

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	教育費の負担軽減策における所得制限の在り方
著者 / 所属	竹内 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	229号
刊行日	2023-10-23
頁	1-18
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r05pdf/202322901.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

教育費の負担軽減策における所得制限の在り方

文教科科学委員会調査室 竹内 健太

1. はじめに
2. 教育費負担の実態
3. 主な教育費の負担軽減策の概要（所得制限に着目して）
4. 議論のポイント
5. おわりに

1. はじめに¹

児童手当は、令和4年10月支給分から、主たる生計者の年収目安が1,200万円以上の場合、支給対象外とされた。その後、令和5年6月の「こども未来戦略方針」では、「次代を担う全てのこどもの育ちを支える基礎的な経済支援としての位置付けを明確化する」として、所得制限を撤廃する方向性が示されたものの²、一連の経過の中で、子供に関する支援策において所得制限を課すことの是非に世間の注目が集まることとなった³。

子供に関する支援策においては、児童手当に限らず、教育費の負担軽減に係る施策（以下「教育費の負担軽減策」という。）の一部においても所得制限が課されている。また、令和2年度から年収590万円未満世帯を対象とする、私立高等学校授業料の実質無償化が開始されたほか（3.（3）ア. 参照）、現行では年収目安約380万円未満の世帯が対象となる高等教育の修学支援新制度について、令和6年度から約600万円までの世帯の一部も対象とすることが打ち出されるなど（3.（4）ア. 参照）、所得制限に係る制度の見直しも進められている。

そこで本稿では、教育費の負担軽減策における所得制限について論じる⁴。具

¹ 本稿は、令和5年9月1日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日）。

² 「こども未来戦略方針～次元の異なる少子化対策の実現のための「こども未来戦略」の策定に向けて～」（令5.6.13閣議決定）13頁

³ 「耕論 児童手当の所得制限」『朝日新聞』（令5.3.16）等

⁴ 実際の所得制限は、年収ではなく、市町村民税の課税標準額等を基に計算される場合が多いが、本稿では分かりやすさを優先し、政府資料に年収目安の記載があるものは、そちらを使用

体的には、2. で教育費負担の実態を明らかにした上で、3. では、主な教育費の負担軽減策を、特に所得制限に着目して概観する。続く4. では、所得制限の見直しを議論する上で筆者が重要と考えるポイントを示していく⁵。

2. 教育費負担の実態

(1) 初等中等教育（幼稚園～高等学校）段階

文部科学省の「令和3年度子供の学習費調査」によると、保護者が支出した1年間・子供一人当たりの学習費総額（保護者が子供の学校教育及び学校外活動のために支出した経費の総額）は、図表1のとおりである。過去の調査事項から変更があるため、単純比較はできないものの、報道では、令和3年度の学習費総額について、①令和元年10月からの幼児教育・保育の無償化の影響で幼稚園は公私とも大幅減少、②塾への支出増等の影響により公立の小中及び私立の小中高で過去最高となったと報じられている⁶。

図表1 学校種別の学習費総額（幼稚園～高等学校（全日制））

(円)

区分	幼稚園		小学校		中学校		高等学校(全日制)	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
学習費総額	165,126	308,909	352,566	1,666,949	538,799	1,436,353	512,971	1,054,444
うち学校 教育費	61,156 (37.0%)	134,835 (43.6%)	65,974 (18.7%)	961,013 (57.7%)	132,349 (24.6%)	1,061,350 (73.9%)	309,261 (60.3%)	750,362 (71.2%)
うち学校 給食費	13,415 (8.1%)	29,917 (9.7%)	39,010 (11.1%)	45,139 (2.7%)	37,670 (7.0%)	7,227 (0.5%)	…	…
うち学校 外活動費	90,555 (54.8%)	144,157 (46.7%)	247,582 (70.2%)	660,797 (39.6%)	368,780 (68.4%)	367,776 (25.6%)	203,710 (39.7%)	304,082 (28.8%)

(注1) 学校教育費は授業料・修学旅行費など、学校外活動費は学習塾費などが該当する

(注2) 括弧内は学習費総額に占める割合

(出所) 文部科学省「令和3年度子供の学習費調査の結果を公表します」(令4.12.21) 1頁より作成

した。それぞれの負担軽減策により、モデルとなる世帯の構成等が異なる場合があるため、単純に年収目安のみで比較はできない点に留意が必要である。また、原則として引用元の政府資料の記載に合わせているため、表記にゆれがある(「約」の有無など)。

⁵ 最近の主な先行研究として、例えば、①教育分野を含む政府による社会給付に関わる所得制限を網羅的かつ横断的に整理した、天達泰章・磯龍「政府による社会給付に関わる所得制限の横断的整理と課題—子育て、教育、住宅、就労、生活保護、医療、介護、年金、母子家庭、障害者への給付—」『規制改革・行政改革担当大臣直轄チーム分析レポート』No.1(令3.7)、②教育費無償の範囲が拡大・拡充されてきた過程を整理した、渡部昭男「教育費無償の法理」と内外の到達点『季刊教育法』No.217(令5.6)28~35頁がある。本稿では、これらの先行研究を踏まえつつ、特に教育費の負担軽減策における所得制限に注目して論じていく。

⁶ 「公立小中、私立小中高・学習費過去最高 塾への支出増が一因」『産経新聞』(令4.12.22)、「小中生の学習費 最高に 文科省調べ 目立つ塾代の増加傾向」『朝日新聞』(令4.12.22)

また、幼稚園（3歳）から高等学校（第3学年）までの15年間について、令和3年度における各学年の学習費総額を合計すると、①幼小中高全て公立の場合：574万円、②幼稚園は私立、小中高は公立の場合：620万円、③幼稚園・高等学校は私立、小中は公立の場合：781万円、④幼小中高全て私立の場合：1,838万円となっている⁷。

（2）高等教育（大学等）段階

独立行政法人日本学生支援機構の「令和2年度 学生生活調査結果」によると、国公私別の大学（昼間部）の学生生活費は、図表2のとおりである。

図表2 設置者別の学生生活費（大学（昼間部））

(円)			
区分	学費	生活費	合計
国立	592,000	839,800	1,431,800
公立	605,000	767,900	1,372,900
私立	1,310,700	617,900	1,928,600
平均	1,148,700	664,300	1,813,000

