

令和 5 年 5 月 14 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K02560

研究課題名（和文）教育財政ガバナンスの理念と構造に関する日・米・英制度比較研究

研究課題名（英文）A Comparative Study of Japanese, U.S., and British Institutions on the Philosophy and Structure of Education Finance Governance

研究代表者

石井 拓児 (Ishii, Takuji)

名古屋大学・教育発達科学研究科・教授

研究者番号：60345874

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,100,000円

研究成果の概要（和文）：研究期間中、新型コロナウイルス感染拡大という歴史的事情に鑑み、福祉国家型の教育財政制度原則「普遍的現物給付」「普遍的現金給付」から、コロナ対策としての子ども・青年向け支援施策の実施状況について各国の制度分析を行った。新自由主義改革のもと「市場拡大」を意図した公共政策が社会保障の各領域に持ち込まれ、公共サービスの多くを商品として購入せざるをえなくなり、その結果、営業自粛等の感染防止措置によって所得収入の大幅な減少が子ども・青年の生活に甚大な影響を与えた構造的要因を明らかにした。福祉国家の制度原則にもとづく教育財政制度を整備・再設計することによって、新自由主義教育改革からの反転の像を描出した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

各国の教育行財政制度を比較検討分析を通じ、福祉国家型と新自由主義型とを分岐する制度特質の解明を行ったことに学術的意義がある。日本の場合、単に公財政で措置される教育支出の量が少ないというのみならず、普遍的な制度を次第に選別的なもの（競争的なもの）へと移行させてきたこと、このことを通じて教育・学問分野への過度な政治的・政策的介入をもたらしてきたことを明らかにした。現在きわめて重要な分析課題となっている日本の学術行政をめぐる政治介入問題（日本学術会議会員任命拒否問題、日本学術会議法改正問題）や学校・大学教職員の身分の不安定化と多忙化等、構造的にその要因を示したことに社会的意義がある。

研究成果の概要（英文）：In the historical circumstances of the spread of the new corona infection, I conducted a system analysis of each country's implementation of support measures for children and adolescents as a countermeasure against corona, based on the welfare state-type education financing system principles of "universalism". The study clarified the structural factors that have had a profound impact on the lives of children and adolescents, as public policies intended to "expand the market" under neoliberal reforms have been introduced into various areas of social security, resulting in a significant reduction in income due to voluntary restraints on business and other infection-prevention measures. The study clarified the structural factors that had a tremendous impact on the lives of children and adolescents. By developing and redesigning the education financing system based on the institutional principles of the welfare state, we have drawn a picture of a reversal from neoliberal education reform.

研究分野：教育行政

キーワード：教育行財政 子どもの権利 コロナ危機 福祉国家 新自由主義 子どもの貧困 大学財政 教育の自由

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2000年を前後する時期より、「福祉国家の多様性」「資本主義の多様性」をめぐる研究が深まりを見せてきた。エスピン-アンデルセンの福祉国家3類型論(『福祉資本主義の三つの世界』2001)がよく知られ、その延長に5類型論を示したブルーノ・アマールの研究がある(『五つの資本主義 グローバル時代における社会経済システムの多様性』2005)。福祉国家類型に関する国際的な研究では、日本社会の特殊性に対する関心が寄せられてきている(埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』2003ほか)。しかしながら、これら類型論の分析枠組みは、もっぱら社会保障政策分野に偏り、教育法制度の観点からの検討は立ち遅れている。アマールが各国の労働慣行と社会保険制度との観点から職業教育制度を位置づけているが、日本では、ようやく本田由紀がこれらに応答する論文を著したところである(「教育と労働の関係をめぐる社会間の差異 「資本主義の多様性」論に基づく考察と検証」『教育学研究』83(2)、2016)。

