

# 公立学校施設整備制度の ナショナルミニマム達成維持機能

—都道府県格差に着目して—

生涯教育計画コース 青木 栄 一

Function of Subsidy Systems for Maintaining the National Minimum through Constructing Public School Institution:  
Focusing on the Difference among Prefectures

Eiichi AOKI

This paper intends to analyze the function of subsidy systems for the achievement and maintenance of the national minimum in Japan.

The non-wooden school building area ratio has been increased since the 1967 fiscal year to the 1999 fiscal year. On the other hand, the number of the dangerous school building ratio and the dangerous school building area ratio have been fallen during these years. This means that the subsidy system brought about the achievement and maintenance of the national minimum all over Japan.

When the coefficient of variation of the numerical value of all prefectures on a non-wooden school building area ratio is analyzed, the difference is contracting continuously from the 1967 fiscal year to the 1999 fiscal year. On the other hand, the number of the dangerous school building ratio and the dangerous school building area ratio showed that the difference have been expanded in these indexes.

It is made clear from this analysis that the national minimum is achieved in national level yet the differentials on dangerous school building among prefectures have been expanded.

## 目 次

- I 課題設定
- II ナショナルミニマム機能の検証(1)
- III ナショナルミニマム機能の検証(2)
- IV 都道府県間格差の要因の推定
- V 考察

### I 課題設定

本稿はわが国の教育財政制度のうち補助金制度に着目し、ナショナルミニマム達成維持機能の観点から分析することを目的とする。

補助金制度に代表される教育財政制度の分析にはこれまで多くの蓄積が見られる。先行研究の動向を振り返ると、補助金を通じた中央政府の地方政府に対する

コントロールに関心が集中しているといつてよく(市川1983, 伊ヶ崎・三輪1980, 小川1996, 白石2000), いわば政府間関係論的な問題関心から分析が蓄積されてきたとまとめられる。しかしながら中央政府から補助金の交付を受けて地方政府が実施した補助事業のアウトプットへの関心が高かったとはいえ、いわば「教育制度の機能分析」の蓄積が十分といえない状況であると思われる。例外的に白石が教育補助金にはナショナルミニマムの達成維持機能が備わっていると指摘していることが注目される(白石2000)。従来の教育行政研究においては、教育委員会制度の実証的な機能分析に一定の蓄積が見られるが(加治佐1998, 加治佐・堀1994, 笹森1987, 堀・加治佐1988), 教育財政制度とくに補助金制度の実証的な機能分析はこれまで十分には取り組まれてきたとはいえない。制度の成立過程や地方政府に対する統制機能に関する理論的関心は高かつ

たのに比して、制度を通じて実施された事業のアウトプット分析への理論的関心は高かったとはいえない。そこで本稿は白石の指摘をふまえて、教育にかんする補助金制度がナショナルミニマムの達成維持に寄与しているかどうか焦点を当てた分析をする。このような観点からの教育制度の機能分析は、上述の通りまず理論的な側面から要請されるが、同時に実践的にもこのような視点からの分析が求められている。それは、分権改革に伴って地方政府の独自の取り組みが盛んとなっているものの、依然としてナショナルミニマムの達成維持については中央政府の責務とされるため現行制度における補助金制度の機能分析をおこなうことは今後の制度設計における議論の素材を提供できると思われるからである。

まず本稿で扱うナショナルミニマムの具体的定義を行う。各政策領域においてナショナルミニマムの範囲、程度については議論の分かれるところであるが、本稿ではナショナルミニマムを二つの次元から定義する。第1に、「ある指標の全国水準が向上し、一定の数値を達成すること、あるいはその数値へ達しつつあること」とする。第2に、「ある指標の都道府県格差が縮小すること」とする<sup>1)</sup>。この定義はあくまで本稿の議論に限定して適用されるものであり、操作可能性を重視してこのような定義を行ったことに留意されたい。そして、分析の視点としては教育制度を通じたナショナルミニマムの達成維持は短期的に実現するものではなく、一定期間を経て実現すると想定されることから経年変化を分析することとする。

このナショナルミニマムの二つの次元について補助金制度の機能の実態を分析するのが本稿の課題である。ところで、かりに補助金制度にナショナルミニマムの達成維持機能(以下、ナショナルミニマム機能)が備わっているとすれば、上述したとおりの補助事業のアウトプットが観察されるだろう。またなんらかの要因で上述の想定通りには補助事業のアウトプットが観察されない場合も考えられるが、その場合には実際の分析の結果をふまえて、そのようなアウトプットが観察される要因を分析する必要があるが、この点については多様な要因が想定されるため本稿の紙幅ではすべての要因について分析することは難しい。そこで分析結果をふまえて本稿の後半で仮説的に検討することとする。

