

学校教育財政と設置者負担主義

井 深 雄 二

人文社会教室

(1996年9月6日受理)

School Finance and the Principle of Defrayment by the Establishers

Yuji IBUKA

Department of Humanities and Social Sciences

(Received September 6, 1996)

The theme of this paper is to examine each theory regarding the interpretation of Article 5 of the School Education Law that provides the principle of defrayment of school expenses by the establishers of schools (the principle of defrayment by the establishers).

Some conclusions of this paper are as follows;

When we interpret Article 5 of the School Education Law, we should comprehend that the principle of defrayment by those who establish schools relates to the principle that school management is carried out by the establishers of schools.

The principle of defrayment by those who establish schools is in opposition to the principle of defrayment by the national treasury from the first. I think that it is a mistake that the principle of defrayment by the establishers is opposed to the beneficiary burden principle.

The term "defray" (*hutan*) that is written in Article 5 of the School Education Law should be understood to refer to a meaning of financial resources burden. Whether or not a meaning of payment (*shiben*) is included in it is a subsidiary problem.

The alternative to this principle of defrayment by those who establish schools means a total state subsidy system that is instituted on the basis of the laws pertaining to education. In my comprehension, both a theory that limits any exception to the Law Governing the share of Salaries of Municipal School Personnel and a theory that expands even to the Local Allocation Tax Law are lacking in appropriateness.

序

本稿の課題は、学校教育財政の基本原則の一つであるいわゆる設置者負担主義について、この原則を規定している学校教育法第5条の条文解釈に関する諸説を吟味し、その今日的意義に関する若干の問題提起を試みることにある。

戦後教育改革立法の一つとして成立した学校教育法の第5条は、次の通りである。

「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定のある場合を除いては、その学校の経費を負担する。」

この条文の前段は、いわゆる設置者管理主義の原則と通

称され、後段が設置者負担主義と称される。

ところで、従来の学校教育法第5条解釈において、多くの場合に特徴的なことの一つは、二つの原則が一つの文章で表現されているにも拘わらず、学校の管理原則と学校の経費負担原則として別々に説明され、両者の関連についてはほとんど言及されないことである。その中で、教育学研究者による体系的な学校教育法の解説書として特色のある平原春好『学校教育法』(1978年)は、両者の関連について言及している数少ない例の一つである。そこで、平原は、次のように述べている。

「ところで、ふつうの家庭の場合、自分で家を建てたら自分で手入れをし、家のために要する経費を自分で負担するというのはごく当り前のことであるが、学校

にも設置者が自分の学校を管理し、所要経費を負担するというのはきわめて当然のことというべきである。しかし、このようにきわめて当然の原則が法令上の原則として採用され、法令上に明記されたのは実は本法がはじめてで、それ以前の法令、とりわけ小学校令や国民学校令には見られなかったと書くと、奇異の感じをもたれるかも知れない。だが、戦前日本の義務教育学校（より性格に言えば市町村立学校）の管理・負担関係は今日と大きく違い、設置者負担主義は採用されていたが設置者管理主義は採用されてはいなかったのである。¹⁾

そして、戦前の学校管理関係について解説した上で、次のように評価している。

「市町村立小学校を維持するための財政負担を市町村が負うという設置者負担主義は戦前・戦後を通じて変わらぬ原則であったが、市町村立小学校の管理関係については、本法で、国家を管理権者とする法制から設置者を管理権者とする法制に転換した。本法で設置者管理主義が採用されたことは、多くの人々に評価されたように、教育行政の地方分権、地方自治を実現しようというものであった。²⁾

この評価は、設置者管理主義に関しては妥当なものであると思われるが、設置者負担主義については、やや物足りない感が残る。というのは、設置者負担主義の原則が一般的に規定されたのは、やはり学校教育法が初めてであり、戦前の法令では、設置者負担主義の規定は、国民学校令などにおいて学校の設置義務の規定との関連で置かれていたにすぎないからである。このことは、設置者負担主義の原則が、戦前と戦後とはその意義を異にすることを示唆しているものというべきである。

この点で、注目されるのは、学校教育法の立法過程に関与した安嶋彌の第5条の設置者負担主義の規定に対する次のような見解である。

「ところで、旧学校令においては、学校経費の負担に関するかかる原則的な規定は、国民学校令第三三條の規定を除いて、ほかにこれを見出すことができない。これは、旧学校令においては一般に学校の経費は当然に、その設置者が負担すべきであるという原則が認められていたことに基くものと考えられるが、ただ、国民学校の経費の負担について、特に前掲規定が掲げられていたということは、国民学校はいわゆる国の営造物と考えられていたので、当然にはその経費を市町村の負担とすることができず、従って特にその経費の負担について例外規定を定める必要があったことによるものと考えられる。³⁾

旧学校令の中には、青年学校令（1939年改正）の第二十八条にも国民学校令第三十三条と同種の規定があり、

また、中等学校令第三条及び盲学校及聾唖学校令第三条にも類似の規定があったから、その点では安嶋の見解は一部正確さを欠いているが、戦前の法令における設置者負担主義の規定は例外規定であったという理解は重要である。

そこで、学校教育法第5条の設置者負担主義の意義について、本稿の見地を仮説的に要約しておけば、戦前の設置者負担主義の規定は、国の事務と観念された教育を行う施設としての学校の設置義務を負わされた市町村及び道府県が、学校の管理権を持たされないにも拘わらず、経費負担の義務を負わされていたこと⁴⁾、換言すれば国の学校経費負担責任を地方へ転嫁させることを意味する原則であったのに対し、戦後の設置者負担主義は、地方公共団体の設置する学校の教育が国の事務から地方の事務に転換されたことを中核に、およそ全ての学校は、その設置者が管理するが故にその経費を負担することとされたこと⁵⁾、換言すれば学校の自治的管理を財政的に担保する原則に転化したことを意味する、ということである。その際、留意されるべき点は、学校教育法案が衆議院教育基本法特別委員会で議決されるに当たって付帯された6項目の希望条項の一つに「五、義務教育における教員の俸給は可及的速やかに全額国庫負担とすること。⁶⁾」が加えられていたことである。このことは、第5条の「法令に特別の定のある場合を除いては」という例外規定の意義にも関わるのであるが、少なくとも、設置者負担主義は、戦前のように学校経費の負担を一方的に地方へ押しつける意図に発するものではないことを例示しているものと言えよう。

