

## 広がる教育格差とその改善に向けて

西 洋香

### はじめに

2014年現在、日本では、毎年4月に文部科学省によって実施される全国の小学6年生と中学3年生を対象とした学力調査である全国学力テストの実施、ゆとり教育の廃止、飛び級や中高一貫教育を一貫して行っている中等教育学校の認可など、様々な面から教育の高水準化を目指している。その一方で、教育における格差が問題となっている。このまま教育格差が広がると、被害が一番大きいのは低所得者層であり、改善できない場合、生まれてきた環境でその人物の人生が決まってしまうという事態が起こりかねない。

そこで本論では、まず教育における様々な問題による格差の現状を述べる。そして、その中でも特に改善しなければならない問題である子どもの貧困問題とそれに対する支援制度について考察する。

次に、世界の先進国と日本の教育を比較していく。そのなかで高水準な教育が受けられているとされるフィンランドやデンマークの教育に触れ、日本と比較することで、日本に不足している制度や問題点を論じていく。

最後に、これからの日本の教育格差是正に向けての取り組みやそれに必要な取り組みについて論じていきたい。

### 第1節 教育における格差と格差を広げる原因

#### 1.1 広がる教育格差とその原因

教育格差とは、親の収入などによる格差が子供の教育環境にも反映される問題であり、生まれ育った環境により、受けることのできる教育に生じてしまう格差のことである<sup>1</sup>。国民間の差は、教育格差のほかにも都市部と地方間における情報格差、経済的格差、所得格差、学歴格差など様々な格差が存在する。

1960年代から1980年代にかけて「総中流社会」と呼ばれていた日本だが、80年代後半のバブル期において資産インフレが原因となり格差社会に突入した。政府などによる規制の最小化と自由競争を重んじて行われた新自由主義的政策によって拡大を続けたこの格差社会が起こした諸問題は、所得、消費、賃金等の統計データからは明確な論拠を見出しづらいこともあり、マスコミなどでは大体的に取り上げられないものとなっている。生まれた家庭によって人生が決まってしまうような格差の“固定化”が進んでいて、金のない者だけでなく、能力ある者や努

---

<sup>1</sup> 前川 (2011) p.65.

力した者にすらチャンスが与えられず、生まれた家庭によって格差が固定化されることによって就く職業が決まってしまうという現状が存在する。

個人の教育の機会に格差ができると、個人だけでなく、その社会全体にも損失が起こってしまう。そのため、教育格差を是正することは単なる個人の問題ではなく社会全体にも大きな影響を及ぼし、問題視しなければならないものである。

教育格差の主な原因として挙げられるのが所得格差である。所得が低い場合、私立小学校や私立中学校や学習塾などの高度な教育を受けられる機会が減り、難関大学へ合格する機会も比例して減少すると考えられる。

所得階層別に国公立大学への進学率を見ると、2006（平成18）年の時点では400万円以下の所得層が9.1%、1000万円以上の所得層が11.9%とその差はわずかで、どんな経済状態の家庭からも同じように国公立大学に進学できていた。しかし2012（平成24）年調査になると、所得が上がるほど進学率も高くなる傾向がはっきりと表れ、400万円以下の所得層が7.4%、1050万円以上の所得層が20.4%と、その差は約3倍にも開いている。二つの調査の間にはリーマン・ショック（2008（平成20）年9月）があり、これをきっかけに日本でも所得格差が深刻化した。その影響が、ついに国公立大学の「進学格差」という形で及んだものとみられる<sup>2</sup>。

そして、日本の教育制度では、2010年度から公立高校の授業料無償化や、2014年度以降に高校などに入学する生徒が対象となる就学支援金支給制度が実施されている。しかし、2002年度から行われた「ゆとり教育」により、公教育への信頼性は薄まり、学力の低下が不安視され、一般家庭でも教育に対する熱が高まった。それにより、小学校・中学校受験熱が全国的に高まり、そうでなくても中学や高校から塾に通わせたりするなど学校外教育のウェイトが高くなっており、高校の授業料負担が低くなったとしても、難関大学に入学する確率を高めるためには、学校外教育に力を入れることが重要となっている。よって、所得の格差の是正にはあまり影響していないといえる。

### 教育格差が教育を受ける機会に及ぼす悪影響

教育機会の均等は、教育を考えるうえでもっとも重要な理念のひとつである。このため、教育機会の均等は、各国でも重要な教育理念として掲げられている。日本では、日本国憲法26条および教育基本法4条に規定されている。憲法26条では、教育機会の均等は以下のように規定されている。「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」また、教育基本法4条1項では、より具体的に「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」と規定し、同3項では、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」としている<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 小林（2012）p.1.

<sup>3</sup> 耳塚（2014）p.54.

教育機会の均等は、何が正しいか、あるいは何が望ましいかという公正に関する価値概念であるため、一義的には定義されず、さまざまな概念がある。すなわち、何をもちて教育機会の均等とするかについて、さまざまな定義がある<sup>4</sup>。

ここでは、属性や偶然性など、個人によってコントロールできない要因によって、教育機会が左右されないという点が重要である。たとえば、性別や出身地域は個人ではコントロールできないものであり、こうした属性によって教育機会に差が生じないことをもちて教育機会の均等とする。偶然性についても同様で、たとえば、筆記試験による入試の際、やむをえない事情（交通事故、病気など）で欠席した場合に再受験が認められるのはこの教育機会の均等の考え方による。ただし、憲法や教育基本法にある「能力」や学力を属性に含めるかどうかについては、日本だけでなく各国でもさまざまな考え方がある<sup>5</sup>。

## 1.2 若者を苦しめるローンとしての奨学金

日本では、所得の格差により、奨学金を使用する世帯が増加している。奨学金制度とは、学習意欲のある学生に対し、学費や生活費を給付または貸与することにより、経済的負担を軽減するための制度である。給付される奨学金は、支給された奨学金を返還する必要がないのに対し、貸与された奨学金は、一定期間内に返還しなければならない。貸与型の奨学金の代表的なものに、日本学生支援機構の奨学金制度がある。大学の授業料が値上がり続ける中、利用者は増え続け2013年の時点で学生の2.7人に1人が奨学金を利用している。

