HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 変動期日本の教育行財政改革 ： 日本的システムの揺らぎ |
| Author(s) | 横井, 敏郎 |
| Citation | 公教育システム研究, 17, 141-157 |
| Issue Date | 2018-07-30 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/71432 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | 030_AA11562857_17.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

# 変動期日本の教育行財政改革
## ―日本的システムの揺らぎ―

横井　敏郎*

――目　　次――

はじめに
Ⅰ　戦後型教育行財政制度の形成と基本原理
　1　戦後日本の教育行政制度
　2　戦後日本の教育財政・教員配置制度
　3　日本的教育行財政システム
Ⅱ　福祉国家再編期の教育行財政改革
　1　教育財政改革と教員配置状況
　2　教育委員会制度改革
おわりに

## はじめに

経済のグローバル化や産業構造の変化を背景にいずれの国でも大きな社会改革が進められ、教育改革もその一環として急速に進展している。学力向上をはじめとする国際競争に対応しうる人材育成の取り組み、教育財政の不足と学校設置・教員配置の見直し、社会格差にともなう教育機会格差、教育政策決定の仕組みの改変など、各国の教育課題と改革策には共通した面がみられるが、それぞれの国の社会制度や国民意識、文化と歴史の差異、さらには地政的位置によって教育問題と教育改革策の現れ方は異なっている。各国で何を課題とし、いかなる改革が進められているのか、また改革の結果として何が生じたのかについて、お互いの経験を交流することは大いに意味のあることと言えよう。

第二次大戦後、日本は高度成長という経済状況にも恵まれ、比較的短期間のうちに初等中等教育の全国的な整備を実現することができた。1950 年代から 60 年代にかけて、学校設置・教職員配置の統一的な基準の制度化によって地域間格差を抑制し、どの地域にも一定水準の教育条件に基づいた学校の配置が推し進めたれたのである。この整備は、教育領域の自律性の確保、すなわち①一般行政から相対的に独立した教育委員会制度と、②一般財政から相対的に自立した教育財政制度の２つを基礎において実現されたものであった。

しかし、近年、産業構造の変化や少子高齢化、国家財政・地方財政の危機を背景とする構造改革のもと、日本の教育行財政制度も改革の対象となり、大きな揺らぎを見せている。日本の教育行財政システムが国際的にみて一定の固有性を有しており、それを簡単に取り替え

* 北海道大学大学院教育学研究院教授（教育行政学研究室）

るようなことはできない。しかし、また果たしてこのシステムがどこまで維持できるのか、維持できるとしても単に消極的な意味での維持にとどまらず、学校教育の水準を引き上げ、あるいはこれまで抱えてきた問題を改善するようより発展させていくことができるのかが問われている。

本報告はまず日本の戦後教育行財政システムがいかなる特質をもつものであったかを俯瞰する。その後で近年の問題のいくつかを紹介し、その改革策について検討する。

## Ⅰ　戦後型教育行財政制度の形成と基本原理

### 1　戦後日本の教育行政制度

#### (1)公選制教育委員会制度の創設

第二次大戦前の日本の教育が軍国主義を国民に注入する手段となっていたことを改めるため、戦後に連合国軍のもとで抜本的な教育改革が行われた[1]。1946 年 3 月に来日した米国教育使節団（第一次）は、教育行財政制度、教育内容と教育方法、教員養成、成人教育、高等教育と学問の自由など、幅広い分野にわたる改革案を示した（文部省 1946)。同使節団に対応するために設けられた日本側教育家委員会の後継組織､教育刷新委員会(1946 年 8 月設置)は同報告書をもとにして 1946 年 11 月に第 1 回建議を出し、官僚的画一主義と形式主義の是正、民意の尊重、教育の自主性確保と教育行政の分権化、学校相互および学校と社会教育の緊密化、教育財政の整備などを提言した。この後、これらを方針として戦後教育改革が進められていく。

このうち地方教育ガバナンスのあり方に関わっては、アメリカの教育行政制度であった教育委員会制度を導入することとし、1948 年に教育委員会法が制定、施行された。

当時の政府・文部省は、教育委員会制度を提案・実施するに当たって、教育行政の民主化（住民自治・素人統制)、教育行政の地方分権、教育の自主性（教育行政における政治的中立性）の３つを基本理念として以下のように説明している（天城 1949：179)。

> 教育の理念とこの特殊な性格からみて教育をあらゆる不当な支配から守り育てることが必要となり、中央集権制度や官僚制度の下になめた苦い経験を省みて、教育の自主性を制度的にも機能的にも保障する措置が講ぜられなければならない。教育委員会は原則として知事、市町村長の下に属しないその地方の最高独立の教育行政機関である。地方分権された教育の権限が民主的に営まれ、同時にそれが教育の自主性を確立するものでなければならないことがこの法律の基本理念として強く認識せられている。
>
> 教育の民主化、教育行政の地方分権及び教育の自主性確保という３つの根本理念はこの法律の立法精神であるがそれは同時に今後の法律運営に際して常に省み、のっとられるべき原理である。(以下略)

以後、この３つは戦後日本の教育行政の３原則として唱われるようになる。教育委員会法第 1 条は次のように同法の目的を示している。

この法律は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきであるという自覚のもとに公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会を設け、教育本来の目的を達成することを目的とする。

導入された教育委員会制度の特徴の１つは、教育委員の公選という点にあった。選挙で教育委員を選び、地域で教育のあり方を決めるという教育の住民自治・地方自治を目指したのである。また素人統制（layman control）と専門的指導(professional leadership)の調和も、教育委員会制度の重要な原理の１つである。地方教育行政は住民代表の教育委員によって統治されるが、委員は素人である。そこで委員会は専門職である教育長を任命し、委員（素人）と教育長（専門職）の両者の協調によって教育行政は進められていくとされた。教育委員会法では、教育長は免許制であり、任期は 4 年とされていた。他に、同法は文部省―都道府県教育委員会―市町村教育委員会の間に指揮監督関係はないこと、教育委員会に予算提案権があることなどを規定していた（予算の最終決定権は議会）。

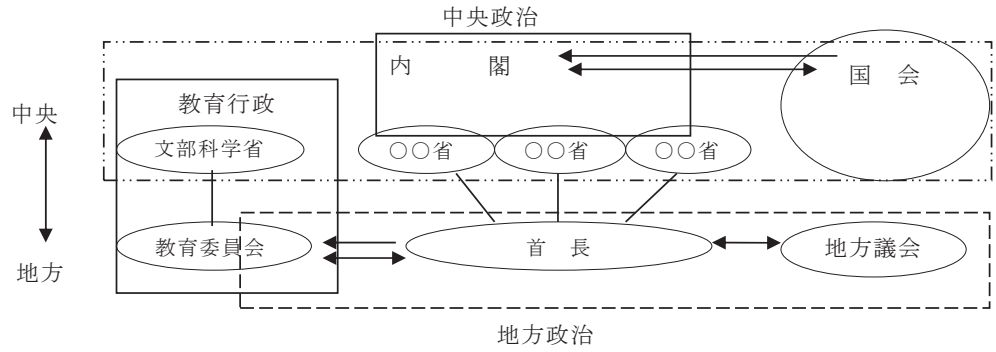
**⑵任命制教育委員会制度への変更**

公選制教育委員会の選挙は 1948 年から 3 回行われている。しかし、当時の政府および文部省は、公選制により教育委員に多数の教員出身者が進出したこと、地方自治体の首長・議会と教育委員会の関係が必ずしも円滑ではなかったことから、1956 年に教育委員会法を廃止して「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地方教育行政法）を制定する。

