



コロナ禍の高等教育における学びの継続のための学生支援の在り方に関する論議(2) : 2021年第205回～2022年第208回の国会審議分析から

渡部, 昭男

(Citation)

大阪成蹊大学紀要, 9:139-148

(Issue Date)

2023-02-20

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(Rights)

刊行元の許可を得て掲載しています。

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100479032>



コロナ禍の高等教育における学びの継続のための学生支援の在り方に関する論議(2) —2021 年第 205 回～2022 年第 208 回の国会審議分析から—

渡部 昭 男*

要 旨

「教育無償化」論議の経緯と特徴を明らかにするため、これまで2016年第190回～2021年第204回の国会審議を追ってきた。本報告(通算第6報)では、その後の第205回(2021.10.4-14)、第207回(同12.6-21)及び第208回(2022.1.17-6.15)を主に扱い、国会会議録検索システムを用いてコロナ禍における学生支援論議のその後を探った。2020年度に引き続き、政府は学生等の学びを継続するための緊急給付金を2021年度補正予算で提案した(2021.11、一人10万円67万人対象675億円)。国会では、2020年度の実施から数年となる大学等修学支援制度の実績や制度設計自体を検証する論議が目をつけた。新制度の実施により住民税非課税世帯の進学率は40%から54%に上昇した。が、給付型奨学金は51万人分を予算計上したのに対して2020年度が27万人(53%)、21年度が32万人(63%)という不十分な実績であった。制度改善としては、低所得層(モデル世帯年収380万円未満)限定を改めて中間層等(年収590万円未満、年収6百万円)に拡大する質疑がなされた。また生活保護の対象に大学進学を含めるべきとの要望も出された。入学金の根拠を糺し、見直しや廃止を求める論議もあった。

キーワード

コロナ禍、学生の学びを継続するための緊急給付金、大学等修学支援の実績検証・制度改善、入学金制度の無根拠及び廃止、漸進的無償化留保撤回10年、個人通報制度

序. 課題と方法

「教育無償化」論議が活発となってきた2016年以降の2016年第190回から2021年第204回までの国会審議における「教育無償化」論議の経緯と特徴を、これまで5回にわたり報告した¹⁾。本第6報²⁾では、第205回(2021.10.4-14)、第207回(同12.6-21)及び第208回(2022.1.17-6.15)における「教育無償化」論議の経緯と特徴、とりわけ前報に引き続きコロナ禍の高等教育における学びの継続のための学生支援の在り方に係る論議を明らかにする。

これまで同様に国会会議録検索システム(<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>)を用いて、「教育無償化」等で簡易検索したヒット箇所³⁾を通覧した(2022年8月15日～8月31日閲覧)。引用に際しては会議録中の漢数字を算用数字とし、回次と院・会議名と号数・年月日(発言者)の順で略記した(「…」は会議録の引用の中抜き、「/」は会議録の段落分けを示し、必要な場合には括弧内に語句を補った)。

I. 直近4年の審議の傾向と特徴：鍵用語「高等教育無償」の急減、現物給付論議の一段落

前報で用いた表(第198-204回)に追加する形で12の鍵用語のヒット状況をみた(表1)。

大学等修学支援法案が審議された第198回国会では法案を高等教育無償化として説明する答弁もあったが、少子化対策・貧困対策に位置づけることが明確になって以降は「真に必要な子供たちの高等教育無償化」(安倍晋三首相:201衆・本会議6・2020.2.13)、「低所得世帯への高等教育無償化」(岸田文雄首相:207衆・予算委4・2021.12.15)という使用となり、鍵用語「高等教育無償」のヒット件数は第198回(2019)の35件・63箇所、第201回(2020)の16件・20箇所から急速に減っている。

また、大学等修学支援法や学びの継続のための経済的支援・現金給付に加えて、第203-204回においては鍵用語「食糧支援」「生理の貧困」に象徴される困窮した学生の日々の生活を支えるための現物給付へとテーマが切迫・拡大していたが、第205-208

*大阪成蹊大学 教育学部(特別招聘教授) watanabe-a@osaka-seikei.ac.jp

表 1. 12 鍵用語のヒット傾向 (第 198-208 回国会)

年	会期(月日)	回次	会議録総数(件)	高等教育 無償	大学等& 修学支援	入学金	学費& 減免	学生& コロナ禍	家計急変	困窮学生	学びの 継続	学費半額/ 学費半減	遠隔授業/ 対面授業	食料支援	生理の 貧困
2019	1.28-6.26	198通常	721	35・63	34・424	27・54	37・346	0・0	3・6	0・0	4・6	0・0	2・2	0・0	0・0
	10.4-12.9	200臨時	364	4・6	11・35	2・2	4・18	0・0	0・0	0・0	0・0	0・0	1・1	3・3	0・0
2020	1.20-6.17	201通常	730	16・20	33・175	21・35	40・237	91・724	18・41	10・21	15・33	7・9	31・60	5・6	0・0
	10.26-12.5	203臨時	298	2・3	8・37	2・3	10・43	71・680	4・10	2・3	6・11	0・0	9・30	8・9	0・0
2021	1.18-6.16	204通常	859	5・5	20・92	12・18	25・76	327・3,009	12・14	9・9	11・14	2・2	27・52	18・24	17・31
	10.4-10.14	205臨時	74	0・0	2・3	1・1	1・2	9・67	0・0	1・1	0・0	1・1	0・0	2・2	5・7
	12.6-12.21	207臨時	143	1・1	4・9	1・1	5・16	19・200	3・6	2・4	1・1	0・0	0・0	4・4	0・0
2022	1.17-6.15	208通常	756	6・6	32・144	19・25	31・114	289・2,590	6・9	4・4	12・16	1・1	15・18	21・36	6・7

