

分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.9

## 日本の教育行政と自治体の役割

小山 永樹

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)  
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先：

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）  
〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7 相互半蔵門ビル  
TEL: 03 - 5213 - 1724 FAX: 03 - 5213 - 1742  
Email: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター  
〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1  
TEL: 03 - 6439 - 6333 FAX: 03 - 6439 - 6010  
Email: [localgov@grips.ac.jp](mailto:localgov@grips.ac.jp)

## 序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成19年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、『官報自治関係用語日英対照表(改訂版)』の作成などを進めてきました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を18年度に引き続き2テーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても19年度は6分野について作成することとしました。

本事業については、平成20年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成20年7月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘  
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

## はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成19年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。同事業のうち、平成19年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No. 5～10の全6冊）の作成は、以下の6人の委員を中心にとりまとめられました（役職名は平成20年3月現在）。

（主査）

大杉 寛 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

河藤 佳彦 高崎経済大学地域政策学部准教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

原田 賢一郎 東北大学大学院法学研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.9として、小山永樹委員によって執筆されたもので、我が国の教育の体系、地方の教育行政組織、教育行政における国と自治体の役割分担、教育財政などの観点から、日本の教育行政と自治体の役割について、概説されています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた小山永樹委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成20年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長  
政策研究大学院大学教授 井川 博

# 日本の教育行政と自治体の役割

小山 永樹

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

## はじめに

そもそも教育とは何かというと、非常に裾野が広い。2006年に改正された教育基本法の中だけでも、義務教育、普通教育、学校教育、家庭教育、幼児期の教育、社会教育、政治教育、宗教教育など、教育という言葉に関する用語がたくさん用いられており、関連して生涯学習という言葉もある。その他にも、保育、職業能力開発など教育に関連する分野は様々あるが、本稿では、旧文部省（注1）設置法第5条（文部省の所掌事務）第1号において「教育」として定義づけられている「学校教育及び社会教育」、とりわけ学校教育を主として対象とする。

なお、2007年6月に、学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地方教育行政法」という。）等が改正され、主要な改正事項は2008年4月の施行となっているため、本稿は、2008年4月以降を想定して記述する。

## 1 日本の教育制度の概要

### 1-1 教育に関する法体系

我が国の教育は、明治維新以降、近代国家への基礎を築くため、中央集権体制の下、国家政策として進められてきたが、戦後の民主化改革の一環として、教育における民主主義、地方分権等を目指した教育の改革が行われた。

1947年5月に施行された日本国憲法では、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」（§26①）と、教育を受ける権利を国民の基本的権利として規定し、教育における機会均等の原則を明示している。一方、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」（§26②）と、子どもの教育を受ける権利を保障するために、その保護者に対して教育を受けさせる義務を課し、制度としての義務教育の無償を定めて国の責任をも規定している。このように、教育は、日本国民にとって、権利としての側面と義務としての側面を有しているが、いずれも具体的な内容は法律の規定に委ねられている。

教育の基本を確立することを目的とする教育基本法は1947年3月に施行され、教育

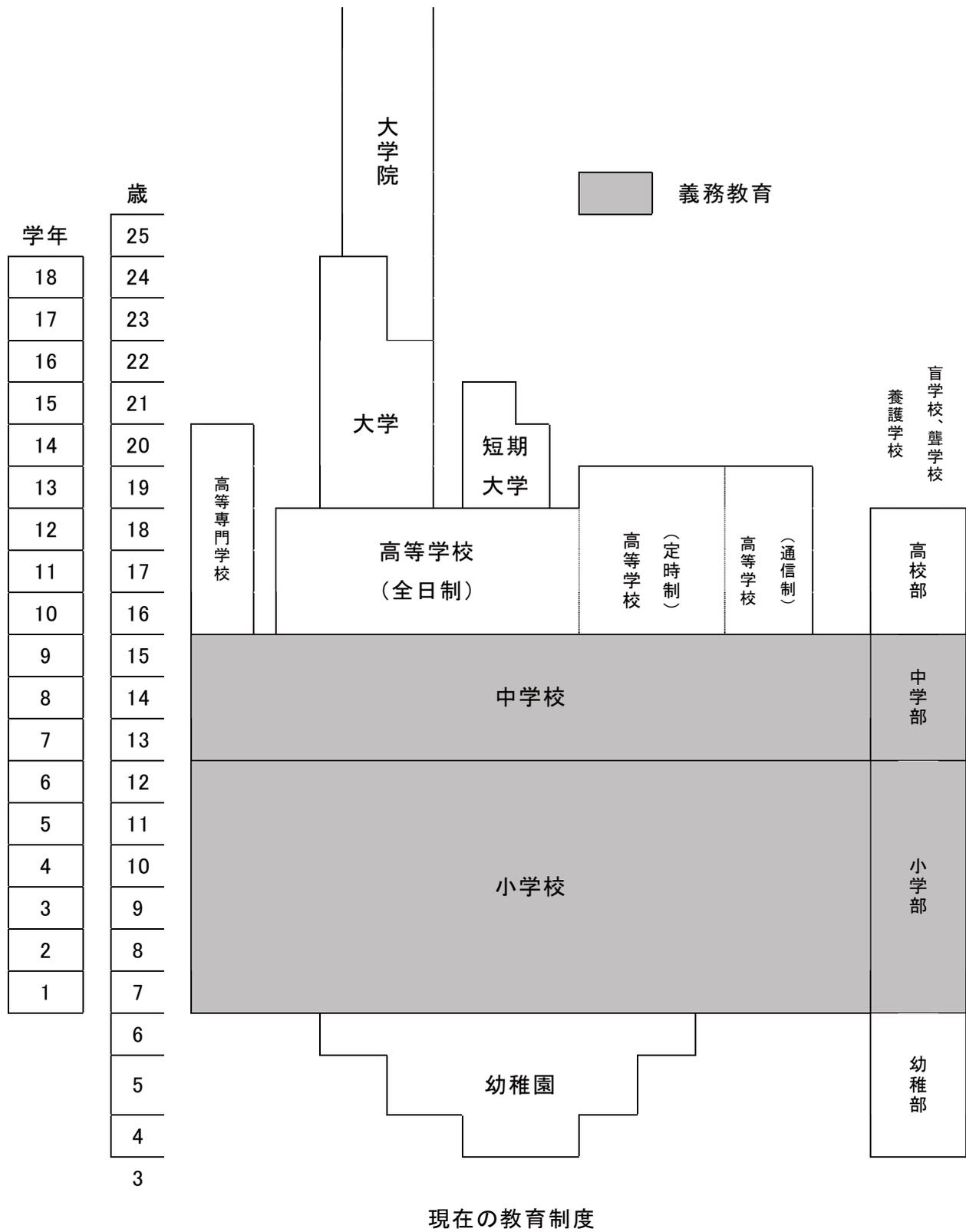
の目的や、教育の機会均等、義務教育の無償など、我が国の教育の根本理念について定めている。この教育基本法は、制定以来一度も改正が行われていなかったが、2006年に全部改正された。従来の教育基本法が掲げてきた個人の尊厳や平和で民主的な国家・社会の形成といった普遍的な理念を継承しつつ、公共の精神など、日本人が持っていた規範意識を大切に、それらを醸成してきた伝統と文化の尊重など、教育の目標として今日特に重要と考えられる事柄を新たに規定している。

また、学校教育に関して学校教育法、国立大学法人法など、教育行政に関して地方教育行政法など、教育財政に関して義務教育費国庫負担法、市町村立学校職員給与負担法など、教育職員に関して教育職員免許法、教育公務員特例法など、社会教育に関して社会教育法、図書館法、博物館法など、関連する諸法律により我が国の教育制度の根幹が定められている。

## 1-2 学校教育の体系

我が国の学校教育の体系としては、学校教育法において、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校、大学等を「学校」と定義し（学校教育法 § 1）、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして「幼稚園」、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施す「小学校」、義務教育として行われる普通教育を施す「中学校」、高度な普通教育及び専門教育を施す「高等学校」、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究する「大学」など、それぞれの位置づけを定めている。小学校、中学校、高等学校、大学の就学年限は、それぞれ6年、3年、3年、4年である（いわゆる「6・3・3・4制」）。また、これらに並行して、特別支援学校として盲学校、聾学校、養護学校が設けられているが、それぞれ児童・生徒の年齢や教育内容が、幼稚園、小学校、中学校、高等学校に相応する課程を持つこととされている。このように、我が国の学校の体系は、基本的に単一の系統として位置づけられていると言える。

