

# 中央－地方関係からみた戦後日本教育財政制度の構造と特質

－市町村公立学校施設整備事業を中心に－

青 木 栄 一

Educational Finance System's feature in Intergovernmental Relations in Post - War Japan  
- with focus on the Construction of Public Schools at Local Governments -

Eiichi AOKI

This paper is intended as an investigation of educational finance system's function and feature in intergovernmental relations in World War 2 with focus on the construction of public schools at local governments.

In this study, statistical year books on finance of local governments are used for the closer investigating than the previous studies.

The results of this statistical study are as follows:

1. Local governments share the work of constructing public schools with central government in intergovernmental relations.

2. Local governments construct public schools using subsidy and local government bonds.

The following points are made clear as a result of the analysis:

1. An advantage of educational finance system is pointed out. Educational finance system bring achievement of national minimum in education. Local governments are able to construct many schools because Ministry of Education, Science, Sports and Culture (Monbusho) supply subsidy.

2. Monbusho and local governments have close financial relations. Local governments depend upon Monbusho for subsidy. On the other hand, Monbusho depends upon local governments to execute its policy for construction of public schools.

3. There is room for autonomy of local governments in execution of present educational finance system. Monbusho does not control tightly over local governments. Local government does not have to construct within the standard level of Monbusho. Of course, local governments have to accept the standards of Monbusho. But they are able to add their own source of revenue to subsidy of Monbusho in order to construct public schools.

## 目 次

### I. 課題の設定

#### A. 研究の背景

#### B. 先行研究の検討と課題設定

#### C. 分析対象

### II. 分析

#### A. 施設事業の実施構造と制度の概要

#### B. 市町村財政における教育費・施設事業費の位置づけ

#### C. 目的別性質別分析

#### D. 建設事業施行状況と財源内訳

### III. 考察

#### I. 課題の設定

#### A. 研究の背景

2000年4月から分権一括法をうけ、教育領域での地方分権改革も本格的に実行段階へとはいる。今般の改革は制度とその運用両面にわたって行われていることが特徴

であり、地方の多様な取り組みが従来よりも盛んになることが期待されている。ただし、一方でナショナルミニマムを今後も維持していくことも必要とされる。このことと多様性とをどのような制度によって、しかも中央と地方それぞれの役割を適切に位置づけるとともに、どのように実現していくかを検討することは教育行政学の重要な課題である。

ところで、今回の改革ではナショナルミニマムの維持・達成の観点から公立学校施設整備費負担金は直ちに見直すことが困難と判断されている<sup>1)</sup>。同様に義務教育費国庫負担金(教職員給与費)制度も見直しは見送られている。教育に関する財政制度の根幹をなす負担金制度が存続するのである。このことは、他の制度やその運用が改革されたなかで従来通りの財政制度がどのような機能を持つことになるかを分析することを要請している。もちろんその分析は分権改革が軌道に乗った後に行うことになる。そこで、本稿はその分析に資するために、現行制度下で教育財政制度がどのような構造と特質を持っており、その構造化で市町村がどのような役割を担っているかを明らかにすることを目的とする。

## B. 先行研究の検討と課題設定

ところで、上のような本稿の問題関心に関連した先行研究では、中央-地方関係からみた教育財政制度の構造とその特質はどのように把握されているのだろうか。ここでは財政学、地方財政研究、教育財政研究の業績からそのことを検討していく。

まずはじめに、財政学、地方財政研究を取り上げる。先行研究では、日本の中央-地方を通じた財政制度の構造を「集権的分散システム」<sup>2)</sup>「柔構造的集権制」<sup>3)</sup>と把握している。前者は中央から地方への財政トランスファーが巨額であることを日本の特質と把握している。地方の租税収入が中央政府と地方の租税収入をあわせた額に占める割合が34.8%であるのに対して、同じく中央と地方をあわせた額に占める地方の最終消費支出・総固定資本形成はそれぞれ75.4%、84.4%である。歳入と支出の不均衡の要因は中央から地方への、地方交付税、国庫支出金等の財政移転である。後者はそうした特質を持つ制度は、かならずしも中央の強権的な地方統制を招いていないことを主張している。たしかに中央政府がいったん集めた税金を地方へ移転する制度はその意味で集権的であるといえる。また法定外普通税と地方債の許可制、地方交付税の減額や変換の措置制度が存在することは強権的な手段を中央政府が保持していることを意味する。だが、そのような制度は実際には発動されることはまれであり、通常は国庫支出金を通じた中央政府の地方に対する誘導

が観察できる。

教育財政研究においても、上に述べたような状況が教育領域にも当てはまることが示されている。さらに文部省から地方への財政移転は巨額であることから、文部省の「補助金官庁」的性格が明らかにされている<sup>4)</sup>。さらに地方を都道府県、市町村に分けた場合には、都道府県が人件費、市町村が学校建設費を主に担っていることも指摘されている<sup>5)</sup>。

また、これらの研究からは今後より詳細に検討して行くべき課題が示されている。第1に、限られた時期を検討するのではなく、できるだけ長い期間を検討することである。第2に、市町村をいくつかの類型別にわけることである。第3に個別政策領域について検討することである。第4の課題は、より詳細な数値が掲載されている資料を活用することである。第1の課題は、戦後の教育財政制度を検討する場合には避けて通れないものである。第2の課題は、全ての市町村をまとめて検討するのではなく、人口規模ごとに類型化して検討することは都市化の程度の差などを含めた分析を可能にするために必要である。第3の課題は、教育財政も多様な政策の集合体であるから、個別の政策段階を検討することは、より実態に即した分析を可能とするために必要である。第4の課題については従来の研究では目的別、性質別、財源別(後述)の資料は活用しており、さらには目的別と性質別とをクロスした資料も活用していた。しかしながら、目的別・財源別の数値をクロスした分析と3つの数値をクロスした分析はなされてこなかった。たとえば、小学校費における国庫支出金の割合や、小学校費における普通建設事業費の国庫支出金の割合は十分に明らかにされてこなかったといつてよい。