本稿の分析対象としては、市町村による義務教育施設の整備事業(公立学校施設整備事業、以下施設事業とよぶ)に対する国庫負担金による学校建設事業を選択する。その理由は、第1にナショナルミニマムに着

目する分析である以上、義務教育段階の事業を分析対象とすることが論理的に求められるからである。第2に、義務教育段階の事業のうち主たる補助金制度は教職員給与負担金制度と公立学校施設整備事業負担金制度であるが、直接に教育サービスの受け手である児童生徒に関わる事業として後者を分析対象とする。なお戦後直後の学校施設の状況は「青空教室」「2部授業、3部授業」「馬小屋や踊り場での授業」などに象徴されるとおり、きわめて劣悪なものであり(佐藤1951, 佐藤1952, 文部省1950, 菅野・佐藤1983, 佐藤1996), この状況をうけて国庫負担金制度が創設されたことをまず確認しておきたい(市川・林1972)。

ここで補助金制度にかんする用語法について触れておきたい。先述の通り、本稿は国庫負担金(義務教育諸学校施設費国庫負担法が根拠法である。以下、負担法とよぶ)の公布を受けた地方政府による施設事業を分析対象とする。国庫負担金は(狭義の)国庫補助金とは異なり、国も責任を持つ地方政府の事業に交付されるものであり、地方財政法に規定が置かれるものである<sup>2)</sup>。いわばナショナルミニマムの達成維持のために交付される性質を持つ。厳密には国庫負担金と国庫補助金をあわせて(広義の)補助金とよぶ。ただし煩雑になるので、本稿では国庫負担金についても単に補助金とよぶこととし、施設事業に交付される補助金のことを「施設補助金」とよぶこととする<sup>3)</sup>。

本稿が分析対象とする施設事業は、公立小中学校の校舎の新增築事業、公立小中学校の統合に伴う校舎、屋内運動場の新增築事業、公立小中学校の危険建物(校舎、屋内運動場)の改築事業である。これらの事業は負担法第3条第1項1号、4号、5号に規定がある<sup>4)</sup>。現行制度においては市町村が中央政府から交付された施設補助金と、地方債、自主財源等を組み合わせて施設事業を行う構成となっている(公立学校施設法令研究会1998)。

## II ナショナルミニマム機能の検証(1)

ではまず第1のナショナルミニマム機能について分析するため、施設制度を通じた施設事業のアウトプットを示す指標から、施設事業の全国水準の推移を分析する。

まず以下で扱う施設事業に関わる各指標について説明しておく。これらの指標はすべて『公共施設状況調』各年度版より得られたものである。

第1に非木造校舎面積比率は非木造校舎面積を全校

舎面積で除したものであり、全学校の校舎面積に占める非木造校舎の面積の比率を示す。なお、学校施設の建築形態には主として鉄筋コンクリート造、鉄骨造、木造があり、ここでいう非木造とは前2者を指す。戦後直後は木造校舎の比率が大きく、これを非木造化することが施設事業の長年の課題であった。

第2に、危険校舎学校比率は危険校舎数を全校舎数で除したものであり、全学校の校舎数に占める危険校舎数の比率を示す。

第3に、危険校舎面積比率は危険校舎面積を全校舎面積で除したものであり、全学校の校舎面積に占める危険校舎の面積の比率を示す。なお、危険校舎の定義であるが、構造上危険な状態にある建物を危険校舎というが、この危険な状態の度合いは耐力度という指標で表示され、この耐力度は構造耐力、保存度及び外力条件について耐力度調査票により測定することとされている。耐力度点数は10,000点満点であり、木造の場合5,000点、鉄筋コンクリート造、鉄骨造、補強コンクリートブロック造等の場合5,500点以下になった建物を危険建物とすることとされている。

ナショナルミニマムの定義からすれば、非木造校舎面積比率については限りなく100%<sup>5)</sup>となることがナショナルミニマムの達成と認識できる。また危険校舎学校比率、危険校舎面積比率については0%となることがナショナルミニマムの達成と認識できる。

表1は上記3指標の推移を小中学校別に1970年度から1995年度までの時期における全国統計の数値をまとめたものである。前節でのべた通り、補助金制度がナショナルミニマム機能をもつならば以下のような想定が可能である。すなわち、非木造校舎面積比率につい

ては一貫して大きくなり、危険校舎学校比率、危険校舎面積比率については一貫して小さくなると考えられる。

では表1から全国規模の施設整備動向を確認する。

第1に非木造校舎面積比率について小学校では1970年度に45.6%であった。以後年度をおう毎にこの比率は上昇し、1995年度には97.1%となっている。中学校においても1970年度に49.0%であった数値は、小学校と同様に以後上昇し、1995年度には97.9%となっている。また1970年度を100とした場合、1995年度の値は小学校では212.9であり、中学校では199.8である。つまりこの期間に非木造校舎面積比率はほぼ倍増したことが指摘できる。