本来、「教育・学習」は、人生のウェルビーイングを達成するための不可欠な社会制度のひとつであり、教育権・学習権もまた社会権的性格を有するものである。一方、一般的な社会保障とは異なり、「教育・学習」は個人の内面形成に深くかかわる価値的領域でもあるため、国家の介入・干渉はできる限り抑制的でなければならず、この意味で、教育権・学習権は社会権的性格とともに自由権的性格の両面性をもつ特殊な領域である。これまでの我が国教育法研究においては、その歴史的 성격のゆえに自由権的側面が強調され、社会権的性格に関する分析は弱かったとの反省もみられる(市川須美子、世取山洋介ほか)。

個人の諸権利の拡大と平等性の追求を目的に、社会領域への国家の積極的な介入を推進してきた新しい国家像である「福祉国家(あるいは社会国家)」の教育制度において、教育権・学習権の自由権的性格と社会権的性格とがどのように統合され制度化されてきたのであろうか。その基本原理を解明するため、授業料不徴収のみならず、学校運営費・教材費等を含む教育費保障の実現(完全無償化)ならびに中等教育・高等教育段階における無償性措置範囲の拡大(垂直的拡大) 私立学校や各種学校、職業訓練学校等への財政支援措置の拡大(水平的拡大)といった国家による財政的介入が積極的に切り拓かれた各国の福祉国家確立期において、財政的介入とその手続き的な正当性に関わって、どのような理念が形成(合意)され、具体的にどのような制度上の仕組みを担保してきたのか、教育財政ガバナンスの原理と構造を、法と制度の観点から歴史的に分析する。

2. 研究の目的

本研究では、日・英・米における教育財政ガバナンス構造の成立と展開を歴史的に確かめ、そこで示された福祉国家構想の理念にもとづき制度原理を解明することを目的とする。第一に、1920年代～30年代を「福祉国家構想期」とし、英・米を対象に、各国の福祉国家構想に関する政策文書を手掛かりに、なかでも教育制度とりわけ教育財政ガバナンスにかかわる制度理念の形成過程を明らかにする。第二に、英・米で社会保障制度が具体的に実現しはじめた戦後初期(1945～65)を「福祉国家制度確立期」とし、この時期の教育財政ガバナンスの法制度的構造を明らかにする。国家財政の膨張と安定化がすすみ、国家・連邦による教育財政への積極的な投入がすすめられた1950年代から60年代に設計された教育財政配分に関する制度機構とその役割を確かめる。第三に、第一と第二の課題をふまえ、日本における戦前・戦後の教育財政ガバナンス構造の変遷を歴史的に概括するとともにその日本の特質を明らかにする。

【1 研究目的、研究方法など(つづき)】

3. 研究の方法

本研究では、主たる研究フィールドを米国におく。60年代に州財政を措置することにより高等教育無償化を実現したカリフォルニア州・ニューヨーク州・ペンシルヴァニア州は、いずれも独特な高等教育ガバナンス改革を実行し、無償化を高等教育段階まで措置し(=垂直的拡大) 財政支出の対象を私立学校に広げた(水平的拡大)。本ガバナンス改革において確立された教育財政ガバナンス構造を明らかにする。なお、今日、研究の自由を高度に保障する優れた仕組みを有することで知られる米国の研究資金分配方式を念頭に、連邦レベルでの高等教育財政ガバナンス制度の成立過程を確かめる。

以上、米国・英国の福祉国家構想期における理念形成ならびに制度実現のための歴史的経過とその原動力を探求し、福祉国家成立期に実現した国家の積極的な財政的介入を促しつつ、教育の自由とそれにもとづく教育内容(内面形成の価値)への国家不介入の仕組みの確立にかかわる制度原理を示し、「福祉国家型教育財政ガバナンス」の原理と構造を明らかにする。あわせて日本の教育財政ガバナンスの特質を解明し、今後の政策的課題を提示する。