これによって、議会同意を得て首長が教育委員を任命する仕組みが導入された。これは重大な変更であった。一般行政からの独立（教育の自主性、教育の政治的中立性）が戦後教育行政の中核的原理の１つであったが、任命制はこの原理を不明瞭にするからである。また地方教育行政法では、教育長に免許状は必要なくなり、任命承認制度が導入された。都道府県教育長は文部大臣の承認がなければ任命できず、市町村教育長の任命も都道府県教育委員会の承認が必要となった。地方教育行政法において素人統制と専門的指導の調和という考え方が否定されたわけではないが、教育長の専門職性は軽視され、その選任はむしろ教育政治秩序の中で行われていくこととなった。教育委員任命制に加えて、教育長任命承認制度や予算権限の縮小、教育委員会会議の非公開制なども合わさって、教育委員会の活動は不活発化し、これ以降、教育委員会の「形骸化」といわれる状態が生まれることになる。ただ、任命制が導入されても、教育委員会が独立行政委員会であることに変わりはなかった。

図１は、戦後日本の中央・地方を合わせた政治・行政システムを表したものである。教育委員会制度の変化はあったが、戦後日本においては地方自治体に教育委員会を設置し、相対的に独立した行政運営が行われてきた。教育活動・内容に関することや教員人事について、都道府県知事・市町村長は権限をもっていない。戦後日本の教育行政は、教育委員会の設置によって教育の政治的中立性と継続性・安定性、住民自治を実現しようとしてきた[2]。

**図１　日本の教育行政・政治システム**




## ２　戦後日本の教育財政・教員配置制度

### (1)教育財政制度

教育の自主性確保が原則とされても、教育条件の整備を知事・市町村長に大きく依存するような状況では、その原則の実現は難しい。教育条件整備が知事等の強い干渉を受けずに安定的になされる財政的な保障が必要である。戦後しばらくの間、日本は地方財政制度のあり方をめぐって試行錯誤を続けるが、1950 年代終わりまでに法制度整備がなされる。また同時期に、教職員配置等の基準も制度化された[3]。

戦前来、日本の学校教育においては教育の地域格差が大きな問題として存在しており、戦後もそれは教育充実における最大の障害の１つとなっていた。敗戦から 1950 年代にかけて中央政府、地方自治体ともに深刻な財政難にあり、6・3 制義務教育実現のための財源確保は困難を極めていた。とりわけ教育費に占める教職員人件費の比率は高く、小中学校の教員配置をいかに進めるかが重要課題の１つであった。

1950 年代前半は戦後日本の財政制度のあり方をめぐって試行錯誤が行われた時期である。その際、１つの論点となったのが行政分野ごとに使途を特定した財源（特定財源）を認めるか否かという問題であった。教育分野では戦前の 1918 年に市町村立小学校教員給与の一部を国庫負担とする仕組みが法制化されており（市町村義務教育費国庫負担法)、同法は 1940 年に編成替えされて道府県支弁の尋常小学校教員給与の半額を国庫負担とする制度がすでにできていた（旧義務教育費国庫負担法)。しかし、戦後税制改革の枠組みを示したシャウプ勧告に基づいた税制改正により、1950 年に地方財政平衡交付金制度が導入されるとともに、特定財源である国庫支出金が廃止され、旧義務教育費国庫負担法も廃止となった。

しかし、多額の経費がかかる教育費は、財政事情もあって削減の対象となりがちであった。これに対して、当時の文部省は、教育は民主主義国家において第一義的なものであり、民主主義社会は人間に対し同じ位置を与えることである、教育においては機会均等を保障し、その保障は財政的裏付によって始めてそれは可能であるとして、次のように述べている（全国教育財政協議会 1952：15-16, 40)。

> 現在の教育財政に於いての経費の収入・支出の費目は、教育活動の特殊な複雑性に基いて立てられているのではなく、一般会計の費目に従って処理されているのであって、こ

れでは教育活動を適確に把握し、それの財政的保証を為す使命を果し得ないのである。・・・教育財政は一般財政から分離独立して、その収入の確保と支出の適性が帰せられねばならない。まことに教育財政は民主社会の重要機能たる教育に対する財政的保証を為すものであり、その保証の如何が教育の内容と効果を決定するものであり、延いては民主社会の発展を左右するものである。従って教育そのものの特質からしても、教育財政の財政的特質からしても、それは他の一般財政より区別された独自の立場と方法とを持たねばならない。

教育の必要性に従って教育費を算定し保障するために、一般財政とは異なる教育財政の仕組みを制度化する必要があるというのが当時の文部省の考えであった。

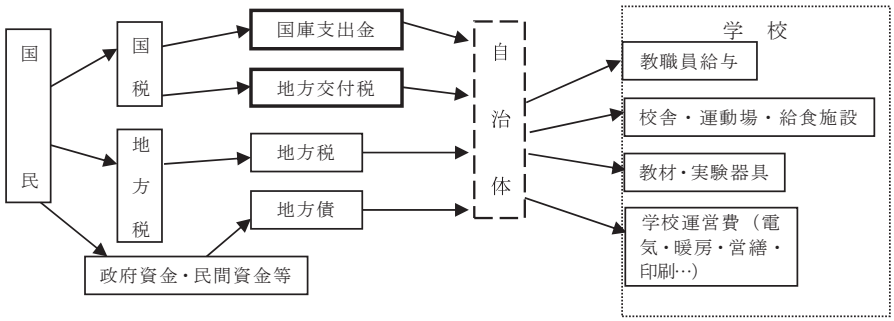
教育以外の行政分野でも同様に安定的な財源確保の要請があり、1954 年に地方財政制度は再編されることとなった。すなわち、地方財政平衡交付金制度は廃止されて地方交付税制度が新たに制定され、同時に各行政分野における特定財源（国庫支出金）の復活が認められたのである。教育分野では、義務教育費国庫負担制度が 1954 年より再導入された。

こうして 1950 年代半ばまでに、教職員人件費に関わって次の３つの法制度が作られた。①県費負担教職員制度（市町村立学校教職員給与負担法・1948 年施行）、②義務教育費国庫負担金制度（新義務教育費国庫負担法・1954 年施行）、③地方交付税制度（地方交付税法・1954 年施行）[4]。