図1 我が国における学校教育の体系（出典：Local Government in Japan 2006）



### 1-3 義務教育

小学校（満6歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満12歳に達した日の属する学年の終わりまで）6年及び中学校（小学校を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満15歳に達した日の属する学年の終わりまで）3年の9か年は義務教育とされており（教育基本法§5①、学校教育法§16、§17）、保護者は子に9年の普通教育を受けさせる義務を負うこととされている。

義務教育として行われる普通教育は、各個人の能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国会及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものである。国及び地方自治体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負い、国又は地方自治体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しないこととされている（教育基本法§5②～④）。

義務教育以降における進学状況については、高等学校等への進学率は、1950年の42.5%から、1970年には82.1%、1980年には94.2%、2006年には97.7%と教育の機会均等が促進されており、大学・短期大学への進学率は、1954年の10.1%から、1970年には23.6%、1980年には37.4%、2006年には52.3%と上昇している。

## 2 自治体における教育行政組織

### 2-1 教育委員会

我が国における教育行政を担う組織としては、国では文部科学省が中心であり、自治体では、都道府県、市区町村及び教育に関する事務を処理する地方公共団体の組合に設置される教育委員会が中心である。教育委員会は、自治体の執行機関の1つであり、普通地方公共団体には置かなければならないものとされている（自治法§180の5①）。

日本国憲法§93では、我が国の地方自治体の組織について、議事機関としての議会の議員と執行機関としての長のいずれをも住民の直接選挙により選任することを定めており、首長制（大統領制）を採用しているが、自治体の執行機関は、長を唯一の頂点とする構造にはなっておらず、教育委員会の他、人事委員会、選挙管理委員会、監査委員など多くの委員会及び委員（しばしば「行政委員会」と総称される。）から構成され、それぞれの執行機関が独立した権限を持つとともに、長が自治体を統轄・代表し、執行機関全体の総合調整を行うシステムとなっている（執行機関の多元主義）。このような多元主義が採用されたのは、一つの機関への権限集中を避け、複数の執行機関に権限を分掌させて、それぞれに独立して事務を処理させることにより、民主的な地方行政が行われることが期待

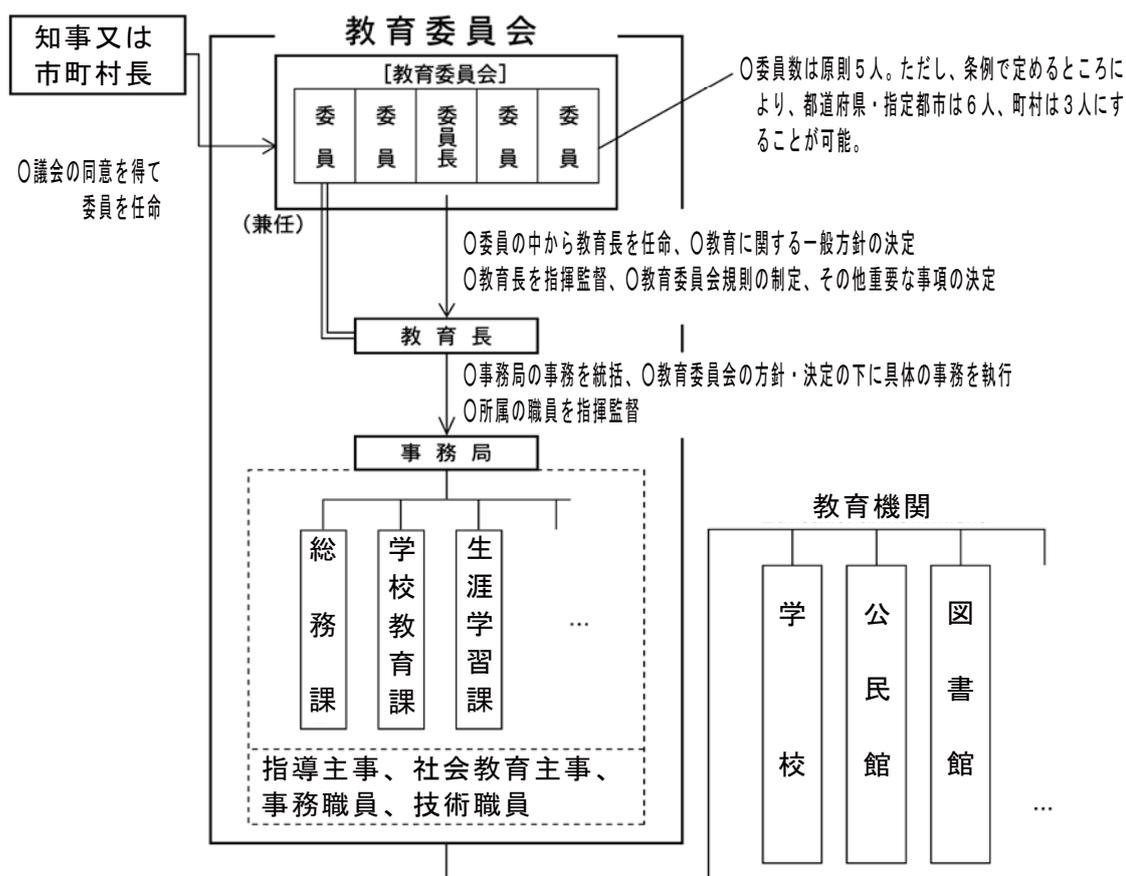
されているためである。

中でも教育委員会制度を設けた意義としては、文部科学省の資料によれば、次の3点が指摘されている。第1に、政治的中立性の確保である。個人の精神的な価値の形成を目指して行われる教育においては、その内容が中立公正であることは重要であり、教育行政の執行に当たっても、個人的な価値判断や特定の党派的影響力から中立性を確保することが必要である。第2に、継続性、安定性の確保である。教育は、子どもの健全な成長発達のため、学習期間を通じて一貫した方針の下、安定的に行われることが必要である。第3に、地域住民の意向の反映である。教育は、地域住民に身近で関心の高い行政分野であり、専門家のみが担うのではなく、広く地域住民の意向を踏まえて行われることが必要である。

## 2-2 教育委員会の組織

図2

### 《教育委員会の組織のイメージ》



教育委員会は、自治体の長が議会の同意を得て任命する原則5人（ただし、条例の定めるところにより、都道府県及び市又はこれらが加入する組合については6人以上、町村又は町村のみが加入する組合については3人以上とすることができる。）の教育委員から構

成される合議制の行政委員会である（地方教育行政法 § 3、 § 4）。

教育委員会制度創設時の1948年には、教育委員は公選であったが、①選挙が実質的に政党を基盤に行われ、それが教育委員会の運営に持ち込まれたこと、②大きな資金を持った者や強力な支持母体を持った者が当選しやすかったこと、③大きな組織力を有する団体が組織力を利用して教育委員を送り込み、教育行政をコントロールしようとする傾向が増えたこと、などの理由で1956年に公選制が廃止され、現在の制度となっている。

教育委員の任期は4年で、再任可能である。教育委員は、有権者の3分の1以上の署名による解職請求（リコール）の対象となっているが、任期中、リコールが成立した場合や、心身の故障のため職務の遂行に耐えないと認める場合、職務上の義務違反等があると認める場合など一定の事由がある場合を除いては失職・罷免されず（地方教育行政法 § 7～9）、このような身分保障のもと、教育行政の安定が確保されている。また、同一政党所属者が委員の過半数を占めるに至った場合には、新たにその政党に所属するに至った委員を罷免すること（地方教育行政法 § 7②③）や、政治的団体の役員となったり、積極的な政治活動をすることが禁止されることにより、教育行政の政治的中立性が確保されている。

教育委員の平均年齢、職種等の状況は、表1のとおりである。

表1 教育委員の状況（2005年5月1日現在、出典：教育行政調査）

		都道府県	市町村
総数		233人	9,880人
平均在職年数		3.4年	5.5年
平均年齢		60.7歳	61.7歳
女性の割合		31.3%	27.1%
職種	医師、教員等	41.2%	20.4%
	会社役員等	42.9%	18.7%
	農林漁業等	0.4%	13.8%
	商店経営等	0.4%	6.0%
	その他	0.4%	4.1%
	無職	14.6%	37.1%
教職経験者の割合		21.0%	31.4%
保護者の割合		16.3%	14.5%

