

A Legal Study of Educational Expenses Security Systems with a focus on An Aid to Families with School Children

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/35142

氏名	藤澤宏樹
生年月日	
本籍	
学位の種類	博士(法学)
学位記番号	人博乙第8号
学位授与の日付	平成25年3月22日
学位授与の要件	論文博士(学位規則第4条第2項)
学位授与の題目	教育費保障制度の法的研究—就学援助制度を中心に— (A Legal Study of Educational Expenses Security Systems with a focus on An Aid to Families with School Children)
論文審査委員	委員長 井上 英夫 委員 横山 壽一, 石田 道彦 大久保英哲, 山崎 友也

学位論文要旨

1 本論文の目的

本論文は、低所得世帯への教育費保障制度（以下、教育費保障制度という）の中心的存在である就学援助制度を考察することにより、社会権論の再検討を試みるものである。本論文は三つの目的を有する。第一に、教育費保障制度の憲法上の根拠を画定させること、第二に、従来の、金銭給付を前提とした教育費保障制度理解とは異なった、新たな理解を示すこと、第三に、就学援助制度の憲法上の根拠及び給付方法の特質を画定した上で、社会権論の再検討を試みることである。本論文の意義は、次の諸点にある。第一に、憲法学・教育法学・社会保障法学の研究の間隙を埋めることになる点、第二に、就学援助制度の給付方法のあり方を考え直そうとする点、第三に、憲法26条2項の再解釈を試みる点、第四に、いわゆる「子どもの貧困」の緩和・克服の糸口となりうる点、第五に、教育費保障制度の視点から社会権論を再検討しようとする点、である。

2 本論文の概要

本論文の概要は次の通りである。第1章は全体の構成を説明した章であるから、第2章から述べることにする。第2章では、教育費保障制度を概観したうえで、その特徴付けをおこなった。まず、教育費保障制度の歴史的経緯をみたうえで、この制度が、厚労省系列と文科省系列の二系列に分かれて存在していることを紹介した。厚労省系列の制度としては、生活保護における教育扶助・生業扶助の高等学校等就学費・各種奨学金があり、文科省系列の制度としては、義務教育無償・教科書無償・高校授業料無償・就学援助制度・特別支援就学奨励制度・各種奨学金があったとした。つづいて、教育費保障制度を考える上での二つの指標を示した。「自由権基底的教育観—社会権基底的教育観」と「普遍的制度—限定的制度」である。前者は、教育費保障制度を、教育の自由を起点として考えるのか（自由権基底的教育観）、社会の責任を起点として考えるのか（社会権基底的教育観）という制度の理念に関する指標である。後者は、すべての子どもを対象とした制度なのか、一部の子どもを対象とした制度なのかという、

制度の性格に関する指標である。この二つの指標の基ついた教育費保障制度の特徴づけをおこない、その結果、日本の教育費保障制度には自由権基底的な限定的制度が多く、普遍的制度の可能性について検討が不足していることが明らかとなった。

第3章では、生活保護制度の教育扶助の成立過程を追うことで、制度の理念と性格を明らかにした。あわせて高等学校等就学費についても触れた。ここでは、教育扶助は義務教育段階の教育費の給付を目的としてつくられたものであるが、制定当初より、義務教育以上の教育費について、教育扶助から支出する可能性が考慮されていたことを指摘した。これは、子どもの自立助長の理念から導かれるものである。そして、教育扶助の成立過程では、自立助長の理念のみならず、それを支える国家の責任が強調されていたことを指摘した。この点に関連して、子どもの高校進学についての国家責任を明確にした点で、高等学校等就学費の新設には意義がある。しかし、高等学校等就学費は、高校進学を、教育の問題とせずに、職業生活への準備であるとして生業扶助の一費目に位置づけており、ここに問題を残している。

