

戦後日本における教育行政学研究と福祉国家論

—福祉国家教育財政研究序説—

石井拓児

はじめに

筆者はちょうど20年前、本誌第40号(1997)において、宗像誠也の教育委員会制度論と民衆統制論の関係性と内外事項区分論の理論的有用性をテーマに研究ノートを執筆したことから研究をスタートさせている。以来、戦後日本における教育行政学・教育経営学の学説史研究を主たるテーマとしながらささやかながら研究を積み上げてきた。今回、本誌編集長から執筆の依頼があり、60周年記念号に原稿掲載の機会をいただいたことに心より感謝を申し上げるとともに、自身の研究足跡をふりかえることを本稿執筆の強い動機とするものであることを申し述べておきたい。

筆者の学説史研究は、グローバリゼーションという新しい社会状況のなかで、新しい研究課題と向き合うことを余儀なくされている。グローバリゼーションは、グローバル企業と富裕層の移動自由性を飛躍的に高め、各国の租税システムの相違を利用して巨大な富の蓄積を可能とし¹、その結果、かつてないほどの貧富の拡大を招いている²。租税回収が著しく困難となり、各国は構造的な財政危機に直面してきた。

筆者は、この間、佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革—その理論・実態と対抗軸—』(大月書店、2008)、細井克彦・石井拓児・光本滋編『新自由主義大学改革—国際機関と各国の動向—』(東信堂、2014)という2冊の本の執筆をすすめる過程において、世界同時多発的な「教育改革」「大学改革」の様相をどのようにとらえるのかについて、多くの研究者と共同研究をする機会に恵まれた。各国で、財政削減をねらいとする社会改造の一環としてすすめられる「教育改革」には、政策目的の共有のうえに、「政策パッケージ」の共通性がみられることを明らかにし、この共通の枠組みを有する教育改革を、「新自由主義教育改革」と規定する必要があることを示してきた。財政削減を主たる目的とするものである以上、関係者の個人的努力によって教育や研究の質の向上は見込めるものではなく、「新自由主義教育改革・大学改革」による教育・研究の疲弊状況はすでに多くの海外研究が指摘をするところであった。

各国にみられる「新自由主義教育改革・大学改革」の政策分析をすすめながら、筆者には、日本に固有な問題状況が広がりつつあること、そしてそれは、いくつかの日本社会の歴史的な特質によって生み出されてきていることが、次第にみえてくるようになった。そのことを念頭に、戦後日本の教育行財政制度の特質を明らかにする作業を行い(「教育における公費・私費概念—その日本の特質—」2012)³、また日本における授業料・奨学金政策の特異性を追求しつつ、わが国における学生・青年を対象とする生活保障制度の不在という問題状況を示し(「日本における青年期の学習

費保障と生活費保障制度の横断的検討」2014) 4、新自由主義教育改革を推進する国々が、なぜ「改革」の「先駆者」として日本を評価するのかを、大学財政制度に即して分析を試みた（「大学運営と市場原理」2014) 5。

歴史をやや俯瞰的にとらえてみれば、戦後、福祉国家的諸制度の整備がすすみ、新自由主義改革のなかでそれらが切り崩されつつある欧米諸国と、福祉国家的諸制度がほとんど未整備のまま、新自由主義改革によってわずかながらに存在していた諸制度が解体しつつある日本との間では、問題の表れ方が相当に異なっている、異ならざるを得ない、と言わねばならない。後に詳しく述べるように、その最も端的な事例が、「子どもの貧困問題」と「大学生・青年の貧困問題」である。

それではなぜ、日本のなかで「福祉国家論」は十分に構想・追究されてこなかったのであろうか。日本の論壇状況を大きく反映して、「福祉国家教育行財政論」を掲げる研究は、先行研究としてはほとんど皆無というべき状況にある。しかしながら、「子どもの貧困問題」「大学生・青年の貧困問題」はすでに抜き差しならぬ事態となっており、新しい制度の構想を不可欠としている。子どもから青年まで、「人生前半の社会保障」（広井良典）⁶をすすめる福祉国家型教育行財政制度をどう構想するのか、そのためには、日本の社会システムの歴史的な問題状況をとらえ、その歴史的特質のうえに、どのような制度変更をすすめる必要があるのかを確かめる必要がある。

戦後の相当早い段階において、教育行財政研究分野で福祉国家概念の検討を行ったのは、内外事項区分論を提唱した宗像誠也であった。同氏は、1959年に発表した論文⁷で、福祉国家概念をかなり詳細に批判的に検討している。宗像はこの時点でなぜ福祉国家論を批判的に検討しようとしたのか、批判的に検討しようとした福祉国家論とは、いったい誰の、どういった内容を有する概念枠組みを指していたのであろうか。このことをもういちど学説史研究として振り返ることで、わが国で福祉国家的教育行財政制度がなぜ未整備なままであったのか、また、福祉国家教育財政研究が不在とならざるをえなかったのはなぜかといった、これらの理由を構造的につかむことを可能とすであろう。

そこで本稿は、まず、(1)社会学や歴史学の研究成果をてがかりに、わが国における福祉国家の制度および概念をめぐる固有の状況を描出することからはじめる。そのうえで、(2)宗像誠也・伊藤和衛・堀尾輝久らの福祉国家論の分析と検証を行い、教育行財政研究における福祉国家的要請とは何だったのかを示し、最後に、(3)新たな福祉国家教育行財政研究の構築に向けた理論課題・研究課題を導くことになる。筆者の学説史研究は、周回をめぐって初発の問題関心を呼び起こし、ようやく自らの研究テーマの本格的な設定を可能としているかのようなのである。本研究は、まさに「福祉国家教育行財政研究序説」である。

1. 戦後日本の「福祉国家論」と日本型企业社会

(1) 戦争国家・社会国家・福祉国家

20世紀の後半ごろより、社会学研究・福祉国家研究・社会保障研究分野において、各国における社会保障制度の整備状況をとらえ、これを類型化する研究がトレンドとなってきた。比較福祉国

