



大都市の教育行政の特質

東大教授 宗 像 誠 也

大都市は、その地方地方の政治、経済、文化の中心地である。創造と発展の主要な担い手がそこに吸収されている。したがって、住民は総体として開明され、教育に対する期待や要求は他に比較してきわめて大きく強い。このような点はすべて、大都市における教育行政の形成に影響を与える。

大都市の特殊性は、東京にもっとも鋭くあらわれている。逆にいって、東京の問題を考えることによって、大都市一般における問題を明らかにする手がかりを得ることができるともいえる。そのような意味で、ここでは、東京における教育行政を、より詳しくは東京都およびその周辺の、いわゆる首都圏といわれる地域における教育行政を中心に据え、そこにあらわれている特徴的な教育行政上の問題を若干考察してみようと思う。現実が、そのような考察を強く要求している、と考えるからでもある。

二

東京都の人口は、急激な膨脹を続けている。東京への人口集中は、不可避的な自然増という要素に加えて、東京に転入する者の増加に

原因することはいうまでもない。人々を吸収する東京の魅力の一つは、それがわが国の政治、経済、文化の中心地であり、その創造発展のために役立つ人間を常に求め続けているからであり、また逆にそのような人間たる資格は、そこでこそ最もよく獲得できるからである。文化的水準の高さはすぐれた教育機関を集中させ、そのような教育機関は政治、経済、文化を推進する中心人物を生みだす。現に政治、経済、文化における重要人物はそこで教育を受けた者が多く、またそこで教育を受けることによって中心人物たりうる現象が強くある。かくして東京は、開明された優秀な人物を吸引するとともに、開明された優秀な人物を創りだしそこに留めておくことによって、知的水準がますます高まる結果になる。住民の知的水準の高まりと、住民による教育の有用性の自覚の徹底は、教育意識を高め教育要求を強める。その意識や要求が社会の発展すべき道筋からみて正しいものであるか否かについてはなお吟味を必要とするが、ここではこれ以上たぢ入らない。

東京の人口集中の問題に戻ろう。人口増加のなかにもたゆみなき流動が含まれていることを見逃してはならない。それは都心部から

郊外へ住居を求めて移動する傾向が最近一段と強まったことである。地価の高騰、ビルディング建設ラッシュ、大気の汚染などさまざまな理由で、都心部は住宅地としての適切さを失い、これに代つて地価の安い、環境のよい郊外の地域が住宅地として求められるようになった。日本住宅公団をはじめとして、種々の土地・建築会社がこのこれまでの実績や将来の計画は、大規模な郊外移住の方向性を明示している。

都心部から郊外への移住は、まず都心部から都内周辺部（特に都下の地域）へと行われている。が、それだけではない。同時に都内から都外周辺部（神奈川県、埼玉県、千葉県など）へも行われている。この結果、都外へ住居を定めて都内へ連う人々が最近とみに増加している。この都外から都内への通勤・通学者数の増大は、東京都の昼間人口と夜間人口との差の拡大をもたらす。

都の昼間人口は一千万人を超えている、と都統計部が発表した（四月一日）。この数字は、昨年一〇月一日を期して行われた国勢調査にもとづく。夜間人口に比較して、昼間人口は約五〇万人多いという。これは、朝の電車で揺られて、都外周辺の県から都内へ通う人々の数と、逆に都内から都外へ通う人々の数とを差引き計算して、前者が五〇万人多いということである。都外から都内へ通う人々の数の推移をみるために、前回の国勢調査（昭和三〇年）の結果と較べてみると、今回は前回の六二・三％増の六三万余人と大きく変化している。かくして東京は、行政区画とはかわりなく、これに連なり依存するすべての地域を一体として考えなければ意味がない状態になっている。

三

以上、最近の東京の問題状況を瞥見してきたが、このような状況のなかにおける教育行政上特徴的な問題は何か、といえば、それはまず通学に関することであろう。

現在、区立または市立、町立小中学校への入学は学校が指定された区域が定められ、実施されたのは、旧教育委員会法制定によるのであり、その趣旨は、教育の機会均等の原則が、通学距離・時間や無用の競争によって実現を妨げられないためであった。しかし小通学区域制は学校選択の自由を奪い、大通学区域制は特定の学校に集中する現象をひき起す。通学区域制の難しさはここにある。現実には校差が存在し、その根本的な解消が試みられない限りは、通学区域をめぐる問題は解決されない。

