

# 大学無償化制度と生活保護

山口道昭

## はじめに

2020年4月、「大学等における修学の支援に関する法律」（令和元年法律第8号、以下「大学無償化法」という）が全面施行された。研究者としてではなく、大学に勤務する者として、この大学無償化制度の準備に携わった者も多いと思う。筆者もまた、その一人だった。

準備作業は、同時期に大学等に入学する者に対しても同法を適用するため、2019年秋から本格化していった。その主たる舞台は、大学に進学予定の生徒をかかえる高校と、大学1～3年生をかかえる大学だった（当時の4年生は、2020年3月に卒業が見込まれるため対象外）。

本稿では、この大学無償化制度の内容を紹介することを目的としていない。これまでの経緯のなかで、同制度がどのように位置付けられるのかを概観するにとどめる。そして、同制度の射程と限界について、生活保護の扶助との関連から検討する。こうした作業を行うことで、国家と私人（さしあたりは私立大学）の守備範囲について考察することが本稿の目的である。

こうした守備範囲は、多くは国家財政の余裕度によって変化すると思われる。これに対し、法（法律）による制度化は、変化を抑制する方向に作用する。財政が逼迫すれば、国家の守備範囲を縮小するのが一般的な傾向だろう。しかし、日本における近年の制度改革は、財政逼迫のなか国家の守備範囲を拡大してきた。財政面から持続可能なのかといった懸念が想起される。ただし、本稿では、財政面からの検討は本格的に行わない。財政面の検討を行うためには、将来の経済状況や国債発行に対する考え方など多方面の要素を見る必要がある。こうした限界があるものの、高等教育の無償化措置と生活保護の関係を検討することで、国家の守備範囲に影響を与える社会要因について何らかの関係性を具体的に見いだせれば、さしあたり、本稿の目的は達成されるものと考えている。

## 1 法環境の動向

### (1) 発端 — 社会保障と税の一体改革

大学無償化制度構築の出発点は、「社会保障と税の一体改革」にあった。社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）に基づいて設置されたのが、社会保障制度改革国民会議であった。この会議の報告書（『社会保障制度改革国民会議報告書 — 確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋』2013年8月6日）は、社会保障改革の対象として、少子化対策、医療、介護、年金の4分野を掲げ、それら改革の方向性について提言した。

本稿との関連では、これらの分野のうち少子化対策が重要である。

当時の法環境として、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）の制定を見るように、子ども・子育て支援制度が先行していた。その行き着くところが、2019年10月からの幼児教育・保育の無償化だった<sup>(1)</sup>。

次に、学齢期の児童・生徒に関しては、日本国憲法および教育基本法（平成18年法律第120号、全部改正前は昭和22年法律第25号）によって、古くから「無償化」<sup>(2)</sup>措置が確立している。

また、高等学校の生徒に関しては、「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」（平成22年法律第18号）が制定された。同法によって、2010年4月から、公立高校の授業料を徴収しない「公立高等学校授業料無償制度」と、私立高校に通う生徒を対象にした「高等学校等就学支援金制度」が新設された。このことで、高等学校等における教育にかかる経済的負担の軽減が図られるようになった。

ただし、これらだけでは、依然、低所得世帯の生徒等について高等学校教育に係る経済的負担が十分に軽減されておらず、特に、私立高等学校等の低所得世帯の生徒等

---

(1) ただし、当初からこのような政策が見込まれていたのではなかった。

(2) もっとも、「無償化」の範囲については、授業料、教科書代、通学費等その他の費用などとさまざまである。また、公立学校と私立学校でも、その範囲は異なる。文献多数であるが、さしあたり、渡部（2019）参照。

には、授業料を中心に依然として負担が大きい状況にある<sup>(3)</sup>として、同法は改正され（平成25年法律第90号）、法律名称も「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（以下「高校無償化法」という。施行は、2014年4月）となった。内容は、公立・私立を問わない「高等学校等就学支援金制度」への一本化である。保護者に対する所得制限を行う等の必要な見直しを行うことで、これによって捻出された財源により、低所得者支援や公私立高校間における教育費格差の是正のための施策等が実施された。

そして、大学の学生に関しては、冒頭に述べたように、大学無償化法が制定された。同法の制定によって、従前、学齢期の児童・生徒に限定されてきた「教育の無償化」が、保育所・幼稚園から大学卒業までの期間に拡大したのである。

「社会保障と税の一体改革」は、高齢社会の進展に伴い増大した医療、介護、年金にかかる財源を消費税の増税によって賄おうとする改革である。一方、少子化対策は、若干様相が異なる。長期的には税の担い手を増やすことにつながるが、即効性はない。むしろ、新規に多大な財源を要する政策である。

もちろん、そうであっても、こうした政策が必要な理由は十分にある。ごく簡単に少子化対策の経緯を振り返れば、次項のようなものである。

## （2）少子化対策への取り組み<sup>(4)</sup>

○1990年6月 いわゆる「1.57ショック」

- ・厚生省（当時）、1989年の合計特殊出生率が1.57まで落ち込んだことを発表

○児童福祉法改正

- ・保育所の増加を図るための一連の改正（1993年、2001年、2003年、2008年、2012年改正）
- ・このうち、2012年改正は、「子ども・子育て関連3法」のひとつとしての改正

○次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）制定

○少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）制定

○児童手当法改正

- ・支給対象の拡大。2020年度の支給対象は、中学校修了までの国内に住所を有する児童

（3） 「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の一部を改正する法律の公布について」（平成25年12月4日25文科初第996号文部科学省初等中等教育局長通知）参照。

（4） この年表は、基本的に、山口（2020c：2431-2434）の内容を箇条書きにしたものである。

- ・2010年度および2011年度においては、児童手当と異なり、所得制限なしの「こども手当」を支給（「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」（平成22年法律第19号）、「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」（平成23年法律第107号））
- 「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（平成18年法律第77号）制定
- ・「認定こども園」制度を新設
- ・2012年改正は、「子ども・子育て関連3法」のひとつとしての改正
- 子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）の制定
- ・「子ども・子育て関連3法」の総則的部分を担う法律
- ・2019年改正で、幼児教育・保育の無償化にかかる措置を規定

