

2013 年度 修士学位論文

日本の義務教育制度に関する歴史的研究  
—義務教育の無償性原則を中心に—

奈良教育大学  
大学院教育学研究科  
修士課程 学校教育専攻  
井深研究室  
111102 梅曉棠

## 【目次】

はじめに	1
第1章 日本における義務教育概念の変遷	
第1節 義務教育の定義と意義	3
1. 義務教育にかかわる諸概念	3
2. 日本の義務教育の発展史	4
(1) 第二次大戦以前の義務教育	4
(2) 第二次大戦後の義務教育	6
第2節 「義務」概念の転換	8
1. 第二次大戦前の義務教育観	8
2. 第二次大戦後における権利義務関係の転換	8
3. 就学義務	9
第2章 義務教育無償制の成立と展開	
第1節 授業料無償制の成立過程	12
1. 戦前の授業料無償制原則の成立	12
2. 第3次小学校令の義務教育無償制原則とその意義	14
3. 第二次大戦後の義務教育無償制原則	15
第2節 日本国憲法26条の無償規定の解釈	15
1. 憲法26条2項後段の無償の意味	16
(1) 教育刷新委員会における論議	16
(2) 帝国議会における論議	16
2. 義務教育段階での私立学校の無償問題	17
第3章 義務教育無償範囲の拡張	
第1節 義務教育教科書費国庫負担請求事件	19
1. 請求事件の事実概要と判旨	19
2. 学者から見る「義務教育教科書費国庫負担請求事件」	20
第2節 義務教育諸学校の教科用図書は無償に関する法律	20
1. 法律の制定経緯	20
2. 教科書無償制度の意義	22
第4章 義務教育の無償範囲に関する論争	
第1節 義務教育無償の範囲に関する諸学説と判例	24
1. 義務教育無償の範囲に関する諸学説	24
(1) 無償範囲法定説	24
(2) 修学費無償説（就学必要費無償説）	24
(3) 授業料無償説	24
(4) 授業料不徴収プラス・アルファ説	24
2. 無償範囲についての判例	25
第2節 無償範囲をめぐる奥平と永井の論争	25
1. 論争の経過	25

2. 論争の争点	27
3. 論争についての考察	28
終章 中国と日本の義務教育の比較	
第1節 中華人民共和国における義務教育	30
1. 中国における義務教育の展開	30
(1) 国成立から文化大革命終結まで	30
(2) 改革開放初期	30
(3) 「義務教育法」制定以降	30
(4) 2006年「義務教育法」改正以降	31
2. 中国における義務教育の課題	31
第2節 中国と日本の義務教育の比較	32
1. 中日における義務教育の考え方について	32
2. 中日における義務教育の無償性について	33
3. 小括	33
結び	35
参考文献	37
謝辞	39

## はじめに

日本は、アジアにおいて近代化の道を歩み始めた最初の国である。1860年代末の明治維新運動を通じ、300年余りの徳川幕藩体制を打ち破り、その後に成立した明治政府は、政治・経済・軍事・文化教育などについて改革を始め、「富国強兵」、「文明開化」などの改革理念の下に、資本主義を発展させてきた。改革の中で、明治政府は西洋から学び、教育を興すことを立国の基と見なした。1872（明治5）年、最初の体系的な教育法令である「学制」が公布され、近代的教育制度の基礎を確立した。「自今以後一般ノ人民（華士族農工商及婦女子）必ス邑ニ不學ノ戸ナク家ニ不學ノ人ナカラシメン事ヲ期ス」（学制序文）という方針から見ると、明治政府が教育の普及を提唱し、教育の機会均等を促そうとしたことが分かる。しかし、当時における日本の経済的生産力はまだ低いレベルで、「人民」が貧しい生活をしてきた。それに地方財政収入がわずかで、その目標を達成するのは非常に難しかった。その状況に鑑みて、「学制」の後には、政府は時局の進展につれて、一連の法令（教育令、改正教育令など）を公布した。1886（明治19）年の小学校令は日本の義務教育制度史において一つの画期となった。その時に、有償の4年制尋常小学科と無償の3年制小学簡易科が準備されたのである。この小学校令の中で、はじめて授業料の有償ということがはっきり打ち出された。それ故、第1次小学校令の公布後、就学率が年々下がってきた。そこで、1900（明治33）年「第3次小学校令」では、就学勸奨の方策として授業料不徴収の原則が取り入れられ、かなり徹底して実施された。第3次小学校令の下で、義務教育の就学率は著しく上昇した。

1947（昭和22）年、新しく公布された教育基本法によって義務教育は9年と規定された。学校教育法ではより具体的に、6歳から15歳までの9年間を義務教育期間とし、課程の修了と義務教育の終了が切り離され、完全な年齢主義で運用するようにされた。また、これまでは尋常小学校もしくは国民学校という単一校種が義務教育の就学先であったが（青年学校を別とすれば）、この改革では子どもたちを前期中等教育を行う中学校まで通うことができるものとされた。これは日本教育史上画期的な変化である。

ところで、今日実施されている無償制は「第3次小学校令」の中で規定された授業料無償制とは全く異なる。前者では、子どもは国家に対して教育を受ける義務を負い、親はその義務教育を受けさせる義務を国家に対して負っていたのである。義務としての義務教育では、学費を賄うことは元来、親の責務であり、義務教育の費用については親が負担すべきものであって、授業料の不徴収は便宜によるものであった。だから無償にしたといっても授業料を徴収するところが少なからずあった。それに引き替え、第二次大戦後の場合は子どもの教育を受ける権利を実質的に保障するために授業料が無償になっており、国・公立の義務諸学校ではいかなる理由によっても授業料を徴収することはできない。

中国における義務教育は、1949年の新中国成立後に出された「中国人民政治協商会議共同綱領」で「計画的に一步一步教育の普及を」との考え方から義務教育の実施が強調されてきた。近年では、1980年の中国共産党中央委員会通知と、1983年の国务院通達においてその重要性が一貫して指摘されてきた。しかし、義務教育を実施するための関連法規や受け皿が未整備であったことから、その普及状況は地域によって大きく異なっていた。

こうした中、1986年に制定されたのが「中華人民共和国義務教育法」である。ここで、「義務教育を受ける権利」「9年制義務教育制度」等が明記され、1992年に公布された「中華人民共和国義務教育法実施細則」、1994年に公布された「中国教育改革と発展綱要実施意見」に基づき、各地でそれぞれの義務教育実施計画が策定されるなど、義務教育の普及に向けた取組みが進められた。また1995年に制定された「中華人民共和国教育法」では、「教育事業の発展」「全民族の素質向上」等が明記されると共に、教育に必要な財政措置を積極的に講じることとした。こうした措置によって、中国の義務教育は、ほぼ順調に普及が進んでおり、2006年の統計によると、中国の小学校の就学率は99.27%に達し、初級中学校のほぼ97%と非常に高いレベルに達している。義務教育実施前の1985年に小学校95.9%、中学校68.4%の進学率と比べれば、義務教育は確かに着実に進んでいる様子が窺える。しかし中国の義務教育は、施行当初からあった問題に加えて、急速な社会変化による新たな問題も加わって、課題は山積している。

例えば、関連法規が着実に整備されてきたにもかかわらず、特に農村部では、具体的な措置が講じられず、都市部のように義務教育の普及が進まないという実態があった。加えて、農村部の末端地方政府では、教育予算の不足を背景に、児童・生徒の家庭から様々な名目の雑費を徴収していたことから、これらが家計の大きな負担となる貧困家庭の児童・生徒は義務教育が受けられない、もしくは中途退学せざるを得ないという状況が続いた。このような地域では、校舎の老朽化、教員の不足、教員への待遇低下といった受け皿の未整備も大きな課題となっていた。またこれとは別に、都市へ出稼ぎにきた農村出身者の子どもに戸籍がなく、子どもが学校に通えないという実態も生じている。これは政策として農村から都市への移動が制限されてきたという事情によるため解決が難しく、結果として存在が把握できない子ども、学校に通えない子どもを多数生み出している。

こうした状況を受け、2006年6月に、義務教育の均衡発展、特に農村部における義務教育の普及を目指して、義務教育法が改正され、同年9月1日から小学校の9年間義務教育無償化が実施されて、授業料（学費）と雑費のいずれも免除されることになった。この措置は、教育施設が整備されていない農村部から段階的に実施されていった。

しかしながら、教育へ割り当てられた経費が少ない上に、経費流用も多発しているため、無償化された義務教育の実態については、早くから疑問が持たれていた。

このような中国の義務教育無償制を検討する上では、日本の義務教育無償制と比較することが有効であると考えられる。そこで、本研究では、日本の義務教育制度の発展史について無償性原則を中心に検討することとしたい。

## 第1章 日本における義務教育概念の変遷

### 第1節 義務教育の定義と意義

これまで、日本における多数の教育学辞典で「義務教育」についての解釈があり、重要な教育用語であると見なされている。日本の場合には、戦前と戦後では義務教育に対する理解に違いのあることが認められている。多くの辞典には、「子どもの就学が保護者の義務になっている教育である」と記述されている。このように、就学義務を中心に義務教育の定義を考えるのが、おそらく日本の「義務教育」の特徴である。<sup>1</sup>

#### 1. 義務教育にかかわる諸概念

日本における義務教育の概念と制度化の歴史を解明するためには、「公教育」「普通教育」「義務教育」の諸概念を考察しておく必要がある。

公共性のある教育、公の性質を持つ教育、これを公教育という。『教育の公共性』とは、教育が単なる個人的なものではなく、個人が受けるにしてもそれが社会的有用性をもっている、したがってその教育を個人個人が受けることにより個人のみでなく社会がよくなる、発展すると言うような意味が内含されているのでなければならない。<sup>2</sup>と言われることがある。公教育の対概念は私教育である。『私教育』とは大人が自分や関係する子弟に対して自由に行っているもの<sup>3</sup>である。<sup>3</sup>この三者（公教育、私教育、義務教育）の関係については、課程主義の義務教育ではそれが公教育の中にも、私教育の中にも含まれることがある。ところが、年数主義の場合には義務教育はただ公教育の中でのみ認められる。

普通教育とは、誰もが受けられる教育で、一般に専門教育、職業教育に対応する概念である。日本の学校教育法では、初等普通教育（小学校）、中等普通教育（中学校）、高等普通教育（高等学校）に分けられている。日本国憲法第26条第2項では「すべて国民は……その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ」と規定されているが、憲法制定時における普通教育の義務教育期間は9年間であることが含意されていた。従って、この憲法における義務教育としての普通教育には高等普通教育が含まれていない。それは、もともと憲法草案が作られた時、「普通教育」という言葉を使ったわけではなく、「初等教育」という言葉を使っていたが、9年の義務教育を「初等教育」で表すのが「六・三」義務制との関係で都合が悪いと考えられたため、帝国議会における憲法案修正の時、「普通教育」という言葉が変わったからのである。

義務教育とは、歴史的には多義的であるが、子どもの教育を受ける権利を保障する見地からすれば、一般に、法律により、子どもの保護者に一定の教育受けさせることを義務付けることをいう。日本では、憲法第26条により、国民の教育を受ける権利が謳われており、既述のように第2項で義務教育が規定されている。なお、新教育基本法（2006年）は、「国民は、その保護する子に、普通教育を受けさせる義務を負う」と定め、義務教育の目的と

<sup>1</sup> 伊藤秀夫『義務教育の理論』第一法規、1968年 1-2頁

<sup>2</sup> 伊藤和衛『公教育の理論』教育開発研究所、1988年 6頁

<sup>3</sup> 安彦忠彦「公教育と私教育を区別して論じよ」読売新聞

[http://www.yomiuri.co.jp/adv/wol/opinion/culture\\_120305.htm](http://www.yomiuri.co.jp/adv/wol/opinion/culture_120305.htm) 2013年1月17日

して「各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養う」ことを挙げている。学校教育法によると、保護者は、その子女を満 6 歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満 15 歳に達した日の属する学年の終わりまでの 9 年間に小・中学校または特別支援学校の小・中学部に就学させる義務がある。但し、就学義務を定めているのは、学校教育法であり、それを憲法が命じているかについては学説が分かれている。子どもの教育を受ける権利を保障するためには保護者に就学義務を課すだけでは十分でないことから、義務教育の無償の理念の下、国公立の義務教育諸学校では授業料を徴収せず、私立も含め義務教育の教科書は無償とされている。これに加えて、市町村に対しては小・中学校などの設置義務と就学奨励の義務を、学齢期の子ども使用者に対してはその就学を妨げることを禁止する禁止義務を、それぞれ課している。

## 2. 日本の義務教育の発展史

### (1) 第二次大戦以前の義務教育

1872 (明治 5) 年 8 月 3 日に頒布された「学制」は近代的公教育に画期的な意義を持つ。この「学制」頒布に際して出された「被仰出書」(1972 年 8 月 2 日太政官布告第 214 号、いわゆる「学制序文」)において「自今以後一般ノ人民(華士族農工商及婦女子)必ス邑ニ不学ノ戸ナク家ニ不学ノ人ナカラシメン事ヲ期ス」<sup>4</sup>と述べられ、国民すべてを対象とする教育制度の樹立を図ろうとしたことが窺われる。

ところが、就学率は 1873 (明治 6) 年に 28.13%、1877 (明治 10) 年に約 39.88% にすぎなかった。<sup>5</sup> しかも実際の出席率はこれをかなり下回り、1873 年で約 20%、1877 年で約 30% であったと言われる。<sup>6</sup> とくに女子の就学率は低く、この期間を通じて 30% 前後を出なかった。

