

# 「無償教育の漸進的導入」に係る公開研究会 2016(1)

国際人権A規約 13条2項(b)(c)「無償教育の漸進的導入」

留保撤回 (2012.9.) 後の研究運動の課題と展望

講師：戸塚悦朗

(英国精神科医学会名誉フェロー、国際人権法政策研究所事務局長、元龍谷大学教授)

日時：2016年7月16日(日) 10:00~12:30

場所：龍谷大学・大宮学舎「西齋」2階「大会議室」

主催：「無償化」科研

(はじめに)

配布頂いた論文<sup>1</sup>は、留保撤回前に書かれたものだが、「無償教育の漸進的導入」留保時代の国際人権A規約 13条2項(b)(c)<sup>2</sup>の効力に関する私の法的見解をまとめたものである。今

---

<sup>1</sup> ①戸塚悦朗「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(通算第3号)、2006年11月、23-37頁。なお、②国際人権法政策研究所編＝ミック・ベルハイド著・平野裕二訳『註釈・子どもの権利条約 28条：教育についての権利』、現代人文社、2007年、127-143頁に転載。

<sup>2</sup> 経済的社会的文化的権利に関する国際規約(いわゆるA規約＝社会権規約)第十三条  
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、すべての者に対して無償のものとする。  
(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。  
(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 この規約の締約国は、父母及び場合により法定保護者が、公の機関によって設置される学校以外の学校であって国によって定められ又は承認される最低限度の教育上の基準に適

でも論議の出発点として、重要である。

留保時代の政治家には（そして真相を知らされることがなかった一般の人々にも）留保撤回がなされなければ、13条2項(b)(c)は適用されないから、大学の学費をいくらあげても何の法的制約もないかのように誤解されていた。だが、それは、漠然とした政治的な雰囲気であったに過ぎない。厳密に解釈するなら、留保された部分を除く規定は、法的には有効だった。だから、規約批准のとき（1979年）以降、高等教育の学費を上げることは原則的に許されなかったはずだった。ところが、大学の学費は、急速に高騰した<sup>3</sup>。そうすると、それ以降留保撤回までの間に、継続的な社会権規約違反があったことになる。

しかし、2012年9月11日留保撤回<sup>4</sup>後は、高等教育の学費を上げてはならないことは、政治的にも明らかになったはずである。留保撤回以降は、漸進的に無償化に向かっていないこと、わかり易く言うなら学費が下がって行かないことは、日本政府が原則的に社会権規約13条違反を侵していることとなる。留保撤回が実現した後の研究も運動も、留保撤回実現に絞られたそれ以前の運動方針の延長線上では考えられない。全く新しい方針を打ち出す必要がある。そのためには、主催者である無償化科研グループの研究が極めて重要な役割を果たすことになる。

そこで、同グループの渡部代表から与えられた課題を整理してみる。

課題には、中等教育と高等教育の無償化の問題が含まれている。これらを分けて、順次考えてみたい。これらの二つの問題には、以下のとおり相当大きな違いがある。①社会権規約13条の条文の規定しぶりが違う。ことに、「能力」に関する規定の有無が問題になる。13条2項(b)（中等教育）には能力規定はなく、13条2項(c)（高等教育）には能力規定がある。②日本の国内法上、授業料の無償化について既に立法があるか否かで違いがある。③対象者の進学率に大きな違いがある。中等教育についてはほぼ全員が対象となっているのに、高等教育では、対象となっていないものが半数に上る。④教育の内容については、職業教育を含むかどうかの違いがある。13条2項(b)（中等教育）には職業教育が含まれている。⑤運動の進め方については、既に立法が存在するか、また被害者による代表的な訴訟があるか否かで違いがある。

---

合するものを児童のために選択する自由並びに自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重することを約束する。

4 この条のいかなる規定も、個人及び団体が教育機関を設置し及び管理する自由を妨げるものと解してはならない。ただし、常に、1に定める原則が遵守されること及び当該教育機関において行なわれる教育が国によって定められる最低限度の基準に適合することを条件とする。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b\\_004.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_004.html)2016年7月3日閲覧。

<sup>3</sup> 田中昌人『日本の高学費をどうするか』新日本出版社、2006年。

<sup>4</sup> 外務省「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）第13条2(b)及び(c)の規定に係る留保の撤回（国連への通告）について」

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku\\_120911.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html)2016年7月3日閲覧。

## 1. 中等教育の無償化問題

### 1-1. 与えられた問題

高校無償化法が2014年に改正され(所得制限910万円の導入)て3年が経過すれば(2017年～)、次の見直しとなります。

- (1) 高校無償化法に係る所得制限を撤廃させる、
- (2) 朝鮮高校への差別対応をやめさせる、という課題をどう実現するか。

### 1-2. 一応の対応について

中等教育の漸進的無償化導入を保障する条文(社会権規約13条2項(b))には「能力」規定がないから、希望者全員の教育を保障する必要があることは当然である。

高校無償化法が2014年に改正された問題については、既に立法があるから、高校授業料無償化を実現した際の立法運動を推進した人々と協議・協力することが可能である。

前期中等教育(中学)から後期中等教育(高校)へは、ほぼ100%の進学率を達成しているので、無償化をしても、負担の衡平の問題が生じにくい。高等教育とは事情が違う。大学への進学希望者と職業教育を受ける者の双方を含むので、双方の無償化が必要である。特に後者が重要であることを忘れてはならない。生涯教育への継続、障がい者の教育に注目することが重要ではないか。

朝鮮高校差別問題に関しては、既に訴訟があるので、それに注目する必要がある。この問題は、憲法と世界人権宣言以下の国内法と社会権規約など国際人権法の規定の間に、本質的な違いがあるので、その分析から始める必要がある。その落差を埋める研究が必要である<sup>5</sup>。社会権規約2条3項は、途上国には外国人について経済的権利の実施を猶予している。しかし、日本は、OECD加盟国として自他ともに認める先進国であって、その実施を拒むことはできない。

## 2. 高等教育の無償化問題

### 2-1. 与えられた問題

留保撤回後も私立大学では学費値上げがなされ、国立でも学費値上げが目論まれている。こうした動向に対して「条約違反」と批判し、ストップできるのか。

留保撤回後の課題の一つに「漸進的無償化プログラム」を政府・自治体・法人等に策定させることが挙げられます。

国民(特に値上げをこうむった学生や保護者)は、条約を根拠に司法的な訴えができるのか否か。

### 2-2. 状況を分析

---

<sup>5</sup> 戸塚悦朗『日本の教育はまちがっている! ～グローバル化時代に生きるために～』アジェンダプロジェクト発行・星雲社、2013年。

「留保撤回後も私立大学では学費値上げがなされ、国立でも学費値上げが目論まれています。こうした動向に対して「条約違反」と批判」することができるかという質問に対しては、「条約違反」と批判できると考える。それは、冒頭（はじめに）で述べた通り、法的にも可能だが、留保撤回後は政治的な誤解も解消したはずである。

