

義務教育学校の施設整備に関する 財政的特徴と課題

——つくば市の小中一貫校の建設事業に着目して——

星 野 真 澄

1. はじめに

本稿の目的は、日本の公立義務教育諸学校の施設整備に関する財政の仕組みを分析し、その特徴と課題を明らかにすることである。具体的には、地方分権改革後の日本の教育行財政のあり方に注目し、中央政府と地方政府が如何に財源を負担しながら学校施設整備を実施しているのか、地方財政の変遷を分析する。そのうえで、近年、小中一貫校の建設事業に取り組んだ自治体を取り上げ、地方政府の歳出を分析し、義務教育学校の施設整備に関する財政的特徴と課題を考察する。

日本では、2015年の学校教育法改正により2016年度から義務教育学校が制度化されたことに伴い、小中一貫教育に適した学校施設のあり方として、小学校6年と中学校3年をあわせた9年間の施設一体型の義務教育学校の建設が検討されている。義務教育学校制度化前の調査（2014年5月実施の調査）報告によれば、小中一貫教育を実施している学校の施設形態は、78%が施設分離型であり、一体型施設は13%にとどまっている状況であった¹⁾。小中一貫教育を進めるうえでの施設面への満足度調査では、施設一体型の場合、「非常に満足している」「ある程度満足している」と回答した割合が77.2%であるのに対して、隣接型では31.5%、分離型では25.9%と

なっており、9年間の施設一体型の小中一貫教育の方が、高い満足度であることが報告されている²⁾。

また施設一体型の義務教育学校を設置することで、学年段階の多様な区切りが可能になり、これまでの6-3-3制だけではなく、4-3-2制や5-4-4制の区切りを取り入れた教育実践が行われている。実際に施設一体型校舎の学校では、約9割の調査校が施設整備に際して学年段階の区切りの設定や異学年交流等による学習指導上の効果を期待して、学校施設整備を実施していた³⁾。このように義務教育学校の制度化後は、学校設置者が9年間を4-3-2や5-4と柔軟に区切ることを可能にし、小学校段階での教科担任制の導入や、施設一体型の小中一貫校で乗り入れ授業を導入し教職員の交流を図るなど、9年間を見通したカリキュラム編成が目指されている。

しかしながら、義務教育学校制度化に係る行財政措置は、現行の小中学校と同様の措置を講ずることになっているため、カリキュラム編成のうえで学年段階の区切りを変えたとしても、教職員定数の算出や施設費等に係る国庫負担の行財政措置は、現行の小中学校の区切りと変わらない状況である⁴⁾。そのため、従来の中学校で特徴とされてきた教育活動や教授方法を小学校段階で取り入れようとすると、それに伴う教職員数や学校施設の不足など人的・物的教育環境整備の課題がある⁵⁾。中でも現行の公立学校施設整備は、国庫補助金と地方財政措置を財源として、国と地方が互いに資金を補完しあい実施しているが、地方財政への影響を懸念する市町村教育委員会では、施設一体型の義務教育学校の建設を見送ることもある。義務教育学校が制度化され、学校段階や学年段階の区切りは地域によって柔軟に変えることができるようになったが、教育環境整備を担う教育行政間の役割分担は、公立義務教育段階の学校設置者である市町村と、教職員配置を行う都道府県と、人的・物的教育環境整備の責務を担う国との間で、その関係が模索されている。

こうした状況を踏まえれば、地方分権が推進されている今日の日本において、公立学校の施設事業費がどのように投入されているのか、地方財政の状況を改めて分析することが必要であると考えられる。そこで本稿では、日本の公立義務教育諸学校の学校施設整備を取り上げ、まずは、中央政府と地方政府が如何に財源を負担しながら学校施設整備を実施しているのか、地方分権改革後の教育行財政のあり方に着目して、地方財政の変遷を分析する。地方財政の全体像を示したうえで、次に、近年小中一貫校の建設事業に取り組んだ自治体を取り上げ、地方政府の歳出を分析する。これらの分析を踏まえて、最後に義務教育学校の施設整備に関する財政的特徴と課題を考察する。

本稿では、小中一貫校の建設事業に取り組んだ自治体として、茨城県つくば市の事例を取り上げる。つくば市では、2012年度に施設一体型の義務教育学校を1校新設開校し、その後も2018年度に3校の施設一体型の義務教育学校を新設開校している。全国に先駆けて、施設一体型の義務教育学校を複数校建設しているつくば市では、これらの建設事業にどのように資金を投入して実施したのだろうか。そしてその結果、今後の学校施設整備計画はどのように打ち立てられているのか、地方政府の歳出と学校施設整備の方針を分析する。

学校施設整備に関する主な先行研究には、堀井（1990）、青木（1998、2004等）の研究がある。堀井（1990）は、戦後の学校施設整備行政の転換に着目しながら、学校現場ではどのように教育環境整備を実施したのか、マクロな分析を試みている⁶⁾。青木（2004等）は、戦後から2000年までの日本における公立学校施設整備事業の財政分析を行い、市町村の学校施設事業費に対する国庫支出金の重要性を明らかにしている⁷⁾。本稿では、戦後の学校施設整備事業の教育行財政構造を分析しているこれらの先行研究に基づきながら、2000年以降の学校施設整備事業の変遷に着目して、中

