

研究レポート 2

「高校無償化」による格差是正の効果と課題 ——教育費支出への影響からの考察

ベネッセ教育総合研究所 初等中等教育研究室 木村治生

1. 課題認識

2009年の第45回衆議院議員総選挙で単独過半数の議席を獲得した民主党。その民主党が選挙で掲げたマニフェストの注目の1つは、「子育て・教育」予算の拡充であった。税金のムダづかいの根絶によって生み出した財源で、中学卒業まで1人当たり年312,000円の「子ども手当」を支給すること、高校を実質無償化すること、大学の奨学金を大幅に拡充することなどを公約とした。

本稿は、これら政策のうち、ほぼ公約通りに政策が実現した「高校授業料無償化・就学支援金支給制度」（以下、「高校無償化」と略記）を取り上げる。高校無償化の前後で、受益者である高校生を持つ家庭で教育費支出にどのような変化があったのか。その検証を通して、政策にどのような意義があったのかを探ることがねらいである。矢野（2012）は、学力政策の責任に関する論考の中で「教育現象も、学習者（消費者）と教育者（生産者）の二者関係が基本だから、学習者の需要および必要に応じて、人・モノ・カネなどの資源をどのように配分するのが望ましいか（教員の人数や資格、クラス規模、教育支出など）という政策問題を設定できる」と述べている。本稿で想定する政策の成果（アウトプット）は学力向上ではないが、基本的な構図は同じである。すなわち、高校無償化への税金の投入が、学習者（消費者）の需要や必要を満たすものになっていたのかど

うか。とくに、選挙前の民主党のマニフェストをみると、高校無償化の大きな目的は、経済的な理由で十分な教育が受けられないといった格差を是正することにあった。本調査は同一人物（世帯）を追跡する調査ではないので、高校無償化の効果を直接測定するのは限界がある。しかし、時系列のデータであるため、いくつかの属性に分けて学校外活動費の支出の変化をみることで、格差是正の効果がどれくらいあったのかを試論的に考察したい。

2. 問題設定

データ分析に入る前に、経済的な理由で高校教育を受けられない高校生は減ったのかという点を確認しておこう。最初に、高校進学率の変化である。高校無償化の前後で、高等学校等への進学率は、2009年97.9%、2010年98.0%、2011年98.2%となっている。経済的な問題が解消された結果かどうかは不明だが、進学率はわずかに上昇している。次に、高校中退の理由の変化である。文部科学省が行っている「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」によると、「経済的理由」は政策導入前の2009年に1,647名（全体の2.9%）だったのが、導入した2010年には1,043名（同1.9%）、2011年には945名（同1.8%）となった。経済的な問題を理由にした高校中退者は減少したとみることができる。これらの変化は、高校無償化が高校進学にプラスに働いており、「高校