このように、政策上は全ての子どもが学校へ通えることを目指したけれども、結果的には不成功と言われている。その原因の一つは利用者負担の原則である。「学制」は、「教育ノ設ハ人々自ラ其身ヲ立ルノ基タルヲ以テ其費用ノ如キ悉ク政府ノ正租ニ仰クヘカラサル論ヲ待タス」(学制 89 章)<sup>7</sup> と、利用者負担原則が明らかにされている。こうして授業料を徴収したために、民衆からは不満が続出した。しかも、新しい教育内容は画一的で、必ずしも民衆の教育的要求に応えるものではなかった。地租改正、徴兵令など、さまざまな形で明治政府の政策への不満が出ていたが、地方暴動が起こるときには、学校もまた攻撃の対象とされ、学校が破棄されたこともあった。<sup>8</sup> その後、教育令(「自由教育令」)が 1879 (明治 12) 年に公布された。中央集権的な「学制」とは違って、「自由教育令」は地方分権の色彩が強くなり、地方の自由に任せようとするものである。就学義務については「学齢児童ヲ就学セシムルハ父母後見人等ノ責任」(15 条)と規定されていたが、学校に通学しない場

<sup>4</sup> 『明治以降教育制度発達史 第一巻』277 頁

<sup>5</sup> 日本近代教育史事典編集委員会『日本近代教育史事典』(平凡社、1971 年)「義務教育就学率」(資料編 93 頁)によった

<sup>6</sup> 梅根悟監修『世界教育史大系 28-義務教育史』講談社、1977 年 215-216 頁

<sup>7</sup> 前掲『明治以降教育制度発達史 第一巻』294 頁

<sup>8</sup> 前掲・梅根悟監修『世界教育史大系 28-義務教育史』216 頁

合は別に普通教育を受ける方法があれば就学と認めるとする規定（17条）もあった。<sup>9</sup>このため、就学督促についての明確な規定を欠くことと相俟って、就学督促をますます困難なものにした。このため、その時期の就学率は一時停滞を示す。1880（明治13）年12月新しい教育令（「改正教育令」）が公布された。「自由教育令」の公布からわずか1年3か月後のことである。その急速な改正の事情として、①地方官たちの強い要望、②自由民権運動の発展に対する政府の施策との関連、③「教育大旨」をはじめとする明治天皇の配慮があげられている。<sup>10</sup>「改正教育令」の趣旨は、文部卿河野敏謙が太政官に上申した「教育令改正案ヲ上奏スルノ議」（1880年12月9日）に明らかなように、「普通教育ノ干渉ヲ以テ政府ノ務メ」とするところにあった。<sup>11</sup>就学義務については、「学齡児童ヲ就学セシムルハ父母後見人等ノ責任タルヘシ」（第14条）とするのは変わらなかったが、その期間は「小学校三箇年ノ課程ヲ卒ラザル間已ムヲ得ザル事故アルニアラザレバ少ナクトモ毎年16週以上」（同令第15条）と三年の義務年限を明確にし、さらに就学督促を強化したことも「改正教育令」の中で注目される。<sup>12</sup>

1886（明治19）年、文部大臣森有礼の起案になる小学校令（「第1次小学校令」）が公布された。義務教育については、第3条で「児童六年ヨリ十四年ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トシ父母後見人等ハ其学齡児童ヲシテ普通教育ヲ得セシムルノ義務アルモノトス」とし、第4条で「父母後見人等ハ其学齡児童ノ尋常小学科ヲ卒ラサル間ハ就学セシムヘシ」と規定された。<sup>13</sup>このように、父母後見人たちはその保護する学齡児童に6歳から14歳までの8年間で尋常小学校を卒業させることが義務づけられたのである。しかし、就学率は上昇の兆しもなく、1883年53.05%から1887年の45.00%に低下した。<sup>14</sup>その原因の一つとして、授業料本則主義の元で、当時の経済不況と地方財政の窮迫の中、小学校の経費が授業料と寄付金への依存が高まり、増徴されることが上げられる。この時、小学校は4年の尋常小学校と毎日2・3時間簡単な読書算を教える3年の授業料無償の小学簡易科が置かれた。しかし、簡易科と尋常小学科の間には明確な格差があったことは否定できない。<sup>15</sup>1890（明治23）年、新たに小学校令（「第2次小学校令」）が公布された。「第2次小学校令」は、第1条に、「小学校ハ児童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及国民教育ノ基礎並其生活ニ必須ナル普通ノ知識技能ヲ授クルヲ以テ本旨トス」と、小学校教育の目的を明示した。第8条には「尋常小学校ノ修業年限ハ三箇年又ハ四箇年トシ高等小学校ノ修業年限ハ二箇年三箇年又ハ四箇年トス」と修業年限が規定された。就学義務は、「児童満六歳ヨリ満十四歳ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トス学齡児童ヲ保護スヘキ者ハ其学齡児童ヲシテ尋常小学校ノ教科ヲ卒ラ

<sup>9</sup> 『明治以降教育制度発達史 第二巻』162-163頁

<sup>10</sup> 前掲・梅根悟監修『世界教育史大系 28—義務教育史』217-218頁 参照

<sup>11</sup> 前掲『明治以降教育制度発達史 第二巻』174頁

<sup>12</sup> 前掲『明治以降教育制度発達史 第二巻』203頁

<sup>13</sup> 『明治以降教育制度発達史 第三巻』37頁

<sup>14</sup> 前掲・日本近代教育史事典編集委員会『日本近代教育史事典』「義務教育就学率」（資料編93頁）

<sup>15</sup> 例えば、1889（明治22）年3月刊の「愛媛教育協会雑誌」第21号所載の「学校批評」には、「校舎ハ如何デモヨキトシタ所ガ、授業管理等ニモ実ニ甚ダシク、読書ハ一人ヅツ字ヲツツキテ教師ガ読メバ生徒ハ之ニ唱和スルガ如キモアリ、或ハ片仮名等ノ如キハ教授スベキ文字ヲ石板ニ書シ、之ガ読方ヲ授ケ、生徒ヲシテ二、三回齋読セシメテ授業ヲ了ルガ如キアリ。」といった実情が伝えられている。（梅根悟監修『世界教育史大系 28—義務教育史』 219-220頁）

サル間ハ就学セシムルノ義務アルモノトス」(20条)と規定された。<sup>16</sup>要するにこの8年間で、保護者は保護する学齢児童に尋常小学校の教科を卒えることが義務をづけられ、修了できない場合は満14歳を過ぎれば、就学義務を終了するというようになっていた。さらに、やむをえない事由がある場合、就学の猶予また免除が認められていた(2条)。「第1次小学校令」と比べた場合、「第2次小学校令」では校地・校舎・校具等、及び教員の俸給・旅費等の経費を原則として市町村の負担としたことも注目される(43条)。「第2次小学校令」は、小学校教育の目的を明定すると共に、戦前の小学校教育の基本的な枠組みを形成する上で大きな役割を果たした。<sup>17</sup>

「第2次小学校令」の制定から10年後、1900(明治33)年に小学校令が改正された(「第3次小学校令」)。この「第3次小学校令」の中で、3年制の尋常小学校が廃止され、就労している学齢児童の就学条件が確保され(35条)、授業料が不徴収になった(第57条「市町村立尋常小学校ニ於テハ授業料ヲ徴収スルコトヲ得ス但シ補習科ハ此ノ限ニ在ラス」)。<sup>18</sup>授業料の不徴収の実現とも相俟って、就学率は著しく向上し、1900(明治33)年に、前年の72.75%から81.48%へと大幅な伸びを示したのを始め、2年後には90%に達し、さらに5年後には95%を越え、7年後の1907(明治40)年には97.38%とほぼ全員就学に近い線までとなった。<sup>19</sup>なお、日露戦争後の1907(明治40)年には、尋常小学校の就学年限が6年となった(小学校令中改正第18条)。<sup>20</sup>

1941(昭和16)年、国民学校令が公布された。小学校を国民学校に改め、教育目的に国家主義的色彩が濃厚に加味されて、第1条は、「国民学校ハ皇国ノ道ニ則リテ初等普通教育ヲ施シ国民ノ基礎的錬成ヲ為スヲ以テ目的トス」と規定された。<sup>21</sup>また義務教育期間が8年に延長された(8条)。<sup>22</sup>但し、1944(昭和19)年度から実施されることとなっていた義務教育8年制は、戦時非常措置により、延期されたまま終戦となった。

## (2) 第二次大戦後の義務教育

1945(昭和20)年8月14日、日本はポツダム宣言を受諾して太平洋戦争が終わった。ラジオを通じての「玉音放送」で、国民がこの事実を知らされたのは、翌15日である。1946(昭和21)年3月に、アメリカ教育使節団が来日し、同年4月に戦後日本の教育改革に関する報告書を連合国最高司令官に提出した。以後、総司令部の対日教育政策は、この報告書の趣旨に沿って進められた。報告書は全6章からなるが、義務教育の改革に直接関連があるのは、主として第3章「初等及び中等段階の教育行政」である。第3章では、教育における機会均等の重要性を謳った後、従来の複線型の学校制度を改め、いわゆる「6・3・3

<sup>16</sup> 前掲『明治以降教育制度発達史 第三巻』59頁

<sup>17</sup> 前掲・梅根悟監修『世界教育史大系 28—義務教育史』225頁 参照

<sup>18</sup> 『明治以降教育制度発達史 第四巻』52-56頁

<sup>19</sup> 前掲・日本近代教育史事典編集委員会『日本近代教育史事典』「義務教育就学率」(資料編93頁)

<sup>20</sup> 『明治以降教育制度発達史 第五巻』29頁

<sup>21</sup> 『近代日本教育制度史料 第二巻』219頁

なお、「皇国ノ道」とは、教育勅語に示された「国体の精華と臣民の守るべき道との全体」をさし、「端的にいえば皇運扶翼の道」と解したのである。すなわち国民学校では、「教育の全般にわたって皇国の道を修練」させることを目指したのである。なお、「初等普通教育」とは国民学校の内容を示し、「基礎的錬成」とは、教育の方法を示したものであるとされた。(文部省『学制百年史』ぎょうせい 1972年 573-574頁)

<sup>22</sup> 『近代日本教育制度史料 第二巻』220頁

制」の単線型の学校制度に調整することを提案している。すなわち、6か年の初等学校は義務就学として授業料は徴収すべきではなく、男女共学とする。初等学校の上には3年制の「下級中等学校」を設ける。「下級中等学校」も義務就学で、授業料無償とし、なるべく男女共学とする。「下級中等学校」の上に「上級中等学校」を設ける、などである。<sup>23</sup>

1946（昭和21）年11月3日、日本国憲法が公布された。その第26条が教育条項であるが、これを受ける形で「教育基本法」が1947（昭和22）年3月31日に公布・施行された。その第4条では「国民は、その保護する子女に、九年の普通教育を受けさせる義務を負う。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、授業料は、これを徴収しない。」と規定された。<sup>24</sup>同じ時期に「学校教育法」が公布された。その第6条では「学校においては、授業料を徴収することができる。但し、国立又は公立の小学校及び中学校又はこれらに準ずる盲学校、聾学校及び養護学校における義務教育については、これを徴収することができない」と規定されている。また、第22条では「保護者（子女に対して親権を行う者、親権を行う者のないときは、後見人又は後見人の職務を行う者をいう。以下同じ。）は、子女の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初から、満十二歳に達した日の属する学年の終りまで、これを小学校又は盲学校、聾学校若しくは養護学校に就学させる義務を負う。（以下略）」と規定されている。さらに、第39条では「保護者は、子女が小学校の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初から、満十五歳に達した日の属する学年の終りまで、これを、中学校又は盲学校、聾学校若しくは養護学校に就学させる義務を負う。」と規定された。<sup>25</sup>ところで、小中学校における義務教育は1947年4月より実施に移されたが、盲学校、聾学校及び養護学校の義務制の実施はかなり遅れることとなった。盲学校と聾学校は、1948（昭和23）年度から学年進行によって義務制が実施され、1956年度には完全実施となった。養護学校については、1956年に公立養護学校整備特別措置法が成立し、義務制未実施の養護学校でも義務制諸学校と同じように国庫負担が受けられるようになり、各都道府県等における養護学校の設置促進が図られるようになったが、養護学校教育の義務制が実施されたのは、それからずっと後の1979年のことであった。

<sup>26</sup>

2006（平成18）年には、教育基本法が改正された。第5条第1項は「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。」と変わった。「九年」という義務教育期間を表す言葉が消えた。第5条第2項では「義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。」と規定されている。また、第3項では「国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う。」と旧教育基本法の中には無い内容が新設された。学校教育法については2007（平成19）年に大きな改正があった。その中で、盲学校・聾学校・養護学校はすべて特別支援学校に一本化された。

<sup>23</sup> 佐藤秀夫研究代表『米国対日教育使節団に関する総合的研究』（戦後教育改革資料10）国立教育研究所、1991年3月 56-57頁 参照

<sup>24</sup> 『近代日本教育制度史料 第十九巻』148頁

<sup>25</sup> 『近代日本教育制度史料 第二十三巻』29頁

<sup>26</sup> 大崎広行「養護学校義務制」『教職用語辞典』一芸社、2008年 468頁

## 第2節 「義務」概念の転換

既述のとおり、憲法 26 条第 2 項では、「義務教育」について「すべて国民が法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う」と述べられている。そこには、「義務教育」の「義務」は親が保護する子どもに対する義務であるということが明らかに表れている。ところで、「義務教育」における義務概念は、第 2 次世界大戦の前後では大きな違いがある。相良惟一編の『学校行政辞典』によると、「義務教育は、かつては国家主義的啓蒙政策の立場から強制教育として、『就学の義務』を課せられたものであったが、今日においては、国民は人権・信条・性別・社会的身分・経済的地位または門地などの差別なく、能力に応じて等しく教育を受ける権利を持ち、国家はこの国民の基本的人権を尊重し、積極的に保障しなければならないという思想に基づいて、義務教育制度が行われている。」という説明がある。<sup>27</sup>

### 1. 第二次大戦前の義務教育観

戦前の教育辞典によれば、「(義務教育における)義務は、国家が自己の目的のために保護者に負わしむる公法上の義務にして保護者に於いて児童に対して負う司法上の義務にあらず。」したがってまた、外国において論じられている「就学の義務が父兄の子弟に対する義務なりや、将来、国家にたいするものなりや」という問題に対しても、「勿論後者によるべきもの」だと断定されていた。<sup>28</sup>