本稿は先行研究の知見を前提として、それをより実態に即して理解するために、上記の3課題を統計資料を用いて数量的に明らかにすることを目的とする。

## C. 分析対象

本稿は分析対象として公立学校施設整備事業(以下、施設事業)のうち市町村が実施する義務教育施設に関する事業について取り上げる。ここでの施設事業とは市町村が小中学校施設を新增改築する事業と捉えてよい。

施設事業を取り上げるのは以下の理由による。第1に、教育財政制度の特徴の1つである、負担金制度が存在していることである。負担金制度は、ナショナルミニマムを維持・達成するために、本来は地方の事務とされている領域についても国が負担するための制度である。負担金制度が存在している領域を検討することは個別領域を検討することだけではなく、教育財政一般についての検

討も可能とする。第2に、市町村が主に担っているときられている領域だからである。これは、冒頭で中央と地方の役割をどのように位置づけるかは教育行政学の課題であると述べたことと関連する。市町村が教育財政の側面からみてどのような働きを現在持っているかを検討することは重要であると考え。第3に、文部省、都道府県、市町村を通じて実施される領域だからである。第2の点と関連するが、中央—地方を通じた財政関係の中でそれぞれがどのような機能を担っているかを明らかにすることは重要であると考え。第4に、入手した資料が施設事業のより詳細な検討を可能にするものであったからである。従来の研究では先述したように、目的別、性質別、財源別の数値を組み合わせた分析がなされてこなかった。今回用いる『地方財政統計年報』（各年度版）には施設事業に関する3つの数値をクロスした分析が可能な資料が掲載されている。

## II. 分析

### A. 施設事業の実施構造と制度の概要

まず簡単に施設事業の実施構造と施設事業に関連する制度（以下、施設制度）を紹介する。実際に施設事業を実施するのは市町村である。市町村は国庫補助負担金、地方債、一般財源を組み合わせることで事業を実施する。校舎の新增改築事業の場合、国庫負担金が地方へ交付される。国と地方は補助事業として文部省が認定した額の2分の1ずつを負担する。市町村が実際に実施した工事が文部省の補助基準を上回ることがあるが、その場合国の負担額は文部省が認定した事業部分についてのみ算定される。市町村が上積みした部分は市町村が全額負担することになる。負担金は文部省の基準を満たす事業については例外なく交付される。負担金が交付される事業は主に校舎・屋内運動場（体育館のこと）の新增改築事業であり、教育活動を行うのに最低限の施設が整備可能である。

一方、補助金は文部省がみずからの政策を実現するために市町村に対して交付するものが多く、奨励的性格を持つものも多い。国が補助するのはおおむね2分の1ないし3分の1であり、負担額は負担金同様に文部省が認定した事業部分について算定される。

負担金が交付される事業については地方債の起債も認められ、しかもその元利償還費の一部が地方交付税の後年度の基準財政需要額に算入される。そのため、最終的な地方負担は文部省が負担金事業として認定した部分については、その1割程度となる。

このように施設事業に関する財政制度は国からの手厚い財政的補助が特徴である。

ここで本稿で用いる資料を説明する。グラフや表で用いる資料は『地方財政統計年報』<sup>6)</sup>（以下、年報）の各年度版である。参照した年度は、1960、1965、1970、1975、1980、1985、1990、1995年度版である。なお1958年度は「義務教育諸学校施設費国庫負担法」が成立した年度であり、この直後から検討を開始する。今回の分析は戦後のマクロな動向を検討することを目的としているので五年ごとの資料を用いた。最近については正確を期すために毎年度のものを用いている。年報では市町村の統計が、市町村全体、大都市、中都市、小都市、町村等に区分されている<sup>7)</sup>。使用した資料は以下の記述においてグラフ・表にしていけないものとしているものとに分かれる<sup>8)</sup>。

### B. 市町村財政における教育費・施設事業費の位置づけ

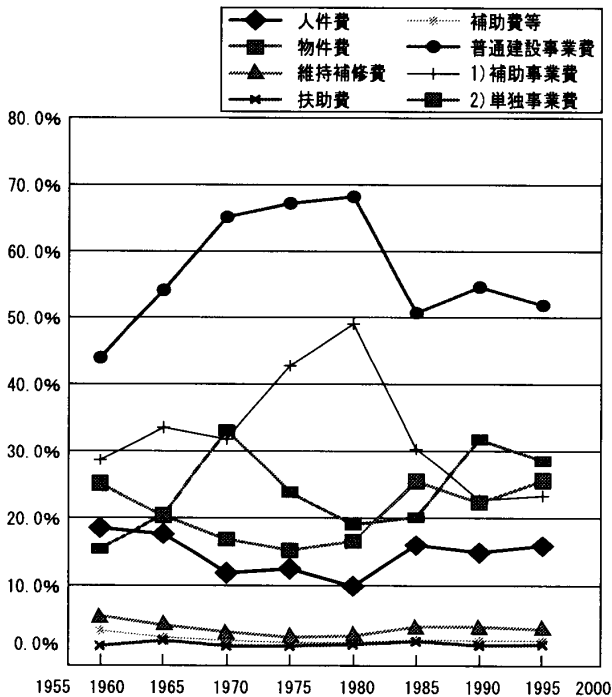
まず市町村の全事業費、教育費の中で、教育や施設事業がそれぞれどのような位置を占めているかを検討する。ここでは1997年度の資料を用いる。市町村の歳出合計に占める教育費の割合は12.4%であり、土木費、民生費に次ぐ位置を占めている。教育費に占める義務教育費（小学校費と中学校費を足したもの）は33.3%（小学校：20.7%+中学校：13.3%）である。義務教育に関する普通建設事業費が義務教育費に占める割合は45.1%（小学校：44.6%、中学校：45.8%）である。教育費全体に占める義務教育に関する普通建設事業費は15.3%（小学校：9.2%+中学校：6.1%）である。このように、市町村の事業費において教育費は大きな位置を占めており、かつ教育費における義務教育費の割合や、教育費、義務教育費に占める普通建設事業費の割合が大きいことがわかる。市町村段階では義務教育施設の建設事業が主な役割となっていることが示されたといつてよい。この点については先行研究が指摘したことをより新しくかつ詳細な資料により再確認したことになる。

