

義務教育の「無償性」をめぐる法的問題

——いま、本当に求められる「無償化」政策を問う

埼玉大学教育学部准教授 高橋 哲

はじめに

昨年末に報道された安倍政権の「教育無償化政策」は、高等教育と幼児教育の教育費負担を軽減することを趣旨としている(1)。この施策の特徴は、第一に、あくまで「負担軽減」であり、無償ではないこと、また、その受給においても所得制限を設けるなど、差別的な配分を行う点にある。第二に、義務教育の無償性をすでに実現しているかのように捉え、義務教育外の負担軽減に焦点を充てている点にある。もち

ろん、高等教育、幼児教育の負担軽減は、積極的に評価しうる側面もある。しかしながら、本稿では、あえて義務教育段階に焦点を移し、日本国憲法が定める「義務教育の無償性」がないがしろにされている現状を明らかにし、現行政策の問題を示したいと思う(2)。

「義務教育の無償性」は実現されているのか？

周知のように、日本国憲法26条は、「教育を受ける権利」を定め、教育を人間に欠くことのできない人権として

位置づけている。「教育をうける権利」は、英訳では「right to receive an equal education」とされており、直訳すれば「平等な教育を受ける権利」を意味している。すなわち、憲法26条1項は、平等に教育を受けることを権利として定め、2項はこれを保障するための方途として「義務教育の無償」を宣言しているのである。「義務教育の無償」は、字句通りに読めば、就学に必要な一切の費用を無償にしているようにみえるが、現実には、保護者による多額の私費負担に依存する仕組みが形成されてきた。

2009年に発行された『子どもの貧

困白書』は、無償であるはずの義務教育において多大な私費負担が求められていることを、学校事務職員の調査により明らかにしている(3)。某県公立中学校では、体操着、制服、給食費、修学旅行積立金、教材費などを含めて入学年度に約25万6000円の私費負担が必要であることが示されている。

全国的な傾向をみても、文部科学省の実施する『子どもの学習費調査』よれば、学校への私費負担を示す学校教育費と給食費の合計は、最新版2016年度において公立中学校で17万7370円、公立小学校で10万4484円となっており、高額な私費負担の存在が示されている。

無定量な私費負担を求め る法構造

日本の最高法規である憲法が、「義務教育は無償とする」と宣言していながら、なぜこのような私費負担が常態化することになったのか?このような、私費負担を生み出している現行法制を次に概観したい。

すでにみたように、憲法が率直に「義務教育の無償」を宣言するのに対し、法

律レベルになると、教育基本法5条4項(旧法4条2項)は、「国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない」とする。ここでは、「無償性」の範囲が二重に制限されており、まず、対象となる学校が国立学校に限定され、さらに、無償の対象が授業料の不徴収に限定される。これにより、1947年に学校教育法が制定され、戦後義務教育制度が充足して以降、ながらく、教科書さえも保護者が負担する状態が続いていたのである。

教科書が無償となったのは、1963年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」が制定されて以降のことである。この法律により、国公立の義務教育諸学校の教科書が無償給付されることとなった。しかしながら、無償給付の条件として、①広域採択地区での同一教科書の採択、②4年間の同一教科書使用義務、さらには、③教科書発行者の文部大臣指定制など、教科書の国家統制のための仕組みが内包されたのである。

義務教育の無償性をめぐる法制度は、この国立学校の授業料不徴収と教科書の無償給付という基本路線が今日も続い

ている。もちろん、各自自治体の裁量により、教材費や給食費などを公費負担する取り組みも存在しているが(4)、それらはいずれも自治体の財政力と政治判断に委ねられており、国家政策として義務教育の無償性を前進させる取り組みはなされないままとなっている。

私費負担を許容する「無償」の範囲をめぐる学説 論争

では、最高法規である憲法が「義務教育の無償」を宣言しながら、なぜ私費負担が法律レベルで認められてきたのか?そこには、「無償」の範囲をめぐる憲法解釈論争が関係してきた。現在、憲法26条2項の解釈には、主に二つの学説が存在する。その一つが、「授業料無償説」である。この解釈は、憲法26条が示す無償の範囲は、国立学校における授業料の不徴収を意味するものであり、その他の費用については、時の立法政策に委ねられるとする。1964年の最高裁判決が、憲法26条2項が示す「無償とは授業料不徴収の意味と解するのが相当である」(最大判昭和39・2・26)と判示し、授

業料無償説を採用したことから、現在の通説とされている。

これに対し、近年、子どもの貧困の広がりの中で注目されているのが、「修学必需費無償説」である。この説は、憲法の条文を字義通りに解釈し、無償の範囲は、「修学に必要な一切の費用」であると解釈する。この代表的論者である永井憲一は、憲法26条2項について、「単に『就学』のための授業料の不徴収にとどまらず、その『修学』までに必要とする全費用を無償とすべきである」と主張したのである(5)。

