

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 10 月 3 日現在

機関番号：14601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381079

研究課題名(和文) 戦後日本における義務教育費国庫負担制度の展開過程と同制度の改革論に関する研究

研究課題名(英文) The study on development process of compulsory education expense government contribution system and reform ideas of it in Japan in post World War II

研究代表者

井深 雄二 (Ibuka, yuji)

奈良教育大学・教育学部・教授

研究者番号：30142285

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究においては、戦後日本の義務教育国庫負担制度とその改革論について、戦後初期から同制度の確立期に至る期間を検討した。

第1に、戦後初期に、教育財政制度改革論としての公立義務教育学校教員給与全額国庫負担論が、一時期優勢となりながらも、結果的に挫折した経緯を明かにした。第2に、戦後の一時期義務教育費国庫負担制度が廃止されたが、この時期における教育委員会の活動を、岐阜県を事例として検討し、地方教育行政の主体形成が促されことを明らかにした。第3に、戦後における義務教育費国庫負担制度の確立を軌道づけた義務教育標準法(1958年)の成立過程に関わって、佐賀県教職員組合事件の持った意味を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In this study, I examined about the compulsory education government contribution system of Japan and reform ideas of it at period from the the beginning of post World War II until establishment of this system. Some conclusions as follows;

First, it was clarified that the idea of the teacher salary of the public compulsory education school full amount government contribution as the educational finance system reform theory failed consequentially though it became superior for a certain period of time at the beginning of postwar World War II. Secondly, it was clarified that the activity of the board of education (Gifu Prefecture as a case) pressed the subject formation of local educational administration though the compulsory education expense government contribution system was abolished. Thirdly, it was clarified that the Saga Prefecture teachers' union trouble accomplished the prominent role in the approval of a compulsory education standard law (1958).

研究分野：教育財政学

キーワード：義務教育費国庫負担制度 全額国庫負担論 義務教育標準法 佐賀教職員組合事件

1. 研究開始当初の背景

戦後における義務教育費国庫負担制度は、三つの時期を経過しつつあると言える。第一期は1951年の義務費国庫負担法の廃止から1952年の新義務教育費国庫の負担法の成立に至る時期で、この時期は、教育の地方分権と義務教育費財源確保の方式をめくり、平衡交付金制度と国庫負担金制度の対抗関係が顕著であった点に特徴がある。この時期の主な研究は、下記のとおりである。

瀬戸山孝一『文教と財政』財務出版、1955年

市川 昭午・林 建久『教育財政』東京大学出版会、1972年

大橋基博「義務教育国庫負担問題と義務教育における“国の責任”論」名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『教育行政研究』第2号、1979年

小川 正人『戦後日本の教育財政制度の研究』九州大学出版会、1991年

太田 直子「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』」『東京大学教育学部紀要』第30巻、1991年3月

第二期は、1956年の地方教育行政法の成立以降、一応義務教育費国庫負担制度が安定的に機能し始め、制度的拡充が図られた時期で、1980年まで続く。この時期の主な研究は以下のとおりである。

伊藤 和衛「六・三財政の展開(一)」国立教育研究所編『日本近代教育百年史 2』(教育研究振興会、1974年)

佐藤 三樹太郎「六・三財政の展開(二)」同前、

第三期は、臨時教育審議会の発足(1983年 - 1987年)によって新自由主義の観点から義務教育制度のみ直し、縮小提案がされ、実際にも教材費が義務教育費国庫負担の対象からはずされるなど制度の縮小が始まった時期で、今日まで続いている。この時期の研究は、多様に展開されつつあるものと言えるが、若干の研究を紹介すれば、以下の通りである。

井深 雄二(拙稿)「学校財政改革にみる国家」篠原清昭編著『ポストモダンの教育改革と国家』教育開発研究所、2003年

高木 浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』2004年6月

小川 正人『教育改革のゆくえ』ちくま新書、2010年

三輪 定宣「義務教育費国庫負担制度の歴史、現状と課題」『日本教育学会年報』第41号、2012年3月

世取山 洋介「教育条件整備基準立法なき教育財政移転法制」世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償制を実現する』大月書店、2012年

従来の研究を概観するに、義務教育費国庫

負担制度の成立過程の研究は比較的精緻なものがあるが、第二期、第三期については、概説程度に止まっている。本研究は、戦後における義務教育費国庫負担制度の総過程を精緻に明らかにしようとするものである。