（注1）学費は、授業料、その他の学校納付金、修学費、課外活動費、通学費の合計。生活費は、食費、住居・光熱費、保健衛生費、娯楽・嗜好費、その他の日常費（通信費を含む）の合計

（注2）入学料は本調査の学費に含まれないところ、令和2年度における国立大学の入学料（標準額）は282,000円、公立大学の入学料（平均）は392,111円、私立大学の入学料（平均）は247,052円となっている（文部科学省「国公立大学の授業料等の推移」）

（出所）独立行政法人日本学生支援機構「令和2年度 学生生活調査結果」（令4.3）5頁等より作成

図表2を基に、大学4年間の学費（入学料を含む。以下同じ。）及び生活費を計算すると、①国立の場合：約601万円（うち学費は約265万円、生活費は約336万円）、②公立の場合：約588万円（うち学費は約281万円、生活費は約307万円）、③私立の場合：約796万円（うち学費は約549万円、生活費は約247万円）となる。

3. 主な教育費の負担軽減策の概要（所得制限に着目して）⁸

2. では、教育費負担の実態を見てきた。続く3. では、主な教育費の負担軽減策の概要を、特に所得制限に着目して明らかにすることとする（全体像は図表3のとおり）。

⁷ 文部科学省「令和3年度子供の学習費調査の結果を公表します」（令4.12.21）2頁

⁸ 3. では、主な教育費の負担軽減策の概要を示すことを主眼としているため、その詳細については、引用元の政府資料等を参照されたい。

図表3 主な教育費の負担軽減策における所得制限の有無等

	制度の概要		所得制限の有無	所得制限がある場合の主な区分
幼児教育段階	幼児教育・保育の無償化	幼稚園等の利用料(3～5歳)無償化	なし	—
		副食費免除	あり	年収360万円未満相当世帯等
義務教育段階(※)	授業料の不徴収	国公立小中学校等の授業料の不徴収	なし	—
	授業料に係る支援	私立の小中学校等の授業料に係る支援	あり	家計急変後の年収400万円未満相当世帯等
	教科書の無償給与	使用する全教科の教科書の無償給与	なし	—
	就学援助制度	要保護者・準要保護者への学用品費・学校給食費・修学旅行費等の支援	あり	①生活保護法に規定する要保護者(保護を必要とする状態にある者) ②市町村教育委員会が①に準ずる程度に困窮していると認める準要保護者(認定基準は市町村により異なる。例:生活保護基準の1.2倍超～1.3倍以下)
特別支援教育就学奨励費	特別支援学校等に在籍する幼児児童生徒の就学に必要な経費の支援	あり	・第Ⅰ区分:収入額が生活保護基準の1.5倍未満 ・第Ⅱ区分:同1.5倍以上2.5倍未満 ・第Ⅲ区分:同2.5倍以上	
高等学校段階	高等学校等就学支援金制度	授業料の支援	あり	・国公立:年収910万円未満 ・私立:年収910万円未満(年収590万円未満は加算あり)
	高校生等奨学給付金	授業料以外の教育費を支援	あり	・生活保護受給世帯 ・非課税世帯
大学等段階	高等教育の修学支援新制度	授業料等の減免及び給付型奨学金の支給	あり	・第Ⅰ区分:住民税非課税世帯(～年収目安約270万円) ・第Ⅱ区分:～年収目安約300万円 ・第Ⅲ区分:～年収目安約380万円 (・第Ⅳ区分:～年収目安約600万円(令和6年度から))

(※) 一部に幼児教育段階、高等学校段階を含む

(出所) 内閣府ウェブサイト「幼児教育・保育の無償化概要」[〈https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinsuido/musyooka/gaiyou.html〉](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinsuido/musyooka/gaiyou.html)、文部科学省ウェブサイト「教科書無償給与制度」[〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/990301m.htm〉](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/990301m.htm)、同「就学援助制度について(就学援助ポータルサイト)」[〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm〉](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm)、同「高校生等への修学支援」[〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/index.htm〉](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/index.htm)、同「高等教育の修学支援新制度」[〈https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm〉](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm)、同「奨学金事業の充実」[〈https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shougakukin/main.htm〉](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shougakukin/main.htm)等より作成

(1) 幼児教育段階

総合的な少子化対策を推進する一環として、子育てを行う家庭の経済的負担の軽減を図るため、令和元年の子ども・子育て支援法改正により、同年10月から幼児教育・保育の無償化制度が開始された。具体的には、幼稚園・保育所・認定こども園等を利用する3歳から5歳児クラス⁹の全ての子供の利用料が無

⁹ 無償化の期間は、満3歳になった後の4月1日から小学校入学前までの3年間。ただし幼稚園については、入園できる時期に合わせて、満3歳から無償とされた。

料（幼稚園は月額上限 2.57 万円¹⁰）とされたほか（所得制限なし）¹¹、年収 360 万円未満¹²相当世帯の子供と全ての世帯の第 3 子以降の子供については、副食（おかず・おやつ等）の費用も免除となった¹³。

（２）義務教育段階¹⁴

ア．義務教育の無償（授業料の不徴収）

憲法第 26 条第 2 項において「義務教育は、これを無償とする」とされていること、教育基本法第 5 条第 4 項において「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、授業料を徴収しない」とされていること等を踏まえ、国公立の小中学校等は授業料が徴収されていない（所得制限なし）¹⁵。

イ．私立の小中学校等の授業料に係る支援

私立の小中学校等の授業料¹⁶に係る支援として、国は、「私立学校に通う児童生徒への授業料減免支援」を行っている¹⁷。授業料等の納付が困難となった児童生徒の学びの継続を支援するためのものであり、具体的には、私立小中学校等における家計急変世帯への支援として、家計急変後の年収が 400 万円未満相当等の要件を満たす者¹⁸を対象に、最大で年額 33.6 万円（家計急変年度は都道府県の定める額）の支援（家計急変年度以降も低所得の場合は卒業まで継続支援）が行われている（国・都道府県が 1/2 ずつ負担（学校負担なし））¹⁹。

