

義務教育費国庫負担法における「教育の機会均等」と「教育の地方自治」

日本学術振興会特別研究員 大 田 直 子

A Study of the Relationship between “Decentralization” and “Equality of Opportunity” in education in Japanese Subsidies System

Fellowships of JSPSJJS Naoko Ohta

After the Second World War, Japanese school system was going to be built based on principles which were recommended in American Education Mission Report. In these principles, “Decentralization” and “Equality of Opportunity” would have to be realized in educational finance system.

In order to realize “Decentralization”, block grant seems to be the best. Many scholars who are against strong central control insist on this subsidy system and oppose specific grant system. But at the same time, among educationalists, there has been strong feeling or fear of difficulty to get enough money for education under block grant system. In 1950, when new block grant system was introduced after the old specific grant had been abolished, there were so many Bills which tried to fix the amount of expenditure for education within new block grant. After so many amendments and changes were made, this trial brought back the specific grant system again. From this fact, some scholars believe that this specific grant system in Japan is very stable and unchangeable. But they seem to forget that when this system was re-introduced, many important points, especially relationship between “Decentralization” and “Equality of Opportunity” were discussed and not resolved. Furthermore, this system was introduced, giving up the idea of establishing educational finance system based on educational principles.

問題の所在

現代の日本の教育財政制度においては、地方税交付金制度による一般財源からの地方教育費と並んで特定補助金制度が主要な形態である。特定補助金制度は一般には戦後教育改革期における「教育の地方自治」原則とは相対立するものとして考えられており、その一方で憲法と教育基本法第三条の「教育の機会均等」原則を実現するものとして評価されてきた。この特定補助金制度は、戦後の一時期にシャープ勧告に基づき全ての特定補助金制度が廃止された後に、投資効果が明確ではない教育はとかく軽視されやすく、地方において教育費の確保は困難であるという教育関係者の強い危惧と特定補助金制度の復活への要求を背景に再び導入されたのである。その後、公費教育の拡大を要求する民間教育運動は、国家に対して文教予算の増額を要求するが、その際に「(国家は) サポートすれども統治せず」というもうひとつの原則を主

張することによって、教育における内的事項への国家介入を批判してきた。しかしながら実際のところ、教育行政の役割を教育の条件整備にその活動を限定しようとする戦後支配的な教育行政観とこのような特定補助金制度が、いかなる原理的關係にあるのかという点において、これまでの教育財政研究は自覚的でなかったように思われる。つまり、原則としての「教育の地方自治」と「教育の機会均等」、換言すれば公教育制度をめぐる国と地方の役割及び財政負担分担の問題が、教育財政制度上いかなる制度の形態を求めめるのかについての理論的対応は、単に特定補助金制度か、地方税交付金制度かといった二者択一的な発想に止どまっていたといえる。

例えば、本稿で対象とする義務教育費国庫負担法は、地方平衡交付金制度に吸収されたわずかな時期を除いて、戦前と戦後を通じて、特定補助金の中でも最も重要なものであるが、その評価は次の二つに大別される。ひとつは同制度を最も「安定した」制度として見做すもの¹⁾であ

り、もう一方は同制度がいわゆるヒモつき補助金であることから直接的に国家統制の手段となっているという把握である²⁾。しかしながら後者の立場は同制度に代わるものとして、一般財源としての地方税交付金制度の拡充を主張するに止まっている。

本稿では1952(昭和27)年の「義務教育費国庫負担法(新法)」成立過程において展開された論議を中心に見ていくことにより、この二つの原則が当時どのように論議されていたのかを明らかにするとともに、同制度に対するこれまでの評価の再検討を行うことを目的とする。

I 「義務教育費国庫負担法—旧法」の廃止

旧法は1935(昭和15)年に制定されたもので、その前身は大正期にまで遡ることができる。旧法はその対象を教員俸給、諸手当に限定している。旧法制定の直接的契機となったものは、一方における地方財政の悪化からくる教員俸給未払の続発、他方における地方財政格差是正の要求の存在であった。その対応策として一連の地方税制改革が行われ、旧法もその一環として成立せしめられた。そのため旧法には地方財政調整機能という性格も付与された。

旧法は第二次世界大戦後、シャープ勧告による地方平衡交付金制度が制定されるまで存続し、いわゆる戦後教育改革期にも手付かずのままであった。

まず、戦後教育改革の出発点において、義務教育をめぐる国と地方の関係は、義務教育費負担という問題においていかに考えられていたのかを明らかにしよう。

戦後教育改革は、戦前の天皇制教育を支える中央集権的、画一的文部行政を反省し、第一次米国教育視察団報告に盛りこまれた「教育の民主化、地方分権化、一般行政からの独立」をその原則として行われることになった。従って、教育財政制度においても、この原則がいかに具体化されるべきかが課題であった。

当時構想されていたのは独立教育税構想であった。しかし同構想の実現は難航を極めた。そして、義務教育に対する国の責任と教育の地方分権がいかなる関係になるべきかという問題については、それ以降の検討にまかされる形で、現実の教育財政制度改革は旧法の範囲内の改革として進んだ。

例えば1947(昭和22)年の教育基本法案、学校教育法案の審議過程においては、国民生活の窮乏、地方財政破綻を背景に教育財政の確立が叫ばれ、義務教育費の全額国庫負担の必要性が主張された。それに答える形で、日高文部次官(当時)は、「今度の出発点においては、義務

