

## 1 テーマの概要

2020年4月から、高等学校等就学支援金制度の改正により、日本の私立高校などに通う年収が約590万円未満世帯の生徒を対象に支給される就学支援金の上限額の引き上げがなされ、その加算額は私立高校の平均授業料を勘案した水準となる。これにより、私立高校の授業料が一定の水準以下の所得の者について実質的に無償となる。この制度は、「授業料に充てるための就学支援金を支給することにより、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、もって教育の実質的な機会均等に寄与すること」を目的としている。文部科学省「平成30年度子供の学習費調査の結果について」によると、平成30年度的全日制私立高校の学校教育費と学校外活動費の合計は97万円と、公立高校の45.7万円と比べて2倍以上の数値となっており、その経済的な負担は非常に重く、何らかの支援が必要なる状況といえるかもしれない。しかしこの制度の有効性にはいくつか疑問がある。

第一に、平成30年のデータでは高等学校等進学率は98.8%であり、既に教育の機会均等はある程度実現されていると言える点が挙げられる。中学校卒業者のうち99.6%が高校進学する韓国を除けば国際的にも非常に高い水準であり、少なくとも単純に「高等学校に進学する」ということ自体は多くの人が実現できているはずなので、学費を支援するよりも、教育の質の向上や生活・進路指導などの退学対策などの方に尽力すべきではないかと考えられる。

第二に、既に公立高校の授業料は無償であり、高校全体に占める公立高校の割合は72.7%あることから、所得の都合上高等学校への進学が厳しい場合にも、そちらを選択することで費用の問題が解決する点がある。私立高校の割合の方が大きい東京都という例外があるが、基本的には半数以上の中学生が公立高校に進学することが数字の上では可能であるため、わざわざ私立高校の授業料を無償化する理由があるとは考えづらい。

第三は、前述のとおり公立高校の教育費が安価かつ進学しやすい状況で、所得の課題を抱えつつ私立の高等学校を選択する必要があるのかという点。

第四に、地方公共団体の支援や奨学金制度などがあるなか、無償化まで行う必要があるのかという点。

第五に、無償化は中途退学への対策として有効かという点。教育の機会均等という目的を達成するためには、入学させたら終わりではなく、留年や中途退学などへの対策が不可欠であろう。経済的な理由で高校を中退した生徒は、平成30年では中退者46802人のうち1.8%（842人）であり、学校生活・学業不適応の34.9%と比べるとかなり低い。経済的な対応だけでは中退対策として非常に限られた効果しか得られないのではないだろうか。

以上5点の疑問をもとに、国による私立高校の授業料無償化は、教育の機会均等にどれほど寄与することが期待できるかを、既に私立高校の授業料実質無償化を行っている自治体である大阪府との比較を交えつつ、以下の4つの観点から検討する。

①なぜ無償化が推進されているのか、貧困と教育の関係について、無償化に当たってどのような議論がなされたのか

②公立高校ではなく私立高校の授業料を無償化する必要があるのか

③進学率の向上や退学率の低下に貢献することができる政策かどうか

④改正にあたっての課題はあるのか

そして最終的に、「私立高校の授業料の実質無償化」が効果的であるか、費用に見合っているか、ほかに代替案などはないのかをまとめる。

大阪府を比較対象とした理由は二つ挙げられる。第一に、既に所得制限付きの私立高校の授業料を行っているため。第二に、松野大臣が

「高校生等への就学支援については、国の支援に加え地域の実情を踏まえた都道府県の支援が一体となり教育費負担を軽減することが重要であり、その観点からも、大阪府の取り組みは他の都道府県の参考にもなる意欲的な取り組みと承知をしております。（中略）このため、文部科学省としては、大阪府を初め各都道府県の取り組みも把握した上で、その状況を各都道府県と共有しながら、専門的な見地からの意見を踏まえ、しっかりと検証してまいりたいと考えております。」<sup>1</sup>

と発言していることから、大阪府の事例は国の制度について検討する際に参考になると考えられたためである。

先行研究を探したところ、戸張治氏の「高等学校授業料無償化の変遷と所得制限導入の課題」（2015）では、授業料無償化による中退率の低下について言及してはいるものの、主題は所得制限を導入したことにより事務の負担が増加した点と支援金に一本化されたことによる貧困層への負担等であり、今回のテーマとは異なる。そのほかには私立高等学校の無償化に関する研究が見つからなかったため、今回の調査は大部分が独自のものである。

## 2 国と大阪府の制度の概要

最初に、今回テーマとする国の「高等学校等就学支援金制度」と、それと比較する大阪府の「高等学校等授業料支援補助金制度」について簡単にまとめる。

### 2.1 政府の「高等学校等就学支援金制度」について

以下では、文部科学省のホームページにある「高等学校等就学支援金制度」の内容についてまとめる。<sup>2</sup>

国公立問わず、高等学校等に通う所得等要件を満たす世帯（モデル世帯で年収約910万円未満の世帯）の生徒に対して、授業料に充てるため、国において、高等学校等就学支援金を支給する。

受給資格は、いずれの要件も満たす必要がある。

#### （1）在学要件

下記の学校に在学している方が対象（国立・公立・私立は問わない）。

- ・高等学校（全日制、定時制、通信制） ※専攻科・別科を除く
- ・中等教育学校の後期課程 ※専攻科・別科を除く

<sup>1</sup> 松野博一（文部科学大臣）の発言。「第193回国会衆議院予算委員会第16号」2017年2月27日、p.18（『第193回国会衆議院予算委員会議事録』所収）

<sup>2</sup> 文部科学省「高等学校等就学支援金制度」

[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/mushouka/1342674.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/1342674.htm)

（検索日：2020年1月20日）

- ・特別支援学校の高等部
- ・高等専門学校（第一学年から第三学年まで）
- ・専修学校の高等課程
- ・専修学校の一般課程（高等学校入学資格者を入所資格とする国家資格者の養成施設）
- ・各種学校（高等学校入学資格者を入所資格とする国家資格者の養成施設及び告示で指定した外国人学校）

## （2）在住要件

日本国内に住所を有する方が対象。なお、文部科学大臣の認定を受けている在外教育施設の高等部の生徒に対しては、就学支援金とは別の授業料支援（在外教育施設への支援）を行う。

