

「高校無償化」をめぐる国会論議

～ 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～

文教科学委員会調査室 すずき ゆき
鈴木 友紀

平成 21 年夏の衆議院議員総選挙において、「子ども手当」とともに、民主党の「マニフェスト 2009」の目玉の一つとなっていた「高校無償化」を実現するため、第 174 回国会(常会)において、「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(平成 22 年 3 月 31 日法律第 18 号)」が成立し、4 月 1 日に施行された。

本法により、高校授業料の負担軽減が図られることとなるが、公立高校の授業料は不徴収となる一方、私立高校等については、高等学校等就学支援金(以下「就学支援金」という。)を月額 9,900 円(年額 118,800 円)支給するという公私間で異なる制度設計となっている。この背景には、平成 21 年度の公立高校の授業料が、東京都(月額 10,200 円)、大阪府(同 12,000 円)、鳥取県(同 9,300 円)を除き、全国で月額 9,900 円と一律になっていたことや、不徴収として申請手続をなくすことにより事務経費が軽減できることがある¹。

本法については、衆議院において、本法施行後 3 年を経過した場合に、必要があると認めるときは、所要の見直しを行うものとする旨の規定を加える修正が行われたほか、低所得者世帯や私立高校生の教育費負担の一層の軽減、特定扶養控除の見直しに伴い負担増となる家計への対応等を内容とする 7 項目から成る附帯決議が付されている。

本稿では、本法の国会審議における主な議論を紹介する。なお、本法の内容等について、有園裕章「『高校無償化』の意義」(『立法と調査』302 号(平 22.3.1))を併せて参照されたい。

1. 「高校無償化」の理念と効果

政府は、本法の意義について、「高等学校等は、その進学率が 98%に達し、国民的な教育機関となっており、その教育の効果は広く社会に還元されるものであることから、その教育について社会全体で負担していく方向で諸施策を進めていくべき」、「高等学校等については、家庭の経済状況にかかわらず、すべての意志ある高校生等が安心して教育を受けられるよう、家庭の経済的負担の軽減を図ることが喫緊の課題」、「多くの国で後期中等教育を無償としており、国際人権 A 規約にも中等教育における無償教育の漸進的な導入が規定されているなど、高校無償化は世界的な常識」という 3 つの理由を挙げ

¹ 川端文部科学大臣は、「受給権者は生徒であるという制度設計と、とはいえ、それをみんなまた集めてするのは大変だから事務経費は軽減していただきたいということの中で議論して、それなら一歩進んで不徴収というところまで踏み込もうということになった…私学はそういうわけにはいきませんから二種類の制度になってしまった」と答弁している。(第 174 回国会参議院文教科学委員会会議録第 5 号 28 頁(平 22.3.25))

て説明している²。また、本法の効果については、「対象となる高校生に対しては、…みずからの学びが社会に支えられていることの自覚を醸成し、国家、社会の形成者としての成長を目指し、学習意欲の維持向上を図ることを期待」すると説明している³。なお、本法成立後に文部科学省が公表したリーフレットや生徒・保護者が記入する就学支援金の申請書においても、高校無償化のこのような意義や理念が強調されている。

野党からは、高校無償化の理念や政策効果が明らかではないとして、度々確認が求められたが、同趣旨の答弁が繰り返されるにとどまった。また、参議院における参考人質疑において、赤林英夫慶應義塾大学経済学部教授からは、高校無償化の趣旨については「当然悪いことではございません」としながらも、「生徒の就学継続あるいは学業支援というものを助ける費用対効果には若干の疑問」が残ることや、定員が設定されている現状では、高校に入学したいという需要が増えた場合、特に公立高校に関して「学びたいのに学べない子供というのが増える可能性」が指摘された⁴。

2. 所得制限の是非

本法では、授業料支援の仕組みに所得制限を設けていないことから、厳しい財政状況の下、高所得世帯に対して支援を行う必要性について、疑問が出された。所得制限の是非については、有識者の間でも見解が分かれており、例えば、広田照幸日本大学文理学部教授は、本法の意義について「学習者の権利を保障するという観点で画期的」と評価し、「一律に所得制限なしで認めるのが今回の一番のポイント」と言う⁵。一方、矢野眞和昭和女子大学教授は、「進学機会の不平等を是正する目的ならば、貧しい家計に限定し、授業料を上回る奨学金を『給付』するのが望ましい」とし⁶、小塩隆士一橋大学経済研究所教授も、「個人的には、経済的に支援が必要な世帯への支援を最優先にすべきであると考えている。高所得層に対する支援の優先順位は低い。」とする⁷。

川端文部科学大臣は、所得制限を設けなかった理由について、1. で前述した本法の意義と同趣旨の説明を行い⁸、鳩山総理大臣（当時）も「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ると、そう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」と答弁している⁹。このほか、鈴木文部科学副大臣から、現状では、所得変動への対応に時間的な遅れを生じてしまうことが、所得制限を設けない根拠の一つとして挙げられている¹⁰。