1. 設置者負担主義と教育の有償制（受益者負担主義）

学校経費負担原則としての設置者負担主義は、歴史的には、国庫負担主義との対抗関係において理解することが本筋であると考えられるのであるが、それに加えて受益者負担主義とも対立する原則であるかのように論じる見解があるので、まず、この点について検討する。

例えば、金子照基は、学校教育法第5条の解説において、「(設置者負担主義の)原則に対応するものとして、受益者負担主義および国庫負担主義がある⁷⁾」と指摘している。この金子の見解は、近代日本の教育財政史研究の知見に負っているものと言ってよい。ところで、近代日本、特に戦前期の教育財政史像の通説的理解の骨格は、中島太郎によって示されたものと思われる。中島は、義務教育費国庫補助・負担制度の沿革を論じるに当たって、1872年の「学制」から説き起こしているが、その中で、「学制」の教育財政に関する諸規定において、「特に学校

経費の負担に関して、受益者負担・設置者負担・国庫負担の三原則がはっきり併用されていたことは注目に値する⁹⁾と指摘している。また、金子自身も、近代的な教育財政の制度化の起点に位置する「学制」に示された「明治政府の最初の教育費政策」について、これを「図式的に表現すれば、学校教育費を受益者負担主義を基本にしつつ国庫補助制度と設置者負担主義を組み合わせることによって確保することにあった」と分析・評価している⁹⁾。このように、教育財政制度を受益者負担主義、設置者負担主義、国庫負担主義(制度)の組み合わせとして分析し、受益者負担主義から設置者負担主義の確立へ、さらに国庫補助・負担制度の整備へという歴史的傾向を検出しているのが両者に共通する特徴といえることができる。これに対して、高倉翔は、学校経費の負担構造の一般的な歴史的変遷過程を「①まず『私費負担から公費負担へ』、②ついで公費負担が『設置者負担から国庫補助・負担(国庫金支出)へ』、③さらに国庫金支出が『補助金制度から財政調整制度へ』¹⁰⁾という三つの段階に整理し、これがわが国にも当てはまるという見解を提示している。この高倉の見解は、中島、金子らの見解と特に対立する見解であるという訳ではないが、設置者負担の原則を明確に公費負担原則のサブカテゴリーに位置づけている点が注目される。

いずれにしろ、ここで指摘しておきたい問題は、設置者負担主義と私費負担換言すれば教育の有償制とは果たして対立する原則であるか、という点である¹¹⁾。例えば、白石裕は教育費負担の方法は「大別すると、受益者負担と設置者負担に分かれ」、設置者負担は「社会的負担」あるいは「租税による負担」の意味であるとし、学校教育法第5条に関わって、学校の設置者である諸団体は、「自己財源のほかに、上記学校教育法第5条にいう『法令に特別の定のある場合』の補助金や、受益者負担である授業料、寄付金などの収入によって経費を調達している」と述べている¹²⁾。しかし、現行法制における学校の設置者としての国、地方公共団体、学校法人、とりわけ学校法人の徴収する授業料が設置者負担主義の原則に反するというのは、相当無理のある解釈ではなからうか。第二に、従って、設置者負担主義は国庫負担主義との対抗関係において理解することが本筋であると考えられるのであるが、その際、既に戦前において公立学校経費の設置者負担主義が一応確立し、国庫支出金の段階に移行しつつあったとすると、戦後教育改革において設置者負担主義の一般原則が法定されたことの意味こそが問われなければならないのではないか、ということである。

以上の論点に関して、本稿では詳論する余裕がないので、結論的に、次のように問題を整理しておきたい。第一に、学校経費の設置者負担主義の原則は、近代市民社

会の原理(学校設置の自由と責任)からすれば当然の原則であるが、その場合、典型的には私立学校に見られるように、原理的に有償制と対立する原則ではあり得ない。第二に、わが国の法制史上で見れば、設置者負担主義の原則は公立学校経費の地方負担の原則から発展してきたものと見るべきものである。この場合、わが国において特徴的であると思われる点は、国が地方(市町村、道府県)に学校の設置義務を負わせた場合に限って、その学校経費の設置者負担の規定が諸学校令中に盛り込まれていたことである。公教育の拡大は、多かれ少なかれ公費教育の拡大を意味するから、設置者負担主義の確立過程は、同時に公費教育の拡張過程でもあるが、その核心的意義が中央集権的な公教育の拡張計画を地方の負担で実施させる点にあったことに照らせば、この場合においても、設置者負担主義の原則が有償制を排除するものではあり得なかったことは当然であろう。第三に、前記の点と関わるのであるが、戦前のわが国の場合、官立学校の設置に当たって、しばしば地元負担が求められた。従って、戦前の場合、一般的な意味で設置者負担主義の原則が確立されていたとは到底いえないのであるが、高等教育を中心とした官立学校においても、有償制が当然のこととされていたことは周知の通りである。

以上、要約すれば、設置者負担主義と有償制(受益者負担主義)とは、レベルの異なる財政原則であって、一般的に相対立する原則ではない、ということである。そこで、両者の関係を図式化してみれば、図1のように表すことができよう。

図1 設置者負担主義と教育の有償制との概念図



2. 負担と支弁

学校教育法第5条は、学校経費の負担区分の原則を示したもので、ここで言う負担とは当然に財源負担を意味していると解されるところであるが、これに対して、学校教育法第5条の「負担」とは、地方自治法第232条で用いられている「支弁」という意味である、あるいは、「支弁」の意味を含むという見解があるので、次にこの点について検討しておきたい。

