

交付税措置による教育施策推進の有効性に関する研究

—市町村教育委員会の予算編成過程に関する調査報告を中心に—

江口和美

1. はじめに

本研究の目的は、施策推進の財源として地方交付税交付金（以下、交付税とする）に上乗せされた額の予算化を阻む財政以外の要因を見出すことである。これは今後、文部科学省（以下、文科省とする）の交付税措置による施策推進の有効性を検討するうえで勘案すべき点の剔出につながる。

例えば、文科省は以前から学校図書館図書整備計画に基づき、交付税上乗せによる学校図書館の図書整備推進に取り組んできた。しかし、財政的な理由から予算措置がなされない自治体もあり、文科省の計画通りには進まない状況が報告されていた⁽¹⁾。加えて、施策推進のための国の財政負担分が一般財源化（交付税措置）されると用途の限定がないことから、財政力の多寡等により地域差が拡がると懸念されてきた⁽²⁾。

以上のような状況があるにもかかわらず、文科省は2020年度の新学習指導要領の実施に向け、2014年度から2017年度にかけて「教育のIT化に向けた環境整備4か年計画」に基づき、4年間で6,712億円の地財措置（交付税の上乗せ措置）を実施した。2017年度末までの整備目標は、教育用PC児童生徒3.6人に1台、各教室への電子黒板・実物投影機の設置、無線LAN整備率100%などが設定されていた。しかし、「平成29年度学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果（概要）平成30年3月現在」により都道府県単位で見ると、他の施策と同様に目標通りには整備が進まず、教育用PC整備は全国平均で5.6人に1台であった。佐賀県1.8人に1台、鹿児島県3.3人に1台、以上の2県をのぞけば、全ての都道府県で目標を達成していない。電子黒板の整備率は全国で26.8%、普通教室の無線LAN整備率も全国で34.5%に留まっている。また、都道府県単位で見れば教育用PC整備で1.8人に1台となり、目標を達成している佐賀県でも1人1台以上の整備がなされている自治体から約13人に1台の自治体まで存在した。つまり、都道府県平均で見れば目標を達成していても、市町村単位で見れば整備状況には差がある。この差が財政力指数の差に起因するものかをみると、児童生徒用の教育用PC整備において県平均で目標以上を達成している佐賀県内で文科省の目標を達成している5自治体の財政力指数（2017年度決算ベース）は、0.25、0.33、0.44、0.49、0.60であり、財政力指数が高い自治体ばかりではなかった。

過去の交付税措置による施策の推進計画の状況をみれば、そもそも交付税措置による施策の推進の効果には疑問があると評価せざるを得ず、自治体間の差も生じている。しかし、学校図書館図書整備

計画に関しては、財政的な理由で予算化されない自治体があると報告され、担当者は予算化されない理由を財政的な理由としていたが、ICT環境整備をあわせみれば、財政的な理由が財政力指数で表されるものとも直ちには理解しがたい。そこで、財政力指数等ではない予算編成過程において交付税措置での施策推進経費予算化を阻害する要因があるのではないかと考えた。一般財源による施策推進経費の予算化を阻害する要因を見出すことは、今後、義務教育の質を担保するための国から地方への財政移転・財政保障方法を検討するうえで重要であろう。

そこで、市町村教育委員会への予算編成過程や担当者の認識等を問う郵送調査の実施結果から、文科省が施策推進のために上乘せた交付税措置額が予算化されない理由を別出することに焦点をあてるため関連部分を抽出して検討する。本稿においては、まず先行研究を整理し、今回の市町村教育委員会調査から関連する部分の結果を報告する。その後、調査結果をもとに、予算編成方法や担当者が予算化に影響を与えると考える項目等に潜在する交付税措置された施策推進費の予算化を阻む要因の有無に焦点をあてて考察する。なお、本研究で別出される予算化を阻む要因は制度的に容易に推測できる、また、制度的に自明であると指摘され得るものであろう。しかし、エビデンスに基づく教育政策の推進を意識すれば、調査回答に基づく問題点の検討は有意義であると考え取り組むこととしたことを申し添える。