このように、本法は、「社会全体で子どもの育ちを支える」という抽象的ではあるが、それ自体は否定し難い理念に基づき所得制限が課されなかった。しかし、特に、公立高校で

² 第174回国会衆議院本会議録第10号16頁（平22.2.25）

³ 第174回国会衆議院本会議録第10号19頁（平22.2.25）

⁴ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第6号6頁（平22.3.26）

⁵ 『産経新聞』（平22.4.30）

⁶ 矢野眞和「教育費政策のこれから」『IDE現代の高等教育』No.520（平22.5）9頁

⁷ 小塩隆士「教育費負担の経済学」『IDE現代の高等教育』No.520（平22.5）17頁

⁸ 第174回国会衆議院本会議録第10号20頁（平22.2.25）

⁹ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第7号2頁（平22.3.30）

¹⁰ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第5号2頁（平22.3.25）

は、生徒からの申請を要せず、一律に授業料を不徴収としたことから、各世帯の経済状況を把握して、支援策を講ずる手段が一部失われるおそれもある。例えば、これまで授業料減免と連動して減免されてきたPTA会費の今後の取扱いについて、鈴木文部科学副大臣は、「PTAの自治の下でお決めにいただくということだと」と答弁したが¹¹、生徒のプライバシーにまで踏み込む世帯年収をPTAが独自に把握することには、困難も伴う。文部科学省は、PTA会費等の学校徴収金について、「これまで行っていた減免措置などの低所得世帯の生徒に関する負担軽減の措置に十分に配慮し、適切な措置がとられることが期待される」とするが¹²、新制度への移行に伴い、低所得世帯向けの他の支援が目減りし、「家庭の経済状況にかかわらず、すべての意志ある高校生等が安心して教育を受けることができるよう」とするという本法の趣旨が損なわれることのないよう、留意する必要がある。

3. 低所得世帯の支援の在り方と給付型奨学金の必要性

本法は「授業料」負担の軽減を図るためのものであるが、私立高校（全日制）の場合、施設整備費等が平均約18万円、入学料が平均約16万円かかり、授業料以外の学校納付金の負担も大きい¹³。また、公立高校であっても、制服や学用品等高校生活を送る上で必要となる費用も少なくない。文部科学省の調査によれば、修学旅行費や教科書費、通学費等を含めた公立高校（全日制）の学校教育費は約36万円であり、約12万円の授業料は、学校教育費全体の3分の1を占めるに過ぎない¹⁴。平成17年度から、生活保護受給世帯については、生業扶助（高等学校等就学費）として、高校生活に要する学用品費や教材費等についても支援が行われているが、生活保護世帯に準ずる程度に困窮している世帯（準要保護世帯）に対しては、義務教育段階では行われている就学援助制度と同様の支援策はない。

また、我が国では、高校生に対する奨学金事業を各都道府県が行っているが、給付型はなく、貸与型のみとなっている。文部科学省は、昨今の経済状況の悪化に伴う保護者の失職等により修学が困難となる高校生を支援するため、平成21年度第1次補正予算で3年間の時限措置として「高校生修学支援基金」を創設し、都道府県による奨学金事業や授業料減免に対する支援制度を作った。さらに、文部科学省は、平成22年度概算要求において、この基金に給付型奨学金を新たに盛り込むよう要求したが、その創設は見送られ、野田財務副大臣（当時）は、その理由を「総合的に勘案をして、優先順位からすると主要事項（である高校無償化）を優先とせざるを得なかった」と説明している¹⁵。

このように、現状では、高校無償化が実現してもなお、低所得世帯への教育費負担軽減策は十分とは言えないことから、給付型奨学金を創設する必要性が、与野党を問わず訴えられた。川端文部科学大臣は、「いろいろな今までの諸制度の活用を十分にできるように、

¹¹ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第5号24頁（平22.3.25）

¹² 「公立高等学校の授業料不徴収及び高等学校等就学支援金制度の事務の取扱いに関する一問一答」
< http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/1293217.htm >

¹³ 文部科学省高等教育局私学部私学助成課「平成21年度 私立高等学校等授業料等の調査結果について」（平21.8）

¹⁴ 文部科学省「平成20年度 子どもの学習費調査報告」（平22.1）

¹⁵ 第174回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号12頁（平22.3.12）

あるいは使い勝手がいいようにということと同時に、私たちもやはり給付型奨学金制度と
いうのを念頭にいろいろ議論」を行ってきた旨を説明した¹⁶。また、「貸与型から給付型に
変えて、いかに充実していくかということでありますが、…どう取り組んでいくのかとい
うのは、まさにその必要性をしっかりと踏まえて、来年度に向けて全力で真っ正面から取り
組んでいく覚悟を持って進めていきたい」と答弁した¹⁷。

