

教育予算と地域特性

—近畿各府県教育委員会所管予算における生徒指導関連予算に焦点—

石村卓也 ・ 石田聡 ・ 田中るか ・ 古本篤嗣

(京都教育大学大学院連合教職実践研究科)・(3名、京都教育大学大学院連合実践研究科生徒指導力高度化コース2回生)

Education Budget and Area Character

—Focusing on Student Guidance Budget for Each Prefectures Board of Education of Kinki District—

Takuya ISHIMURA, Satoshi ISHIDA, Ruka TANAKA, Atsushi FURUMOTO

2012年11月30日受理

抄録：近畿地方2府4県の平成20年度から24年度までの府県の一般会計当初予算について、主に生徒指導関連事業に焦点を当て分析対象とし、その地域特性を抽出した。その分析結果から、概ね以下のことが言える。滋賀県は、文部科学省の問題行動等生徒指導上の諸問題調査に表れない深刻な問題に対する生徒指導関連予算が増加している。京都府は暴力行為などの問題行動を抱えているが、その生徒指導関連予算に比べ学習指導関連予算は教育指導関連予算総額の80%程度を占めるなど、極端に学力充実対策などにシフトしている。大阪府は問題行動等の課題を抱えているにも拘わらず同総額の10%台の生徒指導関連予算に比べ学習指導関連予算40%程度占め学習指導に大きくシフトしており、学力問題に対する橋下知事の影響がみられる。兵庫県は生徒指導関連予算を学習指導関連予算の2倍程度の20%を計上しているのは、阪神・淡路大震災や神戸児童殺傷事件の経緯から体験活動を通じた心の教育の充実に力を入れているからである。奈良県は、暴力行為や不登校について課題があり学習指導関連予算の10%増となる30%の生徒指導関連予算をその対策に当てている。和歌山県は、文部科学省同調査においては問題行動等は少ないものの、特定生徒の暴力行為が増加しているとの認識をもとに生徒指導関連予算20%台を確保している。

キーワード：一般会計予算、教育委員会所管予算、予算編成過程、生徒指導、陶冶、訓育、集団指導・個人指導の方法原理

I. はじめに

府県の予算は、一般会計予算と特別会計予算で構成されている。一般会計予算は、府県の一般行政を行うための予算である。歳入面においては、個人府県民税、法人事業税、地方消費税などの租税収入、地方交付税、地方債などを扱い、歳出面では、教育費、民生費、商工費、公債費、警察費などを扱うのが一般会計予算である。特別会計予算は、府県が特定の事業を行う場合、また、資金を運用する場合などの場合に設けられるもので、病院事業、水道事業、営林事業、農業改良資金助成事業などがある。府県教育委員会は予算編成権を持たないが、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第29条により、「地方公共団体の長は、歳入歳出予算のうち教育に関する事務に係る部分その他特に教育に関する事務について定める議会の議決を経るべき事件の議案を作成する場合においては、教育委員会の意見をきかなければならない」とされている。

1. 府県教育委員会所管予算の概要

府県教育委員会所管予算の概要について、平成23年度の当初京都府教育委員会所管予算を例に説明する。

(1) 当初予算総額

京都府の23年度当初予算総額は、一般会計8,878億4,100万円で前年度予算と比べ4.5%増となっている。このうち、教育費総額は、2,371億7,798万円で府全体の一般会計予算の26.7%を占め総額に対する占有率は1位で、続いて民生費1,312億(14.8%)円、商工費1,081億(12.2%)円などとなる。この教育費総額には、私立学校教育振

興補助金等知事部局執行分が含まれている。

(2) 府教育委員会所管予算

府教育委員会所管の平成23年度当初予算(一般会計)は、教育費総額から知事部局文化環境部文教課等所管分416億円を除く1,956億3,950万円で府全体の歳出総額の22.0%を占め、前年度予算(1,979億443万円)に比べ1.1%減となっている。「歳出」を目的別にみると、小学校費・中学校費、即ち、義務教育教職員給与費や旅費が56.6%を占め、高等学校費、即ち、府立高校の整備、運営経費や給与費などが19.3%、教育総務費、即ち、教育庁の運営経費や公立学校教職員の退職手当などが12.7%、特別支援学校費、即ち、特別支援学校の整備、運営経費や給与費などが9.0%、社会教育費、文化財保護費、保健体育費あわせて2.4%となっている。また性質別にみると、教職員及び職員給与費などの人件費が92.4%、府立学校の校舎などの整備をはじめ各種の事業経費が7.6%となっている。

(3) 事務局組織と教育委員会所管予算編成過程

府教育庁は、管理部、指導部の2部を設置し、前者は、4課制(総務企画課、管理課、教職員課、福利課)、後者は、6課1室制(学校教育課、人権教育室、特別支援教育課、高校教育課、保健体育課、社会教育課、文化財保護課)編成の2部10課1室制の組織体制となっている。さらに、地方機関として5教育局、6教育機関、59府立学校を持っている。これらの組織運営に必要な予算のとりまとめは、教育委員会所管予算の担当課として管理部総務企画課予算担当で行っている。9月頃から国の次年度当初予算案作成作業を踏まえ、各課において予算要求作業に入り総務企画課において各課の予算要求をまとめ、12月には知事部局総務部財政課に提出され財政課査定を受け財政課原案となる。12月末から1月にかけて復活折衝に入り、総務部長復活、副知事復活、知事復活を経て、次年度教育委員会所管当初予算案が作成される。財政課において、他部局分と教育委員会所管分も含め次年度予算案が編成される。地方自治法第211条(予算の調製及び議決)を踏まえ、2月の京都府議会定例会において知事により、次年度予算編成方針とともに予算案が提案される。