### 奨学金制度の問題点

その中で、奨学金の問題として挙げられるのが貸与型の奨学金制度である。諸外国では奨学金の相当部分が給付型であるのに対し、日本の奨学金のほとんどは貸与型であり、機構の奨学金は全てが貸与である。

その一方で、非正規雇用等の不安定・低賃金労働の拡大などにより、卒業して安定した収入を得て奨学金を返済できる環境は大幅に劣化している。機構の奨学金の3か月以上の延滞者のうち、46%の人が非正規労働者または職がなく、83.4%が年収300万円以下である。

さらに、借りた奨学金の返済を滞納している人は2014年3月末時点で約1割にあたる約33万人、滞納額は957億円に上っている。滞納者と滞納額はどちらも急増していて、奨学金の大きな問題となっている。このような滞納者が増えている背景として、若者の経済的な困窮に加え、奨学金の性格が大きく変わったことも原因と考えられる。1999年に、不況で親の経済力が低迷する中で借り入れを希望する学生が増えたため、それまで無利子を中心だった奨学金制度に支給額を大幅に引き上げた有利子の制度が導入された。借りる金額が増えるとともに、有利子のため利子で返済額が膨らみ、返済に伴うリスクが高くなることに対して、若者たちにそのリスクを教

<sup>4</sup> 耳塚 (2014) p.54.

<sup>5</sup> 耳塚 (2014) p.55.

える機会や仕組みは十分に整えられていないため、このような問題が起こると考えられる。

その他の問題として、将来の返済に対する不安から、奨学金を借りることを回避する学生がいることである。奨学金を借り入れる学生が急増しているとはいったものの、奨学金を借りることをためらう学生も多い。奨学金を借りない学生の多くは、アルバイト漬けの生活に陥り、本来の目的である学業やサークルなどの活動などに時間を割くことができなくなる。

さらに、卒業後の奨学金返還の困難さが、将来の人生や生活に悪い影響をもたらしていることである。奨学金返還によって、結婚や出産、子育てが困難となり、若者の未来を「希望がもちにくい」ものと感じさせていると考えられる。

表1 3か月以上の延滞者の年収の割合 (2010年時点)

区分	割合 (%)
0円	18.5
1円～100万円未満	20.9
100～200万円未満	23.7
200～300万円未満	20.3
300～400万円未満	10.3
400万円以上	6.3
計	100

(出所) 奨学金問題対策全国会議

<http://syogakukin.zenkokukaigi.net>

### 1.3 深刻化する教育の家計負担の現状

2008年の文部科学白書において幼稚園から高等学校までの15年間にかかる学習費の総額について確認した場合、学校の種類ごとに、公立または私立をどのように選択するかによって教育費の総額は大きく異なることが読み取れる。以下はその表である。

文部科学白書では、6つのケースについて試算を行っているが、ケース2のすべて公立を選択し、大学に自宅から通学する場合とケース6のすべて私立を選択し、大学は下宿・アパートから通学した場合、総額で約3倍、1600万円以上の差が生じることになる。2012年度の学校基本調査の速報によると、高等学校への進学率は98.3%と、とても高い割合を示しており、ほぼすべての世帯に、これらの学習費負担が生じる。さらに、2014年度の大学(学部)進学率が48.0%と過去最高となったことが、文部科学省が発表した2014年度の学校基本調査速報より明らかになった。この結果から、約半数の世帯では大学進学も含めた高額な教育費を負担していることになる。このように子どもを育てるには、教育だけでもかなり費用がかかることが分かる。

表2 大学卒業までにかかる費用

区分	学習費等(※1)総額					合計
	幼稚園	小学校	中学校	高等学校	大学(※2)	
ケース1					4,366,400 (平均)	9,871,572
高校まで公立, 大学のみ国立	669,925	1,845,467	1,443,927	1,545,853	2,876,000 (自宅)	8,381,172
					5,332,000 (下宿)	10,837,172
ケース2					6,239,600 (平均)	12,700,439
幼稚園及び 大学は私立, 他は公立	1,625,592	1,845,467	1,443,927	1,545,853	5,175,200 (自宅)	11,636,039
					7,905,600 (下宿)	14,366,439
ケース3					6,239,600 (平均)	14,083,663
小学校及び 中学校は公立, 他は私立	1,625,592	1,845,467	1,443,927	2,929,077	5,175,200 (自宅)	13,019,263
					7,905,600 (下宿)	15,749,663
ケース4					6,239,600 (平均)	22,866,032
すべて私立	1,625,592	8,362,451	3,709,312	2,929,077	5,175,200 (自宅)	21,801,632
					7,905,600 (下宿)	24,532,032

(原注) 幼稚園～高等学校の教育費については文部科学省「平成20年度子どもの学習費調査結果」に基づいて作成(単位:円)。

大学の教育費については独立行政法人日本学生支援機構「平成20年度学生生活調査報告」に基づいて作成。

※1「学習費等」には授業料などの学校教育費や学校給食費、学校外活動費が含まれる

※2 家庭から学生への給付額を使用

(出所) 文部科学省「平成21年度文部科学白書」

#### 1.4 世界各国の高等教育における問題とその是正策

多くの国で、大学授業料の高騰が問題となってきた。このため、家計の教育費負担が重くなり、進学が困難になる家計が増加している。その結果、高等教育機会の均等が脅かされているのではないかと、という問題が提起されている。

##### アメリカの場合

とりわけアメリカでは私立大学だけでなく公立大学でも授業料の高騰が毎年大きな社会問題となっている。アメリカでは、教育機会の均等は、教育政策の最重要課題であるため、さまざまな種類の給付奨学金や貸与奨学金（ローン）がある。この授業料高騰による高等教育機会への影響とこれを是正するための奨学金の機会均等への効果に関する膨大な研究が蓄積されている。多くの研究は、授業料より奨学金のほうが高等教育機会への影響は大きいとしている<sup>6</sup>。

