〈2018年度修士論文〉

日本の高等教育の教育費負担の再検討

大山　剛史

目　次

はじめに
Ⅰ　教育費の高騰による問題
Ⅱ　高等教育への公的負担の必要性と可能性
Ⅲ　高等教育の無償化政策の検討
むすびにかえて

はじめに

本研究の課題は、日本の高等教育の教育負担の高騰に対する公的支出拡充のための正当化論理の限界と、2020年から実施が予定されている日本政府の高等教育無償化政策の問題を明らかにすることである。

近年の日本の高等教育は、教育費の高騰により高等教育を受ける学生並びにその家計、高等教育課程修了後の若者に対して、大きな影響を与えているとされている。1971年以降、財政の緊縮、受益者負担主義の下で国立大学の授業料は1972年の36,000円から2018年現在535,800円にまで上昇している。この状況において、学生の生活費が変化し、収入が減少すると同時に、身体の健康にかかわる費用の支出を抑える状況が起きてきている。さらに、小林雅之［2009］は、無理しても大学の費用を工面しようとする「無理する家計」にこれ以上の重い負担に耐えられないのではないかと危惧している。こういった状況の中で、高等教育への公的支出に対する正当化が教育への機会均等をはじめとして、教育の外部性、公共財としての教育によってなされようとしている。阪本崇［2013］は、社会や文化の発展を生み出す構造としての大学を支えるための高等教育への公的支援の必要性を論じている。特に近年では教育経済学において、教育の社会的収益率を求める実証研究により、高等教育への公的負担を正当化しようとしている。矢野眞和［2015］によると大学への投資において家計と政府が資金投入をすれば、家計が苦しくても財政難であったとしても、将来に利益が回収されると述べている。

このような状況の中で現在、世界の教育システムは経済効率性に基づく成長モデルを目指す流れがある。その１つとして2020年に日本政府が「新しい経済政策パッケージ」に基づく高等教育無償化政策を行おうとしている[1)]。新しい経済政策パッケージに基づく高等教育無償化政策は、高等教育を経済成長・財政健全化のための手段として扱っている。そのことから日本政府の高等教育無償化政策の内容は世界中の教育システムが成長モデルに近づいてきているといえる。ただし成長モデルの教育は、ヌスバウム［2013］によると、個々人の尊重に基づくものでなく、集団全体に基づくものとなっている。そのため、日本の高等教育無償化政策も、個々人の尊重に基づくものではなく、社会全体に基づき、ヌスバウムの言う「思慮深い市民ではなくて利益を生み出す有能な人間を育成すること」［ヌスバウム、2013、ページ：181］を大学に求めようとしている。

しかし教育は、国際人権規約Ａ規約第13条において人権であり、また他の人権を実現する手段のはずである。そこで本研究では、経済成長のための教育ではなく、人権としての教育を主軸として論じていく。

本研究の進め方は、まず第１章において高等教育の無償化の議論の前提となる高等教育にかかる教育費の高騰によって、学生やその家族、高等教育課程修了後の若者の貧困化を実証的に考察していく。次に第２章では、第１章で分かった問題の解決策としての高等教育への公的支出の拡充のために経済協力開発機構（OECD）のデータから高等教育への公的支出の必要性を確認し、公的負担の正当化論理として教育の外部性と公共財としての高等教育の限界を示していく。最後の第３章では、高等教育への公的支出の正当化論理が限界ある中で、日本政府が2020年に行う高等教育無償化政策を取り上げ、それが従前の無償化論である国際人権規約Ａ規約第13条「教育への権利」並びに２(c)の高等教育漸進的無償化条項、社会権規約委員会の一般的意見第13と比較検討を行う。

Ⅰ　教育費の高騰による問題

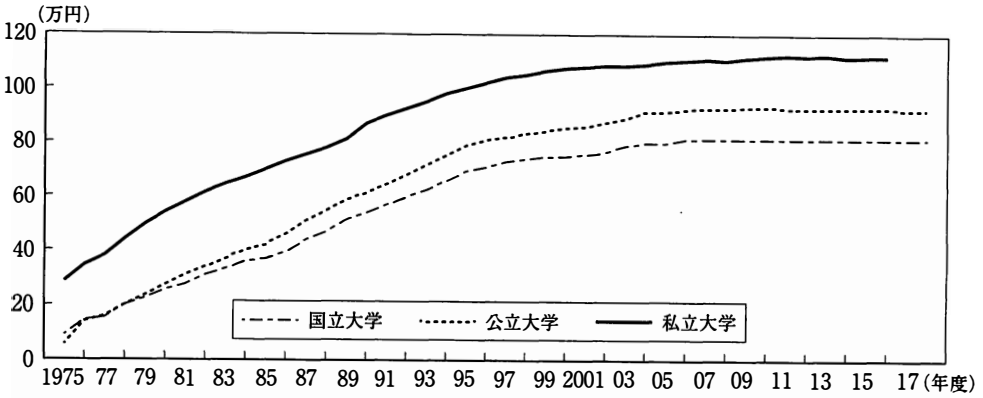
本章では、高等教育の教育費の高騰によって、学生の収入と支出並びにその家族の家計に与える影響から若者の貧困化を実証的に考察していく。

1. 高等教育の教育費の高騰

(1)　高等教育の学費の高騰

日本の高等教育の学費[2)]は、1971年度まで低授業料

図1　大学の学費の推移（授業料＋入学金）



出典：文部科学省 HP、「国公私立大学の授業料等の推移」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/0702 1403/__icsFiles/afieldfile/2017/12/26/1399613_03.pdf（2018/12/14）

政策によって低額であったが、私学助成と国立大学の授業料引き上げによる国私間の格差是正を掲げた1971年の中央教育審議会の答申や、1970年代中葉の日本経済の低成長を背景とする政府財政の緊縮を理由に1972年に36,000円に3倍値上げがなされ、1976年には96,000円と急速な値上がりがなされる[3]。それを契機にその後も現在の535,800円に至るまで高騰している。また私立大学においては、1975年が278,261円であったのが1995年以降は100万円を超え、2015年には1,124,683円にまで高騰している[4]。

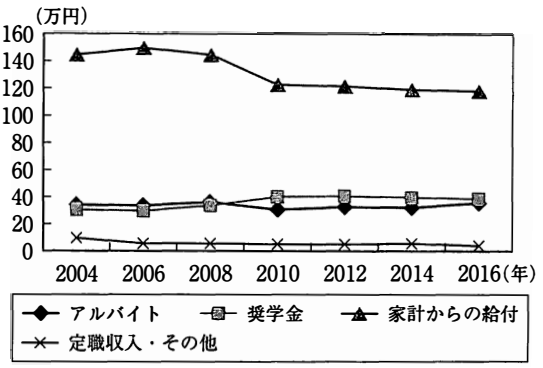
(2) 学生の生活費の変化

次に、高等教育の教育費の高騰が学生の生活費にどのような影響をもたらしているのかを見ていく。

まず、学生生活を送るための生活費の収支についてみていく。学生の平均収入[5]は、2008年まで200万円台を維持していたものの、2010年以降は200万円を切ってしまっている状況にある[6]。その中でも家計からの給付と定職収入・その他は減少している。特に家計からの給付においては、2004年から2008年の間は約145万円から約150万円の間にあったのに対して、2008年から2010年の間は1,449,400円から1,227,500円と急激に減少している。さらに、それ以降から2016年の1,180,700円まで減少している[7]。他方、アルバイト収入では多少の増減がありながらも2004年の344,700円から2016年の356,100円にまで、奨学金では2004年の308,500円から2010年に約40万円を超えて以後、2016年には385,300円にまで増加している。このことにおいて学生は、アルバイトと奨学金によって、家計からの給付の減少による収入の減少を補おうとしていると考えられる。

他方、学生の平均支出は授業料や学納金などの学費と生活費に分けられている。日本学生支援機構によると学費の支出において、学費の平均支出は増加傾向にある。その中で授業料に関しては2004年の812,600円から2016年の922,400円にまで増加している[8]。しかし、修学費や課外活動費、通学費などのその他の学納金については減少傾向にある。また2004年以降の学生の生活費においては、毎年減少傾向にある。特に食費、住居・光熱費、保健衛生費といった身体の健康にかかわる費用の支出を抑えている傾向がある。

図2　学生の収入状況の推移



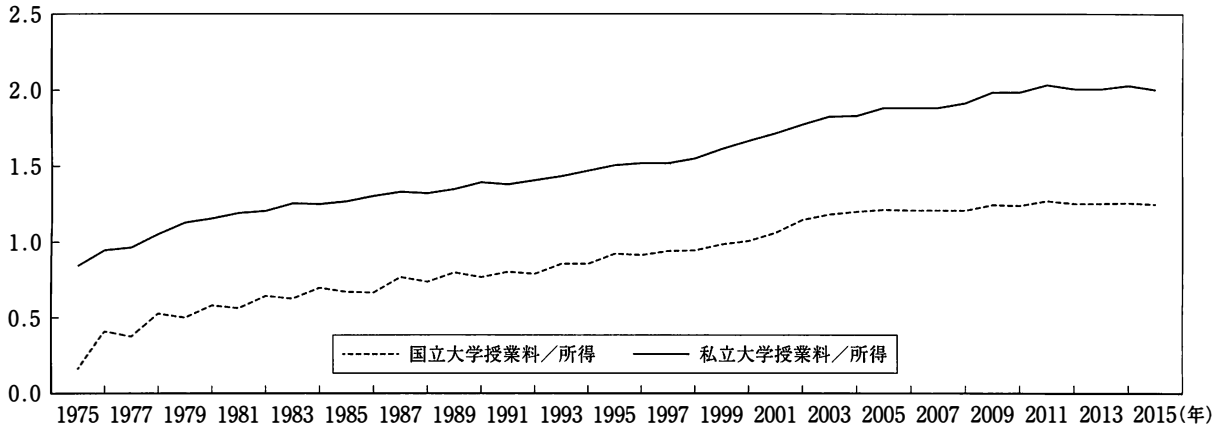
出典：日本学生支援機構『学生生活調査』より作成

以上、学生の収入において2004年以降の家計からの給付の減少傾向により奨学金とアルバイトによる収入の割合が相対的に大きくなったことにより、学生が奨学金とアルバイトに頼らなければならない状況[9]になってきていることがわかる。

