九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

教科書無償制度と地方自治

大隈, 義和
九州大学大学院法学研究科教授

https://doi.org/10.15017/2147

出版情報：法政研究. 66 (2), pp.1-25, 1999-07-01. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

論説

教科書無償制度と地方自治

大隈義和

一　はじめに
二　義務教育における教科書無償制度の歴史と現状
三　教科書無償制度をめぐる憲法問題
四　今後の課題

一　はじめに

別の機会に簡単に触れておいたが、[1] 日本国憲法の歴史的・世界的な位相・特質を明らかにするについては、さまざまな視点を考慮にいれる必要がある。そして、その場合、これらの要素のいずれを基軸に措定しその位相を測るかは論者により種々でありうるが、ここではひとまず暫定的に以下のような七つの要素をもって日本国憲法を測ることとしよう。

すなわち、右の測定に際しては、まず第一に、モーリス・デュベルジェの経済体制軸（資本主義対社会主義）と権力性質軸（自由な制度対権威的制度）をそれぞれ横軸と縦軸にとる平面的図式を基本図として、これに垂直軸としての経済的生産力軸（先進国対途上国）を加えた立体図式を想定することが許されよう。[2] しかし、憲法の現代的かつ来るべき世紀の位相を描くについて、右の要素のみを考慮に入れるのではいまやその特質は明らかすることはできまい。すなわち、これに、本来、従来から考慮さるべきであったはずの環境・情報・文化という新たな要素を加えることが時代的にも要請されることになるからであり、これらの三つの要素で彩色した立体図式を描き、さらに、この図式を歴史的変移のなかに位置づけることではじめて先の測定がより実質的に行われることなるというべきであろう。もとより、これらもろもろの要素のうえに位置づけられるそれぞれの憲法の主役としてそれを担う国民（人権）が据えられることはいうまでもない。[3]

ところで、地方自治に関し日本国憲法の場合、憲法自身が自らこれを条定することにより、以上のような憲法の位置づけに係る諸要素は、地方自治を考察する場面でもほぼ同様に考慮すべき要素と考えてよい。すなわち、国家レベルで考慮されるべき「国家主権」に対応して地方（地域）主権[4]を措定すれば、これを前提として、前記諸条件をめぐ

る表現はそのまま地方自治の場面に当てはめ得ることになろうからである。この場合、これまで筆者は地方自治権の理解について従来いわゆる固有権の側に立つことを別の機会にも明らかにしてきたが―これについてのいま少し踏み込んだ検討は近日予定の別論に譲ることとして―、機関委任事務の廃止をはじめとする地方自治法大改正を目前にしていることにも現れているように、今日、少なくともわれわれが、中央政府対地方政府という政府間関係こそが語られる「地方の時代」にあることは誰の目にも明らかであろう。

本稿は、右に述べた状況の中で、地方自治自体の立ち入った議論はひとまず措くとして―ただし、この観点も考慮に入れながら―教育に関わる問題のうちとくに義務教育における教科書無償の問題を取り上げ、その運用実態を考慮に入れた憲法的考察を試みようとするものである。したがって、この作業には根底に、以下の論述に見られるように、教科書無償配布の問題が地方自治のあり方を具体的かつ典型的に問いうる一つの場面であるとの意識が込められていることはいうまでもない。なお、本稿の作業には付随的ながら、義務教育教科書無償に関する筆者の別稿での簡略な論述[5]を補充することも意図されている。

二　義務教育における教科書無償制度の歴史と現状

(1)　義務教育費無償制度

(a)　義務教育費無償化の前史

わが国で、教科書配布の前提となる義務教育制度（当初は小学校）の採用は、古く明治四年七月の文部省設置に続き採用された明治五年八月の（大学・中学・小学の三段階からなる学区制を定める）「学制」公布（文部省布達第一四号）に始まる。

当初、就学率は必ずしも芳しくなく、明治一〇年になお四割に止まった。その後、明治一九年の小学校令が、厳格な義務教育方針により、疾病・家計困窮などにより就学猶予やむなしと府知事・県令により許可された場合を除き、父母・後見人等に対し就学義務を督促することができることとしたことにより、この就学率は次第に高まり、明治三〇年代後半には九割を越える高率となる。

このような状況に関わる義務教育学校の経常費は、「学制」八九章において「政府正税ノ悉ク給スル所ニアラス然レトモ方今ニアツテ人員ノ智ヲ開クコト極メテ急務」とし国庫補助の策をとって以来、教育令（明治一二年太政官布告第四〇号）二四条における小学校経費の町村費支弁原則の採用（ただし、初等教育への府県監督権拡大を意図し、国から府県への補助金配布は従来どおりであり、さらに府県議会の議定を経た地方税からの補助も新設）、明治二二年の大日本帝国憲法発布に先んじる明治一九年の小学校令（他に中学校令など三つの学校令も同時公布）による経費の授業料・寄付金による充足（及び区町村費による補充）の原則への転換、明治二一年市制・町村制実施後の明治二三年地方学事通則（法第八九条）による市町村の小学校経費負担原則の再採用、義務教育費国庫負担制度の濫觴とされ、「市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法」（明治二九年）と「小学校教育費国庫補助法」（明治三二年）を統一した「市町村立小学校教育費国庫補助法」（明治三三年）の制定という曲折を経て、明治三三年小学校令は、授業料に関し市町村立の尋常小学校の場合にこれを不徴収とするに至った。

