

無償教育と 国際人権規約

未来をひらく人類史の潮流

三輪定宣

「教育への権利」を
実現する社会を
どうつくるか

はじめに——無償教育の潮流と展望

1 「無償教育時代」の到来と有償教育との訣別

無償教育が日本と世界の21世紀の大きな流れとなりつつある。

無償教育は教育費負担の軽減だけでなく、教育の質と関係を変え、社会の未来をひらく人類史の新たな希望になるかも知れない。

本書は、「教育への権利」の実現のためすべての段階の無償教育と教育の充実・発展・改革を唱える公教育の国際基準、国際人権規約の理念を明らかにし（Ⅰ部・理念編：1～3章）、日本の現状を直視し（Ⅱ部・現状編：4～6章）、課題を提起する（Ⅲ部・課題編：7～11章）ことを目的としている。はじめに本書の基調、とくに無償教育の意義を概説する。

2012年9月11日、日本政府は閣議決定で1979年以来の国際人権A規約13条2項（b）（c）の無償教育条項の留保（適用しない方針）を撤回し、中等・高等教育（日本では高校や大学まで）の「無償教育の漸進的（段階的）導入」は政府の「誠実に遵守」（憲法98条）すべき条約となった。A規約の実行を促す国連の社会権規約委員会は、その留保撤回後（2013年5月）、5年後の2018年5月31日までに無償教育計画を迅速に作成し実施することなどを求めている（201

8年問題)。

同規約は、国連憲章が明記する第2次世界大戦の惨害から生まれた「人間の尊厳」の思想を踏まえ、13条にすべての人の「教育への権利」と権利にふさわしい教育目標―人格の完成・尊厳、人権・基本的自由の尊重、社会参加、諸国民などの理解・寛容・友好、平和の維持―を掲げた。その「権利の完全な実現」のため、①すべての段階の無償教育、②学校制度の発展、③適当(完全)な奨学金制度、④教育職員の物質的条件の不断の改善、の4点を締約国の義務としている。「2018年問題」は、2012年9月の日本政府の無償教育条項の留保撤回を契機にこれらの事項の総点検と実行を求めるものである。

国内では、これに呼応するように、2017年度から給付奨学金制度が発足した。同年10月の総選挙では幼児教育から高等教育までの教育無償化がほぼすべての政党の共通政策となり、予算措置などその具体化がすすめられ、私立高校では学費無償化(年収590万円未満世帯)、大学では低所得層の大学授業料の減免(同270万円未満世帯)、給付奨学金の拡充(同380万円未満世帯)が予定されている(2020年度)。

地殻変動的な情勢の変化であり、新しい時代の幕開けを予感させる。

しかし、政府が国際人権規約を無視してきた代償は大きい。同規約が1966年、国連総会で採択されて以来、2012年の無償教育条項の留保撤回までの約半世紀、政府は国際的潮流に反し、「自己責任」主義・「受益者負担」主義に基づく有償教育政策を強力に推進した。その結果、過重な教育費負担が少子化を加速し、経済の長期停滞を招くなど、日本の教育と社会に深刻な事態をもた

らしている。教育予算は主要国最低レベルとなり、国の財政は世界最悪の赤字で破綻に瀕し、人口は減少の一端を辿り、100年後に4割に減少する。国際人権規約は、憲法と同じく「大戦の惨害」(国連憲章)から生まれた人類史的遺産であり、政府は教育への権利の実現にとどまらず、全世界に対して戦争責任を果たすために、率先してこれを「誠実に遵守」(憲法)すべきであった。

この間、教育熱心な国民の多くは高等教育、特に大学への進学を希望したが、私学が8割を占める。世界一の高学費、政策のもとで夢は阻まれてきた。大学(学部)進学率は、高度経済成長時代の1962〜70年まで10%台、その後20年間は20%台と停滞し(1961年まで10%以下、62〜71年間10%台、72〜94年間20%台)、現在(2018年)の52・6%の5分の1〜2分の1に抑制され、現在43歳(1974年生まれ)以上の年齢層の7割以上はいわば「大学難民」であった。

政治は未来をつくるしごとであるが、この政策は多くの国民の未来を台無しにした。政治災害であり、与党・政府、とりわけ財政の総元締め財務省(旧大藏省)の歴史的失政であった。