家論を専門とする埋橋孝文によれば、「グローバリゼーションの進展の下での各国のダイナミックな対応をどのように把握するのか」⁸ということが問題関心の中心にあるとされる。エスピン-アンデルセンの福祉国家三類型論がよく知られているが⁹、分析ファクターに教育財政・教育制度を加え、「資本主義の多様性」を示したブルーノ・アマールの五類型論が興味深い¹⁰。日本では、矢野裕俊¹¹、本田由紀¹²らが福祉国家類型論をふまえた教育制度分析を行っている¹³。

いずれにせよ、これらの先行研究が指摘するのは、世界先進各国において福祉国家制度・社会保障制度はそれぞれ異なっており、一つのモデルとして「福祉国家」ととらえることはできないということである。果たして諸類型のすべてを「福祉国家」とよびうるのか、あるいはアマールのように「資本主義の多様性」ととらえるにとどめるのかは、今後の重要な研究課題となるであろう。筆者は、日本に独自に形成された社会モデルについて、欧米各国との原則的な制度上の違い、言い方を変えて、日本における「普遍的な最低生活保障の不在」¹⁴をふまえるならば、これを「福祉国家」ととらえることは制度概念の混乱を引き起こすと考えるため、行論の都合上、「日本型福祉国家」あるいは「日本型企业社会」と呼ぶこととする。

さて、ドイツは、1880年代に世界で初めての社会保障制度を生みだし、ナチス政権が登場するまでの間、最も先進的な社会保障制度を整備してきたとされ、また、イギリスは、第二次世界大戦中に『ベヴァリッジ報告書』が準備され、戦後すぐにこれを法制化し福祉国家への道をすすんだ¹⁵。アメリカも、世界恐慌・大不況を契機としてアメリカ社会が構造的に転換する1930年代のニューディール政策が、20世紀後半の「アメリカ的福祉国家体制の形成に決定的なインパクト」をあたえたとされる¹⁶。いずれにせよ、戦前期に「福祉国家」の概念は登場しないものの、「福祉国家論」ならびに福祉国家的諸制度の構想あるいは具体的ないくつかの政策形成は、すでにこの時代にみられたものであり、福祉国家研究の対象は、戦前期の国家システムと社会保障をめぐる政策とそれを要求する運動を含むことになる。

ここで問題となるのは、イギリス・アメリカにみられる福祉国家の連続性を、ドイツ・日本にそのまま適応することが妥当であるのかどうかの検証である。日本近代史を研究している高岡裕之によれば、1990年代に入ってから、日本における総力戦体制期における現代化・近代化をとまなう諸政策が、戦後社会の原型をつくりだしたとみる「総力戦体制論」「戦時動員体制論」「1940年体制論」が台頭してきたという¹⁷。高岡は、こうした研究のなかには、「福祉国家」と「戦争国家」を同一視する歴史像が示されていることを指摘しつつ、戦時下における厚生省の成立と人口政策、労働政策、住宅政策、医療政策等について詳細な検証をすすめ、戦時体制下に整備がすすめられた社会保障政策を戦後のそれと連続的に把握することはできないことを明らかにしている。

第二次大戦中のイギリスで、ナチスドイツの戦争国家 (warfare state) への対抗として唱えられた福祉国家 (welfare state) という二つの概念は、明確に区別される必要があるが、概念上の混乱は、戦後日本における特異な福祉国家論へと引き継がれてきたとみられる¹⁸。

(2) 1950年代～60年代日本における福祉国家論の特異性

戦後日本で、「遅れた福祉国家」あるいは「福祉制度の不在」という特殊な社会状況を生み出した原因は、なおも十分に解明されていない。富永健一は、その理由として戦後改革期においてアメリカが単独統治をすすめたことにより「ヨーロッパ型の福祉国家への道」が選択されなかったこと、50年代以降の逆コースのなかで経営者側も労働者側も社会保障制度の構築には批判的に対応したこと、をあげている¹⁹。しかしながら、「日本国憲法が第25条で「最低限度の生活保障」という福祉国家理念の基軸となる条文が定められたことの歴史的意義は大きく、この条文が、GHQ案にはなく、森戸辰男ら日本側の努力によるところが大きいという事実、さらには渡辺治が指摘するように憲法起草運営委員会には、ニューディーラーと呼ばれる福祉国家派のメンバーが含まれていたという事実²⁰をどうとらえればよいであろうか²¹。

1950年、名高い「シャープ勧告」が出されたものの、その後の数年の間に、シャープ勧告の内容は大きく変質してしまう²²。シャープ勧告骨抜ききの舞台裏として、この時期の大蔵省主計局長であった松隈秀雄をはじめ、京都帝国大学教授・汐見三郎、大蔵書記官・池田隼人、大蔵書記官・平田敬一郎らはいずれも皇国租税理念調査会（1944年）のメンバーであったことである。戦時体制下における社会国家・戦争国家構想が再び台頭し、福祉国家構想は次第に歪みを持つようになったように思われる。すなわち、財政出動を通じた国家支配という仕組みである。

財政学者である宮本憲一は、50～60年代にかけて増大した国庫補助金制度のしくみに着目して中央集権的構造を特徴付けており²³、さらに、教育財政分野においては、「教育費の中央統制あるいは教育費をつうずる中央統制」の仕組みがあることを指摘し、とりわけ学校建設費補助や教科書制度のなかにその特徴を見出している²⁴。いずれも50年代、60年代に整備された教育財政政策である。同時期、社会教育法改正によって社会教育団体への補助金支出の解禁もすすめられた。

財政制度が中央集権的な構造に次第に転換していく1955年、自由民主党はその党綱領のなかで「福祉国家の完成」をめざすことを明記することになる。1960年『国民所得倍增計画』は福祉国家的施策の制度構想を計画していた。そこに示された福祉国家ビジョンとは、中央集権的な財政制度構造のうえに、「経済成長主義」と「公共福祉の名による人権の制限」、「国防義務の強調」といった観点を同時的に含み込むものでもあった。とりわけ憲法改正をめぐる政治状況下において「福祉国家論」が深く関係しており、すなわち1956年に設置された憲法調査会は、1964年までに131回の総会を開催し、その最終報告書『憲法調査会報告書』は、各所において「福祉国家論」を展開していた。ここにおいて、「福祉国家」と「戦争国家」との一体的な関係性が強く示されていたことは間違いない。それゆえ憲法学研究者は、この時期、相次いで福祉国家論を批判的に分析している²⁵。

