

世取山洋介・福祉国家構想研究会編 『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築』

(大月書店 2012年)

村上 祐介

“Realize Free Public Education : Rebuilding Educational Finance Laws in Japan”

Yusuke MURAKAMI

近年の日本では、経済状況の悪化と国・自治体の財政窮乏を背景として、あらゆる領域で金銭的・財政的問題が噴出している。教育もその例外ではなく、子どもの貧困と就学援助の増大、家庭の教育費支出（とりわけ大学進学）における「無理する家計」（小林雅之『進学格差』筑摩書房、2008年）の存在とその限界など、様々な問題が現れている。このような状況の中で、必要な教育水準を確保するための財政制度をどのように再構築するかは、教育財政研究のみならず、教育学全体にとっても喫緊の学術的かつ社会的問題であるといえる。本書は教育財政研究の伝統的なアプローチである教育法学の視点から、そうした課題に答えようとする研究である。

本書の目的は、第1に、「日本の公費抑制的公教育制度の基礎にあるナショナルミニマム・スタンダードの貧弱さ、そして、その裏返しともなる私費負担の大きさに、教育人権という観点からメスを入れ、これらの問題を生み出してきた法制的な原因を明らかにする」（本書2頁、以下、「本書」は略す）こと、第2に、「これらの問題を解決しうる、新自由主義教育改革以前の教育法制とも新自由主義型教育法制とも異なる、新たな教育法制の骨格を明らかにすること」（2-3頁）にある。

この目的に対応して、本書は以下の3部構成を採っている（23-24頁）。第1部では、日本の教育法制においてなぜ学校制度整備義務および公教育無償化義務が

不十分にしか実行されなかったのかを分析している。第2部では、学校制度整備義務の個別的基準（学校配置、教員給与、学級編制、教材基準）がどのような経緯をたどってきたのか、また何が必要とされているのかが検討されている。第3部では、公教育無償化義務の履行が不十分である中で、私費負担がどのような状況にあり、どのような政策により私費負担が推し進められ、それによりいかなる困難が生まれているのかが明らかにされている。最後に終章では、これまで検討してきた課題を解決するための教育法制の基本的な骨格と、それに必要な財量量が示されている。

本書を通じた基底的な主張は明確に述べられている。すなわち、「政府は子どもの人間としての成長発達に必要な現物給付を行い、かつ、現物給付をすべて公費でまかない、それを無償とすべきだ」（23頁）ということである。

また、より具体的な制度のイメージは終章に示されており、そこでは2つの考え方が基礎とされている（478-479頁）。一つは「教育的必要充足」の原則である。教育条件整備基準と公費支出の水準が、子どもの教育人権を実現するために、その教育的必要を充足するものでなければならないとする。もう一つは、「公教育関係当事者による協働決定」の原則である。公教育に関係する当事者が相互に協働して、教育条件整備基準のあり方や公費支出の水準を決定する、というルールである。これら2つの原則に基づき、「教育条件整備

最低基準法」「学校運営費法」「学修費無償化法」の3つの法律を定めることを提言している。

その費用は、公立小中高等学校における30人以下学級と授業料・学修費の完全無償化のための公的支出の増加分として計3兆3700億円、さらに私学助成制度の組み替えに約1兆2000億円が必要であるという。これらの両方が実現しても、公財政教育支出の対GDP比はOECD加盟国平均に届くかどうかの水準であり、国際的標準からみて「ごく控えめな要求に過ぎない」(494頁)としている。

以上が本書全体の目的と概要であるが、次に個別のテーマについて検討した各章の内容についても、ごく簡単に概観しておきたい。

序章「教育という現物給付」(世取山洋介執筆(以下括弧内は執筆者))では、先に述べた本書全体のねらいと視点が示されている。ここでは、教育人権論の観点から、「学校制度整備義務」と総称できる政府の義務を検討し、その具体的な中身として、学校体系を整備する義務、学校に関する基準の設定を行う義務、学校を設置・運営する義務の原理と内容について考察を行っている。

