

義務教育費負担法としての 1953(昭和28)年「義務教育学校職員法案」再考

—石川二郎旧蔵資料をてがかりに—

江口和美

1. はじめに

本稿は、1952年7月の義務教育費国庫負担法の復活成立前後から1953年の制度実施までの間に初めて義務教育費が政治問題として表出した時期を対象とし、当時の関係者の証言、新聞、行政文書等を用いながら「義務教育学校職員法案」の作成経緯と閣議決定・国会提出に至った経緯を検討する。本法案提出の目的として優先されていたのは義務教育費全額負担、教職員の政治活動制限のいずれであったのか、もしくはいずれでもなかったのか、また、それは提案側の関係者にとって共通認識であったのか否かを明らかにしようとするものである。

義務教育費の負担主体についての論争は、戦前、戦後を通じての長い経緯がある。文部官僚であった安嶋は「経費の負担区分を論ずることははなはだ当をえない」[安嶋1958:12]「経費の負担区分のごときは、ある意味において便宜的なものであり、財政技術上の問題にすぎない」[安嶋1958:13]と指摘する。また、ときおり繰り返される義務教育費全額国庫負担の問題も「義務教育費の全額国庫負担によって、必要な義務教育費が容易に確保できると考えたり、あるいは地方財政が教育費の圧迫から解放されると考えたりすることは、きわめて非現実

的」[安嶋1958:13]としている。

しかし、実際には、戦後70余年を経た現在に至るまで義務教育費は負担主体をめぐるたびたび政治問題化してきた。最近でいえば2005年に生活保護費と義務教育費の一般財源化が物議を醸した。戦後の義務教育費国庫負担制度復活の際と近年の一般財源化議論における中央省庁間の対立構図は共通している。総務省(自治庁)、財務省(大蔵省)、文部科学省(文部省)の三者が主たる対立構図の軸であり、各々の意見も同様である。

確かに「義務教育学校職員法案」は成立しなかった法案である。しかし、本法案は戦後の義務教育費負担法成立後に初めて義務教育費の負担主体について政治問題化した折のものである。そのため、立案に至る過程を含め辿った経緯を検討することは、戦後も、折に触れ政治問題化する義務教育費国庫負担政策の歴史的検証をより精緻なものにすると考えられる。

2. 先行研究と課題設定の意図

1952年に成立した義務教育費国庫負担法は「議員立法」である。公金である国家予算を法律で規定された公的事業である義務教育を実施するための公立義務教育諸学校教職員給与へ支出する、つまりは、法により定められた公的事

業の義務的経費を支出する根拠法は「内閣提出法案（以下、閣法）」であるのが通例である⁽¹⁾。ましてや、1997年度から2002年度⁽²⁾のように、時期によっては3兆円にも及ぶ巨額の国家予算支出の根拠法が「議員立法」であることは他に例がない。このことは1952年の義務教育費国庫負担制度の復活が、政権与党内と政府内で承認され閣議決定を経た「閣法」では成し得なかった証左であり、いかに政権与党内、政府内での調整が困難であったかを示している。しかし、約半年後に公立義務教育諸学校教職員給与費を全額国庫負担にする「義務教育学校職員法案」が「閣法」として国会に提出されている。

「義務教育学校職員法案」に関する先行研究をみると、大蔵官僚であった瀬戸山は「義務教育費全額国庫負担制度（義務教育学校職員法案）の問題」と題し、「文相の真意が那邊にあるかは当初推測できなかったが、（中略）全額国庫負担にする前提として、教育公務員の地方公務員から国家公務員への切り換えを文相は決意していた」[瀬戸山1955:153]とする。そのため単なる財政法ではなく身分法となったとの整理をしているが、提出に至った背景や廃案に至る経緯等は詳述していない。

同様に大蔵官僚であった相澤は「義務教育学校職員法案の問題」と題し、論述している。「この法案およびその提案理由に現れている限りにおいては」とし「義務教育に関する国の責任を明らかにし」「教職員の地位および待遇を保障し」「義務教育水準の維持向上をはかり」「地方財政の逼迫を緩和」[いずれも相澤1960:362]することが目的とされていたとする。しかし「国家公務員とすることになれば、義務教育職員の身分は、最終的には文部大臣の統括下にお

かれることになるのであって、これが政府の日教組⁽³⁾対策であるとみられ、内外に非常に強い影響を与え、その後国会における与野党の論争の中心となった」[日教組1958:362-363]「特にこの法案に日教組対策の狙いがあるとみられていただけに社会党等の反対が激しかった」[日教組1958:375]としている。