かくして、明治期には、国により小学校教育に関する事務は市町村へ委任され、その経費もまた市町村に負託され

たため、その後の地方教育財政問題の焦点となって行く。

その後、市町村教育費の負担増大に伴い、政府は、大正七年三月二六日の「市町村義務教育費国庫負担法」（法律第一八号）により、市町村立尋常小学校正教員・準教員俸給の国庫一部負担を定め、根底においては普遍的普通教育の確保を狙いとしつつも、直截には市町村財政の財源調整を計ったのを初めとして、不況下の農山漁村に対する時局救済事業としての「市町村立尋常小学校費臨時国庫補助法」（昭和七年九月六日法第二三号）などにより積極的に小学校義務教育費の一部を負担することとなる。

明治期以来の以上のような展開の背後にある、そのような状況を来した歴史的・経済的背景の詳細は注記文献の成果に委ねるとして、[6a] いま少し戦前の展開を押さえておかねばならない。すなわち、昭和一五年度の地方財政制度の全面的改正が、右の国庫負担法大改正をもたらしたからである。昭和一五年「義務教育費国庫負担法」（法律第二二号）は、同年の地方財政制度の全面改正をうけて、義務教育費のうち教員俸給費の負担を市町村から道府県に移管し、あわせて従来の定額国庫負担を実績に応じた定率負担（二分の一）とすることにより、市町村の財政改善と教員俸給負担の平均化を計ったのである。

(b) 義務教育無償化への展開

国と地方の負担同等を目指した右の展開の後、義務教育無償化は第二次世界大戦終結とともに時代を画する動きをみせることとなる。すなわち、勅令等の命令に依っていた旧憲法時代とは対照的に、教育についての基本的あり方を成文化した現行憲法の下で、翌年二二年に制定された教育基本法は、昭和二四年度にかけて、アメリカの一学制に範をとって六・三・三・四制を採用したとされる。[6b]

前述の経緯をうけて、経費負担は原則として設置者負担とされ（学校教育法五条）、義務教育である市町村立小中学校経費も市町村負担の原則が引き継がれる（ただし、勅令や法により昭和二三年度までは都道府県負担）。なお、義務教育費国庫負担に関しては、一連の法改正を経ながら、昭和二三年度には、教員の給与費すべてが国庫負担の対象とされるに至るが、この時、一般政府職員や他府県教員との給与バランスや身分を地方公務員とする規定（昭和二四年教育公務員特例法第三条）、教育・行財政的観点などからみた問題点への対応として、そのあり方は、給与費支出額実績の二分一負担から定員定額により算出された金額の二分の一負担に変更（昭和二三年法律第一三二号）をみている。しかし、この点は、教育費の合理化・適正化を目的とするものであったにせよ、今日なお残る教員定員問題のみを考慮しても地方自治の本質という観点から留意しておかねばならない。

ともあれ、このような義務教育費国庫負担制度は、国・地方間の事務配分・経費負担に関する再検討と地方団体相互間の財政力調整方法の改善を目指した昭和二四年のシャウプ勧告と、これを承けた「行政事務の再配分に関する勧告」（昭和二五年一二月）―いわゆる神戸勧告―および地方財政平衡交付金制度の創設（昭和二五年度）により、そのあり方は一新されることとなった。

「国家が延ばした腕」の形で国により利用され国から補助を受けてきた自治行政が、この勧告により、国家機構における国・都道府県・市町村の三層制のもと、市町村を最優先とする自治体優先型事務配分を行うべしとされることにより、自治体の負担増の場合は地方財政平衡交付金制度によって調整されることとなったのである。

しかし、この制度は当時の地方団体の財政事情に必ずしもマッチしていたわけではなく、予想されていたように地方団体間に義務教育費の一層のアンバランスを生じた。このため、標準的義務教育費のみは各地方団体の基準財政需要額から別に引き出して確保するための「標準義務教育費の確保に関する法律案」構想、地方自治の趣旨からの疑問

や平衡交付金制度の根幹に関わる問題性などを理由とするこれへの批判を経て、昭和二八年度には再び義務教育費国庫負担制度が復活をみることとなる。

(c) 義務教育費無償化の確立

地方財政の歳出において固定的金額を占める教育費の割合いが各段に高いことから、画一的中央統制への懸念や国家財政の負担増、自治団体間の財政格差増大等の要素をも考慮に入れつつ、従来の平衡交付金制度と地方税体系を尊重した形での教育財政確立の手法が模索されることとなる。このため、義務教育費のみを一般の平衡交付金から取り出して別に処理しようとする教育平衡交付金制度が構想されたが、この制度構想もまた、その裏に潜む教育税構想や中央統制強化と地方自治侵害とへの懸念、などから立ち消えとなった。(7)

このようななか、従来の平衡交付金制度と地方税体系をできるだけ維持しつつ義務教育費の確保を目指すものとして、昭和二七年に当時の自由党政務調査会を中心に、義務教育費半額国庫負担の構想が現れ、同年五月七日衆議院上程に至る。そして、なお構想段階から、義務教育に関する事務が国の事務か地方の事務かの問題や財政面における中央集権化の懸念といった論点を蔵していたこの案が、上程後の議論の曲折を経て、義務教育国庫負担法（昭和二七年八月八日法律第三〇三号）として成立し、教職員給与費の実支出額の二分の一は国庫負担により、残余二分の一は平衡交付金により手当てされることとなった。(8)

