

高等教育の漸進的無償化条項の留保撤回の意義と新たな規範*

——国際人権規約 A 規約 13 条 2 (c) を中心に——

野 瀬 正 治**

1. はじめに

所得格差の拡大は、教育費の家計負担割合の高いわが国において、教育格差問題さらには教育を受ける人権の問題として再認識されている。

本稿では、わが国が 1979 年に「社会的、経済的および文化的権利に関する国際規約（国際人権規約 A 規約）」（以降、社会権規約）を批准し加入した際に、同規約 13 条 2 (b)・(c) 項¹⁾の留保（すなわち、中・高等教育の漸進的無償化を認めないとしたこと）を、2012 年 9 月、同規約への加盟 160 ヶ国中、日本を含む 2 ヶ国のみ留保していた中、33 年もの歳月を経て撤回したことに鑑み、①その間に悪化した教育費負担の現状を概観したうえで、②なぜそのように悪化した状況を招いたのかを留保理由を中心に検討し、③留保撤回後、新たな国家規範となった同条項の求める政府の新たな取り組みのあり方を、社会権規約委員会の意見を踏まえて論じる。

2. 悪化した教育費負担の現状

冒頭で指摘した高等教育費の家計および民間負担割合の高さを OECD 加盟国と比較する（表 1）²⁾と、日本の厳しい状況が分かる。たとえば、高等教育費の日本の公財政支出割合 35.3% は、OECD 加盟 34 ヶ国中データが判明している 29

ヶ国の平均が 70.0% であるのに比べその約半分（50.4%）で、26 位である。さらに、高等教育費における日本の家計・民間負担割合 64.7% は、OECD 加盟国平均 30.0% に比べその 2.2 倍にもなる。

また、同様に OECD 加盟国で高等教育の公財政支出を GDP（国内総生産額）対比で比較する（表 2）と、日本の支出割合 0.5% は、データが判明している 31 ヶ国中 31 位で、OECD 加盟国の平均が 1.1% であるのに比べ、その半分にも満たない状況（約 45%）である。

一方、実際に教育費（在学費）を負担している家計レベルに目を転じて、ここ 3 年間の家計の在学費負担動向を年収階層別にみると、3 つのカテゴリーに分類できる。第 1 カテゴリー（図 1・2）は、「200 万円以上 400 万円未満」の年収階層で、基礎的に必要な在学費用を充足するために教育費用の増加を余儀なくされている階層である。実際に必要とされる高等教育必要基礎額にキャッチアップすべく支出額が増加しているカテゴリーである。

第 2 カテゴリー（図 1・2）は、「(400 万円以上 600 万円未満) (600 万円以上 800 万円未満)」の年収階層で、これまで基礎的に必要な在学費用以上の教育支出をしていたが、家計が前年度より逼迫してきたため、削減を余儀なくされているカテゴリーである。このカテゴリーではより年収の低いグループほど高等教育費の削減額は大きい。

*キーワード：社会権規約委員会の一般的意見、漸進的導入、留保撤回

**関西学院大学社会学部教授

1) 13 条 2 項 (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。

2) 2013 年の OECD 公表データ（2010 年）は、国庫助成に関する私立大学教授会関西中四国連絡協議会のホームページに掲載予定である。

表1 OECD 加盟国の高等教育の公私負担割合 比較 (2009 年) (%)

加盟国	公財政		家計・民間		
	負担割合	負担割合 小計	家計負担 割合	その他民間 負担割合	内、助成金 割合
1 ノルウェー	96.1	3.9	3.0	m	m
2 フィンランド	95.8	4.2	—	—	n
3 デンマーク	95.4	4.6	—	—	m
4 アイスランド	92.0	8.0	7.4	0.6	—
5 スウェーデン	89.8	10.2	n	10.2	—
6 ベルギー	89.7	10.3	5.5	4.8	3.9
7 オーストリア	87.7	12.3	2.9	9.4	8.8
8 スロベニア	85.1	14.9	10.8	4.2	—
9 ドイツ	84.4	15.6	—	—	m
10 アイルランド	83.8	16.2	13.8	2.4	m
11 フランス	83.1	16.9	9.7	7.3	m
12 エストニア	80.2	19.8	18.2	1.6	—
13 チェコ	79.9	20.1	8.8	11.3	m
14 スペイン	79.1	20.9	16.8	4.1	1.7
15 オランダ	72.0	28.0	14.9	13.1	0.4
16 ポルトガル	70.9	29.1	22.3	6.8	m
17 スロヴァキア	70.0	30.0	11.7	18.3	2
18 ポーランド	69.7	30.3	22.8	7.5	m
19 メキシコ	68.7	31.3	30.9	0.4	1.8
20 イタリア	68.6	31.4	23.8	7.6	8.5
21 ニューゼーランド	67.9	32.1	32.1	m	m
22 カナダ	62.9	37.1	20.2	16.9	m
23 イスラエル	58.2	41.8	27.3	14.6	5
24 オーストラリア	45.4	54.6	39.1	15.4	0.5
25 アメリカ	38.1	61.9	45.3	16.6	m
26 日本	35.3	64.7	50.7	14.1	m
27 イギリス	29.6	70.4	58.1	12.3	10.8
28 韓国	26.1	73.9	49.2	24.8	1.4
29 チリ	23.4	76.6	68.1	8.5	9.3

OECD 平均 70.0

(資料) “Education at a Glance 2012: OECD Indicators” を基に筆者作成。

(注) 1. ギリシャ、ハンガリー、ルクセンブルグ、スイス、トルコ：データ入手不能。

2. m：データ入手不能。

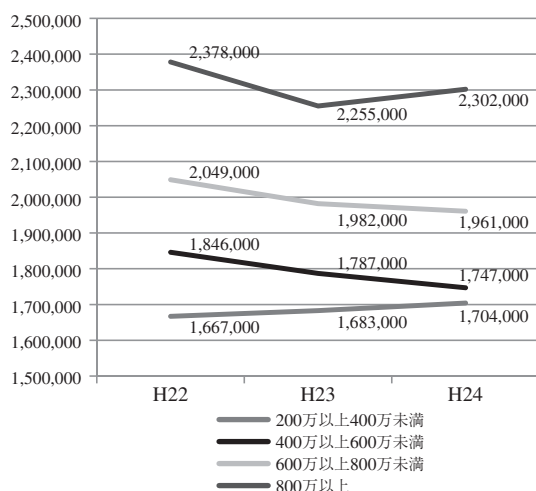
表2 OECD における国内総生産 (GDP) 対比の高等教育の公財政支出 一覧 (2009 年) (%)

