

「高校無償化」の意義

～公立高校授業料不徴収及び高等学校等就学支援金支給法案～

文教科学委員会調査室 ありぞの ひろあき
有 菌 裕 章

1. 本法律案提出の経緯

平成 19 年夏の参議院通常選挙における民主党マニフェストには、「公立高校の授業料などを無償化するとともに、奨学金制度を拡充します。」との記述があり、その政策各論の中で「高等学校は、希望者全入とし、無償化します。」と明記されていた。

通常選挙後に開かれた第 169 回国会（常会）では、この記述を受け、「国公立の高等学校における教育の実質的無償化の推進及び私立の高等学校等における教育に係る負担の軽減のための高等学校等就学支援金の支給等に関する法律案（参第 4 号）」が民主党から提出（20 年 3 月）されたが、参議院にて審議未了となった。この法律案による新制度では、高等学校と高等学校の課程に類する課程を置く専修学校、各種学校の生徒の保護者に対し、公立高等学校の授業料相当額（私立高等学校等で収入 500 万円以下の世帯は 2 倍）を市町村経由で支給するものとされていた。

その後、21 年 1 月に召集された第 171 回国会（常会）にも同名同趣旨の法律案（参第 7 号）が提出され、参議院本会議では賛成多数で可決された。衆議院では文部科学委員会で趣旨説明、質疑が行われたが、衆議院解散により審査未了となった。

21 年夏の衆議院総選挙の際のマニフェストにおける同制度は、政策各論において、次のように記されていた。

1. 公立高校を実質無償化し、私立高校生の学費負担を軽減する

【政策目的】

○家庭の状況にかかわらず、全ての意志ある高校生・大学生が安心して勉学に打ち込める社会をつくる。

【具体策】

○公立高校生のいる世帯に対し、授業料相当額を助成し、実質的に授業料を無料とする。

○私立高校生のいる世帯に対し、年額 12 万円（低所得世帯は 24 万円）の助成を行う。

○大学などの学生に、希望者全員が受けられる奨学金制度を創設する。

【所要額】

9000 億円程度

政権交代後の平成 22 年度予算概算要求（21 年 10 月）では、上記政策を 22 年度より実施するべく川端文部科学大臣より示された指示書を受け、高等学校等就学支援金 4,500 億円が計上されたが、閣議決定された予算案では、低所得世帯の基準を 10 月概算要求時の年収 500 万円未満から引き上げ、250 万円未満と 350 万円未満の 2 段階で増額支援する仕組みとしたため、3,900 億円に減額されている。政府の「高校無償化」法案は、平成 22 年 1 月 29 日に提出された（第 174 回国会（常会）閣法第 5 号）。

2. 法律案の概要

(1) 授業料負担が軽減される学校種

本法律案による授業料負担の軽減策は、公立高等学校と私立高等学校等とで異なる二つの制度で構成されている。全国ほぼ一律の授業料となっている公立高校については、原則として授業料の不徴収を地方公共団体に義務付けている。私立高等学校、国公立の高等専門学校等については、原則、公立高等学校の授業料相当額を就学支援金として生徒に支給することとしている。

高等学校以外で対象となる学校種は、学校教育法第1条に定める中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部、高等専門学校（1～3年生）のほか、専修学校（高等学校の課程に類する課程として文部科学省令で定めるもの。高等課程を想定。）¹、各種学校（専修学校高等課程相当の外国人学校を予算上積算しているが検討中。）に加え²、本法律案に定める特定教育施設（これらの学校以外で法律に基づき高等学校の課程に類する課程を置くもの。国土交通省所管独立行政法人海技教育機構の設置する海上技術学校を想定。）が規定されている³。

(2) 公立高等学校の授業料不徴収

平成21年度の公立高等学校の授業料は、地方交付税算定時の単価（全日制で月額9,900円。年118,800円）とほぼ同額が全国で設定されている（鳥取県9,300円、東京都10,200円、大阪府12,000円）。

