

地方自治体における中位年齢と 若年層向け支出の関係について の実証分析¹

—持続可能な財政基盤を目指して—

新潟大学 小川研究会

2023 年 12 月

吉川さくら

チュウズリーラッビ仁威琉

中田七生

本間結衣

山本伊智花

渡邊詩桜

¹ 本報告書は、2023 年 12 月 2 日・12 月 3 日に行われる、2023 年度 WEST 論文研究発表会に提出する論文内容を報告するものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

○背景（わが国の人口動態と財政）

わが国の少子高齢化は極めて深刻である。年少人口は1982年から減少の一途を辿り、2002年から2023年の22年間で約400万人減少した。高齢化率においては2023年時点で29.0%となり、2065年には38.4%に達すると推計されている。このような人口動態を受け、わが国の財政では一般歳出に占める社会保障関係費の増大が課題となっているが、現状に見合った税収の確保はできていない。そのため、公債依存度が高くなっており、対GDP比で見た累積債務は主要先進7か国首脳会議（G7）の中で最も大きい。わが国の財政の持続可能性に対しては、厳しい見方²が多く存在しており、「少子高齢化を抜本的に改善する仕組み」が求められている。

○家計の教育費負担と少子化の悪循環

入江（2022）は「有権者中位年齢が上昇すれば、老人福祉費が増加する一方で、児童福祉費および教育費が減少する」ことを示し、これを「シルバー民主主義が存在する」と表現している。財政民主主義の考え方に基づけば、有権者の大きな割合を占める高齢者の選好が歳出配分に反映されることは致し方ない。しかし、仮に入江（2022）の述べるシルバー民主主義が存在し、児童福祉費や教育費といった支出が抑制されているならばどうだろうか。それによって増大する家計の教育費負担が少子化をさらに加速させるかもしれない。この悪循環は、財政の持続可能性をさらに低くする。これを断ち切るためには、中位年齢の上昇に関わりなく教育費を一定的に確保する仕組みが求められる。

○教育の質の確保

また、教育については、歳出だけではなくその内容も重要である。近年、個別最適な学びが重要視されている³。中でも、特別な支援を必要とする児童生徒への教育的支援やICTの活用による学習が注目されており、環境の整備が進められている。しかし、働く教員の能力向上に差があるなど実際の教育現場では環境の変化に対応しきれていない現状がある。特別支援教育やICT教育などの個別施策に関する地方自治体の裁量は大きく、各自治体の財政力や中位年齢の違いがこのような個別の教育施策の進捗に違いをもたらしている可能性は十分に考えられる。

○問題意識・先行研究及び本稿の位置づけ

以上を踏まえ、本稿では「少子高齢化の進行に伴って、各自治体の中位年齢が上昇すると、高齢者優遇政治が遂行される。それによって、公的教育費が減少し、私的教育費が増加することがさらなる少子化を招くという悪循環が存在する」ことを問題意識とする。

先行研究としては、大竹ほか（2009）、八代ほか（2012）、島澤（2017）、宮錦（2019）、入江（2022）を挙げる。これらの先行研究を踏まえた本稿の新規性は、次の2点である。

² 入江啓彰（2022）「地方自治体の歳出配分における『シルバー民主主義』の検証」、島澤論（2017）「シルバー民主主義の政治経済学：世代間対立克服へ」より

³ 中央教育審議会（2021）「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現」より

- (1) 用いるサンプルの期間を延長したこと。
- (2) 各自治体の人口動態や財政状況が個別具体的な教育施策の進捗に影響を与えている可能性を定量的に分析したこと。

○分析と結果

本稿では、中位年齢や財政状況が地方自治体の公的教育費の歳出配分及び個別の教育施策の進捗に与える影響を定量分析によって明らかにする。分析結果は次の3点である。

- (1) 地方自治体の公的教育費の歳出配分に関して、2011年までは中位年齢の上昇が公的教育費に有意に負の影響を与えているが、2012年以降は中位年齢の上昇が公的教育費に有意に正の影響を与えている。また、地方自治体の財政の硬直性が公的教育費に負の影響を与えている。
- (2) 特別支援教育に関して、中位年齢の上昇や地方自治体の財政の硬直性が有意に負の影響を与えている。
- (3) ICT教育に関して、地方自治体の財政の硬直性が有意に負の影響を与えている。

結果(1)より、公的教育費全体に限っていえば、近年は確かに中位年齢の上昇によらず配分されている。しかし、結果(2)および(3)より中位年齢の上昇が教育現場に負の影響を与えていることが明らかとなった。特別支援教育に関しては、生徒一人一人へのサポートが手薄になってしまう。また、ICT教育に関しても、財政状況が厳しい自治体は教員の活用能力が落ちることが明らかとなった。

○政策提言の概要

この定量分析結果と地方自治体へのヒアリング調査を基に次の政策を提言する。

【政策提言Ⅰ 投票者の人口構造に関わらず教育費を一定的に拠出する仕組み】

【政策提言Ⅱ-i スクール・サポート・スタッフの配置】

【政策提言Ⅱ-ii 元教員をICT支援員として配置】

これらの政策提言を通じて、「少子高齢化に伴う中位年齢の上昇が私的教育費の増大に繋がり、さらなる少子高齢化を招くという悪循環を断ち切ること」と、「教育機会を地域間で隔たりなく確保すること」という本稿のビジョンが達成される。これをもってわが国の財政の持続可能性が高まることを切望する。

目次

第1章 現状分析・問題意識	6
第1節 少子高齢化と日本の財政	6
第1項 少子高齢化の現状	6
(1) 日本における少子高齢化	6
(2) 先進諸国と日本の比較から見る少子化	8
第2項 日本の財政の現状	9
第2節 財政の持続可能性と教育	11
第1項 シルバー民主主義の弊害	11
第2項 若い世代に対する「投資」としての教育費の現状	11
(1) 日本における公的教育費の推移	11
(2) 教育費と少子化の関係性	12
(3) シルバー民主主義によって引き起こされる悪循環	13
第3項 教育の質の現状	14
(1) 特別支援教育の現状	15
(2) 特別支援を受ける児童生徒の増加要因	17
(3) 特別支援教育の課題	18
(4) ICT教育の現状	19
(5) ICT教育の課題	22
第3節 問題意識	24
第2章 先行研究及び本稿の位置づけ	25
第1節 先行研究	25
第2節 本稿の位置づけ	28
第3章 理論・分析	29
第1節 分析の目的と流れ	29
第2節 分析Ⅰ 中位年齢と教育費の関係について	29
第1項 検証仮説	29
第2項 対象データ及び変数選択	29
第3項 分析モデル	32
第4項 分析結果と解釈	32
第3節 分析Ⅱ-i 中位年齢と特別支援学校における教員1人当たりの生徒数の関係について	34
第1項 検証仮説	34
第2項 対象データ及び変数選択	34
第3項 分析モデル	36
第4項 分析結果と解釈	37
第4節 分析Ⅱ-ii 中位年齢と教員のICT活用指導力状況の関係について	38
第1項 検証仮説	38
第2項 対象データ及び変数選択	38
第3項 分析モデル	39
第4項 分析結果と解釈	41
第4章 政策提言	42

第1節 政策提言の方向性	42
第2節 政策提言	43
第1項 政策提言Ⅰ：投票者の人口構造に関係なく教育費を一定的に拠出する仕組み	43
第2項 政策提言Ⅱ-i：スクール・サポート・スタッフの配置	45
第3項 ヒアリング調査	50
(1) つくば市教育局学び推進課兼総合教育研究所 大坪様	50
(2023年11月6日実施)	50
(2) 愛媛県教育委員会義務教育課 勝木様 (2023年11月8日実施)	51
第4項 政策提言Ⅱ-ii：元教員をICT支援員として配置	51
第5項 政策提言のまとめ	55
第5章 おわりに	56

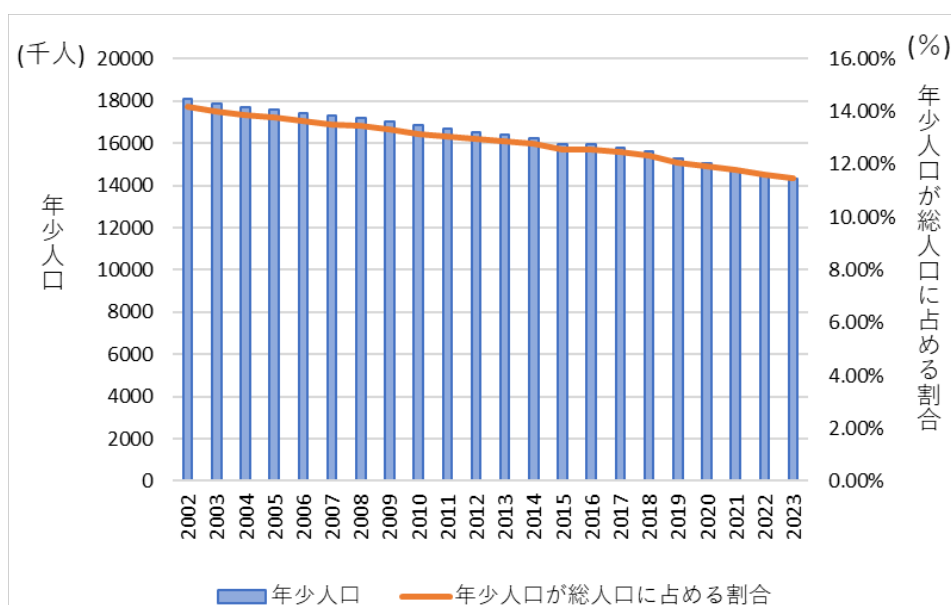
第1章 現状分析・問題意識

第1節 少子高齢化と日本の財政

第1項 少子高齢化の現状

(1) 日本における少子高齢化

図1 年少人口が総人口に占める割合



出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」2002～2023年より筆者作成

最初に日本における少子高齢化の現状を見ていく。図1は、年少人口が総人口に占める割合を示したものである。日本の14歳以下の人口（以下、年少人口）は2002年時点で約1,800万人であったが、2023年においては約1,400万人まで落ち込み、22年で約400万人減少した（図1）。これで、日本における年少人口は1982年から42年連続で減少していることとなる⁴。また、合計特殊出生率⁵も2022年では1.26⁶となり、7年連続で低下している⁷。これに伴い、15歳以上64歳以下の人口も減少するであろう。

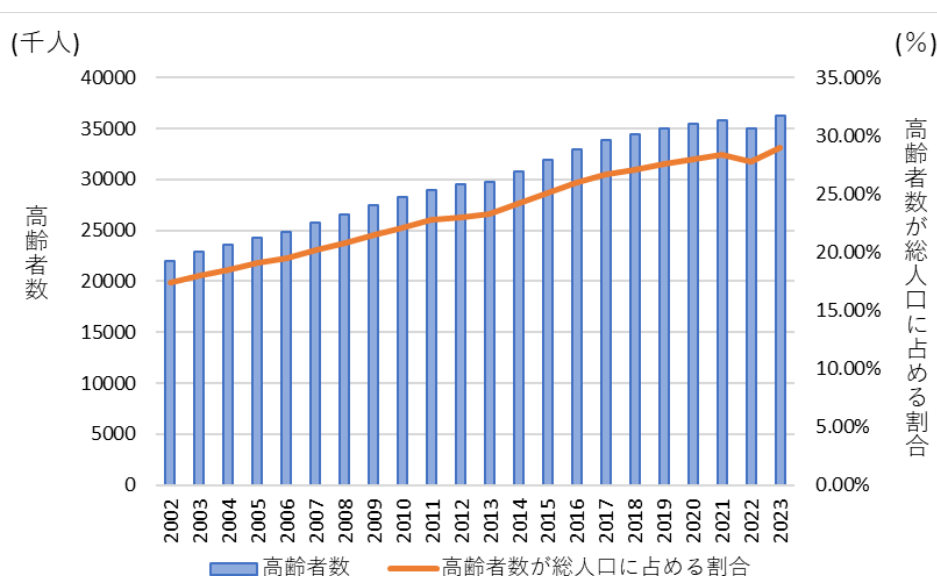
⁴ 総務省統計局（2023）「I-1 こどもの数は1435万人、42年連続の減少」より

⁵ 15歳から49歳までの女子の年齢別出生率を合計したものをいう。

⁶ 厚生労働省（2022）「人口動態統計（確定数）統計表『第1表』」より

⁷ e-Stat「人口動態調査 人口動態統計 確定数 出生」より

図2 高齢者数が総人口に占める割合



出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」2002～2023年より筆者作成

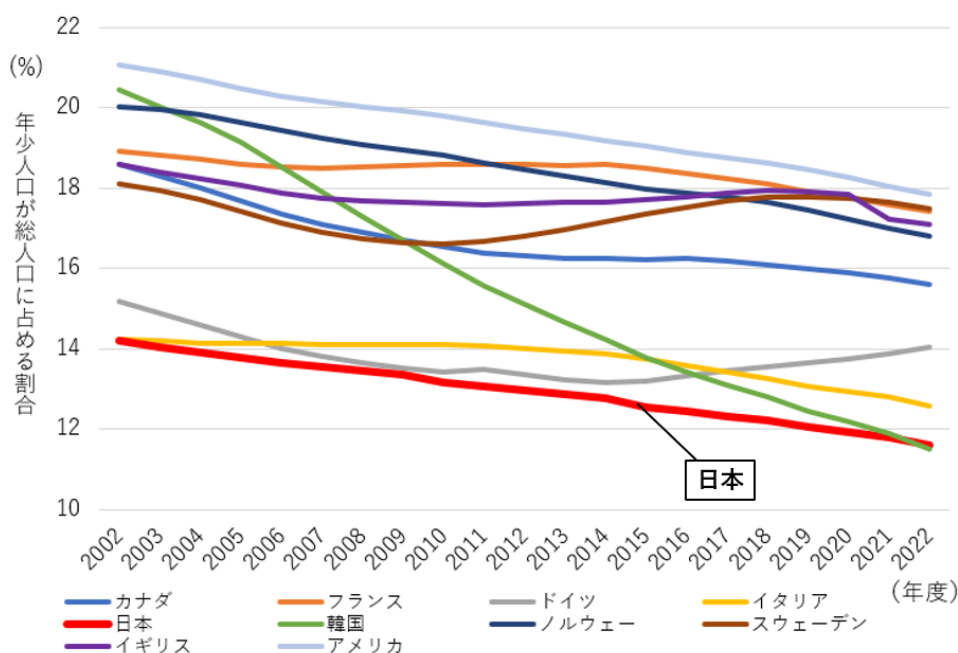
次に図2は高齢者数⁸が総人口に占める割合（以下、高齢化率）を示した図である。日本の高齢化率は増加傾向にあり、2023年時点で29.0%となっている。2025年には、団塊の世代（1947～49年生まれ）が後期高齢者（75歳以上）に移行し、さらに2040年には、第2次ベビーブーム世代（1971～74年生まれ）が65歳以上となる⁹。内閣府（2022）によると、2042年以降は65歳以上人口が減少に転じるが、高齢化率は上昇を続け、2065年には38.4%に達すると推計されている。

⁸ 近年65歳以上であっても働く人はいるが、本稿では入江（2022）、八代ほか（2012）にならい、65歳以上を高齢者と定義した。

⁹ 総務省統計局（2022）「1. 高齢者の人口」より

(2) 先進諸国と日本の比較から見る少子化

図3 各国の年少人口が総人口に占める割合



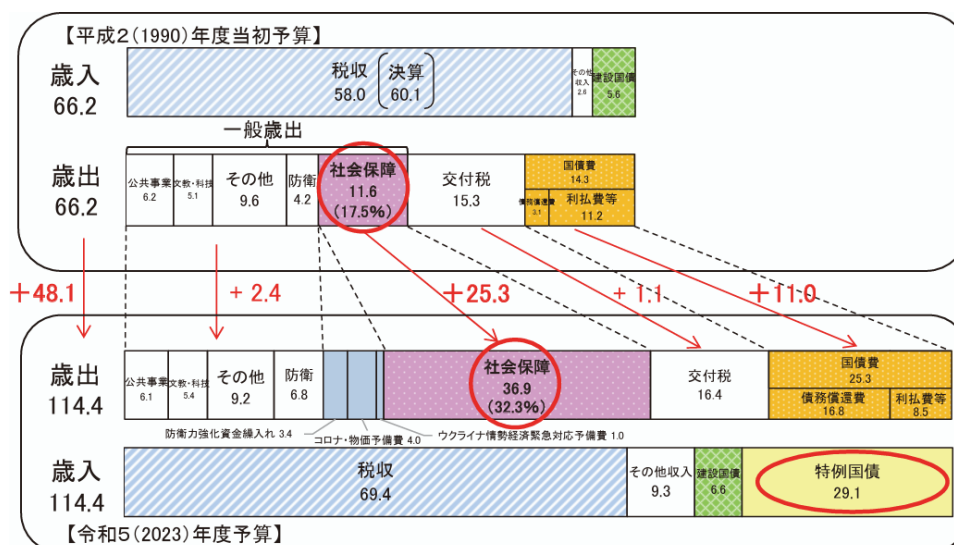
出典：OECD「OECD 労働力統計」2002～2022 年度より筆者作成

ここまで日本の少子高齢化の現状を見てきたが、先進諸国と比較すると日本はどのような位置にいるのだろうか。図3は、先進7か国首脳会議（以下、G7）及び韓国・ノルウェー・スウェーデンにおける年少人口が総人口に占める割合の推移を示している。先進諸国では共通して年少人口の割合が減少している。その中でも日本は2002年より最下位を維持し続けており、改善は見られない。2022年に韓国が日本を下回ったものの現状は深刻なままである。以上のことから、日本の少子化の現状が特に深刻であることが分かった。したがって、わが国において、少子化に対する政策を行うことの重要性は明らかである（図3）。

第2項 日本の財政の現状

第1項では、わが国の少子高齢化が深刻な状況であることを明らかにした。第2項ではこのような人口動態を踏まえたうえで、財政状況を見ていく。現在の日本の財政は歳出が税収を上回る状況が続いている。2023年度予算の国の一般会計歳出において、税収等では歳出全体の約2/3しか賄えておらず、残りの約1/3は公債金に依存している¹⁰。

資料1 1990年度と2023年度における国の一般会計歳入歳出の比較



出典：財務省（2023）「日本の財政関係資料」 p.8 より

1990年度と2023年度の歳出を比較すると、高齢化の進行を理由に社会保障関係費は約3.2倍、国債費は約1.7倍となっている。一方、歳出の増加に対し歳入については、経済成長の停滞などが影響して税収の伸びが見合っておらず、不足分を借金に頼っているため、公債金は約6.4倍と大幅に増加している（資料1）。この日本の財政赤字について、財務省（2023）は、「少子高齢化を背景とする社会保障関係費の増大という構造的なものが原因」と指摘している。一方内閣府は、経済・財政一体改革のさらなる推進のための歳出改革努力として、「社会保障関係費については、基盤強化期間¹¹においてその実質的な増加を高齢化率による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す¹²という方針を定めた。そして2022年においてもこの方針は継続された¹³。

