

一九五二年義務教育費国庫負担法の成立と地方団体の新たな戦略 —教育財政研究における地方交付税分析の新たな視角の採用に向けて—

植竹 丘

The Establishment of the Law of National Grant for Compulsory Education Expenditure and a New Strategy by the Local Government

Takashi UETAKE

This paper analyzes the establishment of “the Law of National Grant for Compulsory Education Expenditure”.

It is shown as educational financial research and the new viewpoint with especially local grant tax analysis in the history research of postwar educational finance that it is necessary to observe the political side. In the former studies of educational finance, local grant tax is not the main subject. It is because the local grant tax is treated as the source of general revenue, so in this paper, I try to examine from the political aspect of local grant tax. From the analyze, After the establishment of the Law of National Grant for Compulsory Education Expenditure, local government began to ask an additional sum of local grant tax.

目次

はじめに —教育財政研究と地方交付税分析—

1. 県財政と教育予算の概括
2. 岩手県における一九五二年義務教育費国庫負担法の受容
3. 地方団体の新たな戦略の萌芽
4. まとめと今後の課題

はじめに —教育財政研究と地方交付税分析—

本稿は、教育財政研究、特に戦後教育財政（史）研究における地方交付税分析の新たな視角として、その政治的側面に注目する必要があることを示すものである。

市川昭午（1978）は教育財政研究の研究課題を、①教育経費論、②教育配分論、③教育財源論、④教育財政政策論、⑤教育財務会計論の5つに分けている¹⁾。このうち、日本の教育財政研究は戦前・戦後を通じて、③の教育財源論、その中でも義務教育費に関する補助金研究、言い換えれば、国家財政と地方財政が（公）教

育費をどのように分担するかという点を中心的な関心・対象として展開してきた²⁾。それは「財政」が政府の経済活動、具体的には「公共部門の歳出入」³⁾を意味する概念であるとすれば、そのような定義で言うところの「教育財政」が存在せず⁴⁾、教育費に特定の財源が即国庫負担金を意味していたことによる。いいかえれば、「教育」財政を対象として設定する際に、その分析対象となりうるものが限られていたという事情があった。

その反面、義務教育費国庫負担金の「裏財源」としての一般補助金（地方財政平衡交付金、昭和29年度より地方交付税交付金）に対する言及は、義務教育費国庫負担金に対するそれと比して、盛んであったとは言いがたい。教育財政研究が地方交付税に言及するのは、教育財政ないし教育費の概説の一部として、地方交付税制度一般の解説と、基準財政需要額の中の教育費の算定方法の解説を行うもの⁵⁾や、その基準財政需要額の算定の際の単位費用や条件基準を問題とし、それが教育条件の整備に対して不十分なものであるとする研究⁶⁾に限られてきた。その理由は、教育財政研究が地方交付税を分析対象に設定しようとした場合に、財政学的なアプローチには限界があるという点にある。

教育財政研究が地方交付税に言及しようとする場合、地方交付税交付金が使途を制限しない一般補助金であり、実際に支出された額を意味するとは限らないため、そのうち教育費として措置される額のみを取り出して考察することの意味が希薄となってしまう。しかし改めて述べるまでもなく、戦後日本の義務教育財政システムの中で地方交付税制度が果たしてきた役割はその額の大きさからいっても決して看過することはできず、戦後教育財政研究は地方交付税の分析を避けて通ることではできないのである。そのような状況の中で、本稿は、地方交付税(の教育費)に対する財政学的アプローチの限界をひとまず認め、地方交付税額の算定が持つ政治的な側面に対するアプローチの端緒をつかむことを目的とする。

なお、本稿ではシャープ勧告から昭和30年の地方財政再建促進特別措置法(昭和30年12月15日成立、昭和30年法律第195号)の成立までの時期を対象とする。対象期間をこの時期に設定した理由は、シャープ勧告に関しては、言うまでもなく、それまで30年以上にわたって続けられてきた中央政府による義務教育費の半額負担という制度を完全に廃止し、新たに垂直財政調整の機能を担うこととなった地方財政平衡交付金に組み込むという、義務教育費負担における大きな変容をもたらしたからである。

また、地方財政再建促進特別措置法の成立までの時期で区切った理由は、この法律が、適用された府県の支出に対して制限を加えるという性格のものであり、その影響をひとまず排除しておきたい(文中でも触れるが、本稿で扱う岩手県は昭和31年に適用を受けた)という理由と、昭和31年に、それまでの教育委員会法が、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」へと取って代われ、それまで教育委員会がもっていた予算原案の送付権がなくなるなど、財政的な面での変化が多く⁷⁾、こちらの影響も排除しておきたいという理由である。

