

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——

小川 正人

——目 次——

はじめに——問題設定

- (1) 現行の「設置基準」法制の問題
- (2) 教育条件基準法制と教育財政制度をめぐる今日の問題
- (3) 「教育権論」の展開と教育条件整備論

第1章 “戦後教育財政改革”と文部省の教育財政改革構想の展開

- (1) 文部省の教育財政独立構想の挫折と教育財政論の転換——学校財政法案とその教育財政論——
- (2) 1950年財政改革と文部省の教育費確保方策の展開

第2章 1950年代教育財政制度の「改編」と教育条件基準立法の「変質」

- (1) 「標準教育費法案」の挫折と教育費国庫負担制度論の展開
- (2) 1952年負担法成立の過程における「基準」設定をめぐる論議
- (3) 1958年「義務教育標準法」の成立と教育条件基準立法の「変質」

はじめに——問題設定

- (1) 現行の「設置基準」法制の問題

現行法制の下において、国民の教育を受ける権利と教育の機会均等を保障する教育条件整備のあり方に関係して、学校教育法第3条は「学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、監督庁の定める設備、編制、その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない」と規定している。そして、一定の教育水準の共通性、統一性を確保し児童、生徒にゆきとどいた教育を保障するために、教育上必要な施設設備と適切な環境を設けること（同法施行規則第1条）、学校の種類に応じて各々に設置基準を定めることが明記されている（同第16条、51条、56条など）。即ち、学校設置基準の性格と機能としては、第1に、それは学校設置の際の認可基準とされると同時に、また国や教育行政当局による教育条件

整備保障のための基準であり、その性格は子どもの教育を受ける権利を保障していく教育の外的条件整備の基準と考えられること、¹⁾第2は「学校設置基準は教育の水準を確保し、教育機会の均等を実現するうえできわめて重要な役割を果たすものであり、学校設置基準が到達すべき最高水準ではなく、充足すべき最低基準であることは、その存在意義をいっそう大きなものにしていく」²⁾と指摘されるように教育条件整備の最低基準的性格を示すものであるとされている。

しかし、そうした学校設置基準の教育条件整備にしめる位置、性格にもかかわらず現在それをめぐっては次のような問題が存在していることが広く指摘されている。第一は、義務教育学校における設置基準が存在していないことである。この点については、これまでも多くの論者によって、例えば「設置基準の未制定が弱小自治体や、僻地の学校の適性な施設設備の充実について、ときには地方教育行政の手抜きを公然と認めることもあり、あるいは国はそれらについての整備拡充の努力をまぬがれていることにもなっている点是否定しえない」³⁾とも言われてきている。第二には現在する設置基準においても、その内容規定の仕方に問題があることから、設置基準の十全な機能を果していない状況が作り出されていることである。その一つの事例として「高等学校設置基準」をめぐる問題を概観してみると、⁴⁾そこでは設置基準の性格やその機能が曖昧にされることで国や教育行政当局の条件整備義務、責任が回避され、条件整備内容とその時々の財政援助法、振興法の「財政補助基準」によって代位させる現象がひろく作り出されてきていることが指摘できる。例えば天城勲は、設置基準に従うことは勿論義務規定であろうが、しかし違反を担保する罰則のないこと、基準内容にかなり弾力性のある表現を用いている部分があることから、「現在のところ実施上各種の困難な事情の考慮から、学校基準の内容に以上のような弾力性を残し、かつ、法令の整備も未完成の段階にあるので、少なくとも現在の実際問題として画一的な基準遵守を強行することはできないであろう」⁵⁾とした。確かに、基準は地域毎の教育要求、社会的地理的諸条件

の違いに対応して、創造的、自由裁量的な適用が可能となるような法的配慮が必要とされよう。しかし、そのことが児童、生徒の学習権保障のための福祉と教育の条件の十分な水準確保、最低基準保障を確保し向上させていく課題を回避していくことではならない。しかし、今日まで設置基準の「弾力的」性格の名の下に、設置基準の最低基準的性格のもつ精神と内容とが空洞化され設置基準の内容をその時々の方針による振興法・援助法の財政補助基準などによって切替えるという現象をひろくつくり出してきた。

そして第三の問題は、第二の問題と関連するが設置基準にかわって財政補助基準が現実の条件整備に関してその優位性を保持していることである。鈴木勲氏は、義務教育学校には設置基準はないが、しかしそれにかわって現行の各種「財政基準」が十分にその機能を果しているとの様に評価し、設置基準と国の財政援助基準を同一視して財政基準以外に教育条件整備のための設置基準を定める積極的意義を認めていない。

「小学校及び中学校の大部分を占める公立小・中学校の学級編成、教職員定数、教室、屋内運動場の面積などについては、義務標準法、義務教育諸学校施設費国庫負担法、これらに基づく政令などによって定められた財政負担の観点からの基準がある。……これは……学校設置基準とはいえないが、実際には実質的な意味での学校設置基準としての役割を果たしているといえる」⁹⁾

しかし、こうした設置基準と財政的基準を同一視する考え方に対しては、財政的基準が補助対象を限定し補助対象でないものは基準化されず教育条件整備の教育的体系性に欠けていること、各年度ごとの大蔵大臣との予算折衝向けの基準であって教育的な最低基準ではない、などの理由¹⁰⁾によって財政基準を学校設置基準と同一視したり代替基準として理解することは正しくないと指摘されている。¹¹⁾ 事実、財政基準による教育条件の整備が学校教育のゆがみをつくりだしてきた大きな原因の一つであるとされるような見解も強く主張されてきているところでもある。

「その（財政措置上の基準—引用者）主要部分は教育財政法の経費支出基準として、いいかえれば財政政策に基づく財政基準として設定されたものであり、純粋な教育条件基準ではない。教育条件基準としての教育性、科学性、実際性、体系性を欠く政治的財政的妥協の産物、モザイク的につぎたされた矛盾のある基準にしたがって補助金が交付され、学校が設置整備されてきたのであるから、できあがる学校施設に非教育的な

ゆがみが生ずるのは論理的に必然であった」⁹⁾

(2) 教育条件基準法制と教育財政制度をめぐる今日の問題

前述のように、財政基準が教育条件整備の内容を規定している事実は、更に教育に係る国と地方自治体の権限関係の問題にも大きな影響を及ぼすことになっている。

戦後の教育行政改革によって、教育事務は地方事務、地方公共団体の「公共事務」（地方自治法第2条3項5号、6項2、4号）とされた。そうした地方自治の事務に対して、その自治事務の全国的基準を設定する法律、全ての自治体が必ず実施しなければならない地方自治事務（地方自治法2条8、9項にもとづく別表1、2）を定める法律、それに伴う国庫負担制度などによって国の立法的関与が認められているが、その国の法令の関与の性格と形態とが今日問題とされてきている。¹⁰⁾ 教育条件整備の領域において、こうした地方自治に対する国の立法的関与と形態は、国庫補助、負担制度の教育財政システムと結びつけられていることから、又、学校の管理・監督権限をめぐる問題をも伴ってこれまで多くの論議の対象とされてきた。兼子仁氏は、学校制度法定主義と国の学校監督行政の問題に係って、「学校制度の全国的法定にともなう秩序維持の権力行政として、国の学校監督行政が存する」とし、その内訳として学校設置監督、就学義務監督、学校制度的基準の法定、教員免許行政を掲げ「これらは、教育行政における地方自治や学校の自治による現行法制においても、学校設置者の学校管理から区別され、すべて国家事務として、監督庁たる文部大臣をはじめ国の機関としての都道府県、市町村教育委員会等に授権されている」としている。更に、「学校制度法定の一環として、公教育機関たる学校種別ごとに学校の設置、存続の法的要件が定められる。この実質の意味の学校設置基準は、国による学校設置監督行政の要件であるが、本来、子どもの教育をうける権利を十分に保障していくための最低の教育条件整備の基準であるという意義を有し、国、自治体はそれを踏まえて学校における教育条件整備に尽力し費用負担に任ずべきものである」と述べている。¹¹⁾ ここでは、学校設置基準を学校制度法定の一要件とし、それ学校制度の全国的法定にともなう秩序維持の権力行政であり国家事務としての国の学校監督行政の要件をなしているとしている。

しかし、現実の事態では小中学校の場合において、そうした学校設置基準の不在と、又、高校の場合のようにあっても実質的に形骸化されていることで、個別的教育財政立法による財政基準によって教育条件整備の内実が

コントロールされていることなどの事由によって、固有の地方事務としての学校管理権と国の大枠的、秩序維持的学校監督権を範疇的に区別するとする国と地方自治体の制度原則が今日空洞化され、教育財政のコントロールを通じて大枠的、秩序維持的学校監督権をはみだす国の権限行使が広くみられることが指摘される。¹³⁾こうした教育財政を通じた国の地方自治体に対する関与、監督の拡大は、次の様な主張によっても補完されている。

「国の行政と地方行政との緊密な関係とくに財政上の見地からする国の地方に対する援助の必要性から、国の責任の明確化を期する措置が数多く講ぜられるようになっており、さらに教育事務の国家的重要性に基づき国と地方公共団体との連携を密にする必要の存するところである。このように、教育行政においても、その地方分権に一定の限界の存することを前提に、できるかぎり地方自治の本旨に即した地方教育行政の適正かつ円滑な遂行を期する要がある」¹⁴⁾(傍点一引用者)

今日の国の学校監督行政の実態と教育財政を通じた国の地方自治体に対する統制の問題をみると、憲法、教育基本法制下における教育条件整備に係る国の学校監督行政と教育財政制度のあり方をめぐる問題が更に再検討されていくことが必要と思われる。¹⁵⁾

(3) 「教育権論」の展開と教育条件整備論

永井憲一氏は、かつて教育権論の新しい展開に係って「(これまでの)教育権の研究は……教育内容を誰が決定する権能をもつのかについての法制的機構ないし法制的機能論に傾斜し過ぎていたのではないか」「歴史的には、教育を受ける権利とその保障としての教育条件整備が十分明確になるまえに、教育の条件整備のあり方論が内的事項、外的事項論として先んじて議論されてきました。したがって、これからの教育条件整備論研究は、そのなかで、これまでの教育の内的事項、外的事項論の再検討をしていくこと」¹⁶⁾にもなると教育条件整備研究の重要性と課題を指摘した。こうした論展開にもあるように、教育権論は「今後ますます外的事項においても民主教育の要求を実現していく制度論へと発展していかなくてはならない」とされ、内的事項決定の論理を外的事項決定の論理へと構造化していくことで¹⁷⁾教育条件整備論の究明が課題として設定されてきた。教育条件整備論の展開は、その意味でも教育条件整備の物的基礎ともいえる教育財政の研究(意識)をも吟味していくことを要請してきているといえる。¹⁸⁾教育に対する支配は、それを支える教育費への統轄を掌握して確立されていくが、今日の教育統制に主導的地位を占める国、文部省の立場

からする教育財政(公教育費)観は、教育財政(公教育費)を近代公教育制度の成立に則して「教育の私事性を乗り越えて、国民自ら行なうことができなくなった教育の部分为国家に付託し、国家が国民の付託に基づいて公教育を実施する」(教科書裁判国側準備書面)のための教育費として把握するところから、国家教育費の成立とその量的増大を「発展」の中心的メルクマルとして、その量的増大がそのまま矛盾のないものとして公教育制度の発展としても評価されその展開を合理化するものとなっている。こうした捉え方は、国の財政誘導や条件整備を通して教育への統制を強化してきた国の政策遂行の財政的基盤としての教育費の本質を反映したものであるといえてよく、教育費を教育の内容、性質そのものとかかわらせて検討していくという方法意識を欠くものであった。