中央政府と地方政府が如何に財源を負担しながら学校施設整備を実施しているのか検討する。

2. 学校施設整備の仕組み

文部科学省は学校教育を進めるうえで必要な施設機能を全国の学校で確保するために、学校施設整備の計画および設計の留意事項を示した学校施設整備指針を公開している。地方公共団体等の学校設置者は、学校施設の計画・設計にあたり、文科省が提示する学校施設整備指針を参考にしながら、学校整備の計画を立てて事業を推進する。今年度示された「小学校施設整備指針（令和4年6月）」および「中学校施設整備指針（令和4年6月）」によれば、義務教育学校等の施設は、地域の実情や学校施設の実態等を踏まえて、9年間の一貫性のある学校運営ができる施設環境の確保が求められている。中でも施設一体型の義務教育学校を計画する際には、学年段階の区切りに適した校舎のゾーニングや教室環境の計画、学年段階の区切りを超えた異年齢の交流ができる空間づくりが目指されている。

実際に学校の施設事業を行うのは学校設置者であるため、公立義務教育諸学校の施設事業は、市町村が担っている。「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」に基づき、公立義務教育段階の学校施設を新築または増築する場合は、国庫補助事業として国が2分の1を負担することを原則としており、市町村は国庫補助負担金、地方債、一般財源等を組み合わせて学校施設整備を実施する仕組みである。

3. 全国の地方財政の状況

(1) 市町村が負担する教育費の推移

本節では、全国の市町村が負担する教育費の推移を分析する。まずは、市町村の目的別歳出のうち教育費が占める割合の推移に注目する。地方公

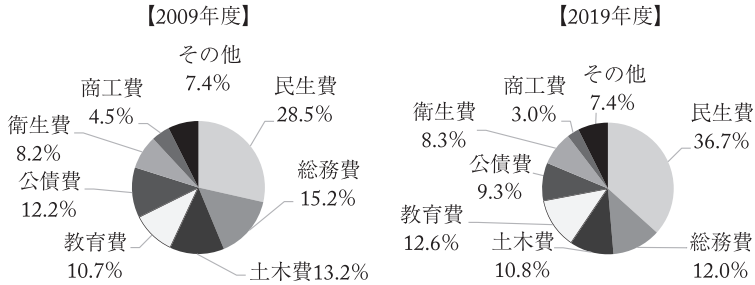
共団体の経費は、総務費、民生費、衛生費、商工費、土木費、教育費、公債費など行政目的別に歳出が分類されている。市町村レベルの目的別歳出の構成比に注目すると、1998年以前は土木費が20%を超える最も高い割合を占めており、道路、河川、住宅、公園などの公共施設の建設整備の費用に多くの財源が投入されていた。1999年以降、土木費は徐々に減少し、それに代わり民生費が増えて歳出項目の中で高い割合を占めるようになっていく。2009年度のデータを見ると、民生費が28.5%、総務費が15.2%、土木費が13.2%、公債費が12.2%、教育費が10.7%の歳出内訳であり、教育費は第5位の費目であった。

近年、児童福祉や生活保護に関する事務等の社会福祉事務の比重が高いことにより、コロナ前の2019年度の目的別歳出を見ると、民生費が36.7%で最も高い割合を占め、第2位が教育費の12.6%、それに次いで総務費が12.0%、土木費が10.8%、公債費が9.3%の内訳になっている⁸⁾(図1参照)。コロナ禍である2020年度の目的別歳出は、民生費が29.7%、総務費が26.7%、教育費が10.6%の順で高い割合を示しており、総務費が大幅に増加した。これは、特別定額給付金事業等の新型コロナウイルス感染症対策に係る事業の増加等によるものである⁹⁾。また2020年度の教育費は、全体に占める割合は10.6%と2019年度と変わらない割合であるが、歳出金額は児童生徒向けに1人1台の端末を整備するGIGAスクール構想の推進に伴う事業の増加等により、前年度と比べると3.3%増となっている¹⁰⁾。

市町村が負担する教育費の割合の5年ごとの変遷は、1995年度に13.6%、2000年度に11.9%、2005年度に10.8%、2010年度に10.7%、2015年度に10.4%、2020年度に10.6%となっており、教育費の割合は10～14%の間を推移している。

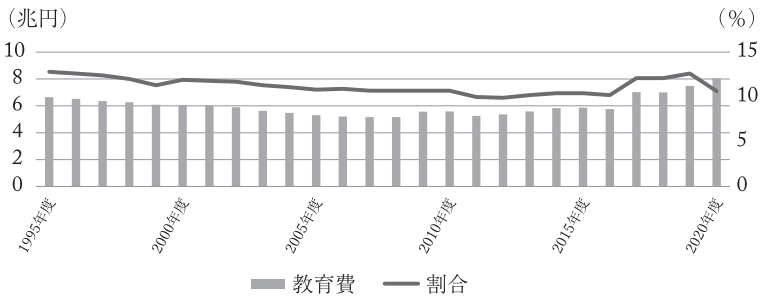
次に、市町村の目的別歳出総額に占める教育費の金額の推移(1995年度から2020年度)に注目すると、1995年度に約6.6兆円、2000年度に約6.1

