

新しい教育政策採用に及ぼす財政要因の影響力

—全国自治体データに基づく計量分析—

学校開発政策コース 山下 絢

The Influence of the Financial Factors which Effect to Adopt a New Educational Policy

—Quantitative Analysis Using Local Governments Data—

Jun YAMASHITA

The purpose of this paper is to examine the influence of the financial factor which effects to adopt a new educational policy. Previous arguments of regional disparity on adopting a new educational policy have done without the arguments which are based on the empirical data. So, this paper discusses the differential between the areas which is supported in the empirical data. This paper analysis class size reduction policy from the view-point of the financial factor.

Quantitative analysis was done by using local governments data. And the estimation was done by Tobit Model. The findings are that the financial capability index and the balance of net income and expenditure effect to adopt a class reduction policy. As for this paper is the analysis which deals with only the class size reduction policy, but the argument which is based on the empirical data was developed. So, directing to the theoretical construction of the mechanism where differential between areas is produced, it is something which it tries probably to carry out contribution.

目 次

1. はじめに
 - A. 問題意識
 - B. 課題設定
 2. 分析枠組み
 - A. 被説明変数
 - B. 説明変数
 3. 推計結果
 4. おわりに
-
1. はじめに
 - A. 問題意識

本稿の目的は、市レベルで実施されている少人数教育を事例として、新しい教育政策の採用に影響を及ぼす財政要因の影響を計量的に検証することである。

2000年から本格的に実施された地方分権改革を背景として、少人数教育、学校選択制、二学期制といった

実施の裁量が自治体(教育委員会)に付与された新しい教育政策の取り組みが大きな関心を集めている。なかでも自治体における少人数教育の取り組みは様々な側面から議論されるテーマの一つである。少人数教育の取り組みがどのくらいの数の自治体で行われているかといった実施状況は、2004年に日本経済新聞社が行った「全国市区の行政比較調査」¹⁾などが明らかにしている。この調査によれば、小学校では113市、中学校では45市が学級編制の基準を義務標準法の基準以下の40人未満にしていることが明らかにされている。また、小学校では3分の1以上の市区が、中学校では5分の1の市区が非常勤講師などを市区の単独予算を用いて採用して少人数指導を実施していることが明らかにされている。さらに堀内編(2005)は、9府県15市町を対象として質的調査を行い、各自治体の少人数学級や少人数指導がどのような制度運用によって行われているのかを明らかにしている。その中で、市レベルにおける少人数学級の実施が「県の加配教員を担任にし、その不足分を市費負担の非常勤教員を採用して補う」と

いった制度運用によって行われていることなどを明らかにしている。

こうした自治体レベルでの新しい教育政策の取り組みが可能になっている状況に対しては、少人数教育の実施が可能になっていることの評価に代表されるように、概ね肯定的に捉えられている。例えば清原は、「都道府県や市町村が行財政的な工夫によって、少人数学級・少人数教育を進めることは、分権的で地方の事情にあった地方主体の教育改革として高く評価できる」(清原, 2004, p. 3)としている。しかしその一方で、教育行政分野における地方分権改革の進展に対する危惧として、自治体間格差の拡大、なかでも少人数教育等に見られるような新たな支出を伴う政策領域では、自治体の財政力格差によって実施される教育政策における格差の拡大や固定化をもたらすという議論もある。例えば雲尾は、市町村単位で実施される少人数学級の実施における限界の一つとして「現実的に最も大きな問題は、財政的制約である」(雲尾, 2005, p.225)と指摘している。また小島も同様に、各自治体で実施される少人数教育の実施に対して、「予算の関係上市町村が独自の政策を行うことができるということは、財政力の差異が教育環境の差異にダイレクトに結びついてしまうという点も考慮に入れなければならない」(小島, 2005, p.93)と指摘している。これらの見解は、少人数教育の実施が自治体の財政状況によって制約され得ることを指摘し、財政的状況の差異によって自治体が行き届く教育政策の実施に格差が発生し、また拡大することを示唆している。実際、いくつかの自治体へのインタビュー調査を実施した堀内編(2005)によれば、市レベルにおいて実施される少人数教育の実施には、埼玉県上尾市では約7,000万円、千葉県千葉市では約5,200万円、千葉県浦安市では1億4,000万円の予算を伴うことが明らかにされており、新しい教育政策の中でも、少人数教育のように数千万円単位の予算確保を必要とする教育政策の実施が自治体の財政状況に規定されることは予想に難くない。したがって、地方分権改革の理念である「住民のニーズに応じた地方の自主的な政策形成」が財政状況によってどのように制約されているのか、その検証を行うことは重要な課題であると言える。

