



# 「教育無償化」論議の経緯と特徴 : 2020年第203回 ~2021年第204回の国会審議から

渡部, 昭男

---

(Citation)

日本教育学会第80回大会

(Issue Date)

2021-08-25

(Resource Type)

conference object

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008528>



日本教育学会第80回大会@筑波大学 オンライン開催  
2021.8.25一般研究発表A-13高等教育・中等後教育

# 「教育無償化」論議の経緯と特徴

—2020年第203回～2021年第204回の国会審議から—

キーワード:コロナ禍、学びの継続、生活支援、現金給付・現物給付、食糧支援、生理の貧困

---

○渡部 昭男(前神戸大学／現大阪成蹊大学[特別招聘教授])

# 序. 課題と方法

---

○国会審議における「教育無償化」論議の経緯と特徴を  
2016年第190回国会から継続的に追跡

○日本教育学会第79回大会：第201回（2020.1.20-6.17）

○日本教育学会第80回大会：第203回（2020.10.26-12.5）及び  
第204回（2021.1.18-6.16）

○国会会議録検索システム（<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>）

# 背景：科研費研究（研究代表者・渡部）

---

○基盤研究(B)2015-17:後期中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策に係る総合的研究

○基盤研究(C)2019-21:高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究

⇒高等教育費負担を巡り、日韓はともに家族負担主義、高授業料・低補助の国に分類されてきたが、転換しつつある。両国は、共通した国際人権法(A規約13条:教育への権利、漸進的無償化義務)、類似した憲法(能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利)等を法規範として有する。…日韓の政策転換の特徴(共通性・相違点)を明らかにするとともに、法規範を源泉とみる「法規範⇒意思決定⇒制度・行財政＝政策転換」という「問い」を検証する。

# 既報論考 (神戸大学リポジトリKernelにアップ)

---

- ①「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 <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90004295.pdf>
- ②「教育無償化」論議の経緯と特徴：2017年第194回～  
2019年第200回の国会審議から <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81012010.pdf>
- ③「教育無償化」論議の経緯と特徴：2020年第201回の国会審議から <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90008334.pdf>
- ④本報告

# 0. 簡単に2016年第190回～の国会審議の特徴を振り返ってみると

---

## ①2016年第190回～2017年第193回

【第190回2016.1-6】おおさか維新の会の憲法改正原案を契機に、憲法改正と絡めた教育無償化論議が俄かに活発に。しかし、安倍首相は教育無償化改憲論には距離を置いた答弁で対応し、**幼児教育無償化の段階的推進**を表明。大学等に関しては教育無償化ではなく、意欲と能力ある学生が学び続けられる「**環境の整備**」「**教育費負担の軽減**」といった別用語で説明。

【参議院選挙2016.7】**18歳選挙権**に伴う初の国政選挙⇒与野党を問わず給付型奨学金の検討などを公約に。

【第192回2016.9-12】維新の会が教育無償化法案を提出。政府は給付型奨学金制度の創設方針を表明。**幼児期から高等教育段階までの切れ目のない形での教育費負担軽減**へ。

# つづき

【第193回2017.1-6】安倍首相が「我が国の未来、それは子供たち」「教育投資は未来への先行投資」というフレーズを多用し始める。切れ目のない教育費負担軽減にむけて、予算の試算と財源の論議が始まる。「大学は国の知的基盤」「高い能力を持った人材の育成等を通じ、将来の経済成長にもつながり得る」という論理建て。教育未来投資論・国家人材開発論のもとで増税・国債・保険などの財源確保を競うムードが醸成。

## ② 2017年第194回～2019年第200回

【第194回2017.9.28】冒頭で国難突破解散：①少子高齢化&②北朝鮮の脅威・消費税2%増税分の用途変更による幼児教育無償化と高等教育無償化

【衆議院選挙2017.10】自公連立政権の維持

【第195回2017.11-12】生産性革命と人づくり革命を車の両輪とした少子高齢化に立ち向かう政策パッケージ：新しい経済政策パッケージ2017.12

【第196回2018.1-7】幼児教育から高等教育段階までの切れ目のない形での教育の無償化、負担軽減：骨太の方針2018.6

【第197回2018.10-12】「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」関係閣僚合意2018.12