永井氏は、戦後、日本国憲法が制定され国民の教育を受ける権利を保障したが、「その規定によって保障されようとする人権が、……具体的、現実的には、どのように保障されるべきか、という法制理論が戦後日本国憲法制定時から早くからなされるべき」¹⁹⁾であったと問題を指摘しているが、教育条件、財政に関する法制理論研究の「遅れ」は、戦後改革及びその後の教育財政制度(研究)の性格からも規定されたものであったといえる。即ち、戦後教育改革によって憲法26条を軸に「教育を受ける権利」の保障がめざされるが、しかし、それに対し「教育勅語は教育基本法に変わったが、教育財政構造は変わらなかった」²⁰⁾と評価されるように戦後の教育財政制度の構造は戦前のそれを引き継ぐ形となった。その現実を評して、戦後の教育財政制度の構造を戦前から「発展的」に存在してきた合理的且つ必然的な財政構造であるとし、結局、制度や教育費の負担区分の形態を教育の性質、内容とは関係のない財政技術的問題だとする教育財政(制度)研究²⁰⁾が大勢をしめてきていたことにも帰因したともいえる。そうした研究においては、教育の性質や内容との関係で教育費の組織形態を吟味し検討していくという方法意識は欠如し、憲法26条、「教育を受ける権利」保障という戦前から戦後への教育の性格構造の「変革」に対応する教育財政(制度)保障の法制理論に関する課題意識を欠落させてきたのは当然のことであったといえよう。

本稿は以上の様な問題意識から、現行の教育財政制度の基本構造を形造ったと評価される1950年代の教育財政制度の「改編」の意味とその問題を検討していく。これまで1952年成立の義務教育費国庫負担法(以下、1952年負担法)は、シャウブ勅告(1949年)にもとづく1950年の財政改革でつくり出された“戦後教育財政改革”の構

造を制度的に「再編成」したものと位置づけられている。²¹⁾更に、その1952年負担法と1958年の「公立義務教育諸学校の学級編成および教職員定数の標準に関する法律」(以下、義務教育標準法)に関係して、市川昭午氏は、「この58年の制度改正は戦後教育財政改革とその再編というおよそ10年にわたる激動にピリオドをうったものだといっているのではあるまいか。そして義務教育費が教育財政の中核に位置している以上、義務教育財政においてこうした変化を生じた58年は、戦後教育財政史全体のひとつの区切りの意味をもちうるであろう。すなわち、53年の『義務教育費国庫負担法』にはじまった占領期教育改革の是正措置は、ここにいたってひとまずその完成をみたのであり、それゆえ、教育財政についていえばここで“戦後は終わった”のである²²⁾と評価している。

それ故、“戦後教育財政改革”を終焉させ、現行の教育財政制度の基本構造を確定したとされる1950年代の教育財政制度の「再編成」とそこで生み出される教育財政論がいかなるものであったのか、そして、そこで抱え込まれた問題点などを主に文部省の論理を中心に明らかにしながら、教育条件整備と教育財政制度に関する前記の基本的諸課題を検討していくこととしたい。

第1章 “戦後教育財政改革”と文部省の教育財政改革構想の展開

(1) 文部省の教育財政独立構想の挫折と教育財政論の転換

A. 新学制の実施を裏づける財源確保のため、文部省はその方策を多方面から検討を進めていくこととなった。当時、教育刷新委員会においても教育財政問題は教育改革を支える重要な課題として取り上げられており、教育行政問題を扱う第3特別委員会においては次の様な検討課題が措定されていた。

「一、公立の国民学校、青年学校及中等学校の教職員の俸給その他の諸給与の負担 イ、現行の半額国庫負担 ロ、全額国庫負担 ハ、国庫負担の列記……ニ、地方財政との関係

二、学校の維持経費

イ、全額国庫負担 ロ、一部国庫負担 1. 最低限度の維持運営費 2. 一定水準の維持運営費 ハ、地方財政の負担 1. 特別税(教育税の如き目的税を起すこと) 2. 教育基金の設置 3. 特別会計制度 一般会計よりの独立 一般会計中に比率確保単価の確立……」

中でも教育財政を一般財政から独立すべきか否かに関

する問題が論議的となり、関心の強かったことが指摘されている。²³⁾

こうした教育刷新委員会の論議と並行して、文部省における当初の中心的な制度構想は、教権の独立とそれを物的に裏づけるための教育財政権の独立・全額国庫負担制度にあった。文部省の教権の独立構想(大学区構想)は、1946年1月25日の省内試案「地方教育行政機構刷新要綱」に示されているが、²⁴⁾その中で教育財政については、「中等学校以下の公立諸学校に於ける設備及維持の経費並に校費の負担は従来通りとするも俸給諸給与に関しては之を全額国庫負担に改む」とするものであった。そして、それは文部省による教育刷新委員会提出文書「教育行政刷新要綱案」にも引き継がれた。こうした文部省の構想は、教職員給与費の全額国庫化による教育費予算の拡大を通して、文部省の所管権限の独立・強化を図りその財政的優位性を確保して地方教育行政へのコントロールを保持していくことをねらった中央集権的教育財政制度であったといえる。しかしこうした考え方は、分権化を強く求める占領軍をはじめ教育財政の独立や全額国庫に強く反対する内務省、大蔵省²⁵⁾などの強い抵抗にあい結局退けられていくことになる。実際、教育刷新委員会の第17回総会(1946. 12. 27)において採択された建議「教育行政に関すること」の中で、教育財政制度に関係しては、既存の義務教育費国庫負担制度を前提に、その一部手直しによって地方教育財政の増加を図っていくことを期待するにとどまっていた。しかし、その後も文部省は教育財政の独立に関する主張をとり続けていった。前記の教育刷新委員会の建議の直後に、文部省が出した「地方教育行政に関する件法案要綱」は、全額国庫負担の主張を撤回させるのに代って(国庫負担制度は給与費と教育経常費の一定額支出によって保持)地方団体に教育税を創設すること及び教育委員会に教育予算の議決権を与えることを述べて教育財政独立の制度構想を主張した。この考えは教育行政の分権化と公選制教育委員会制度が確定しつつある段階において、地方レベルで一般行政から相対的な「独立」をつくりだす地方教育委員会に財政権限を付与することを通じて、教育財政の独立を図っていくことを意図したものであった。しかしこうした教育税・財政議決権の構想も、現実化しなかったことは周知の通りである。

B. 以上の様な全額国庫負担制度や教育税などによる教育財政権の独立構想が後退していく中で、文部省は、それまでの教育財政機構の一般財政からの独立によって教育財政権の独立と権限強化を図り特定財源を確保していくとする制度構想から、一般行政・財政の中で必要と

「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題」

される教育費経費を算出し、その教育総経費を国と地方とで負担していくという方向を意図した義務教育費国庫負担制度充実の制度構想を打ち出してくることとなった。内藤誉三郎（当時文部省学校教育局庶務課長）は、当時その意図次のように説明していた。

「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なければならない。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。遺憾ながらわが国では、この方面の研究が不十分である。英米では生徒一人当たり何程という根拠が算出されている。

これは大学高専や小中学校等の学校種別によって異なるが、大別すると

- (1) 校地、校舎その他の設備に要する経費
- (2) 職員に要する経費
- (3) その他学校の維持管理に要する経費……

この経費の算出ができれば学校教育費の総額は算出できるわけである。学校の総経費の算出を確立して、国、都道府県、市町村の負担区分を定め、これに即応した中央、地方を通ずる税制の改正を行わなければならない」²⁶⁾

こうした考え方にそって文部省内で準備されていったものが「教育財政法」あるいは「学校財政法」と呼ばれるものであった。時事通信『内外教育版』の昭24年1月23日号は、文部省が「教育財政法要綱」を準備している旨を次の様に報じている。それによると「教育財政を確立するため、その教育費にたいする国民の負担の均衡をはかる『教育財政法』の成文化を急いでいる」とし、その法案は『『学校設置基準法』とともに……第五国会に提出されることとなった」と述べ、その法案の意義を「国立学校および公立学校に要する経費の基準と、その負担区分を明らかにし、さらに学校基準法が規定する学校の編成および設備などの充実を期し、教育の発達に資することを目的とするものである。この法案にもられている重要な点は現在の国庫の負担区分を拡張していること」であると指摘している。その後、文部省は「学校財政法要綱案」を発表した。この要綱案は、その目的と経費費目などについて次の様に述べている。

- 「一. この法律は教育の機会均等を確保し教育費に対する国民の負担の均衡を図る為国立学校及び公立学校に要する経費の基準とその負担区分を定め、もって学校基準法（未定）に定める学校の教育課程編成及び施設の充実を期し教育の発達に資することを目的とする。
- 二. 公立学校に要する経費は左の区分によること

- イ. 学校の維持管理に要する経費
- ロ. 職員の給与、旅費及び研修に要する経費
- ハ. 生徒、児童の教科書、学用品その他学修に要する経費および保健、衛生上必要な経費
- ニ. 学校の施設に要する経費

三. 前項の経費の費目及び算定基準は政令で定める」
そして、その負担区分を、義務教育学校、高等学校、幼稚園及び特殊学校ごとに国庫負担額を2分の1から3分の1と各費目別に明記したものであった。²⁷⁾

文部省の「学校財政法要綱案」に結実してくる教育財政制度構想の変化は、一体どのような教育財政制度論に支えられて生じてきたものであるのか。内藤誉三郎は、これまで文部省及び教育関係者の多くに、教育費の安定確保をはかるための制度構想として、①教育費全額国庫負担、②教育税、③歳出総額に対する教育費の一定比率の確定、という考え方が支配的であったとする。しかし、これらの方法はいずれも教育財政確立の見地からは適当でないとして各々にその問題点を指摘する。第一の全額国庫負担論は、地方の教育に対する熱意を失わせる、全国画一的な規模になりその地方の特殊性を予算に反映させる方法がなくなる。国家財政窮乏の折から国の見積る単価が不十分となる可能性が強いとし、「教育学芸は主として地方公共団体の事務であり地方住民の熱意と協力によって運営すべき」で原則として地方負担が適当であり「教育行政の地方分権は教育財政の地方分権を伴わなければその実効を期待しえない」と説いた。第二の教育税に関しては、その税源としてふさわしいものがなく、且つ「税金収入は景気の変動によって差等が生ずる」傾向を生む。学校の経費は、景気の変動によってそう簡単に伸縮できるものではないし、ことに義務教育についてはそうあってはならないため教育税は不適切であるとする。そして第三の歳出総額に対する教育費の一定比率確定による財源確保方策は、「国と地方の負担区分の決め方如何によって異なる」し「教育費が景気の変動に伴う一般歳出の伸縮に順応できない特殊性を内蔵しているから恒久的制度としては不適當である」としている。

以上のように、これまで文部省や教育関係者の間にあった教育費確保の諸方策を各々に批判しながら、内藤は続けて、「現行の制度のもとで実施可能な最善の策としては学校種別によって学校の基準経費を算出してその一部を必ず国が負担し他の部分については地方財政の中で必ず財源措置を講じてゆくという方法である。換言すれば学校の基準経費を算出して国と地方の負担区分を立法化することである」と文部省が当時検討を進めていた「学

校財政法案」の考え方を示し、その制度構想こそ現在進行している教育行政の分権化に最も適合するものであると次のように述べていた。

「……この方法は、教育費は主として地方公共団体の事務であるからその経費は地方が原則として負担するのであるが、国家がその一部を負担することによって教育費を確保する保障を与えるものであって、現在の地方分権の方向にも適合するのである。

教育委員会の普及発達により教育の地方分権化はますます強化され、地方の実情に応じた学校教育の多様性が期待されるのであるが、またそこに国家的統一性が保持されなければならない。

学校教育のこの国家的統一性を保持するため今国会に提案を予想される学校基準法により教育課程、編成及び施設の基準を確立することになっているが、学校財政法案は併せてこの基準を財政的に保障するもので、この基準の維持向上をはかりもって学校教育の振興充実に資せんとするものである」²⁸⁾

こうした「学校財政法案」が文部省の教育財政制度構想として確定してくる背景には、教育の特殊性、重要性を力説することで教育財政機構を一般行政から分離、独立させて教育財政権と特定財源の拡充と安定確保を図り、こうとしたそれまでの考えが、占領軍をはじめ大蔵省などの強い反対に会い事実上、実現不可能なものであることが了解されたこと、又、国家財政の「窮乏」と一般行政費の大幅な圧縮という当時の財政状況では、前述の初期の構想はいずれも教育費の拡充、安定確保の保障に欠けることが明らかになってきたことがある。加えて、1948年7月の「教育委員会法」制定に始まる教育行政分権化の改革の中で、国、中央行政当局と地方自治体との権限配分と形態も確定される過程にあった。そうした中において、文部省は既存の義務教育費国庫負担制度を充実、強化することで自らの既得権と所轄権限の保持、拡大をはかっていくこと、即ち、教育費の安定的確保を図るため義務教育の必要経費を法律でもって一般財政の中で確定しつつ、それを国と地方とで負担して教育費水準の維持、向上を求める方向をとるに到った。「学校財政法案」のそうした性格からも明らかのように、これは戦前からの義務教育費国庫負担制度の抱えていた問題を払拭したのではなく、むしろ義務教育の全般にわたる教育諸経費に関する算定と配分権限を国・中央行政当局が一手に掌握することで、地方自治体の教育（行政）に対する中央統制を一層合理的に進める性格を有するものであったといえる。更に、「学校財政法案」が「学校基準法案」と一体のものとして制定が考えられていたという

