

義務教育費国庫負担制度と

「三位一体改革」

三 輪 定 宣

はじめに

「三位一体改革」の一環として、義務教育費国庫負担制度の見直しが政治の大きな争点となり、来年度予算編成に向け、いま、重大な局面を迎えている。その中心は教職員給与費であり、現行の国と都道府県が半額ずつ負担する制度を見直して、国庫負担分を縮小・廃止し、その経費を自治体に全面的に負担させようとする動きである。

周知のように、「三位一体改革」とは、小泉「構造改革」の主要な柱のひとつであり、国庫補助金の削減、

国の自治体への税源移譲、地方交付税見直しという三つの財政課題に一举に決着をつけようというものである。背景には、与党・政府の積年の経済・財政政策の失敗による膨大な借金のもとで不可避免的な国の歳出削減という財政事情が絡んでおり、財政合理化が主要な目的であることは明白である。義務教育費の国庫補助金に占める比重が大きく、その縮減・廃止と一般財源化（地方税や地方交付税）が最大の焦点に浮上してきた。

ここでは、義務教育費国庫負担制度の見直し論議を概観し、その制度を堅持する意義を考えてみよう。

一、「三位一体改革」と義務教育費国庫負担 制度見直しの動向

「三位一体改革」は、二〇〇二年六月二五日、経済財政諮問会議がまとめた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇二」以来、政治日程にのぼり、同年十二月十八日の総務・財務・文部科学三大臣合意「義務教育費国庫負担金の扱いについて」は、「平成十八年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について所要の検討を行う」ことを申し合わせた。翌年六月二七日の「基本方針二〇〇三」は、二〇〇六年度までに補助金を約四兆円廃止、縮減し、義務教育費国庫負担分（約三兆円）については中教審の審議を経て二〇〇六年度までに結論を出すことを明記した。

文部科学省は、自民党文教関係議員・教育関係団体等に働きかけ、一般財源化反対の世論づくりをすすめるとともに、それに替わる方法として、国庫負担金を自治体の裁量に委ねる「総額裁量制」（都道府県に所要の総額を交付し、その裁量で独自に給与や定数を決定できるしくみ）を二〇〇四年度概算要求に盛り込み、同年度から実施された。同年五月二五日、中教審の部

会も一般財源化を全面的に批判する中間報告書をまとめた。

しかし、二〇〇三年秋頃から、「三位一体化改革」は国のレベルの省庁対立から、国の省庁と地方団体との対立の構図に変わり、二〇〇四年六月九日、首相が地方団体に国庫補助金廃止案を要請して以来、義務教育費国庫負担問題も地方団体と文部科学省との対立の様相を呈する。二〇〇三年八月頃を境に、総務省「別働隊」といわれた全国知事会が国と「戦う知事会」に変化したのが転機といわれる。

二〇〇四年八月十九日、地方六団体（全国知事会・市長会・町村会、都道府県・市・町・村の各議長会）がまとめた第一期（二〇〇五～〇六年度）の国庫補助金削減案は一四八項目、うち教育費関係は一五項目を占める。その内訳は、義務教育費国庫負担金・公立擁護学校教育費国庫負担金（中学校教職員分）八五〇四・〇億円、私立高校等経常費助成金補助金九九七・三億円、公立学校施設整備費負担金（沖縄を含む）七九五・五億円、同補助金六二二・二億円、幼稚園就園奨励金一八〇・八億円、要保護及準要保護児童生徒援助費補助金一四〇・六億円（以上、一兆二二四〇・四億円、

九八・二％）など合計一兆一四五七・七億円に達し、中学校教職員給与費は一〇割委譲、その他は八割委譲・二割財源保障とされ、教育費関係は、第一期の削減総額三・二兆円の三五・七％、三分の一を占める。さらに、第二期（二〇〇七～〇九年度）の削減案三・六兆円が予定され、そこには小学校教職員給与費なども盛り込まれることは必至であり、一・二期全体で現在約一二兆円の国庫補助金のうち、八兆円、三分の二の廃止が見込まれ、その場合、教育費関係はほぼ全額が一般財源化される。