教育費は国庫負担でもって一本にして出発したい所存でありまして、始めはその方針でかけあったのですが、行政機構等の改革やあるいは税制の問題とか、そういうものと絡み合ひまして、それを固守いたしますと、実行不可能に陥るおそれがありますので、従来の意味においての半額国庫負担で一応妥協して出発したわけでありまして。…もっとも国庫負担一本で負担するということについては、公平な意味において多少難点がある…。それは、地方の教育は、本来は地方で背負って立つのが当然だ、それを国庫でもって負担するようになれば、地方の教育に対する熱意があるいは殺がられるかもしれない…。それらの点はなおよく検討を要すると思ひますが、私どもの考えとしては、義務教育は国が国民を育て上げるという意味において、国庫負担になれば一層有力でないかと思ひます³⁾と答えている。なお、学校教育法案に対しては、最後に永井勝次郎社会党議員から、六三制建築費だけでなく、義務教育における教員俸給の全額国庫負担を「可及的速やか」に実現すべき旨の希望条項付帯決議がだされ、全会一致で可決されている⁴⁾。

こうしていわゆる戦後教育制度を規定する教育基本法、学校教育法の審議過程においては、義務教育費(教員俸給)の全額国庫負担が地方の財政難と教育の復興という目的で主張されたにもかかわらず、主には国家の財政難を理由に、旧法の適用内で半額負担で出発することになった。さらに、義務教育費をめぐる国と地方の負担区分、責任分担問題についての本格的検討は、今後の課題として残されることになったのである。

1948(昭和23)年になると旧法に大きな修正が加えられる。それは定員定額制度の導入であった。

旧法改正案に関連する法案として、市町村立学校職員給与負担法案、教育委員会法案があった。そのため義務教育費をめぐる論議も、必然的にこれら三法案にまたがって構造的に論じられることになる。

まず旧法改正案審議において、藤田芳雄議員は、前述の学校教育法成立時の教員俸給全額国庫負担の早期実現という付帯決議の取扱いについて質問し、釧木学校教育局長(当時)が以下のように答えている。「義務教育費につきましては、これを全額国庫負担にするか、又、国庫でどのくらい負担するかということは非常に重要な問題である…。尚その中におきまして、一般の経常費を全額国庫負担にするか、或いは…六三制とか…そういう建築費という臨時費については全額国庫負担するか、もしくは半額負担にするかという問題があるかと思う…。根本的な問題といたしましては…地方教育委員会法の内容にもある通りに、その教育が地方分権という事実か

ら申しまして、その教育が地方の国民に直結するというような考え方から申しまして…その経費の負担もその地方におきまして原則として負担するということが正しいのではないかと考える…。ただ、地方の経費の負担能力及び地方の財政程度によりまして、尚これが義務教育であるという考え方から、…現在のところでは…国家において半額負担するという程度が一応適当な措置ではないか…。(略)。国庫半額負担と申しまして、地方財政の確保の面から申しますと、これは全額やはり国において財源的には(分与税で——引用者)措置をいたしておる…⁹⁾。

ここでは地方分権の原則が、地方財政の危機という現実には目をつぶり、国庫支出を引下げるための口実に使われていることは明らかではあるが、しかし、やはり地方教育委員会法の精神の尊重と国の責任の強調の結論として半額負担が提案されている論理には注目しなくてはならない。この考え方はそれ以降繰り返し登場する。

更に旧法修正により定員定額制度が導入されたが、これについては国会で十分審議されたとはいえない。釧木学校教育局長は、政令で定める理由として、教員俸給がしばしば改正されること、政令も国会でその都度審議されるはずだから、十分その場で検討されることが期待されるとした⁹⁾。この背景には、実員実額制により生じる文部省の統制の及ばない部分での国庫負担金の自然増に対する何らかのブレーキが必要であるという考え方が隠されていたといえよう。

また、旧法改正に関連する市町村立学校職員給与負担法案審議は、「治安及び地方制度委員会」に付託された。そこでの論点は、給与が都道府県の負担になるのに、人事の実権は将来全国に設置される市町村教育委員会に属するという権限の二重構造についてであった。特に五大都市では、都道府県の教育行政よりも複雑かつ大規模な機構が必要とされており、せめて五大都市だけでも同法の適用を除外し、財源を委譲せよというのが野党の要求であった。それに対し釧木学校教育局長は、財源委譲については地方教育財政法構想をほのめかした上で、「ずっと昔に、小学校の教員俸給を市町村において負担した場合がありまして、その際において市町村の財政状態に差等があるために、教員の交流でありますとか、実際の教育の実施というような面におきまして、非常に弊害があるということで、県費負担に改めたのでございます⁷⁾」とし、市町村負担に再びもどすことに対しては否定的であった。そして、この法案は従来の「政令28号」(1948年昭和23年2月5日)を法律にかえただけであることを強調した。

こうして市町村立学校職員の人事権は市町村教育委員会に、給与は都道府県に、教員の俸給の場合はさらにその半額が国庫負担という構造が法制化されたのである。

しかしながら、義務教育費を巡る国と地方の負担区分、責任分担の問題は、ここでも十分論議をつくされずに依然として残されたままであった。

さて、この定員定額制度の実施は、ドッジ・ラインに従った1949(昭和24)年度の超均衡予算の出現と重なったことで、大幅な教育予算の引き下げをもたらした。

例えば、施行令では小学校児童50人について教員定数1.5人であったのに、予算では1.35人に削減された。さらに教員の自然減が予想以上に少なく、新制高等学校の統廃合などによって、小学校12,729人、中学校6,715人の「定員」過剰が生じた。また、六三制建築費五カ年計画第一年度として計上されていた約30億円も全額カット(後、補正予算計上108億円のうち15億円、翌25年度45億円が認められた)された。この建築費補助金を見込んでの校舎建築費の市町村での起債はすでに行われており、地方財政はますます困窮していくことになる。建築費への国庫補助金は本稿の直接的対象ではないので、これ以上論及はしないが、特にそれが法律に基づかない予算措置であったことなどから、地方財政が混迷を極めたことは容易に予想しうる。そして市町村は、結局は地方税課税や強制的寄付により財政破綻を回避するしか道もなく、追い詰められた市町村の長らの解任、辞職、果ては自殺までも招来した⁹⁾。