事由からも、「学校財政法案」のそうした性格をうかがい知ることができる。

「学校基準法案」に関しては、これまで幾つかの研究がその分析を行なっているので、²⁹⁾ここではその多くを省略することとするが、「学校基準法案」の立案が進められた背景には、教育の地方事務化—教育行政の分権化という制度改革の進行の下で、国、中央行政当局が地方の教育事務に対してとる権限行使の形態—関与の形態をどのように改めていくか—それを最低基準に関する法律の立法を通して法による行政の実現を図っていかうとする教育行政改革の意図があった。しかし、当時、立案が進められていた「学校基準法案」（1949. 2. 3付）にもりこまれた内容には、教育行政の分権化という改革の方向とは裏腹に、中央行政当局による地方自治体に対する強い監督権限の規定が盛りこまれていた。具体的には、第101条（都道府県知事等の監督）の次の規定がそれである。

「第101条 文部大臣は、都道府県知事又は教育委員会の権限に属する事務の管理若しくは執行が、この法律若しくはこれに基く省令の規定に違反するものがあると認めるとき又はこの法律の規定による事務の管理若しくは執行を怠るものがあると認めるときは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第146条の例によりその行すべき事項を命令し、高等裁判所又は地方裁判所の裁判を請求し、若しくは都道府県知事又は教育委員会に代って当該事項を行うことができる」

これは、いわゆる地方自治法における機関委任事務についての「職務執行命令訴訟制度」の適用であるが、101条の規定は、明らかに「都道府県知事又は教育委員会の権限に属する事務の管理若しくは執行」という機関委任事務以外の団体委任事務の範囲にまで、その職務執行命令訴訟による監督方法を拡大してとらえていた。こうした「学校基準法案」にもられたこの規定と監督方法は、その後「文部省設置法」などをはじめとする改革の進展の中で修正されていくことになるが（後述）、しかし、この時点では、学校設置基準の全国的な統一性を確保しその水準を地方団体に遵守させていくために、変更命令権を含めた職務執行命令訴訟による監督方法が承認され、中央教育行政当局の監督権限と統制の根拠が与えられようとしていた。この「学校基準法案」を前述の「学校財政法案」に一体化して考え合せるとき、「学校基準法案」は、教育水準と教育条件整備に関する文部省の発言権と監督権限を保持していくものであると同時に、それに財政的裏づけを与えることになる「学校財政法」の学校制度的枠組を法定化するものであったといえ

「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題」

る。「学校基準法案」と「学校財政法案」を一体化させたこうした文部省の教育条件基準立法—教育財政制度は、教育行政分権化の改革が進行していく過程の下で、戦前から保持されてきた既得権としての義務教育費国庫負担制度の制度枠組の存続を前提に、その制度の拡大を図ることで、文部省の既得権の保持と拡大を進めその集権的的制度によって地方教育費水準の確保を求めていこうとするものであったと評価できる。

(2) 1950年財政改革と文部省の教育費確保方策の展開

A. 前節で見たような文部省の学校財政法案の構想は、1949年のシャウプ勧告によって大きな修正を迫られることになる。

この勧告は、税制改革を主要な対象とするものであったが、その改革案は財政制度全般を包含するものであったことから教育財政制度の構造についても大きな影響を及ぼすものであった。勧告の地方財政改革案は、行政責任明確化、能率、市町村優先という3原則を示して地方自治の確立、強化を主な課題として設定した。そのため地方税源の拡充強化策と補助金の整理、そして平衡交付金制度の創設が考えられていた。国庫補助金の整理は、それが官僚による恣意的独断的決定に基づく中央政府の地方統制をつくり出すという理由によるものであった。補助金の大幅整理を前提に、地方財政の拡充と自治を図るため地方税源拡充と平衡交付金制度が位置づけられた。平衡交付金制度は、交付税総額を各自治体の財源不足額の積上げ合算額として国の一般会計から交付すること、中央政府の独断的決定と干渉を排除した客観的合理的算定を確立すること、交付金を地方の一般財源として確保することを保障すること、そして第3機関としての運営組織である地方財政委員会を設置すること、などを主な内容とした。

この勧告の地方財政、自治強化の方策は、一方ではドッチの経済安定計画にそった資本蓄積と自立を促進する地方自治財政の再編であるという側面をもちつつも、他面ではその民主化に一定の役割を果たす可能性のある内容をも有していた。³⁰⁾こうした勧告のもつ「2面性」にもかかわらず、その民主的展開の可能性は、市町村中心の事務配分と税源配分そして国庫補助金廃止と平衡交付金制度の確立を通して行財政制度の民主的な改革を進めようとするところにあった。³¹⁾

シャウプ勧告が公表されると、その勧告の財政改革構想が従来の国庫負担、補助制度を中心とした教育財政制度のあり方を大きく変えることが明らかとなった。その予想される事態に対し、伊藤次官は文部省の基本的考え

方を次のように示していた。

「問 今回のシャウプ使節団の勧告に伴う国庫負担制度の廃止による教育財政の保証の方策について

答 ……考えられることは地方財政委員会で大いに発言権を行使し、教育財政保証の方策を講ずることが先決だ。しかし一般財政のみを対象とした発言権が少なくなる心配は大いにある。

問 この場合地方財委で、文部省の教育財政にたいする発言権をいかにして確保するかが問題だが。

答 ……地方財政が国の支配から独立した地方自治の確立をはかることが今日の情勢であるから、地方庁が教育の重要性を深く認識して発言権を確保して貰うことが必要であって、文部省の発言権の問題は第二義的な問題だ。

問 そうすると、文部省の発言権は弱化する傾向にあるが、この場合の文部省の存在価値いかに。

答 文部省としては、この際、学校基準を明確にし、設置基準とか、教科課程基準とかたとえば、教育上絶対に必要な生徒一人当たり基準面積や、一学級に生徒何人、教師何人という最低限度の支出を確保するということが大きな使命となってくる。従って、文部省自体はいかに立派な基準をつくるかということが重要問題として残るから、六月一日公布になった、「文部省設置法」による機構上の変更を来すということは考えられない。この基準の法律化こそ文部省の重要使命であって、仕事の上での増減はない。従って学校財政法が再び大きく浮び上がってくる。目下、教育財政法の修正を行い、完璧なものにする意向だ。

問 基準が決められても財政的保証なくして、果して基準が維持できるかが疑問だ。この場合の教育を向上される方策いかに。

答 それは逆だ。法律で確保されれば心配はない。法律で保証された基準が維持できないことはない。財政当局が必然的に法律に従うことは当然だと思う。最低基準だけで教育の向上をはかることは地方庁なり、議会、または父兄が教育費がどれだけかかるかをよく認識し、文部当局の重要性を認識して貰うことが大切だ」³²⁾

これまで国庫負担制度で確保されていた教育費が地方の一般財源として交付される平衡交付金制度に組み入れられることから、教育財政に関する文部省の所轄権限が失われるという事態が予測される中で、この伊藤次官の発言は、教育費確保の第一義的責任は地方にあり文部省の教育財政への発言権は第二義的であるとした上で、文部省の第一の重要な仕事は、学校基準をつくり明確化して

いくこと、そして、その基準の立法化によって基準を財政当局及び地方自治体にいかに遵守させていくかにあるとした。「学校財政法案」で構想されていた教育財政制度は、シャープ勧告において廃止の対象とされる負担、補助金制度の性格を有するものであるため、その制度形態では存在しえないことは明瞭であった。そのため、財政的統轄については、文部省は何らの権限ももたないことになる。従って、「基準が決められても財政的保証なくして、果して基準が維持できるか」という疑問も出された訳で、それに対しては「それは逆だ。法律で確保されれば心配はない。法律で保証された基準が維持できないことはない」と述べ文部省としては学校基準設定以外に財政的統轄を問題としないように考えられる発言をしていた。しかし、それと同時に学校基準の法律化という方向と共に「従って学校財政法が再び大きく浮び上ってくる。目下、教育財政法の修正を行い、完璧なものにする意向だ」という発言にもみられるように——その具体的内容はここでは不明であるが——、学校基準の法律化に伴う何らかの財政的対応も考えられる余地をも示唆している。事実、文部省の学校基準の法律化に伴う財政的処置の問題をめぐる逡巡は、その後その内容を明らかにしてくる。時事通信『内外教育版』の昭24年9月27日号は、その問題の性格を「財政的保障がなくして果してこの基準が確保されるかどうか甚だ疑問である。たとえば労働基準法は監督署がありながら守られていない実情であるから、その他の基準法にしても同様な運命になる懸念がある」と報じている。こうした学校基準の法律化に伴う財源確保を求める考え方は、その後文部省内においても支配的となっていく。シャープ勧告による改革構想に対して、文部省はその後省内に「地方教育行政単位の標準ならびに標準教育費の設定のための実態調査を全国的に実施する」ために、「地方教育行政財政調査協議会」（仮称）を設置し、その第2部会として「地域別、学校段階別、学校規模別に児童生徒一人当たりの年教育費を項目別に分析し標準教育費の設定を行うための適切な基礎資料を提供」する任務をもたされた「標準教育費調査部会」を設けることを決定している。³³⁾

こうして平衡交付金制度の下において、教育費確保のための文部省の所轄権限と地方団体及び地方財政委員会に標準教育費を確保させるために、文部省は平衡交付金制度中に確保される義務教育関係費を必ず支出することを地方団体に義務づけることを規定した「標準義務教育費の確保に関する法律案」（昭25、2、24以下「標準教育費法案」）を公表した。当時の文部大臣、森戸辰男は、平衡交付金制度の問題を、(1)地方財政委員会が標準教育

費に優位を認めるか、(2)窮乏のドン底にある貧困町村が予定された標準徴入を完全に徴収して交付金受領者の資格を具備することができるか、(3)各町村に教育委員会が設置されることを早急に期待しえない現状で町村当局が交付金の標準教育費の優先的な充当を実行しうるのか、と指摘し、「したがって、新しい地方財政制度のもとにおいても、標準教育費の法制化が最も喫緊な要請とならざるをえない」「標準教育費の額が客観的な基準にもとづいて明確に算定されるとともに、その支出が義務づけられなければならない」「標準教育費の算定は、その支出義務を伴うてこそ教育財政上の革命となる」と主張した。³⁴⁾

この「標準教育費法案」は、その後閣議の了解をえたとされる。しかし、平衡交付金の紐付き交付に反対していた総司司令部からの同意がえられず本法案の国会提出が難行していたが、平衡交付金制度を法制化することを内容とする「地方財政交付金法案」が国会で審議される際には、「標準教育費法案」は常にそれと一体の法案として取り扱われていた。しかし、これら法案の審議の過程において、文部省と自治庁は共に「標準教育費法案」に賛意を示しながらも、中央行政当局の示す標準の理解の仕方やその標準を遵守させる中央省庁の権限行使に関しては両者の間に若干のニュアンスの違いが存在していた。

1950年4月の衆議院地方行政委員会大蔵委員会文部委員会連合審査会議において、「平衡交付金法の第三条の第四項に、国は交付金の交付にあたっては、この使途に制限をつけてはならないということをはっきり書いてある……（この）考え方と、標準義務教育費の確保に関する法律というものの考え方と、政府はどういうように調和をとれるか」考えているか（塚田委員）という質疑に対し、³⁵⁾自治庁の萩田政府委員は、原則的には平衡交付金法の趣旨と矛盾するとしながらも「であります、法律をもちまして、特にこの原則を破りまして、別の使途についての制限を伴うような立法をいたしますことは一般法と特別法の関係によりまして可能であると考えております」³⁶⁾と答えた。こうした義務教育費を確保する上での標準を設定することを肯定することとなるが、しかしその標準の性格については、本多國務大臣は「義務教育等については地方財政の運営を拘束するものではないけれども、地方財政委員会において調整される程度の権限のもとに標準を示すという程度のことは妥当である」「この標準教育費を正確に確保するとかいうような性質のものではないのでございまして、大体財政事情の許す限りは、この程度のことはやるべきであるという標準を