第4章では、就学援助制度四法（①就学奨励法・②学校給食法・③学校保健法・④日本学校安全会法）すべての成立過程をたどることにより、教育費保障制度の憲法上の根拠および給付方法の特質を検討した。①就学奨励法の成立過程は、教科書給与制度という社会権基底的教育観に基ついた普遍的制度が、低所得世帯への教育費保障という自由権基底的教育観に基ついた限定的制度へと変遷する過程として描き出された。しかし、制度の理念としては、国家の「義務教育完全無償に向けての向上・増進義務」という政策策定指針が一貫して存在していたということがいえた。つまり、制度の性格が限定的なものへと転換されたとしても、義務教育無償の範囲を拡大するという指針は維持されていたということである。また、給付方法の特質としては、学用品費や修学旅行費のように、私費負担とすべきか公費負担とすべきかが「曖昧」な領域の存在が想定されていたことから、必ずしも学校教育費のみを保障する制度というわけではなく、学校外教育費の保障も想定した制度となっていることがわかった。この「曖昧」さは、個別ニーズへの対応が可能な「柔軟さ」の特質として捉え直すことができるとした。②学校給食法における就学援助規定の成立過程からは、栄養改善と教育（食育）という、学校給食の二つの目的が維持されながら、そのどちらを重視するのかについての揺れ動きの変遷として把握された。2008年に学校給食法が全面改正され、学校給食の目的として食育理念が前面に推し込まれた。しかし、栄養改善理念が消滅したのではなく、この理念は後景にしりぞいただけであって、この理念が完全に失われたということとはできない。それは、子どもの栄養改善を実現するのは国家の役割であるとの理念が存在しつづけていることを意味しているのである。③学校保健法における就学援助規定の成立過程では、健康格差を解消するためには就学援助規定が必要であると考えられていたこと、健康の問題を解決することで、学習能力が向上すると考えられていたこと、そしてそれは国および学校設置者の役割と考えられており、この点で社会権基底的教育観がとられていたことを指摘した。また、健康が、教科書や給食と同等、あるいはそれ以上の価値を持つものであるとの議論が展開されていたことも注目に値する。給付方法については、健康診断は現物給付が当然の前提と考えられていた。ここに、就学援助制度の給付方法は、金銭給付のみの仕組みではなく、現物給付との「併用」という特質を持つことが明らかになった。憲法との関連を考察すると、憲法26条2項の義務教育無償規定のみならず、憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」実現のための社会の責任（憲法25条2項の向上・増進義務）が意識されていたとみることができる。④日本学校安全会法の成立過程については、学校事故に関する共済掛金の仕組みは、義務教育無償にはなじみにくいこと、義務教育無償との整合性を考えると、学校災害補償法といった立法を用意するほかないのではないかとした。

以上の検討から、就学援助制度は、義務教育完全無償に向けた「向上・増進義務」という政策策定指針のもと、生存権と教育を受ける権利の両方を保障しようとする制度であるとした。日本国憲法の条文に照らすと、義務教育完全無償に向けての向上・増進義務（憲法26条2項、25条2項）と、生存権および教育を受ける権利の双方（憲法25条1項・26条1項）が、就学援助制度の憲法上の根拠であるということになる。また、本章の検討により、給付方法の特質としては、金銭給付と現物給付との「併用」の特質と、教育費の公私負担区分が曖昧であることから、かえって個別のニーズに対応することが可能となるという「柔軟さ」の特質が存在することが明らかになった。

第5章では、判例・学説の状況を見た。判例については、義務教育費国庫負担事件最高裁判決と旭川学力テスト事件最高裁判決を取り上げた。旭川学力テスト事件最高裁判決のいう、教育における地方自治の重要性の指摘には傾聴すべきものがあるとした。学説については、憲法学・教育法学・社会法学が、教育費保障制度についてどのように論じてきたかをまとめた。そこでは、就学援助制度の検討について、授業料無償説が通説である憲法学では、教育費保障制度のあり方をどのように考えるかは、広汎な立法・行政裁量に委ねられるとして教育法学・社会保障法学に検討を任せ、教育法学は、就学必需費無償説を支持する見解においてすら、就学援助制度をはじめとする教育費保障制度の検討は社会保障法学の問題であるとして社会保障法学に検討をゆだねていた。社会保障法学はというと、教育費保障制度は社会保障制度ではないとして教育法学に検討を委ねていた。つまり、いわば「たらい回し」のような現象がおこっていたことがわかった。そのような中、社会保障法学の小川政亮による就学援助制度研究は、学説史上、唯一の本格的な研究といえるものであった。小川は、就学奨励法の制定過程を検討し、教育扶助の憲法上の根拠は25条、就学援助制度の憲法上の根拠は26条であると結論していた。小川研究は唯一の本格的な就学援助制度研究であり研究史上の画期である。しかし、本論文における制度の成立過程の検討からは、憲法25条および26条を根拠とすべきであることが明らかになったから、小川説は更新されるべきであるとされた。

第6章では、外国の制度に手がかりを求めた。本論文では、アメリカと韓国を取り上げた。アメリカについては、2001年のNCLB法成立までとその後の展開から、学力向上至上政策が就学支援政策を歪めていることを指摘した。韓国については、貧困層児童給食支援制度について検討した。そこから、第一に、韓国では、多様な主体が多様な方法で給食支援をおこなっていること、第二に、韓国では、学校生活支援の方法として、金銭給付と同程度に現物給付方式が重視され、各人に適合的な支援のあり方を模索する仕組みがとられていることがわかった。アメリカと韓国の例から、教育における地方自治の重要性、とりわけ学校現場に権限をおろすことの重要性、子どもの人間関係形成の機会として教育をとらえることの重要性、現物給付の可能性といった示唆をえた。