¹⁰ このほか、幼稚園の預かり保育に関し、「保育の必要性の認定」を受けた場合、利用日数等に応じ月額 1.13 万円まで無償とされた。

¹¹ なお、0 歳から 2 歳児クラスの利用料については、住民税非課税世帯等が無料とされた。

¹² 「360 万円未満」とする点について、「所得制限における限度額の根拠が見出せなかった」との指摘がある（天達・磯（前掲注 5）の 20 頁）。

¹³ 通園送迎費・食材料費・行事費等は従来どおり保護者負担。

¹⁴ 一部に幼児教育段階、高等学校段階を含む。

¹⁵ 義務教育の無償制は、明治 33 年の小学校令により確立したとされる（文部省『学制百年史』（昭和 47 年）316～317 頁）。

¹⁶ 文部科学省ウェブサイト「令和 4 年度私立高等学校等初年度授業料等の調査結果について」（令 4.12.23）〈https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/1412179_00004.htm〉によれば、令和 4 年度の初年度授業料の平均額（年額）は、私立小学校：48 万 1,865 円、私立中学校：44 万 2,036 円となっている。

¹⁷ 私立の小中高等学校等が、授業料等の納付が困難となった児童生徒に対して授業料減免措置を行い、都道府県がその減免額に対して助成する場合、国が都道府県に対してその助成額の一部を補助するもの（令和 5 年度予算：10 億円）。

¹⁸ このほか、資産要件（資産保有額 700 万円未満）もある。なお、家計急変年度は、都道府県の定める要件を満たす世帯が対象。

¹⁹ このほか、生活保護世帯の児童生徒等を対象とした授業料減免事業も行われている（学校法人に交付された都道府県補助金の 1/2 以内を国が補助）。「私立学校に通う児童生徒への授業料減免支援」については、文部科学省「令和 4 年度 都道府県等事務担当者会議」（令 5.2）20 頁

また、自治体独自の取組として、例えば東京都では、令和5年度から、都内在住で私立中学校等に在学する生徒の保護者（世帯年収目安は約910万円未満）を対象に、授業料に対する助成として最大年額10万円の支給を開始している²⁰。

ウ. 教科書の無償給与

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するものとして、義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律及び義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律に基づき²¹、国公私立の小中学校等の全児童生徒について、使用する全教科の教科書が無償給与されている（所得制限なし）²²。

エ. 就学援助制度

学校教育法第19条において「経済的理由によつて、就学困難と認められる学齢児童又は学齢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」とされていること等を踏まえ、就学援助制度が設けられている²³。具体的には、①生活保護法第6条第2項に規定する要保護者²⁴、②市町村教育委員会が①に準ずる程度に困窮していると認める準要保護者に対して、市町村により、学用品費（ノートや鉛筆など）・学校給食費・修学旅行費等の支援が行われている²⁵。

を参照のこと。

²⁰ 公益財団法人東京都私学財団ウェブサイト「私立中学校等授業料軽減助成金事業」〈https://www.shigaku-tokyo.or.jp/pa_jugyoryo_chugaku.html〉

²¹ 昭和38年度に小学校第1学年について実施されて以降、段階的に拡大され、昭和44年度に小中学校の全学年への無償給与が完成した。

²² 令和5年度予算：464億円（児童生徒1人当たりの平均教科書費は、小学校用が4,140円、中学校用が5,727円）

²³ 貧困家庭の児童（小学校、盲学校、聾唖学校（注：聾学校の旧称）の学齢児童）に対する就学奨励は、昭和3年から「学齢児童就学奨励規程」により行われていたが、戦後は、生活保護法による生活保護費に吸収された（ただし、特に教育的見地に立つものとして盲・聾学校の就学奨励費（現在の特別支援教育就学奨励費（オ.参照））は存続し、昭和29年以降は法律に基づく制度となった）。その後、「就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律」が昭和31年に制定・施行され、累次の改正を経て、現行の「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」となった（前掲注15の867～868頁）。

²⁴ 生活保護法第6条第2項では、「現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう」と規定されている。ただし、要保護者のうち、生活保護における教育扶助により、義務教育に伴って必要な学用品・通学用品・学校給食等に係る費用の支給を受けている者もいる。そのため、要保護者への就学援助は、教育扶助の対象外である修学旅行費等の支給や、教育扶助を受けていない要保護者への支給が主となる（鳳咲子「子どもの貧困と就学援助制度—国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差—」『経済のプリズム』No.65（平21.2）29～30頁も参照のこと）。

²⁵ 令和3年度の要保護児童生徒数：約9万人、準要保護児童生徒数：約121万人。なお、①・②とも、公立のみならず国立・私立も対象となり得るが、その内訳は把握されていない（文部

①については、義務教育の円滑な実施に資することを目的として、「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」等に基づき、国は、市町村が就学援助を行う場合、予算の範囲内において、これに要する経費を補助するとされている（補助対象費目：学用品費／通学用品費／校外活動費／体育実技用具費／新入学児童生徒学用品費等／クラブ活動費／生徒会費／PTA 会費／卒業アルバム代等／オンライン学習通信費／通学費／修学旅行費／医療費／学校給食費）²⁶。②については、各市町村が単独で実施している²⁷。多くの市町村では、準要保護者の認定に当たって複数の認定基準を設けており、例えば、「生活保護の基準額に一定の係数を掛けたもの」・「市町村民税の非課税」・「市町村民税の減免」などがある。このうち、「生活保護の基準額に一定の係数を掛けたもの」については、生活保護基準の 1.2 倍超～1.3 倍以下と回答した市町村の割合が最も多く、同認定基準を設ける市町村の半数以上を占めている²⁸。

オ. 特別支援教育就学奨励費

特別支援学校への就学奨励に関する法律²⁹等に基づき、国及び自治体は、国公立の特別支援学校（幼稚部～高等部）及び小中学校の特別支援学級等に就学する幼児児童生徒³⁰の保護者に対して、その就学に必要な経費の支援を行っている（補助対象費目：教科用図書購入費／学校給食費／通学又は帰省に要する交通費／寄宿舎居住に伴う経費／修学旅行費／学用品購入費など）³¹。

