



高等教育授業料をめぐる国際的動向と高等教育財政研究の理論的課題：アメリカの授業料無償化政策の現段階と公私混合負担の日本の特質をめぐる

石井, 拓児

(Citation)

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

(Issue Date)

2022

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008951>



高等教育授業料をめぐる国際的動向と高等教育財政研究の理論的課題

—アメリカの授業料無償化政策の現段階と公私混合負担の日本の特質をめぐって—

International Trends in Higher Education Tuition Fees and Theoretical Issues for Research on Higher Education Finance; The Current State of Tuition-Free Policies in the U.S. and the Japanese Characteristics of Mixed Public/Private Cost of Higher Education

石井拓児 (名古屋大学)

ISHII Takuji

キーワード：授業料 tuition fee、奨学金 scholarship、教育費公私混合負担 cost sharing、学生への公的補助 public subsidies for student、プロミスプログラム promise program

はじめに

本研究は、高等教育授業料の負担軽減をめぐる国際的動向に着目し、この動向と一体的な関係にある教育財政研究をめぐる理論状況をとらえ、わが国における授業料政策の現状と課題を明らかにすることを目的としている。

1990 年代以降、それまで高等教育を無償で措置することが一般的であった欧米の各国において、新自由主義教育改革とともに受益者負担主義が持ち込まれてきたことによって、授業料が導入されるようになってきた。こうした国際的な動向をふまえ、次第に「公私混合負担 (Cost Shearing)」がすすみつつあるととらえるのが、わが国の高等教育財政研究においては一般的な認識となってきた。例えば高等教育財政の第一人者である小林雅之は、最近の論文においても、「特に最近では、…公的負担から私的負担、親 (保護者) 負担から子 (学生本人) 負担へと移行する傾向にある」としている (小林 2018 : 5)¹。

しかしながら、こうした公私混合負担状況は、国際統計上、まだ十分には把握できていないことに特段の留意が必要である。高等教育授業料の負担は、もちろん私的負担 (private expenditure) であることに間違いはないが、そうした私的負担に対し給付型奨学金を措置した場合と貸与型奨学金を措置した場合とでは、その「原資」の性格が異なるものとなるため、異なる「私費負担」として取り扱う必要が生じてくる。前者はむしろ公費負担と呼ぶべき性格を有するものであるのに対し、後者は通常我々が観念するところの「純粋な私費負担」とすべきものだからである (下図)。

給付奨学金で授業料を全額カバーした場合	→	授業料 = 公的負担 (100%)
給付奨学金で授業料を半額カバーした場合	→	授業料 = 公的負担 (50%) + 私的負担 (50%)
貸与奨学金で授業料をカバーした場合	→	授業料 = 私的負担 (100%)

そこで、本稿では、最新の OECD 統計 (2020 年版『図表で見る教育統計 (Education at a glance)』) を活用し、公私負担状況の国際比較を分析し、日本の特質を明らかにすること

¹ 小林雅之 (2018) 「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」『日本労働研究雑誌』No.694。

とする(1)。その際、授業料に対する公的補助が行われることによって、どのような統計的な操作が必要となるのかを示すこととする。また、本統計が紹介している授業料無償化をめぐる国際的動向に着目しつつ(2)、近年の授業料無償政策の典型である授業料に対する公的補助に関する施策として、アメリカの多くの州で制度化されてきているプロミスプログラムを取り上げ、プログラムの設計に関わる制度論点を検証する(3)。以上を通じて、日本における私費負担状況の問題点を示すとともに、今後のあるべき授業料政策について示唆を得ることとしたい。

1. 国際統計にみる高等教育の公私負担状況と日本の特質—初期資金 (Initial funds) と最終資金 (Final funds) に着目して—

冒頭で示したように、OECDの統計においては、公財政支出(公的負担)と私的負担とを区分するために、これらのもともとの原資がどこに由来するのかを見極めるために、初期資金 (Initial funds) と最終資金 (Final funds) とに分けている。OECDの定義によれば(2020:302)、公的資金・私的資金の財政移転を組み込んで算出したものを「初期資金」とし、財政移転措置後の公的資金・私的資金の支出状況を確認したものを「最終資金」としている。

