

# 公教育費確保の新たな枠組

## づくりを求めて

### 第4委員会〈教育条件改善と行財政〉中間報告

#### 目 次

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| はじめに .....                  | 3  |
| <b>I 公教育費確保の論理と課題</b>       |    |
| 1. 行革、臨教審による教育行財政「改革」 ..... | 5  |
| 2. 日教組の基本的観点 .....          | 6  |
| ——基本的人権としての教育——             |    |
| 3. なぜ「公費」による「公教育」なのか .....  | 8  |
| <b>II 国の教育予算の動向と特徴</b>      |    |
| 1. 行革・臨教審をめぐって .....        | 15 |
| 2. 最近の教育予算の動向 .....         | 15 |
| 3. 教育予算の確立を求めて .....        | 22 |
| 4. 文教予算の考え方を見直す .....       | 26 |
| <b>III 教育財政と自治</b>          |    |
| 1. 問題提起 .....               | 34 |
| 2. 近年の教育予算の動向 .....         | 35 |
| 3. 国の資金配分制度の再考察 .....       | 37 |
| 4. 地方教育費における問題点 .....       | 42 |
| 5. 結び—教育予算をめぐる運動への提言 .....  | 45 |

|    |                  |    |
|----|------------------|----|
| IV | 学校予算の現状と改革       |    |
| 1. | 学校予算をどう考えるか      | 56 |
| 2. | 市町村の教育費と学校予算     | 56 |
| 3. | 学校予算における需要費と備品費  | 61 |
| V  | 保護者負担教育費の動向と問題点  |    |
| 1. | 教育費保護者負担構造の分析視角  | 67 |
| 2. | 教育費保護者負担の構造と動態   | 68 |
| 3. | 教育費保護者負担における問題構造 | 78 |
| VI | 結びにかえて           | 90 |

## はじめに

教育総研第4研究委員会は、「教育条件の改善と教育行財政改革」を課題として、1991年10月に発足した。この中間報告を仕上げるまで、10回の研究会を行ってきた。

1980年代は、世界的潮流として、新保守主義政権の下で、規制緩和・民活・自由化の新自由主義的政策が推進された。日本でも中曽根政権によって行政改革が行われ、またその重要な一環として、臨時教育審議会による教育改革が提起され、実施されてきた。その内容については、本報告書第一章で検討されるが、教育改革においても、公的部門の見直しと民間活力の活用、規制緩和・自由化が柱となっている。しかし、国・中央政権による管理・統制は一向に緩和・縮小されずかえって強められている。文教予算についても、80年代は全体的に厳しく抑制され、とくに文教施設費が大幅に削除されて、施設の老朽化が放置されている。児童・生徒の急減という教職員定数改善に有利な状況なのに、本腰を入れようとしていない。<sup>(1)</sup> 予算削除の仕方はいまや義務教育費国庫負担制度自体の存亡の危機をもたらすまでになっている。大学では研究費の不足によって研究自体が危機に陥っている。他方、初任者研修など臨教審教育改革に関わる、とくに教員管理に関わる予算、国策に即した予算は重点的に確保されている。

行革・臨教審路線が進む中で教育荒廃は深まり、

公教育の危機が叫ばれるまでになっている。新自由主義は人々を弱肉強食の競争に巻き込み、格差をつくりだし、共同・連帯関係を破壊するものであることが現実に示されている。私たちは、これに代わって真に人間性を高め、個々人の自主性確立の上に共同・連帯関係を築く新たな社会をめざして、論議をねりあげ、運動を進めなければならない。このような方向性を基礎にすえながら、この公教育の危機に対して、あらためて公教育であることの意味を確認し、公教育充実に不可欠な公教育費の確保の論理と現実の実践を明らかにすることが重要な課題である、というよう。

このような考えに立って、本委員会は、今回は課題を教育財政にしぼり、「公教育費確保の新たな枠組づくりを求めて」というタイトルで以下のような構成によって課題の解明を試みた。

第一章 「公教育費確保の論理と課題」(鎌倉孝夫執筆)では、行革・臨教審教育改革に対抗する私たちの公教育と公教育費確保の論理を、日教組運動の論理についても見直しをしながら、提起するとともに、教育における受益と負担の関係をどうとらえるべきか——公・私の教育費負担関係と公費負担の限度、中央(国)と地方の公教育費負担関係について、基本的考えを提示した。公教育費を国が負担することに伴う国家統制に対し、これを打破し、教育地方自治を確立するためにいかなる

注(1) 文部省協力者会議の「中間報告」では、93年度以降の公立学校への教職員配置や学校編成のあり方について、新しい指導方法に積極的に取り組んだり、多様な選択教科を開設する学校に優先的に教員の増員を認めるべきであるとの提言を行なった(92, 7, 28)。これは、35人学級に学級規模を縮小すべきだという要求に対し、「財政負担の大きさに比べ効果がたしかでない」として、これを拒否しながら、臨教審・文部省の意図する個性化・多様化を推進するために、定数問題を利用しようという、きわめて姑息な考えだといわねばならないし、これを実施することになれば明らかに学校間の格差の拡大をもたらすことになる。教員の増配をえようと、文部省の意向に従った教育方法や教育内容を先を争って競うことが、教育の質的向上につながるであろうか。

財政のしくみが考えられるか——これは、二章以下の主要テーマとなる。

第二章「国の教育予算の動向と特徴」(伊藤安博執筆)では、まず行革・臨教審教育改革の中で国の教育予算がどう変ってきたのかを分析し、90年代に入ってから教育予算の動向—その危機的状況を詳細に示した。さらに新行革審による「分権」の提起に対し、分権確立にとっては地方自治体財政の確立が不可欠であること、義務教育費国庫負担制度の見直しについても、その意義と限界を認識した上で、地方財源保障なしの見直しは拒否すべきことを示した。また、従来の日教組運動にもみられる文教予算に関する考え方—GNP10%確保、概算要求シーリング枠撤廃、定数改善等についても、現実をふまえて一定の批判を示した。

第三章「教育財政と自治」(木村武司執筆)は、まず日教組の従来の予算要求に関したんなるスローガンやことばだけに終らせず現実の圧力になる必要があるとの問題意識の下に、地方分権、地方自治を現実に確立するための分析をふまえた一定の運動を提起した。すなわち、近年の国と地方の教育予算の動向と変化要因、補助金、地方交付税など現行の国の資金配分制度の意義と限界、さらに、地方教育費の制度と実態——いかに様々な地域間・学校間格差があるか——を詳細に分析し、地方自治確立のために、財政制度の変革をめざした根本的改革とともに、現行の枠組み内での学校現場を基礎とする現実的予算要求運動について提起した。

第四章「学校予算の現状と改革」(清原正義執筆)は、兵庫県の自治体における教育費と学校予算に関する独自の実態調査に基づく、おそらく学校予算に関する初めての本格的分析である。自治体面で、また学校面でいかに予算の差があるか、そしてまた学校予算の配分方法のちがいがあかが分析されている。こうした現実をふまえ、地域・学校の実態に応じた学校予算の確保にむけた改革が提起されている。

第五章「保護者負担教育費の動向と問題点」(笹沼弘志執筆)は、保護者負担教育費の著しい増大という現実をふまえて、文部省調査によって学校教育費における保護者負担の推移と内訳を詳細に分析した。と同時に、現行法上私的負担が禁じられているものに対しても現実に保護者負担が行なわれていることを摘出し、公教育無償の原則の現実化をめざし、学校現場とPTAの協力と運動の重要性を提起した。

以上の構成と内容の概要によって本報告書は、大状況として、国の行財政改革動向の分析から始まり、国—地方の資金配分状況、配分システムの分析、そして地方における自治体—学校の予算配分とそのシステム、最後に学校—家庭・保護者の費用負担、というように、国—地方—各学校—家庭・保護者の教育財政—資金配分・負担関係を軸とする関係をとらえている。と同時に、各章を貫く基調は、地方分権・自治の確立であり、そのための主体の認識と運動の意義である。この意義を明らかにする上に、以上のような構成をとった。なおこの基調については、本委員会の考えは基本的に一致しているが、各章の分析や提起については、一定の討論をふまえてはいるが、各執筆者の考えによるものである。

また日教組の考えや運動についても相当に手厳しい批判が提示されているが、これはあくまで運動の強化に向けて、要求の具体的根拠とその実現の主体と方向を示そうとするものであり、前向きに受けとめ、討議の素材にしていれば、と念願する。

なお、本委員会の嶺井正也委員は、イタリー留学のため本中間報告の執筆担当はしなかったが、報告の内容、構成上、重要な役割を果たしたことを記しておく。

本委員会に基調な報告をいただいた北島一司氏(元日教組事務職員部副部長)、黒崎勲氏(都立大)、大田直子氏(帝京大)、川崎市教育委員会大野彰氏・多田昭彦氏に、感謝申し上げたい。(鎌倉孝夫)

# 第一章 公教育費確保の論理と課題

## 1. 行革・臨教審による 教育行財政「改革」

第2臨調による行政改革は、「活力ある福祉社会の建設」「国際社会に対する積極的貢献」を二大目標にかかげ、戦後政治の総決算と21世紀をめざす新たな国づくり、を推進してきた。行政改革の内容は、①人間生活の社会的条件に関わる交通、通信、福祉、医療、教育等の分野における公共事業の民営化、受益者負担化、②競争による刺激の下で“自由”な企業活動を促すための規制緩和、③地方分権の名の下に、国（中央）と地方との役割、負担関係の見直し——地方への権限委譲と負担転稼、④国・行政の守備範囲を、防衛・外交、治安維持、イデオロギー的管理機能に重点化し、財政支出もこの面に重点化する、ことにあった。

臨教審による教育行財政「改革」は、明らかにこの行革路線に即している。その第3次答申は、「国、地方を通じた行財政改革の推進による財政力の回復を図ることが重要な課題」であり、「資金の重点的、効率的配分に努めつつ、国家財政全般との関連において、適切な財政措置を講じていく必要がある」と指摘している。「国全体の歩みを変える」行政改革の中に、教育行財政「改革」を位置づけている、といえよう。

臨教審による教育行財政「改革」の内容は次の通りである。第1に、その基本的観点は、例えば「輸出主導型から内需主導型への産業構造の転

換」といわれているように、「経済政策や産業構造政策の観点」に立って教育問題をとらえていること、いいかえれば教育固有の意義の明確化をふまえ教育をどう建て直し、充実させるかの観点に立っていない、ことである。したがって、「教育・研究…への重点的な資源配分」が必要だとしながら、「歴史上はじめて資本供給大国となった我が国の豊富で多様な資金」を「教育、研究、文化、スポーツ」などの整備にふりむけようという指摘に示されているように、民間企業の資金によって、教育、研究、文化等を推進しよう——要するにこの領域を民間資本にとって有利な投資先にしよう——というのである。民間資金の導入・活用による教育施設のインテリジェント化、多様広範な民間教育産業の活用による「生涯学習体系」の確立等に端的に示されているように、民間企業の資金と民間教育産業の活用によって、教育の民営化、商品化と、受益者負担化を進めようという内容である。

このさい教育民営化の論理は、学校教育、一公教育に伴う画一性、閉鎖性、硬直性の弊害を打破し、個性を重視し、自律性を伸張させよう、ということにある。したがって学校教育の中にも、規制、基準の緩和により、民活型教育を導入しようということになる。

しかし、第2に、上述行革の内容として指摘した④に対応して、国の教育財政についても「重点」的配分が提起されている。その内容は、基礎技術

開発、国際化・情報化への対応、推進とともに徳育重視、初任者研修などを中心とする「教員の資質向上」、すなわち教員管理、である。臨教審第3次答申は、例えば次のようにいう。「国立大学は、国が必要とする教育ならびに学術研究を直接に担うものであるから、国の教育政策および学術政策上の要請に応じ、公共的貢献に努めることは当然である」と。明らかに「公共的」というのは“国家のため”、ということであり、国策に応じた教育研究は「当然」だということである。

臨教審の教育行財政「改革」は、たんに公教育の削減を提起しているのではなく、国策に即したその重点的配分を主張しているのである。と同時に「教育の自由化」が強調されながら、教員に対する管理統制や日の丸、君が代の強制に示されるように、国家の管理・統制、教育現場への介入はかえって強められているのである。

これに対し、第3に、公教育の削減、合理化として、①義務教育費国庫負担制度の「大胆かつ細心の検討」、②給食費の縮減、民間への移行、あるいはセンター化への転換、③人件費の削減・合理化と非常勤職員の活用、④国公立学校授業料等の引上げ、とともに、⑤地方分権化、地方への権限委譲に伴う地方公共団体への教育費負担の転移——義務教育費国庫負担制度の見直しに関わる教材費、旅費、恩給費、共済費の国庫負担金から地方交付税交付金への転換、さらに事務職員、栄養職員給与についての国庫負担金の適用除外攻撃——が提起され、現実に推進されている。この点に関して指摘しておかなければならないのは、国庫負担金から地方交付税交付金への転換といっても、地方財源の確保については何ら保障されていないこと、また地方分権化、権限委譲といっても、住民に対する取締的、規制的な行政事務、国家統制に不可欠な機関委任事務はむしろかえって強化されている、ということである。

しかし、行革、そして臨教審教育行財政「改革」は、現実に推進され、実施されてきている。教

育費受益者負担化——保護者負担は増大しつつ、私学志向は進み、民間教育産業もさらに拡大し、公教育—学校教育の中にも規制緩和—個性重視ということで、いわゆる民活化が進んでいる。

この間、日教組は一貫して公教育費による公教育の維持、充実を主張し、運動を展開してきた。事務職員、栄養職員給与の国庫負担適用除外の攻撃には、85年以降総力をあげてこれを阻止してきたし、国庫負担から除外された教材費等についても現場、地域の運動によって地方財政に対しそれを確保させる成果をあげてきている。しかし、臨教審教育行財政「改革」の流れを押しとどめ、私たちのめざす公教育費の拡大による公教育の充実を実現するには至っていない。

## 2. 日教組の基本的観点

——基本的人権としての教育——

### (1) 従来論の再検討を

以上のような状況の下で、日教組の方針と運動を広く国民的な運動に高めるために、いまあらためて、公費による公教育がいかに重要であるのかを、従来の日教組運動の論理と実践の再検討を通して明らかにすることが問われている。

そのさい、臨教審教育行財政「改革」に対しても、それが行革と同様に現実には国民をまき込んで相当浸透しているのはどこに原因があるのかを明らかにすることが必要であろう。と同時に彼らの論理のなかに、少くともことば、タテマエの面では大衆に受入れられ、浸透する側面があるということもふまえる必要があろう。例えば、個性重視や自律性の確立はいうまでもなく重要だし、そのために、規制緩和—自由化は必要であろう。しかし、個性の伸張は臨教審のいうように公教育制度の中では不可能なのか、が問われるし、また臨教審が、教育の自由をいいながら、国家的施策を押しついたり、教職員に対する管理・統制をなぜ強めなければならないのかを明確に批判しながら、教育の自由——学校現場における教職員の自由な

活動——をことばでなく、実際に進めることが問われている。また、教育行財政についても、地方分権、地方自治の確立ということは、臨教審だけでなく、私たちとしても求めていることである。したがって、臨教審が、地方自治を一方でいいながら、他面中央統制を強め、地方自治確立に不可欠な地方財源の保障を何ら行なおうとしていないことを、そのことの意味を明らかにしつつ批判するとともに、地方分権—地方自治の確立をただタテマエとしていうのではなく、実効化させるにはどうすべきかを検討し、運動化する必要がある。そのためにもこのさい、日教組運動において従来提起されてきた公教育費確保の論理を再検討し、あらためて私たちの運動の論理を確立しなければならないといえよう。

ここでは、日教組の教育行財政（さしあたり財政に重点をおく）について以下の提言を検討の素材とする。

- ① 第1次教育制度検討委員会『日本の教育改革を求めて』（1974年）
- ② 第2次教育制度検討委員会『現代日本の教育改革』（1983年）
- ③ ②をふまえた解説として、教育改革シリーズNo3『無償教育の実現と教育条件の整備』（1985年）
- ④ 教育改革研究委員会『日本の教育をどう改めるか』（1988年）

## (2) 人権としての教育——教育を受ける権利とその保障

### ① 人格平等、尊重

「人間的生存と発達への権利は、現代的人権の基本である。／そのために、学習する権利と労働する権利の保障がかけがえのないものとなる。／子どもたちは、人間的自立をはたし将来の主権者として必要な社会的能力や生き方を身につけていくことが権利として保障されている。」（④「みんな教育をNo13」P.6～7）

これは、教育基本法第1条「教育の目的」（「人格の完成」「平和的な国家及び社会の形成者」としての国民の育成）に即した、日教組の基本的観点とあってよい。

「人格の完成」については、「個人の価値と尊厳との認識に基き、人間の具えるあらゆる能力をできるかぎり、しかも調和的に発展させることである」（「教育基本法制定の要旨について」1947年5月3日、文部省訓令第4号、③P.21に引用）とされていることも付言しておこう。

「人間的自立」、「人格の完成」への権利は、何よりひとりひとりの「個人」についての権利であり、そこには差別があってはならず、すべての人間に等しく保障されなければならない。これは、人格平等・尊厳の上に立つ権利の平等な保障を意味するものであって、この権利を享受してどの方向に、どのように人間的能力を伸ばし、発揮するかは、直接教育を受ける個々人の自由である。この自由のなかで、個性の尊重・発展が可能となるのであるが、それは互の個性尊重と互の自由を認め合うことによって、したがって自主的・共同・連帯関係の中で成立する。その意味で、個の自立は、自主的に社会を形成する資質の形成ということになる。

この権利を「保障するのが現代国家と社会の義務である。」（④、P.7）ということになるが、このさい「国家」と「社会」——そして子どもの教育については直接的には保護者——との関係が明らかにされなければならない。（後述3）

### ② 教育機会均等の保障

「すべての国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであって、人種、信条・性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」——教育基本法第3条に即したこの教育機会均等も、日教組運動の基本におかれてきた。と同時に、この教育機会均等の保障は初中等教育（義務教育）についてはいうまでもなく就学前教育が

ら、高等教育、さらに生涯教育に亘って、行なわれなければならないことも強調されてきた。人間の「人格完成」が、生涯に亘る不断の学習を通して達せられうるものであることが、その根拠とされているといえよう。

このような教育の機会均等の保障は、何よりも「国家と社会」の義務といってよい。この機会均等の条件を実際に享受するのは、教育を受ける個々人の権利である。この享受は基本的には個々人の必要・欲求によるものであり、「能力に<sup>・</sup>応<sup>・</sup>ず<sup>・</sup>る教育を受ける機会」というのは、この意味でいわれている。「能力」のある、なしを、教育を受ける権利者以外のものが判定し、能力のない者は、(高等)教育を受ける必要はない、あるいは受けるべきでない、というのは教育の機会均等を否定する誤った考えである。

教育の機会均等の保障を、実効的にするには、教育が「あらゆる機会に、あらゆる場所において」保障されることとともに、教育機会の享受が、個々人が自立するための必要・欲求に即して実現されることが条件となる。この条件を充たすのは、無償教育—教育費無料である。

こうして「生涯教育を受益者負担主義ですすめるのではなく、『あらゆる機会に、あらゆる場所で』公費による無償教育の充実と拡大によって教育の機会均等の実質的保障が実現され」なければならない(④P. 7)ということになる。教育の場、条件は公的に(国又は自治体の費用で)整備し、その享受は享受者にとって無償—無料で保障されるということである。

しかし、公的な教育の場・条件の整備と、無償による教育の享受が、人間として自立する基礎を築く過程においてだけではなく、それを越えてどこまで保障されるべきかは、さらに検討が必要であろう。(3の(2))

### 3. なぜ「公費」による「公教育」なのか

#### (1) 「公費」及び「公教育」の「公」の意味

① 「教育制度検討委員会」(第1、2次)の理解  
この点について、従来の日教組の考えを示し、若干問題点を提起しておこう。

(a) 「公費とは『おかみ』のお金ではなく、国民のお金である。『みんな』のお金、公共の資金であり、それは租税を基礎とするものである。」  
「教育が社会的な性質をもち、教育の経済的基礎となる社会的労働が発展している現在では、国民の教育を受ける権利を実現するために、その教育費は公共の資金で支払われるべきである」(①『続日本の教育をどう改めるべきか』勁草書房、P. 202)。

ここで「公共」とは「おかみ」=国家ではなく、「みんな」、つまり民衆の共同をさしている。ここでは「公共の資金」が直ちに租税を基礎とされているが、これと民衆の共同との関係は十分説明されているとはいえない。また教育の「社会的な性質」という意味が、すべての個人=民衆が等しく享受するという意味なのか、いわゆる人材需要の社会的拡大をいうのか分からないし、「社会的労働」の「発展」というのも意味がとらえにくい。あるいは、教育の目的が、「平和的な国家及び社会の形成者」の育成にある、という意味で「社会的」意義をもち、したがって「社会的に負担される、ということであろう」ととらえられる。

(b) 「私たちは、教育費は原則として国や自治体が主に税金を財源に公費で負担するのが当然であると考え。その根本的な理由は、教育がかけがえのない人権であり、若い世代を社会の形成者に育て、社会の維持発展をはかり、共同の利益を実現するための社会の存亡をかけた基本的事業だからである。」

「そのような人権としての教育を保障することは、個人の利益にとどまらず、社会の利益と発展



の原動力として、確実に社会に還元されるのである。…公費は、人々の勤労の共同の成果であり、社会共同事業としての教育を支えるのにふさわしい形態であり、教育を受ける者の社会的責任感や社会的奉仕の自覚を促す真に教育的な条件としての可能性をもっている。」(②P.274)

この第2次教育制度検討委員会の「公共」、「公費」に関する理解が、日教組の考えを代表するといつてよいだろう。

ここでは、人権としての教育の保障と「社会の形成者」「社会の維持発展」が並列され、「共同の利益」で結ばれている。ここで「国家」を抜かしたのは意識的かと思われるが、だとすると「社会」と「国家」の関係をより鮮明にすることが必要だろう。それだけでなく、個人の「人権」ということと、「社会の維持発展」ということがどのように結びつくのか、が問われる。しかもここでは「公費」教育が、教育を受ける個人の「社会的責任感」「社会的奉仕の自覚」を促す条件といわれており、後者に公教育の目的があるから、前者＝公費がふさわしい、として、公費でなければならないことを理由づけている。

またここでは、先の「教育の経済的基礎となる社会的労働」という表現を「人々の勤労の共同の成果」に代えている。そして「社会共同事業としての教育」という。勤労者がその働きやその成果で、共同事業として教育を営むというのは、いわば自治共同体（あるいは社会主義といってもよいであろう）的イメージであるといえよう。だから、個人の権利としての教育享受が、同時に社会全体の利益や「社会的奉仕」と結びつくものと理解されたのであろう。

たしかにこのような原理的、というより理念的な考えは重要であり、それはめざすべき目標でもある。しかし現実には（市民）社会の上に国家があり、「公費」といっても直接には国家（あるいは地方自治体）による租税であり、「共同事業」といっても、国公立か私立（民間教育産業）の形

態をとっている。また「社会的奉仕」といっても、「社会」は直接には今日の資本主義であり、「奉仕」ということになると、多くは企業への人材供給となる。社会への貢献とか、「社会的奉仕」ということで、現実には企業・財界の人材需要への対応が求められたり、今日の体制への奉仕が求められている。こうした現実をふまえて、われわれのめざすべき理念が平和で人間的な社会であることを明らかにしながら、これをどう現実化して行ったらよいのか、現実の運動の中で、この原則的観点をどう生かすうのか、が問われているといえよう。

## ② 教育事業の負担(者)と受益(者)の関係

原則的観点からいえば、「公共」とは決して「国家」のことではなく、民衆の共同関係を意味する。つまり、教育とは“おかみ”のものではなく、“みんな”（すべての個人）のものなのである。「教育基本法」が、教育の目的を何よりも個人の自立・人格完成におき、「平和的な国家及び社会の形成者」としての「国民の育成」を期す、というのは、（平和的な）国家と社会をつくる主権者としての個人々の育成を基本においていることを示している。

したがって何よりも第1に、教育を人権中の人権ととらえることは、すべての個人について、自立して生き人格の完成をめざすための教育を享受する権利として、とらえなければならない。つまり、さしあたりは、「社会」とか「国家」とかのためでない、のである。ここでいう公共とは、すべての個人に開かれ、享受できるということであり、対価を支払いうる者とか、特定の身分とかという特定の個人の享受に限定されない、ということが決定的に重要である。

そのために、第2に、教育を受ける場、機会、そして現実の享受は、「あらゆる機会に、あらゆる場所において」、しかも教育を受ける者がどんな、条件、状況にあるかにかかわらず、等しく保障さ

れなければならない、ということになる。だからこそ、人権としての教育の享受は受益者負担ではなく、「公」的に負担されなければならない。と同時に、教育を享受する場合は、個々人＝民衆の必要、要求に応じて社会的に保障されていなければならないし、すべての個々人が享受できるように開かれていなければならない。<sup>(1)</sup>

こうした、人権としての教育を等しく享受するのにどれだけ経費が必要か、ということが、社会の公教育費の根拠となる。

すなわち、原則的にいうと、人権としての教育は、すべての個人が無償で（負担なしに）享受すること、その供給と供給の諸条件の整備は、私的ではなく、「公」的な負担で、「公的」責任において行なわれるべきこと、ということになる。

そこで、第3に、ここでいう「公」的負担と「公的」責任についてであるが、教育事業の負担を負うべき「公」とは、現実には国家ではあるが、その基盤をいえば（市民）社会自体である。具体的にいえば、（市民）社会を構成する資本家、賃金労働者、地主等（資産所得者）である。もちろん、企業・家庭・資産の所得の源泉をいえば「勤労の共同の成果」といってよいが、現実にはそれぞれの所得からいかに負担するか、という問題になる。

この問題は次の第4点とも関わることになるが、例えば企業が直接教育費を負担して、教育事業を営むことがあるが、これはたいていは企業に有利な技術教育等の人材形成を直接的目的とするものである。直接営利を目的とする企業による営業としての教育は、どうしても営利目的に規制される傾向がある。また、書道や水泳教室等の習いごとなどでは、家庭負担で学ばせている。これも、学校で共通に享受しうる水準を越えて、私的負担をしてでも特別の能力を与えたいという場合には直接には個々人の私的問題である。人権としての教

育をすべての個人に保障するための負担は、市民社会を構成するそれぞれの単位の負担によらなければならないけれども、その単位の特殊、独自の利益に供するものであってはならないということになる。

したがって、それぞれの単位の、「公」的機関が、租税をどう負担させるか、そこから教育事業にどうふりむけるか、という問題になる。このさい、教育事業に必要な経費は、人権としての教育のすべての個人への平等な享受に不可欠なものとして固有の意義をもつものであり、景気変動や時々の経済・産業政策によって左右されるものであってはならないことはいうまでもない。その費用負担は、直接には国家又は地方自治体による税金収入の中から基本的に賄われることになる。その点では、教育という社会的事業だけではなく、福祉、医療、交通等、人間生活に必要な社会的事業の負担をどうすべきか、という問題の中で検討すべきことである。同時にこの税金収入の配分について、直接には教育費をどこにどのように配分するかについては、市民—民衆の、民主的な要求が十分反映されていなければならない。

国家が社会的に必要な公教育費を負担することから国家・行政による教育介入・干渉が行なわれる傾向が強くなるが、いうまでもなく「教育は不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきもの」であり、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」（教育基本法第10条）のであるが、国家・行政の介入を排除し、かつ個々人の教育要求に基づく教育費の確保と民主的配分を実現するためにも、教育における自治の確立が重要である。（なお(3)参照）

第4に、個々人が権利として無償で享受し、そ

注(1) これらの点について、いわゆる義務教育と、これを越える教育についての一定の区別が必要であるが、これについては次の(2)で扱う。

の経費は社会全体が「公」的に負担するという、教育の負担と受益の関係は、教育自体の固有の性格に基づくものである。教育を受ける場・機会の提供（供給）と享受（需要）の関係は、決して資本関係のような投資（負担）—収益（受益）の関係にはなじまない。すなわち、一定の費用負担によって、必ず一定の効果（費用の回収と利益）がえられるとは限らない。もちろん、自己の負担によっても、特定の技能や知識を得ようとする場合には、——このような場合には、明らかに私的、個別的利益を得ようとする事自体が目的なので、公共的性格は失われる——私的利益を目的に何とか費用に対応する成果を得ようとする事になるが、しかしこの場合でも得られた成果が果して費やしたコストに値するかどうかは量的に判定できるものではない。一般には、公教育は、その費用負担者（供給側）と受益者（需要側）は同じではない。負担者は、その負担に応じた効果を期待することはたしかだろう。企業が負担すれば、企業の必要な人材育成を期待するし、国家も同じような期待をもつだろうし、家庭の父母が負担すれば、父母の願いが含まれるだろう。しかし、教育を受ける者が負担者とは別の人格であり、また教育の成果がどのようにあげられたかは、受ける側の主体性によるものであり、しかも教育によってえた人間の知識や能力は直接には量的に算定できるものではありえない。教育の目的が、人格の完成にある以上、つまり社会の個的主体の形成ということにある以上、費用負担—収益というような物的関係には絶対に解消されえなし、そうした関係によって評価されてはならない。

だから、例えば企業や国家が、教育費の負担に応じて、彼らの意図、期待を現実にも実現しようとすれば、人格完成という教育本来の目的はほとんど確実に損なわれることになる。教育費を負担する「公」—社会・民衆は、子どもたちが、平和な社会形成の主権者になることを願っているだろう。だからといって、教育を通して「社会的責任

感」だとか、「社会的奉仕の自覚」を持つべきだ、というのは——社会がどういう社会かということにもかかわるけれども——子どもの自主性を尊重するものとはいえない。人格完成を目的とする教育は、子どもたちの自主性の尊重を基本にした教育現場の自主と自由の保障を不可欠の条件としているのである。そして自主を尊重する自由な教育の保障の下で、ほんものの教育が行われるならば、——だから教育の内容が決定的に重要なのだ——、子どもたちは、人間として自立する基礎的能力を獲得するとともに、互の個の尊重と連帯の意識をも確立して行くことになるであろう。そのことによってこそ「平和的な国家、社会」を形成する主体の形成が行えることになるのである。

## (2) 「公費」負担の限度

日教組は、人権としての教育をすべての個人に等しく保障するために、公教育費無償の原則を提起し、義務教育の完全無償制、高等教育の「漸進的」無償制の導入から、生涯教育についても、公的費用、負担による諸条件等の整備と可能な限りの無償制を提起している。

しかし、公私負担関係をより具体的、現実的に考えたとき、①義務教育のレベルにおいて、どこまでを無償—公的負担としたらよいか、併せて習いごと、塾・予備校等の教育費をどう考えたらよいか、②私立小中学校（さらに就学前教育を含めて）の授業料等の学費をどう考えたらよいか、③高等学校以上の無償制、さらに生涯教育についての公私負担関係をどう考えたらよいか等、検討すべき多くの問題がある。

日教組の基本的考えは、人間は生涯に亘って不断に人格の完成をめざしているのだから、学校教育だけではなく、生涯教育においても、個々人の必要、欲求に応じて、すべての個人に教育機会が享受しうるものでなければならない、ということにある。この考えは、原則として重要であって、この原則を現実はどう実現するかが課題である、

といえよう。しかし、上述した具体的諸問題を考えたとき、この原則的思考を基礎におきながらも、最低限どこまで公的負担—無償教育を保障すべきなのか、当面私的、受益者負担に委ねうる領域はどの範囲なのかについて、基本的な基準となりうる考えが提示されなければならないように思われる。

そこで、第1に、義務教育について考えよう。基本的には、いわゆる義務教育は、人間として社会的に自立する基礎的能力—知識、技術、生き方等—を身につける過程であって、すべての子どもたちに、差別なくこれを保障しなければならない。この過程においては、すべての子どもは、教育を受ける権利をもつ一方、子どもたち自体には、明らかにその負担力はない。しかも、個々の家庭や地域（自治体）の負担力の差によって、格差を生じさせてはならない。その限り、無償教育が原則であり、同時に地方（自治体）の財政力の格差に対してもそれを解消して、全面的に標準的な教育水準を保障する措置がとられなければならない。

しかし、①個々の子どもにとって、社会的に自立する能力・力量を身につけるには、時間的にも、個々の個人の諸条件の上でも、決して同一ではない。場合によっては一生に亘って教育を保障する必要がある。それは、人間として生きる上の権利であり、社会はこれを保障しなければならない。②社会の文化、産業、技術等の発展によって、いわゆる義務教育のレベルを高めなければならない。今日では少なくとも高等学校レベルの教育が、標準的—社会的に自立して生きる能力・力量を得る上に—水準となっている。その意味では、高等学校水準まで、基本的に無償制を拡大すべきであろう。③これは、次の(3)に関わるが、教育における地方自治確立の観点から、その事務実施の責任をもつ団体が経費を負担するという学校設置者負担主義が日教組運動でも原則であることが認められている。その点からいえば、全国的レベルで最

低限の、あるいは標準的な教育水準が確保されなければならないが、それぞれの地域において、その特性に応じ、子どもたちの意見や要望をふまえ、直接には保護者、地域の要求に基づいて、教育水準を質的に高める努力、工夫がなされなければならないであろう。それを実現するには保護者・地域の要求に即し、直接には子どもの教育に責任をもつ現場の教職員の責任において、現実的にはそれぞれの地方自治体の負担を通して行われることになるであろう。それは、全国的レベルの教育水準の質的向上にむけたインパクトととらえるべきであろう。④習いごと等直接には共通水準を越えた私的な享受を目的とする教育の享受については、受益者、あるいは父母の私的負担とされるのは現状では認めざるをえない。—もちろん、この場合でもその享受の要求が広く共通性をもつならば、当然公的に保障されてよい—私学については、子どもと父母の私的欲求によって、私的負担をしてでも、何らかの特殊利益を求めたいという限りそのこと自体は否定されえないことであるが、上述した原則的思考に即して、父母負担力の差による教育・学力水準の格差を可能な限り縮小するために、公的助成等の措置を図るべきであろう。

第2に、大学・高等教育については、基本的にはそのレベルの教育を受けようとする希望に応じて、可能な限りその機会を保障すべきであろう。最低限、施設等のストックに関わる費用の負担は、公的負担とする必要があるだろう。これは生活に関わる社会資本としての意味をもつからである。運営に関わるフローの一部について受益者負担とすることは、高等教育がなお個人—市民全体の欲求となり、開かれたものとなっていない現状では、止むをえないと思うが、しかし後者についても広く個人、市民への機会を保障する上に、公的負担、助成によって、受益者負担の軽減が図られるべきであろう。

第3に、生涯教育については、直接に企業目的に即し、あるいは個人的利益目的に即して行われ

る教育については、企業負担あるいは個々人の私的負担は現実には否定されえないが、広く市民として社会的に生きるための教養、文化、技術を取得するためには、市民の欲求に応じ、可能な限り機会均等が保障されるべきであろう。ここでも最低限ストックに関わる費用は公的負担とし、フローに関わる負担についてもこれをできるだけ軽減する措置がとられるべきであろう。

### (3) 「公費」による教育に伴う統制をいかに打破するか

日教組は、公教育費の充実、拡大を図るために、国の教育費を一般会計の最低10%は確保すること、国庫負担金、補助金の改善をはかることとともに、地方交付税率の引き上げ、地方自治体の教育予算の充実のため地方独自財源の確保を要求してきた。とくに行革の推進の中で85年以来の、義務教育費国庫負担制度の見直し、――事務職員、栄養職員給与の国庫負担適用除外の攻撃に対しては、総力をあげて、国庫負担制度の堅持を要求し、闘ってきた。義務教育費国庫負担制度の堅持については、この制度の趣旨に即して、教育水準の維持向上と教育機会均等の上にこの制度が不可欠であること、また事務職員、栄養職員については、教員とともに、教育を行ううえの「基幹」的職員であって、教員と差別すべきではない、という考えを基本にすえてきている。

教育固有の意義の明確化の上でその実現を図るための充実、拡大は当然であるが、現実には国（中央）と地方自治体の公教育費負担関係をどのように考えたらよいのか、とくに国の教育費負担に随伴する国家の管理、統制をどう排除したらよいのかを、十分検討し、教育地方自治の確立をめざさなければならないであろう。85年以来の事務職員、栄養職員に対する国庫負担適用除外攻撃に対する闘いの中でも、ともするとこの制度自体の堅持が目的とされ、むしろ国に依存する傾向さえ生じているし、これに伴う国の統制をいかに打破するか

について必ずしも十分対応しえてこなかったことを反省しなければならないように思われる。

第二章以下でも提起されるように、1952年の義務教育費国庫負担法の制定にさいして、日教組及び野党側は、国庫負担の根拠を、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図ることにあるとした上で、同時に教育地方分権―地方自治の確立をも図るべきだとし、これは公選制による地方教育委員会制度によって維持されうる、としたのである。すなわち、制度が地方分権となっても、直ちに費用負担を地方が負うべきだということにならないこと、そして国が負担することから、中央集権―国の統制を認めることになってはならないし、また統制させないようにしうる制度が不可欠である、という考えであった。これに対し、保守・政府側は、国が負担することは、当然国の政策的要請に従うべきだという強い要求があった。廃案になったけれども、53年2月に政府が提出した「義務教育学校職員法案」は、教職員給与費を全額国庫負担とする代りに、教職員の身分を国家公務員とし、教職員人事の国家による掌握と管理、組合の政治活動を制限することを提起した。これは、明らかに国家負担と国家統制を結びつけ、公共性を国家性にすりかえていることを示している。実際、56年には旧教育委員会法の重要な内容を形骸化させた「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定され、中央統制が強められたし、義務教育費国庫負担制度の拡充の中で、国家の教職員への管理・統制、教育内容への介入・干渉が確実に強化されている。

公教育費を、国が負担することによって、国による教育及び教職員への統制を行なうというのは、教育基本法（第10条）に照しても全く不当な介入といわなければならない。しかし、現行地教行法の下で、国家の教育、教職員に対する統制を打破して、教育の地方分権、地方自治の確立を図るには、公教育費について基本的に地方自治体の権限を確立することが重要な課題となっている、とい

えよう。

憲法は、とくに1章をもうけて「地方自治」を保障し、地方自治法は「義務教育その他の教育水準の維持」を地方自治体の事務として明記（同法第2条）しているし、「学テ最高裁判決」（76年5月）も「地方自治の原則が現行教育法制における重要な基本原理の一つをなす」としている。国家の不当な統制を排除し、教育の地方分権、地方自治の確立を進めるには、これにふさわしい地方自治体の公教育費の確保が図られなければならない、といえよう。

現在進められている義務教育費国庫負担制度の見直しは、①国庫負担に代えて地方交付税に転換させても、地方自治体には何ら、財源の保障がないこと、②国庫負担制度から、事務職員、栄養職員給与を適用除外することによって、教員と職員を差別、分断することになること、職員については、行政職員に一元化され、あるいはOA化、集中化によって合理化の対象にされかねないこと、③地方財政に負担を転嫁しながら、国家による地方統制がむしろ強められていること等、きわめて重要な問題があり、この問題が改善されない限り、これに反対するのは当然であろう。しかしそれは、この制度を保守することに目的があるのではなく、あくまで、教育水準の維持向上と教育機会均等の維持のうえで、現実的にこの制度が一定の役割りを果たしているからにはほかならない。いわば次善の策として、この制度の維持を求めざるをえないと、いうことなのである。

こうして、地方自治体の公教育費確保を図るには、後の章でもそのための一定の改革提言を示すけれども、自治体の自主財源維持・充実が基本である。しかし、国による負担金、補助金の支出が、現実に国の統制を伴っている限り、まず何より、統制の直接のテコとなっている補助金の撤廃の上で、国の負担金、補助金を、地方の一般財源としての地方交付税に―「国は……地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限し

