

第2章 自治体財務管理と学校規模・学校配置

Chapter 2: Financial management of local governments, school sizes, and school facility location

本多 正人*
HONDA Masato

Abstract

With regard to consolidations of public elementary and junior high schools, it can be said that from an educational point of view the size of schools should be remain constant. Furthermore, from a financial point of view, schools of the optimum size are more efficient than small schools. However, the policy option of not consolidating, but rather allowing schools to remain as they are, is affected by the local government finance system peculiar to Japan, and the financial management system of the local government. We must consider the advantages of local government financial management for the effective use of public money in a time of decentralization. When we consider a specific local government, it is often unclear whether school consolidation have contributed to a reduction in expenditure. It depends on the financial position of the local government in question, and the number of schools in maintains. We must therefore recognize there are limits to discussing the effects of school consolidations on local government finances from a short-term cost comparison point of view. The proportion of a local government's budget taken up by school facilities is a major factor, but nevertheless, the full cost of each individual school, including its personnel costs and lighting and heating costs, or the depreciation of the facilities, remains unclear, and future discussions need to take these factors into account.

1. 問題の所在

児童生徒数の減少局面において一学校あたりの在籍児童生徒数を一定程度維持し、多様な教育サービスを提供しようとすれば複数の学校を統合することになる。この結果、統合された学校の児童生徒や近隣住民にとっては学校の配置が変わり、通学距離が伸びる。ここに学校規模と学校配置との関連が生じる (Baum, 2003)。歴史的にみて、いわゆる過疎地域においてはこうした政策課題が生じやすい。一定程度の学校規模 (school size) を維持することの政策効果として財政上の効率性が前提とされるから、ここにおいて学校規模・学校配置と自治体財務との関連が生じる。

ところで、アメリカでは学校規模それ自体を扱う場合の多くはハイスクールを研究対象とし、大規模校と小規模校とを比較検証するものであった (Leithwood & Jantzi, 2009, p.466; Darling-Hammond, Aness, & Ort, 2002 ; Lindsay, 1982)。教科の専門性が要請される高校段階において、学校規模は当該学校が生徒に対して提供できる教科の種類の多様性を左右する問題であるからといえよう (Monk &

* 教育政策・評価研究部総括研究官

Haller, 1993 ; Pittman & Haughwout, 1987)。高校レベルを分析対象とすることのメリットは、ドロップアウト率や問題行動発生率、進学実績などのデータを得やすく、学校規模による教育成果や財政運営上の効果の違いを検証しやすいという点にあるであろう¹⁾(Foreman-Peck & Foreman-Peck, 2006; Haller, 1992)。たとえば、生徒数 2,000 人以上の高校と 600 人未満の高校を比較する場合でも、大規模校はドロップアウト率が高い傾向にあるため、在籍生徒数あたりの教育コストではなく卒業生徒数あたりの教育コストを比較すれば、必ずしも大規模校の方が低コストになるわけではないとの結論も得られている (Stiefel, Patrice, Fruchter, & Berne, 1998 ; Stiefel, Schwartz, Iatarola, & Chellman, 2008)。

アメリカの小・中学校レベルの場合、歴史的にはワン・ルーム・スクールが伝統的な小規模学校の形態であったいわゆるへき地の公教育環境が問題視される。これらも学区や学校を統廃合することによって、学校の規模が拡大させられてきたが、このことで通学距離は伸び、おのずと、児童生徒の居住地域と学校とのつながりは希薄となる (Beaumont, 2002)。これは日本において学校統廃合への批判的な見解として挙げられる論拠にも近い。ところで、学校統廃合によって期待できるコスト削減効果はわずかしかなしいとする意見もあるなど (Valencia, 1984)、学校規模の財政的效果は究明されているとは言い難く、これを直接的に取り扱うにもデータの制約が多い。そこで、本稿では、学校規模・学校配置に関わる政策を資源・規模の縮小期における教育政策手法の一つと位置づけ、学校設置者である地方自治体の財務管理の視点から検討するための枠組みを提示し、1 つの事例をもとにした財政的な効果を試論的に検証するものである。

2. 縮小・節減 (decline / retrenchment) の教育政策

2.1. 理論

マクロな政策レベルでは児童生徒数や教育に投入可能な資源の減少局面そのものは比較的長期的に推移する政策環境の変化であるが、それを受けて具体的な対応を迫られるミクロな政策アリーナでは政治的コンフリクトが発生し、政府（この場合は教育行政機関）はこれに対応せざるをえない (Boyd, 1979, p. 334)。本稿で取り上げるような公立学校の統廃合問題をきっかけに地域の教育・政治システムにコンフリクトが生じてきたことは本特集の橋本論文のほか、DeYoung & Howley (1990) などからもわかるとおりであり、あらためていうまでもないが、これは学校統廃合政策形成過程が単に教育専門的な判断で成り立ちうるわけではないことを示している。

また、近年は、児童生徒数が減少した地域の学校規模・学校配置を検討するにあたって、小規模にはなっても通学バスを使わなくてすむ身近な地域にある学校の存続を主張する議論も盛んである (Vincent, 2006 ; Lawrence, et al., 2002 ; McCann & Beaumont, 2003 ; Jimerson, 2007)。人口あるいは児童生徒数の減少は長期的なトレンドであるが、学校統廃合は比較的短期的な政策及び制度の変化である。これは政策変化により不利益を被ってきた立場から現状維持的政策が要請される事例とみることができ、長年安定的であった制度の変化は短期的に起きるとするいわゆる均衡断絶 (punctuated equilibrium) の状況において政治的にどのようなフィードバックがありうるかを考えるうえで興味深い (Baumgartner & Jones, 1993 ; Baumgartner & Jones, 2002)。

いずれにしても学校統廃合問題またその裏腹の関係にある学校適正規模維持の問題は、政策対象・資源が縮小する中でとりうる政策手法を考えるうえでも有益である。縮小・節減局面において

は、拡大・成長局面ではさして問題とならなかったような問題、たとえば資源利用の効率性や組織的余剰（organization slack）の抱え込みが脚光を浴びてしまう（Boyd, 1979）。ここでとりうる政策には関係者間の既存の利害構造の変化を伴うので、公共政策の規準としての効率性（efficiency）に加え、公平性（equity）が強調される。バーガー（Berger, 1983a ; Berger, 1983b）は、アメリカにおける縮小・節減期の教育政策を、実体的な側面（誰の利益を減らすか。）と手続的な側面（それをどのように実現するか。）にわけて次の表1・表2のように説明する。いずれの場合も、公共政策の問題である以上、その帰結は公平性と効率性を追求することになる。表1のように実体的な側面から見た節減政策には、何らかの手法で収入確保を図る場合と、既存の事業や契約を見直すことによるコスト削減を図る場合とがありうる。公平性重視の政策は、だれにも納得できるような手法や、損失への不満が最も少なくなるような配慮が目指される。表2のように、手続的な側面からは技術的な判断に依拠して政策決定をする場合と、政治的判断に依拠して政策決定をする場合が考えられる。なお、いずれかの政策タイプが常に単独で採用されるとは限らず、複数の組み合わせもありうる。

表1 実体的な節減政策のタイプとその帰結

帰 結	政策のタイプ	
	収入確保	コスト削減
公平性	(a) 短期借入 州政府からの補助金配分公式を変更させるためのロビー活動 住民発案（レファレンダム）の提出	(b) 採用の凍結 早期退職勧奨 教育委員会の全域にわたる事業中止 維持管理の延期
効率性	(c) 昇給抑制または停止 新たな顧客へのサービス 空き校舎の売却・貸出	(d) 先任権と業績による整理解雇（RIF ²⁾ : Reduction in Force) 選択的な事業中止 閉校 学年制の再編

（出典：Berger, 1983a, p. 6 の表より）

表2 手続的な節減政策のタイプとその帰結

帰 結	政策のタイプ	
	技術的判断	政治的判断
公平性	(a) コーホート生存分析 在籍者数予測 人事管理／施設管理分析 不動産データの利用	(b) タスクフォースの設置 問題の公表から最初の閉校までの時間の遅延 コミュニティに対する教育
効率性	(c) ゼロ・ベース予算編成(ZBB) 評価研究 長期戦略(long range strategy)の開発	(d) リーダーシップの変更 コンサルタントの活用 コミュニティの参加(involvement) 教師の参加

（出典：Berger, 1983a, p. 7 の表より）

さて、表1によれば、閉校（本稿でいう学校の統廃合）という選択肢は、当該学校の児童生徒のみが閉校と統合校への遠距離通学を強いられるので、「効率性×コスト削減」を目的とした(d)に配置される。ただし手続きの面においても(d)の手法を採用するかどうかはケースごとに異なり、(a)のよ

うにシミュレーションを駆使して統廃合すべき学校を決めることもありうるし、統廃合問題が表面化しても一定時間棚上げにする場合（(b)に該当）なども想定しうる。本稿のように自治体の財務管理的な観点から学校の適正規模や適正配置の在り方を評価する手法は、表2の技術的判断の系列に位置するといえよう。

2.2. 応用

2000（平成12）年3月に総務省が公表した『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』をきっかけに、バランスシートや行政コスト計算書の作成・公表に取り組む地方自治体が増え始め、2006（平成18）年には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年）なども成立したことで、地方自治体にはマネジリアリズムが浸透しつつあるように見える。今後は地方自治体の財政担当部局のみならず全庁的なコスト意識がますます高まることが予想される。地方自治体の行財政運営に対しては常々、ハコモノ行政との批判もあったところである。児童生徒数の減少に伴う各地の小規模学校統合問題に対しても、教育上の課題だけでなく統合によるコスト削減効果を期待する議論もある。自治体の中には「施設白書」を作成し、公の施設の効率的な管理運営の在り方を提起する過程で、それらの施設の維持管理コストを試算する例も見受けられる。また複合的な学校施設などの紹介も盛んにおこなわれている。ただし、学校統廃合問題をこうしたコスト節減の観点から直接検証する例はあまりない。学校教育が労働集約的な事業であることや、市町村がその人件費を負担していないこと、さらには自治体の財務会計制度が個別施設の管理運営コストを把握するようなくみになっていないなど、制度的な制約も大きいといわざるをえない。

こうした日本の自治体財務管理の状況を踏まえて、かつまた2.1において述べたような理論的整理にもとづけば、小規模校が抱える問題に何らかの施策でアプローチしようとするとき、学校設置者自治体がとりうる行動は大きく分けて教育的な見地と経済効率的な見地との対比により描くことができるだろう。ここでいう教育的見地とは、前述の表2でいう技術的判断に相当する。またそれぞれの見地から、学校の統廃合を進めるか、それとも学校を存続させるかの選択肢がありうる。第1に教育的見地からは、一定程度の学校規模を維持することにより児童生徒の切磋琢磨や教職員の多様性を確保しようとする立場と、小規模校ならではのきめ細かい指導やそれぞれの学校が持つ地域との関係等を重視する立場があると想定できる。第2に経済的効率性の観点からは、公共施設の数を整理し維持管理費の節約に努めようとする立場と、公共施設が削減されることにより住民の利便性（たとえば長時間のバス通学など）や地域的な連帯の低下をむしろコスト増として認識する立場があると考えられる。以上のことを表3のようにまとめることができよう。

表3 小規模校問題へのアプローチ

	(a) 施設の統廃合による費用節減効果重視	(b) 公共施設維持による利便性の確保重視
(A) 適正規模の確保による教育効果重視	Aa (小規模校を統廃合)	Ab (統合するが廃校舎は活用)
(B) 少人数・小規模校の教育効果重視	Ba (Schools-within-Schools)	Bb (小規模校存続)

表3に示すAaは一般的な学校統廃合であり、新設統合や吸収統合などの形態がありうる。近年

の学校統廃合政策では単に複数学校を統合するだけでなく、統合を契機にして施設一体型の小中一貫教育を導入するなど、統廃合に向けて利害関係者のインセンティブを設けるようなアイデアも見受けられる。小学校だけではなおまだ小規模校となってしまうような場合に、中学校と一体化することで相応の規模を確保する意図に注目すればA aに該当するといえよう。

A bは、たとえば統廃合後の廃校舎を引き続き行政財産として市民利用や行政サービスの提供に供することを想定している。跡地を売却してしまえば自治体の維持管理コストは削減できるが、学校という施設に期待される機能は教育機能だけではないから住民の利便性を重視すれば、引き続き公有財産として住民サービスのために活用することも重要であろう。

B aは日本において恒常的に見られる態様ではないが、1つの校舎内に同一学校種の学校が複数存在することを意味する。アメリカにおいてすらそう多くはない事例であるものの、シカゴ市やニューヨーク市の高校で Schools-within-school と称される実践例が見られる (DeYoung & Howley, 1990; Lee, Ready, & Johnson, 2001) ³⁾。アメリカの高校 (ハイスクール) は数千人規模になるのが一般的な状況にあつて小規模校におけるきめ細かな指導というメリットと、大規模校における授業科目等の充実というメリットを享受できるものとして注目されてきた。日本では学校統廃合の過渡的措置として現れることがまれにある ⁴⁾。

B bは、小規模校であってもあえて統廃合をしないという選択を意味する。この場合それぞれの小規模校を存続させ、定期的に合同授業の日を設けて小規模校では成り立たない教育活動を展開することになる。たとえば岩手県宮古市の例がこれまで知られていた (読売新聞, 2008)。本稿では宮崎県五ヶ瀬町 (具体的には「五ヶ瀬教育ビジョン」と「G授業」) の例を取り上げる。

以下ではまずA a戦略の決定要因となる統廃合のコストの問題を取り上げる。

3. 学校統廃合のディスインセンティブ：地方交付税制度

3.1. 単位費用

周知のように地方交付税制度 (以下、本稿では普通交付税のことをいうものとする ⁵⁾。) は、標準的な水準の行政サービスを提供するのに要する経費 (基準財政需要額) を自治体ごとに算定し、一方で一定の基準にもとづいて各自治体の税收などの収入額 (基準財政収入額) を算定し、そこに差額 (不足額) があれば地方交付税交付金として国がその差額を補うものである。収入額が大きく変わらないのであれば自治体にとっては基準財政需要額が大きいほど地方交付税額は増える。基準財政需要額の算定には、行政項目ごとに総務省令が定める単位費用と測定単位を用いる。ただし寒冷地や人口急増・急減地域など、自治体ごとの自然的・社会的条件の違いによる行政経費の差を調整するために、測定単位にさまざまな補正を行なったうえで基準財政需要額が算定される。したがって一般的には基準財政需要額は、各行政項目につき、

$$(\text{基準財政需要額}) = (\text{単位費用}) \times (\text{測定単位の数値}) \times (\text{補正係数})$$

により算定される。さて、小・中学校費の単位費用の算定には、標準的な学校1校 (標準施設) でそれぞれの測定単位ごとに必要となる経費がベースとなるから、どのような規模の学校が想定されるかが影響する。下の表4に見るように小学校で720人・18学級、中学校で600人・15学級という標準としての数値は長いこと変わっていない。表からは、いわゆる学校配当予算として各学校が執行している学校の管理運営にかかわる経費がほとんど児童数または学級数を測定単位とする経費になっていることがわかる。たとえば、建物等維持修繕費も学校数ではなく学級数を測定単位とする

経費の中に見込まれている。仮に学校を統合しても自治体の学級数が増えなければ小・中学校費の基準財政需要額が増えることはない。小規模校同士の統合であればむしろ統合により学級数と学校数は減ってしまう。

