



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	シャウブ勸告の教育財政制度構想について
Author(s)	内沢, 達
Citation	北海道大學教育學部紀要, 27, 89-107
Issue Date	1976-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29138
Type	departmental bulletin paper
File Information	27_P89-107.pdf



シャープ勧告の教育財政制度構想について

内 沢 達

A Plan for Reorganization of the Educational Finance Systems by "Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission"

Tatsushi Uchizawa

目	次
序 小論の課題と位置付け	89
第1章 「勧告」の地方自治に対する評価と 基本方針	93
(1) 地方自治制度確立の民主的意義	93
(2) 行政事務配分原則について	94
第2章 「勧告」前の地方財政制度の 問題点	97
(1) 教育財政危機の制度的根本原因	97
(2) 義務教育費国庫負担制度の統制的 性格	99
第3章 「勧告」の教育財政制度構想に ついて	101
(1) 教育財政制度改革の基本構想	101
(2) 平衡交付金の性格、算定方法、機 能、および運営機構	102
小論のまとめ	105

序 小論の課題と位置付け

(1) 今日の地方自治体は深刻な財政危機のなかにある。そしてその危機は地方自治の危機の財政的表現であるともいわれる¹⁾。それは、教育問題として、たとえば、人口急増地域において必要な小・中学校あるいは高等学校の新增設の問題が財政危機によりいかに困難なものにさせられているか、また過疎地域においては学校の統廃合が当該市町村の財政状態に規定されていかに非教育的な形ですめられているかなど、若干の事例を考えてみても明白なことである。

そこで問題となることはその財政危機がいかなる原因によってもたらされたのかということであろう。われわれは、その直接的原因として現在激しいいきおいですすんでいる不況やインフレーションを指摘することができるとしても、それらは、危機を爆発させる引金の役割を果たしたものであって、根本的原因なのではない。それらによって一挙に表面化することになった今日の地方財政危機の根本的原因として、われわれは、戦後一貫して存在している地方財政の体質的な弱さ、「三割自治」といわれる自治体の権限のなさ、政府による地方財政支配のしくみをあげなければならないのである。

そして、これらが遠藤晃氏がいうように「戦後地方自治制度の発足当初における事務と財源の適正な配分の『流産』に成立の基礎をもって」²⁾（傍点は引用者以下同様）いるものであるとするならば、われわれは今日の地方財政危機、そのもとでの教育危機の打開のためにも「戦後地方自治体における行財政制度の具体的な骨ぐみとなるはずであった」³⁾ シャープ勧告に立返る必要が生じてくるのである。

(2) シャープ勸告、正確には『シャープ使節団日本税制報告書』(Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission 1949年8月27日)は、そのタイトルが示すように国税・地方税を包括する税制全般に関する報告書である。しかし「勸告」自身が「国、都道府県、市町村は複雑な財政関係の網で結び合わされている。租税はこの網の、ほんの一部分に過ぎない。しかし、適切なる税制をこしらえるためには、本来ならばまづこの網全体を検討して租税でない部分の改革案さえもたなければならない」⁴⁾とのべているように、その内容は税制 — 一步進んで財政に関する調査報告になっており、小論の分析、検討対象である地方財政制度改革案はその前提として行政事務の再配分をも提案しているのである。

シャープ勸告は、当初、1953年の『日本資本主義講座』などによって、その税制改革案を中心として、それは専ら資本蓄積と大衆収奪を強化するものとして、ドッジ・ラインと一対のものとして批判された。「勸告」が強調した地方自治もそれらをおおいにくすヴェールにすぎないとそこでは考えられていた⁵⁾。しかし「シャープ税制といわれるものが、朝鮮動乱以後次々に改正され、ことに地方財政の面で当初の自治的な性格が後退してくる」⁶⁾と、いまさらのように「勸告」の民主主義的側面が大きくクローズアップされてくるのであった。いわゆる「勸告の再評価」の動きである。

たとえば「勸告」の所得税改正案について検討してみると、そこでは、税率が従来2万円以下20%から500万円超85%までの14段階刻みだったのを、5万円以下20%から30万円超55%と、最高税率を大幅に引下げ、30万円以上はすべて55%にするという、累進制の頭打ちが提案されていた⁷⁾。この点を単純にうけとめれば、当初の「勸告」批判のように、それは高額所得層に対する優遇、つまり税負担の軽減を意味するものであった。しかし、税率引下げの前提には、富裕税の新設と関連して貸借対照表の提出をおこなわせるとか、譲渡所得に対しても全額課税をおこなうなど、高額所得層の所得および資産を徹底的に洗って従来の脱税を完封する措置が勸告されており⁸⁾、吉岡健次氏が指摘したように、もう一面では、「大所得層にとっておそるべき結果をきたし」⁹⁾かねないような内容をもったのである(それ故、これらの措置は日本政府によって「勸告」実施の出発点から、いい加減に扱われたり無視された)。

また、地方行財政の面ではどうか。たしかに「勸告」の地方独立税の拡充策の内容は住民税の大衆課税化という問題をもって、その点では「勸告」が強調した地方自治の確立・強化も住民の税負担の面から考慮されることがなかったという限界を有していたわけである¹⁰⁾。しかし、そのような限界をもっていたにせよ、「勸告」が「日本における問題は、依然として、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである」¹¹⁾として地方自治の確立、強化のために打ち出した地方財政制度改革案は全体としてどのように評価されるべきものなのか。それは教育財政確立の立場からも本論での分析全体を通じて明らかにされることであるが、宮本憲一氏が先の『講座』の誤りとしてそれが「国の地方支配と民主的諸改革とを混同し、後者を積極的に評価しなかった」¹²⁾とのべていることは注目されねばならないことである。

一定の財政改革をおこなうこと自体が「地方財政の極度の窮迫によって地方団体の理事者さえも反政府運動にでるような当時の政治情勢のうちにおいて」¹³⁾は、一面では、支配体制の「安定装置」¹⁴⁾を強化するためにも必要なことであったといえる。しかし、「勸告」の地方財政制度改革案の内容は、行政事務の再配分のうえに、補助金の整理を前提として、独立税と平衡交付金によって地方自治に財政的支持を与えようとしたものであって、明らかにそれは、「国の地方支配」と矛盾し、「日本の地方財政に真の自治財政としての基礎をあたえようとする」¹⁵⁾民主的な地方財政の改革案であったので

ある。

(3) 小論は、以上のようなシャープ勧告の再評価の見地にたっている。そこで今ひとつ前もってふれておかねばならないことがある。それは、当時の教育関係者の「勧告」理解の問題である。教育関係者のなかにあっても当初「勧告」は不評であった。「勧告」の地方財政改革案が教育財政の確立策として積極的に受けとめられるということはなかったのである。

たとえば当時文部省初中局庶務課長の地位にあった内藤誉三郎は、「勧告」の実施によって従来わが国の教育財政制度の根幹をなしてきた義務教育費国庫負担制度が廃止され、一般平衡交付金に統合されることによって、教育費に対する「国家的保障」はなくなり、「完全に地方財源に依存する」ことになって、教育費は多額でかつ「直接目に見えて効果があがる経費ではないだけに最も予算削減の対象になり易いし」、「流用される傾向が大きい」とのべ、地方教育費確保の点から強く「勧告」の構想を疑問視していたのである¹⁶⁾。

日本教職員組合も「教育費に対する何等の国家的保障もなく完全に地方財政に依存する」¹⁷⁾と内藤とはほぼ同様の「勧告」理解のもとに「平衡交付金制度そのものには反対しないが、それによる教育費削減を阻止するために」¹⁸⁾標準教育費法の立法化を要求する旨、同組合機関紙『教育新聞』紙上で度々その態度を明らかにしていた。

