HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 平衡交付金と戦後教育財政の形成 |
| Author(s) | 西本, 肇 |
| Citation | 北海道大學教育學部紀要, 33, 255-294 |
| Issue Date | 1979-03 |
| Doc URL | http://hdl.handle.net/2115/29199 |
| Type | bulletin (article) |
| File Information | 33_P255-294.pdf |

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

# 平衡交付金と戦後教育財政の形成

西　本　　肇

## The Problems on the General Equalization Grant and the Educational Finance System in the Post War II.

Hajime NINHIMOTO

目　　次

はじめに …… 255
第一章　平衡交付金の出発と1950年度の教育財政 …… 258
　第一節　『シャウプ勧告』と1950年当初における平衡交付金総額問題 …… 258
　第二節　“積上げ方式”の流産と地方財政平衡交付法の運用 …… 263
　第三節　平衡交付金による教育費保障と教育補助金の整理・廃止 …… 264
第二章　産業教育振興法の成立と産業教育振興補助金の性格 …… 277
第三章　1950年度補正から'51年度当初の平衡交付金総額問題と
　　教育費基準財政需要額の分析 …… 282
　第一節　'50年補正・'51年当初の平衡交付金決定過程と問題点 …… 282
　第二節　'50年度・'51年度の教育費基準財政需要額の分析 …… 287
小論のまとめ …… 293

## はじめに

小論は，教育財政（制度）研究の側から，1950年から制度化された地方財政平衡交付金がいかなる課題をもち，また教育財政確立にとってどのような役割を果たしたかを明らかにするものである。

戦後教育制度改革は，法レベルに着目してみれば，(19) '46年憲法制定を起点に開始され，'47年教育基本法，同，学校教育法，'48年教育委員会法，'49年文部省設置法により，基本法レベルでの教育人権規定の改革，学校制度改革，教育の基本目的の改革（形成さるべき人格観，人間観の改革），教育事務配分とその管理・執行形態の改革，教育行政組織・教育行政機関改革（教育行政事務の監督・管理に関する国の権限の範囲と関与形態の改革・変更，国と地方の教育行政機関の相互関係の改革），などがあいついで実現されることとなった。

この場合，教育財政改革の前提としての教育制度改革の法原理として注目しなければならないのは，① 教育事務の性格の転換（国の事務から地方自治事務へという事務配分。これは地方自治法第2条に集中的に表現されている），及び ② ① の性格変化に対応する教育事務の管理・執行形態の変化（学校教育法第5条にいう設置者管理主義。教育委員会法第4条，48条，49条，

50条に規定する教育行政事務の管理・執行における『地方自治原理』), 並びに ③ ①, ② に対応する教育教育財政原則 (経費の負担区分原則) 規定 (学校教育法第5条後段にいう設置者負担主義。地方財政法第9条, 10条, 10の2条, 10の3条, 10の4条, 11条, 11の2条, 12条, 附則第34条などの負担区分原則) である[1)]。

ところで, 戦後の教育財政はその実態の面でも, あるいはその構造, しくみの面でも上にのべたような教育制度改革に適合したものとはなっていなかったといわなければならない。すなわち, 一方では実態の面で言えば, 周知の戦後インフレによる教育費の破綻状況があり, 他方その構造の面でも, 地方税収の貧弱性とそれに反して依存財源・補助金負担金が大きなウェイトを占めるという構造 (このこと自体が自治事務への国の統制の強さを表わすものである) があり, およそ戦後の各自治事務 (固有事務であれ, 団体委任事務であれ) の自主的・自律的執行を行なう上では, 旧来の地方財政制度は, 安定装置としての機能さえ果たしえなくなっていたのである。

1947年からの六・三制建物問題をめぐる混乱, '49年の定員定額問題などは, かかる地方財政・教育費の状況の中で起ってくるのである。「シャウプ使節団日本税制報告書」('49年9月以下『勧告』という) はかかる地方財政の弱点をつぎの五点にまとめて指摘している。このまとめは同時に「勧告」の地方税財政制度改革によって克服すべき課題でもあったといえる。

① 国と地方団体との間の事務配分が不明確であること。
② そのため国と地方の経費分担の原則が規定されたにもかかわらず (1948年地方財政法の採用した事務の性質・利害の帰属程度にもとづく負担区分原則を指す) 実際には, 地方団体は国の事務遂行のため多大の負担をなさなければならなくなっていること。
③ 戦後の自治事務の増大 (教育, 自治体警察, 保健など) は, 地方団体の自治拡大を目指すものであるが, これらの新しい事務のための財源措置が十分でなく, 地方財政は圧迫されていること。
④ 地方税制度は独立税主義がとられたが (市町村税は独立性がいまだ乏しい), 有力な税源はなお国税として確保され, 地方税収入は地方団体の独立にとってきわめて不十分であること。
⑤ 地方債の起債について国が厳重に統制していること (①～⑤は『勧告』からの筆者の要約による)。

『勧告』は結局, これら五つの問題点, 弱点のうち, 主として ① を除いた税財政改革の側面のみで戦後の地方税財政制度改革を行うことになる。

周知のようにこの改革は, 大きく税制改革と財政制度改革 (この中心が平衡交付金の提唱である) を柱として進展するが, 同時に, 平衡交付金制度の提唱は, 教育教育財政制度改革としても重要な意義をもっていたといってよい。

しかし, 制度化の当初から地方財政平衡交付金については, 教育財政確立を願う教育界や教育財政研究者からも多くの不安と疑問が出されていた。不安と疑問の多くは, 平衡交付金の財源の性格とそれに関連したいわゆる“流用問題”に集中していたといえる。平衡交付金実施にあたって, 当時, 宗像誠也教授はつぎのように述べていた。

「さて, シャウプ勧告が民主化の基盤としての地方自治を確立しようとする方針は, 教育の立場からも当然肯定されるべきである。……(中略)……このような方針に対しては反対すべき理由はない。しかしシャウプ勧告案の通りに一挙に地方分権を進めることに対して教育の立場か

ら憂慮する見解が各方面から表明せざるを得ないわけは，帰するところ日本の民主化の現状からみて，それが甚だしい冒険ではないかということにある。たとえ地方に有力な財源が与えられるからといっても，それで地方の窮乏の経済が豊饒の経済に変るはずはなく，その窮乏の間にあって，なお教育のような即座に利益をもたらさない性質の仕事に地方自治体が間違いなしに支出をするかどうか，換言すれば地方自治体の住民が教育に関してそれだけの民主的・自主的な関心をたしかに持つかどうか危まれるのは是非のないところである。地方自治体はより焦眉の急に迫られ教育費を後まわしにしはしないか。平衡交付金の中の教育費に充当されるはずの部分までが他の費目に流用されることになりはしないか。もしも教員俸給費が市町村負担になるような場合には，かつてあったようなその支払延期や不払いが起るのではないか。しからずとしても教育費は，結局標準教育行政費の最低線に釘づけされ，シャウプ勧告案において奨励さるべきこととされているような市町村の努力のごときは実際において全く期待され得ないのではないか。もしもこのような事態が起るとすれば，教育は極めて重大な打撃を受けることになろう。」[2)]

詳述は避けるが，平衡交付金への否定的評価を含んだかかる主張は，教育財政研究者を含めて，当時の，平衡交付金制度下の教育財政に関する，教育界の多かれすくなかれ一致した見方であったといってよい。しかし問題は，かかる不安と疑問を生みだしたところの平衡交付金，及びその中での教育費保障のあり方がどのようなものであったのか，教育費の確保，平衡交付金総額の確保をめぐって何が争われ，どのような対立と矛盾がふくまれていたのか，総じて平衡交付金の理念と実態（法と現実）との間にいかなる背離があったのかを正確にあとづけることでなければならない。

この作業は一方で平衡交付金へのなかば否定的な評価の当否を明らかにすることであると同時に，更にすすんでいえば，他方で近年の「シャウプ勧告」，平衡交付金再評価の潮流と内容がいかなる有効性をもちうるのかを吟味する基礎作業でもあるのである[3)]。いいかえれば，戦後教育制度改革の発展史からいえば，きわめて遅れて開始され，その意味で戦後改革の「軌道修正」がすでに政治過程において明確になりはじめた時期の制度改革として著しく複雑な性格をもたざるを得ない戦後教育財政改革の性格を，教育財政論の立場から——これまですくなくとも教育財政研究はほとんど明らかにしてこなかった——明確にするための基礎作業として位置づけられるのである。

ここで課題の検討に入る前に，小論の取扱う対象を限定しておく。平衡交付金の再評価，戦後教育財政改革の全体的性格を明らかにする作業は，少なくとも対象のもつすべての側面（総額，積算内容，平衡交付金下の自治体財政，平衡交付金制度の形成した機構など）について行なわれる必要があるが，小論では，このうち平衡交付金については，「総額問題」に限定しなければならない。従って平衡交付金総額を規定した各年度の「地方財政計画」分析，及び平衡交付金と対立関係にあった補助金・負担金の整理（のち復活）の問題，教育財政の側面でいえば，教育費の基準財政需要額の分析に限定されることとなる。

〈注〉

1) 戦後教育立法の中での教育財政条項としては，憲法第26条教育基本法第3条，4条などが直ちにあげられるが，国と地方の財政関係を規定するものに着目すれば本文のものがあげられる。

2) 文部省調査普及局編『教育要覧』(1950年版・時事通信社) 9ページ。
同じ不安と疑問は内藤誉三郎『教育財政論』(時事通信社昭和25年) でも次の5点にのべられていた（筆

者の要約による)。同書64～65ページ。

① 自治体間の財政調整はなされるであろうが，教育の妥当な水準が維持されず，機会均等が保障されないであろう。教育費は流用され易い。

② 法律によって学校基準を制定しても，財政的保障がなくてはこの基準は保障されるであろうか。

③ 寄付金の削減は教育費の削減によりなくなりはしないであろう。このため教育は P.T.A など外部勢力に支配されがちになる。

④ 文部省は地方教育費にたいする発言権を失って，全国教育の妥当な水準を維持する責任を果たせない。

⑤ 教育委員会の財政権は，全く首長，議会部局に支配され，教委の存在価値は否定されることになる。

3) 1950年末～'60年初めの『勧告』再評価の学説史的整理については，さしあたり吉田震太郎「シャウプ勧告の再評価について」(鈴木武雄先生還暦記念論集『経済成長と財政金融』1962年・至誠堂所収)を参照してもらいたい。

## 第一章 地方財政平衡交付金の出発と1950年度の教育財政

### 第一節 『シャウプ勧告』と1950年度当初における平衡交付金総額問題

『シャウプ勧告』によれば，1950年度の平衡交付金総額及び地方財政計画として以下の内容が勧告されていた〈表1-1〉。『勧告』は，地方財政歳入歳出規模を，4,250億円と見積り，地方税の400億円増を前提に，配付税580億円(正確には，'49年当初の予算分で577億円。補正分を含めた最終的実績は667億円)の廃止に代る平衡交付金1,200億円の創設，地方債の純増170億円を勧告している。

ところで『勧告』の地方財政計画は，戦後の激しいインフレ，自治体に課せられた新しい行政事務の増大を十分賄いうるものであったであろうか。この点について『勧告』は否定的で

〈表1—1〉 シャウプ勧告による1950年度地方財政計画 (単位・億円)

| 区分＼年度 | 昭和24年 | 昭和25年 | 増減 |
|---|---|---|---|
| I) 歳出 | 3,760 | 4,250 | 490 |
| II) 歳入 | | | |
| 1. 地方税 | 1,500 | 1,900 | 400 |
| 2. 国庫支出金 | 1,430 | 1,680 | 220 |
| 国庫補助金 | 500 | 150 | △350 |
| 公共事業費補助 | 350 | 300 | △50 |
| 配付税 | 380 | — | △580 |
| 平衡交付金 | — | 1,200 | 1,200 |
| 3. 純地方債 | 180 | 350 | 170 |
| 4. その他(使用料・手数料など) | 250 | 250 | — |
| 5. 災害復旧費国庫負担 | — | (200) | (200) |
| 6. 寄付金 | 400 | 100 | △300 |
| 歳入合計 | 3,760 | 4,250 | 690 |

備考 1. 自治省「地方財政制度資料」第4巻89ページから作成。
2. 公共事業費補助のうちには，失対事業関係の国の補助金はふくまない。
3. 災害復旧費については「勧告」は全額国庫負担の立場をとっているから，25年度は，地方団金は，実質的に200億円の負担減・歳入増となる。カッコはそれを示す。(『勧告』第1巻21ページ参照)。

ある。『勧告』は，1950年度の地方財政はひかえめなものになると認識していたのである。このことは，『勧告』の平衡交付金1,200億円創設にあたって次の諸前提にたっていたことから明らかである。

① 戦前の地方財政規模を，「1933年～34年度から，1935年～36年度間の地方団体の全歳出は，平均24億円であり，1936年～37年度から1940年～41年度間の歳出は平均27億円であった」(『勧告』附録第三巻 A-14) とおさえた上で，これらの規模を戦後の物価指数で換算し，その額は，「4,000億と5,000億の間にあるであろう」(同前) としたこと。

② 一方，昭和24年度の地方団体の実支出額を3,500億円と見積ったが('49年がドッジ予算によって地方財政の異常な圧縮が行なわれたことに注意して欲しい)，「これは，調整した戦前の最も控え目な見積りよりも実数においてかなり低いものである」(同前。傍点は筆者のもの) ことを認めたが戦後の地方財政が「戦争関係の費用，教育，警察，および消防の地方団体(ママ)への委譲並びに人口増加の結果，地方団体の責任が増大したにもかかわらず」(同前)，「地方団体は戦前に持っていたよりもかなり低い実際購売力しかもっていないのである」(同前。この部分は筆者の訳による) としたこと。

③，①，②をもとにして'50年度の地方歳出は，i) 新しい責任にもとづく費用の負担増——特に教育，警察，消防，戦災復旧を『勧告』は挙げている——を果たし (同前 A-15)，ii)「地方歳出の水準を戦前の水準に引きあげ」(同前)，iii)「加えるに費用及び人口の増加に対し，控え目の割当をする」(同前)，などを考慮に「すくなくとも1,000億円の歳入増加を必要とするであろう」(同前) と推定したこと[1]。

ここで注意しておかなければならないのは，第一に『勧告』の平衡交付金1,200億円案は「調整した戦前の最も控え目な見積りよりも実数においてかなり低い」地方財政規模を前提にして，いいかえれば，一方でドッジ安定政策による'49年の超均衡予算の地方財政圧縮 (この最も顕著な現われが配付税半減，六・三制補助全額打切りである) の基調を'50年度においても受け入れながら (国庫予算は，'49年補正と一本化していわゆる“15ヵ月予算”として編成されている)，しかし他方で，『勧告』の任務であるところの日本の地方自治強化 (その背後には日本民主化政策があると『勧告』はのべている) のために，地方財源拡充 (地方税収強化，地方独立税強化) と財政構造，歳入構造の自立化 (補助金廃止と平衡交付金創設) という財政面からの援助・改革を目指したものであることである。

とくに後者の側面に着目すれば，『勧告』の地方財政計画によれば，一般財源の比重は，1949年度2,080億円 (地方税プラス配付税) から'50年度3,100億円 (地方税プラス平衡交付金) へと著増し，歳入全体の中では，55%から73% へと高められている。かかる面が，端的に『勧告』が「地方自治の視点からみて高く評価されなければならない」[2] とされる所以である。

第二に確認しておきたいのは，平衡交付金1,200億円案が第一に確認した財政構造，歳入構造をかえていくにあたって最少限のものであることである。本来，(削減前の) 地方配付税は，1949年度においてすでに856億円とされていたことからすれば，'50年度の平衡交付金は最少限のものといわなければならない[3]。'49年の配付税の法定どうりの配付額856億円に'50年において『勧告』が廃止・整理をめざした補助金をあわせると，1,200億円をこえてしまうのである。また『勧告』の推計した地方財政規模を含めて，「地方財政計画」がこの当時，決算と比べてみると過少にみられているから，この点からも『勧告』の平衡交付金案は最少限のものと

いわなければならない。ちなみに'49年度の普通会計の決算は，歳出規模で3,915億円の実績を示しているが[4]『勧告』ではこれに相当する分を3,760億円としかみていない〈表1-1参照〉。

次に，平衡交付金総額をみていく場合重要なのは，『勧告』の示す補助金の整理・廃止構想である。補助金整理は，『勧告』にとって，「国の支配を減じていく」(『勧告』第一巻19ページ)上で，まず第一に着手しなければならない課題であったといえる。『勧告』によれば，国庫衝助・負担金は850億円から450億円まで整理・廃止される予定であった。廃止・整理された補助金は一部をのぞいて平衡交付金に吸収されるのである。『勧告』の整理・廃止構想を示せば〈表1-2〉である。『勧告』はこの廃止・整理された補助金負担金を平衡交付金に振り替える構想であったから，平衡交付金1,200億円案は補助金整理・廃止と直接連動していたのである。