No.	加盟国	GDP 比	No.	加盟国	GDP 比	No.	加盟国	GDP 比	No.	加盟国	GDP 比
1	デンマーク	1.8	11	ノルウェー	1.3	21	イスラエル	1.0	31	日本	0.5
2	フィンランド	1.8	12	アイスランド	1.2	22	メキシコ	1.0	OECD 平均		1.1
3	スウェーデン	1.6	13	オランダ	1.2	23	ポルトガル	1.0			
4	カナダ	1.5	14	ドイツ	1.1	24	アメリカ	1.0			
5	オーストリア	1.4	15	ニューゼーランド	1.1	25	チリ	0.8			
6	ベルギー	1.4	16	ポーランド	1.1	26	イタリア	0.8			
7	アイルランド	1.4	17	スロヴェニア	1.1	27	オーストラリア	0.7			
8	スイス	1.4	18	スペイン	1.1	28	韓国	0.7			
9	エストニア	1.3	19	チェコ	1.0	29	スロバキア	0.7			
10	フランス	1.3	20	ハンガリー	1.0	30	イギリス	0.6			

(資料) 表1に同じ。

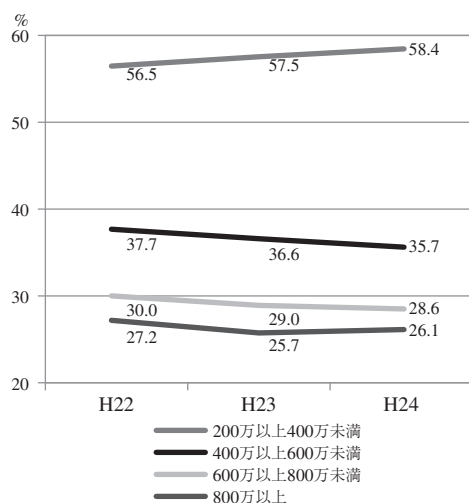
(注) ギリシャ、トルコ、ルクセンブルグ：データ入手不能。

図1 年収階層別にみた在学費用



(資料) 日本政策金融公庫(2011)『高止まりする家計の教育費負担』および(2012)『教育費負担の実態調査結果(国の教育ローン利用勤務者世帯)』を基に筆者作成。

図2 年収階層別にみた年収に占める在学費用の割合



(資料) 図1に同じ。

そして、第3カテゴリー(図1・2)は、「800万円以上」の年収階層で、より良い教育環境を求めて、教育費の増加に転じる資力があるカテゴリーである。

これら3つのカテゴリーを総じて言えば、実際に必要とされる教育費が増加しているものの、国際的にみれば低い公財政支出しか受けられず、特に第1・第2カテゴリーは家計も逼迫しているな

表3 OECD加盟国の大学進学率 一覧(2010年)

(位, %)

	男女計 順位		男性 順位 a		女性 順位 b		差 (b-a)
オーストラリア	1 96.5	1	83.3	2	110.3		27.0
アイスランド	2 93.2	3	74.1	1	113.1		39.0
ポルトガル	3 89.3	2	78.3	3	100.7		22.4
ポーランド	4 84.2	4	73.1	4	95.7		22.6
ニュージーランド	5 79.6	7	65.8	5	93.3		27.5
スロベニア	6 76.7	9	63.8	6	90.5		26.6
ノルウェー	7 76.2	10	63.6	7	89.3		25.7
スウェーデン	8 75.9	8	65.0	8	87.3		22.3
アメリカ	9 74.3	6	66.7	9	82.2		15.6
韓国	10 71.1	5	70.8	13	71.4		0.5
フィンランド	11 68.1	11	61.3	12	75.3		14.0
オランダ	12 65.5	12	61.0	16	70.1		9.1
デンマーク	13 65.4	18	53.2	10	78.2		25.0
スロヴァキア	14 65.2	16	54.8	11	76.2		21.4
オーストリア	15 63.1	13	56.5	15	70.1		13.7
イギリス	16 63.1	15	55.8	14	70.6		14.8
チェコ	17 60.3	19	51.6	17	69.6		18.0
イスラエル	18 59.7	17	53.4	18	66.2		12.8
アイルランド	19 55.9	20	50.7	19	61.1		10.4
ハンガリー	20 53.8	21	49.7	21	58.1		8.4
スペイン	21 51.5	22	43.6	20	59.9		16.4
日本	22 50.7	14	56.1	25	45.1		-11.0
イタリア	23 49.1	25	41.8	22	56.9		15.1
チリ	24 46.6	23	42.8	23	50.5		7.6
スイス	25 43.7	24	42.5	26	45.0		2.5
エストニア	26 42.6	28	35.4	24	50.1		14.7
ドイツ	27 42.5	26	41.7	27	43.4		1.7
トルコ	28 40.1	27	39.8	28	40.5		0.7
ベルギー	29 32.7	30	31.5	29	33.9		2.4
メキシコ	30 32.6	29	32.9	30	32.4		-0.5
ルクセンブルグ	31 27.6	31	26.1	31	29.3		3.2
OECD 平均		61.7	54.8		68.9		14.1

(資料) 表1に同じ。

(注) 1. カナダ、フランス、ギリシャ：データ入手不能。

かで、教育負担額は自己責任とされ、自助努力により教育にアクセスしている。

国のバックアップが薄い中(公財政支出 35.3%)、家計負担の増加によって、大学進学率(表3)は現在 50.7% に上昇しているが、データが判明している OECD 加盟 31 ヶ国でみれば 22 位と後塵を拝しており、人的資源の高度化が国の方針となっているだけに、今後さらに高等教育進学率の向上が求められる状況下にある。加えて、女性の大学進学率をみると、25 位とさらに悪く、労働力人口の減少が問題視され女性の社会進出の期待が高まるなか、人的資源開発の視点から女性の大学進学率向上がさらに求められている。

表 4 給付貸与等別の奨学金事業額

(千円)

区分	地方公共団体	学校	公益法人	営利法人	個人・その他	計
給付	3,421,264	31,977,938	8,209,331	26,960	287,004	43,922,497
	2.4%	22.6%	5.8%	0.0%	0.2%	31.0%
貸与	36,629,655	13,484,399	44,925,326	19,560	2,620,628	96,679,568
	25.9%	9.5%	31.7%	0.0%	1.8%	68.2%
併用	208,528	333,793	482,167	2,600	30,900	1,057,988
	0.1%	0.2%	0.3%	0.0%	0.0%	0.7%
奨学金 事業額計	39,259,447	45,796,130	53,616,824	49,120	2,938,532	141,660,053
	27.7%	32.3%	37.8%	0.0%	2.1%	100.0%

(資料)「平成 22 年度奨学金事業に関する実態調査」(日本学生支援機構)を基に筆者作成。

表 5 奨学金の延滞者と年収 (人, %)

年収	2011		2010	
	人数	割合	人数	割合
100～200 万円未満	2,538	63.1	2,747	71.3
200～400 万円未満	1,231	30.6	969	25.2
400 万円以上	255	6.3	136	3.5
合計	4,024	100.0	3,852	100