に行きたくても行けない」子どもたちを救う効果を持っていた可能性を裏づける。

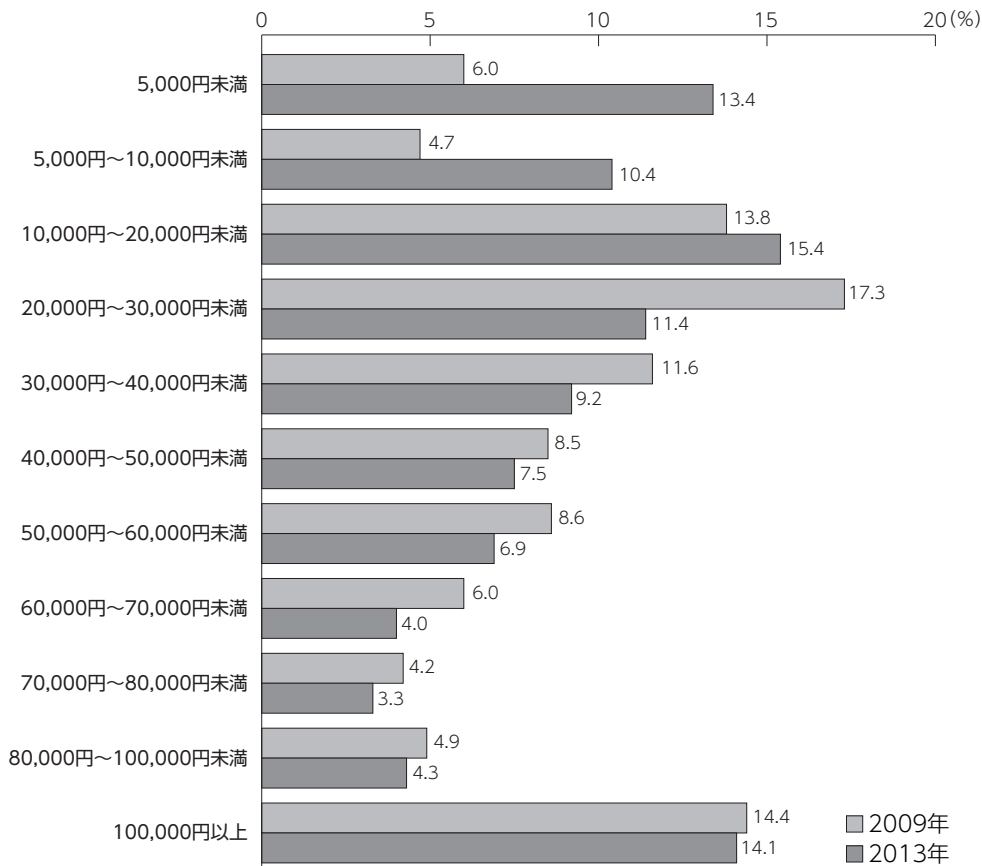
しかし一方で、政策導入前の段階で、経済的な理由を高校中退の主因にあげる者は中退者全体からみても3%に満たなかったという状況や、高校進学率97.9%とほとんどの子どもが高校に進学できている状況で、ほぼすべての高校生に一律に適用する政策がどこまで必要だったのかという疑問も浮かぶ。小林(2008)が指摘するように、高等教育への進学は経済的な格差が大きい。高校段階への給付を本当に進学できない少数に絞り、その分の予算を大学進学への機会均等に用いることも考えられる。公立高校の授業料無償化と私立高校生への就学支援金で毎年3000億円を超える予算投下にどこまで効果があるのかについては、進学率や高校中退者の減少とは別の観点からの検討が必要だろう。

本稿で注目したいのは、大学進学までのプロセス段階での政策の影響である。すでに家庭の文化的・経済的な要因による格差は、大学進学段階より以前にも大きなものがある(耳塚2013)。本調査のデータからも、すべての学校段階で家庭の状況により教育費支出や学校外の教育活動に差があることが示されている。果たして、ほとんどの高校生に一律に適用する高校無償化は、そうしたプロセスに内在する格差を縮小する働きを持ったのだろうか。授業料負担の軽減により「浮いたはずのお金」は、誰がどのように活用したのか。それらの問題を確認していこう。

3. 教育費の変化

最初に、教育費(学校の授業料等も含む月額)の経年変化をみてみよう。

図2-3-1 教育費月額(学校の授業料などを含む)



注 経年比較が可能な高1、高2生の保護者のみを抽出して算出。

図2-3-1は、「この1年間について、お子様1人にかかる教育費は合計すると月にどれくらいになりますか。学校の授業料、塾や習い事、教材費などをすべて合計したときの平均月額をお答えください」との質問に対する回答を、経年比較が可能な高1、高2生の保護者に限って比べたものである。ここからは、「5,000円未満」「5,000～10,000円未満」「10,000～20,000円未満」といった低い支出額の家庭が増加する一方で、「20,000～30,000円未満」以上の支出をする家庭は減少していることがわかる。とくに、「5,000円未満」や「5,000～10,000円未満」は、2009年調査に比べて倍以上も増えている。教育費の支出は明らかに減っており、高校無償化の影響が表れているとみてよいだろう。

4. 活動率の変化

高校無償化による家計の負担の軽減は、国公立高校（全日制）で月額9,900円、私立高校は年収により月額9,900円から19,800円である。この費用は、家計の中で他の教育費支出に活用されているのか、それとも教育以外の費用に転用されているのだろうか。それを確かめるため、まずは学校外での様々な活動の変化を検討した。

