

# 教育の機会均等の現代的意義とその実現

——経済的地位による教育上の格差解消を巡って——

由井一成

## 序論

第一章 教育を受ける権利の意義

第二章 学習権の保障と国の教育条件整備義務

——公教育の無償性を中心として——

第三章 教育財政と公教育費負担

第四章 教育の機会均等の現代的意義とその実現

## 結論

## 序論

日本における公教育法制は第二次世界大戦後の教育制度改革を経て誕生したものであるが、以来その基本原理として掲げられているのが憲法第二六条第一項に示された教育を受ける権利の保障である。そして憲法の教育条項をより具体化する形で制定された教育基本法においては、その第三条に教育の機会均等の原則が定められている。すなわち同条第一項には「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであつて、……経済的地位……によつて、教育上差別されない」との文言があり、また第二項には「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によつて修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならぬ」旨の規定が存在する。しかしながら日本における学校教育の現状を概観すると、個人の経済力は教育の機会と多分に因果関係を有するのではないか、との疑問を禁じ得ない<sup>1)</sup>。そこで果たしてこの疑問は根拠のあるものなのか、もしそうであるならばいかにしてそれを改善すべきかが俎上に載せられることとなる。本稿はこのような問題提起のもと、まず憲法第二六条が掲げる教育を受ける権利の意義について確認し、次いでその実現を目的として規定された現行教育法規のもとで実施される教育条件整備の具体的内容について整理し、更に経済的地位と教育機会との間には比例関係が存在するとの仮説を最近の統計に基づき証明した上で、教育基本法第三条が掲げる教育の機会均等の現代的意義について再定義し、そこに示された理念の実現を目指すにあたって、現行公教育制度ならびに教育行財政に向けていくつかの提案を行うものである。

今回この問題を検討する際に始点となるのが、憲法第二六条の教育を受ける権利についての考察である。欧米諸

国において公教育制度が成立して以来、教育の機会均等原則は「教育を受ける権利」が有する法原理を具体化し、また同原理の根幹を成すものとして国際的にも認められてきた。<sup>(2)</sup>したがって教育の機会均等の内容およびその実現のための方法を検討するにあたり、まずは教育を受ける権利から教育の機会均等概念が導かれる所以、およびその確保が重要であると認められる理由を明確にしておく必要がある。そこで本稿第一章では、始めに日本および多くの先進諸国で実施されている公教育法制の特徴について明らかにし、次いで同法制下において教育を受ける権利から見出され機会均等概念の根拠となる、子どもの学習権論について詳説する。

第二章においては、学習権の保障に向けた国の役割について検討する。公教育法制誕生以来、教育を受ける権利の実現を目指し教育条件の整備を行うことは国の責務とされてきた。それを受けて、国は一定範囲の内的および外的教育事項に関する規定を法制化し、義務の遂行を志すこととなった。このうち外的条件整備は、現在では学習権行使の場の確保を目的として行われており、そこに登場する諸制度の大半は教育財政と直結した形で実施されているが、その際に基礎となるのが、公教育法制における中心的要素の一つである義務公教育の無償性原則である。これは経済的地位による教育上の格差解消を進める上で土台となる原理であり、今回の問題を論じるにあたってはその性質および役割を十分に整理しておくことが肝要となる。そこで第二章では、国による教育条件整備義務の内容について一瞥した後、義務公教育の無償性に関わる諸制度ならびにそれを規定する諸法規について考察した上で、現行公教育法制のもとで果たされるべき外的条件整備の具体的内容について明示する。

第三章では教育財政の現状ならびに学校教育関係費の私費負担額の問題について検討する。教育行政には関連法規に基づき外的条件整備を具体化するという一つの重大な役割が与えられているが、その内容は極めて多岐にわたる<sup>(3)</sup>、またその権限は内容に応じて中央・地方両教育行政に分配されている。中でも中央および地方における教育

財政は外的教育条件整備行政に対して多分に直接的・横断的な関係を有するものであり、これに対しては学習者およびその保護者の教育費負担を軽減し、公教育の無償性を実現するための積極的役割が期待されている。一方でこのような教育財政の働きにも拘らず、私的負担となる学校教育関係費の膨大さから、受けられる教育の幅は家庭の経済力に応じて変化すると統計結果も存在する<sup>4</sup>。そこに本稿において取り上げられるべき問題の所在を指摘することができよう。第三章においては、まず教育行政の特徴について概観した後、特に教育行政の条件整備的役割を論じる上で重要となる教育財政に注目し、その内容および実態について検討する。その後論点を学校教育関係費の私的負担問題に移し、その現状を統計を用いながら追求しつつ、最終的に現行公教育制度における問題点の指摘を行う。

第三章における問題提起を踏まえた上で、第四章ではその解決に向けた政策について論じる。それに先駆けて、教育の機会均等実現に向けた学校教育関係費の公的負担に関する具体的目標を明確にすべく、まずは教育の機会均等の趣旨について、教育を受ける権利の現代的解釈に沿いつつこれを再定義し、それに基づく形で義務公教育の無償性の意義を探る。なおその際には、義務教育における無償原則と後期中等教育以降における無償性原則との違いを意識した上で、両者を区別して論じるとともに、私立学校については制度的な違いから生ずる特殊性に鑑み、異なる切り口から別途検討することとする。次いで学校教育関係費の公的負担額を拡大し無償性原則を実現するとともに、経済的地位の差がもたらす学校選択の自由に関する不平等を是正し、もって教育の機会均等の達成に寄与することが期待されるバウチャー制度導入論について、義務教育諸学校ならびに高等学校への就学者を対象とした実施を想定した上で詳述する。そして締めくくりに、バウチャー制度導入時における教育行政の主たる役割について明らかにする。

結論においては、これまでの議論を総括するとともに、残された課題についての指摘を行う。すなわち、筆者が学習権保障の観点から指摘した現行制度に対する疑問点についてまず振り返り、その上で改めて筆者が主張するところの教育の機会均等の現代的意義について確認し、提起された問題に対する筆者の見解を整理し、更に経済的地位に基づく教育機会格差の是正に向けた具体的提案についての再提示を行う。そして最後に、教育の機会均等問題について検討する上で、本稿においては言及するに至らなかった諸課題を明示する。

なおここに示される政策案は、国公立学校の準民営化という、現行の公教育制度における常識を根本から覆すような内容になっており、これに対しては吃驚を免れないものと予想される。しかし筆者が主張する憲法第二六条および教育基本法第三条における解釈を至極忠実に公教育制度に対して適用した場合、それは当を得た提案であるものと信じる。これはすなわち現行公教育制度が、経済的地位による教育上の差別を禁ずるとの原則に対して、いかに理想とかけ離れた状態にあるかを示すものともいえよう。同時に、形式は違えど類似する制度は世界各国においてもしばしば見受けられ、また日本の一部地方公共団体においてもそれが既に実施されている、という事実もここであらかじめ指摘しておきたい。いずれにせよ本稿を読み進めるにあたっては、基礎に憲法解釈および教育基本法解釈が存在し、筆者はそれに基づく形で提案を行っている点に留意されたい。

(1) この点については五十嵐頭「教育の機会均等」宗像誠也編『改訂新版教育基本法』(新評論、一九七五)一一八頁参照。

(2) 五十嵐・前掲註(1)、一〇七一―一頁、広沢明『基本法コンメンタール・教育関係法』(永井憲一編)(日本評論社、一九九二)二八頁、ほか参照。

(3) 詳しくは神田修「教育行政」牧疋名・平原春好編著『教育法入門』(学陽書房、改訂版、一九七九)一六七頁以下、兼子仁『教育法(新版)』(有斐閣、一九七八)三五九―三九九頁、参照。

(4) 荻谷剛彦『階層と教育』問題の底流』『大衆教育社会のゆくえ』(中央公論社、一九九五) 五九—一〇四頁参照。

## 第一章 教育を受ける権利の意義

### 第一節 公教育法制

近世以来の先進諸国における教育法制は、私教育法制、国家教育法制、公教育法制の三つに分類することができる。私教育法制とは、全ての個人に教育権を認める教育の自由と、それを踏まえた学校制度の制定およびその維持のための監督行政を中心原理とするものである。<sup>(1)</sup>この場合、教育を受ける権利は自由権的側面を持つに過ぎないため、国に対してその積極的保障を求める社会権性はそこには含まれておらず、義務教育等の教育の機会均等を目指すための制度も同法制下においては確立されなかった。

一方、国家教育法制とは教育関係全面に国家独自の絶対主義的な権力的規律を貫くものであり、戦前日本の教育法制がこれに該当する。<sup>(2)</sup>国は臣民統制の手段として、中央集権的な教育課程行政を實行し、それに基づく教育を受けることは臣民の義務とされたため(国策的義務教育制度)<sup>(3)</sup>、そもそも教育を受ける権利の概念それ自体が存在しえなかった。

これに対して、現代社会において主流を成し、今日の日本でも採用されている公教育法制は、「あらゆる人々に教育を」という方針のもと、その第一の目的に社会権としての教育を受ける権利、すなわち教育を受ける上で必要となる条件整備を国に積極的に求めていく権利を掲げ、その実現を目指す上で教育関係への法的介入を一定範囲に

(論 説)

において認められたものである。<sup>(4)</sup>そしてその基本原理には、国が教育機会の提供を保障するための①義務教育（国策的義務教育」と區別して「権利保障的義務教育」と呼ばれる）と②公教育の無償性、そして中立で自主的な教育を確保するための③教育の中立性といった三つの柱が存在する。なおこの場合における私立学校については、教育を受ける権利を保障するための公共的機関として国公立学校と共通の学校制度法制の適用を受けるとともに、公的助成の対象となることから、これも公教育の体裁を成すものと捉える。したがってここでの公教育制度とは、国公立学校のみならず私立学校等も含まれるものと考えるべきである。<sup>(5)</sup>

公教育法制は一八七〇年代から二〇世紀始めにかけて、近代市民国家において私教育法制のあとを受けける形で展開されたものであるが、その背景には私教育法制依拠の国家的限界から新しい法的規律の必要性が生じた点が挙げられる。すなわち、近代市民社会の発展に伴う産業の推進により、大企業から高水準大量教育が要請されると同時に、世界情勢の緊迫から国民意識を高めるための愛国心教育の必要性が説かれ、それまで主流とされてきた私教育中心の教育制度を国家主軸の公教育制度へと包括的に取り込み、全ての国民に教育の機会を確保することが不可欠となったのである。<sup>(6)</sup>それに伴う公教育法制制定の反射的效果として、国には教育条件整備義務が課され、その徹底はやがて子どもの教育を受ける権利の保障のための仕組みとして理解されるようになった。

ここで注意すべきなのは、公教育法制は教育の自由の否定や国の権力による教育の支配を意味するものではないという点である。すなわち公教育法制は、私教育法制に見られる教育の自由を基礎としつつ、そこに教育を受ける権利の積極的保障に向けた法的規制を新たに付加・修正することによって成立したものである、ということを理解しておく必要がある。<sup>(7)</sup>

なお日本の公教育法制は、世界に遅れること数十年、戦後の民主化政策の一環として日本国憲法制定とともに敢

行された戦後教育改革の際に産声を上げた。当時、戦前の国家教育法制が批判され国民による教育の自由を中心とした教育原理への移行が図られる中、国策的義務教育制度を中心に据えた教育行政法体制は、教育を受ける権利の積極的保障を主たる目的としたものへと生まれ変わったのであった。

- (1) 一九世紀近代市民国家に代表される。詳しくは、兼子『教育法〔新版〕七〇―八五頁参照。
- (2) 他にもプロイセン・ドイツなどで実施された。詳しくは、兼子・前掲註(1)、一三六―一五一頁参照。
- (3) 明治憲法下における義務教育の「義務」の意味については、宗像誠也「憲法と『国家の教育権』兼子仁編『法と教育(法学文献選集8)』(学陽書房、一九七二)七二―七三頁参照。
- (4) 伊藤和衛教授は公教育について、著書『現代公教育原論』(教育開発研究所、一九七三)一六頁において「国・地方公共団体等によって設置・管理され、国民全体に向って開放され、税金によって支持されるところの教育であり、かつ国民の教育を受ける権利を保障するところの教育であると考える。要約すれば、公教育とは公営・公開・公費の原則による機会均等の教育である」(伊藤和衛「公教育の成立とその理論形成」伊藤和衛編『公教育の理論』(教育開発研究所、一九八八)八頁より引用)と定義づけている。
- (5) このほかにも公的助成が当然に行われるべき範囲での社会教育も公教育に含まれるとされる。公教育の範囲については、兼子・前掲註(1)、二三五頁参照。
- (6) 兼子・前掲註(1)、八六頁参照。
- (7) なお教育の自由を前提としていることから、私教育法制以来認められている私立学校設置・運営の自由ならびに親の学校選択の自由も尊重される。

## 第二節 学習権説の誕生

公教育法制のもとでは教育条件整備に関する国の義務が明示され、教育を受ける権利の社会権性が見出されるに至ったが、第二次大戦後、教育を受ける権利の内容およびその保障の条理的根拠について、子どもの権利という視点からの捉え直しが行われる中で見出されたのが学習権説であった。<sup>(1)</sup>そして今日では公教育制度の核に子どもの学習権保障が存在することが、国内外において通説とされている。なおこの「学習権」は、成長・発達の上で必要とされる事柄を学ぶ生来的な権利（自然権）としての自由権的学習権と、その保障を定めた社会権的学習権（ないし生存権的学習権）に大別される。以下、学習権の発展の歴史と共に、学習権が有する二つの側面について検討する。

## 1 自然権としての自由権的学習権

学習の自由という意味での子どもの学習権概念については、二〇世紀に入ってからフランス憲法学において、父母の教育権の根拠となるものであるとしてその存在が注目されはじめた。すなわちあらゆる人々は、自らが望むように学習する権利（自由権的学習権）を生来的に有しているとの前提があり、教育に対して包括的責任を有する親には、子の自由権的学習権を代位する形で、子にとって最善となる教育内容を選定する自由が認められているとされた。<sup>(2)</sup>

このような自然権としての自由権的学習権の概念は、日本では親の教育権の教育条理的根拠を探る過程で一九六〇—七〇年代頃から認識され始め、家永教科書裁判における杉本判決（東京地判昭四五・七・一七判例時報六〇四号二九頁）や北海道の全国中学校一せい学力調査裁判の最高裁大法廷判決（最高裁学テ判決と略称、昭五一・五・

二一判例時報八一四号三三頁）といった教育判例を経て明確化されるに至った<sup>(4)</sup>。杉本判決は、憲法第二六条に定める教育を受ける権利を「子どもの学習する権利」であると認め、子どもが「将来においてその人間性を十分に開花させるべく自ら学習し、事物を知り、これによって自らを成長させること」は子どもの生来的権利であるとした<sup>(5)</sup>。また最高裁学テ判決では憲法第二六条の条理解釈として、子どもは人間・市民として「成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有する」旨明示された<sup>(6)</sup>。両判決においては、教育を受ける権利の内容を子どもの学習権という形の自然権的自由権として明らかにしたのであった。この概念は、ルソーがエミールに記した「わたしたちは学ぶ能力があるものとして生まれる」「人間の教育は誕生とともに始まる」<sup>(7)</sup>という理念とも一致するもので、自由権の学習権が子どもないし人間にとつての本質的権利であることを示している<sup>(8)(9)</sup>。

(1) 兼子『教育法（新版）』二二二頁。

(2) 兼子・前掲註(1)、七三頁。なおここでは主として、学校選択の自由という意味での父母の教育権が議論されている。すなわち、親が学校を選ぶ自由とは、親の教師を選ぶ権利、ひいては子を教育する自由（教育権）につながるものであるとしており、それは原理的・条理的に見ると、子どもの自由権の学習権に対応するものであると考えられたのである。

(3) 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』（岩波書店、一九七二）二七八、三三二―三三四、三三九―三四三頁参照。

(4) 兼子・前掲註(1)、一九七頁。

(5) 判例時報六〇四号四七頁。

(6) 判例時報八一四号四二頁。

(7) ジャン・ジャック・ルソー著（今野一雄訳）『エミール（上）』（岩波書店、一九六二）六九、七一頁。

(8) 兼子・前掲註(1)、一九八頁。

(9) 自由権の学習権の日本国憲法上の位置づけについては、勝田守一『教育と教育学』（岩波書店、一九七〇）五六頁、兼子・前

掲註(1)、二〇二頁、堀尾・前掲註(3)、四六一頁、参照。

## 2 社会権的学习権

自然権としての自由権的学习権を保障するためには、全ての子どもに対して学習の機会が提供されるべきことからして、国に対して積極的に教育条件整備を求める社会権・生存権的学习権がそこに認められなければならない。現代社会における教育の機会均等原則の重要性は、まさにこの点に集約される。

公教育法制誕生期の段階では、近代市民国家においては義務教育制度や公教育の無償性などが法律以下のレベルにおいて定められており、またアメリカ合衆国に至っては多くの州憲法に公教育条項が含まれていた。<sup>(2)</sup> これらの点からも、教育を受ける権利の社会権性が当時から存在していたことが認められる。もともとそれらは元来、子ども<sup>(1)</sup>の学習権保障を根拠とするものではなく、あくまで国家的必要性に基づくものであった。

第二次大戦後になると、教育を受ける権利の文言が各国の憲法において相次いで明示されはじめ、<sup>(3)</sup>日本国憲法でも第二六条第一項にそれが掲げられた。これらは単に義務教育や公教育の無償性といった具体的項目を定めるのみではない点からして、従来以上に公教育に関する積極的な規定を掲げたものであると認められ、それに伴い教育に対する国としての政治的義務も一層強化されるべきこととなった。<sup>(4)</sup> また国際連合においても世界人権宣言(Universal Declaration of Human Rights, Dec. 10<sup>th</sup>, 1948) 第二六条第一項や子どもの権利宣言(Declaration of the Rights of the Child, Nov. 20<sup>th</sup>, 1959) 第七条第一項前段に教育を受ける権利が、また児童の権利に関する条約(Convention on the Rights of the Child, Nov. 20<sup>th</sup>, 1989) の第二八条第一項には子どもの教育への権利が明記され、同権利が国際的にも広く認知されるに至った。

時期を同じくして、社会権としての教育を受ける権利の権利性およびその条理的根拠については、国内外で議論が重ねられた。日本国憲法の場合、第二六条第一項における社会権的性質は、同条が第二五条第一項の生存権のあとを受ける形で記されている点から見出すことができ、学説上も同条が生存権性を有するとの見解で一致していたものの、これが具体的にどのような生存権の保障を定めたものであるのかについては、三つの説が存在していた。まず戦後直後はこれをプログラム規定と捉え、具体的請求権性を認めないとしてきた。<sup>(5)</sup>しかしその後、教育を受ける権利の経済的生存権性に着目し、そこには具体的請求権性があるとする経済的生存権説が誕生し、注目を集めた。同説は憲法第二六条第一項について、あらゆる子ども（ないし国民）は生活の上で必要となる知識・能力を等しくかつ極力安価で手に入れられるよう、国に対して経済面での配慮を求める権利を有する、という点を強調するものであり、これは根本的な意味で、二〇世紀前半の国際的な流れと一致するものであった。そして憲法第二六条第二項後段の義務教育無償規定の具体的内容について争われた義務教育教科書費国库負担請求事件の最高裁大法廷判決（昭三九・二一・二六、判例時報三二六三九頁、民集一八卷三四三頁）において、同条同項の具体的請求権性が認められたのを機に、同説が有力とされるに至った。この説のもとでは、憲法第二六条第二項後段の義務教育無償および教育基本法第四条第二項の義務教育諸学校における授業料不徴収の両規定は、教育を受ける権利の経済的生存権性を具体化したものであると解された。また憲法第二六条第一項における「能力に依じて、ひとしく」との文言は、教育基本法第三条第二項に示された「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によつて修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない」という部分において具体化されるとした。すなわち国は試験成績等に基づいた子どもの「能力」に依じて、教育を受ける権利を保持するための経済的条件整備を履行する義務を負うものと考えられたのである（能力程度主義説<sup>(7)</sup>）。

しかしこのような考え方に對しては、教育法研究が發展し自然權としての自由權的学习權が認められていく過程で、その一部について疑問が投げかけられた。すなわち經濟的条件整備に終始した解釈を貫いた場合、教育を受ける權利は成績優秀者のみに与えられることとなり、自由權的学习權が全ての子どもには保障されなくなるとおそれがある、との指摘である。<sup>(8)</sup>それは例えば、本来国によつて強く保護されるべき障害児に對する学习權を、「能力」(II 試験成績)を理由として逆におろそかにする考え方にもつながることとなる。<sup>(9)</sup>したがつて經濟的生存權説は教育を受ける權利の社會權的性質を顧みない解釈を導き出すこととなるため、これは批判されなければならない。そこで登場したのが、自然權としての自由權的学习權に對應する形で社會權的学习權の中に文化的生存權性を指摘する文化的生存權説(能力發達保障主義説)である。この説においては、人々は学习によつて成長・發達する權利を生来的に有しているとの前提のもと、子どもは学习によつてこそ人としての諸特質を獲得しうるのであり、あらゆる人々には自由權的学习權實現のための条件整備を国に對し積極的に要求する權利が与えられている、との解釈が憲法第二六条第一項の「教育を受ける權利」より見出された。<sup>(10)</sup>また条文中の「能力」の意味を「個々の特性」と再定義することで、「能力に應じて、ひとしく」とはそれぞれの子どもが成長・發達する上で必要となる教育の保障を意味するものと捉え直された。<sup>(11)</sup>その際に必要となる教育条件整備は、私事としてでは經濟力のみならず、組織力、すなわち学校制度作りなどに見られる制度的組織力や、教育内容向上のための文化的組織力の面においても限界がある。そこで国には、あらゆる人の自由權的学习權を保護するための公教育制度を制定し、教育条件整備を行うことが求められた。ここに生来的学习權の生存權化、すなわち社會權的学习權の誕生を見てとることができよう。<sup>(12)</sup>

この点につき杉本判決は、「子どもの学习する權利を保障する……ことは國民的課題である」として、子どもの学习權における社會權的側面について言及している。また同様に最高裁学テ判決では、「子どもは、その学习要求