### 2. 第二次大戦後における権利義務関係の転換

日本では、従来、義務教育における就学義務は、子どもに対する義務ではなくて、国家に対する義務と理解されがちであった。しかし、日本国憲法の第 26 条第 2 項の保護者の義務は、第 1 項の「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」という子どものいわば学習権に対応するものと見るができる。

世界的には、1959 年に国連総会で採択された「子どもの権利宣言」の規定、1985 年のユネスコ国際成人教育会議で採択された「学習権宣言」などにより、「教育を受ける権利」は子どもの教育的権利・学習権として解釈・承認されるようになり、生涯学習の機会や障害者教育の充実を含めて、その権利を保障するための条件整備、教育機会の充実、教育実践の

<sup>27</sup> 伊藤秀夫『義務教育の理論』第一法規、1968 年 3-4 頁

<sup>28</sup> もっとも、反対の意見が無かったわけではない。日本の最初の民法草案は自然法思想に基づく人権思想を中核としていたが、そのことは、親権解釈にも端的に現れた。その草案理由には「親権は父母ノ利益ノ為メ之ヲ与フルモノニ非ズシテ子ノ教育ノ為メ之ヲ与フルモノナリ。子ノ教育ハ父母ノ義務ニシテ其権利ハ子ニ属シ父母ハ只義務ヲ有スルニ過ギズ」とあり、子どもの権利と親権の義務性が大胆に主張されていた。しかしながら、その草案審議過程で、この親権規定をめぐって、穂積八束から次のような疑問が出された。「義務ヲ負フト云フコトハ省キタイ……子ヲ監護教育スルコトハ親ノ権利デアラウ」、尾崎三郎も同じく「子ヲ監護教育スルコトハ国家ニ対スル義務デアラウ……子カラ請求スル権利ヲ与ヘルト云フコトハ怪シカラヌコト」というような見解を出した。穂積八束の「民法デテ忠孝亡ブ」ということについて言えば、子どもの権利を主張することは、親に対しては不孝、国家に対しては不忠を意味するものであったといえよう。このような親権解釈に対しては、わずかにボアソナード草案の精神を受け継いだ梅謙次郎委員が「親ハソノ子ヲ必ズ教育スル義務ガアル。ソレハ国家ニ対シテデハナク子ニ対シテデアル」と反論したにとどまり、穂積八束の親権解釈が圧倒的に主流を占めたのである。(堀尾輝久『現代教育思想と構造』岩波書店 1971 年 292 頁 参照)

改善が図られてきた。国連「子どもの権利宣言」は「教育を受ける権利」について、第7条で「子どもは、教育を受ける権利を有する。その教育は、少なくとも初等の段階においては、無償、かつ、義務的でなければならない。子どもは、その一般的な教養を高め、機会均等の原則に基づいて、その能力、判断力並びに道徳的及び社会的責任感を発達させ、社会の有用な一員となりうるような教育を与えられなければならない。」と述べられている。

このように見ると、戦前においては、国家主義的立場から義務教育が与えられたのに対し、戦後は国民的立場から意義づけられるようになったと言えるのである。

戦前においては、compulsory education を「強迫教育」や「強制教育」と訳し、「国家は国民の教育を父兄の自由に一任せず、これに干渉を加え、児童をして必ず国家の要求する最低限度の教育を受けしむ。強制教育または義務教育と称する是なり」と断定されていた。これに対して、戦後の教育辞典では、義務教育は「保護すべき子どもをもつすべての国民が子どもの受教育権を保障するために義務として、その子どもに受けさせなくてはならない教育」と定義され、「子どもの教育を受ける権利を保護し、また国民が課された義務を果たすことができるためには、国家は最大の援助をする法的義務と道徳的責任を具体化しなければならない」とされ、保護者の就学させる義務は子どもに対するものであり、国家もこの子どもの教育を受ける権利を保障する義務を負わされていると理解されている。<sup>29</sup>

### 3. 就学義務

就学義務とは、国民がその保護する子どもを、義務教育を行う学校に就学させる義務を負うことをさす。就学義務について現行の学校教育法第17条では「保護者は、子の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを小学校又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う。ただし、子が、満十二歳に達した日の属する学年の終わりまでに小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了しないときは、満十五歳に達した日の属する学年の終わり（それまでの間において当該課程を修了したときは、その修了した日の属する学年の終わり）までとする。保護者は、子が小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満十五歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務を負う。」と規定されている。ここから見ると、子どもが課程を終了するかどうかは別として、年齢が達したら、保護者の就学させる義務はそこで終わりになる。言い換えれば、小学校から中学校に進学する時には小学校の課程は必ず修了しなければならないが、保護者の就学させる義務は子どもが15歳に達した学年の終わりまでで、小学校及び中学校の課程を修了するかどうかには関係がない。

憲法26条で、保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負わせ、教育基本法第4条では、「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」とし、又学校教育法第19条においては「経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童の保護者に対しては、市町村は必要な援助を与えなければならない。」と重ねて規定している。

<sup>29</sup> 前掲・伊藤秀夫『義務教育の理論』4頁

戦後の就学義務についての規定は以上のとおりであるが、戦前における保護者の就学させる義務は戦後とは異なる面があった。1886年（明治19）の第一次小学校令第3条には、「児童六年ヨリ十四年ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トシ父母後見人等ハ其学齡児童ヲシテ普通教育ヲ得セシムルノ義務アルモノトス」と定めている。1890年（明治23）の第2次小学校令第20条には、「児童満六歳ヨリ満十四歳ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トス。学齡児童ヲ保護スヘキ者ハ其学齡児童ヲシテ尋常小学校ノ教科ヲ卒ラサル間ハ就学セシムルノ義務アルモノトス」と規定している。このように、「教科ヲ卒ラサル間ハ就学セシムルノ義務アルモノトス」と考え方は、いわゆる課程主義の義務教育観を示している。この点は、1900年（明治33）の第3次小学校令でも同様で、第32条には「児童満六歳ニ達シタル翌月ヨリ満十四歳ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トス。学齡児童ノ学齡ニ達シタル月以後ニ於ケル最初ノ学年ノ始ヲ以テ就学ノ始期トシ尋常小学校ノ教科ヲ修了シタルトキヲ以テ就学ノ終期トス。学齡児童保護者ハ就学ノ始期ヨリ其ノ終期ニ至ル迄学齡児童ヲ就学セシムルノ義務ヲ負フ。学齡児童保護者ト称スルハ学齡児童ニ対シ親権ヲ行フ者又ハ親権ヲ行フ者ナキトキハ其ノ後見人ヲ謂フ」と定められている。これに対して、1941年（昭和16）公布された国民学校令第8条は保護者ハ児童ノ満六歳ニ達シタル日ノ翌日以後ニ於ケル最初ノ学年ノ始ヨリ満十四歳ニ達シタル日ノ属スル学年ノ終迄之ヲ国民学校ニ就学セシムルノ義務ヲ負フ」という規定がある。これは、年数主義の就学義務規定であるが、戦後の年数主義とは必ずしも同じではない。というのは、国民学校令では、義務教育8年制が採用されたが、国民学校初等科6年は共通課程であったものの、その後は国民学校高等科と中等学校へ進む者とは分かれていたため、課程主義の就学義務規定がなじまなくなっていたと見られる。

ところで、就学させる義務の猶予と免除についても、戦前と戦後には違いがある。「第3次小学校令」第33条には「学齡児童瘋癲白痴又ハ不具癱疾ノ為之ヲ就学セシムルコト能ハスト認ムルトキハ市町村長ハ府県知事ノ認可ヲ受ケ学齡児童保護者ノ義務ヲ免除スルコトヲ得。学齡児童病弱又ハ發育不完全ノ為就学セシムヘキ時期ニ於テ之ヲ就学スルコト能ハスト認メタルトキハ市町村長ハ其ノ就学ヲ猶予スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ直ニ府県知事ニ報告スベシ。市町村長ニ於テ学齡児童保護者貧窮ノ為其ノ児童ヲ就学セシムルコト能ハスト認メタルトキ亦前二項ニ準ス。」と定められていた。国民学校令にも、同様な規定がある。第9条には「前条ノ規定ニ依リ就学セシメラルベキ児童(学齡児童ト称ス以下同ジ)ノ瘋癲白痴又ハ不具癱疾ノ為之ヲ就学セシムルコト能ハズト認ムルトキハ市町村長ハ地方長官ノ認可ヲ受ケ前条ニ規定スル保護者ノ義務ヲ免除スルコトヲ得。学齡児童ノ病弱又ハ發育不完全其ノ地已ムヲ得ザル事由ニ依リ就学時期ニ於テ之ヲ就学セシムルコト能ハズト認ムルトキハ市町村長ハ其ノ就学ヲ猶予スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ直ニ其ノ旨地方長官ニ報告スベシ」と規定されていた。但し、「第3次小学校令」では、貧乏を事由とする就学義務の猶予と免除が認められるのに対し、国民学校令では、これを認めていない。

戦後の場合には、学校教育法第18条に「保護者が就学させなければならない子で、病弱、發育不完全その他やむを得ない事由のため、就学困難と認められる者の保護者に対しては、市町村の教育委員会は、文部科学大臣の定めるところにより、同条第一項又は第二項の義務を猶予又は免除することができる。」、第19条に「経済的理由によって、就学困難と認められる学齡児童又は学齡生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」という定めがある。このように、保護者の経済的理由による就学義務の猶予や

免除は認めていない。<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> 後藤亘「学習する権利と就学させる義務」『中国短期大学紀要』、1983年 43-51頁

## 第2章 義務教育無償制の成立と展開

1946年の日本国憲法と1947年の教育基本法・学校教育法の公布によって、義務教育における子どもの就学機会均等を保障するために、無償制度が真に実施され始められた。それに引き換え、戦前の無償制度はただ就学率を上げるための国家的な便宜であった。その転換について伊藤秀夫は「義務教育の無償は、『教育を受ける権利』の保障として、子どもの学習権の認識を前提として、はじめて意義がある」と論評した。<sup>31</sup>

### 第1節 授業料無償制の成立過程

#### 1. 戦前の授業料無償制原則の成立

1872(明治5)年に公布された「学制」の中には「教育ノ設ハ人々自ラ其身ヲ立ルノ基ヲ以テ其ノ費用ノ如キ悉ク政府ノ正租に仰クヘカラサル論を待タス」という利用者負担の原則を掲げられた。すなわち、学校に要するすべての費用は生徒自身が負担しなければならないこととされたのである。ところで、当時国民の負担能力はきわめて低かったため、小学校の扶助委託金の制度が設けられていた。しかし、これはあくまでも「民力ノ及ハサル所ヲ助クルヲ以テ目的」するもので、「是故ニ尋常容易ニ使用スヘカラス」と制限が加えられていた。実際には、文部卿大木喬任が「学制」制定にあたって太政官に提出した上申書に「伏惟レバ国家ノ持テ富強安康ナル所以ノモノ其源必世ノ文明人ノ才芸大ニ進長スルモノアルニヨラザルハナシ是以学校之法其道ヲ不可不得」とあるように、国家的利益を優先させる考え方が明らかにされていた。それにも拘わらず、国家が教育は「身ヲ立ルノモト」とその個人的利益を強調するのは私費負担を合理化するための方便と言わざるを得ない。当時の月額50銭または25銭という授業料は非常に高く、多く負担に耐えない場合が多かった。もちろん、貧困者に授業料の免除、教科書の貸与などの措置がとられたけれども、住民の負担はまだ重かった。授業料の徴収が困難で、しかも国家からの小学扶助委託金が少ないので、学校経費の多くは学校内の各戸への賦課金と寄付金によって、賄わなければならなかった。このため、国民の不満は絶えなかった。

1886(明治19)年当時の文部大臣森有礼の起案になる「小学校令」が公布された。有償制の4年制の尋常小学科義務教育と無償制の3年制の小学簡易科が準備されたのである。森有礼は簡易科を「国民タルニ資スベキ教育」と称し、「簡易科ノ如キ経費ノ全部ヲ町村ニ仰グ所ノ学校ニ就学スル子弟及其父兄ハ、最モ深ク其恩義ヲ感ズベキモノナリ」とまで述べている。しかし、実際には、小学簡易科は、森有礼が期待したようには普及を見なかった。表1は小学校の課程別学校数を年次別に示したものである。この表から見ると、明治20年以降、小学簡易科数は全小学校数の46%~48%を占めている。学校数からいえば、小学簡易科は普及したかのように見える。しかし、表2からみると、小学簡易科の在学生徒数は、全小学校の24%~27%を占めているにすぎない。決して所期の成果が上がったとは言えない。それに、小学簡易科は尋常小学科との間で、明確な格差があった。

<sup>31</sup> 前掲・伊藤秀夫『義務教育の理論』239頁

表1 小学簡易科と尋常小学科の学校数の推移

年次	小学簡易科		尋常小学科		計	
	実数	比率	実数	比率	実数	比率
明治 19	2,395	9.68	22,350	90.32	24,745	100
20	11,162	46.35	12,921	53.65	24,083	100
21	11,782	48.23	12,649	51.77	24,431	100
22	11,810	48.03	12,777	51.97	24,587	100
23	11,253	46.11	13,150	53.89	24,403	100
24	92,64	39.32	14,297	60.68	23,561	100

(『日本近代教育百年史 4』国立教育研究所、昭和 49 年、104 頁)

表2 小学簡易科年次別推移

年次		明治 19	20	21	22	23	24
実数	学校	2,395	11,162	11782	11810	11258	9264
	生徒	18,2295	615109	745801	785829	730624	573703
百分比	学校	9.7	46.3	48.2	48.9	46.1	39.3
	生徒	6.8	24.3	27.1	27.8	25.4	19.8

(田中勝文「義務教育の理念と法制—貧民学校から義務制を考える」『講座 日本教育史 第三巻 近代Ⅱ/Ⅲ』第一法規、1984 年 46 頁)

