

『後期中等教育における無償教育の漸進的導入』研究報告書

高校授業料無償化政策の動向と市民運動の関与に関する考察

— 韓国・台湾と比較した高校無償化への課題 —

小池 由美子

(埼玉県立川口北高等学校)

はじめに — 本稿の目的と先行研究 —

1. 公立高校授業料無償化の政策動向と市民運動の関与

本稿の目的は、日本の高校授業料無償化政策の動向と市民運動との関与を考察し、教育費の漸進的無償化を進めるための課題を論点整理することにある。

日本の高校授業料に関する先行研究として、渡部昭男の「高校授業料無償化法の見直しに係わる論点 — 「無償教育の漸進的導入」条項の留保撤回と遵守」¹⁾がある。民主党政権下で2010年度に実現した「公立高等学校に係わる授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」が可決・成立し、教育費の無償化へ大きな一歩を踏み出した。しかし、2012年12月に行われた総選挙で、政権は再び自民党・公明党に取って代わった。3年後の見直し規定によって第185回通常国会で所得制限導入が審議され、2014年度から就学支援制度に大きく後退させられたが、渡部の論考にはその問題の所在が詳細に分析されている。

日本の選挙では、教育政策について有権者の関心は必ずしも高くはなく、無償化が大きく公約に掲げられることはなかった。しかし、貧困と格差が拡大するにつれ、経済格差が教育格差になっている実態をメディアが告発するようになり、「反貧困」の社会的運動と相俟って注目されるようになった。そのプロセスと政策動向の関与の論考を試みる。

また、国政レベルの教育費問題のみならず、地方自治体によっては高校存続と地域存続が一体化した課題になっている事例が増えてきている。地域住民の合意を得て、高校教育への公財政支出を独自に行っている地方自治体が増えてきており、その事例研究を進めることによって、地方自治体からの教育費の漸進的無償化の実現を展望したい。

2. 私学助成拡充を進めた市民運動と首長選挙・総選挙の公約

公立高校授業料無償化政策の動向に比して、私学助成は「取り残され感」が、特に私学関係者を中心にあつた。しかし、長年に渡る私学助成署名運動や請願活動と、各地の首長選挙などの公約を通して、地方公共団体レベルでは一定の所得基準以下での私学の授業料補助政策が実現しつつある。私学は建学の精神や独自の教育方針を堅持しているが、私学助成と引き替えに行政の教育内容への介入があるのではないかと懸念する声が私学内部に

もあったが、それを当事者同士が議論して克服し、私学助成運動を起こしていった歴史がある。詳細は2016年度公開研究会の永島民男氏の報告2に譲るが、私学に通っているのは自己責任か、激しい論争が起きた大阪が先ず所得基準の大幅な引き上げを行い、埼玉、京都など大都市圏がそれに続いた。さらに2016年に東京都知事に就任した小池百合子氏は、私学助成の基準を大幅に引き上げた。2017年10月の総選挙では、国民へのインパクトとして、安倍政権は就学前教育から高等教育までの無償化を公約に掲げ、各党も教育費の無償化について積極的な公約を掲げた。しかし、今後は「改憲」の具として論議するのではなく、権利としての無償化の在り方、財源問題、法的整備等の具体的な実効性に注視していく必要がある。

3. 韓国、台湾の高校授業料無償化政策との比較考察

科研では、2015年9月に韓国調査を行い、2016年3月に台湾国立嘉義大学の林明煌准教授を招聘し、高校授業料無償化に係わる日台共同プロジェクト会議を開催した。その結果明らかになった韓国、台湾の高校授業料無償化政策と市民運動と比較考察する。この3国は、高校進学率が高く学校教育が過度に競争的であり、教育費の私費負担の多さが共通している。しかし、近年高校授業料無償化の動きが、それぞれの国で進み始めている。韓国の教育費問題については、申智媛が「韓国における学校教育改革の動向と課題」の中で、私費負担の多さに警鐘を鳴らしている。² 台湾の教育改革と無償化政策については、林明煌が「台湾における学校教育改革の動向と課題」で記している。³

大学等の高等教育費の国際比較については研究が進んでおり、先行研究も多い。しかし、高校授業料の国際比較については、テーマを絞って研究されているケースは少ない。日本・韓国・台湾の高校授業料無償化政策はまだ緒に就いたばかりで、この3国を比較した研究は新しいといえる。

I. 高校授業料無償化の国際的潮流と日本の政策動向

1. 教育費無償化の国際的潮流

教育費無償化の国際的潮流については、国際人権A規約について振り返っておきたい。この人権規約は、1966年12月16日、第21回国連総会において採択された。これは条約であり、締約国は規約に規定している権利を尊重し、確保し、或いはその完全な実施のための措置をとることを約束している。日本がこの規約を批准したのはやっと1979年のことであり、しかも(b)(c)は留保したままであった。従って、日本政府は教育費の無償化や条件整備には熱心であったとはいえない。2010年1月時点ではこの規約を批准した160カ国中、(b)(c)を留保しているのは、日本とマダガスカルのみとなった。

