

学校図書館費の負担変更にとまなう影響に関する研究

松本 直樹*

＜概要＞学校教育の図書費に対し、国は義務教育費国庫負担制度にもとづき教材費の枠内で補助をしてきた。しかし、1985 年に教材費が義務教育費国庫負担制度から外れたため図書費への補助もなくなった。その後、地方交付税交付金によって図書費を含む教材費への支援は継続された。結果、教材費については措置額が減少したが、そのうちの図書費については学校図書館図書整備 5 か年計画等による支援策によって減少は顕著なものではなかった。

＜キーワード＞学校図書館、学校図書館法、義務教育費国庫負担制度、教材費、図書費

1. はじめに

1999 年の地方分権一括法成立以降、地方分権への動きが加速した。こうした動きと連動し、小泉政権下で三位一体の改革が推進された。三位一体の改革とは、国から地方へ権限を委譲するとともに、財源委譲、補助金削減を同時に行う改革のことである。その中で大きな注目を集めたのが、「義務教育費国庫負担制度」の廃止をめぐる議論であった。義務教育費国庫負担制度とは、義務教育に関わる経費の一部を、教育の機会均等保障の観点から、国が負担する制度のことである。

制度廃止を主張をしたのは、総務省と地方六団体であった。そもそも義務教育費国庫負担制度に注目が集まったのは、国庫支出金削減を推進する中でそれに占める比率が大きく、またこれを原資に財源を地方に委譲することで地方自治体の財政裁量を拡大することができると考えられたためである。さらに、文部科学省の地方統制の手段として機能しているこの制度を廃止することで、地方教育行政の自由裁量を拡大できるとも主張された。

これに対し文部科学省、教育関係者は、制度維持を主張した。理由は、一般財源化することで使途が制限されないため地方間の教育費、そして教育内容の格差を拡大すること、今後地方交付税が削減された場合に予算が不足すること、などによる。PTA をはじめとした教育関連団体も文部科学省と歩調を合わせ、制度維持を求める決議、声明を出した。

制度をめぐる議論は最終的に中央教育審議会義務教育特別部会で議論され、2005 年 10 月、結局現行の国の負担率 1/2 を維持する方向性が打ち出された。その後、同年 11 月に政府・与党協議会で、この制度は廃止を免れ、国の負担割合を 1/2 から 1/3 に変更することで決着した。

この議論の過程で、制度維持を主張した文部科学省や教育関係者は、仮に制度を廃止し一般財源化した場合、地方自治体で教育費の支出に差が生じると主張していたが、それには根拠があった。1985 年に義務教育費国庫負担制度から図書費を含む教材費が外され一般財源化されていたが、その推移を見ると、直後は措置額が上昇したにも関わらず、その後減少に転じていたのである¹⁾。同時に県ごとの措置率も大きく差が生じていた²⁾。このことが、制度を廃止した場合に予想される事態として、制度維持を主張する側から指摘されていた。

しかし、奇妙なことに、教育界で注目を集めたこの議論は、図書館界であまり話題にならなかった。中央教育審議会では教材費を義務教育費国庫負担制度に再び組み込むことまで議論されたが、図書館界の関心は低かった。このように関心が集まらなかったのは、実は三位一体の改革時に限らない。1985 年に図書費を含む「教材費」が制度から外れたときもそうであった。

本論文では、教育関係者の注目を集めたこの制度をめぐる議論が図書館関係者から注目

* MATSUMOTO, Naoki : 大妻女子大学 matsumoton@otsuma.ac.jp

を集めなかった理由を以下検討していく。なお、本論文では小中学校の図書費を中心に検討していく³⁾。

2. 先行文献

学校図書館界で、教材費については制度の理解を深めることを目的とした文献がいくつかある⁴⁾。その中には、文部省や自治省の担当官による解説記事もある⁵⁾。しかし、この制度を批判的に分析した文献や、学校図書館財政全体を歴史的に概観した文献は見あたらない。