以下ではまず1で当時の岩手県が置かれていた財政状況を整理し、次いで2で成立した一九五二年義務教育費国庫負担法が地方に与えた影響について簡単にまとめる。具体的には、義務教育費について、「負担金分」と一般財源とを峻別する考え方が生まれていることを確認する。最後に3で、一九五二年義務教育費国庫負担法の成立により、一般補助金にターゲットを絞った、

純県費持ち出しを防ぐための新たな戦略の萌芽が見られることを示す。

1. 県財政と教育予算の概括

ここでは、当時の岩手県が置かれていた財政状況を具体的に明らかにするために、一九五二年義務教育費国庫負担法の成立前後における予算編成と予算中の教育費⁸⁾について確認する。

まず表1は、昭和23年の教育委員会発足以降の各年度最終予算における教育費の総額をまとめたものである(資料の関係から、昭和28年度のみ12月末現計)。これによって、一九五二年義務教育費国庫負担法制定までの教育費の推移を確認する。

表1 教育費歳出予算(最終)累年比較

年度	予算額(円)	指数
23	794,915,511	100
24	1,302,556,600	164
25	1,557,019,400	196
26	2,055,151,571	259
27	2,735,322,821	344
28	3,297,534,600	415

註:「指数」は昭和23年度を100とした値
出典:岩手県教育庁調査課(1954)p.1.

岩手県では、5年間で教育予算が4倍以上に膨張していることが分かる。

占領期(昭和20年度から26年度まで)における地方財政の膨張についての分析の中で林健久は、占領期の財政支出の拡大の原因を、地方行政領域の拡大と行政機構の複雑化に加え、その前半における激しいインフレーションとを挙げる。また都道府県の教育費に関しては、教職員給与の上昇をその原因として挙げている⁹⁾ほか、別稿では、教育費の膨張の原因として、①延長された義務教育の新制中学分の人件費が、小学校と同様県費負担であったこと。②昭和23年度の盲・ろう学校の義務化に伴ってそれらの学校の教員給与が負担の対象に含まれたこと。③昭和24年度の途中から定員定額制が実施されたが、多くの府県で実人員が定員以上に達していたため、都道府県が負担する額が国が負担する以上になったことを挙げている¹⁰⁾。本稿の直接

の目的とは異なるため、これ以上詳述することはしないが、林の指摘した上記の三つの原因のうち、第三点の定員定額制の影響については、岩手県でも昭和28年度に定員定額制となった時点で定員を約千人上回っていた。そこで当時の教育長山中吾郎は委員の代表との陳情で約200人、議会の代表との陳情で過剰人員の約半数の増員を文部省に認めさせた¹¹⁾が、結局その多くを県費で賄った¹²⁾という事例がある。

次に、教育費と県歳出との関係について確認しておこう。表2は、平衡交付金によって義務教育費が措置されていた昭和26年度から、一九五二年義務教育費国庫負担法が制定されてから昭和31年度までの教育費と県歳出の推移である。

表2 県歳出と教育費の比較(当初予算:単位円)

	教育費		県歳出		A/B (%)
	総額(A)	指数	総額(B)	指数	
26	1,768,836,100	100	5,346,724,400	100	33
27	2,137,776,800	121	6,997,674,000	131	30.5
28	2,976,569,500	168	7,782,544,700	146	38.1
29	3,578,106,400	202	9,098,448,700	170	39.3
30	3,535,322,700	200	8,770,152,600	164	40.3
31	3,925,772,100	222	9,500,310,400	178	41.3

注:「指数」は昭和26年度を100とした値

A/B(県歳出に占める教育費の割合)は小数点以下第二位を四捨五入した。

出典:『岩手県教育年報』各年版より筆者作成

ここでも、教育費の膨張が、県歳出のそれよりも急激に進んでいることが分かる。また、県歳出に占める教育費の割合も40%を超え、非常に高い割合になっている¹³⁾。そして教育費の多くは人件費であり、例えば昭和27年度には87%¹⁴⁾、昭和28年度には実に85%を人件費が占めており¹⁵⁾、予算の硬直化を来すこととなった。

また、この時期の岩手県財政のうちで押さえておかねばならないのは、この期間に岩手県が赤字団体に転落したということである。表3によって確認する。

岩手県財政は、昭和26年までは黒字であったが、昭和27年に赤字に転落し、昭和31年の5月には、昭和30年12月に制定施行された地方財政再建促進特別措置法の規定に基づく財政再建団体となり、自治庁の指導によって昭和35年までの五年間で財政再建を行うこととなった。

表3 岩手県財政の赤字と黒字

年度	翌年度繰越額 (円)	実質赤字額 (円)
25	88,933,541	
26	170,198,490	
27		547,036,000
28		590,640,444
29		678,676,871

出典:岩手県教育庁(1967)p.5.