「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題」

示す趣旨」であり「標準義務教育費の案として出しておりますものは大体の標準を示すもので最終的に地方団体を拘束するものではないとわれわれは考えております」³⁷⁾と述べた。文部省としては「標準教育費法案」に対しては、平衡交付金に組み入れられる標準教育費の支出を地方自治体に義務づけること、その支出義務の遵守を地方自治体に求める文部省の統轄権限を一定確保することを期待した。それに対し、自治庁の解釈は必ずしも標準の設定は強い支出義務を含めた文部省の権限強化を意味するものではなかったといえる。こうした文部省と自治庁のこの法案に関する思惑のちがいは、その後、義務教育費国庫負担法案をめぐるはっきりとした形となって対立してくることとなる。それは後に検討していくこととして、ともかく文部省は当面この「標準教育費法案」の成立に力を注いでいくことになる。

B. 戦後改革の初期において、文部省が構想していた制度形態—学校財政法案と学校基準法案とのリンク—は、平衡交付金制度への移行の下でその変更を迫られた。学校財政法案の基本的考え方は、標準教育費法案の中に組み入れられて平衡交付金制度下における教育費水準の確保と文部省のそれへの統轄権限を確保する制度形態を求めていった。では、もう一方の学校基準法案の構想はどの様に展開されていったのであろうか。学校基準法案は、前にもみたように、その立案時点では国、中央行政当局の地方自治体に対する統制的意味合いを強くその内容に含むものであった。しかし、その後学校基準法案が教育課程に関する基準と施備に関する基準とに分けられ、幾多の修正を経て最後に前者が「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案（第1次案）」³⁸⁾として、後者が「学校施設基準法案」³⁹⁾として立案されてくる過程の中で、その内容に大きな変化がもたらされていった。その変化の過程とその意味についての詳細な検討は、ここでは省略せざるをえないが、⁴⁰⁾ それを簡単に整理するならば、教育委員会法、文部省設置法（昭24. 5. 31）、シャープ勧告—平衡交付金制度への移行の過程の中で、教育事務の地方自治事務としての位置づけとその事務配分の基準、そして地方自治体に対する国、中央省庁の関与の形態が明らかにされてきた。即ち、文部省において民主教育を確立するために必要とされる全国的な最低基準は、法律にもとづく基準設定によること、そして、その基準にかかわる学校教育の設置、監督行政—その権限行使の形態は、職務執行命令訴訟制度や変更命令権などによる権力的行政手段によってではなく、あくまで非権力的な指導助言がその本来の基本形態として確認されてきた。それは、「当該事務の全国的性格、

全国的統一性はまず法律によって確保し、ついでその法律に基づいて地方自治体レベルにおいて法令の範囲内で国の後見的監督から独立して職務を行う教育委員会による法律の執行を通じて、その全国的性格、統一性を具体化していくというのが……国の行政機関の自治事務への関与形態である」⁴¹⁾とする原則であった。そうした考え方の具体的事例は、「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案（第1次案）」にも反映されている。同法律案の第四章「基準設定の責任」は、基準設定に関する国と地方自治体との関係を次のように規定していた。

「第14条 (一) 中央政府と同格のいかなる機関も教育委員会所属の学校に対し法律に定められた基準以外に附加的に法的基準を設定する権限はない。法律に規定された基準以上に、または附加的に教育の基準の細部を設定することは都道府県及び市町村の教育委員会または監督機関の責任である。法的拘束力を有する基準を政令または省令または規則によって定めることはできない。

……………(二)は省略——引用者)

(三) 都道府県の教育委員会は、法律に矛盾せざる範囲において都道府県、市町村教育委員会の管轄する諸学校に対し、拘束力を有する次の事項に関する最小または最大限度の基準を定めて差支えない

(イ) 学校における教育課程、実施する課程の大綱に限る。細目を学習指導要領に印刷し、またはそれと同様のものを都道府県教育委員会が発行した場合、それは市町村の教育委員会の管轄する諸学校に対し拘束力を持たない

(ロ) 校舎、校地の生徒一人当りの広さ、教室の種類、保健、衛生及び保安関係事項

(ハ) 教員と生徒との割合、行政専門職員及び事務職員の数と種類

(ニ) 学校医、学校歯科医、学校看護婦による保健業務規定

(四) 以上の基準に附加する基準の設定に関する規定ならびに前記五項目に関する最低基準をこえる基準の設定に関する規定は、市町村教育委員会及びその所管の学校監督機関の責任である」⁴²⁾

以上の様な教育の地方事務化と学校基準行政の基本方向は、この時期、シャープ勧告の趣旨を行政事務再配分の側面を実現しようとして公表された地方行政調査委員会（議長神戸正雄）の『行政事務再配分に関する勧告』（昭25年12月22日、以下、神戸勧告）においても確認されたものであった。同会議は、その法的根拠である「地方行政調査委員会設置法」の第3条に「地方自治

を基底とする市町村、都道府県及び国相互間の事務の調整等に関する計画につき調査立案し、その結果を内閣及び内閣を経由して国会に勧告すべきと規定されていたように、シャープ勧告の内容、趣旨を尊重しこれを具体化するために設置されたものであった。⁴³⁾

この神戸勧告は、まず、その行政事務再配分計画の前提としてシャープ勧告の3原則—行政責任明確化の原則、能率の原則、市町村優先の原則—に従って、国と地方公共団体との間の事務配分の基本方針を「その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである」とし、国の事務を次のようなものに限定すべきであるとした。

1. 国の存立のために直接必要な事務
2. 政策上全国的規模において総合的に行う企画に関する事務
3. 府県の区域をこえる事務で府県においては有効に処理できない事務及び地方公共団体の区域に無関係な事務
4. 全国的見地から地方公共団体の意思にかかわらず統制しなければならない事務
5. 権力的作用を伴わない国民に利便を供するための施設で、地方公共団体の行うことが著しく非能率且つ不適当なもの……」⁴⁴⁾

加えて、国と地方公共団体との基本的な関係についても次のように述べている。即ち、今日では、国と地方公共団体は互いに孤立して存在しているのではなく複雑な網の目で結ばれている。しかし、「国家的影響があり、国民的関心の対象となるということは、直ちにその行政が、あるいは国民の身近において処理され、あるいは個々の地方の独特な必要と問題をよく知っている小さな単位によって処理されることを排除することを意味するものではない」「その事務がたんに国家的影響があり、又は国民的関心の対象となるというだけの理由で直ちに国の事務とすることができないゆえである」ことが力説され、問題は「国と地方公共団体との双方の利害に関係のある多数の事務について、国と地方公共団体とがどのような形で協力しつつ最大の効果をあげるようにするか、ということになければならない」と指摘している。⁴⁵⁾

神戸勧告は、以上みてきた国と地方公共団体との事務配分とその基本的関係を踏えながら、次に地方公共団体に対する国の関与の形態について言及している。神戸勧

告は、これまでの国と地方公共団体との関係の問題を「国家的にも影響があると同時に国民の身近かにおいてその意思により処理されなければならない多数の事務について、従来は、国の事務という建前を採り、地方公共団体又はその機関にその一部を委任しその処理を義務づけるとともに国は指揮監督権を行使するという方法が採られてきた」ことにあると述べ、それが行政責任の不明確という弊害を生み出してきた原因であるとした。⁴⁶⁾そのため、事務の再配分にあたって、「国と地方公共団体とが共同しつついかにして責任の明確化を図るかという点に重点」がおかれるべきであるとし、国と地方公共団体との新しい関係原則を次のように示した。

1. 市町村又は府県の責任とされた事務については、市町村又は府県は、それ遂行し且つ自らの財源によってこれをまかなうことについて全責任を負うべきであって……このような事務については、これまでのように国がいわゆる監督権を行使する必要もない……
2. しかし、このようにして地方公共団体の事務とされたものであっても、なんらかの意味で国家的な影響をもち、又は国民的関心の対象となっているものが少くないから、国が主として情報を公開し、援助若しくは助言又は勧告を与え、著しい不均衡を調整し、最低水準の確保を図る等のことを必要とする場合も考えられる。但しこの機能はあくまで好意ある援助であり、サーヴィスであって、権力的な監督であってはならない。
3. 同時に国の責任とされた事務の処理を地方公共団体に委任することができる場合は、必要やむをえない最小限度にとどめ、地方公共団体が国の代行機関として働く範囲を極力縮小すべきである……」⁴⁷⁾

そして、地方公共団体の事務に対する国の関与のあり方としては、「地方公共団体の事務で国家的影響のあると認められるものについても、法律により地方公共団体に処理を義務づける事務はなるべく限定」すること、「どのような事務を、どのような形で行うかという発意は地方公共団体が自ら行うことが望ましいのであって、法令では、必要な最少限度において主として最低限度の水準を定める程度にとどめるべきであろう」としている。⁴⁸⁾更に、この勧告内容で留意したい点は、国が法令で定める最低水準を地方自治体に遵守させていく方法、手続きについての言及である。その問題について、勧告は、「地方公共団体が事務の処理を怠る場合、又はそのやりかたが適切でない場合等の弊害は、本来当該地方公共団体の住民が選挙若しくは各種の直接請求制度の手段

を通じ、又は世論の喚起により批判し、是正すべきである。法秩序の維持は、最終的には司法制度によって保障すべきものとし、国は、性急な関与を戒め、住民の自主的な批判の喚起をまつ寛容さを持つべきであろう⁴⁹⁾としている。

勸告は以上のような事務配分と基準行政一國と地方公共団体の関係についての総論を踏まえて、教育行政に関係しては、「中学校及び小学校の教育に関する事務は、市町村の責任とし、その経費は市町村の負担とする。但し、国は、教職員の諸給与、学校施設の基準等を定める等により、義務教育の必要最低限度の水準を維持する方途を考慮するものとする」「法律で定める学校設置、学級編成、教科書検定その他の基準は、最少限度にとどめ、教育委員会が地方の実情に即し自主的に決定をする余地を多からしめるものとする」と明記していた。

神戸勸告に盛り込まれた事務配分と国と地方自治体の基準行政をめぐる基本方向は、前にも指摘したように教育委員会法、文部省設置法などの制定の中で確立してくる教育行政の事務配分論と学校基準行政の流れを確定したものであり、その考えは最終的な基準法案であった「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案（第1次案）」等の内容にも生かされていた。

しかし、この学校基準立法案の内容をめぐることは、CIE教育課と文部省との間において鋭い対立が存在していたことが鈴木英一氏の研究によって指摘されている。⁵¹⁾鈴木氏の研究によれば、文部省は基準立法には基本的に反対の態度をとっていたとされる。それは、そうした「法律がなくても、現在の省令など規則によって、教育課程、生徒と教師の割合、学校建築などいろいろな場合での詳細な基準ができ」文部省の地方に対する権限の保持と統制を容易にするからだと解されている。これに対し、基準立法を強力に推進しようとしたのは、CIE教育課であり、それは「少数の基本的な基準を設定した法律をつくれれば、県教委、地教委による詳細な基準を発展させ、文部省による一連の法的拘束力もった基準の発布を効果的に制約するとともに、現在、学校の基準を規定しているすべての公文書類を無効にできると考えていたからだ」と指摘されている。事実、後に文部省の内藤三郎は、学校基準立法をめぐる文部省と司令部との間に大きな意見の食い違いがあったことを、衆議院文部委員会地方行政委員会連合審査会（1952. 5. 26）で次のように明らかにしている。

「教育の基準につきましては、文部当局も学制改革以来一つの成案を持っておったのでありますが、司令部の方の関係もございまして、どこで線を引くか、関係

方面の方ではミニマスを非常に限定したのであります。ところが、文部省で考えているのは、学校の定員とかあるいは建物の坪数とか、相当詳細な基準で話しを進めた。その基準の問題で、司令部と文部省側に相当な食い違いがあって、遂に今日まで及んだのであります。私どもも、学校基準に関する法律案というのを、当初から準備しておりますので、近くこれが成案を得ると考えるのであります。ただ、司令部側の考えでは、あまりに基準をこまかくしますと、地方自治を侵害することになりますから、基準はなるべく大まかで——司令部側の基準ですと、ほとんどあってもなくてもいいような基準になります。そういう基準ではわれわれは困るということを主張して参ったのであります⁵²⁾

