

伊ヶ崎 暁生・三輪 定宣著

『教育費と教育財政』

(総合労働研究所 1980年)

重 森 暁

I

大規模な軍事費の拡大、本格的な福祉行政の再編成、財界主導の行政整理、などが開始された年として、1981年度はわが国財政史上の一画期として記録されることになるであろう。防衛費の伸び率がわずかではあるがはじめて社会保障費のそれを上回った。予算全体の伸びそのものも9.9%におさえられたのであるが、文教関係費の伸び率はわずかに4.8%、その半分にも達しなかった。

文教費のうちとくに大きく削減されたのは公立文教施設費である。しかもその削減額416億円は、教科書無償制度継続のための経費453億円にちょうど見合うものであった。教科書無償を続けるかわりに、小・中・高校の危険校舎の多くをそのまま残し、学校の改増築はしない、ということにされたのである。

種々の論議のすえ教科書無償が継続されることになった背景には、教科書発行会社の強い要望があったといわれている。教科書の広域採択制や代金の文部省による前渡し支払いなどによって恩恵をうける教科書会社は、会社経営の「死活問題」として、無償継続を要望したのである。これにたいして、文部省幹部と自民党議員は、ここぞとばかり、「無償継続はいいにしても、教科書の内容には問題が多い」と会社側に教科書内容の「改善」をせまった。会社側は、「日本の防衛費を誇大にみせるグラフや、経団連からも苦情の出た大企業の活動を批判する部分はすぐ直す」ことをただちに申し合わせた。こうして、

教科書無償は継続されることになった。文部省幹部と自民党文教族が開いた「祝勝会」の席で、教科書協会長の稲垣房男氏が、「教科書の内容について指摘された部分は、三年ごとの改定検定を待たず直します」と深々と頭を下げた、と報じられている(『朝日新聞』1981年1月7日付)。教育費負担の軽減を望む父母の願いもさることながら、このようにして教科書出版企業と文部官僚のゆ着によって教科書無償が継続されたのである。

今日、教育の現場では校内暴力や非行が続発し、子どもたちの学力・体力の歪みが進行し、先生たちが「自信を喪失」するという、まさに「教育の荒廃」ともいうべき危機が進行している。他方ではまた、勤労住民の貧困化が進めば進むほど、子どもに安定した職業を保障し、人間らしい豊かな生活を確保し、人間としての全面的発達をとげてほしい、という父母の教育への期待と要望はますます強まってきている。

このような教育財政をめぐる動向、教育の危機の進行、教育への国民的関心の高まりのなかで、この『教育費と教育財政』という労作は出版された。まさに、待望の、刮目すべき書というべきであろう。

II

本書の特色は、その「まえがき」にも示されているように、国民の教育権、教育の機会均等、公費教育主義を基本的理念とする憲法第26条、教育基本法教育費論、教育財政論の建設を目ざすことにある。教育財政の任務は子ども・国

民の学習権の保障、そのための教育条件整備にあるという立場から、教育費父母負担、学費値上げとこれに関連する修学奨励制度、学級規模、学校施設・教材、教職員給与などの諸問題がくわしくとり扱われている。

序章では、基本的な考え方が述べられる。まず旧長岡藩小林虎三郎の「米百俵」の故事が紹介され、三根山藩から送られた米百俵をもとに学校を建て長岡再建の礎にしようとした小林の思想が、「戦後教育改革と6・3制実施のなかでよみがえった」(25ページ)と評価されている。つづいて、戦後日本の教育改革の基本原理となった、国民の教育権、教育の機会均等、公費教育主義とその歴史的由来が説明され、「教育向上のための財政努力」か「財政効率化のための教育低下」かにその基本的対抗を見すえたうえで、今日教育費をめぐる状況が語られている。

第1章では、教育費の父母負担の問題が論じられる。著者たちの試算によると、1978年度のわが国の教育費総額は約16兆円、そのうち公財政支出が11兆円、父母負担が5兆円である。勤労者世帯の教育費負担、教育費の国公私格差などの実態が豊富な資料にもとづいて詳細に説明されている。

第2章では、教育の機会均等論の立場から修学奨励問題が論じられている。まず、所得格差の現状のもとで、教育の機会均等をめざす奨学財政の役割が重要である点が指摘され、教育基本法第3条が「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」のほかさらに「経済的地位」によっても「教育上差別されない」としたことは、「いわば一種の“教育革命”理念に通ずるものがある」(93ページ)として、これをきわめて高く評価している。その上で、教育扶助、就学援助、障害児の就学奨励の三つの制度が実に詳細に説明されている。