表 4 平成 21 年度地方交付税交付金の小学校費及び中学校費の単位費用(経常経費)とその積算項目

		小学校	中学校
標準施設規模		児童数 720 人 学級数 18 学級(1 学級当たり児童数 40 人)	生徒数 600 人 学級数 15 学級(1 学級当たり生徒数 40 人)
測定単位	区分	小学校費積算内容 (項目のみ)	中学校費積算内容 (項目のみ)
児童数、生徒数、費、生徒経費(細目名…児童経費)	給与費	給食従事員数 2 人	給食従事員数 1 人
	需用費等	賃金(校庭整備作業員) 学校安全対策経費 その他(印刷製本費、光熱水費等)	賃金(校庭整備作業員) 学校安全対策経費 その他(印刷製本費、光熱水費等)
	委託料	(再掲) 給食経費全体(給与費・委託料)	(再掲) 給食経費全体(給与費・委託料)
	負担金、補助及び交付金	要保護児童関係経費(1/2) 準要保護児童関係経費 独立行政法人日本スポーツ振興センター	要保護生徒関係経費(1/2) 準要保護生徒関係経費 独立行政法人日本スポーツ振興センター
	【平成 21 年度単位費用】	41,113 円 {(児童経費総額) - (特定財源)} ÷ 720	38,300 円 {(生徒経費総額) - (特定財源)} ÷ 600
学級数(細目名…学級経費)	給与費等	事務職員数 1 人	事務職員数 1 人
	需用費等	建物等維持修繕費(余裕教室の活用に伴う修繕費を含む。) 特別分維持修繕費 教材用図書及び備品(交通安全教育関係教材及び特殊学級用備品を含む。) 学校図書館図書 教育用コンピュータ等	建物等維持修繕費(余裕教室の活用に伴う修繕費を含む。) 特別分維持修繕費 教材用図書及び備品(交通安全教育関係教材及び特殊学級用備品を含む。) 学校図書館図書 教育用コンピュータ等
	委託料	施設設備保守点検料	
	【平成 21 年度単位費用】	834,000 円 {(学級経費総額) - (特定財源)} ÷ 18	1,091,000 円 {(学級経費総額) - (特定財源)} ÷ 15
学校数(細目名…学校経費)	給与費	用務員数 1 人	用務員数 1 人
	報酬	学校医等手当(学校医 3 名、学校歯科医 1 名、学校薬剤師 1 名) 特別支援教育支援員	学校医等手当(学校医 3 名、学校歯科医 1 名、学校薬剤師 1 名) 特別支援教育支援員
	需用費等	給食設備備品、理科設備備品(補助分 1/2・交付金分) 教育用コンピュータ等	給食設備備品、理科設備備品(補助分 1/2・交付金分) 教育用コンピュータ等
	【平成 21 年度単位費用】	8,659,000 円 {(学校経費総額) - (特定財源)} ÷ 1	9,306,000 円 {(学校経費総額) - (特定財源)} ÷ 1

そこで地方交付税法第 13 条第 10 項では、同条のその他の各項に規定する補正係数算定の特例として総務省令により数値急減補正を設けることが認められている。

3.2. 数値急減補正

総務省令では市町村分の学級数及び学校数を測定単位とする経費についてそれぞれ学級数急減補正、学校数急減補正を設けている(普通交付税に関する省令第 16 条)⁶⁾。

よって、前述の算式を平成 21 年について補正係数の部分を事業費補正を含めてもう少し詳しく書けば、小学校費及び中学校費のうち学級数を測定単位とする経費については、

$$\begin{aligned}
 (\text{基準財政需要額}) = & (\text{単位費用}) \times (\text{測定単位の数値}) \times \{(\text{普通態容補正}) \times (\text{寒冷補正}) \\
 & \times (\text{学級数急減補正}) + [(\text{事業費補正係数}) - 1]\}
 \end{aligned}$$

となっている。

また、学校数を測定単位とする経費には、事業費補正がないので、

$$(\text{基準財政需要額}) = (\text{単位費用}) \times (\text{測定単位の数値}) \times (\text{普通態容補正}) \times (\text{寒冷補正}) \\ \times (\text{学級数急減補正})$$

となっている。

この数値急減補正は、学校統廃合を促すためのインセンティブであると同時に急減緩和の措置であるから、学校統合をして学級数または学校数が減少した自治体に有利に働くように測定単位を補正して実数よりも割りました数値となるようにしつつ、学校統廃合による行政経費圧縮効果を生かすためには測定単位を徐々にその実数に近づけていくことになる。表5にみるように算入期間と算入率によりこれが行なわれている。

いうまでもなく、できるだけ長い年数にわたって割増しをしてもらう方が自治体にとっては有利となる。ところで、この数値急減補正による割増しに算入される期間は近年だけをとってみても次の表に示すように政策的に操作されてきた。

表5 小学校費・中学校費に係る数値急減補正の算入期間の推移

年度	算入期間
平成6年度～平成13年度	学級数、学校数とも前5箇年度
平成14年度	学級数、学校数とも前4箇年度
平成15年度～平成19年度	学級数、学校数とも前3箇年度
平成20年度～	学級数＝前3箇年度、学校数＝前5箇年度

平成15年度からはどちらの種別の補正も前3箇年度と縮小されていたが、自治体側の要望⁷⁾もあって平成21年度からは学校数急減補正の部分だけ、前5箇年度に戻している⁸⁾。

算入率の操作はその算式の変更により行なわれる。平成19年度までは下のような学級数急減補正の算式をベースにし、学級数を学校数と読み替えることで学校数急減補正にも同じ算式を準用していた。すなわち、

$$\text{算式} = \frac{(B - A) \times 0.9 + (C - B) \times 0.6 + (D - C) \times 0.3}{A} + 1.000$$

算式の符号

A：測定単位の数値（N年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学級数⁹⁾）

B：(N-1)年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学級数

C：(N-2)年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学級数

D：(N-3)年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学級数

(注) (B-A)、(C-B) 及び (D-C) が負数となるときはそれぞれ0とする。またAの数値がB、C及びDのいずれの数値以上になる場合は (B-A)、(C-B) 及び (D-C) は0とする。

である。これが平成20年度からは、学校数急減補正についてのみ過去の減少数の算入率と算入の期間を大きくし、次のようになっている。

$$\text{算式} = \frac{(B - A) \times 1.0 + (C - B) \times 1.0 + (D - C) \times 0.9 + (E - D) \times 0.6 + (F - E) \times 0.3}{A} + 1.000$$

算式の符号

A：測定単位の数値（N年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学校数）

B：（N-1）年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学校数

C：（N-2）年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学校数

D：（N-3）年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学校数

E：（N-4）年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学校数

F：（N-5）年5月1日現在の市町村立の小学校又は中学校の学校数

（注）（B-A）、（C-B）、（D-C）、（E-D）及び（F-E）が負数となるときはそれぞれ0とする。またAの数値がB、C、D、E及びFのいずれの数値以上になる場合は（B-A）、（C-B）、（D-C）、（E-D）及び（F-E）は0とする。

ところで、平成16年度以降、測定単位としての学校数には休校（児童生徒数が0の学校）となっている学校はカウントされないようになった。この措置は会計検査院の平成14年度決算検査報告での指摘を受けてのことで（会計検査院,2003）、それ以前は、児童生徒数が復活する見込みがある場合に備えて休校となっているという趣旨から、また、学校基本調査による学校数には休校中の学校数も含まれるという統計データ上の扱いから、基準財政需要額の算定では休校中の学校もカウントしていた。

この会計検査院の報告によれば、「宮城県ほか12都府県において、小・中学校費に係る需要額の算定上、5年度から14年度までの間に0学級校として測定単位に含まれたことがある244校（小学校211校、中学校33校）が所在する120市町村を対象として検査」したところ、「0学級校の実態は廃校に近いものとなっていた」という。つまり、244校のうち14年度に0学級であった181校について、0学級となってからの経過年数別に集計すると以下の表6のようになり、平均の経過年数は9年程度であり、なかには20年以上という学校も16校あったという。

表6 0学級校の経過年数

0学級校となっている年数	3年以下	4～6年	7～10年	11年以上		合 計
					うち20年以上	
小学校数	52	31	25	54	13	162
中学校数	5	2	1	11	3	19
合 計	57	33	26	65	16	181

（出典：会計検査院(2003)より）

もともと、休校といえども維持管理費はかかる。この点、会計検査院の報告は次のように指摘していた。

10年度から14年度までの間において、上記の181校が0学級校となって以降に市町村が負担した維持管理経費については、次のとおりとなっていた。

すなわち、0学級校の維持管理経費については、地域住民が負担していて市町村ではこれを負担していない例がある一方で、市町村で年間100万円程度の警備費用を負担している例もあり、区々となっていたものの、1校当たりの年間維持管理経費の平均額は約53万円となっていた。

したがって、需要額の算定に当たり、0学級校の実態が廃校に近いものであるのに児童・生徒が在籍している小・中学校と同様に取り扱い、小・中学校費に係る需要額の算定上の測定単位である学校数に

含めることは、児童・生徒が在籍しない小・中学校が廃校となった場合との均衡を失し、市町村間の公平を欠くことになる」と認められる。よって、これについては、需要額の算定における合理性及び公平性の確保の観点から、改善の要があると認められた。

(出典：会計検査院(2003)より)

このような経緯から、平成16年度の総務省令からは小学校数及び中学校数については「ただし、在学児童を有しない学校の数を除く。」との但し書きが加わったものである(普通交付税に関する省令第5条)。

このことから公有資産としての学校をどのように活用するかという戦略も、学校統廃合問題と無関係ではないことが示唆される。この点については後で言及する。

4. 学校統合のインセンティブ：費用削減

4.1. 学校のコスト構造

葉養(2011)の調査によれば、学校統廃合を行なった自治体のうち、統合後の児童生徒一人当たり学校運営経費(県費・市費の教職員の人件費および学校施設整備の経費を除く。)が統合前よりも増えたと答えた自治体が3割程度あったという(葉養, 2011, p. 81)。以下に述べるように、自治体の予算・決算ベースで見る限り、担当者のこうした実感は案外正しいのかもしれない。この点を検証するために、以下では東京都多摩市などの決算統計を用いて学校のコスト構造をまず確認しておきたい。

表7は各自治体が総務省に毎年報告することになっている地方財政状況調査表を、インターネット等で一般に公開している自治体の中から、東京都多摩市、兵庫県芦屋市、神奈川県開成町の入手可能な年度のものについて、小学校費と中学校費の部分を取り出したものである。ところで、各自治体が公表する予算書や決算書をベースに公立学校の管理運営に係る費用を抽出して比較することは、実は容易ではない。たとえば予算科目(教育に関しては「(款)教育費」、「(項)小学校費」、「(目)学校管理費」、「(節)需用費」などがある。)は、目的別分類といわれる「款」や「項」の区分までであれば、ほとんどの自治体がほぼ地方自治法施行規則の例示どおりに設定している。しかし「項」の区分をさらに分ける「目」の区分になると、その種類や名称が自治体間で異なることがしばしばある。典型的なのは「学校建設費」を「(項)小学校費」の中の一つの「目」としていないところも珍しくない。一方、性質別分類である「節」の区分は地方自治法施行規則どおりにさだめなければならない、これはどの自治体でも当然共通している。ところがこの節の区分は行政機関固有の区分であって、人件費や物件費あるいは固定費や変動費といった一般にも通用するような概念に即して設けられているわけではない。前述した地方財政状況調査表は総務省が自治体間の財政状況の比較可能性を持たせるため、地方自治法の様式に即して執行管理される各自治体の決算データを総務省がしめす一定の基準にあわせて集計しなおしたものの報告を全自治体に求めたものである。たとえば地方自治法がいう自治体の一般会計と特別会計も自治体ごとに会計範囲が異なることから、地方財政状況調査表で「普通会計」という概念を設定し、どの自治体にも共通する範囲についての決算データを集約している。表7でもわかるように、地方自治法施行規則がさだめる「節」の区分よりも行政サービスのコスト構造を見るうえではわかりやすい。

表 7 多摩市、芦屋市、開成町の小・中学校費の構造¹⁰⁾

多摩市の小・中学校費の構造(地方財政状況調査表より。単位:千円。)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
小学校費				
一 人件費	273,738	326,634	262,161	233,445
うち職員給	174,472	153,928	157,570	128,371
二 物件費	403,444	401,841	417,766	430,461
三 維持補修費	32,098	32,758	23,408	27,460
四 扶助費	35,280	37,648	38,714	41,884
五 補助費等	7,411	11,079	7,717	5,980
六 普通建設事業費	487,420	717,145	3,342,568	861,646
うち補助事業費	6,744	261,052	2,096,312	215,438
うち単独事業費	481,676	456,093	1,246,256	646,208
七 災害復旧事業費				
八 失業対策事業費				
九 公債費				
十 積立金				
十一 投資及び出資金				
十二 貸付金				
十三 繰出金				
十四 前年度繰上充用金				
歳出合計(一～十四)	1,239,391	1,527,105	4,092,334	1,600,876
普通建設事業費を除く合計	751,971	809,960	749,766	739,230
学校数	21	21	21	20
1校あたり人件費	13,035	15,554	12,484	11,672
1校あたり物件費	19,212	19,135	19,894	21,523
1校あたり維持補修費	1,528	1,560	1,115	1,373
中学校費				
一 人件費	116,404	145,742	115,333	94,206
うち職員給	71,552	70,834	68,824	47,963
二 物件費	213,478	221,923	254,419	227,644
三 維持補修費	16,078	17,448	18,631	15,847
四 扶助費	34,384	37,926	44,080	50,101
五 補助費等	17,974	25,421	17,684	18,925
六 普通建設事業費	253,513	243,140	495,811	1,004,067
うち補助事業費			191,838	454,340
うち単独事業費	253,513	243,140	303,973	549,727
七 災害復旧事業費				
八 失業対策事業費				
九 公債費				
十 積立金				
十一 投資及び出資金				
十二 貸付金				
十三 繰出金				
十四 前年度繰上充用金				
歳出合計(一～十四)	651,831	691,600	945,958	1,410,790
普通建設事業費を除く合計	398,318	448,460	450,147	406,723
学校数	10	10	9	9
1校あたり人件費	11,640	14,574	12,815	10,467
1校あたり物件費	21,348	22,192	28,269	25,294
1校あたり維持補修費	1,608	1,745	2,070	1,761

開成町地方財政状況調査表(単位:千円)

	平成19年度	平成20年度
小学校費		
一 人件費		
うち職員給		
二 物件費	28,856	31,922
三 維持補修費	1,344	1,581
四 扶助費	1,935	3,794
五 補助費等	678	795
六 普通建設事業費	7,064	5,315
うち補助事業費		
うち単独事業費	7,064	5,315
七 災害復旧事業費		
八 失業対策事業費		
九 公債費		
十 積立金		
十一 投資及び出資金		
十二 貸付金		
十三 繰出金		
十四 前年度繰上充用金		
歳出合計(一～十四)	39,877	43,407
普通建設事業費を除く合計	32,813	38,092
学校数	1	1
1校あたり人件費	0	0
1校あたり物件費	28,856	31,922
1校あたり維持補修費	1,344	1,581
中学校費		
一 人件費	15,206	15,297
うち職員給	11,058	11,310
二 物件費	28,228	29,800
三 維持補修費	871	1,207
四 扶助費	2,079	
五 補助費等	1,138	806
六 普通建設事業費	1,099	5,125
うち補助事業費		
うち単独事業費	1,099	5,125
七 災害復旧事業費		
八 失業対策事業費		
九 公債費		
十 積立金		
十一 投資及び出資金		
十二 貸付金		
十三 繰出金		
十四 前年度繰上充用金		
歳出合計(一～十四)	48,621	52,235
普通建設事業費を除く合計	47,522	47,110
学校数	1	1
1校あたり人件費	15,206	15,297
1校あたり物件費	28,228	29,800
1校あたり維持補修費	871	1,207

