

戦後私学助成の進展

—東京都所轄私立学校を中心に—

松井重男

はじめに

私学助成の進展を問題にするにあたっては、まず戦後における私学助成について、しかも都所轄の高等学校以下の学校法人を問題にしたい。戦後の私学を問題にしたのは、戦前にあっては私学は官公学の補助的なものと考えられていて、国の私学に対する態度もその振興をはかるというよりは統制監督という立場からみていた。戦後になって、ようやく私学は国公立とならんで公教育をになうものとされるにいたり、国もこれを保護育成するという方向に政策が変わり、ここに助成ということが取り上げられるようになってきたからである。

東京都を取上げたのは、全国でもつとも多数の私学が存在し(表1)、都の助成も積極的で助成策のもつ特色がよく発揮されておるからである。したがって助成項目や金額において国よりも多くを占めるが、国も教育行政の最高責任を負うものであって、ここに助成にともなう各種の問題も生じる。またここでは高等学校が主に実際の問題になるが、幼稚園はごく最近に問題になりはじめたのであり、中学校小学校は義務教育段階の学校で公立中心に学校が経営されていて、事実的にも生徒数が少いからである。

〔表1〕 45年度東京都公私高等学校生徒数の全国との比較

	全国高校生徒数	公私比率	東京都高校生徒数	公私比率	対全国比
公立	2,936,428人	69.6%	184,092人	44.1%	6.27%
私立	1,284,514	30.4%	232,921	55.9%	18.7%
計	4,231,542	100.0%	417,013	100.0%	9.9%

叙述の方法は、まず都の助成の内容について主要なものを項目別に取上げ、またそれを国の実際の助成や政策との関連においてみながら、とくにそれを時系列的に跡付けることを目的にするが、政策論は別の機会にゆずりたい。

1. 戦後における私学助成観

戦前ではわが国は教育をもつて国の事務であるとし、国家の独占事業と考えていた。明治以来教育をもって富国強兵政策の一環と考え、教育を国の強い統制の下におき、また国公立の学校教育の発展を積極的に行っていた。国地方公共団体は自ら学校を設置して教育の推進をはかろうとしたが、しかし急速な国民の教育要求に追付くことはできずに、私立学校の存在を認めざるを得なかった。当面の努力目標である初等学校については、明治以前からの寺子屋私塾を次第に公

立学校に吸収していったが、義務教育でない中等教育や高等教育は私学の力を借りざるを得なかった。したがって私立学校に対する国の方針も、これを保護育成して特色ある教育を行わせようというよりも、国の目的方針に沿うように統制監督するということに主眼をおいたのであった。だから公私対等ではなく、私学は国公立の補助的機能をもつにすぎず、私学の保護といっても、官公立に与えた資格・恩典・待遇等の特種を私学にもあとから与えていくというのであって、経済的に援助を行うということにははなはだ少なかった。

戦後民主化の改革の中で、米国第一次教育使節団の公立私立平等原則の勧告、教育刷新委員会の同趣旨の決議、国会における私学振興の決議・建議など一連の活動や、さらに教育基本法第六条において私学の公的性格がうたわれ私立学校法が制定せられたりして、法的にも平等の原則は確認された。このことはヨーロッパの歴史をみても、近代国家の発達、近代市民社会理論の発展の中で、系統的学校制度の下における教育は国民全体のものであり公的事業であり、学校事業の主体は私法人であっても私立学校は公の性質をもつということは思想的にも事実的にも次第に定着してきたものといえる。現代では教育は国の独占事業ではなく、私立学校経営は国家によって特許された事業ではない。本来的に官公私立同様に公の教育機関として対等の地位にあり、私立学校は国公立の補助機関というのではない。

かように私学は制度的には、国公立とならんでひとしく公教育をになうにいたったにもかかわらず、今日私学は一般に著しい財政的危機に見舞われている。これからのべるように、国家公共の援助は増大しているが、教育経費の著しい増加には追付かないで、その劣弱な経済上の条件が私学の教員を低い待遇におき教育活動を支える条件を悪くし、また私学に学ぶ学生生徒に高い経済的負担をおわせることになっている。その結果は教育の質や進学就職の条件等に公私較差を大きくもたらしている。戦後私学は資格・恩典・待遇等について公私対等の地位に立ったといっても、経済的条件については著しく不平等なのであって、教育機会均等という原則は大きくそこなわれているといえる。終戦直後における教育刷新委員会の決議、国会の論議、私立学校法制定時における私学振興の気構えにかかわらず、私学は教育の進展に取残されていくかの感をいだかされる。かくて大きく公費援助が望まれるのであるが、本稿で助成の過去を振り返ることは将来への展望を求める一つの手がかりと考えるのである。

2. 東京都の助成

東京都の私立学校の助成を問題とするにあたっては、まず第一次の監督庁である都の助成を問題にし、つぎに第二次の監督庁である国の助成についてのべる。都は直接の監督機関として戦後いくたの助成を行っているが、国の助成はこれにくらべると項目からみても金額からいってもはるかに少ない。

1) 直接補助金

都の補助金として金額が大きく、比較的早くから交付していて他府県にくらべて特徴のあるものは A. 教職員待遇改善費補助、B. 需要費補助 C. 学校運営費補助であろう。

A. 教職員待遇費補助

教職員待遇改善費の補助は、都内私立学校教職員給与の一部を補助して公立に比べて低い待遇

の改善とはかろうとするものである。待遇改善費補助はすでに戦前からあって、1人月額10円年120円の補助が行われたのであるが、戦後は23年に復活し、その額ものびて今日にいたっている。その年度毎総額を5年間隔で表示すればつぎのとおりである。