(2) 教科書無償制度の展開と実態

(a) 教科書無償制度の展開

右の義務教育費国庫負担法は、教職員給与費のほか、新たに教材に要する経費の一部—従来は地方財政平衡交付金配分に際し市町村の小中学校等経費の算定基準に組み込まれていたもの—を国が負担することとし、負担額その他の配分に関し必要な事項は政令で定めることとした点（同法三条）、それが各教科の器材器具に要する経費についてであれ従来の義務教育費無償制度とは時代を画するものであった。

昭和三三年度予算編成の時期からみられる義務教育費国家補償制度構想以後の義務教育費自体の展開については省略することとして、ここでは教材費の国庫負担に関わり、教材と把握されるものが「教育学上の教具ないしそれよりやや広い概念」とされていたことのみを確認しておこう。(9)

このような義務教育無償制度は、憲法の義務教育無償の理念実現の要請と父兄の負担軽減、国民の教育・育成といった要請から、義務教育諸学校の教科書無償供与制度へとつながってゆく。「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」（昭和三七年法律第六〇号）、「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」（昭和三八年法律一八二号）に基づき昭和三八年度より導入されたのがその制度である。

この制度は、国・公・私立の義務教育諸学校の全児童・生徒を対象とし、また、使用する全教科の教科書を対象とするもので、今日まで制度実施以来三六年を数え「国民の間に深く定着」したとみられており、教科書の給与に際しては、制度の趣旨の徹底を期し入学式または始業式当日等に校長がこの趣旨を説明して直接支給することが適切とされている（「義務教育諸学校の教科用図書の無償給与制度に関する趣旨の徹底について（昭和五八年一月二一日、文

部省初等中等教育局長通知」[10]）。

(b) 教科書無償制度の実施過程

教科書採択自体に関わる問題はさて措き、教科書が採択されると、市町村教育委員会や各学校長は都道府県教育委員会に必要な教科書数を報告し、これをうけて都道府県教育委員会はこれらの数値を取りまとめ教科書需要集計一覧表を作成して文部大臣に報告するとともに発行者に需要表を送付する。

文部大臣は無償措置法により、採択された教科書について発行者（例えば、平成一〇年度用教科書発行者として指定を受けたもの六二者）と購入契約を締結するが、これは都道府県教育委員会から報告を受けた需要数を集計のうえ発行者に対し発行すべき教科書の種類及び部数を指示し、発行者がこれを承諾することにより行われる。

こうして、各学校まで教科書を供給する義務を負った発行者は、教科書供給業者（特約供給所・取次供給所・大取次）と教科書供給契約を結び、これら供給業者が実際に各学校へ納入することとなるが、ここで留意さるべきは、教科書の検定、採択、使用開始に至る手続きが、次のように四年を周期として行われていることである。すなわち、一年目は、学習指導要領等をもとにした教科書発行者による著作・編集と検定の申請、二年目は、文部省教科書調査官による調査と教科用図書検定調査審議会への諮問・答申を経た後の文部大臣による検定、三年目は、教育委員会（公立学校の場合）または校長（国・私立学校の場合）による使用教科書の決定（採択）と需要数の文部大臣への報告、文部大臣による各発行者への教科書の種類・部数の指示、発行者による製造・供給、四年目に義務教育諸学校への無償給与と使用、という段取りで行われるのである。

なお、以上のように、教科書無償供与の実際は、教科書採択から発行、取次供給所保管、学校納入という流れで行

われるが、無償供与の仕組みとしては、教科書は国から学校設置者（教育委員会または学校法人理事長）へ無償給付されるものであり、これら学校設置者及び国立大学学校長等が納入に係る冊数・場所・期日等を供給代行者たる取次供給所に対し指示するものである。[11]

(c)　教科書無償給与の実施状況

無償供与についての必要経費は、昭和三七年度に次年度分七億円が計上されたが、その後、四〇年度予算で後期用分と次年度前期用分として六〇億円が計上されて以来、当該年度前期用分の一〇％（平成二年度予算まで）ないし二〇％（平成三年度予算以降）と前期用不足補塡分（必要な場合）及び次年度前期用分の九〇％（平成二年度まで）ないし八〇％（平成三年度以降）が各年度に計上されてきている。その額は、昭和四二年度予算で一〇八億円、昭和四九年度には二一八億円、昭和五一年度に三〇五億円となり、昭和五五年度に四〇九億円に達して以来、今日まで（平成二年度の三九六億円を除き）ほぼ四三〇億円から四五〇億円を計上するに至っている。[12]

三　教科書無償制度をめぐる憲法問題

(1)　教科書無償制度をめぐる問題状況―1

義務教育の教科書は、前述のような無償措置に関する法律に基づいて、昭和三七年度予算措置以来無償供与制度が

導入されているが、このところ教科書有償化をめぐる議論が喧しく展開されている。例えば、マスコミにおいては、予算削減を狙う大蔵省と憲法の理念の実現をいう文部省との間の教科書有償化をめぐる二年続きの論争が報じられ（一九九四年一〇月一九日西日本新聞）、あるいは、一九九五年度（平成七年度）予算で四四〇億にも及ぶ国庫負担を背景として、一九九六年度（平成八年度）予算をめぐり財政制度審議会はこれを有償化すべきとの意見で一致したという（日本経済新聞一九九五年一一月一一日）。