ここに日本に特異な「福祉国家論」が見いだされる。50年代から60年代にかけて現実化した日本型福祉国家とは、生活保護費支給額の妥当性をめぐって争われた朝日訴訟や障害者世帯における児童扶養手当受給制限について争われた堀木訴訟等に代表されるように、国民生活全体からいえば福祉制度は部分的に実現したにすぎなかった²⁶。あわせて指摘をするならば、日本における生活保

護をはじめとする社会保障制度が、一部の厚生官僚を除いては、「惰民防止」策としてとらえられ、それゆえ働くことを前提とする、いわば「労働参加を最大化する貧困救済システム」として成立するようになる²⁷。こうした日本型福祉国家論の特異性ゆえに、戦後日本においては、研究者間において、「福祉国家論」に対する相当に広範な警戒感が生みだされたのである²⁸。

(3) 日本型企业社会と家計教育費負担の論理と構造—家族主義の登場と福祉社会論—

こうしてほとんど一部の諸施策を除いては、社会保障制度は各分野で未整備なまま、1970年代には日本型企业社会が、次第に成立することになる²⁹。1973年には「福祉元年」とのスローガンが打ち立てられながら、実現した社会保障制度は福祉国家的制度とはみなしがたいものである。その顕著な事例が児童手当制度（1971年）である。世界各国における児童手当制度は普遍的現金給付制度として設計されるのがほとんど通例であるが、わが国で誕生した制度は、所得制限のある選別的給付金制度であり、加えて「18歳未満の児童が3人以上の家庭でかつ5歳未満の第3子以降」に限定されるなど、支給対象はきわめて制限的であった。

さらには、1971年中央教育審議会が受益者負担主義を採用し、以降、授業料値上げの導入、その後も値上げ改訂が着々とすすめられることとなった。これは、大学・高等教育機関の現物給付の仕組みの大幅な転換といわなければならず、福祉国家からの後退を意味している。

以上のことは、戦後日本における社会保障制度の成立と展開の過程にも同様の事情をみることができる。生活保護制度をめぐるのは、子育て世帯の受給率がきわめて低いこともまた、日本の特徴として指摘される場所である。日本における家族向けの生活費保障制度は、諸外国と比べても脆弱であり、とりわけ若年世帯＝子育て世帯における制度空白は相当に深刻である³⁰。

福祉国家構想の挫折と政策転回があり、70年代後半頃からの「小さな政府」論へと接続してきた。この時期より通産省あるいは通産省内部に置かれた各種会議体（社会経済国民会議、総合社会政策基本問題研究会など）を中心に、「福祉社会論」が打ち出されるようになる。家族や隣近所間の助け合い、企業の従業員に対する恩恵が日本社会の特徴であるとし、「国家責任の解除」を志向するものである。福祉社会論は、ナショナル・ミニマム・スタンダードの確立を放棄している点で、欧米の福祉国家制度とは完全に区別されるものである³¹。

ここで、富永健一の興味深い指摘がある。富永は、家族社会学が明らかにしてきた通説とは全く異なる文脈で、「日本イエ社会論＝日本的家族主義」が、突如として1979年に持ち出されてきたことを指摘している。村上泰亮・公文俊平・佐藤誠三郎によって著された『文明としてのイエ社会』（1979年）は、「日本の伝統家族を過大視し、固定視」するものであり、これが「福祉社会論」とリンクし、福祉国家を否定する論拠とされたと述べている³²。イエ社会論は、日本的家族主義が会社組織にも反映し、社員を家族としてみなす点に日本的経営の美点があると主張する。また、こうした日本的家族主義的企业経営の源流は、総力戦体制期の石原莞爾・宮崎正義らが参加した日満財政経済研究会の社会構想に端を発しており、これを、岸信介、美濃部洋次、秋永月三ら企画院の革新官僚が継承し、戦後日本に引き継がれたとする説もある。家族主義を基調とする社会国家・戦争

国家構想は、戦後日本の特異な福祉国家論の内側に潜り込みながら、日本型企业社会が成立する時期、福祉社会論として表舞台に登場するものであったといえるであろう。

今日、教育経済学・教育社会学の一部に、日本に特異な大学授業料政策（高い授業料負担）・奨学金政策（給付型奨学金制度の不在）・教育ローン事業の拡大政策について、これを「日本的家族主義」「親負担主義」が原因だとする学説が存在する。代表的には矢野眞和『「習慣病」になったニッポンの大学—18歳主義・卒業主義・親負担主義からの解放—』（日本図書センター、2011）であるが、末富芳『教育費の政治経済学』（勁草書房、2010）や古田和久「教育費支出の動機構造の解明にむけて—教育意識の決定木分析—」（『教育社会学研究』80、2007）、小塩隆士『教育を経済学で考える』（日本評論、2003）の研究も、「親の教育費負担意識」の解明に重点が置かれている。

いずれの研究も、1970年代のある特定の時期に、意図的に持ち込まれた「日本的家族主義」を前提とする研究である。本研究が指摘するように、日本における授業料政策・奨学金政策の形成過程とその背景には、福祉国家構想の否定と不在、それを補完するように持ち込まれた「作られた家族主義（あるいは会社主義）」の存在がある。「作られた家族教育費負担意識」を実証して追認することに、いったいどれほどの研究的意義があるというのであろうか。

2. 教育行政・教育経営・教育法研究分野における福祉国家論

(1) 文部版福祉国家論の展開と戦後日本の教育行財政の特質

先にみたように、わが国においては特異な「福祉国家論」が喧伝され、これによって多くの研究は福祉国家論批判を展開してきた。このことは、さらに教育分野においてきわめて顕著にみられるところであった。