〔表2〕

25年	30年	35年	40年	45年
37,000千円	63,050千円	314,130千円	728,535千円	1,244.912千円

これを47年度についてみれば、高校より幼稚園にいたる専任教職員16,371人に対して、各学校種別毎に教員・事務職員・現業職員別の平均給与額に10%の補助率で、ベースアップ分を10.1%これにふくめ年17月分計上し、その額が1,948,685千円になっている。戦後待遇改善補助が再開されるにあたっては、私立学校法制定の24年以前では、憲法89条の解釈上補助金支出は私立学校に対して抑えられていたが、CIEの斡旋もあって、私立学校が都と契約を結んで都民の教育を引受けるといって、教育契約金の名目により補助金は支出された。金額は中学校高等学校教員に対して23年度2500万円、24年度3500万円で、私立学校の経営が困難であり生徒父兄の負担も限界であるというのが実質的理由であって、その補助金は戦前からの慣行にしたがって教職員の待遇改善にむけられた。24年12月には私立学校法が成立しこの法にもとづく私立学校教育助成条例が公布されたのは26年2月で、これにより都の都の私学助成への法的根拠が明確にされた。25年度は年末越冬資金の名目で、一般設備費・教員研究費をもふくめて6500万円が補助されその内待遇改善費分は3700万円であった。以後助成条例にもとずき教職員の待遇および資質向上のため補助金は支出されたが、その額が大幅にのびたのは33年度のことでこの年291,450千円となった。これは32年に都に私立学校特別調査会が設置され私立学校振興のための方策につき答申がなされ、その答申には教員待遇改善や施設設備の充実、教員の福利厚生や研修等のため助成がなされるべきことが内容となっていたからである。そして助成金配分方針を検討するためには私学助成審議会が設けられることになったのである。

この答申により助成金も全体として前年の倍額377,865,096円となり、待遇改善費は34年には353,851千円になった。以後47年まで漸増して1,948,685千円にいたった。配分方法も基準が明らかにせられ、学校種別毎の配分比率は高校1中学校0.7小学私0.4幼稚園0.2に、その交付は①専任教員の平均勤続年数・平均給・平均年令②授業料収入に対する人件費の割合③生徒数に対する教諭数の割合④入学者の経費を勘案し各学校毎に決定し、受領者からは受領証を法人宛に提出するようになった。配分比率はその後45年には各学校種別を問わず教職員一律の配分率となり、現在では、各学校毎の交付額は一律の均等割の額と勤続年数を考慮した本俸一定比率の配布額とを合算し、法人理事会のこの決定を都が承認するというような形式で交付している。

これを31年と47年を比較すると次のようである。〔表3〕

そして47年度予算編成における補助金総額の算出基礎は、10.1%のベースアップ分をもふくめ本俸平均給与額の1割の17月分とし、このうち3月分は後述のように学校運営費の方にまわすことになっているのである。

〔表3〕 教職員待遇改善費補助会

	31年度			47年度		
	配分比率	実人員	指数	支給人員	配分比率	
中高校	0.1	7,018人	7,018	幼, 小, 中高教員	12,351人	1.0
小学校	0.9	675	608	// 事務職員	2,355	1.0
幼稚園	0.7	615	432	// 現業職員	1,665	1.0
計		8,308	8,058	計	16,371	
補助金総額		57,840,000円		補助金総額	1,948,685,000円	
1人当り平均額		7,177円		1人当平均額	119,030円	
31年では中高教員平均給		18,078円		47年では高等学校教員平均給	70,738円	
				中学校教員平均給	73,885円	

(注) 支給人員は専任教員に限る。

左欄の表は私立学校特別調査会答申書により、右欄の表は東京私立中学高等学校協会の資料による

B. 学校運営費補助

46年度には学校運営費補助という新しい補助金種目が設けられ、4億9800万円が計上され47年度には866,326千円となった。これは45年度に設置された東京都私立学校助成方策協議会の意見書にもとづくのである。すでに高校進学率は、都では全国最高の94.4%に達したが、生徒絶対数の減少により生徒納付金は減少し、他方大学は私大に対し人件費をふくむ経常費補助が45年度から開始され、同時に各都道府県に対する地方交付税の中に私立学校への運営費が算入されるようになった。これらの諸事情が私学助成を一段と問題とせざるを得ないという事情になったと思われる。助成対策協議会としての意見は、30年代の後半からは都は公私較差の是正父兄負担の軽減に主眼をおいてきたが、今後はこの趣旨はそのまま引継ぐとしても、さらに教育環境の整備・教育内容の向上にも力点を置くべきだとし、その具体化の一つとして学校運営費の補助を行うことを勧告したのである。

これを私学側から見れば、都の待遇改善費によって多くの恩恵をこうむることは事実であるとしても、年毎のベースアップの幅は大きく本俸に付加する諸給与の種目数も増し、基本給は私学は低いのでますます較差は開くに至り、41年以降の生徒数の減少期にはこの事情は深刻である。他面従来の待遇改善費は、示された比較的均一な条件の下に金額が支給されるため学校経営の特殊性を生かす余地がとぼしい。私学の給与は能率給的職能給均要因が多いのであるから、従来の待遇改善費はそのまま存続させておいて、ベースアップ・定期昇給・期末勤勉手当など不足する人件費をまかなえるような、しかもこれを弾力的に使用できる補助金を希望するというのである。

この意見書により46年度に私立高等学校の教育研究経費の0.2分の4億9800万円が学校運営費補助としてはじめて計上された。46年度はさしあたり物件費に限るとして、47年度には人件費もその中に組み入れた。ただし人件費は待遇改善費として年々計上されていて、1人当り平均俸給月額1割の14月分というのを17月分とし増大した3月分すなわち343,885千円を運営費の方に移したのである。かくて47年度は標準運営費2,565百万円の0.2に当る物件費5億1300万円と合算し