すでに二において概観したように、明治三二年「小学校教育費国庫補助法」が毎年補助金を市町村に交付することとしたり、大正七年「市町村義務教育費国庫負担法」や昭和一五年「義務教育費国庫負担法」が或いは俸給に要する費用の一部を、或いは要する経費の半額を国庫負担としたように、義務教育にかかる経費の国庫負担自体については、わが国の場合戦前からの歴史的経験を指摘することができ、また、戦後は憲法に義務教育無償の規定（二六条二項後段）をみることとなる。

しかしながら、そこでいうところの無償範囲に教科書が含まれるか否か（有償か無償か）については必ずしも分明でなく、これをどのように解するかが本稿の論点の一つである。その際、問題の検討にあたっての議論は、教科書そのものの無償如何ではなく、右に述べた通り二六条二項後段が、はじめに述べたような憲法を取り巻く現代的位相（諸条件）のもとでどのような射程をもつか、言い換えれば、義務教育無償の射程はどこまでかを問う形で行われる。[13] そして、従来、この点をめぐって学説は大きく三説が鼎立している。[14]

第一説は、無償の範囲を、国の財政事情等に応じてもっぱら法律の定めるところに委ねていると解するが（無償範囲法定説）、そうとすればこの説は二六条を実質的にはプログラム規定とみるに等しいこととなり、授業料を無償とするか否かは法律の規定に委ねられることとなるため、次説以下のような私学での授業料徴収についての議論は問題

になるまいが、基本的には社会権をプログラム規定と見る説に対してなされるのと同じ批判があてはまることとなり今日論理的な存在可能性のみが指摘されることとなる。[15]

第二説は、無償の範囲を教育の対価である授業料に限定するが、他方、国には教材費等のすべての義務教育費の無償化に努力すべき政治的義務があると説いたり、この規定に親権者に応分以上負担をかけさせないという趣旨を読み取り、[16]あるいは経済的理由による就学困難者には必要な援助が提供されるべきことを保障するものと説かれたりする[17]（授業料無償説）。

判例もまたこの説を取り、教育基本法四条二項と学校教育法六条但書がこの趣旨を確認するとしつつ次のように言う。「憲法が、保護者に子女の就学義務を課するのは、親の本来有している子女を教育すべき責務を完うせしめんとする趣旨に出たものでもあるから、義務教育に要する一切の費用は、当然に国がこれを負担しなければならないものとはいえない」と（最大判昭和三九年二月二六日民集一八巻二号三四三頁）。しかし、この点には、保護者に子女の教育の義務が課せられることと、その結果として、国家的に組織された義務教育を無償とするか否かは別問題だとする批判もある。また、そもそも授業料を学校の授業の対価とのみ考えるのは狭きに失しており、教育を学校の授業のみと見ているのではないかとの指摘もされることとなる。

第三説は、無償の範囲を授業料に限定せず、教科書費、教材費、学用品費など教育に関する一切の費用を国や地方公共団体が負担すべきであるとする（修学必需費無償説ないし修学費無償説）。この説には、普通教育の無償性という憲法二六条二項後段の要請と、教育の機会均等を保障するという社会保障の憲法的要請とを混同しているきらいがあると指摘されたり、親の権利・責任という教育の私事性の側面を軽視した結果の所産ではないかとの批判[18]もなされることとなる。

これら義務教育の無償をめぐる学説のうち、第一説をとれば授業料不徴収さえもまったく立法の姿勢如何によることとなり、義務教育の無償を謳う二六条の存在意義自体が問題となる。そこで、以上の議論に関する限り、問題は第二説及び第三説のうちいずれの説が憲法の全体構造により一層適合するかということになる。

この問題点の判断に関わって、ここではひとまず、義務教育無償に関する論争とりわけ奥平・永井論争での論点も視野に入れながら、以下、二つの点についてのみ触れておきたい。　その一つは、第一説に関連して述べておいた私学での授業料徴収についてである。これは第二説に立つ奥平説から第三説に立つ永井説に対して、無償性原則が私学に適用される場合私学での授業料徴収は憲法違反なのかとの疑問が投ぜられるが、同じ問題は第二説授業料無償説にも投げ返される問題であることだという指摘についてである。この点は、本稿の目的から立ち入ることは措くとして、これが教育とくに私学教育と教育を受ける権利との根本的検討から答えられるべきアポリアというべき点であることのみを確認しておこう。[19]

また、本稿との関連では、まさに義務教育費無償をどう考えるかの問題提起に併せて、地方自治体による授業料以外の教育費の公的負担の例が指摘され、これが違憲となるのかどうかも問われているが、この点についても、以下の点のみは確認することができよう。すなわち、近時の奥平説による両説の差異の説明を借りれば、無償の含意について、第二説が「最低線で我慢する」のに対して、第三説は「最大限を主張」するものであるが、前説も無償範囲の拡大は憲法の精神を反映したものとして評価するのであろうし、二六条二項後段の無償規定は、その範囲を越えるものの無償措置についての禁止規定として働くとみるべきではないであろうということである。[20]

ところで、本稿で問題として取り上げた対象は、本来、義務教育一般の無償ではなく、義務教育における教科書無償をいかに捉えるかということであり、或いはそのことと義務教育の見方との関連性についてであった。そこで、再