*国会会議録検索システムにおいて各キーワードを入れて簡易検索してヒットした結果を「〇件・〇箇所」で表記した(2022.8.16現在)。前回報告した第198-204回に関してはこの1年間での会議録総数の増加に伴う修正箇所を下線を付した。ヒット件数が「10」以上のセルに着色した。

**キーワード欄の「&」はAND検索(両方が含まれている発言がある会議録)、「/」はOR検索(いずれかが含まれている発言がある会議録)を示す。

回ではそれら2つの鍵用語でのヒットはあるものの大学生等を対象に含む発言は次第にみられなくなっていた。

2020年以降は、鍵用語「学生&コロナ禍」(AND検索:両方が含まれている発言のある会議録を拾う)の多数ヒットが継続しており、通常国会でみると第201回(2020)が91件・724箇所、第204回(2021)が327件・3,009箇所、第208回(2022)が289件・2,590箇所(閲覧日2022.8.16現在)となっている。国会審議においてコロナ禍の学生支援が大きな問題であり続けていることが分かる。

同様に継続して話題となっている鍵用語は、「大学等&修学支援」(第201回33件・175箇所、第204回20件・92箇所、第208回32件・144箇所)、「学費&減免」(同40件・237箇所、25件・76箇所、31件・114箇所)、「遠隔授業/対面授業」(OR検索:いずれかが含まれている発言のある会議録を拾う)(同31件・60箇所、27件・52箇所、15件・18箇所)、「入学金」(同21件・35箇所、12件・18箇所、19件・

25箇所)、「学びの継続」(同15件・33箇所、11件・14箇所、12件・16箇所)であった。

Ⅱ. 学生等の学びを継続するための緊急給付金の試算根拠及び柔軟な対応の要望

政府は学生等の学びを継続するための緊急給付金を2021年度補正予算で提案した(2021.11.26閣議決定、一人10万円67万人対象675億円)(図1)⁴⁾。その試算根拠は、大学等修学支援新制度が対象とする低所得学生約34万人に加え、新制度利用者以外の約33万人を見込んだという。

岸田首相の所信表明演説に対する質問において、石井啓一議員(公明党幹事長)から「困窮学生や家計急変世帯について、なるべく柔軟に認定していただきたい」(207衆・本会議3・2021.12.9)等の要望が出され、岸田首相は「学生の経済状況を最も身近な場で把握している大学等が支給の可否を総合的に判断する…。/その際、例えば自宅生であったり

家庭から一定の仕送りがある場合でも、大学等が修学の継続が困難になっていると判断した場合には給付金を支給することとしており、大学等に周知をまいります」(同)と答弁している。

関連して、「困窮学生の支援で一番深刻だと思っていますのは…支えが届いていない学生がいるという現実です。/実際に、その修学支援制度があっても、そして緊急給付金があっても、新型コロナの影響による経済的な困窮で退学をする学生が増えています。文部科学省によりますと、令和3年4月から8月の大学等



図 1. 学生等の学びを継続するための緊急給付金

の中途退学者のうち、経済的困窮が理由の人は、何と20.7%に上ります。この方々には支援が届いていない、このことにどう対応するか」(207 衆・予算委4・2021.12.15 城井崇議員)といった問題提起がなされている。

2022年に入って、「予算規模は対象を約67万人を想定したものでありましたが…2月15日現在で支給を完了した人数は約45万人というふうに伺っております。／これは、本来対象となる学生のうち22万人、割合で想定数の3割強の方々がまだ受給できていない…支給完了に至っていないこの約22万人の学生さんに対して政府としてどのように周知を図り、後押しをしていくのか」(208 衆・予算委第4分科会1・2022.2.16 河西宏一議員)との質問をうけて、増子宏文部科学省高等教育局長は「学生等への周知につきましては、各学校において在籍する学生へ十分周知いただくようお願いしているところでございますが、文科省においても、SNSなど、若い世代の利用頻度が高い媒体を活用した広報活動を積極的に行っているところ…。／今後も、支援を必要とする学生に情報が行き渡るよう努めてまいりたい」(同)と答えている。

さらに、「第二次推薦につきまして3月1日に締切りをさせていただきました。昨日、3月10日の時点で約56万人に支給が完了いたしまして、補正予算額675億円のうち559億円を執行いたしまして、残額として約11万人分、約110億円の予算が執行可能な状況」(208 参・予算委12・2022.3.11 増子局長)との文科省説明に対して、「必要な学生に行き届いていないのではないかという観点から、同給付金を必要とされる学生さんたち、また留学生さんも含めて届けていただきたい」(同 安江伸夫議員)との要望が出され、末松伸介文部科学大臣は三次推薦の実施を表明している。このように全額支援に結び付けられるべく第一～三次まで募集が継続されたのであった。

なお、年度をこえた対応として、末松文部科学大臣は「4月以降に入学した留学生については、新型

コロナの影響を注視しつつ、現場の声を聞きながら…外国人留学生学習奨励費などのこの既存の留学生支援や各大学の授業料減免等を通じて支援を行ってまいりたい」(208 参・予算委14・2022.3.17 里見隆治議員への答弁)と補っている。