て856,885千円が運営費補助となったのであった。しかし人件費物件費の相互には流用しないで、人件費については待遇改善費の財源にあてることはいうまでもないが、①ベースアップの財源②期末手当の財源③手当の新設または増額の財源などいずれにあててよくまた④ $\frac{14}{17}$ と同様に取扱ってもよいとされる。

C. 施設設備費補助

私立学校の経営費に対する直接補助としてすでに人件費と運営費をあげたが、これと並んで重要なのは臨時費には属するが、一般施設設備費補助である。施設設備費補助は人件費と並んで都の補助金としては歴史も古く、すでに戦後早くはじまっている。私立学校校舎は多く戦災をうけまた老朽したものも多くなっていて、その復旧は戦後私学の復興にあたっての急務であった。

すでに22年から私立学校法制定に至るの間国から私立学校戦災復旧貸付金より貸付をうけたが私立学校法制定以後は、都はみずから金融措置を講ずる（後述）ようになったがまた補助金を支出した。すなわち25年には一般施設設備費として2600万円を支出し以後漸増したが、既述の私立学校特別調査会答申にもとずき増額し、35年には100,835千円となった。この一般施設設備費補助は、36年から39年にいたる4年間の高校急増対策の一環としての校舎建築補助金が支出されている間も続けられ、毎年7500万円～7900万円づつ40年まで行われた。ここで一応高校設備基準に達したとして打切られたのである。補助金配分の方法は、施設設備の費目によって異なるが申請校毎に50%は均等に50%は生徒数に応ずるとし、また学校種別により高校1.0 中学0.5 小学校0.4 幼稚園0.3 各種学校0.1という配分率をもって交付されるとした。

38年度高等学校新入生を最高とするいわゆる高校急増対策として、私立学校は施設設備の充実をはからねばならなかった。都はこれに対して普通教室建設費および普通教室に必要な付属校具購入費の $\frac{1}{2}$ を補助することにし、36～39年の間これを行なった。このことは38年3月に私立学校助成審議会答申においても確認され、①38年当初に存する普通教室に比して増加する普通教室②38年度に設置される高校または増課課程の普通教室③①または②により増加する普通教室に必要な付属校具に対する $\frac{1}{2}$ 以内の補助という配分方針が示された。この間の補助対象教室数と補助金額を示すとつぎの通りである。

〔表4〕 高校急増対策期の校舎建設補助金

年 度	対象教室	数補助金額
36	417教室	443,353千円
37	769	883,894
38	605	694,394
39	285	349,200
計	2,066	2,370,841

注 東京私立中学高等学校協会資料による

D. 産振・理振・定通教育費補助

施設設備費の補助としては、このほかに産業教育振興法（26年制定）理科教育振興法（28年制定）にもとづく施設設備費の補助、高等学校の定時制及び通信教育振興法（28年制定）にもとづく

く設備費補助がある。国はこれらの立法によって教育の特定部門の振興をはかろうとするのであるが同時に補助金を支出し、都道府県もこれに対応して補助金を支出するのである。産業教育振興法による高校産業教育の実験実習施設設備費補助は法制定の翌27年にはじまり、国の補助 $\frac{1}{3}$ と同額を都が補助し27年には12,908千円、31年には40校、22,267千円と次第に法に示す基準に近づくに従い漸減しているがしかし47年までつづいている。理科教育振興法にもとづくものは、私立小中高校の理科教育設備がその基準に達するまで国が $\frac{1}{2}$ 補助を行うものであるが、都もまた補助を行いそれは31年度から初まり同年度では23校2,164千円で、以後大体同額づつ毎年支出されいままでつづいている。定時制通信教育振興法にもとづく補助は、同様に法の示す基準まで設備費の補助を国が $\frac{1}{3}$ 補助するが、国の補助2,0284千円にたいして都は100万円を計上した。

以上国の政策目的による3種の補助は国がまず補助をおこないこれに見合っ都も補助をおこなう。都からのこの種の補助は39年度からは特別施設設備充実費補助として一括同一項目に入れられ、基準も改正によって高くなり金額も増して39年度には39,106千円、47年度には44,180千円となっている。

E. 需要費補助

30年代後半になると私立学校授業料の値上げは著しく〔表12参照〕公立高校は31年以来600円で動かないのでその較差はますます広がりつつある。公私較差の是正ということは急増対策期においてとくに叫ばれ、私立学校生徒父兄の授業料負担を直接軽減する目的をもって、授業料の一部を都が肩代りしようとするものである。

補助金の支出方法は、授業料を軽減することによって生ずる不足相当額を都が学校法人に支給し、その分は生徒の授業料納入額から差引かれるということになるのである。その補助はまず38年度には全日制生徒に対してのみ次のように支給された。翌39年度には1、2年生は1,920円づ

表5	生徒数	生徒1人当り	交付額
第1学年	128,155人	1,280円	164,038,400円
第2学年	91,580	1,000	91,580,000
第3学年	55,544	1,000	55,544,000
計	275,279		311,162,000

つ3年生は1,500円に、そして定時制にも750円づつ、総額622,102万円となった。40年度からは全学年同額とし全日制2600円、定時制960円、金額にして979,005,840円となった。前記東京私立学校教育研究協議会の最終答申は41年3月に提出されたが、それには公私較差是正父兄負担の軽減をうたい需用費の増加をすすめているが、較差是正のためには較差の半額補正を目標とし、43年度に17%、44年度に34%、45年度に50%を補助すべきであるとしている。その後の助成状況をみると次のとおりである。〔表6〕