芦屋市の小・中学校費の構造(地方財政状況調査表より。単位:千円。)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
小学校費			
一 人件費	173,032	172,879	188,060
うち職員給	121,385	125,201	123,855
二 物件費	313,730	293,746	351,616
三 維持補修費	18,626	19,319	21,409
四 扶助費	8,311	8,043	8,607
五 補助費等	10,526	10,863	18,341
六 普通建設事業費	1,155,969	199,450	433,432
うち補助事業費	819,626	155,978	355,046
うち単独事業費	336,343	43,472	78,386
七 災害復旧事業費			
八 失業対策事業費			
九 公債費			
十 積立金			
十一 投資及び出資金			
十二 貸付金			
十三 繰出金			
十四 前年度繰上充用金			
歳出合計(一～十四)	1,680,194	704,300	1,021,465
普通建設事業費を除く合計	524,225	504,850	588,033
学校数	8	8	8
1校あたり人件費	21,629	21,610	23,508
1校あたり物件費	39,216	36,718	43,952
1校あたり維持補修費	2,328	2,415	2,676
中学校費			
一 人件費	71,366	75,547	84,487
うち職員給	44,638	50,812	50,340
二 物件費	109,836	93,198	91,380
三 維持補修費	9,083	10,823	9,457
四 扶助費	9,518	9,897	9,904
五 補助費等	3,595	3,642	3,780
六 普通建設事業費	56,035	215,555	300,202
うち補助事業費	39,276	192,110	290,651
うち単独事業費	16,759	23,445	9,551
七 災害復旧事業費			
八 失業対策事業費			
九 公債費			
十 積立金			
十一 投資及び出資金			
十二 貸付金			
十三 繰出金			
十四 前年度繰上充用金			
歳出合計(一～十四)	259,433	408,662	499,210
普通建設事業費を除く合計	203,398	193,107	199,008
学校数	3	3	3
1校あたり人件費	23,789	25,182	28,162
1校あたり物件費	36,612	31,066	30,460
1校あたり維持補修費	3,028	3,608	3,152

この地方財政状況調査表では、各自治体の普通会計の決算額データを行政項目ごとに性質別に分類した歳出区分（表に漢数字で示す14の区分）に即して集計している。このデータをもとに「市町村別決算状況調」や「地方財政白書」が作成されている。ちなみに、表8に示すように、平成20年度に地方自治体全体の小学校費と中学校費の中から支出された維持補修費は、対前年度でそれぞれ5.6%減、8.5%減となっている。

表8 維持補修費の状況（『平成22年版地方財政白書』の第82表より）

区分	平成20年度						平成19年度		比較		
	都道府県		市町村		純計額		純計額		増減額	増減率	前年度増減率
総務費	15,313	4.1	23,717	3.9	39,030	4.0	39,057	3.9	△27	△0.1	1.5
衛生費	1,543	0.4	120,202	19.7	121,745	12.4	116,843	11.8	4,902	4.2	2.4
保健所費	346	0.1	277	0.0	623	0.1	622	0.1	1	0.2	1.6
清掃費	172	0.0	113,516	18.6	113,688	11.6	109,018	11.0	4,670	4.3	2.5
その他	1,025	0.3	6,409	1.1	7,434	0.7	7,203	0.7	231	3.2	0.8
農林水産業費	7,353	2.0	12,156	2.0	19,508	2.0	19,652	2.0	△144	△0.7	△3.3
農業費	819	0.2	1,481	0.2	2,300	0.2	2,433	0.2	△133	△5.5	△3.6
畜産業費	292	0.1	287	0.0	579	0.1	578	0.1	1	0.2	△5.4
農地費	1,578	0.4	7,033	1.2	8,611	0.9	8,632	0.9	△21	△0.2	△5.0
林業費	1,014	0.3	2,801	0.5	3,816	0.4	3,742	0.4	74	2.0	△8.1
水産業費	3,650	1.0	553	0.1	4,203	0.4	4,266	0.4	△63	△1.5	5.8
土木費	295,458	79.5	343,645	56.3	639,103	65.1	649,782	65.7	△10,679	△1.6	2.5
道路橋りょう費	154,586	41.6	226,201	37.1	380,787	38.8	389,748	39.4	△8,961	△2.3	6.3
河川海岸費	34,515	9.3	12,313	2.0	46,828	4.8	47,222	4.8	△394	△0.8	△3.4
都市計画費	30,935	8.3	46,466	7.6	77,401	7.9	79,166	8.0	△1,765	△2.2	△3.3
住宅費	65,869	17.7	53,034	8.7	118,903	12.1	118,195	12.0	708	0.6	△2.4
その他	9,553	2.6	5,631	0.9	15,184	1.5	15,451	1.5	△267	△1.7	△0.2
警察費	20,598	5.5	—	—	20,598	2.1	21,256	2.1	△658	△3.1	0.9
消防費	4,698	1.3	7,104	1.2	11,802	1.2	11,592	1.2	210	1.8	0.7
教育費	22,062	5.9	83,790	13.7	105,852	10.8	105,739	10.7	113	0.1	△5.4
小学校費	—	—	36,438	6.0	36,438	3.7	36,143	3.7	295	0.8	△5.6
中学校費	19	0.0	19,582	3.2	19,601	2.0	19,279	1.9	322	1.7	△8.5
高等学校費	14,787	4.0	950	0.2	15,737	1.6	16,048	1.6	△311	△1.9	△9.2
その他	7,256	1.9	26,820	4.3	34,076	3.5	34,269	3.5	△193	△0.6	△1.5
その他	4,775	1.3	19,900	3.2	24,676	2.4	24,942	2.6	△266	△1.1	3.2
合 計	371,800	100.0	610,514	100.0	982,314	100.0	988,863	100.0	△6,549	△0.7	1.4

ところで、「市町村別決算状況調」では各市町村の決算額がわかるが、人件費や物件費、維持補修費などといった学校教育サービスで主たる経費を構成する経費区分の内訳は教育という大項目でしか集計されておらず、小学校費、中学校費といった区分にまで細分化されていない。したがってこれを知るためには各自治体の原票を見るしかないが、これを一般に公開している自治体はごく限られている。表7で取り上げた自治体の数値の年次が一定しないのは公表している年次も限られているためである。多摩市で得られた年次に近い部分を公表している自治体として、芦屋市と開成町をとりあげてみた。

ここでいう人件費には学校教育経費の大半を占める県費負担教職員の人件費を含まないから、いずれの自治体も人件費または維持補修費よりも物件費の方が大きい。もっとも、多摩市の場合、東京都の他の市町村と比べても市の歳出総額に占める物件費の割合が高いといわれてきた（多摩市、2008）。この物件費には、自治体予算科目上の「（節）需用費」に該当する部分がほぼ該当する。もっとも、たとえば時間雇用職員の賃金などが需用費の中から支出されている場合は、人に係る経費であっても物件費となってしまうので、人件費と物件費の区別は必ずしも言葉どおりの厳密な区分ではない。

さて、表7の最下欄には人件費、物件費、維持補修費を各自治体の学校数で割り1学校あたりの各経費を出してみた。もとより各学校の規模による経済効率性の違いはあるが、学校数が少ない自治体では1校当たりの物件費が高くなるらしいことがわかる。また、この期間に学校数に変動があったのは多摩市だけであるが、統廃合により学校数が減った年（小学校費の平成21年度、中学校費

の平成 20 年度) は 1 校あたりで見たときの物件費はむしろ増えている。小学校の場合、物件費と維持補修費の金額自体も増加している。

学校統廃合の財政効果とは、おそらくこのような短期的な計測にはなじまないのかもしれない。

4.2. 学校統合の財政的メリット

自治体によっては、公有財産の有効活用策を検討するための素材として小・中学校の管理運営コストを把握しているところもあるが¹¹⁾、おおむねここに紹介した地方財政状況調査表で把握されるデータなどを用いているものと思われる。しかし前に述べたように、学校で費消するために計上される予算は学校数よりも児童生徒数、あるいは学級数をベースに考慮されて予算計上される部分が大きく、学校の統廃合により学校数が減少したからといって、その分の自治体予算がそのまま削減できるわけではない。しかも、教育は労働集約的な産業であるから経常的な経費総額に占める人件費、とくに教員の給与等に係る費用の割合が極端に大きい。

財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会に提出された資料によれば、学校統廃合の財政的なメリットについて財務省は次のように試算をしている。

…おもしろいのが 46 ページでございまして、こういう統合した学校につきまして学校運営費、ランニングコストがどのように増減したかということをおわせ調査いたしました。この場合、ランニングコスト、運営費と言っておりますのは、人件費のうち先生方の共済負担金ですとか退職手当といった、やや別項目の人件費、それから、施設費などの投資的経費は除いております。したがって、純粋に先生たちのいわゆる給料と光熱水費などの経常経費ということでございますが、非常に驚きましたのは、統合前のベースでは小学校の場合、児童・生徒 1 人当たり 102 万円の運営費がかかっておりましたところ、それを統合したらば 67 万円になったと。児童・生徒 1 人当たりの単価で見ると、35 万円の効率化が図られているということでございます。また、逆に言うと、さっき言いましたようなベースで全国平均では今大体 57 万円、児童・生徒 1 人当たり年間かかっているということになってはいますが、このような小規模の学校ですと、大体その倍近いような高コスト構造で運営されているという状況もわかった次第であります。財政的に言うとかいうデータなんですが、教育効果の面でも、アンケート結果によりますと学校の設置者、あるいは保護者それぞれから、統合を歓迎する声が多数となっております。友だちがたくさんできてよかったと思う保護者もやっぱり 6 割を超えているわけですし、設置者側から見ても、適正規模での教育が可能になった、少人数指導などが可能になったといったような声が寄せられているところです。むろん、通学が遠くなったという声もちろんございました。

(財政制度等審議会, 2007)

ところで、次の表 9 にも明示されているように、この財政上のメリットを享受するのは主に都道府県と国であって学校の設置管理者である市町村ではない。逆に、学校統廃合には地域住民に理解を得るための調整や代替的通学手段の確保、通学路変更・長距離化に伴う安全対策、あるいは新設統合の場合なら建設・移転の費用など、社会的なコストはむしろ増加し、それは設置管理者の負担となっている。

そこで次に、市町村の財政運営の側面、つまり自治体財務管理の視点から学校統廃合からもたらされる効果を検証してみたい。

表 9 統合後の学校運営費の変化¹²⁾

		小学校 累計 (単位: 億円)			中学校 累計 (単位: 億円)		
		統合前	18 年度	増減	統合前	18 年度	増減
①	市区町村	56	36	△21	22	17	△ 5
②	都道府県	194	124	△70	78	52	△26
③	国	97	62	△35	39	26	△13
	公費合計	347	221	△126	140	96	△44
	うち人件費	321	202	△120	127	84	△44
	うち管理費	26	19	△7	13	12	△0
	児童・生徒一人当たり運営費	約 97 万円	約 64 万円	約△33 万円 (約△34%)	約 94 万円	約 69 万円	約△25 万円 (約△27%)

(注) 管理費とは、光熱水量、スクールバス運行費等

5. 自治体財務管理と学校統廃合

東京都多摩市、八王子市、稲城市、町田市にまたがって宅地開発された地域は多摩ニュータウンといわれる。開発当初はペリーの「近隣住区論」(ペリー, 1975(2005))をモデルに開発されたことで知られる。近隣住区論では、住区というコミュニティは小学校区を基本単位として構想されていた。多摩ニュータウンの当初計画でも、「人口規模 30 万人・36 住区・36 小学校・18 中学校」と小学校区を基本単位としていたが、その後の見直しにより実際には、「21 住区・40 小学校・23 中学校」となり、中学校の方が基本単位となっている(財東京市町村自治調査会, 2001, p.48)。多摩市では昭和 61 年をピークとして児童生徒数が減少したことから、平成元年～12 年には「多摩市学区調査研究協議会」が、そして平成 15 年～17 年には「多摩市立学校の一定規模及び適正配置等に関する審議会」が学校統廃合を検討してきた。

以下に示す表 10 は、多摩市の平成 3 年度から平成 21 年度までの一般会計歳入歳出決算書に基づいて、教育費の予算現額(当初予算額に、補正予算、継続費や繰越額、流用、予備費の充用額などによる加減を施したもので、最終的な不用額は含まれている。)のうち「項」の区分である教育総務費、小学校費および中学校費をとりあげ、それぞれの対前年度予算現額からの増減額(ただし名目額。)を示したものである。▲は前年度から減額となっていることを表す。前述したように、各「項」の区分をどのような「目」に区分するかは、自治体によって多少異なる場合がある。多摩市の小学校費と中学校費はどちらも、学校管理費、教育振興費、学校保健衛生費、学校建設費で構成されている。本稿で注目したいのは学校の経常的な経費であるから学校建設費は、基本的に除外して考察することにした。そして学校建設費を除く各「目」は節の区分まで示しておいた。節の区分で空欄になっている個所は、その年度では当該「節」での予算が計上されなかったことを意味する。また、各表の頭から 3 行には学校数と普通学級の学級数及び生徒数の増減を示している。学校数の増減に▲がついている年に統廃合があったことを示している。小学校では平成 6 年度、8 年度、11 年度、21 年度に、中学校では平成 9 年度、12 年度、20 年度に統廃合がなされている。

表 10 多摩市 小・中学校費の対前年度増減額(補正後の予算現額:名目額。単位:円)

