

《研究論文》

「高等学校設置基準」にみる高等学校教育条件整備の特質と課題

鳥取短期大学 小早川 倫 美

ABSTRACT

The characteristics and problems of Maintaining Educational Conditions on Standards for Establishment of High School Education

Tomomi KOBAYAKAWA

Tottori Junior College

Recently, The high school education changes in circumstances surrounding by the diversification of high school education, free high school education and so. As growing interest in the high school education, which established the High School Education Commission in November 2011. The High School Education Commission deliberated on quality assurance of education associated with the diversification. This study aims to clarify in characteristic characteristics and problems of Maintaining Educational Conditions on Standards for Establishment of High School Education.

The following is a summary of the research results. 1) There is a vague standard in Standards for Establishment of High School Education. 2) The vague standard lead to falling standards of high school education. For example, number of students in each classes, number of teachers, the maintenance of facilities environment. 3) The vague standard and abdication of responsibility shifting of tax revenues from the national to the regional level gives up accountability for education standards.

はじめに

本稿の目的は、「高等学校設置基準」の成立と 2004（平成 15）年の全面改正における特質から、高等学校教育条件整備をめぐる課題の一端を分析することを目的としている。

我が国の高等学校教育をとりまく状況は、多様化政策、2010 年より導入された「高等学校授業料無償化・就学支援金支給制度」等、近年めまぐるしい変化をみせている。高等学校教育への政策的な関心は、1991 年の中央教育審議会答申「新しい時代に対応した教育の諸制度の改革について」以来、20 年ぶりに高等学校教育を主として扱う高等学校教育部会が 2011 年 11 月 4 日、中央教育審議会・初等中等教育分科会に設置されたことにあらわれている。同部会では、今後の高等学校教育のあり方について、多様化の進展に伴う質保証の確保を中心とした審議が行われている。

戦後の学制改革により、中学校につづく教育機関として高等学校は設置されたものである。その目的は、「高等学校教育の民主化と普及」であり、戦前の旧制中学までは限られた人たちにしか門戸が開かれていなかった教育機関を大衆化することであった¹。戦後高等学校教育の目的である「高等学校教育の民主化と普及」が、1970年代以降の高等学校教育の量的拡大および進学率の上昇を背景とした準義務化によって、高等学校への進学は一般化され、広く普及している現状を鑑みると、その目的は達成されつつあるといえよう。

高等学校教育をめぐる議論は、1950年代以降の生徒急増による高等学校全入運動、高等学校多様化政策、高等学校再編・統合、「高等学校無償化」等が近年の大きな動向である。近年の動向に示されているように、矢継ぎ早に次々と政策が打ち出され、「高等学校無償化」の所得制限導入に見られるように、政権による方針の違いが明確となっている。高等学校教育のあり方が政権交代等の政治的要因に左右されており、高等学校への進学が準義務化した現在、多様な生徒の教育機会の保証や水準の確保を目指した制度整備を検討することは喫緊の課題であるといえる。

これまで高等学校教育については次のような研究が行われてきた。高校多様化政策にみられる進路保証にかかわるキャリア教育等、教育内容にかかわる議論が高等学校教育を直接の対象とした研究である。そのなかでも代表的な先行研究として、宮原(1966)、佐々木(1976)、1978(小川)があり、戦前から戦後における高等学校の変遷および青年期教育のあり方を中心として、研究したものである。これらの研究では、制度変遷や高等学校教育の課題については概観ができるものの、高等学校教育の行財政にかかわる内容への言及が少なく、佐々木(1976)が指摘しているように「高校教育論の研究は教育学の観点からみて遅れている」という事実がある。また、本研究にかかわるハード面の条件整備に関わる研究としては、小川(1980、1981、1983a、1983b)、佐藤(1999、2010)、を挙げるができる。小川は、戦後教育財政制度の確立および変遷から、教育条件基準立法の課題について言及しており、その過程で高等学校教育条件整備の問題点も指摘している。佐藤は、「産業教育振興法」の成立過程から、「産業教育振興法」の特質について分析を行っている。また、高等学校財政を直接の研究対象としては、小川(1981)、高見(1986)、淀川(1986)、小早川(2013a、2013b)、私立高等学校を対象としたものとしては、小入羽(2005、2008)、渡部(2006)、児玉(2008)である。小川(1981)、高見(1986)、淀川(1986)は、いずれも高等学校の量的拡大に対応した形での研究であり、近年では通時的分析を行った小早川(2013a、2013b)、私立高等学校の拡大を後押しした私学助成を対象とした小入羽(2005、2008)らの研究のみである。このように、高等学校教育および、ハード面・財政面における条件整備にかかわる研究については、ほとんど研究蓄積がみられない。

以上から、本稿では、高等学校教育財政研究の一環として、「高等学校設置基準」の成立と2004(平成15)年の全面改正にみられる高等学校教育条件整備政策の特質と課題を探ろうとするものである。