そこで、まず、負担と支弁の語義を確認しておけば、地方自治法第232条の解釈における、次のような解説が参考になろう。

「『支弁』とは、債権者に対する支払いであり、支出

と同じ意味である。しかして『経費を支弁する』とは、事務処理のために必要な経費を支払わないし支出することであり、事務処理のために要した経費の終局的負担を意味するところの『経費を負担する』とは異なる。¹³⁾

「『支弁』とは経費の支払・支出のことであり、経費の『負担』を意味しない。『負担』とは経費の最終的な拠出のことであり、経費の負担については、別に定めるところによる。」¹⁴⁾

いずれにしろ、地方自治法第232条の解釈においては、支弁が負担を意味しないこと、経費の負担については、別の定め、即ち地方財政法によるものであることが、要点であることを確認しておきたい。

さて、学校教育法第5条の解釈において、戦後の比較的早い時期に負担と支弁の關係に触れたものの一つは、天城勲の『学校教育法逐条解釈』（1954）である。天城は、第5条の後段が設置者負担主義の原則を謳ったものであることを確認した後、「ここで負担というのは、単に財源負担を意味するに止まらず、経費支弁をも含んでいると解すべきであろう」¹⁵⁾と指摘している。このように、学校教育法第5条の設置者による学校経費の負担は、支弁の意味も含むと解する理由について、天城は必ずしも明言していないが、行論から窺えるのは、設置者負担主義の例外規定に関わって、市町村立学校職員給与負担法では、同法で規定する市町村立の小学校、中学校、盲学校及び聾学校の教職員の給料等及び市町村立高等学校で定時制課程のみ置く学校の教員の給料等が全額「都道府県の負担とする」されているが、「この規定は、これらの給与費は、都道府県が財源的に負担するだけでなく、同時に支弁すべきことを定めたものと解されている」¹⁶⁾ことから、学校経費の負担のみならず支弁についても例外のあることの法的根拠を、この条文に求めたことによるものと思される。

これに対して、安嶋彌は、学校教育法第5条について、「ここに負担というのは、学校経費は設置者が本来その義務として支弁しなければならないという意義であって、補助が第三者の慈恵的な経費の支出であるのとは明らかに区別されるべきものである」¹⁷⁾、あるいは「設置者負担とは経費支弁のことである」¹⁸⁾と述べている。このように、第5条の負担とは支弁の意味であるという解釈は、文部省関係者の著述の中に多く見受けられるように思われる。¹⁹⁾ こうした見解を仮に「負担＝支弁」説と呼ぶことにするが、この「負担＝支弁」説の根拠もまた十分明瞭に説かれているとは言い難い。ただ、安嶋の見解の中で、負担の語義が補助との対比で説明されている点が注目される点であるが、これとても負担を支弁と読み換えねばならない十分な理由とは思われない。むしろ、

ここで着目したいのは、安嶋の見解が示された1950年代半ばの学校経費の負担区分をめぐる現実との関係である。

学校教育法成立以降における学校経費の負担区分の変遷を国と地方の關係に限定して概観すれば、次の通りである。

学校教育法の成立した1947年は、学校経費の設置者負担を原則としつつ、例外として従来の国民学校（及び市町村立青年学校）職員の都道府県負担制度と義務教育費国庫負担法による義務教育に従事するの職員の給与の半額国庫負担制度が基本的に継続せられた。1948年に至って、市町村立学校職員給与負担法の成立により前記制度の法的整備が計られると同時に、義務教育費国庫負担法の改正により、従来の実績の半額国庫負担制から定員定額制に改められた。また、同年には地方財政法が成立し、「教育学芸に関する経費」は地方公共団体が全額負担する（第9条）こと、「義務教育に従事する職員に要する経費」及び「戦災復旧のために行う学校…に要する経費」は国と地方公共団体が負担すること（第10条）、及び「義務教育年限の延長に伴う施設の建築費」は当分の間国と地方公共団体が負担すること（第34条）、が定められた。1949年に訪日したシャープ使節団の勧告に基づく地方財政改革が行われた結果、1950年には地方財政平衡交付金法が成立し、義務教育費国庫負担法は廃止せられた。この改革は、基本的に設置者負担主義の原則を強化するものであったと評価することができよう。しかし、1952年には義務教育費国庫負担法が復活し、1954年には平衡交付金制度が廃止されて地方交付税制度に置き換えられた。一方、1951の「産業教育振興法」の成立を皮切りに、「理科教育振興法」（1953）、「学校図書館法」（1953）「高等学校の定時制教育及び通信教育振興法」（1953）「公立学校施設費国庫負担法」（1953）、「危険校舎改築促進臨時措置法」（1953）、「へき地教育振興法」（1954）「学校給食法」（1954）、「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」（1954）、「公立小学校不正常授業解消促進臨時措置法」（1955）、「就学困難な児童のための教科用図書への給与に対する国の補助に関する法律」（1956）、「公立養護学校整備特別措置法」（1956）、「盲学校、聾学校及び養護学校の幼稚部及び高等部における学校給食に関する法律」（1957）、「義務教育諸学校施設費国庫負担法」（1958）と、いわゆる補助金立法が次々と成立していった。なお、この間地方財政法もこれらの補助金立法に対応する諸規定に変遷をみた。その結果、教育費の支出（支弁）と負担は、「現行制度においてはこれらの關係がかなり錯綜している」²⁰⁾といわれる状態を招来した。安嶋の見解は、こうした補助金立法が相次ぐ中で示されたものである。従って、それは設置者負担主

義の原則と補助金体制との関係を、法解釈上で整理する意図があったと見てよいであろう。そして、「負担＝支弁」説は、学校の設置者が支弁しない制度に限って、設置者負担主義の例外と認めること、換言すれば、補助金制度のほとんどは設置者負担主義の例外ではないという解釈を提示することになるのである。