2. 先行研究と調査概要

一般財源化された施策の実施に関する先行研究は、馬（2009）、小林・林（2011）をはじめ、財政的な指数との関係に着目している。また、自治体の予算編成や意思決定に関する先行研究は、自治体全体としての先進的な取り組みに関する宮田・鈴木（2012）や村上（2012）、首長やマニフェストと自治体の意思決定の関係に着目する竹内（2017）や永津（2014）、首長にとっての予算編成と財政運営を論じた小西（2015）等があり、教育委員会の予算に着目したものは、近畿各府県教育委員会の生徒指導関連予算に着目し地域の特性をみようとした石村他（2013）等がある。しかし、市町村教育委員会の予算編成に着目し交付税措置による施策推進の有効性を検証しようと、予算編成方法や担当者

表1 回答自治体の分布・回答自治体数と回答率

2015（平成27）年 国勢調査人口	対象数	回答数 （回答率％）	2017（平成29）年度 決算・財政力指数	対象数	回答数 （回答率％）
70万以上	20	11（55.0％）	1.0以上（不交付団体）	79	23（29.1％）
30万以上・70万未満	51	25（49.0％）	0.8以上・1.0未満	233	85（36.5％）
20万以上・30万未満	38	23（60.5％）	0.6以上・0.8未満	295	89（30.2％）
10万以上・20万未満	151	58（38.4％）	0.4以上・0.6未満	370	96（25.9％）
5万以上・10万未満	261	73（28.0％）	0.2以上・0.4未満	511	149（29.2％）
1万以上・5万未満	685	195（28.3％）	0.2未満	230	57（24.8％）
1万未満	512	114（22.3％）			

の配慮事項や基準財政需要額の認知に着目したものは管見の限りでは見あたらない。

そこで、教育委員会の予算編成方法と予算編成にあたっての配慮事項や基準財政需要額の認知等に関する項目を含む調査を、行政分野の異なる東京都23区を除く1,718市町村を対象に、2019年5月から7月にかけて郵送により実施した。本調査は、就学援助費の自治体毎の需要額積算率試算のために必要な政府統計等の一部データ提供、先に一般財源化されている準要保護児童生徒に対する就学援助の実施状況に加え、予算編成過程に関する質問を含むものであった。結果として、499自治体から回答を得て、回答率は29.0%であった。回答自治体を分類したのが前頁の表1である。

表1をみると、人口規模の大きな自治体ほど回答率が高いことがわかる。また、財政力指数別にみれば、回答自治体は分散していたことを確認しておく。なお、本稿においては紙幅の限りもあることから、予算編成過程に関する調査結果のみに焦点をあてる。

3. 調査結果の分析

(1) 予算編成方法や首長部局からの指示

表2は予算編成過程に関する調査結果である。自治体全体としての予算編成方針は95.8%の自治体で例年提示されている。しかし、分野毎の基準財政需要額が提示されているのは10.6%、提示されて

表2 予算編成方法と提示もしくは指示される項目

		あてはまる	年度により異なる	あてはまらない	無回答 or 無効
1	予算編成作業前に、首長（財務関係部局等の首長部局含）から自治体全体としての予算編成方針が提示される。	477	8	7	6
		95.8%	1.6%	1.4%	1.2%
2	予算編成作業前に、首長（財務関係部局等の首長部局含）から個別事業の予算措置に関して指示がある。	159	158	172	9
		31.9%	31.7%	34.5%	1.2%
3	予算編成作業前に、首長（財務関係部局等の首長部局含）から分野毎の基準財政需要額が提示される。	53	55	380	10
		10.6%	11.0%	76.3%	2.0%
7	予算編成は、包括予算制度（部局毎に予算配分され、その枠内で編成）が採用されている。	123	58	310	7
		24.7%	11.6%	62.2%	1.4%
8	予算編成は、経常的な事業等経費にシーリングをかける方式を採用している。	148	111	226	13
		29.7%	22.3%	45.4%	2.6%
9	【問8があてはまる場合】準要保護の就学援助は、その枠内である。	46	12	87	3
		31.1%	8.1%	58.8%	2.0%
10	予算編成は、基本的に前年度踏襲型である。	205	181	102	10
		41.2%	36.3%	20.5%	2.0%