2. 教育費の高騰による家計への影響

第1節では上述した高等教育の教育費の高騰と学生を支える家計の所得の減少によって、学生の生活費の収入・支出の両面において減少傾向があり、学生の生活に影響をもたらしていることが分かった。しかしその影響は学生だけでなく、大学に進学する子どもの居る家庭の家計や高等教育課程修了後の若者に対しても、影響が出ているという指摘がなされている［小林、2008；2009；大内、2017］。日本において子どもの高等教育への進学は、親にとって強い希望となっている。そのため親は子どもの学力や家計の経済力などの現実を考慮しながらも、何とか重い教育費を負担しても我が子を進学させようとしている。小林［2008］は、こ

図３　家計の教育費負担の推移



注：所得は、二人以上の世帯のうちの勤労者世帯の可処分所得の月額
出典：国立大学授業料、私立大学授業料は文部科学省 HP「国公私立大学の授業料等の推移」http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/__icsFiles/afieldfile/2017/12/26/1399613_03.pdf（2018/12/14）から、家計所得は総務省統計局「家計調査」から筆者作成

の重い教育費を無理してでも工面して子供に高等教育に行かせようとする家計を「無理する家計」と呼んでいる。また高等教育課程を修了した若者においても、奨学金の返還が結婚・出産・育児を行いにくくしている要因となっているという指摘［大内、2017］もあり、影響が出ているといえる。さらに、今まで顕在化されなかった教育における所得階層間格差が問題となってきている。

そこで第２節では、子どもが大学に進学した低所得層の家計と高等教育課程を修了した若者への影響を見ていく。また、それらとともに高等教育における物理的・経済的アクセス可能性の制限の存在を整理していく。

(1)　家計・個人への影響

①　「無理する家計」と「学習・生活環境の悪化している学生」の存在

高等教育の教育費の高騰によって、大学に進学した子どもの家計の「無理する家計」と「学習・生活環境の悪化している学生」の存在が指摘されている。小林［2009］によると、「無理する家計」は所得階層と家計給付との関連性が低く、自宅通学／自宅外通学といった居住形態や文法政経商系や医歯系と言った専攻別によって明確にみられると指摘している[10]。また、図３では、家計の１カ月の可処分所得に対して高等教育の授業料がどのくらいの割合を占めているのか示している。すると、国立大学と私立大学のそれぞれの可処分所得に対する授業料の割合は、毎年上昇傾向にある。他方で私立大学においては授業料が家計の１カ月の可処分所得の２倍にまで上昇しており、家計の負担が毎年重くなってきていることが分かる。そのことから小林［2009］は、この状況において「無理する家計」がこれ以上の負担の増加に対して危惧があることを示唆している

さらに低所得層の家計では、日本政策金融公庫の平成29年度「教育費負担の実態調査[11]」によると、世帯年収に占める在学費用の割合は、年収の低い世帯ほど在学費用の負担は重くなっており、「年収200万円以上400万円未満」世帯の平均割合は年収の３分の１を占めている状況である[12]。加えて教育費の捻出方法においても「教育費以外の支出を削減（節約）」、「預貯金や保険などの取り崩し」、「子供のアルバイト」、「奨学金」が上位にきている状況にある。さらに年収階層別での教育費のために節約している支出においては、「200万円以上400万円未満」世帯が「食費」、「外食費」、「衣類の購入費」を節約しているという割合が、他の年収層と比較した際に大きくなっていることが指摘されている[13]。図３の家計の教育費負担の推移と考えても、低所得層の家計はさらに衣食住に関わる支出を節約しなければならなくなると考えられる。

また、家計だけでなく学生の生活の適応状態にも問題があることを指摘されている。小林［2009］によると、所得分位別で家計給付とアルバイトの関係を見た場合、国立大学、私立大学ともに所得が低くなるほど家計給付は少なくなる。しかし私立大学においては、高額な学生生活費を払うことになることから、低所得層においてアルバイトが多くなされている。他方で国立大学では、低所得層においてアルバイト収入の差は見られず、高等教育機会の選択が自宅などに制限や学生生活費そのものを切り詰めることによる適応の低下がみられることを指摘している。また小林［2009］は、学生がアルバイトに頼ることに対して、学習時間などに影響して適応に問題を生じさせる可能性を示唆しており、そのことから「無理する家計」に対して「学習・生活環境の悪化している学生」の存在を指摘している。

表１　奨学金の種類と貸与額（平成30年度以降の入学者）

第一種奨学金					
国公立／自宅	￥20,000.00	￥30,000.00	￥45,000.00		
国公立／自宅外	￥20,000.00	￥30,000.00	￥40,000.00	￥51,000.00	
私立／自宅	￥20,000.00	￥30,000.00	￥40,000.00	￥54,000.00	
私立／自宅外	￥20,000.00	￥30,000.00	￥40,000.00	￥50,000.00	￥64,000.00
第二種奨学金					
２万円から12万円（１万円単位）					

出典：日本学生支援機構 HP より筆者作成。

表２　奨学金の貸与金額別の返還額の試算

	貸与金額	借入総額	割賦金の基礎額	毎月の返還額
第一種奨学金	￥64,000	￥3,072,000	￥170,000	￥14,167
第二種奨学金	￥30,000	￥1,440,000	￥110,000	￥9,167
	￥120,000	￥5,760,000	￥288,000	￥24,000

出典：日本学生支援機構 HP より筆者作成。

② 大卒初任給にとって重い負担となる奨学金の返還問題

そして、高等教育を受けている若者に対しても影響は出ているとされ、大卒初任給と在籍中に借りていた奨学金の返還との関係において、奨学金の返還が重い負担になっている。

日本学生支援機構の奨学金は、無利子の第一種奨学金と有利子の第二種奨学金の２種類に分かれている。第一種奨学金は、国公立大学/私立大学、自宅通学／自宅通学によって受けることのできる貸与金額は異なるが最低額の月額２万円から最高額の月額６万４千円まで受けることができる[14)]。

他方で第二種奨学金は、月額３万円から月額12万円まで１万円単位で希望するものを選択することによって、受けることができる[15)]。貸与金額、割賦金の基礎額[16)]を基に毎月の返還額を計算した場合、表１のようになる。

たとえば、第一種奨学金の私立大学／自宅外通学の月額６万４千円の４年間（48か月）の貸与を受けるとすると、貸与総額は307万２千円となる。これを返還するとなると毎年の割賦金の基礎額が17万円となり、毎月の返還額が14,167円になる。また、第二種奨学金の最低額である月額３万円の４年間（48か月）の貸与を受けたとすると、貸与総額は144万円となる。これを返還していくと、割賦金の基礎額は11万円になり、毎月の返還額が9,167円となる。また、最高額の月額12万円の４年間（48か月）の貸与を受けた場合、貸与総額は576万円で、割賦金の基礎額が総額の20分の１の28万８千円となり、毎月の返還額が２万４千円となる。ただし第二種奨学金の場合は最大３％の利率があるため、試算した金額よりも高額になる。さらに奨学金の返還に10年以上かかるため、大学卒業後23歳から奨学金を返還し始めるとしても最短で33歳、最長で43歳までは返還しなければならないことになる。以上の試算から大卒初任給平均の手取りを計算する。大卒初任給の平均は206,100円[17)]である。そこから健康保険料（9,900円）[18)]、厚生年金保険料（18,300円）[19)]、雇用保険料（618円）[20)]、所得税（4,980円）[21)]を引くと、手取りは172,302円となる。さらに第二種奨学金の最高額を借りていた場合、毎月の返還額の２万４千円を手取りから差し引くと148,302円しか手取りとして残らないという状況になる。このことから、大学卒業後の初任給と奨学金の毎月の返還額を考えた場合、奨学金の返還が大学卒業後の若者にかなり負担になっていることがわかる。

③ 高等教育課程修了後の若者の貧困化

大内［2017］によると奨学金利用者の雇用の不安定さや低所得などによる奨学金返済が困難になる事例や奨学金返済による弊害が多数生まれていると指摘されている。まず、奨学金の返済によって結婚・出産・子育てができないという状況が生まれてきている［大内、2017］。第２節で述べたように、奨学金の返還には10年以上かかり、最短でも33歳、最長で43歳まで返還し続けなければならない。つまり、結婚・出産・子育ては奨学金の返還とかぶってしまっている。結婚・出産・子育てには費用がかかり、子どもが私立に進学した場合、高額な教育費を負担しなくてはならなくなる。したがって、奨学金の返還が結婚・出産・子育てができないという問題の１つの要因になっていると言える。

(2) 高等教育のアクセス可能性の制限の存在

最後に高等教育のアクセス可能性について見ていく。日本政策金融公庫による平成29年度の「教育費負担

表3　子どもの進学別に見た所得階層別世帯数の割合

（単位：%）

	国公立大学	私立大学	一般世帯
～200万円	2.7	2.6	4.7
～400万円	7.1	7.0	14.6
～600万円	15.9	13.1	24.1
～800万円	24.2	22.9	21.6
800万円～	50.1	54.4	35.0

注：所得階層別の一般世帯の割合は、「児童を持つ世帯」に限定した割合である。

出典：国公立大学、私立大学に進学した子供のいる世帯の所得階層別割合は日本政策金融公庫「平成29年度教育費負担の実態調査結果」、所得階層別の一般世帯の割合は厚生労働省「平成29年度国民生活基礎調査」より作成。

表4　所得階層別に見た大学に進学した学生数の割合と一般世帯の割合

（単位：%）

	国立大学	公立大学	私立大学	一般世帯
～200万円	5.5	6.9	5.4	4.7
～400万円	11.6	13.2	12.3	14.6
～600万円	15.6	20.0	17.9	24.1
～800万円	19.7	23.1	21.7	21.6
800万円～	48.6	36.8	42.7	35.0

注：所得階層別の一般世帯の割合は、「児童を持つ世帯」に限定した割合である。

出典：国公私立大学それぞれの学生数の所得階層別の割合は日本学生支援機構「平成28年度学生生活調査」、所得階層別の一般世帯の割合は厚生労働省「平成29年度国民生活基礎調査」より作成。

