

修学支援新制度の効果検証

小林 雅之¹・濱中 義隆²

¹桜美林大学大学院国際学術研究科・²国立教育政策研究所

The Effects of the New Student Financial Aid Program on Access to Higher Education

¹KOBAYASHI Masayuki, ²HAMANAKA Yoshitaka

¹International Graduate School of Advanced Studies, J. F. Oberlin University

²National Institute for Educational Policy Research

キーワード：奨学金、日本学生支援機構、授業料減免、学生支援
student financial aid, tuition fees

1. 本論文の目的と調査の概要

1. 本論文の目的

2020年度に創設された高等教育の修学支援制度（以下、新制度）は大学・短大・高専・専門学校などの高等教育機関の学生を対象に授業料減免と給付型奨学金によって低所得層の支援を行う。支給総額は最高年額約190万円（入学金を含む）、2021年度の予算で約5,800億円という、かつてない大型の制度であり、その意義は大きい。しかし、この制度はきわめて短期間に設計されたため、また、政府主導の少子化対策あるいは大学改革の一環として創設されたため、様々な問題点が指摘されており、4年をめどに改正することが法律の附則に規定されている（小林 [2019a] [2019b] [2020c] [2021a]）。そのためには、この制度の効果を明らかにすることが肝要となる。本報告は2006年から報告者らが実施している高卒者保護者調査（以下、保護者調査）の結果から、制度の効果検証と課題を明らかにする。

本論文のリサーチクエスションは以下の通りである。第一に、新制度の低所得層の高等教育機会の選択への効果はどの程度か。高等教育進学、なかでも、いかなる高等教育機関への進学を促進したか、自宅外進学を可能にしたか。第二に、新制度はどの程度対象者に利用され、認知されているか。第三に、進学者はどのように学費を調達しているか。これ

に関連して、第四に、高卒保護者の教育費負担観はどのようなものか。

2. 高卒者保護者調査について

本論文で効果検証のため、用いるのは、科研費平成 31-35 年度 (2019-23 年度) 基盤研究 (B)「学生への経済的支援の効果検証に関する実証研究」(研究代表 小林雅之)による高卒者保護者調査 2020 である。この調査は、高校卒業者の保護者を対象に、卒業後の 2020 年 12 月に実際の進路をウェブモニターにより調査した。ウェブモニター調査のため、そもそもインターネットに接続できるモニターしか調査対象となっていない。この点は、低所得層を対象とした調査では、サンプルにバイアスを生じさせると考えられる。実際、この調査のモニターは、大都市圏の比率が高いことや、後に検討するように「学校基本調査」などに比べて進学者の割合が高いなどのバイアスが確認されている。しかし、数値自体ではなく、おおよその傾向は掴むことができることは、他の調査の比較などから確認できる。

以上のように、この調査には、多くの限界があり低所得層の進学率の上昇について、大雑把な推計であることから、ここでは、数値自体を問題にするのではなく、新制度の効果や低所得層の進学を阻む要因を明らかにしたい。

2020 年調査は、NTT オンライン・マーケティング社による Web モニター調査を 2020 年 3 月に高校を卒業した子どもを持つ保護者を対象に、2020 年 12 月に実施し、3,124 票を回収した。なお、同様の調査は、2006 年 (3,493 票)、2012 年 (1,064 票)、2013 年 (1,343 票)、2016 年 (2,145 票)にも実施されており、この調査結果も適宜参照する。

2. 修学支援新制度の効果について

1. 修学支援新制度の概要と効果検証

学生の経済的支援 (以下、学生支援) に対する制度については、従来、日本学生支援機構の奨学金が最大のものであった。しかし、同奨学金は、2017 年度までは給付ではなく貸与であり、返済の負担を恐れて、受給するのに躊躇する学生や家計も少なくない。これに対して、コロナ禍に対する学生支援としていくつかの対応がなされた (小林 [2020b] [2021b])。丁度 2020 年 4 月から始まった新制度もこのコロナ禍の学生に対する支援として援用された。このため、学生生活に関しては、コロナ禍対策と新制度が重複しているため、両者の効果を峻別するのは難しい。しかし、進路に関しては、2020 年 3 月時点では、まだコロナ禍に対する支援は行われていないため、新制度の効果を検証することができる。このため、まずこの新制度について本論文に関して必要な限り説明したい。この制度は、いわゆる「高等教育の無償化」と呼ばれることが多いが、下記のように、厳密には無償化はごく一部に限られる。

新制度は、消費税増税分を財源として、授業料減免と給付型奨学金を低所得層に対しておこなうものである。年収約 270 万円の住民税非課税世帯 (年収額は家族構成によって異

なる)の高等教育機関の学生に対して、国公立学校授業料約54万円の全額免除、私立学校授業料については、約70万円の全額免除をする。給付型奨学金については、私立学校自宅外学生で約91万円を支給する。年収約300万円までの世帯の学生については、その3分の2、年収約380万円までの学生については、その3分の1を支援する¹。

新制度の進学に対する効果について、萩生田文部科学大臣は2021年4月13日の会見で「住民税の非課税世帯の進学率の推計値については、制度導入前の平成30年度は約40%と推計をしていたものが、制度導入後の令和2年度には約48～51%程度となり、約7～11ポイントの上昇が確認ができると推計をしている」と述べている。

2. 効果検証の先行研究

文相が言及した奨学金の効果の検証は容易な作業ではない。進学に影響する要因は、奨学金だけでなく、家計年収や学力や授業料など多数あり、奨学金の効果だけを取り出すことは難しい。アメリカでは、奨学金の効果検証について、様々なデータにより、擬似実験的手法や自然実験的手法など多彩な手法により多くの研究が蓄積されている(小林[2020a][2019c][2018c])。また、日本でも2000年代に入り、奨学金の効果検証が進められている²。

3. 進学率への効果

結論から言えば、2020年度と2016年度の単純な比較で見ると、新制度は低所得層の進学促進に一定の効果はあったとみられる。表1のように、非課税世帯にあたる世帯年収275万円以下の世帯(以下、対象世帯)の進学率は、2016年の保護者調査では国公立大学13.7%、私立大学23.1%、短大6.8%、専門学校9.4%で、合わせて高等教育進学率は53.0%であった。これに対して2020年の同調査では61.5%と8.5ポイント(国公立大学-1.4ポイント、私立大学5.4ポイント、短大-1.2ポイント、専門学校5.7ポイント)の増加で、文相の言及した7～11ポイントのちょうど中央の数字となっている。この数字から単純に比較する限りでは、新制度は一定の進学促進効果があったとみることができる³。中