文部省内部で「福祉国家」についていち早く言及したのは、天城勲の「教育行政の課題—教育行政把握の試図—」（1953）であったとされる³³。天城は、「いわゆる文化国家ないし福祉国家理念が行政法の基本原理として承認されている」とし、「そもそも教育に対する行政作用の特質は権力を用いることなく社会各人の利益を守り進んでこれを促進する保育作用」であり、「教育の機会均等の保障と促進をはかる教育行政は、多分に福祉行政、社会保障行政の性格を有している」とした³⁴。しかしながら本論文は、同誌に収録されている「書籍紹介」で取り上げられている、C.I. パーナードの研究に触発されたためであろうか、主に行政経営論・組織原理論に紙幅のほとんどが割かれ、「福祉国家における教育行政」とはいったいどのような原理を採用するものであり、戦前と戦後を断絶させている決定的な違いは何か、戦後日本の教育行政とはどういった新しい特質を有するものかについて、ほとんど何も語られていない。

より本格的に天城が福祉国家論について言及するのは、「福祉国家における教育」（1960）論文であった³⁵。同論文における天城の「福祉国家」認識は、「イギリス、西独、北欧諸国などのなけば完成されている福祉国家の典型（の特徴）」は、「第一に完全雇用の状態であり、第二にこれを支える経済の成長であり、第三には社会保障制度の整備」であり、「人間の本性と歴史的発展の経緯として生存権の保障は労働権の保障として具体化され、働ける者については労働の機会提供として

完全雇用の経済政策が前面に押し出されて来ている」のだから、「福祉国家の特徴としての完全雇用と経済成長は二にして一の政策となる」（傍点引用者）と説明されるものである。前章で指摘した、まさに日本において特異な、「労働参加」を前提とする福祉国家論（すなわち、資力調査や稼働能力調査をふまえたきわめて選別的な社会保障制度論）が示されている。

したがって天城の「福祉国家における教育」認識は、「完全雇用と経済成長」のための道具として位置づけられるものとなる。天城は端的に、「福祉国家の要素の一つである経済成長との関連における教育の使命が問題となる」と述べ、「高度の学問研究の発展、これら優秀な技術者の養成さらに新しい時代の社会に応じ進んでこれを形成する人間の育成」こそが、福祉国家における教育に課せられた「時代の要請」であるとし、「学校教育、社会教育を通じて広い意味での人間教育の必要性が自覚されなければならない。福祉国家の道徳的、文化的側面は、かかる意味においても教育に重要使命を期待している」としている。

ちなみに本論文では、不就学や長欠児童生徒の問題、教育費の父兄負担、教育機会均等の問題などがいちおうは取り上げられているが、「膨大な財政負担を伴うことも明瞭である」と言うにとどまっている。「福祉国家」理解の時代的制約はやむを得ないとしても、経済成長を名目として「人間形成」「人間教育」の必要性を説き、これを福祉国家における教育の役割を強調する点に、本論文における「福祉国家論」の特質がある。

1950年代を通じ、「教育課程の国家基準」としての学習指導要領の法的性格をめぐり、教育内容への権力的介入のあり方が問われるようになってきていた。教育委員会制度の改変、勤務評定・学力テスト問題等が激しい政治的争点となるなか、天城の「福祉国家教育論」は独特な意味合いを有していた。この独特な意味合いは、その後の「期待される人間像」（1966）とも十分に接合しうるものとして準備されたとも言いうるのであろう。

（2）宗像誠也の福祉国家論批判とその意味

宗像誠也が、その批判の対象とした福祉国家論とは、以上のような「文部省版福祉国家論」であったということを確認しておく必要がある。宗像にとって、現実の問題として、国家の財政支出を通じた教育内容統制という仕組みが鋭く見据えられていた。1953年1月20日付毎日新聞「政府の意図は何か—義務教育費の全額国庫負担」では、教員給与の全額国庫負担化に対し、政治活動の制限と国家統制の危惧を表明しているほか、1955年3月1日東京新聞「教育危機と教育政策（下）—機会均等への矛盾—」、6月17日読売新聞「中央集権への布石—財政や能率のために民主主義を捨てるな—」でも、同様の指摘が繰り返されている。

先に紹介した宗像の代表的論文のひとつである「教育における福祉国家概念の分析」では、教育行政を「福祉行政」とみなし、これを「非権力的サービス」ととらえる概念理解を批判しつつ、アメリカ・イギリス・スウェーデンとの対比のなかに日本の特質を指摘している。宗像は、公選制教育委員会制度といえども「権力が存在しないのではない」といい、諸外国との福祉国家制度の決定的な相違点として、「内的事項と外的事項とを分かつ考え方」を強調し、そして日本において「国

家とパターナリズム」という分析視覚がとりわけて重要になっていることを結論した³⁶。

加えて、この時点で宗像は、「福祉国家論」の名のもとに教育財政支出の状況が著しく低度なものとどまっているのはなぜなのか、疑問を呈している。ここには、財政保障を積極的にすすめながらも教育の自由を担保するような「欧米型福祉国家」と、「福祉国家」の名のもとに教育財政支出を抑制し、教育内容統制に強い力点をおく「文部省版福祉国家論」とのかい離状況について、宗像のそれなりの理解が反映しているとみるべきであろう。次の各点についても留意したい。

第一に、宗像にとって、「教育と福祉の区別」という問題は、福祉行政作用における「非権力的サービス」との区別、教育行政作用の特質、そしてその日本の特質としてとらえられていたということである。今日、子どもの貧困問題が大きくクローズアップされる中、「教育と福祉の統一」と「総合行政論」が自明の前提として取り上げられる傾向がみられるが、非権力的装いをういながら一般部局による教育部局への政治的介入の危険性はないのか、理論的にも実践的にも検証は不可欠である³⁷。教育と福祉の無原則な「協働」の強調には違和感がある。第二に、宗像は、国家財政の積極的な出動を通じて、国民の学習権保障制度を打ち立てるべきであることを、その後も幾度となく指摘しており、これを理論的かつ実践的に指導していたということにある。実践的な場面では、学校白書運動、教育黒書運動がある。したがって、第三に、宗像の内外事項区分論は、福祉行政とは異なる教育行政分野の財政的関与を通じた教育内容への国家介入の可能性をふまえた、まさに福祉国家における教育行政論の基本原則であったということである。