それでは、「ストップできるのか」と言う質問がのこるが、これを含め、それ以降の質問に答えることは簡単ではない。以下状況分析から始め、順次答えたい。

## （１） 欧米との比較

比較法制度的には、すべての教育が無償とされているフィンランドなどの教育制度との比較が必要である<sup>6</sup>。フィンランドでは、高校卒業段階で統一テストと大学等の入試を受けるが、募集人数を上回る希望者があるので、選考がなされる。選考に通った進学希望者については、学術研究を目的とする大学での無償教育が保障されている。それだけでなく、実践的な面を強調するポリテクニクでも無償で高度の応用科学・職業教育（広義の高等教育と言える）を受ける権利が保障されている<sup>7</sup>。

日本からみれば、夢のような教育制度である。ただし、政治的・社会的な背景として、ヨーロッパ中心に社会民主主義の思想をどのように育て、社会一般の制度にまで高めてきたのかの問題がある。ヨーロッパにおける改革をモデルにしてきた日本の近代化は、大まかに言って植民地主義・全体主義・ファシズムの模倣につらなつたとどまってきたことを反省する必要があるだろうか。植民地主義・全体主義・ファシズムに対する深刻な反省の過程（脱植民地化）が不足している日本の状況では、社会民主主義的な改革は非常に困難ではないか。同じファシズム国家だったドイツ・イタリアは、日本とは異なる道を歩んできたことに注目すべきであろう。

教育機関の巨大産業化を許してきた米国の事情は、ヨーロッパとは異なる。しかし、2016年の大統領選挙戦（民主党予備選挙）の過程では、社会民主主義者を自称するバーニー・サンダース上院議員の主張が広範な支持を受けたことに注目する必要がある<sup>8</sup>。サンダース上院議員は、州立大学の無償化を公約にあげ、膨大な数に上る若者の支持を受けた。その主張と若者の成長は、今後の民主党の政策を通じて、中長期的に将来の米国の教育政策に

---

<sup>6</sup> 前掲『日本の教育はまちがっている』。

<sup>7</sup> ①フィンランド政府教育文化省『フィンランドの教育概要』

[http://www.oph.fi/download/151277\\_education\\_in\\_finland\\_japanese\\_2013.pdf](http://www.oph.fi/download/151277_education_in_finland_japanese_2013.pdf)

2016年7月2日閲覧。②前掲『日本の教育はまちがっている』。③戸塚悦朗「外国籍の子どもへの教育への権利と教育法制——国際人権法の視点から教育基本法「改正」問題を振り返る——【その5】」龍谷法学44巻1号、2011年7月92-141頁。

<sup>8</sup> YouTube「サンダース氏本選挙でクリントン氏に投票の意向」2016年6月24日映像。  
<https://www.bing.com/videos/search?q=%e3%82%b5%e3%83%b3%e3%83%80%e3%83%bc%e3%82%b9&&view=detail&mid=DAF584BB3A6FCA0D2EA7DAF584BB3A6FCA0D2EA7&rvsmid=DAF584BB3A6FCA0D2EA7DAF584BB3A6FCA0D2EA7&fsscr=0&FORM=VDMCNL>

大きな影響を与える可能性を秘めている。

これらと比較すれば、日本では社会民主主義的な改革を実現するだけの政治的・社会的な基盤が乏しいことに大きな問題がある。

## (2) 韓国との比較

韓国との比較が盛んである。「無償化」科研の研究も韓国の教育政策との比較研究を重要な柱としている。同じ東アジアの民主国家であるから、確かに比較対象として意味があることは否定できない。多くの日本人は、韓国を「後進的」と蔑視していた、しかし、様々な分野で日本に先駆けて、急速に変化していることには注目すべきである。特に法制度を比較して「韓国で実現したのだから日本でも・・・」と主張する場合が少なくない。しかし、特定の一部の立法に限る部分的な模倣では、多くの場合うまく進まない。韓国社会の改革は、日本による植民地支配からの脱植民地化の過程の中で、民主化闘争が軍事政権を打倒し、民主化を実現した成功体験に基づいた社会変化とみるべきであろう。脱植民地化の過程と民主化のプロセスを抜きに社会改革の一部だけを模倣することは困難ではないかとの印象を深くしている<sup>9</sup>。

## (3) ヒューマンライツの理解が未成熟

社会権規約等いわゆる国際「人権」法については、その中核概念である「ヒューマンライツ=Human Rights」を「人権」と翻訳して来たことに注目する必要がある。これが、概念を理解する際混乱を招いてきたのではないか。

ヒューマンライツを具体化した Universal Declaration of Human Rights=UDHR が宣言であって法的拘束力を持たないため、これを拘束力ある条約によって世界的に実現しようと制定されたのが社会権規約などいわゆる「人権」条約である。ところが、このヒューマンライツについては、日本では、その歴史に関しても、中身についても研究が不十分である<sup>10</sup>。その概念の誕生についてさえ十分な研究がない。したがって、どのような歴史的過程を経て、どのような思想と運動がその概念の世界的発展に連なったのかも十分理解さ

---

<sup>9</sup> 筆者の研究事例は、①自由権規約選択議定書批准の比較について、戸塚悦朗・朴洪圭共著「国際人権(自由権)規約の国内的实施：韓日比較」国際協力論集 10 卷 1 号、2002 年、49-67 頁。②植民地支配の原点に関する研究事例としては、安重根裁判研究、日韓旧条約の効力研究、「慰安婦」問題に関する研究があるが、かなり多数にのぼるので、文献を上げることは省略する。

<sup>10</sup> ヒューマンライツ概念は、国連憲章によって確立され、日本に導入されたが、それは戦前から唱えられていた「人権」概念とは異なるものだった。それは国会の憲法審議の過程でも理解されていたとは言えない。①戸塚悦朗『国際人権法入門——NGOの実践から』明石書店、2003 年第 1 章。②戸塚悦朗「「人権の国際化」と「人権の国内化」——参議院憲法調査会への提言」国際協力論集 10 卷 3 号、2003 年 2 月、71—93 頁。

れていない<sup>11</sup>。そのためもあって、出来上がった人権条約の条文の解釈研究をするのに精いっぱい、根源的な理解をしようとする研究も運動も日本にはない。したがって、どのように社会変革を実現するかという問題へのアプローチも不十分なものとどまってきた。筆者も研究不足であった研究者の一人であり、例外ではないと反省している。