鈴木氏の指摘や内藤の国会での説明などをみると、最初の基準法案である「学校基準法案」以降、その後幾多の修正を経て基準立法案の内容が地方自治的なものに変えられていった背景には、CIE教育課の強い内面指導があったことがうかがい知れる。文部省としては、CIE教育課の内面指導によって基準立法を制定しなければならない場合には、基準立法の内容を広範囲にかつ詳細に定め文部省の権限領域を法的に明確化すること、又、その基準立法を前述の標準教育費法案と一体のものとし、それらの基準（教育基準）と「財政基準」（財政支出基準）とを一体的に結びつけようと考えていたように思われる。当時の文部省の内部資料「今期通常国会提出予定法律案について」は、そうした考え方を第一表のように記述していた。⁵³⁾

この文部省の内部資料からも明らかなように、学校基準立法である「学校施設基準法」は標準教育費法案と一体のものとして考えられていた（こうした地方自治体にある水準での財政支出義務を課す財政法案と基準立法を一体のものとして考える構造は、戦後改革初期の学校財政案と学校基準法案の場合と同様である）が、文部省の意図は標準教育費法案のみで十分であると考えていたようである。文部省の内部資料「第七回国会提出予定法律案について」は、学校施設基準法案について「流れても実害はない」とメモされていたのに対し、標準教育費法案に関しては「必ず出さねばならぬ」とメモで注釈されていた。⁵⁴⁾

戦後改革の初期から、表面に出てくる法案作成の場面では、教育財政面での中央統制的動きに対し、基準立法面では地方自治的内容が作り出されていったという一見相矛盾する文部省内での動向は、後者がCIEの強い内面指導によるものであり、文部省としてはそれに同意す

〈第一表〉

今期通常国会提出予定法律案について	
題名 提出の必 要順位	制定を必要とする理由 司令部との関係
公立学校の標準 教育費に関する 法律案	A (省略—引用者) 内容について CIEと連絡済
学校の教育課程 及び編成の基準 に関する法律案	A 教育行政の地方分権化に伴い 学校の教育課程及び編成につ いて全国的な統一基準を定め 学校教育の水準の維持向上を 図る必要があるからである 大体の内容につ いてCIEと連 絡済
学校施設基準法	A 新教育制度に即応した学校施 設の基準を作成し、学校教育 の水準の維持向上を図ると共 に、学校法人の認可の際にお ける施設面の認可基準及び 将来制定を予想される公立学 校の標準経費の算定基準を確 立する必要があるからであ る。 (傍線—引用者) CIEは全法案 中数ヶ所の未解 決な点を残して 了承済

ることを極力避けながら、平衡交付金制度下における教育費確保と権限保持の方策を標準教育費法案によって進めていこうと考えていた。しかし、最終的には総司令部に了解されることなく、標準教育費法案は国会に提出されることなく流産する形となった。

第2章 1950年代教育財政制度の「改編」と教育条件基準立法の「変質」

(1) 「標準教育費法案」の挫折と教育費国庫負担制度論の展開

第一章において戦後教育改革初期からの文部省の教育財政制度構想の推移を概観してきた訳であるが、「標準教育費法案」の流産に終るこの過程の中で、文部省の教育財政制度論が国庫負担制度論として確保されてきたことにも留意する必要がある。

まず、この時期における文部省の教育財政論の一貫した立場は、教育財政の独自性及び教育費の強制収入経済の制度的保障を確保することであった。例えば、内藤三郎は「教育財政は国及び地方公共団体……が営む財政における教育費を教育行政機関が媒介として時に収入経済の立場から取扱うもので、教育費の強制収入経済であ

るといえる。この強制収入経済の理論的考察を行うものが教育財政学である」とする立場を鮮明に打ち出していた。⁵⁴⁾即ち、「財政学は即ち与えられた経費についてその収入を確保すべき任務を有する」ものであるから、そうした「財政と収入経費との関係の原則は、又教育財政にも適用され」という立場から、「教育財政が一つの財政である以上その重点は収入におかれるべきで、どのような方法でどれだけ収入を得、又どのような方法でこれを既に支出さるべく決定された教育費に充てるか」という教育費の特定収入の確保こそ教育財政(制度)の重要な課題であるとした。⁵⁵⁾こうした考え方から、その初期においては教育の特殊性、重要性の強調の下に、教育財政の一般行政からの独立——教育財政の機構的独立によって特定財源を確保し地方教育費水準の制度的保障を図っていくという考え方を展開した。

しかし、教育財政制度の独立とそれによる特定財源の確保の構想は、既に第一章でみたように実現されなかった。それは総司令部及び大蔵省などの強い反対にあったこともあったが、文部省もその過程で、教育財政の一般財政からの独立構想は一般財政からの独立という主張とは裏腹に、その教育外的な一般経済の外的事情によって

「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題」

教育財政の確保が左右されること、教育の特殊性、重要性を根拠としても教育財政制度を一般財政から独立させることは現実的にも実益的にもその可能性に乏しいことを了解するに到った。

こうして歳入、歳出において、教育財政の特殊性を主張する論拠は失なわれていく中で、一般財政に依存しつつ教育費の安定確保をはかる方策が模索されていくことになる。それは前章でみたように、標準教育費を設定しそれを立法化することによって、法令による支出義務を負う財源を文部省の下に確保するという考え方となった。学校財政法案は、国庫負担制度の制度形態を前提にそうした考え方を制度化しようとしたものであったし、また、標準教育費法案は国庫負担制度の廃止と平衡交付金制度への移行という段階におけるそうした考え方の制度構想であった。こうした考え方は標準教育費法案が流産し、平衡交付金制度が実現してからも文部省を中心とする教育関係者に支持され、その実現が求められていくこととなる。

例えば、IFELの関係者によってまとめられた全国教育財政協議会編『教育財政要項』においては、平衡交付金制度下の教育財政問題を指摘しているが、中でも、この制度は「文部省の地方文教への発言権の後退」に加え、「たとえ学校基準法の制定をしてみても、財政的裏付がなくては到底守れないで、自然基準低下の結果」を招き、地域差を生み教育の機会均等を保障しえないとした。⁵⁷⁾それ故、ここでも教育財政の収入の意義が強調される。即ち、「教育財政における収入は現行制度下では教育自体の獲得する収入又は教育のための特定の収入といい得るものはない。すべて一般財政収入に依存しているので厳密な意味においては教育財政としての収入は存在しない」としつつも、ここで教育費の財源を教育財政における収入とした場合、その性格は、非直接性（教育による収入又は教育のための収入としてあげられるものは僅少）、非独立性（教育財政は国、地方の一般財政に依存）にあって、自主的に収入を確保する保障がないとする。そのため「この収入面の解決が今後における教育財政の重要課題」であり、「教育のための収入を確保しなければ全然教育財政に意味はなくなる……ここにこそ教育財政確立のため収入財源の研究が絶対必要条件」であると主張する。⁵⁸⁾こうして教育費の収入論の立場から、教育財政制度の課題を収入財源の確保におく。しかし、その財源確保は、戦後初期の一般財政からの独立という制度構想によってではなく、一般財政収入に依存している現行の制度の下で「確定財源とは法令によって当然支出の義務を負う財源」として措定され、その解決は「教

育費の科学的合理的算定にもとづく的確な把握とこれを調達するための収入財源の確保にある」として、義務教育に必要なすべての経費の算定基準を法律によって定め、その総額を合理的に算定して国と地方でそれを負担していく国庫負担制度の実現を説いた。⁵⁹⁾

こうした教育財政論は、当時単なる理論上の問題にとどまるのではなく、実際においても改革の方向を示唆するものとなっていく。例えば、教育委員会制度協議会は、文部大臣の諮問に応じた答申の中で、教育財政を一般財政から分離独立させる案は、地方財政の総合性から考えて採りえないし、また義務教育費の全額または半額国庫の負担案も地方自治の趣旨に即さないとして、次の様な改革プランを提出している。⁶⁰⁾

- 「一 教育財政を一般財政からまったく分離独立させるという制度は、現在の段階においては採りえない。
二 義務教育費について、全額（または半額）の国庫負担制をとることは、じゅうぶんに考慮を要する。
三 地方財政の安定をはかり、教育費の確保を容易にする方法として、次の二案をえた。

- (1)現在の地方財政平衡交付金制度に左の修正を加える案
（一）地方財政平衡交付金が地方財政収入中に占める比率を小にするように措置する
（二）補完的意味の教育税を賦課徴収することができるものとする
（三）基準財政需要額の算定方法を合理化する
(2)義務教育費の確保について左の措置を講ずる案
（一）合理的な最低義務教育費の算定基準を法定する
（二）地方公共団体はその財政能力に応じて義務教育の経費を負担するものとし、その負担能力をこえ前項の基準にいたるまでの経費は国庫が保障する。
（三）これを保障するために、地方財政平衡交付金制度とは別に、義務教育費国庫負担制度を創設する……」

(2) 1952年義務教育費国庫負担法成立の過程における「基準」設定をめぐる論議

1951年3月1日、文部省は教職員給与費、学校維持運営費、建築費など全てを含めた義務教育の標準的経費を法律で定め、その標準経費に対して一部地方負担（税収の一定率を負担）させ、残りを国庫負担として、義務教育費を平衡交付金制度から切り離すことを意図した「義務教育費国庫負担法案」を発表した。ここから文部省と自治庁、大蔵省との間において、平衡交付金制度下にお

ける義務教育費のあり方をめぐる制度改編に関する論議が激しくなっていく。この「義務教育費国庫負担法案」をめぐる論議は多岐にわたり、また論議の過程で法案の内容自体も幾度も修正されていくことになるが、本稿のテーマとの関係でそれらの詳細な検討は別途の研究にゆずり、⁶¹⁾ここでは平衡交付金制度の問題に関して、義務教育の水準をいかに確保するかという課題に関した「義務教育費国庫負担法案」の論議にしばってその問題点をみていくことにしたい。

文部省が平衡交付金制度下における義務教育費の取り扱い方に対して批判し、国庫負担法案を提出してきた理由については、これまで述べてきたのでここでは省略するが、文部省のそうした動きに対し、自治庁一地方財政委員会は次のように平衡交付金制度下における義務教育水準の確保方策を主張していった。地方財政委員会事務局長であった荻田保は、まず「教育費の算定は教育の規模や内容と密接な関係があるから、これは文部省でやらなければならないと主張している。ある程度理由があろう。従って、平衡交付金の総額算定に当っては、地方財政委員会が、これを国庫に要求するが、教育費に関する部分については、文部省の意見をきく機会を充分に与えられている」と述べる。そして、現在「提案されている教育費国庫負担法案は、地方自治の上からみても、教育振興の見地からみても害あって益なき企画」であり、義務教育の全国的水準の確保と向上は、「寧ろ地方団体の熱意と工夫とによって、それが向上するように仕向けることが、教育振興の上からも望まし」く、そのためには現行の平衡交付金制度の下において次のような措置をとることが必要であると主張した。

1. 義務教育の学校に置かれる教員の資格、定数、給与水準、校舎の面積、教材の種類と数量等を法律を以て定める。
2. 右の必要な経費は、全額を平衡交付金の基準財的需要として算定する。
3. 1の水準を備えることを怠っている地方団体に対して、文部大臣は勸告する。
4. 右の勸告に従わない団体に対しては、交付金の額を減額する

そして、これらの措置のうち3と4については平衡交付金法の改正に際して盛りこむことが言明された。⁶²⁾

地方財政委員会としても、「義務教育費国庫負担法案に関する意見書」を公表し、文部省の主張に対し、(1)平衡交付金制度における単位費用を法定化し算定の要素、方法を確定化し円滑な総額確保を図る、(2)平衡交付金制度下において、地方団体にその確保を要請する地方行政

の規模と内容を法律又は政令で定め、その所要財源を確保するように法改正をする、ということ掲げた。そして、「地方団体において維持すべき教職員の数、教材その他施設の基準を法定することなく直ちに地方自治に対する不信を基調として中央政府が……教育行政に対する地方団体の自主的運営を制約するが如き国庫負担制度を創設する必要は全く有しない」⁶³⁾とし、文部省などが主張する平衡交付金制度下の地方差の拡大と教育水準の低下という意見に対しても、「仮りにこの事実が存するものとしても、これについて国が一定の基準を定め、これを明示して、教育行政の運営上の明確な指標を与えることに怠慢であったことには反省されるところがなければならぬ」⁶⁴⁾と文部省の学校基準立法と行政指導の不在を問題とした。