び教科書無償問題そのものに立ち返ろう。わが国では近年、年度予算でほぼ四三〇億円ないし四四〇億円の教科書購入費を国が負担し全児童・生徒に対し無償で供与しているのに対し、比較制度的に教科書無償に関する諸外国の状況をみてみると、少し古い資料ながら、一九九五年の財団法人教科書研究センター調べによれば、教科書供与を有償とするもの（中国・台湾・香港・シンガポール・オーストリア等）、これを無償貸与とするもの（イギリス・フランス・スイス等）、無償供与とするもの（国民学校（小）につき韓国・ドイツの一部の州等）との三つの態様に別れている（財団法人教科書研究センター、海外諸国の初等中等教育・教科書概況と銘打たれた三枚からなる平成七年八月の調査概況パンフレットによる）[21]。

しかしながら、わが国において教科書無償を実施するために四四〇億円の年度予算を必要とすることと、「無償」の意味にもなお選択肢がありうるという右の状況は、もとより直ちに教科書無償供与制度批判につながるわけではない。ただ、このことと次のような現代的課題を結び付けて考えれば、無償制度自体の精査、再点検の必要性が浮かび上がってこよう。　第一は、本稿冒頭において触れておいたように、現代憲法の位相を考察については「環境」の要素（軸）を加味しなければならないという点に関わる。すなわち、省資源が世界的課題となっている今日、教科書が学童により使用された後は年ごとに使い捨てされることとなっている現行の供与制度が二六条（義務教育無償の要請）の必然的帰結ということにはならないと思われることである。

第二は、教育学の観点からなお精密な論証を要するとしても、例えば貸与制採用の国において自費購入の教科書カヴァーを使用させている場合のように、教科書使用の作法教育も教育の一環に含めたうえで、教科書無償制もより柔軟な形で考えてよいのではないかという点である。むしろこのような無償制における柔軟な対応こそが今日的に必要とされているといわねばなるまい。

義務教育に対する親の側の教育の義務をめぐる議論は従来の議論に組み込まれていたとしても、従来の無償の範囲をめぐる議論はいささか抽象論にわたるきらいがないわけではない。右のように項目ごとの検討を視野にいれれば、教科書無償の場合、両説の差は縮まるとは言えないであろうか。

(3) 教科書無償制度をめぐる問題状況—2

(a)いま一つの問題状況は、教育権の所在の問題を地方自治との関係で如何に考えるかに関わっている。そして、この点の検討については、先述のような教育費制度をめぐる従来の歴史展開の確認が前提となろう。なぜなら、その根底に国と地方団体との間の教育権に対する基本的関わり方が現れていると思われるからである。

すでに見たように、わが国において、統治主体の側からは、教育権の主体をどこにあると見るかに関わって、明治期以来義務教育学校についての経（常）費負担のあり方が市町村支弁原則と国および府県による財源調整という形で展開されてきた（国と地方の同等負担）。そして、これが、戦後シャウプ勧告に基づく国と自治体の間の事務配分・経費負担の再検討と地方自治体間の財政力調整改善という観点から見直されるという経緯を経つつ、今日のような教職員給与費実支出額二分の一の国庫負担、残余支出の平衡交付金（今日では地方交付税交付金）による手当て、という形に到達したのである（二(1)の(a)、(b)、(c)）。

この意味で、教育権の所在の問題と並行しながら、国・地方自治体間の（統治権側の理解としての）教育費の配分問題は、実務上これを相互に分担することで処理されてきたとみることができる。言い換えれば、「戦前、教育に関する事務は国の事務とされ、国の指揮監督の下で行われてきた」という経緯を経たのち、戦後、地域における「教育

行政は、地方自治の本旨に基づき地方公共団体により行うことが基本」とされるに至ったが、そのような展開のもと、例えば、一九九八年九月の中央教育審議会答申は、教育行政自体としては「国の定める制度の基本的枠組みの下で、国、都道府県、市町村が連携協力して、教育の機会均等とその水準の維持向上が図られている」と認識するに至っている。[22] しかしながら、それにも関わらず、なお、内容についての振幅の違いはあるとしても、いわゆる「国の教育権」の概念が戦前から今日まで脈々と引き継がれ、そのような事態についての国の役割を説明する理論となりえてきたといえよう。

(b)ところで、わが国における地方自治は、歴史的にはこれまで例えば自由民権運動の場合にしろシャウプ勧告の場合にしろ、それぞれのその後の展開が示すように分権化に対する逆コースとして「集権化への大波にのみこまれていく歴史であった」ことが指摘されているが、[23] このような歴史的経験の中で、一九八〇年以降にみられる今次の地方分権化論議の隆盛については次のような問題性が意識されてきた。[24]

この議論に関して、まず、その流れについて簡単に確認しておこう。すなわち、一九八一年第二臨調が「住民に身近な行政はできるかぎり住民に身近な地方公共団体に」としつつ国と地方の「相互信頼と協力関係の確立」の姿勢を打ち出して以来、翌年の第三次基本答申には地方行財政の減量化・効率化及び「選択と負担」の仕組みの明確化を求めるとともに両者の「機能分担」の考えを提示、これを承け、第一次（旧）行革審は一九八四年「当面の行政改革の推進方策に関する意見」（七月）において受益者負担のある程度の増大、行政サービスの若干の縮小に併せて機関委任事務と職務執行命令訴訟制度の見直し等に関する「行政改革の推進方策に関する答申」（翌年七月）などをもって対応したのである。そして、この動きの根幹には「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会への積極的貢献」という目標と、それに基づく施策見直しの下での「地方公共団体の自主性・自律性」の要請ということがあったが、他面、

