

教育と法Ⅲ

(地方教育行財政制度)

明星大学教育学部教授 樋口 修資



独立行政法人教職員支援機構

目次

(前編)

- 1 教育行政における国・地方の役割分担
- 2 国と地方公共団体との役割の分担
- 3 地方教育行政制度の仕組みと機能
- 4 教育委員会制度の改革
- 5 教育委員会と学校（学校管理規則）

(後編)

- 6 県費負担教職員制度
- 7 地方教育財政制度の構造と特質
- 8 教育費に関する主な国庫負担補助金
- 9 就学に係る公費負担と私費負担（学校徴収金）

1 教育行政における国・地方の役割分担

1 教育行政における国・地方の役割分担

◎ 日本国憲法第26条に規定する「国民の教育を受ける権利」を具体的に保障することを目的として、「教育の機会均等」と「教育水準の維持向上」を図るため、教育における地方自治を原則としつつ、国・都道府県・市町村が連携協力しながらそれぞれの責任と役割を果たす必要。



【日本国憲法】

第26条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

② すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

1 教育行政における国・地方の役割分担

【教育基本法】

第16条 教育は不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。

2 国は、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施しなければならない。

3 地方公共団体は、その地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施しなければならない。

4 国及び地方公共団体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならない。

1 教育行政における国・地方の役割分担

【地方自治法】

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は、前項の目的を達成するため、・・・地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行われなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定および施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

1 教育行政における国・地方の役割分担

【地方教育行政の組織及び運営に関する法律】

第1条の2 地方公共団体における教育行政は、教育基本法の趣旨にのっとり、教育の機会均等、教育水準の維持向上及び地域の実情に応じた教育の振興が図られるよう、国との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。



◎平成18年の教育基本法の改正により、法第16条において、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならないこと等が規定。

◎これを受けて、平成19年の地方教育行政法の改正により、教育基本法第16条の規定を踏まえ、地方公共団体における教育行政の基本理念を明確化し、地方公共団体における教育行政の中心的な担い手である教育委員会がより高い使命感をもって責任を果たしていくことができるように新たに規定を設けたもの。