これらの政策の目的をまとめれば、保育所の確保など子育て家庭に対する保育環境の整備を図るとともに、一定の経済支援を行うことにある。経緯としては、保育所の確保による待機児童の解消が先行し、後に経済的支援が追加された。本稿の目的との関連からは、2019年10月から幼児教育・保育の無償化<sup>(5)</sup>にかかる措置がなされたことが注目される。

### (3) 子どもの貧困対策への取り組み

貧困そのものは、過去から現在まで常に存在している。貧困対策としての現行生活保護法は、1950年に制定された（昭和25年法律第144号）<sup>(6)</sup>。人員保護率の推移を見れば、1952年度の2.38%（2,042,550人）からほぼ一貫して下落し、1995年度には0.70%（882,229人）になった。しかし、それが底であり、以後上昇に転じ、2014年度には1.70%（2,165,895人）と、被保護人員数は、制度発足以降最大になった<sup>(7)</sup>。

---

(5) なお、「無償化」といっても、すべての利用料が無料になるのではなく、一定の施設やサービスに対し、利用者の所得によっては利用料を支払う場合がある。

(6) なお、旧生活保護法の制定は、1946年であった（昭和21年法律第17号）。さらに、その歴史を遡れば、恤救規則（明治7年太政官達第162号）に原点があるとされる。

(7) 統計資料の出典は、国立社会保障・人口問題研究所のウェブサイトに掲載されたものである。<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>参照。以下同じ。なお、保護の増加率を見ると、2008年のリーマン・ショックを受け、2009年度、2010年度が大きい（ともに11%増）。2020年のコロナ・ショック後の統計は、本稿執筆時点（2020年6月）では、明らかになっていないが、新聞報道（たとえば、読売新聞オンライン5月31日13:51配信記事、朝日新聞6月2日朝刊）では、保護申請は急増・激増しており、被保護人員は、過去最大となることが予想される。

高齢者の増加によって保護率が上昇することは、理解しやすい。しかし、被保護世帯類型の構成を見ると、「その他の世帯」（他の類型は、①高齢者、②母子、③障害者、④傷病者、の各世帯）の構成比は、1965年34.0%（205,540世帯）から一貫して下落し、1997年度には6.7%（42,404世帯）にまでなった。ところが、そこを底に反転し、2012年度には、18.4%（284,902世帯）にまで上昇した。

このことの評価は多面的である。失業や低賃金非正規労働者（ワーキングプア）の受け皿として生活保護が機能している、というように肯定的に受け止めることも可能である。一方、国家財政面からは否定的な評価であり、「その他の世帯急増」に対する対策が求められた。

また、生活保護受給世帯の子（世帯員）が成長し、独立した後にも生活保護を受給するケース（世帯主）が多いことが明らかになった。貧困は世代間で連鎖するのである。この連鎖を断ち切るためには、貧困家庭の子どもに対して、高等教育を受ける機会を拡充することで、高収入の職に就くことを可能にする仕組みの整備が求められた。

そこで、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成25年法律第64号、以下「子どもの貧困対策法」という）が制定された。同法は、次に述べる生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）の学習支援事業と連携し、貧困家庭の子どもの学習や、子どもの保護者に対して就労の支援を行うことなどを目的にしている。

生活困窮者自立支援法は、「その他の世帯急増」への対策として、生活困窮者が生活保護にまで落ち込まないようにとの考えから、中間的な支援の仕組みを整備したものである。

こうして、低所得世帯の子どもであっても、高等学校、さらには大学に進学しやすくする措置が講じられていった。すなわち、高校無償化法の制定（2010年）・改正（2013年）と大学無償化法の制定（2019年）である。これらの法律と生活保護との関係は、次項以下で述べる。

なお、2019年改正生活困窮者自立支援法では、国の定める「大綱」（子どもの貧困対策に関する大綱）の内容に関し、従前の子どもの貧困率と、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率に加え、一人親世帯の貧困率と生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率を付加するなど、「高等教育の無償化」政策との整合を図っている（8条2項2号）。

## 2 生活保護における義務教育終了後の「就学」の位置付け

### (1) 高等学校等

小中学校は、義務教育とされたことから、現行生活保護法の下では、1950年の制定当初から教育扶助の対象だった。また、同法では、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」（4条）とされている。当然、この「能力」には「稼働能力」が含まれており、義務教育が終了した後は就労することが求められた。一方、昨今の「貧困の連鎖」論で明らかにされたように、より高次の教育を受けることで就労の幅が広がり、高収入を得る機会が増大する。したがって、長期的に見た場合、義務教育終了後即就労することが、個人的にも社会的にも望まれる状態とはいえない。そこで、生活保護制度の下で、どこまで進学を機会を保障するのが問題になる。

こうして、生活保護の運用のなかで、進学への機会は順次拡大されてきた。これをまとめたのが、【図表】である<sup>(8)</sup>。

---

(8) 図表の作成に当たっては、一次資料たる各年度版『生活保護手帳』および『生活保護手帳別冊問答集』の収集が思うに任せなかった。これを補うため、特に参照したのが、牧園（1999）である。深謝申し上げます。

【図表】 生活保護における義務教育終了後の「就学」(※)の位置付け

年度	扶助の対象		世帯分離	世帯内就学	収入の取り扱い	影響を与えた出来事・ポイント (★は特に重要なもの)
	扶養	生業扶助				
1957			義務教育を超える学校に修学中、1世帯に1人のみ			実施要領中に「世帯の認定」の項が規定される 高校進学率51.4% 大学(短大含む、以下同じ)進学率11.2%
1958			①定時制高校、②[普通]高校(日本育英会特別貸与等が条件)、③美業高校(日本育英会一般貸与等が条件)			日本育英会特別貸与(=英才に対する貸与)が始まる
1961	各種学校による技能修得		①定時制高校、②高校[・大学](日本育英会特別貸与等が条件)、③高校、④各種学校(修学年限2年以上)	高校可(公的奨学金の支給・貸与が条件)		★高校について世帯内修学を初めて適用 高校進学率62.3% 大学進学率11.8%
1963			上記①～④に加え、⑤高専・短大可(保護開始時において最終学年在学中に限る)			
1966			上記①、②、③高校・高専(4・5年次)、④短大可(保護開始時において最終学年在学中に限る)			
1967				高校可(私人または任意団体による奨学金の支給・貸与、特別貸与奨学金で可)		高校進学率74.5% 大学進学率17.9%
1969			上記②、③高校・高専、④大学可(短大含む、以下同じ、保護開始時において最終学年在学中に限る)	①高校・高専可(奨学金の支給・貸与が条件)、②定時制高校可		高校進学率79.4% 大学進学率21.4%
1970			①大学修学中、②大学進学(日本育英会特別貸与等が条件)、③(生業扶助の対象外の)各種学校	①高校・高専可(奨学金の支給・貸与に加え、自己の就労収入などによっても可)、上記②、③夜間大学(稼働能力活用が条件)	修学に要する経費	★高校・高専を世帯内修学に統一 高校進学率82.1% 大学進学率23.6%