##### イギリスの場合

イギリスでも、教育機会の均等は、最重要政策課題であり、とりわけ前労働党政権下では、高等教育進学率を50%まで引き上げる参加拡大政策がとられた反面、2006年から授業料の3倍値上げが行われた。同時に各大学は学生に大学独自の給付奨学金を必ず支給しなければならないとされた。2010年には、さらに3倍の授業料値上げが行われた。このため、この高授業料・高奨学金政策の高等教育機会への影響を中心に、さまざまな研究が出され、活発な論戦が続いている。また、大学生への経済的支援の強化充実を主張する研究者と、初中等教育へのてこ入れを重視する研究者の間でも論争がある。とくに初中等教育へのてこ入れとしては、後に述べる情報ギャップへの対応が重視されている<sup>7</sup>。

##### オーストラリアの場合

オーストラリアでは1989年に高等教育拠出金制度（Higher Education Contribution Scheme: HECS）という制度が導入された。それまでオーストラリアの国公立大学では授業料は徴収されなかったため、授業料を徴収すれば、大学進学の際に深刻な影響を与えることが懸念された。このため、オーストラリアでは、在学中は授業料を徴収せず、卒業後に授業料相当分を支払うという、きわめて独特な制度が導入された。これがHECSであり、HECSが高等教育機会にどのような影響を与えたか、学生生活調査などを用いて検証が進められている。多くの研究では、HECSの導入は高等教育機会、とりわけ低所得者層の高等教育機会にはそれほど大きな影響を与えなかったとされている<sup>8</sup>。

---

<sup>6</sup> 耳塚（2014）p.58.

<sup>7</sup> 耳塚（2014）pp.58-59.

<sup>8</sup> 耳塚（2014）p.59.

## 中国の場合

中国でも、所得の地域間格差や所得階層間格差が拡大するにつれて、高等教育機会についても、地域間や所得階層間の格差が拡大し、格差の是正が最重要政策課題となった。また、1998年から国公立大学でも本格的に授業料を徴収しはじめ、その後、授業料が高騰したため、2014年に、政府が授業料の上限を設定している。このように、中国でも授業料と高等教育機会の格差との関連が問題となっており、各種の給付奨学金や授業料減免制度など積極的に格差を是正する政策がとられており、教育機会の格差に関する調査研究も進んでいる<sup>9</sup>。

## 第2節 子どもの貧困問題を考える

### 2.1 広がる子どもの貧困問題

家庭の経済状況を背景に、子どもが不十分な日常生活環境に置かれている状態であり、学用品、通学費など、現代日本社会において子どもが学校教育で学習していくためだけでなく、食事（給食費）や健康（保険・医療費）などにも影響し、健全に生活していくことに課題をもたらす<sup>10</sup>。

2013年6月、国会は「子どもの貧困対策の推進に関する法律」を成立させた。この法律は、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国などの責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする」ものである（同法1条）。

政府には、内閣府に子どもの貧困対策会議を設置することと、子どもの貧困対策に関する基本的な方針や子どもの貧困に関する指標および当該指標の改善に向けた施策、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援、その他の関係する事項を含む、子どもの貧困対策に関する大綱を定め、毎年1回対策の実施状況を公表することが義務づけられた。子どもの貧困は、政府全体で対応する政策課題として位置づけられたのである<sup>11</sup>。

### 2.2 子どもの貧困の問題点

1990年代末、それまでの10年近くにわたる経済状況や就労機会の悪化などを背景に、日本社会の不平等化、格差社会が指摘された。そして、2000年代半ば以降、これらの問題が貧困問題として社会的注目を集め、その中で、「子どもの貧困」も重要な論点として提起された。

このような中、2009年10月に、厚生労働省は国としてはじめて政府統計に基づいて、2007年の調査データに基づいて社会全体としての「相対的貧困率」が15.7%、「子どもの相対的貧困

<sup>9</sup> 耳塚（2014）p.59.

<sup>10</sup> 耳塚（2014）p.227.

<sup>11</sup> 耳塚（2014）pp.199-200.

率」が14.2%であることを公表した<sup>12</sup>。

「子どもの貧困」は、日常的な生育生活環境の世代内格差を意味するものであり、生活経済環境を自らで改善することが難しい子どもにとって、所与の条件の格差となるものである。日常的な生育生活環境の相違は、教育達成に影響する。そして、このことは教育の機会、就労の機会などの同世代間でのさまざまな格差へ連鎖するとともに、それらの格差の蓄積は世代継承され、次世代への貧困の連鎖をもたらすことにつながる。

そのため、このような「子どもの貧困」に対して政策的に対応することは、目の前の格差状況を是正する福祉政策上の課題としての意味だけでなく、その子どもの将来の可能性を保証する教育政策上の課題としての意味をもっている。しかし、このような格差は、子ども自身がそれを解決することは困難であるため、その世帯に対する支援のあり方が政策上重要となる。このことが、「子どもの貧困」問題が、大人の貧困とは異なる意味を持つ理由である<sup>13</sup>。

## 2.3 困難を抱える子どもに対する支援制度

現在、困難を抱える子どもに対する支援はどのような方法で行われており、個々の制度にはどのような特徴があるのだろうか。そのことを考察するために、子どもに対する福祉と教育に関する諸制度を、共通する理解の枠組みの中に位置づけ、その方法の特徴を整理してみたい。具体的には、困難を抱える子どもに対する支援の方法は、「経済的な支援」と「サービスの提供」に区分できる。

### 経済的な支援

「経済的な支援」は、日常及び学校生活の中で必要な物品を調達して利用することが困難な場合、それを支援するものである。必要な経費を現金で提供する「必要経費の提供」、本来支払うべき費用を免除・減額する「必要経費の負担軽減」、必要な物品を現物として提供する「必要物品の提供」に区分することができる。

「必要経費の提供」は現金の給付もしくは貸与制度であり、具体的な制度として、生活保護制度における教育扶助、義務教育段階における就学援助、児童扶養手当や母子・寡婦福祉資金貸付制度などひとり親世帯への経済的な支援制度をあげることができる。このような現金の提供は、利用者の選択権や自己決定を意味する近代的な方法として位置づけられている。

「必要経費の負担軽減」には、子どもに対する医療費や保険料の減額や免除の措置、高校授業料の実質無償化などが該当する。一般に、教育減税と呼ばれる、教育費支出の非課税化などの税制措置も、家計の必要経費を間接的に軽減するものである。

「必要物品の提供」には、教科書の無償措置制度や給食制度などが該当する。なお、「必要物品の提供」と「必要経費の負担軽減」は複合的な関係を持つこともある。たとえば、子どもに対

<sup>12</sup> 耳塚（2014）p.200.

