

高等教育へのアクセスの機会均等を目指して

— 教育無償化と奨学金 —

小林 美津江

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国の教育費負担の現状
 - (1) 公財政教育支出の国際比較
 - (2) 家計の教育費負担
3. 家庭の経済状況と教育格差
4. 教育費の公費負担の根拠
 - (1) 教育の機会均等
 - (2) 教育の外部効果
5. 高等教育無償化の課題
 - (1) 教育投資の優先順位
 - (2) 所得再分配機能の逆進性
 - (3) 私的便益と社会的便益の比較
 - (4) 教育の質の維持・向上
 - (5) 財源確保策
6. 更なる教育費負担軽減策の検討
 - (1) 給付型奨学金制度の改善
 - (2) 新たな所得連動返還型奨学金制度の課題
 - (3) 高等教育拠出金制度(日本型HECS方式)の検討
7. おわりに

1. はじめに

平成 29 年 5 月、安倍内閣総理大臣は、憲法改正の柱の一つに「高等教育までの教育無償

化」を掲げた¹。具体的な取組として、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（骨太の方針 2017、平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）は「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得、高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方についても早急に検討を進める²」としており、今後は、「人生 100 年時代構想会議」（平成 29 年 9 月 11 日初会合）において、教育無償化に向けた具体的な検討が行われることとなっている。

また、各党とも子供の貧困対策や奨学金の返還困難者の増加等を背景に、教育費の負担軽減を強く求めており、給付型奨学金制度創設の後押しともなった。このように、更なる教育費の負担軽減に向けて、各党とも教育無償化の方向性は一致するものの³、憲法改正の是非や財源確保策についての見解は一樣ではないのが現状である。

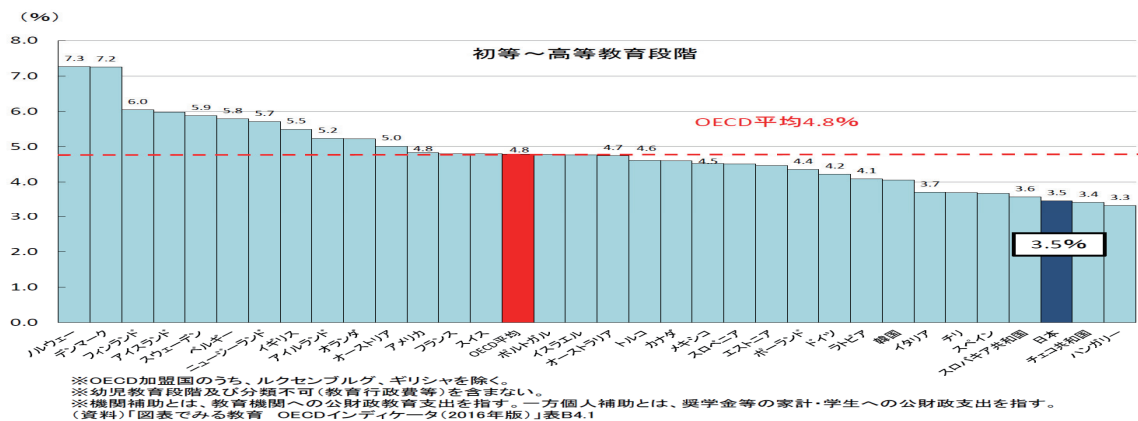
そこで本稿においては、高等教育を中心に教育無償化の課題や目指すべき方向性等について概観する。

2. 我が国の教育費負担の現状

（1）公財政教育支出の国際比較⁴

まず始めに、我が国の教育費の公費負担の状況を概観する。初等教育段階から高等教育段階における公財政教育支出の対 GDP 比〔機関補助＋個人補助〕（2013 年）について、OECD 加盟諸国と比較すると、OECD 平均の 4.8% に対し、我が国は 3.5% であり、データの存在する OECD 加盟諸国の中では下位に属していることが分かる（図表 1）。

図表 1 公財政教育支出の対 GDP 比〔機関補助＋個人補助〕（2013 年）



（出所）文部科学省資料

¹ 安倍内閣総理大臣は、憲法改正項目について優先して取り組みたいものを問われ、「高等教育も全ての国民に真に開かれたものとしなければならない」と発言している（『読売新聞』（平 29. 5. 3））。

² 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（骨太の方針 2017）9～10 頁

³ 民進党は「教育に係る経済的負担の軽減を図るための学校教育の無償化等の推進に関する法律案」（第 193 回国会衆第 25 号）、日本維新の会は「教育無償化等制度改革の推進に関する法律案」（第 193 回国会参第 11 号）を提出している。

⁴ 最新のデータ（2014 年）については、OECD の WEB サイトを参照のこと。

<http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en>

公私負担割合については、初等中等教育段階では公費負担割合がOECD平均を上回る水準（OECD平均 91.3%、日本 92.7%）である一方、幼児教育段階と高等教育段階では、公費負担の割合が低く（幼児教育段階：OECD平均 81.2%・日本 44.5%、高等教育段階：OECD平均 69.8%・日本 35.2%）、私費負担割合が高いことが特徴的である。