でも進学率の増加が大きいの、私立大学と専門学校で、低所得層にとっては国公立大学のハードルは高く、私立大学や専門学校が有力な選択肢となっていることを示していると言えよう。また、世帯年収388万円以下の対象世帯と準対象世帯についてみても、増加はや

表1 高卒後進路の比較(2020年と2016年)

	年	世帯年収					合計	
		0～275万円	275～388万円	389～688万円	689～863万円	864～1100万円		
国公立大学	2020	12.3%	11.9%	15.5%	19.1%	20.6%	19.2%	17.6%
	2016	13.7%	12.1%	10.2%	18.7%	18.1%	17.4%	15.2%
私立大学	2020	28.5%	28.6%	36.5%	42.8%	48.8%	56.2%	43.2%
	2016	23.1%	26.4%	36.6%	40.7%	47.7%	53.6%	41.6%
短大	2020	5.6%	5.1%	3.4%	4.1%	2.1%	1.5%	3.1%
	2016	6.8%	7.9%	5.6%	4.1%	5.1%	2.4%	4.9%
専門学校	2020	15.1%	17.4%	16.1%	14.2%	11.4%	7.7%	13.3%
	2016	9.4%	12.8%	16.0%	11.1%	11.7%	5.5%	11.7%
就職	2020	22.3%	22.5%	17.3%	10.8%	10.1%	4.4%	12.7%
	2016	33.3%	27.9%	20.4%	12.2%	7.7%	7.7%	14.7%
その他	2020	16.2%	14.5%	11.2%	8.9%	7.0%	11.0%	10.2%
	2016	13.6%	12.8%	11.2%	13.3%	9.7%	13.5%	12.0%

出所：高卒者保護者調査2020年と2016年より著者作成。以下の図表もすべて同じ。

注：世帯年収のラベルは2020年のもの。

や少ないが、同じ傾向が見て取れる。これに対して、389 から 688 万円の中所得層については、国公立大学の5.3ポイントの増加が目立つが、私立大学や専門学校の増加はあまり見られない。さらに、689 から 863 万円の層でも、大学や専門学校の増加はそれほど見られない。

このように、単純な比較では、低所得層の進学に対して新制度はとくに私立大学や専門学校進学に有意な効果がある可能性があることが示された。しかし、進学に与える要因は複数あり、しかも相互に関連している。例えば、家庭の経済力は、直接進路選択に影響するだけでなく、学力に影響を与え、学力を通じて、進路選択にも大きな影響を与える。このため、新制度の効果を見るため、他の要因をコントロールした多変量解析を行う必要がある。しかし、これらは将来の分析課題としたい⁴。

応募の結果として、予約採用より在学中の応募者にやや不採用が多い（それぞれ19.8%と26.4%）が、採用者について大きな差はない。これは課税所得で支援額が決まる以上、予約応募者と在学応募者で大きな所得差がない限り、予想されることである。

問題は、予約採用と在学採用で、進学先にもどの程度差があるかであるが、これに関しては、有意な差は見られなかった。今回の調査結果を見る限り、予約採用と在学採用には進学に対する効果の差はないということになる。

4. 自宅外通学の増加

新制度の効果として、単に進学が増加したというだけでなく、自宅外通学が可能になるなど、教育機会の選択の幅が拡大することが考えられる。つまり、下宿代などの負担がなくなることにより、自宅通学だけでなく自宅外通学が可能になる。

この点について、学生の居住形態別に見ると、275万円以下の対象世帯の場合、2016年では、「親と一緒に生活」は75.0%であったが、2020年には69.1%と減少し、「アパート・マンションを借りて一人暮らし」は、18.3%から20.9%に増加している。388万円以下の準対象世帯では、「親と一緒に生活」は、72.6%から69.9%に減少し「一人暮らし」は、17.2%から20.9%に増加している。数パーセントの差ではあるが、通学に関しても新制度によって教育機会がやや拡大したと見ることができよう。ただし、「親と一緒に生活」を従属変数とするロジット分析では、3つの支給割合のダミーモデルで全額支給ダミーが、7%水準で有意である以外には、奨学金のいずれの変数も有意ではなかった。

3. 進学率の格差とその要因

新制度が低所得層の進学の上昇に一定の効果があることが示された。しかし、表1に示されたように、世帯年収による進学率の格差は依然として大きい。対象世帯の大学進学率は40.8%に対して、1,100万円以上の高所得層では、75.4%となっている。実際、就職者について、経済的に進学は困難だった者は、対象世帯では50.0%と半数に上る。進学に影響を与える要因は様々で、教育費負担の軽減だけでは格差を完全に解消できない。

一つの格差の要因として、新制度に関しても、新制度が効果をあげるためには、低所得層に対して、支援が届いていることが求められる。しかし、受給対象である388万円以下の世帯（準対象世帯）の進学者でも、38.3%しか受給していない。この点についても様々な要因が考えられるが、ひとつにはそもそも新制度が対象世帯に対して認知されていないという情報ギャップの問題がある。準対象世帯の進学者でも「聞いたことがない」と回答した者が21.4%と少なくない（就職者でも22.9%と同様の傾向がみられる）。

また、予約採用と在学採用で、進学先への程度差があるかであるが、これに関しては、有意な差は見られなかった。今回の調査結果を見る限り、予約採用と在学採用には進学に対する効果の差はないということになる。

表2 給付奨学金の受給要因の規定要因分析

	奨学金ダミー ロジット分析		奨学金ダミー 重回帰分析		奨学金受給3段階 重回帰分析	
	B		B		B	
定数	-0.002	****	9.777	***	0.072	***
家計年収	-0.003		-0.013	****	-0.000	****
父親の学歴	0.063		-0.003		0.002	
母親の学歴	0.027		0.512		0.007	
中学3年生成績	0.120	*	0.084		0.000	
高校3年生一学期成績	0.817	***	0.931	*	0.007	*
普通科・総合学科	0.004	*	5.090	***	0.040	***
性別（女子）	-2.186	****	0.352		0.001	
R*			0.032		0.031	