設置者負担主義の例外については次項で改めて論じるので、ここでは、「負担＝支弁」説の成立に関わる限りで、問題を整理しておこう。学校教育法が成立した時点においては、設置者負担主義の例外となる「法令に特別の定めのある場合」とは、当時内藤馨三郎が指摘していたように「国民学校及び市町村立青年学校職員の俸給その他の給与の負担に関する勅令」(1943年勅令第百八号)による当該学校職員の給与の都道府県負担制度と義務教育費国庫負担法(学校教育法第95条により一部改正)による公立小学校及び中学校の義務教育に従事する職員の給与の半額国庫負担制度が、「その主な意味」²¹⁾であった。この場合、内藤は、学校教育法第5条の負担は当然に財源負担の意味であって、支弁との関係は特に論じるまでもないと考えていたといつてよいであろう。それ故、その後の地方財政法の成立を受け、内藤は同法に定められていた「戦災復旧のために行う学校…に要する経費」及び「義務教育年限の延長に伴う施設の建築費」についても、設置者負担主義の例外に当たると解説していた²²⁾。いずれにしろ、この占領下の教育改革期においては、シャープ地方財政改革による国庫補助金の整理という方針とも共鳴し合って、学校経費の設置者負担主義は学校財政改革評価の基準として機能し得ていたと言えよう。これに対して、1950年代における地方財政改革の手直しと補助金体制の成立に際し、天城勲は、これら補助金体制の全体を設置者負担主義の例外として克明に数え上げると同時に、市町村立学校職員給与負担法による職員給与の負担・支弁関係の特殊性に着目し、学校教育法第5条の負担には、支弁の意味も含まれるという解釈を提示した。設置者が負担する学校経費は当然に設置者が支弁すべきであるが、設置者が負担しない学校経費については、設置者が支弁しないこともあるというのが学校教育法成立当初からの制度の現実であったから、その限りでは、天城説は現実と法解釈との調和を図ったものと評価することができよう。ところが、この天城説をいわば手がかりとして、補助金体制により設置者負担主義の原則が「形骸化」²³⁾しつつあった現実を、法解釈上覆い包む役割を担って登場したのが「負担＝支弁」説であるといえるのではなかろうか。この点で興味深いのは、比較的早い時期に「負担＝支弁」説を提示した安嶋の『学校行政法』において、学校経費の負担に関しては二箇所であらわれているのであるが、「第二章 学校行政の基本 第三節

学校経費の負担」では、設置者負担主義の例外として種々の補助金立法も含めているのに対し、「第四章 学校行政の周辺 第一節 学校行政の財政的基礎」では、これらを含めていないことである。このように、同一の著書の中で解説が揺れていたことは、この時期文部省関係者の中で、解釈の変更が計られつつあったことを示唆しているように思われる。しかし、「負担＝支弁」説は、多種の法文を総合した一見精緻な解釈ではあるが、条文それ自体及び「設置者負担主義の歴史的意義」²⁴⁾に照らせば、相当無理のある解釈であることは否めない。

以上、要約すれば、学校教育法第5条に規定する「負担」とは財源負担の意味が基本であって、支弁の意味を含むか否かという問題は二義的な意味を持つにすぎないと解すべきである、ということである。

3. 設置者負担主義の例外

前項で一部触れたように、1950年代にその骨格が形成された学校経費の補助金体制は、設置者負担主義の例外を意味する多数の法令を生み出し、「これらによる補助金の公立学校経費の中に占める割合からみれば、設置者負担主義の原則は、変更されたのではないかと思われるくらい」²⁵⁾と評価されるような様相を呈するに至った。そこで、今日の時点に立って、国庫補助金の公立学校教育費総額に占める割合に着目した場合、戦後の公立学校経費における国庫補助金の推移は、概ね三つの時期に区別することができると思われる。第一の時期は、学校教育法成立当初は別として、戦後の地方財政改革が行われ、地方財政の自主性強化の一環として義務教育費国庫負担制度が廃止されていた1950年度から1952年度までの時期で、学校教育費(大学・短大を除く公立学校教育費総額の内、地方債・寄付金以外の公費)に占める国庫補助金の割合は4.0%前後にすぎない²⁶⁾。第二の時期は義務教育費国庫負担制度が復活し、補助金体制が整備されていった1953年度から1970年代の終わりまでで、国庫補助金の割合は20%台の後半で維持され、1978年度は30.0%を超えている。第三の時期は、第二臨調(臨時行政調査会)答申に基づく「行政改革」の一環として、国庫補助金制度の見直しが進められ、引き続き地方分権の推進が政策課題として取り上げられている1980年代以降今日に至るまでで、国庫補助金の割合は傾向的に低下し、1993年度には22.5%まで下がっている。本稿で検討する設置者負担主義の例外に関する諸説は、主として設置者負担主義の「形骸化」が進んだと評価される第二の時期に形成されたものである。そして、数字の上で見ると、第三の時期は設置者負担主義が再び強化されてきているかのようである。その現実が、諸説の再検討を促しているとい

うこともできよう。

さて、設置者負担主義の例外として「法令に特別の定めのある場合」については、現行法制に即して見た場合、大別して三つないし四つの説がある。第一は、「『法令の特別な定め』としては、厳密な意味では、『市町村立学校職員給与負担法』（昭二三法一三五）を挙げることができるにすぎない²⁷⁾」というように、諸説中例外の範囲を最も狭く解釈する説である。第二は、「市町村立学校職員給与負担法」も含め、学校経費に関する種々の国庫負担・補助制度及び都道府県負担・補助制度の全体を基本的に例外に含める説である。第三は、学校経費に関する種々の国庫負担・補助制度及び都道府県負担・補助制度に加え、地方交付税制度も例外に含める説である。以上の外必ずしも学校教育法第5条の厳密な解釈論としてではないが、設置者負担主義の例外の対象の範囲を、第三の説に加え、父母負担をも含める解説があるので、これを第四の説としておくことにする。以下、順次検討を加えていこう。