（２）家計の教育費負担

少子化の原因の一つとして、家計における教育費の負担が重いことが指摘されている。国立社会保障・人口問題研究所の調査によれば、理想の子供数を持たない理由の第１位は「子育てや教育にお金がかかりすぎる」（56.3%）となっている⁵。また、内閣府の調査においても、「大学等高等教育の学校教育費」（55.6%）、「学習塾など学校以外の教育費」（47.0%）、「保育所・幼稚園・認定こども園にかかる費用」（39.1%）にお金がかかるとの結果が示されている⁶。

さらに、子供２人を大学まで卒業させるために必要な教育費として約 2,700 万円かかるとの試算もあり（小・中学校は公立、幼稚園・高等学校・大学は私立の場合）、特に、小学校入学前と高等教育段階で、家計の教育費負担が大きくなっている⁷。

３．家庭の経済状況と教育格差

我が国の「子どもの貧困率」（平成 27 年時点）は 13.9%⁸であり、依然として 7 人に 1 人の子供が貧困状態にある⁹。

保護者の年収と子供の学力や高校卒業後の進路には相関関係があることが知られており、例えば、4 年制大学に進学する子供の割合は、年収 1,050 万円以上では 62.9%に上るのに対し、400 万円以下では 27.8%に過ぎない¹⁰。

また、ひとり親などの世帯タイプごとに進学率を比較しても、全世帯の大学等（短大・専門学校含む）の現役進学率が 73.2%であるのに対し、ひとり親世帯 41.6%、生活保護世帯 33.4%、児童養護施設の子供 23.3%となっている¹¹。

さらに、大卒の労働者と高卒の労働者の間には、生涯賃金に約 7,000 万円の開きがあることが明らかとなっている¹²。

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「現代日本の結婚と出産－第 15 回出生動向基本調査（独身者調査ならびに夫婦調査）報告書－」（平 29.3.31）

⁶ 内閣府「子ども・子育てビジョンに係る点検・評価のための指標調査報告書」（平 25.3）

⁷ 文部科学省「我が国の成長のための教育投資の充実～教育費負担軽減について～」（経済財政諮問会議 経済・財政一体改革推進委員会 経済社会の活力ワーキング・グループ（第 2 回）配布資料（平 29.3.13））

⁸ 厚生労働省「平成 28 年 国民生活基礎調査」（平 29.6.27）

⁹ 子どもの貧困率（経済的に厳しい家庭で育つ 17 歳以下の子どもの割合）は、前回調査の 16.3%（平成 24 年時点）より 2.4 ポイント低下し 12 年ぶりに改善したが、この点につき厚生労働省は「景気が回復し、子育て世帯の雇用や収入が上向いたため」とみている（『毎日新聞』（平 29.6.27））。

¹⁰ 「高等教育の一体改革について～今後の成長を支える教育改革と教育投資の強化～」（経済財政諮問会議（第 6 回）松野臨時議員提出資料（平 29.4.25）） 5 頁

¹¹ 教育再生実行会議第 9 次提言参考資料（平 28.5.20） 58 頁

¹² 「高等教育の一体改革について～今後の成長を支える教育改革と教育投資の強化～」（経済財政諮問会議（第 6 回）松野臨時議員提出資料（平 29.4.25）） 7 頁

4. 教育費の公費負担の根拠

(1) 教育の機会均等

憲法第 26 条は「教育を受ける権利」を保障しており、これを受け、教育基本法第 4 条は「教育の機会均等」を規定し、経済的地位を理由とする差別を禁じるとともに国及び地方公共団体に奨学の措置を求めている。また、国際人権規約：経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A 規約）の第 13 条第 1 項は、「教育についてのすべての者の権利を認める」とした上で、同条第 2 項では、初等教育の義務及び無償等の規定に加え、「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」と定めている¹³。このように教育を受ける権利及び教育の機会均等は、それ自体が実現すべき理念であり、教育費の公費負担の根拠とされている¹⁴。

(2) 教育の外部効果

教育はそれを受けた者だけではなく、社会全体にも恩恵を与える。例えば、読み書き・計算ができるように教育を受けることは本人の資質を高めるだけではなく、識字率の上昇による情報伝達の容易さ、公衆衛生の改善、投票率の上昇、労働生産性の向上など社会も恩恵を受けることとなる。このような効果は「外部効果」と呼ばれているが、外部効果は市場を経由しないため、その効果に対して恩恵を受ける個人や社会は対価を支払うことはない。そのため、税金を徴収し公的に負担することが必要となる。ほとんどの国で義務教育が無償となっているのは、外部効果が非常に大きいためであるが、高等教育の場合には外部効果は小さいとも言われている¹⁵。

5. 高等教育無償化の課題

文部科学省においては、幼児期から高等教育段階まで切れ目のない教育費負担の軽減を目指し、幼児教育の段階的無償化、義務教育¹⁶における就学援助の充実、高等学校等就学支援金・高校生等奨学給付金（いわゆる高校無償化、所得制限あり）の充実、大学等の授業料減免や奨学金事業の充実など各教育段階における負担軽減策を実施している。

