Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-16

『奨学金の会』からみた日本の現状と課題

三輪, 定宣
服部, 壮一郎[翻訳]

(Citation)
国際人権Ａ規約第13条「教育への権利 right to education」 : 今日的意義及び日本の現状と課題(「漸進的無償化」科研 日欧シンポジウム)

(Issue Date)
2018-01-28

(Resource Type)
conference object

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010075

【2018 年 1 月 28 日（日）13：00 － 17：00、東京都・ホテル「フォーレスト本郷」、「漸進的無償化」科研（科学研究費研究）2017 年度日欧シンポジウム、指定討論資料 2（要約）】

「奨学金の会」からみた日本の現状と改善課題

三輪定宣（奨学金の会会長、千葉大学名誉教授）

はじめに

三輪定宣（さだのぶ）（MIWA SADANOBU）と申します。教育行財政学を専攻し、本シンポジウムの主催団体、大学評価学会の会員です。フォン・クーマンズ教授には、ご多忙の中、ご講演をお引き受けくださり、はるばるオランダからご参加いただきありがとうございます。また、渡部昭男教授をはじめとする科研費グループの皆さんには、国際的に著名なクーマンズ教授の招待にご尽力くださいましたことに感謝いたします。

1．奨学金の会の活動経過【指定討論資料 1 ～ 3 頁】（以下同じ）

はじめに「奨学金の会」について紹介させていただきます。正式名称は「国民のための奨学金制度を拡大し、無償教育をすすめる会」といい、奨学金制度の改善のほか無償教育の前進を課題とする運動団体で、労働組合、教職員組合、学生自治会等の全国組織と個人で構成されています。

会の歴史は、その前身の 1981 年の「育英奨学制度の抜本的改悪に反対する連絡会議」の結成です。臨時行政調査会第 1 次答申が、育英奨学事業の外部資金の導入による有利子制への転換、学生納付金の引き上げなどを掲げたことへの対抗でした。2001 年には、「日本育英会の奨学金制度廃止に反対し、拡充を求める各界連絡会議結成」を結成し、小泉内閣の「構造改革」による特殊法人改革（民営化）に反対しました。

このような過程を経て、2007 年 12 月、政府の独立行政法人の「整理合理化計画」（奨学事業の金融化・民営化）に対抗して本会を結成し、以来 10 年が経過しました。1980 年代初頭から数え、政府の奨学金破壊との闘いは 37 年に及びます。

これらの国民的運動を背景に、2017 年 4 月、給付奨学金が日本の奨学金史上 73 年目にはじめて導入され、同年 10 月の総選挙では、ほぼすべての政党が幼児教育から高等教育までの教育無償化を共通の政策に掲げました。地殻変動的な情勢変化です。憲法改正とセットで主張する政党もあります。【5 頁】

2．国際人権Ａ規約 13 条の「2018 年問題」と無償教育の意義【6 ～ 7 頁】

昨年 2017 年 11 月開催の結成 10 周年プレ集会では、国際人権Ａ規約 13 条をめぐる「2018 年問題」を焦点にすえました。本会結成の当初から同 13 条 1 項（ｂ）（ｃ）を運動の理論的根拠とし、その留保撤回を求め、2012 年 9 月、民主党政権下でそれが実現しました。その後、これに即応して出された国連・社会権規約委員会の日本政府への第 3 回総括所見（2013 年 5 月）は、5 年後の 2018 年 5 月までに所要の報告・勧告事項の回答を政府に求めており、集会は期限を半年後に控えたこの「2018 年問題」の実行を迫るアクションでした。配布資料「国際人権Ａ規約 13 条をめぐる『2018 年問題』とその課題」は当日の私の講演資料です。来る 3 月 7 日には加盟団体、国会議員、市民にも呼びかけ、結成 10 周年集会を議員会館で開催します。プレ集会では規約 13 条の無償教育規定の人類史的意義

をつぎのようにのべました。【別途配布資料の 2 頁参照】

「同条は（人類史 700 万年の視野でみれば、その 99.9 ％を占める共同体における）無償教育の伝統から貨幣経済のもとで有償教育へと偏向する人類の劣化の歩みを軌道修正した進化の復元力の証であり、未来への羅針盤にふさわしい。有償教育は、教育費の自己負担により、教育を私的利益の手段とし、利己的・打算的人格形成を促するが、無償教育は、教育費の社会負担により、教育を公的利益の手段とし、他利的・無償的人格形成を促す真の教育費の形態である。有償教育は、人間の尊厳に反する利潤・競争社会を助長するが、無償教育は、人間の尊厳に適合する無償・共同社会の基盤となり、人間らしい社会の発展、進歩の推進力となる。無償教育は、21 世紀に予感される「文明の暴走」を制御する教育の力の根源、人類の存亡にかかわる価値として認識され、発揚されなければならない。」

3.「教育を受ける権利」と給付奨学金、教育無償化【5 ～ 6 頁、4 頁】

本日のシンポジウムの中心テーマは、「教育への権利」「教育を受ける権利」の意義とその完全な実現のための奨学金制度の改善、教育無償化を国際人権Ａ規約 13 条に基づき考察し議論を深めることです。そこで日本の教育基本法制に注目してみましょう。

①日本国憲法 26 条

憲法 26 条は、「教育を受ける権利」と無償制を一体的に規定し、「すべて国民は（中略）ひとしく教育を受ける権利を有する（中略）義務教育は、これを無償とする」と定めています。「義務教育」の年限は、時代の進展に応ずる教育の社会的義務の拡大に伴い、当初の小学校・中学校の段階から高校、大学等の高等教育へと発展する必然性を内包しており、憲法施行 71 年の現在（2018 年）、高校・大学の無償制は憲法 26 条の精神と合致すると解されます。

歴史的には就学前教育を含む義務的教育年限は平均寿命の 4 分の 1 程度で延長しています（1898 年；義務教育年限 11 歳ー平均寿命 44 歳、1947 年；同 14 歳ー 52 歳、1970 年；準義務教育（高校進学率 82 ％）17 歳ー 72 歳、2013 年；同（高等教育進学率 80 ％）20 歳ー 83 歳）。「人生 100 年時代」なら義務的教育年限は 25 歳です。

②教育基本法 4 条

教育基本法は、「教育を受ける権利」の実質化をめざし、「教育の機会均等」（3 条）を規定しています。それは、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上の差別されない」（1 項）、国・地方公共団体は「経済的理由によって修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない」（2 項）と明記しています（2006 年改正法 4 条も継承）。「奨学の方法」とは、当時の政府解釈では、給費奨学金のほか高校、大学等の授業料軽減・無償化＝無償教育、寄宿舎の整備などが指向されていました。同条は、「法の下の平等」を定めた憲法 14 条を踏まえ、その上、憲法に規定されない「経済的地位」による差別を禁じ、国民の実質的平等の達成のため、教育の平等の徹底を格別に重視しました。

日本の教育基本法規は、すべての教育段階の奨学と教育無償化を理念としていますが、政府の実際の政策ではそれが無視され、形骸化されてきました。給付奨学金は、2018 年度から本格実施の計画ですが、それが完成しても 6 万人、政府の奨学金受給者 113 万人（2017 年）の 5 ％、全学生の 2 ％にすぎず、受給者の 95 ％の学生の学資は貸与であり、借金返済に苦しみます。給付額も必要経費の 4 ～ 5 分の 1 程度です。【4 頁】

4. 教育費私費負担（家計負担）の現状【8 ～ 9 頁】

表１によれば、子ども一人を幼稚園から 21 歳（大学卒業）まで育てるには、教育費以外の扶養費（1 人平均 2，376 万円、総務省・家計調査）を含め、国公立学校コース 3，500 万円、私立学校コース 4，800 万円を要します。高等教育進学率が 80.0 ％（2016 年）の今日、その負担は普通の家庭で不可欠の費用であり、教育費過重負担は家庭の物質的精神的ゆとりを奪い、家計を”教育費地獄”に陥れ、教育を受ける権利を形骸化し、低所得層を直撃して貧困・格差を拡大し、少子化に拍車をかけ、競争を激化させるなど日本社会の疲弊と衰退の根源となっています。

ＯＥＣＤ（経済開発協力機構）35 カ国の**教育予算の割合**（教育機関に対する公財政支出の対ＧＤＰ（国内総生産）比、2014 年）は平均 4.4 ％、日本 3.2 ％で最低であり（「図表でみる教育ーＯＥＣＤインディケータ 2017 年」）、そのしわ寄せが異常な教育費の高騰をまねいています。特に大学は”世界一の高学費”であり、それを軽減する給付奨学金はＯＥＣＤ諸国で発達していますが、日本とアイスランド（授業料無償）は不在、両方とも無いのは日本だけです。教育無償化・給付奨学金拡充は、日本社会の死活問題であり、未来を拓く政治の最優先課題として重視されなければなりません。

表１　家計負担教育費の実態（2014 年度、子ども 1 人当たり年額平均、単位；万円）

校　種	公立（大学は国立）			私立		
	総額	学校外活動費 大学は生活費	学校教育費 （ ）は授業料	総額	学校外活動費 大学は生活費	学校教育費 （ ）は授業料
幼稚園	22.2	8.4	13.8（6.4）	49.8	14.2	35.7（20.9）
小学校	32.2	21.9	10.2（ー）	153.6	60.4	93.2（45.0）
中学校	48.2	31.4	16.7（ー）	133.9	31.2	102.6（44.0）
高　校	41.0	16.7	24.3（0.8）	99.5	25.5	74.0（25.8）
大　学	149.9	85.1	64.8（50.9）	197.8	61.7	133.2（120.7）

（資料）文科省『子どもの学習費調査』、日本学生支援機構 『学生生活調査結』各平成 26 年度。学校教育費には学校給食費を含むが高校、大学は含まず、「学校外活動費」は事実上の家庭教育費。

（参考）①家計消費支出（2014 年、2 人以上平均）、291.2 万円。（総理府家計調査）

②保育料（2012 年）；月額平均 20，491 円（厚労省「平成 24 年 地域児童福祉事業等調査の結果」）。年額 24．6 万円。

5．課題と展望ー「教育保障制度」構想【7 ～ 8 頁】

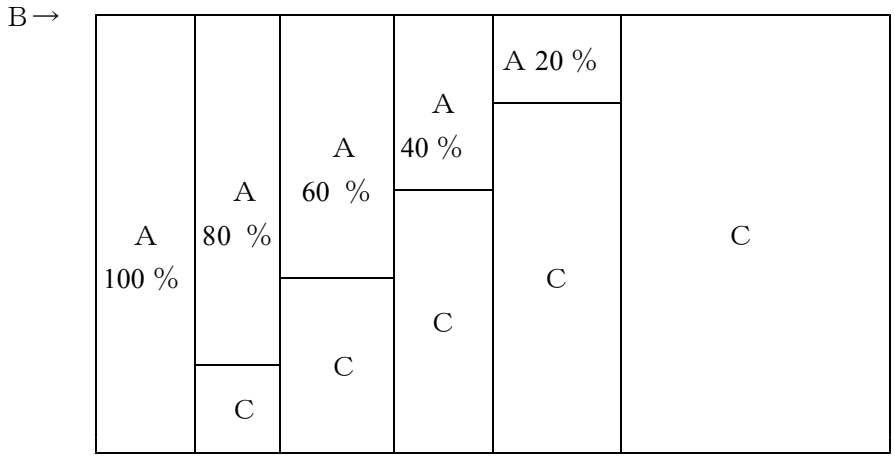
国際人権Ａ規約 13 条の「無償教育の漸進的導入」の具体的行動計画として、所得制限を設けない一律の全教育段階的の漸進的無償化と併行し、教育無償化と就学支援・給付奨学金を一体化した低所得者優先の「教育保障制度」が考えられます。

それは、生涯の国民の基本的人権である「教育を受ける権利」を経済的地位にかかわらず平等に保障するため、各教育・学習段階の標準的教育費用を給付する制度である。労働**基準**法、「社会保障制度」の「生活保護**基準**」、地方交付税制度の「**基準**財政需要額」などに準じ、0 歳から高齢者まで生涯にわたる「教育保障基準」を理論的に設定します（学校段階・設置者・地域・居住形態・在学者数などの区分）。標準的教育費用である「教育保障費」は「教育保障基準」から「家庭負担額」（所得に応じる額）を差し引いた額となり、低所得者ほど基準額に近い額が優先的に支給され、資格要件は就学であり、成績基準

は設けません。欧米の奨学金制度では一般的です。

以下の具体例では世帯の年収区分は 6 段階、世帯の割合は、国会資料（衆議院調査局文部科学調査室・第 185 回国会（2013 年）提出資料）による高校生の世帯分布（2011 年度数値）です。当然、年度や学校段階で世帯年収、割合は異なります。

教育保障制度の定式；　A「教育保障費」＝B「教育保障基準」－C「家庭負担額」



年収別世帯（6 段階）	①	②	③	④	⑤	⑥
高校生世帯の場合（万円）	～250	~350	~500	~600	~700	700~
世帯の割合（%）	12	8	15	12	11	42

A ＝教育保障費の例（Bは表１〔13 頁〕参照）

公立小学校；B ＝ 30 万円	30	24	18	12	6	0
公立中学校；B ＝ 45 万円	45	36	27	18	9	0
公立　高校；B ＝ 40 万円	40	32	24	16	8	0
私立　高校；B ＝ 100 万円	100	80	60	40	20	0
国立　大学；B ＝ 150 万円	150	120	90	60	30	0
私立　大学；B ＝ 200 万円	200	160	120	80	40	0

B＝教育保障基準（当面、家計負担教育費＝表 1）

C＝家庭負担額（B－A）

6. 財源見通し【9 頁】

「2018 年問題」の実行財源については、与野党一致の OECD 平均並み教育予算（公財政教育支出の対ＧＤＰ比）を確保すれば 5.9 兆円の増額です（2014 年 GDP489. 6 兆円× 1.2 %［ＯＥＣＤ平均 4.4 －日本 3.2 %］、前掲「図表でみる教育」）。幼稚園～大学の教育無償化の所要額は約 4 兆円（自民党試算 4.1 兆円）、残余の約 2 兆円で給付奨学金拡充、教職員定数改善、30 人学級、非正規雇用解消などが欧米並み教育条件の水準に接近します。

財源は大企業・富裕層の累進課税強化で確保できます。大企業の内部留保（資本金 10 億円以上の法人企業の利益剰余金、2017 年 1 ～ 3 月）400.4 兆円の 1.0 %＝ 4 兆円、個人金融資産（同期）1809 兆円の 0.1 %＝ 1.8 兆円の合計で 5. 8 兆円です。予算増によるとりわけ教育無償化・給付奨学金の飛躍的前進は、貧困・格差の根本的解決のほか、次世代の豊かな成長、家庭・人生のゆとりの回復、少子化の解決、労働生産人口の増加、労働能力の向上・更新など、産業界を含め日本社会存亡にかかわる喫緊の国家的事業であることを銘記したいと思います。

【2018 年 1 月 28 日、日欧シンポジウム　話題提供①】

給付奨学金の前進と教育無償化の展望
ー憲法「改正」ではなく、憲法と国際法規に基づき実現をー

三輪定宣（奨学金の会会長、千葉大学名誉教授）

［備考］**奨学金の会**＝「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」。加盟団体（2017 年 6 月 7 日現在）；全労連、全学連、全教、全国私教連、特殊法人労組、医学連、全国大学院生協議会、首都圏大学非常勤講師組合、あいち公立高校父母連絡会、「お金がないと学校にいけないの？」首都圏高校生集会実行委員会、学生支援機構労組（事務局）。そのほかに個人。

Ⅰ　奨学金制度・「奨学金の会」関係年表

年月日	事　項　（●は国・政府関係）
【1944】	
2.17	●日本育英法公布・施行
【1981】	●臨時行政調査会第 1 次答申（育英奨学事業の外部資金の導入による有利子
7.10	制への転換、学生納付金の引き上げ）
10.26	・育英奨学制度の抜本的改悪に反対する連絡会議結成。
【1984】	
2.14	・連絡会議『教育費が危ない一奨学金制度の灯は消せない』（創林社）、三輪「有利子制奨学金をめぐる教育財政、教育上の諸問題」
6.27	・三輪、衆議院文教委員会にて参考人意見陳述（日本育英会法案の有利子制導入反対意見）
	・連絡会議『第 101 回国会　日本育英会法審議録』（全 366 頁、非売品）
8．7	●日本育英会法全部改正（利息付き学資金創設） 衆議院「附帯決議」＝「無利子貸与制度を根幹とし（中略）財政が好転した場合は検討」「返還免除制度は堅持」「国際人権規約第 13 条２（ｂ）及び（ｃ）については、諸般の動向をみて留保の解除を検討する」
【1989】	
7.	・ゆきとどいた教育をすすめる 3000 万署名運動スタート（ゆきとどいた教育をすすめる会［三輪ほか 7 人の呼びかけ］、全教、全国私教連、日高教（当時）、教組共闘の共同。現、「ゆきとどいた教育を求める全国署名運動」）
【2001】	
11.17	・日本育英会の奨学金制度廃止に反対し、拡充を求める各界連絡会議結成（議