ところが、この修学必需費無償説は、憲法学においては批判の対象とされてきた。憲法学の重鎮である奥平康弘は、親の権利に伴う責任論を持ち出し、「教育に要する費用のなごしかを、親自身の負担とすることはそう不合理なことではない」とした。そのうえで、教育の無償性と社会保障を混同すべきでないとして、「経済上の理由による未就学児・生徒の問題は、教育扶助・生活扶助の手段によって解決すべきである」と主張したのである(6)。

奥平が支持する授業料無償説の趣旨は、経済上の理由によって生じる問題は、無

償化によってではなく、個別に教育扶助等によって対応すべきという点にある。実際に、学校教育法19条には、「就学援助制度」が定められており、経済的理由により就学困難な児童生徒には、個別対応を行うという仕組みがとられている。問題は、就学援助が実際に経済的困難な家庭の子どもを救済しているのかという点にある。

就学援助の問題

就学援助の法的特徴をみるならば、学校教育法19条は、最小自治体である市区町村にその責任を委ねている。これに対して、国の役割は、「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」により、「予算の範囲内において、これに要する経費を補助する」と定められるにすぎない。このような構造のもと、就学援助には以下のような問題が生じている。

第一に、就学援助「制度」の格差をめぐると問題である。就学援助の基本的制度設計もまた市区町村の裁量に委ねられていることから、運用に不可欠な要綱や内規などを持たない自治体や、就学援助の

存在を保護者に知らせていない自治体の存在が指摘されている(7)。就学援助を利用する「入口」における自治体間格差が生じているのである。

第二に、就学援助の受給要件の厳格化の問題があげられる。かつては一定の収入を有していても扶養家族が多い場合には就学援助の対象となっていた。これが近年では生活保護を外れた直後の収入状況にある者や、国民年金保険、国民健康保険が免除されている者など、極度な困窮状態にないと就学援助を受給することができなくなっている。たとえば、国民年金保険料の免除という要件は、子ども一人を扶養する一人親家庭が、もつともハードルの低い1/4免除を受けることを想定した場合でも、年間所得目安額が247万円とされている。厚生労働省の「平成28年国民生活基礎調査の概況」によれば、全世帯の平均年間所得は545万8000円とされており、この平均所得と比較しても、就学援助を受給するための要件が極度に厳格化されていることが分かる。

第三に、就学援助の受給額の問題である。就学援助を受けられたとしてもその受給額は少額にとどまり、すべての費用

が補填されているわけではない。たとえば、さいたま市では、最高額の中学校2、3年生の学用品費で、年額2万6820円、最低額の小学校1年生で年額1万2990円とされており、先にみた平均的な私費負担でさえカバーすることができていない。

第四に、就学援助受給者の激増により、上記の問題が悪化する状況が存在している。文部科学省の「就学援助実施状況等調査」によると、就学援助率は2011年度の15・58%をピークに、最新統計の2015年度においても15・23%で、6人に1人が就学援助を受けるという高止まりを示している。このような状況のもと、市区町村は財政上の制約から、受給要件をさらに厳格化したり、あるいは、支給額を減額して対応せざるを得なくなっている。

このように、就学援助には制度構造上の問題があり、また実態としても経済的困難な家庭を救済するものとはなっていない。就学援助率の高止まりは、もはや貧困や経済的困難の家庭をめぐる問題が「例外」ではなく、義務教育全体をめぐる問題となっていることを示している。

おわりに

昨年10月に行われた衆議院総選挙において、多くの政党は、高等教育と幼児教育の無償化を高らかに公約として掲げた。しかしながら、現在論議されている「無償化政策」は、保護者の私費負担を前提としてその「負担軽減」をはかる施策に過ぎず、また、義務教育段階における無償性の問題を放置するものとなっている。いわば、「忘れられた政治的争点」となっている義務教育の無償性に多くの注目が集められる必要があるだろう。

また、「義務教育の無償」をめぐる憲法解釈は、親の私費負担を当然とする「授業料無償説」が通説の座を占めてきたが、それは経済成長や終身雇用制を前提とする「豊かな時代」の産物に過ぎない。子どもの貧困が可視化された今日、「修学必需費無償説」の有効性が示されているといえるだろう。子どもの「平等な教育を受ける権利」を保障するためにこそ、日本国憲法を實質化、ないし再駆動(reactivate)させることが求められている。

(1) 例えば、2017年12月9日東京新聞朝刊1—2面。

(2) 公教育の無償性をめぐっては、世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築—』(大月書店2012年)や、成嶋隆「公教育の無償性原則の射程」『日本教育法学会年報』第41号(有斐閣、2012年)などの先駆的な研究が存在する。

(3) 子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』明石書店2009年、156—159頁。

(4) これらの動向については、保護者負担金研究会編『保護者負担金がよくわかる本』学事出版、2015年に詳しい。

(5) 永井憲一『憲法と教育基本権(新版)』勁草書房、1985年、91頁。

(6) 奥平康弘「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法Ⅲ人権(2)』有斐閣、1981年、378—379頁。

(7) 自治体間格差の実態研究として、湯田伸一『知られざる就学援助』学事出版、2009年。