Ⅲ. 大学等修学支援制度の実績検証及び制度改善に係る論議

1. 実績検証

第205-208回では、2020年度の実施から2～3年目となる大学等修学支援制度の実績や制度設計自体を検証する論議が目立つ。

まず新制度の実績として、住民税非課税世帯の進学率は40%から54%に上昇したという(208 衆・文部科学委5号・2022.3.30 末松文部科学大臣)。しかし、給付型奨学金については、51万人分を予算計上したのに対して、2020年度が27万人(53%)、21年度が32万人(63%)という実績であった(同)。支援率の低さを指摘する声があり、SNS等の活用、中学生まで遡った広報、厚生労働省の福祉部局との連携といった答弁があった(同、208 参・内閣委21・2022.6.10 里見朋香文部科学省大臣官房審議官)。

2. 制度改善論議

(1) 中間層等への拡大

国会会議録において教育未来創造会議が初めて登場するのは、第208回における末松文部科学大臣の文教科学行政の基本施策に係る所信表明である。すなわち、「総理を議長に、関係閣僚が幅広く参画した教育未来創造会議において、高等教育を始めとする教育の在り方や、社会人の学び直し、教育と社会との接続の多様化、柔軟化について議論を進め、本年初夏までに第一次の取りまとめを目指します。／経済事情に左右されず、誰もが質の高い教育を受けられるようにすることは大変重要です。幼児期から高等教育まで切れ目ない形で教育の無償化や負担軽減を着実に実施するとともに、コロナ下で学びの機

表2. 新たな時代に対応する学びの支援の充実

2. 新たな時代に対応する学びの支援の充実	
 (1) 学部段階の給付型奨学金と授業料減免の中間層への拡大 ・修学支援新制度の機関要件の厳格化を図りつつ、現在対象外の中所得層について、多子世帯や理工系・農学系の学部で学ぶ学生等への支援に關し必要な改善の実施	 (4) 博士課程学生に対する支援の充実 ・トップ層の若手研究者の個人支援や所属大学を通じた機関支援等の充実
 (2) ライフイベントに応じた柔軟な返還(出世払い)の仕組みの創設 ・現行の貸与型奨学金について、無利子・有利子に関わらず、現在返還中の者も含めて利用できるよう、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仕組みを創設 ・在学中は授業料を徴収せず、卒業(修了)後の所得に応じた返還・納付を可能とする新たな制度も、大学院段階において導入 → これらにより大学・大学院・高等専修学校で学ぶ者がいづ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	 (5) 地方公共団体や企業による奨学金の返還支援 ・若者が抱える奨学金の返還を地方公共団体が支援する取組の推進 ・企業による代理返還制度の活用を推進するための仕組みの検討(日本学生支援機構以外の奨学金や、海外の奨学金も含む)
 (3) 官民共同修学支援プログラムの創設[再掲]	 (6) 入学科等の入学前の負担軽減 ・入学科の納付が困難な学生等について、納入時期を入学後に猶予する等の弾力的な取組の徹底
	 (7) 早期からの幅広い情報提供 ・奨学金に関する初等中等教育段階からの情報提供の促進

会が奪われることがないよう、必要な支援措置を講じ、その十分な周知に努めてまいります」(208 参・文教科学委1・2022.3.3) というものであった。

その教育未来創造会議第一次提言(2022.5.10)⁵⁾では、修学支援の中間層への拡大(理工農学部系学生、多子世帯)、出世払いの仕組みの創設(日本版卒業後拠出金制度 J-HECS の大学院修士課程への導入を含む)などが謳われている(表2)⁶⁾。

第一次提言に関連して、一つには J-HECS の具体的な導入時期(工程表)の問題が出されている。例えば、「日本全体の博士課程の学生への経済的支援は…補正予算を基に令和3年度から先行して支援が開始されている。でも、人数でいうと、博士課程は約7.5万人、そして修士課程は17.9万人。であれば、修士課程の学生への経済的支援も重要となる…。／そこで、自民党の教育・人材力強化の調査会におきましては…J-HECS 制度の…修士課程への先行導入を令和6年度(を)目指して行くと提言を明記したところでございます」、「学部生へも広げていくという、対象拡大については、学生本人の所得の捕捉と修士における広がりを検討しながら、現在の新制度…の4年後の見直し規定を踏まえて、必要な財源を確保して、そして令和8年度の導入を目指すことまで、より具体的に明記させていただいておりますので、是非、工程表を夏までに決められるのであれば参考にさせていただきたい」(208 参・文教科学委10・2022.5.17 上野通子議員)といった発言があった。

二つには、中間層に拡大する際の年収要件の問題が出されている。末松文部科学大臣は「教育未来創造会議の提言におきまして、中間所得層への支援の改善を行うとの方向を示されました。具体的には、これから年収要件等々をどうするかということは決めていくわけなんですけれども」(208 衆・予算委9・2022.5.26)と述べている。

審議時期は前後するが、例えば「年収590万円未満」という収入基準が出されている。すなわち、大阪公立大学を例に、「年収590万未満、大阪府に3年以上、本人それから生計維持者、まあ基本的には父母ということになりますが、居住が認められれば入学金、授業料無償とすることを打ち出しております。590万以上910万未満の御家庭は子供の人数や世帯年収に応じて支給がされる…。／…是非政府は、この大阪公立大学のように、分かりやすい一定の制限を設けた上での、一律に学生が無償化の恩恵を受けられる、こういった制度を今こそ学生さんたちのために目指していただけないでしょうか」(208 参・予算委11・2022.3.10 高木かおり議員)と

