

学校運営費の実態と学校財政の民主的確立

——「義務教育学校運営費標準」の機能と問題点の検討を中心に——

新 村 洋 史

《目 次》

はじめに

- A 学校教育費研究の教育学的視点
- B 学校運営費研究の意義と方法および対象
- I 学校教育費と学校運営費
- II 「義務教育学校運営費標準」の概要とその基本的問題点
- III 「標準」の推移・改訂内容と教育水準——公費負担渋滞の実態とその客観的原因——
- IV 「標準」設定による父母負担（受益者負担）の増大とその内実
- V 「標準」による学校財政の実態と問題点
- VI 学校財政・学校予算運営民主化の課題——まとめにかえて——

は じ め に

本稿は、学校の維持・管理運営の経費である「学校運営費」に焦点をあてて学校教育費および学校財政の民主主義の問題を検討しようとするものである。学校運営費は、教職員の人事費（教職員定数とかかわる賃金や諸手当）、および学校建設費（用地費も含む）とともに学校教育費のうちの1つの経費項目（領域）として一応は位置づけることができる。

このうち、教職員の人事費が占める割合がもっとも高いことは衆知の通りであり、教育財政の仕組ともかかわって公教育費拡大のテコが教職員定数の拡大や学級規模の改善にあるという指摘もなされている¹⁾。これは財政学的見地の1つであるが、それを樹立する教育科学的根拠はどのように形成されねばならないだろうか。それには、教育実践にもとづく実践的規準・生きた規準が必要とされる。最近の教育条件整備の研究が着手している点もこの点であるといえよう²⁾。ここでは、（教育）財政制度・運営と教育のしごと・学校教育活動との接点の問題解明が課題となっていることがわかる。

他方、学校運営費は上のべた教育のしごとや学校教

育活動、あるいは学校の管理運営のしごとに一層直接的にかかわる学校教育費である。それゆえに、教職員の仕事や学校教育活動を規定する学校教育費や学校財政の論理は端的に示されるであろうし、また、学校教育費や学校財政の実践的な生きた規準の析出・創造の作業も豊富になされうる可能性を予測させる。

もう1つの学校建設費や学校施設設備費の現状批判と創造の観点においても、前2者と同様に教育実践に依拠する教育科学の視点が必要とされている³⁾。

以上のことから、学校運営費の研究は人件費や学校建設費の問題に対しては教育学的批判と創造の基礎的研究としての意味をもつことが予想される。それのみならず、学校運営費の検討は学校教育費が社会と教育実践に対してもっている意味とその改革の視点を総体的に明らかにしうる問題であると考えられる。

つまり、その検討は国家権力の教育統制が教育内容・教育方法や学校管理運営と結びついて、現実の子どもの教育を受ける権利や教職員集団の教育・研究の自由や学校の自主性（学校自治）、教育自治（父母・住民の教育への参加）に対するどのような規制となってあらわれているかについての総体的な、教育学的な批判の一環となりうる。それと同時に、教育実践や学校の視点から生きた本質的な規準（学校自治・教育自治や学校教育費・学校財政の）を提出しうる中心的問題領域であると言える。

小論では、1960年代後半に整備された義務教育学校運営費標準とその学校財政の科学性・合理性について検討し、学校運営費と学校財政の民主主義原則とは何かについて考えたいと思う。以上の点について、つぎに若干敷衍しておきたい。

A 学校教育費と学校財政研究の教育学的視点について

学校教育費（「学校経費」、「学校の経費」）とは、学校教育のために支出される教育費一般の呼称である。文部省調査課が昭和24年（1949年）以来毎年度おこなっている『地方教育費の調査』や、同じく昭和27年（1952年）以来おこなっている『父兄が支出した教育費調査報告書』

でも経費項目において学校教育費という用語がもちいられてきた。すなわち、教育費（「教育経費」）が、教育行政費や社会教育費などをふくむより広い概念であるのに對して、学校教育費は、小学校費、中学校費、高等学校費など学校教育にかかる経費に限定されており、それらを総称する用語となっている。

地方教育費総額のなかに占める学校教育費は、1960年代半の時点を93%前後、1977年度で約80%の比率である。そしてそのうち約70%が小・中学校費であるから、学校教育費は義務教育学校の経費であるといつてもさしつかえないほどである。

他方、学校財政という用語の意味についてはどうであろうか。この点については、第1に、「学校財政」のみならず「教育財政」をもふくめてこれらの概念が成立しえないという文部官僚・大蔵官僚および一部の教育学者の主張するいわゆる「教育財政不在説⁴⁾」がある。その論拠は、財政とは経費の「権力的調達作用」であり、日本の場合には（とりわけアメリカの教育財政 public school finance、あるいは教育財政独立 fiscal independence と対比して）、教育費のための特別収入制度、すなわち、租税（教育税）課徴権・強制収入権としての教育財政権の制度が存在しないからである、という点にある。したがって現行制度上では、いわゆる「教育財政」なるものは存在しないとする。この論の特徴は、戦後教育改革のための中心的教育財政制度である旧教育委員会法とその「教育財政権」・「教育財政の独立」の内実と性格の評価の仕方にかかわっており、旧教育委員会法の「改正」・「地方教育行政の組織および運営に関する法律」の制定を境にそれ以降一様に主張されはじめたという点である。すなわち、旧教育委員会法が予算原案提出権など不十分ではあっても有していた「教育財政権」の剝奪という制度変更の現実に対応する論調であったわけである。この「不在説」では、権力的な収入権のみが問題であり、科学的教育学的な教育費や学校財政の見地は論外である。

第2に、これに対する反論として「従来の教育財政存在説⁵⁾」がある。それは、たとえば、プロイセン・ドイツに典型的な官房学的な強制収入権中心の財政学ではなく科学としての経費論を重点とする財政学の立場の主張や、「教育の財政関係とか、財政的側面という意味」での「便宜的⁶⁾」用語という観点にたって「教育財政」の実体や觀念の存在を主張するものであった。

以上の両説に共通する点は、教育および教育学研究からの觀点の不十分さ（財政学の枠組に一面的にとらわれている）およびその欠落（官房学的財政学の枠組によ

る）にあるといえる。

これらに対して第3に、民主教育論としての学校財政觀が形成されてきたといえる⁷⁾。それはまさしく本稿の問題意識と合致するものであるが、それが前二者と異なっている点はつぎの点である。1つは、教育財政・学校財政の問題を「教育問題」として追求しようとする姿勢である。2つには、それを「権利としての教育」や国民・子ども青年の學習権保障の見地からとらえようとしている点である。3つには、教育政策・学校政策と教育財政・学校財政の社会科学的な法則的連関を自覺的に追求している点である。4つには、したがって、国一地方自治体（教育委員会）一学校を通ずる教育財政制度・学校財政制度の改革を不可欠の必然的問題として鮮明にしていること、などである。

この代表的論者は五十嵐顕であるが、氏の論述から、ここでの論点を摘要しておきたい。五十嵐は、すでに旧教育委員会法の「改正」の前後の時期に、学校財政についての国民的研究の歩みを総括するかたちでつぎのように論評し問題提起をしていた。

①公教育費の不足は、政策的・制度的なものであり、教育（学校）の社会性に対する公教育費の非社会性・非公共性という教育費の矛盾的構造が問題である。公教育費の要求の基本的問題は、「教育計画の正しいめあてと結びつけて考えることが根本的」であり、「教育」財政の安定と、安定のための機能の権力機構」が問題とされねばならない。そしてそこからとりわけ、教育費の国庫負担制度や地方財政制度の民主的確立がもとめられる。

（教育費・教育財政の政治性・階級性の批判の問題、および制度改革の課題）

②公教育費の不足による教育の機会均等や無償教育をはばむ問題を、教育内容面や教育実践の面からどのように対処し解決していくか。あるいはまた、無償教育（公費教育）の実践的理論的根拠（「教育原則」）や内実を強固に確立すること。さらに、公教育費の地域的不均衡や階層的不均衡の問題を、「教育問題」としてとらえていくために、「教師の教育実践のなかから適正な教育費の基準が研究され樹立」されねばならない。（教育および教育学研究の觀点）

③「学校財政」という言葉で、「学校教育費に対する中央・地方の政府の活動が意味されている。学校教職員や父母にとって、学校財政はまず学校教育費の問題であり、学校教育費は校舎の建築や施設・設備・備品の問題であり、教職員の定数や給食費の問題である。この問題にはどの教師も父母も関心をもたざるをえなかったのである。ここでは、学校財政という言葉が一般的に用いら

れなかったとしても、教育研究運動の10年のなかで、学校教育費をはじめ、施設や備品といった教育条件の整備の事業が、(戦前の教師にみられたように)『教育行政当局がやるべきで、教師の真面目をかけた教育的関心ではなかった』といふ事態からの教師の教育意識の転換」が指摘できる。(ここでは、教育財政・学校財政が、戦後の国民・教職員にとって社会的実在である点が特に主張されている。すなわち、教育研究において、それらが実在的問題であるということが強調され、それが戦後教育における1つの重要な歴史的転換の見地であったことがのべられている。)

すなわち、「学校財政に日本の教師が関心をもつてくることは、日本の教育者が学校教育費という欠くべからざる事柄をつうじて(逆にいえば末梢的なことではなく、学校教育者にとって必須の事柄をつうじて)『教育に対する国家の働きや性質を吟味する』ということであった。」

〔それは、具体的には、公教育費(学校教育費)の実態のもとで、「教育や学習がどのような意味をもつのか」、「教育の機会と子どもの幸福」という見地や「教育実践の基盤」にたって、「学校教育費にたいする財政の確立」をはかる。そのためには、「その財政の主体であるところの国家権力や中央・地方政府や教育行政当局の民主的改造」を視野の外においては、それは不可能であるといふ教育費・教育財政認識の発展を指摘したものである。〕

④このような認識の発展は、「学校経営の不合理や非民主的傾向や、教育における国民の地位や、国民の生活の実状と教育要求および『父母との提携』など、要すれば、『(学校)教育費といふ局面における教育民主主義化』や『教育実践における民主主義』の確立とともに、『教育における民主主義原則』の確立や『国民教育の創造』」を同時に課題とし視野にいれるものであって、これらと別なものではなかった。

⑤そして、この教育費認識は、学校教育費をたんに「学校活動の条件」とのみみないで、「学校教育費は、学校活動にとって、教育にたいする認識と価値主張を語るもの」として把握するものである。すなわち、「学校教育費への学校教師のとりくみは、日本の現実関係においては教育実践である。」

以上の摘記の全体が民主教育論の学校財政観であり、学校財政の教育学的研究の視点についての提起であると評することができる。要約すれば、それは教育条件整備の問題を国民の教育権・児童生徒の学習権の問題としてとらえ、学校教育費・学校財政を「学習権保障財政」としてとらえることである。それは単に学校教育費を「学

校活動の条件」としてとらえるのではなく、教育認識や教育価値観を規定した吟味する教育実践の対象としてとらえ、そういう教育実践から、教育費の科学的規準や中央地方の政府の活動および教育行政や教育財政制度を改革することを課題とすることが必要・必然となるというみとおしを示すものである。

この研究の観点は、国民父母・教職員が学校財政を自らの問題としてとらえることを可能にする観点であり、同時に戦前と戦後とを分つ歴史的転換を意味する観点でもあるから、それは学校教育費・学校財政研究の科学的観点であるといふことができる。この意味でさきの「教育財政不在説」は、国民と教職員の学校教育費・学校財政への科学的検討やその民主化への参加を拒絶するための典型的イデオロギーであることが理解されるであろう。

