



教育費概念の拡充-公費支援型学習塾の事例における 公私教育費関係の変容を中心に-

末富, 芳

(Citation)

研究論叢, 14:25-31

(Issue Date)

2007-12

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81008652>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81008652>



教育費概念の拡充

－公費支援型学習塾の事例における公私教育費関係の変容を中心に－

末富 芳（福岡教育大学准教授）

1. 問題設定

かつて筆者は、教育財政学における教育費概念が、公費を中心として検討されており、私費の多様な役割や機能に関する位置づけが十分ではなかったことを批判的に検討したことがある¹⁾。

日本では「公私混合型教育費負担構造」の下で、保護者の私教育費負担がかなり高い状況にあるが²⁾、私教育費の機能や役割に対する教育財政学のアプローチは今なお相当に成熟の余地がある。

三上和夫は、今日の教育費は、現行法制と家計支出教育費が対峙する歴史的段階であり、家計支出教育費は、追加的費用（設置者への信認と補習的教育費との合計）に貶められている、と指摘し、「家計支出教育費の歴史的意義をどう押さえるか」が、教育と教育行政を組み替え始めるための重要な手続きであると指摘している³⁾。

このように、私費の教育に果たしてきた機能や歴史的意義に対する評価を行うことは、教育財政学の理論的な課題と認識されてきた。

こうした作業が、とくに近年必要とされるのは、本稿で取り上げる公費支援型学習塾を代表例とするように義務教育における公教育費の支出対象が柔軟化しつつあり、こうした現象に対する分析が急がれるからである。

従来、義務教育における公教育費は、設置者負担主義原則のもとで、学習指導要領の規定が存在する正規の授業時間や放課後部活動に対してのみ、その支出を認めてきた。これ

に対し、近年では、ボランティア等を活用した放課後や土曜日の学習支援や体験活動支援に対し、国・地方財政での予算化がはかられ、公費支出の対象となった。

さらにボランティアだけでなく学習塾との提携により、週末や夜間に学校等の自治体教育施設において、公費投入による学習活動が行われるに至っている。区教育委員会が、全学費用を負担する東京都港区の「土曜特別講座」、福島県川内村教育委員会が大部分の費用を負担し平日の放課後と土曜日に一部保護者負担で実施する村営「かわうち興学塾」など、公費負担の範囲や開講方式に若干の差異はあれ、公費支援を受けた学習塾サービスが提供されている。本稿ではこれを公費支援型学習塾と位置づけ、この事例が公私教育費関係にいかなる変容をもたらしつつあるのかを考察していく。

学習塾は、従来、私費負担により「学校外教育」としての位置づけから、公的支援の対象とはされてはこなかった。

しかしながら、学習塾の教育サービスが公教育費支援の対象となったことは、自治体レベルにおいて公費支出の原則の変更や、従来私教育費で負担されていた学習塾への支出を公費で支援するべきであるという政策判断が行われたことを意味する。

このような公私教育費関係の再編を位置づけ、検討するために2節で公費支援型学習塾の特徴や公費支援の根拠や政策的論理を把握する。3節では、公私教育費関係の変容を補足するために、従来の教育費の概念区分を学

校教育への「準拠性」、教育機能の「正統性」の観点から精緻化する作業を行う。4節では公費支援型学習塾の事例が、理論的にはいかなる変容を伴うものであるのかについて考察を行う。

2. 公費支援型学習塾における公費負担の論理

公費支援型学習塾については、まず公費負担の形態において下記の特徴があることを指摘しておく必要がある。(1)家計に対する学習塾費用の直接補助ではないこと、(2)学校や社会教育施設といった公設教育機関をサービス提供の場としていること、(3)自治体や学校が塾の教育内容や運営に一定の関与を行うこと、(4)一律参加ではなく、希望制であること、(5)保護者所得に応じた授業料の減免については指針が明示されていないこと、等である。

さて公費支援型学習塾については、法制的枠組みからいえば憲法 89 条における公金や公の財産を「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」という規定に、抵触する可能性もなしとはいえない。

また杉並区立和田中学校における「夜スペシャル」のように、成績上位層の子どもに限定し、他自治体の例と比較して高額の学習塾サービスを学校で提供する場合、改正教育基本法 4 条に定める「教育の機会均等」の原則に違反しているという疑義も呈せられる⁴。

