



Title	義務教育における公費私費負担区分に関する研究
Author(s)	武田, 麻依
Citation	公教育システム研究, 16, 31-69
Issue Date	2017-06-30
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/66624">http://hdl.handle.net/2115/66624</a>
Type	bulletin (article)
File Information	PESS_16 201706-2.pdf



[Instructions for use](#)

## 義務教育における公費私費負担区分に関する研究

武田 麻依\*

— 目 次 —

第1章	序章
第2章	公費と私費の境界
第3章	公費私費負担区分の実態
第4章	私費負担軽減に取り組む自治体の実践例
第5章	終章

### 第1章 序章

#### 1-1 課題意識

憲法第26条で「義務教育は、これを無償とする。」とされるが、現状保護者の負担が存在している。保護者負担の根拠としては、1972年に都道府県教育長協議会によって出された「義務教育における公費私費負担区分」基準が挙げられている<sup>1</sup>が、そこで示された私費概念は正しかったのであろうか。また、現存する保護者負担をどうすれば軽減することができるのだろうか。本論文では、公費私費負担区分をもとに保護者負担について検討していく<sup>2</sup>。

#### 1-2 公費私費負担区分の是非について

公費私費負担区分について、数は少ないものの主に学校事務職員が研究を行っている。石巻地区小中学校事務研究会特別委員会（学校財務）の「公費と私費について（中間報告）」（2013）では、学校事務職員の立場から公費と私費をどのように考えるか、そして公費私費負担区分をどのように設定するかを検討を行っている。

菅原は同一市町村内であっても公費と私費の区分に対する考え方が統一されていないのではないかと思われる、と指摘している。実際にトイレットペーパーを私費で購入している学校と公費で購入している学校とがあったという。本来ならば公費で購入できるものを私費で購入してしまうこともありうるため、公費私費負担区分は必要であり、それを全体に示すことで統一化され、適正化が図られるのではないかと、公費私費負担区分の設定を提案している。

藤田は公費と私費の負担区分の境界設定について検討している。私費の概念が発生したのは、教育基本法制定当時の財政難によって、義務教育無償の範囲を授業料に矮小化してしまったこと

\* 北海道大学教育学部2016年度卒業（学校経営論）

<sup>1</sup> 世取山・福祉国家構想研究会編 小澤（2012）379頁。

<sup>2</sup> なお、近年移住・定住促進のため、教育に必要な費用を自治体が負担する動きもみられるが、本論文はあくまで教育行政上公費と私費をどのように考えるかを研究対象とするため、そのような自治体の取り組みは研究の対象外とする。

が原因であるため、公費私費負担区分の境界設定は公費で支出できる限度額を基準とするほかにないと指摘する。各学校によって公費で支出できる限度額に差異が生じるため、境界をすべての学校で統一するのは難しいとしながらも、公費私費負担区分について統一する見解を求めるとすれば、公費支出できる限度額を基準とするほかにないと述べている。

石巻地区小中学校事務研究会は、本来は公費で支出できるものを私費負担としないために、そして私費負担を軽減するために、まずは学校単位で公費私費負担区分を作成しよう、という立場である。市町村単位で公費私費負担区分を作成することまで提案しているのかどうかについては読み取ることができなかった。

一方で公費私費負担区分を作成することに批判的な意見もある。小澤（世取山・福祉国家構想研究会編、2012、379頁、409頁）は保護者による私費負担の根拠は、都道府県教育長協議会によって1972年に出された「義務教育における公費私費の負担区分」基準がもとになっているとされる、と指摘している。そして、多くの自治体がこの基準にならい「直接的利益が児童生徒個人に還元されるものは私費負担」という論理で保護者からの学校徴収金を固定化してしまう傾向にある、と述べている。竹山（制度研編、2011、198頁）も都道府県教育長協議会によって作成された公費と私費の区分は、各地の教育委員会から学校へ、予算配分、執行基準として全国に広がり、①「受益者負担主義」による保護者負担の温存・固定化と拡大、②教育予算水準の低下、③学校からの予算要求の制約、といった義務教育の無償化に逆行する問題を生じさせた、と指摘している。石井（世取山・福祉国家構想研究会編、2012、346頁）は教育費を負担区分によって概念化する方法は、私費負担が公費保障の対象へと次第に移行していくような過程を考慮すれば、あくまでも「歴史的形態」にすぎず、必ずしも恒常的で安定的な概念とはいえない、と述べている。さらに、都道府県教育長協議会が出した公費と私費の区分は、公費と私費の境界を明確に区分することを目的とするものであったが、結果として私費負担の固定化を招くものであったことに留意しておく必要がある、と公費私費負担区分を設けることの弊害について指摘している。

私費負担の固定化の問題は、学校徴収金<sup>3</sup>の実態について検討する北海道の学校事務職員の間でも検討されている。北海道公立小中学校事務職員協議会は1951年に設立され、年に一度研究大会を開催し、保護者負担軽減の取り組みについてなど幅広いテーマで研究、調査、実践交流を行っている。

2015年に職務検討委員会が北海道内の小中学校事務職員を対象として『学校財政財務活動および保護者負担』に関する全道アンケート調査（会員向け）を行った。その中で、保護者負担が生じている理由について調査した。その結果が表1、図1である。

保護者負担が生じている理由として、「予算が少なく財源の確保が難しい」という回答が半数以上あり、公費の絶対的な不足がうかがえる。だが、「保護者負担が適当と考えるため公費化していない」、「ずっと保護者負担だったので公費化を意識したことがなかった」という回答もあり、「保護者が負担するのが当然」というように、私費負担が固定化してしまっていることが推測される。「地教委等による公費私費負担区分の決まり（通知）があるため、公費化していない」という回

<sup>3</sup> 保護者が負担するお金のことであり、つまり私費である。学校長集金、学校納入金、学校預り金、保護者負担金などとも言い、学級費や学年費、校外学習費、生徒会費、部活動費、教材費などをまとめて呼ぶ（柳澤、2016、72頁）。

答も見られることから、公費私費負担区分が、私費負担の固定化につながってしまっていることが考えられる。さらに、「事務職員が主体的に関わっていないため、公費化していない」、「どのように公費化していったらよいか方法がわからない」という回答からは、学校事務職員間で公費化に向けた実践を交流する必要性が感じられる。

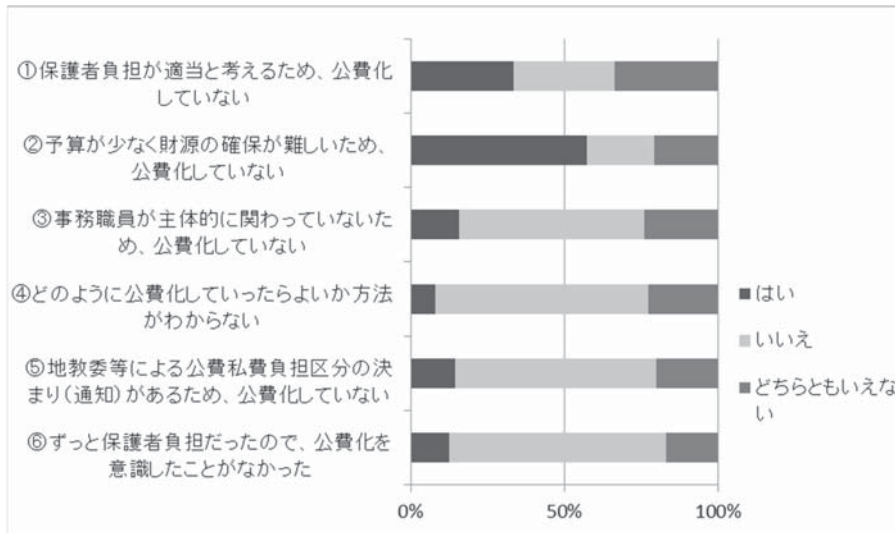
先行研究を参考にすると、1970年代に都道府県教育長協議会によって出された公費私費負担区分が各地の教育委員会に影響を及ぼし、私費負担の固定化という問題を生じさせたと指摘できそうだ。しかし、先行研究では都道府県教育長協議会の公費私費負担区分と各地の公費私費負担区分の細かな検証を行っていない。都道府県教育長協議会によって示された内容がいかなる点で私費負担の固定化として作用したか、その詳細な検討と実証が必要である。

表 1 保護者負担が生じている理由

	はい	いいえ	どちらとも いえない
①保護者負担が適当と考えるため、公費化していない	201	198	203
②予算が少なく財源の確保が難しいため、公費化していない	350	133	127
③事務職員が主体的に関わっていないため、公費化していない	95	359	143
④どのように公費化していったらよいか方法がわからない	48	413	135
⑤地教委等による公費私費負担区分の決まり(通知)があるため、公費化していない	88	394	121
⑥ずっと保護者負担だったので、公費化を意識したことがなかった	76	423	100

(北海道公立小中学校事務職員協議会 (2015)「第 65 回北海道公立小中学校事務研究大会 大会要項」80 頁より筆者作成)

図 1 保護者負担が生じている理由



(北海道公立小中学校事務職員協議会 (2015)「第 65 回北海道公立小中学校事務研究大会 大会要項」80 頁より筆者作成)

さらに、石巻地区小中学校事務研究会は公費私費負担区分を作成することを提案しているが、

各学校での作成にとどまったとしても、いったん区分を作成してしまえば結果的に私費負担の固定化を招きかねないことに留意しなければならない。表 1 や図 1 のように、北海道公立小中学校事務職員協議会による調査では、公費私費負担区分が私費負担の固定化につながることを示唆されている。

小澤（世取山・福祉国家構想研究会編、2012、409－410 頁）は、本来なら義務教育は無償であり、私費負担が存在すること自体がおかしいという国民的合意の形成が重要となり、そのためには「教育課程上で必要なものはすべて公費」という「必要充足原則」をつらぬいた新たな公費私費負担区分を作成する取り組みや運動が必要になると指摘している。では、具体的にどのような取り組みや運動によって私費負担の固定化を避け、公費に転換していくことができるのだろうか。またその取り組みや運動は何によって支えられるのだろうか。北海道では学校事務職員間で活発に実践交流が行われているが、私費負担を公費化していくうえで、どのような成果を認めることができるだろうか。先行研究から導き出される第二の課題として私費負担を固定化させないための実践について具体的な学校事務職員の取り組みに着目し検討することが必要である。

### 1-3 本論文の課題と方法

本論文の課題として、①都道府県教育長協議会によって出された公費私費負担区分の内容を明らかにし、いかなる点で私費負担の固定化として作用したのかを明らかにすること、②学校事務職員の取り組みについて検討し、私費負担の固定化を防ぐ方法を明らかにすること、を挙げる。

①では、都道府県教育長協議会第 4 部会が 1972 年に出した「義務教育における公費・私費の負担区分について—義務教育にかかる公費負担に関する調査研究報告—」と、1974 年に出した「学校教育にかかる公費負担の適正化について—公費、私費の負担区分に関する調査結果報告書—」から、公費私費負担区分が作成された経緯を明らかにするとともに、私費概念の検討を行う。さらに、主に北海道内で公費私費負担区分を設けている自治体の内容を資料収集と聞き取り調査によって明らかにし、都道府県教育長協議会の公費私費負担区分と照らし合わせ、検証する。

②については、石狩市公立小中学校事務職員学校間連携会議（以下石狩市連携会議とする）と千歳市公立小中学校事務職員協議会（以下千歳市連携会議とする）に対して聞き取り調査を行うとともに、資料収集を行った。収集した資料は、学校徴収金に関する資料、保護者負担軽減に向けた実践に関する資料、学校事務だより、である。石狩市連携会議については、石狩市連携会議ホームページと筆者が会議に参加した際にいただいた資料を用いた。千歳市連携会議については、千歳市立桜木小学校学校事務職員高嶋氏からいただいた資料を用いた。

## 第 2 章 公費と私費の境界

### 2-1 憲法第 26 条、教育基本法第 5 条 4 項

#### 第 26 条 【教育を受ける権利、教育の義務】

第 1 項 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

第 2 項 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。

義務教育は、これを無償とする。

憲法第 26 条で「義務教育は、これを無償とする。」とあるが、この「無償」の範囲について判例では授業料不徴収を意味するとされる。憲法第 26 条を受け、教育基本法第 5 条では「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。」と定められている。

だが、この憲法第 26 条をめぐって 2 つの解釈に分かれている。

### ○授業料無償説（判例のとする説）

憲法第 26 条 2 項後段が直接規定する範囲を授業料に限定する考え方。その他の費用については、無償支給を行うことを否定しているのではなく、国側の政治的義務として「国は財政負担能力をできるだけ改善することによって、教材費をはじめすべての義務教育費を無償ならしめるよう積極的に努力すべきもの」（兼子、1978）とされている。

### ○就学必需費（修学費）無償説

憲法が「義務教育は、これを無償とする」と明言している以上、その無償の範囲は授業料に限定されず、教科書費、教材費、学用品費など、そのほか修学までに必要とする一切の金品を国や地方公共団体が負担すべきである、という考え方（永井、1985、91 頁）。

### ○判例 義務教育費負担請求事件（昭和 39 年 2 月 26 日最高裁判所大法廷）

〈判事事項〉公立小学校の教科書代の父兄負担と憲法第 26 条 2 項後段

判例では憲法第 26 条 2 項後段の規定を授業料不徴収に限定した。その理由として、義務教育が国家的要請だけによるものではなく、親の責務にも基づくものであり、親の教育義務から、義務教育の費用については親も負担すべきであるということが挙げられている。また、第 26 条 2 項後段は義務教育を提供するにつき有償としないことを定めたものであり、教育提供に対する対価とは授業料を指すため、この条文は授業料不徴収と解するのが適当であるという。国が、その他の費用についても軽減するよう配慮するのは望ましいとしながらも、それは財政状況などに応じて立法政策で解決すべきものとした。

財政状況に応じて、とされたものの、その他の費用についても無償化の道を残しており、授業料が公費と私費の絶対的な境界になるわけではない。

憲法第 26 条に関連して、教育基本法第 5 条 4 項で、「国また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、授業料徴収しない。」と規定されている。教育基本法では義務教育の無償を授業料の不徴収としている。この点に関して、旧教育基本法制定時の審議では、憲法が義務教育無償を宣言しているにも関わらず、教育基本法が授業料不徴収に矮小化したのは遺憾であるとの意見が出された。それに対し、政府は戦災復興の中では授業料のみならずすべてを無償とするのは不可能であるとし、以下のように答えた。

憲法第 26 条第 2 項に「義務教育はこれを無償とする」とあります「無償」を授業料に限った理由であります。これは各国の立法例等も十分研究いたしました。わが国の財政上の都合、その他を考慮いたしまして、今日においては授業料を徴収しないことを、憲法の「無償とする」という内容にいたしたいということにいたしまして、ここにそれらを明らかにした次第でございます。なお、国によりましては、一部教科書とか、あるいは学用品とかその他のものを給与するとか、支出するとかいうふうな所もありますが、それについてはわが国の現在の事



情としては、授業料を徴収しないというところあたりにおいて、将来また国力が回復するにしたがって適当な方法を講ずればいいのではないか、かように考えております<sup>4</sup>。

