

【論文】

公立小学校の学校図書整備の予算に関する一考察

金 目 哲 郎

【目次】

1. 課題の設定
2. 義務教育財政における国庫負担と交付税措置の概要
 - (1) 義務教育財政の負担原則
 - (2) 交付税措置のしくみ
3. 青森県内市町村の学校図書整備状況と予算措置
 - (1) 最近の調査結果の概観
 - (2) 交付税措置に対する予算化率の推計
 - (3) 大鰐町の小学校図書館の事例
 - (4) まとめ
4. むすびにかえて

1. 課題の設定

本稿の課題は、公立小学校¹における学校図書整備について、青森県内市町村の状況を事例にして、その予算化の現状を考察し、今後の課題の一側面を提示することにある。

この四半世紀ほどをみると、義務教育に対する国庫負担は1980年代半ばと2000年代に大きな転機を経験している。1980年設置の第二次臨時行政調査会に主導された行政改革の下、国庫負担の対象であった旅費や教材費が1985年に一般財源化されたほか、それ以降も各種費用につき一般財源化への移行が進んだ²。2004～2006年の三位一体改革では教員の人件費に対する国庫負担割合が2分の1から3分の1へと引き下げられ、2004年度には「総額裁量制」が導入されるなどの改革が具体化している。さらに「義務教育完全35人学級化³」の課題も挙げられている。

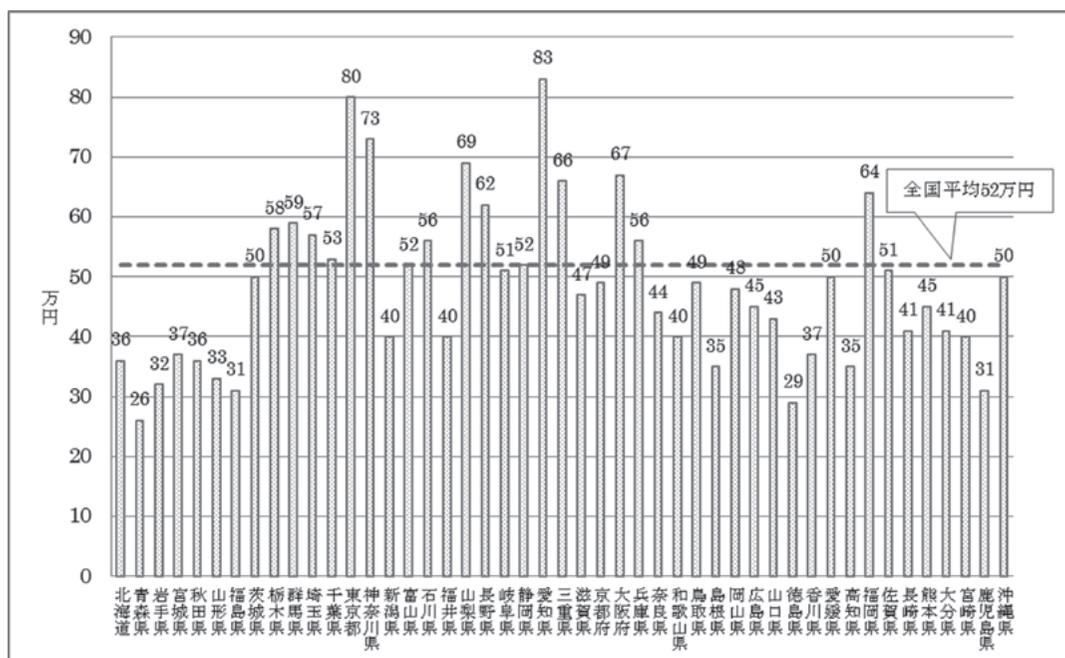
¹ 公立学校とは学校教育法第2条第2項による「地方公共団体の設置する学校」であり、本稿では市町村立の小学校を分析対象とし、国立と私立の小学校は含めていない。

² 学校図書等教材の一般財源化に至る経過や学校図書館の政策動向の歴史の変遷については拙稿（2013）で整理している。

³ 例えば、2013年4月24日付け毎日新聞「文科省 35人学級化を再検討 学力テストで効果分析」など。

こうしてみると近年では、義務教育の人的環境にかかる改革論議はきわめて活発である。しかし一方、1980年代に一般財源化された学校図書等の教材整備をはじめとする物的環境に関しては、その問題の深刻さにもかかわらず衆目を集めてきたとはいいがたい。図1には小・中学校の1校当たり図書費の都道府県別の予算状況を示した。平成21年度文部科学白書によれば、小・中学校の教材費や学校図書館図書費において地域間で差異が生じている。1校当たりの学校図書館図書費は、2009年度予算の全国平均52万円に対して、青森県は全国最下位の26万円であり、これは最も高い愛知県83万円の3分の1程度にとどまる。このことは、地域によって児童の義務教育環境に相違が生じている可能性を示している。