また宗像誠也氏も「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については、教育の立場からも当然肯定させるべきであるし（中略）反対すべき理由はない」とのべながらも、やはり「地方自治体は、より焦眉の急に迫られまた即座に効力の現れる費目に追われ、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」と同上の不安が残るとしていた¹⁹⁾。

「勧告」の構想にたいする不安としてこれらに共通することは、義務教育費国庫負担制度の廃止と平衡交付金制度の創設にともなって平衡交付金が一般財源であって特定財源ではないだけに、形式的にはそれが可能となる自治体内部における教育費の削減・流用の問題である。この問題は二つの点からコメントされなければならない。

第一に、このような削減・流用の問題を中心に「勧告」の構想を評価することは、教育財政確立の問題を矮小化させてはいなかったかということである。教育財政確立にとっての根本問題は、財源の問題にあり、特定であれ、一般であれ（勧告の「財政上の自治」の立場からするとその大半が一般でなければならないが）地方自治体に教育費のための財源が十分に保障されるかどうかの点にもとめられるのである。

第二に、仮りに一步譲って流用問題が一つの焦点になるとしても、その解決を立法によって国が地方団体に一定額の教育費支出を義務付けるという形においてははかることは地方自治の理念に適合するものなのか。文部省の「標準教育費の確保に関する法律案」では、その義務を怠った場合の勧告権が文部大臣に留保されており、それは中央政府による統制をもたらしまいか。その正しい解決の仕方は、上からわくをはめることなく、下からの住民世論を反映した地方議会の民主的議決にあるといわなければならない。（その場合、教育委員会が果さなければならない役割は重大である）

以上の自治体内部における教育費削減・流用問題についての認識もさせることながら、「勧告」の地方財政制度改革案の理解自体がきわめて不正確不十分なものであった。文部官僚として教育財政を自らの管轄の下におきその統制を意図していた内藤誉三郎についてはともかく、日教組までもが、「勧告」の実施によって「教育費に対する何等の国家的保障もなく完全に地方財政に依存する」と考

えていたのである。

すでにみたように専門の財政研究者すらも当初一面的な評価を下していた。大内力氏に至っては「資本主義が国家独占資本主義の形をとらざるをえないいまの日本に、はたして地方自治の強化を達成する可能性があるかどうかを疑わざるをえない」²¹⁾と「勸告」の基本目的自体に対してもはなはだ懐疑的であったのである。

してみれば、教育関係者の当時の「勸告」理解の不十分さは、彼らにだけその責任が帰せられてよいものではないとしても、「勸告」発表時より四半世紀をへた今日においては、教育財政確立の立場からもその評価が改められなくてはならないであろう。

(4) 小論の課題は、シャープ勸告の再評価の見地にとって、平衡交付金制度の創設を中心とする「勸告」の地方財政制度改革案が内容的にみて戦後の教育財政制度改革構想としても画期的なものであったことを明らかにすることにおかれる。

そのために本論では、まず第一章において「勸告」の地方財政制度改革案が何のためのものであったか、その基本的な理念、目的が検討され、「勸告」の地方自治に対する高い評価と行政事務の再配分案につらぬかれている地方自治強化の方針が、戦後教育改革の目的にも適合し、それをいっそう徹底化しようとするものであったことが明らかにされる。

第二章においては、「勸告」の指摘を中心として「勸告」前の地方財政制度——そのもとで当時の教育財政の危機的な状況が生みだされていた。また補助金制度の一環としての義務教育費国庫負担制度も統制的性格を有していた——の問題点が明らかにされる。この点の解明は「勸告」の教育財政制度構想を正しく理解するうえでどうしても必要なことである。

第三章においては、「勸告」の新しい教育財政制度構想自体が、その地方財政制度改革案のもつ全般的性格——地方独立税プラス平衡交付金によって地方財政全般の確立を目標としている——と平衡交付金のもつ教育費のための財源保障機能等に注目して明らかにされる。

なお、小論は続編を予定している。「勸告」の教育財政制度構想が日本政府によってどのように受け入れられ、改革がどのように実行に移されていくのか。いわゆる「シャープ勸告のゆくえ」の問題であり、それがいかなる結果をもたらしたのかという内容的には(1)で指摘した改革の「流産」の問題である。これらを含めて研究は、シャープ勸告およびそれにもとづく1950年の地方財政平衡交付金制度創設による戦後教育財政制度改革の歴史的意義の解明として、一定の完結性をもちうるものとなり、今日的な教育危機打開のための重要な指針をも与えるものとなろう。小論はその出発点に位置している。

<注>

- 1) 吉岡健次・和田八束編『現代地方財政論』(1975年)3頁。
- 2)・3) 遠藤晃「国・地方間の事務と財源の民主的再配分をめぐる」『議会と自治体』No.185(1974年8月)8頁。
- 4) 『報告書』第2章「国家財政と地方財政の関係」自治庁『地方税制度資料』第4巻(1955年)294-5頁。以下本稿での「勸告」の引用はすべて同資料からのものである。
- 5) 『日本資本主義講座』第5巻(1953年)三のV「地方財政」322-8頁、日本資本主義研究会『占領下日本の財政問題』(1955年)138-148頁、などを参照。
- 6) 吉田震太郎「シャープ勸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)98頁。
- 7) 『報告書』第4章「個人所得税一税率と控除」318頁参照。

- 8) 同上第5章「所得税—その他の問題」331—8頁参照。
「勧告」は「その結果は、税務行政運営の方法を全然変更しなくても高額所得者に対する実質的累進税率は引き下げになったというより逆に引き上げになったことになる」(331頁)とのべている。
- 9) 吉岡健次「シャープ税制勧告の再評価(1)」『都市問題』第50巻第4号(1959年4月)64頁。
- 10) 森恒夫「住民税の一考察(I)」『都市問題』第52巻第7号(1961年7月)41頁参照。
- 11) 『報告書』付録AのB、423頁。
- 12) 宮本憲一「戦後地方財政論の新しい課題」『季刊法律学』第21号(1956年6月)
- 13) 藤田武夫「シャープ勧告の再評価」『立教経済学研究』第17巻第2号(1963年7月)28頁、なお、小論はこの論文も含めて藤田氏の一連の研究成果に負うところが多い。
- 14) 吉岡健次氏の規定による。「シャープ税制勧告の再評価(2)」『都市問題』第50巻第5号(1959年5月)参照。
- 15) 藤田武夫、前掲論文、29頁。
- 16) 内藤誉三郎『教育財政論』(1949年)64頁。
- 17) 日教組「教育新聞」第25号(1949年9月29日)『日教組教育新聞縮刷版1』371頁。
- 18) 同上「教育新聞」第43号(1950年2月9日)同上『縮刷版』411頁。
- 19) 文部省調査普及局編『教育要覧』(1950年5月)9頁。
- 20) さしあたって国立教育研究所『日本近代教育百年史2』(1973年)の第5章「六・三制財政の展開—戦後期(一)」(伊藤和衛氏執筆)345—7頁に掲載されている法律案を参照されたい。
- 21) 大内力「シャープ勧告と地方財政」東大経済学会『経済学論集』第19巻第6、7号(1950年)136頁。

第一章 「勧告」の地方自治に対する評価と基本方針

報告書第2章「国家財政と地方財政の関係」のなかに有名な次の記述がある。

「われわれの改革案は二つの事実から出発している。第一は、地方自治ということは、占領軍および日本政府の窮極目的の一つとして宣言されている事実である。第二に、現在のところ、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことはきわめて困難である、という事実である」¹⁾。