この答弁から、戦後の混乱期で、財政上やむをえず授業料に限って無償としたのであり、授業料以外は保護者の負担という考え方をしているわけではないことがわかる。

また、1951年3月の、一部の教科書を無償とする法案の審議においても、政府は次のように答弁している。

現在は授業料でございますが、そのほかに教科書とそれから学用品、学校給食費というふうな、なおできれば交通費というふうなことも考えておりますが、それらを一時に全部やるということは到底現在の財政上ではできませんので、止むを得ず今回は教科書、而もそれを一部分だけ実施するという試みにして、その結果によって又次の飛躍を期するというふうに考えておる次第でございます<sup>5</sup>。

つまり、憲法第26条や教育基本法第5条4項を根拠としても、無償の範囲は必ずしも授業料に限られない。また、授業料以外は保護者の負担であるという考え方でない。

## 2-2 「適正化」文書

1972年に都道府県教育長協議会第4部会は11県内の市町村教育委員会(全体の約20%にあたる172の市町村教育委員会)を対象として、公費私費の負担区分が不明確なものとして選択された小中学校関係68事例の経費について負担区分の現況(A公費で負担している、B一部公費で負担している、C私費負担としている)と今後のあり方に対する意見(D公費で負担すべきである、Eできれば公費負担が望ましい、F私費負担でよい、Gなお検討を要する)を調査した。その結果が表2である。

調査研究報告書のまえがきでは、義務教育無償の原則、私費負担が重いこと、教育正常化などが認識されており、父兄負担の問題に対する市町村の施策に混乱がみられるため、公費負担の範囲を明確にして、市町村等に対して明確な指針を示すとともに所要の財政措置を講ずることの必要性が述べられている。保護者負担の根拠として区分が作成されたのではなく、公費負担を確保するために区分が作成されたといえる。

表2の調査結果を分析し、明らかに公費的性格が強いと考えられている経費(A)と私費的傾向が強いと考えられている経費(C)、両者の中間にある経費(B)、特に検討を要するとする意見の多いものなど(D)の4郡に整理した。そして、それぞれの性格を分析し、公費あるいは私費として区分される経費に共通な性質を規定し、以下のように負担区分についての基本的な考え方を設定した。

### \* 公費的性格を持った経費

- ①学級・学年・学校単位で共用または備え付けとするものの経費
- ②その他管理・指導等のために要する経費

<sup>4</sup> 辻田力政府委員答弁「衆議院・教育基本法案委員会」(1947年3月14日)柳澤(2016)206-207頁より

<sup>5</sup> 辻田力政府委員答弁「文部委員会」(1951年3月19日)柳澤(2016)207頁より

**\* 私費的性格を持った経費**

- ①児童・生徒個人の所有物として、学校、家庭のいずれにおいても使用できるものにかかる経費（衛生上の見地から個人もちとするものも含む）
- ②教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、または、それから生ずる直接的利益が児童・生徒個人に還元されるものにかかる経費

1972年都道府県教育長協議会によって出された公費と私費の考え方は、172の市町村に対して行った、現況調査と今後のあり方に対する意見調査によって形成されたといえる。

私費負担が現況として多いもの、また今後のあり方で私費負担という回答が多いものからその性格を抽出していき、上のような公費と私費の分類が出来上がっていった。この1972年の調査結果をもとに、1974年に「適正化」文書として、公費と私費の考え方がまとめられ、経費事例別負担区分が打ち出された。

「適正化」文書で示された公費と私費の考え方を見てみよう。

**1 直接教育活動費**

**(1) 公費負担とすべき経費**

- ①学級、学年、学校単位で共用または備えつけとするものの経費
- ②その他管理、指導のために要する経費

**(2) 私費負担とする経費**

- ①児童、生徒個人の所有物にかかる経費

ア 学校、家庭のいずれにおいても使用できるものにかかる経費

イ 学級、学年、特定の全員が個人用の教材、教具として使用するものにかかる経費

(例) 教科書以外の個人用図書、ノート類、各種文房具、補助教材、学習用具等

- ②教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が児童、生徒に還元されるものにかかる経費

(例) 学習教材、校外施設学習の食費<sup>6</sup>、遠足・修学旅行費等

**2 間接教育活動費**

間接教育活動は原則として公費負担とすべきである。ただし、教育研究団体等の負担金・分担金の扱いについては、特別の配慮が必要であると思われるので、別途次のような基準を設けることとした。

- ①学校が構成単位となっている研究団体については、その負担金、分担金（学校割となる分）は公費で負担することを原則とする。
- ②特定の個人で構成される研究団体については、その負担金・分担金（個人割となる分）は、個人負担とすることを原則とする。（公費による援助は事業費に対する補助とする。）
- ③その他に研究団体等については、その性格を検討の上、上記①、②の原則に照らして負担区分を判断するものとする。

公費負担すべき経費とされたのは、①共用または備えつけとするものの経費、②管理、指導のために要する経費である。私費負担とする経費とされたのは、①個人の所有物になるものの経費（ア学校、家庭のいずれにおいても使用できるものにかかる経費、イ学級、学年、特定の全員が個人用の教材、教具として使用するものにかかる経費）、②教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が個人に還元されるものの経費である。

<sup>6</sup> 校外施設学習の交通費・宿泊費、映画・音楽等の共同鑑賞費については、教育課程において必要なものであれば、交通費および鑑賞費は公費負担とすべきである、とされている。宿泊費（特に食費）は私費負担でよいと考えられるが、施設を借り上げる場合は、その経費は公費負担とすることが望ましいとし、類似の経費として、校外学習、現地学習、移動教室、みどりの学校にかかる経費などを挙げている（都道府県教育長協議会第4部会（1972）「義務教育における公費・私費の負担区分について—義務教育にかかる公費負担に関する調査研究報告—」）。



表 2 小中学校教育にかかる経費の負担区分に関する調査集計表

(都道府県教育長協議会第4部会(1972)「義務教育における公費・私費の負担区分について—義務教育にかかる公費負担に関する調査研究報告—」より筆者作成)

経費の分類と具体的事例	負担区分の現況				負担区分についての意見							
	公費負担 (A)	一部公費 (B)	私費負担 (C)	無答	説明	公費負担 (D)	出来れば公費 負担 (E)	私費負担 (F)	要検討 (G)	無答	説明	
1図書、 ノート、用 紙等に要す る経費	①教科・道徳の副教材	39 (22.7)	32 (18.6)	100 (58.1)	1 (0.6)	・教師用やクラス 分は公費	82 (47.7)	50 (29.1)	31 (18.0)	6 (3.5)	3 (1.7)	・すべて公費とすべきである ・必要度の高いものを公費とする ・学校差があるので検討を要する
	②共用の参考書	81 (47.1)	34 (19.8)	56 (32.6)	1 (0.6)		102 (59.3)	48 (27.9)	16 (9.3)	1 (0.6)	5 (2.9)	・学校使用のものは公費とする ・全員使用のものは公費とする ・使用限度の検討を要する ・個人用だから私費とする
	③社教科の地図帳	44 (25.6)	6 (3.5)	119 (69.2)	3 (1.7)		58 (33.7)	37 (21.5)	58 (33.7)	12 (7.0)	7 (4.1)	
2文房具等 に要する経 費	④ワークブック	3 (1.7)	6 (3.5)	163 (94.8)	—		14 (8.1)	41 (23.8)	94 (54.7)	18 (10.5)	5 (2.9)	
	⑤書道の半紙、画用紙等	4 (2.3)	12 (7.0)	156 (90.7)	—	・展覧会用は公費	11 (6.4)	34 (19.8)	111 (64.5)	10 (5.8)	6 (3.5)	・クラス用として備え付けるもの は公費
	⑥共用の鉛筆削り、はさみ	72 (41.9)	31 (18.0)	68 (39.5)	1 (0.6)		97 (56.4)	50 (29.1)	16 (9.3)	2 (1.2)	7 (4.1)	
3実験実習 材料に要す る経費	⑦共用のインク	96 (55.8)	23 (13.4)	47 (27.3)	6 (3.5)		97 (56.4)	38 (22.1)	23 (13.4)	2 (1.2)	12 (7.0)	
	⑧備え付けの書道の硯、文 筆、下敷き	64 (37.2)	20 (11.6)	77 (44.8)	11 (6.4)	・高価な楽器や共 同のものは公費 ・口に当てるものは私費	82 (47.7)	40 (23.3)	33 (19.2)	8 (4.7)	9 (5.2)	・共用のもの、高価なもの、備品 的なものを公費とする ・口につ けるものは私費とする ・家庭でも使うから私費
	⑨児童・生徒の楽器	51 (29.7)	58 (33.7)	63 (36.6)	—		62 (36.0)	58 (33.7)	37 (21.5)	10 (5.8)	5 (2.9)	
I 教科活動費	⑩なわとび用なわ	58 (33.7)	37 (21.5)	74 (43.0)	3 (1.7)		69 (40.1)	51 (29.7)	35 (20.3)	10 (5.8)	7 (4.1)	
	⑪虫めがね	96 (55.8)	26 (15.1)	48 (27.9)	2 (1.2)		97 (56.4)	37 (21.5)	24 (14.0)	5 (2.9)	9 (5.2)	・個人所有となるから私費
	⑫調理実習の食品材料、調 味料	25 (14.5)	57 (33.1)	90 (52.3)	—	・食料量は公費で 調味料は私費とし ている ・個人の 所有になるものは 私費としている	55 (32.0)	56 (32.6)	42 (24.4)	14 (8.1)	5 (2.9)	
	⑬工作材料	17 (9.9)	40 (23.3)	113 (65.7)	2 (1.2)		39 (22.8)	64 (37.2)	49 (28.5)	15 (8.7)	5 (2.9)	
	⑭飼育用の動物	74 (43.0)	27 (15.7)	57 (33.1)	14 (8.1)	・学校から要求が あれば公費で購入 する	101 (58.7)	46 (26.7)	7 (4.1)	11 (6.4)	7 (4.1)	・教育課程にあるものは公費
	⑮飼料	78 (45.3)	40 (23.3)	41 (23.8)	13 (7.6)		104 (60.5)	45 (26.2)	4 (2.3)	11 (6.4)	8 (4.7)	
	⑯植物栽培用の種苗	85 (49.4)	46 (26.7)	36 (20.9)	5 (2.9)		111 (64.5)	48 (27.9)	3 (1.7)	3 (1.7)	7 (4.1)	
	⑰肥料	99 (57.6)	42 (24.4)	27 (15.7)	4 (2.3)		120 (69.8)	38 (22.1)	3 (1.7)	3 (1.7)	8 (4.7)	
	⑱鉢	89 (51.7)	47 (27.3)	33 (19.2)	3 (1.7)		119 (69.2)	39 (22.8)	3 (1.7)	4 (2.3)	7 (4.1)	

経費の分類と具体的事例		負担区分の現況					負担区分についての意見					
		公費負担 (A)	一部公費 (B)	私費負担 (C)	無答	説明	公費負担 (D)	出来れば公 費負担 (E)	私費負担 (F)	要検討 (G)	無答	説明
1生徒会活動 に要する経費	(1) ⑩生徒会、児童会の事務用品	61 (35.5)	35 (20.3)	75 (43.6)	1 (0.6)	学校用品を共用する	72 (41.9)	59 (34.3)	26 (15.1)	13 (7.6)	2 (1.2)	
	(2) ⑩新聞、会誌等の印刷	51 (29.7)	39 (22.7)	76 (44.2)	6 (3.5)		65 (37.8)	53 (30.8)	30 (17.4)	17 (9.9)	7 (4.1)	
2クラブ活動 に要する経費	(1) ⑩刺繍の防具	86 (50.0)	26 (15.1)	30 (17.4)	30 (17.4)	・教科と共用のもの は公費としている	107 (62.2)	29 (16.9)	6 (3.5)	5 (2.9)	25 (14.5)	・共用のものは公費 ・肌につけるものは衛 口につけるものは衛 生上私費とすべき
		17 (9.9)	25 (14.5)	103 (59.9)	27 (15.7)	・児童生徒が共用す るものは公費・教 師用は公費・一定 数だけ公費	24 (14.0)	20 (11.6)	94 (54.7)	11 (6.4)	23 (13.4)	
	(2) ⑩ゼッケン	28 (16.3)	20 (11.6)	90 (52.3)	34 (19.8)		32 (18.6)	15 (8.7)	87 (50.6)	10 (5.8)	28 (16.3)	
		92 (53.5)	15 (8.7)	53 (30.8)	12 (7.0)		108 (62.8)	26 (15.1)	17 (9.9)	4 (2.3)	17 (9.9)	
		83 (48.3)	65 (37.8)	20 (11.6)	4 (2.3)		105 (61.0)	45 (26.2)	9 (5.2)	5 (2.9)	8 (4.7)	
II 教科外活動費	(2) ⑩社会体育行事への参加費	58 (33.7)	62 (36.0)	41 (23.8)	11 (6.4)	・全学校共通の行事 に一部公費を支出す る	81 (47.1)	62 (36.0)	9 (5.2)	9 (5.2)	11 (6.4)	行事の内容や主催者 を検討
		54 (31.4)	58 (33.7)	52 (30.2)	8 (4.74)		76 (44.2)	64 (37.2)	11 (6.4)	11 (6.4)	10 (5.8)	
	(1) ⑩文化祭、体育祭等のポスター	88 (51.2)	36 (20.9)	38 (22.1)	10 (5.8)		112 (65.1)	39 (22.7)	8 (4.7)	6 (3.5)	7 (4.1)	教育課程であれば公 費
		111 (64.5)	30 (17.4)	26 (15.1)	5 (2.9)		126 (73.3)	31 (18.0)	7 (4.1)	4 (2.3)	4 (2.3)	
3学校行事に 要する経費	(2) ⑩講演講師の謝礼	106 (61.6)	31 (18.0)	22 (12.8)	13 (7.6)		127 (73.8)	26 (15.1)	7 (4.1)	4 (2.3)	8 (4.7)	
		20 (11.6)	55 (32.0)	92 (53.5)	5 (2.9)		38 (22.1)	68 (39.5)	37 (21.5)	21 (12.2)	8 (4.7)	・教育課程であれば 公費・謝礼は特 に考慮する
	(3) ⑩校外施設学習の交通費、宿泊費	10 (5.8)	25 (14.5)	127 (93.8)	10 (5.8)		25 (14.5)	71 (41.3)	48 (27.9)	15 (8.7)	13 (7.6)	
		129 (75.0)	38 (22.1)	3 (1.7)	2 (1.2)		151 (87.8)	16 (9.3)	-	1 (0.6)	4 (2.3)	
(4) ⑩行事に際しての来賓接待	118 (68.6)	30 (17.4)	13 (7.6)	11 (6.4)		141 (82.0)	15 (8.7)	7 (4.1)	2 (1.2)	7 (4.1)		
	81 (47.1)	29 (16.9)	42 (24.4)	20 (11.6)		113 (65.7)	33 (19.2)	5 (2.9)	9 (5.2)	12 (7.0)		
		112 (65.1)	52 (30.2)	7 (4.1)	1 (0.6)		119 (69.2)	31 (18.0)	9 (5.2)	4 (2.3)	9 (5.2)	程度により検討

