

公教育の無償化にむけた取り組みを強化しよう《緊急提言》

2009年12月10日

自治労学校事務協議会事務局政策担当(中村文夫)

5 1 . 国際的な標準

公教育には「公費による教育」という要素が必ず付随しています。日本では義務教育の無償化しか憲法にも明記されていませんが、近代公教育では義務教育のみならず、公教育は無償であるというのが国際的な常識です。これを端的に現しているのが「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (A 規約) 第三部第 13 条」

10

第 13 条 2 には、「この規約の締約国は、1 の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。(a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。 (b) 種々の形態の中等教育 (技術的及び職業的中等教育を含む。) は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。 (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。 (d) 基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。 (e) すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。」と書かれています。しかし、日本の自民党政府は批准を留保してきました。まず、留保解除が望まれます。

15

20

義務教育しか無償化の対象でしかないという日本の常識は世界の非常識であるわけでは。教育インターナショナル (EI) が 2004 年 (平成 16 年) に総会で採択した定義では「公教育はジェンダー・宗教・文化・社会階層に基づき差別がなく、無償 (free of charge) で、公的な財源保障があり、公的な当局 (public authorities) が民主的な手続きで定めた目標や原則に応じて運営・評価された万人に開かれたシステムである」と述べられています。もちろん日本でも「公教育は端的に言えば公事としての教育のことであり、狭義には公設、公営、公費の教育を指す。具体的には国または地方公共団体が設立・維持・管理する教育、特に国公立学校等の教育をいう。こ

25

30

の場合は私教育、すなわち家庭および私設教育機関で行われる教育に対比される概念である。」（市川昭午 2006 年「教育の私事化と公教育の解体」）と見識を持っている学者もいます。

5 2 . 高校の授業料無償化

民主党のマニフェストにある高校の授業料実質無償化は、公教育の無償化に向けた大きな第 1 歩です。

自治労学校事務協議会は公教育の無償化を文部科学省に要請してきた経緯から、いち早く高校の授業料無償化に向けた取組を行いました。9 月 17 日に文部科学省教育制度改革室と第 1 回の折衝を持ちました。2009 年（平成 21 年）9 月 27 日の「自治労学校事務協議会幹事会のまとめ」では 11 項目―― 1. 教育行政の地方主権・市民自治を目指す。2. 公教育の無償化を求める。3. 16 の提言を尊重する。4. 義務教育費国庫負担制度は税財源の組替えの状況を見据えて対応する。5. 高校授業料の無償化に向けて取り組みを強化する。6. 学校徴収金（給食費を含む）の項目を点検し、公費化を求めるとともに、当面、公会計化について検討する。7. 義務制の就学援助制度拡充と高校への同旨の制度導入を進める。8. 教育の地方主権に向け、学校協議会の役割について追及する。等々――を確認し、「5. 高校の授業料の無償化に向けて」を下記のように方針化しました。

20 《高校の授業料の無償化に向けて》

2010 年度実施に向けた作業が始まっている高校授業料の《有料・補填》方式は、大きな前進であるが、事務経費や作業量は膨大である。そこで以下のような方針を持って改善案を提示したい。

- (1) 授業料補填は保護者への現金給付ではなく、設置者への交付とすること。財源と執行の一元化を求める。これは、未納・滞納問題の解消や事務作業の簡素化の観点から必須のことである。
- (2) 交付は事務処理の簡素化の観点から、5 月 1 日現在での在籍人数により行い、設置者に交付された後の事務処理については、設置者の裁量に委ねること。
- (3) 授業料（使用料）以外の保護者の教材費等の負担金は、授業料の 2 倍にまで至っている。この負担軽減をあわせて検討すること。普段の授業に使う教材費や、休日勤務による補習授業費を集めている地方自治体もある。保護者の負担

軽減へ向けた一層の施策が必要である。

(4) 交付方法は、補助金とせず、地方自治体の自主的な財政とすること。一括交付金が 2011 年度実施予定とされている。それまでの措置は地方自治の観点から慎重に検討すること。

5 (5) 高校の授業料は将来、有料・補填方式から法律の制定による無償化とし、一般的な公教育の無償化への足がかりとすること。国際標準の批准と国内法の整備に波及させる道筋をつけることが重要である。

10 このような確認のうえに折衝を重ねてきました。10 月 14 日の折衝では実務的な課題の一つである授業料(手数料)徴収とともに、私費である学校徴収金が徴収システムに組み込まれていた実態を明らかにしました。なお、東京都は授業料と徴収金等は別立てのシステムになっています。

15 しかし、財政悪化の中で財務省より所得制限を高校の無償化に設けるなど制度設計の根幹に係る圧力が加わっています。2009 年 12 月 7 日、自治労学校事務協議会は文部科学省、総務省、財務省との交渉により、所得制限は認められないことを強く要請しました。また、留保されている国際人権規約 A13 条の留保解除と国内法の整備を求めました。

3 . 国内法の現状

20 憲法第 26 条第 2 項「義務教育はこれを無償とする」とありますが、教育基本法では第 5 条第 4 項「国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない。」と授業料不徴収に限定されてしまっています。

25 公立学校は学校教育法第 5 条を引くまでもなく、設置者の費用によって成り立つものです。市区町村立の義務教育諸学校の設置者は市区町村です。都道府県費教職員の給与費以外は市区町村の財源によって維持されています。県立学校の設置者は県であり一切は県が財源負担するのが原則です。授業料は手数料として地方自治法第 210 条の総計予算主義により都道府県の一般会計に納付されています。

30 教育基本法第 16 条第 4 項「国及び地方公共団体は、教育が円滑かつ継続的に実施されるよう、必要な財政上の措置を講じなければならない。」、学校教育法第 5 条「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する。」、学校教育法第 6 条「学校においては、

授業料を徴収することができる。ただし、・・・小中学校及び中学校・・・特別支援学校の小学部及び中学部における義務教育については、これを徴収することができない。」、地方財政法第 10 条第 3 項、国がその経費の全部又は一部を負担するものとして「義務教育諸学校の建物に要する経費」などが明文化されています。

5 義務教育段階でも学校教育法第 5 条では授業料以外にも学校の建物維持管理、教職員の人件費、そして教材の一部が公費負担となっています。また、教科書については別の法律によって公費負担とされています。高校では学校の建物の維持管理、教職員人件費のみです。先に見たように、民主党の政権公約によって 2010 年 4 月から高校授業料は実質無償化が行われようとしています。

10

4 . 教科書代の取り扱いの経緯

1964 年（昭和 39 年）2 月 26 日最高裁大法廷「義務教育費国庫負担請求事件判決」において義務教育の無償化の範囲を定め「国が義務教育を提供するにつき有償としない（中略）同条項の無償とは授業料不徴収の意味と解するのが相当」「それ故、憲法の義務教育は無償とするとの規定は、授業料のほかに、教科書、学用品その他の教育に必要な一切の費用まで無償にしなければならないことを定めたものと解することはできない」としました。

15

1964 年（昭和 39 年）の最高裁の判断にもかかわらず、「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」（1962 年（昭和 37 年）3 月 31 日公布、同年 4 月 1 日施行）及び「義務教育費諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」（1963 年（昭和 38 年）12 月 21 日公布、同日施行）に基づき、1963 年（昭和 38 年）度に小学校第 1 学年から実施され、1969 年（昭和 44 年）度に小中学校の全学年の無償化が実現しました。次のステップは高校の教科書代の無償化です。

20

5 . 教材費を全額公費負担へ

25 教材費は地方交付税の算定基礎に入っています。地方交付税で賄えない部分の教材費、修学旅行・校外学習経費などは公費負担すべきものを家庭会計に負担転嫁しているものもあります。学校教育法第 3 条「学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない。」とあり、ここで言う「設備」は校舎等の施設のみ

30

ならず、教具・教材等も指しています。したがって、公金以外で「設備」に関する支出を行なうのは法令違反であると考えられます。住民に負担を転嫁させていけない経費について地方財政法は規定しています。第 27 条の 3「都道府県は、当該都道府県立の高等学校の施設の建設事業費について、住民に対し、直接であると間接とであるとを問わず、その負担を転嫁してはならない。」第 27 条の 4「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。」としています。

教材費の国庫負担制度は義務教育費国庫負担法の拡充として 1958（昭和 33 年）年から半額負担として始まり、1985 年（昭和 60 年）に廃止され一般財源化されました。現在、理科・数学に限る国庫補助制度があります。しかし、国庫補助金の拡大は自治の観点から反対です。教材費は地方主権に基づいた教育内容の推進とあいまって、拡充されるべきものです。国が義務教育費国庫負担制度や交付金によって一律標準化し配分権を握って整備することは望ましくありません。地方自治体の判断が優先されるべきものであり、次の段階としては市民自治に立った学校運営によって教材の充実を進めるべきことです。

教材費の保護者負担は、公教育のあり方からして大きな問題です。地方交付税の算定基礎の充実に向けた、学校現場からの積算作業を行い、公費負担の充実を実現する取り組みが重要になっています。

6 . 学校給食費へのアプローチ

学校給食法第 11 条第 2 項「前項に規定する経費以外の学校給食に要する経費(以下「学校給食費」という。)は、学校給食を受ける児童又は生徒の学校教育法第 16 条に規定する保護者の負担とする。」と記されています。また、給食食材費については、1957 年（昭和 32 年）、福岡県教育長からの照会に対して文部省回答「学校給食費は、教科書代と同様の性格をもつものと解せられる。したがってこの経費を徴収することは、義務教育費無償の原則に反しない。」としています。だいぶ古い回答ですが、基本的な認識を改めてはいません。回答した当時は、教科書代は保護者負担でした。教科書代が公費負担になった時点で給食食材費も公費負担にすべきであったのです。

7 . 学校徴収金の実態

教材費、修学旅行、社会科見学、給食食材費など公教育を進めるに必要な経費は公費負担とすることが目指されます。しかし、日本の現実では保護者の負担とされ学校徴収金として強制的に納付させられています。

しかも、この徴収をめぐっては、多くの自治体において校長一存の会計処理を行なっています。これは民法上の取り扱いです。地方自治法第 210 条の規定どおり、行政上の取り扱いでは、受益者負担の徴収は、出納への納付（分任出納員を校長に命じている市町村もある）を行なうことで処理するものです。1957 年（昭和 32 年）12 月 18 日、福岡県教育委員会教育長への文部省管理局長回答「学校給食費の徴収、管理上の疑義について」において「経費を徴収することは義務教育無償の原則に反しない。また校長が学校給食費を取り集め、これを管理することは、さしつかえない」としています。法的根拠は示されていないままの回答は地方自治法第 210 条の法令違反を公式に指示したものです。

納付された給食食材費はそのままでは地方自治体の一般会計として歳入とするものです。病院会計に見られる特別会計制度を学校給食（自校給食、センター給食を問わず）に導入しない限り、そのまま食材の購入にまわすことは法律上疑義があります。特別会計制度を持って徴収管理することも可能であるとの回答も文部省体育局長は行っています(1966 年（昭和 42 年）12 月 26 日、福岡県教育委員会教育長あて、「学校給食共同調理施設の学校給食費の取扱いについて」)。

これらの合法的な事務処理が行われていないのは、地方自治体の業務量拡大につながることを嫌う関係部局の姿勢があることも推察できます。地方自治体では地方自治法第 210 条の解釈に準じて行ってきたところもあります。近年で言えば、群馬県教育委員会は「学校給食費の公会計処理への移行について(通知)」を 2000 年(平成 19 年)3 月 30 日に各市町村長、各市町村教育委員会教育長宛に行っています。「学校給食に係る事務の透明性の向上、保護者の負担の公平性の確保等、学校給食を取り巻く諸課題に迅速かつ適切に対応するため、学校給食費については、地方自治法第 210 条に規定された総計予算主義の原則に則り、公会計により適切に処理されますようお願いいたします。」と書いています。

学校給食費のみならず、現状で学校徴収金として集めている諸項目について、内

容を厳しく吟味すべきことです。実際は十分な説明責任を果たせないような項目があります。PTA会計その他団体会計は当然、その任意団体の事務処理です。勤務時間にこれに従事することは職務専念義務違反です。

吟味した上で、地方自治法第 210 条による公会計としての処理が望まれます。

5

8 . 準公金の取り扱い要綱の法律的根拠はない

給食食材費・教材費等の諸集金事務を準公金として地方自治体が取扱い要綱を定めているところが見受けられます。「準」公金という概念は地方自治法上の概念にはありません。地方自治法第 235 条の 4 第 2 項違反の可能性が極めて高いと考えられます。地方自治法（現金及び有価証券の保管）第 235 条の 4 「1、普通地方公共団体の歳入歳出に属する現金（以下「歳計現金」という。）は、政令の定めるところにより、最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない。2、債権の担保として徴するもののほか、普通地方公共団体の所有に属しない現金又は有価証券は、法律又は政令の規定によるのでなければ、これを保管することができ

10

15

ない。 3、法令又は契約に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体が保管する前項の現金（以下「歳入歳出外現金」という。）には、利子を付さない。」

公金とは一般的に国家、地方公共団体がその目的を達成するための作用を行なうにあたって用いる金銭のことです。徴収金は、国税、地方税に関する法律上の概念です。例えば地方自治法第 149 条第 3 項「地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。」です。預り金は、簿記等で使われる言葉です。企業が従業員の給料を支払うときに、源泉徴収する所得税を差し引いて、税務署に従業員に代わって収める金銭です。所得税の他、住民税、社会保険料があります。地方自治法第 235 条の 4 第 2 項に当たる項目です。

20

9 . 12 月 7 日中央交渉の画期性

2009 年（平成 21 年）12 月 7 日に自治労学校事務協議会は、総務省交渉を行い給食費や教材費の学校徴収金の取り扱いについては、地方自治法第 235 条の 4 第 2 項に違反するとの回答を得ました。総務省は一般的な解釈として「いわゆる歳入歳出外現金と呼ばれる制度自体は昭和 38 年の地方自治法改正によって規定されたもので、地方公共団体が無制限に所有に属さない、昔で言う雑務金を保管すること

25

30

は認められないとのこと。つまり現行制度上では雑務金というような現金は残り得ないことになっており、法令の根拠に基づくものでなければ保管できないということは、自治体が財務規則などを規定することで保管ができるという関係にはない。財務規則等で公金概念を拡大することは認められない。」、国による法令を作らない限り、学校徴収金は保管できないという解釈になります。文科省は学校徴収金についての特例法を持っていません。また、地方自治体が財務規則ましてや要綱などで学校徴収金の保管を規定することは地方自治法を勝手に拡大解釈することで認められないことが明らかにされました。学校徴収金による紛失、盗難等に質問したところ、「自治法で言う職員の賠償責任というものには係らず、一般、私人間の損害賠償ということになる。」との回答です。

また、地方自治法第 210 条の観点からの質問に対して、学校給食を「直営でやる場合は、当然自治体の予算に関係してくる話であり、通常は予算計上が求められるべきである。」と回答がありました。学校徴収金をめぐるズサンな法律的な状態が明らかになりました。画期的な回答に基づいた早急な改善を実現する段階にきています。

12 月 7 日総務省交渉後、文部科学省との交渉が行われました。「文部科学省としては、食材費等を含めて学校給食費を公費負担するか否かについては地域の実情に応じ自治体が判断するものと考えています。」として公教育の無償化への観点がないことを表明しました。また、地方自治法第 210 条の総計予算主義、地方自治法第 235 条の 4 第 2 項に関して現金又は有価証券の保管の件に質問したところ文部科学省は「総務省の方から指摘の申し入れがあれば検討したい。」と。

これに対して自治労は「総務省は、文部科学省が総務省に打診すべきと言っていました。」と所管官庁の責任を追及しても、文部科学省は「現状としては実態を把握していないというのが実情で、具体的にはバラバラであると思われるので一般論としては違法であるか判断はできません。地方自治法に違反するかの判断は総務省あると思います。」と全て総務省に判断を委ねる姿勢でした。

この課題は継続することになりました。公教育の無償化を政治課題としている新政権下にあつて、学校徴収金の地方自治法第 210 条による公費繰り入れへの視点や地方自治法第 235 条の 4 第 2 項への検討もないまま、1963 年（昭和 38 年）以前の雑務金の状態を放置したままである所管官庁は、その役割を果たしていないと

いえます。

また、学校徴収金について、1963年（昭和38年）以前の雑務金としたレベルでの取り扱いを強制されている教職員の厳しい状況を改善する姿勢は見受けられませんでした。向かうべき方向と課題が明らかとなったことでも画期的な交渉でした。

5

10．就学援助制度

就学援助制度は、公教育(義務教育)の無償化が実現できておらず、保護者からの強制的な学校徴収金の拠出を行っている現実を繕う制度です。世代間の貧富の連鎖を断ち切る一助にはなりません。その限りで就学援助の拡充に取り組むことは意義があります。しかし重要なことは、公教育＝公費という根本的な改善策につながる展望を併せて持つことです。

10

教育基本法第4条「経済的な理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定や、学校教育法第19条の規定を踏まえ、1956年（昭和31年）に「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」が制定されました。2005年（平成17年）には就学援助が地方に財源移譲され、地方自治体の財政事情によって認定基準等の相違が生じています。地域の福祉を所管する厚生労働省と複合的な施策が望まれるところですが、実態は縦割り行政にもなっています。関連法規には生活保護法、特別支援学校への就学奨励に関する法律、学校保健安全法、学校給食法、日本スポーツ振興センター法などがあります。

15

20

11．諸集金業務は学校事務職員の職務か

地方自治法第210条、同第235条の4第2項に違反している現状の諸集金（公金以外）業務を、職務命令することが可能かどうかです。2009年（平成21年）12月7日の総務省との交渉において、地方自治法第235条の4第2項に基づかない学校徴収金の取り扱いにおいて紛失、盗難等があっても、それは従事している者の個人的な責任であるとの見解が示されました。職務ではないのです。

25

学校事務の共同実施が、教員の多忙化を理由として諸集金業務を学校事務に移し替える梃子となっています。実施当初に主要な業務とされた給与諸手当（認定、旅費その他）関係事務の学校事務の共同実施が、学校現場から不評であったことに対

30

する対応策でもあります。しかし、教員がこれまで諸集金業務を担っていること自体を脱法行為であるとするならば、これを他の職員に転嫁して済むものではありません。

2009年（平成21年）11月25日の義務教育費国庫負担金の事業仕分けで、杉並区立和田中学校元校長藤原和博氏は「事務職員は修学旅行のお金を集められない。子どものことがわかっていない」と発言しました。公設民営については理解している藤原和博氏ですが、公教育も公会計についても基本的なことが理解できていないことが分かりました。

12. 学校現場に存在することの必要性を

学校財務は地方自治体が自治事務として進める公教育をどのように財源保障していくのかということです。公教育の無償化を正面から掲げて学校事務職員の職の将来をかけた取り組みを進める必要があります。諸集金業務を廃止し、給食費や教材費の公費化の要求とともに、法令順守を押し出しながら、厳しい現場での取り組みを行なうことです。学校現場での取組は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約A規約第三部第13条の留保解除と国内法の整備など枠組みを変えていくことと同時並行に進めることが肝要です。国際的な常識に日本の非常識を変えていく試み抜きには、現場の取り組みに展望は開けません。

すでに事業仕分けで「事務・栄養職員の定数はIT化、給食の外部委託化等の進捗を反映」と抜本的な整理項目に挙げられています。事業仕分けの手法は、政策無き縮小再生産の発想に基づいています。

2009年（平成21年）末にくりひろげられている2010年（平成22年）度文教予算では、学校事務職員の定数加配351名の要求に対して、財務省は事務部門のIT化による人員削減を求め、学校事務の共同実施による合理化を求めてきています。

地方自治法上の整備も放置したまま、教員の多忙化解消の名目によって進められて来た学校事務の共同実施・学校事務センター化の路線が、学校事務職員の削減材料とされている現実を深く反省する必要があります。

早急に路線変更を行い、公教育の無償化に向けて学校現場に密着して汗をかく取り組みに集中すべきです。