このように47年度では48億7千万円という額に上り、同年度の都の私学全体に対する補助金82億9185万円からみるとその58%に当たっていて各種補助金の中で最大であり、また長く継続している待遇改善費19億4800万円をも越している。このように増大しているのは、父兄負担の軽減とい

〔表6〕	40年	41年	42年	43年
全日制1人当り	2,640円	3,100円	3,800円	6,200円
定時制1人当り	960	1,690	2,000	3,000
補助金総額	999,006	1,037,238	1,118,005	1,569,825
	44年	45年	46年	47年
全日制1人当り	12,000円	17,000円	19,200円	21,360円
定時制1人当り	4,450	13,970	17,160	17,160
補助金総額	2,731,286	3,776,071	4,222,823	4,870,273

う目標は多くの人の共感をよびやすいということにもよろう。

しかし金額面では多額になったがなお問題もある。前記の答申通りに補助金は支出されないで44年度には31%、45年度には40%、46年度45%、50%になったのは47年度であった。しかも補助率の計算方法は44年度を基準としたものであって、すなわち44年度は私立高校の授業料平均は4360円公立授業料800円との差額3,560円を基準にしている。しかし47年度では平均授業料は6044円に上っているので、実際の半額は2622円であるに対し、補助額は1780円ということになる。したがって44年度の実際の父兄負担額は3360円であるに対して、47年度は補助率が上昇して半額というにかかわらず父兄負担は4264円で負担はやはり増大している。

同様の趣旨をもって都内私立幼稚園にも保育料補助を行う見込みである。これは47年に行われた第2次東京都私立学校助成方策協議会の答申にもとづくものである。現在私立幼稚園には通園児の90%、216,215人が通い、保育料の負担額は公立に比べ月3138円も高く他の雑費を加えれば約5000円の差ともなる。5才児には月2000円、4才児には1000円、5才児は47年10月から4才児は48年月から実施し、父兄の所得制限を行わないで一律に支出し年間35億円位になる見込みである。これは国の就園奨励費（後述）と併給するものである。

F 銀行貸付金利子補給

29年度から年約1億円を限度として富士銀行から教室の増改築に要する経費について融資を行い、都はこれが債務を保証していた。その後特別調査会の答申にもとずき枠を3億円に増加し、融資銀行もさらに住友・第一・三和・三井・三菱を加え6行とした。これら銀行融資の利子は当時日歩2銭7厘（年9分8厘5毛5糸）の高利であり、私学振興会で融資すれば6分であるのでその差額分の利子分を補給することになり、35年には差額利子分1542万円が計上され以後増大された。これは30年代初め頃は戦災校舎の復旧・老朽校舎の改築等のための資金であったが、30年代後半になると生徒急増対策のための校舎増築となり、その資金需要の上昇とともに利子補給も38～42年頃は5000万円位になったが、47年には3927万円となっている。

2) 間接補助金

間接補助金は学校に直接に補助を行うのではなく主として教職員の福利厚生施設に対して助成を行うものであるが、これには次の各種がある。

A 教育研究費

教員研修は教育資質向上のため学校経営の重要な任務であるとし、すでに研修に対する助成費は25年に待遇改善費補助が初まると共に開始され、当初は一般助成として待遇改善費補助と一括して助成され、およそ100万円がそのなかに見込まれていた。31年度では中学高等学校に1000万円、小学校に40万円、幼稚園に20万円が資質向上費として交付された。32年の私立学校特別調査会の答申の線に沿い、34年には100万円が計上され、また研修の組織的活動をはかるため東京私立中学高等学校振興協会が財団法人として設立され、その補助金は主としてこの法人による事業に対して支出されることになった。47年度には4118万円となっている。

B 私学退職金社団補助金

後述のように私立学校教職員共済組合法の制定（28年8月）によって私立学校に在職する教職員に対して国公立学校教員に準ずる退職年金や退職一時金などが支給されることになったが、退職金についてはいまだ法律や条例による保障はない。学校によってはその学校独自の退職金の積立てを行っているところもあるが国公立の給付にはおよばない。東京では戦前から恩給財団が組織されて戦後は私立中学高等学校恩給財団となったが、都では25年以来1680万円づつこれに補助を行ない、また30年には退職一時金給付制度を創設して4200万円の補助に増額して、以後は毎年同様の補助を行なっていたけれども何といても規模が小さい。すでに全国他府県でも時代の要請に応ずる退職金社団もしくは財団を組織してきたが、都でも41年3月をもって恩給財団を発展的解消し、東京都私学退職金社団と組織を改めて4月に発足した。すなわち規模を拡大し小学校中学校高等学校盲学校ろうあ学校幼稚園および各種学校をもふくめたものである。各法人の負担する出資金は結与の $\frac{57}{1000}$ 事務費 $\frac{3}{1000}$ 安全率 $\frac{2}{1000}$ 計 $\frac{62}{1000}$ ということになり、個人負担はなく、都は1億円を補助することになった。以後加入者は増加し補助金も増加して47年度では4億3212万円となった。掛金負担は、都は従来 $\frac{62}{1000}$ の半額であったものを $\frac{72}{1000}$ の掛金としてその半額すなわち $\frac{36}{1000}$ の補助にし、社団に赤字をつくらないように保証したのであった。そして都の $\frac{36}{1000}$ の補助金支出に対しては地方交付税の積算基礎の中に算入されるようになった。

