



「教育無償化」論議の経緯と特徴 : 2016年第190回 ～2017年第193回の国会審議から

渡部, 昭男

(Citation)

日本教育行政学会第52回大会

(Issue Date)

2017-10-15

(Resource Type)

conference object

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004295>



「教育無償化」論議の経緯と特徴
——2016 年第 190 回～2017 年第 193 回の国会審議から——

渡部 昭男 (WATANABE Akio)

近年俄かに活発となっている「教育無償化」論議の経緯と特徴を、2016 年第 190 回から 2017 年第 193 回までの国会審議をもとにまとめた。「教育無償化」改憲論に安倍首相が国会の場で呼応し始めるのは 2017 年に入ってからである。憲法審査会での立ち位置は推進、検討価値あり、慎重、反対まで開きがあるが、未来先行投資論・国家人材開発論の下に増税・国債・保険などの財源確保策を競うムードが醸成されつつある。

The background and essence of debate on “introduction of free education”

: Focusing on the Diet deliberations from 190th in 2016 to 193th in 2017

教育無償化 (introduction of free education), 憲法改正 (constitutional amendment), 財源 (financial resource), 国会審議 (Diet deliberation)

はじめに

近年、憲法改正と絡めて「教育無償化」論議が俄かに活発となっている。「教育無償化」改憲論の経緯と特徴を、2016～17 年における国会審議を通覧してまとめる。

「教育無償化」¹⁾を鍵用語とし、国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>) で簡易検索を行った。その結果、第 190 回通常国会(2016 年 1 月 4 日～6 月 1 日)では 28 件が、第 191 回臨時国会 (2016 年 8 月 1 日～8 月 3 日)では 0 件が、第 192 回臨時国会 (2016 年 9 月 26 日～12 月 17 日)では 17 件が、第 193 回通常国会 (2017 年 1 月 20 日～6 月 16 日)では 47 件がヒットした。会期順に整理する。

1 第 190 回国会における審議 (2016. 1-6.)

(1) 震源地：維新の会「憲法改正原案」

「教育無償化」改憲論の震源地は、2016 年 3 月 24 日に公表されたおおさか維新の会 (以下、改名後も含めて、維新の会) の「憲法改正原案」である (3 月 26 日党大会承認)。すなわち、日本国憲法第 26 条を「教育を受ける権利、教育の義務及び学校教育の無償」の見出し規定に改める案²⁾であり、第 3 項として

「法律に定める学校における教育は、すべて公の性質を有するものであり、幼児期の教育から高等教育に至るまで、法律の定めるところにより、無償とする。」を追加している。

(2) 改憲論：距離を置いた公式的答弁

「教育無償化」改憲論に対して、第 190 回国会では、距離を置いた対応がなされている。すなわち、維新の会による質問を受けて、安倍首相は「憲法改正には国民の理解が必要不可欠であり、具体的な改正の内容についても、国会や国民的な議論の深まりの中でおのずと定まってくるもの」との公式的答弁を繰り返している (190・衆・本会議・8 号・平成 28 年 01 月 27 日、190・参・本会議・7 号・平成 28 年 01 月 28 日など)。

馳文科大臣は「国民的な議論のもとにおいて判断されるもの」(190・衆・文部科学委員会・2 号・平成 28 年 03 月 09 日)と同様の答弁を行うとともに、憲法改正の切り口から「教育無償化」を論ずることについては「ちょっと乱暴」(190・衆・文部科学委員会・8 号・平成 28 年 05 月 18 日)とも発言している。

(3) 具体策：幼児教育無償化の段階的推進

第 190 回国会時点においては、安倍首相が施政方針演説で「幼児教育無償化の実現に一

歩一歩進んでまいります」(190・衆・本会議・6号・平成28年01月22日)と述べているように、幼児教育無償化の段階的推進³⁾が当面の課題とされていた。財源としては消費税率引上げ財源の活用を含むもの(公費ベースで約7千億円)であり、更なる財源については、安倍首相も「安定財源を確保した上で取り組んでいきたい」(190・参・予算委員会・7号・平成28年03月02日)と述べるに留まっている。なお、大学等については、「教育無償化」ではなく、意欲と能力のある学生が学び続けられる「環境の整備」⁴⁾ないし「教育費負担の軽減」といった別用語が当てられている。

2 参議院選挙における政党公約

2016年7月10日に投開票された第24回参議院議員通常選挙は、選挙権年齢が満18歳に引き下げられた最初の国政選挙であった。そのこともあって、与野党を問わず給付型奨学金の検討などを公約に掲げたが、維新の会は公約の第一に「憲法改正による教育無償化」⁵⁾を打ち出し、特異性を際立たせていた。

3 第192回国会における審議(2016.9-12.)

