

[論文]

## 高校職業教育行財政制度の展開における現実と課題

佐藤 史 人

## 1. はじめに

一般に教育に関する行財政の法制度は、特定の教育目的の下に、教育の物的・人的・制度的条件等を整備、確保し、教育を公的に組織し、運営するための法体系や仕組みである。教育行財政学では、教育行政と教育財政をそれぞれで取り扱う場合が少なくないけれども、職業教育においては、条件整備が教育の実態に深く関わることから、教育行政に教育財政がその財源確保と運用のための法体系や仕組みとして深く関わるのが指摘されている<sup>(1)</sup>。職業教育において、施設・設備等の充足という物的教育条件整備が教育内容の水準や範囲に少なくない影響を与えるため、財政問題は職業教育の本質を左右する重要な問題の一つとなる。これまでの教育行財政学における研究では、教育財政が戦後教育の質と量を規定した<sup>(2)</sup>といわれながら、教育行政に比べ、その研究は十分ではない。職業教育においても、教育行政に関する研究に対して、教育財政研究が少ないことは例外ではない。戦前からこのことは意識されており、当時の実業教育への財源確保の措置として、実業教育費国庫補助法（1914年法律第9号）が制定され、一定程度の成果を上げたことが解明されている<sup>(3)</sup>。

戦前の教育費に関する実証的な研究として注目できるのは、烏田直哉の研究である。烏田の注目点は実業学校に留まらず、中学校、高等女学校等の戦前の中等学校全般に及んでいるけれども、その一環として実業教育の教育費についても論究がある<sup>(4)</sup>。この研究では実業学校の中でも、農業・工業・商業・水産等の専門によって、人件費と物件費の割合や府県の負担率等の視点から分析している。こうした研究は、実業教育における物的教育条件整備には戦前から相当の財政措置をしてきたことを解明している。

中等教育段階の職業教育の財政制度に関する研究としては、横尾恒隆が最近その成果<sup>(5)</sup>をまとめており、注目できる。この研究はアメリカ合衆国の職業教育の成立を扱っているので、教育財政問題に特化しているわけではない。しかし、職業教育の成立には財政措置が重要であり、これを確立したのが産業教育振興法（1951年法律第228号、以下産振法とする。）自体もそのモデルとしたといわれるスミスーヒューズ法（Smith-Hughes Act :Public Law No. 347, 1917）であると横尾は評価している。

こうした研究は、日本教育学会が2013年度からテーマ別自由研究「戦後日本の教育財政構造－歴史・比較・理論－」として設定され、連続して取り組まれているように、教育課題の一つとして近年注目されてきている。教育学研究の研究分野・対象として、職業教育や実業教育に関心が持たれること

---

(1) 小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会 1991年 P.3

(2) 市川昭午・林健久『教育財政』東京大学出版会 1972年 P.5

(3) 代表的には『産業教育七十年史』文部省編 雇用問題研究会 1956年1月を指摘しておく。

(4) 烏田直哉「実業学校経費に関する基礎研究」『一宮女子短期大学紀要』第44集 2005年

(5) 横尾恒隆『アメリカにおける公教育としての職業教育の成立』学文社 2013年

は、上記の通り、その特性からもさらに検討すべき課題であるので、今後も注目されることを期待している。

ところで、戦後の高校職業教育に関する行財政制度の根本法として、産振法は成立した。同法は、「産業教育」という新たな概念の導入、中央及び各都道府県等で設置する産業教育審議会の規定、学校教育における産業教育への財源確保等、戦後の職業教育行財政制度の基本ともいえるべき内容をもつ。成立後60年以上を経て、同法の果たした役割について検証することが求められる。

戦後の高校職業教育に関する先行研究としては、原正敏や佐々木亨の研究がその嚆矢といえる<sup>(6)</sup>。彼らは職業教育においては物的教育条件の充実が不可欠という基本に依拠しながらその法的根拠としての産振法の役割を一定程度評価してきた。また、彼らは教育行財政の制度の在り方に関しては、戦前の勅令主義下における文部行政の官僚主義を乗り越える戦後民主主義を体現する制度としても評価してきた。産振法の制定過程においては、職業教育や産業教育の概念、範囲、効果等に批判があり、産振法を否定する立場や見解も少なくなかった<sup>(7)</sup>。産振法研究は、戦前と戦後の法制度としての連続性の観点と職業教育の特殊性に基づいた評価が基本となっている。これらの産振法に関する初期の研究は、産振法の物的教育条件、とりわけ戦時中の劣悪な実業学校の施設・設備の状況を打開する実効性のある施策として、産振法を取り扱っており、行財政制度のそのものの特性やその意義・役割等について総合的に検討するまでには至っていない。