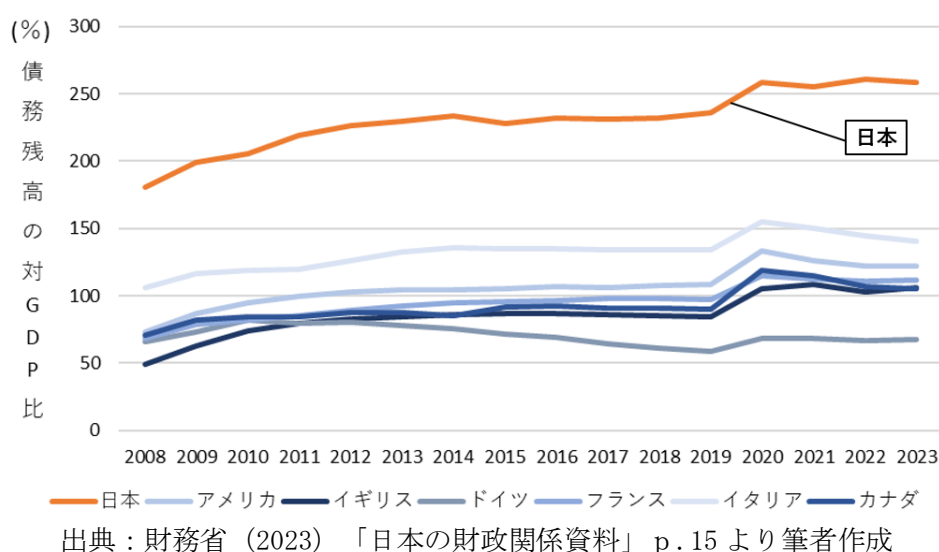
¹⁰ 財務省（2023）「令和5年度予算のポイント」令和5年度予算フレーム（概要）より

¹¹ 2019年度から2021年度までの3年間。

¹² 内閣府（2018）「経済財政運営と改革の基本方針 2018」 p.52 より

¹³ 内閣府（2021）「経済財政運営と改革の基本方針 2021」 p.37 より

図4 債務残高の国際比較（対GDP比）



また、財政の持続可能性を見る上では、税収を生み出す元となる国の経済規模（GDP）に対する債務残高の規模が重要である。新型コロナウイルス感染症拡大を受けて全ての国で債務残高の対GDP比は増加しているものの、日本を除く6か国は150%以内に収まっている。一方で、わが国における債務残高の対GDP比は250%を超えており、G7の中で最も高い水準にある（図4）。

このように、歳出と歳入の乖離が広がることで借金が膨らみ、受益と負担の均衡がとれていない。債務残高の対GDP比は、G7のみならず、その他の諸外国と比べても突出した水準となっている¹⁴。今後も現在と同じような財政支出を行えば、将来に負担を先送りすることとなる。島澤（2017）は、財政破綻により高齢者世代と現役世代の対立が生じる可能性を危惧している¹⁵。

¹⁴ 財務省（2023）「日本の財政関係資料」 p. 17 より

¹⁵ 島澤論（2017）「シルバー民主主義の政治経済学：世代間対立克服への戦略」 p. 2 より

第2節 財政の持続可能性と教育

第1項 シルバー民主主義の弊害

第1節では、日本における少子高齢化及び財政の現状について触れた。高齢化の進行に伴い、有権者の中位投票者の年齢も上昇している。

井堀（2021）によると、日本の経済政策の多くは、所得格差を是正する再分配政策と並んで、年齢を指標とする社会保障制度を通じた世代間の再分配政策が中心となっているという。そして、年齢で政策評価が分かるとすれば、中位投票者の定理が成立する場合、有権者の中位の年齢層が、政策を実質的に決める投票者となるという。そして、年金などの社会保障の受給世代（=シルバー世代）に近い世代が中位投票者となると、彼らの政治力が強くなることを指摘している¹⁶。

入江（2022）は、高齢化の進行に伴う有権者中位年齢の上昇を受けて、地方自治体が高齢者関連支出を優遇する政治状況を「シルバー民主主義」と定義している。そして、分析によって、有権者中位年齢が上昇した場合は、老人福祉費が増加する一方で児童福祉費及び教育費が減少することを明らかにし、シルバー民主主義の存在を示唆している。入江は「高齢者を過剰に優遇する歳出配分が進めば、社会保障制度の適切な運営が困難となり、さらには抜本的な改革の妨げとなるおそれがある。」¹⁷と述べている。

第2項 若い世代に対する「投資」としての教育費の現状

(1) 日本における公的教育費の推移

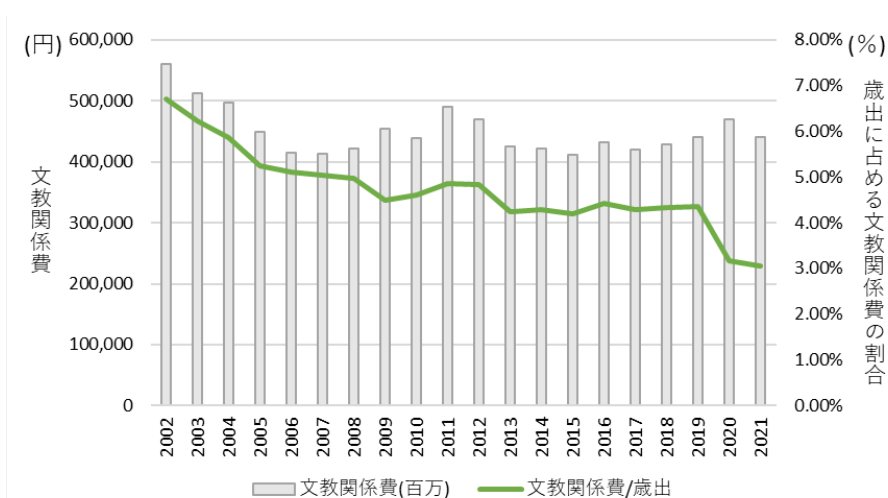
高齢化の進行とともに、若年層への支出はどのように変化しているのかを明らかにするため、教育費の推移を見ていく。一般会計において教育費に当たるのは、文教及び科学振興費である。文教及び科学振興費とは、義務教育費国庫負担金、科学技術振興費、文教施設費、教育振興助成費、育英事業費で編成され、文教関係費と科学技術振興費に区分される¹⁸。このうち文教関係費は、主要経費の文教及び科学振興費のうち科学技術振興費を除いたものである。

¹⁶ 井堀利宏（2021）「政治と経済の関係が3時間でわかる 教養としての政治経済学」pp. 85-86 より

¹⁷ 入江啓彰（2022）「地方自治体の歳出配分における『シルバー民主主義』の検証」pp. 75-85 より

¹⁸ 財務省（2020）「文教費及び科学振興費」より

図5 文教関係費と歳出に占める割合



出典：財務省「昭和24年度以降主（重）要経費別分類による一般歳出当初予算及び補正予算」2002～2021年より筆者作成

文教関係費の歳出に占める割合は減少傾向にある。2002年では6.70%であったが、2021年で3.05%となり、半分以上となった（図5）。小林（2018）は「特に最近では、公的負担から私的負担へと移行する傾向にある。」¹⁹とし、今後も年少人口が減少すると推計されているため、公的教育費である文教関係費が削減の対象となることが見込まれると述べている。子ども1人当たりが必要とされる教育費が減少しない限り、公的負担が減少すれば私的負担が増加する可能性がある。家計の教育費負担の増加がもたらす影響について、井堀（2021）は、「高等教育を十分に受けられない若者も多くおり、親が貧しいと、その子供が困窮した状況から脱却できる可能性は低くなります。」²⁰と述べ、「若い世代が貧困の連鎖から抜け出せば、貧困対策も『投資』としての効果が大きくなります。」²¹と若年層への「投資」として公費負担を増やすことが、後の社会に大きなリターンをもたらすと示している。

(2) 教育費と少子化の関係性

池上（2023）は「国民の教育を受ける権利を保障し、経済的自立と職業選択の自由を享受できるようにするために、教育政策が展開されます。教育は個人を育てるだけでなく、社会を発展させる外部効果を持ちます。初等中等教育は家族と地域を支える人間形成につながり、高等教育は高度職業人を育成するとともに、科学・技術・文化を向上させます。」²²とし、教育が社会全体にもたらす影響の大きさについて述べている。

一方、国立社会保障・人口問題研究所が行った「第16回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）」では妻が理想の数の子どもを持たない理由について調査してい

¹⁹ 小林雅之（2018）「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」p.55より

²⁰ 井堀利宏（2021）「政治と経済の関係が3時間でわかる 教養としての政治経済学」より

²¹ 井堀利宏（2021）「政治と経済の関係が3時間でわかる 教養としての政治経済学」より

²² 日本経済新聞（2023-03-31）「これからの財政と財源⑦」p.33より

る。2002年から2021年までの全5回の結果を見ると、年齢が35歳未満の若い世代では「子育てや教育にお金がかかりすぎる」と回答した割合が最も高かった。丸山（1998）は、教育費高騰に対しては、長期間の金銭的準備や消費支出・貯蓄を切り詰める方法の他に、教育費をかけない選択、すなわち子どもの数を少なくする、あるいは子どもを持たない選択があり、それがさらに強くなると述べている²³。また、増田（2016）は、教育費用を含む子育て全般に係る費用を子どもの価格として捉えることができるため、これが上昇すれば出生率を押し下げる効果は明確に表れているとしている²⁴。このように、家計の教育費負担の増大は少子化の要因の1つとなる²⁵。

（3）シルバー民主主義によって引き起こされる悪循環

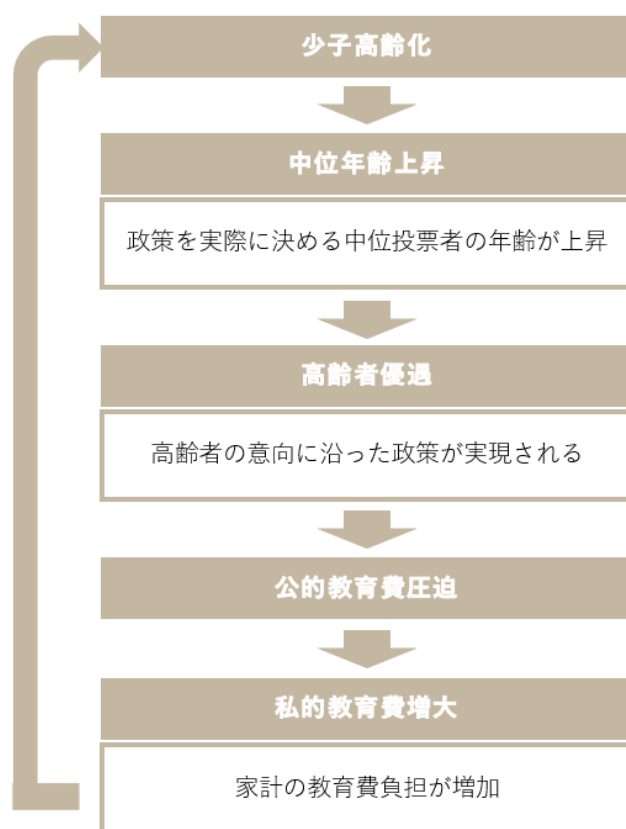
上記で述べた日本の現状を整理すると、（1）少子高齢化に伴い有権者の中位年齢が上昇すること、（2）中位年齢の上昇が高齢者優遇政治（シルバー民主主義）を促し、公的教育費が圧迫されること、（3）公的教育費が抑制されることで、私的教育費の増大に繋がること、（4）私的教育費の増大が子どもの数を少なくする、あるいは子どもを持たない選択を迫り、さらなる少子高齢化を招くという4つの事象が明らかとなった。これら4つの事象はそれぞれが独立して起きているのではなく、1つのサイクルとして成り立ち、悪循環が存在することとなる（図6）。この悪循環を断ち切って財政の維持可能性を高めることは本稿のビジョンの1つである。

²³ 丸山文裕（1998）「高等教育費用の家計負担」より

²⁴ 増田幹人（2016）「地方自治体における教育支援と出生率」より

²⁵ 近年社会的に婚姻・出産への考えが多様化しており、そのことが少子化に繋がっている可能性も否定できない。しかし、記載した先行研究などにより、教育費の増加と少子化の関係性は強く、本稿ではその点に着目した。

図6 シルバー民主主義によって引き起こされる悪循環



筆者作成

第3項 教育の質の現状

第2項では、家計の教育費負担が少子高齢化に繋がっている可能性について述べた。そこで第3項では、教育の費用についてではなく、限りある財源をどこに配分し、いかにして教育の質を高めていくかについて問いたい。

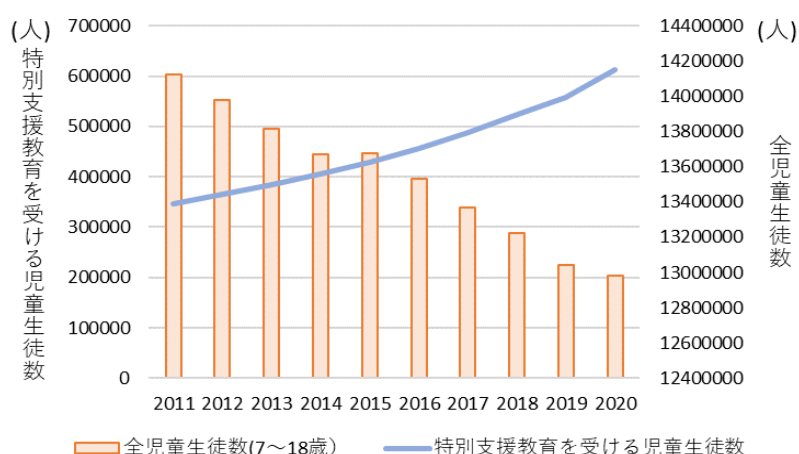
現在日本の教育では、個別最適な学びが重要視され、個々の特性にあった教育が求められている。中央教育審議会は、2021年に令和の日本型学校教育の構築を目指し、全ての子どもたちの可能性を引き出す個別最適な学びと協働的な学びの実現が必要であることを示した²⁶。個別最適な学びとは、教師が支援の必要な子どもにより重点的な指導を行うことなどの「指導の個別化」と、教師が子ども一人一人に応じた学習活動や課題に取り組む機

²⁶ 中央教育審議会（2021）「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全て子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現」より

会を提供することで子ども自身の学習が最適となるよう調整する「学習の個性化」の2つに整理される²⁷。このような個に応じた学びの場として、通常の学級だけでなく特別支援教育においても環境を整える必要がある。学習指導要領においては、障害のある児童生徒については個々の障害の状態等に応じた指導内容や指導方法の工夫を組織的かつ計画的に行うものと規定されており²⁸、ICTの活用が期待されている。よって、個別最適な学びを実現するためには、ICTを活用しながら生徒の特性に合った指導が行われる必要がある。しかし、実際の教育現場ではどの程度遂行されているのだろうか。そこで、第3項において、特別支援教育とICT教育の現状及び課題を明らかにしていく。

(1) 特別支援教育の現状

図7 義務教育段階の全児童生徒数と特別支援教育を受ける児童生徒数



出典:総務省統計局「年齢(各歳)、男女別人口及び人口性比-総人口、日本人人口」2011～2020年及び文部科学省(2021)「特別支援学校の児童生徒数・学校数の推移」、「特別支援学級の児童生徒数・学校数の推移」、「通級による指導を受けている児童生徒数の推移」より筆者作成

文部科学省によると、義務教育段階の全児童生徒数は、2012年度は1,040万人であったが、2022年度では952万人となり、約88万人減少している²⁹。一方で、特別支援教育を受ける児童生徒数は、30.2万人から59.9万人と約2倍に増加している。内訳を見ると、特別支援学校の児童生徒数は1.2倍の増加であるのに対し、特別支援学級³⁰は2.1倍、通級

²⁷ 文部科学省(2021)「育成を目指す資質・能力と個別最適な学び・協働的な学び」より

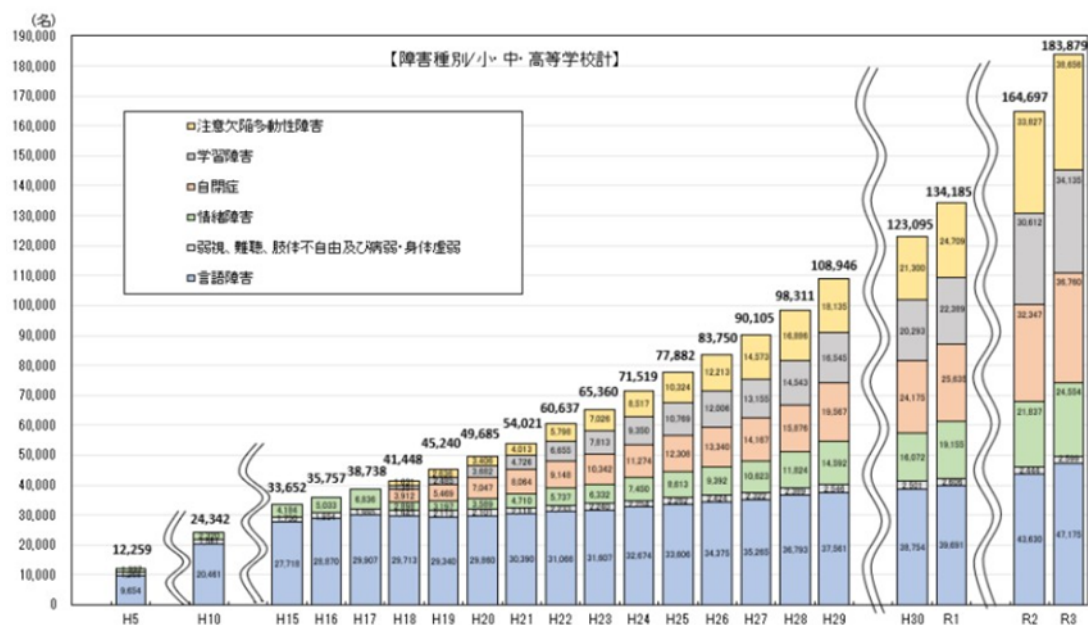
²⁸ 文部科学省(2017)「小学校学習指導要領(平成29年告示)総則編」より

²⁹ 文部科学省(2019)「日本の特別支援教育の状況について」p.5より

³⁰ 小学校、中学校等において障害のある児童生徒に対し、障害による学習上又は生活上の困難を克服するために設置される学級のこと。

による指導³¹は2.3倍に増加している（図7）。

資料2 通級による指導を受けている児童生徒数の推移



出典：文部科学省（2023）「通級による指導を受けている児童生徒数の推移」より

また、特別支援学級と通級による指導を受ける児童生徒について障害種別の推移を見ると、2006年から2021年まで、ADHD（注意欠如多動性障害）³²、LD（学習障害）³³、自閉症³⁴などの発達障害が著しく増加している（資料2）。さらに、通級による指導を受けている児童生徒数を学校種別に見ると、小学校が他の校種と比べ大きく増加している。精神科医である本田氏は、軽度～中度の知的障害であれば、言葉の発達の遅れを指標にすれば1歳児半検診で把握できるが、高機能自閉症やアスペルガー症候群、ADHD、LDなどいわゆる知的障害を伴わない高機能広汎性発達障害では、主として学童期の集団生活や学業において問題が発現しやすいという³⁵。