最後に、このような財政赤字の原因について簡単に言及しておこう。池上岳彦(1994)は、新潟県における財政危機について、新潟県議会の議事録や財政統計をもとに分析し、「1950年代前半において、地方財源の不足及び偏在と地方財政調整制度の不十分性により、一般財源の総体的な不足及び地域間格差が存在した。これに一般財源補填的な地方債増発と国庫支出金に関する超過負担が加わった。そして一般財源が乏しいなかで戦後改革の理念に基づく教育制度等を運営しつつ、産業基盤・国土開発保全等の施設水準を向上させようとする公共投資を展開したことが、後進県を中心とする深刻な財政危機を招いた」¹⁶⁾と結論づけた。池上によって挙げられたいくつかの要因のうち、岩手県議会本会議の議事録から一つ指摘しうることを挙げれば、シャープ勧告に基づき導入された地方財政平衡交付金制度と、それを引き継ぐ形で昭和29年度から導入された地方交付税制度が担った地方財政調整制度の「不十分性」についてである。この点について、岩手県では、知事が二代続けてほぼ同旨の演説を行っている点が注目される。

まず、昭和26年2月26日の県議会本会議における昭和26年度当初予算の説明の中で、知事(国分謙吉¹⁷⁾)は以下のように述べていた。

ただ惜しいことにはかのシャープ税制使節団の勧告に基づいてなされました税財政の改革によって、地方税制の根本的改正と地方財政平衡交付金制度が、国民の多大な期待の下に創設せられたのでありますが、国家財政の都合なのか、あるいは地方財政の実情に対する認識を誤ったのか、十分なる財源付与の措置が行われなかったのであります。そのためにかつてない財源

の窮迫に陥り、不十分な施策に甘んぜざるを得なかったことは返すがえすも遺憾な次第であります¹⁸⁾

この発言から、昭和25年に平衡交付金制度が導入されてからわずか1年で、県当局の側に平衡交付金に対する不満が生まれていたことは注目していいだろう。また、昭和31年3月5日の県議会定例会で、地方財政再建促進特別措置法を適用するかどうかという佐々木一夫(無所属クラブ¹⁹⁾)の質問に対して、知事(阿部千一²⁰⁾)は、

地方財政の赤字というものは・・・(中略)・・・大部分は制度の欠陥である、占領行政中にシャープ勧告というものによる税制が樹立せられたのでございますが、多分にそれに基因しておるといことは今皆認められておるところであります。このままで行けば結局自然に赤字が出て来るというようなことがここ二、三年の間に事実をもって証明された、本当の黒字団体というのは数えるくらいしかなくなっているんです。大部分は漸次赤字団体に転落しつつある、これは放漫行政でも何でもないのであって、衆人環視の中で法によって拘束された範囲においてやってやむを得ずして皆赤字団体に転落しておるとい状況でございますので、その点は今や中央政界においても定説になっておる²¹⁾

と述べ、財政赤字の原因がシャープ勧告によって導入された地方財政平衡交付金制度にあるという認識を示している。ここではその詳細について論ずる余裕はないが、県当局側の一つの認識として押さえておくべきであろう。

2. 岩手県における一九五二年義務教育費国庫負担法の受容

ここでは、一九五二年義務教育費国庫負担法が岩手県において持った意味について確認する。昭和25年にそれまでの一九四〇年義務教育費国庫負担法に基づく国庫負担制度が地方財政平衡交付金に組み込まれて以降、地方財政平衡交付金への不満が存在していたことは上述の知事(国分謙吉)答弁からも確認したが、平衡交付金制度下にあった昭和27年からの県教育費の財源内訳から表4によってその動向を確認しておこう。

一九五二年義務教育費国庫負担法が適用された昭和28年度予算で国庫支出金が大幅に増加しているのは当然としても、それ以降、義務教育費国庫負担金をその大半とする国庫支出金の割合は、35.6%、34.3%、35.0%、35.0%と、教育費全体の三分の一以上を国庫支出金によって(使途の決まっている義務教育費国庫負担金についていえば安定的に)賄うこととなった。加えて、教育費中の国庫支出金のうち、一九五二年義務教育費国庫負担法に基づいて交付される額がどの程度であったのかについて、昭和30年度の値で確認しておこ

表4 県教育費(予算)歳入予算額(単位円)

	一般財源	国庫支出金	使用料及び手数料	その他	合計
27	2,529,227,200 (92.0)	35,654,100 (1.3)	105,311,600 (3.8)	78,700,000 (2.9)	2,748,892,900 (100)
28	1,908,927,600 (57.9)	1,175,351,700 (35.6)	135,917,200 (4.1)	77,337,100 (2.3)	3,297,533,600 (100)
29	2,091,460,300 (56.9)	1,259,660,600 (34.3)	178,988,500 (4.9)	145,341,000 (4.0)	3,675,450,400 (100)
30	2,255,669,100 (57.8)	1,365,059,600 (35.0)	174,931,300 (4.5)	107,494,400 (2.8)	3,903,154,400 (100)
31	2,366,045,500 (57.0)	1,451,206,600 (35.0)	202,039,200 (4.9)	130,286,200 (3.1)	4,149,577,500 (100)