3. 学校図書館にかかわる国庫補助の歴史

ここでは、学校図書館図書費に関わる国庫補助制度の歴史を確認する。

3. 1. 学校図書館法と教材費

学校図書館における図書費は、現在廃止されている学校図書館法第 13 条で定められていた⁶⁾。そこでは、同法施行令に定める「学校図書館の整備のための図書基準」（以下「図書基準」）に達しない場合、国が 1/2 を負担することとされていた。それに基づき 1954 年より「学校図書館補助金」によって充実に図られた。しかし、1957 年、図書基準に達したとされ、1958 年以降、小中学校は 13 条の適用から外れた。そして、重複して適用されていた「義務教育費国庫負担制度」第 3 条だけが適用されることとなった。

義務教育費国庫負担金は、学校の教育環境充実に図るために創設された制度で、産業教育振興法、理科教育振興法等と同様の趣旨を持つ制度である。その制度は教育環境が所定の基準に満たない場合、国が必要額の 1/2 を補助するというもので、残りの 1/2 は地方交付税交付金により措置される。

しかし、制度発足当初、国庫負担制度によって目指す教材整備の水準が定まっておらず、そのために所要金額の算出根拠がなかった。結果、教材費関係の国家予算の伸び率は低く抑制された。そこで、1967 年、「第 1 次教材整備 10 か年計画」が定められその基準も定められた（いわゆる「教材基準」）。教材基準では国庫負担の対象となる教材の品目

と標準数量を定め、それを毎年都道府県に通知し地方自治体はそれを支払い基準とした。計画と教材基準によって、教材費関係の予算算出の合理的根拠が得られたわけである。しかし図書費については、基本的に従来の図書基準が基準とされた。

3. 2. 教材整備計画の策定

1960 年代、教育界では地方財政法改正を契機として「教育正常化」が叫ばれ、保護者負担教育費のうちの学校教育費を軽減・解消することが多くの自治体によって取り組まれた。しかし、軽減・解消された保護者負担教育費に代わり、「教材費」が十分活用されたとは言い難かった。「第 1 次教材整備 10 か年計画」の後継の計画策定が行われていた 1976 年、全国学校図書館協議会は、「義務教育費国庫負担法による教材費の予算計上について」という文書を文部省に提出しているが、そこでは、小中高等学校の図書費 136 億円中、公費は 81 億円（60%弱）に過ぎないうえ、公費のうち「教材費」から支出されているのは 5 ～ 10 億円に過ぎないと試算している。そして、仮に 10 億円とした場合、残りの 71 億円は地方自治体によって支出されていると書かれていた⁷⁾。

ここから分かるのは、教材費によって 1/2 が補助されていたといっても、実際には、図書費の 10%にも満たない額しか義務教育費国庫負担金によって支出されていないという実態である。国からの財源移転が不十分であったのは教材費についても指摘できるが、図書費は教材費と比較しさらに不十分だった。このように地方自治体が過重な負担をしていた理由は国が定めた負担額の最高限度額が教材費、図書費ともに低かったためである。

十分活用されなかったもう一つの理由は煩雑な手続きである。横山は 1978 年に新たに策定された「第 2 次教材整備 10 か年計画」（整備総額 4,572 億円、内国庫負担金 2,300 億円）の活用を奨励する記事を書いているが、そこでは、「教材費」を活用する場合、担当者に危惧されることとして以下の事項を挙げている⁸⁾。

- ・購入する図書が制限されるのではないか
- ・廃棄処分の手続きが複雑なのではないか
- ・特別な保管管理の規則がある

こうした危惧や事務上の煩雑さから、補助金の活用がためられた。このためか、群馬県内の小中学校を調査したところ、26 校中 4 校しか教材費によって図書を購入していなかった⁹⁾。