市川は「義務教育費全額国庫負担制度論＝『義務教育学校職員法案』の提唱」[市川1972:433]と題し、「国会解散によって、結局は不成立に終るという運命をたどった。したがって、もはやこれ以上論ずる必要はないともいえる」とする。また、「議論は、この法案の真のねらいが日教組分断、教育の中央統制、反動化にあるとする批判と、それに対する提案者側の反論という形をとってたたかわされたが、それぞれの主張のいずれに加担するか、その当否如何といったことはここでの主題ではないので立ち入らないことにしよう」[市川1972:433]と述べている。

また、小川（1991）は戦前戦後の義務教育費国庫負担制度を中心に文部省の構想や日教組案にも論述は及んでいるが、「義務教育学校職員法案」には触れていない。

上記の先行研究中、本法案に言及しているものでも提出に至った経緯などを詳細に検討したものは見当たらない。

鈴木は「義務教育学校職員法案と『国の責任』」と題し、「大達文政下の教育二法案⁽⁴⁾は、教員のレッド・パージや義務教育学校教職員法案の意図したものをうけつぐ形で、教育の国家統制という権力の宿願を実現すべく登場した」[鈴木1970:404]「政府により占領改革の再検討を名目に五大法案の一つとして警察法改

正、独占禁止法改正、恩給法改正、ストライキ規制法案とともに義務教育学校職員法案が提出された」[鈴木1970:383]とし、義務教育学校職員法案の意図は教育二法案の「政治的中立の確保」につながるものであるとの整理をしている。また、教育二法の「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」に「義務教育学校職員法案との内容と本質における共通性をたどることができる」とし、「教特法改正は、義務教育学校職員法案のように、義務教育費全額国庫負担などという困難な財政問題をともなわずに、公立学校職員の権利制限という権力の意図を、尖鋭かつストレートに実現するものであったといえよう」[いずれも鈴木1970:404]とする。

以上見てきたように、「義務教育学校職員法案」の評価に関して、先行研究では政治的意図は別にして、全額国庫負担制度として整理しているもの、教育財政研究の中でふれていないもの、また、教育二法につながるものと評価が分かれている。そこで、行政文書史料等を含め、当時の経緯を改めて整理、検討し、「義務教育学校職員法案」で達成しようとしたものは政権・与党、文部省、文相等提案側関係者各々にとって何であったのかを明らかにする。また、そのことから戦後の義務教育費負担政策の歴史的経緯の中で本法案はどのように整理されるものなのかを確認し、今後、歴史的経緯をみていくうえで着目すべき点を探ることを目的とする。

3. 国庫負担制度の歩みと時代背景

1952年8月以前のことは、内藤（1950）、瀬戸山（1955）、相澤（1960）、市川・林（1972）、小川（1991）、井深（2004）をはじめとする多

くの先行研究に詳しいので詳細はそれらに譲り、ここでは概況だけを見ておきたい。

戦前の義務教育学校の教員は待遇としては官吏であり、1940年以降、給与は都道府県が負担し、半額は国庫が負担することとなっていた。終戦を迎え、占領体制下、教育の「民主化」「地方分権」「中立性の確保」が目指された。教育委員会の公選制、6・3・3制の導入が決まり、教員は市町村の職員とされ、1950年から「シャウプ勧告」の趣旨に則り、国の負担は需要額を積算して地方財政平衡交付金に含まれることとなった。しかし、平衡交付金が財政的理由で低く抑えられ、財政力の弱い自治体では教員給与未払い問題等が生じ、国庫負担制度復活を望む声が大きくなっていった。

1951年夏から文部省は国庫負担の法案検討に入ったが、どの法案も省庁間の調整がつかず、閣法提出には至らなかった。調整の結果、妥協の産物として成立した義務教育費国庫負担法は議員立法であり、1952年4月28日に「日本国との平和条約（サンフランシスコ講和条約）」が発効した後の同年7月末に成立し、同年8月8日に公布された。

当時の官房副長官で、岡野文相就任に伴い文部次官に再任された剣木亨弘の回想録（1977・1986）で当時の閣内調整が困難であった様子を見ることができる⁽⁵⁾。同書によれば、8月（閣議資料を確認する限り8月8日⁽⁶⁾）の吉田首相欠席の閣議で、義務教育費国庫負担制度の取り扱いに関し、岡野自治庁長官が絶対反対であると声を荒げ意見を表明、卓を叩いて詰め寄り、天野文相が「私も覚悟をいたします」と退席しようとした。総理不在の閣議で閣内不一致で辞任者がでたら大変と閣僚皆で止めた。しか