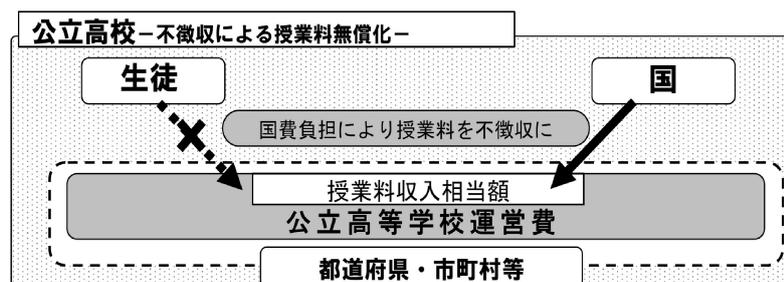
学校教育法第6条では、授業料を徴収できない学校として、国公立の義務教育諸学校を挙げているが、本法律案では、その特例として、公立高等学校についても授業料を徴収しないものとしている。例外として、地方公共団体が「教育に要する経費に係る生徒間の負担の公平の観点から相当でない」と判断する「特別の事情がある場合」には、徴収できる⁴。

第171回国会提出の法律案では、市町村を通じて生徒に授業料相当の就学支援金が直接支給されることとされていたが、地方公共団体の事務負担や生徒の支給申請の手間を省くため不徴収とされた。

不徴収となった財源を埋めるため、国から公立高等学校授業料不徴収交付金が交付されるが、同交付金は、地方公共団体が授業料として徴収したであろう「公立高等学校基礎授業料月額」に基づき国が算定するため、地方公共団体が不徴収と決定した授業料額と同額が国費により自動的に補てんされるわけではない。交付金算定に際しての不徴収の例外としては、高等学校の既卒者や3年を超えて在学している場合が想定されている⁵。

また、公立高等学校の授業料減免を受けている

図1：授業料不徴収の仕組み



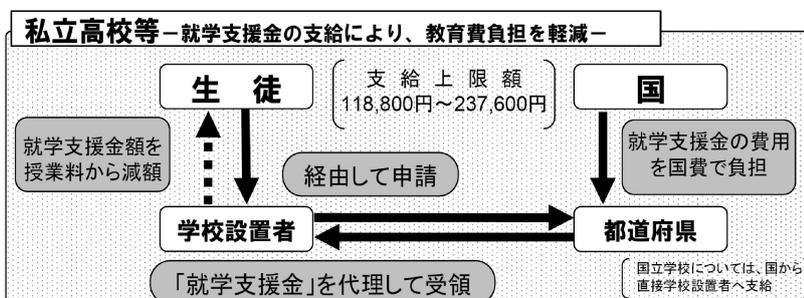
(出所) 文部科学省資料

生徒の割合は、2～20%と都道府県間で大きな開きがある。交付金の算定に際し、これまでの減免実績を激変緩和策として反映させることも検討されている。

(3) 私立高等学校等への就学支援金

図2：就学支援金の仕組み

公立高等学校以外の対象校には、原則、公立高等学校基礎授業料月額(月額9,900円)を上限として、高等学校等就学支援金が都道府県を通じて生徒に支給される。昨年までの



(出所) 文部科学省資料

議員提出法律案における生徒への直接支給から学校設置者の代理受領となり、授業料と就学支援金の差額を生徒が負担することとなった。

収入に応じた追加支援については、22年度予算概算要求時の収入500万円未満世帯への2倍支給(月額19,800円)案から後退し、250万円未満世帯が2倍、250万円～350万円世帯が1.5倍支給(月額14,850円)とされた(収入基準と加算割合は政令事項)。

表1：学校種と授業料負担軽減の仕組み

| 学校種 | 公立 | | 国立 | | 私立 | |
|-----------------|-----|------|-----|------|-----|------|
| | 制度 | 支給年限 | 制度 | 支給年限 | 制度 | 支給年限 |
| 高等学校(専攻科、別科を除く) | 不徴収 | | 支援金 | 3年 | 支援金 | 3年 |
| 全日制 | | | | 4年※ | | 4年※ |
| 定時制 | | | | 4年※ | | 4年※ |
| 通信制 | | | | 3年 | | 3年 |
| 中等教育学校の後期課程 | 支援金 | 3年 | 3年 | 3年 | 3年 | 3年 |
| 特別支援学校の高等部 | | | | 3年 | | 3年 |
| 高等専門学校(1～3学年) | | | | 3年 | | 3年 |
| 専修学校(高等課程) | | | | 3年 | | 3年 |
| 各種学校 | | | | 3年 | | 3年 |
| 特定教育施設 | | 3年 | 3年 | | | 3年 |

