

高等教育の無償化を巡る政策

—その背景と課題



東京大学大学総合教育研究センター教授

小林雅之

高等教育の無償化論議

高等教育の無償化が、にわかに重要な政策として浮上してきた。近年、国政選挙のたびにほとんどの政党が給付型奨学金の創設を公約に掲げてきた。しかし、それが現実味を帯びてきたのは、2017年5月3日に安倍首相が憲法改正案に高等教育の無償化を盛り込むと宣言し、さらに10月総選挙の後、給付型奨学金の大幅拡充を提唱し、12月8日の「新しい経済政策パッケージ」で年額約8000億円といわれる給付型奨学金の創設が閣議決定されたことによる。

しかし、ここで注意しなければならないことは、現在進行している高等教育の「無償化」は、一部の無償化でしかないことである。すなわち、完全な「無償化」は全ての者について授業料不徴収や授業料相当額あるいはそれ以上の給付型奨学金支給を指す。しかし、現在提唱されている無償化はいずれも一部の者に対する授業料減免や給付型奨学金にとどまっている。

本来の意味の高等教育の無償化については、特に憲法改正に盛り込むかどうか、賛否両論があり、5月3日の首相の提唱にも拘わらず、現在はあまり論議されていない。また、高等教育の無償化として提唱されている自民党の後払い制度(J-HECS)は単なる授業料後払い、一部の者に対する在学中の授業料支払い免除であり、在学中のみの無償化にとどまる。また、財務省は反対の意向であり、実現可能性についても現段階では

予見できない。

そこで、ここでは、こうした点に留意して、最近の教育の無償化論の提唱の背景を確認し、新たに提案されている給付型奨学金について検討する。その前に、昨年度創設された奨学金制度について概略を述べる。これが新しい制度の基礎となると考えられるからである。

新制度創設とその背景

従来の日本の公的な学生支援制度は貸与型奨学金のみであり、極めて不十分なものであった。これに対し、2017年度から新しい学生支援制度が2つ創設された。すなわち、給付型奨学金制度と新所得連動型奨学金返還制度(以下、所得連動型と略記)である。この2つは目的も性格も明確に異なり、きちんと区別する必要がある。給付型奨学金の目的は、何より極めて経済的に困難な状況にある世帯の学生の進学を促進することにある。このため、住民税非課税世帯の高等教育進学者に対して月額2万円から4万円を給付する。これまで授業料減免を除けば公的な給付型奨学金がなかった日本で初めての制度の創設である。これに対して、所得連動型の目的は、低所得層だけでなく中所得層も含め、返還の負担を軽減することにある。結果として、そのことが進学を促進し、格差を是正することはあり得る。ただ現在、所得連動型返還は、第1種奨学金のみで従来の定額返還型と選択制と極めて限定されたものとなっている。

この2つの新制度の創設の背景として、いくつかの要因があげられる。何より教育格差是正のために貸与型奨学金のみでは不十分であることがあげられる。図1は、2006年から2017年までの5回の調査からみた所得階層別の大学進学率である。最も低所得層と最も高所得層では大学進学率に約2倍の格差があることが確認できる。

この教育格差の要因の一つとして、日本では教育費の家族負担が極めて重いことがあげられる。教育は親の責任という考え方による教育費負担の家族主義のため、教育費は親負担が当然とされてきた。子どもの教育費を捻出するために自分達の生活費を切り詰める「無理する家計」が日本の大きな特徴であり、進学率の上昇を支えてきた。しかし、授業料が値上がりが続けたにも拘わらず、家計所得はむしろ低下傾向にあり、その結果、家計の教育費負担はますます重くなり続け、これ以上教育費を家計に依存することは難しい。特に低所得層では家計負担だけでは教育費を捻出するのは限界がある。

