

地方分権下におけるスウェーデンの教育財政システムの検討 —学校予算に対する自治体の統制機能に着眼して—

末 富 芳

学校教育講座

(平成18年9月9日受理)

Nowadays Japanese decentralization need to move to “decentralized distributed system” from “centralized distributed system” and in this new stage Japanese educational finance system have to be resolved “non-matching between local authority’s administrative affairs and right of taxation” as well as other administrative activities.

Sweden draws our attention as one of the most advanced model that has highly empowered schools and municipalities, and Swedish model is useful to look toward the future of Japanese decentralization of educational finance.

In this article Swedish system of educational finance especially local community school financing system was analyzed and suggestions of Swedish case to Japanese situation are considered.

0. 課題意識

2000年の地方分権一括法施行から6年が経過し、日本の地方分権は機関委任事務の廃止とその地方自治体への定着という初期プログラムを終え、第2段階に入ったといえよう。神野・池上(2003)によれば、地方分権一括法による機関委任事務の廃止によって、行政における「決定と執行の非対応」は曲がりなりにも改善されつつあるが、「行政任務と課税権の非対応」は改善されてはいない。現在は「行政任務と課税権の非対応」の改善、そしてその根本にある「集権的分散システム」から「分権的分散システム」への移行こそが地方分権の焦点になっているのである(神野・池上2003:252-254頁)。

このプロセスにおいて教育行政財分野でも義務教育費国庫負担金をめぐる政策過程に典型的であるように、地方自治体と中央官庁の財源と権限をめぐる葛藤が表出している。それだけでなく先進的な教育改革を実施しようとする市町村と、人事権と給与財源を保有する都道府県との葛藤状態、同様に独自の取り組みを進展させようとする学校と財政難にあえぐ市町村との緊張関係など、教育財政体系における諸機関のバランスオブパワーも変化を余儀なくされており、新たな権限関係に移行すべき時期に入りつつある。

こうした中で中央教育審議会も義務教育に対しては「国、都道府県、市町村の役割を明

確にし」、「市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進める」こと、さらに義務教育財政の最大支出費目である教員給与費に対しても「市区町村への人事権の委譲」とともに将来的な財源委譲も有力な政策的オプションとして提言するに至っている(中央教育審議会2005:6,7,31頁)。

ところでこうした日本の地方分権改革の近未来を展望する際に、市区町村や学校レベルへの財政権限委譲が進展したモデル事例として注目されるのが、スウェーデンである。スウェーデンの地方分権も日本と同様に政府財政難を改革契機としているが、一連の地方分権改革の中で日本の市区町村に相当する基礎自治体（コミューン）が教員給与を含めた教育財政主体となり、学校の予算運用の決定権限は校長が有するなど、ローカルレベル、学校レベルへの権限委譲を実現している点が日本にとって示唆を与えるものと考えられる。

本稿では、1節においてスウェーデンの教育財政システムについて、基礎自治体と県（ランスティング）との事務範囲区分、基礎自治体の財政の確立と中央政府のチェック機能を中心に分析を行う。2節では、基礎自治体レベルでの学校予算の決定、執行プロセスに焦点を当て、学校予算に対する自治体の統制機能を明らかにする。3節では、教育財政におけるスウェーデン型地方分権の日本に対する示唆について考察を深める。

1. スウェーデンの教育財政システム

(1) スウェーデンの地方分権と財政調整

スウェーデンでは1993年に補助金改革が行われた結果、現在の基礎自治体（コミューン）財源は、ほぼ全額が一般財源化されている。1993年改革では、中央政府から基礎自治体への特定目的補助金の75%が廃止され、学校教育分野での特定目的補助金もその大半が廃止された。

ところでスウェーデンの地方自治体は、県、基礎自治体という2層構造であるが、県と基礎自治体との教育に関する事務範囲は完全に区分されている。高校までの学校教育は基礎自治体の事務であり、県は看護、農林業などの専門学校を担当し、この事務範囲には教員給与や人事権も含まれている。なお、スウェーデンの基礎自治体は行財政能力の向上のために1952～1974年までの間に人口8000人以上規模となるよう自治体合併が進められてきた経緯がある(自治体国際化協会2004:14,135頁)¹。高校までの学校教育は教員給与も含めて基礎自治体の責任となるが、財政制度が日本とスウェーデンとでは大きく異なっているのでここでやや立ち入った解説をしておく必要がある。

日本の自治体財源保障は、地方交付税交付金とその基幹部分を構成する。これは一旦中央政府が集約した国税を、地方自治体に配分する垂直的財政調整制度である。これに対しスウェーデンの2004年度財政制度では、基礎自治体間の財政力格差を調整するために、財政力の豊かな基礎自治体から乏しい基礎自治体へ税収を移転する水平的財政調整制度を主要な手段として用いている点が特徴的である²。地方税の割合が高く基礎自治体歳入の約60%を占めるスウェーデン税制の特徴が、水平的財政調整の背景にある(室田2003,財務省財務総合政策研究所2002)。