年度	扶助の対象		世帯分離	世帯内就学	収入の取り扱い	影響を与えた出来事・ポイント (★は特に重要なもの)
	奨学金	生業扶助				
1974			上記①、②大学進学(日本育英会一般貸与・これに準ずる奨学金で可)、③	上記①、②各種学校(高校・高専に準じ、義務教育終了後引き続き修学するものに限る)可(奨学金の支給・貸与に加え、自己の就労収入によって可)、上記②③(以下「③」「④」とする)		★大学を世帯分離でほぼ統一 高校進学率90.8% 大学進学率35.2%
1976		専修学校による技能修得が加わる	上記①、②、③世帯内就学の対象にならない専修学校・各種学校	上記①、②専修学校・各種学校(高校・高専に準じ、義務教育終了後引き続き修学するものに限る)可(奨学金の支給・貸与に加え、自己の就労収入によって可)、③、④		学校教育法改正(専修学校制度創設)
1981				上記①、②専修学校・各種学校(高校・高専に準じ、かつて高校・高専・専修学校等を修了したことがないこと)可(奨学金の支給・貸与に加え、自己の就労収入によって可)、③、④		★専修学校・各種学校について、高校・高専に準じるものは世帯内修学、それ以外かつ生業扶助の対象にならないものは世帯分離で統一
1983				上記①、②、③、④、⑤盲、聾、養護学校(以下「盲学校等」)の高等部専攻科可(奨学金の支給・貸与に加え、自己の就労収入によって可)		
2005	高等学校等就学費(基本額、学級費等、教材代、授業料、入学科および入学検査料、通学のための交通費、入学準備金)			上記②・⑤について、「就学金の支給・貸与に加え、自己の就労収入によって可」という条件を削除	高等学校等就学費の支給対象にならない経費であって、その者の就学のために必要な最小限度の額	福岡市学資保険訴訟(中嶋訴訟) 最高裁判決(2004年3月16日) 高校進学率96.5% 大学・短大進学率51.5%
2009	高等学校等就学費に学習支援費を追加					

年度	扶助の対象		世帯分離	世帯内就学	収入の取り扱い	影響を与えた出来事・ポイント (★は特に重要なもの)
	生業扶助					
2010	高等学校等就学費のうち授業料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					★「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」制定
2013	上記法律名称改正（→「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」）					★「子どもの貧困対策の推進に関する法律」制定 「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に名称改正 生活困窮者自立支援法制定 高校進学率96.6%（全体） 高校進学率90.8%（被保護世帯） 大学・短大進学率55.1%（全体） 大学・短大進学率19.2%（被保護世帯）
2014					高校生の収入のうち「就労や早期の保護脱却に資する経費」（自動車運転免許等取得経費、資格取得のための専修学校、各種学校または大学進学のための入学科等、国・自治体により行われる貸付資金の償還金など）を収入認定除外	
2015					高校生の収入における収入認定除外の範囲を学習塾の授業料、模試代、交通費などに拡大	
2018						高校進学率96.3%（全体）、中退率1.4% 高校進学率93.7%（被保護世帯）、中退率4.1% 大学・短大進学率57.9%（全体） 大学・短大進学率36.0%（被保護世帯）
2019						★「大学等における修学の支援に関する法律」制定

出典：牧園（1999）、牧園（2006）、河野（1995）を参照し、筆者作成。

※ 「保護の実施要領」において、2005年度前は「修学」としていたものを、同年度以降「就学」に変更している。「修学」では、将来卒業することが要件のような趣意があるが、「就学」とすることで、現在在学していればよいとしたものである。

【図表】の項目について、順次説明すれば、次のとおりである。

第1に、生業扶助とは、生活保護法による8種類の扶助のうちのひとつである。その内容を、「生活保護法による保護の基準」（昭和38年4月1日厚生省告示第158号）に従い細目化すると、①生業費、②技能修得費、③就職支度費、に区分される。義務教育（小中学校における教育）であれば教育扶助の対象だが、そうでない高校教育に対する扶助は生業扶助の対象とされている。

高校就学に対する生業扶助は、2005年に始まった。「高等学校等就学費」の新設である。ここでいう「高等学校等」とは、高等学校（定時制および通信制を含む）、中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部専攻科、高等専門学校、高等学校等での就学に準ずるものと認められる専修学校および各種学校のことである。たとえば、当初、高等学校等就学費の一部を構成していた「授業料」は、現行高校無償化法の施行によって、同法で授業料が支給されるようになったことから、この対象からは外された。もっとも、同法の対象にならない高専の第4・第5学年については、依然として高等学校等就学費の対象とされている。

第2に、世帯分離とは、世帯を単位に生活保護を適用する「保護の原則」の例外であり、個人を単位にすることである。つまり、例外的に、同一の世帯にありながら、他の世帯員と異なり、保護の対象外にすることを認める制度である。

保護を必要としない世帯に要保護者が転入してきた場合などは、転入してきた要保護者だけを保護すれば足りるだろうし（要保護者分離型）、逆に、保護を要しない者が被保護世帯に、日常生活の世話を目的に転入してきた場合などは、同一世帯と認定すべきではないだろう（個別要件分離型）<sup>(9)</sup>。要するに、世帯分離は、要保護世帯と世帯分離された者のいずれにも、有利にも不利にも働く場合がある。