****P<0.001, ***P<0.01, **P<0.05,

新制度の認知度が申請や受給に関連している可能性が示唆された。これらを総合的に検討するため、給付奨学金の受給を従属変数とするロジット分析と重回帰分析を行った。奨学金の受給要因を見ると、表2のように、親の学歴や中学3年の成績や性別とは関連がない。それ以外の家計年収、高

校3年の成績、高校の進学希望者割合とは有意な関連が見られる。3つのモデルとも、有意な規定要因に大きな差はない。

4. 学費の調達

ここまで示したように、新制度は、経済的に進学が著しく困難とされる世帯の子どもの高等教育進学の向上に対して、一定の効果をもたらしたものと見られる。こうしたプラス面の効果とともに、制度の課題を検討することも広い意味での「効果検証」には含まれる。

新制度の課題のうち、導入時より指摘されていた問題の一つが、支援対象となる所得要件近傍の僅かな所得差によって給付の可否や給付額が大きく異なってしまう、いわゆる「崖効果」の発生である。現行制度では世帯の課税対象所得に応じて3段階の支援額を設定しているものの、支援額が最も少ない第Ⅲ区分（1/3の支援）の対象者と非対象者の間でも、年間数十万円に及ぶ給付額の差（有無）が生じる⁵。支援対象外となった所得層において不公平感が強まることは想像に難くない。

新制度の課題としてもう一つ指摘したいのは、中所得層と高所得層の間の機会の不平等

の解消には全く寄与しないことである。すでに見たように、中所得層と高所得層の間にも大学進学率の格差が生じているけれども、中所得層に対しては従来からの貸与型奨学金以外の支援策は導入されていない。更なる機会均等を旨とするならば、新制度の対象外の間所得層に対してどのような支援策が可能かを検討しなくてはならない。そのためには家計における高等教育費負担の現状をより詳細に検討する必要がある。

1. 新制度導入による学費調達手段の変化

新制度の導入は、低～中所得層における高等教育費用の負担のあり方に変化をもたらしたのか。ここでは2020年調査と新制度導入前の2013年調査の結果を比較しながら、新制度によるインパクトを検証する⁶。

a. 学校納付金

本調査では、学費（学校に納める授業料等）を家庭でどのように調達しているかについて、①授業料減免、②給付型奨学金、③毎月の収入から、④預貯金の取り崩し（学資保険を含む）、⑤親族からの援助、⑥お子さんのアルバイト、⑦日本学生戦機構の貸与型奨学金、⑧金融機関の教育ローンの8項目を挙げ、利用した項目についてそれぞれ学費の何割分に相当するかを回答してもらった⁷。世帯の収入階級別にこれらの回答の平均値を求めると、家庭の経済状況ごとに学費調達方法の違いを比較できる。

表3は2020年調査について、また表4は新制度導入以前の2013年調査について、収入階級別に学費（学校納付金）の負担方法の「平均像」を示したものである。上記8項目のうち、①と②は「給付・減免」に、利用者があまり多くない⑤、⑥、⑧は「その他」に集約し、表に示す5項目の合計が10割となるように集計した。なお表中の数値は、「割」で回答された各項目の平均値を「%」での表示に変換してある。

費用負担方法の「平均像」といっても、ある所得階層に属する世帯がみな、表のような配分で学費を負担していることを意味しない。何を利用するか（できるか）は同じ所得階層に属していても世帯によって異なる。しかし、所得階層別に各項目が占める割合（%）の平均値を比較すると、世帯の経済状況に対応しているとみなせる差異が生じることは確かであり、全般的な状況を把握する上で有用な指標となる。なお、学費そのものの平均額に世帯収入による差はほとんど見られなかったため、各項目の比率の違いは負担額（「給付・減免」については支援額）の差とみなして構わない。

表3 世帯収入別 学校納付金負担方法（2020年、平均値、単位%）

	給付・減免	毎月の収入	預貯金	貸与奨学金	その他
～388万(n=190)	33.9	20.3	26.2	11.6	8.1
400-500万(n=180)	17.8	23.8	31.0	16.3	11.1
513-688万(n=373)	9.9	28.7	34.2	16.3	10.9
700-863万(n=407)	8.7	37.9	34.3	10.8	8.3
875-1100万(n=474)	4.1	44.2	35.7	7.3	8.6
1113万～(n=473)	3.1	59.4	30.2	1.6	5.8

表4 世帯収入別 学校納付金負担方法 (2013年、平均値、単位%)

	給付・減免	家計から	預貯金	貸与奨学金	その他
～350万(n=86)	8.1	23.5	31.4	22.1	14.9
400-450万(n=134)	5.5	38.3	26.8	16.7	12.8
525-650万(n=264)	7.3	39.1	27.4	14.9	11.3
725-850万(n=261)	2.5	49.1	25.8	12.5	10.1
925-1050万(n=175)	2.3	54.8	22.4	11.1	9.4
1125万～(n=175)	1.9	65.7	20.6	3.4	8.3

新制度の導入によって、低所得層における「給付・減免」の比率は大きく変化した。2013年は350万円以下では8.1%、400-450万円世帯とも5.5%であったものが(表4)、2020年度では388万円以下世帯は33.9%、400-500万円世帯も17.8%まで増加している(表3)。大学独自の授業料減免制度や民間の奨学団体等による給付型奨学金は以前から存在していたとはいえ、その規模はかなり限定的であった。2020年の年収388万円以下の世帯では、学費の約3分の1相当額が、授業料減免および給付型奨学金として公的に支援されており、家計負担が大きく軽減したといえる。

世帯収入の把握が厳密ではないため、新制度における家計基準要件の388万円を境界として明瞭な「崖」が存在していると言えるところだが、400-500万円世帯における給付型支援は388万円以下世帯の半分程度、さらに513-688万円世帯(本調査における世帯収入の第2五分位階級に相当)との間では支援額の差は大きい。

家計による負担(私的負担)のうち、「毎月の収入から」は年収が高くなるほど大きく、世帯の直近の経済的状況を反映している。ただし1113万円以上世帯においても「毎月の収入から」の比率は60%程度であり、「預貯金の取り崩し」が30%を占める。高所得層においても年間100万円以上となる授業料等を納入するためには、預貯金等による事前の準備が必要とされている。経常的な収入が高所得層に比べて少ない中所得層においては「預貯金の取り崩し」の占める比率はさらに高くなり、513-688万円世帯、400-500万円世帯では、「毎月の収入から」を上回って5項目のうち最も大きな手段となっている。

