

## 地方社会教育財政の基礎的研究 —基準財政需要額における社会教育関係費用の検討—

倉知 典弘

### **The basic study of finance of Social education —Examination of cost of social education in the calculation process for determining grants for the local allocation tax system—**

Norihiro KURACHI

#### **Abstract**

With the declining birthrate and increase of aging population and the influx of population into urban areas, rural areas are exhausted. Especially in the second administration of Prime minister Abe, Local revitalization has come to be taken up as a political issue. They did many kinds of policy for revitalizing local government or local area, but residents' learning for empowerment is indispensable for that. Therefore, social education, which has created a learning environment for local residents, can play an active role. And for supporting residents' learning, Finance of Social Education is indispensable.

In this paper, to clarify what the model of social education costs of local governments is as part of social education finance and how it has changed. For this purpose, the calculation process for determining grants for the local allocation tax system was examined. Describe the state of the change.

In conclusion,; The amount of local allocation tax grants increased rapidly in 1975 and then continued to rise moderately, but gradually declined during the administrative reforms of the 2000s. In particular, by reducing labor costs, costs related to social education are being reduced in the model.

**Key words** : Finance of Social Education, Local allocation tax, Fiscal Equalization

**キーワード** : 社会教育財政, 地方交付税交付金, 財政調整制度

## 1. はじめに

日本の人口減少・少子高齢化と都市部への人口流入を主要因とした地方（地域）の衰退が叫ばれて久しい。第2次安倍政権は「地方創生」を掲げたが、その方針は具体的には「まち・ひと・しごと創生法」に掲げられている。すなわち、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためには、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進することが重要となっていることに鑑み、まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画の作成等について定めるとともに、まち・ひと・しごと創生本部を設置することにより、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施すること」が「地方創生」の目的であり、方法である。具体的な政策として多様な新交付金などが掲げられるが、地域の活性化のためには産業などの振興もさることながら、そこに住む人々の力量形成が必要不可欠である。

この地域住民の力量形成に答えようとする取り組み・政策が社会教育（行政）である。社会教育は一般的には公民館・図書館といった社会教育施設による学習活動及びその支援として理解されるが、それ以外にも多様な教育実践（社会的活動）が展開され、地域の活性化に貢献している。特に、社会教育行政は地方分権・住民参加・環境醸成の原則のもと、基礎自治体である市町村に多くの実施作用が存在しており、市町村ごとの創意工夫により多様な社会教育実践が取り組まれている。

しかし、このような社会教育実践を行おうとする場合、社会教育に関わる職員・市民の力量も重要であるが、それを下支えする財源、すなわち社会教育財政もまた重要である。辞書を確認すると、財政とは「国または地方公共団体などが行政活動や公共政策の遂行のために行う、資金の調達・管理・支出などの経済活動」（『大辞林』）と定義され、その定義を援用すれば、社会教育財政とは「社会教育政策を遂行するために行う、資金の調達・管理・支出などの経済活動」と定義される。教育税の制度を持たない日本の社会教育財政の仕組みにおいては、その費用は国レベルでは財務省との折衝等において獲得される財源を運用する形で実施される。また、地方自治体レベルでは地方税などの自主財源と地方交付税交付金を含む一般財源からの支出によって大半が賄われ、ごく一部に国からの補助金等によってその費用が賄われる。

社会教育が基礎自治体によって担われるとすると、基礎自治体毎の財政規模が大きな意味を持つてくる。この財政規模の相違が社会教育の実践に対して大きな影響を与えるためである。一方で、人がどこに居住しようとも一定程度の学習機会を享受することができるようにすることは、「学習権」保障という憲法上に定められ、教育基本法にも生涯学習の理念として定められた行政への要請でもある。そのための制度として重要なのが「財政調整制度」である。持田によれば、財政調整制度は「公共部門の経済的に等しい個人に対する取り扱いが異なってしまうという、財政的公平性の問題」と「社会的な観点からは非効率となるような人口移動を誘発するインセンティブを与えるという、効率性の観点からの問題」を是正するために確立された制度である<sup>1)</sup>。この財政調整制度が機能しているか否かは地方の社会教育行政の公平性を左右することになる。この財政調整制度として重要になるのが、補助金であり、地方交付税交付金である。補助金は、多くの場合、特定の事業などの実施に応じて配分されるものであり、社会教育行政にとっても、統制的な側面を

持つにしろ、活動を促進する要素である。一方で、地方交付税交付金は一般財源に繰り入れられるものであり、社会教育行政に支出されるとは限らないものの、地方自治体の財政を支えるものとして重要である。さらに、ここで注目しておきたいのは、地方交付税交付金の算定の際には、社会教育に関する費用を計算し、地方交付税交付金の一部が「計算上は」社会教育の費用として交付されているという事実である。

そこで、本研究では地方財政において大きな影響力を持つと考えられる地方交付税制度に着目し、その変容を検討することで社会教育財政のあり方を検討する一視座を提供することを目的とする。特に、本研究では、社会教育行政における実施作用が基礎自治体である市町村にあるということから、市町村に配布される地方交付税のあり方に着目する。

本論では、まず地方交付税制度の概要とその変容について主要な事項に着目しながら検討する。そのうえで、『地方交付税制度解説（単位費用篇）』（以下、本文中では『制度解説』と表記する。）の1956（昭和31）年度版から令和元年度版の各年度をもとに社会教育費の構成及びその単位費用計算のあり方を検討する。その後、実際の社会教育施設数・社会教育関係職員数・単位費用の変化に着目し、社会教育費の変容を明らかにする。

## 2. 地方交付税制度の変容

### (1) 地方交付税制度の概要

地方交付税制度は地方自治体の「財源の均衡化を図り」、「地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化する」ための制度である（地方交付税法第1条）。地方自治体ごとの格差を縮小するための財政均衡化機能とどの地域に住んでも一定程度のサービスを受けることができるようにするための財源保障機能の双方を持つ財政調整制度の一つである。そ

の原資は所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額となっている。理論的には、国が徴収した国税の一部を地方に代わって徴収する形となっており、この地方交付税交付金は地方自治体の固有財源とみなされている。交付税総額の94%が普通交付税として位置付けられ、それでも生じる不均衡を是正するための費用として交付税総額の6%が特別交付税として位置付けられる。

地方交付税交付金は整理区分特別会計である「交付税及び譲与税配付金特別会計」に繰り入れられたうえで、地方交付金として地方自治体に配分されることとなっている。しかし、現状地方自治体が求める交付金の金額に地方交付税収入が届いておらず、借入金でその不足を補っている状況であり、令和元年度の段階で交付税及び譲与税配付金特別会計全体で借入金の総計は31兆円にまで膨らんでいる状況である。

