

## 論 説

# 教育財政について

— その構造と政策的規範に係る若干の検討 —

手塚貴大

(広島大学人間社会科学部研究科教授)

### 目 次

- I 検討の視角
- II 教育財政の生成
  - 1 戦前の教育行財政
  - 2 戦後の教育政策—行政制度—
  - 3 戦後の教育政策—財政制度—
- III 教育財政の展開・現状
  - 1 義務教育と財政
  - 2 教育政策の質の確保と政策の効率化
- IV 教育財政の改革・展望
  - 1 格差と教育
  - 2 教育政策の形成—エビデンスと政治・財政—
  - 3 財政支出のあり方と政策の効率性
- V 結語

## I 検討の視角

本稿の検討は基本的には義務教育を中心として、大まかには、教育財政制度に検討を加える。そもそもわが国の教育財政（制度）の全体像としては、地方の役割が大きく、手厚い財源保障がなされている<sup>(1)</sup>。そして、教育の持つ意義としては、昨今貧困・格差との繋がりが指摘され、経済的な側面が強調される。例えば、荻谷剛彦によれば、戦後間もなくは家庭の経済力と学力との関係が認識されたが、高度経済成長によりそれは解消され、理論研究の主戦場ではなくなったが、今は再びこの議論がされるべきであるかもしれない<sup>(2)</sup>。かような経済的格差を解消するには、公的財源を通じてそれを行う必要がある。他日の詳細な検討の準備作業の意味を込めて、本稿はそうした問題を含め、広く教育政策の財政的基

盤、すなわち、教育財政の法制度を主たる検討課題とする<sup>(3)</sup>。

そもそも、財政政策を論ずる場合に、制度的要因も含めて<sup>(4)</sup>、財政の緊縮化を実現する技術のみを論じても不十分であり、財政がその実施を担保する公共政策の効率化の可能性を

(1) 青木栄一＝川上泰彦『教育の行政・政治・経営』（放送大学教育振興会、2019年）58頁。

(2) 荻谷剛彦『教育と平等』（中央公論新社、2009年）233頁以下、261頁。

(3) 勿論、かかる問題を検討するためには、教育行政にも触れる必要がある。何故なら、教育行政のありようで財政も変わるからである。なお、別稿で教育行政については詳しく触れる予定である。

(4) 例えば、藤井亮二「予算編成過程における「概算要求基準」～実効性が弱まるシーリング効果～」経済のプリズム179号1頁以下（2019年）は、概算要求基準による予算の原則的一律削減は、目下困難であるとする。さらに、田中秀明『日本の財政 再建の道筋と予算制度』（中央公論新社、2013年）151頁。

議論することは必須であると考えられる。そして、同時に、教育政策を論じる際の与件としての財政を論じることも必要であろう<sup>(5)</sup>。この点、教育政策の聖域化の無意味さ（いわゆる“教育租界論”<sup>(6)</sup>）は強調されるべきである。こうした与件としての財政という視点を無視すると結局は政策論ができない。それ故、現実を直視し、資源の限定性の中で最善の政策を考案する論理が必要であろう<sup>(7)</sup>。そして、財政資源のみならず、（予算編成過程も含めた）政策過程という制度的資源についても観察が必要である。政策過程に着目すると、その中のいわゆる拒否権プレーヤーの動態<sup>(8)</sup>が公共政策および財政にも影響を与えることは想像可能であり、それ故教育政策に係る過程に着目する必要がある。この点、財政・公共政策については政策的規範を具体化する個別政策が、財政的裏付けとともに実現されていく過程も含めて見るべきであって、この作業により個別の政策・財政に対する客観視が可能となり、その歪曲に係る要因を周知化することができ、加えて、実践的には結局は政策過程の改善・工夫、国民の声の形成が可能となるかもしれない。

そもそも、教育という財の性質は、公共財ではなく、準公共財<sup>(9)</sup>、価値財<sup>(10)</sup>とされる。したがって、純粋な私的財でもなく、その供給

を市場的規律に委ねることなく、その質を如何にして政策的に担保するのかという視点が重要であり、この質の担保が教育行政の政策的規範の実現を意味することになる。そして質の担保手段も財政的与件のもとで構築・実施がなされるべきであり、本稿はそれらについて理論的検討を行う。

ここで、教育政策の規範としては、平等、自由が言われ、前者は、教育機会の平等、後者は教育内容決定の自由を意味するのであり<sup>(11)</sup>、これを実現する教育財政制度のありようが示されるべきである。本稿は前者の基準に着目するが、かかる政策的規範が財政政策の基準として参酌されるのであろうけれども、その両立は目下の財政状況からすると困難かもしれない。そこで、効率的な政策実現という視点が共有されるべきところ、効率性の基準定立が教育政策論に現実性を与えることになる<sup>(12)</sup>。換言すれば、（ある程度の）政策の効率化が追求される必要がある。

なお、わが国の教育財政の構造的特徴として、従前、義務教育の整備が推進された一方で、（原因はわが国の伝統、文化に拠るのか否か等不明確であるが）教育における私費の多さが指摘されてきた<sup>(13)</sup>。しかし、後者に対しては、例えば、以下のような異論はある。曰く、

(5) 例えば、小川正人『現代の教育改革と教育行政』（放送大学教育振興会、2010年）12頁。

(6) この指摘については、村上祐介＝橋野晶寛『教育政策・行政の考え方』（有斐閣、2020年）4頁。

(7) 同旨か、河野清和『新しい教育行政学』（ミネルヴァ書房、2014年）138頁。

(8) 例えば、村上＝橋野・前掲注(6)162頁。

(9) 杉本和行「財政運営における法律学的思考と経済学的思考の融合」『フィナンシャル・レビュー』113号91頁。

(10) 河川洋行『医療の経済学 [第3版]』（日本評論社、2015年）9頁。

(11) 村上＝橋野・前掲注(6)96頁以下。特に前者については、青木栄一『文部科学省』（中央公論新社、2021年）55頁は“機関哲学”とする。また、勝野正章＝村上祐介『新訂 教育行政と学校経営』（放送大学教育振興会、2020年）117-118頁、平原春好編著『概説 教育行政学』（東京大学出版会、2009年）113頁以下等。

(12) 河野・前掲注(7)127頁。

出の対GDP比が低い、あるいは、日本の私費負担が大きいとの指摘がある。しかしながら、教育は一人ひとりに対するものであるという観点から、在学者一人当たりで見れば、OECD諸国と比べて、教育支出は高い水準にあり、公財政支出に限っても遜色ない水準にある。また、私費負担の多寡を議論するのであれば、国民負担率の水準も考慮する必要がある。国民負担率はOECD諸国の中で低い水準にあり、単に私費負担の高さのみを論ずることは一面的である。」(下線部は筆者による。以下、同じ)<sup>14)</sup>と。特に後段の下線部に着目すると、国民負担率の低さの意味するものは、教育を私費で支えるか、税負担で支えるか、という選択問題の存在が明らかになる<sup>15)</sup>。換言すれば、国民は政治的意思決定として、教育の私事性を重視し、税負担を以て教育政策を支えることを拒否したため、私費負担が大きくなる、という政策的判断の帰結があることになる。逆に、税負担で支えれば、国民負担率は応分に上昇するという関係にあるため、教育財政を論ずる場合には、そもそも税負担の程度も重要な論点となる。しかし、増税政策の政治的困難性等があるため、本稿はそれを度外視して目下の財政状況と与件として議論を進める。

さて、本稿では、紙幅の都合上極めて限定された範囲ではあるが、以上の問題意識のもと、わが国の教育財政の生成過程を示し(Ⅱ)、

現状の制度とそれに係る論点を検討し(Ⅲ)、それを踏まえた上で(若干の重複はあるが)今後の重要性を持つであろう教育財政上の問題点に関する検討を行う(Ⅳ)。その上で議論を簡単にまとめる(Ⅴ)。

## Ⅱ 教育財政の生成

### 1 戦前の教育行財政

戦前の教育行財政制度は凡そ以下のように整備されてきた<sup>16)</sup>。学制が制定され(1872年)、学区制(一種の地方自治体)が採用され(大学区、中学区、小学区)、督学局(大学区ごと。結局一部にのみ設置)、学区取締の設置がなされた。ここでの重点政策は、小学校教育の振興であったが、就学率は上がらなかった。次に、教育令が制定(1879年)され、町村と府県に教育行政が委ねられ、府県知事の監督のもと、学務委員(当初は選挙制であったが、後に府県知事の任命制)が町村内の学校事務を掌った。内閣制が発足(1885年)し、文部省に視学官が、郡長の補助機関として郡視学が設置(府県知事の任命のもと郡内の教育事務を監督。後に郡制の廃止(1923年)に伴い廃止)された。その後、市制町村制(1888年)、地方学事通則(1890年)のもと、教育は国の行政事務とされた。そして、1897年に北海道庁・府県に地方視学が配備され、北海道庁官制、地方官官制の改革があり(1899年)、