C 私立学校共済組合掛金補助

前項でのべたように私立学校教職員共済組合法の制定によって、私立学校在職教職員にたいして退職年金などの長期給付、保健給付などのような短期給付が支給されることになった。これは国の援助による全国的な組織であって都はまたこれに対して補助を行っている。掛金は組合員と組合員を使用する学校法人とで折半して負担しその掛金率は短期給付は $\frac{70}{1000}$ （学校法人負担 $\frac{35}{1000}$ 、組合員負担 $\frac{35}{1000}$ ）、長期給付は $\frac{76}{1000}$ （学校法人 $\frac{38}{1000}$ 、組合員 $\frac{38}{1000}$ ）となっているが、長期給付についてはほその所轄する都道府県から約 $\frac{8}{1000}$ の補助をすることになっているので、実質上学校法人および組合員ほそれぞれ $\frac{34}{1000}$ つとなっている。東京都の補助金ほ29年に18,061,980円であったが、47年には326,439千円となっている。

D 入学支度金

需用費補助と同じく私学父兄負担の軽減の目的をもつてはじめられたもので、私立学校は入学金平均39,981円、施設設備費26,190円計66,171円を入学時に公立とほちがってとくに納入せねばならないので、これが資金を都が貸付けるものである。さしあたり43年度には3000万円を計上し

たが44年度から1人3万円2000人分すなわち6000万円を計上している。

3 国の助成

高等学校以下の私立学校にあっては所轄庁は都道府県であるので助成はほとんど都道府県の段階で行っている。しかし国は教育行政の最高責任をもつもので、私学振興については現在では、法にもとずき次のような助成を行っている。

A 産振・理振・定時制通信教育費補助

これら三つの補助金は都の助成金の項1) Dにおいてのべたところである。これら三者はそれぞれ単独法にもとずいて設定され基準に達するまで毎年支出される。その補助額はほぼ都の助成額と同様であるが東京都の私立学校への分はおよそ次のとおりである。

〔表7〕	36年	39年	42年
産業教育振興費	22,266千円	56,226千円	46,290千円
理科教育振興費	14,627	6,513	27,385
定時制通信教育振興費	390	757	86

B 幼稚園園具設備整備補助金, 同施設整備費補助金, 私立幼稚園就園奨励費補助金

国の私立幼稚園への直接補助金として表題のような補助金がある。これら一連の幼稚園への国の助成が起ったのは、幼稚園入園希望者の激増により幼稚園教育の振興が叫ばれてきたものによるもので、園具等設備整備費補助は40年にはじまり公立私立をまぜて補助率 $\frac{1}{3}$ 3500万円であったが、46年には1億4300万円になっている。施設整備費補助は39年にはじまる幼稚園振興7年計画にもとずきおこなわれるものであって、幼稚園の新設学級増の施設費に対し国が $\frac{1}{3}$ 補助をし、47年度には私立へは7億6050万円となっている。

幼稚園奨励費は47年にはじまる。これは幼稚園に就園する4才児および5才児の保護者で所得が低い者に対して地方公共団体が行なう就園奨励事業について国が助成を行なうものである。すなわち入園料・保育料の合計額が1万円あるいは5千円を限度として幼児の属する世帯の所得状況に応じて減免するものであって、国の補助率は $\frac{1}{3}$ で、就園者の90%が私立なので当然この対象となる。47年度には公私合計して10億円以上が計上された。

C 私立学校共済組合補助

私立学校共済組合への都の助成については都の間接補助金BおよびCにおいてのべたとおりである。国は私立学校共済組合法35条1項で、退職給付廃疾給付および遺族給付等長期給付に要する費用の $\frac{18}{100}$ 、組合の事務に要する費用に対して補助金を出すべきことを規定してあって、短期給付に対しては支出されない。なお共済組合補助については2) Cにおいてのべたように長期給付に対する掛金に対しては都道府県が $\frac{8}{100}$ 補助を行っているが、この補助金は地方交付税の私立学校関係費の中に算入されている。この助成は直接学校経費を補助するというものでなく全国私学教職員に関係するものであるが、都の私学教職員を利益することはもちろんである。

D 日本私立学校振興財団補助

この前身は昭和27年に設立された特殊法人私立学校振興金である。日本私立学校振興財団は政府による私立学校への助成措置の中心をなすものとして、政府金出資によって設立された財団法

人で、45年に前者より業務財産の一切を承継した。それは私立学校の安定と向上のための補助金の交付・資金の貸付けその他の業務を行うものである。27年以来毎年政府は出資しこれが資本金となり、また38年度から財政投融资も行われこれらの資金をもとに事業を行っている。46年度には政府出資金は10億円財政投融资170億円となっている。その貸付条件は一般施設費についていえば、貸付期間は20年貸付利率6.5%融資率75%となっている。東京都の私立学校がここから融資を受けることはまた全国でもっとも多い。

E 地方交付税

国が地方公共団体の財政需要額に対する基準財成収入額の不足額を基準にして一定割合の財源を国が保障することを目的とするものであるが、実質的には補助金的役割をもっている。地方交付税の中には私立学校関係費もふくまれていて、これによる裏付けは都道府県における私学助成費の財源としての役割を大きくはたしている。

45年には国は私立大学に対して人件費助成に踏切ったが、高等学校以下については地方交付税で財源措置を行うこととし、私立学校運営費の助成にかかる経費が算入された。この年私立学校助成基準財政需要額は82億6000万円であったが、46年度には141億2800円となった。このうち東京都への交付額は45年は15億9900万円生徒1人当たり5000円、46年は27億2500万円1人当たり8000円であって、46年についてみれば、都の私学助成費は総額69億1680万円であるから依然として都の持ち出し分は2倍以上になっている。もっとも都の場合はいわゆる富有県として不交付団体であるから実際には交付税は交付されていないが、国の財源措置によって裏付けられていることは事実である。