第1章「教育条件整備基準立法なき教育財政移転法制」(世取山洋介)では、戦後の教育財政の政府間関係に関する制度(教育財政移転制度)を歴史的に概観している。戦後直後の教育条件整備基準立法なき教育財政移転制度が形成された時期、1950年代半ばから80年代初頭までの制度展開の時期、80年代初頭以降の縮小・解体と再編の時期に区分して制度と実態の整理を行っており、戦後教育改革期に作成された学校基準法案と学校財政法要綱案の〈像〉を現代において再構成することが喫緊かつ重要な課題であると述べている。第2章「現代における教育条件整備基準解体の枠組みと手法」(谷口聡)では、1980年代半ば以降から現在に至るまでの学校制度全体にかかわる基準がどのように政策として展開あるいは抑制されてきたのかを、80年代半ば、90年代半ば以降、民主党政権の時期についてそれぞれ論じている。分析を通じて、いずれの時期においても、教育者(教職員・保護者・住民)の教育的必要性(ニーズ)にもとづいた教育条件整備基準とそれにもとづく財政基準を設けたうえで、それに基づいて実際の条件整備と財政配分をするという論理が見られないことを指摘している。

第3章「学校設置基準と学校統廃合の教育財政学的検討」(山本由美)では、子どもの成長・発達を保障するために適切な学校の条件整備の基準はどのようなものなのか、という問題意識から、戦後から現在に至るまでの学校配置基準および学校施設基準の変遷を、学校統廃合の視点を通じて検討している。検討からは、戦後一貫して学校条件整備について全国的な基準・法制が存在しないがために教育学的根拠がない「適正規模」が独り歩きし、政府や自治体の望むままに統廃合政策がコントロールされてきたことを述べている。

第4章「学級定員基準とその仕組み」(山崎洋介)では、義務教育諸学校の学級編制および教職員定数に関する制度の概要と、その経緯や問題点を考察したうえで制度改革の方向性を示している。具体的には、「義務教育水準の向上」という目的を達成するため、学級編制は30人を上限にするとともに、義務教育標準法を基準法に改正して国庫負担金制度を実員実額制にすること、また標準定数は最低基準定数とすることなどを提言している。

第5章「教員給与の法的仕組みと問題」(高橋哲)では、公立学校の教員給与に関して、2004年の国立大学独法化にともなう国立学校準拠制廃止以降の教員給与制度改革の動向を東京都の事例などから考察し、教員給与固有の制度論的課題を提示している。その課題としては、第1に国立学校準拠制に代わる「あるべき教育条件基準」としての教員給与の基準立法策定が必要であること、第2に教員の労働基本権をめぐる問題への対応、第3に教員の超過勤務をめぐる問題をいかに解決するか、という点を挙げている。

第6章「教材整備に関する基準の展開と問題点」(福嶋尚子)は、戦後の教材整備政策の変遷をたどり、教材のナショナル・スタンダード保障のための制度原理を検討している。具体的には、教材整備基準が欠落していること、教材財政基準が形骸化したことで教師の教材選択の自由が制約されていることを指摘し、その立て直しのために、現場教師の声を反映させるルートを確保していた初期の国庫負担制度がヒントになると述べている。

第7章「子どもの貧困と学校教育」(後藤道夫)は、子育て世帯の低所得と経済的困窮の現状を概観し、基礎的社会サービスにおける公的保障と私的負担による上乗せ(「混合」という視点から現状を考察している。

小中学校の教育は現状では一応現物給付原則が守られているが、私費による学校外補習が事実上大きな位置を占めている点で本体の機能低下をもたらしていること、また高校教育や大学等の中等後教育は依然として私費負担を条件とするオプション（＝上乘せ）の性格が強いことを指摘している。

第8章「教育における公費・私費概念」（石井拓児）は、教育における「公教育費」「私教育費」の概念を検討することを通じて、公財政教育支出が低く抑えられ私費への依存が高まった日本の特質について考察している。統計調査によって公教育費と私教育費の分類が異なることを明らかにしたうえで、「公費」とすべき私費や公費とすることが望まれる私費負担が存在することを具体的に明らかにしている。また、国家財政の不足を根拠とする議論に対置する福祉国家型財政構想についても言及している。

第9章「学修費における私費負担の現状」（小澤浩明）は、学修費の私費負担の実態を明らかにするとともに、義務教育費の完全無償化に向けた提言を行っている。具体的なデータから、小・中学校の学修費に占める私費負担は約7～8割を占めていることを明らかにし、そうした実態を解消するためのしくみとして、学修費無償化と学校運営費法の創設、公費負担の増額、公費私費負担区分基準の見直し、就学援助制度の拡充などが必要であることを主張している。

