



国際人権規約（A 規約）批准と高等教育の漸進的無償化：その経緯および取り組みと今後の課題

重本，直利

(Citation)

高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究

(Issue Date)

2022

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009184>



国際人権規約 (A 規約) 批准と高等教育の漸進的無償化

—その経緯および取り組みと今後の課題—

The Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Progressive Introduction of Tuition-Free in Higher Education: That Passage of Time, Social Movement and Problems after This

重本 直利 (龍谷大学元教授)

キーワード：・無償教育の漸進的導入 progressive introduction of free education、留保撤回 withdrawal of reservation、第 13 条 2 項(b)(c)sub-paragraphs (b) and (c) of paragraph 2 of article 13、定期報告 periodic report、国庫助成に関する全国私立大学教授会連合 national association of professor council in private university concerning state subsidies、大学評価学会 association for the university evaluation、13 条の会 ; association about article 13、ユネスコ世界宣言「21 世紀の高等教育」 world declaration on higher education for the twenty-first century (UNESCO)

<目 次>

はじめに

1. 国際人権規約と漸進的無償化
 - (1) 社会権規約第 13 条 2 項(c)の具体化と受益者負担
 - (2) 「急進的高騰化」の国内現実と漸進的無償化の国際規約
2. 社会権規約委員会の見解・勧告と日本政府報告
 - (1) 留保継続の根拠説明と留保撤回後の説明
 - (2) 高校の無償化についての日本政府報告
3. 漸進的無償化の主な取り組み
 - (1) 国庫助成に関する教授会 (その連合体) の取り組み
 - (2) 大学評価学会の意見書提出と要請行動
 - (3) 13 条の会の意見書提出と要請行動
4. 漸進的無償化に向けての今後の諸課題
 - (1) 「大学審議会答申」と「ユネスコ 21 世紀の高等教育宣言」の乖離の克服
 - (2) 漸進的無償化立法の課題
 - (3) 漸進的無償化のプログラム

おわりに

<注>

資料 1 ~ 4

はじめに

漸進的無償化を定めた経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約＝国際人権 A 規約）は、1966 年 12 月 16 日の国際連合第 21 回総会で採択された。その第 13 条 2 項 (b) 及び (c) は以下のように記載されている¹⁾。

「第 13 条 2 項 (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、無償教育の漸進的な導入により、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事」。

「同 (c)、高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、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事」。

この規約は 1976 年 1 月 3 日に効力が発生し、日本の批准手続きは 1979 年 9 月 21 日に行われた。しかし、この批准書には「同規約第 13 条 2 項 (b) 及び (c) 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』に拘束されない権利を留保」したと明記された。

それから 33 年間、この留保は継続した。2009 年 8 月に誕生した民主党政権は同留保を撤回する旨を 2012 年 9 月 11 日に国連事務総長に通告した。外務省のホームページには、「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」と記載されている。

しかし、2012 年 9 月 11 日以降、日本政府、文部科学省、そして高等教育機関は、「無償教育の漸進的な導入」、第 13 条 2 項 (c) の規定に「拘束されている」にもかかわらず、漸進的無償化は進んでいない。それは留保撤回後の「無償教育の漸進的な導入」の実施にあたっての国内法の整備が進んでいないからである。また、この法の未整備の故に、各大学においてもこの規定に「拘束されている」にもかかわらず「無償教育の漸進的な導入」に向けての取り組みが進んでいない。それどころか留保撤回後（2012 年 9 月以降）も学費の値上げが行われている。一部の国立大学法人も授業料値上げを行い、各大学に広がろうとしている。給付奨学金の拡大も進んでいない。依然として有利子の奨学金（学資ローン）が多くを占めている。何故、漸進的無償化が進んでいないのか。

本稿はこの理由と背景をこれまでの第 13 条 2 項 (b) (c) の留保の経緯および留保撤回の取り組みを振り返ることを通して考察すると共に今後の課題を提起することを目的とする。

1. 国際人権規約と漸進的無償化

(1) 社会権規約第 13 条 2 項 (c) の具体化と受益者負担

2012 年 9 月の漸進的無償化の留保は撤回に至るまでの 33 年間、つまり 1979 年の社会権規約（A 規約）の批准の際の留保とその後の留保撤回まで、漸進的無償化を求める運動が進められてきた。留保が撤回され新たな段階に入ったが、漸進的無償化の具体化・実質化に伴うの国内課題は依然として未解決状態（規約違反状態）である。

1979 年の留保以降、1980 年代に学費の「急進的高騰化」が進められた。1979 年 9 月に漸進的無償化条項が留保されたのであるが、振り返れば、この留保は 1979 年当時の学費水準を維持するという意味ではなく「急進的高騰化」のための留保であった。

1979 年の留保にあたって、当時の外務大臣は“留保した事項は残念ながら留保したわけであるから、これは当然、将来、解除する方向に努力する責任がある”といった答弁を行った。漸進的無償化を留保しただけである。にもかかわらず、1980 年代に入ってすぐに「急進的高騰化」

が進んだのである。この答弁の内容と現実に進行した事態には大きな開きがある。この理由・背景は一体何であるのか。

それは、第1に、受益者負担の思想と論理である。田中昌人は、この考えが導入されたのは、1971年6月に出了た中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための施策について」であるとし、この「答申」の「参考資料」で「高等教育費の受益者負担額の水準」のガイドラインまでが示されていると指摘した²⁾。1971年度までの国立大学の授業料は12000円であったが、1972年度に一気に3倍となった。「急進的高騰化」の始まり（起点）はこの「答申」である。それから50年後の2022年の今も受益者負担の思想と論理は大きな力をもっている。