これを私的負担としての授業料支払いに着目して整理すると、授業料支払いに対して公財政支出による公的補助が組み込まれる場合があることをふまえ、①「初期私的負担 (Initial private spending)」とは、「家計が教育機関に対して支払う授業料およびその他の学生・生徒の支出を含み、家計が教育機関に支払う金額から公的補助金で相殺される部分を差し引いた金額」であり、②「最終私的負担 (Final private spending)」とは、「公的な補助金によってカバーされているかどうかにかかわらず、授業料やその他の経費を含む教育機関に対する直接的な支出」である。

ここで、考察しておきたいのは、授業料が比較的高く、したがって、私的負担割合が大きいとされる国であったとしても、アメリカやオーストラリア、ニュージーランドのように個人給付型の公的奨学金が広く整備されている国と、日本のように、奨学金の受給率がせいぜい50%程度にとどまっている国とでは、初期私的負担と最終私的負担ではその数字が大きく異なってくるということにある。

次頁の表は、私費負担に対する公的補助分を相殺して除外した「初期資金」と、公的補助分を除外しなかった場合の「最終資金」における、公私負担割合を示したものである。いわば、「最終資金」とは、「見かけ上」の公私負担割合を示すものであるが、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスおよび韓国は、見かけ上の私的負担は、日本とそれほど変わらない水準にあるものの、公的補助による財政移転を組み込めば、私的負担は大きく減少していることがわかる。アメリカと日本は、データが整備されていないため、「初期私的負担」の割合が示されていないが、アメリカでは連邦ペル給付奨学金 (The Federal Pell Grant Program) といった普遍的で大型の奨学金制度が充実していることや、公財政からの財政移転としては示されない民間の奨学金が充実していること、さらには大学・高等教育機関ごとの授業料減額制度 (net tuition) や後述する州単位の授業料補助制度によって無償措置が拡大していることなどをふまえるならば、アメリカの初期私的負担割合もかなりの程度で低く抑えられている可能性がある。

Table C3.2 Relative share of public, private and international expenditure on educational institutions, by source of funds and public-to-private transfers (2017)より筆者作成

	初期資金 Initial funds (before transfers between public and private sectors)			最終資金 Final funds (after transfers between public and private sectors)		
	Public	Private	International	Public	Private	International
オーストラリア	55	45d	x	36	64d	x
フィンランド	92	3	5	92	4	5
フランス	80	18	2	77	21	2
ニュージーランド	66	34	0	51	49	0
ノルウェー	94	5	1	92	7	1
スウェーデン	84	11	4	84	12	4
イギリス	51	45	4	25	71	4
アメリカ	m	m	a	35	65	A
日本	m	m	0d	31d	69d	0d
韓国	54	46d	x	38	62d	x
OECD 平均	75	21	4	68	29	3

これに対し日本では、民間を含め奨学金受給者が全体の 50%弱（2020 年で 49.6%）にとどまっていること²、しかも他国の奨学金と異なり日本の奨学事業のほとんどが返済を義務づける「貸与型」であることを鑑みれば、これを「公的補助」とみなすことは難しい。そうすると、「最終資金」における公私負担割合と「初期資金」における公私負担割合はほとんど変わらない可能性が高い。

加えて、日本における統計上の問題点として、次の点を指摘しておく必要がある³。例えば、『地方教育費調査報告書』は、「国、都道府県及び市町村の公財政から支出された教育費の総額」を、「公教育費」として算出しているが、ここでは、「PTA・その他の団体等からの寄付金を財源として支出された教育費を含まない」としている。また、その算出の根拠となる「地方教育費」の場合にも、「学校徴収金（学校が生徒から徴収した学級費・実験実習費・修学旅行費・給食費などの経費）」は含んでいない。つまり、「寄付金」や「学校徴収金」は「公教育費」から除外されている。問題は、「寄付金」や「学校長集金」を公教育費から除外して私教育費として取り扱っているのに対し、「授業料」は公教育費から除外されていない、ということにある。

² 大学昼間部在籍者に占める奨学金受給者割合。日本学生支援機構「令和 2 年度学生生活調査集計表 大学昼間部（速報値）」より。

³ 詳しくは、石井拓児「教育における公費・私費概念—その日本的特質—」（世取山洋介・新福祉国家構想研究会編『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築—』大月書店、2012 年）、346-352 頁。