	長、三輪）→小泉「構造改革」による特殊法人改革（民営化原則）への対応。
【2003】	
2.20	・育英労組・連絡会議『亡国の「奨学金つぶし」を告発する一奨学金制度の灯は消せない』（健友館）、三輪「奨学金政策の論点一貸与制と給与制」
6.18	●独立行政法人日本学生支援機構法公布。 参議院「附帯決議」＝「無利子奨学金を基本」
8．8	・育英労組『その時国会で何が問われたか一日本育英会廃止と奨学金制度の行方』（育英労組、全 184 頁）　三輪「公的奨学金制度拡充への一里塚一日本育英会廃止反対運動の証言と資料」
【2007】	
12.14	・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結成（「奨学金の会」、衆議院第 1 議員会館、加盟団体；全労連、全教、日高教、全国私教練、全学連、特殊法人労組、学生支援機構労組） 以来、2017 年 4 月 20 日までに、役員会 90 回、「奨学金の会 News」1~102 号（5 月 8 日）発行、集会開催、関係省庁・議員・団体要請、署名活動、街頭宣伝、学習会・講演出席、メッセージなどの諸活動を継続。
12.24	●独立行政法人の「整理合理化計画」閣議決定（奨学事業の金融化・民営化）
【2010】	
3．9	・三輪、衆議院文部科学委員会にて参考人意見陳述（高校無償化法案賛成意見陳述）　『第 174 回国会衆議院文部科学委員会議録第 5 号』
3.31	●公立高等学校に係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（高校無償化法）公布
【2012】	
9.11	●経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（国際人権 A 規約（社会権規約）13 条 2 項（ｂ）（ｃ）の留保撤回の閣議決定。 ＊同条項；「中等教育」「高等教育」に「無償教育の漸進的な導入」
【2013】	
6.26	●子どもの貧困対策の推進に関する法律公布 「教育の支援」「第 10 条　国及び地方公共団体は、就学の援助、学資の援助、学習の支援その他の貧困の状況にある子どもの教育に関する支援のために必要な施策を講ずるものとする。」
11.08	・三輪、衆議院文部科学委員会にて参考人意見陳述（高校就学支援金法案反対意見）　『第 185 回国会衆議院文部科学委員会議録第 4 号』
11.27	●高等学校等就学支援金の支給に関する法律（高校就学支援金法）公布 所得制限（910 万円）、奨学給付金。
【2014】	
12．1	・奨学金の会『提言；未来をひらく教育保障制度をつくろう』（第一次案）
12．1	・衆議院選挙に向け奨学金の会「学費・教育費および奨学金に関する質問書」各党に送付。
12．7	・同各党回答（給付奨学金賛成；自民党、民主党、維新の党、次世代の党、

	日本共産党、生活の党、社会民主党。未回答、公明党）
【2015】	
2.12	●安倍首相国会施政方針演説 「学生への奨学金も、有利子から無利子への流れを加速し、将来的に、必要とするすべての学生が、無利子奨学金を受けられるようにしてまいります。」「地方で就職する学生には、奨学金の返済を免除する新たな仕組みをつくります。」
10.26	●財務省方針；国立大学運営費交付金を 15 年間、毎年 1 %削減（文科省試算；授業料 15 年間に 53 万円から 93 万円に引き上げが必要）
【2016】	
1.22	●安倍首相国会施政方針演説 「卒業後の所得に応じて返還額が変わる、新たな奨学金制度がスタート」
2.10	●所得連動返還型奨学金制度有識者会議「第 1 次まとめ」
3.1	● 2016 年度予算 国立大学；「運営費交付金に頼らず自らの収益で経営」 奨学金；無利子 46 万人→ 47.4 万人、有利子 87.7 万人→ 84.3 万人、 授業料減免；国立 5.7 → 5.9 %、私立 4.2 → 4.5 %、給付奨学金なし。
4.27	・参議院選挙に向け奨学金の会「学費・教育費および奨学金に関する質問書」各党に送付。
6.02	●「ニッポン一億総活役プラン」（閣議決定）；「給付型奨学金については、世代間の公平性や財源などの課題を踏まえ創設に向けて検討を進め、本当に厳しい状況にある子供たちへの給付型支援の拡充を図る。」
8.02	●「未来への投資を実現する経済対策」（閣議決定）；「給付型奨学金については、平成 29 年度（2017 年度）予算編成過程を通じて制度内容について結論を得、実現する。」
12.19	●文部科学省・給付型奨学金制度検討チーム「給付制奨学金制度の設計について〈議論のまとめ〉」「高等教育進学サポートプラン」
【2017】	
3.31	●改正日本学生支援機構法公布（17 条の二；学資支給金、「特に優れた者」、23 条の二；学資支給基金）
4.01	● 2017 年度予算；1061 億円（38 億円増、ほかに財政融資資金 8203 億円）。①「給付型奨学金の創設」＝ 17 年度約 2800 人、18 年度から「本格実施」、②無利子奨学金の希望者全員に対する貸与（「低所得世帯の子供たちに係る成績基準を実質的に廃止」）、③新たな所得連動返還型奨学金の確実な実施のための対応）、④学生等の利子負担の軽減等のための措置、⑤大学等奨学金事業の健全性確保（返還相談体制の充実ほか）、⑥新制度の周知・広報等のための措置（スカラシップアドバイザーの派遣）。
4.19	●学生支援機構、奨学金延滞率の大学名公表。

Ⅱ　給付型奨学金の創設と教育無償化をめぐる改憲論

１．給付型奨学金の創設

政府の奨学金（日本学生支援機構）に「給付型奨学金の創設」が、2017 年度予算に盛り込まれた。今年は「給付奨学金元年」である。昨年末の文科省･給付型奨学金制度検討チームの報告書（全 13 頁）に基本的構想が詳しくのべられている。貸与型奨学金（無利子、有利子）が、1944 年以来 73 年間続いてきた日本の奨学金史上、画期的転機である。本格実施は 2018 年度からだが、17 年度にその一部が先行実施される（低所得層の私立・自宅外生約 2200 人、社会的養護を必要とする学生等約 600 人、計約 2800 人）。

とはいえ、18 年度からの本格実施計画でも、対象が大学等（短大、高等専門学校、専修学校専門課程を含む）の 1 学年 2 万人（完成時で計 6 万人）程度、住民税非課税世帯（約 15 万人、収入基準は夫婦子・子ども 2 人 295 万円以下）、給付月額は 2 万円（国立・自宅）、3 万円（国立・自宅外、私立・自宅）、4 万円（私立・自宅外）（年額 24 ～ 48 万円）であり、完成時でも日本学生支援機構の貸与者総数（2015 年度）132 万人の 5 ％程度、大学生 300 万人の 2 ％にすぎない。金額も同機構の「学生生活調査」（2014 年度）の「学生生活費」（学費・生活費）の平均年額額（国立大学 150 万円、私立大学 198 万円）に比べ 4~5 分の 1 である。

その上、「学資支給金」は、経済的弱者救済の理念に離反した「特に優れた者」（機構法改正 17 条の二）に限定され、「学習成績が著しく不良」「学生たるにふさわしくない行為」と認められるときは返還が求められる。支給者は全て学校推薦（対象 5785 校）とし、その配分枠は各学校 1 人と非課税世帯人数による比例配分数であり、選定基準は「十分に満足できる高い学習成績」「教科以外の学校活動等で大変優れた成果」（報告書）である。また、2017 年度から奨学金延滞率の大学名が公開され、大学毎の選別に拍車をかける。

給付型奨学金は、「奨学金の会」などそれを求める国民運動や政党会派の政策を背景に、政府の「ニッポン一億総活躍プラン」（2016 年 6 月 2 日、閣議決定）、「未来への投資を実現する経済対策」（同 8 月 2 日、同）に盛り込まれ、それを受けて前述の文科省検討チームが具体的構想をまとめた。

しかし、給付型奨学金としてはきわめて不十分であり、規模の拡大や所得・成績基準など本物の奨学金をめざし、その抜本的拡充が大きな課題である。高等教育の公財政支出の対ＧＤＰ（国内総生産）比（2013 年）は、日本は 0.56 ％、ＯＥＣＤ（経済開発協力機構）加盟国 34 カ国の平均 1.13 ％の 49.6 ％、第 33 位であり、少なくとも、その平均並に早急に引き上げるべきである。加盟国で給付奨学金が無いのは日本とアイスランドの 2 カ国であり、加盟国では奨学金にしめる割合は平均 6 割に達する。

なお、17 年度予算の奨学事業では、先行実施分の 70 億円は支援機構に新設される「学資支給金基金」から支出され、そのほか無利子奨学金拡大（880 → 885 億円）、「所得連動返還型奨学金制度」導入整備（28 億円）、授業料減免拡大（国立大学 5.9 → 6.1 万人、私立大学 4.8 → 5.8 万人）が行われる。ただし、国立大学の運営交付金、私立大学補助金は横這いであり、授業料値下げを妨げる予算措置となっている。

奨学事業は、国（学生支援機構）のほかにも、2013 年度、3，788 団体（地方公共団体 1，041、学校 2，203、公益法人 490 など）で実施し、学生は 42.8 万人、事業額 1，211

億円（国の事業額 9，264 億円の 13 %）、そのうち給付型奨学金を受給する学生は約 20.2 万人（地方公共団体 3.1 万人、学校 12.5 万人、公益法人 4.4 万人）を数える（学生支援機構調査）。

２．教育無償化をめぐる改憲論

（１）政党の動向

現在、教育無償化は各党共通の政策となっているが、それを憲法「改正」（改憲）の理由に掲げる論調が浮上している。

改憲を掲げる**自民党**は、2017 年 2 月 15 日、教育無償化に向け「恒久的な教育財源確保に関する特命チーム」（座長・馳浩前文科大臣）の初会合を開き、幼児教育から高等教育までの無償化の財源確保策（4.1 兆円）を、「教育国債」「こども保険」新設を含め、5 月末にも中間報告にまとめる予定といわれる。

野党では、**日本維新の会**は、憲法改正原案（2016 年 3 月 26 日、党大会）の 3 本柱の第１に「幼児期から大学までの教育完全無償化」を掲げ、「義務教育を定めた憲法 26 条を改正し、幼児期の教育から高等教育まで無償とする」「経済的理由によってその機会を奪われない」と明記することを決定している。

民進党の細野豪志代表代行（4 月 13 日、辞任）とそのグループは、憲法改正原私案に教育無償化を盛り込むことを選択肢にあげ（2017 年 1 月 17 日記者会見）、雑誌（『中央公論』5 月号）などでキャンペーンを始めるとされ、民進党内でも議論が分かれている。

与党の**公明党**は、政策ビジョン（2016 年 9 月 17 日、第 11 回党大会）で「今後、大学の無償化に向けた検討を開始すべき」というが、憲法との関係はのべられていない。**日本共産党**は、綱領に「現行憲法の前文をふくむ全条項をまも」ることを明記し、2016 年 7 月の参議院選挙の政策では「大学授業料を毎年引き下げ、10 年間で半額にします。」とのべている。

衆議院憲法審査会は、5 月 25 日、「新しい人権」をテーマに自由討論を行い、教育無償化について自民党と日本維新の会は改憲による実現を訴えたが、公明党は慎重な意見を表明し、民進、共産、社民各党はその実現に改憲の必要はないと主張した。

（２）憲法・教育基本法と教育無償化

①日本国憲法 26 条

憲法 26 条は、「教育を受ける権利」と無償制を一体的に規定している。同条は、「すべて国民は（中略）ひとしく教育を受ける権利を有する（中略）義務教育は、これを無償とする」と定めた。「義務教育」の年限は、時代の進展に応ずる教育の社会的義務の拡大に伴い、当初の教育基本法 6 条の規定する小学校・中学校の段階から高校、大学等の高等教育へと発展する必然性を内包しており、憲法施行 70 年の現在（2017 年）、高校・大学の無償制は憲法 26 条の精神と合致すると解される。憲法を変える必要はない。

歴史的には就学前教育を含む義務的教育年限は平均寿命の 4 分の 1 程度で延長している（1898 年；義務教育年限 11 歳ー平均寿命 44 歳、1947 年；同 14 歳ー 52 歳、1970 年；準義務教育（高校進学率 82 %）17 歳ー 72 歳、2013 年；同（高等教育進学率 80 %）20 歳ー 83 歳）。

②教育基本法 4 条

教育基本法は、「教育を受ける権利」の実質化をめざし、「教育の機会均等」（3 条）を規定した。それは、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上の差別されない」（1 項）、国・地方公共団体は「経済的理由によって修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない」（2 項）と明記している（2006 年改正法 4 条も継承）。「奨学の方法」とは、当時の政府解釈では、給費奨学金のほか高校、大学等の授業料軽減・無償化＝無償教育、寄宿舎の整備などが指向されていた。同条は、「法の下の平等」を定めた憲法 14 条を踏まえ、その上、憲法に規定されない「経済的地位」による差別を禁じ、国民の実質的平等の達成のため、教育の平等の徹底を格別に重視したのである。すべての段階の教育無償化は、本条を根拠に実施できる。

Ⅲ　迫られる「2018 年問題」への対応と「教育保障制度」の構想

１．公教育拡充の国際ルールと「2018 年問題」

国際人権Ａ規約 13 条が定める**公教育拡充の国際公準（ルール）**は、以下の通りである。

① 人格の完成・尊厳と友好 ・平和の教育理念の厳密な実現

②あらゆる段階の無償 教育（直接・間接の費用含み、所得制限なし）

③学校制度の発展

④適当な奨学金 （給付制奨学金で不利な立場の個人の平等化を重視したもの）

⑤教育職員の物質的条件の不断の改善（初等・中等・高等教育）

社会権規約委員会「一般的意見」

国際人権規約の条文は各数行程度であるが、その解釈基準は、同委員会の「一般的意見」（General Comment）で詳しく説明されている。13 条に関しては**「一般的意見 13（教育への権利（規約第 13 条））」**（1999 年 12 月 8 日、全 60 パラグラフ、Ａ４版英文 14 頁、政府訳なし。三輪が原文より翻訳）であり、そこではつぎのようにのべている。

44 パラグラフ ;「漸進的実現とは、締約国には第 13 条の全面的実現にむけて『できるかぎり迅速にかつ効果的に行動する』具体的かつ継続的な義務があることを意味する。『無償』という言葉の意味に関する委員会の一般的所見については、第 14 条に関する一般的意見 11 のパラグラフを参照」。

「一般的意見 11」（1999 年 5 月 10 日、全 11 パラグラフ）の関係部分は以下の通り。

7 パラグラフ ;「無償」には「直接の費用」のほか、「父母に対する義務的な徴収金（実際にはそうでなくても、自発的とされることがある）のような間接の費用や少し高価な制服の着用義務も同じ範囲に含まれる。」

58 パラグラフ ;「第 13 条の違反は、締約国の直接的行為（作為）または規約によって求められる行動をとらないこと（不作為）を通じて生じうる。」

59 パラグラフ ;「例えば、第 13 条の違反にはつぎのようなものが含まれる。（中略）第 2 項（ｂ）～（ｄ）に従い、中等、高等および基礎の教育の漸進的実現に向けた『計画的、具体的かつ目標の明確な』措置をとらないこと。」

（４）社会権規約委員会の「総括所見」

また、**社会権規約委員会**は、経済社会理事会の付設機関として、1985 年に設置され、締約国の条約の実行強化のため、各国の実情に応じた**「総括所見」**（concluding observation）を定期的に発表している。

日本政府の第 13 条 2 項（ｂ）（ｃ）留保撤回（2012 年 9 月 11 日）後に出された**「日本の第 3 回定期報告に関する総括所見」**（2013 年 5 月 17 日。政府仮訳、一部、三輪修正）は、次のようにのべている。

7 パラグラフ；「『漸進的実現』の用語は、本規約の権利の完全な実現を可能な限り迅速かつ効果的に達成するよう義務を課するもの」

27 パラグラフ；高等学校等就学支援金制度が朝鮮学校に通学する生徒にも適用されるよう要求する。」

29 パラグラフ；「漸進的に完全な無償の中等教育を提供するため、早急に授業料無償計画に、入学金及び教科書代を含めるように勧告する。」

次回定期報告書の期限は、5 年後の 2018 年 5 月 31 日（第 3 回総括所見 37 パラグラフ項）と指定されている。この所見を含め、**社会権規約委員会が日本政府に求める措置**は、少なくとも以下の諸点である。

①無償教育の具体的行動計画の迅速な作成

②朝鮮学校に対する就学支援金支給

③高校の入学金と教科書の早急の無償措置

④教育費の直接の費用（授業料等）と間接の費用（学校納付金等）の無償措置

⑤給付奨学金導入（不利な立場の個人の平等化重視）

⑥初等・中等・高等教育の教育職員の地位に関する勧告の着実な実施（少人数学級、過重労働や非正規雇用の解消など）

⑦第 13 条 1 項の教育目標（人格の完成・尊厳、友好、平和など）に違反しない教育課程・教科書等の監視システムの整備

①の無償教育の具体的計画例として、後述の「**教育保障制度**」などが考えられる。

日本政府は、委員会の要求に応じ、今後、2017 年 6 月から期限までの 1 年以内にこれらの措置を講ずることが迫られている。「**2018 年問題**」である。