(4) 他府県予算編成状況

他府県教育委員会委員会においても総務に相当する課において、教育委員会所管予算をとりまとめ、知事部局総務部予算編成担当課において査定を受け予算編成担当課の原案となり、総務部長復活、副知事復活、知事復活などを経て次年度予算案が編成され、2月の府県議会定例会において、知事により提案される。この予算編成過程は、時期やフローも京都府の場合と同様である。

(5) 教育指導事業担当課と裁量的経費

学習指導や生徒指導など関連事業予算を持つ担当課は、教育指導事業を主とし、人件費・扶助費など義務的経費を除く裁量的経費が他課に比べて多く計上されている。例えば京都府の場合、指導部の学校教育課、高校教育課、特別支援教育課等において様々な教育課題上の政策が盛り込まれている。本稿において、生徒指導関連予算からみた地域特性を考察する場合、これら関係課の学習指導、生徒指導関連予算を分析対象とすることになる。

2. 教育機能と生徒指導

学校は、もともと文字の読み書きを中心として社会に蓄積された文化財の継承、即ち、子どもの陶冶(Bildung)を目的として創り出されたものであったが、西洋においては、中世の教会や寺院に付設された教理学校や司教学校などのように、宗教的戒律の修行や道徳的信念の形成など、いわば、訓育(Erziehung)ないし徳育が重んじられてきた。このように学校は、本来、陶冶と訓育の両機能を有していると考えられた。我が国においても明治5年学制発布以降、学校において教科や、教科「修身」、入学式、卒業式、運動会、学芸会、遠足、修学旅行など実施されてきたが、これも、学校が、陶冶と訓育の両機能を持つことを踏まえてのことである。学校がこの両機能を発揮してこそ、子どもの人格形成を図ることができると考えたからである。学校教育における教育活動は、一般的に教育学上教科活動と教科外活動とに分類されている。教科活動は主として陶冶の機能を持つ教科指導をいっているが、授業においては、ペスタロッチ(Johann Heinrich Pestalozzi, 1746—1827)やヘルバルト(Johann Friedrich Herbart, 1776—1841)がやっているように、陶冶を主たる任務とするが訓育的課題をも果たすべきであるとする訓育的教授、即ち、授業においても訓育の機能をも有している。また、教科外活動においても、主として訓育の機能を有するが、陶冶の機能をも有している。この教科活動と教科外活動をあわせて、子どもの人格の完成を目指し、様々な教育実践を行い、子どもの人格形成を図る活動が、学校の教育活動である。今日、我が

国の学校の教育活動は、小学校において5領域(中学校4領域、高校3領域)に分類されている。「教科(高校の場合、教科・科目)」、「外国語活動(小学校のみ)」、「総合的な学習の時間」を便宜上教科活動とし、「道徳(小学校・中学校のみ)」、「特別活動」を教科外活動と考えれば、教育活動を2分類にすることも可能である。この教育活動の教育指導についていえば、陶冶の機能は学習指導に当たり、訓育の機能は、生徒指導に当たるであろう。

文部科学省著「生徒指導提要 平成22年3月」によれば、生徒指導の意義について「一人一人の児童生徒の人格を尊重し、個性の伸長を図りながら、社会的資質や行動力を高めることを目指して行われる教育活動ⁱ」のことであるとし、「すべての児童生徒のそれぞれの人格のよりよき発達を目指すとともに、学校生活がすべての児童生徒にとって有意義で興味深く、充実したものになることⁱⁱ」と説明するように、訓育がその機能である。そして、生徒指導は「学校の教育目標を達成する上で重要な機能を果たすものであり、学習指導と並んで学校教育において重要な意義を持つⁱⁱⁱ」と述べている。また、生徒指導が、教育課程内外において子どもの健全な成長を促し、現在及び将来における自己実現を図っていくための自己指導能力の育成を目指すものであり、学校の教育活動全体を通じ充実を図っていく必要性を述べている。

3. 集団指導・個別指導の方法原理^{iv}

個の育成は集団指導を通じて行われ、集団の発達は個の成長がそれを促すという、集団指導と個別指導の相互作用により、子どもの持っている力を最大限伸長させるとする生徒指導原理がある。

一人一人の子どもが集団活動をすることにより、社会で自立するために必要な力を身につけることができるという生徒指導原理は、集団指導を通じて、社会の一員としての自覚と責任、他者との協調性、集団の目標達成に貢献する態度が育成されるという、集団指導の方法原理となっている。また、個別指導は、一部の子どもの対象とし、集団から離れ個別に指導するだけでなく、学校教育のあらゆる機会を捉えて、社会において自立する必要な力を身につけるため、個別に配慮した指導・援助を行うことであり、その目的は、成長を促す指導、予防的指導、課題解決的指導があり、これが個別指導の方法原理となっている。

このような集団指導、個別指導のいずれにおいても、「成長を促す指導」、「予防指導」、「課題解決的指導」の3つの目的に分けることができる。

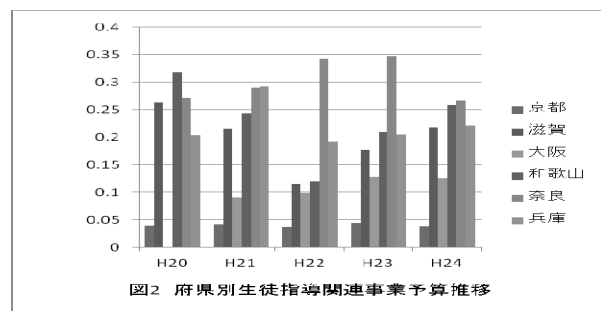
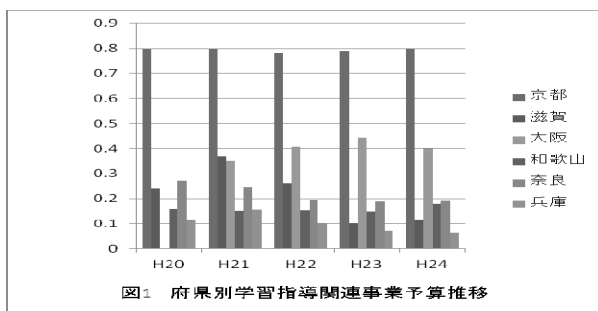
Ⅱ. 研究目的と研究方法