註：各年度12月末現在の値。「一般財源」には交付金、「その他」には財産収入、寄付金、雑収入、県債が含まれる

括弧内は全体に占める割合(単位%：小数点以下第二位を四捨五入)

出典：『岩手県教育年報』各年版より筆者作成

う。昭和30年度の国庫支出金の額は、上掲の表にもあるように、1,365,059,600円であったが、このうち義務教育費国庫負担金は1,334,277,700円²⁵⁾であり、全国庫支出金のうち97.7%を占めている。

しかし、ここで「安定的」であるということについては注意が必要である。義務教育費国庫負担金制度については、都道府県レベルでいえば、教員給与についての実支出額の二分の一を自動的に支出するものであるが、それは同時に、残り半額は各都道府県が支出せねばならないということの意味する。その意味では、この時期に制定された一九五二年義務教育費国庫負担法以外の各種国庫負担法、例えば産業教育振興法（昭和26年6月11日、法律第228号）、理科教育振興法（昭和28年8月8日、法律第186号）、高等学校の定時制及び通信教育振興法（昭和28年8月18日、法律第238号）、青年学級振興法（昭和28年8月14日、法律第221号）、へき地教育振興法（昭和29年6月1日、法律第163号）など、各種教育に対して一定の水準を定め、その基準に達するまで補助する措置（奨励補助金）を含んだ法律について、岩手県内の多くの市町村では、財政難から半額自主負担に耐えられないという理由で返上したものが多かった²⁶⁾ことは当時の財政状況を物語るものとして特筆に値する。そしてそれは県のレベルでも例外ではなく、例えば昭和28年12月の第十九回岩手県議会定例会では、教職員給与のベースアップに伴い教育委員会が行った予算の見積もりに対し、県当局が、「議会が教委案通り修正した場合特定財源すなわち義務教育国庫負担金のほか財源措置の見込が立たない」と付記する²⁷⁾など、教員給与の本俸部分以外の各種手当てや本俸であってもベースアップの際には、必ずしもその効果を発揮したとは言い難い事例もある。その意味でも、「裏財源」としての一般補助金（この各種補助金についていえば地方財政平衡交付金）の持つ意味は大きかったのである。

さて、このように、岩手県の教育予算のうち約三分の一を「安定的に」供給するようになった国庫支出金であるが、「復活」した一九五二年義務教育費国庫負担法に対する評価という意味では、直接言及されることは決して多くなく、多くは「教員給与については実支出額の二分の一が自動的に支出される」という数字上の言及にとどまっている。

一九五二年義務教育費国庫負担法に対する認識について、唯一言及されている部分を参照すれば、義務教

育財政とその他の教育財政をはっきりと峻別する考え方が、少なくとも教育委員会の中からは生まれていることが分かる。昭和28年9月の県議会では、教員旅費の増額について、県当局ではその財源を県立高校の授業料の増額に求めるという案が出されたが、教育委員会はこれに反対し、二本建の予算が提出された²⁵⁾。以下はその際の議論である。

総務部長（西宮弘）の発言

授業料の問題であります。授業料の値上げが妥当であるかどうかという問題がありますが、現在四百円の授業料が東北近県の例をとりますとまだ増額しても決して妥当でないということにならぬかと思えます。現在の四百円は昨年十一月に制定をいたしましたのであります。若干増額いたしても妥当性を欠くとは考えておりません²⁶⁾

教育長（山中吾郎）の発言

授業料の値上げということですが、この点は県立高等学校を対象としたものでありまして、今度お願いしておりますのは義務教育を含んでの問題であります。授業料というものは特定財源でなく法的に一般財源として自由に使っていいものでありますけれども、本年度より義務教育については二分の一国庫負担の法律ができました。そういう立場から考えますと、国の義務教育についての考え方と高等学校についての考え方とは制度においてかわって来たと思えます。従って県立高等学校については国の補助は考えないで、平衡交付金はもちろんであります。県の立場において処理すべき教育事業であり、義務教育については国の補助の裏づけで遂行すべき事業になっております。従って高等学校の授業料は高等学校の経費に使うのが至当ではないかと考えておりますので、義務教育関係に大部分使う場合の財源として授業料を上げるということに対しては適当でないと考えております²⁷⁾（傍線筆者）

この山中発言からは、「国と地方の相互の財源分担関係を明確にするとともに、これによって、地方の事務に対する国の財政的責任を課するもの」²⁸⁾であるとされる国庫負担金の性格、また、「国の補助の裏づけ」という点について言えば、一九五二年義務教育費国庫負担法が持っていた、義務教育費の確保と地方財政の負担