を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在している」旨判示され、ここに社会権的学习権としての教育条件整備要求権を規定している。<sup>(15)</sup> 更に同判決は、憲法第二六条第一項の「教育を受ける権利」とは「国が積極的に教育に関する諸施設を設けて国民の利用に供する責務を負うことを明らかにする」<sup>(16)</sup>ものであるとし、国は教育条件整備義務を有すると述べた。このように、両判決においては自然権・自由権としての子どもの学習権を認めると同時に、その議論を更に発展させる形で、自由権的学习権の保障に向けた国の責務を認定し、もって社会権・生存権としての学習権をも明示したのであった。<sup>(17)</sup>

このような議論を経て、文化的生存権説は一九六〇年代以降教育法学界における通説となり、教育を受ける権利の社会権的側面は、成績優秀な貧困者への経済的保障という枠を超え、個々に適した教育を全ての子どもに提供することを中心に据えた概念として広く認められるに至った。

二〇世紀以降の教育学界では、「子ども」を大人とは異なつた興味・関心を持った、創造性を有する「発達可能態」として捉え、学習によつて合法的に発達する子どもの能力に注目し、子どもの学習権保障を重視する根拠としている。<sup>(18)</sup> 一方教育法学上は、現代的教育人権として掲げられた自然権・自由権的学习権を、同分野において土台となる人権として位置づけ、その重要性は法解釈および教育判例上明らかにされてきた。その上で、学習による子どもの成長・発達を保障することこそが、「他のすべての文化的・政治的・経済的な人権を有効に働かせうるための前提である」<sup>(19)</sup>として、生来的学習権を保護するための社会権・生存権的学习権、すなわちあらゆる人々が適した教育を受けられることの必要性が強調され、そのための教育条件整備は国に課された責務であると認められた。ここに全ての子どもの生来的学習権を教育機会の確保によつて実現することの重要性を見出すことができるとともに、

それを受ける形で、教育条件を整備し学習権の保護を実現することが国に与えられた重大な役割であることを確認することができる。換言すれば、現代公教育法制のもとではあらゆる子どもの学習権を保障すべき教育の機会均等の実現が期待され、またそれこそがまさに現行公教育法制における最大の課題といえるのである。

- (1) 例えば、イギリスの初等教育法 (Elementary Education Act of 1870) 以来の教育法律、アメリカのマサチューセッツ州法 (Massachusetts Act of 1852) およびヴァージニア州公立一般学校法 (Public Common School Act of 1870)、フランスの公教育無償法 (一八八二)・義務教育法 (一八八二) など。兼子『教育法〔新版〕』八六頁参照。
- (2) 例えば、ノースキャロライナ州憲法 (一八七六) 第一条第二七節、ワイオミング州憲法 (一八九〇) 第一条第二三節など。詳しくは小倉庫次『アメリカ合衆国州憲法の研究』(有斐閣、一九六一) 五八頁参照。
- (3) 例えば、フランス第四共和国憲法 (一九四六) 前文、イタリア憲法 (一九四八) 第三四条第三項、旧西ドイツにおけるラント(州) 憲法 (プレーメン憲法 (一九四七) 第二七条、ノルトライン・ヴェストファーレン憲法 (一九五〇) 第八条) など。兼子・前掲註(1)、八九、九二頁参照。
- (4) 相良惟一『各国の憲法と教育』(民主教育協会、一九五六) 二五頁参照。
- (5) 法学協会『註解日本国憲法(上巻)』(有斐閣、改訂版、一九五三) 五〇〇―五〇一頁。
- (6) 宮沢俊義『憲法II』(有斐閣、旧版、一九五九) 四一三頁、同新版(一九七二) 四三五一―四三六頁など。
- (7) 宮沢俊義『日本国憲法』(日本評論新社、一九五五) 二六七―二六八頁、同・前掲註(6) 新版 四三六頁、佐藤功『憲法(上)〔新版〕』(有斐閣、一九八三) 四四五―四四六頁、参照。
- (8) 兼子・前掲註(1)、二二三―二二三三頁、広沢『基本法コンメンタール・教育関係法』(永井編) 二八頁。
- (9) もっとも佐藤教授は、『憲法(上)〔新版〕』(前掲註(7)) において、「能力に応じて」を「智能の相違に応じて」の意味ではないとした上で、特に障害児に対する保護の必要性については指摘している。同書四四六頁。
- (10) 兼子教授は、『教育法〔新版〕』(前掲註(1)) において「ひとしく、その能力に應ずる」の意義について「能力発達のしかた

に應じてなるべく能力發達ができるような(能力發達上の必要に應じた)教育を保障される」(二二一頁)と記している。

(11) 前掲註(10)のほか、成嶋隆『基本法コンメンタール・憲法』(小林孝輔・芹沢斉編)(日本評論社、第四版、一九九七)一六一頁、星野安三朗「子どもの教育をうける権利」兼子編『法と教育(法學文獻選集8)』一七七頁、牧征名『教育法の理念と体系』牧・平原『教育法入門』五二―五四頁、堀尾輝久『能力主義』教育の問題性』季教三二号(一九七六)二九頁など。

(12) 小林直樹『憲法講義(上)』(東京大学出版会、新版、一九八〇)五七〇―五七一頁、同『現代基本権の展開』(岩波書店、一九七六)八九―九〇頁、山崎真秀「教育をうける権利、教育の義務」伊ヶ崎暁生編『教育の機会均等(教育基本法文獻選集3)』(學陽書房、一九七八)一一六頁、参照。

(13) 判例時報六〇四号四七頁。

(14) 判例時報八一四号四一頁。

(15) 教育条件整備要求権については、大須賀明「社会権の権利性」法時四三卷一号(一九七二)二五―二八頁参照。

(16) 前掲註(14)。

(17) 社会権的学習権の概念を導き出す文化的生存権説は、自由権的学習権理論の發達とともに、特に戦後において國際的にも認められている。前述の世界人権宣言第二六条などはその代表例である。同条につき、詳しくはジャン・ピアジェ「現在の世界における、教育をうける権利」ジャン・ピアジェほか(竹内良知訳)『ワロン・ピアジェ教育論(世界教育學選集28)』(明治図書出版、一九六三)一五七頁参照。

(18) 堀尾輝久「子どもの發達と子どもの権利」堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』(岩波書店、一九七七)四三頁参照。

(19) 兼子・前掲註(1)、一九九頁。

## 第二章 学習権の保障と国の教育条件整備義務——公教育の無償性を中心として——

## 第一節 教育の機会均等と教育条件整備——論点の限定——

公教育法制における国の教育条件整備義務は、国民の教育を受ける権利を保障することに究極の目的が置かれており、中でも先に示した義務教育制度、公教育の無償性、および教育の中立性の三本柱は、教育条件整備における必須事項である。ところでこの教育条件整備の内容は、教育の内的事項と外的事項に大分できる。

内的事項とは教育内容に関する事柄、具体的には教科教育内容・方法や年間教育計画など、教育活動を指すものとされる。<sup>(1)</sup> これらの事項について、教育の自由を基礎とする公教育制度のもとでは、国は宗教や政治といった外部権力による支配を認めず、教員の教育の自由および各学校・地域の教育自治を明確にし、教育の自主性・中立性を保護することで、子どもの自由権的学習権を保障するという体制をとっている。<sup>(2)</sup> そしてこの原則を確保するための役割を担う教育法は自主性擁護的教育法（対決的教育法）として位置づけられている。<sup>(3)</sup> これらは教育内容面に關する法ではあるものの、その目的はあくまで教育の自由の確保により子どもの学習権保障を目指すための制度的条件を確立することに置かれている。<sup>(4)</sup>

これに対し外的事項とは、教育内容外の物的・制度的事項を指し示すもので、学校教育関連のものとしては、学校制度（就学義務等）、教育財政、教育費の父母負担、教職員の待遇、その他多種多様なものが挙げられ、これらは更に、児童・生徒の学習条件と教職員の勤務条件の二つに分類される。<sup>(5)</sup> 公教育法制においては、教育を受ける権利の社会権性に鑑み、国に対しては外的教育条件整備の実施義務が課された。そしてその義務の範囲を明確にし、

外的条件の十分な整備を確保すべく、国による保障の最低基準を法規定するとともに、その具体的な実行・継続を法定基準に従い教育行政に対して積極的に求めることとした。<sup>(6)</sup> 外的事項に関わる一連の教育法は条件整備的教育法と命名され、義務教育制度や公教育の無償性に関するものをはじめ、学習権行使の場の確保を目指すための成文法が中心となつて構成されている。<sup>(8)</sup>

こうして教育関連事項に関する法的整備を実施することで、あらゆる子どもに対する学習権保障、すなわち教育の機会均等が実現されるとの構図が描かれる。公教育全体における教育の自由・自主性の法的保障は、子どももの自由権的学習権を保護し、学習権の行使が可能となる環境を創造することに寄与するものであり、教育の機会均等を実現する上で重大な一要素を成すものである。一方で子どもが発達・成長する上で必要となる教育現場の提供、すなわち外的諸条件に関する十分な整備が実現されていなければ、教育の機会均等の達成はあり得ない。したがつて外的条件整備に関する国の義務を直接規定した一連の条件整備的教育法は、教育の機会均等の法的保障について考察する上で極めて重要となる。

日本では教育の機会均等に関する根拠条文である憲法第二六条第一項および教育基本法第三条第一項が、機会均等の内容として能力に応じた教育を掲げるとともに、後者においては「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地」による差別を禁じている。これに應える形で、国は教育の自主性・中立性の保障を法律上明記するとともに、<sup>(9)</sup> 義務教育制度や公教育の無償性、その他関連事項について、条件整備的教育法による一定の法整備を実施することで、現行公教育制度を構築している。その中でも、本稿において議論の対象となる経済的地位の問題と直接関係を有するものが、公教育制度の礎である義務公教育の無償性原則に関わる一連の法規である。<sup>(10)</sup>

(1) 詳しくは兼子『教育法(新版)』三五〇―三五二頁参照。

- (2) 兼子・前掲註(1)、三五二頁、I. L. Kandel, *Comparative Education*, 1933, Houghton Mifflin, pp. 216-218. (兼子・前掲註(1)、一二五頁より引用)、参照。
- (3) 自主性擁護的(対決的)教育法について、詳しくは兼子仁『入門教育法』(総合労働研究所、第三版、一九八二)一一二頁以下参照。また一九七〇年代以降の日本では、内の事項に人權の観点から取り組み、成文法を乗り越えて独自に教育内容の改良を採る教育法が登場し、創造的教育法として認められてきている。この点について、詳しくは同書四四頁以下参照。
- (4) 同旨、兼子・前掲註(1)、二〇頁。なお、宗教や政治に対する中立性を法的拘束力をもって規定することは教育の自由・自主性の原則と矛盾するとの意見に対しては、学校制度制定上、法による条件整備が必要とされる事項については内外混合事項として扱い、外的側面についてはなお法による制限が加えられる余地があるとの理論により解決が図られている。混合事項については詳しくは、兼子・前掲註(1)、二四七、二六六、三五一―三五三頁参照。
- (5) 兼子・前掲註(1)、三五二頁。
- (6) 兼子・前掲註(3)、三〇頁参照。
- (7) 条件整備的教育法について、詳しくは兼子・前掲註(3)、一六八頁以下参照。
- (8) 日本では一九五〇年代以降に徐々に発展を重ね、学校教育費の国庫負担に関する法律や教育振興関係法等が相次いで制定されることとなった。詳しくは兼子仁・神田修編著『ホーンブック教育法』(北樹出版、一九九五)一四八頁以下参照。またこの流れを受けて、住民が義務教育費の負担を地方公共団体に求める動きも盛んになり、同費用の住民負担を禁止する条例が一部の地方公共団体において制定されるに至った。この点については永田伝「父母負担禁止条例の制定運動」季教四号(一九七二)一四五―一四九頁参照。なお条件整備的教育法については、教育判例法による更なる補完も同時に進められている。
- (9) 代表例としては、教育の中立を定めた教育基本法第一〇条第一項、教育の政治的・宗教的中立を規定した同第八条第二項、第九条第二項など。
- (10) 条件整備的教育法には、教職員の人事に関する事項など経済的補助と直接的な関連性を持たないものも数多く存在するが、その詳細な検討については割愛し、残された課題として他の論文に譲ることとする。

## 第二節 義務公教育の無償性

## 1 権利保障的義務教育制度とその無償

日本における「義務教育制度」のそもそもの始まりは明治時代にさかのぼる。しかしながら、第二次大戦終戦に至るまで継続された同制度は、国の教育権力を前面に押し出し国家秩序維持・富国強兵政策の実行を目的とする国策的義務教育であり、教育を受ける権利の保障を意味するものではなかつた。<sup>1)</sup>

その後日本では、戦後教育改革に伴い公教育法制が導入される中、国策的義務教育制度から、教育の機会均等の実現に向けた法的要求を包括的に取り込んだ権利保障的義務教育制度への転換が行われた。<sup>2)</sup> その際、日本国憲法第二六条第二項前段および教育基本法第四条第一項において、保護者の子に対する「教育を受けさせる義務」が規定され、義務教育年齢については学校教育法第二二条第一項・第三九条第一項により満六歳から満一五歳までと定められた。

これは文言だけを捉えると、あたかも制度上は国策的義務教育と大差がないかのように見受けられるかもしれない。しかし現代公教育法制のもとでは、義務教育制度は国があらゆる子ども<sup>3)</sup>の学習権を積極的に保障するための教育条件整備方策の核としての役割を担うものであるとされることから、その趣旨は国家教育法制下におけるそれは正反対のものであることが理解される。すなわち今日の義務教育制度は、その根本的意義に教育を受ける「義務」ではなく、「権利」の保障が存在しているのである。<sup>4)</sup> また保護者に子の就学義務を課しているのも、一方では国が条件整備義務の一環として、保護者に子の就学を要求しているものであるとの説明がなされ、また一方では子どもの教育に対する包括的な責任者として子どもの学習権を代位する形で教育の自由を有する保護者に対して、その

教育権の行使を積極的に要求しているものであると考えられている。<sup>(5)</sup>したがって公教育法制下における保護者の「子を就学させる義務」は、国家教育法制のもとで国家の強制教育とそれに伴う臣民の教育の自由の否定を趣旨として保護者に課された「子を就学させる義務」とは全く異なる意味合いを有するものである。<sup>(6)</sup>

もっとも子どもの学習権実現に主眼に置いた権利保障的義務教育制度にあっては、保護者に課された子を就学させる義務以上に、むしろ国によるより踏み込んだ教育条件整備の方に重点が置かれている。<sup>(7)</sup>その最も具体的なものが、日本国憲法第二六条第二項後段の義務教育無償規定である。この部分につき、前述の義務教育教科書費国庫負担請求事件最高裁大法廷判決は、「同条項の無償とは授業料不徴収の意味と解するのが相当である」旨判示し、教育基本法第四条第二項および学校教育法第六条但書の国公立学校における授業料不徴収の原則は憲法に記された義務教育無償の趣旨を確認したものであるとした上で、同憲法条項は義務教育諸学校における授業料に関し、国に対して直接具体的請求をなす裁判規範性を有するものであるとする具体的請求権説が示された。<sup>(9)</sup><sup>(10)</sup>

反面、私立の義務教育諸学校における授業料に関しては別段無償の定めはなく、学校教育法第六条に従えば、私立学校の場合たとえ義務教育諸学校に該当するものであっても、授業料の徴収は可能となる。ただしその場合は憲法第二六条第二項後段との整合性が問題となる。この点については教育基本法制定時に、当時の文部省学校教育局長長剣本享弘政府委員が、私立学校就学の選択は教育を無償で受ける権利の放棄にあたるとの解釈を示している。<sup>(11)</sup>これに倣う形で、一九六一年には当時の文部省初等中等教育局長により、義務教育無償の内容は「国立または公立の義務教育諸学校における授業料不徴収をいう」ものであるとの通知が出され、<sup>(12)</sup>また先の最高裁判決でもこの流れが踏襲された。このような行政解釈が広く認められる中、私立学校に通う学齢児童・生徒に直接補助金を支給する旨定めた法律は現段階では存在せず、当該事業の実施については全て条例や各私立学校独自の制度に委ねられて

いる。<sup>(13)</sup>

また義務教育の無償の範囲について、先の最高裁判決はそれを国公立義務教育諸学校の授業料に限定したのであったが、現在は義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律（昭三八・一二・二一）により、国公立の義務教育諸学校において使用される教科書の費用についても、その全額が国により負担されている。<sup>(14)</sup> 一方で学用品の購入費、通学費、給食費、修学旅行費といった学校教育関係費については、児童・生徒の保護者により負担されているのが実状である。<sup>(15)</sup>

上記以外の点で義務教育の無償との関連性を有するものとしては、各地方公共団体に対する義務教育諸学校設置義務（学校教育法第二九・四〇・七四条）、学校設置者による学校管理・経費負担原則（同第五条）、教職員給与の公費負担（市町村立学校職員給与負担法（昭二三・七・一〇）第一条、他）等、および地方公共団体の負担軽減を目的とした当該経費の一部国庫負担（地方財政法（昭二三・七・七）第一〇条第一・三号）、<sup>(16)</sup> ならびに校舎の維持修繕費および教育公務員の給与の住民負担禁止（同第二七条の四、同施行令第一六条の三）といったものが挙げられる。しかし現実にはこれらの費用が寄付金という形で就学児童・生徒の保護者から徴収されているという実態があり、「義務教育の無償」との兼ね合いから大いに問題となっている。<sup>(17)</sup>

(1) 日本の教育史においてそれを端的に示すものとして、一八八六年の小学校令公布から一九〇〇年の同法改正に至るまでは、義務教育就学の際し、授業料納入義務が課されていた点が挙げられる。戦前の義務教育制度について、詳しくは平原春好「戦前日本における就学義務」教法四号（一九七五）一七二頁以下参照。

(2) ちなみに近代市民国家においては、公教育制度が誕生し始めた一九世紀後半頃から、権利保障的義務教育制度が徐々に法制化され始めた。この点については、兼子『教育法（新版）』九三一九六頁参照。

- (3) この点につき、詳しくは永井憲一『憲法と教育基本権(新版)』(勁草書房、一九八五)八五―八八頁、成嶋『基本法コメンタール・憲法』(小林・芹沢編)一六一―一二二頁、参照。
- (4) ただし公教育法制制定当初は、権利保障的義務教育制度が国策的義務教育制度との連続性を有していたことから、その意義や目的については混乱が生ずる結果となり、最終的に学習権およびそれに基づく形での意義が見出されるに至るまでには、約二十年の歳月を要することとなった。
- (5) 保護者の子に対する教育の自由については兼子・前掲註(2)、二〇四―二二一頁参照。
- (6) 堀尾『現代教育の思想と構造』二八九―二九一、三二―三二二頁、平原春好「義務教育」・牧征名「義務教育」平原編『義務教育・男女共学(教育基本法文献選集4)』(学陽書房、一九七八)一九―二〇、二九―三〇頁、参照。
- (7) 兼子・前掲註(2)、一三三―三五頁。
- (8) 判例時報三六三号九頁。
- (9) 同判決については永井憲一「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選II』(有斐閣、第四版、二〇〇〇)二九八―二九九頁、中村睦男「判批」兼子仁編『教育判例百選』(有斐閣、第三版、一九九二)一六一―一七頁、参照。
- (10) 義務教育無償規定の裁判規範性については、前掲註(8)ほか、兼子仁『教育裁判例集』(東京大学出版会、一九六四)二八六頁、参照。
- (11) 貴族院教育基本法案委員会(昭二二・三・二二)。
- (12) 昭三六・四・二〇委初第四三号文部省初等中等教育局長通知。
- (13) ただし私立学校振興助成法(昭五〇・七・一一)には、「学校法人がその設置する学校の学生又は生徒を対象として」学資金の貸与事業を行っている場合、国または地方公共団体は同事業に対する援助を行える旨定められている(第八条)。同法については、本節3参照。
- (14) 当該最高裁判決は無償措置法制定後に下されたものであったが、本件自体は同法が施行される以前に提起されたものであり、したがって同判決は、無償措置法の効力そのものを否定する内容のものではない。

(15) ただし教育基本法第三条第二項の就学奨励援助規定に基づき、市町村に対しては経済的理由による就学困難者を援助すべき義務が学校教育法第二五・四〇条によって規定されており、国および地方公共団体は、生活保護法(昭二五・五・四)、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(昭三一・三・三〇)、学校給食法(昭二九・六・三三)、その他の関連法規・条例に基づき、要保護者ならびに準要保護者に対して、義務教育関係費に関する経済的援助・補助を実施している。

(16) なおこれらは義務教育諸学校施設費国库負担法(昭三三・四・二五)および義務教育費国库負担法(昭二七・八・八)等により具体化されている。

(17) 兼子・前掲註(2)、一三三頁。

## 2 公教育の無償性

公教育法制の支柱である公教育の無償性という観点からの議論においても、その「無償」の範囲をどこまで認めるべきかについては幅広い解釈が可能である。その範囲を極端に広く定めた場合、義務教育修了後の進学が任意であることに鑑みれば、そこに公費を際限なく投入することに対しては、モラルハザードの点からの批判を免れない。そこで受ける利益が特定個人に還元される範囲につきその私費負担を妥当と認める、いわゆる受益者負担論に基づき、無償となるべき範囲の特定を試みることは理論的には可能であろう。<sup>(1)</sup>

一方で現代公教育法制における公教育の無償性の趣旨は、経済的地位を問わずあらゆる人々に対して学習権の保障を目指すという点にあることからして、その範囲がより広く解釈されれば、その実現可能性もより高められることとなり、それは公教育制度の原理に一層適うものとなる。したがって無償規定外の教育費用については、具体的な制限が規定されていない以上高額であることが許容される、と解釈することは、教育条理に反するものといえよう。<sup>(2)</sup>むしろ国の条件整備義務の一環としての積極的な公費補助は、義務教育のみならず、後期中等教育以降に要