国公立学校の授業料は、「国の教育費」においても「地方教育費」の算出方法においても「公教育費」に含まれている。「国の教育費」においては、このなかに「国立大学法人等歳出決算額」が含まれるが、それぞれの国立大学法人は、歳入のなかに授業料収入を含みこんで歳出しているからである。地方教育費においても、授業料を公教育費に含んでおり、社会教育施設の施設使用料や利用者負担料も「公費」に組み込まれている。しかしながら、OECD の統計的な扱いで言えば、これらの授業料や利用料は、「当初資金 (Initial funds)」においても「最終資金 (Final funds)」においても「私的負担」に分類すべきものである。

以上のことからすれば、日本における公費私費負担状況は、欧米各国と比較しても、かなり私費負担に依存していると判断する必要がある、また、これを適切に明らかにするための統計上の問題も抱えているということになる。そのため、限られた統計の範囲で問題状況を示さざるをえないが、次節においては、各国における授業料その他の支出に対する公的補助（奨学金）の制度整備状況について確かめてみることにしよう。このことによって、「家計が教育機関に支払う金額から公的補助金で相殺される部分」の量をそれなりに把握できると考えられるからである。

2. 高等教育機関に在籍する学生（国内）に対する公的補助制度の整備状況

OECD によれば、授業料の水準や奨学金 (scholarship)、助成金 (grants)、学生ローン (loans) の利用可能性に関する改革は、各国の教育政策において激しく議論が交わされてきているところであり、利用可能な情報のある 20 か国のうち、12 か国で授業料改革が取り込まれており、そのうちの 8 か国では授業料改革に伴って、学生に支給される公的補助金の水準が変更されている (OECD2020 : 327)。

2016/17 年度においては、利用可能なデータのある国の過半数で、10 年前と比較して、少なくとも授業料 (国公立大学) が 15% 上昇しており、カナダ、イタリア、スペイン、アメリカでは、25~46% の上昇率となっている。最も高い上昇率を示したのはイギリスで、同じ期間の間に 3 倍の値上がりとなっている。その一方、オーストリアとドイツは授業料を値下げし、デンマーク、フィンランド、ギリシャ、ノルウェー、スロバキア、スロベニアの各国は、授業料の価格を維持している。オーストラリア、チリ、フランス、アイルランドでは、授業料がほぼ横ばいとなっており、10% 以上の上昇はみられなかった。こうした授業料の上昇傾向に対し、公的補助はどのような状況にあるか。これについて、OECD は次のように整理している (OECD2020 : 328)。

オーストラリア、デンマーク、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデンでは、国内学生の少なくとも 80% が奨学金・助成金・学生ローンという形で公的補助を受けており、オーストリア、ベルギー (フランス語圏)、ポルトガル、スイスでは 20% 以下の受給率となっている。

高等教育機会を拡大するために、いくつかの改革がすすめられていることも近年の特徴となっている (チリ、ギリシャ、韓国、ポルトガル)。ニュージーランドでは、公的補助金を増額するとともに、高等教育機関の初年度の授業料を無償化している。ノルウェーでも、国による教育ローン資金による財政支援 (the State Educational Loan Fund's Financial Support) を増額し、10 か月の受給期間を 11 か月に拡大している。イギリスでは、卒業者の所得にもとづく授業料後払いの基準額が引き上げられている。

以上のように、各国では、授業料の上昇がみられるものの、これを公的補助でまかなう制度措置を導入するなどの政策がとられ、あるいはイギリスのような授業料がきわめて高騰している国の場合であっても、所得水準に応じた後払い授業料を減額措置するなどの対応をしてきており、公私負担状況を授業料の水準のみで判断することは難しい。それゆえ、OECD は次のようなきわめて重要で興味深い指摘をしている。

すなわち、学生を支援するための公的補助制度について、これを学生に直接支援するような奨学金・助成金・学生ローンの仕組みを「直接財政支援 (direct financial support)」と呼び、これとは異なる間接的な支援の仕組みがありうるとして、これを「間接的補助 (indirect subsidies)」としている (OECD2020 : 330)。「間接的補助 (indirect subsidies)」の仕組みとしては、①授業料の全額もしくは一部を免除する措置や、②学生が負担を求められる追加的な料金を国が負担する措置が挙げられている。