軽減という目的²⁹⁾は首尾よく受け入れられていたと言える。そして「地方財政」が「地方公共団体の歳入・歳入を中心とした経済活動」³⁰⁾であるとすれば、歳入の部分、つまり義務教育費国庫負担金という(特定)税源を他の一般財源と峻別することによって、地方団体においては「義務教育財政」が確立³¹⁾したことを意味するのである。

3. 地方団体の新たな戦略の萌芽

ここでは一九五二年義務教育費国庫負担法が地方に与えた影響のうち、一般補助金に対するものについて考察する。具体的には、純県費持ち出しをできるだけ少なく抑えようとする地方団体の新たな「戦略」とでもいうべき動きが指摘できることを示す。

教員給与における平衡交付金、地方交付税交付金(昭和29年度から)についてであるが、まず、当時の岩手県の教育予算における地方交付税の位置について確認しておこう。

先ほど確認した県教育費(予算)歳入予算額では一般財源に含まれていた交付金が、どの程度の割合を占めていたのかという点について、昭和30年度と31年度の一般財源と基準財政需要額との関係からまとめたのが表5である。一般財源である以上は用途は交付された側(ここでは県側)に委ねられているため、実際に教育費として支出されたかどうかということは必ずしも言えず、あくまで数字上のものとなるが、一般財源のうち、自主財源がどの程度あり、用途を特定されていないとはいえず、補助金として交付される額がどの程度あるかという点は参照しておく意味はあろう。

表5から分かるように、岩手県においては純県費から教育費として支出される金額は全体のわずか一割に過ぎなかった。これと関連して、この時期の教育予算

の編成過程において、一九五二年義務教育費国庫負担法が影響したと考えられる動向がある。以下は、昭和30年3月5日の岩手県議会本会議における議論である。この日質問に立った鈴木八五平(無所属)は、前日の県議会で、教員の増加を教育委員会の要求の半分だけ行い、残りの半分は6月に措置するという「紳士協定」が結ばれたことについて質問した³²⁾。以下はその質問に対する知事(国分謙吉)の答弁である。

六月県議会におきまして残余の分を優先的に取り扱うということは今でも変わりません但し最初に申し上げてある通り国の措置がありましたらという前提に立っております。これについて(て=筆者)は県が教育委員会と力を合せて国の措置をできるだけ実現するように努めて、国の措置がありましたならば優先的に取り扱いたいと思っております。この前提に立っております³³⁾

このように、国の措置が実現した際には教育費について優先的に取り扱うという国分の答弁に対して、鈴木は以下のように述べた。

知事さんは今教育費に対する国の措置があった場合における優先的な措置とっておりますが、教育費に対する国の措置というものは現行においては国庫負担法と交付税の二つであると思えます。前者の場合においては当然半額が参りますから国の措置云々は議論の余地なし、後者の交付税の場合においてどういうふうに考えられるか、教育費のために特に交付税が増額された場合においてあとの半数を考えるという国の措置なのか³⁴⁾(傍線筆者)

表5 岩手県の一般財源と基準財政需要額

	一般財源(含交付金) (A)	基準財政需要額 (B)	B/A (%)	純県費持ち出し (A-B)	純県費の教育予算全体 に占める割合 (%)
30	2,255,669,100	1,904,872,000	84.4	350,797,100	9
31	2,366,045,500	2,106,000,000	89	260,045,500	10.1

注：各年度12月末現在の値

B/A(一般財源に占める基準財政需要額)、純県費の教育予算全体に占める割合は小数点以下第二位を四捨五入

出典：岩手県教育庁(1956)p.8, 同(1957)p.9. より筆者作成

ここでの鈴木の認識は、教育費のうちの大半を占める教員給与について、二分の一が義務教育費国庫負担金で措置される以上、残り半分について、純県費の持ち出しをできるだけ少なくするための「国の措置」とは、交付税が特に教育費のために増額されるという意味なのかということである。この質問に対する自覚的な答弁はなく、答弁に立った総務部長（西宮弘）は、「財源措置ができた際にはまず人件費あるいは給与費を優先的に考える」と述べるにとどめ³⁵⁾、この財源措置が何を指しているかについては語っていない。しかし、鈴木の質問中にもあるように、教育費に対する「国の措置」とは、国庫負担比率が上がるということを除けば、二分の一負担の義務教育費国庫負担金と地方交付税交付金しかない以上、ここでの「国の措置」とは地方交付税の増額を意味していることは明らかであろう。