てはならない」というその本旨を遵守させることを前提に一転換させることを検討してよいと思う。そのさいのチェックポイントを指摘すれば、①国税3税の一定比率等に限定された現行地方交付税制の下では、国の負担金・補助金を地方交付税に転換しても、地方財源は何ら保障されない、②公教育費の必要は、各学校現場の要求を、地方自治体が調整・集約し、それに基づいて標準的な教育水準・内容の維持に必要な公教育費の額が算定されなければならない。したがって基準財政需要の算定を地方自治体の権限とし、国はこうして積上げられた財政需要を充たしうる地方交付税を確保すべきである。③と同時に、国は、地方自治体がその独自財源で標準を越える教育水準・内容を充実させようとするに対して、制約・拘束を課すべきではない、ということである。

しかし、教育地方自治を実効的にするに当っては、何より自治を確立し、国家の統制を打破する主体の確立が基本である。各地域の実情、特性を生かしながら、教育の質を高め、自主的で自由な教育を推進するために、現場の教職員と地域の父母・住民の連帯を通して、自主的、創造的な学校づくり、地域づくりを自覚的に進めること、その主体的な運動を基盤に、地方自治体に対し必要な教育費の維持を要求して行くことが必要である。

とくに、子どもたちの教育を受ける権利の実現にとって直接の義務責任を負う教職員の役割が重要であり、教職員は、国の管理・統制を受けて、子どもたちを管理・統制するものであってはならず、また「社会全体の奉仕者」として、「社会」全体の奉仕の方向に子どもたちを管理したり強制したりするものであってはならない。あくまでも権利者たる子ども的人格形成にむけて、自主的・創造的な教育活動を目的に、責任をもって、国、地方自治体、社会に要求する責任主体としての役割を果たさなければならない。

教育の地方自治を確立する主体形成が、いま求められているといえよう。

## 第二章 国の教育予算の動向と特徴

### 1. 行革・臨教審をめぐって

1980年代の教育行政は行政改革と臨教審に支配された。これに伴って国の教育予算は、課題が山積しているにもかかわらず、表2-1で見ると急速に伸び率を落とし、時には前年度を下回る事となった。このために、40人学級を目指してスタートしたはずの義務教育第5次定数改善計画も2年の繰り延べを余儀なくされ、毎年の予算編成では義務教育教科書の有償化、義務教育費国庫負担金の一部一般財源化の攻撃が繰り返され、公立文教施設費に至っては最高時の半額にまで削り込まれる事となった。高等教育関係でも科学研究費が一部例外とされてきたものの、総体的には予算が抑制されてきた。この結果、学校施設の老朽化・狭隘化は放置され、私学助成における経常経費比率が激減し、国立大学の授業料・入学金の大幅増額が行われ、無利子奨学金の有利子奨学金へのシフトが強化されてきた。

行政改革と臨教審については第一章で詳しく触れているので、ここでは国の教育財政を特徴づけた若干の動きを指摘しておきたい。1979年の行革審答申は、教育財政の規模の縮小と選択的配分を謳い、これが1980年代の教育予算総体を規定した。受益者負担の論理は奨学金の有利子化を生み、国立大学の授業料・奨学金の大幅な値上げを生み、さらには義務教育教科書の有償化論議さえ生んできた。他方自民党は、1979年に「教育の新

しい方向」を発表する。ここで自民党は「教育的な整備はほぼ終わり、教育の質が問われる時代になった」と規定する。この考え方は臨教審に受け継がれるが、公立学校施設費の驚くほどの削減はこの認識によるものである。自民党はまた教育荒廃の原因を教員の質に求めている。これは「特修免許状」の形で提起され、臨教審に受け継がれて「専修免許状」として実現し、他方では義務教育費国庫負担金の削減が続く中で「初任者研修」の制度が設けられるに至る。家庭科の廃止要求を含む家庭教育の重視の提起は、臨教審における学校給食の是非論議をも呼び、栄養職員給与費等の義務教育費国庫負担制度からの適用除外の攻防にも微妙な影を投げかけている。以下に、主要な課題の動向を検討してみよう。

### 2. 最近の教育予算の動向

#### (1) 危機を迎えている教育予算

1992年度の文部省予算は5兆3,194億円となり、前年度より2,635億円の増となった。これは前年度に比して5.21%の増であり、この伸び率は昨年に次いで久々の大幅増である。とりわけ今年度は、政府一般会計の伸び率が2.65%に止まり、一般歳出の伸びも4.48%であったことと比すれば、画期的なことであったと言わねばならない(表2-2参照)。

しかし、この教育予算の伸びを支えたのは公立文教施設費の9.4%増、国立学校特別会計への繰

表 2-1 文部省予算の推移 (単位:)

| 年 度  | 文部省予算           | 義務教育費国庫負担金      | 国立学校繰入          |
|------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1975 | 24,036 (+35.47) | 12,844 (+12.83) | 5,611 (+ 8.90)  |
| 1976 | 27,598 (+14.81) | 14,712 (+14.54) | 6,525 (+16.28)  |
| 1977 | 31,409 (+13.80) | 16,100 (+ 9.43) | 7,334 (+12.39)  |
| 1978 | 36,174 (+15.17) | 17,783 (+10.45) | 8,312 (+13.33)  |
| 1979 | 40,367 (+11.59) | 18,615 (+ 4.67) | 9,263 (+11.44)  |
| 1980 | 42,668 (+ 5.70) | 19,721 (+ 5.94) | 9,586 (+ 3.48)  |
| 1981 | 44,687 (+ 4.73) | 20,946 (+ 6.21) | 10,077 (+ 5.12) |
| 1982 | 45,848 (+ 2.59) | 22,175 (+ 5.86) | 10,369 (+ 2.89) |
| 1983 | 45,338 (- 1.11) | 22,297 (+ 0.55) | 10,172 (- 1.89) |
| 1984 | 45,720 (+ 0.84) | 23,025 (+ 3.26) | 10,716 (+ 5.34) |
| 1985 | 45,741 (+ 0.04) | 23,575 (+ 2.38) | 10,626 (- 0.83) |
| 1986 | 45,722 (- 0.04) | 23,659 (+ 0.35) | 10,802 (+ 1.65) |
| 1987 | 45,737 (+ 0.03) | 23,622 (- 0.15) | 11,114 (+ 2.88) |
| 1988 | 45,766 (+ 0.06) | 23,782 (+ 0.67) | 11,026 (- 0.79) |
| 1989 | 46,379 (+ 1.33) | 23,876 (+ 0.39) | 11,407 (+ 3.45) |
| 1990 | 47,987 (+ 3.46) | 24,851 (+ 4.08) | 11,997 (+ 5.17) |
| 1991 | 50,559 (+ 5.35) | 26,382 (+ 6.16) | 12,659 (+ 5.51) |
| 1992 | 53,195 (+ 5.21) | 27,263 (+ 3.33) | 13,796 (+ 8.98) |

入の8.9%増、科学研究費補助金の9.6%増などに過ぎない(表2-8参照)。公立文教施設費と国立学校特別会計への繰入の大幅な増加は、日米貿易摩擦の中で生まれた内需拡大の要請に基づく生活関連経費重点化枠の活用によるものであり、科学研究費の伸びも同様に日米貿易摩擦やガット・ウルグァイラウンドで課題となった知的生産性の向上という課題に応えるためである。その他の教育関係費の低迷は依然として続いており、文部省予算が増えたからといって行革・臨教審路線が廃棄されたわけではない。

## (2) 存亡が問われる義務教育費国庫負担金制度

事務職員・栄養職員の給与費を義務教育費国庫負担金制度から適用除外し一般財源化しようとする動きは92年まで9年越しのものである。義務教育費国庫負担金制度は、表2-9にみるように1950年代から60年代を通じて整備されてきたが、80年代に入ると削減の動きが急になり、1985年度には教材費・旅費が一般財源化され、以降は毎年のように共済費・恩給費への攻撃が繰り返されてきた。この結果、1989年度に恩給費が一般財源化されるとともに、今また共済費追加費用等が一般財源化されることとなったものである。

こうした動きに関して大蔵省は、義務教育費国



億円／（ ）内は前年度比伸率：％

| 科学研究費        | 公立文教施設         | 教育助成費          | 育英奨学費        |
|--------------|----------------|----------------|--------------|
| 243 (+22.11) | 2,159 (+15.76) | 2,168 (+32.68) | 355 (+21.99) |
| 277 (+13.99) | 2,667 (+23.52) | 2,628 (+21.21) | 403 (+13.52) |
| 319 (+15.16) | 3,212 (+20.43) | 3,615 (+37.55) | 459 (+13.89) |
| 394 (+23.51) | 4,461 (+38.88) | 4,323 (+19.58) | 541 (+17.86) |
| 448 (+13.70) | 5,759 (+29.09) | 5,228 (+20.93) | 659 (+21.81) |
| 524 (+16.96) | 5,939 (+ 3.12) | 5,676 (+ 8.56) | 804 (+22.00) |
| 579 (+10.49) | 5,825 (- 1.91) | 5,918 (+ 4.26) | 905 (+12.56) |
| 600 (+ 3.62) | 5,278 (- 9.39) | 5,981 (+ 1.06) | 908 (+ 0.33) |
| 546 (- 9.00) | 4,878 (- 7.57) | 5,952 (- 0.48) | 903 (- 0.55) |
| 554 (+ 1.46) | 4,273 (-12.40) | 5,679 (- 4.58) | 862 (- 4.54) |
| 559 (+ 0.90) | 3,850 (- 9.89) | 5,703 (+ 0.42) | 837 (- 2.90) |
| 560 (+ 0.17) | 3,499 (- 9.11) | 5,767 (+ 1.12) | 806 (- 3.70) |
| 598 (+ 6.78) | 3,145 (-10.11) | 5,787 (+ 0.34) | 819 (+ 1.61) |
| 638 (+ 6.68) | 2,862 (- 8.99) | 5,902 (+ 1.98) | 833 (+ 1.70) |
| 687 (+ 7.68) | 2,631 (- 8.07) | 6,144 (+ 4.10) | 829 (- 0.48) |
| 747 (+ 8.73) | 2,438 (- 7.33) | 6,251 (+ 1.74) | 834 (+ 0.60) |
| 766 (+ 2.54) | 2,485 (+ 1.92) | 6,476 (+ 3.59) | 866 (+ 3.83) |
| 849 (+10.83) | 2,719 (+ 9.41) | 6,687 (+ 3.25) | 889 (+ 2.65) |

庫負担金制度は、かつての自治体財政の崩壊という事態を受けて創設された制度であり、国の財政が弱体化している今日では自治体財政の負担に移すことが当然であるとの立場をとっている。したがって、この攻撃は強まりこそすれ弱まることはなさそうである。また、これまで義務教育費国庫負担金制度の意義に理解を示してきた自治省も、国による地方交付税財源の借り上げが2年続いたこともあり、財源を国にとられるよりは国庫負担金を取り込む方が益しだとの考え方に傾き、1992年度の予算編成では事務職員・栄養職員給与費等の一般財源化に意欲を示し始めている。義務教育費国庫負担金制度は、制度の存亡をかけた危機を

迎えているといえよう。

(3) 見通しの立たない学級編制と新定数改善計画  
義務教育第5次定数改善計画と高校第4次定数改善計画は1991年度で完結したが、これに代わる定数改善計画は策定されていない。学級規模の適正化は永年の懸案であり、国際水準からもまだ低い。早急に次期改善計画の策定が必要である。しかし、国は、行革方針によって人員増を伴う施策に極めて臆病になっている。

しかし他面で、児童生徒数の急減期を迎えており、教職員の過剰が行政上の問題にならざるを得ない。このために1992年度予算では、帰国子女対

表2-2 文教予算の「対政府予算比率」の推移（単位：億円）

| 年 度  | A<br>文部省予算(伸率%) | B<br>一般会計(伸率%)   | A/B    | C<br>一般歳出(伸率%)   | A/C    |
|------|-----------------|------------------|--------|------------------|--------|
| 1975 | 24,036 (+35.47) | 212,888 (+24.50) | 11.29% | 158,408 (+23.22) | 15.17% |
| 1976 | 27,598 (+14.81) | 242,960 (+14.12) | 11.35% | 188,217 (+18.81) | 14.66% |
| 1977 | 31,409 (+13.80) | 285,142 (+17.36) | 11.01% | 215,435 (+14.46) | 14.57% |
| 1978 | 36,174 (+15.17) | 342,950 (+20.27) | 10.54% | 256,756 (+19.18) | 14.08% |
| 1979 | 40,367 (+11.59) | 386,001 (+12.55) | 10.45% | 292,336 (+13.85) | 13.80% |
| 1980 | 42,668 (+ 5.70) | 425,888 (+10.33) | 10.01% | 307,332 (+ 5.12) | 13.88% |
| 1981 | 44,687 (+ 4.73) | 467,881 (+ 9.86) | 9.55%  | 320,504 (+ 4.28) | 13.94% |
| 1982 | 45,848 (+ 2.59) | 496,808 (+ 6.18) | 9.22%  | 326,200 (+ 1.77) | 14.05% |
| 1983 | 45,338 (- 1.11) | 503,796 (+ 1.40) | 8.99%  | 326,195 (- 0.00) | 13.89% |
| 1984 | 45,720 (+ 0.84) | 506,272 (+ 0.49) | 9.03%  | 325,857 (- 0.10) | 14.03% |
| 1985 | 45,741 (+ 0.04) | 524,996 (+ 3.69) | 8.71%  | 325,854 (- 0.00) | 14.03% |
| 1986 | 45,722 (- 0.04) | 540,886 (+ 3.02) | 8.45%  | 325,842 (- 0.00) | 14.03% |
| 1987 | 45,737 (+ 0.03) | 541,010 (+ 0.02) | 8.45%  | 325,834 (- 0.00) | 14.03% |
| 1988 | 45,766 (+ 0.06) | 566,997 (+ 4.80) | 8.07%  | 329,821 (+ 1.22) | 13.87% |
| 1989 | 46,379 (+ 1.33) | 604,141 (+ 6.55) | 7.67%  | 340,805 (+ 3.33) | 13.60% |
| 1990 | 47,987 (+ 3.46) | 662,367 (+ 9.63) | 7.24%  | 353,731 (+ 3.79) | 13.56% |
| 1991 | 50,559 (+ 5.35) | 703,474 (+ 6.20) | 7.18%  | 370,365 (+ 4.70) | 13.65% |
| 1992 | 53,195 (+ 5.21) | 722,180 (+ 2.65) | 7.36%  | 386,988 (+ 4.48) | 13.74% |

策や日本語が不自由な子どもの対策のための教職員加配などで若干の定数増を確保する施策がとられた。このような対策は当然に必要で、重要な課題であり、その加配は評価すべきであろう。しかし、この程度の施策では、今後も続く児童生徒数の急減による教職員の過剰を吸収することはできない。この意味では、児童生徒数の急減期を学級規模の適正化の好機として、早急に次期定数改善計画を策定することが望まれるのである。

他方、高校教職員給与費等は国庫負担の対象ではないため、1992年度予算では地方交付税に措置することによって、生徒数の減少によって生じる余剰人員を過疎地における高校40人学級の実現などの弾力的制度運用によって吸収した。義務教育40人学級の実現を踏まえれば、高校における40人

学級の実現要求も否定できないものであり、文部省や自治省の動向からは今年度同様の対策が今後とも続き、なし崩し的に高校40人学級に近づいていくと思われる。しかしここでも、生徒数の急減期こそ教育条件の抜本的改善が図られるべきであり、入学定員の拡大と合わせた次期定数改善計画の策定が急がれるべきであろう。（なお、高校40人学級のなし崩し実現については、7月28日の協力者会議報告でも追認されている。）

#### (4) 改築が急がれる公立文教施設

公立文教施設費は、自民党や臨教審の「教育の量的整備は終わった」との認識から冷遇され、教育予算総枠の抑制の煽りを受けて減少し続けてきたが、久々に2年続きの増額となった（表2-10

表 2-3 国立学校予算の推移 (単位：億円)

| 年度   | 国立学校<br>特別会計 | 一般会計<br>から繰入 | 一般会計<br>の負担率 | 文教科学<br>振興予算 | 対文教予<br>算の比率 | 授業料等の推移                      |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|
|      | A            | B            | B/A          | C            | B/C          |                              |
| 1964 |              |              |              |              |              | 国立大学特別会計を設置                  |
| 1973 | 4,645        | 4,010        | 86.32%       | 15,702       | 25.53%       | 国立大入学金= 12,000円、授業料= 36,000円 |
| 1974 | 5,704        | 5,152        | 90.32%       | 19,632       | 26.24%       |                              |
| 1975 | 7,240        | 5,611        | 77.50%       | 26,400       | 21.25%       | 国立大入学金= 50,000円              |
| 1976 | 8,459        | 6,525        | 77.13%       | 30,292       | 21.54%       | 授業料= 96,000円                 |
| 1977 | 9,588        | 7,334        | 76.49%       | 33,577       | 21.84%       | 国立大入学金= 60,000円              |
| 1978 | 10,983       | 8,312        | 75.68%       | 38,516       | 21.58%       | 授業料=144,000円                 |
| 1979 | 12,231       | 9,263        | 75.73%       | 42,996       | 21.54%       | 国立大入学金= 80,000円              |
| 1980 | 12,959       | 9,586        | 73.97%       | 45,249       | 21.18%       | 授業料=180,000円                 |
| 1981 | 13,930       | 10,077       | 72.34%       | 47,419       | 21.25%       | 国立大入学金=100,000円              |
| 1982 | 14,741       | 10,369       | 70.34%       | 48,637       | 21.31%       | 授業料=216,000円                 |
| 1983 | 15,159       | 10,172       | 67.10%       | 48,202       | 21.10%       | 国立大入学金=120,000円              |
| 1984 | 16,018       | 10,716       | 66.89%       | 48,665       | 22.01%       | 授業料=252,000円                 |
| 1985 | 16,063       | 10,626       | 66.15%       | 48,409       | 21.95%       |                              |
| 1986 | 16,755       | 10,802       | 64.47%       | 48,445       | 22.29%       | 国立大入学金=150,000円              |
| 1987 | 17,607       | 11,114       | 63.12%       | 48,496       | 22.91%       | 授業料=300,000円                 |
| 1988 | 18,183       | 11,026       | 60.63%       | 48,580       | 22.69%       | 国立大入学金=180,000円              |
| 1989 | 19,123       | 11,407       | 59.65%       | 49,370       | 23.10%       | 国立大入学金=185,400円、授業料=339,600円 |
| 1990 | 19,883       | 11,997       | 60.33%       | 51,286       | 23.39%       | 国立大入学金=206,000円              |
| 1991 | 20,928       | 12,659       | 60.48%       | 53,943       | 23.46%       | 授業料=375,600円                 |
| 1992 | 22,173       | 13,796       | 62.21%       | 56,833       | 24.27%       | 国立大入学金=230,000円              |

参照)。しかし予算額は、その増額にもかかわらず1980年度の半額にも満たない。同時に、久々の予算増も生活関連経費重点化枠の活用によるものであり、地域住民と共用できる体育館やプールの建設、地域住民も利用できる学校施設への改造などに特徴がある。

この間の公立文教施設費の縮小は、表向きは小中学校の児童生徒数の減少を理由として行われてきた。その点では、依然として続く児童生徒数の急減によって、校舎等への予算配分は抑制基調が続くとみなければならない。しかし近年は、ベビーブーム時代に急増した校舎の老朽化に伴う改築が

急がれるとともに、大都市部の大規模校解消の課題が残っていること、さらに校舎及び諸施設の単位面積の見直し、コンクリートで固めた校舎から温かみのある木の活用への転換など、早急かつ一層の予算の充実が求められている。その点で「教育の量的整備は終わった」という行政の認識の抜本的な転換が求められているといえよう。

#### (5) 国立学校予算の国負担率も減少している

1992年度の国立学校特別会計への一般会計からの繰入額は、科学技術振興が国策として浮上してきたことを背景に、公立諸学校以上に老朽化と狭

隘化の激しい施設整備費を中心に増額された。このため、低下を続けてきた特別会計への一般会計からの繰入率も若干の回復を見せている（表2-3）。また国立学校の移転新築を促進するために、従来の「移転跡地の売却益を特別会計に計上して新築費に充てる」制度を、「売却予定地を担保に借入金を認める」こととし、その資金管理のために「国立財務センター」が設けられ、特別会計に「特別施設整備資金」が設置された。この制度は、特段に予算を増額することにはならないが、建設計画の前倒しを可能とする点で国立学校施設の整備を容易にすることになると思われる。しかし国立学校の整備は極めて遅れており、これに止まらずに積極的な予算措置が必要である。

他方、高等学校の社会人への開放と一部エリート重視という臨教審路線も顕著になり、「受益者負担」も一層重くなってきている。授業料はこの12年間で2倍となり、入学金は3倍近くに値上げされている。教育費の保護者負担を一層重くするとともに、経済力のない若者から学ぶ機会をも奪っていると言わざるを得ない。大学における事務職員の不足の問題や大学附属病院の職員等の身分待遇・定数改善等も依然として劣悪なままであり、早急な改善が求められる。特別会計への一般会計からの繰入額の抜本的な拡充が不可欠である。

#### (6) 大学への重点配分が必要な科学技術振興費

科学技術振興費は、行革・臨教審路線の下でも比較的手厚く保護されてきたが、1992年度においても伸び率は大きくなっている。その背景には、日米貿易摩擦やガット・ウルグアイラウンドにおける知的所有権をめぐる基礎科学の軽視への反省がある。最近、自民党は科学技術研究費5か年倍増計画を発表し、これに基づいて1993年度予算に向けての概算要求基準においては科学技術研究費は別枠シーリングとなったことから、その傾向は一層加速されるであろう。

しかし科学技術振興費は、国の予算としては「文

教・科学技術振興費」として立てられており、その中には総理府所管の宇宙開発・海洋開港・原子力開発などの経費や通産省の鉱物資源探査技術開発の経費などを含む。この内で文部省が所管する分、すなわち大学等に配分される額は15%程度に過ぎない（表2-4）。その意味では、従来の予算は産業と結びついた応用技術予算が重視されていたのであり、大学や共同利用機関における基礎科学研究は軽視されてきたものである。しかし、知的所有権をめぐる課題は基礎科学研究の不足を提起したものであり、大学における基礎科学研究の重視への転換が求められているものである。その意味で、科学技術研究費のあり方が抜本的に見なおされるべきであろう。同時に、大学から有能な若手研究者が失われつつある現状を踏まえ、研究条件の改善が不可欠である。

#### (7) あり方が問われている私学助成

私立大学への経常費助成は、毎年、大蔵省内示において10%カットの上、私学関係者の陳情を待って「自民党の力で前年度並に回復」という茶番劇が繰り返えされている。しかし助成額は、前年度をわずかに越えるものの、その伸びは物価上昇には追いつかず、私大経常費に対する助成率は低下の一方である（表2-5）。1991年度の私大経常費は未公開だが、すでに13%を割っていると予想され、1992年度では12%も維持できるかが危惧され、すでに助成率は私学振興助成法の成立以前の水準に戻ってしまっている。

こうした背景には、行政改革による総量規制だけでなく、自民党内の動向も見逃せない。私立学校振興助成法はもともと自民党の提案になるものであるにもかかわらず、「私的経営体を助成する私学助成法は憲法違反ではないか」という議論が自民党の中に再登場しているからである。元来が50%助成を目指した経常費助成が10%余の水準で低迷しているのでは、私学振興助成法の意義自体が問われることとなる。抜本的な対策が必要とな

表 2-4 科学技術振興費の推移 (単位：億円)

| 年度   | 政府一般歳出<br>A | 文部省予算<br>B | 科学技術振興<br>C | 文部省科学<br>予算 (D) | C/A<br>% | D/B<br>% | D/C<br>% |
|------|-------------|------------|-------------|-----------------|----------|----------|----------|
| 1975 | 158,408     | 24,036     | 3,261       | 243             | 2.05     | 1.01     | 7.45     |
| 1976 | 188,217     | 27,598     | 3,644       | 277             | 1.93     | 1.00     | 7.60     |
| 1977 | 215,435     | 31,409     | 2,855       | 319             | 1.32     | 1.01     | 11.17    |
| 1978 | 256,756     | 36,174     | 3,093       | 394             | 1.20     | 1.08     | 12.73    |
| 1979 | 292,336     | 40,367     | 3,471       | 448             | 1.18     | 1.10     | 12.90    |
| 1980 | 307,332     | 42,668     | 3,520       | 524             | 1.14     | 1.22     | 14.88    |
| 1981 | 320,504     | 44,687     | 3,747       | 579             | 1.16     | 1.29     | 15.45    |
| 1982 | 326,200     | 45,848     | 3,818       | 600             | 1.17     | 1.30     | 15.71    |
| 1983 | 326,195     | 45,338     | 3,981       | 546             | 1.22     | 1.20     | 13.71    |
| 1984 | 325,857     | 45,720     | 3,766       | 554             | 1.15     | 1.21     | 14.71    |
| 1985 | 325,854     | 45,741     | 3,815       | 559             | 1.17     | 1.22     | 14.65    |
| 1986 | 325,842     | 45,722     | 3,909       | 560             | 1.19     | 1.22     | 14.32    |
| 1987 | 325,834     | 45,737     | 4,006       | 598             | 1.22     | 1.30     | 14.92    |
| 1988 | 329,821     | 45,766     | 4,172       | 638             | 1.26     | 1.39     | 15.29    |
| 1989 | 340,805     | 46,379     | 4,480       | 687             | 1.31     | 1.48     | 15.33    |
| 1990 | 353,731     | 47,987     | 4,754       | 747             | 1.34     | 1.55     | 15.71    |
| 1991 | 370,365     | 50,559     | 5,073       | 766             | 1.36     | 1.51     | 15.09    |
| 1992 | 386,988     | 53,195     | 5,478       | 849             | 1.41     | 1.59     | 15.49    |

っていると言わねばならない。

他方、私立の小・中・高校への助成は、自治体の努力により、私立大学に対するより助成率は高い。試算の方法にもよるが、東京都や愛知県では50%助成はすでに達成しているとも言われている。しかし、大都市部の有名進学校は安定した経営を続けているものの、その他の私立高校では15歳人口の急減期を迎えて経営が深刻化している。このために、50%を越える助成要求さえ出され始めている。しかし、私的経営体の経費の5割以上を助成するというのは相当な議論を要する課題であり、ここでも私学振興助成法の意義の問い直しが求められていると言えよう。

#### (8) 抜本的な拡充が求められる育英奨学事業

元来、奨学金は、能力がありながら経済的に恵まれない者に給付されるものである。ところが日本では、給費制奨学金の制度が定着せず、長いこと貸与制の奨学金制度が続いてきた。それでも当初は、貸与した奨学金から利息を徴しようという馬鹿げた発想はなかった。この発想の転換を求めたのが行政改革である。貸与制奨学金は、貸与額自体は財政投融资を活用するものであり、国の奨学事業費は利子補給金と事務経費に過ぎない。したがって有利子化とは、この利子補給金を圧縮しようとするものである。

育英奨学事業費は、1992年度予算でも1.7%と私学助成費に次いで低く、冷遇され続けている(表

(参考) 科学技術振興費所管別内訳

|       | 1991年度  | 1992年度  | 92年度占有率  |
|-------|---------|---------|----------|
| 国会    | 519百万円  | 536百万円  | ( 0.09%) |
| 総理府   | 233,252 | 260,344 | (47.52%) |
| 法務省   | 989     | 1,063   | ( 0.19%) |
| 大蔵省   | 388     | 407     | ( 0.07%) |
| 文部省   | 73,566  | 84,899  | (15.49%) |
| 厚生省   | 41,894  | 47,234  | ( 8.62%) |
| 農林水産省 | 66,832  | 69,935  | (12.76%) |
| 通商産業省 | 55,934  | 56,205  | (10.25%) |
| 運輸省   | 13,498  | 14,436  | ( 2.63%) |
| 郵政省   | 5,086   | 5,289   | ( 0.96%) |
| 労働省   | 666     | 699     | ( 0.12%) |
| 建設省   | 5,887   | 6,150   | ( 1.12%) |
| 自治省   | 604     | 631     | ( 0.11%) |
| 合計    | 499,116 | 547,829 |          |

※注 総理府＝宇宙開発、海洋開発、原子力等  
 農水省＝新漁場開発、沿岸漁場整備開発等  
 通産省＝鉱物資源探査技術開発等  
 運輸省＝海洋気象業務経費等  
 厚生省＝科学試験研究、放射線影響研究等  
 国会＝国会図書館科学技術関係資料

2-6)。奨学金の額も極めて低額に押さえられており、今年改善された大学院博士課程の奨学金でも月額106,000円に過ぎない。教育費負担の重さが社会問題化している現実と、大学生の過半数が親元を離れて学んでいることを考えあわせれば、その額と貸与人数の根本的拡充が求められる。

### 3. 教育予算の確立を求めて

#### (1) 新行革審の「分権」の提起

以上のように、教育をめぐる課題は山積しているにもかかわらず、国の教育財政は依然として危機的な状況にある。しかし、この低迷は文教分野に限られたものでないことに留意しなければならない。表2-2でみるように、国の予算のうちで

政策経費である一般歳出は、文教予算と同様に低迷を続けている。言い替えれば、文教以外の分野の予算も押さえられているということである。この点を抜きにして「文教予算は冷遇されている」と言えば、他の分野から総反撃を喰うことになる。

文教予算だけでなく一般歳出の総体が抑制されてきた原因は、表2-7にみるように国債費の急増にある。高度経済成長期に乱発された赤字国債の「つけ」が1980年度以降にまわってきたのである。経費削減・総量規制・重点配分の行政改革が不可避となった理由は、第一にここにある。

しかし国の財政の現実、防衛費やODAなどの一部を除くと、シーリング予算によって総量規制だけが先行してきたと言わざるをえない。10年

表 2-5 私立大学への経常費助成の推移 (単位：億円)

|      | 私学助成額<br>A | 私大経常費<br>B | 助 成 率<br>A / B % | 文教科学予算<br>C | 構 成 比<br>A / C % |
|------|------------|------------|------------------|-------------|------------------|
| 1973 | 434        | 3,127      | 13.87            | 15,702      | 2.76             |
| 1974 | 640        | 4,070      | 15.72            | 19,632      | 3.25             |
| 1975 | 1,007      | 4,892      | 20.58            | 26,400      | 3.81             |
| 1976 | 1,290      | 5,571      | 23.15            | 30,292      | 4.25             |
| 1977 | 1,605      | 6,457      | 24.85            | 33,577      | 4.78             |
| 1978 | 1,975      | 7,299      | 27.05            | 38,516      | 5.12             |
| 1979 | 2,355      | 8,138      | 28.93            | 42,996      | 5.47             |
| 1980 | 2,605      | 8,818      | 29.54            | 45,249      | 5.75             |
| 1981 | 2,835      | 9,804      | 28.91            | 47,419      | 5.97             |
| 1982 | 2,835      | 10,657     | 26.60            | 48,637      | 5.82             |
| 1983 | 2,770      | 11,335     | 24.43            | 48,202      | 5.74             |
| 1984 | 2,439      | 12,026     | 20.28            | 48,665      | 5.01             |
| 1985 | 2,439      | 12,741     | 19.14            | 48,409      | 5.03             |
| 1986 | 2,439      | 13,438     | 18.15            | 48,445      | 5.03             |
| 1987 | 2,444      | 14,368     | 17.01            | 48,496      | 5.03             |
| 1988 | 2,454      | 15,341     | 15.99            | 48,580      | 5.05             |
| 1989 | 2,487      | 16,576     | 15.00            | 49,370      | 5.03             |
| 1990 | 2,521      | 17,934     | 14.05            | 51,286      | 4.91             |
| 1991 | 2,560      | 未公表        |                  | 53,943      | 4.74             |
| 1992 | 2,602      |            |                  | 56,833      | 4.57             |

※ 1975年：私立学校振興助成法成立

余も続いたマイナス・シーリング予算は、政策の軽重の判断を避けてきたがために省庁単位でスクラップ・アンド・ビルドを繰り返し、社会の変化に追いつけなくなっている。特に高度情報化、国際化、高齢化、生涯学習社会などの課題への対応は深刻となっており、国民生活にさまざまな障害を生んでいるのである。

こうした事態を背景に、新行革審は「分権」の論議を提起した。行革審・豊かな暮らしの部会は、細川・元熊本県知事を部会長に、自治体行政が住

民に密着した課題に積極的に対応しようとしても、国のガイドラインや硬直した国の指導が障害となって実現できないとして、地方自治の確立を求め、生活に密着した課題は自治体に権限を移すべきだと要求した。国の省庁別縦割り行政ではなく、自治体レベルで国民生活に必要な行政を重点化しようというのである。国の行うべき仕事のほとんどが自治体への委任事務となっていることを考えれば、この要求は当然のことであり、「分権」の論議が各方面から注目されるのも当然であろう。

しかし、この「分権」の論議を行うには、徴税権・財政権が論じられねばならない。にもかかわらず「分権」論議には財政論が伴っていないようである。「3割自治」と言われる現状は、国のガイドラインに即して配分される地方交付税と許認可を伴う国庫負担金・補助金という国の財政負担ぬきには成り立っていないのであるから、この財政構造の変革なしに「分権」は語りえない。行政権限の委譲の名目で国の負担を自治体に移すだけで、徴税権・財政権の確立を伴わない「分権」では、国の財政にゆとりをもたらす反面で自治体は

火の車ということになりかねないのである。

## (2) 教育と「分権」

教育の分野も、この「分権」の論議に無関心ではいられないであろう。日の丸・君が代の強制を始めとする教育の中央統制をなくすことは日教組運動の大きな課題の一つであるし、教育委員会の公選制の復活もまた大きな課題である。この意味では、日教組の運動の基調は「分権」であったと言えよう。

しかし一方で、かつての教育委員会の公選制を

表 2-6 育英奨学事業費の推移

| 年度   | 文部省予算(A)<br>億円 | 国の育英予算(B)<br>億円 (B/A) | 育英奨学金(C)<br>億円 | 内政府貸付(D)<br>億円 (D/C) | 貸与人数<br>千人 |
|------|----------------|-----------------------|----------------|----------------------|------------|
| 1973 | 14,201         | 254 (1.78%)           | 280            | 254 (90.71%)         | 314        |
| 1974 | 17,742         | 291 (1.64%)           | 319            | 266 (83.38%)         | 318        |
| 1975 | 24,036         | 355 (1.47%)           | 390            | 329 (84.35%)         | 324        |
| 1976 | 27,598         | 404 (1.46%)           | 451            | 377 (83.59%)         | 329        |
| 1977 | 31,409         | 459 (1.46%)           | 513            | 431 (84.01%)         | 336        |
| 1978 | 36,174         | 542 (1.49%)           | 613            | 511 (83.36%)         | 343        |
| 1979 | 40,367         | 660 (1.63%)           | 754            | 628 (83.28%)         | 361        |
| 1980 | 42,668         | 805 (1.88%)           | 924            | 772 (83.54%)         | 378        |
| 1981 | 44,687         | 906 (2.02%)           | 1,035          | 873 (84.34%)         | 394        |
| 1982 | 45,848         | 909 (1.98%)           | 1,103          | 873 (79.14%)         | 400        |
| 1983 | 45,338         | 904 (1.99%)           | 1,118          | 868 (77.63%)         | 396        |
| 1984 | 45,720         | 862 (1.88%)           | 1,118          | 822 (73.52%)         | 411        |
| 1985 | 45,741         | 838 (1.83%)           | 1,270          | 787 (61.96%)         | 412        |
| 1986 | 45,722         | 807 (1.76%)           | 1,367          | 742 (54.27%)         | 426        |
| 1987 | 45,737         | 820 (1.79%)           | 1,495          | 738 (49.36%)         | 441        |
| 1988 | 45,766         | 833 (1.82%)           | 1,563          | 739 (47.28%)         | 440        |
| 1989 | 46,379         | 830 (1.78%)           | 1,657          | 725 (43.75%)         | 447        |
| 1990 | 47,987         | 834 (1.73%)           | 1,750          | 719 (41.08%)         | 450        |
| 1991 | 50,559         | 867 (1.71%)           | 1,814          | 732 (40.35%)         | 452        |
| 1992 | 53,195         | 889 (1.67%)           |                |                      |            |



表2-7 一般歳出と国債費・地方交付税の推移（単位＝億円：（ ）内は構成比）

| 年度   | 一般会計    | 一般歳出             | 国債費              | 地方交付税            |
|------|---------|------------------|------------------|------------------|
| 1975 | 212,888 | 158,408 (74.40%) | 10,393 (4.88%)   | 44,086 (20.70%)  |
| 1976 | 242,960 | 188,217 (77.46%) | 16,646 (6.85%)   | 38,096 (15.67%)  |
| 1977 | 285,142 | 215,435 (75.55%) | 23,486 (8.23%)   | 46,220 (16.20%)  |
| 1978 | 342,950 | 256,756 (74.86%) | 32,227 (9.39%)   | 53,967 (15.73%)  |
| 1979 | 386,001 | 292,336 (75.73%) | 40,783 (10.56%)  | 52,881 (13.69%)  |
| 1980 | 425,888 | 307,332 (72.16%) | 53,104 (12.46%)  | 65,452 (15.36%)  |
| 1981 | 467,881 | 320,504 (68.50%) | 66,542 (14.22%)  | 80,835 (17.27%)  |
| 1982 | 496,808 | 326,200 (65.65%) | 78,299 (15.76%)  | 92,309 (18.58%)  |
| 1983 | 503,796 | 326,195 (64.74%) | 81,924 (16.26%)  | 73,151 (14.51%)  |
| 1984 | 506,272 | 325,857 (64.36%) | 91,550 (18.08%)  | 88,864 (17.55%)  |
| 1985 | 524,996 | 325,854 (62.06%) | 102,241 (19.47%) | 96,900 (18.45%)  |
| 1986 | 540,886 | 325,842 (60.24%) | 113,195 (20.92%) | 101,849 (18.83%) |
| 1987 | 541,010 | 325,834 (60.22%) | 113,335 (20.94%) | 101,841 (18.82%) |
| 1988 | 566,997 | 329,821 (58.16%) | 115,119 (20.30%) | 109,056 (19.23%) |
| 1989 | 604,141 | 340,805 (56.41%) | 116,648 (19.30%) | 133,688 (22.12%) |
| 1990 | 662,367 | 353,731 (53.40%) | 142,885 (21.57%) | 152,750 (23.06%) |
| 1991 | 703,474 | 370,365 (52.64%) | 160,359 (22.79%) | 159,749 (22.70%) |
| 1992 | 722,180 | 386,988 (53.58%) | 164,472 (22.77%) | 157,771 (21.84%) |

崩壊させたのが義務教育費国庫負担制度に代表される教育財政の国費依存であったことも見据えておかねばならない。義務教育費国庫負担金の制度は、まず最初に1940年度（昭和15年）に導入された。日本が戦争に突入する中で、教育の戦時編成をすすめるためであった。この義務教育費国庫負担金制度は、1950年のシャープ勧告によって廃止される。シャープ勧告によって自治権の拡充が目指され、財政制度として「地方財政平衡交付金制度」が導入されることとなり、義務教育費国庫負担金はこの中に吸収されたのである。この教育財政の自治権確立は、公選制の教育委員会制度の創設と表裏の関係にあった。

自治体財政が確立されることなく教職員給与費が自治体負担となったために自治体財政は極度に悪化し、都道府県知事などによる教職員給与費等の国庫負担要求が強まった。この要求を受けて自由党が議員提案をしたのが現行の義務教育費国庫負担法（1952年）である。しかしこの法律は、単に自治体財政の窮状を救おうとするものではなく、「恐るべき教科書（民主党）」などに象徴された第一次の教育反動の一貫である。1953年に初めて義務教育費国庫負担金が予算化された国会では、「教職員を国家公務員とする必要がある」とする「義務教育諸学校職員法案」（廃案）も提案されている。かくて教育財政の自治が崩壊したが、こ

の後を追って1956年には「地方教育行政の組織と運営に関する法律」が成立し、公選制教育委員会も廃止されるに至るのである。

この一連の動きは、教育の「分権」を確立するには自治体財政の確立が不可欠であり、自治体財政の確立抜きに「分権」化を進めればそれは行き詰まらざるをえないことを見事に証明していると言えよう。(なおこの点はさらに第三章で検討する)

