

教育予算と政治的要因

——京都府の教育予算と知事選挙——

石 村 卓 也

伊 藤 朋 子

甲南大學紀要 文学編

No 167

教育職員養成課程

(2017年3月)

教育予算と政治的要因

——京都府の教育予算と知事選挙——

Education and Political Factor: Focusing on Educational Budget and Governor's Election of Kyoto Prefecture

石村 卓也
Takuya ISHIMURA

伊藤 朋子
Tomoko ITO

要旨

本研究の目的は、教育予算の策定にあたって、知事選挙における優位性の確保のための政治的影響を抽出することである。その研究理由としては、知事選挙の候補者が教育費を重要視すれば、ひいては、府民の教育の行政サービスに繋がるものであり、知事部局理事者側にとっても、一定の配慮もありうると考えられるからである。

研究方法については、当初予算や教育費の経年変化の動向や、知事選挙の状況などから、特異な現象を抽出し、検証しながら、政治的要因を把握しようとするものである。

その研究結果は、分析領域内において、1970（昭和45）年度、1974（昭和49）年度、1978（昭和53）年度、1982（昭和57）年度、1994（平成6）年度の教育費予算の算定については、知事選挙における優位性の確保のため、十分配慮したものであると思われる。つまり知事選挙の優位性の確保という政治的要因が働いたといえるだろう。更に、本テーマについて、研究を継続し、結果についても一層多面的な視角から精査し、次回の筆者の論文に繋げる予定である。

Abstract

The purpose of this research is to extract influence for the political factor to which the authorities have influence into the decision process of an educational budget for reservation of the predominancy in a governor's election. It is because it is thought that consideration called operation of an education expense may have the reason for reservation of the predominancy in a governor's election, and the operation also has the merit of being connected with the administrative services of education of the citizen of prefecture if the nominee of a governor's election thinks an education expense as important.

It is grasping a political factor, extracting and verifying a nontypical phenomenon from aging of an initial budget and an education expense, a governor's election situation, etc. about a method of research.

Considering research findings, [in an analysis domain], it is surmised that the authorities did compliment influence in the following fiscal years. We can point out about the education expense of 1970 (Showa 45) fiscal years, 1974 (Showa 49) fiscal years, 1978 (Showa 53) fiscal years, 1982 (Showa 57) fiscal years, and 1994 (Heisei 6) fiscal years.

I はじめに

地方公共団体における予算は、一定期間における収入及び支出の見積もりを意味している。このときの一定期間の収入、支出、すなわち、一会計年度内の収入、支出を歳入、歳出といっている。会計年度については、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとしている（地方自治法第208条第1項）。また、一会計年度における一切の収入及び支出は、全てこれを歳入

歳出予算に編入しなければならない（地方自治法第210条）という総計予算主義の原則が貫かれている。歳出については、その年度の歳入をもって、これに充てなければならない（地方自治法第208条第2項）とされ、これを会計年度独立の原則といっている。

予算の構成については、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債、一時借入金、歳出予算の各項の経費の金額の流用からなる。この中核となるものが歳入歳出予算であり、一会計年度の収入、支出を各項目ごとに区分、すなわち、歳入は資金の財

源、歳出は目的別により款、項、目、節に区分され経費を計上するものである。このうち、事前議決の対象となるのは、款と項であり、目と節は実務上の便宜から区分されたものである。款項目節は、予算の調製の様式と同じく、地方自治法施行規則第15条を基準として区分しなければならない。たとえば、歳入の款は、図1のように、地方税、地方交付税、地方債などとなり、歳出の款は、教育費、民生費、公債費等に区分される。

継続費は、大規模な事業計画に基づき実施されるもので、その履行が数年を要する場合に、必要な経費の総額及び年割額をあらかじめ一括して計上するものである。年割額にかかる歳出予算の金額のうち、その年度内に支出が終わらなかったものは、継続年度の終わりまで逡次繰り越して使用することができることになっている。これは、会計年度独立の原則の例外となるものである。

繰越明許費は、歳出予算のうち、性質上または予算成立後の事由により年度内に支出が終わらない見込みの計上された経費をいい、翌年度に繰り越すことができる経費である。これも会計年度独立の原則の例外となるものである。

債務負担行為は、歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、支出の原因となる数年の期間を要する建設事業などの契約等について、一会計年度を超えて債務を負担する行為をいう。

地方債は、公共施設の建設事業等（地方財政法第5条）に係る資金の調達のために負担する債務をいい、会計年度をこえて返済が行なわれるもので、起債の目的、限度額、利率、償還の方法を明示することになっている。

一時借入金は、一会計年度内において、歳計現金が不足した場合に、その不足を補うために借り入れる金額をいう。あくまで歳入と歳出の時期的な資金不足の調整のために認められているものであり、年度内に償還しなければならないこととされている。

歳出予算の各項の経費の金額の流用は、各項に計上した給料、職員手当などに係る予算額に過不足が生じた場合における款内でのこれらの経費の各項間の流用は可能とされている（地方自治法第220条第2項）。

地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない。この場合において、地方公共団体の長は、遅くとも年度開始前、都道府県及び第252条の19第一項に規定する指

定都市にあっては三十日、その他の市及び町村にあっては二十日までに当該予算を議会に提出するようしなければならない。さらに、地方公共団体の長は、予算を議会に提出するときは、政令で定める予算に関する説明書をあわせて提出しなければならない（地方自治法第211条）とされる。

地方公共団体の会計は、一般会計及び特別会計からなる。特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行なう場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる（地方自治法第209条）とされる。

地方選挙は、地方公共団体（都道府県及び市区町村）ごとに実施される地方議会議員と長の選挙を指している。

一般選挙は、地方公共団体の議会議員を選ぶ選挙のことである。任期満了（4年）だけでなく、議会の解散などによって議員または当選人のすべてがいなくなった場合も含まれる。

地方公共団体の長の選挙は、都道府県知事や市区町村長など地方公共団体の長を選ぶための選挙である。任期満了（4年）のほか、住民の直接請求（リコール）による解職や、不信任議決による失職、死亡、退職、被選挙権の喪失による失職の場合などにも行われる。

地方公共団体の長と議会の議員の選挙を、全国的に期日を統一して行う選挙を統一地方選挙という。有権者の選挙への意識を全国的に高め、また、選挙の円滑かつ効率的な執行を図る目的で、昭和22年からこれまで4年ごとに行われてきた。

地方議会の議席決定方式は単記非移譲投票制である。すなわち、この投票制度は、1つの選挙区に複数の候補者が複数の当選枠を争い、有権者は1人の候補者にだけ票を投じ、得票数の上位から当選者が決まる。ただし、1人の候補者が当落線よりも多く得票したとしても、超過分の得票を他の候補者に移譲することはできないとされる。

教育委員会と学校との行財政上の関係についてその概要は以下のようになる。

教育委員会は法人格をもたないため、単独での予算編成権を持っていないが、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第29条には「地方公共団体の長は、歳入歳出予算のうち教育に関する事務にかかる部分その他特に教育に関する事務について定める議会の議決を経るべき事件の議案を作成する場合においては、教