以上が『勧告』における地方財政計画であるが，これに対して1950年度（最終）「地方財政計画」は以下に示すように『勧告』のそれとは著しく相違するものであった〈表1-3〉。（最終）「地方財政計画」の問題点を『勧告』との対比でみると，第一に国庫補助金の整理が『勧告』に

〈表1—2〉　『勧告』による国庫支出金整理構想　　（単位・億円）

| 補助金・負担金の種類 | 24年度 | 25年度 | 整理率 (%) |
|---|---|---|---|
| 全額補助金種 (130種) | 100 | 0 | 100 |
| 一部補助金 (210種) | 370 | 150 | 62.5 |
| 公共事業費補助 (　種) | 350 (330)注) | 300 | 16.0 |
| 合　計 | 850 | 450 | 47.0 |

備考　『シャウプ勧告』第一巻27ページから作成。
注）附属文書Aでは330億円となっている。

〈表1—3〉　1950年度最終地方財政計画　　（単位・億円）

| 区分＼年度・比較 | 25年度 | 『勧告』との比較 |
|---|---|---|
| I）歳　出 | 4,887a) (567) | +627 |
| II）歳　入 | | |
| 1. 地方税 | 1,908 | + 8 |
| 2. 国庫支出金 | 2,036 (9) | +356 |
| ・普通補助金 | 240 (8) | + 90 |
| ・公共事業費補助 | 706 | +406 |
| 内訳 一般 | 277 | − 23 |
| 内訳 災害 | 429 | (+229) |
| ・失対事業費補助 | 40 | + 40 |
| ・配付税 | — | — |
| ・平衡交付金 | 1,050 | −150 |
| 3. 地方債 | 300 (90) | — |
| 4. その他 | 643b) (468) | +393 |
| 歳入合計 | 4,887 (567) | +627 |

注）a）普通会計分と公営企業会計分の合計（カッコは公企業分）。
b）普通会計分のみ（カッコは公企業分）。
自治省『地方財政制度資料』第4巻90ページから作成。

比べて極めて不徹底であること，第二に，平衡交付金を『勧告』より150億円減らし，1,050億円としていること，があげられる。

ここにみられる補助金整理の不徹底と平衡交付金1,050億円案とは，一体の関係にあるといえる。当時，補助金整理は，『勧告』をうけて，「当初，地方自治庁が考えていた平衡交付金への振替補助金は，143種，約500億円」[5]といわれていたが「国庫補助金の整理が思うようにすすまない」[6]との国会での政府説明に明らかなように，その後補助金整理は後退し，結局この1,050億円案の提出となった。

この（最終）「地方財政計画」の直接の基礎になっているのは，『勧告』直後に出される大蔵省の「地方財政計画」(1949年10月）である〈表1-4〉。この大蔵省案は，第七国会できびしく批判された平衡交付金1,050億円案であるが，これと比べてみた場合にも（最終）「地方財政計画」の補助金整理の不徹底性は一層明瞭となるといえる。とりわけ，公共事業費補助の整理が著しく後退していることに着目しておくべきである。補助金全体の整理・廃止は上のように後退していくことになるが，つぎにのべる文部省所管の教育関係補助金についていえば，教育関係補助金は，公共事業費補助（中心は6･3制建物補助）を除いてほぼ全部が平衡交付金に吸収されていくことになる。教育補助金は補助金全体の中ではむしろ整理廃止が進展したといってよい。ここで補助金整理の状況をまとめておけば〈表1-5〉である。

この状況をみるかぎり，『勧告』の補助金整理構想はほぼ“破綻”しているといわざるを得ない。このことは逆にいえば，当時の中央政治の抵抗の大きさを示すと同時に，平衡交付金が発足当初からこのような中央政府の抵抗の中で出発せざるを得なかったことをわらしているのであある〈補注〉。とくに『勧告』が強く批判した全額補助金についても22.9億円（前年度の25%にあたる）が存置されることになったのは，むしろ当時の中央政府の性格が『勧告』と対立的なものであったことを端的に示しているのである。

〈補注〉　今日，平衡交付金制度を，全体としてどのようなものとして規定するかという場合，欠かせないのは，平衡交付金制度（及びその法）を運用した中央政府の政治的性格の問題である。最近，池上淳氏

〈表1—4〉　地方財政（歳入）計画（大蔵省・1,050億円案）

（単位・億円）

| 区分＼年度・比較 | 25年度 | 『勧告』との比較 |
|---|---|---|
| 1. 地方税 | 1,908 | ＋ 8 |
| 2. 国庫支出金 | 1,607 | — 43 |
| 普通補助金 | 280 | +130 |
| 公共事業費補助 | 277 | − 23 |
| 配付税 | — | — |
| 平衡交付金 | 1,050 | −150 |
| 3. 純地方債 | 230 | −120 |
| 4. その他 | (543)[a] | — |
| 5. 災害復旧費国庫負担による地方負担減 | 42 | −158 |
| 6. 寄付金廃止による収入減 | −300 | — |

注）1.『地方財政制度資料』第4巻89ページより作成。
2. 表中(a)は，主として国民健康保険事業費及び公営事業費の加増（使用料・数料の増加）に伴うものであるから歳入増に入れない。

〈表1—5〉 1950年度補助金・負担金整理状況 (単位・億円)

| 補助・負担金の種類＼年度・増減 | 24年度 | 25年度 | 増減 |
|---|---|---|---|
| 1. 普通補助金 | 547 | 278.9 | △267.3 |
| 全額補助 | 94.4 | 22.9 | △ 71.5 |
| 一部補助 | 451.7 | 255.6 | △ 196 |
| 定額補助 | 1.2 | 0.94 | △ 0.28 |
| 2. 委託費 | 4.7 | 57.4 | 55.7 |
| 3. 公共事業費補助 | 414 | 706 | 292.2 |
| 一般 | 194.4 | 277 | 82.6 |
| 災害 | 219.5 | 429.2 | 209.6 |
| 合計 | 962.8 | 1,043.5 | 80.6 |

注) 大蔵省『国の予算』(25年版) 58ページから作成 (両年度とも予算額)。

が平衡交付金と民主主義的中央集権の関連について,「例えば, 平衡交付金制度などは, それ自体としてみれば, 中央集権的な租税の徴収を手がかりとしながら, 地方自治の基礎をつよめようとするかぎりでは, 地方自治の財政的保障を民主主義的な中央集権の方向で解決する手がかりである。また国庫補助金制度もその交付金の基準が公正であり, 客観的で, 国民生活の向上を保障するならば, 民主主義的中央集権制度の手がかりとすることができる」(『地方自治とシビル・ミニマム』自治体問題研究社1978年19ページ) とのべているのは, 平衡交付金制度を運営した当時の中央政府, 国の行政機関の性格, 財政民主主義の発展度, 国の資金国庫財政の性格, なかんずく平衡交付金と対立した国の経費(例えば補助金) の支出構造, 国の財政政策の性格などの分析とむすびついて平衡交付金の性格づけ=評価がおこなわれなければならないことを示唆している。

歴史的には, 島恭彦氏が1956年の論文「地方自治擁護の論理」(京都大学・『経済論叢』78巻3号) において, それまでの氏の「民主的中央集権論」の徹回=旧著の自己批判を通じて, 一方で中央の民主的改革を地方自治の民主的徹底の方向で考え ("中央—地方を通じる民主主義" の提唱から, "現代的 (民主的) 地方自治" の提唱), 他方で平衡交付金を「独立税によって自立しようとする地方自治体が平衡交付金の増額を要求することは何等矛盾ではない」(同論文8ページ) とする平衡交付金評価を行なっていたことが注目されなければならない。平衡交付金制度がどういう性格の中央政府・集中した権力によって運営されるかが重大な問題となるであろうとの予測はすでに地方財政委員会の山下晴男 (当時地財委財務部財務課) が, 平衡交付金の本来の機能の実現が, 制度の一層の整備充実によって「事情は自ら異って来る。(けれども—筆者) 一に今後の交付金制度の運営の如何にかかっている」(『府県市町村の金融と会計』1950年11月号「地方財政平衡交付金制度概説」16ページ。傍点は筆者) とのべていたことにもあらわれているといえる。

また, 当時の平衡交付金運営の上に実質的力をもっていた占領軍について, 補助金整理に関連していえば, 補助金整理に反対する日本の各省庁 (文部省が強力な反対者であったことはのちに触れたい) ばかりでなく, 反対した各省庁に対応した司令部の部局もヒモつき補助金を存置したい意向であったといわれる。これらの部局は, NRS (National Resource Section), PHW (Public Health and Welfare Section), CIE (Civil information and Education Section) などであるといわれている(『昭和財政史』16巻403ページによる)。ここに現われている事実は, 平衡交付金の評価にあたって占領政策の性格づけの視点からの検討が必要であることを示している。

## 第二節　“積上げ”方式の流産と地方財政平衡交付金法の運用

ところで以上で検討してきた平衡交付金総額の決定過程が平衡交付法にもたらした結果について触れておきたい。

まず，関連する法の定めをみておく。「地方財政平衡交付金法」(昭和25年5月30日法律211号。以下『法』という）によれば，平衡交付金総額（1950年及び'51年度は普通付金）の算定についてつぎのように規定している。「普通交付金は，毎年度，基準財政需要額が基準財政収入額をこえる地方団体に対して交付する」(第10条1項)。すなわち，各自治体への交付金は，“普通交付金＝基準財政需要額－基準財政収入額”の算式で求められるわけである。こうして求められる交付金を全国の自治体について測定し，全国の交付金総額とするのである。この方式が総額算定についてのいわゆる「積上げ方式」と呼ばれるものであって，配付税との決定的相違とされるものである。

『法』によれば，「積上げ方式」についてつぎのように規定している。「国は毎年度，各地方団体が提出する資料に基づき，すべての地方団体について，この法律の定めるところにより，財政需要額と財政収入額とを測定し，財政需要額が財政収入額を超える場合における当該超過額を補てんするために必要且つ充分な額を地方財政平衡交付金（以下『交付金』という。）として，国の予算に計上しなければならない」(法第3条①)。さらに『法』によれば，先の算式の二つの要素である基準財政需要額と基準財政収入額についてそれぞれその内容を規定している。「基準財政需要額，各地方団体の財政需要を合理的に測定するために，当該地方団体について第11条の規定した額をいう」(法第2条④号)。これは具体的には，『法』第11条によれば，〔基準財政需要額＝測定単位×補正係数×単位費用〕で求められると規定されている（基準財政収入額については法第2条5号及び第15条に規定している)。

先に結論をいえば，第一節で問題としてきた平衡交付金総額の決定は，かかる『法』の定めからいえば，全く法とかけ離れる形で行なわれ，『法』の趣旨は生かされなかったといってよい〈補注〉。

〈補注〉　『勧告』も初年度及び1951年度においては交付金総額の法定について完全な積上げが実現されるとは考えていなかった（例えば『勧告』Appendix A-21）しかしその場合においても，平衡交付金がより現実の地方団体の財政需要に合致するように発足すべきであるとして，1,200億円を最少限必要なものとして勧告したのであるこ。このとは前にのべたとおりである。

つまり平衡交付金総額がまず，政治的に決定され，ついで基準財政需要額及び単位費用がそこから逆算されるという転倒した方法がとられたのである。このことを単位費用についてみると，『法』第14条1項は法律によって規定されることとなっているが，1950年，'51年度においては法定主義がとられず地方財政委員会現則に委ねられることとなったのである（『法』附則7号。なお測定単位，補正係数についても，『法』はその種類を定めたのみで，具体的数値はすべて地財委規則にゆだねられている)。

かかる操作は，基準財政需要額と単位費用との関係に最もよく現われるから，この関係をやや詳しく述べておく。まず，「地方財政計画」上，1950年度の地方財政規模は4,485億円とし，そこから平衡交付金以外の国庫補助金，起債収入，使用料，手数料等の雑収入（これらはすべて特定財源）を差引いたものが，地方税収の1,908億円と，あらかじめ上から決定されている平衡交付金1,050億円との合計2,958億円とされた。これ(2,958億円)が全地方団体が標準税率一ぱ

いで徴収した場合の財政需要額となる（標準税率一ぱいで測定した財政需要額という意味で当時これを標準財政需要額と称していた場合もある）。ところで平衡交付金法第14条②項によれば，単位費用は，基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源にすべき部分，すなわち地方団体が標準税率で徴収した場合の地方税収入の30％に相当する部分を差引いて算定することになっているから，基準財政需要額は，地方税収入（見込み）1,908億円の70％1,335億円と交付金1,050億円との合計2,358億円となる。さらにここから25，26年度にかぎって交付金の一割が特別交付金として普通交付金から除外されるから（『法』附則②），1950年度の基準財政需業額は，1,335億円プラス交付金の90％945億円の合計2,280億円とされたのである。

かかる操作による基準財政需要額の圧縮は，つぎに単位費用の圧縮をもたらし，『法』に規定する単位費用の性格―「標準的な条件を備えた地方体団が合理的且つ妥当な水準において地方行政を行なう場合における測定単位あたりの費用を基礎として法律で定める」（『法』第14条①傍点は筆者）という性格―をゆがめるものとなるいずれにしても，平衡交付金は総額の面からみた場合，第一に早くも『勧告』の示した最少限の大きさを確保できなかったこと，第二に，そのことは，当初から平衡交付金法の定める「積上げ方式」の規定が，事実上無視されるという法と運用（実態）の背離という事態をもたらしたこと，第三に，この背離は，具体的には基準財政需要額とその要素である単位費用の中にそれぞれの圧縮という形で集中的にもちこまれ，この点でも法の規定が歪められたこと，第四に，平衡交付金の運営の中心機関であった地方財政委員会，及び国会に期待された機構上の民主主義が結論的には，中央政府の“抵抗”の前についに充分発揮されなかったことなどの諸問題を指摘することができ，平衡交付金はこうした事態の中で発足したのである〈補注〉。

〈補注〉　平衡交付金総額について集中的に審議された衆・参議院地方行政委員会では，上の問題点のうち，第二点の平衡交付金法の歪曲という問題に関しては，ほとんど論点となっていない。しかしこの点は，まさに（中央）政府の行政活動・財政行動を法律によって規制するという財政民主主義の原則にかかわる問題であって，平衡交付金制度の形成する諸関係のうちには，当然，国権の最高機関性を体現する議会＝国会の法を通じた執行権力の規制という機構上の民主主義が予定されていたのである。

それに関連して補足的に言えば，先の〈補注〉でも触れたが，国会，地財委の要求が当時の中央政府，官僚制の抵抗と反対の前に，実現できなかったことは，平衡交付金制度の評価にかかわって重要な論点となる。さらに1950年度補正時について言えば，補正による平衡交付金増額修正要求（地財委）に対して，G.H.Q が最終的に反対したという事実（鈴木武雄『現代日本財政史』下巻の2，521ページでは地方財政委員会の平衡交付金案が「関係方面の了承をえられなかった」という場合，関係方面とは G.H.Q であったことを示している。尚，この点については，荻田保『地方財政制度』昭和26年・学陽書房をも参照して欲しい）は，当時の占領政策の政治的性格，G.H.Q の性格，日本の中央政府の性格を全体として明らかにする作業を必要とするであろう。1950年度の補助金整理にあたってすでに内部にヒモ付補助金存置の方向が出ていた事実（これは第三章で若干触れる）は，すでに，日本の財政改革の面にかんしても，G.H.Q の性格が一様でなく，すでに様々な政治的性格をもっていたことを意味している。この点からみても，占領政策の性格づけはその時期区分とともに不可欠の作業である。

### 第三節　平衡交付金による教育費保障と教育補助金の整理・廃止

さて，つぎに1950年度の教育費，教育財政，とりわけ平衡交付金の中で教育費がどのようにして確保されたのかについてみていきたい。

(一)　まず平衡交付金に吸収された教育費関係の国の（文部省所管）補助金，負担金は〈表1-6〉のとうりである。261億円が吸収されることになっている。

1950年度の文部省所管当初予算は約463億円（公共事業費55億円含む）であるから，このうち57%近くが平衡交付金に吸収されたわけである。この結果，文部省予算は，文部本省，文部各庁，国立学校，研究所等の予算のみになり（総額で146億円あまり），国庫予算総額の2%強（国庫予算は全体で約6,600億円）を占めるにすぎない地位になる。公共事業費を含めても3%にすぎない。

ところで吸収されたという場合，従来国庫負担金ないし補助金が交付され，国が重大な関心を示していた経費は，平衡交付金の中に優先的に吸収され，全額，基準財政需要額に見込まれることになっていた。〈表1-6〉のこれらの補助金は当時「A（系統）補助金」と称されたもので，全額，平衡交付金に吸収されたのである。いわば，教育費の中でも，経費の種類（A系統からE系統まで）によってランクづけが行なわれたのである[6]。