第10章「私費負担軽減運動の歴史と到達点」（田中秀佳）は、公教育における私費負担の軽減・解消に向けて取り組まれた戦後の教育運動の展開とその到達点を分析している。ここでは、私費負担軽減運動が既存の法制度を活用・拡充するか、もしくは新たな法制度や慣習を創出することで、あるべき教育条件整備を実現しようとしてきたこと、また宗谷の事例から、教育的必要を満たすべき教育財政の住民自治の本来的あり方について考察を加えている。

第11章「公教育の無償性と憲法」（世取山洋介）は、子どもが教育を受給する際の親の金銭的負担に関して、国際人権法での議論と日本での法制・判例・学説を検討している。ここでは、日本の判例や憲法学の通説が問題なしとしてきた親の応益負担が、子どもの必要充足原則を満たすという考え方に立っていないことを述べたうえで、国際人権法の法理に基づいて検討したとき、日本の法制および学説が国際人権法上大きな問題

を抱えていることに言及している。

終章「公教育の無償性を実現する新しい法制の骨格」（世取山洋介・高橋卓矢・岩井桃子）では、子どもの教育人権を実現するための新しい法制の基本的考え方と骨格について述べるとともに、それにかかる公財政支出を具体的に試算している。冒頭に述べたように、「教育的必要充足」「公教育関係当事者による協働決定」の原則の下に新しい法制を提言し、その必要費用を全て合わせて約4兆5000億円程度と見積もっている。以上が本書の概要である。

本書の意義としては、第1に、現代日本の初等中等教育財政の制度と実態を包括的に取り上げたことが挙げられる。本書では、教育財政制度および教育条件整備制度は、研究が不在の巨大な空白となりつづけてきたと述べられている（25頁）。評者は、教育財政研究はいくつかの優れた研究もあり巨大な空白とまではいえないと理解しているが、その重要性に比べると、教育学の中では手薄な研究領域であったように思う。とりわけ、2000年代以降に財政全体のしくみや現状が少なからず変化する中で、教育財政制度やその実態・課題を幅広く扱った研究書や教科書はあまり存在していない。本書は教職員配置や教員給与などの複雑な制度も丁寧に説明しており、教育財政を学ぼうとする者にとって有益な文献であると思われる。

本書の第2の意義としては、新しい福祉国家に基づく教育財政制度の構想を、教育学的な観点から具体的に考察していることである。教育財政に限らず、財政制度は過去あるいは現在の政治や経済の状況に強く規定される制度である。しかし、それゆえに教育学的な観点からの考察が不可能というわけではない。経済学が時として政治的要因を抜きにして経済学的に適切な制度とは何かを考察することがあるように、当座の実現可能性は別としても（本書は実現可能性も意識しているが）、教育的にあるべき制度の姿を示しておくことは、教育学からみた教育財政の理想点を定めておくうえで、一つの試みとしてあって良いだろう。

本書の意義としては以上のような点が挙げられるが、他方で評者は、本書の内容はその目的や意図を達成するうえで、いくつか軽視できない課題も抱えているように思われた。ここでは3点について述べたい。

第1に、本書はもっぱら初等中等教育財政の制度と課題を取り上げているが、福祉国家的な教育財政制度

を考えるうえで就学前教育と高等教育がほとんど取り上げられていないのは、本書のねらいを達成するうえで極めて危ういのではないか。高等教育については第7・8章で若干述べられてはいるが、特に就学前教育に関しては本書の中で全くといってよいほど言及されていない。

これは本書にとって外在的な批判やないものねだりに見えるかもしれないが、評者はむしろこの点は本質的な問題であると考え。なぜなら、日本の公教育財政支出を国際的に比較したときに、就学前教育と高等教育の支出水準は初等中等教育のそれよりも低く、私費負担の重さとしては問題がより深刻なためである。初等中等教育における家庭の教育費負担の問題が以前に比べて重要になっていることに異論はない。ただ、現代日本において家庭の私費負担が重いのは、相対的には初等中等教育よりも、むしろ就学前教育と高等教育である。これらの考察を抜きにして、本書の目的である「子どもの人間としての発達成長」(23頁)に必要な教育財政制度は達成できるのであろうか。

もっとも、まずは事実上の義務教育である初等中等教育の制度改革が先決との考え方もありうる。また、本書の関心は憲法から出発していることから、憲法上の規定がより明確な義務教育に第一義的な関心が向くことは当然ではある。しかし、日本の公教育財政支出の実態を考えたときに、果たして初等中等教育を優先させるべきなのかは議論がありうる。どの学校段階に高い優先順位を与えるのか自体が教育政策の選択として重要であり、一つの考え方として初等中等教育を優先しない選択肢もありうる。このこと自体、教育財政研究で論じられるべき問題ではないか。