そこには右に見たような「国民生活に密着した分野における行政施策の縮減と行政責任の後退」という問題が潜んでいたとみることができよう。

こうした中で、一九八六年四月発足の新行革審は、前述の「選択と負担」という分権に向けての基本姿勢を「責任と選択」及び行政の多様化の強調へと修正しつつ、一九八九年一二月に機能分担等の見直しと地方行政主体の整備・多様化・広域行政への対応等を論じることとなった。そして、当時一九七四年以来の大改正と目された地方自治法改正（機関委任事務の法的統制に関する職務執行命令訴訟制度改正・長の罷免制度廃止等）をみることとなったが、分権化への流れはこれに止まらず、分権型行政への転換を説く一九九三年一〇月第三次行革審最終答申を経て、一九九五年五月には「地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」地方分権推進法が五年の時限立法として成立するに至る。

宣言的内容を有するこの地方分権推進法の下、地方分権推進委員会の作業を経て、今年（一九九九年）三月、ついに戦後五〇年以上に亘って展開された国と地方との関係を抜本的に見直す意義を有する地方自治法改正案（改正を目指して策定されつつある地方分権関連法案四七五本のうちの根幹となる）の結実をみることとなったのである（西日本新聞一九九九年三月六日）。

結局、ここでは、今次改革についても「新保守主義的政策としての歳出削減・行革を緊急課題とした第二臨調は地方分権を謳ったが、現実には行革の推進を通じて新たな中央のリーダーシップの強化をみるに至る」[25]という形で進行しつつあることに留意しておこう。

(c)そこで、前述のような義務教育教科書無償配布の実態（二の(2)の(b)、(c)）を振り返ってみれば、配布の前提となる教科書採択の権限は公立学校にあっては市町村や都道府県の教育委員会（国・私立学校では校長）にあるものの、

適切な採択の確保を理由として文部省・都道府県教育委員会の指導・助言・援助の下におかれている。そのうえで、全国四七八地区からなる採択地区ごとの共同採択が行われ、この各地区の採択を最終的には文部大臣が集約するという形で無償供与制度が運用されているが、ここでは結局、無償供与に係る財源をなお国庫負担の形で中央が握ったうえで（文部大臣と教科書発行者との購入契約の締結）、国から学校設置者に無償給付される仕組みがとられているのである。

このようなかで、前記の一九九八年九月の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」が出されたのであるが、それは、教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担を見直したうえで、学校や地方公共団体の裁量幅を拡大し、行政改革や規制緩和の流れも踏まえたうえで、国や都道府県の関与を必要最小限にとどめることを求めるものであった（同答申「はじめに」の6の(4)）。

この姿勢の下で、右の答申は、現行制度が五〇年前の都道府県や行財政能力を踏まえたものであり都道府県や市町村の主体的施策の展開を妨げているとし（答申第一章1の(2)、学級編成の標準について弾力的運用を可能にするような法的整備の必要性や、都道府県が弾力的な教職員配置基準を定めることなどによる職員配置の弾力的運用を要請した。

そして、これと踵を接して、今年に入り政府は地方分権化推進の一環として先述の地方分権関連法案の閣議決定（三月六日決定）を行い、国と地方自治体が対等な関係に近づくことになることを打ち出すとともに、学級編成のほか、教科書制度をめぐる従来のあり方に関しても、小中学校の教科書選定が国の事務から自治体の事務に移されることを明らかにしたのである（日本経済新聞一九九九・三・二七）。

こうして、ここでの教科書選定と配付について、もし従来のような教科書国庫負担制度とその運用が維持されるな

らば、事務自体の自治体への委譲にも関わらず財源そのものは国が把握するままであることになるが、いまやそのことの合理性は稀薄化するといわざるをえないことになろう。また、教育自治行政の強化と従来通りの配付手続きによしんばメリットを想定しうるとしても、これとの比較では前者が優先されるべきはいうを俟たない。したがって、その場合は教科書無償配布について中央集権体制が依然として維持されたままとなることが批判されるべきであろう。

四　今後の課題

(1)　教科書無償制度にみる地方自治の課題

近年の文部省予算に占める教科書購入費予算は、例えば一九九四年度では、一般会計五兆五千四百三十二億円に対し、四百三十四億円、一九九九年度では一般会計五兆八千七百六億円に対し、四百二十六億円と、それぞれ一般会計との比較でみればそれぞれわずかに〇・七八％と〇・七三％を占めるにすぎない。しかしながら、この一省の予算に占める割合の僅少さにも拘らず、右のような形での義務教育無償をめぐる歴史的展開のなかに、われわれは旧憲法下から今日に至るまでの国政に対する地方自治の実務的位置付けに関する一つの典型を、さらには、そこに潜む地方自治理解の基本的姿勢ないし意識を読み取ることができるであろう。そして、また、このような地方自治における教育の歴史と実態が、地方自治権をめぐる学説・議論にもそのまま投影されて、その凝縮した姿が、通説としての理論展開のうちに示されてきたとみることもできよう。

すなわち、戦前の教育は国の事務として国の監督の下に置かれながら、その実態としては事務の委任により市町村に委ねられてきた。そして、これに呼応するかたちで、戦前の地方自治に関する通説的見解としては、「国が延ばした腕」としての地方自治体がこれを行うという、いわゆる伝来説がとられたのである。