## （3）所得要件

以下の方（いずれもモデル世帯で年収約 910 万円未満世帯の生徒）が対象。

〔平成 30 年 6 月支給分まで〕

保護者等の市町村民税所得割額が 30 万 4,200 円未満である方

〔平成 30 年 7 月支給分以降〕

保護者等の市町村民税所得割額と道府県民税所得割額の合算額が 50 万 7,000 円未満である方

## （4）支給額（上限額）

国公立→月額 9,600 円

その他→月額 9,900 円

私立→月額 2 万 4,750 円（その他の 2.5 倍）

所得と支給額のめやす			
H30年6月まで（現行制度）		H30年7月以降（改正後）	
年収めやす	支給額（年額）	年収めやす	支給額（年額）
250万円未満	～297000円	270万円未満	※
350万円未満	～237600円	350万円未満	※
590万円未満	～178200円	590万円未満	※
910万円未満	118800円	910万円未満	118800円
※私立高校の平均授業料を勘案した水準			

## （5）2020 年 4 月からの上限額引き上げ

上限額が「私立高校の平均授業料を勘案した水準」となる。年収目安が約 590 万円未満世帯の生徒が対象となる。

## （6）交付の流れ

生徒は学校に申請書と保護者の課税証明書を提出、これを受けて、国は就学支援金の費用を都道府県に交付し、都道府県は学校に対して就学支援金を支給する。学校は、生徒に代わって就学支援金を受け取り、授業料に充てる。

## 2. 2 大阪府の「高等学校等授業料支援補助金制度」について

以下では、大阪府ホームページの「私立高校生等に対する授業料支援について」の内容についてまとめる。<sup>3</sup>

### （1）制度の趣旨

<sup>3</sup> 大阪府「私立高校生等に対する授業料支援について」

<http://www.pref.osaka.lg.jp/shigaku/shigakumushouka/index.html>（検索日：2020 年 1 月 20 日）

大阪府では、大阪の子どもたちが、中学校卒業時の進路選択段階で、国公立高校と同様に、大阪府内の私立の高校や高等専修学校についても、自らの希望や能力に応じて自由に学校選択ができる機会を保障するため、国の高等学校等就学支援金と併せて、私立高等学校等授業料支援補助金を交付することにより、私立高校等の授業料が無償となるよう支援している。

## （2）制度の概要

大阪府では平成 22 年度に公立・私立高校を対象に授業料無償化制度を導入した。これは上述の国による就学支援金制度に上乗せする形で府が支援補助金を出し、収入による制限があるものの、合計して私立高校の授業料が無償になるように支援する制度であり、年間最大 46 万 1200 円を支援することになっている。対象者は平成 28 年に年収が 910 万円未満の者まで拡大し、平成 31 年度からは 48 万 1200 円に支援の上限額が引き上げられているなど、対象者や額の制限が緩和される傾向にある。

なお、府が負担する授業料は年間 58 万円以下に制限されており、それを越えた部分については、保護者ではなく学校側が負担することになる。

## （3）国の制度への対応

国の就学支援金の上限額が 2020 年より引き上げられた後も、必要に応じてこの制度は維持されることになっており、大阪府が実施する「高等学校等授業料支援補助金」の対象となる場合には保護者の負担額に変更はない。ただし、所得の判定が「所得割額」から「課税所得」に変更されることにより、保護者の年収めやすの区分が変わる場合があるが、令和元年 12 月 8 日の段階では具体的な額は未定である。

## （4）交付の流れ

保護者は、6 月以降の学校が指示した際に授業料支援申請書と所得を証明する書類、住民票を提出、それを受けて、10 月時点でその生徒が在学することを確認できたら、11 月頃に大阪府から私立高校に補助金が交付される。そのため、一度生徒から学校に授業料を支払い、11 月以降にその還付を受けることになる。

## 2. 3 所得制限の設定方法

高等学校等就学支援金制度におけるモデル世帯において、現行制度では、対象者の所得は 250 万円、350 万円、590 万円、910 万円で区切られており、文部科学省が定める基準によってこれらの額は算定されている。

文部科学省「高校生等への就学支援に関する参考資料」<sup>4</sup>によると、250 万円未満というのは、生活保護世帯に相当する収入として設定されており、義務教育段階の就学援助の支給対象者を参考としている。350 万円未満は生活保護世帯に準ずる収入としている。590 万円未満については、子どものいる世帯の収入の中央値が約 600 万円であったことに由来している。最後に、910 万円未満とは、改正前の高等学校等就学支援金制度における「低所得者」が約 2 割であったことから、

<sup>4</sup> 文部科学省「高校生等への就学支援に関する参考資料」

[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/132/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2017/06/28/1386444\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/132/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2017/06/28/1386444_001.pdf)（検索日：2020 年 1 月 20 日）

上位層の約2割を「高所得者」とみなしたこと、都道府県の制度において、当時最も高い収入まで支援を行っていた京都府が年収900万円以下の世帯まで支援していたこと、私立高校生への支援を中間所得者層まで拡大することが理由となって設定されている。

### 3 高等学校の授業料無償化に関する調査

#### 3. 1 高等学校授業料の無償化

##### 3. 1. 1 なぜ無償化が推進されているのか

###### (1) 国際人権A規約13条の意義

国際人権規約は1945年の国際連合憲章の原則、「人間の固有の尊厳」に権利が由来し、人間の尊厳の確立の基本である教育の権利がA規約第13条で規定されることとなった。第1項では、「この規約の締約国は、教育についての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。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、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」ことが、その実現の為の手段として第2項では、「この規約の締約国は、1の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。(中略)(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」ことが規定されている。このほかにも、初等教育や高等教育の漸進的な無償化の導入や適当な奨学金制度の設立が定められており、人格の完成や尊厳、集団間の理解や平和の維持等の目的の為の教育にアクセスしやすいようにするために無償教育を求めていることが分かる。