(出所) 文部科学省資料より作成

※ 修業年限による

3. 本制度の論点

(1) 「無償化」すべき教育内容

「高校無償化」制度が2本立てになったことにより、公立高等学校と私立の専修学校高等課程に同時に在学した場合、公立高等学校の授業料が不徴収となる上に就学支援金の支給も平行して受けられることとなった。

しかし、技能連携制度(定時制・通信制高校が専修学校、各種学校、職業能力開発施設等の技能教育施設(都道府県教育委員会が指定)で教育を受けている場合、当該施設にお

ける学習を高校の教科の一部の履修とみなす制度) を活用する際、私立高等学校と私立専修学校との組合せでは、就学支援金の同時複数校への適用は不可とされるため片方のみの支給となる。公立高等学校の定時制・通信制の課程の授業料は、全日制に比べそれぞれ4分の1、20分の1程度と低く抑えられている一方、私立の定時制・通信制の課程は、全日制並みの授業料を徴収しており、授業料負担の格差が拡大することから、私学側から配慮を求める声が上がること考えられる。

また、専修学校高等課程は、「高等学校の課程に類する課程」として修業年限を問わず3年未満の課程も指定される予定だが、職業能力開発促進法に基づき地方公共団体が設置している職業能力開発施設は、本制度の対象とされていない。中卒者を対象に公立高等学校全日制と同額の授業料を徴収し、1～2年制の訓練課程を提供している施設もある。本法律案の対象となる課程を修了できなかった者が、同施設で学ぶこともあろう。

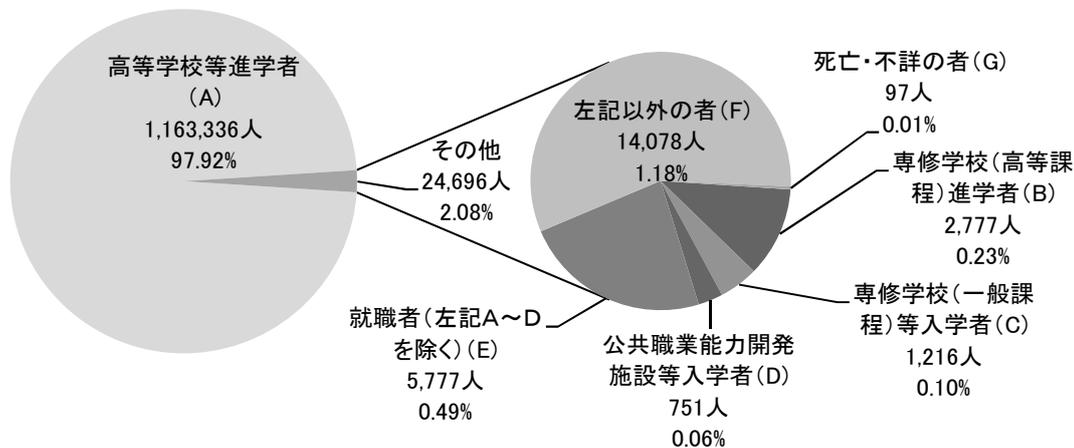
各種学校や学校教育法に基づかない施設として設置されている2年制の准看護師養成所においても新卒、既卒の中卒者が学んでいる。

また、高等学校の支給年限は、全日制では3年(36か月)、定時制・通信制は修業年限に合わせて4年(48か月)まで認められる予定だが、その他の学校種では、支給月数の総計が36か月に達した時点で支給終了となり、支給総額の定められた教育バウチャーの様相を呈している。

本制度が高等学校の課程に類する課程を要件とする理由は何か。「高等学校の課程に類する課程」に必要とされる教育内容とは何か。本法律案提出の背景には、国際人権A規約に定める「中等教育(技術的及び職業的中等教育を含む。)の無償教育の漸進的な導入」の促進があるとされる。義務教育修了後のいかなる教育課程を無償とすべきなのか。政府の考える後期中等教育の内容と本法律案の関係が明示される必要がある。