### (3) 義務教育費国庫負担制度の意義と限界

義務教育費国庫負担制度は、一般的に自治体の財政力の差によって教育条件に差が出ることを防ぎ、すべての子どもに一定水準の無償教育を保障する制度と説明される。すなわち、自治体財政が弱体な場合は、どの施策を優先するかが問題となるので、自治体によって教育予算に差がでてくることは否めない。その際に、国庫負担制度によって国家的なガイドラインへ誘導するわけである。こうして、教職員の給与等と配置基準の全国平準化が行われ、義務教育費国庫負担制度を媒介に40人学級へと誘導された。ここに義務教育費国庫負担制度の意義があった。

しかし同時に、自治体財政を補充してその平準化を図る制度が地方交付税の制度である。この制度によって今日では、自治体財政は平準化されている。その意味では、教育費の需要を地方交付税が吸収できる限りでは、国庫負担制度は屋上屋の制度とも言えるのである。それだけではない。財政が豊かな自治体や、教育に力を入れようとする自治体の場合は、国のガイドラインを越えて施策を立案しようとする。例えば、決定的に不足している技術系教員の確保のために特別な施策を講じるとか、先行して35人学級を実現するというようなことである。しかし、義務教育費国庫負担制度を前提とする限り、自治体の独自の施策は日の目を見ることができない。国が財政難を盾に消極的な対応をしている今日では、義務教育費国庫負担

制度は教育条件を改善するための「足かせ」とも言えないことはなさそうである。

### (4) なし崩し一般財源化論は阻止しよう

以上のように、義務教育費国庫負担金制度は一面で教育財政を安定させ、教職員の身分を一定水準に保障してきた。しかし同時に、この制度を媒介に教育の中央統制も強まっている。したがって、教育の中央統制をなくし、かつ教育財政を安定的に確保するには、財政権を伴った教育自治が不可欠であり、その意味で「分権」の論議に注目する必要があるのである。

しかし現在大蔵省が強めている一般財源化攻撃は、「分権」とは異なり、「かつては自治体財政が弱体だったので国庫負担を行ったが、今日では国家財政が困難なのでゆとりのある地方財政の負担に移す」というに過ぎない。ここには義務教育国庫負担金に見合う自治体財政をどのように確立するのかという視点は全くない。この保障なしに進められる「なし崩しの一般財源化」を追認すれば、教育財政は破綻せざるをえないであろう。教育行財政の「分権」化を模索しつつも、大蔵省が進める「なし崩し一般財源化」は阻止しなければならない。

## 4. 文教予算の考え方を見直す

### (1) 文教予算を「対一般会計比」で論じて良いか

行革・臨教審路線の下で教育予算の削減が行われてきたために、文教予算が政府一般会計に占める比率は急速に低下した。このために、この比率をもって文教予算が軽視されていると指摘し、その比率を引き上げる主張や「一般会計の10%を教育予算に」というスローガンが掲げられることが一般的でもあった。

しかし文教予算を一般会計と比較して論じることが妥当であろうか。表2-2で見ると一般会計に占める割合が低下してきたのは文教予算だけではない。その比率の低下への抗議は、他の行

政分野からの「自分たちだけが被害者だと思っているのか」というひんしゅくにもつながっている。

文教予算を抑制している原因は、根本的には赤字国債の「つけ」という財政構造の問題であり、同時に「国策として何が重要か」という価値判断を棚上げして一律に経費削減を求める「概算要求シーリング」の仕組であり、自民党や臨教審の「量的整備は終わり、質的整備の時代となった」とする認識が防衛費やODAと並んで文教予算もシーリングからはずして抜本的に強化しようとする力を削いできたということである。したがって、文教予算の拡充を図るには、こうした課題に対する説得力が必要となる。

## (2) 文教予算を概算要求シーリングの別枠に

概算要求シーリングは、各省が「あれも、これも」と要求するために実際の予算額の何倍もの要求が出されることを抑制し、各省庁において施策の選択を迫る制度として創設された。確かに、概算要求シーリングの仕組が導入された当初は、前年度の50%増の要求まで認められていたので、各省庁で施策を選択しても重要課題は要求できる構造であった。ところが、国の財政が窮屈になった1980年度には、概算要求額を前年度実績に押さえ込むゼロ・シーリングが実施され、1981年度には概算要求額を前年度実績以下に削り込むマイナス・シーリングが適用された。こうなると各省庁は、新規施策を打ち出すには旧来の施策の何らかをスクラップしなければならないこととなり、旧来の施策をスクラップできなければ新規施策を断念せざるを得ないこととなったのである。

しかし、高度情報化社会や国際化に対応する教育の充実、基礎科学研究の拡大、生涯学習社会への対応など、まさに「教育立国」が求められている文教予算は、一律にシーリングで予算を削減することには馴染まない分野である。同時に教育費の保護者負担も極めて重くなっており、これはすでに社会問題化してもいる。こうしたことを考え

ると、文教予算は防衛費やODAなどと並んで概算要求シーリングの別枠とし、新規事業の要求が積極化されねばならないのである。この課題については、1992年度の通常国会において、遅ればせながら自民党の文教関係者も「一律シーリングの適用除外」で声をそろえることとなり、衆・参の文教委員会で特別決議を行おうとの動きが生まれた。しかしまだ自民党全体の合意を得るには至らず、大蔵省の納得も得られずに、その実現は見送られている。

自民党の文教関係者も声を揃えたにもかかわらず実現ができなかったのは、他の行政分野の関係者の、「なぜ文教だけが」という疑問に答えきれていないからである。1993年度予算に向けた概算要求シーリングの閣議決定では、「科学技術振興費」に関しては別枠シーリングが設定されたが、その背景には、日米貿易摩擦やガット・ウルグァイラウンドにおける知的所有権交渉を通じて「少資源国である日本が生き残る道は基礎科学研究の充実以外にはない」との共通認識が生まれたことにある。「教育立国」についても、これと同等の説得力が求められている。

## (3) 定数改善計画と概算要求シーリング

40人学級の実現が80年代の教育予算を低迷させたという見方がある。これは、一面では正しく、一面では誤っている。

まず、「人件費にもシーリングが被せられるから他の文教施策の概算要求が抑制される」という言い方は正しくない。概算要求シーリングでは元々、人件費はシーリングの枠外とされている。ここにシーリングを被せれば、時によっては生首を飛ばさざるを得なくなるからである。したがって概算要求としては、人件費の自然増が他の施策に影響を与えることにはならない。しかし人件費を伴う新規施策については、当然にシーリングの対象となる。それだけでなく、概算要求シーリングと同時に閣議決定される増員要求シーリングの

対象でもある。しかし、40人学級の実現は特別法で規定される定数計画であり、これに伴う人件費は既存の人件費と同じ扱いである。したがって概算要求において40人学級の実現が教育予算を抑圧することにはならないのである。

しかし概算要求の通りなら、人件費の比率の高い文教予算は人件費の自然増に伴って拡大を続けるはずである。にもかかわらず文教予算が他の分野と同様の伸び率しか示してこなかったのは、概算要求と実際の予算編成とが異なるからに他ならない。概算要求では前年度予算の実績をもとに要求が出されるが、実際の予算は大蔵省と各省庁との鏝競り合いによって決まる。この際に、大蔵省は文教予算の総額の突出を認めない立場を堅持し、人件費増があるなら他の予算を削れと要求し、文部省がこの壁を破れなかったということに他ならない。かくて、その犠牲になったのが公立文教施設費であり、私学助成費であり、共済費等の義務教育費国庫負担金の一部であったということである。

このように見ると、文教予算を概算要求シーリングの別枠とするということだけでは不十分なことがわかる。大蔵省は概算要求されないものは原則として認めないのであるから、文教予算を概算要求シーリングの枠外として必要な予算要求を行うことは大切であるが、文教予算を確保する最後の決め手は大蔵省を説得できるか否かにかかっているのである。したがって、この段階で必要なことは、「教育立国」の内容であり、その説得力である。自民党政権の下では大蔵省も自民党には弱いのであり、自民党も納得せざるを得ない立論が必要である。同時に、大蔵省と言えども、国民がこぞって求める施策は無視できない。この点では、国民の圧倒的な支持を受ける問題提起が必要である。これまでの日教組の予算要求が、こうした課題に応えるものであったかをもう一度真剣に検討し直す必要があるであろう。

#### (4) 従来の要求を見直そう

次期定数改善計画が急がれている中で、日教組は35人学級の要求を出した。しかし、この35人という数字はいかなる意味を持つものであろうか。定数改善計画は、教育条件の改善のためには学級定数が余りにも多い事態を解消しなければならないとしてスタートし、50人学級の実現、45人学級への改革、40人学級への発展と進められてきた。しかし、この学級定数の削減はどこまで行けば完成するのであろうか。「子どもの数が多すぎでは良い教育はできない」という議論があった。この点では、もともと子どもの数が少ない過疎地での教育実践が特段にすぐれた教育であったかが、検証されねばならない。子どもは集団の中で育つという主張があるが、これは一定数の児童・生徒集団がなければ本当の教育はできないということであろう。そうであるなら、全校・全学年を合わせて10人程度という学校の教育は適切なものであろうか。日教組の要求は、個々の側面では重要な議論を提起してきたが、全体としてみた場合に整合性があったかが問われている。次期定数改善計画では、教育に最も相応しい定数は何人かが求められているのではなかろうか。

事務職員は、分校も含めて全ての学校に配置されねばならないというのが従来の日教組の主張である。確かに、アメリカのような専門職制の国では、いかなる分校にも事務職員は配置される。これは、他の職種の人が犯してはならない職域だからである。しかし専門職制の確立されていない日本で、この論議が適用するであろうか。小・中学生が合わせて10人程度で、校長一人、教諭一人の学校に事務職員を置けという要求は、例えば福祉の分野の人々から見れば、そんな余裕があるなら我々の条件改善を行えというに違いない。

障害児諸学校の職員定数では、スクールバスの定員として運転手2名、添乗員2名の要求がされる。その理由は、4週6休を確保するにはこれだけの人員が必要だということである。しかし、複

数のスクールバスを保有する学校の場合に、バス一台ごとにこの条件を保障する必要があるであろうか。さらに、これだけの条件を保障しなければならないスクールバスの運行なら、添乗員はともかくとして、運転手は外部委託でも良いのではないかというのが世間一般の論議ではなかろうか。

「教育としての学校給食」が日教組の提起である。これは自治労も同じである。しかし、教育としての学校給食とは何であろうか。かつては欠食児童が多く、その対策は教育としてと言うより社会対策として不可欠であった。しかし今日、飽食の時代と言われる中では説得力を持たない。食事マナーを教えるという提起もある。しかし、40分や50分の昼食休憩時間に勉強机で採る昼食で食事

マナーを教えられるわけもない。その意味では、学校給食のあり方が抜本的に提起されねばならない。しかしその提起もまだないのではなかろうか。先頃の埼玉県庄和町の学校給食廃止の提案に対する保護者の反応も「子どもの昼食を作るのは面倒だ」というのが多数を占めていた。こうした現実を踏まえると、積極的に「教育としての学校給食」を主張し得る根拠は何であろうか。

その他、様々な分野で従来の運動の再検証が求められている。こうした課題にきちんと答え、教育行政や教育財政はかくあるべしという国民的に納得される提起が求められている。もう一度原点に戻った総点検が必要になっていると思われるのである。

表 2 - 8 1992年度文部省予算の概要 (単位：億円)

| 区 分              |                           | 92年度         | 91年度         | 増減・伸率                     | 占有率          |
|------------------|---------------------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|
| 一般会計総額           |                           | 53,194       | 50,559       | 2,635 ( 5.2%)             | 100.0%       |
| 項<br>目<br>構<br>成 | 義務教育費国庫負担金                | 28,308       | 27,360       | 948 ( 3.4%)               | 53.2%        |
|                  | 公立学校施設費                   | 2,505        | 2,288        | 217 ( 9.4%)               | 4.7%         |
|                  | 私立大学等経常費補助                | 2,601        | 2,559        | 42 ( 1.6%)                | 4.8%         |
|                  | 私立高等学校等経常費補助              | 823          | 799          | 24 ( 3.0%)                | 1.5%         |
|                  | 育英事業費                     | 828          | 814          | 14 ( 1.7%)                | 1.5%         |
|                  | 教科書購入費                    | 438          | 433          | 5 ( 1.1%)                 | 0.8%         |
|                  | 国立学校特別会計への繰入              | 13,796       | 12,659       | 1,137 ( 8.9%)             | 25.9%        |
|                  | 科学研究費補助金<br>生涯学習・文化・スポーツ等 | 646<br>3,246 | 589<br>3,056 | 57 ( 9.6%)<br>190 ( 6.2%) | 1.2%<br>6.1% |
| 一般会計総額           |                           | 53,194       | 50,559       | 2,635 ( 5.2%)             | 100.0%       |
| 内<br>訳           | 経常部門                      | 48,574       | 46,517       | 2,057 ( 4.2%)             | 91.3%        |
|                  | 投資部門 (施設、出資、貸付)           | 4,621        | 4,042        | 579 (12.5%)               | 8.6%         |
| 一般会計総額           |                           | 53,194       | 50,559       | 2,635 ( 5.2%)             | 100.0%       |
| 内<br>訳           | 人件費                       | 41,482       | 39,685       | 1,797 ( 4.5%)             | 78.0%        |
|                  | 物件費                       | 11,713       | 10,874       | 839 ( 7.7%)               | 22.0%        |
| 国立学校特別会計         |                           | 22,173       | 20,928       | 1,245 ( 5.9%)             |              |
| 財政投融资計画          |                           | 1,382        | 1,152        | 230 (19.9%)               |              |
| 内<br>訳           | 日本育英会                     | 376          | 361          | 15 ( 4.1%)                |              |
|                  | 日本私学振興財団                  | 247          | 232          | 15 ( 6.4%)                |              |
|                  | 国立学校施設整備                  | 759          | 599          | 200 (35.7%)               |              |

表 2-9 義務教育費国庫

|       | 文 部 省<br>一般会計 | 義 教 費<br>国庫負担 | 構 成 比<br>% | 主                     |
|-------|---------------|---------------|------------|-----------------------|
| 1940年 |               |               |            | 義務教育費国庫負担法（旧法）        |
| 1950年 |               |               |            | 地方財政平衡交付金制度の創設：義務教育費  |
| 1952年 |               |               |            | 義務教育費国庫負担法（教員・事務職員の俸  |
| 1953年 | 986           | 540           | 54.74      | 義務教育費国庫負担金の初の予算化、義務教  |
| 1954年 |               |               |            | 学校図書館法（学校図書館用図書等を義務教  |
| 1956年 |               |               |            | 公立養護学校整備特別措置法         |
| 1962年 |               |               |            | 地方公務員共済組合法・地方公務員共済組合  |
| 1964年 |               |               |            | 義務教育第2次定数改善計画（45人学級）  |
| 1967年 |               |               |            | 地方公務員災害補償基金制度         |
| 1971年 |               |               |            | 児童手当の国庫負担化            |
| 1974年 | 17,742        | 11,383        | 64.15      | 栄養職員の給与等を国庫負担化、義務教育第  |
| 1975年 | 24,036        | 12,844        | 53.43      |                       |
| 1976年 | 27,598        | 14,712        | 53.30      |                       |
| 1977年 | 31,409        | 16,100        | 51.25      |                       |
| 1978年 | 36,174        | 17,783        | 49.15      |                       |
| 1979年 | 40,367        | 18,615        | 46.11      | 教育の新しい方向（自民党）         |
| 1980年 | 42,668        | 19,721        | 46.21      | 義務教育第5次定数改善計画（40人学級）  |
| 1981年 | 44,687        | 20,946        | 46.87      |                       |
| 1982年 | 45,848        | 22,175        | 48.36      |                       |
| 1983年 | 45,338        | 22,297        | 49.17      | 事務職員・栄養職員給与費等の一般財源化攻  |
| 1984年 | 45,720        | 23,025        | 50.36      |                       |
| 1985年 | 45,741        | 23,575        | 51.54      | 教材費・旅費の一般財源化          |
| 1986年 | 45,722        | 23,659        | 51.74      | 富裕自治体の退職手当積算率の引下げ（84／ |
| 1987年 | 45,737        | 23,622        | 51.64      | 富裕自治体の退職手当積算率の引下げ（50／ |
| 1988年 | 45,766        | 23,782        | 51.96      | 富裕自治体の退職手当積算率の引下げ（35／ |
| 1989年 | 46,379        | 23,867        | 51.46      | 恩給費の一般財源化、共済追加費用等の負担  |
| 1990年 | 47,987        | 24,851        | 51.78      | 共済費長期給付の負担率の復元（3／8→1  |
| 1991年 | 50,559        | 26,382        | 52.18      | 共済追加費用等の負担率の引き下げの延長   |
| 1992年 | 53,195        | 27,263        | 51.25      | 共済追加費用等の負担率の段階的一般財源化  |

負担金の推移（単位：億円）

| 要   | 事 | 項 |
|---|---|---|
| 国庫負担制度廃止                                      |   |   |
| 給・諸手当・共済費・公務災害補償費・旅費と教材費)                     |   |   |
| 育学校職員法案（廃案：教職員の国家公務員化）                        |   |   |
| 育費国庫負担制度から学校図書館法に移す)                          |   |   |
| 法の長期給付等に関する施行法（共済長期給付・共済費追加費用）                |   |   |
| 4次定数改善計画                                      |   |   |
| 撃が始まる   |   |   |
| 1000→50/1000)、共済追加費用・恩給費等の負担率引下げ（1/2→1/3・3年間） |   |   |
| 1000→35/1000)、共済費長期給付の負担引下げ（1/2→1/3・2年間）      |   |   |
| 1000→20/1000)                                 |   |   |
| 率引下げの延長（1/3・2年間）、長期給付の負担率の一部復元（1/3→3/8）       |   |   |
| /2)   |   |   |
| （1/3・3年間）                                     |   |   |
| （92年2/9、93年1/9、94年一般財源化完了）                    |   |   |

表 2-10 公立文教施設

| 年度   | 文部省<br>一般歳出 | 公立文<br>教施設 | 対前年<br>増減 | 構成比<br>% |  |
|------|-------------|------------|-----------|----------|--|
| 1971 |             |            |           |          | 小中校用地取得費補助(5年:更新中)                           |
| 1972 |             |            |           |          | 小中校校舎補助率改定(1/3→1/                            |
| 1973 |             |            |           |          | 小中校屋体補助率改定(1/3→1/                            |
| 1974 |             |            |           |          | 児童急増地域幼稚園施設補助率改定                             |
| 1975 | 158,408     | 2,159      | + 294     | 1.36     |  |
| 1976 | 188,217     | 2,667      | + 508     | 1.41     | 高校新增設補助(5年:更新中)                              |
| 1977 | 215,435     | 3,212      | + 545     | 1.49     | 門等付帯工事補助、政令市養護学校新                            |
| 1978 | 256,756     | 4,461      | +1,249    | 1.73     | 養護教育の義務化                                     |
| 1979 | 292,336     | 5,759      | +1,298    | 1.96     |  |
| 1980 | 307,332     | 5,939      | + 180     | 1.93     |  |
| 1981 | 320,504     | 5,825      | - 114     | 1.81     | 高校校舎基準面積改定                                   |
| 1982 | 326,200     | 5,278      | - 547     | 1.61     | 児童生徒数急減期入り、屋外教育環境<br>冷地小規模校屋内運動場基準面積の改       |
| 1983 | 326,195     | 4,878      | - 400     | 1.49     | 大規模改造工事費補助(1992年度まで                          |
| 1984 | 325,857     | 4,273      | - 605     | 1.31     | 小中校校舎基準面積・寒冷地高校屋内                            |
| 1985 | 325,854     | 3,850      | - 423     | 1.18     | 高率補助の10%削減、改築時一時使用                           |
| 1986 | 325,842     | 3,499      | - 351     | 1.07     | 高率補助の削減(上限を5.5/10に)、<br>設費補助(1992年度まで)、基本設計費 |
| 1987 | 325,834     | 3,145      | - 354     | 0.96     | 高校屋内運動場基準面積の改定                               |
| 1988 | 329,821     | 2,862      | - 283     | 0.86     | 給食施設単価改定、部室整備費補助                             |
| 1989 | 340,805     | 2,631      | - 231     | 0.77     | 大規模改造費補助率改定(1/3→2                            |
| 1990 | 353,731     | 2,438      | - 193     | 0.68     | コンピューター教室基準面積の改定                             |
| 1991 | 370,365     | 2,485      | + 47      | 0.67     |  |
| 1992 | 386,988     | 2,719      | + 234     | 0.70     |  |



費の推移（単位：億円）

|   |
|---|
|   |
|   |
| 2)、都道府県養護学校新增設補助率改定（1 / 2 → 2 / 3）                                  |
| 2)、児童生徒急増地域小中学校校舎補助率改定（1 / 2 → 2 / 3・5年更：新中）                        |
| （1 / 3 → 1 / 2）   |
|   |
|   |
| 増設補助率改定（1 / 2 → 2 / 3・1982年度まで）                                     |
|   |
|   |
|   |
| 整備費補助（5年：更新中）、非木造建物解体費補助、小中校クラブハウス整備費補助、寒<br>定                      |
| ）、中高校セミナーハウス整備費補助（1992年度まで）   |
| 運動場基準面積の改定、生徒児童急増地小中学校用地取得費補助率改定                                    |
| 建物設置費補助開始、小中学校屋内運動場基準面積の改定  |
| 屋外教育環境整備費補助率改定（1 / 2 → 1 / 3）、木造施設単価改定、木の教育研修施<br>補助開始、給食調理場基準面積の改定 |
|   |
| （1997年度まで）、盲・聾・養護学校高等部単独校校舎基準面積の改定<br>／7）                           |
|   |
|   |
|   |

## 第三章 教育財政と自治

### 1 問題提起

はじめに、日教組の予算獲得運動について、これまでの運動のありかたへの反省もこめて、つぎの三つの点を問題提起したい。

#### (1) 予算要求について

予算要求とは、限られた財源をめぐって、さまざまな主体（国民の各層、各利害グループ、および関係官庁）が自らの要求の実現のためにあい競う、現実的政治プロセスである。ある要求を認めさせていくためには、さまざまな利害を結集し、その要求の必要性と正統性を認めさせていくことが必要になる。予算要求の主体を仮に、ミクロ・レベルでは、学校としよう。そうすると個々の学校は教育委員会を説得し、それをバックアップして財政当局から予算の増額を勝ちとるべく努力するであろう。マクロ・レベルでは、全国の教職員を代表する日教組としよう。もちろん対する文部省とは、さまざまに意見を異にするであろう。しかし予算要求となれば、対立点是对立点としつつ、妥協できるところは妥協して文部省とともに大蔵省にあい対していかざるを得ない。予算要求をめぐる現実政治では、どんなグループもある種の圧力団体であることを免れない。だとすると、日教組は、教育という社会にとって最も重要な、国民の関心の深い領域における児童、学校、教職員の利害を代表して賢明に行動する圧力団体であらねばならない。

その点で、日教組のこれまでの「教育予算10%運動」や「軍事費削って教育へ」という主張は、こうした現実政治のプロセスの外で叫ばれるだけの、たんなるスローガンでしかない。とくに前者はなぜ「10%」でなければならないかの根拠を明確にしないかぎり、あまり説得力をもたない。また、後者の主張も「軍事費は悪、教育費は善」という単純な倫理観に頼っているかぎり、同様であるといわざるをえない。

#### (2) 分権化について

たしかに、日本の行財政のありかたは、教育のそれを含めて、世界のなかで最も中央集権的である。分権化し、自治の要素を強める必要がある。しかし、言葉だけの「分権化」や「自治」の一般的主張だけでは、誰もそれに異論を唱えないかわりに、しかし運動に結びつく現実的力を持たない。現在の教育の行財政システムの、どこがどのように中央集権的であるのか、それをどのように分権化すべきなのか、についての現実的な議論がまずあるべきである。

そしてそれは、教育のみならず、日本の行財政システム全体の見直しと改革の議論にもかかわってくる重大な事柄なのである。

そうした議論が欠けたままで言葉だけの「分権化」議論が横行すると、今回の教材費の「一般財源化」についてみられるように、事態の進展にたいする混乱した、誤った評価が出て来かねない。

(1)の点と併せて、現在の教育行財政システムの

なかでさまざまな予算要求を実現していくとともに、将来の改革への展望も併せて切り開いていく、という二面的な運動が必要になる。

### (3) 「自治」のレベルについて

「分権化」なり「自治の強化」を唱えるときに、しばしば抜け落ちる、あるいは曖昧にされる論点がある。どこの場での自治なのか、ということである。さしあたりは国にたいする地方自治体の自治ということであろう。しかし地方自治体といっても、都道府県と市町村がある。市町村といっても財政部局と教育委員会の関係があり、さらに後者とそれぞれの学校の間のある関係がある。個々の学校をとっても、教職員、児童、父母、地域とのそれぞれの関係がある。このように、さまざまな自治の場がありうるし、現実にもそれぞれの場でそれなりの自治が行使されている。このことを踏まえ、また(1)と(2)の点を併せて考えるならば、日教組の運動課題として、次の二点が重要となる。

第一に、現在の行財政制度の枠組みのなかで、個別の学校における、また市町村レベル、県レベルにおける予算要求主体つまり教職員たちの予算要求能力と交渉能力を高めることである。日教組中央は、全国的標準・モデルやさまざまなノウハウをこれらの運動に与えて、それらをバックアップしていく一方で、国民的課題について中央レベルで活動し交渉していくことになる。第二に、そうした運動をとおして、各レベルにおける自治の枠の拡大を目指す、先に述べたようなシステム改革のための運動を追求していくことになる。

以下では、まず第一に、近年の国と地方における教育予算の動向とそれを規定した要因について述べ、第二に、補助金、地方交付税といった教育にかかる現行の資金配分制度の意義とそこにおける近年の変化の意味を議論し、第三に、保護者負担も含めた地方教育費のシステムの現実を認識し、第四に、これらを踏まえた予算をめぐる運動のありかたについて若干の議論をしたい。

## 2 近年の教育予算の動向

### (1) 文部省予算の動向

表2-1によって、「国の予算」における文部省予算の動向をみると、文部省予算は行革に先立つ1979年度から82年度にいたる三年間に4.3%の年平均伸び率を示しているが、その後の9年間については年平均たった1.0%しか伸びていない。その結果、一般会計歳出総額に占める比重は、79年度の10.45%、82年度の9.27%から91年度の7.18%へと低下している。「教育費10%」運動は、この事実にもとづいており、一般会計予算における文部省予算のかつての地位への復元を要求しているものように思える。しかし、地方交付税と国債費を除いた一般歳出の伸びも同様に低いので、そこに占める文部省予算に占める比重は、13.6%、14.5%、13.6%とあまり変化がない。したがって「文教予算10%運動」は、それだけでは強い説得力をもたないといえる。

内容をみると、82年度以降も、伸び率は半減したものの、義務教育費国庫負担金が着実に増加、この増加の約60%に相当する文教施設費の激減のために、文部省予算は微増にとどまっている。文教施設費は、クッションの役割を果たしたわけである。

義務教育費国庫負担金については、1985年度における教材費と旅費の一般財源化に始まって、対象経費の縮小化がなされてきた。しかし、ベースアップや40人学級整備などのため、総額としては確実に増加傾向を示している。これを押しとどめるべく、文教施設費が激減されたうえで、義務教育費国庫負担金制度の改悪がなされたものといえる。

### (2) 地方教育費の推移

こうした文部省予算の動向を、教育費全体の動向のなかに位置づけてみよう。以下でみるデータは、文部省「地方教育費調査報告書—昭和63年度」からのものである。

表3-1によれば、国民総生産に占める公教育

費の比率は、81年度をピークとして、低下し続けている。総行政費に占めるその割合は、1950年代初めからおおむね20%の水準が保たれてきたが、1980年度以降、顕著に低下を続けている。とくに、総行政費の対国民総生産比が、81年度でピーク、29.5%から88年度への28.8%と行革のなかで抑え込まれるなかで、公教育費の総行政費に占める割合が低下しているのである。

次に、これを国、都道府県、市町村の負担区別にみたのが、表3-2の諸表である。この表の(1)(実額)から明らかなように、国の教育費のうち、地方教育費補助と地方交付税中の教育費充当額、つまり地方教育費における国の負担額は、双方とも81年度をピークとして、以後ほぼ同額にとどまっているのにたいし、都道府県負担分は着実に増加、そして市町村のそれも微増を保っている。その結果、(2)(負担区別の構成比)で明らかなように、地方教育費における国の負担額の構成比はかなり低下する一方、市町村負担額の構成比は変わらず、都道府県負担額のそれが増大している。(3)(対前年度伸び率)で、それぞれの負担額の伸び率をみると、国の地方教育費補助の伸び率の動向は、さきにみた文部省予算の動向とおおむね符号する。地方交付税中の教育費充当額の全体としての低い伸び率、とくに83、84年度におけるマイナスの原因は、資料がないのではっきりしないが、その説明は今後の課題である。市町村負担額の伸び率も、国のそれほどではないにせよ、かなり低下している。そして都道府県負担額だけが着実に増加している。

これらの動向については、さしあたり、つぎのように推測しうる。さきにみたように、文部省予算は、この間、義務教育費国庫負担金を中心に微増を保ってきた。この負担金を受け取り、かつ同額の一般財源を加えて義務教育の教職員の人件費を負担するのは都道府県である。こうした給与費を中心とする都道府県の教育費は増加を保たざるをえなかった。しかも、あとで検証するように、

義務教育費国庫負担金の対象経費の縮小の一部は、都道府県への負担転嫁となったからますますそうであった。他方で、文部省予算における文教施設費は、激減した。これらの多くは、市町村の行う学校施設費のための補助金であったから、市町村は学校施設整備の削減という対応をとったし、国のほうでも文教施設整備にかんする起債の枠を絞った結果であった。またとくに、財政難にあえぐ市町村の側でも、学校施設整備の中止や延期は便利な財政引き締め手段であったといえる。このことは、表3-3にみられるように、市町村における行政費全体の伸び率に比しての教育費の低い伸び率と、その結果としての前者に占める後者の比重のかなり急速な低下に、明らかである。

### (3) 地方教育費の変化の要因分析

以上の点の分析のために、前記資料にある1988年度の義務教育のなかの小学校費の内訳(表3-3)を例にとって、対応する1981年度の数字と対比させてみよう(文部省「地方教育費調査報告書一昭和56年度」)。

経費別および負担別にみた対81年度比での倍率は、以下のようである。

|         |       |         |       |
|---------|-------|---------|-------|
| 総額      | 1.061 |         |       |
| A 消費的支出 | 1.158 | 国庫補助金   | 0.946 |
| 1 教授費   | 1.124 | 都道府県支出金 | 1.228 |
| 2 維持費   | 1.165 | 市町村支出金  | 1.118 |
| 3 修繕費   | 1.164 | 地方債     | 0.578 |
| 4 補助活動費 | 1.127 |         |       |
| 5 所定支払金 | 1.255 |         |       |
| B 資本的支出 | 0.679 |         |       |
| C 債務償還  | 1.367 |         |       |

表3-4の国庫補助金の欄をみていただきたい。

総額1兆6800億円の9割を占める消費的支出の額は1981年度のその1.081倍であり、そのほとんどが共済負担等(所定支払金)も含めた広義の教職員の人件費にたいする補助である。残りの1

割弱の資本的支出は、81年度の0.459倍と激減している。

都道府県支出金総額2兆424億円のほとんどは消費的支出のなかの教授費と所定支払金で占められている。81年度のそれと比べると、前者は1.22倍にたいして、後者は1.35倍となっている。

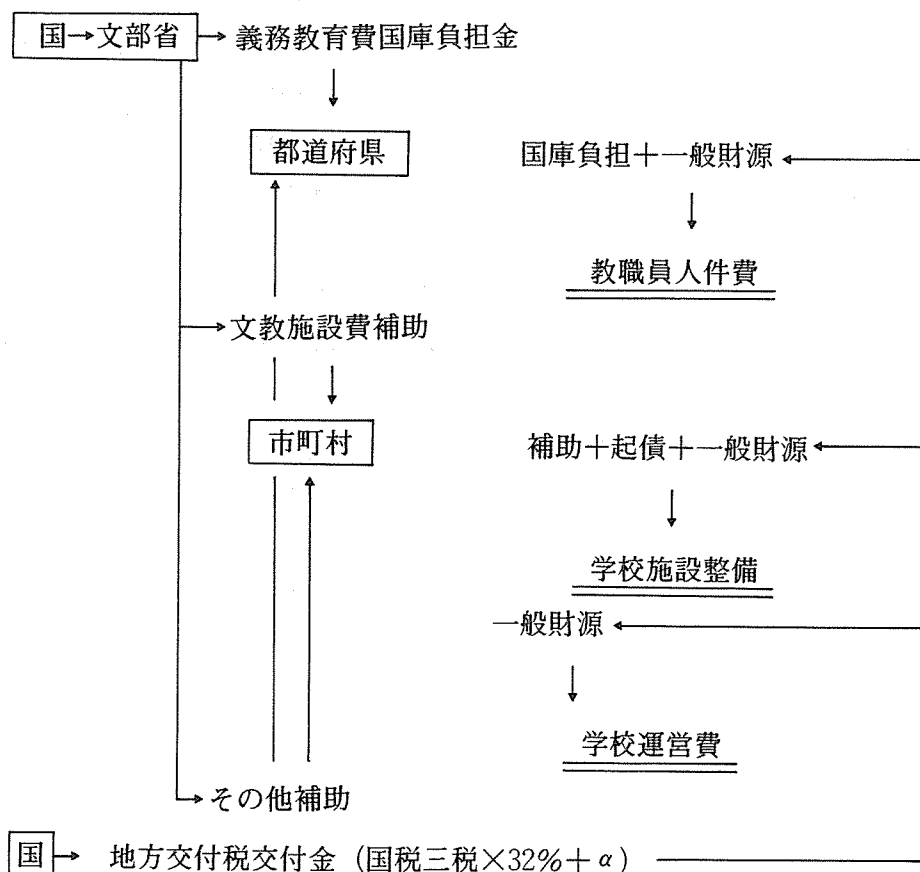
市町村支出金の総額1兆7176億円のうち、維持費、補助活動費、資本的支出、債務償還の四者が8割以上を占める。それぞれの数値を81年度のそれらと対比すると、1.16倍、1.12倍、0.90倍および1.34倍である。国庫補助金における資本的支出の激減とともに、市町村の資本的支出も減少しているが（うち建設費だけをとると81年度の0.89倍）、

それ程の減少ではない。地方債は資本的支出の財源となるので、かりに地方債の多くは市町村であるとみなして、市町村の資本的支出と合計すると、88年度のそれは2389億円で、81年度の0.76倍である。つまり市町村における学校施設整備の減少はおもに起債の削減により担われたということができる。

### 3 国の資金配分制度の再考察

#### (1) 制度の概観

義務教育にかぎっていえば、国の地方団体にたいする資金配分制度をつぎのように図示することができよう。



義務教育についていえば、公立学校教職員の人員費は都道府県負担であり、国は義務教育費国庫負担金により、その半分を負担する仕組みになっている。都道府県の一般財源負担分については、地方交付税の基準財政需要額に算入されることで、各団体の財政力に応じて財源が保障されることになっている。

公立学校運営は市町村の事務であり、その経費をおおまかに、施設整備費と学校運営費に大別すると、前者は国庫補助と起債と一般財源により、後者は「その他補助」にかかるものを除けば、おおむね一般財源により支弁されることになっている。そして、この一般財源による負担分については、地方交付税基準財政需要額に算入されることで、各団体の財政力に応じて財源が保障されることになっている。

そこで、これらの教育にかかる国からの資金配分制度の意義とそこにおける近年の変化の意味を検討したい。

## (2) 義務教育費国庫負担金にかかる経費の「一般財源化」の意味するもの

国の地方にたいする補助負担金のなかで最大のもの、義務教育費国庫負担金は、その制度発足以来一貫して、その対象経費の範囲を拡大してきた。しかし、行革の開始とともに一転して、さまざまな経費が同負担金の対象から外されていくプロセスが続いているのは周知のとおりである。そして残る大きな 이슈、事務職員、栄養職員の給与を除外するかどうかをめぐり、はげしい論争が続いている。

義務教育費国庫負担法の意義をどうみるか、また、近年の改革を教育行政の観点からどうみるかについては第一、二章でもある程度論じたのでここでは論じない(これについてたとえば、黒崎 勲「公教育のあり方を大きく変える義務教育費国庫負担制度の改悪」教育評論 '88年11月号を参照のこと)

財政学の観点からすれば、義務教育費国庫負担という制度は、対象となる経費と負担率が法律で定

められており、たとえば標準定数にもとづく教員の数と給与総額が与えられていれば、交付金額は自動的に定まる。そういう意味で、中央官僚の恣意を介在させない客観的な資金配分メカニズムである。同じ負担金でも各種公共事業負担金の場合には、どういう事業をどれだけ、どの自治体に配分するか、は中央官僚の恣意に委ねられており、したがってさまざまな議員や利害の利益政治の場となっているものであるが、それと比べて客観的な配分メカニズムである。戦後におけるこの負担金制度の再登場のいきさつを考えれば、この負担金の存在そのものが、文部省の教育への介入のための武器として機能していることもたしかであるが、その点は別として、それ自体の客観性は、日本の中央集権的な教育行財政メカニズムを語る、あるいはその改革を語るときには、留意しておかねばならない点である。

たしかに、第二章でも指摘したようにこの負担金は、国が要求するような教職員数を配置するよう自治体を誘導する手段である。その意味で国の意志を浸透させる手段として機能している。しかし同時にそれは、自治体をしてその標準的教職員配置を可能にしている財源保障メカニズムなのである。上述のような義務教育費国庫負担制度の改革の意味は、この客観的資金配分によるメカニズムの枠組みそのものを変革するもの、この財源保障の機能を弱めるものとして、きわめて重視せねばならない。

ここでの問題は、つぎのことである。上のようなさまざまな対象経費の同負担金からの除外について、国は「これらを一般財源化した。つまり地方交付税の基準財政需要額に新たに算入するようにした」と言い訳している。この「一般財源化」を、なにか教育にかかる自治体の側の一般財源の拡充の措置、したがって「分権化」を一步進めるもの、とする解釈がある。しかし、これは誤りである。配分さるべき地方交付税交付金の総額は、国の所得税・法人税・酒税の収入の32%および消

費税やたばこ消費税の一定割合と定められている。したがって、上のような経費が交付税基準財政需要額に算入されたからといって、配分総額が増えるわけではない。ふたつの可能性がある。そのために基準財政需要額が増大しても、配分されるべきパイは増えないから、どっちみちその超過分だけ交付額が按分比例で減額されて配分されるか、あるいは基準財政需要額の中身が操作されて、上の経費が算入された分だけ他の経費が削られるか、である。

いずれにせよ、地方交付税は一般財源というのが建て前である。基準財政需要額は、あくまでも交付税の配分のための計算上のものにすぎない。建て前としては、自治体がどう充用するかは、その自治体に委ねられている。そこで上のような経費が「一般財源化」された場合、ふたつのことが生じうる。

第一、共済費や恩給費の場合には、都道府県がこれこれの額を支出せねばならないことが、法で定まっているのだから、これを国庫負担金から除外したり、あるいは負担率を引き下げた場合でも、都道府県としてはそれを理由にそれらを削減することはできず、結局、一般財源により負担せざるをえない。文字どおり「一般財源化」がなされる。しかし、ここで起こっている事態は、結局、国から都道府県へのたんなる負担転嫁なのである。先の表3-4をみられたい。共済負担や恩給を主とする所定支払金についての国庫補助金は3612億円、都道府県支出金は6478億円であった。81年度の対応する数字はそれぞれ3239億円、4800億円であった。つまりこの間、これにかんする国庫支出金は1.115倍化したにとどまったのに、都道府県支出金は1.349倍となったのである。

第二、そういう性質を持たない、たとえば旅費や教材費が「一般財源化」された場合、そのとおり一般財源から支弁されるかどうかは、予算折衝の結果に依存することになる。筆者の知見するかぎり、多くの自治体では国庫負担金から除外されるとと