いないのは76.3%である。また、首長部局から個別事業の予算措置に関して指示があるのは、例年ある、例年ない、年度により異なるがほぼ同レベルであった。予算編成方法に関しては、問8で予算編成は経常的な事業等経費にシーリングをかける方式（上限設定や一律カット）を例年採用していると回答した自治体は148自治体で調査回答自治体中29.7%、約3割の自治体である。その中で、一般財源化されていて、福祉的な意味もあるうえに、毎年ニーズが変動し、対象者数が異なる準要保護の就学援助もシーリングをかける対象枠に含むことになっている自治体は46自治体。シーリング方式を採用している自治体中31.1%にあたり、この項目の有効回答485自治体に比すれば9.5%にあたる。なお、この46自治体を人口規模でみると10万人以上、70万人未満の自治体で13.8%から17.4%と採用率が高い。また、財政力指数でみれば、不交付団体では21.7%と採用率が高い。

(2) 予算措置や施策の実施に影響する要因

予算措置や施策実施に影響を及ぼす割合についての問いでは、「影響する」と答えた割合は、首長のマニフェストや意見が67.1%、国の法令68.8%、教育長の意見60.6%であった。「影響する」「どちらからかといえば影響する」と答えた割合をあわせると、首長のマニフェストや意見が91.0%、教育長の意見90.3%、国の法令89.9%でほぼ差がない状況であった。しかし、文科省の政策や方針は、上位3項目には入らなかった。

回答の中から、国の法令、首長のマニフェストや意見と文科省の政策や方針の評価状況を整理したのが次頁の表3である。国の法令と首長のマニフェストや意見の影響力を同等と評価した自治体が65.9%、首長のマニフェストや意見の方が大きいと評価したのは19.8%であった。しかし、文科省の政策や方針と首長のマニフェストや意見の比較になると同等との評価は56.5%になり、文科省の政策や方針の方が小さいとするのは32.9%にのぼる。人口規模別にみると人口70万以上の自治体において国の法令と首長を比較すれば、同等もしくは国の法令が大きく評価されている自治体が90.9%を占め、法令遵守意識の高さがうかがえる。しかし、首長と文科省の比較では、半数以上が首長の影響力をより大きく評価していた。なお、財政力指数別では特に傾向はみられなかった。

(3) 基準財政需要額の取り扱い

予算編成段階で基準財政需要額がどの程度認識しているのか、また、参考にしているのかを問うた結果が次頁の表4である。財務関係部局から分野や施策毎の基準財政需要額が知らされているかとの問いでは、77.0%が例年知らされないと回答しており、例年知らされると回答したのは8.0%に留まった。また、基準財政需要額等が例年予算確保の有効な資料になるかとの問いで、ならないと回答したのは53.9%であった。

また、設問1から3までを全てあてはまらないと回答した自治体は、有効回答483自治体中281自治体（58.2%）であった。つまり、回答自治体中58.2%の自治体では、例年、予算編成段階で基準財政需要額を財務関係部局からも知らされず、独自で計算せず、依頼して入手もしない、つまり、基準

表3 予算措置や施策実施及ぼす影響力

法：国の法令，首：首長のマニフェストや意見，文：文科省の政策や方針

		法令と首長				文科省と首長			
		法>首	法=首	法<首	無回答	文>首	文=首	文<首	無回答
回答自治体数		57	329	99	14	39	282	164	14
回答割合（全体）		11.4%	65.9%	19.8%	2.8%	7.8%	56.5%	32.9%	2.8%
人口規模別	70万以上	9.1%	81.8%	9.1%	0.0%	9.1%	36.4%	54.5%	0.0%
	30万以上・70万未満	8.0%	64.0%	20.0%	8.0%	4.0%	56.0%	32.0%	8.0%
	20万以上・30万未満	4.3%	82.6%	13.0%	0.0%	4.3%	60.9%	34.8%	0.0%
	10万以上・20万未満	12.1%	70.7%	8.6%	8.6%	6.9%	67.2%	17.2%	8.6%
	5万以上・10万未満	15.1%	71.2%	11.0%	2.7%	11.0%	60.3%	26.0%	2.7%
	1万以上・5万未満	8.7%	65.1%	24.6%	1.5%	4.1%	56.9%	37.4%	1.5%
	1万未満	15.8%	57.0%	25.4%	1.8%	14.0%	49.1%	35.1%	1.8%
	Pearson カイ2乗検定		$\chi^2 = 32.364, df = 18, p < .05$				$\chi^2 = 34.527, df = 18, p < .05$		
財政力指数別	1.0以上（不交付団体）	13.0%	60.9%	17.4%	8.7%	8.7%	47.8%	34.8%	8.7%
	0.8以上・1.0未満	12.9%	65.9%	15.3%	5.9%	7.1%	60.0%	27.1%	5.9%
	0.6以上・0.8未満	5.6%	75.3%	14.6%	4.5%	4.5%	60.7%	30.3%	4.5%
	0.4以上・0.6未満	8.3%	72.9%	16.7%	2.1%	4.2%	61.5%	32.3%	2.1%
	0.2以上・0.4未満	12.1%	60.4%	26.8%	0.7%	8.7%	53.7%	36.9%	0.7%
	0.2未満	21.1%	56.1%	22.8%	0.0%	17.5%	47.4%	35.1%	0.0%
	Pearson カイ2乗検定		$\chi^2 = 29.259, df = 15, p < .05$				$\chi^2 = 24.991, df = 15, n.s.$		