### 2-3. 訴訟の可能性について

代表から「国民（特に値上げをこうむった学生や保護者）は、条約を根拠に司法的な訴えができるのか否か。」との質問を受けている。上記のような背景を前提として、この問題を解決する方法を検討する必要がある。日本では前提状況に決定的な弱点があるので、成功するためには、訴訟のプロセスも結果も相当厚い壁を破らなければならない。

#### (1) 訴訟の目的について

被害者が「司法的な訴えを起こせるか？」という問題であるが、訴訟で「勝てるか？」を問うのではなく、「どのような訴訟によって未来を拓くか？」という問いに置き換えて考える必要がある。日本社会に転換を迫るためには、「朝日訴訟」に匹敵する象徴的な訴訟が必要である。以下のような問題点がある。

#### (2) 被告について

まず、被告を誰とするか？の問題がある。

日本の大学の大多数は、私立大学である。しかし、私立大学を被告に選ぶのは得策ではない。私立大学については、国の政策転換があれば、私学助成政策を通じて長期的に、漸進的に無償化の導入を実現することが可能になる。

- ① 社会権規約に拘束されている義務の主体は、国家である。そこでその義務を負う国が設置した国立大学を被告とすることが適当である。
- ② 漸進的無償化導入のためには、膨大な財源が必要である。その財政力を持つのは、国家しかないことも自明である。
- ③ 日本は国立大学を無償化すべきであるという英国の教育法研究者(Anne Ruff)による指摘があることに注目すべきである<sup>12</sup>。これは、世界的に著名な国際法学者であるファン・ボーベン教授らが編集した英文書物テオ・C. ファン・ボーベン他編『経済的社会的文化的権利に関するマーストリヒトガイドライン』SIM (スペシャル20号)

---

11 ①「外国籍の子どもの教育への権利と教育法制——国際人権法の視点から教育基本法「改正」問題を振り返る——【その6】』龍谷法学 44 巻 2 号 2011 年、118-178 頁。②「日本と世界人権宣言——なぜ日本では人権が実現しないのか？——」アゴラ 9 号別冊 2012 年、1-15 頁。

12 Anne Ruff, *Education Law text, cases & materials*, Butterworths Lexis Nexis TM, 2002 pp.56-58.

13の一部を引用している。その該当部分は、同書に掲載されているオランダの国際法学者フォンス・クーマンス執筆の論文「教育への権利の違反を特定する」(英文)<sup>14</sup>であるが、その主要部分の抜粋(Anne Ruffによる)の日本語訳を注<sup>15</sup>に掲載する。

- ④ 現に、国立大学の学費は、社計権規約批准(1979年)当時は低廉であったし、今でも私立大学に比較すれば相対的に低いから、漸進的無償化を進めやすい。
- ⑤ 社会的な期待も多くの場合国立大学に寄せられている。国立大学は、全国的に設置されているので、地域的な衡平の点でも望ましい<sup>16</sup>。

### (3) 原告について

社会権規約13条2項(c)(高等教育)の条文<sup>17</sup>に「能力」規定があることに注意する必要がある。私立大学は幅がありすぎる。全入に近い大学の入試に合格したからと言って、「高等教育を受けるにふさわしい「能力」があると推定できる」と判断できるであろうか?常識的にはあり得ないので、訴訟でも通用しない主張である。しかし、国立大学の入試に合格した者であれば、一応高等教育を受けるにふさわしい「能力」があると推定できるであろう。そこで、原告としては、以下のような「能力」要件をパスした者であって、且つ実際高等教育を受けることができないという被害が明確であるケースに限定する必要がある。

---

<sup>13</sup> Boven, Theo C. van; Flinterman, Cees; Westendorp, Ingrid (eds.), *The Maastricht guidelines on violations of economic, social and cultural rights*, Netherlands Institute of Human Rights, SIM special ; no. 20, pp. 1-228.

<sup>14</sup> Fons Coomans, “Identifying violations of the right to education”. この論文は、ユトレヒト大学 SIM のウェブサイトから入手可能である。<http://www.uu.nl/content/20-06.pdf> 参照。2006年10月12日ヒット。

<sup>15</sup> (この部分の英文からの翻訳は、筆者による)「日本の事例は特別である。なぜなら、この国の政府は、13条(2)(b)および(c)につき、すなわち「特に漸進的な無償教育の導入により」によって拘束されない権利を留保しているからである。日本では、多くの学生が私立学校に通っている。一般的に、私立教育は、公立教育制度より費用が高い。日本政府によれば、政府は私立教育に完全な助成をすることはできない。それ故、同政府は、私立中等教育および高等教育ばかりか公立教育にも学費を導入した。この理由付けは批判されうる。なぜなら、日本政府は、公立学校に通う学生に私立学校の大きな経費の負担を付け回しているからである。これらの学生は、経済的な理由から私立教育を享受することができないが、彼らはその(私立学校)制度を維持するために学費を払わなければならないのである。私見では、この負担の共同分担制度は正当化できない。国家には、すべてのものが享受することができる公立教育制度を維持する基本的責任がある。平等のアクセスを成就することを妨げるような経済的な障壁を設けてはならない。それに加えて、日本の経済的地位は、学生に学費を払わせなくても公立教育を受けることを許すために十分強いと反論できよう。」

<sup>16</sup> 連邦である米国では、州が国家に準じる地位を占めており、高等教育については州立大学を無償化することに期待が寄せられている。国立大学の無償化への期待は、普遍的な傾向である。

<sup>17</sup> 前掲注2参照。



- ① 国立大学入学試験に確実に合格する学力を明確に証明できる高校卒業生であって、経済的理由で大学受験を断念したケース。
- ② 国立大学入学試験に実際に合格した高校卒業生であって、経済的な条件のため入学を断念したケース。
- ③ 国立大学に現に入学したのち、経済的な理由で途中でドロップアウトせざるを得なかった大学生のケース。