1. 学制改革と戦後における高等学校の位置づけ

現在、高等学校は中学校につづく教育機関として後期中等教育に位置づけられており、中学校卒業後にほぼすべての人たちが学ぶ教育機関として存在している。こうした教育機関として定着をみせている高等学校であるが、現在までのように整備されたのは戦後に入ってからのもので

ある。(佐々木 1976)

戦後教育改革において、米国教育使節団により、義務教育のみならず中等教育を含めた学校教育体系とすることが提案されたことを受けて、新学制において高等学校を整備することが検討されはじめた。教育刷新委員会は、米国教育使節団による報告を受け、中学校につづく教育機関として「高等学校は普通教育及び専門教育を施す」ことを目的とした教育機関として設立することを提案することとなった。

こうした新学制における高等学校の目的は、戦前までの高等学校教育に相当する旧制中学校等の性格を踏まえて設定されたものである。具体的には、戦前までの高等学校教育段階にあたる旧制中学校や女学校は、複線型学校教育体系の中に位置づけられていたこととも関係し、広く大衆にひらかれた教育機関ではなく、限られた人達が進学する教育機関であった(佐々木 1976)。このような戦前までの学校教育体系の実態を受けて、多くの人に教育機関の門戸をひらくためにも民衆的な性格を持った新制高等学校を創設することとなった。

教育刷新委員会による建議を経て、1947(昭和 22)年の学校教育法制定において、「第 4 章 高等学校」としてその目的・目標等が盛り込まれ、同法によって新制高等学校の創設が具体化されて示された。学校教育法制定以降、高等学校教育における基準や教育内容にかかわる整備がされることとなる。

2. 高等学校における条件整備と「高等学校設置基準」の制定

(1) 高等学校教育における条件整備のしくみ

戦後、新制高等学校における条件整備法制は、「高等学校設置基準」を中核に据えながらも、他の関連する法規によって、条件整備の基準が示された上で運用されるという仕組みをとっている。つまり、「高等学校設置基準」がすべての高等学校教育のかかわる条件整備の基準となっているのではなく、あくまで「高等学校設置基準」は「形式的な基準」²として存在しているのである。ここには、戦後日本における教育条件整備法制の設置基準をめぐる問題が存在していた³。以下、設置基準法制の問題点を研究してきた小川(1983)の指摘を踏まえながら、高等学校教育条件整備法制について概観していく。

戦後日本における教育条件整備法制については、教育条件整備にかかわる基本的な法規として設置基準が存在しているにもかかわらず、設置基準に対して、「性格や機能を曖昧にする政策動向が強く存在」⁴してきた設置基準法制の問題が背景として存在している。その問題とは、①学校制度の枠組みを超えた教育の内的事項に対する基準が行政がなされていること、②設置基準の規定の仕方に問題があるために設置基準そのものが十分に機能していない状況にあること、③財政基準を学校基準にあてはめた形で設置基準として運用していること、といった 3 つである⁵。この設置基準法制の問題について、高等学校教育条件整備に関しては、設置基準にかかわる規定が十分ではなく、条件整備の内容が関連する財政法や振興法に示されている基準によって整備されているという実態をつくりだしているといえる⁶。そこで、高等学校教育条件整備にかかわる法規をみてみると、主に次のような構造となっている。

1947(昭和 22)年の学校教育法制定にかかわり、同法第 1 条・3 条ならびに学校教育法施行規則第 56 条によって、1948(昭和 23)年に省令として制定された「高等学校設置基準」がある。

「高等学校設置基準」は、「学科編成」「学級編成における生徒数」「各種教諭の配置」「施設設備」にかかわる基準を示したものである。

「高等学校設置基準」における基準の実際の運用に際して、「学級編成における生徒数」「各種教諭の配置」については、1958（昭和 33）年に制定された「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」、いわゆる高等学校標準法によって学級編成および教職員定数が明記されている。

「施設設備」については、「産業教育振興法」や「理科教育振興法」によって、専門学科における施設設備ならびに財政補助の基準が示されている。専門学科については、「産業教育振興法」が条件整備基準に相当する法規であり、「産業振興法」の基準内容によって専門学科の実態が形作られているのである。このほかに高等学校教育の条件整備に関連する主な規としては、「学校図書館法」や「高等学校の定時制教育及び通信教育振興法」が挙げられる。

また、高等学校教育への公的な費用支出である高等学校教育費の算定にかかわっては、地方交付税がある。高等学校の教育費は、教職員・生徒一人あたりの経費となる単位費用に測定単位（生徒数、教職員数）を乗じて算出される仕組みとなっている⁷。つまり、地方交付税の算定基礎に高等学校教育費が組み込まれていることから、高等学校教育費の支出に際しても、都道府県ごとの高等学校の学科編成等の実情に応じた形での独自の支出が可能となっている。実際に高等学校教育費の内訳を見てみると、高等学校教育費のほとんどにあたる 9 割弱が都道府県支出となっており、各都道府県の高等学校教育費支出の異なりの程度が近年は大きくなっている⁸。

