」の導入と活用をめぐる教育社会学的検討

○妹尾 渉（平成国際大学）

諸田 裕子（東京大学）

## 0.はじめに

2004（平成16）年度、義務教育費国庫負担金制度に「総額裁量制」が導入された。これにより、制度上は「国が財源保障を行うと同時に地方に制約を課す」という教育行財政システムから「国が財源保障を行いつつも地方に裁量の余地をもたせる」というシステムへの転換が実質的に図られたことになる。もっとも、この制度の導入と活用は地方に任されているのが現状であり、決して「画一的」、「硬直的」に制度が運用されているわけではない。地方分権改革が本格的に始まった1996年（平成8年）から今日まで、地方と国の「分権」をめぐるさまざまな議論が展開され、政策が実施されている。しかし、そもそも、地方は“本当に”裁量を必要としているのだろうか。「地方の自立」とはどのような状態を想定すればいいのだろうか。そして、教育制度において「分権」を問題とする場合、国の財政的な負担が、そのまま地方の教育条件整備を確実なものとし、かつ、教育水準の維持・向上を意味するののかということも問われなければならないだろう。本研究では、以上の問題関心をふまえたうえで、「全国的な教育水準の維持・向上」を図りつつ「教職員の給与や配置について地方の自由度の大幅な拡大を図る」ことが狙いとされた総額裁量制が、本当にその効果をもたらしたのかどうかについて、当該制度の意義を再考しつつ、地方自治体の取り組みを教育社会学的観点から検討を行う。

## 1.「総額裁量制」の概要

「総額裁量制」とは、文部科学省の説明によれば、「義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組み」として機能することを目的に導入された制度である。すなわち、義務教育国庫負担制度の根幹は堅持し、義務教育無償の原則を守り、教育の機会均等と教育水準を確保することが大前提とされ、具体的には、①いわゆる「標準法」により各都道府県ごとに必要な数の教職員を引き続き確保し、②かつ、人材確保法に基づく給与水準を引き続き確保するしくみとなっている。当該制度導入前までは、給料・諸手当と教職員定数（職

種別）のそれぞれについて細かく負担限度が設定されていたが、導入後は、負担金総額の使途を地方の裁量にゆだね、都道府県が給与、教職員の配置を自主的に決定できるようになったのである。

「地方の実情に即した見直し」が進められる結果として、例えば、能力・実績に応じた給与の増減額、常勤職員に代えて非常勤職員を多く配置することなどが可能となっている。

## 2.「総額裁量制」導入の経緯と政策的位置づけ

さて、総額裁量制について考える際には、その中身もさることながら、義務教育政策のなかでの位置づけをおさえておく必要がある。そもそも、当該制度導入は、国がすすめる地方分権改革過程で浮上してきた義務教育費国庫負担制度の見直しをめぐる議論（例えば、地方分権推進委員会による中間報告「分権型社会の創造」1996.3.29等）の過程で生じている。総額裁量制はしたがって、それ自体、独立した政策というよりも、義務教育費国庫負担金という国の財源保障の問題と深く関連した、地方の裁量をめぐる政策なのである。この両者の関連を制度導入前後で比較し、理念的に示したのが次の表である（表1）。地方分権改革—いわゆる「三位一体の改革」—という政治的な流れのもと、義務教育政策においても、国の財源保障を縮小させつつ、その一方で、地方の裁量権を拡大させる傾向にある。具体的には、義務教育費の国庫負担金が三位一体改革の中で、1/2 国庫負担から1/3 国庫負担へと縮小されている。当初は国庫負担の廃止という議論も行われていたため、将来的には、国の財源保障がゼロになる可能性も否定できない。このような動きと並行して総額裁量制の導入がすすめられたのである。

表1 国の財源保障と地方の裁量の関係

	国の財源保障	地方の裁量
導入前 (平成15年度まで)	○	×
導入後 (平成16年度から)	○	○
将来	×	○

## 3.「総額裁量制」導入の誘引分析

地方自治体にとっての「総額裁量制」のメリットは、事務作業の軽減や教員配置の自由度が増す

ことにある。特に、国庫負担金の範囲であれば、「標準法」と比べて厚い人材配置を行うことが可能となる。逆に、薄い人材配置を行なおうとするときには、標準法が下限となるため、その意味において、総額裁量制は、上限に関する自由度を地方自治体に与えたと考えてよい。表2は、当該制度が実施後の地方自治体の活用状況をまとめたものである。