普通交付税額は 基準財政需要額－基準財政収入額のマイナス分を財源不足額とみなし、その金額を補填するものである。基準財政需要額は、単位費用×測定単位×補正係数によって求められる。測定単位は測定する項目によって異なり、本論の対象とする社会教育費は「人口」が測定単位となる。補正係数は寒冷地補正、人口密度など非常に多様である。単位費用は、「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、適当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用」（地方交付税法第2条6－下線部筆者）を指す。市町村の社会教育費で述べると、標準的な地方自治体において社会教育行政の展開する場合に必要な金額のうち、市町村の財源によって賄われるべき費用を測定単位ごと、社会教育費の場合は一人当たり、で計算したものである。すなわち、この単位費用には国庫補助



金や県の補助金が計上されない。

この単位費用の算定は、法令の下線部にあるようにあくまで「標準的条件」によるいわゆるモデルである。そのため、地域の実情に合わせるために複雑な補正係数を乗じて調整を行っていく。しかし、ここで計上される範囲は「標準的」な自治体が行うべき財政活動とみなされる領域を示すのであり、ここから排除される項目があるとすれば、それは多くの自治体が行うべき「標準的」行政事務とは異なる、地方独自で行うことができる行政事務と扱われることとなり、その費用は国から交付金という形でも明確には支出されることはなく、全くの自主的な取り組みとして行わなければならないことを示している。

また、基準財政収入額は、標準的な地方税収入見込額×原則として75%で計算される。「75%」を計算に入れているのは、自主財源を増やすことへの意欲を失わせないようにするためであり、地方自治体の独自の取り組みを促進するためのものと説明される。

ただし、財源不足額の総額が普通交付税の総額と一致することはなく、算定後収支均衡が図られる。もしこの二つの数字が10%以上乖離することが継続する場合には交付税率の見直し、制度の見直しを行うことが規定されている。

## (2) 地方交付税制度の歴史的経緯

1) 地方交付税制度成立まで 日本における財政調整制度の嚆矢は1932(昭和7)年の「地方財政調整交付金要綱案」である。この案は財源不足などもあり実現されることはなかった。1936(昭和11)年には臨時町村財政補給金制度が設けられたが、これが日本における財政調整制度の始まりである。その後1940(昭和15)年にはより恒久的な制度として地方分与税制度が設けられ、その中の配布税制度は形式上国税として徴収したのち、その一部を地方自治体に対して2分の1を課税力に対して反比例、2分の1を財政需要に対して正比例して配分するものであった。配布税の配布割

合は毎年のように変更されたうえ、1949(昭和24)年には戦後の極度のインフレを終息させ、日本を経済的に自立させることを目指したドッジラインによる「財政の超均衡化」により配分率が16.29%まで減少することとなる。そのうえ、同年のシャウプ勧告で国税の一定割合を地方税とみなす制度を辞め、地方税を独立税とし、その不足分を中央政府が補填するよう求められると配布税は廃止となり、1950(昭和25)年に地方財政平衡交付金制度がもうけられた。この制度は自治体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を毎年計算したうえでその不足分を国が補う形であった。

2) 地方交付税制度の開始 地方財政平衡交付金は、自治体ごとの財政不足分を全て国が補填する形となっており、国と地方公共団体との間での交渉が難航し4年間で廃止された。また、大蔵省の意向が強く働き需要額の過少算定、収入額の過大算定が行われ、また客観的な検証がないままの公務員の給与削減などが横行したこと、支払い可能な金額から需要額などが算定されるという事態が引き起こされるなど「大蔵省の都合を優先した、極端な裁量制に支配されていた」<sup>2)</sup>。その代わりに地方財政平衡交付金法の一部改正という形で1954(昭和29)年に設けられたのが地方交付税制度である。この改正によって、地方交付税の総額は所得税、法人税、酒税の20%とし、先述した乖離が著しく異なる際には制度の改正もしくは交付税の繰入率を変更する旨が規定された。また、総額92%が普通交付税、8%が特別交付税とされた。

このような形でスタートした地方交付金制度であるが、最初期は交付金の財源が不足していたため、地方自治体間における不均衡が発生した。その解消のために地方財政対策が行われ、地方交付金の増額が図られている。

3) 景気変動と地方交付税制度の主な変化 石原は地方財政制度を振り返るなかで、地方交付税制度の主要な変更点について検討している<sup>3)</sup>。また、大塚は2000年度までの基礎需要額算定を需要額と収入額の連動性

と地財比率の2つの観点から①連動性が高く地財比率が低い制度導入から1974年度までの時期②連動性が大きく低下し、地財比率が急増する75-79年度③連動性と地財比率の改善の結果、連動性が高くなり、地財比率が低くなっている80-91年度④連動性が低下に向かいながら、地財比率が大きく拡大する92-2000年度の4つに区分し、①の時期は地方財政平衡交付金の持っていた裁量制が継続していたが、それ以降は裁量性が機能していた可能性は低いとする。③の時期は地方交付税制度が「ある程度機能していた時期」とであるとみなしている<sup>4)</sup>。この2人の見解を中心として制度の変遷を概観する。

地方交付税制度は発足以降景気変動と連動する形で変容を繰り返している。高度経済成長期には公共投資の引き上げと連動する形で交付税率が32%まで引き上げられた(1966(昭和41)年度)。しかし、第1次オイルショックの影響もあり、1975(昭和50)年度には、交付税特別会計において1兆円を超える借入及び臨時地方特例交付金220億円の繰り入れを行う。この借入と繰り入れを行う方式はしばらく継続されたが、安定成長期と呼ばれる時期に入った1984(昭和59)年度には交付税特別会計の借入方式が廃止され、同時に一般会計から特例交付金1,760億円の増額が行われた。加えて、1970年代には国の財政不足を地方自治体が補う超過問題が裁判で争われるなど、国と地方自治体との間で財政の配分が争われた時期でもあった。その中で、1975年からは裁量性が失われ、他の法令などによる業務の拡大が地方交付税にも反映されることとなった。

1986年ごろからはバブル経済の時期にあたるが、1988(昭和63)年度には消費税が創設され、消費税の24%を地方交付税に繰り入れることとなった。1991(平成3)年度には公債依存度を下げる目的のもと地方交付税が特例として減額された。この特例措置は1993(平成5)年度まで継続した。1994(平成6)年には消費税率が5%に引き上げられるとともに地方消費税が創設され、国税としての消費税の29.5%を交付税特別会

計に繰り入れるように変更された。

このころにはすでに未曾有のバブル経済は崩壊しており、平成不況と呼ばれる時代であった。その影響もあり、1996(平成8)年度には交付税特別会計における借入が行われた。また、1999(平成11)年度の地方税制改革による減税に伴い地方税収入が減少したため、たばこ税の一部を地方に移譲するとともに法人税の交付税特別会計への繰入率が32%から35.8%に引き上げられた。加えて、地方特例交付制度の創設が行われ、減税補てん債が発行された。

4) 地方分権改革と地方交付税 平成不況が長期化し、財政における国債依存度が高くなる中でいわゆる新自由主義的改革が進展する。1998年の中央省庁等改革基本法や行政改革基本法に端的にみられるように、その基本理念は国の業務を減らすことであり、政策の企画立案部門と実施部門の分離の上に、実施部門の切り離しが進められた。具体的には、独立行政法人化「地方分権改革」「市場への委譲を行う民営化」であり、そのために様々な規制緩和が行われた。

