

## 教育費の節減合理化と受益者負担論

井 深 雄 二  
 人文社会教室  
 (1995年9月1日受理)

### The Policy for Reduction & Rationalization of Public Expenditure on Education and the Beneficiary Burden Principle

Yuji IBUKA  
*Department of Humanities and Social Sciences*  
 (Received September 1, 1995)

The theme of this paper is to examine reports of the Finance System Committee, and to analyze some processes that the policy for reduction & rationalization of public expenditure on education was developed, and that the beneficiary burden principle has introduced.

Some features of this paper are as follows: -

The beneficiary burden principle of school expenses policy was introduced by the Central Council for Education Report of 1971. However, in the background to the report, there were activities such as the Finance System Committee that concerned itself with the financial crisis on and after 1965. In other words, the beneficiary burden principle had been adopted in fiscal policy, as one of the means for reduction & rationalization of annual expenditure. The proposals for reduction & rationalization of public expenditure on education in the reports of the Finance System Committee express the views of the finance authority (Ministry of Finance). In this paper, these views are analyzed concretely concerning the payment system for compulsory education textbooks, school lunch program, tuition fee of national universities, support of private schools, and scholarship system. The views of the education authority (Ministry of Education) on these issues follow to the finance authority in outline, although including some limited differences.

The beneficiary burden principle in school expenses policy is one of the fundamental factors that are causing various educational problems today. It is a national need that we should succeed in overcoming this unjust principle.

#### はじめに

本稿の課題は、わが国の教育費政策における受益者負担主義が、1965年以降本格化する財政危機とこれに対応する財政の節減合理化策の展開を背景とし、1971年中教審答申を画期として本格的に導入されたとする作業仮説に基づき、主として、財政政策の一般的展開を反映していると見られる財政制度審議会の報告・建議を素材に、教育費の節減合理化策と受益者負担主義の展開過程を分析することにある<sup>1)</sup>。

教育費政策における受益者負担主義は、これを教育費における私費負担と等置する立場から、既に1872年の

「学制」期にその端緒を見る見解が一般的である。しかしながら、例えば、国家の教育権を前提にして国民に教育義務を課し、義務教育における徴収をも当然のこととした戦前の授業料と、教育を受ける権利を前提にし、義務教育における不徴収が憲法上の権利として確定されている戦後の授業料とでは、その歴史的な性格を異にしているのではなからうか。筆者は、受益者負担主義を、戦後段階に固有の教育財政理念として理解するものである。

この問題は、また、現行教育財政制度の基本原則である設置者負担主義の理解とも関わっている。設置者負担主義を、学校設置者の経費負担原則としてだけでなく、財源負担原則としても理解する立場からすれば、例えば、

公立学校における設置者負担主義は、一方で国庫負担と相克し、他方で私費負担と等置された「受益者負担」と相克するという図式的理解に導かれる。しかしながら、私立学校の場合を見てみれば瞭然の如く、学校経費負担の一般原則である設置者負担主義と「受益者負担」とは何等矛盾する原則ではない。その意味で、受益者負担主義批判の一論点として設置者負担主義を対置することは、焦点がずれているとの観を免れないように思われる。

教育費における受益者負担主義は、憲法・教育基本法制の下で法定されている教育を受ける権利とその教育財政制度における具体化としての公費教育主義及びその政策的要請である無償教育の拡大に対抗する教育財政理念である、というのが本稿の基本的見地である。

ところで、1980年代に顕著であった教育費の節減合理化は、多かれ少なかれいわゆる先進諸国に共通して見られた傾向であった。しかし、例えば大学の授業料を見た時、1972年度より連続的な値上げが開始された国立大学の授業料は、1980年度を起点に採って見ても、その後の10年間で約1.9倍（1980年→1990年：180,000円→339,000円、年間）になっているが、これを1970年代初頭に国立大学の授業料を無償とした旧西ドイツと対比した場合、受益者負担主義の導入という点では、わが国の教育費政策は際だっていると言えるように思われる。換言すれば、教育費の節減合理化圧力とは別に、受益者負担主義が浸透し得るわが国固有の事情があったと思われるのである。その一つが、1960年代以降本格的に展開されてきた能力主義教育であった。

今日能力主義教育を論じる場合、それが単なる政策としてではなく、制度として構造化されていると捉える視点が重要である。この点で、上からの能力主義（政策）と共に下からの能力主義を指摘する竹内常一の見解は注目し得る。竹内によれば、文部省によって主導された1960年代以来の「上からの能力主義」は、「技術革新化の企業の労働力需要に学校教育をまるごと従属させようとするもの」であったが、その中心的施策であった高校多様化政策にもかかわらず、「普通高校を中心とする受験体制」すなわち「一元的な能力主義」をつくりだすことになった。そして、この「上からの能力主義」は、1970年代の中教審「第三の教育改革」論などに引き継がれたが、同時に、高度経済成長から低成長への転換を劇的に示した石油ショック（1973年）によって「一億総中流社会」がゆさぶられ、大学志望者を急上昇させたにもかかわらず文部省は大学入学定員の抑制政策をとったため、受験競争は「サバイバル競争」の性格を強め、親たちは「より偏差値の高い上級学校に進学させることを学校に求める」ようになっていった。かくして、「上からの能力主義」は、石油ショックを境にして、下からの能力主義

