

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：12501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K04346

研究課題名(和文) 社会的支持・合意範囲の実証を通じた教育費負担と教育費負担軽減制度の在り方の研究

研究課題名(英文) An exploratory study on what kind of tuition fee level and scholarship system can be obtained social consensus in Japan

研究代表者

白川 優治 (SHIRAKAWA, Yuji)

千葉大学・国際教養学部・准教授

研究者番号：50434254

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、社会的支持・社会的合意を得られる新たな教育費負担と教育費負担軽減制度の在り方を実証的データに基づいて明らかにすることを目的に取り組んだ。一般市民・高校・自治体・大学を対象とする質問紙調査を行い、その結果から、現在、政策課題として検討されている「高等教育の無償化」は、「賛成」「どちらともいえない」「反対」が、ほぼ3割であり、評価の分かれることが明らかになった。また、一般市民を対象とした質問紙調査の結果から、大学の学費の高さ(負担の重さ)は広く共有されている。学費負担を軽減する仕組みとして、経済状況・家庭環境に恵まれない者を対象とする給付型奨学金制度は支持されることなどが示された。

研究成果の概要(英文)： This research aimed to clarify the tuition fee level of the university and the scholarship system which can obtain social consensus based on empirical data. From the results of the questionnaire survey targeting general citizens, high schools, local governments, and universities, almost 30% of the "free of higher education" is "agree", "neither one", "opposite", respectively It was. It turned out that opinions on this policy task were divided. In addition, from the results of the questionnaire survey targeting the general public, it was found that (1) the consciousness that the tuition fee at the university is high is shared, (2) the benefit type scholarship system for students who are not blessed with economic conditions It was shown that there are many people to support.

研究分野：教育社会学

キーワード：奨学金制度 教育費負担 教育費負担軽減制度 高等教育の無償化 給付型奨学金制度 社会調査

1. 研究開始当初の背景

戦後日本の教育行財政においては、受益者負担の原理に基づき、教育費を家計に依存する構造が形成されてきた。例えば、大学教育に関する費用負担について、近年の研究では、現代日本では、教育に関する経費は家計が負担すべきとする規範意識が強く、公的資金を通じて教育費負担の在り方が改善される見通しを持つことは難しいことが示されている(矢野真和代表『教育費政策の社会学』科学研究費補助金(基盤研究 A)研究成果報告書、2012)。また、近年の関連する政策・制度動向をみると、受給対象に所得制限を設定しない制度として2010年に創設された「子ども手当」や「高校授業料実質無償化制度」は、その逆進性が政治的・社会的に批判され、前者は2012年に「児童手当」として、後者は2014年に「高等学校等就学支援金制度」として、それぞれ受給対象に所得制限が設定された。このことは、公費を用いた教育費負担軽減制度には、対象を制限しない普遍的制度よりも、厳格な対象設定を組み入れる選別的制度とすることが社会的支持を得られることを示している。他方、教育費負担の軽減のために祖父母世代から子育て世代への所得移転を促進することを目的に2013年に実施された「教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税措置」の利用は、約1年で5000億円規模に拡大した(一般財団法人 信託協会「教育資金贈与信託の受託状況(平成26年6月末現在)」2014)。また、大学生の海外留学を促進することを目的に文部科学省の主導によって2013年度に創設された「官民協働海外留学支援制度」には、初年度に民間企業53社・団体から66億円の寄付がなされた(「日本経済新聞」2014年4月25日)。これらの動向は、前者は、世代間の財の移転による教育費負担の転嫁には高い需要があること、後者は、具体的な目的が明確な教育関係事業への資金提供には社会的支持があることを示している。このような先行研究、政策・社会動向は、わが国の教育費負担支援制度の在り方・制度設計については、社会的支持や積極的な資金拠出を得られるものとそうではないものが存在することを示している。しかし、教育費負担の在り方とそれを軽減のための諸方策について、どのような理念、どのような内容であれば社会的支持を得ることができるのかは明確ではない。

2. 研究の目的

現代の日本社会における教育費負担の重さとそれを軽減する諸制度のあり方が社会的・政策的に大きな課題となる中で、社会的支持・社会的合意を得られる新たな教育費負担と教育費負担軽減制度の在り方を実証的データに基づいて明らかにすることを本研究の目的とする。