（注：教育長たる教育委員は除く）

## 2-3 教育長

教育委員の指揮監督の下に教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる教育長

が置かれている（地方教育行政法 § 16、 § 17）。また、具体的な事務を処理するために事務局が設置され、指導主事、事務職員、技術職員が置かれている（同法 § 18、 § 19）。

教育長は、教育行政の専門家としての立場から教育委員会の議事に対して助言を行うとともに、そこで決定された方針を具体的に執行する職務と責任を担うという特別な地位にある。このため、従来は、その選任手続きを慎重なものとし、適材を確保しようとする観点から、教育委員会が教育長を任命するに当たっては、都道府県及び指定都市教育委員会の教育長については文部大臣の承認が、市町村教育委員会の教育長については都道府県教育委員会の承認が必要とされていた。しかしながら、自治体の職員の人事について国や他の自治体が関与するというこの仕組みは、教育行政の中央集権を象徴するかのようなものであり、地域の実情に応じて主体的かつ積極的に教育行政を展開していくためには、むしろ自治体が自己の責任において適切な人を教育長に確保するシステムを導入することが必要と考えられる等の観点から、地方分権一括法における地方教育行政法の改正（2000年4月施行）において、これら承認制を廃止するとともに、都道府県及び指定都市についても教育委員会の委員（委員長を除く。）である者のうちから、教育委員会が任命することとされた（地方教育行政法 § 16②）。市町村又は市町村の組合の教育長は、従来から、市町村の教育委員会の委員のうちから教育委員会が任命することとされている。教育長の年齢や行政経験者の割合等の状況は、表2のとおりである。

表2 教育長の状況（2005年5月1日現在、出典：教育行政調査）

	都道府県	市町村
総数	46人	2,354人
平均在職年数	2.2年	3.9年
平均年齢	58.9歳	63.7歳
女性の割合	0.0%	2.5%
行政経験者の割合	65.2%	31.3%
教育行政経験者の割合	76.1%	74.5%
教職経験者の割合	26.1%	68.3%

#### 2-4 教育委員会の事務

教育委員会は、教育、文化、スポーツ等に関する事務を広く処理している。地方教育行政法 § 23では、教育委員会の職務権限として、次の事務を規定している。

- 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関（注2）の設置、管理及び廃止に関すること。
- 学校その他の教育機関の用に供する財産の管理に関すること。

- 教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する事。
- 学校教育に関する事。
  - ・ 学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関する事。
  - ・ 学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関する事。
  - ・ 教科書その他の教材の取扱いに関する事。
  - ・ 校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関する事。
  - ・ 校長、教員その他の教育関係職員の研修に関する事。
  - ・ 校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関する事。
  - ・ 学校給食に関する事。
- 学校その他の教育機関の環境衛生に関する事。
- 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関する事。
- スポーツに関する事。
- 文化財の保護に関する事。
- ユネスコ活動に関する事。
- 教育に関する法人に関する事。
- 教育に関する調査及び指定統計その他の統計に関する事。
- 所掌事務に係る教育行政に関する相談に関する事。
- その他、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関する事。

教育委員会は、これら教育委員会の権限に属する事務に関し、法令又は条例に違反しない限りにおいて、教育委員会規則を制定することができる。また、教育委員会は、教育委員会規則の定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任することができるが、2006年の地方教育行政法の改正により、合議体としての教育委員会が果たすべき役割・責任を明確化するため、①教育行政の基本的な方針の策定、②教育委員会規則の制定・改廃、③学校その他の教育機関の設置・廃止、④教育委員会事務局職員、教職員の人事、⑤教育委員会の活動の点検・評価、⑥予算や条例案に関する意見の申し出、の6つの事項については教育長に委任できず、教育委員会が自ら管理・執行する必要があることが規定された（地方教育行政法第26条第1項第2号）。

なお、教育に関する事務のうち、①大学に関する事、②私立学校に関する事、③教育財産を取得し、及び処分すること、④教育委員会に関する契約を締結すること、⑤教育委員会に関する予算を執行することについては、教育委員会ではなく地方自治体の長が管理・執行することとされている（地方教育行政法第24条）。特に、大学等を除く私立学校については、都道府県知事の所管であることが学校教育法に定められている（学校教育法第28条、第44条、第49条、第62条等）が、知事部局において、専門的職員が十分確保され

ていない実態があることから、都道府県知事は、私立学校に関する事務を管理・執行するに当たり、必要と認めるときは、都道府県教育委員会に対し、学校教育に関する専門的事項について助言又は援助を求めることができることとされている（地方教育行政法 § 27 の 2）。

## 2-5 教育委員会の在り方についての論議

教育委員会の在り方については、様々な問題点が指摘されている。文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会の教育制度分科会・地方教育行政部会が2005年1月にまとめた「地方分権時代における教育委員会の在り方について」（部会まとめ）では、①教育委員会は、事務局の提出する案を追認するだけで、実質的な意思決定を行っていない。②教育委員会が地域住民の意向を十分に反映したものとなっておらず、教員など教育関係者の意向に沿って教育行政を行う傾向が強い。③地域住民にとって、教育委員会はどのような役割を持っているのか、どのような活動を行っているのかが余り認知されていない。地域住民との接点がなく、住民から遠い存在となっている。④国や都道府県の示す方向性に沿うことに集中し、それぞれの地域の実情に応じて施策を行う志向が必ずしも強くない。⑤学校は、設置者である市町村ではなく、国や都道府県の方針を重視する傾向が強い。また、教職員の市町村に対する帰属意識が弱い。といった点を指摘している。

その他、近年、地方自治体の長と行政委員会との関係を見直す動きの一環として、長と教育委員会の関係についての議論がなされている。

内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会では、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月）において、「住民から直接選出された長が責任を持つことが求められているにもかかわらずこの要請を満たすことができない行政分野が生じている状況を改善し、また、地方行政の総合的・効率的な運営や組織の簡素化を図る」必要があるとして、行政委員会制度の課題について指摘している。中でも、教育委員会制度については、保育所と幼稚園（注3）、私立学校と公立学校等、長と教育委員会がそれぞれ類似の事務を担当していることなどにより地方自治体の一体的な組織運営が妨げられているという問題があると指摘し、地方自治体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できることとするのが適当であるとしている。このような答申をする理由として、前述のような長と委員会が類似の事務を実施していることのほか、教育委員会を必置する理由として挙げられる、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性ということについて、国においては教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものとは考えられないこと、また、これらの要請は審議会の活用等他の方法によっても対応でき、特に地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうることから、理由がないことを指

摘している。

また、同調査会は、文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方自治体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかの選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべきであるとしている。

このような中、2007年6月に地方教育行政法が改正され、条例の定めるところにより、地方自治体の長が、①スポーツに関すること(学校における体育に関することを除く。)、②文化に関すること(文化財の保護に関することを除く。)のいずれか又はすべてを管理・執行することとできることとされた(2008年4月施行)。地方分権推進の立場からすると、自治体の執行機関の組織の形態等について、地域の実情に応じて可能な限り自治体を選択できるようにすることは重要であり、今後一層、そのような方向での改革がなされることが期待されることである。

### 3 教育行政における国と自治体の役割分担

#### 3-1 国と自治体の役割分担の原則

地方自治法では、国と自治体との役割分担の原則として、自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものと定めている(自治法§1の2①)。一方、国は、この趣旨を達成するため、国においては、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動や地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模・視点で行わなければならない施策・事業の実施、④その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民の身近な行政はできる限り自治体に委ねることを基本として、自治体との間で適切に事務を分担するとともに、自治体に関する制度の策定や施策の実施に当たって、自治体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにしなければならないものとされる(自治法§1の2②)。このような原則は、教育行政の分野についても、当然にあてはまるものである。

教育基本法§16では、教育行政は、国と自治体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならないとし、教育行政における国と自治体との役割分担の原則を定めている。具体的には、国は、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施しなければならないこと、一方、自治体は、その地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施しなければならないこととしている。また、国及び自治体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならないというこ

とも規定している。

### 3-2 学校の設置・運営

#### (1) 学校の設置主体・設置手続

次に、具体的な教育行政の分野における国と自治体との役割分担として、最初に学校の設置・運営関係について述べることとする。

学校は、国（国立大学法人等を含む。）、自治体（公立大学法人を含む。）及び学校法人のみが設置することができ、それぞれが設置した学校を、国立学校、公立学校、私立学校という（学校教育法 § 2）。前述のとおり、学校教育法における「学校」には、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、大学などの種類があるが、それぞれをどの主体が設置するかについて一義的には定められていない。ただし、市町村は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒を就学させるに必要な小学校及び中学校を設置しなければならない（同法 § 38、§ 49）、都道府県は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒のうち、一定の視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者を就学させるに必要な特別支援学校を設置しなければならないこととされ（同法 § 74）、これらの学校の設置については、市町村及び都道府県に義務付けられている。