第2に危険校舎学校比率について小学校では1970年度に30.9%であった。以後年度をおう毎に減少し、1995年度は4.3%となっている。中学校でも小学校と同様の推移を示している。1970年度に20.6%であった危険校舎学校比率は3.5%になっている。1970年度を100とした場合、1995年度の値は小学校では13.9であり、中学校では17.0である。

第3に危険校舎面積比率について小学校では1970年度に10.8%であった。以後年度をおう毎に減少し、1995年度は0.9%となっている。中学校でも小学校と同様の推移を示している。1970年度に5.4%であった危険校舎面積比率は1995年度に0.8%となっている。1970年度を100とした場合、1995年度の値は小学校では8.3であり、中学校では14.8である。

危険校舎についての2指標の推移からは、1970年度から1995年度にかけて大幅に危険校舎の状況が改善されていることが指摘できる。

表1  
小学校

年度	1970	1975	1980	1985	1990	1995
非木造校舎面積比率	45.6	67.3	84.1	91.7	95.2	97.1
危険校舎学校比率	30.9	25.3	15.1	9.3	5.7	4.3
危険校舎面積比率	10.8	7.5	3.0	1.6	1.0	0.9

中学校

年度	1970	1975	1980	1985	1990	1995
非木造校舎面積比率	49.0	67.9	84.0	92.6	96.2	97.9
危険校舎学校比率	20.6	19.9	12.2	7.2	4.5	3.5
危険校舎面積比率	5.4	5.0	2.1	1.2	0.8	0.8

\*各年度における比率の右側の数値は各指標の1970年度の指標を100としたものである。

出典：地方財務協会『公共施設状況調』各年度版より筆者が作成した。

さて、以上のデータからこの3指標が表す事業については全国的にナショナルミニマムが達成維持されつつあることが指摘できる。つまり補助金制度の第1のナショナルミニマム機能は十分機能しているといえる。

### III ナショナルミニマム機能の検証(2)

本節では前節の分析をふまえて各指標の県間格差の推移を検討する。用いるデータは『公共施設状況調』の1967年度版から1999年度版までの都道府県ごとの各指標の数値を入力し、そこから最大値から5件、最小値から5件のデータを外れ値として除いた後、変動係数を算出したものである<sup>6)</sup>。ここでの作業によって県間格差が広がったか、縮小したかが示される。

まず、具体的な施設整備における第2のナショナルミニマムの定義を示す。変動係数がサンプルのばらつきを示すことから、3指標ともに変動係数が小さくなるのが第2の意味でのナショナルミニマムを達成することとなる。つまり変動係数が小さくなるにしたがって都道府県間の格差が縮小していくこととなる。

以下、グラフ1、グラフ2、グラフ3をもとに3指標の変動係数の推移を検討する。

第1に、非木造校舎面積比率については、小学校では1967年度の値が0.22であった。翌1968年度には値が0.23と上昇するが、それ以降は下降を続けていき1996年度には値が0.02となっている。近似直線は右下がりであり、上記の説明を裏付ける。中学校では1967年度に値が0.18であったが、翌1968年度には0.20に上昇するものの、それ以降は年度によっては上昇することもあるが一般的な傾向としては下降を続けていき1996年度には0.01となっている。近似直線は右下がりであり、上述のことを裏付ける。

小中学校ともに非木造校舎面積比率についての変動係数の値が小さくなっていることが指摘できる。つまり非木造校舎面積比率にかんしては1967年度の時点と比較して、それ以降の年度においては都道府県間の格差が縮小していくといえる。

第2に、危険校舎学校比率については、小学校では1968年度の値が0.19でありその後1970年代を通じて緩やかに上昇し、1980年代前半は急激に上昇し1987年には0.44となっている。1990年代の前半にはやや下降したが、1994年には0.51となり分析範囲での最大値をとっている。1999年には0.49で依然として高い値を示している。近似直線は右上がりであり、上記の説明を裏付ける。中学校では1968年の値が0.32でありその後1970

年代前半を通じて緩やかな上昇、下降を繰り返し、1978年度には0.39と前年から急上昇している。1978年度から1983年度までは上昇傾向が続き、以降1996年度までは0.5前後の値を示しつつ上昇と下降を繰り返している。1997年度には0.42となり前年から急下降し、以後若干の低水準となっている。近似直線は右上がりであり、上述のことを裏付ける。