経費の分類と具体的事例		負担区分の現況					負担区分についての意見							
		公費負担 (A)	一部公費 (B)	私費負担 (C)	無答	説明	公費負担 (D)	出来れば公 費負担 (E)	私費負担 (F)	要検討 (G)	無答	説明		
Ⅱ 教科外活動費	(1)	① 学校給食用の調味料	29 (16.9)	15 (8.7)	118 (66.6)	10 (5.8)		44 (25.6)	36 (20.9)	75 (43.6)	7 (4.1)	10 (5.8)		
		② 学校給食用の燃料	96 (55.8)	17 (9.9)	51 (29.7)	8 (4.7)		101 (58.7)	29 (16.9)	24 (14.0)	7 (4.1)	11 (6.4)		
	(2)	③ 予防接種	48 (27.9)	70 (40.7)	54 (31.4)	—	・法定のものは公費として ・校医車代は手当てを含む	107 (62.2)	46 (26.7)	12 (7.0)	5 (2.9)	2 (1.2)	・健康管理上必要だから公費・法によるものは公費・真団の場合は公費	
		④ 寄生虫検査	100 (58.1)	37 (21.5)	34 (19.8)	1 (0.6)		125 (72.7)	32 (18.6)	8 (4.7)	1 (0.6)	6 (3.5)		
		⑤ 負傷者輸送車代	78 (45.3)	26 (15.1)	58 (33.7)	10 (5.8)		112 (65.1)	38 (22.1)	11 (6.4)	6 (3.5)	5 (2.9)		
		⑥ 校医送迎車代	98 (57.0)	11 (6.4)	39 (22.7)	24 (14.0)		106 (61.6)	35 (20.3)	10 (5.8)	6 (3.5)	15 (8.7)		
	(3)	⑦ 知能検査費	101 (58.7)	25 (14.5)	46 (26.7)	—	・全員を対象とするものは公費・1種類 ・校医車代は手当て	126 (73.3)	30 (17.4)	9 (5.2)	2 (1.2)	5 (2.9)	・正規の教育活動だから公費・専門的分析を要するものは公費	
		⑧ テスト・診断の委託料	89 (51.7)	22 (12.8)	52 (30.2)	9 (5.2)		106 (61.6)	33 (19.2)	15 (8.7)	7 (4.1)	11 (6.4)		
	Ⅲ 管理運営費	(4)	⑨ 入試事務従事者賃金	19 (11.0)	15 (8.7)	75 (43.6)	63 (36.6)		37 (21.5)	39 (22.8)	31 (18.0)	14 (8.1)	51 (29.7)	
			⑩ 校内研究会の経費	101 (58.7)	56 (32.6)	14 (8.1)	1 (0.6)		132 (76.7)	24 (14.0)	6 (3.5)	1 (0.6)	9 (5.2)	・法に定められていないから公費
(1)		⑪ 県外研究会への参加費	83 (48.3)	84 (48.8)	4 (2.3)	1 (0.6)		118 (68.6)	38 (22.1)	5 (2.9)	3 (1.7)	8 (4.7)		
		⑫ 視察旅費	63 (36.6)	98 (57.0)	11 (6.4)	—		103 (59.9)	49 (28.5)	3 (1.7)	9 (5.2)	8 (4.7)		
(2)		⑬ 研修図書費	68 (39.5)	83 (48.3)	19 (11.0)	2 (1.2)		104 (60.5)	51 (29.7)	5 (2.9)	4 (2.3)	8 (4.7)	・共用のものは公費	
		⑭ 教育研究団体負担金	124 (72.1)	30 (17.4)	17 (9.9)	1 (0.6)	・部単位のもの ・校長会だけ ・補助金を支出している	123 (71.5)	29 (16.9)	9 (5.2)	5 (2.9)	6 (3.5)	・研修のためのものなら公費・団体の性格、内容によって考慮する	
(1)		51 校長会・教頭会・主任等負担金	106 (61.6)	39 (22.8)	26 (15.1)	1 (0.6)		116 (67.4)	36 (20.9)	5 (2.9)	8 (4.7)	7 (4.1)		
		52 体育団体負担金	113 (65.7)	29 (16.9)	25 (14.5)	5 (2.7)		113 (65.7)	35 (19.8)	3 (1.7)	13 (7.6)	9 (5.2)		
		53 給食連絡協議会負担金	109 (63.4)	20 (11.6)	20 (11.6)	23 (13.4)		118 (68.6)	25 (14.5)	1 (0.6)	5 (2.9)	23 (13.4)		
		54 教職員体育大会負担金	43 (25.0)	24 (14.0)	73 (42.4)	32 (18.6)		54 (31.4)	52 (30.2)	20 (11.6)	20 (11.6)	26 (15.1)		
(2)	55 学校交際費	69 (40.1)	38 (22.1)	53 (30.8)	12 (7.0)		101 (58.7)	41 (23.8)	8 (4.7)	10 (5.8)	12 (7.0)	・新聞広告が必要かどうか疑問		
	56 地方新聞広告料	44 (25.6)	18 (10.5)	73 (42.4)	37 (21.5)		60 (34.9)	29 (16.9)	26 (15.1)	24 (14.0)	33 (19.2)			

経費の分類と具体的事例	負担区分の現況						負担区分についての意見							
	公費負担 (A)	一部公費 (B)	私費負担 (C)	無答	説明	公費負担 (D)	出来れば公費 負担 (E)	私費負担 (F)	要検討 (G)	無答	説明			
Ⅲ 管理 運営費	(1)	57備品の小破修理	161 (93.6)	6 (3.5)	—	5 (2.9)		156 (90.7)	1 (0.6)	—	8 (4.7)	7 (4.1)		
		58ガラス拭き委託料	46 (26.7)	9 (5.2)	24 (14.0)	93 (54.1)		88 (51.2)	23 (13.4)	3 (1.7)	13 (7.6)	45 (26.2)		
		59学校委覧印刷	152 (88.4)	13 (7.6)	6 (3.5)	1 (0.6)		151 (87.8)	6 (3.5)	1 (0.6)	7 (4.1)	7 (4.1)		
		60航空写真図	70 (40.7)	5 (2.9)	30 (17.4)	67 (39.0)		100 (58.1)	21 (12.2)	6 (3.5)	17 (9.9)	28 (16.3)		
	(2)	61茶費接待	129 (75.0)	35 (20.3)	7 (4.1)	1 (0.6)		126 (73.3)	20 (11.6)	1 (0.6)	9 (5.2)	16 (9.3)		
		62校医の昼食	124 (72.1)	13 (7.6)	19 (11.0)	16 (9.3)		120 (69.8)	20 (11.6)	2 (1.2)	7 (4.1)	23 (13.4)		
	(3)	63教室用生花	11 (6.4)	14 (8.1)	127 (73.8)	20 (11.6)		12 (7.0)	55 (32.0)	56 (32.6)	17 (9.9)	32 (18.6)		
		64花壇	87 (50.6)	59 (34.3)	25 (14.5)	1 (0.6)	・父母の労働 力奉仕による	101 (58.7)	44 (25.6)	5 (2.9)	8 (4.7)	14 (8.1)		
	Ⅳ 施設 設備費	(1)	65扉木	66 (38.4)	70 (40.7)	30 (17.4)	6 (3.5)		94 (54.7)	49 (28.5)	1 (0.6)	14 (8.1)	14 (8.1)	
			66池	64 (37.2)	66 (38.4)	30 (17.4)	12 (7.0)		93 (54.1)	47 (27.3)	3 (1.7)	11 (6.4)	18 (10.5)	
		(2)	67床接室の備品	127 (73.8)	31 (18.0)	9 (5.2)	5 (2.9)		133 (77.3)	17 (9.9)	2 (1.2)	1 (0.6)	19 (11.0)	・校舎の必要性が不明である
			68校旗調製	76 (44.2)	20 (11.6)	56 (32.6)	20 (11.6)		102 (59.3)	35 (20.3)	3 (1.7)	7 (4.1)	25 (14.5)	



また、以上の考え方にに基づき、表3のように経費事例別負担区分表が示された。

表3 都道府県教育長協議会第4部会 経費事例別負担区分表 1 義務教育関係

経費の分類と具体的事例		A			B		C	D
		A1	A2	A3	B1	B2		
I 教科活動費	1図書、ノート、用紙等に要する経費	①教科・道徳の副教材				○		
		②共用の参考書			○			
		③社会科の地図帳					○	
		④ワークブック						○
		⑤書道の半紙、画用紙等						○
	2文房具等に要する経費	⑥共用の鉛筆削り、はさみ			○			
		⑦共用のインク		○				
		⑧備え付けの書道の硯、文鎮、下敷き				○		
		⑨児童・生徒の楽器				○		
		⑩縄跳び用縄				○		
	3実験実習材料に要する経費	⑪虫めがね		○				
		⑫調理実習の食品材料、調味料				○		
		⑬工作材料					○	
		⑭飼育用の動物			○			
		⑮飼料			○			
II 教科外活動費	1生徒会活動に要する経費	⑯植物栽培用の種苗			○			
		⑰肥料	○					
	2クラブ活動に要する経費	⑱鉢	○					
		⑲生徒会、児童会の事務用品				○		
		⑳新聞、会誌等の印刷						○
		㉑剣道の防具						○
		㉒剣道衣						○
	3学校行事に要する経費	㉓柔道衣						○
		㉔ゼッケン		○				
		㉕音楽クラブの楽器			○			
		㉖社会体育行事への参加費				○		
		㉗展覧会、発表会への参加費				○		
	III 管理運営費	1教職員の研修費	㉘文化祭、体育祭等のポスター		○			
			㉙文化祭、体育祭等のプログラム	○				
		2負担金、交際費	㉚講演講師の謝礼	○				
㉛校外施設学習の交通費、宿泊費								○
㉜映画、音楽等の共同鑑賞費							○	
㉝修学旅行の引率旅費			○					
㉞施設学習の引率旅費			○					
㉟校外指導者への謝礼					○			
IV 備設費	1環境整備費	㊱行事に際しての来賓接待	○					
		㊲						
	2設備備品費	㊳						
		㊴						
		㊵						
		㊶						
		㊷						
		㊸						

(都道府県教育長協議会第4部会(1972)「義務教育における公費・私費の負担区分について—義務教育にかかる公費負担に関する調査研究報告—」、(1974)「学校教育にかかる公費負担の適正化について—公費、私費の負担区分に関する調査結果報告書—」より筆者作成)



※評価は、1972年の分析によるもの。

A1 「公費とすべきである」70%以上、公費負担の現況50%以上

A2       "               50%以上、       "               50%以上

A3       "               50%以上、       "               50%以下

B 「公費とすべきである」+「できれば公費」50%以上で、

B1 「公費とすべきである」>「私費とすべきである」

B2       "               ≤               "

C 「私費とすべきである」50%以上

D 「なお検討を要する」や回答のないものが比較的多い

(注1) 学校備え付けとする (注2) 笛、ハーモニカ等直接口にするものは衛生上私費

(注3) 通常、学級単位で使用すると解する (注4) 学校行事として学校の代表が参加する場合に限る (注5)

教科活動に限る

### 2-3 「適正化」文書の公費私費概念の検討

「適正化」文書では、①個人の所有物にかかる経費、②教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が児童、生徒に還元されるものにかかる経費、は私費負担とされた。

しかし、①について、個人の所有物になるからという理由で私費負担とするのは誤りではないだろうか。石狩市公立小中学校事務職員学校間連携会議（以下石狩市連携会議とする）の事務局は以下のような見解を示している。

行政側の公私費負担区分のポイントは、「例えば木工の本棚のように、最終的に個人の所有に帰する物品については、私費負担」というものですが、私たちは「本棚の作製過程が学びであって、所有するのが目的ではない」と考えています。

その通りである。所有することが目的なのではなく、その学習過程が大切なのである。結果的に個人の所有になることになっても、それは学習指導要領に則って教育を行う上で必要不可欠なものである。小学校を例にとっても、家庭では調理実習や物の製作が規定されており、図画工作では絵や立体、工作に表すことが表現の内容とされ、土や粘土、木、紙、クレヨン等材料や用具についての規定されている。また、国語では書写で毛筆を学習することとされ、書道用具や半紙が必要になる。理科では鏡や磁石、乾電池、豆電球、モーター等を用い学習することとされ、これらのものが必要となる。

学習指導要領と教材の関係について、宮前（2004、14頁）は以下のように述べている。

学校の教育活動が国の基準としての「学習指導要領」に基づいて行われているので、学習指導要領で示されている指導内容の学習活動に必要な教材・教具は公費負担で準備されなければならないと考える。学校は理科の授業で使うピーカーや試験管などの実験器具を備えているが、全て公費購入である。「学習指導要領」で示された教科の目標を達成するために、教科で指導する内容として示されたことを学習させるために必要な教材・教具は、本来、公費でまかなわれるべきである。

浅川（2004、82頁）も以下のように述べている。

公費予算が少ないことで、調理材料費が後回しになって、結果として保護者負担になることは一つの選択肢として考えられるが、文部科学省の定めた学習指導要領で指示された指導で示された教材で、教科書に掲載され、実際に指導で必要とされる教材を、お腹に入る（家庭科調理材料など）ことで、最初から、保護者負担に行政として区分することは、誤りではないだろうか。

「学習指導要領」に規定され、教育活動で使うからこそ買うのであり、結果的に個人の所有になるのである。決して個人の所有を目的として購入しているのではない。教育活動を行う上で必要なものを個人所有になるから、という理由で私費負担とするのは誤っている。

また、②の教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が個人に還元されるものは私費負担とするのも誤っている。浅川（2004、81-82頁）は以下のように批判している。

ある教材を公費にするか私費にするかの判断基準とされている考え方は、「都運営費標準」<sup>7</sup>やその他の基準等を見ても、「その利益が個人に還元される場合」かどうかとなっている。しかし、一体どういう教育がその利益が個人に還元されないのだろうか。教育そのものの営みが、「その利益を児童・生徒の利益に直接間接に還元する行為」なのではないだろうか。また、還元されないことで、学力不足や思考力不足が問題となっているのではないだろうか。

浅川が指摘するように、利益が個人に還元されない教育はあるのだろうか。また、教育の利益が還元されるのは個人だけか。社会全体にもその利益は還元されるのではないだろうか。

そもそも義務教育において私費が存在するのは、憲法第26条の無償の範囲を、当時の財政難から、教育基本法によって授業料無償に矮小化し、義務教育無償の議論を先送りしてしまったことが原因である。

旧教育基本法制定時の審議では、戦後の混乱期で、財政上やむをえず授業料に限り無償としたことが確認された<sup>8</sup>。また、1951年3月の一部の教科書を無償とする法案の審議においても学用品や給食費なども無償とするのが望ましいが、財政上やむをえず一部分の教科書だけ無償とすることが確認されている<sup>9</sup>。

このように、公費の不足のために私費負担が存在しているのが本来の姿であり、私費負担があっても当然とすることはできない。また、「適正化」文書で示されたような「個人の所有物になる」「教育活動の結果として直接的利益が個人に還元されるもの」は私費負担という考え方も先に示したよ

<sup>7</sup> 東京都は1964年に「東京都義務教育学校運営費標準」を設定し、①通常家庭にある品物、あるいは家庭になくても家庭生活に必要な品物で、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、②家庭にない品物等で、家庭教育上特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、は私費負担とした（中村、2013、55頁）。