育委員会の意見を聞かなければならない。」とあり、それを根拠として、委員会事務局において、必要な予算要求額を取りまとめ、地方公共団体の長に提出することになる。その後、事業仕分け・事業評価、査定などの過程を経て翌2月議会に上程をされ議決により次年度の予算が決定される。

教育委員会は、教育基本法第17条第2項「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。」を根拠とする教育振興基本計画を策定し、同計画にある教育政策を推進・実現していくため、関係機関等に獲得した予算を配分することになる。

本稿においては、京都府の一般会計予算と教育費に焦点を当て、教育費に影響を与える政治的要因について研究するものである。

以下では、京都府予算の概要、京都府教育委員会の予算の概要、京都府知事について、必要な用語の説明をしておく。

1. 京都府当初予算

平成28年度の当初予算を例に挙げ論述することにする。

京都府の平成28年度当初予算は、一般会計9,639億円で、前年度予算の0.8%増となっている。

一般に予算は、府県の場合、一般会計予算、特別会計予算と公営事業により構成されている。

中でも、一般会計予算は、府県の一般行政を行うための予算である。歳入面では、府税（個人府民税＋法人住民税＋法人事業税）、地方消費税、地方譲与税などの租税収入、地方交付税、府債（地方債）、国庫支出金などで構成されている。

図1は、京都府平成28年度当初予算の財源別歳入内訳を示すが、歳入9,639億円のうち府税31.2%、地方消費税清算金11.0%、地方交付税18.5%、府債5.2%などが一般財源となり、歳入の71.0%に当たる6,848億円となる。また、歳出面では、図2のように、京都府平成28年度当初予算の目的別歳出の内訳は、教育費23.5%、民生費16.4%、公債費12.4%、諸支出金11.9%、商工費10.7%、警察費8.2%、土木費、総務費などを扱う。

特別会計予算は、府県が特定の事業を行う場合、また、資金を運用する場合などに設けられるものであり、京都府の場合、流域下水道事業、港湾事業、営林事業、

図1 京都府平成28年度当初予算の財源別歳入内訳

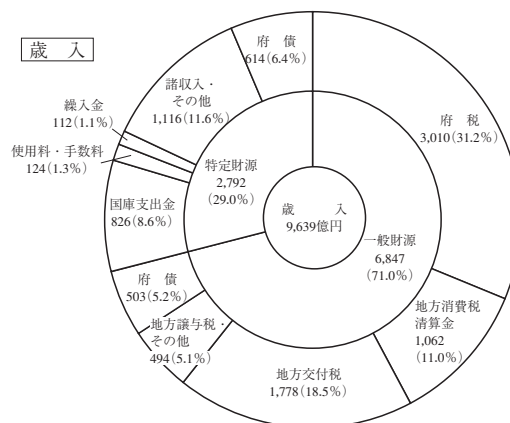
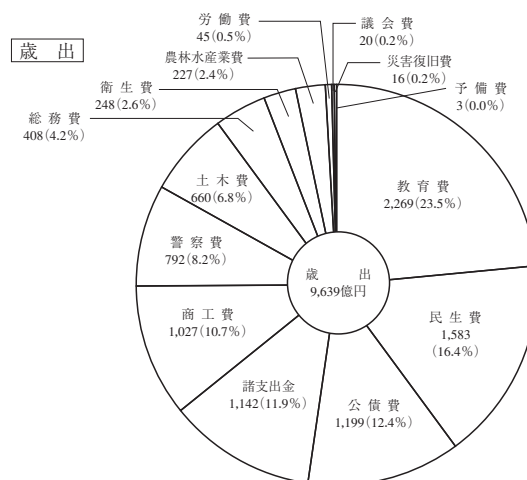


図2 京都府平成28年度当初予算の目的別歳出内訳



農業改良資金助成事業などがある。

更に、公営企業会計があり、電気事業、水道事業、病院事業などがある。

2. 教育費

教育費は2,269億円で一般会計予算総額の23.5%となりその占有率は1位、続いて民生費の1,583億円で同予算総額の16.4%に当たる。続いて、公債費、諸支出金となる。

京都府教育委員会所管予算は、私立学校教育振興補助金等の知事部局執行分を含む教育費2,269億円のうち、82.7%に当たる1,876億円となる。

そのうち、人件費が1,705億円で、京都府教育委員会予算総額の90.9%に当たる。その残余が事業費としての171億円であり、学校建設費27億円とその他政策経費等144億円からなる。

3. 予算編成過程

予算編成は、知事の専権事項である。予算編成の時

期は、およそ9月ごろから予算の編成方針が示され、各部局から予算要求の調製がされ、11月ごろ、総務部長あてに予算要求を行う。これを財政課の担当者が各部局との折衝を通じて、各事業の内容や必要性、経費の内訳などについて細かに検討する。

財政課長は、この結果の報告を聞き、全体の財源状況も考えながら、財政課長段階で計上するもの、次の段階（総務部長段階）での判断に委ねるために保留するもの、課題があるために計上を行わないもの（ゼロ査定）などに仕分けた上で、12月上旬ごろ各部局に内示する。

財政課長段階での内示に異議のある場合、各部局は総務部長に対して復活要求をすることができる。その場合、財政課長査定の趣旨を十分検討し、本当に復活要求する必要があるかを各部局はもう一度精査する。

場合によっては、12月下旬から翌年1月上旬にかけて、総務部長復活、副知事復活や知事復活もある。こうして、およそ1月上旬ごろまでには、予算案ができる。

2月の定例議会において、予算案が提出され、審議される。予算特別委員会に付託され審査された後、本議会において議決する。

なお、議会が予算内容を変更したい場合には、予算編成権は知事の専権事項のため勝手に修正することは許されず、否決しなければならないことになる。

京都府教育委員会の予算要求については、まず府教育庁の組織について説明の後、予算要求過程について説明する。

京都府教育庁は、管理部、指導部の2部を設置し、前者は、4課制（総務企画課、管理課、教職員課、福利課）、後者は、6課1室制（学校教育課、人権教育室、特別支援教育課、高校教育課、保健体育課、社会教育課、文化財保護課）編成の2部10課1室制の組織体制となっている。さらに、地方機関として5教育局、6教育機関、59府立学校から構成されている。

これらの組織運営に必要な予算のとりまとめは、教育委員会所管予算の担当課として管理部総務企画課予算担当で行っている。9月頃から国の次年度当初予算案作成作業を踏まえ、各課において予算要求作業に入り総務企画課において各課の予算要求をまとめ、11月には知事部局総務部財政課に提出され財政課査定を受け財政課原案となる。12月末から1月にかけて復活折衝に入り、総務部長復活、副知事復活、知事復活を経て、次年度教育委員会所管当初予算案が作成される。

財政課において、他部局分と教育委員会所管分も含め次年度予算案が編成される。地方自治法第211条（予算の調製及び議決）を踏まえ、2月の京都府議会定例会において知事により、次年度予算編成方針とともに予算案が提案される。

