

# 出世払い型奨学金と高等教育の無償化を巡る議論の動向

—政府方針や国会での議論に見る位置づけの変化—

大学経営・政策コース 高 見 英 樹

Trends and issues in career progress payments and free tertiary education  
- Changes in government policies and trends in parliamentary debates -

Hideki TAKAMI

In recent years, the situation surrounding university scholarships in Japan has changed significantly. A new system of support for studying higher education was introduced in 2020, and the movement toward free tertiary education is progressing. On the other hand, in recent years, discussions on career progress payments have become active in the government and the Diet. Therefore, in this study, I analyze trends in free tertiary education and career progress payments with reference to recent trends in countries around the world, Japanese policies, parliament, political parties, and related organizations.

## 目 次

- 1 はじめに
  - A 本研究の背景と目的
  - B 既往の研究
- 2 近年の授業料・奨学金を取り巻く動向
  - A 諸外国の動向
  - B 我が国の奨学金制度の変遷
  - C 所得に応じて返還額が異なる奨学金制度
  - D 教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税措置
  - E 給付型奨学金と高等教育の修学支援新制度の創設
  - F 岸田内閣における出世払い型奨学金・教育無償化を巡る議論
- 3 国会における議論
  - A 分析の枠組み
  - B 国会における出世払い型奨学金の議論
  - C 国会における高等教育の無償化の議論
- 4 党・団体等における議論
  - A 民主党政権移行時の政権公約の変化
  - B 自由民主党のJ-HECSを巡る議論
  - C 第26回参議院議員選挙における論点
  - D 日本私立大学団体連合会の提言
  - E ベーシック・サービス論
- 5 おわりに

## 1 はじめに

### A 本研究の背景と目的

2020年度から高等教育の修学支援新制度が導入され、また岸田政権になって以降「出世払い」の議論が政府や国会等で行われるなど、近年、学生への経済支援の仕組みを取り巻く状況は大きく変化しており、2022年7月の参議院議員選挙でも、教育費の負担軽減が大きな論点の一つとなった。

政府の教育未来創造会議や骨太方針2022で示された学生への経済的支援をめぐる新たな方針について、その後の制度設計に向けた具体的な検討が今後進められる中で、近年のこれらの動向について、こういった主体によって、どのような視点から議論が進められてきたのかを俯瞰的な視点から明らかにすることは、今後の高等教育段階での授業料及び奨学金に関する施策の展開に際して意義があるものと考ええる。

このため、本研究においては、出世払い型奨学金<sup>1)</sup>や高等教育の無償化<sup>2)</sup>について、近年の諸外国や我が国の政策の動向、国会での議論、各政党や団体の動向を参照しながら整理を行うこととする。検討にあたっては、負担主体（公費又は私費）がどのような位置づけにあり、どのように変化してきたかという視点を念頭におきながら検討を行うこととする。

## B 既往の研究

高等教育段階の学生への経済支援を扱った論文は数多くあり、諸外国との比較を行った近年のものとしては、小林 (2012)、齋藤・榎 (2015)、公益財団法人未来工学研究所 (2018)、小林 (2018) などがある。また、政策動向を扱った近年のものとしては、小林 (2017)、前 (2017)、田中 (2018)、小林 (2019)、阪本 (2019)、金子 (2020)、小林 (2020) などが挙げられる。また、本研究で扱う国会での言説を分析したものとしては、橋本 (2013) などがある。しかしながら、出世払い型奨学金や教育無償化などの政府方針の変化や国会での議論を包括的に扱い、その変化を比べたものは管見では見当たらない。

## 2 近年の授業料・奨学金を取り巻く動向

### A 諸外国の動向

はじめに、現在の我が国の動向を俯瞰するに際して、相対的な位置付けを確認するため、諸外国の動向についても既往の文献等を元に整理を行うこととする。

#### 1 米国

米国は、州によって異なる高等教育システムとなっている中、州立大学は伝統的に低授業料政策をとってきたが、近年は授業料の値上げが行われてきている<sup>3)</sup>。一部の私立大学は学費が極めて高額であるが、学生への経済支援の仕組みが発達しているため、定価の授業料を払う学生や親は少ない状況である<sup>4)</sup>。

奨学金は民間のものも含め、多様であるが、連邦政府のものでも、補助ありローンと補助なしローン、定額返済型3種類と所得連動返済型4種類の奨学金が用意されている。このうち所得連動型返還ローンとしては、可処分所得の10%、20%などを返還する仕組みとなっており、補助ありローンでは在学中の利子は国負担、卒業後の利子は利用者負担となっている<sup>5)</sup>。

#### 2 英国

英国では、従前、授業料は無償とされていたが、学生数の増加や大学財政の悪化等を契機に1998年に最高1,000ポンドの授業料が導入された。2006年には授業料が3,000ポンドに増額され、その際、低所得者層への負担軽減のために所得連動返済型の授業料ローンが導入された<sup>6)</sup>。これは、在学中は授業料を徴収せずに、卒業後に、源泉徴収により所得の一定割合分（（収入－閾値）×9%）を納付する仕組みである。利子や回収不能分は国負担となっているため、完全な私費負担とは言えないが、公費負担から私費負担へと移行し

ていることがわかる。

#### 3 オーストラリア

オーストラリアも英国同様に、従前は無償であったが、1985年から留学生への授業料徴収を開始し、1989年からはすべての国内学生に授業料を徴収することになり、世界で初めて所得連動返済のシステムであるHECS (Higher Education Contribution Scheme) が導入された。