「1. 研究開始当初の背景」で記載した通り、わが国において、教育費負担を軽減するた

めの制度には、社会的支持や積極的な資金拠出を得られるものとそうではないものが存在する。しかし、教育費負担の在り方とそれを軽減のための諸方策について、どのような理念、どのような内容であれば社会的支持を得ることができるのかは必ずしも明確ではない。つまり、教育費負担を軽減する諸方策について、どのような制度であれば社会的合意が得られるのかが明確ではないのである。

本研究では、教育に関する費用負担を家計から「移転」する可能性を、歴史的・理論的・実証的検証を通じて探索し、教育費負担の在り方と社会的合意を得ることができる新しい教育費負担支援制度の在り方を明らかにすることを目指した。

3. 研究の方法

研究は、理論的・実証的な検証に基づいて、教育費支援のあり方に対する社会的支持と社会的合意の状況とその将来見通しを明らかにし、現在の諸制度の拡張可能性について政策的合意を得ることを目的とする。そのため、以下の から までの4つを具体的な研究課題として設定した。

日本の学校観・進学意識とそれに対応する費用負担の関係についての歴史的経過の検証(以下、「歴史的検証」)

「歴史的検証」では、日本の学校進学意識とそれに対応する費用負担の変遷の歴史的経過を検証する。この歴史的経過の分析は、実証的な調査データだけでは理解できない歴史的経路依存性を考察するための必要不可欠の作業である。

教育費負担・負担軽減を規定する新しい社会論理・社会的合意を構築する理論的分析(以下、「理論的検証」)

理論的検証」では、現在我が国の教育費負担を規定する受益者負担や家計負担主義の概念を相対化し、教育費負担を「移転」する可能性について、制度枠組みの「関係性」や「支援対象」に着目した制度配置の全体像から、理論的に考察する。この際、政治動向による影響(特に、18歳選挙権をめぐる政策動向)に留意する。

質問紙調査による世代間・地域間・階層間での教育費負担の「移転」可能性の実証的分析(以下、「実証分析」)

「実証分析」では、教育費負担軽減制度の社会的支持の現状や将来見通し、その在り方について実証的に明らかにする。社会調査、学校関係者調査、政治・行政関係者調査へアンケート調査を行い、教育費をめぐる市民・教育関係者・政策決定関係者の意識を比較することを通じて教育費負担の「移転」可能性を実証的に明らかにする。

の成果の融合による教育費負担とその軽減の在り方に関する社会的合意状況の解明とそれに基づく現行各種制度の拡張可能性について政策的含意の析出（以下、「政策的含意の析出」）

「政策的含意の析出」では、の成果に基づき、現代日本社会において社会的支持を得ることができる教育費負担支援制度の在り方に関して、現行各種制度の拡張可能性、新しい制度構築の可能性について政策的含意を得る。

4. 研究成果

まず、研究成果を示す前提として、本研究の研究対象である教育費負担・教育費支援制度については、研究期間中に大きな制度変更が行われ、研究の前提となる制度的・社会的環境に変化が生じたことを概観しなければならない。具体的には、2017年から大学生を対象とする国の奨学金制度に、給付型奨学金制度と所得連動返還型奨学金制度が導入された。このことは、これまで貸与制度で運営されてきた我が国の公的奨学金制度の大きな制度改革である。さらに、2017年12月には、2019年10月に予定されている消費税増税を前提に、「人生100年時代構想会議」などの官邸設置の諸会議での検討を経て、国の政策枠組みを示す閣議決定として「新しい経済政策パッケージ」（閣議決定）が定められ、そのなかに、「高等教育の無償化」が項目として含められた。その内容として「所得の低い子供たち、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。このため、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」とする政策方針が含まれた。さらに、この新たな政策提案においては、支援対象者の要件とともに、支援措置の対象となる大学等側の要件として、「実務経験のある教員による科目の配置及び外部人材の理事への任命が一定割合を超えていること、厳格な成績管理を実施・公表していること、法令に則り財務・経営情報を公開していること」が提示されている。そして、本報告書作成時点（2018年5月末）では、これらの具体化に向けた制度設計が文部科学省をはじめ関係各所により進められている。このような制度・政策動向は、教育費負担・教育費支援制度が社会的・政治的課題として位置づけられ、制度改革期にあることを意味している。社会制度を研究対象とする本研究においては、これらの政策動向を踏まえつつ、研究期間における研究成果の概要を整理する。