(2) 「高等学校設置基準」の成立背景

戦後日本における高等学校教育条件整備法制の構造については、「高等学校設置基準」を中心に、高等学校教育に関連する法規によって条件整備の実態を成り立たせている。このような構造は、新制高等学校が実施に際して、さまざまな困難を抱えていたことが背景にある。

新制高等学校は、小学校・中学校の義務教育段階が発足した 1947（昭和 22）年から 1 年遅れた 1948（昭和 23）年に発足したものである。こうして、1 年遅れた形での発足となったのは、新学制実施に向けて義務教育の実施が最優先されたことが大きく影響している。

戦後教育改革では、単線型の民主的な学校体系の下、小学校・中学校の義務教育を整備することが目指されていたが、旧制中学校の多くを新制高等学校へ移行したことに伴い、新制中学校を新設・整備していくことが必要となった。しかし、戦後改革期の財政状況により、6・3 制学校体系を完全実施に移すための方途として、新制小学校・中学校と同年の 1947（昭和 22）年スタートではなく、1 年延期するという提案が大蔵省から文部省（当時）へあり、1 年延期することで教室等の施設整備の充実を図るというものであった⁹。大蔵省の提案に対して、文部省（当時）は学校教育法制定の翌年からの実施を目的としているため、この提案を受けることが難しいと当初は述べていたが、追加予算決定後には 1948（昭和 23）年からの「暫定的な設置基準」を設けて無理なく移行するというで一応の決着となった¹⁰。そして、翌 1948（昭和 23）年から、「暫定基準」を用いることで発足となった。新制高等学校の発足においては、国庫負担は支出しない方針をとることとなり、都道府県負担が大きくならないようにということで進められたが、具体的な内容については検討中との結論となっていた¹¹。

新制高等学校発足に際して採用された「暫定基準」は、「高等学校設置基準」において、新制発足後の3年間を目処とした限定的な措置とし、新制高等学校を旧制高等学校程度までを目標とする「恒久基準」の2つの基準を設けることでスタートした。だが、旧制中学校の多くを新制高等学校に用いて無理なく移行させる「暫定基準」が、発足してから当面は用いられることとなり、この基準が「高等学校設置基準」における基準として長らく採用されていくこととなる¹²。

新制高等学校のスタートに際しては、国庫補助金を支出しないという方針がとられた。これは、地方自治制度改革以降、設置者負担主義を根拠とした教育費の地方負担を原則とすることに加え、教育財政制度の維持のために国庫負担による支出を抑制する方針がとられていたためである(小川1980a)。このように、教育条件整備の基準およびその財政的裏付けが脆弱なままに実施されたが、具体的にはどのような実態であったのだろうか。

図1は、高等学校の生徒数と進学率の変遷を示したものである。図1からは、生徒数・進学率ともに1950年代以降、急速な伸びをみせていることがわかる。とりわけ、生徒数の増加傾向は著しく、この増加傾向が進学率の上昇を後押ししていることは確かであるが、増加した生徒への収容面での対応は追いついてはいなかった。

1950年代以降、高等学校全入運動が盛んになった時期であり、増加し続ける生徒をいかにして収容するのが課題となった。このような動きに対して、文部省(当時)は、生徒急増への補助金を支出しており、その補助金は校舎の改築や教員給与への補填が目的であった。そのため、増加し続ける生徒を収容するための高等学校を新設しようとした場合、必然的に都道府県負担が大きくなっていくことから、生徒を収容する役割を私立高等学校が担うことで対応した¹³。この私立高等学校の担った役割の背景には、1974年に「私立学校振興助成法」の成立も後押しする存