表4 基準財政需要額の認知と取り扱い

		あてはまる	年度により異なる	あてはまらない	無回答 or 無効
1	財務関係部局等から分野や施策毎の基準財政需要額が知らされる。	40	59	384	16
		8.0%	11.8%	77.0%	3.2%
2	教育委員会独自で基準財政需要額を計算し、参考資料としている。	18	67	398	16
		3.6%	13.4%	79.8%	3.2%
3	財務関係部局等に依頼し、入手したうえで、参考資料としている。	37	121	325	16
		7.4%	24.2%	65.1%	3.2%
4	基準財政需要額等は、議会対応のため参考にする程度である。	68	145	268	18
		13.6%	29.1%	53.7%	3.6%
5	基準財政需要額等は、予算を確保するために有効な資料である。	73	137	269	20
		14.6%	27.5%	53.9%	4.0%

財政需要額を知らないまま、参考にせず、予算編成作業を行っていることになる。

なお、基準財政需要額が例年予算確保の有効な資料にならないと回答した 269 自治体を人口規模で見ると最も割合が低いのは 5 万人以上・10 万人未満と 1 万人未満の自治体で半数未満、最も割合が高いのは 20 万人以上・30 万人未満の自治体で 90.5% であり、他の規模では 58.5~63.6% であった。財政力指数で見ると 0.2 未満の自治体のみが半数未満で、最も割合が高いのは不交付団体で 81.8% であった。また、例年有効な資料となると回答した 73 自治体は、20 万人以上の自治体は 0% から 8.0% だが、20 万人未満自治体では 11.6% から 20.9% となり、人口規模 1 万人未満自治体の 20.9% が最も高かった。20 万人未満の自治体で一定割合の有効とする回答が確認された。

(4) 交付税措置された施策推進費が予算化されない理由

「教育委員会の子算ご担当者の視点から、教えてください。新聞報道等で学校図書館の図書整備費が交付税措置されていても、自治体の財政的理由で予算化が進まない自治体があると報じられていました。予算ご担当者の目から見て、一般的に理由として想定されうる度合について教えてください。」

表 5 図書整備費が予算化されない理由として考えられる度合

	考えられる	どちらかといえば考えられる	どちらともいえない	どちらかといえば考えにくい	考えにくい	無回答 or 無効
1 担当者が具体的な措置額を知らないため。						
	44	81	170	67	118	19
	8.8%	16.2%	34.1%	13.4%	23.6%	3.8%
2 交付税は一般財源で用途の限定がないため。						
	158	130	128	29	36	18
	31.7%	26.1%	25.7%	5.8%	7.2%	3.6%
3 その施策よりも優先されるべき施策があるため。						
	163	165	120	14	19	18
	32.7%	33.1%	24.0%	2.8%	3.8%	3.6%
4 その施策は充足しており、必要性がないため。						
	19	60	182	109	109	20
	3.8%	12.0%	36.5%	21.8%	21.8%	4.0%
5 必要であっても折衝の折に重要性の説明が困難であるため。						
	23	75	215	92	76	18
	4.6%	15.0%	43.1%	18.4%	15.2%	3.6%
6 自治体全体の財政悪化のため。						
	110	127	148	42	54	18
	22.0%	25.5%	29.7%	8.4%	10.8%	3.6%

