

教育基本法「改正」案批判

教育基本法「改正」と教育の機会均等

三 輪 定 宣

はじめに

一人の大学生がアルバイトが原因で体調を崩して入院し、1週間ほどで急死した。家は貧しく、両親は共働きで、本人は必死で学費稼ぎに追われた結末であった。―これは、私の最近の経験である。日本の高学費の異常さを取材し続けている外国の新聞（イギリスのタイムズ紙）の記者は、この話を聞いて絶句した。その

新聞は、社説で「長い目の教育費改革を」との見出しで、日本の高学費に警鐘を鳴らしていた（The Japan Times、2006年3月6日号）。未来を餌食にする政治災害”はいつまで続くのであろうか。

小泉政権末期から、その「構造改革」の矛盾・累積の象徴である「格差社会」が、社会問題として噴き出し、教育界では「教育費地獄」ともいうべき異常に高騰した教育費負担や就学困難を中心に「教育の機会均

等」問題が大きく浮上している。現行教育基本法3条は、憲法の規定する「教育を受ける権利」の実質化のため「教育の機会均等」原理を規定しているが、実態は大きく乖離し、政府の「受益者負担」政策のもとで空文化している。教育基本法「改正案」の「教育の機会均等」条項は、現行法を踏襲するが、憲法との切斷、教育行政の教育条件整備義務（現行10条）の削除などにより、国家破産的財政破綻・「構造改革」のもとでその形骸化は必至である。教育の機会均等の実態と理念の落差を検証し、教育基本法「改正」批判の論拠を明らかにしよう。

1. 「格差社会」と教育の機会均等の形骸化

（1）膨大な教育費父母負担と教育の機会均等

「戦後政治の総決算」＝憲法体制の形骸化が、1980年代の中曽根「行政改革」から2000年代の小泉「構造改革」までの四半世紀、新自由主義・新保守主義イデオロギー、市場万能主義のもとで国家ぐるみで推進され、弱肉強食政治が日本社会を席卷した。その累積が今日、「格差社会」「格差教育」として露呈している。社会的格差を抑止し、すべての人々が人間らしく

生きられる社会の実現をめざす憲法・教育基本法体制を否定する政治の当然の帰結であった。

積年の教育予算冷遇の結果、日本の学校教育費の「公財政支出」の対GDP（国内総生産）比は3・5%、OECD（経済協力開発機構）加盟国30カ国平均5・1%の7割の水準であり、順位は最下ランク（下位から2番目中）である（文科省『教育指標の国際比較（平成18年版）』、出典はOECD『図表でみる教育 2005年版』）。

その削減分は、教育費父母負担に転嫁され、教育の機会均等の骨抜き、教育格差・社会格差を助長している。例えば、民間の高校進路相談団体、ライセンスカデミーの調査によると、高校生の大学進学は「学力より学費の制約が強くなっている」と考える進路指導担当者は70・7%に達する（2005年11月、高校442校）。教育は金しだい、金の切れ目が縁の切れ目となっている。

教育費の実態に目を向けてみよう。就学者1人当たり家計支出教育費（2004年度）は、幼稚園・公立23・8万円、同私立50・9万円、公立小学校31・4万円、同中学校46・8万円、高校・公立51・6万円、同私立103・5万円、大学平均223・8万

円（国立176・6万円、私立237・7万円）であり、家計消費支出（364・8万円）に圧倒的比重を占める（文科省『平成16年度 子どもの学習費調査報告書』、『平成16年度 学生生活調査結果』）。教育費は、普通の家庭でも重圧だが、所得階層二極化のもとで、低所得家庭では支払い能力の限界を超え、教育費・授業料の不払い、滞納、退学、アルバイトなどによる修学困難、進学断念を余儀なくされている。

義務教育は「無償」（憲法26条）が原則だが、前述のとおり、父母負担は年間30～50万円にのぼる。公費で賄われるべき物品や教材業者の提供する無駄の多い教材などが、父母負担に転嫁され、多額の学校納付金（徴収金の支払いや教材等の購入を強いられている。低所得家庭（生活保護世帯又はそれに準ずる世帯）には、学用品費、修学旅行費、交通費、学校給食費、伝染病等医療費などが「就学援助費」として一定額支給されているが、その受給率は、社会的格差の拡大を反映し、2004年度134万人・全国平均12・8%であり、1995年度77万人の74%増と急増している。自治体間では、大阪27・9%、東京24・8%が高く、東京でも千代田区6・6%、足立区42・5%