このような認識は鈴木に限ったことではなく、この日の箱崎文弥（自由党）と、総務部長（西宮弘）とのやりとりの中にも見て取れる。以下は二人の質問と答弁である。

箱崎文弥（自由党）の質問

県の実収入は十億内外しかない、そこで教育費に関する限り国から来る以外に県費を相当持ち出している、従って持ち出さないようにするんだ、そうでなければどうていやって行けない、そういうことが今日まで一貫した知事なり総務部長の見解でありまして、私どもは大体それがわかるような気がするのでありますけれども、ここで考えてみなければならぬのは・・・（中略）・・・岩手県の特特殊性ということを国がよく認識しましてそれによる教育費というものを余計もらうというような方法を講ずる、それによっていろいろ問題が解決して行けるのではないかと思うのであります・・・（中略）・・・岩手県の特特殊事情という関係から行きますと、将来の岩手県の県税の上り方というものは大体わかっておりますから、これは幾ら議論しても平行線でありますから解決しない、この解決しないところをさらに国に訴えまして、岩手県は人口が少く地域が広いために先生が四人か五人たくさん要るといような事情を認識されそれに対する措置を考えてもらうような運動をなさったことがありますか、そういうことを真剣に運動されなければどうてい岩手県の赤字財政と教育費という問題は解決しないと思います³⁶⁾（傍線筆者）

総務部長（西宮弘）の答弁

教育費に投入いたします県費をいわゆる自治庁の基準財政需要額のわく内にだけとどめて考えておるのではないかというお話であります、決してそうではありません。もしわく内にとどまるならば問題は少しもないのであります、岩手県の場合はどうていわく内にはとどまらない、わくを大きくはみ出してあります。これはわれわれやむを得ないと考えておるのであります、願くはこのわくからはみ出すのをできるだけ少い限度にとどめたいというのが私たちの立場からの念願であり、努力であります・・・（中略）・・・御質問はそういう事情を中央に訴えて僻地なら僻地なりにそれに応ずる政府の予算措置等を求めるべきであるという点であります、これは現在の交付税交付金の制度がそういう地域それぞれに応じまして補正というものを行う、一応生徒児童数等を基礎にして算定した、あるいは学校数、学級数を基礎にして算定した数値のほかにそういう事情を勘案いたしまして補正なるものを行うのであります。ただその補正が岩手県の実情に十分にマッチしておるかどうか、岩手県のそういう事情を十分にカバーするだけ補正が行われておるかということになりますと非常に問題があるのでありまして、補正の基準は全国平均の基準に基いてやっておりますので、岩手県の場合はその補正にただちに救われておるかどうかということは大きな疑問があります³⁷⁾（傍線筆者）

この両者の発言、特に西宮の発言の傍線を付した部分からは、上述の「国の措置」として、具体的には、地方交付税の補正係数について不満を持ち、この率を岩手県の実情に沿うようにするべきだという主張である。交付税の増額それ自体という点では、昭和25年に地方財政平衡交付金が導入された当初から運動が見られた³⁸⁾。しかし、ここで見られる議論は、教育費が県予算全体の三分の一以上を占めていたとはいえ、交付税全体の増額ではなく、用途を限定していない一般補助金であるはずの地方交付税交付金を費目ごとに分けて考え、教育費に限った交付税の増額を求めているという意味で新たな戦略の萌芽³⁹⁾であったといえよう。

4. まとめと今後の課題

最後に、本稿での分析・検討を通じて得られた知見をまとめ、今後の課題を提出しておきたい。本稿では、一九五二年義務教育費国庫負担法の成立により実支出額の二分の一を措置されるようになった地方団体が、純県費持ち出しをできるだけ少なく抑えるために、「裏財源」である地方交付税に対して働きかけを行うという新たな戦略の萌芽が見られることを指摘した。このことは、戦後義務教育財政システムの中で地方交付税が担ってきた役割を、特にその政治的な面から分析する際の端緒となると考えられる。しかし、本稿で「萌芽」という言葉を用いたように、本稿は実際の中央地方関係において、どのようなやりとり（陳情等）が行われたかという点についての考察を行えなかった。本稿で指摘したような「戦略」がどのような結末および効果をもたらし、総体としての戦後義務教育財政システムを形成していったのかという点については、今後の課題としたい。

また、これを近時の義務教育財政改革が抱える課題と照らし合わせるならば、一連の「三位一体の改革」での議論の中でしばしば見られた、特定補助金を「集権的」として批判し⁴⁰⁾、一般補助金が使途を指定しないという点を持って「自治的」とするような評価に対しても再考を促すことにつながると考えられる。これまでの（一般）補助金研究においても、「補助金のなかで、たとえば義務教育費国庫負担金の府県への交付額は、府県の小中学校の学童数をもとにはじき出される。社会保険の国の負担額は法律によって定められている。いずれもきわめて機械的で、官僚や政治家のサジ加減が加えられる余地はない。しかし、こうした補助金は、件数のうえできわめて少ない。ほとんどの補助金についていえることは、配分は結局、人為的にならざるを得ないということである」⁴¹⁾と評価されていたように、中央政府の裁量の余地という点で言えば、自動的に二分の一を負担する義務教育費国庫負担金よりも地方交付税の方が大きく、こちらの方が「集権的」とであるという評価も可能となるからである。これらは仮説の域を出ないが、この仮説の検証についても、今後の課題として提出しておきたい。