〈表1—6〉　1950年度において廃止予定の教育費の補助金・負担金

（単位・千円）

| 教育費補助金・負担金（A系統） | 金　額 |
|---|---|
| 1. 義務教育費国庫負担金 | 25,508,751 |
| 小学校分 | 15,472,006 |
| 中学校分 | 9,262,532 |
| 盲・ろう学校分 | 107,217 |
| 定時制高等学校分 | 666,996 |
| 2. 公立学校共済組合費補助 | 611,065 |
| 3. 教育委託費補助 | 57,942 |
| 中学校分 | 55,996 |
| 盲・ろう学校分 | 1,946 |
| 4. 教員保養所事業費補助 | 7,550 |
| 5. 文教物資取扱費補助 | 5,348 |
| 合　計 | 26,190,656 |

注）内藤誉三郎『教育財政』205ページから作成。

この吸収のされ方を単位費用積算の基礎の中でみてみよう。ここでは義務教育費国庫負担金の吸収のされ方を例としてとりあげる。義務教育費国庫負担金でみている市町村立小，中学校及び市町村立定時制高等学校の教員給与費は，都道府県が負担者であるから（市町村立学校職員給与贈担法第一条），問題は，都道都県分の小学校費，中学校費及び高等学校費（定時制高校分）の単位費用である。

これらの単位費用の算定基礎は，〈表1-7〉である。示されるように，1949年の義務教育費国庫負担金の実績をベースに，全体として30億円ほど増加した1950年度の義務教育費国庫負担金分にあたる255億円（小，中，定時制高校の合計〈表1-6〉参照）の2/1ないし10/4が全額，基準財政需要額としてみこまれ，単位費用が出されていることがわかる。

都道府県分の平衡交付金で措置されている教育費はほとんどが義務制諸学校の教員費であるが，教育費の保障・確保のしかたとしていえば，A（系統）補助金（その最大のものが今みた義務教育費国庫負担金である）を優先的に保障しようとする方法は，第一に，A補助金以外のものの極端な圧縮を，したがって第二に，その圧縮がなされる経費が市町村分に多いことから，市町村分の教育費（給与費以外の需要費，児童・生徒経費）に圧縮が集中して加えられるであろうことを生み出す（この点は後述）。

つぎに，A補助金として優先的に吸収されたものの大きさが問題となる。周知のように，昭和1949年度においては，義務制小，中学校の給与費は，義務教育費国庫負担法の定員定額制への移行（実施は1949年1月から）によって，大きな打撃を受けた。定員の面についていえば，小学校の場合，およそ1948年9月段階の定員相当に，中学校では，'48年12月段階の定員相当

〈表1—7〉　1950年の平衡交付金における，小学校費・中学校費，及び高等学校費の単位費用積算基礎（都道府県分）

① 小学校費単位費用積算基礎（表1-7の①）

I）小学校費

A 補助分　30,778,842千円（教員）（＝a）＋（その他）861,908千円＝31,640,750千円（事務職員など）

［aの算出基礎　a×1/2＝153.3億÷円154億円］

1. 学校当　138,300円（校長給及び宿日直手当）

138,300×25,188（校分）＝3,483,500千円

（31,640,750千円−3,483,500千円）÷2＝14,078,625千円

2. 学級当　14,708,625千円÷257,851（補正後の学級数）＝54,600円

3. 児童数当　14,078,655千円÷11,458,158（補正児童数）＝1,224円

（学級当と児童数当とのウエイトとは50%ずつ）

② 中学校費単位費用積算基礎（表1-7の②）

II）中学校費

A 補助分　18,575,963千円（教員）（＝b）＋（その他）1,065,651千円＝19,641,614千円（事務職員など）

［bの算出基礎　b×1/2＝9.25億円÷92億円］

1. 学校当　148,000円（校長給及び宿日直手当）

148,000×12,875（校分）＝1,905,500千円

（19,641,614−1,905,500）÷2＝8,868,057

2. 学級当　8,868,057÷114,564（補正学級数）＝77,410円

3. 生徒当　8,868,057÷5,210,440（補正生徒数）＝1,702円

（学級当と生徒当りのウエイトは50%ずつ）

③ 高等学校費単位費用積算基礎（定時制・全日制含む）（表1-7の③）

III）高等学校費

A 補助分　6,677,490千円（定時制高校教員）（＝c）＋（その他）5,579,337千円＝7,246,872千円（高校教員，その他職員）

［cの算出基礎　c×4/10＝0.64億円÷6.6億円］

7,246,827千円÷1,659,452（補正生徒数）＝4,367円

（高校費の測定単位は生徒数一本）

注）内藤誉三郎『教育財政』ページより作成。

にそれぞれくぎづけされることとなったのである。これに関わって，1949年度補正で，2.82億円の義務教育費国庫負担金が増額されたが，この分は，小，中学校の教員増にあてる分ではなく，小学校6,565人，中学校3,785人分の整理分（退職その他）である。

これに対して，1950年度の予算上の義務教育費国庫負担金相当分は，'49年度実績プラス億円（255億円）とされ，これによって「小学校の教員数は，児童数50人に付1.35が1.5に，中学校の教員数が生徒50人に付1.7が1.8に復元し」[7]，更に，1949年度においてほとんど措置されなかった結核教員分として別に教員総数の1.33%分確保されることが予定され，予算上でいえば復元分，結核教員分をあわせて6万人がみこまれた。しかし，実際には，すでに，「前年度予算人員よりは（地方での実人員は——筆者）2万数千超過して」いたのであり，しかも「給与の平均単価が予算単価より2百円乃至百円上廻っている関係上」この予算では，「2，3万程度の新規増員」[8]を可能にするにすぎないのである。

つまり，1950年度において平衡交付金中に確保された教員給与費は，定員定額時にくらべて，わずかに2，3万人程度の新規増をカヴァーするものにすぎないのである。

ここで問題となるのは，1950年に廃止され，上にのべたような形で吸収された義務教育費国庫負担金の中に盛り込まれた教育政策上の内容である。255億円によって小学校，中学校の教員定数がそれぞれ1.5/50，1.8/50に復元したとはいえ，このこと自体，国による教員定数管理を意味する。しかも，この国の政策では，教員給与費がA補助金として優先的にみられている結果，市町村負担とされた「その他職員」の配置は不充分となる。このことも平衡交付金の中に貫かれた国の教育政策を意味する。平衡交付金はこのような国の教育政策意思を含んだ教員給与費をベースにして，それを基準財政需要額の基礎として採用しているのである。かくて，このような形で，教育財政確立のシステムとして平衡交付金が発足せざるを得なかったのは，いうまでもなく，あらかじめ総額が上から政治的に規定されたことが指摘されると同時に，ここには，なにを，どれだけ基準財政需要額にもりこむかは，国の教育政策の質と量の具体的な現われでもあることが示されているのである。ところで上にみてきたような，基準財政需要額にどれだけみこむかを経費によってランクづけするという操作は，当然ことながら平衡交付金制度があくまで平衡交付金の交付という形を通じた国庫による教育費のヒモ付き的保障制度であるという観念，つまり特定補助金ではないが全般的な補助金であるという観念を生みだすことになる。かかる観念は，教育費についてだけでなく，当時，国の行政機関の広範な認識となっていたといってよい〈補注〉。

〈補注〉　ここで平衡交付金の性格にかかわって，何らかの形で平衡交付金を地方財政にたいするヒモつき保障とみなす考え方は，平衡交付金法の制定過程（1949年10月初旬から法案作成作業は開始されている。自治省「地方交付税沿革史」20ページ）にもすでにあらわれていたことを想起する必要がある。1950年1月30日に出される『地方財政平衡交付金法案要綱』（これは結局，G.H.Qの反対で成立しない）にみられるような「(2)国の行政機関は，地方団体が国の要請する程度の行政を行なうための経費を支出しなかったと認めるときは，地方団体に対し，必要な勧告を行ない，勧告に従わないときは地方自治委員会に対し交付金の不交付又は返還の請求ができること」（同『要綱』5項(2)）との規定，すなわち，基準財政需要額が地方予算を拘束するという規定，あるいは，地方団体が基準財政需要額を下回って予算支出をしている場合の国の行政機関の勧告権規定，更に，勧告にしたがわない場合の交付金返還，削減などの制裁規定は，上の考え方の現われである。

また，平衡交付金法制定過程では，文部省の予定した「標準教育費法案」（1950年2月14日閣議

決定されたが，司令部の地方財政委員会設置にかんする5月11日付マッカーサー書簡による反対に直面し，国会上程は流れた。この「書簡」については，『昭和財政史』16巻390～393ページ参照）のような，平衡交付金法の枠外から別の法律によって平衡交付金をヒモ付き財源にしようとする考え方，あるいは，上の『要綱』のような地方予算拘束という考え方が，いずれも当時の国の行政機関の平衡交付金への抵抗の形態であることに注目したい。同じような考え方は内藤誉三郎にもみられる[9]。

（二） つぎに文部省所管として存置された補助金と平衡交付金との関係をみておく。

義務教育費国庫補助金が廃止されたので，存置されたものはきわめて少額である。これらの様子を1950年'51年度について示しておく〈表1-8〉。同時に比較のため，'49年度の補助金一覧を掲げた〈表1-9〉。〈表1-8〉によれば，存置された補助金は，奨励的補助金と臨時的補助金であるといわれている[10]。しかしこの点は，なお当時の国の教育政策，法との関連で吟味を

〈表1—8〉 1950, 51年度において存置された教育補助金一覧 （単位・千円）

| 事項＼年度及び増減 | 25年度 | 26年度 | 増減（△） |
|---|---|---|---|
| 1. 義務教育無償促進（教科書無償） | — | 139,268 | 139,268 |
| 2. 盲ろう学校就学奨励費補助 | 14,846 | 18,587 | 3,741 |
| 3. 認定講習研修費補助 | (193,899) | 155,455 | △38,444 |
| 4. 通信教育費補助 | — | 12,555 | 12,555 |
| 5. 教職員保健管理 | 750 | 17,402 | 16,625 |
| 教員保養所創設費補助 | 750 | 9,675 | 8,925 |
| 教職員保健管理費補助 | — | 7,727 | 7,727 |
| 6. 公民館運営費補助 | 19,107 | 20,099 | 992 |
| 7. 図書館運営費補助 | — | 10,418 | 10,418 |
| 8. 教育財政調査 | 7,563 | 6,036 | △1,527 |
| 9. 公立学校設備費補助 | 43,143 | 13,150 | △29,993 |
| 10. 教科書展示会補助 | 5,541 | 5,635 | 93 |
| 11. その他（臨時年末手当補助） | (727,433) | 未定 | — |
| （1～11の合計） | 90,951 (921,332) | 398,605 | 113,755 |
| 12. 公共事業費補助 | | | |
| (1) 6・3制学校建築費補助 | 4,500,000 | 4,406,384 | △93,616 |
| (2) 盲・ろう学校建築費補助 | （制に含む未定） | 114,089 | 114,089 |
| (3) 公立学校戦災復旧費補助 | 107,3,46 | 143,433 | 36,087 |
| (4) 図書館整備費補助 | 5,000 | — | △5,000 |
| (5) 公民館整備費補助 | 5,000 | — | △5,000 |
| (6) 公立学校災害復旧費補助 | | | |
| グレス台風分 | (60,000) | — | 予算要求中 |
| ジェン・キジア台風分 | (3,3000,000) | — | |
| (7) その他 | 270,175 | 139,741 | △130,175 |
| ((1)～(7)の合計) | (4,877,521) | 4,813,648 | △122,873 |
| | (3,360,000) | | |

注） (1) 内藤『教育財政』206～207ページより作成。
(2) 表中25年度存置補助金の最終的確定は後述。

要する。

まず，公共事業費関係6･3の制建物補助（1950年度45億円，'51年度44億円）について。1950年度に計上されている6･3制補助は，'49年度当初までのものと政策上の意味が異っている。6･3制建物問題は，1948年度の補正時において一応解消されていると「理解」されていた。この事情を当時文部省は「昭和23年予算において新制中学校三年の義務制完了に要する生徒の増加分（学年進行に伴う増加分の意味一筆者）に対応する不足教室の措は予算的に一応終了したわけである」[11]とおさえていたのである。しかし，この認識が発足当時の「二部授業，三部授業，仮教室等はそのままにして，義務制完了に要する増加分に対応する教室の不足数に対し予算措置を講じたので，昭和23年度で予算上は解消できるような誤解をあたえ」[12]，その結果，1949年の6･3制補助全額打切りの事態につながっていくのである。

文部省が'49年度に要求したのは，いわゆる二部，三部授業などの不正常授業の解消，仮教室の解消などの広義の6･3制完成の予算であって，6･3制，なかんずく新制中学校の学年進行に伴う生徒増加分に相当する校舎，教室建築に上積みして，新制中学校の充実を図ろうとするものであった。これが'49年のドッジ予算によって全額削除されたのである。文部省は，その後7月には，1949年4月30日現在での，小・中学校，高校を通じる校舎の使用状況を全国的に調査し，その結果，いわゆる新学制発足当初の目標であった『応急最低基準』（小・中学校，児童・生徒一人あたり0.7坪）にみたない建物総面積しか有しない市町村が約2,000自治体に達し，総坪数で53万坪（教室数換算で約1.5万教室）の不足があることが判明したのである。

ここから先の引用にも明らかなように，文省部の6･3制予算要求は，小・中学校，高校を通じて，この0.7坪未満の不足教室解消へと転換したのである〈補注〉。

〈表1—9〉　1949年度文部省所管教育補助金一覧表

| 補助金・負担金の種類 | 右の区分 | 補助金・負担金の種類 | 右の区分 |
|---|---|---|---|
| 1. 義務教育費国庫負担金 | A系統 | 16. 公立盲・ろうあ学校建物整備費補助 | |
| 2. 教員再教育講習会費補助 | A系統 | 17. 引揚児童収容学校建物整備費補助 | |
| 3. 小学校災害建築費借入金元利補助 | D系統 | 18. 公立小・中学校建物整備費補助 | |
| 4. 学校給食指導費補助 | B系統 | 19. 公立諸学校建物震災復旧費補助 | |
| 5. 中学校教育委託費補助 | A系統 | 20. 公立諸学校その他建物風水害復旧費補助 | |
| 6. 盲・ろうあ児童就学奨励費補助 | B系統 | 21. 教員共済施設費補助 | A系統 |
| 7. 盲・ろうあ学校教育委託費補助 | A系統 | 22. 戦災孤児その他集団教育施設費補助 | B系統 |
| 8. 定時制高等学校教員費補助 | A系統 | 23. 教員保養所施設費補助 | B系統 |
| 9. 中学校校舎模様替費補助 | E系統 | 24. 教育統計調査費補助 | C系統 |
| 10. 中学校設備費補助 | | 25. 教科書展示会費補助 | B系統 |
| 11. 盲・ろうあ学校設備費補助 | B系統 | 26. 地方公共団体職員石炭手当交付金 | |
| 12. 実業教育費補助 | A系統 | 27. 地方公共団体職員寒冷地手当交付金 | |
| 13. 家庭実習実験学校運営費補助 | B系統 | 28. 文化財保存費補助 | B系統 |
| 14. 通信教育施設費補助 | A系統 | 29. 厳島風水害復旧費補助 | |
| 15. 公立学校建物戦災復旧費補助 | | | |

注）1. 文部省『地方教育費の調査報告書』(25年会計) 53ページより作成（金額は省いてある)。
2. 表中，A～E 系統の区分・分類は，24年9月の大蔵省主計局のまとめによる。（本文後述参照して欲しい)。

〈補注〉　応急最低基準0.7坪の面積基準の算定基準を示しておけば，小学校の場合，児童一人あたりでみると，一般教室0.4（坪），便所0.04，昇降口0.04，公仕諸室0.02，廊下階段渡廊下0.2，特別教室，宿直室，保健室，校長室，職員室，図書室いずれもなしという小学校である（数字は佐藤龍三『調査と教育行財政』148ページ）。0.7坪未満解消のための予算は，1949年補正15億円，'50年当初45億円及び両年度の補助額とほぼ同一の起債承認によって全体として事業費ベースは120億円となり，「0.7坪以下の市町村の大部分は救われてくるはずである」（文部省調査普及局『教育要覧』1950年版95ページ）と説明されていた。

かくて1949年度補正予算及びここで問題としている1950年度当初での公共事業（6・3制補助一筆者）で明らかにされたことは，「これまで新制中学校建築予算と考えられたものが，6・3制予算とはっきり考えられるようになったことである」[13]。このことが先にのべた'50年度の6・3制補助が政策上，従来とちがう意味をもってきているということの内容である。

6・3制補助（1948年度は総理府，'49年度は経済安定本部の所管する公共事業の一部）は，公立学校災害復旧費補助とならんで，平衡交付金時代を通じて最も大きな補助金の地位を占めることになる。1952年度（当初）までの6・3制補助金の実績をまとめておけば〈表1-10〉である。