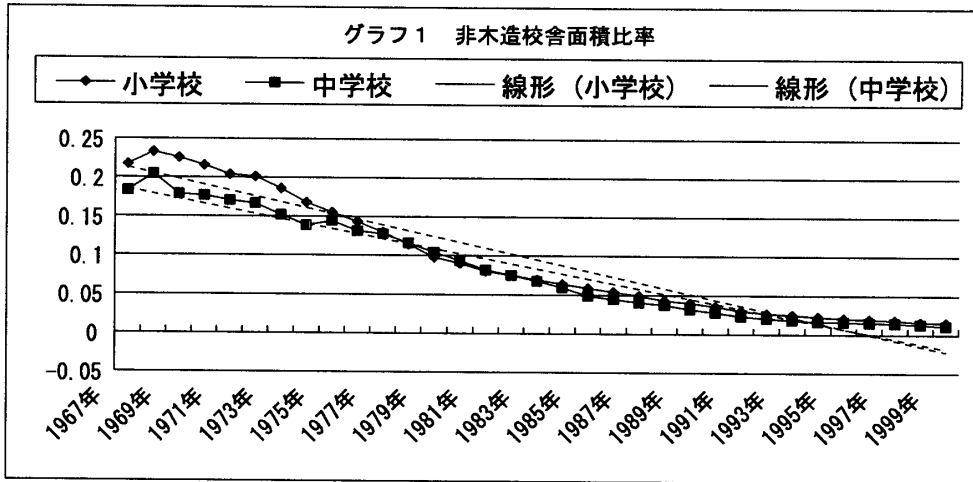
以上1968年度から1999年度までの変動係数の推移からは、小中学校の値とともに上昇傾向を示している点が指摘できる。つまり危険校舎学校比率については1968年度以降の期間において都道府県間の格差が拡大傾向にあると指摘できる。

もっとも中学校については1990年代後半に下降傾向が見いだせるが、近似直線をみるとこれは例外的な傾向と見なせるだろう。

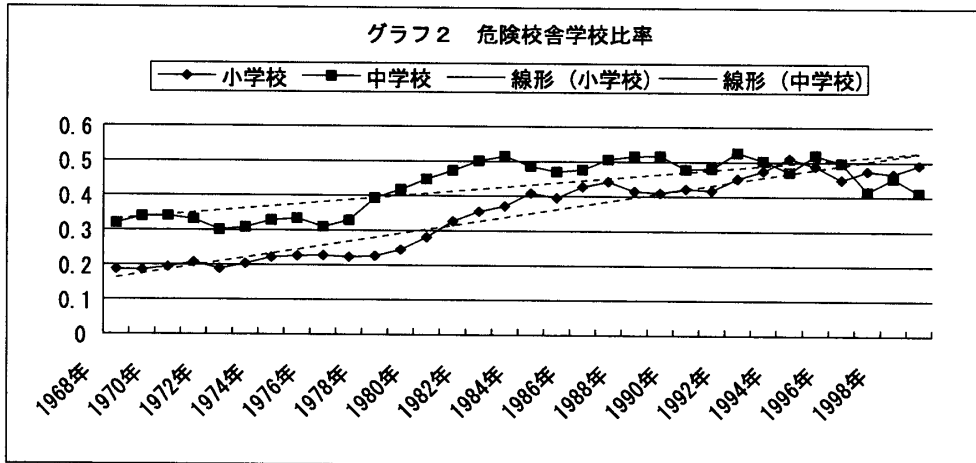
第3に、危険校舎面積比率については、小学校では1967年度の値が0.18でありその後1970年代を通じて上昇し、1980年代には横這いの後やや下降し、1990年代に入ってやや下降傾向となっている。そして1996年度には0.51となっている。近似直線は右上がりであり、上の説明を裏付ける。中学校では1967年度の値が0.42であり1976年度まではほぼ横這いであったがその後1982年度には0.66となり、上昇傾向が続いた。その後はやや下降傾向となる。1991年度には1.07に急上昇するもののその後は下降傾向となり1996年度には0.44となっている。近似直線は右上がりであり、上述のことを裏付ける<sup>7)</sup>。

なお小中学校ともに1990年代にはやや変動係数が小さくなっていることから、一時期ほどには県間格差が拡大せずむしろ県間格差が縮小傾向を始めたともみることできる。ただし、近似直線をみると1967年度以降の全体的傾向としては、小中学校ともに変動係数がおおむね上昇してきたと指摘でき、1970年代と比較すれば1990年代の値も依然として高い水準であることは否定できない。つまり危険校舎面積比率については1967年度以降の期間において、全体的には都道府県間の格差が拡大傾向にあったと指摘できる。