産振法研究には必須となっているもののなかで、例えば『産業教育振興法の解説』<sup>(8)</sup>のように、同法成立に直接、間接に関わった関係者による記録や記述を主とした資料・文献がある。産振法制定に関わる事実経緯とその特徴を整理することは、法律そのものの趣旨や内容の特徴やこの法制度そのものの特性を解明する上で必要不可欠な基礎研究といえよう。そこで、その後の産振法研究は、上記の資料や文献、関係者や団体等の所蔵資料等に基づいた同法成立過程の解明、関係諸団体の役割、法内容の特徴等を明らかにすることが中心であった<sup>(9)</sup>。加えて、産振法が財政措置に留まらない「教育計画」の内容を併せ持つことから、国及び地方における産業教育行政研究の面においても、いくつかの成果があがっている<sup>(10)</sup>。この他にも、産振法の財政補助の対象である施設・設備の整備基準となる「教材基準」の変遷<sup>(11)</sup>について、施設・設備とは異なるけれども、教育実践に重要な役割を果たす物的教

(6) 原正敏『現代の技術・職業教育』大月書店 1987年

佐々木亨『高校教育論』大月書店 1976年

(7) 反対論者の代表として、国会においても意見陳述をした矢川徳光をあげる。また当時の日本教職員組合も、子どもを資本家の手先のするような教育として、産振法制定に反対している。

(8) 産業教育協会編『産業教育振興法の解説』中央社 1951年

(9) 拙稿「産業教育振興法の成立過程に関する実証的研究 -戦後高校職業教育行財政研究の側面から-」『産業教育学研究』第29巻第1号 1994年

(10) 拙稿「産業教育振興法定着期における富山県産業教育計画に関する実証的研究」『悠峰職業科学研究所紀要』第8巻 2000年

拙稿「地方産業教育教育計画と産業教育審議会に関する研究」和歌山大学教育学部紀要(教育科学)第53集 2003年

(11) 拙稿「産振法による高校職業教育の施設・設備に関する基準の変遷と産振法改正による産業教育費補助法制の変化」技術教育研究会「技術教育研究」別冊4号 2010年

育条件のひとつである教科書編纂について<sup>(12)</sup>、人的教育条件の一つであり、産業教育にかかわりの深い実習助手の問題について<sup>(13)</sup>も、産振法研究の一環として取り上げてきている。

これまでの高校職業教育行財政制度研究のポイントを指摘すれば、①中等教育段階であること、②実験・実習の施設・設備を措置する必要があること、③教育制度としての役割・意義、④教育実践への効果・影響等の論点から研究を進めることが必要なるといえよう。

戦後の職業教育行財政制度の基礎となり、長らく維持されてきた産振法による財源確保の仕組みは、小泉政権下に行われた「三位一体の改革」(2002年の閣議決定より使用される。)で大きな変革を求められる。このことは、産振法を対象とする一連の研究にも少なからず影響を与えることになる。この改革によっても、産振法自体は継続しているけれども、財政措置の根本を変える大きな変革であったことは間違いない<sup>(14)</sup>。これにより、上述した産振法研究の4つのポイントに加えて、現代の行財政システムである法制度研究として産振法を研究対象とする必要性が表れてきた。加えて、後述するように、今回の制度改革は地方自治体における種々の政策実行と高校職業教育に関わる財源とが密接に関わる仕組みであるので、各地方自治体の実態を調査、検討することが、この分野の研究に求められることとなる。

そこで、本論稿ではこれまでの産振法研究を主に時系列に整理し、法内容と財政制度の特徴とその実態に関して概観する。その流れの中で「三位一体の改革」に関する財政補助の変化を検討しつつ、高校職業教育における財政制度の役割と意義について、地方自治体のいくつかを事例に取り上げ、具体的な考察を行うものとする。

## 2. 産業教育振興法制定までの経緯

1948年7月には地方自治法の付属関係法律である地方財政法(法律第109号)が制定され、地方財政運営の根本原則が定められた。さらに1949年にシャープ税制勧告により、これ以前の地方財政制度の欠点が指摘され、財源保障制度として1950年5月に地方財政平衡交付金制度が発足した。