教育無償化の議論の中では、高校無償化の所得制限撤廃や公私間格差の解消を求める声

¹³ 我が国は、第 13 条第 2 項 (b) (c) の「無償教育の漸進的導入」という部分に拘束されない権利を留保していたが、高校授業料の実質無償化の実現や、奨学金や大学の授業料減免措置の拡大を受け、平成 24 年 9 月に留保を撤回した。

¹⁴ 衆議院憲法審査会における小林雅之参考人（東京大学教授）の発言を参照のこと（第 193 回国会衆議院憲法審査会議録第 7 号（平 29. 6. 1）9 頁等）。

¹⁵ 小林雅之、劉文君「第 8 章 高等教育の社会経済的效果と費用負担」『学術振興施策に資するための大学への投資効果等に関する調査研究報告書』（国立教育政策研究所、2013 年）を参照のこと。また、井堀利宏政策研究大学院大学特別教授は、財政制度等審議会 財政制度分科会（平 29. 5. 10）において、義務教育は非常に外部性があるが大学教育はそれほど外部性がなく、高等教育で外部性があるとすれば大学院教育のほうである旨を発言している。

¹⁶ 憲法第 26 条第 2 項は「義務教育は、これを無償とする」と規定しており授業料は徴収されない。判例によれば、本条文は教育提供に対する対価、すなわち授業料の不徴収を意味するものである。なお、授業料以外の義務教育に必要な費用については、保護者負担の軽減策を国がとることが望ましいが、立法政策の問題として解決すべき事柄であり、憲法の規定ではないとしている（最高裁判所大法廷判決（昭 39. 2. 26））。

もあるが、前述したように、我が国においては幼児教育段階と高等教育段階の私費負担割合が大きい。幼児教育については、全ての子供に質の高い幼児教育を保障することを目指し、既に平成 26 年度から段階的な無償化の取組みが進んでおり、スピード感に課題は残るものの、今後は財源を確保しつつ対象者や内容の拡大等に取り組んでいくこととなる。

そこで、残された高等教育の無償化に向けて、指摘されている懸念や課題を整理する。

（１）教育投資の優先順位－幼児教育か高等教育か－

教育投資を行う場合、幼児教育を優先するのか、高等教育とすべきかとの議論がある。

ノーベル経済学賞を受賞したシカゴ大学のヘックマン教授らの研究によれば、就学前教育や初等教育など子供の年齢が小さいほど投資効果は高い。ヘックマン教授は「幼児期に十分な投資を行わなければ大学進学率を上昇させられないのではないかと」も主張している。中室牧子慶應義塾大学准教授も、ヘックマン教授の主張を紹介した上で、海外では、親の社会的経済的地位による格差を是正するためには質の高い就学前教育の実施により、全ての子供に「意欲」の種をまくことが重要であると考えられている旨言及するとともに、「日本においても高等教育よりも就学前教育に投資をする方が「勝算」が高いのではないかと」指摘している¹⁷。

なお、外国の事例がそのまま日本に当てはまるのかという問題や、我が国の就学前教育の普及率は極めて高いので教育投資の追加的な効果は余り見込めない可能性があることに留意が必要である¹⁸。

（２）所得再分配機能の逆進性－低所得層から高所得層への所得移転－

高等教育の無償化の課題としてしばしば主張されることが、高校卒業後に働いている者と進学した者との公平性の問題である。授業料を公費負担するということは、働いている者から進学した者への所得移転にほかならない（つまり、働いている者の税金で進学した者の学費を賄うことになる）。高所得層の家庭の子供ほど大学等に進学し、低所得層の子供ほど就職する傾向にあるため、貧困の連鎖の解消に逆行するのみならず、税の所得再分配機能に着目すれば、逆進性があり望ましくないとと言える。

さらに、一律に無償化した場合には、もともと進学を希望している者に対しても補助がなされるため、格差是正の効果は限定的なものとなる。

（３）私的便益と社会的便益の比較－個人が受ける恩恵の大きさ－

骨太の方針 2017 は、今後の人口減少・少子高齢化をイノベーションのチャンスとして捉え「人材への投資による生産性向上」を成長戦略の重点課題と位置付けている。同方針を

¹⁷ 中室牧子「教育無償化は格差を広げる愚策だ」『文藝春秋』（2017. 8）328～329 頁

¹⁸ 財政制度等審議会 財政制度分科会（平 29. 5. 10）において、「人的資本投資の中でも、就学前教育や初等教育などライフサイクルの早い時期における教育投資ほど効果が大きいという先行研究がある。学力（＝知的スキル）のほか、非認知スキル（意欲、協調性、忍耐力等）への効果が大きいとされている。一方、就学前教育の普及が進むにつれ、教育支出の限界的な効果は漸減し、高い水準は期待できなくなると指摘する研究例もある」とする人的資本投資の収益率に関する研究例が紹介されている。