1949(昭和24)年のシャープ勧告は、「ドッジ・プランにそって、日本の税制を改革し、「資本の蓄積と再興を主目的」とした上で、「地方自治の強化を企図する」ものであった。同「勧告は、地方に対する中央統制を少なくし、地方自治を強化するために、国庫補助金の大幅削減を提唱したが、中央各省の強い抵抗で半分も実現されなかった⁹⁾。しかし、この勧告で新たに提唱された地方財政平衡交付金制度は、1950(昭和25)年に実施され、そこに旧法及び義務教育費国庫負担制度も吸収された。

II 教育平衡交付金制度構想

平衡交付金はいわゆるヒモ付き財源ではなかったもので、文部省は教育費の一般財源への流用を懸念し、「この制度枠内で義務教育費の確保をはかるために、その名も『標準義務教育費の確保に関する法律案』なるもの¹⁰⁾を1950(昭和25)年に準備する。これは教育における平衡交付金制度の導入を意図するものであったが、閣議決定まで進んだものの、最終的には総司令部の了解をとるこ

とが出来ずに実現せず、義務教育費に関しての「空白時代」¹¹⁾が生じた。

この「標準教育費法案」は確かに文部省が準備したものであったが、教育平衡交付金制度の構想はひとり文部省のものではなく、例えば1951(昭和26)年度の教育財政研究協議会の報告書において、同様のアイディアが見られる。勿論、同協議会にはこれから検討する内藤誉三郎(文部省初等中等教育局庶務課長——当時)が主導的な立場で臨んでいたことは否定できない。

ここではこの構想の代表的理論家である内藤誉三郎の著作から、何故このような構想が出されてきたのかを見ることにする。

内藤は既に1948(昭和23)年に『教育財政の現状』¹²⁾という論文の中で、教育の機会均等を保障する六三三四の新しい教育制度の確立と、この新学制を実施するために「従来の中央集権的な画一的形式主義の弊を改め、地方の実情に応じた教育行政を行うための地方分権を行うとともに、国民主権の原理に基づき教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し、直接に責任を担って行わべきであるという自覚のもとに、従来官僚の手にあった教育を国民の手に帰するため教育委員会制度が生まれた」と指摘している。最終的には文部省の機構改革を展望したうえで、これらの制度を保障するためには「教育財政が確立されなければならない」と主張した。そしてまず第一に教育財政の現状を分析する。その結果、教育における地方と国の負担区分については「行政の地方分権に伴って、地方公共団体の自主権を尊重すれば、理論的には国費を少なくし、地方費を増加し、国税を地方に委譲し、財政の地方分権を行うべきであるが、わが国の窮乏した財政事情からは、困難であるばかりでなく、全国的な教育の機会均等を保障するために、現在の国費の負担区分を拡張すべきものと思う」とした。さらに当時主張されていた教育費の全額国庫負担要求に対しては、「これは現在の地方分権の方向とは逆行するのみならず、地方税の大幅国税移管の結果を招来し、画一的形式的に流れ、地方の実情に即応できない」と指摘した上、「全額国庫負担になれば教育に対する住民の熱意を経費負担に反映させる途がなくなるから地方住民の教育に対する熱意がなくなるであろう。自分達の教育だから自分達が一番良い方法で経営管理したい。それに適合するような予算編成ができなければ意味がない。それぞれの教育委員会の政策が実現できないで、画一的になり勝ちである」とした。結論的に内藤は「教育財政確立のためには、この負担区分の根底をなす教育費の実態を把握し、「教育費総額がいかんして算出されるかこれを科学的に究明し

なければならない」とした。

教育費総額を科学的に算出することが教育財政の確立の基礎であるとする内藤の教育財政論は、その後アメリカの教育税制度や教育基金制度、授業料等の制度、教育公債制度、教育予算の比率設定等の制度、教育費全額国庫負担制度、補助金または負担金制度などを検討・批判した後、最終的に教育費平衡交付金制度へといきつく。

例えば1950(昭和25)年の『教育財政』¹³⁾では、彼は教育費平衡交付金制度について以下のように述べている。「補助金又は負担金制度はわが国の国、地方を通ずる財政の上でも大きな問題であったが、個々の地方団体についてみれば、補助乃至負担は必ずしも均衡を得たものではなかった。実績主義による補助の如きは財政力の強い地方団体にかえって多く交付されるような場合もあった。ここにおいて公立の学校教育費について学校種別、課程別に、教員俸給費、維持管理費、保健衛生費、施設費等学校運営に要する一切の最低経費を児童、生徒、学生一人等の測定単位とそれに応ずる測定単価により地域性、学校規模等を考慮して科学的合理的に算出してこれを国と各々の地方公共団体が負担能力に応じて相当部分を負担する案が考えられる。これは国と地方団体とが教育費を公正に負担するという他に、更に最低教育費による教育費の算定確保という二つのねらいがある…。この案はシャープ使節団の勧告により決定された地方財政平衡交付金制度の中においてもその特例として一応平衡化された地方財政の中において最低教育費を確保するという、いわゆる『標準教育費法案』として考慮されている」(p.29)。さらに内藤は「半額国庫負担は財政の富裕な市町村でも、貧弱な市町村でも同様に半額を国庫において保障する結果、教育の規模と内容を均等化する教育の機会均等は実現できないわけである。標準義務教育費の確保に関する法案によって、完全に教育の機会均等が財政的に保障されるに至るであろう」(p.202)と強調した。さらに加えて、平衡交付金制度のなかから教育費を分けることについて彼は「平衡交付金配分の基礎に用いた各地方団体の基準財政需要額のうち、義務教育費だけは憲法上の義務であるから土木、警察などに流用せず、義務教育のために支出せしめようとするのが標準義務教育費の確保に関する法律案の狙いである」(p.195)とした。