当初、高校進学率が低かったこともあり、被保護者の子どもに高校進学を認めることは例外的な取り扱いだった。原則として、義務教育終了後は就労し、世帯の家計に貢献することが求められた。しかし、「英才」に対して特別に貸与される「日本育英会特別貸与奨学金」を受給する者に対しては、個人の資質・意欲と社会的意義にかんがみ、特別に世帯分離を認め、進学の道を開くことにした（1958年）。就労義務が免除されるという点では世帯分離された者（高校生）にメリットが生じるものの、奨学

---

(9) これら世帯分離の類型化については、牧園（1999）などを参考に、筆者は、すでに論じたことがある。山口（2015：202-206）。

金等だけで生計を維持できなければ、他の世帯員（被保護者）の生計を圧迫する。また、貸与奨学金であれば、将来への負債を負うことにもなる。こうしたデメリットが認められる。とはいえ、メリットに着目し、徐々に、世帯分離の要件を緩和し、また、高校だけでなく、高専、短大、大学とその対象を拡大していった。

第3に、世帯内就学とは、世帯員として保護の対象に含めつつ、就学を認めるものである。

世帯内就学では、世帯分離のデメリットがほぼ解消される。貸与奨学金のデメリットは残るが、これは貸与制度全般のものであり、保護受給者特有のものではない。こうして、高校・高専については、世帯内就学に統一された（1970年）。一方、大学については、進学率が低かったこともあり、世帯内就学の道は開けず、世帯分離でほぼ統一された（1974年）。

保護対象になることで生活費に関しては最低限保障される。しかし、就学に伴う費用が十分に賄われるかといえ、そうとは限らない、といった限界がある。そこで、この限界を克服するためには、義務教育に対する教育扶助のように、何らかの給付が求められる。このような要請を踏まえ、2005年に追加されたのが、生業費のうちの高等学校等就学費である。2010年に「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」（現「高校無償化法」）が制定されたことで、その分高等学校等就学費の支給対象費目は縮小したが、制度として安定期に入っている。

第4に、収入の取り扱いとは、世帯内就学を認められた者の就労収入等を、教育関係経費のどの範囲までに充当することを認めるのか、といった問題である。

生活保護においては、原則、世帯員のすべての収入は、世帯単位で算定された最低生活費に充当される。しかし、社会事業団体からの慈善的性質を有する金銭など社会通念上収入として認めることが適当でない収入が存在するところであり、生活保護の運用においても、これらの収入は「収入認定しないもの」として取り扱われている。こうして、高校で就学する者の収入のうちの一部は、「収入認定しないもの」として認められるようになった（1970年）。この範囲は、2013年の「子どもの貧困対策法」制定を契機に、高等学校等就学費の支給対象とならない費目について順次拡大されている。

## （2）大学等

大学等に関しても、世帯分離では一定の前進が見られる。一方、世帯内就学に関し

ては、一貫して否定的である。こうした経緯を概観しよう。

なお、生活保護の取り扱いにおいては、修業年限が重要である。そこで、本稿では、大学等の種類を定める、学校教育法によるそれらの定義を概括化し、基本的に、修業年限4年のものを「大学」と称し（学校教育法87条1項）、また、同2年のものを「短期大学（短大）」と称し（同108条2項・3項）、検討を進める。

第1に、大学就学が生業扶助の対象にされたことはない。大学就学者は、保護の対象にならない以上、当然の帰結である。

第2に、1961年に初めて大学就学に対しての世帯分離が認められた。ただし、これは、日本育英会による特別貸与が大学について始まり、これに対応するかたちで保護の実施要領が「高校で修学する場合等であって……」と改正されたことによるものである。この「等」の解釈として、大学での修学が含まれるとのものである（牧園（1999：88））。運用実態は不明であるが、後付けの形式的な解釈に過ぎないように思われる。事実、1963年の改正では、この規定をそのままにしながら、別途、「高専、短大等」に関する規定が付け加えられている。

すなわち、1963年には、「最終学年在学中」といった条件付きではあるが、明示的に短大就学に世帯分離が認められるようになった。高専の就学期間が5年であり、これに準拠した措置だと考えられる。なお、ここでは、「高専、短大等」とされ、この「等」に大学が含まれると解釈されたようである。これまた、運用実態は不明であるが、大学に関してはゼロまたはこれに近い運用実績だったのではないかと推測される。

1969年に、初めて大学が明記された。「大学等」として、これまでとは逆に「等」のなかに短大を含むとしたのである。

1970年には、「最終学年在学中」といった条件が解除された。1974年には、進学について「日本育英会特別貸与」という条件が解除された。同一般貸与またはこれに準ずる奨学金でよくなった。世帯分離は生活保護において例外的な措置だとの原則までは放棄されなかったものの、事実上、世帯分離の措置が一般化したといつてよい。1974年当時の大学進学率は35.2%であり、3人に1人以上が大学に進学する「大学の大量化」に向けての措置だったといえる。この取り扱いが、現在まで安定的に続いている。

第3は、世帯内就学である。1970年には、夜間大学就学は、条件付きながら世帯内就学の対象になった。昼間稼働能力を活用していれば、夜間の時間の過ごし方は自由だとの考え方からである。逆に言えば、昼間稼働能力を活用していなければ、世帯内

就学は認められない。他の大学就学同様に世帯分離となる。

第4は、収入の取り扱いである。世帯内就学が認められていれば、高校就学の場合と同様の取り扱いで収入認定が行われる。一方、世帯分離であれば、これらの収入は概括的に自身の生活費や大学就学にかかる学資に充当されるため、生活保護における収入認定の対象にならない。

これらのように、おおむね大学就学の生活保護における位置付けは、1974年の世帯分離で安定した。2020年を起点にすれば46年も前のことである。昨今の動向を受けて、これらがどのように変化したのか、または変化しなかったのか、改めて見ていきたい。

### 3 大学無償化制度の意義と限界

#### (1) 前史 — 「子どもの貧困対策法」の制定

2013年に「子どもの貧困対策法」が制定された。これを契機に、「子どもの貧困」の「見える化」が進んでいった。

同年には、全体の大学進学率は55.1%となっており、過半数を上回っていた。一方、被保護世帯の大学進学率は19.2%であり、5人にひとりにも達していない。こうしたことが「貧困の連鎖」の一因であることが明らかになった。