ここで検討すべきは、日本の場合、授業料免除が低所得世帯の一部にとどまっているが、諸外国においては、必ずしもこれが一般的であるとは限らないという点にある。OECD 調査では、授業料免除の水準が、各国でどの程度の範囲までをカバーしているのかといった統計までは示されておらず、現段階でこれを比較することはできない。また、②の、追加的な料金 (eventual additional charges) の範囲がどのような費目のどれほどの金額措置を含んでいるのかも明らかにされてはいないのだが、少なくとも、日本においても修学に必要な財政的支援措置の仕組みについて、検討を開始すべきであるということは言うのであろう。例えば、学生に対する食費の補助、交通費の補助、住居費の補助といった福利厚生費が検討されてよいであろうし、実習経費、教科書費、パソコン等の通信費といったものも想定される必要がある。

こうして OECD は、「国による学生に対する直接的な財政支援だけではなく、高等教育機関が課している授業料の金額よりもむしろ最終的に学生が支払った授業料を分析することが重要である」と結論付けている (OECD2020 : 330、傍点引用者)。

3. アメリカの高等教育授業料無償化措置 (プロミスプログラム) の政策動向と制度論点

そこで、次に、大学授業料の無償化をめぐる動向のなかでもひとつの典型となっているアメリカの授業料無償化政策の検討をすすめることとしよう。アメリカにおける授業料無償化政策は、授業料を無償化するのではない点に特質がある。授業料の設定をそのままにしたうえで、私費負担としての授業料に対し、これを補填するための公的補助を整備するものとなっている。このあたりの事情は、宇田川拓雄「高等教育のユニバーサル化とアメリカ授業料無償化政策」(2019)⁴が参考になるが、少し整理しておこう。

アメリカの連邦政府は、オバマ政権末期の2015年1月8日、コミュニティカレッジの授業料無償化政策「アメリカズ・カレッジプロミス (America's College Promise: ACP)」(2015)を発表している⁵。この政策は、実現にはいたらなかったものの、連邦政府がと州が連携し、

⁴ 宇田川拓雄 (2019) 「高等教育のユニバーサル化とアメリカ授業料無償化政策」『高等教育ジャーナル—高等教育と生涯学習—』26号。

⁵ The White House, FACT SHEET - White House Unveils America's College Promise

4分の3を連邦が、残りの4分の1を州が負担することにより、平均で年間3,800ドルとなっているアメリカのコミュニティカレッジ（2年間）の授業料を無償化しようとするものであった。アメリカでは高等教育進学者の約40%がコミュニティカレッジに在籍しているとされ、同政策が実現すれば、おおよそ900万人もの学生の授業料が無償化される予定であった。同政策は、テネシー州とシカゴ市で先行的に実施されていた授業料無償化制度を参考に構想され、州や地方のそれぞれのプログラムや制度に即して実施するとしていた。

宇田川（2019）は、テネシー州で2015年から実施されている「テネシープロミス（Tennessee Promise）」を紹介している。同プログラムは、授業料そのものを無償とするのではなく、大学授業料の支払いを補填する公費補助であり、学生は、「利用可能なすべての奨学金に応募した後にテネシープロミスに応募できる」仕組みとなっている。それゆえ、「最後の奨学金（last dollar scholarship）」と呼ばれている（宇田川2019：27）。

これ以後、大学の授業料を無償とするための奨学金制度はプロミスプログラムと呼ばれるように、全米で広がりつつあるという。宇田川によれば、2018年3月の時点で、アーカンサス州、デラウェア州、ハワイ州、インディアナ州、ケンタッキー州、ルイジアナ州、ミズーリ州、ミネソタ州、ミシシッピ州、ネバダ州、ニューヨーク州、オクラホマ州、オレゴン州、ロードアイランド州、ウエストヴァージニア州の15の州で類似の法案を可決している（宇田川2019：29）⁶。

政権交代により実現されなかったACPであったが、新たに授業料無償化を掲げるバイデンが大統領に就いたことにより⁷、再び政策検討が開始されている。2021年9月8日の下院教育労働委員会では、ACP法案が検討されており、その具体的な内容を確認することができる段階になっている⁸。報道によれば、現在までのところ、コミュニティカレッジ無

Proposal: Tuition-Free Community College for Responsible Students,

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/09/fact-sheet-white-house-unveils-america-s-college-promise-proposal-tuition-free-community-college-for-responsible-students> - Bing, final accessed 2022/01/08.