B 学校運営費研究の意義と方法および対象について

以上のような見地にたってここでは学校運営費の分析をとおして学校教育費と学校財政の民主的確立の課題を検討したい。

学校運営費に関する基準の法制化や行財政的措置がとられるのは、戦後教育においてもかなり新しい段階のことである。それは学校教育活動に対する精緻な政策としていわゆる学校管理体制が強化されていく過程と軌を一にしているといえるだろう。東京をはじめ5つの政令指定都市で「義務教育学校運営費標準」(呼称の仕方は区々である)が設定されたのは1960年代の後半で、文部省の「教材基準」と同時期にあたっている。

「標準」の設定は、直接的には50年代から60年代にかけて上昇しつづけていた教育費の父母負担(税外負担・私費)の状況とそれに対する全国的な父母負担軽減・解消運動の高揚に対処するために自治体および教育行政当局がとった措置である。今日では、政令都市以外の岡山市や鹿児島市などでもこの「標準」化がすすめられひろく普及する傾向にある⁸⁾。

「標準」化の名目は、父母の私費負担削減と学校運営費の公費化措置にあった。「標準教育費」は、戦後、シャウプ勧告にもとづく地方財政平衡交付金のなかで設定されたのが最初であった。また、「従来の教育財政存在説」においても、国民教育的研究運動のなかでの「教育財政」・「学校財政」研究においても、さきにみたように学校教育費の確保とその基準・水準をあきらかにし、その理論的根拠および教育原則を確立していくことは一つの基本課題であった。「標準」は、この問題に対する行政当局の回答であるといつてよい。「標準」に対する国民・教職員の側の評価は定まっていないとしても、少なくとも行政当局は、「これによって学校運営費は確保さ

れ、その水準は向上し、私費負担は問題にするに足らないほど少なくなった⁹⁾」と自画自賛しているからである。

このような歴史的経緯をもち、学校教育活動に必要な経費を合理的科学的に調査し設定したと称されるこの「標準」こそは、学校運営費と学校財政の中心的問題として検討するに価しよう。その「標準」が果たして、どのように学校運営費を確保し保障し、父母負担を軽減・解消し、学校財政の民主的確立にどのように機能しているか、あるいはしうるのかについて検討する必要がある。その主たる対象として東京都（特別区）と名古屋市の「標準」をとりあげたい。

（従来、教育学・教育財政学において学校運営費についての研究は、管見するところではごく少なく、まとまったものはほとんどみられない。しかし、最近では公費負担の拡大とその諸基準の理論的もしくは実践的検討の必要性が高まるなかで、「教材基準」や本稿でとりあげる「学校運営費標準」の研究の重要性が指摘されるにいたっている。今後の研究の努力に負わねばならない課題は多い。）

I 学校教育費と学校運営費

A 学校運営費の位置と性格

学校を維持運営し学校教育活動をすすめていくための教育経費は一般に「学校維持運営費」あるいは「学校運営費」と呼ばれる。それは、教職員の人事費、および臨時経費＝投資的経費（土地購入費や校舎の新・増・改築のための建設費など）は除かれ、もっぱらいわゆる「消費的経費」として分類されるものである。目的別経費分類によれば、教授関係費、特別教育活動費、維持費、補助活動費、事務関係費などがそれである。性質別経費分類によれば、たとえば、需要費、備品費などがそれにあたる。

すなわち、これらの学校経費は、学校経営の活動を維持運営し、教材教具を調達し、学校教育活動（教科や教科外の教育活動）を実施するための、学校における教育の過程に直接的に必要であり直接的に作用するという、教育活動にもっとも身近な学校教育費である。

これらの学校運営費は、学校教育費（小・中・高校教育費）にどれくらいの比率を占めるであろうか。戦後初期には、6・3制教育実施のための校舎建築費に莫大な経費を要し（とりわけ中学校建築費）学校運営費にまわる経費はごくわずかで、父母負担がこれを補完していた。

昭和37年（1962年）では、全国平均をみると、小学校では10.4%（児童生徒1人当たりの学校運営費実額は3,036円。以下カッコ内は実額）、中学校では10.0%（3,128

円）であった。東京都はやや高く小学校では13.5%（6,224円）、中学校で13.1%（6,774円）であった。ここからわかるように、学校運営費の学校教育費に対する割合は、全国平均では、小・中学校とも10%前後、東京都では13～15%である（今日までの推移については後述）。しかし、実額でみると、東京都のそれは、全国平均の2倍以上となっており、学校運営費には地域格差が端的に反映されることがわかる。

これを教育費総額（公財政支出の）のなかの他の経費と比較し関連づけてみよう。昭和40年度（1965年度）の東京都（区市町村）の教育費では、学校教育費が92.4%を占め、そのうち小学校費は50.4%，中学校費は24.1%である。この学校教育費を使途別にみると、消費的支出は約870億円で77%，このうち教職員の人事費が63%を占める。それは学校教育費総額（消費的支出と資本的支出の合計）に対しては50%に相当する。つぎに、資本的支出は約21%，債務償還費が約1.6%という具合である（文部省『昭和40年度地方教育財政調査』）。さらに、財源別にみるとPTA費・寄付金・学校収金などの私費を加えた「総教育費」のうち、その私費が9.0%（約109億円）含まれている。これらの私費のうち学校収金のすべては学校運営費としてつかわれ、寄付金の36%（小学校）、および33%（中学校）が学校教具のために支出されている。PTA会費それ自体が「父兄が支出した教育費」にしめる割合はそれほど大きくはない（昭和45年度で、小学校3.6%，中学校3.4%，文部省『父兄が支出した教育費調査報告書』）が、昭和40年当時その大半が、学校教育への物的援助にまわされていた。したがって、これらの私費の90%前後が学校運営費であった（都教委『昭和50年度父母負担による学校教育費調査結果の概要』）。

以上のことから、公財政支出の学校運営費と父兄が支出した学校教育費（その内実は学校運営費である）とを比較してみるとつきのようにいえる。都の1966年度公財政支出の児童生徒1人あたり学校運営費は、小学校で1万559円であり、それは小学校費の12.3%を占める。これに対して父兄の支出した学校運営費は1万153円である。中学校の場合は、公費1万2,522円（中学校費の14.9%に相当）であるのに対して、父兄が支出した学校運営費は8,053円である。この小・中学校合計の父母負担額は、公財政支出（公費）の小・中学校費の約10%に相当する。したがって、ごく大雑把にいえば父兄は実際に支出された学校運営費の半分を負担していることになる。逆にいえば、学校財政は、現に支出された学校運営費総額の半分しか公費負担していないというのが実相で

ある。

B 学校運営費の基本的問題点とその要因

のちに表でみるように学校運営費（公財政支出）の推移をたどると、以後の全国平均は学校教育費における比率をやや伸ばしている。1975年度で小・中学校平均で13.0%となっている。1965年度比でこの10年間にはおよそ3.0%増ということになる。他方、「標準」化の先進地域である東京都では、逆にそれをレベルダウンさせている。その直接的要因は、父母負担（PTA費、寄付金、学校徴収金）の増大とそれによる学校運営費確保の補完機能（政策）とかかわっている。とりわけ受益者負担（学校徴収金）の部分は、公費負担の拡大をうわまわる増大化傾向を示している。

全国平均の場合にも同様の基本的問題が指摘できる。学校運営費の学校教育費に対する割合は上昇したもの、その公財政支出と父母負担（受益者負担）とを比較するとつぎのようになる。1965年度では、児童生徒1人あたりの学校運営費の公費負担は小学校で3,387円、中学校で5,387円であった。これに対して同父母負担（私費+受益者負担）は小学校でなんと1万3,070円、中学校で1万6,788円（文部省『文部統計要覧』昭和42年版）であった。父母負担はそれぞれ公費負担の3.86倍、3.12倍である。同様に1975年度をみると児童生徒1人あたりの学校運営費の公費負担は小学校で4万834円、中学校で4万4,526円である。これに対して同父母負担は、小学校5万8,329円、中学校7万9,965円である。小学校では、父母負担が公費の1.43倍、中学校では1.80倍と依然高く、公費負担を上回る状況である。

以上のように全国的レベルにおいても学校運営費における父母負担の比率が高いことがわかる。

同様に東京都の学校運営費の財源別（負担別）推移をみると、児童生徒1人あたりの学校運営費は1965年度で公費負担は小学校で9,764円、中学校で1万905円である。これに対して父母負担（私費+受益者負担）は小学校で9,481円、中学校で7,324円である。同様に1975年度では、公費負担の方は小学校で2万156円、中学校で2万4,476円である。これに対して父母負担（受益者負担）は、小学校で2万5,727円、中学校で3万6,812円である。一目瞭然に父母負担の学校運営費が公費負担のそれを上まわってきており、1975年度には小学校で父母負担が公費負担の1.28倍、中学校で1.50倍となっている。

このように学校運営費においては、第1に、父母負担が極めて大きいこと、第2に、さらにそのうち受益者負担がその増大を促進していること、第3に、「標準」を設定した東京都の方が全国的レベルよりも受益者

負担が増大するということが顕著な基本的問題であるといえる。その問題の性格はつぎの点にある。すなわち、教職員の手当費や学校建築費の問題が地方自治体の超過負担などによる自治体財政の負担増や窮屈および父母の租外負担（行政のいう「私費負担」）や寄付金の増加という問題としてあらわれるのに対して、学校運営費の場合は、自治体の手を通しての公費負担の相対的縮小化と父母負担（行政のいう「受益者負担」）の増大化という問題の性格としてあらわれるということである。前者と後者の問題の性格は全く違うものである。この違いをきわだたせているテコこそは、「学校運営費標準」であり、その本質的問題点であることができる。この問題点とその要因は何か項をあらためて検討しなければならない。ここでは、教育政策としての受益者負担主義が公立学校の場合には学校運営費に集中的にあらわれるということをおさえておきたい。そうであるならばここに国および行政当局の教育価値観も集中的にこめられているはずである。

II 「義務教育学校運営費標準」の概要とその基本的問題点

A 「標準」設定までの経過¹⁰⁾

「標準」設定の直接的動因は、父母負担（東京都教育庁の概念では「私費負担」=本来は公費負担すべきところを父母が負担している教育費）の解消にあった。そのために、何を公費負担とすべきかという区分のための調査作業や学校運営費の計量化、および地域間・学校間の格差を是正する意味をも含めた標準化の作業が行なわれた。

それ以前にも、教育庁総務局長や教育長による私費負担軽減の通達がだされ（1951年12月）、私費負担部分の公費化のために都区財政調整制度を通じて各区の基準財政需要額に一定の公費を組みこむという財政措置（1957年度以降）や、「教育費父母負担の全廃のための決議」

（1961年度、第2回定例都議会、各党共同提案）がなされたりしてきた。しかしこれらはほとんど効果をあげられず、私費負担解消にはほど遠かった。この要因を都教育庁は、つぎのように指摘していた。すなわち、①小・中学校における必要経費が理論的に算定されていなかつた、②算定の基準になる公私の負担区分が明確でなかつた、③PTAや後援会の学校に対する物的援助が慣習化されており、父母も私費負担についてあまり問題意識をもたなかつた（1966年6月の『都政世論調査』によると、私費負担が「多すぎる」と思う者は8%で、「まあまあよい」と思う者が81%であったといわれる）、④学校側

表一1 学校運営費標準に要する経費内訳

(昭和42年度)