水平的財政調整とは、税収の高い自治体から低い自治体への税収移転を、中央政府が「媒介」する方式にとらえると理解しやすい。税収を調整するということは、基礎自治体間の「収入調整」を行うことである。スウェーデンではストックホルム等の都市部と、過

疎地域との人口不均衡により基礎自治体間の財政力格差が問題となっている。それゆえに、政府算定式にもとづき、税収の少ない自治体には中央政府から交付金が交付され、税収の多い自治体は中央政府に納付金を納めるという形で、税収が自治体間で水平的に財政調整されるのである(Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions 2005:p.12, 室田2003:200-201頁)³。

ただし「収入調整」を行うだけでは、基礎自治体毎に異なる行政需要(例えば高齢化やベビーブーム等での福祉・教育需要の多寡)に対応することはできない。そこで水平的財政調整方式で「需要調整」も行われる。「需要調整」では9つの行政領域別(移民, 公共交通, 人口構成, 住宅分布, 高等学校, 児童福祉, 基礎学校, 生活扶助, 高齢者福祉)に標準費用算定と財政調整を実施する。基礎学校経費については, 中央政府の定めた公定式により, 7才から15才までの子どもの数, スクールバスや小規模学校数, 移民系のバックグラウンドを持つ子ども数, 以上に加えて就学前クラスの6歳児の数等が費用算定に用いられ, 基礎教育標準費用が算出される(Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions 2005)。

この点は日本における基準財政需要額の算出方式との共通点が認められるが, この後の「需要調整」の方式が大きく異なる。ある基礎自治体の必要経費が標準費用を下回る場合(都市部でスクールバス経費が低い, 移民系の子どもが少ない等の条件)には, 基礎自治体は標準費用と自治体必要経費との差額を中央政府に納入する。逆に, 自治体必要経費が標準費用を上回る場合には, 中央政府から基礎自治体に対し差額分の交付金が拠出される。ただし実際には基礎自治体の担当する9つの行政領域毎の「需要調整」の総和により, 中央政府との間で負担金納入もしくは交付金拠出の在り方が決定される⁴。

スウェーデンにおいて基礎自治体の自治体間格差縮小や財政力保障の手段として用いられている水平的財政調整が日本の地方財政制度改革に対し望ましいかどうかに関しては, 財政制度の研究者の間でも議論が分かれており筆者も水平的財政調整制度が望ましいものとは一概には言えないと考える⁵。

むしろ本稿の課題意識から見て興味深いのは, 高等学校までの教育に対し基礎自治体に教員人事権や給与を含めた行財政権限を付与し, 地方税収割合の高さもあいまって「行政任務と課税権の対応」が実現されている点にある。日本でいえば都道府県と市町村の事務範囲を完全に区分し, それに見合った税源移譲を行った財政システムが採用されている。日本の場合, 地方分権改革の結果, たとえば教員給与において, 国の義務教育費国庫負担金, 都道府県費からの教職員給与支出, 市区町村の独自採用教職員への給与, というように同一学校に勤務する教員の給与構造においてすら, 国 - 県 - 市町村の3層構造の権限のからみあった複雑性が高く不透明な仕組みが出現している。こうした日本の現状に照らし合わせたとき, 財政の透明性や簡便性の観点から, スウェーデンの自治体レベルでの事務区分と財政権限のあり方は模範的なものの1つと考えられる。

(2) 中央所管官庁の地方教育費チェック機能

さてスウェーデンの基礎自治体の財源は原則として「一般財源」である。すなわち, 収入面と需要面での水平的財政調整により自治体間での財政力格差はある程度縮減するとしても, 実際の財源の使途は基礎自治体にゆだねられており, 自治体財源が適切に学校教育費として投入されるかどうかは, 財政調整によっては留保されないことを意味する。

学校教育に対する基礎自治体の支出状況に対し中央所管官庁であるスウェーデン学校庁

(Skolverket) がチェック機能を果たしている。学校庁は「学校の管理運営のための目標を設定し、学校改善のための情報提供を行う」ことを目的とする官庁であり、スウェーデン国内の全教育機関に対する 6 年毎の学校監察のほかに、前年度までの基礎自治体の教育財政支出についての格差状況や自治体規模毎の平均費用を公表しており、教育財政面に対してもチェック活動を行っている (Skolverket 2005,2006)。学校庁は、2004年度の児童生徒1人あたり義務教育費支出について、基礎自治体間での最大義務教育費拠出額や最小額、基礎自治体規模毎の義務教育費の費用平均算出を行ったデータ等をウェブ上で公開している (Skolverket 2005,図表 1)。