の実態調査結果」によると、子どもの在学先別にみた世帯年収の状況は、年収800万円以上の世帯の割合が「短大」、「国公立大学」、「私立大学」において過半数を占めており、600万以上800万円未満の世帯の割合を含めると約7割から8割を占めている。しかし、200万円以下の世帯の割合は、「国公立大学」、「私立大学」ではそれぞれ2.7%と2.6%という低さにある[22]。これらの数字を「国民生活基礎調査」の所得階層別世帯数の割合[23]と比較すると表3のようになる。すると、日本の所得階層別世帯数の割合は年収200万円以下の児童のいる世帯の割合が4.7%であり、子どもの進学別に見た所得階層別世帯数の割合では国公立大学に進学している世帯が2.7%、私立大学に進学している世帯が2.6%と極端に低く、年収200万円以下の世帯の子どもが大学に進学することが圧倒的に難しい状況にある。他方で年収800万円以上の児童のいる世帯での割合が35.0%であり、その中で国公立大学に進学している世帯が50.1%、私立大学に進学している世帯が54.4%と約半数近くが大学に進学しているということがわかる。このことから、日本の高等教育へ進学しているのは高所得者層を中心となっており、所得階層間格差によって高等教育へのアクセス可能性の疎外が生じていると考えられる。

しかし、日本学生支援機構の「平成28年度　学生生活調査結果」で所得階層別にみた高等教育に進学した学生数の割合を、一般的な児童の居る世帯の割合と所得階層別で比較した場合、表4のようになる[24]。すると、各大学の大学に進学した子どものいる家計の割合は、一般的な児童の居る世帯の割合とさほど変わりがない。年収200万円以下の家計の学生の割合を見ると、国立大学の割合は5.5%、公立大学の割合は6.9%、私立大学の割合は5.4%と表3で示した所得階層別世帯数の割合の数値より高いものとなっている。このことに対して、国立大学においては、もともとの授業料が低く設定されていることや、国立大学の授業料免除制度があることから、大学進学の機会均等に貢献しているという指摘がなされている［濱中、2018］。また、公立大学においても国立大学ほどではないが授業料減免制度があり、年収450万円以下の低所得者層における2割強の学生が対象となっている［濱中、2018］。そのため、所得階層間格差による高等教育のアクセス可能性の疎外があるとは一概にいいがたい。また、年収800万円以上の家計の学生の割合において国立大学の割合が48.6%と高い。濱中［濱中、2018］によると、この背景としては、学力と家庭の経済状況の間に相関があるとした場合、国立大学における入学者の選抜性が高いため、高所得層の方が国立大学に進学しやすいというと指摘している。

さらに、所得階層間格差のみの分析から高等教育へのアクセス可能性の疎外の存在がないとは言えない。学生の出身地域別でみた場合、大都市圏の高所得層の方が国立大学に進学しやすい傾向にあるという指摘がなされている［濱中、2018］。小林［2009］は、地域別格差や大学・専攻や自宅外通学の選択の格差が拡大している可能性を示唆している。居住形態と所得階層の関係を見ていくと国立大学は、低所得層ほど自宅や寮が多くなっていることから、高等教育の機会が生活費によって限定されていることを指摘している。また、地域別と通学の選択の関係においても、大都市圏ほど高等教育機会に恵まれており、地方での高等教育へのアクセス可能性が限定されていることも指摘している［小林、2009］。

さらに、「無理する家計」が進学を断念した場合、教育費負担の重い私立大学の進学において、低所得層と中高所得層との在学率格差が2倍から2.5倍にまで広がると指摘している［小林、2009］。

以上のことを図3の家計の教育費負担の推移と関連してみると、これからも家計の教育費負担の割合が重くなるとともに、さらに低所得層に対する経済的アクセス可能性と物理的アクセス可能性が疎外されるだけでなく、低所得層と中間所得層の所得の逆転現象が発生するおそれがあると考えられる。

⑶ 高等教育のアクセス可能性を潜在化してきた教育費の負担観

これらの問題の根底には、高等教育の費用負担観が家族による負担が当然と考える「教育の家族主義」の考え方がある。小林［2013］によると「大学や専門学校への進学にかかる学費について卒業するまで学費や生活費は親が負担するのが当然だ」という質問に対していかなる所得階層においても約４分の３が肯定的な考え方を持っているという結果が出た。また、小川和孝［2016］によって、大学教育費をめぐる理解において大学教育がもたらす利益は個人にあり、教育費を負担するのは個人であるべきと考える人が圧倒的多数ということも指摘されている。つまり、現在に至るまで日本において高等教育を受けることは、個人の利益をもたらすものであり、その費用を払うのは当然、家族であると認識されている。そのことから「無理する家計」は家族主義的・受益者負担主義的負担観に支えられているといえる。

さらに、第１節において述べた学習時間などを削って生活の適応に問題を生じさせかねない「学習・生活環境の悪化している学生」の存在と家族主義的・受益者負担主義的負担観に支えられている「無理する家計」の存在が、高等教育機会の選択の幅を狭めてしまい、所得階層間格差を縮小したように見せかけることで、経済的・物理的アクセス可能性の問題を潜在化してきたといえる。

3. 小　括

以上のことから、日本の高等教育費の高騰が、学生の収入の減少とともに学生自身の健康にかかわる生活費の支出を抑えるなどの学生生活の変化をもたらしていることや、高額な奨学金の返還が所得との関係において大きな負担になっていること、無理する家計の限界が来ていること、奨学金の返還が結婚・出産・子育てを困難にしている要因になっていることも明らかになった。また高等教育への進学において所得階層間格差による経済的・物理的アクセス可能性が疎外されていることを明らかにした。これらの問題は、家族主義的かつ受益者負担主義的な負担観に支えられた「無理する家計」の存在と収入をアルバイトで頼ることで生活の適応に問題が生じかねない「学習・生活環境の悪化している学生」の存在によって社会問題とされてこなかった［小林、2009］。

そこで本稿では、社会問題とされてきた高等教育の費用負担の問題の解決策として公的負担の拡充を取り上げていくこととする。

第２章では、日本における高等教育への公的支出が国際的にどのくらいの位置にあるのかを再確認するとともに、なぜ日本の高等教育の公的支出が低い中で、教育社会学、教育経済学はどのような公的負担の論理をもって公的負担を正当化しようとしているのかを整理していく。

Ⅱ　高等教育への公的負担の必要性と可能性

第１章では、日本の高等教育の授業料の高騰により、「無理する家計」が限界になり、高等教育課程を修了した若者において奨学金の返還が大卒初任給に対して重い負担になっていること、所得間格差によって高等教育へのアクセス可能性が疎外されていることを確認した。それらの問題は、家族主義的・受益者負担主義的負担観の下で潜在化させられ社会問題化されなかった。しかし、それらの問題が顕在化された今日において、何かしらの解決策をとらなければならないとされている。そして、本稿では解決策として高等教育への公的負担の拡充を取り上げることとした。高等教育の授業料の高騰によって起きた顕在化された前述の社会問題の解決策は、大学への寄付も１つの解決策であると考えられる。ただし、本稿において解決策としての高等教育への寄付は書き切れないため、取り上げないものとする。

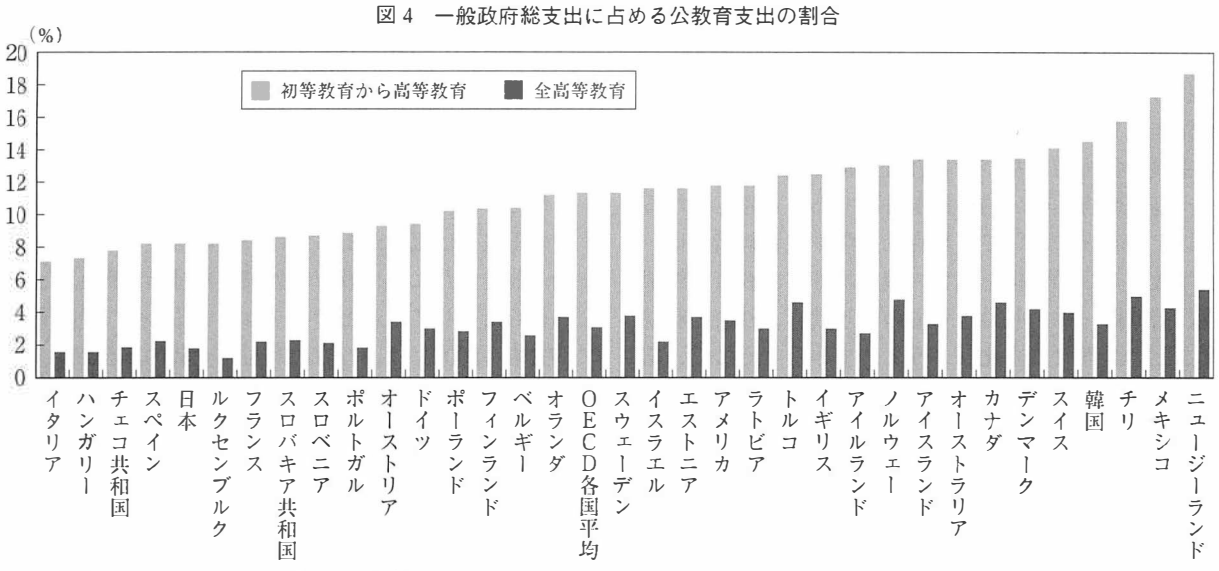
したがって、本章では高等教育への公的負担の必要性とその可能性について論じていく。それを論じていく上で、日本における高等教育への公的負担と国外における高等教育への公的負担を経済協力開発機構（OECD）［2017］のデータを基に比較することで日本における高等教育への公的負担が少ないことを確認する。そして、これまでに公的負担を正当化する論理を改めて整理し、高等教育の公的負担の可能性を示す。