	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
小学校数	0	0	▲1	0	▲2	0	0	▲1	0
小学校学級数(普通学級)	▲11	▲7	▲21	▲20	▲22	▲16	▲7	▲16	▲4
小学校児童数(普通学級)	▲435	▲430	▲518	▲720	▲639	▲598	▲412	▲505	▲288
(A)教育総務費	11,538,000	33,709,000	6,003,000	16,053,000	151,317,000	▲148,153,000	51,602,000	91,511,000	45,465,000
(B)小学校費(①+②+③+④)	▲598,430,000	156,691,000	310,029,000	777,751,700	▲987,409,700	1,876,438,000	▲2,774,392,000	427,885,000	694,377,000
(C)小学校費(学校建設費除く)	1,182,000	75,399,000	▲38,451,000	63,037,000	▲69,891,000	▲1,700,000	▲60,797,000	60,587,000	▲64,628,000
①学校管理費	60,597,000	63,745,000	▲30,155,000	31,388,000	▲30,121,000	565,000	▲27,429,000	16,712,000	3,681,000
給料	12,164,000	10,107,000	6,459,000	▲6,604,000	3,641,000	4,788,000	1,360,000	6,878,000	▲1,501,000
職員手当等	7,242,000	8,859,000	4,915,000	▲1,558,000	3,661,000	3,208,000	▲118,000	▲2,109,000	▲4,716,000
共済費	4,259,000	2,951,000	113,000	▲672,000	810,000	2,453,000	240,000	1,578,000	541,000
報償費	▲169,000	130,000	▲34,000	▲294,000	336,000	▲885,000	119,000	6,000	▲567,000
旅費	▲56,000	118,000	▲258,000	73,000	▲55,000	▲128,000	▲12,000	36,000	▲113,000
交際費	140,000	0	▲70,000	0	▲140,000	0	▲10,000	▲60,000	0
需用費	266,000	1,612,000	▲4,219,000	▲5,568,000	▲11,347,000	▲713,000	▲10,662,000	▲7,027,000	▲6,397,000
役務費	▲676,000	5,751,000	▲4,068,000	1,342,000	▲131,000	▲1,127,000	741,000	▲364,000	▲955,000
委託料	31,996,000	21,891,000	▲5,027,000	12,834,000	▲21,194,000	▲3,614,000	▲26,422,000	▲9,813,000	▲6,503,000
使用料及び賃借料	256,000	7,000	270,000	▲151,000	1,101,000	260,000	133,000	344,000	65,326,000
工事請負費	10,285,000	11,180,000	▲15,715,000	11,470,000	5,467,000	656,000	14,450,000	29,815,000	▲48,305,000
原材料費	60,000	124,000	▲393,000	▲18,000	464,000	▲393,000	▲100,000	▲20,000	▲336,000
備品購入費	▲5,197,000	854,000	▲11,990,000	20,218,000	▲12,396,000	▲3,946,000	▲7,200,000	▲2,429,000	7,397,000
負担金・補助及び交付金	27,000	161,000	▲138,000	316,000	▲338,000	6,000	52,000	▲123,000	▲190,000
②教育振興費	▲49,390,000	11,518,000	▲4,693,000	33,187,000	▲34,632,000	▲4,860,000	▲30,706,000	48,359,000	▲67,824,000
報償費	577,000	▲280,000	▲17,000	▲381,000	▲87,000	84,000	▲266,000	568,000	▲190,000
旅費	19,000	▲26,000	0	0	0	▲4,000	4,000	0	▲9,000
需用費	▲29,225,000	11,887,000	▲15,000,000	48,058,000	▲34,011,000	▲1,763,000	▲13,286,000	5,514,000	▲17,163,000
役務費	▲101,000	39,000	▲4,000	25,000	176,000	90,000	▲133,000	38,000	62,000
委託料	▲2,582,000	5,537,000	▲2,582,000	1,248,000	▲550,000	▲5,059,000	0	2,468,000	▲2,468,000
使用料及び賃借料	▲3,181,000	▲2,729,000	▲1,694,000	▲4,783,000	1,947,000	11,105,000	▲12,005,000	41,346,000	▲43,216,000
工事請負費	0	0	0	0	0	0	0	0	0
原材料費	0	0	0	0	0	0	0	0	0
備品購入費	▲4,983,000	▲1,307,000	12,828,000	▲7,813,000	▲3,566,000	▲10,818,000	▲4,704,000	▲2,147,000	▲5,068,000
負担金・補助及び交付金	665,000	▲591,000	▲476,000	▲3,731,000	176,000	▲729,000	▲244,000	▲24,000	▲660,000
扶助費	▲2,600,000	▲1,012,000	2,252,000	564,000	1,283,000	2,234,000	▲72,000	148,000	888,000
補償・補填及び賠償金	▲7,979,000	0	0	0	0	0	0	0	0
③学校保健衛生費	▲10,025,000	136,000	▲3,603,000	▲1,538,000	▲5,138,000	2,595,000	▲2,662,000	▲4,484,000	▲485,000
報酬	3,367,000	2,282,000	▲1,063,000	0	▲4,920,000	4,242,000	0	▲2,649,000	0
賞金	326,000	▲279,000	214,000	41,000	3,000	▲17,000	▲244,000	▲181,000	62,000
報償費	150,000	0	▲50,000	40,000	▲72,000	▲120,000	144,000	▲49,000	86,000
旅費	4,000	81,000	▲318,000	▲262,000	133,000	0	▲81,000	▲17,000	37,000
需用費	▲7,444,000	278,000	12,000	▲471,000	▲68,000	▲68,000	▲240,000	▲23,000	▲57,000
役務費	186,000	493,000	▲132,000	▲292,000	▲91,000	70,000	▲96,000	▲139,000	▲73,000
委託料	▲1,138,000	▲2,745,000	▲2,226,000	▲692,000	65,000	▲1,512,000	▲2,145,000	▲1,402,000	▲540,000
備品購入費	▲5,528,000	0	0	140,000	▲140,000	0	0	0	0
負担金・補助及び交付金	52,000	26,000	▲40,000	▲42,000	▲48,000	0	0	▲24,000	0
④学校建設費	▲599,612,000	81,292,000	348,480,000	714,714,700	▲917,518,700	1,878,138,000	▲2,713,595,000	367,298,000	759,005,000

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
小学校数	0	0	0	0	0	0	0	0	▲1
小学校学級数(普通学級)	▲3	▲1	▲7	1	▲2	▲7	3	0	▲1
小学校児童数(普通学級)	▲137	▲69	▲66	▲51	▲102	▲52	23	16	59
(A)教育総務費	38,162,000	146,971,000	▲169,388,000	▲59,082,000	▲79,266,000	133,596,000	7,229,845,000	▲6,951,500,000	119,685,000
(B)小学校費(①+②+③+④)	▲1,093,895,000	▲80,814,000	▲112,047,000	▲159,709,000	▲23,499,000	▲113,511,000	179,376,000	2,589,070,500	▲2,382,376,300
(C)小学校費(学校建設費除く)	28,876,000	▲121,117,000	▲57,275,000	▲142,929,000	▲182,811,000	▲42,723,000	4,909,000	▲8,254,000	▲4,917,000
①学校管理費	▲13,750,000	▲80,445,000	▲26,743,000	▲107,768,000	▲220,640,000	▲39,577,000	▲3,934,000	▲2,675,000	4,042,000
給料	▲438,000	1,666,000	▲6,321,000	5,073,000	▲69,420,000	▲29,753,000	▲7,940,000	▲4,572,000	▲622,000
職員手当等	5,000	▲9,428,000	▲13,032,000	138,000	▲40,125,000	▲24,005,000	▲3,281,000	▲1,049,000	3,699,000
共済費	964,000	259,000	▲693,000	1,911,000	▲13,514,000	▲10,577,000	▲1,657,000	▲1,214,000	2,175,000
報償費	▲45,000	▲1,596,000	0	0	0	0	0	0	0
旅費	25,000	5,000	27,000	▲33,000	▲239,000	▲42,000	▲4,000	2,000	3,000
交際費	10,000	0	▲420,000	▲240,000	▲358,000	258,000	5,000	0	▲35,000
需用費	▲4,549,000	▲10,130,000	▲7,469,000	▲15,863,000	▲51,121,000	▲11,324,000	10,185,000	3,407,000	▲1,802,000
役務費	756,000	▲2,771,000	1,002,000	▲3,018,000	▲4,655,000	171,000	361,000	▲712,000	▲372,000
委託料	9,872,000	▲35,222,000	▲3,432,000	▲49,014,000	▲10,973,000	7,642,000	4,656,000	8,689,000	354,000
使用料及び賃借料	715,000	▲7,345,000	10,815,000	▲32,447,000	▲20,919,000	11,702,000	7,765,000	817,000	▲639,000
工事請負費	▲5,500,000	▲11,000,000	▲1,888,000	▲10,112,000	▲7,312,000	6,435,000	▲4,123,000	▲8,048,000	6,698,000
原材料費	276,000	▲138,000	219,000	▲345,000	▲230,000	0	0	0	0
備品購入費	▲15,725,000	▲4,717,000	▲5,259,000	▲3,174,000	▲1,831,000	9,906,000	▲9,906,000	0	0
負担金・補助及び交付金	▲116,000	▲28,000	▲292,000	▲644,000	57,000	10,000	5,000	5,000	▲136,000
②教育振興費	42,044,000	▲38,227,000	▲28,287,000	▲31,433,000	33,625,000	▲7,416,000	10,426,000	▲4,602,000	▲7,810,000
報償費	171,000	▲89,000	▲29,000	479,000	▲6,000	320,000	▲29,000	96,000	▲1,105,000
旅費	0	0	0	0	0	0	0	0	0
需用費	11,790,000	▲15,137,000	▲12,779,000	▲14,329,000	21,931,000	▲4,579,000	5,808,000	▲5,811,000	▲3,445,000
役務費	10,725,000	▲9,487,000	▲1,478,000	▲136,000	2,253,000	▲204,000	▲310,000	▲47,000	▲224,000
委託料	4,410,000	▲4,410,000	0	0	0	80,000	▲80,000	0	0
使用料及び賃借料	6,628,000	3,974,000	▲10,684,000	▲1,744,000	677,000	▲342,000	▲329,000	1,225,000	▲2,317,000
工事請負費	5,770,000	▲5,770,000	0	0	0	0	0	0	0
原材料費	0	0	0	0	75,000	▲75,000	30,000	▲20,000	10,000
備品購入費	2,647,000	▲8,222,000	▲5,208,000	▲11,641,000	4,291,000	1,915,000	4,183,000	▲2,360,000	▲4,240,000
負担金・補助及び交付金	▲3,613,000	▲820,000	▲148,000	▲4,579,000	895,000	▲828,000	▲173,000	788,000	▲729,000
扶助費	3,516,000	1,734,000	2,039,000	517,000	3,509,000	▲3,703,000	1,326,000	1,527,000	4,240,000
補償・補填及び賠償金	0	0	0	0	0	0	0	0	0
③学校保健衛生費	582,000	▲2,445,000	▲2,245,000	▲3,728,000	4,204,000	4,270,000	▲1,583,000	▲977,000	▲1,149,000
報酬	0	0	▲930,000	0	0	0	0	0	▲2,606,000
賞金	▲24,000	0	▲38,000	▲1,006,000	0	0	0	0	0
報償費	60,000	1,000	▲16,000	0	186,000	182,000	▲177,000	0	0
旅費	0	0	▲75,000	▲106,000	0	0	0	0	0
需用費	▲120,000	133,000	▲49,000	▲15,000	582,000	350,000	429,000	▲741,000	▲97,000
役務費	8,000	▲63,000	28,000	101,000	270,000	27,000	▲289,000	▲125,000	▲65,000
委託料	594,000	▲2,448,000	▲1,123,000	▲2,660,000	1,982,000	635,000	1,447,000	▲793,000	1,234,000
備品購入費	68,000	▲68,000	0	0	1,180,000	3,004,000	▲3,100,000	▲1,084,000	0
負担金・補助及び交付金	▲4,000	0	▲42,000	▲42,000	4,000	0	42,000	0	▲26,000
④学校建設費	▲1,122,771,000	40,303,000	▲54,772,000	▲16,780,000	159,312,000	▲70,788,000	174,467,000	2,597,324,500	▲2,377,459,300

	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
中学校数	0	0	0	0	0	▲1	0	0	▲1
中学校学級数(普通学級)	▲6	▲14	▲6	▲5	▲3	▲6	▲10	▲7	▲9
中学校生徒数(普通学級)	▲586	▲190	▲310	▲227	▲235	▲147	▲281	▲194	▲278
(D)中学校費(⑤+⑥+⑦+⑧)	1,413,675,758	148,050,800	▲1,301,608,800	58,310,000	337,585,000	1,570,045,000	▲857,961,000	▲1,132,002,000	182,134,000
(E)中学校費(学校建設費除く)	10,466,000	▲119,397,000	4,049,000	▲522,000	46,396,000	▲66,747,000	▲3,808,000	14,741,000	▲97,122,000
⑤学校管理費	21,164,000	33,564,000	▲1,068,000	11,434,000	23,368,000	▲46,553,000	3,799,000	20,661,000	▲92,981,000
給料	5,423,000	5,937,000	2,353,000	1,704,000	▲2,594,000	959,000	3,930,000	1,436,000	▲6,832,000
職員手当等	4,310,000	5,470,000	2,571,000	▲459,000	▲2,467,000	▲220,000	4,146,000	▲1,152,000	▲9,614,000
共済費	1,879,000	1,771,000	▲171,000	464,000	194,000	600,000	840,000	322,000	▲986,000
報償費	8,000	▲327,000	▲122,000	▲115,000	▲155,000	288,000	▲370,000	▲115,000	▲12,000
旅費	▲35,000	75,000	▲158,000	19,000	▲86,000	▲20,000	6,000	7,000	▲100,000
交際費	120,000	0	0	0	0	▲70,000	0	0	▲70,000
需用費	▲3,735,000	▲814,000	891,000	3,487,000	15,043,000	▲31,906,000	▲4,382,000	11,838,000	▲30,207,000
役務費	▲431,000	707,000	▲1,058,000	695,000	▲482,000	▲56,000	▲313,000	1,018,000	▲1,013,000
委託料	17,516,000	12,053,000	4,607,000	2,343,000	▲1,216,000	▲12,101,000	▲12,140,000	1,400,000	▲15,805,000
使用料及び賃借料	0	0	0	0	593,000	70,000	37,000	76,000	▲37,000
工事請負費	▲1,614,000	1,940,000	677,000	▲1,917,000	5,720,000	12,000,000	5,640,000	4,820,000	▲23,200,000
原材料費	▲210,000	▲445,000	▲35,000	95,000	▲175,000	200,000	▲160,000	▲130,000	▲50,000
備品購入費	▲2,012,000	6,959,000	▲10,529,000	5,106,000	8,797,000	▲16,271,000	6,415,000	1,146,000	▲4,661,000
負担金・補助及び交付金	▲55,000	238,000	▲94,000	12,000	196,000	▲26,000	150,000	▲5,000	▲394,000
⑥教育振興費	▲6,185,000	▲147,173,000	4,864,000	▲10,896,000	22,557,000	▲17,816,000	▲4,384,000	▲5,435,000	745,000
報償費	323,000	▲117,000	24,000	▲5,000	246,000	▲30,000	▲69,000	157,000	▲30,000
旅費	10,000	▲5,000	▲9,000	550,000	39,000	▲28,000	▲3,000	▲25,000	▲117,000
需用費	15,365,000	▲15,846,000	4,766,000	113,000	16,993,000	▲18,409,000	608,000	▲7,610,000	▲6,477,000
役務費	▲110,000	▲48,000	0	35,000	3,000	▲16,000	125,000	2,000	72,000
委託料	52,000	16,000	18,000	▲606,000	0	0	0	0	0
使用料及び賃借料	2,009,000	▲5,003,000	▲1,913,000	▲5,197,000	3,116,000	▲853,000	▲338,000	436,000	16,346,000
備品購入費	▲18,488,000	▲116,276,000	3,584,000	▲1,120,000	189,000	▲54,000	▲5,798,000	▲2,007,000	▲5,552,000
負担金・補助及び交付金	287,000	▲10,648,000	▲1,267,000	▲3,673,000	1,099,000	▲1,723,000	▲315,000	1,320,000	▲4,486,000
扶助費	▲5,633,000	754,000	▲339,000	▲993,000	872,000	3,297,000	1,406,000	2,292,000	989,000
⑦学校保健衛生費	▲4,513,000	▲5,788,000	253,000	▲1,060,000	471,000	▲2,378,000	▲3,223,000	▲485,000	▲4,886,000
報酬	1,602,000	1,086,000	408,000	0	0	▲381,000	14,000	▲14,000	▲2,649,000
賞金	202,000	▲131,000	80,000	7,000	9,000	7,000	▲157,000	3,000	34,000
報償費	150,000	▲28,000	▲98,000	116,000	▲65,000	65,000	▲96,000	17,000	68,000
旅費	115,000	71,000	▲146,000	▲313,000	78,000	47,000	▲82,000	12,000	9,000
需用費	▲4,900,000	▲19,000	317,000	▲564,000	81,000	▲29,000	▲140,000	50,000	▲70,000
役務費	152,000	165,000	110,000	▲191,000	72,000	▲148,000	▲82,000	▲46,000	▲90,000
委託料	788,000	▲6,952,000	▲421,000	▲70,000	296,000	▲1,915,000	▲2,680,000	▲507,000	▲2,164,000
備品購入費	▲2,648,000	0	0	0	0	0	0	0	0
負担金・補助及び交付金	26,000	20,000	3,000	▲45,000	0	▲24,000	0	0	▲24,000
⑧学校建設費	1,403,209,758	267,447,800	▲1,305,657,800	58,832,000	291,189,000	1,636,792,000	▲854,153,000	▲1,146,743,000	279,256,000

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
中学校数	0	0	0	0	0	0	0	▲1	0
中学校学級数(普通学級)	▲6	▲5	2	▲4	▲3	▲1	1	▲3	▲1
中学校生徒数(普通学級)	▲220	▲264	▲196	▲94	▲93	▲34	56	37	▲10
(D)中学校費(⑤+⑥+⑦+⑧)	651,269,000	▲894,027,000	264,103,000	▲486,614,000	▲99,483,000	▲113,685,000	▲4,000	268,466,000	497,521,000
(E)中学校費(学校建設費除く)	29,720,000	▲75,970,000	▲21,288,000	▲140,321,000	▲87,267,000	▲16,855,000	24,329,000	22,565,000	▲8,813,000
⑤学校管理費	40,707,000	▲58,527,000	2,088,000	▲105,718,000	▲112,584,000	▲15,119,000	13,596,000	20,176,000	▲13,519,000
給料	▲1,079,000	▲6,692,000	4,731,000	▲34,815,000	▲17,419,000	▲2,252,000	779,000	▲3,101,000	▲246,000
職員手当等	▲1,004,000	▲5,997,000	▲1,810,000	▲21,380,000	▲16,727,000	1,062,000	1,567,000	▲2,005,000	▲2,553,000
共済費	70,000	▲1,024,000	782,000	▲6,768,000	▲6,158,000	▲234,000	575,000	▲918,000	775,000
報償費	▲308,000	▲1,518,000	▲98,000	0	▲7,000	0	0	▲1,000	0
旅費	▲3,000	13,000	6,000	3,000	▲156,000	▲4,000	▲2,000	2,000	0
交際費	0	0	▲200,000	▲115,000	▲50,000	5,000	0	▲30,000	0
需用費	6,345,000	▲16,088,000	▲231,000	▲7,737,000	▲38,111,000	▲56,000	▲3,338,000	▲1,813,000	465,000
役務費	▲676,000	▲469,000	▲70,000	▲2,059,000	▲2,199,000	▲189,000	1,665,000	▲1,959,000	122,000
委託料	8,307,000	▲18,551,000	1,202,000	▲22,966,000	▲10,905,000	959,000	8,941,000	989,000	9,051,000
使用料及び賃借料	36,125,000	72,000	4,247,000	▲313,000	▲16,275,000	▲17,590,000	9,202,000	7,652,000	33,000
工事請負費	▲5,000,000	▲3,000,000	▲1,372,000	▲6,628,000	▲3,500,000	1,575,000	▲2,075,000	2,500,000	▲2,200,000
原材料費	0	▲40,000	23,000	▲83,000	0	0	0	0	0
備品購入費	▲1,898,000	▲5,151,000	▲5,022,000	▲2,389,000	▲600,000	3,739,000	▲3,739,000	19,000,000	▲19,000,000
負担金・補助及び交付金	▲172,000	▲82,000	▲100,000	▲468,000	▲477,000	▲10,000	21,000	▲140,000	34,000
⑥教育振興費	▲9,427,000	▲16,368,000	▲22,401,000	▲30,736,000	24,989,000	▲3,235,000	11,093,000	6,171,000	4,173,000
報償費	▲70,000	▲99,000	▲108,000	▲21,000	▲161,000	207,000	29,000	172,000	▲26,000
旅費	▲80,000	23,000	▲359,000	0	0	0	0	0	0
需用費	2,224,000	▲5,528,000	▲7,477,000	▲11,560,000	22,615,000	▲6,317,000	6,505,000	▲8,702,000	▲2,602,000
役務費	4,984,000	▲4,328,000	▲725,000	▲180,000	1,320,000	137,000	▲100,000	▲16,000	▲303,000
委託料	3,150,000	▲3,150,000	0	0	0	0	0	0	0
使用料及び賃借料	▲16,058,000	771,000	▲4,350,000	262,000	▲76,000	227,000	257,000	618,000	740,000
備品購入費	▲892,000	▲2,961,000	▲2,342,000	▲11,774,000	2,202,000	2,227,000	▲839,000	11,052,000	▲3,462,000
負担金・補助及び交付金	▲5,126,000	▲349,000	▲7,376,000	▲8,216,000	▲947,000	98,000	328,000	▲435,000	647,000
扶助費	2,441,000	▲747,000	336,000	753,000	36,000	186,000	4,913,000	3,482,000	9,179,000
⑦学校保健衛生費	▲1,560,000	▲1,075,000	▲975,000	▲3,867,000	328,000	1,499,000	▲360,000	▲3,782,000	533,000
報酬	0	0	▲434,000	0	0	0	0	▲2,605,000	0
賞金	▲84,000	▲2,000	64,000	▲541,000	0	0	0	0	0
報償費	71,000	68,000	▲24,000	0	0	▲272,000	156,000	0	0
旅費	0	0	▲45,000	▲66,000	30,000	10,000	0	0	0
需用費	▲69,000	47,000	▲30,000	▲24,000	19,000	245,000	195,000	▲181,000	▲45,000
役務費	32,000	▲82,000	2,000	4,000	302,000	0	▲359,000	▲55,000	▲48,000
委託料	▲1,508,000	▲1,106,000	▲488,000	▲3,220,000	▲25,000	▲258,000	677,000	▲194,000	210,000
備品購入費	0	0	0	0	0	1,774,000	▲1,049,000	▲725,000	0
負担金・補助及び交付金	▲2,000	0	▲20,000	▲20,000	2,000	0	20,000	▲22,000	▲1,000
⑧学校建設費	621,549,000	▲818,057,000	285,391,000	▲346,293,000	▲12,216,000	▲96,830,000	▲24,333,000	245,901,000	506,334,000

これらをみると、学校統廃合があった年はおおむね予算現額もマイナスになっているようではあるものの、学校統廃合をすれば予算が縮小できるというわけでは必ずしもない。平成 11 年度小学校費の学校管理費や教育振興費を見るとむしろ増額になっている。また平成 13 年度～平成 18 年度にかけては小学校・中学校ともに学校統廃合がなかったにもかかわらず、減額が続いており、とくに学校管理費の部分に▲が集まっている。すでに述べたように、多くの自治体の学校予算は学級数や児童生徒数をベースに計算される場合が多く、学校統廃合の影響というよりも、在学者数の減少、あるいはそれに伴う学級数の減少の方が大きく作用しているためではないかと考えられる。

そこで、表 10 と同じ資料から各年度の小学校費および中学校費（いずれも目の区分まで。）の予算現額をその年度の学校数、学級数、児童・生徒数で割って、学校当り、学級当り、児童生徒あたりの予算現額を出したのが次の表 11 である。

表 11 多摩市予算における小学校費・中学校費内訳（学校建設費を除く）の推移
（各年度、補正後の予算現額を示す。平成 17 年度を 100 とする実質額。単位：円）

	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度
小学校・学校管理費	864,020,222	906,950,446	958,724,780	922,862,840	956,186,341	926,800,000	915,736,994	882,510,516	901,936,660
学校あたり	34,560,809	36,278,018	38,348,991	38,452,618	39,841,098	42,127,273	41,624,409	40,114,114	42,949,365
学級あたり	2,341,518	2,533,381	2,731,410	2,796,554	3,084,472	3,218,056	3,366,680	3,330,228	3,622,236
児童あたり	73,646	80,282	88,224	89,174	99,303	103,092	109,120	110,590	120,660
小学校・教育振興費	313,280,081	258,120,912	266,368,266	259,989,300	293,127,805	259,340,488	251,410,405	220,131,931	267,386,756
学校あたり	12,531,203	10,324,836	10,654,731	10,832,887	12,213,659	11,788,204	11,427,746	10,005,997	12,732,703
学級あたり	848,998	721,008	758,884	787,846	945,574	900,488	924,303	830,687	1,073,842
児童あたり	26,703	22,849	24,512	25,122	30,442	28,848	29,958	27,585	35,771
小学校・学校保健衛生費	113,820,020	101,628,345	100,567,091	96,377,432	95,159,024	90,146,341	91,517,341	88,272,467	84,308,061
学校あたり	4,552,801	4,065,134	4,022,684	4,015,726	3,964,959	4,097,561	4,159,879	4,012,385	4,014,670
学級あたり	308,455	283,878	286,516	292,053	306,965	313,008	336,461	333,104	338,587
児童あたり	9,702	8,996	9,254	9,313	9,883	10,027	10,905	11,062	11,279
中学校・学校管理費	492,773,509	503,981,169	530,931,440	526,277,237	538,972,683	561,770,732	509,886,320	509,618,547	531,403,071
学校あたり	41,064,459	41,998,431	44,244,287	43,856,436	44,914,390	46,814,228	46,353,302	46,328,959	48,309,370
学級あたり	2,881,716	3,054,431	3,516,102	3,629,498	3,849,805	4,100,516	3,892,262	4,211,724	4,661,430
生徒あたり	78,756	88,870	96,868	101,775	109,016	119,297	111,768	119,042	130,023
中学校・教育振興費	359,167,846	345,918,731	197,707,150	201,092,412	191,050,732	213,057,561	193,225,434	187,556,405	183,060,461
学校あたり	29,930,654	28,826,561	16,475,596	16,757,701	15,920,894	17,754,797	17,565,949	17,050,582	16,641,860
学級あたり	2,100,397	2,096,477	1,309,319	1,386,844	1,364,648	1,555,165	1,475,003	1,550,053	1,605,794
生徒あたり	57,403	60,998	36,071	38,888	38,643	45,245	42,355	43,811	44,791
中学校・学校保健衛生費	74,289,181	68,343,905	61,871,694	61,696,498	60,842,927	61,302,439	58,243,738	54,717,017	54,461,612
学校あたり	6,190,765	5,695,325	5,155,975	5,141,375	5,070,244	5,108,537	5,294,885	4,974,274	4,951,056
学級あたり	434,440	414,205	409,746	425,493	434,592	447,463	444,609	452,207	477,733
生徒あたり	11,873	12,051	11,288	11,931	12,306	13,018	12,767	12,781	13,326

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
小学校・学校管理費	914,243,217	910,625,857	840,895,050	817,655,070	711,236,816	494,153,000	454,121,878	449,742,515	442,655,138	452,009,000
学校あたり	43,535,391	43,363,136	40,042,621	38,935,956	33,868,420	23,531,095	21,624,851	21,416,310	21,078,816	22,600,450
学級あたり	3,731,605	3,762,917	3,489,191	3,494,252	3,026,540	2,120,828	2,009,389	1,963,941	1,932,992	1,982,496
児童あたり	127,208	129,167	120,455	118,244	103,618	73,078	67,678	66,797	65,588	66,394
小学校・教育振興費	204,256,783	247,636,631	212,485,149	185,211,730	154,119,403	188,515,000	180,918,082	191,142,715	184,706,522	179,113,000
学校あたり	9,726,513	11,792,221	10,118,340	8,819,606	7,339,019	8,976,905	8,615,147	9,102,034	8,795,549	8,955,650
学級あたり	833,701	1,023,292	881,681	791,503	655,827	809,077	800,522	834,684	806,579	785,583
児童あたり	28,420	35,126	30,438	26,784	22,453	27,879	26,962	28,389	27,368	26,309
小学校・学校保健衛生費	84,655,039	86,137,120	84,654,455	82,759,443	79,132,338	83,732,000	87,914,086	86,246,507	84,428,854	84,293,000
学校あたり	4,031,192	4,101,768	4,031,165	3,940,926	3,768,207	3,987,238	4,186,385	4,106,977	4,020,422	4,214,650
学級あたり	345,531	355,939	351,263	353,673	336,733	359,365	389,000	376,622	368,685	369,706
児童あたり	11,779	12,218	12,126	11,968	11,529	12,383	13,102	12,810	12,510	12,381
中学校・学校管理費	446,454,457	491,134,182	438,535,644	442,354,871	337,602,985	226,707,000	211,376,623	224,734,531	242,450,593	231,841,000
学校あたり	44,645,446	49,113,418	43,853,564	44,235,487	33,760,299	22,670,700	21,137,662	22,473,453	26,938,955	25,760,111
学級あたり	4,251,947	4,960,951	4,665,273	4,607,863	3,669,598	2,547,270	2,402,007	2,525,107	2,819,193	2,727,541
生徒あたり	117,210	136,844	131,890	141,373	111,237	77,059	72,688	75,821	80,790	77,513
中学校・教育振興費	185,556,202	178,322,233	164,058,416	142,443,340	112,001,990	137,551,000	134,181,818	145,118,762	149,782,609	155,753,000
学校あたり	18,555,620	17,832,223	16,405,842	14,244,334	11,200,199	13,755,100	13,418,182	14,511,876	16,642,512	17,305,889
学級あたり	1,767,202	1,801,235	1,745,302	1,483,785	1,217,413	1,545,517	1,524,793	1,630,548	1,741,658	1,832,388
生徒あたり	48,715	49,686	49,341	45,524	36,903	46,754	46,142	48,960	49,911	52,074
中学校・学校保健衛生費	50,254,845	49,268,364	48,740,594	47,965,209	44,165,174	44,714,000	46,166,833	45,761,477	41,572,124	42,604,000
学校あたり	5,025,484	4,926,836	4,874,059	4,796,521	4,416,517	4,471,400	4,616,683	4,576,148	4,619,126	4,733,778
学級あたり	478,618	497,660	518,517	499,638	480,056	502,404	524,623	514,174	483,397	501,224
生徒あたり	13,194	13,728	14,659	15,329	14,552	15,199	15,876	15,439	13,853	14,244

なお、この表 11 の場合は、平成 17 年度を 100 とする東京都区部消費者物価指数（総合）を用いて実質額に直している。また学校統廃合が行なわれた上記の年度に色をつけた。この表からは、学校統廃合のあった年に予算額自体は減っていても、学級あたりまたは児童生徒あたりの予算現額がむしろ増えてしまう場合が多いことに気づく。すでに述べたように小・中学校数が減少した際に基準財政需要額が急減するのを緩和するよう測定単位としての学校数、学級数を補正するのが数値急

減補正等（学校数急減補正、及び学級数急減補正）であった。学校統廃合によって短期的にはむしろ単位当たりコストが高くつく場合もあるのだとすれば、前述したような地方交付税交付金制度において基準財政需要額算定における数値急減補正は実態的に意味を持つことがわかる。ただし、多摩市は現在まで長年にわたって地方交付税交付金の不交付団体であり、都市類型による類似団体と比較しても市民一人当たり歳入に占める市税収入の割合が高いという特徴があるため、基準財政需要額の算定におけるインセンティブは働きにくいものと推測される。

以上のことからどのような側面から学校管理運営のコストをとらえるかによって、学校統廃合の財政効率性の持つ意味がちがってくるといえる。一般的な意味でのコストであれば、教員の人件費という非常に大きなウェイトを占める経費を含めて考え、学校統廃合により経費節減効果が期待できることを意味している。しかし設置者自治体にとっては、教員の給与を負担する必要がない以上、学校の管理運営のために費消される予算の方が重要となる。この場合、たしかに学校数を減らすことで必要となる予算額が減る（経費節減効果がある）場合もあるが、しかし、教育サービスの単位費用、すなわち1学級当り、あるいは児童生徒1人あたりの教育サービス単価として見た場合、学校統合により学級数が減るなど、むしろ単価としては高くついている可能性もある。

同様の議論は学校統廃合問題という局面だけでなく、日常的な自治体の財務管理においても成り立っている。たとえば、光熱水費の節約のため、不用の照明などを極力消したり、あるいは水道水の節約に努めたりする学校の取り組みは少なくない。たしかに後で確認するように自治体の公有施設に占める学校の割合は大変大きいので、光熱水費の総額そのものも決して小さくない。しかし、単位面積あたりでの光熱水費で考えれば、自治体の公有施設のなかでは給食施設や庁舎、公立病院等の方が学校施設よりも大きな額となる。あるアンケート調査では、サンプル数が少なく比較可能性に若干問題があるとはいえ、政令指定都市以外の学校の単位面積あたり年間平均光熱水費は0.85千円/㎡、同じく庁舎が2.56千円/㎡であったという（財建築保全センター, 2009）。もとより、施設別の光熱水費などが当該施設を所管する部局ごとに分散して管理され、自治体として系統的に把握されていない状況自体の方が自治体の財務管理上問題ではないかとの議論も成り立つ（丹羽, 2010）。そこで以下では、教育施設であるとともに自治体の財産の一つである学校としての側面に注目してみたい。

6. 公有資産としての学校

6.1. 公共用財産

自治体の中で公有資産としての学校はどのような位置づけを占めるものであるか、まず確認しておきたい。次の表12は「平成21年度多摩市決算書」に附属する「財産に関する調書」から多摩市の公有財産の土地面積と建物延面積を行政目的別に分類したものである。また図1および図2には土地面積と建物延面積の施設種別ごとの構成比を示した。