平成 23 年度概算要求に向けた議論の中でも、給付型奨学金の創設は主要な論点となる
うが、3年間の時限措置である「高校生修学支援基金」の中に給付型奨学金を位置付け、
一時的な支援を行うことにとどまらず、都道府県の行っている高校奨学金の中に、将来を
見据えた永続的な制度として導入することも含めて、検討する必要がある。

4. 公立・私立高校間の格差と役割分担

(1) 公立・私立高校間の生徒の授業料負担の格差

本法により、公立高校では、申請手続を要せず授業料が「不徴収」となるが、私立高校
等については、就学支援金の申請手続が必要である上に、授業料と就学支援金の差額が生
徒の負担として残る。そのため、私学関係者から、公私間の授業料負担の格差について、
「今現在の3.6倍であった私立高校の負担金というものが、これからは0対幾つというこ
と…つまりは、無限大」¹⁸になることから、本法により私立高校の志願者が減少し、経営
が悪化することが懸念されており、国会審議においても主要論点となった。

政府は、私立高校生に対する就学支援金については、年収250万円未満程度の世帯は2
倍、年収250万円～350万円未満程度の世帯は1.5倍と低所得世帯に対して増額支給され
ることや、都道府県独自の授業料減免補助が上乗せされること等から、「私立高校生に対し
ては手厚い支援を行っているところであり、公私間格差は縮小する」¹⁹と答弁している。
文部科学省による聞き取り調査によれば、確かに、年収350万円程度未満の世帯について
は、多くの都道府県で授業料の全額免除も含めた支援が、平成22年度から行われることが
見てとれる(表1)。

例えば、大阪府では、平成22年度から、就学支援金に府独自の補助金を上乗せするこ
とで、年収350万円未満程度の世帯の授業料負担を実質無償化するとともに、年収350万
円～500万円未満程度の世帯についても、保護者負担が軽減される。大阪府の全日制私立
高校の平均授業料が年額約55万円(平成21年度)であることから、標準授業料を年額55
万円(全日制)と設定し、この額を上限に補助金が上乗せされる。さらに、大阪府は、標
準授業料を超えた授業料を設定していた私立高校に対して、低所得世帯については、差額
分を各高校が負担し授業料を無償とすることを要請しており、事実上の授業料上限が設定
されることとなった。

¹⁶ 第174回国会衆議院文部科学委員会議録第6号41頁(平22.3.10)

¹⁷ 第174回国会衆議院文部科学委員会議録第7号12頁(平22.3.12)

¹⁸ 第174回国会衆議院文部科学委員会議録第5号2頁(平22.3.9)。吉田晋日本私立中学高等学校連合会会長の発言。

¹⁹ 第174回国会衆議院本会議録第10号16頁(平22.2.25)

表1 平成22年度の私立高校生への減免補助制度
各都道府県における状況（平成22年4月1日現在）

要件	減免補助実施 (都道府県単 独事業として、 就学支援金に 上乗せした授 業料等の減免 補助が実施さ れる都道府県 数)	私立高校生への支援額の増		既に全額免除 (既に、全額 免除相当の 補助を実施 している都 道府県数)	平成22年度 全額免除相当 の支援となる 都道府県数
		左欄のうち、私立高校生に とって、就学支援金と減免 補助によって、従来よりも 手厚い支援となる都道府 県数(減免補助を新設した 場合を含む)	うち新たに全額免 除相当の支援とな る都道府県数		
授業料 減免 補助	～年収250万円程度	47	34	24	13
	～年収350万円程度	41	35	9	4
	～年収500万円程度	25	21	1	2
	～年収600万円程度	15	12	0	2
施設整備費等減免補助	10	7	1	0	1(大阪府)
入学科減免補助	16	6	0	1	1(山形県)

聞き取り調査による。

各都道府県の補助要件は、年収だけでなく、所得や課税額、家族構成等による基準となっているため、上記の年収区分と必ずしも一致する訳ではない。

「施設整備費等減免補助」及び「入学科減免補助」は、「授業料減免補助」の要件と必ずしも一致する訳ではない。

「全額免除相当」には、各都道府県の授業料等の平均額を上限とした支援（補助）等の場合も含んでいる。

(出所) 文部科学省資料に加筆。

このほか、公私間格差の縮小と私学振興の観点から、義務教育段階の私立学校に対する授業料支援の必要性が論点となったが、川端文部科学大臣は、「その段階（義務教育段階）を手厚く無償に向けていろいろ手当てをするということは、義務教育の位置づけ、国のすべての子供が望む人は無償で公が責任を持つということとの対比においては、制度上、そこに手厚くするということの想定をしていない」と、明確に否定している²⁰。なお、鳥取県では、私学の割合が少ないという事情はあるものの²¹、平成22年度6月補正予算において、高校生に対する就学支援金と同等の支援を私立中学生に対して行うことが盛り込まれた²²。平井伸治鳥取県知事は、「義務教育であるのに、なぜ高校よりも国の支援がないのかな」というのは疑問が残る、「国にこの制度上の穴が開いているんじゃないか」と、私立中学生の授業料支援を県単独で行う意図を説明している²³。