保護者等の収入に応じた区分（第Ⅰ区分：保護者等の収入額が生活保護基準の 1.5 倍未満、第Ⅱ区分：同 1.5 倍以上 2.5 倍未満、第Ⅲ区分：同 2.5 倍以上）が設定されており、区分により補助対象費目や補助率等が異なる。第Ⅲ区分においても交通費（一部又は全部）等が補助されるものの、保護者の所得により支給額が異なるという意味で、所得制限のある制度とみなすことができる。

科学省「就学援助実施状況等調査結果」（令 4.12.22）1 頁）。

²⁶ 令和 5 年度予算：5.5 億円

²⁷ 三位一体改革により、平成 17 年度より国の補助を廃止し、税源移譲・地方財政措置を行うとされ、以後、各市町村が単独で実施している。

²⁸ 前掲注 25 の 5 頁

²⁹ 同法は、特別支援学校における教育の普及奨励を図ることを目的としている。

³⁰ 通常の学級に就学する一定の障害の程度に該当する児童生徒等も含む。

³¹ 令和 5 年度予算：135 億円。なお、特別支援教育校就学奨励費の沿革については前掲注 23 を参照のこと。

カ. 自治体独自の取組例（所得制限との関わりを中心に）

自治体が独自で行う教育費の負担軽減策においては、所得制限の有無は様々である。例えば、学校給食費の無償化について、所得制限なしに実施されている自治体もあるが、所得制限を課している自治体もある³²。また、「大阪市習い事・塾代助成事業」（市内在住の小学5年生から中学3年生の約5割を対象として学習塾や家庭教師、文化・スポーツ教室など（オンライン学習塾などを含む）の学校外教育にかかる費用を、月額1万円を上限に助成）では、一定の所得要件を設けていたが³³、令和6年秋から所得制限の撤廃が予定されている³⁴。このほか東京都では、学びなど子供の育ちを切れ目なくサポートするため、令和5年度から都内在住の18歳以下の子供に対し、一人当たり月額5,000円（年額6万円）を支給する「018 サポート」を開始しているが、同制度は所得制限を課していない³⁵。

（3）高等学校段階

ア. 高等学校等就学支援金制度

「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」の成立を受け、平成22年度からいわゆる高校無償化が開始された。高校無償化は、高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与することを目的としている。

高校無償化においては、公立高等学校等の授業料が原則として不徴収とされるとともに、私立高等学校等の生徒には高等学校等就学支援金として授業料を

³² 文部科学省「平成29年度の「学校給食費の無償化等の実施状況」及び「完全給食の実施状況」の調査結果について」（平30.7.27）によれば、学校給食費の一部無償化・一部補助を行う自治体において、「所得の条件が設けられている例もある」とされる。なお、学校給食費の無償化に関しては、「こども未来戦略方針」（前掲注2参照）において、「学校給食費の無償化の実現に向けて、まず、学校給食費の無償化を実施する自治体における取組実態や成果・課題の調査、全国ベースでの学校給食の実態調査を速やかに行い、1年以内にその結果を公表する」（7頁）とされている。

³³ 令和5年度後期分においては、養育者とその配偶者の令和4年の所得金額の合計が所得制限限度額（例：扶養親族等の数が3人の場合は436万円）未満の者が対象とされた（大阪市ウェブサイト「大阪市習い事・塾代助成事業」〈<https://www.city.osaka.lg.jp/kodomo/page/0000596583.html>〉）。

³⁴ 大阪市ウェブサイト「大阪市習い事・塾代助成事業に係る情報提供依頼（RFI）について」〈<https://www.city.osaka.lg.jp/kodomo/page/0000606624.html>〉

³⁵ 東京都ウェブサイト「018 サポート」〈<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/kosodate/018/index.html>〉。なお、月額5,000円とした理由について、都内の子供1人当たりの教育費が全国平均よりも月約5,000円高いというデータがあるため、との報道がある（「質問なるほど：都はなぜ18歳以下に給付金？ 割高な教育費負担支援、子育て世帯の不安解消」『毎日新聞』（令5.4.20））。

一定額(11万8,800円)まで助成するとされた(国立高等学校に通う生徒も支援対象)。また、同制度においては、鳩山内閣総理大臣(当時)の「社会全体で子供の育ち、あるいは高校に行きたい子供たちを社会全体で支え、という観点から基本的には所得制限を設けないということにした」³⁶との発言にあるように、所得制限は課されなかった。なお、私立高等学校等に通う低所得世帯(年収350万円未満程度)については、所得に応じて一定金額を加算した額を上限に助成された³⁷。

その後、政権交代を経て、平成26年度から、「教育に係る経済的負担の軽減を適正に行うため」³⁸として所得制限が導入された(年収910万円未満³⁹世帯のみが支援対象)。所得制限の導入に伴い、公立高等学校においても授業料徴収が必要となることから、公立高等学校の不徴収制度は廃止され、私立高等学校等と同じ高等学校等就学支援金制度に一本化された(法律の題名も、「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に改正された)。あわせて、所得制限の導入により捻出された財源を活用し、私立高等学校等の生徒への高等学校等就学支援金の加算拡充(年収590万円未満程度の世帯)⁴⁰とともに、低所得世帯の授業料以外の教育費負担の軽減のための高校生等奨学給付金制度が創設された(後者についてはイ.参照)。

さらに、令和2年度から私立高等学校授業料の実質無償化が開始され、私立高等学校等に通う年収590万円未満世帯の生徒への加算拡充について、支給上限額が私立高等学校の平均授業料を勘案した水準(全日制の場合:39万6,000円)に引き上げられた。現行の制度は図表4のとおりである⁴¹。

³⁶ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第7号2～3頁(平22.3.30)

³⁷ 年収250万円未満程度:23万7,600円(一定額の2倍)、年収250～350万円未満程度:17万8,200円(同1.5倍)

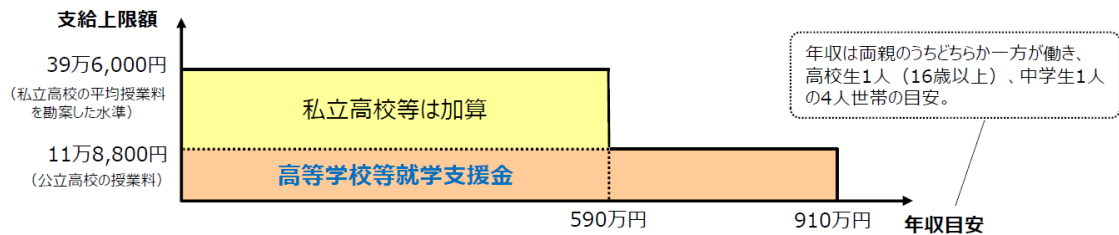
³⁸ 第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第2号26頁(平25.11.1)