いうものである。

教育未来創造会議の提言後には、「年収6百万に拡充」という案も出されている。すなわち、「高等教育の修学支援新制度は、人への投資の重要な柱…4人の家族モデルの世帯で目安年収380万円となっていることをごさいますけれども、このところを思い切って例えば6百万円まで引き上げ、多子世帯、理工農学部系学部に進学する場合にはその支援の対象とするなど、中間層への支援の拡大、これを決断すべき」(208 衆・予算委21・2022.6.1 浮島智子議員⁷⁾)との質問に対して、岸田首相は「委員の御指摘の年収6百万円までという考え方、これもしっかり受け止めたいと思いますが、こうした様々な指摘も受けながら、具体的な支援の対象範囲や内容については、支援の必要性や安定財源の裏づけも念頭に置きつつ、今後、政府内において検討を進めたいと思います」(同)と答弁している。

(2) 2年以内要件・成績要件などの見直し

加えて、第1に、大学等修学支援事業に係る個人要件に関わって、まず高校卒業後2年以内、退学後1年以内の再入学要件の見直しが上がっている。すなわち、「親の虐待による被虐待児童症候群からの回復に時間がかかるなどして、20代半ばになってから大学進学しようとする者に対して、単に年齢でその支援対象から外すことは…不公平であって見直すべき…。／…休学の場合は2年経っても3年経っても復学すれば対象となりえるにもかかわらず、経済的な理由で退学してから2年経ってから学び直ししたいと思っても支援の対象とならないのは…制度を見直すべきではないか」(205 衆・本会議5・2021.10.14 早稲田夕季議員・質問主意書)というものである。

第2に、成績要件の見直しや廃止意見も出された。すなわち、「学生に対して厳しい成績要件があって、進学後の成績が悪くなれば支援が打ち切られるという仕組みがあるわけです。／…お母さんと弟の面倒を見てと、大学に通ってとやる中で成績不良で、2年次もこういう状況で成績不良でと、2年連続なので制度打ち切りになった」との事例を紹介した上で、「こういう成績要件はやっぱりもうなくすべきじゃないか」(208 参・文教科学委9・2022.5.12 吉よし子議員)と述べている。

第3に、所得による支援の「階段状の崖」の改善についても要望が出された。すなわち、「年収270万円を超える世帯の学生には、この授業料減免や給付型奨学金が三分の二に減額をされています。300万円を超えると更に三分の一への減額。そして、

380万円を超えますと、支給が、支援がいきなりなくなってしまうというのが今の仕組みなんです。／…総理、この崖、階段状の崖を是非改善していただきたい、取っ払っていただきたい」(208 衆・予算委 19・2022.5.26 城井崇議員)との訴えである。

第4に、虐待からの避難ケースも随時採用扱いにしてほしいとの要請があった。すなわち、「家計急変した場合に修学継続への支援として随時採用される制度があります。ところが、対象は、学生の父母の死亡、事故、病気、災害やコロナウイルス感染症の影響等に限定…、虐待を理由に父母の元から避難した学生さんは対象外になっています。／文科大臣、修学支援新制度の家計急変の事由に虐待からの避難も追加して、随時採用の対象として運用を変えていただきたい」(208 参・予算委 18・2022.5.30 三浦信祐議員)というものである。末松文部科学大臣は「虐待等を理由に避難した場合につきましては新たに随時受付の対象とするよう制度を改善いたします。その予定でございます。／今後、児童虐待等を所管します厚生労働省ともよく連携をしまして、学生からの相談を受けることになる大学等や地方自治体の福祉部局に対し早期に周知を行うことで、これら困難な状況にある学生等が進学、修学を断念することのないように制度の適切な運用に努めます」(同)との答弁を行っている。その後、「父母等による暴力等を理由に避難した大学生等への奨学金による支援について」(2022.6.20)⁸⁾を公表して、7月1日から随時採用に運用を変更している。

第5に、自立援助ホーム利用者を自宅外通学扱いにしてほしいという要請である。すなわち、「自立援助ホームにいる子供たちは、家賃を含む施設利用料を払っているにもかかわらず、児童養護施設等というくくりの中で自宅通学と位置付けられていると伺いました。自宅通学と自宅外通学では給付額が倍近く違います。自立援助ホームの子供たちを自宅外通学と位置付けていただけないでしょうか」(208 参・厚生労働委 16・2022.5.24 山本香苗議員)というものである。これに対して、鰐淵洋子文部科学大臣政務官は、「現在の奨学金に関するホームページ等には、自立援助ホームの利用料を自ら負担している場合には自宅外通学と認められることにつきまして記載がなされておりました。このため、委員の御指摘も踏まえまして、利用者にとってより分かりやすいものとなるように、QアンドAの記載も含めまして、学生支援機構とともに検討を進めまして、より一層の周知に努めてまいります」(同)と答弁している。