小学簡易科は所期の構想のようには進まなかったのであるが、その無償制度は貧民学校史に大きな影響を与えたといえる。すなわち、その簡易科をきっかけとして多数の宗教的慈善学校が成立した。

1890 (明治 23) 年、新たに小学校令が公布された。第二次小学校令では、4 年制小学校と 3 年制の小学校に姿を変えた。3 年制課程が貧富、性、身分上差別された「貧民」向けの課程として、かつての簡易科と類似したものとして運用されていた。1900 (明治 33) 年、小学校令の改正に伴って、義務教育の就学率はかなり上昇した。それは、就学勸奨の方策として取り入れられた授業料不徴収の原則が、かなり徹底して実施されたからである。佐藤秀夫の指摘によれば、1900 (明治 33) 年度に全国 17000 校の尋常小学校で、月平均 6 - 9 銭の授業料を徴収していたが、「翌 1901 (明治 34) 年度の授業料徴収校は全国 1968 校へと減少し、学校数において 9%、児童数において 15%程度となった」という。義務教育年限が 6 年間に延長された後の、「1917 (大正 5) 年度に至っては授業料徴収校は 926 校、学校数において約 3%、児童数において 1%を占めるに過ぎなくなった」という。この授業料不徴収原則の確立を一部支えたのは義務教育費国庫補助制度の成立であった。すなわち、1896 (明治 29) 年には市町村小学校年功加俸国庫補助法が制定され、1899 (明治 32) 年には小学校教育費国庫補助法が成立し、学齢児童数及び就学児童数に比例して国庫補助金が市町村に公布されることになった。この二つの補助法をあわせて、新しく制定されたのが市町村立小学校教育費国庫補助法(1900 年)である。この補助法のほか教育基金特別会計法(1899

年)も普通教育の振興のために制定され、いずれも義務教育の財政的基礎を確立することに少し役立った。ところで、その当時の授業料不徴収原則の意義は、子どもの教育機関への接近を妨げる経済的拘束から全ての子どもを解放し、教育に必要な諸経費をすべて公共負担でまかなうということである。

## 2. 第3次小学校令の義務教育無償制原則とその意義

1900(明治33)年に公布された「第3次小学校令」では、その第57条で「市町村立尋常小学校ニ於テハ授業料ヲ徴収スルコトヲ得ス但シ補習科ハ此ノ限ニ在ラス」と規定され、その効果があつて、義務教育の就学率が著しく向上したことは既述のとおりである。

ところで、1879(明治12)年に公布された教育令には、第28条「公立小学校ヲ補助センカ為ニ文部卿ヨリ毎年補助金ヲ各府県ニ配付スヘシ」という規定がある。しかし、1880(明治13)年に公布された改正教育令では、この補助金規定が削除された。このため、この頃から、小学校費の国庫補助を求める運動が次第に活発になった。1892(明治25)年には、伊沢修二を会長とする国立教育期成同盟会が結成され、同年12月には、10162人の署名を集めて、衆・貴両議院に「小学校教育費国庫補助の儀に付請願」を行った。請願は翌1893(明治26)年2月に採択され、これを受けて政府も同年、「小学校教員年功加俸国庫補助法案」を議会に提出したが、議会の解散にあつて流産に終わった。その後、1896(明治29)年になり、小学教育費の国庫補助を求める請願は「年功加俸令」として一応実現した。しかし、その内容は5年以上同一学校に勤務した市町村立尋常小学校または高等小学校の正・準教員の年功加俸分約30万円を国庫から支出するという、ごく貧弱なものだったので、国庫補助を求める運動はやがて再燃し、1899(明治33)年には、帝国議会が独自に「小学校教育費補助法」を成立させた。同法の趣旨は、小学校教育費を補助するために、国庫から毎年補助金を支出し、これを学齢児童数・就学児童数に比例して市町村に交付しようとするところにあつた。ところが、政府は、この法律が教育費一般への補助を企図しているのが嫌い、その施行期日の直前、従来の「小学校教員年功加俸国庫補助法」と「小学校教育費補助法」とにかえて、新たに「市町村立小学校教育費国庫補助法案」を議会に提出し、これを成立させた。同法は、市町村立小学校教員の年功加俸と市町村尋常小学校教員の特別加俸に充てるため、国庫から毎年100万円を補助するというもので、金額はともかく、対象を教育費一般から、教員給与、それも年功加俸と特別加俸に限定した点で、極めて消極的なものであつた。なお同法の規定に基づき「年功加俸令」が公布された。当時の尋常小学校の教員給与の平均額は本科正教員で13円58銭強、尋常小学校本科正教員で12円1銭強にすぎなかつた。<sup>32</sup>

ところで、「第3次小学校令」第57条には「市町村立尋常小学校ニ於テハ授業料ヲ徴収スルコトヲ得ス但シ補習科ハ此ノ限ニ在ラス 2 特別ノ事情アルトキハ府県知事ノ認可ヲ受ケ市町村立尋常小学校ニ於テ授業料ヲ徴収スルコトヲ得」という規定がある。ここに当時授業料徴収することが可能であることが書かれている。ここからも、当時の授業料不徴収原則は決して第二次大戦後の子どもの権利を守るために行われている授業料不徴収原則

<sup>32</sup> 同 前 232-233 頁

とは同じでないことが窺える。当時の授業料の不徴収は、ただの就学率を上げるためにとられる便宜的措置にすぎず、国家が行う義務教育の普及を図る手段の一つであった。しかし、授業料収入を失った市町村の財政は、一層の窮迫に迫られることとなった。このため、1918（大正7）年に至って、小学校教員給与の一部国庫負担を内容とする市町村義務教育費国庫負担法が成立した。

### 3. 第二次大戦後の義務教育無償制原則

第二次大戦後に制定された日本国憲法では、その第26条後段で「義務教育の無償」が宣言された。その具体的な無償範囲は1947年に公布された教育基本法と学校教育法の中に規定されている。教育基本法第4条後段には「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、授業料は、これを徴収しない。」という規定がある。学校教育法第6条にも「学校においては、授業料を徴収することができる。ただし、国立又は公立の小学校及び中学校、これらに準ずる盲学校、聾（ろう）学校及び養護学校又は中等教育学校の前期課程における義務教育については、これを徴収することができない」という同じような規定がある。このように、当時の政府が無償の範囲を授業料の不徴収に止めた主な理由は、財政上のものであったと思われる。

ところで、1964（昭和39）年に最高裁大法廷は、義務教育教科書費の国庫負担を求める保護者の上告を退け、憲法上の無償の範囲を授業料の無償に限定する趣旨の判決を行っている。しかし、この義務教育用教科書の無償措置を求めるこの訴訟は、大きな社会的反響を呼び、最高裁判決出される以前の1962（昭和37）年2月21日に、文部省の所管となる「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律案」が第40国会に提出され、同年の3月31日参議院の議決を経て即日昭和37年法律第60号として公布され、翌4月1日から施行された（第3章参照）。これにより、義務教育無償の範囲は教科書無償に拡大された。その後、多くの学者が義務教育無償の範囲についての見解を発表している（第4章参照）。なお、少なからぬ市町村が学用品の無料給付や通学費の補助などを試みているが、法定された無償の範囲は、今でも教科書無償に止まっている。

#### 第2節 日本国憲法26条の無償規定の解釈

戦前の場合は単に「行政の便宜」のためではあるが、義務教育の無償がともかくも授業料の不徴収として実現した。戦後の日本国憲法では、「子どもの教育を受ける権利の保障というまったく新しい観点を出しながら」義務教育の無償を宣言した。ここにおける無償は「少なくとも旧来から確立している授業料の不徴収という内容を意味し、しかも、それはもはや単に行政の便宜といった国家的見地による理屈づけではなく、子どもの教育を受ける権利の保障を実質化するものであることを意味したのは、明らかである。」<sup>33</sup>ところが、この授業料不徴収を前提にした上で、無償の範囲はどうなるのかについては、学者によって意見が異なる。現在、実施されているのは授業料と教科書代の無償である。それに、無

<sup>33</sup> 芦部信喜『憲法Ⅲ人権(2)』有斐閣、1981年 377頁

償といえば、義務教育段階での私立学校の無償問題も無視できない。現行法では、私立学校については授業料徴収が認められており、ただ教科書代だけが無償である。しかし、私立学校の授業料あるいは修学費を無償とすべきという声も相次いで出てきている。だから、国公立学校であれ、私立学校であれ、無償問題についてさらに深く考える必要がある。

#### 1. 憲法 26 条 2 項後段の無償の意味

憲法 26 条第 2 項後段には「義務教育は、これを無償とする」という規定がある。これは、子どもが教育を受ける権利を保障するために作られてきた。教育基本法と学校教育法では、その無償の範囲を授業料だけに限定しているけれども、憲法が公布された 1946 年 11 月 3 日から今日まで、その無償範囲についての議論はずっと続けられている。

##### (1) 教育刷新委員会における論議

1946 年 11 月 15 日行われた教育刷新委員会特別委員会第 11 回総会では、教育基本法案の審議の中で、義務教育の範囲についての規定が論議された。城戸幡太郎委員は「教育基本法として最も重大なのは義務教育であると思う」と述べ、この法案では、「ただ憲法の条文の焼き直しをしたというに過ぎない」から、もしこれがそのまま公布されると、「義務教育法」を別に考えるか、又はその中に「詳しく規定」する必要がある、「こういう簡単なものだけでは到底話にならない」と述べた。<sup>34</sup>川本宇之助委員は憲法の義務教育無償の規定と教育基本法案の授業料はこれを徴収しないという規定の関連については、具体例として、山間僻地で公立学校に通うのに交通費がかかる場合、「適当な方法をもってこれを補うということがなければ本当の意味の無償」の徹底にならない。また「教科書その他の学用品も、実物を与える、あるいは必要な金額を与えるというようなことも当然無償の意味に入るのではないか」<sup>35</sup>と発言したのに対し、関口審議室長は、「憲法に無償というには授業料の意味に私どもは解釈して来て居ります。」<sup>36</sup>とのべ、続いて山崎次官も同じ趣旨を繰り返した。ところで、1946 年 11 月 22 日に行われた第 12 回総会では、川本は義務教育について発言を求め、無償の範囲を授業料に限定する文部当局の解釈は「極めて狭義の解釈」であり、交通費、学用品、或いは寄宿舎等の経費についても、勿論それらを全国のすべての者に支給する必要はないが、「必要とする場合はこれを支給する」という趣旨の規定をぜひ加えるべきだとその持論を繰り返した。<sup>37</sup>

##### (2) 帝国議会における論議

教育基本法案が審議された第 92 帝国議会（1946 年 11 月—1947 年 3 月）に於いても、政府委員会は同法案第 4 条第 2 項の立法趣旨を「各国等の立法令を研究しかつ我国の財政上の都合その他を考慮し、今日においては授業料を徴収しないことを憲法の『無償とする』という内容にしたのであって、将来その範囲の拡大については、国力が回復するにしたが

<sup>34</sup> 日本近代教育史料研究会『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録第一巻（総会 1）』岩波書店、1995 年 246 頁

<sup>35</sup> 同 上 247 頁

<sup>36</sup> 同 上 248 頁

<sup>37</sup> 同 上 271 頁

い考えたい」と説明している。<sup>38</sup>

上の論議から見ると、教育基本法、学校教育法には無償の範囲は授業料を徴収しないという明確な言葉があるけれども、これらの公布の前には違う意見を持った議員のいたことが分かる。

## 2. 義務教育段階での私立学校の無償問題

教育基本法と学校教育法では、国、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規定している。すなわち、私立学校は明らかにその授業料無償の対象から排除されている。しかし、義務教育の段階で私学の授業料が国、公立と同じ無償すべきという声は絶えず上がっている。

例えば、元昭和女子大附属中学高等学校長人見楠郎は「私立学校にあっては昔も今も設立費以外の一切の費用を授業料という形で父兄が全面的に引き受けているのであるから、国を挙げて社会福祉的段階に移行しているから教育財政機構の中において、私学に籍を置く国民だけが公的援助を受けることを完全に阻止されていることになっている。これは憲法に保障されている基本的人権侵害の最たる悪例であり、到底黙過することは許されぬはずの重大問題である。」として、私立小、中学校も授業料を無償すべきという意見を出した。

<sup>39</sup>

また、「親たちは、国税（所得税）も、地方税も納めて居りますが、わが子の義務教育について、授業料が無償になるのは公立と同様、実施されるべきである。」「国民の生活向上のために国民が委託してある税金は、委託した国民のために公平に使用されるべきものである。教育の面において国民が差別待遇をうけることは黙視してはならない」という考え方もある。<sup>40</sup>

ところが、私立学校で義務教育を受ける子どもから授業料を徴収することが良いという考えを持つ人もいる。

例えば、日本国憲法 26 条に関する帝国議会の審議では、文部大臣田中耕太郎が「……私立学校の経営の問題、殊に授業料の問題でございますが、……、無月謝で私立学校を経営していくと云うようなことは、極めて困難なことでありまして、従来と雖も私立学校の授業料は、官公立と比べまして、相当高いのでありまして、今後も恐らくはそう云う風になるだろうと思います。私立学校の性質からして、官公立の学校で見られないような色々な特色を発揮させる意味から言ひまして、官公立より高いと云うことは、或意味に於いて色々已むを得ない次第ではないか。」という考えを述べていた。

また、1946 年 11 月 15 日に行われている教育刷新委員会特別委員会第 11 回総会では戸田貞三は主査として、義務教育の無償と私学における授業料徴収との関係という新しい問題を提起したことがある。それは以下のとおりである。

「第 2 特別委員会としては、義務教育である限りは、たとえ私の団体が経営して居ってもそれは無償、少なくとも授業料は無償でなくちゃならぬと考えている。但し、是は国又は公共団体が義務教育を徹底さすに必要なだけの施設を持った場合に、小学校にいけるに

<sup>38</sup> 諸沢正道『逐条解説 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律』第一法規出版、1964 年 37 頁