³⁹ 「910万円未満」とした理由について、政府は、①所得制限を超えて支援対象外となる世帯を、前掲注37の加算が行われている世帯数と同様に全体の2割程度とすること、②〔当時〕都道府県の授業料減免支援制度のうち最も高い収入の世帯まで支援を行っているところ(年収900万円)や日本学生支援機構による無利子奨学金の所得制限の基準額(年収890万円)を勘案し、900万円を超える額とすること、③私立高等学校等の生徒への支援を中間所得者層(子供のいる世帯の収入のおよそ中央値である年収590万円)まで拡大することが可能な財源が生まれる額とすることを勘案したと説明していた(第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第3号21頁(平25.11.6))。

⁴⁰ 従来の低所得世帯への支給額の上限を拡充(年収250万円未満程度:23万7,600円(一定額の2倍)⇒29万7,000円(同2.5倍)、年収250～350万円未満程度:17万8,200円(同1.5倍)⇒23万7,600円(同2倍))するとともに、新たに年収350～590万円未満程度の世帯への加算を行い、支給額の上限を17万8,200円(同1.5倍)とした。

⁴¹ 令和5年度予算:4,129億円(事務費交付金等を含む)。なお、令和3年度の受給者は約249万人である。

図表4 高等学校等就学支援金制度の概要



※ 私立高校等の通信制課程に通う年収590万円未満世帯の支給上限額は 29万7,000円
 ※ 国公立の高等専門学校（1～3年）に通う年収590万円未満世帯の支給上限額は 23万4,600円

- (注1) 学校設置者が生徒本人に代わって受け取り、授業料に充てられる（生徒・保護者が直接受け取るものではない）
 (注2) 令和5年度から家計急変世帯への支援の仕組みが創設された
 (出所) 文部科学省初等中等教育局「令和5年度予算（案）主要事項」83頁等より作成

なお、文部科学省が各都道府県に対して行った、私立高等学校（全日制課程・本科）に在学する生徒に対する修学支援事業の調査結果によれば、国の高等学校等就学支援金による支援に上乗せして、独自で支援を行う都道府県も多く存在する。その内容も都道府県によって様々であり、授業料について、①低所得世帯又は年収590万円未満世帯（の一部）の支給を拡充する、②年収590～910万円未満世帯（の一部）の支給を拡充する、③年収910万円以上世帯も支給対象とする、④前記①～③を組み合わせるといった取組が行われているほか、入学料補助や施設設備費等補助なども行われている⁴²。

このほか、大阪府は、令和6年度の高校3年生から所得制限を段階的に撤廃し、令和8年度に全学年で授業料の完全無償化を目指す方針を示している⁴³。

イ. 高校生等奨学給付金

高校生等奨学給付金は、ア. の高等学校等就学支援金制度の改正（所得制限の導入）に併せて、高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与することを目的に、平成26年度から開始された。高校生等奨学給付金は、授業料以外の教育費（教科書費、教材費、学用品費、通学用品費、入学学用品費、教科外活動費、通信費など）の負担を軽減するためのものであり、生活保護受給世帯・非課税世帯（家計急変により非課税相当となった世帯も含む）が対象となる。具体的には、都道府県が行う高校生等奨

⁴² 文部科学省「令和4年度 都道府県別 私立高校生（全日制）への修学支援事業」。なお、同調査によれば、令和4年度に③年収910万円以上を支援対象とした自治体は、東京都・山形県である。

⁴³ 令和5年度第2回大阪府戦略本部会議資料「大阪における高校・大阪公立大学等の授業料等無償化制度（案）について」（令5.8）

学給付金事業に対して、国がその経費を一部補助しており、令和5年度の国の予算上の給付額(年額)は、全日制の場合、生活保護受給世帯は国公立3万2,300円・私立5万2,600円、非課税世帯(第1子)は国公立11万7,100円・私立13万7,600円などとなっている⁴⁴。

(4) 高等教育(大学等)段階

ア. 高等教育の修学支援新制度⁴⁵

大学等における修学の支援に関する法律に基づき、令和2年度から、一定の要件を満たす大学・短期大学・高等専門学校・専門学校の学生等を対象に、授業料等の減免及び給付型奨学金の支給を行う、高等教育の修学支援新制度が開始された。同制度は、我が国における急速な少子化の進展への対処に寄与することを目的としており、令和元年10月の消費税率引上げ(8%→10%)による増収分の一部を財源として実施されている。

同制度の対象は、住民税非課税世帯(第Ⅰ区分:~年収目安約270万円)及びそれに準ずる世帯(第Ⅱ区分:~年収目安約300万円、第Ⅲ区分:~年収目安約380万円)の学生等である^{46・47}。第Ⅰ区分の場合の支援額は、図表5・6のとおりであり、第Ⅱ区分はその2/3が、第Ⅲ区分はその1/3がそれぞれ支給されることとなる⁴⁸。

⁴⁴ 令和5年度予算:148億円

⁴⁵ 同制度に先立ち、平成29年度に給付型奨学金制度が創設されていた。詳細は文部科学省ウェブサイト「給付型奨学金の創設(平成29年度~31年度)」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shougakukin/mext_00346.html)を参照のこと。

⁴⁶ 年収目安約380万円までとした理由について、政府は、「他の学校段階における現行の支援制度も参考とし」たとした上で、この世帯の進学率が全世帯平均の進学率まで上昇すると仮定した場合、全学生の2割程度(75万人程度)が対象となる旨述べている(第198回国会参議院文教科学委員会会議録第5号2頁(平31.4.23))。

⁴⁷ このほか資産要件(学生等及びその生計維持者の保有する資産(不動産は対象外)の合計額が、一定未滿(生計維持者が2人の場合:2,000万円未滿、生計維持者が1人の場合:1,250万円未滿)であること)などもある。