学校を設置しようとする者は、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従わなければならない（同法 § 3）、国立学校や、設置義務者の設置する学校（市町村立の小・中学校及び都道府県立の特別支援学校）、都道府県の設置する学校（大学を除く。）を除き、学校を設置する場合には、公立・私立の大学の場合は文部科学大臣、市町村立の幼稚園、高等学校等の場合は都道府県教育委員会、私立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校の場合は都道府県知事の認可を受けなければならない（同法 § 4①）。

主な学校の設置者を、文部科学省が毎年実施している学校基本調査（2006年5月現在）で見ると、小学校（22,878校）は、国立73（0.3%）、公立22,607（98.8%）、私立198（0.9%）と、中学校（10,992校）は、国立76（0.7%）、公立10,190（92.7%）、私立726（6.6%）となっており、そのほとんどが公立（特に市町村立）である。高等学校（5,385校）は、国立15（0.3%）、公立4,045（75.1%）、私立1,325（24.6%）となっており、私立の比率が小・中学校よりも高いが、4分の3は公立（総務省の実施している公共施設状況調査によれば、その96%程度が都道府県立）である。大学（744校）は、国立87（11.7%）、公立89（12.0%）、私立568（76.3%）、また、短期大学（468校）は、国立8（1.7%）、公立40（8.5%）、私立420（89.7%）となっており、私立の比率が高くなっている。

## (2) 公立大学

大学は、学術の中心として広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とし、国立・公立・私立それぞれの設置形態の下で、教育研究水準の向上と、多様で特色ある発展を遂げてきた。とりわけ、公立大学は、その目的に加え、自治体が設置・管理するという性格から、地域における高等教育機会の提供と地域社会での知的・文化的拠点として中心的役割を担ってきており、今後とも、それぞれの地域における社会・経済・文化の発展への貢献が期待されているところである。2006年4月1日現在で、募集停止中の大学を除き76の公立大学があり、近年、高齢化社会の到来や、介護保険制度の導入に伴い、看護系大学を中心に大学数が急速に増加している。専攻別の学生数を見ると、社会科学（31%）、保健（20%）、人文科学（17%）が多くなっている。

表3 公立大学の学校数及び在学者数の推移

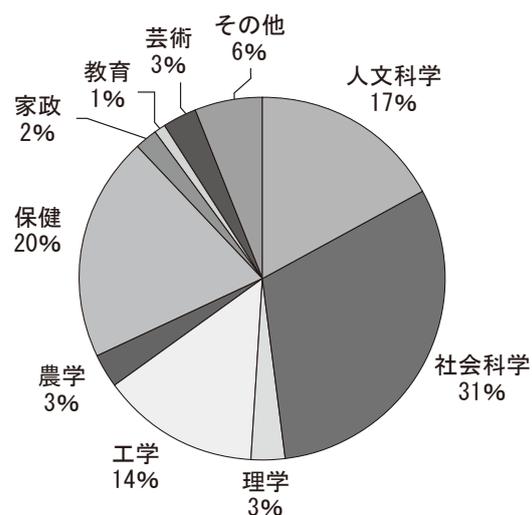
年度	1980	1989	1993	1998	2003	2006
学校数	34校	39校	46校	61校	76校	76校 (募集停止を除く。)
在学者数	52,082	61,264	74,182	95,976	120,463	127,872

(学校数は全国大学一覧、在学者数は学校基本調査より)

図3 公立大学における専攻別学生数 (出典：文部科学省ホームページ)

### 公立大学

人文科学	18,792 人
社会科学	33,755 人
理学	3,770 人
工学	15,607 人
農学	3,541 人
保健	21,686 人
家政	2,179 人
教育	1,290 人
芸術	3,688 人
その他	5,739 人



ところで、公立大学については、2005年4月に地方独立行政法人法が施行され、設置者である自治体の判断により法人化が可能となった。2000年にスタートした国の独立行政法人制度を踏まえ、地方にも同様の仕組みを導入することとした地方独立行政法人制度は、試験研究機関、公立大学、地方公営企業、社会福祉事業など、地方自治体が直接行っている事務・事業のうち一定のものについて、地方自治体とは別の法人格を持つ法人（地方独立行政法人）を設立し、この法人に当該事務・事業を担わせることにより、より効果的な行政サービスの提供を目指すものである。このため、制度の基本として、地方自治体から法人への事前関与・統制を極力排し、事後チェックへの移行を図り、弾力的・効率的で透明性の高い運営を確保することに眼目が置かれている。

具体的な制度の仕組みとしては、まず、法人を設立する地方自治体（設立団体）の長が、3年～5年の期間を定め、地方独立行政法人の中期目標を、議会の議決を経て設定する。そして、これを受けた法人の長である理事長が、中期目標を達成するための中期計画を作成し、設立団体の長の認可を得る。このようにして、法人は、中期目標及び中期計画に従い業務を行うことになるが、それに際しては設立団体の関与は極力行われず、また、設立団体は、法人の事務・事業の確実な実施のため、運営費交付金を法人に交付することができるが、この交付金は渡し切りの交付金として弾力的な執行が可能であるなど、具体的な業務執行については、法人の自律性・自主性に委ねることとしており、さらに職員の給与等に法人及び職員の業績を反映させる仕組みにするなど、職員の意欲を高める工夫をしている。

法人の自律性・自主性を尊重する反面、その業務の実績については、中期目標等に照らし厳しく評価が行われることとなる。設立団体の執行機関の附属機関として設置される地方独立行政法人評価委員会が、定期的に客観的な評価を行い、中期目標の期間の終了時においては、設立団体の長は、評価委員会の意見を聴きつつ、当該法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方等の法人の組織・運営の全般にわたる検討を行い、廃止、民営化を含む所要の措置を講じることとなっている。

また、住民への透明性を高めるため、業務、財務、計画、評価等広範な事項をインターネット等で積極的に公表することとしている。

公立大学については、通常地方独立行政法人の制度とは異なり、公立大学法人という名称を用いることのほか、国立大学法人の制度（独立行政法人制度の特例としての位置づけ）にならい、設立団体は大学の教育研究の特性に常に配慮しなければならないこと、学長の任命は選考機関の選考に基づき行うこと、教員等の任命は学長の申出に基づき行うこと、中期目標を定める際は法人の意見に配慮することなど、大学の自治、教育研究の自由を尊重する観点からの特例が設けられている。このような公立大学法人は、公立大学法人国際教養大学（秋田県、2004年4月認可）、公立大学法人首都大学東京（東京都、2005年3月認可）など33法人が設立され、42の公立大学を設置運営している。

### (3) 私立学校の振興

前述のように、学校は、国、自治体以外に学校法人も設立することができる。私立学校に在学する学生生徒などの割合は、大学・短大で約75%、専修学校・各種学校で約95%、高等学校で約30%、幼稚園で約80%を占めており、私立学校は我が国の学校教育の発展に大きく貢献している。また、近年ますます国際化・高度情報化する社会の中で、各私立学校には、多様化する国民のニーズに応じた特色ある教育研究の推進が求められており、それぞれが建学の精神に基づく個性豊かな活動を積極的に展開している。このように、私立学校は、我が国の学校教育の発展にとって、質・量両面にわたり重要な役割を果たしている。

このため、私立学校の振興は、教育行政における重要な政策課題として位置付けられており、その教育研究条件の維持向上と在学する学生生徒などの修学上の経済的負担の軽減を図るとともに、経営の健全性を高めるため、経常費補助を中心とする私学助成事業、日本私立学校振興・共済事業団における貸付事業、税制上の特例措置、学校法人の経営改善支援をはじめとする振興方策が講じられている。

このうち、経常費補助を中心とする私学助成事業については、私立学校振興助成法（1976年4月施行）において、大学等を設置する学校法人に対し、当該学校における教育・研究に係る経常経費について国が補助できることや、都道府県がその区域内にある幼稚園、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校等を設置する学校法人に対し、当該学校における教育に係る経常経費について補助する場合に、国がその一部を補助することができることなどが定められている。