もに、これらの経費は大幅にカットされているのが実態である。このような経費でも、国としてはどうしても基準財政需要額どおりの支出を確保したいケースもある。たとえば、近年登場した「地域福祉基金」や「土地開発基金」への積立である。これらの場合は、基準財政需要額どおりの予算を計上するよう、自治省から都道府県地方課を経由して各市町村へ、「口頭で」指示がいくのである。このように「補助金の一般財源化」と「一般財源の紐付き化」の巧みな組み合わせにより、国の経費を削減しつつ、国の必要とする地方経費を確保する、という意図が実現されているのである。

しかし、ともかくも教材費、旅費等について一般財源化がなされてしまった。したがって、一方では全国レベルの運動としては、これらの経費の国庫負担金への復帰を、あるいは別の財源保障のメカニズムの整備をしかるべき根拠を挙げて要求し続けていくとともに、他方ではさしあたり、自治体現場でいかにこれらの経費の増額を勝ち取っていくべきか、ということになるのである。

### (3) その他の国庫補助金

義務教育費国庫負担金は、他の負担金もみなそうであるように、「国が負担せねばならない」ものである。しかし文部省予算のなかの文教施設費の中心をなすと思われる施設整備費補助金や教育振興助成費のなかの自治体にたいする諸補助金は、「国が補助できる」ものである。したがって、量的にも、内容的にも、あるいは地域にたいする配分においても、かなり中央官僚の恣意が介在する余地がある。

これまでみたように、文部省予算における、また、それをとおして地方教育費における量的な意味での最大の変化は、文教施設整備費の減少であった。国の説明によれば、児童急増期は終わり、これから減少期に入るなかで、施設整備はおおむね完了した、という。たしかに、国でも自治体でも建設事業費は、もっとも弾力的な支出コントロール要因である。しかし、文教施設費は、長期的に

かつかなりのスピードで削減を続けてきている。はたして、国のいうとおり、学校施設整備は概ね充実した、というのが事実なのか、そうでないのか、各自治体現場でしっかり実態を確かめる必要がある。

文部省予算における教育振興助成費のなかの学校教育振興費には、義務教育に関するさまざまな補助金が含まれているが、福祉的なもの、特定の

教育の振興にかかるものなど、いわば教育における周辺領域にかかわっている。

下に82年度予算と91年度予算におけるその諸数字を例として掲げた。福祉的なものが減少となっており、他方で、初任者研修の開始とともに「教職員の研修等」が倍増となっていることが注目される程度である。

| 1982 年 度             |            | 1991 年 度             |             |
|----------------------|------------|----------------------|-------------|
| 学校教育振興費計             | 90,502,743 | 学校教育振興費計             | 110,129,141 |
| 要保護準要保護児童生徒の<br>就学援助 | 20,821,624 | 放送大学学園出資及び補助         | 7,202,695   |
| へき地教育の振興             | 1,838,597  | 定時制及び通信教育の振興         | 1,817,936   |
| 幼稚園教育の振興             | 14,526,589 | 理科教育の振興等             | 6,604,220   |
| 理科教育の振興等             | 3,419,093  | 幼稚園教育の振興             | 13,150,363  |
| 定時制及び通信教育の振興         | 3,304,725  | 産業教育の振興              | 1,141,307   |
| 産業教育の振興              | 3,213,234  | 特殊教育の振興              | 7,238,667   |
| 特殊教育の振興              | 7,491,841  | 要保護準要保護児童生徒の<br>就学援助 | 17,313,765  |
| 公立大学等の助成             | 4,566,401  | へき地教育の振興             | 1,408,508   |
| 学校安全事業助成等            | 3,896,406  | 公立医科大学等の助成           | 4,506,968   |
| 学校給食関係経費             | 4,709,405  | 日本体育・学校健康センター補助      | 6,024,126   |
| 教職員の研修等              | 14,749,769 | 学校健康増進事業の助成等         | 947,181     |
| 地域改善対策としての教育の振興      | 7,965,059  | 学校給食関係経費             | 525,317     |
|                      |            | 教職員の研修等              | 32,399,471  |
|                      |            | 地域改善対策としての教育の振興      | 9,848,617   |



(4) 地方交付税交付金

地方交付税交付金とは、先にのべたように、国税収入の一定部分が、各自治体が標準的行政メニューを標準的レベルで遂行するに必要な費用（基準財政需要額）とその自治体の財政力（基準財政収入額）の差に比例して、各自治体に一般財源として配分されていくものである。

下に、教育費の基準財政需要額の算定の例を示した。このように標準規模を想定して、標準的な

単位当たりの費用が与えられている。地域のさまざまな特殊性にかかわる単位当たりの費用の増加あるいは減少については、測定単位（ここでは、学校とか学級）にしかるべき補正係数をかけることで、調整を行う仕組みになっている。それぞれの標準経費それ自体が、さまざまな細かい経費の積算の結果である。それらの例を下に、90年度における改正状況で示してある。

1990年度公立小・中・高等学校標準経費及び単位費用  
(市町村分) (教職員給与費等は除く)

| 区 分               |                       | 小学校費         | 中学校費         | 高等学校費                            |
|-------------------|-----------------------|--------------|--------------|----------------------------------|
| 標                 | 学 校 数                 | 1 校          | 1 校          | 1 校                              |
| 準                 | 学 級 数                 | 18学級         | 15学級         | 15学級                             |
| 規                 | 児 童 ・ 生 徒 数           | 735人         | 625人         | 675人                             |
| 模                 |                       |              |              |                                  |
| 標<br>準<br>経<br>費  | 用務員給与費等及び需要費等         | 43,374,000 円 | 38,582,000 円 | 40,693,000 円                     |
|                   | 投資的経費<br>(校舎等の改修事業費等) | 7,911,000    | 6,600,000    | 25,515,000                       |
|                   | 追加財政需要額<br>(給与改定予定分等) | 812,000      | 544,000      | 580,000                          |
|                   | 合 計 ㉗                 | 52,097,000   | 45,726,000   | 66,788,000                       |
| 特定財源 (補助金、授業料等) ㉘ |                       | 1,119,000    | 1,493,000    | 11,357,000                       |
| 一 般 財 源 (㉗-㉘)     |                       | 50,978,000   | 44,233,000   | 55,431,000                       |
| 単<br>位<br>費<br>用  | 学 校 当 た り             | 6,062,000    | 6,494,000    | —                                |
|                   | 学 級 当 た り (一般分)       | 626,000      | 805,000      | —                                |
|                   | 学 級 当 た り (投 資)       | 440,000      | 440,000      | —                                |
|                   | 児 童 ・ 生 徒 当 た り       | 35,000       | 30,500       | (一般分) (投資的経費)<br>44,300円 37,800円 |

1990年度公立小・中・高等学校の単位費用積算の基礎となる標準経費の主な改正点  
(小・中学校)

- 教材費 (学級経費) が増額されたこと。  
小学校 558,000円→ 950,000円  
中学校 742,000円→ 1,240,000円
- 教育用コンピュータ及び教材費 (学校経費) が新たに導入されたこと。  
小学校 281,000円  
中学校 965,000円
- 学校医及び学校薬剤師の報酬が増額されたこと。  
143,000円→ 147,000円 (年額)
- 光熱水費の引き上げが行われたこと。  
小学校 2,298,000円→ 2,810,000円  
中学校 2,663,000円→ 3,250,000円
- 給食委託料の引き上げが行われたこと。  
小学校 990,000円→ 1,067,000円  
中学校 583,000円→ 624,000円
- 建物維持修繕費が増額されたこと。  
小学校 2,590,000円→ 2,646,000円  
中学校 2,814,000円→ 2,875,000円

地方交付税の交付メカニズムは、かなりの精密で、かつ一見すると実に客観的なメカニズムにみえる。客観的な物理的數字によって、基準財政需要額が決定されるからである。

しかし、実はこの標準的行政メニューそのものが、中央官僚の操作の対象となりうるものである。これらのメニューおよびその変更は、中央官僚が一方的に行うのであり、議会の議決の対象ではもちろんない。さきにみたように、教材費が義務教育国庫負担金から除外されたのは、制度改正によってである。しかしこれが基準財政需要額に算入されるについては、議会によらず、このような操作によってなされたのである。このように、基準財政需要額メニューの操作は、さまざまな国庫負担金・補助金の縮小・廃止の口実として利用される一方で、やはり先にみたように、交付税を事実上の補助金化するテクニックとしても、用いられているのである。

さらにそれぞれの「標準規模」の設定や「標準経費」や「単位費用」のあり方が適正かどうか、実態と符号するかどうか、の問題もある。たとえば、先の表にみるように小学校費の標準規模は18学級を想定しているが、それは今後の児童減少期のなかで、はたして適正な「標準」たりうるかどうか、疑問になるであろう。

さて、それらの問題は措いて、各自治体現場では、この交付税における教育費というものをひとつの予算要求運動の目安として利用することは、できよう。しかし、次の問題は、はたして実際の教育費と交付税で算定されている教育費とどちらが大きいのか、という現実問題である。これについては、ふたつの矛盾する証拠がある。

第一、文部省「地方教育費調査報告書—昭和63年度」には、実支出と教育費基準財政需要額を比較した統計がある。このうち、市町村について建築費分を除いたものをさしあたり、とりあげよう(表3-5)。全国平均で実支出の方が上回っているだけではなく、ほとんどの県で1以上である。

そして財政力指数が大きい都道府県ほど、その数値が高い、というおおまかな傾向がみられる。この数字は、基準財政需要額がそもそも低すぎて、これでは実際の学校教育運営ができないほどであるということの意味するのであろうか。

第二、後の第四章における試算によれば、兵庫県の多くの市町村では、教育費は基準財政需要額以下である、という。これは、明かに第一の事実と符号しない。前者の資料そのものを再吟味する必要がある。とくに教育費基準財政需要額と「実支出」における経費の対応関係を調べる必要がある。たとえば、交付税の算定では教育委員会にかかる人件費は含まれていないが、「実支出」では含まれているかも知れない。

この面では、なお詰めるべき点がいくつかあるように思える。第一、義務教育費にかかる基準財政需要額は、マクロ・レベルでどのように変遷してきているか。とくに82年度以降の交付税中の教育費充当額が全体として、間の時期における下落も含めて、停滞してきている要因はなにか、の分析が必要である。第二、さきに述べたように「標準規模」の設定や、「標準経費」、「単位費用」の金額が適正かどうか、また実態にあっているかどうか、を吟味する必要がある。第三、ミクロ・レベルでの教育実支出額と基準財政需要額の関係についてのデータをもう少し広範に収集することも必須である。第四、これは、運動論に属するが、これらの調査を踏まえて、基準財政需要額を予算要求運動でどのように利用するか、の議論を深めることも重要である。

#### 4 地方教育費における問題点

これまでは、義務教育にかかる国の資金配分制度について、考察を集中してきた。表3-4に明かなように、しかし、地方教育費は公費のみならず、寄付金等をとおして保護者によっても一部、負担されている。したがって、今度は教育が実際になされていく学校という場に視点を移してみよ

う。

教育の現場である個々の学校が位置しているのは、これから述べるような地方教育費財政構造のなかにおいてであり、そして最初に述べたように実際に学校を運営していく教職員たちが、生き生きとした主体として予算要求の運動を展開していくとすれば、この財政構造はそうした運動にとっての場をなすからである。

### (1) 市町村における教育費のシステム

県によって負担される公立義務教育学校教職員の人件費の問題は、つまるところ、義務教育費国庫負担金のあり方の問題に還元されると考えてよいであろう。したがって、ここでは学校運営を担当する市町村の教育費に焦点を当てよう。

市町村の学校教育費のうち、学校施設整備費についてはすでに考察してきた。のこりは、教育委員会等にかかる行政費と学校運営費に大別されよう。後者の執行の形態は市町村ごとに、かなり区々であろう。学校運営にかかる光熱水費などを教育委員会が一括して予算計上し支払っているところもあれば、その他の費目と併せて個々の学校に配分しているところもあろう。そして個々の学校では、また学校ごとに区々に、保護者からさまざまな「学校徴収金」を徴収し、これを公費と併せて運用することで、学校を運営しているであろう。

(この点は、後の第五章で扱う)

これを予算要求と執行というプロセスからみれば、財政当局と教育委員会のあいだの予算要求と予算配分、後者による執行の関係、教育委員会と個々の学校の間での予算要求と予算配分、後者による執行、個々の学校における学校と保護者の私費負担をめぐる関係、といった局面として展開されている、とみることができる。

市町村財政当局—教育委員会—個々の学校—親

(公費にかかる予算要求と配分) (私費負担)

この点で留意しておかねばならないことは、公

教育費、たとえば児童一人当たりのそれをとってみると、都道府県ごとに、同じ都道府県内でも市町村ごとに、さらには市町村でも学校ごとにかなりの格差があるということ、また学校徴収金も同様である、ということである。

### (2) 市町村における公費にかかる教育費の問題点

表3-4によれば、教育費にかかる市町村支出金は、広義の給与費関係、学校維持運営にかかる物的手段(活動費も含めた)、土地・建物関係、設備備品費に大別しうる。

第一の点については、市町村教育費からかなりの給与費が支出されていることを指摘しなければならない。1の教授費のうち、eとfを除いたものは、すべて給与で合計284億円である。維持費に計上されている施設維持職員の給与と宿日直手当・学校警備費の計が1405億円、補助活動職員の給与が2656億円、最後にこれらにかかる所定支払金が884億円。総計は5229億円で、市町村支出金の30.4%にも及ぶ。81年度のこれにおおむね対応する数字をとると4328億円で、1.21倍となっている。つまり市町村支出金の全体の伸びをかなり上回っている。補助職員に若干の国庫補助がある(たぶん、給食関係)ほかは、ほぼ市町村のみの負担である。

ともかく、小学校にたいする市町村支出金の3割がさまざまな職員等の雇用に充てられている、という事実がある。市町村費にかかる職員にかんしては、さまざまな問題がある。たとえば、学校事務職員における県費職員と市町村費職員の二元体制の問題がある。現在、事務職員給与の義務教育費国庫負担金から除外が論じられているときに、これは避けて通れない問題である。また、市町村費事務職員の配置については、市町村ごとに著しい格差がある。これをどう論ずるべきかの課題も残されている。最後に、これらの市町村費の職員の人件費の財務上の取扱いについても、市町村間で著しい格差がある。そういう財務会計システムの統一と確立という論点も残されている。

第二のグループのうち、活動費を除く物的経費をみてみよう。維持費のなかの光熱水費、消耗品費、その他の維持費、および修繕費、それに教授費のなかのその他の教授費を取り上げよう（1981年度の表には、教授用消耗品費373億円とその他の教授費142億円のふたつがあったのが、88年度のものでは一本化された、と推察しうる）。それらの合計は2619億円で、市町村支出金の15.2%に達する。81年度のそれ2229億円の1.17倍であり、全体の伸びをやや下回る。年平均の伸び率にすると2.2%にすぎない。

第三の建設関係は、土地費と建設費の計が3431億円（地方債にかかるものは除く）、1981年度の3865億円に比べて、11.2%の減である。なんども述べたように、市町村教育費の伸びを抑制させている中心要因である。

最後に教授用およびその他の設備・備品費（具体的内容は明かでないが）および図書費をとると、公費負担の計が740億円、うち市町村支出金が717億円、81年度には計が758億円であったから、5.7%の減、しかるに市町村支出金は623億円であったから逆に15%の増加である。国・県支出金が135億円から23億円へと激減したからである。この原因を確認する必要がある。また、ここでは、「公費に組み入れられない寄付金」の金額が計約53億円で、国庫補助や県支出をうわまわっていることにも、注意したい。

### (3) 保護者負担について

表3-4における「寄付金」という項目の具体的なあり方ははっきりしないが、個々の学校で徴収される保護者負担のことであると想定しよう。「公費に組み入れられる」ものが24億円、「公費に組み入れられない」が124億円でこれらは学校運営にかかわって徴収されるものであるから、市町村支出金と対比すると0.86%である。81年度には前者は33億円、ただしこれには約9億円の給食費が含まれているからこれを除くと24億円、後者は122億円であった。全体としては額は微増してい

るが、市町村支出金と対比した率では0.94%から下がっている。

さて「公費に組み入れられた寄付金」の圧倒的部分は、資本費とくに学校建設にかかわる土地費、建築費に充てられていることを確認して、「公費に組み入れられない寄付金」を事項別にみてみよう。

まず金額的には少ないものの、保護者負担が給与費にも充てられている事実注目したい。たとえば教研集会レポートではPTA負担による図書職員の雇用の事例が報告されている。

「寄付金」に占める割合が高いものを、市町村支出金と比較しつつ取り上げよう。「寄付金」の三分の一を占める「特別活動・修学旅行費」（81年度の表ではこの二つが独立に計上されており、前者が圧倒的であった）は、当該項目の市町村支出金のなんと25%に相当する。「その他の教授費」は2.42%である。「寄付金」の四分の一が「教授用設備・備品費」及び「その他の設備・備品費」に充てられており、これらにたいする市町村支出金のそれぞれ、5.54%、7.53%に及んでいる。前述のとおり、これらの寄付金額は国庫補助や県支出金を上回っている。最後に「寄付金」の一割弱が「図書購入費」に充てられており、市町村支出金の18.37%である。

### (4) 地域間・学校間格差の存在

以上、第3-4表によりながら、地方教育における保護者負担も含めた財政構造を分析してきたが、いうまでもなく、これらの数字は全国レベルで集計されたものである。

さきに指摘したように、保護者負担も含めた学校教育費は、たとえば児童一人当たりの経費などでみて、都道府県ごと、市町村ごと、あるいは学校ごとにより格差があるといわれている。とくに保護者負担の大きさと用途、あるいはそれと公費の組み合わせのあり方においては、確実に学校ごとにも顕著な格差が存在するとみられる。

これらの格差は、一方で当該市町村の財政力、

およびそこにおける学校の規模によってかなり規定されるかもしれない。財政力が低いので、各学校に配分される公費が相対的に少なく、したがって保護者負担にしわ寄せされる、ということもありえよう。あるいは小規模校が多く、同じ水準を維持するのにコストが余計かかる、という事情もありえよう。

しかし同じ財政力をもつ市町村のあいだでも格差がある場合があるし、また同じ市町村の同じ規模の学校でも格差がある場合もあろう。したがってこの場合に格差が、各市町村の教育にたいする態度の違いを、あるいは各学校の政策・学校運営のやり方の違いを反映しているかもしれない。となると地域の教職員の運動でやり方、態度を変え、予算要求を勝ち取っていく余地もあるわけである。

## 5 結び

### —教育予算をめぐる運動への提言—

#### (1) 財政制度改革を目指す

日教組の教育予算をめぐる運動には、二つの次元があると考えられる。ひとつは、国の資金配分制度という大枠をめぐる運動である。

義務教育費国庫負担制度は、先に述べたように、国の標準とする教職員の配置を自治体に可能にする財源保障のシステムの機能を（地方交付税とともに）果してきている。近年行われてきた「一般財源化」は、この財源保障の機能を弱めることを意味している。いま政府・自民党内でささやかれている「一般財源化」議論は、事務職員と栄養職員だけでなく、教員そのものにまで及んでいると聞く。これは、義務教育費国庫負担制度の最終的解体につながる。

しかし政府が「一般財源化」を強調するなら、日教組はそれを逆手にとり「真の一般財源化」を要求するべきである。つまり現行の国税収入の一定割合にリンクしている地方交付税配分額をそのままにして「一般財源化」を行うことは、たんなる国の側の経費削減に導くだけであるから、むしろ

これまでの義務教育費国庫負担金に相当する額を配分総額に上積みさせることで、本当の意味での一般財源化を達成することである。地方公共団体は、国に比べて一般に財源不足の状態におかれ、さらに団体間ではげしい財政力格差があるわけだから、財源を補填し、財政調整を行うのは国の当然の義務だからである。

こうした一般財源化は、自治の要素を格段に強めるであろう。しかし同時に国の定める標準からの各自治体の解放をも意味する。自治体によってはもっと十分な教職員配置をすところも出てくるかも知れないが、他方では教職員配置基準を引き下げる自治体も出て来るかも知れない。しかし、これもまた自治である。そのときはその自治体における学校教職員がどう対応するか、すべては係ってくる。さまざまな自治の場の存在を強調したのは、そのためである。

しかしこの「拡大された」交付税は、あくまでもナショナル・ミニマムの財政的維持の機能を果すものにすぎない。教育における自治は、各地域・各自治体がこのミニマムをベースにどれだけの各自の理念とする教育を築いていくか、にかかっている。そしてそれを可能にするのは自主財源である。

#### (2) 学校現場での予算要求を活性化する

もうひとつの次元は、教育の現場つまり学校とそこにおける教職員の予算要求をめぐる運動である。

教育予算についていえば、多くの場合、教職員はいわば学校ごとに分断されているといってよい状況にある。たとえば、多くの教員は、自分たちの学校に配分されてくる公費の金額と内容しか、またその学校がいくらの保護者負担に依存しているかしか、知らないであろう。場合によっては教員は学校予算の全体すら掌握しておらず、直接自分に割り当てられた金額しか知らないということもあろう。したがって教育委員会にたいしては、たんに「前年度よりともかく多く」という要求し

表3-1 公教育費総額

かできないことになる。

そこでまず、自分の学校の予算全体を知ること、そしてそれを同じ市町村の他の学校の財政状況と比較することが予算要求運動の出発点となるべきである。適正でない学校格差をなくすこと、これが第一歩である。たったこれだけでも見えてくるものは実に大きいのである。

つぎにそれぞれの市町村全体として教育予算の増加を要求する次元がくる。さまざまな予算増加の必要性の根拠を示し、教育委員会を突き上げ、その財政当局との交渉をバック・アップすることである。こうすることで学校—教育委員会—財政当局という予算要求のプロセスを活性化させる、生き生きとしたものにすることが眼目である。

これについては、ふたつのやり方がある。ひとつは「モデルに従うやり方」である。たとえば同じ都道府県の他の市町村をモデルにして予算増を要求するという方法もあるし、また当該自治体における基準財政需要額のなかの教育費を要求基準にする方法もある。普通は財政当局は基準財政需要額の積算内容を見せたがらない。それを少なくとも教職員に公開させるのは、運動如何にかかっている。もう一つは、「必要な教育水準の内容を充たすためにどれだけ必要だ」と根拠を挙げて、予算要求するやり方である。たとえば「学校運営費標準」方式がそれである。(この点については第四章参照)

方法はいろいろありうる。ともかく簡便な方法でまずやってみることである。これまで教育予算の配分を教育委員会や学校長の手に委ねたままにしてきた教職員たちが、予算を自らのものとして見直すことから、すべては出発するのである。

| 年度   | 公教育費総額    |       | 国民総生産     |       |
|------|-----------|-------|-----------|-------|
|      | 実額        | 対年伸び率 | 実額        | 対年伸び率 |
|      | 億円        | %     | 億円        | %     |
| 1949 | 1,237     | —     | 33,752    | —     |
| 50   | 1,598     | 29.2  | 39,467    | 16.9  |
| 51   | 2,145     | 34.2  | 54,815    | 38.8  |
| 52   | 2,719     | 26.8  | 63,730    | 16.3  |
| 53   | 3,294     | 21.1  | 75,264    | 18.1  |
| 54   | 3,663     | 11.2  | 78,246    | 4.0   |
| 55   | 3,720     | 1.6   | 88,646    | 13.3  |
| 56   | 3,958     | 6.4   | 99,509    | 12.3  |
| 57   | 4,428     | 11.9  | 112,489   | 13.0  |
| 58   | 4,818     | 8.8   | 117,850   | 4.8   |
| 59   | 5,211     | 8.2   | 136,089   | 15.5  |
| 60   | 6,125     | 17.5  | 162,070   | 19.1  |
| 61   | 7,464     | 21.9  | 198,528   | 22.5  |
| 62   | 8,979     | 20.3  | 216,595   | 9.1   |
| 63   | 10,571    | 17.7  | 255,921   | 18.2  |
| 64   | 12,198    | 15.4  | 296,619   | 15.9  |
| 65   | 13,850    | 13.5  | 336,023   | 13.3  |
| 66   | 15,785    | 14.0  | 395,089   | 17.6  |
| 67   | 17,809    | 12.8  | 462,394   | 17.0  |
| 68   | 20,325    | 14.1  | 547,605   | 18.4  |
| 69   | 23,694    | 16.6  | 649,201   | 18.6  |
| 70   | 28,833    | 21.7  | 751,520   | 15.8  |
| 71   | 34,472    | 19.5  | 828,063   | 10.2  |
| 72   | 40,645    | 17.9  | 965,391   | 16.6  |
| 73   | 50,602    | 24.5  | 1,166,792 | 20.9  |
| 74   | 70,197    | 38.7  | 1,381,558 | 18.4  |
| 75   | 81,189    | 15.7  | 1,522,094 | 10.2  |
| 76   | 90,416    | 11.4  | 1,711,525 | 12.4  |
| 77   | 102,906   | 13.8  | 1,900,348 | 11.0  |
| 78   | 117,611   | 14.3  | 2,087,809 | 9.9   |
| 79   | 128,730   | 9.5   | 2,254,526 | 8.0   |
| 80   | 140,057   | 8.8   | 2,451,627 | 8.7   |
| 81   | 150,304   | 7.3   | 2,596,688 | 5.9   |
| 82   | 153,057   | 1.8   | 2,723,829 | 4.9   |
| 83   | 156,639   | 2.3   | 2,840,583 | 4.3   |
| 84   | 160,645   | 2.6   | 3,030,160 | 6.7   |
| 85   | 165,681   | 3.1   | 3,212,903 | 6.0   |
|      | (153,951) | (2.5) |           |       |
| 86   | 169,015   | 2.0   | 3,346,013 | 4.1   |
|      | (157,055) | (2.0) |           |       |
| 87   | 173,868   | 2.9   | 3,513,661 | 5.0   |
|      | (161,286) | (2.7) |           |       |
| 88   | 179,896   | 3.5   | 3,725,000 | 6.0   |
|      | (167,410) | (3.8) |           |       |

(資料) 文部省『地方教育費調査報告書』1990年

と国民総生産・国民所得及び総行政費との関係

| 国民総生産に対する公教育費の比率 | 国民所得      |                 | 国民所得に対する公教育費の比率 | 総行政費      |                 | 総行政費に占める公教育費の割合 |
|------------------|-----------|-----------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------------|
|                  | 実 額       | 対 前 年度<br>伸 び 率 |                 | 実 額       | 対 前 年度<br>伸 び 率 |                 |
| %                | 億円        | %               | %               | 億円        | %               | %               |
| 3.66             | 23,373    | —               | 4.52            | 9,062     | —               | 13.65           |
| 4.05             | 33,815    | 23.5            | 4.73            | 9,146     | 0.9             | 17.47           |
| 3.91             | 44,346    | 31.1            | 4.84            | 11,517    | 25.9            | 18.62           |
| 4.27             | 52,159    | 17.6            | 5.21            | 13,854    | 20.3            | 19.63           |
| 4.38             | 60,015    | 15.1            | 5.49            | 16,267    | 17.4            | 20.25           |
| 4.68             | 65,917    | 9.8             | 5.56            | 17,556    | 7.9             | 20.86           |
| 4.20             | 72,985    | 10.7            | 5.10            | 17,242    | -1.8            | 21.58           |
| 3.98             | 81,734    | 12.0            | 4.84            | 18,547    | 7.6             | 21.34           |
| 3.94             | 93,547    | 14.5            | 4.73            | 20,124    | 8.5             | 22.00           |
| 4.09             | 96,161    | 2.8             | 5.01            | 22,285    | 10.7            | 21.62           |
| 3.83             | 110,233   | 14.6            | 4.73            | 24,734    | 11.0            | 21.07           |
| 3.78             | 132,691   | 20.4            | 4.62            | 29,096    | 17.6            | 21.05           |
| 3.76             | 157,551   | 18.7            | 4.74            | 34,266    | 17.8            | 21.78           |
| 4.15             | 177,298   | 12.5            | 5.06            | 42,177    | 23.1            | 21.29           |
| 4.13             | 206,271   | 16.3            | 5.12            | 49,210    | 16.7            | 21.48           |
| 4.11             | 233,904   | 13.4            | 5.21            | 55,197    | 12.2            | 22.10           |
| 4.12             | 263,804   | 12.8            | 5.25            | 62,359    | 13.0            | 22.21           |
| 4.00             | 310,917   | 17.9            | 5.08            | 74,200    | 19.0            | 21.27           |
| 3.85             | 369,114   | 18.7            | 4.82            | 84,513    | 13.9            | 21.07           |
| 3.71             | 428,291   | 16.0            | 4.75            | 98,987    | 17.1            | 20.53           |
| 3.65             | 514,224   | 20.1            | 4.61            | 117,151   | 18.3            | 20.23           |
| 3.84             | 610,297   | 18.7            | 4.72            | 141,698   | 21.0            | 20.35           |
| 4.16             | 659,105   | 8.0             | 5.23            | 168,682   | 19.0            | 20.44           |
| 4.21             | 779,369   | 18.2            | 5.22            | 206,773   | 22.6            | 19.66           |
| 4.34             | 958,396   | 23.0            | 5.28            | 254,217   | 22.9            | 19.91           |
| 5.08             | 1,124,716 | 17.4            | 6.24            | 329,434   | 29.6            | 21.31           |
| 5.33             | 1,239,907 | 10.2            | 6.55            | 363,972   | 10.5            | 22.31           |
| 5.28             | 1,403,972 | 13.2            | 6.44            | 417,721   | 14.8            | 21.65           |
| 5.42             | 1,557,032 | 10.9            | 6.61            | 491,488   | 17.7            | 20.94           |
| 5.63             | 1,717,785 | 10.3            | 6.85            | 567,704   | 15.5            | 20.72           |
| 5.71             | 1,822,069 | 6.1             | 7.07            | 637,118   | 12.2            | 20.21           |
| 5.71             | 1,993,352 | 9.4             | 7.03            | 709,397   | 11.3            | 19.74           |
| 5.79             | 2,081,566 | 4.4             | 7.22            | 768,793   | 8.4             | 19.55           |
| 5.62             | 2,168,591 | 4.2             | 7.06            | 786,743   | 2.3             | 19.45           |
| 5.51             | 2,281,188 | 5.2             | 6.87            | 838,190   | 6.5             | 18.69           |
| 5.30             | 2,398,107 | 5.1             | 6.70            | 867,199   | 3.5             | 18.52           |
| 5.16             | 2,543,949 | 6.1             | 6.51            | 900,497   | 3.8             | 18.40           |
| (4.79)           |           |                 | (6.05)          |           |                 | (17.10)         |
| 5.05             | 2,643,094 | 3.9             | 6.39            | 929,142   | 3.2             | 18.19           |
| (4.69)           |           |                 | (5.94)          |           |                 | (16.90)         |
| 4.95             | 2,732,483 | 3.4             | 6.36            | 1,007,503 | 8.4             | 17.26           |
| (4.59)           |           |                 | (5.90)          |           |                 | (16.01)         |
| 4.83             | 2,919,421 | 6.8             | 6.16            | 1,075,875 | 6.8             | 16.72           |
| (4.49)           |           |                 | (5.73)          |           |                 | (15.56)         |

表3-2 公教育費

## (1) 実 額

| 年度   | 公教育費総額       | 1 国が負担した教育 |               |               |
|------|--------------|------------|---------------|---------------|
|      |              | 計          | (1) 国の<br>教育費 | (2) 補助金・      |
|      |              |            |               | a 地方教育費<br>補助 |
| 1949 | 123,745      | 67,527     | 12,099        | 26,304        |
| 50   | 159,818      | 82,528     | 16,322        | 5,901         |
| 51   | 214,463      | 100,610    | 24,784        | 6,629         |
| 52   | 271,934      | 124,470    | 31,471        | 8,151         |
| 53   | 329,370      | 156,127    | 37,814        | 70,037        |
| 54   | 366,234      | 160,806    | 39,775        | 80,703        |
| 55   | 372,006      | 173,757    | 41,815        | 84,854        |
| 56   | 395,842      | 181,591    | 45,334        | 87,621        |
| 57   | 442,799      | 210,623    | 51,456        | 97,865        |
| 58   | 481,814      | 224,603    | 54,867        | 104,133       |
| 59   | 521,148      | 251,905    | 60,701        | 116,324       |
| 60   | 612,492      | 293,063    | 71,017        | 137,937       |
| 61   | 746,396      | 364,982    | 89,805        | 163,948       |
| 62   | 897,935      | 434,680    | 114,112       | 188,954       |
| 63   | 1,057,070    | 525,507    | 145,590       | 223,762       |
| 64   | 1,219,778    | 604,757    | 175,461       | 256,140       |
| 65   | 1,385,011    | 692,693    | 202,421       | 297,044       |
| 66   | 1,578,471    | 769,435    | 241,539       | 325,791       |
| 67   | 1,780,914    | 887,427    | 275,768       | 365,434       |
| 68   | 2,032,458    | 1,006,273  | 310,109       | 414,787       |
| 69   | 2,369,359    | 1,157,808  | 335,350       | 471,855       |
| 70   | 2,883,327    | 1,357,873  | 387,276       | 564,237       |
| 71   | 3,447,182    | 1,582,303  | 438,851       | 662,643       |
| 72   | 4,064,492    | 1,866,972  | 503,881       | 793,048       |
| 73   | 5,060,245    | 2,292,964  | 606,784       | 966,559       |
| 74   | 7,019,670    | 3,268,855  | 823,950       | 1,421,279     |
| 75   | 8,118,914    | 3,776,120  | 988,982       | 1,675,923     |
| 76   | 9,041,641    | 4,289,545  | 1,164,113     | 1,862,668     |
| 77   | 10,290,644   | 4,820,115  | 1,350,076     | 2,111,348     |
| 78   | 11,761,091   | 5,632,907  | 1,544,354     | 2,426,083     |
| 79   | 12,873,031   | 6,167,723  | 1,745,901     | 2,625,194     |
| 80   | 14,005,723   | 6,618,585  | 1,913,870     | 2,830,889     |
| 81   | 15,030,416   | 7,027,406  | 2,092,999     | 2,935,688     |
| 82   | 15,305,696   | 7,084,156  | 2,115,909     | 2,930,050     |
| 83   | 15,663,918   | 7,019,368  | 2,149,690     | 2,928,217     |
| 84   | 16,064,502   | 7,004,495  | 2,214,021     | 2,948,249     |
| 85   | 16,568,138   | 7,185,829  | 2,232,648     | 2,969,047     |
|      | (15,395,081) |            |               |               |
| 86   | 16,901,476   | 7,223,631  | 2,297,007     | 2,902,871     |
|      | (15,705,538) |            |               |               |
| 87   | 17,386,838   | 7,411,917  | 2,448,239     | 2,911,316     |
|      | (16,128,637) |            |               |               |
| 88   | 17,989,602   | 7,563,340  | 2,484,126     | 2,938,021     |
|      | (16,741,050) |            |               |               |

地方が負担した教育費には、債務償還費を含んでいる。  
 なお、1985～88年度の( )内は、この債務償還費を控除した数値である。  
 資料、文部省『地方教育費調査報告書』、1990年



総額の負担区分別内訳

(単位 百万円)

| 費               | 2 地方が負担した教育費 |             |             |
|-----------------|--------------|-------------|-------------|
|                 | 計            | (1) 都道府県    | (2) 市町村     |
| 地方交付税           |              |             |             |
| b 地方交付税中の教育費充当額 |              |             |             |
| 29,124          | 56,218       | 35,512      | 20,706      |
| 60,305          | 77,290       | 44,124      | 33,166      |
| 69,197          | 113,853      | 69,685      | 44,168      |
| 84,848          | 147,464      | 89,043      | 58,421      |
| 48,276          | 173,243      | 103,068     | 70,175      |
| 40,328          | 205,478      | 118,661     | 86,817      |
| 47,089          | 198,249      | 115,125     | 83,124      |
| 48,636          | 214,251      | 128,927     | 85,324      |
| 61,302          | 232,176      | 139,019     | 93,157      |
| 65,603          | 257,211      | 154,413     | 102,798     |
| 74,880          | 269,243      | 158,875     | 110,368     |
| 84,109          | 319,429      | 188,553     | 130,876     |
| 111,229         | 381,414      | 223,750     | 157,664     |
| 131,614         | 463,255      | 279,545     | 183,710     |
| 156,155         | 531,563      | 326,161     | 205,402     |
| 173,156         | 615,021      | 371,981     | 243,040     |
| 193,228         | 692,318      | 415,910     | 276,408     |
| 202,105         | 809,037      | 487,925     | 321,112     |
| 246,225         | 893,487      | 532,112     | 361,375     |
| 281,377         | 1,026,185    | 628,827     | 397,358     |
| 350,603         | 1,211,551    | 716,919     | 494,632     |
| 406,361         | 1,525,453    | 868,142     | 657,311     |
| 480,809         | 1,864,879    | 1,026,387   | 838,492     |
| 570,043         | 2,197,520    | 1,195,059   | 1,002,461   |
| 719,621         | 2,767,281    | 1,533,235   | 1,234,046   |
| 1,023,626       | 3,750,816    | 2,091,728   | 1,659,088   |
| 1,111,215       | 4,342,794    | 2,448,779   | 1,894,015   |
| 1,262,765       | 4,752,096    | 2,709,269   | 2,042,827   |
| 1,358,691       | 5,470,529    | 3,023,548   | 2,446,981   |
| 1,662,470       | 6,128,184    | 3,288,643   | 2,839,541   |
| 1,796,623       | 6,705,308    | 3,568,982   | 3,136,326   |
| 1,873,826       | 7,387,138    | 3,930,157   | 3,456,981   |
| 1,998,719       | 8,003,011    | 4,333,936   | 3,669,075   |
| 2,038,197       | 8,221,540    | 4,432,914   | 3,788,626   |
| 1,941,461       | 8,644,550    | 4,680,991   | 3,963,559   |
| 1,842,225       | 9,060,007    | 4,889,631   | 4,170,376   |
| 1,984,133       | 9,382,310    | 5,175,599   | 4,206,711   |
|                 | (8,209,253)  | (4,815,004) | (3,394,249) |
| 2,023,753       | 9,677,844    | 5,414,613   | 4,263,231   |
|                 | (8,481,907)  | (5,067,626) | (3,414,281) |
| 2,052,362       | 9,974,922    | 5,593,782   | 4,381,140   |
|                 | (8,716,721)  | (5,198,558) | (3,518,163) |
| 2,141,193       | 10,426,262   | 5,882,972   | 4,543,290   |
|                 | (9,177,709)  | (5,434,501) | (3,743,208) |