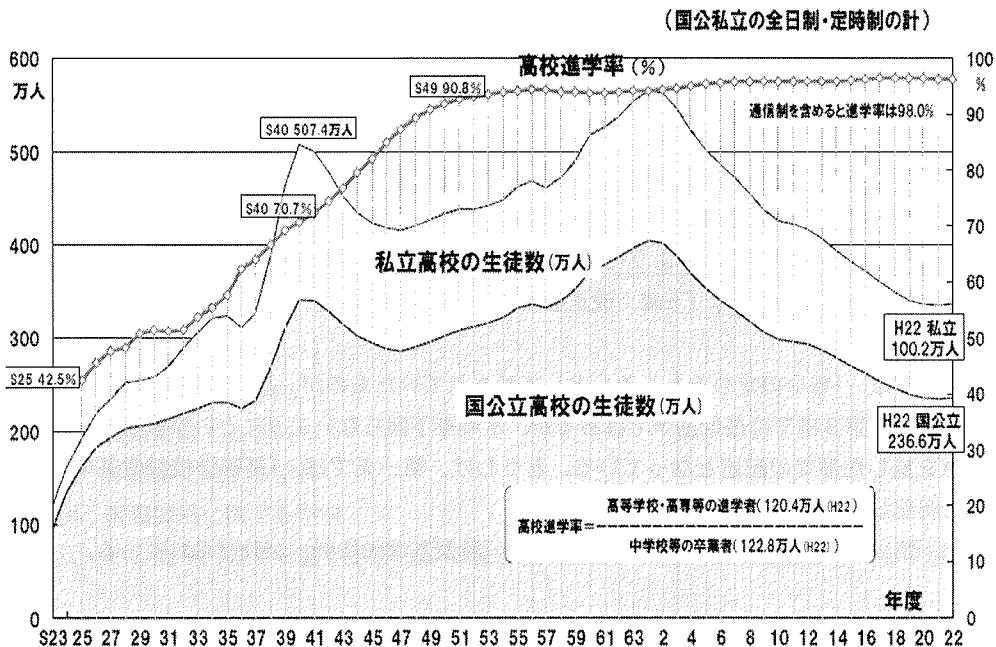


図1 高校生徒数・進学率の変遷

【出典】文部科学省「高等学校教育の現状」2頁を参照。

(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/.../047/.../1334827_6.pdf 2014年12月8日最終アクセス)

在となっている。「私立学校振興助成法」の成立により、経常費補助が支出可能となったことも併い、1970年代以降、私立高等学校が増加していく。

高等学校教育段階への公財政支出は、基本的に都道府県が主となっているが、専門学科に対しては異なる動きがみられ、施設設備や財政補助の基準が示されている「産業教育振興法」によって、施設設備などへの国庫補助が行われてきた。専門学科ならびに専門高等学校については、産業構造の変化に伴い、1960年代以降、経済審議会による「人的能力開発政策に関する答申」をはじめとして、職業教育の必要性が指摘されてきた。こうした経済界からの要請に応えることから、専門学科および専門高等学校の存在が重要視され、職業人養成のための教育内容・方法や施設設備を整備するための国庫補助が支出されてきた。

3. 「高等学校設置基準」の全面改正と近年の条件整備政策の動向

(1) 「高等学校設置基準」の全面改正

1948（昭和 23）年の制定以降、「高等学校設置基準」は長らく運用されてきたが、2004（平成 16）年に全面改正が行われた。同年の全面改正は、「地域の実情等に応じた特色ある高等学校の設置をより一層進める観点から、高等学校設置基準について弾力的な運用を図ることができるようにするとともに、高等学校を設置するために必要な最低の基準として改正する。また、高等学校通信教育規程についても同様に、通信制の課程の設備、編制その他の基準について改正を行う」とする趣旨にあらわれているように、都道府県ごとの高等学校の実情および多様な学校設置に応じて弾力的な運用をすすめるものである¹⁴。今回の全面改正では、全四章からなる「高等学校設置基準」の各項目が削除および新設される形となっている。以下、第一章から確認したい。

第一章 「総則」では、第一条に 2 項・3 項が新設された。

第一条 高等学校は、学校教育法 その他の法令の規定によるほか、この省令の定めるところにより設置するものとする。

2 この省令で定める設置基準は、高等学校を設置するのに必要な最低の基準とする。

3 高等学校の設置者は、高等学校の編制、施設、設備等がこの省令で定める設置基準より低下した状態にならないようにすることはもとより、これらの水準の向上を図ることに努めなければならない。（下線：改正箇所）

これまで、「省令の定めるところ」として示されていたものが、第 2 項において「最低基準」であること、第 3 項では最低基準ではあるが、水準を下回らないようにという教育水準の低下への配慮を施した形での記述となっている。とりわけ、第一条では、「高等学校設置基準」＝設置基準と明記した点が特徴的である。

また、第二条では、弾力的な運用を意図した「設置基準の特例」が設けられている。

(設置基準の特例)

第二条 公立の高等学校については都道府県の教育委員会、私立の高等学校については都道府県知事（以下「都道府県教育委員会等」という。）は、高等学校に全日制の課程及び定時制の課程を併置する場合又は二以上の学科を設置する場合その他これらに類する場合において、教育上支障がないと認めるときは、高等学校の編制、施設及び設備に関し、必要と認められる範囲内において、この省令に示す基準に準じて、別段の定めをすることができる。

2 専攻科及び別科の編制、施設、設備等については、この省令に示す基準によらなければならない。ただし、教育上支障がないと認めるときは、都道府県教育委員会等は、専攻科及び別科の編制、施設及び設備に関し、必要と認められる範囲内において、この省令に示す基準に準じて、別段の定めをすることができる。

（下線：改正箇所）

第二条においては、「教育上支障がない」という最低基準に基づき、設置基準を弾力的に運用することが可能となっている。第二条のほか、第一章では、第三条で「自己評価」が従来までの自己点検・評価にかかわる内容（第四条）を改正して提示され、第四条で「情報の積極的な提供」として、学校運営にかかわる保護者への情報提供（第四条の二）が改正されている。

