

国際人権規約と教育無償化の理念

わたなべ・あきお
神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授。
専門は教育行政学、発達保障論。京都大学大
学院教育学研究科博士後期課程単位取得退
学。鳥取大学教授を経て現職。人間発達研究
所副所長。本稿との関連著書に「格差問題と
「教育の機会均等」(日本標準、二〇〇六
年)、「無償教育の漸進的導入」と大学界改
革」(共著、晃洋書房、二〇一四年)など。

渡部昭男

二〇二二年転換課題Ⅱ 漸進的無償化

外務省のホームページに、「経済的、社会的及び文
化的権利に関する国際規約(社会権規約)第13条2
(b)及び(c)の規定に係る留保の撤回(国連への通
告)について 平成24年9月」というタイトルの情報
がアップされています。

「日本国政府は、昭和41年12月16日にニューヨーク
で作成された「経済的、社会的及び文化的権利に関

する国際規約」(社会権規約)の批准書を寄託した際
に、同規約第13条2(b)及び(c)の規定の適用
に当たり、これらの規定にいう「特に、無償教育の
漸進的な導入により」に拘束されない権利を留保し
ていたところ、同留保を撤回する旨を平成24年9月
11日に国際連合事務総長に通告しました。

この通告により、日本国は、平成24年9月11日か
ら、これらの規定の適用に当たり、これらの規定に
いう「特に、無償教育の漸進的な導入により」に拘
束されることとなります。」

科研費
KAKENHI

「漸進的無償化」科研 2017年度 日欧シンポジウム

日時: 2018年1月28日(日) 午後1~5時

場所: ホテル「フォーレスト本郷」会議室
(〒113-0033 東京都文京区本郷6-16-4)

アクセス: 南北線/東大前駅より徒歩5分
<http://www.forest-hongo.com/access/index.html>

国際人権A規約第13条「教育への権利」 right to education

—今日の意義及び日本の現状と課題—

国際人権A規約(1966年国連採択、1976年発効/日本:1978年署名、1979年批准)第13条には「教育への権利 right to education」が規定されている。第1項に教育の目的、すなわち内的事項に係る規範原理が示されており、それを具体化する手段として第2項が置かれ、(a)初等教育の無償、(b)中等教育、(c)高等教育における漸進的無償化などが明示されている。日本政府は、2012年9月の留保撤回以降、中等教育・高等教育における漸進的無償化の義務を負っているが、具体的な進捗は遅れている。本シンポジウムでは同条約の今日の意義を踏まえて、日本の現状と課題を明らかにする。

日本国憲法第九八条二項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定めています。

この誠実遵守義務を踏まえて、筆者が事務局長を務める大学評価学会 (<http://www.unive.jp/>) では、高等教育を含めて段階的に無償に近づけていく漸進的無償化を重要な転換課題(二〇一〇二年転換課題)と位置づけ、発信してきました。当初は「戯言」と一蹴されましたが、ここに来てようやく幼児教育から高等教育までの教育無償化が国民的関心事になってきたと感じています。

新聞記事検索によれば、二〇一六〜一七年に「教育無償化」の用語を含む記事が増加したことがわかります(表1)。

A規約第13条

II 人権としての「教育への権利」

日本国憲法第二六条は「教育を受ける権利(right to receive education)」ですが、国際人権規約(社会権規約。以下、A規約)第13条ではより能動的な「教育への権利(right to education)」という規定になっています。

表1 「教育無償化」新聞記事数

	毎日新聞*	朝日新聞**	読売新聞***
2010年	4	5	5
2011年	1	1	0
2012年	2	7	1
2013年	10	12	13
2014年	10	7	7
2015年	9	6	9
2016年	79	64	38
2017年	420	517	275

*「毎朝」により、対象紙に「毎日新聞」のみを指定して「毎朝掲載」した件数。
**「朝日」により、対象紙に「朝日新聞」のみを指定して「朝日掲載」した件数。
***「読売」により、対象紙に「読売新聞」のみを指定して「読売掲載」した件数。

「漸進的無償化」科研グループ(代表・渡部)は一月二十八日に、国際人権法が専門のフォン・クーマンズ教授(オランダ・マーストリヒト大学/ユネスコ人権平和職)を招いて、シンポジウムを開催しました(資料1)。その講演の中で教授は、「人権 human right」としての「教育への権利」という認識の重要性を語っています。