4. 歴代の京都府知事

1947（昭和22）年の地方選挙は、地方自治法施行によって新しい性格を持つ京都府が誕生することとなり、その4月に初めての知事選挙が行われ、元官選知事の木村惇が公選知事として再び京都府知事となったのである。

(1) 木村惇（1947（昭和22）年4月～1950（昭和25）年4月）

明治24（1891）年、宮城県に生まれる。外務省出身で、アメリカ大使館書記官、マニラ総領事、ポーランド大使館一等書記官を歴任する。

進駐軍との折衝に必要な高度の語学力を買われ、戦後初の地方長官大異動（1945（昭和20）年10月）で京都府知事に着任した。歴代知事のほとんどが内務官僚だった京都府に新風をもたらし、また温厚な人柄で府民に敬愛された。そして、再び、初代公選知事として復帰した。

食糧増産を中心に、農村振興対策、林業対策、国土復興を重点目標とする「産業五ヶ年計画」をすすめ、京都府立西京大学（現在の京都府立大学）の設立も行った。

戦後の混乱の收拾にもあたり、財源を確保するために府営競輪を開催するなど苦心の府政を行った。辞任後は京都証券取引所理事長などを務めた（京都府ホームページ）。

(2) 蜷川虎三（1950（昭和25）年4月～1978（昭和53）年4月）

明治30（1897）年、東京に生まれる。京都帝国大学経済学部助教授、教授、経済学部長を歴任する。

芦田均内閣の中小企業庁長官として招かれたが吉田茂内閣になって辞任し、1950（昭和25）年4月、公選第2代として京都府知事に当選した。初当選の年（昭和25年）は、財政危機に見舞われた。また、昭和29年、昭和30年度は深刻な財政危機に陥り、昭和31年度には、地方財政再建促進特別措置法による再建団体第1号に指定される。これらを乗り越えて28年間の長期にわたり京都府政にあたった。財政再建に力を注ぎ、中小企

業振興、長田野工業団地・大野ダム・丹後半島一周道路・丹後縦貫林道の建設などを推進したが、中でも農業・教育政策では独自色を打ち出した。

(3) 林田悠紀夫（1978（昭和53）年4月～1986（昭和61）年4月）

大正4（1915）年、京都府に生まれた。農林省に入り、農林大臣官房長、近畿農政局長などを経て昭和41（1966）年参議院議員に当選し、商工委員長などを歴任した。昭和53年4月、京都府知事に当選した。

府内の交通網整備、農地整備、関西文化学術研究都市構想を推進し、広く府民の声を聴くための「移動府庁」の開催など積極政策を打ち出した。また府立医科大学診療施設や府立高等学校の充実、私学振興や社会福祉対策などに力を尽くした。昭和61年に退任し、再び参議院議員を2期つとめ、法務大臣を歴任した（京都府ホームページ）。

(4) 荒巻禎一（1986（昭和61）年4月～2002（平成14）年4月）

昭和6（1931）年、福岡県に生まれた。昭和29年自治省に入り、京都府教育委員会管理課長、京都府総務部長、国土庁長官官房参事官、消防庁総務課長などを歴任し、昭和53年5月に京都府副知事に就任した。昭和61年4月、第43代京都府知事に当選し、4期をつとめた。副知事時代から日吉ダムの建設に力を尽くしたほか、関西文化学術研究都市・京都縦貫自動車道などの建設、平安建都1200年記念事業や京の川づくり事業、ブランド化による農林水産業の振興などを推進した。府域の均衡ある発展のため、「公平・公正で安心・安全な地域社会づくり」を推進した（京都府ホームページ）。

4. 京都府知事選挙

2014年4月における京都府知事選挙においては、現職の山田啓二知事は無所属ではあるが、自由民主党、民主党、公明党、維新の会の政党推薦を得て、当選し現知事としてある。対立する知事選挙候補は、無所属ではあるが、政党としては、共産党のみの推薦を得ている。それは、知事選挙を遡ると、1962（昭和37）年4月の知事選挙まで、自由民主党を含む非共産党系と共産党系の対立構造で捉えることができる。

戦後、第1回の公選知事選挙は1947（昭和22）年4月に行われ、木村惇（無所属）が他の3人の候補を押さえて、知事に当選している。そして第2回目の公選

知事選挙は、1952（昭和25）年4月、元京都大学経済学部教授、前中小企業庁長官で社会党推薦の蜷川虎三が保守系の対立候補を破って知事となった。支持母体としては、社会党、共産党、労農党、労働組合、農民組合、市民団体などの全京都民主戦線統一会議であった。

以後28年間、蜷川虎三は京都府の知事であり続けた。この蜷川虎三は極めて異色の知事である。それは、教育問題に深く関わったからである。たとえば、1958（昭和33）年は、蜷川虎三が、京都府知事として3選された年である。この年の前年から愛媛県において、教職員の勤務評定が問題となり、同年秋頃から日教組の勤評反対闘争が展開された。1958年2月に新たに赴任してきた新教育長は、勤務評定制度実施の準備をしていたが、京都においても京教組の闘争も激しさが増している状況下であった。そのさなか、同年2月22日府議会において、社会党府議会議員の質問に対して、蜷川虎三は次のような答弁をしている。

「…いったい勤務評定というのは何だということは誰も決めていない。ただ先生の勤務状態を調べる云々だ位にしか考えていない。それでいいの悪いのと言っているのですが、少なくとも勤務評定というのは教員の勤務成績を調査し、この調査に基づいて教員の勤務成績を評価するというのが勤務評定なんです。従いましてそうした概念規定からくれば、当然に調査方法と評価方法が具体的に規定されない限り勤務評定の資格はないというのが私の意見です。愛媛県の場合なんぞはほとんど暴力的でありまして、全然測り得ないものを測れるようなことを決めたり、たとえば教育に対する熱意何というものは愛情と同じようなもので、測り得ないものなんですね。…」（京都教育センター編「峠のむこうに春がある」pp. 77-78）

として、教職員の勤務評定制度に対して疑念を呈している。結果的には、京都府は、勤務評定制度は実施しなかった。そのほかにも、「学テ」や「高校3原則」などにも関わり、教育問題が知事選挙の争点になった。

II 研究枠組み

研究枠組みを、問題意識、研究目的、研究対象資料、研究方法及び研究分析の枠組みから構成し、それぞれについて以下に論述する。

(1) 問題意識

予算編成過程のところで述べたように、各部局からの予算要求を財政課の担当者が各部局との折衝を通じ

て、各事業の内容や必要性、経費の内訳などについて細かに検討することになるので、一般には、要求額が増減すれば、会計年度の当初予算も増減することになる。しかしながら、当初予算編成方針での歳入予測、シーリングの設定などや、また、査定結果によっても予算額は必ずしもそうはならない。

かつての京都府知事選挙においては、たびたび、教育問題が取り上げられ、非共産党系候補者と共産党系候補者間の争点となったことがあり、それだけ京都府民が教育問題について関心を持っていたということになる。