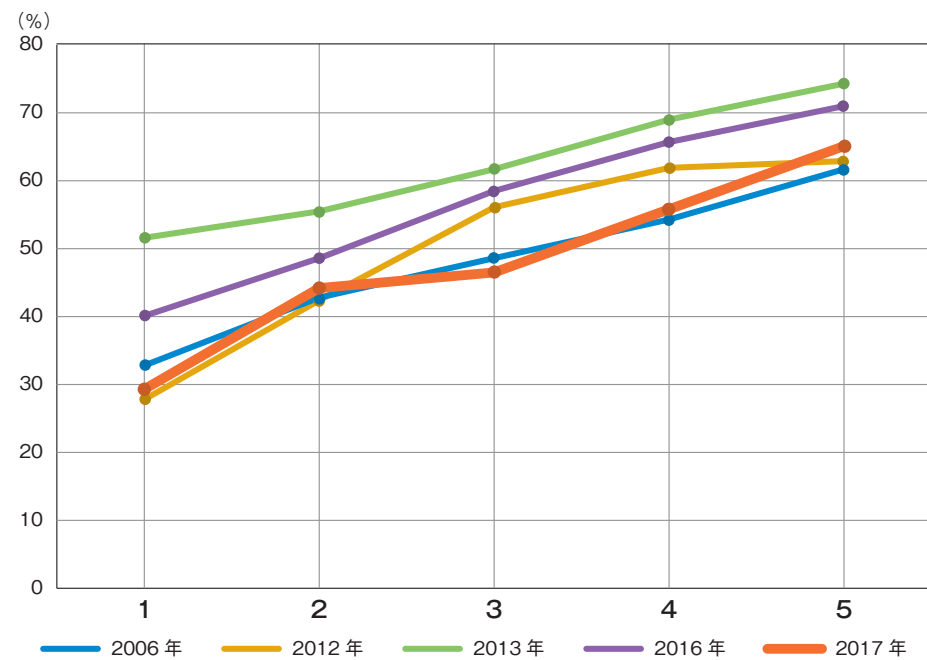
これまでこうした重い家計の教育費の軽減策として、貸与奨学金や学資ローンがその解決策とされてきた。しかし、貸与奨学金や学資ローンのみでは、ローン負担問題やローン回避問題が発生する。ローン回避とは、低所得層ほどローン負担感が強いいため、学生支援の対象となる低所得層がローンを借りない傾向を指し、日本のみならず各国で大きな問題となっている。ローン回避傾向が低所得層で多いことは図2で、低所得層ほど「将来の返済が不安」という回答の割合が高くなっ

ていることにも示されている。このように、貸与奨学金のみでは、教育格差の是正には不十分であることは明らかである。

さらに、重要な改革の要因として、1944年の大日本育英会奨学金創設以来70年以上ほとんど改革のなかった日本学生支援機構奨学金制度が、様々な変化に対応しにくくなったことがあげられる。特に、高等教育のマス化によって高等教育進学者が増加し、多くの学生が奨学金を利用するようになった。図3のようにとりわけ所得制限の緩い第二種有利子奨学金が爆発的に拡大し、奨学金の対象が低所得層から中所得層へ拡大するにつれて、奨学金の目的は育英から中所得層の教育費負担の軽減へと変化している。しかし、こうした拡大によって、返還の負担問題とローン回避傾向が発生し、これに対応することが必須の課題となった。

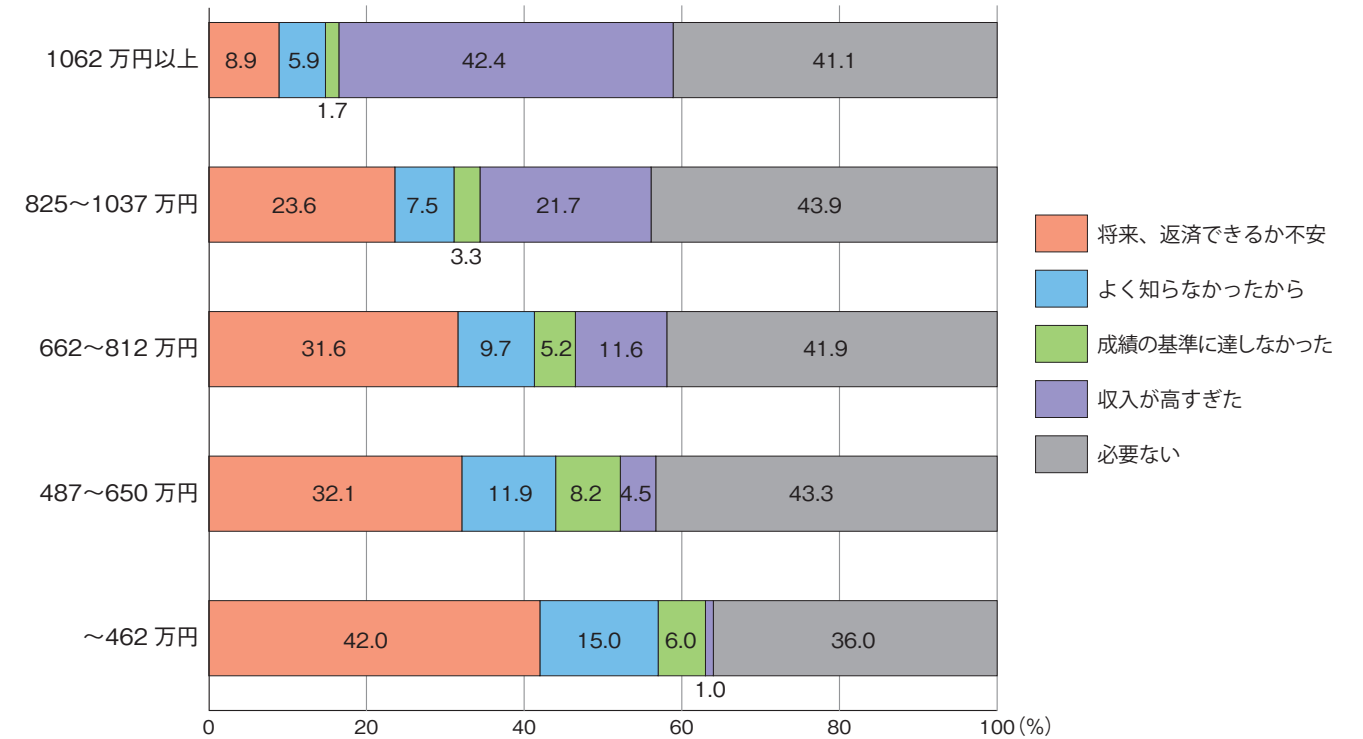
返還の負担の背景には、さらに、学卒労働市場の雇用の不安定化があげられる。かつての日本の学卒労働