などの格差があり、それと学力テストとの区単位の相関も報じられている。援助対象の所得制限、費目、金額なども市町村ごとの差違は大きく、必要な額をかなり下回り、「三位一体改革」など財政縮減のもとで、後退し、自治体格差が拡大している（05年度、105市町村が削減。文科省調査。申請漏れなどで就学援助が必要なのに受けていない者も少なく、学校納付金、学用品などのやりくりは大変な苦勞である。

しかも、学校納付金のほかにも、学力・進学不安から、学校への不信もあり、塾・通信教育・家庭教師などに支出する家庭教育費が肥大化している。

高校では、学校納付金、家庭教育費は、義務教育に劣らず必要とされ、平均して公立50万円、私立100万円を支出している。公立高校の低所得家庭に対する授業料減免は22万人（2004年度、全日制8・6%、定時制18・7%）、低所得者の増加を反映して1996年度11万人より2倍増であり、最高の大阪では24・6%、その全日制高校で5・4%、60・9%の差があるなど、自治体・学校格差が大きく、授業料減免と偏差値との高校単位の相関も報じられている。

大学の学費は、1971年の中教審答申以来、「受益

者負担」政策のもとで計画的に引き上げられ、1975～2005年度の30年間の伸び率は、家計支出1・9倍に対し、国立大学14・8倍、私立大学4・4倍と突出し、学生生活費・学費と生活費は年間平均、国立180万円、私立238万円に膨張している。

学生支援制度として、日本学生支援機構の学資貸与（無利子、有利子）があるが、ローン・借金であり、卒業後は10数年にわたり毎月返還を義務づけられている。支給額も学生生活費に比べ「焼け石に水」であり、成績・所得基準による制限があるなど、欧米の給与制を根幹とする奨学金に比べ不備欠陥が目立つ。そのため、多くの学生が、借金を避け、過度のアルバイト、過労、授業の出席や予習復習の困難、修学費（教科書・図書費など）や生活費（特に食費）の節約、遠距離自宅通学、課外活動の放棄などを余儀なくされ、高額の学費を払いながらせつかくの大学生生活が空洞化している。大学生を抱える家庭では、学費捻出のため、出費を切りつめ、無理に働き、老後資金を含め預貯金を取り崩し、銀行・消費者ローンから借用するなど、多大の犠牲、リスクを強いられている。

特に重大なのは、多くの青年が、高学費と経済的事

情で、進学を断念し、進学しても、希望する学部（医学部、理系学部など）、私立大学、遠隔地の大学などを諦めざるをえないことである。また、小学生・中学生・高校生の頃から、経済的理由から大学・高等進学を無理と考える子どもたちは、早くから将来の夢を断たれ、学習意欲を失い、人生の挫折を余儀なくされる。個人はもとより社会的にも甚大なロスである。

一般の家庭では、高校・大学の学費の準備のため、子どもが幼少の頃から、学資保険積立等の学資準備に追われ、割安の国公立学校入学に備え塾・予備校通いの費用捻出、教育投資競争が激化し、高校・大学の異常な高学費が、教育費の膨張の原因となっている。

このように、子どもの出生から大学卒業までに、膨大な費用がかかり、それが少子化の最大の要因となっている。少子化は、労働人口、消費人口、納税人口などの減少をまねき、経済を含むあらゆる分野の発展を阻んでおり、教育費高負担政策の失敗は今や自明である。

（2）国際人権条約の留保と高額費政策

政府の「受益者負担」政策の反面は、すべての段階の教育の無償化という世界の潮流への逆行である。国

際人権A規約（1966年、国連総会採択、1976年に発効、1979年に日本政府批准）の第13条は、「教育への権利」（第1項）とその実現の条件としての「無償教育」の導入（第2項）——同（a）初等教育、（b）中等教育、（c）高等教育、（e）「適当な奨学金制度の設立」など——を規定している。それは、日本国憲法26条の「教育を受ける権利」と「無償」、教育基本法第3条の「教育の機会均等」を統合した理念でもある。