ちなみに、2001 年 8 月の第 2 回「総括所見」は、日本政府に対し、2006 年 6 月の期限までに 13 条 2 項（ｂ）（ｃ）の留保撤回の検討を勧告し（34 パラグラフ）、これを「**2006 年問題**」ととらえ、2005 年 12 月、その運動団体として「国際人権Ａ規約 13 条の会」が結成された（三輪、共同代表）。国内諸団体の要求に応え、2012 年 9 月、民主党政権はその留保撤回を閣議決定した。

２.「教育保障制度」の構想

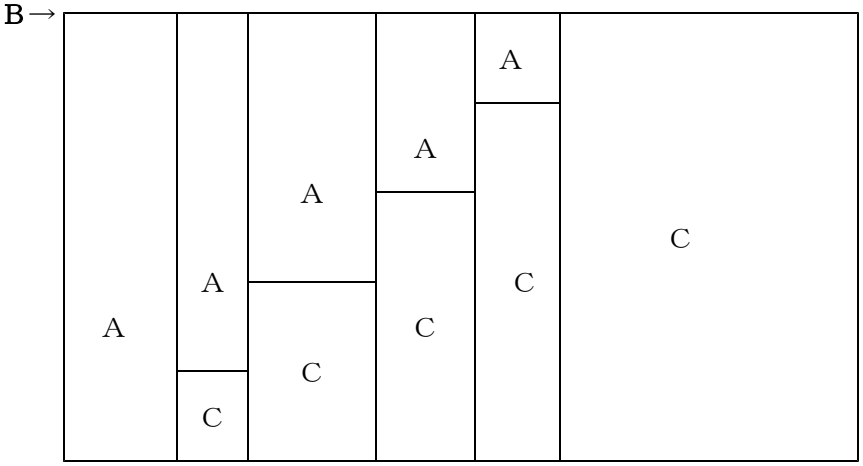
国際人権Ａ規約 13 条の「無償教育の漸進的導入」の具体的行動計画として、所得制限を設けない全教育段階的の漸進的無償化と併行し､低所得者への優先的重点的導入により、教育無償化と就学支援・給付奨学金を一体化した「教育保障制度」の構想が考えられる。

それは、生涯の国民の基本的人権である「教育を受ける権利」を経済的地位にかかわらず平等に保障するため、各教育・学習段階の標準的教育費用を給付する制度である。<u>労働**基準**法、「社会保障制度」の「生活保護**基準**」、地方交付税制度の「**基準**財政需要額」</u>な

どに準じ、0 歳から高齢者まで生涯にわたる「教育保障基準」を理論的に設定する（学校段階・設置者・地域・居住形態・在学者数などの区分）。標準的教育費用である「教育保障費」は「教育保障基準」から「家庭負担額」（所得に応じる額）を差し引いた額となり、低所得者ほど基準額に近い額が優先的に支給される。資格要件は就学であり、成績基準は設けない。この方式は、欧米の奨学金制度では一般的である。具体例は以下のように考えられる。

この場合、世帯の年収区分は 6 段階とし、例示の世帯の割合は、文科省資料（衆議院調査局文部科学調査室・第 185 回国会提出資料）による高校生の世帯分布（2011 年度）である。学校段階で世帯年収は異なる。

教育保障制度の定式；　A「教育保障費」＝**B**「教育保障基準」－**C**「家庭負担額」



年収別世帯（6 段階）	①	②	③	④	⑤	⑥
高校生世帯の場合（万円）	～ 250	~350	~500	~600	~700	700~
世帯の割合（%）	12	8	15	12	11	42

（「世帯の割合」; 文科省資料（衆議院調査局文部科学調査室・第 185 回国会提出資料）。

A の例（Ｂは表１〔13 頁〕参照）

公立小学校 ; B ＝ 30 万円	30	24	18	12	6	0
公立中学校 ; B ＝ 45 万円	45	36	27	18	9	0
公立　高校 ; B ＝ 40 万円	40	32	24	16	8	0
私立　高校 ; B ＝ 100 万円	100	80	60	40	20	0
国立　大学 ; Ｂ＝ 150 万円	150	120	90	60	30	0
私立　大学 ; B ＝ 200 万円	200	160	120	80	40	0

Ｂ＝教育保障基準（当面、家計負担教育費＝表 1）

〇表１　家計負担教育費の実態

全国平均、2014 年度、子ども 1 人当たり年額、単位 ; 万円。

校　種	公立（大学は国立）			私立		
	総額	学校外活動費	学校教育費	総額	学校外活動費	学校教育費

		大学は生活費	（ ）は授業料		大学は生活費	（ ）は授業料
幼稚園	22.2	8.4	13.8（6.4）	49.8	14.2	35.7（20.9）
小学校	32.2	21.9	10.2（一）	153.6	60.4	93.2（45.0）
中学校	48.2	31.4	16.7（一）	133.9	31.2	102.6（44.0）
高　校	41.0	16.7	24.3（0.8）	99.5	25.5	74.0（25.8）
大　学	149.9	85.1	64.8（50.9）	197.8	61.7	133.2（120.7）

（資料）文科省『子どもの学習費調査』、日本学生支援機構 『学生生活調査結』各平成 26 年度。学校教育費には学校給食費を含むが高校、大学は含まず、「学校外活動費」は事実上の家庭教育費。

（備考）**家計消費支出**（2014 年、2 人以上平均）、291.2 万円。（総理府家計調査）

２．財源の見通し

OECD 加盟国平均なみ教育予算（教育機関に対する公財政支出の対ＧＤＰ（国内総生産）比）を確保すれば 6.3 兆円増額（2013 年 GDP482 兆円× 1.3 %［ＯＥＣＤ平均 4.8 －日本 3.5 %］）であり、10 年計画で毎年度 6300 億円の増加となる。幼稚園～大学の教育無償化、給付奨学金の所要推計額は約 4 兆円（自民党試算 4.1 兆円）、残余の 2 兆円で 30 人学級、非正規雇用解消などが可能であり、欧米並み教育条件が実現する。ちなみに、大学生 300 万人（2014 年度 299 万人）1 人当たり 50 万円の学費補助の経費は 1.5 兆円、100 万円なら 3.0 兆円である。

財源は大企業・富裕層の累進課税強化で十分に確保できる。政府筋、財務省の基調は、社会保障費削減と消費税値上げであり、教育重視・優先の視点が欠落している。教育無償化・給付奨学金の飛躍的前進は、次世代の豊かな成長、少子化の解決、労働力人口の増加など、産業界を含め日本社会の存亡にかかわる重大な政策課題である。

○**大企業の内部留保**（資本金 10 億円以上の法人企業の利益剰余金、2017 年 1 ～ 3 月、前年同期 374.2 兆円比 7.0 %増＝ 26.2 兆円増）；**400.4 兆円**。その 2 %＝ 6 兆円（前年比増 26.2 兆円の 23 %）

○**個人金融資産（2016 年 12 月）；1752 兆円。**その 0.1 %＝ 1.7 兆円（1 %の超富裕層に課税）

○**政府金融資産**；648 兆円（ほかに海外純資産 336 兆円、計 984 兆円。

○**政府総債務残高**（国、地方、社会保障基金、2016 年末）；1285 兆円

主要国最悪の債務であり（対 GDP 非 240 %、欧米 100 %以下）、金利が上がれば”国家破産”の引き金になるが、個人金融資産 1752 兆円の多くは国債（840 兆円。うち民間金融機関 38.1 %、2013 年）であり、当分は回避できる。

【参考文献】

①三輪定宣「有利子奨学金の導入」『季刊教育法 49 号（1983 年 10 月）』
②三輪「教育条件基準法案の構想」『学校教育の理念と現実』（日本教育法学会年報第 14 号）（1985 年 2 月）
③三輪「無償教育の新たな前進と教育保障制度の構想」『人間と教育』65 号（2010 年春号）
④三輪「教育条件整備・教育無償化の意義と課題ー国際人権Ａ規約と教育保障制度の構想ー」『クレスコ』177 号（2015 年 12 月）

【2017 年 11 月 8 日、参議院議員会館、「奨学金の会」結成 10 周年プレ集会】

国際人権Ａ規約13条をめぐる「2018年問題」とその課題

三輪定宣（奨学金の会会長、千葉大学名誉教授）

はじめに

日本政府が、2012 年 9 月、国際人権Ａ規約 13 条の中等・高等教育の無償化条項を批准した直後の 2013 年 5 月、同規約の履行を促す社会権規約委員会が、5 年後の 2018 年 5 月までに日本政府に無償教育の迅速な実行やその他の要求、勧告を行った。残余の期間は 6 ヶ月である。同委員会は日本政府に関係市民団体とも「対話」のうえ所要の報告を求めている。ここでは、この「2018 年問題」をめぐる状況と対応策を論じ、日本政府にその全面的実行を求め、関係団体の今後の取り組みの参考に供したい（【参考文献】参照）。

Ⅰ　国際人権Ａ規約 13 条をめぐる 「2018 年問題」

１．国際人権Ａ規約第 13 条

日本政府は、1979 年 8 月 4 日、**国際人権Ａ規約**（「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（Ａ規約）」（1966 年 12 月 16 日、国連総会採択）に批准したが、その際、13 条 2 項（ｂ）（ｃ））等を留保した。その後 34 年を経過した 2012 年 9 月 11 日、日本政府は国連事務総長に同項の留保撤回を通告し、外務省は、その直後の同年 9 月、「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、無償教育の漸進的導入により』に拘束されることになります。」との通知を発表した。締約国 160 カ国中 159 番目であった（ほかにマダガスカル。2015 年 7 月現在、世界 196 国・地域のうち締約国 164 カ国）。第 13 条 1,2 項全文は以下の通りである。

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、すべての者の対して無償ものもとする。

（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、できる限り奨励又は強化されること。
（e）すべての段階の学校制度を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教職員の物質的条件を不断に改善すること。

教育無償化・奨学金に関する規定は、2 項（a）の初等教育の無償、同（ｂ）（ｃ）の中等・高等教育の「無償教育の漸進的な導入」(the progressive intoroduction of free education)、同（e）の「適当な奨学金制度を設立」（an adequate fellowship system）である。それを含め、国際人権Ａ規約 13 条は、締約国に適用される**公教育拡充の国際公準（ルール）**であり、それは以下の諸点にわたる（カッコは社会権規約委員会の解釈基準)。
① 人格の完成・尊厳、社会参加、友好 ・平和の教育理念の厳密な実現
②あらゆる段階の無償教育（直接・間接の費用含み、所得制限なし）
③学校制度の発展
④適当な奨学金 （給付奨学金、不利な立場の個人の平等化重視）
⑤教育職員の物質的条件の不断の改善（初等〔就学前を含む〕・中等・高等教育）
国際人権Ａ規約 13 条の人類史的意義 同条は、巨視的にみれば、無償教育から有償教育へ偏向する人類の劣化の歩みを軌道修正した進化の復元力の証であり、未来への羅針盤にふさわしい。有償教育は、教育費の自己負担により、教育を私的利益の手段とし、利己的・打算的人格形成を促す教育費の形態であるのに対し、無償教育は、教育費の社会負担により、教育を公的利益の手段とし、他利的・無償的人格形成を促す真の教育費の形態であ。有償教育は、人間の尊厳に反する利潤・競争社会を助長するのに対し、無償教育は、人間の尊厳に適合する無償・共同社会を実現させ、人間らしい社会の発展、進歩の推進力となる。無償教育は、21 世紀に予感される「文明の暴走」を制御する教育の力の根源、人類の存亡にかかわる価値として認識され発揚されなければならない。
【参考文献】三輪定宣「教育費の無償化の意義と今後の課題」『新しい高校をつくる』（小池由美子編著、新日本出版社、2014 年 1 月）

2. 社会権規約委員会「一般的意見」

国際人権規約の条文は各数行程度であるが、その解釈基準は、社会権規約委員会（1985 年、国連経済社会理事会に付設、18 人で構成、1987 年から活動）の「一般的意見」(General Comment）で詳しく説明されている。13 条に関しては**「一般的意見 13（教育への権利（規約第 13 条))」**(1999 年 12 月 8 日、全 60 パラグラフ、Ａ４版英文 14 頁、政府訳なし。以下は三輪が原文より翻訳）であり、そこではつぎのようにのべている（下線は三輪)。

26 パラグラフ ;「『適当な奨学金制度を設立』しなければならないという要請は、規約の無差別平等条項と一体的に読まれるべきである。<u>奨学金制度は、不利な立場の集団に属する個人の教育の機会均等</u>を高めなければならない。」

27 パラグラフ ;「<u>ユネスコ・ＩＬＯ『教職員の地位に関する勧告』</u>(1966 年）および<u>ユ</u>

ネスコ『高等教育職員の地位に関する勧告』（1997 年）に対して締約国の注意を促し、かつ、あらゆる教育職員がその役割に相応する条件及び地位を享受することを確保する措置の報告を締約国に勧告する。」

44 パラグラフ；「漸進的実現とは、締約国には第 13 条の全面的実現にむけて『できるかぎり迅速にかつ効果的に行動する』具体的かつ継続的な義務があることを意味する。『無償』という言葉の意味に関する委員会の一般的所見については、第 14 条に関する一般的意見 11 のパラグラフを参照」。（注；第 14 条は、無償の初等義務教育の未実施国の 2 年以内の行動計画作成・実行の義務づけ。）

58 パラグラフ；「第 13 条の違反は、締約国の直接的行為（作為）または規約によって求められる行動をとらないこと（不作為）を通じて生じうる。」

59 パラグラフ；「例えば、第 13 条の違反にはつぎのようなものが含まれる。（中略）第 2 項（ｂ）～（ｄ）に従い、中等、高等および基礎の教育の漸進的実現に向けた『計画的、具体的かつ目標の明確な』措置をとらないこと。」

「無償」の範囲を定めた**「一般的意見 11」**（1999 年 5 月 10 日、全 11 パラグラフ）の関係部分は以下の通りである。

7 パラグラフ；「無償」には「直接の費用」のほか、「父母に対する義務的な徴収金（実際にはそうでなくても、自発的とされることがある）のような間接の費用や少し高価な制服の着用義務も同じ範囲に含まれる。」

2. 社会権規約委員会の「総括所見」

また、**社会権規約委員会**は、締約国の条約の実行促進のため、各国の実情に応じた**「総括所見」**（concluding observation）を定期的に発表している。

日本政府の第 13 条 2 項（ｂ）（ｃ）留保撤回（2012 年 9 月 11 日）後に出された**「日本の第 3 回定期報告に関する総括所見」**（2013 年 5 月 17 日。政府仮訳、一部、三輪修正）は、次のようにのべている。

7 パラグラフ；「『漸進的実現』の用語は、本規約の権利の完全な実現を可能な限り迅速かつ効果的に達成するよう義務を課するもの」

27 パラグラフ；「高等学校等就学支援金制度が朝鮮学校に通学する生徒にも適用されるよう要求する。」

29 パラグラフ；「漸進的に完全な無償の中等教育を提供するため、早急に授業料無償計画に、入学金及び教科書代を含めるように勧告する。」

36 パラグラフ；「本最終見解を履行するために講じた措置に関する情報を提供することを要請する。また、委員会は、締約国に対して、本報告の審査においてその関心事項を表明した団体を含む市民社会団体との対話を、次回定期報告の提出に先立つ国家レベルで開催される対話において継続することを慫慂する。」

37 パラグラフ；「次回の定期報告を 2018 年 5 月 18 日までに提出することを要請する。」

日本政府の次回定期報告書の期限は、本日集会（2017 年 11 月 8 日）より約 6 ヶ月以内であり、この間、政府は「奨学金の会」をはじめ関係団体と対話し、意見を聴取し考慮することが奨励されている。この最終見解を含め、**社会権規約委員会が日本政府に求める措置＝「2018 年問題」**は、少なくとも以下の諸点にわたる。

①無償教育の迅速・効果的達成と計画的・具体的・目標明確措置
②朝鮮学校に対する高校就学支援金支給
③高校の授業料無償計画の作成、入学金・教科書の早急の無償措置
④学校教育費の直接の費用（授業料等）と間接の費用（学校納付金等）の無償措置
⑤給付奨学金の拡充（不利な立場の個人の教育の機会均等重視）
⑥初等（就学前を含む）・中等・高等教育の教育職員の地位に関する勧告の着実な実施
⑦第 13 条 1 項の教育目標（人格の完成・尊厳、社会参加、友好・平和など）に違反しない教育課程・教科書等の監視システムの整備

ちなみに、2001 年 8 月の第 2 回「総括所見」は、日本政府に対し、2006 年 6 月の期限までに 13 条 2 項（ｂ）（ｃ）の留保撤回の検討を勧告し（34 パラグラフ）、これは「**2006 年問題**」ととらえられ、2005 年 12 月、その運動団体として**「国際人権Ａ規約 13 条の会」**が結成された（三輪、共同代表）。その活動をはじめ国内諸団体の要求に応え、2012 年 9 月 11 日、民主党政権はその留保撤回を閣議決定し、政府が「誠実に遵守」すべき条約となった（憲法 98 条 2 項）。

Ⅱ　教育無償化・給付奨学金政策の動向

「2018 年問題」の焦点的課題である教育無償化・給付奨学金政策の最近（第 2 次安倍政権が成立した 14 年 12 月以降の 1915 年～ 17 年）の動向は以下の通りである。