⁴⁸ 令和3年度の支援実績は約32万人。令和5年度予算:5,311億円(国と地方の所要額は5,764億円)。

図表5 授業料等減免の上限額（年額）（住民税非課税世帯）
（国等が各学校に交付）

	国公立		私立	
	入学金	授業料	入学金	授業料
大学	約 28 万円	約 54 万円	約 26 万円	約 70 万円
短期大学	約 17 万円	約 39 万円	約 25 万円	約 62 万円
高等専門学校	約 8 万円	約 23 万円	約 13 万円	約 70 万円
専門学校	約 7 万円	約 17 万円	約 16 万円	約 59 万円

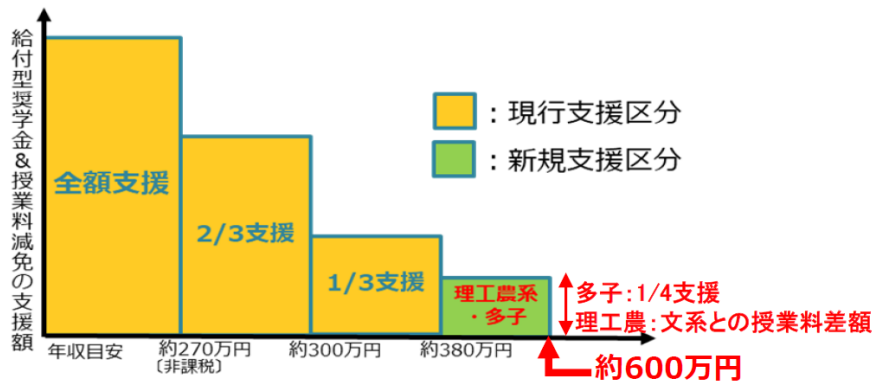
図表6 給付型奨学金の給付額（年額）（住民税非課税世帯）
（日本学生支援機構が各学生等に支給）

	国公立		私立	
	自宅生	自宅外生	自宅生	自宅外生
大学・短期大学・専門学校	約 35 万円	約 80 万円	約 46 万円	約 91 万円
高等専門学校	約 21 万円	約 41 万円	約 32 万円	約 52 万円

（出所）上下とも文部科学省「令和5年度予算のポイント」51頁より作成

なお、同制度については、教育未来創造会議「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について（第一次提言）」（令 4.5.10）や、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令 4.6.7 閣議決定）を踏まえ、令和6年度から新たに、子育て支援等の観点から、多子世帯の中間層に支援対象が拡大されるとともに、理工農系の中間層にも拡大されることとされた。具体的には、世帯年収600万円程度（モデルケース）までについて、①多子世帯支援（扶養する子の数が3人以上である世帯を対象とし、第I区分の1/4を支援）、②理工農系支援（授与する学位の分野に理学・工学・農学が含まれれば対象とし、文系との授業料差額を支援（人文・社会科学系との授業料に差が生じていることに着目し、私立の学校を対象に支援））を行うとした。その後、令和5年6月閣議決定の「こども未来戦略方針」等を踏まえ、文部科学省は、「こども未来戦略方針」の「加速化プラン」等に基づく高等教育費の負担軽減策について（令和6年度～）を公表した。同資料では、上述の中間層に対する支援拡大の内容が改めて示されるとともに、多子世帯の学生等に対する授業料等減免について、執行状況や財源等を踏まえつつ、更なる支援拡充を検討するとされた。

図表7 令和6年度からの制度



(注) 多子世帯の学生等に対する授業料等減免について、執行状況や財源等を踏まえつつ、更なる支援拡充を検討する

(出所) 文部科学省「「こども未来戦略方針」の「加速化プラン」等に基づく高等教育費の負担軽減策について(令和6年度～)」より作成

イ. 自治体独自の取組例(所得制限との関わりを中心に)

大阪府は、一定の在住要件・収入要件等を満たす場合に、大阪公立大学・大阪公立大学高専等の学生の授業料・入学料を支援する制度を設けている。年収目安590万円未満世帯は、国による高等教育の修学支援新制度と大阪府の制度を組み合わせる等により無償となり、年収目安590万円～910万円未満世帯までは、世帯年収や子供の数に応じた支援(全額、2/3又は1/3支援)を実施している⁴⁹。この点について、大阪府は、令和6年度から段階的に所得制限を撤廃する(令和8年度には全学年で撤廃する)方針を示している⁵⁰。

〔参考〕貸与型奨学金における所得制限

日本学生支援機構では、貸与型奨学金として、無利子奨学金及び有利子奨学金を実施している。それぞれ貸与に当たって一定の学力基準・家計基準が設けられており、私立自宅通学・給与所得者・4人世帯の場合の収入限度額の目安は、無利子奨学金の場合は約800万円、有利子奨学金の場合は約1,140万円となっている⁵¹。

⁴⁹ 大阪府ウェブサイト「大阪公立大学・大阪公立大学高専等の授業料等支援制度について」(https://www.pref.osaka.lg.jp/fukatsu/musyo/index.html)

⁵⁰ 前掲注43。なお、兵庫県も、県内在住者を対象に、県立大の授業料・入学金の無償化(所得制限なし)を令和6年度から段階的に始め、令和8年度に全学年で実施するとしている(「知事記者会見」(令5.8.4)、「県立大の無償化、26年度に全学年 博士後期も対象」『朝日新聞』(令5.8.22)等)。

⁵¹ 文部科学省ウェブサイト「奨学金事業の充実」(https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shougakukin/main.htm)

奨学金の返還に関しては、定額返還における月々の返還額を減らす（返還期間が延びるため返還総額は不変）減額返還制度について、現在は本人年収が325万円以下の場合に利用可能とされているところ、令和6年度からは、この上限を400万円まで引き上げる（子供2人世帯は500万円、子供3人以上の世帯は600万円まで更に引き上げる）方向性が示された。また、所得連動返還方式における返還額算定のための所得計算において、子供1人につき33万円の所得控除を上乗せする方向性も示された⁵²。

4. 議論のポイント

3. では、主な教育費の負担軽減策について、特に所得制限に着目しながら概観してきた。以下では、教育費の負担軽減策における所得制限の見直しを議論する上で筆者が重要と考えるポイントを挙げていく⁵³。

