

市場経済システムと教育制度（上）

—教育費負担原則，とくに高等教育と国立大学の授業料の負担方法をめぐって—

塚 田 広 人

目次

はじめに

第一節 費用負担の考え方—基本的考察視点：社会的公正性の視点を加味しながら—

第二節 高等教育の学費負担原則の考え方—国際人権規約に至る欧米の思想の検討—

第三節 日本における学費負担原則の考え方

一 憲法と教育基本法の原則

二 人権規約の留保の経緯に示された考え方

三 明治以降の教育財政政策に示された考え方（以上本号）

第四節 1970年代以降現在までの大学授業料の引き上げ過程とその根拠（以下次号）

第五節 負担原則論の焦点……高等教育の社会的意義……

小括

はじめに

始めに、本稿で表題に示した教育費の問題、大学の授業料負担の問題にどのような視点から取り組むかについてふれておこう。筆者はこれまで現代日本社会のありかたをめぐって、その基底にある市場経済社会の基礎的

ルールの構成要素は何かという問題と、そこに存在する基本的な未解決の問題について若干の考察を行ってきた。そこでは、主に現行の市場経済社会に欠けている、あるいは達成が不十分であると考えられる三つの問題について原理的な検討を行った。それらは、自然資源の分配方法、協働成果の分配方法、成果の慈恵的分配方法の諸問題であった¹⁾。これらの基本的分配ルールをめぐる争点に関する安定的合意が形成されたとき、はじめて、各人は市場経済システムの下での競争的な生産活動に安心して入っていくことができる。そのようなルールが成立して初めて、市場システムを通じた各人による経済活動の選択は、個々人の私利を求めての自由な試行錯誤の過程、個別的な合理的判断に任ずことができる。

では、教育費の負担原則の問題は社会の全体的システムの中でどこに位置するか。それは市場経済の内部に位置するのか、それとも外部に位置するのか。ある意味ではそれは市場に入るための、その前提的位置としての外部に存在すると見えるかもしれない。だが、市場内部ですでに働きながら、追加的教育を受けて自分の能力を高める場合はどうか。それは「市場内部」ではないのか。内部か外部かの問題は、このように若干不明瞭なところがあるが、ここでは若年の間の、就業前の教育を念頭に置くことにする。その場合は教育とは市場経済の外部、前提的位置にあるとよいであろう。

次に、このように市場経済の前提的位置としての外部に存在する教育は、私的に売買されるべき財か、公的に提供されるべき財かが問題となる。後者＝公共財は、一般に、社会成員全員に効用をもたらしうるが、各人に対する効用の程度を知ることが困難な財であると考えられている。その意味では教育も同様の性質を持つと言える。それは個人的効用を増加させうるが、同時に多くの外部的効用も生み出しうる。

政府の諸活動はそれ自体公共財である。それが一国社会の構成員の効用を、それなしの時と比べて大きく増加させていることは誰の目にも明らか

1) 塚田広人『社会システムとしての市場経済』1998年、成文堂、第2章参照。

である。その政府活動の費用は、一部の手数料を除けば、ほとんどすべてが税金によって賄われている。教育もこれと同様の、広範な社会的効用を生み出すものと考えることができれば、それは政府活動と同様に税金で賄われるべしとの結論になろう。しかし、教育活動は他の一般的な政府活動と異なり、その利用者を特定でき（利用者必ずしも受益者ではないことに注意）、そのサービスを受ける者の個人的所得を大きく増加させる場合があるという特徴がある。この点から、このサービスの対価に対して、他の公共財とは異なる多額の費用負担をその利用者に求めてよいとの考えも成り立ちうるかもしれない。

教育という公共財はしかし、これまであまり注目されてこなかったが、市場経済社会においては、もう一つの重要な性格をもつ。それは市場経済社会に入るための、あるいはそれを維持するために必要な財という性格である。（これを「前提財」と呼ぶことにしよう。）この点で教育財は、他の公共財とは目的が大きく異なる。他の公共財は市場経済という社会の運行場面での様々な効用の増大、入手に関係するものであるが、教育財は、その市場経済という生存場面そのものに入るための資格、能力それ自体を身につけるためのものである。このような「市場以前」に入手しなければならない財の入手根拠としては、他の一般的財に対する入手方法、すなわち市場における貢献度に応じた報酬の入手という方法はとり得ない。このように考えることができるとすれば、その費用負担はその受益者以外による以外になくなる、すなわち社会的無償財として提供する以外にないことになろう。

こうして、一方に受益者負担としての負担方法論が考えられ、他方に社会負担としての負担方法論が、同時に考えられるように見える。ここに、現行市場経済社会における原理的な問題としての、教育財の費用負担者は誰かという原理的な問題が生ずる。

この問題を解決するための一つの考察として、本稿では国立大学の授業料負担の問題を扱う。人類の祖先の遠い昔の時代には、子を育てるのは親

であった。だが、現代社会では、たとえば多くの国での義務教育の無償制、あるいは欧米などでは高等教育もほぼ無償制をとるに至っていることに示されているように、教育のうちの大きな部分が個別の親の手をはなれ、社会的な共同事業に変化している。人類が孤立した原始的な動物的生活を送っていた時代と比べ、遙かに緊密な社会生活を、遙かに広大な空間的範囲の中で行っている時代において、果たして教育活動はいかなる私的性質、あるいは社会的性質をもって行われるのがよいのか。教育活動、教育財の生産と分配は、今、どの程度の社会性の強さと内容を持って行われるべきなのか。この問題は現代社会に広く共通するかなりの普遍性を持った問題であろうが、中でも高等教育＝大学教育の費用負担の問題は、受益者に対する重い学費負担という形を取って、今日の日本社会において早急な答が迫られている大きな争点となっている。