これらの法制度の概要は以下の通りである（横井 2017）。まず小中学校は市町村に設置義務があるが（学校教育法）、財政力の弱い市町村が多いため、教職員給与費は都道府県の負担とした（上記①）。また都道府県においても財政力格差があるため、教職員給与の 2 分の 1 を国が負担することとした（②）。財政力にかかわらず標準的な行政運営経費の財源を保障する財政調整制度（地方交付税制度）を導入し、都道府県の場合は教職員数、市町村の場合は生徒数・学級数・学校数を測定単位として必要学校教育費を算定し、その財源を一定程度保障するために国から地方に交付金を配分することとした（③）。

下図は公立小中学校の教育費の流れを示している。義務教育費国庫負担金は下図の国庫支出金の１つであり、教職員人件費に使途が限定された特定財源である。地方交付税制度は、行政分野ごとの経費が合算され、地方税を差し引いた不足分を補助する制度であり、その使途は限定されない一般財源である。

**図２　公立小中学校に関する教育費の流れ**



### (2)教職員配置制度

上記の法制度とともに作られた重要な制度が、④公立義務教育諸学校の学級編制・教職員定数制度である（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・1958年施行）。同学年編制を原則として公立小中学校の 1 学級当たりの児童数を決め[5]、学級数に応じて配置する教職員の定数を定めた。これにより学校規模（学級数）が同じであれば同じ教職員が配置されることとなり、全国的に均等な教職員配置が可能となった。

また①県費負担教職員制度により、市町村立小中学校の教職員であっても人事権は都道府県がもつこととなった。当初は同じ県内でも都市部と過疎地で教職員の人事交流が進まず、学校によって教育力に大きな差が生じていたが、各県はそれぞれに工夫を行い、全都道府県で教職員の広域配置が導入された。

以上のようにして、日本は 1960 年ごろまでに県費負担教職員制度、義務教育学校教職員給与費の国庫負担制度、学級編制と教職員標準配置制度、教職員の広域人事制度などによって、一般財政から相対的に自立した教育財政制度と教職員配置の均等整備体制を確立した。

## 3　日本的教育行財政システム

このように 1960 年代初めには、少なくとも小中学校教職員配置という点では均等な条件整備体制が成立した。また本稿では取り上げないが、小中学校の校舎建築についても国庫負担制度が設けられ（義務教育諸学校施設費国庫負担法・1958 年施行）[6]、全国的な校舎整備の推進が図られたことも教育財政の自立化と教育条件の均等な整備に大きく寄与した。あらためて確認するならば、このような全国均等の学校整備・教職員配置は、一般行政から独立した教育委員会制度と学校教育を安定的に維持運営できる自立的な教育財政制度によって可能となったと言える。教育の自主性、一般行政からの独立、地方分権を教育行政の基本原則として設定し、それを形式だけでなく実質的なものとするために、他の行政分野と激しい争奪をすることなく安定的に財源を確保できる制度が作り出された。

これにより教育費の地域格差は大きく改善された。制度確立前は小学校児童一人当たり教育費と都道府県財政力指数は正の相関が明白であったが[7]、1965 年には相関性は弱まり、それ以後は負の相関（財政力の弱い県ほど児童一人当たり教育費が高くなる傾向）が見られるようになる（苅谷 2009）。

欧米では生徒 1 人当たり教育費を均等化して配分する方式を基本原理として採用する国が多く見られるが、日本は学級・学校・自治体間の教育条件の均等化を第一の原則とする方式を採用した。これは学級を配分の基本単位に置く教育条件均等型平等原理の財政システムと言うことができる。巨視的に見るならば、教育の相対的な自立領域化と教育条件均等型平等原理が日本型教育行財政システムの基本的な構成原理である。

もっとも、日本型教育行財政システムが高度経済成長期という幸運に恵まれて形成されたことも事実である。また社会の物質的な水準もそれほど高くない時代であり、教職員や施設設備の基礎的な配置・整備が教育条件行政の目標となっていた。教育財政の相対的な自立化が容認されたのには、こうした時代的背景が大きく関わっている。高度経済成長期が終わり、福祉国家再編政策が打ち出される構造改革期に入ると、教育行財政システムも改革が迫られ

るようになる。

## Ⅱ　福祉国家再編期の教育行財政改革

J・ヒルシュによれば、福祉国家はポストフォーディズムと経済のグローバル化を背景に国民的競争国家へと変容を見せている（ヒルシュ 1998）。福祉国家が新たなタイプの国家に変容したという構図には検討の余地もあろうが（加藤 2012）、1980 年代以降、世界的に福祉国家が再編期に入ったという点で多くの論者の見方は一致する。日本も 1980 年代から国営・公営機関の民間化が推進され、1996 年からは行政、財政、経済、金融、社会保障、教育の 6 分野の規制改革（「構造改革」）が開始される。

### 1　教育財政改革と教員配置状況

#### (1)義務教育費国庫負担金の縮減

2001 年に発足した小泉内閣は、①国庫補助負担金の削減、②地方自治体への行政事務と税源の移譲、③地方交付税の削減を内容とする「地方財政の三位一体改革」を提案した（経済財政諮問会議 2002）。このうち、①国庫補助負担金の削減対象の 1 つとして、義務教育費国庫負担金が取り上げられた。

同負担金の存廃をめぐって、存続を求める文部科学省・教育委員会連合会・校長会・PTA 連合会・教職員組合と、廃止（地方交付税による代替）を求める総務省・財務省・知事会・市長会等との間で厳しい対立が生じたが、結局、教職員給与費の国庫負担割合を 2 分の 1 から 3 分の 1 に引き下げるという妥協策で落着した（小川 2010）。小泉内閣は 2004～2006 年の 3 年間で、義務教育費国庫負担金を含めて国庫補助負担金総額 4.7 兆円の削減、地方交付税総額 5.1 兆円の削減を行い、地方自治体財政は大きく疲弊させられることとなった。これにより教育財政や教員配置には以下のような問題が生じた。

#### (2)増加する非正規教員

まず非正規教員の増加である。戦後長きにわたって臨時的任用（常勤講師）や非常勤講師などの非正規教員の存在が問題とされてきたが、近年公立小中学校教員に占める非正規教員の割合は増加傾向にある。文科省の計算によると、2012 年度の全国の公立小中学校教員に占める割合は正規教員 93.1%、非正規教員 8.3%（臨時的教員 7.1%、非常勤講師等 1.2%）である。しかし、これは短時間勤務を定数換算した定数ベースの数字であり、雇用されている教員の実数ベースで計算すると、非正規教員の比率は 2005 年度で 12.3%であったものが 2012 年度には 16.1%（全教員 70.0 万人中 11.3 万人）に上っている（文部科学省 2012a）。およそ 7 人に 1 人が非正規教員という計算になる。文科省の統計では、60 歳で定年退職した後に再度雇用される再任用教員を正規教員に分類しているが、これも非正規教員に含めればその割合はさらに高まる。