<sup>39</sup> 人見楠郎「私立小、中学校と義務教育」『私学時報』1967 年 12 月

<sup>40</sup> 佐藤瑞彦「義務教育担当に公費を」『日小連会報』1967 年 7 月

も拘らずそういう学校に行かないで、わざわざ私立の学校を選択してそうして義務教育を受ける場合には、私共は有償でも宜しい。」という考えを述べた。<sup>41</sup>

同じ会議で、関口泰は「無償の義務教育を受ける権利が国民にはあるということになって、その権利を放棄することは、これを私学学校へ入って放棄することはよいのだから、それはよいのではないか」と同じような考えを出した。<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> 前掲・『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録第一巻（総会1）』249頁

<sup>42</sup> 同 前 250頁

### 第3章 義務教育無償範囲の拡張

#### 第1節 義務教育教科書費国庫負担請求事件

##### 1. 請求事件の事実概要と判旨

本件は、公立小学校2年生の児童の保護者（原告）が2年間の教科書代金865円の返還と義務教育終了までの5,836円の教科書代金の不徴収を請求する訴えを提出したものである。その請求の根拠は憲法26条第2項「義務教育は、これを無償とする」という規定である。これに対し、東京地裁1961（昭和36）年11月22日判決は徴収行為の取消については却下し、返還支払いを求める部分に関して、憲法26条2項後段は「国に対し、財政負担能力などの関係において、上責務を具体的に実現すべき国政上の任務を規定したにとどまり、個々の保護者はこの規定により義務教育に伴う出費の補償を国に求める具体的権利を有するものではない」という理由で、請求を棄却した。これに対し、原告は東京高裁に控訴した。しかし、東京高裁1962（昭和37）年12月19日判決は憲法26条2項後段について、憲法直接定めるのはただ授業料無償だけで、その他の費用は立法に待って定めるべきものという趣旨理由で、控訴を棄却した。そこで、原告は再び最高裁に上告した。最高裁は全員一致の意見で、上告を棄却した。その趣旨は以下の通りである。

「憲法二十六条は、すべての国民に対して教育を受ける機会均等の権利を保障すると共に子女の保護者に対し子女をして最少限度の普通教育を受けさせる義務教育の制度と義務教育の無償制度を定めている。しかし、普通教育の義務制ということが、必然的にそのための子女就学に要する一切の費用を無償としなければならないものと速断することは許されない。けだし、憲法がかように保護者に子女を就学せしむべき義務を課しているのは、単に普通教育が民主国家の存立、繁栄のため必要であるという国家的要請だけによるものではなくして、それがまた子女の人格の完成に必要な欠くべからざるものであるということから、親の本来有している子女を教育すべき責務を完うせしめんとする趣旨に出たものであるから、義務教育に要する一切の費用は、当然に国がこれを負担しなければならないものとはいえないからである。」

憲法26条2項後段の意義は「国が義務教育を提供するにつき有償としないこと、換言すれば、子女の保護者に対しその子女に普通教育を受けさせるにつき、その対価を徴収しないことを定めたものであり、教育提供に対する対価とは授業料を意味するものと認められるから、同条項の無償とは授業料不徴収の意味と解するのが相当である。そして、かく解することは、従来一般に国または公共団体の設置にかかる学校における義務教育には月謝を無料として来た沿革にも合致するものである。また、教育基本法四条二項及び学校教育法六条但書において、義務教育については、授業料はこれを徴収しない旨規定している所以も、右の憲法の趣旨を確認したものであると解することができる。それ故、憲法の義務教育は無償とするとの規定は授業料のほか、教科書、学用品その他教育に必要な一切の費用まで無償としなければならないことを定めたものと解することはできない。」

「もとより、憲法はすべての国民に対しその保護する子女をして普通教育を受けさせることを義務として強制しているのであるから、国が保護者の教科書等の費用の負担についても、これをできるだけ軽減するように配慮、努力することは望ましいところであるが、

それは、国の財政等の事情を考慮して立法政策の問題として解決すべき事柄であって、憲法の前記法条の規定するところではないというべきである。」<sup>43</sup>

## 2. 学者から見る「義務教育教科書費国庫負担請求事件」

この判決について佐藤功は次の2つの疑問を出した。1つは「憲法は、国が義務教育を提供するにつき、その対価を徴収しないことをさだめたものであり、その対価とは授業料を意味するから、無償とは授業料の不徴収の意味と解するのが相当である。」という点についてである。これについては、「義務教育は、これを無償とする」というのは、「最小限度、授業料の無償を定めたものであり、それ以上に無償の範囲を拡大することに国は努力すべきであるが、その範囲をどこまで広げるかは立法政策に委ねられているものと解される。」したがって、上に言ったように「無償の範囲がほんらい授業料のみに限るものと解するのは正当ではないというべきである。」2つ目は「憲法が、保護者に子女の就学義務を課するのは、親のほんらい有している子女を教育すべき責務を全うせしめるとする趣旨に出たものであるから、義務教育に関する一切の費用は、当然に国がこれを負担しなければならないものとはいえない」についてである。「保護者に子女を義務教育に就学させる義務を課することとその義務教育の費用をどの範囲まで無償とするかの問題とは別箇の問題であり、判旨のように、親に就学させる義務があることを理由として、義務教育の費用のいっさいを国が負担する必要はないと解するのは正当ではないというべきである。」<sup>44</sup>

ところで、実際には、1964（昭和39）年に義務教育教科書費国庫負担請求についての最高裁判決が出される前の1963（昭和38年）に小中学校のすべての児童・生徒を対象とした現行の教科書無償給与制度が創設された。

## 第2節 義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律

### 1. 法律の制定経緯

憲法26条第2項後段は「すべて国民が法律の定めるところによりその保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする。」と規定されている。

すなわち、保護者は保護する子女に9年の普通教育を受けさせる義務を有する。国家は保護者が子女に普通教育を受けさせるに伴う経費をできるだけ負担すべき責務を有する。しかし、制度当時の日本の経済状況を考えれば、すべての経費を国家が負担するのは事実上不可能であった。したがって、現実にはどの程度経費を負担するかは、国の財政力などを考慮して立法などにより具体的に定められるべきものである。1947（昭和22）年公布された教育基本法には第4条第2項では、「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、授業料は、これを徴収しない。」と規定されている。

教育基本法が審議された第92帝国議会においても、同法第4条第2項の立法趣旨を政府委員会は「各国等の立法令を研究しかつ我国の財政上の都合その他を考慮し、今日においては授業料を徴収しないことを憲法の『無償とする』という内容にしたのであって、将来その範囲の拡大については、国力が回復するにしたがい考えたい」と説明している。<sup>45</sup>そこ

<sup>43</sup> 青木宗也・他編『戦後日本教育判例大系 第二巻』労働旬報社、1984年 204-205頁

<sup>44</sup> 佐藤功『憲法(上)[新版]』有斐閣、1983年 458-459頁

<sup>45</sup> 前掲・諸沢正道『逐条解説 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律』37頁

から見ると、当時国家政府は義務教育無償の内容は授業料だけにすべきではなくて、教科書、学用品まで拡大することを望ましいとしていたことが分かる。それに、1950（昭和 25）年、来日した第 2 次米国教育使節団の報告書の中では「公立（public）の小学校及び中学校は日本のすべての人々のすべての子どもらにとって完全に無償（absolutely free）でなければならない。これは無償の教科書および教材を含むべきである」<sup>46</sup>と述べている。

実は「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」が公布される前に、政府は「義務教育の無償の理想のより広範囲な実現への試みとして、何回も部分的に教科書の無償給与が実施してきた経緯がある。1951（昭和 26）年、3 月「昭和 26 年度に入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」が成立し、同年 4 月小学校第 1 学年に入学する児童に対し国語・算数の教科書が無償配布された。翌年 1952（昭和 27）年、前年の実施経験に鑑み検討して、3 月に「新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」が国会に提案された。この法案は 1952 年 3 月末成立し、同年度から小学校第 1 学年に入学する児童は、国・公・私立を通じてすべて国語、算数の教科書が無償給与されることになった。そしてその経費は全額国庫負担で実施された。この法律はただ一年生に入学する児童に対する言わば入学祝的色彩の施策となった。その法律は 2 年間続けられて、1954（昭和 29）年には「補助金等の臨時特例に関する法律」が制定されて、教科書の無償配布が止められた。その理由は「小学校 1 年生には、国語と算数の教科書が義務教育の趣旨にのっとり給与されているが、これは施策としても不徹底であるし又一面経済的に余裕のある家族の子どもにも給与しながら、反面貧しい家庭の子どもに対しても国語、算数以外の教科書は給与できないという状況なので、貧困児童の扶助に力を入れる意味から、今後は生活保護法の実施に重点を傾けたいからである」ということであつた。

国の国力の回復とともに、1960（昭和 35）年頃久しく中断していた教科書無償の問題を国の施策として取り上げるべきだとする機運が次第に高まってきた。義務教育教科書は無償とすべきであるとする論は、国会方面においても交わされるようになった。文部省ではこのような時勢の推移に即応し、1961（昭和 36）年秋には昭和 37 年度予算に義務教育教科書は無償とするに要する経費を要求することを決定すると同時に、これの実施に必要な法律案の検討に入った。文部省は義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律案を作成し、1962（昭和 37）年 2 月 21 日第 40 国会に提案した。同年の 3 月 31 日参議院の議決を経て即日 1962 年法律第 60 号として公布され、翌 4 月 1 日から施行された。<sup>47</sup>この法律案の提案理由について政府は、以下のように説明した。

「政府はこのたびこの義務教育諸学校の教科書は無償とする方針を確立し、これを宣明したのであるが、それは、日本国憲法第 26 条に掲げる義務教育無償の理想に向かって、具体的に一步を進めようとするものである。

政府は昭和 26 年以降、小学校 1 年に入学した児童に対し、あるいは義務教育無償の理想の実現への一つの試みとして、あるいは又国民としての自覚を深め、その前途を祝う目的を持って、一部の教科書は無償給与したが、それらは間もなく廃止され、今日では要保護、準要保護児童生徒合わせて 120 万人に対して無償給与が行われている。

<sup>46</sup> 佐藤秀夫研究代表『米国対日教育使節団に関する総合的研究』（戦後教育改革資料 10）国立教育研究所、1991 年 3 月 107 頁

<sup>47</sup> 同 前 38-44 頁

しかしながら今回行うとする無償措置は、これら従来の施策と異なり、日本国憲法第 26 条にその由来をおくところに、まさに、我国教育史上画期的な意義を有するものである。」<sup>18</sup>日本国憲法第 26 条での義務教育無償の理想は、ただの授業料無償を目指すだけではなくて、少なくとも、教科書無償をはじめ、次第に就学に必要な費用の全部が無償になることに努力し続ける精神がここで明白にされているのである。それに、義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律の公布は父兄負担の軽減や社会保障的意義は結果として、確かに一定の効果があるけれども、それは決して実質的な目的ではないということになった。

「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」が公布された後、文部省は直ちに「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律案」の作成作業に入った。この法律案は 1963 (昭和 38) 年 2 月 19 日閣議決定を見、同日国会に提案された。3 月 8 日の衆議院本会議において又同月 13 日の参議院本会議で文部大臣より趣旨説明があり、同月 13 日より衆議院文教委員会の審議に入った。その後、衆議院と参議院の審議を通し、修正したら、ようやく 12 月 22 日法律 182 号として公布された。1964 (昭和 39) 年 2 月 3 日に「義務教育諸学校の教科用図書に関する施行令」が、同 14 日「義務教育諸学校の教科用図書に関する施行規制」がそれぞれ制定、公布され又同 2 月 24 日「予定決算及び会計令臨時特例」及び「物品管理施行令」の一部を改正する政令が制定、公布されて無償措置に必要な法制の整備がすべてここに完了した。<sup>19</sup>もっとも、以上の法律の公布には少なからぬ反対意見と妨げがあった。特にそれは、大蔵省からである。当時、積極化予算を決定する自民党は無償化実現のための予算化に積極的であったが、緊縮財政を施行する大蔵省は反対の態度を示した。義務教育教科書の完全の無償を実現するために、「自民党は文部省をリードする形で、予算折衝過程や無償宣言法の形成過程において文部省を支援し、財政的見地から反対を唱える大蔵省を抑え込んだ。」<sup>50</sup>とされている。

## 2. 教科書無償制度の意義

世界諸国において教科書無償が実施されている目的については、当時の文部省初等中等教育局教科書課長諸沢正道の推測によると、以下の二つに分かれる。

「一つは、国民に義務教育を課する結果として、その権利ないしは義務の保障としての義務教育無償の思想に基づく具体的な施策として実施するものである。教育の普及度の高い先進国における教科書無償配布は、おおむねこのような考えに基づくものと思われる。

これに対し、義務教育のいまだ徹底していない諸国においては、より広い範囲に就学を奨励するためとか、あるいは広汎な貧困学童に対する就学援助の目的を持って、実施されているようである。」

日本の場合は義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律の公布まで、明治以来ずっと教科書有償購入の形で実施されていた。第二次大戦中には、経済的な原因で就学困難の児童には国また地方公共団体が教科書またはその購入費を支給するという就学奨励措置ができた。その措置はただの教科書だけではなくて、学用品、校服の費用などもその

<sup>18</sup> 同 前 45-46 頁

<sup>19</sup> 同 上 54-58 頁

<sup>50</sup> 石田雅春「教科書無償化実現の政治過程に関する一考察」『史学研究』(238) 2002 年 10 月 38-48 頁

補助金の内容に含まれていた。終戦までその措置は実施されていた。その後、1956（昭和31）年3月には「就学困難な児童のための教科用図書の給与に関する法律」が制定され、生活保護法の対象となる貧困家庭の児童・生徒に対し教科書が公費をもって無償で給与されることになる。以上の措置は、決して義務教育無償思想に基づく施策ではなくて、社会保障での就学奨励だけである。「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」が公布されたのは社会保障あるいは就学奨励を目的としてではなくて、日本国憲法第26条第2項の義務教育無償の趣旨に従って行われるものである。すなわち、この法律の公布は義務教育無償の理想の実現に対して、画期的な意義を持っている。<sup>51</sup>実際に、1963（昭和38）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」が制定された後、学年進行により、1969（昭和44）年までには、中学3年生までの小・中学校の児童、生徒全員に対し、国・公・私立の区別なく実施されるようになったのである。