図表1 基礎自治体（コミューン）教育費支出状況

基礎自治体(コミューン)児童生徒1人あたり義務教育支出【2004年度】
自治体規模による平均値(単位:クローナ)

自治体規模	総額	他の自治体への支払い(学校選択による)	私立学校への支払い(学校選択による)	通学手段経費
全自治体平均	69,100	73,400	58,200	2,060
大都市圏	75,700	58,900	57,600	140
郊外	67,500	81,300	57,400	960
大規模都市	67,600	88,300	60,800	1,900
中規模都市	65,900	69,100	56,500	2,410
工業地域	68,100	71,400	56,600	2,870
農村部	69,700	67,200	58,700	4,280
過疎地域	83,000	70,300	64,400	5,290
その他大規模基礎自治体	67,200	67,200	53,900	3,260
その他小規模自治体	70,700	67,500	59,100	3,920

(Skolverket 2005,Table.3.2 Bおよび3.2 Cを邦訳，転載)

基礎自治体(コミューン)児童生徒1人あたり義務教育支出【2004年度】
基礎自治体毎の支出(単位:クローナ)

基礎自治体別義務教育支出	総額	他の自治体への支払い(学校選択による)	私立学校への支払い(学校選択による)	通学手段経費
最大	95,900	532,000	382,000	9,760
90%パーセンタイル値	79,600	121,400	90,600	5,600
75%パーセンタイル値	74,600	86,400	66,000	4,270
中央値	69,200	71,000	58,300	2,920
25%パーセンタイル値	64,800	58,100	53,300	1,900
10%パーセンタイル値	61,400	50,000	48,000	1,100
最小	57,100	23,000	17,800	50

中央所管官庁である学校庁がこうしたデータを公表することで、学校教育のステークホルダーたちが自身の居住する基礎自治体の教育財政支出が例えば同規模自治体と比較して適切な水準にあるかどうかを判断することが可能になる。また学校庁による学校監察では、生徒たちの社会的経済的状況と照らし合わせて適切な学校予算支出が行われているのかも監察対象となっている。2004年度監察では「義務教育の1/5の所管自治体と高等学校教育の1/4の所管自治体に対し、書籍や文具をはじめとする就学関連費用を生徒が自己負担する状況を改善するべきである，という勧告」を提示するなど(Skolverket 2006:p.22)，基礎自治体だけでなく、学校単位での教育財政配分のあり方に対してもチェック機能が発揮されていることが判明する。

地方分権が進展した場合、中央政府は地方自治体への直接の影響力を喪失する。スウェーデン中央政府の地方自治体への影響力維持のための戦略がチェック機能の強化との見解もあり(HUDSON and LIDSTROM 2002:pp.46-47), 分権下での中央所管官庁の生存戦略として注目される。ただし学校庁のチェック機能は, 生存戦略といった消極的な面からだけでなく, 基礎自治体間の教育財政格差拡大の回避に対する中央所管官庁の積極的な責任の遂行としてもとらえられるべきであろう。

また学校庁のほか, 基礎自治体が加盟する地方自治体連合(Sveriges Kommuner och Landsting)も基礎自治体の需要調整, 収入調整の状況や児童生徒1人あたり学校教育費支出等のデータを集約, 公開しており, 複数の公的機関が測定データを保有する状況にある⁶。地方教育費に対する関連機関とりわけ中央所管官庁のきめ細かいチェック機能は, 地方分権下での自治体間の教育財政格差に歯止めをかけるために必要不可欠のものといえる。

2. スウェーデンの学校予算と自治体の統制機能

(1) 自治体における学校教育支出

2節では, 基礎自治体(コミューン)レベルに焦点を置き, 基礎自治体教育行財政と学校レベルでの予算計画・執行との関係を明らかにする。

ここでは基礎自治体において, 自治体財政からの学校教育費への支出状況を確認するべく, スーデルテリエ(Sodertalje)市とロンナ(Ronna)基礎学校における調査にもとづいた事例分析を行っていく。スーデルテリエ市は人口約8万人であり, 図表1の自治体区分でいうと「工業地域」に相当する。工場労働者の多くが移民であるために, 80%の児童生徒がフィンランド系, 中東系を中心とした移民系のバックグラウンドを有している。公立基礎学校25校, 公立高等学校7校, 障害児学校を含む独立(私立)高等学校4校, シュタイナー教育等の独立基礎学校が5校ある。

学校関係予算は市財政の約3割を占め, 2004年度の市学校関係予算は約11億クローナ(165億円)となっている(The Education Office of Sodertalje 2004:p.5)。学校関係予算額は, 基礎自治体の議会によって決定されるが, その際に児童生徒1人あたり単価を決定し, 学校関係経費を予測し試算を行うのが議会内教育委員会の下位部局である教育局(Education Office, 日本の教育委員会事務局に相当)である。教育局は, 児童生徒数や社会経済状況の予測に対応した10年程度の中期予測を立案すること, 毎年度の学校教育支出予測を行うこと, 年2回児童生徒数に応じた学校予算調整を実施すること, 各校長から毎月提出される学校予算案をチェックし学校財務へのアドバイスを行うこと等の財務機能を主要な役割とする⁸。