(資料)「平成 23 年度奨学金の延滞者に関する属性調査結果」(日本学生支援機構)を基に筆者作成。

また、高等教育費を負担している家計支出は、前述の第 1 カテゴリーでは家計逼迫のなか増加しており限界に近づいている(第 2 カテゴリーに近づいている)。一方、第 2 カテゴリーの高等教育費支出額は減少し、2010 年に第 1 カテゴリーより 10.7% 程多かった在学費の支出は、2012 年には、2.5% 程の支出増でしかなくなっている。

さらに、奨学金の支援状況を学生支援機構の調査対象でみる(表 4)と、給付貸与等別の奨学金事業額の約 7 割は貸与型で、給付型は約 3 割ではない³⁾。OECD 加盟国で国に給付型奨学金制度をもたない唯一の国である日本では、いわゆるローン型奨学金の増加が目立っている。学生支援機構の奨学金事業予算の推移をみると、1998 年で無利子が約 2,005 億円、有利子が約 650 億円(奨学金事業予算の 24.5%)だったのが、2013 年には、無利子が約 2,912⁴⁾億円、有利子が約 9,070 億円(奨学金事業予算の 75.9%)と、この間、総額

は 4.5 倍になったものの、有利子奨学金が 14.0 倍と急増し、無利子奨学金と有利子奨学金の事業予算構成比が入れ替わった。結果として、ローン型奨学金の返済遅滞者の増加につながり社会問題となっている。

実際に、返済滞納者を年収別にみる(表 5)と、年収 400 万円未満が 96.5%(200 万円未満: 71.3%)でこの階層の返済における重圧感が感じられる。

次項では、ここ 33 年間でこうした状況に至るまでの政府の取り組みの根底にある考え方、方針について、高等教育を受ける人権の視点から論じる。

3. 教育を受ける権利の実現と政府の取り組みの関係

教育を受ける権利の実現は、自由権としての自由の保障のように、自由を不法に侵害した場合の国家の行為(不当な強制や不当な制約)を差し止める(やめさせる)のとは異なり、むしろ国家が積極的に取り組み続けることにより初めて実現できる。例えば、国家が学校を整備すべく、教員をより十分に配置したり、教育に使用する教材なども準備し、教育を受けることができる環境を、より整備することによって教育環境の向上を推進していくことが、教育を受ける権利の実現に不可欠である。同様な権利として勤労権をみれば、国家が

3) 独立行政法人学生支援機構

4) 財務省『平成 25 年度文教・科学技術予算のポイント』

経済政策、財政政策により、就労を希望する個人に能力開発も含めて継続支援しその実現を図っている。

すなわち、構造的に社会で発生する教育格差という社会問題（例えば、大学教育費用の飛躍的増大に伴う低所得階層の家計負担割合の急増による当該階層の高等教育を受ける機会の減少という社会問題）の改善には、政府の取り組みが不可欠で、社会権としての教育を受ける権利は、国家などが積極的かつ継続的に取り組むことで初めて保障される。

社会権規約 2 条 1 項や 13 条 2 (b)・(c) 項等は、段階的な具体的取り組み（無償教育で言えば、財政支援や制度構築等の漸進的取り組み）を、締約国の義務として課している。

しかし、わが国は、1979 年に社会権規約を批准するも、その後 33 年間、高等教育における漸進的無償化については、国家の積極的取り組みの必要性を認めず、留保を撤回した今も、高等教育を受ける環境の厳しい実態は、抜本的には改善されずにいる。

4. 留保理由（根拠）と留保撤回時の懸念

(1) 留保撤回の経緯と撤回手続きでの懸念

日本は 1979 年に社会権規約を批准する際に、教育に関しては 13 条 2 (b)・(c) 項を留保したが、13 条 1 項を批准したうえで同条 2 (b)・(c) 項を留保するのは、実質的に容認されにくく⁵⁾、2008 年時点で締約国中、ルワンダとマダガスカルそして日本の 3 か国しか留保していなかった。同年 12 月にルワンダが留保を撤回して以降は、日本とマダガスカルの 2 か国のみとなり、加盟先進国に限れば日本のみが留保し続けるという状況であった。

こうしたなか、社会権規約に規定され経済社会理事会に設置されている、締約国の社会権実現の実施状況を監視する役割を持つ社会権規約委員会は、漸進的無償化条項を留保している日本の第 2 回定期報告（資料 1）に対して、2001 年 8 月の報告書審査およびその結果としての最終見解で日本にその再考を促すとともに 2006 年 6 月 30 日までに社会権規約に定められた報告義務⁶⁾に基づき第 3 回の政府報告を求めた。結果は 2009 年 12 月に、「……負担の公平や無償化のための財源をどのように確保するのか等の観点から、これらの教育を受ける学生等に対して適正な負担を求めるという方針を採っていること等から……」として、留保撤回しない旨の報告がなされた（資料 1）。

一方、2009 年に民主党政権が誕生し、翌 2010 年 1 月に当時の鳩山首相は国会の施政方針演説で「留保撤回を具体的な目標として検討を進める」としたが、その後進展せず、むしろリーマンショック後の景気後退局面において、管政権下で予算の 10% 削減方針や他の政治グループによる高校の授業料無償化廃止などが議論されるようになった。

このような硬直化した状況下で、2012 年 2 月 9 日・21 日の衆議院予算委員会において、当時の玄葉外務大臣が留保撤回を表明し、その後同年 9 月 11 日、政府は、閣議決定後、国連に通告書を送付した。通告書は即受理され、各国に回状が出され、留保は撤回された⁷⁾。

手続き的には、前述のとおり留保撤回の承認は国会に諮られず、閣議決定により処理された。筆者は、留保撤回が国の新たな法規範の形成である点と国是の変更である点を考えれば国会での承認手続きが必要であったと考えている。

しかし、手続き問題の他に特にここで指摘する問題点は、国会で留保撤回の意義を議論し国内に

5) 「5. 人権として高等教育を受けることの保障と国際規範. (2) 13 条 1 項と同条 2 項の関係（留保の有効性の程度）」参照。

6) 第 16 条（締約国の報告義務）

1 この規約の締約国は、この規約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の実現についてもたらされた進歩に関する報告をこの部の規定に従って提出することを約束する。

第 17 条（報告の時期と内容）

2 報告には、この規約に基づく義務の履行程度に影響を及ぼす要因及び障害を記載することができる。

7) 中内康夫（2013）『立法と調査－社会権規約の中等・高等教育無償化条項に係る留保撤回－条約に付した留保を撤回する際の検討事項と課題－』337 号、参議院調査室。

周知できなかったことが、人権の視点から高等教育に関する撤回後の取り組みの必要性を明確にする上で貴重な機会を逃してしまったという問題点である。高等教育の公財政負担割合の増加は、より多くの国民的理解が得られてはじめて円滑に実現できるのであり、今後改めて理解を求めることになると思われる。

資料 1.