また、今日の義務教育費国庫負担制度研究は、同制度の改革論を切り離して研究することはできない。即ち、義務教育費国庫負担制度の歴史研究はその分析角度が、同制度の改革論によって与えられていると言っても過言ではないのである。その意味で、制度の歴史研究と改革論研究はパラレルに進められる必要がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、戦後わが国における義務教育費国庫負担制度の展開過程と同制度の改革論の系譜を明らかにすることである。そのことによって、今日における義務教育費国庫負担制度改革政策を評価する一つの基準を得ることが期待できる。これまでの研究においては、義務教育費国庫負担制度の変遷過程と同制度改革論の相互関係について、必ずしも意識的な分析がされてこなかった。本研究では、教育制度が制度目的と制度原理から構成されるとの理解の元に、いわば制度改革の意図せざる結果をも視野に入れながら、義務教育費国庫負担制度の展開過程を精緻に明らかにし、今日の財政危機論(財政改革論)、地方分権論(地方分権論)、及び教育条件整備論(義務教育の無償論)の角度から同制度の改革論の系譜を明らかにする。

3. 研究の方法

本研究の対象は、戦後日本における義務教育費国庫制度とその改革論である。戦後における義務教育費国庫負担制度が大きくは三つの時期に区分できることは、先に述べたとおりである。しかし、これらの諸時期における同制度の実態は、必ずしも明らかではない。そこで本研究では、基礎的作業として、「義務教育費国庫負担法」及び「義務教育費国庫負担法第二条ただし書の規定に基づき教職員の給与及び報酬等に要する経費の国庫負担額の最高限度を定める政令」の変遷過程を明らかにすると共に、義務教育費国庫負担金の基礎データ(義務教育費国庫負担金の予算・決算額の推移、文部省(文部科学省)所管経費の予算・決算額における義務教育費国庫負担金が占める割合の推移、等)を整備する。次に、戦後における義務教育費国庫負担制度の批判的検討は、本格的には第三期に始まるということができるので、この時期を中心に同制度の改革論を検討する。今、それを政策論を中心に見れば、義務教育費国庫負担制度改革論は、第二次臨時行政調査会、臨時教育審議会、臨時行政改革推進審議会(第一次から第三次)、財政制度審議会、地方分権推進

委員会、地方分権改革推進委員会、中央教育審議会、地域主権戦略会議などで検討されてきた。これらの審議会等における同制度の改革論（諸答申・諸報告）を検討し、その系譜を明らかにする。

また、報告者は、義務教育国庫負担制度研究に関し、これまで二つの独自の視点を提示してきた。その第一は、同制度の成立・展開過程を規定してきた教育費政策分析の方法論に関するものである。すなわち、教育費政策分析の基軸に無償制と有償制、国庫負担と設置者負担という二つの基礎範疇を置き、その組み合わせによって、国家教育費主義、公費教育主義、教育補助主義、受益者負担主義の4類型を析出している（詳細は、拙稿「教育費政策の諸類型」『日本教育政策学会年報23』1997年、参照）。この方法論的仮説に基づき、戦後における義務教育費国庫負担制度分析を行う点に本研究の一つの特色がある。

第二は、義務教育費国庫負担制度を、教育の国家的管理の財政的基礎として措定する見地である。この見地から、戦前期の義務教育費国庫負担制度を分析したのが、拙書『近代日本教育費政策史 - 義務教育費国庫負担政策の展開』勁草書房、2004年）であるが、本研究はその戦後版を目指すものである。

4. 研究成果

戦後における義務教育費国庫負担制度史は、大きくは三つの時期に区分され得る。すなわち、第1期 = 義務教育費国庫負担制度の廃止、第2期 = 義務教育費国庫負担制度の復活と拡充、第3期 = 義務教育費国庫負担制度の批判と縮小、である。本研究では、第1期と第2期における義務教育費国庫負担制度とその改革論に関する研究を行った。

第1に、戦後初期に現れた公立学校教員給与乃至義務教育学校教員給与の全額国庫負担論を、戦後義務教育費国庫負担制度改革論研究の一環として、系譜論の観点から検討し、その歴史的な性格を明らかにした。その際、「田中二郎文書」を系統的に用いた点に、本研究の一つの特色がある。

戦後初期に現れた地方教育行政機構改革の一環としての中高等学校以下の公立学校教員の俸給諸給与を全額国庫負担とする構想は、田中耕太郎の教育行政の一般行政（内務行政）からの独立を主眼とする「大学区」構想を源とする「学区庁」案において具体化が図られた。その際、同構想は中等教育学校以下の公立学校教員の人事権を府県知事から学区長官に吸い上げる構想と不可分であった。