戦前の実業学校に要する経費は地方税及び実業教育費国庫補助法によって賄われていた<sup>(15)</sup>。ところが地方財政平衡交付金制度の性質上、旧来の実業教育費国庫補助法のように使途を限定した国庫支出金は認められず、教育に関する経費も他の財源不足額と共に算出することとなった。地方財政平衡交付金制度は地方自治の保障を理念の一つとしている<sup>(16)</sup>。ところが実際の運用においては、必ずしもその理想が実現したとはいえなかった。その理由の一つは、当時のいわゆるドッジ予算下で平衡交付金の総額が極度に圧縮されたことで、地方財政の財源不足額の全体が補償できなかったことである<sup>(17)</sup>。

(12) 拙稿「産業教育振興法制定後の高校職業学科の教科書発行状況に関する研究」『和歌山大学教育学部紀要(教育科学)』第55集 2005年

(13) 拙稿「高校工業学科の実習助手配置の歴史的変遷—A県N工業高校の事例に即して—」技術教育研究会『技術教育研究』第59号 2002年

(14) 拙稿「三位一体改革」後における高校職業教育における財政問題に関する実証的研究」『和歌山大学教育学部紀要(教育科学)』第63集 2013年

(15) 新藤宗幸「地方財政—戦後の変革」前掲『大百科事典9』P.717

(16) 田中二郎「地方財政法」前掲『世界大百科事典14』P.780

(17) 坂田期雄『地方自治制度の沿革』ぎょうせい 1977年 P.210

こうした状況において、にわかに職業教育に要する費用を確保する必要性が出てきた。戦前の実業教育費国庫補助法に基づく補助金交付の可否について、文部省や CI&E (Civil Information and Educational Section : 民間情報教育局) が協議している<sup>(18)</sup>。実業教育費国庫補助法の補助方法が税制改革の趣旨に反することから、結局その復活はかなわなかった。当時の地方財政平衡交付金制度では、職業教育に必要とされた諸経費<sup>(19)</sup>を全額補償することが地方財政にとって負担が大きすぎ、実現は困難であった。ここに職業教育に要する財源として用途を限定する新たな立法を志向する理由があった。以上のような経緯で、職業教育の財源確保の運動は、新法である産振法制定の運動へと転換していく。

### 3. 新法の基本的性格と名称

#### 3-1. 新法による財政補助対象の範囲

法案作成者は、新法を実業教育費国庫補助法のような国の財政援助を規定する単なる補助法ではなく、新しい職業教育の理念をもつものとして構想した。1951年3月31日衆議院文部委員会において初めて審議された「産業教育法案」の第2条には、次のような定義がある<sup>(20)</sup>。

「この法律で「産業教育」とは、中学校（盲学校、ろう学校及び養護学校の中学部を含む。以下同じ。）高等学校（盲学校、ろう学校及び養護学校の高等部を含む。以下同じ。）又は大学が、生徒、学生又は青少年その他の一般公衆に対して、農業、工業、商業、水産業その他の産業に従事するために必要な知識、技能及び態度を習得させる目的をもつて行う教育（職業教育として行う家庭科教育を含む。）をいう。」

文部省職業教育課長の杉江清が「職業教育振興の必要性とその対策」<sup>(21)</sup>で述べているように、当初文部省の新法構想は、職業教育についての財政補助だけでなく、その他の職業教育振興に関する包括的内容を持っていた。文部省や高校職業教育関係者らが組織していた「職業教育法制定推進委員会」の立法化運動で一貫して用いられた「職業教育法」に代わって、当時文部省ないし教育関係者にとっても馴染み深いとはいえない「産業教育法」という新しい名称<sup>(22)</sup>が法案作成時に導入された。「職業教育法制定推進委員会」の意図とは異なる新法理念が新たな用語を必要としたためと考えられる。法制定に向けての取り組みが現実になると、批判や問題点も示されるようになり、立法化を目指す立場の者、特に杉江は各方面への配慮や対策をせざるを得ない状況となった。具体的には、「産業教育」という新しい用語の採用以外にも、「教育振興」というこれまでにない法律への転換、学校教育以外の企業内訓練等との関係整理等の変更、削除が行われた。

#### 3-2. 新法の名称

それまで一般的であった実業教育という用語が用いられなかった理由は、「手先の技能に走り、一

(18) 「次官とルーミス氏との会談要旨〔I〕」『戦後教育資料』中央資料 VI-71

(19) 職業教育課では当時の職業教育に必要とされる経費について具体的にその額を算出し、総額を把握していたことが次の省内内部資料によって知ることができる。（「産業教育振興に必要な経費」（1951年2月）、「職業教育統計資料」（1951年5月））