日本の大学の授業料は、戦後長い間、私学では高く国立では低いという状態が続いていた。しかし70年代以降、国立のそれも急上昇を始め、現在では私学のそれに追いつきそうなほどにまで接近した学部もある。この間、私学に対する公的援助も開始されたが、近年その伸びは鈍化し、結局のところ、公私いずれもその授業料の高さが際だつ状態となった。そして、それは社会の多方面での問題を生み出す原因となったとも言われている。(たとえば少子化の原因の一つは高等教育の高額費にあるとの指摘を見よ。)大学の授業料に比べ、それ以前の小中高各学校段階では未だ高額授業料はそれほど問題とはなっていない。そこで、本稿では教育費負担のあり方を、まずは現在の日本社会の最も切迫した問題となっている大学授業料、そして中でも近年その上がり方が激しいと言われる国立大学授業料のあり方の問題という視角から考察する²⁾。

第一節 費用負担の考え方—基本的考察視点：社会的公正性の視点を加味しながら—

教育とその費用：

2) 同書参照

今、多くの国々では、一部の財の費用は社会が共通に負担する、すなわち税金から賄われる。教育費の一定部分も税金から賄われている。日本の教育費は、公立の小中高の学校ではその大部分がこの税金プールで賄われる。すなわち、この部分の教育は社会的共同事業となっており、所得の多寡に関わらず、子供たちはその期間の教育を社会的に保証される。だが、高等教育はそうではない。明治以降、幾多の変遷を経ながら、ここ四半世紀の間国公立大学では、授業料、入学金として高校までとは比較にならない多額の支払いを被育当事者が要求、徴収されている。それはなぜなのか。そもそも大学の教育費は被育者個人が負担すべきものなのか、それとも社会全体が負担すべきものなのか。

教育の公私負担原則の決定の問題：社会的公正性の視点：

この問題を、まず、これまであまり指摘されてこなかった教育の一特性、すなわち前述の、市場経済開始後と以前との前後関係という視点から検討してみよう。この検討は、まず社会的公正性の観点から考察することができよう。それは次のようである。

そもそも市場経済社会においては、前述のように、その所得分配の基本が貢献度に応じた報酬という点にある一方で、教育は当人の稼得能力がないままに受ける財・サービスであるという点から、その費用負担を個人的責任として行なうか、社会的責任として行なうかという困難な問題が発生する。

これは市場における売買関係とは異なる財の供給システムとなる可能性がある。市場以外の原則によって供給されるべしとされたときは、それは現行社会の基本的設計の一問題として位置づけられる。だが、そこでは、社会にとって教育とはそもそも何かという問題が解決されねばならない。学費問題の基本は、この意味での学費の負担方法の原則確立の問題である。この選択の基準は、唯一、社会構成員の合意におかれる。この種の社会構造の選択、社会ルールを選択は、それ以降のシステムとしての全体の社会

の安定性、すなわち社会的協力関係の維持への意欲の程度を左右するという点で重要である。そもそも人間は自分がその中で生きているその社会が公正かつ慈恵的であり、同時に効率的であるとき、初めてその協力関係＝社会それ自体を維持し続けようという意欲を持つことができる。たとえば、たとえある政策を採ることによって、(ここではある種の学費負担方法を採用することによって) 短期的には社会全体としての満足の総計が増えたとしても、それを行うことが少数個々人の社会的協力への意欲を大きく欠如させるとしたら、それは社会の基礎的な安定性という、社会の持つ最重要な効用を掘り崩すものとなり兼ねない。それは社会の靱帯を破壊するというもっとも重大なマイナスの効果を社会に対して与えかねない。どれだけその社会が効率的、競争的であっても、その存立条件が、(市場経済社会においては競争条件が) 不公正と感じられるならば、その社会は不安定なものとならざるをえない。およそ社会の問題は効率性、公正性、慈恵性の三つの要素のバランスを持った構成とその保持に尽きると思われるが³⁾、学費の負担方法は、この社会的協力の前提条件としての合意されたルールの一つのあり方の問題として位置づけられる。

若干の補足的論点

教育費負担原則に関しては、教育の社会システム内での位置づけの問題の他に、若干の補足的論点が存在する。

一つは公的負担がもたらす効果の問題である。学費の社会的負担、公費による教育は一面で社会的靱帯を形成、強化するというプラスの効果を持つと言われる。すなわち公費によって教育を受けたものは、社会が自分を支えてくれたということを感じ、大人になってからその社会を積極的に支えていこうという意欲を持つであろうと指摘されることがある⁴⁾。しかし、公費による教育は逆の効果も持ちうるとも言われる。それは、低所得層の子弟が大学に進学しない場合についてである。彼らは一般に累進率の低い部分での税を負担しているが、それでもその一部は大学生を支える部分に

回っている。この場合、学費の公的負担は低所得層から高所得層への所得移転であるといえる。そこからは、このような事態が低所得層の不公平感をかき立て、社会的協力に対する彼らの意欲をそぐ効果を持ちうるのではないかという危惧が生じうる。

だが、実はこの考え方はやや短絡的である。もしこの考え方が正しければ、税から支出される高所得階層の利用頻度が相対的に高いすべての項目はこのような危惧の対象となりうる。そもそもすべての公的支出項目を調

3) 筆者はあくまでこの問題を市場社会システム全体のあるあり方の中で考察しようと考えている。このほかに、日本社会において、そしておそらくは多くの先進資本主義諸国において、いまだ多くの国民がその選択において悩んでいるであろう共通の重要な問題としては軍事問題とマクロ的な経済運営の二つの問題があると考えられる。この点に若干ふれておこう。