⁶ 最新の情報（2022年1月15日）では、プロミスプログラムを州全体で実施しているのは、本文記載の15州に加え、アイオワ州、コネチカット州、ニュージャージー州、メリーランド州、ヴァージニア州、ミシガン州、テネシー州、ニューメキシコ州、カリフォルニア州の9州となっている。また、州全体ではないが、州の一部で拡張的な奨学金給を実施している州は、バーモント州、サウスカロライナ州。ノースカロライナ州、ワイオミング州、ワシントン州の5州、州に在住する者に限定するなどの授業料無償措置を実施している州は、ペンシルバニア州、ジョージア州、フロリダ州、コロラド州、モンタナ州の5州となっている。<https://www.freecollegenow.org/>, final accessed 2021/01/15.

⁷ New York Times, April 28, 2021, Biden Directs Education Funding to Community Colleges, a Key Lifeline,

<https://www.nytimes.com/2021/04/28/us/politics/biden-education-community-college.html>, final accessed 2021/01/08.

⁸ 下院で検討中の法案は次のサイトから入手することができる。

<https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=114029>, final accessed 2021/01/08.

償化法案は、社会保障関連法からは切り離される予定であると言われている⁹。ACP は見送りとなる可能性は高いものの、現在年間で6,495 ドルに設定されている連邦ペル奨学給付金を、500 ドル追加する予定であるとされている。

いずれにしても、連邦政府による政策導入が先になるのか、各州でのプログラム実施によって全米的に措置されるのが先になるのか、あるいは、その結果としていつ頃の時期に全米的に実現することになるのかは、現段階では未知数ではある。しかしながら、アメリカでは、無償化措置に向けた着実な政策検討がなされてきていることは間違いないところである。

そこで、アメリカにおける授業料無償化政策をめぐるいくつかの重要な政策的・制度的論点を検討したい。そのことによって、日本における授業料無償化政策の現状と課題を浮き彫りにすることが可能となるからである。とりわけ無党派のシンクタンクであるセンチュリー財団(The Century Foundation)は、プロミスプログラムの政策分析をすすめており、本プログラムに関するさまざまな有益なデータを明らかにしている¹⁰。

論点のひとつめは、各州で導入されてきているプロミスプログラムの多くが、授業料そのものを無償化するのではなく、高い授業料設定をそのまま維持しながら、公的補助を給付することによって授業料の負担を補填している点にある。この意味において、同プログラムは「普遍的制度」とは言えず、所得制限を含むいくつかの資格要件が課される「選別的制度」であるということにある。

センチュリー財団の研究者であった Jen Mishory は、多くのプロミスプログラムが、無償化措置の対象をコミュニティカレッジに制限としている点に、同政策の特質が、低所得者層の最も支援の必要な階層をターゲット(対象)にしていることを示しているという¹¹。また、いずれのプログラムも、制度導入に当たっては、かなりターゲットが狭く設定され、当初予算としてもそれほど大きくはなかったことを明らかにしている。そのうえで、Mishory は、デラウェア州、インディアナ州、ルイジアナ州、ミシシッピ州、ミズーリ州、

⁹ ジョー・バイデン大統領のパートナーであるジル・バイデンは、コミュニティカレッジの教員であり、報道のインタビューに「今後数年間の間に全面的にコミュニティカレッジを無償化したい」と応じている。News Week, December 10, 2021, Jill Biden Says Free College Cut From Bill Because It's 'Not the Right Moment for It',

<https://www.msn.com/en-us/news/politics/jill-biden-says-free-college-cut-from-bill-because-it-s-not-the-right-moment-for-it/ar-AARFhh1>, final accessed 2021/01/08.

¹⁰ センチュリー財団とは別に、授業料無償キャンペーン団体に、Campaign for Free College Tuition (CFCT) がある。同団体は、ガイドブック『今すぐあなたの州の未来に投資を—公立カレッジを無償化するための州指導者向けガイドブック— (Invest In Your State's Future Now - A state leader's guidebook for public college tuition free -)』を発行し、同ガイドブックを活用することによって、全米50州全てでコミュニティカレッジの無償化を実現できるとしている。

¹¹ Jen Mishory, March 6, 2018, The Future of Statewide College Promise Programs, <https://tcf.org/content/report/future-statewide-college-promise-programs/>, final accessed 2021/01/08.