次に、第二章「学科」では、第六条 2 項において、普通科以外の学科について次のように定められた。

- 一 農業に関する学科
- 二 工業に関する学科
- 三 商業に関する学科
- 四 水産に関する学科
- 五 家庭に関する学科
- 六 看護に関する学科
- 七 情報に関する学科
- 八 福祉に関する学科
- 九 理数に関する学科
- 十 体育に関する学科
- 十一 音楽に関する学科
- 十二 美術に関する学科
- 十三 外国語に関する学科
- 十四 国際関係に関する学科
- 十五 その他専門教育を施す学科として適当な規模及び内容があると認められる学科

これまでは、「農業に関する学科」について「農業科、林業科…」として詳細に学科が明記されていたものが削除された形となっている。つまり、学科名をあえて特定して明記しないことで、高等学校多様化政策に反映した形で学科設置を可能としているといえるだろう。

第三章 「編成」においては、生徒数、教員数にかかわる明記方法が大きく異なっている。

(授業を受ける生徒数)

第七条 同時に授業を受ける一学級の生徒数は、四十人以下とする。ただし、特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。

(下線：改正箇所)

第七条では、一クラスあたりの生徒数を明記しているが、これまでは「特別な事由」がある場合には 40 人を超えることが可能とされていた。しかし、改正項目では、「教育上支障がない」程度により、40 人以上の編成も可能であるという記述となっている。このことは、次に示す教員数においても同様であることがわかる。

(教諭の数等)

第八条 高等学校に置く副校長及び教頭の数は当該高等学校に置く全日制の課程又は定時制の課程ごとに一人以上とし、主幹教諭、指導教諭及び教諭（以下この条において「教諭等」という。）の数は当該高等学校の収容定員を四十で除して得た数以上で、かつ、教育上支障がないものとする。

2 教諭等は、特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、助教諭又は講師をもつて代えることができる。

3 高等学校に置く教員等は、教育上必要と認められる場合は、他の学校の教員等と兼ねることができる。

教員配置においてもこれまでは教員数が決まっていたが、改正後は収容定員に応じて調整することが可能となっていることに加え、他の学校と兼ねることを許可していることが大きな変更点である。これについては、養護教諭、実習助手、事務職員においても同様の明記がなされている。

(養護教諭等)

第九条 高等学校には、相当数の養護をつかさどる主幹教諭、養護教諭その他の生徒の養護をつかさどる職員を置くよう努めなければならない。

(実習助手)

第十条 高等学校には、必要に応じて相当数の実習助手を置くものとする。

(事務職員の数)

第十一条 高等学校には、全日制の課程及び定時制の課程の設置の状況、生徒数等に応じ、相当数の事務職員を置かなければならない。

養護教諭については、必置となっていたものが努力義務に後退した。実習助手は、生徒あたりの人数に応じ数が決まっていたが、「必要に応じて」配置ということとなり、多くの実習助手を備えておく必要がなくなったといえる。また、事務職員についても生徒あたりの人数が決まって

いたが、「相当数」という言葉によって必要人員の意味が曖昧となった。

第四章は「設備」と改正前は表記がなされていたが、改正後は「施設及び設備」と明記された。ここでは、施設・設備の基準が大きく示された。

(一般的基準)

第十二条 高等学校の施設及び設備は、指導上、保健衛生上、安全上及び管理上適切なものでなければならない。

(下線：改正箇所)

第十二条において、高等学校の施設・設備に関する内容が明記され、「指導上」「安全上」が追記された。これは、耐震に備えることも意味していると考えられよう。そして、校舎・運動場の面積に関しては、次のように変更された。

(校舎の面積)

第十三条 校舎の面積は、法令に特別の定めがある場合を除き、全日制の課程若しくは定時制の課程の別又は学科の種類にかかわらず、次の表に定める面積以上とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。

収容定員 面積 (平方メートル)

一二〇人以下 1200

一二一人以上四八〇人以下 $1200 + 6 \times (\text{収容定員} - 120)$

四八一人以上 $3360 + 4 \times (\text{収容定員} - 480)$

(運動場の面積)

第十四条 運動場の面積は、全日制の課程若しくは定時制の課程の別又は収容定員にかかわらず、八、四〇〇平方メートル以上とする。ただし、体育館等の屋内運動施設を備えている場合その他の教育上支障がない場合は、この限りでない。

(下線：改正箇所)

校舎の面積は、数値としては示されているが、収容定員を基準として「教育上支障がない範囲」として明記され、運動場は新設項目である。加えて、改正前は第十八条において、夜間に授業が行われる学校の運動場についての記述があったが、改正後には削除された。

第四章では、校舎にかわる次のような内容が明記された。

(校舎に備えるべき施設)

第十五条 校舎には、少なくとも次に掲げる施設を備えるものとする。

一 教室 (普通教室、特別教室等とする。)