#### (3)義務標準法の改正と総額裁量制の導入

非正規教員増加の要因は複合的である。 1 つには自治体の財政状況がある。財政力の高い

東京都は教職員定数を上回る数の正規教員を雇用しているが（文部科学省 2012a）、財政状況の厳しい道府県は正規雇用を拡充数ことは困難である。

こうした地域事情の他に非正規教員の増加傾向を増幅させたものとして、制度的要因がある。1つは「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」（義務教育標準法）の改正である。正規教員を複数の短時間勤務者（非常勤講師等）に置き換えてよいとする改正が 2001 年に行われた。2つめに、2004 年に義務教育費国庫負担制度の仕組みが見直され、総額裁量制が導入されたことがある。これは義務教育費国庫負担金の弾力的な活用を認めるもので、教職員の給与を削減し、浮いた分を用いて教職員を追加雇用できる（教職員数を増加させられる）という制度であり、やりようによっては教育条件改善が可能なものであるが、現実に生じたことは正規教員の追加雇用ではなく、非正規教員の代替雇用の増加であった。

また県の教育政策によっても非正規教員の比率は異なる。たとえば、子どもの学習環境の改善を目的とした小人数学級の推進のために非正規雇用を増やしている県もある。学級定員 40 人の引き下げを求める声が国民の中に高まっており、それを受けて地方自治体の中には率先して小人数学級の実施に取り組むところが出てきたが、正規教員を増加させることは財政的に難しく、また行革推進法によって教職員定数の削減も求められているため、多くの道府県では非正規教員に置き換えて教員数を増やしている。

これには加配定数の増加という問題も関わる。国家財政が厳しく、教職員定数を改善できない中、文部科学省は小人数学級編制等の加配定数の拡充を図ってきており、加配定数が増大している。

文部科学省の非正規教員データ（文部科学省 2012a）によると、定数ベースで正規教員比率が 90%を切っているところが 7 府県ある（埼玉県、三重県、大阪府、奈良県、和歌山県、福岡県、沖縄県）。そのうち三重県の実数ベースの教員数・講師数を示したものが表 1 である。非正規教員比率は 20%を越えている。三重県では 2013 年度で小学校 328 人（国 288、県単 40）、中学校 234 人（国 222、県単 12）、計 562 人（国 510、県単 52）の小人数教育加配を行っている。小人数教育のための増学級数は小学校 268、中学校 115、計 383 に上る[8]。国からの加配は増加しているものの、加配を受けても当面、講師による対応とせざるをえないのがその実際である[9]。

筆者の住む北海道の公立小中学校教職員数の推移を示したものが表 2 である。教職員定数は年々減少しており、2013 年度分は 2006 年度分の 96.2%になっている。しかし、加配定数は年々増加し、2013 年度分は 2006 年度分 122.6%となっている。加配定数のうち、指導方法工夫改善が最も多く、全体の 56%を占める（2013 年度）。小人数学級加配は 9.9%（同年度）にとどまっており、2011 年度より小学校 1 年生の 35 人学級が基礎定数化されたことにより、むしろ減少している（表 3 参照）。このように加配定数は小人数学級以外の分の増加によって顕著に増加しているが、他方で非正規教員比率は 2006 年度 7.0%から 2013 年度 9.0%へと増加し、数は 2006 年度 2403 人から 2013 年度 2995 人へと増え、増加割合は 24.6%にもなる。加配定数増は少子化にともなう教職員数の減少を緩和しようとする文科省の施策の反映ではあるが、この間の地方における教職員配置は加配による定数増と非正規教員増の跛

**表１　三重県教員数・講師数（2011～2013、実数ベース）**

| 年度 | 校種 | 校長・教頭・教諭 | | 再任用短時間 | 常勤講師 | | | 非常勤講師 | 教員・講師等合計 | 非正規教員比率 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 定数内講師 | 教諭代替 | | | | |
| | | | 再任用ﾌﾙﾀｲﾑ | | | 病休等 | 産・育休 | | | |
| 2013 | 小学校 | 5573 | (3) | 26 | 610 | 138 | 242 | 666 | 7229 | 23.3 |
| | 中学校 | 3141 | (1) | 27 | 435 | 98 | 93 | 361 | 4128 | 24.6 |
| 2012 | 小学校 | 5657 | (4) | 22 | 523 | 143 | 225 | 641 | 7189 | 21.6 |
| | 中学校 | 3172 | (1) | 17 | 400 | 100 | 91 | 362 | 4125 | 23.5 |
| 2011 | 小学校 | 5709 | (3) | 26 | 494 | 148 | 209 | 650 | 7210 | 21.2 |
| | 中学校 | 3188 | (0) | 13 | 390 | 92 | 87 | 368 | 4125 | 23.0 |

注）三重県教育委員会より提供された資料に教員・講師等合計と非正規教員比率を加えた。
各年度５月１日の数字。非常勤講師は発令数。再任用フルタイムは校長・教頭・教諭の内数。
非正規教員比率は教員・講師数合計に占める再任用短時間、常勤講師、非常勤講師の割合（%）。

**表２　北海道公立小中学校教職員数の推移（2006～2013）**

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 教職員実数 | | 34,513 | 34,289 | 34,096 | 34,009 | 34,000 | 33,766 | 33,490 | 33,340 |
| 教職員定数 | | 33,829 | 33,510 | 33,347 | 33,307 | 33,208 | 33,027 | 32,769 | 32,533 |
| 加配定数 | 指導方法工夫改善 | 1,243 | 1,244 | 1,244 | 1,248 | 1,409 | 1,421 | 1,431 | 1,450 |
| | 児童生徒支援 | 94 | 138 | 146 | 161 | 178 | 187 | 212 | 217 |
| | 特別支援教育 | 201 | 218 | 227 | 241 | 291 | 304 | 309 | 333 |
| | 小人数学級 | 365 | 341 | 338 | 326 | 323 | 218 | 278 | 257 |
| | その他 | 209 | 178 | 195 | 224 | 260 | 312 | 334 | 332 |
| | 計 | 2,112 | 2,119 | 2,150 | 2,200 | 2,461 | 2,442 | 2,564 | 2,589 |
| 非正規教員数 | 育休等代替短時間勤務 | | | 1 | 5 | 4 | 6 | 7 | 6 |
| | 再任用短時間勤務 | 108 | 106 | 156 | 172 | 185 | 266 | 302 | 353 |
| | 再任用フルタイム勤務 | 65 | 63 | 82 | 104 | 143 | 180 | 185 | 222 |
| | 期限付任用者 | 1,470 | 1,532 | 1,514 | 1,614 | 1,765 | 1,599 | 1,482 | 1,540 |
| | 休職代替（期限付任用者を含む） | － | － | － | － | － | － | － | － |
| | 育児休業代替 | 578 | 612 | 664 | 653 | 657 | 686 | 675 | 704 |
| | 産休代替 | 182 | 150 | 129 | 140 | 160 | 139 | 150 | 170 |
| | 計 | 2,403 | 2,463 | 2,546 | 2,688 | 2,914 | 2,876 | 2,801 | 2,995 |
| 教職員実数に対する非正規教員比率（%） | | 7.0 | 7.2 | 7.5 | 7.9 | 8.6 | 8.5 | 8.4 | 9.0 |