²⁰ 第174回国会衆議院文部科学委員会議録第6号32頁(平22.3.10)

²¹ 私立中学校に通う生徒の割合は、平成21年度において、鳥取県1%に対し、全国7%、東京都27%である。(文部科学省『平成21年度 学校基本調査報告書』)

²² 鳥取県にある私立中学校は2校(中高一貫校)であり、本制度の対象となる年収860万円未満の生徒数は、約180名である。さらに、本制度では、所得制限が設けられ、「比較的所得の高い世帯(年収860万円以上程度)については支給しない」とこととされている。

(鳥取県「6月補正予算参考資料」<<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/459893/2206jigyouseitumei.pdf>>)

²³ 鳥取県知事定例記者会見(平22.4.2)<<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=102409#2>>

(2) 入学動向や公私の役割分担に与える影響

本法は施行されたばかりであり、学校現場に与える影響については未知数のところが大きい。平成22年度の入学動向に限って言えば、各地方公共団体による授業料減免の取組等を背景に、当初懸念されていたような私立高校の志願者の激減など、大きな影響はなかったとする見方もある²⁴。鈴木文部科学副大臣も、答弁時点で把握している範囲という限定を付けているものの、「全体として21年度に比較して特に大きな変化があったものとは受け止めていない」との見解を示している²⁵。しかし、今後、保護者や生徒に、各地方公共団体の独自の取組も含めた高校無償化の仕組みが周知されるとともに、公立高校の授業料不徴収が浸透する中で、入学動向に影響が出てくる可能性も残る。

また、本法は、入学動向にとどまらず、各都道府県における公私間の役割分担にまで影響を与える可能性もある。各都道府県では、知事部局、教育委員会、学校法人の関係者等を構成員として、高校教育に係る諸問題を協議するため、協議会が設置されており、公・私立高校の配置計画、入学定員等について協議が行われている。橋下徹大阪府知事は、このような協議会における入学定員比率の調整に否定的であり²⁶、「公私を問わず頑張っているところにお金を回す、だめな公立には退場してもらい、一方だめな私学にも退場してもらい。財源は限られているので、できるだけ公立と私立が競争できる条件を作っていく。」と、公私間のイコール・フッティングと競争の必要性を強調する²⁷。大阪府では、平成22年度入学者について、公私の定員比率7対3を維持した上で約1,000人の公立高校の定員枠の上乗せを行い、定員比率の弾力化が図られたが、公立高校の定員増について私学の理解が得られた背景に、大阪府が、本法の仕組みに上乗せし、低所得世帯の私立高校生に対して授業料の実質無償化を打ち出したことがある²⁸。本法施行に伴い、多くの地方公共団体において、私立高校生に対する授業料減免が充実される中、今後、大阪府の動きに追随する地方公共団体が現れる可能性もある。

なお、民主党の「マニフェスト2009」には盛り込まれなかったが、「民主党INDEX2009」では、「高等学校は希望者全入」が「高校無償化」とセットで明記されている。

鈴木文部科学副大臣によれば、「民主党INDEX2009」の位置付けは、「民主党が結党以来、折々で研究をし、またいろいろな政策立案を行ってきたことを盛り込んでいる」もの²⁹、「勉強段階」にあるものとのことであるが³⁰、「希望者全入」の実現には、公私間の定員比率や

²⁴ 例えば、鹿児島県教育委員会は、高校無償化の影響について、「大きな影響はなかった」「私立にも就学支援金があり、私立に行きやすくなったのでは」と分析している。(『南日本新聞』(平22.5.22))また、高知県は、「公立高校の無償化の影響は今年に限ってはないものの、今後影響が大きくなっていくのでは」としている。(『私学時報』(平22.2.20))

²⁵ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第5号8頁(平22.3.25)

²⁶ 例えば、平成21年2月4日の記者会見において、「今の制度のままだったら、やっぱりおかしいですよ、7対3の枠ということで頑張らない公立、頑張らない私立もそのまま7対3の枠に守られるというのは。」と述べている。< <http://www.pref.osaka.jp/koho/kaiken/20090204.html> >

²⁷ 『全私学新聞』(平22.2.13)

²⁸ 中西正人大阪府教育委員会教育長「平成21年の回顧」(府立学校メールマガジン第16号(平21.12.15)掲載)< <http://www.pref.osaka.jp/kyoikusomu/kyoikucho/h21kaiko.html> >