私立の幼稚園、小学校、中学校及び高等学校などは、都道府県知事の所管であり（学校教育法§28、§44、§49、§62等）、多額に及ぶ私学助成事業の実施のほか、私立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校等の設立認可権限（学校教育法§4①）や、設備、授業その他の事項が法令に違反した場合の変更命令権限（学校教育法§14）などを都道府県知事が有していることと合わせ、自治体においては、都道府県が私立学校の振興の役割を果たしていることになる。

## 3-3 義務教育における国と自治体の役割分担

### (1) 市町村の役割

義務教育の中心的な担い手は学校である。市町村は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒を就学させるに必要な小学校及び中学校を設置しなければならない（学校教育法§38、§49）、現にほとんどの小・中学校は市町村立である。市町村は、通学区域を定めて小・中学校を設置・運営しており、市町村職員である教職員の服務監督や、児童生徒数

の調査、入学・転退学、学級編制、教科書採択など、市町村が義務教育の実施において果たす役割は非常に大きい。

このように、義務教育の実施に当たっては、市町村が中心となってその直接的な役割を果たしているが、一人一人の国民の人格形成と国家・社会の形成者の育成を担う義務教育の重要性から、以下のように、都道府県や国も様々な役割を担うこととされている。

## (2) 都道府県の役割

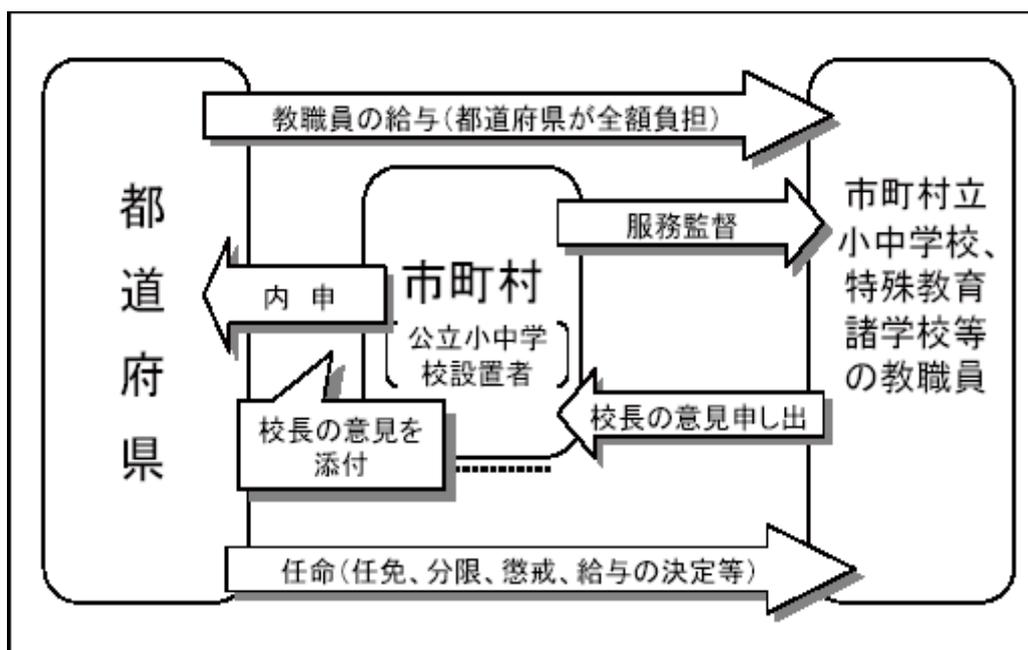
第1に、都道府県は、市町村立小・中学校における教職員の人事権を行使している。

市町村立小・中学校の教職員は市町村の職員であるが、都道府県が採用、異動、分限、懲戒、給与の決定等を行い（地方教育行政法 § 37①）、広く市町村域を越えて教職員の適正配置と人事交流を図っている。ただし、市町村が内申（校長の意見の申し出があった場合、市町村の内申にその意見を添付することとされており、これにより、校長の意見の反映が図られている。）をすることとされ、都道府県は市町村の内申をまって人事を行うこととなり、都道府県はこの内申を尊重する必要がある。加えて、2008年4月からは、特に教職員の同一市町村内の転任に限っては、市町村の内申に基づき都道府県が行うことが原則となり、市町村の意向が一層重視されるようになってきている（地方教育行政法 § 38）。また、定数に関する条例や、給与、勤務時間など勤務条件に関する条例、任免、分限、懲戒に関する条例を制定するのも都道府県である（地方教育行政法 § 41、§ 42、§ 43③）。

なお、政令指定都市には人事権が、中核市については人事権のうち研修に関する実施義務のみが、都道府県から移譲されている（地方教育行政法 § 58、§ 59）。この点に関し、中核市からは、研修だけでなく人事権の移譲を行うべきであるとの意見が出されているほか、一般の市町村にも人事権を移譲するべきとの意見もあり、地方分権の推進の観点から議論となっているところであるが、人材の偏在化や広域的な人事異動が困難になることによる教育水準の格差といった観点からの反対意見もあり、これらの点にどう対応するかが課題となっている。

第2に、都道府県は、市町村立小・中学校教職員の給与を負担している（市町村立学校職員給与負担法）。第1で述べた市町村立小・中学校教職員の人事権を都道府県が行使していることと合わせて、県費負担教職員制度という。市町村立小・中学校教職員は市町村職員ではあるが、その給与は義務的経費であり、かつ、多額であるため、例外的に、市町村より広く財政力が安定している都道府県の負担とし、給与水準の確保と一定水準の教職員の確保を図り、教育水準の維持向上を図っているものである。

図4 県費負担教職員制度のイメージ（出典：文部科学省資料）



第3に、都道府県は、学級編制の基準の設定、教科書採択地区の決定など、義務教育の実施に当たっての広域的な事務を行っている。

第4に、都道府県は、教育に関する事務の適正な処理を図るため、市町村に対し、必要な指導、助言及び援助を行うことができるとされている（地方教育行政法§48）。

### （3）国の役割

義務教育における国の役割分担は、第1に、学校制度等に関する基本的な制度の枠組みを制定することである。学校教育法等による学校教育制度の制定、地方教育行政制度の制定、教科書検定制度、教職員免許制度（免許状の種類、授与権者、効力等）の設定などは、国が行っている。

第2に、国は、義務教育に関する全国的な基準の設定を行っている。

まず、学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣が定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならないこととされている（学校教育法§3）。2002年に、文部科学省令として小学校設置基準、中学校設置基準、高等学校設置基準等が制定され、学級編制、校舎・運動場の面積、校舎に備えるべき施設などを規定している。

また、公立の義務教育諸学校（小・中学校、特別支援学校の小・中学部等。以下同じ。）に関しては、学級編制及び教職員定数の標準についても、国が設定している（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）。一学級の児童・生徒数の基準は、同法の定める数（同学年の児童・生徒で編制する学級は40人）を標準として各都道

府県が定める。なお、2000年度から、教育の地方分権を推進し、児童生徒の実態に応じた学校教育の充実を図る観点から、児童生徒の実態を考慮して特に必要がある場合には、都道府県の判断により特例的に国の標準を下回る少人数の基準を設けることが可能となっている。この都道府県が定めた基準に従って、小・中学校等の設立自治体が実際の学級編制を行うこととされている。市町村が学級編制を行う場合には、あらかじめ都道府県に協議し、その同意を得なければならない。教職員定数は、このようにして決定された学級数をもとに算出される仕組みとなっており、学級編制と教職員配置が密接に関連づけられている。

さらに、学校において児童・生徒に教えるべき教育内容である教育課程についても、国が定めている。科目名と授業時間数は学校教育法及び学校教育法施行規則において定め、具体的な教育内容の基準は、学校の種類ごとに定められる学習指導要領において定めている。この学習指導要領は文部科学大臣の告示であり法的拘束力を有しているというのが文部科学省の考え方であるが、教育内容を決定する権限は国家にあるのか、国民にあるのかという議論ともからみ、その法的拘束性は裁判においても争われた。最高裁大法廷判決1976年5月21日（いわゆる学テ判決）では、文部大臣（当時）が「教育の機会均等の確保等の目的のために必要かつ合理的な基準を設定することができる」ものとし、中学校学習指導要領を「全国的な大綱的基準としての性格をもつものと認められる」ことなどから、「必要かつ合理的な基準の設定として是認」できると判示した。また、最高裁判決1990年1月18日（伝習館高校事件）では、高等学校学習指導要領について法規としての性格を認めている。学習指導要領の内容としては、「ゆとり教育」の観点から順次削減が図られてきたが、近年の「学力低下」批判から2003年に一部改正され、学習指導要領に示しているすべての児童生徒に指導する内容等を確実に指導した上で、児童生徒の実態を踏まえ、学習指導要領に示していない内容を加えて指導することができることを明確にしており、最低基準としての性格が明確にされている。