2 国と地方公共団体との役割の分担

2 国と地方公共団体との役割の分担

1. 国の役割

○学校制度等に関する基本的な制度の枠組みの制定

学校教育法などによる学校教育制度（6・3・3・4制や就学義務制度など）の制定や教育委員会制度など地方教育行政制度の整備など。

○全国的な基準の設定

①小・中・高等学校等の設置基準（組織編制、施設設備、カリキュラム、教員等）

②学習指導要領等の教育課程の基準の設定

③教員免許の基準（免許状の種類、授与権者、効力等）の設定

④学級編制と教職員定数の標準の設定

⑤教科書検定の実施

○地方公共団体における教育条件整備への支援

①市町村立小中学校等の教職員給与費等の国庫負担制度

②公立学校の校舎の建設等に要する経費の国庫負担・補助

③教科書の無償給与

○教育事業の適正な実施のための支援措置

教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助

2 国と地方公共団体との役割の分担

2. 都道府県の役割

○広域的な処理を必要とする教育事業の実施、学校等の設置管理

市町村立小中学校等の教職員の任命
特別支援学校や高等学校などの設置運営

○市町村における教育条件整備への支援

市町村立学校等の教職員の給与費の負担

○市町村における教育事業の適正な実施のための支援措置

教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助

2 国と地方公共団体との役割の分担

3. 市町村の役割

○ 学校等の設置管理

市町村立の小中学校等の設置管理

図書館、博物館、公民館、体育館等の教育文化スポーツ施設の設置管理

○ 教育事業の実施

教育・文化・スポーツ等に関する各種の事業実施

国・都道府県・市町村・学校の役割分担

市町村立学校等の教職員
給与費の国庫負担

国

- ・ 制度の枠組みの制定
- ・ 全国的な基準の設定
- ・ 教育条件整備のための財政的保障
- ・ 指導、助言、援助

都道府県教育委員会

- ・ 高等学校、特別支援学校の設置、運営
- ・ 小・中学校の教職員の給与負担、人事

都道府県立学校

教育課程の編成、実施

市町村教育委員会

- ・ 小・中学校の設置、運営
- ・ 小・中学校の教職員の服務監督

市町村立学校

教育課程の編成、実施

指導、助言、援助

市町村立学校などの教職員
給与費の負担

指導、助言、援助

3 地方教育行政制度の仕組みと機能

3 地方教育行政制度の仕組みと機能

住民に身近な地方公共団体が初等中等教育の主体。地方における教育行政は、教育行政への地域住民の民意の反映と教育行政の政治的中立性確保の観点から導入されている合議制の責任機関である教育委員会の制度を十分生かしつつ運営することが求められている（地方教育行政法）。



【教育委員会制度の意義】

- ① 政治的中立性の確保
- ② 継続性・安定性の確保
- ③ 地域住民の民意の反映

【教育委員会制度の特性】

- ① 首長からの独立性
- ② 合議制
- ③ 住民による意思決定
(レイマンコントロール)

知事又は、市町村長

教育委員会

[教育委員会]

委員

委員

教育長

委員

委員

○委員数は原則4人。ただし、条例で定めるところにより、都道府県・市は5人以上、町村は2人以上にすることが可能。

○教育に関する一般方針の決定
○教育委員会規則の制定、その他重要な事項の決定

○議会の同意を得て教育長及び委員を任命

事務局

○事務局の事務を統括、
○教育委員会の方針・決定の下に具体の事務を執行
○所属の職員を指揮監督

総務部

学校教育課

生涯学習課

...

指導主事、社会教育主事、事務職員、技術職員

教育機関

学

校

公

民

館

図

書

館

...

3 地方教育行政制度の仕組みと機能

教育委員会と首長の職務権限

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の定めるところにより、地方教育行政における教育委員会と首長の職務権限がそれぞれ規定されており、これに基づき教育事務の管理執行が行われる。

【地方教育行政の組織及び運営に関する法律】

（教育委員会の職務権限）

第21条 教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。

- 一 教育委員会の所管に属する第30条に規定する学校その他の教育機関（以下「学校その他の教育機関」という。）の設置、管理及び廃止に関すること。
- 二 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の用に供する財産（以下「教育財産」という。）の管理に関すること。
- 三 教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。
- 四 学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関すること。
- 五 教育委員会の所管に属する学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。
- 六 教科書その他の教材の取扱いに関すること。
- 七 校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関すること。
- 八 校長、教員その他の教育関係職員の研修に関すること。
- 九 校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること。
- 十 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の環境衛生に関すること。
- 十一 学校給食に関すること。（以下略）

3 地方教育行政制度の仕組みと機能

(長の職務権限)

第22条 地方公共団体の長は、大綱の策定に関する事務のほか、次の各号に掲げる教育に関する事務を管理し、及び執行する。

- 一 大学に関すること。
- 二 幼保連携型認定子ども園に関すること。
- 三 私立学校に関すること。
- 四 教育財産を取得し、及び処分すること。
- 五 教育委員会の所掌に係る事項に関する契約を結ぶこと。
- 六 前号に掲げるもののほか、教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行すること。

※第23条では、「職務権限の特例」として、地方公共団体の長が、条例の定めるところにより、**①**スポーツに関すること（学校体育を除く）、**②**文化に関すること（文化財の保護に関することを除く）を管理執行できることが規定され、条例の制定に当たっては、教育委員会の意見を聴取するものとされている。

4 教育委員会制度の改革

4 教育委員会制度の改革

◆平成26年の地方教育行政法の改正により、教育委員会制度の抜本的な改革が図られた。

① 教育委員長と教育長を一本化した新「教育長」の設置

- ・教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表（会議の主宰者、具体的な事務執行の責任者、事務局の指揮監督者）
- ・首長が直接教育長を任命（任命責任の明確化）
- ・地方教育行政の第一義的な責任者が教育長であることが明確化。

② すべての地方公共団体に「総合教育会議」を設置

- ・首長が招集（会議は原則公開）
- ・構成員は首長と教育委員会
- ・協議・調整する事項【ア教育行政の大綱の策定、イ教育の条件整備など重点的に講ずべき施策、ウ児童生徒等の生命・身体の保護等緊急の場合に講ずべき措置】
⇒ 両者が教育政策の方向性を共有し、一致して執行に当たる。