と問うた結果が、前頁の表5である。予算化されない理由として「考えられる」「どちらかといえば考えられる」との回答割合が高いのは、その施策よりも優先されるべき施策があるため65.8%で最も多く、交付税は一般財源で用途の限定がないため57.8%で次ぐ。総務省的にいう一般財源化で地方の判断での事業選択の自由度が増す、その結果⁽³⁾ともいえる。また、予算化されない理由として、その施策は充足しており、必要性がないためかと問うと、「考えにくい」「どちらかといえば考えにくい」が43.6%で「考えられる」「どちらかといえば考えられる」が15.8%となる。事業選択はあくまで必要ない、充足しているというより、むしろ必要ではあるがそれ以上により優先されるべき施策があるとの判断といえる。

(5) 義務教育分野で予算措置が難しい施策

「義務教育分野で、必要性が高いのに予算措置が困難であると考えられる施策がありますか」と問うた結果は表6の通りである。498自治体中142自治体（28.5%）が回答した。なお、自由記述のため回答自治体数と回答数は一致しない。

回答はICT関連、施設整備関連（老朽化対策）、人的配置が上位を占めた。その他の少数回答では、「網戸の設置。網戸は補助がないため措置が難しい」「スクールバス」「AEDの設置」「学校図書」「学校保健経費」「補助金として特定財源化されるもの以外の施策全般」「視察費」などの記述があった。

なお、必要性が高いのに予算措置が困難な施策があるとし、具体的に回答した142自治体を表1の人口規模や財政力の区分毎にみれば、人口規模別にみて18.2%から39.1%、財政力指数別にみれば21.6%から36.5%の割合で全区分に分散していた。

ICT教育環境整備に関連しては、「全校分一括購入などが難しい」「市全体の方針で、新規購入のための予算が厳しく査定される」「要求に対し、満額配当されない」等の記述があった。施設整備関連では「整備計画を策定し、計画的に改修を行っているものの費用が高額なため、早急な対応が困難で

表6 義務教育分野で予算措置が難しいと考える施策

	回答数	回答割合(%)
ICT環境整備関連（校務支援システム含）	62	43.7
施設整備関連（修繕・改修・長寿命化・トイレの洋式化等）	62	43.7
人的配置（各種支援員・少人数学級の教員・司書・SSW等）	33	23.2
備品の更新（机・椅子・事務機器・教員用PC等）	11	7.7
統廃合（撤去費用含）・過大校解消に係る経費	5	3.5
エアコンの設置（特別教室・体育館等含）	5	3.5
学校教育を専門とする弁護士との相談体制	2	1.4
管理費（電気料等）	2	1.4
有効回答自治体数	142	100.0

ある」, 備品の更新については、「壊れて使用不可にならないと予算化できない」などの回答がみられた。

人的配置に関しては、「新たな人員配置は大きな財政負担を伴うため、予算措置は困難」「交付税措置が永続的なものではないため、学校司書の配置等の人件費については慎重にならざるを得ない。(措置されなかった場合、市の負担が増える)」「市での人的配置については勤務時間が限られているなど条件があり、困難な部分がある」との記述がみられた。

また、管理費については、「予算措置はあるが、学校の維持管理に必要な需要品などの予算額の増額が難しく、年々減額されている」との説明があった。

一般的なものでは、「どの施策にも共通するが、全校同一レベルで実施しようとする単年度で予算化できないので、予算内で徐々に実施すると開始から終了まで長期間の年数が必要となる。国庫補助がないと、施策のスピードが落ちる」「交付税は一般財源で用途の限定がないため、(価格が高い)予算措置が困難である」「高額支出が必要なものが困難」との回答がみられた。

4. 考察

施策推進のための国の財政負担分が一般財源化(交付税措置)されると自治体の財政力により、地域差が広がると懸念されてきた。また、先行研究も財政力に着目してきた。しかし、施策推進のために交付税措置額が予算化されない要因は財政力の多寡のみであろうか。このような研究関心のもと、調査結果を踏まえた考察を加えることで、本稿では、交付税措置された施策推進費の予算化において、予算編成方法、担当者の配慮や認知に潜む阻害要因を見出そうとしている。