二、「義務教育費国庫負担制度の堅持を求めるアピール」賛同署名運動の展開

義務教育費国庫負担制度を堅持する意義について、私が代表となり山田洋次（映画監督）、穂坂邦夫（埼玉県志木市市長）ら五名が呼びかけた「義務教育費国庫負担制度の堅持を求めるアピール」（別掲）は、次のようにのべている。一〇月中旬現在、約六〇〇の市町村教育委員会がこれに賛同し、さらにその輪は広がっている。

市町村立小中学校教職員は、市町村の地方公務員で

あり、学校の設置者である市町村やその管理責任者である教育委員会の多くが、その給与費の財源措置に重大な関心をもち、それを脅かす義務教育費国庫負担制度見直しに反対し、その堅持を求めるのは至極当然のことである。

三、義務教育費国庫負担制度堅持の意義 —憲法・教育基本法の実現—

義務教育費国庫負担法が、同法の目的として掲げる「義務教育無償」の実現や「教育の機会均等」の原則（一条）は、それぞれ憲法二六条、教育基本法三条を根拠とする国の教育財政の基本原理であることを、今日、あらためて銘記する必要がある。

憲法全一〇三条のうち、「無償」を規定した条文は、教育を受ける権利を定めた二六条以外に存在しない。いいかえれば、憲法上、義務教育の無償制は、国の財政の最優先課題とされている。教育の無償制とは、教育を受けるために必要な諸経費（教職員給与費、施設設備費、教材費、授業料など）が徴収されないこと、又は個人負担に転嫁されないことを意味し、その実現のために国が確実に財源を措置する責任がある。義務

教育費は、憲法上、他の経費に比べ特別に優遇されるべきことが規定されているのである。

また、同じく憲法全条文のうち、「ひとしく教育を受ける権利を有する」のごとく、国民の基本的権利について「ひとしく」という平等原理を明確に規定した条文は、二四条の「両性の本質的平等」の文言があるが、個別の権利として「ひとしく」とか「平等」などの用語により、権利保障の平等性を明確に表現し、強調した条文はほかに存在しない。それゆえ、憲法と一体的に制定され、その精神の実現をめざして制定された教育基本法が、「ひとしく教育を受ける権利を保障する」原理として、国の教育条件整備義務（二〇条）「教育の機会均等」（三三）を明記したのは至当である。

教育やその機会均等は、教育を受ける権利の保障上はもとより、国のあらゆる分野の発展の基礎・根幹であり、子どもの成長期の教育費を国が全国的視野から責任をもって公的に保障することは当然のことである。例えば、経済を担う労働者も、生まれ育った地域・自治体に永住するのではなく、全国各地を移動し、それぞれの地域で生活し、働くのであり、その均等な発達を保障するには国の確たる財政的関与が不可欠であ

る。

要するに、義務教育費国庫負担法は、その目的を定めた第一条の通り、憲法・教育基本法の精神を踏まえ、とくに義務教育を受ける権利と機会の平等を実現するための制度として制定された。同法による国庫負担対象費は、施行当初（一九五三年度）は教員と事務職員の給与費及び教材費であったが、その後、恩給費（一九五六年度）、共済費（一九六二年度）、公務災害補償基金（一九六七年度）、児童手当（一九七二年度）、栄養職員給与費（一九七四年度）と拡大の一端を辿ってきた。また、同法を除く義務教育費国庫負担制度も、就学援助費（低所得者に対する学用品、通学交通費、修学旅行費等の援助）（施行、一九五六年度）、学校施設費（同一九五八年度）、教科書無償措置費（同一九六三年度）へと拡充してきた。それが日本の経済発展の基盤でもあったことはいうまでもない。

しかし、一九八〇年代以降の「行政改革」「構造改革」のもとで、その流れは反転し、義務教育費国庫負担法から教材費・旅費（一九八五年度）、恩給費（一九八九年度）、共済費追加分・退職年金等（一九九三年度）、共済費長期給付金（二〇〇三年度）、退職手当・児童手