し、後に天野文相が辞表を提出、自治庁・文部省で義務教育費国庫負担制度の調整がつかず、結局は天野文相の辞任が承認され、後任に岡野長官が文相を兼務することになったことなどが言及されている。義務教育費国庫負担法の公布⁽⁷⁾に至ってもまだ省庁間の調整はついていなかったことになる。

しかし、大蔵省は本制度実施には富裕団体に対しても負担金が支払われ団体間格差が広がりかねない「財政上のロス」を回避するため、財源配分方法の大改正が不可欠であることを理由に、1953年4月から1954年4月へ実施を延期しようとした。このような状況下、文部省初の「党人文相」といわれた岡野の下で提出されたのが「義務教育学校職員法案」である。

4. 「義務教育学校職員法案」の意図

「義務教育学校職員法案」の立案に先立ち政府決定した要綱を瀬戸山は「政府において決定した義務教育費全額国庫負担制度の法律案要綱」[瀬戸山1955:153]、相澤は「義務教育費全額国庫負担制度の法律案要綱要旨」[相澤1960:363]としており、市川は瀬戸山を引用し「政府としても『義務教育費全額国庫負担制度の法律案要綱』を決定し、それにもとづいて『義務教育学校職員法案』を立案・提出している」[市川1972:433]としている。しかし、1953年1月27日の閣議書⁽⁸⁾で確認すると、件名が「義務教育費全額国庫負担制度の要綱」、添付されている法律案要綱は「義務教育費全額国庫負担制度の要綱（公立義務教育諸学校教職員の身分及び給与の負担の特例等に関する法律案要綱）」とされており、構想段階から瀬戸山のいう「法案は義務教育費を全額国庫が

負担するという単なる財政法ではなく」[瀬戸山1955:153]、教職員身分・給与負担の特例法であったことは確認できる。またここには提案理由が付されており、「憲法に規定する義務教育の機会均等と国家保障とを確保するには、義務教育諸学校の教職員の給与の全額を国庫で負担することにより、義務教育について国が積極的に責任を有することを明確にするとともに、これらの教職員の身分を国家公務員とすることにより、勤務秩序を保持し、統一的な人事行政による身分の安定を図る必要がある。これがこの制度を制定しようとする理由である」⁽⁹⁾としている。ここには「勤務秩序を保持」という文言が盛り込まれている。

しかし、「義務教育学校職員法案」の国会を含む公式な場での提案理由説明、質疑での答弁、その他の公式発言で、本法案の意図は日教組対策であると明言されたことはない。衆議院における「義務教育学校職員法案」の審議では、岡野文相は義務教育に従事する教職員が恩給などの特権を十分に享受できないのはよくないから待遇と身分を保持したいという趣旨の答弁に終始している。1953年3月5日の衆議院文部委員会においては、一步踏み込んでいるが、「常識的に考えまして、日教組の幹部がやっておられることは、どうしてもこれは教員としては慎むべきことではないか、これが私の常識的の解釈であります」[衆議院1953:9]との発言にとどまっている。

しかし、石川二郎⁽¹⁰⁾旧蔵資料（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）の中に本法案関連資料『マル秘 第十五国会 答弁資料 その一（義務教育費に関するもの）』がある。本資料は現在でいう国会審議にあたるうえでの想定問答

集である。この答弁資料には、目次で30の問いが設定されている。紙幅の関係から列挙は避けるが、文教政策全般についての問いが2問、本法案の提出理由を問うものが2問、中央集権化で地方自治の侵害にならないか等を問うものが6問、他の行政制度との矛盾を問うものが4問、法案提出に至る手順を問うものが1問、法案の個別具体的な内容を問うものが10問、財政的な内容を問うものが5問、以上30問である。

この30問中「15. 今回の措置は、教員の政治活動を封殺せんとする政治的野望に基づくものではないか」が、本法案の真の意図と評される部分を直接的に問う想定である。答弁案は「今回の措置は、義務教育についての国家の責

任を明確にすることを主眼とするものである。なお、現在教員の一部において行われているような政治活動は、教育者として甚だ好ましくなく、国民の大多数の輿感を買っているものと思う」とされており、政治的意図から国民感情へと焦点を移しての答弁案で、明確な日教組対策の意図は読み取れない。

目次では28番目におかれている問い「小・中学校の教員を国家公務員にしたときの利点如何」は答弁案が作成されておらず、資料綴りの最後に附録資料のように新旧対照表状のものが付されている。大変興味深い表現や項目が含まれるので以下に一部提示する。なお、本表の「1. 給与関係」「2. 人事について」は教員の身