###### (2) 日本のA規約13条無償教育条項の留保と撤回

日本は長らく、第13条2(b)および(c)の規定の適用にあたり、「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していたが、2010年代に入り、公立高校の授業料の実質無償化が実現したほか、奨学金や大学の授業料減免措置などが拡大し、学生を経済的に支える施策が拡充してきたことから、2012年9月11日に留保を撤回し、これらの規定が適用されることとなった。そしてA規約の実行を促す国連の社会権規約委員会が5年後の2018年5月31日までに無償教育計画を迅速に作成し実施することを求めており(「2018年問題」)、その一環として2020年度から年収590万円未満世帯を対象に私立高校の授業料の実質無償化が行われることとなっている。

###### (3) 学校の現場からの無償化に関する意見

実際の教育現場では、私立高校での学費支援や授業料無償化などはどのようにとらえられているのか、中学校や高等学校の事務職員の声がまとめられている藤本典裕・制度研「学校から見える子どもの貧困」を参照すると、私立高校の事務職員が支援制度に対して肯定的な理由として、①収入が低い世帯の子供が公立高校に合格するのが難しくなっているため、②授業料以外の支出も多いため、③入学後の所得の変化が生じることがあるための3点が主に挙げられている。

まず①について、文献中でも、所得が多いから私立高校に進学し、所得が少ないなら公立高校に進学すればよい、と単純には語れないということが強調されている。公立高校に進学できるとは限らない原因として、地域における問題と近年の傾向に関する問題がある。前者については、例えば東京は私立高校の割合が平成30年度では約62.4%と公立高校よりも多く、その他の都道府県についても住んでいる場所によっては学力が合う公立高校への通学が困難な場合があることなどから、必ずしも低所得者層が公立高校に進学できるわけではないことが挙げられている。後者については、公立高校の多様化が進んでいるために、公立高校でも進学重点校や体育科等を持つ多様校が増えており、従来なら私立高校を志望してきた層が公立志望に変化しており、公立高校の倍率が上がっていることが主張されている。

次に②について、平成28年度の私立高校の学校教育費の内訳を見てみると、合計約75万円のうち授業料は36%のみであり、その他学校納付金が30%の23万円、通学関係費が14.4%の11万円と、非常に大きくなっている。そのため低所得の世帯では、奨学金などをそちらに使ってしまい、授業料まで手が回らないといったケースも見られるということである。

③については、入学後に両親が離婚したり、病気などが原因で失業したりした場合に、所得が大幅に下がり、学費の支払いが困難になるケースが指摘されている。生活保護を受給する際にも、支給額の中からは私立高校の学費の支払いが難しいことが多いという。

以上三つの理由で私立高校の授業料無償化や就学支援制度の充実が支持されている。学校によって授業料等の滞納への対処は違ってくるが、一年以上滞納した場合除籍となることもあるため、いずれも深刻な課題であるととらえられている。

##### 3. 1. 2 貧困と教育の関係について改正に当たってどういった議論がなされたのか

国会や大阪府議会における、私立高校の学費無償化にあたっての議論をまとめ、どこに焦点が置かれていたのかを整理する。また、貧困と教育の関係について、どのような議論がなされたのかを調べる。

###### (1) 国会における発言

国会における私立高校の学費無償化についての議論は、主に制度の目的と、所得制限を設定した理由の二つである。また、これとは別に、しばしば国際人権規約に関する発言があるため、これにも注目する。

###### ①目的について

櫻田副大臣の、

H25年の子供の貧困対策の推進に関する法律を踏まえ、26年4月から、低所得世帯の教育負担の軽減や公私間の教育費格差の是正を図るため、新しい高等学校等就学支援金制度や奨学のための給付金制度を円滑に実施する<sup>5</sup>。

という発言をはじめ、低所得世帯における教育費負担が多いこと、公私間の教育格差があることを認識したうえで、低所得者層の子どもが進学を断念せざるをえなくなるような事態を避けるべく給付型奨学金や私立高校に通う生徒の加算措置

<sup>5</sup> 櫻田義孝(文部科学副大臣)の発言。「第186回国会衆議院文部科学委員会第2号」2014年2月19日p.4(『第186回国会衆議院文部科学委員会議事録』所収)

などの制度改正を行う、それを社会全体で負担する、というのが政策のねらいと方向性である。また、貧困と教育の関係について言及している発言は以下の通りである。

一人のお子さんが高校に入学をして高校を卒業する、無事卒業する場合と、卒業せずに中退をする場合がもちろんあります。その後の人生は大きく変わります、大きく変わります。もちろん、中退した方がよかったと、こういうケースももちろんありますけれども、いろいろ統計上の数字を見ればその違いは明らかで、(中略) 所得もそうですし、当然ながら納税額も変わってきます。生活保護を受ける率などもこのことによって大きく変化がしてくると、こういうことであります。<sup>6</sup>

私立高校の授業料実質無償化に際し、貧困と教育に関する発言はこれのみしか見つからず、この発言前後には関連する話題が出ていない。

## ②所得制限について

見直し前の制度では、依然として、授業料以外の教育費負担は大きく、公私間の授業料負担の格差も大きいことから、低所得者層、そして私立学校の生徒への一層の支援が必要であるということから、文科省として、財源に限りがないのであればこれは所得制限を設ける必要はもちろんないわけではありますが、現在の厳しい財政状況のもとで、その限られた財源を有効に活用する観点から、新しい高等学校等就学支援金制度においては、所得制限を設けて、その捻出した財源を低所得者層支援や公私間格差の是正に充てることとしたものであります。<sup>7</sup>

といった発言を始め、所得制限を設けたのは財源が厳しい中、低所得者層にリソースを集中させるためであり、所得制限の撤廃については慎重に議論するべきであると一貫して主張している。

## ③国際人権規約について

国際人権規約に関する発言は、主に所得制限の設定など、制度の対象外となる子供が生じる規定について、人権規約の趣旨に反しないか、と質問したりそれに対して説明したりといった形で登場することが多い。野田首相が、

政府としては、国際人権規約の趣旨も踏まえつつ、今後とも全ての意思ある若者が教育を受けられるよう努めてまいります。<sup>8</sup>

と発言していることから、制度の改正に当たって国際人権規約の影響を大いに受けていることは明らかである。また、平成 25 年 11 月 26 日文教科学委員会においては、同年 5 月に公表された社会規約委員会による日本に対する最終見解についての評価について言及されており、要約すると、国際人権規約 A 規約 13 条の留保撤回について満足しているということ、漸進的に完全な無償の中等教育を提供するために、早急に公立高校授業料無償制・高等学校等就学支援金制度に入