また、教科書は、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するものを使用しなければならない（学校教育法§34①等）。市町村立の小・中学校で使用される教科書の採択の権限は市町村にあるが、義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律により、採択に当たっては「市若しくは郡（注4）の区域又はこれらの区域をあわせた地域」を採択地区として設定し、地区内の市町村が共同して種目ごとに同一の教科書を採択することになっている。採択地区は、その地域内で同一の教科書を使用することが適当と考えられる地域であり、都道府県教育委員会が自然的、経済的、文化的条件を考慮して決定することとなっている。この採択地区は、2003年4月現在全国で544地区あり、1県平均11地区である。また、1地区は平均してだいたい3つの市又は郡で構成されている。

第3に、国は、地方自治体における教育条件整備に対する財政的援助を行っている。

公立義務教育諸学校の教職員給与費の3分の1は国が負担している（義務教育費国庫負

担法）（この制度については、4－2参照。）ほか、校舎の建設等に要する経費の補助（義務教育諸学校施設費国庫負担法）などを行っている。

また、国は、教科書の無償給与（義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律）を行っている。憲法第26条に掲げる義務教育無償の精神をより広く実現するものとして、我が国の将来を担う児童生徒に対し、国民全体の負担によって実施されているものであり、1963年度に小学校第1学年について実施され、以後、毎年拡大されていき、1969年度に、小・中学校の全学年について無償給与が実現している。

第4に、教育に関する事務の適正な処理を図るための指導、助言及び援助である。

文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、必要な指導、助言及び援助を行うことができるとされている（地方教育行政法§48）。これは、地方分権一括法による地方教育行政法の改正（2000年4月施行）で、「行うものとする」との義務付けから「行うことができる」と改められたものである。

このように、教育行政における国と地方の関係は、指導・助言・援助といった強制力のない手法が用いられてきたところであるが、実態としては、文部省・都道府県教育委員会・市町村教育委員会という縦割りの構造の中で指揮監督的な効力を発揮してきたとの見方もなされている。

また、いじめによる自殺に対する教育委員会の適切さを欠いた対応や、高等学校における必修科目未履修問題などを受け、国が教育に対する最終責任を果たすことができるようにするため、教育委員会の法令違反や事務の怠りによって子どもたちの教育を受ける権利が侵害されている場合には、具体的な措置内容を示した「是正の要求」を、子どもたちの生命・身体の保護のため緊急の必要がある場合には、「指示」を行うことができるとの改正がなされた（地方教育行政法§49、§50。2008年4月施行）。現実には、これらの要件に該当するケースはほとんどないものとも考えられるが、地方分権の流れに逆行する改正であるとの批判もなされている。

### 3－4 社会教育における自治体の役割

教育行政において、学校教育と並ぶもう一つの大きな柱は、社会教育である。

教育基本法では、「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。」（教育基本法§12①）、「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。」（同法§12②）と規定している。

また、社会教育法では、社会教育を「学校教育法に基き、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。」と定義し（社会教育法§2）、国及び地

方自治体の任務として、「社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら実際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない。」（同法 § 3 ①）こと、及びその任務を行うに当たっては、「社会教育が学校教育及び家庭教育との密接な関係を有することにかんがみ、学校教育との連携の確保に努めるとともに、家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするものとする。」ことを規定している。

実際に行われている社会教育のための施策は、公民館、図書館、博物館など社会教育施設の設置・運営から、講習会等の開催など非常に幅が広い。それらは住民に身近な地方自治体において実施されることが効果的であり、社会教育法においても、国の役割は主として財政的援助など自治体に対する援助（同法 § 4）とされ、地方自治体が重要な役割を果たすことが期待されている。特に、公民館の設置は市町村の事務と限定されているように、社会教育行政において住民に最も近い行政主体である市町村の果たす役割が重要である。図書館、博物館など、市町村及び都道府県双方の事務とされている分野にあっては、広域自治体である都道府県は、市町村に関する連絡調整に関する事務や、一般市町村では担えない規模・性質の事業を行うなど、適切に役割分担が図られることが必要である。

なお、近年、公共施設による住民サービスの実施に関連して、PFIや指定管理者制度など民間事業者等との協働によるサービス提供の仕組みが整備されてきていることに伴い、公立図書館、公立博物館などの運営に新たな動きが生じている。民間事業者の創意工夫やノウハウを生かした様々な取組が期待される場所である。

## 4 教育財政

### 4-1 自治体の教育財政の概要

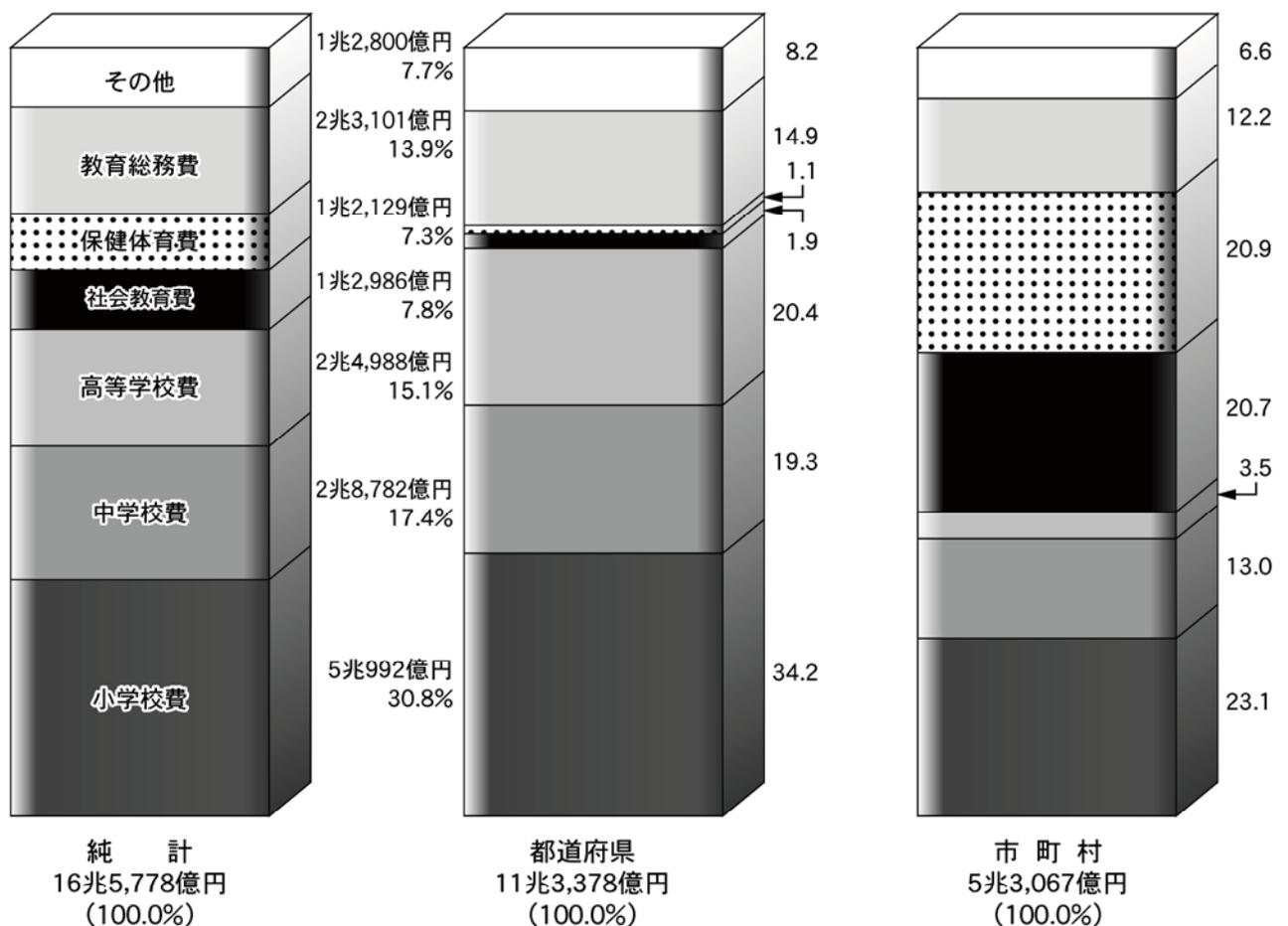
自治体の教育財政の概要を、2005年度における地方自治体（47都道府県、1,821市町村、23特別区、1,464一部事務組合及び63広域連合）の普通会計の純計決算額で見ることとする。