「歴史的検証」においては、2つの観点から研究成果を整理することができる。

第一に、現在の日本社会の教育費負担軽減制度の在り方を検証するためには、戦前期の在り方もあわせて検討することが必要と考え、1910年代から1920年代の文部省による

育英事業主体の全国状況調査（『全国育英事業施設状況』（1919）、『全国育英事業概況』（1926）、『全国育英事業概況』（1929））を再分析することを通じて、戦前期の育英奨学事業の状況を再検証し、日本社会において教育費負担とその軽減がどのように考えられていたのかを検証した（後掲、学会発表4）。その結果、1943年に国により大日本育英会が創設される以前の状況は民間育英奨学団体が中心であり、特に、高等教育拡張期である1917年以降に、奨学金事業主体が多く創設されているが貸与制度による小規模な奨学金制度が中心であったこと、貸与奨学金制度の返還問題とそれによる生活圧迫という、現在日本の状況と類似する状況と共通課題が戦前期にも見られたことが確認された。そして、1920年代には、貸与制をとりつつ卒業後一定期間の据置と少額年賦償還を導入するなどの返済方法の工夫や、受給者の状況に応じた一部給付制の導入が提言されていることを確認した。

第二に、2017年に創設された給付型奨学金制度は、奨学金制度史においてどのような意味を持つのかについて検証した（後掲、論文1）。その概略を示すと、1943年に大日本育英会が無利子貸与制度の奨学金制度として作られた後、戦後教育制度改革を背景に、1960年代までに、貸与制度と返還免除制度の組み合わせた制度枠組みが戦後日本の奨学金制度の制度特徴として形成されていく。その後、1984年の制度変更によって有利子貸与奨学金制度を創設する法改正が行われ、1999年以降、有利子貸与制度の量的拡大が行われるとともに、2004年までに返還免除制度の見直し（廃止）が行われる。1990年代後半から2000年代初頭にかけて検討され、具体化された有利子貸与奨学金の量的拡大と返還免除制度の廃止は、戦後日本の奨学金制度の制度特性を消失させるものであった。そして、2004年に「貸与制度のみ」の制度構成になった奨学金制度の持つ構造的な問題として返済負担が焦点化される中で、学生・大学卒業後の若年労働者をめぐる経済的状況と2016年の18歳選挙権導入という政治制度の変更を背景に、2016年に給付型奨学金制度の新設が政治主導で進められた。このことから、2017年の給付型奨学金制度の創設を奨学金制度の沿革に位置付けてみると、公的奨学金制度の日本の特性の消失を、その淵源とみることができると、そして、奨学金制度の日本的な制度特性が消失した次の段階として、給付型奨学金制度が創設されたこと、そのためこの旧型奨学金制度が教育費負担軽減制度において重要な制度的基盤となっていることを指摘した。そして、給付型奨学金制度と貸与型奨学金制度の役割を含め、高等教育の費用負担構造の在り方を見直す時期であることを指摘した。