③ 教育に関する「大綱」を首長が策定

- ・教育の目標や施策の根本的な方針
- ・総合教育会議で、協議・調整を尽くし、首長が策定。首長及び教育委員会は、それぞれの所管する事務を執行 ⇒ 地方公共団体としての教育政策に関する方向性が明確化。

5 教育委員会と学校

5 教育委員会と学校

◆地方公共団体が設置する学校は、公立学校の管理機関である教育委員会が、設置者として学校の管理運営についての権限と責任を有している。

◆一方で、教育委員会は、学校の管理運営に関する事務をすべて直接執行するのではなく、教育委員会の判断により処理する事務と、学校の判断により処理する事務とを区別し、具体的・日常的な学校運営を校長にゆだねている。

◆このように、公立学校がその自主性を発揮しつつ、学校本来の目的を効果的に達成できるよう、学校の管理運営についての教育委員会と学校の役割分担の基本的なあり方を定めているのが「学校管理規則」である。



【地方教育行政法】

第33条 教育委員会は、法令又は条例に違反しない限度において、その所管に属する学校その他の教育機関の施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする。（以下略）

5 教育委員会と学校（学校管理規則）

◆学校管理規則の内容

地方教育行政法（第33条）に示されている**①施設・設備**（維持保全管理の責任者等）、**②組織編制**（校務分掌、職員会議の運営などのほか、学級編制、学級担任等）、**③教育課程**（教育課程、授業時数など）、**④教材の取扱い**（補助教材の承認・届け出等の基準や手続き）**⑤教職員の管理**（休暇、出張などのサービス管理）、**⑥児童生徒の管理**（学期や休業日、臨時休業や振り替え授業、児童生徒の原級留置、出席停止の取扱いなど）**⑦保健安全管理**（健康診断など学校保健計画や安全計画の策定など）**⑧学校給食の運営**に関する事項などが含まれる。



◆学校管理規則は、これら学校の管理運営の各事項について、誰が権限と責任をもっているかを明らかにするもの。

中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（平成10年9月21日）

「教育委員会と学校との関係を定めている学校管理規則は、・・・学校の組織編制や教育課程、教材の取扱い等学校の管理運営に関する基本的事項について定めている。

しかしながら、実際の学校管理規則においては、許可・承認・届け出・報告等について詳細に教育委員会の関与を規定し、学校の自主性を制約しているものが少なくない。このような学校管理規則について、・・・教育委員会の関与を整理縮小し、学校の裁量権限を拡大する観点から、学校管理規則の在り方についてその運用を含め幅広く見直すことが必要である」

教育と法Ⅲ

(地方教育行財政制度)

明星大学教育学部教授 樋口 修資



独立行政法人教職員支援機構

教育と法Ⅲ

(地方教育行財政制度) **後編**

明星大学教育学部教授 樋口 修資



独立行政法人教職員支援機構

6 県費負担教職員制度

6 県費負担教職員制度

- ◆ 市町村立学校に勤務する教職員は、当該学校を設置する市町村の公務員であり、本来その給与は市町村が負担するのが原則。
- ◆ 市町村の財政力の差によって学校教育の水準に格差が生じないようにするため、政令指定都市を除く義務教育諸学校等の教職員については、「市町村立学校職員給与負担法」により都道府県が負担する。⇒ 「**県費負担教職員**」（地方教育行政法第37条）



- 県費負担教職員の給与や勤務時間その他の勤務条件は、給与負担する都道府県の条例で定める（地方教育行政法第42条）。
- 県費負担教職員は市町村の職員であることから、服務監督権は市町村教委に、また、任命権は、給与負担する都道府県の教育委員会（指定都市を除く）にある。
- 任命権の行使に当たっては、服務監督権者である市町村教育委員会の「内申をまって」行う仕組みがとられている（地方教育行政法第38条）。
- 市町村立学校の校長は、所属の県費負担教職員の任免などに関する意見を市町村教育委員会に申し出ることができ（第39条）、市町村教育委員会は、内申に当たって、校長の意見を付するものとされる（第38条第3項）。
- 県費負担教職員の人事評価は、都道府県教委の計画の下に、市町村教委が行い（第44条）、また、県費負担教職員の研修は、任命権者が行うだけでなく、市町村教委も行うことができる（第45条）。