表3-2 公教育費総額の負担区分別内訳 —統一

(2) 負担区分別の構成比

(%)

| 年度   | 公教育費総額  | 1 国が負担した教育費 |           |               |                 | 2 地方が負担した教育費 |          |         |
|------|---------|-------------|-----------|---------------|-----------------|--------------|----------|---------|
|      |         | 計           | (1) 国の教育費 | (2) 補助金・地方交付税 |                 | 計            | (1) 都道府県 | (2) 市町村 |
|      |         |             |           | a 地方教育費補助     | b 地方交付税中の教育費充当額 |              |          |         |
| 1949 | 100.0   | 54.6        | 9.8       | 21.3          | 23.5            | 45.4         | 28.7     | 16.7    |
| 50   | 100.0   | 51.6        | 10.2      | 3.7           | 37.7            | 48.4         | 27.6     | 20.8    |
| 51   | 100.0   | 46.9        | 11.6      | 3.1           | 32.3            | 53.1         | 32.5     | 20.6    |
| 52   | 100.0   | 45.8        | 11.6      | 3.0           | 31.2            | 54.2         | 32.7     | 21.5    |
| 53   | 100.0   | 47.4        | 11.5      | 21.3          | 14.6            | 52.6         | 31.3     | 21.3    |
| 54   | 100.0   | 43.9        | 10.9      | 22.0          | 11.0            | 56.1         | 32.4     | 23.7    |
| 55   | 100.0   | 46.7        | 11.2      | 22.8          | 12.7            | 53.3         | 31.0     | 22.3    |
| 56   | 100.0   | 45.9        | 11.5      | 22.1          | 12.3            | 54.1         | 32.5     | 21.6    |
| 57   | 100.0   | 47.6        | 11.6      | 22.2          | 13.8            | 52.4         | 31.4     | 21.0    |
| 58   | 100.0   | 46.6        | 11.4      | 21.6          | 13.6            | 53.4         | 32.1     | 21.3    |
| 59   | 100.0   | 48.3        | 11.6      | 22.3          | 14.4            | 51.7         | 30.5     | 21.2    |
| 60   | 100.0   | 47.9        | 11.6      | 22.5          | 13.8            | 52.1         | 30.7     | 21.4    |
| 61   | 100.0   | 48.9        | 12.0      | 22.0          | 14.9            | 51.1         | 30.0     | 21.1    |
| 62   | 100.0   | 48.4        | 12.7      | 21.0          | 14.7            | 51.6         | 31.1     | 20.5    |
| 63   | 100.0   | 49.7        | 13.7      | 21.2          | 14.8            | 50.3         | 30.9     | 19.4    |
| 64   | 100.0   | 49.6        | 14.4      | 21.0          | 14.2            | 50.4         | 30.5     | 19.9    |
| 65   | 100.0   | 50.0        | 14.6      | 21.4          | 14.0            | 50.0         | 30.0     | 20.0    |
| 66   | 100.0   | 48.7        | 15.3      | 20.6          | 12.8            | 51.3         | 31.0     | 20.3    |
| 67   | 100.0   | 49.8        | 15.5      | 20.5          | 13.8            | 50.2         | 29.9     | 20.3    |
| 68   | 100.0   | 49.5        | 15.3      | 20.4          | 13.8            | 50.5         | 30.9     | 19.6    |
| 69   | 100.0   | 48.9        | 14.2      | 19.9          | 14.8            | 51.1         | 30.2     | 20.9    |
| 70   | 100.0   | 47.1        | 13.4      | 19.6          | 14.1            | 52.9         | 30.1     | 22.8    |
| 71   | 100.0   | 45.9        | 12.7      | 19.3          | 13.9            | 54.1         | 29.8     | 24.3    |
| 72   | 100.0   | 45.9        | 12.4      | 19.5          | 14.0            | 54.1         | 29.4     | 24.7    |
| 73   | 100.0   | 45.3        | 12.0      | 19.1          | 14.2            | 54.7         | 30.3     | 24.4    |
| 74   | 100.0   | 46.6        | 11.7      | 20.3          | 14.6            | 53.4         | 29.8     | 23.6    |
| 75   | 100.0   | 46.5        | 12.2      | 20.6          | 13.7            | 53.5         | 30.2     | 23.3    |
| 76   | 100.0   | 47.4        | 12.9      | 20.6          | 14.0            | 52.6         | 30.0     | 22.6    |
| 77   | 100.0   | 46.8        | 13.1      | 20.5          | 13.2            | 53.2         | 29.4     | 23.8    |
| 78   | 100.0   | 47.9        | 13.1      | 20.6          | 14.1            | 52.1         | 28.0     | 24.1    |
| 79   | 100.0   | 47.9        | 13.6      | 20.4          | 14.0            | 52.1         | 27.7     | 24.4    |
| 80   | 100.0   | 47.3        | 13.7      | 20.2          | 13.4            | 52.7         | 28.1     | 24.6    |
| 81   | 100.0   | 46.8        | 13.9      | 19.5          | 13.3            | 53.2         | 28.8     | 24.4    |
| 82   | 100.0   | 46.3        | 13.8      | 19.1          | 13.3            | 53.7         | 29.0     | 24.8    |
| 83   | 100.0   | 44.8        | 13.7      | 18.7          | 12.4            | 55.2         | 29.9     | 25.3    |
| 84   | 100.0   | 43.6        | 13.8      | 18.4          | 11.5            | 56.4         | 30.4     | 26.0    |
| 85   | 100.0   | 43.4        | 13.5      | 17.9          | 12.0            | 56.6         | 31.2     | 25.4    |
|      | (100.0) |             |           |               |                 | (53.3)       | (31.3)   | (22.0)  |
| 86   | 100.0   | 42.7        | 13.6      | 17.2          | 12.0            | 57.3         | 32.0     | 25.2    |
|      | (100.0) |             |           |               |                 | (54.0)       | (32.3)   | (21.7)  |
| 87   | 100.0   | 42.6        | 14.1      | 16.7          | 11.8            | 57.4         | 32.2     | 25.2    |
|      | (100.0) |             |           |               |                 | (54.0)       | (32.2)   | (21.8)  |
| 88   | 100.0   | 42.0        | 13.8      | 16.3          | 11.9            | 58.0         | 32.7     | 25.3    |
|      | (100.0) |             |           |               |                 | (54.8)       | (32.5)   | (22.4)  |

資料、文部省『地方教育費調査報告書』1990年

表3-2 公教育費総額の負担区分別内訳 一統一

(3) 対前年度伸び率

(%)

| 年度   | 公教育費総額 | 1 国が負担した教育費 |           |               |                 | 2 地方が負担した教育費 |          |         |
|------|--------|-------------|-----------|---------------|-----------------|--------------|----------|---------|
|      |        | 計           | (1) 国の教育費 | (2) 補助金・地方交付税 |                 | 計            | (1) 都道府県 | (2) 市町村 |
|      |        |             |           | a 地方教育費補助     | b 地方交付税中の教育費充当額 |              |          |         |
| 1950 | 29.2   | 22.2        | 34.9      | -77.5         | 107.1           | 37.5         | 24.3     | 60.2    |
| 51   | 34.2   | 21.9        | 51.3      | 12.3          | 14.7            | 47.3         | 57.9     | 33.2    |
| 52   | 26.8   | 23.7        | 27.0      | 23.0          | 22.5            | 29.5         | 27.8     | 32.3    |
| 53   | 21.1   | 25.4        | 20.2      | 759.2         | -43.1           | 17.5         | 15.8     | 20.1    |
| 54   | 11.2   | 3.0         | 5.2       | 15.2          | -16.5           | 18.6         | 15.1     | 23.7    |
| 55   | 1.5    | 8.1         | 5.1       | 5.1           | 16.8            | -3.5         | -3.0     | -4.3    |
| 56   | 6.4    | 4.5         | 8.4       | 3.3           | 3.3             | 8.1          | 12.0     | 2.6     |
| 57   | 11.9   | 16.0        | 13.5      | 11.7          | 26.0            | 8.4          | 7.5      | 9.2     |
| 58   | 8.8    | 6.6         | 6.5       | 6.4           | 7.0             | 10.8         | 11.1     | 10.3    |
| 59   | 8.2    | 12.2        | 10.6      | 11.7          | 14.1            | 4.7          | 2.9      | 7.4     |
| 60   | 17.5   | 16.3        | 17.0      | 18.6          | 12.3            | 18.6         | 18.7     | 18.6    |
| 61   | 21.9   | 24.5        | 26.5      | 18.9          | 32.2            | 19.4         | 18.7     | 20.5    |
| 62   | 20.3   | 19.1        | 27.1      | 15.3          | 18.3            | 21.5         | 24.9     | 16.5    |
| 63   | 17.7   | 20.9        | 27.6      | 18.4          | 18.6            | 14.7         | 16.7     | 11.8    |
| 64   | 15.4   | 15.1        | 20.5      | 14.5          | 10.9            | 15.7         | 14.0     | 18.3    |
| 65   | 13.5   | 14.5        | 15.4      | 16.0          | 11.6            | 12.6         | 11.8     | 13.7    |
| 66   | 14.0   | 11.1        | 19.3      | 9.7           | 4.6             | 16.9         | 17.3     | 16.2    |
| 67   | 12.8   | 15.3        | 14.2      | 12.2          | 21.8            | 10.4         | 9.1      | 12.5    |
| 68   | 14.1   | 13.4        | 12.5      | 13.5          | 14.3            | 14.9         | 18.2     | 10.0    |
| 69   | 16.6   | 15.1        | 8.1       | 13.8          | 24.6            | 18.1         | 14.0     | 24.5    |
| 70   | 21.7   | 17.3        | 15.5      | 19.6          | 15.9            | 25.9         | 21.1     | 32.9    |
| 71   | 19.5   | 16.5        | 13.3      | 17.4          | 18.3            | 22.2         | 18.1     | 27.6    |
| 72   | 17.9   | 18.0        | 14.8      | 19.7          | 18.6            | 17.8         | 16.4     | 19.6    |
| 73   | 24.5   | 22.8        | 20.4      | 21.9          | 26.2            | 25.9         | 28.3     | 23.1    |
| 74   | 36.7   | 42.6        | 35.8      | 47.0          | 42.2            | 35.5         | 36.4     | 34.4    |
| 75   | 15.7   | 15.5        | 20.0      | 17.9          | 8.6             | 15.8         | 17.1     | 14.2    |
| 76   | 11.4   | 13.6        | 17.7      | 11.1          | 13.6            | 9.4          | 10.6     | 7.9     |
| 77   | 13.8   | 12.4        | 16.0      | 13.4          | 7.6             | 15.1         | 11.6     | 19.8    |
| 78   | 14.3   | 16.9        | 14.4      | 14.9          | 22.4            | 12.0         | 8.8      | 16.0    |
| 79   | 9.5    | 9.5         | 13.1      | 8.2           | 8.1             | 9.4          | 8.5      | 10.5    |
| 80   | 8.8    | 7.3         | 9.6       | 7.8           | 4.3             | 10.2         | 10.1     | 10.2    |
| 81   | 7.3    | 6.2         | 9.4       | 3.7           | 6.7             | 8.3          | 10.3     | 6.1     |
| 82   | 1.8    | 0.8         | 1.1       | -0.2          | 2.0             | 2.7          | 2.3      | 3.3     |
| 83   | 2.3    | -0.9        | 1.6       | -0.1          | -4.7            | 5.1          | 5.6      | 4.6     |
| 84   | 2.6    | -0.2        | 3.0       | 0.7           | -5.1            | 4.8          | 4.5      | 5.2     |
| 85   | 3.1    | 2.6         | 0.8       | 0.7           | 7.7             | 3.6          | 5.8      | 10.9    |
| 86   | (2.5)  |             |           |               |                 | (2.5)        | (4.8)    | (-0.7)  |
|      | 2.0    | 0.5         | 2.9       | -2.2          | 2.0             | 3.1          | 4.6      | 1.3     |
| 87   | (2.0)  |             |           |               |                 | (3.3)        | (5.2)    | (0.6)   |
|      | 2.9    | 2.6         | 6.6       | 0.3           | 1.4             | 3.1          | 3.3      | 2.8     |
| 88   | (2.7)  |             |           |               |                 | (2.8)        | (2.6)    | (3.0)   |
|      | 3.5    | 2.0         | 1.5       | 0.9           | 4.3             | 4.5          | 5.2      | 3.7     |
|      | (3.8)  |             |           |               |                 | (5.3)        | (4.5)    | (6.4)   |

資料、文部省『地方教育費調査報告書』1990年

表3-4 学校教

| 支 出 項 目                             | 教育費総額         | 地 方 債 ・ 寄 付   |               |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                                     |               | 合 計           | 国庫補助金         |
| 学 校 教 育 費 総 額                       | 5,652,202,063 | 5,439,488,489 | 1,679,473,136 |
| A 消 費 的 支 出                         | 4,464,042,741 | 4,457,115,744 | 1,526,660,405 |
| 1 教 授 費                             | 2,596,333,593 | 2,591,743,218 | 1,141,961,518 |
| a 本 務 教 員 の 給 与                     | 2,369,242,284 | 2,369,242,212 | 1,097,390,645 |
| b 兼 務 教 員 の 給 与                     | 2,674,589     | 2,674,589     | 219,354       |
| c 事 務 職 員 の 給 与                     | 114,938,739   | 114,866,273   | 42,216,716    |
| d 教 育 補 助 員 の 給 与                   | 5,167,128     | 4,995,490     | 301,111       |
| e 特 別 活 動 ・ 修 学 旅 行 費               | 18,844,410    | 15,897,037    | 1,069,422     |
| f そ の 他 の 教 授 費                     | 85,466,443    | 84,067,617    | 764,270       |
| 2 維 持 費                             | 285,653,222   | 285,117,611   | 898,464       |
| a 宿 日 直 手 当 ・ 学 校 警 備 費             | 11,908,493    | 11,908,096    | 8,001         |
| b 施 設 維 持 職 員 の 給 与                 | 128,714,929   | 128,710,019   | 163           |
| c 消 耗 品 費                           | 13,148,892    | 12,756,993    | 522           |
| d 光 熱 水 費                           | 101,520,750   | 101,507,236   | 886,172       |
| e そ の 他 の 維 持 費                     | 30,360,158    | 30,235,267    | 3,606         |
| 3 修 繕 費                             | 62,441,737    | 61,798,669    | 233,394       |
| 4 補 助 活 動 費                         | 404,425,015   | 403,568,425   | 22,298,916    |
| a 補 助 活 動 職 員 の 給 与                 | 291,637,155   | 291,608,632   | 12,299,217    |
| b 奨 学 費                             | 10,081,227    | 10,012,568    | 2,827,788     |
| c そ の 他 の 補 助 活 動 費                 | 102,706,633   | 101,947,225   | 7,171,911     |
| 5 所 定 支 払 金                         | 1,115,189,174 | 1,114,887,821 | 361,268,113   |
| a 共 済 組 合 等 負 担 金                   | 584,097,259   | 584,097,259   | 182,340,398   |
| b 恩 給 費 等                           | 74,429,886    | 74,429,886    | 9,588,898     |
| c 退 職 ・ 死 傷 手 当                     | 430,754,332   | 430,754,332   | 169,306,352   |
| d 日 本 体 育 ・ 学 校 健 康 セ ン タ ー 共 済 掛 金 | 5,556,958     | 5,556,958     | ...           |
| e そ の 他 の 所 定 支 払 金                 | 20,350,739    | 20,049,386    | 32,465        |
| B 資 本 的 支 出                         | 777,330,864   | 571,983,257   | 151,450,228   |
| 1 土 地 費                             | 138,837,671   | 70,240,102    | 6,953,308     |
| 2 建 築 費                             | 557,653,505   | 427,558,785   | 142,076,811   |
| 3-a 教 授 用 の 設 備 ・ 備 品 費             | 37,620,660    | 35,346,972    | 1,507,925     |
| 3-b そ の 他 の 設 備 ・ 備 品 費             | 36,260,152    | 33,065,320    | 911,149       |
| 4 図 書 購 入 費                         | 6,958,876     | 5,772,078     | 1,035         |
| C 債 務 償 還 費                         | 410,828,458   | 410,389,488   | 1,362,503     |

資料、文部省『地方教育費調査報告書』1990年

費支出項目内訳

(単位 千円)

| 金以外の公債        |               | 地方債         | 公費に組み入れられた寄付金 | 公費に組み入れられない寄付金 |           |           |
|---------------|---------------|-------------|---------------|----------------|-----------|-----------|
| 都道府県支出金       | 市町村支出金        |             |               | 合計             | P T A 寄付金 | その他の寄付金   |
| 2,042,405,647 | 1,717,609,706 | 197,845,692 | 2,460,400     | 12,407,482     | 7,541,181 | 4,856,301 |
| 2,020,475,280 | 909,980,056   | —           | 63,006        | 6,863,991      | 5,298,585 | 1,565,406 |
| 1,352,133,044 | 97,648,656    | …           | 30,161        | 4,560,214      | 3,558,307 | 1,001,907 |
| 1,270,214,086 | 1,637,481     | …           | —             | 72             | 72        | —         |
| 2,167,446     | 287,789       | …           | —             | —              | —         | —         |
| 50,540,885    | 22,108,672    | …           | —             | 72,466         | 65,530    | 6,936     |
| 305,768       | 4,388,611     | …           | 8,806         | 162,832        | 154,446   | 8,386     |
| 3,120,548     | 11,707,067    | …           | 14,816        | 2,932,557      | 2,275,196 | 657,361   |
| 25,784,311    | 57,519,036    | …           | 6,539         | 1,392,287      | 1,063,063 | 329,224   |
| 407,260       | 283,811,887   | …           | 6,180         | 529,431        | 393,749   | 135,682   |
| 65,537        | 11,834,558    | …           | —             | 397            | 216       | 181       |
| 4,465         | 128,705,391   | …           | 1,393         | 3,517          | 2,243     | 1,274     |
| 92,791        | 12,663,680    | …           | 1,759         | 390,140        | 289,695   | 100,445   |
| 171,077       | 100,449,987   | …           | 2,528         | 10,986         | 8,103     | 2,883     |
| 73,390        | 30,158,271    | …           | 500           | 124,391        | 93,492    | 30,899    |
| 89,208        | 61,476,067    | …           | 3,233         | 639,835        | 414,449   | 225,386   |
| 20,027,588    | 361,241,921   | …           | 18,732        | 837,858        | 670,628   | 167,230   |
| 13,674,048    | 265,635,367   | …           | —             | 28,523         | 25,502    | 3,021     |
| 83,757        | 7,101,023     | …           | 10,560        | 58,099         | 51,901    | 6,198     |
| 6,269,783     | 88,505,531    | …           | 8,172         | 751,236        | 593,225   | 158,011   |
| 647,818,180   | 105,801,528   | —           | 4,700         | 296,653        | 261,452   | 35,201    |
| 346,837,589   | 54,919,272    | …           | —             | …              | …         | …         |
| 64,572,213    | 268,775       | …           | —             | …              | …         | …         |
| 233,222,720   | 28,225,260    | —           | —             | …              | …         | …         |
| 106,380       | 5,450,578     | …           | …             | …              | …         | …         |
| 3,079,278     | 16,937,643    | —           | 4,700         | 296,653        | 261,452   | 35,201    |
| 5,005,386     | 415,527,643   | 197,406,872 | 2,397,244     | 5,543,491      | 2,242,596 | 3,300,895 |
| 119,596       | 63,167,198    | 68,032,198  | 546,078       | 19,293         | 718       | 18,575    |
| 4,576,883     | 280,905,091   | 128,587,929 | 1,319,247     | 187,544        | 69,595    | 117,949   |
| 163,966       | 33,675,081    | 195,202     | 212,875       | 1,865,611      | 645,986   | 1,219,625 |
| 109,882       | 32,044,289    | 589,143     | 189,247       | 2,416,442      | 889,950   | 1,526,492 |
| 35,059        | 5,735,984     | 2,400       | 129,797       | 1,054,601      | 636,347   | 418,254   |
| 16,924,981    | 392,102,004   | 438,820     | 150           | …              | …         | …         |

表3-5 市町村の教育費の基準

| 都道府県 | I 小 学 校     |                |                     | II 中 学 校    |                |
|------|-------------|----------------|---------------------|-------------|----------------|
|      | 実支出額(A)     | 基準財政<br>需要額(B) | 比率( $\frac{A}{B}$ ) | 実支出額(A)     | 基準財政<br>需要額(B) |
|      | 千円          | 千円             |                     | 千円          | 千円             |
| 全 国  | 976,583,422 | 691,970,614    | 1.41                | 490,854,310 | 369,611,400    |
| 北海道  | 52,838,628  | 45,604,492     | 1.16                | 30,082,555  | 25,200,925     |
|      | 11,192,870  | 11,747,800     | 0.95                | 5,924,940   | 6,312,420      |
|      | 11,636,622  | 11,284,934     | 1.03                | 6,223,966   | 6,097,554      |
|      | 15,791,497  | 13,473,960     | 1.17                | 8,942,380   | 6,733,560      |
| 青森県  | 9,945,403   | 8,830,528      | 1.13                | 5,716,693   | 4,701,723      |
|      | 10,538,284  | 9,286,071      | 1.13                | 4,994,291   | 4,756,844      |
|      | 15,000,883  | 14,271,908     | 1.05                | 8,120,402   | 7,165,729      |
|      | 18,874,361  | 15,782,060     | 1.20                | 11,228,212  | 8,085,405      |
| 茨城県  | 14,548,365  | 11,308,718     | 1.29                | 8,066,154   | 5,735,137      |
|      | 12,359,502  | 10,587,243     | 1.17                | 8,166,821   | 5,788,791      |
|      | 41,885,368  | 31,650,408     | 1.32                | 23,850,986  | 17,950,799     |
|      | 40,180,014  | 28,324,651     | 1.42                | 19,736,865  | 15,308,775     |
| 千葉県  | 160,540,512 | 49,795,425     | 3.22                | 77,151,392  | 26,045,072     |
|      | 59,278,401  | 36,389,751     | 1.63                | 23,419,569  | 19,495,507     |
|      | 20,094,131  | 17,423,521     | 1.15                | 10,099,022  | 9,309,347      |
|      | 7,926,561   | 7,026,580      | 1.13                | 4,173,637   | 3,773,688      |
| 富山県  | 7,948,519   | 7,606,644      | 1.04                | 4,064,060   | 3,988,086      |
|      | 5,622,459   | 5,386,504      | 1.04                | 2,835,432   | 2,764,757      |
|      | 6,233,145   | 5,052,647      | 1.23                | 3,616,852   | 2,690,421      |
|      | 14,532,020  | 12,852,379     | 1.13                | 9,427,155   | 6,922,434      |
| 岐阜県  | 12,872,405  | 11,923,874     | 1.08                | 8,132,955   | 6,761,816      |
|      | 23,047,023  | 18,314,265     | 1.26                | 12,586,863  | 10,008,834     |
|      | 47,640,546  | 33,496,471     | 1.42                | 25,336,311  | 18,091,552     |
|      | 11,840,315  | 10,095,818     | 1.17                | 5,513,605   | 5,263,421      |
| 静岡県  | 7,224,185   | 6,989,680      | 1.03                | 3,995,015   | 3,769,434      |
|      | 20,335,200  | 13,910,042     | 1.46                | 7,381,889   | 7,153,501      |
|      | 71,003,698  | 42,640,867     | 1.67                | 26,934,927  | 23,771,322     |
|      | 37,306,897  | 27,869,495     | 1.34                | 16,386,544  | 14,769,641     |
| 兵庫県  | 8,751,543   | 7,744,155      | 1.13                | 4,983,144   | 4,109,680      |
|      | 6,370,589   | 6,870,095      | 0.93                | 2,922,330   | 3,641,983      |
|      | 4,202,194   | 4,030,375      | 1.04                | 2,218,577   | 2,041,748      |
|      | 5,947,445   | 5,631,489      | 1.06                | 3,592,239   | 3,161,477      |
| 岡山県  | 14,105,855  | 11,373,037     | 1.24                | 7,984,691   | 6,072,059      |
|      | 22,166,467  | 16,567,417     | 1.34                | 9,839,742   | 8,731,204      |
|      | 10,589,311  | 8,778,418      | 1.21                | 6,215,868   | 4,928,723      |
|      | 5,558,096   | 5,314,605      | 1.05                | 3,386,457   | 2,846,052      |
| 徳島県  | 6,465,636   | 5,548,351      | 1.17                | 3,305,995   | 2,880,247      |
|      | 9,425,920   | 8,957,323      | 1.05                | 5,728,150   | 5,036,201      |
|      | 5,893,075   | 5,734,662      | 1.03                | 2,873,199   | 2,946,761      |
|      | 35,625,790  | 25,335,135     | 1.41                | 16,158,481  | 12,965,742     |
| 香川県  | 5,999,127   | 5,035,676      | 1.19                | 3,227,661   | 2,568,907      |
|      | 11,008,073  | 9,897,011      | 1.11                | 5,185,388   | 5,321,551      |
|      | 12,846,631  | 11,338,887     | 1.13                | 6,958,528   | 5,699,688      |
|      | 9,031,095   | 8,082,588      | 1.12                | 5,000,750   | 4,099,910      |
| 高松市  | 8,328,523   | 7,179,461      | 1.16                | 4,328,020   | 3,831,568      |
|      | 14,093,153  | 11,842,647     | 1.19                | 7,627,217   | 6,151,542      |
| 児島市  | 11,991,085  | 7,782,546      | 1.54                | 7,298,380   | 4,159,361      |

資料、前表と同じ

財政需要額に対する実支出額の比率

| 比率( $\frac{A}{B}$ ) | Ⅲ 高等学校            |                   |                     | Ⅳ 幼稚園             |                   |                     |
|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
|                     | 実支出額(A)           | 基準財政<br>需要額 (B)   | 比率( $\frac{A}{B}$ ) | 実支出額(A)           | 基準財政<br>需要額 (B)   | 比率( $\frac{A}{B}$ ) |
| 1.33                | 千円<br>123,422,081 | 千円<br>103,052,918 | 1.20                | 千円<br>138,724,216 | 千円<br>110,394,927 | 1.26                |
| 1.19                | 10,710,660        | 9,763,500         | 1.10                | 2,439,207         | 4,412,402         | 0.55                |
| 0.94                | 6,682             | 17,834            | 0.37                | 611,452           | 941,806           | 0.65                |
| 1.02                | 434,560           | 426,354           | 1.02                | 1,262,535         | 1,539,012         | 0.82                |
| 1.33                | 3,466,002         | 2,553,368         | 1.36                | 2,073,477         | 2,231,351         | 0.93                |
| 1.22                | 1,032,150         | 1,008,251         | 1.02                | 978,220           | 1,308,644         | 0.75                |
| 1.05                | 1,012,701         | 847,968           | 1.19                | 423,471           | 833,809           | 0.51                |
| 1.13                | —                 | —                 | —                   | 3,680,406         | 3,282,139         | 1.12                |
| 1.39                | —                 | —                 | —                   | 5,684,000         | 3,735,665         | 1.52                |
| 1.41                | —                 | —                 | —                   | 161,942           | 639,639           | 0.25                |
| 1.41                | 2,931,836         | 3,008,135         | 0.97                | 3,321,009         | 2,238,115         | 1.48                |
| 1.33                | 4,414,871         | 3,868,457         | 1.14                | 1,992,641         | 2,903,918         | 0.69                |
| 1.29                | 3,834,975         | 3,768,964         | 1.02                | 4,063,269         | 3,554,792         | 1.14                |
| 2.96                | —                 | —                 | —                   | 10,986,395        | 7,220,165         | 1.52                |
| 1.20                | 13,749,846        | 10,611,012        | 1.30                | 2,187,268         | 1,896,712         | 1.15                |
| 1.08                | 1,381,205         | 1,188,275         | 1.16                | 1,497,368         | 1,949,892         | 0.77                |
| 1.11                | —                 | —                 | —                   | 934,430           | 743,252           | 1.26                |
| 1.02                | 1,165,488         | 1,070,715         | 1.09                | 196,234           | 514,315           | 0.38                |
| 1.03                | —                 | —                 | —                   | 1,200,862         | 1,084,931         | 1.11                |
| 1.34                | 1,072,703         | 1,055,842         | 1.02                | 148,360           | 619,931           | 0.24                |
| 1.36                | 399,833           | 462,795           | 0.86                | 295,477           | 1,245,375         | 0.24                |
| 1.20                | 1,118,646         | 1,241,790         | 0.90                | 2,085,511         | 2,139,754         | 0.97                |
| 1.26                | 3,250,945         | 2,786,085         | 1.17                | 6,619,005         | 4,787,401         | 1.38                |
| 1.40                | 11,450,713        | 7,917,154         | 1.45                | 4,202,619         | 3,104,805         | 1.35                |
| 1.05                | —                 | —                 | —                   | 4,290,953         | 2,713,261         | 1.58                |
| 1.06                | 297,680           | 327,888           | 0.91                | 3,897,693         | 2,849,224         | 1.37                |
| 1.03                | 6,938,966         | 5,785,978         | 1.20                | 2,545,988         | 1,669,384         | 1.53                |
| 1.13                | 18,018,841        | 15,106,453        | 1.19                | 15,938,044        | 7,123,626         | 2.24                |
| 1.11                | 15,400,145        | 10,664,170        | 1.44                | 12,748,019        | 6,985,024         | 1.83                |
| 1.21                | 935,788           | 848,217           | 1.10                | 5,072,561         | 3,441,095         | 1.47                |
| 0.80                | 794,032           | 858,111           | 0.93                | 1,572,845         | 1,286,492         | 1.22                |
| 1.04                | —                 | —                 | —                   | 327,784           | 526,575           | 0.62                |
| 1.14                | 269,493           | 224,501           | 1.20                | 2,191,465         | 1,837,921         | 1.19                |
| 1.31                | 1,136,240         | 1,143,411         | 0.99                | 7,337,925         | 4,611,345         | 1.59                |
| 1.13                | 5,421,978         | 4,626,393         | 1.17                | 2,930,432         | 2,214,845         | 1.32                |
| 1.26                | 512,157           | 446,284           | 1.15                | 1,373,444         | 1,311,115         | 1.05                |
| 1.19                | 1,068,544         | 1,026,647         | 1.04                | 3,237,417         | 2,347,116         | 1.38                |
| 1.15                | 782,154           | 590,910           | 1.32                | 3,962,030         | 2,358,136         | 1.68                |
| 1.14                | 395,114           | 450,546           | 0.88                | 1,199,284         | 1,504,456         | 0.80                |
| 0.98                | 464,526           | 517,246           | 0.90                | 461,655           | 722,529           | 0.64                |
| 1.25                | 4,822,750         | 4,242,227         | 1.14                | 2,031,561         | 2,370,892         | 0.86                |
| 1.26                | —                 | —                 | —                   | 301,747           | 679,211           | 0.44                |
| 0.97                | 571,700           | 522,101           | 1.09                | 1,252,987         | 1,505,996         | 0.83                |
| 1.22                | 894,636           | 770,928           | 1.16                | 1,155,146         | 1,629,657         | 0.71                |
| 1.22                | 455,535           | 396,389           | 1.15                | 2,525,650         | 1,910,423         | 1.32                |
| 1.13                | —                 | —                 | —                   | 330,009           | 695,694           | 0.47                |
| 1.24                | 2,807,927         | 2,908,019         | 0.97                | 1,137,337         | 1,974,289         | 0.58                |
| 1.75                | —                 | —                 | —                   | 3,857,082         | 3,198,796         | 1.21                |

表 3 - 3 市町村の教育費と行政費

| 年度   | 市町村の教育費     |               | 市町村の行政費    |               | 行政費に占める教育費の割合 |
|------|-------------|---------------|------------|---------------|---------------|
|      | 実 額         | 対前年度<br>伸 び 率 | 実 額        | 対前年度<br>伸 び 率 |               |
|      | 百万円         | %             | 百万円        | %             | %             |
| 1949 | 44,337      | —             | 164,171    | —             | 27.01         |
| 50   | 60,510      | 36.5          | 238,298    | 45.2          | 25.39         |
| 51   | 71,454      | 18.1          | 296,386    | 24.4          | 24.11         |
| 52   | 93,140      | 30.3          | 369,136    | 24.5          | 25.23         |
| 53   | 99,467      | 6.8           | 460,729    | 24.8          | 21.59         |
| 54   | 109,919     | 10.5          | 492,814    | 7.2           | 22.30         |
| 55   | 101,450     | -7.7          | 517,712    | 0.2           | 19.60         |
| 56   | 106,423     | 4.9           | 491,665    | -5.3          | 21.65         |
| 57   | 119,525     | 12.3          | 555,609    | 7.3           | 21.51         |
| 58   | 135,368     | 13.3          | 611,505    | 10.1          | 22.14         |
| 59   | 146,710     | 8.4           | 675,657    | 10.5          | 21.71         |
| 60   | 176,897     | 20.6          | 780,769    | 15.6          | 22.66         |
| 61   | 213,781     | 20.9          | 958,400    | 22.8          | 22.31         |
| 62   | 245,824     | 15.0          | 1,154,719  | 20.5          | 21.29         |
| 63   | 277,935     | 13.1          | 1,340,701  | 16.1          | 20.73         |
| 64   | 324,700     | 16.8          | 1,557,552  | 17.7          | 20.58         |
| 65   | 372,389     | 14.7          | 1,827,671  | 15.9          | 20.38         |
| 66   | 433,959     | 16.5          | 2,139,646  | 17.1          | 20.28         |
| 67   | 504,828     | 16.3          | 2,437,299  | 13.9          | 20.71         |
| 68   | 581,171     | 15.1          | 2,887,316  | 18.5          | 20.13         |
| 69   | 712,209     | 22.5          | 3,527,017  | 22.2          | 20.19         |
| 70   | 925,044     | 29.9          | 4,384,980  | 24.3          | 21.10         |
| 71   | 1,159,768   | 25.4          | 5,423,503  | 23.7          | 21.38         |
| 72   | 1,394,994   | 20.3          | 6,768,282  | 24.8          | 20.61         |
| 73   | 1,764,071   | 26.5          | 8,477,492  | 25.3          | 20.81         |
| 74   | 2,382,983   | 35.1          | 11,168,011 | 31.7          | 21.34         |
| 75   | 2,680,865   | 12.5          | 12,590,721 | 12.7          | 21.29         |
| 76   | 2,969,145   | 10.8          | 14,372,591 | 14.2          | 20.66         |
| 77   | 3,419,894   | 15.2          | 16,706,014 | 16.2          | 20.47         |
| 78   | 4,072,875   | 19.1          | 19,405,350 | 16.2          | 20.99         |
| 79   | 4,497,583   | 10.4          | 21,481,773 | 10.7          | 20.94         |
| 80   | 4,917,243   | 9.3           | 23,684,581 | 10.3          | 20.76         |
| 81   | 5,138,508   | 4.5           | 25,424,133 | 7.3           | 20.21         |
| 82   | 5,211,843   | 1.4           | 26,422,211 | 3.9           | 19.73         |
| 83   | 5,284,597   | 1.4           | 26,852,158 | 1.6           | 19.68         |
| 84   | 5,390,660   | 2.0           | 27,610,368 | 2.8           | 19.52         |
| 85   | 5,398,070   | 0.1           | 28,707,693 | 4.0           | 18.80         |
|      | (4,565,769) | (-1.3)        |            |               | (15.83)       |
| 86   | 5,391,448   | -0.1          | 29,972,975 | 4.4           | 17.99         |
|      | (4,529,096) | (-0.8)        |            |               | (15.11)       |
| 87   | 5,438,747   | 0.9           | 31,688,044 | 5.7           | 17.16         |
|      | (4,575,095) | (1.0)         |            |               | (14.44)       |
| 88   | 5,609,134   | 3.1           | 33,551,321 | 5.9           | 16.72         |
|      | (4,748,886) | (3.8)         |            |               | (14.15)       |

資料、文部省『地方教育費調査報告書』1990年



## 第四章 学校予算の現状と改革

### 1 学校予算をどう考えるか

ここ何年間か、いわゆる行財政改革が進められた中で、国と地方の教育予算の伸びは停滞ないし減少の傾向を示した。これをみると、戦後に形成された集権的な財政構造のもとで膨張してきた公教育費が、ほとんど飽和点に達した後、停滞から縮小の傾向を定着させたようにもみえる。実際のところ、子供の数や教職員数をベースにした現行の予算積算方式を前提にする限り、教育予算がこれから大幅に増えることはそう望めない。そうだとすると、むしろこれからは、このような財政的な制約のなかで、教育財政システムの改革を考えながら、教育費の安定した保障を進めることが必要になってくるのではないだろうか。

ところで、「学校に配当される予算」(学校予算)は学校の教育活動を財政的に保障するものであるが、その実態はあまり知られていない。というのは、学校の標準的な運営費がいまだに確立されていないため、学校予算の範囲や金額は、自治体によって大きく異なっている。そのため、データの収集と分析が困難であり、標準化のための研究もほとんどなされていないからである。

さらに学校の予算は、その決定と配分のシステムも自治体によって異なる。一般的な傾向として、学校予算は教育委員会があらかじめ定めた運営費総枠のしばしば形式的な配分であり、また学校は財務制度の末端で与えられた予算の執行を行う場

所にすぎない。このようなシステムでは、予算案の決定や執行のプロセスにおいて学校が主体的に関与する余地が少なく、財政面での学校の自主性が非常に限られている。このため学校予算はたいの学校関係者にとってたんに与えられたものにすぎず、その決定過程はブラックボックスになっているといっても過言ではない。

このようなところから、学校予算はこれまでとまった研究の対象とされてこなかった。もちろん、それが学校事務の主要な領域を構成しているため、学校事務職員の研究テーマとしては繰り返し取り上げられている。しかしそのような努力も、個々の学校、個々の地域にとどまっていて、国民的な運動に高められてこなかったというのが実情である。

しかし、教育費保障の基礎を明らかにするために、また地域レベルでの教育改革を考えるためには、学校予算の実態についての理解と、学校の自主性を高めるような予算システムの改革が前提となる。上記のような教育費の停滞傾向の中では、学校予算の標準化とその保障があらためて重要になってくるのである。

### 2 市町村の教育費と学校予算

#### (1) 市町村の歳出予算と教育費

学校予算は市町村の教育費に含まれる。市町村の教育費の規模と内容によって学校予算のそれも異なってくる。また市町村の教育費は当然のこと

表 4-1 歳出予算に定める教育費の割合

| 自治体 | 歳出予算        | 教育費        | 教育費割合  |
|-----|-------------|------------|--------|
| K 市 | 839,909,869 | 92,579,417 | 11.0 % |
| H 市 | 166,660,000 | 23,556,501 | 14.1 % |
| A 市 | 63,150,922  | 8,941,913  | 14.2 % |
| N 市 | 130,944,157 | 19,800,915 | 15.1 % |
| T 市 | 11,892,000  | 1,374,316  | 11.6 % |
| S 町 | 4,456,000   | 1,367,474  | 30.7 % |
| K 町 | 5,852,000   | 823,686    | 14.1 % |
| I 町 | 3,310,000   | 891,938    | 26.9 % |

ながら自治体の規模や財政力によって異なっている。ただし、市町村の教育費には国や都道府県の負担金および補助金が入り込んでくるし、市町村の負担である一般財源についても、地方交付税が関係している。そこでまず市町村教育費のおおよその内容を検討し、次いで学校予算の位置を明らかにしておこう。

一般に市町村の歳出に定める教育費の割合はおおよそ15%前後であるが、これも自治体の規模、財政力や各年度の事業内容によって異なる。たとえば、上記の表は兵庫県下の自治体の91年度予算の状況である。

上の表のように教育費割合はおおよそ15%前後で一定しているが、S町やI町のように学校建設が行われるときにはこの年度教育費割合が増加している。一般に学校建設費は多額にのぼるため、国庫負担があるとはいっても、市町村の一般財源による負担も大きくなる。このため教育費の総額が大きく変動すると同時に、教育費の他の分野が影響をうけることもある。

## (2) 教育費の構成

表 4-2 は兵庫県下の「大都市」「中都市」「小都市」および「町」の教育費の構成である。この表が示すように市町村教育費の構成も市町村の規模や財政力によって異なっている。また事業内容によって特別な「項」を設けている場合もある。一般に市町村の規模が大きく、財政力が強い市町村では事業内容も多くなっているが、小さな市町村では「項」の数も少なく、事業内容は限られている。

市町村の教育費のうち小学校費、中学校費の定める割合はK市では15%程度であるが、I町では63%になる。これも学校建設のあるなしによって多少変わってくるが、一般に小規模な市町村では小・中学校費の定める割合は大きいといえる。また教育費に定める一般財源の割合は、市町村の財政規模によって異なるが、おおよそ70%から50%程度になり、小規模な市町村ほど国などの負担金、補助金の割合が大きくなる傾向がある。