区分	内容	特別区立分総額		
		計	小学校	中学校
1. 教授関係	教科 (小学校 8教科) （中学校 9教科） 道徳 (小学校 8教科) （中学校 9教科） 教務 (教務独自の活動及び教授関係の事務費等) 学校図書館	千円 3,873,418	千円 2,629,406	千円 1,244,012
2. 特別教育活動	学級活動 児童生徒会活動 クラブ活動 (各種部活動)	358,694	158,560	200,134
3. 学校行事等	儀式 (入学式, 卒業式, 五周年記念式) 学芸的行事 (学芸会, 展覧会, 音楽会等) 遠足・修学旅行 (教員旅費, 児童生徒旅費を除く) その他の行事 (朝会清掃, 映画教室, 諸訓練, 校内放送等) 体育的行事 (運動会等) 学校給食 (食材料費をのぞく)	1,138,586	800,972	337,614
4. 校内教職員研修	(都区主催の研修はのぞく)	51,108	34,018	17,090
5. 生活指導	(教育相談等)	138,736	79,275	59,461
6. 補助活動	保健衛生 夏季施設 (教員旅費, 児童生徒旅費をのぞく) 移動教室 (教員旅費をのぞく) 音楽鑑賞教室	402,600	276,693	125,907
7. 事務関係		402,942	244,198	158,744
8. 維持費	一般管理 (光熱水費など) 建物修繕 (区で執行する経費を含む (除く増改築))	千円 3,187,898	千円 2,076,987	千円 1,110,911
9. 渉外関係	(交際費 食糧費)	176,545	119,711	56,834
10. 所定支払金	(保険料 分担金など)	69,322	43,529	25,293
合計		9,799,849	6,463,349	3,336,500

<資料> 都「学校運営費の標準」による。

が私費負担を安易に考え解消に消極的であった、としている。

この分析のうえにたって、1964年6月には、学校運営費の「暫定標準」が作成され、これをたたき台にして、「学校の実態に即したもっとも合理的な標準に改めた新しい学校運営費の標準」を1967年1月に設定した(小尾雄教育長の時代)。

設定された「標準」により算定された学校(小・中)の運営費の総所要額は98億円である。設定以前1966年度のそれは84億円であったから、その差14億円が公費負担化されることになる。しかし、1966年度の都の父母負担総額(P.T.A.費、寄付金、学校徴収金の合計)は、128

億円あり、学校徴収金だけでも109億円だったのであるから、「標準」で私費負担のうち公費対象化された14億円分は単純計算で10.9%~12.8%にすぎない。実支出額では1967年度は前年に比して18億円ふえ公費支出は17%伸びているから、この年度に限っては一定の効果をうんだといえる。

B 「標準」の内容および算定方式

「標準」の内容は、東京都では、①教授関係、②特別教育活動、③学校行事等、④教職員研修、⑤生活指導、⑥補助活動、⑦事務関係、⑧維持費、⑨渉外関係、⑩所定支払金、の10領域となっている。その経費内訳は表一1のとおりである。名古屋市では光熱水費を除外し、配

表一2 義務教育における個人負担の範囲例

小学校	中学校
1. 通常家庭にある品物、あるいは家庭になくても家庭教育上必要な品物で、学校における学習指導上必要な場合は、個人の所有物として学校に持参し得るもの。	1. 左と同じ
(1) 国語 習字用具一式（硯・筆など）	(1) 国語 国語辞典、習字用具一式
(2) 社会 副読本、白地図	(2) 社会 歴史地図、学区地域図、歴史年表
(3) 算数 算数セットそろばん	(3) 数学 計算尺
(4) 音楽 ハーモニカ、たて笛、カスタネット、木琴	(4) 理科 解剖用具
(5) 図工 水彩用具一式、クレパス、クレヨン彫刻用具一式、工作用具一式	(5) 音楽 ハーモニカ、たて笛、カスタネット、よこ笛
(6) 家庭 さいほう用具一式、ししゅう用具	(6) 美術 彫刻用具、製図用具、水彩用具
(7) 体育 運動用被服一式、くつ、はちまき	(7) 英語 英和辞典、和英辞典
(8) 各教科共通 学習用ノート、鉛筆、けしゴム、三角定規、ものさし、ナイフ、分度器、はさみ、コンパス、下敷筆入れ	(8) 技術・家庭 被服用具、調理用具、水工用具、製図器具
2. 家庭にない品物で、家庭教育上とくに必要というわけではないが、そのもの、またはその利益が個人に還元されるもの	1. 左と同じ
(1) 家庭科実習材料（被服材料）	(1) 技術・家庭科（実習材料、木工材料、被服材料）
(2) 図工科実習材料（工作材料）	(2) クラブ活動費（1～3年 各735円）
(3) クラブ活動費（5、6年各83円）	(3) 給食費
(4) 給食費	(4) 修学旅行 遠足、夏季施設、音楽鑑賞教室
(5) 遠足夏季施設、移動教室、音楽鑑賞教室	(5) 卒業記念アルバム代
(6) 卒業記念アルバム代	

＜資料＞ 東京都「学校運営費の標準」による。

当運営費、施設補修費、教材費、理振産振教育費等となっている。配当運営費は、性質別にみれば、報償費、需要費（消耗品費・食糧費・印刷製本費・雑費・賃料費など）、役務費、委託料、使用料および賃借料、原材料費、備品購入費などが含まれる（名古屋市教委『学校予算執行の手引き』）。費目の名称はやや異なるが、内容においては大差はない。

算定方式については第1に、学校運営費における負担区分に都独自の基準を「明確に」設定したことである。つまり、つぎの2つの点を父母負担（受益者負担）の原則とした。

①通常、家庭にある品物、あるいは家庭になくとも家庭教育上に必要な品物であって、それが学習指導上に必要な場合は、個人の所有物として学校に持参できるもの

②家庭にない品物などで、家庭教育上とくに必要というわけではないが、そのものまたはその利益が個人に還元されるもの

この基準は基本的に変更改訂されることなく固定化されている。都のあとにつくられた名古屋市の「標準」も、この区分にならっている。「標準」はこの受益者負担を

中心に、私費、公費の3つに負担区分を確定したわけである。受益者負担とすべき具体的な経費の範囲例は、表一2のとおりである。

第2に、算定方法は地方交付税のそれにならって「標準学校」を想定し、その学校における学校運営の全般にわたって「標準的な運営方法」を具体的にきめたうえ、これに要する経費を分類し積算する。想定された標準学校の規模は、小・中学校とも23区平均の18学級、児童生徒数は1学級あたり45人である。さらに教職員数は1966年度の配当基準によって定め、また施設設備は、同年度の実態を調べてその平均をとっている。標準経費の算出は、必要経費を目的別、性質別、および測定単位別（学校、学級、児童生徒あたり、校舎の平方メートルあたりなど）に分類整理し、単位費用を算出するというものである。これに加えて、学校規模（学級数）別所要数量や、備品の年間所要単価には原価を耐用年数で除する償却費的考え方がある。

こうして求められた標準運営費は、小学校1校あたり707万円、中学校1校あたり902万円（1967年度）である。都ではこの「標準」の内容を2年ごとに改訂し公費

表一3 1学校あたりの学校運営費（1967年度）
(学校規模：18学級、828人)

区分	小学校		中学校	
	実額	B/A	実額	B/A
都の標準による額(A)	千円 7,767	0.39	千円 9,024	0.26
国の基準による額(B)	千円 3,021		千円 2,391	

＜資料＞ 都「学校運営費の標準」および「地方交付税単位費用積算基礎」による。

負担の水準を漸次向上させていくことが表明されていた。

この都の「標準」を国基準による学校運営費と比較したものが表一3である。都の「標準」が国基準をはるかに上回っていることはいえるが、むしろ問題は国基準の低さにある。

C 「標準」の性格と教育活動に対する作用

「標準」は、学校運営や教育活動に対してどのような関係をもつか、どのように機能することが意図されているか。この点をここでは標準の「説明」や「通達」からみておく。

「標準」の性格について都はつぎのようにいう。

「作成されたもの（「標準」）の性格は、都区財政調整のよりどころとなる点において都の基準となるもの」（説明）であり、「標準による予算措置を行なった学校は、一応標準に決められた運営方法をもってしても、都の水準による教育は行ない得ると考えられるもので、標準以上の運営を私費により行なうことを禁止するむねの通達をするなど、教職員に対し強力な指導を行なう」（都教委「義務教育費のうち公費負担分の父兄負担解消対策資料」）としている。また、都教委の各区教委・教育長あての通達では、「学校の運営は、この標準を参考にし、公費で措置された範囲内で、各学校の自主的な教育計画に基き、創意工夫をこらし、最大の効果を發揮するよう管下学校に対し強力に指導されたい」（「義務教育学校運営費標準の設定と公費で負担すべき経費の私費負担解消について」昭和42年4月13日、42教総庶発第149号）としている点が目につく。

これらの文書は、「標準」以上は公費支出をせず、「標準」の枠内とそこできめられた運営方法に従って教育活動や学校運営をおこなうことを要求しており、教育効果があがるかあがらないかはもっぱら学校および教師の力量いかんによるとするものである。

この意味で、それは「標準化体制」（「教育行政上一つの支配体制」）であるといわれる。都の「標準」設定

の時期には、小中学校の学習指導要領が改訂され、高校多様化政策の答申がだされ、「期待される人間像」とともにいわゆる「教育正常化」政策が展開されていた。学校管理・経営の面では、「学校経営近代化論」やそれに基づく「学校重層構造化論」とその方式が多くの中学校にとりいれられ、いわゆる学校管理体制が「合理主義」的に整えられていった。

したがって、学校運営費の「標準」化は私費負担解消の名目の裏に「教育正常化」政策を物質的に学校財政の面から裏打ちしていくねらいをもっていた。当時の教育長小尾庸雄はこの点をかくさずつぎのように述べた。

「今回の措置は、単に教育費の父兄負担を軽減することをねらいとするものではなく、教師が教育に対して姿勢を正し、与えられた一定範囲の経費の中で創意工夫をこらして教育の発展向上を期すところに大きな意味をもつものであって、現在、東京都教育委員会が重要な施策としてかけている教育正常化の一環と考えているものであります。」（「説明」のまえがき）

1965年から67年まで3回にわたって「教育正常化」の名のもとに出されたいわゆる小尾通達は、父母の進学要求を異常視し高校全入運動に歯止めをかけようとするものであり（「入試準備教育の是正について」昭和40年11月）、学習指導要領改定のねらい（「国防教育」、「神話教育」、「愛国心教育」や差別・選別の教育）と対応して、「価値観の多様化のなかであっても学校は『国家社会の要請』にこたえる『使命』をもつべきであり、『知育偏重』は問題であり情操のかん養や体力の鍛錬、責任・遵法・誠実・勤労等の態度を身につけ、日本国民としていっぱい行動をとれるように指導することが教育者の職責である」（「学校と家庭の教育上の協力について」昭和41年2月）という教育政策であった。

ここには、私費負担の解消という正常化は教育実践に對しては「教育正常化」体制をしくものであり、「標準」の枠内での学校の自主性・創意工夫発揮の要請は教育実践を学習指導要領の枠内で実施せよというその「画一化」をねらう学校財政であることが物語られているといえる。私費負担解消が同時に公費（「標準」）による教育の画一的統制であるということは、事柄の本質において矛盾である。この点からも、「近代的」・「合理的」・「科学的」と喧伝される「標準」がそれ自体の内容・方法において本質的矛盾を孕まねばならないことが予想される。それは「標準」設定手続と算定方式のうちにもあらわれている。第1に、それは地域や学校の自主性発揮によらず上から設定され、第2に、その経費分析は学習指導要領・教科書・指導書からの析出であり、第3に、学校間

地域間の格差とその要因を問わない、それらの機械的算術的平均の算出という方法によるものであり、総じて教育実践と教育科学にもとづく科学的方法にはほど遠いといえる。それは矛盾を矛盾のままに放置し学校現場の要求を指導的に実現するものとはなっていない。