これらの被害者について時間をかけてケース・スタディーを続けることから始める必要がある。

#### (4) 法的な問題点について

国際人権法を根拠にする訴訟には限界がある。

- ① 人権条約機関が積み重ねてきた国連勧告は、なぜ日本では実施されないのか？をまず問う必要がある。アムネスティ・インターナショナル日本元事務局長の寺中誠氏は、日本には国連原則に沿った国内人権機関が設置されていないことを、その主要な原因としてあげている<sup>18</sup>。私は、人権条約の違反についての個人通報権を保障する選択議定書の批准が実現していないことを主要な原因としている<sup>19</sup>。民主党政権下でも、双方に失敗した。韓国では双方とも実現している。国際人権法違反の主張は、日本の民事訴訟法上、上告理由にさえならないから、最高裁による人権条約の実施もほとんど期待できない。
- ② 社会権規約上は、権利の主体は、高等教育を受けるにふさわしい「能力」がある場合に限られる。大学入試による進学者の選考は、フィンランドなどでも実施されている。だから、国際的な解釈でも違法とはされない。
- ③ 社会権規約批准（1979年）当時の日本の学会では、社会権規約は、プログラム規定であるとの考え方が一般的だった<sup>20</sup>。権利と言っても、政治的な努力目標程度のものと理解されていた。その根拠としては、「漸進的達成」を義務付けたのみであるから、社会権規約を根拠として国家を相手としてその履行を請求することはできないと考えられていたのである<sup>21</sup>。このような当初の解釈の傾向は、今でも根強く残っているので、日本の裁判所に社会権規約の直接適用を求めることはかなりむづかしいと思われる。ただし、最近では、世界的にも国際人権法学の発展は目覚ましく、日本でも最先端の研究者は、

<sup>18</sup> 20160623 UPLAN 寺中誠「国連勧告はなぜ実現できないのか？—「守る義務なし」閣議決定批判と国内人権機関・個人通報制度—」（三輪祐児氏、ほぼ2時間）

<https://www.youtube.com/watch?v=0rnV4Tg8cJk>

2016/06/23 に公開【「国連・人権勧告の実現を！」実行委員会】「国連・人権勧告の実現を！」—すべての人に尊厳と人権を— [第16回学習会] 講師：寺中誠さん（大学教員、アムネスティ・インターナショナル日本元事務局長）。

<sup>19</sup>①前掲戸塚『国際人権法入門』第3章。②前掲戸塚・朴「韓日比較」。

<sup>20</sup> 川勝勝則「国際社会福祉」『国際人権規約』法学セミナー臨時増刊号、日本評論社、1979年、36頁

<sup>21</sup> 宮崎茂樹「国際人権規約成立の経緯」前掲『国際人権規約』、3頁。



日本の裁判所は自由権規約など国際人権条約の規定を直接・間接に適用すべきであるとの学説を唱えるようになってきている<sup>22</sup>。そのため、判例も次第に変化してきているので、訴訟の提起自体が司法を改革してゆく可能性を秘めている。

- ④ 内容的に明確性を欠く漸進的無償化導入義務の違反を証明することは、具体的な事例では極めて困難であろう。経済格差が教育格差を生むことを主張して、財産に基づく差別は、法の下での平等に違反するという主張も組み合わせて訴訟の理論構成を組み立てることになるだろう。結局は、社会権規約 13 条を憲法に読み込んで、憲法 26 条 1 項(教育を受ける権利)及び同 14 条(法の下での平等)及び国家賠償法にもとづく憲法訴訟を提起することになるだろう。
- ⑤ 立法府による裁量の問題が訴訟の中心争点となるだろう。高等教育の漸進的無償化導入に関する立法がないので、直ちに法律違反を主張できない。立法不作為を違法として国家賠償請求をすれば、異例の訴訟になる。国内法制度上どのようにしたら高等教育を無償化して行けるのか。その立法政策には、多くのバリエーションがあり、結局は、国会による立法政策の裁量に委ねられていると被告は争うだろう。その議論は錯綜する。
- ⑥ 考えられる被告側の反論とすれば、以下のようなものがある。例えば、国立大学に入学しなくても、放送大学に入学することで、働きながら学位をとることができるとの反論がありうる。放送大学も無償ではないので、それも不可能と言う事例を探すことは可能かもしれないが、前に述べた原告の事例では、敗訴してしまう可能性がある。貸与型のローンによって、大学へ進学できるという反論にどう対応するかの問題もある。
- ⑦ 前記の原告①及び②は非進学者である。しかし、原告③のケースでは、非進学者との衡平の問題があると被告は主張するだろう。大学への進学者に対して、非進学者があり、後者は納税している<sup>23</sup>。進学者に給付奨学金を与えれば、非進学者との間で負担の衡平の問題が起きるとの主張を生んできた。これは、俗耳に入りやすく、かなり効果的な反論である。そのためもあって、被害者である進学者(大学生)の間でも、人権侵害の被害者であるという意識がほとんどない<sup>24</sup>。サンダース上院議員の主張に共鳴した多数の米国の若者と比較する必要がある。前記したような大きな限界を持つ日本社会に会って、若者が社会変革の担い手になれるか?という問題もある。

---

<sup>22</sup> ①「漸進的達成」の解釈について以下は重要な視点を提起している。申恵丰「社会権規約の実施における国家の義務」『人権条約の現代的展開』、信山社、2009年、127-174頁。  
②以下の論文は自由権規約の国内裁判所による適用に力点はあるが、すべての人権条約の解釈に共通の考え方を豊富に含んでいる。申恵丰「国内裁判所における国際人権法の解釈・適用について」前掲『人権条約の現代的展開』、361-391頁。

<sup>23</sup> 政府は、大学関係者に対し、非進学者のなかには経済的理由で進学を断念した者があり納税していると説明したことがある。だが、訴訟上はこのような主張はしないであろう。

<sup>24</sup> 私の龍谷大学における人権に関する一般教養の授業で、どのような人権侵害を受けたことがあるかというアンケートを取った経験からいうと、大学生で高額授業料が学生の人権を侵害しているとしたものはほとんどなかった。大部分は、いじめなどをあげた。

### (5) 「漸進的無償化プログラム」策定の必要性

上記のような訴訟で直面する困難を考えるなら、訴訟を起こす前提としても、若者とともに、どのような社会変革を起こしてゆけるのかについて幅広い討論が必要である<sup>25</sup>。

実験も必要ではないか？

「留保撤回後の課題の一つに「漸進的無償化プログラム」を政府・自治体・法人等に策定させることが挙げられます。」という渡部代表の提案は、極めて示唆に富む。重要な研究課題と思われる。訴訟の準備のためにも、まずは、現状と問題点を確認しつつ、日本政府との対話を通じて、漸進的無償化導入へのプログラム策定の責務を承認させる運動を始めてはどうか。

## 3. 研究と運動の方向の検討

そのためにも、科研費研究を飛躍的に広げ、無償化に関する世界的な比較調査研究を実施することを実現することが必須と思われる。研究と運動の方向性として、いくつかの視点を上げてみたい。

### 3-1. どのように研究運動を進めればよいのか、

#### (1) 能力概念の再検討

現実問題としても、大学進学者は、50%に過ぎず、非進学者が50%存在することに注目する必要がある<sup>26</sup>。しかし、これらの日本の大学進学者全員が社会権規約で言う高等教育を受けるにふさわしい能力を持つ者と想定することは困難ではないか。