この仕組みの重要な視点は、借りたものを返すという概念よりも、卒業後に社会で活躍した際に、高等教育に資金面で「貢献する」という理念を持っているという点である。

在学中は授業料を徴収せず、卒業後の所得に応じて源泉徴収により納付（1%～10%）する仕組みとなっており<sup>7)</sup>、英国と同様、所得利子や回収不能分は国が補填することとなっている。

#### 4 ドイツ

ドイツでは、州ごとに制度が異なっているが、1960年代以降、社会的公平を理由に授業料が廃止され、全ての州で高等教育の授業料が無償であった。

一方、1990年代に入り、州財政の逼迫に伴い、授業料の導入が検討されるようになった。当初は、長期在学者を対象に導入が始まったが、連邦の連立政権は高等教育無償を訴え、2002年には連邦政府が高等教育大綱法の改正により、学士までの無償の保障を規定した。これに対し違憲訴訟が提起され、2005年に違憲判決が出たことを受け、授業料徴収の動きが各州で広まった。

しかし、学生を中心とした抗議デモが各地で繰り上げられ、政治的にも争点となった結果、州議会選挙で授業料廃止を公約に掲げた政党が勝利するケースが相次ぎ、2014年には全ての州において授業料無償の仕組みに戻ることもなった<sup>8)</sup>。

#### 5 スウェーデン

スウェーデンでは、高等教育を公財政で支えるという理念のもと、大学の授業料は無償であり、いかなる追加学費も徴収されない。無償となる授業料以外の書籍などの学費や生活費は、親が全く負担せず、学生生活費は学生本人がアルバイトやローンで負担するという考えが徹底されている<sup>9)</sup>。

## B 我が国の奨学金制度の変遷

我が国では、明治時代からあった育英奨学制度を望む声を受け、1943年に設立された独立行政法人日本学生支援機構の前身である財団法人大日本育英会（1953

年より日本育英会に名称変更)において貸与型の育英奨学制度が創設された。制度設計にあたり、1942年末頃、原案作成に携わった当時の文部省では、永井浩局長の給費論と、剣木享弘課長の貸費論の双方について検討を重ねていたが、当時の企画院、大蔵省等との折衝の結果、貸費制が導入されることとなった<sup>10)</sup>。

その後、1984年には、有利子の貸与制度が導入され、1999年にはきぼう21プラン奨学金が創設されるなどの変遷を経てきた。しかしながら、これらの長い期間を経て制度改正がなされてきたことに対し、この10年ほどの間に、奨学金制度を取り巻く状況は大きく変動してきており、2011年の減額返還制度の創設、2012年の返還期限猶予制度(所得連動返還型無利子奨学金制度)の創設、2017年には所得連動返還方式奨学金と給付型奨学金制度の創設、2020年には高等教育の修学支援新制度の創設などが行われた。また、教育費負担軽減という視点からは、2013年に教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税措置の導入もなされている。

### C 所得に応じて返還額が異なる奨学金制度

近年、貸与を受けた奨学金について、返還時の所得に応じて返還する仕組みが累次設けられてきた。

一定の所得に満たない者に対する返還時の支援としては、経済的な理由により返還が困難な者で、当初約束した割賦金を減額すれば返還可能である者に対して一定の要件に合致する場合に、一定期間、返還額を減額できる「減額返還制度」が2011年1月より実施されている。また、家計の厳しい学生の将来の返済の不安を軽減し、予見性をもって安心して進学できるようにするため、2012年度から無利子奨学金の貸与基準を満たす者のうち、家計の厳しい学生を対象に、卒業後本人が一定の収入(年収300万円)を得るまでの間、返還期限を猶予する「所得連動返還型無利子奨学金制度」が導入された。

その後、2013年6月に閣議決定された第二期教育振興基本計画において、「無利子奨学金について、本人の所得の捕捉が可能となる環境の整備を前提に、現行の一定額を返還する制度から、卒業後の所得水準に応じて毎年の返還額を決める制度への移行や延滞金の賦課率の見直し等、学生等の経済的支援の在り方について検討」することが示されるとともに、2014年8月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」において「奨学金の返還月額が卒業後の所得に連動する、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の導入に関する検討を進める」こととされたこと等を踏まえ、

2015年9月に設置された有識者会議において具体的な制度内容が検討され、2016年9月に「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について(審議まとめ)」が取りまとめられた。この中では、新しい所得連動型の返還制度について、無利子奨学金から先行的に導入することとされ、定額返還型と所得連動返還型のいずれにするかは貸与申し込み時に学生が選択することとした上で、所得が一定額となるまでは、定額(2,000円)を返還し、一定額を超えた場合には、所得に応じた返還額(9%)とすることとされた。この新たな所得連動返還型奨学金制度が2017年4月からスタートした。これらの制度は、本人負担という点に変わりはないが、将来の所得に応じて返還する、いわゆる「出世払い」の要素を備えたものであると考えられる。

### D 教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税措置

奨学金に関する取組とは若干毛色が異なるものの、教育費に係るものとして、2013年に創設された教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税措置の仕組みがある。

これは、高齢者世代の保有する資産の若い世代への移転を促進することにより、子供の教育資金の早期確保を進め、多様で層の厚い人材育成に資するとともに、教育費の確保に苦心する子育て世代を支援し、経済活性化に寄与することを期待するものであり、祖父母(贈与者)が子・孫(受贈者)名義の金融機関の口座等に教育資金を一括して拠出する際に1,500万円までを上限として非課税とする仕組みである。教育資金の対象としては、大学等を含む教育資金、具体的には入学金や授業料、入学試験の検定料などが挙げられる。この仕組みは、特に祖父母世代からの支援であり、私費負担、特に保護者負担の一類型と捉えることができるものとする。