第2は、受益者負担の思想と論理とも密接に関係するが、教育の公共性の後退である。それは人権としての教育の後退を意味している。特に、日本の高等教育は学生の75～80%は私学に通っている。この比率は1960年代に拡大した。日本の高等教育政策は私学に大きく依存するという構造を伴って今日に至っている。国際的にみても異常な私学依存比率である。私立大学での教育の公共性をめぐる捉え方が大きな課題として依然として残されている³⁾。

第3は、後述するが高校の漸進的無償化は前進している。私立高校に通う学生は全体の3割程度である。高校進学率は97～98%でほぼ全入に近い水準である。文部科学省は、受益者負担の思想と論理の根拠として、長年にわたって、大学に通う者と通わない者との取り扱いの「負担の公平」の視点から捉え、漸進的無償化導入を拒んできた。大学の進学率は2020年度で54%であり、文部科学省が専門学校等を含めて高等教育進学率を捉える場合でみれば80%を超える水準である。日本の大学への進学率はOECD加盟国の中でも低く、隣国韓国に比べてもかなり低い水準である。にもかかわらず、日本の高等教育政策は私学に大きく依存している。この私学依存の異常さを明示する端的な事例として、私立医学部定員は医学生全体の約40%の比率になっている。医師の養成という極めて公共性の高い教育が私学に大きく依存している。私立医学部の6年間の学費の平均は3500万円程度である。また、同様に公共性の高い薬学部定員は私学が全体の約88%という高い比率になっている。私立薬学部の6年間の学費の平均は1250万円程度である。いずれも漸進的無償化にほど遠い学費水準である。常軌を逸した異常な国と言うほかはない。

(2)「急進的高騰化」の国内現実と漸進的無償化の国際規約

1980年以降、私立大学も「急進的高騰化」したが国立大学はより顕著である。国立大学は1973年～2003年までを「急進的高騰化」の時期と言える。1972年まで12000円であった授業料が1973年に一気に36000円へと3倍化する異常な高騰化が行われた。以後、国際的にみても常軌を逸した「急進的高騰化」の歴史が始まった。日本政府（自民党政権）は1979年に漸進的無償化条項を留保した。この留保は、その後の「急進的高騰化」からみれば本当は反対だが留保したに過ぎないとも言える。上述した当時の外務大臣の答弁にもあるように、留保以後は無償化に進まなくても、授業料の値上げは行われまいだろうと考えるのが通常である。しかし、その翌年1980年には早々と180000円へと1972年当時を基準とすれば15倍化し、1987年には300000円へと25倍化し、1993年には411600円へと34.3倍化した。国立大学法人化の2004年の前年の2003年には520800円へと43.4倍化した。この授業料水準で独立行政法人法の枠組み内にある国立大学法人として国立大学は出発した（教職員は国家公務員ではなく法人の教職員となった）。その後、国立大学法人の運営交付金は毎年減額しつつ支給される。なお、私立大学（学校法人）には1975年以降、私学助成金が支給されている。公立大学も含めてほとんどの大学が法人組織となった。この意味するところは国公立大学の「私学化」への流

れとも言える。国際的にみても高等教育が私学に大きく依存している日本は、国公立大学も「民営化」する方向で高等教育政策が進められてきたと言える。なお、「私学」・「私立」という表現は教育の公共性および国際人権規約から考えれば不適切な表現である。同時に「国立」、「公立」という表現も検討されなければならない。

民主党政権で 2012 年 9 月に留保は撤回され、漸進的無償化に拘束される状況になったが、高止まりしたまま、2022 年現在、国立大学法人は 535,800 円の授業料となっている。値上げが個々の国立大学法人で進められている現実もみななければならない。この事態は明らかに批准した漸進的無償化の国際人権規約の違反状態（国際法違反状態）である。

2. 社会権規約委員会の見解・勧告と日本政府報告

これまで日本政府は社会権規約委員会への定期報告をどのように行ってきたのか。この内容をみることによって問題点を探ることとする。

(1)留保継続の根拠説明と留保撤回後の説明

1979 年 9 月の日本での国際人権規約に関する批准手続きにおける社会権規約第 13 条 2 項 (b)(c)の留保に関しての国連の経済的、社会的および文化的権利に関する委員会（以下、社会権規約委員会）への日本政府による第 2 回定期報告（1998 年）は次のような内容であった（以下、政府報告文の下線は筆者）。

「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の大きい我が国においては、負担衡平の観点から、公立学校進学者についても相当程度の負担を求めることとしている。私学を含めた無償教育の導入は、私学制度の根本原則にも関わる問題であり、我が国としては、第 13 条 2(b)及び (c)にある『特に、無償教育の漸進的な導入により』との規定に拘束されない旨留保したところである」。

私学依存と受益者負担を論拠として日本政府の留保を説明あるいは正当化している。これに対し、社会権規約委員会は、2001 年 8 月の会合において審査し、次のような最終見解および勧告、報告期限を採択した。

「第 13 条 2 項 (b) 及び (c) への留保に関し、委員会が受け取った情報によれば、それらの権利の完全な実現はまだ保障されていないことが示されている一方、締約国が前述の条項で保障された権利をかなりの程度実現しているという理由に基づいて、留保を撤回する意図がないことに特に懸念を表明する」、「委員会は、締約国に対し、第 13 条 2 項 (b) 及び (c) への留保の撤回を検討することを要求する」とした。そして委員会は、締結国（日本）に対し、第 3 回報告を 2006 年 6 月 30 日までに提出し、その報告の中に、この最終見解に含まれている「勧告を実施するためにとった手段についての、詳細な情報を含めることを要請する」とした。

だが、日本政府の第 3 回報告は大幅に遅れ 2009 年 12 月に次の内容で社会権規約委員会に提出された。なお 2009 年 8 月に漸進的無償化の政策を掲げた民主党政権が誕生した中での報告である。