1. 教育への公的支出の国際比較

まず、日本の高等教育の公的負担の拡充の議論において挙げられるのは、日本の高等教育に対する公的支出がほかの国よりも少ないことである。OECD の一般政府総支出に占める公教育支出における高等教育への公的支出の割合では日本の高等教育への公的支出が、OECD 加盟国の中でも最も低いとされている。図４は、OECD の各国の初等教育から高等教育までの一般政府総支出に占める公教育支出の割合と高等教育における一般政府総支出に占める公教育支出の割合をグラフにしたものである。この中で、日本の初等教育から高等教育までの公的支出は、OECD 加盟国平均の11.3%に対して、8.2%と加盟国の中でも５番目に低い。さらに、日本の高等教育への公的支出は、OECD 加盟国平均の3.1%に対して、1.8%と圧倒的に低い。

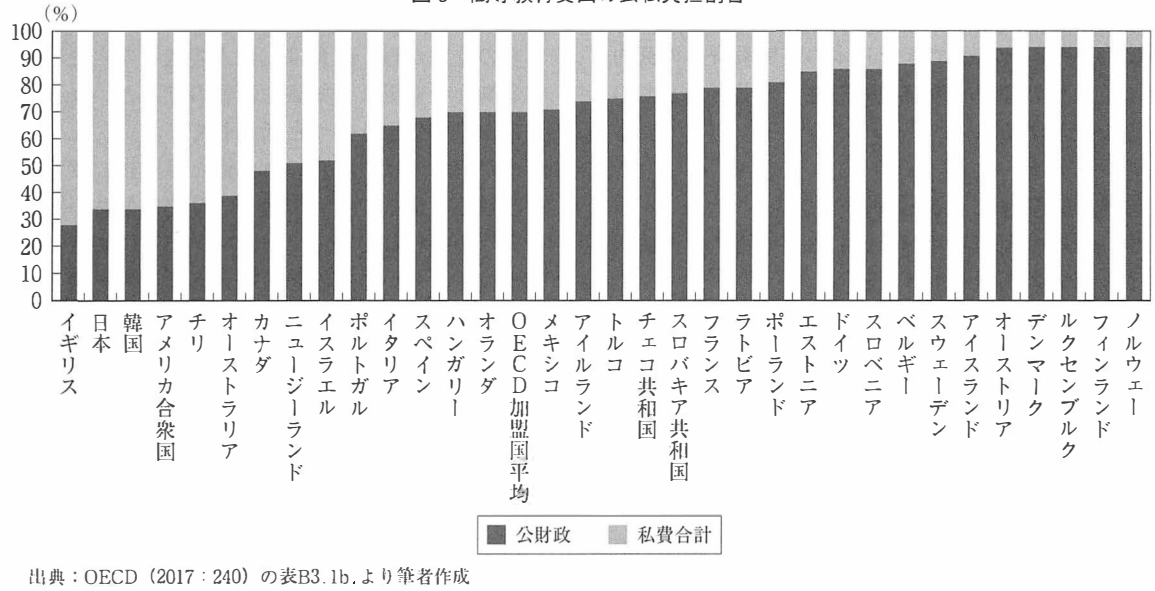
さらに、日本の高等教育への公私負担の割合においても公財政による支出が OECD 加盟国の中でも低い。図５は OECD 加盟国の教育機関に対する教育支出の公私負担割合の高等教育支出の公私負担割合をグラフ

図４　一般政府総支出に占める公教育支出の割合



出典：OECD（2017：228）の表B4.1.より筆者作成

図５　高等教育支出の公私負担割合



出典：OECD（2017：240）の表B3.1b.より筆者作成

にしたものである。この中で、日本の高等教育支出の公私負担割合は、公財政支出の割合が34％に対して、私費による支出が66％とOECD加盟国の中でも非常に高い。また、日本の高等教育支出は、高等教育支出における私費による支出における家計による支出が51％とOECD加盟国の中でも圧倒的に高く[25]、日本の高等教育が家計の支出によって支えられていることがわかる。

日本における高等教育への公的支出が少ない理由は、第１章でも述べたように、高等教育の私的支出が現在に至るまで「無理する家計」による支出によって支えられてきたからであると考えられる。それだけでなく、世論における教育への支出の優先順位が低いことも日本の高等教育の公的支出が少ないことに起因している［矢野、2015］。矢野眞和ら［2016］は、その教育に関する世論において、教育がほかの政策よりも優先順位が低く、教育内でも「大人の学習」よりも「子どもの学習」が優先的に支持されるという教育の「劣位性」があり、日本の一般政府総支出に占める公教育支出の割合の低さにおける教育の劣位性があることを指摘し、日本を「教育劣位社会」と呼んでいる。また、橘木俊詔［2010］によると日本の公共部門の教育支出の少ない理由として、①私的財としての教育、②経済発展を最優先目標としたことによる後回し、③教育の質が教員の熱意ある効率的な教育方法や生徒・学生の学習意欲に依存するという認識、④設置主体としての大学の比重が国公立大学よりも私立大学が多い状況[26]、を挙げている。さらに高等教育においては、４つの理由とともに、奨学金の脆弱性を理由として挙げている。つまり、日本において高等教育の公的支出が少ないことは、無理する家計に高等教育が支えられ、社会的にも優先して求められていたことではなかったからと言える。

しかし、高等教育への公的負担が少ないままであったことが、今まで潜在化させられていた家計・若者の貧困化の問題と高等教育を受ける権利の疎外という問題を顕在化したのである。故に、家族主義的・受益者負担主義的負担観に基づく教育費負担ではなく、政府が行う高等教育への公的負担が必要であると考えられる。

以上の状況において、教育社会学や教育経済学は、高等教育の公的負担を教育の機会均等[27]、教育の外部性、公共財・準公共財としての高等教育、社会的収益率などの論理で正当化しようとしてきた。そこで、第２節以降からは、高等教育への公的支出の正当化の論理を改めて検討し、それらの論理による公的負担の可能性を明らかにしていく。

2. 公的支出の正当化論理の再検討

第１節では、日本の高等教育への公的負担の拡充において必ず示される公的負担の少なさを確認した。

そこで第２節では、これまでの教育社会学や教育経済学においてあげられてきた日本の高等教育への公的負担の正当化の論理（教育の外部性、公共財としての教育）を整理する。

⑴ 教育の外部性による正当化

まず、日本の高等教育への公的負担の正当化の論理として教育の外部性があげられる。

教育の外部性とは、教育が、それを受けたものだけでなく、それを受けなかったものや社会全体に利益をもたらすとされていることである。義務教育のような読み書き計算といった技能を身につける教育は、個人に対して利益をもたらす一方、社会の再生産という役割を果たしており、社会全体に対して利益をもたらしていることが言える[28]。このようにある財の生産や消費が、市場を経由することなく、生産と消費に関与しない者に対して何かしらの影響を与える現象を外部性とされる。高等教育は、義務教育とは異なりより専門的な知識を個人が学ぶことになるが、それを受ける人々の能力を高め、社会全体の生産性を向上させ、さらに生活水準の向上、税収の増加という形で社会全体の利益になるとされている［阪本、2013］。そのため、高等教育にも外部性が発生すると言える。しかし、阪本［2013］によると高等教育や研究に正の外部性が伴うことが事実であるとしても、その事実だけで公的支援を正当化することはできないとされている[29]。それだけでなく、高等教育への公的支出がどれくらい必要になるかを明らかにするためには、それによってどれくらいの社会的便益が生まれるかに関する情報を入手する必要があるとしている。また宮寺晃夫［2014］は、高い知能に恵まれた人材に対する特別な教育の支援は、社会にもたらすリターンは大きいと予想されるが、ハイリスクや不確実性があることや少数の人材の選抜による教育機会の供給が公正の原理に反してしまうことになるとしており、たとえその不公正な教育機会の供給が改善されたとしても、個人の教育による成果は個人に帰するものであり、社会が回収できるものでないと述べている[30]。

ただし、教育の外部性が高等教育への公的負担の拡充の正当化は限界があるとは一概に言い難い。なぜなら、前述したように教育の外部性は社会に対しても利益をもたらしていると考えられているからである。丸山文裕［2001］は、教育の利益を金銭的非金銭的基準と利益の帰属先が個人なのか社会なのかという基準をもとに分類している[31]。この分類の中で丸山は、金銭的利益に受けた教育によって得られる労働市場における賃金上昇などの個人的利益や社会全体の経済成長、国民所得の増加に効果を持つ社会的利益を上げる一方で、非金銭的利益では「知識技能だけでなく、美術的感性を敏感に」させる個人的利益や「市民性を発達させる」効果を持っている社会的利益を挙げている。これらの分類から、教育は①個人の選好の変更、②直面する制約の変更、③知識や情報の拡大という３つの方法において効果を持つと指摘している。

また近年では、教育の外部性とは別に、教育の社会的収益率によって教育の社会的経済的便益を計測する研究[32]が行われている。矢野［2015］によると、大学への投資において家計と政府が資金投入をする大学教育は、家計が苦しくても、財政難であっても、将来的に利益が回収される。

⑵ 高等教育の公共財的性質による正当化

次に公共財としての観点から教育費の公的援助が支持されている。

何らかの理由によって市場メカニズムが機能せず、社会的に最適とされる水準よりも財・サービスの供給が過少となることを「市場の失敗」と呼ばれている［阪本、2013］。その１つに「公共財」がある。

高等教育を公共財として考える場合、公共財が持つ「非排除性[33]」と「非競合性[34]」の２つの性質のうち少なくとも１つを満たしていなければならない。そこで阪本崇は大学を教育機関と研究機関の２つの観点から公共財という根拠による正当化の限界を示している［阪本、2013］。阪本によると、大学を教育機関と見た場合、大学は公共財としての性格を有していないとしている。高等教育は、大学の卒業証書を授与されるには学費を払われなければならないため、排除性が存在する。非競合性では、教養科目などの大人数を対象とする講義においては一定程度の競合性は発生しないが、限界に達することになる。そのため、ある個人の消費が他の個人の消費を妨げる「混雑現象」が発生することになる。ゆえに阪本は、大学が混雑現象を発生させる「クラブ財」であるとしている［阪本、2013］。つ

まり高等教育は、クラブ財であるため、競合性が存在するということになる。従って、高等教育を教育機関としてみた場合、高等教育は、排除性と競合性を有するため、公共財としての性質を有していないといえる。