この時点から新法が成立した後も、内藤は一貫してこの教育費平衡交付金制度と教育委員会制度を日本における「教育の機会均等」原則と「教育の地方自治」原則の両立を可能とするものとして主張する。その場合、彼が半額国庫負担制度に対して批判的であったことは重要である。

勿論、この教育平衡交付金構想が完全なものであったとは言えない。例えば、小川正人氏は、1949（昭和24）年に起草された日教組の独自の標準教育費確保のための改革案を紹介し、文部省の構想と比較したうえで、1)標準教育費の内容を義務教育費の全額無償を裏付けるものとして拡充していること、2)標準教育費を越える支出を奨励すること、3)標準教育費の算定方法の改善とともにその決定のために民主的委員会の設置を要求していること、4)教育財政の主体を都道府県教育委員会とし（財政権の付与）文部省は全国的教育基準・水準の維持向上に努める調査統計の行政機関に改組していく、等といった点で「一見文部省の『標準教育費法案』に似た」この改革案には、大きな差を認めることができると指摘している¹⁴⁾。確かにこの最低教育費を誰が如何に決定するのか、この最低教育費を越える支出を地方の自主性で如何に確保するのかということは大問題であるが、これについて内藤は常に地方の実情に合わせて改正されるべきであるとして、地方教育委員会の任務のひとつに科学的な教育費算出をあげていた。実際に提出された法案にどの程度この観点が入り入れられたのかということは検証されなければならないが、少なくとも内藤の理論においては、この最低教育費は常に見直しの対象として扱われていたこと、現実的データは教育委員会が作り上げるものとして考えられていたことは無視出来ない。この二つの構想を詳しく検討することは今後の課題であるが、ここでは教育平衡交付金構想というものが、地方財政平衡交付金制度のもとでは教育費が確保されないという現実のなかで、日教組においても採用されたという事実を指摘しておきたい。

III 「義務教育費国庫負担法（新法）」の成立

ところで平衡交付金制度のもとでも、義務教育費については、先述の六三制建築費による地方財政窮乏等、はやくから国庫補助金の復活を要求する世論も強く、悪しき教育条件下での教育水準の低下を懸念する動きもあり、平衡交付金制度のもとでの実際の教育条件の水準の低下が告発され、全国知事会議、市町村長会などでは義務教育費全額国庫負担の決議があげられた。

一連の文部省案が挫折する中で、文部省が次に用意したものが「義務教育費国庫負担法案」（1952（昭和27）年3月1日）であった。これもまた一種の「教育平衡交付金制度」で、「その構想は、国が補助すべき最低義務教育費国庫負担法の算定基準を法律で決めておき、この基準にもとづいて、各地方団体ごとに義務教育の所要額を算

出し、地方団体の財政能力に応じてこれを負担させることとし、この負担率は法律で決めておく。…（その）差額が国庫負担金となる仕組み¹⁵⁾であった。この法案について内藤は後になってこう述べている。「この考え方（原案のこと——引用者）は平衡交付金制度を根本的に変改するものであるが、なんら矛盾抵触するものではなく、地方財政の最終的調整機能は地方財政平衡交付金制度のみが保有するのである。この制度にたいしては二つの平衡交付金制度ができることについて反対論があった。現行の平衡交付金制度から義務教育費がはずされることにより、地方財政平衡交付金制度は骨抜き運命にあい、義務教育費の負担を通じて教育税の構想が秘められているだけに強い反対をうけた。反対の表面的な理由としては教育にたいする中央統制を強化するとともに、地方行政の総合運営を阻害し、地方自治の侵害になるということであった」¹⁶⁾。

内藤が指摘したように、同法案に対しても、地方自治庁等の反対は強く、政府としての法案作成にいたらず、政府与党である自由党政務調査会が中心となってとりまとめに動き、結局最低教育費と地方負担額との差額を国庫が負担するのではなく、半額国庫負担を内容とする法案を作成した。同法案はしかしながら、給与のみならず教材費、施設関係の経費も対象とするという点については、原案を継承している。しかし、これに対しても政府内での調整が遅れ、自由党議員による提出という形で、1952（昭和27）年5月7日¹⁷⁾、衆議院に同法案が上程された。

ではこの法案審議過程においていかなる論議がなされたであろうか。まず、それに入る前に、当時の国会状況について、二、三指摘しておきたい。当時の国会では、地方財政平衡交付金制度自体の見直しがなされていたことや、警察予備隊の設置等再軍備への気配が濃厚であったこと、また市町村教育委員会全国設置を1年延期するという内容を内容とする教育委員会法一部改正案が、文教委員会レベルで握り潰されたことなど、総選挙がらみの与野党の意見の対立がきわだっていた。更に新法案に対し、提出前から地方財政委員会が8項目にわたる反対文書を公表し、全国町村会や全国知事もまた反対決議を挙げる¹⁸⁾など、同法案審議の難航は当初から十分予想されていた。