【2015 年】

○ 2 月 12 日＝日本共産党・地方選挙政策；自治体独自の給付制奨学金創設・拡充。

○ 2 月 12 日＝ 2015 年年頭の首相の国会施政方針演説；有利子から無利子への転換、地方就職学生の返還免除奨学金の創設。

○ 7 月 8 日＝**教育再生実行会議第 8 次提言**；幼児教育段階的無償化、高等教育の教育費軽減と有利子奨学金の完全無利子化、所得連動返還型奨学金制度の導入。

【2016 年】

○ 2 月 22 日＝所得連動返還型奨学金制度有識者会議「第 1 次まとめ」

○ 3 月 26 日＝日本維新の会党大会；幼児期から大学までの教育完全無償化のため憲法 26 条改正。

○ 6 月 1 日＝**「ニッポン一億総活躍プラン」**（閣議決定）；低所得家庭の給付型奨学金拡充。

○ 7 月 10 日投票＝**参議院選挙政党政策**；・自民党；幼児教育無償化、高校等奨学給付金充実、大学生等給付型奨学金創設、教育費軽減。・民進党；給付型奨学金創設、有利子奨学金廃止、所得連動返還型奨学金制度創設。・日本共産党；大学授業料引き下げ（10 年半額）、本物の奨学金（給付制奨学金（月額 3 万円、70 万人）、有利子奨学金廃止、既卒者の奨学金の減免制度）

○ 8 月 2 日＝「**未来への投資を実現する経済対策**」（閣議決定）；給付型奨学金、2017 年度予算編成過程で結論を得、実現。

○ 9 月 17 日＝公明党第党大会採択「政策ビジョン」；大学無償化検討。

○ 12 月 19 日＝**文部科学省・給付型奨学金制度検討チーム「給付制奨学金制度の設計について〈議論のまとめ〉」**（全 13 頁）、「高等教育進学サポートプラン」；2017 年度予算に具体化（後述）。給付型奨学金創設（「奨学」（ニードベース）基本に「育英」メリット取り

入れ、全高校等に 1 人と残り推薦枠）
【2017 年】
○ 2 月 15 日＝自民党・「恒久的な教育財源確保に関する特命チーム」（座長・馳浩前文科大臣）の初会合；幼児教育から高等教育までの無償化の財源確保策（4.1 兆円）を、「教育国債」「こども保険」新設を含め検討開始。
○ 3 月 31 日＝**改正日本学生支援機構法公布**（17 条の二；学資支給金、「特に優れた者」、23 条の二；学資支給基金）
○ 4 月 1 日＝ **2017 年予算**（教育無償化、奨学金関係）
1061 億円（38 億円増、ほかに財政融資資金 8203 億円）。①「給付型奨学金の創設」＝ 17 年度約 2800 人、18 年度から「本格実施」、②無利子奨学金の希望者全員に対する貸与（「低所得世帯の子供たちに係る成績基準を実質的に廃止」）、③新たな所得連動返還型奨学金の確実な実施のための対応、④学生等の利子負担の軽減等のための措置、⑤大学等奨学金事業の健全性確保（返還相談体制の充実ほか）、⑥新制度の周知・広報等のための措置（スカラシップアドバイザーの派遣）。
○ 4 月 19 日＝学生支援機構、奨学金延滞率の大学名公表。
○ 6 月 9 日＝**経済財政運営と改革の基本方針 2017**（骨太の方針 2017、閣議決定）
幼児教育段階的無償化、給付型奨学金制度、所得連動返還型奨学金制度、無利子奨学金や授業料減免、リカレント教育（社会人の学び直しなど支援）。
○ 8 月 31 日＝ **2018 年度予算概算要求**（文教関係 4 兆 4，265 億円（3，308 億円増））
・幼児教育無償化（「幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議」（平成 29 年 7 月 31 日開催）の方針を踏まえる）、事項要求
・高校生等奨学給付金の充実 155 億円
非課税世帯（全日制、一子単価）；国公立 75，800 → 88，500 円、同（同、多子単価＝「12 歳以上 23 歳未満の兄弟姉妹」）各 129，700 円、138，000 円、22.9 万人）（15 歳→ 12 歳へ見直し、10.3 万人増）
・大学等奨学金事業の充実 1，075 億円
給付人員 2.3 万人（新規 2 万人）、給付月額 2 万円（国公立・自宅），3 万円（国公立・自宅外、私立・自宅），4 万円（私立・自宅外）
無利子奨学金の拡大（56.3 万人、4.4 万人増）
・授業料減免の充実 514 億円
国立大学 6.5 万人（0.4 万人増）、私立大学 7.3 万人（1.5 万人増）
・授業料軽減関係
国立大学法人運営交付金 1 兆 1，309 億円（384 億円増）
私立大学等経常費補助 3，283 億円（130 億円増）
○ 10 月 22 日投票＝**総選挙政党政策**
・自民党；「幼児教育無償化を一気に加速化」「真に支援が必要な所得の低い家庭の子供たちに限って、高等教育の無償化を図ります。このため、必要な生活費をまかなう給付型奨学金や授業料減免措置を大幅に増やします。」
・公明党；「教育負担の軽減」－①「幼児教育無償化の実現」（2019 年度まで）、②私立高校（年収 590 万円未満世帯の就学支援金拡充、2020 年度までに私立高校授業料実質無償

化、奨学給付金拡充)、③大学等（給付奨学金拡充、希望するすべての学生等への無利子奨学金貸与、所得連動返還型奨学金制度の既卒者への適用、授業料減免拡充、多子世帯対策)、④小中学生（就学援助に学習支援費など追加）

・日本共産党；「教育の無償化」ー①義務教育期間中の教育費無償化、②幼児教育・保育の無償化、③高校授業料を完全無償化、④高等教育の無償化（当面 10 年で国公私立の学費半額、給付制奨学金の抜本的拡充、貸与制奨学金の無利子化）

・社民党；「保育料や幼稚園授業料の負担軽減を図りつつ、無償化をめざします。」「高校授業料は私立高校を含め直ちに無償化します。外国人学校等にも差別なく適用します。」「高等教育の学費は、将来的に無償化を目指し、段階的に引き下げます。奨学金は無利子を原則とし、奨学金の対象・水準を拡大します。返還中に方の負担軽減・免除策を導入します。」

・日本維新の会；「幼稚園や保育園をはじめ、全ての教育を無償化する。」

・希望の党；「保育園・幼稚園の無料化と、返済不要の奨学金を増やします。」

・立憲民主党；「児童手当・高校等授業料無償化とともに所得制限の廃止。大学授業料減免、奨学金の拡充。」

○ 10 月 31 日、**財政制度等審議会資料**（12 月予算編成建議の資料）

「経費負担は真に支援が必要な低所得世帯の子供に絞り込むべきではないか」「高所得世帯も対象にしてしまう全面的な無償化（略）適切ではないのではないか」

Ⅲ　「2018 年問題」の課題と展望

このような最近の教育無償化・給付奨学金をめぐる政策動向は、「2018 年問題」解決の絶好のチャンスである。以下、その前掲①～⑦の問題と課題について順次、検討する。

1. 無償教育の迅速・効果的達成と計画的・具体的・目標明確措置

「2018 年問題」の第 1 は、「無償教育の迅速・効果的達成と計画的・具体的・目標明確措置」である。

表 1 によれば、子ども一人を幼稚園から 21 歳（大学卒業）まで育てるには、教育費以外の扶養費（1 人平均 2，376 万円、総務省・家計調査）を含め、国公立学校コース 3，500 万円、私立学校コース 4，800 万円を要する。高等教育進学率が 80.0 %（2016 年）の今日、その負担は普通の家庭で不可欠の費用であり、教育費過重負担は家庭の物質的精神的ゆとりを奪い、家計を”教育費地獄”に陥れ、教育を受ける権利を形骸化し、低所得層を直撃して貧困・格差を拡大し、少子化に拍車をかけ、競争を激化させるなど日本社会の疲弊と衰退の根源となっている。

ＯＥＣＤ（経済開発協力機構）35 カ国の**教育予算の割合**（教育機関に対する公財政支出の対ＧＤＰ（国内総生産）比、2014 年）は平均 4.4 %、日本 3.2 %で最低であり（「図表でみる教育ーＯＥＣＤインディケータ 2017 年」)、そのしわ寄せが異常な教育費の高騰をまねいている。特に大学は”世界一の高学費”であり、それを軽減する給付奨学金はＯＥＣＤ諸国で発達しているが、日本とアイスランド（授業料無償）は不在であり、両方とも無いのは日本だけである。教育無償化・給付奨学金拡充は、日本の死活問題であり、未来を拓く政治の最優先課題として重視されなければならない。

表１　家計負担教育費の実態（2014 年度、子ども 1 人当たり年額平均、単位；万円）

校　種	公立（大学は国立）			私立		
	総額	学校外活動費 大学は生活費	学校教育費 （ ）は授業料	総額	学校外活動費 大学は生活費	学校教育費 （ ）は授業料
幼稚園	22.2	8.4	13.8（6.4）	49.8	14.2	35.7（20.9）
小学校	32.2	21.9	10.2（一）	153.6	60.4	93.2（45.0）
中学校	48.2	31.4	16.7（一）	133.9	31.2	102.6（44.0）
高　校	41.0	16.7	24.3（0.8）	99.5	25.5	74.0（25.8）
大　学	149.9	85.1	64.8（50.9）	197.8	61.7	133.2（120.7）

（資料）文科省『子どもの学習費調査』、日本学生支援機構 『学生生活調査結』各平成 26 年度。学校教育費には学校給食費を含むが高校、大学は含まず、「学校外活動費」は事実上の家庭教育費。

（参考）①家計消費支出（2014 年、2 人以上平均）、291.2 万円。（総理府家計調査）

②保育料（2012 年）；月額平均 20，491 円（厚労省「平成 24 年 地域児童福祉事業等調査の結果」）。年額 24．6 万円。

無償教育の実現には二つのアプローチが必要である。

その第 1 は、規約 13 条の趣旨に沿う所得制限を設けない全教育段階の無償教育の漸進的実施計画（**一律無償教育計画**）の迅速な作成と達成である。2017 年 10 月総選挙を転機に、幼児教育から高等教育までの無償化がほぼ全党の共通政策となっている。無償教育実施計画を教育段階ごとに策定し、予算・財源措置を明記し、短期間に達成することである。その計画期間は、教育段階で異なり、普及度・必要度・教育費負担額・財源等に応じ、幼児・初等・中等教育は 2 年程度（2018 ～ 19 年度）、高等教育は 5 ～ 10 年（2018 ～ 21 年度または 28 年度まで）となろう。13 条 2 項（ｂ）（ｃ）留保撤回（2012 年 9 月）からすでに 5 年経過していることを考慮すべきである。

一律無償教育計画には、学校教育費の「直接の費用」（授業料等）と「間接の費用」（学校納付金）が含まれ、授業料無償の義務教育（公立）は「間接の費用」の無償計画となる。

この場合、所得制限を設けないことに伴う世帯の所得に応ずる優遇を調整するため、別途、税制改革による累進的課税の導入が必要となろう。

第２は、低所得世帯の優先を基本とした世帯の所得に応ずる就学支援・奨学制度（**「教育保障制度」**）の設計と実施である（第 5 節で説明）。

2. 朝鮮学校に対する就学支援金支給

「2018 年問題」の第 2 は、「朝鮮学校に対する就学支援金支給」である。

就学支援金支給法（「高等学校等の就学支援金の支給に関する法律」、2010 年 3 月 31 日公布）は、当初から、朝鮮高校を就学支援金支給の対象としていたが、制定後 7 年半を経過してなお不支給という異常な事態が続いている。

本法は、「高等学校等の生徒」に就学支援金を支給し、「教育の機会均等」に寄与することを目的とし（1 条）、「高等学校等」とは、「専修学校及び各種学校に限り、学校教育

法 1 条に規定する学校以外の教育施設」で「高等学校の課程に類する課程」を置くもの（特定教育施設）（2 条）とし、「日本国内に住所を有する者」に受給資格を認めている（4 条）。

同法施行規則（2010 年 4 月 1 日公布、省令）1 条 1 項、同項二号ハに基づく規程（2010 年 11 月 5 日、大臣決定）により受給資格基準が制定され、同基準が適合すれば、同法が施行される。2010 年度には、朝鮮高校の生徒にも就学支援金が支給されることが想定されていた。

しかし、朝鮮高校（10 校約 1800 人）は適用除外され、国家賠償・慰謝料請求等の訴訟が進行している（都道府県別では提訴順に大阪［2012 年 9 月 20 日］、愛知［2013 年 1 月 24 日］、広島［2013 年 8 月 1 日］、九州［2013 年 12 月 19 日］、東京［2014 年 1 月 17 日］、訴訟の原告は、生徒が東京、愛知、広島、九州、学校法人が大阪、広島）。訴訟の争点は、①法令違反（憲法、関係条約、教育基本法、就学支援金支給法、行政手続法等）、②法施行規則 1 条 1 項二号ハと規程の削除の違法性、④その政治的理由の不当性、⑤当該校指定基準充足、⑥審査放置の違法性、など多岐にわたる。

これに対する判決は、広島地裁（2017 年 7 月 19 日、国勝訴）、大阪地裁（2017 年 7 月 28 日、国敗訴）、東京地裁（2017 年 9 月 13 日、国勝訴）と判断が分かれている。

三輪は、九州・福岡訴訟弁護団の要請により「朝鮮高校生就学支援金差別事件に関する意見書」（Ａ３版 26 頁、2016 年 9 月 22 日付け）を福岡地裁地裁小倉支部に提出し、不支給の不当性を論じた。そこでは、国際人権Ａ規約が、人権に関するあらゆる差別を禁止し（2 条）、人格の完成・尊厳、人権・基本的自由の尊重、諸国民の間の友好促進を目的とする「教育への権利」の「完全な実現」のため「無償教育の漸進的導入」を定めている（13 条）ことを重視し、その施策の一環として朝鮮高校生就学支援金支給の必要をのべた。

同規約の履行を促す社会権規約委員会が、「2018 年問題」の緊急項目として就学支援金支給を日本政府に要求するのは当然であり、2018 年度には過去 8 年に遡及してこれを全学支給することが求められる。

【参考文献】三輪定宣『朝鮮高校生就学支援金差別事件に関する意見書』（2016 年 9 月 22 日付け、福岡地裁小倉支部提出、Ａ３版 26 頁）

3. 高校の授業料無償計画の作成、高校の入学金と教科書の早急な無償措置

「2018 年問題」の第 3 は、「高校の授業料無償計画の作成、高校の入学金と教科書の早急な無償措置」である。

高校の入学金は、公立は無料、私立は全国平均 162，212 円（2016 年度、文科省「私立高校等授業料等の調査結果」）、学校に納付する「教科書・教科書以外の図書費」費用は、公立 21，081 円、私立 22，600 円（2014 年度）である（同「平成 26 年度 子どもの学習費調査」）。一律無償教育計画（第 1 節）の一環として高校の授業料無償計画の作成とともに、入学金、教科書については、2018 年度予算で無償措置が求められる。

4. 学校教育費の「直接の費用」（授業料等）と「間接の費用」（学校納付金等）の無償措置と学校外活動費（家庭教育費）の公的補助

１）学校教育費の「直接の費用」と「間接の費用」の無償措置

「2018 年問題」の第 4 は、国際人権Ａ規約 13 条に解釈基準＝社会権規約委員会「一般

的意見 11」の示す「学校教育費の直接の費用（授業料等）と間接の費用（学校納付金等）の無償措置」であり、その実施に向けた 2018 年度以降の具体的計画の作成が課題となる。

前掲文科省調査『平成 26 年度　子どもの学習費調査報告書』によれば、幼稚園から高校までの学校教育費の「直接の費用」は、その調査費目の「学校教育費」の「授業料」に相当し、その「間接の費用」は、それを除く「学校教育費」（修学旅行・遠足・見学費、学級・児童会・生徒会費、ＰＴＡ会費、、寄附金、教科書費・教科書以外の図書費、学用品・実験実習材料費、教科外活動費、通学費、制服、通学用品費、その他）に相当する。

また、同『平成 26 年度学生生活調査』によれば、大学（昼間部）の学校教育費の「直接の費用」は、調査項目の「学費」を構成する「授業料、その他の学校納付金」に相当し、「間接の費用」は、その「修学費、課外活動費、通学費」に相当する。その金額は以下の通りである。

表 2　学校教育費の「直接の費用」と「間接の費用」（2014 年度、全国平均、単位：円）

	「直接の費用」	「間接の費用」	合計	私学在学者の割合（%）
公立幼稚園	63,357	54,818	119,176	
私立幼稚園	209,277	110,342	319,619	82.7
公立小学校	―	59,228	59,228	
公立中学校	―	128,964	128,964	
公立　高校	7,595	235,097	242,692	
私立　高校	258,542	445,602	740,144	31.2
国立　大学	509,400	138,300	647,700	
公立　大学	536,100	130,200	666,300	
私立　大学	1,206,500	155,100	1,361,600	73.4

（資料）文科省『平成 26 年度　子どもの学習費調査』より作成。

２）学校外活動費（家庭教育費）の公的補助

国際人権Ａ規約 13 条の「無償教育」の趣旨は、「教育についてのすべての者の権利」（1 項）の「完全な実現の達成」（2 項）であり、無差別平等原則に基づき、特に奨学制度は、「不利な立場の集団に属する個人の教育の機会均等を高めなければならない。」と解されている（社会権規約委員会「一般的意見 13」）。それゆえ、「無償教育」の範囲は、学校教育費の直接・間接費用にとどまらず、学校外活動費（家庭教育費）に広げ、とりわけ所得格差の是正・解消措置を含めることが条約の精神に適うであろう。