義務教育の水準の確保については、自治庁・地方財政委員会は、平衡交付金制度下において義務教育の基準立法の制定と平衡交付金制度の一部運用の改正によって十分可能であるとしたのに対し、文部省は、そうした方策を批判し、国による裏づけのある直接的な財政保障制度でなくてはならないとするものであった。こうした自治庁・地方財政委員会と文部省の間の義務教育水準の確保をめぐる論議は、国会の審議過程にももちこまれて進化した。自治庁・地方財政委員会側は、「もし十分地方団体の事務として同化されている事務であり、しかしながら、なお不安があるならば、一定の基準というものを国会でおきめになったらいいじゃないか。何も補助金をつけて統制しなくても、国会の意思で、これだけのことをやらなければならないのだということをおきめになれば、十分同化されている事務については、地方団体はまたいろいろと知恵をしばってそれらの行政をまとめて行く努力をするだろう」(奥野説明員)⁶⁵⁾、「地方に示さなければならぬのは、教育内容の基準であります。……こういうものについての根本を示さずにおいて、そうした経費のことだけを論議するのは本来転倒ではないか。……国会の意思、つまり法律によって、一体義務教育というのはどれだけの基準がなければならぬかということは、ちっとも明確になっていない。それを明確にしないにおいて、ただ経費についてだけとやかく論議するのは本来転倒じゃないか」(荻田政府委員)⁶⁶⁾とする主張を展開していった。

これに対し文部省は、義務教育事務は地方事務ではなく、国の責任に属する事務であることを強く主張し、そのため財政による国からの直接的な保障制度こそ重要であると反論していった。内藤蒼三郎は、自治庁、地方財政委員会の主張が教育は地方事務であるとするのに対

し、「文部省といたしましては、教育、特に義務教育は、国家の責任に属する義務だ、こういうふうに原理的に意見が対立している。……義務教育のような国家の事務については、これは教育の機会均等ということ強く考れば考えるほど、一定の規模を国が保障する責任がある。そうすれば、はっきりと国家負担制度で行くべきではなからうか」⁶⁷⁾と主張した。そして、自治庁・地方財政委員会の「教育の基準制定こそ先決の問題である」という指摘に対しては、基準立法の制定だけでは教育水準を維持できず財政権限も一体化されなくてはならないと述べ、「教育費の算定は一般行政の算定と異って教育行政の特殊性を十分考慮しなければならない。教育以外の機関が教育費を独善的に算定することは正しい行政の在り方とはいえない。教育施設の基準を決定する機関が教育費の算定を行うべきである」⁶⁸⁾と主張した。ここで文部省が、教育事務の性格を国家の事務として力説し、それを根拠に国庫負担制度を主張していることに留意したい。

以上のような文部省と自治庁、地方財政委員会との間の論議の内容に加えて、この論議の過程には、同時に次のような問題が伴っていたことにも注意が払われる必要がある。そして、これらの問題は、この両者の間の論議の方向を性格づけ、その後の教育財政制度の改編を規定づけることにもなった。

それらの問題の第一点は、自治庁、地方財政委員会の主張とは裏腹に、実際の平衡交付金のもつ問題とそれが現実に果たした役割に関してである。自治庁、地方財政委員会の主張は、地方の一般財源としての性格を有する平衡交付金を地方自治体に交付した上で、義務教育の水準は立法的に設定し、それは地方自治体の自由裁量権を尊重しその行政能力と熱意を信頼して遵守させていく方向をとるべきである、とするもので一見地方自治を尊重する内容をもつものであった。しかし、シャープ勧告にもとづく1950年の財政改革の実際は、「シャープ地方財政制度終焉への端緒」⁶⁹⁾であったと指摘されるように、シャープ勧告の民主的展開の可能性を現実のものとはしなかった。⁷⁰⁾1950年財政改革は、地方財源拡充の方向で国と地方間での財源調整を実現しなかったし、また地方財政拡充にとって重要な意味をもつ平衡交付金制度も地方側の財政需要を反映し下からの積上げ方式の中でその総額が十分に確保されなかった。実際の平衡交付金制度の財政規模、基準財政需要額の算定は、国の財政政策の一環に位置づけられた「地方財政計画」によって強く規定され、平衡交付金制度は国の財政政策の枠組に地方財政をしっかりとこむ制度的役割を早くから期待されて出発することになった。発足した平衡交付金制度がそうし

た性格を付与されて機能していくこととなったため、中央各省庁はその当初から各々の所管行政の水準確保に努める動きを強め、そうした既成事実を法的に追認する形で1952年5月には平衡交付金制度の運用が改正されることになった。この改正は、中央省庁の所管行政に関し地方自治体は政令で定められた義務的行政水準を維持することが規定され、それに反した場合、中央省庁は地財委を通し当該地方自治体に勧告し、勧告に従わなかった時は交付金の全額または一部の減額返還させるというものであった。

こうして平衡交付金制度の現実的な展開は、交付金を地方の一般財源としてでなく、国庫補助金的性格を強くもったものとして機能させることになった。それ故、文部省が、「配分権を握って地方団体に君臨している官庁こそ中央集権の権化でなくて何でありましょう。……財政的には地方自治など有名無実であり空念仏に等しい。その配分基準がどの経費をとっても客観妥当性に乏しいことを見ればこのことは明白である。教育機関以外の機関が教育費を独善的に算定し教育に関して地方団体に干渉する弊害が如何に大であるかを自らさとるべきではなからうか」⁷¹⁾と指摘したことは、現実に機能している平衡交付金制度に対する批判としては一理あるものであったといっておかしくない。

第二は、この文部省と自治庁・地財委との間の制度改編をめぐる論議に対して、大蔵省の態度は、教育財政の制度形態としてはどちらでもよいこと、最大の関心事は財政の拡大を抑えることにあった。文部省及び自由党の提案する一連の義務教育費国庫負担法案と修正案に対し、大蔵省は財政負担増を一貫して危惧し続け、原則として既存の教育財政規模を拡大しないことを前提に最終的に義務教育費国庫負担法案に支持を与えた。このように平衡交付金制度か国庫負担制度かをめぐる教育財政制度の改編をめぐる論議の前提に、政府、大蔵省の既存の教育財政規模を大きく変えないというがあったことから、当然に、「この問題に関する限り平衡交付金であろうと国家が負担して文部省の管轄になろうとも」ちっとも義務教育が抱えている問題を解決する方向へいっていかないとする強い批判もなされた。⁷²⁾しかも、1952年5月の平衡交付金制度の改正により交付金の性格に支出義務的性格が強く与えられるに及んで、平衡交付金制度か国庫負担制度かをめぐる論議は、その制度で保障される教育内容の充実や教育費の性格をめぐるのではなく、教育費財源に対する両者の所轄権限をめぐる争いの問題としての性格を付与されていくこととなった。こうして文部省と自治庁、地方財政委員会において、教育水準確保の

制度形態をめぐる論議が教育費財源に対する両者の所轄権限に関する問題として展開される中では、自治庁、地方財政委員会からの学校基準立法制定の主張も、自らの教育費財源の所轄権限（平衡交付金制度下の）を保持していくことを正当化する一つの手段として活用される意味を含んだ。そして、文部省にとっても、この時点で学校基準立法の制定を是認することは、自らの教育費財源に対する所轄権限を危うくするものとして意識され、学校基準立法よりも直接的な教育費財源の掌握を図る方向をとるに到った。ここには、戦後改革期の官僚システムの民主的改革といった課題が残されていた。

第三に、平衡交付金制度か国庫負担制度かをめぐる文部省と自治庁、地方財政委員会との間の論議は、教育財源の所轄権限をめぐる問題の性格をもって展開されていくことになるが、そのことは、また同時に改革の当初から模索されてきた学校基準立法による教育水準の維持向上と、それを保障する教育財政制度の展開を確保していく制度基盤を不可能なものにした。教育委員会法一文部省設置法、及びシャウプ勧告—神戸勧告に端的にみられた戦後教育改革の教育条件基準立法と一般交付金制度という教育財政制度の構想の前提には、学校基準立法に示された教育水準を全国的維持基準の一つのメドとしつつ、各地方自治体が多様な試みを可能とする裁量権とそれを保障する地方自主財源の確保が不可欠であった。しかし、みえてきたように平衡交付金制度の「変質」——このこと自体が国庫負担金を復活される財政制度的土壌をつくり出した——と地方財政改革の挫折は、結局、学校基準立法の意味を財政基準に同化させていく教育財政的制度をつくり出していくことになった。そのため、義務教育費国庫負担法の成立に関して、「片方の教育費がふえるという確保がなくて、ただ役所の所管が変わるといようなかっこうにだけなりますと……監督官庁であります文部省が、とかく地方の上に立つて、教育の内容等に対する統制を容易にするような条件をつくり出す危険がある」⁷⁹⁾という懸念の声が出てくるのも当然であったといえる。事実、この学校基準立法の意味を財政基準に同化させていく過程は、教育にとっての最低基準設定という考え方とその基準の内実を広く専門的、国民的英知をもって民主的手続きを経てつくり出していくという考え方をも同時に否定していくものであった。義務教育費国庫負担法案の審議の過程で、国庫負担法復活によって文部省の教育支配を懸念する声が出されてくる中で、それを防止する一つの方法として、「政府による教育支配に陥らしめないためには、どうしても民主的な中央教育委員会といったようなものが設けられる必要がある」

「この義務教育費国庫負担という面における財政的な支配、財政的管理、このことも民主的に決定される方向が出て来ると……思うので、義務教育費国庫負担法といったものがつくられる場合には、当然こうした機構的な面も考えられないと、これは政府による教育の支配の結果に陥るおそれが十分ある」⁷⁹⁾という見解も展開される。しかし、こうした見解は文部省や政府側委員によって一蹴されている。

以上のような問題を含みながら、最終的には、①教員給与費の国庫負担として実支出額の2分の1、その算定基準と最高限度は政令で定める、②教材費の国庫負担をその経費の一部とする、③学校施設建築費の起債、復旧費国庫負担の全面削除、を内容とする義務教育費国庫負担法の修正案が可決されていくことになる。それは結果的には、既存の教育財政規模を基本的に拡大させることなく、義務教育費の半分を国庫負担法で、また「平衡交付金制度も義務教育費の半分が残ったため骨抜きにならずに存続することが可能になった」⁷⁹⁾と評価されるように、文部省と自治庁、地方財政委員会そして大蔵省の間の一種妥協的な性格をもって成立したものであったといえる。⁷⁹⁾

(3) 1958年「義務教育標準法」の成立と教育条件基準立法の「変質」

1952年負担法の成立に際し、文部省は「教員給与費の国庫負担として実支出額の2分の1」とする法の内容について、これは国が都道府県や市町村が教職員の給与を決定した後に「実支出額」の半分を負担しようとするので、「国が都道府県を監督したり指揮したり統制したりすることを全然念頭におかない考え方に立っている」⁷⁹⁾と説明した。即ち、この考えは教職員の給与費については算定基準を法定化する方法をとらないで、「地方自治を尊重して都道府県の支出した実額の二分の一を国庫が負担するという原則になったからである」⁷⁹⁾とした。しかし、実支出額負担主義をとる国庫負担制度を実施していく場合には、負担制度の実施によって東京、大阪などの富裕団体に対しても交付団体と同様に義務教育職員給与費の2分の1が国から支出されることになり、富裕団体に余分な財源が交付されるとの問題も指摘され、財政当局を中心とする政府は何らかの対応をとることになった。⁷⁹⁾即ち、実支出額負担主義の国庫負担制度の実施には、「各都道府県において教職員の配置定数基準と給与水準とがほぼ平均化されており、実支出額の2分の1を国庫負担しても、地方団体のアンバランス、また国の一般職員の給与とのアンバランスがおこらないということ

が前提として必要」⁸⁰⁾と考えられた。そこで1952年負担法2条但書に基づき政令106号（「義務教育費国庫負担法第二条但書の規定に基き教職員給与費の国庫負担額の最高限度を定める政令」1953年6月15日）が制定され、また各都道府県間の財政力の「均衡化」を期待して税制の一部改正がなされて1954年度より負担制度が実施されていった。