こうした国際人権A規約の批准の広がりを背景に、高校授業料無償化も国際的に普及していった。その例としてOECD加盟国を参照する。2008年時のデータではOECD加盟国30カ国中、26カ国が高校授業料は無償である。有償の4カ国はスイス、イタリア、韓国、日本である。スイスは一部の州が有料だが他の州は無償である。イタリアは年

間15ユーロで日本円に換算すると2000円程度である。韓国は授業料と育成会費を合わせた額は年間177万2400ウォンで、日本円に換算すると22万6290円という高額である。日本の授業料は年間11万8000円であった。OECD加盟国と比較すると、いかに高額であるかが歴然としている。

2. 日本における高校授業料に関する政策動向

— 貧困と格差の拡大と高校生の社会参画 —

2009年8月の第45回衆議院総選挙で民主党が圧勝し政権交代がおり、民主党、社民党、国民新党連立の鳩山内閣が成立した。政権交代の背景には、小泉政権による構造改革の進行によって、貧困と格差が拡大したことも要因の一つに挙げられよう。

事例として、高校の教育費に関わる問題を挙げる。2004年以降高校授業料の滞納率が増加し、各地で表面化していった。当初は「払わないのは保護者のモラル問題」とする自己責任論も根強く⁴、授業料徴収強化の動きも見られた。⁵ 具体的には、「授業料を4ヶ月未納だと出席停止を命ずる場合がある」など通則を変える地方公共団体も相次いだ。⁶ 2008年4月には、千葉県と長崎県で入学金未納の新入生を入学式に参加させないという事例が起こった。教育を受ける権利そのものが脅かされている実態が明かになり、「授業料未納問題はもはや自己責任ではない」と社会問題化していった。その背景には「反貧困」の社会的な運動がある。2008年12月31日から2009年1月5日のハローワーク業務が再開されるまでの期間、複数のNPO及び労働組合が日比谷公園に簡易宿泊所「年越し派遣村」を設置して緊急支援活動を行い、貧困を可視化させた。⁷ こうした中で、それまでなかなか認知されていなかった子どもの貧困の実態が、阿部彩著『子どもの貧困—日本の不公平を考える』（岩波新書 2008年）、青砥泰著『ドキュメント高校中退—今、貧困が生まれる場所』（ちくま新書 2009年）等を始めとして次々と明らかにされていった。それと連動して高校生が、「お金がないと学校へ行けないの？」首都圏高校生実行委員会や、「大阪の高校生に笑顔をください」など有志団体を立ち上げ、教育費の無償化を始め、「私学助成削減、定時制高校の教科書無償化給与廃止、授業料値上げ」などに反対する運動を起こした。⁸ 高校生たちは国会請願等も行い国会議員と直接懇談し、授業料未納の実態等を伝え、高校授業料の無償化を訴えた。こうした中でメディアも、「貧困と格差」から問題の本質を捉え、発信する方向に代わり、テレビ、新聞、雑誌等で特集が組まれるという変化が起こった。⁹

3. 「公立高等学校に係わる授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律法」の成立

（1）市民の社会運動と無償教育政策の前進

こうした市民、高校生の運動や世論等が民主党総選挙「マニフェスト2009」に反映され、「高校無償化」が盛り込まれた。政権についた民主党は、公約を守るべく第174通常国会において「公立高等学校に係わる授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律（平成22年3月31日法律第18号）」（以下、「高校無償化法」）を上程した。自民党からは「バラマキである」という批判もあったが、国会で審議の末可決され、

2010年4月1日に施行された。その時の民主党の無償化理念は、教育を権利として捉え、「高校生の学びを社会全体で支援します」というものであった。従って国会の論議では、教育費問題の本質は、受益者負担によって個人の利益に還元されるという教育の「私事」化や、「自己責任」を乗り越えたのである。そして、公立高校の授業料無償化は、憲法で保証された権利として、学びが個人の成長発達を保障し社会全体に還元されるものである、という理念を具現化したといえる。しかし、この理念が国民の間にどこまで定着したかは、課題であったろう。

高校授業料の無償化が実現し、日本政府はそれを根拠として2012年9月11日に国際人権A規約第13条2(b)(c)の留保を撤回した。日本は中等教育、高等教育の無償化へ大きな一歩を踏み出したかの様に見える。

(2)「高校無償化」の見直しと所得制限制度の導入

しかし、2012年12月の第46回衆議院総選挙で自民党が大勝し、自民党、公明党の連立政権に交代した。続く2013年7月の第23回参議院選挙でも勝利した安倍政権は、高校授業料無償化を見直した。それは、「バラマキをやめて所得制限を導入し、それを財源にして就学支援金制度を拡充する」という自民党の公約を実現するためであった。2013年第185国会で改正案を上程し、910万円の基準で所得制限を導入することで、「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」(以下「就学支援金法」)に一本化して可決、2014年度から施行したのである。その趣旨説明を下村文科大臣(当時)は次のように説明している。

「高校無償化でございますが、これは平成二十二年度より導入され、現行法の附則第二項における制度施行三年後の見直し規定を踏まえ、検証を行った結果、無償化前から授業料が全額免除されていた低所得者にとって恩恵がなかったこと、私立学校の低所得世帯の生徒には授業料を中心に依然として大きな負担があること、特定扶養控除の縮減により、従来から授業料負担が小さかった生徒においては負担増となっていること、このような課題があり、低所得世帯の生徒に対する一層の支援と公私間の教育費格差の是正を図る必要があると考えております。