名古屋市の場合にはこの点は一層明瞭である。たとえば、『名古屋市小・中学校標準運営改訂要項(案)』(1978年、名古屋市教委)はその改訂の根拠ないし基準を、①昭和53年度の国「教材基準」の改正とともに、また、②1977・8年の小・中学校学習指導要領の改訂がなされたため、さらに③それらに準拠する『新・名古屋市小・中学校教育課程』が円滑に推進できるように標準運営費を改訂する(「改訂の趣旨」の項)、とのべている。

さらに、「改訂方法」として、

Ⓐ 「標準運営費を教授関係経費、管理関係経費に区分し、教授関係経費については新『小・中学校学習指導要領』、新『名古屋市小・中学校教育課程』等による標準的指導内容および指導方法を……前提とした合理的必要経費を算定する」

Ⓑ 「管理関係経費については、名古屋市立小・中学校における一般的な学校管理(学校管理および運営の実態とする)を前提とした合理的必要経費を算定する」(傍点は新村)と規定されている。

規定Ⓐと規定Ⓑとでは、その立場や算定方式が全く異なる点に注意したい。つまり、Ⓐは改訂の根拠および算定の基準を国の学習指導要領(国基準)や名古屋市教委の権限作成による教育課程(市基準)によっており、それに「合理的」必要性の根拠があり、「合理的」算定方法であるとされている。これに対して、Ⓑは各学校の一般的「実態」を基準に必要経費を算定するという方式をとっている。しかも、前者Ⓐは、「指導内容および方法」までをも「標準」(拘束)化する目的・意図をかくしてはいない。(この点は、「標準」設定時=1972年の名古屋市『標準・説明』でも同旨である。)Ⓑの算定は一定の合理性・科学性を推察させるが、都と同様に算術的平均によるものである。つまり、Ⓑは一応は「実態」に依拠せしめているのに、Ⓐの方は実態を無視している。この矛盾の根源はⒶの規定のうちにあり、「国基準」を絶対視し教育活動の自主性を認めない点にある。そのうえで、Ⓐ(教授関係費)とⒷ(管理関係費)とを別々の基準方法で算定し両者の関係を切断していることにある。民主的科学的に両者は結合されていないのである。このことが「標準」が学習権保障のための教育活動に合致した学校運営費・学校財政となりえない根本的矛盾である。

D 「標準」と学習指導要領・「教材基準」との内容的関連

明示・黙示の違いはあるが、「標準」の内容(教材・教具、消耗品や備品)選択の基準として活用されているのは、文部省・学習指導要領と文部省・「教材基準」である。

東京都の場合、この関係はふせられているのだが、「法令」等(学習指導要領をふくむ)の検討をふまえて品目の選択・設定がおこなわれ、「教材基準」を消化する整備計画をおこなってきたことはあきらかである。東京都立教育研究所『学校運営費の基準算定に関する研究』(1968年3月)という表題の、「標準」と学校現場の教育活動・学校運営との関係についての実態調査の概要報告のなかでは、学習指導要領の内容と「標準」との密接な関係が論争的に示されている。つまり、学習指導要領の内容が「標準」にもられすぎているという意見と、もっと指導要領とかかわった学習教材をくみこめという意見とがだされている。

「教材基準」の性格や内容については周知のように学習指導要領と一体である。文部省はこの点をつきのように説明してきた。

「現在、義務教育諸学校および養護学校の教育課程は、それぞれの学校種別に応じて公示されている学習指導要領を基準として編成されることとなっている。したがって、各学校の教育課程の実施の過程において必要とされる教材は、学習指導要領に掲げる各教科等の目標および内容に即した適切なものでなければならない。……(略)……すなわち、学校において利用されるべき教材教具は、単なる思いつきでこれを整備し、利用するということではなく、その品目については学習指導要領に掲げる各教科等の目標および内容に即して精選し、数量についても同様の立場で適切な配慮を加え、しかもこれらをどのように活用するかについての研究を行ないつつ利用しなければならない。」¹¹⁾

以上のように学習指導要領と「教材基準」との関係は一体相即的であることが明白である。都は、この「教材基準」に対してつきのような態度を表明し特別の措置をとってきた。

「都では、国の教材基準に照らして不足している品目を、昭和42年度から三か年計画で『学校運営費の標準』に組み込むことを検討している。この計画が実現すれば、国が51年度(1976年度)を到達目標とする教材の整備が、都では45年度(1970年度)に完了することになる。これらの品目の購入費は、学校運営費の標準による財政措置とは別に、財政措置されなければならない」¹²⁾。

ここに示されるように、都は、第1に、学習指導要領の目標と内容に相即した「教材基準」を都の「標準」の優先的基準として計画化することを表明し、第2に、全国にさきがけて「教材基準」の目標を早期に達成し、しかも第3に、「標準」以外の特別の財政措置をとるという、「教材基準」優先の立場をあきらかにしている。これは、都の「標準」が国の2つの基準にもっとも忠実な模範であることを示すものである。実際にも、都の「標準」は、つぎのように「教材基準」および教材費国庫負担金の不備な点をカバーしてその実効力を發揮させようとしている。第1に、「標準」は教材の品目・数量を、学校規模に応じて規定しているが、単価・学年区分・耐用年数については不明であり、第2に、整備が10か年という長期間を要することから品目の価格や規格が不明である。そこで、都の「標準」は、①学年ごとに区分し、②規格をはっきりさせ、③価格を決定し、④耐用年数を定めている。つまり、都の「標準」は、国の「教材基準」の目標と内容をより細かく規定し規格化し、その意味で学校現場により密着した形で学習指導要領の目標・内容の効率的・効果的な達成を期そうという内実となっている。

名古屋市の「標準」の場合にも同様のことが言える。当市の場合には、この関係は明示的である。名古屋市教委の『新教材基準品目』(昭和54年4月)をみると、「教材基準」と「標準」との品目の異同関係が一目瞭然にわかるようになっている。この資料によって、旧「教材基準」の品目を比較検討してみると、「標準」に設定(算定)されていなかった「教材基準」品目がごく少ないことがわかる。

すなわち、小学校では、共通教材1、社会2、算数7、音楽3、家庭2、体育1、合計16品目にすぎない。中学校では、共通教材1、社会2、数学3、美術2、保健体育4、クラブ活動2、合計14品目であり、小・中学校合計30品目にすぎない。これは「教材基準」品目のうち約12%程度であり、したがって約90%の「教材基準」品目が「標準」にくみこまれていることになる。この点から、名古屋市の「標準」の学習指導要領・「教材基準」への密着度は都の「標準」以上であるといえる。「教材基準」に密着することはつぎの事情から、自治体財政や学校活動に支障をきたすことになる。

「教材基準」は、一般的には都道府県や市町村が、義務教育諸学校の教材を購入・整備する場合の基準または目標として定められたものであり、その購入に際して我が2分の1の教材費国庫負担金を支出することになっているが、つぎのような重大な問題がある。

①第1に、自治体が「基準」内の教材を購入した場合にかぎって国が国庫負担金(2分の1)を支出するという財政を手段とした教材の国家統制力をもつという点である。

②第2に、「基準」に掲げられた教材は学習指導要領の実施に必要な教材に限られているという点である。

③第3は、「基準」に掲げられている品目の種類、基準数量、参考として付記されている価格差指数、使用学年(新「基準」)、耐用年数が実情にあわず、低水準に見積られ、自治体の超過負担をひきおこすことである。

④第4に、耐用年数3年未満の教材用消耗品が除外され、個人用のソロバン、計算尺、楽器、辞書などは保護者が負担することを相当とするとされ、父母負担(受益者負担)に転嫁されているという点である¹³⁾。

したがって、「教材基準」を完全に消化しようとする都や名古屋市などの「標準」は、これらの問題点をそっくり内在化させることになり、学校運営と教育活動を画一化し統制するシステムを学校財政の内部にかかることになるのである。

Ⅲ 「標準」の推移・改訂内容と教育水準 —公費負担渋滞の実態とその客観的要因—

これまでの記述では、「標準」の意図やその算定方式、公・私費の区分、および基準などについてみてきたが、つぎに、「標準」の実態や実際の機能について検討したい。

A 「標準」の推移と物価指数との比較

まず東京都でみると、「標準」設定の昭和42年度から51年度までの10年間の「標準」による公費負担(学校運営費)の推移は、表-4のとおりである。42年度を100とする指数で標準校の児童生徒1人あたりの公費をみると、51年度には、小学校で237、中学校で265となっている。これを総理府『消費者物価指標年報』の東京都区部の消費者物価指数と関係させてみると、同年度間で214であるから、「標準」の伸びはそれよりもやや高い程度である。それは、「標準」による措置経費の水準が物価補正の程度にとどまっていることを示している。

名古屋市の場合も同様にみると、「標準」予算措置は物価上昇においつかず、その内容は東京と同様、物価補正のレベルであることが指摘できる¹⁴⁾。

この事実は、とりわけ「標準」の積算基礎である「標準単価」が実態とあっていないこと、および行政当局がいう「適正な物価補正や単価改訂」が必ずしも適切におこなわれていないことを物語るものである。

B 「標準」と一般会計の伸び率との比較

表一 4 学校運営費標準の推移

年 度		42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
区分											
小 学 校	A 標準校1校 当たり経費	千円 7,767	千円 8,385	千円 9,585	千円 9,930	千円 11,171	千円 11,376	千円 12,465	千円 13,842	千円 16,326	千円 18,433
	B 標準校1人 当たり経費	円 9,589	円 10,352	円 11,833	円 12,260	円 13,792	円 14,044	円 15,389	円 17,089	円 20,156	円 22,756
校	指 数	A 100 B 100	(108) 108	(114) 123	(104) 128	(112) 144	(102) 146	(110) 160	(111) 178	(118) 210	(113) 237
中 学 校	A 標準校1校 当たり経費	千円 8,631	千円 9,176	千円 10,405	千円 10,841	千円 12,853	千円 13,683	千円 15,072	千円 16,680	千円 19,825	千円 22,847
	B 標準校1人 当たり経費	円 10,655	円 11,329	円 12,845	円 13,384	円 15,867	円 16,892	円 18,607	円 20,592	円 24,476	円 28,206
校	指 数	A 100 B 100	(106) 106	(113) 121	(104) 126	(119) 149	(106) 159	(110) 175	(111) 193	(119) 230	(115) 265

<資料> 都「義務教育学校運営費標準」による。

東京都の「標準」の予算措置の伸び率は、昭和41年度から42年度（標準設定時）で29.8%増、42年度から44年度の2年間で15.4%増、48年度から49年度で13.5%増、49年度から50年度で17.9%増、50年度から51年度で12.9%増となっている。これに対して都一般会計予算の伸びは、42年度から44年度間で41.3%増であり、以下一般会計の伸びが「標準」の伸びを上まわり、遂に「標準」の伸びが縮少していく傾向にある。

同様にして、名古屋市の場合をみると、表一5のようになる。一般会計（昭和46～51年度は決算、52～年度は当初予算）は、昭和46～54年度間で平均17.1%の伸び率であるのに対し、「標準」のそれは18.3%であり若干上まわっているものの、昭和50年度を境に地方財政危機のあおりをうけて「標準」の伸び率は鈍化するとともに一般会計のそれよりも下まわり、逆転していることがわかる。それは、名古屋市の行政費全体にしめる教育費の伸び率の鈍化（昭和51年度は対前年度比で2.5%の伸びにすぎない）と照応している。しかしながら、他方で、昭和49～51年度の3年間に教育費は約2倍に増額されたが、それは学校運営費にまわされず、むしろ逆に伸び率を上げているという内実がある。この2倍増の教育費は児童生徒数の増加に対する学校建設・プレハブ教室の解消・プール・体育館の建設費にまわされたからである¹⁵⁾。