に転化し、「75年前後に、偏差値が支配する学校、一元的な能力主義の学校が確立されることになった」とされるのである。ちなみに、竹内は1990年学習指導要領以降の教育政策は「新しい能力主義」の再構築に向かっているものとし、それを「多元的な能力主義」と特徴づけている<sup>2)</sup>。

およそ以上のように竹内が指摘した「下からの能力主義」は、教育投資意識の昂進を促し（それは、学習塾・家庭教師を中心とした家庭教育費の高騰にも表れる）、国民の「教育を受ける権利」意識を覆い、受益者負担主義を受容させていく上で、恰好の社会的背景になったものと思われる。とはいえ、本稿では、この論点に関しては以上の指摘に止める。

## I 教育財政学研究における財政制度審議会

本稿で、その報告・建議を主な分析の対象とする財政制度審議会については、教育財政学研究分野で取り上げられることは必ずしも多くはないが、教育費における受益者負担政策に関連して、重要と思われる先行研究を二点紹介しておこう。

その一つは、伊ヶ崎暁生・三輪定宣『教育費と教育財政』（1980年）である。本書で、伊ヶ崎は、1980年代の教育費問題を見通す素材として、財政制度審議会の「55年度予算編成に対する建議」を取り上げ、その簡潔な分析を通して1980年代の文教予算、教育財政をめぐる争点が、「教育向上のための財政的努力」か「財政効率化のための教育低下」かで形成されていくことはまちがいない、と指摘している<sup>3)</sup>。後述するように、この財政制度審議会建議は、1980年代前半の臨調答申を先取りする性格を持つものであり、1980年代の教育財政が臨調「行革」の枠内で進められたことを考えてみると、的確な分析・指摘であったということが出来る。本稿の課題の一つは、この研究で示された軸線を踏襲し、そのより系統的な分析を試みることでありたい。

今ひとつは、市川昭午の「教育費の公共負担」（1982年）である。市川は、この論文において「公共負担の根拠」を論じるに際して、財政制度審議会の第一特別部会で検討されてきた「財政の関与すべき分野についての報告」（1981年12月18日）を「財政関与のあり方に関する専門家の見解を集約した」ものとして取り上げ、いわゆる公共経済学の立場から、財政の関与している財を「純粋な公共財」と「メリット財」に区分し、教育を後者に分類する同報告の見地を肯定的に援用している<sup>4)</sup>。財政制度審議会報告の基本的立場は、伊ヶ崎の言葉を借りれば「財政効率化のための教育低下」を是認するものであり、俄に受け入れ難いものではあるが、そこにおける理

論的見解は、受益者負担主義に対する財政当局の一般的見解を示すものとして注目に値しよう。ちなみに、財政学の研究者によれば、戦後において今日的な意味での受益者負担論を最初に提起した中央政府レベルでの政策文書は、財政制度審議会より発せられたものであった、とされている<sup>5)</sup>。

## II 財政制度審議会報告・建議の時期区分

財政制度審議会は、1950年に「財政法附則」によって設置された審議会であるが、当初は「予算、決算及び会計制度に関する制度的な問題の調査審議」を行ってきた。ところが、1960年代半ば以降の財政危機の進行に対処するため、1965年に同附則が改正され(同年4月12日施行)、「財政運営の全般にわたる問題を調査審議」するようになり、その構成も委員が従来の12人以内から25人以内に拡充され、会長もそれまでの大蔵大臣から委員の互選により選ぶこととされるようになった。こうして装いを新たにした財政制度審議会の1965年度第一回総会が、1965年7月22日に開催され、その後の審議の中で、財政運営のあり方に関する二つの小委員会が設けられるところとなった。すなわち、「財政運営の基本的方向について」(第一小委員会)と「歳出の合理化について」(第二小委員会)がそれである。この二つの小委員会報告は、1965年11月1日開催の第五回総会で行われ、同審議会の中間報告として大蔵大臣に報告されることとなった<sup>6)</sup>。この中間報告については、財政学研究者の和田八東によって次のように評価されている。

「財政効率化問題が、政府の機関によって体系的にのべられたのは、この『中間報告』が最初であり、その後の議論のほとんどが、このなかに包含されているといつてよい。そしてここで「効率化」を進めるうえで最も重要な手段として「受益者負担」主義の思想が提出されているのである。」<sup>7)</sup>

以上より、ここでの分析の対象となる財政制度審議会の報告・建議は、この「中間報告」以降のものということになる。

ところで、本稿で分析の対象とするのは、財政制度審議会の報告・建議の全てではなく、教育費に関わる限りでの財政の合理化・効率化問題についてである<sup>8)</sup>。この切り口から、財政制度審議会の報告・建議を時期区分すれば、次の三つの時期に分けることができる。

第一は、1965年11月1日の「中間報告」から、1973年12月18日「農政問題、地方財政問題、社会保障、文教予算および中小企業対策についての報告」までの時期である。

第二は、1974年12月27日の「昭和50年度予算の編成に

関する建議」から1980年12月19日「歳出の節減合理化に関する報告」までの時期である。

第三は、1981年12月18日「財政の関与すべき分野についての報告」以降、現在に至るまでの時期である。

以下、それぞれの時期の特徴をまとめておこう。第一の時期は、新しい財政制度審議会の下で「歳出の節減合理化」の審議が開始された、いわば助走期と見ることができる。1965年は、高度経済成長期の狭間の不況による税収減と戦後初めての赤字国債発行という点で、戦後日本財政史上、次のように評価されている。