この記述からも明らかなように「勧告」の地方財政制度改革案は地方自治の確立、強化をめざしたものである。本章では、「勧告」の地方自治に対する理念的な評価と行政事務の配分原則のなかに示されているその基本方針をとりあげ、検討を加えるが、それらは地方自治制度の確立にたいする高い評価のもとに、戦後の教育および教育行政における地方自治実現のための重要な提言にもなっているものである。

(1) 地方自治制度確立の民主的意義

「勧告」は報告書付録のなかで強力なる地方団体の必要性について次の二つの指摘をおこなっている。

第一に、「地方団体の事務は特に国民と密接なものがある」ということ。それには教育、保健、衛生、救済、厚生、警察、消防、住宅等「重大な行政」が含まれている。それらは「特に各個人のための機会とよりよき生活条件」を与えようとするものであって、「日本またはいかなる国でもその将来における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質とにかかっている」²⁾。

第二に、「しかのみならず、地方団体は民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから」強化されねばならないという。「強力な、独立した、実力ある地方行政団体があれば、政治力は遠隔の地にあり、且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身辺におかれるのである。地方団体は国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また理解することができる。国民はかれが地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確にはかり知ることができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響をおよぼすに至ると期待してよからう」³⁾。

第一の指摘は、地方自治体の事務の重大性について言及したものである⁴⁾。「勸告」の地方自治に対する理念的評価を知るうえでは第二の指摘が重要であろう。

この指摘は、当初、有名なトクヴィルの「地方団体において自由なる人民の力が宿る。地方自治制度の自由に対する関係は、小学校の学問に対するそれと全く同じである。それは、自由を民衆の手の届くところへ引き渡す。それは、人々にいかに自由を使用し、いかに自由を役立たせるかを教えこむ」⁵⁾という言葉の再版ともみられ、勸告の唱える地方自治は、歴史の発展段階を無視したいわゆる「古典的地方自治」ではないかとの非難をうけた⁶⁾。しかし、トクヴィルの言葉自体、今日、現代においてもなお真実である。

西川清治氏はかつて地方自治を①運動としての「地方自治」、②統治構造の一部としての「自治体」または「地方自治制度」、③この自治体によっておこなわれる「地方行政」の三つの側面から捉えたことがある⁷⁾。島恭彦氏も最近「地方自治の概念は、基本的人権を擁護する地域の民主主義運動から民主的な制度や自治組織までをふくむはば広い概念として成立する」⁸⁾とのべている。トクヴィルの地方自治論は西川氏や島氏のいう地方自治制度の問題を中心として展開されたもので、当然にも継承発展させられてよい近代の民主主義的思想である。

「勸告」の地方自治に対する評価もこれらに従って考えると、トクヴィル同様、地方自治制度確立の問題を重視していたことが注目される。

地方団体の独立は後述するような適切な権限と必要な財源が与えられてはじめて達成されうるものであるが、それは地方自治制度として確立されなくてはならない。「勸告」の第二の指摘は、この地方自治制度の確立によって、政治は国民にとって身近なものとなり、西川氏のいう③の「地方行政」についての国民の理解、また国民からする監視も容易なものとなって、さらに「地方の段階において発達した習慣と態度」は国政にも影響をおよぼしうるといふ、いわば民主主義の重要な一基底としての地方自治の民主的意義を強調したものなのである。

そこでは、西川氏や島氏のいう運動としての「地方自治」についての言及はない。また、同じことであるが、地方自治の主体、つまり「住民自治」についてふれられるところがない。しかし「住民自治」を基本にしてその上に確立されるべき「団体自治」について、「日本における問題は、依然として、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである」として、「勸告」は政治的行政的見地より地方自治制度の確立に対して高い評価を与えていたのである。

(2) 「勸告」の行政事務配分原則について — 教育行政の地方自治

「勸告」が地方自治制度確立のために打ち出した基本方針は、「勸告」の行政事務配分原則のなかに示されている。「勸告」は三段階の統治機関に対する事務配分の現状は、①複雑で責任がはっき

りしない、②住民が税金の使途について理解できない、また③中央政府が関与しすぎるなどを理由に、地方自治にとって有害であるとして、行政事務の再配分を提案した⁹⁾。その具体的な仕事は地方行政調査委員会議に委ねられたわけであるが、次の三つの一般原則の上に立っておこなわれなければならないとされた。

1. 能う限りまたは実行できる限り、三段階の行政事務は明確に区別して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し且つ一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう。

2. それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられるであろう。

3. 地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には、都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引受けることになるであろう¹⁰⁾。

これらは地方行政調査委員会議の勧告（いわゆる「神戸勧告」）のなかで①行政責任明確化の原則、②能率の原則、③地方公共団体優先および市町村優先の原則としてまとめられているものである¹¹⁾。

シャープ勧告のより深い地方自治に対する評価とその強化の方針を知るうえでは特に③の地方公共団体優先および市町村優先の原則が重要である。

最近、影山日出弥氏はマルクスのパリ・コンミュン論が地方自治論にたいして与えた意味のひとつとして「地方自治は、民主主義に適合する中央集権過程の出発点であると同時に、基礎でもあるとすれば、このことを担保する組織原則は、住民の共同事務が『下から』『上へ』の過程でそれぞれの地方自治体に留保され、そのうえで国民の統一維持に必要なかぎり、なお残る国民全体にかんする共同事務を処理するのにかかせない装置として、はじめて中央の統治構造が承認されるという要請にしたがうことである」¹²⁾と指摘しているが、「勧告」の上記原則は、このような地方自治理念の歴史的展開にも即応したものであるとすることができる。

そして「下から」「上へ」の順序構造でなされる事務の再配分と行政責任の明確化とは、「神戸勧告」が正しく受けとめたように、「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」を許さないものであって、従来、それを理由として「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」によって地方自治を侵害してきた事態を否定するものであったのである¹³⁾。

さて、上記の一般的諸原則にしたがってシャープ勧告は具体的にいくつかの行政事務の再配分案を示す。最初に例示されたものは、教育事務についてであった。

「六・三・三制全体に対する財政上および運営上の責任は、結局、一連の段階をへて市町村（およびそれらに付属した教育委員会）が引受けることができるであろう」¹⁴⁾。

財政上の責任については後述するとして、この提言は、戦後、憲法・教育基本法によってその基本原則がさだめられ、学校教育法や教育委員会等によって具体化された教育行政における地方自治について、市町村第一の事務配分および行政責任明確化の見地から、現状を再点検し、そのいっそうの徹底化を要請するものとなっている。

当時、高橋貞三氏は『都市問題研究』誌上の論文¹⁵⁾で、府市間の教育事務配分の現状を問題とし、競合しているもの、二重になっているものについては一切なくして、必要な事務を市に移管するよう提案していた。学校教育法における学校の設置・廃止等の認可（4条、106条）、設備授業の変更命令（14条、106条）、就学義務の猶予免除（23条）などの規定、また教育委員会法における学校教科用図書の検定（50条2項）、高校の通学区域の設定又は変更（50条4項）などの規定は、都道府県の教育委員会に、それらの事務についての専決的な、若しくは強い監督的な権限を付与するものであって、市町村の教育委員会の独自性をはなはだ不完全なものにしていたのである。

「勧告」の地方財政制度改革案は、このような教育事務の再配分をはじめとして、「地方団体が中央政府の代行機関として働く活動範囲を狭めて」¹⁶⁾諸地方行政の自治化をはかる行政事務の再配分をその前提とするものであったのである。