注）北海道教育委員会より提供された資料に教職員実数に対する非正規教員比率を加えた。
加配定数は教職員実数、教職員定数の内数。

**表３　北海道公立小中学校学級数の推移（2006～2013）**

| 項目 | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 標準学級数 | | 18,143 | 18,043 | 17,994 | 17,939 | 17,806 | 17,729 | 17,565 | 17,520 |
| 実学級数 | | 18,566 | 18,424 | 18,383 | 18,305 | 18,341 | 18,023 | 17,894 | 17,844 |
| 小人数学級数 | 学級増 | 365 | 341 | 338 | 326 | 323 | 218 | 278 | 257 |
| | 教員増 | 365 | 341 | 338 | 326 | 323 | 218 | 278 | 257 |

注）北海道教育委員会より提供された資料を一部加工した。
小人数学級数は実学級数の内数。小人数学級は、2010 年度まで小１、小２、中１で実施。
2011 年度より小１の 35 人学級が基礎定数化されたことに伴い、小２、中１で実施。

行的な進行による不安定化が生じているといえよう。

### (4)義務教育費国庫負担金の地方から国への返還

2006 年度より義務教育費国庫負担金の割合は 2 分の 1 から 3 分の 1 に引き下げられたものの、国庫負担制度自体は維持され、地方交付税措置も継続されている。ただ、近年、使用できるはずの負担金を使い切らないまま、国庫に返還している県が出てきている（小川 2010、山崎 2010）。その理由は、国が認める教職員給与費の上限額以下に、県が教職員給与額を切り下げたためである。教職員給与費を国が定める基準以下に設定している県は、2004～2006 年では 6～7 県であったが、国庫負担率が引き下げられた後は 2007 年 11 県、2008 年 16 県、2009 年 21 県、2010 年 18 県と増加し（文部科学省 2011）、2009 年では総額 126 億円、2010 年では総額 124 億円が教職員給与に使われないまま国庫にもどされている[10]。北海道の場合、表 4 のように国庫負担上限の約 98%程度が教職員給与に支出されたものの、2006 年度から 2012 年度までの間で、多いときは 33 億円、少ないときでも 9 億円が国庫に返還されている（表 4 の（C)－(D)）。

**表 4　北海道の義務教育教職員給与に対する国庫負担金額（2006～2013）**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 国庫負担最高限度額(A) | 2455 | 2448 | 2429 | 2356 | 2309 | 2274 | 2262 |
| 国庫負担対象額(B) | 2386 | 2349 | 2384 | 2317 | 2258 | 2221 | 2235 |
| (B) / (A)×100　　（%） | 97.19 | 95.96 | 98.15 | 98.34 | 97.79 | 97.67 | 98.81 |
| (A)×1/3＝(C) | 818 | 816 | 810 | 785 | 770 | 758 | 754 |
| (B)×1/3＝(D) | 795 | 783 | 795 | 772 | 753 | 740 | 745 |
| (C)－(D) | 23 | 33 | 15 | 13 | 17 | 18 | 9 |
| ((C)－(D))×2 | 47 | 66 | 29 | 27 | 33 | 36 | 18 |

注）北海道教育庁「総額算定シート」をもとに作成。単位：億円。

教職員給与費の削減は、非正規教員の増大によるばかりでなく、財政難の地方自治体が教職員も含めて自治体職員の賃金カットを行ったことも大いに関わっている。表 4 の((C)－(D))×2 は北海道の支出である。教職員給与を削減すれば、国庫負担額は減るが、この部分、つまり道の支出も減らすことができる。47 都道府県のうち、職員の給与削減を行った県は、2007 年度で 20 県、2012 年度で 40 県に上っている（総務省 2008、同 2013）。

以上のように、戦後確立した日本の教育財政制度はその自立度を下げ、地方自治体の財政状況に影響を受ける傾向が強まっていると言える。

### (5)教育財政・教職員配置の課題

日本の教員の職務は授業だけでなく、生活指導や進路指導、スポーツ・文化等の部活動（クラブ活動）、保護者・住民対応、事務処理なども含まれ、幅の広さが特徴となっている。また近年の教育改革により、多くの課題が学校に課されるようになったこともあり、学校教員の多忙化が進行している。実際、教員から長時間労働や勤務の過酷さを訴える声が多数あがっている。

文部科学省が 2006 年に全国約 5 万人の公立小中学校教員を対象に実施した教員勤務実態調査によれば、学校での残業時間および家へ持ち帰った仕事の時間の合計（月当たり）は、小学校教員の場合 56.5 時間、中学校教員の場合 71.2 時間[11]となっている（文部科学省 2006）。文部省が 1966 年に実施した調査の残業時間と比較すると、1966 年では月当たり残業時間は年平均で 8 時間（休日分を含む）であったが、2006 年には 34 時間（平日のみ）と約 4 倍に増加している。OECD が実施した Teaching and Learning International Survey（TALIS）でも、33 カ国中で日本が最も勤務時間が長いという結果が出ている（週 53.9 時間、参加国平均週 44.8 時間）（国立教育政策研究所編 2013）。特に課外活動（部活動）と一般的事務業務が参加国平均を大きく上回っており、授業時間は参加国平均を下回っている。

この 10 年間ほど、精神疾患により休職する教員が大幅に増加しており、2000 年と 2012 年を比較すると人数では 1037 人から 5407 人に、比率では 0.10%から 0.59%へと急上昇している（文部科学省 2012b）。

こうした勤務実態を踏まえれば、教職員配置の拡充が求められるが、実際に生じたことは教職員給与の削減や非正規教員の増加であった。民主党政権期（2009-2012 年）には文部科学省は教職員配置の拡充、学級定員の 40 人から 35 人への引き下げを目指したが、財務省は巨額の国家財政赤字を理由にむしろ教職員の削減を要求しており、両省の対立が続いている。