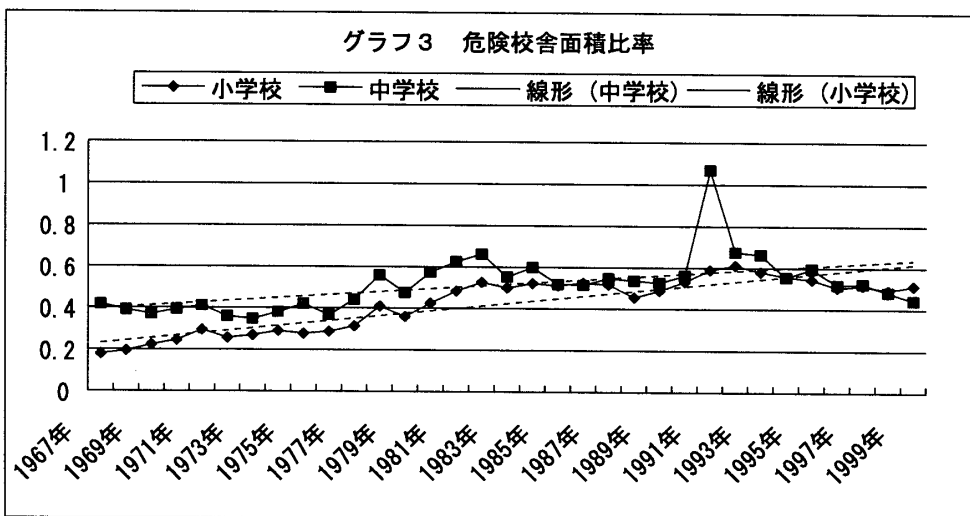
また危険校舎学校比率と危険校舎面積比率の変動係数の推移が1990年代に入ってやや異なる傾向を示すことは、危険校舎である学校数比率では県間格差が広がり、面積比率では県間格差が縮小しているとまとめられる。これは表1で面積比率が1%を下回っていることから、面積比率の格差自体が問題とはならなくなりつつあることを示唆するものといえるだろう。これに対して、学校比率は依然として格差が生じる余地があ



出典：地方財務協会『公共施設状況調』各年度版より筆者が作成した。



出典：地方財務協会『公共施設状況調』各年度版より筆者が作成した。



出典：地方財務協会『公共施設状況調』各年度版より筆者が作成した。

ることを示している。

ところで、非木造校舎面積比率の変動係数の推移と、危険校舎比率(危険校舎学校比率、危険校舎面積比率)

の変動係数の推移は全体的には対照的な傾向を示している。すなわち非木造校舎面積比率や児童生徒一人あたり校舎面積に関する変動係数の推移からは都道府県

間格差が縮小しているとみえる一方で、危険校舎比率(学校数、面積)に関する変動係数の推移からは都道府県間格差は拡大していると指摘できるのである。

表 1 からわかるとおり、全国水準では1970年度から1995年度にかけて 3 指標の推移はすべて向上しており、補助金制度が第 1 のナショナルミニマム機能を果たしていることが指摘できる。ところが、第 2 のナショナルミニマム機能=県間格差については、3 指標のうち危険校舎に関わる 2 指標で県間格差が拡大傾向を示し、格差が縮小しているとはいえないことがわかる。これは一見すると、施設補助金のナショナルミニマム機能が十分には機能していないように思われる。そこで章を改めて各指標に関する変動係数の推移の要因を補助金制度との関連で説明する。

#### IV 都道府県間格差の要因の推定

各指標が施設事業のナショナルミニマムの維持達成度を一様に表現するものではないことに留意すると、次のことが指摘できよう。

まず、非木造校舎面積比率が大きくなるということは、非木造の校舎が新たに建設されることを意味する。つまりこの指標は校舎の新增築事業の進展度合いを表現しているといえよう。よって非木造校舎面積比率の都道府県間の変動係数が小さくなるということは、各都道府県で新增築事業によって木造校舎や木造校舎の面積比率が減少していき、事業の進展に伴って1967年度以降、非木造校舎建設における県間格差が縮小したと指摘可能である。

これに対して危険校舎学校比率の変動係数が大きくなるということは、危険校舎として認定される校舎数が増加することを意味する。つまり表 1 をふまえるとこの指標の推移からは、危険校舎として認定される学校数自体は全国的に減少しているものの、都道府県間でその数について格差が拡大していることが指摘できる。危険校舎面積比率の変動係数についても同様の傾向が指摘でき、危険校舎として認定される校舎面積が増加することを意味するといえる。

つまりこの危険校舎に係る 2 指標の推移からは既存校舎の危険校舎化が全国的には抑制されてきているものの、その県間格差が拡大していることが指摘できる。

以上を要するに、非木造校舎面積比率の都道府県間の変動係数が小さくなったことは、校舎の非木造化につながる新增築事業が進展し、その結果として都道府県間の格差が縮小したことを意味する。一方、危険校

舎面積比率の都道府県間の変動係数が大きくなったということは、いったん建設された施設が危険校舎化し、それを解消する大規模改修事業や新增築事業実施の進展度合いが都道府県によって異なるということを意味する。