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第 16 条及び第 17 条に基づく第 2 回報告（抜粋）

第 13 条

2. 後期中等教育及び高等教育の無償化等

後期中等教育及び高等教育について私立学校の占める割合の大きい我が国においては、負担衡平の観点から、公立学校進学者についても相当程度の負担を求めることとしている。私学を含めた無償教育の導入は、私学制度の根本原則にも関わる問題であり、我が国としては、第 13 条 2 (b) 及び (c) にある「特に、無償教育の漸進的な導入により」との規定に拘束されない旨留保したところである。

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第 16 条及び第 17 条に基づく第 3 回政府報告（抜粋）

第 13 条

2. 後期中等教育及び高等教育の無償化等

後期中等教育・高等教育の無償化条項については、負担の公平や無償化のための財源をどのように確保するか等の観点から、これらの教育を受ける学生等に対して適正な負担を求めるという方針を採っていること等から、我が国は、社会権規約第 13 条 2 (b) 及び (c) の適用に当たり、「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している。

（資料）外務省 HP を基に筆者作成

（注）傍点筆者

(2) 留保の根拠とその影響

第 2 回政府報告（1998）および第 3 回政府報告（2009）をみる（資料 1）と、日本は高等教育を受ける権利を社会権としては容認せず、高等教育の費用負担の基本方針を、「私学制度の根本原則論」と公立・私学間の「負担衡平性論」そして「受益者負担論」（後述⁸⁾するが、この考え方は、

留保撤回前においても社会権規約の漸進的取り組みの理念に反していたと考える）を論拠として、第一義的には個人あるいは家計等で負担すべきである、としていた。受益者負担の論理および私学制度の根本原則論や公立・私学間の負担衡平性の論理が高等教育の費用負担を考える上での基本方針の一つであった。

高等教育の公財政支出が減少（35.3%、表 6）し、家計負担が今日ここまで増加（50.7%、表 6）したのは、高等教育を受ける権利を本質的には人権として認めず、受益者側の責任を第一義的とする受益者負担の考え方に依ったことが大きく影響している。

換言すると、高等教育の費用負担についての政府の基本姿勢は、社会権としての発想は薄く、その恩恵を受ける個人や家族がまず負担すべきであると考え、受益者が主体となって解決すべき問題として位置づけたことが大きく影響している。高等教育を受けることを希望する者にとっての人権であるという発想に基づいていないため、結果として、「2. 悪化した教育費負担の現状」で指摘したとおり高等教育費用の負担は国際的にみると家計とその他民間が大きく背負うこととなった（表 1、図 1・2）。

すなわち、社会権規約 13 条 2 (c) 項を「留保」したことを梃子に高等教育へのアクセスを社会権として捉えるのではなく高等教育を受ける側の投資あるいは消費の領域で捉えて、受益者負担政策を推進したために、高等教育の負担が個人に大きく負われ、今日の高い家計負担率という現状をもたらしたのである。

実際、1970 年には国立大学の授業料は年間 12,000 円、私立大学 82,000 円、（当時の大卒初任給：約 40,000 円）であり、国立大学においては、ある意味、無償に近かったが、受益者負担論の考え方と公立・私学間の負担衡平性論の考え方において、現在は、国立大学でも年間約 536,000 円、私立大学で約 851,000 円となっている⁹⁾。国公立・私立間の負担衡平性論の考え方が、国立大学の授業料も高額化させ（図 3）、加えて、私学制度

8) ibid.5.

9) 大学卒初任給（2013 年）は、約 20 万 5647 円。（労務行政研究所調べ）

表6 OECD加盟国における高等教育 家計負担の高い国（ワースト5） 比較（2009年）（位，％）

家計負担の 順位	公財政の 順位	加盟国	公財政	家計・民間			
			負担割合	小計	家計負担 割合	その他民間 負担割合	内、助成金 割合
25	25	アメリカ	38.1	61.9	45.3	16.6	m
26	28	韓国	26.1	73.9	49.2	24.8	1.4
27	26	日本	35.3	64.7	50.7	14.1	m
28	27	イギリス	29.6	70.4	58.1	12.3	10.8
29	29	チリ	23.4	76.6	68.1	8.5	9.3

（注）1. 「表1.OECD加盟国の高等教育の公負担割合比較（2009年）」を基に作成。

2. イギリスは助成金割合（10.8％）が高い。

3. m：データ入手不能。

4. アメリカは、社会権規約を批准していない。

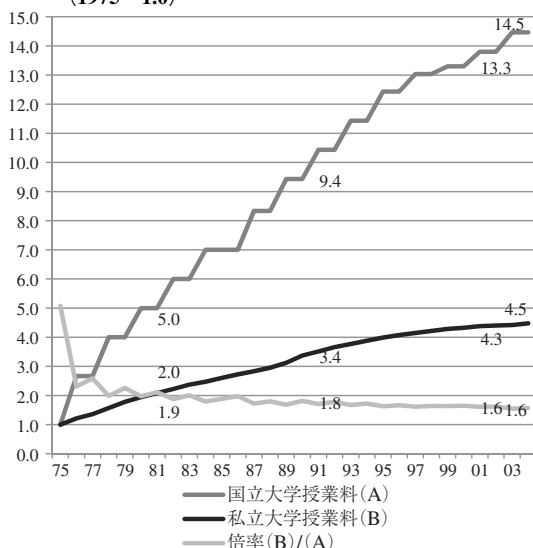
5. イギリスの特徴として民間負担割合における民間助成金の割合が高い。

表7 大学授業料の推移

	(A) 国立大学授業料	(B) 私立大学授業料	(A)／(B) 倍率
'75	36,000	182,677	5.1
'80	180,000	355,156	2.0
'90	339,600	615,486	1.8
'00	478,800	789,659	1.6
'04	520,800	817,952	1.6

（資料）文科省公表数値を基に作成。

図3 大学授業料増額率および国立私立間倍率の推移（1975=1.0）



（資料）文科省公表数値を基に作成。

の根本原則論および受益者負担論の考え方により、私学の授業料もさらに高額化させた。高等教育を受ける権利が人権・社会権である、という考え方が優先されていれば、国公立と私立間の均衡を図るにしても今日のように授業料が高額化（表7・図3）することはなかった。

一方、こうした取り組みと並行して成立した1975年の私立学校振興助成法（以降、私学助成法）および同法案に対する附帯決議（参議院文教委員会）は、漸進的な高等教育の普及を考えている。同法4条「私立大学及び私立高等専門学校の経常的経費についての補助」（資料2）において、国は、2分の1までの助成をすることができる。高等教育の普及に国の関与が必要であることを前提にしている点で、けっして受益者負担論に基づくものではない。

さらに、付帯決議（資料3）では、すみやかに2分の1まで助成をすることを促しており、社会権としての高等教育を漸進的に図ろうとしている¹⁰⁾。

資料2.