いま、直ちに無償教育政策に舵を切り、出生率が上向いても、その効果は生まれた子が成人になり、社会で働き出す早くて20〜30年後であり、1年遅れればそれだけ日本社会の回復は遅れ衰退が加速する。山積する難題の根源、少子化問題の解決は一刻の猶予も許されず、最大の失政である有償教育政策の無償教育政策への完全な転換こそ、日本社会が総力をあげて立ち向かうべき最優先の救国的課題の一つと見てよい。

この情勢を着実に前進させるには世界史的・人類史的潮流である「無償教育」、それと一体のそれにふさわしい教育改革について国民的論議を高め、理解を広める必要がある。

教育関係者も、概して無償教育への関心は高いとはいえない。今日、大学進学率は5割に達しているが、高学費のもとで少なくとも5割の子どもは、小学校、中学校、高校の頃から家計を考え、大学進学が夢が描けず、学習も学校生活も消極的にならざるをえないだろう。無償教育の前進は今日ではすべての学校段階の教育効果を左右する根幹的問題であり、とりわけ教育関係者の社会的責任と考えるべきである。ちなみに、フィンランドの世界トップクラスの学力（PISA）OECDの国際学習到達度調査）は、大学までの「無償で教育を受ける権利」（憲法）保障に基づく教育平等化政策が支えている。

政府は、「2018年問題」の対応である2018年5月31日期限の「（A規約）第16条及び第17条に基づく第4回政府報告に關しては、できる限り早期に提出するよう、現在、鋭意作成の作業をすすめている」と議員の質問主意書に答弁し（5月25日）、その作成に向け市民団体との意見交換会を開催した（7月24日）。しかし、教育の責任官庁の文科省の「第2期教育振興基本計画」（2018～22年度、6月15日閣議決定）や中教審の将来構想論議（今年秋に答申予定）では国際人権A規約13条・無償教育条項などに一切言及がなく、大学管理・経営団体（国立大学協会、日本私立大学連盟）の最近の大学「将来像」も同様である（大学教職員組合は無償教育条項の完全実行を求めている。後述）。同条は、高等教育までの「直接の費用」（授業料）と「間接の費用」（学校納付金）の無償と完全な奨学金制度を方針とし、その実現のための無償教育計画の作成を求めているが、政府の現段階の無償教育論議は一部の低所得世帯対策にとどまり、この期に及んで人権規約を無視し続け、大学管理・経営団体もそれに同調しているといわざるをえない。

2 無償教育の意義と展望

「無償教育」(free education) という公教育拡充の国際基準である国際人権A規約13条の言葉は、有償教育政策の日本ではなじみが薄く、その部分的実現を意味する「教育無償化」「教育費無償化」などと称されてきた。「無償教育」を制度として実現、拡充するとともに、それを実践で裏付け、意義を深め、言葉として定着させていくことは今後の大きな課題である。その歴史的・教育的意義・展望を考えてみよう。

人間（ヒト）は「教育的動物」といわれる特殊な動物であり、「人間は教育によってつくられる」（18世紀の教育思想家のルソーやカント以来の説）。近年、「21世紀の科学」といわれる脳科学により「人間らしさ」の発達の科学的根拠が一段と解明されつつある。

ほかの動物では遺伝子に刻まれた「本能」を基本に能力が発現するが、人間はその上に教育に大きく依存しながら発達し能力を形成するように特異な進化を遂げた動物である。人間は、人類史700万年の99・9%の期間、狩猟採集時代、少人数の共同体で知恵と愛情を注いで無償で子どもを育て、共同性（思いやりや助け合いなど）を本質とする人間らしさを形成してきた。親はエゴから解放され、どの子もわが子として可愛がり、親も子もだれからも学び合い教え合い、人間らしく全面的に発達した。無償教育の伝統が人類進化の源泉であった。

しかし、階級社会や貨幣経済の発生・発展のもとで、無償教育はしだいに有償教育に偏向、肥大

化し、子育てや教育も「金の切れ目が縁の切れ目」、エゴや競争の場に変質し、共同の関係が失われる。

国際人権A規約13条に集約された現代の無償教育思想は、その伝統の蘇生、人類の復元力の証であり、未来への羅針盤にふさわしい。すべての人が無償教育により経済的理由などに関係なく、教育・学習の機会が権利として保障され、人間的共同にふさわしい教育が組織されるならば、個人も社会も人間らしい未来がひらかれる転機となる。