しかし、だからといって、大学就学が世帯内保護になったのかといえば、そのようなことはなかった。高校就学が世帯内就学に統一された1970年の高校進学率は82.1%であって、これに並ぶような数値にならない限り、世帯内就学は認められないのかも知れない。また、大学進学は、当人の意欲と能力に多くを依存するため、高校進学と同列に比較することは無理がある。そこで比較の対象になるのは、やはり大学進学率の相違だろう。55.1%（全体）と19.2%（被保護世帯）では、格差が大きすぎる。

ただし、貧困によって、意欲と能力を持ちながら大学進学を断念せざるを得ないのは、被保護世帯の子どもに限定されない。他の低所得世帯の子どもも同様だろう。こうしたことから、もう少し一般化された制度が構築された。これが、「高等教育の無償化」制度である。

#### (2) 大学無償化法の制定

繰り返しになるが、2019年に大学無償化法が制定され、2020年4月に全面施行され

た。同法による措置の内容は、①授業料等（授業料＋入学金）減免と、②学資支給（給付型奨学金の支給）の2つである。

従前、被保護世帯の世帯員でありつつも世帯分離された大学就学者の多くは、貸与奨学金と就労（アルバイト）収入で生計を維持しつつ、学資を捻出してきたものと推測される。このうち、貸与奨学金が給付型奨学金の支給に置き換われれば、将来への負債がなくなる。一方、奨学金の金額が増えない限り、在学中での効果はない。また、授業料減免がなされれば、アルバイト時間を減少させることが可能であり、その時間を学習に振り向けることが可能になる。一方、副教材や課外活動等にかかる費用や生活費を捻出するためには、一定のアルバイトが引き続き必要だろう。昨今、大学生によるアルバイトは一般化しており（大学の大衆化、社会の貧困化）、アルバイトに従事すること自体は、特別な活動ではないと思われる。要は、それに要さざるを得ない時間の多寡が問題となる。

さて、世帯分離という観点から大学無償化をとらえるときには、世帯分離された者以外の世帯主・員についても検討が必要である。つまり、世帯分離がなされたとしても、実際には、家計費として共用されている部分がある。その費用負担の問題である。

生活保護の扶助の種類から考えてみよう。これらは、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、⑧葬祭扶助、の8種類である（生活保護法11条）。

②と⑦は、すでに検討したところだ。また、③、⑤、⑥および⑧は、関連がない。残るところは、①と④である。

第1に、①の生活扶助に関連し、生活費は、主に食費と光熱水費とで構成される。これらは、世帯員全員（被保護世帯と世帯分離された者）で共用されているものと考えられる。世帯分離された者が、他の被保護世帯主・員に負担をかけないためには、その収入のなかから自らの最低生活費相当分を捻出し、それを他の世帯主・員に納めなければならない。こうしたことを対象にした調査はなされていないようだが、筆者の皮膚感覚では、応分の負担はなされていないように思われる。大学生を持つ親としては、自分の生活費を削ってでも子の学業を応援したいと考えるのではないだろうか。

第2に、④の医療扶助に関連するところの医療費は、さらに切実である。「共用」の費用負担が問題になるのではなく、「分離」され、独立した存在として、立ち現れる。

前提として、世帯分離された者には医療扶助が適用されない。したがって、独立し

て国民健康保険に加入することになる。もちろん、アルバイト先で職域の健康保険に加入できればそれでよいが、こうした事例は滅多にないだろう。

そこで、まず、国民健康保険料を支払うことが求められる。

次に、医療が必要な事態に至った場合には、原則、医療に要する費用の3割の自己負担分を支払うことが求められる。こうした事態では、就労にも影響が出、収入の減少が見込まれるものであり、収入・支出の両面から、世帯分離された者の生活を脅かす。こうした事態に対処するには、他の世帯主・員からの援助に頼ることを避けられないだろう。もっとも、入院等のため、「一定期間」通学が困難になった場合には、この間、世帯分離が解除され、従前の世帯主・員とともに保護（医療扶助）を受けることが可能である（『別冊問答集』問1-56）。

なお、国民年金保険料については、学生納付特例制度が設けられているため、納付の必要がない。もっとも、これに応じて、将来受け取る年金額は減額されることになる。

最後に、世帯分離を飛び越えた「別世帯化」について触れておく。

世帯分離による大学就学では、住居・住所の移転がないため、近隣に通学可能な大学が所在することが必要になる。一方、志望する学部・学科を有する大学が近隣に所在しないなどの場合には、住居・住所を移すことが考えられる。この場合、一時的なもので帰来の可能性があれば、本来、同一世帯と認定し、世帯分離すべきといえる。しかし、別に住居を構え、さらに世帯分離されることで、同一居住・同一生計の2つの要件とも充足しなくなる。そこで、実質的には、別世帯を形成する。前記の扶助の種類で考えれば、世帯分離された者は、③の住宅扶助相当部分まで自己の収入で捻出することが求められる。これが困難であれば、実態的に、被保護世帯の世帯員にとって、志望大学の幅は限定されることになる。もっとも、こうした事態も、低所得者世帯にとって共通しており、被保護世帯に限られるものではない。

### （3） 大学無償化制度の意義

世帯分離にしても、別世帯化にしても、大学就学者自身が単独で生活費と大学就学にかかる学資を捻出する必要がある。大学無償化法によって、授業料等減免と学資支給がなされれば、これらの収入は、直接、大学就学者自身の支出に充当される。少なくとも世帯分離制度や別世帯化は、こうした取り扱いを前提にしている。他の世帯主・員の生活が厳しいとしても、これに充てることは好ましくない。

大学無償化制度は、生活保護世帯を含む低所得者世帯に属する大学進学希望者にとって、十分かどうかはともかくも、大きな意義が認められる。

#### (4) 大学無償化制度の限界と課題

もっとも、このように、授業料等減免と学資支給を生活保護の制度趣旨に沿ったかたちで運用したとしても、大学就学者に経済的余裕が生まれるにはほど遠い、という限界がある。

別世帯はもちろんのこと、世帯分離にあっても、生活費や大学就学にかかる学資の充足とはならないからである。アルバイトは継続する必要があるだろうし、これによる収入を友人との交際費に十分に充てることは容易ではない。

この原因は、世帯分離という取り扱いの限界にある。高校就学が世帯内就学として認められ、さらには、収入認定に当たっての特例が拡大されてきたように、大学就学に際しても同様の取り扱いが認められることが求められる。