府県教育委員会の教育政策を端的に知ることができるのは、府県教育委員会所管予算であり、府県内の教育問題事情を十分反映しうるものと予想される。昨今、新聞紙上に賑わしているいじめ問題などをはじめとする問題事象への対処を含む生徒指導関連事業に焦点を当てることにより府県教育委員会所管予算を分析し、地域特性を抽出するものである。

分析対象としては、近畿2府4県教育委員会所管予算平成20年から24年までの教育指導事業担当課の総予算、学習指導関連事業予算、生徒指導関連事業予算、キャリア教育関連事業予算、家庭・地域教育関連事業予算などとし、その事業内容、予算額、府県の重点政策などとする。

Ⅲ. 地域別の分析と考察

近畿2府4県教育委員会所管予算のうち、教育指導事業担当課の総予算に対する学習指導事業予算の割合の平成20年度から24年度の経年変化を示したものが図1、また、教育指導担当課の総予算に対する生徒指導関連事

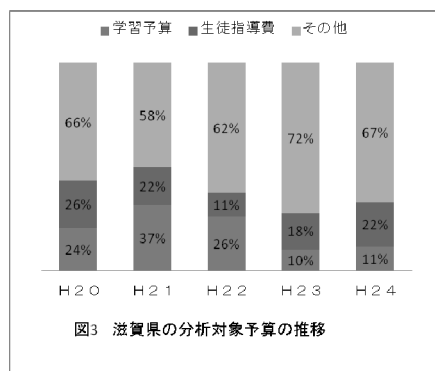


業予算の割合の平成20年度から24年度の経年変化を示したものが図2である。こうした予算概要を踏まえ、以下において府県別の分析と考察を行い、後に総括的考察を行う。

1. 滋賀県の教育予算

(1) 分析対象予算の概要

滋賀県教育委員会において、教育指導事業を持つ課は「学校教育課」が挙げられる。学校教育課の予算を「生徒指導事業項目」、「学習指導事業項目」、「その他の事業項目」の3つの分類に分けて考察する。図3は平成20年から平成24年までの学校教育課の当初予算の推移である。



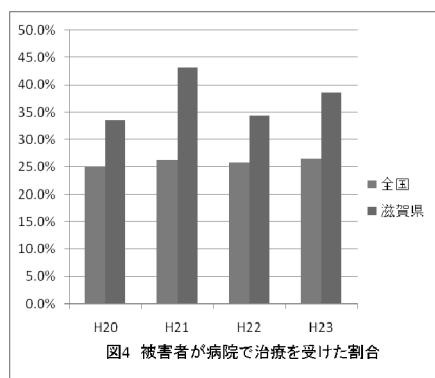
(2) 予算の特性

平成22年度で11%に下がっていた生徒指導事業費の割合が平成24年度では22%に増加しており、学習指導事業費の割合が26%から11%に下がっていることが読み取れる。そこで、学習事業予算と生徒指導事業費がどのような事業に使われているのか注目してみた。

(3) 考察

滋賀県の学習事業予算が減少した理由は、「高等学校教育振興費」の内容の変更や「高等学校教育設備整備費」などが挙げられる。平成22年度では、「高等学校教育振興費」の費用約1.4億円中、「一般実験実習費」に約753万円費やされていた。それが平成24年度では「高等学校教育振興費」はキャリア教育・職業教育事業の実施に費用を割くようになっている。(平成24年度の高等学校教育振興費は約2.2億円)また、平成22年度では「高等学校教育設備整備費」として、実験実習に必要な機器や、教科指導に必要な機器の充実を計っている。平成23年度には設備が整い、費用を割く必要がなくなったということが考えられる。

生徒指導事業は、スクールカウンセラーの拡充や生徒指導緊急サポート事業(学校だけでは対処できない問題を解決するために外部機関との連携を推進する事業)などが新たに加わっている。これは、学校内だけでは対処できない問題の解決を適切に行えるよう、新たな生徒指導体制を作ることがねらいであると考えられる。図4は暴力行為の内、被害者が病院で治療を受けた件数の割合である。平成20年度から23年度まで、滋賀県は全国に比べ平均して12%上回っている。それだけ大きな被害者数が出たことがこの新規事業の直接の理由であろう。



が病院で治療を受けた件数の割合である。平成20年度から23年度まで、滋賀県は全国に比べ平均して12%上回っている。それだけ大きな被害者数が出たことがこの新規事業の直接の理由であろう。

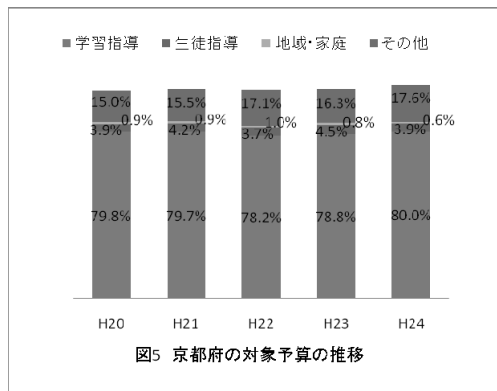
2. 京都府の教育予算

(1) 分析対象予算の概要

京都府教育委員会において、教育指導事業を持つ課は「学校教育課」、「高校教育課」、「社会教育課」の3つの課が挙げられる。また、その3つの課で行われている事業を「生徒指導事業項目」、「学習指導事業項目」、「地域・家庭に関する事業項目」、「その他の事業項目」の4つに分け、当初予算の割合を図5で示した。