地方自治法上、行政財産は行政組織が自らの業務のために使用する公用財産と市民が利用するための公共用財産に分かれており、学校は公共用財産にあたる。なお行政財産はこのままでは売却などの処分をすることができない（地方自治法第238条の4第1項）など、管理や処分には多くの制約がある。道路も公共用財産であるが、この財産に関する調書には道路・橋りょうは含まれていない。

表 12 多摩市公有財産（土地・建物）の面積（単位：㎡）¹³⁾

			土地面積現在高(平成 21 年度末) 単位 (㎡)	建物延面積(木造・非木造)現在高(平成 21 年度末)
行政財産	公用財産	①本庁舎	14,882.03	11,818.03
		②消防施設	5,948.45	628.10
		③その他の施設	1,225.36	799.20
	公共用財産	④学校	864,104.21	214,435.72
		⑤公営住宅	17,530.20	8,777.88
		⑥公園	1,253,820.78	1,787.96
		⑦その他の施設	829,890.96	138,610.44
普通財産		⑧宅地	34,924.78	0.00
		⑨田畑	1,163.16	0.00
		⑩山林	783.16	0.00
		⑪その他	27,959.38	8,630.26
		合計	3,052,232.47	385,487.59

こうした学校施設が自治体の公有財産全体に占める面積比率等は自治体の財産保有状況によって異なることはいうまでもない。多摩市の場合は比較的大きな比率を占めるから、学校統廃合は行財政運営上の重要な課題になる。

図 1 多摩市公有財産の土地面積現在高（平成 21 年度末）の施設種類別割合

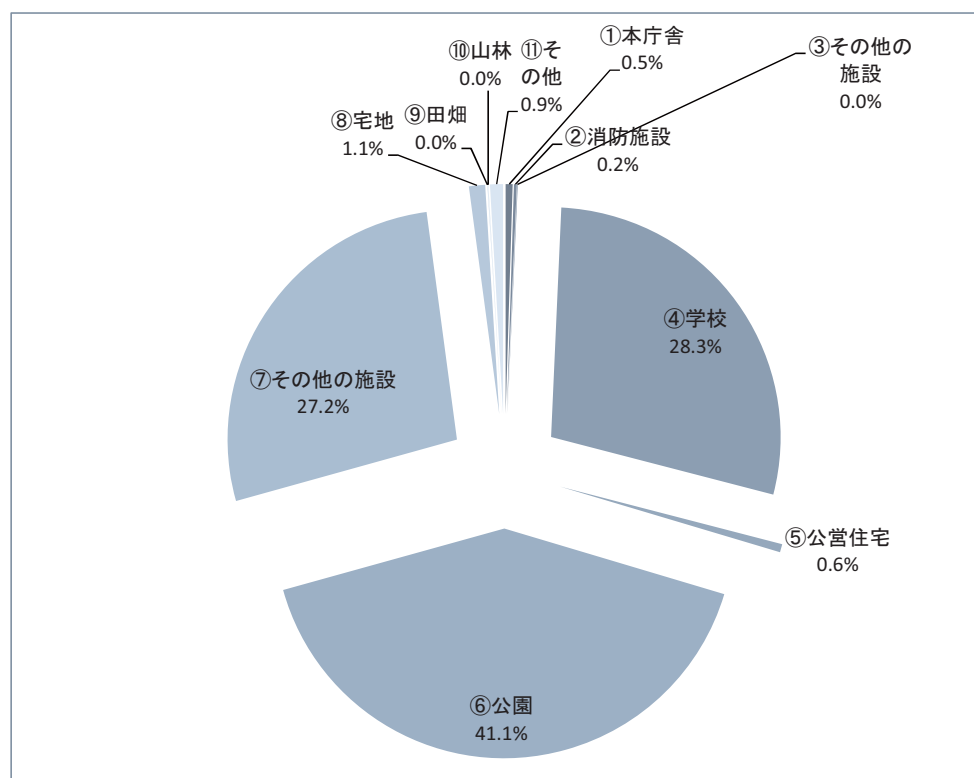
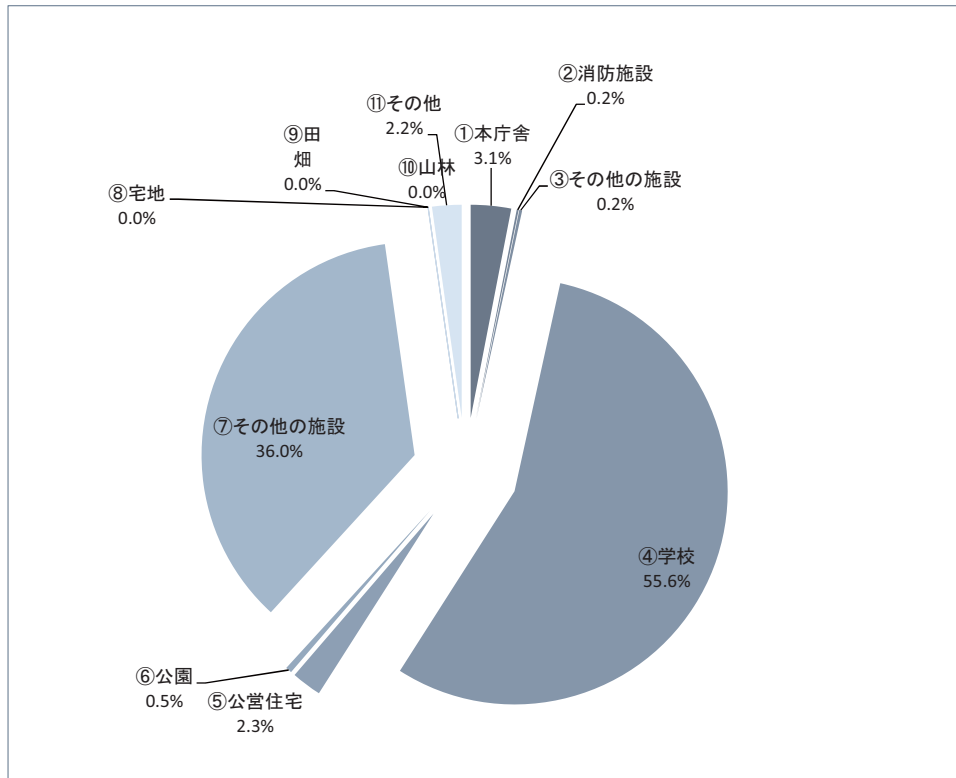


図2 多摩市公有財産の建物延面積現在高（平成21年度末）の施設種類別割合



ところで公有資産を維持管理するには相応の経費を要する。次に示す表13は、前述した多摩市、芦屋市、開成町の地方財政状況調査から、公有財産などの維持補修費（経常的なもの）に支出された額をまとめたものである。ここには道路・橋りょうが含まれており、維持補修費のかかなりの部分が道路・橋りょうに費やされていることがわかる。また、年による変動はあるものの、多摩市の小中学校に係る毎年の維持補修費は全体のほぼ15%以上の割合をしめている。

表13 多摩市、芦屋市、開成町の維持補修費¹⁴⁾

各市維持補修費の状況（維持補修費のうち経常的なもの。決算額、単位：千円）								
多摩市	平成18年度		平成19年度		平成20年度		平成21年度	
1 道路橋りょう	55,663	20.5%	74,223	27.3%	73,499	30.9%	94,120	33.2%
2 庁舎	6,179	2.3%	4,698	1.7%	6,239	2.6%	3,907	1.4%
3 小・中学校	48,176	17.7%	50,206	18.5%	42,039	17.7%	43,307	15.3%
4 その他	162,134	59.6%	142,957	52.5%	116,107	48.8%	142,356	50.2%
計(1～4)	272,152	100.0%	272,084	100.0%	237,884	100.0%	283,690	100.0%
芦屋市								
1 道路橋りょう			9,159	2.7%	134,464	26.5%	223,599	38.1%
2 庁舎			9,295	2.8%	15,908	3.1%	18,860	3.2%
3 小・中学校			27,709	8.3%	30,142	5.9%	30,866	5.3%
4 その他			288,186	86.2%	326,723	64.4%	312,865	53.4%
計(1～4)			334,349	100.0%	507,237	100.0%	586,190	100.0%
開成町								
1 道路橋りょう			8,406	42.9%	7,235	48.7%		
2 庁舎			564	2.9%	684	4.6%		
3 小・中学校			2,215	11.3%	1,231	8.3%		
4 その他			8,398	42.9%	5,718	38.5%		
計(1～4)			19,583	100.0%	14,868	100.0%		

学校は地方教育行政の組織及び運営に関する法律により、地方自治体が設置したあとの管理は教育委員会に引き継がれ教育財産となる。とはいえ、依然として自治体の行政財産であることには変

わりなく、その有効的な利活用は地方自治体の財務管理上、ますます重要になっていくものと考えられる。

もとより、教育活動に支障のない限りにおいて、学校施設が社会教育活動に開放されることは通常行なわれているが、ここではやや特殊なケースをとりあげてみたい。

6.2. 投票所および避難場所

選挙における投票区は市町村の区域が原則であるが、公職選挙法第 17 条第 2 項は市町村の区域を分けて複数の投票区を設けることができると定める。投票区ごとに設置される投票所の設置に関しては「市役所、町村役場又は市町村の選挙管理委員会の指定した場所に設ける」（および公職選挙法第 39 条）とされており、周知のように多くの自治体で学校施設を投票所に指定している。昭和 44 年の自治省選挙部長通知では次の通り記されている。

投票区の増設について

(昭和四四・五・一五 自治管第四五号 各都道府県選挙管理委員会委員長あて 自治省選挙管理部長通知)

投票における選挙人の利便を図り、あわせて投票管理事務の合理化を促進するため、投票区の増設については、日頃から努力をわずらわしているところであるが、最近の都市化および過疎化に伴う選挙人の集団の状況、投票区の地形および交通の利便等地域の特性を充分考慮のうえ、左記事項について積極的に措置するよう管下市町村に対し適切なご指導をお願いする。(以下略)

記

- 一 遠距離地区（投票所から選挙人の住所までの道程が三キロメートル以上ある地区）を含む投票区にあっては、当該投票区の分割、再編成等の措置により遠距離地区の解消に努めること。
- 二 過大投票区（一投票区の選挙人の数がおおむね三、〇〇〇人を超えるもの）にあっては、おおむね三、〇〇〇人を限度として投票区の分割を行ない投票区の規模の適正化を図ること。
- 三 その他前二項に該当しないものであっても、例えば投票所から選挙人の住所までの道程が二キロメートル以上であって、かつ一投票区の選挙人の数が二、〇〇〇人を超える投票区等については、再検討を行ない、投票区の増設に務めること。(以下略)

つまり学校はその施設としての形状もさることながら、設置単位からいっても投票所に指定するにはそれなりの合理性があった。たとえば福岡市などのように小学校の通学距離を概ね 2 km 以内、中学校の通学距離を概ね 3 キロメートル以内としそれを越えた場合に遠距離通学というところもある（福岡市学校規模適正化検討委員会, 2008, p.16）。

また例外的な状況においてはああるが、学校がその行政財産としての意義を発揮することもある。たとえば多くの場合、地方自治体の地域防災計画（災害対策基本法第 42 条）などにおいて学校は「一時避難場所」や「避難所」¹⁵⁾ として指定されている。とくに後者の「避難所」は前者と違って避難住民に給食を提供するなど避難住民が一時的に避難生活を送ることができるための施設である。国立教育政策研究所文教施設研究センターの調査によれば、表 14 に示すように市町村立学校の 93.8% が避難所として指定されている（国立教育政策研究所文教施設研究センター, 2007）。

また、消防庁は避難地としての機能に、物資備蓄機能、応急救護機能、情報収集伝達機能などを合わせた施設を防災拠点施設と呼んでおり、防災拠点となっている公共施設を施設別に集計した調査もおこなっている（ただしここでの公共施設は公共用及び公用の建物：非木造の 2 階建以上又は延床面積 200 m² 超の建築物が対象となっている）。これを各年次でまとめてみたものが次の表 15 で

ある（平成17年度までは隔年で実施）。

表14 避難所に指定されている学校数¹⁶⁾

学校種別		全学校数（校）	避難所指定学校数（校）	割合（％）
市町村立学校		33,131	31,064	93.8
都道府県立学校	高等学校	3,843	2,417	62.9
	特別支援学校	821	189	23.0
計		37,795	33,670	89.1

表15 防災拠点となる公共施設等の棟数¹⁷⁾

	平成13年度	平成15年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
都道府県分＋市町村分（単位：棟）							
1 社会福祉施設	26,643	25,792	25,247	24,287	24,452	24,056	23,489
2 文教施設（校舎、体育館）	116,928	113,831	117,561	116,859	117,228	116,936	116,380
3 庁舎	8,348	8,806	8,376	8,678	8,849	8,906	8,914
4 県民会館・公民館等	14,614	14,949	14,938	15,390	15,515	15,609	15,705
5 体育館	4,187	4,171	4,071	4,173	4,426	4,464	4,543
6 診療施設	3,094	3,390	3,422	3,351	3,321	3,326	3,231
7 警察本部、警察署等	4,694	5,139	5,988	6,226	5,772	5,177	5,088
8 消防本部、消防署	4,548	5,676	5,356	6,176	6,149	6,046	6,184
9 その他	4,390	5,559	6,468	6,751	7,023	7,272	7,540
計	187,446	187,313	191,427	191,891	192,735	191,792	191,074
市町村分（単位：棟）							
1 社会福祉施設	24,017	23,596	22,980	22,205	22,493	22,164	21,697
2 文教施設（校舎、体育館）	104,997	100,819	104,650	104,208	105,110	104,151	103,373
3 庁舎	6,294	6,324	6,405	6,581	6,773	6,744	6,694
4 県民会館・公民館等	14,537	14,898	14,876	15,297	15,448	15,526	15,625
5 体育館	4,118	4,096	4,020	4,110	4,355	4,380	4,472
6 診療施設	2,500	2,615	2,728	2,653	2,688	2,699	2,689
7 警察本部、警察署等							
8 消防本部、消防署	4,548	5,676	4,959	5,734	5,674	5,580	5,704
9 その他	4,027	5,168	6,087	6,327	6,540	6,389	6,512
計	165,038	163,192	166,705	167,115	169,081	167,633	166,766

ここからも防災拠点となる文教施設の多さが確認できる。こうした現状を考えれば、学校統廃合は自治体としてのさまざまな機能にも影響を与える現象なのであって、実は単なる教育上の問題なのではないことがわかる。自治体の財務管理の観点から廃校舎の有効活用に着目する必要があるという主張はこうした側面も含意している。自治体の学校規模適正化のための審議機関がこの点に言及した例としては、たとえば福岡市学校規模適正化検討委員会が報告書中、「（４）適正化における学校と地域のあり方 ①避難所等・施設の地域開放・子どもの遊び場」の項目において、同市での検討課題の一つを、

○適正化により校区が変化しても、新しい学校は求められる機能を果たすことが重要である。

○避難所等の機能は、福岡市地域防災計画や各校区における防災の取り組みとも関連して検討する必要がある。

（福岡市学校規模適正化検討委員会，2008，p.18）

と指摘したうえで、統合後の新しい学校づくりに関して次のように提言している点が注目される。

○多目的な機能を有する施設

学校は第一義的には教育活動の場であるが、学校を地域の公共施設としてとらえた場合には、教育活動に利用するだけでは有効な資産活用とは言えない。

災害発生時には地域住民の安全を担保し、平常時にはプールや図書室等の施設開放により地域住民の

利便性を向上させるなど、学校施設が地域に必要な機能を有することで、魅力ある住環境の形成に貢献できるよう取り組むべきである。

(福岡市学校規模適正化検討委員会, 2008, p. 21)