## つづき

【第198回2019.1-6】安倍首相の施政方針演説「小学校、中学校9年間の普通教育無償化以来、実に70年ぶりの大改革」。柴山文科大臣の所信表明演説：①幼児教育2019年10月実施、②高等教育2020年4月実施（真に支援が必要な低所得世帯に対し授業料及び入学料の減免と給付型奨学金の支給）、③高校教育2020年4月から私立高校の実質無償化。法律案の提出①子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案（198閣法15号）、②大学等における修学の支援に関する法律案（198閣法21号）⇒5.10本会議可決成立（5.17法律第7・8号）

【第200回2019.10-12】幼児教育無償化に関しては10月実施以降の状況、高等教育無償化に関しては実施予定を巡って審議が進行。しかし、「桜を見る会」問題が浮上するや予算委員会は閉会。文教関係では英語民間検定試験導入延期問題へ論議が移行。

### ③ 2020年第201回

【第201回2020.1-6】会期前半では大学等修学支援法の施行に係る論議が、後半ではコロナ禍での家計急変への対応・困窮学生への緊急支援に係る論議が展開。

# 1. 直近3年第198-204回における審議の経緯

---

- ・直近3年の審議の経緯(傾向)を、鍵用語をもとに探った
- ・用語欄の「&」はAND検索(両方を含む発言がある会議録)、「/」はOR検索(いずれかを含む発言がある会議録)
- ・各用語を入れて簡易検索した結果を「○件・○箇所」で記載(2021.7.1現在、渡部作成)
- ・その上で、各用語で件数の多かった上位2位(ヒット頻度[件数÷総件数]で補正)までを着色

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	297	2・3	8・37	2・3	10・43	70・677	4・10	2・3	6・11	0・0	9・30	8・9	0・0
2021	1.18-6.16	204通常	721	4・4	19・83	9・12	19・61	283・2,657	12・14	9・9	11・14	2・2	24・47	18・24	14・27

○第198回(2019.1.28-6.26):「**高等教育無償**」「**大学等&修学支援**」「**入学金**」「**学費&減免**」に示されるように、消費増税分の使途変更に伴う高等教育無償化策として大学等修学支援法案が審議され成立

○第201回(2020.1.20-6.17):大学等修学支援法の施行に係る論議とともに、「**学生&コロナ禍**」が国会会議録で初ヒットしたように、コロナ禍での「**家計急変**」への対応や「**困窮学生**」への「**学びの継続**」策が論議

○第203・204回:「**学生&コロナ禍**」が「201回:91件(頻度0.12)・724箇所」⇒「203:70(0.24)・677」⇒「204:283(0.39)・2,657」というように増加し、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ないし拡大していることが分かる

## 2. 第203・204回国会の**特徴①**

### 高等教育無償及び大学等修学支援法に係る論議のその後

---

○大学等修学支援法は、「少子化社会対策大綱や子供の貧困対策に関する大綱に基づき」(204参・内閣委18号 2021.5.13坂本哲志内閣府特命担当大臣)と説明されるように**少子化対策・貧困対策に位置づく**。

⇒**対象の低所得層(大学生等の約1割)から中間所得層等への拡大**が党派を越えた共通の課題意識となっている。

○自由民主党：日本型高等教育拠出金制度（J-HECS：授業料等を国が立て替えて卒業後に支払い能力に応じて一定割合を納付する仕組み）案を構想しており、萩生田光一文科大臣も「中間所得層の高等教育費の負担軽減を図る」ものとして注目している（203参・文教科学委2号・2020.11.17上野道子議員への答弁）。

・上野議員：「J-HECSとは、在学生の授業料を国が立て替えて、卒業後の収入に応じて後払いするという案です。…そのポイントは二つあります。一つは、18歳で親から経済的に自立する社会を想定し、高等教育費を本人と社会の共同負担とすることと、もう一つは、支援の対象を中所得者世帯まで拡大するという点です。具体的には、対象者の所得制限を年収千百万円未満相当の世帯まで引き上げ、授業料と入学金を国が学校に立て替えて払い、卒業後、就業してから所得に応じて学費を国に返済するという仕組みです。そして、今回のコロナ禍のような緊急事態があっても学業の継続が可能となる制度でもあります。」

○公明党:「昨年四月から始まった大学等の高等教育無償化の拡充については、多  
子世帯や中間所得世帯の教育費の負担に配慮した取組を更に進めていくべきと考  
えます」(204衆・本会議3号・2021.1.21石井啓一議員)。