（1）所得制限を課すことの是非

所得制限の見直しについての議論では、その存在を前提とした上で、どのように見直すべきかが論じられる場合がある。しかし、教育費の負担軽減策の全てに所得制限が課されているわけではないことから分かるように、その存在は自明なものではない。加えて、財政上の制約を考慮に入れなければ、所得制限を課さない方が望ましいことについては、与野党を問わずおおむね意見の一致があるように思われる⁵⁴。

⁵² このほか、令和6年度には、大学院（修士段階）の授業料後払い制度も創設される予定である。具体的には、大学院（修士段階）の授業料を、卒業後の所得に応じた「後払い」とする仕組みであり、卒業後の納付については、本人年収300万円程度（子供が2人いれば年収400万円程度）から所得に応じた納付が始まるとされている（前掲注49）。

⁵³ 本稿では紙幅の都合上、教育費の負担軽減策における所得制限の見直しに直接関係する論点のみを取り上げる。しかし、所得制限の見直しに関する議論においては、「教育の質」も併せて論じられることも多い（例えば、大阪府における所得制限を撤廃した形での高等学校段階の無償化については、制度設計の仕方によっては教育の質の低下を招くのではないかとの懸念も示されていた（「高校授業料の「完全無償化」「教育の質の低下を招く」 私学連合会から見直し求める声」『週刊大阪日日新聞』（令5.7.21）〈<https://weekly-osakanichi2.net/?p=5945>〉）。実際に所得制限の見直しを議論するに当たっては、「教育の質」にも留意していく必要があるだろう。

⁵⁴ 例えば、高等学校等就学支援金の所得制限を導入した際の国会論議において、下村文部科学大臣（当時）は、「限られた財源の中で、所得制限をすることによって捻出してこのような対応〔引用者注：私立高等学校等の生徒への高等学校等就学支援金の加算拡充と高校生等奨学給付金の創設〕をせざるを得なかった」とした上で、財源が確保されるのであれば所得制限はかけないのが望ましい姿と考えるかとの問いに対し、「そういうあり方をぜひ目指していきたい」と応じていた（第185回国会衆議院文部科学委員会議録第3号14頁（平25.11.6））。また、法改正の際に、ほぼ全ての会派の賛成により付された参議院文教科学委員会の附帯決議（平25.11.26）においても、「教育は未来への投資であることに鑑み、就学支援金については、将来

したがって、所得制限の見直しについての議論では、その存在を前提とした問い（例：「所得制限の基準をどのように見直すべきか」）のみならず、所得制限の存在そのものを問い直す問い（例：「当該教育費の負担軽減策は、そもそも所得制限を課すべきものなのか」、「所得制限を課さずに済むだけの十分な予算を確保すべきでないか」）についても、論じられる必要がある。もちろん、厳しい財政状況の中で、所得制限を撤廃する／所得制限を課さずに済むだけの十分な予算を確保することは、容易ではない。しかし、自治体レベルでは、所得制限を課さずに大学等段階まで「無償化」を推進しようとする事例が出てきている以上、国レベルにおいても、教育費の負担軽減策に関して、所得制限の存在そのものを問い直す議論を行うことは、意味があると考えられる⁵⁵。

（２）各々の負担軽減策における所得制限を見直す場合に留意すべき事項

各々の教育費の負担軽減策について、所得制限そのものは維持するとした上で、その在り方を見直していく場合、見直す内容を大別すると、ア．年収目安、イ．区分の数、ウ．支給額のいずれか（又はこの組合せ）になると考えられる。これらの見直しを議論する際に留意すべき事項は、それぞれ以下のとおりである。

ア．年収目安

教育費の負担軽減策の中には、筆者が調べた限り、設定されている年収目安の根拠が公表資料からは見つけられないものもあった⁵⁶。また、所得制限を導入した当時と現在とでは子育て世帯の所得等が変化しているために、導入当時の年収目安の根拠が、現在は妥当しなくなっている場合もある⁵⁷。

的に所得制限を行うことなく、全ての生徒等に支給することができるよう必要な予算の確保に努めること。また、引き続き教育費負担の軽減を図るとともに、一層の教育予算の拡充に努めること。」とされた（衆議院文部科学委員会の附帯決議（平 25. 11. 13）にも同趣旨あり）。

⁵⁵ ただし、所得制限の存在そのものを問い直す議論を行う際には、教育を受けていない者との均衡も考慮に入れる必要がある。そもそも所得制限の撤廃は、教育を受けている高所得世帯の者に多くのメリットをもたらす一方で、教育を受けていない者にはメリットとならない。特に高等教育段階においては、高所得世帯の者ほど進学率が高い傾向にあるところ、所得制限の撤廃は、高所得世帯の者の高等教育費の大幅な負担軽減につながる一方で、そもそも高等教育を受けていない低所得世帯の者にとってはメリットとならず、格差拡大につながるおそれもある。したがって、所得制限の存在そのものを問い直す議論は、そもそも教育を受けておらず、教育費の負担軽減策による支援を受けていない者との均衡をどのように図っていくかという観点も考慮に入れて行っていく必要がある。

⁵⁶ 前掲注 12 も参照のこと。

⁵⁷ 例えば、高等学校等就学支援金制度では、私立高等学校等に通う 590 万円未満世帯への加算が行われているが、所得制限導入を議論した平成 25 年の国会論議では、「年収 590 万円」とい

年収目安を見直す場合には、見直し後の年収目安が、根拠を適切に説明できるものとなっているか、現在の子育て世帯の所得状況等を踏まえたものとなっているかに留意する必要がある。

イ. 区分の数

所得制限については、逆転現象（年収目安をわずかに超過し、支援を受けられなくなった結果、年収目安の範囲内で支援を受けられる場合よりも実質的な収入が低下する現象）が生じるケースがあると指摘されている⁵⁸。

区分の数を見直す際には、年収目安の前後で支援の崖をなだらかにする（区分の数を増やす）等により、こうした逆転現象が可能な限り生じないように留意する必要がある。

ただし、区分の数を増やし過ぎると負担軽減策の仕組みが複雑化するため、①事務負担の増加につながる、②利用者が仕組みを理解しづらくなる、といったデメリットも想定される。したがって、こうしたデメリットを踏まえつつ、望ましい区分の数を探っていくことが求められる。