これに対して、戦後、地方自治を規定する新憲法施行（昭和二二年五月）に伴う地方自治法の制定を経て、警察権とともに教育権は（それぞれ昭和二二年及び二三年）に地方へ委譲されたのであるが、その実態としては集権的運用が引き継がれ、地方自治の器は作られてもなお地方には権限・財源が与えられないといった状況をみることとなる。このことは、例えば、当初、地方自治法で自治事務（固有事務）とされたものについて「但し、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるときはこの限りでない」との文言を地方自治法に挿入（昭和二三年）のうえ、各省が法令で各種事務を枠外化したり、国庫補助金を拡大したりするなどにより、各省庁が主導的な法律制定や強力な監督権限によって各省庁ごとにタテワリで地方をコントロールすることとなったことにあらわれている。[26]

その後、昭和二四年には市町村優先・市町村への大幅事務委譲を基軸とするシャウプ勧告を見るにも拘らず、国際政治情勢の変化にともなう連合軍の日本に対する強力化への方針転換と国内的な占領法制見直し、行政の合理化・能率化に向けた再検討の動きを経て、先の自治体警察に関しては昭和二九年に警察法が全面改正され、教育についても昭和三一年に教育委員会委員公選制が廃止されるに至り、再び逆コースに軌道修正されることとなった。

こうして理念としての地方自治制度が実態としては逆コースとして国によりコントロールされてゆく状況は、財政処理の展開に関して最もよく現れてくる。

戦後、シャウプ勧告に基づく地方配付税制度から昭和二五年の地方財政平衡交付金制度（国庫交付の支出金）への転換、昭和二九年の地方共有の独立財源（所得税・法人税・酒税の一部）による地方交付税制度の確立によって税源

配分の基本体系がひとまず確立される。しかし、この時までにすでに見せ始めていた地方財政の赤字化は昭和三〇年度に「どん底」の事態となり、地方財政再建措置法（昭和三〇年一二月）などにより財政再建の解決がみられるなか、昭和三〇年代に高度成長期に入るや、新産業都市の指定や、行政広域化要請に伴う中央省庁による出先機関や公団への自治体権限の引上げなどを通して集権化が進められるに至る。しかし、昭和四〇年代に環境・福祉など住民生活にかかわる分野でこの高度成長が引き起こした諸問題が地方自治の在り方に方向転換をもたらし、以後、自治体が横出しや上乗せの条例といった自主条例や指導要綱によって国に先行してこれらの諸問題に取り組む姿勢をみせ、実質的にまさに地方の「自治」を行いはじめることとなったのである。[27]

こういったなかで教育に関しては、一九八〇年（昭和五五年）代に入り前記の中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』が国と地方自治体の役割分担に関わって、a教育委員会制度の在り方、b学校の自主性・自律性の確立、c地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割、を四章にわたってとりまとめることとなったのである。すなわち具体的には、aでは、多様化する住民の要望に的確に対応し教育行政を主体的に展開すべく「教育委員の選任の在り方の見直し」・「教育長の任命承認制度の廃止」・「市町村教育委員会の事務処理体制の充実」・「地域住民の意向の積極的な把握・反映と教育行政への参画・協力」、bでは公立学校が自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できるようにすべく「教育委員会と学校の関係の見直しと学校裁量権限の拡大」・「校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上」・「学校運営組織の見直し」、「学校の事務・業務の効率化」・「地域住民の学校運営への参画」、cでは地域の生涯学習の振興を住民の自発性・主体性に基づく進展のために「地域の教育機能の向上」・「地域コミュニティの育成と地域振興」・「教育委員会と首長部局、関係機関・団体等との関係」・「学校以外の教育機関の運営の在り方」といったそれぞれの視点から見直し、改善をはかることが要請されるの

である。[28]

こうして、近年の地方自治をめぐる状況として、その理念の復権と展開には目覚ましいものがあり、その中で地方教育行政も国と自治体の両側で自治の理念に基づいた新たな対応を見せ始めているといえよう。しかしながら、これまでに見てきたような教科書制度および地方自治をめぐる歴史的展開過程を顧みれば、このような展開を手放しで喜ぶだけにとどまってはなるまい。すなわち、地方分権のスローガンのもとに権限のみを委譲したとしても、それのみでは実質的に財源を中央に留保することによってむしろ中央からのコントロールとして機能しかねないからである。この意味で、地方分権法は地方自治体の処理すべき事務に見合う財源の委譲・確保をまって初めてその名に値するものとなろう。

(2)　教科書無償（配付）の含意

右のような理解を前提として、最後に、本稿が本来目的としている教科書無償の憲法的射程について触れておこう。すでに見られたように、憲法が規定する義務教育無償については第二説（授業料無償説）が「最低線で我慢する」ものであるとしても、無償範囲の拡大は憲法の精神に沿うものと考え得るであろうこと、範囲を越える無償措置に対して憲法第二六条二項後段を禁止規定とみるべきではないこと、第三説（就学費無償説）の財政的限界や先述の問題性を考え合わせれば第二説を支持すべく、判例もこれを支持していることを再確認しておこう。その上で、諸外国には無償措置とはいえその内容としては貸与制をとっているものも少なくないことにも思いを致せば、いまや結論はあきらかであろう。

すなわち、わが国における教科書無償制については、配付後の受領者による「毎年使い捨て」と結び付いた運用がなされているが、ただこれを憲法上の無償制度の実現ないし成果として受け止めるに止まらず、少なくとも次の二つの点からだけでも「無償」の意味に現代的再検討の余地をみるべきと思われる。