表 4 - 2 市町村教育費の構成(単位千円)

| ●自治体名      | K市(大都市)            | H市(中都市)           | T市(小都市)         | I町(町)           |
|------------|--------------------|-------------------|-----------------|-----------------|
| 教育費総額      | 92,579,417         | 23,556,501        | 1,416,186       | 891,938         |
| ●内訳        |                    |                   |                 |                 |
| 教育総務費(構成比) | 6,934,485 (7.5%)   | 2,447,259 (10.4%) | 67,146 (4.7%)   | 58,555 (6.6%)   |
| 教育振興費      | 2,160,286 (2.3%)   |                   |                 |                 |
| 小学校費       | 11,075,676 (12.0%) | 4,099,170 (17.4%) | 426,049 (30.1%) | 395,544 (44.3%) |
| 中学校費       | 3,430,179 (3.7%)   | 2,734,818 (11.6%) | 79,818 (5.6%)   | 162,864 (18.3%) |
| 高等学校費      | 10,144,207 (11.0%) | 2,092,702 (8.9%)  |                 |                 |
| 幼稚園費       | 3,239,518 (3.5%)   | 1,273,059 (5.4%)  | 225,121 (15.9%) | 49,469 (5.5%)   |
| 盲・養護学校費    | 851,189 (0.9%)     | 202,460 (0.9%)    |                 |                 |
| 高等専門学校費    | 1,799,563 (1.9%)   |                   |                 |                 |
| 大学振興費      |                    | 385,200 (1.6%)    |                 |                 |
| 社会教育費      | 3,803,980 (4.1%)   |                   | 511,728 (36.1%) | 92,113 (10.3%)  |
| 文化振興費      |                    | 7,349,148 (31.2%) |                 |                 |
| 生涯学習振興費    |                    | 1,531,278 (6.5%)  |                 |                 |
| 青少年教育費     |                    | 448,625 (1.9%)    |                 |                 |
| スポーツ振興費    |                    | 992,782 (4.2%)    |                 |                 |
| 保健体育費      | 3,839,743 (4.1%)   |                   | 106,324 (7.5%)  | 133,393 (15.0%) |
| 図書館費       |                    |                   |                 |                 |
| 学校建設費      | 43,165,829 (46.6%) |                   |                 |                 |
| 教育施設整備費    | 2,134,762 (2.3%)   |                   |                 |                 |

( ) 内は、教育費総額にしめる比率

### (3) 小・中学校費の構成

小・中学校費は一般に「学校管理費」「教育振興費」「学校建設費」の三つの「目」から構成されている。「学校管理費」は需用費や備品費などの経常経費が中心であり、「教育振興費」も経常経費であるが、これには扶助費や教材備品費など国庫負担に関係がある、あるいは関係があった費用が含まれる。ただし教材備品費については現在では国庫負担の対象からはずれ、「学校管理費」

に含まれていることも多い。「学校建設費」は校舎等の新・増・改築にかかわる投資的な費用である。

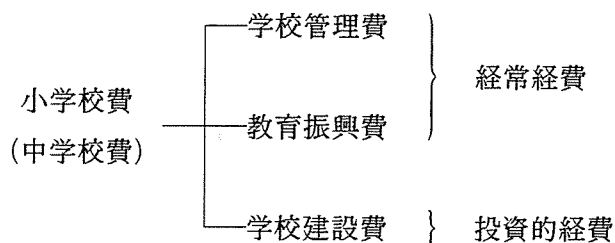


表 4-3 小学校費の内訳と一般財源比率

| 自治体 | 学校管理費                | 教育振興費              | 学校建設費                |
|-----|----------------------|--------------------|----------------------|
| N 市 | 2,590,502<br>(99.7%) | 141,530<br>(57.9%) | 2,090,572<br>(77.2%) |
| H 市 | 2,166,810<br>(99.9%) | 144,243<br>(69.6%) | 1,788,117<br>(77.3%) |
| A 市 | 860,992<br>(99.9%)   | 63,242<br>(51.9%)  | 759,907<br>(80.3%)   |
| S 町 | 54,519<br>(99.9%)    | 19,250<br>(86.7%)  | 495,218<br>(52.3%)   |
| K 町 | 89,987<br>(99.8%)    | 4,607<br>(41.3%)   | 11,000<br>(27.3%)    |

( ) 内はそれぞれの費用にしめる一般財源の比率

上の表が示すように、それぞれの「目」で一般財源のしめる割合は異なっている。「学校管理費」はほとんど一般財源であるが、「教育振興費」は国庫負担がある扶助費を含んでおり、また「学校建設費」も建設費用の国庫負担があつて、それだけ一般財源の割合が低くなっている。

ところで上記の「目」のうち、学校の配当予算にもっとも関係するのはまず「学校管理費」であり、ついで「教育振興費」であるが、後者も扶助費を別として教材備品費については一般財源でまかなうので、結局、学校予算は一般財源によって負担されるということが出来る。つまり、教職員人件費の大半および学校建設費の一部は国や都道府県によって負担されるが、その他の経常経費は市町村の負担であり、したがってここに市町村の政策や財政力がかなり反映されるのである。

#### (4) 小・中学校費と基準財政需要額

上記のように、学校予算の大枠を決定するのは、小・中学校費の「学校管理費」「教育振興費」の一般財源による負担部分である。そこでこの部分がどの程度の水準であるかをみるために、兵庫県下のいくつかの市町の「学校管理費」と「教育振興費」の一般財源分と小・中学校費の基準財政需要額の経常経費分を算出して比較してみた。

(表 4-4)

上の表が示すように、小・中学校費の内「学校管理費」と「教育振興費」の一般財源部分はK市とN市を除いて、基準財政需要額を下回っている。K市とN市は、それぞれ「学校運営費標準」を定めて学校予算の充実をはかっているため、それがこのような結果になっていると思われる。

ただしこれはあくまでも「予算」段階での結果だということを注意しなければならない。「決算」段階での「地方教育費調査」が示すように、補正予算による追加費用をふくめるとおそらく多くの市町村が上記費用で基準財政需要額を上回っている。学校予算の枠も補正予算によって広がることもあるからである。

しかし「決算」段階で「学校管理費」「教育振興費」の一般財源部分が基準財政需要額を上回ったとしても、そのことは学校予算の規模が補正予算によってその分大きくなることを意味するわけではない。というのは、上記の一般財源部分には基準財政需要額の算定によっても60%程度の人件費が含まれており、補正予算による増額がもっぱら人件費に吸収されることも考えられるからである。それに学校予算の枠が補正予算によって何とか基準財政需要額に到達するようでは、当初予算

表 4-4 小・中学校費と基準財政需要額

| 自治体 | 学校管理費<br>教育振興費<br>一般財源分 (A) | 基準財政需要額<br>経営経費分 (B) | A/B  | 財政力<br>指数<br>(90) |
|-----|-----------------------------|----------------------|------|-------------------|
| K 市 | (小) 10,984,275              | 8,318,541            | 1.32 | 0.75              |
|     | (中) 3,412,479               | 4,282,836            | 0.80 |                   |
| H 市 | 2,266,268                   | 2,594,090            | 0.87 | 1.08              |
|     | 768,601                     | 1,414,582            | 0.54 |                   |
| N 市 | 2,665,816                   | 2,261,145            | 1.18 | 1.22              |
|     | 1,539,302                   | 1,101,759            | 1.40 |                   |
| A 市 | 893,012                     | 1,441,091            | 0.62 | 0.83              |
|     | 515,975                     | 789,335              | 0.65 |                   |
| T 市 | 230,954                     | 246,992              | 0.94 | 0.66              |
|     | 78,160                      | 127,063              | 0.62 |                   |
| I 町 | 67,038                      | 87,084               | 0.77 | 0.32              |
|     | 36,359                      | 35,855               | 1.01 |                   |

表 4-5 兵庫県下の都市における学校予算（需用費、備品費）の実態（1991年度小学校）

| 市町  | 学校  | 学級数 | 児童数   | 需用費<br>(A) | 需用費基準額<br>(B) | A/B  | 備品費<br>(C) | 備品費基準額<br>(D) | C/D  | 財政力指数 |
|-----|-----|-----|-------|------------|---------------|------|------------|---------------|------|-------|
| K 市 | S 小 | 20  | 566   | 6,520      | 3,873         | 1.68 | 2,143      | 3,629         | 0.59 |       |
| H 市 | S 小 | 18  | 585   | 5,580      | 3,679         | 1.52 | 951        | 3,151         | 0.30 |       |
| A 市 | N 小 | 32  | 1,167 | 6,373      | 7,520         | 0.85 | 2,274      | 6,247         | 0.36 |       |
| A 市 | A 小 | 22  | 764   | 2,307      | 4,675         | 0.49 | 1,285      | 3,819         | 0.34 |       |
| N 市 | U 小 | 25  | 801   | 9,229      | 5,202         | 1.77 | 6,496      | 4,512         | 1.44 |       |
| S 市 | S 小 | 12  | 370   | 2,005      | 2,179         | 0.92 | 440        | 2,051         | 0.21 |       |
| A 市 | M 小 | 17  | 596   | 3,948      | 3,883         | 1.02 | 830        | 3,090         | 0.27 |       |
| A 市 | A 小 | 11  | 272   | 1,730      | 1,694         | 1.02 | 785        | 1,951         | 0.40 |       |
| T 市 | T 小 | 25  | 863   | 5,694      | 5,379         | 1.06 | 297        | 4,782         | 0.06 |       |
| K 市 | H 小 | 28  | 954   | 4,493      | 5,678         | 0.79 | 2,417      | 4,833         | 0.50 |       |
| T 市 | I 小 | 12  | 292   | 2,105      | 1,780         | 1.18 | 100        | 2,014         | 0.05 |       |
| A 市 | S 小 | 22  | 696   | 3,451      | 4,064         | 0.85 | 2,547      | 3,812         | 0.67 |       |
| T 市 | K 小 | 17  | 496   | 3,625      | 3,685         | 1.12 | 907        | 3,109         | 0.29 |       |
| M 市 | M 小 | 20  | 607   | 2,843      | 3,618         | 0.79 | 100        | 3,400         | 0.03 |       |
| T 市 | T 小 | 25  | 871   | 2,474      | 5,094         | 0.49 | 251        | 4,319         | 0.06 |       |
| K 市 | S 小 | 22  | 738   | 4,415      | 4,676         | 0.94 | 0          | 3,916         | 0    |       |
| O 市 | I 小 | 19  | 600   | 2,815      | 3,587         | 0.78 | 1,080      | 3,205         | 0.34 |       |
| S 市 | H 小 | 9   | 224   | 1,495      | 1,431         | 1.04 | 0          | 1,502         | 0    |       |

(金額は単位千円  
財政力指数は90年度)

の意義がうすれてしまうのであり、それはそれで問題である。

いずれにしても一般的にいえることは、学校予算の大枠を決める「学校管理費」「教育振興費」の予算編成において、基準財政需要額が「標準」としての意味をあまりもっていないということである。たしかに、制度上は基準財政需要額は標準行政費の算出の基礎にすぎず、教育費の支出の基準となるものではない。しかし市町村教育費の予算編成において、これ意外に基準となるべきものがないということも事実である。したがって、予算編成において基準財政需要額が意味をもたないとするれば、学校予算の基準もないということになるのである。

### 3 学校予算における需用費と備品費

#### (1) 学校予算の構成

学校に配当される予算は、たいていの場合、「学校管理費」「教育振興費」の二つの「目」によって構成される。それぞれの「目」は「報酬」「給料」「手当」などの人件費のほか「需用費」「役務費」「原材料費」そして「備品費」などの「節」に分かれ、「需用費」はさらに「消耗品費」「光熱水費」などの「細節」に分かれている。

ただし「学校管理費」のみを学校予算としている市町村も少なくない。また市町村によって予算配当する「節」が異なることもある。たとえば人件費については配当しない場合が多いし、「需用費」のなかの「光熱水費」は教育委員会が留保することが多い。このように市町村によって学校予算の費目が異なっていること、また教育委員会によって留保分が異なっていること、このことが学校予算相互の比較を困難にしている。

しかし一般的にあって、学校予算の中心は「需用費」と「備品費」であり、私達の調査でもこの二つを取り上げ、その実態を明らかにした。ただし、右記のように、「需用費」のなかの「光熱水費」は教育委員会の留保が多いことを考慮して、比較

表 4-6 学校予算の構成

| 目        | 節            | 細 節       |
|----------|--------------|-----------|
| 05 学校管理費 | 01 報 酬       |           |
|          | 02 給 料       |           |
|          | 03 職 員 手 当   |           |
|          | 04 共 済 費     |           |
|          | 07 賃 金       |           |
|          | 08 報 償 費     |           |
|          | 09 旅 費       |           |
|          | 11 需 用 費     | 消 耗 品 費   |
|          |              | 燃 料 費     |
|          |              | 印 刷 製 本 費 |
|          |              | 光 熱 水 費   |
|          | 修 繕 費        |           |
|          | 食 糧 費        |           |
|          | 12 役 務 費     |           |
|          | 13 委 託 料     |           |
|          | 14 使用料・賃貸料   |           |
|          | 15 工事請負費     |           |
|          | 16 原 材 料 費   |           |
|          | 18 備 品 購 入 費 |           |
|          | 19 負担金・交付金   |           |
| 10 教育振興費 | 08 報 償 費     |           |
|          | 09 旅 費       |           |
|          | 11 需 用 費     |           |
|          | 12 役 務 費     |           |
|          | 13 委 託 料     |           |
|          | 14 使用料・賃貸料   |           |
|          | 19 負担金・交付    |           |
|          | 20 扶 助 費     |           |

する際には除いている。

## (2) 学校予算の配分システム

学校に予算が配分されるシステムは市町村によって異なる。いくつかの方法があるが、大きく分けると①基礎単価を定め、児童・生徒数や学校数を掛けて積算する方法(「単価積算方式」)②一定額の予算をあらかじめ定められた比率にしたがって「学校数割り」「学級数割り」あるいは「教職員数割り」に分け、それぞれをさらに当該市町村の学校数、学級数、児童・生徒数で割ることによって1校当たりの予算を割り出していく方法(「配分率方式」)があり、このほかに明確な配分方法を定めず、学校からの要求に応じてそのつど予算編成をおこなうか、あるいは「前年度並」ということで予算編成する市町村もある。

たとえば兵庫県下の市町(92年2月調査)では、調査できた86市町(96市町中)のなかで上記①の「単価積算方式」によるものが16市町、②の「配分率方式」40市町、その他が残り30市町であった。(兵教組事務職員部「学校予算と学校事務」1992年、参照)

なお上記の「単価積算方式」によって決める市町には、独自に「学校運営費標準」を定めている市町が含まれるが、その数は少ない。たいていの場合、それぞれの市町で単価を定めたり、基準財政需要額を参考にしている。また「配分率方式」で決める場合も、配分率は市町によって異なっている。いずれにしても標準的な配分方法は存在しないというのが現状である。

もちろん配分額の実績からいえば、「学校運営費標準」を定め、それによって学校予算を保障することが望ましい。しかし現状では「標準的な運営費」という発想自体がみられないところに問題

がある。学校予算は市町村の財政状況に影響されるとはいえ、より市町村の実情にあった「標準的な運営費」をつくりだすことが必要である。

## (3) 学校予算の専決権

学校予算も一般の財務事務の一環であって、学校財務に特別な位置が与えられている訳ではない。しかしこのことが市町村の学校予算システムを標準化する妨げとなっていることも事実である。というのは、学校予算の執行にあたって校長に与えられる契約上の専決権の内容も市町村によって異なっているからである。

校長の専決権は、ほとんどの市町村で一般部局の「課長」と同程度の権限であり、また専決権の範囲(金額や費目)は市町村によって異なっている。兵庫県下の例では、金額的には備品について3万円から30万円までの幅がある。

専決権の範囲が学校予算の運営にどれほど関係するかは今後の検討課題であるが、少なくとも学校に規模に応じた一定の財務上の権限が与えられ、予算の編成や執行が弾力的になされることは必要である。

これに加えて、校長や学校事務職員の財務上の権限を確立し、規則を整備するべきであるが、現在なお「学校財務取扱要綱」などのまとまった規定を整備している市町村は少ない。(表4-7参照)一般的な財務規則を学校にもあてはめ、たとえば学校事務職員に一般財務上の「職指定」をおこなっている市町村はあるが、それが学校財務にふさわしいとは必ずしもいえない。また「職指定」のあり方も市町村によってバラバラである。このような学校財務制度の相違も学校予算の標準化を妨げているのである。

表 4-7 学校財務取扱要綱の例

H 市立学校財務取扱要綱（部分）

第 1 章 総則(第 1 条～第 2 条) 第 2 章 予算(第 3 条～第 7 条) 第 3 章 契約(第 8 条～第 12 条)  
第 4 章 経理(第 13 条～第 15 条) 第 5 章 物品(第 16 条～第 21 条)

附 則

第 1 章 総 則

(目 的)

第 1 条 この要綱は、H 市会計規則（昭和 42 年規則第 29 号）、H 市契約規則（昭和 62 年規則第 29 号）、  
H 市物品取扱規則（昭和 63 年規則第 10 号）の定めるところのほか、H 市立の小学校、中学校及び  
養護学校（以下「学校」という。）における財務に関する必要な事項について定めることを目的  
とする。

(財務事務)

第 2 条 校長は、学校における財務事務を総括する。

2 学校事務職員（以下「事務職員」という。）は、校長の監督の下に、学校における財務事務を  
つかさどる。

第 2 章 予 算

(学校配当予算)

第 3 条 教育長は、配当基準に基づき、校長に対し、学校予算配当通知により学校運営に要する経費  
を配当する。

2 校長は、第 1 項の規定により配当された予算（以下「学校配当予算」という。）に不足が生じ  
ることが予想される場合は、あらかじめ、教育長に協議しなければならない。

(予算執行計画)

第 4 条 校長は、学校配当予算について、教育課程の実施その他の学校運営を適切かつ効果的に行う  
ため、年間予算執行計画（以下「執行計画」という。）を策定しなければならない。

(予算執行計画)

第 4 条 校長は、学校配当予算について、教育課程の実施その他の学校運営を適切かつ効果的に行う  
ため、年間予算執行計画（以下「執行計画」という。）を策定しなければならない。

(組織の設置)

第 5 条 校長は、前条の執行計画を策定するため、学校に予算を協議する組織（以下「予算委員会」  
という。）を設置する。

2 予算委員会の運営に関する事務は、事務職員が担当する。

(校長専決)

第 6 条 学校配当予算のうち校長の専決により執行できる範囲は、「教育長事務の委任について」（昭  
和 44 年 8 月 27 被教委調令乙第 1 号）による。



#### (4) 学校予算の実態

兵教組事務職員部では、1992年2月に学校予算について県下の実態調査をおこなった。ここではそのデータの一部を紹介し、学校予算（需用費、備品費）の特徴的な傾向について述べておこう。

今回の調査では、得られたデータを比較するために、一方でそれぞれの学校の需用費と備品費の基準財政需要額を算出し、それに対する実際に配当された需用費と備品費の比率を計算した。

ちなみに基準財政需要額は以下の方法で算出した。

91年度1小学校あたり地方交付税基準財政需要額（需用費、備品費）

● 地方交付税で想定する標準規模学校

児童数：720人 学級数：18学級

● 標準規模学校の需用費（光熱水費除く）

① 児童数を測定単位とするもの

（単位千円、以下同じ）

|     |              |        |       |
|-----|--------------|--------|-------|
| 需用費 | <u>3,575</u> | 消耗品費   | 1,335 |
|     |              | 熱料費    | 1,220 |
|     |              | 印刷製本費  | 375   |
|     |              | 備品修繕費  | 310   |
|     |              | 医薬材料費  | 165   |
|     |              | 実験原材料費 | 160   |

② 学級数を測定単位とするもの

|     |            |      |     |
|-----|------------|------|-----|
| 需用費 | <u>400</u> | 消耗品費 | 400 |
|-----|------------|------|-----|

③ 学校数を測定単位とするもの

|     |           |
|-----|-----------|
| 需用費 | <u>60</u> |
|-----|-----------|

以上の標準経費から1校あたり需用費基準額の積算方法は以下ようになる。

基準額＝

$$3,575 \div 720 \times A + 400 \div 18 \times B + 60 \times C$$

A：児童数×補正係数

B：学級数×補正係数

C：学級数(1)×補正係数

（補正係数は地域の特性を反映させるためのもので市町村によって異なった数値である。）

● 備品費

① 学級数を測定単位とするもの

備品購入費 2,948

\* 備品費は児童数を測定単位とするものはない。また学校数を測定単位とするものは教育委員会の執行する予算に含まれるので、ここからは除く。

$$\text{基準額} = 2,948 \div 18 \times D$$

D：学級数×補正係数

上記のような方法によって求めた需用費、備品費や基準額の都市部の結果が表4-5である。ここから以下のような傾向が指摘できる。

① 需要費は基準額を上回る学校が多い。しかし自治体による格差もかなりみられる。また町村部もまじえた図4-8が示すように、学校規模が大きくなるほど格差も大きくなる。

② 備品費は全体的に配当予算が少なく、基準額を下回っている。また、市によっては学校に配当されない場合もある。それゆえ備品費の学校配当の保障について検討する必要がある。

③ 「学校運営費標準」をもつN市は、需用費、備品費とも基準額を大きく上回っている。このことは、「学校運営費標準」の設定と充実が学校予算の保障につながることを示している。

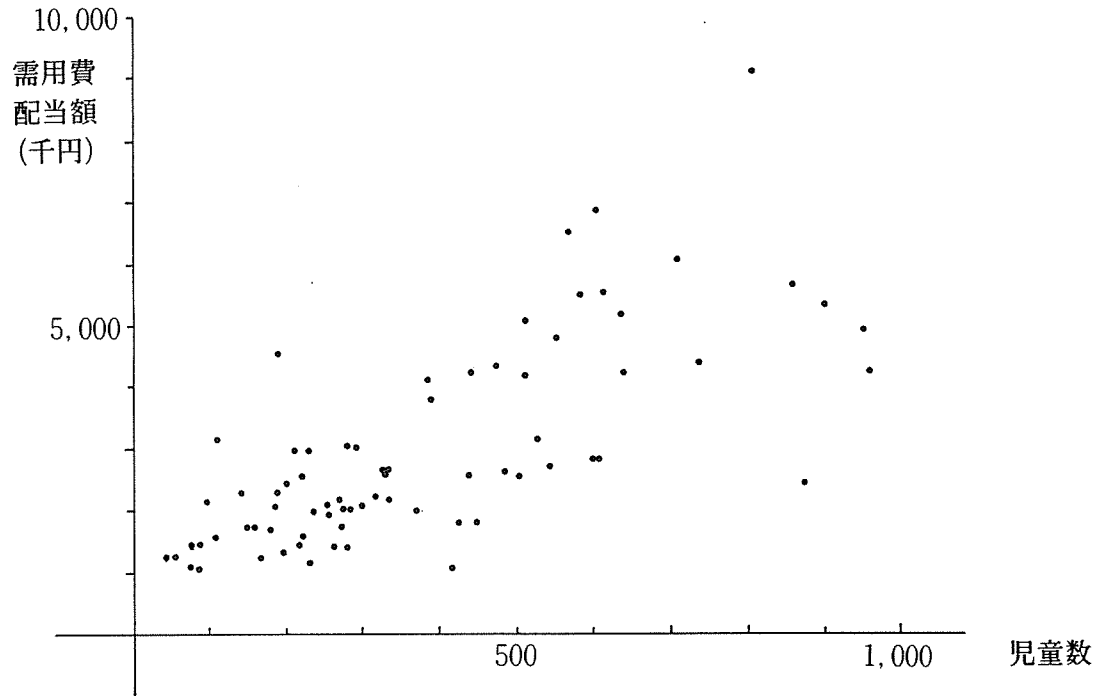
④ 全体的にみて、需用費、備品費とも自治体間の格差が大きく、標準化にはほど遠い。また基準

財政需要額も予算配当にあたってあまり意味をもたないようである。

以上のような実態をみると、学校予算の充実を目指すためには、「標準運営費」の設定が必要であることがわかる。当面、基準財政需要額の改善

を検討すると同時に、それを最低基準として地域や学校の実態に応じた弾力的な「標準運営費」を設定し、前述のような財務システムの改革もおこなうことによって、学校予算の保障を目指す必要がある。

図4-8 学校規模と需用費（小学校）



## 第五章 保護者負担教育費の動向と問題点

### 1 教育費保護者負担構造の分析視角

教育費の保護者負担<sup>(1)</sup>は、戦後の学校制度の整備期における学校施設費等「公教育」そのものに対する負担から、高度経済成長期以降の受験・進学競争の激化による民間教育産業の成長とともに、「私教育」に対する支出へとその比重を徐々に移してきた。このような保護者の教育費負担の構造変化は、ある意味で社会的な再生産に不可欠な教育総体の構造変動に規定されているものであるともいえよう。すなわち、近代において教育は個人のみならず社会の再生産に関わるものとして公的（社会的）な組織化を必要とするものだとみなされるようになり、これが「公費による公教育」を成立させ、社会の諸領域に分散していた教育の学校への統合がもたらされたのであるが、現在においてはこうした構造自体が大きく変容し、教育は再び公的な組織化を受けない「私的セクター」にその一部が移行しつつあるともいえるのである。しかし、これはあくまでも公・私を区分を実体化してとらえたみかたである。このような教育の私的領域への移動は、「学校」によって私的領域における生活原理までが組織化されつつあることを示しているのである。これが保護者個人の消費生活のあり方を規定し、「私教育」への支出を増大

させているのである。かような「私教育」はもちろん近代西欧社会におけるブルジョア・エリート層の「教養課程」としての「私教育」とは全く異なり、大衆教育の延長線上にあるものにすぎない。つまり大衆的な階層移動の回路となっているのであり、それゆえ激しい競争原理によって貫かれているのである。

しかし、「受験競争」によって規定された教育費保護者負担の増大傾向には、現在においては質的な転換が見られる。受験競争に競り勝つための塾・家庭教師・予備校などは子どもにとっても親にとっても必要悪に過ぎず、それへの出費も負担感の強いものであったといえよう。だが、校内暴力、いじめといった学校内での暴力事件の多発、管理教育の象徴「校則」への社会的批判の高まり、そして「不登校」や「高校中退」の増加など「公教育」体系それ自体への不信の高まるなか、もはや親も、子ども達も「学校」には期待しないといった状況すら作られつつある。そして、子どもをだめな公立学校に行かせるくらいなら少々無理をしてもよい私立学校に行かせたいというレベルを超えて、勉強は学校ではなく塾や予備校ですものといった意識さえうまれている。このように、私的セクターの教育はもはや公費による教育の補完物といった地位から抜け出しつつあるのである。

注(1) これについては「父母負担」という慣用的表現もあるが、子どもの教育費を負担するものが必ずしも父母ではないことを考慮し、とりあえず「保護者負担」という語を用いることとした。

このように「公費による公教育」への不振がつ  
のる状況において、国家の財政的危機の乗切をは  
かる政府のもとで臨教審は、戦後民主主義教育の  
歪みへの批判の形をとりつつ、「教育の自由化」  
を唱道し、教育分野への民間活力の導入など「受  
益者負担」に基づく公教育の再編をはかった。こ  
れが、従来の受益者負担論と異なるところは、国  
民の間に浸透している学校、公教育への不信を巧  
妙に利用し、「管理教育」批判などを取り入れ、  
現在の公教育の矛盾を教育基本法のもとでの「戦  
後民主主義教育」固有のものとして描きだし、公  
費負担による公教育のあり方自体の変革をめざし  
たということである。しかし、臨教審の「教育自  
由化」論は負担の地方移転・私的負担の強化とと  
もに統制の効率的集中化をめざすもので、私的負  
担によって自分の思い通りの教育を子どもに受け  
させたいと願う親達の考えとはずれたものであっ  
た。

現在の公教育における最大の矛盾は、教育課程  
における第1の主体である子どもと教職員との自  
由で自立的な関係の構築が阻害されていることに  
あり、教育の民間委託や市場化などによってはこ  
れを克服することはできないのである。むしろ、  
こうした道は保護者の教育費負担を増大させるだ  
けでなく、現在の公教育の抱えている問題を、私  
的な領域へとさらに拡大していくことにしかなら  
ないのである。

公教育・私教育を問わず、それに対する保護者  
負担の増大が、まず第1に公教育そのものの矛盾  
の深化によるものであることを考慮すれば、保  
護者負担を抜本的に軽減するためには、公教育そ  
のものの矛盾を克服していかなばならない。その  
ためには子どもの教育に対し直接の責任を有して  
いる教職員と親たちとの協力関係がなによりも必  
要である。

人権としての「教育への権利」、国民とりわけ  
子どもの「教育を受ける権利」は、自由な教育関  
係のなかで初めて十全に実現し得るものなのであ

り、そのためには教育関係を支える教職員と父  
母・地域住民との協力関係が必要なのである。

こうした観点にたつて「公費による公教育」の  
論理を再構築し、教育費負担のあり方を見直して  
いくことが、いま求められているのである。

以下、「受益者負担」の論理に対抗し、教育費  
の保護者負担を抜本的に軽減していくにはどうす  
ればよいかという基本課題を念頭に置きつつ、教  
育費保護者負担の動向を、第1に公教育と私的教  
育との連関から、第2に学校教育費における保護  
者の教育費負担の構造と公費負担の原則からそれ  
ぞれ分析してみたい。しかし、ここでは保護者負  
担問題の基礎ともいべき第2の問題に重点を置  
いて分析・考察することとする。

## 2 教育費保護者負担の構造と動態

### (1) 教育費保護者負担実態の概観

#### ① 公教育費と家庭教育費

ここでは「公費による公教育」の論理の再構築  
を念頭に、保護者負担のあり方を見なおすことを  
第1の目的とするため、また問題をできる限り単  
純にしてとらえるために、あえて公立の小・中学  
校、高校（全日制）を対象を限定して分析、考察  
を加えることとする。私立学校や幼稚園、大学を  
も含めた学校体系総体に関する総合的分析は後の  
課題としたい。

保護者負担教育費の動向については、文部省の  
調査（「地方教育費調査報告書」、「父兄が支出し  
た教育費調査報告書」、81年度以降「保護者が支  
出した教育費調査報告書」）によってほぼその輪  
郭が明らかとなっている。これらをもとに公立  
小・中学校・高等学校（全日制）の生徒一人当た  
りの公財政教育費と保護者が支出した教育費の推  
移を表したのが表5-9-1～3である。

つぎに、公立の小・中学校、高校それぞれにつ  
き、生徒一人当たりの公財政教育費の保護者支出  
の学校教育費、学校給食費、家庭教育費の割合を  
表したのが表5-10-1～3である。

表5-1-1 教育費負担割合  
— 公立小学校 —

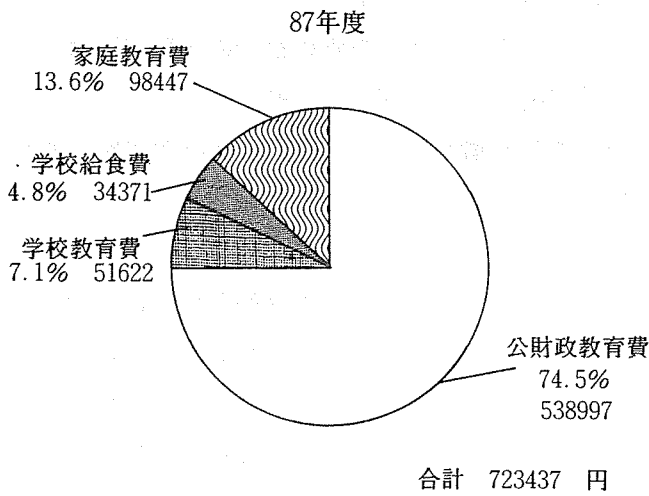


表5-1-2 教育費負担割合  
— 公立中学校 —

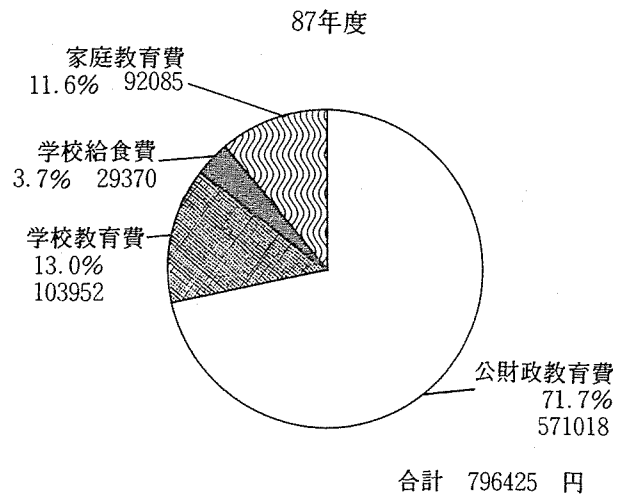
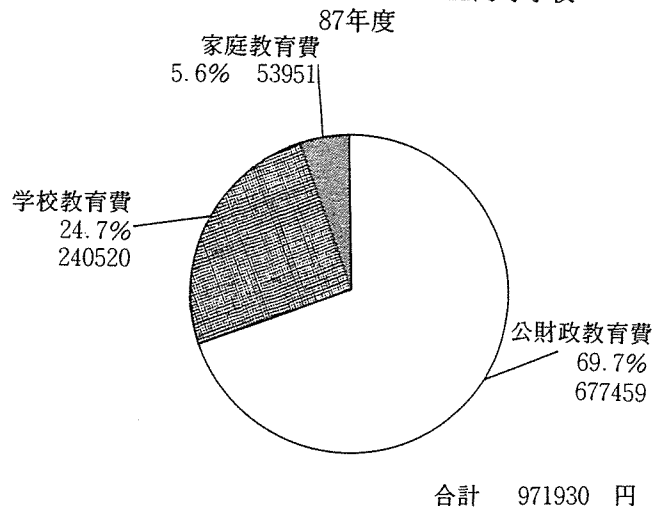


表5-1-3 教育費負担割合  
— 公立高等学校 —



資料：文部省『地方教育費調査報告書』及び『保護者が支出した教育費調査報告書』（1988年版）より作成

これらによってまず明らかとなるのが、小中学校における家庭教育費の割合の高さと、小・中・高を通じたその上昇率の高さである。87年度についてみれば、小学校では保護者負担総額（184,440円）の54%（98,447円）以上、中学校では保護者負担総額（225,407円）の40%（92,085円）以上を家庭教育費が占めている。高等学校では、そもそも授業料など学校教育費が高い負担（約80%）となっているため、家庭教育費自体は保護者負担

総額（294,471円）中の18%（53,951円）にとどまっているが（表5-1-1～3参照）、その上昇率は次に見るように最大となっている。

保護者負担の上昇率を指標化してみよう。78年度を100としてみてみれば、87年度では、小学校での保護者負担合計の上昇率は137、学校教育費122、給食費128、家庭教育費151となっており、中学校では保護者負担合計157、学校教育費144、給食費117、家庭教育費198、高校では保護者負担

合計168、学校教育費167、家庭教育費175となっている。

これをみれば小・中・高全段階において、家庭教育費の伸びが最大となっていることが明らかである。

家庭教育費の支出内訳を86年度を例にとって文部省の調査（表5-2）によってみると、補助学習費の割合は小学校では33.6%と低いが、中学校、高校（公立）ではそれぞれ73.6%、63.8%と高くなっている。しかし、小学校でも補助学習費中、塾や家庭教師の費用の伸びは77年度を基準とすれば、86年度の家庭教育費総額の伸び率が163%であるのに対し222%（4,012→8,890円）と最大の伸びを示している。これは、「受験競争」の影響がより低学年にまで及ぼされつつあることを示しているといえる。中学・高校での塾・家庭教師費の伸びも、それぞれ200%（6,756→13,524円）、

263%（12,849→66,828円）と家庭教育費総額の伸びに対し1.3～1.5倍もの伸び率となっている。

このように現代公教育の最大の矛盾「受験戦争」が「家庭教育費」を増大させており、しかもその影響を低年齢層にまで及ぼし、「早期選別」を加速化していることを十分に推測させるものとなっている。

こうした「私教育」への支出の増大は、教育の対価として私費を支払うという意識を父母のなかに拡大再生産しているものといえよう。かような「意識」の日常的再生産が、受益者負担の論理を受容させる大きな要因の一つとなっているのは間違いないだろう。それゆえ、家庭教育に10万円前後の費用を出しているのに2、3千円の教科書費用を負担するのはどうということもないだろうといった大蔵官僚の主張が罷り通ることになっているのである。

表5-2

1986年度

| 区 分       | 小 学 校               | 中 学 校               | 高 等 学 校             |                    | 幼 稚 園               |                      |
|-----------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------|
|           | (公 立)               | (公 立)               | (公 立)               | (私 立)              | (公 立)               | (私 立)                |
| 家 庭 教 育 費 | 93,613円<br>(100.0%) | 87,882円<br>(100.0%) | 51,571円<br>(100.0%) | 62,950<br>(100.0%) | 70,665円<br>(100.0%) | 103,104円<br>(100.0%) |
| 補 助 学 習 費 | 31,494<br>(33.6)    | 64,716<br>(73.6)    | 32,906<br>(63.8)    | 39,081<br>(62.1)   | 23,336<br>(33.0)    | 30,967<br>(30.0)     |
| 物 品 費     | 8,999<br>(9.6)      | 6,730<br>(7.7)      | 3,590<br>(7.0)      | 3,865<br>(6.1)     | 8,564<br>(12.1)     | 12,356<br>(12.0)     |
| 図 書 費     | 12,573<br>(13.4)    | 19,200<br>(21.8)    | 7,003<br>(13.6)     | 6,686<br>(10.6)    | 12,375<br>(17.5)    | 13,406<br>(13.0)     |
| 家庭教師・学習塾費 | 8,890<br>(9.5)      | 33,828<br>(38.5)    | 13,524<br>(26.2)    | 21,318<br>(33.9)   | 1,771<br>(2.5)      | 3,957<br>(3.8)       |
| そ の 他     | 1,032<br>(1.1)      | 4,958<br>(5.6)      | 8,789<br>(17.0)     | 7,212<br>(11.5)    | 626<br>(0.9)        | 1,248<br>(1.2)       |
| けいこごと学習費  | 62,119<br>(66.4)    | 23,166<br>(26.4)    | 18,665<br>(36.2)    | 23,869<br>(37.9)   | 47,329<br>(67.0)    | 72,137<br>(70.0)     |
| 物 品 費     | 10,507<br>(11.2)    | 5,074<br>(5.8)      | 2,960<br>(5.7)      | 4,298<br>(6.8)     | 14,531<br>(20.6)    | 18,007<br>(17.5)     |
| 図 書 費     | 2,151<br>(2.3)      | 697<br>(0.8)        | 853<br>(1.7)        | 1,143<br>(1.8)     | 2,172<br>(3.1)      | 3,526<br>(3.4)       |
| 月 謝       | 42,656<br>(45.6)    | 14,507<br>(16.5)    | 11,170<br>(21.7)    | 14,874<br>(23.6)   | 27,059<br>(38.3)    | 44,128<br>(42.8)     |
| そ の 他     | 6,805<br>(7.3)      | 2,888<br>(3.3)      | 3,682<br>(7.1)      | 3,554<br>(5.6)     | 3,567<br>(5.0)      | 6,476<br>(6.3)       |

資料：文部省『保護者が支出した教育費調査』1988年10頁。

しかし、はたして本当に教科書費などは保護者にとってたいした負担でないといえるのだろうか。これを見極めるためには大蔵官僚の論理によっては不可視のものとされている学校教育費そのものに対する保護者負担の構造とその動向を分析しなければならない。これによって、学校教育費そのものに対しても保護者の負担は大きなものとなっており、家計を圧迫していることが明らかとなろう。

② 保護者による学校教育費負担の構造と動向  
先の表5-9-3をみれば、家庭教育費の割合

が高い小中学校でも学校教育・給食費など学校教育に対して支出する費用が家庭教育費と同じかそれ以上の割合を占めており、家計負担を大きくしていることがわかる。しかも、そもそも授業料など学校教育費が高い比率を占める高等学校では、これが家庭教育費とほぼ同じ比率で上昇しているのである。

さらに統計にはでてこないが、進学のための資金の準備がかなり膨大なものとなっていることは明らかであり（それゆえ銀行が進学ローンといった商品の売込に熱心に取り組んでいるのである）、