以上の点から、地域開発等にかかわった人口の都市集中化、それにともなう事業費の増大と地方財政の窮屈は、学校運営費および「標準」に対しては抑制的に働き、そのために「標準」の単価改正・物価補正、単位費用や數値・数量の改正、新規事業（物品・設備備品・教育活動）の設定などを消極的にさせるといふことがいえる。

表一 5 一般会計・「標準運営費」の伸び率

（単価・千円）名古屋市

項目	一般会計（歳出）		小・中「標準運営費」		
	年度	金額	伸び率	金額	伸び率
46	123,193,081	-%	1,366,267	-%	
47	154,389,275	125	1,618,771	118	
48	189,604,647	117	1,971,041	112	
49	244,283,658	135	2,658,998	135	
50	268,576,867	110	3,497,048	132	
51	301,110,257	112	4,235,337	127	
52	348,966,006	116	4,468,177	105	
53	395,296,000	113	4,823,675	108	
54	432,066,300	109	5,058,113	105	

<資料> 名古屋学校事務職員労働組合「父母負担軽減と標準運営費の改訂」1979年より。

この点が、「標準」の内容・水準が改善されない学校財政のもう一つの客観的側面であり、「標準」が財政支出の上限となったり、その拘束力を一層強めるようになる要因であるといえる。

C 「標準」改訂の内容と教育水準

上のべた問題を具体的な内容に即してみてみると、6のようになる。主要な内容（改訂）と問題点をみると、第1に、金額のもっとも大きなものは、光熱水費、物価補正、必修クラブ活動費、設備充実費などである。

第2に、公費・受益者負担区分が変更されたものは、小学校における副読本代と中学校における必修クラブ活動費のみである。

第3に、改訂の基準となっている有力なものは、学習

表-6 学校運営費標準の主要改正点（推移）
(単位:千円)

	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
小学校	学校運営費開始	物価補正、光熱費増額	牛乳冷蔵庫 24,420	物価補正	数値増 物価補正(副読本)	数値増 286,891	数値増 物価補正	数値増 284,590	数値増 物価補正	数値増 消耗品ア... フ(出版物等)
中学校	学校運営費開始	物価補正、光熱費増額	牛乳冷蔵庫 11,220	物価補正	数値増 物価補正 光热水費増額 教材備品の増額	数値増 109,667	数値増 物価補正 物価補正 ゴミ処理	数値増 61,803	数値増 物価補正	数値増 消耗品ア... フ(出版物等) 郵便料金 暖房用器具の切換 (ガスストーブ) 80,407 光热水費

〔資料〕教育庁学務部義務教育課資料より作成。（自治体研究社『特別区行政白書』、拙稿「特別区の教育」）

指導要領の改訂（必修クラブ）や消防法の改正（暖房器具の切換）や、社会問題化した場合（狂乱物価による紙の高騰）、児童・生徒数、学級数の増大に伴う数値増などである。

第4に、都独自の新規事業は中学校のカラーテレビとVTRぐらいで、ごくわずかであること、などである。これを要すれば、内容的には学校現場の実態・要求や

自主編成運動に依拠した教材費や教育活動費などについてはなんら新たな措置はとられず、何らかの法的拘束力などのあるものが改訂の要件となっているということである。

以上を総合して、「標準」に示される教育水準をみると
ならば表一7のようになる。この表は標準による算定額
に対する昭和42年度の支出額をみたものである。42年度

表一7 昭和42年度学校運営費支出額（公費）と標準による算定額との比較

(単位：千円)

地 区	42年度支出額A 千円	標準による 算定額B 千円	A/B × 100 %
全 都	12,523,547	12,656,962	99
区部計	10,560,696	9,720,545	109
千代田	214,967	154,874	139
中 央	190,839	171,473	111
港	326,350	273,013	120
新 宿	485,909	393,584	123
文 京	377,747	267,629	126
台 東	392,657	314,700	125
墨 田	490,501	357,561	137
江 東	548,750	423,368	130
品 川	463,258	415,467	112
目 黒	299,715	283,617	106
大 田	858,276	783,283	110
世 田 谷	741,445	736,868	101
渋 谷	304,736	251,695	121
中 野	455,508	354,220	129
杉 並	546,990	527,494	104
豊 島	391,191	338,788	115
北	368,935	496,184	73
荒 川	318,006	319,961	99
板 橋	478,787	547,802	87
練 馬	590,432	556,747	106
足 立	763,522	677,878	113
葛 飾	486,643	563,260	86
江 戸 川	510,532	511,079	100
市部計	1,515,729	2,138,827	71
郡部計	376,988	595,973	63
島部計	70,134	201,617	33

＜注＞ 都教委「私費による教育費の調査報告書」
(昭和42会計年度) より作成

の予算計上額は多くの区で前年度のそれを上回っているが、問題は42年度の支出額が標準による算定額を表のように多くの区で上回っていることである。都教委は各区の予算計上額や支出額が「標準」を上回っていることをもって一定水準の学校運営費が確保されたとのみ断定しているのだが、果してそういえるだろうか。三多摩市町村（市部）ではどの市町村も「標準」による算定額を下回る支出額となっているが、これは人口急増によって一般行政需要が増加し学校運営費にしわよせがされていることによる。また、同様に島部の町村では財政規模が著

しく小さいため学校運営費の一定額を確保できないことを示している。23区の周辺区についても同様のことと言え、人口増加による校舎の新・増築や教育扶助援助等の経費にさかれて、学校運営費に十分な経費を計上しました支出することが困難であることを示している。このことからも、多くの区が「標準」を上回って支出額が大きいことは標準のレベルが高いのではなく、むしろ低いことを示し、財政力の高い富裕区が支出している支出額（学校運営費）の方が、学校現場の実状に近いとみるのが妥当である。また計上額や支出額が「標準」を上回っているといつてもその実体（内訳）は、老朽校舎の修繕費や校舎が古いために光熱水費がかさむというものであるから、これらに関しての私費負担が軽減したことをもって「学校運営費が確保され漸次これを向上させていく」という『標準』作成の目的は達成されつつある¹⁶⁾という都の見解は妥当性を欠く。

以上のことからつぎのことがいえる。すなわち、都は「標準」設定の主目的を、社会問題化していた私費負担（法的に禁止されている税外負担としての）の解消のみおき、しかも、公費・私費・受益者負担という負担区分の操作を加え受益者負担という区分で教材・教具等の私費負担の増大には歯止めをかけなかった¹⁷⁾。つまり、公費負担の拡大や「標準」の民主的設定・改訂を通じて父母国民の要求にこたえる学校教育の条件整備をはかることは「標準」の目的ではなかったといわざるをえない。このため学校現場では、つぎのような状態が一般的である。

「A区のN中学校で、ゆきとどいた教育保障をするために、教職員全員が教科や校務分掌の中から要求額を出し合い限られた配当予算を検討したところ、備品費で要求額が298万1,500円のところ配当予算額は175万円で要求額の58.7%にすぎず、消耗品費では、要求額818万1,630円に対し、配当予算額は630万2,000円であり、187万9,630円(23%)が不足でした。これらの不足分(合計64.3%, 311万1,130円)は、緊急やむをえないものを優先にし、なお必要なものは、父母負担にせざるをえませんでした」(都教組・教育白書『ひとりひとりの子どもにゆきとどいた教育を』1976年, p.51).

D 国の実態との比較および地域格差

「標準」それ自体の問題からややそれる側面もあるが、ここで国の実態（学校運営費）や地域格差の問題にふれておかねばならない。

都の「標準」と国の実態（実支出額）とを比較してみたのが表一8である。(都の方は標準による算定額であり、国の方は実支出額である。)都の「標準」による算定額は

表一8 都・国、児童生徒一人あたり学校運営費の推移

(公費) (単位:円)

年 度	東 京 都		全 国			
	学 校	小 学 校	中 学 校	小 学 校	中 学 校	
学校運営費	学校運営費 学校教育費	×100	学校運営費 学校教育費	×100	学校運営費 学校教育費	×100
S.40年度	$\frac{9,764}{74,945}$	13.0%	$\frac{10,905}{70,897}$	15.4%	9.6%	10.2%
S.41年度	$\frac{10,559}{86,078}$	12.3%	$\frac{12,523}{83,956}$	14.9%		
S.42年度	$\frac{9,589}{101,130}$	9.5%	$\frac{10,655}{100,961}$	10.6%		
S.45年度	$\frac{12,260}{151,096}$	8.1%	$\frac{13,384}{166,972}$	8.0%	19.7%	19.7%
S.50年度	$\frac{20,156}{347,495}$	5.8%	$\frac{24,476}{437,497}$	5.6%	$\frac{40,834}{301,330}$ 13.5%	$\frac{44,526}{353,489}$ 12.5%
S.51年度	$\frac{22,756}{375,884}$	6.1%	$\frac{28,206}{467,017}$	6.0%	17.5%	17.5%

＜注＞ 都のS.41年度は、実支出額である。S.42年度以降は、「標準」による算定額（標準校の児童生徒1人あたり学校運営費）である。全国は、実支出額。

＜資料＞ 文部省『地方教育費の調査報告書』、『学校基本調査』東京都教委年次報告書（各年度）により計算した。

年々レベルダウンしてきていることがわかる。（設定当初の実支出額は、「標準」による算定額の130%以上である。）これに対して全国平均の学校運営費の方は年々拡大されてきた。しかし、都・全国ともに地方財政の逼迫を背景として昭和50年度を境に学校運営費を抑制していることが指摘できる。

しかし、全国平均のその拡大の実状において重要な問題は学校運営費の内訳である。全国平均の学校運営費のうち、所定支払金が小学校で87.3%，中学校で84.4%支出され、校長会・教頭会の経費や官製研修会等の経費としてつかわれているということである。したがって学校教育活動につかわれる経費は当然少なくなる（文部省統計課『文部統計要覧』昭和53年版、p.284により算出した）。この点から、全国平均の学校運営費は実支出額において都「標準」を上回っているが、教授関係経費等は都よりはるかに少ないと思われる。

さらにもう一つ重要な点は、東京都における23区（区部）と三多摩市町村・島部町村などとの非常に大きな格差がある点である。都における学校運営費の児童生徒1人あたりの実額は、小学校で区部が5万774円であるのに対して市町村部は2万6,501円であり、区部の52%にすぎない。中学校では、区部が6万951円であるのに対

表一9 児童生徒一人あたり学校運営費の財源（公費）
1973年度

財 源 别	一人あたり 学校運営費	比 率
都23区	—	18,967円
都26市町村 (三多摩 島 嶋)	1.都・振興交付金 2.地方交付税交付金 3.自主財源 計	3,700円 9,554円 1,455円 14,709円 (100%)
		25.2% 65.0% 8.8%

＜注＞ 都、振興交付金とは、都が都下の市町村の教育の振興のために補助している特別交付金であり、特定財源である。学校運営費補助という項目で出されている。しかし、1980年度の都予算の中で、これは廃止され、市町村調整交付金の新設にともないその中に統合された。

＜資料＞ 大槻健外編『革新自治体と学校』より。して、市町村部は2万387円で、区部の46%にすぎない（都教組『教育白書』1976年）。この格差の制度的要因は、区部には都区財政調整制度およびその基礎としての「標準」が適用されるが、市町村部にはこれがないことによる。そのため地方交付税交付金制度などが直接適用されることにより、国の基準がそこに示される。つまり、

表一10 父母が学校等に納入した児童・生徒1人当たりの金額の推移（都内公立学校平均）

(単位：円)