註

1) 市川（1964）では、(a) 財源論、(b) 経費論、(c) 財務会計論、(d) 投資論の4つに分類している。

2) その理由として、瀬戸山（1955）や相澤（1960）、安嶋（1965）などの概説書はいずれも多くを補助・負担金について割いている。また鈴木（1951）や瀬戸山前掲書、相澤前掲書の歴史叙述の部分や国研編（1973）、伊藤編（1976）等の教育財政史研究が補助・負担金の成立をメルクマールとしていることなどが挙げられる。

3) 井堀（2001）p. 1.

4) この「教育財政不在論」の簡単なまとめとして伊藤（1967）および須田（1982）pp. 12-25. なお、本稿でいう「教育財政」とは、一般財政学上の定義によるものではなく、市川（1978）の言う「教育の財政的側面」（p. 17）という程度の意味である。

5) 例えば、市川（1983）pp. 288-314. や小川（1995）等

6) 神田（1978）、加藤（1988）、三輪（1980）、西本（1984）等

7) さしあたり、本多（2003）を参照。

8) ここでいう「教育費」は、教育委員会所管の予算と、知事所管の県立盛岡短期大学（現岩手県立大学盛岡短期大学部：昭和26年開学）に関わる経費（昭和26年度以降）と私立学校関係費を含めたものである。

9) 大蔵省財政史室編（1978）pp. 511-8.

10) 市川・林（1972）pp. 377-8.（林健久執筆）

11) 『第二十回岩手県定例議会会議録』（昭和24年7月1日）における山中発言。

12) 岩手県教育委員会編（1982）p. 363, 六三制教育研究会（1980）p. 67.

13) 昭和26年度から28年度は県歳出のうち水害復旧費が多くを占めており、それを差し引くと、それぞれ50.04%、36.05%、41.03%となる（岩手県教育庁（1953）p. 5, 岩手県教育庁調査課（1954）p. 1）.

14) 文部省初等中等教育局地方課（1953）p. 17.

15) 岩手県庶務課（1954）p. 9.

16) 池上（1994）p. 66.

17) 地方自治法施行以降初代の公選知事。任期は昭和22年4月12日から昭和30年4月29日（2期8年）.

18) 『第三十四回岩手県議会定例会会議録（第一号）』（昭和26年2月28日）p. 6.

19) 「無所属クラブ」とは、岩手県議会における無所属議員（本質問がなされた昭和31年3月5日の時点で12名）の交渉団体名である。なお、岩手県議会事務局編（1963）p. 65. には、「無所属の十二人は、無所属クラブと称したが、昭和二十八年五月三十日、革政会と称した」という記述があるが、本質問が記録された『第六回岩手県議会定例会議会議録（第二号）』（昭和31年3月5日）p. 81. において、佐々木自身が、「無所属クラブを代表しまして二、三御質問

- を申し上げたいと存じます」と発言しているところから、ここでは「無所属クラブ」の名称を用いた。
- 20) 二人目の公選知事。任期は昭和30年4月30日から昭和38年4月29日(2期8年)。初代知事国分謙吉の下で副知事を務めていた。
- 21) 『第六回岩手県議会定例会議録(第二号)』(昭和31年3月5日) p. 90.
- 22) 岩手県教育庁(1956) p. 8.
- 23) 岩手県教育委員会編(1982). p. 112.
- 24) 『第十九回岩手県議会定例会議録(第四号)』(昭和28年12月25日) p. 188.
- 25) 旧教育委員会法下で教育委員会に認められていた予算の原案送付権を行使したいいわゆる二本建予算が実際に提出された府県については、相澤(1960) pp. 67-8. に挙げられており、市川・林(1972)でも参照されている(pp. 362-3, 林執筆部分)、同著では、教育委員の公選制が取られていた昭和23年度から31年度までで合計16の事例が挙げられているほか、本多(2003) pp. 36-7. にも同じ16件の事例が挙げられている。これら二つの先行研究は全く同じ事例を掲げており、おそらく同一の史料を参照したものと考えられる(相澤論文には出典は明記されていない)。しかし、ここで参照した岩手県議会の事例が含まれていないなど網羅性に疑問が残る。なお、岩手県では当時教育長であった山中吾郎が任期中(1948年11月~1955年3月)に6回の行使を行ったとされている(山中吾郎追悼集刊行会(1984) p. 22)が、上述の先行研究では昭和24年8月の事例のみしか含まれていない。
- 26) 『第十七回岩手県議会定例会議録(第二号)』(昭和28年9月19日) p. 84.
- 27) 同上, p. 84.
- 28) 佐藤(1973) p. 383.
- 29) 内藤(1954) p. 20.
- 30) 佐藤(1993) p. 1.
- 31) 無論全額ではない点で完全に独立した「財政」ではない。また、これが「復活」であるかどうかについては別途考察が必要である。
- 32) 『第二十七回岩手県議会定例会議録(第四号)』(昭和30年3月5日) pp. 135-138.
- 33) 同上, pp. 142-3.
- 34) 同上, p. 143.
- 35) 同上, pp. 143-5.
- 36) 同上, p. 147.
- 37) 同上, pp. 148-9.
- 38) 交付金増額運動については、例えば全国都道府県議会議長会編(1957) pp. 403-12. を参照
- 39) ここで「萌芽」としているのは、本稿が実際の中