また、文部科学省は、国際人権A規約の無償化条項の留保撤回については、受益者負担の必要性和納税している就労者とのバランスの観点から難色を示してきた。義務教育修了後の中等教育においても、0.2%の本制度の対象外とされる課程で学ぶ者、0.5%の就労者、1.2%の「左記以外の者」とのバランスについて政府の見解が求められる(下図参照)。

図3: 中学校の進路別卒業生(平成21年度)



(出所)『学校基本調査』(文部科学省)

(2)「無償化」の現代的な意義

戦後の新制高校発足時には、「希望者全部の入学できることが理想」、「新制中学校の卒業者及びこれと同等以上の者で全日制の課程に進まない者は、すべてこれを定時制の課程に進学させることが望ましい」とされ、「高等学校は義務制ではないが、将来は授業料を徴収せず、無償とすることが望ましい」と政府は考えていた⁶。

希望者全入の理想に対し、進学率が6割を超えた昭和35年の閣議決定『国民所得倍増計画』では、「すべての者に中等教育を」という原則の遂行が世界的課題として提起されていることにかんがみ15歳～18歳の年齢期の青少年がなんらかの形態で教育訓練を習得できるようにしなければならない。…この際、中等教育の完成は高校教育によってのみ達成されるべきではない。将来は職業訓練、各種学校等の青少年に対する各種の教育訓練を中等教育の一環とすることに資する政策を確立することが必要である。」とされていた。昭和41年の中央教育審議会答申「後期中等教育の拡充整備について」においても、後期中等教育のあるべき目的と性格について、以下のように述べていた。

- (1) 15歳から18歳までのすべての青少年に対し、その能力を最高度に発揮させるため、義務教育修了後3か年にわたって、学校教育、社会教育その他の教育訓練を通じて、組織的な教育の機会を提供する。なお、将来において、18歳までなんらかの教育機関に就学する義務を課することの可能性について検討する。
- (2) 教育の内容および形態は、各個人の適性・能力・進路・環境に適合するとともに、社会的要請を考慮して多様なものとする。
- (3) すべての教育訓練を通じて、人間形成上必要な普通教育を尊重し、個人、家庭人、社会人および国民としての深い自覚と社会的知性を養う。(下線加筆)

戦後期から高度成長期に移る中で、後期中等教育振興に対する政府の考え方は、必ずしも高等学校にこだわらない姿勢を示していた⁷。

しかし、現在、中学校卒業者の98%がいわゆる1条校（学校教育法第1条に定める高等学校、中等教育学校後期課程、特別支援学校高等部、高等専門学校）に進み、専修学校高等課程への進学率は0.2%、専修学校一般課程や公共職業能力開発施設等への進学率も併せて0.2%にとどまっている。

現状では、後期中等教育の普及という新制高校発足時の理想や上記答申の目的は、無償化を除き制度上達成されており、官民の講じてきた奨学金や家計状況に応じた学校納付金に係る負担軽減制度により、授業料の有無は、義務教育修了後のすべての青少年に対する中等教育の機会の拡大に大きな影響を及ぼさなかったともいえよう。

一方、文部科学省の統計によれば、20年度における学業不振や学校生活・学業不適應による高校の中途退学者は、在学者総数の1%程度（30,744人）、経済的理由による中退者は0.2%程度（2,207人：公立1,085人、私立1,122人）とされる⁸。経済的理由による中退者のうち、公立高等学校において授業料の減免を受けていた者、授業料を滞納していた者はそれぞれ385人、437人であった（複数回答）。