第6に、職業能力開発短期大学校から大学編入す

る際の不利解消が話題に上っている。すなわち、森田正信文部科学省大臣官房審議官の「一点だけ、職業能力開発短期大学校に入る前の段階で、高校を卒業した後、もし浪人をしていた場合、その後、大学に編入学した場合は、今のままの規定では対象にならない規定になっておりまして、その点のみ不利な条件になっております。／今回審議されておりますこの法律案を踏まえまして、職業能力開発短期大学校から大学へ編入する方についてのその不利については、解消できるように現在検討を行っているところ」という説明を踏まえて、「職能短期大学は、大学という名前は付いていますが法律上は教育機関ではないので、その期間学んでいる人たちは浪人生と同じ扱いになるというのが今の法律上の立て付けなので、使えなくなっちゃうので、それを今改善していただいているということですので、法律、これ改正された暁にはしっかりと支援制度は整うというふうに理解をいたしております」(208 参・地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委 10・2022.5.20 磯崎哲史議員)との確認があった。

(3) 生活保護世帯の大学等進学

生活保護世帯の大学等進学に係る発言が与野党をこえて出されている。

2020年3月末の現役生の大学等進学率において、一般の73.4%に対して生活保護世帯の全国平均が37.3%であることについて、「このような大きな格差というのは是正されるべき」(208 参・内閣委 8・2022.4.7 田村智子議員)との質問がなされた。これに対して、赤池誠章内閣府副大臣は「子どもの貧困対策の推進に関する法律、また大綱においても、子供の現在、将来、その生まれ育った環境によって左右されることがないように、全ての子供が心身共に健やかに育成されること、及びその教育の機会均等が保障され、子供一人一人が夢や希望を持つことができるようにするため、子供の貧困解消に向けて、生活保護受給世帯の大学、短大、専門学校、高等教育機関の進学率を改善するということは重要である…。／そこで、文部科学省には…高等教育機関の修学支援新制度、厚生労働省には生活保護受給世帯に対する大学等の進学時の一時金の給付など支援が行われている」(同)と答えている。さらに、地域格差について「一番低いのが長野県で11.1%、一番高いのが大阪府の45%で、その格差は4倍を超えます。長野県では、全世帯進学率と比較すると、保護世帯の進学率の6.5倍になるんですよ。大阪は1.74倍と。／保護世帯の大学等進学率が全国平均を下回るのは36道府県に及ぶ」(同 田村議員)との

指摘がなされた。これに対して、古賀篤厚生労働副大臣は「厚生労働省としましては、生活保護世帯の子供の大学等への進学を支援するため、平成30年度から、進学準備給付金の支給、あるいは世帯分離をして大学等へ通う場合に住宅扶助を減額しない措置などを講じている…。…大学を目指す子供たちの進学率が上がっていくようにしっかり取り組んでいきたいと、全体の底上げを図ってまいりたい」(同)と答弁している。

一人親世帯、あるいは生活保護世帯、児童養護世帯出身者の大学等進学率が全世帯の何年の水準に相当するのかと問われた(208参・厚生労働委9・2022.4.21 打越さく良議員)のに対して、橋本泰宏厚生労働省子ども家庭局長は「一人親世帯の子供の大学等進学率につきましては、最新のデータとして把握しております平成28年時点におきまして、高等学校等を卒業した児童のうち大学等に進学した者の割合は58.5%…。…1990年代前半頃の水準と同程度…。…/また、児童養護施設出身者の大学等進学率につきましては、最新のデータとして把握しております令和元年度時点でございますが、高等学校等を卒業した児童のうち大学等に進学した者の割合は33.1%…。…1970年代前半頃の水準と同程度…。…」(同)と、また山本麻里厚生労働省社会・援護局長は「生活保護世帯の子供の大学等進学率は、令和2年時点において37.3%となっております。なお、この数値は過年度卒業生が含まれていないものでございます。/この数値に相当する過去の一般世帯の大学等進学率については、統計調査のデータの取り方が異なるため単純比較はできませんけれども、文部科学省の学校基本調査によれば、過年度卒業生を含んだ全世帯の大学等進学率は、昭和49年が35.8%、昭和50年が39.0%となっているものと承知」(同)と、おのこの答えている。

生活保護を受給しながらの大学等進学が認められていないことについては、「1970年、一般世帯の高校進学率が8割を超えたんですけれども、この年に…。…生活保護世帯から高校進学が認められた…。…そうすると、短大含めると、大学等への進学率は8割を超えている…。…もう一般世帯との均衡を失しないということで、大学等進学による世帯分離をやめていただけないでしょうか。そうしたことは日本弁護士連合会の方からも指摘されています」(同打越議員)との要望があった。

同様の質疑はその後も続いている。すなわち、「昭和45年、生活保護に関する制度設計時に、当時の全国平均の高校進学率が約80%になった事情を考慮してこれを認める取扱いとなったと、平成30年

に当時の加藤厚生労働大臣が御回答をいただいております。/…。…大学進学率は年々上昇しており、令和3年度に大学進学率は83.8%。進学率だけを考えれば、平成28年以降は80%を超えますので、生活保護の対象に入れるべきだという考察が恐らく厚生労働省の中でもあったのだらうと思います。/そこで、改めて厚生労働省にお伺いいたします。生活保護の対象を大学まで拡大することについて、御見解をお聞かせください」(208衆・厚生労働委17・2022.4.27 川崎ひでと議員)との発言である。これに対して、深澤陽一厚生労働大臣政務官は「生活保護を受給しながら大学等に就学することについては、一般世帯で高等学校卒業後に大学等に進学せずに就職する方や、奨学金、アルバイトなどで自ら学費や生活費を賄いながら大学等に通う方とのバランスを考慮する必要があるため、慎重な検討を要する…。…/仮に大学生等への生活保護の適用を認めた場合、親からの仕送りや奨学金を含む大学生の生計維持の在り方自体に影響を与えることになる点にも留意が必要…。…/…。…一方、生活保護世帯の子供の大学等への進学を支援するため、平成30年度から、進学準備給付金の創設や、自宅から大学等に進学する場合の世帯員の減少に伴う住宅扶助費の減額の取りやめなど、取組を行っております。/また、文部科学省であります。令和2年4月から開始された修学支援新制度において、生活保護世帯を含む低所得世帯の子供たちを対象として、授業料及び入学金の減免や、給付型奨学金による生活費の支給といった支援が実施されていると承知しております。/このように、生活保護制度のみならず、ほかの施策も併せて講じることで、生活保護世帯の子供の大学等への進学支援等を充実させることが重要である」と回答している。

Ⅳ. 入学金の根拠及び廃止をめぐる論議

入学金に関しては、以前から減免の論議があり、2020年以降のコロナ禍のもとでは納付猶予・分割納付等が話題に上った。その後、入学金の二重払いの実態が取り上げられた。すなわち、「民間団体の調査…。…入学しなかった大学に支払った学生の納付金の平均額として、国公立大学の入学者は約27万7千円、私立大学の入学者については29万4千円というような調査がある」(204参・文教科学委13・2021.5.20 安江伸夫議員への森晃憲文部科学省高等教育局私学部長の答弁)という。

第205-208回では、入学金制度の無根拠と廃止が議論に上っている。

まず第 205 回において、岸田首相の所信表明に対して志位和夫議員（日本共産党委員長）が「多くの学生が、食事にも事欠くような困窮に陥っています。高過ぎる学費を半分にし、返済不要の奨学金を抜本的に拡充し、入学金制度は廃止すべきではありませんか」（205 衆・本会議 4・2021.10.12）と質している。また、第 208 回においても、志位議員は岸田首相に対して「大学の学費を半分にし、入学金制度を廃止し、給付奨学金を抜本的に拡充することを求めます」（208 衆・本会議 29・2022.5.25）と重ねて要請している。

さらに具体的に、入学金の根拠及び廃止を巡る論議もなされている。すなわち、「私、提案したいと思うんです。…授業料だけでなく入学金の負担というのも大きいですね。国立大学で 28 万 2 千円、私大の平均は 25 万円近くと。実際に入学をしない滑り止めの大学、いわゆる滑り止めですね、そういう大学にも手付金のように払わなければ入学資格を取り消されてしまう実態があります。これは不合理だという声が受験生や保護者から上げられています。／アメリカやドイツ、フランス、イギリスなど多くの国で入学金そのものが存在しません。韓国は 2019 年に法改正で廃止しました。日本もなくすべきじゃないでしょうか」（208 参・予算委 20・2022.6.3 山添拓議員）との発言があった⁹⁾。これに対して、末松文部科学大臣は「入学金は、制度として位置付けられているものではなく、その取扱いについては各大学の設置者において判断されるべきものです。文部科学省としては、各大学の設置者に対し、学生の経済的負担の軽減を図る観点から、入学金の額の抑制、減免、分割納入等の措置を積極的に講ずるよう要請をいたしているところでございます」（同）と答弁している。

重ねて、「この国立大学の入学金というのは 28 万 2 千円なんですけれども、何か根拠あるんですかね」、「入学金は、合格した学生を受け入れる事務手続等にも充てられる、だから認められるんだという最高裁判例があります。／国立大学の事務手続に 28 万円も掛かるんでしょうか」（同 山添議員）と問われて、末松文部科学大臣は「今こちらで定かに申し上げることはできませんで、調べてみることはできます」、「文科大臣として、まあ当然手数料等は要るわけなんですけれども、一遍調べてみたいと思います」（同）と答えに窮している。以上を踏まえて、「じゃ、調べた上で、やっぱり不合理な制度だと思うんですね、廃止に向けて動き出していただきたい。教育にお金が掛かり過ぎることが少子化に拍車を掛ける事態ともなっております。国際的に見ても低水

準の高等教育予算、抜本的に拡充することを求めたいと思います」（同 山添議員）と締めくくられている。

結. 国際人権 A 規約「無償教育の漸進的導入」に係る留保撤回 10 年：個人通報制度の導入

(1) 漸進的無償化の留保撤回 10 年

外務省 HP には「日本国は…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』に拘束される」¹⁰⁾と明記している。これは歴代政権も認めている。すなわち、「我が国は国際人権 A 規約の 13 条 2 項 (c) の留保の撤回を行っており、高等教育無償化の漸進的な導入に向けて取り組む考えに変わりはありませんね」（208 衆・文部科学委 11・2022.4.27 宮本岳志議員）と問われたのに対して、末松文部科学大臣は「国際人権規約に定める高等教育の漸進的無償化の趣旨を踏まえ、今後とも、経済的理由により学生等が進学を断念することがないように、教育費負担の軽減に努める考えです」（同）と答えている。

漸進的無償化に関しては、「憲法 98 条 2 項は、日本国が締結した条約及び確立された国際法規を誠実に遵守することを必要としています。我が国においては、高等教育の漸進的無償化は、国際人権規約の留保を撤回しましたので、既に国内法上遵守すべき政府の法的義務となっていると考えられます」（208 衆・憲法審査会 1・2022.2.10 道下大樹議員）、「日本政府は 2012 年、国際人権 A 規約、いわゆる社会権規約の第 13 条 2 項 (c) の留保を撤回しました。これに参加するということですね。高等教育の漸進的無償化、次第に無償にしていくという条項です」（208 参・予算委 20・2022.6.3 山添拓議員）といった発言がある。

2012 年以降の国の取り組みについて、学費の「私立大学の平均は、2012 年度に 86 万円だったのが 93 万円に上がっています。国立大学は、独立行政法人化された 2004 年以降、上がっていませんけれども下がっていません。むしろ、この間、千葉大学や東京工業大学など、一部では値上げをした大学もあるぐらいです」との確認があったうえで、「文科大臣に伺います。2012 年以降、政府内で授業料そのものを下げる検討を行ったことはあるでしょうか」（同 山添議員）と問われて、末松文部科学大臣は「いろいろな話合いはなされておりますけれども、下げる検討を行ったかどうかという確認は私は今できません」、「今、秘書官と話ししましたけれども、確認は今できません」（同）と述べるに留まっている。岸

田首相においては、「高等教育予算を倍増させて、学費を緊急に半額にするべきではないでしょうか」(同 山添議員)と問われて、「まず、社会権規約第13条2(c)との比較において問題かということにつきましては、これは規約自体、漸進的な導入と明記されています。これ、具体的な方法までは規定していないわけでありますから、我が国のこうした取組、漸進的に努力をしている、こうした方針が維持されておりますので、社会権規約との関係において問題になることはないと思っています。／ただ、教育の無償化に向けて努力をするべきである、こういったことは御指摘のとおりであり、これまでも様々な努力を続けてきましたし、これからも努力を続けていきたいと思えます。／ただ、今すぐという話であります、これは是非、この我が国の財政その他、現状を考えるについても、まず優先順位をしっかりと付けることによって導入を進めていきたいと思っております」(同)と煮え切らない答弁となっている。

(2) 個人通報制度の導入

一方、国際人権規約に関連して、同規約に基づく個人通報制度の導入について、岸田首相が「人権諸条約に基づく委員会の見解に対しどのように対応するかなど、我が国の司法制度や立法政策等に関わる論点があるため、各方面の意見なども踏まえつつ真

剣に検討しているところ」(208参・本会議2・2020.1.20 水岡俊一議員への答弁)と述べており注目される。

武村二三夫弁護士は、国際人権条約の実施制度を独自に整理している(図2)¹¹⁾。日弁連では、既に存在している政府報告書審査制度等に加えて、個人通報制度の導入及び国内人権機関の設置を求めているという。個人通報制度を定めた社会権規約選択議定書(Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)が2008年12月10日に国連総会で採択され、2013年5月5日に発効していることから、社会権規約においても個人通報制度の導入が課題になるとしている。そして、個人通報制度が設けられれば、「最高裁で敗訴しても、社会権規約委員会に通報すれば、社会権規約委員会の考え方が意見(view)で示される。／最終的に社会権規約委員会の判断が控えていることになると、最高裁以下日本の裁判所は真剣に社会権規約の適用問題を判断せざるを得なくなる」と述べている。

社会権規約に係る個人通報制度が導入されれば、例えば漸進的無償化条項に反する人権侵害状況を通報する道が開かれるのである。ただし日本では自由権規約等を含めて個人通報制度そのものが未実現であり、今後の動向を引き続き注視したい。

謝辞

本研究はJSPS科研費19K02864(2019-21)及び22K02702(2022-25)の助成を受けたものである。

註

- 1) 渡部昭男 2017『「教育無償化」論議の経緯と特徴：2016年第190回～2017年第193回の国会審議から』(日本教育行政学会第52回大会口頭発表補足資料)神戸大学学術成果リポジトリ <https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004295>、渡部昭男 2019『「教育無償化」論議の経緯と特徴(2)：2017年第195回～2018年第197回の国会審議から』(大学評価学会第16回全国大会ポスター発表資料) <https://hdl.handle.net/20.500.14094/90005625>、渡部昭男 2020『「教育無償化」論議の経緯と特徴(3)：2017年第194回～2019年第200回の国会審議から』『教育科学論集』(23)、21-30、<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012010>、渡部昭男 2021『「教育無償化」論議の経緯と特徴(4)：2020年第201の国会審議から』『大阪成蹊大学紀要』(7)、239-251、<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008334>、渡部昭男 2022『コロナ禍の高等教育における学びの継続のための学生支援の在り方に係る論議：主に2020年第203回・2021年第204回の国会審議分析から』『大阪成蹊大学紀要』(8)、297-306、<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009091>。
- 2) 本稿は、日本教育学会第81回大会(広島大学、2022年8月24～27日、オンライン開催)における一般研究発表『「教育

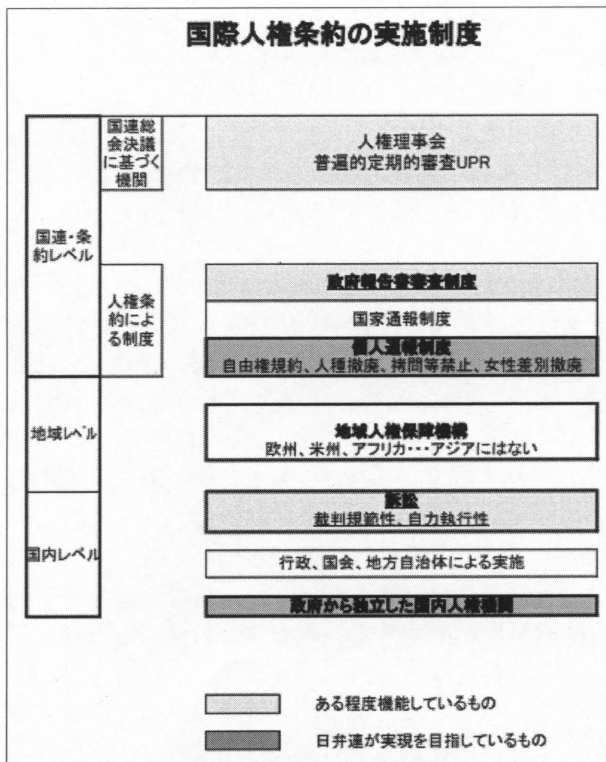


図2. 国際人権条約の実施制度 (武村二三夫 2019)

無償化」論議の経緯と特徴—2021年第205回～2022年第208回の国会審議から—」をもとに原稿化したものである。

- 3) 国会閉会後にも会議録は追加されるため、特に直近の第208回国会に関しては会議録総数が執筆期間中にも若干増加しているが、分析自体に大きな影響はない。
- 4) https://www.mext.go.jp/content/20211222-mxt_gakushi01-000019288_8.pdf (2022年8月20日閲覧)。
- 5) 教育未来会議提言「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について (第一次提言)」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouikumirai/teigen.html> (2022年8月22日閲覧)。
- 6) 「教育未来創造会議 第一次提言 概要」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouikumirai/pdf/gaiyou.pdf> (2022年8月22日閲覧) より抜粋。
- 7) 6百万円への拡大とともに、現行の三分の二、三分の一という区切りに対して、四分の一という新しい区分を併せて提案している。すなわち、「現行制度から例えば年収6百万に拡充をすると、利用可能な人数は、約60万人から約80万人と対象が増えます。現行制度では、給付型奨学金の支給額は最大で年間91万、授業料の減免額は最大で70万、合計で161万です。これはいずれも、私立大学に通う自宅外生の場合です。／新たな区分として、このパネルの黄色のように、四分の一の支援の区分を設けると、その区分の一人当たりの支援額は、160万円の四分の一となりますので、最大約40万円となります。私大では、理工農系の授業料負担が人文系より約30万多く、また、多子世帯の教育負担増は、そうでない世帯よりも約30万円高いというデータがあります。この新たな区分での支援額の最大40万円というのは、こうした理工農系や多子世帯の教育負担の軽減につながると考えております」というものである。
- 8) https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/detail/1418410_00007.htm (2022年8月29日閲覧)。
- 9) 入学金廃止に係る韓国の動向に関しては、藤原夏人 2020「韓国高校の授業料等の無償化及び大学入学金の廃止」『外国の立法』(282-2)、18-19、<https://dl.ndl.go.jp/infondljp/pid/11448992> (2022年8月29日閲覧)。韓国では、文在寅政権の方針を受けて、国公立大学は2018年度から入学金を廃止し、私立大学についても2022年までに段階的に廃止することが決まった。高等教育法第11条第2項の適用により、2023年度から高等教育機関の入学者(大学院を除く)から入学金を徴収できなくなる。
- 10) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html (2022年8月30日閲覧)。
- 11) 武村二三夫 2019「国際人権規約にかかる日弁連の活動と社会権規約13条『教育への権利』」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81011953> (2022年8月30日閲覧)。

Debate on how to support students to continue their higher education learning
in the COVID-19 pandemic (the second report) :
Analysis of the National Congress deliberations
from the 205th session in 2021 to the 208th session in 2022

WATANABE Akio *

Abstract

In order to clarify the background and characteristics of the 'free education' debate, I have followed the National Congress deliberations from the 190th session in 2016 to the 204th session in 2021. In this paper (the sixth report in total) , I mainly dealt with the 205th (October 4, 2021-October 14, 2021) , 207th (December 6, 2021-December 21, 2021) and 208th (January 17, 2022-June 15, 2022) sessions of the Diet, and examined the aftermath of the student support debate for continuing their higher education learning in the COVID-19 pandemic using the Parliamentary Minutes Search System. Continuing from FY2020, the Japanese Government proposed emergency benefits for students to continue their studies in the FY2021 supplementary budget (October, 2021, 67.5 billion yen for 670,000 people at 100,000 yen per person) . The debate on verification of performance and improvement of the system of support for learning higher education, which will be in place for several years from 2020, caught the attention. With the implementation of the new system, the rate of advancement to higher education of children in households exempt from residence tax rose from 40% to 54%. However, while 510,000 students were budgeted for grant-type scholarships, the actual results of support were insufficient, with 270,000 people (53%) in FY2020 and 320,000 people (63%) in FY2021. As for improvements to the system, there were opinions that support should be expanded from the low-income group to the middle class (annual income of less than 5.9million yen, annual income of 6 million yen, etc.) . There was also a request that university enrolment should be included in the scope of welfare benefits. There was also a discussion on the grounds for the entrance fee and calling for a review or abolition.

Keywords

COVID-19 pandemic, emergency benefits for students to continue their studies, verification of performance and improvement of the system of support for learning higher education, unfounded and abolition of the entrance fee system, 10 years since withdrawal of reservation on the progressive introduction of free education, individual complaints mechanism

* Osaka-Seikei University, Faculty of Education (Short-Term Guest Professor)