【マル秘】小・中学校の教員を国家公務員にしたときの利点（現状との対比）

国家公務員とした場合	現 状
<p>3. 職員団体について（特に現在の日教組について）</p> <p>(1) 交渉 国家公務員法による職員団体として交渉しうるが、交渉事項は、勤務条件その他社交的厚生の活動を含む適法な目的で機関の長が適法に管理し、及び決定しうる事項に限られる。例えば給与、勤務時間、公務員宿舎等</p> <p>(2) 職員団体の結成について 公立の幼稚園、高等学校の職員及び私立学校の職員は国家公務員法による職員団体には加入できなくなる。</p>	<p>3. 職員団体について</p> <p>(1) 交渉 法的には交渉権はないが、実際には、政策的事項についてまで、事実上の交渉を行いに来る。</p> <p>(2) 職員団体の結成について 現在は、国公私立の小、中、高等学校、幼稚園、大学等合せて60万の任意団体である。（公立の小、中学校だけでは約50万）</p>
<p>4. 政治活動について</p> <p>(1) 政治活動が全国的に禁止される。 従って （イ）特定の政党を支持したり、反対したりすること （ロ）投票の勧誘運動をすること （ハ）文書等の掲示 （ニ）金品の募集 （ホ）政治的文書の発行、配布 （ヘ）政治的意見の公表 （ト）示威運動の企画、指導等は禁止される。 なお、政党その他の政治的団体に入って、機関紙等の編集、発行に積極的に関与できない。</p> <p>(2) 政治活動を行った者に対して3年以下の懲役又は10万円以下の罰金を科すことができる。</p>	<p>4. 政治活動について</p> <p>(1) 現在は、勤務地の市町村以外では全く政治活動が自由である。 （イ）日教組の大会で吉田内閣反対等の決議ができる。（去年の新潟大会） （ロ）政党その他の政治的団体の機関紙等の編集、発行に積極的に関与できる。</p> <p>(2) 政治活動を行った者に対して刑罰はない。懲戒処分をなしうるのみ。</p>

※国立教育研究所・教育図書館蔵の石川二郎旧蔵資料の「第十五国会答弁資料その一（義務教育費に関するもの）」の巻末資料より筆者抜粋。

分安定と保障，人事等の不都合解消に係る内容である。

あえて再度マル秘印を打った上記の「小・中学校の教員を国家公務員にしたときの利点」をみると、「3. (2) 職員団体の結成について」では「公立の幼稚園，高等学校の職員及び私立学校の職員は国家公務員法による職員団体には加入できなくなる」としている。また、「4. 政治活動について」では現状「日教組の大会で吉田内閣反対等の決議ができる（去年の新潟大会）」ことが「特定の政党を支持したり，反対したりすることは禁止される」，また政治活動を行った者に対して「刑罰はない。懲戒処分をなしうるのみ」であるのが「3年以下の懲役又は10万円以下の罰金を科すことができる」としている。以上のことを「変更点」でなく「利点」であるとしていることから，教員の身分と待遇の安定が意図されていたのみならず，幼稚園，高校，私立学校教員と公立義務教育学校教員を分断し，日教組の活動力を弱め，義務教育学校教員を国家公務員にすることで政治活動に制限をかけ，政治的影響力を抑えようとする意図があったことは明らかであろう。

5. 「義務教育学校職員法案」の成立可能性

本法案作成当時財務課に在籍していた佐藤三樹太郎は，岡野文相が突然，新しい法案を出そうと言い出し，昭和28年1月2日，財務課長の天城勲から文部省に呼び出され，初中局総出で，1か月程で法案の準備をしたと言及している〔木田1987:289〕。さらに，いわゆる「バカヤロー解散」で廃案になったが自由党内には真剣に成立させようという空気がかなりみられた

ので，「バカヤロー解散」がなかったら，どうなっていたかわからなかったと述べている〔木田1987:289〕。

1952年10月1日に実施された第25回衆議院総選挙では，議員定数466，うち自由党は240議席を確保，衆議院は自由党だけで過半数を占めていた。そのうえこの「義務教育学校職員法案」は自由党内で承認され，閣内不一致による更迭閣僚を出すこともなく閣議決定を経て国会に提出されていたのであるから，客観的にみて成立可能性は高かったといえよう。

「義務教育学校職員法案」は他の義務教育費の財政措置法案とは異なり，教職員の身分に変更を加えることで財政負担の主体を変更する身分法であった。そのため，法の性質上，義務教育学校教職員給与の全額国庫負担のみならず，教員の政治活動を禁止することで日教組の政治力を弱める側面をあわせもつ法案となっていた。また，義務教育費国庫負担制度での国の半額負担でさえも財政的な問題もあり実施に至るまで困難を極めた中で，本法案により義務教育の教職員給与の全額国庫負担実現が目前に迫った時期があった。つまり，この時期において義務教育費の国庫負担を実現するという面だけに着目すれば，文部省が構想していた「義務教育国家最低保証法案」「義務教育費国庫負担法」等よりも，「義務教育学校職員法案」の方がたとえ同じ全額国庫負担であっても政権・与党にとってはより得るところが大きいものであったといえる。