ただし、「かわうち興学塾」の場合には、学力に対する都市・地方の意識格差や、学習機会の格差を是正するための手段として村営学習塾を設けており⁵、逆に「教育の機会均等」の実現が目指されているともいえる。

いずれにせよ、既存の法制度において公費支援型学習塾に対する公費負担を単純に肯定することはできない。

公費支援型学習塾が展開される理由は、児童生徒の学力保障に対し、学習塾の指導技術や

子どもの学習時間の確保が、有効な手段であると自治体に認識されているからに他ならない。

「子どもたちの学習意欲を高め家庭学習の習慣を確立しながら学力の向上を目指すため」(川内村)、「中学生が土曜日に自主的に学習に取り組む時間が小学生に比べて少ないという調査結果を受け、教育委員会として中学生が学習に対する意欲を向上させ、学力向上を図るため」(港区)等、学力保障や学習支援の手段として公費支援型学習塾が位置付けられているのである。若干表現は異なるが「都立の進学重点校や私立の中上位校」を狙う杉並区立和田中学校も、設置目的からいえば学力の向上や保障といった点では他の事例と共通している。

公費支援型学習塾の事例は、学校と塾との関係変容という観点からも興味深い。本稿では公費を学習塾サービスに投入することが、教育費の公私関係にいかなる影響をもたらすのかを検討していく。

ところで2節の冒頭に、公費支援型学習塾の特徴として(1)家計に対する学習塾費用の直接補助ではないこと、(2)学校や社会教育施設といった公設教育機関をサービス提供の場としていること、を指摘した。

これは、学習塾に対する公費支援の形態が、家計の選択の自由を保障するという文脈ではなく、学校の機能や役割を自治体の経費で拡張するという文脈から行われていることを意味する。発想からいえばイギリスの「拡張学校(extended school)」に近い⁶。(3)自治体や学校が塾の教育内容や運営に一定の関与を行うのも、学校の機能拡張のために資金面以外で公的な関与が必要だからともいえる。

さて公費支援型学習塾が(4)一律参加ではなく、希望制であること、(5)保護者所得に応じた授業料の減免については指針が明示されていないこと、等により、サービスの普遍性や機会均等は確保されておらず、この意味では家計の選択の拡大にともない、自治体内や学

校内での機会格差や学力格差の増進の契機ともなりうる。

このように法制に示された原則には必ずしも対応してはいないが、学力保障という目的達成のための手段として、学習塾サービスに公費が投入されることで、教育費の公私関係は学校外教育費をもっぱら私費に依存してきたこれまでの関係から、きわめて流動的な状況に置かれることになる。

以下、公費支援型学習塾に象徴される公私教育費関係の不安定性や流動性について、検討を行っていく。

3. 教育費の概念区分の再検討

[1] 制度的教育費と機能的教育費

公費支援型学習塾は、従来、私費負担においてのみ行われてきた学習塾サービスを公教育費から購入するという行為の成立を意味する。ただしこうした公費拡張の意味を捕捉するための概念的装置は、十分ではない。

市川[1978], 馬場[1990], 高倉[2002]に示されてきたように、教育費の負担関係をとらえる場合には、負担主体に注目した公教育費/私教育費の区分のほか、制度的教育費/機能的教育費という区分が標準的なものである。

問題は教育費の性質に注目した制度的教育費/機能的教育費という区分が、大づかみなものだという点にある。

学力政策のもとで生じている、教育費の公私関係の変容を捕捉するためには、制度的教育費/機能的教育費という従来の概念区分を精緻化する必要がある。

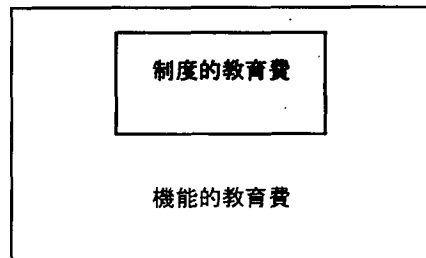
これまで初等中等教育段階における学校外教育費を支えてきたのは、子どもの学力や能力の伸長を目的とした家計の私教育費投入であった。公費支援学習塾の事例に代表される学力保障の公的拡充は、学力の保障を誰の経費で行うかというこれまでの公私教育費の緊張関係に大きな変容をもたらす可能性があり、