学校種別	区分	41年	42年	43年	44年	45年	46年	47年	48年	49年	50年	51年
小学校	私費	10,153	10,745	12,274	12,976	14,146	15,472	16,603	18,661	23,915	26,774	30,268
	受益者負担額等	1,727	1,164	201	69	41	39	24	21	19	14	13
	PTA活動費	7,754	8,915	11,335	12,145	13,316	14,676	15,747	17,761	22,936	25,727	29,169
	校指數	672	666	738	762	789	757	832	879	960	1,033	1,086
中学校	私費	100	106	121	128	139	152	164	184	236	264	281.7
	受益者負担額等	8,053	9,860	12,881	15,771	18,336	20,783	23,601	26,281	33,193	38,219	42,494
	PTA活動費	2,858	2,141	475	270	220	174	146	158	136	108	92
	校指數	4,466	6,921	11,493	14,535	17,099	19,650	22,397	25,030	31,859	36,812	41,042
校指數	私費	729	798	913	966	1,017	959	1,058	1,093	1,198	1,299	1,360
	受益者負担額等	100	122	160	196	228	258	293	326	412	475	527.6

<資料> 教育庁調査課『父母負担による学校教育費調査』(各年度)により作成。

その格差は国の基準の低さと地域・自治体(市町村)の財政力の低さや逼迫状況が反映されていることを示している。このことは、表一9に示されるように学校運営費にあてられる自主財源が極めて少ないとからもうなづける。

以上、国および都の「標準」に示される教育水準は実支出や教育活動の必要性の点からみて低く、それが(教育)財政制度や地方の財政力および政策的要因からきていることをみた。

IV 「標準」設定による父母負担(受益者負担)の増大とその内実

A 「標準」による父母負担の増大化傾向

表一10は、都における父母が学校等に納入した教育費の推移を示したものである。私費は、「標準」設定以前の昭和41年度で1人あたり1,727円であったものが、「標準」設定の翌年度にはいっきょに201円にまで軽減され、51年度には13円にまで減った。しかし、重要な点は父母負担のなかで大部分をしめる受益者負担が、小学校では約2.8倍(同年度間の「標準」の伸びは、2.38倍)、中学校では実に約5.3倍(「標準」は2.65倍)に拡大されていることである。しかも、「標準」によって算定された公費負担分の学校運営費の伸び率を大きく上回っているという点である。つまり、学校運営費の公費負担部分が年々相対的に縮少・低下しているということである。名古屋市の場合も、この点は、横ばいかもしくは低下の傾向を示している。これを実支出額でみても事態はかわらない。すなわち、昭和45年度(1970年度)でそれをみると、小学校では父母負担が公費負担の43.4%相当額で

表一11 昭和51年度練馬区学校運営費公費・父母負担比較
(単位千円)

種 別	運営費総額	公 費		負 担 父 母 (受益者負担)	
		金 領	%	金 領	%
小学校費	3,335,026	1,761,026	52.8	1,574,000	47.2
中学校費	1,918,604	885,969	46.2	1,032,635	53.8
計	5,253,630	2,646,995	50.4	2,606,635	49.6

<注> 金額は決算額である。

<資料>『特別区行財政白書』1979年、自治体研究社より。

あり、中学校では45.5%相当額となっている。最近では、公費負担と父母負担はおよそ半々となっている。

練馬区の例で示すと表一11のとおりであるが、小・中学校合計の父母負担の比率は49.6%であるが、中学校のそれは53.8%となっており、受益者負担が公費負担を上回っていることがわかる。

以上のように「標準」によって公費負担は横ばいかもしくは相対的に低下させられ、逆に父母負担(受益者負担)が増大させられているといえる。この直接的要因が、負担区分とその固定化にあることは明白である。

B 受益者負担の内容と性格

受益者負担の最大のものは、小学校では学校給食費で約80%である。そのほかのものを多い順から列挙すると、ワークブックや業者テスト・実習教材・移動教室・アルバム・社会科見学・遠足・音楽教室・副読本・儀式などである。教科活動関係が約10%であり給食費につぐ。中学校の場合は、学校給食費が54.4%(昭和51年度)、修学旅行18%、業者テストやワークブック・実習材料・夏

表一12 義務教育学校運営費標準（小学校数量編）の内容の一例

大分類			中分類		小分類		学行			儀式		小			
学校行事等		儀式		小学校											
整理番号	事項	品名等	規格	性質区分	数量		原価	耐用年数	年間所要単価	所要額	測定期間	单位費用			
					数	単位									
1	共通	国旗(校門用)	100cm×150cm	備品費	2	旗	800円	錢	8年	100円	錢	200円	学校	200円	錢
2	"	国旗(掲揚用)	135cm×240cm	"	1	"	1,200		8	150		150	"	150	00
3	"	国旗(講堂用)	135cm×240cm	"	1	"	1,200		8	150		150	"	150	00
4	"	区旗(掲揚用)	135cm×240cm	"	1	"	6,000		8	750		750	"	750	00
5	"	紅白旗	1.8m×1.8m	"	34	張	1,400		15	93.33		93	"	3,173	00
6	"	広蓋	40cm×30cm	"	1		3,000		15	200		200	"	200	00
7	"	大花びん	25cm(最大直径)×50cm(高さ)	"	1	個	8,000		15	533.33		533	"	533	00

＜註＞ 以下番まであるがここでは略す。

季施設・アルバム・遠足・副読本・課外クラブ・生徒会費の順となっている。教科活動関係は14.7%をしめている。中学校が小学校と顕著に異なる点は、中学校では約50%が教科や学校行事等につかわれていること、したがって「標準化体制」といわれる問題は小学校よりも中学校の方により端的にあらわれていることである。

中学校の教科関係の受益者負担の内訳をみると、たとえば練馬区では、53.7%が業者テスト・ワークブック・ドリル・練習帳などである。このことから、受益者負担を強制・助長し、あるいは許容する動因が、「能力主義」教育やいわゆる受験体制の教育政策であることが示唆される。したがってつぎにはそのように働く「標準」による学校財政の運営過程を検討する必要がある。

V 「標準」による学校財政の実態と問題点

A 「標準」の拘束性をめぐって

都教育委はその財政運営にあたって、「標準を基本とし、標準による公費で措置された範囲内で最大の効果を発揮するよう管下学校に対して強力に指導されたい」と各区教育長あての通達をだしていた（「昭和42年3月13日」）。それは「標準」の実態的な拘束力を示すものであると思われるが、その運営の実態はどうであろうか。教育科学研究会の学校分科会（1967年教科研全国大会）での論議から摘記しコメントを加えておこう¹⁸⁾。

①全体としては「標準」にもみたない予算配当をしておきながら、②公然と「標準」を基準とした指導をおこなっている区と、③一応、「標準」は参考資料であるといつてはいるが、予算執行上たとえば物品などの契約の段階になると「標準」が選択の基準や根拠となっている区、というように多少の相違はあるが、一般的に「標

準」を中心に予算執行がおこなわれている。

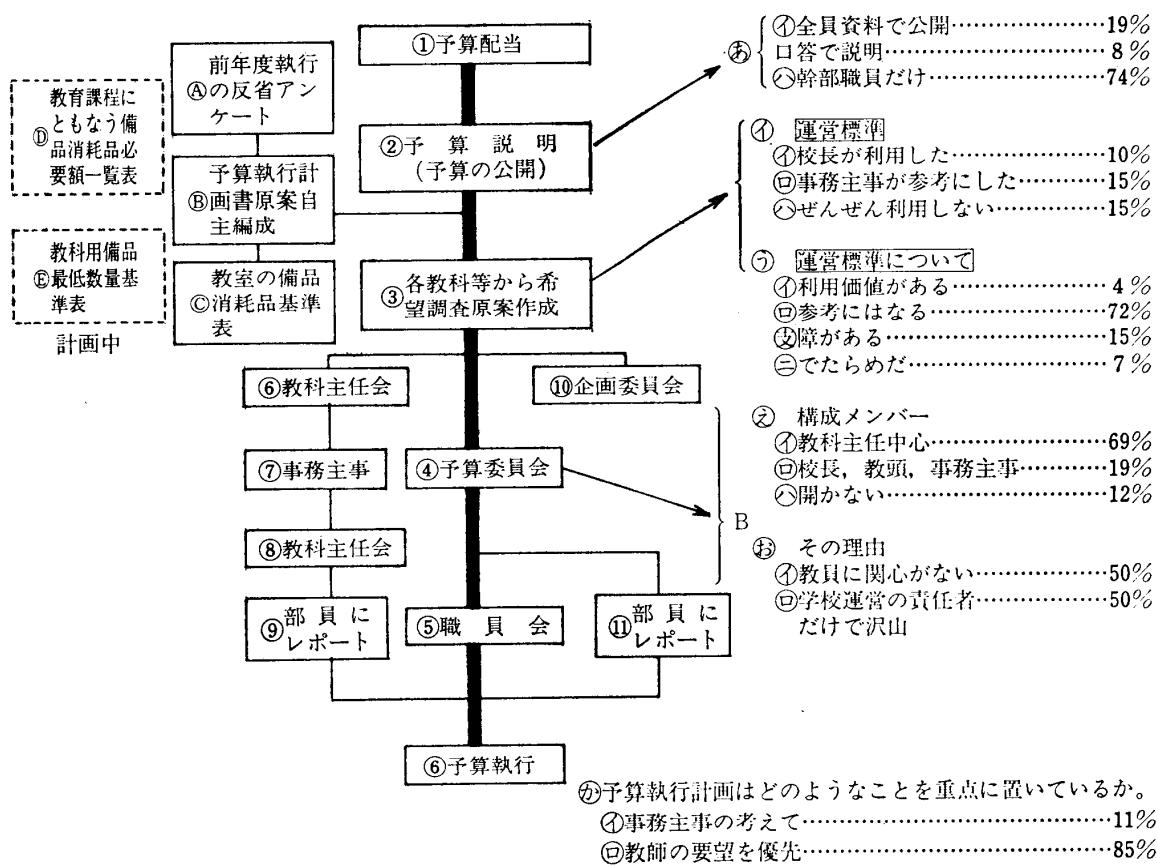
②「運営費標準」の運用は各学校の実情に応じて主体的に活用するようにといわれながら、4月からすでに学校現場では、学校から出た購入希望品を「標準」に記載されていないという理由、あるいは「標準」の不備な点の一方的行政解釈によって区から拒否されることにあらわれているように、「標準」を絶対化する指導がなされている。

こうして運用上の問題とともに、「標準」の内容自体にふくまれている問題が出された。

③たとえば、「校内研修」（小学校）の欄では、全校研修は年10回、参加人員は24人とされ、その「説明」では、「全体研修会は全職員が参加し特定の課題について研究を積みかねるもので、研修は年10回、うち2回は講師を招いて研究協議を行ない、他の8回は教職員だけで研究発表や協議を行なうものである。その研究の成果は100ページ程度の報告書にまとめるものとし、報告書は教育委員会、教育研究所、区内小学校、関係研究団体及び自校教職員に配布するものとする」といった具合にかれている。研究の仕方研究会のもち方などまで含めて最初からこのような形式だけを細かく決めていること 자체、自主的創造的な教育研究活動が規制されるおそれがある。

④また同様に、「ラフな資料」（教育庁学務課）といわれながら、「標準」には表一12のように国旗等が細部にわたって定められている。ここでは学習指導要領にある「儀式」という用語がそのままつかわれ、「国旗」を常備しなければならないという傾向を促し、学校現場で毎年論議されている「日の丸・君ヶ代」論議の余地もなくされていくおそれがある。