実態はどうであろうか。文科省調査によれば、家庭（保護者）が負担する教育費（「学習費」）は、「学校教育費」と「学校外活動費」（事実上の家庭教育費）の合計である。「学校外活動費」の費目の内訳は、「補助学習費」（家庭内学習費〔物品費、図書費〕、家庭教師費等、学習塾費、その他）と「その他の学校外活動費」（体験活動・地域活動、芸術文化活動〔月謝等、その他〕、スポーツ・レクリエーション活動〔月謝等、その他〕、教養・その他〔月謝等、と消費、その他〕）である（カッコ内は文科省調査の調査項目）。

幼稚園から高校では、「学校外活動費」の平均額は、私立幼稚園 14.2 万円、公立小学校 21.9

万円、公立中学校 31.4 万円、私立高校 25.5 万円であり、公立小中学校では「学校教育費」を上回る負担であり、しかも、一律に納付する「学校教育費」と異なり、所得格差が顕著である（表 3）。その負担軽減、格差是正・解消に所得に応じた公的補助が必要である。

表 3　世帯の年間年収別の学校外活動費の比較（2014 年度）

	補助学習費		その他の学校外活動費	
	400 万円未満	800 ～ 1000 万円未満	400 万円未満	800 ～ 1000 万円未満
公立幼稚園	100	206	100	202
私立幼稚園	100	147	100	202
公立小学校	100	222	100	218
公立中学校	100	203	100	158
公立　高校	100	223	100	158
私立　高校	100	233	100	113

（資料）文科省『平成 26 年度　子どもの学習費調査』より作成。

【参考文献】三輪定宣「貧困の打開策と教育」『季刊・自治と分権』NO69（2017 年 10 月）

5. 奨学金制度の拡充（不利な立場の個人の教育の機会均等重視）

(1)「教育保障制度」の構想

「2018 年問題」の第 4 は、「奨学金制度の拡充（不利な立場の個人の教育の機会均等重視）」である。そのため、低所得世帯を優先する世帯の所得に応ずる就学支援・奨学制度の確立が必要であり、これを**「教育保障制度」**（仮称）と称することにする。

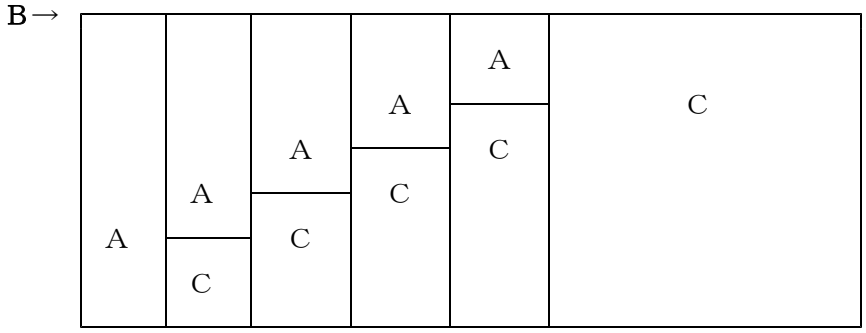
その構想は、生涯の国民の基本的人権である「教育を受ける権利」を経済的地位にかかわらず平等に保障するため、保育・教育・学習段階別に標準的教育費用を給付する制度である。労働基準法、「社会保障制度」の「生活保護基準」、地方交付税制度の「基準財政需要額」などの「基準」法制に準じ、0 歳から高齢者まで生涯の「**教育保障基準**」を理論的に設定する（年齢・学校段階・設置者・地域・居住形態・在学者数などの区分別）。標準的教育費用である「教育保障費」は、「教育保障基準」から「家庭負担額」（所得に応うる負担額）を差し引いた額であり、低所得者ほど基準額に近い額が優先的重点的に支給される。資格要件は学校の場合は就学であり、成績基準は設けない。この方式は欧米の高等教育の奨学金制度では一般的である。

「教育保障制度」は、特に新規な制度ではなく、すでに現行制度には所得に応ずる奨学制度が各教育段階に存在する。すなわち、就学前の保育料・授業料の減免措置、義務教育の生活保護（教育扶助）と就学補助、高校の生活保護（生業扶助〔高等学校等就学費〕）、高校就学支援金・奨学給付金、高等教育の給付奨学金などである。「教育保障制度」は、その基本理念に基づき、これらの現行制度を関連付け、整合的・統一的に運用し、拡充発展させるものである。その達成のため、「**教育保障法**」（仮称）の制定が望まれる。

以下の具体例では世帯年収区分は 6 段階とする。例示の世帯の割合は、国会審議資料（高校就学支援法を審議した第 185 回国会、衆議院調査局文部科学調査室作成）による高校生の世帯分布（2011 年度）であり、年度、対象年齢・学校段階等で世帯の年収や割合は異

なる。この場合、「教育保障基準」は実態値であり、「教育を受ける権利」の保障にふさわしい理論値の設定が本来のあり方である。

教育保障制度の定式；　A「教育保障費」＝B「教育保障基準」－C「家庭負担額」



年収別世帯（6 段階）	①	②	③	④	⑤	⑥
高校生世帯の場合（万円）	～250	~350	~500	~600	~700	700~
世帯の割合（%）	12	8	15	12	11	42

○ **A（教育保障費）**の例	①	②	③	④	⑤	⑥
保育所	25	20	15	10	5	0
公立幼稚園；B＝20 万円	20	16	12	8	4	0
私立幼稚園；B＝50 万円	50	40	30	20	10	0
公立小学校；B＝ 30 万円	30	24	18	12	6	0
公立中学校；B＝ 45 万円	45	36	27	18	9	0
公立　高校；B＝ 40 万円	40	32	24	16	8	0
私立　高校；B＝100 万円	100	80	60	40	20	0
国立　大学；B＝150 万円	150	120	90	60	30	0
私立　大学；B＝200 万円	200	160	120	80	40	0

○B（教育保障基準）

当面、実際に必要な家計負担教育費（別表 1）（7 頁）の金額とする。

（2）給付奨学金制度の拡充

2017 年度導入された給付奨学金制度は、「教育保障制度」の趣旨に基づき飛躍的に拡充する必要がある。日本の奨学金制度は、1944 年公布の日本育英会法により学資貸与制から、1984 年の有利子制導入、2004 年の日本学生支援機構法による有利子制拡大を経て、2017 年度、奨学金史上 73 年ぶりに給付制が導入された。今年は「給付奨学金元年」である。

「給付型奨学金」の本格実施は 2018 年度だが、17 年度その一部が先行実施された（低所得層の私立・自宅外生約 2200 人、社会的養護が必要な学生等約 600 人、計約 2800 人）。

とはいえ、2018 年度の本格実施計画でも、対象が大学等（短大、高等専門学校、専修学校専門課程を含む）の 1 学年 2 万人（完成時で計 6 万人）程度、住民税非課税世帯（約 15 万人、収入基準は夫婦子・子ども 2 人 295 万円以下）、給付月額は 2 万円（国立・自宅）、3

万円（国立・自宅外、私立・自宅）、4 万円（私立・自宅外）（年額 24 ～ 48 万円）であり、完成時でも日本学生支援機構の貸与者総数（2015 年度）132 万人（全学生の 44 %）の 5 %程度、大学生 300 万人の 2 %にすぎない。これが実施されても、現行の貸与・有利子制が 95 %（無利子：有利子＝ 33：67、2017 年度）を占め、高額な貸与による返済負担は重く、無理な回収・返還などの苛酷な事態はほとんど改善されない。

金額も同機構の「学生生活調査」（2014 年度）の「学生生活費」（学費・生活費）の平均年額額（国立大学 150 万円、私立大学 198 万円）に比べ 4~5 分の 1 である。

その上、「学資支給金」は、経済的弱者救済の理念に離反し「特に優れた者」（機構法改正 17 条の二）に限定される。支給者は全て学校推薦（対象 5785 校、1 校平均 3.4 人）とし、その配分枠は各学校 1 人と非課税世帯人数による比例配分数、選定基準は学習成績などである。2017 年度から奨学金延滞率の大学名が公開され、大学毎の選別に拍車がかかる。

なお、**国（学生支援機構）以外の奨学事業**は、2013 年度、3, 788 団体（地方公共団体 1, 041、学校 2，203、公益法人 490 など）が実施し、学生数 42.8 万人、事業額 1，211 億円（国の事業額 9，264 億円の 13 %）、そのうち給付型奨学金の受給学生は約 20.2 万人（地方公共団体 3.1 万人、学校 12.5 万人、公益法人 4.4 万人）を数える（学生支援機構調査）。これらの事業額規模は国の 1 割程度であり、9 割を占める国の制度拡充は喫緊の課題である。

給付奨学金については、貧困・格差の解決、機会均等の実現、学ぶ権利の保障のため、「教育保障制度」の趣旨に基づき、2018 年度予算で実施予定の規模を超える飛躍的拡充が課題である。

6. 初等（就学前を含む）・中等・高等教育の教育職員の地位に関する勧告の着実な実施

「2018 年問題」の第 6 は、「初等（就学前を含む）・中等・高等教育の教育職員の地位に関する勧告の着実な実施である。」

国際人権Ａ規約 13 条 2 項（ｄ）は「教育職員の物質的条件の不断の改善」を規定し、その基準に国際機関ユネスコの教師の地位勧告を掲げている。ユネスコ・ＩＬＯ「教員の地位に関する勧告」（1966 年 10 月 5 日、全 146 項）は、半世紀まえ、国際人権Ａ規約と同年の 2 ヶ月前にユネスコの特別政府間会議で、また、ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」（1997 年 11 月 11 日、全 77 項）は、20 年前、第 29 回総会でそれぞれ採択された。いずれも国際教育界の古典的文書であるが、今日も教育職員の地位に関する国際公準として内外で光彩を放ち、日本の教師の地位の向上、改善にとっても貴重な指針である。全文は教育法令集やウエッブサイトに掲載され、概要（三輪作成）は後掲【資料 1、2】を参照されたい。ここでは、主要な問題を例示的に指摘するにとどめる。

教員の地位の向上は、無償教育の発展と不可分であり、教員の地位が貧弱ならば、無償教育は空洞化する。両者は一体的に認識されなければならない。

(1) 日本の教師の地位の実態

国際比較によれば、日本の初等・中等教師の地位は憂うべき実態といわざるをえない。

イギリスの国際教育機関「バーキー GEMS 財団」（VERKEY GEMS FOUNDATION）の「2013 年世界教員地位指数」（2013・Global Teacher Status Index）は、同財団とサセックス大学の研究者が開発したユニークな研究である。2013 年 10 月発表のそれは、OECD 加

盟国中心に中国、エジプト、ブラジルなど 21 カ国を調査対象とし、各 1000 人を抽出し、質問事項は社会地位、給与・待遇、教員組合の機能の 3 点である。それによれば、「**世界教員地位指数**」ランキングは、1 位中国、4 位韓国、9 位アメリカ、10 位イギリス、13 位フィンランド、17 位日本などであった（日本教師教育学会年報 23 号〔2014 年〕・孫群妍論文）。先進国日本の教師の地位の低さは特筆に値する。

国立教育政策研究所『教員環境の国際比較ー **OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）**2013 年調査結果報告書』（明石書店、2016 年 6 月）は、調査対象 34 カ国、前期中等学校（中学校）の校長・教員、1 カ国 200 校（教員 20 人、校長 1 人）の調査報告であり、諸外国に比較し日本の教師の地位の落差が浮き彫りにされている。例えば、ー

① 1 学級当たり生徒数 31 人（34 カ国平均 24 人）、②教員 1 人当たり生徒数 20.3 人（12.4 人）③支援職員の不足 72.4 %（46.9 %）、④ 1 週当たり仕事時間合計 53.9 時間（38.3 時間）、⑤教員の自己肯定感（12 項目）16 ～ 54 %（70 ～ 90 %）、⑥授業の準備が「非常に良くできている」14.6 %（60.3 %）、⑦有資格教員の不足 79.7 %（38.4 %）、⑧学校の自律的裁量（教科書・教材の選定）43.4 %（94.0 %）、⑨女性校長 6.0 %（47.4 %）、⑩職能開発参加への雇用者の支援不足 59.5 %（31.6 %）、⑪少人数共同学習 32.5 %（47.4 %）、⑫学習評価の自由 29.1 %（67.9 %）。

教職の専門職制を規定する主要な要因は教員の養成年限であり、現在、その延長、**6 年制教員養成（修士課程）**が国際的趨勢となっている。日本でも「修士レベル化を想定」している（第 2 期教育振興基本計画〔2013 年 6 月閣議決定〕）が、現状（2013 年度）では、大学院卒の割合は小学校 4.2 %、中学校 8.2 %、高校 14.7 %である（文部科学省「学校教員統計調査」）。諸外国の進学率（2013 年）は、学士課程が日本 48 %、OECD 平均 57 %、修士課程が各 9 %、22 %であり、OECD 加盟国では教員の学歴は大学院卒が平均 22 %以上と推定され（OECD『図表でみる教育ー OECD インディケータ（2015 年版）』）、日本の教師の学歴水準は相対的に低く、高等教育進学率の低さとも連動している。

【参考文献】三輪定宣「教師の地位と待遇」『教師教育研究ハンドブック』（日本教師教育学会編、学文社、2017 年 9 月）

（2）ユネスコ勧告に基づく日本の教員の地位の改善・改革課題

1）初等（就学前を含む）・中等教育の「教員の地位に関する勧告」に関する課題

前掲の日本の教師の地位の実態、国際的落差に照らし、以下の課題が指摘できる。

①教育政策の決定における当局と教員団体との緊密な協力（9 項、10（k）項、75 項）

勧告が規定する協議・参加・協力・交渉・合意・昇任事項は、以下の諸点にわたる。ー教員の継続教育（研修）（協議、32 項）、採用（協力、38 項）、昇格（協議、44 項）、身分保障・懲戒（協議、45 項、49 項、51 項）、教育課程・教科書・教具（参加、62 項）、専門職基準の制定と教職活動（参加、71 項、72 項）、教育研究活動（参加、76 項）、給与・労働条件（交渉、82 項、83 項）、労働時間（協議、89 項）、給与表（合意、116 項）、勤務評定（事前協議・承認、124 項）。

→日本では当局の一方的決定、教職員組合の軽視・弱体化（日教組組織率；1958 年 85 % ～ 2016 年 23 %）

②教育条件の改善（8 項）

○学級規模の改善（86 項）；→「40 人学級」、小中学校で 1980 年かる 37 年間、高校で 1993 年から 24 年間改善なく、教職員定数加配措置のみ。
③給与・労働条件の改善
○勤務時間の短縮（89 項）→年間（2014 年）；日本 1899 時間、ＯＥＣＤ平均 1607 年時間。○支援職員の不足（87 項）。○非常勤教員の待遇改善と正規採用の増加（59 ～ 60 項）
→小中高の学校の非正規・臨時教員 14.8 万人（「本務教員」90.5 万人の 16.4 ％、2013 年 5 月）。○社会的重要性と専門職にふさわしい給与（115 項）→人材確保法（1974 年度～）の一般公務員より優遇措置の消滅。2015 年 4 月の給与平均、公立小中学校教員 42.0 万円（平均 43.3 歳）、一般行政職 41.3 万円（42.5 歳）、○給与決定における教員団体との協議（116 項）→人事委員会勧告で決定。○超過勤務手当の支給（118 項）→超過勤務手当廃止、教職調整額・月給の 4 ％
④教員養成の給付奨学金・無償制と研修の無償制（16 項、32 項）→有償
⑤専門職の確立、学問と教育の自由の保障、研究の重視（6 項、26 項、28 項、35 項、61 項、63 項、65 項、76 項、77 項、88 項、90 項、106 項、112 項、115 項）
○教員養成年限→日本は 4 年制、国際的趨勢は 6 年制（前掲）、○学問と教育の自由、研究の軽視→過剰な国家統制・管理（7 節で説明）
⑥教員の社会参加の奨励と市民的自由の保障（79 ～ 81 項）→政治的活動禁止
⑦教員の国際交流の重視（10 項（j）、18 項、36 項、37 項、104 項、106 項）
⑧教員以外の職員の地位の確立（2 項）
⑨保育園・幼稚園の保育士・教員の地位の改善（2 項）
【参考文献】1996 年立法時の総合研究一三輪定宣ほか「『教師の地位に関する勧告』と日本の教育行政」『東京大学教育学部紀要』第 10 巻（1968 年 3 月）。