第7章で、これまでの検討をふまえて、社会権論の再検討を試みた。まず、憲法26条2項の義務教育無償規定を読み直し、これを、教育の必需品への完全なアクセスを求める「就学必需品無償」を求める規定であるとした。そして、この解釈は、憲法25条の生存権の立場からも正当化されるとした。また、「就学必需品」の範囲画定のためには、制度実施主体と利用者とのコミュニケーションによるニーズ画定作業が必要であることを示した。このコミュニケーション作業が、共同社会の存続と発展（社会の再生産）にとって不可欠の作業であると位置づけ、社会の再生産にとって、就学必需品無償の考え方が有用であるとした。

次に、憲法13条を自律への権利を定めたものと理解し、自律へ向かうための条件整備の権利として25条・26条が位置づけられるとする見解について、子どもの教育を受ける権利の実現を考える場合、自律へ向かう前段階で考えるべきことがあると指摘した。すなわち、それは、子どもが、お金の心配をしな

いで、学校で児童生徒として存在することである。そして、それは、子どもにとって「人間の尊厳」に関わることであった。憲法上の根拠としては、憲法11条から「人間の尊厳」が引き出されるとし、その人の存在を無条件に承認することが社会権の根拠とした。憲法25条・26条は、存在を無条件に承認された者が社会関係を形成するための権利として位置づけられることになる。

3 本論文の結論

本論文の結論は次の通りである。

①教育費保障制度の憲法上の根拠は、憲法25条と26条の双方である。これは、教育費保障制度を、義務教育完全無償に向けた向上・増進義務という政策策定指針のもと、子どもの生存権・教育を受ける権利を実現する仕組みととらえたことによる。社会権の理解については、社会の中で各々を支え合う仕組みを求める権利、社会関係形成を求める権利として捉え直されねばならないとした。

②教育費保障制度は、給付方法の特質として、金銭給付と現物給付との「併用」の特質および個別のニーズに対応可能な「柔軟さ」の特質を有する。憲法上の根拠及び給付方法の特質に照らすと、教育費保障制度は、社会権基底的教育観にもとづく普遍的制度を前提とした、現物給付を原則として構想されるのが妥当である。金銭給付は例外的な位置づけとなる。

③憲法26条2項の義務教育無償規定は、教育の必需品への完全なアクセスを求める「就学必需品無償」を求める規定である。この解釈は、憲法25条の生存権の立場からも正当化される。また、「就学必需品」の範囲画定のためには、制度実施主体（市町村・学校）と利用者とのコミュニケーションによるニーズ画定作業が必要である。

④社会権の根拠は、各人の存在の無条件承認にある。憲法上の根拠としては、自律について述べているとされる憲法13条のみならず、憲法11条も考慮に入れる必要がある。すなわち、憲法11条から「人間の尊厳」が引き出される。憲法11条および13条といった条文を基底としながら、憲法25条および26条が構想されることになる。

Abstract

This dissertation attempts to reconfigure social rights theory in the Constitution of Japan by examining educational expenses security systems aimed at low-income households, in particular, Aid to Families with School Children. The objectives of this dissertation are; (1) to demarcate the constitutional grounds for educational expenses security systems, (2) show a new understanding of the attributes of providing educational expenses security systems' benefits, and (3) attempt to reconfigure social rights theory after demarcating the principles and attributes of Aid to Families with School Children.

The intentions of this dissertation are; (1) compensate for the lack of research on Aid to Families with School Children made by the three related areas of constitutional law, educational law and social security law up until now, (2) rethink the method by which benefits of Aid to Families with School Children is provided, (3) make a start at alleviating "child poverty", and (4) rethink social rights theory from the perspective of educational expenses security systems.

The conclusions of this dissertation are; (1) constitutional grounds for Aid to Families with School Children: A system based on improvement and enhancement towards 100% free-of-charge compulsory education, based on Item 2, Article 26 of the Constitution, a system guaranteeing both a child's right to life and right to receive education.

(2) Attributes of benefits to Aid to Families with School Children: It was noted that the system provides both performance in money and performance in kind and there is a flexibility based on the assumption that a gray area exists in the classification of public/private obligation. Considering these principles and attributes, it was deemed that education expenses security was consistent with the requirements of the constitution as a universal system based on the educational mindset deriving from social right.