表2「総額裁量制」の活用状況

	平成16年度	平成17年度
北海道	△	○
青森	×	○
岩手	×	×
宮城	×	○
秋田	○	○
山形	○	○
福島	×	○
茨城	△	○
栃木	×	○
群馬	△	○
埼玉	△	○
千葉	×	○
東京	×	×
神奈川	×	○
新潟	×	×
富山	×	○
石川	×	○
福井	×	○
山梨	△	○
長野	×	○
岐阜	×	○
静岡	○	○
愛知	○	○
三重	×	○
滋賀	×	○
京都	△	○
大阪	○	○
兵庫	×	○
奈良	×	○
和歌山	○	○
鳥取	○	○
島根	×	○
岡山	○	○
広島	×	○
山口	×	○
徳島	×	×
香川	×	○
愛媛	△	○
高知	×	○
福岡	×	○
佐賀	×	○
長崎	×	○
熊本	×	○
大分	○	○
宮崎	△	○
鹿児島	○	○
沖縄	○	○

※平成16年度データ；朝日新聞調べ（2004年10月15日付け朝刊）×=活用せず、△=将来の活用を具体的に検討、○=活用  
平成17年度データ；文科省調べ、×=活用せず、○=活用

これをみると、平成16年度の制度導入当初は、各自治体の取り組みにもばらつきがみられたが、2ヵ年目には、岩手県、東京都、新潟県、徳島県の4都県を除くほぼ全ての自治体で制度の活用がみられるようになってきている。

では、このような取り組みの違いは、どのようなインセンティブのもとに生じたのだろうか。すなわち、各地方自治体が総額裁量制を導入するにあたって、実際には、どのような意思決定が行われたと考えればよいのだろうか。まず、ひとつ考えられるのは、自治体の財政力との関連である。なぜなら、財政力の厳しい自治体ほど、裁量制の導

入により、常勤と非常勤の代替を積極的に行うインセンティブが働くと考えられるからである。

この点を確認するために、導入の初年度の活用状況ごとに都道府県の特徴（特に財政指標との関連）をみてみることにする。初年度の活用状況は、「活用せず」が28県、「将来の活用を具体的に検討」が8道府県、「活用」は11府県、であった。

次の表3は、活用状況ごとに自治体の財政指標をまとめたものである。これらの数値をみると、

表3「総額裁量制」活用状況と財政指標

	活用せず	将来の活用を具体的に検討	活用	(参考) 都道府県平均
歳出額(前年度比:%)	-1.93	-2.83	-3.30	-2.41
歳入額(前年度比:%)	-2.10	-3.00	-3.61	-2.61
地方交付税(前年度比:%)	-6.34	-7.11	-9.40	-7.21
一人当たり地方債発行残高(平成16年度末)	741600	661094	729037	724956
公債費負担比率(%)	22.53	20.88	22.75	22.30
公債費比率(%)	18.92	16.14	18.68	18.39
起債制限比率(%)d	12.93	10.79	13.16	12.62
経常収支比率(%)	92.02	90.85	94.49	92.40
財政力指数	0.413	0.421	0.402	0.411
教育費増減率(%)	-2.56	-2.88	-3.11	-2.74

※平成16年度決算の数値を使用

歳出額、歳入額、地方交付税、教育費といったフローの財政指標の削減率が高い自治体ほど、総額裁量制の導入に前向きだったことがわかる。経常収支比率のようなフローの財政指標においても、財政状況の厳しい自治体ほど裁量制を「活用」している傾向が伺える。一方で、公債費負担比率や、公債比率、起債制限比率といったストックの財政指標では明確にこの違いは出てこない。このことから、総額裁量制の導入は、地方自治体にとって、自由度を活用して教育の質を高めるという方向ではなく、教育費の抑制というインセンティブによって、その導入が促された可能性が高い。また、財政指標のうち、ストック指標よりもフロー指標との関連が高いことから、地方自治体においては、直近の財政状況によって、教育への資源配分が左右されている可能性がある。これは、将来、国の財源保障が削減された場合に、地方自治体の財政状況の格差が、そのまま教育の質の格差につながる可能性を示唆している。

#### 4. むすびにかえて

「総額裁量制」導入は、文部科学省と他省庁との対立、既得権益問題に対する政治的な解答だったとも言われている。しかし、ここで注目すべきことは、①制度導入・活用をめぐる展開された議論やそのために採用された施策、その施策の実施過程が、地方と国の関係、地方自治体内の県と市町村との関係をどのように変えたのか、②教育改革によって教育がどのように変化したのかという問題だけではなく、教育改革のありようが、地方や国のあり方を論じるときの枠組みにどのような影響を与えたのかという点ではないだろうか。

※参考文献等は当日配布の資料を参照のこと