財務省の財政制度等審議会答申（財政制度等審議会 2015）は、義務教育教職員定数について次のように言う。まず義務教育関係予算は教職員人件費に配分が偏っており、児童生徒 1 人当たり教員給与支出は国際的にも高い水準になっている。政策目的に応じて予算措置される定数（加配定数）に大幅な予算措置が講じられてきているが、学力向上やいじめ問題解決といった課題に対する政策効果を厳しく問う必要がある。学級規模が大きいという指摘もあるが、担任外教員が G５諸国の中で最も大きく、地方に主体的な判断を委ねれば小人数学級・少人数指導を実施できる十分なリソースは既に手当されている。また 2004 年以降、標準学級数当たりの加配定数は 21.9%も増加した。今後少子化により標準学級数が減少するため、さらに加配定数割合は増加する。学校統廃合によって学校規模の適正化を進めつつ、少子化に合わせた教職員定数の合理化を図っていく必要がある。

最近も文部科学省は教育課題に対応するために必要な教員数の充実（定数措置）を行うことを要求しているが、トータルでは減員となるような範囲の要求である（文部科学省 2015b）。また文部科学省は少子化による学校の小規模化やそれの教育条件への影響を理由として公立小中学校の適正規模化のための手引きを作成している（文部科学省 2015a）。この手引きは統廃合できない場合の小規模校の教育の充実方策も取り上げており、一方的に統廃合を迫るものではないが、文部科学省が経済財政諮問会議で示した教職員定数の工程表では、毎年度、各自治体での進捗状況について調査を実施するとしており（文部科学省 2015b）、これは自治体に対して統廃合促進のプレッシャーとなるものである。

### ２　教育委員会制度改革

教育委員会制度についてはこの十数年間、その存廃をめぐって議論が戦わされてきた。最近ではいじめによる中学生の自殺を認めようとせず、学校の責任を回避し続けた大津市教育

委員会が全国の市民から激しい非難を受けた事件もあって、教育委員会廃止を求める声も出されるようになってきた。代表的な論者（新藤 2013）は、教育委員会を廃止し、教育行政も知事・市町村長の下に一元化するべきだという考えを示している。これに賛同する知事等も多く、実際さまざまなルートや方法で教育委員会への働きかけが知事によって行われてきた（横井 2004、横井 2015、日本教育行政学会 2014）。

全国知事会・全国市長会は教育委員会設置選択制の立場を取っているが（全国知事会 2012、全国市長会 2007）、これは必置規制をはずし、廃止に道を開くものである。同時に知事会・市長会等は義務教育費国庫負担金の廃止とその一般財源化（地方交付税への置き換え）も主張している（地方六団体 2004、全国市長会 2005）。教育委員会の選択制＝廃止と義務教育国庫負担金の廃止はワンセットで考えられており、地方自治体行政内で相対的に自立した領域である教育行政および教育財政を知事・市長のコントロール下に置くことが目指されている。しかし、どのような方法で膨大な人件費を要する教職員の配置を現行水準以下に落とさず、維持していくことができるかは必ずしも明確に示されていない。

いじめ等の深刻な問題に対応できないのは教育委員会における責任の所在が不明確であることが大きな要因であるとの理由から、2014 年 6 月に地方教育行政法が改正され、2015 年 4 月より改正法が施行されることとなった。改正法の要点は、①首長と教育長・教育委員で構成される総合教育会議の設置、②教育委員長を廃止し、教育長を教育委員会の責任者とする、③教育長は首長が任命・罷免する、④会議の公開と透明化、教育委員の会議請求権の制定などである。これまで教育委員会を主宰し代表するのは教育委員長であり、教育委員の合議体である教育委員会が教育長を任命していたのに対して、改正法では新「教育長」が教育委員会を総理し代表することとなった。この新「教育長」の任免権を首長が直接握る仕組みに改められ、また総合教育会議が設置されたことで、教育委員会に首長が関与できる新しいルートが生まれたが、総合教育会議や教育委員会の公開と透明化、教育委員の会議請求権なども規定され、相互チェックの機能が取り入れられた面もある（荒牧他 2015）。

しかし、これでいじめ問題への適切な対応が行われるようになったかといえば、依然として課題は残っていると言わざるを得ない。いじめによる児童生徒の自殺事件における事実や資料の隠蔽行為は新制度下の教育委員会によっても引き起こされている[12]。また文部科学省はいじめ防止対策推進法（2013 年制定）のもと、必要な場合には第三者調査委員会を設置していじめ等の重大事態を調査することとしてきたが（文部科学省 2016）、教育委員会が設置した第三者調査委員会が被害者側の声を十分に聞いていないとして委員解任や委員会解散の要求を受けるなど、紛争が起きている[13]。

隠蔽などの不正行為は教育委員会に限らず、他の行政組織や企業など、あらゆる組織で起こりうることである。教育委員会は教育の自主性、政治的中立性を確保することに大きな役割があるが、近年の状況を見ると外部からの政治的な介入をいかに防ぐかという問題だけでなく、教育委員会組織あるいはより広く教育行政自体の公正、透明な運営が行い得ないという問題がクローズアップされてきている。もちろん教育委員会のこうした不透明な運営は長年にわたって指摘されてきたことであり、大きく見れば教育行政がある種の政治的な構造のもとにおかれてきたことが関わっているとしても、教育委員会組織運営のあり方の改革は相

対的に独自に問われるべき課題としてまずは設定される必要がある。近年の教育委員会廃止論に対抗して教育委員会擁護を唱える学説の中には、こうした教育委員会組織運営の課題を十分に問うていないものが多いのではないかと筆者は見ている。筆者は鳥取県片山県政（1999～2007 年）における教育改革を調査したが、教育の改善充実を求める知事に対して全く後ろ向きであり、文科省の動向を待つという回答を繰り返していた教育委員会が次第に変化し、小人数学級を始めとする教育充実に取り組むようになっていく経過が明らかになっている（横井 2015）。首長の多くが教育委員会制度に大きな不満をもっていないことを論拠として教育委員会を擁護する研究もあるが（村上 2011）、教育委員会制度自体を廃止するべきとまで考えていないとしても、教育委員会組織運営や教育行政が抱えてきた深刻な課題は別途、検討されるべきであろう。

## おわりに

戦後日本の教育行財政システムは、一般行政および一般財政から相対的に自立した領域として構築され、同時に学級・学校・自治体間の教育条件の均等化原則を採用することによって、全国的な小中学校整備が可能となった。こうした意味で戦後公教育の発展をもたらしたものは、教育領域の相対的な自立化と教育条件均等型平等原理にあるというのが戦後日本の経験から導き出せる知見である。

しかし、戦後日本型行財政システムも時代の制約を受けつつ形成されたものであり、制度的な不備や未熟さも抱えている。かつては経済・財政の拡大、雇用・家族の安定によって弥縫されてきたが、経済の停滞と税収減、規制緩和による雇用条件の悪化、少子高齢化と社会保障費の増大、社会格差の拡大と家族構造の脆弱化といった近年の社会経済環境の変化のもとで、その不備や未熟さが露呈してきている。