学金及び教科書代を含めるように勧告することが主な内容であったということを説明している。<sup>9</sup>

平成 28 年 10 月 20 日の文教科学委員会では、所得制限の導入は授業料無償化の流れに逆行しているのではないかと、いう指摘を受け、松野大臣は、実際の施策が中長期的に見てその方向に沿ったものであると認められるのであれば人権規約に違反するものではない、所得制限によりねん出した財源によって低所得世帯への支援を拡充するため、人権規約の趣旨にも合致したものだと考えている、と返答している。<sup>10</sup>

以上をまとめると、貧困と教育に関する発言は齋藤氏の一つであり、国会、委員会では貧困層のための制度であるということは議論されていた反面、貧困と教育の関係についての議論や発言は多くなかった。

一方で、所得制限や、今回はテーマから外れるため割愛したが朝鮮学校の問題などについて、国際人権規約に抵触するのではないかと言及されることはしばしばあった。

## (2) 大阪府議会における発言

大阪府における議論は主に、①制度の目的、②対象となる世帯や年収の基準、③制度の効果は本当にしているかの 3 点である。

### ①制度の目的

大阪府においては、私立高校の授業料無償化は低所得かつ公立高校に行けなかった子どものセーフティーネットとして考えられ、同時に、両方の学費を無償とすることで、公立高校と私立高校の競争が可能な土台を作るという狙いがあった。これにより、競争の中でそれぞれの強みを見つけ、例えば不登校や中退などの様々な問題にも対応できる高校や、高校卒業後の就職に強い学校が出現することを期待している。セーフティーネットとしては、リーマンショック後や、国の施策によって公立高校が無償化された際に公立志向が強くなって志望者が急増したことがあることから重要視されている。国会での議論とは異なり、平成 23 年 2 月の定例会本会議では橋下徹元知事が、無償化の狙いとして子供の教育による階層転移と負の連鎖の断ち切りを挙げており、それらによる大阪府の力の底上げを図っていると明言しているほか、家庭の経済力と学力の相関関係が主張されているなど、明らかに教育と貧困の関係について認識し、議論している。<sup>11</sup>

### ②対象となる世帯や年収の基準

度々基準となる年収や子供の数などについて緩和するように要望があるが、多くの場合は予算の都合や国の制度との折り合いから却下されている。ただし、授業料の上限値が 58 万円から 60 万円に引き上げられたり、3 人以上の子供がいる世帯には特別な配慮がなされたりと、制度に反映される要望や意見も若干は存在する。

<sup>6</sup> 齋藤嘉隆(理事)の発言。「第 192 回国会参議院文教科学委員会第 2 号」2016 年 10 月 20 日 p.13 (『第 192 回国会参議院文教科学委員会議事録』所収)

<sup>7</sup> 下村博文(文部科学大臣)の発言。「第 189 回国会衆議院文部科学委員会第 3 号」2015 年 3 月 27 日 p.24 (『第 189 回国会衆議院文部科学委員会議事録』所収)

<sup>8</sup> 野田佳彦(内閣総理大臣)の発言。「第 180 回国会参議院本会議第 5 号」2012 年 2 月 24 日 p.12 (『第 180 回国会参議院本会議議事録』所収)

<sup>9</sup> 牧野たかお(外務大臣政務官)の発言。「第 185 回国会衆議院文教科学委員会第 4 号」2013 年 11 月 26 日 p.2 (『第 185 回国会参議院文教科学委員会議事録』所収)

<sup>10</sup> 松野博一(文部科学大臣)の発言。「第 192 回国会参議院文教科学委員会第 2 号」2016 年 10 月 20 日 p.18 (『第 192 回国会参議院文教科学委員会議事録』所収)

<sup>11</sup> 橋下徹(大阪府知事)の発言。「大阪府平成 23 年 2 月定例会本会議 2 月 21 日 01 号」p.3 (『平成 23 年 2 月定例会本会議』所収)

### ③制度の効果は本当に出ているのか

予算が少ない中、かなりの部分を使って授業料の無償化を行っているため、数値の上での効果がしばしば追及されており、学習の機会の均等は確保されているか、私立高校の進学率や専願率が上がったか、大阪府の学力は向上しているのかの3つが主に問われている。多くの場合、退学率の低下や私立高校進学者数の向上、アンケート調査の結果から効果が出ているという結論が出されている。しかしながら、私立高校の専願者の割合が26年度には目標値の25%を切っていること、平成29年の大阪府教育庁が出した「就学支援制度の現状と課題」では制度の導入は退学率の低下にほとんど影響していないと結論付けていることから、目覚ましい成果が出ている訳ではないというのが現状である。

#### (3) 考察

これらの違いについては、国と府で制度を設けた目的が異なるために生じていると考えられる。大阪府においては、厳しい財政事情の中で地域の魅力の向上や進学率・中退率などの改善という積極的な目的があるために、政策の意義について貧困と教育の関係や、公私間での競争やそれによる高等学校の多様化、所得制限の撤廃や朝鮮学校の問題などについて広く議論しているのに対し、国会においては、国際人権規約に従うということが目標となっているため、所得制限を設けるか全員平等にするか、朝鮮学校は対象とするかしないかなどの、規約に直接関わることについて集中的に議論していると思われる。

### 3. 2 私立高校の授業料の無償化の意義

日本の高等学校のうち7割以上が公立高校であり、既に授業料が無償となっている中、残り3割弱の私立高校の授業料を無償化することにどれほどの意義があるのか、日本において私立高校はどのような位置付けにあるのか、そして、私立高校の授業料無償化に際して国内でどのような議論があったのかを調べ、検討する。

#### 3. 2. 1 日本における私立高校の位置付け

日本での私立高校は、戦後に高校進学希望者が急増する時期に数や定員を増やして公立高校だけでカバーできない部分を受け入れる、生徒減少期に生徒を獲得するために独自色を發揮して需要を満たす、という2つの役割を主に果たした。

戦後の教育改革では義務教育は9年に延長されたが、高等学校の進学率は上昇を続け、1950年には43%だったところ、1970年代には9割を突破しており、この傾向は日本全国で生じた。そして、公立高校がほぼ定員いっぱいまで生徒を収容していた中、その需要を受け入れる供給の役割を担ったのが私立高校であった。