筆者は以前から、知事選挙は、教育費予算額に対して何らかの影響が見られるのではないかという漠然たる問題意識を持っていた。今までの京都府知事選挙は、非共産党系と共産党系の対立という象徴的な選挙となっており、かつては、職員労働組合とともに教職員組合が、中心的な役割を果たしたこともあり、また、教育問題が争点となることもあったからである。

(2) 研究目的

教育委員会制度の主な趣旨は、政治的中立の確保であり、首長の政治的影響力の排除である。換言すれば、知事の指揮監督下に教育機関等があれば、政治家としての知事の影響を受けることから、教育の政治的中立の確保の点から何かと疑義が生じるため、知事とは、相対的に独立した第三者的な合議制の行政委員会を作ることにより、政治的影響力を排除しようとするものである。それが教育委員会制度である。

従って、予算編成過程において、機関外部からの何らかの政治的要因などの入る余地があるとは考えにくく、又、そのことを検証することが研究目的ではない。

両派の候補者にとって、歳出の款として教育費を重要視しているのであれば、ひいては、府民の教育サービスに繋がるものであり、知事部局理事者側から見れば、一定の配慮もありうると考えられる。

当初予算や教育費の経年変化の動向や、知事選挙の状況などから、特異な現象を摘出し、検証しながら、政治的要因を把握しようとするものである。

(3) 研究対象資料

戦後の京都府の予算関係資料及び地方選挙関連資料を主な研究分析対象資料とする。

(4) 研究方法及び研究分析の枠組み

予算関係資料を京都府から入手し、以下の研究枠組みにより、研究分析を行う。

1. 公選知事選挙年度からの京都府の当初予算の歳入・歳出額と、歳出の款、教育費の額の経年変化を比較分析する。

X軸には、会計年度、Y軸には、一般会計予算額、教育費として、グラフ化し経年変化を概観する。

2. 次に一般会計予算額に比して、教育費の割合を算出し、その経年変化を見ながら分析する。

X軸には、会計年度、Y軸には、歳出総額に対する教育費の割合をとり、グラフ化し経年変化を概観する。

3. 知事選挙の状況について、投票総数、当選者の得票数、次点の得票数などを知事選挙実施年月日ごとに割り出し、知事選挙実施年月日の経年変化を見ながら分析を行う。

X軸には、知事選挙実施年度、Y軸には、当選者の得票率と次点の得票率として、グラフ化し経年変化を概観する。

4. 知事と教育問題について分析を行う。

III 分析と考察

以下は、分析枠組みに沿って分析と考察を行う。

(1) 教育費の歳出総額と教育費の経年変化

本稿においては、1966（昭和41）年度当初の一般会計予算から1998（平成10）年度の一般会計予算までを分析領域とする。

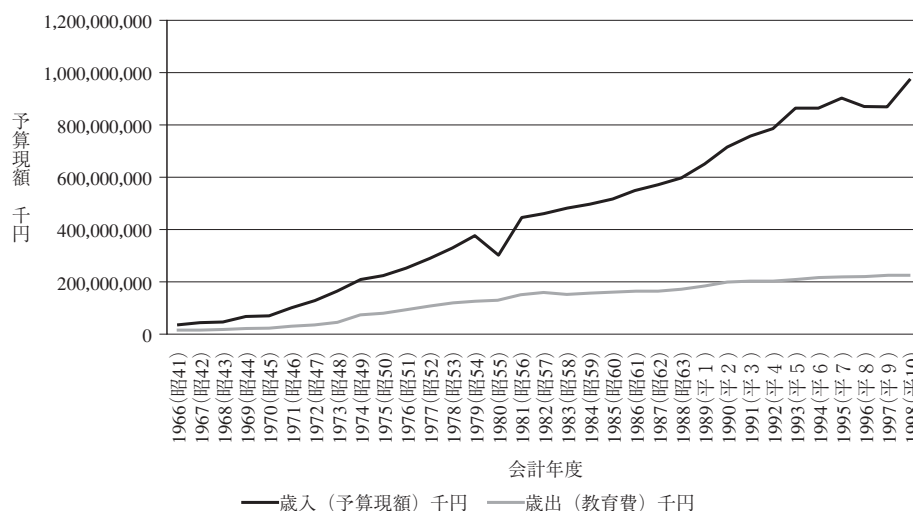
各年度の一般会計総額と教育の挿画を概観する。

1966（昭和41）年度の一般会計予算額は412億円、教育費は156億円である。10年後の1976（昭和51）年度の一般会計予算額は2,586億円計上され、1966年度の一般会計予算と比べると、6.3倍に増大した。1976（昭和51）年度の教育費は972億円で、1966年度教育費に比べて、6.2倍となり、一般会計予算額とほぼ同じ割合で増大している。その10年後の1986（昭和61）年度一般会計予算額は5,552億円となり、1976年度一般会計予算額と比べると2.1倍の増大である。1986（昭和61）年度の教育費は1,665億円で、1976年度教育費に比べると、1.7倍に増大している。教育費の予算額増大傾向が一般会計予算額の増大傾向に比べて緩慢になっている。更にその10年後の1996（平成8）年度一般会計予算額についてみると、8,773億円計上さ

表1 1996（昭和41）年から1998（平成10）年度までの当初一般会計予算額と教育費予算額

会計年度	1966(昭41)	1967(昭42)	1968(昭43)	1969(昭44)	1970(昭45)	1971(昭46)	1972(昭47)	1973(昭48)	1974(昭49)	1975(昭50)
歳入(予算現額)千円	41,186,688	47,221,249	55,169,626	66,041,700	71,943,900	107,231,840	135,978,903	166,268,407	212,543,377	230,702,075
歳出(教育費)千円	15,600,120	17,257,236	19,360,704	22,426,743	24,090,192	33,997,858	40,671,569	49,863,099	75,346,093	83,425,788
会計年度	1976(昭51)	1977(昭52)	1978(昭53)	1979(昭54)	1980(昭55)	1981(昭56)	1982(昭57)	1983(昭58)	1984(昭59)	1985(昭60)
歳入(予算現額)千円	258,574,463	293,399,879	333,255,200	378,264,317	307,970,303	447,713,929	464,278,295	487,639,339	500,355,947	519,262,384
歳出(教育費)千円	97,227,957	104,139,849	120,214,264	130,641,451	135,113,594	151,422,979	157,203,865	154,147,283	159,900,173	164,128,051
会計年度	1986(昭61)	1987(昭62)	1988(昭63)	1989(平1)	1990(平2)	1991(平3)	1992(平4)	1993(平5)	1994(平6)	1995(平7)
歳入(予算現額)千円	555,210,778	578,577,604	601,434,309	652,689,334	722,134,963	763,934,108	790,234,454	866,237,707	867,663,452	900,073,736
歳出(教育費)千円	166,515,953	168,796,495	173,746,356	185,143,913	198,520,973	206,479,401	205,376,439	209,312,164	217,567,727	218,594,873
会計年度	1996(平8)	1997(平9)	1998(平10)							
歳入(予算現額)千円	877,281,248	870,361,655	978,845,572							
歳出(教育費)千円	224,082,816	228,833,769	231,294,320							

