

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 17 日現在

機関番号：33923

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2013～2014

課題番号：25885119

研究課題名(和文) 教育人権を保障する教育財政の原理と制度に関する研究

研究課題名(英文) Research on fundamentals and system of educational finance to ensure the right to education

研究代表者

田中 秀佳(Tanaka, Hideyoshi)

名古屋経済大学・人間科学系・准教授

研究者番号：00709090

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：国際人権法の、無償教育をめぐる法制原理の整理と分析を進めてきた結果、1「無償」の概念と範囲が、わが国のそれとは大きく異なること、2立法・行政による無償教育施策の実行の程度を計測する指標枠組みが提起されていること、3政府が国際人権法の規定を実行しなかった場合には、社会権であっても司法による判断がなされ得ることが明らかになった。ここから、1国際人権法と国内教育条件整備法との整合性をめぐる詳細な法的分析、2無償教育の先進国における国際人権法と教育条件整備法との整合性/コンフリクトの事例検討、3教育の権利保障の実現程度を指標化する理論研究の整理と指標の分析の必要が研究課題として析出された。

研究成果の概要(英文)：This study analyzes the developments made by the United Nations in elaborating the detail meanings of the state parties' obligation to make public education free under Article 13 of the ICSCER. This study introduces so called "4-A scheme" as the framework to clarify the state parties' obligation to realize the right to education.

And the meanings of "free" education are shown in some General Comments by the CESCR. Based on 4-A scheme, the Committee says that "compulsory" primary education which is prescribed in article 13 (2) (a) means generally available and accessible and the state parties owe the immediate (not progressive) obligation to make primary education free. The Committee says that what should be made free covers not only tuition fees but also the "direct cost." The Committee also says that "indirect cost" should be made free in case where compulsory levies on parents are compulsory (sometimes portrayed as being voluntary, when in fact they are not).

研究分野：教育経営学

キーワード：教育法 教育行政

### 1. 研究開始当初の背景

公教育における私費負担についての問題点は、(1) 憲法・教育基本法に示された、義務教育の無償や教育機会の均等、国連社会権規約に示された中等教育、高等教育の漸進的無償化といった人権としての教育に関する法規定と矛盾すること、(2) それらの法規定にもかかわらず、わが国においては教育における「受益者負担」が制度的・意識的に定着し、私費負担が固定化していることが挙げられる。教育行政の本来的役割であるとされる教育条件のナショナル・ミニマム・スタンダードの保障は、十分に確立されることなく今日に至っており、私費に依存した脆弱な教育財政構造のもとで、入学金や給食費、教材費の未納といった多くの「貧困問題」が、今日の学校現場で露呈している。

一方、これまでの教育財政に関する先行研究においては、わが国の公教育費について、人権保障という観点から、その妥当性や適切性を具体的に検証したものはみられない。いくつかの先行研究においては、申請者と同様の問題意識から、多額の私費負担や公費の不足などが指摘されているものの、理念的な提起にとどまり、教育の権利保障を実質化するための教育財政の具体像は追求されてこなかった。あるいは、その他の先行研究では、そもそも教育の私費負担を自明のものとして、その有効性や負担に対する収益(所得・経済成長)といった点にのみ重点が置かれてきた。

### 2. 研究の目的

国家レベルでの教育予算の算出については、その前提として、学校現場レベルおよび地方教育行政レベルにおいて、(1) 人権としての教育が保障されるためには、どの程度の教育費が必要か、(2) そのための教育費の決定はどのような制度や基準にもとづいて決定されることが必要か、(3) そのプロセスには誰がどのように関わるのが適切か、といった点が重要となる。その上で必要となるのが、「人権としての教育」を基盤に据えた教育財政の制度とはどのようなものか、具体的かつ実証的に明らかにすることであるが、その前提として、教育の無償性・無償制の法原理を明らかにする必要がある。

### 3. 研究の方法

本研究が視野に入れる課題と研究内容は、次の二点ある。(1) 第一には、教育の権利性に依拠した教育財政の具体的制度形態の解明である。概して「公費の拡充が必要である」といった理念提起にとどまる傾向にある教育財政論に対して、その実現形態を具体的に明らかにするため、1960年代から70年代にかけて教育運動の中で形成されていった、地方自治体および学校レベルでの教育財政システムの事例を対象とした、歴史実証的研究をおこなう。(2) 第二には、「教育人権」

を保障する、国際法における教育財政原理の検討である。

とりわけ、本研究ではわが国において教育人権を保障する教育財政制度の具体的解明(課題(1))の前提としての、国際人権法における教育財政の法原理の分析(課題(2))を進めていくこととした。これまで国際人権と国内の教育人権解釈については、両者の間の矛盾が指摘されているところであるが、国内でなされてきた「無償教育」の法解釈と比較する視点を持ちつつ、「国連社会権規約」や「児童の権利に関する条約」を対象とし、そこでの「無償教育」概念と法制度原理について、国際人権条約の実施監視機関における議論動向を整理し、また国際人権法学者らによって進められてきた法解釈を整理することによって、上記の課題解明をおこなった。