4 助成の歴史的概観

以上学校法人および教職員福利施設に対する直接間接の助成について、その主なるものを東京都については10項目、国では5項目について助成目的・方法や金額などの大要をのべた。戦後の私立学校助成は24年12月の私立学校法成立前後からはじまり、25年における補助金6668万円をかりに100とすれば、22年後の47年には82億9100万円で指数は12,435に達する(表8)助成の項目も一般助成費と恩給財団への補助との2項目だけであったものが、主要なものだけでも上記10項目となっている。その助成には私学振興という大きな目標において変らないとはいえ、し細に見れば重点目標や方針がときにより変っている。その目標や方針どのようにして新たな助成を生みまた変えていったかについて概要を次にのべたい。

〔表8〕 戦後東京都助成金総額

	25年	30年	35年	40年	45年	47年
助成金総額	66,680千円	159,367	552,139	2,031,405	5,690,790	8,291,850
25年を100とする指数	100	225	751	3,013	8,534	12,435

補助金支出について障害になっていた憲法89条の解釈は、私立学校法の成立によって解決をみて助成へと動き出した。20年代と30年代はじめ頃までは戦災老朽校舎の復旧改善や633制実施に伴う施設設備に追われ、また経営の民主化健全化が問われる中で財的基礎を固めなければならなかった。このような仕事は困難なことであって、戦後私学の復興という機運の中にあって都は助

成をはじめた。その助成について、各種関係法令が制定されたり、私学振興に関する調査会や協議会などが設置されたりして、それらとの連関において助成をみてゆきたいと考える(表9)。

このような私学復興期ではまず25年には、一般助成費としてその中に教職員待遇改善費・一般設備費・教育研究費をふくめたもの6500万円、他に恩給財団補助として168万円が支出された。教職員待遇改善費と恩給財団補助はすでに戦前からある制度であって、いわば戦後それが復活されたものである。待遇改善費というような経常的経費をしかも継続的になるであろう直接助成を早くも開始したのは、私立高校生が公立よりも多数を占めるという他府県にない実績によるものと考えられ、教職員の福利厚生施設としての恩給財団への補助というのも同様な趣旨と考えられる。

20年代は私学助成に関係深い各種法律が施行されたときでもあった。私立学校法は私立学校の

〔表9〕 私立学校助成関係法令および東京都私学振興調査協議機関一覧

- 24 私立学校法公布(12月)
- 25
- 26 東京都私立学校教育助成条例制定(2月), 産業教育振興法公布(6月)
- 27 私立学校振興会法公布(3月)
- 28 私立学校教職員共済組合法公布(8月), 理科教育振興会法公布(8月), 高等学校の定時制通信教育振興法公布(3月)
- 29
- 30 中央教育審議会において「私立学校振興について」審議
- 31
- 32 東京都私立学校特別調査会設置(6月), 同答申(10月)
- 33 東京都私立学校助成審議会設置(4月)
- 34
- 35
- 36
- 37 地方交付税法一部改正(3月) (「経費の種類」の中に高等学校生徒急増対策費を加えた)
- 38 東京私立学校助成審議会答申(3月)
- 39 東京都私立教育研究協議会設置(8月)
- 40 同会 中間答申(9月), 文部省に臨時私立学校振興方策調査会発足(7月)
- 41 同会 最終答申, 恩給財団解散, 東京都私学職金社団発足(4月)
臨時私立学校振興方策調査会中間答申(6月, 8月)
- 42 同会答申(6月)
- 43
- 44
- 45 東京都私立学校助成方策協議会設置(8月), 同会意見書提出(12月), 私立学校振興会解散,
日本私立学校振興財団発足(4月) 地方交付税法一部改正(3月) (「私立学校関係費」は
「その他の行政費」から「その他の教育費」の「総務調査費」に移し替えられる)
- 46
- 47 私立学校教職員共済組合法一部改正(3月) (長期給付に対する国庫補助率を18%にあげる)

基本法であるが、これにつづき私立学校振興会法・私立学校教職員共済組合法いわゆる私学三法が相ついで成立して私立学校振興会は貸付を開始し施設設備の復旧改善に役立ち、教職員共済組合は教職員の福利厚生に公立なみの処遇をうけることになった。またこの頃産業教育振興法・理科教育振興法・高等学校の定時制教育及び通信教育振興法が成立し、特定部門の教育振興に役立つ補助金が国および都から支出されるようになった。

しかしこの間における助成金は、25年度における6668万円を基準として32年度までに2.57倍程度の伸びであったが、大きくのびたのは33年度の5.09倍である。これは私立学校特別調査会が設置されて振興方策が調査審議されたからである。この答申において①急速に高校進学希望者の増大しつつある状況に鑑み公私一本の総合的収容対策を樹立すべきこと ②学校法人の運営の合理化健全化 ③教職員の待遇・研修・福利厚生の改善充実その他を勧告したが、この線に沿いとくに待遇改善費補助金の拡大がはかられた。しかしこのあとすぐに高校生徒急増期に入るのである。

高校進学年令期人口絶対数の増加と進学率の上昇によって38年より40年にいたる間高校生徒は大きく増加した。この急ぼう脹は36年度を基準にとれば37～40年の間公立では48,806人、私立は144,330人を余分に収容したのである。このため私立では東京都直接補助金C施設設備費補助の項でのべたように普通教室2066教室を $\frac{1}{2}$ 補助率で23億7084万円の補助金を得て建築し、教職員の増加その他の条件をととのえてこれが収容をはかった。

かように急増期に私学の果たした役割は大きかったが、生徒急増対策のためのこのような経営は多くの問題をあとに残した。都より $\frac{1}{2}$ の補助金を得て校舎建築を行ったとはいえまたその施設は学校財産として学校の手許にのこるとはいえ、残りの $\frac{1}{2}$ の建築費は自力で資金を調達せねばならず、私学振興会その他の公的金融機関よりの借入金や都の斡旋による市中銀行よりの融資があるがそれにも限度があつて、なお高利の債務を負わねばならぬところもあつた。ことに41年から生徒漸減期に入って生徒納付金が減少して経営困難に陥るところが多い。