6. 考察

まず，「義務教育学校職員法案」は教育二法につながるものとの鈴木（1970）の評価から検

討する。劔木によれば、1952年8月の文部次官就任直後に日教組の今村副委員長以下数名と面会し、日教組の現状が政治的に偏向していることを指摘し、「このままの状態」「何等自制の努力がなされない限りは全教員に対する政治活動の禁止が近き将来実現されることは必至であると思われる」[いずれも劔木1954:2]と警告したという。

1953年1月23日内外教育⁽¹¹⁾は、遠因を辿ると震源地は自由党政調会であるとし、先の衆院選挙で自由党文部委員会委員が「マクラをならべて落選のうき目をみ」、日教組出身議員が増加、日教組の勢力を抑える方法を講じようと「昨年11月初めごろ政調会の内部に義務教育費国庫負担の全額ないし8割に大巾引き上げようとする意見が高まり、文部省主脳を加えて相談がすすめられた」としている。自由党政調会では「教員給与を安定することが地方財政の確立にもなる」「野党はすでに13回国会でこの問題を取りあげているので、全額負担の法律は自由党の手で成立させないと選挙となったばあい自由党は不利な立場に立つ」等を理由に検討がなされた⁽¹²⁾。検討結果、①「社会党が日教組と組んでいる8割義務教育費国庫負担の主張をそぐ点で全額でなくては駄目だ」②「教員組合の政治活動を制限するため、全額として国家公務員に教員の身分の切り換えを行う方法をとる」③「法律公布の時期は、参議院選挙の前にする」の以上3点に落ち着いたとしている⁽¹³⁾。

「義務教育学校職員法案」作成の直接的なきっかけは1953年1月4日に文部省が昭和28年度予算として要求していた義務教育費国庫負担金が大蔵省の第一次査定で全額削除となったことである。だが、その2か月前から自由党内

では法案に含まれる内容がすでに検討されていたとの報である。

「義務教育学校職員法案」廃案後、全額国庫負担部分は「閣法」として提出されることはなかった。しかし、教職員の政治活動に対する制限を加える部分は翌1954年に「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する法律案」として提出され、「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」に名称修正のうえ、成立している。

つまり、日教組対策としての政治的活動制限に係る法制の可能性は1952年夏の義務教育費国庫負担法の成立直後から予見されていたことである。加えて、岡野文相時代に義務教育費予算措置延期問題が浮上した。そのため日教組対策と義務教育費国庫負担問題の双方を解決する方策としての「義務教育学校職員法案」であり、廃案後法制されたのは政治活動制限部分のみであった。

ただ、時の自由党と日教組の関係や自由党の「逆コース」といわれる志向に加え法案が身分法であったことから、日教組潰し、自由党の選挙対策であると解釈された⁽¹⁴⁾。加えて、附則に多くの暫定措置があり、昭和28年度は都道府県が給与費を支出し、国が定員定額制で都道府県に財源附与する制度になっていたため、日教組は「教育費の国庫負担という美名にかくれて、教員の政治活動を禁止し、教育行政を中央集権化して、国家主義教育を行おうとするもの」であり、「教職員に対する定員定額制による首切り給与の切り下げをおしつけようとするもの」[いずれも日教組1958:237]であるとし、反対運動を展開した。

このような状況を鑑みてか鈴木は警察法改正、独占禁止法改正、恩給法改正、ストライキ規制法案に「義務教育学校職員法案」を加えて「5大法案」[鈴木1970:383]と整理している。しかし、当時の新聞で「5大法案」として取り扱った記事も、文献も管見の限り見あたらず、根拠が明確でない。また、他の4法案と異なり「義務教育学校職員法案」は、半額国庫負担先送り問題に伴い、1953年1月6日に岡野文相が記者団会見で全額国庫負担に言及し⁽¹⁵⁾、1月8日の次官会議で劔木文部次官が教職員の国家公務員化による全額国庫負担を突然表明したものの⁽¹⁶⁾である。そのため、他の法案のように以前から準備がなされていたものではない。「今回自由党政府が突如としてこの全額国庫負担を持出した」⁽¹⁷⁾との報が主である。では、なぜ鈴木は「5大法案」としたのか。この5法案は、2月21日の衆議院議院運営委員会において改進黨の椎熊三郎委員が「特に問題になるような大きな法案」で本会議において趣旨説明を聴取し、代表質問をすべきものとして挙げたものと一致している⁽¹⁸⁾。本会議で趣旨説明・質疑を行うか、直接各委員会に付託するかは議院運営委員会で決定することとなっており、鈴木の中で多少の混同があったのではなかろうか。