このような新自由主義的な改革の一環として地方分権改革が行われたが、地方分権改革自体は1980年代後半から①「地域の多様さ」に対応する柔軟な公共政策の探求②高齢社会の到来に対処するための福祉社会の形成③政治改革(利権をめぐる構造改革)を求める国民の声の高まりへの対応④国際社会への対応のために、中央政府の内政からの解放することを目的に議論されていた。1993(平成5)年には国会において「地方分権に関する決議」が出され、「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地

方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行すべきである」と述べられていた。1995年には地方分権改革推進法が制定され、「地方分権改革の推進は、国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえ、それぞれが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする」(第二条)とされた。この法令に基づいて地方分権推進委員会が設置され、1996年から1998年の間に5つの勧告を出しており、その内容は1999年地方分権一括法に結実した。また、2000年には2回の意見を出している。最終報告は2001年8月に出されている。最終報告においては、基本的な視点として地方の歳出規模と地方税収との乖離の縮小や住民の受益者負担、税源移譲を行う際の歳入中立の原則、国の関与・義務付けの見直しを通じた自由度の増加、税財源の地方分権、地方財源への配分を重視した租税負担率の見直しが掲げられ、地方税源の充実方策として、個人住民税の税源移譲及び最低税率の引き上げ、地方消費税の充実の検討、国庫負担金の縮小などが挙げられている。地方個府税制度についてはその意義を認めながらも、国の関与の廃止・縮小と一体化した総量の縮小・配分基準の簡素化、事務の義務付けの廃止・緩和と連動した算定方法の簡素化等の見直し、事業費補正による算定は、対象事業の範囲を見直し、特に必要なものに重点化すること、自助努力を更に促す仕組みの検討があげられている。

このような地方税制度の改革とともに行われたのが、いわゆる「平成の大合併」である。市町村合併自体は明治より継続して行われている<sup>5)</sup>。「平成の大合

併」は1999年の地方分権一括法により合併特例法が改正され、人口要件の緩和等が行われるだけではなく、地方交付税交付金の削減と合併特例債(合併に伴う債権発行)による誘導が行われ、1992年には3,232市町村であったものが、2006年には1,819市町村にまで減少した。その結果、大規模・広域化した自治体が多く生まれることとなった。

5) 官邸主導の改革 2001年に第1次小泉純一郎内閣が成立すると大蔵省から予算編成の主導権を内閣へと移行する(官邸主導)ために「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針」が内閣総理大臣の諮問機関である「経済財政諮問会議」により決定された。この「基本方針」は行財政改革の総論を述べたものであるが、それに基づいて各省庁が各論を作成する形で政策決定を行う仕組みが作られた。

この「骨太の方針」によって決定、実施されたのが「三位一体の改革」である。「三位一体の改革」は2002年により打ち出された当時の小泉内閣による財政改革のことであり、地方交付税交付金の削減・国庫支出金の削減・税源の移譲を一体として行い、国の指示通りに使用すべき予算を減額するとともに地方が自己裁量で利用できる予算を増額し、地方自治体の裁量の幅を広げることを掲げた政策である。その結果、2004から2006年度の間に地方交付税5.1兆円、補助金4.7兆円がカットされ、地方には3兆円の財源が移譲されることとなった。しかし、この改革の結果、大きな財源を持たない地方自治体は行政のサービスの切り下げが起こったとされる。

6) トップランナー方式の採用 地方財政に対する改革はそれ以降も続けられていくが、地方交付税制度に関連して大きな変化をもたらしたのが「トップランナー方式」の採用である。

この「トップランナー方式」は「経済財政運営と改革の基本方針2015」(骨太の方針2015)において閣議決定されたものである。三位一体の改革や大胆な金融政策・機動的な財政政策・民間投資を喚起する成長戦



略といういわゆるアベノミクスの「三本の矢」などにより経済状況が上向いており「デフレ脱却・経済再生」と「財政健全化」が前進したという認識を示しながら、中長期的な経済成長のために①経済の好循環の拡大、②潜在的な成長力強化、③まち・ひと・しごとの創生を行うほか、公共サービスの無駄排除・質向上等の改革が必要であると述べ、そのための具体的な計画の策定を定めた。その具体的な計画の一つとして定められたのが「トップランナー方式」である。「経済財政運営と改革の基本方針2015」には以下のようにある。「自治体については、自治体間での行政コスト比較を通じて行政効率を見える化し、自治体の行財政改革を促すとともに、例えば歳出効率化に向けた取組で他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映し（トップランナー方式）、自治体全体の取組を加速する」（28頁）。この方針によって、自治体の財政削減により減少した経費水準に合わせて単位費用を減少させる方針が採用されたのである。その対象となる事業は「地方行政サービス改革に係る調査」で調査される業務改革のうち、単位費用に計上されているすべての業務を検討対象とし、16業務に2016年度から段階的に反映、それ以外は2017年度以降可能なものから導入することになった。加えて、小規模団体等の場合は、地域の実情をできる限り踏まえ、段階補正の見直しを行うことが定められている。また、基準財政収入額においては、標準的な徴収率を全国平均的な徴収率から上位3分の1の地方公共団体が達成している徴収率を用いるように変更し、段階的に（5年間で）反映することになった。地方自治体の行財政改革を促すための一つの仕組みとして導入されたのである。現状はこの段階的な削減の時期に当たり、今後の動向が注目される。

以上のように地方交付税制度は景気変動による国家財政の変化（国債依存度の増加及びその解消のための新自由主義的な改革）の影響を強く受け、変動してき

ている。以上のような変動が社会教育費にどのような影響を与えたのか、検討を行う。

### 3. 市町村における社会教育関連費の変化

#### (1) 「その他教育費」の区分の変化

市町村における社会教育費は義務教育費と高等学校費を除いて計上される「その他教育費」の中に含まれている。しかし、この「その他教育費」の内訳は大きく変容している。

1954（昭和29）年段階では「その他教育費」は「教育委員会費」（教育委員会法にもとづいて市町村教育委員会の行ふ事務）「公民館費」（1. 公民館の設置、運営、管理に関すること、2. 社会教育のための講座、講習会及び討論会その他集会の開催に関すること、3. 青年団、婦人会等の育成指導に関すること、4. 視覚、聴覚教育、体育及びレクリエーションに必要な設備、教材及び資料の提供に関すること）「図書館費」（1. 図書、記録、視覚聴覚、教育の資料その他必要な資料を収集し、一般公衆の利用に供すること、2. 図書館資料の分類排列を適切にし、及びその目録を整備すること）の3段階にのみ区分されていた。特に1949年には社会教育法が定められ、社会教育としての事務内容が法定されたにもかかわらず、「公民館費」の区分が採用されていることが注目される。その区分が1957（昭和32）年度には「教育委員会費」「公民教育費」「図書館費」「幼稚園費」の4段階区分となる。