第一の設置者負担主義の例外として、現行法制下では「市町村立学校職員給与負担法」のみを認める説は、前項でも述べたように、その主たる根拠を「負担＝支弁」説に置いている。従って、安嶋彌説、岩間英太郎説、鈴木勲説は、基本的にこの系譜に属するものと言うことができる²⁸⁾。ところで、本稿の見地からして「負担＝支弁」説が支持し難いことは既に述べたので、ここでは、この論点に関して国庫負担金・補助金制度の区別から説明を試みている安嶋説に論及しておきたい。安嶋が、「負担＝支弁」説を提示するに当たって、負担と補助の違いに關説していたことは既に紹介した通りだが、この論点を「市町村立学校職員給与負担法」と他の補助金立法との違いに敷衍して、次のように述べていた。

「学校経費の負担の区分に関連して説明すべきものに、義務教育費国庫負担金、公立養護学校教材費国庫負担金、産業教育振興法に基づく負担金、学校図書館法に基づく負担金及び義務教育諸学校施設費国庫負担法に基づく負担金がある。

これらの負担金は、いずれも法律に基づく負担金であり、国が義務として法律に定められた債務を負うものである。この点、補助金が慈恵的な支出の性質を有するのとは、根本的に異なるわけである。つまり、負担金にあっては、その内容は法律により定められ、これに追従して予算が編成され、執行されることを建前とするものである。しかるに、教材費国庫負担金等にあっては、予算が編成され、これを枠として、国の債務の範囲が明確にされるのが実際である。この結果、負担金と補助金との間には、実質上の差異は全くなく、義務的な支出であるか慈恵的な支出であるかの観念上

の区分があるにすぎない。国の予算科目としても、教材費の国庫負担金を除き、他の負担金はすべて補助金として取り扱われているのである。

以上のとおり、教材費負担金等は、市町村立学校職員給与負担法に基づく負担金とは明らかに異質のものであり、その意味において、学校教育法第五条の学校経費の負担の原則の例外をなすものとは認め難いのである。²⁹⁾

また、地方財政法における負担金と補助金との区別についても、同法第10条（当時）で国がその経費の全部又は一部を負担するものとされている学校教育関連の経費と同法第16条を根拠とする国の地方自治体への補助金とは、実質的に明確な区別が困難であることを指摘していた。

「市町村立学校職員給与負担法」と他の補助金立法との間では予算編成上取り扱いが異なること、負担金と補助金の観念上の区別が実質的には余り意味のないことなど、安嶋が指摘している限りでの事情はそれとして興味のある問題であるが、設置者負担主義を設置者管理主義と即応した自主的な財政運営の確保を本旨とする学校財政原則であると解する本稿の見地からすれば、補助金立法の全体を学校教育法第5条の例外に含め、法と現実との乖離を批判的に検討することこそが必要であると考えられるところである。なお、この安嶋の所論について、相澤英之は、学校教育法第5条の例外に、法律に基づく負担金、各種法令に基づく補助金、及び予算措置による補助金の全体を含めるという立場から、次のように批判している。

「学校教育法第五条の規定を、これらの各種の負担金あるいは地方財政法第十条の規定との関連において、狭く、厳密に解釈することは、あまり意味がないと思われるのであって、要するに学校設置者が原則として経費を負担するが、例外的に、実状においては義務教育諸学校についてはかなり大幅に、上級の地方公共団体たる都道府県または国がその経費の一部（又は全部）を負担しあるいは補助するということがあるということの規定しているに過ぎないと解すればよいのではなかろうか。」³⁰⁾

ところで、学校教育法第5条の例外をめぐる安嶋と相澤の見解の対立は、文部省と大蔵省の見解の対立という意味あいをもっているように思われる。この視点から見れば、安嶋説は、補助金体制の拡充政策を推進しつつあった文部省の政策に適合的である。これに対して、相澤説は学校経費に係る補助金予算の抑制の一つの根拠となり得る。とはいえ、このような対立が現実的な意味を持つようになるのは、1960年代半ば以降に始まる財政危機以降であろう。

次に、第二の設置者負担主義の例外として、学校経費に関する種々の国庫負担・補助制度及び都道府県負担・補助制度の全体を基本的に例外に含める説について検討する。この説を最も早い時期に詳細に展開したのは、既述の通り天城勲であったと思われる。天城は、補助金体制の骨格が形成された1950年代の後半において、学校教育法第5条の設置者負担主義の例外を、「市町村立学校についてその設置者たる市町村に対して、都道府県が負担ないし補助する特例」、「公立学校に関して、市町村または都道府県に対する国庫負担または補助の制度」、及び「私立学校の設置者たる学校法人に対する国、都道府県の財政援助を規定するもの」の三つに分類して解説している。この天城説の最大の特徴は、学校教育法第5条の例外を教育立法として成立していたものだけに限って挙示している点にある³⁰⁾。これに対して、相澤英之は、法令に基づく負担金・補助金に加え、予算措置のみによる補助金についても、「(問題はあろうが、)やはり学校の経費負担の原則の例外をなすものと考えてさしつかえないと思う³¹⁾と述べている。

いずれにしろ、両説は学校教育法成立時には予想されていなかった補助金体制整備の現実に照らしての第5条解釈である。しかして、天城説は第5条の例外規定を教育法制に即して厳格に解釈することで、言外に設置者負担主義の例外の異常な現実を浮き彫りにしているともみることができる。これに対して、相澤説は国の予算編成や教育費統計の立場から見れば有力な、あるいは不可避の解釈といえることができるが、設置者負担主義の空洞化の現実を追随しているに過ぎないとみることができよう。