「当時、戦後最大といわれた六五年不況下での税収減を契機に、六五年度財政は年度途中の補正予算で財政特例法にもとづく赤字国債の発行がなされたが、以来、わが国の一般会計において国債発行が経常財政として常態化し、ドッジ・ライン以来の『健全財政主義』がくずれ、戦後財政は一つの転換期を迎えた。」

新財政制度審議会も、こうした問題状況を背景に発足したもので、1965年11月の「中間報告」では次のように述べられていた。

「わが国財政は今や大きな転換期に直面している。本年度における税の大幅減収の後をうけて、今後しばらくは、かつての高度成長下におけるような自然増収は望み得ないであろう。にもかかわらず、財政は経済の新しい局面に対して、減税の要請に応えつつ、増大する財政需要に対して行かねばならない。これがため、戦後財政史上に一時期を画する本格的な公債政策の導入に踏み切ろうとしている。」<sup>9)</sup>

この公債発行を前提にした財政運営のもとで、財政破綻を回避するための基本的方策として提起されたのが、歳出の節減合理化であり、その一つの柱が受益者負担主義の導入であった。しかしながら、日本経済は、1966年の後半より第二次高度経済成長期に入り、いわゆる建設国債は別として、赤字国債は単年度の発行に止まったことにより、歳出の節減合理化策は尻すぼみになる。むしろ、高度成長のひずみに対処するため、国民福祉の向上を計ることが積極的に提言され、高度成長の終焉を告げた1971年のいわゆるドル・ショックの年以降の財政は、国債依存度を高めつつ、歳出を膨張させていくものであった。

教育予算問題についていえば、この時期における財政制度審議会報告・建議の基調はもっぱら合理化方策に限られ、1971年の中教審答申における学校教育の総合的な拡充計画に対しても、(先進諸国と比して)「わが国の教育は相当の進展を示しているが、なお、就学前教育から高等教育、さらに社会教育・体育に至るまで凡そ教育の全分野にわたり一層の拡充を求める声は極めて強いものがある。」と理解を示し、「こうした要請に対し一定の財

政規模の中で対応していくためには、従来以上に制度の合理的運用に配慮して行く必要があると思われる」として、「合理化のための検討の方向」を提示するに止まっている（1973年12月18日「農政問題，地方財政問題，社会保障，文教予算および中小企業対策についての報告」）。もちろん，その中で奨学金の有利子化など受益者負担の考え方が導入されてきていることは注意を要しよう。

第二の時期は，歳出の節減合理化政策と受益者負担主義導入の本格的な展開が図られた時期とみることができる。第一期の最終局面で，戦後の高度成長を支えた国際的枠組が崩壊したにもかかわらず，高度成長型の財政運営が強引に進められた。それは，一時期功を奏するかに見えたが，1973年の石油危機により最終的に破綻し，世界同時不況の下で，1975年には再び赤字国債の発行を招くことになる。財政制度審議会の1974年12月27日「昭和50年度予算の編成に関する建議」では、「従来のわが国の経済の高度成長を支えてきた基盤に大きな変化が生じた」ことを認め、「長期的な安定成長路線に円滑に移行するという重大な局面にさしかかっている」との現状認識の下に、「歳出の合理化，効率化」を建議の柱の一つに立て，次のように述べている。

「今後，国民生活の一層の充実，国民経済の安定した発展のために，財政に期待されるところは大きく，引き続き，財政としても福祉の充実その他新しい時代における国民的ニーズに応じて，施策を着実に推進していくことが必要である。

しかし同時に，今日のような内外の諸情勢が大きく展開し，厳しく改革を求めている際にあっては，絶えず既定の政策・制度を見直して，その経費の節減合理化を図るとともに，公的部門・民間部門の分担すべき役割を常に明確にして，例えば，福祉の増進，資源の確保等の名のもとに，安易に財政に依存することのないよう，特段の努力が払われるべきである。」

ここで，福祉の増進の名の下に安易に財政に依存することのないようにするという提言は，翌1975年7月21日の「安定成長下の財政運営に関する中間報告」で具体的に展開され，社会保障制度の合理化として，「今後は，総花的な福祉施策による非効率的な財源配分は行うべきではない」と述べられるとともに，医療などにおける行き過ぎた受診を改善するためとして，「適切な受益者負担の導入」という政策提言が明示されることになる。

そして，1979年12月19日の「公債に関する諸問題及び歳出の節減合理化に関する報告」では，財政支出による受益と負担の関係につき，「相当な水準の所得階層まで，財政支出からの受益の方が，その家計の負担を上回っているという状況がうかがわれる」とし，1980年12月19日の「昭和56年度予算の編成に関する建議」では，国民の

負担の引上げにおける受益者負担と租税負担の関係について，受益者負担の引き上げを優先させることを提言した。

この間，受益者負担の適正化を計るべき典型的な例として，しばしば教育とりわけ国立大学の授業料が取り上げられたことを付言しておく。

第三の時期は，「歳出の節減合理化」政策の実施期とみることができる。1975年度に再開された赤字国債の発行（20,905億円）は，その後年を追う毎に膨れ上がり，1980年度には72,152億円，これに同規模の建設国債（69,550億円）を加えると一般会計の国債依存度は32.6%の高水準に達した。こうした事態に伴い国債残高も膨れ上がり（1980年度＝707,000億円），国債費による一般歳出の圧迫が目立つようになってきた。こうした財政危機の深化を背景に，1980年12月5日「臨時行政調査会設置法」が成立し，1981年3月16日にいわゆる「第二臨調」が発足した。この「第二臨調」は，「増税なき財政再建」を国民向けスローガンにした第一次答申を同年7月10日に内閣総理大臣宛に提出した。この第一次答申について，財政制度審議会会長（桜田武）は，「昭和57年度予算編成に関する所見」の中で，次のように述べている。