また、教育二法の成立過程について検証している藤田は「従来の研究において『教育二法』は、1950年代における『逆コース』下の教育の『反動化』を象徴するものとして否定的に捉えられている」[藤田2011:2]例として鈴木(1970)を引用している。そのうえで「従来の研究は、政治的・イデオロギー的観点から『教育二法』を『反動立法』として批判することに終始」[藤田2011:3]して「同法を制定せざる

を得なかった事情」や「立法者の意図などが十分に検討されてきたとは言えないであろう」[藤田2011:4]としている。鈴木が、「5大法案」[鈴木1970:383]とする根拠も明確でない。また、教育二法の「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」に「義務教育学校職員法案との内容と本質における共通性をたどることができる」[いずれも鈴木1970:404]という点も、政治的な制限を加えようという趣旨の身分に関する規定であることから容易に推察されることであり、「教育二法案は、(中略)義務教育学校教職員法案の意図したものをうけつぐ形で、教育の国家統制という権力の宿願を実現すべく登場した」[鈴木1970:404]との評価には疑問が残る。

では、義務教育費負担の側面から検討してみる。1958年1月9日の読売新聞⁽¹⁶⁾は、義務教育費国庫負担の1年先送り問題に「自由党がこれに強い不満を抱き」、「この情勢に応じた文部省側が秘かに自由党と連絡をとり逆に一層飛躍的な全額国庫負担制に両者の原則的な了解の上に乗換えたものとみられている」と報じている。

同年1月27日の閣議決定前、1月21日中央教育審議会（以下、中教審）第1回総会の速記録⁽¹⁷⁾でみると総会後の懇談会中、岡野文相が委員に対し「実は内定はしておりますが閣議で決定いたしておりませんので」[中教審1958:153]外へは出せないものとして本法案を説明し、中教審の発足が遅れたために閣議決定前に意見を聞けなかったこと等を弁明している[中教審1958:161]。また、2月21日第2回総会では「義務教育学校職員法案要綱」を配付、田中初等中等教育局長が説明をし[中教審1958:194]、質疑の上で了解を得たいとしている。前

回出席していなかった林委員から「全面的に研究してその上で改善すべき点を改善するということが適当」〔中教審1958:238〕であるのに、この部分を切り離して急に決める必要があるのかと問われ、岡野文相は「半額国庫負担法を4月1日に施行しなければならん立場になっておりますので、それを全額にしてまあ理想通りに行きたい。こういうわけで実は急いでいるわけなのであります」〔中教審1958:246-247〕と答えている。その後も質疑が続き、亀山会長から「急ぐからこれに賛成してくれというような行き方でありますと、この委員会は何のために存在しているのかというような大問題にこれはなると思う」〔中教審1958:281-282〕との発言もあり、結論は出さないこととされた。しかし、文相が法案を提出することだけは承諾を得たということで良いかと確認をしたこと〔中教審1958:308〕を機に紛糾している。最終的に岡野文相は「私の立場といたしましては、（中略）皆さんの御同意を得る、得ん問題ではございません。ここまで進んで来ているのでありますから私は皆さんの結論が出なくてもこの国会に出すということを一方的に皆さんに申し上げます」〔中教審1958:326-327〕との発言で閉会し、中教審での賛同は得られていない。

文部省の木田はこの法案のことを「予期しない『バカヤロー解散』で廃案となり、義務教育費国庫負担制度は確定した。われわれは歓声を上げたのである」〔木田1997:217〕と言及している。木田一人の言をもって断定はできないが文部省員であった木田の周辺では、全額、半額にかかわらず国庫負担制度の4月1日施行が最優先事項であったことと推察される。中教審でも岡野文相が4月1日から制度を施行しなけれ

ばならない立場であると発言していることも鑑みれば、文部省としての最優先は何らかの国庫負担制度を4月1日から施行することであったと理解できる。

また、前述のように自由党政調会が「野党はすでに13回国会でこの問題を取りあげているので、全額負担の法律は自由党の手で成立させないと選挙となったばあい自由党は不利な立場に立つ」⁽¹⁸⁾と考えていたことや、自由党の文教族が落選し日教組出身議員が増加したことに手を講じようとしていたこと⁽¹⁹⁾もあわせみれば、「全額国庫負担」も「政治活動制限」も、義務教育費国庫負担制度の施行1年延期問題を契機に出てきた自由党の選挙対策を主眼とした法案であるとも考え得る。