図1 5回の調査から見た所得階層別進学率



(注) 所得分位は、各調査では5分位になるように設定したため、各調査によって区切り値はやや異なる。
 (出典) 2006年「高校生調査」(学術創成科研(研究代表金子元久)東京大学・大学経営・政策センター)、2012年「高卒者保護者調査」(科研「教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」研究代表小林雅之)、2013年「高卒者保護者調査」(文部科学省委託事業「高等教育機関への進学時の家計負担に関する調査研究」東京大学)、2016年「高卒者保護者調査」(平成28年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業「家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究」東京大学)、2017年「第2世代調査」(科研「経済格差と教育格差の長期的因果関係の解明:親子の追跡データによる分析と国際比較」研究代表赤林英夫)。

図2 奨学金を申請しなかった理由



(注) 回答者は、進学者を持つ高卒者の保護者のうち、日本学生支援機構奨学金を申請しなかった者。
 (出典) 2016年「高卒保護者調査」(平成28年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業「家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究」東京大学)。

市場の特徴は、終身雇用制にあり、とりわけ大卒者は安定した収入を得ることができたため、定額返還制度によって、明確で着実な返還プランも立てやすかった。しかし、非正規雇用の増加や、大卒者でも3人に1人が3年以内に離職する(厚生労働省「新規学卒者の離職状況」という不安定な労働市場では、収入も不安定になり、従来の定額型返還プランだけでは返還に困難な者が多数生じることとなった。

また、新たに学生支援を必要とする問題として、学生の経済的要因による休学・中退があげられる。文部科学省や私達の調査で、学生の中退の理由として経済的要因が最も高い割合となり、これに対処するための学生への経済的支援の必要性が認識されるようになった。(これについては、本誌202号の特集「経済的要因による学生の休学と中退」を参照頂ければ幸いです)。