厳しい財政状況のもと、限られた財源を有効活用する観点から、就学支援金の支給に所得制限を設け、低所得世帯の生徒への支援や公私間の教育費格差の是正に充てるための財源を捻出するため、制度設計を行うものであります。」

この趣旨は、民主党政権下で「高校無償化法」が審議された第174回国会(2009年)でも自民党が主張していた論点と一致する。全世帯への無償化は「バラマキ」であるという批判も、社会的には克服できないままであったといえるだろう。与党が国会内で多数を占め、法案審議が早かったこと、「バラマキ」論と財源問題、「就学支援金」という名の下に低所得者に対する支援が厚くなるかのような印象等があり、反対の世論は上がらないまま「就学支援金法」が可決された。赤字国債の発行残高を勘案する際に、財源問題は確かに切り離せない課題ではある。しかしこれらの論点には、いくつかの危うい問題を孕んでいる。次にその問題について、国際条約との連関や、公財政支出、子どもの貧困の

実態や、高校現場の混乱等のアプローチから問題を整理したい。

4. 所得制限導入が孕む問題点と高校生への影響

(1) 国際条約の「無償化」の理念と公財政支出

第一は、2009年第174国会と2013年第185国会で、決定的に異なるのは、2011年に国際人権A規約第13条2(b)(c)の留保を撤回していることである。この人権規約には条約としての効力があり、高校無償化を根拠にして批准したわけであるから、2013年の所得制限の導入は国としてこれに反する行為であるといえる。所得制限導入と国際条約への違反性についての研究については、田中秀佳「教育財政制度原則の国際動向」^{*10}に詳しい。

また2006年第一次安倍政権下で改正された教育基本法第四条（教育の機会均等）においても、「経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」と記されており、所得が高い事によって授業料無償化の対象から除外されることには、問題があるといえる。

第二には、低所得層に恩恵がなかったという事に矮小化し、所得制限によって生じた財源を一層の支援に充てるとしている点にも問題がある。2013(平成25)年度文部科学省予算案の配分を見てみよう。高等学校等就学支援金等は395,016百万円となっているが、所得制限が導入された2014(平成26)年度予算では387,643百万円となっており、7,373百万円の減額となっている。「奨学のための給付金」制度が新たに導入されたが、その額は2,804百万円であり、差額が4,569百万円生じている。掛け声は大きかったが、実質的には「高等学校就学支援金等」の予算は減額されているのである。その要因は、資格認定に市町村民税の所得割0円という厳しい所得制限等があり、対象は極少数に限定されてしまったからであると考えられる。

第三には、税金の配分問題である。トマ・ピケティは、世界的に起きている富の資本家への集積が貧困と格差を拡大し、社会や経済の不安定要素となっていることに警鐘を鳴らし、税の再配分の在り方を問題提起している。^{*11}

日本は、国際比較において教育への公財政支出が低い。OECDは2016年9月15日に、2013年の加盟国のGDPに占める教育機関への公的財政支出割合の調査結果を公表した。2016年9月16日の朝日新聞朝刊記事によると、日本の割合は3.2%で32位である。比較可能な33カ国中最下位のハンガリー3.1%に次ぐ低さで、OECD平均の4.5%を大きく下回っている。OECDのこの調査では、日本は2000年度以降最下位か最下位から二番目という状況が続いている。一方で、公的支出に私費負担を合わせた児童生徒一人当たりの教育機関への支出では、日本はOECD平均を上回っており、私費負担の重さが表れている。文科省の概算要求に対して、財務省が厳しい意見をつけ減額している実態もあるが、防衛費等は増額されており聖域がないわけではない。教育費の公財政支出を国際比較すると、教育予算の拡大は急がれるべきであろう。それによって、教育費の私費負担が軽減されれば、次のように財政的にも教育効果が上がるのである。

(2) 子どもの貧困の連鎖と社会的損失

日本財団の『子どもの貧困の社会的損失推計 ―都道府県別推計― レポート』(2016年3月11日訂正版)では、「経済格差が教育格差を生むという想定のもと、現状の

シナリオと改善シナリオにおける将来所得と税・社会保障の純負担を算出し、その差分を社会的損失として、子どもの貧困がもたらす経済的影響を試算（P 30）」している。都道府県別高等学校等進学率や、中退率、高校卒業後進学率、40歳時点における雇用形態別・学歴別年収のデータを比較し、「支援アプローチには十分な予算確保が不可欠であり、逼迫した財政下にある我が国では困難との指摘もあるだろう。しかし、本レポートで示してきたように、子どもの貧困対策は大きな経済効果を生みうる施策である。投資対効果の視点から、子どもの貧困問題に投じている既存予算をもう一度検証すれば、大幅な予算増の余地は十分にあると考えている。OECDのデータによれば、我が国における予算配分比率をみると、高齢者を100とした場合、子どもは26.2となっている。ドイツの予算配分が40.5であることを踏まえると、配分増の余地はまだ十分にあるといえそうだ。（同P 33）」と指摘している。