しかし、実支出額の2分の1を国庫負担しようとする義務教育費国庫負担制度の実施に際して、ここで改めて地方自治体のめやすとなる義務教育水準の目標、標準についての法制整備の必要性が自覚されてくる。ある論者は、その問題を次のように指摘している。

「(旧来の一引用者) 義務教育費国庫負担法の時代においては、一体義務教育を具体的にどのような規模でいかなる水準において維持すべきかという点を、実際の経費の面から測定したことはなかった。一時は定員定額制を採用したが、それはあくまで財政上の制約によるもので、決して学校における教職員の数とか質についてのあるべき基準を保障することを目的とするものではなかった」「さてそれならば、(現行の一引用者) 国庫負担制度の特色が確実な財源賦与という点にあるということ、いかなることであろうか。……これはいうまでもなく、一定の計画のもとに、一定の水準に対して確実ということであり、この国庫負担法では、そのような目標とか基準に対して、地方が努力した経費(実支出額)の二分の一を確実に負担金として交付するというでなければならぬ。そこでこの国庫負担法が狙っている一定の目標とか基準がなんであるかという問題が生ずる。これには、もちろん教育の機会均等とか義務教育無償の実現のために、国民に対してその妥当な規模と内容を保障するという目標がある。ところが今日義務教育の規模とか内容がいかなるものであるべきかという点が、具体的にかつ制度的に明確になっているであろうか。残念ながらこれが法制的に完備されていない実状である。そこで、いわゆる明確な学校基準の設定という問題が今日の重要な課題として取り上げられているゆえんである。これが確立され、しかもこの国庫負担金がそれへ向っての財政保障となつてこそ、この国庫負担法の真価が発揮されることとなるのである」⁸¹⁾

このように実支出額負担主義の国庫負担制度の下において、地方団体の一つのめやすとなる目標・基準についての義務教育法制の整備の必要性を説きながら、しかし、現状では「義務教育の規模やその水準について確固とした基準が整備されていないため、地方団体としては

いきおいこれを国の財政措置に求めている。つまり毎年度における義務教育費国庫負担金が、どう予算化されるか、さらにはこれと地方財政を結びつける地方財政計画ないし平衡交付金はどう決定されるかという点に最大の関心をもつこととなる」⁸²⁾と現行法制上の問題点を指摘している。しかし、義務教育の目標、水準を整備、設定することは政府・財政当局の財政合理化という立場からも必要とされてきていた。

国庫負担制度が地方団体の実支出額の2分の1の保障を建て前としている以上、地方団体間の財政力、教育的努力などの違いによって、各地方団体間の教職員給与水準や配置定数がアンバランスになることは必然であったし、また政府、財政当局にとっては、地方団体の給与費、配置定数を地方団体の全くの自由裁量にゆだねて国庫負担の増加を招かないためにも、ここに改めて全国的な義務教育水準の問題がクローズ、アップされてくることになる。

1957年に入り次年度の予算編成方針が論議される頃、与党・自民党から「義務教育費国家保障制度」の構想が提唱されてくる。この制度構想は、各都道府県間でアンバランスとなっている教職員の給与水準、配置定数を是正することと、富裕団体と国との間の財源調整が必要とされるが現状ではそれが困難であるため、それに代るものとして出されてきたものであった。⁸³⁾この「義務教育費国家保障制度」(清瀬案)の構想は、①国は各都道府県における教職員の定数、給与、学校規模、教材費の基準等を法定する、②右に必要な経費のうち各都道府県の地方税収入の25% (これは仮定的な数字) までは都道府県の負担とし、これを超える金額は全部国庫で保障する、とするものであった。この考え方は、自民党「文教新政策大綱」(1958年7月)でも「教員定数の確保、学級規模の適正化、教材費の充実及び文教施設の整備を図るとともに、全国的に義務教育の一定水準を保障」するものとして掲げられていた。しかし、この「義務教育費国家保障制度」構想に対しては、自治庁や大蔵省は、地方税収入の一定割合の特定用途や地方公務員の定数、給与の法律による一律決定は地方自治を侵害すること、また現行地方交付税制度の骨抜きとなり地方団体の円滑で弾力的な財政運営を阻害するなどの理由によって強く反対した。⁸⁴⁾

しかし、自治庁、大蔵省とも、この制度構想にもまれていた学級編制や教職員定数配置の基準を設定するという考え方には反対ではなく、むしろ両者ともその意向を以前より強くもっていたといえる。というのは、自治庁からすれば、1950年代初めからの地方財政の「窮迫」状

況から、「町村合併促進法」(1953年)「地方財政再建促進特別措置法」(1955年)の制定により、地方財政の「再建」が課題としてあり、教職員定数、学級編制基準、給与なども経費縮減策の対象とされてきていた。1953年10月16日の地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」においても、経費削減のため教職員定数についてはその基準は法令で定めることが述べられていた。そのため定数配置、学級編制のための基準設定を進めることで、財政「窮迫」の状態から立ち直り始めている地方団体の財政負担の急増を抑え地方団体を指導できると考えられた。⁸⁵⁾また大蔵省は、学級編制と教職員定数配置の適正化を図るには、「義務教育国家保障制度」によらなくても、合理的な基準を設けさえすれば現行の制度下においても十分可能であるという立場をとった。もともと教職員定数配置の基準を設けることについては、大蔵省は文部省などより早く提唱していたとされる。大蔵省は、義務教育費国庫負担成立以来、国庫負担の急増を抑える立場から教職員定数の基準を設けることを主張してきた。特に1958年以降の小中学校児童生徒数の減少、横這い傾向を考えれば、教職員定数基準を設定した方が、当初の一時期には若干教職員数が増加しても将来的にみて教職員数を抑制でき、地方の大幅な財政負担増を招かないと考えられた。⁸⁷⁾

こうした自治庁、大蔵省の考え方に對し、文部省は「義務教育費国家保障制度」構想に対しては、当初から自治庁、大蔵省の強い反対を予想し、あえてその制度構想を支持し実現にむけての行動をとらなかった。むしろ文部省としては、自治庁、大蔵省とはちがった意味をもって制度構想にもられた学級編制と教職員定数配置の適正化と基準設定の要求を出していった。⁸⁸⁾文部省としては、1958年以降に小中学校児童生徒数の減少、横這い傾向になることを機会に、できるだけ現在の教職員数を減らさないでその余裕分を過大学級の解消と定数配置の適正化に振り向けるといった意図をもっていた。⁸⁹⁾

こうして教職員定数配置と学級編制の基準立法は、文部省側からは教職員定数の確保の意味をこめて、また自治庁、大蔵省側からは定数抑制と財政合理化の効果を期待されて実現されることになる。

この「義務教育標準法」の成立に関して、この法の性格を評価する上で見逃がすことのできない問題がこの法の成立に伴われていた。その第一の問題は、行政行為としての学級編制基準の決定にかかわる問題である。「義務教育標準法」の規定では、①公立の義務教育諸学校の学級編制は、都道府県教育委員会の定めた基準に従い、学校の設置者である市町村教育委員会が行うものである

こと、②この場合、市町村教育委員会は、その設置学校の学級編制について、あらかじめ都道府県教育委員会の認可を受けなければならないことが定められていた。学級編制基準が都道府県の認可事項とされているのは、教職員給与費の半額国庫負担制度の下で、都道府県が県費教職員の定数を配分する際の学校レベルの規定である学級編制基準のあり方が県(及び国)の財政負担規模に影響を及ぼすという理由からである。このように学級編制基準は原則として設置者事務とされ、その認可事務を都道府県教育委員会が行ない、その定めた基準に設置者が従うべきものとされた。国の「標準」は、そうした都道府県の基準設定の際の一つの目安と考えられた。事実、「義務教育標準法」の成立に際して、これに関係して次のように説明されていた。⁹⁰⁾

「ここで注意すべき点は『基準』と『標準』との関係である。この法律では学級編成について都道府県教育委員会が示すものを基準としている。これは市町村の教育委員会が必ずそれに従うべきものであるという意味からである。この方が『標準』よりも意味が強いと考えられたからである。『標準』は都道府県の教育委員会が定める基準の準拠すべきものとして、国が示すものである。『基準』に比較しては、若干弾力性のある表現と考えてよいであろう」

しかし、「義務教育標準法」成立に伴い、同年、新たに地方自治法の別表3の(二)「都道府県教育委員会が管理し、及び執事しなければならない事務」に、都道府県教育委員会への機関委任事務(即ち国の事務)として、公立義務教育諸学校の一学級あたりの児童、生徒数の基準を定めること、と市町村の設置する上の学校の学級編制を認可すること、が掲げられることとなった。こうした地方自治法の規定は、学級編制基準を設定すること及び認可することをも国の事務として指定し、戦後教育改革の中で確定されてきた教育行政の地方自治の原理——法律で定められた全国的基準を、地方自治体レベルでいかに執行し実現していくかに関する地方自治体の自由裁量権限を形骸化していくこととなり、学校基準立法行政に機関委任事務論の流入を可能とする方途をつくりだしたといえる。

そして、「義務教育標準法」成立に伴う第2の問題は、この法律によって算定される学級数、教職員定数が地方財政計画との関係において新しい方針で組替えられ調整が加えられたこと、及び地方交付税法改正によりその基準財政需要額の算出の基礎に組み入れられることとなったことである。内藤馨三郎は、その点について次の様に説明していた。

「従来は地方財政計画で明確になっていないので、教職員の定数にいたしましても、給与にいたしましても非常に不明確であったのですが、今回はこれが非常に明確になりますので、教員の定数が確保できると同時に、すし詰め学級も並行して解消できる。この数に基いて交付税が計算される。ここに非常な今回の前進があるわけでございます。ただ単に基準を作るだけじゃなくて、この基準が地方財政計画で保障するということに非常な私は意義があると考えております」「大体地方財政計画全体といたしましては、国庫負担金に見合うものが大体地方財政に打ち込まれるわけでございます。しかし交付税で各府県に配分する基準といたしましては、この定数が基準となって各県に配分されるわけでありまして、……今までのような単なる基準じゃなくて、財政計画で交付税が保障された基準だ、こういうふうにご理解いただきたい」⁹¹⁾

ここに「義務教育標準法」成立を一つの契機に、文部省の教育財政制度の内容がはっきりした形を整えてくることになる。その前提には、大蔵省などの教育財政観——「教育費を確保するという事は、国、地方公共団体の政策の問題あるいは行政の方向にはなり得ても、それ以上に出て、教育に関する財政の収支を一つの独立した財政形態と見なす考え方は、行き過ぎではないかと思う。……教育財政のあり方と関連して、教育にどの程度国、地方公共団体が財政面で配慮を行っているか、また配慮すべきであるかということに重点がおかれるべきではないかと思う」⁹²⁾とされるように、教育財政を国及び地方の教育に対する財政面での配慮であり、政策あるいは行政方向の問題であるとする考え方が受け入れられてくる。そうした教育財政観を前提に、文部省関係者においても、次のような教育財政制度論が展開されていくことになる。即ち、教育財政の財源論とは、「一般財政の中において、いかにして教育費が確保されるかという点を問題とするものである」とした上で、その教育費の確保は国と地方を通じた一体的把握で可能であると述べる。

「国の財政と地方公共団体の財政とは、地方財政計画、地方交付税制度等を通じて、一体的に把握されている。したがって、国の財政と地方公共団体の財政とを全く別個の相対立するものと考え、これを前提として教育費の負担区分を論ずることははなはだ当をえないものといわなければならない。したがって、経費の負担区分のごときは、ある意味において便宜的なものであり、財政技術上の問題にすぎないともいうことができる。……要は、国及び地方公共団体の財政全体を

通じて、いかにして必要な経費が確保されるかということであって、負担の区分のごときは、この目的を達成するためにもっとも望ましい、効果的な割合で、また現在の行財政制度の全体適合とした形において工夫さるべきものである」⁹³⁾

こうして教育財政制度一経費の負担区分は、便宜的なものであり財政技術的問題にすぎないという考え方に立って、国と地方の財政を通じて要は必要経費を保障できればよいとすることから、既存の国と地方財政を結びつけ一体的に財政を掌握する機能を担っている地方財政計画や地方交付税制度の算定方式に教育費確保の重点を移していくことになる。

