

講演

# 憲法が保障する「学びの権利」

成 嶋

隆

《まえがき》

以下に収録するのは、2016年5月15日、新潟大学で開催された集会「各政党の方と考える18歳選挙権!! うちの1票ってなにー?」における成嶋隆さん(獨協大学法学部教授・新潟大学名誉教授)の講演「憲法が保障する『学びの権利』」の内容を編集部がまとめたものです。成嶋さんの諒承を得ています。

《講演録(講演レジュメからの引用を含む)》

I 「学ぶこと」は人権だ!

— 確立している「教育への権利」

## 1 日本国憲法Ⅱ国の最高法規では

憲法記念日のテレビ番組で、「5月3日は、何の日?」という街頭インタビューをしていた。大学生らしき若者の回答は「ゴミの日」。国の最高法規である憲法への無関心さを象徴しているように思う。

その憲法が、基本的人権の1つとして保障するのが「学びの権利」Ⅱ「教育への権利」である。

旧憲法(大日本帝国憲法)には、「教育への権利」の定めはなかった。当時は逆に、「教育」は兵役・納税とともに「臣民」の義務とされていた。しかも、「児童たるものの学校に入りて教育を受くるは、たに父兄の命に従ふのみにあらず、又国家に対する務なり」

『尋常小学校修身書』巻6、1911年」と説かれたように、教育を受けることは国家（「お上」）に対する義務だったのである。

これに対し、現行の日本国憲法は、26条で次のように定め、教育を受けることは基本的な人権であることを明確にした。

### ○日本国憲法

26条 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。

2 すべて国民は、法律の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。

この憲法26条については、憲法制定過程で文言の修正がなされたことを紹介しておきたい。修正されたのは、同条2項の「子女」と「普通教育」の語である。これらは政府原案では、それぞれ「児童」および「初等教育」であったが、これでは義務教育の範囲が小学校教育に限定されるという理由で、現在の文言に修正

されたのである。この修正は、愛知県の青年学級関係者の陳情に基づくものだが、教育を受ける機会の拡大を意味するこの修正が、日本側のイニシアチブでなされたことは銘記されてよい。

なお、日本国憲法には、この26条のほかにも「教育への権利」に関係する規定が置かれている。——「個人の尊重」の原理と「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を定める13条、「法の下での平等」に関する14条、「学問の自由」を保障する23条などである。

### 2 国際法Ⅱグローバル・スタンダードでは

次に、法の世界での「グローバル・スタンダード」である国際法における「教育への権利」「学びの権利」の定めをみていきたい。

まず、人類初の「普遍的な人権の宣言」(Universal Declaration of Human Rights) であり、「すべての人」とすべての国とが達成すべき共通の基準」(前文)を提示した世界人権宣言(1948年)には、次のような教育条項が置かれている。

### ○世界人権宣言

26条 すべて人は、教育を受ける権利を有する。

教育は、少なくとも初等の及び基礎的の段階において、無償でなければならない。初等教育は、義務的でなければならない。《後略》

2 《略》

3 親は、子に与える教育の種類を選択する優先的権利を有する。

この世界人権宣言は、名称のとおり「宣言」であり、それ自体は法的拘束力をもたない文書である。これを「条約」のかたちにして法的拘束力をもたせたのが国際人権規約（1966年）である。経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約・社会権規約）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約・自由権規約）など複数の人権文書からなるが、そのうちA規約には次のような教育条項がある。

○国際人権A規約（社会権規約）

13条 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。《後略》

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、すべての者に対して無償のものとする。

(b) 種々の形態の中等教育（……）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、一般的に適用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。

(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。

(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、できる限り奨励され又は強化されること。

(e) すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

3・4 《略》

この規定で注目されるのは、それまでの「教育を受

ける権利」(right to receive education) という表現に変えて、より積極的・能動的なニュアンスをもつ「教育への権利」(right to education) という表現を用いたこと、「教育への権利」を社会権(对国家請求権)として認めたこと、そして締約国の教育条件整備義務を明記したことなどである。とくに教育条件整備については、2項(b)および(c)で、中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」義務を課し、同(e)で「適当な奨学金制度」に言及していることが注目される。