（3）経済格差と重い教育費の私費負担

貧困の連鎖を断ち切るためには、無償化の範囲を授業料に留めるのではなく、授業料と同等以上にかかる制服代、教科書代、通学費、学校徴収金（教材費、修学旅行積立金等）まで拡大し、私費負担を減らすことにあるのではないかと。低所得層にとっては、生活そのものを支援する必要がある。高校生がいる世帯で教育費の私費負担の実態は、「2008年度高校生のための修学保障のためのまとめ」¹²によると、全国の全日制高校99校の初年度学校納付金の平均額は、220,121円となっている。その最高額は311,332円になる。最高額の内訳は、入学金5,650円授業料118,800円生徒会入会金10,000円、後援会費6,000円学年費75,000円、修学旅行積立金65,000円、部活動振興費2,000円、進路指導費1,000円、その他27,882円で、家庭の教育費私費負担は大きい。

（4）所得制限で混乱する保護者と高校現場

授業料無償化の所得制限導入によって、2014年度から新たに「就学支援金」制度になり、高校現場では混乱が起きた。制度の名称から、経済的に必要があると判断した家庭のみが申請するものだという誤解を招いたのである。すべての家庭が申請することが理解されるには、数ヶ月を要した。また当初から懸念されていたことではあるが、手続きは次の様に高校現場にとっても各世帯にとっても非常に煩雑になった。①各自治体が高校を通して各世帯に通知を配布する。②各世帯は4月に前々年度の課税証明書を、6月から7月になって前年度の課税証明書を取得し、その都度提出しなければならない。③その後審査され、就学支援が決定される。

生徒の中には、両親が外国籍で日本語を理解できるのは自分だけというケースも増えている。保護者の雇用状況によっては、証明書を取得するために休暇を取り役所に赴くことすら難しいケースがある。サポートする学校事務職員や教員の労力が増し、この時期の長時間過密勤務の要因ともなっている。自治体によっては繁忙期間のみ、臨時的に就学支援金申請に関わる職員を雇用するケースもあるが、従来の事務職員体制で凌いでいる自治体の方が多い。

5. 地方教育行政の所得制限導入に対する受け止め

(1) 地方教育行政への調査結果から見える所得制限の課題

「2014年度「公立高校授業料不徴収」「高等学校等就学支援金制度」に係わる都道府県・政令都市教育委員会調査結果」¹³によると、「高校無償化」を廃止して所得制限を導入したことについて、授業料担当者の意見が次の様に記述されている。

○「賛成」4県

その主な理由は、「公立学校授業料不徴収制度の制限を設け、低所得世帯の授業料以外の教育費負担を軽減することは、高等学校における教育に係わる経済的負担のより一層の軽減を図るものであり、教育の機会均等に寄与するものであると考えている」となっている。

○「反対」2府県

主な理由は「家庭の状況にかかわらず、すべての意志ある高校生等が安心して教育を受けることができるよう、家庭の経済的負担の軽減を図る事を目的とするならば、以前の不徴収制度を継続すべきである。所得制限を設けたことにより、審査業務に係る人件費や物品費は膨大で、所得制限に該当する生徒から徴収する授業料歳入を大きく上回るものと推測されるため、不徴収制度に戻す方が経済的である。また、実際の監護関係に関係なく、親権者の市町村民税所得割り額を求めるため、人に知られたくない複雑な家庭の状況を手続きのたびに申請書類に記述させることにより、精神的に不安定な生徒を更に傷つけることになってしまうため、手続きの不要な不徴収制度委戻すべきだと考える」である。

○「その他」36府県

「国会で審議を経て成立した法律において制度化されたものなので、意見を言う立場がない。」「導入されたばかりの制度であることから、まずは制度の円滑な運用に努めていきたい。」「新制度に変わったところであり、改正法には3年後の政策検証と必要な措置を講じると付帯決議がなされていることでもあるので、現時点での評価は時期尚早と考える。」等の意見がある。

また「その他の自由記述」には、「国（文科省）に対して、国会における法律改正の付帯決議にもとづき、所得制限を行うことなく、すべての生徒に就学支援金が支給できるように早期に予算を確保されるよう要望をおこなっているところ」という趣旨が3件挙がっている。「申請書類の回収、内容審査、及び確認に苦慮している」と制度の簡略化を要望する意見は5件あり、教職員の多忙化改善については、「就学支援金申請手続きが煩雑で保護者及び学校の負担が増大している。また制度内容が複雑であり、保護者全員に正しく理解していただくため、個別に説明する必要が多数生じるなど保護者等や学校にとって大きな負担となっている」等、13件の意見が挙がっている。

(2) 自治体独自の教育費補助の努力

国レベルでは、高校授業料の無償化は後退したといわざるを得ないが、地方レベルでは新たな胎動がある。超少子高齢化時代を迎え「限界集落」等、今後消滅する自治体問題は喫緊の課題である。深刻な過疎化で高校統廃合が進む北海道では、町村から高校がなくなれば地域の消滅につながるという危機感が強い。そこで高校の存続のために、予算を確保して地域の高校生や、寮に入る地域外の高校生に手厚く教育費を補助している自治体があ