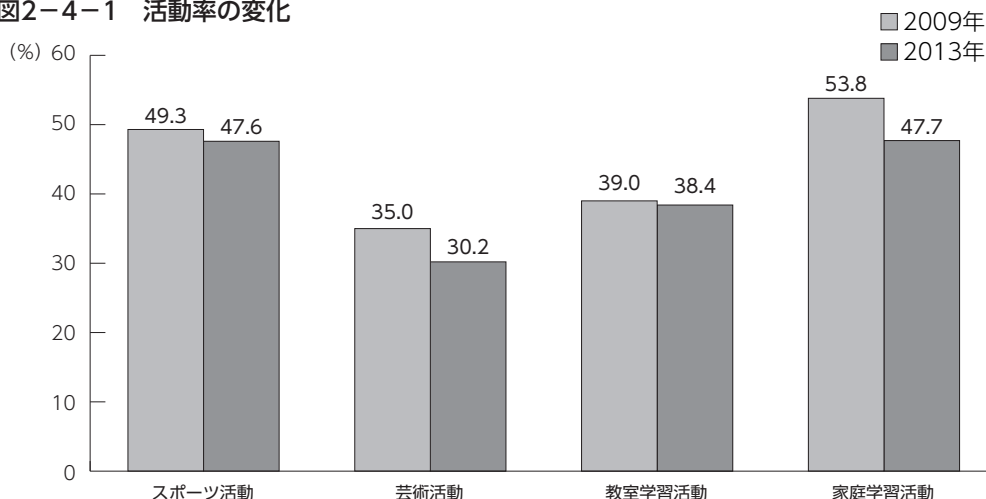
本調査では、学校外での活動について、スポーツ活動、芸術活動、教室学習活動、家庭学習活動の4つに分けて、詳細に活動の状況をたずねている。図2-4-1は、それぞれの活動をしているかどうかについて、何か1つでも活動しているケースを「活動あり」として活動率を示した。これをみると、塾・予備校や英会話などの「教室学習活動」は横ばいだが、「スポーツ活動」は微減、「芸術活動」と「家庭学習活動」は減少傾向にあることがわかる。総じて、学校外での活動が活発になっているとは言えない状況だ。

5. 活動費の変化

つづいて、活動にかける費用の変化はどうか。本調査では、授業料を含めて教育費の総額のほかに、それぞれの活動にかけている費用を種目・種類ごとにたずねている。活動ごとにそれらを合計した費用を算出し、2009年と2013年でのどのように推移をしているかを表したのが、図2-5-1である。

結果は活動率と同様に、「教室学習活動」費が200円程度のマイナスにとどまるが、「スポーツ活動」費は約400円、「芸術活動」費は約700円、「家庭学習活動」費は約900円の減少となっていた。全体的に、学校外の教育活動へ

図2-4-1 活動率の変化



注 経年比較が可能な高1、高2生の保護者のみを抽出して算出。

の支出額は減少している。高校無償化により教育費（学校の授業料等も含む月額）が減少した分の資金は、学校外の教育活動の費用に活用されているかという、そうではないようだ。

6. 活動費を減らしたのは誰か

それでは、どのような保護者が、学校外の教育活動の費用を減らしているのだろうか。また、それは高校無償化と関連しているのだろうか。家庭的な背景を検証していこう。

①母親の学歴別

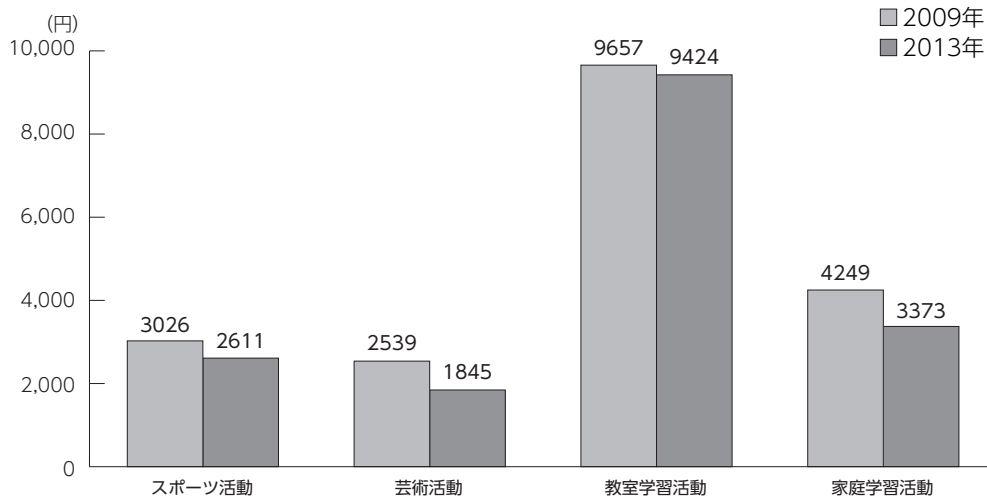
表2-6-1は、母親の学歴別に活動費の変

化を示している。ここからは、次のようなことがわかる。

第一に、「合計」の欄をみると、「中学・高校卒」の母親がいる家庭での減少幅が大きく、「大学・院卒」の母親がいる家庭での減少幅は相対的に小さい。もともと高学歴の母親ほど活動費を多く支出しているが、「中学・高校卒」と「大学・院卒」との差はさらに682円広がっている。