### E 給付型奨学金と高等教育の修学支援新制度の創設

2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」において「給付型奨学金については、世代内の公平性や財源などの課題を踏まえ創設に向けて検討を進め、本当に厳しい状況にある子供たちへの給付型支援の拡充を図る」こととされ、同年8月に閣議決定された「未来への投資を実現する経済対策」において「給付型奨学金については、平成29年度予算編成過程を通じて制度内容について結論を得、実現する」とされた。その後、文部科学省内のチームにおいて議論が重ねられ、2016年12月に「給付型奨学金制度の設計について(議論のまとめ)」が取りまとめられた。これ

を踏まえ、2017年度に給付型奨学金が創設された。具体的には、年収の低い世帯の学生ほど家庭からの経済的支援が少なく、進学を断念せざるを得ない子供が多いことから、年収の低い世帯である住民税非課税世帯を対象とし、給付規模は1学年2万人、給付額は2～4万円としてスタートした。

その後、2017年5月3日に掲載された読売新聞インタビューにおいて安倍総理（当時）が「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。中学を卒業して社会人になる場合、高校を卒業してなる場合、大学を卒業してなる場合、それぞれの平均賃金には相当の差がある。より高い教育を受ける機会をみんなが同じように持てなければならない。維新の提案を受けて多くの自民党員が刺激された。速やかに自民党改正案を提案できるようにしたい」と述べ、高等教育の無償化に向けた議論が大きくクローズアップされることとなった。

同年12月に閣議決定された「新しい経済対策パッケージ」において、「所得が低い家庭の子供たち、真に必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現する」こととした上で、「授業料の減免措置の拡充と併せ、給付型奨学金の支給額を大幅に増やす」ことが示された。また、その財源として「少子化対策に資する観点から、高額な授業料負担が出生率の向上に関するネックとなっている低所得者層の支援に限定」した上で消費税財源を活用することとされた。これを踏まえ、高等教育段階の負担軽減方策に関する専門家会議で具体的な制度設計に向けた検討が行われ、2018年6月に「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、同月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」で高等教育の無償化の具体的措置（無償化の対象範囲、支援対象者の要件、支援措置の対象となる大学等の要件等）が示された。これを踏まえ、2020年度より、少子化対策の一環として高等教育の修学支援新制度が導入された。

この仕組みの導入により、大きな流れとしては私費負担から公費負担へと緩やかにシフトしている傾向を読み取ることができる。

#### F 岸田内閣における出世払い型奨学金・教育無償化を巡る議論

2021年10月の衆議院本会議の所信表明演説において、岸田内閣総理大臣は、「大学卒業後の所得に応じて出世払いを行う仕組みを含め、教育費や住居費への支援を強化」すると述べ、出世払い型奨学金がクロー

ズアップされることとなった。

これを受け、総理を議長として同年12月に設けられた「教育未来創造会議」では、主な論点の一つとして、新たな時代に対応する学びの支援の枠組みの中で、大学卒業後の所得に応じた「出世払い」を行う仕組みを含む、教育費等の支援が位置付けられ、2022年5月にとりまとめられた教育未来創造会議第一次提言においては、「高等教育の修学支援新制度の検証を行い、機関要件の厳格化を図りつつ、現在対象となっていない中間所得層について、負担軽減の必要性の高い多子世帯や理工系及び農学系の学部で学ぶ学生等への支援に関し必要な改善を行う」ことが示された。また、「現行の貸与型奨学金について、無利子・有利子に関わらず、また現在返還中の者も含めて利用できる減額返還制度を、ライフイベント等も踏まえ返還者の判断で柔軟に返還できるよう見直すとともに、在学中は授業料を徴収せず卒業（修了）後の所得に連動して返還・納付を可能とする新たな制度を、高等教育の修学支援新制度の対象とはならない大学院段階において導入する。これらにより大学・大学院・高専等で学ぶ者がいずれも卒業後の所得に応じて柔軟に返還できる出世払いの仕組みを創設する」こととされた。

このように、学部段階での給付型奨学金と授業料減免の拡充という公費負担への流れと同時に、大学院段階においては出世払いという私費負担（個人負担）という2つの方向性が示されることとなった。

その後、同年6月に閣議決定された骨太方針2022においては、「恒久的な財源も念頭に置きつつ、給付型奨学金と授業料減免を、必要性の高い多子世帯や理工農系の学生等の中間層へ拡大する。また、減額返還制度を見直すほか、在学中は授業料を徴収せず卒業後の所得に応じて納付を可能とする新たな制度を、教育費を親・子供本人・国がどのように負担すべきかという論点や本制度の国民的な理解・受け入れ可能性を十分に考慮した上で、授業料無償化の対象となっていない学生について、安定的な財源を確保しつつ本格導入することに向け検討することとし、まずは大学院段階において導入することにより、ライフイベントも踏まえた柔軟な返還・納付（出世払い）の仕組みの創設を行う」ことが示された。

このように、5月の教育未来創造会議の第一次提言では、卒業後の所得に応じて返還・納付を可能とする仕組みを大学院段階において導入することとされていたものが、骨太方針2022では、一定の条件の下で「本格導入することに向け検討する」こととした上で、「ま