13) 中澤渉『日本の公教育 学力・コスト・民主主義』(中央公論新社、2018年)25頁以下。所論によると、特に、わが国の就学前教育、高等教育における公教育費の低さは、それを私費負担でカバーしてきたわが国の歴史に依るといふ。さらには、子どもを持たない親は、公教育費の負担の増加には同意しないという。

14) 財政制度等審議会『令和時代の財政の在り方に

関する建議』(令和元年6月19日)39-40頁。

15) この点、小川正人『日本社会の変動と教育政策 新学力・子どもの貧困・働き方改革』(左右社、2019年)122-123頁も参照。

16) 以下の戦前教育行政の史的展開に係る記述は、平原春好『教育行政学』(東京大学出版会、1993年)101頁以下に負う。

北海道庁・府県に視学官および視学，郡に郡視学が配備された（なお，地方の官制改革の一環として，北海道庁と府県の部制の改組もあった）。以上のような教育制度は，内務行政の一面としての教育行政としての性格を有し，概ね文部大臣→地方長官（北海道庁長官，府県知事）→郡長（郡視学）→市町村長（学務委員）という縦の系列が構築された。小学校教育も国家政策に位置づけられ，勅令主義，国家主導性，一般行政の枠内での教育行政といった特徴があった<sup>17)</sup>。

財政面では<sup>18)</sup>，小学校教育も当初は有料であって，こうした授業料は就学の実効性に影響を与えた。後に，寄付も財源となり，さらには授業料の不徴収へと制度改革もされた。しかし，市町村にとっては，教育行政のために収入を超過する支出を余儀なくされ，就学率の上昇も相俟って，市町村義務教育費国庫負担法が成立した（1918年）。これは，義務教育費を国と市町村とで分担する建前であった。加えて，この負担金制度は部分的に財政調整の性質を持つものであった。しかし，金額も不十分であり（当初予定の半分），財政調整機能も“部分的”であるが故に，地方財政に対する十分な補助とはなりえなかった。そして（大正中期以降の）教育費の増大，物価上昇という事情もかかる問題を増大させた。それに併せて国家の負担も漸次増加していった。

その後昭和に入って以降，数次の経済恐慌，満州事変にはじまる戦時体制への移行という

背景もあり，教育支出に係る市町村間の（税収面も含めた）財政不均衡が拡大した。これを解消すべく，財政調整制度を実現する必要性が認識され，（地方還付税，地方配布税を内実とする）地方分与税制度<sup>19)</sup>と並んで1940年に義務教育費国庫負担制度が出来上がり，国と道府県とで市町村義務教育費（教員給与）は半分ずつ負担されることとなった。これが今日における同名の義務教育費国庫負担制度の原型である。

## 2 戦後の教育政策—行政制度—

戦後は，戦前の制度とは異なり，行財政面での一般行財政からの独立が教育財政の特徴であった<sup>20)</sup>。これは民主的教育の実現が企図されたことが理由で，具体的には，地方公共団体に教育委員会制度が配備された。

教育委員会の特徴であるが，それはレイマンコントロール（素人統制）による教育の民主化であって<sup>21)</sup>，教育委員会は，従来は，議会同意のもと首長により任命される教育委員長および委員，さらに教育委員会事務局の長としての教育長から成った。要するに，教育委員会での委員同士の地域の教育に係る議論をもとに，それを踏まえた上で教育長が事務局を以て実務を担うのである<sup>22)</sup>。

そもそも，戦後の教育行政に係る三原則として，法律主義，地方自治主義，独立性・中立性が言われ<sup>23)</sup>，これらは戦前の反省に拠る。すなわち，国家主導による教育の反省であり，

17) 小川・前掲注(5)13頁。

18) 以下の戦前教育財政の史的展開に係る記述は，市川昭午＝林健久『教育財政』（東京大学出版会，1972年）86頁以下に負う。

19) この制度については，差し当たり，石原信雄『新地方財政調整制度論』（ぎょうせい，2018年）25頁以下。

20) 横井敏郎「変動期日本の教育行財政改革—日本的システムの揺らぎ—」公教育システム研究17号141頁（2018年）。

21) 磯田文雄『教育行政 分かち合う共同体をめざして』（ミネルヴァ書房，2014年）248-249頁。

22) 磯田・前掲注(21)249頁。

地域住民により民主的に教育は行われるべきというものであった。なお、教育委員の公選制がかつては実施されたが、選挙に際して政治的対立が激化したこと等が原因で後に廃止された<sup>23)</sup>。さらに教育予算も教育委員会に提案権があったが、予算の総合性とも整合しないとされて、同じく後に廃止された<sup>24)</sup>。教育委員公選制の後には、首長による任命制へ移行した(教育長は教育委員長が任命する。現在の制度については、地方教育行政法4条)。

但し、教育の民主化は首肯できるとしても、教育委員会制度には、難点が指摘された。一に、機能不全である。すなわち、非常勤教育委員の月2回程度の合議によるため、責任体制の不明確化、機動的意思決定の不可能化等といった批判である<sup>25)</sup>。二に、文部科学省と教育委員会との関係であり、両者は日常的に接触し、後者は前者のもとに上命下達の関係にあるという<sup>26)</sup>。これは地方教育行政の中央統制であり、民主的教育行政像は相容れず、教育委員会廃止論の論拠となった。確かに、文部科学省にとっての教育委員会は、同省が地方支分部局を持たないため、実質的にそれに代わる機能を果たすため、地方分権改革の際にも教育委員の議会同意に拘泥したという経緯の指摘がある<sup>27)</sup>。これを前提とすると、前叙の

指摘も首肯できないではないが、教育委員会は国の支援なしで運営可能であるのか、教員人事を何れの部署が担うか等を考えた場合、教育委員会の機能は捨てがたいという指摘<sup>28)</sup>に本稿は与したい。なお、近時、教育委員会制度の改革がなされ、総合教育会議が設置され(地方教育行政法1条の4)、教育長が教育委員会を代表すること(同法13条)等が実現した。前者により首長と教育委員会との間で教育政策に係る調整を実施する場ができ(首長による教育大綱の制定。同法1条の3)<sup>29)</sup>、後者により責任体制の明確化が図られた<sup>30)</sup>。

さて、以上の改正を踏まえて、(変わらず妥当する<sup>31)</sup>)今後のレイマンコントロールのありようとしては、専門家としての教育長(教育委員会事務局も含めて)が教育委員に対して、当該地方公共団体の教育政策の選択肢を提示し、その利害得失を示すことにより、教育委員の自主的な判断による選択が可能となるのではないか。ここに本来的には相克する専門性と民主制との調整の一形態が示され、これにより改めて地域住民の教育選好が教育内容に反映可能となりうる。

### 3 戦後の教育政策—財政制度—

戦後の義務教育財政を論ずる上では、義務

23) 例えば、小川・前掲注(5)14-16頁。その他にも、米沢広一『教育行政法』(北樹出版、2011年)12頁以下によると、教育行政の基本原則は、本文中の3原則に限定されない。

24) 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、2017年)43頁。

25) 平原・前掲注(16)38頁。

26) 磯田・前掲注(21)250頁。

27) 新藤宗幸『教育委員会』(岩波書店、2013年)47頁以下、102頁以下。

28) 西尾勝『地方分権改革』(東京大学出版会、2007年)103頁

29) 小野元之『教育委員会の活性化』(悠光堂、2019年)66頁。その他にも、寺脇研『文部科学省「三流官庁」の知られざる素顔』(中央公論新社、2013年)93頁も参照。