生徒急増期における助成の中で特徴あるのは学校需用費補助である。多数の高校志願者が私立学校に集まったが、中には高額な学費負担に困難な者も多くあるわけで、その際公私立の学費の較差が改めてクローズアップされ、父兄負担の軽減、較差是正へと世論は動き授業料較差を軽減しようとして需用費補助は38年度よりはじめられた。父兄負担の軽減ということは世論にも合い、39年に成立した東京私立学校研究協議会でも中間答申において父兄負担軽減公私較差の是正を私学助成の第一の眼目とし、43年よりケ3年計画をもって授業料較差を半減するよう要望した。その補助金の伸び率も高く47年度で48億7027万円となり、同年私学助成総額82億9185万円に対し教職員退遇改善費を抜き59%の割合となるに至った。

前述のように生徒減少期に入つての生徒納付金の減少は明らかに経営の困難をもたらした。急減期に入って借入金の減少になつたが逆に債務償還費はふえ、補助金の増加をもつてしてもカバーできないで負債を多くかかえている状況である。(別表10)

急増期のあと急減期がつづくことはすでに予測されたことであつた。39年設置の私立学校研究

〔表10〕	人件費	校舎建築費 (土地費建築費)	債務償還費	借入金	補助金
37年	33.5%	35.5%	13.7%	19.4%	6.4%
40年	30.6%	19.4%	14.1%	14.8%	5.6%
44年	32.4%	12.3%	16.0%	12.6%	10.0%

注 45年東京都教育統計概要に拠る。

%は学校経費支出総額，もしくは収入総額に対する割合を示す。

協議会は40年に中間答申を行い，その中で退職金社団の設立をうたい41年には都間接補助金のDでのべたような方法によって事業を開始した。この施設は私学側でも強く要望したところで，国はこれに対し直接助成を行わないが，地方交付税によって都道府県が行う助成の経費をその中に算入している。こん後中央金庫の設立とか国の援助が期待されるのところである。

私立学校の経営の困難度が増しつつあるのは高等学校以下の学校ばかりでなく私立大学も同様であって，この状況に鑑み私学振興方策を調査審議するために，文部省に40年に臨時私学振興方策調査会が設置された。この調査会の設置に当っては，私学側は教職員給与費補助を中心とする助成法の制定を期待したが経常経費に対する直接の公的助成を行うことについては，その必要性および有効性を慎重に検討すべきであるとして見送られた。しかしその後私大授業料値上げに端を発する大学紛争は44年に頂点に達したあと，45年度から私大教員に対する国庫の補助が初めて行われるようになった。高等学校以下に対しては，地方交付税法の改正により私立学校運営費の助成にかかる経費が算入されることになり，地方公共団体段階における人件費補助の財源基礎が明らかにされ，同時に交付税中における私立学校関係費も倍額以上にのびた。

東京都の場合地方交付税の不交付団体であるので直接の恩恵をうけることはなかったが，この時期における私学の助成等を打ち出すため45年に助成方策協議会が都に設置され，その協議会の答申の一つとして学校運営費の補助を勧告した。これによって都から運営費が実際補助支出されるにいたった経緯や交付方法については，都直接助成金においてのべたとおりである。

以上戦後東京都における各種直接間接にわたる助成の施策を歴史的に概観してみた。都の助成は地方交付税私立学関係費の2倍を上廻る努力にもかかわらず，公私教員の待遇較差は縮まらない(表11)。授業料は毎年上昇しその速度は加速されている(表12)。経営の困難から廃校するものもあり，41年度には258校あった私立高校は47年度には252校となっている(公立は145校が165校になった)。廃校に至らずとも新規募集を停止したり，学級減あるいは定員に満たない学校もある。経営の困難なことは(表13)について見ることができる。ここでは消費的支出総額は生徒納付金の143%となって経常的経費は生徒納付金でまかなえなくなっていて，人件費は生徒納付金の85.8%となっているので，おそらくは人件費は授業料だけでは間に合わなくなっていると思われる。これを要するに現在では私立学校の建前である自主的な経営基盤のみに依存しては，今日行われている程度の公的助成によっては増大する私学に対する期待にこたえることはなほだ困難な状況にある。

今日では補助金による私学助成には限界があるとし，負担金支出による助成をすべきだとしそ

〔表11〕 待遇改善費補助金

	45年	46年	47年
補助金額	1,244,912千円	1,408,929千円	1,948,685千円
支給人員	16,370人	16,277人	16,441人
年1人平均額	75,720円	86,560円	118,100円
月1人平均額	6,310円	7,213円	9,842円

公私教員平均月額給与の31年、46年の比較

31年月額平均給与		46年月額平均給与	
公立中高校教員	26,494円	高校9	{公立 89,237円
私立 "	18,078		{私立 73,946
公私 差額	8,416		{差額 15,291
		中学校	{公立 87,794円
			{私立 75,013
			{差額 12,781
		小学校	{公立 84,515円
			{私立 70,543
			{差額 13,972