2）ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」に関する課題

国際人権Ａ規約は 13 条のほか、15 条 3 項で「科学研究及び創作活動に不可欠な自由の尊重」を規定し、研究の自由を格別に重視している。ここでは、ユネスコ勧告に関する課題を指摘する。
①大学（高等教育機関）の自治、学問の自由の保障、大学の政策・運営への教育職員の参加（4 項、5 項、17 ～ 22 項、24 項、27 項、32 ～ 35 項、特に 34 項〔12 項目〕、45 項）。
→最近の大学政策では、安倍政権の「教育再生」政策の拠点、「教育再生実行会議」（首相主宰）に中教審が従属し、法改正が行われ、国策的目標（特にグローバル化とイノベーション創出）のため「大学のガバナンス」改革（学長の権限強化が中心）が強要され、その誘導・統制手段として科学技術政策・防衛政策にリンクした大学財政が活用される。
戦後教育の根幹、大学の自治、学問の自由が「教育再生」政策により形骸化され、改正学校教育法（2015 年 4 月 1 日施行）により、「教授会は、学長が次に掲げる事項について決定を行うにあたり意見を述べるもの」（93 条）と権限が限定され（改正前は重要事項審議）、改正国立大学法人法（同前）により、「学長の選考は（中略）学長選考会議が定める基準」による（12 条 7 項）とされた（旧法は基準規定なく、学長選挙に教職員が参加）。
②研究の重視、特にサバティカル（長期有給研修休暇）（64 ～ 68 項）
③雇用条件の改善、特に常勤と非常勤の同一待遇（40 ～ 72 項）

→「兼務者」（非常勤講師等、2016 年 5 月）＝大学 19.6 万人（「本務教員」18.4 万人の 1.1 倍、教員総数の 51.2 %）、短期大学 1.8 万人（「本務教員」0.8 万人の 2.2 倍、教員総数の 69.0 %）。大学運営交付金、私立大学補助金の抑制のもとで非常勤教員の割合が増加。

④平和のための教育と研究の推進（1 項、22 項（k））

→軍事研究への誘導。防衛省「安全保障技術研究推進制度」（2015 年 4 月）の予算、2017 年度に 6 億円から 110 億円へ 18 倍増、軍民両用（デュアル・ユース）研究委託急増。

【参考文献】① 1997 年立法時の研究ー三輪定宣「大学と世界」『21 世紀の大学像を求めて』日本科学者会議大学問題委員会（委員長・三輪）、水曜社、2000 年 6 月。②三輪定宣「大学の自治と大学財政ーその危機と展望ー」『法と民主主義』ＮＯ．519（2017 年 6 月）

7. 国際人権Ａ規約 13 条 1 項の教育目標（人格の完成・尊厳、社会参加、友好・平和など）に違反しない教育課程・教科書等の監視システムの整備

「2018 年問題」の第 7 は、「国際人権Ａ規約 13 条 1 項の教育目標（人格の完成・尊厳、社会参加、友好・平和など）に違反しない教育課程・教科書等の監視システムの整備」である。

→主要国では希有な国の教育課程基準の法定（学習指導要領告示）やそれに基づく国の教科書検定制度、学校・教員単位の採択を認めない（小中学校）教科書採択制度など、過剰な教育の国家統制が問題となる。安倍「教育再生」政策のもとで、「我が国と郷土を愛する」（教育基本法、学校教育法、学習指導要領）、「日本人の育成」「日本人としての自覚」（学習指導要領）などの「愛国心」教育が肥大化し、侵略戦争を美化する教科書の増加、「特別の教科　道徳」、教育勅語の容認など諸外国との友好や平和をすすめる教育が脅かされている。「人材の育成」（文部科学省設置法 3 条〔文科省の任務規定〕）に偏向し、競争教育がはびこり、人格の完成や個人の尊厳、民主的市民・主権者を育てる社会参加など国際人権Ａ規約 13 条の掲げる教育目標の実現が大きく阻まれている。日本の教育の閉塞状況打破のため、その教育目標に照らした全面的教育改革が課題となっている。

【参考文献】「安倍教育改革の危険性と無償教育の展望」『経済』No.252（2016 年 9 月）

おわりにー財源見通しー

与野党一致の OECD 平均なみ教育予算（公財政教育支出の対ＧＤＰ比）を確保すれば 5.9 兆円増額となる（2014 年 GDP489．6 兆円× 1.2 %［ＯＥＣＤ平均 4.4 －日本 3.2 %、前掲「図表でみる教育ーＯＥＣＤインディケータ 2017 年」］）。幼稚園～大学の教育無償化の所要額は約 4 兆円（自民党試算 4.1 兆円）、残余の約 2 兆円で給付奨学金拡充、30 人学級、非正規雇用解消などが可能であり、欧米並み教育条件となる。

財源は大企業・富裕層の累進課税強化で確保できる。大企業の内部留保（資本金 10 億円以上の法人企業の利益剰余金、2017 年 1 ～ 3 月、前年同期 374.2 兆円比 7.0 %増＝ 26.2 兆円増）400.4 兆円の 1.0 %＝ 4 兆円、個人金融資産（2017 年 1 ～ 3 月）1809 兆円の 0.1 %＝ 1.8 兆円の合計で 5．8 兆円である。予算増によるとりわけ教育無償化・給付奨学金の飛躍的前進は、貧困・格差の根本的解決のほか、次世代の豊かな成長、家庭・人生のゆとりの回復、少子化の解決、労働生産人口の増加、労働能力の向上・更新など、産業界を含め日本社会存亡にかかわる喫緊の国家的事業であることを銘記したい。

【資料】（三輪定宣作成）

1．ユネスコ・ILO「教員の地位に関する勧告」（1966 年 10 月）の概要

Ⅰ　定義

1 項）「教員」とは「学校において生徒の教育に責任をもつすべての人」（1 項）。

Ⅱ　範囲

2 項）保育園・幼稚園から中等学校に適用。

Ⅲ　指導原則

3 項）教育の理念（人間の全面的発達、共同社会の精神的・道徳的・社会的・経済的・経済的発展、人権・基本的自由の尊敬、特に平和と友好）、4 項）教育の進歩の基礎は教員一般の資格・能力と個々の教員の人間的・教育学的・技術的資質、5 項）教員の地位の「社会的尊敬」の重要性、6 項）教育の仕事の「専門職」指向、7 項）教員の差別禁止、8 項）教員の職務に専念できる労働条件、9 項）教員団体の教育政策決定の関与。

Ⅳ　教育目標と教育政策

10 項）指導原則に基づく包括的な教育政策の作成義務と必要事項（a)最大限の教育機会は子どもの基本的権利、特別の教育上の扱いを要する子どもへの配慮、b)無差別平等の教育を受ける権利、c)十分な学校網、無償の教育、物質的援助、d)経済的・社会的計画の一環としての教育計画、e)教育の質の向上と教員の地位向上、f)子どもの進学を閉ざさない柔軟な学校制度、g)教育の量のみならず質の向上、h)子どもの将来に備えた長期短期の教育計画、i)有能な教員の養成・研修、j)その研究・活動の国際的協力、k)諸団体の緊密な協力による教育政策決定、l)国家予算の教育費優先確保。

Ⅴ　教員養成

選抜　11 項）必要な道徳的知的身体的資質と専門的知識・技術を持つ教員の養成、12 項）教員養成機関の十分な定員措置、13 項）教員資格は所定課程の修了、14 項）入学条件は中等教育修了とふさわしい個人的資質、15 項）入試における一般的基準の維持と知識不足を補う技術的職業的経験の評価、16 項）学生への奨学金・財政的援助・無償制、17 項）その情報の広報努力、18 項）外国の教員養成課程修了の評価、国際教員免許状の措置。

教員養成計画　19 項）社会の進歩に貢献する教員の責任感の養成、20 項）科目構成（一般教養、教職、専門、実習）、21 項）障害児・技術・職業学校の教員養成の合理的差異、22 項）教職専門課程の設置、23 項）教員養成の全日制原則と機関・地域間連携。

教員養成機関　25 項）高等教育機関の教員資格（高等教育機関での教育資格、学校での経験とその更新）、26 項）教員・学生の研究活動の促進と研究成果の活用、27 項）学生の意見表明権、28 項）学校の研究成果・教育進歩への即応と経験の重視、29 項）学生の課程修了証明、30 項）学校当局の卒業生の就職支援。

Ⅵ　教員の継続教育

31 項）教員の継続教育の重要性、32 項）教員団体との協議による無償の現職教育制度と選択の保障、その教員養成機関・学術団体・教員団体の参加、離職者の再教育課程の設置、33 項）継続教育計画の理念（資格改善、職務拡大・昇任、時代への適合）、研修図書・資料の整備、34 項）教員の継続教育の奨励、35 項）研究成果の活用、36 項）国内外の旅行の奨励、37 項）教員養成・継続教育の国際的地域的協力。

Ⅶ　雇用と経歴

教職への採用　38 項）教員団体との協力による教員採用政策の作成と義務・権利規定の制定。39 項）試用期間の事前告知、専門的能力の厳密な評価、不合格理由の通知、意見表明権の保障

昇進と昇格　40 項）教員の異動の保障、41 項）付加的責務、42 項）校務分担、43 項）教育指導職の豊かな

経験の必要性、44 項）教員団体との協議による厳格な専門的基準に基づく教員適格性の客観的評価による昇格。

身分保障　45 項）教員の雇用・身分保障、昇任・懲戒の教員団体との協議、46 項）専門職としての身分保障

職務上の違法行為の懲戒手続　47 項）懲戒手続の明確な制定と本人の要求に基づく懲戒措置の公開、48 項）懲罰権限を有する当局・機関の指定、49 項）教員団体との協議による懲戒機関の設置、50 項）懲戒手続における教員の保護と権利（a)懲戒事項・理由の文書通知を受ける権利、b)事案の証拠を知る権利、c)弁護を受ける権利、d)決定と理由の文書通知を受ける権利、e)不服申し立ての権利）、51 項）同僚の参加のもとでの懲戒の保護、52 項）47 ～ 51 項の刑事罰への不適用。

健康診断　53 項）無償の定期健康診断。

家庭の責任を有する女子教員　54 項）結婚は採用・継続雇用の妨げとならず、報酬・労働条件に影響しないこと、55 項）妊娠・出産休暇による雇用契約終了の禁止、56 項）託児所・保育所等の措置、57 項）夫婦の同一地域・学校勤務を保障する措置、58 項）離職した場合の復職の奨励。

非常勤勤務　59 項）非常勤勤務の価値の認識、60 項）非常勤教員の待遇原則（a)常勤教員と同一の報酬・雇用条件、b)同一の有給・疾病・出産休暇、c)十分な年金・社会保障。

Ⅷ　教員の権利と責任

職業上の自由　61 項）教員の学問の自由の享受と教材・教科書の採択・使用における不可欠な役割、62 項）教員・教員団体の教育課程・教科書・教具の開発参加、63 項）指導監督制度における教員の専門職遂行と自由・創意・責任の尊重、64 項）教員評価の客観性と不服申し立て、65 項）生徒評価の自由と不公平の禁止、66 項）進級・進学における教員の生徒評価の尊重、67 項）教員と父母の協力促進と教員の専門職性の保障、68 項）父母の苦情をめぐる話し合いと文書による上級機関への訴え、教員の弁明の機会と非公開、69 項）学校事故の注意と損害賠償からの保護。

教員の責任　70 項）教員の専門職活動の最高水準の達成責任、71 項）教員団体の参加による専門職基準の制定、72 項）教員、教員団体と当局の協力、73 項）教員団体の倫理綱領作、74 項）教員の課外活動参加。

教員と教育事業全体との関係　75 項）教員団体と当局の教育政策に関する定期的協議、76 項）教員団体を通じた教育研究等の教育の質の向上への参加、77 項）教科研究会の設立と奨励、78 項）行政職員と教員との健全な関係。

教員の権利　79 項）社会参加の奨励、80 項）市民的権利行使の自由、81 項）公職につく要件の保障、82 項）教員団体と使用者の交渉による給与・労働条件決定、83 項）交渉機構の設置と使用者との交渉権、84 項）雇用条件の紛争解決のためも合同機構設置と交渉決裂の場合の教員団体の利益を守る手段の権利。

Ⅸ　効果的な授業と学習のための条件

85 項）教員の時間・労力の浪費されない組織と援助。

学級規模　86 項）生徒 1 人ひとりに注意がゆきとどく学級規模。

補助職員　87 項）授業以外の業務を処理する補助職員の配置。

教具　88 項）最新の教具の提供と研究の奨励。

労働時間　89 項）教員団体との協議による労働時間決定、90 項）労働時間の要素（a)生徒数、b)授業立案・準備・評価の時間、c)1 日の教科数、d)研究・課外活動・生活指導・カウンセリング等の参加の時間、e)父母への報告・相談時間の考慮）

年次有給休暇　94 項）年次有給休暇

研修休暇　95 項）研修休暇（有給、先任権・年金の在職期間の通算、人口集中地以外の地域の教員の回数増加）

特別休暇　96 項）多国間交流の休暇の勤務扱い、97 項）技術援助計画に参加する教員への休暇、先任権、年休権、臨時出費、98 項）外国からの客員教員の休暇等、99 項）教員団体の活動に参加する給与全額支給の休暇、教員団体の役職に就く権利。

病気休暇と出産休暇　101 項）有給の疾病休暇の権利とその期間による支給額の差異、102 項）国際労働機関の基準に基づく母性保護、103 項）子どものある女子教員の権利保障と 1 年以内の無休の追加休暇

教員の交流　104 項）外国との専門的文化的交流、外国旅行の価値認識とその経験の考慮、105 項）参加者選抜の平等と政治的中立、106 項）外国での研究と教育の場合の地位の保障、107 項）外国の経験の同僚への還流

学校の建物　108 項）学校建物の安全性・デザイン性・機能性、課外活動や地域の文化センターの役割、衛生基準への適合性・耐久性・経済性、109 項）健康・安全の確保、110 項）学校新設計画における教員代表との協議

農村・へき地勤務教員の特別措置　111 項）人口集中地から離れた地域の教員の住宅提供、112 項）へき地教員の任用時の移転費用・旅費支給、研修旅費、帰省費、113 項）年金計算の特別困難手当の加算

Ⅹ　教員の給与

114 項）教員の地位に影響する給与の重視、115 項）考慮すべき事項（a)教職の責任・社会的重要性、b)類似・同等職業より有利な処遇、c)生活水準の保障と研修・文化活動による専門職向上、d)ポストによる責任の違い)、116 項）教員団体との合意による給与表による給与支給と試用・臨時採用と正規採用との同等、117 項）公正な給与構造、118 項）超過勤務手当、119 項）給与差の客観性と合理、120 項）学位のない職業科・技術科教員の給与格付での訓練・経験考慮、121 項）給与の一年単位の算定、122 項）同一等級の年 1 回昇給、最低最高差期間 10 ～ 15 年、試験的臨時的採用の昇給、123 項）生計費、生活水準、一般的給与水準の上昇を考慮する定期的検討、124 項）給与決定のための勤務評定制度の教員団体との事前協議・承認による採用

Ⅺ　社会保障（各校の説明省略）

125 項）一般規定（125 ～ 127 項)、医療（128 項)、疾病給付（129 項)、業務災害給付（130 ～ 131 項)、老齢給付（132 ～ 134 項)、疾病給付（135 ～ 137 項)、遺族給付（138 項)、教員に社会保障を与える方法（139 ～ 140 項）

Ⅻ　教員の不足

141 項）教員の緊急補充は臨時措置であり専門職基準の維持が原則、142 項）過大学級と授業時間延長の廃止、143 項）途上国の教員訓練課程の設置、143 項）短期臨時養成課程の入学資格、現職中の特別研修休暇、144 項）無資格教員の有資格教員の指導のもとでの勤務、資格取得による雇用継続、146 項）教員不足克服の最良の手段としての教員の地位向上と労働・雇用条件の改善

ⅩⅢ　最終規定

146 項）本勧告より有利な教員の地位の本勧告以下への引き下げの禁止。

2. ユネスコ「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」（1997 年 11 月）の概要

Ⅰ　定義

1 項）「教育職員」とは高等教育機関で教授、研究、教育活動を行う「すべての人」。

Ⅱ　適用範囲

2 項）「すべての高等教育の教育職員」。

Ⅲ　指導原理

3 項）平和教育の重視、4 項）知的探究の自由、5 項）学問の自由・共同・自治、6 項）教育職の専門職と公共的性格・社会的責任、7 項）適切な労働条件、8 項）教職員団体の政策決定への関与、9 項）各国制度の多様性の考慮。

Ⅳ　教育目的と教育政策

10 項）高等教育計画の要素（人間発達と社会進歩、生涯学習と他段階の教育の発展への寄与、公的資金の公的責任と優先支出）、11 項）図書館・データベース等の自由な利用、12 項）出版の奨励と知的財産の保護、13 項）国際的の交流促進、14 項）内外の高等教育機関相互間の交流、15 項）途上国の教育職員の流出規制、16 項）国際間の公正な学位・修了証承認。

Ⅴ　教育機関の権利・義務・責任

Ａ．教育機関の自治　17 項）機関自治（国の財政支出責任、意志決定、学問の自由と人権の尊重、自己管理）、18 項）自治は学問の自由の機関の形態、必須条件、19 項）国の機関自治の保護義務、20 項）自治による教育職員の権利制限の禁止、21 項）自治における自己管理・共同・学問的指導性

Ｂ．機関の公共責任　22 項）自治と公共責任の均衡（情報公開、卓越性の確保、学問の自由と人権の保障、質の高い教育、生涯教育の機会提供、学生・女性・少数民族の公平な処遇、暴力・脅迫の禁止、経理の公開、資源の活用、教育職員団体との交渉による倫理綱領の作成、学術倫理・人権・平和に反する科学・技術の防止、今日的将来的問題への対応と卒業生の就職保障、国際的学術協力・対等連携、図書館・情報源の自由な利用、適切な施設設備、機密研究における平和・人権・持続可能な開発の原則）、23 項）機関の公共責任体制の透明・公正・公開、24 項）自治・学問の自由の保障と教育職員団体の参加。