これらの状況を念頭において、衆議院文教委員会、文教・地方行政合同委員会等での審議をみることにしよう。

提案者竹尾弉議員は、同法案提案理由を以下のように述べている。即ち「義務教育は憲法に定められた重要な国民の義務であり、同時に権利」である。故に国も「そ

の一定の規模と内容とを、すべての国民に対して保障すべき責務をおっている」ので、「確実な財政的裏づけをすることが何よりも必要である」。しかし、平衡交付金制度のもとでは、ベース・アップや物価上昇により、「地方公共団体独自の税収入で、義務教育費をまかなうことのできるの、わずかに9都道府県にすぎず」「各府県間の教員の待遇及び定数はますます不均衡がはなはだしくなるとともに、全般的に低下の傾向が顕著」である。また、維持運営費もその「三分の一は父兄の寄付金にたよるを得ず」、建築費も不十分であるとし、同法案は「教職員の給与費を確保することにより、教職員の生活を安定させ、教職に専念せしめるとともに、教材費の確保により校舎はできたが、中身の整わない学校に教材を整備し、百億に上るPTAの寄付金を解消し、千三百万人の父兄の要望にこたえ、起債によって二八〇万坪による老朽危険校舎の解消をはかり、市町村長及び住民の熱烈な要求にこたえんとするものであります。従ってこの法律案は最小の国費をもって最大の効果を上げるものです」¹⁹⁾と締め括った。

これに対し、地方財政委員会を代表して奥野誠亮地方自治庁財政課長(当時)は、同法案に反対する理由を以下の数点にわたって述べている。1)同法案は、いたずらに中央政府の権限を強大ならしめ、官僚の手による地方行政に対する統制支配を可能にし、地方行政の中央集権化を誘致して、住民による地方自治を抑圧する。2)この法案が企図する義務教育水準の向上、及び地方財政の安定を期待することは困難である。残りの半額をどうするのかもまた重大な問題である。3)この法案は、国民の租税負担を増加せしめるか、又は他の地方行政費に不当な圧迫を加える。4)国庫負担の総額の決定方法のみを定め、その配分法は明らかにしていないのみならず、さらにこの制度を矛盾なく地方財政制度に導入するための、何ら具体的配慮がなされていない。5)この制度の実施のために、中央、地方を通じ、行政事務を増加せしめる。6)技術的欠陥(内容については省略)。7)義務教育水準維持は、平衡交付金で確保できる、等²⁰⁾。

これらは総じて義務教育を地方自治の一環として位置付け、地方自治・財政を強めることを最優先とするものであった。しかし、現実には平衡交付金の増額は予定されておらず、義務教育水準低下という事態に対してはこれを不問に付すものであった。また義務教育の問題というよりは、あくまでも財政調整の観点からこれを論じるものであった。

これに対し野党側は、法案、地方財政委員会の反対理由の双方に対し反論を加えていた。

例えば、松本七郎議員は国庫負担の根拠を「教育の機会均等」の実現にあるという回答を文部省から引き出したのち、日本の地方財政の危機の存在を指摘しながら、「そういう実情にありながら、現在の実際の制度というものが地方分権的になっている。その制度が地方分権化されつつあるときに、ただ形式的に、それなればこそ、費用もまた地方で持たなければならぬ」とする地方自治庁の態度を批判し、「現在、教育委員会というようなものができて、教育行政が完全に地方分権化されているときに、金を国庫が全額だしたからといって、中央集権にはならないし、またならせないようにできると思う」²¹⁾と述べている。

これに答える形で提案者側は、基本的に地方財政委員会とは対立の立場をとり、中央集権化への懸念に対しては野党側と同様、教育委員会制度の存在を強調することで反論とした。しかし、野党側が主張する全額国庫負担については、以下のように反論を加えている。

即ち、同法案は甚だ不十分なものであるが、前進の基礎として最低限度を盛りこんだものにすぎず、現行制度を尊重したと断ったのち、「教育費は国庫が負担を保障しますが、あくまでもやはり、地方の特異性、自主性というものを認めたところの教育でなければならぬという、これを抹殺しては相ならぬものだと考えるのであります。機会均等であるということは、最低の線をねらうべきでありまして、それ以上は地方、地方の独自の教育というものをうち立てていかなければならぬ」²²⁾とし、結局、半額国庫負担が良いと結論した。

しかしながら同法案の審議は、「憲法に保障された義務教育の機会均等の理想を実現するためには義務教育費を国庫負担とし、義務教育にたいして国が財政上の責任を負うことにより、地方財政の解決を測ろうとする文部省側の見解と教育も地方の事務であるから地方財政の充実により、とくに平衡交付金制度の改善によりこの問題を解決しようとする地方財政委員会側の見解が鋭く対立して、党と政府との調整の企図も失敗に終わった」²³⁾ためかなり難航した。

それでもやがて審議が進み、委員会での採決にうつるかの如くみえたが、法案採決について政府の了解がとれないという理由で、審議は中断され、再び政府自由党政調会がとりまとめに動いた。その結果、大蔵省から「給与費の二分の一、教材費の一部」と文言の変更と、詳しい内容は政令で定めること、建築費起債削除、施行日もまた政令に委ねることなどが、また地方自治庁からは、給与等の最高限度額を政令で定めることとの修正申し入れがあり、これをうける形で提案者自身による異例の修