検討した経済財政諮問会議において、文部科学省は、教育が経済成長率を引き上げる効果は、他分野への投資効果と比較しても、極めて高い水準が見込まれることに加え、高等教育への投資は、税収増加額・失業給付抑制額・犯罪費用抑制額等の便益をもたらし、約 2.4 倍の投資効果があることを示すデータを紹介している¹⁹（図表 2）。

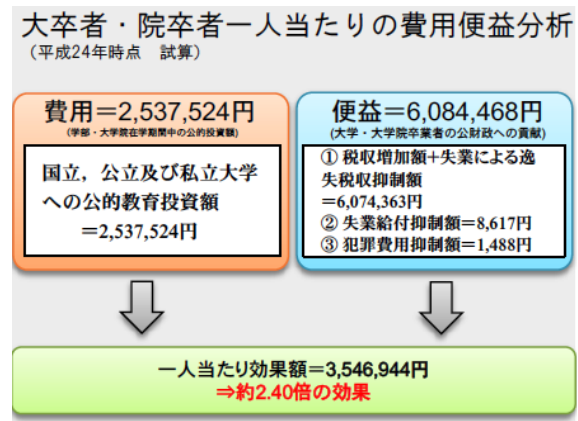
その一方で、社会にとって税収の増加や失業給付の抑制、犯罪率の低下等の効果（社会的便益）以上に、本人の生涯年収の上昇、職業の満足度、知的好奇心の追求等の効果（私的便益）の方が大きいと言われており、便益を受ける者がその費用を負担すべきであるという「受益者負担の原則」に立てば、社会的便益の範囲を超えて私的便益の範囲にまで公費負担を行うことは適当ではないと考えられる²⁰。

ただし、高等教育の効果を分析する研究は行われているものの、その科学的検証は容易ではないと指摘されている²¹。

（４）教育の質の維持・向上

現在、我が国の私立大学 577 校のうち全体の 44.5%に当たる 257 校が定員を満たしておらず、充足率 8 割未満の大学も全体の 20.3%、117 校に上る²²。今後の 18 歳人口の減少を勘案すれば、今以上に定員割れする大学が増加することが予測される。このような状況で無償化に踏み切るとは、大学進学率を上昇させ定員割れの状況を緩和するかもしれない。しかし、経済財政諮問会議等で、大学の再編・統合の必要性についての議論や、改革が進まず学生確保ができない大学の円滑な撤退手続きの検討等がなされている²³ことを考えれば、無償化には慎重にならざるを得ないとの指摘もある。仮に、学生が卒業後に就職もできず奨学金の返還も難しいようでは、大学での教育が社会のニーズに合わないなどその質に課題があると言わざるを得ない。麻生財務大臣は、大学の質の向上はその測定が難しいことからなかなか進まないが、大学の質に関する見方として、奨学金の延滞率と定員充足率には相関関係が見られるというような視点も頭に入れておくべきである旨述べている²⁴。

図表 2 教育投資の効果



(注) 文部科学省委託調査研究(平成 22 年 3 月)を基に国立教育政策研究所にて試算

(出所) 経済財政諮問会議(第 6 回) 松野臨時議員提出資料(平 29. 4. 25)

¹⁹ 「高等教育の一体改革について～今後の成長を支える教育改革と教育投資の強化～」(経済財政諮問会議(第 6 回) 松野臨時議員提出資料(平 29. 4. 25)) 7 頁

²⁰ 山田徹也、野村明弘「大学の無償化で何が起きるか」『週刊東洋経済』(2017. 4. 29-5. 6) を参照のこと。

²¹ 田中秀明「高等教育無償化の費用対効果」『大学マネジメント』vol. 13, No. 4 (2017. 7) 12～13 頁

²² 財政制度等審議会 財政制度分科会(平 29. 5. 10) 提出資料

²³ 中央教育審議会では我が国の高等教育に関する将来構想について議論を深めており、また、文部科学省及び大学等では教育の質の維持・向上を視野に入れ、ガバナンス改革を始めとする大学改革に取り組んでいる。

²⁴ 経済財政諮問会議(第 6 回) 議事要旨(平 29. 4. 25) 6 頁。仮に、麻生財務大臣の問題意識を踏まえ、奨学金

ところで、大学の質については、たとえ無償化を行ったとしても、高等教育の予算全体が増額されなければ質の向上は望めないという意見がある。すなわち、無償化が私学助成や国立大学法人運営費交付金などの公的補助に代替されるならば、大学の収入は変わらないため質の向上に資金をまわすことは難しい²⁵。小林雅之東京大学教授は、衆議院憲法審査会に参考人として出席した際、日本の高等教育の質が高くないのは投資の額が低いためであり、無償化は現状を固定化するおそれがあること、無償化した上で教育の質を維持・向上させようとするならば、無償化に追加して更なる公的補助＝財源が必要であることを指摘している²⁶。