当時の私立高校の立地には現在と比べて地域的な偏りが大きく、1951年には東京都に全体の3割が、上位10都道府県に7割が集中していたが、私立高校生生の割合はほとんどの都道府県で上昇を続けていたことから、私立高校は全国的に第一次ベビーブーム世代(高校1963~65年)の受け入れに貢献していたと考えられる。加えて、男女の高等進学者の差が縮小に向かっていったが、その増加した女子の高校生の4割以上を受け入れたのが私立高校であり、1957年の時点では私立高校の内女子校が51%、男子校が22%、共学が27%という比率であった。また、高等学校の数の増加は1950年代に

進み60年代には小康状態に入ったが、代わりに学校規模の拡大が進行することになり、1501人以上の規模の高等学校は、1954年には1%であったが、1965年には36%を占めるようになった。以上のように、高等学校進学者が増加した時期の私立高校は、公立高校が定員の増大に対応しきれない中で、進学希望者のすべてを受け入れることに貢献したといえる。

今日のように私立高校において特色のある教育がなされるようになったのは、生徒減少期に学校規模を維持するべく生徒獲得の為に独自色を發揮する取り組みが各校でなされるようになってから大きい。進学に重点を置いたり留学を積極的に行ったりと、独自色を備えた私立高校が増加し、私立高校の教こそ微増している反面、定員数は大きく減少するなど、進学者が増加していた時期と在り方が大きく変わっていると見えるだろう。

なお、公立高校と私立高校の定員については、多くの場合都道府県ごとの公私立高等学校協議会(全ての都道府県に設置されているわけではなく、41都道府県に限られる)によって按分が決定されており、生徒減少期においては私立高校の定員確保のために公立の定員数や比率を下げる要望が出されている地域があることから、3:7の比率は多くの場合調整によって維持されていると考えられる。

#### 3. 2. 2 無償化にあたっての国内での議論

平成22年3月31日に「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」が成立し、同年4月1日より施行され、公立高校について授業料を無償とするとともに、私立高校の生徒については、高等学校等就学支援金を支給することとなった。

本制度が成立する際には、公立高校のみが無償となり私立高校は支援金のみであったため、国会では私立高校が無償化されないことについて、特に公私間格差の助長になるのではないかと、という声が多く挙がっている。こういった質問やそれに対する説明を整理することで、当時の国会では私立高校がどのようなものであると考えられたうえで公立高校のみが無償化されたのかを検討する。

なお、本制度は民主党政権下において成立したものであり、今回のテーマの「高等学校等就学支援金制度の改正」に関しては自民政権下で検討されていることから、制度に関して大きな考え方の違いがあることに留意しておく必要がある。民主党政権では全ての子供が等しく無償で公立高校に通うことが出来ることを重視していたことに対して、自民政権は低所得世帯に絞って公立高校と私立高校の両方の授業料の無償化を行うことを主張していた。

公私間格差の助長に関する発言についてまとめる。

平成22年2月15日の衆議院予算委員会において、授業料を無償化するならば私立高校についても同様にすべきであり、私立高校の授業料が下がったとしても、公立高校が無償となれば心理的な格差が拡大する。そうすると私立高校を目指す子供が少なくなり、私立高校の倒産の可能性も高くなる<sup>12</sup>、という下村委員の主張に対し、川端大臣は、私立高校の経営状態が悪いことは承知しているが、多くの地方で私学に対する経費助成を今より上乘せするという方策を取ることになっているため、この無償化が引き金となって経営状況が悪化する

<sup>12</sup> 下村博文(委員)の発言。「第174回国会衆議院予算委員会題意11号」2010年2月15日p.30(『第174回国会衆議院予算委員会議事録』所収)

る可能性が低い<sup>13</sup>、と返している。また、公私間での対応の差について川端大臣は、

私学は一方で、私学の建学の精神というものがあり、これまで全部を国が管理するという事は、先ほどの憲法上の問題だけではなくて、国が私学の独立性にどこまでかかわるのかということに関しても慎重であるべきだということで、マニフェスト的には、国公立は無償化を目指し、私学に関しては支援をするということを我々の基本理念としたところであります。<sup>14</sup>

と説明しており、ある程度格差が残ることを前提として公立高校のみを完全無償化したことがわかる。加えて、同じく下村委員の、

これは私学の立場とかじゃなくて、子供の立場に立てば、授業料は無償化するのであれば、公立、私立の区別なく無償化するというのが本来はフェア<sup>15</sup>

という主張に対しても、同じく「私学の建学の精神」を理由として、私学については国の関与が強まることについて課題が多いため、無償化ではなく支援に留める、と答えている。

### 3. 2. 3 まとめ

私立高校について、歴史的な位置付けを考えると、公立高校が抱えきれない高校進学を補うという役割がある一方で、近年の生徒減少期に独自性を発揮して生徒を獲得しようとする姿勢からは、国家が積極的に介入したり支援したりするには合わない性格を持っていると言える。そして国会での議論に基づくと、現行の制度改正を行う自民党政権は前者の、民主党政権は後者の立場で政策を立案したことが分かる。

私立高校の役割について、独自性を追求し多様化が進んでいるという背景からも、全ての私立高校を全ての国民に対して一律に無償化する意味は乏しいと言えるだろう。本来は公立高校だけでは需要に対応しきれなかったこともあり、私立高校の存在は不可欠であったはずだが、現在は生徒の数が減少しており、私立高校の定員数や入学者数も減少傾向にあるため、そこに巨額の前算をかけて無償化するような支援が必要であるとは考えられない。一方で、地方での低所得者に対する授業料の減免措置には格差が存在しているため、国によって支援の最低ラインを定めることには意味があると思われる。

### 3. 3 進学率の向上や退学率の低下に貢献することができる政策かどうか

高等学校等就学支援金制度の改正による、私立高校の授業料の実質無償化に際し、国会での議論で挙がる具体的な数値は所得制限額と無償化に必要な前算の額が主であり、高等学校の進学率や中退率、学力の向上など、政策の効果に関してはほとんど議論されていない。これについては公立高校の無償化の際にも言及されていたことであるが、政策の効果があったかどうかをどのように検証するか、という問いに対して、