また、日本私立中学高等学校連合会による調査では、平成20年度の私立高等学校にお

ける授業料滞納者は、前年より 800 人増加し 9,000 人に達している⁹。

私立高等学校の在学費用（学校教育費）は、年間 35 万円の授業料のほかに、修学旅行費、教科書代、通学費等が年間 46 万円に達する。

表2: 高等学校における学校教育費と授業料(全日制)

| | 公立 | | 私立 | |
|-----------------|---------|--------|---------|--------|
| | (単位:円) | 構成 | (単位:円) | 構成 |
| 学校教育費 | 356,937 | 100.0% | 782,953 | 100.0% |
| 授業料 | 116,628 | 32.7% | 318,694 | 40.7% |
| 修学旅行・遠足・見学費 | 33,152 | 9.3% | 53,811 | 6.9% |
| 学級・児童会・生徒会費 | 11,459 | 3.2% | 10,189 | 1.3% |
| PTA会費 | 7,241 | 2.0% | 13,423 | 1.7% |
| その他の学校納付金(入学金等) | 25,665 | 7.2% | 190,710 | 24.4% |
| 寄付金 | 176 | 0.0% | 1,294 | 0.2% |
| 教科書費・教科書以外の図書費 | 18,040 | 5.1% | 18,864 | 2.4% |
| 学用品・実験実習材料費 | 20,016 | 5.6% | 18,986 | 2.4% |
| 教科外活動費 | 39,921 | 11.2% | 45,142 | 5.8% |
| 通学費 | 49,468 | 13.9% | 67,216 | 8.6% |
| 制服 | 22,349 | 6.3% | 29,923 | 3.8% |
| 通学用品費 | 9,014 | 2.5% | 8,884 | 1.1% |
| その他 | 3,808 | 1.1% | 5,817 | 0.7% |

| 公立 | 私立 |
|---------|---------|
| 授業料 | |
| 119,260 | 354,505 |
| 入学料 | |
| 5,638 | 166,017 |
| 施設整備費等 | |
| — | 189,268 |

(単位:円)

(出所)『平成 20 年度子どもの学習費調査報告』左表、『平成 21 年度私立高等学校等授業料等の調査結果』右表ともに文部科学省

従来から、生活保護世帯に対する生業扶助（高等学校等就学費）や家計急変世帯に対する授業料減免に係る私学助成により、一定の家計への支援策が講じられてきた。

現行の支援だけでは救いきれないケースに対し、平成 21 年度第 1 次補正予算（6 月成立）では、都道府県に 3 年間の時限措置として基金を設け、家計が急変した私立高校生の授業料減免や奨学金事業のための経費を拡充する措置が採られた。平成 21 年度において約 290 億円とされる都道府県の一般財源による私立高校への授業料減免に要した経費についても新年度においても維持されるよう、文部科学省は都道府県に対し配慮を求めている。

一方、本制度の創設により、生活保護制度による高等学校等就学費から授業料分は削除される予定である。16 歳から 22 歳までを対象とした所得税と住民税の特定扶養控除も、19 歳未満については、上乗せ部分が廃止されることとなった¹⁰。

350 万円以上の世帯の授業料不徴収と就学支援金の支給がどの程度の家計支援効果を発揮し、滞納や退学が減少するのか、検証を続ける必要がある。

(3) 高額所得世帯の無償化と政策効果の検証

平成 20 年度における大学での授業料滞納者は、14,662 人(回答のあった学生の 0.6%)、経済的理由による中退者は、7,715 人(中退者の 15.6%)と高校同様増加傾向にある¹¹。

大学(学部)の授業料は、国立で公立高校の 4.5 倍、私立では 7.1 倍に達する。(国立 535,800 円、私立 848,178 円(20 年入学者平均))我が国の財政状況にかんがみて、限りある資源をどこに振り向けるべきか。高額所得世帯への就学支援金支給の是非については、

第 171 回国会における
高校無償化法案の審議
に際しても議論されて
きた¹²。

自由民主党から示
されている高校生に対
する教育費軽減策では、
私立校の年収 350 万円
未満の世帯の場合、授
業料の公私の差額約
24 万円（平均額）に加
え年間 24 万円の給付
型奨学金を支給するこ

とで、年間 60 万円弱の給付を行うとともに公立高校授業料相当額の支給対象となる世帯を
年収 800 万円未満としている¹³。

就学前教育の在籍率（幼稚園＋保育所）は 4～5 歳では 95%前後に達しているが、平成
22 年度予算における幼稚園への就学支援である文部科学省の「就園奨励費補助金」は、低
所得層への支援を手厚くすると同時に高所得層への補助額が削減され、本法律案による支
援とは異なる様相を見せている。低所得層支援に重点を移した就園奨励費の拡充は、「不況
対策」としての性格が明確にされている。