（５）財源確保策

幼児教育から高等教育までの教育無償化に必要な財源は約４兆円とも言われており²⁷、いかにして財源を確保するかが大きな課題となっている。自由民主党においては、小泉進次郎衆議院議員など若手議員を中心とするグループが「こども保険」を提案する一方、下村博文衆議院議員や馳浩衆議院議員らを中心とするグループが「教育国債」を提案しており²⁸、財源確保策に注目が集まった。このほか、民進党は消費税率の８％から１０％への引き上げ分のうち１％分を教育無償化に充当することや所得税の配偶者控除等を見直すことを提案し、日本維新の会は国及び地方公務員の給与を２割削減する財政効率化等を提案するなど各党の議論も活発化している（次頁図表３）。

なお、茂木人づくり革命担当大臣は「財政の効率化や税、社会保険などを含めて検討する。場合によっては組み合わせも出てくる。教育国債は現在の負担を子供たちに先送りすることになるため、避けるべきだと基本的に考えている」と述べている²⁹。一方、安倍内閣総理大臣は、教育無償化に向け「最後は私の責任で強い決意でしっかり財源を確保していく」と明言するとともに、教育国債を財源とする考え方も排除せず議論していく旨述べている³⁰。さらに、安倍内閣総理大臣は「2019（平成31）年10月の消費税率10％への引き上げに合わせ、増収分の使い道を「国の借金返済」から「社会保障の充実」に振り向けることを国民に訴える考え³¹」であるとの報道もある。今後の人生100年時代構想会議等における、無償化の範囲や具体的な財源案についての検討に注視したい。

の延滞率を用いて大学にペナルティを課するような施策が行われるとすれば、大学は奨学金返還に不安のない優秀な学生にしか奨学金を認めないなど、奨学金の支給・貸与の条件が厳しくなることが予想される。

²⁵ 大学は無償化が導入された場合には、必要な資金を確保するために自身の判断で授業料の値上げをすることが難しくなるのではないかと懸念されている。

²⁶ 第193回国会衆議院憲法審査会議録第7号（平29.6.1）10頁

²⁷ 政府は、教育無償化に要する費用に関し、対象範囲により一概には言えないとした上で、3歳から5歳児の幼稚園、保育所、認定こども園の保育料として約7,000億円、高等学校等就学支援金の対象外（年収約910万円以上を含む）の授業料に約3,000億円、国公立大学の学生納付金として3兆1,000億円の、合計約4兆1,000億円が追加的に必要になる旨答弁している（第190回国会参議院総務委員会会議録第10号（平28.4.14）14頁）。

²⁸ 民進党の玉木雄一郎衆議院議員らが「こども国債」を提案しているほか、日本維新の会は文教費等の財源のための国債発行を可能にする「財政法の一部を改正する法律案」（第193回国会参第70号）を提出している。

²⁹ 『日本経済新聞』（平29.8.10）

³⁰ 『日本経済新聞』（平29.9.13）

³¹ 『読売新聞』（平29.9.18）

図表 3 教育無償化の主な財源案

	こども保険※ ¹	教育国債	消費税	財政効率化	高等教育拠出金制度※ ² (日本型H E C S方式)
使 途	幼児教育	幼児教育から 高等教育	幼児教育から 高等教育	幼児教育から 高等教育	高等教育
特徴と課題	・給付と負担の関係が明瞭 ・国民の抵抗感が少ない ・子育て支援策が保険制度になじむのか ・保険料の逆進性 ・勤労者の負担であり、高齢者の負担がない ・子供がいない世帯等には恩恵なし ・経済界(企業)の理解を得ることが困難	・教育は無形の社会資産 ・教育の投資効果は高いので回収可能 ・将来世代に負担をつけ回すものであり、赤字国債と同じ ・財政再建目標の実現が困難	・全ての国民が広く薄く負担 ・国民の理解を得ることが困難 ・低所得層の負担が重く逆進的 ・消費税率10%への引上げ分の使途は決定済み ・更なる消費税率引上げが必要 ・消費に悪影響	・新たな国民負担は不要 ・財源捻出には限界あり	・授業料無償化に比べ必要となる財源が少ない ・未返還率がどの程度になるのか不透明(回収率をどの程度と見込むのか) ・未返還が生じた場合には公費負担が必要

※ 1 自由民主党の若手議員らの提案によれば、厚生年金の場合、保険料率を0.2% (労使で0.1%ずつ折半。国民年金の場合月160円程度) を上乗せして徴収する。全体で約3,400億円の財源となり、未就学児に一人当たり月5,000円を児童手当に加算できると試算。保険料率1.0% (労使で0.5%ずつ折半。国民年金の場合月830円程度) で、月25,000円の加算が可能となり、幼児教育の実質無償化が実現する。

※ 2 授業料後払い制度とも呼ばれるオーストラリアの制度を参考にしたものであり、在学中の授業料は無償とし、卒業後に所得に応じて源泉徴収により拠出金を納付するというもの。高等教育の私的便益及び社会的便益は専攻分野によっても異なるため、専攻分野により学生の拠出金に格差を設けている。