(2) 予算の特性

平成24年度に震災に関する事業が行われたため「その他」の割合が増えているが、この4項目の割合にあまり変化はないことがわかる。ただし、事業費の合計額は平成24年度が過去4年に比べ増加しており、11億1771万円となっている。



そのことから、京都府が策定した「京都府教育振興プラン」に力を入れていることが分かる。まずは、「生徒指導事業項目」をピックアップしてみた。図6は生徒指導事業費とキャリア教育事業費の推移である。京都府教育委員会の生徒指導事業項目の予算は、平成20年度が3億9392万円(7400万円)、平成21年度が4億3326万円(8669万円)、平成22年度3億9569万円(1億1179万円)、平成23年度4億7091万円(83286万円)、平成24年度4

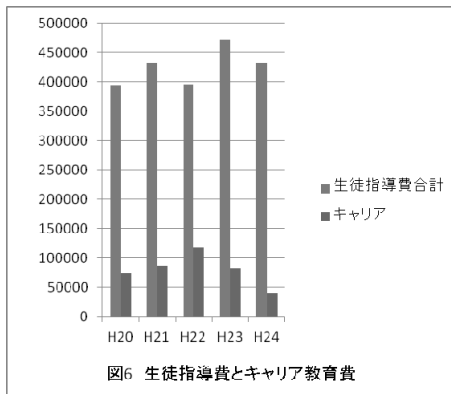


図6 生徒指導費とキャリア教育費

億 3244 万円 (4100 万円) となっている。(カッコ内の金額はキャリア教育に関する事業項目の費用)ここから、平成 24 年度のキャリア教育の予算が平成 23 年度に比べて 4228 万円減少していることがわかる。

(3) 考察

これは、ただキャリア教育事業費を減らしたのではなく、京都府の取組である「府立高校『教育改革チャレンジプラン』」において「『質の高い学力』はぐくみプラン」を行うなど、学力の向上に重点を置き始めたことが原因である。大学等への進学率は 66.4%と全国平均を大きく上回っており、この強みをさらに高め、より生徒が

希望通りの大学に通えることで生徒の夢の実現を行おうとしていることが分かる。

京都府の学習指導事業の予算も平成 24 年で増加しており、「学力充実・向上システム」や「小・中学校学力診断テストの実施」、中学生の学習のつまづきを解消するための「振り返り集中学習『ふりスタ』」などの学力の充実以外に、「大学の先生に学ぼう体験事業」や『ことばの力』育成プロジェクト」が行われるようになった。PISA 型学力に注目し、言語能力の向上や体験することにより力を入れているのがわかる。

3. 大阪府の教育予算

(1) 分析対象予算の概要

大阪府教育委員会において、教育指導事業を持つ課は、高等学校課、小中学校課、児童生徒支援課、地域教育振興課が挙げられる。そのため、4 課の予算を以下の分類に分けて分析する。予算の分類は、「生徒指導事業項目」、「学習指導事業項目」、「学習・生徒指導事業項目(生徒指導と学習指導の両方の性質を含む事業項目)」、「地域・家庭教育事業項目」、「その他の事業項目」の 5 分類である。大阪府は、平成 20 年度以前の課別の予算を公表していないため、平成 21 年から平成 24 年度の予算を扱う。

(2) 予算の特性

図 7 は、前述 4 課の当初予算を上記 5 項目に分類し、4 課の合計金額に対する各事業項目の割合を表している。

「学習指導事業項目」が約 4 割の予算を「学習指導事業項目」で占めている。大阪府教育委員会では、大阪の教育がめざすべき方向について、「大阪の教育力」を高める

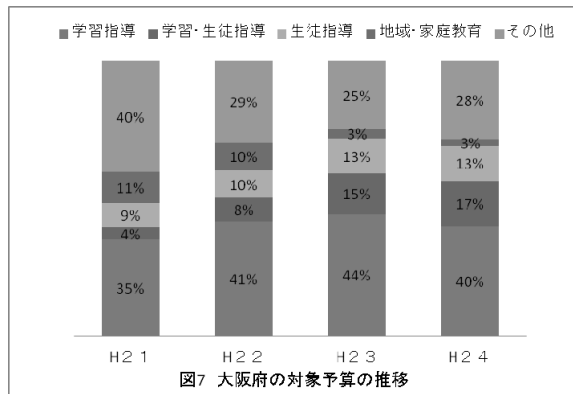


図7 大阪府の対象予算の推移

「大阪の教育力」を高める「3つの目標」と「10の基本方針」、「35の重点項目」を取りまとめ、併せて、今後5年間の具体的取組を示している(以下、府目標とする)。その基本方針1は「小・中学校で、子どもたちの学力を最大限に伸ばします」というものであり、具体的には平成 24 年小中学校課の「学力向上プロジェクト支援事業費(中学校の学力向上の取組を推進する事業)」に 3 億 5459 万円と予算化されている。「生徒指導事業項目」の金額は、平成 21 年 6 億 6216 万円、平成 22 年 6 億 1948 万円、平成 23 年 6 億 4897 万円、平成 24 年 6 億 2568 万円と概ね横ばいである。「学習指導事業項目」との割合を比較すると、「学習指導事業項目」の割合が「生徒指導事業項目」より多くなっている。大阪府は学習指導に重点をおいていることがわかる。