＊

以下の表は、高等教育に投資する理由を政府と家計からみたものであるが、義務教育修
了後の後期中等教育についても、項目としてはある程度同じことがいえるのではないかと

表4: 教育の利益

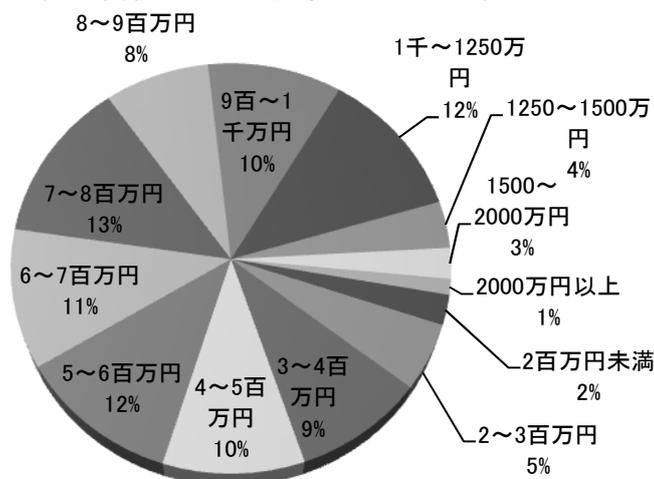
| | 金銭的 | 非金銭的 |
|-------------|---|--|
| 個人的 (家計) | 生産能力、賃金の向上(労働市場) 資産運用、賢明な消費活動(家計の生産) | 快適な労働条件、教育の消費的価値の享受、結婚、 子育て、健康、余暇、パーソナリティ、価値などでの アドバンテージ |
| 社会的 (政府) | 国際競争力の強化、経済成長、国民所得の 上昇 | 平等社会の実現、健康、感染症の防止、犯罪減少、 環境向上、望ましい消費性向、快適な市民生活 |

(出所) 丸山文裕「第 3 章 高等教育への公財政支出」『国立大学財務・経営センター研究報告 第 11 号』(平
21. 8) 40 頁に一部加筆

家計の状況を問わない公立高等学校の授業料不徴収や一定額の就学支援金の支給がこ
うした教育の利益をどの程度増進させるのか、義務教育修了後の若者にとってどのような
教育的効果があるのか、成否の検証可能な目標を設定する必要はないだろうか。

高校進学率がほぼ 100%になった今日、本法律案によるスキームを恒久的な制度として
運用していくならば、マニフェストに記された「高等学校の希望者全入」と「高校無償化」
の我が国における今日的な意義が明確に示されるべきであろう。義務教育以外の多様な教
育の現状を省みて、無償化に値するが故に無償化するのか、無償化の前に取り組むべき課