自治体を実施する学校教育、社会教育等の教育文化行政の推進に要する経費である教育費の決算額は1兆6,778億円で、歳出総額に占める割合は18.3%となっており、歳出総額の中で最も大きな割合を占めている。教育費の構成比を団体種類別にみると、都道府県においては23.7%、市町村においては10.8%となっている。

教育費の目的別の内訳をみると、小学校費が5兆9,992億円で最も大きな割合（教育費総額の30.8%）を占め、以下、中学校費2兆8,782億円（同17.4%）、高等学校費2兆4,988億円（同15.1%）、教職員の退職金や私立学校の振興等に要する経費である教育総務費2兆3,101億円（同13.9%）の順となっている。目的別

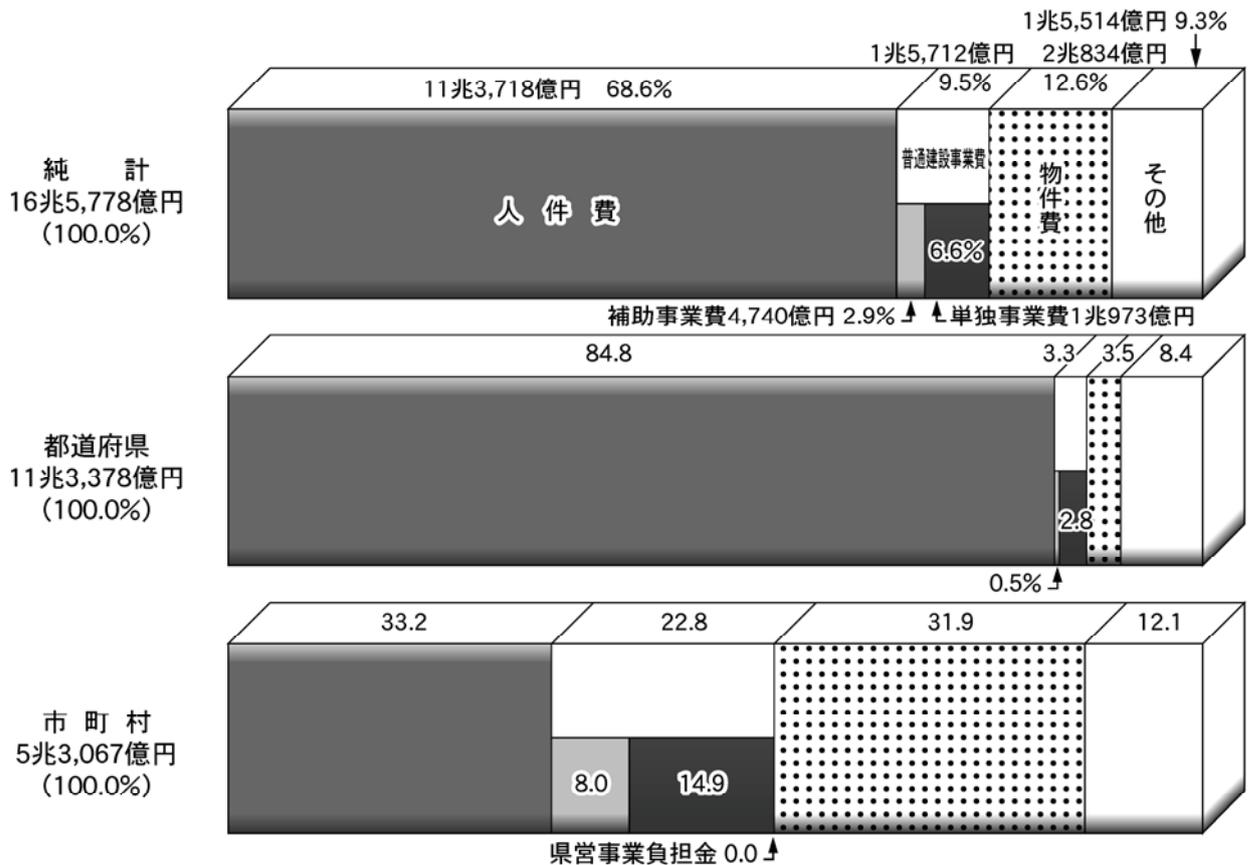
の構成比を団体種類別にみると、都道府県においては小学校費が最も大きな割合（34.2%）を占め、以下、高等学校費（20.4%）、中学校費（19.3%）の順となっている。また、市町村においても、小学校費が最も大きな割合（23.1%）を占め、以下、保健体育費（20.9%）、社会教育費（20.7%）の順となっている。

図5 教育費の目的別内訳（出典：総務省ホームページ）



教育費の性質別の内訳をみると、人件費が1兆3,718億円と最も大きな割合（教育費総額の68.6%）を占め、以下、物件費2兆834億円（同12.6%）、義務教育施設整備等の経費である普通建設事業費1兆5,712億円（同9.5%）の順となっている。性質別の構成比を団体種類別にみると、都道府県においては、都道府県立学校教職員の人件費のほか、市町村立義務教育諸学校教職員の人件費を負担していることから、人件費が大部分（84.8%）を占めている。また、市町村においても、人件費が最も大きな割合（33.2%）を占め、以下、物件費（31.9%）、普通建設事業費（22.8%）の順となっている。

図6 教育費の性質別内訳（出典：総務省ホームページ）



なお、このうち学校教育費だけを取り出してみた場合、最終支出ベースにおける国と地方の割合は国15%、地方85%であり、実際の教育行政は、ほとんどが自治体の手で実施されていることがわかる。

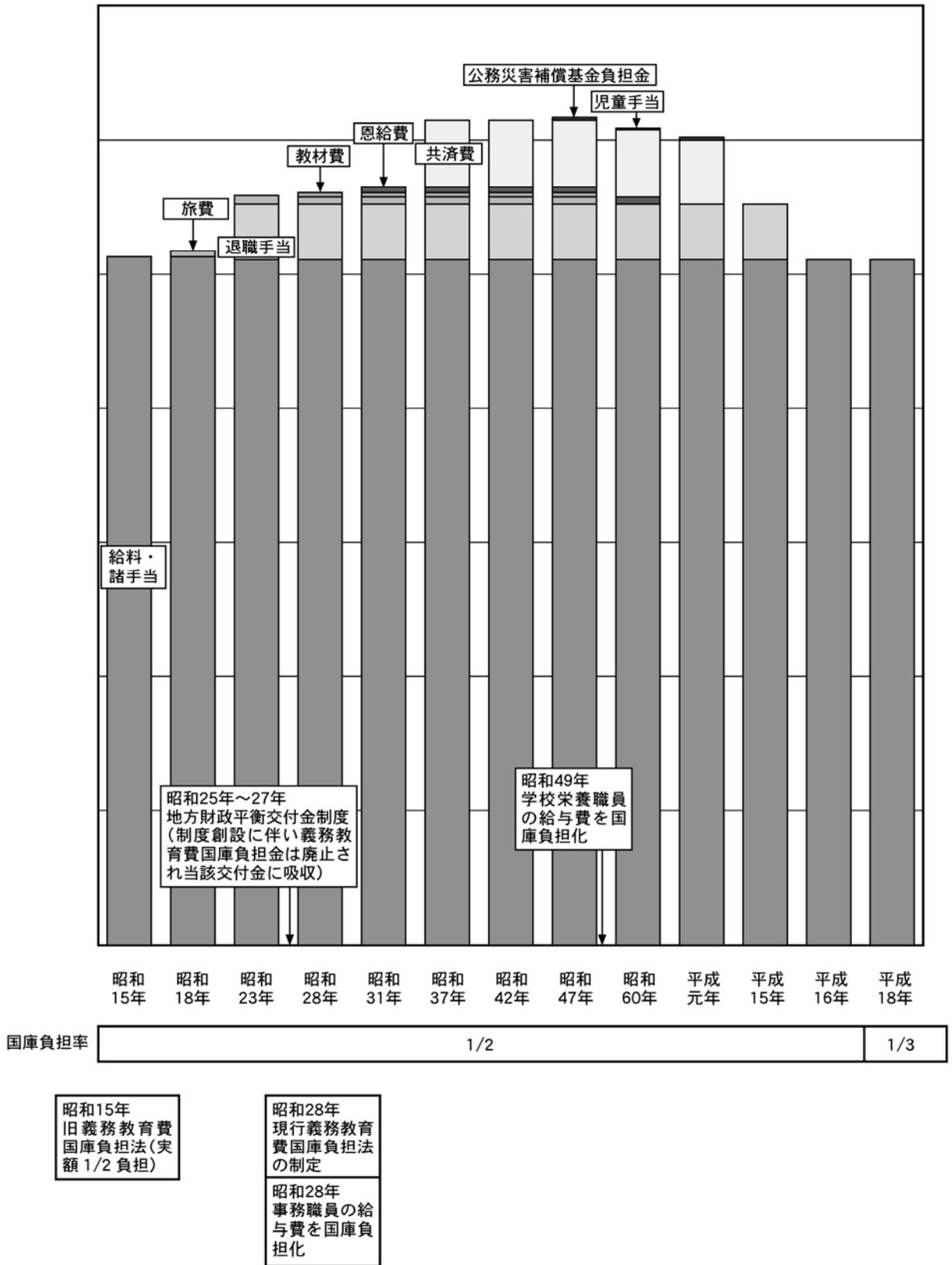
#### 4-2 義務教育費国庫負担制度

上記のような自治体の教育財政の概要に大きな影響を及ぼしているのが、義務教育費国庫負担制度である。

義務教育費国庫負担制度とは、本来、市町村が負担すべき市町村立小・中学校教職員の給与費を都道府県の負担とした上で、国が都道府県の実支出額の原則3分の1を負担するというものである。2006年度予算では、約70万人分、1兆6,763億円にのぼる。

国庫負担の対象は、公立の義務教育諸学校教職員（校長、教頭、教諭、事務職員等）の給料・諸手当である。1953年の現行義務教育費国庫負担法制定後、負担対象経費は順次拡大されてきたが、1985年以降、国と地方の役割分担、国と地方の財政状況等を踏まえ、給料・諸手当以外の費用が国庫負担の対象から外れ地方交付税により財源的に手当されるようになり、現状となっている。

図7 義務教育費国庫負担制度の変遷（出典：文部科学省ホームページ）



また、従来は、給料・諸手当と教職員別定数（職種別）のそれぞれについて細かく負担

限度額が設定されていたが、2004年度からは総額裁量制が導入され、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が拡大されている。これにより、標準法により必要な教職員定数の算定や人材確保法に基づく教員の給与水準の確保などを前提として、都道府県が給与の種類・額や教職員の配置を自主的に決定できるようになっている。

国庫負担率が2分の1から3分の1に引き下げられたのは、2006年度からである。これは、いわゆる三位一体の改革（地方自治体への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革を一体として行うこと。）の一環として実施されたものであり、経緯を概略記せば以下のようなものである。

2004年6月、政府は、地方六団体に対して、国庫補助負担金の改革案について地方として統一した具体案を取りまとめるよう要請した。地方六団体は精力的に協議・調整を行い、特に義務教育費国庫負担金の一般財源化をめぐる白熱した議論が行われたが、2004年8月、義務教育費国庫負担金の全額を廃止し税源移譲の対象とすることとした上で、当面の改革では中学校教職員の給与等に係る負担金を廃止し税源移譲の対象とすべきとの改革案を取りまとめた（なお、国庫負担金制度を維持すべき等の少数意見も付記されている）。

地方側の考え方は、第1に、国と地方とが適切な役割分担を行うべきということである。義務教育において、国は統一的、基本的な義務教育の内容、水準を定めることを基本的な役割とすべきで、地方はその水準を確保しつつ、それぞれの自治体が独自の創意工夫を発揮して、地域のニーズに適合した教育を実施する役割を果たすべきである。第2に、義務教育における教育費水準の適正支出は一般財源化によっても確保できるということである。義務教育の根幹は、機会均等、水準確保、無償制で、教職員給与に関する国庫補助負担金制度の存続とは別の問題であり、義務教育における水準確保は、学級編制基準を定めた義務教育標準法や学習内容を示した学習指導要領等によって担保されている。地域住民の最大関心事は子どもの教育で、地方行政において最も優先されているのは教育であるから、現に地方は国の標準以上に教育費を支出しているし、一般財源化されても教育費の適正支出を担保できる。第3に、義務教育費国庫負担金制度の一般財源化が効果をもたらすことである。義務教育に関する地方自治体の責任が住民に対して明確になり、教職員の配置や学級編制についての国の基準を満たした上で、地域の教育環境や児童・生徒の実情に応じた多種多様な取組が可能になる。また、教職員給与に限らず、教育効果の高い外部人材の活用や外部委託、教材の購入・開発、教育環境施設の整備等に財政資源を効果的に配分できる。

このような地方の提案については、文部科学省、総務省の見解が分かれた。文部科学省が義務教育費国庫負担金の一般財源化により必要な財源保障ができなくなる懸念から制度の堅持を主張したのに対し、総務省が地方税財源でも現行の制度的担保と地方財政計画を通じた財源保障により所要の財源は確保できると主張している。その後、中央教育審議会

での審議等紆余曲折を経て、最終的には、政治決着により、国庫負担金制度を維持しつつ、国庫補助負担率を小・中学校教職員を通じて2分の1から3分の1へとカットすることとされた。しかしながら、このような国庫補助負担率の引下げによる国庫補助負担金の削減では、地方自治体の政策の形成・実施における自由度は増加せず、むしろ補助負担金事業の実施に伴い地方自治体が負担する一般財源が増加し、地方自治体の自主性・自律性が減少されるおそれがあるとの批判がなされているところである。

(注)

- 1 中央省庁再編（2001年）前の旧文部省の設置法。文部省は、科学技術庁と統合され、現在は文部科学省となっている。
- 2 地方教育行政法 § 30 に規定する教育機関であり、「学校、図書館、博物館、公民館」などのほか、「教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設」などをいう。
- 3 「保育所」は、「日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける乳児又は幼児を保育することを目的とする」（児童福祉法 § 39、厚生労働省所管）施設であり、長が所管している。一方、「幼稚園」は、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」（学校教育法 § 22、文部科学省所管）施設であり、教育委員会が所管している。しかしながら、両者は就学前の子どもを対象とするという意味では同じであり、両者を一元化すべきとの指摘がなされてきた。こうした状況を踏まえ、2006年10月から、就学前の子どもの教育・保育及び地域子育て支援を総合的に提供する施設として認定子ども園制度がスタートしたが、保育所と幼稚園の二つの制度が併存する状況を前提とした制度であるため、認定等に係る事務処理や会計処理が複雑であるとの指摘がなされている。
- 4 「郡」とは、町村の区域に付けられている地理的な名称である。歴史的には地方公共団体としての意義を持った時代もあったが、現在では、地方公共団体としての性格はなく、その実際上の意味は、都道府県議会議員の選挙区の単位、広域行政の単位などに限られている。

<参考文献>

- ・佐藤功「日本国憲法概説〔全訂第5版〕」（学陽書房）、1996年
- ・松本英昭「要説 地方自治法〔第4次改訂版〕」（ぎょうせい）、2002年
- ・松本英昭「逐条 地方自治法〔第4次改訂版〕」（学陽書房）、2007年
- ・宇賀克也「地方自治法概説〔第2版〕」（有斐閣）、2007年
- ・橋本勇「逐条 地方公務員法〔第1次改訂版〕」（学陽書房）、2006年
- ・神野直彦編「三位一体改革と地方税財政－到達点と今後の課題－」  
（学陽書房）、2006年
- ・勝野正章・藤本典裕編「教育行政学」（学文社）、2005年
- ・河野和清編著「教育行政学」（ミネルヴァ書房）、2006年
- ・平原春好「教育行政学」（東京大学出版会）、1996年
- ・森下平「教育基本法の改正」（「ジュリスト」No.1329）、2007年
- ・矢木澤崇「教育3法の改正」（「ジュリスト」No.1341）、2007年
- ・吉川浩民・森源二「地方独立行政法人制度について」  
（「地方自治」670号）、2003年
- ・「2007年版 地方財政白書」（総務省）
- ・「教育における地方分権の推進に関する提案」（全国市長会）、2007年
- ・文部科学省ホームページ（<http://www.mext.go.jp/>）