<sup>13</sup> 川端達夫（文部科学大臣）の発言。「第174回国会衆議院予算委員会題意11号」2010年2月15日p.30（『第174回国会衆議院予算委員会議事録』所収）

<sup>14</sup> 川端達夫（文部科学大臣）の発言。「第174回国会衆議院予算委員会第11号」2010年2月15日p.31（『第174回国会衆議院予算委員会議事録』所収）

<sup>15</sup> 下村博文（委員）の発言。「第174回国会衆議院予算委員会第11号」2010年2月15日p.31（『第174回国会衆議院予算委員会議事録』所収）

国務大臣からは回答がされていない。

もちろん、高等学校の授業料の無償化は国際人権規約をはじめとして国際的な潮流であり、その実施が急がれることは確かであるが、それによってどういった効果が生じるかを検討せずに施行するのは合理的な政策立案とはいえない。

そこで、私立高校を含めて実質的に高等学校の授業料の無償化を行った大阪ではどのような結果が出たのかを確認し、日本全体の数値と比較したうえで、日本全体で無償化していかなる恩恵があるのかを検討する。これについては、教育の機会の平等を保障する、という観点から、高等学校進学率、中退率、私立高校への進学者の割合を扱う。

また、平成25年度に改正、26年度から全国で施行されている高等学校等就学支援金制度について、武蔵野大学が平成29年度の文部科学省委託事業として学校や保護者にアンケート調査を行い、報告書を出しているの、それについても簡単にまとめる。

#### 3. 3. 1 進学率と進学状況の変化

大阪府の中学校卒業者の高校（所在地について府内外を問わない）進学率は、図1-1に示しているとおり、制度導入前の平成21年度から平成30年度までほとんど毎年上昇しており、その間の上昇値は1.3ポイントとなっているが、全国の数値と比較して伸び幅が大きく変わらない。図1-2で表しているのは、中学校卒業後、その中学校がある都道府県内の高等学校に進学した生徒の割合のグラフで、大阪府と全国を比較している。制度導入前の平成21年が93.5%で、平成25年の数値が95%と最大となり、府内への進学率は制度導入後には上昇している。全国で、各都道府県の中学校を卒業し同県内の高等学校へ進学する生徒の割合と比較すると、制度導入前の21年度には全国の数値の方が高かったこと、そして平成23年度以降は大阪府が逆転していることから、府内の学力や魅力の向上という観点からは、高等学校の授業料無償化は効果を発揮している可能性がある。一方で全国的には私立高校の授業料無償化が行われていなかった状況で、大阪府の進学率の伸びと全国の伸びが大きく異なることから、令和2年度に導入される授業料の実質無償化による進学率の向上があるかは疑問である。

図1-1 高等学校進学率の推移

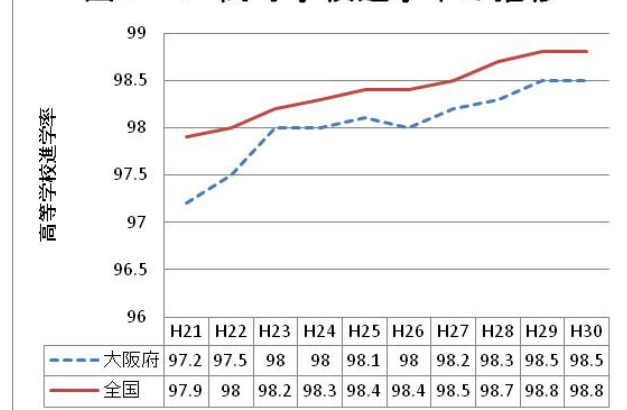
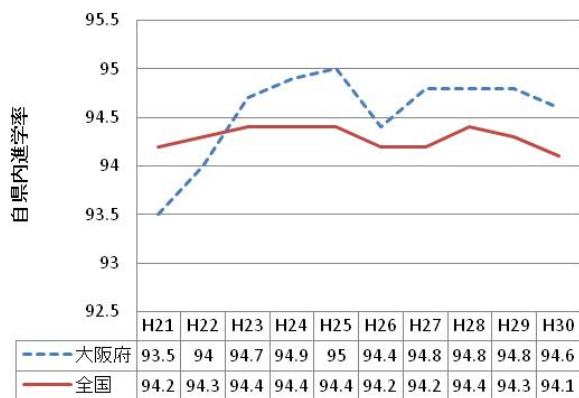


図1-2 自県内の高校への進学率の推移



### 3. 3. 2 中途退学率の推移

文部科学省のデータによると、高等学校の中退率は、平成12年度をピークとして緩やかな減少傾向にあり、大阪府についても同様である。図2-1は、高校生の中退率の推移について、図2-2では、中退した高校生のうち、経済的な理由による者の割合の推移について、大阪府と全国の数値を表している。図2-1が示す通り、大阪府の中退率は全国よりも高い水準にある。制度導入の前年の平成21年度には中退率が2.3%、平成27年度には1.6%と0.7ポイント低下しており、これは同じ期間の日本全国での中退率の低下幅と比べると大きい。しかし、図2-2に示されている経済的理由による中退者の割合が1~4%と非常に小さいことから、中退率の低下は他の要因によるものであると考えられる。特に大阪府について、平成22年度の私立高校の授業料実質無償化の際に大きく中退率が変動していないことから、影響の小ささは明らかである。全国的にも経済的理由による中退者の割合は2%程度と非常に小さいこともあり、全国で私立高校の授業料無償化を行ったとしても、中退率に及ぼす影響は極めて限定的であると考えられる。