⇒菅首相「高等教育の無償化については、現在も多子世帯への配慮を行っており、  
中間所得層については、進学状況等を見極めつつ、検討をまいります。」

○船後議員:「2017年の数字ですが、日本は教育に対する対GDP比での公的支出  
が2.9%と低く、OECD平均の4.1%を大きく下回っています。また、高等教育だけの  
支出はOECD加盟国最低の0.4%、OECD平均の半分以下です。…今こそ教育予  
算を大量に投資し、全ての教育段階の無償化を実現すべきときです。大臣の決意を  
お聞かせください。」(203参・文教科学委2号・2020.11.17船後靖彦議員)

⇒萩生田文科大臣:「現状はGDPに占める公的財政教育支出の割合は3.1%…38  
か国中37位…低い水準であることは、もうこれは認めなくてはならない」とした上で、  
「我が国の国際的地位にふさわしい政策を実施するために十分な教育予算を確保  
する必要がある」と述べている。

### 3. 第203・204回国会の**特徴②**

## コロナ禍のもとでの**学びの継続のための**

## **経済的支援・現金給付**

○大学等修学支援制度の**採用数は、予定の半分**に留まった(2020年度予算: 51.4万人分⇒採用者: 前期25.7万人、後期プラスアルファ程度/204衆・予算委第四分科会2号・2021.2.26宮本徹議員)。

○**緊急支援については、一定の成果**があったと文科大臣(中退者数が前年度より抑えめ/学校が推薦すべきと判断した全学生約42万人に緊急給付金支給/学生の学びの支援緊急パッケージを2020年12月に改定し無利子奨学金の充実や休学生への対応等の支援策を追加/同 萩生田文科大臣)

○2021年度に向けて**立憲民主党・無所属会派と日本共産党はコロナ特別給付金法案を提出**(2021.3.1、204衆法4/困窮する低所得世帯や学生等に1人10万円支給)。**与党・政府は低所得子育て世帯への特別給付金を決定**(2021.3.16関係緊急閣僚会議/対象をひとり親世帯からふたり親を含めた住民税非課税の子育て世帯全体に広げ1人当たり5万円)

○「**残念ながら大学生が入っていない**」(204衆・文部科学委6号・2021.3.17下条みつ議員)

・下条議員:「これじゃ結局、**大学生が置き去りになる**可能性が、何となく、何となくですよ。…是非、大臣、これは、大学生も、いろんな意味で、対面を含めたものを取っ払い、ウェブでもいいじゃないか。そして、この5万円支援枠に、今、今日明日は仕方ないにしても、今後、大学生こそ、今バイトができない、私もこの間やりました、何十人もの学生とウェブでやったときに、本当に苦労している。自転車で一時間半かけて通うとか、バス代を上げるとか、そういうふうにしなながら彼らは頑張っている。その大学生に対して、何とかこの支援の枠を拡大していただきたいことを大臣にお聞きしたいというふうに思います。御意見よろしく願いいたします。」

⇒萩生田文科大臣:「**学びの継続のための学生支援緊急給付金**については、これまで約42万人に支給を行ってきましたが、秋以降にアルバイト収入の減少した学生等約1万人に対して、今追加の支給を行っています。…新年度になって更に状況が悪化するようなことがあれば、ここは今お話ししたような新たな支援というものも視野に入れて考えていかなきゃならないと思っています

○「学生の学びを続ける、学生の暮らしを支える、せめてもう一回」(204参・予算委14号・2021.3.19蓮舫議員)

・蓮舫議員:「全体として、去年の4月から12月まで休退学した学生が対前年度比で12%減少したんですね。これは、私は、やっぱり**大学による個別的な経済支援と政府がきっちり学生を支援した成果**だと思っています。…できればこれを続けてもらいたい。…学生へ緊急給付金…ただ、一回きりなんです。もう一回の支給を、私たち、奨学金返還免除も含めて、授業料半額免除、コロナ禍困窮学生支援法を提出しているので、是非そこも、総理、いろいろ判断することあると思いますけれども、学生の学びを続ける、学生の暮らしを支える、せめてもう一回、5兆円の予備費があるのであれば、迅速な判断していただけないでしょうか。」