図1 目的別歳出の内訳（市町村全体の決算総額）（2009年度，2019年度）



出典：総務省『地方財政統計年報』2009年度版，2019年版に基づき筆者作成

図2 目的別歳出総額に占める教育費の推移（市町村全体）



出典：総務省『地方財政統計年報』2005～2020年版に基づき筆者作成

兆円，2005年度に約5.3兆円，2010年度に約5.6兆円，2015年度に約5.9兆円，2020年度に約8.0兆円となっている。教育費の総額は，2007年度と2008年度が最も低く年間約5.1兆円であったが，直近5年間の教育費は増加傾向にある。2016年度は約5.8兆円，2017年度と2018年度は約7.0兆円ずつ，2019年度は約7.5兆円，2020年度は約8.0兆円であり，この5年間で約2.2兆円増えている（図2参照）。

以上のように，市町村が負担する教育費の割合と金額について，およそ25年間の推移を分析すると，市町村が負担する教育費の割合に大きな変

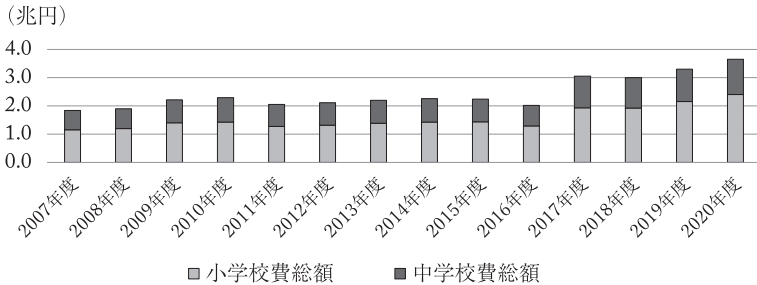
化は無いものの、教育費の総額は近年、少しずつ増えていることがわかる。中でも直近5年間の伸び率は、他の年度に比べて大きく、GIGAスクール構想の推進に伴う教育環境整備が市町村負担の教育費として計上されている。

(2) 市町村の教育費に占める小学校費と中学校費の推移（市町村全体）

本節では、市町村が負担する教育費のうち、小学校費と中学校費のみを取り上げ、その推移を分析する¹¹⁾。分析に入る前に市町村の目的別歳出の全体像を示すと、教育費は、小学校費、中学校費、社会教育費、体育施設費、学校給食費、教育総務費、その他に分類されている。2020年度の教育費に占める小学校費の割合は29.9%、中学校費の割合は15.5%であり、小学校費と中学校費をあわせた小・中学校費は45.4%であり、市町村が歳出する教育費の約半数を占めている。

市町村が歳出する小学校費と中学校費の合計額の推移に注目すると、2017年度から小学校費と中学校費ともに支出額が増えている（図3参照）。これは政令指定都市を対象とした県費負担教職員の給与負担権限が、県から政令指定都市へと移譲する法整備が2017年4月1日から実施されたためである。周知のとおり、市町村立の小学校、中学校、特別支援学校等の教職員給与費は、市町村立学校職員給与負担法に基づき、例外的に都道府県が負担し、その人事権は都道府県教育委員会が有している。ただしこれまで政令指定都市については、政令指定都市立学校の教職員の人事権を有しているのは政令指定都市教育委員会であり、給与負担者は都道府県教育委員会であったため、教職員の任免権者と給与負担者が異なる状態であることが課題とされてきた。地方分権のための制度・運営改革推進の一環として、これを解消するために2017年4月より政令指定都市の給与負担権限を都道府県から政令指定都市に移譲し、政令指定都市の教職員の任免権者と給与負担者を同一にするよう法整備を行っている。これにより、2016年度と

図3 小学校費と中学校費の推移（市町村全体）



出典：総務省『地方財政統計年報』各年度版に基づき筆者作成

表1 小学校費と中学校費の人件費合計（単位は千円）

	都道府県	市町村	純計額
2016年度	5,366,433	190,332	5,556,765
2017年度	4,404,092	1,170,971	5,575,063
比較	△ 962,341	980,639	18,298

出典：総務省『地方財政統計年報』各年度版に基づき筆者作成

2017年度の小学校費と中学校費の人件費を比較すると、都道府県の歳出が約9,623億円減り、市町村の歳出が約9,806億円増えていることがデータから読み取れる（表1参照）。

さらに、市町村が歳出する小学校費と中学校費の内訳に注目すると、人件費と普通建設事業費が占める割合が最も高い値となっている。政令指定都市を対象とした県費負担教職員の給与負担権限が都道府県にあった2016年度までは、市町村が歳出する小・中学校費のうち人件費の割合は10%程度、普通建設事業費の割合が50%程度であったが、2017年度以降は、人件費の割合と普通建設事業費の割合がそれぞれ35%程度になっている。

直近3年間のデータを比べると、2019年度は教育費に占める義務教育段階の普通建設事業費の割合が36.4%で最も高く、次いで人件費の割合が35.3

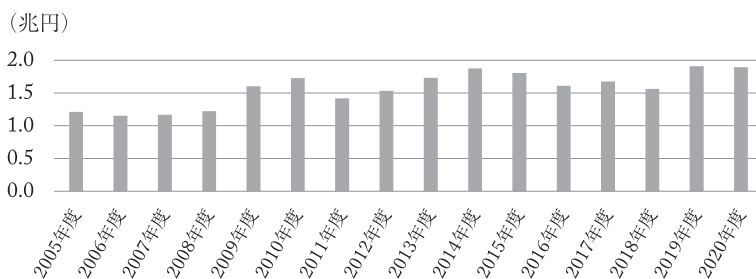
%であり、2018年度は人件費が38.9%で最も高く、次いで普通建設事業費が30.6%、2017年度は人件費が38.4%で最も高く、次いで普通建設事業費が32.3%である。このように市町村が歳出する教育費は人件費と普通建設事業費が主となっており、合計で70%程度を占める割合となっている。公立義務教育諸学校の学校施設事業は、設置者負担主義の原則に沿って、市町村の主要事業であり、市町村が歳出する義務教育諸学校の事業費の内訳においても大きな割合を占めていることがわかる。