(2) 学校予算の決定・配分プロセス

さて, スウェーデンでは基礎自治体が一般財源から学校関係予算を拠出し, さらに学校単位に教員給与も含めた予算を配分する。また, この学校予算は原則として校長が使途決定権限を持つ財源として配分される点が, 日本の教育財政との差異である。

スウェーデンでは1970年代半ば以降, 「学校内部の問題解決のためには, 中央政府が合理化されたフォーマットを押しつけるより, 地域の問題や状況への対応力を向上させるための地方分権を進める」ことが教育改革のなかで徐々に有効と認識され, 1991年の教員雇

用権の基礎自治体への委譲を代表とする分権的教育改革が進展するとともに、「校長の教育上の責任だけでなく自治体財政上の責任」も拡大している（HUDSON and LIDSTROM 2002:pp.45-47）。こうした状況下で、一般財源化された地方財源から教員給与も含めた学校予算が確保され、学校予算使途は教育上の効果と財政上の効率性の双方を追求しつつ校長の権限で決定されていくのである。

ここで、学校予算の決定プロセスを整理していく。学校予算は次の3段階の手続きにしたがって決定される。①議会が毎年度の財政収入と教育局の試算等にもとづき、学校予算総額を決定する。②各校長に予算が提示され、校長はそれにもとづき予算案を作成する。ただしその予算案が年度予算として教育局の承認を受けるためには、その現実性・妥当性についてあらかじめ教育局のチェックと調整を経る必要がある。③教育局のチェック後に学校予算は教育局に承認され、執行される。

次に学校予算配分の方式を詳細に確認していく。学校予算は児童生徒1人あたり単価にもとづいて決定される。児童生徒1人あたり単価は移民系児童生徒数、貧困家庭数等の各種指標、自治体歳入歳出状況等の指標から、教育局が単価設定を行う。2004年度のスーデルテリエ市における学校予算配分方式をあらわしたのが、図表2である。スーデルテリエ市における学校予算配分は、1990年以前は学級数を基準とした配分が行われていたが、現在では児童生徒数に応じた予算配分が行われている⁹。まず教育局が児童生徒1人あたり標準単価を定める。2004年度では、児童生徒1人あたり標準単価（図表下線太字部分）は1～5学年が43938クローナ（659070円、1クローナ=15円と換算）であり、6～9学年が51671クローナ（775065円）である。ただし全ての児童生徒に一律に同額が配分されるわけではなく、学校毎に補正係数が異なる。

たとえばロンナ基礎学校の場合、中近東系バックグラウンドの児童生徒が過半数を占めるため、標準係数1に対し補正係数は1.08と高く、スウェーデン系の生徒が大半を占め、いわゆる「文教地区」にあるペルシャガン(Pershagen)基礎学校の場合には補正係数が1を下回り0.93となっている。

単価と補正係数を掛け合わせたものが、その学校の児童生徒1人あたり単価となる。さらに特別ニーズ（特別支援教育、移民系、貧困家庭等）を持つ児童生徒に対しては1人あたり1815クローナ（27225円）の特別予算が配分され、ロンナ基礎学校では520名の児童生徒全員がその対象となっている。学校予算は以下のように計算される。

1～5学年の児童生徒140名×標準単価43938クローナ×補正係数1.08＋6～9学年の生徒380名×標準単価51671クローナ×1.08＋特別予算（1815クローナ×520名分）

上記要素を合算した2917万クローナ（4億3755万円）がロンナ基礎学校の義務教育段階における2004年度予算である。ただし実際の予算は学童保育、クラブ活動、就学前教育等の予算を合計した基礎学校全体の総額予算で運営される。これは施設設備の共用等の実務的な理由による。2004年度のロンナ基礎学校の総額予算は3856万クローナ（5億7840万円）である。

図表 2 スーデルテリエ市の学校予配分方式（2004年度）

	学校名	補正係数	1-5学年単価 (クローナ)	6-9学年単価 (クローナ)
1	Pershagen	0.93	40659	47815
2	Vittra	0.93	40855	48045
3	Majtorp	0.95	41669	49003
	...			
13	Nyskelskolan	0.98	43040	50615
14	Oxbacken	0.98	43172	50770
15	Brunnsang	0.99	43387	51024
	標準	1.00	43938	51671
16	S-talje friskola	1.00	43941	51675
17	Kringlanskolan	1.00	43950	51685
	...			
24	Ronnna	1.08	47340	55672
25	Geneta	1.08	47507	55868
26	Barsta	1.10	48267	56762
27	Hovsjo	1.10	48438	56963