する費用に対しても望まれるべきである。その点から「無償性」とは無償範囲に限定された概念ではなく、「公教育費の公的負担化の原則」<sup>(3)</sup>の理念に通じるものであると解釈し、その上で義務教育の無償は同原則の中核となる制度であると解するのが妥当である。

もつとも依然として「無償」の範囲については、具体的な設定が困難な状態となっている。後期中等教育および高等教育における授業料その他関連費用の具体的上限を定めた法令は、国立大学等に対する省令を除いては存在しない。また生徒および学生ならびにその保護者に対する教育費給付を一般的に定めたものも、原則として条例の範囲でしか存しない。<sup>(4)</sup>ただしそれに代替しうるものとして、都道府県ないしその所管の公益法人が高等学校および専修学校の高等課程等の生徒を対象に行う高校奨学金事業、<sup>(5)</sup>ならびに独立行政法人日本学生支援機構が高等専門学校および大学等の高等教育学校の在学生を対象に実施する奨学金貸与制度を挙げることができる。これらの制度のもとでは、通常、生徒・学生の学業成績や経済状況に応じて奨学生が認定され、一定額の無利子ないし有利子の学資金が貸与される。同制度は給付制度とは異なり、奨学生は原則として奨学金の返還義務を有することから、公教育費の無償を正面から規定したものとは言い難いものの、修学費助成といった制度の目的や無利子・低利子といった実態から無償性の側面を有するものと認められ、経済的格差に基づく進学可能性の差異を是正する上で一つの中心的役割を果たす制度として位置づけられよう。

(1) 教育の受益者負担主義については、小川正人編著『教育財政の政策と法制度―教育財政入門―』（エイデル研究所、一九九六）一三一―一六頁参照。

(2) 兼子『教育法（新版）』二四〇―二四二頁。

(3) 同概念については、教育制度検討委員会著・梅根悟編『日本の教育改革を求めて』（勁草書房、一九七四）三八二―三八五参

照。

(4) 例外として、特殊学校高等部に通う生徒に対する補助が存在する。本節3参照。

(5) 同事業は特殊法人等整理合理化計画に基づき、平成一七年度より日本学生支援機構から移管された。

### 3 特定の事情における「義務公教育の無償性」

上記のものその他、各学校の事情に即した形で実施される無償性関連の条件整備法規も数多く存在する。例えば私立学校の場合、その設置者および運営主体は学校法人という私的機関ではあるものの、学校体系に属する以上、公的性格を有するものであるとされ、国や地方公共団体による積極的な助成が可能とされている(私立学校法(昭二四・一二・一五)第五九条<sup>1)</sup>)。その上で私立学校振興助成法(昭五〇・七・一一)は、国の私立諸学校機関に対する直接的・間接的な経常費補助や各学校法人が行う奨学事業への公的資金貸付などについて規定し(第四・八・九条、同施行令第一一四条)、私学振興助成の公的実現を幅広く認めている。また私立学校における教育の充実等を目的とした特殊法人日本私立学校振興・共済事業団について定めた日本私立学校振興・共済事業団法(平九・五・九)には、同事業団が学校法人に対して行う補助金の交付や事業・整備資金の貸付等に関する事項が定められている(第二二条<sup>2)</sup>)。

この他にも、能力に応じた教育、すなわち個々の成長・発達の上で必要に応じた教育の実現を目指した障害児の就学保障に関する規定や、へき地および過疎地に対する教育支援関連法規、特定の学校ないし教育に対する補助等に関する諸規定<sup>3)</sup>が存在する。また地方交付税法(昭二五・五・三〇)には、教育の地域間格差を是正するための地方交付税交付金の分配に関する規定が存在するが(第二二条)、これも経済的補助の一つとして数えられよう<sup>6)</sup>。

〔論 説〕

- (1) 私学助成に関しては、憲法第八九条の「公金……は、……公の支配に属しない……教育……の事業に対し、これを支出……してはならない」という文言との関係で問題となってきたが、その合憲性について、詳しくは兼子『教育法〔新版〕』二四二―二四四頁、鶴飼信成『憲法』（弘文堂、新版、一九六八）二四九、二五三頁、ほか参照。
- (2) なお貸付事業の実施にあたっては、財政投融资からの長期借入や私学振興債権の発行による資金調達が行われている。また同事業団はその他にも、寄付金を資金とした学術研究振興事業などを遂行している。詳しくは同事業団ホームページ助成業務案内 ([http://www.shigaku.go.jp/s\\_home.htm](http://www.shigaku.go.jp/s_home.htm)) 参照。
- (3) 具体的には、学校教育法第七四条における年齢児童のための特殊学校設置義務、盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律（昭二九・六・一）第二・四条における学校教育関係費の支給および国庫補助など。
- (4) 例えば、へき地教育振興法（昭二九・六・一）第三・四・六条や過疎地域自立促進特別措置法（平一二・三・三一）第一〇・一二条における、外的条件整備の追加的措置ないし追加的補助に関する規定など。
- (5) 高等学校の定時制教育及び通信教育振興法（昭二八・八・一八）、理科教育振興法（昭二八・八・八）、産業教育振興法（昭二六・六・一一）など。
- (6) ただし地方交付税については国庫支出金と異なり用途の指定がされないため、一概に教育の地域間格差是正に対し即効性を有するものとは言い切れない点が指摘される。なお地方交付税に関しては総務省の所管となっている。

### 第三節 外的条件整備法制の現代的役割

教育の機会均等はあらゆる子どもの教育を受ける権利を保障する上で基礎となる原理であり、公教育法制誕生以来その実現に向けた教育条件の整備が国に対して求められていたことから、この機会均等原則が公教育制度を実

施する上での前提とされていたことは明らかである。現代公教育法制においては、教育を受ける権利とは具体的には学習権を主体とするものであるとの解釈が通説とされる中、個々の子どもの特性に即した教育をあらゆる人々に提供するために外的教育条件の積極的な整備を行うことは国の義務とされている。日本では文化的生存権説の発展に伴い、一九六〇年代から七〇年代にかけて教育を受ける権利に対してより一層の法的保障を求める動きが盛んとなった。<sup>(1)</sup>

もつともこれらの制度が、経済的生存権説を採用していた時期との連続性を有している点は指摘に値する。すなわち公教育法制制定当初から存在する条件整備関連の諸制度は、あらゆる子どもに対する一定の教育および成績優秀な子どもに対する更なる教育の機会を約束しているのみで、それぞれの子どもの特性に応じた教育の提供が実現されるに足る教育条件整備を期待できるほどのものではなかった。したがって文化的生存権説の誕生以降、国に要求される条件整備の水準は一層高められることとなった。この点については新たな立法や法解釈の展開によりその補完が試みられ、また教育財政に対しては経済的支援を頼る機会が以前にも増して拡大した。

しかし子どもや保護者の置かれている実態、特に義務教育期における学校教育関係費や私立学校授業料の私的負担額の実状ならびに就学者における奨学金等の受給状況といった経済的側面を概観すると、経済的生存権説に基づく教育を受ける権利の保障が十分に達成されているのかすら甚だ疑問であり、況や文化的生存権説の観点からすれば、およそ国による外的条件整備義務の履行が確保されているとは言い難く、むしろ学習権保障を妨げる重大な欠陥の存在が数多く指摘される。次章においては、義務公教育の無償性に関わる外的条件整備関連法規を反映した教育行財政の実態、更には就学者の教育費負担額から推測される、経済格差がもたらす教育機会への影響について、具体的な数値を挙げて検討する。

(1) 兼子『教育法〔新版〕』五〇―五九頁。

### 第三章 教育財政と公教育費負担

#### 第一節 教育行政と教育財政の概要

子どもの学習権保障を教育行政の目的の中心に据えた現代公教育法制においては、教育内容に関しては教育の自主性と専門性に委ねられるべきことが「教育」を主語とする教育基本法第一〇条第一項により確認され、教育行政による教育内容への権力的介入も教育学説上否定されている。<sup>(1)</sup>そして中央・地方両教育行政はその本来の目的として教育条件整備に全面的に寄与すべきことが、同条第二項において示されている。<sup>(2)</sup>このように教育活動と教育行政を明確に区別することで、後者の果たすべき原理的役割を教育条件整備に限定したのであった。<sup>(3)</sup>その中でも外的条件整備の具体化は、教育行政に委ねられた中心的役割として位置づけられている。実際日本においては、学校の設立や設備の充実など外的教育条件の整備改善に向けた指揮・指導は、主として教育行政が執り行っている。<sup>(4)</sup>なおここで言う外的条件整備とは、学習権行使の場の確保を行政に対して義務づけたものなのか、それともあくまでその実現を目指す上での努力目標ないし最終目標として位置づけられたものなのか、それが問題となる。この点については、第一〇条第二項に示された条件整備性は憲法第二六条において明示される「教育を受ける権利」の保障を具体化したものであるとの解釈から、行政には学習権保障に至るまでの整備が義務づけられているとするのが通説である。<sup>(5)</sup>

教育行政は以上のような原理・特徴を有しており、その管轄範囲は多岐にわたっている。中でも教育財政分野は

教育の最低保障基準の達成を目指す上で重要な役割を担うもので、教育条件整備行政の執行にあたっては甚大な影響力を有する。教育財政は国による中央教育財政と地方自治体による地方教育財政とに分類され、いずれも予算編成等に関しては法規定が存在する。<sup>(6)</sup> すなわち財政民主主義の原則のもと、教育予算案の決定や教育財政支出といった教育財政権限を行使する場合には、他の財政権限と同様、議会による議決が必要となる（憲法第八五条および地方自治法第九六条）。その上で条件整備的教育法に掲げられた各費用の負担区分は、毎年度の教育予算作成・執行の際に反映されることとなる。

(1) 教育基本法第一〇条第一項の「不当な支配」の解釈については、宗像誠也『教育と教育政策』（岩波書店、一九六一）七八—八二頁、堀尾『現代教育の思想と構造』三三五—三三六頁、牧柁名「教育法とは何か」牧・平原『教育法入門』二八一—三〇頁、兼子『入門教育法』一一三—一四頁、今橋盛勝『基本法コンメンタール・教育関係法』（永井編）六三—六四頁、ほか参照。

(2) 教育行政の内容不介入とその教育条件整備的役割については、歴史的解釈上もその妥当性が認められている。兼子『教育法（新版）』三四三—三四四頁参照。

(3) 戦後教育改革における教育行政の条件整備的役割への転換とその重要性については、宗像・前掲註（一）、七三—七五頁、神田「教育行政」牧・平原・前掲註（一）、一六八—一六九、一七三—一七四頁、今橋・前掲註（一）、六一—六二頁、参照。

(4) 教育行政制度に基づく外的条件整備について、その目的は教育の機会均等の保障であるとの指摘は、かねてから国際的にも認められてきた。I. L. Kandel, *Comparative Education*, pp. 217-218. (兼子・前掲註（二）、一二五頁より引用)

(5) 兼子・前掲註（二）、三四五頁、宗像誠也「教育行政」宗像編『改訂新版 教育基本法』二八三頁、ほか参照。

(6) 三輪定宣「教育財政」牧・平原・前掲註（一）、一九九頁。

## 第二節 教育財政の内容とその役割

## 1 中央教育財政の実状

中央教育財政の財源は、国の一般会計歳出より文部科学省に割り当てられた部分および財政投融资における財政融資に代表される<sup>(1)(2)</sup>。前者については、学校教育に直接関わる予算は全て文部科学本省に送られ、関連する各項に分配される<sup>(3)</sup>。一方後者に関しては、財政融資資金より財政投融资計画に含まれる三つの教育関連財投機関（特殊法人日本私立学校振興・共済事業団、独立行政法人日本学生支援機構、独立行政法人国立大学財務・経営センター）に対して、財政融資が行われている<sup>(4)</sup>。中央教育財政についてより具体的に考察するため、以下では平成一六年度の一般会計歳出決算および財政投融资実績の内容について概観する。

まず国全体における一般会計支出済歳出額（歳出決算）は八四兆八九六八億円（一〇〇〇万円以下四捨五入、以下同じ）であり、うち地方交付税交付金、国債費等を除いた一般歳出額は四八兆四三三八億円、そのうち文部科学省所

表1) 国の歳出決算（平成16年度）

(単位：億円・%)

歳出区分	歳出額	一般歳出における割合	全体における割合
一般歳出	484,388	100.0	57.1
厚生労働省	207,275	42.8	24.4
国土交通省	70,647	14.6	8.3
文部科学省	60,441	12.5	7.1
防衛庁	49,079	10.1	5.8
農林水産省	29,999	6.2	3.5
その他	66,948	13.8	7.9
国債費	175,149	—	20.6
地方交付税交付金等	176,621	—	20.8
NTT事業償還時補助等	12,810	—	1.5
うち文部科学省分	717	—	0.1
合計	848,968	—	100.0

(数値は財務省ホームページ「平成16年度決算」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h16kesan.htm>に基づく)

管のものは一般歳出の一・二・五%、全体の七・一%にあたる六兆〇四四一億円余となっている。一般歳出に限って比較すれば、これは厚生労働省、国土交通省に次いで三番目に高い割合である(表1参照)<sup>(5)</sup>。このうち文部科学本省による支出の中で、学校教育費名目のものが四兆八五一九億円余を占め二八の項に分類されているほか、災害対策費の名目で五二億円が公立文教施設災害復旧費として、二億円が私立学校助成費として、また社会保険費の名目で五〇三億円程が同じく私立学校助成費として費やされており、学校教育関係費全般の支出額は合計で四兆九〇七六億円となっている(表2参照)<sup>(7)</sup>。一方、財政投融资に関しては、平成一六年度における運用額の合計が一兆八七二三億円であり、このうち財政融資が一兆八五〇七億円を占め、更に財政融資資金に限ればその額は一三兆四九七二億円となっている。この中から国立大学財務・経営センターに対しては五四四億円、日本私立学校振興・共済事業団に対しては一七〇億円、そして日本学生支援機構に対しては三〇六七億円の融資が行われたが、これはそれぞれ財政融資資金全体の〇・四%、〇・一%、二・三%に該当するものである<sup>(8)</sup>。

この中でまず公立学校に関する支出について概観すると、最初に注目すべきは義務教育費国庫負担金である。これは義務教育費国庫負担法および公立養護学校整備特別措置法に基づき公立義務教育諸学校の教職員給与費用の半額として各都道府県に分配されたもので、学校教育関係費の五一・九%に該当する二兆五四九四億円を単独で占める最大項である<sup>(9)</sup>。続いて義務教育諸学校施設費国庫負担法をはじめとする一連の法令に基づいた公立学校施設の整備に関する国の負担金全般を示す公立文教施設整備費であるが、これには学校教育関係費の二・九%にあたる一四四四億円が費やされた<sup>(10)</sup>。なおそこに同じく公立学校等の施設整備費として利用された沖縄教育振興事業費の一〇九億円ならびに公立学校施設災害復旧費国庫負担法(昭二八・八・二七)に基づく災害対策費として拠出された公立文教施設災害復旧費の五二億円<sup>(11)</sup>を含めると、公立文教施設関連の支出は計一六〇六億円となる。また国立学校の整

表2) 平成16年度一般会計歳出決算(目的別)

(単位:百万円・%)

目的・組織・項	歳出決算額	学校教育関係費に対する割合	文科省歳出総額に対する割合
教 育 文 化 費	5,915,867	—	—
うち 学 校 教 育 費	—	—	—
( 文 部 科 学 省 所 管 )	4,851,907	98.9	79.3
( 文 部 科 学 本 省 )	4,851,907	98.9	79.3
文 部 科 学 本 省	212	0.0	0.0
教 育 統 計 調 査 費	198	0.0	0.0
義 務 教 育 教 科 書 費	40,235	0.8	0.7
義 務 教 育 国 庫 負 担 金	2,549,376	51.9	41.7
学 校 教 育 振 興 費	92,390	1.9	1.5
公 立 文 教 施 設 整 備 費	144,432	2.9	2.4
私 立 英 事 業 費	112,072	2.3	1.8
私 立 学 校 助 成 費	449,132	9.2	7.3
独 立 行 政 法 人 教 員 研 修 セ ン タ ー 運 営 費	2,106	0.0	0.0
独 立 行 政 法 人 教 員 研 修 セ ン タ ー 施 設 整 備 費	174	0.0	0.0
独 立 行 政 法 人 大 学 入 試 セ ン タ ー 運 営 費	307	0.0	0.0
独 立 行 政 法 人 日 本 ス ポ ー ツ 振 興 セ ン タ ー 運 営 費	5,086	0.1	0.1
独 立 行 政 法 人 大 学 評 価 ・ 学 位 授 与 機 構 運 営 費	2,189	0.0	0.0
国 立 大 学 法 人 運 営 費	1,242,173	25.3	20.3
国 立 大 学 法 人 施 設 整 備 費	63,306	1.3	1.0
国 立 大 学 法 人 船 舶 建 造 費	668	0.0	0.0
独 立 行 政 法 人 国 立 大 学 財 務 ・ 経 営 セ ン タ ー 運 営 費	563	0.0	0.0
独 立 行 政 法 人 国 立 高 等 専 門 学 校 機 構 運 営 費	71,179	1.5	1.2
独 立 行 政 法 人 国 立 高 等 専 門 学 校 機 構 施 設 整 備 費	3,235	0.1	0.1
独 立 行 政 法 人 メ デ ィ ア 教 育 開 発 セ ン タ ー 運 営 費	2,508	0.1	0.0
独 立 行 政 法 人 日 本 学 生 支 援 機 構 運 営 費	23,006	0.5	0.4
沖 縄 教 育 振 興 事 業 費	10,910	0.2	0.2
沖 縄 国 立 高 等 専 門 学 校 施 設 整 備 費	1,417	0.0	0.0
改 革 推 進 公 共 投 資 公 立 文 教 施 設 整 備 資 金 貸 付 金 償 還 時 補 助	22,323	0.5	0.4
改 革 推 進 公 共 投 資 国 立 大 学 法 人 施 設 整 備 資 金 貸 付 金 償 還 時 補 助	7,510	0.2	0.1
改 革 推 進 公 共 投 資 独 立 行 政 法 人 国 立 高 等 専 門 学 校 機 構 施 設 整 備 資 金 貸 付 金 償 還 時 補 助	1,245	0.0	0.0
改 革 推 進 公 共 投 資 私 立 学 校 施 設 整 備 資 金 貸 付 金 償 還 時 補 助	2,676	0.1	0.0
改 革 推 進 公 共 投 資 沖 縄 公 立 学 校 施 設 整 備 資 金 貸 付 金 償 還 時 補 助	1,279	0.0	0.0
う ち 災 害 対 策 費	5,409	—	—
( 文 部 科 学 省 所 管 )	5,409	0.1	0.1
( 文 部 科 学 本 省 )	5,409	0.1	0.1
公 立 文 教 施 設 災 害 復 旧 費	5,210	0.1	0.1
私 立 学 校 助 成 費	199	0.0	0.0
社 会 保 障 関 係 費	21,789,171	—	—
う ち 社 会 保 険 費	15,693,864	—	—
( 文 部 科 学 省 所 管 )	50,299	1.0	0.8
( 文 部 科 学 本 省 )	50,299	1.0	0.8
私 立 学 校 助 成 費	50,299	1.0	0.8
学 校 教 育 関 係 費 総 額	4,907,616	100.0	80.2
文 部 科 学 省 歳 出 総 額	6,115,822	—	100.0

〔 〕は所管、( )は組織を示す。

(数値は財務省ホームページ「平成16年度決算」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h16kesan.htm>に基づく)

備 充実に費やされた一般会計歳出額の割合も比較的大きく、関連する九項を合計すると、その額は学校教育関係費の二八・三％に及ぶ一兆三八七二億円にのぼり、このうち大学と高等専門学校に対する運営費および施設整備費のみで一兆三八一三億円が占められている。一方、財政投融资からは、国立大学法人および大学共同利用機関法人の施設整備のための貸付事業費として、関係機関に対し国立大学財務・経営センターを通じて五四四億円が融資された。

私立学校を含む学校教育全般の振興に関するものとしては、まず義務教育教科書費が挙げられる。これは義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律に基づき、国が全学齢児童・生徒に対し教科書を無償で提供する際に要した費用であり、これには学校教育関係費の〇・八％にあたる四〇二億円が使用された。また各種援助法・振興法等に基づく学校教育振興費としては、要保護・準要保護世帯の学齢児童・生徒に対する就学援助一四四億円をはじめ、特殊学校就学者への援助（六二億円）、へき地教育の整備充実に関する補助（ただしこれは公立義務教育諸学校に限る・九億円）、その他高等学校の定時制教育及び通信制教育の振興、理科教育および産業教育の振興<sup>12</sup>、更には教職員の研修といった目的で合計九二四億円（学校教育関係費の一・九％に該当）が費やされた。なお生活保護法に基づく教育扶助については、厚生労働省所管の生活保護費の項内で約八五億円が支出された<sup>13</sup>。

私立学校の教育振興助成に向けては、私立学校助成費として学校教育関係費の一〇・二％にあたる四九六億円が用いられた。なおここから日本私立学校振興・共済事業団に対する補助金を控除すると、その額は学校教育関係費の九・二％にあたる四四九三億円となる<sup>14</sup>。また財政投融资からは日本私立学校振興・共済事業団に対して一七〇億円の財政融資が行われ、これに同事業団が平成一六年度用に独自に発行した財投機関債七〇億円、長期勘定からの資金の融通三〇〇億円ならびに自己資金等三二億円を加えた合計五七二億円が、学校法人等の施設整備・教育環

境整備等貸付事業に対して運用された。

育英奨学事業を執り行う日本学生支援機構に対しては、一般会計・財政投融资の両面から公費の投入が行われた。まず一般会計からは、同機構が行う無利子奨学金貸与事業拡大を目的とした育英資金貸付金一〇一三億円を含む総計一一二億円（学校教育関係費の二・三％に該当）が育英事業費として支出された。<sup>(15)</sup>一方、財政投融资からは三〇六七億円の財政融資資金が投入され、これらは有利子奨学金貸与事業の利用に供されることとなった。