正案が出された²⁴⁾。

これは、国庫負担の対象を給与と教材費のみとし、重要な点を全て政令に委ね、さらに給与等の最高限度額を規定するというまさに「骨ぬき」といわれる修正案であった。

同修正案をめぐって、例えば渡部義通議員は、「地方において義務教育の内容の充実をはかる場合に必要な経費を支出した場合に、国家が最高限度を規定してしまっているならば、その充実を地方的に強化することが不可能になりはしないか」と問い、限度政令が現実には「引き下げ」効果をもたらすことを指摘した²⁵⁾。

野党側（共産党を除く）は、これに対抗する形で、給与の国庫負担率を五分の四、教材費、給食費は全額とし、その対象を義務教育から学校教育全般（特に高等学校）へ拡大する内容の修正案を提出した。しかし、この提案は委員会で否決され²⁶⁾、本会議で再提出されたが、そこでも否決された（この時点で共産党も野党提案支持にまわっている²⁷⁾）。野党側は、参議院においても衆議院の審議と同様の論議、修正案提出を行ったが、全て否決されている。

衆議院文教委員会では第二条第二項の限度政令条項を第一項の但書とする修正が加えられた。

こうして同法案は7月31日衆議院本会議において可決され、ようやく8月8日法律第303号として成立した。

以上の論議の中で見られた主張を整理してみると、次のようになる。

まず野党側は法案を修正するやりかたで対抗したが、地方財政の危機的状況、国民生活の窮乏といった事態を踏まえて、教職員の俸給の五分の四、その他の義務教育費の全額の国庫負担を要求した。そして、公選制地方教育委員会制度という地方での受皿がある限り、また同制度を確立するためにも、たとえ全額国庫負担であっても、教育の中央集権化は防ぐことが可能であるし、むしろ全額国庫負担こそが、教育の機会均等の実現を図ることになると主張した。

次に地方財政委員会側は、平衡交付金制度改正による地方財政強化こそが、地方自治の確立をもたらすものであるから、特定の補助金、しかも地方自治体から相対的に独立して存在する地方教育委員会のような組織の権限を増大させることとなるような補助金は、地方自治を弱体化させ、文部省による中央集権化を導くものであると反対した。

そして、提案者は、公選制地方教育委員会が充実・発展する限り、たとえヒモつき補助金であっても、教育における中央集権化は回避できるとし、国の義務教育に対

する責任と、地方の自主性を尊重するという観点から、半額国庫負担で事足りると主張した。

また文部省は同法成立後、初等中等教育局財務課の名で出版された『新しい義務教育費国庫負担制度』²⁸⁾という小冊子において、それが「骨抜き」とされたにもかかわらず、同制度を「過去の定員定額制になった義務教育費国庫負担法からみれば数等の進歩をみせているということが出来る。しかし、何よりも重要なことは、義務教育について、地方財政平衡交付金法とは別に、特別の財政保障制度が成立したということであって、この点に将来の一切の希望がかけられているのである」(P.3)とまずは評価した。しかしながら同法の問題点として、1)定員定額制度の復活への危惧、2)教材費の内容及びその性格、3)校舎の建設費の確保、4)「地方教育委員会の設置の内容がどうなるか、また、これがこの法律にどのような影響を及ぼすかという」(p.16)点。これは市町村教育委員会の全国設置によって生じるであろう人事権（地方教育委員会）と給与の決定権（県教育委員会）との対応をいかにすべきかという問題であった。5)教職員の給与の問題。「定員定額制という制度は極めて便利なのであるが、こうした方法は避けなければならないとすれば、教員について特別の給与体系を作り、これを法律で定めるという方法が残された方法として浮かび上がってくる可能性が多いと思われる」(p.17)。これは翌年導入された三本建給与法を予測させるものである。そして最終的に同法については、「兎も角、今度の法律は、作られたことそれ自体が極めて大きな意義を有するものであり、今直ちに関連する重要な問題を一挙に解決することは、客観情勢の許さないところであった」とし、「重要な問題は、すべて今後に残された」(p.18)とした。

また前出の内藤は、1953（昭和28）年に義務教育費国庫負担法を評して以下のように述べている。「原案提案者である自由党の面目もあるので、附帯決議を附して衆議院の意思を表明して政府の意思を拘束して法案の実質的な効果をねらった。その第一は政令で国庫負担額の限度を定める場合には原案の趣旨を尊重して、少なくとも各都道府県の実績を下回らないようにすること。第二に老朽校舎については、義務教育諸学校においては計画的に校舎が更新できるように地方財政法に特例を設けて優先的に起債のわくを確保すること。第三に施工期日は地方税の改正と関連して政令で定めることになっているが、昭和28年度から実施すること」。そして「なお将来は、教科書、学用品等も教材費として国庫負担の対象とされ、第一条に定める義務教育無償の原則と教育の機会均等の理想が実現される日の近らんことを祈念するものであ

る]²⁹⁾としたが、彼自身は教育平衡交付金制度構想が理論的にも優れているという立場を諦めたわけではなかった。

以上、同法案を巡って関係者の主張を見てきたわけであるが、ここで留意すべき点は、野党側の主張においても、たとえ全額国庫負担であっても、教育の地方分権は十分尊重されうるとした点である。その主張の主な理由は、公選制地方教育委員会の存在であった。