図2-1 中退率の推移

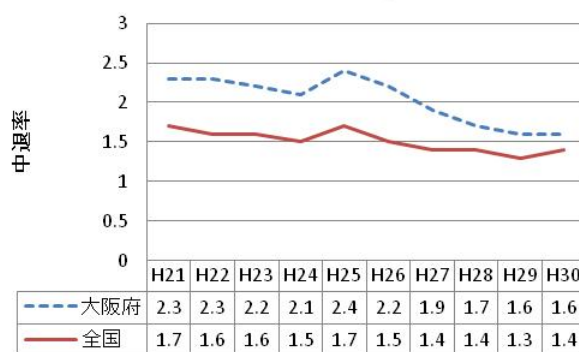
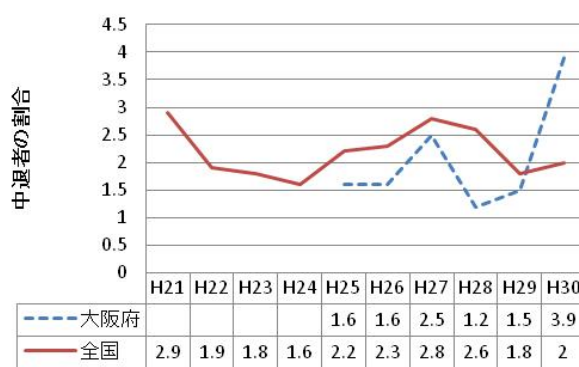


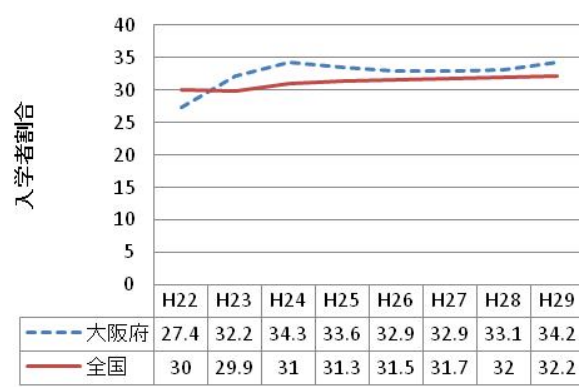
図2-2 経済的理由の中退率の推移



### 3. 3. 3 私立高校への進学者の割合

大阪府では制度が導入された平成22年から平成29年にかけて、府内公立中学校卒業者のうち、私立高校への入学者の割合は平成22年度の27.4%から34.2%まで6.8ポイント向上している。同時期の全国での私立高校への入学者の割合が30.0%から32.2%への2.2ポイントの上昇だったこと、制度の導入前後で大阪府の方が私立高校への入学者の割合が大きくなっていることから、無償化による私立高校志願者や進学者の増加への影響は一定程度あったと考えられる。これは、私立高校と公立高校をできるだけ同じ条件にして切磋琢磨を促す、という制度の目的を考えると、私立高校への入学率が30%を超えたことは大きな成果と言えるだろう。

図3 私立高校入学者割合の推移



### 3. 3. 4 武蔵野大学のアンケート調査

武蔵野大学は平成25年度に制度改正され26年度から施行されている就学支援金制度について、どの層に、いかなる形で、どの程度の改善をもたらしたのか調査を行った。調査方法は、全国の高等学校へのアンケート調査、保護者ウェブ調査、関係者への補完的な聞き取り調査の3種類だが、ここでは、就学支援金によって、生徒の学業や進学にどのような効果があったのかを調べる高等学校へのアンケート調査を扱う。

#### ①効果が感じられたこと

生徒の家計の負担軽減については、全体で88.6%、私立高校では92.9%が効果ありと回答した。また、経済的理由による高校中退、長期欠席の予防・減少については、国公立では37.1%、そして私立高校では60.9%と、特に私立高校でかな

り実感できる結果となったようである。また、低所得世帯の生徒の学校選択の幅の充実は 40.8%で、特に私立高校では 71.7%が効果ありとなっている。加えて、「貴校志願者の増加」という点では、国公立の高等学校は 5.2%と低かったことに対して、私立高校では 41.8%が効果ありと、大きな成果が出ている。また「貴校志願者の増加」への回答について詳しく見ると、その生活保護世帯の生徒の比率が高い学校ほど志願者の増加の効果が強く感じられた、という傾向が見られる。

#### ②効果が感じられなかったこと

高校卒業後の大学・短大・専門学校などへの進学希望者の増加については、効果があったと答えたのは国公立と私立合わせて 16.0%にとどまり、効果なしと答えたのは 20.6%と上回った。また、生徒のアルバイトの減少についても 13.2%にとどまり、21.0%は効果なしと回答した。学習塾の利用の上昇は効果ありが 5.5%、部活や課外活動の参加率の上昇は 11.4%、生徒の学業に取り組む姿勢の改善は 10.1%と、いずれも効果を感じられた学校の割合は、感じられなかった学校と比べて少ない。もっとも、いずれも 6 割以上の学校が「分からない」と回答しているため、そもそも学校側にそういったことに関する関心が無い可能性もある。

### 3. 4 改正に当たった課題

#### ①無償化に合わせた授業料等の値上げに関する問題

平成 29 年 12 月 5 日の文教科学委員会において、梅光学院が支援金制度の改正による授業料の実質無償化に合わせて学費を上げようとしていることが指摘されており、梅光学院以外であってもこのタイミングで学費の値上げを行う学校が存在する可能性はある。このような問題に対して、大阪府では授業料の実質無償化が適用されるのは授業料が年間 60 万円未満の場合のみで、超過した部分については学校側が補てんする、と制限することで対応しているが、国の制度においては、学費を上げるためには「合理的な理由が必要」としつつも、値上げの理由が合理的か否かを審査する機関などが存在せず、学校自ら判断するという状況になっている。この状態では授業料のさらなる上昇を招き、制度の目的である「教育の機会の平等」を保障することができなくなるおそれがある。

対応としては、大阪府のように学費が一定額以下の私立高校に対してのみ制度を適用するほか、制度の導入後の一定期間、学習にかかる費用の引き上げを行わなかった学校のみが支援金を受給できる、という対策も考えられるが、これらのルールが適用された場合、従来公立高校のみが無償化された際に主張された「私学の建学の精神」などを損なう他、時代に合わせて様々な学習手法や機材を導入するといった支出に対応できなくなるなどのリスクも存在する。

#### ②私立高校の授業料が地域によって大きく異なる問題

これについては、文部科学省の「都道府県別私立高校生への授業料等支援制度」においてまとめられているが、全日制私立高校の授業料の平均額は都道府県によって大きく異なり、最低値は宮崎県の 280,980 円（平成 29 年度）、最高値は大阪府の 577,367 円（平成 30 年度）と 30 万円近い差がある。2020 年度からの支給額は不明だが、現行の制度では全ての都道府県に共通で最高額が 297,000 円となっており、平均授業料の差に関係なく一律に支給されている。もちろん、最高値の大阪府では前述の通り 60 万円を上限とする支援がされており、