第二に、活動ごとの減り方は一様ではない。「中学・高校卒」「専門・短大卒」はいずれの活動に対する支出も減らしているが、「大学・院卒」は「芸術活動」の支出を大きく減らす一方で「教室学習活動」への支出は増やしている。「教室学習活動」は、2009年の時点でも「中学・高

図2-5-1 活動費の変化



注 経年比較が可能な高1、高2生の保護者のみを抽出して算出。全体を母数にしたときの平均金額。

表2-6-1 活動費の変化（母親の学歴別）

(円)

	スポーツ活動			芸術活動			教室学習活動			家庭学習活動			合計		
	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減
①中学・高校卒	2775	2132	-643	1622	1156	-466	6553	6045	-508	3140	2164	-976	14090	11497	-2593
②専門・短大卒	3128	2698	-430	2584	2290	-294	10295	9738	-557	4667	3668	-999	20674	18394	-2280
③大学・院卒	3330	3377	47	3913	2199	-1714	13827	14060	233	5294	4817	-477	26364	24453	-1911
差 (③-①)	555	1245	690	2291	1043	-1248	7274	8015	741	2154	2653	499	12274	12956	682

注 経年比較が可能な高1、高2生の保護者のみを抽出して算出。全体を母数にしたときの平均金額。

校卒」で6,553円、「大学・院卒」で13,827円と2倍以上の開きがあった。2013年時点では、この差がさらに開いている。学歴が高い母親は、この4年間に学習に関連する支出を厚くしている印象を受ける。

②世帯年収別

つづいて、世帯年収別に活動費の変化を表したのが、表2-6-2である。ここからは、次のような傾向が読みとれる。

第一に、各活動費の「合計」は、世帯年収が大きいほど減少幅が大きい。年収「400万円未満」の家庭では2009年に比べて1,651円増加しているのに対して、「800万円以上」の家庭では2,704円の減少である。この結果、両者の差は4,355円も縮小した。もちろん、世帯年収による教育費の格差は依然として大きい。しかし、この4年間の変化は、格差が縮小する方向で進んでいる。

第二に、活動ごとの変化に注目すると、「400万円未満」の家庭で「教室学習活動」が2,295円増加している。「家庭学習活動」の減少幅も相対的に小さく、年収の低い世帯で学習関連の活動を重視している様子がうかがえる。これまでの先行調査（ベネッセ教育総合研究所2007、ベネッセ教育総合研究所・朝日新聞2008）では、対象が小中学生の保護者という違いはあるが、2000年代後半に一貫して教育支出の格差が拡大する方向で変化してきた。今回の調査対象は高校生の保護者であるが、世帯年収による格差が縮小している点が興味深い。高校無償化は、年収が低い家庭で学校外の教育活動の下支えとして機能しているようだ。このことは、本論文集の研究レポート1で子ども手当についての分析を行った都村の論考と一致する。

③教育熱心さ（意識）別

さらに、教育に対する意識の違いによって、

表2-6-2 活動費の変化（世帯年収別）

(円)

	スポーツ活動			芸術活動			教室学習活動			家庭学習活動			合計		
	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減
①400万円未満	2063	2192	129	1423	1041	-382	2338	4633	2295	2408	2016	-392	8232	9883	1651
②400～600万円未満	2381	1935	-446	1724	1395	-329	5919	7039	1120	3705	2776	-929	13729	13144	-585
③600～800万円未満	2605	2574	-31	2017	1642	-375	9315	8064	-1251	3921	3488	-433	17858	15768	-2090
④800万円以上	4029	3735	-294	4019	2436	-1583	14225	14261	36	5143	4280	-863	27416	24712	-2704
差（④-①）	1966	1543	-423	2596	1395	-1201	11887	9628	-2259	2735	2264	-471	19184	14829	-4355

注 経年比較が可能な高1、高2生の保護者のみを抽出して算出。全体を母数にしたときの平均金額。

表2-6-3 活動費の変化（教育熱心さ別）

(円)