「理論的検証」については、2017年の給付型奨学金制度がどのような社会的意識や政治的意思の中で実現したのかについて明らかにするための基礎的な分析に取り組んだ。具体的には、2004年以降の全国紙5紙の新聞記事を用いて奨学金に関する報道状況を時系列的に分析することによって、奨学金制度のどのような問題が、いつ頃、どのように論じられてきたのかを検証することで、「奨学金」がどのように社会課題となり、政治課題として位置付けられたのかを明らかにした（後掲、論文2）。この分析では、5つの全国紙を対象に、2004年4月から2017年7月までの新聞報道において「奨学金」がどのように報道されてきたのか、22,008件の記事を分析することを通じて新聞メディアの「奨学金」の取り上げ方の変化をみることで次の2点を示した。第一に、「奨学金」に対する全体状況として新聞記事の量的推移から、2016年に「奨学金」に対する政治的関心と社会的関心がともに高まっていたことである。第二に、日本学生支援機構の奨学金について言及された新聞記事の推移を分析した結果から、まず、2000年代に、延滞金の増加が行政課題として問題化され、日本学生支援機構による回収強化のための制度変更が行われてきたことを確認した。この延滞増加は、奨学金利用者の責任を焦点化する問題の個人化ではなく、景気状況や雇用状況を背景とする社会構造の中に位置付けられた社会問題として焦点化されていき、この問題認識が定着していく。そして、2010年代頃から、新聞による解説記事によって、日本学生支援機構が採用した回収強化のための方策とその動向、貸与制度しかないという制度構造がもたらす問題を、デフレ不況や格差社会問題という社会構造に関連づけて批判的に報道するようになり、奨学金制度そのものが問題ある社会制度として告発されるべき対象として位置付けられていく。問題の構造がこのように具体化する中で、奨学金制度の在り方を問題視する社会運動が注目され、その動向が随時報道されていくようになる。奨学金問題が社会問題として構築されていくプロセスと電話相談を中心とした社会運動が2013年頃に接合していったのである。そして奨学金制度は告発されるべき社会問題としての位置が定着、強化されていったことを背景に、2016年の18歳選挙権の実現という政治制度の転換の中で、給付型奨学金制度が急速に政治課題として位置付けられていき、2017年の給付型奨学金制度の創設につながっていくことを指摘した。

「実証分析」としては、本研究では、現代日本社会において学費負担と奨学金制度の現状はどのように捉えられているのかを実証的に検証するために、(1)一般市民、(2)高校学校長、(3)地方自治体首長、(4)大学学長を対象とする4つの質問紙調査を

実施した。

(1)一般市民を対象とする質問紙調査は、2017年1月に「東京都」と「青森県」の2都県を対象に層化二段階方式により住民基本台帳に基づいて無作為抽出した18歳以上の有権者2000名に対して行った。回収率は、29.4%(587件)である。(2)高校学校長を対象とする質問紙調査は、2017年7月に「東京都」と「青森県」の2都県の高校522校を対象(悉皆)として行った。回収率は、30.7%(162件)である。(3)地方自治体首長を対象とする質問紙調査は、2017年7月に東京都・青森県に立地する102市区町村の首長を対象(悉皆)として行った。回収率は、31.0%(30件)である。(4)大学学長を対象とする質問紙調査は、2018年3月に全国四年制大学780校の学長を対象(悉皆)として行った。回収率は、24.1%(188件)である。(1)(2)(3)の質問紙調査において、東京都と青森県を調査対象として選んだ理由は、東京都は、2016年3月の高校卒業者の大学等進学率が全国で最も高く(66.5%)、卒業者に占める就職者の割合が最も低い(6.8%)こと、青森県は、大学等進学率が全国平均よりも10ポイント低く(43.7%)、卒業者に占める就職者の割合が全国で最も高い(33.0%)ことから、このような相違がある2地点の比較を含めた検証を行うことで、社会意識を適切に分析することを試みたためである。これらの社会調査では、「教育費の現況への意見」「教育費負担の在り方への意見」「大学卒業までに妥当な学費」「給付型奨学金制度の在り方」などを尋ね、共通の質問項目を設定することで4者の回答を比較可能なものとして設計した。(これらの4つの質問紙調査の集計結果は、白川優治研究室のウェブサイトを作成し、そこに掲載することで社会に公表している。)

これらの調査での結果の一例として、表1は、現在の大学の授業料の現状についての見解について、4者の質問紙調査の結果を示したものである。ここから、私立大学の授業料水準については、文系・理系にかかわらず、一般市民・高校・自治体・大学ともに「高い」とする認識が最も多くなっている。しかし、他方、国立大学の授業料に対する評価について、一般市民・高校・自治体と大学で評価が異なることがわかる。具体的には、一般市民・高校・自治体では、4~5割が「高い」とする一方で、大学では「妥当である」が最も多く、「安い」をあわせると約7割となるためである。授業料を「妥当」とする基準に、社会(一般市民・高校・自治体)と大学で差があることが示唆される。