る。

例えば、北海道網走郡津別町の北海道津別高校では、町から教科書、副教材の全額補助、バス定期代75%補助（北見から通学の場合、1カ月25,920円が6,480円の負担で済む。）、各種検定・模擬試験の受検料補助、ニュージーランド海外研修（毎年5名）費の補助、部活動遠征費等の補助が支給されている。^{*14}

北海道苫前郡苫前町の北海道苫前商業高校は、自宅から通学が困難な生徒に対して寮を作り、寮費を補助している。補助金を差し引いた1カ月の寮費の自己負担額は、部屋代と1日3食付きで35,000円である。帰省バス代は年3回全額補助、入学試験時の宿泊費一泊本人のみ補助、入学支度金（入学後）5万円支給、国際交流事業（年2名派遣）参加費一部補助、検定一級合格者の受検料全額補助、医療費無償化（住民登録が条件）となっている。

財政規模が小さい自治体にとって公財政支出の比率は大きいですが、予算を確保して高校を存続させることは、地域住民の合意となっており、地域存続の必須条件となっているのである。こうした事例は過疎化が進む自治体でも広がり始めている。

Ⅱ 私学助成を拡充させた市民運動と選挙における私学政策

1. 地方自治体における私学助成の増額と無償化へのアプローチ

（1）私学助成運動の歴史と自治体の補助金増額

「高校授業料無償化」法が可決された2009年第174国会の審議では、公立高校と私立高校の授業料負担格差が「0対いくつになる」という強い懸念が、特に私学関係者から出された。つまり、私学には無償化のメリットが何もないという事である。

公立高校のいわゆる「受け皿」となり、学力や経済的に困難を抱える生徒を引き受けている私学にとっては、教育を受ける権利を生徒に保障することと、授業料納入による経営の安定は両輪の課題である。私学の教職員には、私学の建学の精神が、公的な助成を受けることにより、独自の教育方針に介入されるのではないかという懸念がある。また、経営は理事の問題であり教職員が考えなければならない課題ではない、という反対論があったという。^{*15}しかしこの問題を議論して乗り越え、私学の教職員は生徒の学習権保障のために、生徒、卒業生、保護者と学習会を積み重ね、私学助成運動を全国で展開した。その背景には、長年の私学助成運動がある。

1970年代から私学助成署名運動が始まって運動の輪が広がり、1991年には全国で2500万筆以上が集まった。ある私学では、生徒一人が1,000名の署名を集めるという。国会議員への請願も行い、衆参与野党含め署名の紹介議員は2014年には10会派185名に上る。^{*16}こうした長年の私学助成運動が、就学支援金制度の導入によって自治体を動かし、各地に私学助成を増額する動きが広がった。

（2）自治体の補助金増額の動向

2013年第185国会で政府は、私立高校生に対する就学支援金について、年収250万円未満の世帯は2倍、年収250万円～350万円未満程度の世帯は1.5倍と、低

所得世帯に対して増額支給されることや、都道府県独自の授業料減免制度が上乘せされていること等から、「私立高校生に対しては手厚い支援を行っているところであり、公私間格差は縮小する」と答弁している。¹⁷ 公立高校無償化と連動して、私学助成運動の高揚もあり、地方自治体では独自の努力によって、私学の授業料の公費負担は表1の通り拡充してきている。低所得層にとっては、私学の授業料無償化が実現しつつあり、年収が350万円までの層では13県が授業料相当額を補助している。埼玉では年収500万円の層まで、大阪では年収590万円までの層に、ほぼ授業料相当額が補助されている。公私間の授業料格差が縮小することは、教育費の無償化への展望を拓くが、国は地方自治体任せにせず、予算措置して保障する必要がある。

表1 2016年度の私立高校生への学費(授業料)補助制度の地方公共団体の到達点

学費(授業料)・入学金補助制度	該 当 地 方 公 共 団 体
低所得世帯へ学費(授業料)＋(施設設備費)の全額補助	大阪(609万円未満世帯まで) 京都(500万円未満世帯まで) 埼玉(350万円未満世帯まで) 鳥取・広島(生保・非課税世帯)
自治体単独補助が800万円世帯まで	愛知(840万円)、大阪(800万円) 京都(910万円)、福岡(上限無し)
自治体単独補助が590万円未満世帯まで	秋田、茨城、埼玉、千葉、東京、神奈川、 福井、愛知、岐阜、滋賀、京都、大阪、 奈良、兵庫、岡山、徳島、香川、福岡

2016年度「漸進的無償化」科研第4回公開研究会報告2の資料より筆者作成

(3) 2017年度東京都における私学の特別奨学金拡充政策

2017年1月に、東京都独自の私立高校特別奨学金制度の拡充が予算化された。2017年1月17日の朝日新聞から抜粋すると、次の通りである。

東京都は世帯年収760万円未満の都内の私立高校生に対する都独自の給付型奨学金を拡充し、授業料を実質無償化する方針を決めた。都内私立高校の平均授業料にあたる44万円を国と都で給付し、教育機会の平等化を図る考えだという。東京都によると、対象は都内に住む都内外の私立高校等に通う生徒約16万7,000人の内、約5万1,000人が該当するという。都の支出分の総額は、今年度より88億円多い計138億円となる。拡充分の原資は予算全体の無駄見直しなどで捻出し、従来の私立高校向けの補助は見直さないという。都内の私立高校生は全国最多で、対象規模は最大級とみられる。