²⁹ 第173回国会参議院文教科学委員会会議録第2号17頁(平21.11.17)

³⁰ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第5号27頁(平22.3.25)

役割分担にまで踏み込んだ議論を行わざるを得ず、地方公共団体等に与える影響も大きい。通信制・定時制高校も含めて既に高校進学率が98%に上る中、「希望者全入」とは何を意味するのか、明らかにされる必要がある。

5. 公立高等学校の授業料不徴収

(1) 公立高等学校不徴収交付金の算定方法

本法では、公立高校の授業料を原則として不徴収とし、これまで地方公共団体が徴収していた授業料分を国が交付金として補てんするという仕組みをとる。しかし、本法は、交付金の算定方法を政令に委ねたため、その具体的な内容が論点となった。

川端文部科学大臣は、交付金の標準的な算定方法について、「原則として、標準的な授業料額（基礎授業料月額）を基礎として、生徒数を乗じるとともに、地方財政措置されている授業料減免相当額を控除して、一律に算定することが基本」と説明した³¹。また、授業料減免相当額を控除するための調整率は88.5%とされたが、「授業料減免相当額の割合を11.50%、再入学した人を0.004%、やむを得ず休学以外で卒業年数を超過した者の在学者を0.003%で、3つの割合を合計して約11.5%ということで、残りの88.5%を調整率とする」と、この数字の根拠が説明されている³²。

このように、交付金は原則的には全国一律の方法で算定されることとなるが、東京都と大阪府では、基礎授業料月額とされた9,900円（全日制の場合。平成21年度の地方交付税上の単価と同額。）より多い授業料を徴収していたことや、低所得世帯の生徒に対する授業料減免の取組も地方公共団体により差があることから（表2参照。平成20年度の全国平均は10.1%）標準的な算定方法では、これまで徴収してきた授業料収入と比べて、交付金が少なくなる場合がある。このため、平成22年度から25年度までの時限的な措置として、激変緩和策が導入されることとなった。具体的には、平成22年度には、標準的な算定方法により算出した額の5分の1と、各地方公共団体におけるこれまでの実際の授業料収入決算額から算出した額の5分の4を合計した額が交付され、徐々に標準的な算定方法の割合を高めていき、平成26年度から、標準的な算定方法のみに一本化されることとなる。なお、本法施行とともに制定された政令では、交付金の算定方法は、基礎授業料月額を12倍したものに10月1日現在の在学生徒数を掛け、それに「文部科学大臣が財務大臣と協議して定める率」を掛けるとされたが、激変緩和策が導入されたことから、この率は、平成25年度までの間は、地方公共団体ごとに定められることとなる。

激変緩和策は導入されたものの、本法の成立後においても、授業料減免率の低かった一部の地方公共団体から、授業料減免分を控除することなく、全額国庫負担すべきであり、「制度設計がずさんで、地域間に不公平が生じている」との意見が出されている³³。川端文部科学大臣は、「それぞれの地方の自治体の部分で全額手当てをするということは、また一方での地方の自治体の公平感を欠くということで、地方関係団体とも話合いの結果、5

³¹ 第174回国会衆議院本会議録第10号20頁（平22.2.25）

³² 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第7号25頁（平22.3.30）

³³ 『読売新聞』（平22.5.24）

年間の激変緩和措置をするということで御理解をいただいたところ」と説明している³⁴。

表2 都道府県立高等学校における授業料減免状況（平成20年度）

減免率の高い都道府県			減免率の低い都道府県		
	減免者数	減免者数の生徒数に対する割合		減免者数	減免者数の生徒数に対する割合
鳥取県	3,422人	23.3%	静岡県	1,585人	2.3%
大阪府	21,028人	17.6%	愛媛県	1,094人	3.4%
福岡県	12,200人	15.9%	栃木県	1,709人	4.1%
北海道	15,906人	14.8%	福井県	776人	4.1%
京都府	5,402人	14.6%	佐賀県	1,171人	4.9%

（出所）文部科学省資料に基づき作成。

（2）留年者の取扱い

本法では、授業料不徴収の例外として、「生徒間の負担の公平の観点から相当でない」と認められる特別な事由がある場合」は、授業料を徴収できることとしている。「特別な事由」の具体例は、留年者、高校既卒者、設置者である地方公共団体の判断で特別な費用をかけて特別な学校を設置し、これらに在学する生徒に対して特に充実した教育を提供する場合、が挙げられた³⁵。しかし、この具体例は、あくまで例示に過ぎず、「特別な事由」の判断について、川端文部科学大臣は、地方公共団体の判断に委ねると一貫して答弁しており、国が「特別な事由」の基準を作成することについても、「国がその具体的場合を網羅的に示すことは、むしろ地方公共団体の裁量を狭めることにもなりかねない」と否定している³⁶。