(3) Reconsideration of social rights theory – No. 1: Item 2, Article 26 of the Constitution which refers to a free compulsory education was reread, and was interpreted as seeking “free-of-charge necessities for school attendance”, or, in other words, full access to educational necessities. This interpretation was deemed as justifiable from the perspective of the right to a decent life, under Article 25 of the Constitution. Moreover, it was noted that there was a need to define “free-of-charge necessities for school attendance” through communication between the body implementing the system and the users. This communication was positioned as essential for the continued existence and development of a mutually-dependent society (social reproduction), and it was deemed that the concept of making necessities for school attendance free-of-charge was useful for social reproduction.

(4) Reconsideration of social rights theory – No. 2: Understanding Article 13 of the Constitution to stipulate the right to autonomy, if Articles 25 and 26 are positioned as rights making autonomy possible, and the realization of a child's right to receive an education is considered, it was noted that something should be considered as a preliminary step to autonomy. Specifically, that a child may attend school as a student without concern for money, and that this is a matter of “human dignity” for a child. The constitutional grounds for this claim is that “human dignity” can be extracted from Article 11 of the Constitution and that that person's existence should be accepted unconditionally as the embodiment of his/her social right.

Articles 25 and 26 of the Constitution would be positioned as rights necessary for an individual whose existence has been accepted unconditionally to form social relationships.

論文審査の結果の要旨

周知のように、日本の子どもの貧困率は、先進国でも最悪であり、その要因として教育の格差・不平等が指摘されている。本論文は、子どもの貧困解決の一つの方策として、教育費保障制度—とくに低所得世帯を対象とする就学援助制度—をとりあげ、法学の視点から検討している。就学援助制度を中心とするのは、全世帯の15%が利用する制度であるにもかかわらず、研究が十分でなく、そのことが就学援助制度・教育費保障制度の発展をさまたげ、子どもの貧困を助長する原因の一つとなっていると考えるからである。

論文構成は、以下の通りである。

第一章では、論文の目的、意義、構成が示される。第二章では、厚労省系列と文科省系列に大別されている教育費保障制度について体系的に分析する。第三章では、生活保護法の教育扶助の成立過程が検討され、第四章では、就学援助制度について、就学奨励法、学校給食法、学校保健法、日本学校安全会法という根拠法ごとにその成立過程が分析され、憲法上の根拠（憲法25条生存権と26条教育権の重畳説）と給付方法の特質（現物給付と金銭給付の併用）が提示される。第五章は、教育費保障制度をめぐる判例・学説について、憲法学、教育法学、社会保障法学での理論展開が検討される。ここでは、憲法26条2項の「義務教育無償規定」および憲法25条の解釈から、従来の「授業料無償説」「就学必需費無償説」の問題点を指摘し、「就学必需品無償説」を提唱している。第六章では、教育条件整備を軽視し、教育内容のみに介入しても学力向上に成果は上がらないことの例として、2002年のアメリカのNCLB法（No Child Left Behind Act）を、現物給付として給食保障をおこない学力保障へとつなげている例として韓国を取り上げている。第七章では、人権としての教育保障が提示される。就学援助制度は、憲法26条2項を根拠とし、子どもの生存権と教育権の双方を保障する制度とされる。また、社会権を基底とし普遍的制度を指向する教育費保障制度が憲法の要請であることも明らかにしている。さらに、人間の尊厳及び社会権について、憲法11条、13条、25条、26条について検討し、社会権の再検討の必要性を示唆している。

以上、本論文は、教育保障及び生活保障両分野に関連し、子どもの貧困解消にも大きな影響をもっているにもかかわらず、法学のみならず教育学、貧困研究分野でもほとんど未開拓の領域である就学援助そして教育費保障制度の研究に意欲的、精力的に取り組んだものである。本論文は、下記のように審査基準に適合し、筆者が当該研究分野の十分な知識と自立して研究活動を行う能力を有していることを示し、学位博士（法学）にふさわしいものとして審査委員全員一致して合格と判断した。

①問題意識は、明確であり、テーマは現代の重要な課題に対応するものであり、妥当である。②憲法、教育法、社会保障法の先行研究の検討、立法過程研究、比較法研究、実証的研究がなされ、テーマにふさわしい総合的研究となっている。③内外の研究文献、資料も適切に参照され、成果が生かされ、学術論文として体系的な構成となっている。④就学援助そして教育費保障に法学の領域から切り込んだ本論文は教育学の分野からも高く評価される独創的研究である。ただ、憲法11条論と社会権の関係、外国法研究、高校・大学段階での教育費保障論の検討など多くの課題が残されていることも、筆者の自覚するところであり、今後の研究の発展に期待したい。