3. 3. 一般財源化

1985 年、義務教育費国庫負担制度から、「教材費」(図書費も含む)が外れる。この背景には、第二次臨時行政調査会による行政改革があった。第二次臨時行政調査会では、行政改革の一環として、国庫負担金の削減を目指しており、自治省は教材費について地方自治体の事務事業として同化定着したという判断から廃止した¹⁰⁾。これによって、図書費を含む教材費は地方交付税交付金によって支出されることとなり、その実際の予算化は地方自治体に任せられることとなった。なお、文部省は、その後も教材基準を策定し、地方自治体による予算化の基準を提供している。

一般財源化されたことで、実際の教材費の支出は増加した。これは、1980 年以降、国庫支出金の削減が推進される中で急激に教材費の予算額が減少していたことも関係する。自治省の小室によれば、1982 年以降減少していた教材費の国庫負担金は、一般財源化によって、増加に転じたという¹¹⁾。しかし、その増加は長くつづかず、次第に減少していく。その減少幅が拡大している中、議論になったのが最初に述べた義務教育費国庫負担制度の廃止であった。

以上、小中学校を中心に、国による財源移転の制度を確認してきた。以上から分かるのは、国による学校図書館図書費の補助は制度化されていたにもかかわらず、基準値が極めて低かったため予算化できる図書費は限定的であり、そのため、私費及び地方自治体の自己負担によって大部分が措置されてきたことである。結果、義務教育費国庫負担制度廃止の影響は限定的なものとなったわけである。次の章では、国からの財源移転の実態を統計数値で確認していく。

4. 図書費の推移と考察

ここでは、統計数値により図書費、その財源移転の推移を確認していくとともに、図書

館界で義務教育費国庫負担制度をめぐる議論が低調だった背景を探る。

まず、前出の全国学校図書館協議会が 1976 年の「義務教育費国庫負担法による教材費の予算計上について」で言及していた図書費における国庫負担の割合の推移を『地方教育費調査』のデータを用いて確認しておこう¹²⁾。数値は、図書費総額に占める国からの財源移転の比率の推移である。

図 1. 図書費総額に占める国庫補助金の比率

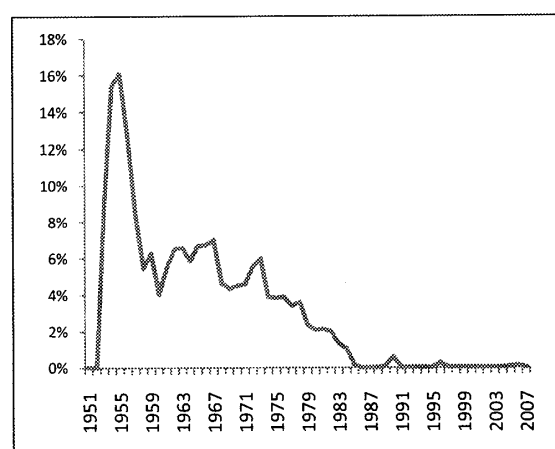
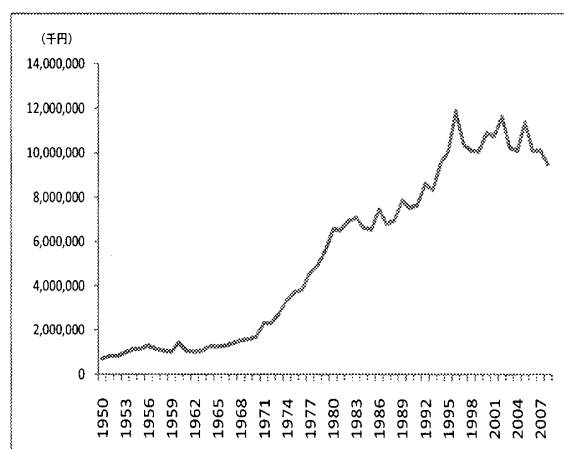