そのうち、特に留年者については、病気による休学等、やむを得ない事情がある場合もあることから、不徴収の例外として授業料を徴収することについて、懸念が出された。平成22年度については、高校既卒者や留年者の割合は少なく、交付金算定に与える影響が軽微であることから、「実際は全部含まれた形で算定される」³⁷こととなった。こうした状況の下、例えば、佐賀県では、留年者、既卒者も含めて、授業料を原則不徴収とし、例外的に徴収する場合は、教育委員会に諮り、個別具体的に審査することとしている。佐賀県において原則不徴収とした理由について、留年者の留年理由や既卒者の再入学理由等について調査を行ったところ「必ずしも徴収すべきとは言えない場合が多い」ことが分かったと説明されている³⁸。一方、地方公共団体によっては、留年者や既卒者について、授業料を徴収するとしているところもあり、その対応は様々である。

³⁴ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第11号8頁（平22.5.25）

³⁵ 第174回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号22頁（平22.3.10）

³⁶ 第174回国会参議院本会議録第10号6頁（平22.3.19）

³⁷ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第7号25頁（平22.3.30）

³⁸ 第174回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号19頁（平22.3.9）

6. 特定扶養控除の縮減による影響

特定扶養控除とは、「教育費を含む種々の支出がかさむ世代の所得者の税負担の軽減を図る見地から」、16歳以上23歳未満の者を「特定扶養親族」と定義し、一般の扶養控除に上乗せして控除を行うものである³⁹。このように、特定扶養控除は、高校無償化と「政策効果が共通する」ことから⁴⁰、高校無償化の主たる対象と重なる16歳以上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。具体的には、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、それぞれ扶養控除の額が引き下げられる。

全日制高校に通う生徒については、このような特定扶養控除の縮減があったとしても、高校無償化による便益が上回るが、大半の地方公共団体において授業料を徴収していなかった公立の特別支援学校高等部の生徒⁴¹、授業料が低く設定されていた公立の通信制・定時制高校の生徒、既に授業料減免を受けていた生徒のいる世帯等については、高校無償化による教育費の負担軽減よりも、特定扶養控除の縮減による影響の方が大きくなり、負担が増す場合があることから論点となった（表3参照）。政府は、「現行よりも負担増となる家計については適切な対応を検討」することが盛り込まれた「平成22年度税制改正大綱」（平成21年12月22日閣議決定）を踏まえて、「実際に家計に影響が生じる平成23年度末に向けて必要な対策が行われるように検討してまいり」と答弁するにとどまり⁴²、具体的な方策は示されていない。

また、野党から、特定扶養控除の縮減を行ったことは、「特定扶養控除は存続させる」とした民主党の「マニフェスト2009」に反しているとの批判が相次いだ。川端文部科学大臣は、「教育費の負担軽減に資するよう配慮するという当初の要望内容と矛盾するものではなく、マニフェストは守られているものと認識」しているとする⁴³。さらに、政府は、高校無償化と併せて特定扶養控除を縮減することについて、前向きな評価も行っている。例えば、鳩山総理大臣（当時）は、特定扶養控除の縮減によって「何らかのある意味での所得再配分の機能というものを持たせていただいた」と答弁している⁴⁴。このように、政府は、本法に所得制限を設けることを一貫して否定する反面、本法による便益が特定扶養控除の縮減により所得に応じて相殺され、所得制限に通ずる効果が生ずることについては肯定している。

³⁹ 田中康男「所得控除の今日的意義 - 人的控除のあり方を中心として」『税大論叢』48号（平17.6）26頁
< <http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/ronsou/48/tanaka/ronsou.pdf> >

⁴⁰ 第174回国会衆議院本会議録第10号20頁（平22.2.25）

⁴¹ 月額100円（年額1,200円）を徴収していた東京都以外では、授業料の徴収はなかった。

⁴² 第174回国会衆議院文部科学委員会議録第7号16頁（平22.3.12）

⁴³ 第174回国会衆議院本会議録第10号20頁（平22.2.25）

⁴⁴ 第174回国会参議院文教科学委員会議録第7号3頁（平22.3.30）

川端文部科学大臣も、「私たちは、親の所得にかかわらずそういう環境がつけられる社会を目指すという制度として考えているということで、所得制限はもともと考えておりませんでしたし、所得制限をかけるかどうかという議論も制度論上はあるんだと思いますが、控除から給付へという一つの大きな物の考え方で、トータルとしての政策として、先ほど御議論ありました特定扶養控除の上乗せ分を減額するというので、税制においては所得においての部分が、高校生に相当する年代の世帯に対しての税額控除が圧縮される中で、総体的な効果としてはそういうものも結果としては生じていることになっているのではないかと考えております。」と答弁している。（第174回国会衆議院文部科学委員会議録第4号26頁（平22.3.5））