<sup>8</sup> 辻田力政府委員答弁「衆議院・教育基本法案委員会」（1947年3月14日）  
柳澤（2016）206-207頁より

<sup>9</sup> 辻田力政府委員答弁「文部委員会」（1951年3月19日）  
柳澤（2016）207頁より

うに誤っている。

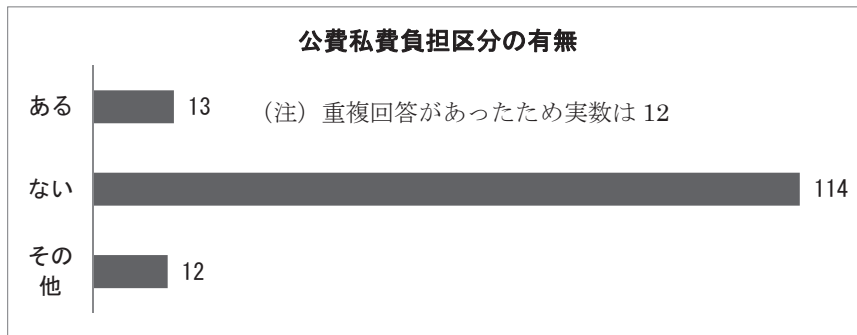
そのような中、「適正化」文書で公費私費負担区分を示したことによって私費負担を固定化させることはなかったのだろうか。次章では、いくつかの自治体の公費私費負担区分を確認しながら、「適正化」文書が及ぼした影響を検討する。

### 第3章 公費私費負担区分の実態

#### 3-1 自治体による公費私費負担区分の有無

北海道公立小中学校事務職員協議会の職務検討委員会が2015年に道内各市町村の市町村代表学校事務職員に対して行った、『「公費私費負担区分」に関する市町村アンケート調査（市町村代表向け）』では、回答のあった139市町村のうち公費私費負担区分について条例・規則・通知などが「ある」と答えたのが、13（重複回答があったため実数は12）の自治体、「ない」と答えたのは114の自治体、「その他」が12の自治体という結果になった。多くの自治体では公費私費負担区分がないことがわかる。「ある」と回答した12（実数）の自治体のうち5つの自治体は、道立学校の公費私費負担区分基準通知を紹介する通知・連絡があったのみで独自に公費私費負担区分を作成しているわけではない。残る7つの自治体が独自の区分を設定している。

図2 北海道内139市町村公費私費負担区分の有無（市町村代表学校事務職員対象）



（北海道公立小中学校事務職員協議会（2015）「第65回北海道公立小中学校事務研究大会 大会要項」84頁より筆者作成）

また、市町村内で公費私費負担区分の規則等の制定を要望する声があるか、という問いに対しては、「ある」と答えたのが2の自治体、「ない」と答えたのが74の自治体、「わからない」と答えたのが51の自治体、「その他」が11の自治体となった。なお、これらにはすでに公費私費負担区分がある自治体が含まれている。

#### 3-2 公費私費負担区分の内容

公費私費負担区分がある北海道内の自治体をいくつか取り上げ、その内容を検討する。

##### ○北海道道立学校の公費私費負担区分

##### 平成11年3月 道立学校運営費に係る公私費負担区分のガイドライン

北海道教育庁生涯学習部は平成11年3月に「道立学校運営費に係る公私費負担区分のガイドラ

イン」(以下「ガイドライン」とする)を作成した。作成の趣旨では、学校徴収金に依存している実態にあることが認識され、安易に父母負担にしないよう指導し、父母負担の軽減を図るための予算措置に努めてきた、と書かれている。保護者負担に対する一定の配慮が読み取れる。

- (1) 公費負担を相当とする経費
- ア 直接教育活動費のうち、次の経費
- (ア) 学校で共用又は備付けとするものに係る経費
- (イ) その他の管理、指導のために要する経費
- イ 間接教育活動費(管理運営費及び施設整備費)
- (2) 私費(受益者)負担を相当とする経費
- ア 生徒個人の所有物に係る経費
- (ア) 生徒個人の所有物として学校、家庭のいずれかにおいても使用できるものに係る経費
- (イ) 学級、学年、特定の集団の全員が個人用の教材・教具として使用するものに係る経費
- イ 教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、又は、それから生ずる直接的利益が生徒個人に還元されるものに係る経費
- ウ 生徒会活動、部活動など生徒が自主的に行う活動に係る経費
- エ 課外講習、適性検査など、その性質上、希望する生徒を対象として実施するものに係る経費
- オ その他生徒の利便の増進を図るためのものに係る経費

「適正化」文書と全く同じ文言が見られる。個人の所有物にかかるもの、直接的利益が個人に還元されるもの、は私費負担とされている。

#### 平成 25 年 3 月 道立学校の教育活動費に係る公費・私費負担区分基準

北海道教育庁学校教育局は「ガイドライン」を見直したものとして、平成 25 年 3 月に「道立学校の教育活動費に係る公費・私費負担区分基準」を作成した。作成の趣旨として「学校において行われる様々な教育活動の基盤となる経費には公費の他、学校徴収金や自主購入経費があり、学校は公費をはじめ、私費も含めた経費により教育活動を展開している」とされ、保護者負担があつて当然という書き方になっており、配慮は見られなくなった。そして公費私費負担区分の基本的な考え方は以下のように示された。

- (1) 公費負担を基本とするもの
- 教職員の人件費など、学校設置者として実施すべき教育活動や管理運営に係る経費(下記「私費負担を基本とするもの」以外は公費負担)
- (2) 私費負担を基本とするもの
- ア 教育活動の結果として生ずる成果物が生徒に還元される場合、その作製に要する経費
- イ 修学旅行の交通費や宿泊料、見学料など、教育活動に必要な経費そのものが生徒個人に還元される経費
- ウ 課外講習、適性検査など、その性質上、希望する生徒を対象として実施するものの経費
- エ 部活動のほか、生徒会活動などで生徒が自主的に行う活動に要する経費
- オ 学校で使用するものうち、生徒個人の所有に係るものの購入経費
- カ PTA 等が主体となって行う行事や活動に要する経費

ここでも個人の所有物にかかるもの、個人に還元されるもの、は私費負担となっている。

#### ○函館市の公費私費負担区分

函館市は北海道の公費私費負担区分が作成される前から、公費私費負担区分を設けていた。函館市立南本通小学校事務職員の吉田氏に確認したところ、1990年代にはすでに区分があったそうだ。

表 3 函館市の公費私費負担区分

区分		公費負担	私費負担
直接教育活動に要する経費	教科	・学級、学年、学校単位で共用又は備え付けとするものの経費	・児童、生徒個人用として使用する教材・教具にかかる経費
		・その他の管理指導のための経費	・教育活動の結果生ずるものが児童、生徒個人に還元されるものにかかる経費
	特別活動・教科外活動	・学級、学年、学校を単位としての教育活動に要する経費	・児童、生徒個人に還元されるものにかかる経費
		・社会体育行事等のうち、その性格から考え学校行事として学校代表が参加する場合の参加費	・学校行事以外のものへの参加費
	・教育課程においてぜひ必要な校外施設学習などの参加費	・課外クラブにかかる経費	
間接教育活動に要する経費	管理費	・学校の管理運営費および施設管理費、維持補修費	・校外指導にかかる経費
その他	教科活動助成・その他	・学校が構成単位となっている団体に対する負担金	・職能団体や特定個人で構成する研究団体の研究費、負担金
			・研修旅費(道費が原則)、事前調査費など
			・教員の被服(道費が原則)

(函館市教育委員会「函館市学校事務要覧」より筆者作成)

函館市においても「適正化」文書と同様に、私費負担とするものとして、個人の所有になるもの、教育活動の結果生ずるものが個人に還元されるもの、が挙げられている。

### ○北海道 A 自治体の公費私費負担区分

A 自治体の学校事務職員の方に確認したところ、A 自治体では教育委員会が「手引き」として公費私費負担区分を作成しているということだった。その「予算の執行」の章で公費と私費について示されており、私費負担とすべきものは公費負担としないこと、と注意書きがあるという。「手引き」が作成された時期については不明であるということだったが、最近作成されたものではない、ということだった。

#### ○私費負担とすべきもの

##### ①児童、生徒個人の所有物にかかるもの

- ・学校、家庭のいずれにおいても使用できるもの
- ・学級、学年、特定の全員が個人用の教材、教具として使用するもの

(例) 教科書以外の個人用図書、ノート類、各種文房具、補助教材 (A 自治体独自の副読本は除く)、学習用具等

##### ②教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が児童、生徒に還元されるもの

(例) 学習教材、校外施設学習の食費、遠足・修学旅行費等

※具体的な事例

筆記用具、消しゴム、筆箱、ノート、コンパス、定規、はさみ、そろばん、ピアノカ、リコーダー、粘土、絵の具、裁縫セット、エプロン作成キット、習字セット、理科キット教材、ワークブック、参考書、柔道衣、運動着、なわとび、ユニフォーム等

(A 自治体学校事務職員の方への聞き取りより)

電話で A 自治体の学校事務職員の方にうかがった内容であるため、筆者の聞き逃しがあったかもしれないが、私費負担とすべきものは①児童、生徒個人の所有物にかかるもの、②教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が児童、生徒に還元されるもの、とされる。「適正化」文



書と全く同じであり、「適正化」文書の影響力がうかがえる。

### ○北海道 B 自治体の公費私費負担区分

B 自治体でも教育委員会から「学校における斡旋物品等の取り扱いマニュアル」として公費私費負担区分が示されている。B 自治体では平成 17 年ごろにこのマニュアルが作成されたようだ。

(1) 公費負担を相当とする経費	
ア 直接教育活動費のうち、次の経費	
(ア) 学校で共用又は備付とするものに係る経費	
(イ) その他の管理、指導のために要する経費	
イ 間接教育活動費（管理運営費及び施設整備費）	
(2) 私費（受益者）負担を相当とする経費	
ア 児童生徒個人の所有物に係る経費	
(ア) 児童生徒個人の所有物として学校、家庭のいずれにおいても使用できるものに係る経費	
(イ) 学級、学年、特定の集団の全員が個人用の教材・教具として使用するものに係る経費	
イ 教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、又はそれから生ずる直接的利益が児童生徒個人に還元されるものに係る経費	
ウ 生徒会活動、部活動など児童生徒が自主的に行う活動に係る経費	
エ 課外講習、適性検査など、その性質上、希望する児童生徒を対象として実施するものに係る経費	
オ その他児童生徒の利便の増進を図るためのものに係る経費	

(B 自治体学校事務職員の方からいただいた資料より)

B 自治体の区分は、平成 11 年に北海道が作成した「ガイドライン」の「生徒」の記述が「児童生徒」に変わった以外同じ文言になっている。公費私費負担区分の設定の趣旨や概要にあたっての留意事項、公費・私費負担区分の例示も示されているが、その内容も「ガイドライン」とほぼ同じであり、B 自治体の区分は北海道の区分を基に作成されたものといえそうだ。

### ○北海道 C 自治体の公費私費負担区分

C 自治体はマニュアルとして公費私費負担区分を作成しているわけではないが、独自の公費と私費の区分で手厚い公費負担をしていた。

C 自治体の公費と私費の取り扱いの状況をみてみよう。

表 4 C 自治体の公費と私費の取り扱いの状況（平成 28 年 12 月時点）

項目		公費	私費	項目	公費	私費
テスト		○		音楽	鍵盤ハーモニカ	○
ワーク・ドリル		○			リコーダー	○
地図帳		○		体育	剣道防具	
社会科資料集		○			剣道衣	
図工・美術	画用紙	○			柔道衣	○
	版画用紙	○		紅白帽・はちまき	○	
	版画インク	○		校外活動	修学旅行	
	彫刻刀	○			宿泊学習	△
絵の具	○		社会見学		△	

	キット教材	○		芸術鑑賞	○	
	粘土	○		用紙類	○	
家庭科	調理実習費	○		ファイル	○	
	裁縫実習費	○		鉛筆・ノート・はさみ等文具類		△
	裁縫道具	○		卒業アルバム	○	
生活科	朝顔セット	○		給食費		○
	種苗	○		PTA 会費		○
	飼育用動物					
理科	キット教材	○				
	消耗品費	○				
算数	算数セット	○				
	定規		○			
	コンパス		○			
国語	辞典	○				
	書道セット	○				
	半紙	○				

(筆者作成調査表に C 自治体教育委員会に回答いただいたものより)

(注 1) 修学旅行や宿泊学習、社会見学のバス借上げ代は公費

(注 2) 文具類についてノートやはさみなど一部公費負担

筆者が「適正化」文書や様々な自治体の区分を参考に調査表を作り、C 自治体教育委員会に回答していただいた結果が表 4 である。適正化文書では、個人所有になるから、利益が個人に還元されるから、といった理由で私費負担になっているものを公費負担としている。C 自治体で保護者から徴収しているものは、修学旅行費や宿泊学習費、見学旅行費（バス借上げ代は除く）、スキーのリフト代（中学校は 1 回あたり 600 円×2 回で 1200 円、小学校は 1 回で 1100 円）、中学校生徒会費（年額 700 円）、部活動後援会費（1 家庭年額 2000 円）であり、他に大きく徴収しているものはないようだ。

C 自治体でこのように手厚い公費負担をするようになった背景としては、まず比較的豊かな財政状況にあったことが挙げられるが、他にも学校事務職員をはじめ、学校全体として保護者負担軽減要望を行っていたことも挙げられる。学校で使用するワークや学力テスト代を公費化するにあたっては、学校事務職員の「テストという学校が必要とするものを私費負担にするのはおかしい」という認識がきっかけで取り組まれたようだ。その認識を教員を含め学校全体が共有することが重要になる。

### 3-3 公費私費負担区分に関する考察

公費私費負担区分の内容をいくつかの自治体を参考にみてきたが、「適正化」文書の公費私費概念を用いている自治体が多い。私費負担とするものを考える上で、①個人の所有物にかかる経費、②教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が個人に還

元されるものにかかる経費、という2つの観点が強く影響を及ぼしていることがうかがえる。

「適正化」文書は、本来区分することが難しいはずの、義務教育の公費と私費の基準を定めた。基準を作成した当初は義務教育無償の原則や私費負担の軽減を目指すものであったが、この認識は薄れ、各自治体では私費負担の軽減につながっていない状況が明らかになった。むしろ「個人の所有物になる」「教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が個人に還元される」ものは私費負担として当然という認識が形成されていき、私費負担が定着した実態がわかった。

北海道公立小中学校事務職員協議会の職務検討委員会が2015年に北海道内の小中学校事務職員を対象として行った『学校財政財務活動および保護者負担』に関する全道アンケート調査（会員向け）<sup>10</sup>では、調理実習費や市販テスト、ワーク・ドリル、筆記用具といった「適正化」文書で私費負担とされたものについて「全額保護者負担」「一部保護者負担」という回答が多くなっている<sup>10</sup>。公費私費負担区分を作成していなくても、教育委員会側の認識が「適正化」文書で示された公費私費負担区分に強く影響を受けていることが推測される。