(1) 法案：維新の会「教育無償化法案」

維新の会(8月に日本維新の会に党名変更)は、第192回国会開会直後に、幼児教育から高等教育までの「授業料」(保育料を含む)の不徴収と「授業料以外の教育費用」の負担軽減を盛り込んだ「教育無償化等制度改革の推進に関する法律案」(参法第10号)⁶⁾を提出している(第193回国会にも再提出)。

(2) 改憲論：各党が考え方を示す必要

「教育無償化」改憲論に絡めた維新の会の代表質問に対して、安倍首相は、「まずは国会の憲法審査会という静かな環境において各党が真剣に議論し、国民的な議論につなげていくことが必要」として案の提示を歓迎する意

向を示しつつも、「期限ありきの事柄ではない」、「もとより合意形成の過程で特定の党の主張がそのまま通ることではないことは当然のこと」(192・参・本会議・3号・平成28年09月29日)と距離を置いた答弁もしている。

(3) 具体策：切れ目のない負担軽減

第192回国会では、給付型奨学金制度の創設案が新たに加えられた。このことによって、松野文科大臣の答弁でも「幼児教育無償化に向けた取り組みの段階的推進、高校生等奨学給付金の充実、大学等における授業料の減免等や給付型奨学金の創設を含めた大学等奨学金事業の充実等」(192・衆・文部科学委員会・4号・平成28年10月28日)という形で事業を列記したり、必要な財源を確保しつつ「幼児期から高等教育段階までの切れ目のない形での教育費負担軽減」を図るとの言い回しが登場している(192・衆・文部科学委員会・1号・平成28年10月14日、所信表明)。

4 第193回国会における審議(2017.1-6.)

(1) 改憲論：前向きな発言へ

安倍首相が前向きな発言に変わるのは、第193回国会においてである。施政方針演説(193・衆・本会議・1号・平成29年01月20日)では、「明治の学制が国民教育の理想を掲げた→(それから70年余り)日本国憲法が普通教育の無償化を定め小中学校9年間の義務教育制度がスタート→(憲法施行から70年)子供たちが夢を追いかけるためには、高等教育もまた全ての国民に真に開かれたものでなければならぬ→(次なる70年に向かって)未来を生きる世代のため、日本をどのような国にしていくのかの案を国民に提示するため憲法審査会で具体的な議論を」という言い回しで、改憲への思いを滲ませている。維新の会の改憲提案に対しても、「敬意を表したい」と答弁するようになっている(193・衆・本会

議・3号・平成29年01月24日など)。そして、以前から使っていた「我が国の未来、それは子供たち」「教育投資は未来への先行投資」というフレーズを多用し始める。

（２）具体策：①試算と財源案の論議

第193回国会の特徴は、「教育無償化」予算の試算と財源の論議に入ったことであろう。

維新の会は、第192回国会の時点で「3兆7千億円」の試算を示し、「補正予算の一部ないし全部」を回せないかとしていた（192・参・本会議・3号・平成28年09月29日）。第193回国会では、「零歳児から大学院まで授業料を無償化」した場合として「4兆2,360億円」の試算を示し、財源を行政改革、増税、国債によって賄う考えを披露している（193・衆・予算委員会・7号・平成29年02月06日）。

一方、松野文科大臣は、「3歳から5歳児の幼稚園、保育所、認定こども園の保育料として約7千億円、公立・私立高等学校、これは全日制でございますが、について高等学校等就学支援金の対象となっていない所得制限を超える層の支給等として約3千億円、国公立大学の学生納付金としては約3兆1千億円でありまして、これらを合わせると4兆1千億円が追加的に必要になる」との政府側試算を明らかにしている（193・参・文教科学委員会・3号・平成29年03月09日）。

財源について様々な意見を集約すると、行政改革・歳出削減、予算の組み替え、増税（消費税、相続税、内部留保課税）、国債（自民党：教育国債、民進党：子供国債）、保険（自民党：子ども保険）などがほぼ出揃った形である。

麻生財務大臣は、教育国債・子ども国債を念頭に「特別な国債」も「名を変えた赤字国債」であり「適切ではない」との考えを示した上で、「きちんとした財源をもとにした上でやっていく」、「やり続ける」ことが「正しい」と述べている（193・衆・財務金融委員会・2

号・平成29年02月15日）。

松野文科大臣も、「教育国債の問題、また税制改革の問題、また大胆な行財政改革によるもの等々、各派が御意見を出していただいておりますけれども、更にその御議論をお進めをいただきながら国民の皆様に御理解をしていただき、そしてその延長線上に教育財源に対しての判断をいただくということではないか」と答弁している（193・参・文教科学委員会・3号・平成29年03月09日）。

（３）同：②高等教育進学と負担軽減

高等教育進学や負担軽減についての質疑が増えたことも、第193回国会の特徴である。

松野文科大臣は、OECD調査と比較しつつ4年制大学の進学率は「決して高いとは言えない状況にある」との認識を示し、「今後の若い世代が活躍していただくために、更に大学進学率というのは一定程度まだ増加をするのではないか」と答弁している（193・参・文教科学委員会・10号・平成29年05月23日）。また、都道府県間における大学等進学率、子どもの貧困状態の相違についても、第三期教育振興基本計画の策定に向けて検討を行っていくことを述べている（193・参・文教科学委員会・6号・平成29年03月30日）。

松野文科大臣は、「我が国の高等教育機関への教育支出は、OECD加盟国平均に比べて公財政支出の割合が低く、私費負担の割合が高い」ということを認めた上で、「家計の教育費負担軽減を図ることは重要」との認識も表明している（193・衆・本会議・9号・平成29年03月09日）。

ただし、「幼児教育は生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものである」「全ての子供に質の高い幼児教育を提供する」（馳文科大臣所信表明／190・衆・文部科学委員会・1号・平成28年03月04日）といった幼児教育無償化の論理建てに対して、高等教育に関しては

「大学は国の知的基盤」(松野文科大臣所信表明／192・衆・文部科学委員会・1号・平成28年10月14日)、「高い能力を持った人材の育成等を通じ、将来の経済成長にもつながり得る」(松野文科大臣答弁／193・参・本会議・11号・平成29年03月29日)というものである。一方、国債発行を主張する立場からは、国家人材開発を強調する質疑が増えている。

(5) 憲法審査会：各党による意見の表明

第193回国会では、「教育無償化」について、衆議院憲法審査会で「新しい人権等」のテーマの下に各党の意見表明がなされた(193・衆・憲法審査会・6号・平成29年05月25日)。
自由民主党：「能力に応じて、」や「ひとしく」と並行して、経済的理由を問わずというような文言を憲法の規定に盛り込むことは、十分に検討に値する。「教育無償化」については、優先段階や財源について、自民党として一定の方向性を示すことが求められている。

民進党：憲法事項とすることは、厳に慎むべき。教育無償化は法律事項として、その範囲や財源論を深めていくことが適切なスタートラインである。憲法における人権カタログは、安易に拡散すべきものではない。

公明党：財源の裏づけがなければ、目標を示すような規定しか置けない。大学や大学院に行かない進路を選ぶ若者も多く存在する中で、一律的な無償化が必要なのか。高等教育の無償化が適切かどうかは慎重な議論が必要。

日本共産党：今求められているのは、医療、介護、子育てや教育など、暮らしのあらゆる場面で憲法を実現させる政治を行うことであり、憲法を変えることではない。

日本維新の会：憲法で定めれば、国と地方に立法と予算措置を義務づけることとなり、時の政権の政策変更等の影響を受けずに済む。立法と予算措置に比べて政策の優先順位が上がり、恒久的な無償化の実現が容易となる。

社会民主党：憲法13条は将来生起し得る新しい人権にも対応できる根拠であり、明文改憲する必要はない。国際人権規約でも漸進的無償化は認められており、法律の制定と予算措置、時の政権担当者の政策実現意欲で可能。

おわりに

「教育無償化」論議は、維新の会による改憲提案に安倍首相が呼応する状況に至っている。しかし、積極推進、検討価値あり、慎重論議、反対まで各政党の立ち位置には大きな開きがある。改憲論に絡めて教育未来投資論・国家人材開発論の下で増税・国債・保険などの財源確保策を競うムードが醸成され、権利保障のために教育無償の法定範囲を徐々に拡充するアプローチや合意形成のための熟議が攪乱されていると言えよう。

謝辞：JSPS 科研費(15H03474 基盤研究(B)2015-17)の研究助成を受けた。

注および引用文献

- 1) 通覧を目的とした本稿では、「教育無償化」による完全一致検索でヒット件数を絞り込んだ。
- 2) 「おおさか維新の会 憲法改正原案」(2016年3月24日) p.2.
- 3) 「幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議」において定められた2013年基本方向に基づき、幼稚園・保育所・子ども園を包括した無償化である。
- 4) 「自由民主党 日本国憲法改正草案」(2012年4月27日)の第26条[教育に関する権利及び義務等]に追加された第3項「国は、教育が国の未来を切り拓くうえで欠くことのできないものであることに鑑み、教育環境の整備に努めなければならない」(p.9)にある用語である。
- 5) 「おおさか維新の会 2016 参院選マニフェスト」(2016年6月3日) p.7.
- 6) 衆議院トップページ>立法情報>議案で閲覧できる。
- 7) 同審査会において、民進党の細野豪志議員は「憲法改正も検討すべき」との個人意見を表明している。彼は保育所から高校までの「教育無償化」改憲案を別途に提示している(細野豪志：「教育、緊急事態への対応、地方自治 現実的な憲法改正案を提示する」『中央公論』131(5)、40-57、2017)。なお、民進党は「教育の無償化法案」を提出している(衆法第25号／2017年6月15日)。

(わたなべ・あきお：神戸大学，教育行政学)