	スポーツ活動			芸術活動			教室学習活動			家庭学習活動			合計		
	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減	2009年	2013年	増減
①低	2096	2274	178	2007	1196	-811	4028	3064	-964	2391	1597	-795	10522	8130	-2392
②中	2959	2416	-543	2132	1773	-359	8514	7980	-534	3960	2940	-1020	17565	15109	-2456
③高	3708	2984	-724	3227	2321	-906	14378	14664	286	5736	4859	-877	27049	24829	-2220
差（③-①）	1612	710	-902	1220	1125	-95	10350	11600	1250	3345	3262	-83	16527	16699	172

注1 経年比較が可能な高1、高2生の保護者のみを抽出して算出。全体を母数にしたときの平均金額。

注2 教育に対する意識をたずねた質問への回答から、教育熱心さを3段階に分類。

教育費支出がどのように変化しているかを示したのが、表2-6-3である。ここでは、教育に対する意識をたずねた質問への回答を「教育熱心さ」の表れと捉え、「低」「中」「高」の3段階に分けた。使用した設問は、以下の通りである。

- 1) 学校生活を楽しめれば、成績にはこだわらない（逆転項目）
- 2) 子どもの将来を考えると、習い事や塾に通わせないと不安である
- 3) 子どものことは、子どもの自主性に任せている（逆転項目）
- 4) 子どもには仕事に役立つ資格や技能を身につけさせたい
- 5) 子どもにはできるだけ高い学歴を身につけさせたい
- 6) 子どもが英語や外国の文化に触れるように意識している
- 7) 子どもが日本の伝統文化に触れるように意識している
- 8) 子どもにいろいろな体験の機会を作るよう意識している
- 9) 親の教育への熱心さが、子どもの将来を左右する

上記の項目に対する回答を「とてもそう」＝4点、「まあそう」＝3点、「あまりそうではない」＝2点、「まったくそうではない」＝1点（逆転項目は得点が反対）として合計し、9点から36点の分布を3段階に分けた。2009年調査と2013年調査の分布がほぼ同様だったので、いずれの調査も9～21点を「低」、22～24点を「中」、25～36点を「高」とした。

表をみると、教育熱心かどうか（「低」「中」「高」）にかかわらず、合計で2,000円強の活動費が減少している。どの層も削減金額は同等であるが、もともと教育に熱心でない層は支出金額が小さいので、削減割合は大きい。活動費を減らした影響は、教育熱心ではない「低」層ほど大きいと言えるだろう。

さらに注目したいのは、「教室学習活動」の格差の拡大である。「教室学習活動」の欄をみると、「低」は964円減少しているのに対して、

「高」は286円増加した。「教室学習活動」の費用はもともと格差が大きい費目であるが、この4年でその差がさらに拡大している。教育費の支出が全体に厳しくなるなかで、教育熱心層が塾や予備校、英会話などの「教室学習活動」をより重視するようになってきている様子がうかがえる。教育に対する意識による教育投資の格差は、若干であるが広がっているようだ。

7. 高校無償化の課題と成果

①高校無償化の課題

結局、高校無償化は、高校生を持つ家庭にどのようなインパクトを与えたのであろうか。

まず言えるのは、授業料を含めた教育費の総額は減少したものの、それが学校外の教育活動を活発にさせるまでに至っていないということだ。「教室学習活動」の費用は横ばいだが、それ以外の「スポーツ活動」「芸術活動」「家庭学習活動」はむしろ減少しており、「浮いたお金」を学校外の教育活動に活用するということはしていない。

その理由として、3つの可能性が考えられる。

1つは、世帯年収そのものの減少の影響である。厚生労働省が行っている「国民生活基礎調査」の結果から可処分所得の年次推移をみると、リーマンショック前後で20万円程度の所得が減少している。本調査でも世帯年収をたずねているが、中高生を持つ40歳代の年収の減少が目立つ。高校無償化で生まれた可処分所得の増加が、不況や就労環境の変化による収入の減少で相殺されてしまった可能性が高い。

2つめは、給付の仕方の問題だ。高校無償化は、当初は保護者への直接給付を検討していたが、途中から自治体を通じて学校に給付することで授業料を減免する変更がなされた。保護者にとってみれば、授業料の支払いこそないものの、それによって可処分所得が増えたという実感はない。「子ども手当」のように直接給付であれば、もう少し意識的に教育費への支出に回ったのかもしれない。厚生労働省が実施した「『子ども手当』の用途に関する調査」（2011年）