30) 木田宏『第四次新訂【逐条解説】地方教育行政の組織及び運営に関する法律』(第一法規、2017年)97頁。

31) 木田・前掲注(30)155頁。

32) 木田・前掲注(30)50頁。

教育費国庫負担制度に言及する必要がある。戦後はいわゆるシャープ勧告により、地方財政平衡交付金が創設され、義務教育費国庫負担制度は廃止された<sup>33)</sup>。これは、地方財政平衡交付金により地方の財政格差の調整がなされるので、(義務教育費という)教育財政のみ負担金制度が構築されることで、例外が作られることになり、他の分野でも同種の制度が出来上がる原因になりうるとされたことによる<sup>34)</sup>。そもそもシャープ勧告の思考は、国と地方との間の役割分担を明確化し、さらには地方税収と一般財源を中心に、両者を併せて地方財政を構築すれば、地方団体の判断で支出(=政策)の取捨選択を行うことができるというものである<sup>35)</sup>。それ故国から地方への補助金の廃止が帰結された。尤も、こうした事務配分はわが国の伝統的ないわゆる融合型事務配分とは整合しないし<sup>36)</sup>、地方財政平衡交付金のもとにおける、地方の財政需要を個別に積み上げ交付金額の決定(地方財政平衡交付金法6条)を行うそうした積み上げ型の地方財政収入の確保では、毎年度の予算編成作業に大変な労力がかかったという欠点があった<sup>37)</sup>。

そして、義務教育費国庫負担制度の復活に至ったが、重要な理由は、小中学校の、いわゆる6・3制の実施等に伴う地方財政の窮状である<sup>38)</sup>。同制度の復活につき、地方教育行政のみ切り出すものであり、地方行政の総合性

を失わしめるものとして、自治庁(当時)は異を唱えていた<sup>39)</sup>。これは、確かに、設置者負担主義の例外ではある。つまり、設置者負担主義によれば、市町村が自らの設置する学校の必要負担を負うのであるから、教育サービスは住民の負担のもとに提供されることになるため、受益と負担との関係が地方団体の内部で出来上がる。しかし、国の責務として義務教育があるため、国の負担が正当化されるわけである<sup>40)</sup>。この制度につき、当時積極的に評価するものとして、文部省担当官(内藤誉三郎)のものがあり、所論によると、端的には、義務教育費国庫負担がないと、教育予算の確保が困難となるという<sup>41)</sup>。この点、教育学説上、“面の平等”の概念があり、これによると、わが国では、学級規模、教員人事等教育条件に地域的格差が大きく、それが学力格差となって表れていたため、それを解消するために、義務教育費国庫負担法1条にもあるように、かような教育条件の差異を除去するべく教育政策が展開されたという<sup>42)</sup>。具体的には、前叙の義務教育費国庫負担制度と並んで、県費負担教職員制度という人事異動の便宜のための制度であり、これにより、市町村立学校の教員人件費の負担、そして人事権は、都道府県教育委員会に与えられる(後に政令市は除かれた)。その結果市町村の財力に基因する教育条件の格差が均され、県単位で市町村

33) 小西砂千夫『日本地方財政史 制度の背景と文脈を捉える』(有斐閣, 2017年) 167頁以下。

34) 務台俊介「半世紀を経て繰り返される義務教育財源論」自治研究80巻10号84頁以下(2004年)。

35) 例えば、小西砂千夫『地方財政の歴史を変えた8つの物語』(日本加除出版, 2020年) 22頁以下。

36) 小西・前掲注(35)24頁。

37) 小西・前掲注(33)38頁、石原・前掲注(19)51頁以下。また、柴田護『自治の流れの中で 戦後地方

税財政外史』(ぎょうせい, 1975年) 59-60頁。

38) 例えば、務台・前掲注(34)86-87頁。

39) 小西・前掲注(33)169頁以下、柴田・前掲注(37)65, 103, 105頁。

40) 青木・前掲注(11)121頁。

41) 内藤誉三郎「義務教育費国庫負担は必要」ジュリスト8号18頁(1952年)。

42) 荻谷・前掲注(2)104頁以下。

立学校の教員の異動がなされるため、広域的にバランスある人事の実施が可能となる<sup>43</sup>。加えて、教育予算の伸び等もあり、全国的に人的・物的設備面で教育の均一的水準維持が叶い、やがて、格差は解消していった<sup>44</sup>。これは前叙の政策的規範である平等の実現とも言えよう。

では、今後の教育政策のとるべき方向は何処か。面の平等が実現した後は、個々の児童・生徒の学力格差は家庭環境等にも影響を受けるため、それらの格差を解消する必要があるといった、後に見るような教育の“個別化”が重視されている。この点、具体的政策選択肢として、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の配置等のような関係者との連携<sup>45</sup>により、個別の児童生徒の置かれた状況を汲んだ（教育のみではなく福祉も含めた）対応を行うとされている<sup>46</sup>。これにより、教員の過重負担を緩和するといったことも企図される<sup>47</sup>。勿論、教育の個別化の要請は、相当程度の財源が必要となるとも考えられる。ここに、財政と教育政策上の要請（規範）との相克が見られ、それを解消する途（論理）が必要となる。

### Ⅲ 教育財政の展開・現状

#### 1 義務教育と財政

##### (1) 義務教育の無償

わが国における義務教育の無償について、

憲法26条が言うところの無償性の範囲には議論がある。目下、教科書も無償配布であるが、憲法は無償の範囲を授業料に限定しているとも解釈可能であり（財務省の立場）<sup>48</sup>、議論が続けられている。

##### (2) 教育財政関係

教育財政関係では、義務教育における設置者負担主義が重要である。これは、例外としての（市町村の財政力の格差を是正する）義務教育費国庫負担制度を伴いつつも、学校を設置する主体が財政的負担を負うとするものである。そもそも教育は地方自治体で担うべきものとされ<sup>49</sup>、この性質決定が戦後教育における民主主義重視の制度設計の基点であり、義務教育学校の設置者が教育サービスの享受者から費用につき地方税を通じて徴収することにより、教育委員会という場も介して、受益負担の対応関係が創出される。

なお、教育への公的関与の正当化につき、財政学の示すところによると、例えば、生産性の向上のように、教育の受け手のみではなく第三者にも好影響を及ぼすという教育の外部性があり<sup>50</sup>、さらに、教育投資の判断は親が担うため政府の関与がないと教育への投資は過少となる可能性があることを根拠とする教育の機会均等が挙げられる<sup>51</sup>。これらに基づき教育行財政の制度は構築されているが、以上の議論は教育への政策的な政府介入の正当化の議論であり、いずれのレベルの政府に教育を委ねるかという判断、具体的には地方自治

43) 荻谷・前掲注(2)185頁以下。

44) 荻谷・前掲注(2)200頁以下。

45) 小川・前掲注(15)152頁以下。

46) 横井・前掲注(24)164-165頁。

47) 中央教育審議会『チームとしての学校の在り方

と今後の改善方策について（答申）』（平成27年12月21日）30頁以下。

48) 河野・前掲注(7)6頁。

49) 勝野正章＝藤本典裕『教育行政学 改定新版』（学文社、2005年）97頁。

体に委ねることによる教育行政における民主主義の重視という思考は必ずしも読み取れない。したがって、地方自治体レベルでの民主主義を基点とする教育は、前叙のごとく、戦前の反省に基づく政策的判断によるところもあると見られる。

そして、わが国の（国と地方に係る）政府間（の事務配分に係る）関係として、融合型事務配分が言われる<sup>50</sup>。これは、国も地方に任せただけではなく、（財政的）責任の一端を担う必要があることを示す。この点、わが国の教育につき、国による教育行政の規律付けがある点で“集権”<sup>51</sup>、国と地方とが一体性を以て教育行政に当たる点で“融合”<sup>52</sup>、教育委員会の専権というわけではなく、首長の影響力の増加が見られる点で“統合”<sup>53</sup>という属性で以てかかる関係が議論されることがある。

確かに、国と地方との間で役割分担について明確な仕切りがあるわけではないが、地方は法律に基づき国により教育事務を割り当てられている。とすれば、厚みのある財源保障が要請されるはずで、補助金削減、教育の一般財源化等は容易に行われるべきではないかもしれない。しかし、財源確保は前叙の教育聖域論ではない論理で正当化すべきであり、その理論構築が必要であろう。とはいえ、これは財政政策を規律付ける理論でもあるため相当な難問と言わざるを得ない。差し当たり、