その他にも一般会計歳出決算に関しては更にいくつかの項が存在するが、ここでは表に示すに留め、各項に関する解説は割愛する。

学校教育関係費を用途別で見ると、義務教育諸学校の教職員人件費（一般会計における歳出計上額二兆五四九四億円）、公立文教施設関連費（同一六〇六億円）、私立学校助成費（同四四九三億円、ただし社会保険費計上分は控除）、ならびに国立大学運営に係る経常費・施設費等（同一兆三八七二億円）他、学校への支出金ないし地方公共団体等への補助金の額が著しく高く、ここに掲げたもののみでも学校教育関係費全体の九二・六％にあたる四兆五四六五億円が計上されている点が特筆される。<sup>(16)</sup>その一方で、就学者に対する金銭または物品の直接交付を目的として費やされた額は、学齢児童・生徒全員に対する義務教育教科書費（同四〇二億円）、要保護者・準要保護者への補助金（同一四四億円）、特殊学校就学者に対する補助金（同六二億円）、そして幼稚園就園奨励のための補助金（同一八一億円）を合計した七八九億円（学校教育関係費全体の一・六％）のみである。<sup>(17)</sup>これに生活保護法に基づく教育扶助費の八五億円を加算しても、その額は八七四億円に留まる。<sup>(18)</sup>このように一般会計における学校教育関係費の歳出決算を一覧すると、経常費および施設整備費がその大半を占めており、扶助費として利用された金額の割合は極めて低いことが認められる。一方で、都道府県が実施する高等学校および高等専門学校就学者への奨学金貸

与事業に対する補助金が一般会計において四二億円<sup>(19)</sup>、更に日本学生支援機構に対する育英資金貸付金が同じく一般会計において一〇二三億円、財政投融资実績において三〇六七億円計上されている点は注目に値する。ここに給付事業と貸与事業に対する国の姿勢の違いを見てとることもできよう。

(1) なお生活保護法に基づく教育扶助費については、財務上は厚生労働省所管の生活保護費の一部として計上されているが、教育との直接的な関連性を考慮し、ここでは便宜上、これも中央教育財政の財源に例外的に含まれるものとして捉え、考察の対象とする。

(2) 財政投融资は、財投債などを原資とした財政融資資金ならびに郵便貯金資金および簡易生命保険資金を用いる財政融資、国が保有するN T T株等の配当金を投資する産業投資、金融市場に対して政府が保証をつけることで財投機関の資金調達を容易にする政府保証の三種類に分類される。ただし郵便貯金および簡易生命保険を資金とする財政融資は、現在は地方公共団体への直接融資に限定されている。財政投融资に関する解説およびその現状については、財務省ホームページの財政投融资リポーター2005 <http://www.mof.go.jp/zaito/zaito2005.html> 参照。

(3) なお文部科学省所管の予算は、文部科学本省のほか、文部科学本省所轄機関または文化庁のいずれかに送られる。

(4) 財務省理財局「平成一六年度 財政融資資金運用報告書」(二〇〇五) <http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/unyoi16b.pdf> 一六、一八頁参照。

(5) 文部科学省全体としては、これにN T T無利子貸付償還時補助金等が加えられた六兆一一五八億円が平成一六年度における歳出の総額となる。

(6) この私立学校助成費五〇三億円は、財投機関である特殊法人日本私立学校振興・共済事業団に対し同事業団の長期給付事業および共済業務にかかる事務費の一部に対する補助金として拠出されたものである。私立学校振興・共済事業団について、詳しくは同団体のホームページ <http://www.shigaku.go.jp> 参照。

(7) ここには学校教育との関係を一部の範囲においてのみ有する独立行政法人日本スポーツ振興センター運営費や公立社会教育施設に対する費用を含む公立文教施設災害復旧費も含まれているため、厳密に言えばここに掲げられた項目をもって学校教育関係費

が過不足なく表されるというわけではない。しかし便宜上本稿においては、平成一六年度一般会計歳出決算における各省各庁歳出決算報告書に示された区分に従い、表2に示したものを学校教育関係費として扱うこととする。

(8) 前掲註(4) 参照。

(9) ただし平成一六年度より児童手当および退職手当については地方財政における一般財源化がなされることとなり、国庫負担金の額は前年度予算額より二二九二億円削減され、その代わりに税源移譲が実行されるまでの暫定措置として税源移譲予定特別交付金が各地方自治体に分配されることとなった。平田容章・北一雄「文教・科学施策における新たな動き―平成一六年度文部科学省予算―」立調二四〇号(二〇〇四)二八頁参照。ところで小泉政権における三位一体改革では義務教育費国庫負担金も削減の対象とされ、今後国の負担率を現行の二分の一から三分の一へと圧縮し、中学校分に該当する八五〇億円について一般財源化を図ることが予定されている。なお平成一七年度に関しては四二五〇億円の削減を行い、やはり暫定措置として同額の税源移譲予定特別交付金が計上された。

(10) ただしこの額には社会体育施設整備費も含まれている。財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報』六二五号(二〇〇四)、六八、七一頁。ちなみに平成一六年度当初予算においては、「公立文教施設整備費」として計上された一三一億円のうち、約八割にあたる一〇八一億円が耐震関連額として位置づけられていた。この点については、文部科学省報道発表「平成一六年度予算(案)主要事項」(二〇〇四) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/16/01/04011603/005.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/01/04011603/005.pdf) 三一頁参照。

(11) ただしこの中には公立社会教育施設に対する補助金も一億円程含まれている。

(12) 理科教育振興法では、初等・中等教育諸学校が補助の対象とされている(第二・九条)一方、産業教育振興法においては、補助対象は中等教育諸学校、大学および高等専門学校となっている(第二・一五・一六条)。

(13) 平成一六年度における教育扶助費の総額は一一三億円であり、生活保護法第七十五条第一項に基づきその四分の三が国庫より拠出された。

(14) このうち幼稚園および初等・中等教育諸学校に対する経常費補助が一〇〇二億円、大学等高等教育に対する経常費補助が三二〇六億円を占める。残る二八五億円のうち二八三億円については、学校施設整備費補助金(二一七億円)、研究設備整備費等補助

金（六〇億円）、ならびに私立学校施設高度化推進事業費補助金（日本私立学校振興・共済事業団は私立学校における老朽校舎や危険建物の改築の際には融資を行っているが、これはその際の利子を補助するための経費である・六億円）としてそれぞれ各段階の私立諸学校に対して割り当てられ、また災害復旧費補助金の二億円については新潟県中越地震等による被害に対する復旧費補助として支出された。

(15) ただしこれは独立行政法人日本学生支援機構運営費を除外した数値であり、同項を含めると育英事業関連経費は合計で一三五億円となる。

(16) 平成一六年度の場合、実際にはこれ以外にも放送大学に対する補助ならびに理科教育および産業教育に対する振興費補助など、特定の学校や教育に対して合計一〇〇億円以上が費やされた。

(17) 平成一六年度一般会計歳出決算の詳細については、財務省ホームページにおける平成一六年度一般会計歳入歳出決算 (<http://www.b.mof.go.jp/server/2004/html/200472001Main.html>) および平成一六年度決算 (<http://www.b.mof.go.jp/server/2004/html/200477001Main.html>) 参照。

(18) ただし都道府県が実施する、定時制および通信制高等学校に就学する者への教科書給付事業に対する補助金が、定時制・通信制高校振興奨励費補助金として計上された六億円の一部に含まれている。また就学者への直接給付とはやや形は異なるものの、国は日本学生支援機構に対し、財政融資資金の利子補給金（九七億円）ならびに返還免除または回収不能となった有利子貸与資金の処理のための補助金（一一億円）として計一〇八億円の支給を行った。

(19) この他にも、都道府県による定時制・通信制高校就学者への奨学金貸与事業に対する国庫補助金が、やはり定時制・通信制高校振興奨励費補助金の一部から支出されている。

## 2 地方教育財政の実状

地方財政は規定の公営事業に関する収支を専ら扱う公営事業会計とそれ以外の会計を包括的に収集した普通会計

とに分類されるが、教育財政は全て後者に含まれ、都道府県、市町村（特別区を含む）の場合とも、教育総務費、小学校費などの九項に分割される。<sup>(1)</sup> なおこの教育関連事務については地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭三一・六・三〇）第二十九条に基づき、例外的に予算発案の段階で教育委員会への意見聴取が義務づけられている点が特徴的である。

現段階での最新統計資料である平成一七年度版地方財政白書（総務省編）によると、平成一五年度普通会計の純計歳出決算における総額は九二兆五八一八億円となっているが、そのうち目的別の分類としては最大となる一七兆二〇一四億円（全体の一八・六％）を教育費が占めている（表3参照）。このうち公立学校の教員給与や施設整備等に該当する「小・中・高等学校・特殊学校・幼稚園・大学費」の六項、ならびに義務教育諸学校の学校給食関連の経費を示す「学校給食費」を合計した額（以下公立学校関係費）は一・二兆六五四九億円となっている。<sup>(2)</sup> これらを都道府県と市町村とに区別すると、前者の普通会計歳出決算総額は四八兆九一七〇億円で、そのうちの二三・八％にあたる一一兆六四四五億円が教育費に該当し、その中で公立学校関係費が占める割合

表3) 平成15年度目的別歳出決算

(単位：億円・%)

区 分	決 算 額	構 成 比
総務費	90,393	9.8
民生費	145,402	15.7
衛生費	58,963	6.4
労働費	3,738	0.4
農林水産業費	46,939	5.1
商工費	48,411	5.2
土木費	164,391	17.8
消防費	18,200	2.0
警察費	33,620	3.6
教育費	172,014	18.6
公債費	131,915	14.2
その他	11,831	1.3
歳出合計	925,818	100.0

(数値は『地方財政統計年報（平成17年度版）』に基づく)

表4) 教育費性質別歳出内訳総括(純計)

(単位:億円)

区分	総額	教育総務費	小学校費	中学校費	高等学校費	特殊学校費	幼稚園費	社会教育費	保健体育費	大学費		
										体育施設費等	学校給食費	大学費
人件費	117,064	13,689	40,302	22,906	21,019	6,324	1,667	4,976	4,410	890	3,519	1,771
物件費	21,212	1,365	4,364	2,608	1,720	467	309	4,670	5,004	2,259	2,746	704
維持補修費	1,260	29	425	234	208	26	24	139	151	102	49	24
扶助費	1,080	90	259	245	6	83	91	-	306	1	305	0
補助費等	10,903	8,125	197	207	95	25	193	1,062	863	760	102	136
普通建設事業費	18,674	616	5,512	2,878	2,674	545	213	3,858	2,119	1,559	561	258
積立金	473	265	22	23	1	1	0	75	78	69	8	8
投資及び出資金	16	9	-	-	-	-	0	6	1	1	0	0
貸付金	1,302	743	155	55	190	0	2	46	51	32	19	59
繰出金	30	15	0	0	0	-	0	11	3	3	-	0
歳出合計	172,014	24,946	51,237	29,157	25,914	7,471	2,500	14,843	12,985	5,676	7,309	2,960

表5) 都道府県教育費性質別歳出内訳(単純合計)

(単位:億円)

区分	総額	教育総務費	小学校費	中学校費	高等学校費	特殊学校費	幼稚園費	社会教育費	保健体育費	大学費		
										体育施設費等	学校給食費	大学費
人件費	98,258	9,769	38,432	21,904	19,682	6,274	2	637	350	164	186	1,208
物件費	4,222	454	205	167	1,544	397	0	693	306	273	33	456
維持補修費	291	15	-	0	193	22	0	29	15	15	0	16
扶助費	90	6	-	0	1	82	-	-	1	0	1	-
補助費等	8,210	7,287	19	8	79	24	22	305	361	356	5	104
普通建設事業費	4,647	324	5	54	2,571	431	1	785	301	299	3	175
積立金	51	0	-	-	0	1	-	7	43	43	-	0
投資及び出資金	5	4	-	-	-	-	-	0	0	0	-	0
貸付金	667	596	4	2	14	-	-	34	12	1	11	5
繰出金	5	0	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-
歳出合計	116,445	18,455	38,665	22,135	24,084	7,232	26	2,495	1,389	1,151	238	1,966

表6) 市町村教育費性質別歳出内訳(純計)

(単位:億円)

区分	総額	教育総務費	小学校費	中学校費	高等学校費	特殊学校費	幼稚園費	社会教育費	保健体育費	大学費		
										体育施設費等	学校給食費	大学費
人件費	18,806	3,920	1,870	1,002	1,337	50	1,665	4,339	4,060	727	3,333	562
物件費	16,990	911	4,158	2,441	1,777	70	309	3,977	4,699	1,986	2,713	248
維持補修費	970	14	425	234	16	4	24	110	135	87	48	8
扶助費	990	84	259	245	5	1	91	-	305	1	304	0
補助費等	3,355	1,098	222	232	20	2	192	927	626	511	115	36
普通建設事業費	14,132	298	5,512	2,827	105	116	212	3,135	1,840	1,282	558	86
積立金	421	265	22	23	1	-	0	68	35	26	8	8
投資及び出資金	11	4	-	-	-	-	0	5	1	1	0	-
貸付金	644	147	155	55	176	0	2	14	40	32	8	54
繰出金	25	15	0	0	0	-	0	7	3	3	-	0
歳出合計	56,344	6,756	12,625	7,060	1,836	243	2,496	12,582	11,744	4,655	7,089	1,002

(表4～6の数値は『地方財政統計年報(平成17年度版)』に基づく。なお表中の網掛けは公立学校関係費に該当する部分を示したものである)

は教育費の八一・〇%にあたる九兆四三四五億円となっている。一方、市町村における歳出決算の総額は四九兆七八四六億円で、その一一・三%にあたる五兆六三三四億円が教育費として計上されており、うち公立学校関係費はその五七・四%に該当する三兆二三五一億円となっている。<sup>(3)(4)</sup>

公立学校関係費について、初等・中等教育に絞った上で更に一步踏み込んだ分析を行うと、小学校費、中学校費、学校給食費を合計した公立義務教育関係費が公立学校関係費全体の六九・三%にあたる八兆七七〇三億円を占めており、これを都道府県と市町村に分類すると、前者は六兆一〇三八億円（公立学校関係費全体の六四・七%）、後者は二兆六七七四億円（同八二・八%）となっている。一方、高等学校費に関しては、公立学校関係費全体の二〇・五%にあたる二兆五九一四億円が計上されているが、公立高等学校の九三・七%にあたる三八五八校（平成一五年度当時）が都道府県立であることから、歳出額の割合に関しては都道府県と市町村との間に大きな隔たりが存在する。すなわち前者からは公立学校関係費の二五・五%にあたる二兆四〇八四億円が高等学校費として支出されたのに対し、後者からは公立学校関係費の五・七%に該当する一八三六億円が費やされたに留まる。<sup>(5)(6)</sup>

公立学校関係費を性質別に分類すると、教職員の勤務条件や学校施設の設立・維持管理といった関係への支出がその大半を占めていることが明らかとなる。すなわち、公立学校関係費一二兆六五四九億円中、職員給与や退職金にあたる「人件費」が九兆七五〇八億円、教員の旅費や備品購入費、消耗品の取得等に要する需用費などを含む「物件費」が一兆二九一八億円、学校の新増設などの建設事業に要する経費を示す「普通建設事業費」が一兆二六四一億円、教育関係施設の維持に要する経費である「維持補修費」が九九一億円となっており、その総額は公立学校関係費全体の九八・〇%に該当する一二兆四〇五八億円となる。これを都道府県と市町村とに区分した場合、前者においては人件費の占める割合が極めて大きく（公立学校関係費全体の九二・九%にあたる八兆七六八九億円）、こ

れに物件費、普通建設事業費、維持補修費を加えると、その額は全体の九九・六％に該当する九兆三九六二億円となるのに対し、市町村においては人件費は九八一九億円（公立学校関係費全体の三〇・四％）に留まる一方、物件費が一兆〇一一六億円（同三一・三％）、普通建設事業費が九四一八億円（同二九・一％）、維持補修費が七六〇億円（同二・三％）を占め、これらの合計金額は全体の九三・一％である三兆〇一一三億円となる。<sup>7)</sup> なお条例等に基づき学校などに対して支給される「補助費等」については、純計で九五五億円（都道府県においては二六二億円、市町村においては八一九億円）程が計上されているが、この中にも教職員および学校施設関連の費用として利用されたものが一部存在する。

一方就学者に対して直接的な経済的補助を行うための費用、すなわち「扶助費」の総額は、公立学校関係費全体のおよそ〇・八％にあたる九九〇億円のみと著しく低いものとなっている。これを都道府県と市町村とに区分すると、前者においては八四億円（うち八二億円は特殊学校に対するもの）、後者においては九〇六億円（うち八〇九億円が義務教育関連費）が計上されているに留まる。補助費等の一部には各学校等が行う奨学金給付事業に対する補助金として支出され、最終的に就学者に直接給付されたものも存在し、また生活保護法に基づく教育扶助についても民生費における生活保護費の一部として一〇七億円が計上されているが、これらを扶助費の額に加えたとしても、地方教育財政における歳出配分の全体像に変化は生じない。

(1) 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報（平成一七年度版）』（総務省、二〇〇五）（一）―（二）頁。なお公立大学付属病院事業会計については公営事業会計の方に分類されているが、本稿では論点の性質上、これに関しては議論の対象から除外するとする。

(2) この他にも教育総務費の中には教職員の退職金等が、体育施設費等の中には公立学校における学校体育関係費が含まれてい

るが、これらの項内に占める公立学校関係費については統計上明確な数値が示されていないことから、便宜上これを公立学校関係費には算入せずに議論を進めることとする。

(3) 都道府県と市町村の歳出決算総額を単純合計した場合、その数値は地方全体としての歳出決算総額を上回ることとなるが、これは、会計上二重に計上されている都道府県から市町村への、あるいは市町村から都道府県への支出を控除した純計値を全体の歳出決算総額として提示しているためである。なおこれは教育費についても同様である。

(4) 都道府県の歳出が教育費に占める割合は市町村のそれよりもはるかに大きい。これは市町村立学校職員給与負担法第一条により市町村立義務教育諸学校の教職員給与を都道府県が負担していることに一つの原因がある。また市町村において公立学校関係費の教育費全体に占める割合が、都道府県のそれと比較したときに著しく低い理由は、社会教育費および体育施設費等が市町村負担となる傾向が強く、それらは都道府県においては教育費全体の三・一%を占めるに過ぎないのに対し、市町村では三〇・六%も割合を有することを理由としている。

ところで国庫支出金や地方債など使用目的があらかじめ定められている特定財源を排し、使途が各自自治体の裁量にゆだねられている一般財源のみに注目すると、その純計総額は五二兆四三三・五二億円（都道府県は二五兆九二九・九億円、市町村は二八兆三三三・八億円）となっており、そのうちの一九・二%に該当する一〇兆〇六三・六億円が教育費に利用されている。しかし近年その割合は低下傾向にあり、平成一五年度決算ではついに、年々増加傾向にあつた公債費（一〇兆一八六・三億円・一般財源の一九・四%に該当）に構成比一位の座を奪われる結果となつた。総務省編『平成一七年度版（平成一五年度決算）地方財政白書』（二〇〇五）一四一—一六頁、地方財政調査研究会編・前掲註（一）、一六一—一七頁、参照。

(5) 文部科学省『平成一六年度学校基本調査報告書（初等中等教育機関・専修学校・各種学校編）』（二〇〇四）一三八頁。

(6) 本来は公立義務教育関係費・高等学校費とも、ここに特殊学校費の該当部分や教職員の退職金等、公立学校関係費に取り込まれていない諸費用が更に加算されなければならない。なお学校教育関係費の五・九%にあたる七四七・一億円が計上されている公立特殊学校費については、平成一五年度の場合、全九三五校中の八七・七%にあたる八二〇校が都道府県により設置管理されている関係上（文部科学省・前掲註（5）、四三六、四六四、四九二頁）、都道府県の負担額は七三三・二億円（学校教育関係費の七・七

%)にのぼるのに対し、市町村の負担額は二四三億円(同〇・八%)のみに留まる。

(7) 都道府県の歳出において人件費が占める割合が大きい理由は、教職員給与につき都道府県負担となる範囲が、都道府県立の諸学校のみならず市町村立の義務教育諸学校にも及ぶためである(前掲註(4))。一方市町村において物件費および普通建設事業費の割合が高い理由としては、各市町村には公立義務教育諸学校の設置義務が課されている(学校教育法第二九・四〇条)反面、都道府県が設置する主たる学校は高等学校のみであることから(ただし特殊学校については、同第七四条により都道府県に設置義務が課されている)、市町村が学校教育法第五条に基づき管理・負担義務を負う学校の総数は都道府県のそれの八倍以上となっており、結果として「物件費」や「普通建設事業費」、「維持補修費」の数値もそれにある程度比例して増加していることが挙げられる。

(8) 平成一五年度の場合、生活保護制度により教育扶助を受けた人員は約一二万四〇〇〇人であった。厚生労働省『平成一七年度版厚生労働白書』(二〇〇五)四八二頁参照。

### 3 教育財政の総合的考察

中央・地方財政の数値を平成一五年度決算に統一して、日本の財政全般における目的別の純計額を算定すると、歳出総額一四七兆一五一六億円中、学校教育費はその一〇・六%にあたる一五兆六〇六九億円となつているが、これは社会保障関係費、公債費、国土保全及び開発費に次ぐ四番目に高い数値である。<sup>1)</sup>しかし本章に示した平成一六年度中央および平成一五年度地方における教育財政歳出決算を振り返ると、学校教育関係費の大半が人件費や物件費といった経常費ならびに建設事業費に費やされており、就学者への物的・経済的支援を目的として支出された額の割合は著しく低いことが理解される。例えば平成一六年度における中央教育財政歳出決算の場合、学校教育関係費四兆九〇七六億円中、経常費および建設事業費等の総額は四兆五〇〇〇億円を大きく上回るのに対し、直接もしくは地方公共団体または学校等を通して就学者に現金ないし現物を給付する目的で支出された額は、厚生労働省所

管の生活保護における教育扶助費を含めても八七四億円に留まる（本節1）。また平成一五年度の地方教育財政の場合は、公立学校関係費一二兆六五四九億円のほとんど全てが経常費または建設事業費等に費やされており、扶助費計上額はわずか九九〇億円のみとなっている。これに教育扶助費を加えてもその額は一〇九七億円となるに留まり、こちらにおける規模の差はより歴然としている。