軍事問題とは平和財の生産方法と言い換えてもよい。いかにして平和という最も貴重な財を生産することができるか。明らかに欧米先進国はこの問題の考察の量において日本社会よりも一歩先んじている。良かれ悪しかれ、彼らは現代的な戦争と平和の問題、すなわち同一民族を主体とする国民国家の成立以降の国家間紛争において日本社会よりも多くの経験を積んできたからである。それに比べ、日本社会は、戦前は一部の指導者に平和と軍事の問題を独占させ、独占され、戦後は平和憲法と日米同盟との奇跡的併存の中で、国民全体として日本と世界の平和のための当事者としての苦しみと責任を実感することが少なかった。この宿題を、今日本国民は短期間に解決することを迫られている。

マクロ的な経済運営の問題とは、急激に進みつつある経済のグローバル化の影響と、旧来の国民経済との整合性をどのように見つけるかという問題をその中心とするものである。

個人的生活は個人的選択によって決まる部分が多いが、現代社会においては政府の強制力を持った生活の方向付けが、各人の生活の中で大きな割合を占めるようになってきている。両者が合成されて、戦後半世紀にみられるような国民経済が成り立ってきたと言える。それは各人が、医療、年金、教育、あるいは軍事、公共事業などといった様々な財については共同の事業としようとして選択したことの結果である。しかし近年、このような国民経済としての国家、あるいは社会が、「市場」の要請という言葉によって大きく変貌させられつつあるかに見える。これまでは市場とは社会内部の一つの構成要素であった。それが社会に対立するほどの力を得ているように見える現状をどうとらえるか。この点が現在の多くの国々が早急に解決を迫られている共通の問題となっている。

4) これは公費の比率の大きさに比例するであろう。

べれば、その受益頻度には、必ず高低の所得階層別の違いが現れるであろう。しかしそのような調査を徹底させることは公共財の性質上、そもそも非常に困難なことである。また、この考え方、受益と負担の一致を徹底させれば、こんどは低所得階層の生活保護に回る税収部分を高所得階層は払わなくてよいことになってしまう。これではすべての税支出の項目について、完全な受益者負担制度を実施しなければならなくなる。とくに福祉制度については、危険負担の分散という保険主義の原理のみに基づく制度となり、これでは生涯弱者であり続ける人に対する救いはなくなってしまう。このような事態は人々の一般に許容し得ないことであろう⁵⁾。したがって、学費問題を所得階層別受益率のみから解決しようとする事は困難であり、かつ原理的にも不適切であろう。こう考えることができるならば、公費の教育が社会的鞆帯の形成という効果を持つかどうかについては、最終的な結論に至るまでには、社会的鞆帯形成に関する、私的、公的なプラスとマイナスの両面の総合された効果を慎重に対比することが必要であろう。

二つ目は私的負担の適正額を決定するという行動に関する問題点についてである。私的負担として教育を賄わねばならないときには、各人は価格としての学費に対してその有利、不利を判定しなければならない。しかし、このとき、教育は、その効用を容易に予測しやすい日々の消費財とは異なっていて、いわば長期的投資であり、その将来の果実は相当程度予見困難である。さらに近年では、外部経済に大きく関係する新しい問題が加わっている。たとえば、現在到達している高額の授業料が家庭の支出の大きな割合を占めるようになり、その負担感が出生数に影響するという問題がそれである。この点を考慮したとき、もはや負担問題は単に私的分野のそれとし

5) 昨今の小中学校における暴力事件をみると、とても公費による教育が社会的鞆帯を強化しているとは思えないかもしれない。(いじめ、自殺、校舎の破壊、教師の殺傷、地域社会での暴力など) 正確には、公費による教育は、その強化のための一つの要素であると理解すべきである。それのみでは目的を達成できないが、そのためにはそれが大きな助けとなるという意味でのそれである。公費による教育が社会的鞆帯の強化を促進するならば、それによって、上に記した子供社会における病理的現象は減少するという関係にある。

てのみは位置づけられなくなる。現在の日本社会の出生数の減少は年金負担者の減少と、労働人口の減少を招いている。さらに、このようなマイナスの社会的効果はひるがえって各個人の将来見通しの悪化として悪循環する可能性がある。そのような危険性を覚悟しても、高額学費の個人的負担は各個人にとってそれを補うプラス効果を持つものなのか否かは、私的個人にとって非常に解答困難な問題となる。

こういった難しい要因をも考慮しつつ、学費負担原則という問いに答えるためには、私たちは、大学教育の持つ総合的效果を慎重に問わねばならない。大学の授業料負担を巡っては、まず、学費の公私の負担方法の原理的選択が必要である。そして、公的負担、私的負担のいずれにおいても、その具体的実施過程においてはそれが及ぼす広範な社会的影響を考慮する必要がある。以上、学費問題に関わるこれらの全体的視点を確認した上で、以下では考察の焦点を第一の原理的選択の問題に絞り、学費の公私負担原則のあり方についてやや詳しく検討しよう。

第二節 高等教育の学費負担原則の考え方

—国際人権規約に至る欧米の思想の検討—

まず、公的負担を基本的に支持する欧米の考え方から見よう。この立場を最も明確に述べている代表例の一つは、1966年に国連総会で採択され、1979年に日本においても批准され、同年からその効力を発生した国際人権規約中の「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)」のうちの次の部分である。「第13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志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。さらに、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、種族的また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事、(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、(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。」⁶⁾

そして、大学、また高等教育一般に対する公的負担に反対する考え方を述べた日本政府の代表的見解もまた、この規約に関わって表明されてきた。それは同規約の署名の際に日本国政府が行った宣言である。それは次のように述べている。「……3 日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第13条2 (b)及び (c)の規定の適用に当たり、これらの規定に言う『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する。」⁷⁾

日本政府のこの立場はそれ以降20年余りを経た現在も変わっていない。しかし、教育をめぐる状況は先に述べたようにこの間に大きく変わり続けている。教育費、なかんずく高等教育費は、現代日本社会においてどのように負担されるべきものなのか。上の国連、日本政府いずれかの立場が現在の日本社会において、妥当な、正しいものであるのか。この問題を解くためには、先にふれたように、教育とはそもそも何か、高等教育とは何か、それは人間の社会にとって、なかんずく現代社会にとってどのような意味、効果、影響を持つのかという基本的、原理的問題が明らかにされねばなら