しかし、条約批准国は、2006年9月現在151カ国を数えるが、日本政府は、同13条2項（b）（c）は、日本の国情・国策に合わないとして、ルワンダ、マダガスカルとともにその批准を留保し、高学費政策を推進してきた。国連の社会権委員会は、「経済大国」日本の独善的態度に対し、2001年8月、日本政府に向け、2006年6月までにその留保解除の検討とその具体的措置について回答するよう勧告している（「2006年問題」）が、政府にそれに応じる姿勢は見られない。

このように憲法・教育基本法・国際人権条約無視による教育の機会均等の形骸化政策の結果、いまや日本は、高学費「世界一」、教育予算の対GDP比主要国最

低の国となり、「教育最優先」の国際的潮流から取り残されている。

2. 教育基本法「改正」と教育の機会均等

教育基本法「改正案」を、教育の機会均等の観点から検討してみよう。「改正案」の「教育の機会均等」に関する規定は、次の通りである。傍線は現行法と違う部分である。

「第4条（教育の機会均等）」

すべての国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない。人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

2 国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。

3 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によつて修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」

現行教育基本法との比較では、「改正案」第4条（教育の機会均等）の第1、3項は、現行法第3条（教育の

機会均等」の第1項、第2項とほぼ同文であり、これに加えて第2項（障害者支援）が新設された。現行法にも「能力に応ずる教育」のように、障害に応ずる教育の根拠は規定されているが、それが条文として明示された。それを除く第1、3項は、現行条文の「すべて国民」を「すべての国民」、「能力に応ずる」を「能力に応じた」、「ないものであつて」を「ず」、「奨学の方法」を「奨学の措置」、「修学困難」を「就学が困難」にそれぞれ変えるなど表現上の若干の変化であり、実質的な変更はないといえる。政府・与党も国民に広く支持され定着したこの条文を容認せざるを得なかったのである。

ここでは、経済的格差と教育の機会均等との関係を考察する立場から、「改正案」第2項（障害者支援）についてのコメントは省き、第1、3項に限るが、それは、現行法第3条の意義と課題をあらためて解説することになる。

まず特筆すべきことは、現行教育基本法が日本国憲法の精神と一体的に制定されたことであり、現行第3条（教育の機会均等）も憲法の関係条文に照応し、その具現法として定められている。

周知の通り、日本国憲法は、第2次世界大戦の未曾

有の惨害への反省から、恒久平和主義、基本的人権の尊重、国民主権の3大原理を定めた。特に基本的人権の尊重では、人間の尊厳にふさわしい自由と平等の権利（自由権と社会権）の実現のため、最低限度の文化的生存権と教育を受ける権利の平等を規定しており、国民の間の不当な差別・格差を禁止・予防する憲法の理念は、今日の格差社会のもとであらためて注目に値する。

憲法14条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と規定し、これを受け、法の下での平等の実質的保障のため、諸条項が規定されている。

そのひとつは生存権に関する第25条である。同条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。第2項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定めている。すべての国民が人間の尊厳を保持できるよう、最低限度の文化的生活水準（ナショナル・ミニマム）を国民の権利とし、その保障を国に義務づけたのである。「文化」に

は教育が含まれ、その水準は、生活保護法制定当時（1950年）の義務教育の教育扶助から高校進学保障に及び、学資保険最高裁判決（2004年）を契機に「高校等就学費」が生活保護の「生業扶助」で措置されるなど、時代の進展とともに高くなる。

もうひとつは教育権に関する第26条である。同条は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。第2項、すべて国民は、法律に定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」と定めている。憲法全文のうち、「ひとしく」のごとく平等性を強調したり、「無償」のごとく平等の実質化のため政府の経費負担を明記した条文はほかに存在せず、「教育を受ける権利」の平等の徹底が指向されている。「義務教育」は、小中学校9年制に限定せず、すでに憲法制定時、政府内で高校の無償制も検討されていたように、将来、時代の進展とともに、高校以上への延長が見込まれていたであり、国際人権条約の精神のように、「義務教育の無償」を「準義務教育の準無償」、「教育の無償」、中等・高等教育の無償教育の漸進的導入の根拠と解する

ことができる。

教育基本法3条は、憲法のこれらの条文の実施規定として制定された。

同条の定める「教育の機会均等」とは、第一に、「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならない」という原則であり、「能力に応ずる教育」とは、子ども・国民一人ひとりの発達の要求・必要に応ずるゆきとどいた画一的でない教育であり、それらが均等に保障されるべきことを意味する。「教育を受ける機会を与える」には、授業料は無料又は安価でなければならない。