ずは大学院において導入」することとされた。ここで「本格導入」という言葉が新たにに取り上げられることになり、在学中は授業料を徴収せず卒業後の所得に応じて納付を可能とする出世払い型奨学金が、大学院に限らず、さらに拡大していく方向性が明示されることとなった。これまでの高等教育の無償化の方向性とは別の方向性が新たに示されたことになる。

### 3 国会における議論

#### A 分析の枠組み

本章では、国会における出世払い型奨学金と教育無償化をめぐる議論がどのように変遷してきたのかについて、分析を行うこととする。調査対象は国立国会図書館の「国会会議録検索システム」を活用し、衆参両院の本会議、常任委員会、特別委員会の議論を対象とする。対象期間は第1回国会が開かれた1947年5月20日から第208回国会が閉会した2022年6月15日までとする。

検索語は、出世払い型奨学金については、①「出世払い」と「高等教育」又は「大学」、②「所得連動」、③「HECS」の3パターンで抽出することとした。これは「出世払い」のみでは、大学を対象としたものではない事象も多数含まれる（例えば、「出世払い」という語が国会の場で議論されたものとしては、昭和40年代に地方交付税の扱いで議論されたものや、2000年4月に始まった国民年金保険料の学生納付特例制度の導入前後に議論されてきたものなどもある）ため、高等教育又は大学と掛け合わせて抽出することとしたことによる。また、教育無償化については、「無償化」と「高等教育」又は「大学」に合致したものを抽出した。

これらについて国会会議録検索システム検索用API（Application Programming Interface）で抽出を行い、重複等の不要なデータを削除したデータセットを作成し、以下の分析を行った。

#### B 国会における出世払い型奨学金の議論

図1は、国会における出世払い型奨学金の議論の推移を示したものである。第1回国会から第208回国会までは全発言回数が413回であり、出世払い型奨学金について国会で議論が活発化したのは、2012年以降である。

同年度に創設された所得連動返還型無利子奨学金制度の質疑の中で、安住淳国務大臣が「出世をしてある程度お金を稼いできたら、やはりこれを返すというの

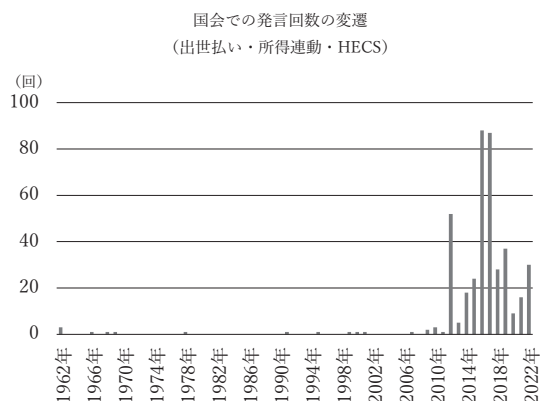


図1 出世払い型奨学金に関する発言回数の変遷

は、私は、ある意味では美学だと思いますよ。そこで、（略）所得連動返済型というのをやったわけです。これは、大学を出た後に所得が三百万以下であれば、返済はまだいいですよ、しかし、三百万を超えたら返してくださいと。一言で言えば出世払い<sup>11)</sup>として、所得連動返還型無利子奨学金制度について出世払いの仕組みである旨が述べている。

また、中川正春国務大臣は、「給付型という丸々にならなくても、所得連動返済型の無利子奨学金制度、こういうのができました。これは出世払い奨学金、私が名前をつけたんですが、出世払い奨学金で、ある程度、卒業してからしっかりと所得が一定のところで返してもらうというところまで待ちましょう、実質的には給付型と同じような効果を持っていくんじゃないか」と述べ、自身が同制度を出世払い奨学金と名づけた旨を国会の場で表明している。

次に国会において議論になったのは、高等教育無償化の検討が始まった2017年前後である。この時期は、自民党においてJ-HECSについても議論がスタートしており、上野通子議員が「大学も無償化にするというようなお話も出ていますが、（略）安易に無償化してしまってもよいのだろうか、やはり十八歳から自己責任、自己負担ということも考え合わせて、大学に入るときには無償にするが卒業後は自分で得られる所得に合った形で卒業後の抛出金制度として出世払いで国に返すというようなこのJ-HECSの制度は、かなり私は良いのではないかと考えているところでございます<sup>12)</sup>」と高等教育の無償化ではなく、出世払いとしてのJ-HECSの導入を訴えている。

図2は出世払い型奨学金に関する政党別の発言回数

の変遷である。

全体的としては公明党系、旧民主党系、共産党系の発言が多い傾向が見られるが、年によって政党ごとの発言回数は大きく異なっていることがわかる。

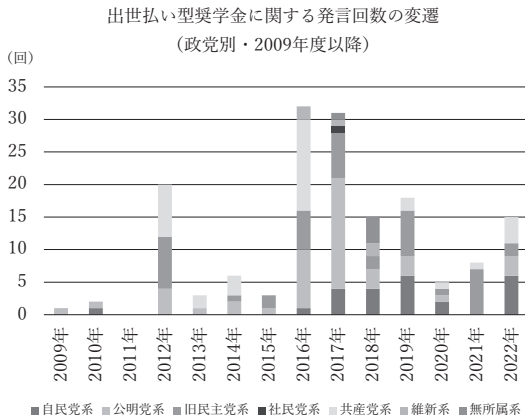


図 2 出世払い型奨学金に関する発言回数（政党別）

### C 国会における高等教育の無償化の議論

一方で、国会においては、高等教育の無償化の議論も従前よりなされてきた。図 3 は、「大学・無償化」又は「高等教育・無償化」について国会で議論が行われたものの推移である。