あるいは、初等中等教育は一つの事例であり、就学前および高等教育も初等中等教育と同様に類推可能である、との見解もあるかもしれない。ただ、初等中等教育に比べて基準法制が弱く、かつ私立の割合が高い就学前教育と高等教育を、初等中等教育と同様に制度設計することは可能であろうか(就学前教育に保育所も含むと考えるのなら、問題はなお厄介である)。さらにいえば、就学前教育から高等教育までを本書の構想に含めるとなると、必要な財源は本書の試算からはかなり増大すると考えられる。実現可能性を考慮の外において教育学的な理想点を定めるのであれば財源論は本質的ではないが、本書のように財源的な裏付けや実

現可能性も考慮に入れた議論を行うのであれば、この点も大きな課題となる。すなわち就学前教育や高等教育も視野に含めることで、教育財政における学校段階間の優先付けの問題が発生するということである。

もちろん本書のように初等中等教育財政のしくみと実態を詳細に検討することの意義は大きく、それを否定するわけではない。ただ、本書の構成を見る限り、新しい福祉国家構想に基づく教育財政制度は初等中等教育の整備に限定されるという印象を受けかねない。やはり本書の目的からみれば、就学前教育と高等教育は考察に含めるべきであったように思われる。もちろん以上の点は本書だけで完結すべき問題というわけではない。本書の成果に続く、今後の研究課題であるともいえよう。

第2に、本書は公教育財政支出という歳出面に焦点を当てているが、歳入面すなわち財源確保のあり方も含めた議論も合わせて展開する必要があるように思われる。本書では提言の実現に必要な財源の試算も行っており、実現可能性も視野に入れた検討を志向している。そうであれば、財源論についても教育学的観点からの分析や制度構想を示す必要があったのではないかと。

もちろん本書の中でも、財源論については若干の提言がなされてはいる。たとえば第8章では、新福祉国家の財政原則に触れながら、総合所得に対する累進課税原則、企業の社会保障拠出・負担責任の強化などの施策が述べられている。また第11章では富裕層と企業への課税強化を財源とすることが示唆されている(473頁)。

富裕層と企業への課税強化は、しばしば指摘されるように、これらの海外への流出とそれにもなう税収の減少可能性(いわゆる「足による投票」)をどう防ぐかを考える必要がある。ただ、一つの選択肢としてはありうるだろう。しかしここで述べたいことはこの選択肢の是非ではない。

ここでの評者の主張は、教育への公財政支出への正統性を制度的・社会的にどう確保するかについて、教育財政研究は当面の財源確保の方策にとどまらない、より理論的な検討を行うことが可能かつ必要ではないか、ということである。

より具体的に述べるならば、急速な少子高齢化の中で、教育に関する財源を確保することの社会的合意をどのように得るのかは、現代の教育財政研究が取り組

むべき課題として重要性を増しているように思われる。

「シルバー民主主義」という言葉でも言われるように、少子高齢化が進む現状では年金や医療などへの支出が重視されがちであり、一般に教育支出の伸びは期待しにくいと推論できる。これをどのように克服しうるか、換言すれば他の社会的サービスの中で教育支出を優先させるような社会的支持をどう調達するか、という点は、教育学として検討すべき論点であるように思われる。世界的にみて日本の少子高齢化は先頭を走っており、今後諸外国でも少子高齢化の中での公教育財政支出の確保が課題になることが予想される。その点でもこの課題は重要である。

財政一般において「教育が重要」ということは必ずしも前提として共有されているわけではない。公財政においては、教育と同じように社会保障も公共事業も地方自治も防衛も重要である。教育学内部だけで議論を完結させるのであれば「教育が重要」ということは前提で良いが、財源の確保の在り方まで視野に入れるのであれば、教育支出に対する社会的支持の調達や制度の在り方は必ずと考察の対象に入ってくる。本書が取り上げる範囲でいえば、たとえばアメリカなどの諸外国の事例を参考に、教育目的税による財源調達のしくみやその是非に関する議論を検討するといった考察があり得るだろう。

なお付け加えるならば、現代日本の教育財政においては少子高齢化とそれともなう教育支出の制約は重要な社会経済環境の変化であるように思うが、本書では全体的に少子高齢化についての言及が少ない。先に述べた就学前教育・高等教育の議論が少ないことも合わせて、伝統的な教育財政研究の分析視角にややとらわれすぎている印象を受けた。これは先行研究の視点を重視していることの裏返しではあるが、現代的な文脈も取り込んだ教育財政研究を目指すのであれば、少子高齢化の進展や初等中等教育以外の分野など、伝統的な教育財政研究では十分に上げていない論点についても議論を展開する必要があるように思われる。