一方平成一六年度に日本学生支援機構が実施した育英事業における学資金の貸与総額は、一般会計および財政融資資金からの借入金、財投機関債発行により調達した資金（七六〇億円）、それに自己資本金等（一七五九億円）を加えた合計六五九九億円（うち二四八八億円が無利子奨学金、四一一二億円が有利子奨学金）となっており、約九三万一〇〇〇人の奨学生がその恩恵を受けることとなった。<sup>(2)</sup> 支出金が原則として返還されるか否かという決定的な違いはありつつも、育英事業に対する歳出総額（一般会計＋財政投融资計画Ⅱ四〇八〇億円）は、教育関係扶助費総額の約五倍弱にもなる。ここに資金の償還が期待できる貸与事業に対する国の積極的な姿勢、裏返せば給付事業に対する消極的な姿勢を垣間見ることができよう。<sup>(3)</sup>

(1) 数値は総務省編『平成一七年度版（平成一五年度決算）地方財政白書』資49頁より。

(2) 日本学生支援機構の平成一六年度決算については、同機構ホームページ内の財務情報 (<http://www.jasso.go.jp/budget/fshml>) における事業報告書ならびに決算報告書参照。なお前身である日本育英会は、平成一五年度までの六一年間で延べ七〇万人に総額六兆一二六五億円の奨学金貸与を実施しており、ここ数年間は事業の急速な拡大が進んでいる。この点については、文部科学省編『平成一六年度文部科学白書』（二〇〇五）二二六―二二七頁参照。

(3) なお、公益法人や地方公共団体、更には各学校などが行う育英事業の中には、奨学金の給付が実施されているものも存在する。ちなみに平成一一年度の場合、事業主体数は三三九二にのぼり、奨学生数は約二四万人、奨学金支給総額は六三五億円となっている。文部科学省編『平成一五年度文部科学白書』（二〇〇四）二二二頁参照。

### 第三節 就学者および保護者の教育関連費用負担の実態

文部科学省発表の平成一六年度「子どもの学習費調査」には、幼稚園から高等学校に至るまでの公立・私立学校（ただし私立小学校を除く）における私的負担学校教育関係費、すなわち修学に要する費用全般（表7参照）の年平均額が提示されている。<sup>(1)</sup> 以下同統計を基に、学校教育関係費の私的負担額について詳細な検討を行う。ただし都心部に集中する私立小学校については、代替となる統計として東京都教育庁による平成一二年度「保護者が負担する教育費調査—アンケート調査—」の結果をここに用いることとする。<sup>(2)</sup>

まず公立の各学校について概観すると、小学校の場合、私的負担となる学校教育関係費の額は年平均で九万五三〇三元となっている。しかし中学校に進学すると、制服費のほか特別活動や教科外活動に要する費用が大きく上昇することから、その額は一六万九三〇四円となる。義務教育修了後は授業料や教科書費の支払いが要求され始め、また学校納付金や通学費の額も増すため、高校に進学した際に要する費用の額は年三四万二一五二元に急騰する。仮に平成一六年度に就学していた学齢児童・生徒が全員公立学校に通っていたとした場合、<sup>(3)</sup> 同年度の全国における私的負担額の総計は、小学校において六八九三億円、中学校において六二四六億円となり、義務教育全体としては一兆三一一三九億円となる。また同様の仮定のもと高等学校における私的負担額の総額を算出すると、その額は一兆二八八四億円となり、三学年分をもって義務教育九学年分の費用にほぼ匹敵するものとなる。

ところが私立学校に通う場合の私的負担額について検討してみると、授業料その他の学校納付金ならびに通学費における格差を主とした理由として、その数値は劇的な変化を伴うこととなる。小学生全体の〇・九六%が通う私

表7) 私的負担学校教育関係費の項目別定義

項 目 名	定 義 (含まれる費用の範囲)
学 校 教 育 費	学校教育のために各家庭が支出した全経費で、学校が一律に徴収する経費(学校調査)及び必要に応じて各家庭が支出する経費(保護者調査)の合計額
授 業 料	幼稚園保育料、私立中学校・公私立高等学校の授業料として徴収した経費
修学旅行・遠足・見学費	修学旅行・遠足・見学を行うために徴収した経費
学級・児童会・生徒会費	学級費・クラス会費として徴収した経費及び全校の児童・生徒を対象とする児童会・生徒会費として徴収した経費
P T A 会 費	学校・学級・地域等を単位とするPTAの会費として徴収した経費
その他の学校納付金	当該学校に入学するための入学検定料・入学金、私立学校における施設設備資金及び上記以外の学校納付金で、保健衛生費、日本スポーツ振興センター共済掛金等の安全会掛金、後援会費、冷暖房費、学芸会費等として徴収した経費
寄 付 金	全く個人的な寄付金を除き、学校全体として集まった寄付金
教科書費・教科書以外の 図 書 費	授業で使う教科書(高等学校のみ)及び各教科の授業(幼稚園の場合、保育上使用)のために、先生の指示などにより購入した必須図書等の購入費
学用品・実験実習材料費	学校の各教科などの授業に必要な文房具類、体育用品、楽器、製図・技術用具、裁縫用具等の購入費及び調理用の材料購入費等
教 科 外 活 動 費	クラブ活動(課外の部活動を含む)、学芸会・運動会・芸術鑑賞会、各教科以外の学級活動(ホームルーム活動)、児童会・生徒会、臨海・林間学校などのために、家庭が直接支出した経費(飲食、お土産等の個人的に要した経費を除く)
通 学 費	通学のための交通費、スクールバス代、自転車通学が認められている学校での通学用自転車購入費等
制 服	学校が通学のために指定した制服一式(標準服を含む)で、いわゆる学生服以外にブレザー、ネクタイ、シャツ・ブラウス等を含むが、制服以外の衣類は除く
通 学 用 品 費	通学のために必要な物品の購入費で、ランドセル、かばん、雨傘などの購入費
そ の 他	上記のいずれにも属さない経費で、学校の徽章・バッジ、上ばき、卒業記念写真・アルバムの代金等
学 校 給 食 費	幼稚園・小学校・中学校において、完全給食、補食給食、ミルク給食等給食の実施形態に関わらず、給食費として徴収した経費

文部科学省「平成16年度『子どもの学習費調査』調査の概要」より引用

立小学校の場合、負担額の平均値は一〇三万八七八一円、同じく全体の六・四六％が通う私立中学校の場合、その額は九五万九三三三元となっており、それぞれ公立学校の一〇・九〇倍および五・六七倍に匹敵する高値となっている。

また高校生全体の二九・一九％を抱える私立高等学校における負担額は、私立中学のそれを下回る七六万九四五八円となっており、公立私立間の格差は二・二五倍とやや縮まってはいるものの、依然として修学に要する費用は高額なものとなっている。この数字に基づき、平成一六年度の初等・中等教育における私的負担学校教育関係費の総額を算出すると、<sup>(5)</sup>小学校が七五四八億円、中学校が八一二八億円で合計一兆五六七六億円となっており、これに高等学校の一兆七五八一億円を加えると、その総額は三兆三二五七億円となる。

このように子どもが公教育を受ける際には、各家庭に対しては一定の学校教育関係費の負担が要求される。この統計に従えば、初等・中等教育において最も低額となる進学過程を選択した場合、すなわち小学校から高校まで全て公立の学校に通った場合には二一〇万六二四六円（うち義務教育分が一〇七万九七九〇円）の支出が求められる計算となる。これに対し小学校から高校まで私立学校に通い続けた場合、その額は一一四二万九〇五九円（うち義務教育分が九一一万〇六八五円）と一気に上昇する。<sup>(6)</sup>

以上の数値からも明らかとなり、公教育を受けさせる場合であっても各家庭は多大な経済的負担を強いられるのが現状である。また子どもを私立学校に進学させる場合には、初等・中等教育全体としては公立学校の五・四二倍、義務教育期間のみでは同じく八・四四倍もの修学費を要するものとされ、各家庭は特に大きな負担を背負

表8) 1人当たりの私的負担学校教育関係費

(単位：円/年)

	公 立	私 立
幼稚園	145,297	367,450
小学校	95,313	1,038,781
中学校	169,304	959,333
高等学校	342,152	769,458

数値は平成16年度「子どもの学習費調査」(文部科学省)、平成12年度「保護者が負担する教育費調査—アンケート調査—」(東京都教育庁)より

うこととなる。

(1) 同統計については文部科学省ホームページ [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/tonkei/001/006/05120501.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/tonkei/001/006/05120501.htm) 参照。なおこの統計には、就学者にかかる生活費や学校外で任意に行う学習に要する費用としての学校外活動費についての統計も掲載されている。またこの他にも短期大学、大学および大学院における学校教育関係費に関する統計として、平成一四年度「学生生活調査」が存在する。これについては同省ホームページ [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/16/04/04040702.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/04/04040702.htm) 参照。更に子育てに要する費用についての統計としては、子ども未来財団発表の「平成一一年度子育てコストに関する調査研究報告書」(二〇〇〇) などがある。

(2) 同統計については東京都教育委員会ホームページ [http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/press/p/20010412\\_3.htm](http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/press/p/20010412_3.htm) 参照。

(3) 児童・生徒数については文部科学省『平成一六年度学校基本調査報告書(初等中等教育機関・専修学校・各種学校編)』に基づく。なお数値には便宜上特殊学校に通う児童・生徒の人数も含むものとする。

(4) ただし東京都における私立高等学校のみに焦点を当てた場合、東京都教育庁による平成一二年度の前記統計に基づけば、修学に要する私的負担額は一〇二万〇〇三二円とされている。もっともこの数値も同年度の東京都私立中学校における負担額一〇五万三二七〇円を下回るものとなっている点は指摘しておく。

(5) 前掲註(3)参照。なお国立学校に通う児童・生徒については公立の各学校における負担額をあてはめて計算を行っている。

(6) これはあくまで修学に要する最低金額を算出したものであり、実際には学校外活動費も必要となることから、教育を受ける上で私的に負担する費用はこの額を遙かに上回るものとなる。

#### 第四節 日本の現行公教育制度における問題の指摘

日本における教育財政全般についての現状を顧みると、教職員の勤務条件や学校施設設備の充実など、学校制度

確立の上で必要となる条件整備に対しては多くの公的資金が費やされている反面、その制度下で教育を受ける人々に対する個別的な支援という形での条件整備については、あまり積極的に行われていない傾向を窺い知ることができ、現行制度のもとでは、就学の際に個人的利益として還元される教育財政上の支出は、原則として義務教育期間中の授業料および教科書費のみであり、その他の私的費用については、要保護者・準要保護者や障害者等に対する給付金を除いては、学習者による私費負担に求められている。一方教育費の貸与という形式であれば、日本学生支援機構や各地方公共団体により、多額の奨学金が主に高等学校以上の生徒・学生を対象として供与されているが、その用途は学校教育関係費に限定されておらず、その一部または全部を生活費等に充てている奨学生も多いため、これをもって単純に学校教育関係費の私的負担総計額が貸与金額分だけ減少しているものとは認められない。もとよりこれは貸与奨学金であり、奨学生にはその返還義務が課されていることを考慮すれば、実質的な私的負担の総額にはあまり変化が生じていないこととなる。<sup>(1)</sup>

子どもの学習権を積極的に保障するための権利保障的義務教育制度のもとで、就学者に対し少なからず経済的負担を強いている、更にはそれが原因となり義務教育を完了できない者も生じているという現状は、同制度の土台ともなるべき義務教育無償の原則と矛盾をなしていると考えさせる余地を残すものである。現在は修学費の支払いが困難な者に対しては保護・援助制度を利用させることで、経済力を理由とした義務教育諸学校への就学不能状態の解消を試みているが、翻って考えれば、国はこの時点で既に義務教育期間中における学校教育関係費の私的負担を前提としていることになる。学習権という生来的権利を保障するための制度を利用するにあたり多少なりとも費用の負担を迫られるとしたら、それは権利保障の対価として一定の支払いが当然に要求されていることを意味するものであり、その妥当性は大いに問われるべきところである。国に課された義務教育制度における外的条件整備義務

の具体的内容について定めようとする場合、教育財政面に関しては義務教育における「無償」の範囲をどこまで広げるべきかという議論に集約される。これを決定するにあたっては、教育を受ける権利から導き出された「万人への教育機会の提供」という公教育法制誕生時以来の原理がいかなる制度を要求するものであるのか、十分に吟味し直す必要がある。ここに一つ目の問題点を見出すことができる。

また学習権の保障という観点に立てば、義務教育修了後も教育機会の確保が万人に対して行われている必要がある。後期中等教育以降への進学は任意であるとはいえ、教育基本法第三条第一項の精神に則れば、自己や家庭の経済力を理由として進学を断念せざるを得なくなるような事態は避けられなければならない。一方で義務教育と異なり全員就学が原則でない以上、そこに受益者負担の理論を取り込むことの合理性は十分に認められよう。したがって、就学を希望する者については一定の学校教育関係費を負担させつつも貧富の隔たりなく学習権の行使が可能となるような制度を見出すことによつて、経済格差の是正を試みるのが妥当であろう。日本学生支援機構等による育英奨学事業は一つのヒントとなりうる事例であるが、現行奨学金制度の整備・改革について検討し同制度の更なる発展・拡大ならびに効率化を目指す余地は、多分に存在するであろう。ここに現行公教育制度における二つ目の課題が提示される。

更に私的負担学校教育関係費に関する統計からも明らかかとおり、私立学校と公立学校との間における私的負担額の差は歴然としている。子どもの学習権には、能力に応じた教育、換言すれば学習者の個性に適應した教育を受ける権利が含まれており、それに基づけばそれぞれの子ともないしその保護者には、教育を選択する自由、ひいては学校選択の自由が保障されていなければならない。ところが戦後以来の行政解釈によれば、義務教育期において公立学校への就学を選択しなかった場合、それは私立学校選択権の行使に伴う無償教育を受ける権利の放棄である

と看做され、国としては原則として関与せずとの立場を示している（第二章第二節1）。これに倣えば、義務教育以降の学校選択に関しても同様の論理が適用され、私立学校への進学はより高額な費用を負担する旨納得した上で選択されたものと推定されることになる。このような解釈を学習権論の立場から肯定するためには、全ての人が最も高額な学校に入学できるだけの教育資金を有しているとの前提が要求されよう。しかしながら私的負担額の膨大さから、家庭の経済事情により私立学校への就学を諦めなければならぬというケースは少なくない<sup>(2)</sup>。私学選択の自由が万人に認められなければ、教育の機会均等は実現され得ず、よって学習権の保障も貫徹されないこととなる。したがって現状を見る限りにおいては、行政解釈の正当性には疑問を呈さざるを得ない。加えて私立小・中学校における授業料徴収と義務教育無償原則との整合性をいかに図るかも、ここでの議論の対象となる。以上より修学費に関する私立公立間格差の問題が三番目の論点として掲げられる。

条件整備的教育法とは、公教育制度を整備確立する上での最低基準を示し、教育行政に対し積極的な働きを求めたものである<sup>(3)</sup>。ところがそこに記されている内容が、あらゆる人々の学習権保護を目指す上での最低基準を十分に指し示すものとなっていないければ、公教育制度はそれを教育行政による自発的な補充に期待せざるを得なくなるといふ極めて不安定な状況に陥る。したがって現代公教育制度の実態を踏まえた上で、現行の条件整備的教育法のみでは不備があると思われる点に関しては、解釈のみに頼らず、立法による積極的な整備を行い、教育行政の役割を明確化することが必要となるであろう。

(1) 学校施設設備整備費等、本来使用者が負担すべき学校教育関係費が公費により支払われることで、就学者は事実上の公的給付を受けているとの解釈も存在する。この考え方に基ついても、公教育費の一部が私的負担とされている事実が変更されるわけではなく、また学習権論の観点からは、一連の学校教育関係費については就学者がこれを当然に支払うべきとの見解には問題があると

言わざるを得ないものの、これを基に算出された統計値自体は、教育サービスの便益の評価ないし公教育費の公的負担割合と私的負担割合の比較という観点からは考察に値するものといえよう。子ども未来財団『平成一一年度子育てコストに関する調査研究報告書』二六頁参照。

(2) 総務省統計局編『家計調査年報 平成一六年(家計収支編(二人以上の世帯))』(日本統計協会、二〇〇五)によれば、平成一六年度における勤労者世帯(世帯主が会社、官公庁、学校、工場、商店等に勤めている世帯)の可処分所得(世帯員全員の現金収入の合計から、税金や社会保険料など使途が世帯の意思によって決せられない支出を除いたもの)は年間で五三三万九五九二円(月額平均 $\times$ 一二)であり、これに「子どもの学習費調査」および「保護者が負担する教育費調査—アンケート調査—」における数値をあてはめると、子ども一人が私立小学校に進学した場合、学校教育関係費が可処分所得に占める割合は一九・五%、私立中学校に進学した場合には同一八・〇%となる。

(3) 兼子『入門教育法』三〇頁。

## 第四章 教育の機会均等の現代的意義とその実現

### 第一節 教育の機会均等の現代的意義

前章において指摘された問題点について考察し、教育の機会均等の実現を目指す上での政策を検討するにあたり、まずは現代公教育法制における機会均等原則が要求する具体的内容について確認すべく、教育の機会均等の現代的意義について再定義を行う。なおその際には憲法第二六条第一項と教育基本法第三条との関係を意識し、憲法に示された「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」の文言が意図するところを踏まえた上で、その意義を探

る。

日本における公教育法制の誕生当初、公教育の無償性は、教育を受ける権利の経済的生存権性に注目し、国が教育条件整備を行う上で各家庭の教育費負担に関し十分な配慮を行う旨確認したものであった。そして成績優秀者に対しては、教育費に関する経済的配慮を継続し更なる教育の機会を保障することをもって、教育の機会均等が実現されるものと認められていた。しかし現代における教育の機会均等の意義に関しては、教育を受ける権利について学習権説が採用されていることを受け、それに即した形で定義づけがなされるべきである。すなわち、社会権的学習権の概念に基づき教育を受ける権利が文化的生存権説の立場から解釈される中、人々にはその成長・発達の上で個々に応じて必要となる教育を受ける権利が国によって保障されなければならないとされるが、これは国に課された条件整備義務の水準が、経済的生存権説が採用されていた頃よりも高められたことを意味するものであり、教育の機会均等の意義についてもこの新たな概念に沿う形で再定義されるべきである。

ここで筆者はこれらの前提を踏まえた上で、教育の機会均等とは学習権の保障が全員に対して等しく行われること、言うなれば「万人に対する学習権行使の場の等しい保障」という意味に捉えるべきであると主張する。これを機会均等原則の根拠条文である教育基本法第三条第一項の「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならない」との文言に照らして表現すれば、「全ての人々に対しては、その能力、すなわち個々の特性を発達させる上で最適とされる教育の提供がなされるべく、幅広い教育の受け皿が確保され、同時に等しい選択の余地が保障されていなければならない」と読み替えることができる。このように機会均等の概念は、単なる就学機会の平等としてではなく、教育（学校）を選択する際の条件の平等として捉えられるべきである。ここで注目すべきは、国による教育条件整備の目的が教育を受ける者自身を主体とする学習権の保障に見出され

ている点である。この場合であれば、単に一定の公教育制度が維持されているだけでは足りず、あらゆる人々に対する学習権の保障が実現されて初めて機会均等の達成と看做される。したがって義務教育制度や公教育の無償性原則からは、学習権保障の実現に向けた積極的な働きが期待されることとなる。

このように現行制度下においては、経済的生存権説から導かれる一義的な機会均等概念を廃した上で、代わりに文化的生存権説に由来する学習権保障を機会均等原則の中心に位置づけるべきである。こうして教育の機会均等の意義は、真の平等概念を前面に押し出した解釈に基づいて再定義されることとなる。

## 第二節 義務公教育の無償性の具体的意味

### 1 義務教育における「無償」の範囲

義務教育の無償に関して検討を重ねる上で重要となるのが、憲法第二六条第二項後段の「義務教育は、これを無償とする」という文言の解釈である。これに関しては現在のところ四種類の学説が存在する。<sup>(1)</sup>

一つ目は無償範囲法定説である。これは無償の範囲について、その時々々の国の財政事情に応じ法によって無償の範囲を決すべきであるとするものであり、義務教育の無償を厳格なプログラム規定と解する説である。この説に従えば、義務教育諸学校における授業料さえも法の規定により初めて無償となるものであり、国の財政状況に鑑み授業料を有償化することさえも違憲とは認められない、との結論をもたらす。しかしこれは憲法上の規定を有名無実化するものに他ならず、実際にこれを支持する学説は稀である。

二つ目は授業料無償説である。これは文理通り、義務教育無償の範囲を授業料に限定するとする説である。<sup>(2)</sup> この

説を肯定する立場からは二つの根拠づけがなされている。第一は国が授業料を負担する積極的理由として、戦前からの義務教育制度の継続を掲げるものである。これは「戦前においてさえも国公立の義務教育学校の授業料は不徴収の建前をとってきた」<sup>(3)</sup>との事情から、現行憲法における無償規定についても同様の概念が引き継がれていると考へ方である。その一方で第二に、義務教育無償の原則をもって国が義務教育にかかる一切の費用を負担するとは解しない理由として、子どもの教育については本来保護者がその責務を負うべきとの見解を掲げる。この点については前掲の教科書費国庫負担請求事件最高裁判決において、「憲法が……保護者に子女を就学せしむべき義務を課しているのは、……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ぬとはいえない」<sup>(4)</sup>と述べられている。その上で、親は子どもに代わりあるいは国民として、国の教育方法に対し発言権・対抗権を有する以上<sup>(5)</sup>、教育費の一部を負担することには十分な合理性がある、と主張する。この説に基づけば、憲法上定められた無償範囲は授業料に限定され、またその範囲を広げるか否かについては全て立法政策によることとなる。それは同時に憲法第二十六条第二項後段が授業料不徴収という範囲に限って裁判規範性を有することを意味する。