越境入学という問題がある。これは、一流の大学を卒業させ一流会社へ就職させるために、大学以前の学校教育を、学区内の学校で受けずに、他所の学校を選ぶことである。越境入学はいろいろ批判されている。文部省も通達で越境入学根絶を指導している。たしかに越境入学は、他人を蹴落して自分だけ成功しようとする利己的な動機をもつ。教育の施設・設備を不足にさせ、教育の質を低下させ本来の学区に住む生徒たちが受けることのできる利益の享受を損わせる。これが越境入学を解消させなければならない理由である。

しかし越境入学の解決策は、越境入学としてはならないといましめるだけでは実効がない。また越境入学が本来の学区に住む生徒たちに害を及ぼす点を重視し、その対策として越境生徒から寄付金を

とることを考え、実行しているところがあるが、これは糊塗的な策であって本筋でないことは明らかである。越境入学の根底には、大きな学校差がありそれが放置されている現実があることを考え、教育行政機関はそれらを解消させるために本来の条件整備機能を完全に發揮することが大切である。

また今日の段階では、通学区区域そのものも検討されるべきとききている。通学区区域がどのような合理的な基準で、科学的に決定されたかを示す材料はない。よしや科学的、合理的に定められたものだとしても、前述の如き都心部から周辺部への人口移動は、人口の地域的偏在をもたらし、当時の人口分布図とかなり異なっている筈である。変貌しつつある東京に即した通学区区域を思いきって考えてはどうであろうか。

人口分布の変化は、通学区区域の基礎を崩壊しつつあることのほか、通学のための身体的、精神的負担を増加させる。公立小中学校の場合は近距離であり、交通機関を利用するとしても、遠距離通勤・通学電車ではないから、殺人的な混雑も問題にならないが、都立高校の生徒以上の場合には非常に大きな問題である。

これが国立学校（教育大、学芸大付属など）や私立学校になると通学区がないので尚問題が深刻になる。「教育熱心」な親は、そこが「よい学校」となれば、少々多く時間がかかってもそこへ通学させようとする。周辺部への移住は、通学距離をますます長くする。

主要な国立・私立の学校は依然として動かないからだ。時差通学の採用も、人口増加と移住増加とから考えて、いつまでも有効な方策たりえない。立教高校など埼玉県へ移転したが、これは解決の一策

ではある。教育機関がすべて都心部になければならぬ必然性はないのであるから、学校の移転をも含めて、子どもの負担を軽くして教育能率を真に高める方策を考えるべきである。

四

また郊外への移住増加は、学校の施設、設備にも影響を及ぼす。団地の建設などにより、郊外の土地に大量の人間の移住が行われると、従来からある学校の施設、設備に混乱を来すことが多い。

元来郊外の学校に収容能力のある大きな学校はない。普通は、比較的人口密度の稀薄なその地域の子どもたちを収容するに足るだけの小規模のものである。またその学校設置者たる市や町は、大きな財政負担能力をもたないのが常態である。そこに大量移住が行われると、まず子どもたちをうけいれるための校舎増築が必要になる。しかし増築費はそうおいそれと準備できない。そこで児童生徒数の増加は一学級当りの児童生徒数をふくれ上らせ、一きよにしてすしずめ学級の出現という事態を惹起することにもなる。

最近日本住宅公団が建てる大団地には、学校もいっしょにつくられ、それを公団から市や町へ移管するというかたちがとられる。これは学校の施設、設備問題を解決する一つの方策であるかの如く思われる。しかしその学校は、ほとんど土地と校舎だけにすぎず、他の設備や備品は、市町当局に移管されて、そこで本格的に整えられることになっている。したがって多くの場合、市町財政の貧困から教室内は机、椅子、黒板程度の備品しかなく、寒い冬を暖房設備なしで過すことを余儀なくされているところもある。

しかしそれとても大きな団地に限られ、小さな団地や、公団以外

の私的な建築会社の建売住宅の場合は、そのような校舎建築は望むべくもない。おまけにその土地の学校から離れているところにできることが多い。そこから子どもの通学距離・時間の問題も派生してくる。