### 4. 研究成果

(1) 社会権規約における権利の実質化のための枠組みについて

2012年の日本政府による社会権規約13条2項(b)および(c)の規定にかかる留保撤回は、大きな意味を持つものであることは言うまでもないが、その重要性は同規約2条1項に示された、「締約国は…権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことが義務づけられていることと関連づけられる。社会権の漸進的実現義務とは、換言すれば、現行法制度において達成されている権利保障の水準を引き下げることが許容されず、常に教育の無償化の達成へ向けて措置を取り続けなければならない義務を意味する。現行法制度の廃止や水準の引き下げ、あるいは少なくとも努力義務を怠ることは制度後退禁止原則に抵触することとなる。

人権は伝統的に二分論的に把握され、社会権は自由権との比較において、国家義務として即時性を持たず、司法判断になじまないものとして、性質に違いがあるとはいえ低位に置かれてきたとあってよい。このことは、いわゆる自由権規約が締約国に対して権利の即時的義務を負うことを規定する一方で、社会権規約は「漸進的に達成する」義務を負うという違いとして表現されている。しかし、権利および義務の二元論的、画一的理解、社会権の相対的な過小評価は批判されてきたところであり、1993年のウィーン宣言では「すべての人権及び基本的自由の促進及び保護は、その政治的、経済的及び文化的制度の如何を問わず、国家の義務である」として、人権の不可分性と相互依存性が確認されている。

漸進的実現化を前提とする社会権であるが、ある内容については即時的義務(immediate obligation)が存在するものとされ、「締約国の実施義務」を規定する社会権規約2条に関して、リンブルク原則において公式解釈がなされている。まず、2条1項

「立法措置その他のすべての適当な方法により…行動をとる」ことに関して、締約国は「即時に権利の完全な実現に向けて行動をとる義務」（傍点、報告者）があることが確認されている。また、「権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことに関しては、「漸進的に達成すべき義務とは、権利実現に向けて、可能な限り迅速に行動することを求めている。漸進的義務とは、締約国が期限なく努力を引き伸ばすと解釈されるものでは全くない。逆に、義務の達成に向けた行動を即時に開始しなければならない」とされ、それは「資源の増加とは切り離せず、利用可能な資源の効果的利用が求められる」。さらに、「利用可能な手段を最大限に用いること」について、締約国は「経済発展段階にかかわらず、全ての者に最低限の生存権(minimum subsistence rights for all)の尊重を保証」する義務があるとされる。

加えて、社会権規約の一般的注釈においては、規約の「即時的行動義務」に加えて、権利の内容によっては「即時的義務」が果たされなければならない「最低限の中核的義務」(minimum core obligations)があり、その一つが初等教育の無償とされている。

社会権規約における締約国の義務について、従来の人権に対する二元的把握では、自由権規約は即時的義務であり、直接適用可能かつ自動執行的(self-executing)条約であるとされる一方、社会権規約は漸進的義務であり、具体的権利を定めたものではなく司法判断適合性(裁判規範性)はないとされてきた。しかし、社会権委員会は、一般的注釈において締約国における司法判断の可能性について言及している。教育に関していえば、上述の「中核的義務」としての初等教育の無償(13条2項(a))の即時的実行に加えて、中等教育、高等教育(13条2項(b)、(c))の無償化に関しても、司法判断適合性があるとされる。国際法学者のBeiterによれば、同条2項(b)および(c)における「無償教育の漸進的な導入」とは、授業料の導入あるいは上昇をしない立法的、行政的措置を取ることであり、同条2項(e)の奨学金制度のあり方もかかわって、それに反した際には、司法判断適合性があるものとされる。

また、財政配分については締約国内の政治的事項であり、国家的裁量に委ねられるべきものであるが、Beiterは教育への権利を含む基本的人権を尊重しうる適切な税制と財政配分についても、国内において司法的判断がおこなわれるべきであるとしている。

## (2) 社会権規約13条の解釈

13条2項は、1項の教育目的に示された価値に基づいて整備されるべきカリキュラム、教育方法、教育環境を促進するための、締約国に課せられた義務規定である。それらが具体的にどのような内容を持った義務であり、またどのような方法で義務を果たすことが

想定されているかについては、国連人権理事会特別報告者(Special Rapporteur)であったトマゼフスキーによって、「4-A スキーム」(4-A scheme または 4-As scheme)として整理・解釈がなされている。「4-A」とは、availability(利用可能性)、acceptability(アクセス可能性)、acceptability(受容可能性)、そして adaptability(適応可能性)を指し、この枠組みに基づいて13条2項の権利内容と締約国の義務規定が、一般的注釈などによって具体化されてきた。