第 1 回国会から第 208 回国会まででは全発言回数が 1,906 回であり、その多くは 2006 年以降となっている。1964 年に質疑がなされて以降、1979 年には質疑回数が増加している。これは、国際人権規約が 1966 年の第 21 回国連総会において採択され、1976 年に発効し、1979 年に日本は批准したが、その際に、高等教育の無償化については経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A 規約）第 13 条 2（c）において「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」との規定が設けられており、日本政府はこの批准に際して、「日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第 13 条 2（b）及び（c）の規定の適用に当たり、これらの規定にいう『特に、無償教育の漸進的な導入により』に拘束されない権利を留保する」としており、これに関する質疑が集中したことによる。

また、2000 年代後半から 2010 年にかけて発言回数が際立って増加しているのは、後述するように、民主

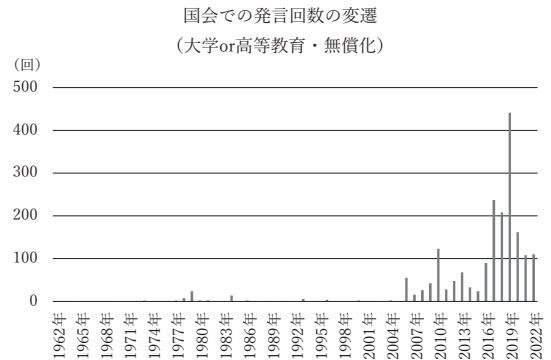


図 3 国会での発言回数の変遷（無償化）

党政権の成立に先立ち、政権公約等において高等教育の無償化が位置付けられるようになるとともに、民主党政権成立後は、高校無償化のための法案審議がなされており、その中で上記に掲げた A 規約との関連で多くの質疑がなされたものである。

さらに、2017 年には質疑数が飛躍的に増加している。これは同年に新たに創設された給付型奨学金をめぐる、高等教育の無償化に関する議論が多くなされたことによるものであり、その後、同年末には上述のとおり「新しい経済対策パッケージ」が閣議決定され、消費税財源を活用したより本格的な授業料減免・奨学金制度がスタートすることとなり、国会における議論も活発になっていくこととなった。

図 4 は教育無償化に関する政党別の発言回数である

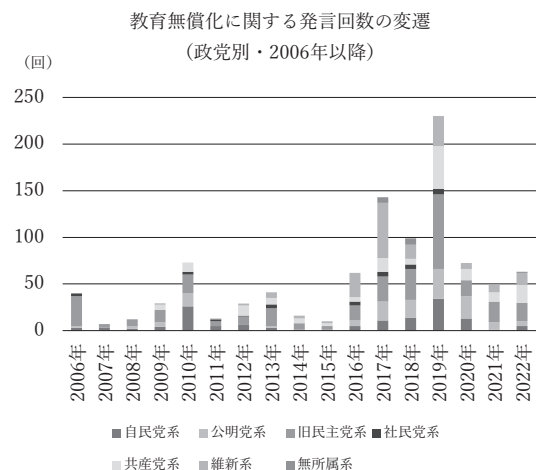


図 4 教育無償化に関する発言回数（政党別）

が、旧民主党系の発言回数が2010年代前半までが目立つが、これに加え2016年頃から維新系、あるいは共産党系などの野党系の発言回数が増加し全体の発言回数の増につながっていることがわかる。

#### 4 党・団体等における議論

##### A 民主党政権移行時の政権公約の変化

民主党政権への移行前頃から、国会においては高等教育の無償化に関する発言回数が増加し始めてきたことは前述のとおりであるが、民主党政権における政権公約においてもその変化を見ることができる。具体的には2004年7月の第20回参議院議員選挙までは、政権公約に高等教育の無償化に関する記載はなく、奨学金制度の大幅な改善について触れているのみである。それが2005年9月の第44回衆議院議員選挙の政権公約<sup>13)</sup>において、「現在、国際人権規約批准国約50か国中、日本を含む3か国のみが留保している「高等教育無償化条項」を批准します」とする記載が現れるようになる。さらに2007年7月の第21回参議院議員選挙の政権公約<sup>14)</sup>においては、「高校・高等教育の無償化」として、「すべての人が、生まれた環境に関わりなく、意欲と能力に応じて高等教育（大学・大学院等）を受けられるよう、国際人権規約に基づき、高等教育の無償化を漸進的に導入し、奨学金制度など関連諸制度を抜本的に拡充します」として、高等教育の無償化が明示されるようになる。

##### B 自由民主党のJ-HECSを巡る議論

自由民主党では、オーストラリアのHECSの仕組みを参考に、「J-HECS」という仕組みを導入しようとする動きがある。

2017年5月の同党教育再生実行本部第八次提言においては、「新たな教育投資により授業料の引き下げや無償化の検討が必要である」とこととする一方で、「社会による教育費の負担を基本としつつ、個人的便益の一部を社会に還元する仕組みを検討する場合、オーストラリアのHECSが参考になる」として、HECSの取組が取り上げられた。

同年11月に同党政務調査会がとりまとめた「人生100年時代・全世代型社会保障への転換」において、高等教育において授業料減免措置や給付型奨学金の拡充を進めるべきとされた一方で、「今後、引き続き、「教育再生実行本部」等の場において、大学改革や教育研究の質の向上とあわせて、オーストラリアのHECS等諸