また1月26日の朝日新聞は、予算編成について次のように報道している。

「一般会計の総額は前年度比0.8%減の6兆9540億円で5年ぶりに減少した。その中で16年度比2.7倍の大幅増額で目玉にしたのが、年収760万円未満世帯の私立高校生の授業料を「実質無償」にする奨学金の拡充だ。」「『ばらまき』になりかねない」との懸念も都庁内にあったが、小池都知事は押し切ったという。」

平成29年度（2017年度）東京都予算案の概要の「I 誰もがいきいきと活躍できる都市」（P42）には、私立高等学校等特別支援金等の拡充の課題を、「現在、私立高等学校等などへの就学に対しては、一定の支援制度が求められているものの、教育費の公私間格差は依然として大きいままとなっている」と挙げ、制度設計図の下に「家庭の経済状況などにかかわらず、誰もが学べる環境を実現し、未来を担う子供たちの成長を支援」と書かれている。

この東京都の新たな施策には、2016年7月都知事に選出された小池百合子氏の強い意志が反映されている。今後、財源と教育政策に関する動向を注視していく必要がある。首長の決断によって、教育費の無償化に踏み出せる可能性は、次の韓国ソウル市長の例からも明かである。

Ⅲ 韓国と台湾にみる高校授業料無償化政策

次に、科研「漸進的無償教育」で行った2015年9月の韓国調査と、2016年3月の日本・台湾無償教育共同研究プロジェクト会議から、韓国、台湾の高校授業料無償化政策について比較考察したい。

1. 韓国の高校授業料無償化政策

（1）韓国・ソウルの高校授業料政策について —ソウル市長ヒアリング—

科研「漸進的無償教育」で、2015年9月3日午前ソウル市庁において、パク・ウォンスンソウル市長にヒアリングを行い、下記のように聞き取った。

①高校授業料無償化政策について

全国の公立私立を含めた高校が2352校ある中で、農村漁村を含めた239校で無償化が実現している。高校まで無償化するかは、首長の意思次第である。私立学校については、管理監督権は政府にあり、私学助成がある。私学の無償化の予算については、運営費は別途措置されている。239校で実現したのは、自治体首長と教育監（日本の教育長。住民の直接選挙で選ばれる）の意志の強い所である。全羅道では70%、全羅南道では100%実現している。

市民団体は地方、国政選挙の時、全ての候補者に教育費の無償化を求め協定を結ぶ。パククネ大統領（当時）も選挙の時公約に掲げている。しかし実態としては無償化を反故にしている。国から無償化の予算は全く出していない。広域自治体が50%、地方自治体が50%出している。教育監が持っている教育予算は厳しく、国家の責任で健康な子どもを育てる視点があるべきだ。

②教育を受ける権利と無償化に関する考え方

韓国では、教育を受ける権利が、憲法と教育法、国際条約の三重構造で入っている。すなわち、憲法の第31条（1）には、すべての国民は能力に従って平等に教育を受ける権

利があると記されている。第31条(3)には義務教育は無償と定められている。韓国では高校までほとんどの生徒が進学するので、高校まで義務教育と見なすべきという考え方がある。パククネ大統領(当時)も、選挙では公約に高校の授業料無償化を掲げたが守っていない。

韓国も国際人権A規約は批准しており、国内法と同様に考えられている。A規約の第13条は憲法に入っていないので、憲法の法を基に考えられている。法的には無償化は約束されているが、問題は行政の意思である。

(2) ソウル市の高校授業料政策について —チョ・ヒョン市教育監ヒアリング

2015年9月3日午後にはソウル市教育庁を訪問し、チョ・ヒョン教育監からヒアリングを行い、下記の内容を聞き取った。

①無償教育に対する教育行政トップの考え方

ソウル市の子どもたちの教育や家庭支援について留意していることは、5歳から高校まで義務にすべきだということである。高等教育の無償化にも共感している。福祉に対する市民の考えが変わり、権利意識が高くなっている。要求が高くなり、広まっているのは「連帯 参与」団体(市民運動団体を統合するナショナルセンター)の努力の結果だと考える。背景には1980年代に民主化が起こり、市民社会の権利意識が高まったことが挙げられる。義務教育以外への財政支援も増え、高校生の家庭の低所得者層には授業料や教科書代等の支援がされている。

②無償化と私学の教育費問題

韓国の教育の特性として、公教育における私学教育の領域が大きくなり、保護者の経済的負担が重くなっている。国民の国家に対する私教育費の負担軽減の要求が強くなっている。塾や放課後学校に対する支援も必要になってきている。教育費の無償化の意義は、教育を受ける権利そのものであり、保護者の負担軽減をすることにある。義務教育の無償化は、その方向性を義務教育以外にも拡大している。無償化は公共性の拡大である。国公立のみ授業料が半額で、私学がどんどん上がっていくようでは意味がない。私学も公教育であり、奨学金での支援だけでなく授業料の半額は、私学も併せて行われることが必要であると考えられる。高校では、私学が60%に達しており、大事なことは学校法人になった時点で私学は公共のものになったということである。高校授業料無償化が停滞している理由は、パククネ大統領(当時)の無償化の公約が進行していないことにある。