そのための分析の理論的な装置が必要とされる状況にあるといえるのである。

さて制度的教育費は「教育を、教育活動自体を目的とする機関によって提供されるものに限定」し、そこでの教育活動に要する経費・費用とカテゴリ化される。機能的教育費は「社会における何らかの教育活動あるいはなにがしかの教育効果を生み出す活動をすべて包含」しそれに要する経費を意味する⁷。

この定義にしたがえば、より広汎な概念が機能的教育費であり、その一部に制度的教育費は含まれることになる(図1)。

図 1



だが「教育活動自体を目的とする」制度的教育費の範囲をどうとらえるのかについての判断基準は明確ではない。また学校教育費、学校外教育費と制度的教育費/機能的教育費との関係もあきらかとはされていない。

もっとも単純な定義は、法制度によって公教育費の投入対象となっている「正規の学校教育や社会教育機関などいわゆる教育機関」の経費を制度的教育費と考えることである。義務教育機関の場合には、小中学校の学校教育費を制度的教育費ととらえるという立場である。

このような立場からは、機能的教育費を学校外教育費と位置付けることも可能であろう。確かに、塾やおけいこごとなどの学校教育費は、家計の私費負担等によって担われてきた。ただし機能的教育費というカテゴリは、学校外教育費や塾費用に限定するには、大きすぎる点は課題である。市川[1978]でも「教育を

機能あるいは作用としてとらえるなら、ほとんどすべての社会活動にながしかの教育過程が含まれ、多少とも教育効果がみられるから、教育費の概念もきわめて広範なものとなる」と指摘している。

広範な機能的教育費の中で、学校外教育費がどのように性質づけられるのかについての理論的な検討はこれまで行われてはいない。

また、制度的教育費と機能的教育費の境界そのものが、曖昧性を持つことにも留意する必要がある。

高倉[2002]で「制度的教育費と機能的教育費の区分は必ずしも明確ではなく、後者が前者に移行する傾向もみられる。また自発的な生涯学習に関する費用には機能的教育費の範疇に含まれるものが多い」と両者の区分に対し、比較的柔軟な見解を示す点で注目に値する。

たとえば非一条校である専修学校の教育費や、本稿の検討の対象である公費支援型学習塾に対する教育費などは、制度的教育費と機能的教育費の曖昧な境界の上に成り立つものであるともいえる。

しかしながら、教育費の公私関係の検討に際しては、教育費の性質に関するなんらかの区分を行う作業が必要があるといえる。

[2]学校への「準拠性」／教育機能の「正当性」

制度的教育費も機能的教育費も、曖昧な概念であるのは、制度や機能の内実を構造化する基準が示されていないからである。

制度的教育費を構造化するのは比較的簡単である。政府からの公教育費の支出対象は、学校教育機関については一条校であるかどうかが基準となっている。すなわち、学校教育費に対する政府からの支出の有無が、「教育活動自体を目的とする機関」であるかどうかの区分の基準となっている。

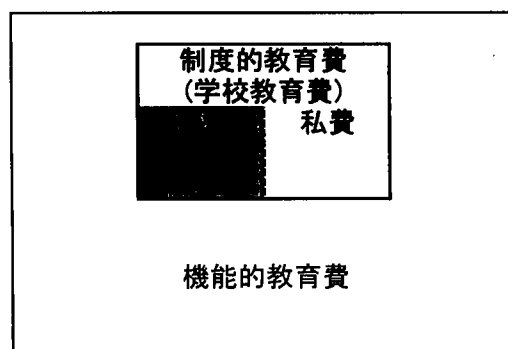
戦前戦後を通じて日本の教育費の公私関係は、学校（一条校）の教育費を誰がどのよう

に負担するのかについて、中心的な議論となってきた。たとえば大学や高等学校における授業料負担、専修学校の一条校化と公的助成、義務教育における保護者負担の軽減⁸等は、教育費の主要な論点となってきた。このように、日本における制度的教育費の中心は、学校教育費であると位置付けることはそう難しくない。