その後社会教育関係のみを見ると1967（昭和42）年度に「社会教育費」の細目が設けられ、その下に細節として「社会教育費」「公民館費」の区分がなされ、「図書館費」の細目と合わせ2つの細目・3つの細節という形式へと変更される。この区分は現状一番長く用いられた区分であったが、2003（平成15）年度から「社会教育費」という一つの細目に「社会教育費」「社会教育施設費」の2つの細節が並ぶ形に変更がなされた。すなわち、それまでは「公民館」「図書館」とい

う形で区分されていたものが一括で表記されるようになり、公民館・図書館などの区分は「社会教育施設費」の「積算内容」の区分としてのみ示されるようになる。

なお、本論においては「その他教育費」の「社会教育費（公民教育費）」「公民館費」「図書館費」「社会教育施設費」の総合を「社会教育関連費」と名付け、細目・細節の「社会教育費」と区別する。

## (2) 経費区分の変化

経費区分についても時代が進むにつれて非常に簡素になっていく。1954年～1968年は積算基礎においては「消費的経費」「投資的経費」の2つの区分がそれぞれの細目ごとに設定されていた。1969年からは「消費的経費」を「経常経費」としたうえで、「投資的経費」は「社会教育施設建設費」の中にのみ現れるようになる。この「投資的経費」の一部として「社会教育施設建設費」を計上する仕組みは2007年度になくなり、以降は社会教育関連費は経常経費のみとなる。また、積算内容に示される区分も年々簡略化され、1954年には「公民館費」の経費区分だけでも吏員給・給料・旅費・職員手当・雑手当・恩給費又は退職料・賃金・消耗品費・燃料費・食糧費・印刷製本費・光熱水費・通信運搬費・借料及賃料・修繕費・備品費・負担金補助金及交付金・保険料と18の経費区分に分けられていたものが、2019年の段階では給与費・報酬・需用費等・負担金、補助金及び交付金の4つの経費区分にまで整理されている。

## (3) 行政規模の標準にみる社会教育施設数

行政規模の標準は人口と主要な施設等から構成されるが、人口は100,000人に固定されており、変化がみられるのは施設数である。

社会教育施設の数は公民館1館、図書館1館の想定で開始され、図書館については2019年度まで変化はない。対して、公民館は1966（昭和41）年度まで市に1館であるが、1967（昭和42）年度から8館へと増加さ

れる。もっとも、1970（昭和45）年度の段階で本館1館、地区館7館と変更されたことからわかるように、増加したものはより小規模な地区館であったことが容易に理解できる。その後、2016（平成28）年度の段階で地区館の数が8館と増え、2019年度の段階では本館1館、地区館8館の総計9館の構成となっている。なお、その他教育費の項目の中には1979（昭和54）年度より社会体育施設1館が含まれるようになり、その数は1986（昭和61）年度で2館、1988（昭和63）年度で3館、2001（平成13）年度で4館と徐々に増えている。

## (4) 職員数の変化

1）職員区分の変化 次に職員数の変化を検討する。単位費用の計算の際には職員の職位に応じた人数区分が行われているが、その区分は大きく5回にわたって変更されている。

1954年度の単位費用篇において、「その他教育費」における職員配置は、教育委員・教育長・指導主事と区分されたうえで、10級～2級までの9段階に区分されている。それが、1956（昭和31）年度分では教育委員・2級・3級・雇用人の4段階区分に、1957（昭和32）年度分では教育委員・教育長・教員・甲吏員・乙吏員・丙吏員・甲雇用人・乙雇用人の8段階、1967（昭和42）年度分からは教育委員・教育長・教員・吏員・雇用人の5段階に、1978（昭和53）年度分からは教育委員・教育長・教員・課長・吏員・雇用人の6段階に、1985（昭和60）年度分からは教育委員・教育長・課長・教員・職員A・職員Bの6段階区分が採用されており、現在はこの6段階の区分がそのまま継続して採用されている。社会教育に関連する領域においては課長・職員A・職員Bが職員として配置されている。その給与は、6段階区分が採用された昭和60年段階で課長が6,060,000円、職員Aが5,180,000円、職員Bが3,430,000円が給与費として計上されている。

2）職員数の変化 以上のような区分の変化を踏まえて、「その他教育費」中の職員数の変化をグラフで示



したのが図1, 2である。なお, 2003年度より公民館と図書館の職員数は社会教育施設費に一元化され, 明確な人数が示されなくなるためグラフでは2002年度までと2003年度以降を区分して示す。

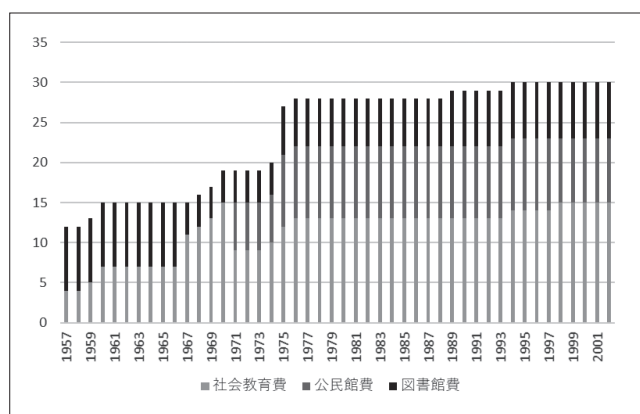


図1 2002年度までの職員数の変化 (『地方交付税制度解説 (単位費用篇)』各年度より筆者作製。以下, 特に断りがない場合も同様)

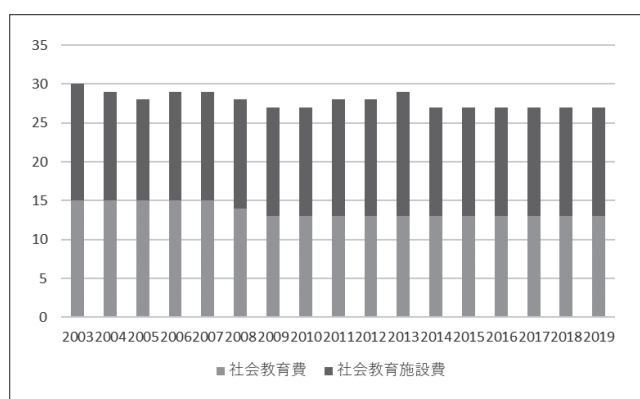


図2 2003年度以降の職員数の変化

社会教育に関わる職員数は1957年度から2002年度にかけて徐々に増加していることが示される。特に1975年には前年度よりも7名増(社会教育費2名, 公民館費3名, 図書館費2名)であり, 他年度の変化量に比べて大きい。職員数は1994年度の段階で30名とピークとなるが, 2004年度以降は若干減少する傾向がみられ, 2019年度の段階では27名となっている。それでも1957年度の段階で12名であったから2倍以上の職員数となり, 職員数の面だけでいえば拡大を続けてきたと評価できるだろう。