### C. 目的別性質別分析

#### 1. 全体傾向

まず<グラフ1>の説明をする。このグラフは小学校費に関する全市町村の合計額を性質別にまとめたものを、各年度ごとの推移がわかるようにしたものである。なお、以下のグラフ・表では紙幅の都合から、小学校費についてのみ検討し中学校費については検討しない<sup>9)</sup>。また全てのグラフ・表は年報各年度版より筆者が作成した。

グラフ 1 性質別歳出決算額（小学校費・市町村総額）



出典：『地方財政統計年報』各年度版より筆者が作成

以下検討していくのは普通建設事業費（補助事業費＋単独事業費）である<sup>10)</sup>。＜グラフ 1＞からわかることを普通建設事業費について全体傾向（補助事業費＋単独事業費）、補助事業費、単独事業費の 3 つの観点からまとめる。全体傾向としてわかることは以下の通りである。第 1 に 1960 年以降一貫して全費目のうち最大の割合を占めている。第 2 に 1960 年以降 1980 年まで割合が一貫して増加している。第 3 に 1960 年を除いて小学校費の 50% 以上が普通建設事業費である。第 1 の点からは先述したことが確認される。つまり 1997 年度の数値からは市町村は教育、なかでも義務教育については施設の建設事業を主な任務としていることがわかったが、＜グラフ 1＞はそのことが 1960 年以降一貫していることを示している。第 2 の点からは 6・3 制の開始以後、2 次にわたるベビーブーム、過疎過密の問題に対応するために事業を増加させてきたことがうかがえる。やや時代を区分して検討すると以下のことを＜グラフ 1＞が裏付けているとわかる。まず 1965 年前後から第一次ベビーブームの終息とともに文部省が「質的充実政策」を開始し、特別教室に対する補助を開始した。そのため事業量が増大した。また 1970 年から 1980 年ごろにかけては第二次ベビーブームと重なっており、児童数の増加に対応し、かつそれを予測して事業量が増加した。第 3 の点からはこの時期には特に市町村は施設事業に精力を傾けていたことが財政面から確認できる。なお 1960 年には補助制度が未だ未整備であったことがその理由であると思われる。

補助事業については以下のことが確認できる。第 1 に

1980 年をはさんで前後 10 年の数値では普通建設事業費全体を除いた費目の中で最も大きな割合を示している。第 2 に 1970 年には補助事業費の割合が 1965 年の値と比べて減少している。1975 年の値と比べてもきわめて低い。第 3 に 1970 年から 1980 年まで補助事業費の割合が急激に増加している。第 4 に 1965 年から 1985 年は補助事業費だけで小学校費の 30% 以上を占めている。第 5 に 1985 年から補助事業費の割合が低下傾向を示している。

第 1 の点からは普通建設事業費の中で補助事業費が大きな割合を占めていることがわかる。同時に市町村の小学校費の中で補助事業費が大きな割合を占めていることもわかる。このことは市町村は文部省から補助金をうけて実施する建設事業を主におこなっていることを意味する。特にこの時期は第 2 次ベビーブーム世代が学齢期となり、再び学校施設の整備が課題となっていた。

第 2 の点からは 1965 年に比較して、1970 年という時期が特徴的だったことがうかがえる。この時期は児童数増加に加えて過疎過密が問題となったため、特に都市部では施設不足が問題となっていた。そこで補助事業だけでは需要に対応できないため、単独事業を増大させたと考えられる。このことを裏付けるのが、1970 年における単独事業費の割合が大きくなっている以外に他の費目にはそれほど変動はないことである。なお、この点については＜表 1＞の検討で改めて確認する。

第 3 の点からは第 2 次ベビーブームのピークが終息するまでの時期に、市町村は文部省からの補助を受けて事業を大量に行ったことがわかる。そして補助事業費の割合急増が普通建設事業費全体の急増にも寄与している。このことはこの間単独事業費の割合はむしろ減少していることから裏付けられる。また、1980 年の値では補助事業費だけで小学校費の 50% 近くを占めている。1980 年頃は第 2 次ベビーブーム世代の中で最も出生数が多い 1973 年生まれが小学校に入学する時期と重なっている。この時期児童数の増加に市町村が文部省からの手厚い補助を受けて対応したことがわかる。

第 4 の点からは、この時期に特に補助金をうけた施設事業が市町村の事業の中でも大きな位置を占めていたことがわかる。

第 5 の点からは、1985 年以降には児童数の増加も終息し、大規模に量的整備を行う必要性が弱まったことがわかる。また、後述するようにこの時期単独事業費の割合が大きくなっていることも補助事業費の割合の低下に寄与している。それは他の費目にはそれほどの変動がないことからもうかがえる。