(3) 普通建設事業費の推移と内訳

本節では、市町村が支出する普通建設事業費に注目して、学校施設整備の位置づけを検討する¹²⁾。市町村が支出する普通建設事業費は、主に補助事業費と単独事業費に分かれている。補助事業費は中央政府から負担金や補助金などの国庫支出金の交付を受けて実施する事業費であり、単独事業費は市町村が自主財源で実施する事業費のことである。

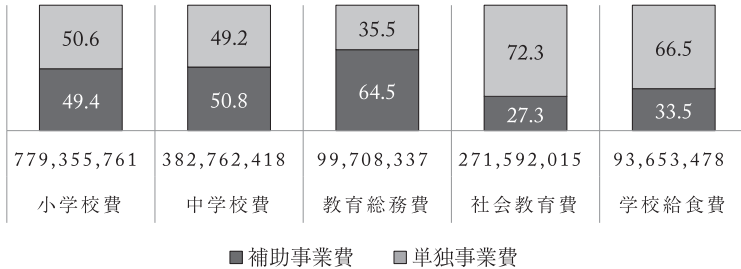
まずは全市町村の教育費のうち普通建設事業費の推移を見ると、2005年度に1.2兆円、2010年度に1.7兆円、2015年度に1.8兆円、2020年度に1.8兆円と増加傾向にある（図4参照）。

図4 全市町村の教育費に占める普通建設事業費の推移



出典：総務省『地方財政統計年報』各年度版に基づき筆者作成

図5 普通建設事業費の割合（市町村，2020年度）



2020年度の普通建設事業費の割合を見ると、小学校費の補助事業費の割合は49.4%、中学校費の補助事業費の割合は50.8%、教育総務費の補助事業費の割合は64.5%と半数程度もしくは半数以上が国庫支出金の交付を受けた事業である。これに対して、社会教育費の補助事業費の割合は27.3%、学校給食費の補助事業費の割合は33.5%と30%程度であり、市町村が自主財源で実施する事業の割合が高い（図5参照）。

公立の義務教育諸学校の施設整備事業は、「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律」に基づき、施設整備に要する経費の一部を国庫補助することにより、学校教育の機会均等の確保と水準の維持向上に努めている。社会教育施設の普通建設事業は、市町村が単独で実施する事業が多く、国の財政的な補助は限られているが、小・中学校の普通建設事業については国の財政支援が得られる仕組みであることが確認できる。

(4) 市町村の建設補助事業費の財源（小学校費＋中学校費）

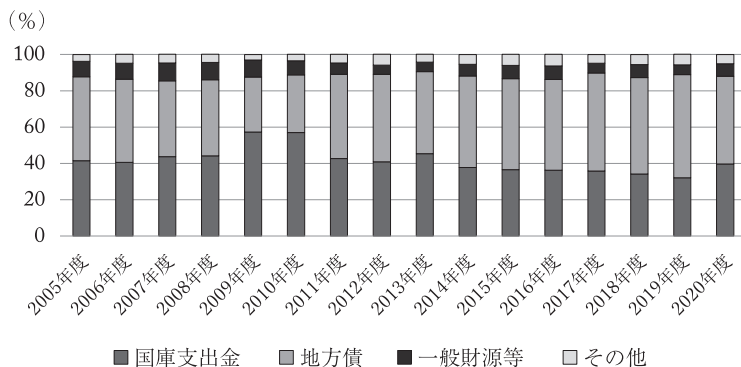
本節では、市町村が歳出する建設事業費の中でも小・中学校の補助事業費を取り上げ、その財源の負担割合を分析する¹³⁾。市町村の小学校と中学校に関する建設補助事業費の財源の内訳は、国庫支出金、地方債、一般財源、その他に分けられている。2020年度の建設補助事業費の財源の内訳を

見ると、建設補助事業費の国庫支出金が39.6%、地方債が48.4%、一般財源等が6.8%、その他が5.1%である（図6参照）。

2000年以降の建設補助事業費の内訳に注目すると、この20年間の国庫支出金と地方債をあわせた割合は、85%を超える高い割合を占める傾向にある。その分、市町村独自の財源である一般財源等を用いて建設補助事業を行う割合は低く、5～10%以下を維持している。建設補助事業費の国庫支出金は、2013年度まで40%を超える割合であり、中でも2009年度は57.2%、2010年度は57.0%と高い割合を占めていた。2014年度以降は、国庫支出金の割合が40%を下回る値であり、これに代わり、地方債の負担割合が増えている。地方債の割合は2017年度が54.0%、2018年度が53.2%、2019年度が58.0%と高い値である。

このように市町村が建設補助事業を実施するにあたり、国庫支出金と地方債を主たる財源とし、市町村の一般財源の負担割合は低い傾向にある。青木（2004）によれば、市町村の小学校に関する補助事業費の一般財源の割合は、1970年度に34.7%と高い水準であったが、1975年度には10%程度の水準まで引き下げられ、1995年度までの20年間は10～20%程度の間