国際法のレベルではこのほか、1989年に国連総会で採択された子どもの権利条約(「児童の権利に関する条約」)が、次のような教育条項を置いている。

### ○子どもの権利条約

28条 締約国は、教育についての児童の権利を認めるものとし、この権利を漸進的にかつ機會の平等を基礎として達成するため、特に、

(a) 初等教育を義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとす。

(b) 種々の形態の中等教育(……)の発展を奨励し、

すべての児童に対し、これらの中等教育が利用可能であり、かつ、これらを利用する機會が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適当な措置をとる。

(c) 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高等教育を利用する機會が与えられるものとする。

(d) すべての児童に対し、教育及び職業に関する情報及び指導が利用可能であり、かつ、これらを利用する機會が与えられるものとする。

(e) 定期的な登校及び中途退学率の減少を奨励するための措置をとる。

### 2・3 《略》

この子どもの権利条約についての条約実施機関として、国連・子どもの権利委員会が置かれているが、同委員会はこれまで数次にわたり、日本の教育制度について懸念を表明し、勧告を行ってきた。その一部を以下に紹介する。

「委員会は、教育制度を改革し、かつそれをいっそう条約に一致させるために締約国が行っている努力に留意する。しかしながら、委員会は以下の点について懸念するものである。

a 教育制度の過度に競争的な性質によって、子どもの身体的および精神的健康に悪影響が生じ、かつ子どもが最大限可能なまでに発達することが阻害されていること

b 高等教育進学のための過度な競争のため、学校における公教育が、貧しい家庭出身の子どもには負担できない私的教育によつて補完されなければならぬこと 《後略》」(2004・

1・30国連子どもの権利委員会第2回総括所見)

### 3 憲法学説では

「学びの権利」「教育への権利」についての憲法学説は数多くある。ここでは、本学(新潟大学)の卒業生でもある山形大学・今野健一教授の見解を紹介する。

「学び」がなぜ権利であるのかを、きわめて説得的に論じているように思われる。

「学習は人間の成長・発達の過程に不可欠なものであり、学習の要求を充足するための優れた教育が存在してこそ、独立した人格、尊厳ある存在へと人間が十分に成長・発達することが可能となる。生を受けて後、常にあらゆる場面で必要とされる教育と学習は、生命や健康と並び、人間存在にとつて本源的な構成要素であるといえる。生命や健康が人権の最たるものに数えられるのと同様に、教育と学習もまた普遍的な基本的権利として保障されるべきものと考えられる。」(今野健一「教育を受ける権利」杉原泰雄編『新版体系憲法事典』青林書院、2008年、630頁)

### 4 最高裁の判例では

「学びの権利」「教育への権利」は、多くの教育裁判においても、重要なテーマとして論じられてきた。そのなかから、最高裁が初めて「学習権」の観念を承認した判例を紹介する。

「憲法26条の」規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする

固有の権利を有すること、特に……子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在している。」（旭川学力テスト事件最高裁判決：最大判昭和51・5・21判時814号33頁）

## II 侵害される「学びの権利」

Iで検討したように、「学びの権利」「教育への権利」は、憲法上確立した人権であり、国際法においても承認された権利である。しかし、わが国においてこの権利は十分に保障されていない。むしろ、日本においては「学びの権利」「教育への権利」が極度に侵害されているという実態がある。このことを、中等・高等教育を中心にみていきたい。

### 1 貧困な高等教育施策

#### —財政誘導による大学破壊

高等教育における「学びの権利」「教育への権利」の侵害の例はきわめて多岐にわたる。以下では、新潟大学など国立大学法人に対する財政統制（1）、大学予

算（2）、大学授業料・奨学金（3）などを素材としてその実態を明らかにし、さらに、貧困な高等教育財政の背景要因（4）について言及したい。

#### （1）国立大学法人法における財政統制のしくみ

2004年に制定された国立大学法人法により、全国の国立大学は法人に移行した。この国立大学法人化は、大学のありかたに次のような変容をもたらした。第1は、国立大学の設置形態の変更にともなう変化である。法人化以前は、国が設置者であったが、法人化により国立大学法人が設置者となった（間接方式）。この結果、学校教育法5条の「設置者負担主義」により、大学設置にかかる費用負担の第一次的責任は法人に転嫁されることとなった。一方、法人化とともに国立学校特別会計が廃止され、国立大学に対する国による財源措置は「必要な金額の全部又は一部を交付することができる」という程度に引き下げられた（独立行政法人通則法の準用）。これらの結果、各国立大学は不足する財源を授業料値上げなどにより補填する必要性に迫られることとなった。