<注>

- 1) 『報告書』第2章 295頁。
- 2.3) 『報告書』付録AのB 422頁。
- 4) 京都で長く民主府政をすすめている蜷川虎三氏は「自治体というものは、住民自身が自分たちの暮らしを守るために、自分達で組織している団体なのです」（杉村敏正・川口は編『憲法を暮らしのなかに』汐文社 1970年、17頁）とよく府民に語りかけてきたという。「勧告」においてはこのような地方自治の主体規定が必ずしも明確ではない。しかし、「暮らしを守る」という点では本文でも引用したように国民生活の向上にとって有するところの地方団体の事務、行政の意義を高く評価しているのである。
藤田武夫氏はこの点にかかわって「勧告」は抑制的なドッジ・ラインと異なり「地方行政の水準の向上に対して一層熱意をもつもの」（「シャープ勧告の再評価」『立教経済学研究』第17巻第2号、27頁）だと述べている。それは次のような「勧告」の記述からも明らかである。「これ（国税減税分－筆者注）と同額の金を地方団体に与えるならば、その結果は日本の最大の資源すなわち国民に対する直接投資となり、その投資は改善された教育、よりよき健康、より大なる保証と安全、および拡張された機会の形をとるであろう。国民の生活水準を高めるのに二つの方法がある。一つは個人的消費物資の供給を増すことであり、他は集団的消費物資の供給を増すことである。日本国民の生活と安寧の水準を高めるのに最も有望な方法の一つはその集団的消費を増加することである」（『報告書』付録AのC、432頁）。
- 5) このトクヴィルの言葉は長浜政寿『地方自治』（岩波全書、1952年）1頁、また藤田前掲論文26頁からの重引である。なお、井伊玄太郎訳、講談社文庫版（1972年）トクヴィル『アメリカの民主政治』（1850年）119頁には別な訳がある。
- 6) 『日本資本主義講座』第5巻（1953年）は「第二次大戦後の資本主義の全般的危機の第二段階のもとで、しかもアメリカ帝国主義の全一支配下で古典的地方自治の確立を説くことは、自己矛盾であると同時に欺瞞である」とのべていた。324頁。
- 7) 西川清治「中央集権と地方政治」島恭彦・西川清治編講座地方自治体Ⅱ『現代的地方自治』（1960年）8－9頁参照。なお、西川氏はこの論文の中で古典的地方自治＝近代的地方自治の原型にも言及している。17頁参照。
- 8) 島恭彦「現代自治体論の潮流と課題」『現代と思想』No19（1975年3月）5頁。
- 9.10) 『報告書』付録AのD、424頁参照。
- 11) 地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する勧告」（1950年12月22日）同会議編『地方行政調査委員会資料』（1952年）5頁。
- 12) 影山日出弥『憲法の基礎理論』（1975年）第9章「地方自治の法理」323頁。
- 13) 地方行政調査委員会「前掲勧告」、6－7頁参照。
- 14) 『報告書』付録AのD、423頁。
- 15) 高橋貞三「教育行政と職務の分掌」『都市問題研究』第7集（1950年2月）、「府市間における教育事

務の配分」同第9集(1950年6月)参照。

16) 『報告書』付録AのD. 425頁。

第二章 「勧告」前の地方財政制度の問題点

シャープ勧告は前章でのべた地方自治に対する評価と方針のもとに「次の段階は明らかに、地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである」¹⁾とのべる。いよいよ本題の財政問題に入ってゆくわけであるが、そのはじめに「勧告」が従来の地方財政制度についてどのような問題点を指摘していたのか、検討を加えてみたい。序でも本章の課題としてのべたが、従前の地方財政制度のもとで教育財政の危機的な状況が生みだされていたわけで、従前の地方財政制度の問題点とは、「勧告」においては地方財政制度改革によって除去されるべき対象そのものであり、次章で明らかにされる「勧告」の新しい教育財政制度構想を正しく理解するためにもどうしてもふれておかなければならない問題なのである。

(1) 教育財政危機の制度的根本原因 — 地方財政危機の要因と関連して

「勧告」は、当時「地方団体が財政上危機の状態にある」としてその多くの証拠をあげていた²⁾。「多くの市町村長が財政難でその計画を実行できないという理由で辞職している」。「多くの地方当局は一般に不満があるにもかかわらず緊急手段として細かな法定外独立税に頼っている」「若干の地方では来年度の租税について徴収した歳入で今年度の経費を賄っている」。その他宝くじ、賭博収入、勤労奉仕、赤字地方債の問題など。そして「これにも増して重要な財政逼迫の徴候は、一般に名目だけの自発的寄附金や会費が地方団体の費用を支弁するために求められていることである」として学校等の寄付金の問題にふれていた。

当時の市町村長の辞職理由は「家庭の都合」「病氣」を除くと「六・三制問題」が第一位であった³⁾。「六・三制は市町村長の命とり」という言葉まで生れるに至ったように、新学制の危機を規定した教育財政未確立の状態は、以上のような地方団体の財政危機の状態と密接不離のものとしてあったのである。

そこで問題となることは、教育財政をもそうならしめていた地方団体の財政的危機が一体いかなる要因によってもたらされていたのかということである。「勧告」はこのことについて次のように述べる。

「一般に、地方団体の財政難は責任の増大と歳入の制限との結合した結果である」⁴⁾。

「責任の増大」とは、戦後、教育委員会法や警察法の制定施行により教育や警察等の事務が地方移譲され、また生活保護法その他により社会保障等諸地方行政の拡充が求められた結果生れたものである。

本章で重要なことは地方団体の歳入が制限されていたことであり、その原因が何かということである。

「勧告」は、「地方団体の財政の現状は、特に五つの重大な弱点あるいは問題に悩まされている」と次のような指摘をおこなっていた。

1.2 (略)

3. 地方自治団体の財源は地方の緊要経費を賄うには不足である。

4. 国庫補助金および交付金は独断的に決定されることが多い。それらは金額を予知することがで

きず、各地方間における必要額の相異を適当に考慮することなくして定められ、時には地方が国庫支出額と同額を負担することが要求されて、地方財源に無理をしいることがある。総じて、それらを受ければ、中央政府が地方政府に対して細い点において過度の統制を行使するようになるのである。

5. 地方団体の起債権限はきわめて厳重に制限されている⁵⁾。

ここでは、教育財政制度ともとくに関係が深い4の指摘をとりあげ、地方団体の歳入がいかに制限され、地方団体の財政危機がもたらされていたのかを問題にする。

「勧告」においては「補助金」という用語が「政府負担金」と呼ばれるのも含めて広義に使われている。従って義務教育費国庫負担金の問題も4の指摘のなかに含まれている。交付金とは1940年以來の地方財政調整交付金、つまり地方配付税のことである。これらが「独断的に決定される」、また「地方財源に無理をしいる」とはどういうことであるのか、具体的事実をあげて考えてみたい。

第一に、六・三制学校建築費に対する国庫補助の問題がある。これについては当時地方財政法の第34条に義務教育年限延長に要する経費は当分の間その費用の一部を国が負担する旨が定められていたのであるが、しかしそれ以上の具体的規定を欠いていたため、実際には法律にもとづかない予算措置として学校建築費の二分の一と施設費の三分の一を国が補助するという方式がとられていたのである⁶⁾。そしてこれらの補助自体、今日同様、単価差、認可差等により地方団体の超過負担の問題を含んでいて極めて不十分なものであった。日教組の基本調査では、1947、48（昭和22.23）年度において「国庫負担は二分の一どころか五分の一にも達せず（逆に — 筆者）強制的な寄附金が四分の一に達しようとしているありさま」であったという⁷⁾。さらに六・三制の完成年度である1949（昭和24）年には、ドッジ・ラインにもとづく超均衡予算の編成がはじまり、当初予算においては従来公共事業費に含まれていた新制中学校建築費が全額削除されたのである。