図6 市町村の建設補助事業費の財源（小学校費+中学校費）



を推移していた¹⁴⁾。2005年度から2020年度までの15年間の小・中学校の補助事業費の一般財源の割合は、5～10%程度であることを踏まえれば、市町村が独自に捻出する財源は、減少傾向にあることがわかる。また青木(2001, 2004)は、補助事業の財源となっている地方債について、その元利償還費が後年度に地方交付税交付金による措置があることを踏まえて、国庫支出金と地方債が大半の割合を占める建設補助事業費は、中央政府から地方政府への手厚い補助の仕組みであると捉えている¹⁵⁾。学校施設に関する建設補助事業費は、認定された事業額の2分の1(新築・増築)ないし3分の1(改築)を国庫支出金として国が負担することに加えて、地方債の起債が認められるため、市町村は国の財源に依存した仕組みであるとも捉えられている¹⁶⁾。

4. つくば市における学校施設整備事業

(1) 施設一体型の義務教育学校の設置状況

本節では、小中一貫教育を実施しているつくば市を取り上げ、施設一体型の義務教育学校新設に伴う学校施設整備事業に注目して、その事業内容とつくば市の財政状況を分析する。つくば市内には2021年3月時点で、小学校29校、中学校12校、義務教育学校4校が存在している(表2参照)。2012年度から、市内すべての小中学校で9年間を一括りにした一貫教育を実施しており、1つの中学校と複数の小学校を同じ「学園」として括り、既存の学校施設を活用しながら施設分離型(連携型)の小中一貫教育を実施してきた¹⁷⁾。中でも、2012年4月1日には、施設一体型の小中一貫校を1校開校し、その後、2018年4月1日には新たに3校の施設一体型の義務教育学校を開校している。現在、合計4校の施設一体型の義務教育学校が設置され、約6,000人の生徒がつくば市内の義務教育学校に通っている(2021年5月1日時点の調査)。

表2 つくば市内の義務教育学校一覧（2021年5月時点）

学校名	設立年月日
つくば市立春日学園義務教育学校	2012年4月1日
つくば市立秀峰筑波義務教育学校	2018年4月1日
つくば市立学園の森義務教育学校	2018年4月1日
つくば市立みどりの学園義務教育学校	2018年4月1日

つくば市では、2012年度に文部科学省の教育課程特例校の指定を受け、9年間を貫く次世代カリキュラムとして市独自の「つくばスタイル科」を創設し、9年間を見通した教育計画を立てて一貫教育を推進してきた。9年間を6-3の区分ではなく、4-3-2に区切り、発達段階に応じた年間指導計画を立てて実践している。つくば市の小中一貫教育の成果報告書によれば、2017年度の調査で、教員の79.2%が小中一貫教育の視点で4-3-2の発達段階を考慮した学年の区切りに対応する年間指導計画の見直しを行ったと回答している¹⁸⁾。学年の区切りが6-3ではなく4-3-2へと変わると、小・中学校間の教員の打ち合わせがより重要になることが想定される。連携型の小中一貫校では、小中学校の教員の打ち合わせや児童・生徒の移動にかかる負担などが課題となっていた。また施設一体型の義務教育学校が新設される中で、既存の連携型小中一貫校の施設・設備の老朽化が一段と課題になっている。

つくば市の小中一貫教育の成果報告書によれば、つくば市の一部の地域では児童生徒数が減少していたため、つくば市ではこれを教育環境の劣化と受け止めて、学校の統廃合に合意せざるを得ない経緯があったという¹⁹⁾。一方で、一部の地域では人口が急増しており、その結果、学校の大規模化をまねき、校庭が自由に使えないなど、平常の教育活動に支障をきたしている場所も存在していた²⁰⁾。2012年に新設された春日学園義務教育学校は、開校後、児童生徒数が増加傾向にあり大規模化したため、学区を分割

して近隣地域に学園の森義務教育学校を2018年に新設する経緯となった。

しかし学園の森義務教育学校についても、同地区の住宅開発に伴い、さらに児童生徒数が増加したため、新設校舎だけでは収容できず、敷地内に新たに校舎を増築して、児童生徒の受け入れに対応している。学園の森義務教育学校には、今後も児童生徒数の増加が見込まれるため、2023年4月に研究学園小学校（仮称）と研究学園中学校（仮称）を別途、開校する計画になっている。今後、新設する小中学校は、施設一体型の義務教育学校ではなく、小学校用地とそれに隣接する中学校用地の中で、それぞれの施設を分離した連携型の小中一貫教育施設を想定して校舎の建設工事が進捗している状況である。

(2) つくば市の学校施設整備費の推移

前述したように、つくば市では2012年4月に最初の義務教育学校が開校している。本節では、義務教育学校開校の3年前である2009年度から今日に至るまでのつくば市の歳出の状況を分析し、学校施設整備費の推移を検討する。

まずは、つくば市の目的別歳出の内訳を見ると、コロナ前の2019年度には、民生費が40.2%、教育費が13.3%、土木費が11.4%、衛生費が10.5%、総務費が7.2%、公債費が7.0%であり、教育費は第2位の費目である。コロナ禍の2020年度においては、総務費の割合が増えて、民生費が32.1%、総務費が25.5%、土木費が11.8%、教育費が10.9%、公債費が5.4%、衛生費が4.5%となっている。教育費の割合は、2019年度が13.3%、2020年度が10.9%であり、日本の市町村全体の教育費の割合が10～14%を推移してきたことを踏まえれば、他の市町村と大きな差はない割合を占めていると捉えられる。