私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）

第4条 国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、当該学校における教育又は研究に係る経常的経費について、その2分の1以内を補助することができる。

2 前項の規定により補助することができる経常的経

10) 他には、1984年日本育英会法および1984年日本育英会法案に対する附帯決議（参議院文教委員会）がある。

費の範囲、算定方法その他必要な事項は、政令で定める。

資料 3.

私立学校振興助成法案に対する附帯決議（1975年7月1日 参議院文教委員会）

（自由民主党、日本社会党、民社党、以上三党共同提案による附帯決議）

政府は、本法の運用にあたり、私立学校教育の特質と重要性にかんがみ、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一、私立大学に対する国の補助は二分の一以内となっているが、できるだけ速やかに二分の一とするよう努めること。

二、働きながら学ぶ定時制、通信制高等学校並びに大学の補助については、十分な助成が達成されるよう特段の配慮をなすこと。

三、大学及び学部の新設抑制にあたっては、技術者の養成その他新しい文化形成に必要な部門及び全国の適正配置を充分考慮して、一律規制にならないようにすること。

四、新規の定員増加は特別の事情のある場合を除き、抑制することとするが、既に収容している実員については実情に即して可能な限り定員化を図ること。

五、補助金減額等の措置を講ずる場合は、著しく公共性を阻害する場合等に行うこととし、私学の自主性は極力尊重すること。

六、前五項の進捗状況について、政府は国会に対し、適時報告すること。

右決議する。

（注）傍点筆者

しかし、現実には、私学制度の根本原則論や公立・私学間の負担衡平性論および受益者負担論により、高等教育における私学の家計負担は増加し、一方、国公立も私立との格差は小さくなったものの負担は顕著に増加した（図3）。この間、大学進学率（表3）が向上したのは評価できるが、それは受益者負担として家計に支えられて向上したのであり、資金のない者は高等教育へのアクセスは困難であったり、進学できたとしても卒業後にローンの返済を自己負担・自己責任でしなければならない。高等教育の普及の実態（大学進学率の向上）は、社会が支えるのではなく、個人や家計が負担を高めて支えるといった社会（政府の施策）の上で実現されていた。

（3）留保撤回の意義

留保撤回の意義の1つは、高等教育費の負担に関する前述の3原則に対して、社会権規約13条2(c)項（資料4）における規範すなわち、「漸進的無償化」がこの領域の規範として優先されることを、法規範として明確にした点である。

資料 4.

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（抜粋）
（社会権規約）

第2条（人権実現の義務）

1 この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。

第13条（教育についての権利）

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こと。

(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。

（資料）広部和也、杉原高峰 編集代表（2009）『解説条約集』三省堂、を基に作成

留保後 33 年を経過しての撤回は、高等教育に国民がアクセスする際に、それを阻害する構造的障壁のひとつであった受益者負担政策（それまでの政府方針）を抜本的に見直さなければならなかった点が法的にも明確になったことを意味している。従来、政府は高等教育を受ける権利という社会権の実現を図る社会権規約の規範（漸進的無償化等）に「拘束」されないとして、高等教育費の負担は受益者に多くを求めるとのスタンスにあったが、同項の留保を撤回したことは、国の責任において同項における社会権の実現を法的義務として履行することを明確にしたのである。すなわち、政策の基礎となる法的な国家規範の転換により、これまでの政府の方針・施策・取り組み方を抜本的に変更して実践をしなければならなかったのである。

外務省は、ホームページに「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）13 条（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」¹¹⁾で書いているように、「この通告により、日本国は、平成 24 年 9 月 11 日から、これらの規定の適用に当たり、これらの規定にいう「特に、法的な無償教育の漸進的な導入により」に拘束される」と、新たな国家規範を公表している。法的に拘束されることを明言している点は、これまでの経緯からすれば文字通り画期的である。

しかし、实际的に重要な点は、実効性を持って政策展開されているかである。政府は、「高等教育を受ける権利の実現」のために、漸進的無償化の具体的実践（義務の履行）を、留保撤回後に新たに、どのように展開しているか、が重要なのである。

高等教育を受ける権利を人権・社会権として国が承認し法的義務を負ったが、その履行が、継続的な政府の取り組みとして、実際どのように展開されるようになったか、が重要なのである。

5. 人権として高等教育を受けることの保障と国際規範

(1) 世界人権宣言と社会権規約

留保撤回は、高等教育を受けることを社会権として捉えて取り組むことへの国の方針転換で、すなわち、これまでのように国が第一義的責任を持たない、というスタンスから、積極的に国家が保障する、という国是に大きく転換したことを意味する。特にここでは、新たな立脚点となった社会権規約 13 条 2（c）項の高等教育の権利について論じる。

社会権規約は具体的な社会権の内容を 6 条から 15 条に規定し、13 条は、教育についての権利を規定している。社会権規約は、世界人権宣言の内容の多くを条約化し、それまで法的拘束力がなかった同宣言の内容を締約国に対して法的拘束力のある規範にしたという点で画期的で、教育に関する同宣言の内容も条約化によって法的拘束力を持つ規範となり、これまではない強い強制力を持つようになった¹²⁾。

具体的には、世界人権宣言 26 条 2 項¹³⁾で、「教育は人格の完全な発展ならびに人権およ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」となっているのを、社会権規約 13 条 1 項で「高等教育も含めた教育は、人格の完成」、「人格の完全な発展を目的としなければならない」と規定して、締約国に共通の規範として法的拘束力を持たせた（資料 4・5）。

加えて、世界人権宣言で「すべての人は教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等、基礎的な段階においては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。技術教育、職業教育は一般に利用できるものでなければならない、また高等教育は能力に応じすべての者にひとしく開放されなければならない」としているのを、これを受けて、高等教育については社会権規約 13 条 2（c）項で、「……すべての者に対

11) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html（2013.06.26.）

12) 包括的な人権について国連が初めて国際的理念として採択した文書『世界人権宣言』を、人権委員会が条約化に取り組み 1966 年に国際人権規約 A 規約（社会権規約）と B 規約（自由権規約）として実現させた規範

13) 世界人権宣言（採択 1948 年 12 月 10 日 国際連合第 3 回総会）

して均等に機会が与えられるものとする……」と規定し、やはり法的拘束力のある規範にしている。

法的拘束力の点で、世界人権宣言と社会権規約は大きく異なり、社会権規約の締約国は、条約化された同規約の実現に向けて取り組む義務を負った点を再認識しなければならない。

資料 5.