ここで図1で示した制度的教育費／機能的教育費の区分に対し、公教育費／私教育費の負担主体を組み合わせ、教育費の公私関係を図式化してみる。

日本の教育費は、義務教育といえども公費だけでなく私費によって担われている。戦後日本の教育費に関する政策的課題の1つが、義務教育における私費負担の問題をいかに取り扱うのかということであった。すなわち教育費の公私関係の伝統的な図式は、制度的教育費＝学校教育費という認識のもとで、公教育費負担の拡充を行い私教育費負担の軽減を実現しようとする要求する、といったものであった(図2)。

図 2

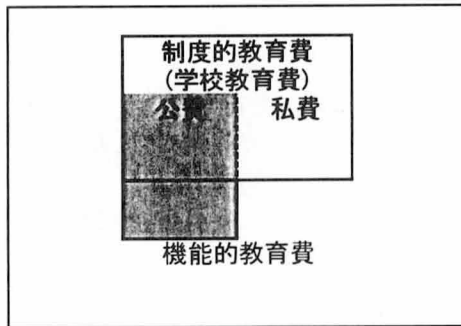


ところが、学習塾に対する公費支援は、こうした従来の公私関係とは異質のものととらえられる。

学習塾や、放課後学習支援は、学校の授業時間や年間教育計画に位置づいた正規の教育活動ではなく、希望者に対し選択的にサービスを施すものである。それはまた、従来私費

として担われてきた学校外教育費を公費が負担することでもある。また学校教育費という制度的教育費の外部にある機能的教育費に対する公費の滲出ともとらえられる(図 3)。

図 3



こうした公費の滲出現象は、教育費の理論の中でどのように捕捉されるべきなのであろうか。

ここで重要なのは、学習塾と学校とが、教育内容や教育機能上の上で、相互に重なり合いつつ補完しあう近い存在だということである。

学習塾は、学校教育に準拠しつつより高度な教育内容を教授するか、学校教育の補完を行うかという役割に限定されている⁹。学校教育の内容から完全に離脱した学習塾は存立しえず、学校の存在を前提として、学習塾が成り立つのである。これとは対比的にたとえばおけいこごとの教室は、必ずしも学校教育に準拠した内容を教授するわけではない。

学習塾は、学校教育機関ではないという点では制度的教育費の外部に位置する。しかし、学力の伸長に限定されてはいるが、しばしば学校教育以上に熱心に子どもたちへの教授活動を展開する。この意味では、学習塾も「教育活動を目的とする機関」としての制度的な性質を持つ。学力の伸長は、多様な学校教育の目的の1つにすぎないが、学校教育の中心的な機能でもある。学習塾は、学力の伸長を学校以上に純粋かつ効率的に目指す存在であるが、学校なしに学習塾が成り立つことはな

い。学習塾のこうした性質を、学校への「準拠性」と位置付ける。

さて機能的教育費を構造化し、学校外教育費を位置づける際に、学力保障の機能に特化したものか否かによって、その性質に違いが生じるといえる。たとえば、学習塾に対する私費負担が家計において重視され、学校関係者から忌避されつつも無視しえない存在となってきたのは、学習塾の教育機能が学力の伸長に特化したものだったからである。

学力の伸長のように、教育上の機能として重要性が高く、かつまた政策的にも社会的にも支持される目的である場合を、教育機能の「正当性」が高いと位置付けてみる。「何らかの教育活動あるいはなにがしかの教育効果を生み出す活動」に要する経費が機能的教育費であるが、たとえばプロを目指すようなスポーツトレーニングに要する学校外教育費は、個人収益を目的とし政策的社会的な必要性も低い教育上の機能としての「正当性」が低いと考えられているために公的支援が低水準にとどまっているといった言及の仕方が可能になる。

広範な機能的教育費の中で、塾の費用が特殊な位置づけであるのは、学力の伸長にその教育機能を特化していることが、家計の選好や社会全体における人的資本の水準向上や社会収益の増大と合致するといった意味での「正当性」を有しているからであるともいえる。