単独事業費の増減からは以下の点が指摘できる。第 1 に 1960 年から 1975 年にかけては単独事業費の割合は低調である。ただし 1970 年については例外である。第 2 に 1970 年は単独事業費の割合が前後の値と比べて極めて高

い。第3に1990年と1995年の時期は、単独事業費の割合が他の時期と比べて高い水準になっている。

第1の点からは、この時期には市町村の普通建設事業は補助事業として行われており、単独事業を行う余裕が市町村にはなかったことを示す。つまり負担金事業は申請の要件を満たせばほぼ例外なく申請は許可される。そのためたとえ児童数が増加しても負担金事業として実施は可能であり、文部省の基準を上回る工事を実施せず、かつ地方が単独で負担金事業（校舎・屋内体育館）以外の工事をしなければ基本的には単独事業は行わなくてもよい<sup>11)</sup>。また<表1>で検討することになるが、特に都市化が進めば進むほどこうした傾向が強まると考えられる。

第2の点からはこの時期は先述したとおり、児童数の急増の他に過疎過密問題も発生したため特に都市部では施設整備のためには補助事業だけでは追いつかずに単独事業も行ったことがうかがえる。

第3の点からはこの時期には補助事業費の枠が縮小されたことにより相対的に単独事業費の割合が増加した側面も指摘できるが、ほかにも単独事業自体も増加していることも指摘できる。これには自治省の単独事業奨励政策やバブル経済による税収増を見込んでの単独事業増加、また文部省の「質的充実政策」をうけて市町村が特色ある施設を積極的に整備し始めたことなどが影響していると思われる。全般的傾向として1985年までは補助事業が普通建設事業の中心的事業であったが、それ以降は単独事業が普通建設事業の中心的事業となっている。このこ

とから補助事業は児童数の増加に対応するために交付されてきたといえる。つまり増加する児童数に対応して、劣悪な教育環境を避けるために国庫からの補助が正当化されていたといえる。

## 2. 規模別分析

<表1>は「目的別性質別歳出内訳」の資料のうち、市町村、大都市、中都市、小都市、町村の小学校費における「普通建設事業費」「補助事業費」「単独事業費」の割合を示したものである。すでに<グラフ1>で市町村全体の姿を検討したが、ここでは市町村の規模別に検討することになる。なお、規模別の資料は1970年以降のものしか存在しない。

町村・小都市については以下の点が指摘できる。第1に、ほぼ全期間を通じて補助事業費の割合が単独事業費の割合と比べて高い水準で推移している。ただし町村については1990年に、小都市については1990年に単独事業費の割合が補助事業費の割合を上回っている。第2に、町村・小都市ともに普通建設事業費の割合のピークが1980年であり、1970年から1980年の期間で増加傾向を示している。

中都市、大都市については以下の点が指摘できる。第1に、1970年に補助事業費よりも単独事業の割合が大きい。これは、当時の過疎過密の問題が特に都市部の人口増加に結びつくことになったことから、都市部での施設事業量の増加が引き起こされたことを示す。第2に1990年以降は補助事業費よりも単独事業費の割合が高い。

表1 規模別の普通建設事業費が総額に占める割合（小学校費）

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995								
市町村 普通	27,202,986	44.0%	71,117,441	54.2%	232,764,372	65.1%	636,901,102	67.2%	1,106,211,422	68.2%	597,551,244	50.7%	817,176,637	54.7%	781,514,471	51.9%
補助	17,729,848	28.6%	44,045,404	33.5%	113,492,807	31.8%	405,901,102	42.8%	793,620,735	49.0%	357,285,192	30.3%	341,232,392	22.8%	351,849,553	23.4%
単独	9,471,492	15.3%	26,937,819	20.5%	118,179,712	33.1%	226,087,417	23.9%	308,035,769	19.0%	237,105,479	20.1%	474,813,046	31.8%	429,415,051	28.5%
歳出合計	61,886,401	100.0%	131,306,841	100.0%	357,445,851	100.0%	947,403,663	100.0%	1,621,233,041	100.0%	1,178,216,767	100.0%	1,494,657,013	100.0%	1,504,664,395	100.0%
大都市 普通			23,799,477	66.5%	90,177,777	68.7%	134,195,778	63.7%	92,720,403	50.3%	103,927,526	46.7%	126,196,620	50.3%		
補助			11,372,751	31.8%	47,144,522	35.9%	85,939,263	40.8%	51,416,867	27.9%	37,704,981	16.9%	47,456,143	18.9%		
単独			12,426,726	34.7%	42,178,213	32.1%	47,338,841	22.5%	41,303,536	22.4%	66,222,545	29.7%	78,740,477	31.4%		
歳出合計			35,782,211	100.0%	131,325,108	100.0%	210,660,331	100.0%	184,500,334	100.0%	222,759,862	100.0%	250,650,950	100.0%		
中都市 普通			83,867,206	72.0%	240,865,973	73.1%	408,255,985	72.3%	166,283,191	47.7%	246,035,643	54.0%	217,432,730	48.9%		
補助			38,136,039	32.7%	166,324,192	50.5%	299,371,494	53.0%	85,246,028	24.4%	97,020,901	21.3%	86,377,996	19.4%		
単独			44,902,060	38.5%	70,883,733	21.5%	106,080,817	18.8%	80,055,027	22.9%	148,868,961	32.7%	130,978,390	29.5%		
歳出合計			116,552,425	100.0%	329,365,164	100.0%	564,406,729	100.0%	348,842,679	100.0%	455,843,014	100.0%	444,603,312	100.0%		
小都市 普通			48,318,699	68.3%	122,780,644	69.0%	219,178,818	72.1%	106,029,973	53.9%	156,219,545	60.9%	138,520,329	55.7%		
補助			26,011,225	36.8%	86,635,407	48.7%	162,451,840	53.4%	70,951,163	36.1%	76,255,241	29.7%	73,885,363	29.7%		
単独			22,195,247	31.4%	35,359,778	19.9%	56,616,665	18.6%	35,077,180	17.8%	79,865,152	31.1%	64,556,995	25.9%		
歳出合計			70,717,976	100.0%	177,828,730	100.0%	304,061,943	100.0%	196,636,857	100.0%	256,391,010	100.0%	248,905,168	100.0%		
町村 普通			57,413,754	60.1%	141,609,244	64.0%	310,253,095	70.8%	197,831,731	59.3%	241,861,564	60.2%	239,881,726	58.2%		
補助			36,808,175	38.5%	97,630,731	44.1%	232,195,928	53.0%	138,052,383	41.4%	119,959,374	29.9%	136,503,318	33.1%		
単独			20,455,060	21.4%	43,665,890	19.7%	77,350,544	17.6%	57,602,541	17.3%	121,015,924	30.1%	103,282,856	25.0%		
歳出合計			95,609,123	100.0%	221,341,203	100.0%	438,510,533	100.0%	333,518,657	100.0%	401,745,370	100.0%	412,472,611	100.0%		