表-13 予算配当から予算執行までの組織図



〈注〉このアンケート調査は S 42. 2 大田区立小学校のもの。

〈資料〉日教組第18次教研集会、第20分科会東京都教職員組合連合の報告書「学校運営費標準と学校予算の民主化のたたかい」P.16より。

都の「標準」についてのこの種の問題は校規にいとまがない程である。「標準」は法的拘束力をもつものではないが、予算（「標準」を基礎とする）それ自体は「法源」であり、かつ、さきにみたような運用上の問題（「標準の絶対化」）があるとき、「標準」の内容それ自体は、学校運営や教育活動に対して拘束力を発揮することになる。名古屋市の学校財政は、制度的にこの拘束力が働くように組織されている点で、「標準」による学校財政のゆがみが如実に示される典型的である。

名古屋市教委『経理事務ハンドブック』の昭和54年版の「経理事務一問一答」では、「標準運営費の拘束性について」という問い合わせに対して市教委の答は、「規格・品質・数量・単価が違う場合、算定の考え方と異なる場合

は、算定外品目として扱い、事前に『算定外品目購入計画理由書』を提出し、教育委員会の判断・裁量の結果をもって執行すること」となっている。つまり、学校では「標準」外の物品等は自主的に購入できないのであり、教育委員会の許可が必要であるという財政制度になっている。これは消耗品についてまで規制するのである。すなわち、「需要費（消耗品）の標準運営費算定外品目購入理由書は必要か」との「問」に対して、教委の「答」は、「備品に準ずるもの（単価が5千円未満のもの）及び標準運営費で想定されている授業内容・方法と違う場合は、備品と同様事前に（購入理由書）を提出する」ととされているのである。同年月に名古屋市教委より出された『小・中学校標準運営費事務処理ハンドブック』、

およびその『追加編』は、あわせて150頁にわたって購入理由書とそれに対する教委見解処断の総目録となっている。

以上のように名古屋市の場合は、「標準」は学校財政上の拘束力をいかんなく發揮しているのである。

B 学校財政・学校運営の民主主義の変質

1. 学校・教職員と学校財政の遊離

表-13は、学校予算運営における「標準」の位置や機能を示すものであり、また「標準」による学校財政と学校予算運営との不適格な関係を示唆する資料である。

アンケート調査項目の(イ)と(ウ)に示されているように、学校の教育計画と学校予算の運営が「標準」の枠内で論じられている傾向がある。(イ)では、とくに事務職員が75%「標準」を参考にした率が非常に高いし、実際に参考になったとこたえている学校は72%にもおよんでいる。従って、何らかの程度や利用の仕方で、「標準」に依拠している実態が浮びあがる。

他方で、学校予算運営をみると、第1に予算説明（配当予算の公開）の点では、公開が19%だけで、幹部職員だけにしか知られていない学校が74%にも達している。第2に、予算委員会の構成メンバー等をみると、まず会が開かれていない学校が12%あり、主任中心の構成になっている学校が69%で、これらを合計して81%の学校が事務職員や公選互選で選出された教師をメンバーとする予算委員会をもっていないことになる。そして、このような現状の原因については、①管理職中心の学校（予算）運営がしかれていること、と②教師に学校予算についての関心が薄いということとが、それぞれ50%で、2大要因になっていることが示されている。

このような関係のなかで、学校予算運営の専門家であるべき学校事務職員は主体性を弱められ（アンケート調査(ウ)の項目）、あるいは教師の要求をおさえる「管理職」的働きを強め、教職員の学校教育費に対する無関心を助長し、教職員にははんざな単純作業事務的な仕事を増大させている。その結果、教職員の学校予算に対する主体性や協力共同関係を弱め学校財政と学校予算運営の民主主義を大きくそこねている点が重大な問題である。

2. 父母と学校との遊離

「標準化体制」¹⁹⁾は、つぎに、学校から父母をきりはなし、教職員と父母との民主的結びあいにくさびをうちこむ役割をはたしている。さきの教科研究全国大会・学校分科会ではこの点が以下のように論議された。

「従来の私費負担分が軽減されると、PTA活動に対して、学校側に『金の切れ目が縁の切れ目』的な態度が現われてきた。そして、教育正常化の名のもとに民主的

なPTA活動に制限を加え、学校教育と家庭教育とを切り離そうとする意図が学校現場にはっきり現われていることも見落すことはできない²⁰⁾。」

このような傾向は、父母から学校教育費に关心をもち批判的に検討していく姿勢を後退させ、受益者負担主義の教育（費）観を当然とし、あるいはやむをえないとする態度を助長する。「標準」はこのような機能をも果たしている。

3. 教師の教育（費）認識の変化

こうした学校財政・学校予算運営の民主主義の後退を背景に、教師のなかにも「能力主義」教育に疑問をもたない教育意識が醸成されつつある。しかも、それには学校間での格差があり、学校の民主主義の度合が反映している点が重要である。業者テスト・ワークブック・ドリルなどの教材費をみると、格差率は70%となる（練馬区での調査²¹⁾）。すなわち、最高額のA校は平均1万9,648円であるのに対して、最低額のV校は5,890円である（ともに中学校）。同一地域の公立中学校においてこれだけの格差がある。また同時に、教師間によっても教材費に関する父母からの徴収金（学校徴収金）に格差やひらきがあることが明らかになっている。

以上の点から、つぎのことがいえる。

①「標準」は、テスト体制・受験体制を是正することを一つのねらい（たてまえ）としていたが、それを果たしえないばかりかむしろ助長促進した。

②しかも、それは学校の恣意によってそれが拡大していくことに無頓着であり、テスト教材の受益者負担をかぎりなく許容している。

③学校が自主性を失ない、かつ恣意的運営になっていることは、必然的に教師の恣意性をも許容することであり、教師の個人的考え方によても受益者負担は拡大の一途をたどっている。

④以上の点は、「公費の確保・適正な学校運営」を大義名分とする「標準」が、破綻していることを証明するものにほかならない。学校と教職員のこれらの問題点の根源は、「標準」による学校財政の枠組それ自体の非民主性にある。

C 父母の教育要求と教育費認識

さきに「標準化体制」と父母とのかかわりについて若干ふれたが、この点をややたちいって検討しておこう。

全国的な「教育世論調査」、たとえば『毎日新聞』（1977年6月実施、同9月6日付発表）のそれによれば、入試制度の改善（44.6%）と父母の教育負担の軽減（40.1%）が父母の特別に高い関心・要求となっている。そして、過半数の父母はこれらの問題の解決を国の教

表-14 父母負担の現状についての父母と教師の態度
(練馬区)

対象 回 答	父 母	教 師
ア. 正常だと思う	42(15.0%)	9(5.0%)
イ. やむを得ないと思う	172(61.4%)	97(53.6%)
ウ. 不正常だと思う	32(11.4%)	64(35.4%)
エ. わからぬ	27(9.6%)	8(4.4%)
オ. 無回答	7(2.5%)	3(1.6%)

<注> 昭和53年10月実施、調査対象は、父母の場合、中学校8校各1学級を無作為抽出。教師の場合、同8校の教師全員。回収率は父母75%，教師68%，平均72%

<資料> 東京都公立学校事務職員研究協議会資料(1973年度) p. 56 より

育政策・教育行政の改善・改革に求めていることが明らかにされている。しかし、具体的な問題となるとこの状況は変わってくる。

表-14は、東京・練馬区の中学校の父母と教師を対象とした調査であるが、学校教育費の受益者負担の現状を「正常」であると考えている者は、父母の場合で15%，教師の場合で5%にすぎず、原則としては不正常だと考えたいという意識がみられる。ところが、はっきり「不正常」であるとしている者は、父母で11.4%，教師で35.4%であり父母の場合は「正常」であるとする者よりも少ない。過半数の父母(61.4%)は、「やむを得ない」と現状肯定の方に傾いているのである。他方、教師の場合には「不正常」であるとする教師が父母の3倍以上もいることは注目すべき点であるが、過半数の教師が父母と同様「やむを得ない」としている点では共通している。

この関係はどのように考えるべきだろうか。第1に、教師の方の原則としては「不正常」とする回答が父母のそれより多い点は、教師の方が教育費問題やその制度原則について組織的に情報や知識をもっていることを意味するだろう。しかし、このことはそれだけ学校・教職員の責任の重大性を喚起するものである。第2に、実際に教育費を負担する父母の方に「やむを得ない」と現状肯定的傾向が強いことは、積極的意味であれ、消極的意味であれ、「能力主義」教育=受益者負担主義に虜われている現状を示し、その改革の可能性やみとおしをもてない現状を示しているといえよう。

表-15からもわかるように、父母の場合は無回答もふくめると70%の父母が、受益者負担とされている制度や根拠について知らされていないのである。教師ですら55

表-15 「学校運営費標準」と父母負担の制度についての認識
(練馬区)

対象 回 答	父 母	教 師
ア. 知っていた	84(30.3%)	80(44.2%)
イ. 知らなかつた	190(67.9%)	94(51.9%)
ウ. 無回答	6(2.1%)	7(3.9%)

<注> 設問内容は、「都『標準』では、現在父母負担となっている大部分(99%)は、父母が負担すべきものとされていますが、あなたはこのことを知っていましたか」というもの、である

<資料> 同前書・p.58 より

%がそれを知らないという実態は極めて重大な問題であるといわねばならない。それは、教師が安易に学校徴収金をとり、父母が安易にそれに応じ、やむを得ないと考える現実を生みだしている一因であろう。

以上は教育費に対する父母の一般的意識であるが、父母の具体的な要求に注目し、そこにふくまれている学校教育費の問題と改革の可能性をさぐらなければならない。

表-16は、同じく練馬区の中学校を対象とした公費化要求項目の調査であるが、結果は名古屋市の調査²²⁾とほぼ一致している。

第1に、父母の公費化要求では、実習材料や副読本・学習資料などがいずれの調査においても上位を占めている点は、教師のそれ(表にはないが)と共通し、いわば教科書に準ずる教材の公費化として正当性の高いものといえよう。

第2に、給食費や修学旅行費は負担の重いものであるから、それらの公費化要求が上位にあることは、家計支出の負担を軽くしたいという切実さが示されていてうなづける。

第3に、しかし、教師の場合と異なり、しかも問題があると思われる点は、ワークブックや業者テストの公費化要求が父母の側に強く合計で21.4%(練馬区)もある点である。この意味は、一見さきの全国教育世論調査によるテスト体制批判の父母の世論と矛盾するようだが、真相は余りにその方面での出費がかさむので何とか公費化してもらって家計負担を少なくしてほしいという素朴で切実な願いを示すものであろう。しかし、テスト体制批判と業者テスト等の公費化要求が同じ父母の要求ではあきらかに矛盾する。この矛盾の構造は、教育政策を現実的基盤としつつ、父母負担(受益者負担)の解消の要

表-16 父母の公費化要求項目順位（練馬区の場合）
(第3順位まで列挙するアンケート調査)

順位	父	母
1	実習材料	145 (17.8%)
2	○給食費	111 (13.6%)
3	ワークブック	109 (13.4%)
4	○修学旅行費	89 (10.9%)
5	副読本・学習資料	78 (9.6%)
小計		532 (61.6%)
6	○業者テスト	65 (8.0%)
7	社会科見学	57 (7.0%)
8	進路指導	36 (4.4%)
9	夏季施設参加	30 (3.7%)
10	○クラブ活動費	29 (3.5%)
11	儀式	23 (2.8%)
12	映画・音楽鑑賞	17 (2.1%)
13	○生徒会費	15 (1.8%)
14	遠足代	11 (1.4%)
合計		815 (100.0%)

＜注＞ ○印は、父母・教師間の順位が大きく異なる5項目を示す。

＜資料＞ 前掲・『東京都公立中学校学校事務職員研究協議会』資料 p.57より。

求の論理が、「ものとり主義」の裏がえしの論理で考えられていることを示すものではないか。つまり、貨幣の量のレベルでとらえられていて権利（国民の教育権、子どもの学習権）の観点からとらえきれないという問題がここに示されていると思われる。