当（二〇〇四年度）が相次ぎ除外され、二〇〇四年度現在、その対象は給与本体（給料・手当）にまで縮減された。さらに、「三位一体改革」では、義務教育費国庫負担制度の全面的廃止とその一般財源化をすすめ、その上、教職員給与・定数の全国的基準である教職員定数標準法・教職員改善計画の廃止、施設費等の経費の国庫負担の廃止が意図されている。

義務教育費国庫負担制度が、全面的に一般財源化された場合、その支出は自治体の裁量、自由となり、そうなればその水準は基本的には自治体の貧富差や政治力学等に規定され、教育の機会均等の破壊、教育条件の停滞・水準低下は避けられない。自治体への信頼は重要だが、国の「構造改革」に便乗・追隨した地方六団体の安易・杜撰な教育費補助金削減案づくりの事実を直視するならば、その力量には大きな疑問符を付けざるを得ない。

（みわ さだのぶ・帝京平成大学・千葉大学名誉教授）

義務教育費国庫負担制度の

堅持を求めるアピール

政府は、いわゆる「三位一体の改革」の一環として、義務教育費国庫負担制度の見直しをすすめ、二〇〇三年度に共済費の除外、二〇〇四年度に退職手当・児童手当の除外と「総領裁量制」の導入を実施し、二〇〇六年度までにその一般財源化について結論を出す方針を掲げています。

私たちは、義務教育費国庫負担制度は、子どもたちが日本のどの地域に住んでいようと、平等に教育が受けられる条件を確立するために必要不可欠な制度であり、将来にわたり堅持されるべきものと考えており、その動向に重大な関心を寄せています。

義務教育費国庫負担法は、その目的を、「義務教育無償の原則に則り、国民のすべてに対しその妥当な規模と内容を保障するために、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上を図ること」（二条）と明記し、都道府県が負担する義務教育諸学校の教職員給与費の二分の一を国が負担することを定めています。この制度のもとで、自治体の財政格差にもかかわらず、教職員の待遇の適正

が図られ、その定数が確保され、全国的に均等な学級編制が実施されてきました。

二〇〇四年度に実施される「総額裁量制」は、国の「四〇人学級」基準を前提に支出される教職員給与費総額の範囲内で、給与や定数の決定を都道府県の裁量に委ねる制度です。そこでは、教育財政の地方自治が広がるとはいえ、国民の切実な要求である「三〇人学級」など少人数学級の全国の実施が見送られており教職員の給与や定数、学級規模は自治体の財政力にまします左右され、地域格差が拡大することが懸念されます。

さらに、今後、義務教育費国庫負担制度が廃止され、一般財源化されるならば、それらの基幹的な教育条件が、自治体の財政力や方針に強く規定され、特に財政基盤の弱い自治体で困難が増大するなど、地域・自治体格差が一挙に拡大し、義務教育の機会均等が最低から崩される恐れがあります。

すでに、教育費は長年にわたり抑制・削減されており、公教育のGDP（国内総生産）比は二〇〇一年度決算で四・八〇%であり、一九八一年度の五・七六%より約一%、当年度だけでも約五兆円（文部科学省所

管予算六・六兆円の七六%）少なくなっています。国際比較でも公財政支出の学校教育費の対GDP比は、日本は三・五%（二〇〇〇年）であり、OECD（経済協力開発機構）加盟国平均四・八%より一%低く、三〇カ国中二十九位であるなど、日本の教育財政の地盤沈下が目立ちます。（いずれも文部科学省調査統計による）

困難な財政事情とはいえ、日本の将来のあらゆる発展の基礎である教育、とりわけその中心である義務教育の財政基盤をこれ以上後退させず、その財源の確保・安定化に努めることは、政府の重要な責務、課題であると考えます。

以上の理由により、私たちは、義務教育費国庫負担制度の一般財源化に反対し、それが将来とも堅持されることを強く求めます。

二〇〇四年四月二七日

呼びかけ人 代表 三輪定宣（千葉大学名誉教授）

浦野東洋一（東京大学名誉教授）

土屋基規（神戸大学 教授）

穂坂邦夫（埼玉県志木市市長）

山田洋次（映画監督）