2013年調査では家計による負担を「毎月の収入から」ではなく、「家計からの支出、仕送り」として尋ねたためか、世帯収入が高くなるほどその割合が大きくなる点は変わらないものの、いずれの所得階層においても2013年の方が2020年よりも大きな値となった。一方で「預貯金の取り崩し、学資保険」の割合が2020年では2013年より小さくなっているので、家計(保護者)による負担をトータルで捉えれば、給付型支援が拡大した低所得層を除くと大きく変化しているわけではない。

新制度の導入によって、貸与型奨学金の利用状況にも変化が見られた。給付型支援が限定的であった2013年では、貸与型奨学金の比率は、世帯収入が低くなるほど増加し、350万円以下世帯で22%と最も高い。2020年では388万円以下世帯の貸与奨学金の比率は12%まで低下する。かつては貸与型奨学金を利用せざるを得なかった層が、新制度によって

給付型に移行したことによるのだろう。2020年度の貸与奨学金への依存率は、400-500万円、513-688万円世帯の方が388万円以下よりもむしろ大きく、値そのものも2013年からあまり変化してない。給付型支援の対象外となる中所得層は、預貯金の取り崩しや貸与奨学金に頼らざるを得ないことを意味している。

理由ははっきりしないものの、低所得層における「その他」の比率が2013年の15% (350万円以下世帯) から、2020年は8% (388万円以下世帯) へとやや減少している。「その他」の費用調達手段の多くは「親族からの援助」と「教育ローンの利用」である (学校納付金を「子どものアルバイト」で負担している世帯は少ない)。新制度の対象世帯では貸与奨学金のみならず、他所からの借り入れも減少したということだとすれば、これも新制度の効果の一つということになるだろう。

b. 生活費

保護者調査では、高等教育機関へ進学した子どもの生活費についても、①給付型奨学金、②毎月の収入から、③日本学生支援機構の貸与型奨学金、④お子さんのアルバイト、⑤その他の奨学金・ローンの5項目を挙げ、それぞれの負担割合を尋ねている。表5、表6はそれぞれ2020年調査、2013年調査を用いて、学費 (学校納付金) の場合と同じように、所得階層別に算出した各項目の平均値を算出したものである。

表5 世帯収入別 生活費負担方法 (2020年、平均値、単位%)

	給付奨学金	毎月の収入	貸与奨学金	アルバイト	その他
～388万(n=190)	12.3	66.7	6.5	12.1	2.5
400-500万(n=180)	6.6	78.3	6.2	7.4	1.6
513-688万(n=373)	3.7	76.9	7.7	10.1	1.6
700-863万(n=407)	1.2	80.3	7.1	9.5	1.9
875-1100万(n=474)	2.0	87.1	3.5	6.6	0.9
1113万～(n=473)	0.4	91.9	0.8	6.0	0.9

表6 世帯収入別 生活費負担方法 (2013年、平均値、単位%)

	給付奨学金	家計から	貸与奨学金	アルバイト	その他
～350万(n=86)	1.1	70.1	8.3	19.4	1.2
400-450万(n=134)	1.5	72.5	9.7	15.4	1.0
525-650万(n=264)	3.6	70.5	7.6	17.1	1.1
725-850万(n=261)	1.3	77.7	5.5	14.8	0.7
925-1050万(n=175)	2.3	76.7	4.9	15.3	0.7
1125万～(n=175)	0.9	85.8	1.4	11.7	0.3

生活費の負担についても、低所得層における新制度の効果は相当に大きい。2013年 (表7) では350万円以下世帯でも給付型奨学金の率は1.1%にすぎなかったのが、2020年 (表6) では12.3% (388万円以下世帯) まで増加した。400-500万円世帯でも給付型奨学金の率が上昇している。一方、貸与型奨学金の比率は2013年では350万円以下世帯8.3%、400-450万円世帯9.7%であり、所得の低い層で依存度が高かったのが、2020年では中所得

得層の方が貸与型奨学金への依存度がやや高くなっている。給付と貸与を合わせた奨学金の比率は、収入が低くなるほど大きいので、世帯収入に応じた支援がなされているものの、返済が必要な貸与奨学金を利用するほかない中所得層にとっては不公平感が生じるだろう。

給付型奨学金の拡充は、低所得層における子どものアルバイト負担を軽減しているように見える。2013年では350万円以下世帯の子のアルバイトへの依存率は19.4%であり、他の所得層と比べてやや高かったのが、2020年（388万円以下世帯）は12.1%に低下した。ただし、アルバイトの率はいずれの所得層においても2013年度より減少している。2020年調査は同年12月の実施であるから、コロナ禍によるアルバイト機会の減少の影響が大きいとも考えられる。新制度の効果がどれほどであるかは今後更なる検証が必要である。

2. 日本学生支援機構奨学金の利用状況とその変化

続いて所得階層別の奨学金の利用状況により、学費に対する経済的支援の必要度をさらに詳しく見ていく。図1には新制度導入後の2020年調査における、日本学生支援機構奨学金の世帯収入階級別利用状況について「給付型と貸与型の双方を受給」、「給付型のみ受給」、「貸与型のみ受給」、「応募したが不採用になった」それぞれの比率を示した⁸。

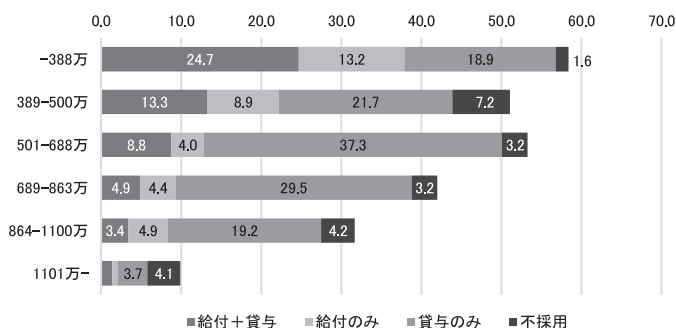


図1 世帯収入別 奨学金利用状況 (2020年、%)