4. 考察：公私教育費関係の変容の性質

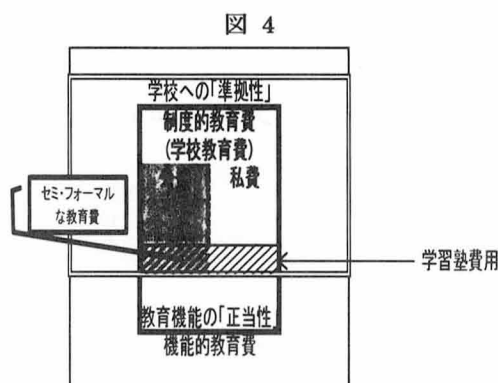
このように、教育費の概念区分を学校への「準拠性」、機能の「正当性」という視点を付加することによって精緻化する試みを行った。

この概念区分を用いつつ本稿の主眼である公費支援型学習塾における公私教育費関係の変容について、考察を加えておきたい。

学習塾の費用は、学校への「準拠性」、教育機能の「正当性」という特徴をもつ。従来、私費負担によって担われてきた学習塾費用に

対する公費投入が行われることは、私教育費の選択や自由によって担われてきた正規の授業時間外の学習活動や、学力伸長に対する重要性や効果を、自治体が是認したことを意味する。

それは、これまで一条校の経費支出に限定されてきた義務教育段階の公費支出について、学力保障のために民間営利法人の提供するサービス購入のための経費というセミフォーマルな領域を発生させたのである(図4)。



ただし、公費負担によるセミフォーマルな教育費の発生は、以下の2つの意味で教育費の公私関係を流動化させるものである。まず(1)セミフォーマルな公教育費のうち、学力保障は機能の「正当性」を有するとしても、そのサービスの受給は保護者や児童生徒の選択に依存している。このことは、公費投入の公共性に対する深刻な疑義の材料となる。また、学力以外の広範な教育機能をセミフォーマルな公教育費に求める家計のニーズが高まった場合、セミフォーマルな公教育費の範囲は相対的に拡大することとなるが、その整除の論理はまだできあがっていない。(2)私教育費は学校徴収金として義務教育における公費の補完的な役割を担っている。正規の制度的教育費における私教育費負担が行われるいっぽうで、セミフォーマルな教育費への公費投入が行われることの是非は、義務教育無償原則や設置

者負担主義といった教育財政原則に照らし合わせて妥当かどうか吟味される必要がある。

この2つの課題については稿をあらためて検討したい。

引用・参考文献

- 馬場将光,1990,「教育費」,細谷俊夫・奥田真丈・河野重男・今野喜清編集代表『新教育学辞典』,第一法規,350-352頁。
- 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。
- 市川昭午,1978,「教育費」,細谷俊夫・奥田真丈・河野重男『教育学大事典』,第一法規235-239頁。
- 三上和夫,2005,『教育の経済』,春風社。
- 斎藤次郎,2007,「子どもが選べる塾、選べない塾」,『都市問題』2007年5月号,4-8頁。
- 末富芳,2006,「戦後教育財政学における教育費概念の理論的課題」,『研究論叢』第13号,神戸大学教育学会,1-12頁。
- 高倉翔,2002,「教育費」,安彦忠彦・新井郁男・飯長嘉一郎・井口磯夫・木原孝博・児玉邦博・堀口秀嗣編集『新版現代学校教育大事典』,ぎょうせい,282-284頁。
- 林崙和彦・レイチェル・ウィンター,2005,「英国における教育コミュニティへの関心—拡張学校(extended schools)の実験」,『部落解放研究』165号,60-73頁。

¹ 末富[2006]。

² 白石[2000],72-73頁。

³ 三上[2005],104-106頁。

⁴ 毎日新聞 2008年1月8日朝刊記事「夜間授業:都教委が杉並区に中止指導…機会均等で疑義と」参照。

⁵ かわうち興学塾の設置の理由に「都市部との地域間格差も是正する学習を進める」という目標もあげられている。(川内村「かわうち興学塾開設」ホームページ)

<http://www.kawauchimura.jp/info2007/070401003.htm>)

⁶ イギリスの拡張学校については林寄・ウィンター[2005]に詳しい。

⁷ 馬場[1990], 350 頁

⁸ たとえば義務教育費負担請求事件判決(1964 年 3 月 29 日最高裁判決)では、憲法 26 条 2 項に定める義務教育の無償範囲について授業料無償説を採用しつつも、保護者の教科書等の費用の負担軽減について立法政策の問題として指摘している。

⁹ 斎藤[2007], 4 頁。