もとより、当時の地方教育委員会の教育行政における権限は、例えば最も中心的である教科書検定権でも、「当分の間」文部大臣に属する(第88条)とされるなど、極めて貧弱なものであった。とはいえ、同制度が地方教育行政において果たすであろう役割に対して、野党の期待がかけられていたことは明らかである。新法成立の過程での野党側の主張というものは、当時の地方財政の危機的状況を背景にしていることはいままでのないことであるが、地方教育委員会への期待が全面的におしだされていたことは看過してはならない重要な点である。またこの点は先の内藤の理論においても、教育財政の民主的計画化と地域に密着した教育計画の必要性とともに強調されていたものであった。

新法成立過程での義務教育をめぐる国と地方の負担区分、責任分担の問題は、「教育の地方自治」と「教育の機会均等」という原則の内実を、補助金制度において問うものとして展開したといえる。地方分権或いは「教育の地方自治」という理念が、地方財政委員会では、一般地方行政への教育行政の従属化として捕えられ、他方、提案者側では、半額国庫負担の根拠とされ、さらに野党においては、公選制地方教育委員会制度と一体のものとして考えられていたことは、今までの論述からも明らかになったと思われる。

そしてこの論議は、一応、義務教育費半額国庫負担制度という形をとり、一定の結着を得た。だが、制度が戦前と同じ制度を採用したからといって、そこに込められた理想も戦前のものと同じであったということはいささか乱暴な議論である。さらに以上のような成立過程を考えれば、同制度が「安定」した制度であるということは不可能である。そしてまた、単純に半額国庫負担制度と交付税交付金制度を対置して、是非を論じる教育財政論もまた不十分であるということが明らかになったといえよう。これらは共に新たに「教育的な」教育財政制度を探求する課題を見失っているからである。加えて、特定補助金或いは教育平衡交付金制度の導入を即文部省統制の強化という評価を下すのも早急であることがわかる。全額国庫負担であろうと教育平衡交付金であろうと、地方教育委員会が健全である限り、そのような弊害は生じ

ないとする主張が存在していたことは重要である。

しかしながら、同制度の成立によって「給与の二分の一、教材費の一部」が国庫負担にされたが、戦後教育改革期に主張された「教育の地方自治」と「教育の機会均等」という二つの原則を両立させる明確な国と地方との財政負担・役割負担の在り方という問題は逆に本質的な解決を見ず、そのまま依然として残されたままであった。

結局新法は、内藤が意図していたような教育平衡交付金というようなものではなく、理論的には彼が批判を加えていた半額国庫負担という形に帰着した。さらに教育平衡交付金制度構想の断念は、その後の数々の特定補助金制度の導入という形での教育費確保を文部省をして追求させるものともなり、かつ、教職員行政の在り方やこれに対抗する日教組運動の在り方をも規定することになった。即ち義務制の教職員は基本的には市町村の公務員であるものの、中央や給与負担者である都道府県に対しての闘争が中心となった結果、市町村への帰属意識が希薄になったといえよう。この流れの中に、1956(昭和31)年の地教行法が登場する。

また定員定額制については、同制度では平衡金の不交付団体には定員定額制で、交付団体に関しては実員実額制で出発することになった。その後1953(昭和28)年6月15日には、同法第2条但書に基づく政令第106号がだされ、東京、大阪、愛知、兵庫、京都、福岡の計6県に適用された(神奈川県は対象とされたが適用は免れた)。1954(昭和29)年の地方税制改革、交付税交付金制度への移行により、限度政令に該当する県は、新たに静岡、三重、滋賀、山口、埼玉、富山、岐阜、岡山、広島、長崎の計10県が加わった(但し埼玉以下の県は非適用)。このように、非富裕団体への政令適用は政令自体の改正を必然化するものとなった(その後も限度政令はたびたび改正されるが、その多くは専ら切り下げのためのものである)。そして1958(昭和33)年の標準定数法の制定とその後の1964(昭和39)年の限度政令によって、普通交付団体に関して定員実額制度が導入された。また同法によって、地方の民主的教育計画というアイディアも後退せざるをえず、学級編成などに関する地方教育委員会の権限もまた後退する。これを受けて、日教組の運動としては中央での定数改善要求運動が中心となる。

また補助金制度は、1950年代後半からの高度成長期においては、教育投資論という政策イデオロギーに支えられて、その対象項目・量ともに拡充されていく。例えば、1953(昭和28)年の「理科教育振興法」、1954(昭和29)年の「産業教育振興法」「へき地教育振興法」などのほか、1959(昭和33)年には新法改正により、教材費の国

庫負担率が二分の一に引上げられ、「義務教育諸学校施設費国庫負担法」が制定される。1963（昭和38）年には、いわゆる教科書無償制度が法制化され、また、各種手当もその後対象に付加されていった。

このように、特定補助金制度の拡充が一方では進んだが、それとともに、他方では文部省の教育内容への統制や教職員への管理体制の強化などが進み、文部行政の「反動化」が強く反発されるようになる。教育財政制度を当時の文部行政やその他の自民党政府の諸政策の中でトータルに把握する重要性を軽視するものではないが、この問題は本稿ではこれ以上展開しない。そうではなくて、ここでは文部官僚の教育委員会に対する態度の変化とといったようなものを指摘しておきたい。