(20) 「第10回国会文部委員会議録第22号」昭和26年3月31日 P.7

(21) 文部省職業教育課編『職業教育情報』No.3 1950年

(22) 前掲「産業教育振興法の制定について」P.11

般教養の意味も薄く、人間形成に十分貢献していない」という実業教育のもつ当時の戦前教育に対する偏見・誤解に対する配慮のためという。さらに実業教育は、「義務教育と大学教育の間にある完成教育を意味する」ので、中学校から大学にわたって教育をその対象とする新法にはなじまないとの考えもあったという<sup>(23)</sup>。

立法化運動の中でも使われ、一定程度馴染みがあり、新法名にも示された「職業教育」のもつ意味内容は、法案作成者の意図する教育を越えるものとして捉えられていた。実業教育が中等教育に限定される概念に対して、職業教育は広く職業一般を包括する概念として逆に広範にすぎると考えられた。こうした見解には職業教育及び職業指導審議会の見解の影響が考えられる<sup>(24)</sup>。

### 3-3. 財政補助法としての役割と「産業教育」

法律の補助内容からみると、主に職業教育に携わる教員の待遇及び養成に国庫補助がなされるスミューズ法と実業教育費国庫補助法とでは、補助の対象や内容が異なる。しかし両法は中等程度の職業教育の振興を図るために国庫補助を行うという点で共通する<sup>(25)</sup>。財政制度としてみれば、形式上新法はこれら2法と同様の機能を持つ。しかし、「産業教育」が中学校から大学までを含み、その補助対象は中等教育に限られない。また社会教育における産業教育の扱いについても議論になった。杉江は当初、公民館等の社会教育施設や企業内施設における「産業教育」を視野に入れて構想していた。新法は、いわゆる学校教育に限らない点で新しい内容を持っていた。

これに対して、職業高校長らは産業教育に社会教育を含めることについては消極的であった。社会教育にまで補助範囲を広げることは、いわば予算の取り合いを招くことになり、高校の職業教育に対する重点的な財政補助という所期の目的を達成できない恐れがあると考えた。法案作成者の中でも杉江と職業高校長らとの間に、職業教育の範囲に対する考え方や捉え方の相違をみることができる。

杉江によれば「産業教育」は特定の職業教育の理念、思想に基づいて導入された新しい概念であるという。彼が新法構想にこうした新概念を積極的に取り入れようとした形跡は認められる。しかし、例えば1951年5月15日の参議院文部委員会において矢川徳光が、当時の産業と青少年の労働に関連して痛烈に批判しているように、批判や反対の立場からの発言も見られた。その影響もあって「産業教育」は「広範かつ曖昧」な概念にならざるをえなかったといえる。「産業教育」は新法賛同者の諸要求を全て包含する用語として用いられたためであった。法案に示された「産業教育」という用語に表象される理念は、相変わらず産業教育を学校教育に限定するという制約をもち、近代的産業教育が学校、社会、企業等を一貫した教育体制のなかで実施されるべきものという批判<sup>(26)</sup>に応えるには至らなかった。

(23) 前掲同書 P.11

(24) たとえば1947年6月の「職業教育並びに職業指導行政機構の刷新拡充計画」（意見具申）には、職業教育は「文部・厚生両省」で管轄すべき内容と位置づけている。

(25) 細谷俊夫「産業教育振興法の成立と課題」東京大学教育学部研究室編『季刊教育学第3号生産教育』学芸図書1953年 P.1

(26) 細谷俊夫「産業教育の回顧と展望」『産業教育』第21巻第6号 1971年 P.22

#### 4. 産振法による職業教育費助成の変化

##### 4-1. 国の「財政的援助」から「負担及び補助」へ

制定当時の産振法の規定では、「財政的援助」は、「予算の範囲内において補助するものとする」(第15条)とされた。産振法の財政的支援の規定は、制定翌年の1952年8月に、「産業教育振興法の一部を改正する法律」(法律第304号)で改正され、「国の負担及び補助」に改められた。これにより助成における国の役割は、「これに要する経費の全部又は一部を負担する」とされた。この改正によって産振法による公立学校への助成は、国の「財政的援助」から「負担」へと変わり、国の役割がより明確にされることになった。ただし、私立学校への助成は従来通りの補助金のままとされた。地方財政法(1948年法律第109号)の第10・11・12条との関係から、助成の際に問題となる国と地方公共団体との負担の割合を政令によって明確に定めることが、この改正の主な目的であった。

改正された産振法第15条の規定は、「国は、公立学校の設置者が左の各号に掲げる施設又は設備で中央産業教育審議会の議を経て政令で定める基準に達していないものについて、これを当該基準にまで高めようとする場合においては、これに要する経費の全部又は一部を負担する」となった。財政補助は、予算に限られた財政支援ではなく、中央産業教育審議会によって検討され、一定程度のレベルを施設・設備を維持するための基準に合う教育条件整備について、すべてとなっている点が重要である。