先の表2で予算編成の方法に関してみると、予算編成で経常的な事業等経費にシーリングをかける方式を例年採用しているのは148自治体で調査回答自治体中29.7%、約3割の自治体である。その中で、一般財源化されていて、福祉的な意味もあるうえに、毎年ニーズが変動し、対象者数が異なる準要保護の就学援助もシーリングをかける対象枠に含むことになっているのは46自治体。シーリング方式を採用している自治体中31.1%にあたり、この項目の有効回答485自治体に比すれば9.5%にあたる。つまり、本調査の限りにおいてははあるが、9.5%の自治体では上限を切られるのみでなく、同じ枠内とされる経常経費に要する物品の値上がり等も予算化の抑制要因となり得る状態であるといえる。この46自治体は人口規模では70万人未満の自治体に分布し、10万人以上70万未満の自治体の割合が若干高い。また、財政力指数でみれば、不交付団体での採用率が21.7%と最も高く、財政力指数が低い自治体に集中する傾向はみられない。

次に、表3で予算措置や施策実施に影響を及ぼす度合をみると、国の法令と首長のマニフェストや意見の影響力を同等と評価した自治体が65.9%、首長のマニフェストや意見の方が大きいと評価したのは19.8%であった。しかし、文科省の政策や方針と首長のマニフェストや意見の比較になると同等との評価は56.5%になり、文科省の政策や方針の方が小さいとするのは32.9%にのぼる。文科省の政策や方針よりも首長のマニフェストや意見の影響力が大きいと評価した164自治体を分類してみる

と、人口70万以上の自治体で高い傾向がみられるが財政力指数でみると明らかな傾向はみられず分布していた。

一般財源化された政策経費の認知や活用の状況を表4でみる。例年、予算編成段階で施策毎の基準財政需要額等を財務関係部局からも知らされず、独自で計算せず、入手もしない、つまり、交付税措置されている施策推進経費の額を知らないまま、参考にせず、予算編成作業を行っているのは有効回答自治体483のうち281自治体（58.2%）であった。加えて問5の交付税措置されている額が予算を確保するための有効な資料となるかとの問いに対し、269自治体、53.9%の自治体があてはまらなると回答した。その回答自治体の分布をみると人口規模で1万人未満が45.5%、財政力指数0.2未満が45.5%で最も低かった。小規模自治体で財政力指数の低い自治体にとっては、交付税措置額が予算確保のため有効に働いている可能性がある。

以上を鑑みれば、文科省が施策推進のために交付税措置を実施した場合、予算編成過程にみられる予算化を阻み得る要因は、財政力の多寡によらず存在すると考えられる。そのため、財政力のみが予算化を阻む要因であるとは言い難い。

交付税措置で施策推進の実績がある学校図書館図書整備費を例にとり、教育委員会の担当者の視点から見て、一般的に予算化が進まない要因となり得る割合について問うたのが表5である。この中で、予算化されない理由として「考えられる」「どちらかといえば考えられる」の割合が高いのは、交付税は用途の限定がないこととその施策より優先されるべき施策があるためであった。「考えにくい」「どちらかといえば考えにくい」の割合が高いのは、その施策は充足しており必要性がないためであった。このことから、一般財源である交付税措置の場合、用途の限定がないため、必要性の有無ではなく自治体の判断で他の施策と比した優先順位により予算化の有無が左右されるといえる。

調査の最後で「義務教育分野で、必要性が高いのに予算措置が困難であると考えられる施策がありますか」と問うた結果を表6でみると、ICT環境整備、施設整備、人的配置が上位3項目であった。ただ、具体的に回答した142自治体の分布をみると財政力や人口規模にかかわらず分布しており、小規模で財政力指数が低い自治体に集中している傾向はみられなかった。予算措置が難しい理由としては、新規予算は査定が厳しく満額配当されないこと、一般財源だと長期計画の実施が不可避であり高額な整備を短期間にとというのは困難であること、永続的に必要になる経費は交付税措置がなくなった場合に全額自治体負担となるため躊躇することなどがあげられた。