<sup>13</sup> 耳塚（2014）pp.201-202.



する医療サービスの無償化は、医療サービスの現物給付の側面と必要経費の免除の両方の特性をもつひとつの例である<sup>14</sup>。

### サービスの提供

他方、「サービスの提供」は、その困難を解決するために専門職がその課題に介入・調整を行う「人的サービスの提供」、安心して利用できる空間や時間を提供する「物理的サービスの提供」、支援制度や各種サービスについて周知をはかる「必要情報の提供」に区分的に分けることができる。

「人的サービス」には、不登校などの学校での課題に専門職として対応するスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーの活動、子ども虐待の防止や対応のために児童福祉司など各種児童福祉専門職と教師の連携などがあげられる。

「物理的サービスの提供」には、就学以前の子どもに対する保育サービスの提供、社会養護施設の充実、学童保育などの放課後の居場所提供、バウチャー（クーポン券）や公共機関を用いた公費による学校外学習機会・学習支援の提供などをあげることができる。

「必要情報の提供」には、各種制度の周知広報活動、利用者視点による福祉制度と教育制度のワンストップサービス化などが該当する。ワンストップサービス化とは、例えば地方自治体において、教育行政を担当する教育委員会事務局内に置かれている子ども支援担当部門と、福祉行政を担当する部署に置かれている同様の支援担当部門を統合して「子ども課」などに一元化することが具体的事例である<sup>15</sup>。

### 支援の対象と方法

このように類似化することができる諸制度を、さらに特徴を明確にするために2つの軸で整理してみよう。2つの軸とは、1つは支援の対象として、子ども自身を直接支援するか、世帯を対象に支援を行うかの軸であり、もう1つは、その困難に対して直接的に支援するものであるか、間接的に支援するものであるかの軸である。「経済的な支援」のうち、「必要経費の提供」は世帯を直接支援する手段、「必要経費の負担軽減」は世帯を間接的に支援する手段、「必要物品の提供」は子どもを直接対象とする手段、として位置づけられる。「サービスの提供」は、世帯と子どもの双方を対象とするものがある<sup>16</sup>。

## 第3節 世界と比較した日本の教育における問題

### 3.1 先進国と比較した日本の教育費の現状

日本の大学など高等教育における年間の教育支出額（学費や生活費など）は、先進国のなかでも上位に位置しているといえる。日本は 16,446US ドル(約 131 万円、2011 年の為替平均レート

<sup>14</sup> 耳塚 (2014) p.206.

<sup>15</sup> 耳塚 (2014) pp.206-207.

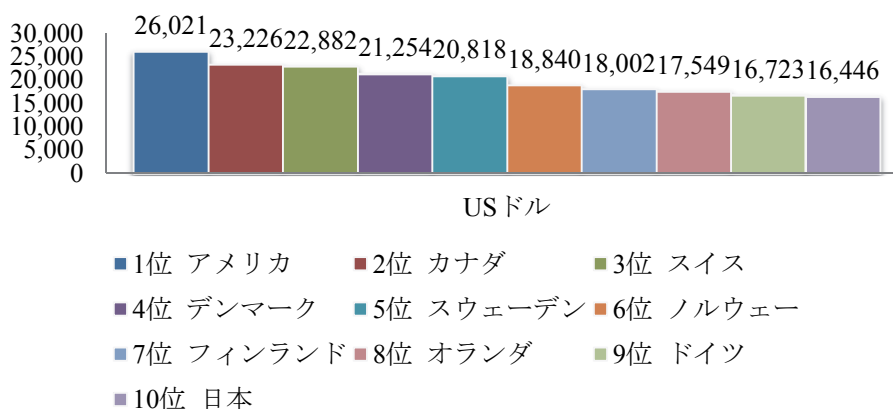
<sup>16</sup> 耳塚 (2014) pp.207-208.

を使用)で、OECD平均の13,958USドルより比較的に高い位置にある。国公立の高等教育機関における平均授業料は5,019USドルとなっており、授業料が有償であり且つ比較可能な国のうち、5番目の高さである<sup>17</sup>。

### 3.2 日本の教育費の問題点

しかし、日本は、奨学金制度など教育への公的支援が他の先進諸国と比べて不十分であり、日本の公的教育費はOECD加盟国のなかで最低水準にあり、政府の全体の歳出に対して1.8%、500兆円規模のGDP（国内総生産）に対して0.8%となっている。日本の高等教育への支出割合においては、約65%は私費（個人負担）で賄われており、OECDの平均である31%と比べて倍以上の負担をしていることが現状である。OECDはこの状況について、日本の高等教育における学費は相対的に高いものの、奨学金など公的補助を受ける学生は全体の40%に過ぎないとし、財政上の支援制度が遅れていることを指摘している<sup>18</sup>。