6) 有斐閣『ポケット六法』1992年、1006頁。なお、「条約は、我が国の場合、批准され、発行すると、効力的には国内法に優位するという体制がとられており、条約と抵触する法律は、その限りで効力を失う。」(芦田健太郎編訳『国際人権規約草案注解』はしがきより。)

7) 同、1008頁。

ない。

一つの手がかりは、上の人権規約に示された教育の目的に関する理解にある。ここに示された、日本政府を含む各国政府が同意した教育の目的とは、「人格の完成」、「人格の尊厳についての意識の発達」、「人権及び基本的自由の尊重」、「すべての者」が「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、種族的または宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進する」こと、「平和の維持のための国際連合の活動を助長する」ことである。各国は教育はこれらを目指すものであるべきことに同意している。

私は、ここに示された諸目的は、「人格の完成と他人格の尊重」という言葉に集約できると考える。そもそもこの人権規約は1945年に成立・発効した国際連合、国際連合憲章と、その目的達成のために48年に宣言された世界人権宣言とをその基盤としている。国連は20世紀前半における二つもの世界大戦に対する反省として、国家間の平和維持という目的のために設立された。この大戦から各国が学んだことは、人間間の基本的な平等という人間の属性、性格であり、これを国内でも国家間でも、または人種間でも無視したことが相互の残虐な争いの根元となったことであり、また将来もなりうるであろうことである。この人間間の平等という事実を理解し、自らの完成と他者との共存を目指すこと、また、その理解の実現のために様々な紛争予防、紛争解決のための機構を作っておくことが国連の目的であった。そして世界人権宣言は、まだ文字通り目標を示そうとする宣言であったため、その具体化のための規約づくりが1954年より開始され、1966年に世界人権規約が成立したのである。

人権に関する宣言としては、すでに1776年のアメリカ合衆国の独立宣言、1789年のフランス人権宣言があるが、両者ともにその基本的ねらいは、統治の主体が、それまでのような絶対的圧制者の手ではなく国民にあることを宣言する点にあった。そしてまたそれゆえに国民が自らの判断で圧制をなくし、新しい政府を作ることの正当性を宣言する点にあった。1516年、トーマス・モアによって『ユートピア』の中に示された「全員が働き学ぶ」

社会の構想，そしてまた17世紀にコメニウスによって述べられた，教育が貴族のみに独占されるものであってはならないという思想は，そもそもこうした人民主権国家の姿を描こうとしたものであった⁸⁾。

これ以降，人類史における人権，human rightについての問題は，人民主権の国家の内部における「平等な人々」の間でのその具体的内容，対人的な内容いかに移った。人間は自らの生き方，自らの権利を自ら作り，選択することができる。もはやそれを絶対的な上位者から押しつけられることはない。だが，ではどのような権利を自らたちが，相互間で作ったらよいか？これが次の問題となった。自由権についてはフランス人権宣言の第4条が言うとおりに，それは最低限，「同様の諸権利の享受を社会の他の成員に保護するため」に必要な「限界」を持つ。それ以外には前もって，人間集団の中の上位者が決めているような与件的枠組みはない。人間はお互いが納得すれば，それが平等に誰にも与えられるという条件の限りで，どのような権利を作ることもできる。つまり，どのように生きることもできる。では，健康，教育，勤労などのための具体的行動（現在社会権と呼ばれているもの）についてはどうか。これが次の問題となった。

その一つとしての教育を受ける権利について見てみよう。1779年の米国におけるトーマス・ジェファースンの起草した「知識の一般的普及に関する法案」は，人民の政府を維持するために人民自身が知識によって武装することの重要性を示している。それは権利という言葉を直接前面に押し出してはいないが，その内容においてそれはまさに市民社会において構築されるべき新しい権利，いわば人民を育てる権利，人民が人民として，主権者として育つ権利を提起したものと理解されよう。

この点に関して真野宮雄氏は，アメリカ独立期には「近代公教育思想の特色が典型的に認められる」と評価している⁹⁾。氏によれば，共通知識を積極的に求めた例として，フランス革命期とアメリカ独立期があげられる。

8) 伊ヶ崎暁生編『教育基本法文献選集 3 教育の機会均等』学陽書房，1978年，11頁。

ジョージ・ワシントンは国会の最初の年次演説の中で、「知識は、あらゆる国において一般社会の幸福に最も確実な基礎である」と述べた。ジェファソンは「あらゆる政治機構は、国民とともにによる以外には安全な保障がなく、しかも知識のない国民とともにでは決して安全ではあり得ない」¹⁰⁾、「これまでの経験では、最善の政治形態の下でさえ、権力を委ねられたものは、日が経つにつれて次第に手心を加えて、その政治形態を暴政治へと変えてしまう……。そこで、これを予防する最も効果的な手段は、民衆一般の知性をできるだけ实际的に啓蒙することである」と述べた¹¹⁾。このように豊かな知識を身につけた主権者を育てることがその後創造されていった教育制度の大きな目的であったと言えよう。

しかし、第二次大戦の悲惨な経験を通して、人類は各国間の、そして各国内の人間集団において、それまでの自由観、平等観が不十分なものであり、そしてまた自由権、人間間の平等な権利の保証も不十分なもの、狭すぎるものであったことを知った。人類は相互の自由権的人権が、自民族、自人種、自国内部でのみならず、広く相互の民族間、人種間、国家間で保証し合うもの、認め合うものとならなければ、再び世界大戦が起こりうることを学んだ。この点への反省から、国連憲章では、その目的として「国際の平和及び安全を維持すること」をあげ、そのために「すべての者のために人権及び基本的自由を尊重する」ことの重要性を指摘した。(第一章、第一条、第1、3項)そして、人権に関する具体的説明として、世界人権宣言が、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準として」公布された。それは第一条で明確に、「すべての人間は、生まれながらにして