さて，問題となる平衡交付金との関係についてみると，結論からいえば，平衡交付金の中には，6・3制建物のような資本的経費投資的経費が十分に算入されていないから，このような資本的経費は，平衡交付金とは別枠として残ってくるのである。重要なのは，このことは，公共事業費補助と起債による方法が6・3制建物に関する政策にほかならないことである。戦後6・3制補助は，地方財政法の負担区分原則（1948年の同法の採用している国―地方の利害の帰属とその大きさに基づく経費負担区分原則）の例外として，もっぱら国の施策にともなう新たな地方負担増という考え方により，国庫補助の根拠を与えられてきたわけであるが（地財法附則第33条及び34条），地方財政平衡交付金法の成立に伴って，地財法附則第33条，34条は，1950年

〈表1―10〉　6・3制校舎建築の実績

| 年度 | 6・3制予算額（千円） | うち不足教室解消工事費充当分注）（千円） | 施工実績坪数（坪） | 設置者の自力工事坪数 うち0.7坪までの分（坪） | 設置者の自力工事坪数 （全体）（坪） |
|---|---|---|---|---|---|
| 22 当初 | 0 | 0 | 0 | 不明 | 279,018 |
| 22 補正 | 700,000 | 700,000 | 229,185 | | |
| 23 暫定 | 617,000 | 647,000 | 947,653 | 不明 | 568,326 |
| 23 当初 | 4,384,000 | 4,383,400 | | | |
| 24 当初 | 0 | 0 | 0 | 99,449 | 343,917 |
| 24 補正 | 1,500,000 | 1,498,500 | 214,236 | | |
| 25 当初 | 4,500,000 | 4,336,883 | 637,376 | 132,256 | 不明 |
| 26 当初 | 4,300,000 | 4,109,048 | 275,229 | — | — |
| 26 補正 | 956,453 | 913,768 | 73,199（見込） | — | — |
| 27 当初 | 3,713,872 | 3,469,050 | 239,251（予定） | — | — |
| 計 | 20,701,325 | 20,057,649 | 2,616,129 | — | — |

注）1. 6・3制建築費予算の語は，いろいろの範囲のものに用いられるが，ここに掲げた数字は，最も狭義の意味での，換言すれば0.7坪不足分解消にあてられた予算額のみである。
2. 大蔵省「国の予算」（27年版）206ページより作成。

〈表1—11〉　市町村分小学校費単位費用（投資的経費）積算基礎（1952年の例）

| 細目 | 区分 | 経費区分 | 経費 | 積算の基礎 |
|---|---|---|---|---|
| 学級・児童経費 | B 投資的経費 | 建築費 | 465,750 (A) | （室の種類）　坪数<br>一般教室　360<br>特別教室　50<br>校長職員室　27<br>衛生室　6<br>宿直室　6<br>傭人室物置　25<br>給食室　なし<br>便所　54<br>昇降口　27<br>廊下階段　165<br>計　720<br>再建築価格ⓐ　一坪　23,000円×720坪＝16,560,000円<br>残存価格ⓑ　16,560,000円×0.1坪＝1,650,000円<br>a−b＝14,904,000円<br>年間償却費　14,904,000÷32＝465,750円 (A) |
| | | 設備費 | 82,422 (B) | 種類　数量　原価　価格<br>生徒用机椅子　900　600　540,000<br>事務机椅子　23　2,500　57,000<br>理科実験台　5　3,000　15,000<br>理科椅子　50　200　10,000<br>教卓　8　600　10,800<br>黒板（大）　18　4,000　72,000<br>黒板（小）　5　500　2,500<br>戸棚　10　3,000　30,000<br>下駄箱　18　1,000　18,000<br>放送施設　1　50,000　50,000<br>理科備品　1式　50,000　50,000<br>体育備品　1式　50,000　50,000<br>給食備品　1式　20,000　20,000<br>計　925,800ⓐ<br>残存価格　925,800×0.1＝92,580円<br>a−b　833,220円<br>年間償却費<br>（その他）　856,220÷10＝80,622円<br>（戸棚）　27,000÷15＝1,800円<br>計　82,422円 (B) |

1. 市町村分の小学校費のうち，学級数・児童数を測定単位とあるものの単位費用積算基礎である。
2. 地方財政委員会事務局財務課『地方財政平衡交付金制度解説』（第一巻）昭和27年度から作成。

度においては適用されないこととされたから（地方財政平衡交付金法附則15項），法律上の根拠，負担区分の根拠を失うこととなる。しかも，実際には，上にみてきたように「(本年度も)臨時的・奨励的なものとして，文部省所管（の公共事業費として一筆者）に計上され」[14]ることとなるのである。

平衡交付金の運用の面からみると，平衡交付金の保障せんとした「合理的且つ妥当な水準」(平衡交付金法第2条⑦）のうちには，先に述べたように，投資的経費がみられていないことになるこのことを単位費用積算基礎において確認しておこう。施設関係費は，市町村分の単位費用の中にみられている〈表1-11〉*。

みられるように，市町村分の投資的経費のされ方として，いわゆる「原価償却方式」がとられていることがわかる。平衡交付金の考え方からいえば，既存の施設の存在を前提にして（〈表1-11〉の例でいえば，児童数900人学級数18，教職員等22.6人，雇傭人2人，校舎面積延坪数720坪の規模の人口10万人の市町村における小学校が標準施設となる），その維持・管理的経費が中心となるから，投資的経費の保障は弱くなる。従って小・中学校の建物更新，新築などの投資経費については，先にみてきたように「奨励的・臨時的補助金」として6･3制補助金が残ってくるのである（この点注14も参照）。

(三) さてつぎに，公共事業6･3制補助をのぞいた存置補助金についてみていきたい。1949年度の補助金及び'50年度存置補助金については先に掲げた〈表1-8〉及び〈表1-9〉を参照してもらいたいが，ここでは，'50年に廃止又は存置されるべき補助金をA系統からE系統までに分類して示したのが〈表1-12〉である。

この分類は1949年9月の大蔵省主計局のまとめによるが，それは，'50年当初予算の編成の過程で各省庁の抵抗（及びそれに対応するG.H.Q内部のいくつかの部局も補助金整理に抵抗した事実は先の補注でふれた）にあい，多少変更を加えられることになるが，ここでは，この異動をふくめて，'50年度存置補助金の性格づけをみておくことが課題となる。

A系統からE系統（落ちる分）までの補助金というのはつぎのように分類されていた。A系統―従来主として負担金及び交付金と呼ばれ，事務の性質上地方団体において普遍的に行なわれ，かつ地方団体の事務として十分同化しているもので「シャウプ勧告」において平衡交付金に吸収すべきであるとされていたもの，B系統―「地方団体の事務であっても当分の間国がこれを助長促進するために，奨励的見地から独立の補助金として残すもの」(「シャウプ勧告はこれを助成金とも奨励金とも呼んでいた)，C系統―「国費に振り替えるもの――本来国の事務であるが，執行にあたって地方団体に行なわせていたもので，その処理に要する経費を補助していたもの」，D系統―「過去の国庫債務負担行為等により，国が個別的かつ具体的な法律上の支出義務を負担しており，独立の補助金として存置することを適当とするもの」，E系統（ないし落ちる分)―「24年度限りの補助金で，25年度には当然消滅するもの」である[15]。

〈表1-12〉にもとづいて，1950年度の存置補助金を整理してみると存置されたものは三つのグループに分かれることがわかる。すなわち存置されたものの第一のグループはB系統の奨励的補助金のグループである。第二に，公立小中学校（盲・ろう学校小学部・中学部を含む）の建物整備費（1949年の6･3制建物補助がこれにあたる），設備費，及び戦災・災害復旧事業にたいする補助を内容とする公共事業費関係の投資的経費への補助金のグループ，及び第三に，D

* 1950年，'51年度は単位費用が決定されず，かつ'50年度の単位費用積算基礎は資料的にも明らかにされていないので，ここでは，1952年度の「地方財政平衡交付金制度解説」(地財委事務局）を用いている。

系統の奨励的ではないが例外的に補助金として存置すべきものである。〈表 1-13〉にこれらの三グループを総括しておく。

これらの加置補助金の三つの「型」のうち，第二のグループについては先に平衡交付金との関連で論じてあるので，問題は，第一の「型」の吟味である。奨励的補助金として存置されたこの「型」に属する5つの補助金のうち，「教科書展示会費補助」及び「国宝その他文化財

〈表 1—12〉　(単位・千円)

| 補助・負担金の系統別種類 | 補助・負担率 | 金　額 |
|---|---|---|
| 〈A系統〉 | | |
| 1. 義務教育費国庫負担金 | 1/2 | 21,940,264 |
| 2. 義務教育委託費補助 | 1/2 | 68,626 |
| 3. 定時制高等学校教育費補助金 | 4/10 | 568,494 |
| 4. 実業教育費補助金 | 定　額 | 1,802 |
| 5. 通信教育施設補助金 | 全　部 | 13,202 |
| 6. 教育保養所事業費補助金 | 1/3 | 7,560 |
| 7. 教員共済施設費補助金 | 全　部 | 413,782 |
| 8. 教員再教育夏期講習会補助 | 1/2 | 6,430 |
| 9. 教員再教育定時制講習会補助 | 1/2 | 1,902 |
| 10. 教員再教育第二次認定費補助 | 1/2 | 3,207 |
| (A系統合計) | | (23,025,169) |
| 〈B系統〉 | | |
| 11. 盲・ろうあ学校設備費補助金 | 1/3 | 768 |
| 12. 戦災孤児其他集団教育施設費補助金 | 1/3 | 124,260 |
| 13. 盲・ろうあ児童就学奨励費補助金 | 1/2, 1/3 | 9,772 |
| 14. 国宝其他保存修理費補助金 | 8/10 | 69,850 |
| 15. 教員保養所創設費補助金 | 1/2 | 1,250 |
| 16. 教科用図書展示会補助 | 1/2 | 5,911 |
| 17. 学校給食指導費負担金 | 1/2 | 12,995 |
| 18. 家庭実習実験学校運営費補助金 | 1/2 | 3,127 |
| (B系統合計) | | (227,933) |
| 〈C系統〉 | | |
| 19. 教育統計資料調査費補助金 | 全　額 | 42,219 |
| 20. 農業及演習林所在町村交付金 | 定　額 | 8,366 |
| 21. 都道府県教職員適格審査委員会補助 | 全　額 | 8,878 |
| (C系統合計) | | (41,463) |
| 〈D系統〉 | | |
| 22. 小学校災害建築費借入金元利補給金 | 1/8 | 918 |
| 〈E系統〉 | | |
| 23. 中学校校舎模様替費補助金 | 1/2 | 35,474 |
| (A-E 系統合計) | | (23,330,039) |

注)『昭和財政史』16巻（終戦から講和まで地方財政）巻末付属資料（二）より作成。この表の補助金分類は，24年9月の大蔵省主計局の分類である。

〈表1—13〉 1950年度存置補助金の三つの「型」

| | |
|---|---|
| I) B系統・奨励的補助金として存置されたグループ | 1. 学校給食指導費補助<br>2. 盲・ろうあ児童就学奨励費補助<br>3. 教員保養所創設費補助<br>4. 教科書展示会費補助<br>5. 国宝その他文化財保存修理費補助<br>6. 盲・ろうあ学校設備費補助 |
| II) 公共事業関係の投資的経費への補助金のグループ | 1. 公立6·3制学校建物整備費補助及び公立の中学校設備費補助<br>2. 公立盲・ろうあ学校建物整備費補助<br>3. 公立諸学校建物戦災復旧費補助<br>4. 公立学校その他災害復旧事業費補助 (24年災害及び25年災害の2件) |
| III) 奨励的ではないが例外的にのこすもの | 1. 小学校災害建築借入金元利補給金 |

注) 文部省『地方教育費の調査報告書』(26年会計) 30ページ所収の25年度会計年度 (文部省所管) 国庫補助金を〈表1-12〉の区分にしたがって分類したものである。
この中では，教職員研修費補助及び公立学校給食施設整備費補助の2件の「型」は不明であることを断っておきたい。

保存修理費補助」は本来これらの事務が地方団体の事務であるが，なお国が奨励的見地から助成するという先の奨励的補助金の意味からみると明らかに性格が異っている。前者は，「教科書の発行に関する臨時措置法」(昭和23年7月10日，法律132号) によって，教科書展示会に関する事務が国の事務であるという考え方にたっている。同法5条は「都道府県の教育委員会は，毎年，文部省大臣の指示する時期に，教科書展示会を開かなければならない。2項，教科書展示会に関しては，省令をもってその基準を定める」となっている。この定め方及び同法の他の定め方らみてこれらの事務は国の事務 (文国部大臣の事務) であることを示している'52年の「地方自治法」別表三 (機関委任事務の例示) は，これを確認して，「二，都道府県教育委員会が管理し，及び執行しなければならない事務」として「(五)，教科書の発行に関する臨時措置法 (昭和23年法律第132号) の定めるところにより，毎年，主務大臣の指示する時期に教科書展示会を開き，主務大臣から送付された教科書目録を区域内の小学校，中学校，高等学校及びこれらに準ずる学校に配付し，並びに都道府県内の教科書の需要数を主務大臣に報告すること」を掲げている。

同様に後者 (国宝その他文化財保存修理費補助) についても，「文化財保護法」(昭和25年5月30日法律214号) は，文化財の管理又は修理が直接国の事務である旨の規定はないが*，文化財保護委員会の指定した重要文化財の管理又は修理，について国の補助金を交付しうること (同法35条①)，補助金を交付した場合，(文化財保護) 委員会は，文化財の所有者又は管理責任者を指揮監督しうること (同条③)，及び35条等にかかげる委員会の権限を都道府県教育委員

* 同法が直接，すべての文化財保護 (管理，保存，修理等) 事務が国の事務であると規定していないのは，もっぱら財政上の理由から，特定の場合のみ (例えば文化財保護委員会が必要と認めた場合)，それを国の事務とする方法をとっているためであろう。

会に機関委任しうること（同法99条），を定めていることからみて，国の機関が指定した文化財（例えば同法27条にいう重要文化財や国宝など）については，その管理・修理の事務が国の事務であるとしていることがわかるのである。

これらをまとめれば，奨励的補助金として存置せられたといわれているこれらの補助金は，しかし，補助対象の事務が地方団体の事務であるからではなく，逆に国の事務が機関委任されたものであるから補助金が交付されているのである。ここにとりあげた2つの補助金は，その大きさからいえば，2つあわせても1.97億円あまり，存置分の3.5%を占めるにすぎないが，次章でみていく産業教育振興補助金をふくめて，この奨励的補助金のグループは，その後，増大していく。かつ，内容上も，上にみてきたように機関委任事務への補助金であったり，産振法補助の場合のように，かつてはA系統補助金として否定された補助金であった実業教育費補助金（表1-12見て欲しい）が奨励的補助金の名称で復活してきたり，その内容も雑多である。奨励的補助金のグループについては，個々の補助金の性格についての立入った吟味が必要となるといえる。この吟味は，次章で産業教育振興補助金について行なう。ともあれ，ここでの課題からいって確認しておきたいのは，存置された補助金のうちB系統・奨励的補助金のうちいくつかのものは，平衡交付金との関連でいえば，その事務が地方の事務であってかつ地方団体の事務として十分同化している場合，また同化していないのでなお国が奨励的に助成する場合——前者は，直ちに平衡交付金に吸収され，後者は，奨励的意義が失なわれて十分同化すれば直ちに平衡交付金に組み入れる——とは全く別の原理で存置されたもの，すなわち，当該事務が本来国の事務であってそれを機関委任するので補助金を交付する場合がふくまれており，これらのものは，その後，機関委任事務の増大に伴ない増加し，補助金復活の一つの「型」になっていくのである。このことを確認しておきたい。

（四）　これまでみてきたことを簡単にまとめておけば，①1950年度の平衡交付金は，地方財政をどう見るか，なかんずく地方歳出規模をどれだけ見込むかという，いわば国の地方財政政策の中心の中で争われ，『勧告』の総額をも実現できないものに圧縮されて出発したこと，②その場合，平衡交付金総額の拡大にとって一つの対抗関係を形成するのが補助金・負担金の問題であったこと，③圧縮された交付金は当然のことながら，この制度と平衡交付金の最も基本的に重要な原理である“積上げ方式”を困難にさせ，その後の平衡交付金の運用上の最大の課題として“積上げ方式”の実現が先にのばされたこと，④補助金整理と平衡交付金による教育費保障という視点からみた場合，平衡交付金の保障した教育費は①の圧縮に規定されて，従来国の立場からら見て重要とされた経費が優先的に確保されることになり，この操作は，教育費の基準財政需要額の中にあらわれていること。それ故，他の経費（市町村分の平衡交付金）の圧縮が予想され，教育費の全般的保障という点からは，きわめて不十分なものにならざるを得ないであろうことが予想されること。最後に，⑤平衡交付金との関連では，吸収されずに存置された補助金にはいくつかの「型」が区別され，存置されたもののうちいくつかは，後年，機関委任事務に伴う補助金として定着・拡大してくる補助金復活の一つの「型」に相当するもので，すでにこの時点においてこのような補助金が奨励的補助金の名目でのこされていること。以上である。