図3 予算額の経年変化



れ、1986年度予算額と比べると、1.6倍に増加している。教育費についても、1996（平成8）年度は2,241億円で、1986年度教育費と比べると、1.3倍となっている。教育費の予算額増大傾向が一般会計予算額の増大傾向に比べて一層緩慢になっている。その2年後の1998（平成10）年度一般会計予算は、9,788億円となり、1996年度一般会計予算額と比べると、1.1倍、1998（平成10）年度教育費は、2,313億円で、1.0倍となっている。また、一般会計予算は、1966年から33年経過し23.8倍に増大したのと比べると、教育費は、33年前と比べ、14.8倍の増大に過ぎない。一般会計予算額との差が拡大しいわゆる財政でいう「ワニの口」となっている。（表1，図3参照）。

教育費の予算額増加傾向の緩慢傾向と会計年度の経年に伴い、一般会計予算額と教育費の格差の拡大は、

図3を見れば、明らかである。

ところで、この図3は、1980（昭和55）年度において特異な現象を示している。それは、1980（昭和55）年度の一般会計予算額は、3,080億円計上されており、前年度3,783億円に比べ18.6%減の予算額となっている。そして1981（昭和56）年度の一般会計予算額は45.3%増の4,477億円となっている。いわば、一般会計予算額の「険しい谷」ができています。この「険しい谷」前後の教育費は、前年に当たる1979（昭和54）年度においては、1,306億円で前年度の8.7%増となっている。そして当該年度の1980（昭和55）年度は、1,351億円計上され、前年度に比べ3.4%増となっている。次年度は1,514億円12.1%増となり、教育費については、この「険しい谷」現象の影響を受けていないように思われる。予算額比較においては、歳入総額の異常な現象は、教育費においても、何らかの影響が顕在化

表2 1996(昭和41)年から1998(平成10)年度までの当初一般会計予算額に対する教育費の割合

会計年度	1966(昭41)	1967(昭42)	1968(昭43)	1969(昭44)	1970(昭45)	1971(昭46)	1972(昭47)	1973(昭48)	1974(昭49)	1975(昭50)
教育費 / 歳出 (%)	37.9	36.5	35.1	34	33.5	31.7	29.9	30	35.4	36.2
会計年度	1976(昭51)	1977(昭52)	1978(昭53)	1979(昭54)	1980(昭55)	1981(昭56)	1982(昭57)	1983(昭58)	1984(昭59)	1985(昭60)
教育費 / 歳出 (%)	37.6	35.5	36.1	32.5	34	33.8	33.9	31.6	32	31.6
会計年度	1986(昭61)	1987(昭62)	1988(昭63)	1989(平1)	1990(平2)	1991(平3)	1992(平4)	1993(平5)	1994(平6)	1995(平7)
教育費 / 歳出 (%)	30	29.2	28.9	28.4	27.5	27	26	24.2	25.1	24.3
会計年度	1996(平8)	1997(平9)	1998(平10)							
教育費 / 歳出 (%)	25.5	26.3	23.6							

するはずであるからである。その点でいえば、異常といわざるを得ない特異な現象である。その他には、分析領域内において「なだらかな谷」は存在するが、これほど「険しい谷」は存在しない。

(2) 一般会計予算額に比して、教育費の割合の経年変化

1996(昭和41)年度の一般会計予算つまり、歳出総額の37.9%が教育費として計上されているが、その10年後の1976(昭和51)年度においては、歳出総額の37.6%が教育費となっており、この10年間の教育費は、30%台を維持している。

しかしながら、1970(昭和45)年度や1974(昭和49)年度の知事選挙実施年度前後の教育費増減の尋常でない動向は注目に値する。それは、歳出総計の教育費割合の増減を見ると、1966年度においては-1.5%、1967年は-1.4%、1968年は-1.4%、1969年は-1.1%、知事選挙の年1970年は-0.5%、1971年は-1.8%、1972年は-1.8%、1973年は0.1%、知事選挙の1974年は5.4%、1975年は0.8%、1976年は1.4%となる。つまり、1970年の知事選挙までは、前年度に比べて教育費割合の増減は、-1.4~-1.5%であるが、その前年では、-1.1%となり0.3%改善している。更に知事選挙の年は-0.5%となり、0.6%改善している。1971年は、教育費の割合が1.8%と大幅に減少している。

また、1974年の知事選挙の年は、その割合増減は、5.4%の増加が見られ、前年度は0.1%の増加、翌年は0.8%の増加であるのに対し、大幅に増加している。

1976年から10年後の1986年度には、教育費の割合は30.0%となり教育費の割合の増減は7.6%減少している。しかし、それでも1966年からのこの20年間は、教育費の割合が30%台に維持されている。1976年からの

10年間の2回の知事選挙を見てみると、1978年度の教育費は、36.1%で、前年度の35.5%、翌年度の32.5%に比べると山になっている。

1982年度の教育費は、33.9%となり、前年度に比べ0.1%増加しており、翌年度は-2.3%となっている。このように知事選挙実施会計年度の教育費の歳出総計に対する割合は、その前後の教育費の割合に比べて増加している。

1986年度から10年後の1996年度は、25.5%で、0.5%減少している。そしてこの10年間は、教育費の割合が20%台となっている。この間、1986年、1990年、1994年の3回知事選挙が行なわれている。1986年度、1990年度の知事選挙については、特に特別な現象は見られない。しかしながら、1994年度知事選挙においては、教育費の割合増減は、前年度に比べ、0.9%増加している。翌年度は0.8%減少している(表2、図4、表3参照)。

これまでの分析について総括すると以下のようになる。

予算額だけの経年変化を見れば、図3のように、1980(昭和55)年度の一般会計予算の「険しい谷」の現象に対して同年度の教育費には、一見すると何の特徴も認められないものとなっている。ただ、この年度を境にして以降一般会計予算と教育費の額の格差は拡大していくことを示している。

次に歳出総額に対する教育費の割合の経年変化からの分析によると、図4のようになり、およそ38%の教育費の割合が、「谷」「山」が連なりながらおよそ24%に近づいていることが見受けられる。そこで、図4に、知事選挙実施年度を、●のマークを付して明示すると図5のようになる。又、教育費割合の前年度教育費割