とはいえ、このような取り扱いが認められるのは容易ではない。大学進学率（全体）が高校のそのように90%を上回ることは予想しがたい。また、生活用品に関する保有判断基準として、一定地域における普及率が70%とされているが（問答第3の6<sup>(10)</sup>）、2018年度の大学進学率（全体）は、57.9%であって、これにも及ばない。「貧困の連鎖」を打ち切るため、また、意欲と能力のある者には大学教育を受ける機会が等しく保障されるべきとの認識が、社会全体に共有される必要がある。もっとも、その前提として、大学における教育自体が、社会に信頼されることが不可欠だろう。

日本育英会による奨学金制度の発足時は、対象者は「英才」に限られた。現在でも、大衆化されたとはいえ、選定の基準には、経済基準とともに優秀基準が存在している（大学無償化法3条、独立行政法人日本学生支援機構法17条の2第1項）。進学率の高まりに伴って、相対的に「優秀」とされる基準は緩くなる。そこで、目指すべき目標は、大学進学率（全体）や一定地域における普及率ではなく、大学進学率（全体）と同（被保護世帯）の格差の是正となる。被保護世帯における大学進学率の動向を把握することで、低所得世帯全体の動向も推測することができよう。

このような考え方に立って、「子どもの貧困対策法」は、2019年に改正されている。

---

(10) ここでいう「問答」とは、「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」（昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知）を指す。『生活保護手帳 別冊問答集』ではなく、『生活保護手帳』本体に収録されている。

そして、これに基づき、同年11月、「大綱」（「子供の貧困対策に関する大綱 — 日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて」）も改定された。今後、大学無償化制度の運用実績は、これらによってモニタリングされることになる。

なお、大学無償化制度構築の契機は、冒頭に述べたとおり、「社会保障と税の一体改革」にあった。当時5%の消費税（地方消費税含む）を10%に引き上げ、その増収分を増え続ける社会保障財源とすることがもくろまれた。ただし、幼児教育・保育の無償化、高校無償化、そして大学無償化は、いずれも当初の予定ではなく、後の政策によって追加措置されたものである。こうした経過から、財源面からの持続可能性に不安がある。さらには、昨今の新型コロナウイルス感染症対応と、これに伴う経済の失速が不安の増幅に拍車をかける。もっとも、経済失速に伴う政策の見直し、または（および）赤字国債の発行などは、国政全般にかかる事項であり、ことさら「社会保障と税の一体改革」関連事業に拘泥する必要はないのかもしれない。

## 4 期待される大学の役割と定位

### （1）学部教育

「大学の役割」などと大上段に構えても、すでに教育学等において膨大な先行業績がある。そこで、本稿で扱うのは、生活保護世帯等の低所得者世帯が「貧困の連鎖」を断ち切るための手段としての「大学の役割」に限ることとする。

こうした面から、大学無償化制度においては、支援措置の目的を「大学等での勉学が就職や起業等の職業に結びつくこと」<sup>(11)</sup>としている。もちろん、大学における研究機能を排除したものではない。しかし、このような文脈から、支援措置の対象となる大学等の要件のひとつとして「実務経験のある教員による科目の配置が一定割合を超えていること」が掲げられている。制度導入期に当たる現在では、この「実務経験のある教員」の該当要件は高いものではない。しかし、将来もこのままであるかどうかは不明である。「貧困の連鎖」を断ち切るという目的からすれば、職業教育の比重が

---

(11) 高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」（2018年6月14日）による。以下、この項において同様。

増し、この要件が高まることが予想されよう。

## (2) 専門学校

大学における学部教育のなかで職業教育の比重が高まる時、専門学校との違いが一層問題になる。専門学校を含む専修学校の法的位置付けから見ていこう。

専修学校とは、「職業若しくは实际生活に必要な能力を育成し、又は教養の向上を図ることを目的として……組織的な教育を行う」（学校教育法124条）一定の教育施設である。専修学校には、高等課程、専門課程または一般課程が置かれる。専修学校の高等課程（高等専修学校）は、高校に相当する。専修学校の専門課程（専門学校）は、大学・短大に相当する。また、専修学校の一般課程は、各種学校に相当する。

（同125条、126条）。専修学校の一般課程と各種学校は、高校相当から大学相当・大学院相当までと多様である。そこで、本稿では、大学相当の「専門学校」について検討する。

なお、生活保護の取り扱いでは、高等専修学校およびこれと同等の専修学校一般課程および各種学校について、高校・高専同様世帯内就学が認められている。

さて、専門学校は、生活保護の取り扱いにおいては、大学同様世帯分離である。専門学校は、実践的な職業教育と専門的な技術教育を行う教育機関ではあるが、この点で大学同様である。大学無償化法においても、大学同様に扱われている（2条1項）。ただし、大学無償化法において、大学に対する「機関要件」として「実践的教育」が求められたことで、むしろ大学の側が専門学校に接近しつつある。2013年度から始まった「研究大学強化促進事業」において、文部科学省に選定されなかった大学<sup>(12)</sup>は、「大学の大衆化」の受け皿としての役割が期待されているのかもしれない。

ところで、生活保護における専門学校の位置付けをめぐる問題が生じた事案を紹介したい<sup>(13)</sup>。事案の概要は、次のようなものである。

---

(12) 選定されたのは、大学では、国立17、私立2の、わずか19大学に過ぎない。

(13) 筆者がこの事案について関心を抱いた契機は、2020年1月11日に開催されたかながわ政策法務研究会における曾和俊文「行政不服審査と政策法務」と題する報告を聞いたことにある。曾和教授は、大阪府行政不服審査会第3部会委員（部会長）として、同事案にかかわっていた。同報告の内容は、『自治実務セミナー』2020年5月号2～9頁を参照。また、同事案の詳細については、大阪府ウェブサイト掲載の大阪府行政不服審査会2018年度答申9号「生活保護変更決定処分取消請求」（答申日：2018年10月23日）

[http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27862/00305296/3004\\_toushin9.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/27862/00305296/3004_toushin9.pdf)を参照。