第一に、「教育への権利」がほかでもない「エンパワメントの権利 empowerment right」だということです。すなわち、教育は①人格を形成する、②社会に貢献する、③人生/生活をコントロールする、④社

会を統治する、⑤社会階層を上る、といった形で人々をエンパワーします。

第二に、働く権利、健康への権利、食べ物への権利、政治参加の権利、完全参加と平等の権利など、他の諸権利を享受する上で「鍵となる権利 key right」でもあります。

「教育への権利」は、「人権中の人権」と言っても過言ではないでしょう。

「アクセス可能性」を満たす方策 II 教育無償化

その「教育への権利」の実現には、「利用可能性 Availability」「アクセス可能性 Accessibility」「受容可能性 Acceptability」「適応可能性 Adaptability」のうち四つの「A」が満たされる必要があります。

すなわち、初等・中等・高等レベルの学校教育の制度および施設設備が整えられて利用可能な状態でなければなりません。そして、その学校教育に誰もが物理的・経済的にアクセスできる必要性があり、そこで受ける教育自体が理解でき受容できる方法や言語で提供されねばなりません。かつ、その内容は古色蒼然とし

たものではなく時代や社会の変化、コミュニティや個人のニーズに適應したものでなければならぬのです。

第13条2項(表2)にある(a)初等教育の無償 (free to all) と (b) 中等教育及び (c) 高等教育の漸進的無償化 (progressive introduction of free education) をあわせた「狭義の教育無償化」、並びに (e) 奨学金 (fellowship) 制度を含んだ「広義の教育無償化」は、経済的な「アクセス可能性」に位置づくものです。

「アクセス可能性」が満たされないと、「人権」としての「教育への権利」が侵害されることになるのです。

国家に義務を履行させる力 II 市民のモニター活動

クーマンズ教授は「A規約は法的拘束力を持つ」とした上で、「実行させることは困難を伴う」とも指摘しています。

例えば、「この規約の各締約国は、立法措

置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、「略」行動をとることを約束する。」(A規約第2条1項)とあります。「最大限に」が理想主義を表す一方で、「利用可能な」は現実主義を表しており、相容れない二つの語句が並んでいるというのです。関連して、教授は「義務を遵守する能力がない inability」ことと、「義務を遵守する意志がない unwillingness」ことは、区別すべきであると述べています。

シンポジウムでは、クーマンズ教授からの指摘を受けて、国家の自由裁量に委ねて「利用可能な」や「漸進的に」を逃げ道にさせないためにも、教育無償化の義務を履行させるべく、国家をモニターする市民の活動が重要になってくることが論議されました。

日本政府は、二〇一八年五月三十一日までに次の定期報告(第四回政府報告)を回連に提出する必要があります。その期限を迎えており、市民団体の中には「二〇一八年問題」等として取り組みを重ねているところもありますが、どのような政府報告が準備されている

表2 国際人権規約(社会権規約/A規約) 第13条

1 この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。

2 この規約の締約国は、1の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。

- (a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること。
- (b) 種々の形態の中等教育(技術的及び職業的中等教育を含む)は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとすること。
- (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとすること。
- (d) 基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。
- (e) すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

3 省略

4 省略

出典：外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_004.html) より。

のかという動静はオープンにはなっていません。

教育無償化の真髄 II 合意の形成

二〇一六―一七年に「教育無償化」新聞記事数が急増した背景には、憲法改正論議があります。幼児教育から高等教育まで無償化を実現するには、現行憲法に「教育無償化」を書き込むことが必要だというのです。しかし、ここには三つの落とし穴があります。

第一に、一般に受けの良い教育無償化を「改憲の露払い役」に貶めてしまうことです。第二に、「憲法に書き込めば直ちに実現するという錯覚」を広げることになります。第三に、教育無償化という言葉自体が先行すると、「教育費をタダにすればよい」という誤解に導きかねません。

そうであってはなりません。子育てや教育に必要な経費について、私費負担を軽減し、公費負担を拡充することは、子育てや教育を社会全体で共同的・互恵的に営むことを意味します。単に「タダにすればよい」と自己目的化するのではなく、公費教育の拡充に