次に職員数の変化をより詳細に検討するために経費

別の職員数を検討する。職員の区分は先述の区分に応じてグラフ化したものが以下の図3から図6である。なお, 経費別の職員区分のうち, 教育委員・教育長・教員は社会教育費に該当がないため割愛している。

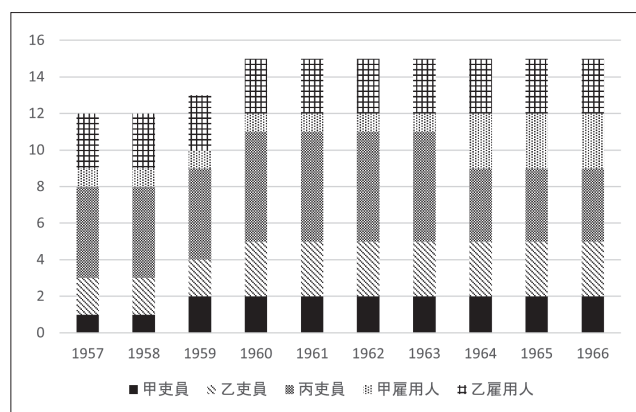


図3 経費別職員数 (1957年度～1966年度)

まず8段階で計上されていた時期で見ると, 1964年度より甲雇用人の数が増加し, 丙吏員の数が減少している。1964年当時の給与をそれぞれ見ると甲吏員790,179円, 乙吏員639,523円, 丙吏員498,065円, 甲雇用人385,625円, 乙雇用人315,617円となっており, 安い給与の職員を増やすことで社会教育に関わる職員を増やしていることが示される。

一方で, 6段階区分になった1967年度から1984年度までの期間では吏員の数を増やすことで社会教育職員の充足を図っている。また, 1978年度からは社会教育費の中に課長待遇(1978年度4,480,000円)の職員が含まれるようになっていく。なお, 1978年度の吏員の給与は3,520,000円, その他の職員が2,320,000円となって

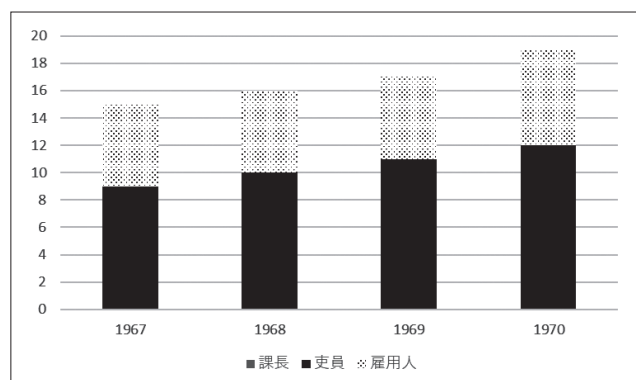


図4 経費別職員数 (1967年度～1970年度)

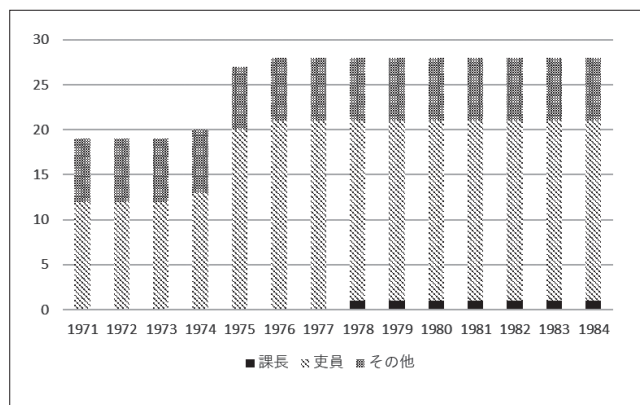


図5 経費別職員数（1971年度～1984年度）

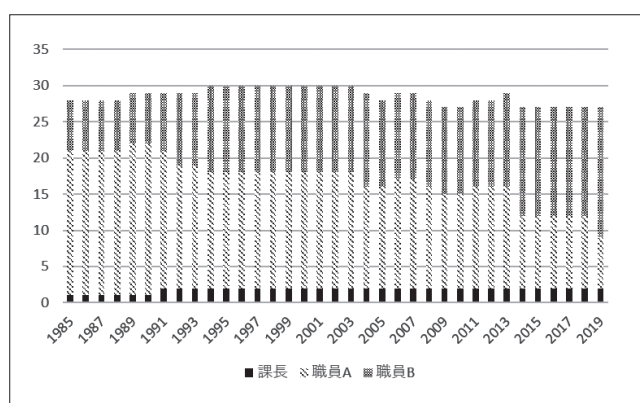


図6 経費別職員数（1985年度～2019年度）

いる。

しかし、1990年代にはいると1991年に公民館に課長待遇（1991年度で8,170,000円）が一人増える一方で職員A（1991年度で7,130,000円）の数を減らし、職員B（1991年度で4,490,000円）の数を増やすことで職員数を維持しながら、人件費を削減しようとする動きが明確になってくる。2014年段階では職員Bの数が職員Aの数を上回るようになる。この傾向は1990年代以降の行政改革の動きを反映したものであり、社会教育職員の待遇の引き下げを示すものである。

以上のような検討を踏まえたうえで、実際の単位費用について検討する。

## (5) 単位費用の変化

1) 総額と単位費用の変化の概観 『制度解説』における細目・細節は先述のように大きく変化してきた。そのため、社会教育費（公民教育費）・公民館費・図

書館費・社会教育施設費の経常経費と投資的経費を社会教育関係費としてひとくくりにしたうえで、その総額と単位費用をグラフとして示す。ただし、地方交付税制度は1954年の創設からすでに75年以上が経過しているため、グラフを便宜上1956年～1988年（昭和期）と1989年～2019年（平成期）の二つに区分して、それぞれ検討する。

1. 昭和期 昭和期は特に記載方法等が大きく変わるため、記載方法の変動で時期区分を行いながらやや詳細に検討する。

まず1956年～1968年である。図7にみられるように、この時期は経済成長の影響を受けながら順調に金額が増えていく時期である。大半が給与費などを含む「消費的経費」であり、「投資的経費」は1956年度の6%が最大であり、平均して4.5%程度である。

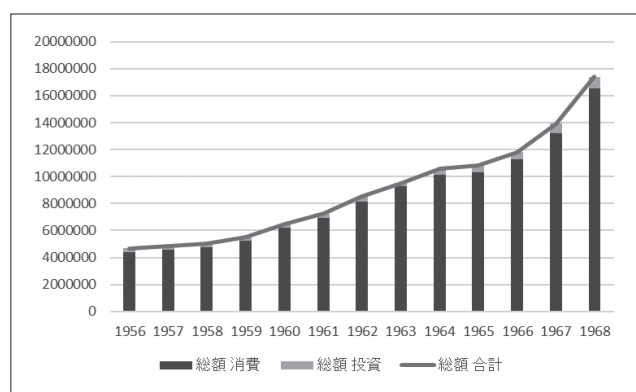


図7 1956～1968年度社会教育関連費総額

また、この時期は公民館費・公民教育費・社会教育費及び図書館費のそれぞれが消費的経費と投資的経費に分けて記載をしている。それをグラフとしてあらわしたのが図8である。これによると社会教育関連費としては、公民館費・公民教育費・社会教育費の配分が多く、図書館費については全体の30%程度であることが示されている。公民館費・公民教育費・社会教育費には公民館の費用だけではなく、その他の社会教育事業費を含むためである。

次に1969年～1988年である。この時期は、経費区分と細目の対応関係が見直され、社会教育費・図書館

費の2つの細目（1971年からは社会教育費が社会教育費，公民館費の2つの細節により構成される）が経常経費，公民館建設費と図書館建設費の2つが統合された社会教育施設建設費が投資的経費に対応するようになる。この時期の総額と単位費用の対応は図9の通りである。また，総額を細目別に示したものが図10である。

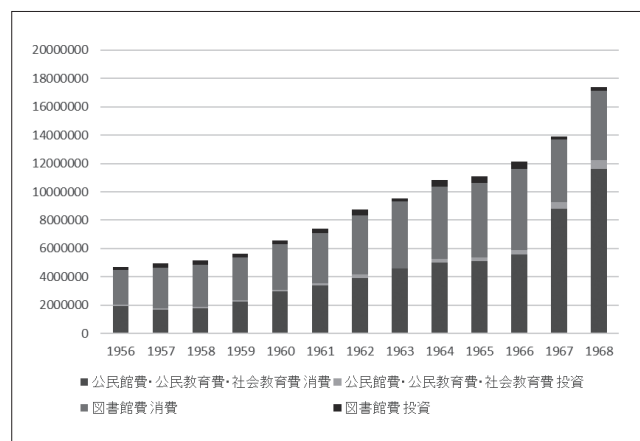


図8 1956年～1968年度社会教育関連費細目別

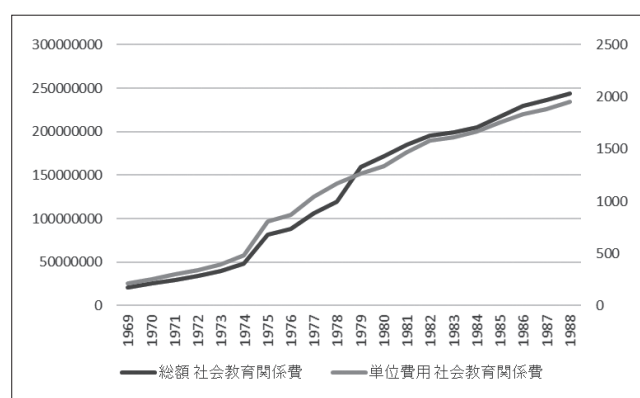


図9 1969～1988年度社会教育関連費総額と単位費用

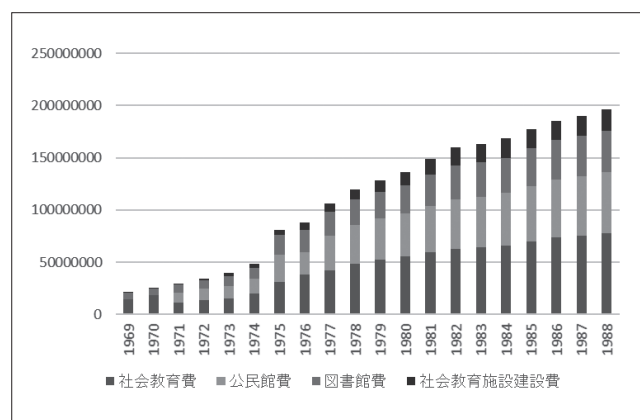


図10 1969年～1988年度細目別社会教育関連費

る。

1972年より社会教育費に国庫補助金及び県交付金が配分されるようになったため，総額の変化と単位費用の変化が異なるようになった。また，総額のグラフからも明らかなように1975年には社会教育関連費が大幅に増加している。先述の通り，この時期には法令などに示された行政事務の拡大及び超過負担問題の解消のために，地方財政のあり方が見直されている時期であり，その影響を受けて特に1970年代後半は急速な伸びを見せている。

2. 平成期 平成年間も記載方法に応じて3つに区分して提示する。

2002年度までは1969年からの区分が継続して使用されている。1993年度までは増加が急であるが，それ以降はその増加量は少なくなっている。上述のグラフと重ねると90年代前半までが社会教育関連費の急速な拡大の時期とみなすことができそうである。特に，2001年度は2000年度より若干増加の度合いが大きい，これは，公民館費と図書館費の大幅な増加（公民館費，2000年度：86,491千円→2001年度：95,019千円／図書館費，2000年度：72,851千円→2001年度：81,004千円）に起因する（図11）。実際の積算内容を見ると給与費などは減少しているものの，この年度より委託料の項目が新設されており，その委託料の計上が大きく影響している。

2003年度には独立した細目であった公民館費と図書

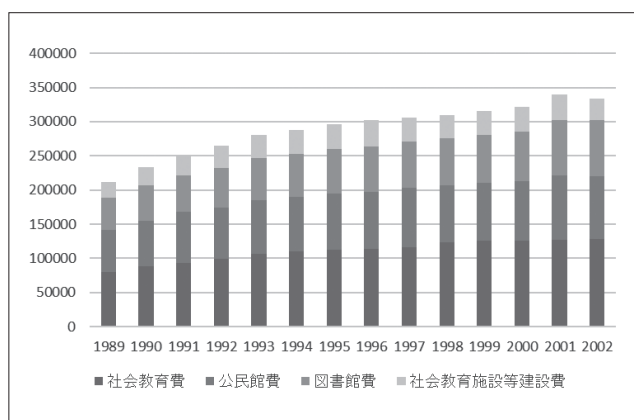


図11 1989-2002年度社会教育関連費（単位：千円）



館費が、社会教育施設費という細目に一括化される。そこで本論では社会教育施設費の積算内容に示された積算内容における施設の区分をそのまま公民館費・図書館費の継続とみなしグラフを作成した。また、この時期は投資的経費としての社会教育施設建設費はまだ細節として存在していた。また、グラフ中の「その他」は社会教育施設費におけるその他として挙げられているもので、その内容は三位一体改革における影響分や情報処理施設の充実などである（図12）。この時期は、2002年度のピークから徐々に社会教育関連費が減少する時期に該当する。「骨太の方針」による行財政改革が進む中で、経費の算定が大きく変化したことが要因と推測できる。