図1 高等教育課程における学生1人当たりの年間教育支出額ランキング



※OECDに加盟する34ヶ国を対象、2011年時のデータ。

※購買力平価ベースでUSドルに換算している。

※教育支出額には、学費・生活費・研究開発費を含む。

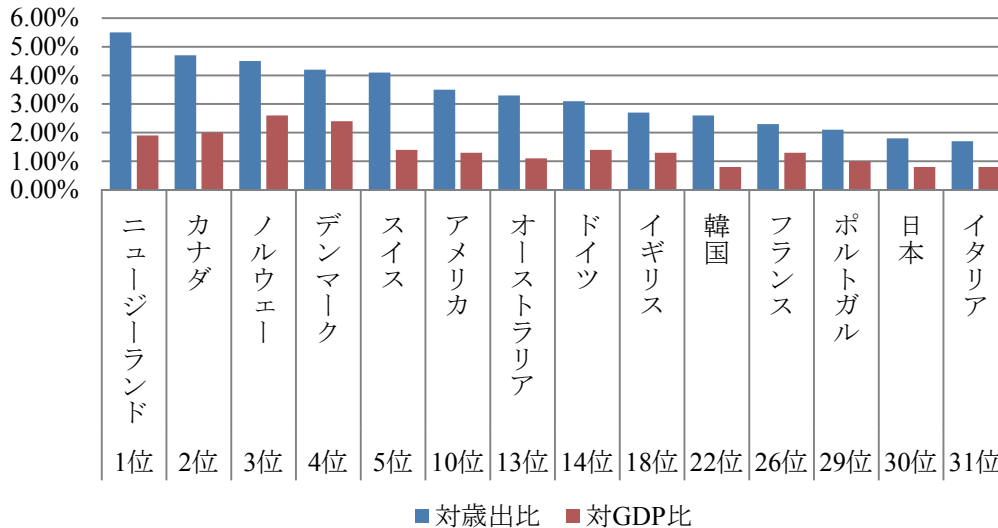
(原資料) OECD *Education at a Glance 2014* より作成。

(出所) 世界経済のネタ帳 (2014)。

<sup>17</sup> OECD (2014) p.8 ; The Huffington post (2013) ; 世界経済のネタ帳 (2014) .

<sup>18</sup> 世界経済のネタ帳 (2014) .

図2 政府の歳出に対する公的教育費割合ランキング



※OECDの31ヶ国を対象、2011年のデータ。

※歳出は、一般政府（国・地方自治体・社会保障基金）による支出を表す。

（原資料）OECD Education at a Glance 2014 より作成。

（出所）世界経済のネタ帳（2014）。

### 3.3 世界教育水準ランキングにおける世界の教育

世界的な総合教育企業の英 Person 社が 2012 年に発表した世界教育水準ランキングでは、トップはフィンランドで、韓国、香港と続いて、日本は 4 位であった。このランキングでは 40 カ国の教育水準を、質（学校の自治度、選択肢の豊富さ）、量（義務教育の年数、教師 1 人あたりの生徒数）、知能（国際学力テストのスコア）、教育成果（卒業率、読み書き能力、雇用）の 4 分野にわたって精査したものである。1 位のフィンランドは、子どもの考える力や応用力を伸ばすことに主眼を置いた教育で、少人数学級だが授業時間が短く、宿題もなく、放課後に塾に行く生徒も少ない。ランキングは、英国の経済雑誌 *The Economist* のリサーチ部門であるエコノミスト・インテリジェンス・ユニットがまとめたレポート “The Learning Curve” に収められたもの。40 カ国の教育水準を、質（学校の自治度、選択肢の豊富さ）、量（義務教育の年数、教師 1 人あたりの生徒数）、知能（国際学力テストのスコア）、教育成果（卒業率、読み書き能力、雇用）の 4 分野にわたって精査した<sup>19</sup>。

なかでも、毎年ランキング上位に挙げられるフィンランドでは「学ぶことは自分自身のため」という教育原理を徹底しており、家庭でも学校でも、子どもを叱って勉強を強制させるといった手段はとらず、あくまでも子どもの自主性を尊重した教育を行っている。他人の目を気にせず自

<sup>19</sup> 「ライブドアニュース」2012 年 11 月 29 日。

分のペースで自分のために学べるということからは、自分が社会に受け止めてもらえるという安心感、つまり人権を生かす福祉の思想が社会の基盤であるからだと考えられる。

さらに、フィンランドで教師になるためには大学3年、大学院2年が必要であり、教師になるための大学入試は、ペーパーテスト、適性検査、個人面談の3つから構成されていて、ペーパーテストは知識の量を問うのではなく、本を1冊渡してそれについて1枚の紙に自分の考えを記述するもので、そこから教育に関連してそれまで学んだ知識や今後の学習可能性を読み取る。適性検査は集団面接を行い、個人面談では子どもがどう好きか、という質問から始まり、自分の研究計画まで確かめる<sup>20</sup>。

### 3.4 デンマークと比較した日本

前述したように、教育格差は所得格差とのつながりが深いと考えられる。その中で、OECDによって調査されている相対貧困率で、毎回下位にランクインしているデンマークと日本を比較してみたい。

#### 貧困率から見た日本とデンマーク

朝日新聞の2010年の全国世論調査『日本のいまとこれから』で、「経済的に豊かだが生活格差が大きい国と、豊かさはさほどではないが格差の小さい国のどちらを目指す」と問いかけたところ、「格差の小さい国」を選んだ人は73%だった。では、今ある格差はどこから生まれているのだろうか<sup>21</sup>。

格差を如実に表す指標に、貧困率がある。経済協力開発機構（OECD）の相対的貧困率の調査によると、日本の子どもの相対的貧困率はOECD加盟国34か国中10番目に高く、OECD平均を上回っている<sup>22</sup>。それに対し、表3にあるように、デンマークは最下位であった。貧困を示す具体的な指標は国や機関によってさまざまであるが、OECDの定義は、国の平均所得に対して、半分未満しか所得がない世帯の割合であり、この指標は、いわゆる所得格差を示しているといえる。つまり、貧困率が高いほど、国民の個人収入差が大きくなるのである<sup>23</sup>。

日本の生活保護の受給者数、受給世帯数は1995年度以降増え続けている。2009年6月には約170万人、約123万世帯に上っている。受給者数の伸び率（対前年同月比）は2008年秋以降に高くなり、2009年6月には8.6%増となった。

増加の背景には、2008年9月のリーマン・ショックによる雇用情勢の悪化がある。失業によって働きたくても働く機会を得られない人の受給が増えていると考えられる。

しかも、その受給額（居住地や家族構成、年齢、収入額などによって異なる）は、2008年度の生活扶助の基準額（月額）によると標準3人世帯（33歳の夫、29歳の妻、4歳の子ども）の

<sup>20</sup> Jinkawiki「フィンランドの教員養成」。

<sup>21</sup> 千葉（2011）pp.25-26。

<sup>22</sup> 内閣府「平成26年版子ども・若者白書」。

<sup>23</sup> 千葉（2011）p.26。

場合、東京都区部などで16万7170円、地方郡部などで13万680円である。この金額では、生活が困窮してしまうのは目に見えている<sup>24</sup>。

表3 世界の相対的貧困率

1	イスラエル	28.5%
2	トルコ	27.5%
3	メキシコ	24.5%
4	チリ	23.9%
5	アメリカ	21.2%
6	スペイン	20.5%
7	イタリア	17.8%
8	ギリシャ	17.7%
9	ポルトガル	16.2%
10	日本	15.7%
	⋮	
34	デンマーク	3.7%
	OECD 平均	13.3%