三つ目は授業料不徴収プラス・アルファ説である。これは義務教育無償原則について、授業料不徴収をその中心に定めると同時に、他の諸経費に関してはプログラム規定説を採るとするものである。すなわち授業料無償を憲法上の具体的権利であると認める一方、学用品等の費用については、財政状況を勘案しながら負担可能となる範囲において無償とすべき努力が、憲法によつて政治的義務として課されていると解釈する。<sup>(7)</sup>同説は授業料以外の費用についても憲法上取り込むことで第二説からの発展を図っており、前記最高裁判決においてもこの説が採用されたものとみられている。現在はこの解釈に従い教科書の無償給付も実施されており、学説においてもこれが多数を占め

る。

しかし第二・三説については、共にその根拠に対する批判を免れない。まず戦前から戦後にかけての義務教育制度の連続性を理由とした無償範囲の設定についてであるが、そもそも国家教育法制における国策的義務教育と公教育法制における権利保障的義務教育は、その趣旨および目的からして根本的に異なるものであり、制度の外面のみを捉えてその連続性を認めることには疑問を呈さざるを得ず、したがって戦前の義務教育制度を基準とすること自体が的外れな論理と言わざるを得ない。次に保護者が子どもに対して教育の責務を有することを理由とした無償範囲の限定についてであるが、教育への有責性をもって直ちに経済的負担を当然とする見解には疑問が残る。保護者の子に対する教育責任については、憲法第二六条第二項前段の就学義務規定からも明らかである。しかし同規定は子どもの学習権保障のより確実な実現を趣旨としており、教育費負担の問題とは切り離して考えられるべきものである。<sup>(9)</sup> すなわち通説・判例に倣い、学習権における権利主体が子どもであると考えらるならば、その保障に関しては、学習権の社会権的側面からして、本来国が全面的に責務を負うべきものであり、保護者については国による条件整備を前提とした上で学習権を保障する積極的役割を担うべき旨が第二項前段において規定されている、と解すべきであろう。<sup>(10)</sup> また保護者は公教育に対する発言権（あるいは教育の自由）を有するが故に、教育費の負担については合理性があるとする意見についても、以下の点において問題がある。すなわち学習権論の立場からは、保護者が有する教育の自由は、子どもの学習権保障実現に向けその教育を受ける権利を代位することにより導き出されるものであると解釈する。したがって保護者の教育の自由を根拠として教育費負担を正当とする論理は、当を得たものとは言いがたい。その上で学習権の主体は子ども自身であることに鑑みれば、その権利行使の前提に保護者の教育費負担を要求すれば、学習権の自然権的自由権性および社会権性が無視される結果となるため、これは不当なもの

言わざるを得ない。

そこで四番目に登場するのが修学費無償説である。これは「学用品等を無償支給するのが憲法の本来の趣旨である」<sup>(11)</sup>として、無償の範囲を、授業料や教科書費に留まらず、就学から修了に至るまでに要する一切の経費と捉える説であり、筆者もこれに賛同する。ここでいう修学費とは具体的には、「就学」に必要な授業料はもちろん、「学」に必要な学用品費、通学費、給食費、修学旅行費等も含んだ学校教育関係費全般を指す。<sup>(12)</sup>これは換言すれば、生活保護法や学校給食法に見られる教育扶助および給食費補助を国民全体に無条件で行うべきとの考え方といえよう。

権利保障的義務教育制度は、学習権の保障を目指す上でまさに中心的位置づけをなす。教育を受ける機会を確保し、人間としての確実な自立・成長・発達を促すことは、「他のすべての文化的・政治的・経済的な人権を有効に働かせようための前提であ」<sup>(13)</sup>り、それ故に学習権は「人権中の人権」<sup>(14)</sup>とも呼ばれている。その上で学習権の社会的性質に鑑みれば、その保障は単に就学を約束する、すなわち授業料不徴収を謳うのみでは足りず、義務教育を修了するに至るまでに学校教育において必要となる学校教育関係費全額を無償としたときに、初めてそれが達成されたものと看做するのが妥当といえよう。また一九九四年に批准された児童の権利に関する条約は、その第二八条第一項において「初等教育を……すべての者に対して無償のものとする (Make primary education available free to all)」ことを締約国に義務づけている。同条は子どもを権利主体として位置づけており、これは憲法第二六条第一項において「子ども」の学習権論を展開する文化的生存権説ともつながるものである。その批准国として、同条約に掲げられた初等教育無償原則について趣旨に沿う形での実現を目指すためには、修学費無償説を採るよりほかないものと思われる。<sup>(15)</sup>したがって、教育基本法第四条第二項および学校教育法第六条但書における授業料不徴収

は、あくまで憲法第二六条第二項を具体化した一例を示したに過ぎず、修学費全般の無償が実現されてこそ国は条件整備義務を全うしたものと認められるべきであろう。

これに対し授業料無償説の立場からは、いたずらに無償を拡大することは富裕層への不必要な補助を助長する「均等の『機械化』」であるとの批判がなされる<sup>(17)</sup>。その上で教育の機会均等は、教育費負担が困難な者に対する社会保障としての教育扶助によつて実現されるべきであるとし、支払い能力のある家庭に対する補助の必要性に疑問を投げかけている。しかしこの主張は、教育扶助が適切に機能しているという前提のもとでしか成り立たない点に大きな欠陥がある<sup>(18)</sup>。一九八〇年代以降、政府による生活保護適正化施策の実施に伴い、本来保護されるべき人々が思い通りに生活保護を受けられなくなるといった事態が頻発し、生活保護捕捉率（要保護者の中で実際に生活保護を受けている人の割合）の極端な低下が進んだ<sup>(21)</sup>。加えて生活保護により支給される扶助金の額は全般的に低く、教育扶助の場合も教材費、給食費、通学費の実費以外に支給される基準額および特別基準額（学級費、児童会・生徒会費、PTA費等）は小学校ではそれぞれ月額二一五〇円および六〇〇円、中学校では同四一八〇円および七三〇円（生活保護法による保護の基準別表第二ほか）のみとなっている。修学にあたっては公立小学校では年平均九万五三三三元（月平均七九四三元）、公立中学校では一六万九三〇四円（同一万四一〇九円）を要するという現状において、この額が十分と認められるか否かについては判断を要する。教育補助の場合、対象者は生活保護よりも広くなるもの、国や地方公共団体の予算額が不十分なため補助を必要とする者に対する支援が十分に行き届かない、あるいは一部の援助対象経費については実費給付ではなく、現実に必要な値よりも低く抑えられた固定額が支給されるのみとなっている<sup>(22)</sup>、といった問題を抱える。したがって、教育における経済格差の是正は教育扶助によつて達成されるべきであるとの主張は、現行扶助制度の実態を踏まえれば説得力に乏しいものと言わざるを得ない<sup>(23)</sup>。

また公費負担となる教育費の範囲を拡大することは、教育に対する国の関与を高めることにつながり、教育の自主性が損なわれるおそれがあるとの批判も強い。すなわちかねてから財政運営全般が官僚化する中で認められるように、公費支出拡大の際には政治的対価が求められる傾向が強く、教育財政の場合にはそれが教育統制という形で現れることが危惧されている。しかしこれは教育財政制度と向き合う際に取り上げられるべき問題であり、財政運営の優遇化に伴う教育統制を理由として修学費無償説への批判とするのは、本末転倒である。一方で教育財政運営を通じた教育統制が横行している実態は以前から批判の対象となっており、学校教育関係費の公費負担拡大を検討するにあたっては、教育財政の政治的中立性が確保できる制度を模索することが肝要となろう。

(1) 永井「判批」芦部ほか編『憲法判例百選II』二九一頁参照。

(2) 奥平康弘「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法III 人権(2)』(有斐閣、一九八二)三七六―三八〇頁、佐藤『憲法(上)』(新版)四五八頁、参照。

(3) 奥平康弘「義務教育の無償」奥平康弘・杉原泰雄著『憲法演習教室』(有斐閣、一九八七)二二三頁。

(4) 判例時報三六三号九頁。

(5) 奥平康弘『機会の均等化』と『均等の機械化』『ヒラヒラ文化批判』(有斐閣、一九八六)二二七頁参照。

(6) 奥平・前掲註(2)、三七八頁参照。

(7) 宮沢俊義・芦部信喜『日本国憲法』(日本評論社、全訂版、一九七八)二七七頁参照。

(8) この点については、永井『憲法と教育基本権』(新版)八七―八八頁参照。

(9) この点につき永井憲一教授は「子女(国民)に保障される憲法上の権利は……『生来的権利』なのである。それを親の責務を前提として考えようとするのは、いかにも家族制度的な特殊日本の発想というべきであろう」と述べている。永井・前掲註(8)、

- (10) 永井・前掲註(8)、九四―九五頁参照。
- (11) 鶴飼『憲法』一三七頁。他にも宮沢『日本国憲法』二七〇頁は、義務教育無償とは「授業料をとらないことを意味するとされるが、さらに学用品等の無償支給……を行うことは、いっそうの精神に添うだろう」としている。
- (12) 永井・前掲註(8)、九一―一〇三頁、成嶋『基本法コンメンタール・憲法』(小林・芹沢編)一六四頁、大須賀明「教科書無償の論理と教育内容」『生存権論』(日本評論社、一九八四)一七七一―一八一頁、ほか参照。なお教科書費国庫負担請求事件の最高裁判決以後、義務教育無償規定は国民の教育を受ける権利に対応し、学校教育関係費全体の無償化実現を国に対し原理的に義務づけたものであるとの発展的解釈が生み出された。この法原理的全部無償説は、修学費無償説誕生にあたっての布石となった学説であり、その趣旨を同説と同じくするものであると認められている。この点については兼子『教育法(新版)』二三六頁、同「書評・永井憲一著『憲法と教育基本権』新版」法時五七卷一―二号(一九八五)一二八頁、参照。
- (13) 前掲・表7参照。ただし永井教授はPTA会費および学校給食費については修学費には含まれないとしている。前掲註(8)、一〇〇頁。
- (14) 兼子『教育法(新版)』一九九頁。
- (15) 堀尾輝久「国民の学習権―人権思想の発展的契機としての―」堀尾・兼子『教育と人権』二二頁。
- (16) 永井・前掲註(1)、二九九頁。
- (17) 奥平・前掲註(5)、二四〇頁。
- (18) 同旨、成嶋・前掲註(12)、一六四頁。
- (19) 昭五六・一一・一七社保一二三号厚生省社会局保護課長通知「生活保護の適正実施について」。
- (20) 木下秀雄ほか編著『誰も書かなかった生活保護法』(法律文化社、一九九二)八頁参照。
- (21) 生活保護捕提率については、概ね五%から二〇%の間にあるものと推計されている。河合幸尾編著『豊かさのなかの貧困―と公的扶助』(法律文化社、一九九四)九一―九二頁ほか。ちなみに最新の統計によれば平成一八年一月現在の生活保護受給人数は全国民の一・二%弱にあたる一四九万一四八八八(うち教育扶助受給者は一三万八〇二二人)となっているが(厚生労働省「福

社行政報告例〔平成一八年一月分概数〕<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/fukushi/m06/01.html>参照）、諸外国と比較した場合これは著しく低い数値である（数値は厚生労働省「福祉行政報告例平成一八年一月分概数」、同「平成一七年度版厚生労働白書」四八二頁より）。この点については小川『教育財政の政策と法制度―教育財政入門―』七一頁参照。加えて現在、生活保護制度の抜本改革が検討されている中、財務省の圧力や自立支援の名のもと、受給の拡大が図られなくなる一方で保護の打ち切りばかりが促進されるといった結果が将来において生じる可能性が危惧されている。朝日新聞二〇〇四年二月一日付夕刊一面参照。

(22) ほとんどの自治体は国の基準額を踏まえて支給額を決定している。例えば学用品費であれば小学一年生に対しては年額一万一〇〇円、二年生から六年生に対しては一万三七〇円、中学一年生では二万一七〇〇円、二・三年生では二万三八七〇円が、入学準備金であれば小学校では一万九〇〇円、中学校では二万二九〇〇円が相場となっている。

(23) また別の視点からは、長谷部恭男教授が「書評・奥平康弘著『ヒラヒラ文化批判』」（法セ三八八号、一九八七）において「本当に必要な世帯のみに福祉サーブイスを提供すべきだとの観念は、必要性の厳格な調査、つまり各家庭のプライバシーの侵害なくして実現可能かとの疑問もありえよう」（一四八頁）と述べている。

(24) 例えば教科書無償化に伴う出版・採択の統制強化（今橋盛勝「教科書無償法および同措置法の論理」茨城大学政経学会雑誌二三号（一九六八）九一頁）、各種教育振興補助金の給付に伴う所轄庁権力の介入（私立学校振興助成法第二二条ほか）など。また類似する事例としては、校舎建設の際の国庫負担額の差異から生じる新校舎建設への敬遠と学校統合の推進など。

## 2 義務教育以降の学校教育における「無償性」の意味

後期中等教育以降については就学義務規定が存在しないため、国による補助の内容も急激に縮小されることとなる。すなわち公立高等学校等の教員給与に対しては国庫による負担がなされないなど、義務教育諸学校に対して行われていた多くの補助が高等学校以上に対しては実施されなくなる。また就学者への積極的な給付支援事業に関し

ては、定時制および通信制の高等学校に対する就学奨励措置が新たに加えられ、盲聾養護学校高等部の生徒に対する就学援助も小・中学部に引き続き実施されるもの、生活保護法による教育扶助や就学奨励援助法による教育補助の適用がなくなり、補助の範囲はより限定されたものとなる。<sup>(1)</sup>したがって高等学校以上の生徒・学生に対する援助については、原則として地方公共団体による単独活動となり、各地域の条例に委ねられることとなる。ただしそれに代わるものとして既述の奨学金貸与制度の充実が見られる。この場合国は、都道府県や日本学生支援機構に対し貸付金支出や財政融資資金による融資を行う形で寄与しており、その規模は拡大の一端をたどっている。<sup>(2)</sup>

義務教育以降の教育に対する公的補助については、「公教育費の公的負担化の原則」<sup>(3)</sup>とモラルハザードとのジレンマの中で、「無償性」の意味をいかに捉えるかが問題となる。そこで万人の学習権保障を目的とした経済的地位に基づく格差の解消という観点に立てば、生徒・学生の経済事情に拘らず、学校選択の可能性、更には入学が認められた学校に対する就学の可能性が確保され、かつ当該生徒・学生にとって修学費の負担が現在から将来にかけての経済的困難を引き起こすものとはならないことをもって、「無償性」と解するのが妥当であると思われる。すなわち、まず支払い可能と認められる一定の私費負担額を勘案し、その余の部分を全て公費により補助することをもって、条件整備の全うと看做すべきであろう。この場合特に、就学者に対する支援をいかにして行うべきかが問題となるが、これについては既に実施されている奨学金貸与制度に解決の糸口を見出すことが可能と思われる。すなわち同制度の抜本的改善を図ることで、経済的弱者に対する学習権保障をより無償性原則に即した形で実現させることができるものと予想される。

(1) ただし平成一七年度より、生活保護基準の改定に伴い、被保護世帯の自立支援を目的とした生業扶助としての高校就学費用給付が開始され、学用品費、交通費、授業料等が支給されることとなった。これは公教育の無償性原則を推し進め教育の機会均等の

実現を目指すという観点からも、高く評価されるべきものといえよう。

(2) 文部科学省編『平成一五年度文部科学白書』二一〇—二一一頁参照。

(3) 教育制度検討委員会著・梅根編『日本の教育改革を求めて』三八二—三八五頁参照。

### 3 私立学校と無償性

私立学校における無償性原則をどう捉えるべきかについては、学校教育関係費全般における私立公立間格差を踏まえた上で別途議論が必要となる。特に公立義務教育諸学校に対しては無償原則に基づく授業料不徴収の定めが存する一方、私立学校に対しては同様の規定が存在せず、これが私立公立間の決定的な相違点として指摘される。

そこでは、憲法第二六条第二項後段に義務教育無償原則が規定される中、私立学校において授業料を徴収することが合憲とされるべきか否かが問題となる。就学機会の平等をもつて機会均等と捉えた旧来の行政解釈に基づけば、授業料不徴収とする公立学校の配置により国としての条件整備義務は満たされたこととなり、無償就学の権利を放棄し進んで授業料を負担するか否かは個々の判断に委ねられるべきものとされた。しかしこれを是とすれば、学校選択の幅、すなわち私学選択の自由ないし子どもの個性を考慮した上で最適と思われる教育を選択する自由は、経済的地位に大きく左右されることとなる。現代的意義における機会均等原則は、教育内容の選択についても平等性が確保されることを要求しているのであり、私立学校に通うことのできる子どもが富裕層に限定されることとなれば、それは経済力を根拠とした差別に該当するものと評さざるを得ない。

加えて授業料格差は私立公立間の質的格差をも生じさせるものとなる。すなわち公立小・中学校は公的資金により運営されるため、学校の質や評判に拘らず経営は安定したものとなる。一方私立学校の場合は公的補助が私学助

成に限定されているため、学校経営を安定させるためには、一面において就学者ないし就学希望者からの納付金による収益確保を目的とした営業努力が必要となる。児童・生徒の保護者は、公立学校と単純に比較した際に教育費を追加するに見合うだけの魅力がその私学から感じられなければ、迷うことなくその児童・生徒を公立学校に就学させるであろう。したがって私立学校は、公立学校よりも魅力ある教育を実施するための努力を惜しまないため、結果的により良質のものとなる傾向にある。<sup>(1)</sup>ここに費用格差の問題を重ね合わせると、より質の高い教育を受けられるのは富裕家庭の児童・生徒に限られてしまうこととなる。これは経済的地位に基づく差別に他ならない。したがって学習権論の立場から判断した場合、憲法第二六条第一項の趣旨に鑑み、同条第二項の義務教育無償規定については私立学校に対しても及ぶものと解するのが妥当であろう。

一方で学校法人は、設立した私立学校に対し管理負担義務を有する（学校教育法第五条）。もしその管理運営に要する諸経費について、公立学校に及ぶ限りの公的資金の直接投入が実施されれば、私学助成の過程でも既に行われている教育財政運営を通じた教育統制が強化され、その結果、私立学校が有すべき特性や自主性が殺されるといったことも起こりうる。また教育内容向上のための努力も経営の安定により緩慢となり、ひいては学校の質の低下を招くことにもなりかねない。したがってやはり、公的資金については極力学校に対する直接給付を避けつつも、また就学者数に応じて学校の収益が決せられるという現行の仕組みについてはそのまま維持されるべきであろう。ただし義務教育諸学校にあつては、その財源を就学者の私的財産に見出すことには批判的にならざるを得ない。そこで私立義務教育諸学校に就学する学齢児童・生徒に対しては、公立義務教育諸学校における授業料不徴収制度に倣い授業料の支払いを要求せずすむよう、国が個別に補助を行うものとし、また各学校は入学する児童・生徒を通じて間接的に公費を受給するとの制度を確立することで、ここに指摘された問題の解決が図られるべきである。

なおこの財力と選択幅変動の理論は、高等学校以降における学校教育関係費の私立公立間格差の問題においても同様に指摘されるものである。したがって義務教育以降の私立学校においては、就学者数と学校収入との比例関係を制度上維持し、かつ私費となる学校教育関係費は無償性の要件を満たす程度にまで縮減した上で公立学校における負担額と同等となるよう調整されることが望ましい<sup>(2)</sup>。

(1) この点については日本の場合、学歴を重視する社会的背景を有していたため、私立義務教育諸学校は歴史的にも児童・生徒の学業水準に基づき一義的に位付けがなされ、各学校の「特色」という部分に関してはあまり評価されてこなかったといえよう。しかし時代のニーズに即した教育という観点で言えば、私立学校においては特に高い競争原理が働いていたことが認められる。価値の多様性が強調される現代においては、今後学校に対しては学業水準という一面のみならず、より多元的・総合的な形で評価方法が用いられることが期待される。

(2) 現行の公立学校における学校教育関係費の私費負担額が適正であるか否かについては、別途議論を要する。ここでは私立学校における私費負担額が、概して公立におけるそれよりも高いという事実を踏まえた上で、私立公立間格差を是正することの必要性から、さしあたり公立学校における私費負担額を基準とした上で、私立学校における負担額の適正値を示すこととした。

### 第三節 バウチャー制度の導入

就学者の経済的負担を軽減することによる経済格差の是正方法として、バウチャー制度の導入を掲げることができ。これは国または地方公共団体が各国公立学校に対し経常費等の支給を行う代わりに、就学者の家庭に対しスクールバウチャーと呼ばれるものを給付し、もって家庭の経済力に拘らず学校選択の自由を保障する制度である。このバウチャーは授業料等学校に対する特定費用の支払いを行うときのみ利用可能で、これを受け取った学校は

その券面額の支払いをバウチャーの発行機関に請求することができる。これは一九六二年にアメリカの経済学者ミルトン・フリードマンが、政府による学校管理の妥当性について、自由競争社会における投資と還元の理論から検討する中で発案したものである。<sup>(1)</sup>これに類似する制度は、アメリカ合衆国のウィスコンシン州ミルウォーキー市、オハイオ州クリーブランド市、そしてフロリダ州全体において、一九九〇年以降に相次いで創設され、また現在ではカナダ、イギリス、オランダ、スウェーデン、ニュージーランド、ポーランドなどにおいても導入されている。<sup>(2)</sup>最近では二〇〇四年からワシントンDCにおいて、初めて連邦予算により同制度が実施され始め、<sup>(3)</sup>また日本においても同年より、全国に先駆けて埼玉県で取り入れられている。<sup>(4)</sup>

### 1 義務教育におけるバウチャー制度

フリードマンは義務教育に関して、人々が市民としての資質を獲得する上で必要となる最低限の教育水準を国が私立公立を問わず保障することの必要性・合理性を唱えつつ、追加的な教育の費用についてはそれを私費負担とすることを妥当とした。<sup>(5)(6)</sup>すなわち公立学校に対して行われる追加的教育部分を含む全面的な補助・厚遇ならびに最低水準の教育を行うにも不十分な私立学校に対する過少な補助を経済学的視点から批判し、政府の学校教育費予算に關してはその多くを就学者個々に対する補助として計上すべきであるとし、市民的資質を得るための教育費をバウチャーとして配布することを提案したのである。その上で、これまでは真に望む追加的教育が公立校で実施されていなかった場合には、義務教育の無償制度によってもたらされる多大なる間接的補助を一切放棄し、追加的教育に加え最低水準の教育に対する費用をも支払って適当な私立学校に入学するより他、その希望を満たすための方法がなかったのに対し、バウチャー制度のもとでは、追加的教育の内容については受けるか否かを含めて学習者に選択

の自由を与えるとともに、学習者に対してはあらゆる場合において追加的教育に要する費用のみを負担させるべきとした。このように学校選択権を就学者に幅広く与え、私立公立間における階層差を是正することで、貧困層に対する教育機会の拡大が図られるとともに、各学校間の競争促進、特に公立学校の良質化が期待されることとした。また教育財政運営を通じた教育統制の実状は、国または地方公共団体の管理下にあり少なからず教育内容への介入が容易な国公立学校に対する優遇措置、および学校法人により運営され幅広い自主性を有する私立学校に対する補助の限定という実態にも如実に現れており、フリードマンは教育の政治的中立性の確保、更には学校が自由裁量として利用できる金銭の増加に伴う教育の自主性の向上といった観点も踏まえつつ、パウチャー制度の有効性を主張している。

この一連の考えは、収入に関しては国公立学校とも原則として入学者数に比例するという点から、学校教育の非公営化をもたらすものと指摘できよう。筆者はこの提案に概ね賛同しつつも、一部において異を唱える。子どもの学習権保障という観点から教育の機会均等を論じる場合、各個人に対する就学費補助を徹底することで結果的に私立公立間格差を是正し、もって学校選択幅の平等化を図っているという点に関しては、同制度は高く評価されるべきである。一方で追加的教育に要する費用を受益者負担論に基づき当然に私費負担とし、結果受けられる教育の内容が依然として家庭の経済力に左右されることとなる状況を看過することはできない。すなわち教育を受ける権利の文化的生存権性に鑑みれば、各個人の特性や目的に応じた教育を選択するための自由権の学習権は、あらゆる人々に対して確保されていなければならない。したがって義務教育に関しては、パウチャーの支払いをもって追加的教育を含んだ授業料全額の納入とされるべきである。更に修学費無償説を採る以上、修学費全般の支払いもパウチャーを納めることにより満たされるべきである。

なお外的条件整備の一つである学校施設設備の整備という点については、各学校において法定の学校設置基準が満たされている必要があるため、それを目的とした普通建設事業費および維持修繕費に対しては引き続き一定の公的支援が認められるべきであろう。この場合、現在日本私立学校振興・共済事業団が行っている、私立学校に対する施設設備整備費用の貸付制度を参考にし、国または地方公共団体は国公立学校の施設設備整備事業に対して融資を行い、学校はバウチャーの回収により貸付金の償還を行うものとすればよいであろう。また国や地方公共団体は施設設備の管理点検を行い、不備のある場合には改善を命令するという形で、施設設備に関する条件整備義務を果たすべきであろう。

この見解に対する批判として、何を追加的教育として掲げるかにより必要となる経費にも変化が生じる点に注目し、追加的教育に要する費用の財源をバウチャーに求めさせれば、それは金銭的負担の大きい追加的教育の実施の敬遠へとつながり、結局教育の内容を限定させてしまうことになりかねないため、やはり追加的教育に関しては私費負担によるべきとの意見が予想される。しかしそのような主張こそ、高価な追加的教育が受けられる者の範囲を富裕層に限定してしまう結果をもたらすものであり、教育の機会均等の見地からは大いに問題がある。バウチャーのみでは十分な資金が得られないとされる場合、いかに資金調達を行うかという問題は各学校の経営努力によって解決されるべきであり、学習者に対して負担を求めるのは妥当ではない。また特殊学校のような特別な事情に基づき多額の整備費用が必要とされる場合には、別途国からの補助を例外的に規定することで問題の解決が図られるべきであろう。<sup>(8)</sup>

ところでバウチャー制度は、前述のとおりその本質のひとつに学校教育の非公営化が挙げられる。これに伴い現行の学校運営方式についても相応の改革がもたらされる必要があるであろう。その一つが通学区制の緩和、撤廃である。

公立学校は既に述べた理由から全般的に質の面において私立学校に遅れをとる傾向があるが、現在は私立学校に就学するに足る経済的余裕がない家庭の子どもは、住所により割り当てられた公立学校への進学を選択せざるを得ない。パウチャ―制度導入後も公立学校が私立学校への進学を希望しないあるいは選抜等の関係で進学が認められなかった人々の地域的受け皿としての役割を維持するのであれば、入学者数は学校としての質の善悪に拘らず常に地域事情に基づくこととなり、結果として良質化への動機づけは弱まってしまふことにならう。したがって現行の通学区制を大幅に緩和ないし撤廃し公立学校選択の自由をも学習者に与えるより他、この問題を解決する手段は見当たらない。<sup>(9)(10)</sup>公立学校といえども魅力のある学校として認められなければ淘汰の対象となるという危機感を抱かせることで、ようやく公立学校全体の質の向上が期待されよう。これは国立大学附属の初等・中等教育段階の学校が、通学区制による児童・生徒の割り当てがないが故に、高い水準の教育を実施し、学校納付金の低額さと相まって高い人気を誇っている実態からも容易に推測される。一方で、公立学校選択の自由化は私立学校選択の延長となり、有名校への高い進学率を誇る学校への一極集中を招き学力競争の激化を助長するとともに、更なる学校間格差を引き起こすとの意見も存在する。しかし学校選択の本質が子どもの特性や関心に応じた追加的教育の選択にあるとの概念が広く一般に定着し、教育の多様性が認められるに至れば、成績偏重型の過度な競争は徐々に解消され、逆に独自性を重視した学校間の競争が促されることとなり、現行の学業水準のみに基づく学校間格差は、むしろ独自色の強調という形へと効果的に変化していくものと期待される。<sup>(11)</sup>ところで通学区制の緩和・撤廃は、通学可能領域に学校が一つしか存在せず競争原理が働かない、いわゆる「技術的独占」<sup>(12)</sup>の場合には奏効しない。今日の交通事情に鑑みれば、大部分の地域においては学校選択幅の拡大が実現されるものの、技術的独占の状態にある一部地域については、結果的に学校選択の幅が他の地域よりも狭まることになるとの批判もある。そこで当該地域については、

例外的に国や地方公共団体が教育振興助成金の給付を行うなどの特別な配慮を加えることによって、問題の解決を図るべきであろう。<sup>14)</sup>

また学校教育の非公営化に伴う改革の第二点目として、現在公立学校の教員が有する公務員としての地位の再考が挙げられる。各学校の収入は入学者数に大きく左右されるため、教員の給与は必ずしも現行制度のように一定ではなくなることが予想される。むしろいかに魅力ある教育を提供し多くのパウチャーを獲得できるか、すなわち教員陣の資質・力量そのものが給与に大きく影響することとなる。したがって教員はよりよい教育の提供に向けた努力を惜しまず、その結果教員の能力は最大限に引き出され、それに伴い学校教育の良質化もたらされるであろう。ただしその実現を目指すためには、教員が自らの理念と一致した教育目標ないし教育内容を掲げる学校に勤務できるように取り計らう必要がある。そこで教員人事に関しては教員自身による勤務学校選択制が導入されるべきである。これが認められれば、現在問題とされている公立学校における教員の官僚化、いわゆるトップダウン方式による教育内容の統制傾向が改善され、各教員がその才能をいかんなく発揮できる環境が創り出されることが期待される。それは同時に教育の自主性を強く擁護し、各学校の独自色の円滑な発揮を後押しすることへとつながるであろう。これに対しては、酷似する価値観を有する教員が一つの学校に集結することによって生じる教育内容偏重の危険性を指摘する声もある。しかしそこは一面において教員の教育に対する専門職性を信頼するとともに、他面において市民の教育運動的役割に基づく教育内容の監視によるリスク回避が期待される。すなわちこの制度のもとでは、教育に関して就学者やその保護者からの支持が得られなければ、その学校は存続の危機に陥り方向転換を余儀なくされる。したがって自主性・独自性重視の中にも保護者等による学校評価が実行されるため、教育内容偏重に対する危惧は多分に解消されるであろう。<sup>15)</sup>

- (1) ミルトン・フリードマン（熊谷尚夫ほか共訳）「教育における政府の役割」『資本主義と自由』（マグローヒル好学社、一九七五）九七頁以下参照。
- (2) 内閣府政策統括官「パウチャーについて―その概念と諸外国の経験」（二〇〇一）<http://www.5c.go.jp/keizai3/2001/0706seisakukokok8.pdf> 八頁。
- (3) CNN 1,000 use vouchers to flee D.C. schools, 2004.09.01.
- (4) 全私学新聞二〇〇三年三月三日付七面。これは私立高等学校に通う各生徒の保護者の負担軽減を目的とした授業料補助制度であり、補助金は私学振興予算における私立学校授業料軽減事業補助として計上されている。同制度においては、各生徒の保護者に対して規定の補助金額に相当するパウチャーが学校経由で給付され、授業料納入時に同パウチャーを使用するという形式がとられている。したがってこれ自体は、以下に概説するフリードマン提唱の制度とは原理をやや異にするものである。
- (5) ここで言う「追加的教育」とは、教育内容に留まらず教育環境の整備という形での追加も含まれる。
- (6) ただしその追加的教育のうち、単に個人の資質を向上させるのみならず将来的に学習者を通じて社会への還元が行われるものについては、能力主義説に立った上で公的補助の妥当性を認めている。フリードマン・前掲註（1）、一〇〇頁。
- (7) もっともこの点に関してはフリードマンと筆者との間に、学校教育の内容に関する前提の違いから生じる、追加的教育概念の差異が存在するものと思われる。すなわちフリードマンは、市民としての資質を育成する上で義務教育期において最低限必要となる教育についての確定的な枠（日本の教育制度における学習指導要領に該当するもの）を設け、その枠外の教育を追加的教育と呼んでいるものと思われる。一方筆者は、教育の自主性原則から一定の裁量を学校および教員の側に与え、それに基づき実施される特色ある教育、すなわち普通教育内における多様性の部分を追加的教育と捉えている（総合的な学習の時間における教育内容、特別活動の内容、更には学校特有の教育内容や指導方針など）。文化的生存権説を採る場合、各児童・生徒に市民としての資質を獲得させるにあたっては、その特性に応じた追加的教育の実施こそが不可欠であり（好例として障害児に対する特殊教育）、よってこれも国が保障すべき範囲に含まれるものと考ええる。したがって市民的資質獲得のための教育は無償とすべきとの概念については、フリードマンと筆者との間に差はないものと思われる。

- (8) 現在実施されている理科教育や産業教育の振興費補助についても、この例外補助規定に含まれるべきであろう。ただしこれらの補助が結果として教育統制につながるのではないよう、十分留意する必要がある。したがって振興費補助は優遇措置としての位置づけではなく、あくまで補助的役割に限定されるべきである。
- (9) この場合、修学費無償説に基づき通学費の給付が行われれば、児童・生徒が最寄りの学校以外の学校を選択する余地は大幅に拡大されるため、学校間の競争が促進され、公立学校の質の向上が期待されることとなる。
- (10) ただし通学区緩和の影響から学齢児童・生徒が就学先を失うような事態は避けられなければならない。最終的な受け皿は市町村教育委員会により確保されている必要がある。
- (11) 別の観点からは、就学者数が学校の収入に絶大な影響を与えることとなれば、各学校はより多くの児童・生徒を受け入れようとするため、結果として学校の肥大化やそれに伴う学校数の減少が生じるのではないかと、この懸念がなされよう。しかし社会的支持を得られるような高質な教育を実施するにあたっては、適正な就学者数を考慮するため、私立学校の現状に鑑みてもその実態が明らかであるように、同方式が学校の肥大化をもたらすとの即断は早計である。
- (12) フリードマン・前掲註(1)、一〇六頁。
- (13) フリードマン・前掲註(1)、一〇六頁。フリードマンは前掲書が発行された一九七五年の段階で、当時の交通網の発達を理由に技術的独占を根拠とした補助の妥当性に疑問を呈している。
- (14) この点につき、義務教育就学期間における一時的移転を公的資金の貸付により補助することで、学校選択の幅を他地域の水準に引き上げることも可能性としては認められる。しかしその場合、移転が結果的に恒久的なものとなり、へき地の過疎化が進行することが懸念されるため、そのような制度の導入には慎重にならざるを得ない。
- (15) なおアメリカ合衆国においては、政教分離原則がバウチャー制度との間で往々にして問題となつてゐる。すなわちバウチャー自体の配布は各家庭に対して行われる一方、公金の給付は児童・生徒からバウチャーを受け取った学校に対して行われるため、それが宗教系私立学校に対してなされた場合に、その行為が政教分離原則に反するとしてしばしば訴えが提起される。最近の例ではアメリカ連邦裁判所が二〇〇二年六月二七日にクリブランド市のバウチャー制度を合憲と判事する一方、同年八月五日にはフロ

リダ州最高裁判所が同州のバウチャー制度を違憲としている。日本においてバウチャー制度を実施する場合にも、同様の問題が発生する可能性は高いといえよう。

## 2 高等学校におけるバウチャー制度

フリードマンは経済学的視点から、特に高等教育以降については就学の目的が市民としての資質の育成から有効な私的専門技能の獲得へと徐々に変化するとして、公的な補助金の分配に対し疑問を投げかけており、むしろ人的投資活動として個人に就学のための資金を貸し付け、その上で個々が教育を受けたことによる対価として得た収益に応じて貸付金の返還を請求するのが妥当であるとした。これは義務教育を対象とした給付型バウチャー制度とは異なる、いわば貸付型バウチャー制度と評されるべきものである。同制度は本人ならびにその家庭の経済力に拘らず進学希望者には就学の道を約束するものであり、高く評価されるべき側面を有する。しかし公教育の無償性原則には、教育の機会均等の実現を経済的側面から支えるという教育条理上の合理性が見出されていることから、法的視点からは修学費用を全て私費負担に求めることには批判的にならざるを得ず、むしろ一定の公的補助は当然になされるべきものと思われる。その上で私費負担が認められる範囲は、学習権保障の観点から就学者が現在から将来にかけての経済的困難を引き起こさない程度までに限定されるべきとの判断を本章第二節の2において述べた。そこで筆者が高等学校における制度として提案するのが、給付貸付併合型バウチャー制度である。すなわちバウチャーの券面額は公費負担額と私費負担額とを合わせたものとした上で、私費負担相当額についてのみバウチャー利用者に返還義務を負わせるというものである。

同制度の仕組みそのものは、学齢児童・生徒に対して行われるものと大差はない。したがって同制度が導入され

た場合には、給付型バウチャー制度において予想されるものと同様の効果が期待できる。唯一の違いは受給者が券面額の一部を将来的に返還する義務を負うという点のみである。その返還方法については、現在日本学生支援機構が利用している機関保証制度を参考とすることができよう。これは奨学金申し込みの際、日本国際教育支援協会に対し保証委託の申請を行い、以後毎月一定の保証料を納め続ければ、将来何らかの事情により返済不能となった場合には保証機関により代位弁済が行われる、という制度であり、これにより機構側は債権の確実な回収が可能となる。現在は返還時に連帯保証人および保証人を立てることを希望する奨学生に対しては機関保証を強制しておらず、両制度並立のもと事業が実施されている。貸付金相当額の回収についても、同様の手法が効果的なものと思われる。<sup>(1)</sup>

ところで生活保護法における公的扶助を受ける場合、教育扶助の対象は義務教育までとなっており、修了後は原則として保護要件である稼働能力の活用が求められる。ただし修学が家庭の自立助長につながると認められる場合には、生活保護世帯の一員としての修学（世帯内修学）が容認される。<sup>(2)</sup> 高等学校等の就学者については、奨学金の受給等による修学費の確保などの一定条件を有する場合には、その稼働能力の活用は要求されず、更に修学費については収入認定除外の適用を受けられる。<sup>(3)</sup> しかし世帯内修学が認められなかった場合には、世帯分離措置により当該生徒は生活保護の対象から除外されざるを得なくなる。したがって現行制度のもとでは、要保護者の進学可能性は家庭の自立助長との因果関係や奨学金受給の有無といった関係の中で限定されることとなり、<sup>(4)</sup> 仮に進学の道が開かれたとしても教育扶助自体は適用されないで、学業に集中できる環境を形成するのは時として困難を極める。これは学習権保護の観点からは看過しがたい状況といえる。この窮状を打開するためには、バウチャー制度と並行した月極の生活費貸与制度が実施されることが望ましい。すなわち個々の経済状況に拘らず十分な学習環境が整備

されるよう、希望者に対してはパウチャーの他に必要額に応じた一定の生活資金の貸与が実施されるべきである。日本学生支援機構の奨学金貸与制度にも同様の趣旨がうかがえるが、筆者の提案する制度は修学費がパウチャーにより配布され生活費補助のみが毎月現金により支給されるという点で、全費用が月毎の現金支給となっており用途を完全に奨学生に委ねている同機構の制度とは大きく異なる側面を有する。こうしてパウチャー制度と生活費補助制度を組み合わせるにより、補助金の使途が明確となり、目的に応じた支援が確実に実現されるという利点が生み出されることとなる<sup>(5)</sup>。

(1) フリードマンは教育費の貸付を人的投資と位置づけていたため、当該被投資人が教育を受けなければ得られなかったであろう利益の一定歩合を源泉徴収することで投資費用の回収を試みるという、株式会社と投資家の関係に類似した配当方式を提案した。

これは教育を受けることでより多くの収入を得る可能性が高くなる場合には有効な方法であるが、高等学校の準義務化、高等教育の大衆化が進む中、高学歴高収入の原則は現在では必ずしも公式化され得ず、したがって同方式は極めて未知数が多くリスクの高いものであると認めざるを得ない。むしろ公的補助を充実させ貸付金額を低く抑えつつ、当該貸付分については個人々人による返還を徹底させる方が明快かつ確実な方法といえよう。

(2) ただしこの制度については抜本的な改革が検討されている。朝日新聞二〇〇四年二月一四日付夕刊一面参照。

(3) なお大学の場合でも、稼働能力を活用した上で夜間大学等に就学する場合には、同様の例外が認められている。

(4) 大多数の現行奨学金制度は、給付または貸付の要件として学業成績を問う。したがって要保護者の場合、成績優秀者のみに高校進学が道が開かれ、一定基準を満たせない者については、義務教育修了をもって学習権の保障が及ばなくなってしまう。これは憲法第二六条第一項に示された「能力に応じて」との文言を、一義的に「学業成績に応じて」と捉える旧来の解釈法と同旨であり、文化的生存権説からの批判は免れない。

(5) なおパウチャーに含まれる貸与分ならびに生活費としての補助金は、貸付事業である以上それを有利子とすることはやむを得

ないであろう。ただし公教育の無償性の観点からは、その利率は極力低く抑えられるべきであり、また貸付金の一部については無利子とすることが歓迎される。同時に十分な学資金を有する者については、バウチャーに附属する貸付金の繰上げ償還を奨励すべきであろう。このような発想は、日本学生支援機構の現行制度においても見受けられる。

### 3 バウチャー制度と教育行政の役割

修学費無償説に基づきバウチャー制度を導入した場合、平成一六年度であれば、初等教育および前期中等教育のための公的資金に加え、私費負担となった学校教育関係費の総額一兆五六七六億円が更に必要経費として計上されることとなる。また仮に私立高等学校における私費負担額を公立高校における修学費の額に抑え、その余を公的支出とした場合、公費負担額は四六九七億円増となる。したがって教育の機会均等を筆者の主張する現代的意義に基づき実現するにあたっては、初等・中等教育段階において総額で二兆三三四億円の公費増額を迫られることとなり、中央・地方教育財政における歳出の急増は免れない。そのため教育の機会均等の徹底を図るためには教育財政そのものの抜本的改革が不可欠となる。そこで提案されるのが中央教育財政の一般財政からの完全独立化である。<sup>1)</sup>

中央政府において教育財政が一般会計として扱われている現行制度のもとでは、公教育費の額は各年度の歳入額に左右され、政策の影響を強く受けることとなるため、公的資金の投入額を大幅に拡大するバウチャー制度を導入した場合、その財源を毎年確保するのはほぼ不可能である。したがって資産課税的な方法で各地域において財源を確保するという方法も可能性としては認められる。しかしアメリカ合衆国では学区制に基づく学校税徴収が学校の地域間格差を拡大させる原因となっている。<sup>2)</sup> すなわち教育の地方分権体制が顕著なアメリカ合衆国の場合、富裕層の住居が集合する郊外の学校は十分な整備がなされた良質のものとなる一方、貧困層が集まる都心部や過疎が進む

田舎の学校は環境が劣悪なものとなる傾向があり、教育の機会均等の実現を逆に妨げるものとしてその弊害が指摘されている<sup>(3)</sup>。そこでこの点についてはむしろ、中央政府において十分な財源確保がなされた上で、国がパウチャーを發行するのが理想とされよう<sup>(4)</sup>。国は財源を確保するのみで、その運用は原則として国民、更にはパウチャーを受け取った学校に任されることとなるため、まさに教育財政の民主的原理である「支持すれども統制せず」(sup-port, but no control)<sup>(5)</sup>が徹底されることとなる。そして教育行政が果たすべき教育条件整備的役割は、主としてパウチャー制度実施の際の教育財源確保ならびに各学校において適正な資金運用がなされているかどうかの確認に置かれよう<sup>(6)</sup>。なお財源の確保に向けた具体的方策については、教育財政学ならびに教育経済学に依るところが大きいため、他の書物等に譲ることとする<sup>(7)</sup>。

また高等学校就学者に対する一部貸与型のパウチャーの發行ならびに生活費貸与の実施に際しても、必要となる貸付金の額は現在日本学生支援機構や地方公共団体によって行われている高校生への奨学金貸与事業資金の総額を大きく上回ることとなるであろう。しかし貸与資金の調達については、給付資金の調達よりも幾分容易であると思われる。これは育英事業における就学者への貸与資金額が給付資金額を大きく上回っている実態からも想像に難くない(第三章第二節3)。国が主体となつて行う修学費および生活費の貸付事業については、教育財政の独立には固執せず、日本学生支援機構またはそれに類する管理機構が主体となつて事業を行うことを前提とし、同機構が有する自己資本金を基礎とした上で、一般会計および財政投融资からの育英資金貸付金の繰入れならびに財投機関係の發行により融資資金の増加を図り、現実的な範囲で漸進的に事業を拡大させることで、最終的な目標への到達を期待することができよう。ただし奨学金貸与事業については、国に頼る以前に各地方自治体や各学校においても推進されることが望ましく、慶應義塾大学が金融機関との連携のもと実施している奨学融資制度などは好例の一つで

ある。<sup>(8)</sup>

このように教育の機会均等を目指す上でのパウチャー制度の実施、それ以前に義務教育における修学費無償の実現や私立公立間の格差是正に向けては、大胆な教育財政改革が必要不可欠となる。またそれに伴い、教育行政の役割にも変化が生じ、教育資金の調達・配分、更には各学校における外的条件整備実施状況の監視がその主たる任務とされ、もって国や地方公共団体としての教育条件整備義務が果たされることとなる。急進的な変革は現実味に乏しいものの、段階を踏んだ改革の推進により、現代的意義における教育の機会均等の実現が果たされることが望まれる。

(1) 同旨、兼子『教育法〔新版〕〕二四〇頁。

(2) 学校税については阿部重孝『欧米学校教育発達史（阿部重孝著作集第七巻）』（日本図書センター、一九八三）四五九―四六三頁参照。

(3) Douglas S. Reed, *On Equal Terms: the constitutional politics of educational opportunity*, 2003, Princeton University Press, pp. 4.

(4) 教育の機会均等実現の観点からは、国民全体に対し一定水準以上の教育費給付が確実に実行されなければならない。したがってここでは国による最低基準額の保障が理想である旨記したが、現在の公立義務教育諸学校教職員給与における制度と同様、都道府県に対し負担義務を課し一定額を国が補助するという方式も可能といえよう。しかし今日の三位一体改革における義務教育費国庫負担金削減政策からも明らかかとおり、同方式は国が政策により補助を打ち切り、地方公共団体に対して教育費負担の責務を押し付けることが容易である点に大きな危険をはらむ。国には外的条件整備義務が課されていることに顧みれば、やはり国が全額を負担するのが理想といえよう。

ただしこの見解は、地方公共団体からの教育費投入を否定するものではなく、あくまで最低限度の教育条件整備を行うにあたって

要する経費については国が支出すべき旨述べたものに過ぎない。したがって地方公共団体が国発行のバウチャーについて、券面額を上乗せし給付金額を増加させるなど独自の付加価値をつけ、自治体として教育政策に取り組むことは、地域の特色に応じた教育の自主性・独自性を推進する上で大いに歓迎されるべきである。

(5) 兼子・前掲註(1)、二四二頁。

(6) 各学校における資金の運用方法に対する行政の監督権限については、それが学校施設設備や教員の待遇など外的事項に関するものであれば、教育統制とまらない範囲で指揮命令権が及び、内的事項に関しては強制力のない指導助言権が与えられているに過ぎないと解するのが妥当である。

(7) 例えば白井正敏『教育経済学』（勤草書房、一九九二）が、経済学的視点から教育の平等化と所得分配ならびに所得税と教育税・補助金について、具体的な制度を提案し、詳細な解説を加えている。

(8) 慶應義塾大学の奨学融資制度については同大学ホームページ [http://www.admissions.keio.ac.jp/fee/scholarship\\_loan.html](http://www.admissions.keio.ac.jp/fee/scholarship_loan.html) 参照。

## 結 論

そもそも本稿は憲法第二六条に掲げられた教育を受ける権利の保障について検討する過程で、各家庭の経済格差が子どもの教育機会に影響を与えており、教育基本法第三条において定められた教育機会の経済的地位不問の原則は十分に表現されていない、との仮説に基づき論じられることとなったものである。

教育法研究において「人は生まれながらにして学ぶ権利を有する」との学習権論が誕生して以降、教育を受ける

権利の現代的內容として、自然権としての自由権的学習権および社会権的学習権の存在が注目され始めた。これらの概念は、旧來の教育を受ける権利における經濟的生存權説を廢し、文化的生存權説として學説上定着するに至った。そしてここに見出された学習権の保障に向けた条件整備については、教育行政がその役割を十分に發揮すべきことが指摘され、特に教育財政面に関しては、公教育法制の原理である公教育の無償性原則に従い、条件整備的教養法に基づいた教育行政の積極的な働きが要求されることとなった。そこで日本における教育財政の現状や学校教育関係費の私的負担額について、具体的な數値を挙げながら検討を行った結果、学習権の保障と無償性原則の徹底に関して三つの疑問点が指摘されるに至った。すなわち①義務教育につき、憲法第二六条第二項に示された義務教育無償の原則に基づき、国は果たすべき条件整備義務を十分に全うしているか否か、②義務教育以降の学校教育につき、公教育の無償性原則のもと、經濟的地位に拘らず進学の道が開かれているか否か、③修学費の私立公立間格差により生ずる私立学校選択可能性と經濟的地位との相關関係は、經濟的地位不問を掲げる教育の機会均等原則に反していないか、である。

これらの問題について検討する上で、筆者はまず教育の機会均等原則が有する現代的意義を再定義し、国が負う条件整備義務の基準を明示することとした。そして教育を受ける権利の文化的生存權性に注目した結果、教育の機会均等とは「万人に対する学習権行使の場の等しい保障」を意味するものであると認め、国はそれを実現する義務を負うものと結論づけた。なお学習権の具體的内容については個人の特性に応じて異なるため、ここでの権利保障の基準は学習者自身に置かれることとなり、そこが制度構成・維持を核とした旧來の一義的な基準とは大きく異なる点である。

そのような前提のもと、提起された三つの問題点について、まず憲法二六条第二項の義務教育無償については、

これを修学費の無償と解すべき旨指摘し、現状においてはその実現が図られていない点を批判した。すなわち、現在学齡児童・生徒は就学にあたり学校教育関係費の原則一部負担を求められており、それを原因として義務教育修了に著しい困難を伴う人々が多数存在することから、義務教育無償の原則は徹底されておらず、したがって教育の機会均等の観点からは国としての義務が十分に果たされていないと結論づけた。また現行制度においては、後期中等教育以降への進学可能性が経済的地位に強く左右されていることを明示し、その点に関して学習権の等しい保障がなされておらず、したがってそれは教育の機会均等原則に反することを指摘した。更には私立公立間格差がもたらす経済的地位に基づく私立学校選択可能性の変動は、明らかに現代的意義における教育の機会均等原則に反することを批判した上で、現行制度上は私立学校が概して良質の教育を提供する仕組みとなっている点を指摘し、修学費格差がもたらす問題の重大性を論じた。

その上で、義務教育修学費の無償、高等学校への進学可能性の保障、ならびに私立公立間格差の是正を実現するための方法として、筆者はバウチャー制度の導入を提案した。すなわち、学齡児童・生徒に対しては修学費に相当する額の給付型バウチャーを発行し、また高校に就学する者については公教育の無償性と受益者負担とのバランスを考慮した上で給付貸与併用型バウチャーを発行するとともに、希望者に対しては生活費の貸与を実施すべき旨主張した。またそのような制度を確立するにあたっては、教育財政の独立が必要条件であることを指摘するとともに、教育行政の主たる役割を、バウチャー制度実施にあたって必要となる資金の確保ならびに各学校における適正な資金運用の監督に置くべきとした。

教育の機会均等の現代的意義ならびにその実現に向けた政策について、特に経済的地位に基づく教育上の格差解

消を巡っては、上記のような見解ならびに提案をもって本稿の結論とする次第である。しかしながら、現行教育制度における教育の機会均等について議論するにあたっては、本稿では言及するに至らなかった以下の七つの課題が、今後における考察の対象として指摘されることとなる。

まず始めに、バウチャー制度の導入に伴う教育財政の抜本的な改革、ひいては条件整備的教育法を中心とした法の大改正の実施について、本稿ではその具体的内容を提案するには至らなかった。この点は教育財政のみならず財政全般に関わる重要な問題となるため、検討にあたっては極めて慎重な議論と多くの時間を要し、かつ様々な困難と向き合わなければならないことは明白である。しかし憲法や教育基本法に示された具体的理念を解釈から導き出すに留まらず、その実現に向けた具体的方策について考察することは、今後の公教育法制のあり方を検討する上で欠かすことはできない。そこで現行教育法の改廃についての議論は、公教育法制の三本柱である義務教育制度、公教育の無償性、教育の中立性を十分に踏まえた上で行われるべきことを指摘しつつ、バウチャー制度の実施に向けた立法論については、残された課題の中でも特に重要なものとしてここに指摘しておく。

続いて給付貸与併合型バウチャーにおける給付金と貸付金の具体的バランスについても、本稿での提示を見送ることとした。抽象的基準としては、通常であれば返済の際に著しい経済的困難を引き起こさないものと推定される金額を設定し、それをバウチャーにおける貸付金と生活費として支給される貸与金の合計から算出される将来返済予定総額の上限として位置づけ、そこから生活費補助として貸与されうる金額の最大値を差し引きバウチャーによる貸付金額の許容値を算出した上で、給付金と貸付金との割合に関して学習権保障の観点から妥当と思われる比率を決定する、との計算方式を提示することができよう。しかし具体的な数値の算出にあたっては、日本の財政、経済、更には日本における各世帯の家計動向を総合的に判断した上で、慎重に検討していかなければならない。した

がつてこの点についても、以後の課題としてここに提示するに留めることとする。

また本稿においては、経済格差に基づく教育機会不均等の是正について、小・中・高等学校に限定して対策を論じてきたが、真の教育の機会均等実現を目指すにあたっては、高等教育や幼稚園その他あらゆる種類の学校についての検討を要する。高等教育においてはその教育内容の専門性・特殊性などに鑑み、適切な補助制度を検討する必要がある。特に私立大学の場合は同一学内であっても、所属学部の違いにより時として莫大な授業料格差が存在する。したがって私立公立間の学校教育関係費格差のみならず学部間における格差をいかに解消するか、またそれに向けていかなる補助が行われるべきかについても、議論が求められる。加えてバウチャー制度の実施が高等教育機関等においても妥当であるか、もし否定されるのであればいかなる制度が有効であるかについても、残された課題として指摘しておかなければならない。同様に幼稚園に関しても、保育活動がもたらす特殊性や共働き世帯増加に伴う幼保一元化の問題など、初等・中等教育との違いを十分に踏まえた上で、無償性に関する議論が別途提示されなければならない。

次に、本稿では憲法第二六条の教育を受ける権利には具体的請求権性が認められる旨の指摘を行ったが、教育行政に対する条件整備要求権についてはその実現方法に関して法的整備がなされておらず、その点が課題として挙げられる。<sup>(3)</sup>このことは現行教育行財政において政治的中立性や一般行財政からの独立性が十分に確保されていない問題とも多分に関連性を有しており、教育条件整備が政治上の道具として不適切な形で扱われている状況下においては、欠くことのできない議論である。筆者の提案するバウチャー制度が導入されれば、一定範囲において教育行財政と政治との癒着が解消されることが期待されるが、同時に国や地方公共団体による教育条件整備が十分に果たされなかつた場合に、いかにしてその補完を要求するか、についても存分に検討される必要がある。

そして本稿においては、教育の機会均等と経済的地位の問題について、論点を学校教育関係費のみに限定し、学校外活動に要する費用については一切触れなかった。バウチャー制度の導入とそれに伴う公教育制度改革により、多様な価値観に基づく各学校の個性化・良質化が図られれば、現在のような学力偏重型の選抜方式にも一石が投げられることが期待される一方、入学希望者多数の場合には公立義務教育学校を含む全ての学校において選抜を行わざるを得なくなる。その際学力試験であると否とに拘らず、いわゆる「能力」を考查の対象とした選抜を実施するのであれば、時として学校外活動に費やされた金額の多少により、選抜突破の可能性、推し進めれば学校選択幅に格差が生じることも起こりうる。この点に関する議論なくしては、やはり真の教育の機会均等は実現され得ないであろう。したがって学校外活動費の問題も残された課題の一つとして提示される。<sup>4)</sup>

更に本稿は、その議論の焦点を公教育制度に定めたため、現在北米などで注目されているチャータースクールやホームスクーリングに関しては言及するに至らなかった。しかし日本においても、構造改革特別区域法に基づき株式会社が運営する学校が誕生するなど、<sup>5)</sup>教育の自主性・多様性を重視する観点から、公教育制度の枠内に収まらない学校や教育について、その位置づけを含め、教育法学界のみならず各教育関係分野において様々な議論が交わされている。当然、公教育の代替となりうるこれらの学校に対しても、経済的地位がもたらす格差の有無といった問題に関する検討を欠かすことはできない。

なお今回は教育の機会均等の中でも、特に経済的地位に基づく格差を巡る議論について扱ってきたが、教育基本法第三条はこの他にも、「人種、信条、性別、社会的身分……または門地」による差別を禁じており、これらの点に関する議論も継続して検討されるべき課題として指摘しておきたい。教育の機会均等の現代的意義とその実現について議論するにあたっては、経済的側面のみならず、各事項について慎重な検討を要することとなる。それぞれ

の問題についてはこれまでも多岐にわたって議論が展開されてきたが、常に現在の教育事情との整合性を顧みつつ、検討が加えられていく必要がある。またこれは経済的地位に関する議論にも該当することであり、教育法社会学の視点からの検討は継続して実施されるべきである旨、ここに指摘しておく。

教育とはそもそもその主体を学習者に見出すものであり、したがって教育法における権利主体の中心には常に学習者が置かれることとなる。公教育法制のもとでは、「教育を受ける権利」の中心原理である学習権の保障という形で示され、そこから教育の機会均等原則が導き出され、その中の一つに経済的地位を理由とした差別の禁止が掲げられている。しかしその一方で、経済力如何により進学可能性や学校選択幅に潜在的な差が生じているのが実情である。そのような状況をもつて、教育の機会均等が実現されているとは甚だ言いがたいものと筆者は主張する。人々は生来的な自由権的学習権を有し、国はその権利を保障すべき義務を負うことに鑑み、学を修めんとする者に対しては、学校教育関係費につきあらゆる形の支援が実現されることが強く望まれる。「修学には多額の金銭的負担を要する」との概念が「修学には貧富の差を問わず」へと変化し、それが社会に定着したとき、初めて経済的地位に基づく教育上の格差の解消という理念の実現を見ることができよう。

(1) ちなみに日本学生支援機構の場合、返済期間は借用金額に応じて最高二〇年となっており、借用金額が三四〇万円以上の場合には総額を二〇で除したときに求められる値が割賦金の年額となる。

(2) 近年政府や国会でも、少子化対策の一環として幼児教育に関する議論が盛んに交わされており、その中で幼稚園の義務教育化や無償化についての意見もしばしば取り上げられている。

(3) 一方で教育権利運動等を通じた行政参加により教育条件の改善を見た例もある。実例については兼子『入門教育法』一九二一

一九四頁参照。

(4) なおここで議論の対象とされるのは貧困層に対する学校外活動の支援方法についてであり、富裕層に対する財産処分権の制限を意図した問題提起ではない点を留意されたい。

(5) 例えば岡山県御津市の朝日塾中学校 (<http://www.asahijuku.com/>) など。

〈参考文献一覽〉

- Douglas S. Reed, *On Equal Terms: the constitutional politics of educational opportunity*, 2003, Princeton University Press
- 阿部重孝『欧米学校教育発達史(阿部重孝著作集第七卷)』(日本図書センター、一九八三)
- 伊藤和衛編『公教育の理論』(教育開発研究所、一九八八)
- 稲富栄次郎『明治以降・教育目的の変遷』(同文書院、一九六八)
- 今橋盛勝『教科書無償法および同措置法の論理』茨城大学政経学会雑誌二三号(一九六八) 八三―一四五頁
- 今橋盛勝『判批』『昭和五二年度重要判例解説』(有斐閣、一九七七) 三七―三九頁
- 鶴飼信成『憲法』(弘文堂、新版、一九六八)
- 大須賀明『社会権の権利性』法時四三巻一号(一九七二) 二二―三三頁
- 大須賀明『教科書無償の論理と教育内容』『生存権論』(日本評論社、一九八四) 一七六―一八六頁
- 小川正人編著『教育財政の政策と法制度―教育財政入門―』(エイデル研究所、一九九六)
- 奥平康弘『教育を受ける権利』芦部信喜編『憲法Ⅲ 人権(2)』(有斐閣、一九八二) 三六一―四二五頁
- 奥平康弘『試論・憲法研究者のけじめ―とくに教育法学者に教えをこう』法セ三六九号(一九八五) 八一―一頁
- 奥平康弘『機会の均等化』と『均等の機械化』『ヒラヒラ文化批判』(有斐閣、一九八六) 二二―二四六頁



- 四)、同六三七号(二〇〇五)
- 相良惟一『各国の憲法と教育』(民主教育協会、一九五六)
- 佐藤 功『憲法(上)』(新版)』(有斐閣、一九八三)
- 白井正敏『教育経済学』(勁草書房、一九九一)
- 総務省編『平成一六年度版(平成一四年度決算) 地方財政白書』(二〇〇四)、『平成一七年度版(平成一五年度決算) 地方財政白書』(二〇〇五)
- 総務省統計局編『家計調査年報 平成一五年(家計収支編(二人以上の世帯))』(日本統計協会、二〇〇四)、『同 平成一六年(家計収支編(二人以上の世帯))』(二〇〇五)
- 田村和之「判批」判時八六二号(一九七七) 一二五—一二八頁
- 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報(平成一六年度版)』(総務省、二〇〇四)、『同(平成一七年度版)』(二〇〇五)
- 永井憲一「憲法と教育基本権(新版)」(勁草書房、一九八五)
- 永井憲一「義務教育の無償性をめぐる論議」法時五九卷一一号(一九八七) 一〇四—一〇七頁
- 永井憲一編『基本法コンメンタール・教育関係法』(日本評論社、一九九二)
- 永井憲一「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選II』(有斐閣、第四版、二〇〇〇) 二九八—二九九頁
- 永田 伝「父母負担禁止条例の制定運動」季教四号(一九七二) 一四五—一四九頁
- 中村睦男「判批」兼子 仁編『教育判例百選』(有斐閣、第三版、一九九二) 一六一—一七頁
- 成嶋 隆「『大学改革』—教育基本法の『葬送』」『世界』七二三号(二〇〇三) 二二八—二三五頁
- 日本私立学校振興・共済事業団広報「平成一六年度私学助成関係予算の概算要求」『月報私学』七〇号(二〇〇三) 二—五頁
- 長谷部恭男「書評・奥平康弘著『ヒラヒラ文化批判』」法セ三八八号(一九八七) 一四八頁

ジャン・ピアジェ「現在の世界における、教育をうける権利」ジャン・ピアジェほか（竹内良知訳）『ワロン・ピアジェ

教育論（世界教育学選集28）』（明治図書出版、一九六三）一五〇―二〇五頁

平田容章・北 一雄「文教・科学施策における新たな動き―平成一六年度文部科学省予算―」立調二四〇号（二〇〇四）

二八一―三二頁

平原春好「教育の制度原理」平原ほか編『教育行政と教育法の理論』（東京大学出版会、一九七四）一三三―一四九頁

平原春好「戦前日本における就学義務」教法四号（一九七五）一七二―一八〇頁

平原春好編『義務教育・男女共学（教育基本法文献選集4）』（学陽書房、一九七八）

ミルトン・フリードマン（熊谷尚夫ほか共訳）「教育における政府の役割」『資本主義と自由』（マグロウヒル好学社、一

九七五）九七―一二二頁

ミルトン・フリードマン／ローズ・フリードマン（西山千明訳）「学校教育制度の退廃」『選択の自由』（日本経済新聞社、

一九八〇）二三九―三〇〇頁

法学協会『註解日本国憲法（上巻）』（有斐閣、改訂版、一九五三）

星野安三朗「子どもの教育をうける権利」兼子 仁編『法と教育（法学文献選集8）』（学陽書房、一九七二）一七三―一

八四頁

堀尾輝久「現代教育の思想と構造」（岩波書店、一九七一）

堀尾輝久「『能力主義』教育の問題性」季教二二号（一九七六）一八一―三〇頁

堀尾輝久・兼子 仁『教育と人権』（岩波書店、一九七七）

牧 征名・平原春好編著『教育法入門』（学陽書房、改訂版、一九七九）

宮沢俊義『日本国憲法』（日本評論新社、一九五五）

宮沢俊義『憲法II』（有斐閣、旧版 一九五九、同新版 一九七二）

宮沢俊義・芦部信喜『日本国憲法』（日本評論社、全訂版、一九七八）

- 宮原誠一『教育史』（東洋経済新報社、一九六三）  
 三輪定宣「判批」季教三二号（一九七六）八三―八九頁  
 宗像誠也『教育と教育政策』（岩波書店、一九六一）  
 宗像誠也『憲法と「国家の教育権」』兼子 仁編『法と教育（法学文献選集8）』（学陽書房、一九七二）七〇―七八頁  
 宗像誠也編『改訂新版 教育基本法』（新評論、一九七五）  
 文部科学省『平成一五年度学校基本調査報告書（初等中等教育機関・専修学校・各種学校編）』（二〇〇三）、『平成一六年度学校基本調査報告書（初等中等教育機関・専修学校・各種学校編）』（二〇〇四）  
 文部科学省編『平成一五年度文部科学白書』（二〇〇四）、『平成一六年度文部科学白書』（二〇〇五）  
 山崎真秀「教育をうける権利、教育の義務」伊ヶ崎暁生編『教育の機会均等（教育基本法文献選集3）』（学陽書房、一九七八）一一―一二五頁  
 ジャン・ジャック・ルソー著（今野一雄訳）『エミール（上）』（岩波書店、一九六二）

（ゆい かずなり 博士前期課程修了）