(3) 戦後日本における教育行政学と福祉国家論

以上のように、宗像誠也が厳しく福祉国家論を批判したのに対し、伊藤和衛は、福祉国家論を積極的に採用し、激しく論争を繰り広げた。いわゆる「学校経営重層構造・単層構造論争」である。この論争が最後までかみ合わなかったのは、論争の焦点が「学校経営構造」にあったために、両者とも「福祉国家論」をとりあげながらも最後まで中心的な論点とならなかったためであろう。

伊藤和衛は、繰り返し、「宗像さんは、憲法 26 条解釈を堂々とこれまでの自由権的発想で貫かれている…けれどもわたくしは憲法 26 条解釈については社会権的発想をとっている」「憲法 26 条解釈における自由権的理解が今日正しい理解のしかたといえるのかどうか」と批判している³⁸。対する宗像は、「伊藤さんの説では、どうも社会権は自由権に対立するもので、自由権の否定の上に成り立つもの、その意味でいわば不自由権のように聞こえる、という疑問を呈するだけにするほかない」と述べている³⁹。

宗像の「教育における福祉国家論」「教育権の社会権的解釈」に対する批判は、いわば「自由権なき社会権解釈」であり、「教育の自由の保障なき福祉国家論」のことであり、60年代以降の具体的な教育政策やその政策担当者が主張する「福祉国家論」を念頭に置いたものであったとみることができる。しかし、この論争上、伊藤は最後まで憲法調査会や文部省の福祉国家論については見解を示していない。

五十嵐頭・伊ヶ崎暁生編著『戦後教育の歴史』では、伊藤の福祉国家論が、「改憲論の権力認識

に酷似している」ことを示し、これを「教育行政理論の福祉国家論への拝跪」であるとした⁴⁰。こうしたかなり厳しい批判にもかかわらず、のちに伊藤は、「わたくしと福祉国家教育論」と題する最終講義で、「教育福祉の観点からわが国教育の現状はその水準が教育先進国の中で低い」との認識を示しつつも、日本的な「教育における福祉国家論」の特殊性に、最後まで言及することがなかった⁴¹。

日本の福祉国家論を批判した論者たちの教育行財政論は、どのようなものであったか。60年代、「人権思想の公共福祉論による空洞化」として「福祉国家論」を厳しく批判し、50年代の一連の教育政策を「財政をとおしての教育の国家統制の道に通ずるもの」と捉えていた堀尾輝久は、一方で教育財政の国家支出を積極的に要請し、これを「公費教育の思想」と呼んでいた⁴²。五十嵐顕は、教育の外的条件も民主教育の考え方にもとづいて国民運動的に決められていくべきことを提起している⁴³。

70年代には、憲法学者である永井憲一と長谷川正安は、いずれも「福祉国家論」を厳しく批判した論者として知られるが、「行政権力の内的事項への不干渉」をのみ説くのではなく、議会を通じた両事項への国民的決定のあり方を課題提起している⁴⁴。また、教育法学の通説における「権利としての教育費」の捉え方は、学費・授業料問題のみならず、社会保障制度一般、生活保障制度の全体へとひろがる枠組みを有するものであった。伊ヶ崎暁生・三輪定宣の研究では、「教育扶助と奨学奨励」、「その他の修学奨励」として奨学金のほかに、修学資金、通学ローン、授業料補助・減免等、児童の扶養をめぐる諸手当、年金などが検討対象となっている⁴⁵。

いずれにせよ、これらは今日的な表現をすることが許されるならば、福祉国家教育行財政論を志向するものと位置づけることができ、これらが明らかとしてきた諸原則や法規範、また教育制度と福祉制度を横断させながら子ども・青年の学習権保障・発達保障制度を構想しようとする研究枠組みは、今日も重要な観点となっていると言えよう。

3. 日本型企业社会における教育行財政制度の特質と問題

(1) 福祉国家の未整備状況を補完する日本型企业社会—なぜいま日本で、子ども・若者の貧困が深刻になるのか—

本来的な福祉国家システムを形成してこなかった日本型福祉国家において、国民生活費、とりわけ教育費や養育費—日本における社会保障の制度空白部分—を支えてきたものは何だったのか。

第一は、終身雇用と年功序列賃金による本体給付部分である。親の生活費や介護費の負担、子どもの生活費や教育費の負担が最も増加する40代後半から50代の時期に最も高い賃金が支払われるような、日本に独特な「賃金カーブ」が形成される⁴⁶。第二は、1975年ごろから福利厚生等の付加的諸給付（企業福祉）として、つまり労働者賃金への諸手当のひとつとして、「家族手当（扶養手当）」が拡大したことがあげられる。この時期、「社宅・独身寮」「独自の退職金制度」「企業年金制度」「病院」「医療保険制度」などの法定外福利制度（企業福祉）が充実・拡大する。第三は、財政福祉としての「扶養控除制度」である。居住者の合計所得が一定の金額に満たない扶養親族を

有する場合、総所得金額から所得税・住民税を控除する仕組みである。現行制度の基本骨格は、児童手当の確立とほぼ同時期の1974年ごろに形づくられ、その後、勤労学生控除や特別扶養控除・成人扶養控除等が加わり、16歳～22歳までの学生をもつ親に対する控除が位置づけられてきた⁴⁷。これが、社会保障制度の未整備に代替する、賃金・企業福祉・税控除の「3点セット」である。

先に指摘したように、戦後日本における生活保護制度が、「労働参加」を基本条件とする制度として形成されたという特異性を有してきたことと重ね合わせれば、わが国では、日本型雇用への参入を通じた「賃金の獲得」を条件とする社会システムが形成されてきたといえる。いわゆる「日本型企业社会」の形成である。