無償教育は、一人ひとりの教育を公費により社会全体で支える「公費教育」であり、教育を受ける人、学習者は、その成果を個人の利益だけでなく、学習を支える社会全体の利益のために役立てようとする人格や学力・教養の形成が促される。打算や営利を超えて人や社会に尽くす無償行為能力は人格の核心であろう。反対に、肥大化した有償教育のもとでは、教育や学習はその「投資」を回収するための私的利益の追求の手段となりやすく、公的利益への関心や実現の意欲は希薄となり、人格形成が根底から脅かされる。打算や営利のみを行為の動機とする有償行為能力の助長は教育と人間の条理に反する。

また、学費の私費負担は、学生の保護者への依存・負い目意識を強め、精神の自立、人格の発達、主権者の自覚を妨げる。「無償教育」は「公費教育」であり、「公費」は社会全体の利益に生かされるべきであり、恣意的・権力的統制は許されない。無償教育にふさわしい学校制度の創造とともに、教育実践では、その可能性を引き出す意識的な学校運営、教育実践、学習者の学びが求められる。

無償教育は、学費や学校納付金が無料、必要に応じ奨学金や生活費が給付される制度である。しかし、教育の目的や内容が統制され、人間らしい発達を妨げ、学校や施設が不備、教師の地位が低いなど教育条件・労働条件が劣悪ならば、無償教育は歪められ、空洞化し、その価値や効果は低下する。国連から「極度の競争制度」の改善が勧告されている日本の学校制度もそのひとつである。無償教育は、経済的負担の軽減・解放にとどまらず、教育・学習の目的・内容、実践や条件・制度の改善と一体的に考え、改善・拡充されなければならない。

さらに、無償教育は制度の枠内だけでなく、その伝統のように、子ども・青年・学習者のために親・保護者、家庭、地域、集団、社会などが行う制度を超えた無償の行為、献身、奉仕などを含み、それらの価値や可能性が引き出される教育の蘇生・創造活動であり、社会全体の教育改革の原動力となる。

無償教育は、多額の公費を要するが、経済発展のブレーキではなく、そのアクセルになるにちがいない。それは、少子化の解決にも道を開き、すべての人の能力を生涯にわたり最大限に発達、発揮させ、教育費負担で圧迫された家計の消費、内需を爆発的に拡大し、人間的な経済活動を促進するなど、経済や社会の新たな発展の原動力になる。

教育は人間の発達、社会の進歩の根源であるが、世代毎に能力形成を繰り返す「絶対的境界」があり、他方、人類の蓄積する正負の文明は膨張を続け、やがてその乖離が制御不能の域に達することが予感される（例、戦争、核兵器、原発、AI）。非力な「教育の力」を飛躍的に高めるには、その自由、共同、条件を最大限保障する制度の基盤―無償教育の盤石な確立が必要不可欠である。

◇ 本書は、国際人権A規約13条・無償教育条項を中心とするいわゆる「2018年問題」に関する「奨学金の会」(57頁参照)の取り組みの過程での私の関連集会での講演や論文をもとにまとめたものです。それらは、2018年11月8日の同会結成10周年プレ企画集会(参議院議員会館)での講演、それをベースとした論文「教育無償化・奨学金と「2018年問題」——迫られる政府の国際人権A規約13条履行義務」『経済』270号(2018年3月)、2018年3月7日の同会結成10周年企画集会(衆議院議員会館)、2018年5月23日の論文「国際人権A規約13条」『2018年問題』市民報告書(試案)『無償教育と教育への権利の実現に向けた提案』(同会の外務大臣、文部科学大臣、財務大臣宛て文書)などです。