表3 高校無償化と特定扶養控除見直しの影響試算例（平成24年以降における試算）

収入額	現行の便益 (A)	見直し後の便益(B)		見直し前の 便益との比較 (B)-(A)	就学支援金 の加算後	
	所得税:63万円 住民税:45万円	所得税:38万円 住民税:33万円	本法による一律支援分			
250万円 (所得税率:5%) (住民税率:10%)	31,500 45,000	19,000 33,000	全日制高校	118,800	+94,300	+213,100
			通信制高校 (公立)	6,240	-18,260	
350万円 (所得税率:5%)	31,500 45,000	19,000 33,000	全日制高校	118,800	+94,300	+153,700
			通信制高校 (公立)	6,240	-18,260	
600万円 (所得税率:10%)	63,000 45,000	38,000 33,000	全日制高校	118,800	+81,800	+81,800
			通信制高校 (公立)	6,240	-30,760	
800万円 (所得税率:20%)	126,000 45,000	76,000 33,000	全日制高校	118,800	+56,800	+56,800
			通信制高校 (公立)	6,240	-55,760	
1,200万円 (所得税率:23%)	144,900 45,000	87,400 33,000	全日制高校	118,800	+49,300	+49,300
			通信制高校 (公立)	6,240	-63,260	
1,800万円 (所得税率:33%)	207,900 45,000	125,400 33,000	全日制高校	118,800	+24,300	+24,300
			通信制高校 (公立)	6,240	-88,260	
2,500万円 (所得税率:40%)	252,000 45,000	152,000 33,000	全日制高校	118,800	+6,800	+6,800
			通信制高校 (公立)	6,240	-105,760	

所得者がサラリーマン、配偶者が専業主婦の核家族で、現在障害のない16歳以上19歳未満の子ども(特定扶養親族)を1人扶養している家庭を仮定。

(出所)文部科学省資料(税制調査会配付資料(平21.12.15)、中央教育審議会配付資料(平22.1.21))に加筆。

7. 専修学校・各種学校に対する就学支援金の支給と「後期中等教育」の在り方

(1) 就学支援金の支給対象となる専修学校・各種学校

就学支援金の支給対象となるのは、公立高校(中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部を含む。)以外の高校等に通う生徒であり、私立高校はもちろん、高等専門学校(1~3年生)や一定の要件を満たす専修学校・各種学校等も対象となる。しかし、専修学校・各種学校については、法律上、「高等学校の課程に類する課程を置くものとして文部科学省令で定めるもの」に限ると規定されるにとどまり、支給対象を判断する基準は省令に、具体的な対象校については告示に委ねられており、国会の審議段階ではその詳細な内容が明らかにされていなかった。そのため、各種学校である外国人学校、特に朝鮮学校が就学支援金の支給対象となるかが、大きな論点となった。

専修学校については、「専修学校高等課程は、学校教育法上、中学校における教育の基礎の上に教育を行うことが制度上担保されていることから、就学支援金の支給対象」とな

るとされる⁴⁵。一方、各種学校は、原則的には支給対象とならないが、学校教育法の規定により、制度上、専修学校となることができない外国人学校については⁴⁶、一定の要件を満たす学校が支給対象になるとされた⁴⁷。その要件については、外国人学校の生徒に大学入学資格を付与する際の基準を参考とし⁴⁸、「我が国の高等学校に対応する本国の学校と同等の課程であると公的に認められること」、「国際的に実績のある評価機関による客観的な認定を受けていること」、「客観的に我が国の高等学校の課程に類する課程であることが認められる基準や方法について、教育の専門家等による検討の場を設け、関係者の意見も聞きながら検討」という3つの基準が示された⁴⁹。朝鮮学校は、このうち に該当し、結論は、「検討の場」における議論を経た後の「8月めど」に先送りされた⁵⁰。

本法施行とともに公布・施行された省令では、国会答弁のとおり、「高等学校に対応する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして当該外国の学校教育制度において位置付けられたもの」、「その教育活動等について、文部科学大臣が指定する団体の認定を受けたもの」、「文部科学大臣が定めるところにより、高等学校の課程に類する課程を置くものと認められるもの」の3つの基準が示された。、 に該当する韓国学校、中華学校、インターナショナルスクール等の外国人学校については、平成22年4月30日の告示によって、31校が指定されている⁵¹。 については、5月に「検討の場」である有識者会議が立ち上げられたものの、「外部から働きかけ等のない環境の下で、委員らの識見に基づいた自由闊達で専門的な審議をとおして公正中立に検討するため」との理由から、会議の内容、メンバーともに、「夏頃」に会議の結論が出るまでは非公開とされている⁵²。

(2)「後期中等教育」の位置付け

我が国は、「種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）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、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。」と規定する国際人権A規約第13条2（b）を留保している⁵³。政府は、同規定の留保撤回について、本法と予算が成立