オクラホマ州の6つの州で実施されているプロミスプログラムの立法経過の分析をすすめ、政策担当者へのインタビューを実施し、次の点を明らかにしている。すなわち、「受給者の対象範囲が拡大しより多くの人が恩恵を受けるようになるとプロミスプログラムへの支持が拡大する傾向にある」として、多くのプログラムが、より普遍的な制度へと次第に移行しつつあることを確かめ、政策立案者に対し、複雑な受給要件を課すようなプログラム設計（つまりは選別的な制度設計）は避けるべきであるとしている¹²。

論点のふたつめは、プロミスプログラムによって公的補助の範囲が、授業料のみの限定となるのか、授業料以外の就学費用を含むのか、という点にある。この点は、同プログラムの制度設計が、「最後の奨学金 (last dollar scholarship)」となるのか、それとも「最初の奨学金 (first dollar scholarship)」、もしくは「中間段階の奨学金 (middle dollar scholarship)」となるのかによって違いが生じてくることになる。

すでに述べたように、プロミスプログラムは、多くの場合で「最後の奨学金 (last dollar scholarship)」であり、学生は、最初に授業料の費用に対して連邦ペル奨学金やその他の助成金を利用し、授業料に対して足りない金額をプロミスプログラムによって補填されることになる。奨学金その他の助成金が利用できない場合にも、授業料との差額（すなわち授業料の全額）が給付されるため、結果として受給資格をもつすべての学生が授業料無償となる仕組みとなっている。

その一方、「最初の奨学金 (first dollar scholarship)」もしくは「中間段階の奨学金 (middle dollar scholarship)」として制度設計がなされる場合には、授業料以外の就学費用をカバーする可能性が生じてくることになる。例えば、オレゴン州のプログラムでは、「中間段階の奨学金 (middle dollar scholarship)」であり、この場合には、授業料を補填するその他の奨学金や助成金を受給しているかどうかにかかわらず、1,000ドルの給付を受けとることになる。この点に着目して Mishory (March 6, 2018) は、「これらの学生は、授業料を超えて生活費をカバーするために 1,000ドルを活用することができる」という。

ちなみに、ルイジアナ州とオクラホマ州、ミシシッピ州は「最初の奨学金 (first dollar scholarship)」であり、ワシントン州はいくつかの組み合わせとなっている。このうち、ミシシッピ州では、「授業料インセンティブプログラム (The Tuition Incentive Program: TIP)」¹³を採用し、これは、他の州と比較しても大学へのアクセスを拡大しようとする点で際立った内容を持っているとされる (Brown, Mishory and Granville 2021)¹⁴。「最初の奨学金 (first dollar scholarship)」である TIP の場合、学生は同時に TIP と連邦ペル奨学給付金とを満額

¹² Jen Mishory, July 12, 2018, “Free College:” Here to Stay?, <https://tcf.org/content/report/free-college-stay/>, final accessed 2021/01/08.

¹³ 同制度については、<https://www.michigan.gov/mistudentaid/0,4636,7-372--481218--,00.html> に詳しい (final accessed 2021/01/08.)。

¹⁴ Catherine Brown, Jen Mishory and Peter Granville, February 16, 2021, Michigan’s Tuition Incentive Program: A Model for National Need-Based Financial Aid, <https://tcf.org/content/report/michigans-tuition-incentive-program-model-national-need-based-financial-aid/>, final accessed 2021/01/08.