4. 研究成果

(1) 新型コロナウイルス感染症拡大下の子ども・青年の貧困問題と教育行政の課題の究明

日本では、自殺者数の全体は、1990年代後半以降2010年代に入るまで、長く3万人を超える時期が続いてきた。2006年には「自殺対策基本法」が制定されるとともに『自殺対策白書』が刊行されるようになり、政府も自殺に関する調査とその対策をすすめてきた。これによって、2019年の段階で、自殺者の全体としての数字は20,169人となり、これは1978年の統計開始以来最少の数字となるものであった(厚生労働省2020:2)。ところが、全体としての自殺者の数は、3万人を大きく超えていたところからほぼ2万人というところまで減少してきたにもかかわらず、この間、19歳以下の子どもの自殺者数は、ほぼ横ばいか、若干の増加傾向にある。子ども人口が減少傾向にあることをふまえれば、この状況は見過ごすことのできないものである。同白書は、「我が国における若い世代の自殺は深刻な状況にある」と危機感を示している(同:9)。

文部科学省は、2021年2月3日「児童生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議」を開催し、2020年度の子どもの自殺の数字をまとめている(文部科学省「コロナ禍における児童生徒の自殺等に関する現状について」第1回会議2021年2月15日提出資料より)。データでは、高校生で突出して増加し、数は少ないものの小学生も大幅に悪化している。どの学校段階でも女子の自殺の増加が顕著であるが、男子も同様に深刻であると見るべきである。児童生徒の自殺の原因・動機別のデータでは、第一に、「学業不振」や「その他進路に関する悩み」として、主に学校での勉強や将来の進路についての不安や悩みを要因とするもの、第二に、「親子関係の不和」として家庭内での何らかのトラブルを要因とするもの、第三、「病気の悩み・影響(その他の精神疾患)」と「病気の悩み・影響(うつ病)」を要因とするもの、がそれぞれ顕著に増加している。

データからのみでは十分な考察をすることはできないが、学校での勉強や将来の進路に関わって親子関係のもつれが生じる場合もあるであろうことや、そのことが「うつ」などの精神的な疾患を引きこする可能性もあることを考えれば、「将来不安」が大きな自殺の要因となっているとみてよいであろう。もちろん青年期には、青年期の発達段階に固有の「不安」が生じるものではあるが、過去最多となる子どもの自殺の増加を説明することはできない。子ども・青年の「不安」はどこから生じるのか、丁寧な分析が必要である。

コロナ禍において青年の貧困問題も深刻化している。在宅勤務が続いていて孤独であることや、上

【1 研究目的、研究方法など(つづき)】

京してきたが自宅待機が続き収入がないこと、収入がないまま奨学金の返済がスタートしていること等々、厳しい生活状況がみられる。高校生や大学生の場合も、高い授業料負担とアルバイト機会の減少により、未曾有の経済的困窮に直面している。

こうした事態を受けて政府は、2020年第一次補正予算(4月30日)で「家計が急変した家庭の学生に対する支援」(7億円)を計上したが、支援の規模があまりに小さいとの批判を受け、第二次補正予算(6月12日)で「困窮学生等に対する支援」(国立大学45億円、私立大学94億円)と第一次補正予算の予備費から「学生支援緊急給付金」(530億円、住民税非課税世帯の学生に20万円、それ以外の学生に10万円を支給)を決定した。しかし、申請要件が厳しく、提出書類が膨大であったため、受給できたのは申請者の半数以下との調査結果もある。この間、学生・青年の給付金不正受給事件が相次いで発覚しているが、その背景に、学生・青年をめぐる構造的な貧困問題が横たわっていることを直視しなければならない。

構造的な貧困のより根底に、給付型奨学金や青年手当、青年・学生向けの住宅保障制度といった学生・青年向けの社会保障制度が巨大な空白となっているという問題がある。政府の支援策はいずれも「申請主義・選別主義」の制度設計となっており、本当に支援を必要とする学生や青年に支援が行きわたっていない。このことが示唆しているのは、普遍的な現金給付、普遍的な現物給付の仕組みを一刻も早く整備すべきであるということである。