⁴⁵ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録 第5号3頁（平22.3.25）

⁴⁶ 学校教育法第124条において、「我が国に居住する外国人を専ら対象とするものを除く。」と規定されていることから、外国人学校は、専修学校になることができない。

⁴⁷ 第174回国会衆議院文部科学委員会会議録第4号38頁（平22.3.5）

⁴⁸ 学校教育法施行規則第150条及びそれに基づく告示において、「大学入学資格に関し、高等学校を卒業した者と同等以上の学力があると認められる者」が示されている。

⁴⁹ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第5号3頁（平22.3.25）

⁵⁰ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第5号16頁（平22.3.25）

⁵¹ 平成22年4月30日に告示された31校のほか、川端文部科学大臣は、「今大使館に問い合わせ中でまだ返事をいただいていないので指定がまだ至っていないというのがムンド・デ・アレグリア学校というペルー、ブラジル国籍の学校、それからもう一つは、京都インターナショナルユニバーシティというのは国際評価機関の認証を今受けている途中であるということですので、それは答え待ち」と述べており、2校が指定される見込みである。（第174回国会参議院決算委員会会議録第9号29頁（平22.5.14））

⁵² 鈴木寛文部科学副大臣記者会見録（平22.5.27）

<http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1294363.htm>

⁵³ 我が国は、「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。」と規定する国際人権A規約第13条2（c）も留保している。

した時点で、「外交上の要件は整ってくる」と答弁している⁵⁴。しかし、我が国では、法律上に「中等教育」の定義はなく、国会審議の中で定義の確認が求められた際も、政府は、「中等教育学校」の規定を引用して説明するにとどまる⁵⁵。さらに、就学支援金の支給対象となる専修学校・各種学校の範囲は、「高等学校の課程に類する課程」という同じ文言で規定されているにもかかわらず、専修学校は「中学校卒業」という観点から基準が設けられ、各種学校については、「大学入学資格付与」を参考とした基準となっている。これについて、国会審議の中で「ダブルスタンダード」ではないかとの指摘が出され、川端文部科学大臣も「制度上は全く別の考え方になっていることは事実」とそれを認める答弁をした⁵⁶。

このように、「後期中等教育とは何か」という、そもそもの出発点が明らかにされないまま、本法は施行されることとなった。高校無償化を実施するため、約4,000億円もの予算が毎年執行されていくこととなるが、国際人権A規約の留保撤回に向け、「後期中等教育」とは何か、国として支援すべき学びとは何かを改めて検証する必要がある。

本法により、高校生を中心に授業料負担は軽減されることとなるが、残された課題も多い。衆議院において、施行3年後の見直し規定を盛り込む修正が行われたが、修正案提出者は、国会審議において指摘された課題を例に挙げ、「制度を運用していく中で更にこれをより良いものにしていかなければならない、これを不断のこのために努力をするということは、私どももこれは当然のこと」と答弁した⁵⁷。さらに、衆議院では、「高等学校等における教育の充実の状況、義務教育後における多様な教育の機会の確保等に係る施策の実施状況、高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減の状況を勘案しつつ、教育の機会均等を図る観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」との附帯決議が付されている。

平成17年に、義務教育費国庫負担制度の見直しが議論された際、「エビデンス・ベースト」で教育政策を議論することの重要性が確認されたが⁵⁸、本法についても、その施行状況や政策効果について十分に調査し、「エビデンス・ベースト」の検証を行うことが必要となろう。あわせて、他の教育段階に比べて投資効果が高いとの研究結果がある就学前教育⁵⁹や、諸外国と比較し私費負担の極めて高い高等教育も含めて、後期中等教育段階にとどまらず、教育費負担の在り方について幅広く検討することが望まれる。

⁵⁴ 第174回国会衆議院文部科学委員会議録第7号14頁(平22.3.12)

⁵⁵ 第174回国会参議院文教科学委員会議録第5号30頁(平22.3.25)

中等教育学校とは、「小学校における教育の基礎の上に、心身の発達及び進路に応じて、義務教育として行われる普通教育並びに高度な普通教育及び専門教育を一貫して施すことを目的とする(学校教育法第63条)」ものであり、修業年限は6年(前期課程3年、後期課程3年)である。

⁵⁶ 第174回国会参議院文教科学委員会議録第11号22頁(平22.5.25)

⁵⁷ 第174回国会参議院文教科学委員会議録第7号2頁(平22.3.30)

⁵⁸ 中央教育審議会義務教育特別部会(第1回)議事録(平17.2.28)

<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05030101/013.htm>

⁵⁹ 大竹文雄「就学前教育の投資効果から見た幼児教育の意義 就学前教育が貧困の連鎖を断つ鍵となる」『BERD』No.16(平21.3)30頁

<http://benesse.jp/berd/center/open/berd/backnumber/2008_16/fea_ootake_01.html>