地方教育行政機構改革構想と並行して立案の進められていた「学校教育法」案では、公立義務学校教員俸給諸給与の全額国庫負担案であった。これは、戦時下における教育審議会答申で示された義務教育財政の「理

想」を引き継ぐものであった。しかしながら、両者の教育財政改革構想には齟齬があったため、その一本化が求められ、公立義務教育学校教員俸給諸給与の全額国庫負担案に収斂していった。その理由としては、「学区庁」構想が地方分権化の角度から変容が求められたことと財政的事情を挙げることができる。

閣議請議のために準備された1947年1月15日付の「学校教育法案」と「地方教育行政に関する法律案」では、教育行財政の規定は基本的に後者に移されたが、そこでは義務教育学校教員の全額国庫負担案ではなく、一部国庫負担案になっていた。しかし、従来の半額定率国庫負担ではなく「政令により定める額」とされ、増額に含みが残されていた。

しかしながら、「地方教育行政に関する法律案」は米国教育使節団報告書で示された教育委員会構想とは乖離の幅が大きかったため、CIEの了解を得る目処が立たず、その立案作業は先延ばしされることとなった。このため、教育財政改革についても先送りされ、旧来の1940年義務教育費国庫負担法を法的基礎とする義務教育財政制度の下で新学制は出発することになったものと言えよう。

第2に公選制下における岐阜県教育委員会の活動の中で惹起された二本建予算問題を、とりわけ地方教育行政の主体形成という観点から検討した。

公選制期の教育委員会が持っていた財政権限は、都道府県段階でみた場合、義務教育費国庫負担制度のあり方との関連で、取り分けて重要な意義があったものと言える。岐阜県の二本建予算問題は、定員定額制の下における義務教育学校教員確保のあり方をめぐって惹起され、正規の二本建予算（第1回）は義務教育費国庫負担制度廃止後の教員配置のあり方が焦点となった。

二本建予算問題は、教育予算をめぐる首長・教育委員会間の教育政治的問題を顕在化させたという点では、公選制教育委員会制度の根幹を問うものであった。と同時に、平衡交付金制度の下における教育委員会の政策立案能力を高める契機でもあった。岐阜県教育委員会は、必要に応じて定例会の外に臨時会を度々開き、教育長と一体になって、当該問題の調査研究を進めている。そして、地方財政制度の理解においても、教育委員会法・地方自治法の理解においても、知事部局と比較して遜色がないばかりか、部分的にはそれを凌駕していたとさえ言い得る。このことは、今日、教育補助金体制の見直しが進められている中で、教育の地方自治を担う行政主体のあり方を考える上で、示唆される点が多い。かかる意味で、二本建予算問題は、地方教育行政の主体形成に関わる歴史的経験として、再評価し得るのではなからうか。

第3に、石川達三の小説『人間の壁』のモデルとなった佐賀県教職員組合事件（以下、「佐教組事件」）を、「公立義務教育諸学校の

学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(1958年法律第116号、以下「義務教育標準法」)成立史の一論点として、教育財政学の観点から検討し、佐教組事件が、義務教育標準法成立の背景要因(地方財政危機と全国的な教職員の定数削減など)の一環を構成すると共に、その直接的契機となったことを具体的に確認した。

佐教組事件が起きた当時の学級編制は、学校教育法施行規則第18条等により、50人以下を標準とされていたが、現実の公立小中学校にとっての規範性は弱かった。また、地方財政平衡交付金の算定基準もこの学校施行規則第18条等を基準とするのではなく、低水準の現実を基準にしていたため、規範力は持ち得なかった。それ故、財政が逼迫して来るに従い、佐賀県の学級編制の水準は後退を重ねることとなった。

佐教組事件が起きた当時の小中学校の教員定数に関しては、学校教育法施行規則第22条・第52条に規定があったが、学級編制の場合と同じくその規範性は弱かった。また、限度政令で示された最高限度となる教員定数の算定基準も学校教育法施行規則第52条の規定を下回るものであった。このため、佐賀県が財政再建団体に認定されるに当たっての財政再建計画における教職員削減計画には、教育的配慮を見ることが出来ず、専ら財政的見地から全国最低水準たることを求められた。

佐賀県の財政破綻は、放漫財政によるものではなく、相次いだ災害と地方財政平衡交付金制度の不備によるところが大きかった。また、1952年義務教育費国庫負担法の実員実額半額定率制が、財政が困窮する自治体ほど国庫負担金収入において不利になるという制度上の問題も看過できないところであった。

およそ以上のような問題を背景として、佐教組事件は起きた。しかし、それは独り佐賀県のみの問題ではなく、全国的な問題であり、義務教育費国庫負担制度との関連で学級編制と教職員定数のあり方が問われていたものと言える。