子どもの貧困や青年・学生の貧困がこれほどまでに明らかとなり、教育費・授業料の無償措置を含みあらゆる領域で社会保障を再整備することが求められているにもかかわらず、日本においては社会的・国民的合意はそれほど容易には形成されない。「財政危機論」の分厚い壁が、国民合意の形成の前で立ち塞がっているからである。

(2) 福祉国家制度原理にもとづく教育行財政制度のあり方の究明

世界各国では、緊縮財政政策(**fiscal austerity policy**)のもと、財政支出の抑制をねらいとして新自由主義改革がすすめられ、社会保障の解体がすすめられつつある。全体としてみれば、20世紀後半以降の日本の教育改革はこの一環に位置づくものとしてみなしてよく、まさに新自由主義教育改革の30年と表現することができる。なかんずく日本における「大学改革」は、一連の新自由主義教育改革を先導するものであった。

各国が緊縮財政政策に取り組まざるを得なかった背景には、グローバル化とともに多国籍企業や新富裕層(あるいは超富裕層と呼ぶ場合もある)らの国際的な課税逃れの手法が確立してきたことがあり、さらにその背景に多国籍企業や新富裕層の租税回避能力をIT技術の発展が支えている。こうした課税回避の横行が、「租税国家の危機」を導いていると指摘している。「緊縮(**austerity**)」を歴史的な政策概念としてとらえた国際経済学者の**Blyth(2013)**は、この概念が財政政策に持ち込まれるのは、絶えず民衆的に社会保障制度の整備要求が強く出され、これを抑制しようとする場面であることを明らかにしている。

新自由主義的手法に基づく制度枠組みは、貧困支援としても子ども・青年支援としても全く機能しないことが次第に明らかになりつつある。例えば、特別定額給付金制度をめぐる政策決定のジグザグ過程にその内実をみることができる。当初、特別定額給付金制度は、一定の世帯年収を下回る家庭にのみ給付しようとする「申請主義による選別的現金給付制度」として構想された。しかし、どこに世帯年収を設定しようとしてもその境界ではかなり不平等が発生することや、住む場所や条件の違いによって所得(インカム)と必要度(ニーズ)にズレが生じること、申請と審査(給付決定)に膨大な

【1 研究目的、研究方法など(つづき)】

時間と手間がかかること等が問題となり、最終的には、全世帯を対象とする「普遍的現金給付制度」に落ち着いた。同制度は1回のみ給付にとどまり、個人給付ではなく世帯給付であることなどの限界はあるものの、社会保障・福祉制度のほんらいのあり方を広くわかりやすい形で社会全体に示すことになった。

その後の持続化給付金や家賃支援給付金といった申請主義＝選別主義にもとづく給付の仕組みでは、申請手続きの負担を事業者に押し付けているばかりか、同給付金をめぐる組織的で大規模な不正受給も明らかとなっている。摘発しえた事件はごく一部にとどまるのだとすれば、このことによって失われた国家予算はどれほどの規模に上るのか想像もつかない事態となっている。電子申請による不正に対するハードル低下を指摘するものもあるが、むしろスーパーシティ構想＝デジタル化社会のもうひとつの懸念材料が露呈したものと言わなければならない。