制度論の点から見れば、地方自治体での教育行政に係る首長の権限強化<sup>54</sup>、政治判断に基づき新たな予算配分が可能となると予測できるに過ぎない。

こうした財源保障論については、いわゆる三位一体改革と総額裁量制の導入が重要な位置を占める<sup>55</sup>。当初は義務教育費国庫負担制度の廃止にまで議論が及んだが、政治的な巻き返しが成功した<sup>56</sup>。結果として、義務教育費国庫負担金は国の2分の1負担があったが、税源移譲に伴い3分の1に減額され（義務教育費国庫負担法2条）、制度自体の維持は成った。総額裁量制のもとで、従来は義務標準法を超える数の教員を採用する場合には自己負担が原則であったが、（給与を減額し、余剰金額で教員を採用するといった方法により）与えられた金額の枠内で自由に教員数を操作できることになった<sup>57</sup>。この義務教育費国庫負担制度が改革の俎上に乗せられたのは、政治的決定に拠る。すなわち、三位一体改革は、地方の自主財源確保を指向するものであり、具体的には補助金改革と地方交付税の減額が目指されたところ、義務教育費国庫負担金は規模が大きいため、その対象としては分かりやすかった<sup>58</sup>。しかし、一般財源化することで義務教育費を確保することは可能かという反対論もあった。こうした反対論に対して、いわゆる義務標準法の適用、義務教育予算の（基

50) なお、持田信樹『地方財政論』（東京大学出版会、2013年）6頁は、教育の外部性を以て、それを公共財ともする。

51) 持田・前掲注(50)84-87頁。

52) 北村亘ほか『地方自治論 2つの自律性のはざままで』（有斐閣、2017年）161頁。

53) 村上＝橋野・前掲注(6)177頁。

54) 村上＝橋野・前掲注(6)182頁。

55) 村上＝橋野・前掲注(6)190頁以下。

56) 北村ほか・前掲注(52)114頁。

57) 改革の経緯の詳細は、参照、佐藤文俊編『三位一体改革と将来像—総説・国庫補助負担金』（ぎょうせい、2007年）184頁以下。また、西尾・前掲注(28)174頁以下。

58) 青木栄一編著『文部科学省の解剖』（東信堂、2019年）120-121頁。

59) 例えば、横井・前掲注(24)73-74頁。

60) 例えば、勝野＝藤本・前掲注(49)81-82頁。



準財政需要への算入というやり方での) 地方財政措置を通じて可能であるという見方もある。この点、義務教育と対比されるのが、首長部局が所掌する私学、高等学校であり、公立高等学校については義務教育のような負担金制度は採用されていない(但し、いわゆる高校標準法の縛りはある)が、それでもなお予算確保に問題が生じているとはされていない<sup>61)</sup>。この事情に照らせば、義務教育費国庫負担制度に係る維持必要性は減殺されると見ることはできる。加えて、地方財政論では、いわゆる一括補助金と個別補助金とが識別されるが、ナショナルミニマムの保障を目的として交付する場合には、必要最小限の支出の確実化<sup>62)</sup>という点で個別補助金が望ましいと言えようが、わが国の国地方間の財政移転の水準はナショナルスタンダードの保障である<sup>63)</sup>ため、一括補助金でも目的は達成されると見ることも不可能ではなく、制度上は、そのほうが地方自治体の特色に対応可能であろう<sup>64)</sup>。

## 2 教育政策の質の確保と政策の効率化

財源確保の可能性と並んで議論すべきは、教育の質確保である。財源の多寡はその質に影響を与え、そして質は財源の与件のもとではじめて議論できる。教育という財の性質は、

先にも見たように、(私的財としての性格を併せ持つ) 価値財であり、義務教育においては通学指定制<sup>65)</sup>(学校教育法施行令5条2項)のもとで学校の割り振りが行われるため、消費者たる児童生徒(およびその背後の親)による選別がなされえない。ここで、かかる私的財としての性質を強調し、市場的要素を併せて教育の質を担保する必要性の有無が検討されることもありうる。この点、いわゆる学校選択制があり(文部省初等中等教育局長通知「通学区域制度の弾力的運用について」(平成9年1月27日))、これは、①選ぶ・選ばれるという緊張関係を作り出し、②学校には選ばれるための努力を促し教育の質を高める、③保護者は、選ぶという行為を通じて、子どもの教育への責任と教育への関心を高める<sup>66)</sup>という効果が期され、要するに、(教育サービスの受給者による選好表明と選択という)競争と自己責任の原理をベースとする制度である。また、いわゆる規制緩和の影響もあろう<sup>67)</sup>。これは、後に触れる教員の質を免許状等の事前統制により確保するのではなく、教育の成果に基づく事後統制であると言えよう。しかし、こうした制度に対しては、義務教育は地域で担うべきものとの前提があり、地域の枠を超えて進学先を決定することはかかる前提との

61) 務台・前掲注34)103頁。また、杉本・前掲注(9)91-92頁によると、いわゆる義務標準法に基づき、教育サービスの供給規模が決定されるという構造がある。要するに、法律の内容が財政政策を決定する図式があるということか。

62) 諸富徹=門野圭司『地方財政システム論』(有斐閣、2007年)121頁。

63) 岡本全勝『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』(ぎょうせい、2002年)193頁。

64) この点、学級規模の縮小(40人学級を30~35人学級へ)という主張はかねてからあり(例えば、

渡部昭男「標準法の制度的意義と課題」日本教育行政学会年報25号206頁以下)、総額裁量制の導入により、給与を減額しつつ、教員を多く雇用することも可能となった。しかし、実際には、教員の増員ができずに、相応する国庫補助負担金の返還もあったことには留意すべきである(小川・前掲注(5)115頁以下)。

65) 横井・前掲注24)117頁。

66) 米沢・前掲注23)44頁。

67) 村上=橋野・前掲注(6)143頁。

整合性が問題となりうる。しかも、学校選択制も完全に自由な選択ではなく、(地理的、人数的な) 限定性の中での選択である場合には<sup>68)</sup>、選択の意思決定に際し、回避される学校が選択対象から淘汰されるというものでもないため、十分な質保証の制度にはなりえないと考えられる<sup>69)</sup>。

次に、選択という要素ではないが、関連する制度として、学校評議員(学校教育法施行規則49条)、学校運営協議会(地方教育行政法47条の5)の導入があり、これらは端的には親の学校参加の制度である<sup>70)</sup>。それ故、それらには意見・選好の表明・反映という要素がある。特に、前者は、中央教育審議会『今後の地方教育行政の在り方について』(平成10年9月)において、「……より一層地域に開かれた学校づくりを推進するためには学校が保護者や地域住民の意向を把握し、反映するとともに、その協力を得て学校運営が行われるような仕組みを設けることが必要」である、との判断に基づき設置された。しかし、評議員は、親(保護者)中心ではなく、校長の推薦で選任され、“校長の求めに応じ”意見を述べる、というようにその主体性が欠如しているとの評価がある<sup>71)</sup>。さらに、学校運営協議会

は、地域住民、保護者等が教育委員会により委員として任命され、委員は当該学校の教育課程の編成等を承認し、学校の運営、職員の採用等につき任命権者に意見を述べ、任命権者はそれを尊重するというように、権限が学校評議員と比し強力なので、(教員も会員になれるといった)人選の問題が指摘されている<sup>72)</sup>。以上を見ると、1つの見方として、学校評議員、学校運営協議会の制度の配備を通じて、必ずしも教育内容への民意の反映が相当程度の水準を確保できるか否かは不確実ではないか。選好表明可能性の不完全なチャネルとしての制度を複線化あるいは重層化しても、所期の目的の実現は困難と言わざるを得ず、それは少なくとも二次的なものに過ぎない<sup>73)</sup>。それ故、(個々の学校と市町村というレベルの違いはあろうけれども)教育委員会制度の重要性が改めて強調されるべきであろう。

したがって、教育政策の質は、第一次的には、その供給側の規制により実現することになるか。この点、教員免許状による質保証がある。これにつき、次第に厳格化の傾向にあることが問題視されている。財政制度等審議会によると、いわゆる特別免許状の発行が消極的であり、人材供給難が続いているとい

68) 河野・前掲注(7)141-142頁、村上=橋野・前掲注(6)143-144頁。

69) 青木・前掲注(11)64-65頁によると、これは、文部科学省の視点からすると、同省が与する政策的規範である教育の機会均等にも反するという。

70) 米沢・前掲注(23)59頁以下。

71) 米沢・前掲注(23)60頁。

72) 米沢・前掲注(23)60頁。

73) その他にも、学力テストの結果公開、私立学校等との競争という手段も考えられる。本文中に見た成果であるが、学力テストについて成果主義を徹底すると、成果指標を設定し、実現できない教育機関の予算削減、統廃合等を正当化する根拠を