先に本稿においては内藤の論文を取り上げてきた。彼の教育財政論においては特に戦後教育改革の諸原則の尊重といった観点が全面に押し出されていたといえる。ところが、この内藤の理論は文部省内では徐々に見受けられなくなる。例えば1952（昭和27）年に発表された『教育委員会法逐条解説』³⁰⁾は、初等中等教育局地方課長北岡健二の名で出されているが、そこにおいては教育委員会制度の「制度論、その改善論、あるいは教育政策論などに触れることはやめて、もっぱら現行法の忠実な解釈に終始する」(p.3)という態度が展開されるようになる。そしてそこでは例えば、教育委員会制度の問題点のひとつとして内藤が指摘していた教育財政権の脆弱さへの不満などが一切消え、現実の地方行政との調和、敢えていえば従属を正当化するような解釈が行われるようになる。勿論この著作は逐条解説書であるという制約もあるが、現行法規をより現実の脈絡のなかで解釈しようとする文部官僚の態度の変化が、その後の教育行財政政策に与えた影響を明らかにする必要がある。これはあくまでも予測に過ぎないのであるが、保守合同の55年体制とこの文部省内の変質がその後の地教行法の制定や主任制の導入といった文部省の政策に多大な影響を与えたのではないか。これらのことを文部行政の諸事実に沿って明らかにすることも今後の課題である。

まとめにかえて

以上みてきたように、義務教育費国庫負担法が成立するときにおいては、教育費を別枠で確保しうる特別の制度が必要であるとする教育界の要望は強力なものであった。さらにそのとき、成立した制度以外に、全額或いは五分の四国庫負担、教育平衡交付金という複数の選択肢もありえた。そしてこれらは、地方自治庁などによって

与えられた「文部省による中央統制の復活、地方自治の衰退」という批判に対し、地方教育委員会の存在と、民主的・科学的教育予算（最低標準教育費）を強調することによって「教育の地方自治」原則と「教育の機会均等」原則を共に実現するものとして主張されたのである。現実に出てきた義務教育費国庫負担法は、内藤が懸念した半額国庫負担制度であり、教育平衡交付金制度構想は、中央における教育行政の一般行政への従属の前に挫折していくのである。換言するならば、一般に「安定」しているとされる義務教育費国庫負担制度は、その他の積極的かつより教育的な教育財政制度の追求が挫折し、政治的に妥協が進められる中で誕生してきたものであり、当初から構想されたものではなかった。従って、戦前・戦後を通じて継続しているという理由や新法を単に旧法の復活と見る理由から、同制度を「安定」していると見做す見解は、同制度の成立過程のダイナミズムに目を塞ぎ、現行の制度の存在を絶対化するところに発生する「物象化」された意識とでもいうべきものであろう。そしてこの妥協の産物が、現在まで継続しており、その後の文部省の教育財政政策や学校教職員に対する行政の在り方や、それと対応する教職員組合運動の在り方を規定していったのである。つまり、この「骨抜き」にされ、妥協の上に成立した同制度は、その後の教育財政の方向を決定づけるという意味において、重要な制度であるといえることができる。

（指導教官 浦野東洋一助教授）

註

- 1) その代表的なものは市川・林『戦後日本の教育改革 4 教育財政』東京大学出版会1972年であろう。
- 2) 例えば三輪定宣氏の諸論文など参照のこと。
- 3) 『第92回帝国議会衆議院教育基本法委員会議録』第5号、昭和22年3月15日、59頁。
- 4) 同上、第6号、昭和22年3月20日、71頁。
- 5) 『第2回国会参議院文教委員会議録』第3号、6頁。なお、分与税は平衡交付金同様、ヒモ付き財源ではなかった。
- 6) 同上、9頁。
- 7) 『第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録』第43号、昭和23年6月24日、2頁。
- 8) 市川・林、前掲書、320頁以下参照。
- 9) 藤田武夫『新訂現代地方財政入門』日本評論社 昭和42年38~39頁。
- 10) 市川・林、前掲書、331頁。
- 11) 全国教育財政協議会『教育財政要項』一二三書房 昭和27年第三版 309頁。
- 12) 内藤普三郎「教育財政の現状」『時事通信 内外教育版』昭和23年8月5日号。
- 13) 内藤普三郎『教育財政』誠文堂新光社 昭和25年（昭和26年再版）。

- 14) 小川正人『『シャープ勧告』をめぐる教育財政改革構想に関する研究』『教育行政研究』第3号,九州大学教育学部教育行政学研究室,1988年,117頁,122~123頁。
- 15) 相沢英之『教育費』大蔵財務協会,昭和35年,342頁。
- 16) 内藤誉三郎『教育財政学』誠文堂新光社 昭和28年,108頁。
- 17) 瀬戸山孝一は上程の日を4月23日としているが,これは誤りである。瀬戸山孝一『文教と財政』財務出版株式会社 昭和30年141頁。
- 18) 市川・林,前掲書,426頁,455~458頁の他,巻末資料二も参照。
- 19) 『第13回国会衆議院文部委員会議録——(以下衆院文部委員会議録と略)』第20号(昭和27年5月8日),5頁。
- 20) 『第13回国会衆議院文部・地方行政委員会連合審査会議録』第1号(昭和27年5月24日),5~9頁。
- 21) 『衆院文部委員会議録』第22号(昭和27年5月14日),9頁。
- 22) 同上。
- 23) 内藤,『教育財政学』120頁。
- 24) 瀬戸山,前掲書,149~150頁参照。
- 25) 『衆院文部委員会議録』第34号(昭和27年6月16日),10頁。
- 26) 同上,18頁。
- 27) 『衆院文部委員会議録』第55号(昭和27年6月17日),1180頁。
- 28) 文部省初等中等教育局財務課編『新しい義務教育費国庫負担制度』港出版合作社 昭和27年。
- 29) 内藤,『教育財政学』120~126頁。
- 30) 北岡健二『教育委員会法逐条解説』学陽書房 昭和27年。