大阪府は学習指導に重点をおいていることがわかる。

(3) 考察

「生徒指導事業項目」と「学習・生徒指導事業項目」を合算し、「成長をうながす指導」、「予防的な指導」、「問題解決的な指導」の 3 つに分類した。3 つの分類の内、2 つ以上の性質を含んでいる事業は両方に加算する。「成長をうながす指導」には、「実践的キャリア教育・職業教育支援事業(高校生の就職内定率の上昇、進路未定者の減少に向けてキャリア教育・職業教育に頑張る学校を支援する事業)」、「さらなる特色づくり推進費(進学に対応したカリキュラムの編成やキャリア教育の充実等の府立高校の特色づくりを推進する事業)」が含まれる。「予防的な指導」には、スクールカウンセラー配置事業費(中学校にスクールカウンセラーを配置し、児童

生徒の心のケアを行うとともに、学校教育相談体制の充実を目指す事業)」が含まれる。「問題解決的な指導」には、「児童生徒支援総合対策事業費(24時間電話相談を実施する等のいじめ・暴力行為・不登校等、生徒指導上の課題に対する取組を進める事業)」が含まれる。

「予防的な指導」、「問題解決的な指導」は平成21年5億3692万円から平成24年4億2315万円となり、ともに減少している。児童生徒支援課の「スクールカウンセラー配置事業費」は継続されているが、高等学校課の「府立高校教育相談体制整備事業費(府立高校に臨床心理士を配置する事業)」が削減され、児童生徒支援課の「児童生徒支援総合対策事業費」は1億1948万円から3911万円に減少しているためである。文部科学省の児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査によると、大阪府は、平成19年から平成22年にかけての、暴力行為は小・中学校で増加傾向である。平成22年の全国平均と比べると、小学校で千人当たりの発生率は、全国平均が1.04であるのに対して、大阪府は1.86である。中学校は全国平均が12.81に対して、大阪府は28.39である。高等学校では、全国平均は3.12に対して、大阪府4.29とすべての校種で上回っている。「予防的な指導」と「問題解決的な指導」はむしろ増加していくべき予算ではないかと考えられる。

4. 兵庫県の教育予算

兵庫県教育委員会において、教育指導事業を持つ課は、教育企画課、義務教育課、高校教育課、社会教育課、人権教育課である。(特別支援課は除く)

(1) 分析対象予算の概要

図8のグラフは、分析対象予算の合計である。予算については、「学習指導事業項目」、「生徒指導事業項目」、

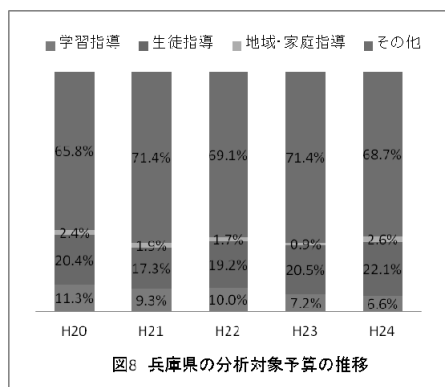


図8 兵庫県の分析対象予算の推移

「地域・家庭教育事業項目」、「その他の事業項目」に分類した。「学習指導事業項目」の中には、『ひょうご学力向上推進プロジェクトの実施』『理科おもしろ推進事業の実施』などを計上した。「生徒指導事業項目」の中には、「地域に学ぶ『トライやる・ウィーク』の推進」、「『高校生地域貢献事業へトライやる・ワークの実施』などのキャリア教育や体験教育を通して、生徒の成長を促す事業や、相談事業などの生徒の問題を予防する事業、いじめや不登校などの問題を解決するための事業を計上した。「地域・家庭教育事業項目」の中には、『ひょうご学校支援地域本部事業の実施』『P T C A 活動支援事業の実施』などの地域・家庭の教育力を向上させる事業を計上した。「その他の事業項目」の中には、県立学校整備・博物館など各種博物館における事業など、ハード面の整備・運用に関する予算や、人材育成・学校評価・就学支援など、学校教育以外の事業を計上した。

(2) 予算の特性

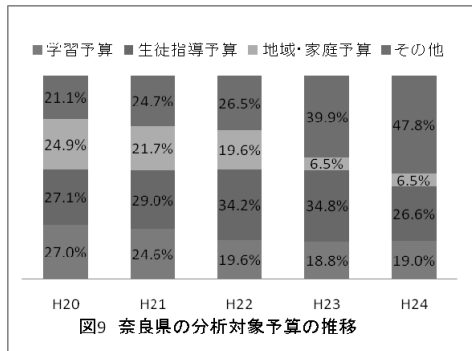
兵庫県の分析対象予算について、毎年60%以上の予算が「その他の事業項目」に含まれる。生徒指導予算は、平成20年度が17億7740万円、平成24年度が19億3677万円であり、増加傾向にある。分析対象予算に対する割合も、毎年20%前後を占めており、増加傾向にある。一方で、学習指導に関する予算は総額、割合ともに年々減少傾向にある。平成20年度は9億8583万円であったのが、平成24年度には5億7885億円まで減少している。

(3) 考察

生徒指導事業項目が重視されている背景には、平成21年度から実施されている、『ひょうご教育創造プラン』の影響があると考えられる。その教育施策の中に、『体験教育』をはじめとする兵庫の特色のある教育を推進します」という重点目標が見られるように、兵庫県の特色ある教育の筆頭として、体験教育を挙げている。小学生を対象とした「環境体験学習」及び「自然学習」の推進、中学生を対象とした2週間の社会体験活動を実施する「トライやる・ウィーク」の推進、高校生を対象としたボランティアや福祉活動など、社会貢献活動を実施する「トライやる・ワーク」など、小学校から高等学校まで体験学習事業項目が予算に計上されている。分析対象予算の内、毎年約10%を占めており、これらの予算は、毎年やや減少傾向にあるが、継続して高い比率を占めている。

兵庫県において体験教育が重視される背景には、平成7年の阪神・淡路大震災と、平成9年に起きた神戸児童連続殺傷事件がある。阪神・淡路大震災の体験を通じて、「住民、教職員、子どもたち一人一人の心に、共生の