以下このことを補助金制度との関連から検討する。戦後施設制度の目的は近代的学校施設(6・3制建築、非木造校舎)の全国的な建設であった。補助金制度によって全国の地方政府は校舎等の学校施設整備事業を実施することが可能となり、それと同時に都道府県の格差を縮小しえた、といえる。これは非木造校舎面積比率の全国的向上とその都道府県間の変動係数の低下から指摘できる。つまり非木造校舎面積比率の推移からみると、施設補助金の第 1、第 2 のナショナルミニマム機能はともに十分機能したと指摘できる。

ところが危険校舎学校比率、危険校舎面積比率とその都道府県間の変動係数の推移については、危険校舎の解消は戦後直後における施設整備の主要目的であったのではなく、それゆえ、いったん全国的に整備された学校施設が危険校舎化する状況が都道府県毎に異なり、県によっては危険校舎が全国平均よりも高い水準となっているということが指摘できる。つまり施設整備事業に対する補助金制度の創設期には想定されていなかった事態、あるいは政策課題として認知されていなかった事態が施設事業の進展に伴って新たに生じたといえるだろう<sup>8)</sup>。

このように危険校舎にかんする指標で特に県間格差が生起する要因については様々なものが想定される。なお上の分析は県単位の資料を使用したため県間格差に着目したが、実際には市町村毎の危険校舎学校比率、危険校舎面積比率の格差が拡大していることが推定できる。また、すでに述べたとおり施設事業は中央政府から公布された補助金と市町村の財源をあわせて実施される構成となっているため、上記要因についても市町村に関わるものを想定することがさしあたって必要と思われる。危険校舎を解消するためには、危険校舎を取り壊して新築するか、危険校舎を改築あるいは大規模改造することが必要である。市町村がこのような事業を実施するか否かはあくまで市町村の判断に任せられるといつてよい。これが新增築事業の場合と異なる点である。以下新增築事業を市町村が実施しなければならない法的根拠を示す。「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」では一学級当たりの児童生徒数の標準が示されており、これに基づいて都道府県教育委員会が学級編制基準を作成す

ることとなっている。一方、施設負担法施行令7条には「学級数に応ずる必要面積」が示されており、たとえば小学校で6学級から11学級までの場合、「2,468平方メートル+236平方メートル×(学級数-6)」という式によって求められた面積が必要とされる。つまり、一学級あたりの児童生徒数の上限は法令によって定められており、それを超えたりまたは超えることが予測される場合には市町村では新たに校舎を新築又は増築する必要がある。このように新增築事業は上記法令の定めによりほぼ義務的に実施しなければならないが、危険校舎の解消についての義務的規定は存在しない。

では、市町村がこの危険校舎の解消を躊躇する要因はどのようなものがあるだろうか。ここでは試みに市町村の社会的背景、政治的背景、財政的背景をあげておく。1つめは、たとえば当該自治体で少子化、過疎化が進展しており、学校施設整備に行政資源を傾注しにくいような状況である。2つめは、たとえば首長がみずからの政治的記念碑とならない改築事業には関心を示さないような状況である<sup>9)</sup>。3つめは、自治体の財政状況が悪化しており、学校施設の改築事業の優先度が低く位置づけられているような状況である。これらはいずれも独立した要因ではなく、相互に関連しあっていると思われる。本稿ではこれらをすべて検証することはできないため、市町村の財政的背景と補助金制度との関連について検討することとする。

ここでは補助率に注目したい。まず補助金の算定について説明する。中央政府が市町村の実施した事業のうち、補助金交付の対象として認定した事業を補助事業とよぶ。この補助事業について全額補助金が交付される場合には補助率は100%となる。補助事業費用の半分について補助金が交付される場合には補助率は50%、2分の1となる。現行制度では校舎の新增築事業への補助率は2分の1であるのに対して、危険校舎の改修事業への補助率が3分の1である<sup>10)</sup>。このように危険校舎改修事業の補助率が新增築事業の補助率よりも低いということは、市町村にとって危険校舎の解消のための事業実施を制度上の制約することにつながっていることを示唆すると思われる。つまり校舎の新增築事業の補助率(2分の1)と比べて危険校舎の解消のための危険改築事業の補助率(3分の1)が低いため、危険校舎の解消のための事業については実施時により多くの自主財源を投入する必要がある。そのような事業は市町村においては優先順位が低くなり、危険改築事業に着手することがためられる場合があると思われる。

なお危険校舎を改修せずに危険校舎を取り壊して新增築するという選択肢も市町村にはある。ただ補助金によって建設した校舎の償却期間をまたずに校舎を新增築する場合には取り壊す校舎建設事業に対して交付された負担金、補助金を残りの償却期間分について国へ返還しなければならない、特に財政力の低い市町村では、危険校舎を取り壊して新築するという選択肢を採りづらいといえよう。

以上のことから、補助金制度のナショナルミニマム機能は制度上の制約によって左右される可能性が指摘できる。すなわち新增築事業も危険改築事業もいずれもナショナルミニマムの達成維持のために設定されている事業であるが、補助率の違いから実際には制度の機能が発現する態様に差が出てしまうと考えられる。