第二に、1948年7月10日の義務教育国庫負担法改正の問題があげられる。この改正点は、従来の教員給与に対する国庫負担が府県が支給する給与実績の半額負担であったのを定員定額の二分の一に改めたことにあった。すなわちその実績とは関係なく、あらかじめ一定の基準で、国が負担する教員の数（定員）と給与の額（定額）を定めて国庫負担の限界を定め、その二分の一を国家が負担することとなった。定員定額以上の負担は一切府県の支出となるわけである。これは、半額あるいは二分の一という形式的な負担割合は同じであっても、明らかに実質的な教育費保障の低下を意味した。義務教育費国庫負担法施行令により、その定員は小学校の場合は毎年4月1日現在在籍児童数を50で除しその商に1.5を、中学校の場合は同様にして1.8を乗じてえた数と定められた。そして、この倍率すらも1949（昭和24）年度に入るや直ちに超均衡予算の圧迫をうけて小学校が1.35に中学校は1.5に夫々切り下げられたのである⁸⁾。

第三に、同年度の地方配付税（1948年には義務教育の学級数、児童生徒数等を基礎とした配付税総額の100分の10の第4種配付額が新設された）の所得税および法人税からの繰入率低減（100分の33.14→100分の16.24）にともなう半減の問題もあげられる。

これらの事実に通ずることは、地方教育費に対する直接、間接の国家の財政援助の不十分さおよびその低減であるが、重要なことは、それがまさに「勧告」が指摘したとおりに、中央政府によって、「独断的に決定され」た補助・負担率および繰入率にもとづいて「地方財源に無理をしいる」形でおこなわれていたことである。それらはドッジ予算にともなう国の地方財政政策によりいっそう深刻化させられたとはいえ、明らかに従前の地方財政制度の問題であった。

「勧告」は補助金制度の問題点を次のように指摘していた。「財政力を異にする各地方の負担を平均化する方法がない。最富裕地方への補助金が最貧困地方への補助金と全然同一比率である。その結果、貧困地方は不当な重荷を負うことが要求せられるかまたは補助金交付を受ける資格を得るために補助金のない活動を怠るようになるであろう」⁹⁾。

従前の地方財政調整制度である地方配付税制度は、補助金制度とは異なり、配付税が「各地方の必要と能力とをある程度考慮して各地方間に配付され」たものであるが「その考慮は不十分」であった¹⁰⁾。地方配付税の総額が特定国税収入の一定率に限定され、「中央が地方団体にとって必要であると考えたところに従って」¹¹⁾その率も年々変更されてきたこと、そして課税力や財政需要の測定が機械的であったり、交付方法も課税力と財政需要を切り離し、地方団体の課税力不足額と財政需要額にあん分して別個になされるというものであったことなどから、配付税は地方団体の財政収入不足額を十分補強することができず、その財政調整機能を弱めていたのである¹²⁾。

はじめに若干例をあげた地方税源のはなはだしい枯渇の状況に加え、以上みてきたような地方財政制度によって必然的に地方団体が歳入制限、財政的危機の状況におかれ、そのもとで教育財政の危機的な状態も生み出されたのであった。その意味で教育財政危機の制度的根本原因は従前の地方財政制度にあったといっても過言ではない。教育財政の確立は、上述の地方財政制度の改革なくしてはあり得なかった。

(2) 義務教育費国庫負担制度の統制的性格

「勧告」は従前の地方財政制度が(1)でのべたような教育財政危機をもたらした制度的根本原因になっているという問題点だけでなく、もうひとつ大きな問題点を有していたことを明らかにしている。すでに(1)での「勧告」の引用のなかでふれていることではあるが、「総じて、それら（国庫補助金、交付金等—筆者注）を受ければ、中央政府が地方政府に対して細い点において過度の統制を行使するようになる」という問題である。

この問題について、ここでは義務教育費国庫負担制度をとりあげ検討してみたい。

高橋誠氏は(1)でのべた1948年の義務教育費国庫負担法改正による教員給与の定員定額制の実施について次のようにのべる。

「この改正は、教員給与を通じて教育費の合理化、適正化を目ざしてものとされたが、事実上は、一方で合理化、適正化の名目のもとに教育費の節約をはかりつつ、他方では教員給与をとおした教育の国家的統制を強化する機能をはたしたように思われる」¹³⁾。

教育費節約の問題については(1)でのべたとおりであるが、それ自体財政統制の顕著なあらわれであった。以前の実績主義では「下から」積みあげられた教員給与に対してその半額を国家が自動的に負担するというものであるから、その限りで地方の自主性が尊重されていたと評価できようが、定員定額制は「上から」地方の教育財政にワクをはめ、その自主性をはばみ、給与引上げを抑制しようとするものであったのである。

しかも、1949年の政令による国庫負担教員定数の切り下げに現われているように、そこで示された教員配当基準などは、本来財政上の便宜のために利用されるにすぎないものであるにもかかわらず、その影響するところははるかに大きく、教育条件を実質的に規定する意義をもち、教育行政にたいする国家の統制的手段として機能するにいたったのである。

伊藤和衛氏は「もともと義務教育費国庫負担法はかかる統制的性格をもっていたものである」¹⁴⁾

という。戦後の義務教育費国庫負担制度の原型をなすものは1940年（昭和15年）に制定された義務教育費国庫負担法である。それは同時におこなわれた地方税財政制度の戦時的編成替の一環をなすものであるが、その内容とするところは、①義務教育費のうち、教員の俸給費の負担を市町村より道府県に移したこと、②以前定額であった国庫の負担金を二分の一の定率負担にあらためたことの二点である。この教育財政構造の再編成は根本的には、その構造の基盤であった地方財政、とくに農村財政が資本主義の進展にともなう経済力の地域的不均等発展によって教育費負担にたえないまでに窮乏化し（教員給与の遅配、欠配、不払問題などをみよ）、教育財政構造の基礎がゆらいでいたことにもとめられる¹⁵⁾。

1940年の地方税財政改革を前提とする義務教育費国庫負担法は、かような教育財政構造の基盤を安定させ、道府県知事が従前からの教員に対する身分的監督権に加えて、負担金の配分権をも掌握することによって、教員をよりいっそう国家機構に従属させ、その末端部におけるイデオロギー伝達のための装置にさせようとするものであったのである。

もちろん、義務教育費国庫負担制度は、その基本理念がどこに置かれるかによって戦前と戦後を同一に論じれないことは確かである。また1918年（大正7年）来の義務教育費国庫負担制度が随時、その負担内容と対象を拡大し、一面義務教育水準の維持向上に一定の役割を果たしてきたことも正当に評価されなくてはならない。しかし、戦後の制度にも先に指摘した定員定額制の問題ばかりでなく、1952年の義務教育費国庫負担法の復活時に、その実施と関連して「義務教育諸学校職員法案」が画策されたように新しい形での国家による教員統制の問題が内包されていたことを否定することはできないと思うのである。

<注>

- 1) 『報告書』付録AのB 423頁。

第三章で内容的にみるがここでいう「独立財源」とは、地方税のみを意味せず、自主性を強めた、従前の地方配付税にかわる平衡交付金も含めて考えられなければならない。鈴木武雄『現代日本財政史』第4巻（1960年）通巻頁1,057頁、島恭彦・宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』（1968年）104頁参照。