他方で、研究機関として見た場合は、大学によって行われる研究によって生み出される成果は、公共財的な性質を有しているとしている［阪本、2013］。さらに今日では、デジタル化によって研究成果がインターネットで閲覧することができるようになってきている［吉見、2018］。ただし、知識や解釈を生み出す研究というサービスは公共財であるとは限らず、それを行う大学は公共財としての性質を持つとは言えない。

以上から、教育機関、研究機関としてそれぞれの側面から高等教育を見た場合、高等教育は、公共財とは言い難いものである。しかし、高等教育においては前述した高等教育の外部性が発生していると考えられているため、高等教育は公共財ではないが社会に利益をもたらす「準公共財」、もしくは「メリット財（価値財）」であると位置づけられている。

3. 小括：公的負担の正当化論理の可能性

以上のことから、高等教育への公的支出の必要性と可能性を検討した。高等教育への公的支出の必要性は、日本の高等教育の公的支出の現状を OECD の一般政府総支出に占める公教育支出の割合と公教育支出の公私負担割合から見た。そこでは日本の高等教育への公的支出は、OECD 加盟国の中でも低い水準であった。さらに公私負担割合においては、家計支出の割合が圧倒的に多く、今日の家計・若者の貧困化から考えても高等教育への公的支出は必要である。しかし、高等教育への公的支出を行うにしても、そのための正当化を行わなければならない。従来の高等教育への公的支出の正当化の論理は、有効でありながらも、それ単体で正当化することに限界があるということが分かった。

しかし、教育の外部性、公共財としての教育といった経済学的正当化論理以外の別のアプローチによる正当化はできないのであろうか。現在、別のアプローチの１つとして国際人権規約Ａ規約第13条の２項(c)の高等教育の漸進的無償化条項を根拠として正当化しようとする動き［渡部、2016；2017；2018］がある。また教育法学においては、「国民の教育権論」が正当化に有用であると考えられる。しかし、国民の教育権論においても強い政治性に対する批判や法理論としての脆弱性に対する批判など[35]があり、現時点の段階では判断がつかない。

高等教育の公的支出が必要とされていながらも、高等教育の公的支出の正当化に限界があるという状況の中で、日本政府が高等教育の無償化政策を行おうとしている。そこで第３章では、国際人権規約Ａ規約を基軸として2020年に実施される日本の高等教育無償化政策を検討していく。

Ⅲ　高等教育の無償化政策の検討

第１章では、高等教育にかかる教育費の高騰によって無理する家計の問題や高等教育課程終了後の若者の貧困化を見てきた。

第２章では、日本における高等教育への公的支出の低さを改めて確認し、公的支出が低い状況の中で教育社会学や教育経済学が高等教育の公的負担の正当化論理を概観・整理を行った。そこでは、教育の外部性、公共財としての教育を見ることで、これまでの日本の高等教育の公的支出の正当化論理だけでは限界があることを示した。

高等教育の公的支出の正当化が限界にある中で、2020年に日本政府は「新しい経済政策パッケージ」に基づく高等教育無償化政策を行うとしている。そこで第３章では国際人権規約Ａ規約第13条に基づき、かつ具体的に日本政府の高等教育の無償化政策の位置づけ、具体的方策を検討していきながら、問題点を明らかにしていく。

1. 新しい経済政策パッケージに基づく高等教育無償化政策

日本政府における高等教育の無償化政策は、2017年に「人生100年時代構想会議」が設置されたこととから始まる。人生100年時代構想会議では、日本社会は健康寿命が世界一の長寿社会を迎えているということに対して、これから到来する超長寿社会に対して、人々がどのような活力をもって時代を生き抜いていくのか、そのための社会・経済システムはどうあるべきかのグランドデザインを検討していくことを目的としている。この目的の下で次の具体的なテーマ[36]が議論された。

① 全ての人に開かれた教育機会の確保、負担軽減、無償化、そして、何歳になっても学びなおしができるリカレント教育
② これらの課題に対応した高等教育改革
③ 新卒一括採用だけでない企業の人材際の多元化、そして多様な高齢者雇用
④ これまでの若年者、学生、成人・勤労者、退職した高齢者という３つのステージを前提による高齢者向けの給付が中心となっている社会保障制度から全世代型社会保障制度への改革

以上の具体的なテーマにおける議論が2017年12月８日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」に反映される。さらに、新しい経済政策パッケージを基礎として同年12月に人生100年時代構想会議の中間報告、2018年６月13日には「人づくり革命　基本構想」を取りまとめられている。その後、同年６月14日に高

等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議にて「高等教育の負担軽減の具体的方策について」が取りまとめられている。

日本政府の高等教育無償化政策の起点となっている人生100年時代構想会議は、上述したように日本が長寿社会に突入したことを理由に安定した財源の下で初等教育から社会人の学び直しに至るまでの生涯を通じての質の高い教育を提供することと「全世代型の社会保障」への転換を掲げている[37]。このことの前提として、日本の財政は、高齢化に起因する社会保障関係費の増大などによる財政赤字の状況が続いていることがある。そのため、日本政府は、人口減少・少子高齢化を克服し、経済成長・財政健全化を行うために、高等教育の無償化を「人づくり革命」の手段として経済政策のパッケージの１つとして位置付けている[38]。

⑴ 高等教育無償化政策の位置づけ

日本政府は、「新しい経済政策パッケージ」において、持続可能な経済成長を成し遂げる鍵を少子高齢化への対応であるとしている[39]。少子高齢化を克服するための大きな柱として「生産性革命」と「人づくり革命」が掲げられている。そして、その２つの柱による経済成長から社会保障を充実させ、安心できる社会基盤を構築することを掲げている。そのうちの１つの柱である「人づくり革命」を人材への投資として位置付けている。そのような位置づけの中での日本政府の高等教育の費用負担に対する現状の認識として、経済状況が困難な家庭の子供ほど大学等への進学率が低いことや、最終学歴による平均賃金の格差、日本の教育費に対する私的負担への割合が高いこと、高等教育段階の費用が大きな負担になっているということから理想の子供数を持たない理由として「子育て・教育にお金がかかりすぎる」ことがあげられている[40]。同時に日本政府は、高等教育を「国民の知の基盤」、イノベーションを創出することや国の競争力を高める原動力であると認識した上で、大学改革、アクセスの機会均等、教育研究の質の向上を一体的に推進することを述べている。このような現状の認識から高等教育費負担に対する施策を「人材への投資」として位置付けると同時に、「貧困の連鎖を断ち切り、格差の固定化を防ぐ」ことから少子化対策として位置付けている[41]。

しかし、日本政府の高等教育の費用負担に対する現状の認識と新しい経済政策パッケージにおける高等教育無償化政策は、経済的に進学が困難な家庭の子どもを対象とした高等教育の無償化を行うことによって「貧困の連鎖を断ち切り、格差の固定化を防ぐ」という理由から、高等教育の無償化を少子化対策に位置づけることにつながりがあるとは考えにくい。また、低所得者層の進学支援によって、所得が増加し、格差の固定化を解消すること[42]で少子化の問題を克服することができるわけではなく、中間所得層との逆転のおそれが指摘されている[43]。

⑵ 高等教育の負担軽減方策の具体的内容

「人材への投資」と「少子化対策」として位置付けている日本政府の高等教育無償化政策は、高等教育に求めている「アクセスの機会均等」、「大学改革」、「教育研究の質の向上」に沿って制度設計しているといえる[44]。

まず、方策の柱である授業料減免と給付型奨学金はアクセスの機会均等を促進するための内容である。授業料減免と給付型奨学金は、支援対象となる学生を「住民税非課税世帯およびそれに準ずる世帯の学生[45]」と低所得層を対象としている。また大学進学後に支援対象となった学生は、学習状況等において一定の要件が課され、それに満たさない場合は支給されない[46]。授業料の減免において授業料免除額は、国公立、私立大学それぞれに基準を設け、その基準に沿って免除するという形をとっている[47]。他方、給付型奨学金の支給金額は「学業に専念するため、学生生活を賄えるように措置を講じる」として、社会通念上妥当なものとするとしている[48]。

次に、日本政府は支援措置の対象となる大学に対して「大学改革」と「教育研究の質の向上」として①実務経験のある教員による授業科目の配置、②外部人材の理事への任命、③厳格な成績管理の実施・公表、④法令に則った財務・経営情報の開示という４つの要件[49]を設けている。

以上の具体的な方策を日本政府が示しているが、この方策において第１章における問題点と比較すると日本政府は、高等教育の無償化と給付型奨学金の支援対象者を「住民税非課税世帯およびそれに準ずる世帯の学生」としている。この基準では、低所得者層の世帯の学生における卒業後の負担は軽減されるものの、それ以外の所得階層の世帯の学生は負担が軽減されず、卒業後の貧困化に陥りかねず、「結婚・出産・子育てをしない」ことを選択する若者が増え、少子化を克服することはできないと考えられる。

2. 国際人権規約Ａ規約13条を基軸とした評価

第１節では、日本政府の高等教育の無償化政策の位置づけと具体的内容を確認し、日本政府における現状の認識と政策の位置づけにズレがあることを述べた。

国際人権規約は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（Ａ規約）」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約（Ｂ規約）の２つで構成されている。これらの規約は、1948年に採択された『世界人権宣言』を条約化したことにより、締約国に対して法的拘束力を持つ規範である。その１つである国際人権規約Ａ規約は、特に社会権に関する条項が第３部第６

条から第15条にかけて明記されている。その中でも「教育への権利」は、１項から４項までと国際人権規約Ａ規約の中でも規定が長く、「国際人権法において、教育に対する権利に関する最も広範かつ包括的な条文[50]」とされている。さらに第13条１項において、高等教育の漸進的無償化は２項(c)において以下の通りに明記されている。

国際人権規約Ａ規約第13条（３項，４項は省略）[51]

この規約の締約国は、教育についてすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。さらに、締約国は、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。