(出所) OECD の 2014 データをもとに作成。

### 給料から比較する日本とデンマーク

次に、給料という切り口で見ると、日本では、大企業の社長と一般社員の給料格差は大きい。一方、デンマークでは給料格差が日本ほど大きくない。もちろん、医師と医療事務、校長先生と新任教諭では給料の差はあるが、日本ほど大きな差ではない。

ある時期、「日本はみな中流」という意識を国民が持っていたが、デンマークは、本当の意味での「みな中流」といえる。それは、税制を財源とする社会福祉政策が収入の再配分をしているからである。給料をたくさん得た人は累進課税で多くの税金を納めており、低収入の人は低収入なりに税金を納め、それを社会の中で一番必要とする人に必要な社会福祉サービスに変えて配分している。もちろん、大金持ちや貧しい人もいるが、ほとんどがみな中流といわれている。

世界主要国の国民所得に対する租税負担率を見ると、表4にあるようにデンマークは66%でトップ、日本は23.2%である。

デンマーク人は日本と同様、所得税だけではなく、消費税も負担している。消費税は1962年では9%だったが、30年かけて25%までアップさせた。デンマークのように25%以上の消費税をかけている国は世界で5か国しかない。

<sup>24</sup> 千葉 (2011) pp.26-27.

表4 OECD諸国の租税負担率（対国民所得比）

1	デンマーク	66.0%
2	ルクセンブルク	65.0%
3	アイスランド	52.2%
4	スウェーデン	49.0%
5	ニュージーランド	47.8%
	⋮	
32	日本	23.2%

※2012年のデータを使用

（出典）日本：内閣府『国民経済計算』等、諸外国：OECD Revenue Statistics  
1965-2013 及び 同 National Accounts.

このようにデンマークは世界一の社会福祉国家であり、世界一税金が高い国である。しかし、これだけ多くの税金を負担していても、世論調査によると、約85%の国民がいまのままの税率でよいと答えている<sup>25</sup>。

以上から、デンマークのような社会福祉国家が所得格差をなくす良い社会の一例であり、それに付随して教育格差を縮める政策を行える環境であることがわかる。

## 第4節 格差を是正していくための取り組み

### 4.1 高等教育機会の格差是正政策

高等教育は日本の将来を支えるためになくてはならないものであるが、前述したようにすべての人が平等に教育を受けるためには未だ問題があるといえる。

これまでは、子どもの教育費を負担しようとする「無理する家計」の存在が高等教育機会の格差を大きなものとしてこなかった。しかし、所得格差が拡大すれば、「無理する家計」の無理が続かず、高等教育機会の格差が拡大する危惧が現実化する。これに対して教育機会の格差を是正するにはどのような政策があるのか、教育機会の是正政策とそれらの効果を検討する<sup>26</sup>。

#### 教育機会の地域配置と授業料無償あるいは低授業料制度

格差を是正し教育機会の均等化を実現するための具体的な政策として、主として教育機会の公的供給と、教育の無償化を含む低授業料政策と学生支援制度が重要である。教育機会の公的供給は、公立高等教育機関によって教育を提供しようとするものである。そもそも教育機会が提供さ

<sup>25</sup> 千葉（2011）pp.29-30.

<sup>26</sup> 耳塚（2014）p.65.

れなければ、機会そのものが存在しないことになる。この問題は、とくに教育機会の地域間格差の是正にとって重要である。高等教育機会の地域間格差の是正は、高等教育政策の最重要課題であり、そのため大学の地域間配置に関する政策がとり続けられた。

教育機関の配置による地域間格差の是正と並んで、高等教育機会の均等のための政策として重要なのは、授業料無償あるいは低授業料と奨学金とりわけ給付奨学金により、学生や家計が実際に負担する授業料（純授業料＝定価授業料－給付奨学金）を低く設定する政策である。イギリスを除くヨーロッパの多くの国では、授業料無償政策がとられており、アメリカでは、公立コミュニティカレッジでは低授業料政策がとられている。

教育機会の均等の理念からすれば、授業料は限りなく低くあるべきで、無償が望ましい。このためには、公的負担が必要となる。教育が無償であるという考え方は、さらに広義には、授業料以外の費用負担にも拡大される。授業料などの学納金以外にも教育には費用負担を要する。在学中の生活費のみならず、大学などに進学することによって就職して賃金を得る機会を失ったことを意味し、この得られるはずだった所得を表す放棄所得も教育に要する費用と考えれば、これらをカバーすることも必要とされる。たとえ授業料を無償化しても、生活費や放棄所得はカバーされないので、教育機会均等のためには、授業料の無償化は限られた政策にすぎないということもできる<sup>27</sup>。

放棄所得とは経済学における機会費用の1つである。途上国で初等教育が無償であるにもかかわらず就学率が向上しないのは、児童労働による子どもの放棄所得が失われるため、親が子どもを就学させないのが大きな理由となっている<sup>28</sup>。

### 奨学金と学費減免

教育機会の格差の是正のための重要な手段として、教育費負担を軽減させる奨学金とりわけ給付型奨学金と学費減免がある。奨学金や学費減免の受給がいかなる基準で行われているか、その結果誰が奨学金を受けているか、また奨学金が進学の意思決定にどの程度の効果があるか、といった一連の問題は、教育の格差を是正するためにきわめて重要な政策的な課題となる。

これについて、授業料と奨学金に密接に関連するのは、教育費の公的負担の方法、とくに機関補助と個人補助の問題である。機関補助は全学生に対する一律の学費減免、奨学金は特定個人の学費減免と考えることができる。なぜなら機関への公的補助がなければ、教育機関はその分授業料を上げることになるからである。国公立教育機関に対する補助はよく知られているが、私立教育機関も私学助成という補助を受けており、これが一律の学費減免になっていることは見逃されやすい<sup>29</sup>。