(注) このほかにも、子ども・子育て拠出金や休眠預金の活用、雇用保険(教育訓練給付金制度)、税制改正(所得税、相続税、資産課税、法人税の見直し)、民間資金の活用等が無償化財源の候補となりうる。

(出所) 執筆者作成

6. 更なる教育費負担軽減策の検討

改めて言うまでもなく、教育の機会均等を保障することは公正性の観点からも重要である。しかし、高等教育を一律に無償化することには、前述したように様々な課題がある。仮に無償化したとしても、低所得世帯の学生が大学等に進学するためには授業料を無償にするだけでは不十分である。なぜなら、生活費等の負担や進学しなければ得られたであろう所得(放棄所得)を勘案して、学生が進学を断念してしまう可能性もあるからである。

また、中室牧子慶應義塾大学准教授は、経済的に余裕のある家庭の高等教育をも税金で無償化することになり、経済的理由で就学、あるいは進学できないという家庭との格差をかえって拡大してしまいかねないとし、一律の無償化ではなく、経済的理由により就学・進学できない家庭への重点的な支援を求めている³²。

こうしたことから、高等教育については授業料の無償化とともに、奨学金の拡充等を通じて経済的負担を軽減し、アクセスの機会均等を目指す方向性も検討すべきである。

³² 中室牧子「教育無償化は格差を広げる愚策だ」『文藝春秋』(2017.8) 330 頁

我が国では学生の2人に1人は何らかの奨学金制度を利用して大学等へ進学しており、2.6人に1人は国（日本学生支援機構）の奨学金を利用している³³。国（日本学生支援機構）が行う奨学金事業については、平成29年度から給付型奨学金制度が創設³⁴されるとともに、「新たな」所得連動返還型奨学金制度も導入された。さらに、低所得世帯の学生については成績基準を実質的に撤廃し無利子奨学金を受けられるような改善や、貸与基準を満たす希望者全員が無利子奨学金を受けられるよう事業規模の拡充等もなされたが、引き続き、有利子から無利子への流れの加速や、奨学金の利用を躊躇しなくても済むよう³⁵、返還困難者に対する救済制度の改善等にも取り組む必要があるだろう。こうした観点から、以下、奨学金制度の改善、検討が進められようとしている高等教育拠出金制度（日本型HECS方式）について簡単に述べたい。

（１）給付型奨学金制度の改善

平成29年度の給付型奨学金制度の創設³⁶は、これまで貸与型しかなかった国（日本学生支援機構）の奨学金事業において画期的な出来事である。住民税非課税世帯の学生を対象とし、月額2～4万円を支給するものであり、児童養護施設等の出身者（社会的養護を必要とする者）に対しては入学金相当として24万円が追加支給される。

しかしながら、給付型奨学金を受けられる者は、30年度以降の本格実施の場合であっても、全国で1学年当たり2万人に過ぎず、支給金額も授業料以外に必要な生活費等を賄うには不十分である。また、認定の際には高い学業成績が求められる³⁷こと、学業成績の不振による留年や停学等の学校処分を受けた場合等に、奨学金の給付を打ち切られることがあること、教育現場での事務的な負担が大きいことなど運用面での課題も指摘されている。

給付型奨学金制度の創設に向けて精力的な活動を行った労働者福祉中央協議会は、法案成立後の談話の中で「当面は住民税非課税世帯の進学者 6.1 万人全員に拡大しつつ、（中略）支給金額についても、更なる増額が必要である」「実施状況を検証し、施行5年後の見直し時期以前であっても、必要な見直しは早急に行うべきである」と主張している³⁸。

（２）新たな所得連動返還型奨学金制度の課題

奨学金の返還の負担を軽減する観点から、平成24年度に創設された所得連動返還型無

³³ 日本学生支援機構「奨学金事業への理解を深めていただくために」（平28.11）13頁

³⁴ 日本学生支援機構の業務として、従来の「学資の貸与」に「学資の支給」を追加すること等を内容とする、「独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律」（平成29年法律第9号）が、第193回国会の平成29年3月31日に成立した。なお、法案審査の概要については、前一平「給付型奨学金制度の創設－独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律の成立－」『立法と調査』No.388（2017.5）を参照のこと。

³⁵ 奨学金の返還を気にしてローンを回避する傾向は、低所得層ほど顕著である。

³⁶ 給付型奨学金制度は、経済的な理由で進学を断念せざるを得ない生徒の進学を後押しすることを目的としており、特に経済的に厳しい者（住民税非課税世帯の私立自宅外生、児童養護施設退所者等約2,800名）を対象に平成29年度から先行実施されている。制度の本格実施は30年度であり、対象者は非課税世帯の国公立自宅生・国公立自宅外生・私立自宅生を追加した約20,000名。

³⁷ 高等学校等が定める基準（日本学生支援機構のガイドラインを参考に策定）に基づき学校長が推薦するが、成績基準について、無利子奨学金のB評定（3.5以上）よりも厳しいA評定（4.3以上）を求められることも多い。