また、現在の政策課題となっている「高等教育の無償化」そのものについて尋ねた4者の回答結果をみると、その賛否は分かれていた(表2)。一般市民・高校・自治体・大学ともに「賛成(やや賛成+賛成)」「どちらともいえない」「反対(やや反対+反対)」が、

ほぼ3割という状況であることが示された。「高等教育の無償化」は、意見の分かれる政策課題であることが明らかになった。

表1 大学の授業料の現状に対する見解

	対象	安い	どちらともいえない	高い	わからない・無回答
国立大学の年間授業料：約54万円	一般市民	10.7%	25.9%	48.9%	14.5%
	高校	12.9%	28.8%	52.1%	6.1%
	自治体	6.7%	33.3%	40.0%	20.0%
	大学	32.5%	35.1%	26.1%	6.4%
私立大学（文系）の年間授業料：平均75万円	一般市民	3.5%	13.6%	68.8%	14.1%
	高校	3.7%	25.8%	65.0%	5.6%
	自治体	3.3%	16.7%	60.0%	20.0%
	大学	11.7%	30.9%	50.6%	7.0%
私立大学（理系）の年間授業料：平均105万円	一般市民	2.9%	11.2%	71.6%	14.1%
	高校	3.1%	14.7%	76.1%	6.2%
	自治体	3.3%	13.3%	66.6%	16.6%
	大学	10.7%	26.6%	54.8%	8.0%

「安い」は「安い+やや安い」、「高い」は「高い+やや高い」の合計

表2 「大学の無償化」に対する見解

	対象	賛成	どちらともいえない	反対	わからない・無回答
大学までの学費・授業料は税金等を用いて無料とするべきだ	一般市民	35.4%	25.9%	34.8%	3.9%
	高校	31.3%	31.3%	37.5%	0.0%
	自治体	23.3%	53.3%	20.0%	3.3%
	大学	34.5%	36.7%	27.6%	1.1%

「賛成」は「賛成+やや賛成」、「反対」は「反対+やや反対」の合計

また、これらの4つの調査の分析に基づいて、これまでの学会発表等を通じて、以下のことを指摘した（後掲、学会発表1,2,3）。

（1）一般市民を対象とする社会調査からは、社会における全体傾向として、学費の高さ（負担の重さ）は共有されている。学費負担を軽減する仕組みとして、経済状況・家庭環境に恵まれない者を対象とする給付型奨学金は支持される。特定の職業、学校との関連づけることは支持されない。

（2）高校調査からは、新設された給付型奨学金制度に対する高校の見方として、現行制度については、おおむね好意的である。しかし、高校が推薦する制度であることについて、「複数候補者があるときの優先順位」の難しさが示された。

（4）大学調査からは、大学からみた「学費」に対する評価は、私立大学の学費の「高さ」と相対的な国公立大学の学費の「安さ」によって構成されている。ただし、国立大学の学費の在り方は、国公立/私立の設置形態により評価が異なる。また、国立大学の授業料が「安い」という認識は、国私格差の是正を求める見解に向かい、「高い」と認識は、高等教育無償化への賛成へ向かう。他方、現在、「新しい経済政策パッケージ」で提示されている「無償化枠組み」に対しては、「支援対象者の要件」には賛成が過半数であった。一方で、「対象となる大学等側の要件」のうち、「実務経験のある教員の授業科目が学生の年間修得単位の一定以上とすること」は「賛成（賛成+やや賛成）」29.2%、「どちらともいえない」32.4%、「反対（反対+やや反対）」34.6%、「外部人材の理事への任命が一定割合を超えていること」は、「賛成（賛成+やや賛成）」44.2%、「どちらともいえない」33.0%、「反対（反対+やや反対）」20.2%、として賛否が分かれていた。そして、この「対象となる大学等の要件」については、国公立・私立という設置形態によりその評価が異なっていた（具体的には、「実務経験のある教員の授業科目が学生の年間修得単位の一定以上とすること」は、国公立では「賛成」14.6%、「どちらともいえない」25.0%、「反対」60.4%、私立は、「賛成」36.1%、「どちらともいえない」36.8%、「反対」27.1%）。