公費私費負担区分は、私費負担の軽減につながっていない状況で、区分を批判的に見なければならぬのではないだろうか。竹山（制度研編、2011、198頁）は、公費私費負担区分は、第一に「受益者負担主義」による保護者負担の温存・固定化と拡大、第二に教育予算水準の低下、第三に学校からの予算要求の制約、という義務教育の無償化に逆行する問題を生じさせたと指摘する。公費私費負担区分が私費負担の根拠として使われ、私費負担を公費化しようとするときの足かせになってしまっている。そのようなこともあり、3-1で確認したように北海道内の市町村を対象とした調査で公費私費負担区分がない自治体が多くを占め、また公費私費負担区分の制定に慎重になっているのかもしれない。

今回調査した自治体の中で唯一「適正化」文書の影響を受けていないと思われるC自治体では、私費負担を減らし、公費負担にしていこうと、私費を固定化したものにとらずに公費私費負担区分を運用していた。そのように取り組まれている背景には比較的豊かな財政状況であったことが前提になるかもしれないが、それだけではなく学校事務職員をはじめ、学校全体として保護者負担軽減要望を行っていたことも挙げられる。このように学校事務職員を中心とする教職員の働きかけによって、私費負担が固定化するのを防ぐことができるのではないだろうか。

そのような点から第4章では、私費負担の軽減に向けて取り組む自治体の実践例を検討する。

#### 第4章 私費負担軽減に取り組む自治体の実践例

学校事務職員が中心となり私費負担の軽減に向けて様々な取り組みが行われている。北海道内でも、各市町村、各管内で保護者負担の調査研究や実践交流が盛んに行われている。

2016年度北海道公立小中学校事務研究大会では、千歳市、仁木町、遠別町の代表が保護者負担の現状と公費化の取り組みを報告している。また、学校間連携会議の設置が進められており、石狩管内では千歳市、石狩市、北広島市、恵庭市、江別市、当別町・新篠津村の6つが設置されている。学校間連携会議では、学校に関する課題を共有し、実践を共通化する取り組みを行っている。その

<sup>10</sup> 北海道公立小中学校事務職員協議会（2015）「第65回北海道公立小中学校事務研究大会大会要項」79頁

中から本論文では、学校間連携会議の設置が早かった石狩市と千歳市の取り組みを検討する。

#### 4-1 石狩市公立小中学校事務職員学校間連携会議（以下石狩市連携会議とする）

石狩市連携会議は2006年度に設立され、2009年度以降石狩市公立小中学校事務職員協議会（以下市事協）の定例会の設定日に合わせて開催している。市事協の定例会では、主に対外機関（市教委、石事教等）や各部（研究・調査研修・予算要望）からの連絡・報告事項の確認や事例交流等を行う。対して連携会議は研究の場ではなく、学校事務業務推進のための共通理解と実践の場とされる。

連携会議の柱は以下の4点にまとめられる。

- |   |
|---|
| <p>① 学校財政と学校事務の状況調査<br/>→実態を分析することで課題を掘り起こし、具体的改善を探る活動</p> <p>② 調査活動の分析に基づく提言<br/>→1年間の調査活動に基づき、課題解決の方法や考え方に対する連携会議としての見解をまとめて発表する活動</p> <p>③ 予算要望<br/>→石狩市教育振興会事務職員部会の委託業務として予算要望にかかわる活動</p> <p>④ 実践交流<br/>→連携会議の活動を市事協の研修活動とリンクさせ、学校事務の職務確立に資する活動</p> |
|---|

石狩市連携会議は「少なくとも義務教育については全額公費負担があるべき姿」という見解を示しており、保護者負担軽減のため各種調査を行い、実態を把握し、結果を分析することで予算要望や今後の取り組みに活かしている。また、実践交流を行うことで各学校の取り組みを共有し、さらなる保護者負担軽減のための方法を明らかにしようとしている。「全額公費があるべき姿」という認識を持ち、常に保護者負担軽減にはどうしたらよいだろうか、と検討しており、私費負担を固定化したものにとらえていない。

石狩市連携会議の取り組みをいくつかみてみよう。

#### ○保護者負担調査

2007年度から各学校でワークやドリル、副読本、市販テスト、実験実習材料、宿泊学習、修学旅行などにどれくらい費用がかかっているのかを把握するため、「保護者負担調査」を開始した。2013年度にはより保護者負担軽減を図るため、徴収額と併せて「学校徴収金実態調査」<sup>11</sup>を行い、学校徴収金の決定、集金、支払いの際に学校事務職員がどのように関わっているかについて調査した。2014年度には「学校備え付け教材教具消耗品にかかわる調査」を行い、保護者負担であった教材教具消耗品のうち、公費で購入し学校備え付けとしたものを調査した。各学校の実践で保護者負担から公費負担に転換したものが把握され、今後の保護者負担軽減に向けた取り組みに活かせる部分を明らかにした。

保護者負担調査の意義として、「石狩市公立小中学校事務職員第74回学校間連携会議議案」では、各学校の現状を知ることで自校の保護者負担軽減などの取り組みに活かすなどの効果があり、「学校財政確立のために活用できる資料をめざす（ひいては保護者負担軽減につながる）」という観点から継続して調査することが必要としている。そして、調査の主たる目的は「私費負担の公費化」

<sup>11</sup> 石狩市連携会議「2013学校徴収金（学年教材費・各教科実習費・PTA会費等）実態調査」

であり、保護者負担と公費負担の実態調査・比較検討を通して予算要求につなげることで、である。実際に平成 28 年度の学校配分予算の要望<sup>12</sup>では、消耗品費の増額要望をしており、印刷関連の経費が平成 24 年度からの過去 3 年間の平均をみると 3 年前から順に 58.32%、56.47%、52.55%と高い水準で横ばいとなっており、中でも 60%を超える学校が 5 校あり、その他の経費を圧迫していることが危惧されるとし、円滑な学校運営のために当面印刷関連経費が 50%台になるよう消耗品費の増額が必要とした。また、保護者負担軽減のため、保護者負担を公費措置するための消耗品費増額の要望もしている。要望の内訳を金額だけではなく、どの教科でどのようなものに使うのか、一人当たりいくら必要で、全体ではどれくらい必要になるのか等詳細に示している<sup>13</sup>。小学校では主に生活科や理科、図工、家庭科などで使用する実習材料費、中学校でも主に理科や技術家庭科、美術の実習費が挙げられている。中学校 1 校だけ学力テストの公費措置化を要望していた<sup>14</sup>。さらに、平成 29 年度の予算要望では、教材費の全額を公費化要望の対象とするとしている。このように保護者負担と公費負担の実態調査・比較検討から予算要望へ、という流れが生まれている。

### ○氏名ゴム印の公費化

氏名ゴム印の公費化に向けた取り組みは 2009 年度から行われた。江別市協議会が氏名ゴム印の削減に向けた取り組みを開始したことや、石狩市の予算要望についての財政グループ会議でも氏名ゴム印の話題が出たことから、取り組みを始めた。

新入生、転入生の氏名ゴム印をどのように購入しているか、大きさはどれくらいか、卒業生の氏名ゴム印はどうしているか、などを調査した。その結果、学校徴収金で購入しているのが 16 校、PTA 会費で購入しているのが 1 校、公費で購入しているのが 2 校、小学校から引き継いでいるのが 2 校、使っていないのが 1 校であった。2009 年時点では 22 校中 17 校が保護者負担であった。連携会議では氏名ゴム印は校務にしか使わないため、私費負担にする合理的理由はない、という考えのもと、公費負担化するために教育委員会へ働きかけた。

まず教頭会を通して小学校の氏名ゴム印を卒業と同時に中学校に渡るようにし、中学校から氏名ゴム印の保護者負担を無くしていった。小学校については、各小学校で学校配当予算を工夫し、私費から公費に切り替えていった。教育委員会からは生徒に卒業後氏名ゴム印を渡すなら市経理の伝票が通らないというような話もあったが、渡さない条件で公費負担を認めてもらった。

2010 年度には提言 9「児童生徒名前ゴム印の公費化について」としてまとめ、児童生徒氏名ゴム印を学校配当予算以外の公費で購入できるよう予算措置することを求めた。

<sup>12</sup> 石狩市連携会議「平成 28 年度学校配分予算に関する要望」

予算の要望では、他に役務費にかかる要望、学校配分予算消耗品費・役務費以外の項目に関する要望、中学校プラスバンド設置校におけるプラスバンド楽器にかかる要望を行っている。役務費にかかる要望では、各学校のカーテンクリーニングの状況調査（6 年前に実施し、今年度その後 6 年間の調査を行った）で、クリーニングを行っていない学校が多く、実施した学校でも学校の洗濯機で行ったり、数年計画で行ったりと厳しい状況にあることが明らかになったため、カーテンクリーニングの定期的実施が可能になるクリーニング料の配分を要望した。

<sup>13</sup> このように詳細に予算要望の内訳を示したことで、教育委員会からは保護者にどのようなものを負担してもらっているのかがわかった、と好反応が返ってきたという。教育委員会側に保護者負担の実態を知ってもらううえで有効であったといえる。

<sup>14</sup> 中学校の学力テストは事実上入試判断材料として使われている。指導のために学校側が必要なものは公費で負担すべきであろう。



2016年度は、小学校1校だけが予算配分が間に合わず、保護者負担となってしまったが、それ以外の学校では公費で氏名ゴム印を購入していた。2009年時点では多くの学校で保護者に購入してもらっていた氏名ゴム印が、連携会議の働きかけで公費負担が当然という扱いに変わっていった。(石狩市連携会議「日刊連携会議第33号」、「日刊連携会議第36号」、「石狩市公立小中学校事務職員第6回学校間連携会議資料」、「2010年度石狩市の学校間連携」11頁、「2016保護者負担調査集計表」より)

### ○学校配分予算の調整

2014年度から市配分予算の配分調整に関する取り組みを始めた。役務費(郵送代やクリーニング料など)などは、学校によって過不足の度合いが異なっているにもかかわらず、学校配分額はそうした事情を考慮せず、過去の配分実績に基づいて配分されていた。学校配分額が増額されるのが望ましいが、学校配分総額を変えなくても、節ごとの金額を変更できるようになれば、当面学校配分予算の効果的執行が可能になるのではないかと議論され検討が始められた。2014年9月には教育委員会から「効果的な予算執行のために市教委から財政課へ各学校の考え方を提案する」との提案があり、連携会議側は、需用費・役務費・備品購入費の範囲で増減が可能な項目について過去の実績や次年度の必要性など、ある程度明確な理由を示すことで学校ごとに学校配分予算の変更について調査を行うこととし、配分調整額について各学校から具体的数字をあげてもらった。その結果、21校中19校が予算変更を希望し、金額を指定した。これまでは例えば「印刷製本費」というように配分された場合は、印刷製本費以外には使うことができず、他に不足する経費があっても使うことができなかった。しかし、配分予算の調整ができることによって、配分される予算の総額は変わらなくても、各学校で実態に合った予算の使い方ができるようになった。

2014年度に提言16「学校配分予算の調整について」をまとめ、学校配分予算の調整について、当面の間学校配分予算の効率的執行のため実施するよう教育委員会として検討すること、各学校は、学校配分予算の調整について適切に実施できるよう、学校財政に関する調査・分析活動を充実させること、を提言した。

(石狩市連携会議「石狩市公立小中学校事務職員第54回学校間連携会議議案」、「2014年度石狩市の学校間連携」5、10頁)

### ○バス代の補助

各種行事に係るバス代の補助<sup>15</sup>を要望してほしいという声があがったため、実態調査を行った。その結果小学校ではスキー学習の補助が1回分にも足りない状況で保護者負担をしている学校が多数あり、さらに回数が多ければ当然その負担額が大きくなることが明らかになった。また中学校では部活動の遠征費が不足し、部活動運営費の値上げや、PTA一般会計・特別会計からの借り入れなど各校苦勞している現状が明らかになった。

そこで、2015年度に提言18「バス代の補助について」をまとめ、教育課程に位置付けられた学校行事、教育活動としての部活動などのバス代について、保護者負担軽減の観点から、公費支出の

---

<sup>15</sup> 「適正化」文書では、校外施設学習や音楽や映画の鑑賞などが教育課程において必要なものであれば、交通費や宿泊費、鑑賞費は公費負担とすべきとしている。

改善について検討することを要望した。具体的にはスキー学習のバス代補助限度額の上限の引き上げ及び2回のスキー学習分のバス代を確保する、部活動の遠征にかかる補助金交付要綱の改訂及びスクールバスの弾力的運用などを検討することを挙げている。

また、学校側の課題として、保護者負担をどう押さえていくかという検討が欠かせないとした。調査結果からスキー授業の保護者負担が就学援助費（校外活動費）の上限を超えている学校があることがわかった。提言では、各学校は就学援助上限額などを考慮しながら、旅行行事のあり方を考え、学校事務職員が積極的に関わりながら、保護者負担軽減に努めていくこととした。

（石狩市連携会議「部活動遠征等バス代の実態調査」、「2015年度石狩市の学校間連携」13頁、「2016年度石教研専門部会第二次研究協議会事務職員部会レポート石狩市」15頁より）

公費化を要望するだけでなく、各学校で就学援助基準の範囲内に収めるよう努めることも重要になる。旅行行事については各学年の教員の考えによって行先や内容が決まる実態がある。だからこそ、学校事務職員のみならず教員も保護者負担軽減の意識や保護者負担をせめて就学援助基準の範囲内で収まるようにするという意識をもっていなければならない。保護者負担の内容を精査する必要がある。

## ○石狩市内各学校の実践例

石狩市連携会議では各学校の実践の交流が行われている。実践交流の事例をいくつか紹介する。

### （事例1）他校で公費負担していることがわかり、自校でも公費負担化した事例（2014年）

連携会議で、多くの小学校が氏名ゴム印を公費負担していたことが明らかになったことや、氏名印という物品の性格としても公費負担が望ましいと考えていたこと、名字変わりや転入での購入の場合は公費で購入する場合も出てきたことから、氏名ゴム印購入の公費負担に取り組んだ。これまでは、1個160円（税込）を使用していたが、連携会議の調査で1個120円（税込）で購入している学校があることがわかり、そこへ発注することにした。財源については前々年度、前年度の市経理（公費）残金の印象から公費負担できるという認識を持っていた。結果として新1年生の氏名ゴム印を公費負担化することができた。

### （事例2）「学年学級費」を公費化した事例（2015年）

校内における保護者負担軽減に向けた取り組みを赴任当初から行い、職員の理解を得て、徴収金額の減額が少しずつ図られてきた中、積算根拠や使用が曖昧な「学年学級費」（年間生徒一人180円）を全額公費化するために取り組んだ。学年学級費の取り扱いには各学年学級担当者にすべて任されており、学校事務職員は支出内容について内々には聞いている、という程度であった。そこで、担当者から請求書や領収書などを回収し、内容を確認していくと、公費でまとめて購入した方が安価で済む、得点通知表封筒、ファイル、各学年学級独自の事務用品、活動費などが主な内容であった。「学年のものは学年で…」など、従前の取り決めや慣例などによりそのように扱っていたようである。年度末反省で各々意見を述べてもらい、担当である各学年、教務部、生徒指導部のチーフと協議を重ね、学年学級費を廃止し、全額公費負担とし、併せて新年度配分予算にて「学級費（一律8千円）」という項目を設けた。さらに生徒名札を公費化したり、市販の生徒手帳の購入をやめ、生徒指導部が主となって「身分証明書」を作成したり、と保護者負担の軽減を行った。