このうち、無償教育の範囲や内容については次のようにされている。

この要件の性質は無条件に明確なものである。この権利は子ども、父母または保護者に対して費用負担することなく初等教育を受けること(the availability of primary education)を確保するため、明文的に規定されている。政府、地方当局あるいは学校によって課される授業料、またはその他の直接的費用(other direct costs)は、この権利の享受を阻害するものであり、その実現を脅かすものとなりうる。またそれらは實際上、非常に後退させるものとなることが多い。それらの廃止は、必要とされる行動計画によって実現されなければならない事項である。父母に対する強制的費用徴収(時にそれは自発的なものであると装われていることがあるが)、あるいは比較的高価な制服の着用義務といった間接的費用(indirect costs)もまた同様のものとして捉えられる。その他の間接的費用(other indirect costs)については、その事例に応じて社会権委員会が審査することを条件として許容され得る。この初等段階の義務教育に関する規定は、父母または保護者に13条3項で認められている「公の機関によって設置される学校以外の学校を子どものために選択する」権利に何ら抵触するものではない。

授業料(tuition fees)、授業料以外の「直接的費用」(direct costs)は少なくとも無償となるものであり、「間接的費用」については含む場合(indirect costs)とそうでない場合(other indirect costs)との区分があり、社会権委員会は間接的費用が適法かどうかを決定する際に、締約国の発展段階あるいは親の負担能力といった要素を考慮するものとしている。より具体的な無償の項目として、教科書、文房具、教材、教育設備、給食、制服、親からの義務的費用徴収、副教材の費用、課外活動に要する費用は無償とされるべきとしている。また、トマゼフスキーは、国連文書において、入学・授業・試験にかかる学費、授業料とは別に徴収される教科書・教材や文房具・交通費・給食・制服を含む直接的費用、そして、授業料が無償とされていても徴収される施設・設備利用費、課外活動費(遠足やスポーツ等)、教員給与に対する

補助、施設・設備の維持費・修繕費などを無償の範囲として示している。

また、13条2項(e)に規定される奨学金制度については、13条2項(b)および(c)に示されている中等教育および高等教育無償化のための「すべての適当な方法」の一つであるが、教育の権利が普遍的なものである以上、そのための制度もまた普遍的なものであるべきであり、中等教育および高等教育について締約国が取るべき本質的手段はあくまでも無償化である。奨学金制度は、必要に応じて学生個人の直接的費用、間接的費用を助成する個別的保障手段であり、それは無償化過程における暫定的政策手段と解され、奨学金制度は無償教育の漸進的導入と相補的な関係にあり、かつ制度の存在は、無償教育が漸進的に実現されるにつれて減じていくものである。

### (3) 本研究まとめと新たな研究課題

無償教育を先進的に規定してきた国際人権法における教育財政法制原理の整理と分析を進めた結果、そこでは、①「無償」の概念と範囲が、わが国のそれとは大きく異なること、②立法・行政による無償教育施策の実行の程度を計測する指標枠組みが提起されていること、③政府が国際人権法の規定を実行しなかった場合には、社会権であっても司法による判断がなされ得ることが明らかになった。ここから、①国際人権法と国内教育条件整備法との整合性をめぐる詳細な法的分析、②無償教育の先進国における国際人権法と教育条件整備法との整合性とコンフリクトの修正の事例検討、③教育の権利保障の実現程度を指標化する理論研究の整理と指標の分析、そして④無償教育の具体的なシステムの構築に向けての地方自治体・学校レベルにおける教育財政ガバナンスの検討が、上記の研究結果を踏まえたさらなる研究課題として明らかとなった。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2件)

田中秀佳、国際人権法における教育の漸進的無償化—日本政府による社会権規約第13条2項への留保撤回の意義—、日本教育法学会年報、査読無(招待論文)、43号、2014年、55-64頁

田中秀佳、人権としての教育を保障する教育財政原理と制度の検討—無償教育の漸進的導入へ向けて—、教育制度学研究、査読無、21号、2014年、164-170頁

[学会発表] (計 3件)

田中秀佳、教育財政制度原則の国際的動向—無償教育と国家義務の枠組み—、2014年8月23日、日本教育学会、九州大学

田中秀佳、人権としての教育を保障する教育財政原理と制度の検討—無償教育の漸進的導入へ向けて—、2013年11月17日、日本教育制度学会、筑波大学

田中秀佳、社会権規約13条解釈と高等教育無償化の展望、2013年8月28日、日本教育学会、一橋大学

[図書] (計 1件)

田中秀佳 他、東信堂、新自由主義大学改革—国際機関と各国の動向、2014年、45-61頁

[産業財産権]

○出願状況 (計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況 (計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
取得年月日：  
国内外の別：

[その他]

ホームページ等

### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 秀佳 (TANAKA, HIDEYOSHI)

名古屋経済大学・人間生活科学部教育保育学科・准教授

研究者番号：00709090

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：