〈注〉

1）計数上からいえば，『勧告』のいう追加所要財源1,000億円は100億円多すぎる。税外負担禁止の原則による寄付金等廃止（400億円）が100億円存置になっているから〈表1-1見よ〉追加所要額は900億円と

なるはずである。ここからさらに国庫補助負担金200億円（正確には表1-1のとうり220億円）と地方債の純増170億円を差引いて新規財源は490億円（約500億円）必要となる。

2) 藤田武夫『現代日本地方財政史』(1976年・日本評論社) 上巻208ページ。

3) 配付税856億円は，23年度の所得税・法人税収入を法定の配付税率33.14%で推計した場合である。『戦後自治史』XII巻（自治大学校）25～27ページの地財委（第一次地方財政委員会を指す。戦後内務省解体に伴って地方自治委員会とともに地方財政の運営にあたる委員会である）の推計による。配付税削減の詳しい経過は，『戦後自治史』12巻25～127ページを参照して欲しい。

4) 自治省『地方財政制度資料』第3巻300ページより。

5) 自治省財政課『現行地方財政平衡交付制度の制定の沿革及び経違並びに立案に用いた資料の名称及びその所在』(昭和28年6月) 12ページ。

6) 〈表1-6〉にあげられたものはすべてA系統補助金であって，全て平衡交付金中に吸収されたと内藤誉三郎『教育財政』205ページはのべているが，A系統はこれだけに限らないし，吸収のされ方もA系統であっても全額吸収でないものや，吸収されないものもある。この点は，本文後述で吟味する。

7) 内藤誉三郎『教育財政論』(1950年，時事通信社) 107ページ。

8) 同前107ページ。

9) 内藤『教育財政』152ページでは，基準財政需要額が教育費の国家的保障の限界を示すとのべられている。

10) 例えば内藤・同前206ページの説明。

11) 内藤『教育財政論』28ページ。傍者は筆者のもの。

12) 内藤『教育財政』124ページ。

13) 文部省調査普及局編『教育要覧』(1950年版時事通信社) 95ページ（この項，文部省管理局・石川二郎)。戦後の6・3制問題の財政的側面については，1949年までの状況については，自治大学校『戦後自治史』10巻73～101ページ及び文部省『六・三制教育の礎』を参照して欲しい。

14) 『国の予算』(昭和25年版) 152ページの説明。

付言しておけば，現行地方交付税においても，いわゆる事業費算入方式が採用されて，新規の小学校，中学校建築にかかる公共事業の地方負担分が交付税でみられることになるのは，1969年からである。自治省「昭和44年度改正地方財政詳解」203～214ページ参照。また6・3制実施の財源について地財政法附則33条及び34条はそれぞれ「地方公共団体は当分の間，……第5条の規定にかかわらず地方債をもってその財源とすることができる」，「地方公共団体又は，地方公共団体の機関が行なう事務に要する左の各号の一つに掲げる経費については，第9条の規定にかかわらず，当分の間，国がその経費の全部又は一部を負担する」(第34条) と規定して，「義務教育年限の延長に伴う施設の建設費」(6・3制経費) を地方債プラス国庫補助によるものとしている。地方債はおおむね国庫補助と同額許可されてきたが，これは安本所管の公共事業費（文教施設6・3制校舎は，A～Gの工事認証順位のうちC級に位置していた。）に認証されたもの（いわゆる認証工事）については，優先的に地方負担分が起債許可されることとなっていたからである。

問題は，本文でのべたとうり，6.3制建物財源の確保は，平衡交付金の中では措置しないという一定の政策が自明のものではなく，むしろ平衡交付金で措置すべきであるという見解が当時の文部省サイドから出されていたことである。内藤誉三郎は，6・3制工事がC級として位置づけられていたところから，文教施設が「緊急度として常に削減の対象となることは不適当であろう」という認識から，「予算技術上の諸事情もあると思うが，地方財政平衡交付金として（六・三制財源を一筆者）確保し，地方財政の健全化をはかるべきである」とのべていた（内藤『教育財政』233ページ)。戦後の6・3制財源が何故，公共事業費と地方債（この引受先がほとんど預金部資金であることに注意）によることとされたのかは，平衡交付金の側からの説明（これは本文で若干後述する）だけでなく，当時の公共事業の性格（とくに資本蓄積との関連)，地方債を含めた国の金融政策の性格などの分析をへた上での解明をまたなければならない。いずれにせよ，上の内藤の主張は，平衡交付金の運用の問題として，注目しなければならない。

また小論では全く触れられないが，国庫補助金には，絶えず超過負担がつきまとう。6・3制補助についても例外ではなく，藤田武夫氏の研究（『地方財政改革の基本問題』132ページ）によれば，6・3制実施のための校舎建築費の坪当り単価は5,500円，旅費一件20円という単価は，実態から著しく低いものであったといわれるこの点は，6・3制財政を別の側面から問題とする必要があるが，当時，地方財政法の

審議過程において補助事業に伴う超過負担がきびしく批判されていたことを指摘しておきたい(『参議院治安及び地方制度委員会議録』第42号，昭和23年6月23日。での門司亮委員の発言など)。

15) 引用はすべて『昭和財政史』16巻398～399ページによる。この定義については『衆議院地方行政委員会議録』第30号（昭和25年4月27日）での奥野誠亮政府委員の説明をも参照。

## 第二章　産業教育振興法の成立と産業教育振興補助金の性格

前章（第三節(三)）では，「奨励的補助金」として存置されたグループについては，平衡交付金との関連，補助事務の性格などの点からなお吟味を要することが明らかにされた。ここでは，この吟味を産業教育振興法及び産業教育振興補助金について行なう。ここで産振法補助をとりあげなければならないのは，第一に，その規模の大きさである。後述のとうり，規模の大きさは，当該補助金の文部行政上の重要性を示しているからである。第二に，産振法補助も，「奨励的補助金」の名称で存置（復活）されているからである。

産業教育振興法（昭和26年6月11日法律第228号）によれば，実際の補助金交付は，1952年（4月1日）からであるが（同法附則①），まず，成立した同法の特徴を整理しておく。

同法によれば，①この法律の目的として「この法律は，産業教育がわが国の産業経済の発展及び国民生活の向上の基礎であることにかんがみ，教育基本法（昭和22年，法律第25号）の精神にのっとり，産業教育を通じて，……(中略)……もって経済自立に貢献する有為な国民を育成するため，産業教育の振興を図ることを目的とする」（第一条）と規定している（傍点は筆者)。戦後教育立法の中では，産業教育（乃至，職業教育）に関連する規定としては「小学校教育の目標」規定の一部（学校教育法第18条③)，及び「中学校教育の目標」規定の一部（学校教育法第36条②)，並びに社会教育法第5条などがある。

産業教育振興法成立と同時に出された同法のコンメンタール『産業教育振興法の解説』(産業教育協会編，昭和26年10月以下『解説』という）によれば，上の戦後教育立法の諸規定は，i)戦後，一般教育のみが重視，強調されたために，「誤解を生じて職業科の軽視されがちの結果となった」(『解説』97～98ページ）ことにより，これらの規定が十分生かされておらず，ii)同時に財政面でも，「国家財政の窮迫等からして，この方面での国費の支出が困難となり，昭和25年度には，実業教育費の国庫補助が皆無となった程の惨状を呈し，このまま放置する場合は，国家社会のためにも，個々の国民の生活能力の向上にも著しく欠陥・支障をきたすおそれが大となった」（同前98ページ）と説明されている。

ここで注意しておかなければならないのは，財政的問題としては，実業教育費国庫補助の廃止は，周知のように「シャウプ勧告」及び「神戸勧告」(『国庫補助金制度等の改正に関する『勧告』1950年10月14日)[1]による補助金・負担金の廃止・整理の中で行なわれたことである。さらに，実業教育費補助金（1949年度実績で180.2万円）は，A系統の補助金であるために廃止されたことを想起したい（前章〈表1-12〉参照して欲しい)。ここには，こうした措置の意義についての自覚はみられない。このことは，同法の審議過程についても指摘される点である。さらに注意したいのは，『解説』が述べているように，同法第一条の規定するi)勤労信念の確立，ii)技術の習得，iii)工夫創造力の養成という産業教育の三つの内容が「この力の有無がその当人の幸，不幸の分岐点であ」(『解説』100ページ）るのみならず，「国の生産力の浮沈に関するというべき」（同前）であり，この三点に「十分の注意と努力が払われるならば，わが国当面の大目標たるいわゆる経済の自立は必ず実現され得る筈である」（同前）とされ，(産業)教育の基

本目的として国の経済自立があげられていることである〈補注〉。

〈補注〉　ここでは，産振法の規定する教育の基本目的の一つが国の経済自立，生産力向上にあることを指摘するにとどまらざるを得ないが，戦後教育立法研究からいえば，同法のかかげる基本的教育目的は，その具体性という点において，他の法令とは著しく異っているといえる。戦後あらわれてくる教育法レベルでの基本的教育目的・教育の目標規定との関連で整理が必要であろう。

つぎに，同法の適用範囲と産業教育の定義について，つぎのように規定している「この法律で，『産業教育』とは中学校（盲学校，ろう学校及び養護学校の中学部を含む。以下同じ），高等学校（盲学校，ろう学校及び養護学校の高等部を含む。以下同じ。）又は大学が生徒又は学生等に対して，農業，工業，商業，水産業その他産業に従事するために必要な知識，技術及び態度を習得させる目的をもって行なう教育（家庭科教育を含む。）をいう」（法第2条）。

さらにこの「定義」による産業教育に対する国の財政的援助の対象を，中学校，高等学校での産業教育（短期の産業教育を含む），及び産業教育に従事する教員等の養成を行なう大学における現職教育又は実験実習のための施設又は設備（短期大学において行なうものを含む）と規定している（法15条及び16条）。

負担区分についてみると，当初は，「予算の範囲内」（法15条）での予算補助，（のち1952年の法改正・法律304号により，一部又は全部補助となる）であり，補助金交付の形態は，直接各学校へ交付されるもの（法15条）と，設置者へ交付されるもの（法16条）とに分かれる。負担区分にかかわって，産業教育振興補助金の性格について，杉江清（当時，文部省職業教育課長）はつぎのように解説している。杉江説明は，同法第3条「国は，……地方公共団体が産業教育の振興を図ることを奨励しなければならない」及び同法第15条の規定「国は，公立学校の設置者が左の各号に掲げる施設又は，設備で中央審議会の議を経て政令で定める基準に達していないものについて，これを当該基準にまで高めようとする場合においては，これに要する経費について当該設置者に対して，予算の範囲内において補助するものとする」（なお，1952年改正で下線部が『これに要する経費の全部又は一部を負担する』と改正されている。傍点，下線は筆者）をあげて，「財政的援助の対象となる事業の主体は，地方にあり，他方がその自主的判断に基づいて，その事業を行なおうとする場合において，それを奨励するため助成金を交付しようとするものである。地方には何等の義務的負担は課せられておらない」（『解説』177ページ。傍点は筆者のもの）と述べて，「奨励的補助金」であると説明している。したがって「全額国庫負担は本法の予期しないところ」（同前）であり，—とはいえ先に示されたように「本法の予期」に反して27年改正では全額負担が規定されてくることに注意して欲しい—あくまで地方団体の自主性が尊重され，画一的方法はとられるべきでないことを強調している。

しかし，この説明にもかかわらず，同法の国会審議過程では，「大体全部で二百億円のうち半分の百億を国庫が負担して，それを7年計画でやって行きたいという計画の下に立案してある」[2]といわれ，この補助金がほぼ経常的補助金として復活・定着してくることが示唆されていたのである。実際に1952年度の産振補助金の実績をみておけば，同年度（当初）予算で666,804千円の実績を示している。〈表2-1〉はその内訳である。〈表2-1〉でみられるように「高等学校に対する設備費補助が『産業教育振興法』の補助のうちで，最も中核をなすもの」[3]であることがわかる。

ここで，同時に'52年度文部省予算中での産振法補助金の位置・大きさを，及び文部省所管

〈表 2—1〉　産業教育振興補助金 (1952 年度当初・補正)

| 補助金の内訳 | 単価・補助対象・補助率など | 金額 (千円) |
|---|---|---|
| I) 全体 | | 669,804 |
| II) 内訳 | | |
| a) 高等学校産業教育設備費補助金 | 27 年度は，設備状態が中位以上のもの及び戦災校。1/3 補助 | 565,462 (653,862) |
| b) 高等学校産業教育共同実習船建造費補助金 | 1 隻 150 トン，トン当 30 万円，2 隻分。1/3 補助 | 30,000 (38,050) |
| c) 高等学校産業教育研究指定校補助金 | 1 校 5 万円，1 県 2 校，定額補助 | 4,600 |
| d) 中学校産業教育研究指定校補助金 | 1 校 30 万円，1 県 3 校，1/2 補助 | 20,700 |
| e) 短期大学設備費補助金 | 農業 (100 万円) 工業 (250 万円)，各 3 校，1/3 補助 | 3,500 |
| f) 産業教育共同実習所設備費補助金 | 国立学校の施設を利用する都道府県に対して定額補助。農業 (60 万円，2 校)，機械 (500 万円，1 校)，電気 (450 万円，1 校) | 10,700 (11,800) |
| g) 産業教育内地留学生費補助金 | 10 カ月の内地留学教員 (460 人) のための旅費 (1 人単価 3.2 万円×1/3 補助)，及び研究費 (1 人あたり農業，工業—4,500 円，商業，家庭 3,300 円，いずれも年間)。定額補助 | 6,701 |
| h) 産業教育養成校設備充実費補助 | 産業教育教員を養成する国立大学 (農業 5 校×1,000 千円，工業 5 校×2,500 千円，水産 1 校×1,500 千円) の充実 | 25,000 |
| i) その他 | 中央産業教育審議会の運営費その他 | 3,141 |

注) 1. 『国の予算』(27 年版) 189 ページ作成。
2. 表中カッコ内は補正分を含んだ金額である。
(文部省 27 年会計『地方教育費の調査報告書』30 ページ参照)。

〈表 2—2〉　1952 年度文部省所管予算事項別表　(単位・千円)

| 区分 | 25 年度 | | 26 年度 | | 27 年度 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 金額 | 比率 (%) | 金額 | 比率 (%) | 金額 | 比較増減 | 比率 (%) |
| 国立学校運営費 | 11,692,244 | 52.6 | 12,010,224 | 52.1 | 20,519,346 | 3,509,122 | 58.1 |
| 文教施設整備費 | 6,482,093 | 29.2 | 6,658,860 | 20.4 | 7,409,788 | 750,928 | 21.0 |
| 育英事業費 | 1,539,243 | 6.9 | 2,430,884 | 7.4 | 2,959,813 | 528,218 | 8.4 |
| 私立学校振興関係費 | 278,315 | 1.2 | 1,005,666 | 3.1 | 266,813 | △ 738,853 | 0.8 |
| 科学研究費 | 500,000 | 2.5 | 500,000 | 1.5 | 560,000 | 100,000 | 1.6 |
| 文化財保存関係費 | 349,634 | 1.6 | 522,396 | 1.6 | 563,217 | 40,821 | 1.6 |
| 産業教育振興費 | 875 | — | 2,482 | — | 686,804 | 684,322 | 1.9 |
| 学校給食費 | 0 | — | 2,405,345 | 7.4 | 0 | △ 2,405,345 | — |
| その他 | 1,342,333 | 6.0 | 2,119,630 | 6.5 | 2,328,713 | 168,783 | 6.6 |
| 計 | 22,184,737 | 100.0 | 32,655,787 | 100.0 | 35,293,783 | 2,637,996 | 100.0 |

注) 『国の予算』(27 年版) 185 ページ作成。

補助金でのその大きさを確認しておけば，それぞれ〈表2-2〉,〈表2-3〉である。

まず〈表2-2〉では予算事項別でみて，公立文教施設整備，学校給食費，国立学校経費などをのぞけば，単一の補助金としては産振補助金がきわめて大きいことに注目したい。また〈表2-3〉で明らかなように，産振補助金は，公立小・中学校建物整備（1950年までは安本所管の6・3制建物補助，なかんずく，新制中学校建物補助であったことは先に述べたとうり），公立文教施設災害復旧費補助をのぞいて，文部省所管補助金中，最大のものである（産振法補助は，補正をふくめた最終実績は，735,713千円まで増大する。〈表2-3〉は補正まで含めた大きさを示してある。1951年度までの教育費・教育財政の特質に限定した小論の課題からいっても，'52年度から上にみたような規模で実施されてくる産業教育振興補助金の位置と性格はきわめて重要である。