で受け取ることができるようになるからである。このことによって、授業料無償に加え、就学に必要な学修費用や生活費用といった私費負担に対しても、公的補助を充当することが可能となっている。

おわりに—公私負担状況の日本の特質と高等教育財政研究をめぐる理論的課題—

以上をふまえて簡単に整理しておくとするれば、近年の高等教育財政分析においては、高等教育機関が設定している授業料の金額のみを比較するのではなく、そうした授業料に対する公的補助がどの程度まで措置されているのかを確かめ、公私負担状況をより正確に把握することが可能になってきているということにある。OECD 統計においてもそれらの指標が開発されつつあり（初期資金と最終資金の区別）、多くの国では、私費負担（授業料）に対する制度措置をすすめることによって初期資金としての私的負担をできるだけ抑制しようとする動きもみられるようになってきている。

日本の場合、初期資金と最終資金における公私負担状況を測定する統計が存在せず、まずはこれを正確に算出することが課題となるが、諸外国と比べ、授業料が極めて高く設定されていることや奨学金の受給者割合が低いことを勘案すれば、「初期私的負担」は「最終私的負担」から諸外国ほどには低下しない可能性が高く、日本における私費負担の公私負担状況はかなり特異な状況にあると推察される。

一方、同じく高等教育費における私的負担のきわめて高い国であるとされてきたアメリカでは多くの州で、公的補助を組み合わせることによってコミュニティカレッジの授業料を無償化してきており、さらには連邦政府のレベルにおいても同様の措置をすすめるようとする政策がすでに検討段階に入っている。アメリカでは、コミュニティカレッジに限らずとも、奨学金や助成金がかかなりの程度で普及しており、これらのさまざまな給付金や助成金の組み合わせによって授業料が値引きされる仕組みをもっている¹⁵。したがって、授業料を「店頭表示価格 (sticker price)」にとらえ、実際に支払う授業料を「純授業料 (net tuition)」として区別して扱うのが通例である¹⁶。そうしてみた場合、OECD 統計上は、アメリカも日本と同様に初期資金と最終資金における公私負担状況の変化についてデータは示されて

¹⁵ ロバーツ・竹内によれば、ハーバード大学の事例として次のような説明がなされている。「例えばハーバードでは、アメリカの平均世帯所得が5万ドル前後であるのに6万5千ドルを低所得の基準としていて、それ以下の世帯所得の学生の大学生活にかかる費用は、授業料も含めて全部カバーしてくれる。15万ドルまでの世帯所得の学生にも、大学生活にかかる費用の90%以上を大学が補助してくれる。15万ドルまでの世帯所得のハーバード生は大学生活の費用の心配をしなくてもよいことになる。」(アキ・ロバーツ、竹内洋(2017)『アメリカの大学の裏側』朝日新書、119-120頁)。同書によれば、アメリカの「他のトップ大学」でも、同様の措置が取られているという。このことからすれば、高額な授業料の設定で知られるアメリカの私立大学の場合でさえ、その授業料支払いが実際に生じているのは、年収で1,600万円~1,700万円以上を取得している高所得者に限られているとみるべきであろう。

¹⁶ Robert B. Archibald and David H. Feldman, 2011, *Why Does College Cost So Much?*, Oxford University Press, 138-143.

いないものの、日本と比較しても相当な公的補助が入り込んでいる可能性が高い。

日本では、2019年6月に成立した「大学等修学支援法」によって、選別的な授業料無償措置を導入してきたが、相当に厳格な受給要件を課すものであり、制度が対象としている範囲はかなり狭い¹⁷。また、日本の場合には、授業料そのものを減額する仕組みとなっているため、この制度によって授業料以外の費用をカバーすることはできない。もちろん、授業免除の仕組みと奨学金の給付を組み合わせれば、奨学金を生活費に充当しうる可能性は出てくるが、どちらも相当に強い選別的制度（それゆえ狭い支援対象範囲）であることを鑑みれば、制度両方を利用しうる可能性はかなり低いのではないか。実際の制度需給状況を立法は厳格に数字で確認する必要がある。

なお、アメリカにおいては、高等教育費無償を長年にわたって要求し続けてきた「授業料無償運動（College for all movement）」の存在がある。なかでもバーニーサンダース上院議員が率いる Our Revolution は、毎年のように授業料無償法案を提出し続け、「授業料無償とすべての学生の借金取消し」を主張している。2021年4月21日にジャヤパル下院議員とサンダース上院議員が連邦議会に提出した授業料無償法案（College for all act）は、公立のコミュニティカレッジの無償化に加え、年収12万5千ドル（およそ1,450万円）以下の年収のすべての学生に対し、大学授業料を無償化するものである。また、あわせて、「学生ローン帳消し法案（student loan forgiveness bill）」も提出の準備がなされている¹⁸。これらの法案には、アメリカ国内の数十から百におよぶ労働組合やNPO団体、地域団体や政治グループが支持を表明している。この中には、多数の青年団体（youth group）や学生団体（student action, student voice）がもちろん含まれている。こうした無数の草の根のネット