⇒丹羽副大臣:「支援緊急給付金につきましては、学校が推薦すべきと判断した全ての学生、約42万人に今まで支給…昨年秋以降、経済的に困窮した者など約1万人を対象に現在支給を行っているところ…このほか、学びの支援緊急パッケージを昨年12月に改訂いたしまして、無利子奨学金の充実や休学する学生への対応等の追加の支援策を盛り込んでいるところでございます。」

○「**学生自殺者が約10%も増えている**」(204衆・文部科学委7号・2021.3.24城井崇議員)

・城井議員:「警察庁、厚生労働省の資料によりますと、**令和2年中の大学生、専修学校生等の自殺者数は540名**となっています。これは、令和元年中と比較して**51名の増加**、つまり約10%も増えた数字です。／大学生等は、クラス等で状況を把握するのが難しい上、対面授業が減少したこともあり、対策が届きにくい状況です。文部科学省でも、大学等に対して、学生の精神的健康を維持し、自殺を防止するための対策をやっているということで、取組事例を含めて報告を聞きました。ただ、大臣、それがあっても学生自殺者が約10%も増えているという現状です。／この現状を受けて、新たな対策が必要なのではないかと危機感を強く持っています。大臣、いかがでしょうか。」

⇒萩生田文科大臣:「学生等が自ら命を絶つことは本来あってはならないことであり、自殺が増加していることについて**大変重く受け止めております**。」

## 4. 第203・204回国会の特徴③

### コロナ禍のもとでの困窮した学生の生活を支える現物給付

○コロナ禍の長期化・深刻化に伴って、困窮学生の生活を支える現物給付策が国会審議にも上がってくる。「食糧支援」は途上国、被災地支援などに関わってこれまで言及されてきたが、第201回ではコロナ禍での農業関係者を支援する方策として学生への食糧支援が新たに登場している(未利用食品を政府が引き取って貧困世帯と学生へ届ける仕組み／201衆・予算委27・2020.6.10 森夏枝議員)。

・森議員:「このコロナ禍で、食材が売れず大量の廃棄処分に苦しむ農家や漁師がいる一方で、一日三食の食事をとることができない、一日一食しか食べられない国民がいます。未利用食品を政府が引き取って貧困世帯(と学生)へ届ける仕組みはつくれないのでしょうか。」

⇒安倍首相:「未利用食品について、フードバンクへの寄附を通じて貧困家庭への提供という取組に対して国が支援を行っています。」

○第203・204回になると、各大学や民間団体などによる食糧支援の実例が国会でも紹介されている(筑波大学[食糧支援1.22]:長蛇の列で3千人分渡したが足りずに後日追加/日本民主青年同盟[2020年春頃から学生食料支援活動]:全国45都道府県、8百回以上実施、延べ3万8千人利用/204参・予算委11・2021.3.15吉良よし子議員)

・吉良議員:「昨年末、文科大臣は、困窮した学生への更なる支援について問われた際、今後の状況を注視しながら、必要とあれば柔軟に対応すると答弁されました。…緊急事態宣言が延長されている今、アルバイトのシフト減というのは続いています。学生の困窮状態、深刻化しています。…一日百円でおなかいっぱいにして、一日一食、耐えられないときは寝て空腹をごまかしている…改めて学生向けの給付金支給すべきと思いますが、いかがですか。」

⇒菅首相:「新型コロナの影響を受けた学生については、昨年の最大二十万円の学生支援緊急給付金に加え、所得の低い世帯の学生を無償化の対象に、また新型コロナにより家計が急変した学生を追加し、授業料の減免を行う大学への補助等を行っております。」

# 特に学生等の生活を支えるための食料品・日用品の支援や、食事の支援を行っている大学の取組事例 (事務連絡2021.3.5)

○萩生田文科大臣 (204衆・文部科学委7・2021.3.24)

- ①「**学びの継続のための学生支援緊急給付金**・・・学生約42万人に支給・・・昨  
年秋以降に経済的に困窮した者など、今、一万人を対象に追加支給・・・」
- ②「経済的に困難な学生に対して、高等教育の修学支援新制度や貸与型奨学  
金において、**家計が急変した学生も含めて随時支援**を行うとともに、各大学等  
が独自に行う授業料等の減免についても支援を行っており、こうした取組は来  
年度も継続して行ってまいりたい」
- ③「アルバイト収入の減少については、**厚労省の雇用調整助成金や新型ウイ  
ルス対応休業支援金・給付金**で、学生アルバイトの休業も含めた支援対象」
- ④「**学生支援機構の寄附金**によって、**食料支給**・・・改めてアパートやマンション  
の借り直しをする場合の支援策なども講じているところ」