- ① 生活保護世帯に属し、発達障害（２級）がある長男は、高校卒業後、専門学校に進学し、この結果、世帯分離を内容とする保護決定処分（保護費の減額処分）がなされた。
- ② この処分に対して、審査請求がなされた。
- ③ これに対し、大阪府行政不服審査会は、世帯分離の要件を定める厚生省社会局長通知（第1の5の（3））について、稼働能力があることが前提となっているとし、高校等を卒業すれば、それまでに培った稼働能力を活用することが前提であるため、大学等に進学する場合は、稼働能力を活用することを前提に世帯分離をすることが通知の趣旨であり、稼働能力がない場合は、通知の適用はないとした。

稼働能力に関しては、長男が「『国民年金・厚生年金保険 障害認定基準』（昭和61年3月31日庁保発第15号各都道府県知事あて社会保険庁年金保険部長通知）第2『障害認定に当たっての基本的事項』の1『障害の程度』において『（2）2級 身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が、日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のものとする。この日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度とは、必ずしも他人の助けを借りる必要はないが、日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度のものである。』」（傍点は、筆者による）とされていることから、なしとしている。

そのうえで、世帯内就学を認め、さらに、長男が、世帯分離後に借りた奨学金等について、主として専門学校に進学するために借り入れたものと推認し、「他法、他施策等により貸し付けられる資金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額」に該当するため、収入認定されるべきではない、とした。

行政不服審査の実務においては、この大阪府行政不服審査会答申を受け、審査庁としての大阪府知事の裁決がなされる。審査庁は、行政不服審査会の答申に必ずしも拘束されるものではないが、それらを踏まえて判断することとなる。この結果について処分庁（この事案では、市の実施機関）は拘束される。今後、このような流れが続くことになっており、事実、すでに続いていったことと思われる。

本稿ではこうした顛末を追うことを目的にしていない。本事案のような個別事案については、個人情報保護の観点から、具体的な行政処分の内容が報道されることもほとんどない。そこで、本事案には、筆者は、さまざまな観点から関心を抱きつつも、本稿のテーマとの関連から簡単な指摘をするにとどめる。

第1に、職業生活に密接に関連した専門学校については、世帯内就学を認めるようにすべきか、という論点が考えられる。

第2に、もしそうだとすれば、専門学校に近づきつつある大学の一部（学部・学科）についても、専門学校と同様に取り扱う必要があるのではないかと、という論点が考えられる。

第3に、もしそうだとしないとしても、本事案のように、高校卒業だけでは職に就きたく、専門学校で高度な技術・技能を身につけることによって初めて職に就けるようなケースに関しては例外を認め、世帯内就学を認めてもよいのではないかと、という論点が考えられる。

第4に、大学であっても、第3のケースと同様の事態が起こりうるのではないかと、という論点が考えられる。就学に対する基盤として、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（平成25年法律第65号）が制定され、大学に対しても適用されることで、障害者等高校卒業だけでは職に就きたい者が大学において就学しやすい環境が整ってきている。

これまでに述べたように、世帯分離や大学無償化制度の取り扱いにおいて、大学と専門学校は同様である。そうだとすれば、本事案のような例外的なケース（前記第3のパターン）にあっては、第4のパターンもまた認めてよいように思われる。

一方、本事案を「発達障害者」に関する例外的なケースとするならば、特別支援学校高等部専攻科（入学要件は、高校または特別支援学校高等部の卒業者）と同等に解することで（厚生省社会局長通知（第1の3）の準用）、世帯内就学を認めることが考えられる。法定受託事務に関する処理基準である「局長通知」の内容を正面から否定する解釈を採ることは、処分庁たる保護の実施機関にとって困難である。都道府県知事が実施する事務監査（生活保護法23条。これらの事務は、都道府県の第一号法定受託事務（同84条の5、別表第3））における指摘に耐えがたいだろう<sup>(14)</sup>。そこで、筆者は、厚生省社会局長通知を準用することのほうが、国・都道府県との摩擦が少ないと思われ、保護の実施機関にとって採用しやすく、適当な方法だろうと考える。

いずれにしても、生活保護における大学（学部）や専門学校の取り扱いは、世帯分

---

(14) 今般の事案のように、都道府県に置かれる行政不服審査会が都道府県の事業部局の判断をくつがえすのは、例外的なことだといえる。さらに、こうした「逆転」は、事後的に起きることであって、先行する（市の）実施機関に、こうした事態まで想定することを期待するのは酷だといえる。

離で長年安定しているものの、近年の法環境の変化のなかで問題が生じつつあるように感じられる。

### (3) 大学院教育

大学（学部）の取り扱いが世帯分離で安定している以上、大学院について検討する意味は少ない。ただし、大学院における学問分野によっては、検討する意味があるかもしれない。そこで、大学院の現状を素描すれば、次のとおりである。資料は、文部科学省中央教育審議会大学分科会「2040年を見据えた大学院教育のあるべき姿——社会を先導する人材の育成に向けた体質改善の方策（審議まとめ）」（2019年1月22日）による「関連データ1. 大学院の基本データ」<sup>(15)</sup>を使用する。

第1に、2018年5月1日現在、大学院修士課程入学者は、7.2万人（6.4万人＋社会人0.8万人）で、社会人を除く6.4万人を22歳人口と比べた場合の修士課程入学者の割合は、5.3%である。また、専門職学位課程入学者は、0.7万人（0.3万人＋社会人0.3万人、端数処理のため、合計にずれがある）で、社会人を除く0.3万人を22歳人口と比べた場合の専門職学位課程入学者の割合は、0.2%である。両者の合計は、6.4万人＋0.3万人＝6.7万人（5.5%）にすぎず、大学院は、一般的な就学先とはいえない。

第2に、学問分野別の大学院学生数を見ると、修士在籍者数合計は、16.3万人で、そのうち、学生数が多い分野は、順に、工学6.7万人（41.0%）、社会科学1.6万人（10.0%）、理学1.4万人（8.9%）となっている。圧倒的に工学が多いといえよう。

工学では、学部から直接大学院に進学する者が多いが、大学院進学率が低位にとどまっている以上、世帯内就学はおろか世帯分離さえも認められていない。

このような現状を是とするか、もし是としない場合には、生活保護行政の運用改善を求めるか、大学独自で対応するのか、といった方策が考えられる。ここでは、後者について検討しよう。