他方、2009年度から2021年度の教育費の割合の推移を見ると、日本の

市町村全体の教育費の割合が10～14%を推移してきた中で、つくば市の歳出総額に占める教育費の割合は市町村全体の平均を上回る割合である。2010年度が14.7%、2011年度が15.4%、2014年度が17.6%、2016年度が16.7%、2017年度が18.8%となっており、全国の市町村全体の教育費の割合に比べると高い水準である（表3参照）。2012年度に1校の義務教育学校が新設され、2018年度に3校の義務教育学校が新設されたことを踏まえれば、その前年度までの教育費の割合が高いことは、小中学校の建設費が影響を与えていることが想定できる。

次に、つくば市の教育費の中でも、小学校費と中学校費の金額に注目する。2009年度から2021年度の小中学校費の推移を見ると、歳出額が多い年度と少ない年度の差が激しいことが図から読み取れる（図7参照）。最も歳出額が少ない2009年度は、小学校費が約15.7億円、中学校費が約11.2

表3 つくば市の歳出総額に占める教育費の割合

年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
割合	14.0%	14.7%	15.4%	13.4%	13.9%	17.6%	13.6%
年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	
割合	16.7%	18.8%	12.3%	13.3%	10.9%	12.4%	

図7 つくば市の小中学校費と小中学校建設費の推移

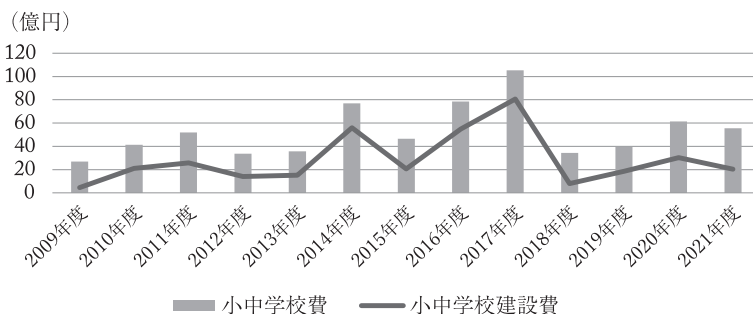
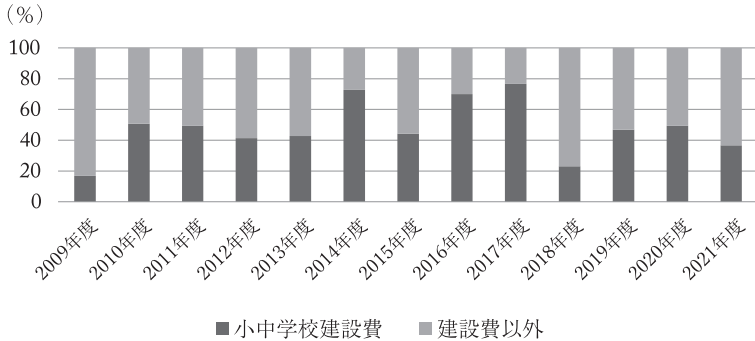


図8 つくば市の小中学校費における建設費の割合



億円，小中学校費の合計が約 26.9 億円である。最も歳出額が多い 2017 年度は，小学校費が約 62.5 億円，中学校費が約 42.8 億円，小中学校費の合計が約 105.3 億円であり，2009 年度の約 4 倍の金額を示している。

また小中学校費の中でも小学校建設費と中学校建設費の推移に注目すると建設費についても，年度によって歳出額に差があることがわかる（図7参照）。2009 年度は小学校建設費が約 1.4 億円，中学校建設費が約 3.0 億円，小中学校建設費が合計約 4.4 億円であるのに対して，2014 年度から 2017 年度にかけて建設費の歳出額が多く，中でも 2017 年度は小学校建設費が約 45.9 億円，中学校建設費が約 34.7 億円，小中学校建設費が約 80.6 億円と約 18 倍の金額を示している。さらに小中学校費に占める建設費の割合に注目すると，前述した全国の市町村における小中学校費に占める建設費の割合は 35% 程度であったが，つくば市の小学校建設費と中学校建設費の割合は，それ以上の水準を示していることが読み取れる（図8参照）。小中学校費に占める建設費の割合が 50% を超えた年は，2010 年度に小学校建設費の割合が 50.3%，中学校建設費の割合が 51.6%，2014 年度には小学校建設費が 70.8%，中学校建設費が 75.3%，2017 年度には小学校建設費が 73.5%，中学校建設費が 81.0% と高水準を示している。さらに 2014 年度から 2017 年

度のつくば市の決算明細を分析すると、小中学校建設に要する経費は、2018年度に新設された義務教育学校3校分が大半を占めている状況である。

2012年4月に開校した春日学園義務教育学校は、2010年度に建設工事が開始されており、2009年度までは義務教育学校の新規建設工事は行われていなかった。そのため2009年度の小中学校建設費は次年度以降に比べて少なく、小中学校費に占める建設費の割合も低い値である。また2014年度には、みどりの学園義務教育学校と学園の森義務教育学校の建設費用が計上されており、2015年度から2017年度には、みどりの学園義務教育学校、学園の森義務教育学校、秀峰筑波義務教育学校の建設費用が計上されている(表4参照)。つくば市の小中学校建設費の歳出明細をみると、義務教育学校の新規建設には、みどりの学園義務教育学校は4年間で約63.2億円、学園の森義務教育学校は4年間で約67.6億円、秀峰筑波義務教育学校は3年間で約53.0億円の歳出が確認できる。