世界人権宣言（採択 1948 年 12 月 10 日 国際連合第 3 回総会）

第 26 条（教育への権利）

1 すべての人は、教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等かつ基礎的段階においては、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。技術教育および職業教育は一般に利用できるものでなければならない。また高等教育は、能力に応じ、すべての者にひとしく開放されていなければならない。

2 教育は、人格の完全な発展および人権および基本的自由の尊重を強化することを目的としなければならない。また、すべての国相互間または人種的・宗教的集団相互間の理解、寛容および友好関係を増進し、かつ、平和の維持に関する国際連合の活動を促進するものでなければならない。

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。

（出所）資料 4 に同じ。

（2）13 条 1 項と同条 2 項の関係（留保の有効性の程度）

社会権規約 13 条「教育についての権利」は、既述のとおり『世界人権宣言』26 条 1 項において、高等教育も含めた教育が人格形成という人間の生まれながらに持っている権利の実現に不可欠であること、そして、等しく教育を受ける権利があることを人権として宣言しているのを、拘束力ある規範として条文化している。13 条 1 項では、「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。」と規定している。

また、漸進的達成については、2 条 1 項で、「この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため……」と規定している（傍点筆者）。

一方、13 条 2（c）項は、同条 1 項との関係において高等教育の漸進的無償化に踏み込んで明示しており、同条 1 項の具体的実践項目を明確化している。すなわち、13 条 1 項と 2（c）項の関係は、1 項が教育の権利の内容で、2（c）項はその内容を達成するための最終目標と漸進的という取り組み方法であり、また、その目標は即時的達成ではなく最終到達点であり、取り組み方はステップごとの達成という位置づけになっている。

13 条 2 項各項では、初等、中等、高等に区分して明示をし、初等教育については「無償教育」を「義務」とし、中等教育、高等教育については、「漸進的無償化の取り組み」を「義務」としているのである。

同条 1 項と同条 2（c）項の関係は、前者が、包括的権利内容であるのに対して、後者は、漸進的な取り組みの教育ステージ別の具体的取り組み目標となっているのである。そして、高等教育については、逐次的達成によって最終的な無償化を目指している。従って、同条 1 項の延長線上に 2（c）項があるのであって、同条 2（c）項を留保していた時代でも、同条 1 項および 2 条 1 項を批准していた日本は、「無償化」を目標に掲げなくとも、「漸進的」取り組みの義務があったといえる。

筆者の以前からの主張¹⁴⁾は、同条 2 項（c）を留保していても、その前提、すなわち、13 条 1 項および 2 条 1 項（資料 4）を批准していれば、同条 2（c）項による漸進的無償化の法的拘束力が無くとも、高等教育を受ける権利の実現の包括的漸進的取り組み義務はあったし、同条 2（c）

14) パネリストとして参加した際の筆者の主張。（2011 年 9 月『シンポジウム：留保撤回運動の今日的意義と課題』国庫助成に関する全国私立大学教授会連合、中京大学、2012 年 12 月『シンポジウム：留保撤回と奨学金問題』国庫助成に関する全国私立大学教授会連合、明治大学。）

項を留保していることを理由に、高等教育の漸進的無償化は社会権として保障されない（受益者負担論が優先される）との当時の日本スタンスは、批准している同条1項および2条1項の趣旨と矛盾しているとともに、そもそも留保の有効性が低い、と主張していた。留保撤回前の時代においても、受益者負担を根拠に、漸進的取り組みを否定するのは、社会権規約の理念および2条1項（漸進的達成）、13条1項（教育についての権利の内容）に反していた。

また、国際法上、留保できない場合として、条約法に関するウィーン条約（以降、条約法条約）19条¹⁵⁾では、「当該留保が条約の趣旨及び目的と両立しないものであるとき」を挙げているが、これまで述べてきたように、社会権規約の理念が社会権の漸進的達成であること、そして13条1項（教育についての権利の内容）を批准していることを考えれば、社会権規約13条2(c)項の留保は、同条約の趣旨及び目的と両立しないものといえる。加えて、社会権規約委員会からの同条項の留保撤回の勧告を第2回審査報告の見解で受けていることは、（同委員会に社会権規約で留保の有効性を判断する権限は与えられていないが）、社会権の実施状況を監視する人権実施機関であることを考えると、他の人権条約における人権監視機関が留保の有効性を判断できる権能を持っていることから、同委員会が留保の有効性に言及できると考えられ、同条項の留保の有効性は当時から極めて低かったといえる。

日本は社会権規約を批准した79年以来、同規約2条（人権実現の義務）「……漸進的に達成するため……」、13条（教育についての権利）1項「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。……」（資料4）および留保が認められない場合を定めた条約法条約19条(c)「当該留保が条約の趣旨及び目的と両立しないものであるとき」を考えると、当該留保の有効性は極めて低く、国は無償化に向けての包括的な取り組み義務を怠っていた。すなわち、13条2(c)項の留保を表明していても、当時から漸進的取り組みをしなければならなかったのである。

留保を撤回した現在、13条2(c)項において日本は明確に、高等教育の漸進的無償化の義務を負うことになったが、その義務は、本来、留保撤回以前からの義務であったところの「高等教育を受ける権利の実現に向けた漸進的取り組み義務」である。既述のとおり、社会権規約の締約国は、積極的な取り組みにより、段階的に達成することを約しているのであるから、締約国の不作為は、義務違反、である。

留保を撤回した現在、13条2(c)項において日本は明確に、高等教育の漸進的無償化の義務を負うことになったが、その義務は、本来、留保撤回以前からの義務であったところの「高等教育を受ける権利の実現に向けた漸進的取り組み義務」である。既述のとおり、社会権規約の締約国は、積極的な取り組みにより、段階的に達成することを約しているのであるから、締約国の不作為は、義務違反、である。

(3) 社会権規約委員会の考える漸進的無償化の取り組み

社会権規約委員会は、同規約13条についてどのように解釈しているかを、社会権規約委員会の一般的意見13¹⁶⁾（1999年12月）から論じる。

社会権規約委員会の一般的意見13において、13条の1項と2項との関係をみると、やはり、1項と2項は一体的な条文として理解されており、切り離して運用することは想定されておらず、教育についての権利内容の実現のために漸進的無償化が重要な取り組みであることが分かる。

具体的には、13条2項に関しての説明の冒頭で、「この条項の正確かつ適切な適用は、当該締約国の状況に依存し締約国の置かれている状況によって、この条項の実際の適用は異なるが¹⁷⁾、……」とし、締約国は「その国の社会経済文化などの環境によりその実践と対応は異なるであろうが」と各国の状況・事情を踏まえた上で（譲歩した上で）、「教育はその実践において、以下の要因等が相互に補完し関係をもつことによって発展する¹⁸⁾」と述べて、2項前段で「この規約の締約国

15) 19条（留保の表明）：いずれの国も、次の場合を除くほか、条約への署名、条約の批准、受諾若しくは承認又は条約への加入に際し、留保を付することができる。(a) 条約が当該留保を付することを禁止している場合／(b) 条約が、当該留保を含まない特定の留保のみを付することができる旨を定めている場合／(c) (a) 及び (b) の場合以外の場合において、当該留保が条約の趣旨及び目的と両立しないものであるとき。

16) E/C. 12/1999/10.