出典：『地方財政統計年報』各年度版より筆者が作成

町村、小都市グループと中都市、大都市グループを比較すると前者のほうが全般的にいて補助事業費の割合が高いことが指摘できる。時期別に分けると以下の点が指摘できる。第1に過疎過密が問題となった1970年では町村、小都市グループは補助事業が単独事業を上回っているが、中都市、大都市グループは単独事業が補助事業を上回っている。第2に普通建設事業費の割合が最大値を示している時期が町村、小都市グループでは1980年であるのに対して、中都市、大都市グループでは1975年である。

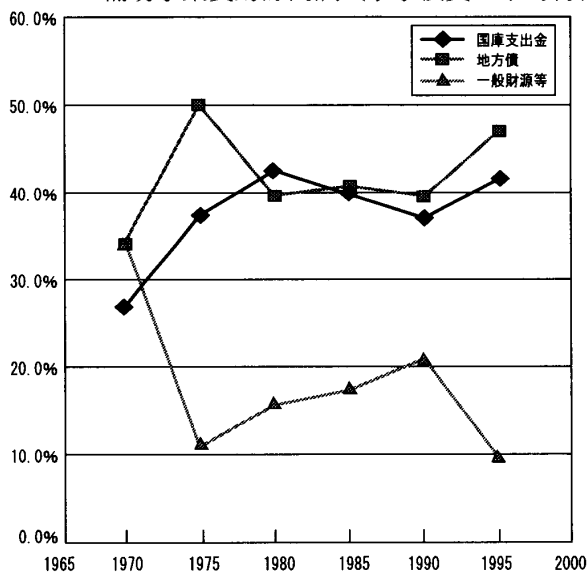
第1の点からは、中都市、大都市では過疎過密の問題が深刻なものとなり単独事業に依存することになったと考えられる。

第2の点からは以下のことがわかる。中都市・大都市では児童数増加という要因に加えて過密化という児童数の社会的増加が存在していた。これに対して町村・小都市では過密化による児童数の社会増はみられなかった。もちろん過疎化がこれらの地域で問題となったと考えられることから、児童数増に対応して事業量が増加する契機は中都市・大都市に比較して少なかったと思われる。つまり、この時期は児童数増に対応した事業量の増加がいずれの地域でもみられたが、児童数増のピークがそれぞれの地域で異なっていたため、それに対応して事業量のピークも異なっていたと考えられる。

#### D. 建設事業施行状況と財源内訳

<グラフ2>は「建設事業施行状況」の資料から、市町村の小学校に関する補助事業費の財源内訳を年度ごとに示している<sup>12)</sup>。<グラフ2>からは以下の点が指摘できる。

グラフ2 補助事業費財源内訳（小学校費・市町村総額）



出典：『地方財政統計年報』各年度版より筆者が作成

第1に、国庫支出金・地方債がきわめて大きな値を示している。第2に、1970年をのぞいて一般財源等は20ないし10%程度を示している。第1点からは、この2つの財源がとくに補助事業の財源として重要であることがわかる。そしてこのことは、制度の概要でみたことをも裏付ける。すなわち、負担金事業に対しては自動的に地方債の起債が認められ、しかもその元利償還費も後年度に地方交付税交付金による手当がある。文部省から市町村への手厚い補助が、この資料で確認できる。第2点からは、第1点と表裏をなすことであるが、補助事業を実施するには市町村が自己負担する割合は低いことがわかる。1970年には一般財源の値が高いが、これはさきほど<グラフ1><表1>でも指摘したとおり、自然増に加えて過疎過密という問題に対応する必要があったため、事業量が文部省の負担金・補助金では対応できないことを示している。そのため、一般財源からも負担する必要が、前後の時期より増していたと考えられる。

<表2>は<グラフ2>で示した3大財源（国庫支出金、地方債、一般財源等）の推移を町村、小都市、中都市、大都市、市町村について示したものである。<表2>からは以下の点が指摘できる。第1に町村では国庫支出金が、1970、1975年を除いて最大の財源である。町村以外では地方債がいくつかの時期を除いて最大の財源であることがわかる。大都市では今回の資料では国庫支出金が最大の財源となったことはないことが指摘できる。