ただし、憲法26条1項<sup>27</sup>の「能力」は、高等教育にかぎられていない。だから、これは、高等教育に限って「能力」を規定する社会権規約13条2項(c) (高等教育)の「能力」とは異なるものとしてとらえる必要がある。「無償化」科研代表渡部昭男教授の提案<sup>28</sup>は、憲法解釈上重要なものと言えよう。

#### (2) 非進学者の権利について

---

<sup>25</sup> 自らの研究に基づいて「有利子の奨学金が問題」と指摘する東京都三鷹市の大学生の意見を報道した例がある。東京新聞2016年7月2日(11版S・28面)「政治デビュー・教育予算もっと増やして・大学1年・北野春香さん(19)」。このような若者が孤立することなく、大きな流れを作り出すことができるのだろうか。

<sup>26</sup> NISSAY「減少する大学進学率 52.2%(2010)→50.8%(2013)～学位に依存しない社会の到来?」<https://www.nissay.co.jp/enjoy/keizai/43.html>2016年7月4日閲覧。

<sup>27</sup> 憲法第26条1項「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」

<sup>28</sup> 「発達に必要かつ適切な」「能力発達上の必要に応じた」という教育条理解釈を後期中等・高等教育にも敷衍するという提案は、憲法解釈上重要な視点である。渡部昭男「後期中等教育・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策—(1)研究構想を中心に—」神戸大学大学院人間発達科学研究科研究紀要9巻2号2016年、93-102頁。

中等教育後職業教育（生涯教育を含む）を受ける権利の問題を憲法上の問題として法理論的に検討してはどうであろうか。

高等教育を受ける権利のみを取り上げては、納税している非進学者との衡平を理由とする「受益者負担論」の議論を突破することはむづかしい。教育を受ける権利の問題は、高等学校以降は、大学への進学者の問題でしかないと考えられてしまうからである。発想の転換を図るためには、同年代の若者＝非進学者を潜在的に「職業教育を必要とする者」として認識し、進学者と非進学者の権利を総合的にとらえなおすことが重要である。これまでは、大学進学者だけに焦点を当てたため、総合的な検討ができてこなかった。その点に研究の弱みがあったのではないか。

高等教育を受ける者と平行して高等学校以降の段階で、すべての者に教育を受ける権利を構想することができれば、大学への進学者と非進学者の間の分断から生じる負担の衡平と受益者負担の問題を解決できるのではないか。これは、専門学校、高専、各種学校などでの教育の年限の延長の問題でもある。また、広義の大学の使命を狭義の高等教育より幅広く、職業教育をも含むものと構想しなおすことにもつながるであろう。少子化時代の大学の使命をより幅広いものとしてとらえなおす研究と運動が必要ではないか。将来的には、職業教育課程を含めて、(希望者に対しては)100%の進学率の達成を目指すことになる。

諸外国における後期中等教育後の教育機関における職業教育の現状については、韓国、フィンランドを含む国際比較研究として平成 23 年度文部科学省委託研究が参考になる<sup>29</sup>。

### （3）障がい者の権利について

もう一つの視座としては、障がい者の教育がある。これに関して渡部代表が、能力の概念を検討しなおすことを提言していることに注目する必要がある<sup>30</sup>。示唆に富むこの研究から新たな視野が開けてくる可能性がある。

精神障がい者の人権問題に取り組んでいた当時、知的障がい者の方の作品をいただいたことがあった。障がい者の「能力」、芸術的な才能と可能性について深く考えさせられた。まさに衝撃的な体験だった。

これは、健常者だけを対象に発展してきた従来の高等教育や職業教育を受ける権利の概念では解決しきれない課題を提起している。障がい者権利条約<sup>31</sup>が制定され、日本も批准し

---

<sup>29</sup> 「平成 23 年度生涯学習施策に関する調査研究 諸外国における後期中等教育後の教育機関における職業教育の現状に関する調査研究報告書」（平成 24 年 3 月）

[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2012/09/21/1323725\\_1\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2012/09/21/1323725_1_1.pdf) )

<sup>30</sup> 渡部昭男教授が『格差問題と「教育の機会均等」：教育基本法「改正」をめぐり"隠された"争点』日本標準 2006 年、32-34 頁で概観している「能力程度主義の超克——「機会の平等化保障」へ」の教育学と法論理の分野における 1960 年代以降の発展は、注目に値する。

<sup>31</sup> 障がい者権利条約の教育への権利の規定は、同条約第 24 条「教育」を参照されたい。外務省 HP で全文を参照できる。

た<sup>32</sup>のだから、障がい者の教育について新たな研究を始める必要がある。障がい者権利条約時代の「能力」の考え方は、教育についてこれまでの考え方では対応しきれない。新しい方向性を発展させる必要がある。

国立大学の入試に合格できない者には、学習障がいのある者も含まれる。通常の高등학교課程でのテストで成果を出せないものを、既存の学力検定によって「能力」がない者と切り捨てることは適当なのか。最近の米国での子供の成功に関する研究は、卒業率などで示される大学での成功の要因は、大学進学のための学力試験の結果だけでは測れない人格・性格などが重要であるという成果をあげている<sup>33</sup>。

そうであれば、高校以後の教育について、大学段階の教育機関への全入を前提とする制度設計を構想し、非進学者をなくして行く制度の下で、授業料の漸進的無償化の導入を図るためにどうするか？という課題に取り組むことが必要になる。これは、社会権規約の高等教育に関する「能力」条件を克服し、現在のフィンランドの教育制度を超える教育制度を構築しようとするものになるであろう。

#### (4) これまでの研究成果を振り返る

私が国連人権活動に取り組み始めた 1980 年代初頭には、参照すべき日本語の国際人権法に関する研究書がほとんどなかった。しかし、その後の国際人権法の研究の進展は著しい。私の研究・実践に限っても、提供できる基礎的な経験と研究は相当積み重ねられてきたが、ほとんど報告したので、まずは、それを参照していただきたい<sup>34</sup>。国連人権理事会時代以前のものほとんどだが、今後は、さらに新たな視点に基づく研究を積み重ねて発展させて頂きたい。

#### (5) 日本の独自の問題とのかかわり

日本の状況を前提にするなら、おそらく比較研究だけによっては効果的な政策を打ち出すことは困難ではないか。フィンランドよりも充実した教育制度を構想する必要性に迫られている。

注意すべきなのは、日本の問題は突出して独自性が強すぎることである。例えば世界最先端にある少子化問題がある<sup>35</sup>。データ（文末資料参照）から見る限り、おそろしいこ

---

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000031633.pdf> 2016年7月5日閲覧。

<sup>32</sup> 2012年1月20日（現地時間）日本は「障害者の権利に関する条約」（以下「本条約」という。）の批准書を国際連合事務総長に寄託した。これにより本条約は、同年2月19日に日本について効力を生ずることとなった。外務省 HP を 2016年7月3日閲覧。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_000524.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000524.html)

<sup>33</sup> Tough, Paul, *How Children Succeed: Grit, Curiosity, and the Hidden Power of Character*. Houghton Mifflin Harcourt, 2012.