### 教育費負担の軽減

実際に高等教育に対してどの程度公的負担がなされているかについては、日本は対 GDP 比で

<sup>27</sup> 耳塚 (2014) pp.65-66

<sup>28</sup> 耳塚 (2014) p.77

<sup>29</sup> 耳塚 (2014) pp.66-67

0.5%しかなく、OECD加盟国中最下位であることは広く知られている（OECD 2012 p.66）。逆に、OECD加盟国の中で、日本の高等教育費の家計負担の割合は50.7%で、韓国52.1%、イギリス51.5%に次いで重くなっている（OECD 2012 p.66）。しかし、そうした家計の教育費負担の重さにもかかわらず、このことが社会問題化しない背景には、家計が教育費を負担することを当然視する社会的風潮があり、先にみたように、家計も教育費を程度の差はあれ積極的に負担しようとしていることがあるとみられる。

スウェーデンなどでは、「教育は社会が支える」という理念のもと、一般に親は子どもの教育費を負担しないのがふつうである。高所得者の場合も同様である。もし日本でも、親が子どものために教育費を負担しなければ、給付奨学金などの公的補助が少ないため進学を断念するものが増え、大学進学率の所得階層間格差はもっと大きくなっていくと考えられる。皮肉にも、教育費の捻出に「無理する家計」の存在がこの大学進学の問題を顕在化させなかったのである。

これらは、教育機会の格差の例の一部にすぎない。格差の要因は所得階層だけでなく、性別や学力などが複合的に相互に関連して進学に影響を与えている。しかし本文で示した調査の結果は、所得が学力に影響を与え学力が進学に影響しているという、所得階層が学力を媒介にして高等教育機会の格差を縮小させる可能性を示唆している<sup>30</sup>。

#### 4.2 高等教育機会の格差是正のための政策の検証

アメリカでは、進学や高等教育機会の選択に対して、授業料や奨学金がどのような効果をもたらしているかだけでなく、教育費に対する認識や奨学金の利用可能性の認識なども分析されている。日本でも高等教育機会と授業料や奨学金に関する研究が最近ようやく現れてきているが、効果についての研究は多くない（近藤（2001）、古田（2006）、小林（2008）、小林編（2008）、橘木（2010）など）。

奨学金と関連して欧米で大きな問題となっているのがローン負担とローン回避問題である。公財政負担軽減のため、各国とも給付奨学金から貸与奨学金へのシフトが急速に進んでいる。しかし、奨学金がローンである場合には、学生や家計は将来の負担を恐れてローンを回避する傾向がある。とりわけ低所得層ほどローン回避し、高等教育機会の選択に影響したり、ひいてはそのため進学を選択しない傾向があることが明らかにされてきた。同じ100万円の負担でも所得200万円の家計と、所得1000万円の家計での負担感はまるで異なる。このため、低所得者層ほどローン回避傾向が強いとすれば、高等教育機会の均等のための奨学金がローンの場合には、もっとも学生支援を必要とする低所得者層が支援を受けないことになり、低所得者層には学生支援の主流であるローンが効果がないことを意味している。このため欧米では大きな問題となり、きわめ

---

<sup>30</sup> 耳塚（2014）pp.67-68

※原注では、OECD（2012）p.66



て多くのローン回避傾向に関する研究がなされている<sup>31</sup>。

日本では、公的奨学金は貸与で実質的にはローンであるにもかかわらず、これまでローン回避に関する調査はなかった。しかし、学術創成科研「保護者調査」によれば、英米の研究結果と同様、もっとも低所得、低学歴者のほうがローンを回避する傾向が示された。この調査結果は、ほとんどローンのみの日本の公的奨学金のあり方を再検討する必要性を示している。実質的に給付奨学金にあたる措置として返還免除があるが、学部段階では2004年に廃止された。これ以外に給付奨学金に相当する措置として、各大学の授業料減免制度があるが、受給者は国立大学で8%と少ない。

このように、大きなトレンドとしては、各国ともローンの比重が大きくなっているが、ローン回避を防ぐために部分的には給付奨学金を再導入し始めている。ローンが有利子の場合には、返済総額は借入額より多くなる。したがって、教育費の軽減といっても、実際には総額は多くなり、将来に返済を延ばしたに過ぎない。有利子のローンの場合には、複利計算などの複雑な金融知識を必要とし、長期の見通しを立てる必要がある。

しかし、低所得者層ほどこうした十分な知識と情報をもたないという情報ギャップの問題がある。各国でもこの情報ギャップが高等教育機会の格差を生んでいるのではないかという問題が提起され、その是正策も行われ始めている。しかし、日本の場合には、情報ギャップがどの程度あるか、具体的な調査で十分検証されていない。1つの例として、先にふれた「保護者調査」では、日本学生支援機構奨学金制度のことを「よく知らなかった」と回答した保護者は24.6%と約4分の1にのぼっている。しかも、子どもに大学進学をしてほしいと考える保護者のほうが、28.4%と高い割合を示しており、日本でも情報ギャップの問題があることが示唆される<sup>32</sup>。

#### 4.3 これからの教育格差改善に向けて

まず、教育格差を改善するにあたって、教育支出の高水準化を目指すことが第一に挙げられるだろう。教育支出を増やすことで、有能な人材を教育現場に派遣することができ、より高いレベルの教育が多くの子どもに提供できると考えられる。そして、日本社会の将来に対する有効な投資という意識が国民全体に認識されると考えられる。こうした教育機会の格差の是正策として、高等教育では公的奨学金が最も重要なものであるが、実質的にはローンである日本学生支援機構奨学金にはローン回避の問題が生じる恐れがあることが示された。とりわけ低所得層がローンを回避すれば奨学金の本来の目的である高等教育機会の格差の是正には効果がなく本末転倒になる可能性が高い。

このような奨学金制度の改善策として、奨学金返還猶予5年の上限を撤廃し、本人の年収を基準にすることが望ましいと思われる。2015年時点では、返還猶予期間を過ぎればどのような年収であっても奨学金を返還しなければならない。これが返還の困難、または両親や祖父母などが

