

■研究調査レビュー

分権改革と離島の小規模校
 —国の義務教育費の一般財源化と学校現場—
 栄 勝仁 (奄美サテライト教室 科目履修生)

はじめに

今回、プロジェクト研究のレポート課題として選ぶのは、奄美群島で広く見られる小規模な小中学校と国庫補助負担金の一般財源化の関連である。市町村がサービスを提供している義務教育は、実際には、中央集権システムの下で文部科学省がこと細かく規制している。この実態の下で苦しんでいるはずの教員の多くが義務教育の財源・権限を地方に移すことを要求する地方公共団体の主張には、反

発感を覚えている。教員たちがその主張に反発する背後には、学校現場の深刻な困難がある。時として、人間味あふれる教育として美化される離島教育の現場から問題提起を試みる。

ここでは、離島における小規模校の実態を吟味することによって、義務教育向けの国庫補助負担金を一般財源に置き換える場合には、同時に義務教育向け支出を減らさない歯止め策の採用が必要だと主張する。

図1 奄美大島地区の小中学校



鹿児島県教職員録2005年度版より引用

第1章 分権推進と義務教育財源

第1節 三位一体改革と義務教育の分権化

義務教育サービスの提供は地方公共団体の重要な仕事である。全国津々浦々で全ての6歳から15歳までの国民に義務教育サービスを直接提供しているのは、市町村である。そ

の内容は、文部科学省が学習指導要領として全国均一の基準を設定している。教育内容のみならず設備面でも、天井の高さから教室内の明るさまで全国均一になっている。この義務教育サービスが大きく変わろうとしている。

その方向性や内容を討議する中央教育審議

会（以下「中教審」略）は、この間、中心的に議論してきたのは、義務教育の財源である。

地方分権一括法（1999年）以降、地方公共団体への権限と財源の委譲が少しずつ進展しはじめた。三位一体改革（地方税、地方交付税、国庫補助負担金の同時的な改革）は、一連のドラスチックな改革の重要な構成要素である。大幅に削減・廃止すべきとされる国庫補助負担金の項目の中に義務教育費が含まれている。義務教育の国家関与を最終的には無くし、税源を移譲し責任と自由を地方に移そうとする地方公共団体の主張に文部科学省および義務教育に従事する教職員は強く反発している。

だが、義務教育が最も中央集権的な構造になっているのは事実であり、市町村教育委員会は、都道府県教育委員会の指示に従い、都道府県教育委員会は文部科学省の指示に従う、完全なピラミッド型の中央集権組織であった。地方公共団体の首長のアイディアや地方独自の工夫などが入り込む余地は少なかった。国庫補助負担金がこの構造を資金的な面で支えていた。

分権を推進しようとするれば当然、義務教育改革も避けて通れないことは明らかである。しかしながら、義務教育向け国庫補助負担金をめぐる事態は、複雑な様相を見せている。

1999年、地方分権一括法が制定された。この法律が地方分権改革の第1段階とすると、地方税財源の強化を図る財源移譲は第2段階であり、財源移譲なくして地方分権は達成できない。この時、義務教育にかかる国庫補助負担金削減は、政府と地方六団体が推進側にまわり、所轄の文部科学省及び与党内部から強い異論が出た。義務教育は国家の根幹にかかわるため、国の関与は当然であるとの主張である。そのため議論はまとまらず、暫定的に国庫補助負担金は国が3分の1とする合意が政府・与党で決まったが、文部科学省は法律の改正が無い以上、負担金は従来通り2分

の1との立場をとり、2006（平成18）年度予算要求は2分の1の国庫補助負担金で概算要求を出している（結果的に12月の政府予算案では、国庫補助負担金を3分の1に引き下げたに終わり、地方の主張は通らなかった）。国庫補助負担金による国の義務教育の関与は国家としての教育の統一性の確保や全国一律の公教育サービス水準の維持が必要だとの主張を、文部科学省は続けている。

第2節 分権化された義務教育のビジョン

特区制度は、国と地方の関係を見直す改革の1つで、規制緩和の具体策として、地方公共団体がいろいろ知恵を絞っている。それまでの規制に縛られず様々な取り組みが可能になるからである。この特区に教育分野で申請する地方公共団体も多い。株式会社立の義務教育校の設立など特区制度がなければできなかったあらたな取り組みが生まれた。しかし、特区制度の申込みで地方公共団体が教育分野でもらったもっとも多い返事は、「現行法で対応可能」であった。小学校校低学年時の少人数学級、英語を教科とした公立小学校、夏休みの短縮など。これまで文部科学省による全国画一的な指導のもと教育行政をおこなってきた。独自の教育行政をおこないたいとの考えを持つ地方公共団体は数多くある。だが、財源がなかった。義務教育費は国庫補助負担金であり地方公共団体の裁量では動かせない。文部科学省の指導を越えた独自の教育行政をおこなう場合の予算は、全額単独で用意しないといけない。それに加えて、法律が規制により手足を縛っている運営実態を文部科学省は容易に変えようとしなない。

一見、打ち破れそうに見えない画一的な教育行政ではあるが、すでに現在、文部科学省の定めた教育内容以外の教育サービスが、一部ではあるけれども義務教育で持ち込まれている。ここでも国庫補助負担金が減り一般財源化すれば、各市町村は独自の教育をおこな

うことが可能となる。本格的に税源も移譲されると、その税源を用いてどのようなサービスをおこなうかは地方公共団体に任される。限られた予算の中でどのサービスを提供するのか、しないのか、市町村による教育行政の戦略性・実効性が試される。完全英語教育の公立学校、公立小中学校の学校選択制などは全国的に広がろう。また、米国のようなチャータースクールや教育機関に対するパウ

チャー制度、生徒の達成度と報酬の連動性を導入する学校も出てくるかも知れない。都市部では、こうした制度の導入により、公立学校離れの解消したり、公教育サービスの多様性をはかることができよう。多様な教育サービスの出現は、市町村の間に競争を促し、住民ニーズによりよく適合したサービスが提供される可能性はある。

第2章 奄美群島における義務教育と教員の活動

第1節 減少する生徒数と学校

表1 大島地区の学校数、児童・生徒数

区 分	小学校		中学校		合 計			
	学校数	児童数	学校数	生徒数	学校数	贈減率	児童・生徒数	贈減率
1955年	113	28,176	65	13,908	178		42,084	
1965年	109	31,215	64	16,315	173	-3%	47,530	13%
1975年	108	18,460	62	11,311	170	-4%	29,771	-29%
1985年	105	15,344	62	7,674	167	-6%	23,018	-45%
1995年	103	12,108	59	6,657	162	-9%	18,765	-55%
2005年	103	8,394	59	4,458	162	-9%	12,852	-69%

鹿児島県統計課 学校基本調査より作成 (2005年度は速報)

大島地区の児童・生徒数は、復帰直後の1955(昭和30)年から1965(昭和40)年にかけて増加した。復帰後まもなく日本は高度経済成長期に入り、奄美の特産品の大島紬の生産は盛んになっていく。しかし、もともと農業を基盤とした奄美では現金収入に乏しく、現金収入を求めて本土へと多くの家族が移っていった。さらに、和服離れによる大島紬の販売不振、沖縄復帰による観光客の減少などで奄美経済が低迷し、多くの島民が島を去った。1985(昭和60)年から1995(平成7)年の10年間で、年平均1%の児童・生徒数が減少したが、1995年から2005(平成17)年の10年間には、年2%近く減少して

いる。2004(平成16)年から2005年の直近の1年をとると、減少率は3.8%になっており、大島地域は本格的な児童・生徒減少社会である。奄美地区は日本有数の出生率を誇るから人口流出がなければ奄美の児童・生徒数は本来もっと増えていたと推測される。ここで特に注目されるのは、生徒数と学校数の対応関係である。1955年から2005年までの50年間に、児童・生徒数が69%減少したのに対して、小学校・中学校の学校数は9%の減にとどまる。その不照応は、多数の小規模校の存在によって説明される。鹿児島県の義務教育機関にあっては、小学校で児童数が30人未満、中学校では20人未満の学校を小規

模校という。大島地区の小学校で47校（分校5校を含む）中学校の26校の小規模校が存在する。小規模校の中でも特に人数の少ない学校、全校生徒10名未満の学校を極小校という。大島地区の極小校は、小学校で15校、中学校は14校ある。

第2節 極小義務教育校の教育と教員評価

極小校の教職員は、とても少ない。生徒数が少なくても、全体としての学校を円滑に運営するには一定の作業量が存在する。教育責任は、規模の大きい学校と同じである。当然、一人の教員が複数の役割を担い、たくさんの係を引き受ける。以下では、瀬戸内町の秋徳中学校を例にとろう。授業の受け持ちは表2のようになる。

表2 秋徳中学校の授業受け持ち

区分	科目名	科目数
教員A	数学・理科・技術	3科目
教員B	国語・家庭・美術・音楽	4科目
教員C	社会・英語・保健体育	3科目

1人の教員が3学年にまたがり、しかも4教科を受け持つ。当然に自分の専門免許教科以外も担当する。秋徳中学校では、9教科中6教科は本来の免許を持たない教員が授業を担当する。多くの小中学校が同じような状況にある。自分の専門教科を教えるのも複数学年にあたれば容易ではなく、他の教科ともなると大変さは何倍にもなる。さらに、大規模校のように一度した授業を別の学級でおこなうスタイルをとれず、毎日教材の予習・準備に追われる。中学校の各教科は専門性が高い。そのため、それぞれの教科のもつ面白さを伝えられずにいる。理科の面白さをうまく伝えることのできるのは、やはり理科の専門的に勉強してきた理科教員である。英語教諭は文部科学省の基準では英検2級の資格を持ち、

日常的な英会話のできるレベルとされている。他教科の免許を持つ教員でその基準を満たす人材がどれほどいるのだろうか。実情はほとんどが満たしていないし、他教科の教員にそのレベルを求めるのが間違いだろう。

極小校の小学校では、複式学級による授業が一般的である。1年生、2年生が同じ教室で1人の教員によって授業が同時におこなわれる。複式学級での授業方法など研究されてはいても、実際の現場では十分な成果が上がっていない。年少学年に教員がかかりきりになり、年長学年をあまりサポートできない状態がどうしても生じてしまう。また、音楽や理科などは、小学校でも専門教科の教員を置く学校が増えているが、もちろん極小校に専門教科教員の配置はない。

小中学校に共通の問題として、生徒が少なければ職員人数の配置が変動しやすい。1～3人の児童生徒の変動で教職員数が変わるために、正職員数が配置されず、臨時採用の教員配置になる学校が多い。臨時採用の教員は任期が1年なので、保護者や地域との信頼関係・相互理解を築く前に任期終了となる。生徒指導の面や総合的な学習の時間など、地域の協力が必要な場面で十分な連絡、協力をもらえないことが増えている。

ところで2006年度から、鹿児島県下の学校にも新たな教職員評価システムが導入される。自己申告による評価と校長等の管理者が下した業績等評価を合体させた評価のシステムである。教育力を向上させるために、このシステムが導入される。また、評価の主要な対象である教育内容も高度化しており、ITの導入はもちろん、児童・生徒の心理面まで考えた教科指導が求められている。十分な業績評価を得るには、きちんとした知識と専門性が今まで以上に求められている。極小校などで本来の教科以外の授業を担当する教職員はどのように評価すべきか。免許をもつ専門教員と同じレベルの指導ができるとするのは、

専門教育に対する冒涇であろう。逆に指導できないとしたら、教わる生徒は十分な教育サービスを受けられていないことになる。

第3章 財源縮小の懸念と教育サービス

第1節 ネット接続環境の格差と名瀬市のケース

国は、2005年度を目標に全ての教室へのインターネットを推進している。2000年から交付税で措置され、全国で導入が進んでいる。普通教室のLAN整備率のトップは、富山県で71.2%、最低は東京都で5.7%である。高速インターネットの接続率については、トップが大阪府の94.1%、鹿児島県は46.5%の水準にとどまる。パソコン室だけにネット接続環境があってもインターネットの利用は進まず、ネット利用スキルも向上しない。普通教室にあってこそ全児童生徒がいつでもネットにふれられる環境を作り出せる。義務教育でのITスキル向上を目指そうとすれば、普通教室の高速ネット接続は絶対に必要な条件である。数十名もの生徒が同時に接続する状況においては、ナローバンド（ISDN128k以下）ではネット閲覧さえもできない。このIT整備状況をみると、市町村の格差はきわめて大きい。

具体的に奄美群島では、比較的規模の大きい小中学校が多い名瀬市を取りあげよう。2004年度まで、名瀬市内にある小中学校の校内LAN率は0%だった。2005年度、市内3校に整備することが決定した。本年度中に整備される予定。市内の小中学校14中、3校の整備である。整備率は最終年度2005年度末で21.4%の水準となる。鹿児島県の設備状況が2003（平成15）年度末で21.8%なので、2年前の県平均並みといえる。全国平均が2003年度で29.2%なので、その後の進捗度合を考えると、2005年度末には格差がさらに拡がりそうである。名瀬市は、高速インターネットサービスが整備されるだけ学校に

おける設備は進んでいる。市街中心部はADSL、少し離れたところは光サービスで接続されているのに対して、山間部などはサービス自体が提供されていない。これは地方自治体だけの力だけでは解決できない問題である。国の無利子融資制度や民間会社の協力を獲得しながら整備を進めていくしかない。教育用コンピュータ及びインターネット利用関係の単位費用積算基礎を手がかりに、名瀬市の学級数で計算すると、年間1,220万円は地方交付税として交付されていることになる。ネット整備の交付税処置は5年間なので、この金額の5年分を算出すれば6,100万円になる。この計算結果にもかかわらず、実際に整備費として市の予算で措置されたのは、2005年度分の600万円だけである。

第2節 IT整備と市町村による教育力向上

21世紀の社会は、これまで重視されたものの所有より知識が重要になる社会である。20世紀には人々の個々の能力より集団としてのチーム力が重視された。しかし、現在は一人一人の能力が求められ、個々に評価される社会である。これからの社会の発展を担う児童・生徒一人一人に、新しい時代を生き抜けるだけの能力を身につけさせる。これは地域力を発展させるために地方公共団体が力を入れるべき分野であり、国・地方を問わず重大な課題である。したがって、地方に任せればもっと真剣に地方は教育環境の改善、能力を発揮できる仕組みを作っていくことが期待されそうである。しかし、名瀬市のIT関連予算の組み方をみると、義務教育は、支出全体のなかで優先順位がいかに低いかわかる。教育委員会は、今まで文部科学省の方針を伝えるのがおもな仕事であったため、地方が独自の教育戦略を持って教育力の向上を考えるのは困難だったとされる。しかし、IT整備にみられるように教育戦略性を欠くがゆえに、措置されている資金でさえ市町村内で確保で

きず、学校におけるIT整備が進まない現状がある。IT整備率は、文部科学省が全国の全ての小中学校に報告義務を課し、進捗率を把握している。とはいえ、整備に関してはあくまで地方の裁量である。客観的には、2005年度末までの全教室へのLAN設置は絶望的状况である。国際的にみれば、教育機関へのIT設備は進み、韓国や中国など多くの国で国民一人一人の国際競争力の向上に寄与していると言われる。日本では、その責務を市町村が担っていく。市町村独自の戦略が必要だ。

おわりに

大島地区の市町村は、3市町村のみが合併を選択した。残りの市町村は、単独で存続することを決定した。国・地方とも700兆円を超える巨額の債務を負う現状で、奄美の市町村が自主財源を増やせる余地はない。そのなかで、児童生徒の教育力を上げる努力が求められている。離島においては、本土よりも公教育の役割は大きい。市町村財政の窮迫を教育にしわ寄せしてはいけない。しかし、IT整備などを見る限り現状は、他の市町村との格差が拡大している可能性が高い。国庫補助負担金の割合が減ったり、廃止されたりしたときに財政の苦しい市町村ほど教育予算を他に使う危険が増大する。

予算獲得のために現場や教育委員会が主張することはもちろんだが、適正規模以下の小規模校を統廃合するという改革を選ぶことで一人あたりの経費の平均化と資金の効率化が生まれる。適正規模へ再編し経費を削減し、ネット整備や専門教科の教員の加配を実現できるような予算の使い方を提言したい。

市町村合併は、大島地区では3市町村だったが、将来大島本島で一つの市になったら、大島全体での学校の適正な配置ができる。

財政上の制約から学校予算が減る時代に、自ら動いて児童生徒にとってもっともよい環

境を提供することが求められている。

参考文献および資料

金澤史男、2003「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』、第94巻第1号、東京市政調査会。

———、2004「三位一体の改革と税源移譲・地方交付税の在り方」『税経通信』通巻831号、税務経理協会。

文部科学省、中央教育審議会「地方分権時代における教育委員会のあり方について」。

(社)日本教育工学振興会、2003年度教育用コンピュータ及びインターネット利用関係単位費用積算基礎。

文部科学省、初等中等教育「情報化への新たな対応」都道府県別のネットの実態。

鹿児島県、『学校基本調査』1955年～2005年。

鹿児島県教職員録、2005年度版 県内学校配置図、法庫ホームページ、「義務教育諸学校施設国庫負担法施行令」。

総務省、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」2002。

横浜市財政局財政部総務課ホームページ、三位一体改革。

日本経済新聞、「学級編成権を学校に」2005年8月4日。

南海日々新聞、「奄美の児童生徒数」2005年8月14日。

南海日々新聞、「県教委2005年度調査 公立校不登校」2005年8月15日。

日本経済新聞、「厚生労働省統計」2005年8月24日。

大島新聞、「永田大和村長の村政の課題」2005年8月24日。

日本経済新聞、「数字が語る 学校のIT環境 地域で差」2005年8月29日。