二 図書室、保健室

三 職員室

2 校舎には、前項に掲げる施設のほか、必要に応じて、専門教育を施すための施設を備えるものとする。

第十五条における施設について改正前は、「教育上支障のないときは、一つの施設をもって二つ以上に兼用することができる」と明記されていたが、改正後では第十五条の施設が必要であるとされた。ただし、改正後に明記された施設以外に改正前は、普通教室、物理、化学等の実験室、音楽教室・書道教室や準備室、教員研究室、といった各教科の教育内容に応じた各教室が記述されていた。改正後は、教室、図書室、保健室、職員室しか具体的に明記されず、「専門教育を施すための施設を備えるものとする」の記述にとどまっている。体育館については、以下のように新設された。

(その他の施設)

第十六条 高等学校には、校舎及び運動場のほか、体育館を備えるものとする。ただし、地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。

「その他の施設」として新設され、それぞれの地域の実態に応じて設置の有無が委ねられている。また、校具や教具については、新設項目および削除項目が多岐にわたっている。

(校具及び教具)

第十七条 高等学校には、学科の種類、生徒数等に応じ、指導上、保健衛生上及び安全上必要な種類及び数の校具及び教具を備えなければならない。

2 前項の校具及び教具は、常に改善し、補充しなければならない。

(下線：改正項目)

校具・教具については、改正前までは第二十条において「校具」にかかわる記述のみであり、「補充されなければならない」であった。だが、改正後には「補充しなければならない」となった。

さらに、校具や施設については、改正前の第二十条第2項、第二十一条、第二十二条、第二十三条、第二十四条、第二十五条、第二十六条が、改正後には削除されている。第二十条第2項は校具についてであるが、第二十一条は実験室や実習施設における校具の必要数の整備、第二十二条は給水整備の設置と水質の安全性、第二十三条は防災の備え、第二十四条は夜間学校における給食施設の設置、第二十五条は夜間学校における学校内の照度、第二十六条は生徒集会所・プール・寄宿舎・給食施設・学校農園・職員住宅の設置、に関する記載である。これらの内容が、改正後には全面削除されており、とりわけ夜間学校における教育施設の整備を大きく後退させている。

このような施設にかかわる条文削除を反映するように、以下の項目が改正後には新設されている。

(他の学校等の施設及び設備の使用)

第十八条 高等学校は、特別の事情があり、かつ、教育上及び安全上支障がない場合は、他の学校等の施設及び設備を使用することができる。

つまりは、当該学校に設置義務はないが、備えておらず、教育上・安全上支障がない場合は他の学校等の施設を利用することで代替することを意味している。

また、附則は第二十七条から第三十二条が削除され、授業を受けることができる生徒数、教員数、校舎の必置施設・設備、戦災にかかわる施設・設備、についての具体的な記述がなくなった。そして、以下が、新たな附則として新設された。

附則抄

(施行期日等)

- 1 この省令は、平成十六年四月一日から施行する。
- 2 この省令の施行の際現に存する高等学校の編制並びに施設及び設備については、当分の間、なお従前の例によることができる。

附則 (平成一九年一二月二五日文部科学省令第四〇号)

この省令は、学校教育法等の一部を改正する法律 (平成十九年法律第九十六号) の施行の日から施行する。

上記の新たな附則の新設により、改正前までは「第一号表」として、生徒数あたりの学級数や教員数、校舎・運動場・専門教育の教室や実験室等の面積が示されており、それぞれの定数の根拠となっていたものである。これらが削除され、先に述べたような改正された条文内における「教育上支障がない」という範囲のもとでの運用に変更された。

このように、全面改正では、これまでの設置基準にかわり、弾力的な運用に向けた内容に大きく方向を変えることとなった。

(2) 地方分権化推進以降の高等学校教育条件整備

まず、2003年の三位一体改革によって、「産業教育振興法」の国庫補助が廃止され、地方交付税の算定基礎に組み込まれることとなったことが挙げられる。

「産業教育振興法」による国庫補助は、高等学校における設置者負担主義の「例外措置」であり、且つ、国庫補助がなされることによって教育・物的条件整備が充実、促進されてきたという事実がある¹⁵。つまり、「産業教育振興法」は、専門学科の教育内容を支える法規として、これまで機能してきたといえる。しかし、地方交付税による措置がなされることにより、都道府県裁量により専門学科への費用支出の増減が起きてしまい、従来までの支出に比べて減額となってしまう懸念がある (佐々木 2010)。都道府県ごとに異なる専門学科への費用支出が促進される可能性もあるが、とりわけ、施設設備の充実によって教育内容・方法が保たれてきた専門学科においては危機的状況にあると捉えられる。実際、「産業教育振興法」の国庫補助廃止以降、産業教育への費用支出が行われている都道府県もあるが、継続した費用支出が今後も行われるかは注視していく必要がある¹⁶。