取り組みの感想では、すべてがスムーズに行えたわけではないが、指導の都合ばかりでなく、保護者負担軽減の意見を述べる職員が増えてきたことを議論過程の一番の収穫としている。

### （事例3）学年・学級教材費を検証し、公費支出できるものを明らかにした事例（2016年）

保護者から徴収している学年・学級教材費の内訳を見たところ、配当予算（公費）から支出できそうなものがあり、私費の公費化・保護者負担軽減の取り組みの必要性を感じた。異動した2015年当初は教員の計画そのままであり、2015年度の学校評価会議（年度末反省会議）の意見集約を受けて、見直しを図って取り組むという2016年度の方向付けができた。2016年度当初、教員に学年・学級教材費の計画を提出してもらい、配当予算や奨励プログラム（石狩市の教育行政執行方針で、「環境教育・人権教育・平和教育・国際理解教育」のことを指す）で支出できそうなものがあれば除いた。その結果、各学年とも保護者から集めるお金が減った。配当予算からはフラットファイル、音楽用クリアファイル、図工用ビニール袋、メダカ、特別支援工作用のり・両面テープ・紙コップ・割りばしなどを支出し、奨励プログラムからは、種、苗、肥料などを支出した。

その結果、学年・学級教材費に関して各学年530円～1600円保護者負担が減った。

教員からは学年・学級費に予備的なものを求める声も聞かれたが、家庭の経済的な事情も考え、余分なお金は集めないことで理解してもらった。

（事例1-3 石狩市連携会議作成資料より）

事例1は自校では私費負担としているが、他校では公費負担としていることがわかり、自校でも取り組んだ例だ。連携会議で他校の状況が共有されたからこそ、このような取り組みに至ったのだろう。実践交流を行い、各学校の取り組みを共有し、自校での実践に活かす必要性が確認できる。

事例2と事例3はこれまで保護者から徴収していた費用について、見直しを図った例だ。その結果、公費で支出できるものが保護者負担となっていたことが明らかになったり、学校配当予算の工夫により公費負担の範囲を拡大することができたり、と保護者負担軽減につながった。その際、学校事務職員からの教材購入計画案の提出依頼に対し、教員がそれに協力した。教材選定に教員だけでなく、学校事務職員も関わっていくことがポイントになる。保護者負担軽減は学校事務職員だけでできることではなく、教員の協力があってこそできることであり、教員への保護者負担軽減の意識づけが重要となる。実践交流の報告からは保護者負担軽減の意見を述べる教員が増えてきたことや保護者負担軽減にすぐに反応してくれる教員がいたため、学校事務職員側から言わずとも徴収金額を下げることもできたという感想がある一方で、教員側には保護者負担軽減に取り組むという意識が薄いため、学校事務職員が言い続けていかなければ定着は難しいという感想もみられる。保護者負担軽減のためには教員の理解や、協力が重要であることがわかる。

## 4-2 千歳市公立小中学校事務職員学校間連携会議（以下千歳市連携会議とする）

千歳市連携会議は2003年度に設置された。連携会議は職務として実践を進める組織とされている。取り扱う課題は学校全体や教育全体の課題とされ、事務職員が学校を代表する形で課題解決に臨む取り組みを行ってきた。連携会議は年10回予定しており、ほぼ月1回のペースで開催している。連携会議の体制は以下のようになっている。

### （1）教育予算要望グループ

- ・教育予算要望調査の実施
- ・要望項目の検討（保護者負担軽減グループとの協議も含む）
- ・標準運営費（学校割、学級割、人数割などで算出される学校配当予算のこと）の問題点について研究を進める。
- （2）保護者負担軽減グループ
  - ・学校徴収金調査の実施
  - ・地域保護者向け学校予算・決算の公開状況調査
  - ・保護者負担を公費化する具体的手立ての考察
    - ①教育予算要望グループとの連携による財政当局への要望
    - ②配当予算からの支出による保護者負担の公費化
    - ③その他の工夫
- （3）メディア広報グループ
  - ・HP「北の事務職員」の管理運営
  - ・「今日の給食」の管理運営
  - ・地域連携グループで作成した校外学習リストの市内各校への発信
- （4）地域連携グループ
  - ・6つの中学校区で行っている地域連携の協議促進・連絡調整と他グループへの発信
  - ・校外学習リストの継続調査
- （5）事務局
  - ・各グループ及び部会との連絡調整
  - ・加配校での勤務実態の交流及び全体への報告
  - ・新たな課題についての整理

（出典：千歳市連携会議「千歳市の学校間連携」）

それでは、千歳市連携会議は教育費の保護者負担に対してどのように考えているのだろうか。

学校財政財務を担当する学校事務職員として、保護者負担の軽減に努力することは当然のことです。本来であれば全額公費負担が望ましいと押さえた上で学校教育にかかる費用を保護者負担でお願いするためには、まず負担の内容が適切であるかを十分検討することが重要になってきます。その上で公費負担ができない場合には、学校予算上できないことを説明するためにも学校予算・決算の保護者への公開が今後重要になってきます。しかし、だからといって安易に保護者負担に頼るのではなく、常に負担軽減を模索し、そのために経費削減、校内配当予算の見直しや教材選定などのとりくみは引き続き行っていかなければなりません。

（北海道公立小中学校事務職員協議会（2016）「第66回北海道公立小中学校事務研究大会大会要項」36－37頁）

義務教育無償の考え方にたてば「受益者負担」の考えはあるものの学校教育で必要な物はすべて「公費」から出されるべきと考えます。

（第66回北海道公立小中学校事務研究大会第2分科会石狩支部（千歳市）「保護者負担軽減・公費化の具体化」別冊資料）

千歳市連携会議も石狩市連携会議と同様に、「すべて公費支出」の考え方で保護者負担軽減に向けて取り組んでいる。保護者負担は、公費の不足のために生じているのであり、そうであるならば

保護者に情報公開するとともに、常に負担軽減を模索していかなければならない、としている。

### ○保護者負担軽減の取り組み

千歳市立桜木小学校事務職員高嶋氏からいただいた資料（「2016 石教研専門部会第二次研究協議会資料 1」「2016 年度石教研専門部会第二次研究協議会事務職員部会レポート千歳市」）をもとに、千歳市連携会議の保護者負担軽減の取り組みをみていく。

2012 年度から「保護者負担軽減」の取り組みを始め、会議の場面などを利用して、各校での実践を集約した。

2013 年度は「学校徴収金調査」を実施し、小中学校別に各学校の一般的な学校徴収金を調査することとして、各種実習費、教科教材費、諸会費等を含め諸費として集めているものの全てを調査することとした。加えて、修学旅行、宿泊学習、社会見学、フィールドワーク、スキー学習など各種行事の経費も調査し、中学校では卒業証書ファイルや卒業記念印鑑なども追加調査した。補助教材についてもほとんどの学校が対面販売方式でお金は学校を通らないが、学校としてあつせんし、販売していることからこれらについても調査した。保護者の負担になっている経費を全て洗い出そうとしたといえる。

2014 年度はテーマを「保護者負担の軽減」から「保護者負担を公費化する」に改めた。前年度の反省を生かし、各校で徴収額が確定したあとすぐ「学校徴収金調査」を行うとともに、予算要望委員会に働きかけを行い、毎年行っている調査に新たに「保護者負担軽減に関する調査」を加えた。予算要望では、多くの学校から要望のあった卒業証書フォルダーとスポーツ振興センター掛金保護者負担分を要望書に組み入れた。また、調査結果は千歳市学校間連携会議議報「北の事務職人」で市内全教職員に周知した。

成果として、学年会計や教材費会計といった私費会計を学校配当予算や各種補助金会計と総合的に検討できる機会につながったことを挙げている。また、学校配当予算の校内配分見直しや市教委への予算要望活動を通して、保護者負担を公費化していくことを確認した。

2015 年度はテーマを「保護者負担を公費化する」から「保護者負担軽減・公費化の具体化」とした。これまでの保護者負担軽減の取り組みを分析・検討して、具体的にどのようにすれば保護者負担軽減が図られるかを進める取り組みとされる。2013 年度からの調査に加え、①「全員から徴収していない教材の費用調査」②「保護者負担軽減調査」を実施した。②は千歳市内の学校事務職員がどのようにして保護者負担軽減の実践をしているのか、またできない理由などを把握することを目的として実施した。

2016 年度は 2015 年度の研究を継承して取り組みを進めている。①学校予算・決算の保護者への公開、②今まで保護者負担していたものを学校配当予算の工夫により公費化、③保護者負担軽減を実現した物品名・費用の保護者への公開、④予算要望委員会への働きかけ、に取り組むことを確認した。学校予算・決算の保護者への公開や保護者負担軽減を実現した物品名・費用の保護者への公開というように保護者への情報公開に取り組み始めた。予算要望では、各学校からの意見やこれまでの調査から、2017 年度に向け、①日本スポーツ振興センター掛金の全額公費負担の要求、②社会見学バス代・中体連管内大会輸送費の増額、③保護者から教材費の一部徴収せざるを得ない状況である需用費の増額の要望することとした。これは教育委員会にも理解してもらっている内容とな



っている。

また、「学校徴収金調査」を継続して行う中で、各校の教材費前年度比較を行い、金額の増減について保護者負担軽減の取り組みを分析・検討し、具体的にどのようにすれば保護者負担軽減につながられるかの検討を始めた。前年度に比べ、教材費等の徴収金額が減った学校の理由としては、「用紙類を公費支出した」、「理科や生活科、図工で使用する少額消耗品を公費支出した」、「教材費など最低でも去年の徴収額より多くしないようにした」、「事務職員の方で教員に保護者負担軽減を考慮するように働きかけ、去年の徴収する教材費を全学年超えないようにした」、「教員にも保護者負担軽減の意識が広まり、教材の選定にも金額を見直して削減につながった」、などが挙げられている。これらの理由を参考にすると徴収額を減らすためには①用紙類など少額で済むところから公費化に取り組む、②事務職員、教員共に保護者負担軽減の意識を持ち、少なくとも徴収額が昨年度より多くならないように意識する、ことが重要になる。逆に前年度に比べ、教材費等の徴収金額が増えた学校の理由としては、「保護者負担軽減を考慮しつつも体験学習を追加したり、授業内容の向上のため教材を1つ増やしたりした」、「子どもの発達段階などを考慮して教材が多くなってしまった」、「異動などにより担当者が変わったため教材の変更があり高くなった」、「バス代の値上げや人数の変更により校外学習などの費用が多くなった」、などが挙げられている。これらの理由を見ると、徴収額が増えてしまう要因としては、①よりよい教育をしようとする体験学習や使用する教材の変更や増加がおこる、②担当教員の保護者負担に対する意識不足、③バス代の値上げや人数の変更などにより校外学習や宿泊学習、修学旅行などの費用が多くなる、ことが指摘できる。よりよい教育をしようとする費用がかさんでしまったり、教員の保護者負担に対する意識不足であったり、近年のバス代高騰の影響を受けていたりする現状がある。

千歳市連携会議は「学校教育にかかわるものは本来はすべて公費でまかなうべき」と押さえ、保護者負担については学校配当予算の不足のために、足りない部分を保護者負担にお願いしているという認識を持っている。保護者負担は決して個人所有になったり、利益が個人に還元されたりするから生じているのではなく、公費の不足により、やむなく保護者に負担してもらっているのが本来の姿である。千歳市連携会議としてはこのように保護者負担があるならば配当予算の額や使い方を公開して、その使われ方や保護者負担について理解を求めることが筋ではないか、として保護者への情報公開に積極的に取り組んでいる<sup>16</sup>。

### ○保護者負担を公費化する推奨教材・消耗品リスト ～保護者負担から公費化へ～

各校の実践内容をもとに、2015年度に保護者負担を公費化する推奨教材・消耗品リストを作成し、1つでも多くのものを配当予算から支出するという方針を打ち出した。

#### 〈小学校〉

氏名ゴム印、用紙代、はさみ、カッター、A4 ファイル、あさがおセット、そろばん、竹尺、彫刻刀、算数セット（とけい、おはじき、つみき、色板セット、算数ブロック等）、理科消耗品、家庭科実習費、図画工作消耗品、分度器、画用紙、半紙、工作用紙など

#### 〈中学校〉

氏名ゴム印（小学校から譲り受ける）、用紙代、はさみ、カッター、A4 ファイル、理科消耗品、家庭科実習費、図画工作消耗品、彫刻刀、分度器、画用紙、半紙、工作用紙など

<sup>16</sup> 千歳市立桜木小学校事務職員高嶋氏への調査より

〈その他〉

PTA 会費値下げ、部活動後援費など

（北海道公立小中学校事務職員協議会（2016）「第 66 回北海道公立小中学校事務研究大会大会要項」37 頁）

「適正化」文書や様々な自治体の区分では多くが個人の所有になるといった理由から私費負担となっている教材類について公費化しようと取り組んでいる。現時点では、このリストを参考に、各学校で実際に取り組んでいるものを他校にも紹介するというような実践交流を通し、学校配当予算の範囲内で公費化できそうなところから手を付けていくという形で保護者負担軽減を図っている。他校の取り組みを知り、それを活かして自校でも公費化に向けて取り組むことが期待でき、実践交流の必要性が確認できる。

また、リスト作成によって、事務職員のみならず教員にも保護者負担軽減を意識させる効果も期待できる。「これくらい保護者が払って当然」「保護者を買ってもらおう」という意識が保護者負担軽減を進めるうえで障害となるため、そのような認識の改革が重要になる。千歳市連携会議は今後、各学校が校内予算をどのように工夫して、何を公費化したのかの交流を深め、全市的な課題の共有につなげ、解決を図っていくとしている。

○千歳市立桜木小学校の事例 「学校徴収金にかかる保護者アンケート」の実施 ～保護者の意見から公費化へ～

桜木小学校では 2013 年度から「学校徴収金にかかる保護者アンケート」を実施している。初年度はアンケートの実施について職員会議では「保護者は安い方がいいというに決まっているからアンケートなんかしないでいい」「いったん値下げしたら上げづらいから…」など保護者にアンケートを取ることに対し後ろ向きの意見が多かったという。しかし、今では保護者の意見にもうなずけることもあったり、アンケート結果からの改善点も見えてきたりして、アンケートを取るのが当たり前になってきたようだ。

保護者アンケートの意義としては、学校の常識にとらわれない率直な意見が聞けることを挙げている。学校では当たり前と思っていたことが保護者からみたら当たり前ではなかったといったことが明らかになる。

保護者アンケートの結果をもとに、保護者負担を減らすため取り組んだものとして、「さんすうセット」が挙げられている<sup>17</sup>。使用頻度は高いものの、主に低学年（ほとんど 1 年生のみ）でしか使用せず、保護者にも「もったいない」という意識があったようで、アンケートで「寄付を募ってみては？」という声があがり、それに後押しされる形で保護者負担軽減に取り組み始めた。取り組みを始める前までも、保護者にはさんすうセット一式の購入をお願いしていたのではなく、「おはじき」「いろいろた」「計算カード」「算数ブロック」の 4 つ<sup>18</sup>の購入をお願いしていた。取り組みの 1

<sup>17</sup> 石狩市でもさんすうセットや探検バックなど保護者から寄付を募り、学校備え付けとし保護者負担を減らす取り組みを行っている学校がある。このように保護者からの寄付や公費で教材を学校備え付けとする取り組みが行われているが、規模の大きい学校だと全員分そろえるとなると難しいかもしれない。