こうした諸特徴が、戦後日本における「過度に競争的な教育システム」の形成と不可分の関係を有していたことが指摘されよう。完全雇用・年功賃金・付加的給付、加えて交通費手当や住宅手当、社宅制度を通じて、社会保障の空白部分を補うだけの賃金を獲得しうる職業とは、中大規模の企業もしくは公務員・教員といった職に限定されていた⁴⁸。これらの職を得るために、より高次の教育機会、あるいは高い偏差値学力を必要とする社会条件が形成されたのである。

このため、日本の学校教育における部活動もまた、世界と比較して相当に特異な問題状況を浮かび上がらせてきた。「スポーツと学校教育の日本の特殊関係」⁴⁹や「勝利至上主義」⁵⁰といった問題や、指導者による体罰・しごき、そして指導者の体罰・しごきを助ける「保護者の共犯関係」、といった問題群もまた、日本型福祉国家・日本型企业社会の成立と密接に関わっているとみられる。進学や就職の際に、重要な「評価」の一つとして部活動や部活動での大会成績が期待される以上、指導者・保護者は「勝利」と「勝利のための体罰」への支持・同意を取り付けやすかったのではない。どんなに辛くとも、児童生徒にとって部活動を途中で退くことは、じつは相当に不利益が大きいと判断されるものであったのではなかったか。

以上のような戦後日本における福祉国家制度の未整備状況と日本型企业社会の形成との関連が理解されれば、今日、日本において子どもの貧困・若者の貧困問題が、とりわけて深刻化する理由が明瞭となる。

日本型企业社会において、日本型雇用の本体に労働参入してきた人々を除けば、子ども・若者への教育費・生活費保障制度は、実態としては幅広く空白であった。21世紀以降の新自由主義改革と日本型雇用制度の解体が進行し、若年世帯・子育て世帯における雇用の不安定化と低賃金化がすすめば、子育ての社会的恩恵を受けることができない階層が大幅に広がったからにはほかならない。子育て・教育費をめぐって新しい福祉国家的諸制度を構想し、具体化することは、まさに現代日本の最大の課題となりつつある。

(2) 福祉国家教育行財政の制度構想と論理的帰結

福祉国家教育制度の具体的な制度構想は、各国の制度的展開について福祉国家類型論研究のさらなる進展をふまえながら、今後、地道に検証がすすめられることになる。さしあたり、本研究から導き出される結論として、福祉国家教育行財政の原理原則を次のように整理しておこう。

第一に、普遍的現金給付と現物給付を基本とし、就学前から高等教育段階まで、授業料を完全に無償することである。現在提案されている給付型奨学金制度は、それが選別的制度として設計されるのであるならば、福祉国家的制度とはみなし難い。第二に、「人生前半の社会保障」の確立を前提とする、子ども・青年の学習権保障という視点が必要になっている。そのためには、子ども手当制度を普遍的現金給付の仕組みに戻すこと、子ども手当制度の延長に学生・青年本人が受給できる生活費給付制度を創設することである。第三に、福祉国家制度として住宅と交通の問題を解消すべきであろう。まず、18歳で自立を果たす学生・青年には住宅手当の給付もしくは無償による住宅の現物給付がなされることが本格的に検討される必要がある。高校生・大学生の場合であれば、大学が学内で安い住宅を提供するか、近隣の自宅から通学する場合の交通費支給、加えて、中学生や高校生の受験のための交通費等も無償化すべきである⁵¹。第四に、就学前児童、小学生、中学生の放課後の環境を至急整備することである。文化とスポーツ、遊びに関する権利保障と言いうるのである⁵²。そのためには、音楽・スポーツ指導者の育成が急務であり、かつこれらの指導者をすべての地域に安定的な雇用で配置することになる。海外では、第一から第四のいずれの点においても制度保障の整備がすすめられており、日本だけが特異な状況にあることを重ねて指摘しておきたい⁵³。

最後に、以上の福祉国家教育財政制度構想にあたり、予想されるいくつかの反論について、これを論理的に考察することを通じて理論的に補強する予定であったが、残念ながら紙幅は尽きている。おそらく、反論の焦点は唯一、これらの福祉国家的教育行財政制度を整備するための財政確保をどうするのか、に限られる。「それは財政当局が考えるべきことである」、というのが筆者の回答であるが、もう少しだけ補足しておこう。

先に示した「福祉国家教育行財政の制度構想」とは、制度の大きさの相対的な違いがあるにせよ、西欧・北欧（場合によっては北米や南欧でも）で、いずれも制度化され、実現しているものばかりである。先進各国で実現しているものが、わが国でのみ「財政難」であるとする根拠を提示する責任は、むしろ財政当局の側にこそある。

グローバル資本や富裕層への適切な課税措置が、今後の重要な政策課題となるが、とりわけ教育費の積極的な公財政支出を要請する場合、論理的には、累進課税の強化が基本線となる。受益者負担論は、もとより理論的には正当な根拠をもつものとは言い難いが、教育サービスによる卒業後の「所得増＝受益」に対する対価を負担するのであれば、累進課税を強化することが最も妥当だからである。「所得連動型授業料返済」「所得連動型奨学金返済」等の仕組みを導入してきた国々でさえ、累進課税制度との整合性を担保することが難しいことの判断から、次第に累進課税強化の方向へシフトしつつある。

教育制度はもとより、交通・住宅等、あらゆる生活分野で「脱商品化」が進行すれば、生活保護・失業手当・年金等のあらゆる保障制度は、支出金額において相対的に縮小する。また、論理的には、労働者賃金の抑制も可能となり、企業はこれらを社会的拠出金として国庫に納めることとなる。子ども・若者への貧困対策が、将来的には社会的費用負担を抑制し、経済効果が大きいことはすでによく知られているが⁵⁴、さらに、西欧・北欧のいくつかの国では、国民の健康のために、積極的な

スポーツ機会の提供や、余暇・休暇やレクリエーションの充実をすすめている。健康やスポーツへの公財政支出は、医療費支出等の抑制につながるためである。どちらが健全で積極的な社会構想と
いいうるのかは、はっきりしている。

おわりに

新自由主義アジェンダは、いつも、「この道しかない」と言う。かつて、イギリスの新自由主義改革を牽引したマーガレット・サッチャーもまた、「選択肢はない (There is no alternative)」と宣言していた。「福祉レジーム論」や「資本主義の多様性論」は、そうした新自由主義アジェンダへの、研究者サイドからの対抗の論理である。「多様な社会のあり様」を、世界各国の社会現実に即して、あるいは各国の歴史的事実に即して示すことが、研究の本来的な役割であろう。財政当局の「国家財政の危機」を理由に、多様で豊かな社会像を示すことができないのならば、それはすでに、「敗北の研究」である。

述べてきたように、日本型企業社会における「労働参加」を前提とする、か細い社会保障制度のもと、国民の多くは、安定的な生活を獲得し、それを維持するために、日本型雇用への参入を余儀なくされてきた。だから、日本型雇用からの離脱は、安定的な生活からの脱落を意味してもいた。国民生活もまた、「この道しかない」という生き方を強制されてきたのである⁵⁵。

過労死問題の根源に、この日本型の特殊な社会構造が横たわっていることを見逃してはならないであろう。今日、賃金の抑制傾向が強まり、加えて多額の奨学金返済を抱える青年労働者が爆発的に増加している。今日の過労死・過労自殺問題は、かつての問題状況にさらに苛烈さをきわめて登場してきているのではないか。「多様な生き方・働き方」を承認する社会は、新自由主義改革の徹底的な批判的検討のうえに、新しい福祉国家を展望する、その道程にこそある。

〔注〕

- 1 差し当たり、こうした状況の広がりや問題として提起しているものに志賀櫻『タックス・ハイブーン—逃げていく税金—』(岩波新書、2013)、同『タックス・イーター—消えていく税金—』(岩波新書、2014)、富岡幸雄『税金を払わない巨大企業』(文春新書、2014)等がある。またこうした問題状況に対応する各国での取り組みがはじまっている。OECD 「税源浸食と利益移転への対応」報告書(2013)、上村雅彦『不平等をめぐる戦争—グローバル税制は可能か?—』(集英社新書、2016)が参考になる。
- 2 代表的な研究に、トマ・ピケティ『21世紀の資本』(山崎浩生他訳、みすず書房、2014)。
- 3 世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築—』(大月書店、2012年)所収論文。
- 4 細川孝編著『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革』(晃洋書房、2014年3月)所収論文。
- 5 日本財政法学会編『大学運営と税財政法上の課題』(全国会計職員協会、2014年)所収論文。
- 6 広井良典『「人生前半の社会保障」と高等教育費』(『IDE』2013年11月号)。
- 7 宗像誠也「教育における福祉国家概念の分析」(大熊信行・宗像誠也・鶴飼信成・関嘉彦『現代福祉国家論』)

- 至成堂、1959年)。
- 8 埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』(ミネルヴァ書房、2003)。
 - 9 エスピン-アンデルセン『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と実態—』(ミネルヴァ書房、2001)。
 - 10 ブルーノ・アマール『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—』(藤原書店、2005)。
 - 11 矢野裕俊「教育システムの国際比較—福祉国家における教育戦略の展開に注目して—」(埋橋編・前掲書、2003)。
 - 12 本田由紀「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』第83巻第2号、2016)。
 - 13 筆者も日本の教育行財政制度に即して解析しながら、エスピン-アンデルセンの日本の類型の位置づけについて批判的な検証を試みている。石井拓児「公教育財政制度の日本の特質と教育行政学研究の今日的課題—教育における福祉国家論と内外事項区分論争を手がかりに—」(『日本教育行政学会創立50周年記念誌』教育開発研究所、2016、24頁と33頁)。
 - 14 後藤道夫「構造改革が生んだ貧困と新しい福祉国家の構想」(渡辺治・二宮厚美・岡田知弘・後藤道夫『新自由主義か新福祉国家か—民主党政権下の日本の行方—』旬報社、2009) 393頁。
 - 15 富永健一『社会変動の中の福祉国家—家族の失敗と国家の新しい機能—』(中公新書、2001)。
 - 16 小林清一『アメリカ福祉国家体制の形成』(ミネルヴァ書房、1999)。
 - 17 高岡裕之『総力戦体制と「福祉国家」—戦時日本「社会改革」構想—』(岩波書店、2011)。
 - 18 東京大学社会科学研究所編『福祉国家1—福祉国家の形成—』(東京大学出版会、1984) 3頁。
 - 19 富永・前掲書、183頁。
 - 20 渡辺治「日本国憲法運用史序説」樋口陽一編『講座憲法学1 憲法と憲法学』(日本評論社、1995)。
 - 21 1942年ごろには、日本に対する「降伏条項」を検討する安全保障小委員会の内部にニューディール派が存在し、その後、ニューディーラー・ネットワークとよばれる政策集団が形成され、占領政策に大きな影響を与えている。進藤榮一『敗戦の逆説—戦後日本はどうつくられたか—』(ちくま新書、1999)。
 - 22 和田八束『現代日本租税論』(日本評論社、1970)、小宮隆太郎『現代日本経済研究』(東京大学出版、1971)、林健久「シャープ勧告と税制改正」(東京大学社会科学研究所編『戦後改革』7巻、1970)。
 - 23 宮本憲一『補助金の政治経済学』(朝日選書、1990)。
 - 24 宮本憲一「現代日本財政の基本構造」(『講座今日の日本資本主義⑨』大月書店、1982) 40-43頁。
 - 25 「特集 福祉国家論の問題性」(『法律時報』36(4)、1967)、鈴木安蔵編『福祉国家論批判』(法律文化社、1967)等、多数。
 - 26 渡辺洋三『法と社会の昭和史』(岩波セミナーブックス25、1988)。
 - 27 大竹晴佳「高度成長期の社会保障—制度の体系化と労働市場への誘導性—」(大門正克編『高度成長の時代1—復興と離陸—』大月書店、2010)。
 - 28 なお、「新福祉国家構想」を追及し続ける社会学者の後藤道夫は、こうした研究的傾向が、80年代以降に新自由主義を受容する思想基盤を形成したことを指摘している(後藤『戦後思想ヘゲモニーの終焉と新福祉国家構想』旬報社、2006)。
 - 29 後藤道夫「日本型社会保障の構造」(渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004) 198-199頁。
 - 30 勝又幸子「国際比較からみた家族政策支出」(『季刊・社会保障研究』Vol.39 No.1) 19頁、島崎謙治「児童

- 手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会、2005）等。
- 31 真田は『福祉国家』の変革と地域』（『講座今日の日本資本主義⑨』大月書店、1982）。
- 32 富永・前掲書、61-66 頁。ただし、富永は、「日本イエ社会論」が政治の世界に影響を与え、日本型福祉社会論を形成したとするが、事實は逆であろう。福祉国家を否定する日本型福祉社会論が先に形成をされ、これを論じるための都合の良い研究データが後付けで示されたものとみるべきではないか。また、富永は、日本の家族が変容し「失敗」したのだから、新しい福祉国家は「国家が家族の中に入って行く制度」としてとらえるべきだと主張する。これは、福祉に関する行政サービスとして主張しているのであれば問題ないが、家族の私的領域に国家権力・行政権力が入り込むことをねらいとする行政作用も含んでいるのであれば、あまりに警戒心がないといわざるを得ない（例えば「食育基本法」「家庭読書推進法」や、各地の「家庭教育支援条例」などを念頭に置かれたい）。この点でも福祉行政学と教育行政学の研究的視点には、決定的な違いが認められる。
- 33 天城勲の「教育行政の課題—教育行政把握の試図—」（『教育行政』No.7、1953年10月号）。
- 34 同上、16-17 頁。
- 35 天城勲「福祉国家における教育」（『学校経営』1960年5月号）。
- 36 宗像・前掲論文、282-284 頁。
- 37 総合行政論もまた、戦前に起源（ルーツ）をもつものであることを知る必要がある。
- 38 伊藤和衛「受教育権の保障と学校経営」（『教育評論』1965年10月号）。
- 39 宗像誠也「学校重層構造論は伊藤説の心臓部ではなかったのか」（『教育評論』1965年10月号）。
- 40 五十嵐頭・伊ヶ崎暁生『戦後教育の歴史』（青木書店、1971）256-259 頁。
- 41 持田栄一・市川昭午編『教育福祉の理論と実際』（教育開発研究所、1975）所収。
- 42 堀尾は、「現代の公費観」として「公費」がほんらい国民のものであり、「国民のひとりひとりに教育機会を平等に獲得させるためには、公費にもとづく学校（公立学校）が最もふさわしい学校形態である」と言い、これを「公費教育の思想」としている（堀尾輝久「義務教育」宗像誠也編『教育基本法』新評論、1966、177 頁）。
- 43 五十嵐頭「教育の機会均等」宗像誠也編『教育基本法』127 頁。その他、鈴木英一、勝野尚行らの論稿にも同様の指摘が見られる。
- 44 永井憲一『主権者教育権の理論』（三省堂、1991）、長谷川正安「憲法と教育運動」（『法律時報 憲法と教育』日本評論社、1972）。
- 45 伊ヶ先暁生・三輪定宣『教育費と教育財政』（総合労働研究所、1980）。なお中嶋哲彦「子どもの貧困削減の総合的施策—教育と福祉の分裂に着目して—」（日本教育行政学会研究推進委員会編『教育機会格差と教育行政—転換期の教育保証を展望する—』福村出版、2013）は、政策レベルにおける「教育と福祉の分裂状況」を歴史的にとらえようとしており、研究対象は義務教育学校段階に限定してはいるものの、基本的な問題意識を共有するものである。
- 46 木下武男『日本人の賃金』（平凡社新書、1999）。
- 47 所得税法制上、「法人与自然と存在する相違」が、「後者に不公平に制度化されている典型事例を現行制度が提供している」。福家俊朗『現代租税法の原理—転換期におけるその歴史的位相—』（日本評論社、1995）30 頁。
- 48 たとえば、橘木俊昭『企業福祉の終焉—格差の時代にどう対応すべきか—』（中公新書、2005）は、企業福

利についての企業規模間によって、大きな格差が存在してきたことを指摘している。

- 49 中澤篤史『運動部活動の戦後と現在—なぜスポーツは学校教育に結びつけられるのか—』(青弓社、2014)。
- 50 関明昭『スポーツと勝利至上主義—日本の学校スポーツのルーツ—』(ナカニシヤ出版、2015)。
- 51 上岡直見『鉄道は誰のものか』(緑風出版、2016) 53頁。本書は、高校生・大学生、私立学校に通う小学生や中学生の交通費や、受験のための交通費も無償化すべきであることを、かなり論理的・実証的に説得力をもって主張している。日本の交通政策もまた、福祉国家とかけ離れた、異質なものとして展開してきたことがたいへんよくわかる良書である。さらに敷衍して、大学生の住宅事情についても公的支援の未整備状況をふまえ、読者には同様の問題構造を見出してほしい。
- 52 子どもたちの放課後のスポーツへの権利については、内海和雄『イギリスのスポーツ・フォー・オール—福祉国家のスポーツ政策—』(2003年、不昧堂出版)、同『日本のスポーツ・フォー・オール—未熟な福祉国家のスポーツ政策—』(2005年、不昧堂出版)がある。
- 53 筆者は、各点のうち、大学授業料・奨学金制度と学生・青年への生活保障制度とを横断的に検討し、国際比較研究を行っている(石井・前掲論文「日本における青年期の学習費保障と生活費保障制度の横断的検討」)。その他の点については、近く著す予定である。
- 54 代表的には、阿部彩『子どもの貧困』(岩波新書、2008)。
- 55 この点、不登校・登校拒否問題に即して考察したものに、石井拓児「福祉国家における義務教育制度と学校づくり—「多様な教育機会確保法案」の制度論的・政策論的検討—」(『日本教育政策学会年報』23、2016、八月書館)。