外国の事例も参考としつつ、更なるアクセスの機会均等について検討を継続する」こととされた。これを踏まえ、同党が2018年5月にとりまとめた教育再生実行本部第十次提言においては、同本部の恒久的な教育財源確保に関する特命チームの中間まとめとして、卒業後拠出金方式（J-HECS）の基本設計が示されている<sup>15)</sup>。

この中では、中間所得層の高等教育費の負担軽減を図る観点から、在学中の授業料・入学金を国が立て替え、卒業後に支払い能力に応じて所得の一定割合を納付する「卒業後拠出金方式（J-HECS）」を導入することとしている。ここで強調されているのは、「これまでの親負担から本人と社会の共同負担」への転換であり、「家庭の経済力によらず18歳で自立する社会を実現する」こととしている。

同制度は国の立て替えとなることから、当初の年間所要額は約9,800億円となっており、回収率97%と仮定したうえで、未納付分約270億円と利息分について、高等教育無償化に伴う無利子奨学金事業の縮減分を財源として活用しつつ、制度利用料や返還時の追加納付、税制改正、将来的な社会便益の増加についても補填財源として検討することとしている。

このように制度の建付けとしては保護者負担から本人負担への転換を図りつつ、一定割合については公費負担を念頭にいた制度設計がなされている。

##### C 第26回参議院議員選挙における論点

2022年参議院選挙の各政党の公約・マニフェストにおいては、高等教育段階の奨学金についても様々な立場から考えが示されている。そこで、当該選挙前にいて、参議院で法案提出要件を満たしていた政党（自由民主党、立憲民主党、公明党、国民民主党、日本維新の会、日本共産党）について、高等教育の授業料減免、奨学金に関する記載を次に示すこととする。

###### 1 自由民主党

自由民主党の令和4年参議院選挙公約<sup>16)</sup>では、手厚い少子化対策・子育て支援の一環として、「高等教育における、多子世帯等の中間所得層の修学支援を拡充し、「出世払い」制度（日本版 HECS）を大学院へ先行導入するとともに、安定的な財源を確保し学部生等への対象拡大を目指します」と示されている。

このように、修学支援制度については多子世帯の中間所得層を拡充するという公費負担の流れが示される一方で、「出世払い」制度を日本版 HECS と位置づけ、大学院段階の学生への先行導入と、学部段階の学生への対象拡大を目指すこととされ、本人負担への流れも

示されていることがわかる。

## 2 立憲民主党

立憲民主党は、2022政策パンフレット<sup>17)</sup>において、「教育の無償化」の中で大学等授業料の無償化として、「国公立大学の授業料を無償化し、私立大学生や専門学校生に対しても国公立大学と同等程度の負担軽減を実施します。奨学金制度の拡充で学生の生活費等についても支援します」と示されている。

このように、特段、所得制限等を設けず国公立大学の授業料は無償化となっており、公費負担への流れが示される一方、私立については国公立と同程度までとなっており、差額分については私費負担とすることとなっている。

## 3 公明党

公明党は、参院選政策集 Manifesto2022<sup>18)</sup>において、「希望する誰もが学べる社会をつくるため、無利子・有利子奨学金に関わらず、既に卒業し返還中の人も含め、ライフイベントに応じて柔軟に返還ができる制度へ拡充します。減額返還の年収要件を緩和し、返還の長期化により増加する利子は国が負担するなど、奨学金の返済の負担軽減を推進します」として、出世払いという言葉には触れずに、既卒者も含めて適用できる減額返還制度の年収要件の緩和について示している。また、「家庭の経済的事情に関わらず、希望すれば誰もが大学等へ進学できるよう、給付型奨学金と授業料等減免（修学支援新制度）を特に負担軽減の必要がある多子世帯や理工農系の学生などをはじめとして、中間所得世帯まで拡充します」として、高等教育の修学支援新制度について多子世帯や理工農系学生などの中間所得世帯までの拡充について記載しており、公費負担を拡充する方向性が示されている。

## 4 国民民主党

国民民主党の政策パンフレット2022<sup>19)</sup>においては、教育無償化の実現として、「大学や大学院等の高等教育の授業料を減免するとともに、返済不要の給付型奨学金を中所得世帯にも拡大します。卒業生の奨学金債権も減免します」と示すとともに、子育て・教育支援策の所得制限撤廃として、「児童手当や奨学金など子育て・教育支援策から所得制限を撤廃します」と示している。このように私費負担から一部公費負担への流れが示されている。

## 5 日本維新の会

日本の維新の会は、2022政策パンフレットにおいて、「家庭の経済状況にかかわらず、等しく質の高い教育を受けることができるよう、義務教育の他、幼児

教育、高校、大学など、教育の全過程について 完全無償化を憲法上の原則として定め、給食の無償化と大学改革を併せて進めながら国に関連法の立法と恒久的な予算措置を義務付けます」と示している。

## 6 日本共産党

日本共産党は、2022参議院選挙政策<sup>20)</sup>において、「大学・専門学校の学費を半額にし、将来的には無償にします。入学金は廃止します。奨学金は欧米のように返済不要の給付制を中心にして拡充します」と示している。このように同党も私費負担から公費負担への流れを打ち出していることが読み取れる。

## D 日本私立大学団体連合会の提言

2017年12月には日本私立大学団体連合会が「「人づくり」を支える高等教育財源のあり方—学生修学支援の新たなスキーム「高等教育機会均等拠出金制度」の創設に向けて—」の提言の中で「高等教育機会均等拠出金制度」を提案している<sup>21)</sup>。