以上の教育費意識の調査の分析を総合してみると、父母の公教育費要求は高いが、それは必ずしも「権利としての教育」のための要求にはなりきらず、家計負担の切実さから教育費の貨幣量だけに目をうばわれやすい状況がみられる。それはつまり、公教育費（要求）と権利としての教育観とが分離され、統一的な像の形成をさまたげられていることを意味するものである。このことから、公費化要求の具体的対象のうちに受験体制を結果的に補強することになる内容を含み矛盾のなかにとじこめられ「やむを得ない」という意識を一般化されることになっている。そして、この受益者負担主義を「やむを得ない」とする教育費認識の定着拡大は、一方で、「権利としての教育観」との距離をへだてていきつつ、他方で、受験体制の教育観、金で買う教育観とはますます接近しそれとの一体化を強めていかざるをえない。

このことは同時に、教育の社会性、学校の公共性や、

教育を国民共同の事業とすること、父母と教職員の協力共同で国民教育を創造するという思想を薄弱化させ、創造されるべき教育共同体を学校教育費・学校財政の面から解体せることになる。

ここからも、学校教育費・学校財政を「教育問題」として、教育実践の基盤から検討していくことが不可欠の見地として要請される。

VI 学校財政・学校予算運営民主化の課題

—まとめにかえて—

1. 教育と学校財政・学校運営費標準

学校運営費標準それ自体が、行政当局の考える「教育」と（学校）財政とを統合する制度であるといえる。その統合の論理は、「教育」の側からは学習指導要領の目標・内容を基準として学校教育活動や学校運営の内容・方法を「標準」化（規格化、画一化）する意図により、財政の側からは、公財政支出を行財政目的からできるだけ最少限におさえるといふいわば「安上り行政」により、この2つの論理を統合して学校運営費標準がつくられたといえる。この「標準」の論理は、行政当局によれば「科学的・合理的」なものであるようだが、決してそのように言うことはできない。「教育」の組織化という面では、都立教育研究所の調査（既述）や教育科学研究会や教職員組合の教研集会の報告書、さらに学校事務職員の研究などによってあきらかにされているように学校現場の教育活動を発展的指導的に組織しうるものになっておらず、むしろ、学校の自主性や創意工夫を阻害するものになってしまっていることは既に記した通りである。学習指導要領や教師用指導書に依拠した「標準」が学校現場の教育活動・学校運営とどのように適合的関係にあるか、またいかなる矛盾を生ぜしめているか、これらの問題について「標準」は度外視している。そのことによって、「標準」は、学習指導要領に対する「教材基準」の関係と同じように、学習指導要領を地域自治体でスムーズに実施するために作成される県教委・地教委の権限作成による「教育課程」（指導文書）に対する“教材基準”であり、学校に対しては、“学校予算運営指導要領”あるいは同“指導書”としての地位にあり、そのように機能している。地域の教育活動の現実を正しく把握し、それを自動的に発展させえない学校教育費（運営費）とその学校財政を科学的合理的なものと呼ぶことはできないだろう。

財政の側面では、「公費の肩代りとしての私費²³⁾」といふ、私費の新しい概念がつくり出され、この「私費」以外の父母負担はすべて「受益者負担」として当然だと

する新しい父母負担の概念を「標準」(都)はつくりだしたのである。それは、現在の教育財政法制の不備な点を利して、行政による解釈としてうちだされたはじめてのものであるが、「教材基準」(1967年8月31日の通達)が同じ考え方をとる要因にもなっている。(現行法制における公費教育の規定は極めて不十分であり、かついまいであり、教職員の人事費、学校建物の建設・維持、修繕費と教科書のみを明確に公費負担とするにとどまり、給食費、修学旅行、遠足、副教材・教具クラブ、学用品費など、学校教育活動に直接にかかわるほとんどの経費を父母負担と解釈できる仕組となっている。)

このように学校教育活動に直接的にかかわり学校経費を父母負担(受益者負担)とすることは、その際限のない増大化状況を放置し、それにともなって塾やおけいこなどの経費としての家庭教育費を増大化させることとなっている。それは教育の根本にたちかえってみれば、教育を単なる国民個人の私的利害とみる利己主義・競争主義の教育観をひろめ、したがって教育の社会的公共的利益の実現を阻み、公教育・国民教育の人間形成機能を困難にするという問題となる。

以上のような構造において、学校運営費標準は、「教育」と財政制度を一致統合させ、差別・選別の「能力主義」教育と受益者負担主義とを結合させる「接点」としての学校財政の制度となっている。

それが「学習権保障財政」となりえない要因をまとめられれば、つぎのようになる。

①設定・改訂の手続において教職員・父母住民の参加やそれらの教育要求の民主的計画化がなされていない。形の上で「参加」が保障される場合もあるが、教育自治の本質が保障されえず、学习指導要領やそれに基づく財源の枠が絶対的基準とされている。

②現行の「標準」では、教育・教育要求と学校経費とが一体的にとらえられておらず、内的構造としては内的連関性を遮断している。すなわち学習権保障の教育の必要からの発想が保障されていない。この意味で教育と財政は二元論となっている。それは、学校運営において「教育指導」と「管理」とが行政側の理論では二元的であることと同じ問題である²⁴⁾。

③「標準」は無償教育・公費教育の発展の観点にたっておらず、公費負担の縮少の論理をもっているから教育の財源や経費の確保・拡大の役割を果すことができない。それは公費・私費・受益者負担の区分に端的に示される。

2. 学校経費の実践的基準の創造

現在の「標準」には、のべたような基本的問題がふくまれているが、「標準」それ自体が誤りであると断定す

ることはできない。「標準」が、「学校にこれだけの教材・教具や施設設備・備品が必要だ」として、予算要求や学習権保障の学校教育活動の最低補償のために一定の基準として設定されることは必要なことである。それは、学校設置基準やそのレベルアップの考え方と同じものであろう。「標準」が、あくまでも「大綱的基準」であり、しかも「最低基準」として機能するならば、学校経費の確保向上や自主的民主的な学校財政・学校予算運営の発展に資するものとなり、「学習権保障財政」の役割を果たしうるであろう。その意味で、「標準」を廃止することではなく、現在のそれから、「民主的標準」、あるいは、「わたしたちの・みんなの標準」といえる内実を樹立していくことが求められているといえる。学校経費の実践的基準を創造していくという課題はこの観点にたってはじめて可能である。この観点から、現在の「標準」の実態と改善改革の論点がつぎのように設定されるだろう。

①現在の「標準」の下で、民主的予算執行の実践に基づいて「標準」が学校の自主的教育活動の阻害要因となっている主要な問題点を摘出す。

②その際「標準」で問題となる点は、品目、単位費用の積算方法そのもの、標準単価、耐用年数、数量などがあげられる。

③公費会計と私費・受益者負担(学校徴収金)の会計を総合してとらえ、学校活動において必要となる全体的な学校経費と学校の教育目標、教育計画や教育的根拠・教育原則をあきらかにしていく。

④公費・私費・受益者負担の概念や負担区分を、それらの検討の上にたって再検討する。

⑤「標準」の目的や役割・機能の制度原則を再検討する。

以上の検討課題は、学校運営や学校予算運営の民主化の検討や学校教育活動の民主的計画化の検討ときりはなせない一体化の問題である。

3. 学校財政制度の改革

学校経費・学校運営費の性格や問題は、単に学校内在的な視点からのみとらえられるわけではない。既にふれたようにそれは国の教育行財政制度・教育政策とかかわっている。したがって、その制度の現状と改革の視点が必要である。学校経営や学校運営費の公財政支出の伸びが悪く受益者負担に転嫁される要因はつぎのように考えられる。

第1に、国・地方の財政制度の問題とかかわって、地方教育費における一般財源(地方税と地方交付税の合計額)の窮迫により、教育費がしわよせされる。

第2に、国および地方財政にしめる教育費の割合が、

概して年々低下する傾向は、また財政政策とかかわっている。とくに、大企業本位の道路・港湾等の産業基盤強化の社会資本の充実や防衛・対外進出費等の支出に重点がおかれ、教育経費の充実が軽視されるという問題である。

第3に、財政制度の問題は、教育関係施設等の事業費の増大とかかわり、国庫補助金の単価や地方債の許可率が低いと市町村財政が窮屈し、効果の目立たない学校運営費は極力おさえられ、寄付金や父母負担が増大するといえる²⁵⁾。

第4に、学校運営費に直接的に関係してくる「教材基準」などの国庫負担制度の問題は学校予算運営においてもみのがせず、その実状はつぶさに検討される必要がある。

こうした国・地方の財政制度・教育財政制度と学校運営費・学校財政・学校予算運営の関連とその問題点のよりゆたかな検討は今後の研究課題の一つである。

<注>

- 1) 小沢辰男「教育費における公費と私費の負担」『季刊・教育法』1972年夏季号、No. 4.
- 2) 国民教育研究所による学級規模の調査など、『国民教育』No. 36, 1978年.
- 3) 三輪定宣「教育条件の実態と現行法制の問題点」『日本教育法学会年報』第5号、1976年。喜多明人「教育条件整備と学校づくりの課題」教科研学校部会『学校づくり』No. 10, 1980年。
- 4) たとえば、今村武俊『学校の予算』1965年, p. 317
安嶋弥『地方教育費講話』1958年, p. 2, 相沢英之『教育費』1960年, p. 152など。この用語は伊藤和衛が最初に用いた。
- 5) 伊藤和衛「教育財政研究の対象と方法」『教育財政と学校』1967年、明治図書。
- 6) 市川昭年「教育財政研究の対象」『教育経済と教育財政学』1978年、協同出版。なお、この問題については、三輪定宣「教育財政における教育の条件整備」『講座教育法』第4巻、1980年、総合労働研究所、を参照した。

- 7) 以下の摘要は、五十嵐頤「教育財政」『日本の教育』第2集、1953年、同「学校財政」『日本の教育』第10集、同「学校財政」日教組『教研活動の10年』1961年からのものである。
- 8) 日教組『日本の教育』第25集・教育条件整備分科会の報告、日教組全国学校事務研究集会報告書第19集、1978年。
- 9) 東京都教育委員会『東京都の教育の現状と課題』1968年, p. 148.
- 10) 以下の記述は、注9の資料による。
- 11) 岩田俊一『教材基準』1967年、帝国地方行政学会。
- 12) 注9と同じ。p. 141~2.
- 13) 「義務教育費国庫負担法および公立養護学校整備特別措置法に基づく教材費の国庫負担金の取扱いについて(通達)」昭42・8・31、文初財第371号。
- 14) 名古屋市学校事務職員労働組合「父母負担軽減と『標準運営費の改訂』」1979年7月。
- 15) 東海自治体問題研究所編『名古屋市政と住民自治』1977年、自治体研究社。
- 16) 注9と同じ。
- 17) 「標準」の内訳のなかで最も大きい部分は、設備・備品関係であり、これが30~40%をしめる。これに光熱水費やその他の維持費、修善費などを加えると約30%ちかくになり、教授関係費は18%から24%にすぎない。都教委『東京都の教育環境』1963年。
- 18) 東京都新宿区事務職員部会「父母の私費負担軽減措置の矛盾」『教育』1967年11月号。
- 19) 注18と同じ。
- 20) 注18と同じ。
- 21) 東京都公立中学校職員会「父母負担の実態と解消の方策—「学校運営費標準」を問い合わせる」『東京都公立学校事務職員研究協議会・研究集録』(昭和53年度版)
- 22) 注14と同じ。
- 23) 注21と同じ。p. 51.
- 24) 主任制度に際しての永井道雄文相の見解。
- 25) 前掲・小沢辰男論文等参照。