

高等教育無償化政策の意義と課題

広島大学・高等教育研究開発センター 特任教授

本研究所研究員 丸山 文裕

日本社会は少子高齢化が進み、将来的に労働人口が減少し、税収が先細り、社会保障の維持も困難と予想される。この将来の状況を打破するために、労働者一人当たりの生産性の向上が必要となる。それには人への投資、人材育成を強化しなければならない。安倍政権の「生産性革命」と「人づくり革命」という2つの政策は、その具現と解釈できる。政策推進の方法は、教育無償化である。しばらく前になるが、2015年7月に発表された「教育再生実行会議」の第8次提言「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について」では、大学の無償化には約3.1兆円プラス専修学校等の授業料等納付金総額約0.6兆円必要としている。

その後、さらに安倍政権は「人づくり革命」政策を進め、2017年6月に経済財政運営の指針である「骨太方針」で、人材育成のための投資を政策の柱とした（「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性の向上～」）。その一環として教育無償化の検討を始めている。大学については国際競争力の向上や人材育成の強化をめざす。本講演では2017年秋の衆議院選挙で争点となった教育無償化政策の意義と課題を検討する。

1. 教育無償化の意義

(1) 公財政支出による人的投資の強化

公財政による高等教育投資を増やす理由は主に2つある。経済成長と機会均等である。この2つの理由による公財政支出増は、財源が保証されていれば、政治的政策的学問的に反対することはない。

(2) 需要への影響

高等教育の進学意欲は、学力が高く出身家庭の所得水準が高いほど高いと考えられる。この層は高等教育の価格弾力性が低く、高等教育がたとえ無償化されても、さほど影響を受けないであろう。また学力が低く家庭の所得水準が低い層は、進学意欲が低く、たとえ無償化されても進学するとは考えにくい。影響を大きく受けるのは、学力が高いにもかかわらず、家庭の所得が低く進学を断念してきた層である。この層が進学するようになれば、進学率は現行よりは上昇すると考えられる。

(3) 供給サイド

学力が低くこれまで高等教育進学に意欲を示してこなかった層が、無償化となれば進学するようになる可能性がある。高等教育を受けるには十分な学力を持っていないものも含まれる。受け入れの機関は、リメディアル教育、補償教育、初年次教育、オリエンテーショ

ンなど、その対応に追われることになる。アメリカでは、高等教育機関へ学生を入学させる政策が、必ずしも質の低下を招かないという研究もある。

アメリカでは、1980年代連邦政府の各種奨学金が充実すると、私立大学、公立大学とも授業料を値上げしてきた。奨学金が充実するので、低所得者に対する機会提供がなされたとして、私立公立大学は機会均等への関与が弱くなり、授業料を値上げに踏み切るのである。また学生や親が負担するのではなく、連邦政府が教育費を負担すると、機関は授業料を値上げし易くなる。第三者の支払い現象が発生する。

2. 財源の見通し

(1) こども保険の新設

税金には、再配分機能があるので、負担者である納税者と、行政サービスを受ける受益者が必ずしも一致しない。保険は加入者または負担者と保険金受取者が一致する。負担者の中には、保険金を受け取らないものも出てくるが、加入期間中、リスクをヘッジするという安心を受け取っているとも解釈できる。さらに保険は加入者間でのリスクの分散がある。保険では、事故の発生リスクの確率、必要加入者数を計算や予測し、それらを基礎として、保険価額、保険料率、保険期間を決定する。しかしこども保険は何をヘッジするのか不明確である。こどもができてしまい、子育て費用が発生するのをリスクとして捉えるには無理がある。これらのことからこども保険は無償化財源としてなじまないと思われる。

(2) 消費増税

現在政府では、歳出抑制や増税によって2020年度に基礎的財政収支を黒字にする目標がある。しかし消費税率が8%に引き上げられた2014年4月以降消費が3年ほど停滞し、財政健全化には増税よりも歳出削減のほうが効果的との指摘もあって、増税は容易ではない。しかし政府は2019年10月に消費税率を8%から10%に引き上げる方針である。元々は2%の増収分である約5.8兆円は、3分の2は借金の返済に、3分の1は社会保障の充実に充てられていた。しかし2017年9月に安倍政権は、増収分を教育の無償化に用途を拡大することを表明しはじめた。これが実現すると防衛や公共事業などからも要求が出てくる予想がある。