³¹ 小学校、中学校、高等学校等において、通常の学級に在籍し、通常の学級での学習におおむね参加でき、一部特別な指導を必要とする児童生徒に対して、障害に応じた特別の指導を行う指導形態のこと。

³² ADHDとは、年齢あるいは発達に不釣り合いな注意力、又は衝動性、多動性を特徴とする行動の障害で、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすものである。7歳以前に現れ、その状態が継続し、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される。

³³ 学習障害とは、基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難を示す様々な状態を指すものである。

³⁴ 高機能自閉症とは、3歳位までに現れ、他人との社会的関係の形成の困難さ、言葉の発達の遅れ、興味や関心が狭く特定のものにこだわることを特徴とする行動の障害のことである。

³⁵ 本田秀夫（2013）「発達障害の子どもを早期発見・早期支援することの意義」p. 233より

(2) 特別支援を受ける児童生徒の増加要因

特別な支援を必要とする児童生徒が増加した要因は未だに断定されていないが、大きく2つあると考えられる。

1つ目は、発達障害が社会全体に認知されるようになったことである。日本で発達障害に関して出された法令は、2005年の発達障害者支援法である。これにより、ADHDやLDが発達障害として定義された。その後、2011年に障害者基本法が改正され、障害の特性に関する国民の理解を深めるために、学校や地域、家庭、職域その他の様々な場を通じて、啓蒙活動を行うことが第21条に追加され、メディアでも取り上げられることが増えた³⁶。さらに、2016年に発達障害者支援法が改正されたことで、発達障害が医療関係者のみならず、教育関係者や保護者など社会に広く認知されるようになった。教育分野では、2017年の学習指導要領改訂において、個別最適な学びが強調され、発達障害を含む障害のある幼児児童生徒に対する教育支援体制整備ガイドラインが策定されるなど、学校でも支援体制を整える動きが進んだ。よって、学校や家庭で発達障害の可能性があることに気づき、特別な支援を受けられるように特別支援学級や通級による指導に切り替える児童生徒が増えたのではないかと述べている。新潟県にある放課後デイサービスでヒアリング³⁷を行った結果、立ち上げ当初の2015年は障害が重度の児童を受け入れていたが、2023年現在、利用者の3分の1が発達障害であるということが分かった。発達障害の増加要因について児童支援員の1人は、かつては肢体不自由や腎機能障害などが障害として認められていたが、発達障害の定義が広がったことにより、ADHDやLDの人も障害と認知されるようになったことが増加の原因ではないかと述べた。このことから、社会全体における発達障害への認知が、教育的支援や配慮を必要とする児童生徒の増加要因であると考えられる。

2つ目は、発達障害の概念や知的障害の判定基準が変更されたことである。1994年のDSM-4 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders:精神障害の診断と統計マニュアル)³⁸では、広汎性発達障害という上位概念のもとに、自閉症、アスペルガー症候群、特定不能の広汎性発達障害などの下位分類が存在していた。しかし、2013年のDSM-5では、広汎性発達障害という分類がなくなり、症状の軽い状態から重度の状態までをスペクトラム(連続性)として捉えるASD(自閉症スペクトラム障害)という概念に統一され、これが世界中に広まった。実際、米国CDC(Centers for Disease Control and Prevention:疾病対策センター)による2020年の調査では、米国内の8歳の子どもについて、36人に1人がASDであると推計された。1970年代当初は1万人に1人であったため、約278倍増加している。これについて、米国CDCは要因を断定することはできなかったと述べたが、一部の当局者や専門家は、診断数の増加が原因ではないかと指摘した。さらに、CDCの研究者であるケリー氏³⁹は「自閉症の有病率の一般的な上昇と一致する私たちの最善の推測は、評価と診断へのより公平なアクセスであるということ」⁴⁰であると述べ、どちらも自閉症率の増加ではなく、診断数の増加について言及している。また、知的

³⁶ 日本放送協会(2019)によると、2018年から「【特集】発達障害って何だろう」と称した発達障害プロジェクトを実施し、約25の関連番組の中で発達障害に関する情報を配信することで、国民への理解を促し、啓蒙普及に努めているという。

³⁷2023年8月21日 ヒアリング実施。

³⁸ アメリカ精神医学会が発行する精神障害の診断と統計マニュアルである。

³⁹ CDCの疫学者で研究者の1人であるケリー・A・ショー博士。

⁴⁰ CDC(2023)「Prevalence and Characteristics of Autism Spectrum Disorder Among Children Aged 8 Years」より

障害の判定について DSM-4 では、知能指数の数字によって操作的・機械的に判定されていたが、DSM-5 では、学力領域・社会性領域・生活自立領域という 3 つの領域における適応レベルで判定することとされた。このように、障害の概念や判定が変更されたことで、日本でも発達障害が広く認知され、診断が下るようになったという背景から、特別な支援を受ける児童生徒が増加したのではないか。

(3) 特別支援教育の課題

発達障害の児童生徒の増加が教員不足という問題を引き起こしている。文部科学省が 2022 年 1 月に公表した教師不足に関する実態調査においては、特別支援学級数の増加が教員不足の要因の 1 つであると認識されている。2022 年の全日本教職員組合調査では、26 都道府県 5 政令市で 2,082 人の教員不足が生じていることが明らかとなった。その内訳は、小学校が 1,042 人、中学校 605 人、特別支援学校 229 人、高校 167 人である。このほか、事務職員や特別支援学校の介助員など、教員以外の職員の欠員が 46 人いた。

実際に教員不足が生じた沖縄県内の公立校では、普通学級の担任不足を補うため、特別支援学級を統合した学校が 6 校あった⁴¹。統合した結果、障害や習熟度の異なる児童生徒が 1 つの学級にまとめられ、特別支援学級の定員である 8 人を超過したという。支援が行き届かず不登校となった児童生徒もあり、学校生活へ影響が出ている。また、教員数だけでなく教室数も不足している事例がある。熊本県教育委員会によると、知的障害特別支援学校の児童生徒数が増加しており、応急的に特別教室等の教室への転用を行ったが、教室不足や過密状況が深刻化しているという⁴²。

教員不足や学習環境が整備されていないことで、特別な支援を必要とする児童生徒への対応が不十分になり、不適応の状態が長期間持続すると、二次障害や三次障害を引き起こす。例えば、ADHD には行動抑制が困難であるという特性があるが、それにより対人関係のトラブルや学習のつまづきを起こす場合がある。この場合に、教員が早期に学校における対応を考え、必要に応じて医療機関や特別支援学校・学級への接続を行うことができれば不適応状態が改善する可能性が高まる。しかし、教員不足により個人の特性にあった対応ができなければ、不適応状態が維持されてしまう。その結果、問題行動や素行障害などの二次障害が引き起こされるケースがある。児童精神科医である原田氏は、「医療や教育などの専門家が『何が起きているか判断ができない』『対処法を知らない』ことにより、三次障害が起こっていると考えられる。」⁴³と現状での問題点を述べた。また、本田氏は、「一次～二次症状が軽度でかつ三次症状の発生を予防できた状態で成人期に達した人たちは、発達障害の特性は消失していないものの社会適応できており、障害とはいえない状態である。」⁴⁴と述べ、早期発見及び支援の重要性を指摘している。

以上のことから、二次・三次障害を予防するためには、義務教育段階で特性に合わせた指導が必要である。特別支援学校及び学級では、専門家と連携し個別の指導計画を立てることができ、障害に関する情報も集まるという利点がある。しかし、個別最適な指導や支援が行われるためには、教員の配置や環境が整えられることが重要である。そこで、第 3 章の分析において各地方自治体の特別支援の教員不足に関する実態を明らかにするため、

⁴¹ 琉球新報デジタル (2022-12-16) 「教員不足で特別支援学級を統合」より

⁴² 熊本県教育委員会 (2019) 「県立特別支援学校整備計画【改訂版】～知的障がい特別支援学校における教室不足対策～」より

⁴³ 原田剛志 (2019) 「発達障害における三次障害」p. 94 より

⁴⁴ 本田秀夫 (2013) 「発達障害の子どもを早期発見・早期支援することの意義」p. 234 より

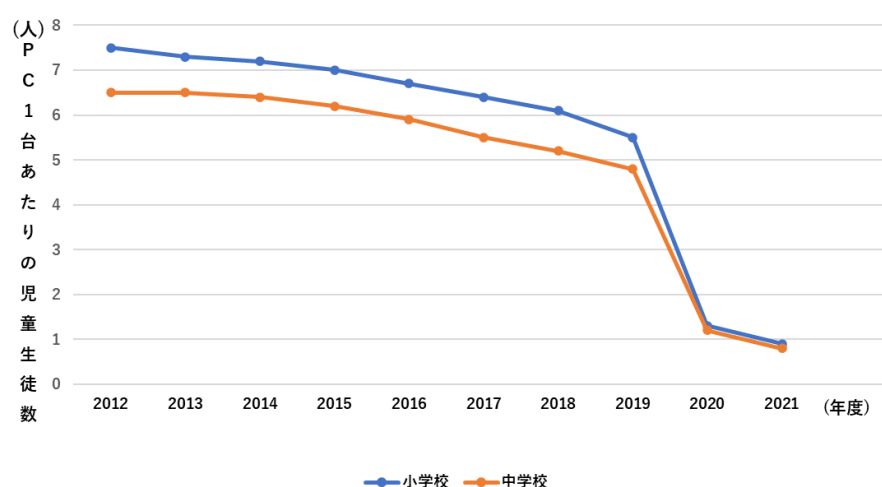
中位年齢と特別支援学校の教員 1 人当たりの児童生徒数の関係について分析を行う。

(4) ICT 教育の現状

近年、私たちを取り巻く環境は大きく変化している。先端技術が高度化してあらゆる産業や社会に取り入れられ、社会の在り方そのものが劇的に変わる「Society5.0 時代」の到来が予測されている今、児童一人一人に情報活用能力を身に付けさせることはますます重要となっている⁴⁵。

また、このような情報化の流れの中では、子どもたちの個別最適な学びを実現し教育の質の向上を図るツールとして、ICT (Information and Communication Technology: 情報通信技術) はもはや必要不可欠なものであることを前提として、学校教育の在り方を検討していく必要がある⁴⁶。

図 8 PC1 台あたりの児童生徒数



出典：文部科学省「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」2012～2021 年度より筆者作成

2019 年以前の日本の教育現場における ICT の環境整備には、いくつもの課題があった。文部科学省の調査によると、2018 年度の PC1 台あたりの児童生徒数は、小学校で 6.1 人、中学校で 5.2 人であった (図 8)。この結果は、第 3 期教育振興基本計画⁴⁷で定められた学習用コンピュータの整備目標値である 3 人に 1 台に遠く及ばない。都道府県別で見ると、小学校で 1 台あたり 3.1 人から 8.9 人、中学校では 2.7 人から 7.4 人と地域間で大きな差がある⁴⁸。以上の結果から、2018 年度時点では全国的に ICT の環境整備は進んでおらず、地域により大きな差があったことが読み取れる。

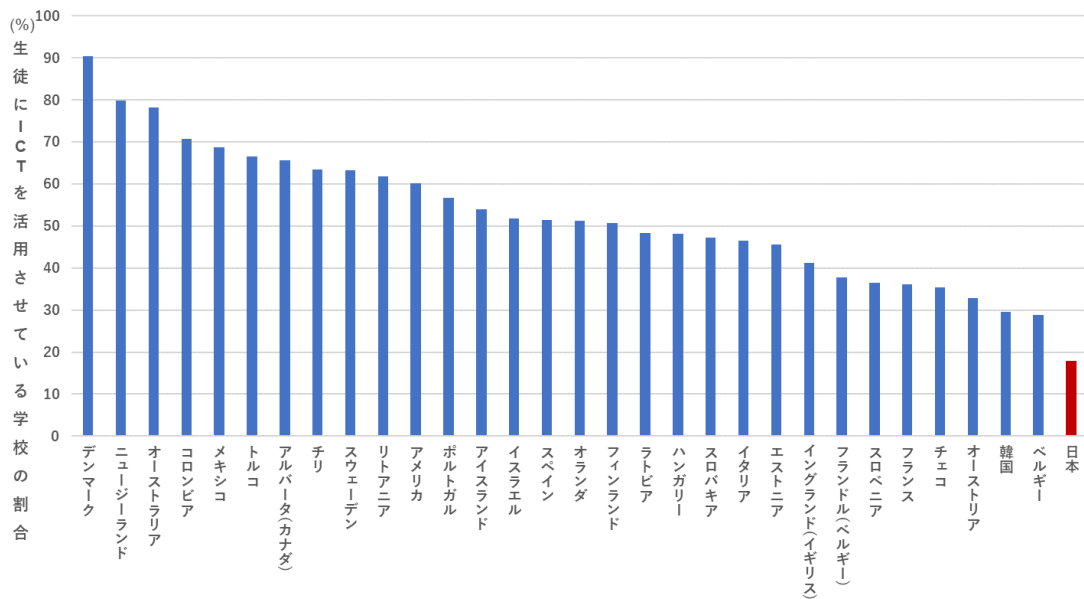
⁴⁵ 文部科学省 (2019) 「教育の情報化に関する手引」 p.2 より

⁴⁶ 文部科学省 (2021) 「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子どもたちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～ (答申) 【本文】」 pp.3-5 より

⁴⁷ 教育振興基本計画とは、教育基本法第 7 条第 1 項に基づき政府として策定する計画のこと。

⁴⁸ 文部科学省 (2019) 「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」より

図9 中学校で生徒に ICT を活用させる割合 (2018)



出典：OECD (2023) 「TALIS Teaching and learning international survey-indicators」より筆者作成

他国と比較した場合も、日本の学校における ICT 活用が十分ではなかったことが確認できる。OECD の「国際教員指導環境調査 (Teaching and Learning International Survey: TALIS) 2018」における学校での指導状況の国際比較では、「生徒に課題や学級での活動に ICT (情報通信技術) を活用させているか」という質問に対して、「しばしば」又は「いつも」行っていると回答した教員の割合は 17.9%であり、OECD 加盟国の中で 1 番下であった (図 9)。

このように日本の ICT 化が大幅に遅れた理由は、各自治体において ICT に関連する予算が十分に確保されていなかったことにある。公立学校の ICT 環境整備は、2019 年度まで地方交付税を活用して行われていた。地方交付税は用途の制限がないため、各自治体が独自の判断で予算配分を行うことができる。よって、本来 ICT の整備に使われるはずであった予算を他の事業に回すことも可能である。堀田 (2020) は、「地方交付税交付金の用途は各自治体の判断で決定することができるため、ICT 環境整備の必要性を十分に認識できていない自治体では別の用途に用いられることが少なくない。結果として、自治体による整備格差が大きくなり、このことが教育環境の不平等として指摘されるようになってきた。」⁴⁹と述べている。

一方で、近年はこのような日本の遅れた ICT の環境整備を改善するために多くの政策が実施されている。2017 年に公示された新学習指導要領では、情報活用能力が言語能力等と

⁴⁹ 堀田龍也 (2020) 「超スマート社会に向けた我が国の初等中等教育の課題と学会活動への期待」 p. 3 より

同様に「学習の基盤となる資質・能力」と位置付けられ、各学校において ICT 環境を適切に活用した学習活動の充実に配慮することが明記されるとともに、小学校におけるプログラミング教育が必修化されるなど、学習活動での積極的な ICT 活用が重視されている⁵⁰。そのため、文部科学省は新学習指導要領の実施を見据え、2017 年度に「平成 30 年度以降の学校における ICT 環境の整備方針」を取りまとめるとともに、当該整備方針を踏まえた「教育の ICT 化に向けた環境整備 5 か年計画（2018～2022 年度）」を策定し、単年度 1,805 億円の地方財政措置を講じた⁵¹。なお、2025 年度に向けて新たな整備方針の策定について検討を進めていくために、当該方針は 2024 年度まで 2 年間期間を延長することとしている。

また、2019 年 12 月に閣議決定された「安心と成長の未来を拓く総合経済政策」では、初等中等教育における学校の高速大容量のネットワーク環境整備を推進するとともに、特に義務教育段階において、2023 年度までに全学年の児童生徒一人一人がそれぞれ端末を持ち、十分に活用できる環境の実現を目指すこととし、地方公共団体に対して国として継続的に財源を確保し必要な支援を講ずることとするの方針が示された。そして、これを踏まえ「GIGA スクール構想の実現」として 2019 年度補正予算に 2,318 億円が計上された⁵²。

加えて、新型コロナウイルス感染症の拡大による学校の臨時休業に伴い、休業期間中の学びの保障のために ICT を活用した遠隔・オンライン教育が進められた。GIGA スクール構想についても、当初は 2023 年度までの 4 年計画で整備を進める予定であったが、感染症の拡大も踏まえスケジュールの大幅な前倒しが行われた⁵³。このような事情から、児童生徒用の端末整備が急速に進められた。文部科学省が毎年行っている「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」によると、2019 年度の PC1 台あたりの児童生徒数は小学校で 5.5 人、中学校で 4.8 人であるが、2 年後の 2021 年度においては小学校が 0.9 人、中学校が 0.8 人となった（図 8）。そして、2022 年度末には全自治体の 99.9%が 1 人 1 台の端末設置を完了させた⁵⁴。

全児童生徒が端末を活用することを目標として整備が行われる中で、達成後に問題が生じた学校もある。毎日新聞は 2023 年 11 月 2 日に「徳島県教育委員会が『1 人 1 台』と銘打って県立高校などに導入したタブレット端末に故障が相次ぎ、約 1 万 5000 人の生徒の 2 割超にあたる約 3700 人が端末を手でできない状況に陥っている」⁵⁵と報道した。同報道によると、これらの端末は、配備された 2021 年度以降、電池膨張などが相次いで見つかり、2023 年 11 月 1 日時点で 3,782 台が不足しているという。県教育委員会は故障の原因として経年劣化と酷暑を挙げているが、端末を保管していた保管庫の構造や設置場所に問題があった可能性も指摘されているという。この状況を受け、10 月 30 日に後藤田正純知事が臨時記者会見が開き、そこで代替機調達のための費用を盛り込んだ補正予算案を編成し、県議会の定例会に提案する考えを述べた⁵⁶。さらに、入札や機種を選定、品質確認などのこれまでの経緯も検証していく方針を示した。このように、端末を使用していく中で故障などの問題が発生する可能性があるため、整備完了後であっても安全に使用できるよ

⁵⁰ 文部科学省（2019）「平成 30 年度文部科学白書」p. 386 より

⁵¹ 文部科学省（2023）「教育の ICT 化に向けた環境整備計画（延長）」より

⁵² 文部科学省（2020）「教育の情報化 ～GIGA スクール構想の実現に向けて～」p. 20 より

⁵³ 総務省（2021）「令和 3 年版 情報通信白書」p. 178 より

⁵⁴ 文部科学省（2023）「義務教育段階における 1 人 1 台端末の整備状況（令和 3 年度末時点）」より

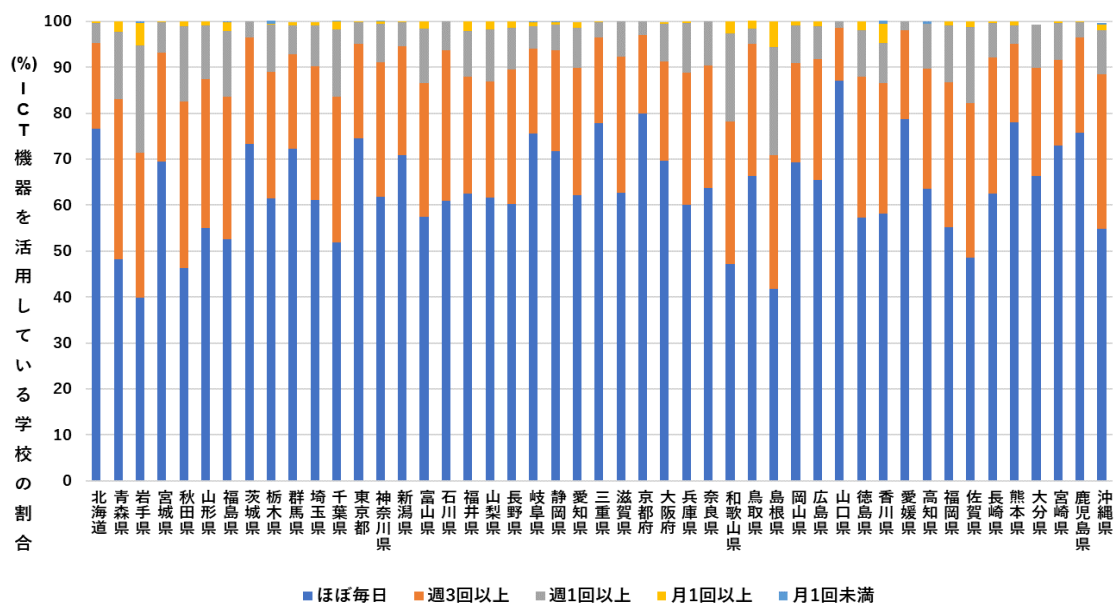
⁵⁵ 毎日新聞（2023-11-03）「タブレット端末：県立校のタブレット端末大量故障、授業に影響配備直後から不具合内蔵電池膨張相次ぐ」p. 19 より

⁵⁶ 朝日新聞（2023-10-30）「故障多発端末代替機調達へ 知事『来月予算案』 学校配備タブレット」 p. 23 より

う措置を講じていく必要がある。その上で、積極的に活用できる環境を整えていくことが求められる。

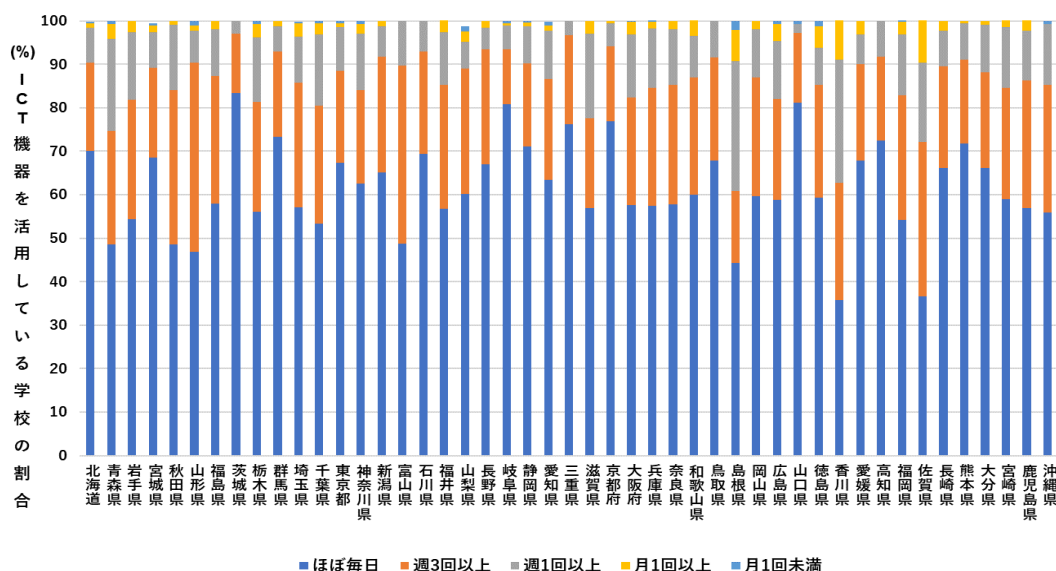
(5) ICT 教育の課題

図 10-1 授業で ICT 機器を活用している小学校の割合 (2023 年度)



出典：文部科学省（2023）「令和5年度 全国学力・学習状況調査 報告書」より筆者作成

図 10-2 授業で ICT 機器を活用している中学校の割合（2023 年度）



出典：文部科学省（2023）「令和 5 年度 全国学力・学習状況調査 報告書」より筆者作成

(4) では ICT に関する環境整備が全国で急速に進められていることが分かったが、教育現場では十分に ICT を活用できていないという状況がある。「令和 5 年度全国学力・学習状況調査」の結果によると、「あなたの学校では、調査対象学年の児童に対して、前年度までに、児童一人一人に配備された PC・タブレットなどの ICT 機器を、授業でどの程度活用しましたか」という質問に対して、「ほぼ毎日」と回答した学校の割合は、小学校で 65.2%（前年度 58.2%）、中学校で 62.6%（前年度 55.5%）であった。都道府県別で見ると、小学校では 87.0%から 39.8%、中学校では 83.3%から 35.8%と地域ごとに大きな差がある（図 10-1、図 10-2）。

このように ICT の活用が進んでいない原因として、ソフト面の対応が追いついていないことが考えられる。2021 年に文部科学省が全国の小中学校に対して行ったアンケートによると、義務教育段階における ICT 活用の課題として「学校の学習指導での活用（39.8%）」、「教員の ICT 活用指導力（35.8%）」が上位 2 つで挙げられている。1 人 1 台端末環境での実践にある程度蓄積がある自治体（参加自治体の約 4.0%）に絞り込んで見た場合も同様に、「教員の ICT 活用指導力（44.0%）」、「学校の学習指導での活用（36.0%）」が挙げられており、その割合はさらに高くなっている⁵⁷。登本・高橋（2021）は、「教員の ICT スキルや児童生徒に ICT を活用させるスキルが低いままでは、ICT 環境の整備が進んだとしても、1 人 1 台の情報端末は授業で活用されるものにはならない⁵⁸と述べ、教員自身の ICT 活用能力の向上が不可欠であることを指摘している。

⁵⁷ 文部科学省（2021）「GIGA スクール構想に関する各種調査の結果」 pp. 20-22 より

⁵⁸ 登本洋子・高橋純（2021）「初等中等教育における情報端末の整備と活用に関する教員の意識」 p. 371 より

以上のことから、今後義務教育における ICT 活用を推進していくためには、より総合的な環境整備を行う必要があると考える。そこで、第3章で各都道府県の教員の ICT 活用能力の実態を明らかにし、分析結果から政策提言を行う。

第3節 問題意識

現状分析では、高齢化の進行に伴い、社会保障関係費が歳出に占める割合が増加し続けている一方で、それに見合った税収の確保がままならないことが分かった。また、公債依存度が高まっており、対 GDP 比で見た累積債務は先進国の中で最も大きいことが明らかとなった。財政民主主義の考え方に基つけば、有権者の大きな割合を占める高齢者の選好が歳出配分に反映されることは致し方ない。一方で、池上（2023）は「教育は個人を育てるだけでなく、社会を発展させる外部効果を持ちます。」⁵⁹と教育の重要性について述べている。また、私的教育費が増大すると、少子化に影響を及ぼすという実態がある。このような財政支出を続ければ、財政の持続可能性は極めて低くなると考えられる。これらをまとめると「少子高齢化の進行に伴って、各自治体の中位年齢が上昇すると、高齢者優遇政治が遂行される。それによって、公的教育費が減少し、私的教育費が増加することがさらなる少子化を招くという悪循環が存在する」と考えられる。

以上を踏まえ、本稿ではこの悪循環が存在することを問題意識とする。また、本稿の研究目的は、「中位年齢や財政状況が地方自治体の公的教育費の歳出配分及び個別の教育施策の進捗に与える影響を明らかにすること」である。地方自治体の教育施策が推進されるような政策を提言することで、この悪循環を断ち切ることで、さらには教育機会を地域間で隔たりなく確保するという本稿のビジョンが達成される。これをもってわが国の財政の持続可能性を高めることができる。

⁵⁹ 日本経済新聞（2023-03-31）「これからの財政と財源⑦」p. 33 より

第2章 先行研究及び本稿の位置づけ

第1節 先行研究

現状分析で述べた、人口構造の変化に伴ったシルバー民主主義の実態に関する研究と高齢化による教育費の抑制に関する研究は以下の5つである。表1はこれらの先行研究をまとめたものである。

八代ほか(2012)、島澤(2017)、入江(2022)では、少子高齢化による有権者中位年齢の上昇を受けて地方自治体が高齢者関連支出を優遇している状況、すなわち、シルバー民主主義の実態を明らかにしている。それぞれの立場として、八代ほか(2012)、入江(2022)はシルバー民主主義の存在を主張している。一方、島澤(2017)はシルバー民主主義の存在に対しては否定的である。

八代ほか(2012)では、少子高齢化の進行の下で、高齢者にとって負担増となる制度改革を先送りにする政治体制があるとし、その実態を明らかにしている。また、シルバー民主主義を「少子化、高齢化の進行は中位投票者の年齢を高め、結果的に高齢者の政治的プレゼンスを強めることとなるので、高齢者に有利な政策が採用されることになる」現象と定義している。その上で、第1に、わが国の各世代が直面する世代間格差には、「現在世代内の世代格差」と「世代間の格差」が存在することが示し、2つの格差の解消を達成するためには、受益者である高齢世代の給付の削減等、応分の負担を求める施策を合わせることが肝要だと示された。第2に、「社会保障と税の一体改革」で予定されている消費税率の引き上げが、世代間格差の縮小に大きな効果を及ぼさないことを示した。第3に、高齢者の増加による地方政治への影響や高齢者の投票行動等の「シルバー民主主義」の実態についてパネルデータ分析を行っている。都道府県別の1人当たりの老人福祉費を被説明変数とし、中位年齢等を説明変数とすることで、日本におけるシルバー民主主義の存在を明らかにしている。分析の結果、中位年齢が高いほど、老人福祉費の支出レベルが高くなる傾向があることが示された。当該論文から、高齢化の進行の下で、現在世代内の格差と世代間の格差が存在していることが分かったが、本稿では現在世代内の格差に着目していくこととした。また、第3章では中位年齢と若年層向け支出である教育費の実態を明らかにするため、上記のパネルデータ分析を参考にした。

島澤(2017)では、日本のマクロデータを用いて、中位有権者の高齢化の進行が高齢者関係支出対現役世代向け支出(児童・家族向け支出+失業への支出)にポジティブな影響を与えているのか否かについて実証分析を行っている。シルバー民主主義とは「中位年齢の高齢化や数的優位を背景として政策決定権を握った高齢者が、政治にシルバー優遇政治を実現させること」と定義している。分析の結果、中位年齢の係数が優位にマイナスとなり、シルバー民主主義仮説の成立は棄却された。

入江(2022)では、高齢化の進行に伴う有権者中位年齢の上昇を受けて、地方自治体が高齢者関連支出を優遇しているとする「シルバー民主主義」について、都市における単独事業を対象にQUAIDS(quadratic almost ideal demand system)を用いて検証している。シルバー民主主義を「高齢化の進行に伴う有権者中位年齢の上昇を受けて地方自治体が高齢者関連支出を優遇している状況、すなわち一般に当該支出を説明するのに必要な変数で説明する以上に増額している状況」と定義している。分析の結果、有権者中位年齢が上昇すれば、老人福祉費が増加する一方で、児童福祉費及び教育費が減少することとなり、

シルバー民主主義の存在を示唆する結果となった。以上を参考に、本稿では特に若年層向け支出である教育費に注目し、被説明変数とした。また、説明変数については当該論文を参考にした。

次に、高齢化による有権者中位年齢の上昇を受けて地方自治体が高齢者関連支出を優遇した結果、公的教育費が減ることを明らかにしている研究は、大竹・佐野（2009）、宮錦・木村（2019）である。

大竹・佐野（2009）では、1975～2005年の都道府県パネルデータを用いた人口高齢化と義務教育費の実証分析を行っている。全体的な傾向として高齢者比率の上昇は義務教育費支出を引き下げる効果があると確認された。80年代以前では高齢者比率の上昇により義務教育費は増加するが、90年代以降では高齢者比率の上昇は義務教育費支出を引き下げることが明らかとなった。さらに、家族構成の変化が義務教育費支出に与える影響や地方税制度の改正が教育費に与える影響についても分析を行った。1つ目の単身高齢者の増加により、彼らが義務教育に対する関心を失ったことが義務教育費の低下をもたらしたという仮説は、様々な世帯構成を示す変数を含めて追加的な分析を実施したとしても、世帯構成の変化による効果ではこの逆転現象は説明できないという結果を得た。2つ目の、1985年以降に行われた義務教育費国庫負担金制度の変更に伴い、国庫補助金の補助率減額と教育費支出に関する地方の裁量が増大したことによって、高齢者の選好をより強く反映するように影響を与えたという仮説は、用途を限定しない補助金の効果は高齢者の政治的選好により変動するという結果を得た。これは地方の義務教育支出への裁量の拡大と財政負担の増大を通じて、地方公共団体は義務教育費支出を支持しないような高齢者の政治力に影響を受けた可能性を示唆している。

宮錦・木村（2019）では、1975～2013年までの都道府県パネルデータに動学モデル分析を適用し、人口高齢化が公的教育費に与える影響について、教育段階別に実証分析を行っている。就学前・初等・中等教育については、公的教育費の支出を支持しない傾向が見られた。高等教育については、およそ2000年代前半頃までは、高齢者が公的教育費の増額を支持する傾向が見られたが、その後公的教育費の増額を支持しない、あるいは減額を支持する高齢者が多くなる傾向が見られた。高齢者の選好を反映すると、就学前や義務教育への支出を減らす可能性がある。

表 1 先行研究について

タイトル	筆者（年度）	対象	研究内容	分析方法	調査期間
人口高齢化と義務教育支出	大竹文雄・佐野晋 (2009)	47 都道府県	高齢化が義務教育費支出に与える効果	パネル分析	1975～2005年
社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服 —シルバー民主主義を超えて—	八代尚宏・島澤諭・豊田菜穂 (2012)	47 都道府県	世代間格差の問題および高齢化が政治過程に与える影響についての現状把握	パネル分析	2000～2009年
シルバー民主主義の政治経済学	島澤諭 (2017)	日本のマクロデータ	中位有権者の高齢化の進行が高齢者関係支出対現役世代向け支出（児童・家族向け支出＋失業への支出）にポジティブな影響を与えているか否か	実証分析	1975～2015年
人口高齢化と公教育費の変遷 —高齢者はどの教育段階を支持するか	宮錦三樹・木村真樹 (2019)	47 都道府県	人口高齢化が公的教育費に与える影響について、就学前・初等・中等・高等など教育段階別に調査	動学モデル分析	1975～2013年
地方自治体の歳出配分における「シルバー民主主義」の検証	入江啓彰 (2022)	地方自治体 788 都市	地方自治体の歳出配分を通じたシルバー民主主義の検証	QUAIDS (quadratic almost ideal demand system)	2013～2019年

筆者作成

第2節 本稿の位置づけ

本稿では、現状分析と上記の先行研究を踏まえ、分析Ⅰにおいて都道府県レベルの中位年齢、各自治体の財政状況と若年層向け支出である教育費の関係性に着目した分析を行う。また、分析Ⅱでは個別施策に焦点を絞り、都道府県レベルの中位年齢、各自治体の財政状況と特別支援学校における教員1人当たりの児童数・教員のICT活用指導力状況を分析する。

本稿の新規性として、以下の2点を挙げる。1点目は、分析Ⅰに用いるサンプルの期間を延長したことである。主要な先行研究において、八代ほか（2012）では2000～2009年、入江（2022）では2013～2019年を分析対象期間としているが、本稿では入手できるデータの最長期間で分析を行った。分析Ⅰでは2002～2021年の期間で調査を実施した。2点目は、個別具体的な教育施策と中位年齢の関係を分析している点である。分析Ⅰによりマクロな視点での人口構造の変化と教育費の関係を明らかにできたとしても、配分された費用が施策に活用されていないならば、望ましいとはいえない。従って、教育費のみならず、個別具体的な施策についても分析を行う。分析Ⅱ-iでは、特別支援学校における教員1人あたりの児童数を被説明変数とする。分析Ⅱ-iiでは、教員のICT活用指導力状況を被説明変数とする。これにより、先行研究よりもさらに具体性の高い結果を得ることができる。

第3章 理論・分析

第1節 分析の目的と流れ

本研究では、分析Ⅰ・分析Ⅱ-i・分析Ⅱ-iiを行う⁶⁰。

分析Ⅰにおいては、先行研究を参考にパネルデータを用いた重回帰分析を行う。まず、中位年齢が教育費・1人当たり教育費に与える影響を明らかにする。

分析Ⅱ-i、分析Ⅱ-iiにおいても上記と同様の手法を用いて、さらに個別の教育施策に着目し焦点を絞った分析を行う。分析Ⅱ-iでは、現状分析でも着目した特別支援教育について取り上げる。中位年齢や地方自治体の財政状況が、特別支援学校における教員1人当たりの児童数に与える影響を分析する。分析Ⅱ-iiでは、ICT教育について取り上げる。中位年齢や地方自治体の財政状況が、教員のICT活用指導力状況に与える影響を分析する。

第2節 分析Ⅰ 中位年齢と教育費の関係について

第1項 検証仮説

分析Ⅰにおいて、人口構造の変化が自治体の歳出決定に与える影響について定量分析を行った。

仮説Ⅰ：中位年齢が上昇するほど、教育費支出が減少する。

地方自治体において、高齢者に有利な歳出配分がなされているならば、中位年齢が高い自治体ほど教育費が減少していると考えられる。したがって、予想される符号は負である。また2012年度以降自民党に政権が移り、幼児教育の無償化・義務教育での就学援助制度の拡充・大学における給付型奨学金の創設などの教育政策に取り組んだことで教育費が増額されている。そのため、自民党に政権が移る前と後の2期間に分けて分析を行うこととする。

第2項 対象データ及び変数選択

(1) 対象データ

分析には、総務省『都道府県別決算状況調』『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』を用いる。47都道府県を対象とし、調査年度は2002～2021年とする。

(2) 変数選択

1. 被説明変数

- ・教育費

『都道府県別決算状況調』より目的別歳出内訳の教育費を採用する。

- ・教育費（対数）

⁶⁰ 最もこの分析によって、中位年齢の上昇と教育費の増減に関して、因果関係まで明らかにできるとは限らない点には注意が必要であるが、本稿では先に述べた先行研究にない分析を行った。

先程の教育費を対数変換した値。

- ・ 1人当たり教育費
目的別歳出内訳より得られる各自治体の教育費を『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』より得られる各自治体の総人口で割ったもの⁶¹。
- 2. 説明変数
 - ・ 中位年齢
国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』より都道府県別中位数年齢を採用する。
 - ・ 経常収支比率
総務省『都道府県別決算状況調』決算状況より採用する。
 - ・ 公債費負担率
総務省『都道府県別決算状況調』決算状況より採用する。
 - ・ 総人口
総務省『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』より採用する。
 - ・ 14歳以下人口
総務省『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』より採用する。

表2 データの出所

変数	単位	出典
教育費	千円	総務省（2002～2021） 『都道府県別決算状況調』
教育費（対数）	千円	総務省（2002～2021） 『都道府県別決算状況調』
1人当たり教育費	千円	総務省（2002～2021） 『都道府県別決算状況調』 総務省（2002～2021）『住民基本台帳に基づく人口、 人口動態及び世帯数調査』より筆者作成
中位年齢	歳	国立社会保障・人口問題研究所（2002～2021） 『人口統計資料集』
経常収支比率	%	総務省（2002～2021） 『都道府県別決算状況調』
公債費負担率	%	総務省（2002～2021） 『都道府県別決算状況調』
総人口	千人	総務省（2002～2021） 『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』
14歳以下人口	千人	総務省（2002～2021） 『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』

筆者作成

表3-1 記述統計量（2002～2011年度）

⁶¹ 学齢期の人口を分母とすることも想定できるが、先行研究にならって総人口を分母とした。

2002～2011	データ個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
教育費	470	240160605	186416818	67012770	943489166
教育費 (対数)	470	19.0769	0.623	18.02	20.665
1人当たり教育費	470	98832.969	15074.807	66229.98	153439.915
中位年齢	470	45.316	2.796	36.7	52.9
経常収支比率	470	93.138	3.863	80.2	106.9
公債費負担率	470	21.625	4.145	10.2	31.4
総人口	470	2717.243	2591.035	585	13196
14歳以下人口	470	369.74	337.0245	76	1526

筆者作成

表 3-2 記述統計量 (2012～2021 年度)

2012～2021	データ個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
教育費	470	223673520	185454331	66105036	1336373444
教育費 (対数)	470	19.0072531	0.608	18.007	41667.57
1人当たり教育費	470	96575.5	19570.714	21.013	152273.483
中位年齢	470	48.962	2.657	40.8	56.6
経常収支比率	470	93.8	3.67	74.4	101.1
公債費負担率	470	20.928	3.911	5	29.7
総人口	470	2695.504	2720.388	549	14048
14歳以下人口	470	333.838	326.156	67	1569

筆者作成

第3項 分析モデル

分析モデル式 ①

推定方法については、都道府県ごとの固定効果モデルによるパネル分析を行った⁶²。

$$Y_{it} = \alpha + \beta Median_{it} + \gamma Keizyo_{it} + \delta Kosai_{it} + \varepsilon Population_{it} + \theta Under14_{it} + u_{it}$$

変数は以下のように定義する。

α は定数項、 u は誤差項を表す。添字 i は47都道府県、添字 t は年度を表す。

被説明変数

Y：教育費、1人当たり教育費

説明変数

Median：中位年齢

Keizyo：経常収支比率

Kosai：公債費負担率

Population：総人口

Under14：14歳以下人口

第4項 分析結果と解釈

(1) 分析結果

分析結果は以下の表4-1、4-2の通りである。分析は自民党が再び政権与党となる2012年以降とそれより前にサンプルを分けて分析を行った。表4-1は2002年～2011年度、表4-2は2012年～2021年度の結果である。

⁶² 推定モデルの選択に際しては、Hausman検定を行った結果、二期間とも $p < 0.00000000000000022$ となり、固定効果モデルの選択が支持された。

表 4-1 分析結果 (2002～2011 年度)

2002～2011		教育費		教育費 (対数)		1人当たり教育費	
		係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
説明変数	中位年齢	-16877527.9**	518408.8	-0.0296***	0.002	-2311.77***	210.164
	経常収支比率	460692.6***	124272.2	0.0001	0.0005	-14.7024	50.38
	公債費負担率	-1420702.5***	237996.5	-0.005***	0.0009	-559.183***	96.485
	総人口	4782.9	6581.6	0.0001***	0.0002	2.4532	2.668
	14歳以下人口	536405.7***	49447.9	-0.0001	0.002	-7.6376	20.046
自由度調整済決定係数		0.4983		0.58599		0.3982	

(注) ***:p 値=0～0.001, **:p 値=0.001～0.01, *:p 値=0.01～0.05
筆者作成

表 4-2 分析結果 (2012～2021 年度)

2012～2021		教育費		教育費 (対数)		1人当たり教育費	
		係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
説明変数	中位年齢	12945485***	2009158	0.009	0.005	2096.855***	439.893
	経常収支比率	-135172	464678	0.001	0.001	150.283	101.739
	公債費負担率	-3627640***	856339	-0.001***	0.002	-1072.803***	187.49
	総人口	149677***	23044	0.00006	0.0006	-6.535	5.045
	14歳以下人口	1771321***	126022	0.003***	0.0003	270.704***	27.592
自由度調整済決定係数		0.48841		0.29356		0.21334	

(注) ***:p 値=0～0.001, **:p 値=0.001～0.01, *:p 値=0.01～0.05
筆者作成

(2) 結果の解釈

分析の結果、2002～2011 年度における分析では、中位年齢が 0.1%水準で負に有意となり、仮説が支持された。一方、2012～2021 年度における分析では中位年齢は 0.1%水準で正に有意となり、仮説は支持されなかった。これらの結果から、2011 年度までは高齢者に有利な歳出配分がなされていたが、2012 年度以降は中位年齢の上昇によらず教育費に配分されていることが分かる。この理由として、2012 年度より政権が自民党に移行したことで、自民党が重点政策の 1 つに掲げる教育に予算を多く配分しているからだと考えられる。

さらに、どちらの期間においても公債費負担率が 0.1%水準で負に有意という結果が得

られた。つまり、財政構造の硬直化が進んでいる自治体ほど、教育費が減少していると考えられる。

第3節 分析Ⅱ-i 中位年齢と特別支援学校における教員1人当たりの生徒数の関係について

第1項 検証仮説

分析Ⅱ-iにおいて、以下の仮説を検証する。入江（2022）、八代ほか（2012）では、シルバー民主主義の存在を示しているが、あくまでも歳出面における検証である。分析Ⅰより、中位年齢と教育費の関係性について費用のみを見れば、教育費は増額されている。しかし、予算を組むだけで、本当に必要としている所に行き届いているかどうかは判別できず、このことは先行研究では検討されていない。そのため、こうした個別具体的な施策に対する分析を行う。ここでは、特別支援教育に注目する。

仮説Ⅱ-i：中位年齢が高い地域ほど、特別支援学校における教員1人当たりの生徒数は増加する（サポートが手薄になる）。

地方自治体において、中位年齢が高い自治体ほど、特別支援学校における教員1人当たりの生徒数は増加し、教員の負担は増加するのではないかと仮定する。年少人口の減少が進む中、近年特別な支援を必要とする児童及び生徒は増加しているため、教員の配置が追いつかず、自治体間に差があるのではないかと考えられるためである。予想される符号は正である。

第2項 対象データ及び変数選択

(1) 対象データ

分析には、文部科学省総合教育政策局調査企画課『学校基本調査』を用いる。これは、公立の特別支援学校の教員数と生徒数を調査したものである。47都道府県を対象とし、調査年度は2007～2021年とする。2007年に学校教育法が改正され、盲学校、聾学校、養護学校が特別支援学校に一本化されたため、2007年からを対象とした。

(2) 変数選択

1. 被説明変数

被説明変数には特別支援学校における教員1人当たりの生徒数を用いる。単に教員数で比べると、自治体規模の影響を受けるため、1人当たりの教員の受け持ち負担に着目した。

2. 説明変数

なお、説明変数は分析Ⅰと同じ変数を採用する。

表 5 データの出所

変数名	単位	出典
特別支援学校教員数 (公立)	人	文部科学省 (2007～2021) 『学校基本調査』
特別支援学校生徒数 (公立)	人	文部科学省 (2007～2021) 『学校基本調査』
中位年齢	歳	国立社会保障・人口問題研究所 (2007～2021) 『人口統計資料集』
経常収支比率	%	総務省 (2007～2021) 『地方財政状況調査』
公債費負担率	%	総務省 (2007～2021) 『地方財政状況調査』
総人口	千人	総務省 (2007～2021) 『住民基本台帳に 基づく人口、人口動態及び世帯数調査』
14 歳以下人口	千人	総務省 (2007～2021) 『住民基本台帳に 基づく人口、人口動態及び世帯数調査』

筆者作成

表 6 記述統計量

変数名	データ 個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
特別支援学校教員数 (公立)	705	1629.943	1214.042	536	5850
特別支援学校生徒数 (公立)	705	2730.658	2379.142	668	13045
中位年齢	705	48.082	2.933	38.7	56.6
経常収支比率	705	93.998	3.593	74.4	103.5
公債費負担率	705	21.096	4.040	5	31.1
総人口	705	2703.136	2689.536	549	14048
14 歳以下人口	705	343.148	329.970	67	1569

筆者作成

第3項 分析モデル

推定方法については、都道府県ごとの固定効果モデルによるパネル分析を行った⁶³。ここでは、中位年齢と特別支援学校における教員1人当たりの生徒数、すなわち教員の受け持ち負担の関係性を明らかにする。分析モデルは以下の通りである。

分析モデル式 ②

$$Y_{it} = \alpha + \beta Median_{it} + \gamma Keizyo_{it} + \delta Kosai_{it} + \varepsilon Population_{it} + \theta Under14_{it} + u_{it}$$

変数は以下のように定義する。

α は定数項、 u は誤差項を表す。添字 i は47都道府県、添字 t は年度を表す。

被説明変数

Y：特別支援学校における、教員1人当たりの生徒数

説明変数

Median：中位年齢

Keizyo：経常収支比率

Kosai：公債費負担率

Population：総人口

Under14：14歳以下人口

⁶³ 推定モデルの選択に際しては、Hausman 検定を行った結果、p値=0.000001478となり、固定効果モデルの選択が支持された。

第4項 分析結果と解釈

(1) 分析結果

分析結果は以下の表7の通りである。

表7 分析結果

2007～2021		特別支援学校における、教員1人当たりの生徒数		
		係数	標準誤差	t 値
説明変数	中位年齢	0.02***	0.003	7.805
	経常収支比率	-0.004***	0.0009	-3.437
	公債費負担率	0.003*	0.001	1.98
	総人口	0.0002***	0.00003	3.646
	14歳以下人口	0.001***	0.0002	5.353
自由度調整済決定係数		0.078851		

(注) ***:p 値=0～0.001, **:p 値=0.001～0.01, *:p 値=0.01～0.05

筆者作成

(2) 結果の解釈

分析の結果、仮説に対応する中位年齢は0.1%水準で正に有意となり、仮説は支持された。したがって、中位年齢の上昇によって、特別支援学校教員の負担が増大する傾向にあるといえる。また、経常収支比率が0.1%水準で負に有意となった。これは、財政の硬直化が進む自治体ほど、教育現場を支える教員の負担が増大し、子どもたちへのサポートが手薄になり、教育の質が低下する可能性があることを意味している。分析Ⅰより、近年公的教育費はある程度確保されつつあるが、分析Ⅱ-iより少なくとも特別支援学校に限って見れば、中位年齢の上昇や財政の硬直化が教員1人当たりの生徒数を増加させている可能性があることを意味している。

第4節 分析Ⅱ-ii 中位年齢と教員のICT活用指導力状況の関係について

第1項 検証仮説

分析Ⅱ-iiにおいて、ICT教育に着目し、以下の仮説を検証する。

仮説Ⅱ-ii：中位年齢が高い地域ほど、教員のICT活用指導力状況は低下する。

地方自治体において、中位年齢が高い自治体ほど、ICT教育に対する意識が低い傾向にあり、教員のICT活用指導力が低いのではないかと仮定する。文部科学省は、ICTを活用した学習指導等の支援における基本コンセプトとして「すべての教育委員会・学校・教師が、新学習指導要領の趣旨の実現に資するよう、端末・ネットワークを活用し、児童生徒の資質・能力の育成を図ること」⁶⁴としている。このことから、全国で同水準のICT教育が推進されるべきであるため、特に教師の指導力に焦点を絞った分析を行う。

第2項 対象データ及び変数選択

(1) 対象データ

分析には、文部科学省『学校における教育の情報化の実態等に関する調査』より、教員のICT活用指導力状況を用いる。詳細については、(2)で示す。47都道府県を対象とし、調査年度は2006～2021年とする。

(2) 変数選択

1. 被説明変数

被説明変数には、ICT活用指導力状況を用いる。文部科学省『学校における教育の情報化の実態等に関する調査』より、4つの大項目(A～D)からなるチェックリストに基づき、「できる」「ややできる」と回答した教員の大項目別平均割合を用いる。項目は以下の通りである。

- ・項目A：教材研究・指導の準備・評価・校務などにICTを活用する能力
- ・項目B：授業にICTを活用して指導する能力
- ・項目C：児童生徒のICT活用を指導する能力
- ・項目D：情報活用の基盤となる知識や態度について指導する能力

2. 説明変数

なお、説明変数は分析Ⅰと同じ変数を採用する。

⁶⁴ 文部科学省(2021)「GIGA StuDx 推進チームの取組について」より

第3項 分析モデル

推定方法については、都道府県ごとの固定効果モデルによるパネル分析を行った⁶⁵。ここでは、中位年齢と教員の ICT 活用指導力の関係を明らかにする。

分析モデル式 ③

$$Y_{it} = \alpha + \beta Median_{it} + \gamma Keizyo_{it} + \delta Kosai_{it} + \varepsilon Population_{it} + \theta Under14_{it} + u_{it}$$

変数は以下のように定義する。

α は定数項、 u は誤差項を表す。添字 i は47都道府県、添字 t は年度を表す。

被説明変数

Y : ICT 活用指導力状況

説明変数

Median : 中位年齢

Keizyo : 経常収支比率

Kosai : 公債費負担率

Population : 総人口

Under14 : 14歳以下人口

⁶⁵ 推定モデルの選択に際しては、Hausman 検定を行った結果、項目 A では p 値=0.000005537、項目 B では p < 0.0000000000000022、項目 C では p 値=0.0000001797、項目 D では p 値=0.0000624 となり固定効果モデルの選択が支持された。

表 8 データの出所

変数名	単位	出典
「教員の ICT 活用指導力」の状況	%	文部科学省 (2006~2021) 『学校における教育の情報化の実態等に 関する調査』
中位年齢	歳	国立社会保障・人口問題研究所 (2006~2021) 『人口統計資料集』
経常収支比率	%	総務省 (2006~2021) 『地方財政状況調査』
公債費負担率	%	総務省 (2006~2021) 『地方財政状況調査』
総人口	千人	総務省 (2006~2021) 『住民基本台帳に基づく人口、 人口動態及び世帯数調査』
14 歳以下人口	千人	総務省 (2006~2021) 『住民基本台帳に基づく人口、 人口動態及び世帯数調査』

筆者作成

表 9 記述統計量

変数名	データ個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
「教員の ICT 活用 指導力」の状況 項目 A	752	81.794	0.073	60.659	98.189
「教員の ICT 活用 指導力」の状況 項目 B	752	69.404	0.108	43.665	97.943
「教員の ICT 活用 指導力」の状況 項目 C	752	69.015	0.081	47.637	93.774
「教員の ICT 活用 指導力」の状況 項目 D	752	79.347	0.084	53.540	96.78
中位年齢	752	47.901	2.995	38.3	56.6
経常収支比率	752	93.972	3.534	74.4	103.5
公債費負担率	752	21.115	4.043	5	31.4
総人口	752	2704.098	2682.885	549	14048
14 歳以下人口	752	344.901	330.361	67	1569

筆者作成

第4項 分析結果と解釈

(1) 分析結果

分析結果は以下の表10の通りである。

表10 分析結果

2006～2021		校務に ICT を活用する能力 (項目 A)		授業に ICT を活用する能力 (項目 B)		児童生徒に ICT 活用を指導する能力 (項目 C)		情報活用の知識を指導する能力 (項目 D)	
		係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
説明変数	中位年齢	0.036***	0.001	0.048***	0.002	0.026***	0.002	0.0406***	0.001
	経常収支比率	-0.0009	0.0005	-0.004***	0.0009	-0.003***	0.0006	-0.002***	0.0006
	公債費負担率	0.001	0.0007	0.005***	0.002	-0.002**	0.0009	0.0003	0.0009
	総人口	0.00001	0.00001	-0.00003	0.00003	-0.0000	0.00002	-0.00001	0.00001
	14歳以下人口	0.0002**	0.0001	0.0006***	0.0001	-0.0001	0.0001	0.0002*	0.0001
自由度調整済決定係数		0.7155		0.50347		0.57136		0.73294	

(注) ***:p 値=0～0.001, **:p 値=0.001～0.01, *:p 値=0.01～0.05

筆者作成

(2) 結果の解釈

分析の結果、項目 A・B・C・D において中位年齢は 0.1%水準で正に有意となり、係数は正であるため教員の ICT 活用指導力状況について、仮説は支持されなかった。

しかし、経常収支比率の係数は項目 B・C・D において 0.1%水準で負に有意となり、項目 A では有意性が確認できないが係数は共に負である。そのため、財政が硬直化している自治体ほど、教員の ICT 活用指導力が低いという結果を得られた。つまり、分析Ⅱ-i と同じく自治体の財政硬直性が教育現場を支える教員の指導に影響を及ぼし、教育の公平性が損なわれていると考えられる。

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

まず、分析結果をまとめると、以下の3点である。

- (1) 地方自治体の公的教育費の歳出配分に関して、2011年までは中位年齢の上昇が公的教育費に有意に負の影響を与えているが、2012年以降は中位年齢の上昇が公的教育費に有意に正の影響を与えている。また、地方自治体の財政の硬直性が公的教育費に負の影響を与えている。
- (2) 特別支援教育に関して、中位年齢の上昇や地方自治体の財政の硬直性が有意に負の影響を与えている。
- (3) ICT教育に関して、地方自治体の財政の硬直性が有意に負の影響を与えている。

本稿で述べてきた、「少子高齢化の進行に伴って、各自治体の中位年齢が上昇すると、高齢者優遇政治が遂行される。それによって、公的教育費が減少し、私的教育費が増加することがさらなる少子化を招くという悪循環」は、財政の持続可能性を揺るがす、重要な問題である。この悪循環を断ち切る手段として、教育への投資が支持されている。小野（2016）では、「少子高齢社会において最重要とされるのは高齢者向けの社会保障の充実であり、教育に関しては後回しにされる傾向にある。教育投資が、子育てや学校だけでなく、社会全体に利益をもたらすことを国民の共通認識にする必要がある。」⁶⁶とし、教育が社会全体にもたらす影響を述べている。また、文部科学省の「教育振興基本計画」によると、「人への投資」は成長の源泉であり、成長と分配の好循環を生み出すため、教育への効果的投資を図る必要があるとされた。その上で、未来への投資としての教育投資を社会全体で確保し、教育費負担軽減の着実な実施及び更なる推進と、各教育段階における教育の質の向上に向けた環境整備の実現を目指している。さらに、公教育の再生は少子化対策と経済成長実現に重要であり、取組を推進する意思を示している⁶⁷。一方で、OECD ニュースルームによると、「教育への投資は重要ですが、教育費が増えたからといって教育成果が向上するわけではありません。このことから、各国が最も効果的な資源の投資方法を検討し、資源をニーズに合わせる必要があることがわかります。」⁶⁸としている。

そこで、ICT教育に関しては先進的な取り組みを行っているつくば市⁶⁹と愛媛県⁷⁰にヒアリング調査を実施した⁷¹。それによって、子どもたちには未来を創造するための情報活用能力が必要であるなど、ICT教育の重要性を再確認することができた。

これらを踏まえ、以下の3つの政策提言を行う（図11）。

⁶⁶ 小野友真（2016）「教育投資がもたらす若年層向け政策の未来」p. 84より

⁶⁷ 文部科学省（2022）「教育振興基本計画（概要）」より

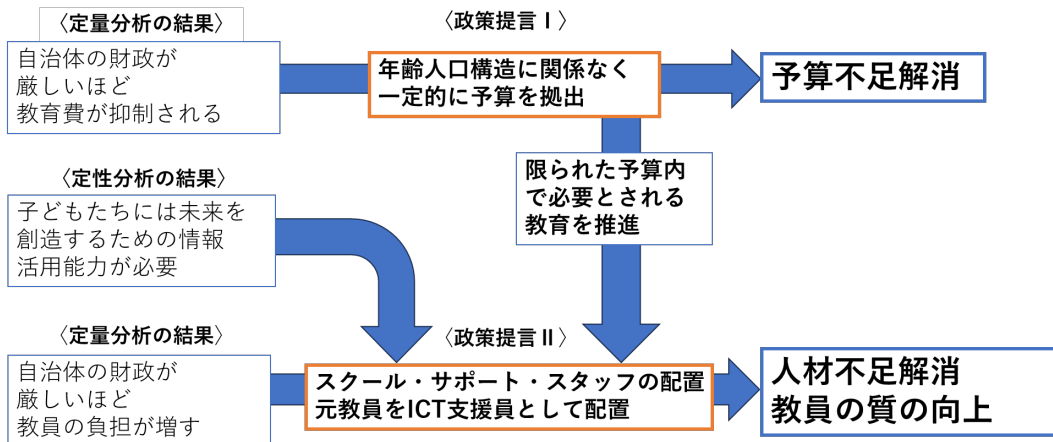
⁶⁸ OECD ニュースルーム（2021）「教育投資を拡大して機会の不平等に対処すべき」より

⁶⁹ 2023年11月6日 ヒアリング実施。

⁷⁰ 2023年11月8日 ヒアリング実施。

⁷¹ 第3項に詳しく記載。

図 11 政策提言の概要



筆者作成

- 【政策提言 I 投票者の人口構造に関わらず教育費を一定的に抛出する仕組み】
- 【政策提言 II-i スクール・サポート・スタッフの配置】
- 【政策提言 II-ii 元教員を ICT 支援員として配置】

まず、上記の悪循環を断ち切るために、投票者の人口構造に関係なく教育費を一定的に抛出する仕組みを提言する（政策提言 I）。次に、限られた予算で必要な教育を推進するために、特別支援教育に関してはスクール・サポート・スタッフの配置（政策提言 II-i）、ICT 教育に関しては元教員を ICT 支援員として配置することを提言する（政策提言 II-ii）。つまり、第 1 段階として教育予算の確保を行い、さらにこの段階でとどまることなく、第 2 段階として個別具体的な施策を実施することこそが、財政の持続可能性を担保することとなり、今日の日本において必要な政策といえる。

第 2 節 政策提言

第 1 項 政策提言 I：投票者の人口構造に関係なく教育費を一定的に抛出する仕組み

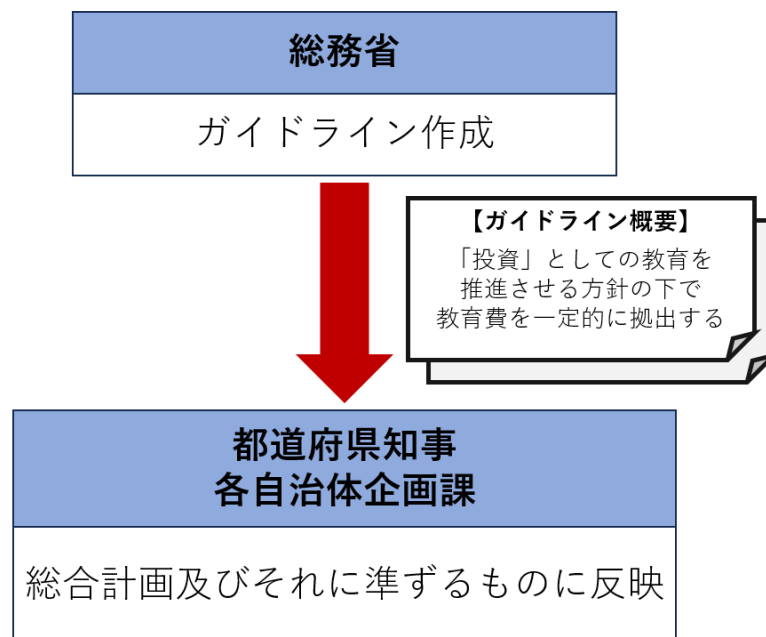
(1) 提言対象

提言対象は、総務省及び都道府県知事・各自治体の企画課である。

(2) 提言内容

地方自治体の歳出配分について、教育費を投票者の人口構造に関係なく一定的に抛出する。

図 12 政策提言 I の概要



筆者作成

近年先進諸国において、新たなガイドラインに基づいた予算編成により、教育費の確保を実現させた例として、日本と同様に中位年齢の上昇が見られる米国を挙げる。2021年、バイデン米国大統領は成長戦略第2弾となる「米国家族計画」を発表した。同計画では、子育てや教育支援を柱とし、対策の規模は約1兆8,000億ドルである⁷²。この計画に基づいた2022年の予算案では、省庁別の予算増率は教育省がトップで、前年度比48%増であった⁷³。このように、国が舵を切って教育に力を入れることで、教育費を確保することが可能である。これを踏まえて、日本における教育費確保の手立てを提言する。

まず、総務省がガイドラインを作成する。その概要は、地方自治体が「投資」としての教育を推進させるという方針に基づいて、教育費を一定的に確保することを行政運営の計画に明記するというものである。あくまでも各自治体の裁量に委ねるが、都道府県知事及び各自治体の企画課はガイドラインを基に総合計画及びそれに準ずるもの⁷⁴に反映させる（図12）。

(3) 期待される効果

今後、高齢化がさらに進行したとしても、安定的に教育費を拠出できることが期待される。また、現状分析より教育費と少子化の関係性から教育費の負担が子どもの数に大きく影響を与えることが明らかとなった。したがって、家計の教育支出負担が軽くなることで、子どもを養育する余裕が生まれるため、少子化の解消に繋がるが見込まれる。

⁷² 日本貿易振興機構（JETRO）ビジネス短信（2021）「バイデン米大統領、成長戦略第2弾となる1.8兆ドルの「米国家族計画」発表」より

⁷³ 内閣府（2021）「これまでの議論を踏まえた論点整理～「財源」の確保・再分配について～（案）」より

⁷⁴ 2011年の地方自治法改正で地方分権改革推進計画に基づく義務づけの廃止により、総合計画の策定は自治体の判断に委ねられている。

さらに、安定的に財源が確保されることで積極的な教育投資が可能となり、今後の社会における成長と分配の好循環が起きることが期待される。

(4) 実現可能性

入江（2022）では、「高齢者を過剰に優遇する歳出配分が進めば、社会保障制度の適切な運営が困難となり、さらには抜本的な改革の妨げとなるおそれがある。」「高齢者人口の増加が続けば、高齢者を優遇する状況に変化はないかもしれない。したがって、世代間の1票の格差を解消するような選挙制度改革が必要と考えられる。」と述べている。また、島澤（2017）では「投票制度改革により有権者に占める若い世代の割合を高め、民意の高齢化を反転させられれば、シルバー優遇政治の解決に近づく。」と述べており、例として「アメリカの人口学者ポール・ドメインが発表した有権者年齢に満たない子供の数に依拠して親に子供の投票権を行使させる『ドメイン投票制度』である。」としている。八代ほか（2012）でも「選挙制度改革することで、世代間の政治的な勢力のバランスを図る」と述べられている。いずれの先行研究でも選挙制度改革が主張されているが、制度改革が容易ではないうえに、政治家たちが自らの投票者を減らすこととなる改革に積極的に取り組む可能性は極めて低いと見られ、実現性に乏しい。

しかし、投票者の人口構造に関係なく教育費を一定額もしくは一定割合拠出するのであれば、実現性は高い。なぜなら、すでに防衛費では同じようなことがなされているからである。日本経済新聞 2022 年 11 月 28 日の記事によると「岸田文雄首相は 28 日、防衛費を 2027 年度に国内総生産（GDP）比 2%に増額するよう関係閣僚に指示した。科学技術費などの国防に有益な費用を合算し、省庁横断の防衛費と位置づける。」と述べている。そして、同年 12 月には防衛費の抜本的強化と、それを補完する取り組みのための経費を合わせ国内総生産（GDP）比で 2%にする方針が明記され、2023～27 年度の 5 年間の総額でこれまでの中期防衛力整備計画の 1.6 倍に相当する 43 兆円を増やすとする安保関連 3 文書が閣議決定された。

以上のことから、日本の教育費に関して一定的に拠出することを目標にした財政政策は可能であり、実現可能性が高いと考えられる。

第 2 項 政策提言Ⅱ-i：スクール・サポート・スタッフの配置

まず、スクール・サポート・スタッフ（以下、教員業務支援員）について述べる。教員業務支援員は、教員の業務の円滑な実施に必要な支援に従事する職員として、学校教育法施行規則第 65 条の 7 に規定されている⁷⁵。2019 年に中央教育審議会が出した答申では、教員の各業務の役割分担・適正化に係る取組を一層推進する観点から、教員業務支援員の積極的な配置促進を図ることが示された⁷⁶。また、導入においては、各学校を所管する教育委員会等が、教員業務支援員や教職員等が参照可能な手引やマニュアルの作成、教職員等から教員業務支援員に対して業務を依頼するに当たっての方法の整理等により、各学校における教員業務支援員の活用を支援することとされた。

さらに、2021 年には学校教育法施行規則が一部改正され、教員業務支援員の職務内容が

⁷⁵ e-Gov「昭和二十二年文部省第十一号学校教育法施行規則」より

⁷⁶ 中央教育審議会（2019）「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」より

規定された⁷⁷。具体的な職務内容は以下の通りである。

- ・学習プリントや家庭への配布文書等の各種資料の印刷、配布準備
- ・採点業務の補助
- ・来客対応や電話対応
- ・学校行事や式典等の準備補助
- ・各種データの入力や集計、掲示物の張替、各種資料の整理等の作業

また、上記以外の業務であっても教員の業務の円滑な実施に必要な支援に該当するものであれば従事することができ、例えば、新型コロナウイルス感染症対策のための消毒作業や子どもの健康観察の取りまとめ作業なども可能である。

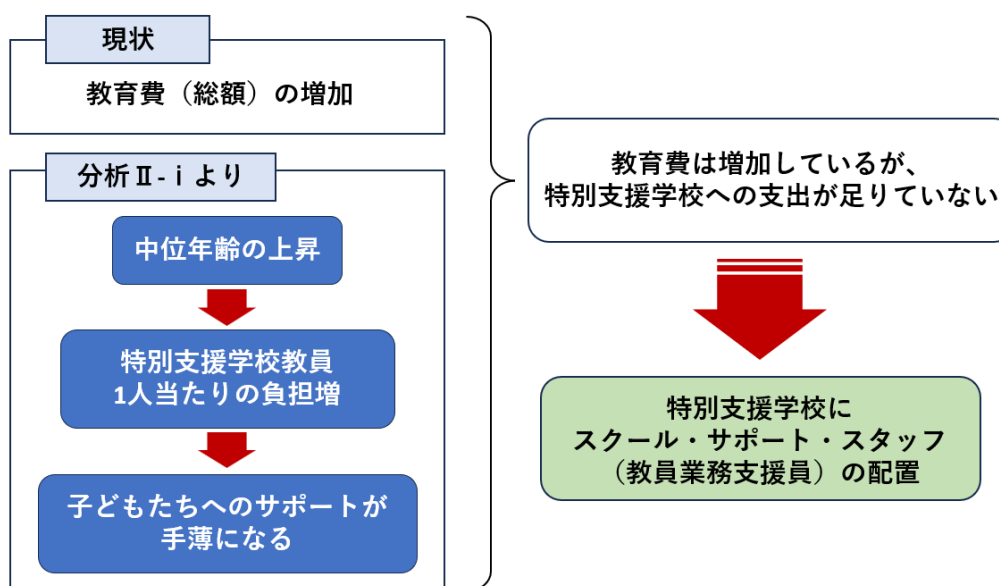
(1) 提言対象

提言対象は、各自治体の教育委員会である。

(2) 提言内容

特別支援学校にスクール・サポート・スタッフ（教員業務支援員）を最低1人配置する。

図13 政策提言Ⅱ-iの概要



筆者作成

特別支援学校は、特別支援教育を推進する上で地域のセンター的機能をもつ⁷⁸。例えば、小中学校の教員が個別の教育支援計画を策定する際に支援を行うという機能や、通級

⁷⁷ 文部科学省（2021）「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通知）」より

⁷⁸ 中央教育審議会（2005）「特別支援教育を推進するための制度の在り方（答申）」p.9より

による指導など発達障害の児童生徒への指導・支援を行うというような機能がある。しかし、この機能が有効に発揮されるためには、現在の特別支援学校教員の負担を軽減する必要がある。しかし、本稿の分析結果では、日本の教育費は増加しているが、中位年齢が上昇すると、特別支援学校の教員1人当たりの負担が大きくなることが明らかとなった。これは、特別支援学校に対する支出が足りていないといえる。したがって、特別支援学校にこそ教員業務支援員を配置すべきであり、教員の負担を軽減する必要がある。特別な支援を必要とする児童生徒への教育的支援が後回しになればなるほど、二次障害や三次障害が引き起こされ、不登校や失職などの社会参加が困難な状態に繋がってしまう。だからこそ、教員が生徒に関わる時間を確保し、教育的支援や配慮を行うことができるようにすべきである（図13）。

教員業務支援員は、2023年度時点で全国に12,950人配置されているが、全校⁷⁹に配置するには24,300人必要であると推計されている⁸⁰。文部科学省は、2024年度は28,100人に増員する方針を示し、2024年度の予算を126億円計上することを要求している⁸¹。そこで、各都道府県及び政令指定都市における金額を算出したところ、「全校に配置するためには、年間2億4,328万円必要である」という結果を得た⁸²。この費用を、政策提言Ⅰの政策により各地方自治体が確保し、全ての特別支援学校に教員業務支援員を配置する。

⁷⁹ 5学級以下のごく小規模校を除いた、公立の小中学校、義務教育学校、中等教育学校、特別支援学校のことである。

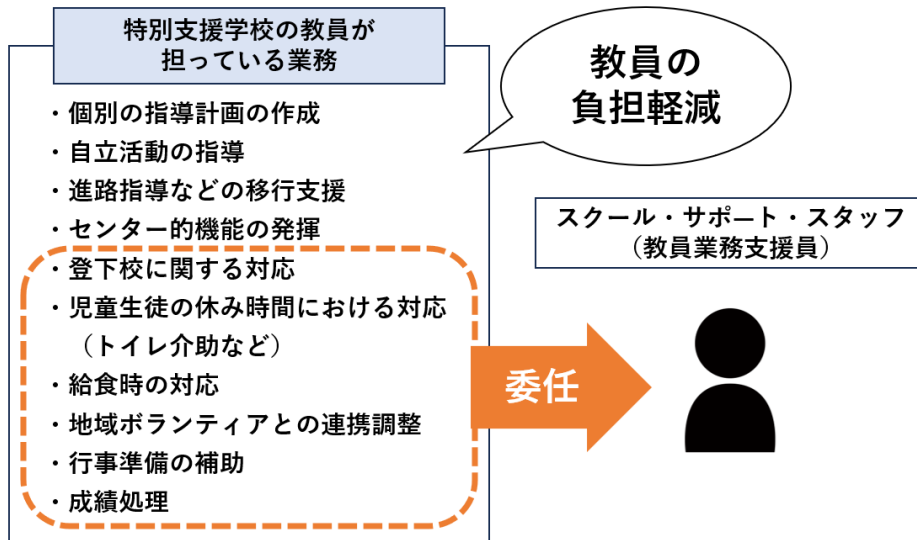
⁸⁰ 文部科学省（2023）「令和5年度 概算要求主要事項」p.10より

⁸¹ 文部科学省（2022）「令和6年度 概算要求のポイント」p.7より

⁸² 教員業務支援員は勤務時間が週30時間までと規定されており、時給が1,000円であると仮定すると、1か月12万円（30時間×1,000円×4週間）となり、年間144万円（12万円×12か月）が必要となる。さらに、11,350人増員すると、年間163億4,400万円（144万円×11,350人）必要になり1都道府県及び政令指定都市当たりの費用は2億4,328万円（163億円÷67）となる。

(3) 期待される効果

図 14 教員業務支援員に任せる業務



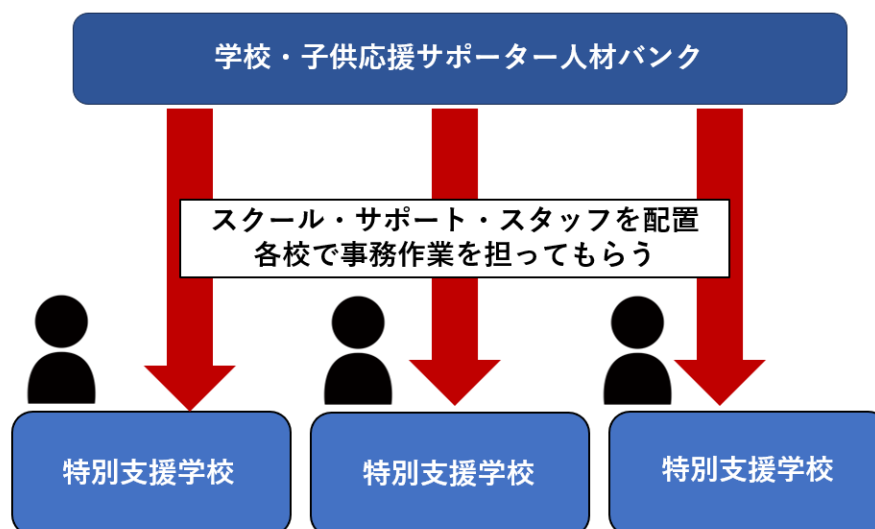
文部科学省 (2021) 「令和 3 年度 教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査【結果概要】」より筆者作成

教員業務支援員に事務作業などを任せることで教員の負担が軽減し、児童の指導・支援に注力できるという効果が期待できる (図 14)。2018 年に文部科学省が行った調査では、教員業務支援員の配置によって教員の勤務時間が縮減されたことが明らかとなっている⁸³。さらに、事務作業が減ることで、(2) で述べた特別支援学校のセンター的機能を果たすことができれば、小中学校の特別支援学級に在籍する児童生徒や通級による指導を受ける児童生徒についても支援を拡充することができる。また、教員業務支援員を雇うことで教員の負担軽減が長期間に渡り行われることが期待される。学校で活用される外部人材の中にはボランティアも含まれる。ボランティアの活用は、費用はかからないが永続的ではなく、任せることができる業務の範囲も限られている。よって、教育費が確保できるならば、ボランティアを登用するよりも教員業務支援員を雇う方が、特別支援教育全体にもたらされる効果は大きくなる。

⁸³ 平成 30 年度において、教員業務支援員を活用した学校について、平成 30 年 6 月における任意の 1 週間の教師の勤務状況を文部科学省が調査したところ、有効な回答のあった約 1,400 校において、教員業務支援員約 1,600 人、1 人当たり 1 週間平均約 17 時間 30 分配置された結果、該当校に勤務する教師約 38,000 人について、1 人当たり 1 週間平均約 1 時間 30 分の勤務の縮減が見られた。この調査では、教員業務支援員以外の要素による環境整備に伴う勤務の縮減が除外されていない点については留意が必要であるものの、該当校では、1 校当たり平均 26 人の教師が勤務していることから、教員業務支援員 1 人配置することで、学校全体では週約 38 時間分の教師の勤務の縮減になっていると推計され、効果的な配置になっているものと考えられる。

(4) 実現可能性

図 15 学校・子ども応援サポーター人材バンクの活用



筆者作成

教員を1人配置するよりも教員業務支援員を配置する方が費用はかからない。なぜなら、教員業務支援員は、パートタイムの会計年度任用職員であるからだ。そのため、各自治体の実態に合わせて勤務日数や時間を決めることが可能であり、財政力が低い自治体でも実現可能である。都道府県や政令指定都市が、約2億5千万円を計上することに関しては、政策提言Iにおいて、教育費の必要分を確保できる仕組みを整えることにより、実現可能となる。さらに、教員であれば原則教員免許状が必要であるが、教員業務支援員は資格や免許を必要としないことから広く募集することができ、教員数を増やすよりも実現可能性が高いと考えられる。また、11,350人の人材を確保するために、「学校・子ども応援サポーター人材バンク」⁸⁴を活用する(図15)。2020年12月時点で人材バンクの登録者数は21,000となっており、必要な人員を十分確保することができる⁸⁵。

⁸⁴ 学校や教育委員会が必要としている人材をすぐに探すことができるように開設された。具体的には、教師として働く人や、子供たちへの学習指導や様々な支援のほか、教育環境の整備や事務作業を行う支援スタッフを募集している。

⁸⁵ 文部科学省(2020)「令和2年度教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査【結果概要】」p.21より

第3項 ヒアリング調査

図16 ヒアリング概要



提言を行うにあたり、先進的な事例を参考にするためにヒアリング調査を行った⁸⁶。詳細は以下の通りである。

(1) つくば市教育局学び推進課兼総合教育研究所 大坪様 (2023年11月6日実施)

茨城県つくば市教育委員会大坪様へ、ICT教育についてのヒアリング調査を実施した(図16)。内容は以下の通りである。

- ・つくば市ではICT教育を推進するための学習者用端末、1人1アカウント発行、大容量ネットワークは、GIGAスクール構想の実現に向けた整備で整った。
- ・ICT教育に対する課題として、情報化が早いため、それに伴い教育現場のアップデートが必要であることが挙げられる。
- ・つくば市の現状として、現時点で4校に1名ICT支援員を配置しているが、現場ではさらなる支援、学校に寄り添ったサポートをしてもらいたいと感じている。
- ・自治体によって育成にかけられる時間もお金も異なっている格差に繋がるため、国や県レベルできちんと研修制度を整えることが必要。
- ・国レベルで各自治体の事例を共有できるポータルサイト媒体のようなものがほしい。
- ・ICT支援員のさらなる充実のためには、国や県からの補助があれば、全ての市町村で教育の質を確保することができる。

⁸⁶ 両自治体ともに文部科学省が2021年に行った「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」において教員のICT活用指導力状況に関する全ての項目で上位に位置していることが、調査を実施した理由である。

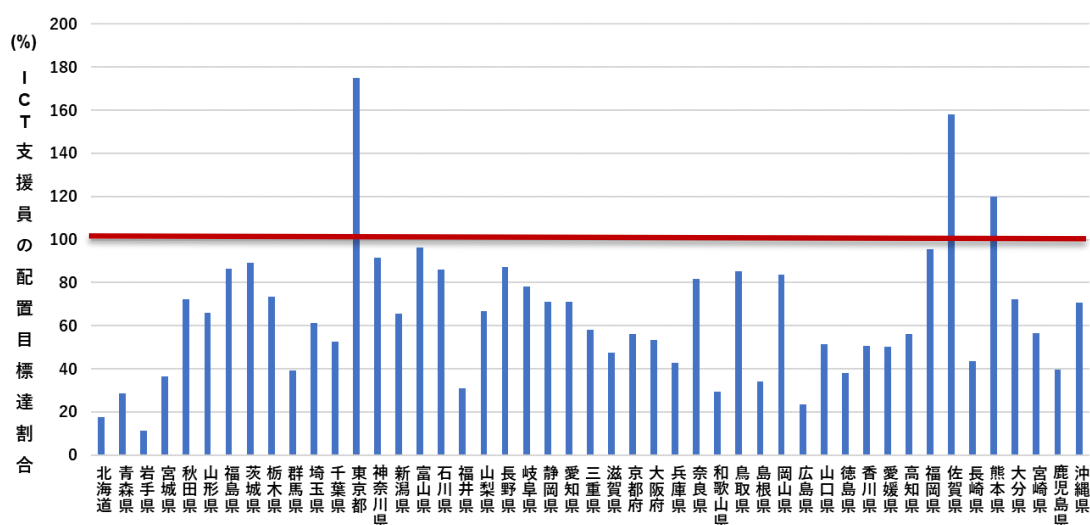
(2) 愛媛県教育委員会義務教育課 勝木様 (2023年11月8日実施)

愛媛県教育委員会義務教育課勝木様へ、ヒアリング調査を実施した(図16)。内容は以下の通りである。

- ・グローバル化が進み世界がより複雑となっている現代において、子どもたちには未来を創造するための一定の情報活用能力が求められている。そのために、教育活動にICTを積極的に取り入れることが必要である。
- ・教員間の能力格差解消のために研修に力を入れている。また、クラウドサービスやCBTシステム⁸⁷等も効果的に活用し、教員が自信を持ってICTを利用できるようになることを目指している。
- ・「愛媛県ICT教育推進ガイドライン」を作成し、行政として教員に身に付けてほしいICT能力を明確化している。このガイドラインに基づき、愛媛県独自のICT活用スキルチェックを行っている。その基準は、文部科学省が設定しているものよりも高く設定されている。

第4項 政策提言Ⅱ－ii：元教員をICT支援員として配置

図17 ICT支援員の配置目標水準(4校に1人)の達成状況(2021年度)



出典：文部科学省(2022)「1人1台端末の利活用促進に向けた取組について」より筆者作成

分析結果より、自治体の財政硬直性が教育現場を支える教員の指導に影響を及ぼしていることが明らかになった。まず、教員のICT能力の不足を補う存在であるICT支援員(情

⁸⁷ 文部科学省CBTシステム(MEXCBT:メクビット)のことである。

報通信技術支援員)について述べる。

ICT 支援員とは、各教育委員会により募集・配置され、日常的な教員の ICT 活用の支援を行う者である⁸⁸。職務内容は大きく分けて、授業支援、校内研修支援、環境整備支援、校務支援等と多岐にわたる⁸⁹。2021 年 8 月 23 日に施行された学校教育法施行規則の一部を改正する省令⁹⁰において、新たに教職員の日常的な ICT 活用の支援に従事する職員として、その名称及び職務内容が規定された⁹¹。公的な資格が必要とされるものではないが、自治体によっては資格取得等を義務付けている場合もある⁹²。

文部科学省は 2017 年に「教育の ICT 化に向けた環境整備 5 か年計画（2018～2022 年度）」において、4 校に 1 人の割合で設置することを目標として設定し、その予算については地方財政措置を講じている。しかし、2021 年度においてその水準を達成している県は 3 つだけである（図 17）。また、ICT 支援員を配置していると回答した都道府県や市区町村は半分未満にとどまっており⁹³、配置に拡充の余地があると考えられる。

(1) 提言対象

提言対象は、各自治体の教育委員会である。

(2) 提言内容

情報分野に長けた元教員・退職間近の教員を ICT 支援員として再任用し、学校現場に派遣する。

ICT 支援員の現状として、4 校に 1 人の割合で設置するという目標を達成している県は 3 つだけであり、都道府県、市町村ともに配置に拡充の余地がある。導入に至っていない理由として、ICT 支援員の予算の確保が困難であることや求める人材の発掘・確保が困難なことが挙げられる⁹⁴。また、ICT 支援員に導入機器・ソフトに関するスキルや教員への ICT 活用方法の提案など高度なスキルが求められていることも理由の 1 つである⁹⁵。

自治体に対するヒアリングによると、自治体によって育成にかけられる時間や予算が異なれば、ICT 支援員の確保や能力に格差が生じ、その結果、子どもの教育の質の格差に繋がると述べていた。そのため、国や県レベルで研修制度を整えることや、自治体での取り組みを共有するために各学校の事例を共有できるポータルサイト等を構築することが必要だという。また、学校によって課題や目標が異なるため、画一的な支援は難しく、教員の一定の指導力を確保した上で、各学校の目標や段階に沿った措置を講じる必要があると述べていた。

⁸⁸ 文部科学省（2021）「GIGA スクール構想を契機とした初等中等教育改革について」より

⁸⁹ 文部科学省（2021）「ICT 支援員の配置状況と支援事例等」より

⁹⁰ 令和 3 年文部科学省令第 37 号

⁹¹ 文部科学省（2021）「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通知）」より

⁹² 文部科学省（2017）「平成 29 年度文部科学省委託事業 情報通信技術を活用した教育振興事業 ICT 支援員の育成・確保のための調査研究成果報告書」p. 9 より

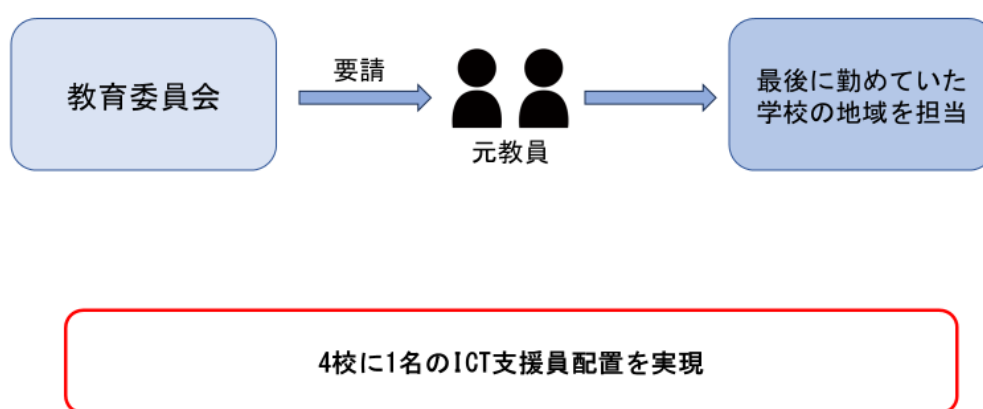
⁹³ 文部科学省（2021）「情報教育指導充実にに向けた調査研究『ICT 支援員の配置促進に関する調査研究』アンケート調査及びクイックヒアリング結果」p. 3 より

⁹⁴ 文部科学省（2021）「『ICT 支援員の配置促進に関する調査研究』アンケート調査及びクイックヒアリング結果」p. 29 より

⁹⁵ 文部科学省（2021）「『ICT 支援員の配置促進に関する調査研究』アンケート調査及びクイックヒアリング結果」p. 5 より

以上のことから、ICT 教育を進めるうえで必要とされる ICT 支援員には、人材の確保が困難であることや、各自治体が求めるスキルに沿った人員の配置をする必要があるという課題がある。そこで人材不足を補い高いスキルを持った潜在的な人材として、情報分野に長けた元教員・退職間近の教員を ICT 支援員として再任用し、学校現場に派遣することを政策提言とする。酒井ほか（2016）の分析では、教員が支援員に対して授業相談を行っていることや、ICT 活用を得意とする教員はパーソナリティに加えて教員の立場の理解も求めていることが明らかとなった⁹⁶。よって、ICT 支援員には ICT に関する知識のみならず教育現場への理解も必要であるため、元教員や退職間近の教員を再任用することとする⁹⁷。具体的なプロセスは図 18 の通りである。

図 18 政策提言 II-ii の概要



筆者作成

まず、元教員に関しては都道府県の教育委員会が管理している教員名簿から対象者に要請する。退職間近の教員に関しては、勤めている学校を通して各自治体の教育委員会から対象者に ICT 支援員としての働き方を提案し依頼する。対象者の意向を聞き、ICT 支援員としての再任用を希望した場合、最後に勤めていた学校の地域の担当となるように教育委員会が派遣する。情報分野に長けた教員が毎年約 585 人⁹⁸定年退職すると仮定し、ICT 支援員として再任用すると 1 都道府県当たり年間約 1,733 万円必要であるという算出結果となった⁹⁹。

⁹⁶酒井ほか（2016）「学校に求められる ICT 支援員の資質・能力と教員との関係構築過程の分析」より

⁹⁷ ICT 支援員の成り手として、IT 企業等で働く人の方が教員より ICT に関する知識は豊富であると考えられるが、ヒアリングより兼務は実現的でないことが分かった。

⁹⁸ 2019 年度における情報免許状件数、高等学校教諭免許状件数、定年退職した教育職の人数をもとに算出した。

情報分野に長けた教員の占める割合 = $1,414$ (情報免許状件数) \div $57,419$ (高等学校教諭免許状件数) = 2.46%
 定年退職する教員のうち情報分野に長けた教員の人数 = $2.46\% \times 27,546$ (教育職の定年退職者数) = 584.64 人 (小数点第 1 位四捨五入)

⁹⁹ ICT 支援員は勤務時間が週 29 時間と規定されており、ヒアリングの結果から時給を 1,000 円と仮定すると、1 か月 11 万 6 千円 (29 時間 \times 1,000 円 \times 4 週間) となり、年間 1 人当たり 139 万 2 千円 (11 万 6 千円 \times 12 か月) が必要とな

(3) 期待される効果

短期的な効果として、これまで取り組みが遅れていた自治体において ICT 教育に対する学校現場の人材不足解消及び質の高い ICT 教育を提供することが可能となる。また、新しく人材を育成する必要がなく学校教育に精通している人材であるため、即戦力となることが期待できる。長期的な効果として、この再任用を続けていくことで ICT 支援員の配置を増やし、最終的には4校に1名の ICT 支援員配置を実現できる。

(4) 実現可能性

ヒアリング調査をしたところ、ある自治体では ICT 支援員の多くが短時間の勤務であり、子育てや他の仕事と両立している者も多く、情報分野に長けた元教員を再任用している学校もあることが分かった。つまり、実際に元教員を ICT 支援員として再任用している自治体がある。このことから実現可能性は非常に高いと考えられる。約1,733万円を計上することに関しては、政策提言 I より、教育費の必要分を確保できる仕組みが整えられるため、実現可能である。

る。さらに、毎年約585人再任用すると、年間8億1,432万円(139万2千円×585人)必要になり1都道府県当たりの費用は約1,733万円(8億1,432万円÷47)となる。

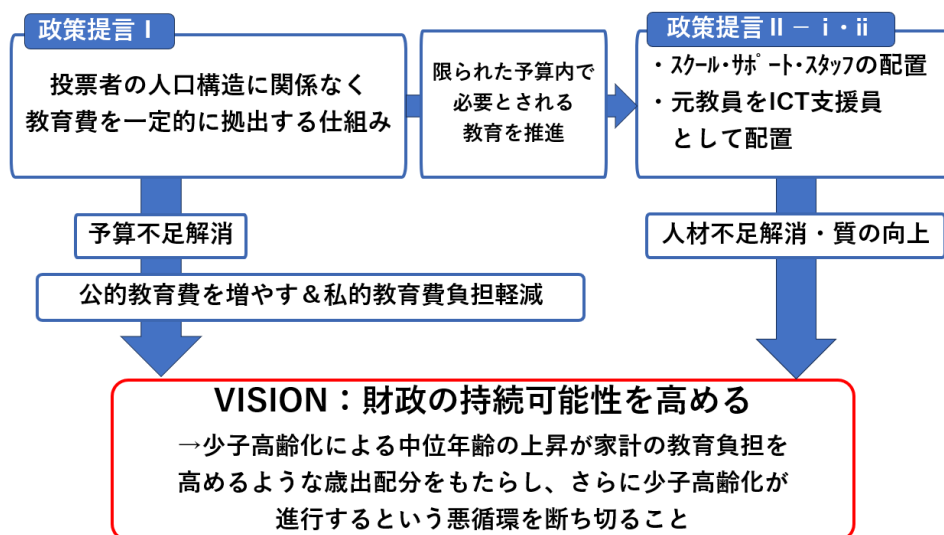
第5項 政策提言のまとめ

政策提言の全体像は図19の通りである。政策提言Ⅰより、中位年齢が高い地域及び財政力が乏しい地域においても、教育費を一定的に拠出する仕組みを導入することで、公的教育費の安定的確保が可能となる。

そして、政策提言Ⅱより、限られた予算内において必要とされる教育を推進するための政策を提言する。政策提言Ⅱ-iでは特別支援教育において、スクール・サポート・スタッフを配置することで教員の人材不足を解消し、さらには教員が教育活動に専念することで、教育の質の向上が促される。政策提言Ⅱ-iiでは、ICT教育において、元教員をICT支援員として配置することで学校現場の人材不足解消及び質の高いICT教育を提供することが可能となる。