17) E/C. 12/1999/10, para.6.

18) ibid. 17.

は、1 項の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める」と規定しているのである。

そして、具体的に実現に向けての重要な 4 つの要因を指摘し、これら 4 要因が実践上では複合化（ミックス）されて推進されるが、特に、その実践において尊重されるのは学生の利益であるとしている。

4 つの要因とは、①利用に関しての実現性¹⁹⁾、②アクセスに関しての実現性²⁰⁾、③受容（納得性）に関しての実現性²¹⁾、④適合に関しての実現性²²⁾、である。このうち漸進的無償化と特に関係が深いのは、アクセスに関しての実現性、である。他の 3 要因について述べると、利用に関しての実現性は、施設や機材などについて、量的、質的に足るものではなくてはならないということで、たとえば、図書館、コンピューター設備、情報関連技術などを求めている。受容に関しての実現性は、カリキュラムや教育方法などが当事者に納得される内容で、文化的に導入可能であることを求めている。適合の実現性は、社会や地域、そして文化などに対応したものでなければならないとしている。

漸進的無償化と関連が強い「アクセスに関しての実現性」について述べると、差別がないこと、すべての者に教育が受けられる機会が与えられなければならないこと、をまず求めている。換言すると、差別なく、物理的に可能で、そして経済的に教育を受けることが可能であることが必要である、と指摘している。

ここでいう経済的なアクセスというのは、教育はすべての者にとって経済的に負担が可能でなければならない、と論じており、この点で日本は結果として大きな問題を抱えている。そして、高等教育における漸進的無償化の努力をする義務を締約国は負うと論じている。

以上述べたように、社会権規約委員会の一般的

意見 13 において、社会権規約は、13 条 1 項の掲げる教育についての権利の実現に向けて、高等教育において、締約国に漸進的な取り組みを前述の 4 つの視点から求めている。特に、高等教育へのアクセスの実現性については、経済的視点から、「締約国は高等教育における無償教育は漸進的導入の義務が負わされている」と指摘し、さらに、高等教育の無償化の漸進的導入について、社会権規約委員会は、締約国が具体的な実施ステップを設定し実施しなければならない（義務）²³⁾としている。

次項では、締約国の義務を社会権規約委員会の一般的意見 13 ではどのように捉えているかを論じる。

6. 締約国の義務

(1) 一般的法的義務（General legal obligations）

社会権規約委員会は、社会権規約 13 条の一般的法的義務（General legal obligations）に関し、締約国の義務をどのように考えているのであろうか。すなわち、社会権規約委員会は、締約国にどのような即時的義務を課していると解釈しているか、を明確にする。

この点において、初等教育に関しては、無償化の即時的義務を課していることは明白であるが、高等教育では、即時的義務はなんら課していないのであろうか。

答えは、否である。高等教育では、初等教育のような無償化の即時的義務は課していないが、「13 条の完全な実現に向けて、段階を踏んで実施する逐次的取り組みの即時的義務」²⁴⁾を課し、その取り組みは、「計画的、具体的、目標化された取り組みでなければならない」²⁵⁾として、「段階的向上のための取り組み」を即時的義務として課している。また、漸進的取り組みの意味について

19) E/C. 12/1999/10, para.6 (a).

20) E/C. 12/1999/10, para.6 (b).

21) E/C. 12/1999/10, para.6 (c).

22) E/C. 12/1999/10, para.6 (d).

23) E/C. 12/1999/10, para.14. (……, they also have an obligation to take concrete steps towards achieving free secondary and higher education.)

24) E/C. 12/1999/10, para.43.

25) ibid.24.

は、「可能な限り迅速かつ効果的に実践する具体的かつ継続的な義務を締約国は負っている」²⁶⁾とされている。

さらに、後退的な取り組み（実施）は認められない、との立場をとり、万一、後退的取り組みが為される場合は、「代替的回避措置を尽くしたことおよび社会権規約の求めることとの関係で諸般の状況を斟酌しての後退的措置の正当性の説明をしなければならない」²⁷⁾として、後退的取り組みの安易な実施を認めていない。

(2) 具体的法的義務 (Specific legal obligations)

社会権規約は、個々の法的義務として、「教育が実際に 13 条 1 項で規定された目標、すなわち、人格の完成や人格の尊厳についての意識の発展から実践的取り組みまでの規定された目標に向かって進展しているかどうかを検証できる、分かり易くかつ効果的な仕組みを構築し継続実践する義務がある」と指摘しており、換言すれば、教育を受ける権利の実現に向けて進捗状況を可視化できるなど普段の取り組みが構造的に定着することを求めている²⁸⁾。

また 13 条 2 項との関係では、前述の 4 つの視点の取り組み実施義務を負うとしている²⁹⁾。さらに、「締約国は、中等、高等、基礎教育の実現に向けて具体的実践をする即時的義務を負っているとし、少なくとも、締約国は規約に従った中等、高等および基礎教育の提供を含めて国家的教育戦略 (national educational strategy) を構築して実践することが求められる」と指摘している。そして、その実践の進捗状況を監視できるように締約国に指標化を求め、また、ベンチマークによって取り組むことも求めている。すなわち、目標の実現に向け、具体的実践計画を構築の上、その進捗状況を普段にチェック（監視）し、フォローする

体制を確立して、漸進的に達成することを求めているのである（体制整備も含めて義務であるとしている）³⁰⁾。

(3) 社会権規約委員会「一般的意見 3」における締約国の義務

社会権規約 2 条 1 項は、「この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、……」として、締約国に対して包括的漸進的達成義務を課している。

また、社会権規約委員会は、「一般的意見 3 (1990)」³¹⁾で、社会権規約の基本原則が漸進的取り組みであるとする一方で、単なる漸進的取り組みのみでなく、締約国のなすべき行為に加えて結果も求めている³²⁾とし、締約国の取り組み義務を明確にしている。

締約国の漸進的取り組みは、文字通り原文でいう“to take steps”であって、即時的達成が課せられていない目標に向けて、締約国は、計画的に最終目標までの個々の段階的目標を明確にした上で、各施策を実践する義務があるとしている³³⁾。

そして、こうした義務を実践する際に、締約国は必要な立法を行い実践するのが望ましいとしている³⁴⁾。日本では、留保撤回と前後してすでに立法されている私学助成法があるが、同法は、社会権規約委員会が述べている目標達成に必要な立法の 1 つと考えられる。また、社会権規約 2 条 1 項で表現されている「すべての適切な取り組み施策 (“all appropriate means”)」については、一般的に行政的、財政的、教育的、社会的取り組みが考えられるが、必ずしもそれらだけに限定せずあらゆる取り組みを想定している³⁵⁾、としている。

26) E/C. 12/1999/10, para.44.