<sup>18</sup> おそらく、さんすうセットのうち特に使用頻度が高いものと思われる。

年目は「おはじき」を公費で購入し、2年目は寄付と併用で残りの3つをそろえることができた。「おはじき」の公費支出は1万8千円程度、その他3つの公費支出は3万5千円程度であり、40セット程度を寄付で集めることができた。

他にも保護者からの直接的な意見はなかったものの、2年生で保護者に購入してもらっていた「カッター」を学校備え付けにしたり、1年生で購入してもらっていた「あさがおセット」を公費負担としたりしている。

また、アンケートで修学旅行費が子ども1泊2日の割には高いという意見が寄せられ、検討を行った。すでに来年度分は予約済みであるため、再来年度の修学旅行のコースや宿泊場所などの検討を担当の教員に、金額を下げることも要素に加えて、行ってもらっている。

桜木小学校のように保護者に学校徴収金についてアンケートを行っている学校は珍しい。高嶋氏も他校では実践しているのを聞いたことがないといっており、このような取り組みは数少ないことがうかがえる。だが、やむをえず保護者に負担してもらっているのが本来の姿であるならば、このように保護者の意見を聞くのが当然なのかもしれない。

桜木小学校では学校事務だよりも発行しており、年度当初には学校配当予算の使途や今まで保護者負担だったもので公費負担化されたもの等を公開している。保護者の声を聞くとともに、保護者の目を大切にしている。

#### 4-3 実践例の考察

第4章では私費負担軽減の取り組みの実践を検討した。石狩市連携会議、千歳市連携会議を扱ったが、共に、「全額公費負担があるべき姿」とした上で、保護者の負担を減らすために取り組んでいる。

両連携会議の検討から、私費負担の固定化を防ぐためには、第一に学校事務職員を中心として、学校に関わる者が「全額公費負担があるべき姿」という認識を持つ必要性が確認できる。公費の不足のために保護者負担が生じていることを意識しなければならない。そして、そのような認識のもと、学校事務職員を中心に①各種調査を行い保護者負担の全容を把握すること、②各学校での実践を交流し、全学校の実践とすること、③保護者への説明を行うこと等を通して、保護者負担になっているものの見直しを図ること、によって保護者負担軽減を図る方法を探り続けていくことが重要である。石狩市連携会議では、氏名ゴム印を他校では公費負担していることがわかり、自校でも公費負担に転換した事例があったほか、諸費の見直しを行い、保護者負担を軽減した事例が報告されている。加えて、氏名ゴム印を保護者負担にするのはおかしいという認識から氏名ゴム印の公費化に取り組んだり、各学校から保護者のバス代負担の重さについての声が上がったことをきっかけに、バス代負担の調査を行い、今後の予算要望につなげたり、と常に保護者負担を意識して活動が展開されている。こうした各種調査や実践交流などの取り組みを重ねることで、現場の学校事務職員が「公費化」の意識を持ち、私費負担が固定化してしまうのを防ぐことが期待される。

千歳市連携会議では、各種調査や実践交流の結果をもとに「保護者負担を公費化する推奨教材・消耗品リスト」を作成し、公費負担化に向けて取り組んでいることが明らかになった。この実践は、リストを作成して終了とするのではなく、「他に公費化すべき・できるものはないか」と繰り返し見直しを行うことで、私費負担の固定化を避ける1つの手段になる。また、保護者への情報公開に

も積極的に取り組んでおり、そうすることで学校全体として保護者負担軽減を意識するようになったり、保護者自身も払うのが当たり前とと思っていた学校徴収金について考えたりすることが期待される。桜木小学校では「学校徴収金にかかる保護者アンケート」を実施し、保護者の意見も重視しながら保護者負担軽減に取り組んだり、学校配当予算の使い道や保護者負担から公費負担に転換したものを保護者に公表したりするなど保護者の声や目を大切にしている。

保護者負担を軽減するための方法としては①予算要望、②学校配当予算の使い方の工夫、③使用教材や購入方法の見直し、が挙げられる。①については、各学校の意見や各種調査結果をもとに、氏名ゴム印やバス代の補助の要望、教材費負担軽減のための要望など予算要望につなげた事例が報告されている。保護者負担が存在する一番の理由としては予算不足が挙げられる。学校現場はどこも予算が厳しい状況にあることが推測される。また、学校現場には、自治体の財源が厳しいから予算要望しても無理だろう、という諦め感があるかもしれない。しかし、石狩市連携会議が氏名ゴム印の公費負担化を要望し、実際に公費負担化を実現したように、「全額公費負担があるべき姿」であるということ意識し、諦めず予算要望を行っていくことが重要だ。すぐに予算がつかなくても、予算要望を続けていくことで現状が変わる可能性がある。

②の学校配当予算の使い方の工夫について、両連携会議では実践交流を行い、各学校の取り組みを共有している。何を公費化したか、学校配当予算の使い方をどのように工夫したか、教員にどのように働きかけたか、など各学校の実践を共有することで、決して余裕があるわけではない学校配当予算を効率的・効果的に使う方法が少しずつ明らかになっていく。学校事務職員や教員が節約意識を持ち、保護者負担になっているものをできるだけ学校配当予算でまかなうためにも使い方を工夫していく必要がある。

また、学校配当予算の調整も、使い方を工夫するうえで、有効な手段となりうる。石狩市連携会議のように、学校配分予算を各学校の実態に合わせて調整できるようにすることで、配分される総額が変わらなくても、不足する項目に余っている項目の予算をまわすことができる。各学校で予算計画を立て、予算調整を行うことができるようになれば、限られた予算を有効に使うことにつながっていくことが期待できる。

③については、本当にその教材が必要なのか、必要だとしてもほかに安い業者はないか、など検討しなければならない。学校事務職員の方々にお話を聞いたところ、学校では、「これまで使っていたから今年度も」というように教材の決定がされており、「なぜ必要か」、「何が必要か」の検討はあまりなされていない実態がある。保護者に負担してもらっている以上、安易に教材の購入を決定するのではなく、本当に必要かどうか検討する必要がある。

購入方法についても、見直す必要がある。学校で購入するよりも個人で購入した方が安く済む場合や石狩市連携会議の事例であったように学年や学級ごとに購入するのではなく、全部まとめて購入した方が安く済む場合などがある。また、今まで保護者から徴収していた経費について、学校事務職員が関わったところ、公費で支出できるものまで保護者負担になっていたということも報告されている。

加えて、「個人で購入した方が安いのに」「上の兄弟のものがあるから買わなくてもいいのではないか」と思っている保護者もいるはずだ。保護者から徴収する経費については学級・学年の担当者の考えで決定している部分があるようで、そこに学校事務職員が積極的に関わることで、公費で負



担できるものについて保護者から集めないようにすることや学校を通して全員同じものを購入する必要があるのかどうか、おさがりではだめなのかどうか等検討することが重要になる。学校事務職員だけではなく、教員も一緒に、より保護者負担が少なくなる購入方法を考えていかなければならない。

保護者負担軽減に向けての課題としては第一に公費の不足が挙げられるが、その他に教員の保護者負担軽減に対する意識も挙げられる。石狩市連携会議の実践交流からは、教員側には保護者負担軽減に取り組むという意識が薄いため、学校事務職員が言い続けていかなければ定着は難しいという感想が見られた。また千歳市連携会議の調査でも保護者負担軽減に向けて実践できない理由として、教員の保護者負担に対する理解不足を挙げているものがあつた。筆者が学校事務職員の方々にお話を聞く中でも、教員の保護者負担に対する関心の低さが指摘されていた。教材選定や校外学習の内容などは教員が決めるのであり、言わば教員の一存で決定している実態がある。だからこそ、学校事務職員だけではなく教員の保護者負担軽減に対する意識を高める必要がある。

鈴木（制度研編、2011、82－83頁）は、保護者負担経費を軽減し公費での運営を主にしていくこと、さらには、公費予算増額を前進させていくためには、学校事務職員だけの取り組みでは進まず、教職員の認識を共有し、学校全体のものとしていくことが必要になると述べている。学校事務職員と教員が連携し、保護者負担軽減を意識しながら一緒に取り組んでいくことが必要だ。

今後は、保護者負担軽減の実践を個人の取り組みにとどめず、全学校事務職員の取り組みにしていく必要もある。学校事務職員は教員と同様に人事異動で入れ替わりがあるため、担当者が変わればそれまでの取り組みがゼロになってしまうこともありうる。どのようなものを、どういった手順で公費化していったのか、といった保護者負担軽減のプロセスを明確にし、記録を残す必要がある。プロセスが不明確であれば、「あの人だから公費化できたのであって、私はできない」などとなってしまう、せっかくの保護者負担軽減の実践が個人にとどまってしまう可能性がある。その結果、同じ教材であるのに、ある学校では公費負担で、ある学校では私費負担になっているなど、同一市町村内でも公費と私費の取扱いにばらつきが生じてしまう。やむをえず保護者に負担してもらっているのにも関わらず、学校によって取扱いが違うのをどのように説明するのか。せめて同一市町村内では、どの学校でも、学校配当予算で購入できるようにするためにも、実践のプロセスを残し、「このような手順で進めればよい」ということを明らかにしていかなければならない。

## 第5章 終章

本論文の課題として、①都道府県教育長協議会によって出された公費私費負担区分の内容を明らかにし、いかなる点で私費負担の固定化として作用したのかを明らかにすること、②学校事務職員の取り組みについて検討し、私費負担の固定化を防ぐ方法を明らかにすること、を挙げた。本研究で明らかになったことを記す。

### ①都道府県教育長協議会によって出された公費私費負担区分について

1972年に都道府県教育長協議会第4部会が出した「義務教育における公費・私費の負担区分について—義務教育にかかる公費負担に関する調査研究報告—」によって、公費と私費の考え方が示された。市町村教育委員会を対象とした調査で現況として私費負担が多いもの、さらに今後のあり方に対する意見として私費負担という回答が多いものから私費概念を形成した。



そして、1972年の調査結果をもとに、1974年に「適正化」文書（「学校教育にかかる公費負担の適正化について—公費、私費の負担区分に関する調査結果報告書—」）を打ち出した。

私費負担とするものとして、①児童、生徒個人の所有物にかかる経費（ア学校、家庭のいずれにおいても使用できるものにかかる経費、イ学級、学年、特定の全員が個人用の教材、教具として使用するものにかかる経費）、②教育活動の結果として、その教材・教具そのもの、またはそれから生ずる直接的利益が児童、生徒に還元されるものにかかる経費、が示された。

北海道内で公費私費負担区分を設けている自治体の内容を調査したところ、多くの自治体で、「個人の所有になる」「直接的利益が個人に還元される」ものは私費負担というように、都道府県教育長協議会の公費と私費の考え方に影響を受けていることがうかがえる結果となった。具体的な経費事例別の項目については、都道府県教育長協議会の区分と多少異なる自治体もあったが、基本的には同じであった。都道府県教育長協議会が出した公費私費負担区分は、「個人の所有になる」「直接的利益が個人に還元される」ものは私費負担という考え方を定着させ、私費負担を固定化したといえる。

その背景には、「受益者負担論」の広がりがあったと考えられる。学歴が重視され、なるべくいい学校へと競争が激化する時代の中で、家庭の教育費負担は私経済上の投資とみなされ、後にいい企業に入り、利益が返ってくるのだから、「親が教育費を払うのは当たり前」、という認識が広まっていたことも私費負担の固定化につながったものと考えられる。

## ②学校事務職員の取り組みについて

本研究では、石狩市連携会議と千歳市連携会議の取り組みを検討した。私費負担の固定化を防ぐうえで学校事務職員は重要な役割を果たしている。

一番重要なのは「義務教育は本来全額公費負担があるべき姿」「現状、公費の不足のためにやむを得ず保護者に負担してもらっている」という認識を持つことである。石狩市、千歳市どちらの学校事務職員の方々もこのような認識をもって取り組んでいた。このような認識が、安易に私費負担に頼らず、どうすれば保護者の負担は減るだろうか、と取り組みを進める原動力になる。

私費負担の固定化を防ぐ学校事務職員による取り組みとして、以下の3点が挙げられる。

### (1) 各種調査を行うことで、保護者の負担となっている経費や額など実態を把握し、それを予算要望につなげ、保護者負担になっているもの見直しを図ること

石狩市連携会議では「保護者負担調査」や「学校徴収金実態調査」「部活動遠征等バス代の実態調査」など保護者負担の実態を明らかにすべく様々な調査を行っていた。千歳市連携会議でも「学校徴収金調査」や「保護者負担軽減調査」などを行っていた。そして、調査して終わりとするのではなく、その調査結果を、予算要望に反映させたり、保護者負担の見直しに活用したりするなど、保護者負担軽減の取り組みにつなげていた。石狩市連携会議では氏名ゴム印の経費負担の調査結果を予算要望に結び付け、氏名ゴム印を公費で負担できるようにしたり、バス代の実態調査結果からバス代補助要望につなげたりするなどしていた。保護者負担の実態を把握し、予算要望や保護者負担軽減につなげる必要がある。

**(2) 各学校での実践を交流することで、各学校の学校配当予算の使い方の工夫や、保護者負担軽減の取り組みを共有し、全学校の実践としていくこと**

石狩市連携会議、千歳市連携会議ともに、実践交流が行われていた。これまで保護者負担になっていたもので、公費化したものの交流や、学校配当予算をどのように工夫して保護者負担を軽減することができたかなど、各学校の実践を共有していた。学校事務職員は多くの場合、各校1人しかいない。そのため、保護者負担軽減に取り組もうとしても、どのように取り組めばよいかわからず、取り組みを進められない、といったことが想定される。だからこそ、実践交流が重要になる。石狩市連携会議の事例では、他校で氏名ゴム印を公費負担としているのがわかったことで、自校でも公費化に取り組んだという報告がされている。また、千歳市連携会議の資料では、「他校の実践を参考にして、これから取り組んでいきたい」「他校の意見を参考に出来ることを実践したい」など、実践交流の必要性がうかがえる回答がみられた。

個人の実践にとどめず、共有し、全学校事務職員の実践とすることで、私費負担の固定化を防ぐことにつながる。

**(3) 保護者に学校配当予算の使途や保護者に負担してもらっている経費の詳細を公開し、さらには保護者負担についてのアンケートを取るなどして保護者の意見を取り入れること**

千歳市連携会議が積極的に学校予算・決算の保護者への公開に取り組んでいた。やむを得ず保護者に負担してもらっているのが本来の姿であり、そうであるならば情報公開をするのが筋であるという考えのもと取り組まれていた。保護者に情報公開することで、本当に保護者負担にしてよいのか、購入する必要はあるのか、公費化できないか、といったことを意識することにつながる。

また、千歳市立桜木小学校では保護者に対し「学校徴収金にかかる保護者アンケート」を実施し、保護者の意見を参考に公費化に取り組んでいた。保護者の「(主に低学年でしか使わないのに購入するのは)もったいない」「寄付を募ってみては」という意見から、さんすうセットの保護者負担を公費化することにつながった。さらに、修学旅行の費用についても、小学生1泊2日の割には高いという意見から、修学旅行の見直しにつながった。保護者への情報公開や保護者の意見を取り入れることは、私費負担を固定化させないための有効な手段となる。