Ⅵ　高等教育機関の教育職員の権利と自由

Ａ　個人の権利と自由　25 項）適正な資格・能力・経験に基づく学術職への平等な機会、26 項）教育職員の基本的権利の尊重、27 項）学問の自由の保障と民主主義的雰囲気、28 項）職務原則に基づく自由に教育を行う権利、29 項）同じく研究・出版を行う権利、30 項）雇用外で専門的活動を行う権利。

Ｂ　自治と団体組織性　31 項）管理的業務に従事する権利、高等教育機関を批判する権利、学術団体の代議員の過半数を選出する権利、32 項）機関内部の政策・運営決定へのあらゆる関係者の参加。

Ⅶ　高等教育機関の教育職員の義務と責任

33 項）学問の自由の責務〔他の構成員のその尊重、公正な討論、真理探究、倫理的職能的基準との合致、今日の社会問題への取り組み〕、34 項）学問の自由の個人的義務（a)学生への教授、学生の平等な扱い、学生との自由な意見交換、学習へのガイダンス、教授要目の最低限の網羅、b)学問的研究の遂行、成果の普及と教授法の開発、c)証拠を尊重した誠実な知識の探究、d)研究倫理の遵守、e)学究の同僚や学生の学術的業績の尊重、f)内密・未公表の情報の使用抑制、g)匿名研究などを除くデータの有効活用、h)情報開示や協議による雇用機関との対立解消、i)資金の誠実な扱い、j)同僚や学生の専門的評価の公明正大、k)専門分野外の発言・執筆の責任意識と専門分野での公衆への誤解の回避、l)機関の自律的管理への義務）。35 項）専門的業務の最高水準の達成、36 項）自治に基づく高等教育機関の社会的責任への貢献。

Ⅷ　教職への準備

37 項）入職準備政策の原則〔倫理的知的教育的資質、専門的知識・技能〕、38 項）差別の禁止、39 項）女性・少数民族の候補者の平等処遇。

Ⅸ　雇用の条件

Ａ．学術職への入職　40 項）公平で差別のない雇用条件、41 項）障害者の平等促進措置と中止、42 項）試用期間の原則、43 項）教育職員の適用事項（a)公正公明な職能開発制度、b)国際基準に基づく公正な労働関係制度）、44 項）迫害を受けた場合の連帯・保護・雇用

Ｂ．雇用の保障　45 項）終身在職権と学問の自由擁護、46 項）終身在職権の保障と適正手続き、財政的理由による解雇の条件、客観的基準の適用

Ｃ．評価　47 項）高等教育機関の義務（a)業績評価は能力開発が目的、b)学術的能力基準のみによる評価、c)個人の能力測定の困難の考慮、d)他者による査定の客観性と個人への通知、e)評価の人事配置や雇用の差異の考慮、f)不当な査定への異議申し立て）

Ｄ．懲戒・解雇　48 項）独立第三者機関や裁判所の公正な判断以外の解雇・懲戒処分無効、49 項）国際基準による公正な懲戒手続き、50 項）解雇の正当な理由（恒常的怠慢、不適格、研究結果の偽造、財政上の不法行為、パワハラ・セクハラ）

Ｅ．雇用条件の交渉　52 項）結社の自由と団体交渉の権利、53 項）給与・労働条件・雇用条件の団体交渉による決定、54 項）合法的協定に基づく雇用者との交渉権、55 項）交渉決裂の場合の手段、56 項）雇用者との紛争解決の手続き

Ｆ．給与・労働負担・社会保険給付・健康安全　57 項）十分な報酬、58 項）給与の条件（a)高等教育とその教育職員の重要性と責任の反映、b)同等職業との相当、c)生活水準・継続教育・文化的科学的活動の保障、ｄ）地位による高い資格・経験・責任の考慮、e)定期的支給、f)生産性や給与水準上昇の傾向等の考慮）、59 項）給与格差の客観的基準、60 項）教育職員団体との合意で決定された給与表による支給、61 項）教育職員団体との事前協議による勤務評定制度、62 項）労働負担の公正・平等と教育職員団体との協議による決定、63 項）健康安全な労働環境と権利としての社会保障

Ｇ　研究休暇と年次休暇　64 項）国内・国際間の教育職員の転出時の年休権の通算、教育職員団体の年金計画の運営参加、65 項）サバティカル等給与支給の研究休暇の付与、66 項）研究休暇期間の年金への加算、67 項）有給教育休暇、68 項）海外文化科学交流休暇の場合の先任権・昇進資格・年金権と臨時経費特別措置、69 項）年次有給休暇

Ｈ　女性の高等教育教育職員の雇用条件　70 項）女性の高等教育教育職員の雇用の国際基準との合致と平等

Ｉ　障害をもつ高等教育教育職員の雇用条件　71 項）障害をもつ高等教育教育職員の雇用の国際基準との合致と平等

Ｌ　非常勤の高等教育教育職員の雇用条件　72 項）有資格の非常勤の高等教育教育職員の価値の認識とその雇用条件（a)常勤教育職員と同等の報酬と雇用条件、b)常勤教育職員と同等の有給休暇・疾病休暇・出産休暇と勤務時間・所得に比例した金銭上の権利、c)年金など十分な社会保障）

Ｘ　活用と実施

73 項）政府と非政府団体との協力の奨励、74 項）本勧告規定適用の措置義務、75 項）事務局長の加盟国の関係情報収集による世界の状況の包括的報告義務、76 項）関係地域の高等教育機関に対する本勧告の伝達と実施義務

Ⅺ　最終規定

77 項）本勧告より優遇された地位の保持義務

The Progress for Benefit Scholarships and the Prospect for Free Education

The Realization Based on the Constitution and International Laws, Not by the Amendment of the Constitution

Sadanobu Miwa
June 7, 2017
The Chairman of the Society for Scholarship
Professor Emeritus at Chiba University

（translated by Soichiro Hattori, Graduate Student, Nagoya University）
（native checked by Lam Joyce Tsinyun）

Note. The Society for Scholarship is "a society that aspires for the expansion of the scholarship system for the people and advance free education". The member organizations (at 2017/6/7) are Zenroren, Zengakuren, Zenkyo, Zenkokushikyoren, the Labor Union in Public Corporations, Igakuren, Zeninkyo, the Union of University Part-time Lecturers in Tokyo Area, the Liaison-council of Parents of Public High School Students in Aichi, the Executive Committee on High School Students' Meeting in Tokyo Area, the Labor Union in JASSO and other individuals.

I. Chronological Table of the Scholarship System and the Society for Scholarship

Year	Events (● shows that it is related with the national government)
[1944]	
2/17	●The Japan Scholarship Foundation Act was promulgated and enacted.
[1981]	●Provisional Commission for Administrative Reform submitted the initial
7/10	report. (The educational scholarship project was transformed into an interest-bearing system by implementing external funds. The tuition costs were
10/26	increased.)
	- The liaison that opposes the radical revision of the educational scholarship
[1984]	system was organized.
2/14	
	- Miwa, S. (1984). Financial and Educational Issues concerning the Interest-bearing Scholarship. In The Liaison (Ed.), *Education Costs in Danger:*
6/27	*Light of the Scholarship System Cannot Be Put Out*. Sorinsha.
	- Miwa gave an unsworn testimony at the Committee on Education, the House of Representatives. (A statement against implementing an interest-bearing system under the Japan Scholarship Society Bill.)
	- The Liaison. (1984). *The Records of Deliberations on The Japan Scholarship*
8/7	*Foundation Act in the 101th Session of the Diet* (366 pages total, not for sale).
	● Complete Amendment of The Japan Scholarship Foundation Act.

[1989] 7/	(Establishment of interest-bearing school expenses.) The “additional resolution” of the House of Representatives: “based on the interest-free loan system… will examine when the finance gets improved”, “maintain the system of the exemption from repayment”, “will consider withdrawing from the reservation about Article 13, 2(b)(c) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, through looking closely at various trends.”
[2001] 11/17	- The campaign to collect 30 million signatures to support advancements in attentive education began. (Cooperating with the Society on Advancements in Attentive Education [called by Miwa and 7 other people], Zenkyo, Zenkokushikyoren, Nikkokyo (at the time), Kyosokyoto. It is currently called the “National Signature-collecting Campaign that Demands Attentive Education”)
[2003] 2/20	- The liaison of each society that opposes the abolition of the Japan Scholarship Foundation’s scholarship system and demands for its expansion was organized. (chairman: Miwa) →Dealing with public corporation reform (the principle of privatization) implemented by Prime Minister Koizumi’s “structural reform”.
6/18	- Miwa, S. (2003). Issues of Scholarship Policy: The Loan System and the Allowance System. In The Educational Scholarship Union & The Liaison (Eds.), *Bring an accusation against the falling nation’s “abolition of the scholarship”: The Light of Scholarship System Cannot Be Put Out*. Kenyukan.
8/8	●Act on the Independent Administrative Institution Japan Student Services Organization was promulgated. - The “additional resolution” of the House of Councilors: “based on an interest-free scholarship”
[2007] 12/14	- Miwa, S. (2003). A Milestone to the Expansion of Public Scholarship System: The Testimony and the Materials of the Opposition Movement against the Abolition of the Japan Scholarship Foundation. In The Educational Scholarship Union (Ed.), *What Was Questioned in the Diet at the Time? - The Abolition of the Japan Scholarship Foundation and the Future of the Scholarship System* (Educational Scholarship Union, 184 total pages).
	- The society that aspires for the expansion of the scholarship system for the people and advancement of free education was organized. (“The Society for Scholarship”, at the House of Representative’s 1st office building, the member organizations: Zenroren, Zenkyo, Nikkokyo, Zenkokushikyoren, Zengakuren, the

	Labor Union in Public Corporations and the Labor Union in the JASSO)
12/24	Until 2017/4/20, the organization had held the officers' meeting 90 times, published "The Society for Scholarship News" (no.1-102 (May 8)), held assemblies, petitioned at government offices, members of the Diet, and related organizations, conducted signature-collecting campaigns, publicized on the streets, participated in study meetings and lectures, sent messages, etc.
[2010] 3/9	●The cabinet approval to "the consolidation and rationalization plan" for independent administrative institutions (financialization and privatization of scholarship programs).
3/31	- Miwa gave an unsworn testimony at the Committee on Education, the House of Representatives. (A statement for the Free Upper Secondary Education bill.) *The Minutes of the Committee on Education, Culture, Sports, Science and Technology of the House of Representatives in the 174th Session of the Diet. No.5.*
[2012] 9/11	●The Act on Free Tuition Fee at Public High Schools and High School Tuition Support Fund Program (Free Upper Secondary Education Act) was promulgated.
[2013] 6/26	●The cabinet approved withdrawal from the reservation on Article 13, 2(b)(c) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *The article states: "secondary education" and "higher education shall be made equally accessible to all … by the progressive introduction of free education"
11/8	●The Act on Promotion of Child Poverty Countermeasures was promulgated. "Educational aid", "Article 10. The State and any local public entity shall adopt policies necessary to help the protectors of disadvantaged kids in schooling, school expenses, learning and other matters concerning education."
11/27	- Miwa gave an unsworn testimony at the Committee on Education, the House of Representatives. (A statement against the High School Tuition Support bill.) *The Minutes of the Committee on Education, Culture, Sports, Science and Technology of the House of Representatives in the 185th Session of the Diet. No.4.*
[2014] 12/1	●The Act on High School Tuition Support Fund Program (the High School Tuition Support Act) was promulgated. Income cap (¥9.1 million), High School Supplemental Scholarship Fund
12/1	- The Society for Scholarship. (2013). *The Proposal: Let's Create the Education Security System Which Opens a Bright Future* (the initial proposal). - At the election for the members of the House of Representatives, the Society for Scholarship sent "A Written Inquiry on Tuition, Education Expenses and

12/7	Scholarship" to each political party. - Each political party replied (For: LDP, DP, Japan Innovation Party, The Party for Future Generations, JCP, People's Life Party, SDP | Against: none | Unanswered: Komeito)
[2015] 2/12	
10/26	●Prime Minister Abe's administrative policy speech at the Diet. "By promoting the drive to change interest-bearing scholarships into interest-free scholarships, every students in need will be able to receive an interest-free scholarship" "For students who get jobs in local provinces, we will make a new system which will exempt them from repayment of the scholarship."
[2016] 1/22	●The Ministry of Finance's plan: to reduce the subsidy for operational expenses of national universities by 1% each year for 15 years. (The Ministry of Education's estimation: increase of tuition fee from ¥530,000 to ¥930,000 would be necessary in 15 years.
2/10	●Prime Minister Abe's administrative policy speech at the Diet. "A new scholarship system starts, which changes the amount of repayment in proportion to the income after the graduation."
3/1	●The Expert Committee on the Income Contingent Scholarship Loan. (2016). *The Initial Report*.
4/27	●The Budget for FY 2016 National universities: "management by their own income, not relying on the subsidy for operational expenses". Scholarships: interest-free scholarship (460,000 → 474,000 students), interest-bearing scholarship (877,000→843,000 students). Tuition exemption: national universities; 5.7%→5.9%, private universities ; 4.2% →4.5%. There were no benefit scholarships.
6/2	- At the election of the members of the House of Councilors, the Society for Scholarship sent "A Written Inquiry on Tuition, Education Expenses and Scholarship" to each political party.
8/2	●"The Plan for Engagement of All Citizens" (cabinet approval): "As for the benefit scholarship, based on the issues such as intergenerational fairness and the source of revenue, we will proceed the examination for the establishment, and attempt to expand the benefit scholarship for the children in truly severe situation".
12/19	●"Economic Policy to Realize an Investment for the Future" (cabinet approval): "As for benefit scholarship, through the budget-making process of FY 2017, we will draw a conclusion about the contents of the system, and realize it."

[2017] 3/31	●The Project Team for Benefit Scholarship System of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. (2016). *On the design of the benefit scholarship system (discussion summary). The Support Plan for Entering Higher Education.*
4/1	●The amendment of the Act on Japan Student Services Organization was promulgated. (Article 17(2): allowance for school expenses, "particularly excellent person", article 23(2): allowance for school expenses fund)
4/19	●The Budget for FY 2017: ¥106.1 billion (up by ¥3.8 billion, and ¥820.3 billion of Fiscal Loan Fund). (1) The "establishment of Benefit Scholarship" = 2,800 people in 2017. The "full implementation" starts from 2018. (2) Lending interest-free scholarship to all the applicants ("substantial abolishment of the academic standards applied to the children in low-income households"). (3)Dealing with the sound implementation of the new income contingent scholarship loan. (4) Measures to ease the interest burden on the students and others. (5) Securing the soundness of universities' and other institutions' scholarship programs (improving consultation system for repayment and other measures). (6) Measures for publicity and public relations of the new system (sending scholarship advisors). ● The Japan Student Services Organization promulgated the names of universities and their percentage of delinquencies.

II. Establishment of Benefit Scholarships and the Argument for the Constitutional Amendment concerning Free Education

1. Establishment of Benefit Scholarship

"To establish a benefit scholarship" was included in the budget of FY 2017 of the national government's scholarship (the Japan Student Services Organization, JASSO). The details of the basic concept are described in the discussion summary report by the Project Team for Benefit Scholarship System of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) held last year. It was an epoch-making turning point in the history of scholarships in Japan, in which scholarship loans continued for 73 years from 1944. While the full implementation will only start from 2018, part of the program is carried out in advance (for 2200 students in low-income households attending private universities or living alone, and 600 students in need of social care).

However, even after full implementation from 2018, eligibility is limited to 20,000 students for each grade (60,000 total students at the completion) of universities (including junior colleges, technical colleges, specialized training colleges) and households exempted from resident tax (which are about 150,000 students. Income standards for a household of

parents and 2 children is no more than ¥ 2.95 million). The amount of the benefits is ¥20,000 per month (national university living with parents), ¥30,000 (national university living alone / private university living with parents), ¥40,000 (private university living alone) (¥240,000-¥480,000/year), and even after full implementation, it covers only 5% of 1,320,000 borrowers from the JASSO (2015) or 2% of 3 million university students. The amount of funds only covers 1/4 or 1/5 of the average living expenses of students (education costs and living expenses) (national university: ¥1,500,000 | private university: ¥1,980,000) calculated by the JASSO, "The Investigation of Student Life" (2014).

In addition, eligibility of the "allowance for school expenses" is limited to "particularly excellent person" (the amendment of the JASSO Act, Article 17(2)), which contravenes the idea of relief for the economically vulnerable, and when "academic achievement is particularly poor", or "an inappropriate act as a student" is recognized, the students are required to return the allowance. All subsidizers are school referrals (5,785 schools), one student for each school and proportional distribution by the number of households exempted from resident tax. Criteria for the selection is "high and satisfactory academic achievement", "excellent results in other school activities except outside classes" (according to the report). Also, the percentage of delinquencies from universities are published from 2017, which speeds up the selection of each universities.

The benefit scholarship was included in the "Plan for Dynamic Engagement of All Citizens" (approved by the Cabinet on 2016/6/2) and the "Economic Measures for Realizing Investment for the Future" (approved by the Cabinet on 2016/8/2). The project team from MEXT summarized the concrete plan based on approvals made by the Cabinet.