参考文献

- 相澤英之(1960)『教育費-その諸問題-』大蔵財務協会。
- 広瀬道貞(1993)『補助金と政権党』朝日文庫(原著1981)。
- 本多正人(2003)「教育委員会の財政権限の変容」本多編著『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版。
- 市川昭午(1964)「教育経費」北海道大学教育経済研究会『経済と教育-教育経済研究序説-』東洋館出版社。
- 市川昭午・林健久(1972)『教育財政』(海後宗臣監修「戦後日本の教育改革」4巻)東京大学出版会。
- 市川昭午(1978)「教育財政研究の展開」市川昭午・梶見之・高倉翔編『教育経済と教育財政学』(講座 教育行政5)。協同出版。
- 市川昭午(1983)『教育サービスと行財政』(吉本二郎編『教育管理職講座』2)ぎょうせい。
- 井堀利宏(2001)『財政 第2版』岩波書店。
- 池上岳彦(1994)「1950年代の地方財政危機」『新潟大学商学論集』第26号。
- 伊藤和衛(1967)「教育財政研究の対象と方法」伊藤和衛責任編集『教育財政と学校』(教育管理職のための教育行政講座 第2巻)明治図書。
- 伊藤和衛編(1976)『教育財政史』(梅根悟監修 世界教育史大系29)講談社。
- 神田光啓(1978)「教育条件基準としての地方交付税」『岐阜大学教育学部教育研究室 教育学・心理学研究紀要』第5巻。
- 加藤忠雄(1988)「地方交付税と教育財政」『季刊 教育法』73. エイデル研究所。
- 国立教育研究所編(1973)『日本近代教育百年史 第二巻』
- 三輪定宣(1980)「教育財政と教育条件整備」『日本教育法学会年報』第9号。有斐閣。
- 文部省初等中等教育局地方課(1953)「昭和二十八年度における都道府県の教育費予算(一)」『教育委員会月報』5(2)。
- 内藤誉三郎(1954)「教育財政の新しい動向」『教育行政』第10号。港出版合作社。
- 西本肇(1984)「教育条件整備と地方交付税」日本教育法学会教育条件整備法制研究特別委員会編『教育条件法制研究』第5号。
- 小川正人(1995)「地方交付税と地方自治体の教育財政」(「地方自治体の教育財政」第五回)『学校事務』46(9)。学事出版。
- 大蔵省財政史室編(1978)『地方財政』(昭和財政史終戦から講和まで 16) 東洋経済新報社。(林健久執筆)
- 佐藤三樹太郎(1973)「戦後教育財政の整備」国立教育

所編『日本近代教育百年史 第二巻』

佐藤進（1993）『地方財政総論〔改訂版〕』財務経理協会。（初版1985）。

須田八郎（1982）『教育財政と教育費』協同出版。

鈴木喜治（1951）『教育と財政－国、地方を通ずる教育費の諸問題－』港出版合作社。

植竹丘（2007）「義務教育標準法の成立と地方への影響」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第46号。

安嶋彌（1965）『文教費概説』第一法規。

全国都道府県議会議長会編（1957）『全国都道府県議会議長会史』

[岩手県関連史料]

岩手県議会事務局編（1963）『岩手県議会史 第四巻』

岩手県教育委員会編（1982）『岩手近代教育史 第三巻 昭和（Ⅱ）編』

岩手県庶務課（1954）『岩手県財政報告書』第11回。

岩手県教育庁（1953）『岩手県教育年報1952』

岩手県教育庁調査課（1954）『岩手県教育年報1953』

岩手県教育庁（1956）『岩手県教育年報1955』

岩手県教育庁（1957）『岩手県教育年報1956』

六三制教育研究会（1980）『岩手の教育行政物語』

山中吾郎追悼集刊行会（1984）『山中吾郎－ロマンを求めたその生涯－』

付記

本稿は文部科学省科学研究費補助金研究「分権改革下の教員給与法制改編に伴う自治体教員給与・人事政策の課題と国際比較研究」（研究代表者：小川正人）の成果の一部である。