この法律が実施される前では、親の給料の差とか、家庭の経済状況のせいで、劣等感を持って不登校になる子どもが少なくなかったが、実施後は、家庭の条件や環境による区別なく、全ての児童・生徒が同じ教科書をもらえることになった。もちろん、教科書だけが無償になっても義務教育無償の理想から見ればまだまだ足りないが、画期的な一歩を踏み出すことになったと言える。

文部科学省の説明によると、義務教育教科書無償制度の趣旨は三つがある。それは、「①憲法第26条に掲げる義務教育無償の精神をより広く実現し、②次代を担う子どもたちに国民的自覚を深め、我が国の繁栄と福祉に貢献してほしいという国民全体の期待を込めて、教育的意義からの実施であり ③教育費の保護者負担の軽減」<sup>52</sup>である。教科書無償制度は義務教育無償の精神を広げるだけではなくて、たくさんの家庭のために、生活負担が軽くさせることになる。

義務教育用教科書の無償給与のための予算は、1980（昭和55）年には409（億円）であったが、2011年（平成23）年には406億円であった。2012（平成24）年には412（億円）であったものの、児童数の減少に伴って教科書の予算額もだんだん減少する傾向がある。義務教育用教科書の無償給与のための費用は全教育予算のわずか1%で、このわずかの金額で教科書無償が義務教育上に高く貢献していると思われる。

<sup>51</sup> 前掲・諸沢正道『逐条解説 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律』59-62頁

<sup>52</sup> 文部科学書「無償給与 12. 教科書無償給与制度」

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/012.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/012.htm) 2013年01月17日

## 第4章 義務教育の無償範囲に関する論争

### 第1節 義務教育無償の範囲に関する諸学説と判例

#### 1. 義務教育無償の範囲に関する諸学説

憲法上の義務教育無償の範囲については、大別すると3つの説に分かれる。それは①無償範囲法定説、②修学費無償説、③授業料無償説である。その3つの説をもっと詳しく分けて、④授業料不徴収プラス・アルファ説が加えられる場合もある。

##### (1) 無償範囲法定説

無償範囲法定説というのは、憲法26条2項後段の「義務教育は、これを無償とする」という規定は国が国民に就学義務を強制する反面において、国民の義務教育に要する費用を可能な限り無償とすべきことを国の政治責務として宣言したに過ぎず、したがって「無償」の範囲は、その時の国の財政事情等に応じて、別に法律をもって具体化されるものである、という考え方である。<sup>53</sup>

##### (2) 修学費無償説（就学必要費無償説）

就学必要費無償説は、「授業料、教科書代金、教材費、学用品等義務教育就学に必要ないっさいの費用を無償とするもの」である。<sup>51</sup>

この説に賛成する永井憲一は、「基本的には、国民の“教育を受ける権利”を権利保障するということは、国民の誰もが、家庭の経済的事情などにかかわりなく、一人一人が人間として自立生活することができるように、その技術や意欲などの能力を習得させることを誰にも均等に保証することである。学校教育についていえば、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』までに必要とする費用を無償とすべきである。」と述べている。

##### (3) 授業料無償説

授業料無償説は義務教育無償の範囲は授業料だけに限られるということである。この説について、宮沢俊儀・芦部信喜の『コメンタール全訂日本国憲法』の中で、「憲法26条2項後段が直接規定している範囲を授業料とし、その他の費用については、無償給付を行うことが『いっそうの精神に添う』という考えを出している。また、佐藤功の『憲法(新版)』の中では、「義務教育に伴う一切の費用を国が負うべきことを理想とするが、国の財政力との関係においてその範囲を限定することは直ちに違憲というべきでない」という見解が示されている。

##### (4) 授業料不徴収プラス・アルファ説

授業料不徴収プラス・アルファ説というのは、「授業料の不徴収にとどまらず、教科書費等のすべての諸経費を国や地方公共団体の財政負担能力の許す限りにおいて無償とすべき

<sup>53</sup> 永井憲一「義務教育の無償性」『佐藤功先生古稀記念・日本国憲法の理論』有斐閣、1986年 387頁

<sup>54</sup> 青木宗也・他編『戦後日本教育判例大系 第二巻』労働旬報社、1984年 198頁

努力を政治的義務として憲法は命じている、という考え方」である。<sup>55</sup>

## 2. 無償範囲についての判例

憲法上の義務教育無償の範囲に関しては、いわゆる教科書代国庫負担事件における最高裁判例がある。公立小学校に在学する児童の保護者たる原告が、保護者が支払うべき義務教育期間中の教科書代金について、憲法 26 条 2 項後段により被告たる国が負担すべきであるのに、原告において負担させられているという理由から、同代金の徴収行為の取り消し及び同代金の原告への支払いを国に対して求めたというのが教科書代国庫負担事件である。

この事件について、最高裁判大法廷判決は「保護者に対しその子女に普通教育を受けさせるにつき、その対価を徴収しないことを定めたものであり、……同条項の無償とは授業料不徴収の意味と解するのが相当である。もとより、憲法はすべての国民に対しその保護する子女をして普通教育を受けさせることを義務として強制しているのであるから、国が保護者の教科書等の費用の負担についても、是をできるだけ軽減するよう配慮、努力することは望ましいところであるが、それは、国の財政等の事情を考慮して立法政策の問題として解決すべき事柄であって、憲法の前記法条の規定するところではないというべきである」、と授業料無償説に沿った見解を判示している。

## 第2節 無償範囲をめぐる奥平と永井の論争

1980 年代の初めに、新自由主義的な教育論の影響が現れてきたが、このような磁場の下で、自由主義の考え方の支持者であり、授業料無償説を採る奥平康弘と修学費無償説を採る永井憲一との間で義務教育の無償範囲をめぐる論争が行われた。

奥平と永井論争は、ある意味でむなし議論といわれることがあるけれども、筆者はこの論争を通して、少なくとも義務教育無償に関する諸説についてより深く認識ができ、また、奥平と永井の意見を検討する中で、義務教育無償と子ども・親・国家の相互関係をこれまでとは違う方面から見るできるようになった。

### 1. 論争の経過

論争の発端となったのは、芦部信喜編『憲法Ⅲ 人権(2)』（1981 年）所収の奥平の論文「教育を受ける権利」（第 7 編第 2 章）であった。奥平は、その中で「義務教育の無償性」に関して、3つの論点を提示していた。それらは以下のとおりである。

①「子どもの教育につき、親が一定の権利なり責任なりを持つと考えられるかぎりには、教育に要する費用のなにかしかを、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いうべきである。」

②「普通教育の無償性という憲法の要請と、教育の機会均等を保障するという憲法における社会保障の要請とを混同しているきらいがある。経済上の理由による未就学児童・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。」

<sup>55</sup> 永井憲一「義務教育の無償性をめぐる論議」『法律時報』59 卷 11 号、1987 年 10 月 105 頁

③「無償問題を授業料に限らず、就学に要する一切の費用というように拡大解釈した場合には、私立学校との関係ではディレンマが生ずる。すなわち、国公立学校との関係で認められる無償を拡充強化すればするだけ、それだけ私立学校との間には厳しい格差を生ずることになる。」<sup>56</sup>

これに対して永井は、『佐藤功先生古稀記念・日本国憲法の理論』（1986年）の中で、「義務教育の無償性—授業料無償説への疑問」という論文を書き、奥平の論点に反論した。それは、次のとおりである。

奥平の論点①「親が一定の権利なり、責任を持っているから、教育に要する費用は親が負担することが不合理ではない」ということについては、「親は子どもをもっともよく理解しうる立場に立つゆえに、子どもの個性的な人間としての成長・発達のために必要とする教育の“自由”を持つ。しかし、そのような保護者……の教育の自由は、教育そのものの存在を保障する国の主として経済的な側面での“教育条件”の整備がなされていることを前提とするのであって、親の教育の自由が『教育に要する費用のなにかしかを、親自身の負担とする』との考え方に結び付けられる論者の主張は、誤っているといわざるを得ない」と反論した。

論点②の普通教育の無償性という憲法の要請と教育の機会均等を保障するという憲法における社会保障に要請との混同ということについては、『普通教育の無償』と『教育の機会均等の保障』とは、いずれも不可分一体の関係にある憲法の要請であり、そのうちのいずれかが憲法の要請であって、ほかの一つが社会保障の要請であって、それは分けて考えるべきだと理解することこそ誤りではないか、と思う」と反論した。

論点③の無償にすればするほど公立学校と私立学校との関係ではディレンマが生ずることについては、「ここにいう『ディレンマ』は、論者が誤った前提にたつがゆえの自己矛盾によるものであって、教育の私事性を確保するためには、当然に親の経済的負担をとまらう、という論者の前提確認こそが誤りなのである。子どもの教育を受ける権利を保障するため主として経済的な側面での“教育条件”の整備義務は国にある、と考えれば、とりわけ義務教育課程の私立学校に対してでも修学費の国庫負担は肯定できるのであり、むしろそうあるべきなのであって、そのような私立学校の教育の自由を求めても、少しも論理的ディレンマなど生じない」と反論した。<sup>57</sup>

この批判に対して奥平は、『書齋の窓』（1985年10月号）の「散歩道からの眺め」という欄に“機会の均等化”と“均等の機械化”という文書を書き、次のように反論した。

①「私が修学費全額無償説ではなくて授業料無償説にとどまるほかあるまいと考える基本には、各人は可能なかぎりにおいて各人の努力と責任で生きてゆこう、国家権利の介入は一規制であれ援助であれ—必要不可欠なものにかぎるべし、とする自由主義・個人主義の前提がある。無償とか公費負担とか言えば結構づくめのところがあるが、財源は結局市民が支払う税金ということになる。俗に『ただより高い物はない』というは、実際のところ、

<sup>56</sup> 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 382-390頁

<sup>57</sup> 永井 憲一「義務教育の無償性—授業料無償説への疑問」『佐藤功先生古稀記念・日本国憲法の理論』有斐閣、1986年 387-399頁

該当する制度の内部にいろんな効果的な抑制措置を用意しておかなければ、ただはかえって高いものにつく。」<sup>58</sup>ということである。

②「教育の無償性ということのなかには、教育の機会均等の契機がふくまれていないとはなからう。そして無償化を徹底すればするほど貧困家庭の義務教育負担は軽減され社会保障の目的も達成されよう。しかしこれによれば、自分の子どものために十分負担ができる圧倒的多数の親たちも支弁をまぬかれるのである。このこと自体を『悪平等』とはいわないでおこう。」<sup>59</sup>ということである。

③「教育の自由を確保するためには、『私立学校の自由』が大事な要素である。教育費負担という点で国公立と私立とは格差が生ずれば生ずるほど、實際上私立学校の存立が脅かされ、その自由を確保することが難しくなりはしないかと私は危惧する。永井教授は、この危惧は無用だという。私立学校にも無償性の憲法保障が及ぶのだから、この格差は生じてならないと解しておられるようである。」<sup>60</sup>ということである。

その後、永井は法律時報 59 卷 1 号で、「義務教育の無償性をめぐる論議」(『法律時報』 第 59 卷 11 号、1987 年 10 月) という論文で再び批判した。その内容は次のとおりである。

①「憲法 26 条 2 項の趣旨は、教授が言われるように『自分のことは……自分で始末をつける』のだから、子どもの教育費は親自身の負担とする、というのではないのではないか。憲法 26 条 2 項の立法趣旨は、その無償性について、けっして親の教育費負担までをその規定の憲法上の法的義務としていたとは考えられない。」

②「親の経済的負担をあてにしない無償教育の保障こそすべての国民の“教育を受ける権利”を保障する基礎条件なのであり、その保障を『平等』かというのなら、その保障のうえにのみ国民の求める“教育の自由”は成り立ちうるのではないか……。社会保障に任せることは、生活保護家庭の認定に際してなどで国が直接に管理している実態等をみると、一方で教授がいう、『現代福祉国家型パターンリズム』に親までを巻き込ませることになる危険はないのだろうか、と懸念される。」<sup>61</sup>

## 2. 論争の争点

奥平・永井論争の争点を改めて整理すれば、以下のようになる。

大きく言えば、奥平は教育費が全部無償になったら、親の発言権が無くなると考えているのに対し、永井は教育自治を保障するようなやりかたで、義務教育の無償が徹底的に実現できるから、親、住民が自分の子どもの教育のやり方を決めるという考え方を持っている。詳しく言えば次の 3 つである。

### (1) 親が義務教育費を負担することの合理性について

奥平が子どもの教育につき、親が一定の権利なり責任を持つと考えられるかぎり、教

<sup>58</sup> 成嶋隆「公教育無償原則の射程」日本教育法学会第 41 回定期総会・公開シンポジウム「教育格差と教育・学習の権利」報告レジュメ、2011 年 5 月 29 日、10 頁より重引。

<sup>59</sup> 同上

<sup>60</sup> 同上

<sup>61</sup> 永井憲一「義務教育の無償性をめぐる論議」『法律時報』 第 59 卷 11 号、1987 年 10 月 106-107 頁

育に要する費用のなにかしかを、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いう考えを持っているのに対し、永井は就学必要費の一切を全額国庫負担とすべきだと主張している。

### (2) 無償性の拡大と社会保護との関係

奥平が経済的な理由で就学困難な子どもの問題は生活保護によって解決すべきで、もし修学費が全部無償になるということで解決すれば、裕福な家庭に有利になると主張しているのに対して、永井は機会均等原則を実現するためにも無償原則を通して実現すべきで、生活保護で代わりとするのは不適切であり、社会保障に依存するとパターンリズムを招来する危険があると反論した。<sup>62</sup>