第3章では、学級規模、学校施設設備・教材の問題が論じられている。学級規模の適正化は教育条件改善の基本問題であるとの立場から、

国際的には適正学級規模は20人台に移りつつあるなかでのわが国の立ち遅れ、わが国における歴史的変遷、諸外国の事情が述べられる。つづいて、人口急増地帯における学校新增築と財政負担の問題、過疎・へき地における学校統廃合と財政誘導の問題が詳細に説明されている。

第4章では、教職員の給与が論じられている。著者たちの分析によると、「人材確保法」による教育の待遇改善の実績がしばしばあげられるが、「教員給与は、相対的にも絶対的にも決して満足なものではない」(165ページ)。教職員給与財政のしくみについての説明のあとで、給与水準、給与体系、給与決定機構などのあり方についての積極的提言がなされている。

第5章では、教育財政の基本的しくみと歴史が述べられている。おもにとりあげられているのは、教育関係の国庫補助金および地方交付税制度の問題である。歴史では、1872(明治5)年「学制」以来の受益者負担主義と学校設置者負担主義の交錯が語られ、戦前・戦後を通じる教育費国庫補助制度の確立過程が述べられている。

Ⅲ

以上のような内容紹介からも察せられるように、本書の優れた点は、教育費と教育財政の諸問題を単にその抽象的理念において説くだけでなく、その制度と実態にそくして具体的に克明に分析し解明しているところにある。日々教育の現場で苦闘している先生たちにとっては、とりわけその実践の指針ともなり参考書ともなることであろう。私のような門外漢にとっても教えられるところが多かったのである。しかし、多少とも疑問に思い、またもっと詳細に教えていただければと考える点もなかったわけではないので、素人談義ながら二、三連ねてみたい。

一つは、「米百俵」の教育費思想の評価についてである。著者たちは、小林虎三郎の「米百俵」の思想を「戦後教育改革と6・3制実施」につながるものとしてとらえ、この「米百俵」の精神が発揮されるならば父母負担の軽減も、高校増設も、40名学級編成の早期実現も可能である、とのべている。「米百俵」の故事が学習権保障財政論の萌芽と評価されているのである。しかし、この教育をすべてに優先させるという思想は、なにも国民の教育権の立場からのみうち出されてくるわけではない。著者たち自身が指摘するように、1960年代池田内閣は「国づくりの基礎は人づくりにあり」として、「『米百俵』のようなことをいった」（25ページ）。また、たとえばガルブレイスのような人も、いわゆる発展途上国における大衆の貧困からの脱却の方途として、結局のところ「自由でかつ義務的教育」しかないことを強調している（ガルブレイス著、都留重人監訳『大衆の貧困の本質』1979年）。すなわち、教育になによりも優先権をあたえるという思想は、一方では国民の教育権の発想から出、他方では「近代化」論や「経済成長」論的発想に由来しているわけである。小林虎三郎の「米百俵」の思想がこのどちらにむかう性格をもっていたのか、戦後教育改革の理念にどのようにつながっているのか、もっと厳密な検討が必要なのではないだろうか。この論点は、おそらく、戦後教育改革の評価、およびそれと戦後日本の「高度成長」との関連の評価、などにかかわる重要な問題である。

二つは、教育費とはなにかということについてである。

著者たちは、教育に必要とされる経費が教育費であり、それは『米百俵』のように、目的をもち意識的、計画的な人間形成＝教育のための費用である」（26ページ）とする。そして、「このような教育費について国または地方公共団体が一定の教育政策にもとづいて教育条件を整備するためにその財源を確保し、これを支出・管理

する活動が教育財政である」（同上）、と規定している。すなわち、教育財政の課題は、国民の教育権、教育の機会均等などを実現するために、いかにその条件整備の公的財源を確保し、支出し、管理するかにあるとされるのである。教育の内容はともかく、教育条件整備について論じるのが教育財政論の課題である、とされているといつてよいであろう。

この点については当然のことながら批判が予想されるところである。たとえば黒崎勲氏は、いわゆる内的事項外的事項区別論（教育の内容や方法と、教育の施設・設備などを区別して論じる立場）を批判して、次のようにのべている。「教育の私事性論からする教育費論は教育の尊重を大義名分として、一般行政費から一定割合の教育費を優先的に確保するという制度論にならざるをえない。教育費を教育の条件として把握し、教育費問題を経済的負担の問題として把握するにとどまる教育費論は多かれ少なかれこのような傾向をもっている。条件整備活動を国家の教育に対する唯一の関係とする内的事項外的事項区別論の、それは当然の帰結でもある」（黒崎勲『公教育費の研究』青木書店、1980年、12ページ）と。すなわち、黒崎氏によると、教育と政治、教育の内容と形態は密接不可分の関係にあるのであって、それを切り離す教育私事性論には、教育内容への国家の権力的干渉を排除するという積極面があったにしても、教育費論あるいは教育財政論の深化発展にとっては限界がある。氏は、「教育の社会的公共的組織化をめぐる対抗の関係」（同上、17ページ）を問題にし、「国家的公共的教育費は公教育費の一つの存在形態にすぎない」（同上、18ページ）と指摘する。このような立場から、わが国自由民権期の公教育をめぐる国家と民衆の対抗を高知、福島、神奈川などの事例に即して歴史的に解明した黒崎氏の労作『公教育費の研究』は、それ自身たいへんすぐれたものである。