表2 規模別の補助事業費財源内訳（小学校費）

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
市町村	総額 113,492,807 100.0%	405,202,513 100.0%	793,620,735 100.0%	357,285,192 100.0%	341,232,392 100.0%	351,849,553 100.0%
国庫支出金	30,560,143 26.9%	150,954,632 37.3%	338,120,704 42.6%	142,265,209 39.8%	126,146,315 37.0%	146,323,529 41.6%
地方債	38,864,145 34.2%	202,608,547 50.0%	315,428,698 39.7%	145,790,039 40.8%	135,023,082 39.6%	165,496,598 47.0%
一般財源等	39,423,514 34.7%	44,148,958 10.9%	124,322,425 15.7%	62,125,675 17.4%	71,476,649 20.9%	33,439,495 9.5%
大都市	総額 11,372,751 100.0%	47,144,522 100.0%	85,939,263 100.0%	51,416,867 100.0%	37,704,981 100.0%	47,456,143 100.0%
国庫支出金	2,426,574 21.3%	17,567,857 37.3%	34,674,319 40.3%	13,994,751 27.2%	12,504,539 33.2%	17,106,791 36.0%
地方債	3,251,994 28.6%	21,980,649 46.6%	35,494,300 41.3%	25,160,400 48.9%	16,157,612 42.9%	26,845,907 56.6%
一般財源等	5,334,202 46.9%	6,990,310 14.8%	14,615,108 17.0%	11,630,608 22.6%	8,594,723 22.8%	3,034,036 6.4%
中都市	総額 38,136,039 100.0%	166,324,192 100.0%	299,371,494 100.0%	85,246,028 100.0%	97,020,901 100.0%	86,377,976 100.0%
国庫支出金	10,249,935 26.9%	57,446,203 34.5%	129,858,230 43.4%	34,942,902 41.0%	32,183,208 33.2%	34,204,519 39.6%
地方債	14,178,901 37.2%	93,558,948 56.3%	121,362,800 40.5%	33,161,272 38.9%	40,677,951 41.9%	40,269,268 46.6%
一般財源等	13,131,012 34.4%	13,538,566 8.1%	44,318,260 14.8%	15,887,067 18.6%	23,085,879 23.8%	10,800,409 12.5%
小都市	総額 26,011,225 100.0%	86,635,407 100.0%	162,451,840 100.0%	70,951,163 100.0%	76,255,241 100.0%	73,885,363 100.0%
国庫支出金	7,530,811 29.0%	34,101,289 39.4%	69,087,412 42.5%	29,480,059 41.5%	28,909,512 37.9%	31,072,114 42.1%
地方債	9,147,327 35.2%	42,328,632 48.9%	66,536,435 41.0%	30,498,355 43.0%	31,667,619 41.5%	36,472,252 49.4%
一般財源等	8,499,496 32.7%	8,940,953 10.3%	23,379,131 14.4%	9,939,055 14.0%	12,868,004 16.9%	5,367,312 7.3%
町村	総額 36,808,175 100.0%	97,630,731 100.0%	232,195,928 100.0%	138,052,383 100.0%	119,959,374 100.0%	136,503,318 100.0%
国庫支出金	9,972,793 27.1%	39,209,323 40.2%	100,489,648 43.3%	59,755,056 43.3%	48,945,033 40.8%	60,969,395 44.7%
地方債	12,060,923 32.8%	41,290,485 42.3%	86,156,363 37.1%	53,914,512 39.1%	45,268,959 37.7%	60,123,631 44.0%
一般財源等	11,984,407 32.6%	13,471,421 13.8%	38,985,651 16.8%	20,452,284 14.8%	21,613,312 18.0%	11,723,000 8.6%

出典：『地方財政統計年報』各年度版より筆者が作成

第2に、たしかに第1の点は指摘できるものの、国庫支出金と地方債が1970年を除いて大きな値を示しており、その差はさほどないことが指摘できる。第1、2の点からは補助事業については市町村の規模によって多少の違いはあるにしても、国庫からの補助が手厚いことがわかる。これは見方を変えると、市町村は事業の実施当初に自己負担額は少なくてすむこと示している。

＜表3＞は「目的別性質別歳出内訳」の小学校費に対する国庫支出金、地方債、総額の額で、「建設事業施行状況と財源内訳」の小学校についての補助事業費に対する国庫支出金、地方債、総額の額を割った値の推移を示したものである。この表は、建設事業に要した各財源が小学校費全体でどの程度の割合かを示している。

表3 規模別の小学校費総額と補助事業費の財源

	1970			1975			1980		
	小学校費 (A)	補助事業費 (B)	(B) / (A)	小学校費 (A)	補助事業費 (B)	(B) / (A)	小学校費 (A)	補助事業費 (B)	(B) / (A)
市町村	国庫支出金 37,613,439	30,560,143	81.2%	163,329,164	150,954,632	92.4%	357,846,123	338,120,704	94.5%
	地方債 84,418,965	38,864,145	46.0%	305,049,341	202,608,547	66.4%	389,278,237	315,428,698	81.0%
	総額 357,445,851	113,492,807	31.8%	947,403,663	405,202,513	42.8%	1,621,233,041	793,620,735	49.0%
大都市	国庫支出金 2,859,712	2,426,574	84.9%	18,663,929	17,567,857	94.1%	36,642,478	34,674,319	94.6%
	地方債 9,142,230	3,251,994	35.6%	50,277,874	21,980,649	43.7%	44,465,598	35,494,300	79.8%
	総額 35,782,211	11,372,751	31.8%	131,325,108	47,144,522	35.9%	210,660,331	85,939,263	40.8%
中都市	国庫支出金 11,790,715	10,249,935	86.9%	60,430,264	57,446,203	95.1%	135,813,478	129,858,230	95.6%
	地方債 36,097,305	14,178,901	39.3%	124,381,749	93,558,948	75.2%	145,834,642	121,362,800	83.2%
	総額 116,552,425	38,136,039	32.7%	329,365,164	166,324,192	50.5%	564,406,729	299,371,494	53.0%
小都市	国庫支出金 9,087,179	7,530,811	82.9%	36,928,333	34,101,289	92.3%	73,184,101	69,087,412	94.4%
	地方債 70,717,976	26,011,225	36.8%	177,828,730	86,635,407	48.7%	304,061,943	162,451,840	53.4%
	総額 18,847,616	9,147,327	48.5%	58,372,077	42,328,632	72.5%	82,250,200	66,536,435	80.9%
町村	国庫支出金 13,157,852	9,972,793	75.8%	43,906,299	39,209,323	89.3%	106,968,152	100,489,648	93.9%
	地方債 19,244,028	12,060,923	62.7%	57,041,892	41,290,485	72.4%	106,121,497	86,156,363	81.2%
	総額 95,609,123	36,808,175	38.5%	221,341,203	97,630,731	44.1%	438,510,533	232,195,928	53.0%