- 2) 『報告書』付録AのF, 428頁参照。

- 3) 地方自治庁の資料による。石川二郎「六・三制公立学校建物の現状と見とおし」『文部時報』第870号（1950年3月）14-15頁参照。

- 4) 『報告書』付録AのF, 427頁。

- 5) 『報告書』付録AのA, 421-2頁。

- 6) 市川昭午・林健久『教育財政』（1972年）337頁参照。

- 7) 長谷川由夫（日教組調査副部長）「学校会計からみた教育財政の問題」『文部時報』第869号（1950年2月）23-24頁参照。

- 8) 伊藤和衛『教育の機会均等』258頁参照。

- 9) 『報告書』付録AのG, 430頁。

- 10.11) 『報告書』第2章 298頁参照。

- 12) 藤田武夫「地方財政平衡交付金の成立(-)」『都市問題』第64巻第10号（1973年10月）118頁参照。

- 13) 高橋誠「国家財政と教育」、長洲一二編『経済と教育』（1959年）第一章、62頁。

- 14) 伊藤和衛、前掲書、258頁。

- 15) 高橋誠、前掲論文59-60頁参照。

第三章 「勸告」の教育財政制度構想について — 平衡交付金制度を中心として

それでは「勸告」は地方団体の事務のなかでも「特に国民と密接な」「重大な行政」のひとつである教育に対してどのような財政的支持を与えようとしていたのか。地方自治の確立、強化のために従前の地方財政制度を改革し、どのような新しい制度構想のもとに教育財政を確立させようとしていたのか、「勸告」の教育財政制度構想を明らかにしていきたいと考える。

(1) 教育財政制度改革の基本構想

従前の教育財政制度が義務教育費国庫負担金など補助金制度を中心とするもので、まず「勸告」の補助金制度改革案をとりあげ、教育財政制度改革の基本構想をたしかめてみたい。

「勸告」は、「補助金制度の構想自体は正しいものである」としながらも「現行制度は大幅に修正する必要がある」として、①全額補助、②一部補助、③公共事業費補助の三種の補助金それぞれについて改革方向を明らかにした¹⁾。当時の義務教育費国庫負担金、つまり教員給与にたいする半額国庫負担金は、②の一部補助金のなかの「政府負担金」と呼ばれるもののなかに含まれていた。

「勸告」によると、この「政府負担金」と呼ばれるものや国庫負担として言及されてきたものは、「地方団体の行うある種の行政は地方にも国家の利害にも関するものであり、国の利害の程度に応じて国庫が経費を分担する」という理論、つまり「二重責任説」にもとづいて発達してきたものである²⁾。「勸告」はこの理論にもとづいて国庫補助金が地方に分散されることに対しては次の二つの理由から反対しなければならないという。

第一に、「国と地方の責任を混乱させ」「不必要にも地方当局を中央政府の細い統制下に」おくなど、全額国庫補助に反対すべき理由と大体同じ理由で。

第二に、前章でも引用したが「財政力を異にする各地方の負担を平均化する方法がない」、また「与えられた活動の何%が国家の利害に関するもので、何%が地方に関するものであるかを決定する客観的方法がない。それ故に補助金を交付する特定活動を選定することおよび国庫補助の割合を決定するのは独断的になり勝ちである」という理由からも³⁾。

これらの理由から一部補助金の最大の費目であった義務教育費国庫負担金も反対され、その存続が否定されたのである。「補助金は教員俸給（中略）のために支出されるべきでない」、そしてその「事務の費用は平衡交付金によって補われる地方税によって賄われるべきである」と新たな提案がおこなわれたのであった⁴⁾。

教育に関する他の補助金は「勸告」のなかでは明示的にはされていなかったが、②の一部補助金のなかの「奨励的補助金」に含まれていたものと、③の公共事業費補助金に含まれていた六・三制学校建築費についての補助金があった。これらについてはともに存続が認められたが、ただ前者については次のような指摘があった。

それらは「地方団体の固有のそして十分に同化された事務にはこれを与えてはならない」。この条件が満たされれば、「奨励的補助金」とは「助成金」と呼んでよいもので、それは「指導の道具とみなし、支配の道具とはみなされないであろう」と⁵⁾。

われわれはこれらの補助金制度改革案のなかに「勸告」の教育財政制度改革の基本構想をよみとることができると思う。それは、概略、補助金の整理を前提とした地方税と平衡交付金による教育財政確立の構想といってよい。

ところでこの構想は何も教育財政に限ったものではない。「勸告」は前章でみた従前の地方財政制度の問題点を除去、克服すべく改革の基本方針として「財政上の地方自治」を実現するために、要約して次の四つの課題を提示していた。

- ① 地方税源の拡充強化。
- ② 国庫からの交付金の一方的独断的決定の排除（中央の独断的恣意的な財政援助の排除）
- ③ 国・道府県・市町村間の徴税と行政責任の集中と明確化（独立税主義の実現と行政事務分担の明確化）
- ④ 必要な財政平衡交付金の設置⁷⁾。

③の行政事務の再配分による行政責任の明確化については第一章でみた。今、明らかにした補助金制度の改革案は②の基本方針から導き出されたものであって、補助金の整理を前提とした地方税（内容的には地方独立税の拡充強化）と平衡交付金による財政確立構想とは、教育行政に限らない諸地方行政のための地方財政全般の確立を意図した基本構想なのである。

しかし、このように「勸告」の地方財政制度改革案が全般的なものであることが、教育財政確立の構想としても重要な意味を与えているのである。教育財政の確立は地方財政の確立なくしてはありえない、というのが筆者の教育財政論の基本見地であるが、今日においては深刻な地方財政危機のもとで「いい教育をおこなうためにも、自治体財政の根本的な確立はどうしても必要です」⁸⁾ という認識が一般的なものとなってきた。教育制度検討委員会第三次報告においても、教育財政確立のために直接、地方教育費に対する国庫支出金の負担率、補助率および単価等の引上げのみならず、それらも含めて、さらに地方交付税の増額、税の民主的再配分等自治体財政の確立の課題が提示されるに至っている⁹⁾。それらは、学校教育に関する事務が地方団体固有の自治事務であり、かつその経費が学校設置者によって負担されねばならないとされた戦後教育行政の基本法制構造からしても当然の主張なのである。

その意味で「勸告」が、その地方財政制度改革案において、教育財政と特定していなくても、地方独立税の拡充や平衡交付金制度の創設によって地方財政全般の確立をはかろうとしたこと自体、前章でみたように地方財政危機と一体のものとしてあった教育財政危機を抜本的に打開するものとして高く評価できるのである。

序でみた当時の教育関係者の「勸告」理解（教育財政が「完全に地方財政に依存する」という）は地方独立税の拡充や平衡交付金によって確立、強化されようとした地方財政の構造的認識を欠くものであった¹⁰⁾。

（２） 平衡交付金の性格、算定方式、機能および運営機構 — 「勸告」は地方教育費に対する国家の財政援助をどのように考えたか

「勸告」の新しい教育財政制度構想についてより深い内容的な理解をおこなうためには、補助金の整理によって従前の義務教育費国庫負担金を包摂し、地方配付税を「一層大局的、全般的目的をもって」¹¹⁾ 改めたという平衡交付金の分析に稿を進めなくてはならない。

「勸告」は、「教育、自治体警察その他公知の統治作用に対する財政援助」「かかる行政活動に対する国家の援助は平衡交付金によって与えられるべきものと信ずる」とのべていた¹²⁾。すでにみたように国と地方の財政関係において補助金の整理、削減が前提とされている「勸告」の教育財政制度構想においては、国家の援助によって教育財政を確立させるという課題はこの平衡交付金の量と質、内

容如何にかかっているのである。

「勧告」は地方教育費に対する国家の財政援助をどのように考えたか。ここでは、その点を明らかにするために、必要な限りでは「勧告」の構想にしたがって制定されたと思われる1950年の地方財政平衡交付金法の各条項によっても補いながら、平衡交付金の構想を、その性格、算定方法、機能および運営機構の四つの点で浮きぼりにしたい。われわれはそこに従前の教育財政のあり方を一変する地方教育費に対する画期的な財源保障の構想をよみとることができるであろう。