B. 課題設定

以上のような問題意識に基づき、本稿では市レベルで実施される少人数教育を対象として、その取り組みの度合いに影響を及ぼす財政要因の影響を計量分析に

よって明らかにしていく。少人数教育を分析対象として設定するのは、本稿のように自治体の財政状況が新しい教育政策の採用に及ぼす影響の検証を行う場合、学校選択制や二学期制のように新たな予算確保をそれほど伴わない教育政策よりも、多額の新たな予算確保を伴う少人数教育を分析対象とする方がより直接的に財政要因の影響力を観測できると考えられるためである。なお本稿の分析対象である市レベルで実施される少人数教育²⁾とは、都道府県の予算措置及び少人数指導加配などによるものを除外して実施される少人数学級及び少人数指導のことである。すなわち本稿で着目しているのは、各市が単独で予算を用いて数千万単位の予算を必要とする新しい教育政策の実施に着手するその行動である。具体的な分析課題は以下のとおりである。

まずは、少人数教育の取り組み度合いに影響を及ぼしている財政的要因の特定化(析出)である。先行研究の議論では、自治体の財政状況によって少人数教育の採用が制約されることは指摘されてきたが、具体的にどのような財政状況が影響を及ぼしているのかといった財政状況の内訳(予算構成)の問題は不問にされてきた。例えば自治体の財政状況と言っても、自治体を抱える債務の状況が少人数教育の採用に影響を及ぼしているのか、それとも自由裁量財源の規模が少人数教育の採用に影響を及ぼしているのかでは、今後の制度設計を勘案した場合の議論が異なってくる。また単に自治体の予算規模を財政状況として観測した場合、自治体の予算規模は人口規模に応じて大きくなる性質から、例えば地方債を発行して予算規模を拡大している自治体でも、予算規模が大きいう理由で財政力が高いという評価になり、自治体の財政状況の観測を正確に行うことが不可能となる。このように一言で自治体の財政状況と言っても、その観測を単純に行うことは不可能であり、たとえば予算構成(どれだけ国に財政的に依存しているのか)などに着目して自治体の財政状況の内訳を把握して議論を展開していく必要がある。そもそも自治体の財政状況と少人数教育の採用をめぐる議論は、議論が経験的なデータも基づくものではなく、議論は新たな予算を伴う教育政策であるから自治体の財政状況が影響を及ぼしているといった単純な想定のみに基づいて行われるという点でも問題を孕んでいる。したがって、この想定を裏づける実証研究の必要性が高いと言え、本稿はその検証を試みる。

さらに少人数教育の採用に影響を及ぼしている財政的要因が析出され場合には、析出された財政的要因の

変動(推移)によって、どの程度少人数教育の取り組み度合いが異なるのかといった程度問題を議論していく。これまでの財政的要因と少人数教育の取り組みが関連づけられて議論される場合の論点の中心は、財政的要因の影響の指摘であった。言い換えれば、財政的要因が新しい教育政策の実施に影響を及ぼしているといった財政的要因の影響の有無のみが議論の中心に据えられてきていたが、例えば財政的に豊かな自治体と豊かではない自治体を比較した場合にどの程度少人数教育の取り組み度合いに相違があるのかといった程度問題が不問にされ、実施される自治体間の教育政策の相違に関する具体的な議論が展開されていない。そこで本稿では、計量分析による推計結果をもとに、財政的要因の変動によってどの程度新しい教育政策の取り組み度合いに相違が生み出されているのかを明らかにしていく。本稿はこうした分析課題を明らかにすることによって、少人数教育の取り組み度合いに影響を及ぼす財政的要因の影響力を検証していく。本稿は分析手法として計量分析を採用しているが、これは全国規模のデータ分析を可能にするためであり、また影響を及ぼす財政要因の特定化だけではなく、そうした財政要因の変動による影響を議論するためである。本稿は少人数教育のみを対象としたものであるが、少人数教育の採用に及ぼす財政的要因の影響力を検証することによ

り、各自治体に実施の裁量が付与された教育政策の地域間格差に関する実証的研究の蓄積へ向けた基礎的作業としての貢献を果たそうとするものである。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、どのような指標によって少人数教育の取り組み度合いを観測し、また自治体の財政状況を観測するのかといった変数の設定について説明を加える。次に Tobit Model による推計を行い、推計結果に関して検討を加える。最後に本稿における分析結果をまとめ、残された今後の研究課題を示す。