以上のように、「義務教育学校職員法案」は義務教育費全額国庫負担実現のみならず、石川二郎旧蔵資料等から明らかなように「教員の政治活動制限」を意図していたものである。しかし、文部省側からみれば国庫負担制度施行のための窮余の策であり「教員の政治活動制限」を主眼としたものとは言い難い。「党人文相」の存在、緊急性、中教審発足の遅れ等が重なり、法案としては与党の意向が直接的に反映した選挙対策的要素の濃い法案になったといえる。

つまり、義務教育費国庫負担の面からみれば、国と地方の役割分担等について自治庁、大蔵省、文部省の三者間で論理的整理がなされ提出されたものではなく、省庁間の意見対立を政治的意向が乗り越えたものといえる。このことから義務教育費国庫負担の負担主体をめぐる論争の中で、本法案は窮余の策であるがゆえに前後とのつながりを欠き、法案が提出された事実があるにとどまる特異な例といえよう。

7. おわりに

「義務教育学校職員法案」は「国の責任」「国家的事業」「教育の機会均等」「教育水準向上」などの理想や理念、制度的な正当性を主張するだけでは成し得なかった義務教育費全額国庫負担を実現しそうな興味深い事例である。しかし、緊急事態回避策として「党人文相」の下で提出され、中教審発足の遅れも重なり、与党の意向が直接的に反映されるものとなった。内閣と与党は不可分ではあるが、一政党の意向や選挙対策が直接的、急激に教育政策、教育行政に反映されることは教育の安定性・継続性を欠くことにつながりかねない。

教育の安定性・継続性を担保するためには、政策立案過程における民主性を重視することで恣意性の排除に努める必要がある。行政学上は、政策の「選択肢特定過程から権威的決定過程を中心に機能している」公的諮問機関である審議会⁽²⁰⁾と、「政策課題設定過程から選択肢特定過程」で機能する私的諮問機関⁽²¹⁾があり、審議会が重視しているのは民主性である⁽²²⁾とされている。民主性重視、恣意性排除のためには、合議制機関であり、行政上の政策立案や執行過程において中立的立場から専門知識を注入する役割を担う審議会の介在が有意であろう。

しかし、2000年以降、審議会と私的諮問機関の役割が混同されている例も散見される。よって今後は、審議会等の果たした役割にも着目しつつ、義務教育費国庫負担政策の変遷の研究を進めていく必要があると考えている。

注(1) 1948年に衆議院法制局入局の上田章は議員立法を以下の5つに類型化している。①国会関係、

②地域振興や災害対策、③特定業界のためのいわゆる土法、④族議員による各種振興法、⑤政府部内における権限争いの結果、調整できなかった法（『議員立法五十五年』信山社、2005年、pp. 40-42）。

- (2) 1997～2002年度の6年間は、義務教育費国庫負担金の予算額が3兆円を上回っている。
- (3) 日本教職員組合。本文中では日教組と略。
- (4) 「教育公務員特例法の一部を改正する法律」（昭和29年法律第156号、1954年6月3日公布）と「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」（昭和29年法律第157号、1954年6月3日公布）の二法。本文中では教育二法と略。
- (5) 閣議や閣議前に行われる閣僚懇談会は議事録を残さないのが慣例で、議事録作成と公表が正式に検討されたのは、2012年7月の閣議議事録等作成・公開制度検討チーム設置以降である。その後、2012年3月28日の閣議決定により、議事録の作成と公表が正式決定した。よって、以前の公式記録は閣議資料綴りで、当日の案件表、提出資料のみで議事録は存在せず、議論の内容等を公式な形で検証するのは不可能である。
- (6) 国立公文書館の閣議資料綴りの閣議案件表をみるかぎり、天野文相辞任の昭和27年8月12日以前の8月の閣議は1日、5日、8日であり、その中で総理欠席は8日のみである。
- (7) 義務教育費国庫負担法の公布は1953年8月8日である。
- (8) 国立公文書館所蔵資料、内閣・総理府、太政官・内閣関係、第六類公文類聚・第七十八編・昭和二十八年・第三百三十五卷・学事一・義務教育費全額国庫負担制度の要綱。
- (9) 同上。
- (10) 渡部宗助（1992）によると、石川二郎は小学校教員、中央教育研究所勤務を経て、1947年7月文部省教科書局入局後、学校教育局、管理局施設整備課。1952年8月調査局企画課着任、1959年6月社会教育局に異動となるまでのおよそ7年間調査局企画課で勤務。
- (11) 『時事通信・内外教育版』第397号（1953年1月23日）の「全額国庫負担の実現？特集」の「6選挙第一主義の勝利」。
- (12) 同上。