つくば市の施設一体型の義務教育学校への入学希望者は、当初の予定より増加したため、これまでも義務教育学校開校後に新たに校舎を増築したり、他の地域に新校舎を建設したりと追加の計画が実施されてきた。2018年4月に開校した学園の森義務教育学校とみどりの学園義務教育学校についても、児童生徒数が増加傾向にあり、新設校舎では教室数が不足したため、他の隣接地域に小中一貫校を建設する計画が推進されている。2023年4月開校予定の研究学園小学校(仮称)と研究学園中学校(仮称)は、これまでの施設一体型の義務教育学校ではなく、分離型の新設校として建設工事が実施されている。2020年度には研究学園小学校で約7,832万円、研究学園中学校で約6,680万円、2021年度には研究学園小学校で約6.2億円、研究学園中学校で約4.1億円の歳出がなされている。

表4 つくば市の小中学校建設費の歳出明細

(単位：円)

	小学校				中学校			
	小学校費	小学校建設費	建設費の割合	備考	中学校費	中学校建設費	建設費の割合	備考
2009年度	1,570,459,513	145,908,000	9.3%		1,123,895,363	305,308,500	27.2%	
2010年度	2,615,099,999	1,314,750,900	50.3%		1,505,023,296	776,191,000	51.6%	
2011年度	3,036,380,064	1,489,558,310	49.1%		2,160,740,370	1,077,981,129	49.9%	
2012年度	1,944,924,570	695,436,000	35.8%	春日学園開校	1,425,693,836	696,957,880	48.9%	春日学園開校
2013年度	2,554,973,012	1,238,991,760	48.5%		1,008,579,853	282,555,000	28.0%	
2014年度	4,628,800,910	3,278,445,656	70.8%	みどりの学園 (810,639,791) 学園の森 (1,064,511,614)	3,065,261,497	2,307,875,132	75.3%	みどりの学園 (810,639,791) 学園の森 (1,064,511,614)
2015年度	2,673,467,747	849,875,239	31.8%	みどりの学園 (37,729,633) 学園の森 (36,514,372) 秀峰筑波 (699,496,490)	1,977,945,279	1,208,837,333	61.1%	みどりの学園 (37,729,633) 学園の森 (36,494,372) 秀峰筑波 (646,500,328)
2016年度	4,652,702,984	3,076,266,954	66.1%	みどりの学園 (783,022,025) 学園の森 (746,568,981) 秀峰筑波 (1,332,214,094)	3,195,762,694	2,410,406,901	75.4%	みどりの学園 (535,728,487) 学園の森 (565,805,979) 秀峰筑波 (1,237,619,435)
2017年度	6,250,466,483	4,592,996,089	73.5%	みどりの学園 (1,947,077,175) 学園の森 (1,839,748,753) 秀峰筑波 (725,382,561)	4,282,999,325	3,471,365,822	81.0%	みどりの学園 (1,361,803,858) 学園の森 (1,411,954,623) 秀峰筑波 (667,299,301)
2018年度	2,242,903,754	763,129,211	34.0%	みどりの学園開校 秀峰筑波開校 学園の森開校 香取台地区小学校 (676,245,221)	1,181,717,927	27,250,650	2.3%	みどりの学園開校 秀峰筑波開校 学園の森開校
2019年度	2,756,735,534	1,319,521,175	47.9%	香取台地区小学校 (41,146,800)	1,194,949,181	529,233,490	44.3%	
2020年度	4,402,730,163	2,234,084,215	50.7%	香取台地区小学校 (98,869,100) 研究学園小学校 (78,323,783) みどりの南小学校 (1,311,547,067)	1,726,446,087	791,971,650	45.9%	研究学園中学校 (66,807,917) みどりの南中学校 (655,773,533)
2021年度	3,681,217,826	1,498,824,325	40.7%	香取台地区小学校 (546,000,104) 研究学園小学校 (620,892,781) みどりの南小学校 (141,486,400)	1,860,209,069	534,152,044	28.7%	研究学園中学校 (416,856,096) みどりの南中学校 (70,743,200)

5. おわりに

以上、本稿では、地方分権改革後の日本の教育行財政のあり方に注目し、中央政府と地方政府が如何に財源を負担しながら学校施設整備を実施しているのか検討したうえで、つくば市の歳出の中でも、義務教育学校の施設

整備に関する財政状況を分析してきた。これらのデータを踏まえて、以下、学校施設整備の財政的特徴と課題を列挙する。

まずは、公立義務教育段階の学校施設整備に関する財政の仕組みについてである。学校施設は、設置者負担主義に基づき学校設置者がその整備と管理の責任を負っているが、市町村の財政負担を軽減して全国的に均等な教育環境を整備するために、学校施設の新築・増築については、原則として国が2分の1を負担する仕組みとなっている。市町村に学校設置義務が課されている公立義務教育諸学校については、1958年に制定された義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律に基づき、国庫補助・負担制度を整備し、中央政府による国庫支出金等の財政支援基盤を築いている。残りの2分の1の財源については、地方債と地方交付税交付金を主とする地方財政措置により賄われる仕組みであり、国と地方が互いに資金を補完しながら学校施設整備を実施している。地方が負担する学校施設整備の財源については、市町村の一般財源の負担割合は1割以下であり、国庫支出金と地方債が主たる財源となっている。2000年以降の全国における市町村の建設補助事業費の財源内訳は、概ねそれ以前と同様の傾向を示しているが、近年、地方債の負担割合が増加傾向にある。