新制度の対象とみなせる年収388万円以下世帯では、給付型と貸与型をともに受給しているが最も多く（25%）、「給付型のみ」をあわせると38%の者が給付型奨学金を受給している。その他に「貸与型のみ」を受給している者が19%に及ぶ。家計基準の年収388万円以下はあくまで目安であり、それ以下であっても家族構成等によっては基準を満たさない場合がある。加えてアンケート調査で把握できる世帯年収は大まかなものであることにも留意しなければならないが、388万円以下世帯における給付型奨学金の受給率が4割程度にとどまることは、やや低すぎるようにも見える。新制度の周知が十分であったのか検証する必要がある。

一方で、400-500万円世帯における給付型奨学金受給率は22%であった。こちらも年収把握の限界により、受給基準を満たす者が一部含まれていることはありうるが、年収513万円以上の世帯における給付型奨学金の受給は誤回答の可能性が高い（貸与型と勘違いした、日本学生支援機構以外の給付型を受給しているなど）⁹。

ここでむしろ注目したいのは、貸与型まで含めると中所得層（513-688万円世帯）の奨学金応募率（不採用になった者を含む）が低所得層とほとんど変わらないこと、すなわち、

新制度の対象外となった世帯収入の第2五分位階級においても、支援の必要度がかなり高いことである。給付型の支援は対象外であるため、返還が必要な貸与型奨学金を利用することとなり、「貸与型のみ」の比率は、全ての収入階級のうち513-688万円世帯で最も高くなっている(37%)。さらに、700-863万円世帯でも奨学金への応募率は4割を超えていて、中所得層にとっても学費負担が決して小さくないことを示している。

もちろん新制度の対象世帯とは元々の収入が異なるため、低所得世帯に限定された給付型支援により、実質的な所得が逆転するケースはほとんどないだろう。さらに、513-688万円世帯とそれ以下の世帯収入階級との間に高等教育への進学率の差異が存在することも事実であり、機会均等の観点からは、低所得層に限定した給付型支援は正当化される。一方で、学費負担の観点からすると、中(中の下)所得層の負担も小さくなく、返還が必要な貸与型奨学金を利用せざるを得ないことで、やはり支援をめぐる不公平感に繋がりがかねない。

図2には2013年調査における日本学生支援機構奨学金の利用状況を示した。当時は給付型奨学金が存在しなかったため、図では貸与型奨学金の種類を「併用貸与(第一種無利子奨学金と第二種有利子奨学金の双方を利用)」、「第一種奨学金のみ」、「第二種奨学金のみ」、「不採用」に分類してある。

2013年当時、第一種無利子奨学金の受給資格には家計基準に加えて学力基準が設けられていたため、低所得層(350万円以下世帯)においても第二種有利子貸与のみの利用者が最も多かった。また、2013年の350万円以下

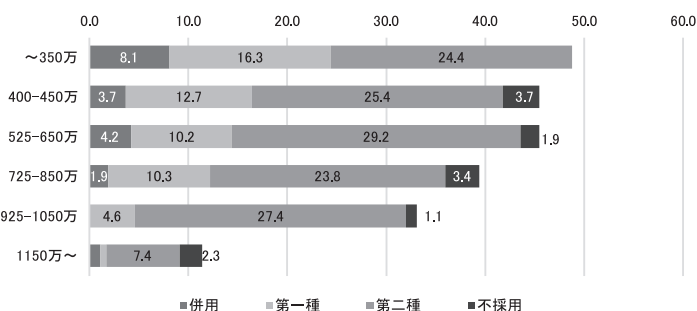


図2 世帯収入別 奨学金利用状況 (2013年、%)

下世帯と2020年の388万円世帯を比較すると、給付型を含めた受給率は49%から57%へと増加している。返還不要の奨学金が新設されたことで、低所得層の奨学金利用率が増加したのであろう。かつては、将来の返還に対する不安(ローン回避)から、支援が必要であっても貸与型奨学金の利用を躊躇する者が少なからず存在していたことが示唆される。2020年では低所得層の「貸与型のみ」の利用者は19%であり、給付型のみでは必要額を満たせず貸与型を併用して利用している者(25%)も少なくないが、貸与額を抑えることは返還への不安軽減につながるだろう。

一方で、500-618万円(525-650万円)世帯の奨学金利用率は、2013年と2020年の間で大きく変化しておらず、また低所得層と同程度の必要度である点にも変化はない。700-863万円(725-850万円)世帯についても両年度間で奨学金利用率の変化はほとんどなく、当然のことながら新制度は中所得層の負担軽減には全く無関係である。

5. 教育費負担観の変化

それでは中所得層への学費負担への支援策はどうあるべきなのか。給付型支援の対象を拡大することも一つの方策であるものの、全員を対象とするものでない限り、支援の対象／対象外の境界をめぐる不公平感が生じることは避けられない。経済的理由以外によって進学しない（できない）者との間の公平性も考慮しなくてはならない。そもそも給付型支援に必要な公財政支出をどこまで拡大できるかという問題もある。

したがってより幅広い層への教育費支援策の必要性が認められるにしても、教育費負担のあり方に対する世論を考慮した制度としなければ、高等教育への公的支出に対する国民の支持をかえって失うことにもつながりかねない。

修学支援新制度の実現にも現れているように、近年、家庭の経済状況による教育機会の格差の是正が社会的・政策的イシューになっていることは確かだが、こうした動きによって国民の教育費負担に対する意識に変化は生じているのか。以下では、2006年から2020年までに実施した調査において、継続的に尋ねているいくつかの意識項目への回答の変化を示す。なお、2006年調査のみ、調査方法が異なるため単純な比較はできない。ここでは参考までに提示する。

図3は「卒業までの学費・生活費は保護者が負担するのが当然だ」という質問への回答の変化を示したものである。日本では教育費の「親負担主義」が強いことが知られているが、「卒業までの学費・生活費は保護者が負担するのが当然だ」と考える者は「とてもそう思う」と「そう思う」をあわせて約8割に達し、2012年調査と比べても増加傾向にあるように見える（2020年は2016年より若干低下しているが）。

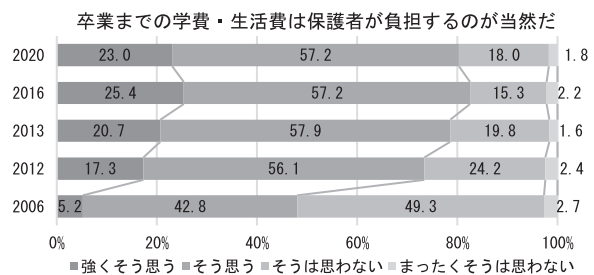


図3 学費の「親負担主義」の変化 (%)

一方、図4は「学費や生活費は奨学金やローンでまかない、本人が就職してから返すべきだ」という質問への回答の変化である。親負担主義を否定する世帯の比率（約2割）よりも、学費の「本人負担」を肯定する世帯の比率（3～4割）がやや多いことから、「親負担主義」規範としつつも、現実

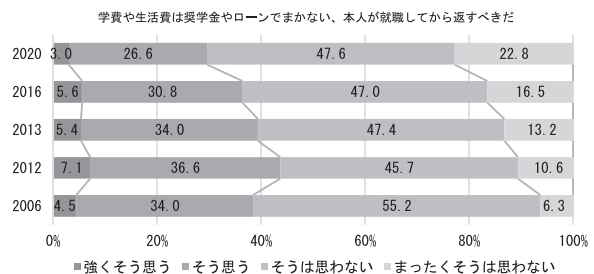


図4 「本人負担」に対する意識の変化 (%)

には貸与型奨学金等を利用した一部「本人負担」も許容せざるを得ない世帯が存在するこ

とを意味している。ただし「強く
そう思う」とした比率が低いこと
から積極的に「本人負担」を支持
しているわけではない。また、貸
与奨学金等による「本人負担」を
肯定する比率の趨勢を見ると、明
らかに減少していることが読み取
れる。

この10年間程度の間になぜ、「親
負担主義」がやや増加し、「本人負担」を支持する率が減少したのか、われわれの調査からそれを詳細に分析することはできないが、いわゆる「ローン回避傾向」が強まっていることとの関連は想定できる。図5は「返済が必要な奨学金は、負担になるので借りたくない」という質問への回答の変化を示したもののだが、近年、「借りたくない」とする世帯が明らかに増加している（ここでも2020年は2016年より若干減少しているが）。すでに見たように、学校納付金や生活費の負担方法として貸与奨学金の役割が大きく減少してはならず、その必要度が低下したわけではない。2010年代は、リーマンショック後の就職難等によって奨学金の返還困難事例が生じたことが知られている。こうした奨学金返還に関するネガティブな報道等が「ローン回避傾向」を強めたものと考えられる。裏返せば、教育費負担における「ローン回避傾向」の高まり（＝貸与型奨学金制度しか存在しないことへの批判・不満）が、修学支援新制度における給付型支援の大幅な拡充につながったとの見方もできよう。

図6は、2020年調査により、日本学生支援機構の奨学金利用状況とローン回避傾向の関係をクロス集計したものである。「給付型奨学金のみ」を利用している世帯におけるローン回避傾向が、「応募しなかった」世帯のそれとほぼ同程度ないしむしろ強いことがわかる。新制度（給付型奨学金）の対象となる世帯の所得水準であれば、必要に応じて貸与型奨学金を併用することができる。実際、図1で示したように388万円以下世帯では「給付のみ」(13%)よりも「給付と貸与の併用」(24%)の方が多。つまり「給付型のみ利用」としている世帯は、貸与型奨学金も併用可能であるにもかかわらず、あえて利用していないことになる。その背景に強いローン回避傾向が存在することが図から読み取れる。こうした世帯では、給付型奨学金が存在しなければ、進学そのもの

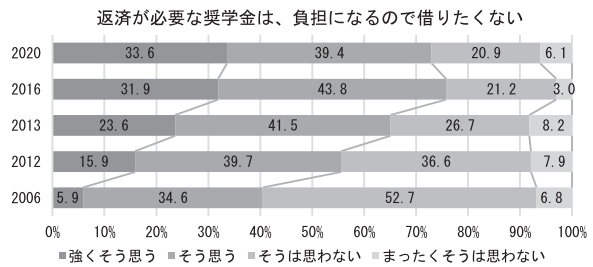


図5 「ローン回避」に対する意識の変化 (%)

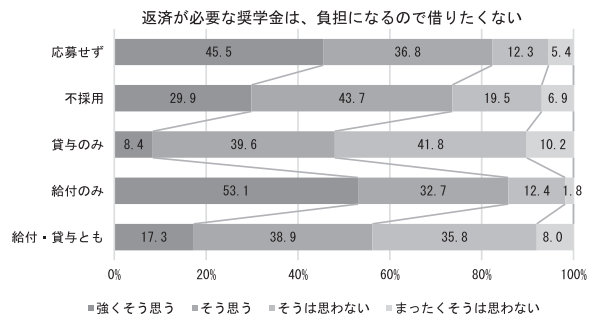


図6 奨学金利用状況と「ローン回避」の関係 (%)

を断念したケースも少なくないだろう。新制度における給付型支援の拡充によって、奨学金の利用については高等教育への進学を促す効果があったことは確かである。

6. 結論と今後の課題

1. 結論

本稿では、修学支援新制度が導入された2020年3月高校卒業者の保護者を対象とした調査データを中心に、新制度の効果を様々な視点から検証した。以下、主な知見を要約する。

公的な奨学金制度が日本学生支援機構の貸与型奨学金に限定されていた2016年3月高校卒業者と比べて、2020年度は年収275万円以下世帯（新制度の第1区分＝授業料全額免除相当）の進学率は大学で4.2ポイント、専門学校等で5.7ポイント増加しており、低所得世帯出身者の進学促進に一定の効果があったことは認められる。

低所得世帯からの高等教育進学に対してかなり手厚い給付型支援が導入されたものの、中所得層以上との間に、高等教育進学率、とりわけ四年制大学への進学率の格差が依然として存在している。家計基準を満たす所得水準の世帯であっても、新制度を利用していない（できていない）者が少なくないことから、制度の周知等に不十分な点があったことがうかがえ、早急な改善が望まれる。また、今回の調査は新制度導入決定後、最初の高校等卒業生に該当するが、制度の詳細が明らかになった時期には、すでに進路が決定していた者も少なくない。新制度の進学促進、ならびに、機会均等への効果を確定するには当面の間、類似の調査を継続的に実施する必要があるだろう。

もっとも、高等教育の修学支援新制度によって、近い将来のうちに、家庭の経済状況による高校卒業後の進路の格差が解消するかに関しては、懐疑的にならざるを得ない。「大学全入」が言われる今日にあっても、大学への進学／非進学を規定する要因として子どもの学力は無視できない。子どもの学力水準（在籍する高校の入学難易度）を統制した場合、世帯年収による進学率の差は縮小し、特に「進学校」と称されるような高校出身者においては、家庭の経済状況の影響は皆無に近いことも示された。高校卒業時の学力水準を考慮すれば、進学機会均等はすでに相当程度達成されていることになる。

世帯年収によって高等教育への進学状況に格差が生じているのは、子どもの学力水準と家庭の経済状況との間に強い相関が存在しているからにはかならない。高等教育の機会均等を真に達成するには、高校入学以前の学力保障が何より必要なのであり、大学生等への経済支援の充実のみでは解決できない。

にもかかわらず修学支援新制度（当初の表現では“高等教育の無償化”）に社会的関心が集まったのは、機会均等の達成もさることながら、社会全体の高学歴化が進行する中で、高等教育費の家計負担の重たさがより多くの世帯によって実感されたからであり、負担軽減策への期待が高まったからであろう。本稿の分析においても、中所得層では預貯金の取

り崩しや貸与型奨学金に依存する部分大きいことが明らかになった。しかも新制度の対象外となる中所得層では、給付型支援が受けられないため家計による直接的負担が大きく、その一方で、高所得層との間の進学機会の格差は解消しないことから、不公平感はいっそう強まる可能性もある。

現行制度は急遽、導入が決定されたこともあり、受給基準に改善すべき点があることも否めない。たとえば、いわゆる多子世帯では、扶養家族の人数が増えることによる所得控除よりも高等教育への進学に要する費用の方が大きいため、新制度の対象／対象外間での不公平感はいっそう強いただろう。給付対象者の拡大が求められるところではあるが、どこまで拡大すべきか、財源的に拡大可能かどうかは難しいところである。

公財政支出の大幅な拡張が期待できないなか、社会全体からの高等教育への投資を引き出す上で、貸与型奨学金(ローン)は本来、有効な手段となりうる。このことは、米国、英国、豪州など諸外国の例を見ても明らかである。特に英国、豪州の授業料の後払いと所得連動型のローン返還制度は、保護者の子どもへの教育期待(進学費用を負担しようとするか)、きょうだい数などに影響されない点で、合理的な仕組みだと考えられる。

もちろんローンである以上、将来の返還に対してリスクや不安が生じることは不可避である。しかも本稿でも示したように我が国では「ローン回避」傾向がきわめて強い。したがって、ローンの仕組みを活用しながら返還不能のリスクをいかに低減するかが、「新制度」の先の学費負担支援策には求められる。

教育費の「親負担主義」が半ば常識となっている我が国の場合、貸与型奨学金を介した「本人負担」への移行は抵抗感が大きいことは明らかだが、子どもの教育費負担を親世代の預貯金の取り崩しに大きく依存している現状に鑑みれば、教育費の負担の主体を変更し、人生全般にかかるマネープランを見直すことも必要ではないだろうか。親世代による教育費負担が軽減されればその分、老後に向けての蓄えに余裕ができる。子ども世代にとっては、教育費が本人負担になればその分、社会保障の負担軽減が求められよう。将来、受け取れる年金等は減少することになるかも知れないが、次世代の教育費を負担する必要はない。高学歴化社会、少子高齢化社会における人生全般における必要費用を世代間でどのように分担するのが最も望ましいかという観点から、高等教育の費用負担のあり方を検討すべきである。

2. 今後の研究課題

本論文は、高卒保護者調査を用いて新制度の効果検証を試みたが、きわめてプリミティブな荒い推計にとどまった。これを近年の研究成果を参考に、さらに精緻化する必要がある。また、効果についても、さらに、大学生活への影響(アルバイトの減少、学習時間の増加など)や卒業後の進路や生活への影響など、効果について長期間の検証作業が必要であることも明記しておきたい。

- 本論文は、科研平成31-35年度(2019-23年度)基盤研究(B)「学生への経済的支援の

効果検証に関する実証研究」(研究代表 小林雅之)の成果の一部である。

注

- 1 しかし、支援の対象となる高等教育機関はすべてが対象となるのではなく、一定の要件を満たす必要がある点には注意が必要である。2020年3月現在では、国公立大学と高等専門学校ではすべての高等教育機関が要件を満たしたが、私立大学では31校(全体の3.5%)が要件を満たしていない。専門学校については、1,024校(全体の37.6%)が要件を満たしていない。こうした高等教育機関に進学した場合には、世帯として要件を満たしていても、受給資格が得られない。この他にも、新制度には多くの受給のための条件があり、効果検証に関しても、これらの条件に留意する必要がある。
- 2 阿部[2015]伊藤・鈴木[2003]岩田[2007]浦田[2007][2008]王他[2019]小黒・渡部[2008]小林編[2008][2019]島[2007][2008][2009b]樋口・萩原編[2017]樋口・萩原・野崎[2017]藤村[2007][2009]藤森[2009]藤森・小林[2001]など。また、日本の奨学金研究のレビューとして濱中他[2016]がある。特に、近年では、藤森[2007][2015]や小黒・渡部[2008]や村田・下山・村田[2011]のトリートメント効果分析や佐野・河本[2014]の差の差の分析や島・呉・濱中[2018]や呉[2019]呉・島・西村[2019]の傾向スコア分析など擬似実験的な手法による効果検証もなされてきている。本研究では、これらを参考にして、分析を進める。
- 3 支給の基準額は住民税の所得割額をもとに計算されるが、さらに、税額調整額などを含めて計算され、複雑である。このため、基準額は家族構成などにより異なるが、ここでは文部科学省のモデル例(ふたり親世帯、両親が世帯維持者、子ども二人)に近い額とした。本調査では家族構成も調査されているので、実際の基準額に近似することは可能であるが、それほど推計に相違はないと考えている。この基準額による推計については、今後の課題としたい。
- 4 従属変数は高等教育進学 of 2値変数(進学・非進学)のため、一般にはロジット分析が適切である。しかし、新制度の対象者はすべて進学しているため、ロジット分析やプロビット分析では、解が定まらないなど適切な方法にならない。この点は、さらに、トリートメント効果分析や差の差の分析などの方法による推計もありえる。
- 5 対象者が最も多いと考えられる私立大学・自宅生の場合、第Ⅲ区分(1/3の支援)においても、入学金と授業料減免をあわせて年間で最大32万円が免除されるとともに、給付型奨学金約15万円を受給できる。これに対して、課税対象所得が新制度の所得基準を1円でも上回れば、これらの支援を受けることができない。
- 6 新制度導入による効果(変化)を見るためには、導入前の状況についてより近い年度の状況と比較することが望ましい。われわれの研究グループでは2016年度にも同様の保護者調査を実施したが、そこでは「入学時納付金」に限定して各調達手段による負担割合を尋ねたため、日本学生支援機構の奨学金の比率が小さく、預貯金の取り崩しの比率が大きいという結果になった。入学時納付金(入学金や前期授業料など)の納付時点は、奨学金の支給開始前であり、また半期ごとの授業料納付時に比べて、金額が大きいことによると考えられる。以上の理由により2016年調査は比較対象として適切でないため、2013年調査と比較することにした。
- 7 8項目の合計が10割になるように回答してもらった。ウェブ調査においては、合計が10割になっているかをチェックし、誤りがあれば修正してもらうことは容易である。なお、利用していない項目は「0」割として集計した。
- 8 図に示したカテゴリ以外に「応募していない」、「聞いたことがない」があるが、図示は省略した。
- 9 400-450万円世帯において「不採用」(応募したが採用されなかった)の比率がやや高いところをみると、目安となる家計基準の近傍の世帯収入の場合、応募してみないと基準を満たすかどうか分からないケースが少なくないと見られる。