However, it is insufficient as a benefit scholarship. Therefore, its drastic expansion is a challenge, such as the scale and the standards on the income and the academic achievement, so as to make a true scholarship. Japan's funding to higher education accounted for only 0.56% of its GDP (in 2013), which is 49.6% of the average of the 34 member states (1.13%), at the 33th place. Therefore, at least, it must be expanded immediately to the average level. Only Japan and Iceland do not have benefit scholarships in the member countries. Benefit scholarships make up average 60% of all the scholarships in the member countries.

By the way, in the scholarship project of FY 2017, ¥7 billion of advanced implementation is expended from the "allowance for school expenses fund", which is newly established in the JASSO. And the expansion of interest-free scholarship (¥88.0 billion→ ¥88.5 billion), preparation for implementing a "income contingent scholarship" (¥2.8 billion), the expansion of the tuition exemption (national university: 59,000→61,000 students | private university: 48,000→58,000 students) are carried out as well. However, the amount of the subsidy for operational expenses to national universities, and subsidized aid to private universities remained at the same level, which disturbs a reduction of tuition costs.

Scholarship work is conducted not only by the national government (the JASSO),

but also by 3,788 institutions (1,041 local government, 2,203 schools, 490 charitable corporations, etc.) which cover 428,000 students, ¥121.1 billion (13% of the national government's project costs: ¥926.4 billion), including 202,000 students who get benefit scholarships (local government: 31,000 students, schools: 125,000 students, charitable corporations: 44,000 students) (according to research by the JASSO).

2. Arguments concerning Free Education

(1) Trends of Political Parties

At present, while free education is a common policy among each political party, there are arguments that advocate free education as a reason to "amend" the Constitution.

The Liberal Democratic Party (LDP, the party in power), which declares constitutional amendment, held the first meeting of the "Specially Assigned Team on Securing Permanent Source of Revenue" (chairman: ex-Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology Hase) for free education on 2017/2/15. The LDP is to summarize the scheme to secure the source of revenue for making tuition costs from early childhood education to higher education free, including the establishment of the "national education debt" or the "child insurance", in the interim report at the end of May.

The Japan Innovation Party (an opposition party) advocates free education as one of the three pillars in the original bill of the constitutional amendment (at the party convention on 2016/3/26). The party made a decision to write: "by amending Article 26, which specifies the provision for compulsory education, make education from early childhood to higher education free", and "no one get deprived of the chance for the economic reason".

Goshi Hosono, the acting leader (resigned on 4/13) of the Democratic Party (DP), and his group expressed an option to incorporate free education in the original bill of the constitutional amendment (at the press conference on 2017/1/17), and start campaigns on journals (*the Chuo koron*, May 2017). Thus it is controversial even inside the DP.

Komeito (the party in power) stated that "the examination for free education should begin now" in its policy vision (at the 11th party convention on 2016/9/17), though there was no mentioning about the relation with the Constitution. The Japanese Communist Party (JCP) wrote in its platform that the JCP "protects all the articles on the Constitution including the Preamble". The JCP declared that "the tuition fees of universities are to be decreased each year to achieve half price in 10 years" at the election of members of the House of Councilors on July 2016 as its policy.

Constitution Research Council of the House of Representatives held a free debate on the theme of "new human rights". The LDP and the Japan Innovation Party advocated the realization of free education through constitutional amendment, Komeito expressed cautious comments, the DP, the JCP, and the Social Democratic Party (SDP) advocated that there is no need to amend the constitution for the realization.

(2) The Constitution & the Basic Act on Education, and Free Education

①Article 26 of the Constitution

Article 26 of the Constitution integrally prescribes “the right to receive equal education” and the provision of a free system. The article prescribes, “All people should have the right to receive equal education... such compulsory education shall be free”. It was necessary to develop the period of “compulsory education” from elementary and junior-high school level, which was specified by Article 6 of the original Basic Act on Education, to including high school and higher education, as social responsibility grows corresponding to the progress of the time. As of 2017, it has been 70 years since the constitution was promulgated. The system of available free to all at the level of high schools and higher education can be interpreted that it is coincident with the spirit of the article 26. There is no need to amend the Constitution.

Historically, the period of compulsory education including preschool education is expanding at the ratio of one fourth of the average life. (In 1898, the ratio of the period of compulsory education to the average lifespan was 11 years old to 44 years old. The ratio in 1947 was 14 years old - 52 years old. In 1970 the ratio of the period of quasi-compulsory education, (for the rate of enrollment in high schools was 82%) to the average lifespan was 17 years old - 72 years old. In 2013, the ratio was 20 years old - 83 years old (for the rate of enrollment in higher education was 80%).

②Article 4 of the Basic Act on Education

The Basic Act on Education that prescribes the “Equal Opportunity in Education” (Article 3) substantially secures “the right to receive equal education”. It specifies that the people “must not be subjected to discrimination in education based on race, belief, sex, social status, economic position, or family origin” (Clause 1), the national and local governments “shall take measures to provide financial assistance to those who, in spite of their abilities, encounter difficulties in receiving education for economic reasons” (Article 2, as well as Article 4 of the revised act of 2006). The national government at the time interpreted that “measures to provide financial assistance” was directed to benefit scholarship, the reduction or the abolition of tuitions for high schools and universities (= free education), or providing dormitories. Based on Article 14, which prescribes “equal protection under the law”, Article 4 prohibits discrimination on account of “economic status”, which is not specified in the Constitution, thereby especially emphasizing thorough equality in education to achieve substantial equality of the people. Free education at all levels can be implemented on the basis of this Article.

III. Dealing with the “2018 problem” and the design of the “education security system”

1. International Rule of Expanding Public Education and the “2018 Problem”

The international postulate (rule) of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is as follows:

①education shall be directed to achieve full development of character, the sense of dignity, and the promotion of friendship and the maintenance of peace,

②free education at all levels (including direct and indirect costs without income limit),

③the development of a school system,

④ an adequate fellowship system (by benefit scholarship, putting importance on disadvantaged individuals),

⑤the materialistic conditions for teaching staffs shall be continuously improved (at all levels of education).

“General Comment” of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

While the length of each text of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights has only a few lines, the normative content is explained in the “general comment” of the committee. As for the Article 13, “General Comment No. 13 (the right to education (article 13 of the Covenant))” (1999/12/8, 60 total paragraphs) states as follows;

Paragraph 44: “Progressive realization means that state parties have a specific and continuing obligation ‘to move as expeditiously and effectively as possible’ towards the full realization of Article 13. On the meaning of ‘free’, see the paragraphs of General Comment 11 in Article 14”.

The related parts of General Comment 11 (1999/5/10, 11 total paragraphs) are as follows:

Paragraph 7; “Free of charge” means that “direct costs” and “indirect costs, such as compulsory levies on parents (sometimes portrayed as being voluntary, when in fact they are not), or the obligation to wear a relatively expensive school uniform, can also fall into the same category.”

Paragraph 58; “Violations of Article 13 may occur through the direct action of state parties (acts of commission) or through their failure to take steps required by the Covenant (acts of omission).”

Paragraph 59; “violations of Article 13 include: …the failure to take “deliberate, concrete and targeted” measures towards the progressive realization of secondary, higher and fundamental education in accordance with Article 13 (2) (b)-(d)”.

(4) “Concluding Observation” of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Also, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights is publishing “concluding observation” corresponding to the actual condition of each country periodically, in order to strengthen the execution of the treaty by signatory countries. The committee was established as an institution attached to the Economic and Social Council of the United

Nations in 1985.

"Concluding observations on the third periodic report of Japan" (2013/5/17), which was published after the withdrawal from the reservation about Article 13 (2) (b)(c) by the Government of Japan (2012/9/11), states as follows:

Paragraph 7; "the term "progressive realization" imposes an obligation to achieve full realization of the Covenant rights as expeditiously and effectively as possible."

Paragraph 27; "The Committee is concerned at the exclusion of Korean schools from the State party's tuition fee waiver programme for high school education".

Paragraph 29; "The Committee recommends that the state party include entrance fees and textbook costs as soon as possible in its tuition fee waiver programme as to progressively provide entirely free secondary education".

The deadline of the next periodic report is May 31 of 2018 (as specified in the paragraph 37 of the third concluding observation). Including this observation, the measures that the committee requires the Government of Japan to take are as follows at least;

①Expeditious development of concrete action plan for free education,

②Inclusion of Korean schools in the State party's tuition fee waiver programme for high school education,

③Inclusion of the entrance fees and textbook costs in the tuition fee waiver programme,

④Elimination of direct costs (such as tuition fees) and indirect costs (such as school payments),

⑤ Implementation of benefit scholarship (putting importance on the equalization of disadvantaged individuals),

⑥Steady enforcement of the "Recommendation concerning the status of teachers" at all levels of education (such as small classes, the resolution of overwork and non-regular employment),

⑦Preparation of the monitoring system which prevent the course of study and textbooks and others from violating the targets of education specified in the Article 13 (1) (such as the full development of the human personality and the sense of its dignity, friendship and peace).

As an example of concrete action plan for free education related with ①, "education security system" can be considered as described later.

The Government of Japan is required to take some kinds of measures within a year from June 2017 to the deadline. This is what we call the "2018 Problem".

By the way, the second "concluding observation" from August 2001 recommended the Government of Japan to consider withdrawing from the reservation on Article 13 (2) (b)(c) (paragraph 34). This was regarded as the "2006 Problem" and the "Society of the Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" (the joint representative: Miwa) was organized as a body to take action. Responding to the demands of each domestic organizations, the DP (the party in power) decided to withdraw from the

reservation by the cabinet approval in September 2012.

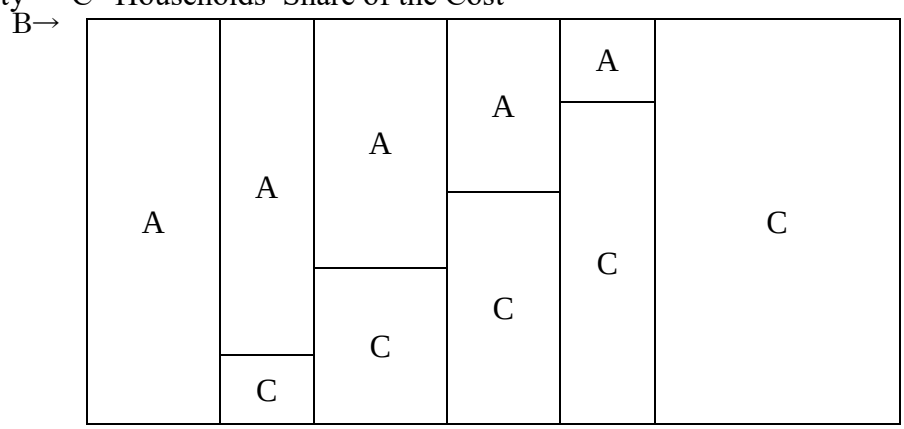
2. The Design of the “Education Security System”

As a concrete action plan for “the progressive introduction of free education” specified in Article 13, the design of “education security system” must be considered. The system integrates free education, supports schooling and benefit scholarships, by concentrating on and prioritizing low-income person at the same time as the progressive introduction of free education at all levels without income limit.

It is a system that provides the standard education cost at each level of education and learning so as to secure “the right to receive an equal education”, which is the people’s lifelong fundamental human rights, regardless of their economic status. In accordance with the Labor Standards Act, the “standard of living” of the “social security system”, the “amount of basic fiscal demand” of the local allocation tax system and the like, the “standard of education security”, which covers from the age of zero years old to elderly age, is theoretically settled (by the division of school stages, installation personnel, region, residence status, the number of students enrolled etc.). The “education security cost”, which is the standard education cost is the amount of money determined by deducting “households’ burden of the cost” (contingent on the income) from the “standard of education security”, thereby providing the amount of money close to the standard education cost preferentially to low-income persons. The eligibility requirement is school enrollment, academic standard not taken into account. This method is common as a scholarship system in the Europe and the United States. Specific examples can be considered as follows.

In this case, the annual income of households is divided in 6 levels. The ratio of households is exemplified in accordance with data from MEXT (The Research Office on Education of the Research Bureau of the House of Representative, the documents presented at the 185th Diet), which shows the distribution of households with high school students (2011). The annual income differs by the school stages.

Formula of Education Security System: A “Cost of Education Security” = B “Standard of Education Security” – C “Households’ Share of the Cost”



Households by annual income (6 levels)	①	②	③	④	⑤	⑥
Households with HS students (¥ million)	~2.5	~3.5	~5.0	~6.0	~7.0	7.0~
The percentage of the households	12	8	15	12	11	42

Note. Retrieved from "The Ratio of Households" by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (The Research Office on Education of the Research Bureau of the House of Representative, the documents presented at the 185th Diet)

The Examples of A (see table 1 for the examples of B)

Public Elementary School: B = ¥0.30 million	0.30	0.24	0.18	0.12	0.60	0
Public Junior-high School: B = ¥0.45 million	0.45	0.36	0.27	0.18	0.90	0
Public high School: B = ¥0.40 million	0.40	0.32	0.24	0.16	0.80	0
Private high School: B = ¥1.00 million	1.00	0.80	0.60	0.40	0.20	0
National Universities: B = ¥1.50 million	1.50	1.20	0.90	0.60	0.30	0
Private Universities: B = ¥2.00 million	2.00	1.60	1.20	0.80	0.40	0

B: Standard of Educational Security

Table 1. The Actual Conditions of Households' Burden of Education Costs

The National average of the annual costs per student in 2014. The figures are given in millions.

	Public (national universities)			Private		
Schools	Total	Other expenses	School expenses (tuition)	Total	Other expenses	School expenses (tuition)
Kindergarten	0.222	0.084	0.138 (0.064)	0.498	0.142	0.357 (0.209)
Elementary	0.322	0.219	0.102 (-)	1.536	0.604	0.932 (0.450)
Junior-high	0.482	0.314	0.167 (-)	1.339	0.312	1.026 (0.440)

High	0.410	0.167	0.243 (0.008)	0.995	0.255	0.744 (0.258)
Universities	1.499	0.851	0.648 (0.509)	1.978	0.617	1.332 (1.207)

Notes. Retrieved from "The Investigation of Children's Education Cost in 2014" by the MEXT, "Investigation of Student Life" by JASSO. "Other expenses" is virtually the cost of home education. "Other expenses" at universities means living expenses. "School expenses" include the cost of school lunch, except for high schools and universities. The average expenditure of households (households with 2 or more people) is ¥2,912,000 in 2014 (from the Prime Minister's Office's "Family Income and Expenditure Survey").

2. Perspective on the Source of Revenue

If the budget on education is secured at the same level as the average of the OECD countries (the ratio of public expenditure on educational institutions to the GDP), it will be an increase of ¥6.3 trillion (the GDP of ¥482 trillion in 2013 × 1.3% [the OECD countries' average ratio 4.8% - the Japan's ratio 3.5%]), which is an increase of ¥630 billion/year in a 10-year plan. The estimated amount of funds required for free education through kindergartens to universities and benefit scholarships is approximately ¥4 trillion (¥4.1 trillion estimated by the LDP). The rest of the budget (¥2 trillion) can be allocated for implementing the class size of 30 students and the resolution of non-regular employment, realizing the same educational condition as that of the Europe and the United States. By this way, the expense of ¥0.5 million on support for education costs per student for 3 million university students (2.99 million students in 2014) equals to ¥1.5 trillion. In the case of ¥1 million on support for school expenses per student, total expense equals to ¥3.0 trillion.

The source of revenue can be secured plentifully by a progressive taxation to large corporations and the rich. The keynote of the government circle and the Ministry of Finance is the reduction of social security and raise of the consumption tax, losing point of view on the importance and priority of education. The progress of free education and benefit scholarships is an important policy challenge related with industries and the fate of Japanese society, to ensure the sound growth of the next generation, and as a resolution to a declining birthrate and help with the increase in labor force.

○Internal reserves of large corporations (retained earnings of business corporation with ¥1 billion and over in capital, Jan.-Mar. 2017, up by 7.0% from the ¥374.2 trillion at the same period last year = up by ¥26.2 trillion): ¥400.0 trillion. 2% of it equals ¥6 trillion (23% of the increase of ¥26.2 trillion from the previous year).

○Personal financial assets: ¥648 trillion (and ¥336 trillion of overseas assets, ¥984 trillion total assets)

○Overall debt stock of the governments (the national government, local governments and

social security funds in the end of 2016): ¥1,285 trillion.

The worst debt among major countries. (The Japan's debt-to-GDP ratio is 240%, while Europe and the U.S. is no more than 100%.) If interest rate increases, it will be a trigger to state bankruptcy. However, since most of the personal assets of ¥1,752 trillion are national debt (¥840 trillion, of which commercial banks hold 38.1% in 2013), it can be avoided for the time being.

References

Miwa, S. (1983, October). Implementation of Interest-bearing Scholarship. *Quarterly Education Law*, No. 49.

Miwa, S. (1985, February). On the Standard Bill of Educational Conditions. *Educational Law Review*, No.14.

Miwa, S. (2010, spring). The Progress of Free Education and the Design of the Education Security System. *Humans and Education*, No.65.

Miwa, S. (2015, December). Significance and Challenges of the Establishment of Educational Conditions and Free Education: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Design of the Education Security System. *Cresco*, No. 177.