9) 真野宮雄「公教育思想における公正と不公正—アメリカ独立初期の公教育思想を中心に—」(高倉翔編著『教育における公正と不公正』教育開発研究所, 1996年所収) 参照。

10) チャールズ・ピアード著, 岸村金次郎訳『アメリカ合衆国史上巻』岩波書店, 1949年, 233-4頁。

11) I. L. Kandel, *Comparative Education*, 1933, p. 78. 彼は世襲を排して才能と徳にだけ基づく指導者能力の育成をもめざした(「自然的貴族制 (natural aristocracy)」)。

自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である」と宣言した。

この基本的考えのもと、続いて政治的権利と経済・社会的権利が述べられる。そして、教育を受ける権利については第26条で、「1 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は、無償でなければならない。……高等教育は、能力に応じ、すべての者に等しく開放されていなければならない。2 教育は、人格の完全な発展並びに人権及び基本的自由の尊重の強化を目的としなければならない」と述べている。

この宣言を受けて、66年の人権規約ではさらに具体的に経済・社会・文化的権利と市民的権利・政治的権利が規定されている。人権宣言の上記の第26条の教育を受ける権利は前者に含まれ、その第13条において、初等教育の無償制と並んで、先のように、中等、高等教育の無償制の漸進的導入が目指されるべきことが述べられている。そして、これらの諸権利は、その前文において、「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認めることが世界における自由、正義及び平和の基礎をなす」ものであり、「恐怖及び欠乏からの自由……の理想は、すべての者がその市民的及び政治的権利とともに経済的、社会的及び文化的権利を享有することのできる条件が作り出される場合に始めて達成される」がゆえに必要であることが述べられている¹²⁾。

このような道筋を見ると、人権規約における高等教育の無償制の必要性は、それが「恐怖及び欠乏からの自由」を達成するために必要だからであり、さらにそれは、それが人類社会の構成員の基本的な平等性を理解し、そのような社会を作り出すために必要だからであると理解される。すなわちそれは、いわば人類社会の健全な構成員を育てるためという目的・必要性に根ざしていると言えよう。高等教育は初等、中等教育とは異なり、能

12) 以上、条文からの引用は前述『……小六法』からによる。また、アメリカ独立宣言、フランス人権宣言については「憲法・宣言・条約集」福音館小辞典文庫、1972年による。

力に応じた機会が与えられればよいとされてはいるが、しかしそれはあくまでも上の人類社会の健全な一員を育成するためという目的を持つのであり、その限りでそれはその目的のための社会的な共同事業であるのであり、その共同事業性ゆえに、本来は無償となるべきものであり、現実としてもその方向を目指して漸進的に無償化を目指すべきものであるとされていると考えてよいであろう。

こうした考え方をその重要な背景とした欧米各国の大学の授業料は日本と大きく異なり、フランス、ドイツ、ノルウェー、スウェーデン、オーストラリアが無償、イギリスは本人が実質的に無償、カナダ、オランダは非常な低額となっている¹³⁾。フランスでは大学がすべて国立で授業料は無償、登録料と若干の実験費が必要なだけである。ドイツではすべて州立、授業料は無償、学生事業費、学生団体費、学生疾病保険費が必要なだけである。イギリスではすべて私立であり、運営費の90%を大学運営補助金委員会の補助金で賄っており、学生の出身地の地方教育当局が授業料相当額を奨学金として大学に支払う¹⁴⁾。

歴史的にはこの授業料無償の考え方は遠く12世紀にさかのぼる。11世紀の北イタリアの諸都市では、公証人養成のために学生は結社を形成し、この学生団が教員を採用し、教員はその謝金で生計を立てていた。だが、11世紀のフランスのノートルダム修道院では教会参事会員の家で学校を開き、1179年のラテラノ公会議で「先生は教会の収入で生計を立てているのだから、生徒から謝金—授業料—を要求してはならない」と決定された。「この決定が、授業料なしの教育という原則を宣言した」とされる。だが、教会を欠いたアメリカでは、カレッジを支援する諸宗派の力は弱く、そのため「授業料は、……学長を信頼して子弟の訓育を委ねたアメリカ市民からの、訓育の業務に対する代価の支払いであった。」¹⁵⁾だが、もちろん、先のアメ

13) 伊ヶ崎，前出，49頁。(OECD, *Review of Student Support Schemes in Selected OECD Countries*, Paris, 1978.)

14) 井上孝美「大学における授業料等学生納付金の現状と国際比較」から。(『現代の高等教育』1983年4/5月号所収)

リカ独立期の、主権者の育成という教育の役割が強調されたという社会的背景ゆえに、このような授業料徴収を原則とした米国においても、高等教育が単なる個人的な利益追求の行為と見なされるものではなく、その社会的な意義ゆえに連邦政府からの援助、あるいは様々な寄付金の存在といった社会的支援に支えられる方向に進んだことが留意されるべきである。