第2は、国立大学予算の交付方式が、それまでの積

算校費方式から運営費交付金配分制度に改められたことである。この運営費交付金は毎年1%削減されることになっている（独立行政法人通則法の準用）。法人化以降12年間の削減総額は、すでに1470億円に達している。この削減措置の影響は思わぬ方面に現れている。たとえば新潟大学においては、運営費交付金削減への対応策として、教員の昇任・退職者の補充の凍結などによる人件費抑制が実施された。これについて新大・高橋学長は「教員の給料や教育、研究の質を下げないための苦渋の決断だ」としている。

第3に、いわゆる「中期目標／中期計画システム」と業績評価制度を梃子とする大学統制の問題がある。

国立大学法人法は、文科大臣による「中期目標」の設定、これに基づく各国立大学法人における「中期計画」の策定とその文科大臣による承認、6年間の「中期目標期間」の設定というしくみ（Ⅱ「中期目標／中期計画システム」）を定めている。中期目標期間の終了時には、国立大学法人評価委員会等による各国立大学法人の業績評価が行われ、さらにその評価結果に基づいて次期中期目標期間の運営費交付金の配分や業務の改廃などが決められることになっている。この「中期目標

／中期計画システム」の發揮する統制効果は絶大である。

## (2) 2015年度大学予算にみる財政統制

次に、私立大学を含む大学全体に対する財政統制の実態をみていく。ここでは、やや古いデータだが、昨年度の大学予算を素材とし、そこにみられる財政をとおした大学統制のしくみを明らかにしたい。

第1は、大学の基盤的経費の削減の問題である。国立大学運営費交付金は1兆1006億円であり前年度より117億円の減となっている。私立大学については、私立大学経常費補助が3153億円となっており、前年度から31億円削減されている。

第2は、競争的資金の比率の増大である。たとえば、「スーパーグローバル大学創成支援事業」に77億円が計上されている。これは、文科省が選定した37大学に対し、最長で10年間にわたり、毎年3～5億円の支援金を交付するというものであり、典型的な競争的資金である。

第3に、前述の基盤的経費の配分においても競争的資金の要素がみられるという特徴もある。たとえば、

国立大学運営費交付金における「国立大学の機能強化」の名による組織改編促進のための重点配分156億円（前年度比79億円増）や、私立大学経常費補助における「グローバル化」改革促進のための重点配分144億円などである。

第4に、各大学における基盤的経費の配分のありかたを選択的・競争的なものと誘導するという傾向もみられる。たとえば、運営費交付金のなかに「学長裁量経費」（下限5%）を設定し、学長裁量による経費配分を促すというやりかたである。これは、第3期中期目標期間（2016～2021年度）で一般運営費交付金の3割を競争的資金とする改定に向けた試行的導入であるとされている。

以上のような財政誘導の結果、大学における外部競争的資金への依存度の増大、大学間競争と格差の拡大、財政基盤の脆弱な大学の淘汰、学部・学科・研究科など大学の内部組織のリストラなど、深刻な状況が生み出されている。

### （3）大学授業料の高騰・「貸与型奨学金」

以上みてきた財政をとおしての大学統制は、いわば

間接的に高等教育における「学びの権利」を侵害するものといえる。これに対し、より直接的に若者から「学びの権利」を奪っているのは、高額の大学授業料と「貸与型奨学金」である。

まず大学授業料の問題だが、1972年頃の国立大学授業料が年額1万2千円であったのに対し、現在は約54万円で約45倍にはね上がっている。これに加え、昨年10月に財務省は、国立大学授業料を今後15年間連続して値上げし、最終的には約94万円に引き上げるという方針を打ち出した。これは、現在の私立大学授業料の平均額である約86万円を上回る額であることから、私大授業料にはね返ってくるのが懸念されている。OECD加盟34か国中17カ国が大学授業料を無償にしているなかで、日本の状況は異常ともいえる。

次に、卒業直後から大学生を「ローン地獄」に陥れる「貸与型奨学金」（うち75パーセントが有利子）の問題も深刻である。現在、この制度に代えて「給付型奨学金」の導入が提唱されている。OECD加盟国で給付型奨学金を採用していないのは日本とアイスランドのみであるが、アイスランドは授業料を徴収していないから、奨学金制度に関しては日本が最も後進的であ