(3) 教育国債

教育無償化の財源として、教育国債が考えられる。しかしこれは現在の国民負担増にはならないが、国債は将来返済を必要とする借金であり、将来世代に負担が付け回される恐れがある。消費増税による増収分の一部は、当初借金返済に充てる予定であったが、「人づくり革命」の財源として、教育無償化に充てることは、教育支出を国債で賄うのと結局同じになる。

3. 無償化の方法

(1) 所得条件付き授業料後払い制度

自民党が提案した制度で、大学入学時に登録し在学時の授業料は国が肩代わりする。そして卒業後、就職して所得を得られれば、給与の 3%~8%を『高等教育協力拠出金』として一定期間支払う。所得が返済基準を下回った場合、返済が免除される。その分は国が肩代わりすることになるが、国家財政負担が膨張する恐れがある。また返済義務者の所得向上意欲がそがれる恐れもある。マイナンバー制度が始まったが、全学生の卒業後の所得をどのように把握するのも課題として挙げられる。

(2) 給付型奨学金

貸与型奨学金は、貧困層の高等教育機会を拡大保障すると考えられ、日本でも導入された。アメリカでは連邦政府の貸与奨学金を借りる際の手続きの煩わしさ、親の所得制限、学業を続けるには十分ではない貸与額、そのため低所得者層が利用してもさらにアルバイトなどして補給し、卒業ができなくなる恐れ、卒業後に残ったローンの返済などが問題となっている。給付型奨学金は、貸与型奨学金と違い、返済義務のない奨学金で、機会均等効果が高いとされる。しかし継続的实施には安定的財源が必要であり、この制度により進学者が増えた場合の財源確保も課題である。

(3) 授業料減免

日本経済新聞によると、政府・自民党は教育無償化について、財政負担を抑えるため、年収約 260 万円未満の住民税非課税世帯の学生に限定する案を検討している。これらに該当する学生は 1 学年で約 6 万人が高等教育機関に在籍する。授業料が高い私立大学に在学する学生には、給付の上限を設定し、学生に残りの学費を負担してもらうことも検討している。

4. 問題

(1) 幼児教育か高等教育か

膨大な財源を必要とする政策には、目的の適切性や手段の有効性の検証が必要である。イギリスでは実証結果に基づく政策立案(Evidence Based Policy Making)が取り入れられているが、日本でもそれを検討する必要がある。2017 年の教育無償化は手段であり、その目的は高等教育の機会均等や経済の生産性向上である。この目的自体が現在なぜ重要なのか、そしてそれが重要だとしたら、目的達成のための教育無償化という手段の他には、目的を達成することはできないのか、幅広く検討する必要がある。例えば、教育無償化するには、幼児教育か高等教育か、どちらが効率的に目的達成できるのか見当も必要であろう。

(2) 経済活動・指標への影響

教育無償化は意外なところにも影響する。2010 年度に民主党政権下で高校授業料無償化によって、統計上授業料が値下がりしたとして、消費者物価指数が、大きく低下したことがあった。幼稚園保育料が消費者物価指数に影響するウエイトは 0.3%、保育所保育料が 0.5% である。3~5 歳児の完全無償化と 0~2 歳児の所得制限付きの無償化が実施された場合、消

費者物価指数への影響が、0.7%の押し下げという試算もある。政府の2019年度中に2%の物価目標達成に、幼児教育無償化0.7%は大きな影響となる。これにさらに高等教育費負担軽減が加わると、物価はさらに押し下げられることになる。

(3) 研究の拡大と議論の必要

先進国では財政均衡をいかに図るかという共通課題に直面している。そのため政策実施の実現と効率を向上するため、一つの政策を推進するだけでなく、複数の領域にわたる政策を同時に検討する傾向にある。「新しい経済政策パッケージ」は、それに沿ったものと解釈できる。しかし「生産性革命」と「人づくり革命」だけでなく、財政、雇用、労働、社会保障などをふくめたより広い「政策パッケージ」となっているかが評価されなければならない。今回の子育て・教育支援策は、財政面では、将来世代への負担の先送りになっており、労働市場の流動化や労働時間の柔軟化には配慮がなく、領域横断的のパッケージとはなっていないという指摘もある。教育無償化案は、政治主導で進められてきた。いま必要なのは、高等教育財政政策研究で限定的に研究されてきた領域を拡大し、財源、社会保障、労働雇用、高等教育以外の教育政策を含めた幅広い研究と議論である。