

『地方分権型社会への転換に向けた、

教育行財政システムの現状と今後の課題

～ 兵庫県伊丹市を例として ～ 』

はじめに

平成20年12月8日、地方分権改革推進委員会は、国の出先機関の統廃合や、自治体に対する、仕事の「義務付け」の見直しを求める、第2次勧告を、麻生首相に提出した。

今後、地方政府たる、地方自治体として、地方分権型社会への転換に向けた受け皿としての、体制づくりが必要とされている。

その中で、合議制の行政委員会である、教育委員会をはじめとして、教育行財政システムに焦点をあて、考えていきたいと思う。

地方分権改革推進委員会における、教育行財政分野の検討は、当時『くらしづくり部会』を中心に、進められた。

『くらしづくり部会』における、教育行財政改革の基本方針は、教育の第一線にいる、教師と子どもたちとのふれあいの現場を、重視すること、地教行法の「特別法」的規定内容を、地方自治法の一般規定・ルールに近づけて、教育委員会の、より自治的な運営を促し、活性化を図っていくことを、重視した。

そして、

- ① 機関委任事務廃止と、事務配分見直し
- ② 指導・助言行政の見直し
- ③ 必置規制の廃止・縮小
- ④ 補助金・負担金整理と、運用手続の簡略

などを柱に、提言された。

ここで、考えなければならないことは、市町村における、教育行財政システムの中で、大きなウエイトを占めるのは、学校教育行政、とりわけ、義務教育行政であるということである。

義務教育という性格上、全国どの地域においても、一定水準の、教育サービスを受けることを、国民に対して保障するべく、教育内容について、国が法的拘束力のある基準、学習指導要領を定めたり、一定水準の教職員

の配置が行われるよう、国や県が、財源負担をする、県費負担教職員制度を取り入れたり、通常の行政分野よりも、国や県の強い関与と支援が、行われている。

しかし、中教審答申にいう「地域に根ざした、主体的かつ積極的な、教育行政の展開」を図ろうとすることは、そうした現状を見直し、地域ごとの違いを容認し、画一的でない行政サービスの提供を、積極的に行うということである。

従来の、地方教育行財政制度は、義務教育分野における、教育サービスの均一化の要請が重視され、それを実現する観点から、教育行財政システムが構築されている面が、強かったといえる。

しかし、今、地方分権改革が推し進められる中、市町村が主体となった教育行財政システムの構築へと、制度の見直しがされ、地方公共団体、とりわけ、市町村の果たすべき役割が大きくなる中で、市町村における、教育行財政システムの構築は、大変重要なものとなっているといえる。

また、教育委員会制度は、昭和 31 年に制定された、地教行法によって、自主性、安定性、政治的中立性の確保と、一般行政との調和の実現を目的とし、成立し、確立されたものである。

一方で、文科省にとっては、縦割り行政を温存する手段として、大変有効であったという側面もあったということは、忘れてはならない。そして、そのような中での、地方分権改革なのである。

また、教育を経済学の立場から、考える場合、まず考えられるのは、「教育を受けることによって、将来どれぐらいの所得が増加するか」ということである。教育には、投資としての側面だけでなく、消費としての側面もあると考えられるが、人的資本論の立場に立つと、教育は、消費者にとつ

ての一種の投資行動として捉えられる。

また、人々が、どこまで人的資本論的発想に基づき、教育の収益性を意識して、教育需要を決定しているか、という重要な問題がある。教育の収益性を意識しながら、不登校・引きこもり・高校中退を、選択しているのであれば、その収益性を上回るだけの理由が、存在していることであり、また、教育の収益性を意識していないのであれば、不登校・引きこもり・高校中退を、防ぐ方法の一つとして、低学年からの、収益性を意識させる教育、例えば、「金銭教育」や、「お金の教養を身に付ける教育」などの重要性が考えられるのである。

一方で、シグナリング理論では、教育水準が高い者は、もともと能力が高い者であるとすれば、教育の収益や賃金格差は、教育による、生産性向上効果を、反映したものではなく、個人に、生来備わっている能力差を、反映したものに過ぎない、という解釈である。

実際、人的資本論とは、対極的な考え方で、教育を受けることや、学歴を高めることを、自らの能力を、他人に知らしめるための行動、と解釈する考え方である。

シグナリング理論が、支持される統計的事実として、

- ① 低学歴の人が、高学歴の人よりも高い生涯賃金を得る例は、確かに多数存在しないが、無視できないほど少ない例ではない。
- ② 企業の指定校制度、大学卒における銘柄大学と、そうでない大学との間の昇進格差が存在する。
- ③ 賃金や所得とは関係のない動機で、大学に行くことも多い。
- ④ 医師や弁護士、技術者など職業決定に際して、どの学部に進学するかが、大きな役割を、演じている、といった点が指摘される。

この考え方に立つと、不登校・引きこもり・高校中退は、学歴自体、学

校に行けないこと自体を、問題にする必要はなく、学校以外での、あらゆる機会を、とらえて、不登校・引きこもり・高校中退という現状の中で、埋もれてしまっている、各人の、能力開発に、力を入れるべきであり、学校現場や、教育委員会、そして、社会の対応も、変えていかなければならない。

○ 職務遂行体制と職務遂行能力

組織体制の整備については、その業務が最も効果的かつ効率的に、成果があがることを目的として行うべきであり、伊丹市においては、平成 17 年度に、学校教育に関する施策の、総合的な企画及び調整を行う組織として、「教育施策企画担当」を設置するなど、教育における様々な課題に取り組むべく、柔軟かつ積極的な組織編制を行っている。

一方、人事配置面については、教育行政の質は、専門的職員の存在に大きく左右されるものであり、特に指導主事は、学校に対する教科専門的な指導を行うもので、教育委員会事務局の中で、中核的な役割を果たしており、指導的役割を担うにふさわしい、人材の確保と配置に努めなければならない。

また、その他の事務局職員についても、教育行政に精通した人材を育成するとともに、市長部局とも人事交流を行い、将来を展望した教育行政が展開できるよう、職務遂行体制、職務遂行能力の向上に努めなければならない。

○ 首長・教育長・教育委員の関係

教育委員については、昭和 23 年制定の旧教育委員会法では、公選制により選任されていたものが、地教行法の制定に伴い、地方公共団体の長が、議会の同意を得て任命する任命制へと移行し、教育の政治的中立

性を確保するとともに、教育行政に対する住民の意志を反映させる役割を担うことになった。

しかし、近年、教育委員会制度に対し、教育の専門家でない非常勤の教育委員が、教育行政の基本方針を決定するという、いわゆる「レイマン・コントロール」について、地域住民との接点がなく、住民の意向を、十分に反映したものになっていないという指摘や、非常勤であるがゆえに、迅速に意志決定ができない。

合議制であることから、責任の所在が不明確である、などの様々な指摘を受け、昨年6月に改正された地教行法では、地方における教育行政の中心的担い手である教育委員会が、より高い使命感を持って、その責任を果たすことなどを基本に、責任体制の明確化のための、事務の管理執行状況の点検・評価や、教育における地方分権の推進のため、教育委員に少なくとも1人以上の保護者を含めること、などの義務付けが規定された。

伊丹市では、市長が議会の同意を得て任命する5人（教師出身2名、医師1名、大学講師1名、PTA1名）の教育委員をもって、組織される合議体であり、このうち教育長（教師出身）は、その中から、教育委員会が任命するもので、地教行法第17条に基づき、教育委員会の指揮監督のもとに、教育委員会の権限に属する、すべての事務をつかさどることとされている。

首長との関係では、伊丹市においては、市長が、平成20年12月議会答弁の中で、地教行法第24条に、地方公共団体の長の職務については、教育財産の取得及び処分に関することや、教育に関する契約の締結、予算執行に関することなどが、具体的に規定され、役割分担されており、市長と教育委員会は、原則として、相互に対等独立の関係にあり、十分に意志疎通を図り、調和をとりながら、それぞれが責任をもって、適正に教育に関する事務を、執り行うことが求められてい

るところであり、市長の職務権限に属する予算執行にあたっては、財政状況が非常に厳しい中で、これまでも、本市独自の取り組みに対し、積極的に財政措置を講じてきたところであり、今後とも、教育委員会との連携を更に深め、一体となって教育行政の推進に努め、本市の掲げる、伊丹の未来を託す「人づくり」の実現に取り組んでまいりたい、という趣旨の発言をされている。

○ 教育委員と教育委員会議の活性化

伊丹市においては、既に平成 15 年度から活性化に向けた取り組みとして、教育委員会の運営のあり方や、教育委員の活動内容の改善に努めており、教育委員会議の開催をはじめ、教育委員の学校園の訪問、市長・PTA・学校園長との懇談、運動会・体育大会など、学校園主催行事への参加、教職員を対象とした研修会の講師、幼稚園教員採用試験における面接官など、さまざまな取り組みを進め、さらに、平成 19 年度からは、市内の中学校区において、地域住民の代表者や学校関係者と教育委員が、意見交換を行う「教育トーク」を実施している。

○ 財政的自主権

市長が所掌する事項については、先に述べたが、学校長については、学校教育法第 28 条第 3 項等により、校務をつかさどり所属職員を監督することと規定されており、学校運営上、必要な一切の事柄は、学校段階においては、学校長の責任と権限に基づいて処理されることとなっている。

具体的には、教育課程の編成や、指導要録の作成、入学の許可や、卒業証書の授与、非常災害時などの授業停止、教職員の勤務場所を離れての研修の許可などが挙げられる。

伊丹市においては、学校園の予算については、予算編成時に、各学校

園長とのヒアリングを通じ、出てきた要望を踏まえ、教育委員会として、市長に申し出て、地方自治法や地教行法の規定に基づき、市長がこれを編成すること、となっている。

今後、市町村において、学校長の意向による特色を発揮するために、校長にその権限を委譲する必要があると思う。

○ 学校の自主性・自立性の確立

「学校長への人事権の拡大」については、平成17年10月26日に出された、中央教育審議会の答申では、義務教育において、今後求められる地方分権改革の重点は、都道府県から、市区町村への分権と、教育委員会から学校への権限移譲であるとされている。

学校園長への権限移譲のうち、人事権拡大の取り組みについては、一般的に「公募制」や「F A（フリーエージェント）制」がある。

今後、様々な制度における、課題も見極めながら、学校長の学校園経営方針の具現化に向け、学校長への人事権の拡大を、図っていかねばならないと思う。

○ 地域教育運動

伊丹市においては、学校評議員制度等の活用により、地域や保護者の声を聞き、信頼され、地域社会に開かれた学校園づくりを推進している。

学校評議員制度については、「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令」に基づき、平成12年4月から設置を求められていたが、平成13年度から制度導入に着手し、平成16年度には、全小学校・中学校・高等学校、特別支援学校に設置、さらに平成17年度には、全幼稚園に

設置した。

活動としては、各学校・園とも年間3回～4回程度の評議員会を開催し、主に、① 学校園の教育目標や計画に関すること ② 学校園と地域の連携に関すること ③ 学校園評価 の3点について、校園長が学校評議員に率直な意見を求め、適正な学校運営に活かしている。

また、各学校園に設置された学校園関係者評価委員会にも、当該学校園の学校評議員の一部が委員として委嘱され、各校園の自己評価に対する学校園関係者評価を行っている。

各学校園からは、外部からの意見により、自校園の取り組みの再確認につながったことや、学校園内外の情報交換により学校園の抱える問題点について共通理解が進んだ等の成果が報告されている。

しかし、その一方で、評議員の人選をどうするのか、また学校評議員会で指摘を受けた課題をどのように具現化していくか等の課題も出ている。

今後、「より多くの教職員が学校評議員と意見交換する場の設定」や「学校園の教育活動に対する理解を深めるための的確な情報発信」などに努める中で、学校評議員からの意見を受け止め、学校園運営改善に活かし、地域に開かれた信頼される学校園づくりを進めていく必要がある。

○ 教育と社会階層

教育は、「機会の平等」を保証する社会的な装置として説明される。親の所得や家庭環境、出自とは無関係に、子どもたちに、基礎的な知識を身につけさせることは、社会的に望ましいことである。

そして、地方分権型社会への転換に向けた、教育行財政システムの構築にあたっては、この点について、特に注意していかなければならないと思う。

ところが、その一方で、教育需要が、親の所得や、学歴、所属する社会階層によって、大きく規定されるとなると、教育は、むしろ所得格差を拡大し、社会階層を固定化するという、まったく異なる展開となる。

代表的な経済成長理論である、「内生的成長理論」は、経済における初期条件の違いが、資本蓄積を通じて、その後の経済格差を広げていくと説明する。とりわけ、人的資本論のように、教育を、人的資本の蓄積装置として解釈する場合、この内生的成長理論の考え方は、家計ペースにおける、教育を通じた格差拡大を、無理なく説明するものである。

例えば、現在、大きな教育・社会問題となっているものに、不登校・引きこもり・高校中退がある。

平成18年度、全国不登校児童生徒数は、小学生23,643人、中学生99,857人、合計123,500人。

引きこもりは、全国で80万から120万人と言われている。

また、平成18年度、全国高校中退数は、77,027人、ニートは全国で62万人である。

教育の成果が、実際に評価されるのは、直接的には、賃金や昇進など、労働市場においてである。学歴を高めることの経済的なメリットは、労働市場において、発揮されることになるからである。

特に、不登校・引きこもり経験や、高校中退が、賃金や昇進などに、どの様に、影響しているのか。

また、同じ不登校・引きこもり・高校中退であっても、その人に、生来備わっている能力（IQなど）、育った家庭（親の社会的地位・職業・所得・学歴など）・社会環境、提供された教育の質、その人の属するグループの特性など、より客観的な分析が必要である。

例えば、不登校・引きこもり → 所得格差 → 学校外教育投資 → 学力 → 教育達成（高卒認定試験・高卒・専門学校卒・大卒など）のコースを進み、不登校・引きこもり経験を、人格的にもプラスに転じている例もある。

男女ともに、父親の所得が、進学決定に大きな影響を、及ぼしており、両親の学歴や、職業などの影響は、男子では、ほとんど見られず、女子で大きくなっているというデータもある。

また、親の所得・資産が高いほど、そして、父親が社会的prestigeの高い職業に就いているほど、小中学校レベルにおける私立校を選択し、進学塾通いも、選択している。

その様な環境の中で、私立小・中学校段階での、不登校・引きこもりは、公立の場合とは、また、異なる要因（学力など）が存在する。

しかし、親の経済力で、先に述べたコースを選択するケースが多く、就職も、親の人脈などの力があり、中には、親の会社や、資産管理、などに従事するケースもあり、一般的な、賃金や昇進など、労働市場での分析と、異なる点が存在する。

このように、不登校・引きこもりの場合でも、親の経済力によって、プラスに転じるケースが存在するが、親に経済力がない場合、本人が、たとえ、復帰を望んでも、学校外教育投資を受けられず、学力向上をはかり、高卒認定試験・高卒・専門学校卒・大卒などの、教育達成のコースを、進むことは、困難になってくる。

アルバイトをしながら、奨学金を受けながら、というコースも存在するが、引きこもり系には、大変難しく、どちらかというところ、非行系の不登校が、学歴の重要さに気づき、人生をやり直したいという強い意志のもとに行うケースとして、存在する。

また、特に非行系の場合は、学歴の必要のない職人の道を選び、その世界で独立し、事業を立ち上げ、経営者として、成功している例もあるが、その間の勉強量、努力量は、当然、大卒以上であり、事業そのものも、時代の流れに乗る必要もあり、成功の確率は、大変少ないものとなっている。

どちらにしても、教育を通じて、親の所得格差が、子どもの世代にも継承されることが、考えられる。教育機会が、平等に与えられるとしても、そこで成功するか、あるいはその機会をつかもうと、試みるかは、かなりの程度、所属する社会階層によって、決まるというわけである。

教育需要や教育達成に、階層性が強まる傾向があること、そして、それと連動する形で、所得格差が教育を媒介として、親子間で継承される傾向があることは、教育行政や、所得再配分政策のあり方を、議論する上でも、きわめて重要なポイントである。

教育需要や、教育達成における階層性の存在を、軽視したまま公教育のスリム化が進むと、教育を重視しない階層の子どもたちが、ますます勉強しないようになり、階層の固定化や二極分化につながりかねない。

まさしく、「ゆとり教育」の問題点は、ここに存在するのである。

また、今日、地方分権改革が進む中で、学校教育のあり方について、市町村レベルにおける自由度が、ある程度認められるようになってきており、学校が提供する教育サービスの質の違いが、どこまで教育成果に反映されるか、客観的な評価ができる環境が生まれてきている。

まさしく、教育分野における、行政評価は、大変重要なものとなってきているのである。

○ 教育行財政システムの特殊性

教育は、多くの面を持っている。教育には、企業やマクロ経済から見ると、『人』を生み出す「生産要素」という側面があるが、教育機関が生み出す『人』は、「生産物」である、という側面もある。

また、教育を受けることは、『人』が、生産性を高める「投資」行動として、受け止めること自体から、『人』すなわち消費者が、満足を得るとすれば、「消費」行動としての側面もある。

さらに、教育を教育機関が供給するサービスと捉えても、そのサービスの生産には、その需要者である『人』すなわち消費者が、参加するから、教育には、需要と供給を明確に分割できないという特徴もある。

まさしく、教育は、人的資産の開発であり、人的資本論に基づいた、教育の収益率の分析は重要である。

教育というサービスは、それを購入する消費者自らが、その生産に投入要素として参加するという、特徴を持っている。したがって、教育の場合は、普通の財や、サービスのように、需要者と、供給者が、市場で見合うという通常取引関係を、想定することは適切ではない。教育サービスを受ける、子どもや親が、どのようにかかわるかを、明示的に意識しなければならない。

また、人的資本論的な発想で教育を捉えるにせよ、教育の収益率が、きわめて不確実である点には、注意しなければならない。教育需要は、

教育の収益性をめぐる不確実性、言い換えれば、自分自身や子どもの能力をめぐる不確実性に、大きく左右される可能性がある。

しかも、教育を受けるにしたがって、能力や、教育成果の見通しははっきりしてくると、教育需要は、冷却すると考えられる。このような、教育需要の動学的なメカニズムも踏まえながら、地方分権型社会への転換に向けた、教育行財政システムのあり方を、考えていかなければならないと思う。

○ 学校選択制

小学校の場合は、通学の負担や、安全性の制約から、制度の形態にかかわらず、選択者である保護者が、主に従来指定校に近接する学校を選択しているのに対し、中学校の選択制では、そのような制約は小さいため、積極的に学校選択が行われ、それが、各学校の特色作りへの取り組みの強化や、各学校間での良い意味での競争原理を生み、お互いに、切磋琢磨するなかで、公教育全体のレベルアップにつながっていくというメリットが生じている。

しかし、各自治体、各教育委員会の取り組みの姿勢が、大切で、各学校の特色作りにおける、運営予算の配分や情報提供など、質量ともに、ハイレベルな関与が必要とされている。

文部科学省は、2009年度から二年間をかけ、公立小中学校で、児童生徒を多く集めているところや、特色ある取り組みをしている学校に、運営予算を、より手厚く配分することを想定した制度の、モデル事業に取り組む。

モデル事業は、「適正な競争原理により学校の質を高める」とした、昨年の、政府の教育再生会議第三次報告などを受けた措置。文科省は

09年度予算の概算要求で、約1,300万円を計上しており、学校選択制や、地域と連携した学校運営制度などを導入する、市町村教育委員会から公募、五つの教委を選定する。

具体的には、学校の独自提案に基づいたり、用途を特定せずに、学校の裁量にまかせたりする予算を、五教委に、文科省が配分する。教委は特定の学校に重点配分する。

モデル事業で、文科省は、新たな予算配分のあり方も、同時に研究していく。

教育再生会議第三次報告では、「学校選択制と児童生徒数を勘案した予算配分による学校改善システムをモデル実施する」と提言。選択制を通じ、児童らが多く集まり、保護者の信頼がある学校に予算を増やすことで、学校現場の自主性を活かしていくとしていた。

まとめ

教育というサービスは、それを購入する消費者自らが、その生産に投入要素として参加するという、特徴を持っている。したがって、教育の場合は、普通の財や、サービスのように、需要者と、供給者が、市場で見合うという通常取引関係を、想定することは適切ではない。教育サービスを受ける子どもや親が、どのようにかかわるかを、明示的に意識しなければならない。

また、人的資本論的な発想で教育を捉えるにせよ、教育の収益率が、きわめて不確実である点には、注意しなければならない。教育需要は、教育の収益性をめぐる不確実性、言い換えれば、自分自身や子どもの能力をめぐる不確実性に、大きく左右される可能性がある。

しかも、教育を受けるにしたがって、能力や、教育成果の見通しははっきりしてくると、教育需要は、冷却すると考えられる。

しかし公教育は、親の経済力や、学歴、家庭環境、出自とは無関係に、誰もが、公平に学べる場である。

やる気のある者は、公教育の中で、どんどんハイレベルな教育を受けられ、私学教育を、受けている者に負けないような、教育環境を作れる、教育行財政システムの確立が必要である。

また、地方分権型社会への転換は、それを実現する大きなチャンスであるといえると思う。

参 考 文 献

伊丹市ホームページ

- | | | | |
|-------------|---|--------------|------|
| 堀内孜 | 地方分権と教育委員会制度 | ぎょうせい | 2000 |
| 西尾勝
小川正人 | 分権改革と教育行政 | ぎょうせい | 2000 |
| 穂坂邦夫 | 教育委員会廃止論 | 弘文堂 | 2005 |
| 三上和夫 | 教育の経済 | 春風社 | 2005 |
| 小塩隆士
妹尾渉 | 日本の教育経済学：実証分析の展望と課題 | E S R I | |
| 橋野晶寛 | 集計データによる公立学校選択制の動向分析
東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要第25号 | | 2006 |
| 秋山博介 | 不登校についての一考察 | 実践女子大生活科学部紀要 | |
| 山田洋志 | いじめの経済学 | 慶応大経済学部赤林研究会 | |
| 島一則 | 大学進学行動の教育経済学的分析
国立大学財務・経営センター | | |