「後期中等教育及び高等教育に係る経費について、負担の公平や無償化のための財源をどのように確保するのか等の観点から、これらの教育を受ける学生等に対して適正な負担を求めるという方針を採っていること等から、我が国は、社会権規約第 13 条 2 項 (b) 及び (c) の適用に当たり、『特に、無償教育の漸進的な導入により』に拘束されない権利を留保している」。

採択された国際人権規約は、人権の保障として高等教育の漸進的無償化を求めている。この規約が採択されて 40 年目にあたる 2006 年までに日本政府は何らかの決着をつける必要にせまられたが、第 3 回定期報告も第 2 回定期報告と変わりがなかった。社会権規約委員会の「勧告

を実施するためにとった手段についての、詳細な情報を含めることを要請する」にも答えなかった。「負担の公平」および「適正な負担」といった受益者負担論の立場を変えることはなく、留保は撤回されなかった。

留保撤回の政策を掲げていた民主党政権が誕生したことによって、2012年9月に留保撤回が国連に通告された。社会権規約委員会は2013年5月に以下のように述べた。

「委員会は締約国による無償教育の漸進的導入に関する第13条2項(b)及び(c)の留保の撤回に満足をもって留意する」。

留保は撤回され第13条2項(b)(c)は批准されたものの2012年12月に自民党政権が復活した。前掲の2009年12月の国連への第3回定期報告の内容が復活したと言える。しかし、留保が撤回され漸進的無償化に拘束される前提で社会権規約委員会への定期報告を行う義務がある。

2012年12月以降の日本の現実、各大学で授業料値上げが行われ、今後もさらなる値上げが予定されていることを考えると、高等教育の漸進的無償化と逆行する「漸進的高額化」の事態が進みつつあると言える。

第3回日本政府報告(2009年12月)の審査に関する社会権規約委員会からの質問である「教育費の負担増加の問題に対処するために取られている施策に関する情報を提供願いたい」に対して、2013年1月、日本政府は次のように回答した。

「(高等教育段階の主な取組)意欲と能力ある学生が経済状況にかかわらず修学の機会を得られるようにするため、授業料の免除・減免の実施。国公立大学の授業料免除、意欲と能力ある学生等が経済的にも自立し安心して勉学に励めるようにするとともに、教育の機会均等及び人材育成の観点から奨学金事業を実施。大学等奨学金事業の充実」。

この回答では漸進的無償化および批准(留保撤回)に伴う国内法の措置といった表現はない。他方、第2回定期報告にあった「私学制度の根本原則にも関わる問題」、第3回定期報告にあった「負担の公平や無償化のための財源をどのように確保するのか等の観点から、これらの教育を受ける学生等に対して適正な負担を求めるという方針を採っている」といった表現も使っていないが、いや使うことが出来ないため上述のような回答になったのであろう。留保撤回以後の社会権規約委員会への日本政府定期報告の内容は明らかに変わらざるを得ない。

(2) 高校の無償化についての日本政府報告

同規約13条2項(b)の高等学校の無償化はこの10年余りで進展している。民主党政権下であった2010年度から「高等学校等就学支援金制度」が始まった。法案は「国公立の高等学校における教育の実質的無償化の推進及び私立の高等学校等における教育に係る負担の軽減のための高等学校等就学支援金の支給等に関する法律案」である。政権をとる前の民主党の発議で参議院で審議され2009年4月に可決、衆議院に回されたが審議未了で解散となり、2009年8月30日の衆院議員選挙で民主党政権が誕生した。翌年の2010年3月に、同法は衆議院と参議院で可決・成立し、4月1日に施行された。

2013年1月の社会権規約委員会への自民党政権下の政府回答は、「公立高等学校の授業料を無償にするとともに、私立高等学校等の生徒に対し、高等学校等就学支援金を支給」と回答した。

2013年5月、社会権規約委員会は日本の第3回定期報告に関する総括所見で「委員会は締約国に対して、本規約第13条(b)に沿った形で、漸進的に完全な無償の中等教育を提供するため、早急に公立高校授業料無償制・高等学校等就学支援金制度に入学金及び教科書代を含めるよう勧告する」と日本政府に伝えた。「完全な無償」に向けて支援金に入学金及び教科書代を含めるよう勧告した。

今年度（2022年度）の「高等学校等就学支援金交付金等」の予算額は4142億円である。この他に私立高校経常費助成費等補助金は1051億円となった。合わせると5193億円である（2022年度の私立大学等の経常費補助金は3015億円）。年収制限（目安は590万円あるいは910万円）はあるものの高校無償化は、社会権規約委員会の勧告後の9年間で進展した。私立高校に通う生徒への交付金も公立高校に比べ増額され無償化に近づいてきた。私立高校に通う生徒は高校生全体の3割程度であるが、私立大学に通う学生は全学生の75～80%である。この比率の大きな違いが大学の漸進的無償化の障害となっているのであろうか。

上記の社会権規約委員会への日本政府の1998年第2回定期報告にある「私立学校の占める割合の大きい我が国においては、負担衡平の観点から、公立学校進学者についても相当程度の負担を求めることとしている。私学を含めた無償教育の導入は、私学制度の根本原則にも関わる問題であり」とある。高校無償化の取り組みに比べて、大学において無償化の具体化は先送りされている。高校の無償化の法整備は大学の無償化に向けての立法措置の参考になる。

3. 漸進的無償化の主な取り組み

上記の第2回定期報告にある「私学制度の根本原則にも関わる問題」は日本の「大学制度の根本原則にも関わる問題」でもある。この視点から、以下、漸進的無償化の取り組みをみることにする。

(1) 国庫助成に関する教授会（その連合体）の取り組み

日本における漸進的無償化の取り組みは「国庫助成に関する全国私立大学教授会連合」が運動の口火を切ったと言える。1966年の国連での国際人権規約採択の前年、1965年4月に「国庫助成に関する全国私立大学教授会関西連絡協議会」が結成された。その後、各地域に協議会が結成され、その全国連合が1974年11月に結成された。各大学の教授会を基礎組織体とするはじめての自発的な全国連合体である。国際的にみても稀有な貴重な取り組みと言える。保田芳昭は「私立大学教授会による世界に類例のない国庫助成運動³⁾」と評している。