以上の政策提言より、「少子高齢化の進行に伴って、各自治体の中位年齢が上昇すると、高齢者優遇政治が遂行される。それによって、公的教育費が減少し、私的教育費が増加することがさらなる少子化を招くという悪循環を断ち切ること」、「教育機会を地域間で隔たりなく確保すること」という本稿のビジョンが達成され、財政の持続可能性を高めることに寄与する。

図19 政策提言の全体像



筆者作成

第5章 おわりに

本稿では、「少子高齢化の進行に伴って、各自治体の中位年齢が上昇すると、高齢者優遇政治が遂行される。それによって、公的教育費が減少し、私的教育費が増加することがさらなる少子化を招くという悪循環」を断ち切り、財政の持続可能性を高めることをビジョンとして研究を行った。分析では、「(1) 地方自治体の公的教育費の歳出配分に関して、2011年までは中位年齢の上昇が公的教育費に有意に負の影響を与えているが、2012年以降は中位年齢の上昇が公的教育費に有意に正の影響を与えている。また、地方自治体の財政の硬直性が公的教育費に負の影響を与えている。(2) 特別支援教育に関して、中位年齢の上昇や地方自治体の財政の硬直性が有意に負の影響を与えている。(3) ICT教育に関して、地方自治体の財政の硬直性が有意に負の影響を与えている。」ことが分かった。上記の悪循環を断ち切るために、投票者の人口構造に関係なく教育費を一定的に拠出する仕組みの提言(政策提言Ⅰ)を行った。加えて、限られた予算で必要な教育を推進するために、特別支援教育に関してはスクール・サポート・スタッフの配置、ICT教育に関しては元教員をICT支援員として配置することを提言した(政策提言Ⅱ)。つまり、第1段階として教育予算の確保を行い、さらにこの段階でとどまることなく、第2段階として個別具体的な施策を実施することこそが、財政の持続可能性を担保するために重要である。

本稿で残された課題は、市町村レベルでの実態を明らかにすることである。今回は都道府県レベルで分析を行ったが、ヒアリングの結果より個別具体的な施策については、都道府県とともに市町村の意向も反映されていることが分かった。今後は、本稿と同様の分析を市町村レベルのデータを用いて行うことが求められる。地方自治体における中位年齢や財政状況と教育の関係性をより詳細に明らかにすることで、今後の日本における公教育のあり方と財政の持続可能性について考えたい。

謝辞

本稿の執筆にあたって、放課後デイサービスわくわくクラブ、茨城県つくば市教育委員会、愛媛県教育委員会の方々にヒアリング調査のご協力をいただいた。また、日本社会関係学会政策研究ゼミにおいて山内直人先生(日本政策研究機構)、立福家徳先生(日本大学)及び小川英夫客員教授(広島大学)から有益なコメントをいただいた。記して感謝申し上げます。

最後に本稿が、今後の日本の財政の持続可能性に寄与することを願って、本稿の締めとする。

先行研究・参考文献

【主要参考文献】

- ・入江啓彰（2022）「地方自治体の歳出配分における「シルバー民主主義」の検証」『経済分析= The economic analysis/『経済分析』編集委員会編』205号, pp. 72-89.
- ・大竹文雄・佐野晋（2009）「人口高齢化と義務教育支出」『大阪大学経済学』59巻3号, pp. 106-130.
- ・島澤諭（2017）『シルバー民主主義の政治経済学：世代間対立克服への戦略』日本経済新聞出版社.
- ・宮錦三樹・木村真樹（2019）「人口高齢化と公教育費の変遷：高齢者はどの教育段階を支持するか」『日本経済研究= JCER economic journal』77号, pp. 61-88.
- ・八代尚宏・島澤諭・豊田菜穂（2012）「社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服—シルバー民主主義を超えて」『NIRA モノグラフシリーズ』34号, pp. 1-20.

【引用文献】

- ・朝日新聞（2023-10-30）「故障多発端末代替機調達へ 知事『来月予算案』 学校配備タブレット」, 朝刊/徳島, p. 23.
- ・井堀利宏（2021）『政治と経済の関係が3時間でわかる 教養としての政治経済学』綜合法令出版株式会社.
- ・江口允崇・畑農鋭矢（2022）「財政の持続可能性とは何か？—横断性条件, ドーマー条件, 物価水準の財政理論—」『フィナンシャル・レビュー』150号, pp. 19-45.
- ・小野友真（2016）「教育投資がもたらす若年層向け政策の未来」『香川大学経済政策研究』12号, p. 84 （最終検索日 2023/11/07）
<https://www.ec.kagawa-u.ac.jp/~tetsuta/jeps/no12/ono.pdf>
- ・教育委員会（2019）「ICT支援員の設置等に関する要綱」（最終検索日 2023/11/09）
https://www1.g-reiki.net/town.togitsu/reiki_honbun/q317RG00000917.html#:~:text=%E7%AC%AC%E6%9D%A1%20ICT%E6%94%AF%E6%8F%B4,%E3%81%82%E3%81%9F%E3%82%8A29%E6%99%82%E9%96%93%E3%81%A8%E3%81%99%E3%82%8B%E3%80%82
- ・小林雅之（2018）「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」『日本労働研究雑誌』60巻5号, pp. 4-15. （最終検索日 2023/11/04）
<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2018/05/pdf/004-015.pdf>
- ・熊本県教育委員会（2019）「県立特別支援学校整備計画【改訂版】～知的障がい特別支援学校における教室不足対策～」（最終検索日 2023/11/06）
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/117007.pdf>
- ・厚生労働省（2022）「人口動態統計（確定数）統計表『第1表』」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei22/dl/03_h1.pdf
- ・国立社会保障・人口問題研究所（2023）「第16回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/db_16/db_16GaiyoBaseData.html
- ・財務省（2020）「文教費及び科学振興費」（最終検索日 2023/11/06）

- https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/account/fy2020/kessan_02_05.pdf
- ・財務省（2023）「日本の財政関係資料」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/related_data/202304_01.pdf
 - ・財務省（2023）「令和5年度予算のポイント」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/01.pdf
 - ・酒井郷平・塩田真吾・佐野英一郎・池田遼太（2016）「学校に求められるICT支援員の資質・能力と教員との関係構築過程の分析」『PC Conference』, pp. 71-72.
（最終検索日 2023/11/15）
<https://gakkai.univcoop.or.jp/pcc/2016/papers/pdf/pcc078.pdf>
 - ・総務省（2019）「地方公務員の退職状況等調査」（最終検索日 2023/11/09）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000736291.pdf
 - ・総務省（2021）「令和3年版 情報通信白書」（最終検索日 2023/11/02）
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r03/pdf/01honpen.pdf>
 - ・総務省（2021）「令和3年度版 地方財政白書」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/r03data/2021data/mokuji.html
 - ・総務省統計局（2022）「1.高齢者の人口」（最終検索日 2023/11/04）
<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1321.html>
 - ・総務省統計局（2023）「I-1 こどもの数は1435万人、42年連続の減少」（最終検索日 2023/11/04）
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/topics/topi1371.html>
 - ・中央教育審議会（2005）「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）」（最終検索日 2023/11/08）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1396568.htm
 - ・中央教育審議会（2019）「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」（最終検索日 2023/11/09）
https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/03/08/1412993_1_1.pdf
 - ・中央教育審議会（2021）「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全て子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_2-4.pdf
 - ・内閣府（2018）「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（最終検索日 2023/11/04）
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2018/decision0615.html>
 - ・内閣府（2019）「ドイツにおける少子化対策」（最終検索日 2023/11/04）
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2019/r01pdfhonpen/pdf/topics01.pdf>
 - ・内閣府（2021）「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（最終検索日 2023/11/04）

- https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf
- ・内閣府（2021）「これまでの議論を踏まえた論点整理～「財源」の確保・再配分について～（案）」（最終検索日 2023/11/15）
<https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kyouikujinzai/3kai/siryol-1.pdf>
 - ・日本経済新聞（2022-11-28）「岸田首相「防衛費 GDP2%、27 年度に」財源は年内決着」（最終検索日 2023/11/04）
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UA284270Y2A121C2000000/>
 - ・日本経済新聞（2023-03-31）「これからの財政と財源⑦」, 朝刊, p. 33.
 - ・日本貿易振興機構（ジェトロ）ビジネス短信（2021-04-30）「バイデン米大統領、成長戦略第 2 弾となる 1.8 兆ドルの「米国家族計画」発表」（最終検索日 2023/11/15）
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/04/6101ald9a676a97.html>
 - ・日本放送協会（2018）「【特集】発達障害って何だろう」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.nhk.or.jp/kenko/special/hattatsu/sp_1.html
 - ・登本洋子・高橋純（2021）「初等中等教育における情報端末の整備と活用に関する教員の意識」『日本教育工学会論文誌』45 巻 3 号, pp. 365-373.
（最終検索日 2023/11/02）
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjet/advpub/0/advpub_45026/_pdf/-char/ja
 - ・原田剛志（2019）「発達障害における 3 次障害」『明星大学発達支援研究センター紀要』4 号, pp. 91-94.
 - ・堀田龍也（2020）「超スマート社会に向けた我が国の初等中等教育の課題と学会活動への期待」『教育情報研究』35 巻 3 号, pp. 3-14.（最終検索日 2023/11/02）
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjsei/35/3/35_3/_pdf/-char/ja
 - ・本田秀夫（2013）「発達障害の子どもを早期発見・早期支援することの意義」『精神科医療学』28 巻 11 号, pp. 231-234.（最終検索日 2023/11/06）
<https://mhlw-grants.niph.go.jp/system/files/2015/153091/201516006B/201516006B0013.pdf>
 - ・毎日新聞（2023-11-03）「タブレット端末：県立校のタブレット端末大量故障、授業に影響 配備直後から不具合 内蔵電池膨張相次ぐ」, 地方版/徳島, p. 19.
 - ・増田幹人（2016）「地方自治体における教育支援と出生率」『中央大学経済研究所年報』48 号, pp. 99-110（最終検索日 2023/11/7）
file:///C:/Users/81808/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/205723eb-cee5-4b71-be20-91916ce4bdb3/0285_9718~48~099-110.pdf
 - ・丸山文裕（1998）「高等教育費用の家計負担」『椋山女学園大学研究論集』29 号, pp. 197-208（最終検索日 2023/11/7）
file:///C:/Users/81808/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/aa3eebed-023e-46de-8607-dedf00f96a1b/SOCIAL_29_197_208.pdf
 - ・文部科学省（1999）「学習障害児に対する指導について（報告）」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/002.htm
 - ・文部科学省（2003）「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（最終検索日 2023/11/06）

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1361204.htm

- 文部科学省（2017）「小学校学習指導要領（平成29年告示）総則編」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afielddfile/2019/03/18/1387017_001.pdf
- 文部科学省（2017）「平成29年度文部科学省委託事業 情報通信技術を活用した教育振興事業 ICT 支援員の育成・確保のための調査研究成果報告書」（最終検索日 2023/11/7）
https://www.mext.go.jp/content/1398432_4.pdf
- 文部科学省（2018）「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（素案）」（最終検索日 2023/11/08）
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/_icsFiles/afielddfile/2018/12/25/1411547-1.1.pdf
- 文部科学省（2018）「ICT 支援員の配置を」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/1398432_005.pdf
- 文部科学省（2019）「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」（最終検索日 2023/11/02）
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400306&tstat=000001045486>
- 文部科学省（2019）「教育の情報化に関する手引」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20200609-mxt_jogai01-000003284_002.pdf
- 文部科学省（2019）「日本の特別支援教育の状況について」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/content/20200109-mxt_tokubetu01-00070_3_1_1.pdf
- 文部科学省（2019）「平成30年度文部科学白書」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201901/detail/1422160.htm
- 文部科学省（2020）「教育の情報化 ～GIGA スクール構想の実現に向けて～」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20200731-mxt_kouhou02-000009140_07.pdf
- 文部科学省（2020）「令和2年度教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査【結果概要】」（最終検索日 2023/11/09）
https://www.mext.go.jp/kaigisiryu/content/20210114-mxt_syoto02-000011967_3.pdf
- 文部科学省（2021）「育成を目指す資質・能力と個別最適な学び・協働的な学び」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/senseiyouen/mext_01491.html
- 文部科学省（2021）「教員免許状の授与状況」（最終検索日 2023/11/09）
https://www.mext.go.jp/content/20211216-mxt_syoto01-000019593_003.pdf
- 文部科学省（2021）「特別支援学級の児童生徒数・学校数の推移」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/content/20210412-mxt_tokubetu01-000012615_10.pdf

- ・文部科学省（2021）「通級による指導を受けている児童生徒数の推移」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/content/20210412-mxt_tokubetu01-000012615_10.pdf
- ・文部科学省（2021）「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）【本文】」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20210126-mxt_syoto02-000012321_2-4.pdf
- ・文部科学省（2021）「GIGA スクール構想に関する各種調査の結果」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20210827-mxt_jogai01-000017383_10.pdf
- ・文部科学省（2021）「GIGA スクール構想を契機とした初等中等教育改革について」（最終検索日 2023/11/02）
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg7/20210420/shiryoku3.pdf>
- ・文部科学省（2021）「GIGA StuDX 推進チームの取組について」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20210629-mxt_kyoiku01-000016453_2-2.pdf
- ・文部科学省（2021）「ICT 支援員の配置状況と支援事例等」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20210408-mxt_jogai01-000014079_001.pdf
- ・文部科学省（2021）「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通知）」（最終検索日 2023/11/7）
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/mext_00034.html
- ・文部科学省（2021）「『ICT 支援員の配置促進に関する調査研究』アンケート調査及びクイックヒアリング結果」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20210412-mxt_jogai01-000014079_001.pdf
- ・文部科学省（2022）「教育振興基本計画（概要）」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/content/20230615-mxt_oseisk02-100000597_02.pdf
- ・文部科学省（2022）「教員不足に関する実態調査」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/content/20220128-mxt_kyoikujinzai01-000020293-1.pdf
- ・文部科学省（2022）「特別支援教育に関する調査 3 件の結果について」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/content/20230830-mxt_tokubetu02-000028303_5.pdf
- ・文部科学省（2022）「令和 4 年度全国学力・学習状況調査 調査結果」（最終検索日 2023/11/02）
<https://www.nier.go.jp/22chousakekkahoukoku/index.html>
- ・文部科学省「令和 5 年度 概算要求のポイント」（最終検索日 2023/11/09）
https://www.mext.go.jp/content/20220829-mxt_kouhou02-000024712_1.pdf
- ・文部科学省（2022）「令和 6 年度 概算要求のポイント」（最終検索日 2023/11/08）
https://www.mext.go.jp/content/20230828-mxt_kouhou02-000031628_1.pdf
- ・文部科学省（2023）「義務教育段階における 1 人 1 台端末の整備状況（令和 4 年度末時点）」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20230711-mxt_shuukyo01-000009827_01.pdf

- ・文部科学省 (2023) 「教育の ICT 化に向けた環境整備計画 (延長)」
(最終検索日 2023/11/02)
<https://www.mext.go.jp/content/000211862.pdf>
- ・文部科学省 (2023) 「令和 5 年度 概算要求主要事項」 (最終検索日 2023/11/09)
https://www.mext.go.jp/content/20220829-mxt_kouhou02-000024712_5-1.pdf
(最終検索日 2023/11/09)
- ・琉球新報デジタル (2022-12-16) 「教員不足で特別支援学級を統合」
(最終検索日 2023/11/06)
<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1632979.html>
- ・CDC (2023) 「Prevalence and Characteristics of Autism Spectrum Disorder Among Children Aged 8 Years」
(最終検索日 2023/11/06)
<https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/72/ss/ss7202a1.htm>
- ・e-Stat 「人口動態調査 人口動態統計 確定数 出生」 (最終検索日 2023/11/04)
<https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003411595>
- ・OECD (2023) 「TALIS Teaching and learning international survey- indicators」 (最終検索日 2023/11/02)
<https://doi.org/10.1787/data-00698-en>
- ・OECD ニュースルーム (2021) 「教育投資を拡大して機会の不均等に対処すべき」
(最終検索日 2023/11/04)
<https://www.oecd.org/tokyo/newsroom/boost-education-investment-to-tackle-inequality-of-opportunity-says-oecd-japanese-version.htm>

【データ出典】

- ・国立社会保障・人口問題研究所 (2002～2021) 「人口統計資料集」
(最終検索日 2023/11/04)
<https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2022.asp?chap=0>
- ・財務省 (2002～2021) 「昭和 24 年度以降主 (重) 要経費別分類による一般歳出当初予算及び補正予算」 (最終検索日 2023/11/04)
<https://www.mof.go.jp/policy/budget/reference/statistics/data.htm>
- ・財務省 (2023) 「日本の財政関係資料」 (最終検索日 2023/11/04)
https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/related_data/202304_01.pdf
- ・総務省 (2002～2021) 「都道府県別決算状況調」 (最終検索日 2023/11/06)
https://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_1.html
- ・総務省 (2002～2023) 「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」
(最終検索日 2023/11/04)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html
- ・総務省 (2006～2021) 「地方財政状況調査」 (最終検索日 2023/11/04)
https://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html
- ・総務省統計局 (2011～2020) 「年齢 (各歳)、男女別人口及び人口性比-総人口、日本人人口」 (最終検索日 2023/11/06)

- <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2021np/index.htm>
- 文部科学省（2006～2021）「学校における教育の情報化の実態等に関する調査」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/jouhouka/1259933.htm
 - 文部科学省（2007～2021）「学校基本調査」（最終検索日 2023/11/06）
https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm
 - 文部科学省（2022）「図表で見る教育（Education at a Glance）OECD インディケーター」（最終検索日 2023/11/04）
https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/002/index01.htm
 - 文部科学省（2022）「1人1台端末の利活用促進に向けた取組について」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.mext.go.jp/content/20221125-mxt_jogai02-000011649_001.pdf
 - 文部科学省（2023）「通級による指導を受けている児童生徒数の推移」（最終検索日 2023/11/06）
<https://noufuku.or.jp/wp-content/uploads/2023/10/5bea6f24f0d22e9cd32fedda8ea532d4.pdf>
 - 文部科学省（2023）「令和5年度 全国学力・学習状況調査 報告書」（最終検索日 2023/11/02）
<https://www.nier.go.jp/23chousakekkahoukoku/>
 - e-Gov「昭和二十二年文部省令第十一号学校教育法施行規則」（最終検索日 2023/11/06）
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322M40000080011>
 - OECD（2023）「OECD 労働力統計」（最終検索日 2023/11/04）
<https://data.oecd.org/pop/young-population.htm>
 - OECD（2023）「TALIS Teaching and learning international survey-indicators」（最終検索日 2023/11/02）
https://www.oecd-ilibrary.org/education/data/oecd-education-statistics/talis-teaching-and-learning-international-survey-indicators_data-00698-en