るといふことになる。

#### (4) 貧困な高等教育財政——その背景

もはや周知の事柄に属するが、以上みてきたような貧困な高等教育財政は、高等教育を含む公教育全体に対する公財政支出の極端な少なさに起因するところが大きい。以下、いくつかのデータにより、このことを確認したい。

まず、対GDP比率での教育への公的支出をみると、日本は3・5%（2015年度）であり、これは、6年連続で、比較しうるOECD加盟32カ国中最下位である。教育費支出に占める私費負担割合をみると、日本は30%であり、OECD平均16%の2倍弱に上る。高等教育費支出に限つていうと、私費負担割合は日本が66%であり、OECD平均31%の2倍強となっている。

## 2 「高校無償化」制度の後退

侵害される「学びの権利」「教育への権利」の問題を、次に「高校無償化」問題に即してみていきたい。

### (1) 経緯

まず、この問題の経緯を確認する。1979年に、日本は国際人権A規約（社会権規約）を批准したが、その際、同規約13条2項（b）（c）について、「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」との留保を行っている（昭和54年8月4日外務省告示第187号）。この留保が意味するのは、中等・高等教育につき日本は「無償教育の漸進的導入」の義務に拘束されないことである。実際、その後の中等・高等教育政策において、「無償化」はまったく俎上に上らなかつた。

この政策に変化が生じたのは、民主党政権に移行してからである。同政権下の2010年、いわゆる高校無償化法（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）が成立し、公立高校については授業料不徴収、私立高校については生徒への就学支援金支給という制度が発足したのである。そして、これと前後して2012年9月、日本政府は国際人権A規約への留保を撤回した。

2012年12月、政権が再び交代し、自公連立政権が復活する。そのもとで2013年、高校無償化法が

改正され、名称も「高等学校等就学支援金支給に関する法律」に変えられた。

## (2) 法改正の影響

高校無償化法改正の主な内容は、①公立高校については授業料不徴収を廃止し、一定所得以下の家庭に「就学支援金」を給付することとしたこと、②私立高校については、全員に給付していた「就学支援金」に公立高校と同じく所得制限を設定したこと、そして③給付資格として所得制限の基準額を世帯年収910万円としたことなどである。

この法改正の影響として、以下のようなことが指摘されている。第1に、学校内・教室内に支援金給付対象生徒と対象外生徒が存在することになり、生徒や保護者が分断されること、第2に、所得証明の困難な低所得家庭が排除されるおそれがあること、そして第3に、多数の保護者の所得把握にかかる事務量・費用が増加すること、などである。

## (3) OECD諸国の公立高校授業料

この問題に関連して、OECD諸国における公立高

校の授業料についてのデータを紹介しておく。以下のとおりである。

【無償】オーストラリア、オーストリア、カナダ、チリ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、イスラエル、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ合衆国

【有償】韓国、イタリア、日本(？)

おわりに

政府は「自己責任」「受益者負担」を主張し、中等・高等教育にかかる教育費支出を抑制してきた。一方、国際人権規約が求める中等・高等教育への「無償教育の漸進的導入」を最近に至るまで留保し続けてきた。

日本の多くの大学生が学費や生活費を稼ぐために長時間のアルバイトに従事したり、卒業しても多額の奨学金返済を余儀なくされたりしていることの根本的な原因がここに潜んでいるといえよう。

Ⅲ 講演資料（作成は、成嶋 隆さん）

当日、講演資料として次のような資料が配付された。

5日 ※

I 「教育公費 日本また最下位」（東京新聞2015年11月25日）

（文責・小東由男）

「若者よ、声を上げよう」（東京新聞社説2016年4月14日）

「格差是正へ改善急げ」（朝日新聞社説2016年4月16日）

「子ども貧困格差 日本ワースト8」（朝日新聞2016年4月14日）

II 「『学ぶ権利』の制度化急務」（東京新聞2016年4月19日）

「どう思いますか」（朝日新聞2016年5月4日）

III 「10代が触れた憲法」（朝日新聞2016年5月4日）

IV 「投票で政治に影響59%」（新潟日報2016年5月5日）※

「男女とも社会保障」（新潟日報2016年5月5日）※

V 「『将来悪くなる』86%」（新潟日報2016年5月

注 IV・Vの※印の記事は同一紙面