	1985			1990			1995		
	小学校費 (A)	補助事業費 (B)	(B) / (A)	小学校費 (A)	補助事業費 (B)	(B) / (A)	小学校費 (A)	補助事業費 (B)	(B) / (A)
市町村	国庫支出金 151,481,158	142,265,209	93.9%	133,829,975	126,146,315	94.3%	154,424,784	146,323,529	94.8%
	地方債 193,656,000	145,790,039	75.3%	202,118,335	135,023,082	66.8%	275,190,553	165,496,598	60.1%
	総額 1,178,216,767	357,285,192	30.3%	1,494,657,013	341,232,392	22.8%	1,504,664,395	351,849,553	23.4%
大都市	国庫支出金 14,980,328	13,994,751	93.4%	13,662,483	12,504,539	91.5%	18,389,606	17,106,791	93.0%
	地方債 33,101,256	25,160,400	76.0%	19,555,822	16,157,612	82.6%	50,049,581	26,845,907	53.6%
	総額 184,500,334	51,416,867	27.9%	222,759,862	37,704,981	16.9%	250,650,950	47,456,143	18.9%
中都市	国庫支出金 38,196,420	34,942,902	91.5%	34,882,808	32,183,208	92.3%	36,966,235	34,204,519	92.5%
	地方債 49,224,198	33,161,272	67.4%	65,434,100	40,677,951	62.2%	74,324,106	40,269,268	54.2%
	総額 348,842,679	85,246,028	24.4%	455,843,014	97,020,901	21.3%	444,603,312	86,377,976	19.4%
小都市	国庫支出金 31,404,465	29,480,059	93.9%	30,597,466	28,909,512	94.5%	32,624,548	31,072,114	95.2%
	地方債 196,636,857	70,951,163	36.1%	256,391,010	76,255,241	29.7%	248,905,168	73,885,363	29.7%
	総額 38,189,933	30,498,355	79.9%	46,273,500	31,667,619	68.4%	53,090,418	36,472,252	68.7%
町村	国庫支出金 62,224,980	59,755,056	96.0%	50,865,171	48,945,033	96.2%	62,895,795	60,969,395	96.9%
	地方債 65,101,413	53,914,512	82.8%	60,549,572	45,268,959	74.8%	82,309,562	60,123,631	73.0%
	総額 333,518,657	138,052,383	41.4%	401,745,370	119,959,374	29.9%	412,472,611	136,503,318	33.1%

出典：『地方財政統計年報』各年度版より筆者が作成

<表3>から以下の点が指摘できる。第1に小学校事業に対する国庫支出金はほぼ小学校の建設事業に対して交付されている。第2にその傾向は市町村の類型に関わらずみられる。第3に地方債も国庫支出金ほどではないにしても、小学校事業の5割から7割に対して充てられている。第4に一般財源は補助事業にはほとんど支出されていないことがわかる。以上4つの点から補助事業については中央政府から手厚い補助をうけていることが理解される。

### Ⅲ. 考察

以上、市町村の施設事業を財政面から検討してきた。グラフと表から繰り返し指摘されたことは、中央-地方関係において市町村は義務教育学校施設の建設事業の実施を担当しており、しかもその事業に対しては中央政府から手厚い補助がなされているということである。本稿は先行研究の知見をより詳細な分析方法で再確認したといえるが、先行研究では十分に明らかにされてこなかった財源からの分析も行った。

本稿の知見は中央-地方関係からみた戦後日本教育財政制度の構造と特質について以下の点を示唆する。第1に、日本の教育財政制度の肯定的な側面が指摘できる。それは児童数の増加等に伴う事業量の急増にも市町村が耐えられた要因は、なによりも文部省からの国庫支出金とそれに付随する地方債である。教育財政制度はナショナルミニマムを達成するために有効に機能していたのである。従来教育財政制度は否定的に捉えられてきた傾向があるが、時系列的検討・財源分析をするとこのような順機能も十分確認できる。

第2に、文部省と市町村が財政的に密接に融合している点が指摘できる。つまり市町村は文部省に財源を依存しているが、文部省は市町村に施設事業の実施を依存しているのである。確かに文部省の基準を守らなければ市町村は国庫支出金をうけられない。しかし、次に述べるように、文部省の基準を最低基準として市町村独自の取り組みを行うことは可能である。文部省は社会経済状況に応じて必要とされる事業量を確保し、市町村の申請に応じて申請の許可を行い事業量の配分を行うことにが任務であるが、この場面では市町村の事業実施に対応しているという意味で、文部省の行動は受け身的である。