もちろん、全国的に見れば1970年時と比べて1995年時の値はいずれの指標についても向上していることから、それぞれの都道府県での値が悪化しているのではなく、あくまでも3つの指標が全体的には向上した上で都道府県の格差が拡大していることに留意したい。

## V 考察

以上、施設補助金を対象として教育制度のナショナルミニマム達成維持機能について分析した。冒頭で定義したとおり、本稿はナショナルミニマムを二つの次元で捉えた。第1の次元(全国的な水準の向上)については、本稿の扱った指標に関してはほぼ達成されたことが明らかとなった。戦後の劣悪な学校施設が非木造化をほぼ達成し、危険校舎比率もおおむね解消へと向かっている。一方で第2の次元(都道府県格差の解消)については、非木造化については達成されたが、危険校舎の解消については依然として達成されていないことが明らかとなった。本稿の課題に対しては以上のように結論づけることができる。

また、都道府県格差が縮小あるいは拡大する要因については、補助金制度の事業内容と補助率に着目することで仮説的な検討を行った。すなわち補助金の交付を受けて実際に補助事業として施設事業を実施する主体である市町村にとっては、増加する児童生徒に対応して学校を増設する事業は不可避のものである。たとえば急増地域で校舎を増設しなければ学級編制の際に一学級あたり児童生徒数が国の基準を上回ってしまい、法令違反となるからである。くわえて補助率が2分の1であるため、市町村は校舎増設事業に取り組むのは比較的容易である。そのため、新たに校舎を

建設する際には鉄筋コンクリート造等の非木造化校舎が建設されることとなり、結果として非木造校舎面積比率は近年になってほぼ100%の水準となったといえる。これに対して危険校舎はあくまで耐力度調査によって認定されるものであり、ほとんどの場合には早急に改築等の対策をとらなくても法令違反とはならない。さらに危険校舎改築事業への補助率は3分の1である。よって市町村にとっては危険校舎の改築事業を行う動機を持ちづらいつとえられる。もちろん、このことはあくまで本稿の分析をふまえて推論したものであり、その他の要因をふくめて検証される必要がある。

では、最後に本稿の知見をふまえて今後の研究課題を述べたい。まず分析の対象とする指標の拡大が考えられる。本稿では3指標を取り上げたが、これ以外にも施設の整備状況を示す指標は存在する。たとえば屋内運動場やプールにかんする指標についても分析を行うことが求められるだろう。

また、義務教育諸学校と高等学校の施設事業についての比較分析へとすすむことも考えられる。高等学校の建築事業は国庫補助の対象とはなっていないが、これを本稿で取り上げた義務教育諸学校の場合と比較すれば、国庫補助制度の有無が施設事業の進展や都道府県格差の縮小(または拡大)に与える影響を析出できると思われる。

さらにより高次の理論化へむけては、施設制度以外の教育財政制度を検討することが求められるだろう。たとえば学級編制、教職員給与、教材費などについての全国水準の分析と県間格差の分析を統合したうえで、教育制度のナショナルミニマム達成維持機能にかんする総合的な知見が得られるだろう。

(指導教官 小川正人教授)

### 参考文献

- ・市川昭午・林健久(1972)「教育財政」東京大学出版会
- ・堀和郎・加治佐哲也(1988)「教育委員会の活性化を支える教育委員像－市町村教育委員会の全国調査から－」『日本教育行政学会年報』14号
- ・伊ヶ崎暁生・三輪定宣(1980)「教育費と教育財政」総合労働研究所
- ・加治佐哲也(1998)「教育委員会の政策過程に関する実証的研究」多賀出版
- ・加治佐哲也・堀和郎(1994)「都道府県教育委員会に関する実証的研究－教育委員・教育長の意識・行動にみるその運用実態と改革課題－」『教育学研究』61巻1号
- ・菅野誠・佐藤謙(1983)「日本の学校建築－発祥から現代まで－」文教ニュース社
- ・公立学校施設法令研究会「公立学校施設整備の手引き」第六次改訂」第一法規
- ・文部省(1998)「あたたかみとうるおいのある木の学校選集」文教施設協会・ポイックス
- ・文部省管理局(1950)「六・三制教育の礎」大蔵省印刷局
- ・小川正人[編著](1996)「教育財政の政策と法制度」エイデル研究所
- ・文部科学省編(2002)「文部科学白書 平成13年度」財務省印刷局
- ・笹森健(1987)「任命制下の市町村教育委員会に関する研究」酒井書店
- ・白石裕(2000)「分権・生涯学習時代の教育財政」京都大学学術出版会
- ・佐藤薫(1951)「6・3制」教育弘報社
- ・佐藤薫(1952)「統6・3制」教育弘報社
- ・佐藤謙(1996)「日本の学校建築－戦後の学校建築の変遷－」文教ニュース社
- ・鈴木慶明(1977)「補助金(現代地方自治全集14)」ぎょうせい
- ・棚木靖子(1992)「在宅福祉施策自治体間格差の要因分析－奈良県下の市町村を対象にして－」『季刊・社会保障研究』28巻1号