① 平衡交付金の自治的な性格

まず、「平衡交付金は地方団体に対する国家の細細した統制を最少限度のものにする」¹³⁾ というその自治的な性格が注目される。

「勧告」のなかにただ平衡交付金といわないで「一般平衡交付金」といっているところがある¹⁴⁾。その形容の意味は従前の地方配付税が特定国税収入の一定割合に限定されていたのとは異なり、平衡交付金が「国庫の一般資金から支出」¹⁵⁾されたものであるという違いにだけでなく、藤田武夫氏が指摘するように「特定の事務に交付される特定の補助金と区別」¹⁶⁾しているところにもとめられる。平衡交付金とは補助金とは区別された地方団体にとって「一般の税収入と同じく完全自由な一般財源」¹⁷⁾なのである。この点について当時地方自治庁次長の地位にあった萩田保は地方財政平衡交付金法案の国会審議において、「補助金と違いまして（中略）性格的にはやはり交付金は地方みずからの財源である」とまでのべていた¹⁸⁾。

この平衡交付金によって「長い間、中央政府が所謂ヒモ付きの国庫補助金を出し、これを操作することによって地方自治体に無用の干渉をしていた弊風」¹⁹⁾が打破されようとした。教育財政も例外ではない。前章でみたような補助金や負担金の交付に伴う教育の国家統制が排されようとしたのである。その意味で「勧告」は上のように地方団体にとって自由な財源である平衡交付金の交付を通して、日本の地方財政に真の自治財政としての基礎を与えようとしたものであるということが出来る。

地方財政平衡交付金法はそのことを保障するために「国は、交付金の交付に当っては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ又はその用途を制限してはならない」（第3条4項）と規定していた。

② 下からの財政需要にもとづく精緻で合理的な平衡交付金の算定方法

従前の地方配付税が中央政府の立場から一方的独断的かつ機械的に算定され交付されてきたのとは異なり、「勧告」においては、平衡交付金が下からの地方団体の財政需要にもとづいて精緻で合理的な算定方法により交付されることが構想されていた。

従前の地方配付税は前章でも明らかにしたように「中央政府の財政需要、財源および行政上の便宜による中央政府の立場から眺められて」²⁰⁾きた。「勧告」はこれをあらため、平衡交付金については、その「全配付額と配付方法とを地方団体の必要と財源とによりよく応じて決定するように」²¹⁾しなくてはならないとのべる。そして「各地方に交付される金額は合理的だが最少限度の標準的行政を行うと仮定した場合の歳入の予想必要総額から利用し得る税の適当な標準税率による歳入額として表わされる予想財源を控除したものであろう。中央政府の配付する全額はそれぞれの地方当局に支払われる金額の合計であらう」²²⁾と説き、各地方団体の財政需要と財政収入を算出し、後者の不足額を補填する下からの積上げ方式による平衡交付金の構想を明らかにした。

それでは、各地方団体の「歳入の予想必要総額」、つまり全財政需要はどのように算出されるのか。「勧告」はこの点について「地方行政の各項目にたいする財政需要は、あたえられるべき行政の単位数に、妥当なしかし最低限度の量と質との行政を可能にする単位当り標準費用を乗じて算出され

るであろう。全行政を総合したその所要経費の合計が、全財政需要になるだろう²³⁾とのべて、測定単位、単位費用など後の基準財政需要額の算出方法を示唆していた。

そして、単位当りの標準費用については「ある級の地方当局の標準教育費はその級の地方の管轄下の各種学校の生徒一人当りの教職員その他の俸給、学用品、施設、維持費、新規建築費等に要する金額に基くであろう²⁴⁾と教育費の具体例があげられ、「標準費用が生徒一人当りX円と決定したならば、生徒二千人を有するある市の必要額は二千X円であり、他の行政の場合も同様であろう²⁵⁾とのべていた。

③ 平衡交付金の財源保障機能

以上のような精緻で合理的な算定方法にもとづく平衡交付金の各地方団体への交付は何を意味するのか。それは、まず明らかに「課税力と必要とを異にする地方の税負担と地方行政の質とをほぼ均等化する²⁶⁾」ことに資するものである。その意味で「勸告」の平衡交付金構想は従前の地方配付税においてはその考慮が不十分であった地方行政の均等化を達成すべくより完全な日本における地方財政調整制度の実現をはかろうとしたものであるということができる。

しかし、その財政調整は、すでに平衡交付金の配付方法などにおいても明らかにしているように、各地方団体の歳入不足額を平衡交付金で補填することによって可能ならしめようとされていたものである。全行政を総合した所要経費、つまり全財政需要額に対する全収入不足額が平衡交付金によって補填されようとしていた。とすれば、「勸告」の平衡交付金構想は、地方団体間の財政調整機能とあわせて中央より地方への財源付与、財源保障機能をも有していたと指摘することができ²⁷⁾。

そこで問題となることは、どの程度の財源保障が考えられていたのかということであろう。

そのためには②でみた「合理的だが最少限度の標準的行政」「妥当なしかし最低限度の量と質との行政を可能にする」ということの意味が確定されなくてはならない。

地方財政委員会財務部の秀島正巳はその点に関して地方財政平衡交付金法第14条の「合理的、且つ、妥当な水準における地方行政」という規定の意味を次のようにのべていた。

「この（単位費用を算定する—筆者注）場合『合理的、且つ、妥当な水準における地方行政』とはどのようなものであろうか、個人について、最低限度の生活を保証しようとする場合、その最低限度とは、単にかつかつ生きて行けるだけの生活をいうのか、或いは、少なくとも、最少限度において、人間らしい生活をいうのか、その言葉の用いられる場所によって、異なろうが「健康で文化的な最低限度の生活」というような場合は、おそらく後者の意味に用いられることであろう。（中略）同様なことが地方団体の行政活動についても言えよう。即ち自治の本旨に則り、少くとも地方住民の健康で文化的な最少限度の公共慾望を充足するものでなくてはならず、その具体的内容は、各行政項目について個々に、然して社会、文化等の進歩の程度、公共慾望の動向によって、自ら定まるものであろう」²⁸⁾

、この見解を参考にすると、「勸告」においても最低限度の行政とは、第一章でみたような国民生活とのかかわりを重視し、その水準向上に熱意をもっていた「勸告」の地方行政論からして、それは「かつかつ」の生活ではなく、日本国憲法第25条の生存権保障、「健康で文化的な最低限度の生活」を可能にする地方行政の水準を意味していたと解することができる。

「勸告」の平衡交付金構想はこのような行政水準の維持、確保を目標とし、その行政水準を標準として測定された各地方団体の財政需要額に対する財政収入の不足額を補うという財源付与、財源保障の画期的な構想なのである。

そしてこれまでの分析から、平衡交付金は地方教育費に対する財源保障の構想としても、従前の

ように教員給与や新規学校建築費に対する上からの恣意的、独断的な財政援助ではなく最低限度の教育行政を可能とするために②でみたように、それらを含めて日常的な教材費、学校維持費、施設費にまで教育財政需要の算定をおよぼし、全財政需要の重要な一環として、必要額が下から積上げられ、その性格からして特定されはしないが、各地方団体において教育費に充当可能な形においてそれが交付されるという点で、画期的なものとして評価されうるのである。

地方財政平衡交付金法は、平衡交付金が以上のような機能、役割を全うすることができるように、「国は毎年度各地方団体が提出する資料に基き、すべての地方団体について、この法律に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こ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として、国の予算に計上しなければならない」（第3条1項）として、国に対して「必要且つ充分な」交付金総額の確保を義務付けた。