以上を整理すれば、本調査の限りにおいてであり、即一般化はできないが、交付税措置での施策推進は、財政力の多寡でない予算編成方法や予算編成段階の交付税措置額の認知や予算化への影響力を持つものの中に、予算化を阻む要因となり得ると考えられるものが三つある。まず一つめに、予算編成方法自体に関するもので、経常経費にシーリングをかける方式である。この方式を採用した場合、交付税措置されている施策経費にシーリングがかかるのみならず、同枠とされる他の経常経費増大による抑制圧力が働く可能性があり、本調査回答自治体の9.5%にみられた。二つめに、文科省の政策や方針が国の法令に次ぐ程度に重視されているとは言い難い状況である。首長のマニフェストや意見

は選挙を通じて住民の賛同を得ていると考えられることから、文科省の政策や方針よりも重視される傾向が32.9%の自治体で見られる。この文科省の影響力の低さは、一般財源化されている施策の中で優先順位付けに影響を及ぼす可能性がある。三つめに、そもそも政策推進費として交付税に積算されている額の認知度の低さである。交付税の算定に用いられる基準財政需要額や施策毎に積算されている額は、交付税計算のための標準経費にすぎないとの考え方もあり、58.2%の自治体で認知せぬまま予算編成作業を行っており、53.9%の自治体は交付税で措置されている額が予算確保の有効な資料とならないと回答している。つまり、交付税措置されている額はあくまで交付税計算のための標準経費であり、支出されるべきものとはされていないということである。

加えて、本調査結果に基づく限りにおいては、予算化が難しい施策の上位3項目に関する記述を整理すれば、予算化が困難である施策の三つ特徴が見出せる。一つめに、新規予算は査定が厳しく満額配当が難しい。二つめに、額が大きいものは交付税措置では長期計画が必要で短期での整備は難しい。三つめに、継続して必要となる予算の場合、交付税措置がなくなった場合、全額が自治体負担になることから躊躇せざるを得ず、難しい。

以上を踏まえ、参考までに交付税措置による教育施策推進が取り組まれていた2020年度の新学習指導要領の実施に向けたICT環境整備をみる。文科省は2014年度から2017年度にかけて「教育のIT化に向けた環境整備4か年計画」に基づき、4年間で6,712億円の地財措置（交付税の上乗せ措置）を実施したが計画通りに整備が進んでいない。ICT関連の交付税措置を、文科省のパンフレット『学校のICT環境を整備しましょう！教育のIT化に向けた環境整備4か年計画（平成26～29年度）』でみる。例えば、児童・生徒が授業で利用する教育用PCの不足分146万台及び既存分191万台分の経費はリース費用とされている。今回の調査で指摘された上の三つの特徴に照らせば、新規予算であり、額が大きいのに整備期間が4年間で、新学習指導要領への実施前までと考えても6年間と年数が限られており、交付税措置がなくなれば全額自治体負担となるリース計算であることを勘案すれば、文科省の目標通りには進捗しないことが容易に予見される。

学習指導要領改訂へ対応するためのICT環境整備に関しては、財政力の多寡でない部分でも予算編成方法をはじめとする交付税措置された施策推進経費の予算化を阻む要因がある。さらに、今回の調査結果から指摘される三つの特徴にあてはまる施策であったことから、自治体が予算化に苦慮した可能性が指摘できる。

5. まとめにかえて

あくまで今回の調査の限りにおいては、文科省が施策推進のための財源として交付税に上乗せ措置したものの予算化を阻む可能性がある要因として、財政力の多寡以外に、以下の三つが指摘された。一つめに予算編成方法としてのシーリング方式の採用、二つめに文科省の政策と方針が最重要視はされていないこと、三つめに教育委員会の担当者が交付税で措置されている額（基準財政需要額等）を知らないこと、以上の三つである。以上の点に関しては、財政力指数の低い自治体や人口規

模の小さい自治体に集中している傾向は確認できず、広く分布する様子が確認された。また、担当者からみて予算化において困難であると考える上位3施策には三つの特徴が確認された。新規の予算、高額なものを短期間での措置、継続して必要となる経費の三つである。

以上を踏まえ、交付税措置での施策推進の有効性に関しては、自治体の財政力等ではない予算編成過程作業や担当者の認知等にも予算化を阻みかねない要因がみられることから、疑問が残ると評価せざるをえないとの結論に至った。