図 1 から、最も国庫補助金の比率が高かったのは学校図書館法成立直後であり、その時点でさえ 16%に過ぎないことが分かる。その後、負担割合は減少していき、義務教育費国庫負担制度が廃止されるまで漸減傾向が続いた。ここから、少額であったが故に、逆に制度廃止がもたらした影響が限定的となったことが推測できる。

つぎに、義務教育費国庫負担制度から教材費が外れて以降の図書費の推移を確認しておこう。すでに述べたように、教材費全体は、制度廃止直後増加したが、その後、減少し、制度廃止が議論された 2003 年度には地方交付税の算定基準となる基準財政需要額措置額の 75%にまで減少していた¹³⁾。図書費についてはどうであろうか。

図 2 から、1996 年、2002 年、2005 年に高い値を示しているが、近年は減少傾向にあることが分かる。しかし、少なくとも「義務教育費国庫負担制度」が議論されていた 2005 年当時は、1985 年と比較し大幅に減少していることは確認できない。

図 2. 学校図書館図書費の総額



この背景として考えられるのは、学校図書館の図書に関し、1993年に「学校図書館図書標準」が定められ、同年以降「学校図書館図書整備5か年計画」が策定実施され、その後も後継の計画によって地方交付税交付金ではあるが、学校図書館図書費への補助事業が継続されたことである。

結局、図書館界では、義務教育費国庫負担制度の廃止について、教材費から外れた際、実質的にわずかな影響しか受けなかったことから、また、「教材費」が制度から外れて以降、地方交付税交付金という形ではあったが図書費への特別の補助が実施されたことにより、財源移転された総額の落ち込みが限定的となった。その結果として、この制度に対し関心が向かず、制度復活を求めることもなかったと考えられる。

5. おわりに

本論文では、義務教育費国庫負担制度における教材費および図書費について検討してきた。教材費については、措置率が低下し、県間格差が拡大したが、図書費については、措置率は教材費と比較すると、顕著に落ち込んだとはいえないことが分かった。このことが、教育界と図書館界で、義務教育費国庫負担制度に対する異なる姿勢をもたらした要因と考えられる。

<注と参考文献>

- *1 東京大学教育学部教育行政学研究室編『自治体教育改革と義務教育費国庫負担金問題：義務教育財政システム再構築研究会報告書』小川正人・勝野正章, 2006, p.366-369.
- *2 同上.
- *3 高等学校の図書費については制度が異なることから、本稿では取り上げない。
- *4 例えば『学校図書館』263号は「学図費(公費)の積算基礎をめぐって」、343号は「教材費の国庫負担金について」という特集があり、教材費に関する記事がいくつか掲載されている。
- *5 ①文部省初等中等教育局財務課「義務教育費国庫負担法に基づく教材費とは何か」学校図書館, No. 343, p. 9-14. ②小室裕一「地方交付税における教材費について」学校図書館, No. 457, p. 18-20.
- *6 条文は以下のとおりである。「国は、地方公共団体が、その設置する高等学校(盲学校、聾学校及び養護学校の高等部を含む。)の学校図書館の設備又は図書が政令で定める基準に達していない場合において、これを当該基準にまで高めようとするときは、これに要する経費の二分の一を負担する」。
- *7 全国学校図書館協議会「義務教育費国庫負担法による教材費の予算計上について」学校図書館, No. 311, p. 63-66.
- *8 横山岩雄「教材費への対応について」学校図書館, No. 343, p.23-26.
- *9 教材費の割り当てについて、校内で競争しなければならない事情も低い活用率と関係していた。
- *10 上掲書(注5の文献②)。
- *11 同上.
- *12 文部省大臣官房調査統計課『地方教育費調査報告書：地方教育行政調査報告書』大蔵省印刷局. 1982年以前は『地方教育費の調査報告書』と呼ばれていた。なお数値は全国学校図書館協議会が毎年公表している図書購入費と異なる。
- *13 上掲書(注1の文献)。