「現行地方財政制度は、地方自治の原則と国家目的との調整を地方交付税制度と国庫支出金制度の並存という形で実現しているのである。そして、義務教育水準の維持については、その財源の国庫負担金という形による特定化によってではなく、行政水準そのものを法定し、地方交付税制度をもってこれを裏づけるという方式を採用している」「行政水準を示し、その財政的な裏付を国庫負担金及び交付税に求めるという最近確立された方式がもっとも妥当と信じられる」⁹⁴⁾

こうして、この時期に問題とされてきた地方団体のめやすとする義務教育水準の標準、基準についての法制的整備の必要性は、体系的な学校基準立法の設定という方向によってではなく、法制的な不整備のため国の財政的措置＝財政基準にもとめるという現状を追認しつつ、個別立法による行政水準の設定を通して、その財政的措置の整備を促していく方向で解決されていくことになる。しかも、その個別立法の行政水準それ自体も、地方財政計画——交付税制度という上からの国の財政政策に強く枠づけられた教育財政システムによって規定されていることから、その基準行政も教育的基準というより財政基準をベースにすすめられていくこととなった。しかも、そうした方向は、中央行政当局が設定する行政水準を地方自治体に遵守させていく方法として、機関委任事務論の流入を可能とするような方途を残し、その行政水準、基準を各々の地方自治体において、いかに執行し実現していくかの自治体の裁量権限（学校管理権限）を狭めながら、国の監督権限を強化していくという国と地方自治体の権限再編成をも含むものであった。

（脱稿 1983. 8. 26）

（追記）

本稿で使用した国立教育研究所蔵の「辻田文書」等の諸資料の閲覧にいろいろ御便宜を図ってくださった同研究所の佐藤秀夫先生にお礼申し上げます。

〔注〕

- 1) 兼子仁『教育法(新版)』(有斐閣)369頁以下。
- 2) 平原春好『学校教育法』(総合労働研究所)107頁。
- 3) 室井修「教育条件整備と『行政の責任領域』論」(『日本教育法学会年報』第12号, 有斐閣, 1983年所収)58頁。
- 4) 詳しくは, 拙稿『高等学校設置基準』と教育条件整備問題」(『季刊 教育法』36号 1980年7月)参照のこと。
- 5) 天城勲『学校教育法逐条解説』
- 6) 鈴木勲『逐条学校教育法』(学陽書房)
- 7) 兼子仁, 神田修, 平原春好編著『学校現場の法律知識』(北樹出版1983年)141頁など。
- 8) 同上, 兼子, 前掲書。
- 9) 三輪定宜「子どもの学習権と教育財政」(『講座日本の教育』第10巻新日本出版社)212頁。
- 10) こうした問題の行政一般の問題整理については, 原田尚彦, 兼子仁編著『自治体行政の法と制度』(学陽書房)など参照。
- 11) 兼子仁, 前掲書 359頁～
- 12) 例えば, 森田明氏は, 学校の管理権限の県レベルの吸収という「権限配分とセットとなった教育財源配分上での市町村の県と国への依存は, 財政面から基礎自治体の教育自治を弱化するものとして働かざるをえない」としている。県レベルに管理権限, 財源配分の権限集中された現行の教育行政体系は, 設置者管理主義の基本的理念を実定法上大きく揺がせ, 又, このシステムを中心に国の機関委任事務制度の拡大と「拡大された学校監督権, 指導助言権, 措置要求権に基づく通達行政とがたてに貫」き, この過程で学校管理権が国による監督権へと吸収される傾向を強めてきた, と指摘している。(森田明「地方自治における教育の課題」『法律時報』50巻1号)
- 13) 天城勲編著『教育行政』(第一法規)
- 14) 学校設置基準を学校制度法定の一要件としそれを学校制度の全国的法定に伴う秩序維持的権力行政であり国家事務としての国の学校監督行政の要件をなしているとする見解に対しても, 「第一に学校監督行政はいかなる理論的基礎をもって地方自治を原理とする現行法制を排する根拠をもつのか。第二に学校監督行政権は憲法教育基本法制に適合するのか, 第三に……戦後教育改革における教育条理によって学校監督行政……は, どのように構造づけられるのだろうか」という問題も指摘されている(神田光啓『学校教育法』における地方自治原理, 『岐阜大学研究報告』No.22)。
- 15) 永井憲一「教育権保障のための『教育条件整備論』の今日的な重要性」(『日本教育法学会年報』第8号1979年)
- 16) 兼子仁「教育の内的事項と外的事項の区別」(『教育法学の課題』総合労働研究所, 1974年)
- 17) その問題については 拙稿「学校財政研究のために」(『子どものための学校事務』第6号, 1980年12月)を参照。
- 18) 永井憲一, 前掲論文。
- 19) 市川昭午, 林健久『教育財政』(東大出版会)547頁。
- 20) 安嶋弥『地方教育講話』12～13頁など。
- 21) 市川, 林, 前掲書, 尚この問題についての検討は, 拙稿「戦後教育財政制度の形成に関する一考察」(『教育学研究』第47巻第1号)
- 22) 市川, 林, 前掲書, 451頁。
- 23) 同, 198頁。
- 24) その検討は, 海後宗臣編『教育改革』(東大出版会)351頁～など。
- 25) その内容については, 市川, 林, 前掲書254頁以下, など参照。
- 26) 内藤誉三郎「教育財政の現状」(『内外教育』昭23. 8. 5, No.116)。
- 27) 時事通信『内外教育版』(昭24. 3. 8)しかし, この「学校財政法案」に対して「財政当局は一笑にふしただけで, とりあふ素振りもみせなかった」とされている(『内外教育版』昭24. 11. 29. No.185)
- 28) 内藤誉三郎「学校財政の確立について」(『内外教育版』昭24. 4. 19. No.153)
- 29) 西本肇(『学校基準法案』の性格とその制度形態の検討」(『北海道大学教育学部紀要』第36号, 1980年)など。
- 30) 藤田武夫『現代日本地方財政史』(上巻)日本評論社, 1976年 197頁～
- 31) こうした観点からの分析は, 吉岡健次『現代日本地方財政論』や宮本憲一, 小沢辰男『現代資本主義と地方財政』など。
- 32) 『内外教育版』(昭24. 9. 13. No.174)
- 33) 『内外教育版』(昭24. 11. 22. No.184)
- 34) 森戸辰男「教育革命の経済的基礎—教育財政革命の要請—」(『文部時報』869号1950年2月)。この中で森戸は, 標準教育費設定の意義を「教育自体における諸事情の科学的分析にもとづいて最低教育費を

「戦後教育財政制度と教育条件基準立法をめぐる課題」

- 算定することによって、初めて、変動の予測しがたい外的事情に依存して決定される教育費の不安定性を克服しうるからである」としている。
- 35) 「地方行政委員会大蔵委員会文部委員会連合審査会議録第一号」(昭25. 4. 29)
- 36) 同上
- 37) 同上
- 38) これは『時事通信, 内外教育版』(1950年1月1日号)に掲載。
- 39) 国立教育研究所「戦後教育資料」所蔵。
- 40) こうした分析は、内沢達「教育条件基準立法と財政援助システム(1)」(『鹿児島大学社会科学雑誌』第4号1981年, など参照。
- 41) 西本, 前掲論文。
- 42) 鈴木英一氏の指摘によれば, CIE 教育課は, その立法化の努力を続け1951年2月10日, 文部省中等教育課に対し教育課程の最低基準に関する立法の目的および規定に関し次の様な原則を示していたとされる。
- 「a この法律は, 一般的用語で, 基本的な基準のみを設定すべきである。
- b 詳細な基準の発展は, 県教委および地教委に残されるべきである。
- c 法律は, 全国的指導要領が, 本質上, 強制的でないことを明確にする言明を含むべきである。
- d 法律は, 全国的基準が法律によってしかつくりえないこと, 政令, 省令, 他の公文書によって基準設定がなされてはならないことを言明する規定を含むべきである。
- e 全国段階における, 教師と生徒の割合や他の人員の基準を設定する試みは破棄されるべきである」(鈴木英一「戦後改革における教育課程, 教科書行政」(法学セミナー増刊『教科書と教育』日本評論社)
- 43) 地方行政調査委員会議『行政事務再配分に関する勧告』, 序文, 1頁。
- 44) 同上, 4~5頁。
- 45) 同上, 8~9頁。
- 46) 同上, 9頁。
- 47) 同上, 10頁。
- 48) 同上, 11頁。
- 49) 同上, 14頁。
- 50) 同上, 22~23頁。
- 51) 鈴木英一, 前掲論文。
- 52) 「衆議院文部委員会地方行政委員会連合審査会議録」(第2号, 1952. 5. 26)
- 53) 国立教育研究所蔵「辻田文書」より。
- 54) 同上。
- 55) 内藤誉三部『教育財政』(誠文堂新光社1950年10月)2頁。
- 56) 同上, 2~3頁。
- 57) 全国教育財政協議会編『教育財政要項』(一二三書房, 1951年)134頁。
- 58) 同上, 167~168頁。
- 59) 同上, 311頁。
- 60) 文部省調査普及局『教育委員会制度協議会要録』(昭27年3月)11~13頁。
- 61) 拙稿「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1号1980年3月)など。
- 62) 荻田保「『義務教育費国庫負担法案』反対覚書」(『ジュリスト』1952. 4. 15)
- 63) 『内外教育』昭27年5月23日号, No.329。「地方財政委員会の義務教育費国庫負担法案に関する意見書」
- 64) 『内外教育』昭27年5月30日, No.331。
- 65) 『衆議院文部委員会議録』(1952年6月4日)No.27。
- 66) 同上, 1952年5月29日, No.26。
- 67) 同上。
- 68) 内藤誉三郎「義務教育費国庫負担制度は必要」(『ジュリスト』1952年4月15日号)
- 69) 藤田武夫『現代日本地方財政史』379頁。
- 70) それらの問題については拙稿前提論文を参照のこと。
- 71) 内藤, 前掲論文。
- 72) 『衆議院文部委員会議録』(No.23. 1952年5月16日)
- 73) 『衆議院文部委員会行政委員会連合審査会議録』第2号1952年5月26日。
- 74) 『衆議院文部委員会議録』(1952年5月20日)No.24。
- 75) 内藤誉三郎「義務教育費国庫負担法の成立まで」(『文部時報』1952年10月号, No.902)
- 76) 拙稿・前掲論文「戦後教育財政制度の形成に関する一考案」を参照。
- 77) 今村武俊「義務教育費国庫負担法の実施」(『文部時報』1953年5月号, No.909)
- 78) 内藤・前掲論文「義務教育費国庫負担法の成立まで」

- 79) 相沢英之『教育費——その諸問題——』（大蔵財務協会，昭35年）361頁。
- 80) 同上，377頁。
- 81) 佐藤三樹太郎「義務教育と国庫負担金(二)」(『教育行政』1954年6月号，No.15)
- 82) 佐藤三樹太郎「義務教育費国庫負担金と地方財政」(『文部時報』1954年4月号，No.920)
- 83) 相沢，前掲書，407頁。
- 84) 詳細な反対理由の検討は，相沢，前掲書，410～413頁，市川，林，前掲書447頁以下など参照。
- 85) 市川，林，前掲書，448頁など。
- 86) 相沢，前掲書，413頁。
- 87) 同上，413～414頁。
- 88) 相沢，前掲書，市川，林，前掲書など参照。
- 89) 相沢，前掲書，405頁。
- 90) 同上，421頁，同様の問題について『日本近代教育百年史2』——教育政策2——(国立教育研究所)も次の様に指摘している。

「ここで『標準』というのは，国が直接地方団体の設置する個々の学校にかかる基準を示すものではなく，都道府県がそれぞれの管下の小・中学校について定める『基準』のための全国的な標準を示すという形式をとっている。つまり，この法律は学校の設置基準を示すという性格のものでないということに留意する必要がある。

したがって，この法律は，学級編制の標準と，教職員定数の標準とを定めているが，いずれも都道府県が定める学級編制の基準の目安としての標準と，都道府県が公立の小・中学校に置くべき教職員の総数(定数)の目安としての標準とを定めているにすぎない」(417頁)

- 91) 『参議院文部委員会議録』第20号，昭33年4月22日
- 92) 相沢，前掲書，157頁。
- 93) 安嶋弥『地方教育費講話』（都一法規，昭33年）12—13頁。
- 94) 同上，55頁。