作ることが目的ではないかとも考えられる。何故なら、成果がもたらされない以上、当該教育機関のあらゆる改革は政治的には実行可能となりやすいからである。しかし、義務教育の指標は学力テストのみに回収できない種々の評価基準があると考えられ、やはり本文中で見たように、義務教育において成果主義の徹底はできないと見るべきであろう。なお、教育振興基本計画(教育基本法17条1項)は、地方公共団体に策定努力義務が課され(同2項)、各地方公共団体の実現を指向する教育政策(目標、指標)が規定されるであろうが、(教育政策の性質を踏まえた)その内容の適切性が問われる。

うのである<sup>74)</sup>。しかし、教育政策の事前統制を通じた財の供給側（教員）の質確保が本筋の政策であると考えられるところ、その質保証を実効化することは難題である。

とはいえ、また別の見方もある。教育委員会の委員を見ると、学校評議員、学校運営協議会委員と比して、大きな違いを見出しえないとも言える。それ故、前叙の批判は必ずしも当てはまらないとも考えられる。したがって、教育委員会は当該地方公共団体におけるマクロの教育政策を議論し、学校評議員、学校運営協議会委員は各学校における教育政策に関する参加を行い、保護者の選好を学校に伝達するチャンネルとして有効活用していく途を探るほうが生産的であるとも言える。いずれの立場に与すべきかは制度を運用する当事者の努力に拠ろう。

なお、学校予算にも触れておこう。いわゆる学校フレーム予算があり、これは、教育委員会が一定の基準で算出した各学校への予算総額を提示し、個々の学校は提示された予算総額の範囲内で自由に費目ごとに学校予算を編成できる制度である<sup>75)</sup>。この制度も、決定権限（ここでは予算支出に係るもの）の下位降下を通じて行政サービスの享受者のサービス選好を汲むことを想定している<sup>76)</sup>。そしてこの制度を通じて、個々の学校の特性に応じた支出（備品購入等）が可能となるが、前叙の親の学校参加等と相俟って、生徒児童・保護者のニーズに適合した支出が可能となれば、教

育財政に係る需給関係の一致へ接近するかもしれない。しかし、これも既に検討したような学校参加の在り方に依ってその実効性は変化すると言わざるを得ない。

#### IV 教育財政の改革・展望

ここでは、筆者が本稿で示した議論を踏まえて総合的に検討を行う。

##### 1 格差と教育

###### (1) 教育による格差の是正—総論・教育と社会保障政策との結合—

格差と教育との関係は、次のように、密接である。すなわち、経済的格差・貧困を視野に入れると、貧困の世代にわたる継承が見られるが、それは、家庭の経済力に応じて、教育機会に差が生じ、それに伴い、貧困家庭の子女は成長後も貧困に置かれる傾向があるということである<sup>77)</sup>。ここで金銭給付形態の政策がありうるが、ターゲティングと不可分であり、具体的には“教育に対する強い意欲を持ちながらも、家庭の経済事情によりそれがかなわない場合がある”家庭に対する支援となる。

さらに、ターゲティングを論ずる際には、家庭の経済力のみが果たして、（貧困に代表される）格差の原因かという問題提起も可能である。すなわち、家庭の雰囲気・環境等のいわゆる文化資本（家庭での蔵書の数、幼少期より絵画に親しむか等）<sup>78)</sup>の差異も格差をもたらす要因とも考えられる。ここで、文化資本

74) 財政制度等審議会『財政健全化に向けた建議』（令和3年5月21日）69-70頁。

75) 米沢・前掲注(23)182頁。

76) これについては、諸富=門野・前掲注(62)235頁以下、村上祐介「地方教育行政改革の政治学—日

本とイギリスの事例から」小玉重夫編『学校のポリティックス』（岩波書店、2016年）276-277頁。

77) 例えば、阿部彩『子どもの貧困—日本の不公平を考える』（岩波書店、2008年）5頁以下。

の影響力を仮定すると、家庭教育の重要性の強調は可能であるが、しかし、人生における嗜好、婚姻、子育ての私事性を直視して、それは性質上政策介入を通じて是正することは難しい。このように、格差の原因を文化資本にも求めるとするならば、奨学金制度のような金銭給付型支援（換言すれば、個人補助）の効果は限定的かもしれない、この場合には、ターゲティングの結果不支給ということもありえようし、制度としての学校教育への挺入れが合理性を持つ可能性もある。この点、高等教育は私事性が強く、（専門性があるため、職業と直結し）教育費は自身への投資としての性格が強い反面、わが国の社会の平等観に基づけば、義務教育は公費負担もありうる<sup>78</sup>とされることもあり、公費投入の正当化がなお易しいとも考えられる。

では、改めて、家庭教育のあり方として具体的な理想像は何か。文化資本についてあらゆる家庭において同水準とすることは不可能ではあるが、家庭への過剰な政策的介入は許されないと考えられる。それ故、少なくとも家庭教育の手引きを示すことに止まるべきかもしれない。換言すれば、個々の人間は多様であって、同一人格、同一学力の人間を量産する教育は目指されていないと見るべきではないか。これは、格差の過剰是正にならないよう、金額の限定性を正当化するかもしれない。

い。

なお、前叙のように、財政的挺入れを、教育サービスの供給側になすか（機関補助）、または需要側になすか（個人補助）という問題がある<sup>80</sup>。教育機関が整備されなければ、公的な教育提供は不可能であるため、わが国の教育政策は、平等の規範に基づき、機関補助を先行させたわけである。ここでの平等は、機会均等の規範とも言え、これは一見個人補助の優先性を正当化するが、教育機関の先行的存在の不可欠性に帰着する機関補助とも矛盾しない。但し、少数数学級が学力向上に有効ではない、というエビデンスの存在に言及があるところ<sup>81</sup>、教育条件整備の支出（＝機関補助）が一定の水準に達し、基礎条件の整備が完了した後は、既に見た家庭的要因に基づく学力差の縮小のため、個人補助へ軸足を移すべきことを示唆するとも解される。ただ、個人補助は、政治的逡巡効果があり、教育無償化に見られるように<sup>82</sup>、集票に有効な手法として選択される可能性もあること<sup>83</sup>には注意を要する。

## (2) 就学援助制度

(1)に関連して、義務教育段階での教育上の経済的支援に係るいわゆる就学援助制度<sup>84</sup>は（生活保護法上の）要保護世帯には学用品（費）、通学費、修学旅行費を（就学奨励法2

78) 橋本俊詔『日本の教育格差』（岩波書店、2010年）61頁以下。

79) 中澤・前掲注(13)101頁以下。

80) 村上＝橋野・前掲注(6)52-53頁。

81) 村上＝橋野・前掲注(6)120頁。

82) 例えば、田中秀明『官僚たちの冬 霞が関復活の処方箋』（小学館、2019年）76頁以下。

83) 村上＝橋野・前掲注(6)53頁。

84) 例えば、直近のものとして、文部科学省初等中等教育局就学援助プロジェクトチーム『令和2・元年度就学援助実施状況調査結果』（令和3年3月）。なお、準用保護世帯については多くの市町村で援助基準の引上げがなされている（4頁）。また、少子化等が根拠であろうか、援助対象児童生徒数（援助率は14.53%）は微減している（1頁）。

条（なお、修学旅行費以外は生活保護法上の教育扶助を受けている場合は除かれる）、同法施行令1、2、3条）、準要保護世帯に対する就学費の補助をなすものであるが、特に準要保護世帯については国庫補助の削減（一般財源化）で市町村の財政力に拠り、市町村ごとに支給基準が異なり、金額に幅が出てきている実態がある<sup>85)</sup>。この点、地方の独自性の発揮として肯定するべきか、要するに、自主財源を如何なる支出目的に、どの程度用いるかは各自治体の判断に拠ることが、地方自治の実現と考えるべきか否かが問題となる。

そもそも、教育行政に係る種々の権限は地方自治体にあるところ、地方自治の実現は地方の裁量の拡大を意味するとされ<sup>86)</sup>、これを前提とすれば、就学援助制度の運用実態も地方自治の運用として肯定すべきとする立場も成立しうる。但し、貧困解消策の一端として、『子どもの貧困対策に関する大綱』（令和元年11月）が制定され、学校を地域に開かれたプラットフォームとする（4頁）、スクールソーシャルワーカー等の専門家の配備（8頁）、家庭環境、居住地域に拘わらず、生徒・児童の学力保障をはかること（8頁）、就学援助制度の周知徹底（10-11頁）が政策案として考案されている。このように、貧困は家庭に基因する問題ではあるが、家庭のみでなく、対応可能性を広く追及することにより解決・援助のチャンネルが複数存在することが望ましい。特に、家庭のみにその責を負わせると、解決・対応の余力不足から、貧困対策が奏功しないことがあろう。そして、人的物的支援というような、金銭援助に限定されない政策の重要性は認識されるべきである。