7 地方教育財政制度の構造と特質

7 地方教育財政制度の構造と特質

行政の作用は、多くの場合当然に経費の支出を伴い、そのための財政の処理について、行政は、法律と予算によって枠付けられた政策目的と事業内容に則って、その目的を達成するための諸活動を行う。教育分野においても、国又は地方公共団体が教育行政を執行するに当たっての経済活動・経済行為として「教育財政」が定義され、教育行政活動に必要な経済的手段が提供される。

【地方公共団体における財政】

● 地方自治法

第211条 普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない。

● 地方財政法

第2条 地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない。

2 国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

第10条 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って、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のものについては、国が、その経費の全部または一部を負担する。

- 一 義務教育職員の給与に要する経費
- 三 義務教育諸学校の建物の建築に要する経費
- 二十五 特別支援学校への就学奨励に要する経費
- 二十九 高等学校等就学支援金の支給に要する経費

7 地方教育財政制度の構造と特質

● 地方交付税法

第3条 総務大臣は、常に各地方公共団体の財政状況の的確な把握に努め、地方交付税の総額を、この法律の定めるところにより、財政需要額が財政収入額をこえる地方公共団体に対し、衡平にその超過額を補てんすることを目的として交付しなければならない。

3 地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少なくとも法律又はこれに基く政令により義務付けられた規模と内容とを備えるようにしなければならない。

第7条 内閣は、毎年度・・・翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込み額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。⇒ この「地方財政計画」は、地方財政全体の状況を明らかにして、財源不足が生じる場合には地方財政対策を講じるとともに、地方交付税の総額を決定する基礎にする役割。

【地方財政計画（平成28年度計画額）】

歳入合計 85兆7,593億円

内訳・・・①地方交付税 16兆7,003億円、②地方税 38兆7,002億円、③地方譲与税 2兆4,322億円、④地方債 8兆8,607億円、⑤国庫支出金 13兆2,184億円（義務教育職員給与負担金として1兆5,271億円が計上）。

8 教育費に関する主な国庫負担補助金

8 教育費に関する主な国庫負担補助金（1）

◆憲法第26条第2項にいう「義務教育無償の原則」に基づき、教育基本法第5条第4項では、「国または地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない」と定め、**無償制の範囲を明示**。

- ①「**義務教育費国庫負担法**」…公立の義務教育諸学校の教職員給与等の3分の1を負担。⇒「**市町村立学校職員給与負担法**」により、市町村立学校等の教職員の給与は都道府県の負担。「**人材確保法**」により義務教育諸学校等の教育職員については、一般の公務員の給与水準に比して必要な優遇措置が講じられなければならないと規定。
- ②「**義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律**」…憲法第26条に定める義務教育無償の精神を幅広く実現するという観点から、国公立の義務教育諸学校の児童生徒に対する教科用図書の無償を措置。
- ③「**義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律**」…公立の小中学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の小中学部に係る校舎等の新築・増築に要する経費の2分の1を負担。
- ④「**理科教育振興法**」…小中学校、高等学校における理科教育のための設備への国の補助（2分の1）、「**産業教育振興法**」…中学校における産業教育のための実験実習の施設設備や中学校・高校が産業教育のため共同して使用する実験実習の施設に要する経費への国の補助（3分の1）、「**学校給食法**」…義務教育諸学校における学校給食の開設に必要な施設に要する経費への国の補助（2分の1）、「**へき地教育振興法**」…へき地学校の児童生徒の通学を容易にするためのスクールバスなどの経費への国の補助（2分の1）。

8 教育費に関する主な国庫負担補助金（2）

⑤「**就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律**」…教育の機会均等の原則から、教育基本法では、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定。市町村が学齢児童生徒の保護者で生活保護法にいう「要保護者」である者に対し、学用品、通学に要する交通費、修学旅行費を支給する場合には国が補助（2分の1）。