<sup>31</sup> 小林 (2007)

<sup>32</sup> 耳塚 (2014) pp.68-69

代わりに返還するという事態が起こっている。それを防ぐために本人の年収基準を導入して、一定の年収以下の返還を免除したり、減額、猶予したりする制度を導入すべきであると考えられる<sup>33</sup>。

さらに、政府は公的奨学金のあり方を検討する必要がある。そして、根本的な原因である経済格差は、グローバル化や労働システムの変化によって生じたものであり、教育格差ならびに学歴格差、所得格差などに大きな影響を与えている。これが格差の固定化を招いているといっても過言ではない。そのために、政府はセーフティネットの改善、最低賃金額の上昇、雇用政策の改善を考えることが必要となってくるだろう。

教育制度に関して、日本と同じように少子高齢化社会の中で、高水準の教育を行っているフィンランドに注目が集まっているが、単にフィンランドの教育制度をそのまま日本に取り入れるのではなく、その背景にある日本の歴史や文化、社会性を考慮し、教育学の視点だけでなく様々な視点からみた教育制度の研究を進めていく必要があると考えられる。教育機関でも、様々なデータを収集し、地域間での教育レベルの差、学校間でのレベルの差を把握し、格差是正に必要な資源（人、モノ、財源）を投入する必要がある、ていねいな底上げをすることが効果的であると考えられる<sup>34</sup>。

## おわりに

本論文では、教育格差の現状とその原因となる所得格差や奨学金問題、教育の家計における負担の問題を述べてきた。そして、特に改善が必要な子どもの貧困問題とそれに対する支援制度についても触れてきた。

世界の先進国と日本の教育を比較していき、日本の教育の制度がほかの先進国に比べて水準が低いことを述べ、高水準である北欧の教育と様々な角度から比較し論じた。

教育とは国の経済力や国を豊かにしていくためになくてはならないものであり、すべての人に平等に教育を受ける権利が憲法で保障されている。しかし、現状では所得の格差や様々な制度の問題で教育を満足して受けられない問題は増加しているといえる。そのような問題を少しでもなくすために、教育格差の根底にある所得の格差を少しでも縮小するための政策や支援制度を充実させ、教育におけるセーフティネットを広げていくことで日本の教育が高水準で格差なく受けられるようになると考えられる。

## 参考文献

- ・大内裕和（2013）「奨学金問題の深刻さと改善へ向けての活動」

<http://www.edu-kana.com/kenkyu/news/no74.html>

---

<sup>33</sup> 大内（2013）

<sup>34</sup> 耳塚（2009）p.123.

- ・小林雅之（2007）「高等教育機会の格差と是正政策(<特集>「格差」に挑む)」『教育社会学研究』80集.
- ・小林雅之（2008）『進学格差—深刻化する教育費負担』ちくま新書.
- ・小林博之編（2008）『授業料・奨学金の社会経済的効果に関する実証研究』東京大学総合教育研究センター.
- ・近藤博之（2001）「高度経済成長期以降の大学教育機会——家庭の経済状態から見た趨勢」『大坂大学教育学年報』6号.
- ・The Huffington post（2013）「教育への公的支出日本は最下位 奨学金制度が鍵=OECD 報告書」  
[http://www.huffingtonpost.jp/2013/06/25/oecd\\_education\\_at\\_a\\_glance\\_2013\\_n\\_3496085.html](http://www.huffingtonpost.jp/2013/06/25/oecd_education_at_a_glance_2013_n_3496085.html)
- ・庄井良信、中嶋博（2005）『フィンランドに学ぶ教育と学力』明石書店.
- ・奨学金問題対策全国会議（2013）『日本の奨学金はこれでいいのか! 一奨学金という名の貧困ビジネス』あけび書房.
- ・諸葛正弥（2009）『フィンランド教育 成功のメソッド~日本人に足りない「実現力」の鍛え方~』マイコミ新書.
- ・世界経済のネタ帳（2014）「先進国の大学教育費と日本の公的支援」  
<http://ecodb.net/article/column/262.html>
- ・橘木俊詔（2010）『日本の教育格差』岩波新書.
- ・日経 BPnet（2009）「「所得格差」が「教育格差」を生む冷酷な現実」  
<http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20091013/188159/?rt=nocnt>
- ・福田誠治（2006）『競争やめたら学力世界一 フィンランド教育の成功』朝日新聞社.
- ・古田和久（2006）「奨学金政策と大学教育機会の動向」日本教育学会編『教育学研究』73巻3号.
- ・前川史彦（2011）「日本における教育格差」『経済政策研究』第7号,香川大学経済学部経済政策研究室.
- ・松本隆宏（2011）「教育格差の問題分析と改善策の一考察」関西大学政治学研究所.  
<http://kuseiken.web.fc2.com/resume/11harukyouiku.pdf>
- ・耳塚寛明（2009）「学力格差研究の課題 まとめにかえて」Benesse 教育研究開発センター企画・制作『教育格差の発生・解消に関する調査研究報告書』福武書店教育研究所.
- ・耳塚寛明（2014）『教育格差の社会学』有斐閣アルマ.
- ・経済協力開発機構（OECDa）（2014）『図表でみる教育 OECD インディケータ（2014年版）』明石書店.
- ・OECD（2014b）カントリーノート「図表で見る教育 2014年度版」  
<http://www.oecd.org/edu/Japan-EAG2014-Country-Note-japanese.pdf>
- ・厚生労働省「平成22年 国民生活基礎調査の概況」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/>

- ・総務省統計局（2014）『日本の統計2014』

<http://www.stat.go.jp/data/nihon/22.htm>

- ・独立行政法人日本学生支援機構「平成16年度学生生活調査結果」

[http://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei\\_chosa/data04.html](http://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei_chosa/data04.html)

- ・内閣府『平成26年版子ども・若者白書（全体版）』

[http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1\\_03\\_03.html#kyaku\\_015](http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h26honpen/b1_03_03.html#kyaku_015)

- ・文部科学省『平成21年度文部科学白書』

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab200901/1295623.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/1295623.htm)

- ・文部科学省「OECD 生徒の学習到達度調査（PISA）」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/data/pisa/](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/pisa/)