

地方県における

高等教育の漸進的無償化への接近

— 鳥取県内における例を中心に —

國本 真吾 (Shingo KUNIMOTO)

鳥取短期大学 幼児教育保育学科

地域交流

(鳥取看護大学・鳥取短期大学地域交流センター年報)

第2号 2017年3月 抜刷

地方県における 高等教育の漸進的無償化への接近

— 鳥取県内における例を中心に —

國本 真吾 (Shingo KUNIMOTO)

鳥取短期大学 幼児教育保育学科

1. 問題の所在

「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（国際人権A規約、社会権規約）では、第13条で「教育についてのすべての者の権利」を認め、権利の完全な実現を達成するために、同条第2項で「(b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるもの」、「(c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるもの」と規定した¹⁾。わが国は1979年に規約を批准した際、この第2項(b)及び(c)の適用において、「特に、無償教育の漸進的な導入により」に拘束されない権利を留保したが、2012年9月11日に留保を撤回する旨を国際連合に通告している²⁾。この留保撤回にあたっては、2001年の国連・経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の最終見解に基づく勧告を受けて、2010年に民主党政権下で成立・施行した「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（高校無償化法）による、いわゆる「高校授業料無償化」が開始されたことが大きい。しかし、高校無償化法は改正されて2014年度から「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に改まり、新たに所得制限（年収910万円）を設ける形で高校授業料無償化は見直された。

一方で、高等教育における「無償教育の漸進的な導入」においては、いわゆる「学費」問題に関連して、特に奨学金の在り方が話題となった。現政権は、2017年度予算において「給付型奨学金」の創設を打ち出し、2017年度新入生への先行実施（自宅外から私立に通学する住民税非課税世帯の学生、児童養護施設出身者等を対象）を経て、2018年度新入生からの実施を考えている。また、その財源として「教育国債」の創設についても浮上し、今後の議論の行方が注目されている。しかし、これらの動向が、高等教育の「漸進的無償化」に向けて真っ向から取り組まれているものとは理解し難く、政権側に国会での憲法改正論議を加速したい思惑があるという見方もされている³⁾。

このような国レベルの議論とは違い、高等教育機関自体が授業料免除の形で学生支援を拡充する動きも見られている。例えば、早稲田大学は2017年度入学生からの児童養護施設出身者を対象として、入学検定料・入学金、授業料・実験実習料などの学費を全学免除したうえで、4年間、月額9万円の給付を行う「紺碧の空奨学金」の導入を打ち出した⁴⁾。授業料の免除や減免に関しては、国立大学で成績優秀者や経済的な困窮者を主たる対象としたものは実施されており、一部の私立大学でも各校の違いはあるが実施されてきたところはある。しかし、多くは「学費」相当分の免除やそれと同程度の

金額を奨学金給付する形が多く、早稲田大学のように対象者を限定しつつも学費免除に加えて生活支援まで行うものは珍しいと言えよう。

石井拓児は、諸外国の児童手当の比較において、学生に対する「生活保障費」の位置づけに注目したうえで、わが国にはない「学生手当制度」の導入は「まったなしの課題」と指摘する⁵⁾。つまり、学習権保障を成立させるためには、授業料の無償化や奨学金制度の拡充といった学習費保障制度だけでは不十分であり、それに加えた形で「学生手当」による生活費保障制度が必要である。実際、学生に対して支給される奨学金が授業料等の支払いに回らない、学生が昼夜アルバイトで稼いだ賃金が家庭へ仕送りされているなど、学生が大学で教育を受けるために必要な資金が、家計へ還流されていることで、奨学金が本来の目的を果たしていない実態が聞かれている。学生にとって、高等教育における「教育を受ける権利」が保障されるためには、その基盤となる日常生活、つまり「生活の質保証」が重要な要素として位置づけることが求められるであろう。

そこで、本稿では高等教育の漸進的無償化に向けた試みの実態として、地方レベルでの展開の様子を探るものとする。国レベルや大手の大学が実施する取組みとは別に、地域事情を踏まえた地方での取組みの様子から、国際人権A規約に基づく高等教育の漸進的無償化の実現に向けた議論の在り方を考察する。対象は、わが国で最も人口が少ない鳥取県を事例とする。

2. 鳥取県内における取組みから

(1) 公立鳥取環境大学における県内出身者向けの措置

公立鳥取環境大学（鳥取市）は、県内者を対象として入学金（282,000円）の3分の1を免除する制度が存在している⁶⁾。しかし、同大学の入学者に占める県内高等学校出身者の割合は、公立化前の私立大学最終年次の2011年度が44%だったが、2012年度の公立化以降は大きく減少している（表1）。その要因としては、推薦入試において1高校につき4人までとされている受験者数の縛りと見られている。

そこで、県内出身者の割合を高めることで、卒業生の県内就職率を高めるための取組みが、2017年度入試（2016年実施）から導入された。まず、県内の高等学校に限り推薦入試における上限数の縛りを撤廃した。そして、2017年度の入学生から鳥取県内出身の学生に対して、自宅からの通学生には月1万円、鳥取市に住民票がある下宿学生に月2万円の生活支援資金を給付する予定である。給付期間は4年間で、負担軽減額は自宅学生の場合は授業料（年間538,000円）の4分の1程度、下宿学生が2分の1程度となる。地元紙によると、この制度の導入で県中・西部からの入学生の増加が期待され、少なくとも数年は制度運用を行い、地元出身率を20%程度に引き上げたいという考えのようである⁸⁾。給付金総額は年間約1千万円で、2017年度は大学負担、2018年度以降は設置者である鳥取県と鳥取市と協議を行う形である。

公立大学の場合、公立鳥取環境大学のように入学金に関しての地元出身者への優遇措置を講じている例は多い。ただし、授業料の減免措置の総額に関しては、公立大学は国立大学の3分の1程度となっており、修学上の経済支援の基盤の弱さが課題となっている⁹⁾。公立鳥取環境大学は、地元入学者及び卒業生の地元就職を期待しての取組みであるが、国公立大学のなかで学生への生活支援制度を設けるのは初めてとしている¹⁰⁾。

表1 入学者に占める県内出身者の割合⁷⁾

入学年度	県内出身率
2011	44%
2012	23%
2013	22%
2014	12%
2015	19%
2016	14%

(2) 鳥取県未来人材育成奨学金支援助成金の拡充

2015年、鳥取県は県内の産業界と協力した形で全国初の奨学金返還助成制度「鳥取県未来人材育成奨学金支援助成金」を創設した。これは、若年層の人材確保をねらい、県と産業界が資金を出資して「鳥取県未来人材育成基金」を設け、その基金から奨学金返還助成を行うというものである。申請対象者は、県内企業に就職予定の高等専門学校、大学、短期大学、大学院に在籍する学生と35歳未満の既卒者である。2015年度は、対象職種を製造業、IT企業、薬剤師に限定し、150人の認定者枠で募集した。助成の対象となる奨学金は、日本学生支援機構奨学金（Ⅰ種・Ⅱ種）、鳥取県育英奨学金等で、貸与型奨学金の総額の2分の1（無利子）もしくは4分の1（有利子）が、県内就職後8年間に分けて助成される。2016年度は、職域を建設業・建設コンサルタント業、旅館ホテル業に拡大し、認定者枠も180人へと拡充した。制度創設以来、2017年1月26日までに171人の認定申請・69人の県内就職の実績があったとされる¹¹⁾。

県は、2017年度募集分について、対象となる職種をさらに保育士・幼稚園教諭に拡大させることを決めた。これは、鳥取県私立幼稚園・認定こども園協会や鳥取県子ども家庭育み協会等の関連団体からの要請を受けたもので、保育現場の人材不足解消に向けた取組みとして、2017年度県予算に助成金の拡充を盛り込んだ。

同様の奨学金返還支援を行っている自治体としては、徳島県の「『とくしま回帰』加速・産業人材支援事業」が「徳島県奨学金返還支援基金」を基に実施している例がある。鳥取県と同じく2015年から開始されているが、鳥取県の開始が若干早い形であった。2015年に募集された際の対象職種は、製造業、情報サービス業、農業・林業、漁業となっていたが、2016年の募集より職種を問わない形となった。無利子奨学金の2分の1助成は鳥取県と同じだが、有利子奨学金は3分の1助成となっている¹²⁾。

このような鳥取県、徳島県の例の背景には、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年12月27日閣議決定）において、「奨学金を活用した大学生等の地元定着や、地方公共団体と大学等との連携による雇用創出・若者定着に向けた取組等を推進する」とされたことがある。その後、文部科学省は2015年4月10日の高等教育局長通知（27文科高第94号）「奨学金を活用した大学生等の地方定着の促進について（通知）」において、各都道府県知事・指定都市長に対して、「地方公共団体と地元産業界、職業団体（中略）が協議・連携し、地方経済の牽引（けんいん）役となる産業や戦略的に振興する産業を定めるとともに、地方大学等に進学する学生や特定分野の学位を取得しようとする学生に対して無利子奨学金の地方創生枠への推薦を行うとともに、地元企業等に就業した者の奨学金返還を支援するための基金を造成すること」と発信した。このうちの「地元企業等に就業した者の奨学金返還を支援するための基金を造成すること」が、地方自治体による奨学金返還支援の根拠となっている。日本学生支援機構HPでは、2017年1月29日時点で把握したのものとして、都道府県における奨学金返還支援制度を、鳥取県・徳島県を含めた14県を紹介している¹³⁾。

(3) 鳥取大学修学支援事業基金の設立

自治体が関与する形ではないが、高等教育機関が独自の基金を設けることで、学生の修学支援を行う動きもある。2017年、鳥取大学は経済的理由で修学困難な学生を支援することを目的に、「鳥取大学修学支援事業基金」を設立した。基金の用途は、授業料等免除事業（授業料、入学料又は寄宿料の全部又は一部を免除）、奨学金事業（学資を給付又は貸与）、留学支援事業（海外への留学に係る費用の支援）、TA・RA事業（Teaching AssistantやResearch Assistantとして学生を教育研究の業務に雇用するために係る経費）の4項目が示されている¹⁴⁾。当面は年間500万円を目標に寄付金を募るが、基金を活用した新たな奨学金制度の創設も検討される予定である¹⁵⁾。

鳥取大学のような修学支援事業基金の設立は、国立大学の間で広がっている。国立大学法人の基金に寄付をする場合、税法上の優遇措置が受けられるが所得控除のみだった。2016年度の国の税制改正で、租税特別措置法が改正されたことに伴い、国立大学法人へ寄付金を支出する場合（ただし、学生

に対する修学支援のための事業に限定)は、新たに税額控除が選択できる形となった。これにより、小口の寄付の減税効果が高くなると言われている¹⁶⁾。

3. 地方県における漸進的無償化への接近

筆者は、前稿において地方版総合戦略を基にした鳥取県及び県内市町村の高等教育関連施策の分析を行った¹⁷⁾。人口減少が叫ばれる地方においては、若者の人材流出を食い止めるため、また都市部から還流させるための努力が練られていることが読み取れた。高等教育の「漸進的無償化」の実現において、授業料そのものの無償化を実現することは容易ではないが、授業料減免や奨学金の給付などの手厚さにより実質的な無償化に迫る可能性は考えられるであろう。特に、地方においては高等教育への進学によって離県する若者の県外流出が大きな課題となる。渡部(君和田)容子は、「地方県が抱える人口減少問題は、人材養成・人材確保の問題」であり、「県民の生活全般の現状を維持しえるか否かの切実な問題」と指摘する¹⁸⁾。それゆえに、若者世代が地元においてどのように大切にされるかが問われるが、それは離県のタイミングと重なる高等教育の時期だけではなく、それ以前の乳幼児期から学齢期全般にわたる時期においても大切にされているかによっても左右される可能性はある。

表2 鳥取県における保育料軽減施策に係る経緯¹⁹⁾

時期	内容
1994～	・多子世帯保育所保育料軽減(3歳未満の第3子以降の保育料を3分の1に軽減)の開始
1999～	・多子世帯保育所保育料軽減の年齢制限を撤廃
2013	・6月議会、9月議会で第1子からの保育料無償化に関する質問 ⇒市町村への意向を調査 ・第1子からの無償化 →財政負担の大きさや入所希望者の増等により大多数が否定的 ・第3子以降の無償化を検討 →財政負担等から無償化は困難との市町村あり ・一方、中山間地域の町では、定住促進策として取組みたい意向
2014.4	・市町村の意向を受けて「中山間地域市町村保育料無償化等モデル事業」を創設
2014秋以降	・地方創生の動きを踏まえ、市町村と改めて第3子以降の保育料無償化を協議
2015.4	・知事マニフェストに第3子以降保育料無償化 ・制度案を市町村に提示
2015.5	・知事と市町村長が行政懇談会で合意
2015.9	・「第3子以降保育料無償化事業」を創設
2015.12	・国の平成28年度当初予算において保育料無償化制度の拡充が提示
2016.1	・国の拡充により県の保育料軽減制度の経費が一定程度減少 →浮いた財源を活用した独自の保育料拡充策を市町村と協議 ・国の拡充が低所得世帯を対象 →低所得世帯の第1子と同時在園の第2子の保育料無償化で調整 ・知事と市町村長が行政懇談会で概ね合意
2016.4	・第1子と同時在園の第2子の保育料無償化(所得制限あり)を開始

鳥取県下では、乳幼児期段階の保育料無償化が進行している(表2)。1994年度より、第3子以降の保育料軽減に取り組み、さらなる少子化対策の促進を目的に、2015年9月から所得制限・年齢制限

を設けない「第3子以降保育料無償化事業」を県下の市町村と連携して実施している。また、2014年度には「中山間地域市町村保育料無償化等モデル事業」を創設し、人口減少が著しい中山間地域の移住・定住を促進する観点から市町村を支援している。これを活用して、若桜町・日南町・江府町の3町は保育料の完全無償化を実現している。そして、2016年度には低所得世帯（年収360万円未満）に特化した第2子（第1子と同時就園に限る）の保育料無償化へと拡大した²⁰。

これらの保育料無償化とあわせて、県下の市町村においては在宅育児世帯への支援も試みられてきた。2014年度、三朝町が「三代同居世帯子育て支援事業」として、保育所等に通所せず家庭内で保育している家庭に月4,000円の現金給付を開始した。それ以降、伯耆町・湯梨浜町（2015年度～）、若桜町・琴浦町・大山町（2016年度～）と、在宅育児世帯への経済的支援の動きが拡大している。各町によって対象・期間・額は異なるが、2017年度からは県も市町村が行う在宅育児世帯への経済的支援を後押しする方針を打ち出した。背景には、保育所等へ通園させている世帯には無償化の恩恵がある一方、さまざまな理由から保育所等への通所ではなく在宅育児の選択をした場合は、経済的支援が向かないという不均衡な状態が叫ばれたことにある。そこで、県は「とっとり型の保育のあり方研究会」（会長：南潮 鳥取短期大学幼児教育保育学科助教）での議論を受けて、2017年度から「おうちで子育てサポート事業」を創設し、在宅育児世帯に対する市町村による支援を後押しすることとした。これにより、在宅育児世帯を支援する市町村の数は拡大する見込みである。この他にも、18歳までの医療費助成も進められている。中学校卒業（15歳）までを対象としていた小児特別医療助成は、2016年度より高校卒業（18歳）までに拡大されている。

「子育て王国鳥取県」を標榜するなかで、乳幼児期段階の保育料無償化をはじめとした手厚さが拡大されていることは評価されよう。未だ県下全体での保育料「完全」無償化には至っていないが、一部自治体での「完全」化も生まれている。その周囲での子育て関連施策に厚みが増すことにより、無償化を核とした総合的な施策の展開で、特に子育て世代の住民の福祉は充実が図られていく姿が見えている。この流れが、学齢期以降にも続く形であれば、県内で生まれ・育ち・学ぶ子どもや若者世代が、地域に大切にされた実感を得ていくことは可能である。しかし、前稿でも取り上げたように、学齢期段階での市町村独自の支援は高校段階までであり、試みられている例も高校への通学費支援が目立った。このような乳幼児期段階の取組みの意識を引継ぎ、義務教育段階以降の学齢期、そして高等教育段階にわたり、無償化を核とした形でその周囲における経済的支援の手厚さが求められよう。

おわりに

2017年1月、安倍晋三内閣総理大臣は施政方針演説で、高等教育の無償化に対する理解を示した。これを受けて、高等教育の無償化の議論が進展する機運が高まっているが、背景には日本国憲法改正に向けた思惑が指摘されている²¹。特に財源の問題も指摘され、「教育国債」の創設も検討に上がってきている²²。今後の国政レベルでの動向には注意を払う必要があるが、「無償化」が意味するところが授業料自体であったとしてもそれは「学費」の問題であり、生活上の経済的支援もあわせて充実していかなければ、高等教育は「能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるもの」とはならないであろう。石井拓児は、「憲法第26条（学習権）と第25条（生存権）とを接合的に把握」する形で、学習権保障のために必要な制度措置として「生活費保障制度」を提唱している²³。その指摘に学びつつ、地方において試みられている取組みを編み直すことにより、国際人権A規約に基づく高等教育の「漸進的無償化」の実現へ迫ることが急がれる。

追記：本研究は、JSPS 科研費（基盤研究B一般）15H03474「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」2015-17、研究代表者：渡部昭男（略称「漸進的無償化」科研）において、研究分担者として取組んだ成果の一部である。

《注》

- 1) 規約の日本語訳は、外務省 HP (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/>、2017年3月15日閲覧) による。
- 2) 外務省 (2012) 「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約 (社会権規約) 第13条2 (b) 及び (c) の規定に係る留保の撤回 (国連への通告) について」 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html、2017年3月15日閲覧)。
- 3) 日本経済新聞「教育無償化 同床異夢」2017年2月17日記事。
- 4) 早稲田大学 (2016) 「紺碧の空奨学金 募集要項 (2017年度および2018年度入学者対象)」。
- 5) 石井拓児 (2012) 「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『新福祉国家構想②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。
- 6) 県内者は、①入学前年の4月1日から引き続き鳥取県内に住所を有する者、②入学前年の4月1日から配偶者または1親等の親族が引き続き鳥取県内に住所を有する者とされる。減免後の入学金は、188,000円となっている。
- 7) データは、公立鳥取環境大学の HP「過去の入試結果」 (<http://www.kankyo-u.ac.jp/prospective/exam/result/>、2017年3月16日閲覧) で公表されているものをもとに作成。
- 8) 日本海新聞「環境大が就学支援 県内出身 下宿生に月2万円」2016年12月13日記事。
- 9) 国立大学振興議員連盟第6回総会 (2016年5月9日) における、一般社団法人公立大学協会近藤倫明副会長 (北九州市立大学長)、「公立大学の現状と課題 地方創生を推進する公立大学」資料より (<http://www.jan-u.jp/news/files/20160509-wnew-giren2.pdf>、2017年3月16日閲覧)。このなかで、「授業料減免率 (授業料減免額÷授業料総額×100)」が、国立大学は12.4%、公立大学は4.2%と示されている。
- 10) 山陰中央新報「鳥取環境大 県出身学生に生活支援金」2016年12月21日記事。
- 11) 鳥取県「平成29年度一般会計当初予算説明資料」より。
- 12) 徳島県政策創造部県立総合大学校本部 HP (<http://www.pref.tokushima.jp/soshiki/sougoudaigakkou/>、2017年3月16日閲覧)。
- 13) 日本学生支援機構 HP「【地方創生の推進】都道府県における奨学金返還支援制度」 (http://www.jasso.go.jp/shogakukin/chiyoshien/sosei/seido/sousei_ken.html、2017年3月16日閲覧)。
- 14) 鳥取大学 HP「修学支援事業基金」 (<https://www.kikin.adm.tottori-u.ac.jp/shuugaku/>、2017年3月16日閲覧)。
- 15) 朝日新聞鳥取版「修学支援事業で鳥大が基金設立」2017年3月5日記事。
- 16) 文部科学省 HP「国立大学法人等の修学支援事業に対する個人からの寄附に係る所得税の税額控除について」 (http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1376267.htm、2017年3月16日閲覧)。
- 17) 國本真吾 (2016) 「地方版総合戦略における高等教育関連施策の位置づけ—鳥取県内市町村の総合戦略を例に—」『地域交流』 (鳥取看護大学・鳥取短期大学地域交流センター年報) 第1号。
- 18) 渡部 (君和田) 容子 (2014) 「地方県における高等教育等に係る施策と経営」細川孝編『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革』晃洋書房。
- 19) 「とっとり型の保育のあり方研究会報告書」2016年12月28日、p.4の表の一部を改編。
- 20) 鳥取県福祉保健部子育て王国推進局子育て応援課「平成28年度 第3回保育士・保育教諭の確保に関する意見交換会 子育て応援課説明資料②」2017年3月10日。
- 21) 読売新聞「改憲大学無償化が浮上」2017年1月25日記事。
- 22) 読売新聞「大学無償化へ『教育国債』」2017年2月3日記事。
- 23) 石井拓児 (2014) 「日本における青年期の学習費保障と生活費保障制度の横断的検討」細川孝編『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革』晃洋書房。