心が芽生えるとともに、地域住民に改めて『地域の中の学校』が意識され、『地域の子どもたちは地域で育てる』気運が醸成されるとともに、自他の生命や人権を尊重する心、ボランティア精神、共に生きる心の涵養など、多くの教訓を学ぶこととなった」（兵庫県教育委員会, 2009）事をきっかけとしており、また、平成 9 年の神戸児童連続殺傷事件では、「現代の子どもたちの抱える心の問題の深刻さや、自然体験、社会体験の重要性が改めて認識された」（兵庫県教育委員会, 2009）これらの体験から、体験活動を通して「心の教育」を推進されることになった。一方、これらの体験教育の中で、キャリア教育の一面も重視されるように、ニート・フリーター問題などの新たな課題に対応している。予算額が一定である要因の一つとして、体験教育という枠組みの中で、様々な教育課題に対応しているという現状が考えられる。



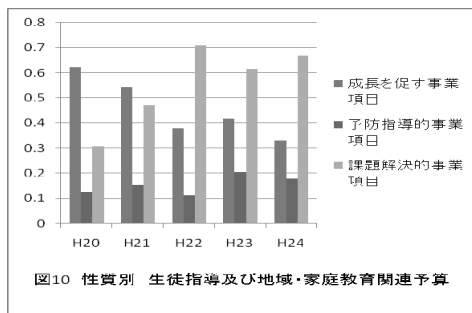
5. 奈良県の教育予算

奈良県教育委員会において、教育指導事業を持つ課等は、企画管理室、学校教育課、人権社会教育課の3課に加え、平成 24 年度から生徒指導支援室が、生徒指導関係の予算要求を行っている。

(1) 分析対象予算の概要

図 9 のグラフは、分析対象予算の合計である。予算については、兵庫県と同様に「学習指導事業項目」、「生徒指導事業項目」、「地域・家庭教育事業項目」、「その他の事業項目」に分類した。「学習指導事業項目」には、『わくわく学びフェスタ推進事業』、『国際社会で通用する外国語能力育成事業』などを計上した。「生徒指導事業項目」には、キャリア教育や体験教育を通して、生徒の成長を促す事業や、相談事業など、生徒の問題を予防する事業、いじめや不登校などの問題を解決するための事業を計上した。「地域・家庭教育事業項目」には、『「地域の教育力」強化事業』、『学校・地域連絡事業』などの地域・家庭の教育力を向上させる事業を計上した。「その他の事業項目」には、へき地教育や通学補助などの児童生徒の修学支援事業や、社会教育センターの運営などハード面の整備・運用に関する予算など、学校教育以外の事業を計上した。

(2) 予算の特性



奈良県の分析対象予算について、「その他の事業項目」の割合が年々増加している。それに伴い、「生徒指導事業項目」、「学習指導事業項目」、「地域・家庭事業項目」の予算は減少傾向にある。例えば、学習指導事業項目の予算額は、平成 20 年度に 1 億 9313 万円が、平成 24 年度には 1 億 2733 万円に減少している。生徒指導事業項目の内訳では、問題解決の為の予算が多く取られている事が挙げられる。図 10 は、「生徒指導事業項目」及び「地域・家庭教育事業項目」を性別別に分類したデータである。その内、「課題解決的の事業項目」に分類された事業が高い比率を占めている事が

わかる。具体的な事業として『児童生徒の問題行動対策事業』、『問題行動対策事業』、『不登校対策の為の特別教室設置モデル事業』が挙げられる。『教育相談事業』など、総合的な生徒指導対策を除く、「問題行動」と「不登校」関連の事業に対して、平成 24 年度では、6682 万円の予算を計上しており、「生徒指導事業項目」の 33.7% を占めている。

(3) 考察

『児童生徒の問題行動など生徒指導上の諸問題に関する調査』文部科学省によると、平成 20 年度の児童生徒 1000 人当たりの不登校件数は全国平均では 12 人であるのに対して、奈良県は 13.7 人と若干上回っている。平成 20 年度の児童生徒 1000 人当たりの暴力行為の発生件数に至っては、全国平均の 4.2 件に対して、奈良県は、倍以上の 10.1 件を数える。このように、全国平均値と比べて非常に課題のある結果となっている。これらの改善の為に、

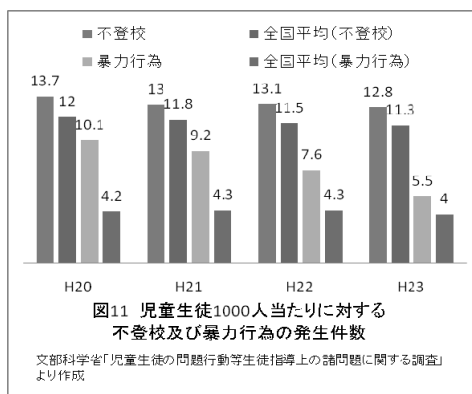


図11 児童生徒1000人当たりに対する不登校及び暴力行為の発生件数
文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」より作成

多くの予算が計上されたと考えられる。その結果、暴力行為の件数は減少傾向にある。平成20年度の1000人当たり10.1件あった暴力行為の発生件数は、平成23年度には、全国平均の1000人当たり4件よりはやや高いものの、1000人当たり5.5件まで減少している。不登校に関しては、件数自体は減少傾向にある。平成20年度の12人に対して、平成23年度は11.3人である。これらから一定の費用効果がみられる。しかし、全国平均との差はほぼ変わらず、継続した取組が求められる。