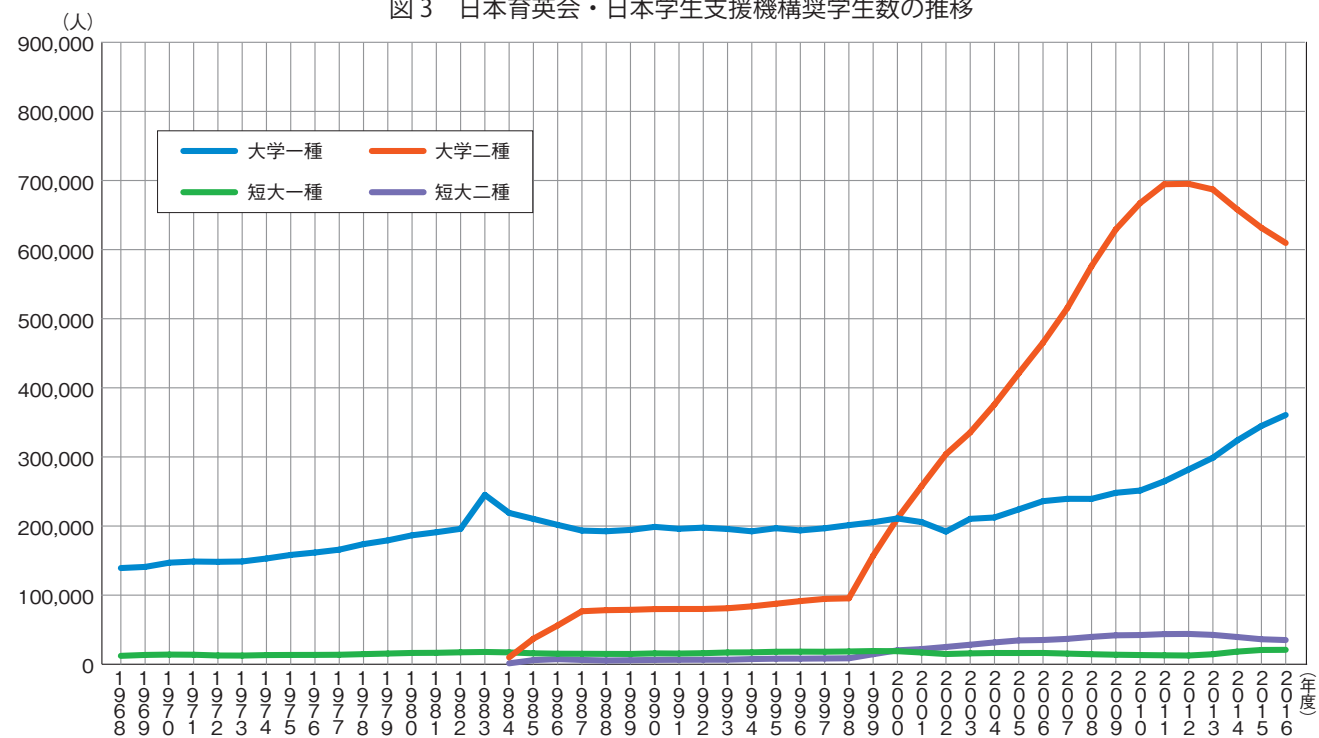
これらの社会の変化が新しい学生支援制度創設の背景である。

新しい経済政策パッケージ

「新しい経済政策パッケージ」の内容は以下のように給付型奨学金の大幅な拡充にあり、今後の学生支援にも多大な影響を与えるものである。また、2017年度創設された人生百年時代構想会議でもこの給付型奨学金は議論され中間報告は12月19日に出されたが、内容は「パッケージ」と変わりはない。これらを受けて、2018年1月30日には具体的な制度設計を行う文部科学省の専門家会議が設置され、6月14日に「高等教育の負担軽減の具体的方策について(報告)」を出した。また、ほぼ同時期に骨太の方針でも基本的な骨格が示された。

その主な内容は、パッケージとその後の閣議決定あるいは専門家会議報告でやや相違があるが、消費税の10%への増税を前提に、毎年約8000億円を投じて、住民税非課税世帯の大学・短大・高専・専門学校の学生

図3 日本育英会・日本学生支援機構奨学生数の推移



(出典) 日本育英会年報、JASSO 年報

に授業料減免と給付型奨学金を支給するというものである。国公立大学生については授業料の全額免除（上限あり）、私立大学生については、国立大学授業料に一定の上乗せをした授業料額を減免し、さらに給付型奨学金は生活費を支援している。

先にふれた2017年度に創設された給付型奨学金は、完成年度でも約210億円であるから、このパッケージがいかに巨額が分かる。また、パッケージでは、これまで一部の者に限られていた入学金免除も対象となっている。さらに、これまでほとんど公的支援がなかった「家計急変」（保護者のリストラ・離死別等）にも対応策を創設する。

巨費を投じ、対象を拡大した点で新制度はおおいに評価できるものである。特に、入学金免除については、日本では、入学時の初年度納付金が高すぎ、低所得層の進学の際の壁になっていた。また、これまで公的支援に乏しい家計急変による中退の防止のための支援策を示したことも評価できよう。

しかし、現段階では詳細について不明だが、懸念がないわけではない。以下では、6月時点の閣議決定や専

門家会議の報告を元に検討する。そのなかでも高等教育機関が留意すべきなのは、以下の支援措置の対象となる大学等の4つの要件である。1 実務経験のある教員による科目の配置及び、2 外部人材の理事への任命が複数名（パッケージでは2割以上とされていた）、3 成績評価基準を定める等厳格な成績管理を実施・公表していること、4 法令に則り財務・経営情報を開示していること。このなかでも、実務経験のある教員や外部理事については、これまでの大学のあり方に大きな影響を与えるものである。詳細については、本特集の文部科学省による解説を参照されたい。