保護者負担軽減を進めるためには、学校事務職員だけではなく、教員の協力が必要不可欠だ。教員の間では「これくらい親に負担させればいいのに」という考えや「保護者負担は教育上必要」という考えが見られたり、保護者の負担になることをあまり考えていなかったりする<sup>19</sup>など、保護者負担に対する理解不足や意識の低さが指摘されている。筆者が学校事務職員の方々にお話を聞く中でも、教員の協力なしには保護者負担軽減を進めるのが難しいことを強く感じた。教材の選定は学級担任や教科担任の考えで事実上決まり、それが学校の慣習になっている実態がある。修学旅行や宿泊学習などの行き先や内容についても教員の考えで決まっている実態があり、就学援助基準を超えて高額になってしまっているケースも見られる。そのような中、学校事務職員だけが頑張るのではなく、教員も一緒に保護者負担を少しでも減らすという意識をもって取り組まなければ、保護者負担軽減につながっていかないだろう。教材選定に学校事務職員も積極的に参加し、教員と共に本

<sup>19</sup> 第66回北海道公立小中学校事務研究大会後志支部(仁木町)「学校づくりと学校事務～保護者負担の軽減に向けて～」別冊資料、石狩市連携会議2016/9/23インタビューより

当にその教材が必要なのか、必要だとすれば公費で負担できるものはないか、同じ教材でもより安価に済む業者はないか、など検討しなければならない。

「適正化」文書が示されたことによって私費負担の考え方が固定化してしまった。しかし、私費負担は公費の不足のために生じている、というのが本来の姿であるとともに、「適正化」文書で示された私費概念は適切ではない。現状保護者負担になっている費用の多くは、授業を行ううえで必要不可欠なものだ。私費負担の固定化を乗り越えていくには、学校事務職員を中心として学校全体が「私費負担は公費の不足のために生じている」という認識をもち、保護者負担の軽減を意識して、取り組んでいくことが重要になる。

本論文では明らかにできなかったことがいくつかあるため、それを記しておく。

第一に、東京都が1964年に作成した「東京都義務教育学校運営費標準」と「適正化」文書の関係性である。都道府県教育長協議会によって1972年に公費私費負担区分基準が示され、それを受けて1974年に「適正化」文書が作成されたが、東京都ではそれより以前の1964年に「東京都義務教育学校運営費標準」で私費負担の範囲例が示されていた。その中で、私費負担とするものは①通常家庭にある品物、あるいは家庭になくても家庭生活に必要な品物で、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、②家庭にない品物等で、家庭教育上特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、とされた。内容は「適正化」文書で示された私費負担の考え方と同じであり、強い関連性があることが推測できる。都道府県教育長協議会では区分が作成された当時の資料は残っていないということもあり、東京都の区分の考え方に影響を受けたのかどうか追究できなかった。

第二に各自治体の公費私費負担区分の内容をより詳細に検討することである。特に北海道内の自治体について公費私費負担区分を作成している自治体を特定することはできたものの、公費私費負担区分が作成された経緯や運用実態等、その詳細を把握しきれなかった。また、今回は主に学校事務職員の方々のネットワークを利用して研究を行ったが、教育委員会にも調査を行うことでより深く研究できたであろう。

第三に各自治体での保護者負担軽減に向けた取り組みの実践をより詳細に把握することである。今回は石狩市連携会議と千歳市連携会議の取り組みを検討したが、もっと詳しく検討するとともに、他自治体での取り組みについても検討し、保護者負担軽減の方法についてさらに追究していく必要がある。

第四に北海道C自治体のように「適正化」文書の考え方に影響を受けずに取り組んでいる自治体の事例研究である。近年、移住・定住政策の一環として教育費無償を打ち出している自治体があるが、そうではなく、「義務教育無償」の考えで取り組んでいる自治体を研究し、どうやって公費化していくかを検証していく必要がある。

最後に義務教育における公費私費負担区分を考えるうえで「第66回北海道公立小中学校事務研究大会 大会要項」(36-37頁)の記述が非常に参考になる。それを本論文のまとめとする。

本来であれば全額公費負担が望ましいと押さえた上で学校教育にかかる費用を保護者負担でお願いするためには、まず負担の内容が適切であるかを十分検討することが重要になってきます。

その上で公費負担ができない場合には、学校予算上できないことを説明するためにも学校予算・決算の保護者への公開が今後重要になってきます。しかし、だからといって安易に保護者負担に頼るのではなく、常に負担軽減を模索し、そのために経費削減、校内配当予算の見直しや教材選定などのとりくみは引き続き行っていかなければなりません。

## 参考文献

- 芦部信喜編（1981）『憲法Ⅲ人権（2）』有斐閣
- 荒牧重人・小川正人・窪田眞二・西原博史編（2015）『新基本法コンメンタール教育関係法』日本評論社
- 乾彰夫（1990）『日本の教育と企業社会——元的能力主義と現代の教育＝社会構造——』大月書店
- 井深雄二（2004）『近代日本教育費政策史 義務教育費国庫負担政策の展開』勁草書房
- 小川利夫・永井憲一・平原春好編（1972）『教育と福祉の権利』勁草書房
- 奥平康弘（1993）『憲法Ⅲ憲法が保障する権利』有斐閣
- 解説教育六法編集委員会編（2014）『解説教育六法 2014 平成 26 年版』三省堂
- 兼子仁（1978）『教育法』有斐閣
- 清原正義（2003）『21 世紀学校事務事典 2』学事出版
- 『暮らしの手帖』1974 年 9・10 月号 暮らしの手帖社
- 現代学校事務研究会（2012）『学校財務』学事出版
- 制度研（2011）『お金の心配をさせない学校づくり』大月書店
- 全国学校事務職員制度研究会（2010）『学校のお金と子ども』土草文化
- 永井憲一（1970）「教育をうける権利と義務教育」『公法研究 32 号』有斐閣
- 永井憲一（1977）『教育権』三省堂
- 永井憲一（1978）『現代法コンメンタール・教育法 I』成文堂
- 永井憲一（1985）『憲法と教育基本権 [新版]』勁草書房
- 永井憲一（2000）『教育法学の原理と体系』日本評論社
- 中村文夫（2013）『学校財政』学事出版
- 林栄夫・高橋誠・柴田徳衛・宮本憲一（1972）『現代財政学体系 2』有斐閣
- 藤本典裕（2009）『学校から見える子どもの貧困』大月書店
- 保護者負担金研究会（2015）『保護者負担金がよくわかる本』学事出版
- 宮前貢・陰山英男・櫻井淳仁・浅川晃雄（2004）『私費負担教材費を問う 教材・教材費は有効に使われているか』学事出版
- 宮前貢・浅川晃雄・川崎和共（2006）『カリキュラム経営を支える学校事務』学事出版
- 文部科学省『小学校学習指導要領』（平成 20 年 3 月告示）東京書籍
- 文部科学省『中学校学習指導要領』（平成 20 年 3 月告示）東山書房
- 柳澤靖明（2016）『本当の学校事務の話をしよう ひろがる職分とこれからの公教育』太郎次郎社エディタス
- 横井敏郎（2014）『教育行政学 子ども・若者の未来を拓く』八千代出版

世取山洋介・福祉国家構想研究会（2012）『公教育の無償性を実現する』大月書店

## 参考資料

- ・石巻地区小中学校事務研究会（2009）「平成20年度石巻地区小中学校事務研究会研修会資料 公費と私費について」  
(<http://ishino-minatoe.web5.jp/kensyuusiryoku/h20/kohishihi.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）
- ・石巻地区小中学校事務研究会（2013）「公費と私費について（中間報告）」  
(<http://ishino-minatoe.web5.jp/kensyuusiryoku/h25/kouhitosih2013.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）
- ・全国公立小中学校事務職員研究会（2012）「平成24年度学校運営改善の在り方に関する取組」文部科学省委託事業  
([http://zenjiken.jp/?action=common\\_download\\_main&upload\\_id=27770](http://zenjiken.jp/?action=common_download_main&upload_id=27770)) （2016/12/19 最終閲覧）
- ・全国都道府県教育委員会連合会「教育長協議会教育研究会の研究調査記録」  
(<http://www.kyoi-ren.gr.jp/kenkyu-kiroku.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）
- ・仙台市内学校の学校予算資料  
(<http://www.sendai-c.ed.jp/~aramati/jimu/gakkouyosan.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）
- ・中央教育審議会（1971）「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chuuou/toushin/710601.htm#36](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/710601.htm#36)) （2016/12/19 最終閲覧）
- ・都道府県教育長協議会第4部会（1972）「義務教育における公費・私費の負担区分について—義務教育にかかる公費負担に関する調査研究報告—」
- ・都道府県教育長協議会第4部会（1974）「学校教育にかかる公費負担の適正化について—公費、私費の負担区分に関する調査結果報告書—」
- ・北海道教育庁学校教育局（2013）「道立学校の教育活動費に係る公費・私費負担区分基準」
- ・北海道教育庁生涯学習部（1999）「道立学校運営費に係る公私費負担区分のガイドライン」
- ・北海道公立小中学校事務職員協議会（2015）「第65回北海道公立小中学校事務研究大会 大会要項」
- ・北海道公立小中学校事務職員協議会（2016）「第66回北海道公立小中学校事務研究大会 大会要項」
- ※・第66回北海道公立小中学校事務研究大会第2分科会石狩支部（千歳市）「保護者負担軽減・公費化の具体化」別冊資料  
(<http://www.gakkoujimu.jp/app-def/S-102/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/66-2-ishikari-doc.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）
- ・第66回北海道公立小中学校事務研究大会第2分科会後志支部（仁木町）「学校づくりと学校事務～保護者負担の軽減に向けて～」別冊資料  
(<http://www.gakkoujimu.jp/app-def/S-102/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/66-2-shiribeshi-doc.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）
- ・第66回北海道公立小中学校事務研究大会第2分科会留萌支部（遠別町）「保護者負担公費化に向けて～お金のかからない学校づくりをめざして」別冊資料  
(<http://www.gakkoujimu.jp/app-def/S-102/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/66-2-rumoi-doc.pdf>) （2016/12/18 最終閲覧）



## 参考 URL

- ・全国学校事務職員制度研究会  
(URL:<http://www.bekkoame.ne.jp/ha/seidoken/>) (2016/12/18 最終閲覧)
- ・北海道公立小中学校事務職員協議会  
(URL: <http://gakkoujimu.jp/>) (2016/12/19 最終閲覧)

## 調査協力

- ・石狩市公立小中学校事務職員学校間連携会議  
(以下すべて 2016/12/19 最終閲覧)  
(ホームページ URL: <http://irenkei.sub.jp/>)
  - 「日刊連携会議第 33 号」「日刊連携会議第 36 号」
  - 「石狩市公立小中学校事務職員第 6 回学校間連携会議」
  - 「2010 年度石狩市の学校間連携」(<http://irenkei.sub.jp/top/20110408.pdf>)
  - 「2013 学校徴収金（学年教材費・各教科実習費・PTA 会費等）実態調査」  
(<http://irenkei.sub.jp/jissen/20140122-5.pdf>)
  - 「石狩市公立小中学校事務職員第 54 回学校間連携会議議案」  
(<http://irenkei.sub.jp/kaigi/g54.pdf>)
  - 「石狩市公立小中学校事務職員第 58 回学校間連携会議」(<http://irenkei.sub.jp/kaigi/g58.pdf>)
  - 「2014 学校徴収金（学年教材費のみ）実態調査」  
(<http://irenkei.sub.jp/jissen/2014kakiken/20140725-2.pdf>)
  - 「2014 年度学校備え付け教材教具消耗品にかかわる調査」  
(<http://irenkei.sub.jp/jissen/20150305-4.pdf>)
  - 「2014 年度石狩市の学校間連携」(<http://irenkei.sub.jp/top/20150424.pdf>)
  - 「領域実践交流シート（双葉小、樽川中）」(<http://irenkei.sub.jp/jissen/20150701.pdf>)
  - 「領域実践交流シート（花川南中、花川南小）」(<http://irenkei.sub.jp/jissen/j20150907.pdf>)
  - 「2015（平成 27）年度石教研専門部会第二次研究協議会事務職員部会レポート」  
(<http://irenkei.sub.jp/jissen/20150929.pdf>)
  - 「2015 年度石狩市の学校間連携」(<http://irenkei.sub.jp/top/20160603.pdf>)
  - 「平成 28 年度学校配分予算に関する要望」(<http://irenkei.sub.jp/yosan/20160229.pdf>)
  - 「石狩市公立小中学校事務職員第 74 回学校間連携会議議案」  
(<http://irenkei.sub.jp/kaigi/k74/g74.pdf>)
  - 「領域実践交流シート（石狩中の追加資料、厚田小、花川南中）」  
(<http://irenkei.sub.jp/kaigi/k74/g74-2.pdf>)
  - 「2016（平成 28）年度石教研専門部会第二次研究協議会事務職員部会レポート」  
(<http://irenkei.sub.jp/jissen/20160930jissen.pdf>)
  - 「2016 保護者負担調査集計表」(<http://irenkei.sub.jp/kaigi/k76/g76-2.pdf>)

- ・石狩市立厚田小学校事務職員富永有斗理氏
- ・石狩市立厚田中学校事務職員中川雄二氏
- ・石狩市立樽川中学校事務職員坂地和哉氏
- ・石狩市立花川中学校事務職員常陸敏男氏
- ・石狩市立花川南中学校事務職員斎藤大輔氏
- ・恵庭市立島松小学校事務職員作田八重子氏
- ・釧路町立富原小学校事務職員藪本圭司氏
- ・全国都道府県教育委員会連合会事務局武藤典子氏
- ・仙台市教育委員会学務課教員係
- ・千歳市公立小中学校事務職員学校間連携会議  
(ホームページ URL: <http://chitoseschooljimu.wixsite.com/renkeikaigi>) (2016/12/19 最終閲覧)  
「千歳市の学校間連携」([http://media.wix.com/ugd/3b97ae\\_049dc6fa521840ae9429991c3c954ab8.pdf](http://media.wix.com/ugd/3b97ae_049dc6fa521840ae9429991c3c954ab8.pdf))  
(2016/12/19 最終閲覧)
- ・千歳市立桜木小学校事務職員高嶋学氏  
「2016 石教研専門部会第二次研究協議会 資料 1」 「2016 学校徴収金調査集約」  
「2016 学校徴収金調査 (中学校)」 「2016 全員から徴収していない教材費調査 各小学校一覧」  
「2016 全員から徴収していない教材の費用調査【中学校】」  
「2016 保護者負担意識調査用紙 千歳市小中学校集約」  
「2016 年度各学校の教材費等調査結果による金額の増減の理由」  
「石教研専門部会第二次研究協議会事務職員部会レポート千歳市」  
「2016 桜木小学校学校事務だより第 1 号」 「2016 桜木小学校学校事務だより第 2 号」
- ・千歳市立北陽小学校事務職員森紀代彦氏
- ・函館市立南本通小学校事務職員吉田俊也氏
- ・森町立尾白内小学校事務職員秋濱晋一氏
- ・A 自治体学校事務職員の方
- ・B 自治体学校事務職員の方
- ・C 自治体教育委員会の方
- ・元 C 自治体学校事務職員の方々
- ・北海道内公立小中学校事務職員の方々