教育条件均等型平等原理は、政治哲学の平等論でいえば、ロールズの正義論における平等論のタイプとみることができる。格差原理を組み込みながら基本財の平等な配分でもって平等とする考え方である。ロールズ以降、平等論をめぐって多くの議論が行われ、大きく見て資源の平等論と福利へのアクセスの平等論の２つの潮流が複雑に絡み合いながら発展してきている（飯田 2006）。ロールズの初期正義論は基本的に資源の平等論に位置づけられよう。しかし、センがロールズを批判するように、財へのアクセスの能力が人によって異なるため、基本財の平等だけではニーズが実現されないままとなる事態を防ぎ得ない。よって、単に基本財を平等化するだけでなく、capability（潜在能力）の平等にまで進まなければならないとセンは言う（セン 1999）。日本の教育条件均等型教育行財政システムにも同様の批判が当たらないか十分な検討が必要である。財政制度等審議会は学級数を単位として教職員数を決定する現行制度では財政的に非効率すぎるとして、子ども一人当たり教育費をより重視した教職員配置を求めている（財政制度等審議会 2015）。この要求はこれまでの日本の教育条件整備の基本原理の改変につながる。

ところが、近年はむしろ基本財である教育条件の平等を崩しかねない改革が行われ、低位平準化が生じてきている。これまで教職員配置・人件費と校舎建築の面での均等な教育条件整備を図ってはきたが、現時点では 40 人学級は国際的に見て過大である。教育課題が山積

する中で教員の多忙化が生じており、それを緩和するためにも学級定員の引き下げが求められるが、財政事情から改善が進んでいない。学級を算定単位とした教育条件整備システムは教職員配置の確保充実と学校間および地域間の教育条件の均等化に寄与したが、教員当たり労働負担量を原理として組み込んでいない。たとえばアメリカの場合、教員の負担量は授業時間と履修生徒数をもとに算定される（苅谷 2009）。欧米では教員の労働条件契約は自治体等と教員組合の交渉によって決まり、労働条件の最も基本的な事項である勤務時間は授業時数を基本にして決められる。そこには授業準時間や会議等の時間も組み入れられる（大杉 2015）。ここでは労働条件は労働時間と緊密に結びつけられている。ところが、日本の場合、給特法（公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法）によって通常業務への残業代を支払わない代わりに調整額を支給する方式が採用しており、時間による労働契約とはなっていない。このため労働基準法による労働時間規制は有名無実化している。裁判もいくつか起こされているが、超過勤務は教員の自発性にもとづいた行為であるとの判例が踏襲されている（村山晃＋全教編 2012、小川 2017）。日本の教員の職務の幅広さや献身的な心性も合わさって、歯止めのかからない労働負担の増大が生じている。教員以外の専門職や教員を支援する職が非常に少ない教員中心型の教職員配置システムであることも関わり、教員の負担が過大となっている。

教育費の私費負担も依然として残っている。戦後日本は経済開発中心の国家運営を進め、社会保障や教育の充実は後回しにされがちであった。子どもの出身階層に関わらず、均等な教育条件を提供しようとはしてきたものの、社会格差や貧困が拡大してきた現代において、それらに対応しうるような制度を付加していくことが求められている。これと関連するが、不登校や高校中退などの早期離学や義務教育未修了者への対応の問題もある。就学義務を前提とした均等な教育条件整備は、義務教育未修了や不登校などの学校から離れた子どもへの対応原理を含んではいない。教育と福祉等との連携も課題であり、総じて国・地方自治体の早期離学対策は貧弱な状態にとどまっている（横井 2013、横井 2015b）。

均等な教育条件整備のために国と地方行政が大きな役割を果たしてきたが、それによって学校の自主性が損なわれているという批判も長く行われてきた。アメリカやイギリス、スウェーデンは学校選択や株式会社立学校、公設民営学校（チャータースクール）を大胆に導入する改革を 1990 年代から進めている。しかし、アメリカではこうした民間化や選択制の大胆な推進によって学校教育の深刻な不安定化が生じていると言われる（ラヴィッチ 2015、鈴木 2016）。教育の規制緩和や多様化を推進する国が多くある中で、日本は旧来の教育条件均等型平等原理に基づいたシステムを維持しているが、上述のように近年の改革はこの制度の成果を掘り崩している面が強い。日本型教育行財政システムは大きな揺らぎを見せている。これまでの教育行財政制度の積極面を引き継ぎ、進化させていく方法を見出すことは可能なのかという大きな研究課題、実践課題に私たちは直面しているのである。

**参考文献**

天城勲（1949）「教育委員会法解説」日高第四郎(代表)著『新教育基本資料とその解説』学芸教育社（復刻版『教育基本法制コンメンタール 22』日本図書センター、2002）

荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編（2015）『新基本法コンメンタール 教育関係法（別冊法学セミナーNo.237)』日本評論社
地方六団体（2004）「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための『三位一体の改革』～」
ヒルシュ，ヨアヒム（1998）『国民的競争国家』ミネルヴァ書房（Joachim Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. ID Verlag; 2. 1995）。
市川昭午・林健久（1972）『戦後日本の教育改革第 4 巻　教育財政』東京大学出版会
飯田文雄（2006）「運命と平等――現代規範的平等論の一断面」『年報政治学』57-1
伊藤和衛（1965）『教育の機会均等』世界書院
苅谷剛彦（2009）『教育と平等――大衆教育社会はいかに生成したか』筑摩書房
加藤雅俊（2012）『福祉国家再編の政治学的分析―オーストラリアを事例として』御茶の水書房
経済財政諮問会議（2002）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」
国立教育政策研究所編（2013)『教員環境の国際比較（OECD 国際教員指導環境調査(TALIS) 2013 年調査結果報告書)』明石書店
厚生労働省（2001）「脳血管疾患及び虚血性心疾患等（負傷に起因するものを除く。）の認定基準について」
文部科学省（2006）『教員勤務実態調査（小・中学校）報告書』（委託調査）
文部科学省（2011）「学級編制・教職員定数改善等に関する基礎資料」（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（第 1 回）配付資料 5-3、2011 年 6 月 8 日）
文部科学省（2012a）『「少人数学級の推進など計画的な教職員定数の改善について」～子どもと正面から向き合う教職員体制の整備～　資料編』
文部科学省（2012b）「教職員のメンタルヘルスの現状等」（教職員のメンタルヘルス対策検討会議第 1 回配付資料 3、2012 年 1 月 22 日）。
文部科学省（2015a）『公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引』
文部科学省（2015b）「初等中等教育分野におけるＫＰＩ及び工程表」（経済財政諮問会議経済・財政一体改革推進委員会第3回非社会資本整備等ワーキング・グループ配布資料、2015年10月2日）
文部科学省（2016）「学校事故対応に関する指針」
文部省（1946）『米国教育使節団報告書』国際特信社
日高第四郎(代表)著（1949）『新教育基本資料とその解説』学芸教育社（復刻版『教育基本法制コンメンタール 22』日本図書センター、2002、所収）
文部省（1972）『学制百年史　記述編』帝国地方行政学会（文部科学省 HP、http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317552.htm）
文部省（1992)『学制百二十年史』ぎょうせい（文部科学省 HP、http://www. mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318221.htm）
村上祐介（2011）『教育行政の政治学――教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社