##### 4-2. 施設・設備に関する基準の改訂

###### (1) 制定直後の基準

産振法にもとづいて定められた「産業教育振興法施行令」(1952年政令第405号)及び「産業教育振興法施行規則」(1952年省令第28号)は、国が財政的援助をするための施設・設備の基準を示した。この基準に従って、都道府県への国の助成が行われることとなったが、この基準は、①当時の財政経済事情を考慮した応急の最低基準であること、②今後改訂し充実させることが望まれること、中央産業教育審議会が答申の際に付言されていることのように、当時の施設・設備の整備のための財政補助の基準としては不十分であった。

###### (2) 1964年改訂

1953年改正の産振法にある「中央産業教育審議会の議を経て」行う本格的な基準改訂の作業は、その後1961年2月の文部大臣諮問「高等学校産業教育実験実習の施設設備の基準の改善について」から始められ、同審議会は1963年10月に基準改訂について答申した。それに対応した「産業教育振興法施行令の一部を改正する政令」(1964年政令第206号)、続いて、「産業教育振興法施行規則の一部を改正する省令」(1965年省令第26号)も改正された。

基準改訂のポイントは、①1952年度に制定した基準がその後の経済復興・科学技術の発展に合わせて品目・数量・規格等を改めたこと、②1963年度から実施された学習指導要領への対応、とりわけ実験・実習に関連する施設・設備への対応を考慮したこと、③各学科の代表的な教育課程に対応した基準を示したことなどが指摘できる。

###### (3) その他の改訂のポイント

上記2回の改訂の他、幾度かの改訂が行われている。このうち職業教育が専門教育へと位置づけが変化することに伴う基準の見直しについて、中心的な部分を整理する。

1970年の学習指導要領改訂によって教科「看護」が新設され、衛生看護科など「看護に関する学科」

が創設された。産振法の定義による「産業教育」とは「農業、工業、商業、水産業その他の産業に従事するために必要な知識、技能及び態度を習得させる目的をもつて行う教育（家庭科教育を含む）」

（第2条）であったが、新設の「看護」も産業教育と見なされ、産振法の補助対象となった。施設・設備の基準にも「看護に関する学科」の項目内容が追加された。

次いで、1994年度から制度化された総合学科においても、職業科目を30単位以上開設している場合には、産振法の補助対象となった。また同様に、1998年改訂の学習指導要領において総単位数が減少されたことに対応して、この対象は現在では25単位以上の開設となっている。また、総合学科への対応では、従来の学科に対応して設定された施設・設備基準を「科目群」毎に改めた。

さらに、1998年の学習指導要領改訂では、教科「情報」「福祉」が新設され、これに対応して施設・設備基準の改訂が行われた。先の「看護」同様、産振法の産業教育の定義にこれら2つの教科も含まれることとなった。ちなみに、産業教育の定義を規定する第2条自体は改正されることなく、「看護」「情報」「福祉」の字句は追加されていない。

最も新しい基準改訂は、2013年度に実施された<sup>(27)</sup>。今回の改訂は学習指導要領改訂に伴う施設・設備の整合を求めるもので、特に大きな変更点はない。具体的には、建築に関する科目群の品目に「福祉住環境実習機器」を、工業技術基礎に関する科目群に「環境工学基礎」を追加したことなどである。

高校職業教育（後には情報や福祉などを含む高校専門教育）に必要とされる施設・設備に関する財政補助は、規定にあるように、「基準に達していないものについて、これを当該基準にまで高めようとする場合」とされた点に特徴があり、その基準が高校の教育実践の内容と照らし合わせても、相当水準の高く、一定期間を経て定期的にその内容が検討され、改訂され続けていることは評価できる。学校教育のそれとしては、戦前の実業学校に比較して充実している。これとは対照的に、中学校技術科の「教材基準」は学校規模による工具類の数量設定など問題点が多く、条件整備が十分にされていなかった。

## 5. 財政補助の仕組みと実態

### 5-1. 地方交付税法の改正に伴う「国庫補助」への変更

2001年から2006年の小泉政権では、「三位一体の改革」の名の下に教育関連費についても財政改革に着手した。国の補助金等の整理・統合を実施し、産振法もこの対象となった。2005年3月に成立した「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する法律」（法律第23号）によって、産振法は一部改正された。2004年11月の政府・与党合意にもとづいて、国は「三位一体の改革」の名のもと、財政改革の一環として国の補助金等の整理・合理化に着手し始めた。三位一体の改革の具体的内容は、①国庫補助負担金の廃止・縮減（2006）年度までに概ね4兆円程度）、②地方交付税に関する財源保障機能の見直しと総額の抑制、③国から地方への税源移譲である。