表3: 高校生のいる世帯の収入の分布



(出所) 「家計消費状況調査」年間収入階級別世帯分布 (二人以上の世帯)
(平成 21 年 11 月) (総務省) より作成

題があるのか、教育費の配分の優先順位がその根拠とともに示される必要がある。

現代の我が国において、義務教育以外の教育は、誰の負担でどこまで保障すべきか、幼児教育から高等教育まで、将来に向けた説得力のある一貫したビジョンが求められている。

-
- 1 「公立高校の授業料無償化及び高等学校等就学支援金Q&A (VOL. 1)」(文部科学省)
 - 2 1に同じ。学校教育法第124条は、専修学校の定義の中で、「我が国に居住する外国人を専ら対象とする者を除く」としている。外国人学校を就学支援金の対象とすることについて川端文科相は、「高等学校と同等というふうにみなされる判断を一定示していく中で決めたいと思っていますけれども、細部については私はこれからの議論にもよると思います。」と述べている(平成22年1月29日の記者会見)。文部科学大臣の指定により大学入学資格を認められた外国人学校には、各種学校の設置認可を受けていないものもある(昭和56年文部省告示第153号)。
なお、外国籍者や留学生については、本人(保護者)が授業料を負担している者で国内に住所を有する者については就学支援金の支給対象とするとされている(Q&A)。
 - 3 1に同じ。3年制の船員養成施設。国語、地理歴史等の普通科目を履修し、大学入学資格が付与される。授業料は年額72,000円(22年度予定)。
 - 4 授業料の年額が118,800円を上回っていた地方公共団体が差額を徴収しようとする際には、不徴収の原則により授業料名目で徴収することはできないため、住民に対する説明が必要となろう。
 - 5 1に同じ。定時制・通信制は4年まで交付金算定の対象とする予定。
 - 6 「新学校制度実施準備の案内」新学校制度実施準備に関する件 文部省学校局長 昭和22年2月17日(発字第63号)、「新制高等学校実施の手引き」新制高等学校実施準備に関する件 文部省学校局長 昭和22年12月27日(発字第534号)。中卒者全員の高校進学について、「現在ではこれは義務制ではないので、このことを実現するには、学校の教育そのものを彼等が喜んで出席するような魅力あり、且つ有用なものにすることが特に必要である。これは早急に果たされないことであるが、常にこの目標を目指して、長期にわたって漸進的で、しかも堅実な改革を加えていかなければならない。」との記述がある。
 - 7 「後期中等教育をすべての者に」という考え方は、世界の主要国に共通の教育思潮であるが、これは、わが国の現行の高等学校教育と同じ内容や方法による教育を前期中等教育の卒業生のすべてに施すというものでは決してない。…さて、わが国においては、昭和23年の新学制実施当初から、高等学校教育については、その普及および機会均等を基本方針とし、高等学校教育を受ける能力のあるものをできるだけ多く入学させることを建前としてきた。そのため、高等学校教育の内容に幅と変化をもたせ、生徒の進路・特性等の多様性に応じうるようにしてきた。…しかし、いずれの場合にも、知能、学力の程度が普通以下で高等学校教育に耐えない者や、学校教育不適応の性格行動をもつ者は、入学させないこととしてきたが、やむをえないことであった。…このような立場から、現在、中学校卒業者に対して、各種教育機関が設けられており、後期中等教育は漸次拡充、普及されつつあるが…」文部省初等中等教育局地方課『高等学校急増対策と高校全入運動の可否』「教育委員会月報」昭和37年7月号(一部抜粋)
 - 8 「平成20年度 児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(文部科学省)
 - 9 「私立高等学校・中等教育学校後期課程の授業料滞納等の状況(平成20年度末:21年3月31日時点)概要」(文部科学省)
 - 10 所得税は63万円から38万円に、住民税は45万円から33万円に圧縮され、年収250万円の場合、37,000円の増税となる。(文部科学省試算。税制調査会(平成21年12月15日)への提出資料)
 - 11 「各大学等の授業料滞納や中退等の状況(平成20年度末:21年3月20日時点)概要」(文部科学省)
 - 12 法律案発議者鈴木寛君の答弁「基本的にこの国ではきちっと高校生は無償なんだということをあらかじめ社会制度として設計しておくことが、将来の所得、とりわけ子供が十五歳になったときの所得というのは十五年後の話ですから、これは分かりません。分かりませんから、こうしたことを私どもの、民主党では、ゼロ歳から十五歳までは子ども手当、年額でいいますと三十一万二千元、今度十六歳、十七歳、十八歳になると高校無償化になりますよと。まさに生まれてから十八歳まで、そしてその後、希望者全員奨学金制度ということで、二十二歳、二十三歳、四歳まで、親の所得の変動にかかわらず、きちっとそうした学ぶ権利が保障されているよということをメッセージ出すことは、まさに少子化の問題にも極めて資すると。」第171回国会参議院文教科学委員会会議録第9号6頁(平21.4.23)
 - 13 衆議院予算委員会(平成22年2月8日)での下村博文委員の提示資料(作成:自由民主党政務調査会)。公立高等学校授業料相当額を年収800万円未満の世帯に支給した上で、年収350万円未満の世帯の公立高校生には、公立高校授業料相当額118,800円+年間24万円の給付型奨学金、年収350~500万円未満の世帯には私立高校生には、公私の授業料の差額の1/2(117,853円)、500~650万円の世帯には差額の1/3(78,568円)を支給するとしている。