他の地域でも多少の差こそあっても授業料支援や入学料の補助など様々なサポートがなされているが、住んでいる地域によって私立高校への進学のハードルが違ってくることになる。これは形式的には全国で平等である一方で、実質的な平等が保障されていないことになる。2020 年度以降の支給額の決定によってこの格差は是正される可能性はあるが、現行制度と類似した全国一律額の支給では、制度の効果が都道府県によって大きく変わってくると考えられる。

### 4 結論

(1) 日本における私立高校無償化の推進は理に適っているか

日本における高等学校進学率は国際的にも非常に高いことから、無償化されることにより恩恵を受けられる人が多い。加えて、高等学校教育の無償化は国際的に推進されていることもあり、人権規約でも定められていることから、日本において無償化を目指すことは十分に理に適っている。ただし、日本においては公立高校の生徒数は高校生全体の約 7 割を占めており、ほとんどの都道府県で所得制限付きの就学支援制度があることから、国によって 8 割以上の生徒に対して就学支援を行う必要があるか疑問である。

(2) 私立高校はそもそも無償化すべきなのか

日本では戦後、公立高校だけではカバーできない高校進学の需要を満たすために私立高校が増加、定員も拡大したが、現在は生徒獲得のために進学に特化したり、留学を積極的に行ったりと独自色を出しており、カリキュラムやサービスについて公立高校とは異なる場合が多い。このことから、公立高校と私立高校の学費に格差が存在するのは合理的であると考えられる。

(3) 無償化によって何らかの効果が期待できるのか

グラフから推測できる通り、進学率の向上、退学率の低下といった、最低限度の教育の機会の平等に対する影響は限定的であると考えられる。一方で私立高校への進学者の割合が増加したように、これまでは経済的な理由で公立高校にしか進学できなかった、といった生徒にとっては恩恵のある制度改正といえる。加えて、改正前の高等学校等就学支援金制度のアンケート調査結果では、所得が低かったり、生活保護を受給したりといった世帯に大きな影響がある一方で、全ての生徒に対して目に見えた形での恩恵のある制度ではないということが明らかになっている。もっとも、国会での答弁や文部科学省の報告書を見る限り、無償化に当たってどのような効果を得たいか、といった観点がこの制度と改正においては不明確で、効果検証にあたって参考とする指標なども十分には定まっていない。そのため、何を以って「政策の効果があつた」といえるかは定かでない。全ての生徒が選ばなければ高等学校に進学できるようにすることが目的であれば無償化は不要であるが、全ての生徒が、自分が進学したい高等学校に進学できるようにする制度を目指すのであれば有用な政策と言える。

(4) 結び

以上のことを総合的に勘案すると、私立高校の授業料の無償化は日本においてある程度は必要である反面、全ての生徒・世帯に対して適用すべき制度であるとは言えないので、



所得制限の導入は妥当であると考え。改正後の制度では、所得制限が存在するために高校生のうち約8割が制度の対象となるが、現行制度のアンケート調査の結果、生活保護世帯生徒の割合が高い高校ほど制度の効果を実感していることから、低所得者世帯への恩恵が大きいと推測できるため、更に対象範囲を限定すべきと考える。私立高校の授業料無償化を、あくまで低所得者が何らかの事情で公立高校へ進学できない場合のセーフティーネットと位置付けることで、最も恩恵が大きい層を効率よく支援し、かつ私立高校の運営の自由度を維持できるようになるだろう。

それに加えて、政策評価を適切に行うことができるように数値化が可能な目標を設定すること、制度に合わせた授業料の値上げや地域間格差等の課題への対策を考えることが必要であり、定期的な政策評価や制度の改善を可能とすべきである。

もっとも、国際人権A規約第13条の留保を撤回した以上、後期中等教育の無償化を進める必要があり、その第一段階として所得制限付きの私立高校の授業料無償化を行うことは、高等学校への進学率が非常に高く財政的に厳しい日本においては適当な政策であるように思われる。しかし、国会の会議録や中央教育審議会の答申を見る限り、もっぱら所得制限の撤廃や朝鮮学校等の国際人権規約に関することに注目が集まり、制度によってどれだけの生徒にどのような影響があるのかについてはほとんど議論されておらず、具体的な目標が掲げられていないため、どのような結果になれば政策の効果が得られたと言えるのかも曖昧である。巨額の予算を投じる必要がある以上、国際人権規約への対応のみならず費用に見合った成果を得られるようにするために、具体的な数値を目標に据え、結果をもとに評価し、より多くの生徒と世帯に恩恵のある政策とするのが急務ではないだろうか。

(以上)

#### 5、参考文献・参考資料

- 三輪定宣 (2018) 『無償教育と国際人権規約』(新日本出版社)  
藤本典裕・制度研 (2009) 『学校から見える子どもの貧困』(大月書店)  
岩川直樹・伊田広行 (2008) 『貧困と学力』(明石書店)  
橘木俊詔 (2009) 『教育と格差』(日本評論社)  
耳塚寛明 (2014) 『教育格差の社会学』(有斐閣アルマ)  
文部科学省「学校基本調査」  
文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」  
文部科学省「都道府県別私立高校生(全日制)への授業料等支援制度」  
文部科学省「高校政党への就学支援の効果及び影響等に関する調査結果報告書」  
文部科学省「子供の学習費調査」  
文部科学省「高等学校教育の現状」  
文部科学省「高校生等への就学支援に関する参考資料」  
大阪府「大阪の学校統計」  
児玉英靖「戦後日本の高校教育供給システムにおける私立高校の役割」(2008)  
香川めい・劉語霏「生徒減少期の高校教育機会」(2016)  
文部科学省 HP「高校生等への就学支援」  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/mushouka/index.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/index.htm)

大阪府 HP「私立高校生等に対する授業料支援について」  
<http://www.pref.osaka.lg.jp/shigaku/shigakumushouka/index.html>

国会会議録検索システム

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>

大阪府議会 会議録検索システム

<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefosaka/pg/index.html>