### 付記

本研究は日本学術振興会科学研究費補助金(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。

### 註

- 1) 福祉研究に市町村格差を扱った分析があるが、単年度の分析に止まっている(棚木1992)。
- 2) 地方財政法第10条には「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。」とあり、教育に関しては第1号「義務教育職員の給与(退職年金及び退職一時金並びに旅費を除く。))に要する経費」、第1号の2「義務教育職員の共済組合の長期給付に要する経費(共済組合の長期給付に要する追加費用に係る経費を除く。))」、第1号の3「義務教育諸学校の建物の建築に要する経費」が掲げられている。
- 3) 国庫負担金と国庫補助金の区分等については鈴木1977、小川1996を参照。
- 4) 負担法第3条には「国は、政令で定める限度において、次の各号に掲げる経費について、その一部を負担する。この場合において、その負担割合は、それぞれ当該各号に掲げる割合によるものとする。」とある。同条1項には負担金の支出対象となる地方政府の事業が列挙されている。第1号が「公立の小学校及び中学校(第2号の2に該当する中学校を除く。同号を除き、以下同じ。))における教室の不足を解消するための校舎の新築又は増築(買取その他これに準ずる方法による取得を含む。以下同じ。))に要する経費」、第4号が「公立の小学校及び中学校を適正な規模にするため統合しようとするに伴つて必要となり、又は統合したことに伴つて必要となつた校舎又は屋内運動場の新築又は増築に要する経費」、第5号が「公立の義務教育諸学校の建物で構造上危険な状態にあるものの改築(買取その他これに準ずる方法による取得を含む。以下同じ。))に要する経費」が掲げられている。



る方法による取得を含む。以下同じ。)に要する経費」である。

- 5) ここで「限りなく」としたのは理由がある。すなわち強度の面で従来の木造建築物よりも優れた木造校舎が存在するからである。文部省(当時)も教育環境の向上に資するものとしてこのような木材を活用した学校施設を奨励している(文部省1998)。ただし、「公共施設状況調」の調査基準ではこのような高度な木造校舎も従来の木造校舎と同じものとして把握されている。2000年に筆者が調査主体である自治省の担当課(当時)に電話で確認した際も高度な木造校舎も木造として算入されるとの回答を得た。このような高度な木造校舎は依然として例外的なものであり、全体としては非木造校舎の面積比率は指標として採用しても分析上問題ないと判断される。
- 6) 変動係数はデータ集団についての標準偏差を平均値で除したものであり、サンプルのばらつきを示すものである。
- 7) 中学校のデータでは1991年度の数値が他年度と比較してきわめて大きい。念のためこのデータを除去した上で近似直線をとったところ、やはり右上がりとなった。
- 8) 最近、この危険校舎とかかわって耐震性能をもたない学校施設、あるいは耐震性能基準を満たしているかを検証する耐震診断すら実施されていない学校施設が存在が指摘されている。2002年5月17日の文部科学大臣記者会見では、消防庁の調査によって全国の公立学校の施設が校舎、屋内運動場をあわせて約16万棟があり、うち現行耐震法以前のものが約10万5,000棟あり、そのうち約7万棟が耐震診断さえ実施されていないことが明らかとなった点について記者から大臣に質問があり、大臣から必要な措置を採ることについての言明があり、また市町村に対しても必要な措置を採ることを求めている。  
さらに近年の文部科学省の政策動向としては、第1次ベビーブーム以降に短期間に建設された大量の鉄筋コンクリート造校舎に対する必要措置を重視しているといえる。これらの校舎では老朽化に伴って改築、改造の時期を迎えつつあることから、たとえば平成13年度予算では緊急性の高い改築事業、耐震補強事業等の事業を優先的に補助対象として採択するという方針を採った(文部科学省2002:213-214)。
- 9) これに対して新築事業は首長の政治的記念碑となると思われる。そのため、新築事業の優先度は高いと考えられる。
- 10) 「過疎地域自立促進特別措置法」や、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律(地震財特法)」「地震防災対策特別措置法(地震特措法)」による指定地域では補助率の嵩上げが行われる。たとえば、地震財特法による指定を受けた場合、小中学校校舎の改築(原則補助率3分の1)の補助率が2分の1となる。また地震財特法、地震特措法による指定を受けた場合、非木造校舎補強(原則補助率3分の1)の補助率が2分の1となり、さらに財政力指数0.5以下の自治体については3分の2となる。