「その提言の中には，当審議会としても，かねてより問題点として指摘してきた事項に対する明快な回答も含まれており，それらが，臨時行政調査会への国民的支持を背景に，今後，政府によって断固実行に移されることを強く望むものである。」<sup>10)</sup>

実際，1980年代は臨調「行革」を通して歳出の節減合理化が強引に押し進められた時期といえる。

さて，財政制度審議会の「歳出の節減合理化」提言に即して見た場合，この第三の時期は，さらに三つの時期に小区分することができる。第一は，第二臨調が設置されていた1981年から1983年（解散：1983年3月15日）までの時期である。この間，財政制度審議会は，第二臨調の活動を財政プロパーの立場から支援するものであったといえる。例えば，先述したように，1981年12月18日の「財政の関与すべき分野についての報告」においては，資源配分上の基準として，財政が関与している財を「純粹の公共財」と「メリット財」とに区分する経済・財政理論が援用され，警察，消防，外交，防衛などを「純粹の公共財」に，医療，教育，産業助成などを「メリット財」に入れて説明しているが，これは，臨調「行革」の財政理論を展開して見せたものといえることができる。第二は，1983年7月に発足した臨時行政改革推進審議会（行革審）が活動していた時期である。行革審は三次に渡って設置され，第三次行革審が解散されたのは，1993年10月30日であるが，この間，財政制度審議会は，歳出の節減合理化に関しては，教育に関する限り，行革審の

答申に歩調を合わせるもので、独自の新たな政策展開は少ないように思われる。なお、この時期に、臨時教育審議会（1984年8月21日発足、1987年3月20日解散）が設置されていたことも見逃せない。第三は、第三次行革審解散から今日に至るまでの時期である。バブル経済の崩壊といわゆる連立政権の成立という政治経済の激変期に、財政制度審議会にも新たな政策展開が求められるようになってきているものと思われる。

### Ⅲ 教育費の節減合理化と受益者負担論

受益者負担主義は、歳出の節減合理化策の一つとして採用されたものである。その考え方については、1965年11月1日の「中間報告」において既に提出されていたが、「広義の受益者負担」概念を前提として、歳出の節減合理化の検討の視点が論じられたのは、1977年12月30日の「歳出の節減合理化に関する報告」においてであった<sup>11)</sup>。そこで、歳出の節減合理化策における受益者負担主義の位置づけを見るために、やや長くなるが、同報告における該当箇所を紹介しておこう。

#### 〔1) 制度等の合理化

本来、各種の制度、施策等の仕組み等は、仮にその創設時点で当時の状況に即応していたとしても、社会経済情勢等の変遷に伴い、時代の要請に沿って、改善合理化が図られるべきである。

その意味で、既定の制度、施策等は、そのすべてについて不断に見直しが行われなければならない。

#### (2) 費用負担の公平の確保

財政支出については、これを受益する者とその費用を負担する者との公平を確保することが必要な性格のものがある。この点で、特に

(イ)受益する者が特定している制度、施策等については、他の類似の制度、施策等とのバランスにも配慮して、受益者負担の水準について見直すこと

(ロ)所得水準等により、給付対象の範囲につき一定の限度を設けているものについては、その基準等にたえず検討を加え、他とのバランスに留意しつつ、対象範囲の適正化を図ることが必要である。

#### (3) その他

(略) 』

以上のように述べた上で、具体的な事例を挙げて検討しているが、教育に関しては、制度等の合理化の検討事例として義務教育教科書無償給与が、費用負担の公平の確保の検討事例として国立大学授業料がそれぞれ取り上げられている。このように受益者負担は、「費用負担の公平の確保」という意味づけが与えられており、国民の個別的な自己負担を一律に受益者負担としていない点は

留意されるべきである。しかし、いずれにしろ、公教育に必要な財源における租税負担の割合を減らし（節減合理化）、国民の自己負担の割合を増やしていくことを企図している点では共通しており、その意味で教育費の節減合理化策は受益者負担主義を基調としているということができよう。以下、財政制度審議会でも取り上げられた教育に係る主な節減合理化策について、時系列的にその展開過程をフォローすることとする。なお、各報告・建議における教育費の節減合理化提言の概要の一覧を表1に示した<sup>12)</sup>。