<sup>34</sup> 「戸塚悦朗教授略歴及び業績一覧」龍谷法学 42 巻 4 号、2010 年、447-462 頁。

<sup>35</sup> 象徴的なデータとしては、龍谷大学の全学教職員人権研修会で発表したグラフがある。2008年12月5日（金）午後1時-2時、会場龍谷大学顕真館で開催。

とだが、「日本は消えるのか？」と想像せざるを得ない。私は、この問題に対応するには、教育を受ける権利を中心にして UDHR が定めたヒューマンライツを実現するよう真剣に努力するしかほかに方法がないという見解(未出版)にたどり着いた。

そのうえ、移住者を何としても拒否するという外国人嫌い（ゼノフォビア）が蔓延しているという点で、世界でも例を見ないほど「ガラパゴス化」した社会が持つ問題性がある。少子化傾向に対して、移民の受け入れによって対応してきた欧米諸国に比較して、日本は少子化に対応することがより困難である。最近特に顕著になってきている外国人嫌いの傾向は、100 年経っても是正は困難であろう。

#### （6）見通しとして、ストップできるか？

「ストップ」したか？は、現実には、どの程度抑制できるか？の問題になるだろう。研究・運動をしなければ、もっと悪化するかもしれないと考えるべきである。

精神医療と人権について、英国のイアン・ケネディー教授の助言がある。”Keep the kettle boiling!” というのである。常に効果的な研究・運動を続ければ、道は開ける。

また、楽観的であれば、現状の評価の仕方が変わるだろう。とりわけヒューマンライツの問題では、楽観的な態度をとるよう努力する必要がある。世界的な人権 NGO のリーダーであったニール・マクダモット元 ICJ 事務総長の助言を想起している。

#### （7）提携すべき組織団体

「誰またはどの組織・団体と連携すれば良いのか？」と言う問に答えるのはかなりむづかしい。「留保撤回後はじめての政府報告書の提出が 2018 年です。～それにどのようにかわられるのか、かわるべきか。」と言う問と合わせて、具体的に考えたい。

① 国連人権運動では、日本弁護士連合会と連携することが効果的と思われる。日弁連の国連への報告書に掲載されれば、国連人権機関では相当重きを置いて対応してくれる可能性がある。

具体的には、2018 年に向けての活動として、まずその取り掛かりとして、研究成果を提出して、日弁連人権擁護委員会への人権救済申立を行う方法がある<sup>36</sup>。仮に、日弁連の支援を受けられないなら、国内訴訟で成果を上げることも困難だろう。だから、これは、国内訴訟を準備する前提としても重要である。申立書は、まずは前に述べた訴訟の問題点を骨子として作成すれば可能であろう。

② 国内運動体も国連 NGO もこの個別課題に取り組む人々、具体的には「無償化」科研に参加する研究者が核になって自分たちで造ることができるのではないか。私が精神医療と人権の問題に取り組んでいたときのことであった。先輩・同僚の弁護士のたちに、「ど

---

<sup>36</sup> 葉山水樹「弁護士会は何ができるか」戸塚＝広田共編『精神医療と人権（2）「人権後進国日本」』亜紀書房、1985 年、171-184 頁。

の組織・団体の支援をうければ良いのか？」と尋ね回ったことがある。「これだけ重大な人権侵害があるのだから、誰か、どこかの組織・団体が支援してくれるに違いない」と考えたからである。ほとんどの弁護士たちは、絶句した。ところが、ある先輩から「誰も助けることはできないだろう。自分で運動団体を造るしかないのでは？」と言われた。そのときの衝撃は、今でも記憶している。誰も支援してくれる団体もないと知って絶望的な気持ちになった。そのうえ、これだけの重い課題を自分が背負わなければならないとの覚悟を求められたのに等しい。相前後して、国内運動では、第2東京弁護士会（人権擁護委員会）、自由人権協会、社会党（社労部会）国会議員、朝日新聞関係者（故武田満雄氏など）の熱心な支援は頂けるようになった。前述の助言を聞いたときには、「人頼みでは上手く行かない」と言われたと感じて、突き放されたような衝撃を受けた。だが、転機がきた。国連 NGO 人権実情調査団を招く準備を始めたときに、助言を正面から受け止め、自ら「精神医療人権基金」運営委員会<sup>37</sup>の設置をよびかけ、以後その活動に専念することになった。こうして国際的活動の道が開けた。結局、前記の先輩弁護士の助言が正鵠を得ていたことが証明されたのである<sup>38</sup>。

- ③ 若い研究者を育て、100年先を目指して研究と運動を継続する体制を作る必要がある。たとえば、国際人権法も十分に理解できる日韓英のトリリンガルの優秀な若者に現在の研究への参加を募り、後継者を育てることも一つの方法だろう<sup>39</sup>。

---

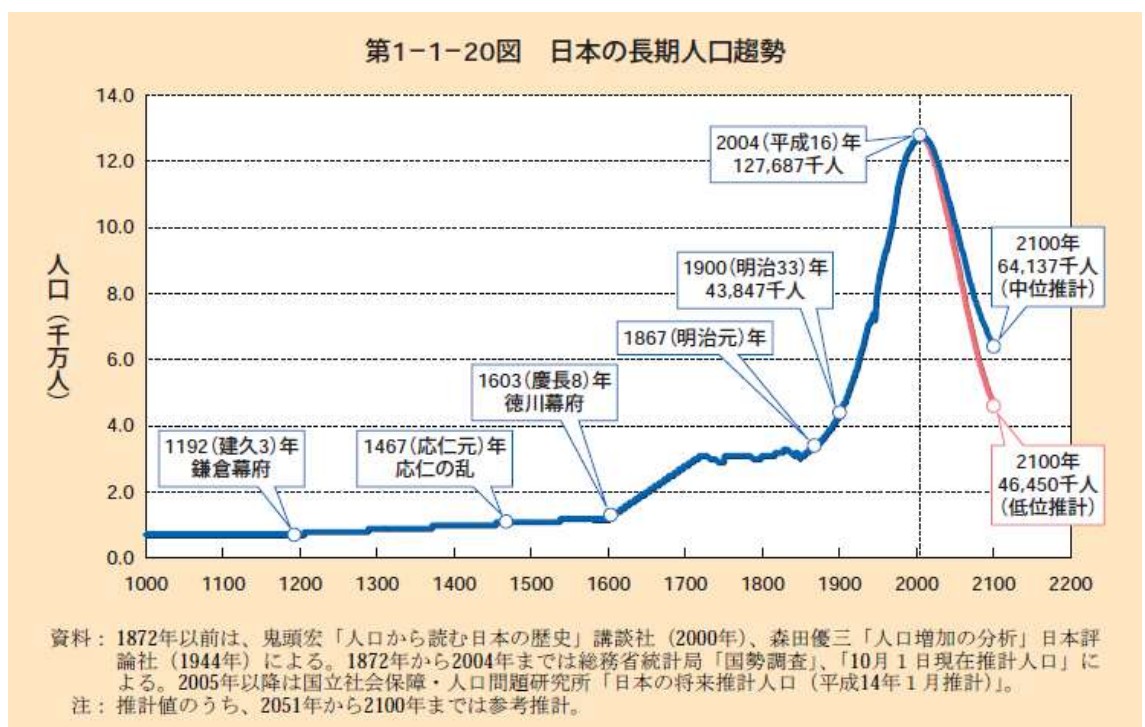
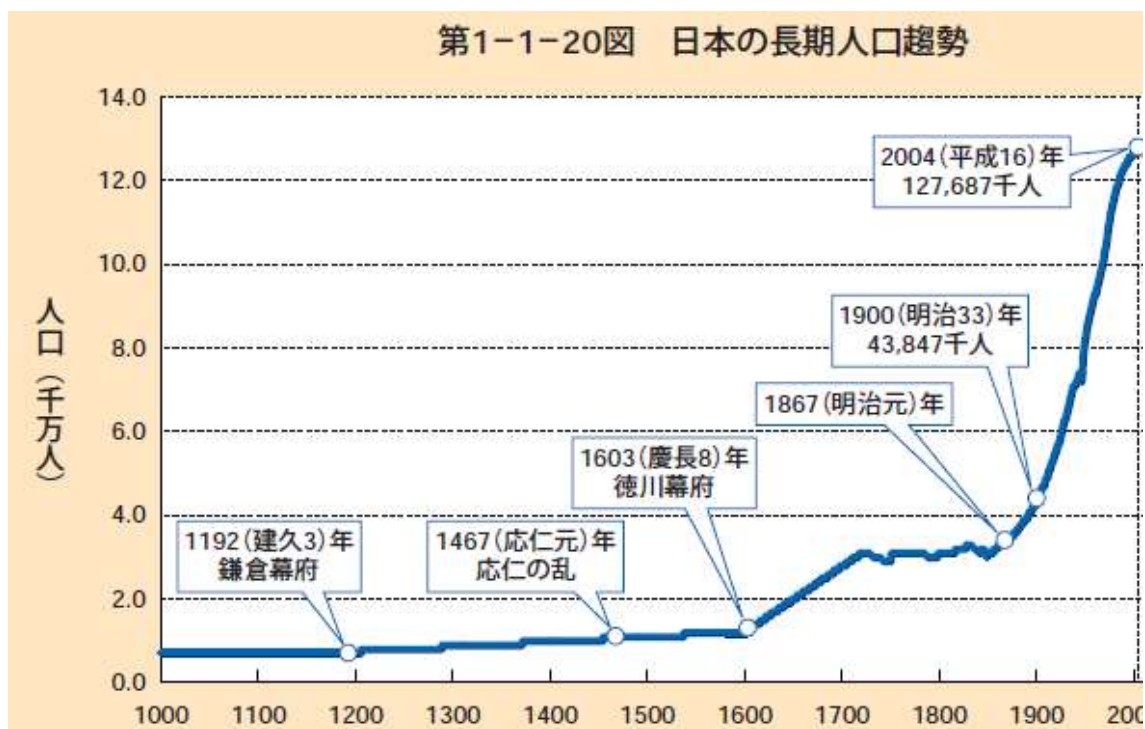
<sup>37</sup> 初代委員長は故柏木博元日弁連会長が、第2代委員長は古賀正義元第2東京弁護士会会長が、事務局長は私が勤めた。

<sup>38</sup> 戸塚悦朗「国際社会における人権活動」宮崎繁樹編『現代国際人権の課題』三省堂、1988年、112-158頁。

<sup>39</sup> 当面の韓国との比較研究の必要性から言っても、このような研究者が必須である。



(資料)



内閣府トップページ 共生社会政策統括官トップページ

平成 17 年版 少子化社会白書 2008/11/27 閲覧

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2005/17PdfGaiyoh/17gaiyoh.html>



H18年少子化対策を考える国民の集い 当日配布資料

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/keihatu/tudoi/tudoi18/toyama/houkoku1.html>

2008年12月28日閲覧

## 基調報告

「政府の少子化対策について」

内閣府少子化対策推進室参事官 増田 雅暢

1. 少子化の進行と人口減少社会の到来現状
2. 少子化の原因と背景
3. これまでの少子化対策
4. 「少子化社会対策大綱」と「子ども・子育て応援プラン」
5. 少子化担当大臣と地方自治体トップのブロック会合
6. 「新しい少子化対策について」
7. 平成19年度少子化社会対策関係予算の概算要求のポイント
8. 合計特殊出生率の推移の国際比較
9. 出生・婚姻、の速報値報告値

## はじめに

我が国では、昨年、総人口が初めて減少に転じ、出生数、合計特殊出生率は、ともに過去最低を記録しました。今や、少子化対策は、国を挙げて取り組むべき喫緊の最重要課題となっています。

政府は、1990年代半ばからの「エンゼルプラン」、「新エンゼルプラン」、2005年度からは、「少子化社会対策大綱」とその具体的実施計画である「子ども・子育て応援プラン」に基づき、少子化対策を推進してきました。

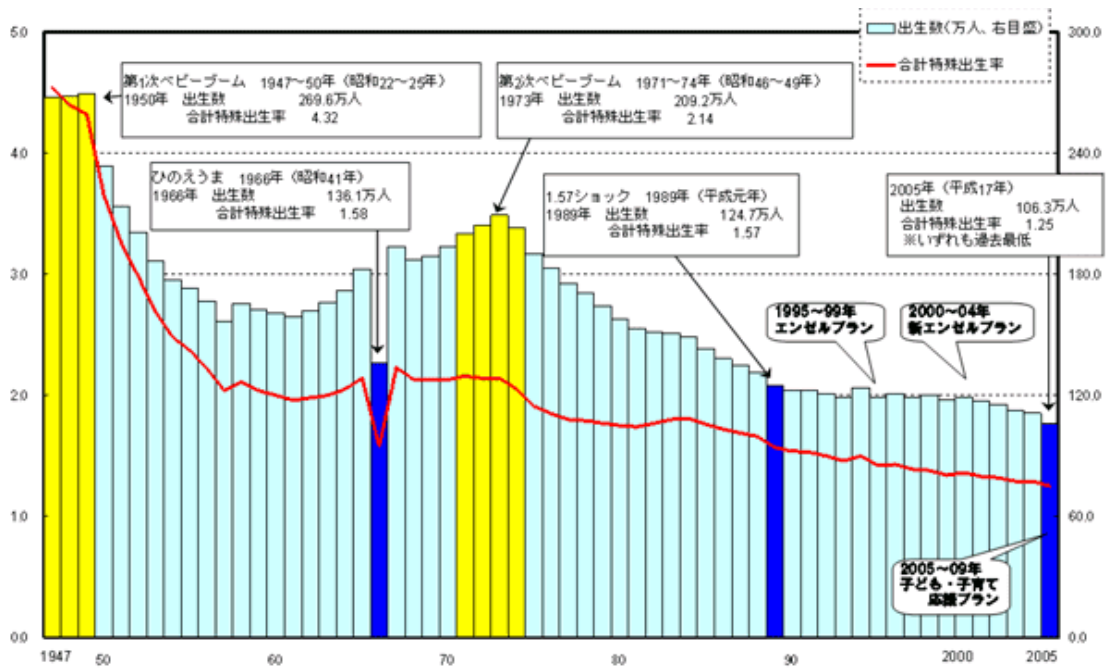
しかしながら、少子化の流れを変えるためには、従来の対策に加え、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図る必要があることから、本年6月、全閣僚で構成する少子化社会対策会議において、「新しい少子化対策について」を決定しました。

今後、「新しい少子化対策について」に基づき、政府一体となって少子化対策を強力に推進することとしています。

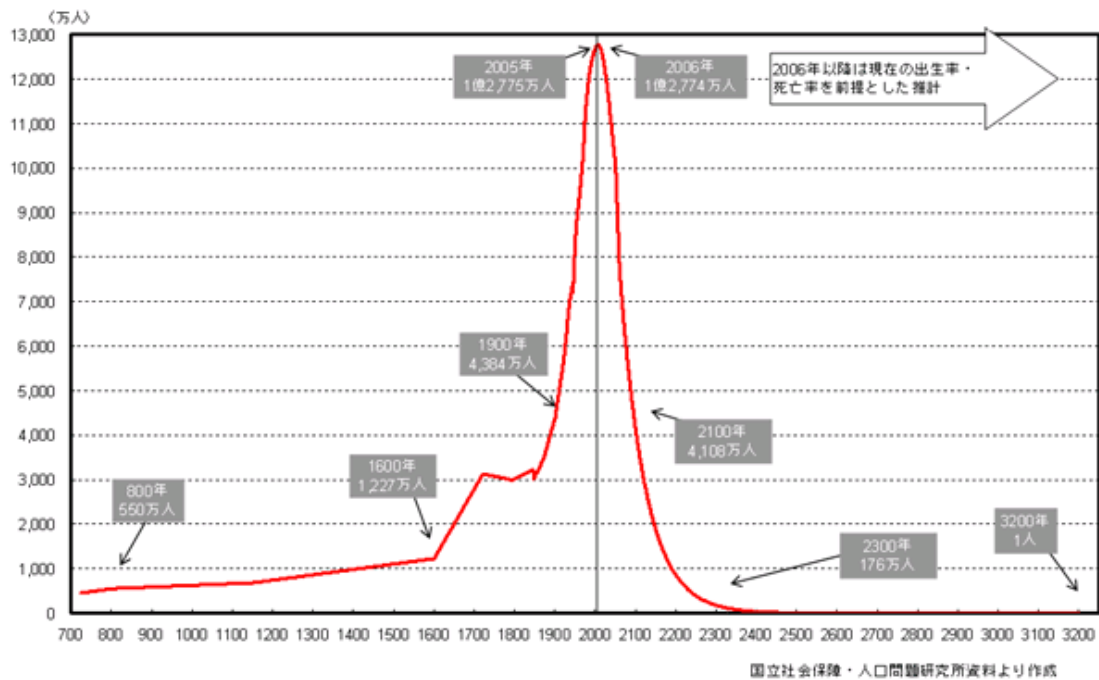
- 1. 出生数及び合計特殊出生率の推移

○

- ○現在、我が国においては急速に少子化が進行。 ○第2次ベビーブーム以降、30年間にわたって出生率、出生数ともに低下している。 ○2005年の合計特殊出生率は1.25、出生数は106.3万人と過去最低。



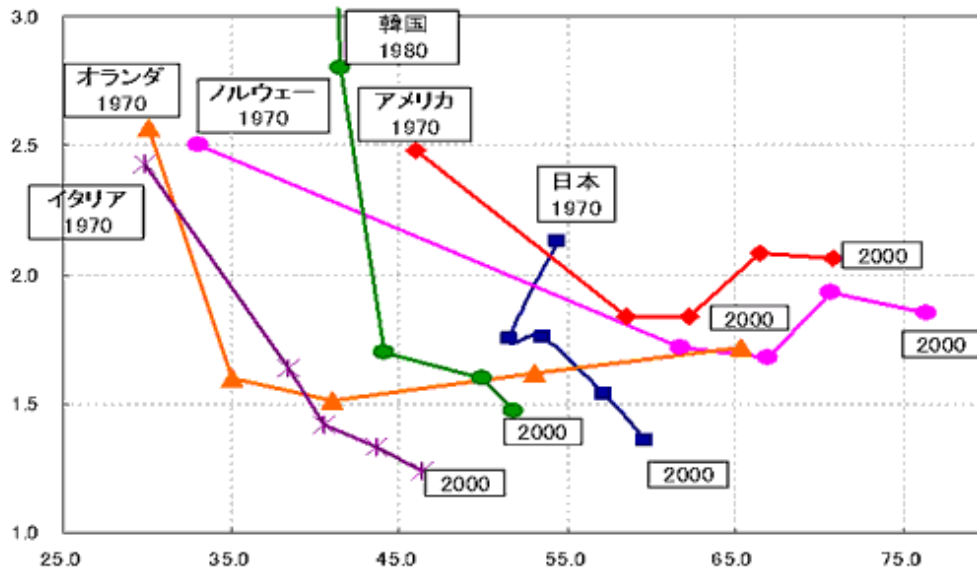
### 3 総人口の推移と予想



### 8 出生率と女性の労働力率の関係

- 欧米は女性の労働力率が上昇し、出生率も高いのに対し、日本は出生率が低下し、女性労働力率の上昇幅も小さい。

合計特殊出生率



女性労働力率:15~64歳(%)

注:1970年、80年、85年、90年、2000年の5時点。韓国の70年の合計特殊出生率は4.53、女性労働力率は40.4%