２　この規約の締約国は、１の権利の完全な実現を目指すため、次のことを決める。

(a)　初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること。

(b)　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こと。

(c)　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こと。

(d)　基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。

(e)　すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

そこで、第２節では、2012年に日本が保留を撤回した国際人権規約Ａ規約13条(c)の高等教育の漸進的無償化と新しい経済政策パッケージの中の１つである高等教育の無償化が異なることを、国際人権規約Ａ規約の条文を説明している社会権規約委員会の一般的意見13[52]における「教育への権利」と対比しながら、日本の高等教育無償化政策が国際人権規約Ａ規約第13条の求める無償教育の漸進的導入と異なることを示していく。そして、

(1)　国際人権規約Ａ規約13条の理念との対比

社会権規約委員会の一般的意見第13において第13条は、教育それ自体を人権であるとともに、他の人権を実現する不可欠な手段、エンパワーメントの権利として貧困から脱し、地域社会に参加する手段を得るための主要な手段であると認識している[53]。また、教育は、女性のエンパワーメント、搾取的な労働や性的搾取からの児童保護、人権・民主主義の促進、環境保護、人口増加の制御といったことにおいて重要な役割を置いていると認識している[54]。

一方、日本政府の高等教育無償化政策において高等教育は、新しい経済政策パッケージにおいて高等教育を「国民の知の基盤であり、イノベーションを創出し、国の競争力を高める原動力」としている。つまり、日本政府は、高等教育を人権またはその他の人権を実現するための人権としての認識ではなく、経済成長のための一つの手段として認識している。

また一般的意見第13は、高等教育に関する教育への権利を「職員及び生徒の学問の自由が伴わなければ享受できない[55]」という見解を出しており、さらに学問の自由を享受するために大学の自治が必要であるという見解を示している[56]。この大学の自治に関する見解において、自治（autonomy）を「学問的な活動、基準、運営及び関連の活動に関して高等教育機関が効果的な意思決定を行うための自己統治（self-governance）である」として認めている一方で、自己統治は国から提供されている公的資金の点において公的な説明責任のシステムと一貫していなければならないことが述べられている[57]。

一方で日本政府は、新しい経済政策パッケージにおいて、その中で日本政府は、支援措置の目的を「大学等での勉学が就職や起業等の職業に結びつくことにより格差の固定化を防ぎ、支援を受けた子供たちが大学等でしっかり学んだ上で、社会で自立し、活躍できるようになること[58]」としている。しかし、それを実現するために大学に対して、第１節において述べた４つの要求を満たすことを求めた。支援措置の対象となる大学は４つの要求を実施しなければ、支援措置を受けることができないということを述べている。特に上述した要件の中で、①実務経験のある教員による科目の配置、②外部人材の理事への任命が一定割合を超えていることという２つの要件は、国が奨学金や授業料無償化を「人質」に大学の自治への介入が懸念されている［村上祐介、2018］。また、社会権規約委員会の一般的意見第13と比較した場合、高等教育において高等教育機関の自治を学問的な活動、基準、運営及び関連の活動に関して効果的な意思決定を行うための自己統治として認めているため、先の２つの要件は国際人権規約Ａ規約とは異なるものであり、学問の自由、大学の自治に対して政府が介入するための足掛かりである

と考えられる[59]。

以上からいえることは、日本政府は、高等教育を人権として、高等教育の無償化を普遍的な「教育への権利」を達成するための方策として認識しておらず、日本政府が学問の自由、大学の自治に介入するための経済政策の一部でしかないということである。

⑵ 国際人権規約Ａ規約13条と日本の無償化政策の具体的な方策との整合性

次に、国際人権規約Ａ規約13条と日本の高等教育無償化政策の具体的な方策の整合性を簡単に確認していく[60]。

国際人権規約Ａ規約13条では教育への権利はすべての者に権利として認められている。また、その教育への権利の実現は、①「利用可能性」、②「アクセス可能性」、③「受容可能性」、④「適合可能性」という相互に関連する重要な４つの特徴[61]があり、それらの特徴を満たしてなければならないとされている［渡部、2018］。つまり、初等・中等・高等教育の制度と施設設備が整えられ、利用可能であり（利用可能性）、物理的かつ経済的にアクセスできなければならない（アクセス可能性）。また、すべての段階の教育におけるカリキュラムや教育の形式、内容が、生徒にとって受け入れられるものでなければならず（受容可能性）、教育が変化する社会・地域や生徒のニーズに適合しなければならない（適合可能性）。さらに、４つの特徴の適用においては、生徒の最善の利益を第一に考慮されなければならないこととされている[62]。ここでは、これらの特徴を基軸として日本政府の高等教育無償化政策の具体的方策の検討を行っていく。

①　利用可能性

まず、日本政府の高等教育無償化政策の具体的方策における利用可能性を検討していく。利用可能性は、社会権規約委員会の一般的意見第13において、「機能的な教育施設及びプログラムが、締約国の管轄において十分な量だけ利用できなければならない[63]」となっている。また、教育施設やプログラムを機能させるためには、どのような発達段階の中で運営されているのかを含む多くの要素に依存していると述べている[64]。その例として、建物その他風雨からの保護となるもの、男女両方のための衛生施設や国内競争力のある給与を受けている教員、教材などが必要であるとしている[65]。

一方、新しい経済政策パッケージに基づく高等教育無償化政策では、支援措置の対象となる大学によって授業料の減免の制度を受けることができる学生とできない学生に分かれる可能性がある。また、教育機関を選別することによって、学生の選択の幅を狭める恐れがあることも指摘されている[66]。日本政府は、教育の質が確保されず、大幅な定員割れとなり、経営に問題がある大学等に対しては高等教育の負担軽減が実施的な救済につながるのではないかという懸念から、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る[67]としている。その例として、「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」を挙げている。そうした場合、要件を満たすことができない大学は、授業料の減免の支援措置を受けることはできない。つまり、十分な量の機能的な教育施設とプログラムを生徒が利用できない可能性があると考えられる。また、大学の中には、日本政府の求める要件が大学の選別機能を果たしてしまうことを危惧しており、大学への要件が大学生への支援のための趣旨と異なることを指摘している[68]。ただし、文部科学省の担当者は、大学に対する要件に関して、「無理な要件にせず、実例に即して検討したい」ということを述べている[69]。しかし、後述するが、アクセス可能性から考えたとしても大学への要求は、整合性が取れているものと考えられない。さらに、同じく後述するが、生徒のニーズに対応するという点で適合可能性との整合性も取れているといえないと考えられる。

②　アクセス可能性

社会権規約委員会の一般的意見第13では、アクセス可能性において互いに重なり合う３つの側面（無差別、物理的なアクセス可能性、経済的なアクセス可能性）がある[70]としている。そこで、ここでは第１章において指摘した「物理的なアクセス可能性」と特に漸進的無償化との関連が強い「経済的なアクセス可能性」の整合性を検討していく。

物理的なアクセス可能性は、社会権規約委員会の一般的意見第13において「教育は、合理的な利便性のある場所（例えば近所の学校への出席）、又は現代技術を通して（例えば「遠隔学習」プログラムへのアクセス）のいずれかによって、物理的に無理のない範囲に存在しなければならない」としている[71]。これを基準に、第１章において述べた物理的・経済的アクセス可能性が疎外されている状況を考えると、日本では、教育費によって進学する高等教育の選択の幅が狭まり、大都市圏では高所得層が高等教育機会に恵まれているのに対して、地方の低所得層は高等教育機会が制限されているため、物理的アクセス可能性が保障されているとは言い難い。そして、新しい経済政策パッケージに基づく高等教育無償化政策は、前述した物理的なアクセス可能性の問題に対して記述していないため、物理的なアクセス可能性を満たしていないと考えられる。

経済的なアクセス可能性は、社会権規約委員会の一般的意見第13において「教育は、すべての者にとって負担可能なものでなければならない[72]」とされている。

つまり、教育費は、すべての者にとって負担可能な普遍的なものでなければならないということである。一方の日本の高等教育無償化政策では、高等教育の負担軽減の対象範囲は、授業料の減免、給付型奨学金の両方とも、低所得者層の世帯の子どもという限定的な対象としている。つまり、中所得者層、高所得者層の世帯の子どもに対しては高等教育の授業料の減免を受けることができず、高額な授業料を支払わなければならないということになる。これは、明らかに選別的なものであり、すべての者が対象としている経済的なアクセス可能性が満たされていないと考えられる。

また、この側面においては、国際人権規約Ａ規約13条２における初等・中等・高等教育においてそれぞれ用いられる文言に従うとされている。そのため、無償の高等教育については漸進的導入が求められている[73)]。一方で、新しい経済政策パッケージに基づく高等教育無償化政策では、授業料の減免において大学の種類によって減免の額の基準が異なっている。そのため、国立大学では無償であるのに対して、私立大学は年間50万円から450万円の授業料を大学生に強いることになり、国私間格差がさらに拡大しかねないという指摘がなされている[74)]。また、前述した大学に対する要件においても、支援措置を受けられない大学に低所得者層の世帯の子どもが進学した場合、高額な授業料を支払われなければないため、経済的なアクセス可能性を満たしていないことになる。さらに、高等教育の漸進的無償化の点から考えても、低所得者層の世帯の子どもに対する進学支援措置としての位置づけであり、中・高所得者層の世帯の子どもに対する無償化の動きを示していないため、日本の高等教育無償化政策は国際人権規約Ａ規約13条の漸進的無償化の義務[75)]を果たしていないことがわかる。

③　受容可能性

次に、日本政府の高等教育無償化政策の具体的方策にける受容可能性を検討していく。受容可能性は、社会権規約委員会の一般的意見第13において、「カリキュラム及び教育方法を含む教育形式及び内容は、生徒にとって、また適切な場合には両親にとって、受け入れられるものでなければならない[76)]」とされている。