#### ①義務教育教科書無償給与制度

義務教育教科書の無償給与制度は、1963年度から小学校第一学年について開始され、1969年度に完全実施されるに至ったものであるが、財政制度審議会においては、その制度実施の途中段階である1965年11月の中間報告において、「父兄の負担力に関係なく一率の国庫負担を行うことは、義務教育制度という観点からそれなりの意義はあろうが、国家財政の現状において、財政負担のあり方として適正かどうかは疑問である」とし、資金の効率的使用という観点から、「当面この種の施策は、社会保障施策の一環としてこれを取り扱うという方向で検討」することを提言している。その後、完全実施に至った実績を踏まえて、1970年1月の報告では、義務教育に関する施策の財政負担は、「本来国と地方が分担すべきもの」という理由から、「無償措置に関し地方負担の導入を検討」すべきとした。しかし、その後高度経済成長の終焉後の本格的な財政危機の進行を迎える中で、1977年12月の報告において、「教科書無償措置は、義務教育無償を規定する憲法26条に基づくものではなく、立法政策の問題」であるとして、地方負担の導入と共に無償貸与制などの財政負担の軽減策を示唆すると同時に、「高額所得者について応分の負担を求めること等」の検討を提起している。その後、この後者の提言に関わって、1979年12月建議では、保護者負担の導入についての検討の必要性が提起され、1980年12月報告では、保護者の支出した教育費に関する文部省調査をも引用しつつ、教科書費を保護者の負担としても「必ずしも過重なものとはいえない」として、有償化の方向を財政制度審議会の確定的見解とした。そして、この問題は1994年2月報告に至るまで、一貫して提言され続けている。ところで、義務教育教科書の無償措置は、臨調答申（第一次、1981年7月）においてもその廃止が提起されたにも関わらず、現在まで継続している。その主な理由は国民世論の強い支持にあるといえようが、いま一つの理由として、政府内における大蔵省と文部省との間の部分的な政策的矛盾の存在も無視できないものと思われる。即ち、財政制度審議会の

表1 財政制度審議会報告・建議における教育費の節減合理化提言

1965年11月1日「中間報告」 ・義務教育教科書の無償供与及び学校給食に対する助成を社会保障施策の一環として取り扱うという方向での検討を提言。
1970年1月14日「公共事業、地方財政、文教及び給与の問題ならびに弾力条項、予備費使用調書についての報告」 ・今後の文教施策について、量的拡大ではなく質的充実にその重点を指向すべきことを提起。 ・義務教育費国庫負担制度における教職員の給与の実支出の二分の一負担につき、地方交付税不交付団体のみならず、一般の都道府県についても、給与単価に関し国庫負担の限度額を設ける等の検討を提言。 ・義務教育教科書の無償供与につき、地方負担の導入の検討を提言。 ・学校給食の給食用物資に対する補助につき、一部廃止を提言。
1973年12月18日「農政問題、地方財政問題、社会保障、文教予算および中小企業対策についての報告」 同 旨「昭和49年度予算の編成に関する建議」 ・義務教育費国庫負担制度における教職員の給与の実支出の二分の一負担につき、国家公務員たる教員の給与を標準として、これの超過分は負担の対象からはずす旨の検討を提言。 ・国立大学の講座・科目の重点的整備、教官組織の弾力化、学生定員の再配分、大学院の重点的整備等を提言。 ・私立大学助成における平均的助成方法の見直しを提言。 ・育英奨学制度につき、貸付けの有償化の検討を提言。
1974年12月27日「昭和50年度予算の編成に関する建議」 ・義務教育関係教員の給与の今後の改善につき、慎重な取り扱いを提言。 ・国立大学授業料等学生納付金における私立大学との間の格差を問題点として指摘。
1977年12月20日「歳出の節減合理化及び補助金等の整理合理化に関する報告」 同 旨「昭和53年度予算の編成に関する建議」 ・義務教育教科書の無償供与につき、地方負担の導入、無償貸与方式の導入、及び高額所得者についての応分負担などの検討を提言。 ・国立大学の授業料を極力引き上げること、及び学部間等に授業料格差を設け、授業料以外の学生納付金についても「適正」な受益者負担を求める方向での検討を提言。
1979年12月19日「公債に関する諸問題及び歳出の節減合理化に関する報告」 ・財政支出による「受益」と負担との全体的な対応関係につき、相当な水準の所得階層まで受益が負担を上回るとして、教育を例示。
1979年12月19日「昭和55年度予算の編成に関する建議」 ・第5次学級編制及び教職員定数改善計画の発足を見送る方向での対処を提言。 ・義務教育教科書の無償供与につき、保護者負担の導入の検討を提言。 ・国立大学の授業料の引上げを提言。
1980年12月19日「歳出の節減合理化に関する報告」 同 旨「昭和56年度予算の編成に関する建議」 ・義務教育教科書の無償供与につき、保護者負担の導入の検討を提言。 ・私立大学等の助成につき、助成の規模及び学校別の配分の各々について効率性が高められるような観点での検討を提言。 ・育英奨学制度につき、外部資金の導入、民間奨学事業の振興、返還免除制度の再検討、一定範囲における奨学金の有利子化等の検討を提言。
1981年12月18日「財政の関与すべき分野についての報告」 ・高等教育内容の水準の向上のために競争原理の導入を提言。 ・高等教育、科学研究等に民間の寄付金を活用することを真剣に検討することを提言。 ・高等教育において、機関助成から直接助成（貸与制奨学金＝奨学金の有利子化）へシフトすべきとの意見を踏まえて、助成の程度・方法を検討するよう提言。
1981年12月18日「昭和57年度予算の編成に関する建議」 ・学校教育関係経費に関する国の補助の全般的見直しと義務教育教科書の保護者負担の導入の検討を提言。 ・社会教育、社会体育及び文化関係経費の地方負担の原則確認と民間活力の活用を推進を提言。
1982年12月24日「歳出の節減合理化の方策に関する報告」 ・義務教育教科書無償制度につき、特別の事情のある場合を除き、保護者負担とすることを提言。 ・育英奨学制度につき、外部資金の導入、有利子化、返還免除制度の縮減ないし廃止、及び返還期間の短縮を提言。 ・私学助成につき、私立大学等経常費補助金の縮減、傾斜配分の強化、及び私立高校等経常費助成費補助金の抑制を提言。 ・受益者負担の一層の適正化として、国立学校学生納付金、学校給食における米飯・牛乳等に係る助成などの検討を例示。
1984年1月18日「歳出の節減合理化の方策に関する報告」 ・義務教育教職員定数の縮減と義務教育国庫負担金の抑制を提言。 ・国立大学授業料における私立大学との間の格差を順次適正化するよう提言。 ・私学助成の総額抑制と配分方法の見直しの推進を提言。 ・育英奨学制度につき、外部資金の導入、有利子化、及び返還免除制度の見直しを提言。 ・義務教育教科書無償供与制度の再検討を提言。 ・原子力、宇宙開発等大規模プロジェクトにつき、その計画の見直しと、その成果によって直接受益する者に一層適切な資金負担を求めることを提言。
1984年12月21日「歳出の節減合理化の方策に関する報告」 ・第5次学級編制及び教職員定数改善計画の縮減を提言。 ・私学助成の総額抑制と配分方法の見直しの推進を提言。 ・国立大学授業料における私立大学との間の格差を順次適正化するよう提言。 ・義務教育教科書無償供与制度につき、有償化について更に検討を続けることを提言。 ・原子力、宇宙開発等大規模プロジェクトにつき、新規プロジェクトの抑制と既定プロジェクトの進捗の調整を提言。
1994年2月9日「歳出の削減合理化の方策に関する報告」 ・義務教育費国庫負担制度における負担対象等の見直しを提言。 ・私学助成の総額抑制とその重点的・効率的配分等内容の見直しを提言。 ・義務教育教科書無償供与制度につき、有償化について更に検討を進めることを提言。 ・国立大学授業料につき、私立大学との間の格差の現状と国立学校特別会計における自己財源確保の必要性を考慮して、適正化を進めること、及び学部別授業料の問題でも検討を進めることを提言。 ・科学技術関係の大規模プロジェクトにつき、新規プロジェクトの抑制と既定プロジェクトの進捗調整を図ることを提言。