よって社会全体を豊かにしていく」という方向性が重要です。これこそが、教育無償化の真髄なのです。

教育無償化を進めるには、幼児教育から高等教育まで含めると四〜五兆円かかると試算されています。落ち着いた環境でじっくりと話し合い、立場の違いを超え、粘り強く合意の形成を目指すことが肝要です。知恵を出し合って難問に立ち向かうことが不可欠ですから、国論を二分するような憲法改正や、改正案に賛成か反対かを二択で問う国民投票にはなじまないのです（むしろ弊害のほうが大きいと言わざるをえません）。

クーマンス教授は、講演の終盤において、「高等教育において応能負担 (ability-to-pay) の原則に基づく政策は採用されるべきか？」との問題提起を行いました。これに対して、会場からは様々な意見や疑問が出されました。学生個人の負担能力なのか家族の負担能力なのか、所得階層に応じて学費に高低を設けることは妥当か、……等々。しかし、日本国内

でも「学費の全額免除者、半額免除者、納入者」という三層の対応が現にあることを踏まえれば、今後いかに減免措置を拡充していくのか、どのように学費自体を抑制して無償化に近づけていくのかという、合意形成の一助になるのではないのでしょうか。

「漸進的無償化」科研グループでは、現在、「漸進的無償化プログラム」の提言（表3）に向けて空欄を埋める作業を進めています。

【文献】

- 1) 外務省ホームページ「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第13条2（b）及び（c）の規定に係る留保の撤回（国連人の通告）」(2011年9月)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kyaku/yuuokoku_120911.html
- 2) Fions Coomans, Moving towards the Full Realization of the Right to Education: The Relevance and Importance of Article 13 ICESCR
 ファン・クーマンス（服部社一郎訳）「教育への権利の完全な実現に向けて——国際人権A規約第二三条の関連性と今日的意義」、「漸進的無償化」科研グループ主催日欧シンポジウム、二〇一八年一月二十八日
<https://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81010074.pdf>

表3 漸進的無償化プログラム（高等教育版）提言のための枠組み（©渡部昭男, 2017）

	区分	国レベル	都道府県レベル	市区町村レベル	大学法人・学校法人レベル	民間レベル
A 学費	A 1：学費自体の軽減化					
	A 2：学費減免制の拡充					
B 奨学金・学生ローン等	B 1：給付型奨学金の拡充					
	B 2：無利子学生ローンの改善 ・成績要件の緩和 ・所得連動返還型 ・返還免除／・猶予 ・教養制度 等					
	B 3：有利子学生ローンの縮減					
	B 4：学内勤労奨学金等の拡充 ・学生雇用 ・SA、TA、RA 等					
C 修学支援	C 1：学習費の支援 ・教科書代補助 ・実験実習費補助 ・留学費補助 ・学会活動費補助 等					
	C 2：学生生活費の支援 ・学生寮の整備・拡充 ・家賃補助（学割拡大を含む） ・交通費補助（学割拡大を含む） ・まかない費補助（100円程度） 等					
D 就労支援 生活保障	D 1：就労支援 ・就活・インターシップ費支援 ・起業経費支援 等					
	D 2：生活保障 ・生活保護制度 ・若者手当／年金 等					

- 3) 田中秀佳「国際人権法における教育の漸進的無償化——日本政府による社会権規約二三条二項への留保撤回の意義」、『日本教育法学会年報』四三号、二〇一四年、五五―六四頁
<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81010075.pdf>
 - 4) 渡部昭男「奨学金の会」からみた日本の現状と課題』、同文献2 シンポジウム、二〇一八年一月二十八日
<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90004295.pdf>
 - 5) 渡部昭男「教育無償化」論議の経緯と特徴——二〇一六年第一九〇回〜二〇一七年第一九三回の国会審議から』、日本教育行政学会第五二回大会発表補足資料、二〇一八年十月十五日
<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90004295.pdf>
 - 6) 渡部昭男「後期中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策（三）（二〇一六〜一七年度の研究成果と課題——漸進的無償化プログラムの提言にむけて）」、『神戸大学大学院人間発達環境学研究紀要』一一巻二号、二〇一八年、一五三―一六二頁
<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81010229.pdf>
- 〈謝辞〉本研究は「J」のJの科研費 [15H03474基礎研究(B)2015-17] の研究助成を授けました