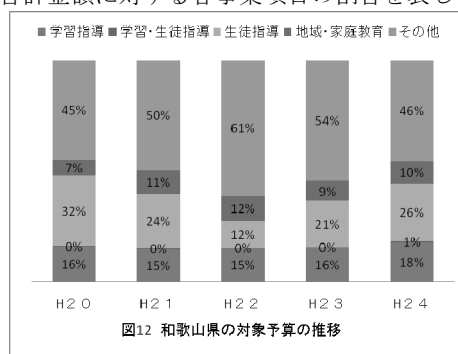
6. 和歌山県の教育予算

(1) 分析対象予算の概要

和歌山県教育委員会において、教育指導事業を持つ課は、学校指導課と生涯学習課が挙げられる。そのため、2課の予算を以下の分類に分けて考察する。予算の分類は、「生徒指導事業項目」、「学習指導事業項目」、「学習・生徒指導事業項目(生徒指導と学習指導の両方の性質を含む事業項目)」、「地域・家庭教育事業項目」、「その他の事業項目」の5分類である。和歌山県では、平成21年から平成22年にかけて組織編成が行われている。そのため以下では、事業の内容から県立学校課と小中学校課の合計予算を、学校指導課の平成20・21年度予算として表している。ただし、「その他の事業項目」に該当する事業を、別の課が担当しており、平成21年度以前とそれ以降では合計金額が減少している。

(2) 予算の特性

図12は、和歌山県の当初予算の割合を表している。前述2課の当初予算を上記の5つの項目に分類し、2課の合計金額に対する各事業項目の割合を表している。平成22年度以外は、学習指導より生徒指導の予算の割合が高いことが和歌山県の特長である。「その他の事業項目」は平均51%である。「その他の事業項目」の中には、「進学奨励」、「学校教育運営管理」等が含まれている。



(3) 考察

「生徒指導事業項目」の金額は、平成20年2億9852万円、平成24年1億2925万円と半分近くに減少している。しかし、全体の割合としては、平成20年度が32%、平成24年度が26%となっており、生徒指導は重視されていると考えられる。

「生徒指導事業項目」と「学習・生徒指導事業項目」を合算し、「成長をうながす指導」、「予防的な指導」、「問題解決的な指導」の3つに分類した。3つの分類の内、2つ以上の性質を含んでいる事業は、「予防的な指導」、「問題解決的な指導」の両方に加算する。

「成長をうながす指導」には、「和歌山を元気にする職場体験(中学生徒に望ましい勤労観・職業観を身につけさせるために、5日間の職場体験を実施する事業)」、「人権教育推進(人権教育の推進事業)」が含まれる。「予防的な指導」には、「ハイスクールサポートカウンセラー配置(高等学校にハイスクールサポートカウンセラーを配置する事業)」が含まれる。「問題解決的な指導」には、「不登校児童生徒等配置(問題行動の多い中学校へ地域の人材をサポートとして配置する事業)」が含まれる。

「成長をうながす指導」は平成20年1億2930万円から平成24年2449万円に減少している。原因としては、「和歌山を元気にする職場体験」、「豊かな体験活動推進(ボランティア活動、社会奉仕体験活動、自然体験活動などの体験活動を推進する事業)」等の事業が削減されているためである。和歌山県教育委員会の学校教育指導の方針と重点には、平成20年は「市民性を育てる教育・生徒指導・進路指導」が挙げられており、インターンシップ等の体験を通して、進路指導や生徒指導に積極的に繋げていたと考えられる。平成24年にも「望ましい勤労観・職業観の育成」の目標が掲げられているが、個別事業としての予算化はされておらず、予算から読み取ることは出来なかった。しかし、「きのくに共育コミュニティ(学校・家庭・地域が連携協力し「地域コミュニティ」の形成および学校支援活動や家庭教育支援活動事業)」や「放課後子ども教室推進事業(放課後や週末等における安全・安心な子どもの居場所を開設する事業)」のように地域で子どもを育てていく事業に、平均6994万円の予算が毎年とられている。学校だけでなく地域とともに子どもを教育することに力を継続的に入れていると考えられる。

「予防的な指導」は平成20年1億6020万円から平成24年1億2002万円となり、「問題解決的な指導」は平

成 20 年 1 億 7196 万円から平成 24 年 1 億 743 万円と、ともに減少している。「不登校児童生徒等配置」や「ハイスクールサポートカウンセラー配置」等が削減されているためである。文部科学省の児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査によると、不登校の児童・生徒数は、平成 23 年の全国平均と比べると、和歌山県はすべての校種で上回っている。「予防的な指導」と「問題解決的な指導」には手厚い対応が求められていると考えられる。

Ⅳ. 総括的考察

文部科学省の問題行動等生徒指導上の諸問題調査によれば、近畿 2 府 4 県の生徒指導上の問題行動の主要なファクター、すなわち、暴力行為の 1000 人当たりの発生件数、いじめの 1000 人当たりの認知件数、不登校児童生徒数の 1000 人当たりの不登校者数、国公立高等学校の中途退学率であり、これらを、問題行動別(19 年度数、20 年度数、21 年度数、22 年度数、23 年度数)と、不登校児童生徒数については単年度数を 小中数・高校数 と表示することとし、府県別特性を以下に概観する。

滋賀県の場合、暴力行為(3.5, 3.2, 2.7, 2.7, 2.5)、いじめの認知件数(2.6, 1.8, 1.5, 1.5, 1.3)、不登校児童生徒数(14.2・18.3, 13.0・17.3, 12.6・19.2, 12.1・20.9, 11.6・26.2)、高等学校中途退学率(1.8, 1.7, 1.6, 1.5, 1.4)となる。暴力行為については、他の近畿府県に比べ極めて少ないが、不登校者数については、高校において、大阪に次ぐ多い数である。又いじめ問題も、22・23 年度において、大きな問題になった割には、認知件数は、和歌山県と同様極めて少ない。しかし、個別事案を見ると前述のような深刻な問題を抱えているものがあり、生徒指導関連事業の当初予算にも、24 年度においては、22 年度と比べ 11%も増加している等、その反映が見られる。これらは、キャリア教育・職業教育の観点から、高校教育振興費として、又、新規事業として、スクールカウンセラー拡充事業や生徒指導緊急サポート事業として盛り込まれている。