これは、高等教育は、教育を受ける学生だけでなく社会に多大な利益をもたらす公共財であること、大学進学の機会均等を通じた高等教育の充実・発展のための費用は、その一定割合を社会全体（公費）でまかなう必要があることを基本認識として掲げ、公私負担割合の抜本的な見直しと改善、私費（家計）負担依存＝親負担主義からの脱却を図ろうとするものである。具体的には、学生の経済状況を問わず、全学生を対象とし、卒業後に拠出する金額は標準授業料の80%を目安として、源泉徴収によって行い、残りの額を入学・在学時に大学に納付するものとして制度設計がなされている。このように提言で示された仕組みは、これまでの保護者負担中心の考え方から、本人負担及び公費負担への転換を図ろうとするものである。

## E ベーシック・サービス論

他方で、近年話題となっている仕組みとして、「ベーシック・サービス」という概念がある。これは、医療や教育など誰もが利用するサービスについて無償給付しようとするものであり、大学教育もその対象として掲げられている<sup>22)</sup>。この仕組みを提唱している慶應義塾大学の井手英策経済学部教授は、消費税をさらに6%あげ、16%程度にすれば、すべての人たちの医療・介護・大学教育・障害者福祉が無償化され、さらに義務教育の給食費や学用品費等も無料になり、若い介護労働者や、幼稚園や保育所で働く人たちの給与も引き上げられる<sup>23)</sup>と主張している。公明党や立憲民

主党がこれらの仕組みに関心を示しており、公明党の石井幹事長は「ベーシック・サービス論を本格的に検討する場を党内に設け、給付と負担の両面から積極的に議論を行ってまいりたい」と2020年9月の第13回公明党全国大会で表明し<sup>24)</sup>、また立憲民主党は基本政策において「少子高齢社会に対応し安心して暮らせる社会にむけて、医療・介護・障がい福祉・保育・教育・放課後児童クラブなどの「ベーシックサービス」を拡充し、誰もが必要なサービスを受けることのできる社会をめざします」と提示している<sup>25)</sup>。

## 5 おわりに

以上に掲げた世界各国の動向や、近年の日本の動向について、矢野（2012）及び小林（2018）を参考とし、負担主体に着目して公費負担、保護者負担、本人負担の3つの区分に沿って整理したものが図5である<sup>26)</sup>。

図の上部にある「公費負担」が中心である国としては、スウェーデンやドイツが該当する。（なお、ドイツは一度公費負担から私費負担へ移行する傾向が見られたが戻った）また、本稿で示したとおり、民主党政権成立前ごろから高等教育の無償化に関する議論が国会でも多くなされるようになっており、公費負担が政策の論点として志向されるようになっていく。現在もその傾向は続いており、高等教育の修学支援新制度の創設により、公費負担の方向へと緩やかにシフトした。政府が新たに骨太方針2022等で示した多子世帯や理工農系の学生等の中間層への拡大についても、この傾向をさらに強めるものであると考えられる。なお、公明党や立憲民主党、国民民主党、日本維新の会、日

本共産党が政権公約等で主張する教育無償化やベーシック・サービスの議論はここに位置づけられる。自由民主党が政権公約で主張する「高等教育における、多子世帯等の中間所得層の修学支援を拡充」することについても、同様の方向に施策が向かっていることが示唆される。

一方、右下部の本人負担の方にベクトルが向かっているのは、英国とオーストラリアである。これらの国では、従来の授業料無償から、所得連動返済型のローンへと移行しており、基本的には、将来、本人負担として返還する性質を有しているが、返済不能分や利子は国が負担することになっているため、一部、公費負担の性質も有していることからやや中間に位置付けた。出世払い型奨学金の議論が国会でもなされるようになり、また累次の所得連動型の奨学金制度が設けられてきたのは、この本人負担に近い性質を有するものと考えられ、今回の政府の骨太方針2022で示された方向性も、この本人負担の方へと政策がシフトしているようにも読み取れる。また、自由民主党が政権公約で主張している「出世払い」制度（日本版 HECS）も同様の位置付けになるものと考えられる。

現在、政府や国会で議論があるとおり、修学支援新制度の支援対象の拡大、すなわち授業料減免や給付型奨学金制度の更なる拡充か、あるいは自民党が提唱するJ-HECSのような出世払い型の仕組みが学部段階まで導入されるかによって、今後そのベクトルは大きく変わってくる。多くの政党が教育無償化を主張する中、また、我が国では保護者の8割が学費・生活費を出すのが当然と考えている実態<sup>27)</sup>もある中で、財源的な裏打ちと併せて、今後国会をはじめとした場でのような議論がなされていくのか、引き続き注視が必要と考える。

## 注

- 1) 出世払い型奨学金について政府文書において明確な定義はないが、本研究では所得連動返済型奨学金など、返還時の収入に応じて返還額が変動する仕組みを「出世払い型奨学金」として扱うこととする。
- 2) 高等教育の修学支援新制度による高等教育の無償化については、呼称が誇大である（金子 2020）等の批判もあるが、これらも含めて扱うこととする。
- 3) 川村 2019, p.198.
- 4) 小林 2012, pp.105-106.
- 5) 公益財団法人未来工学研究所 2018, pp.117-126.
- 6) 小林 2015, pp.3-4.
- 7) スタディアシストホームページ（<https://www.studyassist.gov>）.