だが、こうした欧米における公的負担の思想は、近年若干の受益者負担の方向が加味されようとしているかに見える兆しもある。たとえばフランスでは、1983年のポスト・バカロレア人口は139万人で、該当年齢人口の三分の一を占めていたが、政府はこれを今世紀末までに200万人に増やす方針を示した。しかし、その財源が問題となった。高等教育人口の9割を擁する公立セクターに対しては授業料徴収には強力な反対論があり、これを私学増設で吸収したらどうかとの考えが示された¹⁵⁾。一方、イギリスでは1963年にはロビンズ卿を長とする高等教育の見直しのための委員会が、学生的大幅増加の提言を含む報告書を出していた。1989年1月に当時のベーカー教育科学大臣は次のように講演した。「今から25年後には一人あたりの所得は今のアメリカ並になる。そのような社会はよりよい教育、より高い教育を基礎としなければならぬ。そのためには今15%の高等教育進学率を倍増の30%にはする必要がある。このような高等教育の大衆化を図るには、伝統的な方法によるだけではだめである。今までのように国家が資金を出し国家が組織する高等教育のシステムでは、高等教育機関は私的財源を集める仕組みもなく、公共負担＝課税＝国家予算のたいした増加もなしに、学生を増やさなければならなくなる。それよりも、市場原理に導かれ多くの資金源に頼って、高等教育の分化、多様化が図られねばならぬ。」¹⁷⁾こうした方向への萌芽が見られはするものの、現状では大学の学費負担の問題は、欧米、特にヨーロッパでは、社会全体の負担としての伝統が今だに強固で

15) 阿部美哉「大学授業料の比較文化」, 同上所収, 26-7頁。

16) 本間政雄「フランスの高等教育財政」, 『現代の高等教育』1986年7月, 273号所収。

17) 大崎仁「英国高等教育のゆくえ」, 『現代の高等教育』319号, 90年11号所収, 21頁。

あると言ってよい。

第三節 日本における学費負担原則の考え方

一 憲法と教育基本法の原則

1946年5月3日施行の戦後日本国憲法は第25条の第一項で「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」と定めている。「法律の定めるところ」の具体化のために、「日本国憲法の精神に則り、教育の目的を明示して、新しい日本の教育の基本を確立するため」に、1947年に教育基本法が施行された。そこでは教育の目的は「人格の完成」と「平和的な国家及び社会の形成者」を育成することにあるとされ（第一条：教育の目的）、そのために、「すべて国民は、等しく、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」とされた（第三条：教育の機会均等の第一項）。そして、第二項では、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない」とされている。

二 人権規約の留保の経緯に示された考え方

上記の憲法と教育基本法では教育の機会均等の内容は、まだ「奨学」にあったが、その後、国連を舞台とした世界的な教育の機会均等への前進の考え方は、上にみたように、初等教育の無償化に加えて、漸進的な高等教育の無償化へと進んでいく。奨学よりは無償制の方が機会均等化の点でより強力な措置であることは明白である。この、1966年の国際人権規約成立の時点で、我が国もこの流れに合流する可能性が生じた。しかし、日本政府は、先の人権規約の締結国数十カ国の中での例外国として、高等教育の無償化については批准を留保した。（ほかに同項目の留保をしているのはわ

ずかにルワンダとマダガスカルだけである。)

日本国は人権規約において人格の完成と他者の尊重という二大目的を持つ教育を普及，実行するための手段として述べられた同規約第2項に対して，高等教育の無償教育の漸進的導入は行わないという立場を表明した。なぜか。形式的に言えば，その理由は論理的には二つありうる。一つは，手段としてのその必要性は認めつつも，それに優る何らかの理由でそれを実行できない場合，もう一つは，手段としてのそれ自体の必要性を認めない場合である。政府の当時の説明は，このいずれの立場に立つのかについて，若干の曖昧さを残すものであった。次に，この理由について，当時(1979年)の国会での審議経過を衆参外務委員会議事録に依りながら詳しく見てみよう¹⁸⁾。(以下，傍線は引用者付加。)

衆議院外務委員会

山田外務省条約局外務参事官

：(留保事項に関しては)「解除する方向での検討はいたしておりません。」
「漸進性としても現在の時点においてはその方向に進むことを約束できない」。(衆議院第4号3頁。以下，同号についてはページ数のみ記す。)

園田外務大臣

：「留保した事項は，……将来……解除する方向に努力をし，また，そういう責任がある」。(3)

山田参事官

：「将来それを広げる場合には，当然国会にお諮りする」。(3)

賀陽外務省国際連合局長

：「A規約(経済的，社会的及び文化的権利に関する国際規約：引用者)……漸進性を認めておる……，B規約(市民的及び政治的権利に関する国際規約)……人間本来の権利ということで，……漸進性のごときものは認めて

18) 第87国会外務委員会議事録より。以下，会議議事録の引用には，官報の号数と頁のみを付記する。

いない」。「開発途上国の場合には、……A規約の場合の手当がその特殊性から十分になしえないということがございますので、……猶予を与えるという考え方がある」。(3)「A規約……国家が個人に対して積極的に与えるべき保護という意味の社会権を内容としておる」。「B規約……公権力の行使から個人を守るという保護権の古来伝統の権利……自由権」を扱っている。

(5)

園田外務大臣

：「政治の根幹であり日本国憲法を中心であるこの条約（は）……国内関係省庁との調整のために遅れた……。この条約はA, Bとも世界人権宣言の内容を敷衍，条約化したものであり，わが国の日本憲法によって立つ基本でございます。」(第7号，1)

賀陽局長

：「この項目に関する限りは，留保を行っておりますのはルワンダだけでございます。」(第8号，32)

七田文部省学術国際局ユネスコ国際部企画連絡課長

：「私立学校の占めます割合の大きいわが国におきまして，私学進学者との均衡等から漸進的にせよ無償化の方針をとることは適当でないということで留保をした」。「わが国では，……私学助成，育英奨学，授業料減免措置など……に努力」していきたい。(32)

斉藤文部省管理局私学振興課長

：「現在，私立学校振興助成法に基づき……，努力を行っている」。(32)

内藤文部大臣

：「八割が私立大学」。「国はどれだけの面倒を見たか」というと，……まだ人件費の半分以下」。「それをお約束して見込みがあればいいですけれども，今のところ見込みがないんだからしばらくこれを猶予していただきたい」。

(34)

篠沢文部省学術国際局長

：(外国では)「特に後期中等教育に対する進学率が低い。従って，無償化

に伴う財政負担が少ない。さらに、……私立学校に行くものの比率が非常に低い。」(34)