参考文献

- 阿部廉 [2015] 小林雅之編 223-242.
- 伊藤由樹子・鈴木亘 [2003] 「奨学金は有効に使われているか」『季刊家計経済研究』58: 86-96.
- 岩田弘三 [2009] 「生活時間を付加したデータからみた学生アルバイトの居住形態別状況と奨学金の効果」小林雅之編: 251-266.
- 浦田広朗 [2007] 「奨学金と大学生の経済生活」『大学と学生』521: 22-29.
- 浦田広朗 [2008] 「学生生活費に対する奨学金の効果」小林雅之編: 39-48.
- 王杰(傑)・小林雅之・赤林英夫・佐野晋平 [2019] 「奨学金の受給返済による生活状況の違い—JHPS 第2世代追跡調査データに基づく実証分析」小林雅之編: 161-170.
- 小黒一正・渡部大 [2008] 『1999年奨学金制度改革とそれ以後の効果分析』財務省財務総合政策研究所.
- 小林雅之 [2018] 「アメリカにおける学生への経済支援の効果の実証研究の動向—2000年代の高等教育機会と学業継続への効果検証を中心に」『東北大学高度教養教育・学生支援機構紀要』4: 39-52.
- 小林雅之 [2019a] 「大学無償化法の何が問題か—特異で曖昧な制度設計」『世界』923: 220-229.
- 小林雅之 [2019b] 「高等教育無償化」『IDE 現代の高等教育』607: 51-56.
- 小林雅之 [2019c] 「情報ギャップに関するアメリカの研究動向」小林雅之編『教育費負担と進路選択における学生支援のあり方』東京大学大学総合教育研究センター 1-20.
- 小林雅之 [2020a] 「ベル奨学金の効果検証」『国際学術研究』4: 1-17.
- 小林雅之 [2020b] 「コロナ禍の学生の経済的困難と支援策」『都市問題』111: 4-9.
- 小林雅之 [2020c] 「高等教育の無償化を問う」『IDE 現代の高等教育』618: 4-11.
- 小林雅之 [2021a] 「大学無償化法の何が問題か—特異で曖昧な制度設計」松岡亮二編『教育論の新常識 格差・学力・政策・未来』225-248.
- 小林雅之 [2021b] 「困窮する学生生活—新型コロナウイルス感染症拡大による大学生への経済的影響」『DIO』362: 6-9.
- 小林雅之編 [2008] 『奨学金の社会・経済効果に関する実証研究』東京大学大学総合教育研究センター.
- 小林雅之編 [2015] 『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』東京大学大学総合教育研究センター.
- 小林雅之編 [2019] 『教育費負担と進路選択における学生支援のあり方』東京大学大学総合教育研究センター.
- 佐野晋平・河本隆哲 [2014] 『奨学金の制度変更が進学行動に与える影響』経済産業研究所.
- 島一則 [2007] 「日本学生支援機構の奨学金に関わる大学教育投資の経済的效果とコスト」『大学財務経営研究』4: 75-96.
- 島一則 [2008] 「日本学生支援機構の奨学金に関わる大学教育投資の経済的效果とコスト—ベネフィット分析」小林雅之編: 19-38.
- 島一則 [2009] 「日本学生支援機構奨学金に関わる経済的效果の推計—平成20年度データによる大学生に関する効果について」小林雅之編: 313-315.
- 濱中義隆・佐藤香・白川優治・島一則 [2016] 「高等教育研究と政策—奨学金研究を題材として」『教育社会学研究』99: 71-93.
- 樋口美雄・萩原里紗編 [2017] 『大学への教育投資と世代間所得移転—奨学金は救世主か』勁草書房.
- 樋口美雄・萩原里紗・野崎華世 [2017] 「奨学金受給が高等教育機関卒業後の就業・所得に与える影響」『慶應義塾大学パネルデータ研究センター ディスカッションペーパー』DP2017-004.

- 藤村正司 [2007] 「教育の機会均等と予約採用の効用」『大学と学生』521: 16-21.
- 藤村正司 [2009] 「ユニバーサル化時代における日本の大学進学者の構造—学力・所得・リスク」小林雅之編: 225-239.
- 藤森宏明 [2007] 「奨学金拡大政策の効果に関する実証的研究—理工系学部に着目して」『高等教育研究』10: 257-277.
- 藤森宏明 [2008] 「奨学金が学生生活に与える影響」小林雅之編: 49-66.
- 藤森宏明 [2009] 「奨学金が生活時間におよぼす影響—アルバイトと学習時間に着目して」小林雅之編: 279-296.
- 藤森宏明 [2015] 「学生生活費に及ぼす奨学金の効果についての再分析」小林雅之編: 83-127.
- 藤森宏明・小林雅之 [2001] 「学費援助が学生生活に与える影響」矢野眞和(研究代表)『高等教育政策と費用負担—政府・私学・家計』: 334-377.
- 下山朗・村田治 [2011] 「奨学金給付と学生の消費行動—学生生活実態調査の個票データを用いて」『生活経済学研究』33: 19-32.