表5-3

1986年度

| 区 分         | 小 学 校               | 中 学 校                | 高 等 学 校              |                     | 幼 稚 園               |                      |
|-------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
|             | (公 立)               | (公 立)                | (公 立)                | (私 立)               | (公 立)               | (私 立)                |
| 学 校 教 育 費   | 50,328円<br>(100.0%) | 101,625円<br>(100.0%) | 232,554円<br>(100.0%) | 525,190<br>(100.0%) | 90,969円<br>(100.0%) | 207,653円<br>(100.0%) |
| 教 科 書 費     | …<br>(…)            | …<br>(…)             | 4,725<br>(2.0)       | 5,123<br>(1.0)      | …<br>(…)            | …<br>(…)             |
| 教科書以外の図書費   | 4,275<br>(8.5)      | 7,163<br>(7.1)       | 4,464<br>(1.9)       | 7,561<br>(1.4)      | 3,413<br>(3.8)      | 3,978<br>(1.9)       |
| 学用品・実験実習材料費 | 15,584<br>(31.0)    | 22,845<br>(22.5)     | 15,335<br>(6.6)      | 26,178<br>(5.0)     | 5,862<br>(6.4)      | 6,593<br>(3.2)       |
| 教科外活動費      | 3,111<br>(6.2)      | 12,439<br>(12.2)     | 18,216<br>(7.8)      | 24,574<br>(4.7)     | 1,500<br>(1.6)      | 2,719<br>(1.3)       |
| 保健衛生費       | 271<br>(0.6)        | 280<br>(0.3)         | 582<br>(0.3)         | 597<br>(0.1)        | 219<br>(0.2)        | 569<br>(0.3)         |
| 交通費         | 1,552<br>(3.1)      | 10,956<br>(10.8)     | 42,982<br>(18.5)     | 82,471<br>(15.7)    | 1,899<br>(2.1)      | 13,025<br>(6.3)      |
| 通学用品費       | 9,710<br>(19.3)     | 11,247<br>(11.1)     | 10,378<br>(4.5)      | 14,286<br>(2.7)     | 8,080<br>(8.9)      | 7,045<br>(3.4)       |
| その他         | 3,321<br>(6.6)      | 4,207<br>(4.1)       | 8,088<br>(3.5)       | 11,950<br>(2.3)     | 5,607<br>(6.2)      | 7,370<br>(3.6)       |
| 授 業 料       | …<br>(…)            | …<br>(…)             | 75,824<br>(32.6)     | 184,001<br>(35.0)   | 52,397<br>(57.6)    | 127,327<br>(61.3)    |
| 修学旅行・遠足・見学費 | 4,798<br>(9.5)      | 18,845<br>(18.5)     | 23,677<br>(10.2)     | 30,144<br>(5.8)     | 2,190<br>(2.4)      | 2,873<br>(1.4)       |
| 学 級 費       | 3,478<br>(6.9)      | 3,320<br>(3.3)       | 2,148<br>(0.9)       | 2,808<br>(0.5)      | 2,192<br>(2.4)      | 1,131<br>(0.5)       |
| 児童会・生徒会費    | 56<br>(0.1)         | 1,294<br>(1.3)       | 5,423<br>(2.3)       | 4,664<br>(0.9)      | 30<br>(0.0)         | 174<br>(0.1)         |
| P T A 会 費   | 2,231<br>(4.4)      | 2,484<br>(2.4)       | 5,338<br>(2.3)       | 9,016<br>(1.7)      | 4,061<br>(4.5)      | 4,389<br>(2.1)       |
| その他の学校納付金   | 1,823<br>(3.6)      | 6,098<br>(6.0)       | 14,151<br>(6.1)      | 112,801<br>(21.5)   | 3,238<br>(3.6)      | 29,790<br>(14.3)     |
| 寄 付 金       | 118<br>(0.2)        | 447<br>(0.4)         | 1,223<br>(0.5)       | 9,016<br>(1.7)      | 281<br>(0.3)        | 670<br>(0.3)         |

資料：文部省『保護者が支出した教育費調査報告書』1988年6頁。

これを考慮すれば、低学年層においても現在から将来にかけての公教育に対し保護者が支出する金額はかなり大きなものとなっていることが推測されるのである。

次に保護者負担による学校教育費の内訳を86年度の文部省調査によってみると表5-3の通りである。ただしこれは学校給食費を除いているため、注意が必要である。給食費については表5-1-1、2や表5-11-1、2にみられるとおり、学校関係教育費のなかでは小学校において最大となっている。

給食費を除いたいわゆる「学校教育費」のなかで小学校で高い割合を占めているのが、①学用品・実験実習材料費31.0%、ついで②通学用品19.3%、③就学旅行・遠足・見学費9.5%であり、中学校では、①学用品・実験実習材料費22.5%、ついで②就学旅行・遠足・見学費18.5%、③教科外活動費12.2、公立高等学校では①授業料が32.6%と圧倒的比率を占めており、ついで②交通費18.5%、③就学旅行・遠足・見学費10.2%となっている。

全段階の学校で共通に保護者負担を重くしているものは就学旅行・遠足・見学費であり、小・中学校でとりわけ保護者負担を重くしている原因は学用品・実験実習材料費（教材など）にあるといえるだろう。ところで、保護者が直接支出する学用品費などに対して、授業料や修学旅行費は保護者が学校に納め、間接的に支出されるものであるが、この間接に支出されるもののなかで、学級費、P T A会費、その他の納付金がけっして少なくない比率を占めていることが注目される。これらの用途は他の費目に対して必ずしも限定されておらず、とりわけP T A会費など以下にみるように学校への寄付金として公費の不足分を補填する機能をはたしているものもある。

さて次に、給食費を含め学校教育費中の各費目の推移をみてみよう（表5-11-1、2、3参照）。

**小学校** 学校教育費全体の伸び率は77年度を

100とした場合、86年度では122で、学校教育費中最も高い割合を占めている給食費が127の伸びであり、最も高い伸び率を示しているのが教科外活動費338、ついで学級費198、P T A会費146、就学旅行費141、その他の学校納付金152となっている。逆に保健衛生費については50と減少している。

学級費やP T A会費などがなぜこのような高い伸び率を示しているのかについては、後にみるような学校予算の構造上の問題との関連が考えられる。これらが監査の対象外となる私費であり、しかも公費の補填に使用されていることなどがこうした高い上昇率に関係しているとすれば学校予算の執行上の適法性に関して重大な問題があると思われる。

**中学校** 学校教育費全体の上昇率は147であり、給食費の伸び率は123と全体の伸びを下回っている。最高の伸び率を示しているのが小学校同様教科外活動費で220、ついでその他の学校納付金200、交通費183、就学旅行・遠足・見学費166、学級費159となっている。保健衛生費は小学校同様83と減少している。

**高等学校** 学校教育費全体の伸び率は171、学校教育費中最も高い割合を占めかつ高い上昇率を示しているのは授業料であり248、ついで教科外活動費236、学級費219となっている。このように高校における保護者負担の軽減にとって最大の課題は授業料であり、授業料に対する公費補助ないし奨学金の根本的改善などの対策が必要であることを示している。

以上のように小・中・高を通じてみた場合、保護者負担を押し上げている最大の要因は教科外活動費や学級費であり、小・中学校では就学旅行・遠足・見学費も保護者負担をかなり増加させているといえる。

(2) 現行法上の公私負担区分と保護者負担教育費  
公教育の目的実現上必要とされる全費用は公費によって賄われるべきである。しかしながら、学



校教育は、すでにみたように私的な教育活動と相互に関連しており、公私の線引は必ずしも明確なものではない。それゆえ教育費の私的負担について検討するには、公私負担区分をどのように設定するかが問題とならざるをえない。

この問題について考察するにあたって次の三つを区分する必要がある。まず①われわれにとってそうあるべき公私負担区分はどのように設定され得るのか。義務教育費完全無償化を主張するとしても憲法解釈において「授業料無償説」、「就学旅行無償説」のような争いがあることも踏まえ、公費負担の拡充をめざしその範囲を明確にしておく必要がある。そのためには、その前提として現行制度上公費、私費の負担区分はどうなっているのか、を明らかにせねばならない。しかも②教育財政を規制する現行法において公費を原則とするもの、私費を原則とするもの、公・私双方の負担によって充てられ得るものの区分がどうなっているのか（規範的要請）、③その運用の実態はどうなっているのか（事実）を区別して分析・検討する必要がある。

現行の教育財政を規定している行政当局の規範的な公私負担区分論は、公教育費に必要とされるものであっても、生徒個人にその物の所有権が帰属するものないし利益が直接還元されるものについては、生徒の私的な負担によると「受益者負担」を前提としている。これについてはまず区分の曖昧さが問題となる。たとえば生徒の氏名のゴム印など学校事務に要するものでありながら、卒業時に生徒にこれを「返還」することを根拠に公費によらず、私的負担としている例などもある。公教育公費負担の原則に則って、負担区分を明確にする必要がある。

次に③についてはこうした負担区分の不明確さによって規定されているものでもあるが、現行法上の規範と現実とのかい離が問題となる。後にみるように公費負担を原則とし、私費負担が禁止されている費目についても、P T A 寄付金などのか

たちで私費が充用されているなど最低限の公費負担の原則すら遵守されていないという問題がある。この問題を解決しないかぎり、公財政教育費の抜本的拡充による義務教育無償化の前進はありえない。

そのため、ここではあえて②と③とのずれを、とくに公費負担を原則とし、私費負担が法的に禁止されている費目に焦点をあてて検討する。それゆえ義務教育課程であっても授業料の徴収が許されている私立学校については今回の検討対象から除外することとする。まずもって現行制度上、公費負担を原則とすることについて争いのない規範的なものについて、その事実とのかい離をより明確にするためである。

先にも指摘したように、公費によって支出されるべき費目について、P T A 会費など私費が充用されており、しかもこれが常態化しているという事態があり、これを克服せずして、「受益者負担」論に依拠した保護者負担の強化策に対し有効な反撃を加えることはできない。

公費によって支出されるべきものとの関連で問題となるのが、学校教育費のなかで保護者負担を増大させていたもののうち、保護者が学校や団体に対して納入する間接支出金に属すP T A 会費や学級費などである。これらがいかなる形で何に対して支出されているのか、はたして公費を原則とする費目に関して支出されていないかが、問題となる。学校で徴収される「私費」については公的な監査の対象とならず、学校やP T A において自主的に運営されるべきものであるが、それゆえに学校予算の不足を補填するために使用される危険性もまた高いものといえよう。しかし、こうした危険性が単に可能性にとどまらず、常態化していることについては、地方教育費調査において明らかにされている。私費による公費の補填という「違法性」の疑いの高い事態を問題とするものは古くから存在したが（相沢英之『教育費』1960年、261-262頁。今村武俊『学校の予算』1965年）、現

在もなお教育費保護者負担をめぐる重大な問題として、これを指摘するものが多い。とりわけ様々な名目で保護者が支出している「学校徴収金」が存在し、これが保護者の負担を大きくしていることが、日教組教研集会における報告書でも数多く取り上げられており、深刻な問題となっていることを示している。前節(1)で分析したように、たしかに学級費やPTA会費、「その他の学校納付金」などは高い上昇率を示しており、また保護者支出学校教育費全体にしめる割合もこれらを合わせれば例えば86年の小学校では15%もの高比率になっている<sup>(2)</sup>。もちろんこれら全てが公費によって支出されるべき費用に充用されているわけではないが、義務教育の無償原則、学校運営費設置者負担主義からいって大きな問題であることにはかわりない。

これについては現行法上、何が公費によるべきであり、何が私的負担によるべきものとされているのか、公私負担の境界線が問題となるが、ここでは公費を原則とし、私的負担(税外負担)が禁止されているものは何であるのかまづもって明らかにし、「違法状態の常態化」を浮彫りにしたい。

まず憲法第26条の規定により、義務教育無償の原則がある。しかし、この解釈をめぐる争いがあることも周知のことである。ここでは憲法解釈に拘泥せず、諸法令上の規定を具体的にみていこう。

まず、学校教育法は5条に学校の維持・運営に要する経費を法令に特別の定めがある場合を除き設置者の負担とすると規定し、6条において国立小中学校においては授業料の徴収を禁止している。5条にいう法令の特別の定めとは、まず義務教育

諸学校の教科書の国による無償給与、義務教育費国庫負担法、市町村立学校職員給与負担法などで定められている教職員給与(人件費)の国および都道府県による負担、義務教育諸学校施設費国庫負担法、公立学校施設災害復旧費国庫負担法などによる学校施設・建物の新築・増築・復旧費等の国庫負担などである。かような例外が法令によって定められていない学校の経費については、当然全て設置者の負担となる。

市町村立学校の経費については、地方財政法27条の4に「市町村は、法令の規定に基づき当該市町村の負担に属するものとされている経費で政令で定めるものについて、住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、その負担を転嫁してはならない」と定められ、同施行令16条の3はこの政令で定めるものを①市町村の職員の給与に要する経費、②市町村立の小・中学校の建物の維持及び修繕に要する経費としている。

少なくともこの職員給与(人件費)、維持費、修繕費の3項目については、住民の税外負担、したがって保護者負担が禁止されているのである。これは市町村が直接徴収するのではなく、学校を通じて徴収するものについても同様に禁止されているのである<sup>(3)</sup>。

つぎに、学校の経費として問題となるのが、教科書以外の授業に要する教材などの設備・備品、消耗品などである。教材費については52年制定の義務教育費国庫負担法によって、国と市町村とが半額ずつ負担することとされていたが、85年の同法改正により教材費の国庫負担は廃止され、かわって教材費は地方交付税法の基準財政需要額のなかに財源措置されることに、すなわち一般財源化

注(2) 例えば大分県における「学校徴収金調査」結果からは「学校運営費(消耗品費)」について、ほとんどの小学校で私費が公費を上回るかほぼ同額となっていることが明らかとなっている。他の県の調査でも、テスト用紙・印刷費などのために私費を徴収していることや、地方財政法によって私的負担が禁止されている費目についても私費が充てられていることが報告されている。

注(3) 税外負担の禁止・学校運営の適正化については、文部省の通達などによって再三うたえられている。

されることになった。これについては後に詳しくみるが、いずれにせよ生徒が個人的に使用し保護者が負担するのが当然とされるもの以外の教材については公費負担（設置者である市町村や国の負担）によるべきことにはかわりがない。

以上のごとく、市町村の教職員の人件費、学校の維持修繕費、教材など設備・備品費については、住民・保護者への負担転嫁が法によって禁止されており、許されないものであることが明らかである。それゆえ文部省をはじめ教育行政当局もとりわけ地方財政法制定後、これを徹底するための通達を出してきたのである。しかしながら、現実はいくつかの費目に対してもPTA会費など寄付金、つまり私費による充用（税外負担）が行われてきたのであり、しかもそれは恒常的に一定比率をもって学校予算をささえてきたのである。

以下、PTA寄付金などの学校教育費に占める割合の推移を、税外負担が禁止され、公費・学校設置者負担を原則とする費目、教職員給与（人件費）、修繕費、教授用を含む設備・備品に焦点を当て、文部省の「地方教育費調査」を基に分析することにしたい。

まず、寄付金の全体的な使用実態をみてみよう。80年度から89年度にかけて全教育費、全学校、各

学校について寄付金総額およびPTA寄付金それぞれの割合を示したのが表5-4であり、全学校について、学校教育費総額、消費的支出、資本的支出それぞれについて寄付金が占める割合の推移を85年から89年について表したのが表5-5である。

これをみると毎年恒常的に学校教育費の0.5%弱について寄付金を使用されており、PTA寄付金についてもやはり恒常的に0.2%以上が使用されていることがわかる。この使用内訳をみると消費的支出については0.4%前後、資本的支出では1.2%前後を私費＝寄付金が占めており、消費的支出よりも資本的支出において寄付金により多く依存していることが明らかとなる。しかも細目をみると、学校の建物の新築・増築に要する土地費・建築費に比べ教授用を含む設備・備品において高い比率を有している。89年度については土地・建築費総額（1,592,550百万）中の公費に組み入れられない寄付金（2,859百万）の比率は0.18%であるのに対し、設備・備品総額（201,177百万）中の公費に組み入れられない寄付金（10,965万）の割合は5.6%となっている。

つぎに教授費、修繕費、設備・備品費についてそれぞれみることにしよう。

表5-4 教育費総額中寄付金の占める割合（学校別）

|        | 全教育費      |            | 全学校       |            | 幼稚園       |            | 小学校       |            | 中学校       |            | 盲聾養護学校    |            | 高校（全日制）   |            |
|--------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
|        | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 | 寄付金<br>総額 | PTA<br>寄付金 |
| 1980年度 | 0.60      | 0.22       | 0.51      | 0.25       | 1.09      | 0.82       | 0.31      | 0.14       | 0.38      | 0.17       | 0.076     | 0.047      | 1.30      | 0.63       |
| 81年度   | 0.50      | 0.21       | 0.52      | 0.24       | 1.02      | 0.80       | 0.29      | 0.13       | 0.41      | 0.16       | 0.084     | 0.052      | 1.27      | 0.59       |
| 82年度   | 0.48      | 0.20       | 0.49      | 0.23       | 0.96      | 0.74       | 0.29      | 0.14       | 0.37      | 0.16       | 0.074     | 0.046      | 1.17      | 0.53       |
| 83年度   | 0.45      | 0.20       | 0.48      | 0.23       | 0.91      | 0.74       | 0.28      | 0.14       | 0.36      | 0.16       | 0.078     | 0.048      | 1.17      | 0.52       |
| 84年度   | 0.46      | 0.19       | 0.50      | 0.22       | 1.10      | 0.69       | 0.32      | 0.14       | 0.34      | 0.15       | 0.078     | 0.048      | 1.14      | 0.51       |
| 85年度   | 0.45      | 0.18       | 0.48      | 0.20       | 0.90      | 0.64       | 0.25      | 0.13       | 0.38      | 0.15       | 0.076     | 0.045      | 1.18      | 0.51       |
| 86年度   | 0.43      | 0.19       | 0.47      | 0.22       | 0.75      | 0.59       | 0.25      | 0.13       | 0.35      | 0.15       | 0.070     | 0.045      | 1.14      | 0.51       |
| 87年度   | 0.44      | 0.20       | 0.48      | 0.23       | 0.83      | 0.64       | 0.26      | 0.13       | 0.35      | 0.17       | 0.072     | 0.042      | 1.20      | 0.55       |
| 88年度   | 0.47      | 0.19       | 0.50      | 0.23       | 0.92      | 0.62       | 0.29      | 0.13       | 0.38      | 0.16       | 0.073     | 0.046      | 1.19      | 0.53       |
| 89年度   | 0.42      | 0.19       | 0.42      | 0.22       | 0.74      | 0.55       | 0.23      | 0.12       | 0.32      | 0.16       | 0.071     | 0.041      | 1.16      | 0.54       |

資料：文部省『地方教育費調査報告書』各年度版より作成

表5-5 全学校教育費（総額・消費的支出・資本的支出）に占める寄付金の割合

| 年 度    | 対総額比 | 対消費的支出比 | 対資本的支出比 |
|--------|------|---------|---------|
| 1985年度 | 0.48 | 0.40    | 1.13    |
| 86年度   | 0.47 | 0.39    | 1.05    |
| 87年度   | 0.48 | 0.41    | 1.14    |
| 88年度   | 0.50 | 0.41    | 1.23    |
| 89年度   | 0.45 | 0.40    | 0.98    |

資料：前表と同じ。

### ① 教授費

教授費は授業に要する費用（つまり授業料）として、教職員給与や特別活動・就学旅行費などを含む。学校の職員の給与（人件費）には、他に維持費に含まれる宿直手当・学校警備員費、施設維持職員の給与等があるが、ここでは問題点をより鮮明にするためにあえて教授費に限定して検討してみることにしよう（表5-6）。

全学校について、85年度から89年度にかけて教授費総額中寄付金合計が占める割合は毎年度0.4から0.5の間でほぼ一定の割合をしめている。義務教育、公立小中学校に限定し、教授費に占めるPTA寄付金（純粋な保護者負担）のみの比率の

推移を80年度から89年度にかけてみてみると毎年ほぼ0.16%で一定の割合をたもっている。もちろんこの教授費には修学旅行費などが含まれ、これが教授費中70%の高率をしめるとはいえ、その他の30%が教職員の給与に相当する費用に恒常的にあてられていることは、市町村職員の税外負担を禁止している地方財政法に違反するものであるといえよう。「違法状態の常態化」が確認される。

### ② 修繕費

修繕費は校地・建物の補修・修繕、設備備品に要する費用であるが、このうち学校建物の修繕に要する費用は地方財政法によって住民・保護者への負担転嫁が禁止されており、設備備品の修繕に要する費用も学校教育法5条により、設置者である市町村が全額負担すべきものであることは明白である。しかしながら、これに関しても総額中寄付金合計の占める割合はほぼ毎年度3%以上の高い比率であり、このうちPTA寄付金についても毎年2%前後の高比率となっている（表5-7）。

### ③ 設備・備品費（教授用を含む）

設備・備品費は教授用設備・備品（教材を含む）、給食用その他の設備・備品を含むものである。

ここでは小中学校に限定してみることにしよう。学校に設備される教材については、交付税におい

表5-6 小・中学校教授費に占めるPTA寄付金の推移

（単位千円）

| 年度     | 教 授 費 総 額     |               |               | P T A 寄 付 金  |           |           | a / S (%) |
|--------|---------------|---------------|---------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
|        | 教授費計 S        | 小 学 校         | 中 学 校         | P T A 寄付金計 a | 小 学 校     | 中 学 校     |           |
| 1980年度 | 3,447,385,024 | 2,226,328,597 | 1,221,056,427 | 5,757,357    | 3,235,925 | 2,511,432 | 0.17      |
| 81年度   | 3,598,172,180 | 2,308,483,069 | 1,289,689,111 | 5,909,999    | 3,310,575 | 2,599,424 | 0.16      |
| 82年度   | 3,681,357,420 | 2,338,450,878 | 1,342,906,542 | 6,027,776    | 3,308,188 | 2,719,588 | 0.16      |
| 83年度   | 3,763,334,528 | 2,379,126,199 | 1,384,208,329 | 6,022,636    | 3,259,648 | 2,763,988 | 0.16      |
| 84年度   | 3,866,466,321 | 2,418,769,016 | 1,447,697,305 | 6,060,011    | 3,259,992 | 2,800,019 | 0.16      |
| 85年度   | 3,990,552,449 | 2,472,606,665 | 1,517,945,784 | 6,241,061    | 3,300,720 | 2,940,341 | 0.16      |
| 86年度   | 4,120,026,316 | 2,535,375,137 | 1,584,651,179 | 6,254,718    | 3,234,273 | 3,020,445 | 0.15      |
| 87年度   | 4,243,741,338 | 2,596,333,593 | 1,647,407,745 | 6,883,927    | 3,558,307 | 3,325,620 | 0.16      |
| 88年度   | 4,167,188,813 | 2,540,831,294 | 1,626,357,519 | 6,494,596    | 3,390,080 | 3,194,516 | 0.16      |
| 89年度   | 4,419,366,968 | 2,716,037,506 | 1,703,329,462 | 6,753,937    | 3,409,451 | 3,344,486 | 0.15      |

資料：前表と同じ。

表5-7 全学校における修繕費中の寄付金総額、PTA寄付金の割合

| 年度     | 修繕費総額<br>S  | 公費計         | 寄付金総額 a<br>(PTA寄付金を含む) | 寄付金比率<br>a/S (%) | PTA寄付金<br>b | PTA寄付金比率<br>b/S (%) |
|--------|-------------|-------------|------------------------|------------------|-------------|---------------------|
| 1985年度 | 118,511,513 | 114,730,913 | 3,780,600              | 3.19             | 2,013,248   | 1.70                |
| 86年度   | 124,053,935 | 120,130,669 | 3,923,266              | 3.16             | 1,908,504   | 1.54                |
| 87年度   | 135,461,401 | 131,793,874 | 3,667,527              | 2.71             | 1,972,322   | 1.46                |
| 88年度   | 128,143,463 | 124,298,080 | 3,845,383              | 3.00             | 1,897,663   | 1.48                |
| 89年度   | 144,699,128 | 141,111,679 | 3,587,449              | 3.13             | 1,784,384   | 1.56                |

資料：前表と同じ。

表5-8 設備・備品費における寄付金割合の推移

(単位千円)

| 年度     | 小 学 校      |            |              |            | 中 学 校      |            |              |            | 小中寄付金比率平均    |                |
|--------|------------|------------|--------------|------------|------------|------------|--------------|------------|--------------|----------------|
|        | 総額         | 公費         | 公費非組入<br>寄付金 | PTA寄付<br>金 | 総額         | 公費         | 公費非組入<br>寄付金 | PTA寄付<br>金 | 寄付金計/<br>総額計 | PTA寄付<br>金計/総額 |
| 1980年度 | 90,818,716 | 84,044,435 | 5,113,266    | 1,637,192  | 52,893,282 | 49,466,330 | 1,803,617    | 549,649    | 4.52 %       | 1.42 %         |
| 81年度   | 89,659,537 | 83,305,399 | 4,876,778    | 1,565,977  | 56,164,613 | 53,525,565 | 1,694,100    | 528,807    | 4.23         | 1.35           |
| 82年度   | 81,908,550 | 75,900,787 | 4,661,353    | 1,611,083  | 54,388,148 | 51,700,866 | 1,903,004    | 572,342    | 4.60         | 1.51           |
| 83年度   | 76,666,359 | 70,882,894 | 4,570,363    | 1,718,566  | 51,444,930 | 48,679,323 | 1,985,361    | 621,065    | 4.91         | 1.73           |
| 84年度   | 69,097,771 | 63,545,051 | 4,732,848    | 1,697,371  | 49,470,972 | 46,907,522 | 2,029,798    | 662,593    | 5.48         | 1.90           |
| 85年度   | 65,690,224 | 60,407,047 | 4,411,283    | 1,563,838  | 47,788,287 | 45,145,981 | 1,970,375    | 661,644    | 5.42         | 1.89           |
| 86年度   | 68,081,150 | 62,957,931 | 4,135,962    | 1,487,558  | 47,470,922 | 44,792,442 | 1,985,291    | 617,473    | 5.13         | 1.75           |
| 87年度   | 73,880,812 | 68,412,292 | 4,282,053    | 1,535,936  | 51,335,047 | 48,179,668 | 2,389,218    | 621,639    | 5.73         | 1.65           |
| 88年度   | 68,535,292 | 62,920,959 | 4,388,497    | 1,520,824  | 50,137,427 | 46,784,773 | 2,340,336    | 687,757    | 5.54         | 1.80           |
| 89年度   | 82,700,250 | 77,612,918 | 4,053,664    | 1,410,918  | 56,133,502 | 53,569,801 | 1,910,109    | 648,107    | 4.15         | 1.43           |

資料：前表と同じ。

て財源措置され、公費によってまかなわれるべきものであり、給食用の設備に要する経費も学校給食法6条・同施行令2～4条によって設置者である市町村および国によって負担されるもので、税外負担は許されないものであるといえる。しかし、これについては表5-8.にみるように小・中学校で寄付金のしめる割合は毎年度4～6%の高率であり、PTA寄付金の比率も1.5～1.8%と高いものとなっている。

このように設備・備品についても「私費」が恒常的に充用されており、違法性の疑いがきわめて高い常態にあるといえよう。

設備・備品中問題となるのが、教材であるが、これは先にも触れたように85年度より国庫負担が廃止され、一般財源化された。ここで簡単に教材費国庫負担制度と一般財源化への転換までの経緯を、私費負担の問題との関わりで振り返っておこう。

旧教育費国庫負担法は教材費の公費負担原則を定めていたが、その適用をうける教材は指導要領に基づいて定められる「教材基準」の範囲内のものであり、「保護者が負担することを相当とするもの」は除外されていた<sup>(4)</sup> (図書費、産業教育・理科教育設備などについても教材基準から除外さ

注(4) 文部省初等中等教育局長通達(1978. 10. 5文初財269)。

れていたが、これらはそれぞれ固有の基準によって国の半額負担が定められていた。

耐用年数3年未満の「教材用消耗品」については交付税の基準財政需要額に財源措置され、地方公共団体は「少なくとも負担限度基礎額まで予算化する」ことを求められていた。これについては全額設置者である市町村が負担すべきものであったといえることができる。

こうした教材費国庫負担制度については、「教材基準」が指導要領に基づいて国によって設定されるものであることから、これを通じた教育内容に対する国の統制などが指摘されていた。また国庫支出金消化のため学校ではほとんど使用しない「教材基準」の教材を購入し、実際に使用する教材については保護者の負担などによって購入するといった事態も生じていた。「教材基準」の設定は、教材の計画的整備、公費で支弁されるべき教材費への寄付金など私費の充用など予算執行の不適切さを克服する趣旨をもっていたが、かえって逆の効果をもつものであったともいえる。

かような教材費国庫負担は、85年中曾根行革のなかで「国の補助金等の整理及び合理化」を名目として廃止され、「教材基準」内の教材費は全て交付税に財源措置され、一般財源化されることになった。しかし、一般財源化によっても、個人的使用目的以外の教材費の公費負担の原則が変更されたわけではない。この際、文部省は地方公共団体に対し教材費の確保をうたえたとともに保護者に負担を転嫁しないよう指示した。しかし「教材基準」は維持され、整備のための参考基準とされた(1985. 5. 31文教財第28号)。「教材基準」はようやく91年に廃止され、新たに「標準教材品目」が設定され、これに掲げられた品目については交付税により財源措置されること、各学校は「標準教材品目」を参考とし、その特色をいかして弾力的な整備・充実につとめるよう指示された(1991. 7. 7文教財第82号)。

新「標準教材品目」のもとでの、教材費保護者

負担については今後明らかになっていくことであろうが、85年の一般財源化によって教授用設備・備品費とそれに対する保護者負担はどのように推移したのだろうか。

まず、設備・備品費総額は85年度まで減少しつづけて、85年度(65,690,224千円)は80年度(90,818,716千円)の70%程度となっている。86年度以降は増額の傾向にあるが、89年度にいたってもなお82年度の水準に達していない。

寄付金の推移をみると、83年度までは漸増をつづけるものの5%未満にとどまっておき、総額が一気に減少した84年度に寄付金比率も跳ね上がって5.5%となっている。その後は唯一89年度の4.2%を除き、87年度の5.7%を頂点とし5%をこえる割合を占めている。

P T A 寄付金のみについてみると、漸増の後83、85年度に1.9%という最高値を示している。その後も89年度に80年度水準に落ちるものの1.7~1.9%の高い比率を維持している。

寄付金の金額自体については、小学校では寄付金全体としては減少傾向、P T A 寄付金についてはほぼ横這で84年度以降減少傾向もみられる。中学校については両者ともほぼ横這といったところである。

以上のように一般財源化によって保護者負担率がどのような影響を受けたかを正確に判断するのは難しいが、公費総額がどのように変化しても、住民・保護者負担が一定比率以上を常に占めていることには変わりがない。

### 3 教育費保護者負担における問題構造

保護者による学校教育費負担について問題となるのは次の諸点である。

まず第1に、公財政教育費が増加しても、常に学校教育費において私費負担が一定比率存在しており、しかも小学校を除いて負担割合が増大しているということ。

第2にこの第1の点の原因ともなっていること

として、2節において概観したような保護者・住民による教育費の税外負担の実態がある。これに関しては、保護者負担の軽減と教育無償化の拡大にとって重大な問題があるといえる。すなわち、公費による支出を原則とする費目、とりわけ市町村職員給与など人件費、施設・設備の修繕費、設備・備品費に対する寄付金などの充用が恒常的に行われているということは、「違法状態の常態化」とでもいうべきものであり、保護者負担の軽減にとって重大な阻害要因になっているばかりではなく、「受益者負担論」によってさらなる教育費の保護者負担が強制される下地を作っているともいえるのである。

なぜ、このような「違法状態の常態化」がもたらされているのであろうか。以下、この点につき簡単に問題点を指摘しておきたい。

まず、公費の補填に充用されているPTA会費についてみてみよう。

PTAとはそもそも専門的知識・技能をもって教育実践にあたる教職員と保護者との協力関係を創出することによって、人権としての「教育への権利」、国民の「教育を受ける権利」の実現をはかる組織である。しかしながら、その実態においてはPTAは保護者の教育自治への参加を促進する組織というよりは、学校に対する経済的な援助を行う「後援団体」的な役割を演ずるものとなっている。これも古くから指摘されていることであるが、現在においてもこの根本的な転換は行われていないといつてよいだろう。そのため本来PTA独自の組織活動、つまり公費の拡大要求をはじめ国・自治体による条件整備に対する要求など子どもの教育・生活環境の向上に努力することに支出されるべき会費も、少なからぬ部分が学校経費の不足を補填する目的に支出されるということになっている。

寄付金に対してはその自発性を根拠として、正当化が図られているが、これが公費の不足を恒常

的に補填するために使用され、常に一定以上の寄付が求められている以上、その「自発性」は疑わしいものとなっている。たとえ任意のものであっても、少なくとも法によって税外負担が禁止されているものないし公費を原則とする費目に対しこれを支出することは許されない。寄付金を学校教育費に充てるのであるなら、公費負担が適用されない学校給食費や個人用教材費への補助に充て、公費によってはなお達成されていない平等化の推進を図るべきではないだろうか。

私費による公費補填を解消するためには、なによりもまずPTAそれ自体の活動の在り方を根本的に見なおす必要がある。自由な教育関係を創出し、「教育への権利」を実現する協同の場としてPTAを自覚的に位置付けなおす必要があろう。ただし、実際に負担の減少をはかるためにはPTA予算を保護者自身が目的にそった形で立て、執行し、適切な監査を行うという基本的なことで十分改善がみられるのではないかと思われる。

また、税外負担の解消、「学校徴収金」の大幅な削減を実現するためには、資金を提供するPTAの側だけでなく、学校、教職員の側も学校予算の運営の在り方を見なおす必要がある。保護者とともに教育条件の整備や、公費負担の拡大を要求していく立場の教職員が予算の不足を安易に保護者・住民に転嫁するなどということは、そもそもあってはならないのはいうまでもない。幸いこうした反省に基づく取り組みは先に若干触れたように全国各地で広まりつつある（「学校徴収金」の実態調査やアンケートなど）。

学校における「予算」運営を、トータルに管理し、監査する体制を教職員自身が、保護者の協力も要請しつつ、構築していくことが必要であろう。これによって公費の不足や不適切な配分形式も明らかとなり、現在学校で十分な教育を実現するにはどのような財政的裏付けが必要であり、それを確保するにはどうしたらよいかのかがわかるであろう。学校運営標準や地域的教育計画の作成などが

必要とされるゆえんである。

しかし、保護者による税外負担の問題を学校、教職員集団の責任にのみ帰してはならない。そもそも学校には自主的に財政を行う権限がない。教育委員会にも予算編成権限があるわけでもなく、地方公共団体の長に教育委員会の意見聴取が義務付けられているのみである。しかも、地方公共団体自体が、「三割自治」と呼ばれるように財政を通じた国による統制を強く受けている現状がある。これを抜本的に改善する必要があるのはいうまでもないが、それ以前に、現行制度の枠内でも様々な改善措置が可能であることも確かであろう。地域住民・保護者、教職員の協同により、学校予算の執行に対しトータルな監視を行い、教育費が恒常的に不足している現状をリアルに捉え、より具体的なイメージに支えられた予算要求を展開していくことが必要である。そして、公費負担の拡充をはじめ教育条件整備のための地域的な協力関係の創出に努めていくべきである。こうした活動の展開のうえで初めて教育財政構造そのものの制度的改善が実現し得るのである。



表5-9-1

保護者負担教育費推移表

— 公立小学校 —

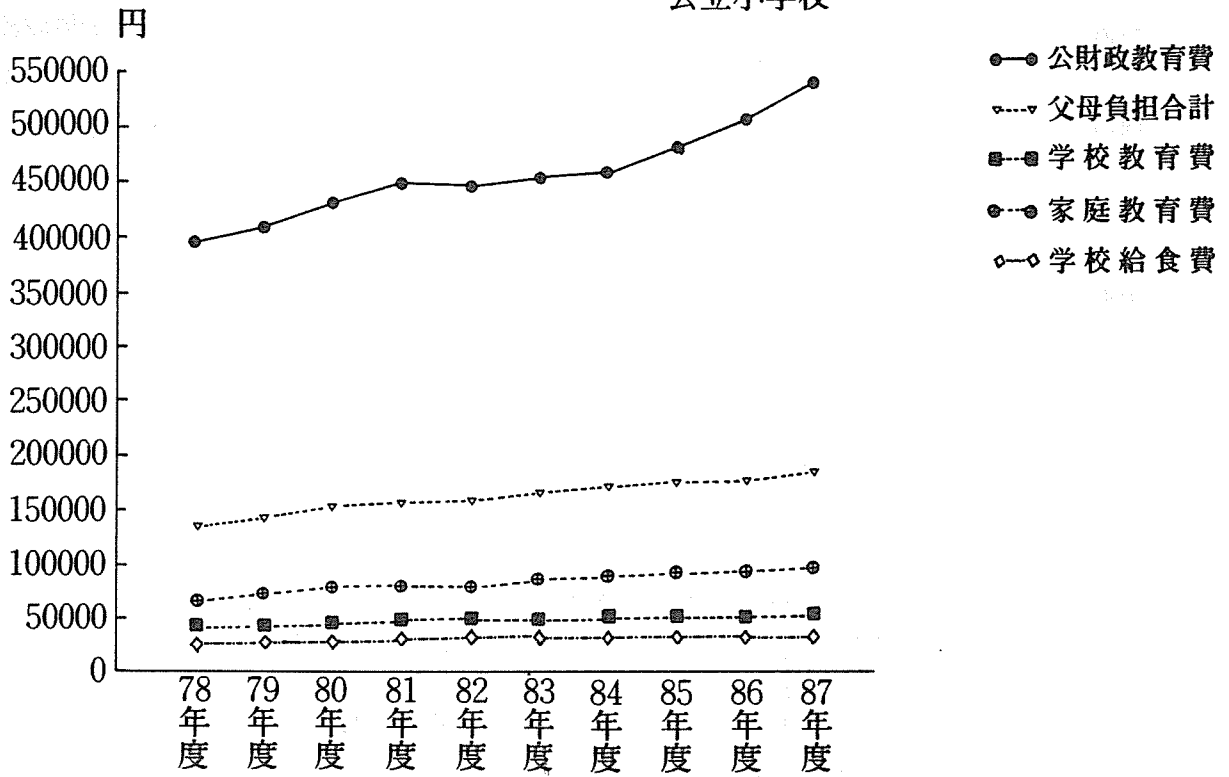


表5-9-2

保護者負担教育費推移表

— 公立中学校 —

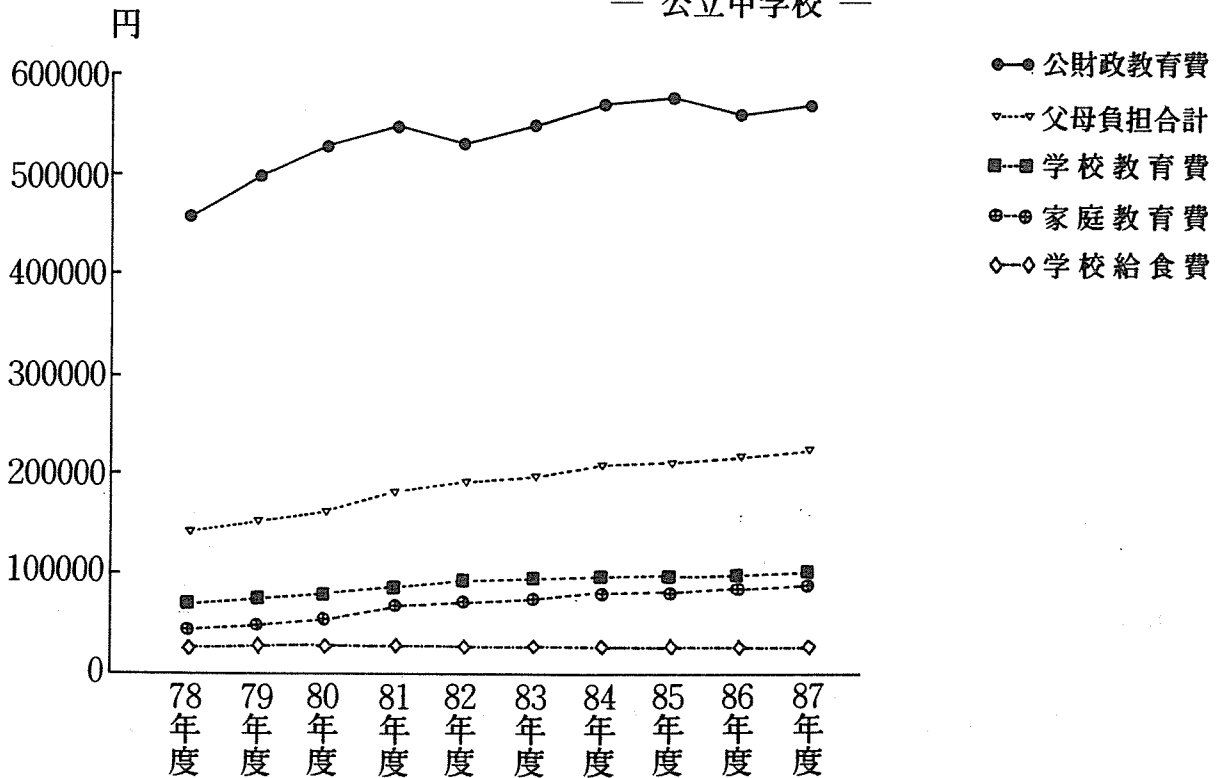
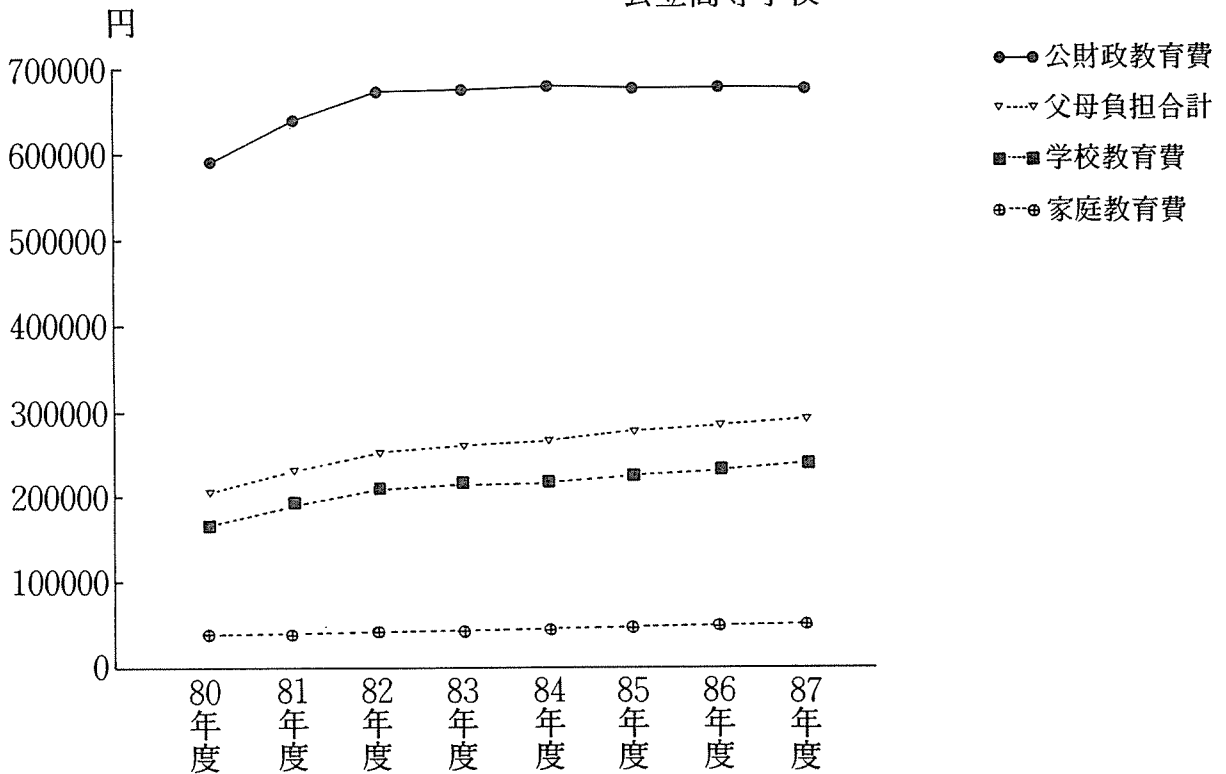