³⁸ 労働者福祉中央協議会 事務局長花井圭子「日本学生支援機構法改正案の成立に関する談話」（2017.3.31）

利子奨学金制度を拡充し、新たな所得連動返還型奨学金制度³⁹が導入された。従来の制度では、申請時に世帯年収が 300 万円以下の学生は⁴⁰、卒業後本人の年収が 300 万円以下であれば、原則として申請により返還が無期限に猶予されたものの、300 万円を 1 円でも超えれば定額（概ね 15,000 円前後）の返還が求められた⁴¹。新しい制度では、申請時の世帯年収にかかわらず、無利子奨学金を利用する全ての学生が対象となり（従来通りの定額返還を選択してもよい）、課税所得がゼロ（年収約 144 万円以下）の場合には月額 2,000 円、それ以上の場合には所得の 9 %を返還する⁴²という、卒業後の所得に応じて返還額が変わる制度である。また、卒業後本人の年収が 300 万円以下であれば申請により通算 10 年の返還猶予が可能となる⁴³。

なお、一般に、所得に連動して返還額が決まる制度の課題として、高所得者は定額返還に比べ返還月額が大きくなるため同制度を選択せず、借り手は低所得層のみになるおそれがあることから、回収額が低くなり制度そのものが危機を迎えるという逆選択の問題や、返還義務が生じない範囲内の所得でしか働かないというモラルハザードの問題も指摘されている⁴⁴。

したがって、新たに導入された所得連動返還型奨学金制度についても、実際に返還が開始された場合には未返還率はどの程度になるのか、その場合の公費負担額はいくらになるのかを注視していく必要がある。さらに、利用に当たっての保証料負担の軽減、本人が高齢となった場合等の返還免除規定の創設、有利子奨学金への拡大などの課題も残されている。

（３）高等教育拠出金制度（日本型 H E C S 方式）の検討⁴⁵

高等教育の無償化の議論の中で、オーストラリアの高等教育拠出金制度（H E C S : Higher Education Contribution Scheme）を日本にも導入しようという動きがある⁴⁶。

H E C S は、「在学中の授業料は無償であり、学生は入学時に納税者番号を登録し、卒業後に授業料相当額のうち一部を源泉徴収により納付（学生貢献分）、その他を政府が社会的便益相当として政府貢献分を負担する⁴⁷」ものである。同制度は、学生が大学教育の対価として「授業料」を支払うのではなく、高等教育から私的便益を受ける者が高等教育全体に

³⁹ 対象は無利子奨学金のみである。政府は「新たな（より柔軟な）所得連動返還型奨学金制度」の創設・導入との説明をしているが、厳密には、無利子奨学金制度の返還方式として、従来の定額返還方式に加え、所得連動返還方式を追加するという建て付けとなっている。

⁴⁰ 無利子奨学金を申込み、要件に該当すれば追加の手続きは不要。

⁴¹ 所得連動返還型というものの、所得に応じて返還額が変動しないため、実態は返還猶予制度と同じであった。

⁴² 例えば月額 5.4 万円（私立、自宅生）借りた場合、年収 300 万円であれば返還月額は 8,900 円（従来の定額返還だと 14,400 円）となる。

⁴³ 申請時に世帯年収が 300 万円以下の場合には、旧制度と同様、原則として申請により返還が無期限に猶予される。

⁴⁴ 小林雅之「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』通巻 93 号（2017.2）36 頁

⁴⁵ オーストラリアの制度については、濱中義隆、日下田岳史「第 7 章 オーストラリア」『教育機会均等への挑戦』（東信堂、2012 年）に詳しい。

⁴⁶ 自由民主党 教育再生実行本部「第 8 次提言」（平 29.5.18）、『朝日新聞』（平 29.8.17）等

⁴⁷ 自由民主党 教育再生実行本部「第 8 次提言」（平 29.5.18）

図表4 HEC Sの概要

	オーストラリア HEC S-HELP*
対象者	連邦政府支援学生（国公立大学の学部生・大学院生）
支援対象	授業料
支給額	<授業料（大学が設定）> ・法律、歯学、医学、獣医学、科学、会計、行政、経済、商学部 → 0～約98万円（\$0～\$10,266） ・コンピューター、建築、環境、健康、工学、農学、統計 → 0～約83万円（\$0～\$8,768） ・人文学、行動科学、社会科学、教育、臨床心理学、語学、芸術、看護 → 0～約58万円（\$0～\$6,152）
利息	無し
返還開始 返還額	・卒業後の課税所得が507万円（\$53,345）を超えた場合 ・課税所得に応じて返還率（4%～8%）が設定されており、課税所得に返還率を乗じた金額を返還
返還期間	—
赤字額	2013年6月時点：71億\$（約0.7兆円） 2013-14年の新規貸与者：11億\$（約0.1兆円）発生予定 ※もともと授業料全額を公的負担（無償）していた経緯があり、授業料を徴収することに転換した時点で政府の収入増になっている。
返還方法	税務署を通じて返還・徴収

※2005年度の改革により、従来のHEC S（HEC S-HELPに変更）の対象となる連邦政府支援学生以外の学生（授業料全額を自己負担）であっても、卒業後の所得に応じた返還が可能となった。