佐教組事件は、教育委員会制度が公選制から任命制へと改変された時期に起こり、「三・三・四闘争」は行政罰のみならず刑事罰の対象ともされた。しかし、全国的にも保守性が強いと見られていた佐教組が大規模な事実上のストライキを行ったこと、また佐賀県民、例えばPTA佐賀県連などは、佐教組の運動方針に対しては批判的であったが、その教職員定数削減反対という目的には共感を示していたことなどが、当時の与党に衝撃を与え、何らかの対応を余儀なくさせた。この与党の対応の初発は、三木武夫自民党幹事長(当時)の教職員給与全額国庫負担構想の提起で、これを受けた自民党文教制度調査特別委員会では地方財政調整制度にも配慮した全額国庫保障案(清瀬案)としてまとめられた。しかし、この案には、大蔵省・自治

庁内に異論が少なくなかった。そうした事情を踏まえて文部省より提起されたのが、義務教育標準法案であった。

義務教育標準法は、そこにおける教職員定数の算定基準が地方交付税交付金の算定に援用されることで、義務教育費国庫負担制度とも不可分の関係を持ち、同制度の確立に資することとなった。ところで、従来、義務教育費国庫負担制度は義務教育標準法と連携することで確立されたと評価されているところである。しかしながら、義務教育標準法は初発から定数法として構想されたものではない。それは、佐教組事件の衝撃から義務教育費の全額国庫負担案(三木構想)として提起され、地方交付税交付金制度との整合性を図らんとする義務教育費国庫保障案(清瀬案)として練られ、最終的には文部省が当初こそ警戒していた定数法として成立したものである。このことは、義務教育標準法が文部省にとっては多分に大蔵省・自治庁との妥協の産物であったことを意味する。

ところで、戦後初期の定員定額制の経験に照らすまでもなく、義務教育標準法が二面的な機能を持つことは自明である。すなわち、全国的な基準が強固に設定されれば、一面では全国的な教育の機会均等は進むであろうけれども、他面では教育財政における地方自治の余地は狭められることとならざるを得ない。ここに設置者管理主義の下にあるべき教職員定数管理が、義務教育費国庫負担制度を媒介として、集権的な定数管理に結果するという矛盾が内在化されることとなるのである。そして、その矛盾を弥縫する施策こそ、都道府県の学校編制基準設定事務と市町村が学級編制をする際の都道府県による認可事務とを機関委任事務とすることであった。かくて、学級編制と教職員定数の標準を定めるという義務教育標準法は、国家の主導により、義務教育費国庫負担制度を安定的に機能させる役割を担って成立したものとさえいう。

そして、そのことは、「地方自治を尊重する趣旨からみて、この制度は最も優れている」と評された義務教育費国庫負担制度の実員実額制から、より集権的な定員実額制へとその制度原理を移行させる準備となるものでもあった。事実、1964年の「限度政令」改正(政令第297号)により、義務教育費国庫負担制度は、教職員組合などが反対する中で、定員実額制に移行したのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 3件)

1. 井深 雄二「戦後初期における公立義務教育学校教員の全額国庫負担論 - 学校教育法案と地方教育行政法案 - 」『教育制度研究

22号』2015年11月

2. 井深 雄二「戦後義務教育費国庫負担制度史研究の現状と課題 - 時期区分論を中心に - 」『教育制度学研究 21号』2014年11月
3. 井深 雄二「義務教育費研究の動向」『教育制度学研究 21号』2014年11月

〔学会発表〕(計 5件)

1. 井深 雄二「戦後初期の全額国庫負担論」日本教育制度学会第21回大会、2014年11月9日

2. 井深 雄二「戦後日本の教育財政構造 - 若干の特徴と分析視角 - 」日本教育学会第73回大会、2014年8月23日

3. 井深 雄二「人間の壁・佐賀教職組合事件の財政政策史検討(その2)」日本教育政策学会第21回大会、2014年7月5日

4. 井深 雄二「義務教育費国庫負担制度研究の現状と課題 - 段階区分論を中心に - 」日本教育制度学会第20回大会、2013年11月17日

5. 井深 雄二「人間の壁・佐賀教職組合事件の教育財政政策史的検討(その1)」日本教育政策学会第20回大会、2013年7月20日

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

井深 雄二 (Ibuka Yuji)
(奈良教育大学・教育学部・教授)

研究者番号：30142285

(2)研究分担者 ()

研究者番号：

(3)連携研究者 ()

研究者番号：

(4)研究協力者 ()