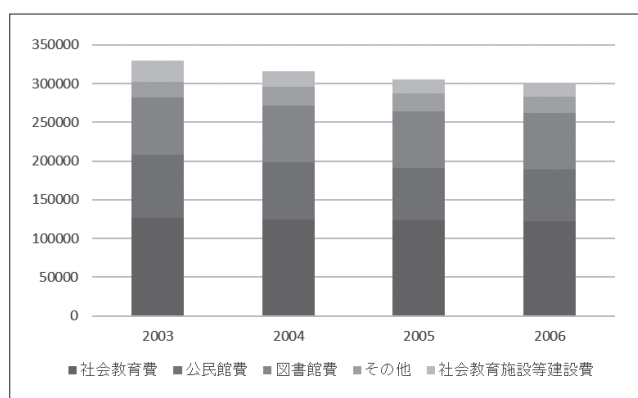


図12 2003-2006年度社会教育関連費総額

2007年度より社会教育関連費の項目から社会教育施設建設費が削除された。また、社会教育施設費の「その他」の項目を見ると2017年度より施設管理委託費が削除されているが、その分の費用は図書館費・公民館費に委託料として計上されるようになっており、その変化が急速な減少を示したようにはみられない。（図13）

平成年間を記載内容の変化をもとに区分して検討してきたが、平成年間の推移を総額と単位費用に限って見た場合の変化が次ページに示す図14である。先述したように総額は2000年前後をピークに減少基調である。一方、単位費用は2003年度をピークとし、総額と同様の変化をしている。一時期、総額と単位費用の間

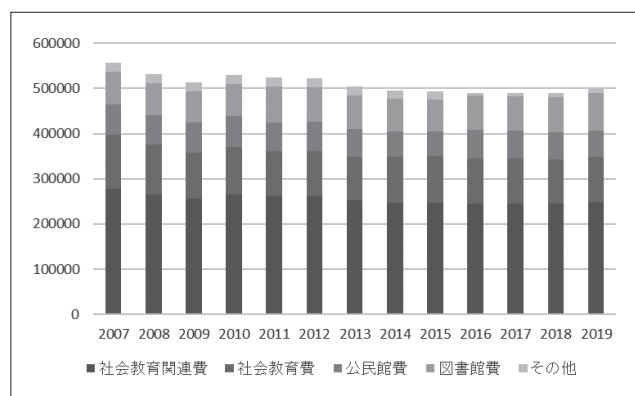


図13 2007-2019年度社会教育関連費（単位：千円）

の違いがなくなるが、これは補助金等国や都道府県からの補助金が入っていないためである。その後少ないながらも補助金が計上されるようになったため、単位費用は若干減少する。

なお、「トップランナー方式」の導入の結果、基準財政需要額も減少することが予想されるが、本稿を執筆している段階で「その他教育費」で該当するのは「保健体育費」の事業実施などに関わる項目のみであり、本稿が対象とする社会教育関連費の全体においては減少の傾向はみられず、むしろ2019年度には若干の増加がみられる。

## 4. 考察

### (1) 経費区分及び細目・細節の変化について

『制度解説』を詳細に検討していく過程で、細目などが繰り返し変更され、積算の根拠とされる事項の記載が大幅に減っていくこととなった。1954年度の経費の積算根拠は非常に細かく分かれており丁寧であるといえるが、煩雑ではあった。それがより簡潔に示されたことは確かに簡便さという面では評価できる。しかし、社会教育施設に関わる費用（投資的費用）が現在「その他教育費」の中にみることはできないことは若干留意が必要である。というのも、先に述べたように単位費用の計算は、「標準的」な行政事務の執行をモデルとして想定し、その費用を計上しようとするもの

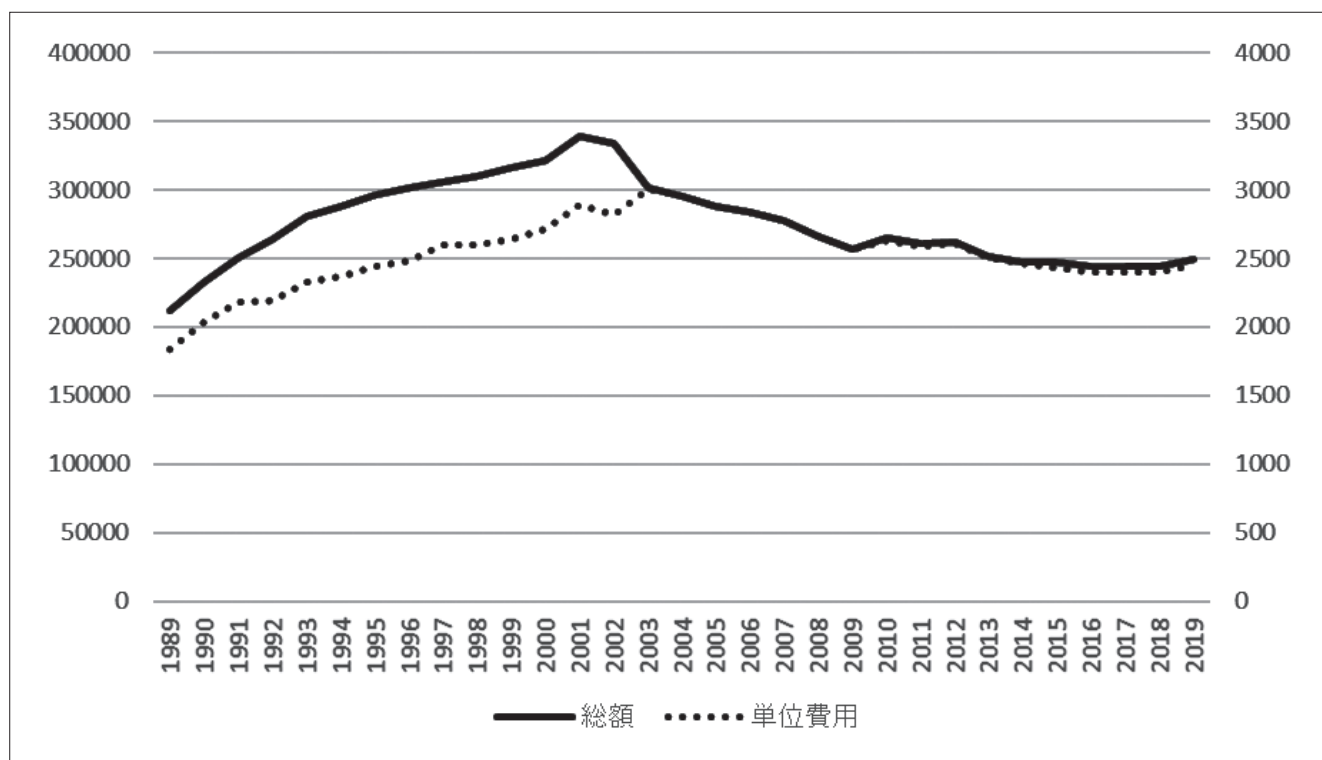


図14 平成年度の社会教育関連費総額及び単位費用

である。その中で社会教育施設の整備の費用が「教育費」として位置付けられていない事実は、社会教育財政の縮小の意図を示すと考えられるためである。その施設の拡大への意図がないことは、社会教育の施設数を変化させていないことから理解できる。社会教育行政は、市民・住民の自由な学習環境の保障という観点から施設中心主義で展開している。確かにその都度維持管理のための費用が計上されているとはいえ、その費用はそれほど多くはない。今後とも注意が必要な領域である。