(3) 具体的問題としての大学授業料の無償化措置の妥当性と制度原理

日本における高等教育における授業料負担の大きさとその異常さは、OECDの国際統計においてすでに明白である。ところが、1990年代以降、それまで高等教育を無償で措置することが一般的であった欧米の各国において、新自由主義教育改革とともに受益者負担主義が持ち込まれ、授業料が導入されるようになると、授業料負担(私的負担)の増大それ自体を不可避のものにとらえる傾向がみられるようになった。しかしながら、こうした高等教育費における私的負担状況は、国際統計上、まだ十分には把握できていないことに特段の留意が必要である。高等教育の授業料負担は、もちろん私的負担(private expenditure)であることに間違いはないが、そうした私的負担に対し給付型奨学金を措置した場合と貸与型奨学金を措置した場合とでは、その「原資」の性格が異なるものとなる。返済不要の公的奨学金によって授業料が補填されている場合、この授業料は公費負担と呼ぶべきものとなるのに対し、授業料に補充される奨学金がすべて自己負担として後に返済を義務付けられている場合には、この授業料は純粋に私費負担となる(下図)。

給付奨学金で授業料を全額カバーした場合	授業料 = 公的負担 (100%)
給付奨学金で授業料を半額カバーした場合	授業料 = 公的負担 (50%) + 私的負担 (50%)
貸与奨学金で授業料をカバーした場合	授業料 = 私的負担 (100%)

最新のOECD統計(2020年版『図表で見る教育統計(Education at a glance)』)は、この点をふまえ、各国の授業料負担を単純に私費負担として扱ってはいない。本稿では、まずは、この点を確認することからはじめ、日本における高等教育授業料の私的負担状況を検証することを通じ、その異常さをあらためて浮き彫りにすることとしたい。また、授業料負担が大きいとされるアメリカにおいては、「プロミスプログラム」と呼ばれる州ごとの高等教育授業料を実質無償化する政策的措置がなされてきており、その背景に高等教育授業料の無償化を求めるかなり広範囲な運動があることに着目する。以上を通じて日本政府の政策的対応の問題状況とその立ち遅れを指摘しうる。

日本の場合、初期資金と最終資金における公私負担状況を測定する統計が存在せず、まずはこれを正確に算出することが課題となるが、諸外国と比べ、授業料が極めて高く設定されていることや奨学金の受給者割合が低いことを勘案すれば、日本における授業料の私的負担状況はかなり特異な状況にあると言ふべきである。高等教育授業料の無償化に向けた政策的対応は、あまりに際立って鈍すぎる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 石井拓児	4. 巻 209
2. 論文標題 教師を育てる学校づくり	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 季刊教育法	6. 最初と最後の頁 28,33
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 石井拓児	4. 巻 0
2. 論文標題 「高等教育授業料をめぐる国際的動向と高等教育財政研究の理論的課題 - アメリカの授業料無償化政策の現段階と公私混合負担の日本の特質をめぐって -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 高等教育における経済的負担軽減及び就学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究	6. 最初と最後の頁 1,11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 石井拓児	4. 巻 50
2. 論文標題 新自由主義大学改革と大学財政システムの変容 - 日本型大学財政システムの歴史的特質と問題点 -	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法の科学	6. 最初と最後の頁 49-58
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 4件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 石井拓児
2. 発表標題 大学自治・学問の自由と財政基準
3. 学会等名 大学評価学会第19回大会（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 石井拓児
2. 発表標題 福祉国家型教育行財政制度構想と教育行政学研究的課題 - 新自由主義教育改革からの反転の芽をいかにしてつむぐか -
3. 学会等名 日本教育行政学会第56回大会（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 石井拓児
2. 発表標題 コロナ禍でひろがる子ども・青年の貧困・格差とその日本の特質 - 新自由主義教育改革の転換とその課題・展望 -
3. 学会等名 中部教育学会第69回大会（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 石井拓児
2. 発表標題 ニュージーランドの学校自治と教育スタンダード
3. 学会等名 日本教育政策学会第27回大会（オンラインシンポジウム）（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 石井拓児	4. 発行年 2022年
2. 出版社 春風社	5. 総ページ数 272
3. 書名 学校づくりの概念・思想・戦略	

1. 著者名 石井拓児・宮城道良	4. 発行年 2021年
2. 出版社 学習の友社	5. 総ページ数 135
3. 書名 高校生・若者たちと考える過労死・過労自殺	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------