注 私立学校特別調査会
答申書に拠る注 東京私立中学高等学校協会
資料に拠る

〔表12〕 公私立高等学校（全日制）授業料値上り状況

年 度	23	24	25	26	27	28	29	30	31
公 立	165円	250	250	300	300	500	500	500	600
私 立	255円	428	601	774	860	945	1,066	1,186	1,274
私立値上幅		173	173	173	86	85	121	120	88
年 度	32	33	34	35	36	37	38	39	40
公 立	600円	600	600	600	600	600	600	600	800
私 立	1,389円	1,466	1,535	1,663	1,848	2,170	2,511	2,857	3,255
私立値上幅	115円	77	69	128	185	322	341	346	378
年 度	41	42	43	44	45	46	47		
公 立	800円	800	800	800	800	800	800		
私 立	3,540円	3,801	4,103	4,403	4,737	5,385	6,044		
私立値上幅	305円	261	302	300	334	648	659		

注 東京私立中学高校協会資料による

私立の授業料は都内私立高校の月平均額

のため私立学校助成法の制定をのぞむ声が強い。私立学校法にいう「所定の手続にしたがって援助を申請した学校法人に対し補助金を支出」する（59条）というようなものでなく、これを与えなければ特定の教育事務が行えないという状況になってきているので、国も直接責任を分担し義務的支出にすべきであるとする。従来公教育の体系の中で、私学教育に対する認識が公立学校教育の不足を副次的に補充するという程度の認識にとどまり、公教育にはたすべき積極的な役割が

〔表13〕 私立高等学校経費及財源（東京都44会計年度）

A	支出総額	20,428,226千円	
	イ 消費的支出	11,042,097千円	$\frac{Aのイ}{A} = 54.1\%$
	a 人件費	6,617,431	$\frac{イのa}{A} = 32.4\%$, $\frac{イのa}{イ} = 59.9\%$
	b 教育費	658,084	
	c 維持費	629,182	
	d 所定支払金	102,272	
	e その他	633,529	
	ロ 資本的支出	2,971,607	$\frac{ロ}{A} = 45.9\%$
	a 土地費	1,425,928	} $\frac{ロのa+b}{A} = 12.3\%$
	b 建築費	1,092,097	
	c 設備備品費	416,751	
	d 図書購入費	36,831	
	ハ 債務償還費	3,268,525	$\frac{ハ}{A} = 16\%$
	ニ 積立金等への支出	994,460	
	ホ 他の学校会計への繰出金	216,801	
	ヘ 法人費への繰出金	271,745	
	ト 翌年度への繰越金	1,716,991	
B	収入総額	20,428,226千円	
	イ 一般収入	15,294,083	
	a 生徒納付金	7,710,382	$\frac{a}{B} = 37.7\%$
	b 補助金	2,033,840	$\frac{b}{B} = 10.0\%$ $\frac{消費的支出}{イのa} = 143\%$
	c 寄付金	862,994	
	d 財産収入	320,806	
	e 財産処分収入	1,672,094	
	f その他	2,693,967	
	ロ 付属事業収入	—	
	ハ 補助活動事業収入	94,627	
	ニ 借入金	2,580,317	$\frac{ニ}{B} = 12.6\%$
	ホ 収益事業会計からの繰入金	10,905	
	ヘ 積立金等からの繰入金	440,612	
	ト 法人会計, 他の学校会計からの繰入金	425,963	
	チ 前年度からの繰越金	1,581,717	

注 45年度東京都統計年鑑による。

明確にされずほとんど自治体の財政支出に委ねられ、私学に対する長期の施策が確立されなかったことは問題である。

しかし助成をうける学校側にも問題はある。教職員待遇改善費も同一法人内の他校との関係を

顧慮して補助金を返上したり、経営の自主性を保持しようとして援助を好まないところもあり、反面自主的な経営努力が不足して安易に補助金に依存するところもある。また需用費についても現在基準に従い一律支給であるが、1万円以上の授業料を徴収して教職員は公立と同等以上の待遇をしない生徒の集まるところもあれば、4000円以下の授業料で上げれば生徒の集まらない学校もあるなど大きな差がある。入学金も全日制で1万円から18万円とその差が開いている。かくのごとく私立学校相互の較差も非常に大きい。現在のところ全体を通じて公私間の較差が大きく開いているから一律支給の形をとっているが、公私の差が次第に縮まるならば、一律支給の原則は検討しなければならなくなるのであろう。

この時点に立ったとき支給に差別をつけるならば、その差別はどのような観点からつけるのかまた支給について納付金や生徒数等について規制をするならばおそらくその時は私立学校の性格を改めて問題にしなければならないだろう。

この場合にもやはり私学の自主性が基盤になり、公共助成は私立学校の自らの努力を援助するという方向で行われねばならないだろう。補助金を負担金にするといってもやはり補助金的性格のものであって、国の行政目的との関連性が強く公共の義務支出への傾斜が強いというちがいであろう。もし特色ある自主的経営を抛棄して経営をすべて公費にかからしめるならば私学ではなくなる。また助成の措置は一律ではなく、公共的に見て必要性・有効性の高いものにつき行うのは当然であり自由な経営を保持するため助成を希望しないものに及ぼさないということにもなる。しかし自主性を尊重しつつ公共性に応じ助成を行うと行うというが、その限度や方法など政策の論議については別に検討の機会を待ちたい。

参考資料

- 東京私立中学高等学校協会総会報告
- 日本私立中学高等学校連合会事業報告書
- 同上調査報告書
- 東京都私立学校特別調査会答申書
- 東京都私立学校助成審議会答申書
- 臨時私立学校振興方策調査会答申
- 東京私立中学高等学校協会編 東京の私学
- 文部省 わが国の私立学校
- 長峰毅 私学助成と公の責任
- 私学教育研究所編 私学の性格についての研究
- 東京都学校教育統計調査報告
- 東京都統計年鑑
- 文部省 学校法人財務状況調査報告書
- 文部省 私立学校の支出および収入に関する調査報告書
- 嘉治元郎 教育と経済 第一法規
- 隅谷三喜男 教育の経済学 読売新聞社