6.3. 廃校舎の利活用

会計検査院は廃校舎をそのまま教育財産として残している事例が多くみられることを指摘した。すなわち、国庫補助金を原資として整備され、平成 21 年 5 月 1 日現在で耐用年数が残存し、かつ、耐震基準を満たしている 47 都道府県の 528 設置者における 1,333 校の廃校等施設（廃校または休校となっている公立小中学校の校舎及び屋内運動場）を対象として調査をしたところ、554 校（46 都道府県の 292 設置者）の廃校等施設が未活用でありこれらの残存価額は計 64,653,401 千円（国庫補助金相当額計 26,936,938 千円）になるという（会計検査院, 2010）。

行政財産を前述した「普通財産」に転換したうえで売却する以外にも、平成 18 年の地方自治法改正によって適用範囲が拡大された行政財産貸付（地方自治法第 238 条の 4 第 2 項）をすれば行政財産としたままでも地方自治体にとっては収益（貸付料）を得ることもできるはずである¹⁸⁾。もっとも、この行政財産の貸付はたとえば学校の敷地についてその床面積又は敷地に余裕がある場合は第三者（当該普通地方公共団体以外の者）に貸し付けることもできるとされるから、第 1 節で述べたような A b 戦略にも応用できる。ただし教育財産での実際の活用例としては、校舎あるいは社会教育施設内に自動販売機を設置する業者から従来は目的外使用許可処分にもとづく使用料を徴収していたものを、行政財産貸付による貸付料とすることで収入増につなげるといった限定的な例がほとんどのようである（時事通信社, 2010）。自治体の歳入面だけでいえば、同法の運用上、行政財産の使用許可の期間は 1 年が原則となり自治体側の都合で使用許可処分の取り消しが可能なかわりに低額となりやすい使用料（目的外使用許可）よりも、入札や業者との契約の形式をとり、かつ使用期間も長くなるかわりに金額を高く設定できる貸付の方が有利になる¹⁹⁾。しかしあくまで行政財産の用途や目的を妨げないことが前提であって、校舎の場合であれば校舎としての用途と教育という目的との整合性という壁も存在する。

いずれにしても、人口減少、地方分権改革の影響、地方行革の必要性など、近年の地方自治体を取り巻く環境にあつては学校統廃合問題も公有施設の有効活用という視点から自由ではいられない状況にある。多摩市、杉並区、藤沢市、八王子市などが「施設白書」を作成・公表し、その中で各種施設の維持管理・運営コストを試算している。しかし、既にみたように自治体の公有資産に占める比重が大きいにもかかわらず小中学校を対象外としていることもある。学校統廃合施策において費用対効果を検証するのであれば、学校という施設のフルコストを把握しておく必要がある。

ところで、学校施設の有効活用の視点からは次のような示唆が得られる。すなわち、従来の学校施設整備の問題点は、①基本的に新築による対応であったこと②ハード的な解決に限られていたこと③あくまで学校単体でとらえるもの（単体志向）であったことなどにあり、特に③の視点に関して今後は、「地域の、学校群の中の、学校」として考えていくことの必要性である（望月, 2005）。もっとも、ここからはあえて統廃合し廃校舎としなくてもよいという示唆もありうる。そこで次に五ヶ瀬町の例をとりあげてこの点を検討する。

7. 小規模校存続戦略

7.1. G授業

ここまで見てきたように、統廃合を促すさまざまなインセンティブが用意されてもなお、小規模校をあえて統廃合せずに存続させるという選択肢は自治体にとって排除されていない。平成 22 年度の学校基本調査によれば、宮崎県五ヶ瀬町の状況は次の通りであった。

表 16 五ヶ瀬町立学校の学級数等（平成 22 年度学校基本調査より）

	小学校	中学校
学校数	4	2
学級数（うち特別支援学級数）	24(2)	8(2)
児童生徒数	256	120
教員数	38	22

複式学級は存在しないが、すべての学校で各学年とも 1 学級となっている。これらの 6 校をあえて統合せず、町が保有するスクールバスを利用して児童生徒を一校に集めて授業を行なう日を持ち、単独の小規模校では不可能な授業形態を実現する工夫が 2008 年度からなされている。これは「G 授業」として注目されてきた（朝日新聞, 2010; 読売新聞, 2009）。その趣旨は、次のような「五ヶ瀬教育ビジョン」に集約されている。

教育のトレンド、授業形態のトレンドは少人数学級の方で進んでいます。既に効果が実証された少人数授業ですが、効果が発揮される「少人数」の具体的な人数については不確実なのが現状です。

五ヶ瀬町では既に少人数授業が成立しています。しかし大人数での授業が出来ません。授業内容によっては大人数のほうが効果が高いものもあります。

1 学校単位で見ると少人数学級の五ヶ瀬町ですが、町内全学校を集めると大人数にできます。この要素を活用して、教科単元ごとに少人数授業と大人数授業を効率よく行い、よりよい学習効果を得ることができると発想できます。

（五ヶ瀬教育ビジョン, 2010b）

日渡円・五ヶ瀬町教育長（当時）によると、前任の教育長のもとですでに具体的な統廃合プランが決定されていたにもかかわらず、少人数教育のメリットを活かすことを優先し自らの判断で政策変更をしたという（日渡, 2011）。たしかに、現行のような定数標準法と県費負担教職員制度を前提とすれば、小規模校同士が統合して結果的に統合前よりも教員数が減少するよりも、小規模校をそのまま残し、必要に応じて合同授業を実施する方が合理的である。学校施設にはもともと余裕ができていて、移動にはスクールバスを使用しているので町負担の余分なコストはかかっていない。また五ヶ瀬町では教職員が全学校を兼務するなどして学校間の連携を円滑にすすめるための工夫もしている。

7.2. 新財務システム

ところで小規模校同士の合同授業という発想それ自体は、他の自治体で例がなかったわけではない。また、アメリカにおいても、学校の統廃合に先立って、特別活動や部活動などの合同実施を行

い、さらに児童生徒数の減少が続けば統合を考えるとといった政策選択の余地があることが知られている（Sell & Leistritz, 1997）。本稿が五ヶ瀬教育ビジョンに注目するのは、自治体の施設としての学校が明確に意識されている点にある。一つには町の予算編成において学校が予算要求主体となる「自主決定予算システム」と「学校の役場出先構想」である。

おそらく自治体の中で小・中学校を予算要求の主体としている市町村はないであろう。教育委員会あてに予算要望をして教育委員会で査定するところ、あるいは学校からの予算要望をそのまま教育委員会所管学校関係経費の予算として財政担当課へ要求するところはある。しかし、学校が直接財政課に対して予算要求をするという例はまずない。この学校の予算要求の過程でも学校間の連携がはかられている。つまり、一般的には学校事務の共同実施といわれる各学校間の事務部門連携組織（五ヶ瀬町の場合は町立三ヶ所小学校に置かれた学校支援室）が各校の共通経費部分に関する予算要求と予算執行管理を一手に引き受けることで、各学校はその特色づくりに係る部分での予算要求に専念できる。図3はそのイメージを表したものである。平成23年度から実施されるこの「五ヶ瀬町新財務システム」の趣旨は次のように説明されている。

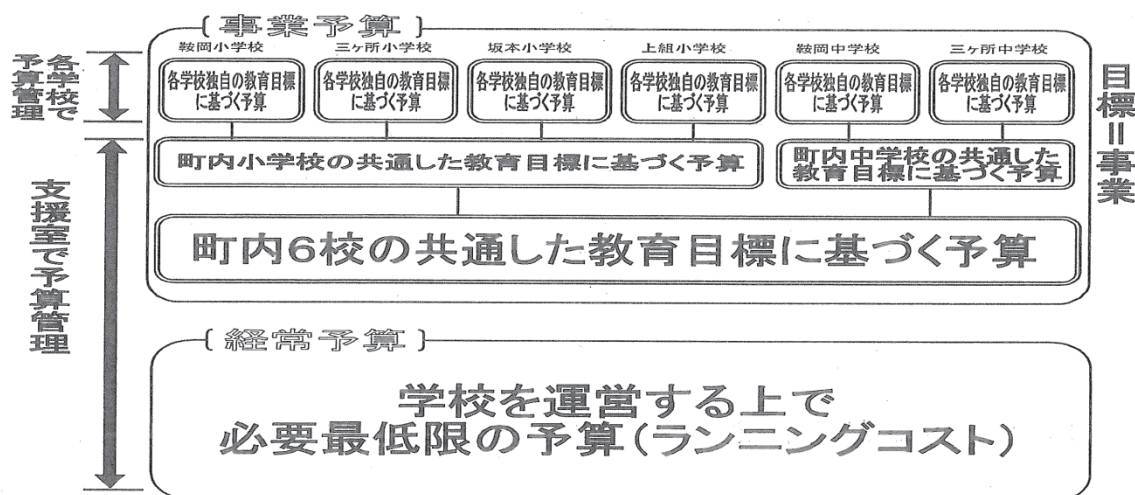
① 今年度の執行状況をみながら次年度を予測して予算要求を行うという前年度踏襲型予算要求の手法から、次年度の学校経営計画に基づき目的別に予算を積み上げていくという事業別予算要求の手法へと転換し、これまで、教育委員会主体で行われていた、予算要求、執行、決算といった一連の作業を、各課で行われている方法と同じ手法(端末入力も含め)で学校が直接行い、町民に対する予算面からの説明責任も学校が果していくことで、予算も含めた学校運営全般について、学校の自主決定権を確立する。また、学校にとっては教育活動に沿った自由な予算編成ができるため、今まで予算を気にしてできなかった教育活動が事業予算として認められれば可能となり教育活動の幅が広がる。

② 五ヶ瀬教育ビジョンで進められている「6校を一つの学校とみなした緩やかな“一貫義務教育”」を支援するため、これまで委員会から各校へ配分されている予算を、学校支援室推進会議への配分とし、経常経費等の学校共有予算と、特色ある学校づくり等の学校独自予算とに分類し、再配分することで、各校の枠を越えたさまざまな授業形態に対応した予算執行を行ったり、各校で共通して使用する消耗品等については、一括購入により執行額の削減を図ったりする事で、より大きな費用対効果が期待できる。

また、決裁系統を一本化する事で、財務事務の効率化も図ることができる。

（五ヶ瀬地区学校支援室推進会議 支援室学校管理グループ「平成23年度予算編成について」より。）

図3 五ヶ瀬町新財務システムイメージ図²⁰⁾



また、学校を町役場の窓口としても活用するアイディアは、次のように解説されている。

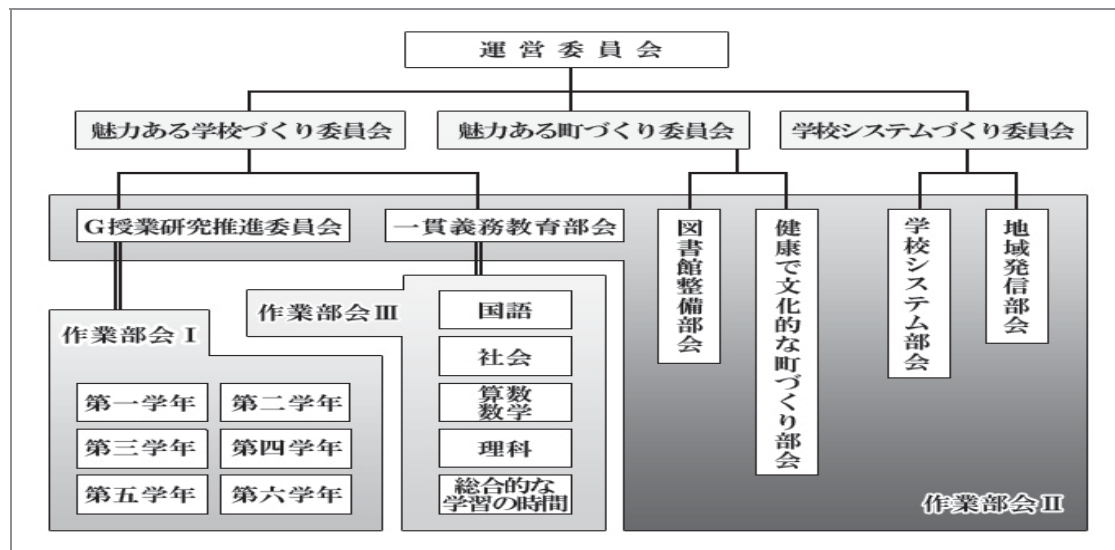
五ヶ瀬町は町域が広い上に公共交通機関が衰退し、高齢化率は30%を超えている。その高齢者は公的な手続きに役場のある地域まで出てくるのに苦勞するといった現状がある。一方、学校は町内に6校ありほとんどの地区をカバーしていると言ってもいい。この学校に役場機能の一部を移管することによって住民サービスの向上を図ろうというものである。

学校は子どもだけの場所で義務教育だけを行っておけばいい。ややもすると、子ども以外を排除するといった雰囲気から、学校を地域コミュニティの中核として位置づけることによって、地域と学校の再生を図るものである。

(日渡, 2008, p.43)

しかしながらこの役場出先構想は、次の図4に示す五ヶ瀬教育ビジョン運営委員会傘下の組織のうち、「学校システム部会」において検討を続けているが、まだ実現の見通しが立っていない(日渡, 2011)。都市部でも学校を含めた複合施設は今ではさほど珍しくない。台東区立柏葉中学校には同中学校以外に、台東幼稚園、区役所西部区民事務所、金杉区民館、下谷こどもクラブがあり、社会教育施設だけでなく区役所の出張所機関もはいつている。しかし五ヶ瀬町の構想は役場窓口機能の移管であって、交通至便の都市部とはまた違ったニーズに裏付けられている。このことから、都市部における統合効果と山間地域のそれとはまた区別して議論する必要があるのではないかとの示唆が得られる。通信教育的な手法の活用もありうるが(Hobbs, 2004)、ここでは想定されていない。

図4 五ヶ瀬教育ビジョンの組織²¹⁾



8. おわりに

以上述べてきたことをまとめておきたい。

第1に、学校統合に関して自治体がとりうる方策は4つのタイプを想定できる。おおかたは適正規模を維持し、かつ、施設の維持管理費用を削減するA a戦略が志向されるであろう。しかし、学校統廃合による財政上の削減効果は、学校教育が労働集約的な事業であり、学校の設置管理者がその人件費を負担していない制度があるなど、自治体の状況によってちがってくる。実際に多摩市における小・中学校費予算の変遷をみても、短期的には支出削減に寄与したかどうか、不明である。学校統廃合に関しては、このような予算額面上のコスト削減効果の視点（実際費用といえる。）に加えて、より長期的な視点、たとえば、「よりよい機会に資源を振り向けていれば得られたであろう利益」（足立, 2009, pp.46-48）としての、いわゆる機会費用（*opportunity cost*）的な発想が重要になるであろう。残念ながら現行の自治体財務会計制度はそのような機会費用を測定するに耐えうる支出データの蓄積が行なわれていない。

いずれにしても今後は学校教育のコストもフルコストで把握する工夫の余地があると考ええる。この点、アメリカではたとえば学校の統廃合により生徒が長距離バス通学を強いられる際の生徒にとってのコストを目に見えないコスト（*hidden cost*）として考慮に入れるべきとする議論も以前からある（Killeen & Sipple, 2000; Spence, 2000）。

また、現在政策的に組み込まれた学校統合を促す制度的なインセンティブも、それをさらに規定する制度が前提である以上、小規模校をあえて残すB b戦略も排除されていないと考えることができる。したがって、都市部であるか山間部であるかといった、地域的な状況も踏まえた適正配置の論理が必要になるものと考ええる。

引用文献

- Baum, H. S. (2003). *How communities can use research to hold school systems accountable*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association (Chicago, IL, April 21-25, 2003) (ERIC ED476144).
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). (2002). *Policy dynamics*. The University of Chicago Press.
- Beaumont, C. E. (2002). *Why Johnny Can't Walk to School: Historic Neighborhood Schools in the Age of Sprawl* (2nd ed.). National Trust for Historic Preservation.
- Behn, R. D. (1980). Leadership for cut-back management: The use of corporate strategy. *Public Administration Review*, 40(6), 613-620.
- Behn, R. D. (1983). The managerial opportunity of enrollment decline. *Peabody Journal of Education*, 60(2), 108-119.
- Berger, M. A. (1983a). Editor's introduction. *Peabody Journal of Education*, 60(2), 1-9.
- Berger, M. A. (1983b). Retrenchment policies and their organizational consequences. *Peabody Journal of Education*, 60(2), 49-63.
- Boyd, W. L. (1979). Educational policy making in declining suburban school districts: Some preliminary findings. *Education and Urban Society*, 11(3), 333-366.
- Darling-Hammond, L., Aneesh, J., & Ort, S. W. (2002). Reinventing high school: Outcomes of the coalition campus school project. *American Educational Research Journal*, 39(3), 639-673.
- DeYoung, A. J., & Howley, C. B. (1990). The political economy of rural school consolidation. *Peabody Journal of Education*, 67(4), 63-89.
- Foreman-Peck, J., & Foreman-Peck, L. (2006). Should schools be smaller? The size-performance relationship for Welsh schools. *Economics of Education Review*, 25, 157-171.