とにかく都心部から郊外へ大量に移住する傾向が既定のものであり、しかも今後ますます強まると考えられる以上、これに対する積極的な対策が早急に考えだされるべきである。もちろん無計画な住宅建設計画に教育行政が追従し、後者が前者の後始末をしなければならぬといっているのではない。郊外の急速な発展を見通した上で、適切な処置を講じておくことが必要だといっているのである。

都区および特別区相互間には、事務の処理または管理もしくは執行に要する経費の財源調整がある（地方自治法二八二条一項、二項）。しかしそれは普通地方公共団体には及ばない。財源調整そのものについてはいろいろ考えるべき点があるにしても、弱小な市町当局へ過大な負担がかかり、ひいては教育の質を低下させることになる現状は、財源調整の工夫で少しは解決できるとはいえないか。本年度の国の予算で学校建築費の増額が行われているが、現状を解決する財源にはとてもならない。郊外における教育財政の需要度は、以前とは比較にならないほど強まっている。賢明な処置が待たれている。

財源調整のことに触れたついでに、日頃財源調整について疑問に感じている点を二、三述べておきたい。財源調整は、基準財政需要額すなわち地方交付税法第一一条から第一三条までの規定に準じ条例の定めるところにより算定した財政需要額と、基準財政収入額す

なわち同法第一四条の規定に準じ条例の定めるところにより算定した財政収入額とが基礎になる。基準財政収入額が基準財政需要額を超える特別区は、超過額を都に納付しなければならぬが、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に対しては、都はその超過額に按分して特別区財政平衡交付金を交付する。

そこでの一つの問題は、基準財政需要額の積算基礎である。積算の基礎となる単位費用の算定は、地方交付税法におけるそれに準じて行なわれるわけであるが、同法の単位費用は日本の現実とはかなり縁遠い数字を表わしている。測定単位の種類・数値に検討を要すべきところがある。すしずめ教室を改善し、一日も早く理想的な規模で教育が行われることのできるよう、教育現場の要求を容れて基準を変えよう努力が必要ではないか。

なおもう一つの問題は、基準財政需要額、基準財政収入額によって算定されることから、新しい意欲的な仕事はなかなか認められ難いということである。お役所の仕事はほとんど前年度踏襲ということで行われ、またそのようにすることがもつとも抵抗の少ないやり方である。基準財政需要額のなかに新しい仕事を組み込むには、長い月日にわたる周到な準備と努力とが必要である。このようなところから間接的には、財政的に一定の枠がはめられることになり、関係者も現場教師も、教育の質を高めるための根本的な変革には手を控えざるを得ない結果になりがちである。

超過額を納付する特別区では、右の問題と同時に、自分のところに財源がありながら、それを基準にしばられて自由に使えない悩みがある。もちろん特別区財政平衡交付金の定められた趣旨は、財源

の均衡化を図り特別区の行政の計画的な運営を保障することにあるのだから、その趣旨を否定しようとは毛頭考えていない。問題は趣旨がそのとおり実現されないしくみである。たとえば交付金を受ける特別区に右のような問題があると同時に、超過額を納付する特別区においても、単位費用の不合理から教育費を少なく抑えられてしまうのが現状である。これでは双方を進展させないことになるという点で考え直さなければならないのである。

これに対して、それには特別措置があるではないかといわれるかもしれない(地方自治法施行令第二二〇条の六)。たとえば、「基準財政需要額の算定方法によっては、補そくし難い特別の財政需要がある」場合は、その事情を考慮して納付させ、または交付する、という規定がそれである。都が以前、PTA費負担軽減のために特別の財源措置を講じたことがあったが、それはこの規定によってなされたものである。だがその場合においても、一般住民はもろろん関係吏員すらも、PTA費負担軽減分が入っているということが分つただけで、その額もその基準も分らないままに終った者が多い。「事情を考慮して」処置をとる場合、科学的、合理的な根拠が薄いとこゝろに問題がある。

五

最後に教育における私費負担の問題を考えよう。

大都市の住民の知的水準は高く、総体として開明されている。教育意識も高く、教育への要求も強い。したがって子どものために公教育費の一部を私費で負担することも、他と違って比較的容易である。そこに私費負担を肯定する基盤がある。