（注）1 \$＝約95円

（出所）文部科学省 所得連動返還型奨学金制度有識者会議（第1回）配付資料（平27.10.2）より作成

係る費用の一部を負担する（＝貢献する）という考え方に基づいていると説明される⁴⁸。

学生が負担する授業料相当額は専攻分野ごとに異なり、原則として卒業後に高い所得が見込まれる（個人的便益が大きい）専攻分野ほどその額は大きい。ただし、教育、看護など国として人材を必要とする分野の授業料相当額は低く設定されている（図表4）。一方、政府の負担分については、実際の教育に要する費用の多寡に対応している。

なお、オーストラリアでは我が国に比べ若者向けの手当が充実しているにもかかわらず、住宅費や生活費が高騰し若年失業率も高いため、大学生を含めた若年層の貧困やホームレス化が深刻な状況となっており⁴⁹、HEC Sの不良債権化が懸念されている⁵⁰。また、返還を躊躇して制度を利用しないというローン回避の問題もある。

我が国において同様の制度を導入する場合には、新たな所得連動返還型奨学金制度がスタートしたばかりのタイミングで、似たような制度を設ける必要はあるのか、実質的に奨学金の貸与と変わらないのではないのか、との懸念もあり慎重な制度設計が求められる。さらに、授業料相当額の根拠となる個人的便益分をどのように測定するのか、授業料相当額の決定など国による大学等への関与が大きくなるのではないのか、経済的負担軽減の制度が多様かつ複雑になるため学生にとって選択が困難になるのではないかなどの課題もある。

⁴⁸ 濱中義隆、日下田岳史「第7章 オーストラリア」『教育機会均等への挑戦』（東信堂、2012年）265頁

⁴⁹ メリッサ・ウォン「オーストラリアにおける若者の雇用と住宅問題」『Business Labor Trend』（2016.4）

⁵⁰ 源泉徴収のため未返済額は少ないものの、源泉徴収を避けるための頭脳流出等の問題に加え、近年には、授業料相当額の大幅な引上げが行われ返済総額が増加したこと、物価にスライドして返還が始まる所得額を引き上げたことなどから、2014年の未返済（デフォルト）率は17%と推計されている（小林雅之「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』通巻93号（2017.2）38頁）。

7. おわりに

我が国では「教育費は親が負担するもの」という強固な意識があったため、教育費の公的負担は進んでこなかったとも指摘されており⁵¹、将来的に負担軽減策を拡充しようとした場合に更なる税負担を国民が受け入れるかという課題もある。この点について、小林雅之参考人（東京大学教授）は、衆議院憲法審査会において、教育の機会均等を訴えても国民の意識は変わらないことから、世論を味方につけるためには、教育の社会経済的な効果を分かりやすく説明することが必要である旨述べている⁵²。

国会においては今後、教育無償化に関する議論が活発化すると思われる。本稿では、議論の素材として、無償化や奨学金の充実に関して基本的な事項を取りまとめた。一方で、議論に当たっては、本稿の射程外である、プライマリーバランスや財源論も含めた今後の財政の在り方、毎年増加する高齢者医療や年金に要する費用等とのバランスなど、幅広い政策的論議が欠かせないと思われる。さらに、政府内では、経済的負担軽減策について、対象となる大学を絞り込む案が浮上している旨の報道⁵³もなされている。こうした点も含め、次世代を担う若者たちの教育費を社会としてどのように負担するのか、国会だけでなく、広く国民的な議論が必要であろう。

【参考文献】

小林雅之編著『教育機会均等への挑戦－授業料と奨学金の8カ国比較』（東信堂、2012年）
小林雅之、劉文君「第8章 高等教育の社会経済的效果と費用負担」『学術振興施策に資するための大学への投資効果等に関する調査研究報告書』（国立教育政策研究所、2013年）
小林雅之「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』通巻93号（2017.2）
田中秀明「高等教育無償化の費用対効果－社会保障と併せて教育を考える－」『大学マネジメント』vol.13, No.4（2017.7）
寺倉憲一「高等教育費の負担軽減をめぐる諸問題－我が国の課題とオーストラリアにおける所得連動型学生ローンの事例－」『レファレンス』（2011.9）
矢野真和ほか『教育劣位社会－教育費をめぐる世論の社会学』（岩波書店、2016年）

（こばやし みつえ）

⁵¹ 教育費負担の考え方としては、①教育は社会が支えるものとし、公的負担が行われる福祉国家主義（スウェーデン）、②親負担の家族主義（日本、韓国）、③本人負担の個人主義（アメリカ、オーストラリア）に大別できる。

⁵² 第193回国会衆議院憲法審査会議録第7号（平29.6.1）9～10頁

⁵³ 高等教育の教育費軽減には巨額の財源が必要であることから、大学改革に積極的な大学に支援を絞るとしており、例えば、大学の収支状況や定員充足率、ガバナンス体制、社会への貢献度といった指標をもとに選別すると報じられている（『日本経済新聞』（平29.9.17））。