## 2 教育政策の形成—エビデンスと政治・財政—

直前で見たとように、金銭援助の重要性がなくなるわけではなく、人的物的支援を行うとしても、それには予算が必要である。そこで、財政的与件に限定性がある中で、それを如何にして割り振るかということが問題となる。それは、教育政策の中での個々の手段に充てられる予算に限定されず、各政策領域の予算割り振りの調整を横断的に行う際にも当てはまる。そこで、昨今議論されるエビデンス（政策効果の確実性を示す実証的根拠。この有無が政策の取捨選択、予算獲得に大きな影響を与える）の予算政策における機能に着目することとしたい。

### (1) エビデンスに基づく教育財政

昨今教育財政の領域において、財政支出を正当化するための客観的根拠の要求が言われる。例えば、財政制度等審議会曰く、「……政策効果を客観的に把握し、エビデンスに基づく政策立案を行わなければならない。そのためには、学術的な知見も踏まえてデータを整備し、研究者が活用可能な形でデータ提供を進めることも必要である。」と<sup>87)</sup>。さらに、「文教・科学技術予算に関しては、これまで教員数あるいは教育機関・研究機関への公的支出額などの教育や研究のために使う「量」（イン

<sup>85)</sup> 持田・前掲注50)93頁。その他にも、西川雅史『財政調整下の地方財政 健全化への挑戦』（勁草書房、2011年）11-12頁、星野菜穂子『地方交付税の財源保障』（ミネルヴァ書房、2013年）103頁以下。

<sup>86)</sup> 西尾・前掲注28)247頁。

<sup>87)</sup> 財政制度等審議会・前掲注74)67頁。

プット)の多寡を目的として議論されることが多かった。一方、それによって得るべき「成果」(アウトカム)についての議論、すなわち教育政策や科学技術政策によってどのような成果を目指すのか、またその成果を得られたのか、更にはその成果は使った「量」に見合うものであったのかといった議論に焦点が当てられることはほとんどなかった。しかしながら、本来、「量」は教育政策や科学技術政策の目的を達成するための手段であることから、これでは本質的な議論とはならない。今後は、教育や研究が目指す「成果」に焦点をあて、予算のより効果的で効率的な使い方を議論すべきである。」と<sup>88)</sup>。

以上に拠れば、エビデンスは、ある政策を採用するために、当該政策の合理性、有効性を証明するものであり、性質上単なる政治的意思決定とは緊張関係にある。そして、単に

エビデンスの援用のもと費用対効果のみが議論されるわけではなく、いわゆるランダム化比較試験のような、政策的介入の対照群と非対照群との対置を通じて当該政策効果の有無の実証可能性が問われる。すると、エビデンスの説得力は一見すると非常にあると思われるが、今までの現実の政策が、まったくのエビデンスなしに立案・実施されてきたとは考え難い(例、政策評価の制度化をなした政策評価法)。

では、何故、ここでエビデンスに盛んに言及があるのか。勿論、先に見たように、財政難の局面における財源の有効利用のためにそれが当然に要求されるはずであるし、それは否定できない。加えて、その他に、エビデンスの政治性もありうる<sup>89)</sup>。すなわち、同じく財政難の与件のもとで、予算獲得にあらゆる手を使う必要があり、すなわち、エビデンス

88) 財政制度等審議会・前掲注(4)39頁。

89) 村上=橋野・前掲注(6)3頁、中村高昭「エビデンスを求められる教育予算～厳しい財政状況下における教育への公財政支出～」経済のプリズム154号32頁(2016年)。

90) 小野方資「教育政策形成における「エビデンス」と政治」教育学研究82巻2号55頁以下(2015年)によると、いくつかの場面において、エビデンスが特定の結論を前提として用いられる可能性があることを実証的に示す。所論によれば、予算編成過程において、エビデンスを用いて予算削減を正当化することがなされるが、エビデンスから導出される結論が1つではないことが示唆される(62-63頁)。しかも、(エビデンスの利用の有無も含めた)予算編成過程のありようは、当該過程におけるアクターの優越関係にも依存する(60-61頁)。これは、政策に応じたエビデンスの利用の適否に関する判断を誤らせる可能性を示唆する。

また、神田真人「強い文教、強い科技 序説—客観的視座からの土俵設定—(上)」ファイナンス47巻3号58頁以下(2011年)においては、いわゆ

るクラスサイズの縮小は教育効果をもたらさない旨の指摘がある(66頁以下)。その根拠として、種々の実証研究、既に35人未満のクラスサイズが相当数実現していること等が挙げられているが、その際、エビデンスを利用した教育政策の形成が強調される(71-72頁)。前掲の小野論文をベースとすると、クラスサイズの(35人未満を超えた)さらなる縮小も政策選択肢に入るのかもしれないが、財源の有限性という与件を重視すると、それは(エビデンスの有無とは関係なく)現実的ではない。神田論文でも同様に言われるように(72頁)、義務教育において、教育効果を上げる要因、あるいは義務教育において指摘される(いじめ、学力不振等の)問題の原因を的確に解明し、財源の枠内で対応策を具体的に獲得することが目指されるべきであろう。要するに、教育政策とその企図される効果実現との間の因果関係の解明が重要な作業となると考えられる。とはいえ、因果関係の有無につき確証を獲得するための手段が問題ともなろう。この点については別稿で検討することとしたい。

はその点で財政当局（さらには政治家）に印象的であって、政治家に訴えかけることができれば予算獲得に有利になるというのである<sup>91</sup>。とはいえ、こうした利用を許すエビデンスは、（後に見るような、政策ごとのエビデンスの獲得可能性の違いに見られるように）そこから政策選択肢が一義的に導出されるのではないとした場合、エビデンスの客観性自体を疑わしめるし、さらに、例えば、教育政策と教育効果の発現との間の長期ラグの存在があるため<sup>92</sup>、エビデンスの収集期間を適切に設定しないと政策効果の過少判断がなされる可能性もある。

なお、エビデンスの確保との関連で、行政事業レビューに触れるべきであろう。これは、各府省が、原則全ての事務事業（約5000事業）について、予算の支出先・用途等の実態を把握し、国民に公表した上で、事業の内容や効果の点検を行い、その結果を概算要求や執行等に反映させる取り組みである<sup>93</sup>。この作業はエビデンス確保の途となりうる。既存の政策評価との役割分担であるが、政策評価は施策、行政事業レビューは事務事業について評価がなされるとされ<sup>94</sup>、政策評価が従前予算編成に十分に活用されてこなかったため<sup>95</sup>、行政事業

レビューも含めて予算編成に活用することが期されている<sup>96</sup>。

尤も、行政事業レビューの活用可能性については、アウトプットとアウトカム<sup>97</sup>を措定し（成果指標の充足の有無）、それを基にレビューが行われるべきところ、成果指標の客観的・定量的測定可能性に係る疑義のように、（かねてからではあるが）特にアウトカムの測定の困難さが指摘される<sup>98</sup>。この場合の対応策としては、①（政策効果の獲得まで）タイムラグが見られるのであれば、アウトプット中心の評価でもやむを得ず、できるだけアウトカムの獲得まで長い目で見るということもあるかもしれないし、②そもそも指標の定量化を直接的にできない場合には、間接的なそれに置き換えることもありうるかもしれない。ともかく、アウトカムの定性性は政策評価のアキレス腱をなす。

なお、政策評価制度の漸次的改善もなされており、具体的には目標管理型の政策評価の導入が挙げられる（政策評価各府省連絡会議『目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン』（平成25年12月20日））。これによると、目標を適切に設定し、その上で、目的、目標（指標）、それらの達成手段、各手段がい

91) 村上＝橋野・前掲注(6)132頁。

92) 例えば、実務家の指摘として、前川喜平＝寺脇研『これからの日本、これからの教育』（筑摩書房、2017年）76頁以下。

93) 国立国会図書館調査及び立法考査局編『EBPM（証拠に基づく政策形成）の取り組みと課題 総合調査報告書』（2020年3月17日）45頁（落美都里執筆）。また、南島和久「府省における政策評価と行政事業レビュー—政策管理・評価基準・評価階層—」会計検査研究43号57頁以下（2011年）。