- (13) 同上。
- (14) 『毎日新聞』(1953年1月10日夕刊)1面「義務教育費、政治問題化す“日教組弱化の含み”」は、「教職員を国家公務員として教職員の政治活動を制限しようとする政治的な意図から出ているものと見られ、ある意味では日教組を骨抜きにしようとするものだといわれている。」と報じている。『時事通信・内外教育版』(1953年3月6日)「義務教育学校職員法に対する教育防衛全国大会、日本教育学会の結論」は、日本教育学会も学者の立場から意見書を公表したと報じ、「この法案における政府の意図は、むしろもっぱら教員の選挙運動禁止にのみあるのだとの観測も行われているが(後略)」との表現がある。
- (15) 『時事通信・内外教育版』第393号(1953年1月9日)の「義務費4月から全額国庫負担に岡野文相・記者団に言明、この中では教職員の国家公務員化にはふれていない。
- (16) 『読売新聞』(1953年1月9日朝刊)1面「義務教育費全額国庫負担、教職員は国家公務員、文部省要求 次官会議紛糾す」。
- (17) 『朝日新聞』(1953年2月7日朝刊)「社説『その都度文政』を憂う」。
- (18) 『第15回国会 衆議院 議院運営委員会会議録 第31号』(1953年2月21日)。
- (16) 前掲『読売新聞』(1953年1月9日朝刊)1面。
- (17) 中央教育審議会速記録は国立公文書館で2002年4月から公開。第1回~4回が1冊に合本されている。本文中の頁番号は合本の通し頁番号である。
- (18) 前掲『時事通信・内外教育版』第397号(1953年1月23日)。
- (19) 同上。
- (20) 西尾勝・村松岐夫[編](1995)『講座 行政学 第4巻 政策と管理』有斐閣、p.97。
- (21) 同上。
- (22) 同上。
- 小川正人(1980)「戦後教育財政制度の形成に関する一考察—1952年義務教育国庫負担法成立を中心に—」『教育学研究』第47巻 第1号、pp.40-49。
- 小川正人(1991)『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会。
- 金口進・秋山実(1954)『岐路に立つ日本教育』芳文社。
- 木田宏監修(1987)『証言 戦後の文教政策』第一法規出版。
- 木田宏(1997)「教育行政を担当して 学問研究の支えが欲しい—私の教育行政論—」『日本教育行政学会年報(23)』日本教育行政学会、pp.215-225。
- 剣木亨弘(1954)「教育二法案の重要性」『再建』第8巻第4号、再建編集局、pp.2-5。
- 剣木亨弘(1977)『戦後文教風雲録—統牛の歩み』小学館。
- 沢田文明(1967)『日教組の歴史/風説の日々に 下巻』合同出版。
- 衆議院(1953)『第十五回国会 衆議院文部委員会議事録 第十四号』昭和28年3月5日。
- 鈴木英一(1970)『教育行政(戦後日本の教育改革第三巻)』東京大学出版会。
- 瀬戸山孝一(1955)『文教と財政』財務出版。
- 田中正隆(1986)『牛歩八十五年 剣木亨弘問書』教育問題研究会。
- 中央教育審議会(1958)「第1回総会速記録」国立公文書館所蔵。
- 内外教育(1953)「義務教育学校職員法に対する教育防衛全国大会、日本教育学会の結論」昭和28年3月6日第409号、時事通信社。
- 内藤譽三郎(1982)『戦後教育と私』毎日新聞社。
- 中嶋哲彦(2004)「義務教育費国庫負担見直しをめぐる問題—設置者管理・負担主義、国の基盤的教育条件整備責任、国家改造論の不完全性」『日本教育政策学会年報 第11号 日本の学校と教育政策』八月書店、pp.26-34。
- 日本教職員組合編(1958)『日教組10年史』日本教職員組合。
- 藤田祐介・貝塚茂樹(2011)『教育における「政治的中立」の誕生—「教育二法」成立過程の研究—』ミネルヴェア書房。
- 文部省初中局(1953)石川二郎旧蔵資料『マル秘 第十五国会 答弁資料 その一(義務教育費に関するもの)』国立教育政策研究所・教育図書館所蔵。
- 安嶋弥(1958)『地方教育費講和』第一法規出版。

参考・引用文献

- 相澤英之(1960)『教育費—その諸課題—』大蔵財務協会。
- 市川昭午・林健久(1972)『教育財政』東京大学出版会。
- 井深雄二(2004)『近代日本教育費政策史—義務教育費国庫負担政策の展開—』勁草書房。