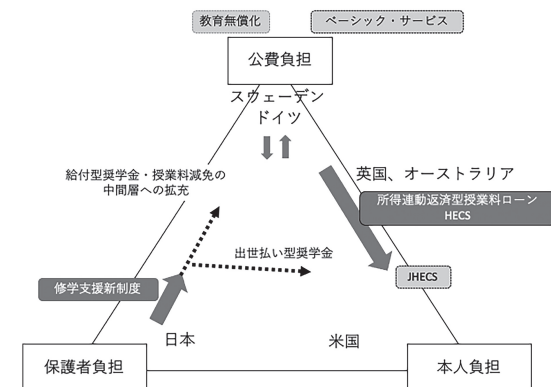


図5 負担主体の位置付けの変化

- au/ (2022年 6 月28日確認)
- 8) 齋藤・榎 2015, pp.1-14.
- 9) 小林 2012, p.198.
- 10) 日本育英会 1993, pp.20-21.
- 11) 第180回国会 衆議院 社会保障と税の一体改革に関する特別委員会 2012年 6 月24日
- 12) 第195回国会 参議院 文教科学委員会 2017年12月 5 日
- 13) 民主党アーカイブ (archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/) (2022年7月27日確認)
- 14) 同上
- 15) 自由民主党ホームページ ([https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137394\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137394_1.pdf)) (2022年 6 月29日確認)
- 16) 自由民主党ホームページ ([https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/pamphlet/202206\\_manifest.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/pamphlet/202206_manifest.pdf)) (2022年6月24日確認)
- 17) 立憲民主党ホームページ (file:///C:/Users/h-takami/Desktop/2022\_seikatsuanzenhoshou.pdf) (2022年 6 月24日確認)
- 18) 公明党ホームページ (<https://www.komei.or.jp/special/sanin2022/wp-content/uploads/manifesto2022.pdf>) (2022年 6 月24日確認)
- 19) 国民民主党ホームページ (<https://new-kokumin.jp/wp-content/uploads/2022/06/aa56be5ada4f88075e277df648acde2e.pdf>) (2022年 6 月27日確認)
- 20) 日本共産党ホームページ ([https://www.jcp.or.jp/web\\_download/2022/06/2022san-seisaku-panf.pdf](https://www.jcp.or.jp/web_download/2022/06/2022san-seisaku-panf.pdf)) (2022年 6 月27日確認)
- 21) 日本私立大学連合会 2017. 「「人づくり」を支える高等教育財源のあり方—学生修学支援の新たなスキーム「高等教育機会均等拠出金制度」の創設に向けて—」
- 22) 井手 2018, pp.83-85.
- 23) 井手 2021, pp.78-79.
- 24) 公明党ホームページ (<https://www.komei.or.jp/komeinews/p122342/>) (2022年 6 月29日確認)
- 25) 立憲民主党ホームページ (<https://cdp-japan.jp/about/basic-policies>) (2022年 6 月29日確認)
- 26) 図は全体の構造を明確化するために模式的に示したものであり、それぞれの位置が公費負担と私費負担の割合等を正確に示すものではない。
- 27) 文部科学省・国立教育政策研究所「高校生の進路に関する保護者調査」(2019年度)

## 引用文献

- 井手英策 2021. 「なぜベーシックサービスなのか」『季刊個人金融』2021夏, pp.72-81.
- 金子元久 2020. 「「無償化」を問う」『IDE現代の高等教育』No.618, pp.12-23.
- 小林雅之 2020. 「高等教育の「無償化」を問う」『IDE現代の高等教育』No.618, pp.4-11.
- 川村真理 2019. 「米州立大学の学生経済支援制度に関する比較的考察—政府補助減少期における授業料戦略と学生支援—」『大学経営政策研究』第 9 号, pp.195-211.
- 小林雅之 2019. 「高等教育無償化」『IDE現代の高等教育』No.607, pp.51-56.
- 阪本崇 2019. 「所得連動型貸与奨学金 —その理論的背景と課題—

- 『高等教育研究』第22集, pp.29-48.
- 井手英策『幸福の増税論—財政はだれのために』岩波書店, 2018.
- 公益財団法人未来工学研究所 2018. 「所得連動型教育費負担制度による高等教育費の家計負担の軽減に関する調査研究」(平成29年度文部科学省「先導的大学改革推進委託事業」)
- 小林雅之 2018. 「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」『日本労働研究雑誌』No.694, pp.4-15.
- 田中秀明 2018. 「高等教育費の公的負担と学生支援—福祉国家の視点から考える—」『高等教育研究』第21集, pp.147-170.
- 小林雅之 2017. 「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, pp.29-43.
- 前一平 2017. 「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, pp.65-78.
- 齋藤千尋・榎孝浩 2015. 「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報 -ISSUE BRIEF-』第869号, pp.1-14.
- 小林雅之 2015. 「イギリスの授業料・奨学金制度の概要」独立行政法人日本学生支援機構『イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書』, pp.1-12.
- 矢野真和 2012. 「教育費の社会学」小林雅之編『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8か国比較—』東信堂, pp.427-439.
- 橋本鉦市 2013. 「戦後日本における高等教育関連議員の構造分析」『広島大学高等教育研究開発センター大学論集』第44集, pp.163-178.
- 小林雅之『教育機会均等への挑戦 授業料と奨学金の8か国比較』東信堂, 2012.
- 日本育英会『日本育英会五十年史』1993.

(指導教員 福留東土教授)