③無償化への所得制限について — 選択福祉か普遍福祉か —

教育費の無償化については、所得制限を導入すべきという考え方もあるかもしれない。例えば、サムソンの息子も教育費の無償化の恩恵を受けるべきかという問いには、サムソンは累進課税でそれだけ多くの税金を負担している。従って教育を無償としても何ら問題はない。医療と教育は均等に受けられるべき、という考え方が世界的潮流である。全国17広域地域の内、13の地域が選挙で進歩勢力が当選しており、国民は普遍的な教育に共感している。そうでないと、富める者は更に富み、貧しい者は更に貧しくなる。サムソンの息子が、教育を受ける権利は平等であるということを経験しないのは、不幸なことである。

(3) 台湾の教育費無償化の動向

2016年3月6日、日本台湾無償教育共同研究プロジェクト会議を東京市ヶ谷で行い、台湾国立嘉義大学林明煌准教授のレクチャーを受けた。その内容は以下の通りである。

「台湾の高等学校には、普通高級中学校、高級職業学校、綜合高級中学校と5年制専科學校がある。国民基本教育が実施される中で、2014年度から義務教育は高校まで延長され、高級職業学校は無償化された。無償化が行われている普通科高級中学校の所得基準は、日本に比較すると450万円程度と低い。

台湾政府が国民的な討論を呼びかけ、国民基本教育を実施した背景には、1995年～96年頃に教育に関する社会運動が広がり、デモが各地で展開されたことがある。政府は国民に討論会を呼びかけ、その結果数百回の討論会が開催された。その討論方法は①マスコミを通して国民へ、②地方の国立大学を通して国民へ、③各学校から保護者へ、である。各学校から保護者へ呼びかけた③の方法が、国民の間に一番浸透したと考えられる。その結果、1998年に教育部は小中9年間一貫課程綱要を定めた。日本の学習指導要領に当たる課程標準はそれまで細かく定められていたが、細かい必要はなく、学校現場の教員の力量に委ねられる部分が多く認められるようになった。この新しい課程標準を10年実施し、12年一環教育を目指した。

こうした中で、日本の高校に当たる普通高級中学校で、所得制限の水準は低いものの一部無償化が実現したのである。

(4) 韓国・日本と台湾の高校授業料無償化政策の比較考察

日本と韓国の高校授業料無償化政策導入の共通点は、二つ考えられる。第一は、貧困と格差の拡大から国民生活を守るため、教育関係者や市民団体等が教育費の無償化を社会的な運動として展開したことである。その結果、国政選挙で各党が公約に掲げるようになり、法制化につながった。

第二は、与党が教育費の無償化や、就学支援の充実を公約に掲げ議席を伸ばしても、実際の予算編成の段階では財源論を理由に予算を拡充していないことである。特に日本では、制度そのものが「就学支援」にふさわしい内容とはなっていない。

日韓の決定的な相違点は、市民団体と運動の影響力である。韓国の市民運動のナショナルセンターともいえる参与連帯は、様々な市民運動のネットワークを集約し、積極的に政策スローガンを掲げ、選挙で各候補者と協定を結び支援する。政策に賛同しない候補者に対しては落選運動も展開している。選挙後は、政策が実現されているか検証し、国民に積極的に情報を発信し次の投票行動の基準を打ち出している。それが国民の意識を大きく変えた。ソウル市教育監を訪問した際に、教育行政のスタッフが参与連帯の力の大きさを認めていたのが印象的であった。日本では、こうした市民運動が行政をチェックし、次の国政選挙で更に政策を拡充させるところまで世論を喚起できるかが課題であろう。財務省の教育予算削減の理論に対するカウンターレポートなどを積極的に発信して行く必要がある。

台湾の高校授業料無償化のプロセスは、国家主導といえる。教育政策の混乱に対して国民の不満に応えるべく、政府が国民討論を呼びかけた点が日本・韓国とは大きく異なる。討論方法が3種類あったが、当事者性が最も高い学校から保護者への呼びかけが、討論と

して一番盛んに行われたのは納得出来る。その結果、政府が「国民基本教育政策」を打ち出し、高校までを義務教育と位置づけ、高級職業学校を無償化したのである。根拠が明確で、無償化が制度として安定的であり、重要な第一歩である。高級職業学校以外に拡大していくことによって、高校の授業料完全無償化が展望できる。^{*18}