教育分野で「三位一体の改革」に関連してマスコミ報道などで取り上げられたものは、周知の通り義務教育に関わる国庫補助・負担金が多い。これは、たとえば義務教育費国庫負担金はおおよそ8,000

(27)「産業教育振興法施行規則改正に関する資料」文部科学省初等中等教育局児童生徒課産業教育振興室 2013年3月

億円規模であるから、これを削減できれば三位一体の改革の第 1 期改革<sup>(28)</sup>の全削減額約 4 兆円の相当程度を達成できるからだといわれている。こうした義務教育国庫負担金への注目に隠れて、他の補助・負担金への影響については関心がもたれてなかった。

具体的には、「公立高等学校の産業教育のための実験実習設備及び定時制及び通信制の高等学校の設備等に要する経費についての国の補助を廃止する」というものであり、産振法の条文では「施設又は設備」から「施設」となり、設備費が補助対象からはずれたことになっている（私立学校においては従前同様「施設又は設備」のまま）。また「設備」に関する国庫財政補助の廃止は、「設備」に関する全国的な財政補助「基準」の廃止も同時に引き起こす。教育学で指摘されるように、教育実践で取り上げられる教育内容である「内的事項」、それを実現するための施設・設備等である「外的事項」とは密接な関係をもつ<sup>(29)</sup>。職業教育においては、施設・設備という物的教育条件＝外的事項の未整備は、教育の内的事項を悪化させかねない重大な影響をもつといえ、今回の産振法改正は高校職業教育費の助成制度を根本的に揺るがしかねない重要な変化である。

こうした動きとは別に、中央産業教育審議会初等中等教育分科会において「産業教育の振興策があること自体をあまり認識していない教育現場もあるようであり、広くアピールしていくことが必要である」（2003. 3. 17 第 9 回議事要旨）といわれるように、産振法による財政補助をはじめ産業教育振興費国庫補助制度の意義・役割等について十分認識されているとはいえない状況もあった。

## 5-2. 2005年度改正：「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する法律」の成立と産振法の一部改正

「三位一体の改革」は、財政に関わる法律や制度を聖域や例外を認めず断行することにその特徴があり、職業教育行財政制度を規定する産振法も改正の対象となる。最初の改正として、第 162 国会（会期2005年1月21日～6月19日）に文部科学省提案による「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する法律案」が提出され、審議の結果可決成立した（2005. 3. 31 法律第 23 号）。この法律改正の対象となるのは義務教育費国庫負担法等の 9 法律<sup>(30)</sup>で、産振法も含まれている。

この改正の趣旨は、国及び地方公共団体を通じた財政改革のための国の補助金等の整理及び合理化に伴い、暫定措置として2005年度における公立の義務教育諸学校の教職員の給与等に要する経費の国庫負担額を減額するほか、経済的理由によって就学が困難な児童及び生徒について学用品等を給与する場合における国の補助対象を要保護者に限定する等文部科学省関係の補助金の整理及び合理化を図る必要がある、というものである。

法律の内容をみると、たとえば「義務教育費国庫負担法等の一部改正」が2005年度の暫定措置であ

(28) 三位一体の改革の第 1 期改革は 2006 (H.18) 年度までで、削減目標は 2004 (H.16) 年度は約 1 兆円、2005 (H.17)～06(H.18)年度は 3 兆円程度であった。

(29) 宗像誠也『教育行政学序説』有斐閣 1954 年

(30) 義務教育費国庫負担法・公立養護学校整備特別措置法・産業教育振興法・高等学校の定時制教育及び通信教育振興法・学校給食法・就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律・学校保健法・スポーツ振興法・公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律 構造改革特別区域法



ることとは違い、産振法の内容は一部の対象に関して「国の補助の廃止」という厳しいものとなっている。この改正の目的は、「補助金等の整理及び合理化」とされる。

### 5-3. 産業教育振興費国庫補助金の実際

「三位一体の改革」による行財政制度の改革はさらに進行した。第二の改正として、第164国会（会期2006年1月20日～6月18日）に文部科学省提案による同上の法案が提出され、同年3月29日に成立した。この法律の対象となるのは義務教育費国庫負担法等の15法律<sup>(31)</sup>で、産振法もこれに含まれる。