ここまで紹介した配分方式は基礎自治体によって若干の差異がある¹⁰。たとえば児童生徒1人あたり単価設定や学校の補正係数については各基礎自治体の裁量範囲であるので図表1に示したように自治体間格差がある。さて、スウェーデンの基礎自治体の学校への予算配分に際しては、学校毎に児童生徒の社会的経済的バックグラウンドを考慮した補正係数が設定されている点が特徴的である。日本でも、地方交付税交付金算出の際に基準算定需要額において人口変動を考慮した数値急増（急減）補正や、教職員高齢化等に対応した態容補正が行われているが、社会的経済的格差に対するダイレクトな補正ではない。生徒指導関連加配など社会的経済的に困難なバックグラウンドに置かれた学校に対する追加的スタッフ配置が行われてはいるが、その規模は少人数加配やTT加配と比較すればあまりにも小さいものである。格差社会の進行も懸念される中で、学区や児童生徒の社会経済階層に由来する教育条件の有利不利を、財政的条件整備を通じてどのように調整していくかは、地方分権下で地域の実情を細かく把握した市町村でこそ追求されるべき課題といえる。

(3) 学校予算における校長のリーダーシップと自治体の財政統制

ロンナ基礎学校の2004年度の学校予算の主要費目は以下の通りである。まず最大費目は教職員人件費2821万クローナで基礎学校総額予算の約7割を占める。次にスーデルテリエ市への土地建物賃貸料593万クローナ（約15%）、給食費や清掃費（約10%）という費目構成であり、人件費、土地建物費、給食清掃関連経費が3大支出項目となっている¹¹。

学校予算の使途を左右するのが校長の作成する学校経営計画（Work Plan）である。学校経営計画には、スタッフ配置、学校目標、各教科別目標、市の教育計画で設定された重点項目への取組み等が示されている。2004年度のスーデルテリエ市の教育政策の重点項目は言語能力の向上（Language Development）、自然と技術（Nature and Technology）、健康（Health）、民主主義（Democracy）の4項目である。

「校長はスウェーデンの地方分権システムにおいて中心的な役割を担っている」（DEVOS 2004:p.26）と言われるように、校長は学校経営計画の作成や学校予算配分において強力なリーダーシップを発揮する。教員と保護者をメンバーとする学校理事会（School Committee）も学校運営方針や予算配分について校長に意見を述べることで

きる。ロンナ基礎学校では児童生徒の学校理事会への直接参加は認められていないが、学校理事会に対し意見表明を行える。しかし最終的な学校予算案を決定するのは校長であり、スウェーデンの学校予算計画段階では校長のリーダーシップが重要な要素といえる。

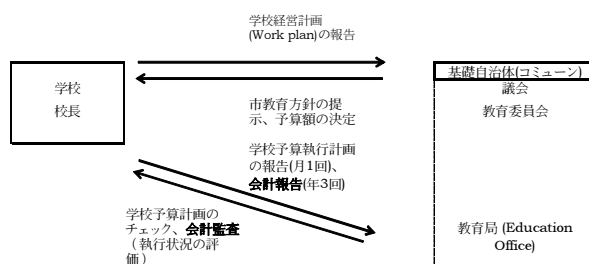
ただし学校予算の執行プロセスにおいては、校長に対し基礎自治体の教育財政担当部局である教育局が厳密なチェックを行う。校長は毎月、予算執行計画を教育局に提出し、年3回、教育局に会計報告を行う義務がある。その他、児童生徒の転出入等による予算不足が見込まれる場合には、教育局と随時調整を行う。会計報告を受けた教育局は、予算執行が適正に行われているかをチェックし、予算超過が生じた場合には2段階にわたって警告が発せられる。また警告が第3段階に至った場合、校長は解任されるが適用例はスーデルテリエ市では過去に1例しかない。予算が適正に執行され余剰金が発生した場合には各学校の使途自由予算として次年度に繰り越されるという。

これらの学校予算の決定・執行プロセスにおいて、基礎自治体の担当部局である教育局が強い権限を有していることがわかる。学校予算を超過して予算を利用することは校長に対する厳しい制裁の対象となる。逆に学校予算を効率的に運用することで次年度予算に繰り越しができることは校長への正のインセンティブとなる。

この背景には、1990年代の地方分権改革により地方赤字が増大したために2000年1月地方自治法改正で自治体予算において歳入が歳出を上回るよう編成されなければならないという原則が打ち出され、財政均衡が厳しく求められているという事情も存在する（自治体国際化協会2004:57頁）。スーデルテリエ市でも2003年に学校予算システムの一部見直しを行い、児童生徒数に対応した予算調整を従来の年1回から2回へ回数変更、放漫な学校予算運用を行った場合の校長の解任権の設定等の改革が行われた。

これらの学校予算の仕組みを図示したのが図表3である。地方分権下でのスウェーデンでは、学校の「自律性」が強調される。この傾向はロンナ基礎学校においても確認でき、仮に校長と自治体との見解が相違した場合には校長の意見が優先されるという。ただし基礎自治体の統制は財政面において強固であることは既述のとおりである。学校の運営方針等にまで自治体が直接介入するというような広い統制ではなく、財政面での統制に限定されているが、それは財政均衡原則にもとづいた厳しいものである、とまとめられる。一方で基礎自治体の学校運営への関与の弱さを問題視する見解もあり（HUDSON and LIDSTROM 2002:pp.196-200）、こうした見解が基礎自治体側に広がれば地方分権下での学校に対する基礎自治体の規範的統制を強化する方向へ変化する可能性もある。

図表3 学校予算に対する基礎自治体（コミュニティ）の統制



3. 考察：地方分権下におけるスウェーデンの教育財政システムの示唆

日本の地方分権の課題は神野・池上（2003）において指摘されているように「行政任務と課税権の非対応」にあり，これをめぐって義務教育費国庫負担金論争に見られたように，中央政府と地方政府とのせめぎ合いが生じている。また地方分権の進展とともに，国，都道府県，市町村，学校それぞれの教育財政主体の間で「集権的分散システム」にもとづくバランスが崩れ，「分権的分散システム」への移行が課題となっている。

このような課題を有した日本に対しスウェーデンの教育財政システムが与える示唆について，(1)都道府県と市町村の事務領域区分，(2)学校に対する自治体の財政統制，(3)中央所管官庁のチェック機能の3点にわたって考察を深めていく。

(1) 都道府県と市町村の事務領域区分

スウェーデンの地方分権の特徴として，県と基礎自治体（コミューン）の教育に対する事務範囲を区分し，財源を対応させている点がまず注目される。日本でも「国，都道府県，市町村の役割を明確に」する必要性を中央教育審議会が提言しているが，地方分権の進展とともに教育行財政システムの複雑性が増大しつつあり，いずれ都道府県と市町村との役割分担を明確にしていくことが不可避となる。わが国の学校教育制度の歴史を考えれば市町村が義務教育部分を，都道府県が高等学校教育および特別支援学校を，人事権と教員給与財源も含め所掌してゆくことが無理のない選択肢であると考えられる。これに伴い，義務教育の人事権や教職員給与をすべて市町村に移行するかどうか，またその財源保障のあり方をどのように行うかが，将来的に大きな争点となりうるが，地方分権の本旨に照らし合わせて考えれば市町村への財源委譲や教職員人事権の委譲は基本的には望ましいと考えられる¹³。

地方分権に過大な期待を抱きすぎる日本の特殊な分権論はさておき，地方分権とは一般的には行政の効率化，有効性，経済性の向上を目的とし，行政サービスを合理的かつ効果的に提供するマネジャリズムを追求しようとするものである。自治単位が小さいほど「小回りが効く」ので財政効率性だけでなく自治体の提供するサービスの有効性を上昇させるもの，と地方分権に蓄積を有するOECD諸国では考えられている（中邨1997）。スウェーデンでは，1993年の中央政府補助金廃止と地方自治体への財源委譲ののち，2000年の地方自治法改正によって基礎自治体レベルでの財政均衡を義務づけることに成功している。基礎自治体が行財政権限を持つことで，地域の実情に照らし合わせ社会的経済的に不利な要素を持つ子どもや学校に対し重点的な資源配分を行うことを可能にしている点も，格差社会の進行が懸念されている日本の現状からは注目に値する。

日本でもコミュニティ単位のサービスとりわけ義務教育について市町村が行財政権限を有することは，ともすれば放漫な運営に陥りやすい自治体財政の健全化に有効だけでなく，効果的効率的な学校運営の追求，また租税に対する緊張感を有した公教育経営の基盤ともなると考えられる¹⁴。

(2) 学校予算に対する自治体の財政統制

ところで，日本で仮に市町村レベルへの権限委譲が行われ，学校レベルでの予算裁量も拡大した場合，課題となるのが地方自治体と学校との機関関係である。スウェーデンでは，財政均衡原則を前提とし基礎自治体が学校に対し，月1回の予算執行計画の提出，年3回

の会計報告を義務付けており、これをパスすることが校長留任の条件となるという財政統制の「厳格性」が特徴である。一方で、学校経営計画に関しては校長の意思決定が自治体に優先する。スウェーデンでは、校長の養成プログラムを学校庁が実施しており、すでに専門職性とリーダーシップが確立されているためにこうした「校長の優先」を教職員や自治体関係者が認めやすいという背景もある。