## (2) 給与費の変動について

社会教育関連費の積算内容は毎年度変更される。その中で比較的变化が少ないのが「給与費」である。社会教育関連費の一端を理解するために給与費の変動を最後に検討する。ここでは6段階の職員区分が定着した時期である1985年以降を対象とする。社会教育関連費における給与費を該当期間においてグラフで表すと図15のように示される。図書館費についてはそれほど

大きな変動は見られないが、公民館費・社会教育費は2007年度前後に、特に社会教育費において現象がみられている。その結果、給与費の全体も大きく変動している。この時期の給与費の総額に対する割合は62%～75%という高い水準で推移しており、2007年度では78%を超えている。そのため、費用が最大になった2002年までの給与費と総額の相関 ( $R^2=0.93$ ) 及び2002年度からの減少期間における相関 ( $R^2=0.86$ ) とも高い数値を示しており、給与費と総額は高い相関関係

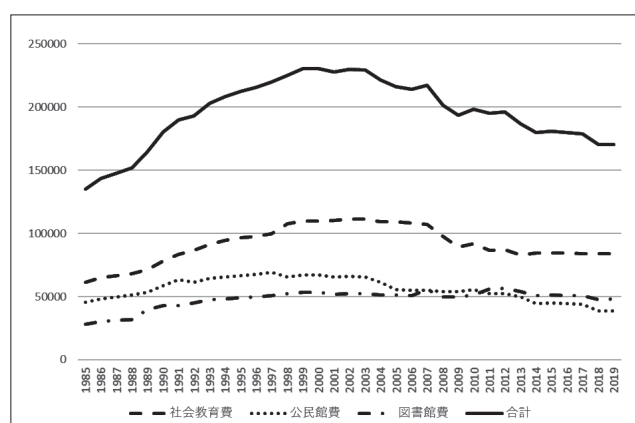


図15 1985年度以降の給与費の変化

係を示す。地方交付税は今後とも財政再建のもと、減少することが予想されるが、その際削減の対象とされるのは、社会教育関係費の中では給与費であろう。交付税の総額を法令の規定通り収めようとするならば、おそらく名目上給与費の削減をもって社会教育関係費を削減する方向に向くことだろう。地方交付税の単位計算がどの程度地方自治体の予算のあり方を規定しているのかは今後の研究を俟つほかないが、一つの方針として自治体に受け止められることであろう。

### (3) 運営審議会について

ところで、公民館及び図書館のような社会教育施設には運営審議会が設置できることになっている（社会教育法第29条、図書館法第14条）。公民館に設置される運営審議会が公民館運営審議会であり、図書館に設置するものが図書館協議会である。公民館運営審議会は「館長の諮問に応じ、公民館における各種の事業の企画実施につき調査審議する」（社会教育法第29条）機関として、図書館協議会は「図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関」（図書館法第14条）として位置付けられる、住民参加のための機関の一つである。もともとは公民館運営審議会及び図書館協議会は社会教育法・図書館法によって必ず設置すべきものとされていたが、1999（平成11）年の地方分権一括法によって「設置することができる」と任意設置に変更されている。その結果、2018年度の社会教育調査によれば、公民館数が本館地区館あわせて13,632館のうち、当該館に公民館運営審議会を設置している館が3,684館、連絡館に設置されている館が3,459館であり、設置率は52.4%である。図書館においては3,360館中2,228館に図書館協議会が設置され、設置率は66.4%である。

法令上は1999年段階で必置ではなくなったこともあり、設置率は大幅に低下しているが、『制度解説』の積算内容を検討すると、公民館運営審議会・図書館協

議会の費用は少ないながらも現在も計上されている。例えば、2019年度の場合、公民館運営審議会の費用として委員長2名を含む委員22名で1,408千円が、図書館協議会は委員長1名を含む委員12名で329千円が計上されている<sup>6)</sup>。また、都道府県の積算内容になるが、博物館協議会の費用もわずか279千円ではあるが計上されている。

このことをもって公民館運営審議会・図書館協議会を設置すべきとする根拠にすることができるわけでは当然ないが、地方自治体において継続的に実施されている事項についてはこのような形で継続して計上されるという示唆であり、単位費用の計算がどちらかといえば漸進主義をとっていることの表れでもあろう。

## 5. まとめ

以上、地方交付税交付金の金額計算に用いられる単位費用における市町村の社会教育費の変化について検討を行ってきた。単位費用の計算の際に用いられる枠組みは地方交付税制度が開始されて70年前後がたつが、徐々にシンプルな形に見直され、わかりやすい構造へと変化した。また、1990年代にかけて社会教育財政が、単位費用の計算上は、大きく飛躍をしたことも示された。一方で、行財政改革の流れの中で単位費用のうえでも社会教育費の削減は明確であり、その費用の削減は給与費の削減と相関することが示された。

本研究においては、市町村の単位費用に着目し、その変容を明らかにしていったが、今後は同様の試みを都道府県における単位費用に適応して検討し、市町村のそれと組み合わせて一人一人の国民の社会教育に関わる費用の標準を明らかにするとともに、その変容を明らかにすることが必要である。また、はじめにでも述べたように、基本財政需要額の計算は単位費用に補正係数・測定単位を乗じて求められる。社会教育財政をより詳細に検討するためには、補正係数をどのようにとらえるかがより重要な課題となるだろう。今後の



課題としたい。

## 注

- 1) 持田信樹『地方財政論』東京大学出版会, 2013. 217頁.
- 2) 大塚勲『地方交付税制度の運用と展開 ―戦後史の再構築を目指して』九州大学出版会, 2014. 44-45頁.
- 3) 石原信雄「地方自治と地方税財政制度70年の変遷と今後の展望」『地方自治法施行70周年記念自治論文集』, 総務省, 2018. 707-23頁.
- 4) 大塚前掲書 100-101頁.
- 5) 例えば, 1889年の市町村制の導入は自然村を人口3,000人程度の行政村へと変革した。これは当時の自由民権運動への対抗という側面も持っていた。その結果, 1888(明治21)年には71,314だったものが, 1889(明治22)年には15,820まで減少した。戦後においても, 1953年の町村合併促進法や1956年の新市町建設促進法及び1965年の市町村合併の特例に関する法律(合併特例法)により, 1953年には9,868あった市町村が1965年3,472とおおよそ1/3まで減少している。
- 6) ただし, 図書館協議会については一時期計上されていない時期もあった。

## 参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治『理論・実証に基づく改革 地方交付税の経済学』有斐閣, 2005.
- 大塚勲『地方交付税制度の運用と展開 ―戦後史の再構築を目指して』九州大学出版会, 2014.
- 河野惟隆『地方交付税と地方分権』税務経理協会, 2010.
- 持田信樹『地方分権の経済学 原点からの再構築』東京大学出版会, 2004.
- 持田信樹編『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』東京大学出版会, 2006.
- 持田信樹『地方財政論』東京大学出版会, 2013.
- 飛田博史「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」『自治総研』通巻456号, 2016. 35-67頁.