学校教育法第5条が、学校設置者の自主的財政運営の原則を本旨としていると理解する本稿の見地からすれば、設置者負担主義の例外は制限的であるべきであり、その意味で、解釈論としては天城説が正当というべきであろう。しかし、自主財源の不足している地方財政と国・公立学校不足の補完的役割を多分に果たしている私立学校の脆弱な財政基盤の現実が学校設置者の国(又は地方自治体)の補助金制度への依存を余儀なくさせており、その結果、学校財政における学校教育法第5条の規範性を希薄化させてきた。その反映が相澤説である。その意味で、法令に基づかない補助金は違法とは言えないにしても多分に脱法的であり、その現実に第5条の解釈を合わせることは、同条の意義を少なからず減失させることになる。

次に、第三の学校経費に関する種々の国庫負担・補助制度及び都道府県負担・補助制度に加え、地方交付税制度をも例外に含める説について、検討する。地方交付税制度は、いわゆる地方財政調整制度である。わが国の地方財政調整制度は、沿革的には、臨時町村財政補給金制

度(1936年)に萌芽し、地方分与税制度(1940年)で一般的な姿を整えたとされている。但し、この戦時下の地方財政改革は、地方の独立財源の削減との組み合わせで成立したものであり、地方自治体に対して国政委任事務を確実に遂行させるための財源保障が主眼であったと評価されている。これに対して、戦後のシャープ勧告に基づいて成立した地方財政平衡交付金制度(1950年)は、地方自治の財政的基盤を整えることを主眼とし、独立財源の強化及び国庫負担・補助金の整理・削減との組み合わせで構想されたものであった。地方交付税制度(1954年)は、サンフランシスコ講和後のシャープ税制改革の見直しと補助金体制の整備・確立の流れの中で平衡交付金制度に替わって成立し、「基準財政需要額の算定等をつうじて国による地方自治体の統制手段の性格を強めて、今日にいたっている³²⁾といわれるが、地方交付税法が地方財政平衡交付金法の改正手続きで成立したことに示されているように、理想的には地方財政平衡交付金制度の性格を引き継いでいるものと言える。

さて、この地方財政調整制度を通じての地方自治体における学校経費の財源保障をも設置者負担主義の例外に含める見解は、教育学研究者の間に多いように見受けられるのであるが、中島太郎は地方財政平衡交付金制度の実施されている段階において、これを「国と地方公共団体における教育経費負担関係に関する例外的規定」の一つとして次のように解説していた。

「国は地方財政平衡交付金法の規定に基づいて、地方団体に対して、ひとしくその行うべき事務を十分に遂行することができるようにするため、地方財政平衡交付金を交付するが、この交付金の一部は、当然地方教育経費に充当されることになる。ただこの交付金は地方公共団体の自由な意志によって、いかなる経費にも充当することができるのであるから、前に挙げた特定の地方教育費の国庫負担または補助制度における交付金のように、必ずしも教育経費に充当されるとは限らない。ここにこの制度の特殊な性格があるのであるが、しかし、現在、現実的に地方教育財政上この交付金の果たしている役割は極めて重要なもので、地方教育財政上これを無視することは絶対に許されないのである。」³³⁾

中島のこの解説は、教育経費における国と地方の負担関係一般を地方財政法を基準として説明する中で述べられたものであり、必ずしも学校教育法第5条の例外規定の解説そのものではないが、学校教育法第5条は地方財政法における一般的規律関係の学校財政における具体化として把握されていたから、前記の解説は学校教育法第5条の例外規定にも該当するものと理解してよいであろう。

次に、現行の地方交付税交付金制度について、これを設置者負担主義の例外に含める説として、例えば金子照基は次のように述べている。

「設置者負担主義の原則によれば、具体的には、国立学校の経費は国が、都道府県立学校の経費は都道府県が、市町村立学校の経費は市町村が、私立学校の経費は当該学校法人が、それぞれ負担するのを原則としている。しかし、公立学校の経費については、地方交付税法による地方交付税制度がある。すなわちその配分に用いられる基準財政需要額の算定の経費の一つに小・中・高等学校などの教育費があり、大部分の地方公共団体に交付される地方交付税そのものは、その一般財源にくみ入れられるが、事実上、教育費の財源の一部を国は交付している。」³⁵⁾

また、平原春好も、地方交付税制度を設置者負担主義の例外の第一に挙げ、次のように述べている。

「これは使途を明示した、いわゆる“ヒモ付き”ではないので、特別の財源として別立てされるわけではなく、都道府県・市町村の一般財源にくみ入れられる。そのため、教育費の一部が国庫から支出されているという実感は弱い、都道府県・市町村における学校教育費の設置者負担主義の例外であることには違いない。」³⁶⁾

中島、金子、平原が、地方財政平衡交付金制度又は地方交付税制度を設置者負担主義の例外に含める論理は、基本的に同じであるとみてよい。即ち、交付金による教育経費の財源保障と国庫負担金・補助金による財源保障の機能の違いを正当に指摘しながらも、国による地方教育費の財源保障であるという共通性を強調することで、設置者負担主義の例外であるとするのである。しかし、これでは義務教育費国庫負担制度が確立していた段階において設置者負担主義の一般的規定が成立したこと、及び地方財政平衡交付金制度の成立と同時に一旦は義務教育費国庫負担制度が廃止されたことの歴史的意義が正当に評価されていないといわざるを得ない。戦後地方財政改革が当面した課題の一つは、地方財政の不均衡を国の責任で是正せざるを得なくなっている歴史段階において、地方自治確立のための財政基盤を確保するということがあった。地方財政平衡交付金制度は、この課題に対する今日的意義を持つ一つの解答であり、学校財政に即して言えば、自主的な学校財政運営の確保という設置者負担主義の本旨に沿う制度であるといえる³⁷⁾。もっとも、地方財政平衡交付金制度の現実には、地方の独立財源の強化が不十分なまま、地方財政平衡交付金の総額が抑制されることによって地方財政危機の深刻化を招き、また、シャープ勧告で予定されていた国と地方の事務再配分による国政委任事務の整理・縮小が見送られることによって国