校長の専門職性が確立途上にある日本では、市町村の関係者とりわけ首長の学校運営への規範的な「介入」といった政治的な機関関係が問題化する可能性もある。教育が感情的な議論の対象となりやすい日本において自治体（首長）、議会、校長等の間の権限配分をどのように再編していくのかは、地方分権の将来的課題である。ただし、財政難を背景とした市町村立学校運営という観点からは、財政統制の厳格性はスウェーデンの経験を評価し、なんらかの形で導入が検討されることが必須であると考ええる。

日本の学校裁量予算の先進地域の1つである埼玉県志木市では、学校側の予算案を教育委員会が「査定」とするという、学校予算計画段階でのチェック機能が重視されている（金山・清原2006）。しかし、学校現場における状況の変化（たとえば児童生徒数の変動や問題行動の増加等）は、時として当初計画と学校実態とのズレを生じさせる。スーデルテリエ市の事例では年2回の児童生徒数に対応した予算見直しが行われるだけでなく、校長と教育局との間で緊密な連携関係が保たれており学校の状況変化を財政面に反映しやすい仕組みとなっている。

スウェーデンの基礎自治体の学校に対する財政統制の「厳格性」を筆者は指摘したが、それと同時に校長と教育局との連携による教育財政の「柔軟性」も確保されている。日本においても、学校裁量予算を進展させる際に、計画段階とともに予算執行段階における自治体側のチェックとフォローアップの在り方が詳細に検討されるべきである。

(3) 中央所管官庁のチェック機能

最後に指摘しておきたいのは、地方分権時代において中央所管官庁が果たす役割についてである。

本稿1節でも触れたように、スウェーデン学校庁は学校監察だけでなく、自治体間の義務教育費格差を含め詳細な情報提供を行うことを任務とし、地方教育費へのチェック機能を果たしている。

これと比して日本の文部科学省の提供する『地方教育費調査』は、市町村データを収集しているにもかかわらず都道府県別データのみが公表されるなど、自治体間格差への視点は希薄である。義務教育費国庫負担金をはじめとして負担金・補助金が一般財源化される中で、日本の教育財政システムはスウェーデンと同様に、学校教育に十分な財源が投入されとは限らないという制度的前提に置かれつつある。地方分権下で学校教育費が適切に確保されるためには、文部科学省が「評価官庁」として市町村別教育費データの公開や状況分析を行い、チェック機能を果たすことが不可欠である。

註

¹ 2004年1月現在の基礎自治体数は約290であり、1952年の1037と比較して1/4程度に減少している。日本の市町村数は平成11年度の3229自治体から平成18年4月現在1820自治体に減少しており、政府の合併最終目標は1000自治体程度である。ただしどの程度の人口規模が市町村行政の「最適規模」であるのかという議論は日本の合併論においては発展途上に

あり、教育行政学も市町村「最適規模」に関する議論の成熟に貢献する必要がある。

² 県同士の間でも水平的財政調整が行われている。なお中央政府から地方政府への垂直的財政調整である「包括交付金」も存在するが、日本だけでなく国際比較の視点から財政システム上、特徴的なのは水平的財政調整であると指摘されている(室田2003:206頁)。

ただし、2005年改革により水平的財政調整が縮小されており、今後の制度改変の動向には注目する必要がある。

³ 2004年度の「収入調整」のあり方は次の通り。地方税収全体を国民数で割った国民1人あたりの基準収入額を100%とした場合、115%水準を基準に水平的財政調整を実施する。100%ではなく115%とされるのは、財政力の低い団体に手厚い水準で交付金を交付する目的があるとされている(自治体国際化協会2004)。

算定式：(国民1人あたり基準収入額の115%額－当該基礎自治体1人あたりの税収額)×中央政府設定の交付金率×当該自治体人口

基準収入額の115%を越える税収入のある基礎自治体は、上記算定式の結果がマイナスとなる＝超過収入がある。ゆえに、その超過分を中央政府に拠出する。

⁴ 水平的財政調整である「収入調整」と「需要調整」は個別に行われ、自治体はこの2つの調整を経た税収と、中央政府からの垂直的財政調整である「包括交付金」とを主要財源とする。ただし水平的・垂直的財政調整を経た後の基礎自治体歳入の67%は地方税収であり、中央政府からの「包括交付金」は11%にすぎない(自治体国際化協会2004:58頁)。

⁵ 山内(1998)は水平的財政調整制度をヨーロッパ諸国の中でも稀有な例であり、日本を含めたスウェーデン以外の国家への適用については慎重な判断を行おうとしているのに対し、神野・池上(2003)では地方税源拡大を前提とし水平的財政調整を導入した改革シナリオを提言している。

⁶ 地方自治体連合での2005年3月16日インタビューと提供資料による。

⁷ スウェーデンの基礎自治体において教育委員会は議会の下部組織であり、スーデルテリエ市の場合は議会議員によって構成される。ただし基礎自治体によっては教育委員が議員でない場合もありえる(自治体国際化協会2004:42-44頁)。

⁸ 2005年3月14日のスーデルテリエ市教育局でのインタビュー調査。

⁹ 2005年3月14日のスーデルテリエ市教育局でのインタビュー調査。

¹⁰ スウェーデンでは学校選択が1990年以降順次拡大し、1994年に全国的に制度保障された。就学・通学経費は児童生徒の居住自治体が保障する。まず児童生徒の居住自治体が1人あたり単価設定をし、通学先(他の基礎自治体の場合もある)の公立、独立(私立)学校に費用移転を行う。こうした経緯から、児童生徒単価を設定し、在籍児童生徒数に応じて学校に配分するという共通方式を採用している自治体もある。[文部省(1999)『諸外国の学校教育(欧米編)』:13-14頁、2005年3月15日ナッカ(Nacka)市モンテッソーリ独立基礎学校でのインタビュー調査]

¹¹ 2005年3月14日のスーデルテリエ市教育局でのインタビュー調査およびロンナ基礎学校提供資料。スーデルテリエ市では、市の所有する土地建物に対し、それを利用する学校が賃貸料を支払う仕組みとなっている。

¹² 2005年3月14日のスーデルテリエ市教育局およびロンナ基礎学校校長パトリック・ダーク(Patrick Dark)氏とのインタビュー調査。

¹³ ただし小規模市町村では、教員採用・異動が困難となる場合も考えられるので、その場合には県教育事務所の地域区分等を目安とし、「広域行政」で教員採用や教員給与の水準

設定を行う場合もありえよう。こうした選択は都道府県の誘導ではなく行財政権を持った市町村の自主性にもとづく必要があると考える。

¹⁴ 日本で市町村レベルに教育行財政権限を委譲したとしても、学校レベルに教員採用権や教員給与も含めて予算配分を行う方式の学校予算が実現されるかどうかは不分明である。また筆者は教員給与を学校レベルで配分することは教員の租税への緊張感を保つ等の正の効果があると考え、教員採用権の学校分権については慎重な検討の対象とすべきであるとの見解に立つものである。スウェーデンやイギリスなど、日本が「モデル」とするOECD諸国では学校が教員採用権を持つ。しかしスウェーデンでは優秀な教師を獲得するために、各学校から広告費が拠出され人材獲得のためのコストがかかり、リクルートされた新人教員がベテラン教員より高い給与水準を要求する等の多くの問題を発生させており（DEVOS 2004:pp.31-33）、学校に教員採用権を委譲する場合のデメリットも目立つ。学校に教員採用権を付与するシステムが「取引費用」を上昇させていると分析でき、必ずしも財政効率性に有利な仕組みではないと判断される。

参考文献一覧

- 中央教育審議会，（2005）『新しい時代の義務教育を創造する（答申）』，平成17年10月26日．
- DEVOS, G., HAUGE, F., INGVARSON, L., and MCKENZIE, P., (2004) *Developing and Retaining Effective Teachers, Country Note: Sweden*, OECD.
- The Education Office of Sodertalje, (2004) *What we would like pre-school and school to be: Summary of the Education Plan for 2004 for the Municipality of Sodertalje*.
- HUDSON, C. and LIDSTROM, A., (2002) *Local Education Policies: Comparing Sweden and Britain*, Palgrave.
- 自治体国際化協会，（2004）『スウェーデンの地方自治』．
- 神野直彦・池上岳彦編著，（2003）『地方交付税何が問題か - 財政調整制度の歴史と国際比較 - 』東洋経済新報社．
- 金山康博・清原正義，（2006）「第9章 教育予算の編成と学校配当」，渡辺昭男・金山康博・小川正人編・志木市教育政策研究会著『市民と創る教育改革一検証：志木市の教育政策一』，日本標準，167-183頁．
- Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions, (2005) *Local Government Financial Equalization in Sweden*.
- 室田哲男，（2003）「スウェーデンの財政調整制度 - 課税力と財政需要による水平的財政調整を取り入れた財政制度 - 」，神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税何が問題か - 財政調整制度の歴史と国際比較 - 』東洋経済新報社，191-212頁．
- 中邨章，（1997）「分権論議の国際比較とわが国分権論の特色」『季刊行政管理研究』NO.77,1997年3月,3-15頁．
- Skolverket, (2005) *Costs National Level: Sweden's Official Statistics on Pre-school Activities, School-age Child Care and Adult Education Part3*.
- Skolverket, (2006) *Educational Inspection 2004*.
- 山内健生，（1998）「スウェーデンにおける地方財政制度の改革について」『地方財政』1998年4月号,202-223頁．
- 財務省財務総合政策研究所，（2002）『地方財政システムの国際比較』．