この点を明らかにするため，ここでは，最後に，産振法の問題点と産振補助金の性格につ

〈表2—3〉 1952年度文部省所管国庫補助金一覧

| 国庫補助金の種類 | 金額（円） |
|---|---|
| 総額 | 7,032,750,383 |
| 1. 盲・ろうあ児童就学奨励費補助金 | 26,268,000 |
| 2. 教員資格賦与講習会出席旅費補助金 | 100,480,000 |
| 3. 公立学校教員健康診断費補助金 | 7,859,000 |
| 4. 通信教育施設費補助金 | 5,722,934 |
| 5. 公立小・中学校建物整備費補助金 | 3,694,446,067 |
| 6. 公立盲・ろう学校建物整備費補助金 | 103,136,831 |
| 7. 公立盲・ろう学校設備費補助金 | 994,700 |
| 8. 公立諸学校建物戦災復旧費補助金 | 108,192,962 |
| 9. 公立文教施設災害復旧費補助金 | 1,935,106,314 |
| 10. 公立学校建物風水害復旧費補助金 | 37,314,625 |
| 11. 公立学校建物特別鉱害対策費補助金 | 29,552,000 |
| 12. 公立学校建物吉野震災復旧費補助金 | 6,761,000 |
| 13. 公立小・中学校舎一般鉱害復旧費補助金 | 3,981,000 |
| 14. 公立学校建物其他復旧費補助金 | 141,944,000 |
| 15. 教員保養所創設費補助金 | 6,200,000 |
| 16. 中学校産業教育研究指定校補助金 | 20,700,000 |
| 17. 高等学校産業教育設備費補助金 | 653,862,000 |
| 18. 高等学校産業教育研究指定校補助金 | 4,600,000 |
| 19. 産業教育内地留学生費補助金 | 6,701,000 |
| 20. 高等学校産業教育共同実習船建造費補助金 | 38,050,000 |
| 21. 産業教育共同実習所設備費補助金 | 11,800,000 |
| 22. 公立社会教育施設整備費補助金 | 8,690,000 |
| 23. 公民館運営費補助金 | 18,160,000 |
| 24. 公立図書館運営費補助金 | 7,751,000 |
| 25. 公立博物館運営費補助金 | 2,850,000 |
| 26. 国宝その他文化財保存修理費等補助金 | 51,581,750 |

注）『地方教育費の調査報告書』(27年会計) 30ページより作成。

いて明らかにしておきたい。先の『解説』によれば，産振法補助は，実業教育費国庫補助金が，戦後著しく等閑視されて廃止されることとなったが，再びその必要性がたかまるとともに，6·3制完成の一環として当然のことながら1951年度において補助がなされることとなったと説明されている。この説明は重要である。すなわち，この説明は，産業教育振興補助金は，かつてA系統補助金として否定された補助金が再びこの分野への国の政策上の「必要性が高まるとともに」復活したものであることを明らかにしている。

さらに「復活」したという場合，いうまでもまく1949年度までの実業教育費国庫補助金の単なる延長ではない。すなわち，産振法補助金の基底にある国の教育政策は，実業教育費国庫補助金のそれに比べ，より広範で強い位置づけをもったものとなっている。このことは次の二点から明らかである。

第一に先にもみてきたところの産振法補助の規模である。1949年度の実業教育費国庫補助金は，約180万円，これに類似の補助金である「家庭実習実験学校運営費補助」（約312万円。これはB系統補助金である。前章，表1-12参照）をあわせてもわずかに500万円程度であったが，1952年度の産業教育関係補助金（6種類）は当初立案段階で約15億円が予定され，実績では7億3,500万円以上(補正分を含む実績)に増大していること。第二に，補助対象の拡大の問題である。補助対象についてみると，1949年度の補助においては，全日制及び定時制高等学校に補助対象が限定されていたが，産振補助の場合，中学校，高校（全日制，定時制含む），及び大学（短期大学含む），並びに産業教育従事者の現職教育まで，補助対象が拡大していること。

以上の点から，産振法補助金は，かつて補助金を通じて振興する方法が否定され，平衡交付金の中に吸収された産業教育関係補助金がより強く，広範な国の政策意思の下で復活したものと規定されるのである。

最後に，上で性格づけた産振補助金は何故，復活してくるのかを平衡交付金との関連でみておきたい。第一に指摘できる理由は，上に述べたような産業教育振興・国の経済自立という国の教育政策意思の強化，である。第二に，それにとどまらず問題となるのは，平衡交付金の中での産業教育振興の位置づけである。先にみてきたように，産業教育振興補助金は，教育活動そのものに伴う経常的経費が多い（表2-1参照）。これらは本来，平衡交付金で措置すべきものであるが平衡交付金では産業教育のための特別の保障は行なわれていない。例えば高等学校の場合でいえば，平衡交付金の保障しようとしている「高校教育の型」は，全日制普通課程のそれであり，従って，単位費用積算の内容をみても産業教育振興を意図した積算とはなっていない。わずかに高校費の測定単位を補正する補正係数（5号補正）において，測定単位の割増の中に，消極的に産業教育振興の意図があらわれているにすぎない。1952年の補正係数についてみると，都道府県分，市町村分とも測定単位（生徒数）にかかる補正係数は，普通課程1にたいして，商業課程（家庭科を含む）1.2，農業課程1.35，工業課程1.45，水産課程1.7で割増補正が行なわれているにすぎない（『昭和27年度地方財政平衡交付金算定基礎詳解』参照)。これらの割増が実際にどれだけ産業教育振興に役立ったのかは，学校予算の分析を経なければならないが，以上のような平衡交付金中の産業教育振興の位置づけは，いわば平衡交付金の弱点となっている。といえる。かかる弱点が，教育活動そのものに伴う経常的経費であっても，それを平衡交付金で確保して保障していくのではなく，特定の分野の振興という事項は，結局補助金の形態で行なうということが定着していくことを生み出すのである。

さて以上でみてきたことを2点にまとめておきたい。

第一に，特定の分野についての国の強い政策意思があり，平衡交付金がその分野について国の政策要請に応える特別の保障をしていない場合，かつてA系統補助金として否定された補助金であっても，再び復活してくること。

また，第二に，先にみてきた1949年の廃止補助金と，'50年の存置補助金の財政的型を内容的にみた場合の問題である。すなわち，1950年において廃止された補助金を内容的にみると，学校教育活動そのものに伴う事項（これが教育事務の中核をなす）に対する経常的補助金は，きわめて新しい事務（例えば学校給食指導の如きもの）をのぞいて，原則として廃止された（前述の内藤誉三郎が存置されたものは臨時的であるもの奨励的であるものであるとの説明は，逆にこのことを示している）のである。これに反して産振法補助は先にみてきたように（産業）教育活動に密接にかかわる事項を対象としている。その意味で産振法補助は存置された補助金のうちでも明らかに異った性格をもっているのである〈補注〉。

〈補注〉 このような教育活動そのものに伴う事項は，この場合でいえば産業教育に関する事項は，明らかに地方の事務であるから，教育活動そのものに伴う事項に対する補助金を根拠づける法律（産振法）は，明らさまに，補助対象事務全体を国の事務として規定することはしていない。だから，地方自治法別表三の二（都道府県教育委員会が処理する機関委任事務）では，産業教育振興法を執行するにあたって，補助対象学校を「主務大臣に推せんすること」（別表三の二（六））だけを国の事務として機関委任としているのである。

ここでは直接問題にはしないが，一般に教育事務の配分を規定する場合，原則として，地方事務としながら，それの執行に関連して必要となる事務の一部を補助金関係の財政援助法などによって国の事務とする方法は，非常にふえているといえる。地方自治法別表にあらわれてくる機関委任事務の増大の一端はこのことを示している。別表（1972年から別表ができる）での機関委任事務の個々の性格づけ，洗い直しが必要であろう。

さて，ここでは，以上で明らかにしてきた性格の産振法補助金がやはり励奨的補助金の名称で1951年度において法律上はすでに出されてくることを確認して先にすすむ。

〈注〉

1) この『勧告』については，地方行政調査委員会議『地方行政調査委員会議資料』参照。
2) 『参議院文部委員会議録』第1号（昭和26年5月10日）での横田重左衛門（参議員専門員）の発言。なお横田は，梅原真隆委員の「27年度はどのぐらいで（産振補助は一筆者）発足するのか」との質問に対して「約15億」と答えている。
3) 『国の予算』（昭和27年版）189ページの説明。
4) 数字はいずれも24年会計及び27年会計の文部省『地方教育費の調査報告書』53ページ及び30ページによる。

## 第三章 1950年度補正から'51年度当初の平衡交付金総額問題と教育費基準財政需要額の分析

### 第一節 1950年度補正・'51年度当初の平衡交付金決定過程と問題点

ここでは，1950，'51年度の教育費の基準財政需要額の分析を行なう。先にも少し述べたとうり，教育政策の中心がどこにあるのかをみていく場合，教育費の平衡交付金への吸収のされ方（これは基準財政需要額の大きさとして現われる）をとおしてみることができるから，この分析は重要である。とはいえ，小論では，全面的分析はできないので，後述（2節）のとおりいくつかの点に分析を限定したことを断っておきたい。

分析に入る前に，先にみてきた1950年当初の平衡交付金が課題としていた点（積上げ方式の実現，単位費用などの法定主義など）が，その後，50年補正，1951年当初においてどのように克服されたのか否か，両年度の平衡交付金総額がどのような取扱いをうけたのかについて簡単にみておきたい。

まず1950年度補正時に出されてくる対立した地方財政計画は〈表3-1〉である。平衡交付金総額の増額は新規財政需要の見積りをめぐって対立していることがわかる。同時に対立した

〈表3—1〉　1950年度補正時の地方財政新規需要額比較　（単位・億円）

| 区　分 | 政府・大蔵省案 | 地方財政委員会案 |
|---|---|---|
| I）経常的経費 | 76 | 154 |
| (1) 給与改訂に要する増加 | 39 | 93注1) |
| (2) 平衡交付金決定後の法令の制定等による財政需要増制定等による財政需要増（制度改正による増加） | 2 | 16 |
| (3) その他，政府の補正予算に伴う地方負担増 | 35 | 45注2) |
| II）臨時的経費 | 165 | 250 |
| I），II）の合計 | 241 | 404 |
| III）上に対する財源措置 | | |
| 1. 国庫支払金 | 73 | 80 |
| (1) 経営的補助 | 22 | 26 |
| (2) 公共事業費補助 | 38 | 41 |
| (3) 失対事業費補助 | 13 | 13 |
| 2. 既定経費節減 | 40 | 40 |
| 3. 地方債増加 | 50 | 196注3) |
| 4. 平衡交付金増額 | 35 | 88注4) |
| 5. 使用料・手数料等の収入増 | 43 | 0 |
| 1～5の合計 | 241 | 404 |

地方財政委員会『地方財政の情況報告』（26年5月28日）40～41ページ。別表13，14より作成。なおこの「地方財政の情況報告」は地方財政委員会設置法第14条の規定により，毎年，内閣総理，大臣衆参両院議長にたいしてなされる「地方財政白書」である。

注1) この内訳は，(1)給与ベース改訂分43億円，(2)年末手当分45億円，(3)教員級別格付基準改訂による増5億円である。

注2) これを所管別に示しておけば，(1)文部省関係4億円，(2)農林省関係9億円，(3)厚生省関係32億円である。

注3) 臨時的経費の地方負担増は196億円で，これをすべて地方債で措置しているわけである。

注4) 地財委は，「昭和25年度における地方財源追加額に関する意見書」（25.11.25地財委第397号，地方財政委員長発）では，平衡交付金83億円案を勧告していた。表中では，給与関係費は93億円であるが，これを88億円として，経営的経費増を123億円とみつもり，全体として25億円少なくみつもっていたのである（この案については，自治省『地方財政制度資料』第4巻204～206ページ参照してもらいたい）。

また，この他，大蔵省案が出される前には，地財委は平衡交付金133億円案をもっていたといわれる。この計数的根拠については，『昭和財政史』16巻（地方財政）422ページ表4-11及び注2参照して欲しい。

二案は大きな相違を示している。重要なのは，対立が第一にベース改訂分で政府案が54億円過少，平衡交付金決定後の法令等による財政需要増（国の法令によって新たに義務づけられた事務）では，実に1/8に圧縮されている。第二に，経常的経費と臨時的経費に着目すれば，前者の圧縮は政府案では地財委案の6割に及んでいる。臨時的経費は84%の圧縮はとどまっている。経常的経費とは，主としてベース改訂分であり，臨時的経費は，〈表3-1〉では内訳が示されていないが，i) 制度改正による増（55億円），ii) 25年度発生災害関係復旧費（90億円），iii) 失対事業費増（20億円）である。

従って第三に，ベース改訂財源などのきわめて義務性の高い経費についても，圧縮が加えられていることが政府案の問題点といえる〈補注〉。

〈補注〉 この時期は，いわゆる「ベース賃金制」をとっていたから，給与関係所要額をめぐって1950年だけでなく，その後も1951年補正（ベース改訂にかかわっての中央—地方の凸凹調整），1952年補正（年末手当0.5カ月支給）においても絶えず激しい争いになり，地方職員の給与負担者（なかんずく教員の給与負担者である都道府県）は，そのつど大きな不安を示し，例えば全国知事会などの地方自治体の連合組織は「(而も) 政府は，地方公務員の給与に関し，その実態の認定並びに改訂の方針にはなはだしく適正と統一を欠き，われわれをしてその処置に迷わしめ，又多数職員をして徒らに不安に陥らしめていることは洵に遺憾に堪えない」(『全国知事会10年史・資料篇』351ページ。『府県財政の危機打開と給与の改訂に関する要望」(26・12・11)) と強い不満を示す事態がつづくのである。

かかる事態は，平衡交付金時代をつうじて赤字団体がむしろ府県，五大市に集中してあらわれるという状況（都道府県の形式的赤字団体数は26, 27, 28年にはそれぞれ15, 35, 39団体とふえ，5大市では4市までが赤字団体である）とあいまって平衡交付金への不安と不満をつよめていくことを明記しておきたい。

とくに第三点に関しては，当時，全国知事会の計数によってもベース改訂財源は43億円（1951年1月から実施）とされていたこと[1]，政府のベース財源推計は，地方公務員の平均給与単価が国家公務員のそれより約1,000円高いのでその分を縮少するという国のベース賃金政策をおりこんだものであることに注意したい。

つぎに1951年度の平衡交付金総額についてみておきたい。結論的にいえば，ここでは，平衡交付金発足にあたっての課題，問題がむしろ矛盾を拡大して展開しているといってよい。その結果，まず問題となるのは，'50年度かぎりの特例とされていた単位費用の地方財政委員会規則による規定の方法が延長され単位費用法定主義が実現されていないことである（『地方財政平衡交付金法の一部改正に関する法律』昭和26年5月日法律第133号）〈補注〉。

〈補注〉 この法律改改正の当初予定されていた法案の中には，「基準財政収入額の算定に用いる基準税率を標準税率の百分の七十から百分の八十に改めること」という改正点が入っていたが，審議過程（衆議院は原案通過。参議院地方行政委員会で修正。その後修正=削除で法は成立）において修正され，70%方式が維持された。審議過程では，当然のことながら，80%方式に改めるのは，交付金総額をさらにへらすための「苦肉の策として基準税率を上げたのではないか」(『昭和財政』16巻481ページ) との意見が出されている。総額圧縮の結果が，単位費用のみならず，基準税率の変更という形においても出ていたことに注目しておくべきである。

なお，同法案の改正要点及び審議過程での論点は，『昭和財政史』16巻480～48ページ参照。

さて，1951年度当初において地財委の推計した新規財政需要額は〈表3-2〉である。地財委はこの推計から平衡交付金1,358億円案を出す（1950年11月24日に行なわれた地方財政平

〈表 3—2〉　1951 年度新規財政需要額見積り（地財委案）　（単位・百万円）

| 事　　項 | 増加総額 | 国庫補助金 | 起債その他 | 地方負担分 |
|---|---|---|---|---|
| 1. ベース改訂に要する増 | 17,701 | | | 17,701 |
| 2. 年末手当に要する増 | 5,390 | | | 5,390 |
| 3. 教職員の特別俸給表切替による増 | 2,267 | | | 2,267 |
| 4. 政府施等に伴う地方経費の増 | 21,556 | 10,781 | 233 | 10,522 |
| （イ）A系統の行政費 | 3,695 | | 232 | 3,460 |
| （ロ）B系統の行政費 | 17,873 | 10,781 | | 7,092 |
| 5. 児童数，人口数の増加に伴う地方歳出増 | 2,517 | | | 2,517 |
| 6. 公債費の減 | △ 3,268 | | | △ 3,268 |
| 7. 臨時事業費の増 | 50,540 | 12,000 | 21,300 | 4,671 |
| 8. 使用料・手数料・その他の増収 | | | 1,804 | △ 1,804 |
| 9. 税収入の減少額の 30% 増 | | | △ 580 | △ 580 |
| 計 | 96,713 | 35,350 | 22,757 | 38,606 |