内藤文部大臣

：「今の現状を見て、そこまでいくのは日本の財政事情を考えて無理」ではないか。(35) 「よその国がやっているのだから私もやりたい」。「けれども、……日本の場合にどのくらいの負担ができるのか。」(35)

三角政府委員

：(私立学校の授業料の無償化)「私学の制度の根本に関わって参る」。「慎重な検討が必要であろう」。(36)

参議院外務委員会

内藤文部大臣

：「私立学校を含めて無償化を図ることは、私学制度の根本に関わること」。(参議院第11号, 19頁)

諸沢政府委員

：「今五千ほどあります高等学校のうち、千二百ぐらいは私立……。」中学校の子供は1979年から86年までで百万くらい増える。「千校以上の高等学校がいるんじゃないかと」。「これは財政的に非常に大きな負担……。」私立学校の性格論と、また「国あるいは地方団体の財政の投資はどのくらいのところでこれは抑えるべきか、……現時点ではわれわれはなかなか判断がつかない。そこで……高等学校の実態の推移等を見ながら、ある時点が来たならば、おそらくこれからどう考えるべきかというその見通しが多少なりとも立てられるんじゃないかと考え」る。「それまでの間は……判断を保留するという意味で留保をしている」。(19)

「教育というもの……効果は誰に帰属するか……社会に還元され社会の進歩発達にも貢献する……けれども、個人自身の利益にもなるわけですから、現在の情勢を考えましたときに、ある程度の自分の負担というのは……やむを得ない」。(20)

菱村文部省初等中等教育局高等学校教育課長

：「もちろん、この規定は留保いたしましても、その機会の確保という観点から、たとえば私学の助成でございますとか、育英奨学ないしは授業料の減免等、……一層、……力を尽くしてまいりたい」。 (24)

賀陽局長

：「日本のように私学の比率の高い国におきましては均衡上公立校におきましても無償教育の導入、……授業料を全然取らないという施策はこれは限界がある」，また「進学率がますます高まっております現在におきましては、……財政的にも……これを達成することはできないという判断がありました」。 (24)

以上を整理すると、まず、園田外務大臣と内藤文部大臣の発言にあるように、留保は本来ならばしたくないものであるが、やむを得ない事情により、当面はそれを留保せざるを得ない、そしてできるだけそれは解除の方向で努力すべきものとされている。ここでの政府の説明にある留保のためのやむを得ない事情とは二点である。一つは私学との均衡の問題、もう一つは財政的余裕の問題である。このほかに、諸沢委員の発言には、この二つの理由に関わらず、受益者負担分に対しては授業料として徴収すべきであるとの考えが示されているが、それにもまた「現在の情勢を考えたとき」との条件が付いている。現在の情勢とはやはり上の二つの問題と考えざるを得ず、したがって、ここでの審議過程ではまだ受益者負担主義は、日本政府の考えとしては独立した、重要な論拠としては示されていなかったと見てよいであろう。

さらに、菱村委員の説明にあるように、たとえ無償化は留保しても、私学助成をはじめとする機会均等の拡大は一層進めるよう努力するとの方針が表明されている。だが、この点も近年の私学助成の抑制、国立大学授業料の大幅な伸びを見る限り、とても現実に努力されているとは言えない。無償化どころか、日本的奨学のための様々な措置さえ後退しているように見える部分もある。これは政府の公約違反と言えるであろう。それだけで

それは重大な問題であるが、同時に、そもそもなぜそのような姿勢の後退が生じたのかも重要な問題となる。(第四節参照)

ところで、無償化を妨げる私学との均衡という論点は、実は財政問題の判断の後に現れる二次的、副次的な論点であることに注意すべきであろう。人権規約の考え方は公私を問わず高等教育一般の無償化を論じているのだから、私学を含めた授業料の無償化が全体として可能ならば、私学との均衡という論点を議論する必要はなくなる。そこで、第一の問題は、高等教育が社会の全体構造の中で、社会に対してどれだけの重要性、効果を持つものであるのかという点であるということになる。仮に、貨幣換算した場合の費用と便益の比較が重要との視点をとり、その結果高等教育がもたらす社会的メリットが非常に大きいとなれば、それを無償とすることの十分な理由となろう。または仮に、先に述べたように、教育一般が、社会成員が市場経済社会に入るための重要な準備段階であるとすれば、それは市場経済という社会システムを維持するための社会全体の共同責任であり、社会的共通費によって賄われるべしということになろう。

三 明治以降の教育財政政策に示された教育観

次に、上に示された私学との均衡、財政上の優先順位などの負担原則の考え方、思想が日本の近代の教育財政政策の展開過程の中でどのように生じ、形成されてきたのかを、見てみよう。

日本の近代史における学費負担の考え方は金子元久氏によってその概略が検討、整理されている¹⁹⁾。金子氏は大学授業料に関するこの期間に現れてきた様々の理念を、大きくは育英主義と受益者負担主義とに分けている場合もあるが、やや具体的には、それらの理念は、戦前からの受益者負担主義、育英主義、格差是正論(私学との均衡論)、財政余裕論そして戦後に登

19) 金子元久「受益者負担主義と『育英』主義—国立大学授業料の思想史」、『広島大学大学教育センター 大学論集』第17集、1987年。また、「国立大学授業料の理念と現実」、矢野眞和編『高等教育の費用負担に関する政策科学的研究』1994年。(以下、前者を「思想史」、後者を「理念と現実」と表す。)

場した教育機会均等論，新自由主義的公正論の六つにまとめ直すことができよう²⁰⁾。なお，ここで戦後の機会均等論とは，先に見た人権規約の流れに沿ったものである。以下ではそれ以外の，日本の教育財政論に特徴的な諸議論についてみておこう。