◇ 刊行に際しては、「奨学金の会」関係のみなさんや新日本出版社の久野通広さん、柳沢健二さんにお世話になりました。厚くお礼申し上げます。

2018年7月

三輪定宣

〈目次〉

はじめに——無償教育の潮流と展望	3
1 「無償教育時代」の到来と有償教育との訣別	3
2 無償教育の意義と展望	7
I部 国際人権規約と無償教育	15
第1章 国際人権A規約13条と「2018年問題」	16
1 国際人権A規約と第13条	16
2 社会権規約委員会「一般的意見」	21
3 社会権規約委員会「総括所見」と「2018年問題」	24
第2章 国際人権A規約13条の意義と思想	28
1 国際人権規約と無償教育条項の世界史的・人類史的意義	28
2 無償教育の思想史	35
3 無償教育の教育実践的意義	40
4 無償教育と社会の発展	42

第3章 国際人権A規約13条・「2018年問題」への官民の対応、市民運動 44

- 1 「2018年問題」への政府・民間の対応 44
- 2 「2018年問題」と市民運動 54

Ⅱ部 無償教育政策の動向と教育費の現状 63

第4章 無償教育政策の動向と背景 64

- 1 無償教育政策の最近の動向 64
- 2 無償教育政策の背景 71

第5章 過重な教育費負担、少子化と財政危機 73

- 1 過重な家計負担教育費の実態 73
- 2 高学費と高等教育の修学難 74
- 3 学校・教師の疲弊 78
- 4 少子化を加速する教育費負担、財政危機 80

第6章 貧困・格差と就学支援・奨学制度 84

- 1 貧困・格差の拡大と子どもの貧困 84
- 2 就学支援・奨学制度と自治体の責任 89

- 3 奨学金制度の変遷、現状と課題 97

Ⅲ部 「2018年問題」の課題と展望 109

第7章 無償教育計画と教育保障制度 110

- 1 無償教育計画 110
- 2 「教育保障制度」の確立 117

第8章 朝鮮学校への就学支援金支給差別 123

- 1 問題の概要 123
- 2 国際人権規約と民族差別の禁止 125
- 3 憲法、教育基本法と朝鮮高校就学支援金差別の不当性 127
- 4 朝鮮高校が受ける「不当な支配」論 129

第9章 教育職員の地位の改善 134

- 1 就学前・初等・中等教育の教育職員の地位の改善 134
- 2 高等教育の教育職員の地位の改善 145

三輪定宣 (みわ さだのぶ)

1937年静岡県三島市生まれ。東京大学教育学部卒業、同大学院教育学研究科博士課程修了。千葉大学教育学部教授などを経て現在、千葉大学名誉教授、帝京短期大学教授。国民のための奨学金制度の拡充をめざし、無償教育をすすめる会(奨学金の会)会長。

著書に『教育法の現代的争点』(2014年、法律文化社)、『新しい高校教育をつくる』(14年、新日本出版社)、『先生、殴らないで! ―学校・スポーツの体罰・暴力を考える』(13年、からがわ出版)、『教育学概論』(12年、学文社。教師教育テキストシリーズ全15巻(三輪・副島代表)の第1巻)など。

表丁=小林真理(スタルカ)
写真提供=ピクスタ

無償教育と国際人権規約——未来をひらく人類史の潮流

2018年8月30日 初版

著者 三輪定宣
発行者 田所 登

郵便番号 151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6
発行所 株式会社 新日本出版社
電話 03(3423)8402(営業)
03(3423)9323(編集)
info@shinnihon-net.co.jp
www.shinnihon-net.co.jp
電話番号 00130-0-13681
印刷・製本 光陽メディア

落丁(乱丁がありましたらおとりかえいたします)。

© Sadanobu Miwa 2018

ISBN978-4-406-06265-7 C0037 Printed in Japan

本書の内容の一部または全体を無断で複製(コピー)して配布することは、法律で認められた場合を除き、著作権および出版社の権利の侵害になります。小社あて事前に承諾をお求めください。

第10章 学校制度の発展 156

- 1 国連の委員会による日本の教育に関する勧告と政府・民間の対応 156
- 2 学校制度の発展と日本の教育の課題 161

第11章 無償教育の展望と財源 169

- 1 財源見通しと財政破綻の危機 169
- 2 無償教育社会実現の財政政策 171

おわりに——「教育再生」政策と教育共同戦線 174

- 1 「教育再生」政策の推進 174
- 2 教育共同戦線の構築 177

各章の註 180

- 参考文献1…国際人権A規約13条関係(三輪以外) 185
- 参考文献2…同(三輪執筆) 187