### (3) 無償性と私立学校との関係

無償性と私立学校との関係については、奥平は3つの論点を示していた。第1は、もし義務教育の国公立学校における無償措置が拡大すれば、国公立学校と私立学校との格差がきつと拡大するということである。第2は、もし義務教育の無償性が私学へ拡大すると、私学の自主性はきつと脅かされるということである。第3は、もし私学にも無償性の保障が及ぶと憲法違反といわざるをえないということである。これらに対し、永井は無償性が私立学校へ拡大としても、私学の教育の自由の要請と矛盾せず、国公立でも私立でも、学校の教育の自由は教育の本質的要請なのであると反論した。<sup>63</sup>

## 3. 論争についての考察

憲法学の立場から教育法学を研究している成嶋隆は、奥平・永井論争について、総括的に、次のような考えを示している。

「この論争は、今日の公教育の構造をいかに把握するかという原理的な問題に関わる。論点①については、奥平の把握に永井の指摘する問題点があるように思われる。……親が子どもを就学させることは子どもの学習権（教育を受ける権利）を保障するための義務履行なのであるが、親がこの義務を履行することが経済的な理由により困難とならないように、教育条件整備義務を負う国が就学費用を公費により措置するというのが無償性原則の趣旨

<sup>62</sup> 憲法学者である長谷部恭男も「著者（奥平）は、学校教育に関する機械的均等がもたらす不合理な所得再分配効果を指摘する……。しかし、逆に、本当に必要な世帯のみに福祉サービスを提供すべきだとの観念は、必要性の厳格な調査、つまり各家庭のプライバシーの侵害なくして実現可能かとの疑問もありえよう。」と奥平の生活保護原則に対する疑問を出している。

<sup>63</sup> この私立学校と無償原則の問題について、兼子仁は「義務教育無償原理は、最高裁の判決文にも見られたとおり従来は、親の就学義務に見合う特別な措置として理解されやすかったが、教育条理解釈によればそれは、国民の教育を受ける権利に対応する国の教育条件整備義務が『普通教育』について最も強いものとなったのにほかならない。そこで、関連して、私立の義務教育学校の授業料は、すべてが義務教育無償原理に反するわけではないとはいえ、国民に私学で教育を受ける権利が保障されている以上、私立の義務教育学校における授業料負担も無償原理に沿うように助成措置によって低くとどめられていなければならない」と述べている（兼子仁『教育法[新版]』有斐閣 1978年 237-238頁）。この見地からすれば、私学における授業料不徴収を完全に表現するのは難しいということになる。

なお、牧証名も「義務教育の無償についての私立学校の授業料問題をどう考えるかという問題もある。憲法26条2項の趣旨からすると、授業料不徴収は国・公立学校に限られないとの立論も成り立ちうる。従来私立学校に子どもを通学させるのは、無償で義務教育を受ける権利を放棄したものであるから、私立学校で授業料を徴収することは違憲ではないとされ、これがほぼ通説となっている。……現行法制は学校選択の自由を原則的に認めている（その範囲は国・公・私立のいずれかを選択するという限られた範囲ではあるが）のであるから、その選択の自由を、事実上経済的優位者においてのみ意味をもつものではないためにも、私立における授業料徴収問題について、助成措置その他の制度的改善が検討されてよいであろう。」という考えを示している（牧証名『義務教育—教育基本法第四条—』平原春好編『義務教育・男女共学』学陽書房 36頁）

なのである。……②についても永井説に理がある。……保護の補足性を原則とするこの制度において、『要保護者』の認定はきわめて厳格になされており、現に保護を受けている世帯は要保護世帯のごく一部にすぎない。そして問題は、生活保護を受給するまでにはいたらないが教育費の負担が困難であるという階層の存在なのである。今日、家計に占める教育費の高率化が大きな社会問題となっているが、ほとんどの階層の抱えるこの問題は、まさしく公教育の無償原則により解決されねばならない。論点③についても永井の反論に尽きるが、なお補足的に奥平の次のような主張を検討する。『……教育費負担という点で国公立と私立とは格差が生ずれば生ずるほど、實際上私立学校の存立がおびやかされ、その自由を確保することが難しくなりはしないかと私は危惧する。永井教授は、この危惧は無用だと言う。……』この立論は私学の自由の確保という観点から義務教育の無償を（国公立学校の）授業料不徴収に限定するものだが、先の③の主張において『私立学校の独自の存在意義』はそこでの教育が有償であることにより担保されるとしていたことと矛盾する。」

64

筆者自身は基本的に永井説に賛同する。すなわち論点①については、子どもの教育を受ける権利を保障するためには、国はきちんと責任をとらなければならない。親が子どもに義務教育を受けさせる義務を持っているからと言って、教育費負担は親の義務だというべきではない。②については、生活保護の標準に達するかどうかについての判断がしにくいし、完全な実現は難しい。この問題は国の無償制政策で解決したらいいではないかと考えられる。ところが、③については永井と違う考えを持っている。国公立における無償措置は拡大されるべきであるが、当面、義務教育段階の私学は有償にすべきと考えられる。それは、義務教育段階の私学が一般に国公立よりも高水準にあるという現下の状況においては、無償制が私学へ拡大すると、同じ年齢の義務教育を受ける子どもがレベルの異なる教育を受けることになり、これは国公立学校に入った子どもに対して不公平と感じられるからである。

---

<sup>64</sup> 成嶋隆「教育基本法第4条」永井憲一編『基本法コンメンタール（教育関係法）』日本評論社、1992年37-38頁

## 終章 中国と日本の義務教育の比較

### 第1節 中華人民共和国における義務教育

#### 1. 中国における義務教育の展開

##### (1) 国成立から文化大革命終結まで

中華人民共和国（以下、中国）成立当時、非識字率は80%以上といわれ、教育の普及は最も重要な課題の一つであった。そのため、政府は1956年の最高国務院会議と中国共産党第8次全国代表大会において、小学義務教育の普及が明言された。1958年には大躍進政策が実施され、非識字層の一掃と小学教育の普及が目指された。その時、建設・運営は人民公社の下の生産大隊が担当した。人民公社では、集団組織内で統一経営・統一労働・統一分配が実施されていたので、学校の教育費が払えない、働き手がいる等の理由で、子どもを学校に行かせないこともほとんどなかった。1965年の小学在校生数は1億1,620万人になり、1949年の2,439万人と比べれば大幅に増加し、就学率も84.7%に達した。しかも、当時、小学から高級中学までは授業料が免除され、必要な費用は教科書代とノート代くらいであった。また大学に進学できれば、授業料も寮費も全額免除され、貧困家庭の学生には生活費も支給された。ところが、1966年に始まる文化大革命で、高等教育は荒廃して、小学の授業も一年間停止したが、その後就学率は上がって初等教育の普及は進んだ。

##### (2) 改革開放初期

1978年12月に開催された中国共産党第11期3中全会において、中国政府は改革開放政策を提出した。経済成長を遂げるために人材に対する需要も強くなったので、全国統一大学入試制度が復活され、高級中学教育も回復された。改革開放政策に伴い、1982年人民公社が解体されると、小学・初等中学の教育経費の調達に難しくなったので、これらの閉鎖が相次いだ。政府は1984年「農村学校教育経費の調達に関する通知」を出し、従来人民公社が負担していた教育費を農民個人と郷鎮企業に肩代わりさせた。それ故、家計の増収のために、子どもを学校に行かせず、畑仕事を手伝わせたり、工場で働かせたりする家庭も少なくなき、就学率は低くなった。1985年に、中国共産党中央委員会は「教育体制改革に関する決定」において、基礎教育の責任を地方政府に委ね、段階的に9年制義務教育を実施していくことを提言した。

##### (3) 「義務教育法」制定以降

1986年には、「中華人民共和国義務教育法」が公布された。「義務教育法」には、義務教育の学費（授業料）は徴収しないことが明記された。政府は中央の財政難を解決するために、義務教育導入の費用に関わる権限を地方に大幅に委譲した。当時の義務教育実施原則は「改革開放により活性化された地方の力を借り、現在発展が比較的進んでいる地区を初めに発展させ、次に発展をとげた地区が後進地区を援助して、共同で向上を勝ち取る」<sup>65</sup>ということである。このため、貧困地区の義務教育の発展に必要な経費がますます不足し、非常に不利になった。1992年、「義務教育法実施細則」が公布され、雑費の徴収が認められた。雑費は学校での水道代・光熱費・学習机などの修繕費などの名目で徴収された。2000

<sup>65</sup>稲井富赴代「中国の貧困農村における義務教育についての一考察」研究紀要54・55 51頁

年までは、農村の小中学校の教職員の賃金や学校の建設費などはすべて郷あるいは村の負担であった。そのため、徴収された雑費が高くなり、不就学の子どもが少なくなかった。2001年「基礎教育と発展に関する国務院決定」により、中央政府・省政府からの下級政府への財政資金援助が拡大され、農村における小中学校教員の給料を従来の郷鎮政府から県政府による支給に切り替えられた。

#### (4)2006年「義務教育法」改正以降

義務教育の完全普及を目指し、2006年に「義務教育法」が改正された。その第2条では、「学費や雑費を徴収しない」と規定された。また第44条に、「各級人民政府は家庭経済が困難な学齢児童や少年の教科書及び寄宿生の生活費を無償で提供する」という規定がある。さらに、農村教師の質の向上させるために、都市部の教師や大学卒業生が農村や少数民族地域の義務教育段階の学校で教鞭をとることを奨励している。義務教育法の改正を受けて、政府は「両免一補」政策を実施することにした。それは雑費・教科書代の不徴収と寄宿舎に居住している児童・生徒の生活費補助である。政府は、授業料・雑費・教科書代の無償を農村部では2010年までに、さらに2015年までには全国で実施することを計画していた。

## 2. 中国における義務教育の課題

中国における義務教育の無償措置の展開は、それぞれ重要な意味があるけれども、実際には、中国のメディアが報道しているように修学費の全部が無償になったわけではない。その無償と言われる中で、まだ徴収されている費用が隠されている。

多くの省では、学費と雑費は徴収されなくなったが、様々な名目の費用は徴収されている。例えば、中国の西部にある青海省では、保護者は割増学費（学区外の生徒から徴収される費用）・寄宿費・サービス費や学校側が立て替えた費用を支払わなければならない。同省の場合、割増学費は中学生500元、小学生300元となっている。教材費や宿題ノート代・飲用浄水代・制服代・映画鑑賞代（当局から鑑賞を義務づけられた映画）などがサービス代に含まれている。貴州省の場合、サービス代に社会实践費・健康診断費・飲用浄水代・教材資料費・立替代に制服代・教科書代と宿題ノート代が含まれている。南京師範大学の郭泉副教授はこれについて、不徴収の学費と雑費は子どもの教育費用の一部でしかないため、国民の負担は大幅に軽減されないと指摘し、中国における義務教育の完全な無償制の実現まではまだ程遠いと述べた。さらに、学費と雑費の不徴収が決定されたにもかかわらず、それを実施しない学校もあり、証拠が残らないように、費用を徴収しても領収書を発行しない学校が増えている。<sup>66</sup>それゆえに、僻地では、修学費用のせいで、学校にいけない子どもが少なくない。

中国の義務教育は、学費・雑費・教科書代を完全に徴収しないとしても修学費の完全な無償とは言えず、今日の状況は、それさえも危ういのが現状である。それに、中国の多くの人はこの点についてまだ認識していないのである。だから、中央政府はまず義務教育の段階で、徴収する費用と徴収しない費用の内容を明確に国民に伝えるべきである。どこかの省・市・学校がもし勝手に費用を徴収した時は、必ず懲罰を加え、地方の教育局・親たちはそれを監督する役割をきちんと果たすことも必要である。中国は義務教育の学費・雑

<sup>66</sup>「中国：名ばかりの義務教育無償化」『大紀元』

<http://www.epochtimes.jp/jp/2008/09/html/d31605.html> 2013年1月17日

費・教科書代を一度に無償としようとしたことは、速やかに子どもの就学難問題を解決するためであったかもしれないが、その結果は期待どおりにはなっていない。国が豊かになったら、早急に問題を解決することが必要である。

## 第2節 中国と日本の義務教育の比較

### 1. 中日における義務教育の考え方について

義務教育の定義については、日本の場合「国民は、その保護する子女に、九年の普通教育を受けさせる義務を負う」（日本国憲法 26 条 2 項）ということで、保護者の就学義務を中心に規定されている。これに対して、中国の場合は「義務教育は国家が統一的に施行し、学齢児童に受けさせなければならない教育」であると同時に「子どもが必ず受けなければならない教育」でもある（中華人民共和国義務教育法 2 条）。ここから見ると、日本の義務教育の「義務」は、保護者の子どもに対する義務であり、また子どもの教育を受ける権利を保障することは国家の義務である。このように、日本の義務教育では保護者の子どもに対する就学義務の強調されている点特徴的である。これに対して、中国では、子どもが教育を受ける権利を持ち、国家がこれを保障する義務を負っている点では同様であるが、子どもはまた義務教育を受ける義務を負うものとされており、保護者の就学義務は必ずしも明瞭ではない。

教育の目的については、日本の教育基本法第 1 条に「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」とあるのに較べて、中国は「中華人民共和国義務教育法」によって、専ら「社会の建設者と後継人を培う」ことが強調されている。すなわち、子ども自身の人格の発展は社会建設の手段とみなされがちなのである。それは、子どもの幸福追求のために教育を受ける権利を保障するというよりは、国家の利益を優先する傾向が見られると言えよう。

中国の経済発展につれて、受験競争の激化や拝金主義的・個人主義的教育観が広がった。1990 年代半ばに中国の教育界や教育関係者の間に学校教育の果たす役割を見直す必要があるという認識が広まった。2000 年代に入って、『基礎教育課程改革要綱（試行）（2001 年 6 月）』『新教育課程標準（新しい学習指導要領）（2005 年 9 月）』が相次いで発表され、受験での合格を目指す「応試教育（受験教育）」から、子どものさまざまな素質や人間性を育てようとする「素質教育」（「資質教育」）へ転換した。「素質教育」は日本の普通教育と比較すると、中国版のゆとり路線や新しい学力観である。中国は「素質教育」を具体化するため、各教科の改革を進めるとともに、日本の「総合的な学習の時間」に相当する「総合実践活動」を導入している。<sup>67</sup>「素質教育」の特色はもっと子ども自身の個性を尊重して、能力の向上を心掛け、心身の潜在能力の顕在化を重視することである。「素質教育」の根本的な目的は、科学知識の学習を強調することを通じて生徒の素質を高めることである。<sup>68</sup>これ