私立大学への補助金は、1968年度予算にはじめて「私立大学教育研究費補助金」として30億円が計上され、1970年には、はじめて人件費も含む「私立大学等経常費補助金」として132億円が計上された。1975年に私立学校振興助成法が国会で可決し、翌年度から施行となり、助成金支出が実施された。この助成法で私大経常費補助率は50%まで可能になった。1979年に国際人権規約が批准（第13条2項(c)は留保）されたが、1980年度予算で私大経常費補助率が最高値の29.5%となり助成額は2605億円となった。最高額は1981年度の2835億円となったが、以後、率と一般助成額の削減が続くことになる。

1980年代、私立大学の学費も国立大学と同様「急進的高騰化」を続けることになる。こうした中で、「国庫助成に関する全国私立大学教授会連合」は、保田芳昭が述べるように「運動の理念面では、80年代初めから『国際人権規約（A規約）』が規定する『高等教育の漸進的無償化』の倫理が摂取された。また、日本がその批准（1979年）に当たり留保した中等教育と高等教育の『無償教育の漸進的な導入』（第13条2項(b)(c)）の留保撤廃を要求するようになった⁴⁾」と言える。

また、全国連合は1985年6月に「高等教育政策検討委員会」を設置し、その委員会の「1985年度年次報告書」で、村西義一・長岡豊は、新自由主義を代表する一人であり公教育に市場原理の導入を主張するM・フリードマンを批判しつつ、「受益者負担論への批判」を国際人権規約（A規約）と関連づけて述べている。

「教育には、教育を受ける人に個人的利益をもたらす面と、社会に利益をもたらす公共性の面および人権保障の面があるが、受益者負担論は、教育を個人的利益の視点からだけとらえ、人権および公共性という観点からはとらえていない。・・・<中略(重本)>・・・教育を受ける権利は、言論の自由と同様に、商品選択の次元を超えた人権および公共性の問題であるとするならば、教育の受益者負担論は論拠を失う。国際人権規約(A規約)は、この意味で、人権との関連で高等教育費の漸進的無償化を規定した⁵⁾」。

漸進的無償化の取り組みとして、多くの学生が私立大学へ通っている現実から考えれば、私学への助成金の正当性と増額は重要な問題である。この受益者負担の思想と論理は「漸進的無償化」の取り組みおよび教育の公共性⁶⁾として最大の障害となる思想と論理である。

(2) 大学評価学会の意見書提出と要請行動

大学評価学会は2004年3月の設立以来、大学評価の根幹をなすあるいは前提となる人権としての高等教育の実現の立場から漸進的無償化を学会の大きな課題の一つとしてきた。設立と同時に、上述した社会権規約委員会への日本政府報告期限である2006年6月30日までに回答することを課題として、学会は2006年問題特別委員会を設置した。2004年6月21日文科科学省に『2006年問題』に関する文科科学省への要請書をもって要請行動を行った。

だが、2006年6月30日までに日本政府は報告を行わなかった。2006年7月29日の毎日新聞(夕刊)は「国連の“宿題”をほったらかし」、「人権規約報告を未提出」、「外務省『無償教育』対応できず」とトップ記事で掲載した。2006年問題特別委員会は、2007年7月24日、外務省(担当・総合外交政策局人権人道課)に、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約・政府報告に関する意見書」を提出した(資料1参照)。この意見書の要点は以下である。

- 1)留保以降の1980年以降の学費の高騰化は留保の趣旨に反している。説明を求める。
- 2)同規約の「前文」、同2条1、2項の「人権実現の義務」、同13条1項の「効果的に参加」については1979年に批准しており、1980年以降の高騰化は規約違反である。
- 3)同条項の留保は批准国151ヶ国中、ルワンダ、マダガスカル、日本の三ヶ国だけである。
日本の経済的、社会的状況から容認されない。

また、1980年以降の学費の高騰化は規約違反(条約違反)として意見を提出した。

その後、2010年3月4日に、大学評価学会・国際人権A規約第13条問題特別委員会(2006年問題特別委員会の名称を変更)は、川端達夫文科科学大臣に国際人権A規約の第13条2項(c)の留保撤回に関する要請を行った。要請内容の要点は以下である(資料3参照)。

- 1)GDP比率1.0%を達成するよう数値目標および年次達成目標を設け積極的に取り組んでもらいたい。
- 2)第13条2項(c)の「高等教育における無償教育の漸進的導入」の留保をすみやかに撤回し批准してもらいたい。
- 3)国公立大学の現行納付金(入学金、授業料等)の「漸進的無償化」にむけての年次毎の数値目標が設定され、それが実現されるような行政上の具体的な措置を講ずることを求めます。

(3) 「13条の会」の意見書提出と要請行動

国庫助成に関する全国私立大学教授会連合と大学評価学会の有志が中心となり、2005年10月に国際人権A規約第13条の会が設立された。目的は、「国際人権(社会権)規約(A規約)第13条2項(b)(c)の留保撤回を求める」の1点で会を立ち上げ、社会的に大きくアピールをすることであった。同会は、2007年7月25日、外務省に意見書を提出した(資料2参照)。

この意見書の要点は以下である。

- 1)留保の解除の検討について、1979年の批准の際およびその後も検討を約束しているにもかかわらず条約批准から4半世紀以上経った今日においても「留保」し続けることは、国民の教育権を保障する上で、許されない。
- 2)機会均等の条項は批准しているにもかかわらず、現実には、「格差問題」が深刻化し、それが教育における差別に結びついている。このことは許されない。
- 3)国連人権理事会の理事国である日本は率先して批准すべき立場である。留保を続けることは許されない。

また、国際人権A規約第13条の会は、2010年3月15日、鳩山由紀夫内閣総理大臣に対し、以下の要請を行った(資料4参照)。すでに、鳩山首相は2010年1月の施政方針演説で、高校の実質無償化の開始と高等教育の無償化条項の留保撤回を具体的な目標とすると述べた。国際人権A規約第13条の会はこのことを歓迎するとして上で要請を行った。要請の骨子は以下である。

- 1)政権発足後、政府は民意の反映として後期中等教育(高校教育)の無償化に着手した。これは民意の反映であり、引き続き国民の期待に応えてもらいたい。
- 2)2009年12月に国連の社会権規約委員会に提出された政府報告書では、留保撤回の意思は示されておらず、国連人権理事会の理事国として早急に是正すべきである。
- 3)「知識基盤社会」を実現するためにも、高等教育までの学習権を保障することは国際人権A規約第13条の精神とも合致する。高等教育までを含めた「無償教育の漸進的導入」を総合的な施策のもとに計画的に推進していくことを求める。

こうした要請行動の中、2012年9月11日に民主党政権は留保撤回を国連事務総長に通告した。

4. 「漸進的無償化」に向けての今後の諸課題

(1) 「大学審議会答申」と「ユネスコ21世紀の高等教育宣言」の乖離の克服

社会権規約を含め、国連憲章、世界人権宣言、市民的・政治的権利に関する国際規約の上に立って、ユネスコは1998年10月、「世界高等教育会議」(加盟国162カ国、約2500人が参加)において「ユネスコ世界宣言：21世紀の高等教育—展望と行動—」(WORLD DECLARATION ON HIGHER EDUCATION FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY：VISION AND ACTION)を採択した。その序文は次のように述べている⁷⁾。

「我々は、世界人権宣言第26条第1項が『すべての人は教育を受ける権利を有する』、『高等教育は、自らの価値を基礎として、すべての者にひとしく開放されていなければならない』と述べていることを想起し、さらに教育に関する差別待遇禁止条約(1960年)第4条が当事国に『高等教育は個人の能力を基礎としてすべての者にひとしく開放されなければならない』と求めていることを承認する」。

また、第6条では「高等教育の活動は、貧困、不寛容、暴力、無知、飢餓、環境汚染、病気を根絶することを目的としなければならない。このことは、諸問題や論争の分析において学問の学際性・相互性のアプローチを通してなされなければならない」としている。

他方、同時(1998年10月)に出された大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」(1998年10月)にみられる21世紀の高等教育政策の方向性は、ユネスコ世界宣言と明確に対立・逆行している。まず際立っているのは「答

申」は経済的事情を強調し道徳性・精神性を欠如させている点である。宣言序文では、高等教育の改革によって「現在、価値の深刻な危機に見舞われている我々の社会が、単なる経済的事情を超えることが出来、道徳性と精神性の深まりを具体化することが出来る」という現状認識を示しているが、「答申」にはこのような認識はなく経済的事情を中心とした現状追認・追従と言える内容である。その結果でもあるが、人権、平和および貧困などの世界的課題への対応という考え方が欠如している。すでに四半世紀が過ぎようとしているが、「宣言」と「答申」の乖離の克服は今後の第一課題である。

(2) 漸進的無償化立法の課題

2018年10月27日、京都で「中等教育及び高等教育の漸進的無償化立法を求める会」の設立総会が開催された。同時に日本弁護士連合会人権擁護委員会への「人権救済申立書」の提案がなされ承認された。同会は総会に先立って10月24日に、以下の内容で「日本弁護士連合会への『人権救済申立書』の提出について」の書面を公表した。

「日本政府は、2012（平成）年9月11日に国際人権A規約（社会権規約）13条2項(b)中等教育・(c)高等教育の『特に、無償教育の漸進的導入により』に係る留保を撤回し、拘束されることになった。にもかかわらず、国の作為義務違反、不作為義務違反によって教育への権利が侵害され、さらには、(1)「奨学金」という名のローン制度の破たん、(2)国立大学による学費値上げの動き、(3)国連社会権規約委員会から2018年5月末までに提出するよう要請されている政府報告書の遅れ（2018年問題）といった問題が懸念されている。日本弁護士連合会は、2018年10月5日に『若者が未来に希望を抱くことができる社会の実現を求める決議』を採択しているが、その実現のためには、具体的な方法論、とりわけ立法政策を検討する段階にある。本『人権救済申立書』により、中等教育及び高等教育の漸進的無償化を促進する立法など具体的な行動をとる義務が被申立人にあることを明らかにすることを求めるものである」。

2012年9月11日に、同規約第13条の2項(c)の留保撤回を国連に通知し批准されたが、その後、自民党政権となり国内の法的措置が行われないうまま経過した。これまで立法化の取り組みは弱く、本会の設立は漸進的無償化の具体化の大きな契機になると言える。高校の無償化に比べ、大学の無償化の動きは遅れており、具体的な取り組みと実績のない日本政府はどのように社会権規約委員会へ報告するのか。同委員会による日本政府への要請・勧告に呼応しての立法化の取り組みが重要であり、本会の設立となった。

国立大学法人を含め、すでに各大学で学費値上げが行われており、今後も続く動きがある。これは漸進的無償化の規約に逆行する事態（条約違反）の進行を意味する。大学・大学人の不見識を問わざるをえない。漸進的無償化の立法化は喫緊の課題である。学ぶ意思・能力があるにも関わらず、主に経済的な負担のために進学を断念したり、あるいは中途退学を余儀なくされたり、さらに修学のための費用を得るためのアルバイト等により学ぶ時間を奪われるなど、通常あるいは最低限の学生生活を送ることができない深刻な事態が広がっている。学資ローン化した「利子付奨学金」などの負債の返済に困難を抱える事態もより深刻化さを増している。こうした事態の打開のため、日弁連人権擁護委員会への申し立ても含め、「漸進的無償化」の立法化の実現に向けての共同行動を広く進めていくことが求められている。

(3) 漸進的無償化のプログラム

漸進的無償化にとって、学生の75～80%が通う私立大学の漸進的無償化に向けてのプログラム（行動計画）が大きな今後の課題である。私立学校法（1949年）第1条は、「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによって、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする」としており、この「公共性を高める」ことによる「健全な発展」が漸

進的無償化のプログラムによって確保されると言える。それは財務面のみならず大学ガバナンスを含む経営全般での「公共性を高める」こと「健全な発展」を確保することを意味する。また、漸進的無償化に向けてのプログラム（行動計画）の具体化は上述した漸進的無償化の立法化を同時に進める必要がある。

「公共性を高める」ための具体化（制度的措置）として私立学校振興助成法が 1976 年に施行された。その第 1 条は「・・・修学上の経済的負担の軽減を図るとともに私立学校の経営の健全性を高め・・・」と述べられ、同 4 条は「国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、当該学校における教育又は研究に係る経常的経費について、その 2 分の 1 以内を補助することができる」とした。さらに、補助金の増額については同 7 条で「国は、私立大学における学術の振興及び私立大学又は私立高等専門学校における特定の分野、課程等に係る教育の振興のため特に必要があると認めるときは、学校法人に対し、第 4 条第 1 項の規定により当該学校法人に交付する補助金を増額して交付することができる」とされた。漸進的無償化のプログラムを考える時、私立学校法の立法趣旨とともに、これらの既存の制度的措置の具体化をあらためて問う必要がある。

学校法人、国立大学法人、公立大学法人などの漸進的無償化プログラムの具体化（行動計画）は受益者負担原則ではない「公共性」原則に基づく大学経営自体の構造転換、つまり人権視点からの大学ガバナンスおよびマネジメントによって「公共性を高める」ことを意味する。このことにとって私立大学の漸進的無償化のプログラムはとりわけ重要である。

おわりに

USR＝大学の社会的責任（社会に対する教育・研究的責任）は、学生・保護者、教職員、地域社会、中等教育等にかかれた大学経営体制を築くことによって担保される。権限を一部に集中させた大企業経営をまねたトップダウン経営での専断的かつ不透明な経営、そして大企業およびその経営者団体が求める経済性に翻弄される大学政策、そして企業経営と大学経営を同一化する考え方などは早急に改めなければならない。これらは漸進的無償化にとって大きな障害となる。現在、法人設置形態を問わず教育・研究が維持・運営困難な大学財務の歪な構造を転換するためにも大学経営の人権視点に立った「公共性を高める」ことが求められている⁸⁾。この公共性は受益者負担原則（経済・資本原則）から漸進的無償化原則（人権・人間原則）による大学経営（ガバナンスとマネジメント）を求めている。

<注>

- 1) 外務省 HP (https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html) の「漸進的無償化の留保撤回」、2022 年 4 月 24 日アクセス（以下、本稿での社会権規約の引用、社会権規約委員会の見解・勧告等と日本政府報告の引用も同様）。
- 2) 田中昌人『日本の高学費をどうするか』新日本出版社、2005 年、164 ページ。
- 3) 保田芳昭「私立大学教授会連合による国庫助成運動の展開」、国庫助成に関する全国私立大学教授会連合編『私立大学の未来—改革と展望—』大月書店、2004 年、218 ページ。
- 4) 同上、212 ページ。
- 5) 村西義一・長岡豊「国庫助成の要求論拠と教育財政」、『高等教育政策検討委員会年次報告<1985 年度>』、発行：国庫助成に関する全国私立大学教授会連合高等教育政策検討委員会、1986 年、39 ページ。
- 6) 憲法第 89 条の「公の財産の支出又は利用の制限」では「公金その他の公の財産は、宗教

上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属さない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と定められている。1975年の「私学振興助成法」の制定にあたって私学法 59 条の助成条項を設けたが、その際、「私学助成は憲法 89 条違反だ」という主張がなされたことについて、村西義一・長岡豊は、「これは、同条項を『私学は公に属しない教育であるから公金を支出してはならない』と短絡的に解釈するものである。本来、教育は設立形態の如何を問わず公共性をもつが、私学助成合憲論は、憲法・教基法・学教法・私学法の関係諸条項を総合的に理解すれば、いっそう明確になる」（同上、38 ページ）と述べている。

- 7) 本宣言の邦訳引用は、重本直利訳「ユネスコ：21 世紀の高等教育に関する世界宣言—展望と行動—」、『高等教育政策検討委員会年次報告<1998 年度>』、国庫助成に関する全国私立大学教授会連合高等教育政策検討委員会、1999 年による。
- 8) 市民的公共性と大学経営の関係性については、重本直利『大学経営学序説—市民的公共性と大学経営—』晃洋書房、2009 年を参照されたい。

資料 1

2007 年 7 月 24 日、外務省（担当・総合外交政策局人権人道課）に提出した大学評価学会・2006 年問題特別委員会の経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約・政府報告に関する意見書。

日本政府による同規約第 13 条 2 項(c)（「漸進的無償化」の箇所）の 1979 年留保およびその継続と 1980 年以降の日本の大学の学費高騰化の関係性について

- 1) 日本政府は 1979 年に同規約を批准した上で、同第 13 条 2 項(c)（漸進的無償化の箇所）については留保した。その後（1980 年以降）、学費は高騰化した。この関係性をご説明願いたい。すなわち、この留保の意味は、「漸進的無償化」を留保したということだけであって、その後の学費の高騰化を容認するものではないと考える。この留保の趣旨からすれば、その後の学費は批准および留保した 1979 年当時の水準を少なくとも維持すべきであったのではないか。
- 2) 同規約前文の「……経済的、社会的及び文化的権利を享有することの出来る条件が作りされる場合に初めて達成されることになる……」、同第 2 条 [人権実現の義務] 1 項の「……権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いること……」、同 2 項「……財産……によるいかなる差別もなしに行使されることを保障する……」、同第 13 条 1 項の「……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、……」などの項について日本政府は批准している。1980 年以降の学費の高騰化は、この批准した各項および同規約趣旨に反するのではないか。また、1980 年以降の学費の高騰化に対し、日本政府が適切な対応を取らなかったこと、また自らが所管する国立大学の学費を高騰化させた日本の事態（現実）は、上記の批准した項および同規約趣旨に反し、明らかな規約違反（条約違反<注>）状態と考える。
- 3) この状態は日本の大学評価における根源的な問題である。同規約批准国(151 カ国)中、同第 13 条 2 項(c)（「漸進的無償化」）の留保はルワンダとマダガスカルと日本の三カ国のみであり、日本の経済的、社会的状況からみれば、留保は国際的にも容認されるものではないと

考える。

<注>「条約違反」については、すでに戸塚悦朗氏が「高等教育と学費問題—日本による国際人権（社会権）規約 13 条違反について—」（『国際人権法政策研究』第 2 巻第 2 号、国際人権法政策研究所、2006 年）において述べているところである。

資料 2

2007 年 7 月 25 日、外務省に提出した国際人権 A 規約第 13 条の会の経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約・政府報告に関する意見書。

中等教育および高等教育における無償教育の漸進的導入に関する「留保」について

国際人権規約（社会権規約）に規定される中等教育および高等教育における無償教育の漸進的導入について、日本政府は、1979年の批准の際に、「拘束されない権利を留保する」とした。国会では1979年5月（衆議院）、6月（参議院）の外務委員会で「留保については諸般の動向をみて検討すること」が、全会派によって附帯決議されている。さらに、1984年7月には、日本育英会法の審議に際し、衆議院と参議院の文教委員会で「諸般の動向をみて留保の解除を検討すること」が、全会派によって附帯決議されている。このような経緯からして、条約批准から4半世紀以上経った今日においても「留保」し続けることは、国民の教育権を保障する上で、許されない。

日本政府が「留保」したのは、「特に、無償教育の漸進的な導入により」の部分だけであり、「高等教育は、すべての適当な方法により、……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」とについては、留保抜きで批准している。しかし、現実には、「格差問題」が深刻化し、それが教育における差別に結びついている。教育における差別は、将来の進路選択にも影響する。雇用における差別を招来していることにも留意しなければならない。

世界でも異常な日本の高学費問題の解決は、緊急に解決すべき人権保障上の課題となっている。国連人権理事会の理事国である日本は、国際人権規約を初めとする条約を尊重していく義務を負う。「人権理事会選挙における日本の自発的制約」（2006年4月14日）でもこのような見地を明らかにしているところであり、13条2項（b）および（c）の留保は、早急に解除されるべきである。

資料 3

2010年3月4日、川端達夫文部科学大臣に要請した大学評価学会・国際人権 A 規約第 13 条問題特別委員会の要請書。

国際人権 A 規約の第 13 条 2 項(c)の留保撤回に関する文部科学省への要請

要請趣旨（以下の大学という表記には研究機関、短期大学を含む）

2004年4月1日より、文部科学省によって認証された評価機関による大学評価が法的に義務づけられました。言うまでもなく大学評価は教育・研究のありように直結するものです。また、学問の自由、それに基礎づけられた大学の自治の根幹に関わるものです。認証評価機関による評価、その他の評価機関による外部評価を含め大学評価は、今後の大学の帰趨を決する大きな課題と言えます。この評価にあたって何よりも問われるべきは、その

基礎的条件（土台）としての高等教育予算です。周知のように GDP にしめる日本の高等教育予算の比率は、OECD 諸国に比べ著しく劣っており、速やかに GDP 比率 1.0%水準の確保が求められています。また、この高等教育予算の低さは、国公立大学の授業料を平均すると世界一の高さになり、国民の教育負担はすでに限度を超えています。1966年12月に国連において採択された国際人権A規約第13条2項(c)の「高等教育の漸進的無償化」について、日本国は依然として留保しています（なお同規約批准国中、他の留保国はマダガスカル一国のみです）。2001年における国連の「経済的、社会的および文化的権利に関する委員会の最終見解—日本—」では、日本政府に対して、この「高等教育の漸進的無償化」について、留保撤回に向けてとった具体的な措置を報告することを求めました。しかし、昨年12月に国連の上記委員会に提出された政府報告書では留保のままの内容となっており、依然として日本政府および文部科学省はこのための具体的な措置を講じておりません。大学評価は大学の教育・研究の具体的営みおよびその基礎的条件と密接不可分であり、現在、文部科学省の大学評価および基礎的条件整備をめぐる行政のありようがあらためて問われていると考えています。すみやかに、国際人権A規約第13条2項(c)の留保撤回および大学の教育・研究の基礎的条件の整備に向けた具体的な措置を講ずることを求めるものです。

要請内容

- 1) 大学評価にあたって、大学の教育・研究に資する高等教育予算の GDP 比率が先進諸国水準を大きく下回っていることには、評価にあたっての基礎的条件が損なわれていると言えます。早急に先進諸国並の水準を実現するよう求めます。具体的には、数年の間に、GDP 比率 1.0%を達成するよう数値目標および年次達成目標を設け積極的に取り組んでもらいたい。
- 2) 「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」（1966年12月国連総会採択）第13条2項(c)の「高等教育における無償教育の漸進的導入」に対する日本政府の留保をすみやかに撤回し批准してもらいたい。
- 3) また、上記の留保撤回と批准の後、国公立大学の現行納付金（入学金、授業料等）の「漸進的無償化」にむけての年次毎の数値目標が設定され、それが実現されるような行政上の具体的な措置を講ずることを求めます。

資料4

2010年3月15日、鳩山由紀夫内閣総理大臣に要請した国際人権A規約第13条の会の要請書。

<要請>

第174国会の施政方針演説（1月29日）で鳩山由紀夫首相は、「……すべての意志ある若者が教育を受けられるよう、高校の実質無償化を開始します。国際人権規約における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ます。……」と述べられました。わたしたちは、今回の首相の発言を全面的に支持し、これを心より歓迎いたします。

ぜひ本国会において、国際人権規約A規約（社会権規約）第13条2項(b)(c)の「特に、無償教育の漸進的な導入により」により拘束されない権利に関する「留保」を撤回することを求めるものです。そして、「無償教育の漸進的導入」のための施策を推進されることを求めます。

- 1) 2009年8月の衆議院選挙で示された民意

この間の急激な経済状況の悪化のもとで、格差・貧困問題はよりいっそう深刻化し、「構造改革」の矛盾は誰の目にも明らかとなりました。先に行われた総選挙では、これまでの政治のあり方に反省を求める民意が明確に示され、民主党を中心とする政権の発足につながりました。選挙の争点となり、国民から大きな期待が寄せられたのが、教育政策であります。政権発足後、政府は後期中等教育（高校教育）の無償化に着手されたのです。

2) 国際社会から見直しを迫られる「留保」

日本政府は、1979年に国際人権規約A規約（社会権規約）を批准する際に、上記の通り「留保」を宣言しました。この審議の際には「留保については諸般の動向をみて検討すること」が、そして1984年7月には「諸般の動向をみて留保の解除を検討すること」が、いずれも全会派によって附帯決議されています。

以来30年間にわたって日本政府は「留保」を続けるだけでなく、「無償教育の漸進的導入」の理念に逆行する「有償教育の急進的高騰」を進めてきました。このようなもとで、国際社会からは、「留保」の撤回を求められるところとなっていることは周知の事実です。

しかしながら、昨年12月に国連の社会権規約委員会に提出された「政府報告書」では、「留保」撤回の意思は示されておられません。国連人権理事会の理事国として、そして日本国憲法をもつ国として、早急に是正されなければならないと考えるものです。

3) 21世紀の市民社会にとって不可欠な「無償教育の漸進的導入」

21世紀の社会は「知識基盤社会」とは言われます。一握りの優秀な人間をつくりだし、その者たちが社会を牽引していくのは、「知識基盤社会」ではありません。市民誰もが豊かな知識を有し、科学的な知識にもとづきながら社会的、人類的な諸課題に連帯して取り組んでいけるような社会が期待されているのです。

「知識基盤社会」を実現するためには、高等教育までを含め、誰もが安心して学べるよう学習権を保障していくことが欠かせません。このことは国際人権A規約第13条の精神とも合致するものです。21世紀の豊かな市民社会を実現していく上で、高等教育までを含め「無償教育の漸進的導入」を総合的な施策のもとに、計画的に推進していくことが急務となっています。

【筆者紹介】

重本直利（しげもと・なおとし）、SHIGEMOTO Naotoshi、

1949年兵庫県尼崎市生まれ 学位；修士（経営学）

職歴；1982年北見工業大学一般教育等人文系専任講師、助教授、1987年大阪経済大学経営学部助教授、教授、1997年龍谷大学経営学部教授。2018年3月退職。現在、NGO市民科学京都研究所専任研究員。

学歴・専門分野と主な研究業績；1973年北海道大学理学部物理学科卒業、1981年立命館大学大学院経営学研究科博士課程単位取得。専門分野は、社会経営学、経営組織論。企業経営研究からCSR（企業の社会的責任）の議論を経て、企業のみならず学校、地域、医療、福祉、行政、自治体、家庭などを経営体と捉え、社会的・歴史的広がりをもった社会経営学を2000年に提唱した。大学経営も社会経営の一部であり特に市民的公共性の視点から研究してきた。

主な著書(単著)：『管理する情報』こうち書房(1994)、『意識と情報における管理』こうち書房(1996)、『社会経営学序説』晃洋書房(2002)、『大学経営学序説』晃洋書房(2009)、『ディーセント・マネジメント』市民科学研究所(2014)である。大学関連の主な論文は、「国際的視野から見た高等教育政策と私立大学」国庫助成全国私立大学教授会連合編『私立大学の未来』大月書店(2004)、「大学創造と教員組織」渡辺峻他編著『大学教員の人事評価システム』中央経済社(2006)、

『評価』における競争性と共生性の相克』『教育目標・評価学会紀要』18号(2008)、「マクドナルド化する大学、画一化の危機」『市民の科学』2号市民科学研究所(2010)、「PDCAサイクルは大学評価に不適合である」大学評価学会年報6号晃洋書房(2011)、「教育・研究にふさわしいマネジメントへの転換」細川孝編著『日本の大学評価』晃洋書房(2012)、「目標管理『PDCAサイクル』導入政策と教育・研究の退化」大学評価学会年報7号晃洋書房(2012)、「日本の大学は死んだのか」唯物論研究協会年誌18号大月書店(2013)、「『無償教育の漸進的導入』と大学財政の構造的危機」細川孝編著『「無償教育の漸進的導入」と大学改革』晃洋書房(2014)、「大学マネジメントの貧困からいかに抜け出すか」大学評価学会年報9・10号合併号(2014)、「大学経営の構造転換」『現代思想』42巻14号青土社(2014)、「四つの機能不全」『市民の科学』9号市民科学研究所(2016)、「大学ガバナンス評価の矛盾」日本科学者会議『日本の科学者』2月号本の泉社(2022)。