2002年から三位一体改革により補助金や負担金の一般財源化が進められたが、初等中等教育関係でも都道府県対象に平成25年度より教育支援体制整備事業費補助金など新規の補助金も創設されており、新規予算で、額が大きく、短期間での整備が求められるような学習指導要領の改訂にともなう整備に関しては、補助金の導入も検討されるべきではなかったろうか。

なお、施策の実施や予算化に関しては、一般財源化されているか否かにかかわらず、法令等に定めがあるか否かが予算化の安定的確保を左右する要因である可能性がある。そのため、今回の調査では、あえて法令と首長のマニフェストや意見を比較する項目を設定したことを申し添える。

今後は、義務教育の質の担保に資する財政保障を検討するうえで、法律により学級標準が定められている教職員の定数確保に着目した研究にも取り組む必要があると考える。また、その場合には、定員基準が政令（警察法施行令）で定められている地方警察官の状況との比較研究も有効ではないかと考えているが、今後の課題である。

※本研究はJSPS 科研費：18H05773・19K20965の助成を受けた個人研究です。

注(1) 金目哲郎(2014)「公立小学校の学校図書整備の予算に関する一考察」『人文社会論叢・社会科学篇(32)』弘前大学人文学部、pp. 81-93、2010年03月22日朝日新聞朝刊青森全県・地方版「(おもりに探) 図書費の予算、全国最下位 県内小中学校 自治体財政難響く／青森県」、2008年06月26日毎日新聞朝刊・大阪版「Watch! : 図書購入費の予算措置率が低いのは 自治体の台所事情を反映? /大阪」等。

(2) 交付税措置に関しては教育分野のみならず、1982(昭和57)年12月23日衆議院地方行政委員会以降、各委員会の議事録でみれば交付税は「色がついていない」「ひもつきでない」と、使途が限定されていないがゆえに他の費目への流用による地域間格差の拡大が危惧されてきた。また、1992(平成4)年3月27日の参議院文教委員会議事録でも旅費等を一般財源化する義務教育国庫負担法改正審議の折、会田長栄議員が「現実には財政力の弱いところは一般財源化すれば、そのときそのときの政策の選択によって実際はこういうものに影響を及ぼすということだけは確か」と指摘するなど国会審議の中でも指摘されてきた。

(3) 2002(平成14)年6月11日参議院総務委員会議事録でみると片山総務大臣は「特に補助金については、(中略)一般財源に振り替えることによって地方の自立性は増すんですね。事業選択がフリーハンドで地方の判断のできるようになるわけで、(中略)補助金については(中略)できるだけ縮小した方が地方の自主性が増えて地方が自由に使える金が増える」と答弁している。

参考文献

- 石村卓也・石田聡・田中るか他（2013）「教育予算と地域特性：近畿各府県教育委員会所管予算における生徒指導関連予算に焦点」『教育実践研究紀要 第13号』京都教育大学, pp. 281-290.
- 鳥咲子（2009）「子どもの貧困と就学援助制度：国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差」『経済のプリズム No. 65』参議院事務局企画調整室編, pp. 28-49.
- 小西砂千夫（2015）「首長にとっての予算編成と財政運営（特集 新体制と自治体のガバナンス）」『月刊ガバナンス 2015年5月号・第169号』ぎょうせい, pp. 24-26.
- 小林庸平・林正義（2011）「一般財源化と高齢化は就学援助制度にどのような影響を与えたのか？」日本財政学会編『グリーン・ニューディールと財政政策』有斐閣, pp. 160-175頁.
- 竹内直人（2017）「自治体における政策形成と予算編成の関係変化：マニフェストの自治体行政管理への影響（特集 公共政策と行政管理：政策論と管理論の交錯）」『公共政策研究 第17号』日本公共政策学会, pp. 52-68.
- 永津美裕（2014）「地方自治体の意思決定」『北九州市立大学マネジメント論集 第7号』北九州大学大学院マネジメント研究科, pp. 45-59.
- 宮田昌一・鈴木潔（2012）「都市自治体の予算編成手法に関する調査研究：最先端予算編成」『都市とガバナンス 第17号』日本都市センター, pp. 125-131.
- 村上浩世（2012）「新潟市の予算編成における『留保財源』手法について」『月刊地方財政 2012年12月号・第51巻12号』財団法人地方財務協会, pp. 152-178.