おわりに — 憲法と結んだ教育費の無償化を

1. 憲法と市民運動を軸にした教育費無償化への道

民主党政権の誕生以前では、政府・文部科学省は、教育費について「受益者負担主義」を取ってきたが、2017年10月の総選挙では、貧困と格差の広がりや少子化問題対策の一環として、全ての政党が何らかの形で「教育費の無償化」を政策に掲げた。これは、長年教育費の無償化の声を上げてきた市民運動の成果であるといえるだろう。自民党は、就学前教育や高等教育にまで無償化を拡大する公約を掲げたが、選挙後は財源との関係で既にトーンダウンしている。特に高等教育の奨学給付金については極一部にとどまっており、明かな掛け声倒れである。また、日本維新の会や自民党案のように、改憲とセットで無償化を論じる論調が出てきていることには注視する必要があるだろう。教育費の無償化を改憲の具に貶めるのではなく、現憲法下では無償化は実現できないという仮説が成り立つのだとしたら、冷静に対峙する必要があるだろう。憲法26条や教育基本法、国際人権(A)規約や子どもの権利条約等、国内法や日本が批准している国際条約を含めて、改めて教育費無償化の理念と法整備について検証し、世に問う研究も必要になるだろう。奨学金問題対策全国会議事務局長の岩重佳治弁護士は、「憲法で無償化を定めた瞬間に違憲状態になるような「改正」はあり得ない」と述べている。^{*19}つまり、無償化が全てに行き渡っていない実態で憲法を「改正」したら、直ちに違憲状態になってしまう状況においては、改憲などすることはあり得ないということである。今後憲法を軸にして、研究者、法曹界、市民団体と一層連携し、無償化政策の具体化に資する研究がますます求められる。

2. 医療、社会福祉、労働と一体的な権利保障の研究を

今後の研究課題のもう一つのアプローチは、憲法13条の幸福追求権を視野に入れ、人間が人間らしく生きるために、教育のみならず医療、社会福祉、労働・雇用等の広範な分野に渡って、権利を追求する論拠を明らかにしていくことであろう。教育費にお金がかかるために子どもを産む数を抑制し、子どもが生まれたらその時から学資の積み立てをしなければならない日本の実態は、少子高齢化をますます進行させる社会的損失である。その一方、平均年収が下がり続け貧困と格差が更に進行する中で、学習支援や子ども食堂、医療費の無償化等の取り組みが自治体で広がっている。これ等を支えているのは、地域で地道に活動している市民の力が大きい。韓国のように、教育のみならず、生活全般を視野に入れたネットワークを広げ、政策や行政を変える事例を国内外から研究することが今後の課題であろう。

-
- *1 龍谷大学社会科学研究所年報 第44号 2014年 5月 p. 277-288 参照
 - *2 和井田清司・張建・牛志奎・申智媛・林明煌 編著 『東アジアの学校教育』 三恵社 2014年 申智媛著 第三章 p. 122-124 参照
 - *3 同上 『東アジアの学校教育』 林明煌著 第4章 p. 151-156
 - *4 2008年4月30日 読売新聞「進むモラル低下 高校授業料滞納六億円」
 - *5 伊藤稔著 「授業料滞納が生じない教育環境の整備・拡充を」『高校のひろば』vol. 69 旬報社 2008年9月10日
 - *6 小池由美子著「憲法二六条を生かし、高校生の学ぶ権利を保障しよう」『高校のひろば』vol. 69 旬報社 2008年9月10日
 - *7 湯浅誠著『反貧困』 岩波新書 2008年
 - *8 島田和秀著「笑顔ではなく泣き顔をくれた橋下知事」、藤原敏著「公私格差6倍以上の高校学費」、中塚久美子著「高校中退。定時制不合格者急増」、鈴木敏則著「困難を増す定時制高校生の生活と学び」 高校中退子どもの白書編集委員会編『子どもの貧困白書』 明石書店 2009年
 - *9 米山幸治著「真に「子どもの笑顔輝く大阪」に ～学ぶ権利を守る」『高校のひろば』vol. 69 旬報社 2008年9月
佐古田博著「社会崩壊への反撃と「二つの運動」の意義 — 「高学費・高校潰し・教育格差」告発ホットライン・フォーラムから—」『高校のひろば』vol. 70 旬報社 2008年12月
 - *10 日本教育学会第73回大会 テーマ型B-8 文科7 戦後日本の教育財政構造—歴史・比較・理論」、2014年8月23日九州大学、報告資料「漸進的無償化」科研 2015 全体会議、2015年6月18日名古屋大学にて再報告
 - *11 トマ・ピケティ著 山形浩生・守岡桜・森本正史訳 『21世紀の資本』 みすず書房 2014年
 - *12 2009年3月 日本高等学校教職員組合編 P12
 - *13 2014年12月 全日本教職員組合調査
 - *14 日本教育学会第75回大会 北海道大学 シンポジウムII 「新自由主義国家による地域再生と教育」篠原岳司 「北海道の高校再編に見る人口減少社会の学習権保障 — 「地域キャンパス校」制度を事例に一」資料より
 - *15 鈴木友紀著「「高校無償化」をめぐる国会論議 ～公立高校授業料不徴収及び高等学校就学支援金法～」 『立法と調査』2010年7月 参議院事務局企画調整執編集・発行 No. 306 p3 参照
 - *16 「漸進的無償化」科研 2016年度第4回公開研究会 2016年12月17日 報告2 永島民男参照
 - *17 衆議院 The House of Representatives 第185回国会文部科学委員会 第3号(平

成 25 年 11 月 6 日(木曜日))

*18 岩橋輝美著「韓国・台湾における学費・給食費の動向」『前衛』No. 936 2016 年 7 月 P200 - 205

*19 埼玉奨学金問題ネットワーク四周年記念シンポジウム 奨学金問題対策全国会議事務局長挨拶より 2017 年 10 月 29 日

- *11
- *12
- *13
- *14
- *15
- *16
- *17
- *18
- *19