この2回目の改正によって、公立高校の産業教育における「実験実習」に要する「施設」に対する国庫補助規定も削除されたことになる。2回の改正によって高校職業教育における教育条件整備の財政基盤となっていた産振法による財政補助規定が全廃され、その整備に必要とされる財源は地方自治体へとゆだねられることとなった。こうして産振法は重大な変容である改正を受け、今日に至っている。

### 5-4. 産業教育費の予算の実際

実際の国の予算の推移を見てみれば（日本工業教育経営研究会「産業教育振興関係予算の推移（平成19年7月調）」による）、1995年度の184億円超を最高に、その後は年々減少し、2000～2002年度

年度	予算額(単位:千円)
2003年度	9,326,849
2004年度	6,870,972
2005年度	5,019,602
2006年度	1,640,810
2007年度	1,683,536

は111億円台となった。その後の具体的な予算額は以下の通りである。

2004年度は産振法改正以前であったが、「三位一体の改革」の一環として産振法による国庫補助費も削減され、前年度比約26%減の68億円余となっている。その後2005年の産振法改正により、設備に関する予算が交付金へ移行し、当該年度の予算は50億円余となっている。更に2006年の法改正により施設に関する予算が交付金へ移行したことにより、2006年度以降の予算はわずかに16億円台に留まっている。実際の高校への産業教育費は都道府県への地方交付金から支出されているので、産業教育費の全体像を把握するには、都道府県ごとの教育費を調査し、積算することでしか知り得ない。

なお、私立高校の施設・設備に対する国庫補助は産振法改正後も制度として継続しており、その他の例えば「学校教育情報化推進総合プラン」などの事業費が含まれているので、産業教育関係事業費は現在でも予算化されている。また、産業教育の施設・設備で最も高額な水産高校における実習船の

(31)義務教育費国庫負担法・市町村立学校職員給与負担法・義務教育諸学校施設費国庫負担法・産業教育振興法  
・学校給食法・夜間課程を置く高等学校における学校給食に関する法律・スポーツ振興法・へき地教育振興法・離島振興法・豪雪地帯対策特別措置法・過疎地域自立促進特別措置法・成田国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律・公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律・原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法・公立養護学校整備特別措置法及び公立高等学校危険建物改築促進臨時措置法

新造については、産振法改正による制度改革で同様に国庫補助対象から除外された。しかし、この分については、入れ替わりに創設された制度として「安全・安心な学校づくり交付金」があり、その要綱(2006.7.13 18文科施第186号文部科学大臣裁定)に従って、翌07年度当初から適用された。補助対象となる事業は「産業教育施設の整備」であり、算定割合は1/3であり、従前の国庫補助の割合と同様である。

最近の産業教育振興費は以下のようにになっている。ただし、これには学校教育設備整備費等補助金(高等学校産業教育設備整備費)及び私立学校施設整備費補助金(私立高等学校産業教育施設設備費)の予算額であり、公立高等学校に対する補助については、設備整備費は「三位一体の改革」により2005年度より一般財源化、施設整備費については交付先毎に交付金化しているので、産業教育振興費は含まれない。

【最近の予算の推移(単位:百万円)】

年度	施設	設備	合計
2012年度	117	55	171
2013年度	63	26	88
2014年度	35	25	60

## 6. 産振法による財政補助制度の変容に関する若干の考察

### 6-1. 国庫補助廃止の意味

「三位一体の改革」の二度にわたる産振法改正によってこれまでの財政補助は廃止されたこととなる。「三位一体の改革」ではこうして廃止された国庫補助は地方交付税による代替をもって維持することとなっているが、各都道府県では一般財源化された予算が従来通り産業教育のための施設設備に当てられる保証はない。またこうした国庫財政補助の廃止は、施設設備に関する全国的な財政補助「基準」を廃止することも同時に起こす。都道府県における施設設備への財政支出の際に、これまでのように産業教育の質を高めるような教育条件整備が目指されるかどうか懸念される。

また、財政補助の「基準」が機能しなくなったことは、教育現場からの要求に応える根拠を失ったことも意味する。産業教育に固有の教育内容・方法に合致する教材・教具を用意できる保証がなくなり、このことは逆に教育内容・方法を変更・改編を迫ることになり、教育現場では混乱と支障が生じかねない。施設・設備という物的教育条件=外的事項の未整備は、教育の内的事項を悪化しかねない重大な影響をもつと考えられる。

今回の産振法改正は、戦後成立した高校職業教育費の財源確保の仕組みを根本的に変革させる大きな変化である。高校設置基準の改定は全国的な教育条件の見直しを行い、たとえば実習助手の配置数の減少など、それまで各都道府県で実施されていた教育条件の整備状況を変化させるような基準化もある。こうした全国的に適用されてきた基準等の今後の変化と合わせて、高校職業教育の条件整備を地方毎にその実態を調査する必要がある。