「政策的含意の析出」としては、現在、「新しい経済政策パッケージ」で提示されている「高等教育の無償化」をどのように考えるかについて焦点を当てて、研究成果を示す。

「実証分析」で取り組んだ調査の結果から、国公立を問わず、大学の「学費」の妥当な水準の再検討が求められているといえる（前掲表1）。このことは、国公立という設置形態論を超えた、大学の「授業料」「入学金」とは何か、という議論が必要であり、そのこととあわせて「無償化」が、現代日本社会における高等教育費用の再定義の前提になることを示唆している。

また、大学を対象とする質問紙調査の結果からは、「新しい経済政策パッケージ」で提示されている「無償化枠組み」に対しては、「支援対象者の要件」には賛成が多い一方で、「対象となる大学等側の要件」には賛否が分かれていた。この「対象となる大学等の要件」は、国公立/私立で評価が異なっていた。しかし、さらに分析を進めると、私立でも「大学教育を職業教育に転換する」ことについて否定的で見解である場合、この要件に反対とする傾向が示された。このことは、現在提示されている「無償化」枠組みの大学側の要件については、大学教育の在り方を含めた議論が必要であることを示唆している。特に、大学教育に「職業」と関係を求める政策に対して大学が持つ違和感と関連があることは、大学教育と職業との関係をどのように考えるかが重要であることを示している。なぜなら、「新しい経済政策パッケージ」で提示されている「無償化枠組み」における、職業と政策動向が結び付くことに対する反対は設置形態をこえた見解であるためである。このことは、「無償化」枠組みには、多様な大学教育（学術志向・職業志向ともに）を活かすための配慮が必要であることを示唆している。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 4 件)

1. 白川優治、「奨学金制度の歴史的変遷からみた給付型奨学金制度の制度的意義」、『日本労働研究雑誌』694号、日本労働研究雑誌、2018年、pp.16-28、査読無、<http://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2018/05/index.html>
2. 白川優治、「「奨学金」の社会問題化過程の基礎分析 -2004年以降の全国紙5紙の掲載記事を対象に」、『大学論集』50号、広島大学高等教育研究開発センター、2018年、pp.32-48、査読有、DOI <http://doi.org/10.15027/45664>
3. 白川優治、「公的な奨学金・教育ローンの現況と課題:97年の財投改革により無利子から有利子貸与の拡大へ」、『金融財政事情』3163号、金融財政事情研究会、2016年、pp.18-32、査読無、web掲載なし。
4. 濱中義隆・佐藤香・白川優治・島一則、「高等教育研究と政策：奨学金研究を題材として」、『教育社会学研究』99集、日本教育社会学会、2016年、pp.71-93、査読無、DOI <https://doi.org/10.11151/eds.99.71>

〔学会発表〕(計 4 件)

1. 白川優治、「大学からみた授業料・奨学金制度・「無償化」枠組み」2018年6月2日、日本高等教育学会第21回大会、桜美林大学

2. 白川優治、「高等学校からみた教育費負担・奨学金制度の課題」2017年10月15日、日本教育行政会第52回大会、日本女子大学
3. 白川優治、「学費負担と奨学金制度に対する社会意識の現状分析 - 給付型奨学金への社会的支持と合意範囲を中心に - 」2017年5月27日、日本高等教育学会第20回大会、東北大学
4. 白川優治、「戦前期育英奨学事業の再検証 - 文部省調査資料の再分析を中心に - 」2015年6月27日、日本高等教育学会第18回大会、早稲田大学

〔図書〕(計 1 件)

1. 末富芳編『子どもの貧困対策と教育支援』明石書店、2017年、394p。(分担箇所：白川優治「貧困からの大学進学と給付型奨学金の制度的課題」pp.218-249)

〔その他〕

ホームページ等

白川優治研究室のウェブサイトを作成し、質問紙調査の集計結果を社会に公開した。

<http://www.shirakawa-lab.net>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

白川 優治 (SHIRAKAWA Yuji)

千葉大学・国際教養学部・准教授

研究者番号：50434254

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし