



漸進的無償化公約の10年：高等教育の無償化をめざして

渡部, 昭男

(Citation)

経済, 325:29-38

(Issue Date)

2022-10

(Resource Type)

article

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100476370>



漸進的無償化公約の10年～高等教育の無償化をめざして～

渡部昭男（元神戸大学教授）

本誌2019年12月号で「教育無償化と奨学金問題」の特集が組まれ、筆者は「権利としての教育無償化」と題して、動き始めた漸進的無償化、教育無償化の法原理、義務教育・高校教育・大学等教育の各段階の教育無償化について、考え方の転換や政策の変化・進展に重きをおいて論じた。本稿では、国権の最高機関たる国会での審議を追う形で、漸進的無償化公約10年の到達と課題を明らかにする。

高等教育の漸進的無償化の時代へ

外務省「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」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html）には、「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」と明示している。すなわち、留保撤回によって漸進的無償化 progressive introduction of free education 条項に拘束されることになったのである。言い換えれば、2022年は漸進的無償化を国際公約としてから、まさに十年なのである。

3期にわけて振り返っておこう⁽¹⁾。

（1）国際人権規約の留保付き締結（第1期 1978～1979）

国際人権規約（A・B規約ともに1966年国連総会採択、1976年発効）の早期批准問題が浮上したのは1978年第84回（常会1977.12－1978.6）である。そして、1979年第87回（常会1978.12－1979.6）において実質審議され、三つの留保と一つの解釈宣言を行った形で批准が承認された（1979.6.21締結）。

その際の審議の特徴は、第一に「人権の尊重」への強い意思である（園田直外務大臣の提案理由「人権の尊重は日本国憲法を支える基本理念の一つ」「規約の締結は、わが国の人権尊重の姿勢を改めて内外に宣明する観点から意義深い」「国際社会における人権の尊重の一層の普遍化に貢献する」84衆・外務委24号・1978.6.14）。

第二に、留保なしが望ましい姿であって「留保事項は漸次これを解除」すべきという政府答弁（87衆・外務委4号・1979.3.16）、及び留保事項の将来検討を含む附帯決議の全会一致承認である。

第三に、漸進的無償化条項に関して、後期中等教育及び高等教育について私立学校の占める割合が大きいことから「漸進的にせよ、それをやるだけのまだ確信が持てない」ことを理由に留保するものの、①機会確保のために私学助成、育英奨学、授業料の減免措置等の充実に今後とも努める、②中等教育はすべての者が受けられるように漸進的に進めていきたいとの政府答弁である（87参・外務委11号・1979.5.22、内藤誉三郎文部大臣）。

第1期の審議からは、「中等教育はすべての者（に）」をまず進めた上で、留保撤回の検討に向かうことが予期された。しかし結果的には、高校無償化の2010年導入とそれを踏

まえた 2012 年留保撤回までに実に 33 年、三分の一世紀もの年数を要した。

（２）高校無償化と留保撤回（第２期 1979～2012）

留保撤回に向けて実際に動き出すのは、民主党政権（2009.9－2012.12）になってからである。

政権交代後初の 2009 年第 173 回国会（臨時会 2009.10－12）において、鳩山由紀夫総理は「子育てや教育は、もはや個人の問題ではなく、未来への投資として、社会全体が助け合い負担するという発想が必要」「子供を産み育てることを経済的な理由であきらめることのない国、子育てや介護のために仕事をあきらめなくてもよい国」「すべての意志ある人が質の高い教育を受けられる国」を目指していくと所信表明している（173 衆・本会議 1 号・2009.10.26）。

2010 年第 174 回（常会 2010.1－6）では高校無償化法が成立し、2010 年度から実施された。鳩山総理は施政方針演説において、「高等教育の段階的な無償化条項についても、その留保撤回を具体的な目標とし、教育の格差をなくすための検討を進め（る）」と、踏み込んでいる（174 衆・本会議 4 号・2010.1.29）。

そして、2012 年第 180 回（常会 2012.1－9）において、玄葉光一郎外務大臣は「高校の実質無償化というものが始まって 3 年目」「大学教育も、今経済的な負担軽減策というものをふやしてお（る）」とした上で、「留保については撤回するという方向で調整するように事務方に今般指示をした」と明かした（180 衆・予算委 6 号・2012.2.9）。

留保撤回後の 2012 年第 181 回（臨時会 2012.10－11）で、宮本岳志議員（日本共産党）が「国際公約ともなった中等教育、高等教育の無償教育の段階的実現に向けて、どういう御決意か」と問うたのを受けて、田中眞紀子文部科学大臣は「家庭の経済状況にかかわらず、何人も全ての意志ある者が安心して教育を受けることができるように、今後とも一層の教育費の負担軽減に努めていく、これは理想的な姿」と応じている（181 衆・文部科学委 2 号・2012.11.7）。

（３）高等教育の漸進的無償化の時代へ（第３期 2012～今日）

2013 年第 183 回（常会 2013.1－6）は、選挙公約で高校無償化への所得制限導入を掲げた自由民主党が政権復帰した国会である。

下村博文文部科学大臣は、漸進的無償化条項に拘束されることについて「これは当然の話でありまして、我々はさらに、私的負担、教育費の軽減に向けて対応してまいりたい」と述べている（183 衆・予算委 17 号・2013.4.1）。

そして、「今回の制度改革は、所得制限により捻出した財源をより効果的に活用し、低所得世帯への支援の拡充等に充てるなどすることで経済的負担軽減の適正化を図り、教育の機会均等等をより実質的に保障しようとするもの」「制度全体として現行法の目的を一層推進するものであり、社会全体で高校段階の学びを支えるという理念を変えるものではない」とも答えている（185 参・本会議 8 号・2013.11.20）。

2014 年第 186 回（常会 2014.1－6）以降において漸進的無償化に係る審議のテーマは後期中等教育から高等教育に移行しており、安倍晋三総理は高等教育について「国際人権規約の趣旨を踏まえて、家庭の経済状況によって学業を断念することがないように、引き続

き経済的支援の充実に努めていきたい。当然これは、撤回は維持をしていく」と述べている（186 衆・予算委 9 号・2014.2.17）。

2012 年に復帰した自由民主党政権も表立っては漸進的無償化を否定できず、その趣旨を尊重・遵守する立場を一貫して表明している。タガを嵌めている意味は大きい。とはいえ、不十分点を残しつつの所得連動返還型の導入（2017）、限定的ながらも初めての給付型奨学金の開始（2017 先行実施、2018 本格実施）など、歩みは極めて緩やかである。

高等教育無償化法案として^{けんてん}喧伝された大学等修学支援法（2019 成立、20 施行）は、実際には子供の貧困対策に関する大綱（2019）や少子化社会対策大綱（2020）に基づく内閣府所管事項の一環であり、「真に支援が必要な学生」（低所得層）限定策に留まっている。

高等教育の漸進的無償化への遅々とした歩み その要因

（１）要因① 義務を遵守する意志がない

ユネスコ人権平和職で国際人権法が専門のフォン・クーマンズ教授（Fons Coomans、オランダ・マーストリヒト大学）は、「漸進的無償化」科研のシンポジウム（2018.1.28）において、国際人権 A 規約 13 条「教育への権利」をヒューマンライツとして捉える重要性及び A 規約は法的拘束力をもつことを強調している。と同時に、「実行させることは困難を伴う」とし、興味深い考察を行っている。すなわち、義務不履行の締約国には、「義務を遵守する能力がない inability」国と「義務を遵守する意志がない unwillingness」国、の二タイプがあるというのである⁽²⁾。2013 年以降の政府の対応姿勢は後者と言えよう。

第一に、日本政府は 2018 年 5 月 31 日までに A 規約に係る第四回政府報告を国連に提出すべきであったが、未提出のまま四年が経つ。

第二に、漸進的無償化を進める全体構想と工程表を示す意志がない（柴山昌彦文部科学大臣「文部科学省としては、財政や進学率など、その時々状況を総合的に判断しながら我が国における無償教育の漸進的導入に努めている」「その具体的なスケジュールや予算、財源について今お示しすることは困難」198 参・本会議 13 号・2019.4.19）。

第三に、漸進的無償化に係る裁量の余地を盾に限定的な対応を正当化して済ませている（質問第 234 号 2020.6.5 への政府答弁書「具体的な方法については、加盟国がそれぞれ判断するものと認識」201 衆・本会議 34 号・2020.6.17）。

加えて第四に、国際人権規約の後退禁止原則を守る意志がない（宮本徹議員「（大学等修学支援法の 2020 年実施によって減免の収入ラインが下げられ）従来どおりの減免を新入生に対しても維持したのは東大だとか五つの大学にとどまった」「後退禁止原則との関係で違反」201 衆・決算行政監視委第二分科会 1 号・2020.4.6）。

（２）要因② 高等教育の権利性の把握の弱さ

ところで、2010 年高校無償化法は高校生自身を権利主体に据えた制度設計であった。高校無償化法案の意義について、山下栄一議員（公明党、当時野党）は、保護者ではなく「この法案では受給権者は本人」となっている点が「非常に重要」であり、「自立支援という考え方」を踏まえると「意味が出てくる」と指摘している。そして、川端達夫文部科学大臣も「基本的な理念は、子供の、生徒の学習の権利をその生徒に対して保障するもの

である」と応じている（174 参・文教科学委 5 号・2010.3.25）。高校生自身を受給権者（学校設置者が受給権者に代わって受領）とすることで、①家庭の経済的状況にかかわらず、②学ぶ高校等の設置主体（国公立）にかかわらず、③学ぶ者の年齢にかかわらず（支給期間 36 月〔定時制・通信制は 48 月〕+2014 年以降は学び直し支援あり）、すべての学ぶ意志ある高校生等を対象としうる。2014 年に所得制限（モデル世帯で年収 910 万円未満）が導入されて①については変質しているが、将来的な所得制限撤廃を含む附帯決議（185 衆・文部科学委 5 号・2013.11.13、185 参・文教科学委 4 号・2013.11.26）は今も生きている。

ところで、大学等修学支援法も受給権者を学生等とすることで②は該当しており、1979 年留保の最大事由であった私学問題は中等教育・高等教育ともに既にクリアされている（日本国憲法 89 条〔公の財産の支出制限〕等に触れないよう機関補助を避けて個人補助に）。一方、①③に踏み込めない要因は、高等教育の権利性の把握に弱さがあるためである。

日本では高等教育を「国の知的基盤」「社会の発展の基盤」「国家人材の開発」等の観点から論ずる風潮が強いが、「高等教育は自由で開かれた社会におけるすべての市民の無条件かつ絶対的な権利」「高等教育を受ける資格は、学ぶ覚悟と意思だけであるべきだ」「高等教育は、さまざまな興味や目標を持つ市民にとって有益な機会を提供するものでなければならない」とする政治哲学者クリストファー・マーチン（カナダ・ブリティッシュコロンビア大学）の『高等教育への権利：政治理論』は示唆的である⁽³⁾。

高等教育の漸進的無償化を切り拓く 突破口

（1）突破口① 財源・予算確保～授業料半額化・入学金見直し

大学等修学支援法が成立した際の附帯決議（198 衆・文部科学委 8 号・2019.4.10、198 参・文教科学委 7 号・2019.5.9）の二番目には、「政府は、本支援制度の安定的運用及び更なる高等教育における教育費の負担軽減策を講じることができるよう、安定的な財源の確保に努めること」が掲げられている。周知のように、大学等修学支援事業の財源は消費増税 2 % 分の使途変更によるものであり、対象を中間層以上に拡大し支援内容を更に拡充するには、ここを突破する必要がある。

OECD 調査⁽⁴⁾によると、高等教育への公財政支出の対 GDP 比（2018 年）は、OECD 加盟 38 か国の平均が 0.9 であるのに対して日本は 0.4 でルクセンブルクと並んで最下位であった。ちなみに、2002 年調査時点で最下位であった韓国（0.4/日本 0.5）は、2012 年から給付型国家奨学金を本格化させたこともあり、日本を抜いて 0.6 となっている。対 GDP 比を 1 % 確保するだけで、日本の高等教育への公財政支出は今の 2 倍強となる。高校無償化が公立の授業料相当額 9,900 円を私学の就学支援金としてスタートさせたのを模して、仮に国立大学生の授業料半額免除（約 27 万円）に加えて、相当額を私立公立大学生にも支援するとして、大学院・短大・高専専門課程・専修学校専門課程をすべて含めて「約 1 兆円」の試算となる⁽⁵⁾。「授業料半額化」はゆうに実現可能なのである（授業料の設定額自体は変わらないので、正確には「授業料負担半額化」となろう）。

附帯決議の一番目にある「（A 規約の）『無償教育の漸進的な導入』の実現に向け、政府は教育費の負担軽減策に取り組むこと」を本気で推進するには、権利享受の阻害要因とな

る「授業料及び他の直接的な費用」（198 衆・文部科学委 5 号・2019.3.22、畑野君枝議員に対する外務省答弁）に手を付けることが肝要である。

その点、入学金の重複払いを避けるために「入学金の納入期限を 3 月末にしてほしい」との学生署名が広がり（<https://www.change.org/p/文科省ー入学しない大学には入学金を払わなくていいようにしてください>）、入学金を無くした韓国を例に挙げて、国会で高額入学金の根拠を糺し廃止を求めていることにも注目したい（208 参・予算委 20 号・2022.6.3、山添拓議員／入学金を合わせた初年度納付金は国立 817,800 円、私大平均 1,176,800 円余り／なお、韓国の動向から学ぶべきは、入学手続きに必要な実費について国から補填する形をとっている工夫である）。

（２）突破口② 大学等修学支援事業の拡大拡充、生活保護世帯の大学進学

大学等修学支援法は施行後四年で見直しされることになっている（附則 3 条）。

第一に、計上予算さえ使い切っていない不要額問題がある。給付型奨学金については 51 万人分を予算計上したのに対して、2020 年度が 27 万人（実施率 53%）、21 年度が 32 万人（63%）という実績であった（208 衆・文部科学委 5 号・2022.3.30 末松信介文部科学大臣）。予算の全額執行による拡大拡充は直ぐにも着手可能である。

第二に、対象を中間層にまで広げる方向をどの党派も表明しており、問題はどこまで拡大するかである。教育未来創造会議は学部の理工農学系・多子世帯優先、大学院の日本版卒業後拠出金制度（J-HECS）を提言している（第一次提言 2022.5.10）が、今後の国会審議では「モデル世帯で年収 590 万円未満」までの拡大が焦点となろう。

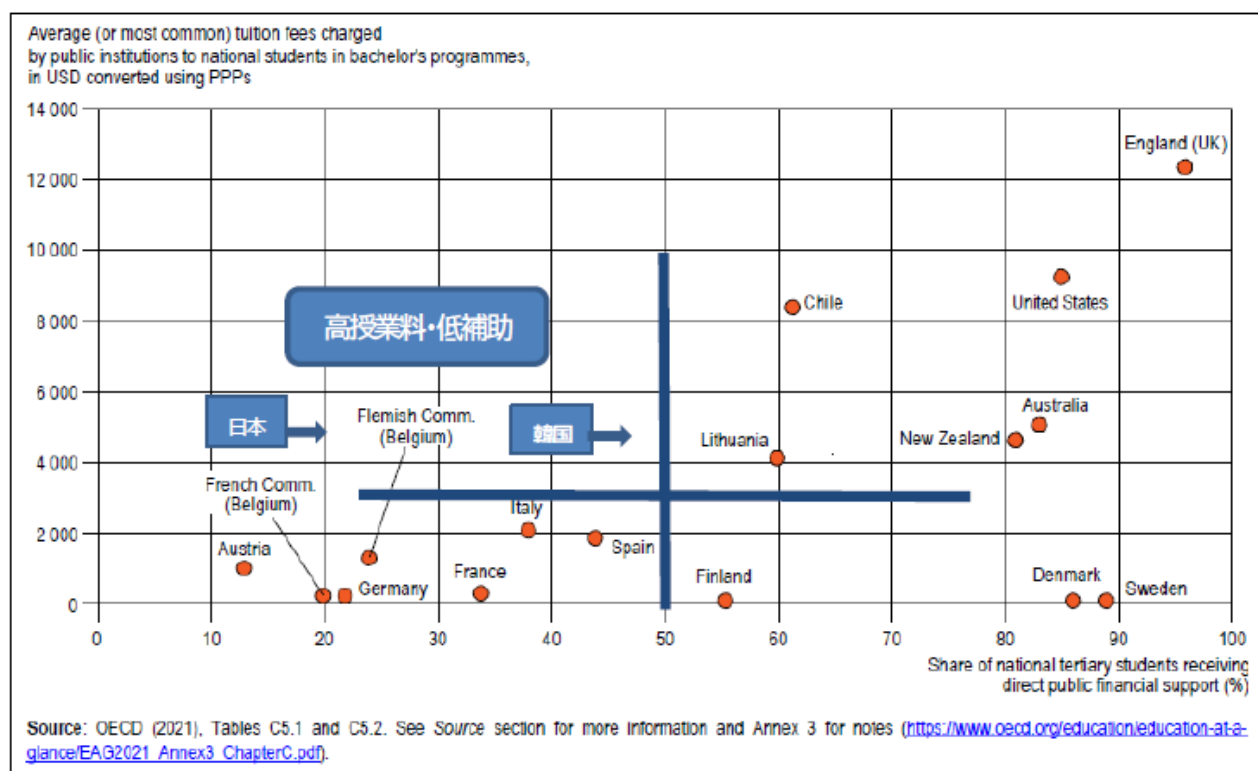


図 1. 平均年間授業料*及び公的財政補助学生率** (2019-20 学年度) OECD2021+渡部 2022

日本と韓国は「高授業料・低補助」の国に分類されてきたが、韓国は一足先にその分類から脱しつつある（図 1）。国公立の年間平均授業料（学士課程）は日韓ともにおよそ 5,000 米ドルである⁽⁶⁾が、低所得層限定の大学等修学支援法による日本の補助率が 10～15%

(2020-21) 止まりであるのに対して、給付型国家奨学金の対象を中間層以上に広げた韓国は 40%程度 (2019 春学期) (7) と言われている。

関連して、法制自体の建付けの悪さを指摘しておきたい。

国による私立高校実質無償化 (2020、全日制の授業料平均額 396,000 円支給) では既に「モデル世帯で年収 590 万円未満」まで拡大している (また大阪公立大学が学費全額免除としている収入基準でもある)。高校段階では授業料に充てる就学支援金とは別建てで、授業料以外の教育費を支援する奨学給付金 (義務教育段階の就学援助に相当) があり、その対象は生活保護世帯及び住民税所得割非課税世帯 (年収約 270 万円未満) となっている。

大学等修学支援法による制度の建付けが悪いのは、それまで学費減免の対象となってきた中間層を切り捨てて (後退禁止原則に抵触)、就学援助に相当する給付型奨学金の低い収入基準を学費減免とセットにしてしまったところにある。給付型奨学金とは別建てで、まず学費減免を中間層まで拡大する道もあろう。

第三に、2021~22 年の国会では他に、高校卒業後 2 年以内要件の見直し (205 衆・本会議 5 号・2021.10.14、早稲田夕季議員・質問主意書)、家計急変の事由に虐待から

の避難も追加 (208 参・予算委 18 号・2022.5.30、三浦信祐議員)、自立援助ホームの子供たちを自宅外通学と位置付け (208 参・厚生労働委 16 号・2022.5.24、山本香苗議員)、職業能力開発短期大学校から大学編入する際の不利解消 (208 参・地方創生及びデジタル社会の形

成等に関する特別委 10 号・2022.5.20、礪崎哲史議員への文科省答弁)、所得による支援の「階段状の崖」の改善 (208 衆・予算委 19 号・2022.5.26、城井崇議員)、成績要件の見直し (208 参・文教科科学委 9 号・2022.5.12、吉良よし子議員) などの検討課題が出された (8)。

加えて、子供貧困対策の視点からの問題提起として、生活保護世帯の大学進学問題が出されている。大学等進学率 (2020.3) について生活保護世帯 37.3%、全世帯 73.4% (現役生) という現状に対して「このような大きな格差というのは是正されるべき」 (208 参・内閣委 8 号・2022.4.7、田村智子議員)、高専・専門学校を含む高等教育機関への進学率 (2020 年度 83.5%) も 8 割を越えたので「大学等進学による世帯分離をやめていただけない (か)」 (208 参・厚生労働委 9 号・2022.4.21、打越さく良議員)、大学進学者を「生活保護の対象に入れるべき」 (208 衆・厚生労働委 17 号・2022.4.27、川崎ひでと議員) 等である。一般の進学率 8 割超過時点で生活保護対象に高校進学を認めたように大学進学も追加すべき地点に日本社会は達したと見てよい。

(3) 突破口③ 自治体&大学法人等からプッシュする漸進的無償化

教育基本法 (4 条:教育の機会均等) は、国とともに自治体にも経済的理由による修学困難者への奨学措置を義務づけている。都道府県に留まらず、市町村にあっても給付型奨学金、奨学金返還支援制度、利子補填制度などを設けるところがある。自治体のグッドプラ

表 1. 漸進的無償化プログラム (高等教育版)					
区分	小区分 / レベル	国	地方	法人	民間
A 学 費	A1:学費自体の軽減化				
	A2:学費減免制の拡充				
B 奨学金・ 学生ロー ン等	B1:給付型奨学金の拡充				
	B2:無利子学生ローンの改善				
	B3:有利子学生ローンの縮減				
	B4:学内勤労奨学金等の拡充				
C 修学支援	C1:学習費の支援				
	C2:学生生活費の支援				
D 就労支援・ 生活保障	D1:就労支援				
	D2:生活保障				