注）自治省『地方財政制度資料』第 4 巻 202～203 ページより作成。

衡交付金法第 6 条 ② にもとづく地財委の内閣への「勧告」)。すなわち，〈表 3-2〉の地方負担分 38,606（百万円)—(1) に，25 年度既定財政規模 221,760（百万円)—(2) を加えて 26 年度の財政規模とする。ここから 26 年度中の節約分を 8,018（百万円)—(3) とみて，26 年度の基準財政需要額は 252,354（百万円)（(1)+(2)−(3))—(イ）となる。

一方これに対して基準財政収入額は，地方税収入見込（190,026 百万円）の 70% で 133,014 百万円—(ロ）となる。さらに不交付団体の超過額（基準財政収入額が測定された基準財政需要額を上回る団体の当該超過額で，これは全国的見地からみれば地方団体全体の財源になる）が 2,953（百万円)—(ハ）であるから，26 年度の普通交付金は，122,293（百万円)（(イ)−(ロ)+(ハ)）となり—(ニ)，平衡交付金総額は 153,881（百万円)（(ニ)×10/9）となるのである。

しかし，結論的には，この段階の 1,358 億円案は地財委によって徹回され（『昭和 26 年度地方財政平衡交付金の総額に関する回答』1951 年 1 月 11 日)，その後，1,209 億円案を勧告することになる（'51. 1. 12)。地財委は，この 1,209 億円をもって第 10 回会への政府予算提出（1 月 23 日）の直前まで政府案（1,100 億円案）を批判し，抵抗しつづけるが，最終的にうけいれられず，1951 年度の平衡交付金は 1,100 億円と決定されることになるのである。両者の対立（地財委案は 1 月 12 日勧告）を示したのが〈表 3-3〉である。

1951 年度の平衡交付金総額をみていく場合，指摘しておきたいのは，1951 年度予算の編成にあたってすでに政府においては地方経費に対してこれを圧縮するという方針が明確になっていたことである。地財委の先の二つの総額案及び「シャウプ二次勧告」(1950 年 9 月 21 日）の 1,300 億円勧告もすでに 1951 年当初の時点ではすでに政府の方針とは全く反するものとなっていたのである。

この間の政府の方針について簡単に整理しておく。1950 年 4 月 25 日池田勇人蔵相は，早期講和，ドッジラインの緩和等のための交渉のため渡米し，ドッジと会談している。その内容について「ドッジメモ」はつぎのようにつたえている。「彼（池田蔵相を指す—筆者）は，新地方税法による税収はシャウプの見積りをかなり超えている。また地方政府の支出がおしなべて

〈表3—3〉 地財委終最勧告と政府案との比較 (26.1.12) (単位・百万円)

| 事項 | 地財委勧告 A | 政府案 B | A-B |
|---|---|---|---|
| (1) ベース改訂 | 17,682 | 15,949 | 1,73ε |
| (2) 年末手当 | 5,801 | 721 | 5,080 |
| (3) 教員待遇改善 | 2,267 | 1,345 | 924 |
| (4) 共済組合負担金 | 1,397 | 1,397 | — |
| (5) 恩給 | 1,031 | 1,031 | — |
| (6) 国の施策に伴う地方負担増 | 9,551 | 7,797 | 1,754 |
| A系統 | 3,405 | 1,651 | 1,754 |
| B系統 | 6,146 | 6,146 | — |
| (7) 小学校生徒の自然増 | 2,517 | 6,740 | 777 |
| (8) 公債費の減 | △3,268 | △3,597 | 324 |
| (9) 地方選挙による増 | 2,007 | 2,007 | — |
| (10) 公共事業等に伴う地方負担増 | 28,968 | 29,688 | △720 |
| イ) 普通(文教含む) | 9,263 | 9,637 | △374 |
| ロ) 災害 | 8,368 | 14,916 | △6,548 |
| ハ) 失対 | 5,337 | 2,135 | 3,202 |
| ニ) 単独 | 6,000 | 3,000 | 3,000 |
| 合計 | 67,953 | 58,087 | 9,873 |

注) 1. 地方財政委員会『地方財政の情況報告』(26年) 別表16より作成。
2. カッコ内は,『昭和財政史』16巻 (地方財政) 465ページ。

浪費的であるため,危険であり,現状では地方の利用しうる資金を削減することが望ましい。地方政府はたとえば資金増大を求めている預金部からの貸付けは管理し,統制しうる (地方債の統制をさす—筆者)。彼はこの税制改正案は再検討され,税収は前述の理由により削減されることが必要と考えている。彼はシャウプと会談するはずである」[2]。地方支出を全体として小さく圧縮していく政策は,歳入面では地方税削減,平衡交付金圧縮としてあらわれてくるのである〈補注〉。

〈補注〉 地方税法についていえば,第7国会提出前の政府の「地方税法改正案」(2月11日閣議決定) は,付加価値税率,市町村民税標準税率,固定資産税率,不動産評価倍数などを中心に司令部との折衝が行なわれるが,政府の地方税削減 (例えば市町村民税の標準税率を18%から15%に引きさげるなど) に対して司令部は「『勧告』の原則の逸脱」として許可しなかった (『昭和財政史』16巻353ページ)。

従ってこれをうけて,1951年度当初予算の編成方針は,「地方財政については国と同調して行政の合理化と経費の節減とに努めるとともに地方自治の本旨に従い,国と地方の事務及び経費の負担区分の確立を図ること。なお災害復旧費の全額国庫負担の制度はこれを廃止すること」(1950年7月11日「昭和26年度予算編成方針」[3] とされ,前述ではふれなかったがこの方針の下に平衡交付金1,100億円案を下回る1,080億円案が出されてくるのである (「昭和26年度地方財政について」[4])。これはまさに「前年の『シャウプ勧告』が25年度に1,000億円の地方歳出の増加を見込んだことに対して主として歳出の分析からのシャウプ批判であり,ドッジ会談における池田発言を積極的に裏づけるものであった」[5]。

ここには，1951年当初の地方財政についてすでに，国の財政政策が全体として資本蓄積へと傾斜する中で，「国と同調」すべき地方財政は，資本蓄積の観点からは，むしろ「浪費的」であって，それゆえ，国庫財政の立場からの地方経費圧縮の基本政策が明確になっているのである。ここから結論的にいえば，1950年補正，1951年当初においても，国の地方財政圧縮の政策の下で，平衡交付金総額は，十分確保されず，法の運用の面でも，ひきつづき，積上げ方式は実現されないことになったのである。

## 第二節　1950年・1951年度の教育費基準財政需要額の分析

(一) 1950年度の平衡交付金発足にあたって，従来，負担金ないし補助金の伴ったものとそうでないもの，さらに同じく補助，負担金の伴っていたものでも，国の立場からみて重要であるものとそうでないものとがそれぞれちがった割合で圧縮を加えられて基準財政需要額に見込まれ，平衡交付金に吸収されたことは，先に論じた。ここでは，このような操作が教育費にどのような影響を与えているか，いくつかの点に限ってみていく。

まず，1950年度の平衡交付金総額問題の検討でみたとうり，1950年度の基準財政需要額は2,280億円となる（基準財政需要額＝平衡交付金のうち普通交付金＋基準財政収入額という算式により基準財政需要額＝1,050×0.9＋1,908×0.7すなわち2,280億円となる)。このうち従来，国庫補助・負担金の伴っていたもので優先的に全額，基準財政需要額にみこまれたものは，654億円であったから残りの基準財政需要額1,626億円が，国庫補助・負担金の伴わなわない経費の基準財政需要額となる。いいかえれば，補助・負担金の伴わない経費は，あらかじめ決定された基準財政需要額から，優先的に見込まれた経費の基準財政需要額を差引いた残りの分におしこまれたわけである。従ってここから，これらの補助金・負担金の伴わない経費（教育費の場合，これらの経費は市町村分に多いことに注意）の基準財政需要額の圧縮は，これらの経費の単位費用の圧縮となってあらわれてくる。

この単位費用の圧縮はどの程度のものになるだろうか。まず，全経費の標準財政需要額（これについては第一章で既に述べた）は2,958億円で，これに対応する基準財政需要額は2,280億であり，この2,280億円のうち，優先的に確保された分が654億円であるから，国庫補助・負担金の伴わない経費の標準財政需要額は，2,304億円となる。ところでこれらの経費の基準財政需要額は今みたとうり1,626億円であるから，これは，標準財政需要額の70％に相当することになる。つまり，国庫補助・負担金の伴わない経費の基準財政需要額は，一般財源（地方税と平衡交付金）によって達成されるはずの一定の行政水準＝標準財政規模より30％低い行政水準・行政内容に圧縮されたのである。この圧縮の影響は，単位費用の中にもちこまれるから，それゆえ，補助・負担金の伴わない経費の単位費用も，平均70％の圧縮をうけることになったのである。

実際は，この圧縮は，都道府県分の単位費用と市町村分のそれとでは異った割合で行なわれ，「国庫補助金の伴わない経費の単位費用は，都道府県の場合では，金額保障の経費が多いので，標準的経費の65％に圧縮し（圧縮率65％の意味—筆者)，市町村の場合は75％にしたのである（圧縮率75％の意味—筆者)」[6]。1950年度の圧縮は以上のとうりであるが，1951年度も同様の形で平衡交付金の決定がなされたことから，当然，単位費用の圧縮，基準財政需要額の圧縮が行なわれている。これを〈表3-4〉に示しておく。

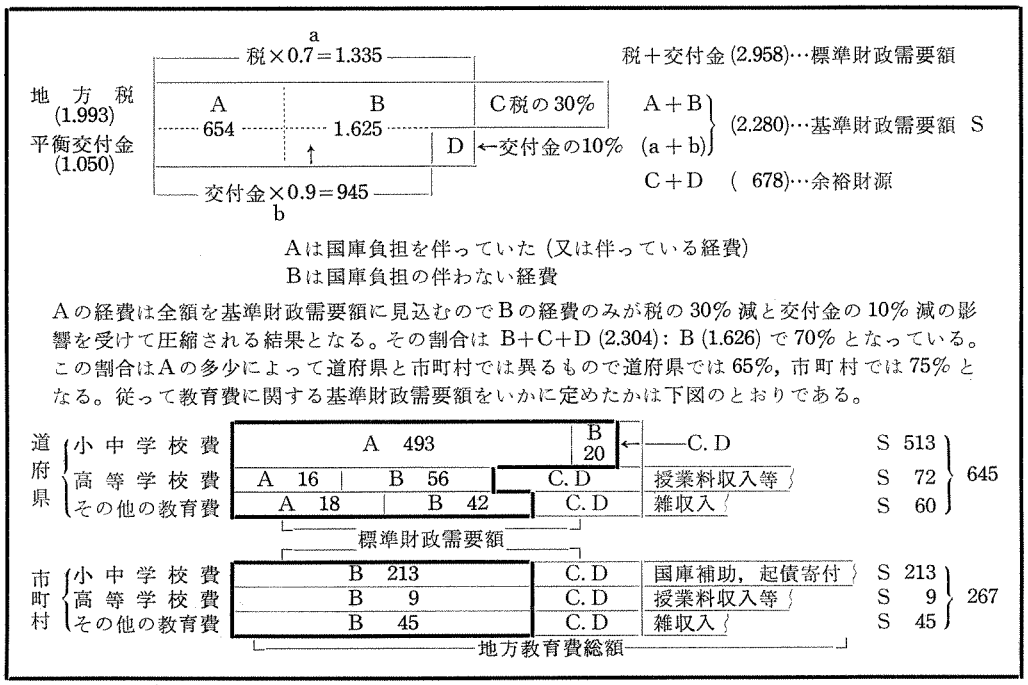
つぎに，基準財政需要額と平衡交付金との関係を教育費についてみたのが〈図-1〉である。

〈表3—4〉　1951年度の基準財政需要額の圧縮　　(単位・千円)

| | 標準財政規模 (A) (千円) | 基準財政規模 (B) (千円) | 圧縮率 (A/B) (%) |
|---|---|---|---|
| 都道府県分 | 74,445,569 | 50,710,582 | 68.1 |
| 市町村分 | 134,021,423 | 112,922,425 | 84.2 |

注) 地方財政委員会事務局編『昭和26年度地方財政平衡交付金制度解説』(地方財務協会) 上巻26～28ページより作成。

〈図—1〉　1950年度の平衡交付金と基準財政需要額の関係　　(単位・億円)




注) 内藤誉三郎『教育財政』156ページより借りた。計数の誤りは訂正してある。

図で都道府県分のA 493，A 16とは，25年に予定していた義務教育費国庫負担金とその地方負担分をあわせた教員給与費にほかならない。

Aは全額基準財政需要額にみこんであるからそれ以外のもの即ち，都道府県分のB，にあたる高校費の給与費をのぞいた部分，その他の教育費，及び市町村分の全経費の全体が圧縮されることになるわけである。

(二)　さてつぎに上のような形で出された単位費用によって保障された教育費がどの程度実際の教育費をカヴァーしているかをいくつかの点にかぎってみていきたい。このことは，逆にいえば基準財政需要額，単位費用の圧縮の影響をみておくことでもある。まず，1950年度の教育費の基準財政需要額の詳細を示せば〈表3-5〉である。これに対して補正後の測定単位(児童数・生徒数)は，小学校，10,901,147人，中学校5,031,707人，高校1,626,396人であるから，〈表3-5〉での都道府県分と市町村分の基準財政需要額を児童・生徒一人あたりになおせ

〈表 3—5〉　1950 年度（当初）の教育費基準財政需要額内訳及び 1 人あたり換算額

（単位・千円，円）

| | 都道府県分 | 市町村分 | 都道府県分・市町村分合計 | 合計の 1 人あたり換算 |
|---|---|---|---|---|
| 小学校費 | 31,640,750 | 11,648,915 | 43,289,665 | （児童数 10,901,147 人）3,971 円 |
| 中学校費 | 19,641,614 | 9,694,945 | 29,336,559 | （生徒数 5,031,707 人）5,830 円 |
| 高等学校費 | 7,664,158 | 865,317 | 8,529,475 | （生徒数 1,626,396 人）4,978 円 |
| その他の教育費 | 5,952,633 | 4,491,859 | 10,444,492 | — |
| 合計 | 64,899,155 | 26,701,036 | 91,600,191 | — |

注）内藤『教育財政』181 ページより。

〈表 3—6〉　1949 年度小学校教育費実績　（単位・円）

| | 総額 | | 児童一人あたり | (%) |
|---|---|---|---|---|
| 財源 | 1. 公費 | 42,031,773,285 | 3,847 | 87.2 |
| | 都道府県分 | 30,084,641,551 | 2,754 | 71.6 |
| | 市町村分 | 11,947,131,734 | 1,093 | 28.4 |
| | 2. 寄付 | 5,213,019,547 | 477 | 10.8 |
| | 3. 起債 | 972,738,675 | 89 | 2.0 |
| | 4. 総計 | 48,217,531,507 | 4,413 | 100 |
| 支出 | a. 消費的支出 | 41,867,285,323 | 3,832 | 86.8 |
| | b. 資本的支出 | 6,208,713,880 | 568 | 12.9 |
| | c. 債務償還 | 141,532,304 | 13 | 0.3 |
| | d. 合計 | 48,217,531,507 | 4,413 | 100 |

注）内藤『教育財政』183～184 ページによる。

ば，小学校児童一人あたり 3,971 円，中学校生徒一人あたり 5,830 円，高校生徒一人あたり 4,987 円となる。

一方，1949 年度の小学校，中学校，高校の各学校費の一人あたり実績はそれぞれ〈表 3-6〉，〈表 3-7〉，〈表 3-8〉である。これらの表では，すべて公費のみの教育費実績であるから，先の一人あたり経費（単位経費）とくらべてみる。小学校では，平衡交付金の保障する教育費は，かろうじて消費的経費をまかなう程度のものにすぎないことがわかる。消費的経費の中の内訳は，24 年会計の『地方教育費の調査報告書』によれば，小学校の場合，給与費とそれ以外との比率は，2,551 円と 1,647 円となっているから，消費的経費中では給与費は，6 割以上を占めているのである。従って，平衡交付金の保障した教育費は，6 割以上が給与費ということになる。ちなみに市町村分の基準財政需要額を一人あたりになおせば，1,068 円となって，〈表 3-6〉の市町村支出でみた一人あたり 1,093 円を下回っている。中学校についてみると，平衡交付金でみている一人あたり 5,830 円は公費で賄う消費的支出一人あたり 5,209 円を上回っているが，これは，平衡交付金による保障が高いことを意味しない。〈表 3-7〉ではむしろ，中学校建築へ