ウ. 支給額

教育費の負担軽減策の中には、毎年のように支給額の見直しが行われているものもあるが⁵⁹、負担軽減策を導入した当時と支給額が変わらないものもある。そして後者の中には、導入当時の教育費負担の実態を踏まえて支給額が設定されたものの、その後の教育費負担の増加が反映されない結果、導入当時に比べて自己負担が増加しているものもある⁶⁰。

う数字の根拠の一つとして、子供のいる世帯の収入のおよそ中央値であることが挙げられていた（前掲注39）。しかし、当時から約10年が経過する中で、子育て世帯の所得は変化している（平成25年の国会論議の際に用いられていたデータとは異なるものの、厚生労働省の「国民生活基礎調査」における「児童のいる世帯」の所得の中央値は、平成24年調査619万円・平成25年調査609万円に対し、令和3年調査722万円・令和4年調査710万円と約100万円近く上昇している）。仮に「中央値であること」を根拠として用いるならば、所得の変動にあわせて、年収目安を見直していくことも考えられる。

⁵⁸ 天達・磯（前掲注5）の21～22頁

⁵⁹ 例えば、高校生等奨学給付金に関して、全日制の非課税世帯（第1子）の場合、創設直後の平成26年度は、国公立3万7,400円・私立3万8,000円だったが、その後毎年見直しが行われ、令和5年度は国公立11万7,100円・私立13万7,600円にまで増加している。

⁶⁰ 例えば、令和2年度から開始された、私立高等学校授業料の実質無償化では、私立高等学校の平均授業料を勘案した水準（全日制の場合：39万6,000円）が支給上限額とされた。制度開始後から現在に至るまで、支給上限額は見直されていないが、一方で、初年度授業料の平均額（年額）は近年増加傾向にある（平成30年度：39万9,152円⇒令和2年度：43万3,991円⇒令和4年度：44万5,174円（文部科学省「私立高等学校（全日制）の初年度授業料等について（平成30年度～令和4年度）」））。

支給額の見直しを議論する際には、現在の教育費負担の実態を踏まえたものとなっているかに留意する必要がある⁶¹。

(3) その他の主な論点

ア. 負担軽減策が学校段階ごとに設けられている点についての問い直し

3. で見たように、教育費の負担軽減策は、基本的に学校段階ごとに設けられている。そしてそれぞれの負担軽減策は、学校段階ごとに類似のものがある一方で、多くの場合、所得制限の有無や、所得制限がある場合の内容（年収目安・区分の数・支給額など）が異なっている。

もちろん、創設された沿革や目的が様々であるため、現状において、学校段階ごとに負担軽減策が異なるのは、ある意味で当然である。しかし、利用者の目線で考えると、学校段階ごとに類似の負担軽減策があるにもかかわらず、所得制限の有無や所得制限がある場合の内容に違いがあるのは、分かりにくい。分かりやすさや事務手続の簡素化等の観点から、学校段階ごとに違いを設けない仕組みとしていくことも選択肢として考えられる。

イ. 事務負担の軽減

所得制限が存在する教育費の負担軽減策においては、申請者による課税証明書等の提出や、申請者が所得制限の範囲内であることの事務担当者による確認作業等の事務負担が発生している。所得制限の見直しに当たっては、こうした事務負担を軽減し、人為的ミスを防止するための方策も併せて考えていく必要がある。その際には、一定のコストが掛かるものの、「高等学校等就学支援金オンライン申請システム e-Shien」⁶²のように、オンライン申請を可能とするシステムの導入を検討することも考えられる。

⁶¹ 一方で、例えば、私立高等学校授業料の実質無償化に関する文部科学省通知（「高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行令及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行令等の一部改正について（通知）」（令2.3.31））において、「授業料値上げの対象を私立高校授業料実質無償化の対象者に限定するなど今回の制度改正が念頭にあるような場合や、家庭の教育費負担の軽減を図るという制度改正の趣旨に反するような合理性のない値上げは望ましいものではない」と注意喚起されているところであるが、もしも便乗値上げの結果として、授業料が押し上げられている部分が存在するのであれば、当該部分も含めて支給上限額を引き上げることは、通常期待すべき以上の利益を得る私立高等学校が生じることとなるため、望ましくない。支給額を見直すに当たっては、教育費負担の実態が何に起因して変化しているのかも見ていく必要がある。

⁶² 文部科学省ウェブサイト「高等学校等就学支援金オンライン申請システム e-Shien」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/01753.html〉

ウ. 自治体独自の取組例

3. で見てきたように、教育費の負担軽減策は、国のみならず自治体によっても行われている。そして、自治体独自の負担軽減策の中には、国が設定する年収目安以上の者に対しても一定の支援を行うものや、国が課している所得制限を課さないこととしているものもある。国において所得制限の見直しを議論する際には、こうした自治体独自の取組も参考にしながら議論する必要がある。

5. おわりに

本稿では、教育費負担の実態を明らかにした上で（2.）、主な教育費の負担軽減策を、特に所得制限に着目して概観した（3.）。そして、所得制限の見直しを議論する上で筆者が重要と考えるポイントを示してきた（4.）。本稿が、今後の議論の参考となれば幸いである。

【参考文献】

- 天達泰章・磯龍「政府による社会給付に関わる所得制限の横断的整理と課題－子育て、教育、住宅、就労、生活保護、医療、介護、年金、母子家庭、障害者への給付－」『規制改革・行政改革担当大臣直轄チーム分析レポート』No. 1（令 3. 7）
- 鷹咲子「子どもの貧困と就学援助制度－国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差－」『経済のプリズム』No. 65（平 21. 2）28～49 頁
- 小林美津江「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－」『立法と調査』No. 393（平 29. 10）3～14 頁
- 鈴木友紀「所得制限の導入と高校段階の教育費負担軽減の在り方－高校無償化法改正案－」『立法と調査』No. 347（平 25. 12）44～53 頁
- 西山文代「幼児教育・保育の無償化に向けた法整備－子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案の成立－」『立法と調査』No. 414（令元. 7）33～51 頁
- 渡部昭男「「教育費無償の法理」と内外の到達点」『季刊教育法』No. 217（令 5. 6）28～35 頁

（内線 75209）