もし、このような黒崎氏の批判が妥当だとす

ると、教育費論と教育財政論の展開はもっと違ったものにならざるをえないであろう。

他方、財政学の分野では経費の二重性ということが問題にされてきた。たとえば、池上惇氏はその『地方財政論』（同文館、1979年）において、地方経費の二重性を説明して次のようにのべている。

「例えば、学校を建設するという場合、問題になるのは基本的には施設としての学校の建物の建設とそれにとまなう土地利用ということである。しかし、同じ建物といっても、その建物が住民の全面的な発達に役立つのか、それとも、住民の分断と選別に役立つのか、という問題は、学校建設費5億円という金額だけをみてもわからないし、学校の標準的施設（教室基準面積、その他）だけをみてもわからない。（中略）

そこで、地域における住民のための経費が、住民の発達を保障するためのものとなるか、住民の発達を阻害し、抑圧するものとなるかのわかれ道を慎重に、かつ、具体的に検討することが地方経費論を評価する上で重要な意味をもってくることになる」（同上書66ページ）と。

一般に、地方経費を分析しようと思えば、それが住民の発達を保障するものになるのか、それとも官僚主義的・営利主義的住民支配の手段となるのかを検討することが最重要課題とならなければならない。その二重性が生まれる歴史的諸条件、官治的・営利的経費から住民発達保障経費への転化の具体的諸条件、その諸条件の成熟過程などが解明されなければならない。こうしたことの検討の上で、「端的に言えば、反官僚主義、反営利主義の規制を前提とした上での総合的で民主主義的な地域づくりこそ地方経費の性格を転換させる鍵である」（同上69ページ）と指摘されている。公務労働者と住民の結合による地方自治と財政民主主義の実現、民主主義的かつ総合的地域づくりこそ、地方経費を住民発達保障の方向にむけていく挺子たりうるものであろう。

教育費についても同様ではないだろうか。教育費にも二面的性格がそなわっている。一面では国民の教育権と子どもの全面発達を保障し、他面では教育企業の営利活動と軍国主義的・能力主義的人づくりの条件を整備する。この教育費の二重性を解明し、その転換の条件と鍵を発見すること、これこそ教育財政論の課題となるべきものである。教育は、いうまでもなく教育だけで宙に浮いて存在するわけではない。地域の産業や生活、経済や政治などと密接に関連している。おそらく教育費の転換は、ただ教育費に最優先権をあたえることによってではなく、産業と生活の全体を見通した総合的地域づくりのなかではじめて果されるのではないだろうか。

最後に、教育財政における中央集権と地方自治の問題、教育財政改革の基本方向についてである。教育費の財源保障は国庫負担の拡大によるのか、それとも地方自治体の自主財源の拡大によるのか。あるいは、教育費に関連しても全般的な地方財政調整制度が必要だとすれば、それは国庫補助金（特定補助金）によるべきか、それとも地方交付税（一般補助金）によるべきか。本書では、国庫補助金を教育費に関しても「総合補助・負担金方式」（181ページ）にあらためよという指摘はみえるが、それ以上には改革についての積極的提案も全般的検討もされていない。著者の一人三輪氏は、別の論文において、教育の機会の不均等の問題と関連させて地方財政調整制度の改善方向についてすぐれた提起をされている（『講座・日本の教育』10、第4章、「子どもの学習権と教育財政」、新日本出版社、1976年）。このような検討がさらに深められて、全面的な教育財政改革の提案がなされることを期待したいものである。宮本憲一氏は、その著書『財政改革』（岩波書店、1977年）において「都市政策のための財政改革」を論じ、そのなかで教育についてもふれて、次のように提起している。事務配分にかんしては、義務教育は都市で、高等学校は都道府県で、大学などの高等

教育機関は国で、それぞれ建設・管理される。財源配分に関連して、義務教育制については父兄の教育費負担を廃止するのは当然であるが、保育所などについては当分の間適正な受益者負担的收入を徴収せねばならないであろう（同書

292～307 ページ), と。このような提起に, 教育財政論の立場からはどのような対応がなされるのであろうか。今後とも, 教育学と財政学との相互交流を通じて教育財政論のさらなる深化発展がとげられることを心から期待したい。

(しげもり あきら 高知大学)