なお、「**学校給食法**」、「**学校保健安全法**」でそれぞれ「給食費」、「感染性疾病の治療に要する経費」について国が補助（2分の1）。

⑥「**特別支援学校への就学奨励に関する法律**」…公私立の特別支援学校の児童生徒（高等部含む。）の保護者の経済的負担の軽減のため、就学に必要な教科書購入費、学校給食費、寄宿舎居住に伴う経費、修学旅行費、学用品購入費について、保護者の負担能力に応じて、都道府県が支弁する経費を国が補助（2分の1）。

⑦「**高等学校等就学支援金の支給に関する法律**」…高等学校等における教育にかかる経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与することを目的として、高等学校等の生徒等がその授業料に充てるために国が就学支援金を支給するもの。

9 就学に係る公費負担と私費負担

9 就学に係る公費負担と私費負担

就学経費の内訳イメージ

公費

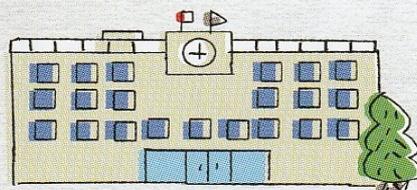
無償と定められているもの

- ・ 授業料
- ・ 教科書



原則として
公費で負担されるもの

- ① 教職員の人件費
- ② 学校の管理運営費 (光熱水費、修繕費など)
- ③ 学級・学年・学校単位で共用または備え付けとするもの (教材・教具、図書など)
- ④ その他管理・指導のための経費 (事務用品、備品、外部講師などへの謝礼金等)



学校

公会計

私費会計

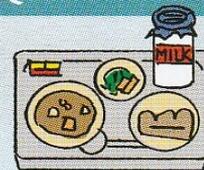


個人で購入

私費

学校徴収金

- ① 学校給食費
- ② 修学旅行費
- ③ 教材費 (算数セット等)
- ④ 実習費 (絵具、書道等)
- ⑤ 学年・学級費
- ⑥ 部活動費
- ⑦ PTA 会費
- ⑧ その他



学校指定品

制服、体操着など



その他購入品

カバン、上履、文房具など

*上の項目はイメージです。実際の経費区分、公費私費の区分は自治体によって異なります。

9 就学に係る公費負担と私費負担

学校徴収金と公会計化

◆ **学校徴収金**…私費のうち、各学校の裁量で保護者から徴収するもの。

◆ 主な対象項目は、

- ① 学校給食費、② 修学旅行費、③ 教材費、④ 実習費、
- ⑤ 学年・学級費、⑥ 部活動費、⑦ PTA会費、⑧ その他。

◆ 使途や金額の決定、集金まですべて学校が主体的・裁量的に行う。
費目や金額の基準は特になく、**学校により徴収金額は異なる。**

◆ **学校徴収金は、学校長の責任の下、運用される私費会計。その性格上、公費に準じた運用が求められる。** 会計上の不正などを防ぐため、地方自治体の中には、「学校徴収金取扱要綱」を作成し、透明性のある会計処理を行うよう定めている。

9 就学に係る公費負担と私費負担

【学校徴収金の課題】

- ㊦ 学校徴収金が、公費の補完的・代替的財源となり、公費・私費の負担区分を曖昧化。
 - ㊧ 義務教育段階の学校教育活動は、公費による対応を原則とし、安易に保護者負担に頼らない。それでも私費負担が必要な場合、保護者負担の軽減を常に図りながら、適正な会計処理を行い、保護者への説明責任を果たす必要。
 - ㊨ 集金や未納など実務上の課題があり、現金徴収から口座振り込み、口座振替などに切り替えても、未納発生の問題への対応が求められ、保護者への督促など個別対応は教員が担わざるを得ない、教員の精神的・時間的負担の問題。
 - ㊩ 未納による欠損への対処も大きな問題。
- ⇒ 学校給食費をはじめとする私費負担の「公会計化」を進め、徴収・管理業務を自治体が担うことで、学校と教員の時間的・精神的負担を減らすことが求められている。「公会計化」とともに、学校徴収金の完全無償化の推進が期待される。

教育と法Ⅲ

(地方教育行財政制度)

明星大学教育学部教授 樋口 修資



独立行政法人教職員支援機構