その一つは、既述のように無償配付が国から学校設置者（教育委員会または学校法人理事長）に対してなされるのであれば、「無償」のための財源の委譲により、「無償」の範囲内でその処理・運用は自治に委ねるのが本筋と思われるからである。

また、その際、付随的ながら、前述の配付手続きにおいて改定は四年に一回の周期でなされており、その間四年間は同一の教科書が配付されていることも考え合わせてよかろう。

ここでは、第二説の一層立ち入った検討と前述の地方自治の理解から、教育行政を地方自治体の権限と裁量のもとにおき、無償譲与制にするか無償貸与制にするかの選択も地方に委ねる手法が浮かび上がってこよう。

（1）大隈義和「演習・憲法1」法学教室一九九号（一九九七年）一五一頁

（2）Maurice Duverger, Institution politiques et droit constitutionnel 1, 16 édition, 1980, p.34

（3）本稿は横田耕一教授を含む三先生に捧げられるが、横田教授自身により、このような要素は異なった切り口で総合的に取り上げられている。参照・横田耕一「グランド・セオリー崩壊期の憲法・憲法学」憲法問題八号（一九九七年）四九頁以下

（4）ここでは「地方（地域）主権」が本文に述べるとおり国家主権に対応して捕らえるべく、住民主権や団体自治・住民自治とも区別して捉えられるべきことのみ指摘しておきたい。

（5）大隈義和「演習・憲法2」法学教室二二〇号（一九九九年）一三五頁

（6a）以上、相沢英之『教育費―その諸問題』（一九六〇年）二七三～三〇二頁

（6b）同書三〇九頁による米国教育視察団の昭和二一年三月三一日連合国最高司令官への報告書

(7) 以上、相沢、前掲書・註6、三〇二～三四五頁
(8) 以上、相沢、前掲書・註6、三五八頁以下
(9) 以上、相沢、前掲書・註6、四四〇～四四三頁
(10) 「教科書制度の概要（平成一〇年三月）」（文部省初等中等教育局）二六頁、二九頁。年数等は平成一一年現在に読み替えている。なお、本稿校正段階で入手した平成一一年の概要は、教科用図書検定調査審議会の建議を踏まえ、検定手続と義務教育諸学校の教科書の検定基準を改訂しているが、これらの点は本稿の論旨に直接かかわることがないので一〇年度版をそのまま用いている。
(11) 「教科書制度の概要」註10、二～三頁、一八～二三頁、三〇頁以下
(12) 「教科書制度の概要」註10、四三～四六頁付表5による。
(13) なお、平成一一年度予算に計上された教科書購入費は四二六億円（前年度比は定価改訂により一・二％減）で、文部省の全予算五兆八千七百億円からみればわずかに〇、七％を占めるに止まるが、以下の無償範囲の判定に際して、この額を多いとみるか寡いとみるかは考慮に入れられない（文部省ホームページ　http//www.monbu.go.jp/series/00000046/　一九九九年三月二九日）。
(14) 野中・中村・高橋・高見『憲法Ⅰ（新版）』（一九九七年）四六一～四六二頁
(15) 第二説、第三説で問題となるように、第三説は教育に関する一切の費用の無償を法的権利と構成する点で特徴的である。
(16) 野中他『憲法Ⅰ（新版）』註14
(17) 佐藤幸治『憲法（第三版）』（一九九五年）六二七頁
(18) 義務教育の無償性をめぐっては、従来から、授業料無償説と修学費無償説（はじめ就学必需費無償説）の間に厳しい対立があり、前者から後者への本文での批判は、その主旨において今日も依然として引き継がれているといえよう（奥平康弘『憲法Ⅲ』一九九三年、二五一頁以下、とくに二五八頁～二六〇頁）。なお、両説の理解の仕方をめぐるそれぞれの代表的論者（奥平康弘、永井憲一）による論争があり、右の点についての第三説からの反論はその一方の論者永井憲一教授によりまとめれた「義務教育の無償性論」（杉原泰雄・樋口陽一『論争憲法学』（一九九四年）所収）一四九頁以下に詳しい。
(19) 永井憲一「義務教育の無償性論」註18、一五五頁
(20) 永井憲一「義務教育の無償性論」註18、一五八頁、奥平康弘『憲法Ⅲ』註18、二五九～二六〇頁

(21) 文部省初等中等教育局『教科書制度の概要』註10二七頁においても無償の内容には貸与制と給与制のあることが指摘されていることに注目しておきたい。

(22) 一九九八年九月中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」はじめに5、第一章の1(1)

(23) 重森曉『地方分権』（一九九六年）四七頁

(24) 以下詳しくは、大隈義和「『地方自治の本旨』をめぐる理論動向」公法研究五六号（一九九四年）六二頁以下を参照

(25) 大隈義和、前掲註24、六三頁

(26) 坂田期雄「地方自治・戦後五〇年の歩みとその現段階（一）」都市問題研究四九巻三号、一五～一八頁。また、地方自治法に焦点をあて、二〇四七年へ向けての中間点としてその回顧・展望を試みるものとして、手島孝「地方自治法―その来し方行く末（一）・（二）」都市問題研究四九巻三、四号参照。

(27) 坂田期雄、前掲註26、一八～二九頁

(28) 中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」註22、第二章、第三章、第四章