第3に、現在の施設事業についての制度は市町村の自主的で多様な取り組みをすでに許容した構造であることを指摘できる。補助事業についても上積み（継ぎ足し単独事業）が可能である。たとえば児童生徒数が急増した1970年には大都市・中都市で単独事業費が急増している。

これは文部省の補助だけではなく、市町村自らが社会経済状況の変動に対応している証左である。このように中央-地方を通じた教育財政制度はナショナルミニマムを維持・達成するだけでなく地方独自の取り組みの余地も含んでいる。

今後の研究上の課題としては、本稿で指摘された事柄を実際に、市町村に対する事例調査を通じて検証することである。しかも、市町村の類型別にそれぞれ時系列的に検討する必要がある、特に児童数急増期の検討は重要である。さらには事例となる市町村の人口動態など社会経済状況と関連させた検討を行っていききたい。また市町村が文部省の基準に上積みするのはどのような場合であるかも検討したい。

### 註

- 1)井上源三・米田順彦『分権型社会の創造』のために 一地方分権推進委員会第5次勧告解説『地方自治』614、1999年、54頁
- 2)神野直彦『『日本型』税・財政システム』岡崎哲二・奥野正寛[編]『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年
- 3)丸山高満「日本における政府間財政関係の特質」大島通義・宮本憲一・林健久[編]『政府間財政関係論』有斐閣、1989年
- 4)市川昭午『教育サービスと行財政』ぎょうせい、1983年、93-128頁、小川正人[編著]『教育財政の政策と法制度』エイデル研究所、1996年、180-198頁。
- 5)小川、前掲書182頁
- 6)この年報（『地方財政統計年報』財団法人地方財務協会、各年度版）は『地方財政白書』の計数資料版という性格を持っており、しかも白書よりも詳細な資料が掲載されている。
- 7)このほか特別区、中核市、一部事務組合もあるが、本稿では煩雑化を避けるため省略した。
- 8)前者は「目的別性質別歳出内訳」である。「目的別性質別歳出内訳」とは目的別歳出内訳と性質別歳出内訳とを組み合わせたものである。前者は教育費、総務費、民生費、衛生費、労働費、農林水産費、商工費、土木費、消防費、警察費、交際費などの行政目的別にまとめたものである。教育費については総額、教育総務費、小学校費、中学校費、高等学校費、特殊学校費、幼稚園費、社会教育費、保健体育費、大学費等にわかれている。後者は、歳出の経済的性質によって義務的経費（人件費、扶助費、公債費）、投資的経費（普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策費）などに区分したものである。たとえば、ある年度の市町村全体の歳出について、小学校費の総額や、小学校費がどのような性質の歳出からなる



かもわかるようになっている。さらにこの資料はそれぞれの目的別に財源ごとの金額もわかる。すなわち小学校費の財源について、国庫支出金、都道府県支出金、地方債、一般財源等、等の金額がわかるようになっている。

後者は各区分ごとの「目的別性質別歳出内訳」「建設事業施行状況と財源内訳」である。「建設事業施行状況と財源内訳」とは普通建設事業に係る経費を「補助事業費」「単独事業費」等に分け、それぞれ目的別に財源（国庫支出金、都道府県支出金、地方債、一般財源等、等）と額を示したものである。教育費についていえば、補助事業として行われた小学校の建設事業の総額と財源ごとの金額がわかるようになっている。つまりある年度の小学校段階の建設事業について、国庫支出金、地方債、一般財源等、等の金額と割合がわかる。

9)しかしながら、先に市町村の財政構造を概観したことからわかるように、中学校費についても小学校費と同様の傾向を示しているため、小学校の分析を施設事業の分析全体について活用しても差し支えはない。このことは本文には記述できないが、筆者は実際に中学校費についての分析も行っており、あらためて小学校と同様の傾向が確認されたことを付け加えておく。もっとも、小学校の児童数と中学校の生徒数は、単純に考えて前者は後者の約2倍であり、費用の絶対額も前者についての額が後者についての額のおよそ2倍である。さらに年度ごとの数値の増減は小学校費で確認された数値の増減のおよそ数年後に中学校費についても観察できる。

10)補助事業費とは市町村が文部省から負担金・補助金を交付されて実施する事業費の全額である。つまり文部省の負担金・補助金の額に加えて、市町村の負担分（補助裏）が含まれている。ただし、市町村が文部省の基準を上回る工事を実施した場合には、その上積み部分には負担金・補助金が交付されず、その工事費は単独事業費として算定される。こうした工事は一般に「継ぎ足し単独工事（継ぎ単）」と呼ばれる。単独事業費は、継ぎ足し単独工事費以外に市町村が文部省から全く負担金・補助金を交付されずに行った工事費も含まれる。たとえば、市町村が独自財源で格技場を建設するような事例がそれにあたる。

11)ただし、一つ留意しなければならないのは「単価差」の問題である。これは市町村の工事完了後に、文部省は交付対象となる工事の単価（補助単価）を算定する。市町村が実際に実施した工事単価（実施単価）にくらべて補助単価が低いことが以前より指摘されている。児童急増期にあたるこの時期には量的整備に負われる市町村が多かったため、上積み工事としての単独事業は「ぜいたく」な校舎を建設しようとしたためではなく、「単価差」を解消するための市町村負担という性格が強いと考えられる。

12)資料にある財源は国庫支出金、都道府県支出金、分担金・負担金・寄付金、地方債、その他の特定財源、一般財源等が示

されている。〈グラフ2〉ではこのうち国庫支出金、地方債、一般財源等を用いた。その理由はこの3大財源で補助事業費の90%以上の財源を賅っているからである。