村山晃＋全教編（2012）『教職員の権利ハンドブック』旬報社
日本教育行政学会編（2014）『首長主導改革と教育委員会制度――現代日本における教育と政治』福村出版
小川正人（2010）『日本の教育改革のゆくえ』筑摩書房
小川正人（2017）「教員の長時間労働と給特法――給特法の問題点と改廃の課題」『季刊教育法』192
荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造―その形成過程』勁草書房
大杉昭英（研究代表）（2015）『諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書』国立教育政策研究所
ラヴィッチ，ダイアン（2015）『アメリカ 間違いがまかり通っている時代――公立学校の企業型改革への批判と解決法』東信堂（Diane Ravitch, *Reign of error：the hoax of the privatization movement and the danger to America's public schools*. New York: Alfred A. Knopf. 2013）
ロールズ，ジョン（2010）『正義論（改訂版）』紀伊國屋書店（John Rawls, *A theory of justice, rev. ed.* Harvard University Press, 1999）
セン，アマルティア（1999）『不平等の再検討――潜在能力と自由』岩波書店（Sen, Amartya Kumar, *Inequality reexamined.* Oxford：Oxford University Press, 1992）
新藤宗幸（2013）『教育委員会』岩波書店
総務省（2008）「2007 年度地方公務員給与実態調査結果」
総務省（2013）「2012 年度地方公務員給与実態調査結果」
鈴木大裕（2016）『崩壊するアメリカの公教育――日本への警告』岩波書店
鈴木英一（1970）『戦後日本の教育改革第 3 巻　教育行政』東京大学出版会
山崎洋介（2010）「少人数学級制の財源問題を考える――義務教育費国庫負担制度における総額裁量制の運用実態」『季刊教育法』第 166 号
横井敏郎（2004）「分権改革下の地方教育行政における『民衆統制』――岐阜県における知事主導の『教育改革』」『教育学研究』71-2
横井敏郎（2013）「日本の自治体不登校ガバナンスの課題」日本教育行政学会編『教育機会格差と教育行政－転換期の教育保障を展望する』福村出版
横井敏郎（2015a）「ポスト 55 年体制下の知事-教育委員会関係――鳥取県片山県政の教育政策過程」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』第 122 号
横井敏郎（2015b）「教育政策研究と社会的排除――早期離学問題から」『日本教育政策学会年報』第 22 号
横井敏郎（2017）「教育財政」横井敏郎編著『教育行政学（改訂版）――子ども・若者の未来を拓く』八千代出版
財政制度等審議会（2015）「財政健全化計画等に関する建議」
全国教育財政協議会編（1952）『教育財政の研究』一二三書房
全国知事会（2012）「今後の義務付け・枠付けの見直し（第 4 次見直し）に向けた提案事項」
全国市長会（2005）「義務教育における地方分権の推進に関する基本的考え方（提言）」
全国市長会（2007）「教育における地方分権の推進に関する提案～地域の教育力を高めるために～」

［付記］本稿は 2014 年 11 月 26 日に中国人民大学（北京市）で開催された中国人民大学教育学院・北海道大学教育学研究院国際交流シンポジウムでの講演をもとに加筆修正したものである。日本の教育行財政制度については中国でも紹介されているようだが、制度の特質や日本の直面する課題については必ずしも情報が十分ではないようであり、シンポジウムでは種々の質問を受けた。その後、筆者はサバティカルで海外に長期滞在することとなったため時間が空いたが、近年は日本の教育制度について関心をもつ留学生も増えていることもあり、日本の教育行財政システムの特質と課題についてのコンパクトな解説として若干の修正を施して掲載することとした。

---

1 以下、戦後教育行政改革の概要は文部省（1972）、文部省（1992）、鈴木（1972）なども参照。
2 公選制・任命制教育委員会による指導行政が文部省による地方統制の手段となっているとの見解がある（荻原 1992）。筆者も単に教育行政が一般行政から独立していればよしとする立場にはないが、ここではこれ以上、論及できない。
3 以下、戦後教育財政改革の概要は文部省（1972）、文部省（1992）、市川・林（1972）なども参照。
4 その他に、学校施設整備の国庫負担制度など多数の補助金制度がこの時期に制定されている。「産業教育振興法」(1951)、「理科教育振興法」(1953)、「学校図書館法」(1953)「高等学校の定時制教育及び通信教育振興法」(1953)「公立学校施設費国庫負担法」(1953)、「危険校舎改築促進臨時措置法」(1953)、「へき地教育振興法」(1954)「学校給食法」(1954)、「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」(1954)、「公立小学校不正常授業解消促進臨時措置法」(1955)、「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律」(1956)、「公立養護学校整備特別措置法」(1956)、「盲学校、聾学校及び養護学校の幼稚部及び高等部における学校給食に関する法律」(1957)、「義務教育諸学校施設費国庫負担法」(1958)など。
5 当初は 50 人学級であったが、その後段階的に引き下げられて、現在は 40 人学級である（小学校 1 年生のみ 35 人学級）。
6 校舎新築では建築費の 2 分の 1、増改築では 3 分の 1 を国庫負担とするもの。
7 1953 年度の児童一人当たり学校教育費の格差は最大で 1.7 倍程度（伊藤 1965：466）。
8 いずれも三重県教育委員会提供資料より。
9 三重県教育委員会の説明による。
10 第 177 国会衆議院文部科学委員会第 5 号 2011 年 3 月 30 日議事録（文部科学省初等中等教育局長答弁）。
11 厚生労働省は月平均残業時間 80 時間を「過労死の危険ライン」としており（厚生労働省 2001）、それに近い水準である。
12 本稿を修正中の今も、2016 年 10 月に発生した神戸市立中学校生徒自殺事件において神戸市教育委員会が同級生らへの聞き取りメモを廃棄したとして隠蔽していたことが明らかになったと各紙で大きく取り上げられている（「神戸の中 3 女子自殺：市教委、いじめメモ隠蔽　「処理煩雑」校長に指示」『毎日新聞』2018 年 6 月 4 日、大阪朝刊、参照）。
13 マスコミで大きく取り上げられた例として、2016 年 8 月に発生した青森市立中学校生徒自殺事件や 2015 年 11 月の取手市立中学校生徒自殺事件がある（「青森・中 2 自殺：知りたいのは真実　遺族、委員解任を要求　いじめ審議会、繰り返される『ＮＯ』」『毎日新聞』2017 年 5 月 27 日、地方版／青森、「茨城・取手の中 3 自殺：第三者委解散　両親の求めに応じ　市教委方針」『毎日新聞』2017 年 6 月 2 日、東京朝刊）。