図1 小・中学校の1校当たり図書費



(出所) 文部科学省 (2010) の図表1-2-29より引用。原典は「文部科学省調べ」による。

この義務教育環境の地域間での相違は、日本国憲法第26条で保障されている「教育を受ける権利」との齟齬⁴を生じかねない。とりわけ初等教育⁵としての小学校は、児童の学習のスタートラインで

⁴ 例えば横山 (2012) 216-220頁は、財政状況が厳しくなるなかで児童の教育充実に必要な市町村教育費 (学校配当予算) が削減されれば「教育を受ける権利」を阻害しかねないと指摘する。

⁵ 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「義務教育費に係る経費負担の在り方について (中間報告)」(2004年5月25日) では、義務教育は、財源保障の必要性が極めて高い分野であり、経費負担を受益者負担に求めることができる「高等学校教育」とは、教育財政上の位置づけが全く異なると指摘する。文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/04053101/002.htm、2014年5月29日閲覧。

あり、児童が「誰でも、いつでも、どこでも、ただで⁶」手の届く範囲のなかに教育環境一式が整えられることが教育の機会均等の前提である。

本稿では、児童を取り巻く教育環境をつくる一要素として学校図書に注目する。物的条件には理科、体育、情報処理、図工等の設備備品などを含め様々な教材があるが、なかでも学校図書は、児童の思考力や創造性を育むうえで重要な役割が期待されており、「学校教育において欠くことのできない基礎的な設備⁷」といわれる。こうした問題意識を踏まえ、本稿では「すべての児童が、居所や生年にかかわらず、等しく学校図書等の教材にアクセスできる機会を保障する」ことに注目し、これを物的条件からみた義務教育のナショナル・ミニマムと呼んでおく⁸。これが達せられるためには、各市町村において標準的な図書水準を充足できる予算が確保されるという「予算の十分性」とともに、どこの市町村の学校でも学校図書にアクセス可能とするためには地域間における「予算の均等性」が普遍的の必要に應えるための財政上の前提となる。

以下、青森県の市町村別の学校図書整備の状況を見ていく。学校図書等の教材等の整備は市町村の自治事務であり、その実態は県内で一様ではないので個々の市町村レベルで検討する。全国的にみても特に財政状況が厳しい青森県内市町村の財政分析から得られる政策的含意は、全国市町村の9割以上を占める「交付団体」が抱える共通課題でもある。

2. 義務教育財政における国庫負担と交付税措置の概要

(1) 義務教育財政の負担原則

日本での政府間事務配分は行政責任の分担による相互協力関係が形成されており、義務教育はその典型である。具体的には表1のとおりで、簡潔に言えば市町村が公立小中学校の敷地を用意し校舎を建ててそれを管理運営し、都道府県及び政令市が学校教員の採用試験の実施や給与の支払いを担い、国が子どもたちに何を教えるかを決定している。

経費の政府間負担配分では、市町村が公立小学校の設置・管理を行うことから原則としては、「地方団体全額負担の原則⁹」（地方財政法第9条）や「設置者負担主義」（学校教育法第5条）により、設置者たる市町村が学校経費を負担するとされる。しかし、現実の負担配分では、市町村の脆弱な財政基盤や市町村間の財政力格差といった問題に対処する必要がある。そこで、設置者負担主義の例外として、公立小学校の基幹的教職員の給料等の人件費は都道府県の負担としたうえで、全国的な義務教育水準の確保と教育の機会均等を保障するため都道府県の負担経費の3分の1は国が負担

⁶ 神野（2007）137-141頁を参照されたい。社会の共同作業としての学校教育への参加保障は「誰でも、いつでも、どこでも、ただで」を原則とするとし、そのうえで学校教育への対価原則の導入について批判的検討を行っている。

⁷ 学校図書館法第1条（この法律の目的）より。

⁸ 一般に「ナショナル・ミニマム」は多義的に用いられる概念であり、客観的・絶対的な指標を設定することは難しいが、本稿ではさしあたり「学校図書館図書標準」が充足された状態を指す。

⁹ 国と地方の経費負担区分の具体的説明は矢野（2003）21-23頁を参照されたい。

表 1 教育行政の事務配分

区分	役割	主な関連法令
市区町村	義務教育学校の就学事務、設置・管理、教職員の服務監督	学校教育法(第5条、第38条)、地方財政法(第9条)
都道府県	市区町村が担えない広域的行政事業(高等学校・養護学校等の設置・管理)、城内の広域調整(教職員の採用・任免や交流人事等)、市区町村への支援・援助	市町村立学校職員給与負担法
国	国の教育・研究機関の設置・運営、教育の最低保障(ナショナル・ミニマム)と水準向上の責任(義務教育学校教職員給与1/3負担、学校建築費1/2~1/3負担、就学援助等の財政負担、教育課程の基準設置等)	日本国憲法(第26条)、教育基本法(第4条、第5条、第16条、第17条)、義務教育費国庫負担法、地方財政法(第10条)

(出所) 小川(2010)49-50頁、矢野(2003)19-21頁等を参考にして作成。

義務を負っている。

一方で、基幹的教職員の人件費以外の経費は、基本的には学校の設置者すなわち市町村が負担する¹⁰。学校全体で使用する学校図書を含む教材、設備、備品の購入費といった学校運営に必要な經常的経費は、市町村一般財源が充てられる。このように物的条件の整備において市町村の役割は大きい。

続いて、学校図書にかかる現行の経費負担に至る経過を簡単に敷衍しておこう。1958年の法改正により、学校図書館法による国庫負担が行われないこととされた公立小・中学校の学校図書館の学校図書について、義務教育費国庫負担法による教材費の国庫負担によって2分の1の国庫負担が行われることとなった¹¹。しかし、その後大きな転機が訪れる。第二次臨時行政調査会による行政改革「増税なき財政再建」の一環として、1985年の法改正に伴い、図書費を含む教材費の国庫負担制度が廃止され、地方の一般財源で措置されることとなった。これにより、教材費について「地方交付税措置を通じて所要の財政措置」が講じられ、「各地方公共団体が従来と同様な水準の教材の整備を進めるために財政上支障が生じないようにしているところである」として、所要の教材費の確保が求められた¹²。その根拠法令として学校図書館法では「学校図書館の整備及び充実のため必要と認められる措置を講ずること」(同法第7条)が国の任務であると規定する。また、2001年施行の子どもの読書活動の推進に関する法律では国と地方団体が図書施策に必要な財政上の措置(同

¹⁰ ただし、基幹的な教職員の人件費、旅費、研修経費以外の経費のうち、学校施設の整備については、義務教育諸学校施設費国庫負担法等に基づき、国が経費の2分の1ないし3分の1を負担する。

¹¹ 昭和33年5月23日付け文初財第321号の各都道府県教育委員会・各都道府県知事あて、文部事務次官通達「義務教育費国庫負担法等の一部改正およびこれに伴う政令、省令の制定、改正について」より抜粋・引用した。

¹² 昭和60年5月31日付け文教財第122号の各都道府県教育委員会あて、文部省教育助成局長通知「公立義務教育諸学校の教材費の地方一般財源化について」より引用・抜粋した。

法第11条)を講ずるべき旨の規定があり、これを受けるかたちで、地方団体の学校図書購入の予算化に向けた国(文部科学省)による働きかけ¹³が地方に対して行われている。

(2) 交付税措置のしくみ

まず、学校図書に関する国の基本的指針をみておこう。上述のように、学校の設置者たる市町村が学校図書館の整備と充実を行い、そのために国は財政上の必要な措置として地方交付税措置を講じている。その際の指針となっているのが、1993年に公立義務教育諸学校の学校図書館に整備すべき蔵書の標準として定められた表2の「学校図書館図書標準」である。図書標準を達成すべく、1993年度から「学校図書館図書整備5か年計画」がスタートした。その後、2002～2006年度の5か年計画を経て、再び2007～2011年度の5か年計画では毎年度約200億円、総額約1,000億円の地方財政措置が講じられたものの同標準を達成した学校の割合は2009年度末で小学校50.6%、中学校42.7%にとどまった¹⁴。そのため、2012年度からの5か年計画では毎年度約200億円、総額約1,000億円の地方財政措置が講じられている¹⁵。

次に、具体的に地方財政措置がどう行われているのかを整理したい。ただし、これを理解するために、かつ、後述する地方財政措置の課題点を明らかにするためには、地方交付税制度の基本的なしくみや性格を踏まえておく必要がある。一般に地方交付税とは「地方公共団体間の財源の不均衡

表2 公立小学校が整備すべき蔵書冊数の標準

学級数	蔵書冊数	学級数	蔵書冊数
1	2,400	13～18	$7,960 + 400 \times (\text{学級数} - 12)$
2	3,000	19～30	$10,360 + 200 \times (\text{学級数} - 18)$
3～6	$3,000 + 520 \times (\text{学級数} - 2)$	31～	$12,760 + 120 \times (\text{学級数} - 30)$
7～12	$5,080 + 480 \times (\text{学級数} - 6)$		

(出所)平成5年3月29日付け文初小第209号の各都道府県教育委員会教育長あて、文部科学省初等中等教育局長通知「『学校図書館図書標準』の設定について」のうち別紙「ア 小学校」より引用。

¹³ 例えば、平成14年4月15日付け発児生第2号の各都道府県教育委員会教育長あて、文部科学省初等中等教育局児童生徒課長通知「公立義務教育諸学校の学校図書館の図書の購入に要する経費の地方財源措置について(通知)」では市区町村教育委員会における図書整備が図られるよう都道府県による指導・助言を要請している。

¹⁴ 文部科学省による「平成22年度『学校図書館の現状に関する調査』」より。なお、2013年3月公表の「平成24年度」同調査では2011年度末での達成率は小学校56.8%、中学校47.5%であり、対2009年度で両学校ともに概ね5ポイント程度上昇した。

¹⁵ 文部科学省ホームページ掲載「平成24年度からの学校図書館関係の地方財政措置における考え方について」より。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/link/1318154.htm、2014年5月29日閲覧。

を調整し、どの地域においても一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するための地方の固有財源」であり、財政調整と財源保障を通じて「地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方公共団体の独立性を強化する」目的を有するといわれる¹⁶。各地方団体への交付金額は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える額すなわち当該団体の「財源不足額」が交付基準額となる。このうち基準財政収入額は標準税収入の75%に地方譲与税等を加算したものであり、基準財政需要額は消防費、土木費、教育費といった行政項目ごとに算定される標準行政所要一般財源¹⁷である。

続いて、学校図書の経費がどのように地方交付税のしくみに組み込まれているのか詳しくみてみたい。それは、基準財政需要額の行政項目のうち教育費、小学校費の「学級経費」を測定単位とするものに需用費等として積算されている。表3には2012年度における市町村分の小学校費の一般財源所要額が示してあり、このうち学級経費のみ積算内容の内訳を掲載しておいた。

表3 2012年度の公立小学校にかかる交付税措置

(単位 千円)

測定単位	細目	総額	積算内容	特定財源	一般財源
児童数	1.児童経費	計 31,218	(省略)	323	30,895
学級数	1.学級経費	計 16,454		0	16,454
		給与費 5,280	事務職員数 1人 5,280	0	5,280
		需用費等 10,796	建物等維持修繕費 3,270	0	10,796
			特別分維持修繕費 258		
			教材用図書及び備品 3,175		
		学校図書館図書 693			
		新聞配備経費 63			
		教育用コンピュータ等 3,337			
		委託料 189	施設設備保守点検料 189	0	189
	2.活性化推進事業費	計 189	(省略)	0	189
学校数	1.学校経費	計 9,221	(省略)	27	9,194
	2.活性化推進事業費	計 247	(省略)	0	247

(出所) 地方交付税制度研究会編 (2012) 170-173頁より作成。

これは、市町村の標準的な学校1校(児童数690人、学級数18学級)を想定した所要一般財源である。先述の文部科学省による地方財政措置とは、同表の学校図書館図書693千円を指している。交付税算定上の理論値では、市町村に対する措置額は1学級当たり学校図書38,500円に当該市町村の学級数(及び補正係数)を乗じた金額となる。しかしながら、地方交付税が財源不足額の補てんである以上、学校図書として算定されている基準財政需要額と同額がただちに地方交付税として市町村に交付されるものではないことは注意しておく必要がある。

¹⁶ 総務省編 (2013) 49頁より。なお、本稿では地方交付税という場合、普通交付税を指している。

¹⁷ 市町村分では消防費、土木費、教育費、厚生費、産業経済費、総務費、地域経済・雇用対策費、公債費の8区分から成る個別算定経費と、人口と面積で算定される包括算定経費によって計算されている。

3. 青森県内市町村の学校図書整備状況と予算措置

(1) 最近の調査結果の概観

まず、表4で学校図書の整備状況を概観しておく。2013年3月に発表された全国の公立小学校を対象とした「学校図書館の現状に関する調査」によれば、2011年度末で「学校図書館図書標準」の75%以上を達成している学校数の全学校数に占める比率は86.3%（100%達成済56.8%）、達成率が50%未満の同比率は2.4%である。青森県内の市町村全体での同比率をそれぞれみると、達成率75%以上は61.4%（100%達成済31.8%）、達成率50%未満が10.3%である。

また、県内の市町村間においても整備状況の違いがみられる。同調査によると県内の1町2村では域内の全小学校が図書標準を満たしている一方で、5町1村では域内の小学校のうち3割超の小学校は同標準の50%を満たしていない。このように、全国平均との比較において青森県が全体的に低い整備状況にとどまり、県内にあっても市町村間で差異が著しいことが読み取れる¹⁸。

次に予算措置の状況を概観してみよう。全国学校図書館協議会による「学校図書館整備施策の実施状況」によれば、2012年度当初予算における小学校「1校当たり」の平均図書費は、全国平均で

表4 青森県内市町村の公立小学校の学校図書館図書標準の達成状況（2011年度末）

青森県内の各市町村において、標準達成学校数が当該市町村の全学校数に占める比率		75～100%	50～75%未満	25～50%未満	25%未満
市町村の数		1市3町1村	4町2村	4市9町2村	5市7町2村
全学校数に対する標準達成状況別の学校数の比率		75～100%以上	50～75%未満	25～50%未満	25%未満
	青森県	197校 (61.4%)	91校 (28.3%)	29校 (9.0%)	4校 (1.2%)
	全国	17,845校 (86.3%)	2,337校 (11.3%)	396校 (1.9%)	98校 (0.5%)

(注1) 表の下段、全学校に対する標準達成状況別の学校数の比率のカッコ内は構成比。

(注2) 表の見方は次のとおり。上段は、例えばT市では全小学校（20校）のうち図書標準を100%達成している小学校数（18校）が90%を占めるので75～100%の区分に該当。A市では全小学校（47校）のうち図書標準を100%達成している小学校数（11校）が23.4%を占めるので25%未満の区分に該当。下段は、青森県内の全小学校321校のうち、図書標準を75%以上達成している小学校数は197校、同標準の25%未満の小学校は4校である。

(注3) 本稿は県内の市町村の予算化の相違を検討するので、特に具体的な市町村の名称は記していない。表5も同様。

(出所) 文部科学省「平成24年度学校図書館の現状に関する調査結果」に基づき作成。

¹⁸ 2011年度末の標準達成率が2007年度末での達成率に比して50ポイント以上の伸びを示した7市町村（1市2町4村）もあった点も興味深い。なお、この期間、2010年度の国の補正予算による地域活性化交付金のなかの「住民生活に光をそそぐ交付金」を図書購入費に充てた市町村も多い。同交付金に関して、2010年10月26日の片山善博総務大臣閣議後記者会見において「地域の振興を図るときに、(中略)少し忘れられていたような知的社会を、知に基づく地域づくりをしていただく基礎となります試験研究の分野でありますとか、(中略)それから、図書館とかですね。そういうところにも使えるということで、弱者とか、声の小さい方々のための施策」に活用するよう説明されている。同交付金の市町村での予算化の詳細は2011年度の「学校図書館図書整備費の実施状況」調査結果として『学校図書館』(通巻730号)2011年8月号46-54頁に掲載あり。

383千円、青森県平均（回答のあった31市町村分）では194千円となっている。市町村別では、2村が600千円前後を図書購入費として予算計上し、2市2町で300千円前後が計上される一方、4町では100千円に満たない。

むろん、2012年度当初で予算措置の少ない市町村のなかには2011年度予算で大幅に増額計上した市町村もあるほか、補正予算や費目間流用で対応する場合もある。よって、一会計年度の当初予算をもって検討することは一定の留保を要する。

そのうえで、2012年度と2011年度の2か年平均¹⁹での「1学級当たり」図書購入予算額を計算したところ、1学級当たり4万円程度を計上する市町村がある一方、同1万円未満の市町村もあるように、県内において市町村間による予算措置の違いが見受けられる。

（2）交付税措置に対する予算化率の推計

上記の文部科学省及び全国学校図書館協議会の調査結果を用いて、市町村の予算水準について交付税措置に注目して検証する。以下では、児童1人ひとりを取り巻く教育条件の確保が必要なため、かつ、学校図書は複数児童の閲覧に供されるため、学校単位や児童単位ではなく1学級当たり予算²⁰を用いた。

さしあたって文部科学省が示す図書標準の充足をもって、学校図書整備のナショナル・ミニマムが達せられた状態として捉え、この図書標準を保障するための交付税措置に対する予算化率²¹を市町村ごとに推計した。表5に、推計結果が示してある。

これによると、交付税算定上の理論値たる交付税措置の9割以上の額を当初予算に計上したのは5市町村のみである。その一方、県内の過半数の市町村が交付税措置の5割未満の予算計上にとどまっていることがみてとれる。図書購入費の予算化は市町村の判断に拠るものではあるが、図書標準を充足していない現状において、交付税措置に満たない予算措置の市町村が数多くあることは留意しておきたい。

（3）大鰐町の小学校図書館の事例

では、青森県南津軽郡大鰐町の公立小学校における学校図書館運営を事例にして、図書整備や予算化の現状と課題を検討してみたい²²。

¹⁹ 複数年度にわたる予算を用いた分析が望ましいが、全国学校図書館協議会のアンケート回答結果に依拠したデータにつき欠損値が散見された。

²⁰ 『学校図書館』（通巻第745号）2012年8月号などの公表データは、小学校1校当たり予算である。1学級当たり図書購入予算額は、1学校当たり平均図書購入予算額に当該市町村の学校数を乗じ、これを当該市町村の学級数で除すことにより筆者が試算したものの。

²¹ 交付税措置は地方固有の一般財源であり、推計した予算化率が100%を満たすか否かは各市町村の対応に任される問題ではある。一方、教育機会の均等の視点からは図書標準を満たすための予算化が求められる。この点は財源保障の改革課題の1つである。

表5 青森県内市町村の交付税措置に対する予算化率（推計）

予算化率	90%以上	50%～89%	30%～49%	30%未満	市町村平均
市町村数	1市1町3村	2市5町	3市5町2村	3市5町	48.8%

（注1）全国学校図書館協議会「平成24年度学校図書館整備施策の実施状況」調査において2012年12月末時点で未回答の9市町村及び2012年度図書購入予算が著増したS村の計10市町村は含まない。

（注2）交付税措置の予算化率は筆者の試算による。2012年度当初の各市町村の図書購入費予算額を、2012年度単位費用の積算内容のうち学校図書館図書購入費の1学級当たり購入費に当該市町村の学級数を乗じて得た推計上の交付税措置の金額で除した。

（出所）地方交付税制度研究会編（2012）、文部科学省「平成24年度学校基本調査」、全国学校図書館協議会「平成24年度学校図書館整備施策の実施状況」に基づき作成。

周知のとおり、大鰐町は地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき早期財政健全化計画を策定し、財政健全化計画の実施状況の報告を行った団体²³である。きわめて厳しい財政状況下にある同町は、2012年度当初の1学級当たり図書購入予算や、交付税措置に対する予算化率が青森県内で最上位であった。財政健全化団体でありながらも学校図書館の積極的かつ継続的な事業展開で知られている²⁴。

①学校図書館運営

学校図書館の運営面においても大鰐町の取り組みは注目される。全国誌『学校図書館』の掲載記事「いきいき学校図書館」²⁵には大鰐町立長峰小学校の学校図書館が紹介されている。同小学校では学校図書館を常に児童に開放し、毎日「朝読書タイム」が設定されるなど豊かな読書活動に向けた継続的かつ積極的な事業展開が行われ、2012年度には「子どもの読書活動優秀実践校」（文部科学省所管）に選ばれている。

これ以外の小学校でも学校図書館が積極的に活用されている。例えば、大鰐小学校では、「多読賞」の授与や「おすすめの本の紹介」、「教員による読み聞かせ」のほか、「鰐っ子暗唱詩集」（低・中・高・達人コースの4種類につき、教員が選んだ詩が各10編まとめられた詩集）を用いて、児童の「脳の

²² 本節は2013年9月に実施した大鰐町教育委員会に対するヒアリングに基づく。学務生涯学習課の御担当者をはじめ関係部課の皆様へ回答の協力をいただいた。ここに記して謝意を表したい。

²³ 第三セクターが経営するスキースポーツに対する経営支援により財政難に陥り、2008年度決算による健全化判断比率のうち「将来負担比率」が早期健全化基準の350%を超えた。2013年11月29日付け総務省報道資料「平成24年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」によると、同町は2012年度決算における健全化判断比率が早期健全化基準未満となったが、引き続き財政の健全化に取り組むこととして2013年度は完了報告を行っていない。

²⁴ 大鰐町立長峰小学校の学校図書館運営は『学校図書館』（通巻743号）2012年9月号、「いきいき図書館」でも紹介された。2012年度には「子どもの読書活動優秀実践校」（文部科学省所管）にも選ばれている。財政状況が厳しいながらも学校現場の熱意や創意工夫を示す事例といえる。

²⁵ 『学校図書館』（通巻743号）2012年9月号、92頁より。

活性化」が図られている。一方、図書整備にあつては「町内小学校統合を見据え、2000年以前の購入図書は、廃棄の手続きをしている」など、「統合後のことも考慮し、図書の管理方法を検討している」ところである。

図書の選定は、各学校ともに基本的には教職員が行っている。蔵館小学校を例にみると、図書室に書店の巡回見本が展示され、各学級担任が希望する図書を選ぶ。選定図書に優先順位をつけて予算の範囲内において購入予定図書リストを作成し発注する。選定基準は「全国学校図書館協議会図書選定基準」（2008年4月改定）にしたがい、そのうえで同小学校では選定の際に「全校児童の興味・関心にこたえる図書」、「授業や学校行事に役立つ図書」、「同校で推進しているキャリア教育に関連した図書」、「蔵書構成を整えるため図書館運営上必要な図書」、「郷土に関する図書（俳句）」という点に特に考慮しているとのことである。このように、大鰐町は、財政状況が厳しいながらも学校現場の創意工夫で積極的な運営を試みている好事例といえる。

②図書整備計画と予算

青森県内の多くの市町村では図書整備を推進するための計画が策定済または策定を検討している。青森県では2010年度から5年間の子どもの読書活動推進の基本的方向を示す「青森県子ども読書活動推進計画(第二次)」が実施されている²⁶。このなかで、計画内容の進捗状況を把握するために、数値目標が設定されており、学校図書館の蔵書整備については、小学校分の「年度別新規購入・受入図書」を2007年度50,772冊から2014年度60,000冊へと伸ばすことが示されている。ただし、同計画をみると「数値目標は取り組みの目安として掲げるものであり、市町村に対し、その達成を義務付けるものではない」とされている。これに関して、大鰐町教育委員会によれば、青森県による大鰐町の学校図書館への関与や働きかけは「特になし」とのことである。

一方、大鰐町では2010年4月に「大鰐町子ども読書活動推進計画」が策定されている。「読書を通じて、町民みんなで子どもたちの健やかな成長を応援しよう」というスローガンのもと、地域社会、家庭、保育園・幼稚園、小学校・中学校のそれぞれについて現状と課題がまとめられている。このなかで、小学校・中学校の「読書環境作り」の取り組みとして蔵書整備の改善や標準冊数の整備と有効活用が挙げられている。大鰐町独自の蔵書整備目標というかたちでの具体的な数値は示されおらず、予算面については「本計画に関する具体的な施策のために必要な、できうる範囲での財政上の措置を講じるよう努める」と記述されている。

予算過程は、学校現場と教育委員会との間で予算要求案が検討された後、毎年11月頃に総務課財

²⁶ 子どもの読書活動の推進に関する法律第9条第2項に、都道府県と市町村が「子ども読書活動推進計画」を策定するよう努める規定に基づき、全国的に策定が広がっている。2013年3月時点での市町村子ども読書活動推進計画の策定率は、青森県は策定済みが70%にのぼり、全国平均の59.8%を大きく上回る（青森県ホームページ「市町村子ども読書活動推進計画策定状況」より。<http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kyoiku/e-shogai/files/13shichousonndata-dokusyo.pdf>、2014年5月29日閲覧）。

政係に予算要求される。財政係査定及び町長査定を経た予算案が町議会で審議・可決されて、各小学校単位で予算執行されている。学校図書館図書予算や決算をみると、2013年度予算は830千円であり、2011年度決算1,097千円や2012年度決算1,090千円に対して減額計上されている。充当財源をみると、2011、2012年度決算は、一般財源がそれぞれ827千円、820千円で、特定財源として国の地域活性化交付金270千円が両年度ともに充当されていたが、2013年度予算の充当財源は一般財源のみである。つまり、この3か年度の学校図書館図書は一般財源ベースでの予算計上となっている。教育委員会へのヒアリング回答においても、学校図書予算の根拠は「前年度並み」による計上とのことであり、上記の推進計画が学校図書館の蔵書整備の予算計上の段階で必ずしも十分には活用されていないようである²⁷。

(4) まとめ

以上の青森県内市町村におけるデータや事例の検討結果を簡潔にまとめると次のとおりである。

第1に、物的条件からみた義務教育のナショナル・ミニマムを確保するための予算の充分性及び均等性の視点からみると、図書標準を充足しない整備状況下で交付税措置に対する予算化率は県内市町村平均で約5割にとどまっているほか、1学級当たりの予算措置には市町村間で大きな違いがある。これは、図書購入予算の充分性とともな均等性が満たされていないことを示している。社会経済条件が比較的均質であろう同一県内で観察される予算化の相違の実態をみれば、全国の市町村間ではさらなる予算化の違いの存在が推察される。

第2に、大鰐町の事例のように、厳しい財政状況にあつて、学校現場の創意工夫で積極的な事業展開を試みている市町村があることは注目される。

第3に、市町村の予算化にあつては、国、青森県、大鰐町による図書整備計画は各市町村の予算計上において実効性をもっているとはいいがたい。この点、全国学校図書館協議会「平成24年度学校図書館整備施策の実施状況」でのアンケート調査結果によれば、青森県内の市町村の7割の団体が2012年度当初予算の学校図書館図書費を「地方財政措置に関係なく独自に予算化」したと回答しており、一方、「新学校図書館図書整備5か年計画」に伴う地方財政措置に基づき予算化したと回答したのは2町のみである²⁸。このように、学校図書の予算計上の際に図書整備計画や整備状況が必ずしも十分には考慮されていないのが現状である。

4. むすびにかえて

以上、青森県内の事例分析から現行の地方財政措置の留意点や課題を述べた。全国でみれば教育

²⁷ 大鰐町教育委員会へのヒアリング回答に基づく。

²⁸ 地方財政措置に基づき予算化と回答した団体は県内で2町、補正予算対応と回答した団体は1市1村のみ。また、同アンケートによれば、全国の市町村にあつても「『学校図書館図書整備5か年計画』による地方財政措置に関係なく独自に図書費を予算化している」と回答した団体は66.9%にのぼる。

条件及びその予算化の違いは一層大きく、市町村を取り巻く財政状況もこの数十年間で大きく変化している。今後は、本稿の考察結果を手がかりに、全都道府県の場合と、政策動向及び地方財源措置の歴史の変容を視野に入れた分析によって、児童を取り巻く義務教育環境の財源保障のあり方を包括的に検討する必要がある。その際、国庫負担の部分的な再導入も選択肢の一つとして視野に入れてもよいかもしれない。市町村や学校現場が義務教育環境を充実化する取り組みに対して、本稿で明らかにしてきた市町村間ないしは学校間での学校図書の整備状況や予算化の相違を踏まえると、今後とも国が財政面で支援していくことが期待される。

むろん、本稿で扱った公立小学校の学校図書は、義務教育の条件整備の一例にすぎない。しかし、これらの事例から見出される財政面の課題は、人々がその「必要」に応じて「誰でも、いつでも、どこでも、ただで」手に入れることのできる教育や社会保障といった、ナショナル・ミニマム的な性格をもつ行政サービスに対する財源保障システム全体の改革のあり方にも示唆を与えうるものである。

【参考文献】

- 小川正人（2010），『現代の教育改革と教育行政』財団法人放送大学教育振興会。
- 遠藤安彦（1996），『地方交付税法逐条解説第3版』ぎょうせい。
- 白石裕（2009）「教育機会の平等と財政保障」，平原春好編『概説 教育行政学』東京大学出版会，113-131頁。
- 神野直彦（2007），『教育再生の条件 経済学的考察』岩波書店。
- （2013），『税金 常識のウソ』文春新書。
- 末富芳（2010），『教育費の政治経済学』勁草書房。
- 金目哲郎（2013），「公立小学校の教育条件整備の地域間格差と地方財政措置：教材整備の事例分析を中心に」，日本財政学会第70回大会報告論文，2013年10月5日発表（於慶應義塾大学）。
- 全国学校図書館協議会『学校図書館』（通巻743号）2012年9月ほか各号。
- 総務省編（2013），『平成25年版地方財政白書』日経印刷。
- 地方交付税制度研究会編（2012），『平成24年版地方交付税制度解説（単位費用篇）』地方財務協会。
- 日本教育行政学会編（2010），『日本教育行政学会年報36 変動期の教育費・教育行政』教育開発研究所。
- 三輪定宣（2012），「義務教育費国庫負担法の歴史、現状と課題」，日本教育法学会編『教育の国家責任とナショナル・ミニマム』日本教育法学会年報第41号，5-20頁。
- 矢野浩一郎（2003），『地方公務員 新研修選書13 地方税財政制度 第7次改訂版』学陽書房。
- 松本直樹（2011），「学校図書館図書費の負担変更にもなう影響に関する研究」日本教育情報学会年会論文集27，106-109頁。
- 文部科学省（2010），『平成21年度版文部科学白書 我が国の教育水準と教育費』佐伯印刷。

山本裕詞（2008）、「地方分権化の『教育の機会均等』に関する国家の責任—地方財政措置による地方教育予算の実態に注目して」、『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第57集第1号、429－442頁。

横山純一（2012）、『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題—日本とフィンランド』同文館出版。