○第204回で初ヒットした「**生理の貧困**」に係る多様な発言から文教関連を拾うと、学生の2割が金銭的な理由で生理用品購入に苦勞(「**#みんなの生理**」によるアンケート発表／204衆・文部科学委3・2021.3.10畑野君枝議員)、NHKの取材に勇気を持って証言した学生の話(204参・文教科学委3・2021.3.16伊藤孝恵議員)を紹介して文科省等に対応検討を要請し、約束を答弁させている。

・畑野議員:「コロナ禍で、経済的理由などにより毎月の生理用品を購入することができない**生理の貧困**が可視化…当たり前前に生理用品を手に入れられるようにしようという動きが世界で広がり、昨年、**スコットランドで全ての女性に生理用品の無償配布が決まったニュース**は、国連女性機関のジェンダー平等にとって重要な、十大ニュースに選ばれました。／日本でも、生理用品を買えず、登校できなくなるなどの問題が起きています。ネグレクトなど複雑な家庭の事情を抱えているケースなどでは、買ってもらえない児童生徒もいると聞いています。」

⇒林内閣府男女共同参画局長:「**経済的な理由で生理用品を購入できない学生、生徒がいるという生理の貧困**については、**女性、女兒の健康**という観点から**大事な課題と認識**…海外では生理用品の無料配布などの動きがあるということは承知…**文科省を始め関係省庁と連携し、今後何ができるかを検討してまいります。**」

・伊藤議員：「昨日から豊島区や明石市で生理用品の無償配布が始まったことの報道もあって、今、日本でも生理用品の無償配布や税負担軽減措置など生理について関心が急に集まっているところでもあります。豊島区では、無償配布のみならず、学校の設置も今週から始まるということでした。／この一連のきっかけをつくったのは、日本にも生理用品が買えない子が二割もいるんだということを可視化したみんなの生理によるアンケート調査と、それを受け止め、一番最初に大きく報道したNHKの記事、報道でした。そして、そんな人本当にいるのとか、それ外国の話でしょ、日本にはいないでしょというような声に対して、カメラの前で勇気を持って証言してくれたその当事者というのも実はこのPoliPoliに意見を寄せてくれたある学生さんでした。」

「日本にもオイテル、OiTrというサービス、これアプリを使った無償提供の機械が今まさに実証実験中…この生理にまつわる政策ですけれども、守備範囲がたまさか学校内、学生生活、そういったところとリンクすることが多いので、是非大臣に推進の主体になっていただきたい」

⇒萩生田文科大臣：「しっかり勉強していきます。」

# 結. 高等教育における「現金給付＋現物給付」策の論議へ

## 渡部2017「漸進的無償化プログラム(高等教育版)」の枠組み

区分	小区分 / レベル	国	地方	法人	民間
<b>A</b> 学費	A1: 学費自体の軽減化				
	A2: 学費減免制の拡充				
<b>B</b> 奨学金・ 学生ロー ン等	B1: 給付型奨学金の拡充				
	B2: 無利子学生ローンの改善				
	B3: 有利子学生ローンの縮減				
	B4: 学内勤労奨学金等の拡充				
<b>C</b> 修学支援	C1: 学習費の支援				
	C2: 学生生活費の支援				
<b>D</b> 就労支援・ 生活保障	D1: 就労支援				
	D2: 生活保障				

# 2020年第203回～2021年第204回の国会審議における 「教育無償化」論議の経緯と特徴

○大学等修学支援法は低所得層限定の「A2:学費減免の拡充＋B1:給付型奨学金の拡充」策といえる。

○コロナ禍での困窮学生の支援、学びの継続は、「B2:無利子学生ローンの改善」「B4:学内勤労奨学金等の拡充」「C1:学習費の支援」「C2:学生生活費の支援」に及ぶメニューを含んでいる。

○第203・204回に至っては「現金給付＋現物給付」のテーマに論議を拡大させるまでになっている。

(謝辞:JSPS科研費19K02864の助成を受けた)

ご清聴、有難うございました