1984年1月報告では、義務教育教科書の無償制の現実的効果として、「教科書の中立性が確保され、教育内容の水準が維持されているとの意見がある」ことを紹介しつつ、かかる副次的効果は「行政」的手段で対処すべきとして、保護者負担の導入をあくまで求めているが、1987年4月1日の臨時教育審議会第三次答申では、検討の必要を一応認めながらも「当面、義務教育段階の無償給与制を継続する」としており、この点は今日に至るまで両省間で合意が得られていないものといえよう<sup>3)</sup>。

## ②学校給食

学校給食は、1965年11月の「中間報告」において、義務教育教科書の無償給与制の場合と同じ理由から、「社会保障施策の一環としてこれを取り扱うという方向で検討」すべきことが提言されている。そして、1970年1月建議において、給食用物資に対する補助（小麦粉、脱脂粉乳、牛乳）につき、小麦粉について、それが「1人当たり年間164円の零細補助であって、国民の所得水準が著しく向上した今日においては、父兄の負担軽減という意義に乏しく、また父兄の負担能力にかかわりのない一律総花的な補助となっている」という理由から、「この補助金を廃止し、より有効な学校教育の施策にふり向けること」を提言している。その後、1982年12月報告において、受益者負担の一層の適正化を図るべき事例として学校給食における米飯・牛乳等に係る助成の検討を提言している。また、学校給食については、同審議会がその実施を強く求めている臨調答申（第五次、1983年3月）において、「個別補助金等の整理合理化方策」の一環として取り上げられ、「教育上の効果、健康の増進等の観点から学校給食を行うことの意義は認められるが、給食の費用については、基本的には受益者の負担とするのが適当」とし、「共同調理場方式への転換、民間委託等運営の合理化」の推進と同時に、「中長期的には、食材費以外の経常費についても、受益者の負担を求めること」などが提言されている。さらに、臨時教育審議会第三次答申においても、学校給食について同旨の提言がなされており、実際に地方行革が進められるなかで、民間委託化の進められた学校も少なくない。

## ③国立大学の授業料等

国立大学の授業料は、国家財政における受益者負担の典型例として、受益者負担推進論者の間では比較的早くから注目されていたが<sup>4)</sup>、財政制度審議会に取り上げられるようになったのは、1974年12月建議からで、1971年中教審答申による国立大学の授業料の値上げ計画が実施に移された後であった。即ち、同建議において、公共料金等のあり方が論じられた際に、国立大学授業料等納付

金と「私立大学における学生納付金との間に著しい格差」のあることが問題として指摘され、その後先述の通り1977年12月報告・建議において、「費用負担の公平の確保」という視点から、その個別的検討事項の一つとして国立大学の授業料が取り上げられている。そこでは、国立大学の授業料と私立大学のそれとが比較され、そこに存在する「受益者負担格差」が私学側に不満を生じさせ、私学助成の要望を強めているとして、格差の縮小の必要性を指摘している。しかし、その方法は国立大学の授業料について「極力その引上げを図る」というもので、国立大学の授業料値上げが、国庫収入の増収と私学助成の抑制という一石二鳥の節減合理化策であることを窺わせる。また、私立大学における授業料の学部間格差に触れながら、「国立大学においても、学部間格差を設けることについて、適正な受益者負担の考え方との関連で検討する必要がある」としている。

国立大学の授業料における学部間格差の導入については、1971年中教審答申は、これを否定しており、大蔵・文部両省間における未調整の問題として今日に至るまで実施に移されていないが、一律の値上げについては、入学金等の値上げも含めて系統的に進められており、現在では、国立と私立の格差は平均1.7倍程度にまで縮小されてきた。にもかかわらず、国立格差の存在を理由に国立大学の授業料値上げの必要性が財政制度審議会答申、臨調答申などで繰り返され、継承され続けている背景には、「高等教育内容の水準の向上のためには競争原理の導入が必要」（1981年12月報告）という認識があり、高等教育における高水準の「受益者負担」を当然のこととした上で、その基準を市場原理が比較的強く作用している私学に置いていることを窺わせる。なお、臨時教育審議会第三次答申では、高等教育財政の箇所において、大学の授業料など高等教育における学生負担経費が家計の圧迫要因になっていることを認めながらも、具体的な軽減措置には触れず、もっぱら育英奨学制度で補う旨の提言に止まっている。

## ④私学助成

私立大学に対する経常費補助は1970年度より予算措置で行われるようになったが、この点について、1973年12月報告は、高等教育人口の約75パーセントを占める私立大学の社会的寄与を確認しつつ、私立大学の「教育を受ける者に相当重い経済的負担」を求めることなしに教育条件を改善することは困難であるが、「就学上の経済的負担の水準にも限度がある」として、「私立大学等経常費補助が年々著しい増加をみせている」ことを必然的な傾向として承認していた。その上で、大幅な公費補助に見合った「補助金の適正な執行」と補助効果の評価の仕

組みの確保と同時に、「財政支出の効率性が高められなければならない」とし、「例えば学部・学科の別、場合によっては地域の別その他の社会的必要度の高いものを優先させること等」の検討の必要性を提言していた。

その後、私学助成は1975年の私立学校振興助成法の制定を経て拡充を続け、1980年度の私立大学の経常費補助割合は29.5パーセントまで改善された。こうした動向について1980年12月報告は、「今日では、私学助成は相当の水準に達しており、私立大学等経常経費補助については、専任教職員給与費、教員経費、学生経費等主要な経常費につき、国の基準の1/2補助が実現されており、私学経営や教育条件は改善の方向に向かっていると評価した上で、「私学の教職員の給与水準が最近相当高水準になっているとみられる等の問題」もあるとし、「助成の規模及び学校別の配分のそれぞれにおいて、従来以上に財政支出の効率性が高められるような観点での検討」を提言した。

こうして、1980年度が私学助成の一つの転換点となり、1981年度には総額は増加したものの私立大学等の経常費補助率は低下し、さらに「総額を前年度と同額以下に抑制する」という臨調答申（第一次）が1980年代を通じて文字どおりに実施されることになる。なお、臨調答申の実施を求める財政制度審議会自身も、その後一貫して「私学助成の総額の抑制」と「配分方法の見直し」を提言している。こうした事態に対し、臨時教育審議会第三次答申が「私学助成の充実・改善」を提言している点は、その限りで注目されてよい。

### ⑤育英奨学制度

育英奨学制度については、1973年12月報告において、その拡充の必要性を承認しつつ、「制度の効率性、有効性を高めるための方策として学生に対する貸付けを有償化」することが提言されている。即ち、「育英奨学制度においては、ある世代の学生がこれに均てんしたあと貸付資金の返還金によって後代の学生が同様の利益を受けるといった関係が存在する」とし、その「返還金が回転する部分」につき、「合理的な範囲内で有利子化を図る」ことを今後の検討課題として提起していた。その後、財政危機の深刻化した下で、1980年12月報告では、「在学中に受けた利益をできるだけ減価させない形で後代にも均てんさせる等の考え方」に立って奨学金の有利子化を検討する必要が重ねて表明され、さらに1981年12月報告では「高等教育には、それを受けた学生の将来の稼得所得が増大するという投資の性格がある」とし、機関助成から直接助成としての貸与制奨学金にシフトすべきとの意見を紹介しつつ、「その際には、個人の合理的な選択によって高等教育の供給量を決定するという観点からは、

奨学金は有利子化すべきであるという指摘がなされた」として、教育投資論の観点から奨学金の有利子化論を補強していた。この他、同時期に、奨学金については、外部資金の導入や返還免除制度の見直しが提起され、また「私立大学の有利子奨学事業や国民金融公庫の進学ローン等の実情」にも留意し、「民間奨学事業等の振興等」も検討課題として提起されている。

奨学金の有利子化については、臨調答申（第一次）でも提言され、財政制度審議会においてもその必要性が繰り返された。こうして、1984年9月の日本育英会法の「改正」により、無利子貸与制度と並んで新たに有利子貸与制度が創設され、このために財政投融資資金が導入されることとなった。なお、同時に特別貸与返還免除制度が廃止された他、教育研究職に係る返還免除制度については免除に必要な在職年数が延長されるなど、返還免除額の縮減措置が講ぜられた。臨時教育審議会第三次答申においても、基本的には、こうした方向が是認されている<sup>15)</sup>。

### ⑥その他

財政制度審議会は、以上の外、社会教育等の地方負担の原則の確認と民間活力の活用推進（1981年12月報告）、原子力、宇宙開発等大規模プロジェクトの計画見直しと受益者に対する資金負担の要請（1984年1月報告）などの提言も行っている。

また、義務教育費国庫負担制度における教職員給与二分の一国庫負担の見直しや、第五次学級編成及び教職員定数の改善計画の見送り・抑制などを繰り返し提言しているが、必ずしも受益者負担と関連しないと思われるので、詳細については割愛させて頂く。

### おわりに

1970年代以降の教育費政策における受益者負担主義の展開は、家計負担の教育費を急増させ、いわゆる少子化社会到来の主な要因の一つとさえいわれるに至った。かかる現状に対し、改めて教育財政の合理的な姿とし、教育経費の財源を租税負担に求める方向性を強化する議論が提起されてよいであろう。しかし、問題はそこにとどまらない。教育経費の財源負担のあり方は、国民の教育意識をその深部において規定する。受益者負担主義は、子ども・青年を父母に依存させ、教育を経済的成功の手段とし、教育における競争秩序を是認する傾向を促進する。従って、自己本位の自立できない子ども・青年の問題、人類の平和や福祉という公共の問題に関心の向かない子ども・青年の問題、排他的競争の下で傷つき・傷つけ合う子ども・青年の問題等々、要するに今日の学校教育に

おける病理の根本原因の一つは受益者負担主義にあるといっても過言ではない。その意味で、経済的効率性を追求する受益者負担主義は、あたかも教育公害をもたらし、その対症療法に要する経費が嵩む結果、返って経済的にも不効率になるといえるのではなからうか。そのことは、一兆円産業といわれる教育サービス産業に流れる家計支出を、租税の水路を通じて公教育に振り向けたと仮定した場合に広がる可能性に目を向ければ容易に想像できよう。しかし、そのためには、受益者負担主義とその表裏の関係にある能力主義的競争とを国民的規模で克服しなければなるまい。

### 注

- 1) この作業仮説については、拙稿「教育費政策と受益者負担論」(鈴木英一編『教育改革と教育行政』1995年 勁草書房)において問題提起を行った。1971年中教審答申の教育費政策における一つの特徴が受益者負担主義を「正面から持ち出した」(伊ヶ崎暁生『国民の教育権と教育政策』1972年 青木書店 p.102)点にあることは、早くから指摘されているが、本仮説は、そのことの教育財政史上の意味を問うことで、新たな論点を提示したものである。
- 2) 竹内常一『日本の学校のゆくえ』1993年 太郎次郎社 pp.38-41  
 なお、1970年代における能力主義競争の社会病理的な激化の様相については、久富善之『競争の教育』(1993年 労働旬報社)を参照されたい。
- 3) 伊ヶ崎暁生・三輪定宣『教育費と教育財政』1980年 総合労働研究所 p.43
- 4) 市川昭午「教育費の公共負担」(市川昭午・菊池城司・矢野真和著『教育の経済学』1982年 第一法規) p.189
- 5) 藤田武夫「『受益者負担』論の検討」大阪学院大学『商経論叢』第6巻第2号 1980年7月 p.2
- 6) 財政調査会『国の予算 昭和41年度』1966年 同友書房 pp.51-52
- 7) 和田八束「財政原則をゆがめる受益者負担」『エコノミスト』1969年2月11日号 p.34
- 8) ここで、本稿で用いた財政制度審議会の報告・建議の出典について述べる。なお、煩雑さを避けるため、以下の論述においては、特に必要がない限り、出典からの引用注は省略する。  
 財政制度審議会の報告・建議は、そのほとんどが
- 財政調査会編纂の『国の予算』に収録されており、本稿も基本的にはこれによっている。但し、1965年11月1日の「中間報告」及び1966年12月26日の「今後の財政運営について」並びに「減債制度について」の報告は、該当年度の『国の予算』の本文中に全文を収録する旨の記述はあるものの、実際には収録されていない。このため、本稿では『ファイナンス』1965年12月創刊号及び同第2巻第10号(1967年1月号)所載の「中間報告」及び「報告」を参照した。なお、『ファイナンス』1965年12月創刊号所載の「中間報告」の日付が「四〇・一・一一」となっているのは誤記で、正しくは「四〇・一一・一一」であると考えられるので、本稿中では訂正して用いている。なお、『国の予算』に収録されている報告・建議には一部省略されているものがあり、また収録もれの可能性もある。これらの点の補正は、他日を期したい。
- 9) 遠藤宏一「高度成長型財政の矛盾」『講座 今日資本主義5 日本資本主義と財政』1982年 大月書店 P.139
- 10) 財政制度審議会会長・桜田武「昭和57年度予算編成に関する所見(会長談話)」(1981年7月20日)『国の予算 昭和57年度版』1982年 p.1090
- 11) 財政制度審議会の報告・建議における受益者負担論の展開過程については、拙稿「教育費政策と受益者負担論」でやや詳しく検討したので、ここでは若干の補足的論述に止める。
- 12) 本表は、拙稿「教育費政策と受益者負担論」に所載した同名の表に若干の補正を加えたものである。
- 13) 臨時教育審議会は、内閣直属の審議会であり、当初の位置づけから言えば、従来の文部省の発想を越えた審議を期待されて設置されたものである。しかし、総論部分はともかく、各論部分では、文部省の意向が相当強く反映されているものと見受けられる。なお、この点の経緯については、石川茂利夫『文部官僚の逆襲』(1986年 講談社)がジャーナリストの立場から興味深く描き出している。
- 14) 例えば、鈴木武雄「国庫負担と受益者負担」『武蔵大学論集』第16巻第3号1968年、畠中杉夫(前大臣官房調査企画課課長補佐)「応益負担について」(『ファイナンス』第5巻第5号1969年9月)などを参照。
- 15) 奨学金有利子化の経緯と問題点については、育英奨学制度の抜本的改悪に反対する連絡会議『教育費があぶない』(1984年 創林社)を参照。