表5-9-3

保護者負担教育推移表

— 公立高等学校 —



資料：文部省『地方教育費調査報告書』及び

『保護者が支出した教育費調査報告書』より作成

表5-10-1

総教育費における保護者負担

— 公立小学校 —

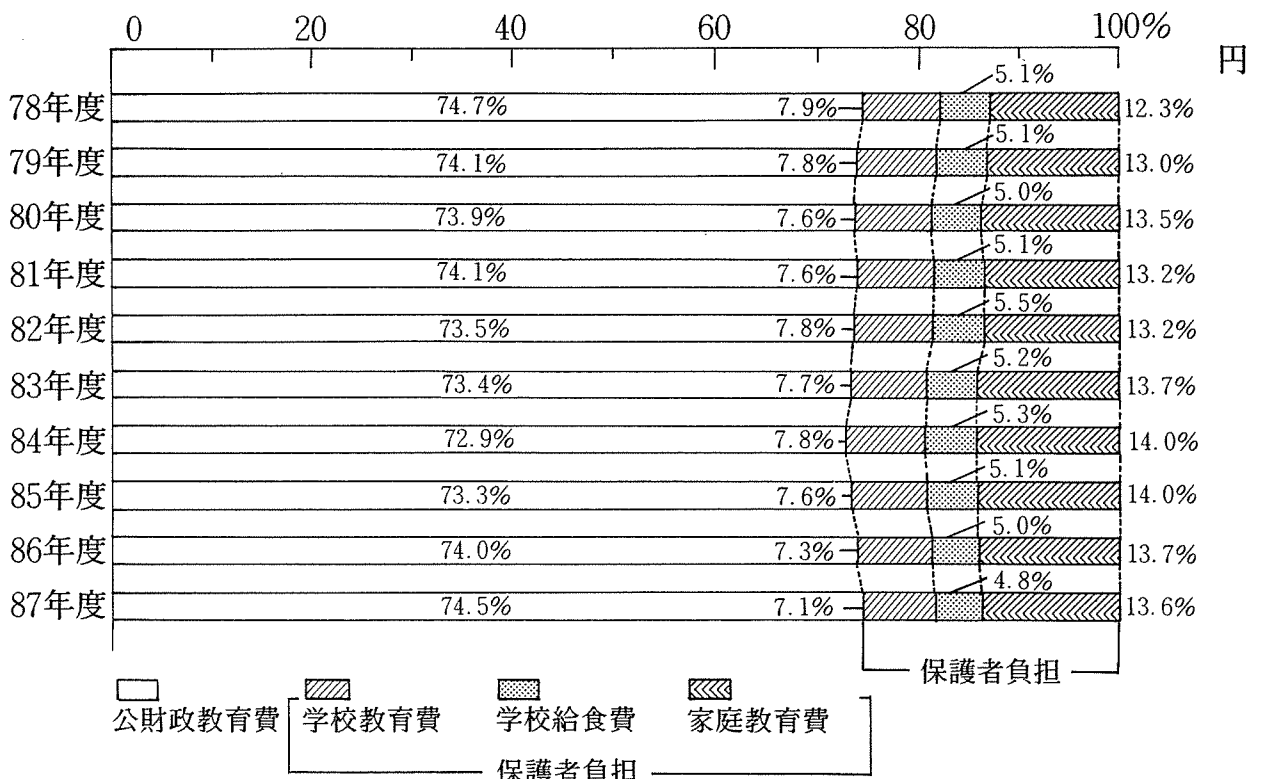


表5-10-2 総教育費における保護者負担

— 公立中学校 —

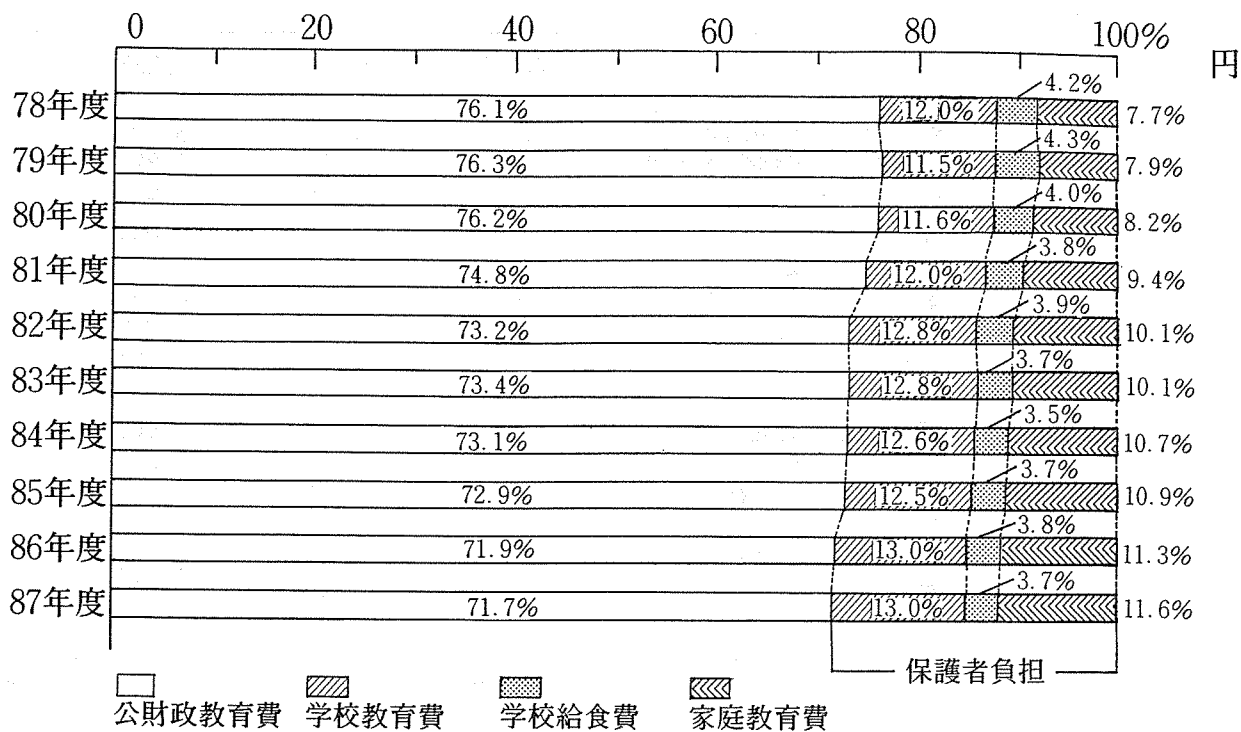
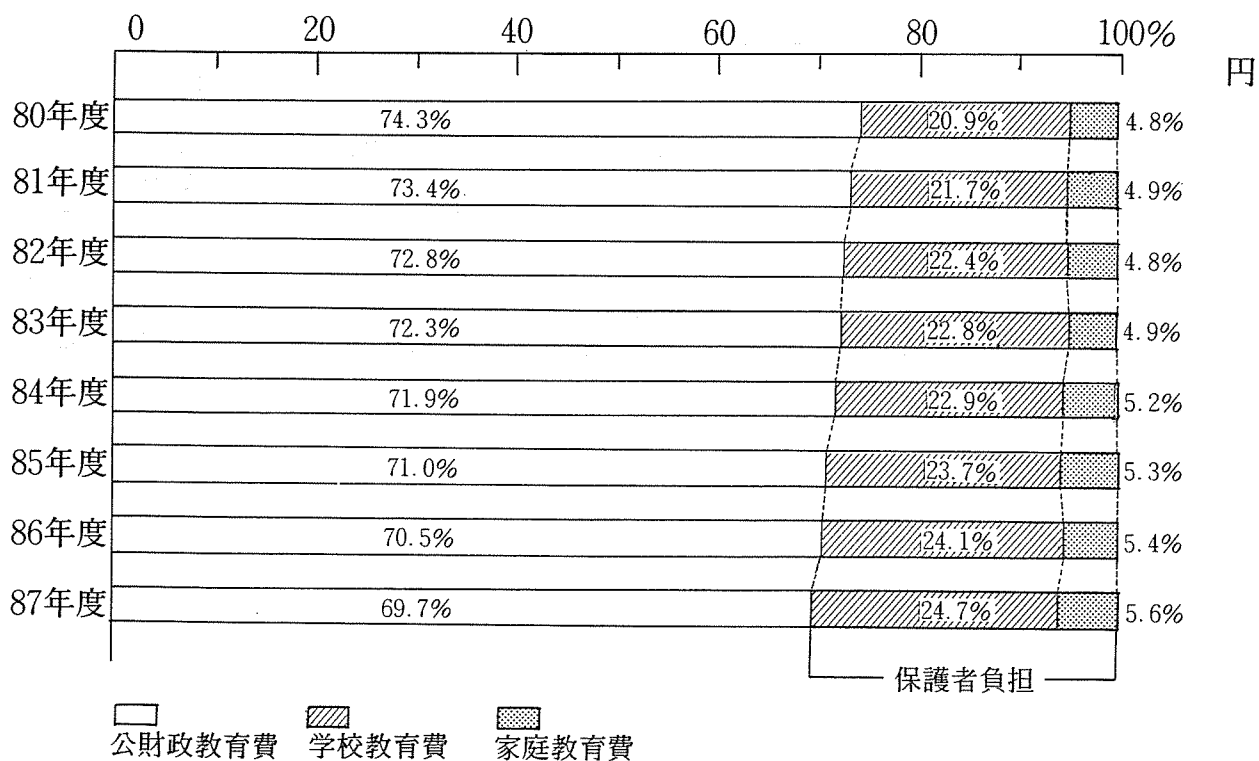


表5-10-3 総教育費における保護者負担

— 公立高等学校 —



資料：文部省『地方教育費調査報告書』各年度版、

『保護者が支出した教育費調査報告書』1988年度版より作成

表5-11-1 保護者が支出した

## (1) 小学校(公立)

| 区 分         | 1976年度   | 77年度    | 78年度    | 79年度    |
|-------------|----------|---------|---------|---------|
| 学 校 教 育 費   | 40,151   | 41,219  | 42,235  | 43,122  |
| 教 科 書 費     | …        | …       | …       | …       |
| 教科書以外の図書費   | 2,979    | 3,201   | 3,008   | 2,977   |
| 学用品・実験実習材料費 | 16,752   | 16,814  | 17,293  | 17,639  |
| 教科外活動費      | 913      | 921     | 995     | 1,039   |
| 保健衛生費       | 562      | 540     | 530     | 528     |
| 交通費         | 1,209    | 1,523   | 1,664   | 1,762   |
| 学用品費        | 8,170    | 8,348   | 8,691   | 9,042   |
| その他の        | 1,785    | 1,812   | 1,853   | 1,856   |
| 小 計         | 32,370   | 33,159  | 34,034  | 34,843  |
| 授 業 料       | …        | …       | …       | …       |
| 修学旅行・遠足・見学費 | 3,255    | 3,396   | 3,460   | 3,493   |
| 学 級 費       | 1,611    | 1,754   | 1,917   | 1,943   |
| 児童会・生徒会費    | 82       | 71      | 81      | 81      |
| P T A 会 費   | 1,504    | 1,526   | 1,363   | 1,545   |
| その他の学校納付金   | 1,244    | 1,197   | 1,292   | 1,123   |
| 寄 付 金       | 85       | 116     | 88      | 94      |
| 小 計         | 7,781    | 8,060   | 8,201   | 8,279   |
| 学 校 給 食 費   | 25,770   | 26,710  | 26,877  | 27,903  |
| 家 庭 教 育 費   | …        | 57,583  | 65,119  | 71,949  |
| 補 助 学 習 費   | …        | 22,566  | 25,162  | 27,580  |
| 物 品 費       | …        | 7,575   | 8,612   | 9,489   |
| 図 書 費       | …        | 9,648   | 10,318  | 11,170  |
| 家庭教師・学習塾費   | …        | 4,012   | 4,695   | 5,328   |
| その他の        | …        | 1,331   | 1,537   | 1,593   |
| けいごと学習費     | …        | 35,017  | 39,957  | 44,369  |
| 物 品 費       | …        | 9,319   | 10,234  | 11,221  |
| 図 書 費       | …        | 1,262   | 1,520   | 1,713   |
| 月 謝 金       | …        | 22,521  | 26,058  | 29,059  |
| その他の        | …        | 1,915   | 2,145   | 2,376   |
| 合 計         | (65,921) | 125,512 | 134,231 | 142,974 |

- (注) 1. ( ) 内の数値には家庭教育費は含まれていない。  
 2. 83、84年度調査の学校教育費の「寄付金」には、従来「その他の学校納留意する必要がある。

教育費の推移（児童1人当たり一年間—）

（単位 円）

| 80年度    | 81年度    | 82年度    | 83年度    | 84年度    | 85年度    | 86年度    |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 44,754  | 46,111  | 47,303  | 47,912  | 49,431  | 49,771  | 50,328  |
| ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     |
| 3,009   | 3,929   | 4,086   | 4,316   | 4,377   | 4,110   | 4,275   |
| 18,068  | 14,978  | 14,663  | 14,657  | 15,979  | 15,308  | 15,584  |
| 1,082   | 3,076   | 2,910   | 2,796   | 2,935   | 3,102   | 3,111   |
| 536     | 547     | 576     | 585     | 273     | 261     | 271     |
| 1,815   | 1,838   | 2,055   | 2,115   | 1,453   | 1,517   | 1,552   |
| 9,468   | 9,001   | 9,517   | 9,700   | 9,841   | 10,756  | 9,710   |
| 1,840   | 2,711   | 2,869   | 2,841   | 3,287   | 3,224   | 3,321   |
| 35,818  | 36,080  | 36,676  | 37,010  | 38,145  | 38,278  | 37,824  |
| ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     |
| 3,709   | 3,918   | 4,139   | 4,150   | 4,419   | 4,190   | 4,798   |
| 2,091   | 2,892   | 3,019   | 3,214   | 3,085   | 3,344   | 3,478   |
| 68      | 72      | 75      | 110     | 104     | 83      | 56      |
| 1,746   | 1,572   | 1,664   | 2,079   | 2,126   | 2,124   | 2,231   |
| 1,246   | 1,426   | 1,653   | 1,073   | 1,304   | 1,560   | 1,823   |
| 76      | 151     | 77      | 276     | 248     | 192     | 118     |
| 8,936   | 10,031  | 10,627  | 10,902  | 11,286  | 11,493  | 12,504  |
| 29,291  | 30,563  | 33,077  | 32,188  | 33,209  | 33,696  | 34,123  |
| 78,899  | 79,947  | 79,718  | 85,120  | 87,853  | 91,701  | 93,613  |
| 29,749  | 29,529  | 26,786  | 30,260  | 30,687  | 31,067  | 31,494  |
| 10,127  | 10,207  | 8,697   | 8,755   | 8,963   | 8,928   | 8,999   |
| 11,784  | 12,471  | 11,145  | 13,510  | 12,494  | 12,560  | 12,573  |
| 6,151   | 6,145   | 6,264   | 7,161   | 8,135   | 8,648   | 8,890   |
| 1,687   | 706     | 680     | 834     | 1,095   | 931     | 1,032   |
| 49,150  | 50,418  | 52,932  | 54,860  | 57,166  | 60,634  | 62,119  |
| 11,847  | 10,466  | 10,673  | 10,652  | 9,500   | 10,424  | 10,507  |
| 1,738   | 1,771   | 1,813   | 2,195   | 2,136   | 2,149   | 2,151   |
| 32,930  | 34,157  | 36,034  | 37,387  | 40,208  | 41,575  | 42,656  |
| 2,635   | 4,024   | 4,412   | 4,626   | 5,322   | 6,486   | 6,805   |
| 152,944 | 156,621 | 160,098 | 165,220 | 170,493 | 175,168 | 178,064 |

付金」として調査した施設・設備資金などが含まれているので、他年度と比較する場合には

表 5 - 1

## 中 学 校 (公 立)

| 区 分                   | 1976年度   | 77年度    | 78年度    | 79年度    |
|-----------------------|----------|---------|---------|---------|
| 学 校 教 育 費             | 66,227   | 69,080  | 72,125  | 75,226  |
| 教 科 書 費               | …        | …       | …       | …       |
| 教 科 書 以 外 の 図 書 費     | 5,515    | 5,895   | 6,037   | 6,245   |
| 学 用 品 ・ 実 験 実 習 材 料 費 | 21,784   | 21,249  | 21,692  | 22,234  |
| 教 科 外 活 動 費           | 5,120    | 5,665   | 6,115   | 6,151   |
| 保 健 衛 生 費             | 279      | 336     | 367     | 405     |
| 交 通 学 用 品 費           | 5,364    | 5,942   | 6,317   | 6,936   |
| そ の 他                 | 7,274    | 7,764   | 8,047   | 8,377   |
| 小 計                   | 2,680    | 2,594   | 2,352   | 2,467   |
| 授 業 料                 | 48,016   | 49,445  | 50,927  | 52,815  |
| 修 学 旅 行 ・ 遠 足 ・ 見 学 費 | …        | …       | …       | …       |
| 学 級 費                 | 9,794    | 11,366  | 12,401  | 13,382  |
| 児 童 会 ・ 生 徒 会 費       | 1,561    | 2,093   | 2,653   | 2,689   |
| P T A 会 費             | 828      | 904     | 875     | 951     |
| そ の 他 の 学 校 納 付 金     | 1,993    | 2,072   | 1,974   | 2,031   |
| 寄 付 金                 | 3,762    | 3,042   | 3,154   | 3,214   |
| 小 計                   | 273      | 158     | 141     | 144     |
| 学 校 給 食 費             | 18,211   | 19,635  | 21,198  | 22,411  |
| 学 校 給 食 費             | 22,367   | 23,800  | 25,015  | 27,776  |
| 家 庭 教 育 費             | …        | 40,939  | 46,538  | 51,616  |
| 補 助 学 習 費             | …        | 29,099  | 33,285  | 37,336  |
| 物 品 費                 | …        | 4,100   | 4,704   | 5,306   |
| 図 書 費                 | …        | 9,335   | 10,056  | 11,213  |
| 家 庭 教 師 ・ 学 習 塾 費     | …        | 12,849  | 15,226  | 17,392  |
| そ の 他                 | …        | 2,815   | 3,299   | 3,425   |
| け い こ ご と 学 習 費       | …        | 11,840  | 13,253  | 14,280  |
| 物 品 費                 | …        | 2,290   | 2,677   | 2,935   |
| 図 書 費                 | …        | 476     | 494     | 512     |
| 月 謝                   | …        | 7,960   | 8,800   | 9,395   |
| そ の 他                 | …        | 1,114   | 1,282   | 1,438   |
| 合 計                   | (88,594) | 133,819 | 143,678 | 154,618 |

- (注) 1. ( ) 内の数値には家庭教育費は含まれていない。  
 2. 83, 84年度調査の学校教育費の「寄付金」には、従来「その他の学校納付金」に留意する必要がある。

(単位 円)

| 80年度    | 81年度    | 82年度    | 83年度    | 84年度    | 85年度    | 86年度    |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 80,371  | 88,163  | 93,092  | 96,034  | 98,973  | 99,094  | 101,625 |
| ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     |
| 6,129   | 7,183   | 8,026   | 8,036   | 6,549   | 7,946   | 7,163   |
| 23,065  | 19,974  | 20,154  | 20,882  | 25,399  | 22,441  | 22,845  |
| 6,561   | 12,272  | 10,265  | 10,586  | 12,816  | 12,519  | 12,439  |
| 484     | 551     | 558     | 438     | 400     | 241     | 280     |
| 7,422   | 8,782   | 10,230  | 10,879  | 10,259  | 10,710  | 10,956  |
| 8,702   | 10,338  | 10,644  | 11,162  | 11,562  | 11,613  | 11,247  |
| 2,615   | 4,884   | 5,045   | 4,524   | 4,413   | 4,441   | 4,207   |
| 54,978  | 63,984  | 64,922  | 66,507  | 71,398  | 69,911  | 69,137  |
| ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     |
| 16,426  | 14,250  | 17,513  | 18,749  | 16,007  | 17,537  | 18,845  |
| 2,522   | 2,741   | 2,478   | 3,181   | 3,467   | 3,236   | 3,320   |
| 979     | 1,045   | 974     | 1,221   | 1,162   | 1,250   | 1,294   |
| 2,048   | 2,157   | 2,170   | 2,688   | 2,703   | 2,615   | 2,484   |
| 3,292   | 3,783   | 4,917   | 3,169   | 3,375   | 4,151   | 6,098   |
| 126     | 203     | 118     | 519     | 861     | 394     | 447     |
| 25,393  | 24,179  | 28,170  | 29,527  | 27,575  | 29,183  | 32,488  |
| 27,933  | 27,523  | 28,321  | 27,635  | 28,022  | 28,938  | 29,198  |
| 56,570  | 68,920  | 73,263  | 76,056  | 83,768  | 86,252  | 87,882  |
| 41,214  | 50,124  | 54,189  | 56,046  | 62,020  | 63,579  | 64,716  |
| 5,611   | 4,603   | 4,696   | 4,784   | 6,644   | 6,677   | 6,730   |
| 11,959  | 15,256  | 16,750  | 17,133  | 19,067  | 19,181  | 19,200  |
| 20,004  | 26,416  | 28,703  | 30,063  | 30,957  | 32,907  | 33,828  |
| 3,640   | 3,849   | 4,040   | 4,066   | 5,352   | 4,814   | 4,958   |
| 15,356  | 18,796  | 19,074  | 20,010  | 21,748  | 22,673  | 23,166  |
| 3,129   | 3,708   | 3,283   | 3,174   | 5,009   | 5,034   | 5,074   |
| 540     | 623     | 629     | 676     | 755     | 696     | 697     |
| 10,154  | 12,002  | 12,825  | 13,145  | 13,520  | 14,139  | 14,507  |
| 1,533   | 2,463   | 2,337   | 3,015   | 2,464   | 2,804   | 2,888   |
| 164,874 | 184,606 | 194,676 | 199,725 | 210,763 | 214,284 | 218,705 |

金」として調査した施設・設備資金などが含まれているので、他年度と比較する場合には

表 5 - 1

## 高等学校 (公立)

| 区 分             | 1976年度    | 77年度    | 78年度    | 79年度    |
|-----------------|-----------|---------|---------|---------|
| 学 校 教 育 費       | 128,101   | 136,176 | 144,079 | 153,225 |
| 教 科 書 費         | 3,952     | 4,223   | 4,455   | 4,584   |
| 教科書以外の図書費       | 3,523     | 4,741   | 4,819   | 4,992   |
| 学用品・実験実習材料費     | 16,881    | 15,916  | 16,602  | 17,227  |
| 教科外活動費          | 8,617     | 7,717   | 8,334   | 8,567   |
| 保健衛生費           | 389       | 306     | 367     | 351     |
| 交通学用品費          | 23,506    | 25,251  | 26,870  | 29,386  |
| その他の            | 6,359     | 8,068   | 8,376   | 8,594   |
| その              | 3,186     | 3,208   | 3,196   | 3,143   |
| 小 計             | 66,413    | 69,430  | 73,019  | 76,844  |
| 授 業 料           | 29,760    | 30,625  | 35,548  | 40,296  |
| 修学旅行・遠足・見学費     | 13,389    | 15,686  | 15,953  | 16,459  |
| 学 級 費           | 752       | 979     | 1,161   | 1,236   |
| 児 童 会 ・ 生 徒 会 費 | 3,205     | 3,843   | 3,383   | 3,726   |
| P T A 会 費       | 3,579     | 4,071   | 4,505   | 3,962   |
| その他の学校納付金       | 8,411     | 9,233   | 9,291   | 9,462   |
| 寄 付 金           | 2,592     | 2,309   | 1,219   | 1,240   |
| 小 計             | 61,688    | 66,746  | 71,060  | 76,381  |
| 学 校 給 食 費       | ...       | ...     | ...     | ...     |
| 家 庭 教 育 費       | ...       | 27,444  | 30,825  | 33,858  |
| 補 助 学 習 費       | ...       | 18,915  | 21,279  | 23,689  |
| 物 品 費           | ...       | 2,282   | 2,761   | 3,035   |
| 図 書 費           | ...       | 6,206   | 7,614   | 8,467   |
| 家庭教師・学習塾費       | ...       | 6,756   | 6,797   | 7,867   |
| そ の 他           | ...       | 3,671   | 4,107   | 4,320   |
| けいごと学習費         | ...       | 8,529   | 9,546   | 10,169  |
| 物 品 費           | ...       | 1,820   | 2,036   | 2,283   |
| 図 書 費           | ...       | 491     | 390     | 441     |
| 月 謝             | ...       | 5,008   | 5,756   | 6,043   |
| そ の 他           | ...       | 1,210   | 1,364   | 1,402   |
| 合 計             | (128,101) | 163,620 | 174,904 | 187,083 |

資料：表 6 - 1 ~ 6 - 3 については、文部省『保護者が支出した教育費調査』1988年



(単位 円)

| 80年度    | 81年度    | 82年度    | 83年度    | 84年度    | 85年度    | 86年度    |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 166,923 | 189,700 | 207,810 | 213,676 | 218,006 | 226,934 | 232,554 |
| 4,568   | 5,882   | 4,695   | 4,547   | 4,736   | 4,895   | 4,725   |
| 5,033   | 5,399   | 4,881   | 5,164   | 4,433   | 4,460   | 4,464   |
| 17,990  | 16,927  | 16,405  | 16,487  | 17,412  | 16,571  | 15,335  |
| 8,615   | 15,731  | 16,754  | 16,144  | 15,466  | 19,457  | 18,216  |
| 374     | 597     | 549     | 478     | 537     | 457     | 582     |
| 32,319  | 33,964  | 36,703  | 37,233  | 41,620  | 42,016  | 42,982  |
| 8,849   | 8,686   | 9,338   | 9,526   | 11,164  | 9,869   | 10,378  |
| 3,278   | 5,048   | 4,990   | 5,296   | 5,369   | 5,352   | 8,088   |
| 81,026  | 92,234  | 94,315  | 94,875  | 100,737 | 103,077 | 104,770 |
| 49,028  | 59,197  | 65,396  | 67,405  | 68,061  | 73,140  | 75,824  |
| 16,759  | 18,264  | 23,596  | 24,553  | 22,626  | 24,558  | 23,677  |
| 1,306   | 1,884   | 1,922   | 2,385   | 4,590   | 1,262   | 2,148   |
| 3,943   | 4,143   | 5,085   | 4,831   | 4,285   | 5,379   | 5,423   |
| 4,463   | 5,340   | 4,583   | 6,661   | 6,547   | 4,817   | 5,338   |
| 9,552   | 8,030   | 11,203  | 8,963   | 9,399   | 12,879  | 14,151  |
| 846     | 608     | 1,710   | 4,003   | 1,761   | 1,822   | 1,223   |
| 85,897  | 97,466  | 113,495 | 118,801 | 117,269 | 123,857 | 127,784 |
| ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     | ...     |
| 38,025  | 43,145  | 44,821  | 46,052  | 49,413  | 50,835  | 51,571  |
| 26,411  | 27,888  | 28,759  | 28,654  | 31,081  | 32,245  | 32,906  |
| 3,400   | 3,234   | 3,523   | 3,681   | 3,332   | 3,562   | 3,590   |
| 9,339   | 6,616   | 6,839   | 7,345   | 6,502   | 6,996   | 7,003   |
| 9,113   | 10,886  | 10,802  | 10,277  | 12,376  | 13,156  | 13,524  |
| 4,559   | 7,152   | 7,595   | 7,351   | 8,871   | 8,531   | 8,789   |
| 11,614  | 15,257  | 16,062  | 17,398  | 18,332  | 18,590  | 18,665  |
| 2,529   | 3,944   | 4,062   | 4,185   | 2,922   | 2,937   | 2,960   |
| 504     | 542     | 549     | 743     | 847     | 852     | 853     |
| 7,044   | 8,043   | 8,755   | 9,191   | 10,529  | 10,887  | 11,170  |
| 1,537   | 2,728   | 2,696   | 3,279   | 4,034   | 3,914   | 3,682   |
| 204,948 | 232,845 | 252,631 | 259,728 | 267,419 | 277,769 | 284,125 |

50～55頁。

## 結 び に か え て

以上の報告をまとめながら、今後さらに検討し、追求すべき論点、課題を提起しておこう。

第1に、本中間報告では、①教育、とくに公教育の固有の意義を明確にすべきこと、②教育における自治の確立を図ること、を基本においている。

①については、人格完成という公教育固有の意義を明確にするならば、公教育費も、経済・産業政策や、時々々の国の施策に、あるいは景気状況に依存させるものであってはならない、ということになる。②については、子どもたちの自主性を尊重する自主的、創造的教育を行うには、教育内容、方法及び、教職員に対する国の干渉、統制を排除すべきだ、ということになるし、教育費についても、教育現場の必要に応じて、公的に十分に負担されなければならない、ということになる。こうして、③教育自治確立の主体—学校現場の教職員と地域住民の、教育そして教育費についての認識と行動力こそが、決定的に重要だ、ということになる。

以上の基本的観点から、第2に、本報告では従来の日教組運動における公教育・教育予算に関わる考え方等に一定の問題を提起した。これは「はじめに」でも述べたように、日教組運動の強化・発展を願う立場からであるが、若干整理すると次のような問題となるだろう。

①、第1次教育制度検討委員会の提言以来、重要な多くの教育改革提言が出されているが、なかなか実践化されえていないし、実現されるに至っ

ていない。これには多くの反省すべき問題があると思う。④公教育の理念、原則自体の認識が、日教組運動においてどこまで教職員、さらに住民・市民の共通認識となっているのか、⑤理念・原則は確認しえても、現実の状況をふまえたとき、現実の日常的実践は、理念や原則とほとんど関わりないものとなっている。理念・原則と、現実のギャップをうずめる分析と運動の論理が必要である。⑥中央の予算獲得要求運動と職場—地域の運動が十分連動していない。中央行動はむしろ国への依存・現行制度の“保守”という志向をもたらし、改革提言の実現にとっては逆行するものとなっている。—しかし、これらの問題を是正し、運動を活性化するのは実際容易なことではない。本中間報告は、これらの問題の是正に一步でも役立つことを願って、いくつかの提起を行った。

②、すなわち④に関しては、公教育の「公」の意味、そして公教育費による負担の根拠について一定の考えを示した。公費負担の根拠を、個人ではなく社会の利益に還元されるからという認識はかなり共通しているが、「社会の利益」といったとき現実には国家や財界の利益とされる傾向が強い。だから今日の社会とあるべき社会とのはっきりした区別、そして今日、社会・体制に対する批判意識が不可欠なのである。いずれにせよ、こうした点に関し、討論が巻き起こることを期待したい。

⑦に関しては、「教育費G N P比10%確保」「軍

事費削って教育費へ」等という要求が、たんなるスローガンでしかなく、運動と結びついていないという批判的指摘を行った。これは「10%」要求をするのであれば、その具体的、現実的根拠に基づいていなければならないという趣旨である。すなわち、第1点の①で指摘した教育固有の意義の明確化の上で不可欠な公教育費の必要は現実にとどのような根拠によって示しうるのか、が明らかにされねばならないだろう。また、公教育費無償の原則についても、現実には受験戦争の中で、あるいはいわゆる生涯教育の推進の中で、受益者負担化が進んでいる。専修学校、カルチャーセンター等々の位置や意味を考えながら、教育費についての公的負担の限度、公私負担関係の見直し等、現実を見すえた提起が必要であろう。――めざすべき原則を明確にしながら、その現実具体化を図るという観点に立って現実の課題が示されなければならない。

②については、義務教育費国庫負担制度をめぐるかなり重要な問題提起を行った。この制度はたしかに地域の教育水準の維持と教育機会均等の保障にとって必要な財源を国が保障している。これが地方交付税に転換されたとしても、地方交付税の総額が何ら変わらなければ、国の地方への財源保障が弱められることになる。だから地方自治体への財源保障なしの国庫負担制度の改革は重大な問題である。しかもこの制度に伴う国（中央）の地方に対する統制、あるいは教職員に対する統制に対し、これをいかに打破しつつ、教育の自治―地方分権・自治を確立するかが問われる。本報告では、財源配分、地方財政確立に関し若干の提起を行ったが、国（中央）統制の排除については、教育委員会の権限が重要であって、この問題は今後の検討課題となろう。

第3に、本中間報告では、公教育財政、とくに地方教育財政の確立をどう図っていくかについても若干の提言を行った。すなわち、①現行制度の枠組み自体を見直し、財政制度改革をめざす長期

的運動、②現行制度の枠組みの中で教育自治確立をめざす現実的な運動についてである。

①については、地方分権・自治確立という方向に即し、これを実効的にするには地方財源の確保、地方財政権の確立が不可欠であること、それには、④国の統制のテコとなっている国庫負担金、補助金制度を抜本的に改めること、⑤しかし国庫負担金、補助金を現行の地方交付税に組みかえただけでは、この総額が何ら変わらず、地方財源の保障がないので、現行地方交付税制度自体の見直しが必要となる、⑥例えば、義務教育費国庫負担金相当額を地方への配当額に上積みする、等が提起されている。その上に⑦地域の実態を基礎に標準水準以上に教育水準・内容を充実させるためには、それぞれの地方自治体で教育に関する自主財源を確保することも考えてよいのではないかとした。地方分権・自治確立にむけた財政制度の改革については、さらに十分検討されねばならない。また⑧については、地域間の格差、一定の競争が生じかねないが、これが臨教審のいう競争原理の浸透ではなく、人権としての教育の質的充実・向上にむけた競争にしうるかどうか、そのためにどうしたらよいか、が問われよう。

②については、現行制度下で、公教育費充実―保護者負担軽減を含めて―を図る運動課題を提起した。例えば、④地方交付税算定の基礎となっている基準財政需要額自体の見直し、⑤学校運営標準の設定―地域、学校の実態に応じた標準的運営費の設定、⑥自治体―教育委員会―各学校における教育財務システムの形成、改革である。これらの提言は、具体的な各地域の学校予算の状況の実態分析に基づいて、それぞれの地域の実情に即して、現実化されなければならないことである。それにしても、⑦教職員、とくに教員が、自分の学校とともに地域の教育財政のしくみ、配分の仕方、その額等について、関心をもち正しい認識をもつこと、そして地域住民・保護者と連携しながら、教育の充実のために、どこに、どれだけカネが必

要なのかをとらえ、要求を調整しつつ、教育委員会—地方財政当局に突上げていくこと—これがなければ、公教育財政の充実もありえないことを、一貫して強調した。この点については是非教職員の皆さん方からのご意見をうかがいたいし、また運動化しうるところは、現場の運動に役立てていただきたい。

本委員会としては、以上提示した課題を今後も

追求して行くが、93年の最終報告にむけて、「教育行政」問題に焦点を当てようと考えている。とくに①財政をめぐる中央—地方の行政権限、地方教育委員会の財政権限、②規制、基準の緩和をどうとらえたらよいか等が課題となろう。本委員会に対するご意見、ご要望があれば、是非お聞かせいただきたい。

(鎌倉孝夫)

## 第4委員会〈教育条件改善と行財政〉

|      |                     |
|------|---------------------|
| 委員長  | 鎌倉 孝夫（埼玉大学教授）       |
| 研究所員 | 嶺井 正也（専修大学教授）       |
| 研究委員 | 清原 正義（姫路工業大学教授）     |
| 〃    | 伊藤 安博（社会党政策審議会）     |
| 〃    | 木村 武司（山形大学教授）       |
| 協力委員 | 笹沼 弘志（日本学術振興会特別研究員） |

---

教育総研 理論フォーラム 5

### 公教育費確保の新たな枠組みづくりを求めて

1992年8月25日 発行  
国民教育文化総合研究所  
東京都千代田区一ツ橋2-6-2  
日本教育会館内  
TEL 03-3230-0564  
FAX 03-3222-5461

---