④ 地方財政委員会による平衡交付金のコントロール

最後に、「勧告」がすすんで平衡交付金の運営機構についても言及していることにふれておきたい。「勧告」は国、都道府県、市町村間の財政関係について発生する問題を処理するために地方財政委員会を設置することを提唱した。「勧告」において平衡交付金の運営とかかわってこの委員会のさしあたったの任務とされた事柄は、地方財政に関する一連の資料を蒐集して「一般平衡交付金を配付するについての必要となる地方団体の財政需要と財政力の標準を定めるに必要な研究を行う」²⁹⁾ ことである。地方財政平衡交付金法においては、それらの研究にもとづいてさらに、交付金総額を見積ること、各地方団体に交付すべき交付金の額を決定し、これを交付すること（同法第4条1.2項）また、算定された交付金総額を国の予算に計上するように内閣に勧告すること（同法第6条2項）などが委員会の権限として規定された。

重要なことはこの委員会が「地方団体の利益を十分に代表するように構成されなくてはならない」³⁰⁾ と勧告されたことであった。地方財政委員会の委員の数を5名とし、知事会会長、市長会会長、町村長会会長が各々1名ずつを任命し、他の2名は内閣総理大臣がこれを任命して、すべて国会の承認を要するものとした。「勧告」はこのように主として地方団体を代表する委員によって構成される地方財政委員会に平衡交付金の運営を託することによって、下からの積上げ方式による平衡交付金の構想をその機構面からも保証しようとしたのである。

小 論 の ま と め

以上の考察をふまえて小論のまとめをおこなってみたい。序で提示した小論の課題は、平衡交付金制度の創設を中心とするシャープ勧告の地方財政制度改革案が内容的にみて戦後の教育財政制度改革構想としても画期的なものであることを明らかにすることにあった。われわれは「勧告」の地方財政制度改革案の分析をとおして、その骨格的な内容 — 補助金の整理、地方独立税の拡充強化、平衡交付金制度の創設 — がそのまま「勧告」の教育財政制度構想の基本にもなっているものであることを明らかにしてきた。そのことを前提として「勧告」の地方財政制度改革案に対して教育財政確立の立場からの評価をまとめると次のようなことが結論的にいい得ると思う。

(1) 「勧告」の地方財政制度改革案は、その目的が地方自治の確立、強化におかれ、またそれが補助金の整理や一般平衡交付金の創設という形において「財政上の地方自治」をも実現するものとして改革案全体を貫いていたことは、教育財政制度改革案としても、従前のような補助金や負担金の交付に伴う教育の国家統制を排し、教育行政における地方自治を強化する方向で、地方団体に必要な財

源を保障しようとしたもので、戦後教育改革の目的にも合致する民主的な構想として評価できる。

次に、教育財政確立にとっての根本問題である財源保障の構想についてのべると、

(2) まず、「勧告」の地方財政制度改革案は地方独立税と平衡交付金によって地方財政全般の確立を目標としたものであるが、それ故、それは、従前から教育財政危機をも一体のものとして生み出していた地方団体の財政危機を根本的に打開するものとして、教育財政の抜本的な確立構想としても評価される。

(3) さらに、特に「勧告」の平衡交付金の構想は、従前の補助金や地方配付税による国家の独断的、恣意的な財政援助を排し、各地方団体の財政需要と財政収入を土台にして交付金総額を確保し（下からの積上げ方式）収入不足額に応じて各地方団体にこれを配分するというものなので、それは地方教育費に対する財源保障の構想としても、教育財政需要が全財政需要の重要な一環として、必要額を下から積上げ、その性格からして特定されはしないが、各地方団体において教育費に充当可能な形においてそれが交付されるという点で画期的なものとして評価できるのである。

このように平衡交付金制度を中心とするシャープ勧告の地方財政制度改革案は、すぐれて民主的な、また地方教育費に対する抜本的な財源保障を可能にする画期的な教育財政制度構想でもあったわけであるが、標準行政費の算定、平衡交付金総額の確保など、それがどのようなゆえをたどるかは、序でものべたように続編の研究課題である。(1975年12月10日)

<注>

1.2.3.4) 『報告書』付録AのG、429 - 431 頁参照。

5) 昭和24会計年度から昭和25会計年度にかけて奨励的なものとして存続が認められたと思われる補助金として、学校給食指導費、盲・ろう児童就学奨励費、教職員研修費、教科書展示会費などがある。文部省『地方教育費の調査報告書』(昭和28会計年度) 29頁参照。

6) 『報告書』付録AのG 431 頁。

なお、同上『調査報告書』によれば、昭和24会計年度には計上されていたものでも翌会計年度には落とされている補助金がある。中学校教育委託費、中学校校舎模様替費、盲・ろう学校委託費、定時制高等学校教員費、教員共済施設費など。それらは「地方団体の固有のそして充分に同化された事務にはこれを与えてはならない」とする補助金整理の一定の具体化であろうか。

7) 『報告書』第2章 300 - 301 頁参照。

なお、この要約は藤田武夫氏の論文「シャープ勧告の再評価」(『立教経済学研究』第17巻第2号)と同氏著書『日本の地方財政』(1959年) 88頁によるものである。

8) 関川鉄英「教育財政の現状と問題点」『議会と自治体』No.184 (1974年7月) 40頁。

9) 教育制度検討委員会第三次報告「日本の教育をどう改めるべきか(続編)」1973年6月18日『教育評論』1973年7月臨時増刊、97頁参照。

10) 「勧告」の地方財源増強案を昭和24年度の当初財源と対比させて、金額的に示すと次表のようになる。

(単位億円)

区 分	勧告の基礎 となった昭和 24年度当 初財源 A	勧告財源 B	差 引 地方 財 源 増 C (B-A)	区 分	勧告の基礎 となった昭和 24年度当 初財源 A	勧告財源 B	差 引 地方 財 源 増 C (B-A)
地 方 税	1,500	1,900	400	計	3,360	4,150	790
国 庫 支 出 金	1,430	1,650	220	災害費の全額	-	-	200
普通補助金	500	150	△ 350	国庫負担によ			
公共事業費金	350	300	△ 50	る地方負担減			
地方配付税	580	-	△ 580	以 上 計	3,360	4,150	990
平衡交付金	-	1,200	1,200	寄 付 金	400	100	△ 300
地 方 債	180	350	170	合 計	3,760	4,250	690
そ の 他	250	250	-				

シャープ勧告の教育財政制度構想について

本表は地方財政委員会による第8回国会資料「地方財政に関する参考計数資料」(2)の一部である。日本資本主義研究会『占領下日本の財政問題』(1955年)213頁、吉岡健次・和田八束編『現代地方財政論』(1975年)31頁参照。

- 11) 『報告書』第2章298頁。
- 12) 同上297頁参照。
- 13) 『報告書』付録AのH, 434頁。
- 14) 『報告書』第2章298頁, 300頁。
- 15) 『報告書』付録AのH, 433頁。
- 16) 藤田武夫「地方財政平衡交付金の成立」『都市問題』第64巻第10号(1973年10月)121頁, 脚注。
- 17) 地方財政委員会委員上原六郎「地方財政平衡交付金と地方自治」『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特集—2頁。
- 18) 『第7国会参議院地方行政委員会会議録第40号』(1950年4月27日)1頁。
- 19) 上原六郎前掲論文同頁。
- 20, 21, 22, 23) 『報告書』付録AのH, 433—4頁。
- 24, 25) 『報告書』付録AのI, 436頁。
- 26) 『報告書』付録AのH, 432頁。
- 27) 吉岡健次『現代日本地方財政論』(1963年)69頁。
- 28) 秀島正己「基準財政需要額に用いられる単位費用はどのように定められるか」『府県市町村の金融と会計』1950年11月号, 36頁。
- 29, 30) 『報告書』第2章300頁。