まず，1887年の「学制」においては，授業料は受益者が負担すべきことが原則とされていた。しかし，これはいわばかなりの程度の広義の受益者負担主義であり，その後の官費生制度の発展を見ても，個人，社会の受ける利益の考え次第でその実際的な負担者の範囲，内容が大きく変化するものであったと見てよいであろう。そして実際には，狭義の受益者負担主義を抑える形で長期にわたり育英主義がとられ，政府及び国家の人材要求を満たすため，一定の学力があるものを確保するための方策として学費が低く抑えられた。これは戦前の官費制，給・貸費制度，低授業料政策，また戦後1960年代の高度成長のためのマンパワー養成のための低授業料維持の政策にも見られた。

1918年には大学令によって帝国大学以外の公私立大学，単科大学が法制化された。これによって，大学令以前には4帝国大学，1万人の学生数であったものが，1933年には国立18，公立2，私立25の大学と，学生数7万人に増加した。（「思想史」77）それと同時に，私学発展のために国立の授業料を引き上げるべしとの意見が私学側より強まった。1917年には，当時の慶應義塾塾長の鎌田栄吉氏は同年発足した臨時教育会議において「官立の大学が安く月謝を取っている間はとうてい私立大学は発展することができない……官立大学が低い月謝を取る，而してその大部分を租税から供給するということは頗る不当なことである，これは根本的に改めるより日本の官私両大学の発展をする途はない」と述べた（下線，引用者）。鎌田氏は1922年に文部大臣に就任し，この年に20年代の段階的授業料引き上げの第一回が開始された。（同）それに続いて1920年代には国立と私立が手を取り

20) 金子「思想史」の序，また「理念と現実」の1，2を参照。

合って授業料を上げる事態が生じた。これらはいわば私立大学育成のための国立大学の授業料引き上げの過程であった。

戦後は、所得上昇を背景として、大学進学率が爆発的に高まったが、政府はこれに対して私学の許認可基準を緩和することで、すなわち私学によってこれを吸収することで対処しようとした。私学運営費は私学の高い授業料で賄わせ、一方国立大学では高度成長のための人材育成のために授業料を低く抑えたので、両者の格差は拡大した。特に私学では進学者の増加とともに低所得層での学費負担問題が大きくなり、70年からは私学への実質的助成が開始され、75年からはそれが法制化された。これ以降、一方で私学助成をしつつも、私学の授業料が上がると、日本で大学生の大半を受容している「私学の発展を抑えないために」国立との差を抑えるためとして、戦前と同様の授業料の交互値上げが行われてきた。

一方、財政余裕論は古くは1881-84年の松方デフレの直後、1885年に行われた給費廃止、全額貸費への転換といった、全般的な財政緊縮の動きの一環としての教育財政支出縮小の動きにそれが見られた。戦後においても、近年の財政状況の悪化を背景として、大蔵省首脳は国立大学協会に対して「……このような逼迫した財政状況からすれば授業料の据え置きは難しい」と述べている。（「思想史」83）だが、同じく国大協に対する文部省幹部の発言として、「授業料は財源としては60億円程度であり、大蔵省もそれほど考えていないようだが、問題は私学との関係である」（同、下線任用者）、「大臣の話では三木総理は国立大学の学費改定は社会的公正の見地からの措置というような考えでいる」（同）という発言もあった。ここで後者の発言（1970年）は前者（78年）以前の時期になされたものではあるが、授業料の国家財政全体に占める比重はほとんど変わっていないことから、授業料引き上げに対する財政的理由は実際はあまり強いものではないと考えられる。

新自由主義的な公正論は、ミルトン・フリードマンらの主張する、教育コストと授業料の差額が税金から賄われ、卒業者は高額所得を得ることか

ら、そこには低所得者からの高所得者への逆心的な再配分が生じているとの批判をその内容とする。しかし、金子氏の推計によれば、そのような逆進的な再配分の証拠はない²¹⁾。

こうしてみると、国立大学授業料の存在それ自体とその引き上げに対する重要な論拠となりうるのは、結局、私学との均衡論のみとなる。そしてそれ自体も、実は私学の授業料の無償化も含めた、大学学費の無償化という選択肢との比較で議論すべきもの、すなわち大学教育の社会的、個人的な意義という、より原則的な問題に包含されて議論されるべきものであることは既述のとおりである。大学授業料の問題は、詰まるところこの点に凝縮されると言えよう。(第五節で詳述) (以下、次号)

21) 金子「理念と現実」第三節「受益と所得税の生涯負担」の項参照。また、小川正人氏によれば、所得階層と大学進学機会については、『国民生活白書』1988年版によれば「1986年には、各分位がほぼ均等」な機会を得ており、文部省学生生活調査（総務庁統計局家計調査年報に依拠）には「高収入階層に大きく偏っている」と、逆の結論が示されている。氏自身はおそらく現実は両者の中間ではないかとの菊池氏の見解を示している。(小川、「大学の授業料政策と教育の機会均等問題」『季刊教育法』103号、1995年9月、98頁。) 菊池氏の分析によれば、大学学費への公的支出に関する所得階層別の受益と負担の分布は、家庭所得階級別の学生数比率分布と国税、地方税納税額比率分布とを対比したとき、そもそも、便益が当人以上に広がる部分の考慮も必要であるがこれに対する推計は難しいという点を留保した上で、受益と負担の関係に大差はないと結論している。「わが国の大学においては、勤労者世帯に関する限り、公費支出から受ける受益にはほぼ見合う割合でその費用を租税として負担する方向にむかっている。個人レベルで見れば、低収入層の学生の方が家計の納税額に比較して公費補助における受益額は大きい。しかし、収入が高まるにつれて在学率が高くなるので、収入層別に受益と負担を比較すると、低収入層が著しく有利ということにはならない。」(菊池城司：「高等教育における受益と負担」、『日本教育行政学会年報』15、1989年、44-45頁)