第3に、本書の鍵概念として「教育的必要充足」という概念が挙げられるが、鍵概念にもかかわらず、何を根拠として教育的に必要な水準を充足しているとみなすのかは、本書を読む限り十分な知見を示しているとは必ずしも言いがたい。この点は本書に残された大きな課題であるように思われる。

たとえば、学級編制の基準については、第4章、第11章で30人という数字が出てくるが、なぜ教育的に必要な最低の水準が30人なのかについて、本書では説得的な証拠は示されていない。また、第3章では学校統廃合に関して教育学的根拠がない「適正規模」が今日まで独り歩きしていると述べられている。それ自体は適切な指摘であると思うが、では教育学的根拠をともなった「適正規模」を示せるのかといえ、これは現時点では難しい問題であろう。

この点に関して、第5章の教員給与に関する章では「あるべき制度論」を議論するには学術的にも運動論的にも期を熟していないといわざるをえない、との趣旨が述べられている(238頁)。これは現時点では教員給与に限らず、初等中等教育に関する基準設定の多くについて該当する指摘ではないだろうか。「教育的必要充足」は概念としては理解できるが、具体的な基準設定の在り方や財政支出の根拠として用いるには、現時点では困難な課題が山積しているように思われる。

次に、教育的に必要な水準をどのようなルールに基づいて定めるかに関しては、本書が提唱する新しい制度では「教育的必要充足」と「公教育関係当事者による協働決定」の2つの原則が示されており、この原則によって新しい法制が構築されると述べている。

しかし、この2つは必ずしも両立するとは限らないのではないかと。すなわち、前者は専門性に基づく判断が主であるが、後者は専門家以外を決定主体として含むのであれば、民主的な議論に基づく判断となるがゆえに、両者が判断する基準は異なってくる可能性がある。より端的に言えば、公教育関係当事者の中で学級規模の最低基準を60人とするという合意に達した場合、それが教育的必要を充足する水準であるとみなしてよいのだろうか。あるいは、教育学的・専門的判断からそれは許容されないとするのだろうか。学級規模の場合は、それが許容されにくいことは推測できるが、より複雑な制度や、当事者間で意見が分かれる場合においてはどのように判断すればよいのであろうか。先に述べたように「教育的必要充足」の水準が専門的・教育的に確定できない場合は、この問題はより深刻となる。また、「公教育関係当事者」を専門家に限るのであれば両者は矛盾しない可能性が高いが、その場合は別途、民主的正統性をどのように調達するかが問題となる。

この種の制度提言はあくまで試論であり原則を示したものであるので、詳細な制度設計について議論の余地が残るのは当然ではある。しかし、具体的な基準を決定する際の原則がお互い衝突した場合に、どの原則を優先するのか、どのような手続きで調整を図るのかは、制度設計の根幹にかかわるだけに重要な論点である。評者の見解では、本書で示された「教育的必要充足」と「公教育関係当事者による協働決定」は予定調和的というよりはむしろ両者の間で緊張関係を孕んでおり、この原則を並立させることが妥当かは検討の余地があるように思われる。

いずれにしても、「教育的必要充足」は本書の鍵概念であるにもかかわらず、その内在的検討が十分に行われていないことは本書の限界であるといわざるをえない。「教育的必要充足」は専門的・教育学的見地から決められるべきなのか、あるいは教育の専門家と政治家・市民との議論の中で政治的・社会的に決定されるべきであるのか（しかしそれは、専門家から見て十分な水準が保障されるとは限らないこともまた意味している）といった点を含めて、「教育的必要充足」の内実とその決め方に関しては、教育学による研究の進展が急務であるといえよう。

本書評では、本書の内容を概観すると同時に、その意義と評者が重要であると考えた課題について述べた。本書の内容に関しては、論者によって様々な議論がありうると思われる。ただ、現在の日本では教育財政研究がその重要性に比して多くない中で、本書の問題提起や分析は今後の教育財政研究の発展に資するところが少なくないだろう。また、最近の動向を含めた教育財政の制度や実態の概要を知る上でも有用な研究である。本書をきっかけに、教育財政研究が学術的・社会的にそのプレゼンスを高められることを願っている。