私費負担の問題は、義務教育無償の原則にかかわって大きく問題にされる。憲法第二六条は義務教育無償の原則を明らかにしている。行政解釈としては、これが宣言的規定であり、無償の範囲は授業料に限られる(教育基本法第四条)と解するのが一般である。あるいは現実の状況のなかで児童生徒の負担分一切を無償にすることは不可能だとして、無償の実現にあまり熱意を示さないことが多い。しかし義務教育無償の原則は歴史的に継承すべき重要な価値をもつものであって、まさに「無償」ということは義務教育という概念の本質的な要素」(『注解日本国憲法上』五〇五頁)であり、その方向に向って努力を続けなければならない。

文部省調査(昭和三十四年度地方教育費調査中間報告)によれば、私費負担の総額は二三〇億円に達し、総教育費の約四・九%を占めている。前年度に比較して約六億円の増加である。この私費負担の総額の三分の二がPTA寄付金であることを考えるとき、PTAの財政援助団体としての役割は強まりこそすれ弱まってはいない。しかもこの調査には、教材費や修学旅行費が含まれていないのであるから、父兄の負担する教育費の総額は如何に大きなものであるかわかる。

このような過大な父兄負担を軽減するためには、地方財政法の一部が改正され父兄の税外負担の一部禁止が本年四月から実施されている。市(特別区を含む。以下同じ)町村が住民に負担を転嫁してはならないと法令で定められた経費の項目は、教育関係では、市町村職員(市町村立小中学校の学校図書館司書、学校給食調理員、事務補佐員、使丁、給仕など)の給与費と、市町村立小中学校の建物(校

舎、屋内運動場、寄宿舎など)の維持修繕費とである(同法第二七条の三、同法施行令第一六条の三、文部次官通達文初財第四七一号)。市町村財政の貧困から、それらの経費がP.T.A.によって負担されがちであったこれまでの状態を解消しようというのである。解消のための財源措置として、地方交付税の単位費用の算定基準が改正増額された。

右の措置は原則的に喜ぶべきことである。しかし父兄負担の教育費の総額からみると、禁止される税外負担はごく僅かである。算定基準の改正増額も十分とはいえない。父兄負担の全廃に向って、更に一層努力されるよう切望する。

P.T.A.寄付によらなければ学校運営ができない、というような意見が強く残っているなかで、渋谷区はP.T.A.費負担全廃を目指し、校長の交際費までも本年度予算に計上した。これに大きな意味を認めたい。だが更に望みたいことは、これまでの帳簿上の実績を零にするというやり方から尚一步進んで、理論的実際の検討を経た上での予算計上をもう一度考えることである。そうしなければ、すべての私費負担を廃止することにはならないからである。

教育における私費負担のもう一つの問題は私立学校の存在である。義務教育段階における私立学校への通学は、義務教育無償の原則を享受する権利を自ら放棄したものと法律的には解される。学校教育の多様性、学校選択の自由を否定しない限り、これは肯定されなければならない。

しかし現実の私立学校は、日本におけるその発達(が外国におけるそれとは異なった形態をとったために、国公立学校には見られな

い独自の学風・伝統を十分に生かし、自立的経営によりその発展を図るところがあまり見られない。むしろ国公立学校と同様な、あるいはそれらの間隙を埋める役割を果たすにすぎないところが多い。またわが国における私学は、経済的基礎のはなはだ微弱な団体により設立されているものが多いので、資本主義的企业に墮する傾向が強い。独自の学風を創出し維持しえない私立学校については、その存在理由を再検討する必要があると思われる。その必要性は特に高等学校に強い。

しかし「一流の」私立学校は栄えている。特に「教育意識が高い」親は「一流の」私立学校へ入れたがる。それは何故か。公立学校には自分より下層の子どもが入っているから自分の子どもに悪い影響を与えられないように、私立学校に入れるという理由が多いが、これは全くとるに足らない。私の考えたいのは、私立学校は子どもをよく教育してくれるからという理由についてである。よく教育してくれるということは、親の望む通りの学力をつけてくれることではない。比較的ゆったりとした教室、学校で、子どもを大事にしてくれるということの意味する。これは公立学校の深く反省すべき点である。もちろん公立学校の教員が主観的に、勝手に子どもを粗末に扱おうとしているからそうなるのではなく、公立学校の教員が、一人ひとりの子どもを大切に育てようと如何に努力してみても、現実の物的条件がそれを阻んでいる状況に目を向けて欲しいということである。校舎、教室の不足、教員の不足、すしずめ学級の継続という事態は教育の質を下げ、子どもへの教育を受ける権利を不当に侵すことである。教育行政を担当する人々の善処を強く要望する。