図4 教育費の歳出総計に対する割合

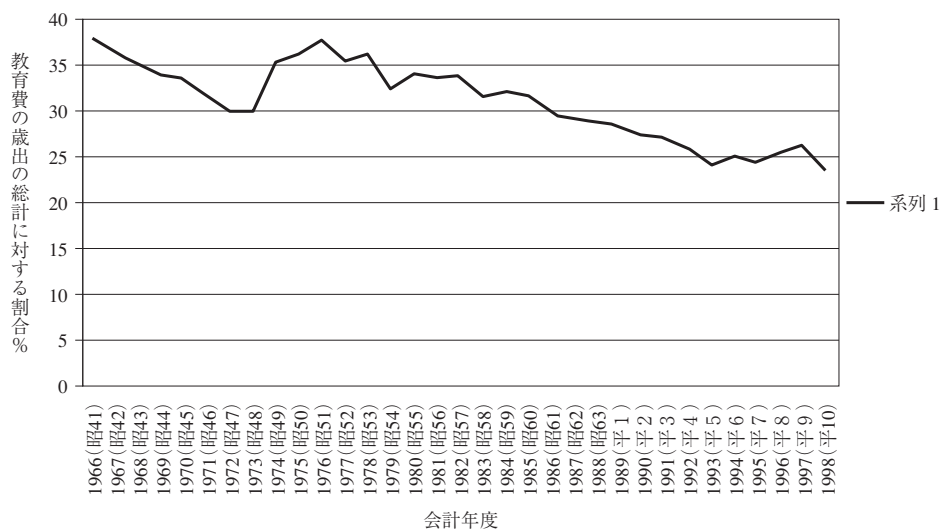
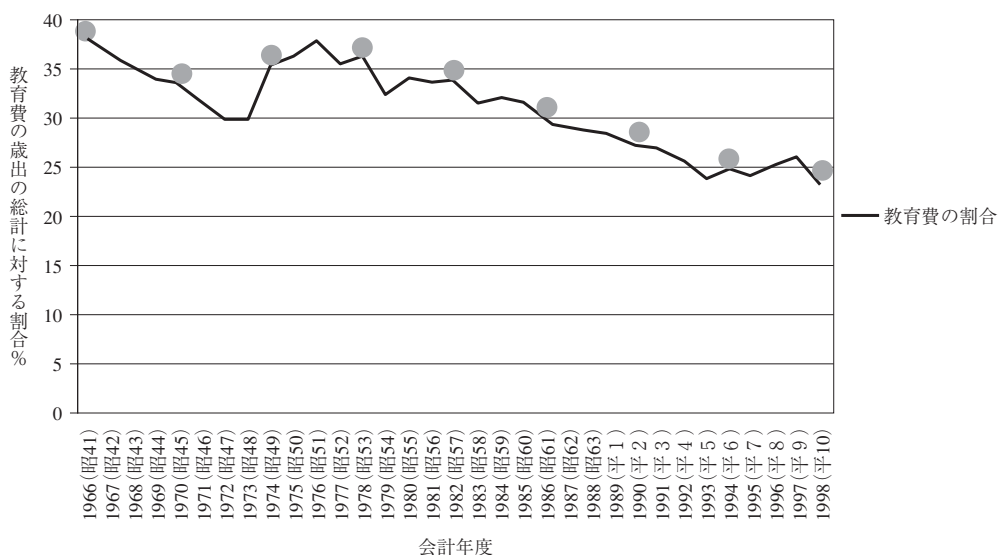


表3 教育費割合の増減 (%)

会計年度	1966(昭41)	1967(昭42)	1968(昭43)	1969(昭44)	1970(昭45)	1971(昭46)	1972(昭47)	1973(昭48)	1974(昭49)	1975(昭50)
増減(前年度比)	-1.5	-1.4	-1.4	-1.1	-0.5	-1.8	-1.8	0.1	5.4	0.8
会計年度	1976(昭51)	1977(昭52)	1978(昭53)	1979(昭54)	1980(昭55)	1981(昭56)	1982(昭57)	1983(昭58)	1984(昭59)	1985(昭60)
増減(前年度比)	1.4	-2.1	0.6	-3.6	1.5	-0.2	0.1	-2.3	0.4	-0.4
会計年度	1986(昭61)	1987(昭62)	1988(昭63)	1989(平1)	1990(平2)	1991(平3)	1992(平4)	1993(平5)	1994(平6)	1995(平7)
増減(前年度比)	-1.6	-0.8	-0.3	-0.5	-0.9	-0.5	-1	-1.8	0.9	-0.8
会計年度	1996(平8)	1997(平9)	1998(平10)							
増減(前年度比)	1.2	0.8	-2.7							

図5 教育費の歳出総計に対する割合(知事選挙実施年度追加)

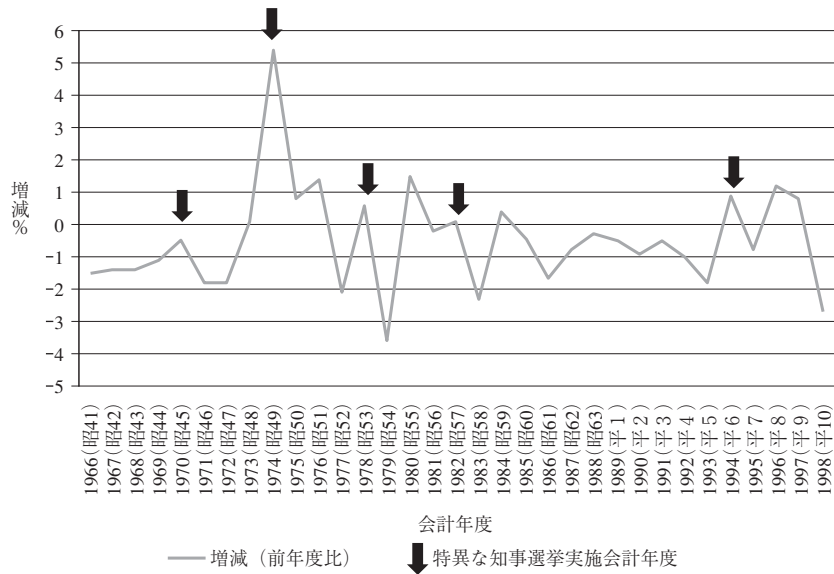


合に比した増減(表3)をグラフにしたものが図6である。この2つのグラフ比較から以下のことがいえる。

教育費割合の増減の経年変化において、教育費の割合が減少傾向にある中で、急にその傾向が緩むという

現象を示すのは、1970(昭和45)年度、1978(昭和53)年度、1982(昭和57)年度の知事選挙実施年度及び、会計年度であることを示している。また、教育費の割合が、急激の増加(険しい山)を示すのは、1974(昭

図6 教育費割合の増減（前年度比）



和49)年度の知事選挙実施年度及び会計年度である。その他、教育費の減少の中、知事選挙実施年度の会計年度のみ増加に転じている1994(平成6)年度がある。

2月府議会において、知事が次年度予算案を提示する場合、一般会計歳出目的別の教育費の構成比が注目されるのであれば、特に選挙等において争点となるのであれば、当然ながら、教育費の構成比を上げることが意図とすることになるだろう。ただ、一般的には、知事選挙実施年度については、その予算案は骨格予算となるのが普通である。

教育費の割合の増減の経年変化において、教育費の割合が減少傾向の中で、急にその傾向が緩むという現象を示す1970(昭和45)年度、1978(昭和53)年度の知事選挙実施年度と、1982(昭和57)年度の知事選挙実施年度と教育費の割合が急激の増加(険しい山)を示す1974(昭和49)年度の知事選挙実施年度においては、何らかの政治的影響を考えざるを得ない現象であるといえる。