日本政府は、高等教育無償化政策の支援措置を受ける大学の要件に、実務経験のある教員による授業科目の配置[77)]を規定している。これにより、「学問分野の違い、学問追求の観点とともに、実際の社会のニーズに対応した経験に基づく実務の観点を踏まえた教育の実施」を行うことが求められる[78)]。また、実務経験のある教員による授業科目の配置は、卒業に必要となる標準単位数[79)]の１割程度とされている。つまり、卒業要件の124単位のうち12単位は実務経験のある教員の授業科目を配置しなければならないことになる。さらに、授業科目の内容は、実務経験のある教員が指導する授業のほか、オムニバス形式で企業等から講師を招いて指導すること、企業から提供された課題に取り組むこと、学外でのインターンシップや実習、研修を授業の中心に位置づけているなどがあるとされている[80)]。これらを社会権規約委員会の一般的意見第13と照らし合わせると、日本政府の高等教育無償化政策における実務経験のある教員による授業科目の配置の要求は、生徒にとって、またはその両親にとって、受け入れられるものであるのかの記述がないため、判断は現在のところできない。

④　適合可能性

そして、日本政府の高等教育無償化政策の具体的方策における適合可能性を検討していくとする。適合可能性は、社会権規約委員会の一般的意見第13において、教育は「変化する社会及び地域のニーズに適合し、かつ多様な社会的・文化的環境にある生徒のニーズに対応できるよう柔軟なものでなければならない[81)]」とされている。つまり、国際人権規約Ａ規約第13条の重要な特徴である適合可能性は、教育が社会や地域のニーズに適合しながらも、多様な社会的・文化的環境を考慮しながら生徒のニーズに対応しなければならないことを求めている。

他方で、日本の高等教育無償化政策の具体的方策では、支援措置の対象となる大学に対して「その特色や強みを活かしながら、急速に変わりゆく社会で活躍できる人材を育成するため、社会のニーズ、産業界のニーズも踏まえ、学問追及と実践的教育のバランスを取」ることを求めている[82)]。このことは、明らかに「教育への権利」の適合可能性と異なるものであるといえる。国際人権規約Ａ規約第13条の適合可能性は、上述したように教育が社会や地域のニーズに適合し、かつ多様な社会的・文化的環境にある生徒のニーズに対応できるよう、柔軟なものであることを求めている。つまり、日本政府の高等教育無償化政策では、産業界のニーズに対応することを優先する一方で、生徒のニーズに対応することを前提としていない。さらに、「生徒の最善の利益」から考えても、日本政府の高等教育無償化政策は、産業界の利益を優先しており、生徒の最善の利益を考えているとは言えない。産業界が求めていることは、大学の「特色や強みを生かしながら、急速に変わりゆく社会で活躍できる人材[83)]」である。つまり、ヌスバウム［2013］の言う「思慮深い市民ではなくて利益を生み出す有用な人間」を求めているのである。このことから、日本の高等教育無償化政策は教育への権利の４つ目の特徴である「適合可能性」を満たしているとは言い難い。

3. 小　括

本章では、第１節にて2020年にて行われる高等教育無償化政策の位置づけと具体的方策を整理し、国際人権規約Ａ規約第13条との整合性を検討することで、新たな高等教育無償化政策は、経済成長、財政再建のための経済財政政策パッケージとして位置付けている。また、少子化対策、貧困の連鎖の断絶、格差固定の防止を謳っているが、低所得者層の世帯の子どもを対象としているため、高等教育課程修了後の若者の貧困化に対応できるものとは考えられない。

第２節では、国際人権規約Ａ規約における第13条の教育を受ける権利、高等教育の漸進的無償化条項、社会権規約委員会の一般的意見第13における教育の４つの特徴から日本政府における高等教育の無償化政策を検討した。国際人権規約Ａ規約第13条において、教育への権利は、学問の自由、大学の自治を認めていることを前提として４つの実現するための特徴（①利用可能性、②アクセス可能性、③受容可能性、④適合可能性）を必要としている。しかし、日本の高等教育無償化政策では、支援措置の対象となる大学に対して、授業料の減免、給付型奨学金の大幅拡充を「人質」に大学の自治への介入を行うものであり、高等教育への権利の実現への阻害要因となっていると考える。また、経営面において問題のある大学に対しては実質的な救済にならないように支援対象にしないとしており、大学によっては授業料の減免が受けられない可能性がある。このことから教育への権利を実現するための４つの特徴である利用可能性、アクセス可能性、適合可能性の整合性は取れていないといえる。さらに、４つの特徴を適用する際に第１に考慮しなければならない「生徒の最善の利益」を比較すると、新たな高等教育無償化政策は、産業界の利益を考慮しており、生徒の最善の利益を考慮していないといえる。

以上のことから、2020年に行われる高等教育無償化政策は、経済効率性を重視した政策であり、国際人権規約Ａ規約第13条の掲げる「教育への権利」を保障するための政策でないことが言える。

むすびにかえて

1970年代以降から続く日本の高等教育の授業料の高騰により、「無理する家計」、「学習・生活環境の悪化している学生」が限界を迎えていていること及び高等教育課程修了後の若者において奨学金の返還が大卒初任給に対して大きな負担になっており、家計・若者の貧困化やアクセス可能性の疎外が起きてしまっていることが分かった。その解決策として本稿において取り上げる高等教育への公的支出の必要性と可能性を整理した。そこでは、日本における高等教育への公的支出が OECD 加盟国の中でも低いこと、日本の高等教育自体が家計負担によって支えられていることが分かり、家計・若者の貧困化、アクセス可能性の疎外から考えた場合、必要であると考えられる。また、これまでの正当化論理である高等教育の外部性と公共財としての高等教育といった正当化論理による高等教育への公的支出の正当化に限界があることが分かった。

これまでの高等教育への公的支出の正当化論理が限界にあり、かつ日本の財政赤字が増大している中で、日本政府は2019年10月に引き上げられる消費税を原資として高等教育無償化政策を行おうとしている。そこでは、高等教育無償化政策を行うにあたって、支援措置の対象者に一定の所得制限を設け、支援を受ける大学に大学の自治に介入しかねない要件を求めており、従前の無償化論の根拠である国際人権規約Ａ規約第13条の「教育への権利」と「高等教育の漸進的無償化」とは明らかに異なるものであることが分かった。また、日本政府の高等教育の無償化政策はアクセス可能性の疎外を解決するものではなく、さらに深刻化させかねないものであり、高等教育への権利、生徒の最善の利益を考慮していないものであり、経済効率性に基づく政策であるといえる。

本研究の到達点としては以上であるが、本研究においていくつか留保している点がある。１つは実証分析において利用したデータが厚生労働省のものであり、本稿で使われている数値が適切でものであるのか判断がついていない。もう１つは所得階層別に見た大学に進学した学生数の割合と一般世帯との比較において、一般世帯において子どもが一つの家庭から進学した人数、進学先、地域、居住形態等の数値が不明であったため、所得階層すべてに「無理する家計」が存在することが推測の域を出ていない。そこで、使用した厚生労働省における適切な数値で改めて試算することと、学生を支える家計所得の因果関係と一般世帯における１つ家庭から進学した子どもの人数、進学先、地域、居住形態等の実態を改めて調査することを今後の課題とする。

注

1)　内閣府「新しい経済政策パッケージ（平成29年12月8日閣議決定）」，p.
2)　日本の高等教育の学費に関する研究は、金子元久［1987］や小林雅之［2009］らによって行われているため、それらを参照する。
3)　金子元久（1987）「受益者負担主義と「育英」主義―国立大学授業料の思想史」、広島大学 大学教育研究センター『大学論集』第17集，pp. 67～88
4)　文部科学省 HP、「国公私立大学の授業料等の推移」http: //www. mext. go. jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/__icsFiles/afieldfile/2017/12/26/1399613_03. pdf (2018/12/14)
5)　本稿での学生の収入は、日本学生支援機構の『平成28

年度　学生生活調査結果』の項目（アルバイト、奨学金、家計からの給付、定職収入・その他）に基づくものとする。

6) 平成16年から平成28年の隔年の日本学生支援機構『学生生活調査結果』の1－1表「居住形態別収入平均額及び学生生活費の内訳（大学昼間部）」を参照。

7) 平成16年から平成28年の隔年の日本学生支援機構『学生生活調査結果』の1－1表「居住形態別収入平均額及び学生生活費の内訳（大学昼間部）」を参照。

8) 平成16年から平成28年の隔年の日本学生支援機構『学生生活調査結果』の1－1表「居住形態別収入平均額及び学生生活費の内訳（大学昼間部）」を参照。

9) ただし奨学金において、大内裕和［2017］は奨学金の増加は家族からの給付を補うことになっておらず学生生活の困窮化を進めていることを指摘している。

10) 特に、学生の生活形態がアパートである場合、国立、私立に関わりなく学生の生活費が増大し、家計からの給付も増加することによって、低所得層の家計に重い負担がかかるとされている。また、専攻別では医歯系に家計給付が家計所得の割に多くなっている。詳しい数字は、（小林、2009）を参照してほしい。

11) 調査方法は、インターネットによるアンケート調査によって行われた。

12) 日本政策金融公庫、平成29年度「教育費負担の実態調査結果」、p. 10

13) 日本政策金融公庫、平成29年度「教育費負担の実態調査結果」、p. 18

14) 日本学生支援機構 HP、https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/1shu/2018ikou.html（最終閲覧日2018/12/14）

15) 日本学生支援機構 HP、https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/2shu/index.html（最終閲覧日：2018/12/14）

16) 日本学生支援機構 HP、https://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan/houhou/henkan_kikan/index.html（最終閲覧日：2018/12/14）

17) 厚生労働省「平成29年度賃金構造基本統計調査（初任給）の概要」、p. 3。この数値は学歴別にみた大学卒の初任給の男女合計の数値である。

18) 全国健康保険協会「平成30年度4月分（5月納付分）からの健康保険・厚生年金保険料額表（東京都）」より算出。

19) 全国健康保険協会「平成30年度4月分（5月納付分）からの健康保険・厚生年金保険料額表（東京都）」より算出。

20) 平成30年度の雇用保険料率（3/1000）を基に計算。

21) 国税庁「平成30年度　源泉徴収税額表」より算出。

22) 日本政策金融公庫、平成29年度「教育費負担の実態調査結果」、p. 17

23) 厚生労働省「平成29年度国民生活基礎調査」、p.

24) 表3では日本政策金融公庫の「平成29年度　教育費負担の実態調査結果」を用いたが、本稿では日本のすべての大学の学生の一定割合を抽出した日本学生支援機構の「平成28年度　学生生活調査結果」を用いて考察していくこととする。

25) OECD（2017：228）の表B3.1b.