¹⁷ 高等教育就学支援法の批判的分析については、中嶋哲彦（2020）『国家と教育—愛と怒りの人格形成—』青土社、307-321頁が詳しい。中嶋は、大学等就学支援制度について「手放しに評価することはできない」とし、第一に、高等教育費の私費負担原則には少しも手が付けられていないこと、第二に、新制度を利用できるのが、文部科学大臣・都道府県知事等が認める「確認大学等」に入学した学生に限定されていること、第三に、世帯所得等が基準以下であることの要件のほかに、入学前・入学後の学業成績についてもかなり厳しい要件が課されていること、を挙げている。

¹⁸ なお本稿提出の間際には（2022年1月16日）、アメリカの民間学生ローン会社であるナビエント（Navient）と各州の間で引き起こされていた訴訟について、利用者約66,000人に対し約17億ドル（約1940億円）の債務を帳消しするとともに、9,500万ドル（110億円）の払い戻しをすることで和解が成立したとのニュースが報じられている（「しんぶん赤旗」2022年1月16日付、The New York Times, 2022/01/13, Navient agrees to cancel 66,000 student borrowers' loans to settle claims of predatory lending, <https://www.nytimes.com/2022/01/13/business/navient-student-loans.html>, final accessed 2021/01/16.）。学生をローンから保護する事業を行っている Student Borrower Protect Center (SBPC) は、カリフォルニア大学アーバイン校の法科大学院と提携し、学生ローンに関する法律問題を研究する学術センター Student Loan Law Initiative (SLLI) を立ち上げている。新しい法案の準備や訴訟にあっては、こうした団体の地道な活動によって支えられているというべきであろう。

ワークが、地域を単位にアメリカ国内における社会的な合意をつくりだしていることを、見逃してはならないであろう。

著者紹介

石井拓児（いしいたくじ）

1971年 北海道生まれ、奈良県育ち。

現職：名古屋大学大学院教育発達科学研究科教授

学位：博士（教育学）

職歴：2002年名古屋大学大学院教育発達科学研究科助教、2012年愛知教育大学教職大学院准教授、2015年名古屋大学大学院教育発達科学研究科准教授、2021年より現職。日本教育学会、日本教育法学会、日本教育行政学会の理事を務める。愛知県豊田市では、2018年より「とよた子ども条例」に基づく子どもの権利擁護委員に就いている。

研究歴：

専門分野は、教育行政学、教育法学。旧教育基本法10条に規定された「教育における直接責任性」の原理を追究することを目的に、戦後日本の教育行政学研究の学説史と学校づくりの実践史を研究してきた。近年では、子どもの貧困問題を念頭に、世界各国の新自由主義教育改革を批判的に検証しつつ、あるべき福祉国家型教育行財政制度を構想するための「オルタナティブ教育行政学」を提唱している。主な著書に、『学校づくりの概念・思想・戦略—教育における直接責任性原理の探究—』（春風社、2021年）、主な共編著に、『コンメンタール教育基本法』（学陽書房、2021年）、『教職員の多忙化と教育行政—問題の構造と働き方改革に向けた展望—』（多賀出版、2020年）、『新自由主義大学改革—国際機関と各国の動向—』（東信堂、2014年）がある。

教育行財政に関する主な論文には、「新自由主義大学改革と大学財政システムの変容—日本型大学財政システムの歴史的特質と問題点—」（『法の科学』50、2019年）、「教育財政ガバナンスの構造的変容と学校経営の自律性をめぐる理論的課題」（『日本教育経営学会紀要』60、2018年）、「公教育財政制度の日本の特質と教育行政学研究の今日的課題—教育における福祉国家論と内外事項区分論争を手がかりに—」（『日本教育行政学会創立50周年記念誌』2016年）、「日本における青年期の学習費保障と生活保障制度の横断的検討」（細川孝編著『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革』晃洋書房、2014年）、「教育における公費・私費概念—その日本の特質—」（世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築—』大月書店、2012年）がある。