2. 分析枠組み

冒頭で述べたように本稿の主題は、自治体レベルで実施される少人数教育の取り組み度合いに影響を及ぼす財政要因の影響を検証することである。したがって分析対象となる被説明変数は「自治体における少人数教育の取り組みの度合い」であり、説明変数は「自治体の財政状況」である。以下では、計量分析による検証を可能とするために必要な変数の設定を行う。データセットは、各自治体の個票データが集積され、かつ公開されているデータを用いて構築する。変数の記述統計量は表1に、説明変数間の相関係数は表2³⁾に示している。

表1 記述統計量

変数名	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
学校一校当たりの採用人数	585	0.363	0.801	0.000	6.500
一人当たりの歳入総額	585	367.497	88.710	42.082	803.425
財政力指数	585	0.684	0.239	0.190	1.650
実質収支比率	585	3.741	3.236	-16.200	13.900
起債制限比率	585	10.566	2.723	-0.800	19.000
経常収支比率	585	87.492	6.571	59.500	109.700
人口規模	585	0.116	0.132	0.012	1.484
児童・生徒数の割合	585	0.105	0.144	0.000	2.206
都道府県の状況	585	0.738	0.440	0.000	1.000

表2 説明変数の相関係数

	A	B	C	D	E	F	G	H
A:一人当たりの歳入総額	1.00							
B:財政力指数	-0.55	1.00						
C:実質収支比率	-0.12	0.17	1.00					
D:起債制限比率	0.32	-0.38	-0.31	1.00				
E:経常収支比率	0.14	-0.31	-0.42	0.39	1.00			
F:人口規模	-0.36	0.38	-0.06	-0.04	-0.15	1.00		
G:児童・生徒数の割合	0.15	-0.16	-0.04	0.04	0.08	-0.11	1.00	
H:都道府県の方針	-0.18	0.09	-0.01	-0.04	0.02	0.06	0.01	1.00

A. 被説明変数

被説明変数である「自治体における少人数教育の取り組みの度合い」を表す変数としては、各市が単独予算により採用している非常勤講師の採用数(以下、非常勤講師の採用数)を設定した。このデータは、2004年の夏に日本経済新聞社が行った『全国市区の行政比較調査』の調査結果を用いた。本稿では、特別区、政令指定都市、非常勤講師の採用数について回答の無い自治体、そして以下で示す説明変数の得られなかった自治体を除外し、585市を分析対象として設定した。したがって本稿は、2004年の585市における非常勤講師の採用数の状況を分析したものである。なお2004年度においては、585市のうち207市が単独予算により非常勤講師を採用している(実施率は約35.4%)。非常勤講師の採用数を問う具体的な設問内容は、「現在(2004年7月1日現在)、市(区)立小中学校の少人数学級や少人数学習のために貴自治体独自で非常勤講師を採用していますか。(注)貴自治体の人権費を全額負担する講師等が対象。有償ボランティアも含む。都道府県に加配教員、体が不自由な児童向けの補助員などは対象外です。」であり、採用人数には予定も含むとされている。(日本経済新聞社・日経産業消費研研究所, 2005, p.282)

B. 説明変数⁴⁾

説明変数である自治体の財政状況を表す変数としては、人口一人当たりの歳入額、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率、実質収支比率を用いる。データは『市町村別決算状況調』を用い、2003年度のデータを使用する。被説明変数は2004年度のデータを用いる一方で説明変数を2003年度に設定しているのは、政策策定期間をめぐる因果関係において1年のタイムラグを想定しているからである。これら五つの変数を財政状況の指標として採用する理由は以下のとおりである。

第1の人口一人当たりの歳入額を設定するのは、自治体の歳入総額を示す指標が自治体の人口規模と相関関係が低い状態で、少人数教育の採用に及ぼす影響を検証するためである。仮に自治体の歳入額そのものを財政状況の指標として設定した場合、人口規模との相関関係が高く、自治体の規模を表す指標と同質のものになってしまう。したがって、自治体の財政状況の指標としては適切ではない。この問題を解決するためには、自治体の歳入総額を人口で除すことによって相対性を取り入れることが必要である。以上を踏まえて本稿では、人口一人当たりの歳入額の規模に着目する。

この変数によって検証される仮説は、「人口一人当たりの歳入額の規模が大きい自治体ほど、非常勤講師の採用数が多くなる」である。したがって、推計で得られる係数の符号はプラスを予測している。この仮説を設定する理由は、非常勤講師の採用数は新たな予算を伴う政策であるため、財政状況の低い自治体よりも、高い自治体の方が採用される非常勤講師の採用数が多くなると考えるからである。

第2の財政力指数を設定する理由は、財政上の自律性の度合いが少人数教育の採用に及ぼす影響を検証するためである。すなわち、自治体の財政状況が国にどれだけ財政上依存しているのかの観点から財政状況を評価するためである。財政力指数とは、「地方公共団体の財政力の強弱を表す指標とされているものであり、財政力が1に近い自治体ほど自治体の財政状況が高いと判断できる指標」(佐藤・林, 1996, 出井・池谷, 2002)である。この変数を用いて検証される仮説は、「財政力指数の値が高い自治体ほど、非常勤講師の採用数が多くなる」である。したがって、推定によって得られる推定係数の符号はプラスを予測している。この仮説を設定する理由は、財政上の自律性の低い自治体よりも高い自治体の方が自由裁量財源を多く確保できると考えられ、採用できる非常勤講師の採用数が多くなると考えられるからである。

第3の経常収支比率を設定する理由は、財政上の余裕度が少人数教育の採用に及ぼす影響を検証するためである。すなわち、自治体の財政状況にどれだけ新規事業に支出することができる財源があるのかの観点から財政状況を検証するためである。経常収支比率とは、「用途が限定されない経常的な財源に占める経常経費に使った一般財源の割合」(出井・池谷, 2002, p.74)である。したがって、この経常収支比率の値が高ければ財政構造が弾力的ではないと言え、新規政策の実施が困難であると予想される。この変数を用いて分析で検証される仮説は、「経常収支比率の値が高い自治体ほど、非常勤講師の採用数が少なくなる」である。したがって、推定によって得られる推定係数の符号はマイナスを予測している。この仮説を設定する理由は、非常勤講師の採用数は新たな予算を伴う政策であるため、財政が硬直した自治体よりも弾力性のある自治体の方が、新たな政策を実施する予算の確保がしやすい状態にあると考えられ、採用する非常勤講師の採用数が多くなると考えるからである。

第4の起債制限比率を設定するのは、地方債による財政の圧迫度合いが少人数教育の採用に及ぼす影響を

検証するためである。起債制限比率とは、「自治体の公債費による財政負担の度合いを判断する指標の一つで、地方債元利償還金(地方交付税により措置される公債費を除く)に充当された一般財源の標準規模に対する割合を、過去3年間の平均値」(出井・池谷, 2002, p.169)で表したものである。したがってこの起債制限率の値が高ければ、地方債による財政の逼迫度合いも高いということになる。この変数を用いて分析で検証される仮説は、「起債制限比率の値が高い自治体ほど、非常勤講師の採用数が少なくなる」である。したがって、推定によって得られる推定係数の符号はマイナスを予測している。この仮説を設定する理由は、地方債の抱える度合いによって少人数教育の取り組み度合いが異なることが想定されるため、そうした相違を検証するためである。

第5の実質収支比率を設定するのは、順余剰(黒字)あるいは純不足(赤字)の状態が少人数教育の採用に及ぼす影響を検証するためである。実質収支比率とは、「自治体の財政運営の状況を表す指標とされているものであり、この値がマイナスの値をとれば自治体の財政状態が赤字であることを示し、黒字の場合はプラスの値をとる指標」である(出井・池谷, 2002)。この変数を用いて分析で検証される仮説は、「実質収支比率の値が高い自治体ほど、非常勤講師の採用数が多くなる」であり、推定によって得られる推定係数の符号はプラスを予測している。この仮説を設定する理由は、非常勤講師の採用数は新たな予算を伴う政策であるため、財政状態が赤字である自治体よりも黒字の自治体の方が、新しい政策を実施する予算を確保しやすいと考えられ、採用可能な非常勤講師数が多くなると考えるからである。

上記で設定する五つの説明変数以外に自治体間の異なる環境要因をコントロール(統制)するための変数として、人口規模、児童・生徒数の割合、都道府県の実況の三つを設定する⁵⁾。

第1のコントロール変数である人口規模は、自治体の総人口を設定した。これにより、自治体の規模を起因とすることによって自治体間で異なる教育委員会の規模や行政需要の規模の相違をコントロールする。データは、『住民基本台帳人口要覧』を用いた。

第2のコントロール変数である児童・生徒数の割合は、自治体の総人口に対する公立小・中学校に通う児童・生徒数の割合を占めす変数である。これにより、児童・生徒数の割合によって規定される少人数教育の取り組み度合いをできる限りコントロールする。デー

タは、全国都道府県の統計課並びに教育委員会に対して筆者が行った電話調査の結果⁶⁾を基にしている。

第3のコントロール変数である都道府県の実況は、都道府県の方針として市レベルで少人数教育を実施することになっているか否かを示す変数である。観測は、2004年度において所管の学校において少人数学級を実施している場合=1を、実施していない場合=0とするダミー変数を設定することによって行う。各市レベルにおいて単独予算を用いて非常勤講師を採用するかの判断は、非常勤講師を採用する年度において都道府県の方針として少人数教育を実施するか否かが影響を及ぼしていることが考えられ、こうした相違をコントロールすることを目的としている。データは、「平成16年度において学級編制の弾力化を実施する都道府県の実況について」(文部科学省)を基にしている。

3. 推計結果

表3はTobit Model⁷⁾による推計結果をまとめたものである。説明変数の統計量として、各説明変数の推定係数B、標準誤差S. E、有意確率Pを報告している。そしてモデル統計量として、分析で使用した標本数N、対数尤度Log likelihood、尤度比統計量LRとその有意確率(P)を報告している。なお推計において使用した統計パッケージは、Stata Ver. 8である。

まず少人数教育の取り組み度合いに影響を及ぼしている財政的要因の析出を行う。この検討を行うために、一学校当たりにおいて単独予算を用いて採用する非常勤講師の採用数に影響を及ぼす自治体の財政的要因として五つの変数をモデルに投入したが、人口一人当たりの歳入額、経常収支比率、起債制限比率は5%水準で統計的に有意であることが確認されなかった。5%水準で統計的に有意であると確認できた変数は財政力指数と実質収支比率の二つであった。具体的には、財政上の自律性の度合いを観測する指標として設定した財政力指数はプラスの係数が得られ、「財政力指数の値が高い自治体ほど、非常勤講師の採用数が多くなる」という仮説が検証された。また、黒字か赤字かを観測する指標として設定した実質収支比率もプラスの係数が得られ、「実質収支比率の値が高い自治体ほど、非常勤講師の採用数が多くなる」という仮説が検証された。したがって少人数教育の取り組み度合いが積極的になるように影響を及ぼす自治体の財政的要因としては、財政上の自律性が高いこと、そして黒字の状態であることの二要因が、影響を及ぼしていることが統計

的には確認された。

続いて統計的に影響を及ぼしていると確認ができた財政要因(財政力指数と実質収支比率)の変動(推移)によって少人数教育の取り組み度合いがどのように変化するのかを検証するために、非常勤講師の採用人数の期待値を算出して検討を加えていく。期待値の算出にあたっては平均的な自治体を想定して、変動させる変数、すなわち、財政力指数、及び、実質収支比率以外の変数を平均値にセットして、算出を行っている。ただし説明変数が、0あるいは1といった2値しかとらないもの(例えば都道府県の状況など)については、変数の平均値が0.5以上のものは1を、0.5以下のものは0をセットしている。図1は財政力指数を変動させた場合の採用人数の期待値の変化を示したものであり、図2は実質収支比率を変動させた場合の採用人数の期待値の変化を示したものである。なお採用人数の期待値の算出は、実際に自治体で採用する非常勤講師の総数の検討を可能にするために、被説明変数として設定した一学校あたりの採用人数ではなく、自治体として採用する人数の総数を算出している。

まず、財政力指数の変動に伴う非常勤講師の採用人数の期待値の変動は、最小値(約0.2)の時は約2人の採用になり、財政力指数が平均値(約0.7)の時は約6人の採用になり、最大値(約1.6)の時は約27人の採用人数が見込まれることが推計上は確認される。したがって財政上の自律性の高い自治体と高くはない自治体を比較した場合には採用人数に25人も差があり、また財政の自律性の度合いが平均的な自治体と高い自治体を比較した場合においても、採用人数において20人以上もの差が発生することが伺える。こうした結果や図1が示しているように、財政力指数が平均値以上の自治体とそうではない自治体との差が大きいことが示唆される。

次に実質収支比率の変動に伴う非常勤講師の採用人数の変動は⁸⁾、黒字でも赤字でもない0の場合は約1人の採用になり、平均値(3.4)の場合は約2人の採用になり、最大値(約13)の場合は約9人の採用人数が見込まれることが推計上は確認される。したがって、財政的に黒字の自治体とそうではない自治体を比較した場合、採用人数において約8人程度の差があることが伺え、また実質収支比率が平均的な自治体と比較した場合には、6人程度の差があることが伺える。実質収支比率の場合も財政力指数の場合と同様に、実質収支比率の値が平均値及び平均値以上の自治体とそうではない自治体との差が大きくなっていることが示唆される。

表3 Tobit Modelによる推計結果

変数名	B	S. E	P
一人当たりの歳入総額	0.000	0.001	0.953
財政力指数	2.201	0.407	0.000
実質収支比率	0.138	0.031	0.000
起債制限比率	-0.027	0.034	0.426
経常収支比率	-0.005	0.014	0.745
人口規模	0.490	0.611	0.423
児童・生徒数の割合	-0.120	0.719	0.867
都道府県の方針	-0.146	0.177	0.411
定数項	-2.011	1.525	0.188
モデル統計量			
N	585		
Log Likelihood	-553.425		
LR chi2(8)	102.020		
(P)	0.000		

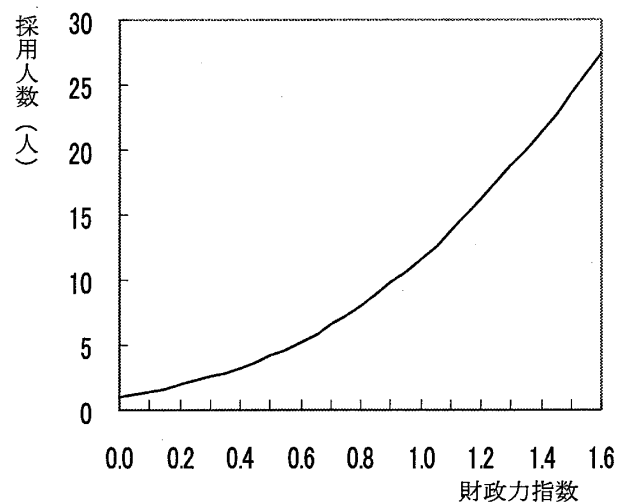


図1 財政力指数と採用人数の変動

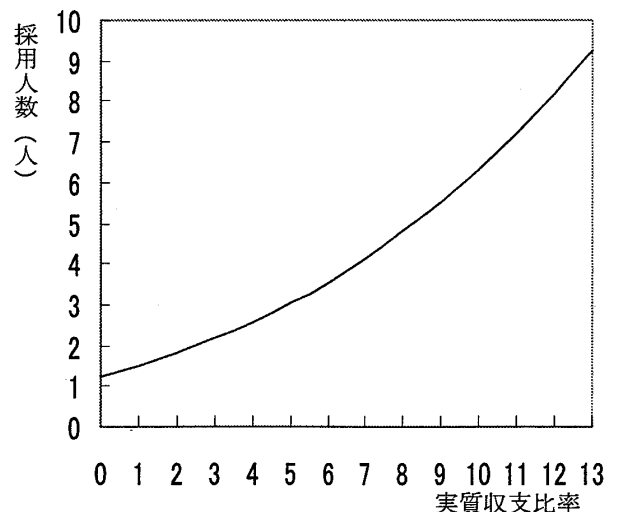


図2 実質収支比率と採用人数の変動

4. おわりに

本稿は少人数教育を事例として、自治体レベルで実施される新しい教育政策に影響を及ぼす財政要因の析出と、その要因の変動によって生じる影響の度合いについて検討を行ってきた。先行研究の議論においては、自治体の財政状況を起因として新しい教育政策の採用が制約されることについては議論が行われてきたが、そこでの財政状況に対する認識は、あくまでも財政規模のみに着目した「見在目予算」であり、具体的な財政状況の把握に基づく議論(例えば地方債の及ぼす影響力など)はほとんどなされてこなかった。その結果、具体的にどのような財政的要因が新しい教育政策の採用を規定しているのかといったことは不問にされていた。また経験的なデータに基づく実証研究の蓄積もほとんどなされておらず、財政状況の改善を勘案した際に、どの部分をまず優先的に改善していく必要があるのかといった示唆が見出せていなかった。本稿はこうした現状に問題提起を行い、全国自治体データに基づいて検証を行った。自治体の抱える債務状況や、財政構造の弾力性、国からの財政上の自律性、健全な運営状況など様々な財政状況が影響を及ぼしている可能性が想定される中、本稿の推計結果からは財政の自律性の度合いと財政運営の健全性が影響を及ぼしていることが明らかになった。したがって自治体レベルでの新しい教育政策の採用を左右する財政状況を改善するためには、様々な財政改善が課題として考えられる中で、国からの財政的な自律性の度合いを高め、また財政の健全性を高めていくことが今後の優先的な課題として考えられる。地方分権改革の理念である「住民のニーズに基づいた政策形成」を実現するためには、財政的な条件整備の必要性が改めて今回の分析から示唆された。本稿はそうした条件整備に示唆を与える実証研究の蓄積のための基礎的作業としての意義がある。

今後の研究上の課題としては、少人数教育の取り組み以外の教育政策を分析対象に含めていくことに加えて、主に以下の2点が挙げられる。第1は、少人数教育の取り組み度合いの指標化である。本稿は全国規模で得られるデータの利用を目的として『全国市区の行政比較調査』を用いたことにより、少人数教育の取り組み度合いの指標としては、一学校当たりにおいて単独予算を用いて採用する教員数を設定している。しかし今後はどのような指標を設定することによって、自治体における少人数教育の取り組み度合いをより正確

に観測可能な形となるのか、指標の精緻化が課題として残されている。第2は、財政的要因以外の要因の検討を行うことである。本稿は自治体の財政状況が新しい教育政策の採用に及ぼす影響力を検証することを主題としているため、財政的要因以外の検討は行っていない。言うまでもなく、自治体レベルで実施される新しい教育政策の採用の差異を規定する要因としては、自治体の置かれた政治的状況や教育委員会の影響などが考えられる。特に、新しい教育政策の採用をめぐる選挙の公約に教育政策の実施が掲げられる場合や、教育政策の実施を首長部局に積極的に働きかける教育委員会のリーダーシップが影響を及ぼしていることを小川(2006)などが示している。したがって、こうした要因も含めて多面的に自治体レベルで実施される新しい教育政策の採用状況や内容分析を行っていくことが今後の課題である。

(指導教官 小川正人教授)

注

- 1) 調査の概要については、日本経済新聞社・日経産業消費研究所(2004)及び日本経済新聞社・日経産業消費研究所(2005)を参照。
- 2) 理想的な議論の展開としては市レベルのみでなく町村レベルを含めることが望ましいが、市レベルを分析対象としているのは、データの制約による。後述するように利用できる個票データとしては『全国市区の行政比較データ』のみであり、このデータ集では市区レベルまでのデータのみが入手可能なため、市レベルの分析に留まっている。なお、『全国市区の行政比較データ』を実際に用いた分析としては、下山(2003)などがある。
- 3) 一人当たりの歳入総額と財政力指数との相関係数は -0.55 と高めであるが、一人当たりの歳入総額は自治体の財政規模を観測する指標として用い、財政力指数は財政の自律性を観測する指標として用いているなど両変数は着目する財政状況が異なっており、また財政状況を把握する上で両変数は重要な意味を持つため、どちらか一方を削除することなく二つとも推計において投入している。
- 4) 説明変数の設定にあたっては、出井信夫・池谷忍(2002)、井堀利宏・土居丈朗(2001)、佐藤進・高橋誠編(1996)などを参照。
- 5) 設定したコントロール変数以外に考慮すべき大きな要因としては、制度的要因として、2004年度から実施されている総額裁量制がある。総額裁量制とは、「人材確保法の趣旨を踏まえた給与単価と義務標準法に基づく標準定数により、各都道府県の教職員の経験年数別の構成を反映させつつ、都道府県ごとに国庫負担額の総額を定め、その総額の範囲内で教職員の給与や配置について各都道府県の裁量を大幅に拡大するというものであり、[中略]義務教育費国庫負担制度の根幹である教職員給与費の実額の2分の1負担という原則を損なうことなく、各都道府県の自主性を最大限に拡大する」(中央教育審議会初等中等教育分科

会教育行財政部会教育条件整備に関する作業部会, 2004) 制度である。この制度によって、それ以前は実施が不可能であった、加配定数の一部を活用して少人数学級の実施が可能になるなど、制度上は、総額裁量制が導入される以前よりも少人数学級の実施が行いやすい環境となり、自治体における少人数教育の実施に影響を及ぼしていることが考えられる。この総額裁量制の影響については、観測期間を2004年度までにすることによって、本研究の分析対象である少人数教育の実施に及ぼす影響を小さくすることとする。朝日新聞の調査(朝刊2004年10月15, 総合14版)によれば、2004年度においては、36都道府県が総額裁量制を利用していない。したがって観測期間を2004年度に設定することで、総額裁量制度が少人数教育の採用に及ぼす影響をできる限り小さくすることが可能である。

- 6) 『統計でみる市区町村のすがた』(総務省)に全国市町村の児童生徒数が記載されているが、国立、私立、公立の小・中学校に通う児童生徒数全ての総計であり、公立のみのデータではない。したがって、公立小・中学校に通う児童・生徒数のデータとして使用することが不可能なため、全国都道府県の統計課ならびに教育委員会に対して本稿では電話調査を実施した。なお『学校基本調査』(文部科学省生涯学習政策局)に掲載されているものは、都道府県を対象としたものであり、本稿で使用している市を対象としたものと異なるためデータを利用することは不可能である。
- 7) Tobit Model を推計モデルとして本稿で採用しているのは、被説明変数である一学校当たりにおいて単独予算を用いて採用する教員数のデータが、検閲データ(censored data)の特性を備えていることによる。すなわち一学校当たりにおいて単独予算を用いて採用する教員数のデータは、少人数教育の実施をしていない場合には説明変数がどのような値をとろうとも全て単一にゼロの値となり、採用を行っている場合には1以上の値となるという特徴を持っている。こうした被説明変数のデータの特性を考慮して、本稿ではTobit Modelを採用している。Tobit Modelについては、浅野・中村(2000)、Amemiya(1985)、Long(1997)、Raftery et al(2001)、Wooldridge(2005)などを参照。
- 8) 実質収支比率がマイナスの場合は考慮に入れていない。実質収支率がマイナスであることは、自治体の財政運営の状況が赤字であることを示しており、そのような状況下において単独予算によって非常勤講師を採用する可能性は低いとため考慮に入れていない。実際、2004年度の実施状況では、実質収支比率がマイナスの自治体は、非常勤講師の採用を行っていない。

文献

- 青木栄一(2005)「地方分権改革と政府間関係の変化—少人数学級導入の要因分析」日本行政学会編『官邸と官房』年報行政研究40
- 浅野哲・中村二郎(2000)『計量経済学』有斐閣
- 井堀利宏・土居丈朗(2001)『財政読本(第6版)』東洋経済新報社
- 小川正人(2004)「少人数学級の動向と義務標準法改正の課題(上)」『悠』ぎょうせい
- 小川正人(2006)『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店
- 川上泰彦・橋野晶寛(2006)「教育政策の導入過程におけるアクター間関係と制度」『教育社会学研究』第78集
- 清原正義(2004)「義務標準法改正と都道府県の政策動向」堀内孜編『学級編成と地方分権・学校の自律性』多賀出版
- 雲尾周(2005)「教育委員会—学校関係」堀内孜編『学級編成と地方分権・学校の自律性』多賀出版
- 国土地理協会(2004)『住民基本台帳人口要覧』
- 小島優生(2003)「教育活動を支える諸条件」勝野正章・藤本典裕編『教育行政学』ぎょうせい
- 斉藤慎・中井英雄(1991)「福祉支出の地域間格差」『季刊・社会保障研究』第27号
- 佐藤進・高橋誠編(1996)『地方財政読本(第4版)』東洋経済出版社
- 下山朗(2003)「全国都市データによる固定資産税の地域格差の要因分析」『関西学院経済学研究』第34号
- 総務省統計局(2005)『統計でみる市区町村のすがた』
- 総務省自治財政局財務調査課(2005)『市町村別決算状況調』
- 出井信夫・池谷忍(2002)『自治体財政を分析・再建する』大村書店
- 日本経済新聞社・日経産業消費研究所(2004)『全国市区の行政比較データ集』
- 日本経済新聞社・日経産業消費研究所(2005)『全国優良都市ランキング2005-06』
- 堀内孜編(2004)『学級編成と地方分権・学校の自律性』多賀出版
- 松浦克己・Colin McKenzie(2000)「応用計量経済学(11)」『郵政研究所月報』13(2)
- 牧厚志・他(1997)『応用計量経済学Ⅱ』多賀出版
- 文部科学省「平成16年度において学級編制の弾力化を実施する都道府県の状況について」
- 渡部昭男・金山康博・小川正人編、志木教育政策研究会著(2006)『市民と創る教育改革—検証 志木市の教育政策』日本標準
- Amemiya, Takeshi(1985) *Advanced Econometrics*, Harvard University Press
- Greene, William H(2000) *Econometric Analysis*, 4th ed, Prentice Hall (中妻照雄・他(2000)『グリーン計量経済分析 1・2』エコノミスト社)
- Long, J. Scott(1997) *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*, SAGE Publications
- Raftery, Adrian E(2001)“*Statistics In Sociology, 1950-2000: A Selective Review*”, *Sociological Methodology* 31
- Winship, Christopher and Robert D. Mare.(1992)“*Models for Sample Selection Bias*”, *Annual Review of Sociology* 18
- Wooldridge, Jeffrey M.(2005) *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 3rd edition, South-Western