しかし、これらの条件を、どのような根拠で設定したのか、不明である。国民の税金を投入する以上、一定の水準の教育機関でなければならないことは理解できるが、こうした教育機関の選別は生徒の教育機会の選択を制約することになる。奨学金は個人への補助であり、個人の選択を尊重すべきである。奨学生を獲得するために、高等教育機関の間の切磋琢磨が生じることはあり得るが、最初から高等教育機関を選別することはなほ疑問である。条件を満たさない大学や専

門学校の学生は奨学金を受給できないとすると、結果として低所得層を排除することになりかねない。学生にも十分周知しないと、進学してから授業料減免や奨学金を受給できないということになりかねない。

アメリカでも、連邦奨学金の受給は民間の適格認定機関に合格した高等教育機関の学生のみという制限はあるが、ほとんどの高等教育機関は対象となる。これに対して、この基準では、どの程度の高等教育機関が受給資格を得るのか不明である。

さらに、専門家会議では受給の対象となる高等教育機関に次の要件を加えている。

「教育の質が確保されておらず、大幅な定員割れとなり、経営に問題がある大学等について、高等教育の負担軽減により、実質的に救済がなされないことがないよう、支援措置の対象となる大学等の要件において、必要な措置を講じていくこととする。例えば、経営に問題があるとして早期の経営判断を促す経営指導の対象となっており、かつ、継続的に定員の8割を割っている大学については、対象にしないこと等を検討する。」

今後、この提案がどのように具体化するか、注視する必要があるが、パッケージの大学等の要件については、各界から批判や懸念が相次いだ。国立大学協会、日本私立大学連合会等大学関係団体だけでなく、毎日新聞社説3月5日、朝日新聞社説3月6日等でも批判が相次いだ。また、毎日新聞調査（5月17日）でも国立大学の7割で要件に反対としている。さらに、日本経済新聞（2017年12月6日）の学長アンケートでも「大学経営への国の関与が強まる恐れ」が37%となっている。

第2に、給付対象が低所得層に限定されていることである。これはこのパッケージが税と社会保障の一体改革による消費税値上げ分を原資としているため、福祉目的、なかでも少子化対策にしか用いることができないという制限による。さらに、対象者については、高校在学時の成績を支援対象者の選別に用いるとしている。しかし、純粋に福祉目的であるのであれば、成績要件を課すことは不要であろう。特に学力と所得の相関が高いため、低所得層は学力が進学のハードルになりがちである。成績要件を付せば、低所得層を排除

することにもなりかねない。日本学生支援機構無利子奨学金については、既に低所得層の成績要件は外されている。また、在学中にも適格認定を行い、受給者のGPAが、下位4分の1が続いた場合、支給を打ち切るとしている。ただし、「斟酌すべきやむを得ない事情がある場合の特例措置について検討」とされており、この具体的な内容が決定されれば、高等教育機関は適格認定を主体的に実施することが求められる。

さらに、給付を受けられる住民税非課税世帯と給付の受けられない住民税非課税世帯に準ずる世帯との不公平の解消について「段階的に行い、給付額の段差をなだらかにする」として、住民税非課税世帯（年収約270万円未満）、それに準ずる世帯（年収300万円未満と年収380万円未満）の3段階に分けて、授業料減免と給付型奨学金をそれぞれ全額、3分の2、3分の1給付するとしている。しかし、段階を相当増やすか（フランスは8段階）、段階ではなく連続的に減額する（アメリカ）等、うまく設計しないと、崖効果と呼ばれる、受給者と非受給者の格差が生じる。しかし、この設計は相当難しく、どのような制度にしても不公平が残る恐れがある。また、380万円を境に受給者と非受給者で所得の逆転が起きる恐れがある。

新奨学金制度の課題

こうした高等教育機関に対する要件が唐突に出てきた背景には、高等教育機関が社会の要求に応じてこなかったことに対して、新しい給付型奨学金という巨費を投じるプロジェクトによって、それらを変えようとする政策意図がある。こうした動きに対抗するために、大学や専門学校は、社会の信頼を得るために、公共性と社会的貢献を高めること、あるいは大学のアカウントビリティと情報公開が何より求められている。国民の税金を使う以上、納税者の理解を得ることがなければ、その制度は長続きしないだけでなく、さらに後退してしまう恐れがある。各高等教育機関の一層の努力に期待したい。