<sup>67</sup> 樋田大二郎「北京調査から教えられたこと」『学習基本調査エラー！参照元が見つかりません。国際 6 都市調査報告書』ベネッセ教育研究開発センター

[http://benesse.jp/berd/center/open/report/gakukihon\\_6toshi/hon/hon\\_3\\_2\\_2.html](http://benesse.jp/berd/center/open/report/gakukihon_6toshi/hon/hon_3_2_2.html) 2013 年 1 月 16 日

<sup>68</sup> 李 春「『素質教育』の実施上の問題点に関する思考」『日本獣医畜産大学研究報告』第 50 号 2001 年 12 月 101—106 頁

は、日本における普通教育に類似しているように思われる。

今日、ほとんどすべての国において義務教育は学校において行われているが、義務教育は必ずしも学校で行われるものとは限らない。日本では、かつて課程主義という方式が採られていた時期に、家庭で義務教育の課程を修了することも認められていた。ところが、今日行われている「年齢主義」とは、義務教育制度における「義務」の完了を認定するに当たり、所定の年齢に達したならば自動的に義務教育期間が終了したと認めるものである。中国の場合は「中華人民共和国義務教育法」によれば、満6歳あるいは条件未整備なところで満7歳の子どもを保護者が学校に行かせて9年の義務教育を受けさせる必要がある。しかし、実際には9年を過ぎても、まだ初等中学で教育を受ける子どもが少なくない。とは言え、中国の義務教育が課程主義であるか、年齢主義であるかは、必ずしも明らかではないように思われる。

## 2. 中日における義務教育の無償性について

義務教育の無償制については大別して二つの考え方があると言われる。すなわち、「第一は、国家が個々の国民に子女を就学させる義務を課す以上国家はそれにふさわしい条件を整備すべきである。その条件の一つとして義務教育期間における直接学校教育費を公費によって支弁すべきであるという考え方である。第二は、教育を受ける権利が基本的人権の不可欠の一部として国民に保障されている以上、それに対して国家は公共のファンドから経費を支出することによって権利を保障する具体的措置を講ずべきことは当然であるという考え方である。」<sup>69</sup>前者の立場に立てば、国家は保護者に子どもに義務教育を受けさせるための代償として義務教育を無償にする。後者の立場に立てば、子どもの教育を受ける権利を保障するために義務教育を無償にする。日本における義務教育の無償制は、後者であると考えられる。中国の義務教育の無償制も「子どもの教育を受ける権利」の保障を目的としているが、この子ども権利は国家が行う義務教育を受ける権利であり、その目的も国家・社会の有為な人材育成に置かれている。この点から見れば、中国における義務教育の無償制は、前者の傾向が強いのではないかと考えられる。

義務教育無償の範囲については、日本の場合は授業料及び教科書代の無償が法定されているほか、一定の範囲で市町村が無償措置を講じている。中国の場合は学費（授業料）、雑費、及び教科書代の無償が法定されており、さらに全ての修学費用を無償とすることを期待されている。しかし、現在の日本は、必ずしも無償制の拡大に向かっていない。特に授業料以外の費用である。例えば、教科書無償制度について、「国家の予算としては、年間400億円を超える財政支出であるが、1人当たりの家計負担の軽減額は3-4千円とわずかであり、財政資金の効率的使用の観点からどうか」ということから、原則として有償とすることを検討する必要があるとする有力な考えもある。<sup>70</sup>

## 3. 小括

これまでの比較を通して、中国と日本の義務教育に対する考え方に少なからぬ違いのあることがわかった。その中でも、義務教育の無償制の認識については、中国が完全な無償制

<sup>69</sup> 牧証名「義務教育—教育基本法第4条」平原春好編『義務教育・男女共学』学陽書房、1978年 34頁

<sup>70</sup> 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社、1996年 150頁

を目指しているのに対し、日本では一定の範囲で「受益者負担」を認めているという違いのある点特徴的である。但し、現実には、中国の義務教育無償制の実態は、日本におけるそれよりも遅れている面があり、日本の経験（例えば義務教育費国庫負担制度など）を生かして、中国なりの義務教育制度をつくっていくことが期待される。

## 結び

最後に、本論文の内容を要約し、今後の課題について述べて結びとする。

第1章では、日本における義務教育の発展史と「義務」概念の転換について検討した。

1872（明治5）年8月に「学制」が公布され、国民すべてを対象とする教育制度の樹立を図ろうとした。しかし、当時は利用者負担の原則が採られたで就学率はまだ低かった。1879（明治12）年「学制」が廃止され、「教育令」（「自由教育令」）が公布された。中央集権的な「学制」とは違って、「自由教育令」は地方分権の色彩が強くなり、地方の自由に任せようとするものであった。その後、「自由教育令」の公布からわずか1年3か月後で、教育令が改正され、統制的な色彩が強められた。1886（明治19）年、文部大臣森有礼の起案になる小学校令（「第1次小学校令」）が公布された。しかし、授業料本則主義が採られたため、就学率は返って低下さえした。1890（明治23）年、新たに小学校令（「第2次小学校令」）が公布され、さらに1900（明治33）年に小学校令が再改正された（「第3次小学校令」）。この「第3次小学校令」の中で授業料が不徴収になり、就学率は著しく向上した。

戦後では、1946（昭和21）年11月、日本国憲法が公布され、その第26条で国民の「教育を受ける権利」と「義務教育の無償」が宣言された。翌年、教育基本法と学校教育法が同時に公布され、教育基本法の中では9年の義務教育期間と授業料不徴収が、学校教育法の中では、義務教育の始期と終期の年齢が定められた。2006（平成18）年には、教育基本法が改正され、2007（平成19）年には学校教育法の大きな改正もあった。

戦前の「義務」概念は、国家が自己の存続発展のために、子どもに教育を強制するものであったのに対し、戦後のそれは、子どもが自己の人格の完成のために義務教育を受ける権利を国家は保障するものとなった。戦後の義務教育の義務は戦前のような保護者の国家に対する義務ではなくて、保護者の子どもに対する義務である。

第2章では日本における義務教育無償制について検討した。1872（明治5）年に公布された「学制」の中では、利用者負担原則が掲げられていた。1886（明治19）年に公布された「小学校令」では、有償制の4年生の尋常小学科と無償制の3年制の小学簡易科が準備されたけれども、小学簡易科は期待したようには普及しなかった。1900（明治33）年に公布された小学校令改正（第3次小学校令）の中で、就学勧奨の方策として授業料不徴収原則が取り入れられ、就学率も著しく向上した。ところで、当時の授業料不徴収はただ就学率を上げるために、政府の便宜でしかなかった。これに対して、1946年公布の日本国憲法第26条では、子どもの学習権（教育を受ける権利）を保障するために、無償原則が採られている。しかしながら、この無償の範囲については各界での意見が別れている。現在、法律上で実施されているのは授業料と教科書代の無償である。なお、義務教育段階で私立学校の無償の範囲が国・公立と同じであるべきかどうかについても意見が分かれている。

第3章では義務教育無償範囲の拡張に関わる義務教育教科書費国庫負担請求事件と義務教育諸学校の教科用図書は無償に関する法律について検討した。義務教育教科書費国庫負担請求事件は、公立小学校2年生の児童の保護者が2年間の教科書代金の不徴収を請求する訴えを提出したものであるが、その請求は東京地裁、東京高裁、最高裁のいずれにおいても却下された。その理由は、義務教育を受けるのが国家的な要請だけではなくて、子ども的人格の完成に欠かせないもので、親が当然にその一部分の費用を負担する責任がある

ということであった。

ところで、この事件を一つのきっかけとして、日本の義務教育無償の範囲の拡大に画期的な一步を踏み出したのが、義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律の公布である。この制度により、国・公・私立を問わず、すべての義務教育学校の子どもの教科書が無償になったことは日本国憲法第 26 条第 2 項に掲げる義務教育の理想に一步近づくこととなった。

第 4 章では日本の義務教育の無償範囲をめぐる奥平康弘と永井憲一の論争について検討した。義務教育無償の範囲に関する学説は、大別して 3 つある。それは、無償範囲法定説、修学費無償説、及び授業料無償説である。無償範囲についての判例は教科書代国庫負担請求事件における最高裁判例で、授業料無償説が採られている。

さて、無償範囲をめぐる奥平と永井論争については、奥平は授業料無償説の支持者であり、教育費が全部無償になったら、保護者の発言権がなくなると考えているに対して、永井は修学費無償説の提出者であり、教育費全部無償になっても、親・住民が自分の子どもの教育のやり方を決められると考えている。また、奥平は子どもの教育は親の権利であるから親が教育費を負担するのは不合理なことではないこと、経済的理由による就学困難な子どもの問題は生活保護による解決すればよいこと、最後にもし国公立における無償措置が拡大すると私学との格差が増大する可能性があり、無償制が私学に拡大すると私学の自主性に障害があること、などを主張したのに対して、永井は教育の自由が公教育を保障する国の条件整備義務を前提としていること、無償原則は機会均等原則と一体性があるので生活保護による代わりはよくないこと、最後に無償制が私学へ拡大しても私学の教育自由の要請とは矛盾しないことなどを述べて、批判した。この論争については、基本的に永井説を支持したいが、私学の授業料については、教育水準に公私格差がある現状では無償にしない方がよいと考える。

終章では中国と日本における義務教育に関し、義務教育の考え方と義務教育の無償制について比較検討した。義務教育の考え方については、子どもの人格の完成と社会形成者両方を目的としている日本の義務教育制度と比べれば、中国の場合はただ社会の形成者を培うことが強調され、子どもを受ける権利を国家が保障する義務を負っている点は共通しているけれども、中国においては保護者の就学義務が必ずしも明瞭ではない。中国の義務教育は課程主義であるか、年齢主義であるかという問題も必ずしも明らかではないと思われる。他方、義務教育の無償制については、日本が必ずしも無償制の拡大に向かっていないこと比べれば、修学費の全てを無償とすることを目指して努力している中国は、無償制の理念において優れていると言い得る。

本研究では、日本の義務教育の無償制について法律的な原則を検討したけれども、無償制度を支える教育財政を研究しないと、全面的には無償制度を理解できないと思う。だから、今後は日本の義務教育無償制に関わる財政制度を研究したいと考える。

## 参考文献

- 青木宗也・他編『戦後日本教育判例大系 第二巻』労働旬報社 1984年
- 芦部信喜編『憲法Ⅲ人権(2)』有斐閣 1981年
- 伊藤秀夫『義務教育の理論』第一法規出版 1968年
- 伊藤和衛『公教育の理論』教育開発研究所 1988年
- 石田雅春「教科書無償化実現の政治過程に関する一考察」『史学研究(238)』2002年10月
- 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社 1996年
- 稲井富赴代「中国の貧困農村における義務教育についての一考察」研究紀要 54・55
- 梅根悟監修『世界教育史大系 28－義務教育史』講談社、1977年
- 後藤亘「学習する権利と就学させる義務」『中国短期大学紀要』1983年
- 佐藤秀夫研究代表『米国対日教育使節団に関する総合的研究』(戦後教育改革資料 10) 国立教育研究所 1991年3月
- 佐藤瑞彦「義務教育担当に公費を」『日小連会報』1967年7月
- 諸沢正道『逐条解説 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律』第一法規出版 1964年
- 永井憲一「義務教育の無償性—授業料無償説への疑問—」佐藤功古稀記念『日本国憲法の理論』有斐閣 1986年
- 永井憲一「義務教育の無償性をめぐる議論」法律時報 59巻1号 1987年10月
- 永井憲一「教育を受ける権利と義務教育の無償性の意義—教科書費国庫負担請求事件」『憲法判例百選Ⅱ(第3版)』有斐閣 1994年
- 永井憲一「教育を受ける権利と義務教育—“国民の教育権”研究の方法と課題」『公法研究(32)』 1970年10月
- 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 2012年3月
- 成嶋隆「教育基本法第4条」永井憲一編『基本法コンメンタール(教育関係法)』日本評論社 1992年
- 日本近代教育史事典編集委員会『日本近代教育史事典』平凡社 1971年
- 日本近代教育史料研究会『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録第一巻(総会1)』岩波書店、1995年
- 人見楠郎「私立小、中学校と義務教育」『私学時報』1967年12月
- 牧柁名「義務教育—教育基本法第4条」平原春好編『義務教育・男女共学』学陽書房 1978年
- 牧柁名『教育権と教育の自由』新日本出版社、1990年
- 堀尾輝久『現代教育思想と構造』岩波書店 1971年
- 堀尾輝久・山住正己『教育理念・戦後日本の教育改革(第2巻)』東京大学出版会 1976年
- 李 春『『素質教育』の実施上の問題点に関する思考』『日本獣医畜産大学研究報告』第50号 2001年12月
- 樋田大二郎「北京調査から教えられたこと」『学習基本調査国際6都市調査報告書』ベネッセ教育研究開発センター
- [http://benesse.jp/berd/center/open/report/gakukihon\\_6toshi/hon/hon\\_3\\_2\\_2.html](http://benesse.jp/berd/center/open/report/gakukihon_6toshi/hon/hon_3_2_2.html)

「中国：名ばかりの義務教育無償化」『大紀元』

<http://www.epochtimes.jp/jp/2008/09/html/d31605.html>

文部科学書「無償給与 12. 教科書無償給与制度」

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/012.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/012.htm)

## 謝辞

本論文を作成するに当たり、様々なご指導を頂きました井深雄二先生に深謝いたします。丁寧かつ熱心なご指導を賜りました。ここに感謝の意を表します。