- Haller, E. J. (1992). High school size and student indiscipline: Another aspect of the school consolidation issue? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(2), 145-156.
- Hobbs, V. (2004, August). *The promise and the power of distance learning in rural education (Rural trust policy brief series on rural education)*. Retrieved 3 31, 2012, from The Rural School and Community Trust:
http://www.ruraledu.org/user_uploads/file/Promise_and_the_Power.pdf
- Jimerson, L. (2007, 3). *Slow motion: Traveling by school bus in consolidated districts in West Virginia*. Retrieved 3 31, 2012, from Rural School and Community Trust: http://www.ruraledu.org/user_uploads/file/docs/slow_motion_wvbusdes.pdf
- Lawrence, B. K., Bingler, S., Diamond, B. M., Hill, B., Hoffman, J. L., Howley, C. B., et al. (2002). *Dollars and sense: The cost effectiveness of small schools*. Retrieved 3 31, 2012, from Dollars and Sense, Knowledge Works Foundation:
http://www.ruraledu.org/user_uploads/file/Dollars_and_Sense.pdf
- Leithwood, K., & Jantzi, D. (2009). A review of empirical evidence about school size effects: A policy perspective. *Review of Educational Research*, 79(1), 464-490.
- Levine, C. H. (1979). More on cutback management: Hard questions for hard times. *Public Administration Review*, 39(2), 179-183.
- McCann, B., & Beaumont, C. (2003). Build 'smart'. *American School Board Journal*, 190(10), 24-27.
- Monk, D. H., & Haller, E. J. (1993). Predictors of high school academic course offerings: The role of school size. *American Educational Research Journal*, 30(1), 3-21.
- Pittman, R. B., & Haughwout, P. (1987). Influence of high school size on dropout rate. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(4), 337-343.
- Raywid, M. A. (1985). Family choice arrangements in public schools: A review of the literature. *Review of Educational Research*, 55(4), 435-467.
- Raywid, M. A., & Schmerler, G. (2003). *Not so easy going : the policy environments of small urban schools and schools-within-schools*. ERIC Clearinghouse on Assessment & Evaluation.
- Sell, R. S., & Leistritz, F. L. (1997). Socioeconomic impacts of school consolidation on host and vacated communities. *Journal of the Community Development Society*, 28(2), 186-205.
- Stiefel, L., Patrice, I., Fruchter, N., & Berne, R. (1998). *The effects of size of student body on school costs and performance in New York City high schools*. Institute for Education and Social Policy, New York University.
- Stiefel, L., Schwartz, A. E., Iatarola, P. M., & Chellman, C. C. (2008). Mission matters: The cost of small high schools revisited. *IESP Working Paper Series*, NYU(08-03).
- Strike, K. A. (2010). *Small schools and strong communities: A third way of school reform*. Teachers College Press.
- Valencia, R. R. (1984). School closures and policy issues. *Policy Paper*(84-C3), (ERIC ED323040).
- Vincent, J. M. (2006). Public schools as public infrastructure: Roles for planning researchers. *Journal of Planning Education and Research*, 25, 433-437.
- 足立幸男 (2009)『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房.
- 会計検査院 (2003 年 11 月 28 日)「平成 14 年度決算検査報告 第 3 章第 1 節第 3 総務省 (2)普通交付税の小・中学校費に係る基準財政需要額の算定において、0 学級校を学校数に含めないこととするよう改善させたもの」参照日: 2011 年 2 月 25 日, 参照先: 会計検査院決算検査報告データベース: <http://report.jbaudit.go.jp/org/h14/2002-h14-mokuji.htm>
- 会計検査院 (2010 年 9 月)『会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書一廃校又は休校となっている公立小中学校の校舎等について、活用効果等を周知するなどして、社会情勢の変化、地域の実情等に応じた一層の有効活用を図るよう文部科学大臣に対して改善の処置を要求したもの』
http://www.jbaudit.go.jp/pr/media/kensa/kensa22/pdf/220908_zenbun_2.pdf.
- 財建策保全センター (2009 年 12 月)「建築ストックの時代の公共建築の現況と課題に関する調査」(2009 年度調査) 参照日: 2011 年 2 月 25 日, 参照先: 財建策保全センターの Web サイト: <http://www.bmmc.or.jp/system3/index.html>
- 五ヶ瀬教育ビジョン (2010a)「五ヶ瀬教育ビジョンとは」参照日: 2011 年 2 月 25 日, 参照先: 五ヶ瀬教育ビジョン:
<http://vision-g.net/visuon.html>
- 五ヶ瀬教育ビジョン (2010b)「作業部会 I」参照日: 2010 年 2 月 25 日, 参照先: 五ヶ瀬教育ビジョン:
<http://vision-g.net/bukai1.html>
- 国立教育政策研究所文教施設研究センター (2007)『学校施設の防災機能の向上のために一避難所となる学校施設の防災機

能に関する調査研究報告書』国立教育政策研究所

財政制度等審議会 (2007)「財政制度分科会財政構造改革部会議事録 平成 19 年 5 月 21 日」財政制度等審議会

財務省主計局 (2007 年 7 月 6 日)「平成 19 年度予算執行状況調査の調査資料」参照日: 2011 年 2 月 25 日, 参照先: 財務省の Web サイト: <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy190706/1907d.htm>

時事通信社 (2010 年 11 月 22 日)「特集・行政財産の民間貸し付け」時事通信「iJAMP 官庁速報」

総務省交付税課 (2007 年 7 月)「地方団体から申出のあった交付税の算定方法に関する意見の処理について」参照日: 2011 年 2 月 25 日, 参照先: 総務省「交付税の算定方法に関する地方団体の意見提出制度」:
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/pdf/shourei_19_1.pdf

多摩市 (2008 年 3 月 31 日)「多摩市行財政診断白書」(平成 15 年 7 月) 参照日: 2011 年 2 月 25 日, 参照先: 多摩市の Web サイト: <http://www.city.tama.lg.jp/plan/943/1669/index.html>

地方交付税制度研究会(編)(2003)『平成 15 年度 地方交付税制度解説 (補正係数・基準財政収入額篇)』地方財務協会

地方交付税制度研究会(編)(2009)『平成 20 年度 地方交付税制度解説 (補正係数・基準財政収入額篇)』地方財務協会

(財)東京市町村自治調査会 (2001)『地域と学校の融合で「まちづくり」コミュニティづくり:「地域と学校の融合を探究する研究会」調査研究報告書』(財)東京市町村自治調査会

東京都教育委員会 (2012)「平成 22 年度決算分都立学校バランスシートの作成について」参照日: 2012 年 5 月 17 日, 参照先: 東京都教育委員会の Web サイト: <http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/gakumu/22balance.htm>

丹羽範夫 (2010)「保全情報 (BIMMS) の活用」『地方自治職員研修』(臨時増刊号 93), 144-162.

葉養正明 (2011)『少子高齢化に伴う公立小中学校の配置政策の動向と配置モデルの設計 (「教育条件整備に関する総合的研究」<学校配置研究分野>報告書)』国立教育政策研究所

日渡円 (2008)『教育分権のすすめー学校の組織改革と教職員の意識改革ー』学事出版

日渡円 (2011 年 1 月 27 日)(インタビュー質問者, 本多正人)

福岡市学校規模適正化検討委員会 (2008 年 12 月 20 日)「福岡市立小学校・中学校の学校規模適正化に関する提言」参照先: 福岡市教育委員会の Web サイト: <http://www.city.fukuoka.lg.jp/kyoiku-iinkai/gakkokeikaku/ed/tekiseika.html>

ペリー (クラレンス A.) (1975(2005))『近隣住区論ー新しいコミュニティ計画のためにー』(倉田和四生, 訳) 鹿島出版会

望月伸一 (2005)『公立学校の施設マネジメント戦略: 新たな自治体経営をめざして: 学校施設がかかえる緊急課題解決への手引き』ぎょうせい

松本英昭 (2009)『新版 逐条地方自治法』(第 5 次改訂版) 学陽書房

読売新聞 (2008 年 1 月 25 日)「学校統廃合 9 合同授業で単独校維持」『読売新聞』

注

- 1) たとえば東京都は例年、決算統計をもとに「都立学校バランスシート」を作成している。これを用いれば、高等学校レベルの規模とコストの関係を知ることは可能であるが、小中学校に焦点を当てる本稿では単に可能性の指摘にとどめておく (東京都教育委員会, 2012)。
- 2) RIF は、いわゆるカットバック・マネジメントとして知られるが、公的組織の中でも学校に関するカットバック・マネジメントの運用上の課題については Behn(1980)、Behn(1983)、Levine(1979)などを参照。
- 3) もっとも、教育改革の文脈で schools-within-schools が提唱されるのは、おもに学校選択の自由を拡大することの意味合いの方が強調されてきた (Raywid, 1985 ; Raywid & Schmerler, 2003 ; Strike, 2010)。
- 4) たとえば福岡市で 2014 年度に統合が予定されている大名小学校、簗子小学校、舞鶴小学校、舞鶴中学校の場合、舞鶴小学校の跡地に施設一体型小中連携校を新設するため、統合までの間、舞鶴小学校が大名小学校施設内に仮移転する。
- 5) 包括算定経費部分に計上される経費に教育費は入っていないので、個別算定経費部分に限定して考察している。
- 6) この趣旨としては、学級数急減補正については「学校統合その他の理由による学級数の急激な減少に伴う基準財政需要額の急減を緩和するため当該減少する基準財政需要額の一定額を割り増しするものである」(地方交付税制度研究会, 2003, p.238) と解説され、学校数急減補正の趣旨も同様に「学校統合その他の理由による学校数の急激な減少に伴う基準財政需要額の急減を緩和するため減少する基準財政需要額の一定額を割り増しするもの」(地方交付税制度研究会, 『平成 15 年度 地方交付税制度解説 (補正係数・基準財政収入額篇)』, 2003, p. 241) と解説されている。
- 7) 地方交付税法第 17 条の 4 に基づく地方交付税の算定方法に関する地方団体の意見提出制度により、熊本県荒尾市が学校数急減補正の適用期間の延長を要望している。(総務省交付税課, 2007)

- 8) 学校数急減補正の趣旨を解説する文献では「学校統合その他の理由による学校数の急激な減少に伴う基準財政需要額の急減を緩和とともに、学校統合に要する経費を学校の減少数を指標として算定するため減少する基準財政需要額の一定額を割増すもの」と変更になった（地方交付税制度研究会, 2009, p. 218）。
- 9) 実際にはたとえば学級数の数値を年によって、定数標準法に基づく学級数としたり学校基本調査に基づく学級数としたりしていてやや煩雑であるので一般的に書いておく。
- 10) 各市の地方財政状況調査表より筆者作成。
- 11) たとえば、藤沢市、八王子市、多摩市、杉並区などが「施設白書」を作成、公表している。
- 12) 出典：財務省主計局(2007)。
- 13) 多摩市「財産に関する調査」『平成 21 年度 東京都多摩市各会計歳入歳出決算書』より筆者作成。
- 14) 出典：各市の地方財政状況調査票より筆者作成。
- 15) なお、名称は市町村によって多様である。「市町村地域防災計画（震災対策編）作成の手引き」（総務省消防庁、平成 14 年）ではそれぞれ一時避難場所、避難所、となっている。なお、一時避難場所を、「広域避難場所へ避難する前の中継地点で、避難者が一時的に集合して様子を見る場所又は集団を形成する場所とし、集合した人々の安全かおる程度確保されるスペースをもつ公園、緑地、学校のグラウンド、団地の広場等をいう」とし、避難所を、「地震等の災害による家屋の倒壊、焼失など現に被害を受けた者又は現に被害を受けるおそれのある者を一時的に学校、公民館など既存建築物等に収容し保護するところをいう」といった定義例が示されている。
- 16) 出典：国立教育政策研究所文教施設研究センター(2007)、p.12。
- 17) 総務省消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」各年度版より筆者作成。
- 18) 現行の地方自治法第 238 条の 4 第 2 項は、次の通りさだめている。

行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

…（※第 1 号～3 号省略）

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地（以下この号において「庁舎等」という。）についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者（当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該余裕がある部分を貸し付けるとき（前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。）

…（※5 号～7 号省略）

なお、公立学校施設は地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 23 条第 2 号により教育委員会の管理に属する教育財産であるから、この貸付に関する権限も教育委員会にある。たとえば東京都新宿区は教育財産管理規則（平成 7 年新宿区教育委員会規則第 3 号）に次のような規定を置く。

（教育財産の貸付け及び私権の設定）

第 22 条 委員会は、法（※地方自治法。引用者注。）第 238 条の 4 第 2 項の規定に基づき教育財産の貸付け又は私権の設定（以下「貸付け等」という。）をしようとするときは、あらかじめ総務部長に協議しなければならない。

2 委員会は、貸付け等の契約事務については、総務部長に依頼しなければならない。

3 貸付け等の期間については、次の各号に掲げる期間を超えることができない。

- (1) 臨時的使用を目的とした土地、土地の定着物 2 年
- (2) 運輸、電気、通信、水道又はガス供給事業の用に供するための土地 3 年
- (3) 建物を所有するため又は堅固な工作物を設置するための土地 30 年

（平 19 教委規則 16・一部改正）

（貸付料及び権利金）

第 23 条 貸付料及び権利金については、公有財産規則第 29 条第 2 項の規定を準用する。

（無償又は減額貸付け等の申請）

第 24 条 財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和 39 年新宿区条例第 5 号）第 4 条又は第 5 条の規定に基づき貸付料又は権利金の減額若しくは免除を受けようとする者は、貸付料・権利金の減額・免除申請書（第 8 号様式）に必要な書類を添付して、委員会に申請しなければならない。

- 19) 前述のような平成 18 年の地方自治法改正（第 238 条の 4 第 2 項の改正）の経緯はつぎのように解説されている。

…（前略）…近年になって、さらなる行政財産の貸与範囲等の拡大の要望が地方公共団体等からあり、市町村合併

や行政改革の進展、少子化の動向などから庁舎や学校等の空きスペースの有効活用等が検討されていることから、地方公共団体において個々の行政財産の性格も踏まえつつ、有効活用等を行うことができるようにすることが適切であると考えられた。このようことから、平成 18 年の改正によって、現行の行政財産に係る制度のスキームの基本は維持しつつ、行政財産について、新たに一定の場合に建物の一部を貸し付けることができることとし、また、土地の貸し付けができる一定の場合を拡大し、さらに一定の場合に地役権を設定することができることとした。(松本, 2009, p.905)

20) 出典：五ヶ瀬町教育委員会事務局提供（2011 年 1 月 27 日）資料、五ヶ瀬地区学校支援室推進会議 支援室学校管理グループ「平成 23 年度予算編成について」より。

21) 五ヶ瀬教育ビジョン（2010a）より。