では、使い道の1位は「子どもの教育費」である。ただし、直接給付の場合、経済的にゆとりがある保護者ほど教育費を増やすことも考えられ、格差の是正につながったかは疑問である。

3つめは、「時間」の問題である。仮に教育に使えるお金が増えたとしても、学校外の活動に費やせる時間が増えるわけではない。とりわけ、ここ数年で高校生にスマートフォンが急速に普及しており、それら情報端末に費やす時間が増えている。本調査のデータからは実証できないが、学校外の教育活動を行うかどうかは、可処分所得の増減だけでなく、そうした活動に使える時間の有無も影響していると考えられる。

以上に述べてきたように、年間3,000億円の予算のほとんどが家計の教育費以外の費目に吸収されてしまい、教育活動の充実には関連がないとしたら、課題は大きい。高校教育の無償化は世界的な流れではあるが、授業料を負担できる家庭には相応の負担をしてもらい、その財源を利用して、より直接的な教育活動の充実や世帯収入による支給の傾斜を図る方法もある。2014年から年収910万円の所得要件が設けられて、高所得層の減免がなくなり、低所得層への支援がより手厚くなる。このように所得の再配分の機能を強めることを、もっと考えてよいかもしれない。

②高校無償化の成果

しかし、今回の分析からは、高校無償化が教育格差の是正に一定の効果があつた可能性もうかがえる。学校外の教育活動への支出は、もともと世帯年収が高い層のほうが積極的である。しかし、調査では高年収層が活動費の切り下げを行っているのに対して、低年収層では活動費が高まっており、「年収400万円未満」世帯と「800万円以上」世帯で4,000円以上の差が縮小していた。可処分所得に一定の余裕ができたときの影響は低年収層ほど大きいことが予想され、そのことが格差縮小に寄与したと考えることができる。

一方で、母親の学歴別の分析では、学歴の高

い母親ほど活動費の切り下げ幅が小さく、学歴の低い母親との格差は拡大していた。また、教育に対する意識別に活動費の変化をみた分析では、教育熱心層が「教室学習活動費」を充実させる変化が見られた。これは世帯年収のケースとは反対に、教育熱心な層ほど可処分所得にできた一定の余裕を学校外の教育活動（とくに、塾や予備校などの教室学習活動）に活用したためと考えられる。学歴と教育に関する意識は連動している。実際に、高学歴の母親は「子どもの将来を考えると、習い事や塾に通わせないと不安である」といった不安感や、「子どもにはできるだけ高い学歴を身につけさせたい」といった期待、「親の教育への熱心さが、子どもの将来を左右する」といった思いを持つ傾向が強い。こうした意識は、とくに費用が高い教室学習活動への支出切り下げを抑制する効果を持つ。高校無償化は、経済的な要因による差を小さくするが、そうした保護者の意識による差を大きくするような働きがあつたようだ。

8. まとめ

本稿では、高校生の保護者のデータを用いて、高校無償化の影響を試論的に考察した。結果的には、高校無償化により増えたはずの可処分所得の多くは家計に吸収され、学校外の教育活動を拡大するような効果は持たなかった。また、保護者自身の学歴に象徴されるように、教育熱心かどうかによる活動費の格差はやや開く傾向にあつた。可処分所得ができたときに、教育熱心層ほど教育費に転用しようとする傾向の表れと考えられる。これらの点は、ほとんどの高校生の家庭に一律に適用したことの課題である。しかし、全体に教育活動の費用が減少する中で、低年収層の活動費の下支えになり、高年収層との格差の縮小につながった。この点では、一定の効果があつたと言えるのではないだろうか。とはいえ、年収の違いによる活動費の差は依然として大きいままだ。2014年から高年収層の授業料無償をやめ、低年収層により手厚い支給を施すことになる。そうした傾斜をつけた資源

配分が、より一層の格差縮小につながるのか、
今後に注目したい。

〈参考文献〉

- ベネッセ教育総合研究所、2007、『第3回子育て生活
基本調査』
- ベネッセ教育総合研究所・朝日新聞、2008、『学校教
育に対する保護者の意識調査2008』
- 小林雅之、2008、『進学格差—深刻化する教育費負担』
筑摩書房
- 耳塚寛明、2013、『学力格差と教育投資家族』『学力格
差に挑む』金子書房
- 矢野眞和、2012、『学力・政策・責任』『教育社会学研究』
第90集、pp.65-81