27) E/C. 12/1999/10, para.45.

28) E/C. 12/1999/10, para.49.

29) E/C. 12/1999/10, para.50.

30) E/C. 12/1999/10, para.52.

31) E/1991/23, E/C. 12/1990/8.

32) E/1991/23, Annex III, para.1.

33) E/1991/23, Annex III, para.2.

34) E/1991/23, Annex III, para.3.

35) E/1991/23, Annex III, para.7.

これらの取り組みは、漸進的達成を求めるものであって完全実施（到達）ではないとしているが、そうした表現の根底には、締約国間の実質的状况に差があることが考慮されてフレキシブルな表現となっていると説明している。しかし、そのことは、けっして、個々の実践の到達点を曖昧にしているのではなく、締約国は、自国の水準において漸進的達成に取り組む義務を負っている、としている。そして、「一般的意見 13」に限らず「一般的意見 3」においても、後退する施策の実施に関しては、その施策をなぜ採らなければならないかを明確にすることを求めている³⁶⁾。

また、社会権規約 2 条 1 項では、「……自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより……」として、締約国の取り組み義務を明確にしている。特に、経済不況も含めた資源の制約に対しては、状況に即した段階別の目標達成計画により弱者を保護しなければならないとしている。さらに、未達成の状況を把握しその実現に向けての計画策定をする義務があると指摘している³⁷⁾。

7. 結 論

2013 年度から 5 年間の教育行政の指針となる中教審の第 2 期教育振興基本計画（答申）（2013. 4）においても、高等教育費の家計負担の現状が、高等教育への望ましいアクセス状態でないこと、および社会権規約 13 条 2 (c) 項の留保撤回への言及により、高等教育費等の家計負担の軽減（OECD 加盟国水準を目標とすること）の重要性を指摘している。また、文科省も 2013 年度の文教関係予算において、私学への授業料減免支援として、低所得世帯の学生等に対する支援の拡充を昨年より 2,000 人多い 36,000 人に、また、卓越した学生に対する支援として 1,000 人の枠を設定し前向きに取り組んでいる。しかし、第 2 期教育振興基本計画の閣議決定（2013. 6. 14）では、中教審の答申より後退し、教育の公財政支出の OECD 加盟国水準に向けた数値目標の明確化は、消極的内容（OECD 加盟国を参考）に修正され、段階

的目標設定などの抜本的改革にはほど遠い。

高等教育の漸進的無償化条項（社会権規約 13 条 2 (c)）の留保撤回の意義のひとつは、既述の通り、高等教育費の負担のあり方についての国是の変更である。すなわち、国の責任として無償化に向けて、社会権規約委員会が指摘している計画策定義務を果たしながら段階的に実施するという義務の履行である。現段階では、私学助成法（1975）や参議院での附帯決議の示す経常経費 2 分の 1 助成などが示されているが実践が伴っていない。家計負担軽減を担保するためには、国の積極的な取り組みによって、間接的補助だけでなく直接的補助や授業料減額に直結させる新たな方法など多くの取り組みえを考える必要がある。

既述のとおり、そもそも留保自体その有効性は低かったと思われるが、留保していた 33 年間、留保していることをある種、免罪符に、政府は積極的取り組みを回避してきた。この間、家計負担割合は奇しくも大学進学率のアップとともに増加し今日の厳しい状況に至っている。

もとより高等教育の重要な目的である「人格の完成や人格の完全な発展」に加えて、天然資源希少国のわが国においては、人的資源の重要性が政府だけでなく民間企業でも認識されている今日、「社会（国）が人材を育成する」、といった基本姿勢の実践が不可欠で、社会権規約 13 条 2 (c) 項の法的拘束力の要請からだけでなく、本来、国の存亡に直結するこの問題を喫緊の課題として再認識し、事態改善のため段階的数値目標の設定により継続的に取り組まなければならないのである。

参考文献

- Economic and Social Council, 2001, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Japan*. (*Concluding Observations/Comments*), 24 September 2001, UN Doc. E/C. 12/1/Add.67.
- Economic and Social Council, 1998, *Second periodic reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant in accordance with the programmes established by Economic and Social Council*

36) E/1991/23, Annex III, para.9.

37) E/1991/23, Annex III, para.11.

resolution 1988/4 Addendum Japan, 15 October 1998, UN Doc. E/1990/6/Add.21.

Economic and Social Council, 1990, *Annex III General Comment No.3 (1990) : The nature of States parties obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant)*. UN Doc. E/1991/23.

Economic and Social Council, 1999, *The right to education (Art.13) : (General Comments)*, 8 December 1999, UN Doc. E/C. 12/1999/10.

Status of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Reservations, Withdrawals, Declarations and Objections under the Covenant, 18 July 1993, UN Doc. E/C. 12/1993/3/Rev.1.

川島慶雄 (2001) 「人権尊重の街、ニュルンベルグと大阪—ニュルンベルグでのユネスコ人権教育賞の授賞式に出席して」『国際人権ひろば』No.37, ヒュ

ーライツ大阪 (アジア・太平洋人権情報センター).

芦田健太郎 (2011) 『国際人権法』信山社.

中内康夫 (2013) 『立法と調査—社会権規約の中等・高等教育無償化条項に係る留保撤回：条約に付した留保を撤回する際の検討事項と課題』337号, 参議院調査室.

中央教育審議会 (2013) 『第2期教育振興基本計画について (答申)』中教審第163号, 文科省.

日本政策金融公庫 国民生活事業本部 生活衛生業務部 (2012) 『教育費負担の実態調査結果 (国の教育ローン利用勤務者世帯)』日本政策金融公庫.

野瀬正治 今井証三 平山令二 角岡賢一 岡村稔 (2011) 『誰もが金銭の心配なく大学で学べるように：漸進的無償化をめざして』国庫助成に関する全国私立大学教授会連合.

Implications of the Withdrawal of the Reservation to the Art.13 (2) (c) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

ABSTRACT

When Japan ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) in 1979, it reserved the right not to be bound by “in particular by the progressive introduction of free education” in applying the provision of subparagraph (c) of paragraph 2 of article 13 of ICESCR.

Although Japan withdrew the reservation 33 years later, on September 11, 2012, the percentage of household expenditure in the total of public and private expenditure for tertiary education has significantly increased.

This situation is a result of government policy, “The beneficiary payment principle”. The Basic Plan for the Promotion of Education, which was approved by the Japanese cabinet on June 14, 2013, did not include increasing public expenditure to the average of OECD countries, despite a recommendation in the draft of the Basic Plan by the Central Education Council.

In this article, through researching General Comments of Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) and ICESCR, I argue that the Japanese government is obligated to take steps to fully implement article 13 (2) (c).

Key Words: CESCR’s General Comment, progressive introduction, withdrawal of reservation.