(3) 知事選挙の状況について、投票総数、当選者の得票数、次点の得票数などを知事選挙実施年月日ごとに割り出し、知事選挙実施年月日の経年変化を見ながら分析を行う。

図6の1974(昭和49)年度の増減を見ると、前年度に比べて、又、分析領域内においてグラフ上においては、「険しい山」となり、特異な増加を示している。このときの知事選挙を概観すると、以下ようになる。

蛭川虎三は無所属であるが、共産、社会、社会党蛭

川支持派の推薦を受ける。一方の大橋和孝は、社会党の参議院議員であり、日本社会党に属していた。議員を辞して、無所属で、自民、民社、社会党大橋支持派の推薦を受け知事選挙に立候補する。1974(昭和49)年度の知事選挙は激烈を極める。蛭川虎三は、523,708票を得票し当選するが、全国初の7選知事であり、次点の大橋和孝は、519,208票を得票し、その差はわずか4,500票、得票率では0.4%の薄氷の勝利であった(表4)。当時、蛭川虎三は77歳であった。

図6の1970(昭和49)年度の教育費の割合増加は、1969年度、1971年度に比べ減少傾向が改善され、グラフ上では、「山」となっている。このときの知事選挙を概観する。

蛭川虎三の6選の1970(昭和45)年の知事選挙においては、前自治省事務次官であった柴田護が対抗馬として無所属で立候補した。柴田は、自由民主党、公明党、民社党から支持を得ていた。蛭川は、社会党、共産党を含む「明るい民主府政をすすめる会」を支持母体とした。ビラの全戸配布や立看板、ラジオ、テレビ、新聞広告などマスコミをつかっての宣伝は、すさまじい知事選挙となったが、結果的には、蛭川虎三のおよそ14万5千票、投票率でいえば、12.7%の大差の勝利となった。

図6の1978(昭和53)年度の教育費の割合が1977年度や1979年度と比べ大幅に改善されている。グラフ上では、「やや険しい山」となっている。

蛭川虎三は、1975(昭和50)年4月25日の記者会見において「81歳で次の選挙に出たら落ちちゃうよ、負

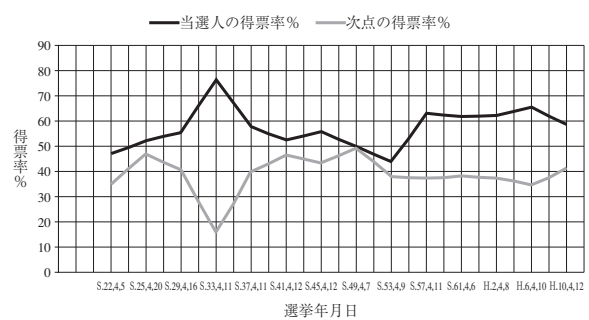
表4 知事選挙における当選者と次点の得票率

知事選挙年月日	投票総数	当選人	当選人の得票率%	次点	次点の得票率%
S.22,4,5	507,000	木村惇	47.1	太田典礼	34.8
S.25,4,20	618,000	蛭川虎三	52.2	井上清一	46.9
S.29,4,16	679,000	蛭川虎三	55.5	田村義雄	40.4
S.33,4,11	505,000	蛭川虎三	76.4	大野熊雄	15.6
S.37,4,11	643,000	蛭川虎三	57.6	植木光教	40.0
S.41,4,12	772,000	蛭川虎三	52.6	浜田正	46.6
S.45,4,12	1,131,000	蛭川虎三	55.9	柴田護	43.2
S.49,4,7	1,060,641	蛭川虎三	49.8	大橋和孝	49.4
S.53,4,9	1,152,062	林田ゆきお	43.9	杉村としまさ	38.0
S.57,4,11	1,052,754	林田ゆきお	62.8	川口ただし	37.2
S.61,4,6	862,752	あらまき禎一	61.7	吉田たかゆき	38.3
H.2,4,8	815,690	あらまき禎一	62.2	木村万平	37.5
H.6,4,10	834,671	あらまき禎一	65.4	木村万平	34.6
H.10,4,12	886,514	あらまき禎一	58.6	森川明	41.4

けるのではなしに地獄へね」と記者を笑わせながら8選不出馬を示唆した(細川武男・吉村康著「蛭川虎三の生涯」p. 285)。そして、その後任として杉村敏正京都大学教授が選ばれた。又、自由民主党は、林田悠紀夫参議院議員を知事候補者として擁立した。林田悠紀夫は無所属で、「躍進する京都を作る会」の支持母体があり、自由民主党、新自由クラブの推薦を得た。蛭川後継者とされる杉村敏正は無所属で、民主府政推進各会連絡会の支持母体があり、今回は、共産党のみの推薦となった。選挙結果は、林田悠紀夫が杉村敏正に対しておよそ6万8千票差、得票率差では5.9%で勝利し、ここで非共産党系の保守の知事が28年ぶりに誕生することとなった。

図3に示すように、1980(昭和55)年度の一般会計予算の「険しい谷」の現象に対して同年度の教育費には、一見すると何の特徴も認められないものとなっていることは既に述べたとおりである。しかしながら、1979(昭和54)年度の教育費の割合は、32.6%と前年度の知事選挙実施年度と比較して、3.5%減少している。さらに1980(昭和55)年度の一般会計予算の「険しい谷」の時に、1979(昭和54)年度の教育費の割合と同じ割合にすれば、歳出総計の教育費の構成比は、落ち込み教育費、すなわち、教育を軽視しているとの見方を回避したかったのではないと思われる。林田悠紀夫知事は、蛭川虎三の残像が色濃く残る中で、事実、京都府教育委員会が進める教育制度改革や、府立学校の改築や新設など、又、府立学校へ気軽に訪れるなど府民の目に見える形で力を入れていた。

図7 知事選挙の投票率比較



そして、1982(昭和57)年度知事選挙においては、教育費の割合をわずかであるが、0.1%増加とした。林田悠紀夫は無所属で自由民主党、公明党、民社党、社民連合、新自由クラブから推薦を得ている。対抗馬の川口是は、無所属で共産党などの推薦を得ている。選挙結果は、林田悠紀夫は、およそ26万8千票差、25.6%の得票率差の大差で、勝利した。

1982(昭和57)年度知事選挙以降、表4、図7の示すとおり、自由民主党など非共産党候補と、共産党系候補の投票差、得票率においてもその差が拡大していく。1986(昭和61)年度の知事選挙においては、林田悠紀夫は知事に立候補せず、参議院議員に戻り、法務大臣に就任する。その後継者として副知事を務めていた荒巻禎一を無所属で、自由民主党を始め非共産党系の推薦を得て立候補した。その対抗馬として吉田隆行が無所属で、共産党の推薦により立候補した。新人同士の戦いである。その選挙結果は、荒巻禎一が得票数で20万票、得票率では、23.5%の大差で勝利する。つまり、林田悠紀夫の後継が円滑に行われたと考えられる。

1994(平成6)年度の知事選挙は、荒巻禎一の3期

目となる知事選挙である。このときには、前年度の教育費の割合が0.9%増加している。その効果ははっきりしないが、対立候補者に大差で勝利している。

1998年度の知事選挙は、荒巻禎一の4期目であり、対立候補者に対して大差で勝利しているが、差は少し縮小している。荒巻禎一はその4年後で引退している。

(4) 蛭川虎三と教育

ここでは、教育問題を知事選挙のスローガンの一つとして掲げ、知事選挙を勝ち抜き28年間にわたって、知事の職にあった蛭川虎三について、特に教育との関わりについて、論述する。

蛭川虎三は、水産講習所入学後、河上肇著「近世経済思想私論」を購入し、水産講習所の助手を辞して、河上肇のいる京都帝国大学経済学部選科へ入学し、当初は河上肇に私淑していた。

昭和2（1927）年に同助教授となる。漁業水産経済学を研究していたが2年間のドイツ留学後、「統計利用に於ける基本問題」で経済博士を取得する。しかし、教授昇格は遅れて42歳の時の昭和14年であった。

昭和20年に経済学部長となったが、翌年には、戦争責任を自認し辞職する。

それ以後、昭和23年に中小企業庁の初代長官となったものの、吉田茂総理大臣と中小企業政策をめぐる対立し昭和25年に退官し、同年、日本社会党公認、全教と民主戦線統一会議の推薦により、京都府知事選挙に立候補して当選する。

以後、7期28年間知事を務めることとなる。

1. 経歴

明治30（1897）年2月、東京市に生まれる。
 大正3年3月、東京府立第3中学校卒業
 6年3月、農商務省水産講習所卒業
 4月、同所研究科入学
 12月、農商務省水産講習所助手（大正9年12月まで）
 9年9月、京都帝国大学経済学部選科入学
 12年3月、同大学学士試験合格
 5月、京都帝国大学大学院入学 経済統計学専攻
 15年4月、京都帝国大学経済学部講師
 昭和2年3月、京都帝国大学助教授
 10年5月、京都帝国大学経済学部部長
 21年3月、京都帝国大学教授を辞す。
 23年8月、通産省中小企業庁長官

25年2月、通産省中小企業庁長官退官
 25（1950）年4月、53歳で、京都府知事選挙当選
 29年4月、京都府知事再選
 33年4月、京都府知事3選
 37年4月、京都府知事4選
 41年4月、京都府知事5選
 45年4月、京都府知事6選
 49（1974）年4月、77歳で京都府知事7選
 53年3月、年齢81歳のこの年、「知事選挙には出ない」と引退表明を行う。
 56年2月、84歳で生涯を終える。

2. 知事と教育問題との関わり

府政においては、「憲法を暮らしの中に生かそう」の垂れ幕を京都府庁に掲げ、憲法記念日には、日本国憲法前文を記した屏風を背に訓示するなど、一貫して護憲の立場をとり続けた。

教育行政においては、昭和23年以降、「高校3原則」、すなわち、総合制、小学区制、男女共学制を堅持して、高校選抜制度に、小学校区制の総合選抜入試を導入した。

昭和38年12月府議会の蛭川知事の答弁（京都教育センター編「峠のむこうに春がある」p.108）において「…私は教育委員会とともに3原則を固執してきたようですけれども、私はやはり若い時とはなるべく、何と言いますか、土台を広く培っておく。戦争中に深く耕せという言葉をよく使ったわけですが、なるべく広く勉強させて、もう12、3の時からそろばんの稽古をして儲けの計算をするというよりも、それもいいけども、同時にほかの勉強もゆっくりさせられるような状態を作る。そのほうが伸びるのではないかと思うのです。そういう点で私は総合制というものを維持していきたいという考えです。…」と高校3原則における総合制に対する考えを述べている。

「高校の問題ですが、これはできるだけ収容を多くする。私どもの目標は一五の春に泣かせるなどというのが目標です。…」（昭和38年12月府議会での蛭川知事の答弁、京都教育センター編「峠のむこうに春がある」pp.106～107）

このように「十五の春は泣かせない」というスローガンの下、昭和23年以降、総合制、小学校区制、男女共学の「高校3原則」を堅持し、高校選抜制度において、総合選抜入試制度を導入した。これにより、受験戦争を緩和し、中学卒業者に広く中等教育への門戸を

開き高校全入運動に応える形で後期中等教育の量的拡大を図った。このような教育政策のため、高校進学率は上昇し、京都大学への合格者を輩出する高校数は増加したが、他方、旧制中学校などの洛北高校、鴨沂高校等のいわゆる名門高校の進学実績は悪化した。また、教職員の勤務評定制度の導入も「政府権力からの府教育への干渉」だとして導入しなかった。

昭和36年12月嵯川虎三知事の府議会における答弁（京都教育センター編「峠のむこうに春がある」p. 80）「…ところがあの学力テストではどうも調査の目的がはっきりしていないのです。我々の聞く範囲では何を調査するかわからない。何を調査してするかかわらないで、ただ子供の学力をテストするというようなことはいけな。…」として、学力テストの目的と対象が不明な学力テストは意味のないものとしており、京都府は実施しなかった。

その他にも嵯川虎三知事は、さまざまところで教育問題について触れている。嵯川知事の発言と行動は、当時の教職員組合の活動方向と一にしているところがあった。それは、当然ながら、当時の文部省の教育政策とは異なるもので、「西の文部省」とも言われ、知事選挙においては、自由民主党を含む非共産系候補とは教育問題において、激突するのは当然であった。

IV 終 結

政治の概念は、形式的には「政策（意思）決定過程」となり、内容的には「価値の権威的配分」ということができる。その本質は、権力であり、意思決定の参加ということになる（日本大百科全書「政治」解説）。

つまり、知事選挙の優位性の確保のため教育費予算

の策定において、何らかの影響力ないし十分な配慮が働いた（意思決定の参加）と思われるが（それは府民にとっては不利益ではなくむしろ歓迎すべきものではあったかもしれない）、このことは、政治的要因であると考えることができる。このような観点からすると、1974（昭和49）年度の教育費予算の策定は最も顕著な現象であり、そして、1970（昭和45）年度、1978（昭和53）年度、1982（昭和57）年度、1994（平成6）年度の教育費予算策定にも政治的要因があるとみることができる。

ただ、本稿は、研究途上にあり最終的な研究結果ではない。更に、一層多面的な視角からこの研究を継続し、結果について慎重の上にも精査し、次回の筆者の論文に繋げる予定である。

分析資料

京都府予算・決算関係資料（昭和26年～平成10年）
京都府知事選挙関係資料（昭和22年～平成10年）

引用文献

京都教育センター編「峠のむこうに春がある」昭和48年6月
細川武男・吉村康著「嵯川虎三の生涯」三省堂、1982年2月

参考文献

自治体問題研究所京都民主府政研究会編「京都民主府政」自治体研究社、
浅羽隆史著「入門 地方財政論」同友館、2015年4月
林 宏昭・橋本恭之著「入門 地方財政」中央経済社、2014年3月
木寺 元著「政治学入門」弘文堂、2016年4月
兼子良夫著「地方財政」八千代出版、2012年4月
河田潤一著「政治学基本講義」法律文化社、2015年9月