さらに、近年の動向としては、高等学校在学学生への経済的支援である「高等学校無償化」がある。

「高等学校無償化」は、「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」の成立 (平成 22 年 3 月 31 日) に伴い、翌 4 月 1 日より施行された。同法には、交付金の交付対象および経費の算定方法が盛り込まれている。同法によれば、公立高等学校の授

業料を無償化することがこの制度の目的であり（第 1 条）、従来までは授業料収入として各都道府県の教育に係る収入の一部に納められていた金額に相当する額が、国から地方へ支出されることになる（第 3 条）。つまり、授業料無償化とは、都道府県へ「不徴収交付金」という形で支出されている。

「不徴収交付金」は、基礎授業料月額額の 12 か月分に生徒数を乗じ、算出された合計額に文部科学大臣が財務大臣と協議して定める率を乗じたものが、不徴収交付金として算出される仕組みとなっている¹⁷。文部科学大臣が財務大臣と協議して定める率は調整率と呼ばれるものであり、都道府県ごとに行われている高校授業料減免の減免率および減免実績等を考慮して設定されている。このような算定方法による「不徴収交付金」と従来までの授業料収入にとの差が制度導入当初から懸念されており、具体的に各都道府県から提出されている意見書等からも指摘されている¹⁸。これは、調整率の根拠として用いられている授業料減免額が、都道府県ごとに大きく異なっている。例えば、2009 年度の授業料減免率（当該都道府県の生徒数に対する授業料減免者数の割合）を見てみると、減免率が最も高いのは 25.7% の鳥取県であり、逆に最も低いのは 2.8% の静岡県である¹⁹。鳥取県と静岡県の減免率では、約 22 ポイント弱の差が生じており、この減免率の差を先に示した算定方法の調整率に当てはめてみると、両県に交付される不徴収交付金額に影響を及ぼす可能性は高いといえる。

このように、近年の高等学校教育は地方分権化推進以降の国庫補助金の減額や無償化政策等に代表される大きな変化が起こっており、安定的な機会保証がもたらされているとは断言できない状況にあるといえる。

おわりに

本稿では、戦後教育改革以降の高等学校教育条件整備の一端について、「高等学校設置基準」の制定および 2004（平成 16）年の全面改正を中心に分析を行ってきた。これまでの分析からは、以下のことを指摘することができる。

第一に、「高等学校設置基準」の全面改正は、都道府県の高等学校教育の実情に応じて弾力的な運用が可能となるよう、定数の基準が改正前よりも厳密ではなくなったことである。これは、改正後の各条文に数多くみられる「教育上支障がない」という文言によって、基準が定まっているようで定まっておらず、曖昧化されていることを意味している。「高等学校設置基準」＝最低基準という前提の下に基準を曖昧にすることで、条件整備の不明確さをより強調することとなっているのである。このような基準の曖昧化により、弾力的な運用と引き換えに教育水準が低下する危険性を孕んでいるといえよう。

第二に、「高等学校設置基準」による基準の曖昧化によって、とりわけ、生徒数、教員・事務職員の配置、各施設・設備にかかわる項目の水準低下が懸念事項であるといえる²⁰。これまで定数が厳密に設けられていたが、「教育上支障がない」範囲での運用が可能となることで、学級編成や教員配置が最低限の基準におとしこまれた形となるとともに、人件費抑制につながる可能性もある。これまで手厚く整えられていたものを必要最小限で賄うことで、教育の質保証への影響が最も懸念される場所である。

第三に、「高等学校無償化」によって授業料収入にかわる「不徴収交付金」が支出されており、各都道府県では国庫補助と高等学校教育費、産業教育費が混在している状況にある。「高等学校

無償化」は、教育機会を保証するものとして一定の評価ができる一方、全国一律の方法で「不徴収交付金」を算出する等、高等学校事務が都道府県管轄であることや各都道府県の高専教育の実情を踏まえていないのである。また、「産業教育振興法」の国庫補助廃止についても、地方交付税措置後の状況は都道府県に委ねられるが、国庫補助による施設設備の整備充実を無視した形であり（佐藤 2010）、これまでの産業教育への責任を放棄する動きとも捉えることができる。

高等学校教育における条件整備は、それぞれの実態に対応して運用してきており、一貫した政策がとられていない。とりわけ、分権化推進改革以降の動向は、まさしく各政権による政策実施を反映したものであり、めまぐるしく変化を迫られてきた。高等学校教育における教育内容のあり方のみならず、ハード面での量から質へとより重視して検討しなければならない。

また、本稿は、「高等学校設置基準」の改正前後を中心した考察をするまでにとどまっている。「高等学校設置基準」をはじめとした条件整備法制の制定過程等、より詳細に掘り下げた分析が必要であることは言うまでもなく、本稿の大きな課題である。このような点については、今後の課題として継続して検討したい。