クティスを収集分析して、広く知らせていくことも重要である⁽⁹⁾。また、大学法人・学校法人の取り組みについても、各大学等が公表することはもちろん、文部科学省の持つ情報を一覧にして「見える化」させる必要があろう。自治体&大学法人等からプッシュする漸進的無償化といってもよい。

筆者らが試作した「漸進的無償化プログラム（高等教育版）」（表1）は、縦に A 学費、B 奨学金・学生ローン等、C 修学支援、D 就労支援・生活保障の4項目を設け、横に国、地方（都道府県・市区町村）、法人（大学法人・学校法人）、民間を置いて、総体的に漸進的無償化の現状をチェックし進展させるツールとなっている。ご活用いただければ有難い⁽¹⁰⁾。

【備考】

本稿は、JSPS 科研費 15H03474（2015－17 略称「漸進的無償化」科研）、19K02864（2019－21「漸進的無償化@日韓」科研）及び 22K02702（2022－25「日韓／韓日対話」科研）の研究成果によるものである。漸進的無償化に関連した情報をほぼ毎日ツイートとしている（<https://twitter.com/JinkenNet>）。なお、2022 年 9 月 17 日（土）午後に対話企画③「ヒューマンライツとして国際人権規約」をオンラインで予定している（案内 URL <http://www.jera.jp/20220427-2/>、申込み URL <https://forms.gle/EJ8gCahrinZHnzPw7>）。

（注）

（1）渡部昭男 2021「国際人権 A 規約に係る『漸進的無償化』論議の経緯と特徴—1978 年第 84 回～2020 年第 203 回の国会審議から—」 <https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012777> を参照のこと。国会会議録検索システム <https://kokkai.ndl.go.jp/#/>からの会議録引用に際しては、（回次と院名・会議名と会議録号数・年月日）を表記した。国会審議をウォッチできる極めて有益なサイトであり、読者にも活用を勧めたい。

（2）フォン・クーマンズ 2018「教育への権利の完全な実現に向けて：国際人権 A 規約第 13 条の関連性と今日的意義」（原文及び日本語訳） <https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010074>。渡部昭男 2019『能力・貧困から必要・幸福追求へ』日本標準、5-9。

（3）Christopher Martin, *The Right to Higher Education: A Political Theory*, Oxford University Press, 2022（名古屋大学の石井拓児氏が本書をご紹介下さった）。

（4）OECD2021『図表でみる教育 OECD インディケーター（2021 年版）』明石書店、294「表 C2.4」の「高等教育・最終支出」。2002 年調査については、渡部昭男 2006『格差問題と「教育の機会均等」』日本標準、55。

（5）前掲：渡部昭男 2019、9-10。

（6）前掲：OECD2021、339、「表 C5.1」。ISCED6（学士課程）で日本 5,177USD、韓国 4,792USD と報告されている（2019-20 年度）。

（7）ヨン・ドクウォン 2020「韓国の大学の登録金負担の緩和政策」 <https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012445>。

（8）渡部昭男 2022『「教育無償化」論議の経緯と特徴—2021 年第 205 回～2022 年第 208 回の国会審議から—』 <https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009573>。

（9）渡部（君和田）容子 2022『教育費支援情報に関する自治体の広報のあり方』（筆者との科研費共同調査報告書：47 都道府県、20 政令指定都市、20 中核市〔抽出〕、23 施行時特例市の計 110 自治体） https://kindai.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=re

pository_view_main_item_snippet&index_id=4754&pn=1&count=20&order=17&lang=japanese&page_id=13&block_id=21。渡部昭男 2022「大阪府及び府下 43 市町村における教育費支援情報に係る広報のあり方」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81013313>、渡部（君和田）容子・渡部昭男 2022「鳥取県及び県下 19 市町村における教育費支援情報に係る広報のあり方」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009330>。

（10）活用事例として、渡部昭男 2020「高等教育における経済的負担軽減及び学修支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究(1)」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90007500> 付表、渡部昭男 2022「コロナ禍の高等教育における学びの継続のための学生支援の在り方に係る論議：主に 2020 年第 203 回・2021 年第 204 回の国会審議分析から」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009091> 表 2、など。