### 6-2. 地方分権と助成制度

産振法制定の背景には、当時のシャープ税制勧告に基づく地方財政平衡交付金制度があり、これは当時の緊縮財政の必要性によるものであった。もう一つの背景は、戦後の地方自治と地方分権を推進しようという理念を実現しようという社会状況である。戦前の実業教育への助成は実業教育費国庫補

助法（1914年法律第9号）によって制度化されていた。この法律は実業教育費という用途を限定した国庫支出を規定しているので、地方自治を保証することがねらいである地方財政平衡交付金制度のもとでは認められなかった。また、同法では毎年の補助額が予め決められ、その配分は文部省の采配に任されており、財政補助のための客観的な基準がなかった。占領軍はこうした中央文部行政の采配による補助金配分は、地方自治の理念とは相反するものとして批判していた。これに変わる産振法が認められたのは、財政補助の基準が明確にされ、配分における文部省の影響を排除できる民主的な制度であり、地方自治の理念に合致すると考えられたからである。

今回の産振法改正のもととなっている「三位一体の改革」では、同じように「地方分権」の推進を目指している。そのための具体的施策として、国庫からの補助・負担金を廃止し、これを地方交付税として一般財源化し、各都道府県がその用途を采配できる権限を拡大することが企図されている。他の補助・負担金制度においても問題視されるように、ほとんどの地方自治体では財政が潤沢ではなく、こうした改革ではこれまでの助成実績を維持できるかどうかは今後の実態を検証するほかはない。今後の研究では、「三位一体の改革」による産振法改正が高校職業教育費への助成にもたらす影響について、「三位一体の改革」のめざす地方分権推進の状況と高校職業教育の実態とを同時に検討しながら進める必要がある。

## 7. おわりに 今後の課題と展望

本論の前提であるのは、職業教育の特徴が、教育内容・方法に表れ、その教育実践には、製作・実験・測定・検証など生徒自ら経験する実習活動が不可欠、ということである。これを実現するためには、本論で取り上げてきた施設・設備の設置等の物的教育条件整備のための財源確保に関する制度研究を今後も続けなければならない。

また、本論では取り上げられなかったけれども、物的教育条件と同様に、職業教育はそれを担当する専門教員の養成・確保等の人的教育条件に関する問題も重要である。こうした教育条件整備には教育費が多額になりがちで、財源確保を難しくしている。しかし、これを保障しなくては、職業教育たり得ないほど職業教育の本質的な問題であり、これは省略・代替はできない問題であろう。これを運動として主張するのではなく、職業教育の教育費の実態と教育実践における成果や実績とを実証的に検討し、教育費の在り方に関するデータを蓄積するような基礎的な研究を進めたい。

教育の成果や実績は教育実践において検証すべきであるから、これまでの教育条件整備の財政システムの制度研究にとどまらない、制度・歴史・政策等の観点に依拠しながら、教育実践の具体的な検証を行う職業教育研究を取り上げていきたい。

# A Study on the Actual Situation and Issues the Developmental Process of Administration and Finance System for Vocational Education at Upper Secondary Level

Fumito Sato

(Wakayama University)

## Abstract

There are two aims in this study. One of them is to outline contents of the laws that are “Vocational Education Promotion Law” (Law No.228 of 1951) and the Japanese subsidy system for vocational education after WW II. Another one is to analyze the actual situation and issues for the developmental process of administration and finance system in vocational education.

The conclusion is as follows.

First, immediately the war, there was the local finance balancing subsidy system based on the Shoup taxation system advice. It was impossible to reinstate “Law concerning for Treasury Share of Vocational Education Expenses” (Law No.9 of 1914) and made be necessary to make a new system. The subsidy system for vocational education after WW II started when “Vocational Education Promotion Law” was established in 1951. When the establishment of a school intends to improve any facilities and equipment according to this law, the state shall subsidized within the limits of the budgetary appropriations. It was hoped that this system vocational education more practicable made. The subsidy system has carried out important functions for vocational education conditions until quite recently.

Second, in the relationship to “the Reform of the Three Major Policies” that Cabinet Koizumi worked on, the subsidy system had functioned after WW II until the reform had changed. The local government subsidies of vocational education for high school were included in grants from central government to local governments. This new system that aimed revitalize the regional economy was important for the decentralization of administration, but it has not been effective in vocational facilities and equipment on each high school in local area.

Finally, the author thinks that it is so important for every local administrative sectors to discuss on the educational expenses for vocational education.