京都府の場合、暴力行為(8.1, 9.2, 9.1, 9.4, 8.3)、いじめの認知件数(3.3, 2.4, 1.9, 1.6, 1.6)、不登校児童生徒数(11.9・17.1, 11.8・15.9, 11.4・14.8, 10.7・16.6, 10.4・15.3)、高等学校中途退学率(2.0, 1.9, 1.5, 1.6, 1.5)となる。暴力行為の件数が、全国でも上位に位置するほど極めて高い発生率である。いじめ認知件数や不登校者数についても課題を抱えている。その対応としての生徒指導関係事業費は決して少なくないものの、総額に対する比率は学習指導関係事業費と比べると極めて低い割合である(図 1、図 2)。これはきわだった特性である。大学進学率が全国トップの位置にあるため、その維持と学力向上を最大の目標と位置づけているためであると思料するが、依然として生徒指導上の課題を抱えていると言えよう。

大阪府の場合、暴力行為(7.2, 7.7, 7.9, 8.6, 8.0)、いじめの認知件数(3.8, 2.7, 2.3, 2.2, 2.4)、不登校児童生徒数(12.3・26.8, 12.1・27.9, 11.8・28.5, 12.0・30.1, 12.1・32.2)、高等学校中途退学率(3.4, 3.0, 2.3, 2.3, 2.2)となる。暴力行為の発生件数は京都府に次ぎ、不登校者数、高校中途退学率は、近畿でトップとなっているにも拘わらず、22 年度から 24 年度の学習指導事業関係予算が 40%を超えているのに対して、生徒指導事業関係予算は 13%程度となっているのも、橋下知事が文部科学省の実施した学力調査の芳しくないという結果により学力向上に力を入れた、いわば、知事の影響によるものと考えられる。

兵庫県の場合、暴力行為(5.4, 6.2, 6.0, 5.5, 5.0)、いじめの認知件数(5.4, 6.2, 6.0, 5.5, 5.0)、不登校児童生徒数(10.7・11.5, 10.7・10.5, 10.4・9.3, 10.2・11.2, 10.5・10.6)、高等学校中途退学率(2.2, 2.0, 1.9, 1.7, 1.7)となる。暴力行為の発生件数は、京都府、大阪府、奈良県に次ぐものであり、また、いじめの発生件数は近畿地方のトップとなっている。生徒指導関連事業の当初予算を見ても、毎年 20%程度の事業費が計上され、阪神淡路大震災や神戸児童殺傷事件などの経験から、体験活動を通じ、心の教育の推進事業に力を入れている。

奈良県の場合、暴力行為(7.9, 10.1, 9.2, 7.6, 5.5)、いじめの認知件数(4.5, 3.5, 2.7, 2.1, 1.8)、不登校児童生徒数(13.6・11.9, 13.7・13.0, 13.0・15.7, 13.1・12.8, 12.8・12.7)、高等学校中途退学率(1.8, 1.8, 1.7, 1.6, 1.6)である。暴力行為の発生件数は極めて多いところであり、不登校についても課題を抱えている。生徒指導関連事業の当初予算を見ると、総額のおよそ 30%程度を占め、問題行動・不登校対策に力を入れている。

和歌山県の場合、暴力行為(4.3, 5.3, 6.4, 5.2, 6.6)、いじめの認知件数(1.2, 0.8, 0.5, 1.8, 0.9)、不登

校児童生徒数(13.8・13.6, 13.0・18.0, 11.9・17.4, 12.3・14.0, 12.8・18.1)、高等学校中途退学率(2.3, 2.0, 1.7, 1.8, 1.9)となる。近畿の他府県と比べると問題がないように見受けられるが、県教委の公表(平成24年9月22日付け紀南新聞)によれば、暴力行為は前年度と比べ増加している、中学校では、特定生徒の暴力行為が増加したとし、またいじめについても認知件数は減少しているものの、「冷やかし」、「からかい」など見られるとしている。その減少の原因としては、小・中学校においては地域間・学校間連携の充実、高等学校においてはネットパトロールの実施により、早期発見・早期対応であったとしている。こうした課題認識は当初予算にも反映され、平均すれば、生徒指導関連事業は、20%台を確保している。

V. 終結

本来ならば、府県委員会の生徒指導関連事業の当初予算からだけでは不十分で、義務教育については当該市町村教育委員会の予算と併せて分析する必要があるが、本研究方法による場合でも、少なくとも府県教育委員会の問題認識と問題解決の姿勢は見ることができる。

引用文献

- i 文部科学省著「生徒指導提要」平成22年3月、p.1
- ii 文部科学省著「生徒指導提要」平成22年3月、p.1
- iii 文部科学省著「生徒指導提要」平成22年3月、p.1
- iv 文部科学省著「生徒指導提要」平成22年3月、pp.14-22

参考文献等

近畿2府4県の平成20年度から24年度までの教育委員会所管当初予算
文部科学省調査「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」平成19年度—平成23年度

本文分担

石村卓也(抄録、キーワード、Ⅰ.はじめに、Ⅱ.研究目的と研究方法、Ⅲ.地域別の分析と考察 前文、Ⅳ.総括的考察、Ⅴ.終結)

石田聡(Ⅲ.地域別の分析と考察 1. 滋賀県、2. 京都府)
田中るか(Ⅲ.地域別の分析と考察 3. 大阪府、6. 和歌山県)
古本篤嗣(Ⅲ.地域別の分析と考察 4. 兵庫県、5. 奈良県)