94) 島基晃「政策評価制度の現状と課題—見直し決議から10年、その検証を踏まえて—」立法と調査

360号160頁（2015年）。

95) 島・前掲注94)161-162頁、161頁の注36。

96) 島・前掲注94)159-160頁。

97) なお、例として、財務省『令和2年度予算編成等における政策評価の活用状況』がある（主計局の活用例として、10頁）。

98) これは、財政政策の立案には要求されることが多い。この点、杉本・前掲注(9)91-92頁を見ると、教育財政についても例外ではない。

99) 勝野＝村上・前掲注(11)153-154頁に挙げる“道徳教育の抜本的改善・充実に係る事業”の成果実績指標。

かに目標等の実現に寄与するか等について事前想定を明確にすることを通じて、事後において当該想定を検証し、政策の改善に反映させていくという仕組みが指定され、それが事前分析表の作成によりなされる（1－2頁）。また、前叙の行政事業レビューとの連結も想定され、施策とその実現手段たる事務事業との関係の明確化がなされるべきとされる（4－5頁）。以上を踏まえて、行政事業レビューの予算編成に係る効果についての、筆者にとつての差し当たりの理解としては、政策が、事前の段階で、事務事業のレベルまで体系化され、その上で政策効果の有無を評価することができることである。すなわち、従前の局所的なものではない、体系化の段階での論理をベースとした（施策、事務事業も含めた）政策群は、予測的ではあるが、最も高い政策効果の獲得を期しうるし、それを踏まえた政策評価も可能であるため、政策間を横断的に見た最も信頼性の高い評価結果を得ることに繋がると考えられる。

(2) 文部科学省の予算編成過程でのポジション

本稿で見たように、教育財政の予算確保、効率化は劇的に改善することが難しい。そもそも、予算獲得自体も困難な作業であろう。ここで、文部科学省が予算獲得の際に如何なる立ち位置を占めるかも、予算編成の政治性と相俟って、（教育）財政政策に影響を与える要素であろう。この点、文部科学省は補助金官庁と言われ、（文部科学省としても重要視されている<sup>(100)</sup>）義務教育費国庫負担金、国立大学

法人運営費交付金等の人件費が予算の多くを占め、その財政移転を以て政策としている特徴がある<sup>(101)</sup>。また、財政改革の影響が大きいのか、義務教育費国庫負担金の減少等があり、文部科学省予算の総額に占める割合が減少傾向にあるため<sup>(102)</sup>、予算の効率化は重要な課題となっている。

周知のように、（中央省庁再編と選挙制度改革を経た）統治機構改革の影響からか、いわゆるトップダウン型の予算編成が実現した。これにより、予算過程に如何なる変化がもたらされたか。すなわち、制度上は、政策は各官庁である程度自律的に立案される（分担管理原則）が、トップダウン型の政策形成が制度化されることにより、（高校無償化、幼児教育といった）特に首相の意向が各分野の政策に強い影響を与えるようになったわけである<sup>(103)</sup>。この予算編成の特徴は、以下に見るような文部科学省の政策形成過程の特徴とは必ずしも整合しない。すなわち、現場ニーズの積み上げ、政策の継続性、（政策に係る）国民的コンセンサスの必要性、（時間を要する）政策実現の時間軸、外発的な政策の創発が意味を持つといったものがそれである<sup>(104)</sup>。それ故（やや強引な議論かもしれないが）政策転換はそう容易ではなく、教育政策独自の論理に強く拘束されやすく、政策の効率化も容易ではないのではないか。換言すれば、教育に係る政策的規範と財政政策規範が両立しない傾向にあるのではないか。さらには、伝統的には、いわゆる“教育下位政府”の存在も指摘される<sup>(105)</sup>。これは、教育業界（教職員団体、文教

(100) 青木・前掲注(5)58頁、65－66頁。

(101) 小川・前掲注(5)35頁。

(102) 青木・前掲注(11)120頁。

(103) 青木・前掲注(11)5頁。

(104) 前川喜平「文部省の政策形成過程」城山英明＝細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』（中央大学出版部、2002年）197－198頁。



族の政治家)という利害関係者による改革の阻害であり、いわば拒否権プレーヤーの存在と跋扈により政府全体での利害調整は困難となっていく。しかし、前叙の統治機構改革により教育下位政府のプレゼンスは低下したとされ<sup>(106)</sup>、目下の統治機構構造からすると教育予算がどの程度確保できるかは首相の判断次第とも言うるので、教育問題に熱意のある首相であれば、応分の予算を確保できる可能性は高まるかもしれない。このことは、教育政策過程は、伝統的には、いわゆる中教審(中央教育審議会)中心であったが<sup>(107)</sup>、近年の傾向として、首相主導の、教育再生会議、臨教審等といった教育以外の分野の会議体論理で教育政策が左右されるとされること<sup>(108)</sup>からも言える。

以上の事情を如何に評価するかであるが、首相主導を望ましいものと見るのは一面的に過ぎる。すなわち、確かに、端的には教育予算の増額が実現するのかもしれないが、従前の教育下位政府が、(出現可能性のある、偏向的政策指向を有する)首相およびその周辺の会議体に代わっただけとも見なしうからである。そうすると、教育に係る予算編成過程につき範型として措定すべき像は何か。これを次の3で検討する。

### 3 財政支出のあり方と政策の効率性

- (1) 財政と公共政策との関係—教育政策を素材とする一般的問題—  
 そもそも(教育政策も含めて)公共政策は、

政策目的とそれを実現する手段より構成されるもので、財政的基盤の獲得によりはじめて実施可能となる。両者は別個ではあるが、財政基盤の変化は公共政策の内容あるいは実施に影響を与えるわけで、ここで、政策実現と財政規律との関係如何が問題となる。この点、抽象的定式化に過ぎないが、各政策分野に通用する基礎理論を基に、公共政策の形成が進んでいくわけで、例えば、教育政策については、教育理論に基づき、ある教育政策が形成される。加えて、その都度の状況から要請される政策課題も変化するため、教育政策は当然に社会の変化に伴い変化する。

しかし、予算編成は、個別分野の予算編成のみならず、各行政分野に跨るため、各領域間の調整を可能にする論理を以て各政策分野間の調整がなされる方が良い。予算の有限性を与件とすれば、各領域相互の調整が必要であろう(当期の予算でいずれの領域を優先するか、翌期以降の支出でラグが生じるか、といった問題もある)。固定的経費はともかく、例えば、教員の過重負担、就学援助の不足等予算の拡充を要する事項が多い一方で、教育学の言説を見ると、近時において支持される教育政策(例、35人学級の実現)を実現するのに十分なマンパワーは確保されていない。そこで、求められる教育と予算との不均衡を直視し、予算増額を財務省に訴えるべき<sup>(109)</sup>といった、教育政策に係る予算増額の必要性を述べる議論はある。確かにそうではあるが、(教育の私事性を重視するからなのか)財務省

(106) 小川・前掲注(5)42頁以下。

(106) 小川・前掲注(5)67頁以下、寺脇・前掲注(29)154頁。

(107) 小川・前掲注(5)48頁以下。

(108) 小川正人「教育政策決定の過程=構造の変化と

教育改革」家計経済研究73号43-44頁(2007年)。

その他にも、詳細は、前川喜平『面従腹背』(毎日新聞出版、2018年)131頁以下、寺脇・前掲注(29)240頁以下も参照。

(109) 青木・前掲注(11)189頁。

と文部科学省との関係では前者が伝統的に優位に立つし<sup>(110)</sup>、極端に言えば、かかる主張は、前叙の教育租界論に行き着いてしまう危険性がある。そもそも予算の総合性の視点からは、聖域なく、支出の可否が判断されるのであり、加えて、あらゆる分野の予算要求を整除して予算編成の実施を可能とする論理の存在は果たして確認できるとも限らない。仮に、前叙のエビデンスに基づきある教育政策に係る予算増額が正当化されるとしても、それが他の政策領域に属する公共政策よりも実施の優先順位が高いことまでも論証するわけでは必ずしもないのではないか。それ故、最終的には、予算要求の衝突の調整は政治の問題ということになる。

とするならば、教育予算については、政治的にある程度独立性ある会議体（中教審）において専門家が議論をし、そうした教育政策に係る確立した“理論”に基づき、政策当局が、政策立案をし、それを予算編成のプロセスにおいて臆することなく主張することが正攻法となろう<sup>(111)</sup>。こうした理論（の精緻化）も（教育）政策過程、予算過程においてエビデンスと同価値と見做されるべきである。勿論、政策と予算との整合性は必要であるので、予算の範囲内におさまるよう、政策の内容、実施のタイミング等は調整される必要がある。そして、政策の合理性は、民主性の強弱では