政委任事務の財源保障の機能が強化された結果、その本来期待された機能を十分果たし得ないまま、補助金体制の拡充と地方交付税制度への転換を余儀なくされた³⁸⁾。そして、地方交付税制度が、現実の学校財政に果たしている機能についていえば、小川正人が指摘しているように、地域格差是正やナショナルミニマムを一定の政策的ベクトルのもとに確保している国庫負担・補助制度を補完する面が強く、「国による行政水準の統制や政策的誘導を伴う国庫負担・補助金の性格をもつ」³⁹⁾ものといえよう。しかし、このような現実にもかかわらず、あるいはそれ故にこそ、学校教育法第5条の解釈論としては、地方交付税制度はその例外に含めないことが妥当であり、こうした見地に立つての地方交付税制度改革こそが論じられる必要がある。

最後に、第四の設置者負担主義の例外に父母負担をも含める見解について、触れておこう。こうした見解は、学校教育法第5条の解釈論としては、ほとんど見かけないのであるが、公立学校財政の解説に関連して、足立慎一は公費負担を原則とする①教職員の給与関係費、②校地や校舎に係る施設費・修繕費、③学校運営に必要な教材費及びその他校具費・維持費（光熱水費を含む）における都道府県負担及び国庫負担・補助に加えて、「④学校徴収金や個人負担の教材費」などの父母負担についても設置者負担主義の例外規定に含め、「このように私費を含めて、国、都道府県、市町村の経費負担が複雑におりかさなって学校が運営されている」と述べている⁴⁰⁾。公立学校の経費負担が複雑におりかさなっていることは足立の指摘する通りであるが、ここでは二つの問題点を指摘しておきたい。第一は、公立学校の経費の負担区分には、国・地方の負担区分と公費・私費の負担区分の二種類があるが、本稿の見地では、設置者負担主義に関わるのは国・地方の負担区分のみであるということである⁴¹⁾。第二に、学校教育法第5条の例外は、「法令に特別の定めのある場合」であって、授業料についてならまだしも学校徴収金や個人負担の教材費が同条の例外規定に該当するというのは相当に無理があるということである。学校教育法第5条の解釈論に、こうした見解をほとんど見ない所以であろう⁴²⁾。

4. 結び

以上、学校教育法第5条の後段、学校経費の設置者負担主義の解釈に関する主な論点について検討を加え、本稿の見地を提示してきた。最後に、学校財政をめぐる今日の状況の若干の特徴と学校教育法第5条解釈との関わりに触れ、結びとしたい。

本稿で取り上げてきた学校教育法第5条解釈の論点は、

判例に現れる裁判規範上のものではなく、制度理解をめぐるものであり、その意味では、政策評価の基準としての意義を有するものといえよう。この観点から、改めて振り返ってみた場合、最も中心的な論点は、設置者負担主義の例外をめぐるものである。そこで、設置者負担主義の例外をめぐる主な論点を論争的に整理しなおせば、次の二つになろう。第一は、補助金体制の評価に関わって、設置者負担主義の例外を市町村立学校職員給与負担法に限定するか、補助金制度の全体を例外に含めるか、という点である。前者の見地に立てば、国の補助金体制は設置者負担主義の原則とは基本的に無関係ということになる。しかして、かかる見地は、補助金体制を推進してきた文部省関係者の著作に多く見受けられる。これに対し、後者の見地に立てば、設置者負担主義の原則を変更したかの如き多種の補助金制度は、その「形骸化」を意味することになる。但し、ここで注意を要する点は、補助金体制が設置者による自主的な学校財政運営を制約し、設置者負担主義の本旨を損なうことは確かであるにしても、それが、地方財政の不均衡の是正やナショナルミニマムの確保という機能を果たしている現実を無視することはできない、ということである。この点では、確井光明の次のような見解が参考になろう。

「個別の補助金を無数に用意して、自治体が自主的な判断を発揮する余地のないような制度は、自主財政権を侵害するものである。しかしながら、義務教育職員の給与費や校舎の新増築等について国が負担することによって直ちに自主財政権が侵害されると批判することは適当とは思われない。自律権という価値のみを優先させようとしても、それを困難ならしめる自治体財政の現実が横たわっている。ただし、こうした財源保障によって、住民による統制機能が著しく脆弱化することは避けられない。教育サービスの程度、したがって教育費を、住民の負担との緊張関係においてチェックするという必要性が、事実上消失してしまうからである。この点こそが、この種の財源保障制度の、目に見えない、しかし、それだけに一層深刻な問題点であるといえよう。」⁴⁹⁾

第二は、学校財政改革の構想と関わって、設置者負担主義の例外に地方交付税制度を含めるか否か、という点である。現行の地方交付税制度に種々の限界があることは確かであるが、「本来、地方交付税の用途は特定されていないので、行政施策の自由を拘束しないという意味において、『行政上の自治』を侵すことはないというメリットを有する」⁴⁹⁾といわれるように、本来的には設置者負担主義の理念に適合的な地方財政調整制度であり得る。従って、現行制度の下での国庫補助金の一般財源化は、国家予算の合理化・縮減以上の意味を持ち得ないに

しても、地方自治の強化を目的に地方交付税制度が改善されることを条件とすれば、本来、推進されるべきであろう。この点では、シャープ勧告に基づく地方財政改革構想は、学校教育法第5条の理念に沿うものとして、なお今日的意義を有していると言えよう⁴⁵⁾。

