

2018年10月17日

「無償教育の漸進的導入」原則に反する 現政権による「高等教育無償化」策に関する声明

大学評価学会共同代表理事

岡山 茂（早稲田大学）

日永龍彦（山梨大学）

同学会副代表理事

井上千一（大阪人間科学大学）

西垣順子（大阪市立大学）

光本 滋（北海道大学）

1.

大学評価学会は、大学評価の基準となるべき大学のあり方と社会的役割を、経済的視点のみならず社会的、国際的、市民的、地域的などの視点に立って研究し、学生の発達保障が大学評価の基本に位置づく必要があるとの認識のもとに、大学評価論を深めてきた。学生の発達を保障する高等教育は、人権としての高等教育と言い換えてよい。人権としての高等教育を実現するためには、大学は現代社会における多様な高等教育要求を受け止めることができなければならない。

このような考え方により、本学会は設立当初から、国際人権規約をはじめとする国連人権法を検討し、これにもとづく大学評価および評価基準を研究することを研究課題の一つとしてきた。とりわけ国際人権規約における「無償高等教育の漸進的導入」原則は人権としての高等教育の基本的条件であることから、国際人権 A 規約 13 条問題特別委員会を組織し、日本政府の同原則の留保撤回、および無償高等教育の実現に向けた内外への研究成果の発信、関係機関への要請等に努めてきた。日本政府が国際人権 A 規約 13 条 2 項(b)(c)の留保を撤回して以降は、ようやく実現への展望が大きく開けた「無償高等教育」がどのように具体化していくのか関心を持ち、理論的・実践的研究を継続してきた。

ところが、政府は今日に至ってもなお高等教育の費用負担に関する考え方をあらためていない。その一方で、2017年、人的資本への投資の観点から「高等教育無償化」という名の施策を実施する方針を示した。政府の言う「高等教育無償化」は、人権としての高等教育の理念とは相容れない。そればかりか、施策の内容にも数々の問題をはらんでおり、「無償高等教育」の実現を遠ざける危険すらある。

2.

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(2018年6月15日)において、2020年4月から「高等教育無償化」を実施する方針を固めた。中央教育審議会の議論によると、制度の骨子は次のようなものである。

- ①授業料減免：住民税非課税世帯（年収 270 万未満）を対象に、国立大学は、授業料（標準額）を免除する。公立大学は、国立大学授業料を上限として免除する。私立大学は、国立大学授業料にくわえて私立大学平均授業料と国立大学授業料との差額の 1/2 を上限として免除する。
- ②給付型奨学金：上記の授業料減免に加え、住民税非課税世帯を対象に、学業に専念するために生活費相当額を支給する。
- ③支援対象者の受給要件：進学前は、成績だけでなく「学習意欲」も確認する。入学後は、「学習状況」を毎年確認、成績が 2 年連続で下位 4 分の 1 の場合は打ち切りを行う。
- ④支援対象となる大学の要件：実務経験のある教員による授業が卒業単位数の 1 割以上であること、理事に産業界等の外部人材を複数任命していること、成績評価基準を定めるなど「厳格な成績管理」を実施・公表していること、法令に則り財務・経営情報を開示していること。

これらの内容の基本は、すでに 2017 年 12 月の閣議決定「新しい経済政策パッケージ」において示されていた。「人への投資」の観点から、幼児教育、初等中等教育、高等教育、そして成人に至るまでの教育を再編していくとするものである。このなかで、「高等教育無償化」は、「大学改革」「アクセスの機会均等」「教育研究の質の向上」を一体的に推進しようとする政策の一環と位置づけられている。

3.

私たちは、政府が導入しようとしている「高等教育無償化」には次のような基本的な問題があると考える。

(1) 対象となる学生は種々の制約を受ける

国際人権 A 規約第 13 条 1 項は、教育に関する権利を精神的自由の保障の一環ととらえ、内容の妥当性を考慮すべきとしている。また、このような教育にアクセスする権利を無差別に保障すべきとしている。

ところが、政府の「高等教育無償化」は、対象となる「高等教育」にいくつかの条件をつけ、当政策の対象となる学生の学習内容を限定・制限している。「無償化」の方法も、ごく一部の者の授業料の「減免」である。国際人権法がめざす、人権としての高等教育を普遍的に保障していくとするものとは異質だと言わなければならない。

(2) 大学評価の自律性を阻害する

政府の「高等教育無償化」は、対象となる学習内容の他に、対象となる学生と対象となる教育機関にそれぞれ条件を設けている。学生には成績下位にならないことを経済的支援継続の条件にし、教育機関には、学外理事を複数置くことや情報公開を求めるという。

履修した授業科目の単位を認定すべきか、学生の修学継続を認めるかなどは、教育的な判断によるべきことである。それらが適切に行われているかは、授業担当教員の専門的見地、学生の修学に関する教職員の情報共有と援助、高等教育に関する自己評価や第三者評価などによって判定されなければならない。これらに関して、「高等教育無償化」と絡めて一律の基準を設けたり、妥当性の疑わしい要件をつくることは、大学評価の健全な発展を阻害するのみならず、学生の科目履修のあり方にも悪影響を与える可能性のあるものである。

また、教育機関の経営のあり方と「高等教育無償化」を絡めることにも問題がある。確かに、学校設置者の経営の健全性に関しては、経営層の権力の濫用、官僚との癒着、不正などが明るみに出ており、社会的な関心と批判が高まっている。とはいっても、重要なことは、経営の健全性確保のために設けられている法令や管理運営のしくみを適切に機能させること、その条件となる組織内の共同性や風通しのよさなどであって、機械的に外部理事の人数を規定するなど、政府の言う「大学改革」を求めるわけではない。まして、各教育機関の経営上の責任問題を、学生の学費負担軽減可能性に反映させるべきではない。

(3) 大学界の声にも耳を傾けようとしている

政府のいう「高等教育無償化」に関しては、大学界においても疑問や批判的な見解が少なくない（日本私立大学団体連合会「高等教育の機会均等に関する要望」2018年2月、国立大学協会会長「高等教育無償化（負担軽減）について（声明）」2018年3月8日、「政府の要件7割反対 国立大「筋通らぬ」」『毎日新聞』2018年5月17日、日本私立大学連盟「高等教育政策に対する私大連の見解」2018年9月14日など）。にもかかわらず、政府はこれらの声を取り入れた検討を行っていない。

ここにも、従来から一度も高等教育を人権として認めることをせず、もっぱら人的資本への投資の観点から高等教育費の負担のあり方を決めてきた政府の姿勢があらわれている。

大学評価学会理事会は、人権としての高等教育の基盤となる「無償教育の漸進的導入」原則に反する「高等教育無償化」に異議を表明する。そして、政府方針を抜本的に転換し、「無償教育の漸進的導入」原則に基づくアクション・プランの策定など、適切な施策の実施に向けた検討に入ることを求める。