付記 本稿は平成 26 年度西日本教育行政学会研究助成事業の成果の一部である。

-
- 1 佐々木亨（1976）『高校教育論』大月書店。
 - 2 小川正人（1983）「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題 — 1950 年代教育財政制度の『改編』の意味と問題 —」『東京大学教育行政学研究室紀要』第 4 号、東京大学教育行政学研究室、37-58 頁。
 - 3 前掲(2)。
 - 4 前掲(2)。
 - 5 前掲(2)。
 - 6 前掲(2)。
 - 7 小早川倫美（2013b）「都道府県における高校教育費支出に関する研究」『広島大学大学院教育学研究科紀要第三部（教育人間科学領域）』第 62 号、広島大学大学院教育学研究科、43 頁および、小早川倫美（2013a）「戦後日本における高等学校教育費の支出動向」『教育行政学研究』第 34 号、西日本教育行政学会、30-32 頁。
 - 8 小早川（2013a）、30-32 頁。
 - 9 第 1 回国会衆議院文教委員会会議録第 3 号、昭和 22 年 7 月 24 日、8 頁。
 - 10 第 1 回国会衆議院文教委員会会議録第 6 号、昭和 22 年 8 月 20 日、6 頁。
 - 11 前掲(8)。
 - 12 新制高等学校実施以降、「暫定的な基準」に基づく「高等学校設置基準」が採用されているが、当時運用されている「高等学校設基準」を正式案として提案する動きが看取される（第 1 回国会衆議院文部委員会会議録第 27 号、昭和 24 年 8 月 22 日、6 頁）。
 - 13 S. R. リード著、森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳（1990）『日本の政府間関係—都道府県の政策決定—』木鐸社、188 頁。

- 14 文部科学省初等中等教育局「高等学校設置基準及び高等学校通信教育規程の改正について」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/koukijyun/ 最終アクセス 2015年3月9日)。
- 15 原正敏(1998)「産業教育法」『教育学事典』労働旬報社、336頁。
- 16 佐藤史人(2010)「産振法による高校職業教育の施設・設備に関する基準の変遷と産振法改正による産業教育費補助法制の変化」『技術教育研究』技術教育研究会、82-90頁。
- 17 第174回国会衆議院本会議録第10号、平成22年2月25日、20頁。
- 18 香川県議会「公立高等学校授業料不徴収交付金に関する意見書」(http://www.pref.kagawa.jp/gikai/jyoho/ketsugi/2206_t04.htm 最終アクセス:2015年3月10日)、愛媛県「公立高等学校授業料不徴収交付金算定方法等に係る制度見直しを求める意見書」(http://www.pref.ehime.jp/gikai/katsudou/honkaigi/no317/giin_list/list05.html 最終アクセス:2015年3月10日)。
- 19 「高校生25万人が授業料減免、過去最多／09年度」四国新聞社SHIKOKU NEWS オンライン版、2010年10月24日。
- 20 「高等学校設置基準」全面改正の問題として、三輪(2004)において教職員定数の変化が指摘されている。

【参考文献一覧】

- 小川正人(1980a)「戦後教育財政制度の形成に関する一考察 — 1952年義務教育費国庫負担法成立を中心に—」『教育学研究』第47巻第1号、日本教育学会、40-49頁。
- 小川正人(1980b)「『高等学校設置基準』と教育条件整備問題」『季刊教育法』(36)、180-188頁。
- 小川正人(1981)「高等学校の教育条件整備と教育財政問題」『日本教育法学会年報』(10)、日本教育法学会、138-156頁。
- 小川正人(1983)「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題 — 1950年代教育財政制度の『改編』の意味と問題—」『東京大学教育行政学研究室紀要』第4号、東京大学教育行政学研究室、37-58頁。
- 小早川倫美(2013a)「戦後日本における高等学校教育費の支出動向」『教育行政学研究』第34号、西日本教育行政学会、30-32頁。
- 小早川倫美(2013b)「戦後日本における高等学校教育費の支出動向」『教育行政学研究』第34号、西日本教育行政学会、27-37頁。
- 佐々木亨(1976)『高校教育論』大月書店。
- 佐藤史人(1999)「産業教育振興法の成立過程に関する実証的研究 — 戦後高等学校職業教育行政研究の側面から—」『産業教育学研究』第29巻第1号、産業教育学会、53-60頁。
- 佐藤史人(2010)「産振法による高校職業教育の施設・設備に関する基準の変遷と産振法改正による産業教育費補助法制の変化」『技術教育研究』後術教育研究会、82-90頁
- 末富芳(2010)『教育費の政治経済学』勁草書房。
- 淀川雅也(1986)「就学保障と選択の自由 — 後期中等教育の教育機会—」柳ヶ瀬孝三・三上和夫編著『教育費を見直す』大月書店、203-221頁。
- 三輪定宣(2004)「高等学校設置基準等改正の問題点 — 国の教育条件整備義務の放棄はゆるされない—」『高校のひろば』34-39頁
- S. R.リード著、森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳(1990)『日本の政府間関係—都道府県の政策決定—』木鐸社。