注

- 1) 平原春好『学校教育法』1987 総合労働研究所 p.110
- 2) 同上 p.112
- 3) 安嶋彌『学校行政法』1956 良書普及会 p.78
なお、安嶋彌『地方教育費講話』(1958 第一法規 pp.3-5)も参照。
- 4) 戦前における教育事務の帰属関係と学校経費の負担関係については、小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』(1991 九州大学出版会)「第一章 戦前教育財政制度の形成と基本構造」を参照。
- 5) 安嶋彌は、「学校はそれぞれの設置者…によって管理されるかわりに、その経費はそれぞれの設置者に支弁されるべきものであることを明示したものである。」(前掲『学校行政法』p.242)と述べているが、もっと積極的に評価されるべきであろう。
- 6) 『官報号外 昭和二十二年三月二十一日 衆議院議事速記録第二十二号』p.405
- 7) 有倉遼吉編『基本法コンメンタール 教育法』1972 日本評論社 p.126
- 8) 中島太郎『教育財政』1954 岩崎書店 p.50
- 9) 国立教育研究所編『日本近代教育百年史2』1974 教育研究振興会 pp.3-4
- 10) 高倉翔「学校財政」『新教育学大事典1』1990 第一法規出版 p.552
- 11) 筆者は、受益者負担主義という範疇は、戦後段階に固有の範疇であり、戦前・戦後を通じたわが国の教育財政分析に適用することは適切でないという見解を持つので、以下「教育の有償制」という用語を用いる。なお、拙稿「教育費政策と受益者負担主義」(鈴木英一編『教育改革と教育行政』1995 勁草書房)参照。
- 12) 白石裕「受益者負担、設置者負担」(『新教育学大事典4』1990 第一法規 p.54-55)
なお、笹森健「設置者負担主義」(菱村幸彦・下村哲夫編『教育法規大辞典』1994 エムティ出版)においても同様の見解が窺える。
- 13) 長野士郎『逐条地方自治法』1983年 学陽書房 p.701
- 14) 室井力・兼子仁編『基本法コンメンタール 地方自

- 治法】 1978年 日本評論社 p.206 (執筆・田村和之)
- 15) 天城勲【学校教育法逐条解釈】 1954 学陽書房 p.49 (同旨 有倉遼吉・天城勲【教育関係法Ⅰ】 1958 日本評論新社 p.64)
- 16) 前掲 天城勲【学校教育法逐条解釈】 p.50
- 17) 前掲 安嶋彌【学校行政法】 pp.77-78
- 18) 同 上 p.242
- 19) 若干の例を挙げれば、次の通りである。
「ここで、『負担』とは『支弁』という意味であり(地方自治法228)財源についての負担区分とは別である。」岩間英太郎「学校経費の負担」山内一夫、木田宏、安嶋彌編【教育法規辞典】1961 学陽書房 p.56
「この『負担』とは、単に財源負担のみならず経費の支弁を意味すると解される」鈴木勲編著【逐条学校教育法】1980 学陽書房 p.62
- 20) 瀬戸山孝一【文教と財政】1995 財務出版株式会社 p.5
- 21) 内藤譽三郎【学校教育法解説】1947 ひかり出版 p.49
- 22) 内藤譽三郎【教育財政】1950 誠文堂新光社 pp.89-90
- 23) 牧柁名・平原春好編【教育法入門】1979 学陽書房 p.204 (執筆・三輪定宣)
- 24) 前掲 有倉遼吉編【基本法コンメンタール 教育法】 p.126 (執筆・金子照基)
- 25) 長峰毅【私学助成と公の責任】1965 p.85
- 26) 本文の数値は、文部省【地方教育費調査報告書】各年版より算出した。
- 27) 鈴木勲【逐条 学校教育法】1980 学陽書房 p.62
- 28) 安嶋と岩間は、当時の情況に即し、「市町村立学校職員給与負担法」の外、「国家公務員共済組合法」、「恩給法」、及び「公立養護学校整備特別補助法」も例外に挙げている(前掲 安嶋彌【地方教育費講話】 p.4、前掲 山内一夫他編【教育法規辞典】 p.56)
- 29) 前掲 安嶋彌【地方教育費講話】 p.10
- 30) 相澤英之【教育費】1960 大蔵財務協会 p.225
なお、安嶋説に対する相澤の批判は前掲長峰毅【私学助成と公の責任】(pp.89-90)で取り上げられている。
- 31) 前掲 有倉遼吉・天城勲【教育関係法Ⅰ】 pp.59-64
その他、負担金と補助金の区別は特に設けていないこと、学校教育法第三二条の規定も例外に含めていることなどを天城説の特徴として指摘することができる。
- 32) 前掲 相澤英之【教育費】 p.225
- 33) 重森暁【地方財政調整制度】1979 【大月経済学事典】 p.640
なお、地方財政調整制度の展開過程については、藤田武夫【現代日本地方財政史】(上 1976, 中 1978 日本評論社)を参照した。
- 34) 前掲 中島太郎【教育財政】 p.31
- 35) 前掲 有倉遼吉編【基本法コンメンタール 教育法】 p.126
- 36) 前掲 平原春好【学校教育法】 p.120
- 37) 相良惟一は、こうした見地から明示的に地方交付税制度を設置者負担主義の例外から除いている。(【新版 教育行政学】1970 誠文堂新光社, p.303参照)
- 38) 前掲 藤田武夫【現代日本地方財政史】上 参照
- 39) 小川正人編著【教育財政の政策と法制度】1996 エイデル研究所 p.197
- 40) 同 上 pp.99-101
- 41) 平原春好・牧柁名編【教育法】学陽書房 1994 p.155 参照。
- 42) 相良惟一【新版 教育行政学】(前掲, pp.303-305)は、その数少ない例の一つである。
- 43) 碓井光明【自治体財政・財務法】1988 学陽書房 p.38
なお、小川正人は、「【例外的】制度である国庫負担金・補助金が本来の制度原理である地方自治、設置者負担主義の原則を損なうことがないように、その運用等については法律で厳しく制約がなされている」(前掲 小川正人編著【教育財政の政策と法制度】 p.191)と述べているが、補助金制度それ自体が設置者負担主義を損なっているのではないかという点では、疑問が残る。
- 44) 前掲 碓井光明【自治体財政・財務法】 p.39
- 45) シャウプ勧告に基づく地方財政改革構想と教育財政改革との関連及び評価については、内沢達【教育財政と戦後改革期の動向】(前掲 鈴木英一編【教育改革と教育行政】所収)参照。