第二に、「教育の機会均等」は、子ども・国民が、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によつて、教育上差別されない。」（第2項（第3項）ことを原理とし、「教育上の差別」禁止のため、ここに具体的に明示されたこと以外のあらゆる属性や状態・年齢、性別、地域、障害、国籍などにかかわらず、教育の機会が均等・平等に保障される権利、およびその反面として、それを保障する政府（国・地方自治体）の責務を規定している。

第三に、とりわけ注目されるのは、憲法の「法の下

の平等」の文言に含まれない「経済的地位」を差別禁止事項として明示し、その法的保障として、第2項（改正案）第3項で経済的理由により修学困難な者への奨学の方法（措置）を国・地方自治体に義務づけていることである。それは、憲法上の一般的な「法の下での平等」の特例の規定であり、それを実質化する教育の経済的平等原理を特段に重視したものとして解される。国民の「法の下での平等」を形骸化する経済的差別・格差を、その基本的要因である教育格差の是正により根本的に解決しようとする教育優先的社会変革の理想をそこに読み取ることができる。

第2項（同第3項）の「奨学」とは、英才、優秀な者の育成を意味する「育英」とは異なり、義務教育も含め、子ども・国民一般の修学をひろく奨励する意味である。したがって、国・地方自治体の行うべき「奨学」の例として、立法当時の当局の解説書には、義務教育の「就学困難」な者に対する経済的支援、「授業料免除、給費、及び貸費・寄宿舎収容」などが揚げられた（教育法令研究会『教育基本法の解説』、国立書院、1947年）。学資の給費・貸費では、「育英」主義による学業成績による制限を設けず、「教育の機会均等」原則に基づき経

済的に困難な者ほど重点的に支給されなければならない。「奨学」には、経済的理由により就学・修学困難な状態を助長・一般化し、「教育の機会均等」を形骸化する教育費父母負担、学費・授業料を抑制・軽減・無償化の措置も含まれる。

このように、憲法・教育基本法は一体的に「教育の機会均等」を重視し、それを優先的に保障すべき政府の責務を規定している。教育の無償制、「経済的地位」による差別禁止と政府の奨学義務はその根幹である。

「改正案」は、憲法との関係を断ち切り、教育行政の教育条件整備義務（現行10条）を廃止するなど、「教育の機会均等」実現の歯止めの規定を無くし、従来にも増して教育の格差、教育費の父母負担転嫁を助長する法的基盤となることは避けられない。

おわりに 「教育保障」制度の構想――

格差社会の解決には、その根源の格差教育の解決が基本であり、憲法・教育基本法、国際人権規約の精神に基づく制度設計が構想、提案されるべきである。その一案として、あらゆる段階の無償教育の計画的導入と併用する「教育保障」制度が考えられる。それは、

乳幼児から大学まで、標準的な「教育保障基準」を理論的に設定し、所得に応ずる家庭負担額（高所得ほど多額）を差し引いた金額を「教育保障費」として支給する制度である。それに接続し、生涯学習には「有給教育休暇」制度を導入する。

すでに国内には「生活保護」制度があり、「生活保護基準」が設定されている。欧米諸国では、教育の無償制と一対の機会均等原則に基づく給与制奨学金制度が普及しており、所定の経費基準に基づき奨学金が支給され、各国が有給教育休暇条約を批准している。

このような制度の提案は、決して唐突なものではない。

すべての段階の無償教育を求める世論は、「2006年問題」をきっかけに国内でも急速に高まり、「国際人権A規約第13条の会」（共同代表三輪ほか）が結成され、各野党（民主党、日本共産党、社民党）も同条の早期批准を政策要綱に掲げ、全学連は国連に直訴（今年8月）するなど、大きな流れになりつつある。

学校教育費の公財政支出の対GDP比（3.5%）をOECD平均並み（5.1%）に引き上げれば、毎年8兆円（年間GDP500兆円の1.6%）の増額が見込ま

れる。大学生全員の授業料無償措置財源は1.5兆円程度（学生300万人、各50万円）で大きく前進する。経費見通しも国際比較・潮流からみて当然のことなのである。

教育基本法「改正」ではなく、無償教育の導入を軸とした「教育の機会均等」の徹底こそ格差社会における教育改革の根幹であることを銘記すべきである。

（みわ さだのぶ・千葉大学名誉教授）