26) 私立大学に私学助成金の支給があるが、国公立大学への支給額と比較した場合、支給額がはるかに少なくて済むことから、私立大学に依存してきた指摘している［橘木、2010］。

27) 政策理念として教育機会均等が要請され、公的負担の論拠となっている。（小林、2013）。

28) 阪本崇（2013）「社会は大会のコストを支えることができるか―大学の生産性とコスト」、上山隆大（代表）『シリーズ大学3　大学とコスト―誰がどう支えるのか』、2013年、岩波書店、pp. 17-48。

29) 高等教育を受ける人々が増え、多くの研究が行われたとしても、それによる社会的便益が、それを実現するために必要となる社会的コストを超えることがない（阪本、2013）。

30) ただし宮寺は、教育による成果が個人に帰するものであり社会が回収することのできないものであるとしている一方で、社会が行うことができることを、「個人の内面に蓄積された高度な知識と技術を、公益のために使用するように仕向けることぐらいである」としている（宮寺、2014）。

31) ただし、丸山は、金銭的・非分類を厳密なものではなく、便宜上のものであると留保している。［丸山、2001］

32) 高等教育における社会的収益率に関する研究は、矢野［2015］を中心において行われている。

33) 対価を支払わないものを、財・サービスの消費から排除することが不可能、もしくは社会的コストが高いことである。

34) 個人の消費が別の個人の消費と競合しないことであり、財・サービスを消費する者の数が増加したとしても、社会的なコストが増加しないことである。

35) 国民の教育権論批判の現状については、宿谷晃弘［宿谷、2012］においてまとめられている。

36) 平成29年9月11日　人生100年時代構想会議（第1回会議）議事録

37) 人生100年時代構想会議「人生100年時代構想会議中間報告（案）」、平成29年12月19日、pp. 1～2

38) 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2018　～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現」平成30年6月15日、pp. 2～3

39) 内閣府「新しい経済政策パッケージ（平成29年12月8日閣議決定）」、p. 1-1

40) 文部科学省 HP、「高等教育段階の教育費負担軽減」（2017年9月）http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm（最終閲覧日：2018.12.05）

41) 内閣府「新しい経済政策パッケージ（平成29年12月8日閣議決定）」、pp. 2-4～2-5

42) 内閣府「新しい経済政策パッケージ（平成29年12月8日閣議決定）」、p. 2-4

43) 低所得層への給付に限定した場合、中間所得層との実質的な年収の逆転のおそれが指摘されている［西川、2018］。

44) 同上、p. 2-4

45) 文部科学省「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」2018年6月14日、pp. 3～6

46) 前掲書、p. 7

47) 国公立大学：国立大学の授業料の標準額を上限として減免。私立大学：国立大学の授業料の標準額に加えて、概ね私立大学の授業料の平均額との差額の2分の1を加算した額を上限として減免。

48) 文部科学省、「高等教育の負担軽減の具体的方策につ

いて（報告）」2018年６月14日、p. 6
49） 内閣府「新しい経済政策パッケージ（平成29年12月８日閣議決定）」、p. 2-6
50） E/C. 12/1999/10, para. 2、申惠丰訳（2002）「「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」の一般的意見（４）」、青山大学法学会『青山法学論集』第43巻第４号、pp. 21〜72、（p. 25）
51） 外務省 HP より、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_004.html（最終閲覧日：2012.12.10）
52） E/C. 12/1999/10、申惠丰訳（2002）「「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」の一般的意見（４）」、青山大学法学会『青山法学論集』第43巻第４号、pp. 21〜72
53） E/C. 12/1999/10, para. 1
54） 同上。
55） E/C. 12/1999/10, para 38
56） E/C. 12/1999/10, para 40
57） 同上。
58） 内閣府「新しい経済政策パッケージ（平成29年12月８日閣議決定）」、p. 2-6
59） 高等教育の無償化と教育への介入については、丹羽徹［2018］によって憲法改正と関連して述べられている。
60） 高等教育の漸進的無償化条項の留保撤回後のこれまでの日本の高等教育政策と国際人権法との整合性の検討は、田中秀佳［田中、2018］によって、国際人権法との整合性を検討している。
61） E/C. 12/1999/10, para. 6
62） E/C. 12/1999/10, para. 7
63） E/C. 12/1999/10, para. 6 (a)
64） 同上。
65） 同上。
66） 『毎日新聞』（東京）、2018年２月19日朝刊、第２面
67） 文部科学省、「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」2018年６月14日、p. 9
68） 『朝日新聞』（東京）、2018年１月31日朝刊、第５面
69） 『朝日新聞』（東京）、2018年４月12日朝刊、第32面
70） E/C. 12/1999/10, para. 6 (b)
71） 同上。
72） 同上。
73） 同上。
74） 一般社団法人日本私立大学連盟「高等教育政策に対する私大連の見解」（平成30年９月14日）http://www.shidairen.or.jp/blog/info_c/others_c/2018/09/14/22816（最終閲覧日：2018/12/12）
75） E/C. 12/1999/10, para. 43.
76） E/C. 12/1999/10, para. 6 (c)
77） 文部科学省、「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」2018年６月14日、p. 10
78） 同上。
79） ４年制大学の場合、124単位（大学設置基準第32条）となる。
80） 文部科学省,「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」2018年６月14日、p. 10
81） E/C. 12/1999/10, para. 6 (d)
82） 内閣府「新しい経済政策パッケージ」平成29年12月８日、p. 2-6
83） 文部科学省,「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」2018年６月14日、

参照文献

ヌスバウムＣマーサ．（2013）．『経済成長がすべてか？―デモクラシーが人文学を必要とする理由』．（小野自然、小野正嗣、訳）岩波書店．
丸山文裕．（2001）．「教育の利益」．（椙山女学園大学、編）『椙山女学園大学研究論集　第32号（社会科学編）』、117-127．
吉見俊哉．（2018）．「大学の不条理と未来　単線から複線へ」．『現代思想』（2018年10月号）、8-17．
橘木俊詔．（2010）．『日本の教育格差』．岩波新書．
宮寺晃夫．（2014）．『教育の正義論　平等・公共性・統合』（第１版）．勁草書房．
金子元久．（1987）．「受益者負担主義と「育英」主義―国立大学授業料の思想史」．『大学論集第17集』、67-88．
経済協力開発機構（OECD）．（2017）．『図表で見る教育 OECD インディケータ（2017年版）』（第１版）．（矢倉美登里、稲田智子、坂本千佳子、立木勝、三井理子、訳）明石書房．
阪本崇．（2013）．「社会は大学のコストを支えていくことができるか―大学の生産性と「コスト病」」．著：上山隆大（代表）、『シリーズ大学３　大学とコスト―誰がどう支えるのか』．岩波書店．
宿谷晃弘．（2012）．「国民の教育権論批判の現状と修復的正義：戦後教育学・教育法学の批判的継承に向けて」．（東京学芸大学学術情報委員会、編）『東京学芸大学紀要．人文社会科学系．Ⅱ』、63、201-223．
小川和孝．（2016）．「第６章「大学教育の社会的利益」に反応するのは誰か―情報提示による変化の内実」．著：矢野眞和、濱中淳子、小川和孝、『教育劣位社会　教育費をめぐる世論の社会学』（ページ：116-138）．岩波書店．
小林雅之．（2008）．『進学格差―深刻化する教育費負担』．ちくま新書．
小林雅之．（2009）『大学進学の機会　均等化政策の検証』．東京大学出版会．
小林雅之．（2013）「第４章　大学の教育費負担」．著：上山隆大、吉田文、小林傳司、濱中淳子、広田照幸（共同編集）、『シリーズ大学３　大学とコスト―誰がどう支えるのか』（ページ：111-135）．岩波書店．
西川龍一．（2018年１月８日）．「高等教育無償化の課題」（時論公論）．（NHK）参照日：2019年１月11日、参照先：NHK 解説委員室：http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/287891.html
村上祐介．（2018）．「教育行政学からみた教育無償化を巡めぐる論点」．著：教育と医学の会、『教育と医学』第66号第６号（ページ：20-26）．慶応義塾大学出版会株式会社．
大内裕和．（2017）．『奨学金が日本を滅ぼす』．朝日新書．
丹羽徹．（2018年８月１日）．「自民党改憲提案に見る教育への国家介入の危険」．『ねっとわーく京都』（2018年８月）、25-29．
田中秀佳．（2018）．「国際人権法と中等・高等教育政策との整合性との検討―社会権規約漸進的無償化条項にかかる留保撤回以後の施策について」．著：名古屋経済大学教職課程委員会、『名古屋経済大学教職支援室報』第１号（ページ：5-11）．
渡部昭男．（2016）．「後期中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策：(1)研究構想を中心に」．『神戸大学大学院人間開発環境学研究科研究紀要』、9(2)、

93-102.
渡部昭男.（2017).「後期中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策：2015-2016年度の研究成果と課題」.『神戸大学大学院人間開発環境学研究科研究紀要』、10(2)、199-209.
渡部昭男.（2018).「後期中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策 (3)2016-2017年度の研究成果と課題：漸進的無償化プログラムの提言に向けて」.『神戸大学大学院人間開発環境学研究科研究紀要』、11(2)、153-162.
渡部昭男.（2018).「国連人権規約と教育無償化の理念」.著：教育と医学の会、『教育と医学』第66巻6号（ページ：5-11）. 慶応義塾大学出版会株式会社.
文部科学省.（2017年9月）. 高等教育段階の教育費負担軽減. 参照先：文部科学省：http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm
矢野眞和.（2015).『大学の条件：大衆化と市場化の経済分析』（第1版）. 東京大学出版会.
矢野眞和、濱中淳子.（2016).「第3章　世論にみる教育劣位社会像」. 著：矢野眞和、濱中淳子、小川和孝、『教育劣位社会ー教育費をめぐる世論の社会学』（ページ：44-65）. 岩波書店.
濱中義隆.（2018年3月).「学生に対する経済的支援の現状と課題」.（学生生活調査実施検討委員会、編）『平成28年度　学生生活調査結果』、22-29.