次に、つくば市を事例に地方財政の状況を分析した結果、義務教育学校の新規建設事業が実施された年には、小中学校建設費の歳出は新規建設が無い年に比べて突出して多い状況が明確に示された。義務教育学校の新規建設事業が実施される前の2009年度の小中学校建設費が合計約4.4億円であるのに対して、義務教育学校の建設がなされた2017年度には小中学校建設費が年間約80.6億円と約18倍の金額を示している。新規建設の有無によって、つくば市の歳出総額に占める教育費の割合は大きく変化しており、建設事業がある年は、小中学校費に占める小中学校建設費の割合が7～8割と高い水準になっている。

これらの建設費は、国庫支出金と地方債を主として賄われるものであるが、地方債が蓄積されていく財政状況の中で、現在、施設一体型の義務教育学校の新規建設方針について見直しがなされようとしている。2012年度以降、つくば市では4校の施設一体型の義務教育学校を新規に建設してきたが、今後は、施設一体型の義務教育学校ではなく、分離型の小中一貫校を新設する計画が示されている。分離型と施設一体型の義務教育学校の建設にかかる費用の対比や費用対効果については、別稿で検討が必要な点であるが、公立義務教育諸学校の施設整備と管理を行う学校設置者は、義務教育学校の施設形態をめぐり、地方財政の状況を考慮しながら学校施設整備の方針を検討している。

冒頭で示したように、施設一体型の義務教育学校では、学年段階の区切りの設定が柔軟にできることや、異学年交流等による学習指導上の効果が期待されている。また施設一体型の義務教育学校では、小中学校間で教員と生徒が移動しやすい環境にあるため、小学校段階での教科担任制の導入や乗り入れ授業が実施しやすいことも利点として捉えられている。このような利点や特色ある教育活動を推進していくために必要な教育環境整備を国と地方が資金を補完しながら実施する仕組みの中で、学校現場や地域住民の声を反映させながら、地方政府が主体的に学校施設整備を推進できる仕組みの構築がより一層求められる。

注

- 1) 文部科学省初等中等教育局「小中一貫教育等についての実態調査の結果」2015年、42頁。
- 2) 国立教育政策研究所文教施設研究センター「義務教育学校等の施設計画の推進に関する調査研究（報告書）」2018年、65頁。
- 3) 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議「小中一貫教育に適した学校施設の在り方について」文部科学省、2015年、8頁。
- 4) 文部科学省「小中一貫教育制度の導入に係る学校教育法等の一部を改正する法

- 律について（通知）」2015年7月30日。
- 5) HOSHINO Masumi, Significance and Issues of the Subject-Based Teacher Assignment System in Elementary Schools in Japan, *Bulletin of Institute of Education*, Vol.44, No.1, pp.63-76, 2019.
 - 6) 堀井啓幸「戦後学校施設整備行政の変容に関する一考察：多目的スペース導入の分析を中心に」日本教育行政学会『日本教育行政学会年報』16巻，1990年，255-268頁。
 - 7) 青木栄一「学校施設整備事業における教育行財政制度とその特質：戦後日本教育行財政の構造的把握への一視角」東京大学大学院教育学研究科『東京大学大学院教育学研究科紀要』38，1998年，365-374頁。青木栄一『教育行政の政府間関係』多賀出版，2004年等。
 - 8) 総務省『地方財政白書：地方財政の状況』2021年，16-17頁。
 - 9) 総務省『地方財政白書：地方財政の状況』2022年，15頁。
 - 10) 同上。
 - 11) 総務省『地方財政統計年報』平成15年度～令和2年度版の「1-4-8表 市町村目的別歳出決算累年比較」，「2-5-3表 市町村（政令指定都市・特別区・中核市・施行時特例市及び一部事務組合を含む。）目的別性質別歳出内訳（純計）」を参照。
 - 12) 総務省『地方財政統計年報』平成15年度～令和2年度版の「2-5-3表 市町村（政令指定都市・特別区・中核市・施行時特例市及び一部事務組合を含む。）目的別性質別歳出内訳（純計）」を参照。
 - 13) 総務省『地方財政統計年報』平成15年度～令和2年度版の「2-8-2表 市町村建設事業施行状況と財源内訳（総括）」の補助事業費を参照。
 - 14) 青木栄一『教育行政の政府間関係』多賀出版，2004年，135-143頁。
 - 15) 青木栄一（2004）同上書，及び青木栄一「中央—地方関係からみた戦後日本教育財政制度の構造と特質：市町村公立学校施設整備事業を中心に」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要20』東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室，2001年，19-27頁。
 - 16) 青木栄一（2004）同上書。
 - 17) つくば市教育評価懇談会『つくば市の小中一貫教育の成果と課題 一調査報告書一』つくば市教育委員会，2018年。
 - 18) つくば市教育評価懇談会，同上書，129頁。
 - 19) つくば市教育評価懇談会，同上書，145頁。
 - 20) つくば市教育評価懇談会，同上書，145頁。