〈表3—7〉 1949年度中学校教育費実績 (単位・円)

| | 総額 | | 児童一人あたり | (%) |
|---|---|---|---|---|
| 財源 | 1. 公費 | 35,011,254,110 | 7,280 | 83.6 |
| | 都道府県分 | 19,860,849,014 | 4,130 | 56.7 |
| | 市町村分 | 15,150,405,096 | 3,150 | 43.3 |
| | 2. 寄付 | 5,226,925,610 | 1,087 | 12.5 |
| | 3. 起債 | 1,636,898,819 | 341 | 3.9 |
| | 4. 総計 | 41,875,078,539 | 8,708 | 100 |
| 支出 | a. 消費的支出 | 25,050,265,799 | 5,209 | 59.8 |
| | b. 資本的支出 | 16,499,771,057 | 3,431 | 39.4 |
| | c. 債務償還 | 325,041,683 | 68 | 0.8 |
| | d. 合計 | 41,875,078,539 | 8,708 | 100 |

注) 内藤『教育財政』184ページによる。

〈表3—8〉 1949年度高校費 (全日制・定時制合計) 実績 (単位・円)

| | 総額 | | 児童一人あたり | (%) |
|---|---|---|---|---|
| 財源 | 1. 公費 | 13,233,942,499 | 9,689 | 84.8 |
| | 都道府県分 | 11,342,080,396 | 8,304 | 70.5* |
| | 市町村分 | 1,891,862,103 | 1,385 | 14.3 |
| | 2. 寄付 | 2,259,260,954 | 1,654 | 14.5 |
| | 3. 起債 | 109,078,269 | 80 | 0.7 |
| | 4. 総計 | 15,602,281,722 | 11,423 | 100 |
| 支出 | a. 消費的支出 | 13,362,810,788 | 9,783 | 85.6 |
| | b. 資本的支出 | 2,225,845,647 | 1,630 | 14.3 |
| | c. 債務償還 | 13,625,287 | 10 | 0.1 |
| | d. 合計 | 15,602,281,722 | 11,423 | 100 |

注) 内藤『教育財政』185～186ページより。%欄中, *の85.7%は70.5%の誤りなので訂正してある。

の資本的支出が大きいことに注意すべきである。〈表3-7〉において, 寄付・起債(合計1,428円)がすべて資本的支出にあてられたとしてもなお, 市町村・都道府県の一般財源2,003円が資本的支出にまわっていることになる。この資本的支出中の一般財源を消費的支出とあわせると, 平衡交付金の一人あたり基準財政需要額5,830円は, むしろきわめて小さいものとなるのである。

高校についてみると, 消費的経費の半分たらずに保障はおちこんでおり, 平衡交付金の保障がきわめてひくいことが指摘される。高校の場合, 授業料収入がこの当時平均2,400円といわれ[7] この分をすべて消費的経費(学校教育活動に伴う経常的運営費, 需要費などとして)にふくめるとしても, なお消費的支出をカヴァーすることはできない。学校経費別でみると, 小・中学校経費にくらべて高校経費の位置づけが低いといえる。

今度は, 先にみた都道府県分と市町村分の圧縮の差のあらわれ方のちがいを別の角度から

みてみる。小学校の場合，〈表 3-5〉から，都道府県分の基準財政需要額一人あたりは 2,902 円，同じく市町村分のそれは，1,068 円である。小校学教育費の一人あたり実績を文部省『25 年会計地方教育費の調査報告書』からみると，市立小学校の場合，都道府県支出金 3,674 円，市町村支出金 1,844 円，町立小学校の場合，同じく 3,049 円，1,560 円，村立小学校の場合，同じく 3,591 円，1,718 円という実績を示す[8]。設置別で多少ちがいがあるが，一人あたり換算でみた場合でも，基準財政需要額は，実績とくらべて圧縮されたものになっていることがわかる。都道府県分基準財政需要額は，都道府県支出金の 78%（市），95%（町），80%（村）にあたり，同じく市町村分基準財政需要額は，市町村支出金の 58%（市），68%（町），62%（村）にあたる。従って，ここから ① 都道府県分と市町村分の圧縮のちがいは前にみてきた市町村分と都道府県分の基準財政需要額の圧縮がちがって行なわれた事実と一致すること，及び ② 先にみた市町村分と都道府県分の基準財政需要額圧縮，単位費用圧縮の影響が，児童一人あたり経費という別の側面からも確められたことを示している。

以上の分析は，1949 年度の地方教育費支出実績との比較であったことに注意して欲しい[9]。1949 年度との比較で得られたた上のいくつかの結論は，1950 年度教育費との比較では，当然，平衡交付金の教育費保障の内容・水準はより劣悪なものとして現われてくることになる。この点を確かめておく。1950 年度の教育費（地方）支出実績を各学校児童・生徒一人あたりに換算したもの（単位経費）をかかげておけば〈表 3-9〉である（ただし消費的支出の単位経費である）。1950 年度には小学校児童一人あたりの消費的支出は 4,500 円，同じく中学校では 5,950 円，同じく全日制高校では 9,748 円まで高まっている。1949 年との比較では，平衡交付金の保障する教育費は，小学校の消費的支出分はかろうじて保障しえるという結論がえられたが，ここでは，小学校の消費的支出さえ保障しえないものとなっている。中学校についても，資本的支出にあてられた市町村一般財源を考慮にいれない場合でも，すでに，消費的支出すら保障しえないものとなっている。

（三）つぎに，1950 年度の教育費基準財政需要額と都道府県予算との関係をまとめの意味でみておきたい。先に述べたように，市町村分の基準財政需要額にくらべて都道府県のそれは圧縮された割合が小さいから，平衡交付金による都道府県分の教育費は市申村にくらべて“優遇”されているように考えられるがこの点をみてみる。まず 1950 年度の都道府県教育予算と基準財政需要額との対比を団体数別にみたのが〈表 3-10〉である。小学校費，中学校費についても不足を生ずる府県，いいかえれば，基準財政需要額分では，小・中学校費すなわち教員給与費を賄うのに不足する府県が，それぞれ，13，19 あらわれていることに注意したい。これは

〈表 3—9〉　1950 年度学校教育費（一人あたり・財源別）中，消費的支出の実績　（単位・円）

| 一人あたり換算額 / 学校種類 | 公費 | | | 公費合計 | 寄付 | 学校徴収金 | 起債 | 教育費総額 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 国庫補助金 | 都道府県支出金 | 市町村支出金 | | | | | |
| 小学校 | 27 | 3,421 | 1,052 | 4,500 | 225 | 375 | 13 | 5,113 |
| 中学校 | 34 | 4,678 | 1,238 | 5,950 | 276 | 195 | 8 | 6,429 |
| 特殊学校 | 1,146 | 36,143 | 2,066 | 39,355 | 769 | 1,113 | — | 41,237 |
| 全日制高等学校 | 43 | 8,761 | 944 | 9,748 | 815 | 754 | 2 | 11,319 |
| 定時制高等学校 | 22 | 7,180 | 1,189 | 8,391 | 389 | 308 | 1 | 9,089 |

注）文部省『地方教育費の調査報告書』(25 年会計) 23 ページ（全国集計第 6 表）より作成。

〈表3—10〉　都道府県予算と基準財政需要額（25年度）

| | 小学校費 | 中学校費 | 高等学校費 | その他の教育費 |
|---|---|---|---|---|
| 基準財政需要額の方が予算を上回るもの | 33（府県） | 27 | 6 | 0 |
| 基準財政需要額によっては不足を生ずるもの | 13 | 19 | 40 | 46 |

注）全国教育財政協議会編『教育財政要』95項ページより。

〈表3—11〉　給与単価実指調べ（25年9月末現在）

| | 上位4県と単価 | | 下位4県と単価 | |
|---|---|---|---|---|
| 小学校教員 | 1. 東京 | 二級 11,575円<br>三級 7,369円 | 1. 埼玉 | 5,212円 |
| | 2. 大阪 | 6,824円 | 2. 秋田 | 5,263円 |
| | 3. 長野 | 6,708円 | 3. 茨城 | 5,359円 |
| | 4. 兵庫 | 6,630円 | 4. 高知 | 5,361円 |
| 中学校教員 | 1. 東京 | 二級 12,043円<br>三級 7,369円 | 1. 秋田 | 5,684円 |
| | 2. 兵庫 | 6,950円 | 2. 青森 | 5,800円 |
| | 3. 京都 | 6,844円 | 3. 徳島 | 5,826円 |
| | 4. 大阪 | 6,737円 | 4. 鳥取 | 5,828円 |

注）全国教育財政協議会編『教育財政要項』93～94ページより作成。

一面では，当該都道府県の教員給与単価の高低が問題となるが，（この点は，のち若干吟味する），基準財政需要額の不足が指摘されなければならない。〈表3-10〉では出ていないが，この不足県は，なかんずく大都市をもつ府県に集中してあらわれている。実績でみると「東京都の19億不足を最高に，大阪府の8億9千万円，京都府の5億8千万円，愛知県の4億6千万円等の不足を生じている」[10]といわれる。また〈表3-10〉では，これまでみてきた，1950年の操作，即ち，経費の種類によって基準財政需要額の取扱いにランクをつけるという操作が，学校別経費，その他の教育費の間に端的にあらわれている。とくに高等学校費，その他の教育費では，基準財政需要額圧縮の影響が明瞭にあらわれているといえる。「その他の教育」費の場合，「基準財政需要額を100とみた場合（支出実績が一筆者），200以上を示すものが14府県もある」[11]といわれ，この分野での基準財政需要額圧縮がいかに大きく影響しているかを示している。

（四）　以上，いくつかの点にかぎって基準財政需要額分析を行なってきたが，最後に，平衡交付金の調整財源として機能（財政調整機能）の側面について一つだけ分析をしておきたい。〈表3-11〉は，1950年10月における全国の都道府県教育委員会調査課長会議資料による9月末現在の都道府県別教育給与平均単価の上位，下位それぞれ4県ずつの比較である。小学校でみると東京と埼玉の間には，2.2倍（二級の場合）ないし1.4倍（三級の場合）の差があり，大阪と比較しても1.3倍以上の差がある。同じことを中学校についてみると，東京と秋田の間には，1.97ないし1.29倍の差があり，兵庫と秋田の間でも1.22倍ほどの差が出ている。ここでは，各都道府県の教員構成（年齢，学歴，勤務年数など）を考慮していないとは，いえ，以上でみてきた差は（東京をのぞいても）依然として大きいといえる。ここでは，第一に，平衡交付金のもつ財政調調整機能は，教育給与費でみた場合，給与単価の差は，1.2～1.3倍を上回る差があ

り，その機能が十分達せられていないこと，第二に，これは，平衡交付金算定・配分の技術的問題（例えば補正係数などの改善）であると同時，この時点では，先にみたように都道府県分基準財政需要額の圧縮など全体として平衡交付金の総額の問題でもあることを確認しておきたい。

〈注〉

1) 『全国知事会十年史』（資料篇）325ページの計数による。
2) このドッジメモは『昭和財政史』16巻360～361ページによる。傍点は筆者のもの。
3) 同前，435ページ。
4) 同前436ページ。
5) 同前436ページ。この「昭和26年度地方財政について」（蔵計・地方財政係）というシャウプ批判の全文は，『昭和財政史』16巻436～444ページにのせられている。要点は，シャウプの25年度地方歳出見積は大きすぎること，戦前（昭和9年）と戦後（昭和24年）の地方財政の比較では，後者は，1,200億円の減少を示しているが，その原因は公債費の減によるものであり，これをのぞけば，地方財政規模はむしろ170億円の増加を示していること。したがって地方税400億円増は不必要であること，平衡交付金は1,050億円でも大きすぎ，削減すべきこととなっている。
6) 教育財政研究協議会『教育財政要項』141ページ。
7) 内藤誉三郎『教育財政』182ページ。
8) 文部省『地方教育費の調査報告』（25年会計）33ページ表9より。
9) 以上の分析は内藤同前者の資料を中心的に使用した。本文でも断っておいたが，内藤資料は，'49年の地方教育費実績であることに注意したい。
本文の後述では，基準財政需要額一人あたりと'50年度実績の比較を行なっているが，これも厳密に言えば，ここで問題にしている基準財政需要額は'50年当初の平衡交付金（1,050億円）のものであるから，問題はのこる。
10) 教育財政研究協議会『教育財政要項』（昭和26年10月）95ページ。
11) 同前95ページ。

## 〈小論のまとめ〉

さて以上，いくつかの点にかぎってみてきた1950・1951年度の平衡交付金総額，教育補助金，及び教育費の基準財政需要額の分析について小論全体の明らかにしてきたところをまとめておきたい。

①　制度発足にあたって平衡交付金があらかじめ上から決定されたことから，基準財政需要額が一定の枠の中におしこまれる結果となったこと。

②　その場合，基準財政需要額の中身をみると，一率に圧縮されて，平衡交付金中に措置されたのではなく，経費の種類，都道府県と市町村の相違などによって異った割合で圧縮の操作が行なわれていること。

③　同時に重要なのは，どの経費をどれだけ圧縮して見込むかは，吸収された補助金・負担金の性格，当該経費に対する国の行政機関の政策上の位置づけが強く反映していること。

④　①のことを地方財政平衡交付金法及びその運用の面からみるならば，当然のことながら法の予定した平衡交付金の「積上げ方式」は実現されないことになる。このことは基準財政需要額を規定する単位費用，測定単位，補正係数のいずれもが法律によって規定されず，地方財政委員会規則にゆだねられるという法の運用に示されている。同時にこのような法の運用は一面では，地方財政委員会が，同委員会に保障された内閣への勧告権，国の予算への委員会勧告の付記権など，地方自治体の利益を国政―中央政府へ反映させる機構上の民主主義を活用し

ながら，絶えずかかる法の運用に強い抵抗をつづける過程でもある。

⑤ 平衡交付金による教育費の保障という点からいえば，教育費への保障は上の①，②，③の点からきわめて偏ったものとならざるをえないこと，及び保障の内容・水準がきわめて不充分なものとならざるを得ないことが明らかにされた。このことは，市町村分の基準財政需要額の圧縮の様子，学校経費間（例えば，小・中学校費とその他の教育費の間）の基準財政需要額の配分に集中的にあらわれていた。

⑥ 平衡交付金総額の決定過程で明らかにされたように，補助金・負担金の整理・廃止は，当該補助・負担金を所管する国の行政機関の地方自治への統制・支配力の後退を意味し，それ故補助・負担金の整理・廃止をどの程度まですすめるかが平衡交付金の大きさを決定するにあたって国と地方の間の対立・対抗の基軸になっていたのである。また補助金整理にあたって，中央政府の各省方のみならず，G. H. Q内部のいくつかのセクションも補助金整理に反対していたことも注目すべき事実である。教育関係補助金についてみると，義務教育費国庫負担金の平衡交付金への吸収に典型的に示される事態は，明らかにこの時点での補助金による国の教育支配の後退を示している。

⑦ しかし同時に，平衡交付金との関連でみた場合，存置された補助金には，いくつかの財政的「型」が識別でき，そのうちのいくつかは，平衡交付金とは別の原理（例えば，教科書展示会費補助の如き，国の事務であるものを機関委任している場合，補助金を交付するという，機関委任事務への委託費ないし負担金の考え方）で存置されているものがあること（ただ，産業教育振興補助金の場合でみてきたように，存置補助金がひきつづき残されたり，さらには拡大していくのは，教育事務配分の問題だけではなく，存置補助金と類似する平衡交付金中の当該経費への平衡交付金の保障の内容と水準にも関連していると考えられる。ここでは，今後の課題であるから立入って吟味することは全くできないが，1953年度に「復活」してくる義務教育費国庫負担金が，何故平衡交付金から抜き出されて復活してくるのかも，平衡交付金中の義務教育費＝教員その他の給与費への保障の内容と水準がどのような矛盾をもっていたのかという分析視角から明らかにされる必要があると思われる）。以上である。

以上の諸点を確認して小論全体のまとめとする。

なお，小論は，はじめに述べたように，1950年度から発足した地方財政平衡交付金が教育費・教育財政の確立，戦後改革期の教育財政の出発にどのような役割を果たしてたのかを明らかにすることを課題とした。この作業は，結局，戦後教育財政改革の特質，教育制度改革の全体的評価と性格づけ，シャウプ勧告，平衡交付金制度への全体評価を，教育財政（制度）研究の側から明らかにする構想を意図しつつ，さしあたりこれらの課題解決への基礎作業であった。

とはいえ，小論全体が明らかにしたところは多く事実認識にとどまっている。また，平衡交付金のとりあつかい，分析の面でもこの制度のもつすべての側面をとりあつかうことはできなかった。教育財政分析についても主として教育費の基準財政需要額についていくつかの点から分析を加えたにすぎない。教育関係補助金の分析では，小論は，1949・1950年度の教育補助金の廃止又は存置がどのような論理で行なわれたのかを平衡交付金との関連で明らかにしたが，この面でいえば1953年に出されてくる義務教育費国庫負担金の復活（法的には1952年には復活）の必然性をこれまた平衡交付金との関連で説明することが必要となる。残された側面の分析は分析の対象年度の拡大とともに今後の課題である。