なく、専門性によって主として論証されるべきである。では、こうした各政策領域の論理に高い価値を認める理由は何処にあるのか。前叙の政策評価論を前提とすると、定量化が困難なアウトカムは、性質上それがどのようにしても困難である場合に、もし、政策立案に定量性を伴う指標が絶対的に必要とされると、（政策の必要性にも拘わらず）その優先順位が下がったり、極端に言えば、不実施ということも生じうる。そこで、質の高い論理を以て、そうした定量性ある指標に代替可能なものとする余地が考慮されるべきであると考えられる。換言すれば、定量性ある指標がベースとされる政策立案作業を補完するものとしてかかる論理が活用されるべきである。

(2) 効率化の具体的問題—教員政策と財政、そして関連問題—

とはいえ、徒に予算増額を主張しても受入れられることはなく、政策の効率化手段も考案していく必要がある。例えば、教員の多忙化が言われるが、ここで端的に教員を増員し、過重負担の分担をなすという手段をとる前に、教員の業務の効率化の可能性が追求されている。なお、教員の多忙化の要因として、給特法の仕組みに着目するものがあり、同法は、時間外勤務を命じうるいわゆる“超勤4項目”を限定的なものとするにも拘わらず<sup>(112)</sup>、残業

(110) 青木・前掲注5833頁。

(111) 結論として同旨か、前川・前掲注(108)126頁、130頁。

(112) これについては、公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令がある。同政令1号によると、教員に時間外勤務を原則的に命じない旨規定され、同2号では、校外実習その他生徒の実習に関する業務（イ）、修学旅行その他学校の行事に関

する業務（ロ）、職員会議…に関する業務（ハ）、非常災害の場合、児童又は生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合その他やむを得ない場合に必要業務（ニ）について、臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限り、時間外勤務がありうるとされる。以上の条文の体裁を通覧する限りでは、確かに時間外勤務の可能性は制度上は限定的である。

手当に相当する給与を4%の調整手当の支払いを以て代え(給特法3条1項)、教員をして残業を自発的行為としてなさしめているという<sup>113)</sup>。これは、教員としての多能性という特徴を根拠とする。以上に対応するべく、中央教育審議会『新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について(答申)』(平成31年1月25日)がある。本稿では詳細は触れないが、この答申においても、“教員の職務の特殊性と勤務態様の特殊性”により、給特法の存在ゆえ、学校の勤務時間管理が不要であるとの認識が広がり、また同時に教師の時間外勤務を抑制する動機付けを奪い、長時間勤務の実態を引き起こしていると現状認識が示された(44頁)。公立学校の教員は労基法の一部が適用され、残部は条例で勤務条件が規定されるが、時間外労働に係る罰則付き上限は適用外とされるため、勤務時間の上限がガイドライン(文部科学省「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」(平成31年1月25日))を通じて示されたところではある(16頁以下)。但し、給特法3条2項に、時間外勤務手当の支払いはない旨の規定があり、(調整手当に代えて)これを改正し、(手当支払いを避けるべく時間外勤務を抑制するという効果を期待して)かかる手当を支払うという政策選択肢は、財源問題、さらには教員の多能性ゆえの自発的勤務による代替があるため、採りえないであろう。換言すれば、制度改正が財源問題を根拠として実施できず、制度改正を実施しても、教員活動の性質により、所期の目的は実現できないと考えられる。

そこで、教員の業務効率化につき、財政制度等審議会は次のように言う。曰く、「……日

本の教員の授業時数は主要先進国の中で最も少ない中、授業以外の事務作業や要望対応、部活動に負担感を抱いている。更に、予算執行調査によれば、市町村費負担事務職員の配置数は、普通交付税の基準財政需要への算入額から推計される職員数を大きく下回っており、地方交付税により財源が措置されているにもかかわらず、学校設置者たる地方公共団体において必ずしも配慮がなされていない実態もある。

こうした現状や実態を踏まえれば、児童生徒が教育の成果を身に付けられるようにするという観点から、教員の業務を見直していくことが最優先の課題である。教員がその本務である、教えることに集中し、より多くの時間を授業に充てられるよう、まずは、

・教育委員会等からの事務、調査の厳選と合理化、

・部活動の回数や時間、位置づけを含めた在り方の見直し、

・設置管理者が事務機器や教育 ICT 機器、市町村費負担事務職員を十分に活用していない実態の分析といった対応を徹底すべきである。<sup>114)</sup>以上を見ると、学校の現場を悉皆的に見ると、業務削減の余地はありそうであるし、予算執行の在り方として事務職員の不十分さが指摘されている。この要因として教員の多能性があるとなれば、教育行政の負担のもと、他の行政分野へ予算が多く割り当てられていることになるので、教員の多能性のドグマの克服が必要である。

さらに、財政制度等審議会は続けて曰く、「GIGA スクール構想に基づく小中学生1人1

(113) 小川・前掲注(5)160頁、同・前掲注(45)180頁。

(114) 財政制度等審議会・前掲注(4)40-41頁。

台の端末等のハード面については、多くの地方公共団体において整備の目途が付いてきたところであり、今後はその活用策が課題となる。具体的には、従来型の一斉授業を前提とした「チョーク・アンド・トーク」の延長線上ではなく、端末1人1台を活用した新しい授業（「ティーチングからコーチングへ」）への抜本的な転換を図る必要がある。」「例えば個々の理解度に合わせた出題を選択する「AI型ドリル教材」は、個別最適化された質の高い教育を実現し、同じ学習成果を得るに当たって必要となる時間を効率化する。このためには、ICTに知見の深い民間企業の協力も仰ぎながら、教員がICTを活用し指導するための能力を向上させていくことが重要である。同時に、各学校が自らの業務実態を把握し、ICTの利活用等による校務の効率化を含む「学校BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）」を進めていくことが必要である。」<sup>(115)</sup>と。ここで見られる効率化の手法はAI、ICTの積極導入である。しかもそれらは性質上前叙の教育に係る個別化の要請も満たすかのようなのである。総じて言えば、（こうした提言をいわゆる間接統治の発現<sup>(116)</sup>として見てしまえばそれまでであるが）教育政策も、引用文の意味で、個別化が必要とされる場所、そうした要請を無視することなく、新技術を用いる教育政策をベースとする政策案が示されている。さらに、授業負担以外の責任の分散（例、地域との連携強化（部活指導について））については、「教育は社会全体で支えていくとの観点から、地域との連携・協働を積極的に進めていくことも重要であろう。……」実際に、コミュニティ・スクールと地域学校協働活動の一体的な取り組みによって、学校における働き方改革（教員の在校時間の縮減

など）に有効と示された地方公共団体の取組事例もある……」<sup>(117)</sup>とされた。このように、私人のマンパワーも利用する途も追及されるのである。前叙のごとく、教員の多忙化は制度（給特法）に基因するとされるが、その対応策には人件費を増加させない種々の工夫が見られる。加えて、学校参加のさらなる促進が期されているが、これも積極活用する方向が読み取れる。これにより、効率化に加えて、先の検討も踏まえれば、教育選好表明の発揮も奏功する可能性がある。

## V 結語

以上に見たように、教育政策の（財政問題も視野に入れた）改革の方向性としては、教育という財の特徴に着目することが重要である。教育財政の現状は、財政一般の状況に照らして、予算増額は困難であり、政策の効率化の途が必要であることは改めて分かる。この点、政治的判断により財源確保が可能であるときもあるが、それは偶然の産物である。

さて、効率化の可能性に着目すると、教育政策につき、事前統制から事後統制を主軸とする途について、特に市場的要素に基づく統制は教育制度上困難である。特に、公的財政の制御に係る理論・手段は開発されてはいるが、本稿で若干見たように、必ずしもそれらの使用を通じて教育財政の改善が実現するか否かは明確ではない。また、政策的規範としての平等は財政面の貢献もあり実現されてきたが、本稿で見た個別化の要請のもとでの規

(115) 財政制度等審議会・前掲注(74)70頁。

(116) 青木・前掲注(11)206頁、一般論としては、6頁以下。

(117) 財政制度等審議会『令和2年度予算の編成等に関する建議』（令和元年11月25日）41頁。

#### 教育財政について

範は、なお面の平等も基底に指定されるべきものであり、不必要になるわけではない。

おそらくは、財政面での与件を前提とし、悉皆的に効率化の途が追求されるであろうし、

その中で他の政策領域との連携、さらには地域住民の自発的行為に依拠する方法もあろう。

それにより、政策的規範の実現と財政との調和・両立が企図される。