### (4) 大学の定位

かつて「苦学」はあった。働いて学資や生活費を作りながら勉学し、基本的に修業年限の2倍（8年）以内の期間で卒業することを目指す、といったタイプである。

---

(15) 文部科学省ウェブサイト

[https://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2019/03/12/1412981\\_005r.pdf](https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/03/12/1412981_005r.pdf)  
参照。

「蛍雪の功」や「リンゴ箱やミカン箱を机代わりに勉学すること」は、美談として讃えられてきた。

しかし、昨今こういった美談を耳にしなくなったようである。「大学の大衆化」とともに「大学の工場化」が進み、大学は、社会の役に立つ職業人を育てることを期待されるようになり、実務教育・実業教育に力を入れるようになった。工場がオートマテック化されるように、事務作業がマニュアル化されるように、ICTがAIに向かうように、大学もまた一定の知識・技能を効率よく提供し、留年などさせることなく定められた修業年限（基本的に4年）で卒業させることが求められている。

「大学の大衆化」に対応するため、大学数は、増え続けてきた。

「文部科学統計要覧（平成31年版）」によれば、1955年の228大学が2018年には782大学と3.4倍になった。このうち、私立大学に限れば、122大学→603大学と4.9倍である。また、学生数（短大除く）では、同様に、全体で、523,355人→2,909,159人と5.6倍、私立大学では、312,364人→2,144,670人と6.9倍にまで増加している。これらのうち、女子学生（全体）は、65,081人→1,280,406人と19.7倍に激増している。全学生に占める割合も、12.4%→44.0%と、男女差は大きく縮小した。

日本国憲法制定当初、89条（「公金その他の公の財産は、……公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」）を厳格に解し、私人が行う教育等の事業の自主性を確保するため、公金の支出に慎重だった。しかし、「大学の大衆化」の要請に応えるためには、大学の数を増やす必要がある。また、高度経済成長の時期でもあったことから、国の財源も潤沢に存在した。そこで、1970年に創設されたのが、私立大学等経常費補助金制度である。この制度は、私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）の制定によって強固なものになり、現在に至っている。

また、大学生に対する奨学金制度について、文部科学省によれば次のように紹介されている<sup>(16)</sup>。

「我が国の奨学金事業は、昭和18年に創設された財団法人大日本育英会の奨学金事業に端を発します。無利子の貸与型奨学金としてスタートし、学生数の増加や利用者数の増加に伴い規模を拡大してきました。昭和59年には、貸与希望者の増

---

(16) 文部科学省ウェブサイト [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shougakukin/main.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shougakukin/main.htm)。

大に対応するため、財政投融资資金を活用した有利子奨学金が創設されました。現在は、無利子と有利子をあわせて、全学生の約4割が奨学金制度を利用しています。」

その後の、大学無償化法に基づく措置については、すでに述べたとおりである。

もっとも、こうした奨学金だけですべての学生の需要を賄い切れているかといえば、決してそのようなことはない。各大学は、それぞれ独自の奨学金制度を構築している。

奨学金の支給要件として、経済基準と優秀基準が存在することはすでに述べた。これらの充足基準をどのように設定すべきなのか、各大学としては、社会環境の変化、具体的には大学無償化法の施行に合わせて見直しを図ったところである。経済基準と優秀基準のどちらを一層重視すべきかといった点で、大学の姿勢を表すことができる。

大学独自の奨学金制度については、少子化、特に18歳人口の縮小に備えた大学の生き残り戦略という面からの要請が強く、多くは大学経営における入試戦略として位置付けられているのだろう。それでも、生活保護世帯等の低所得者世帯に対する大学独自の支援措置という面がなくなるものではない。格差社会のなかで、学生に対する大学の定位が試されている。

## おわりに

現在の独立行政法人学生支援機構（JASSO）の前身は、1943年に設立された財団法人大日本育英會<sup>(17)</sup>である。これが翌1944年、大日本育英會法（昭和19年法律第30号）の制定によって、特殊法人とされた。第2次世界大戦後、同法は改正され（大日本育英會法の一部を改正する法律（昭和28年法律第204号））、日本育英會法に題名が改められた（大日本育英會→日本育英會）。さらに、特殊法人の独立行政法人化の流れのなかで、独立行政法人日本学生支援機構法（平成15年法律第94号）が制定され、同法の附則（15条）で、日本育英會法が廃止された。

財団法人大日本育英會が設立される前の奨学金は、旧藩由来または郷友に対する因縁等

---

(17) 以降、原則として、旧字を含む「日本育英會」については、「日本育英會」で統一する。その他の旧字表現も同じ。

によるものであり（白川（2018：17））、当時、育英事業数は645、うち学校直営のものが241あったとされている（廣濱（1944：59））。これが、「大東亜戦争」<sup>(18)</sup>における国家総動員体制の下、大日本育英会に再編された。

大日本育英會法は、「優秀ナル学徒ニシテ経済的理由ニ因リ修学困難ナルモノニ対シ学資ノ貸与共ノ他之力育英上必要ナル業務ヲ行ヒ以テ国家有用ノ人材ヲ育成スルコトヲ目的トス。」（1条）としていた。そして、この「優秀ナル学徒」とは、「将来国家のお役に立つべき素質のある者」のことである（廣濱（1944：60）、柴田（2014：203））。学業成績が優秀であっても、「赤化思想」（共産主義思想）に染まった者などはこれに該当しないことになる。一方、「優秀ナル学徒」であれば、大学院への就学であっても認められた（柴田（2014：204-205））。

現行、独立行政法人日本学生支援機構法では、同機構の目的を「教育の機会均等に寄与するために……、もって次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に資するとともに、国際相互理解の増進に寄与すること」（第3条）としている。

「教育の機会均等」→「高収入を得られる知識・技能修得」という図式は、同法の目的からは見えてこない。「創造的な人材の育成」および「国際相互理解の増進に寄与」とは、国としての目標であって、学ぶ側の個人の意思とは直結しないと思われる。これらの関係をどのように取り結ぶのが課題になる。

国民の租税によって運営される国が、国民全体の意向について配慮することは当然なのかもしれない。一方、国民個々の信条、思想、学問の自由を侵すことは許されない。もっとも、これらの自由を「本来的自由権」（国家からの自由）と解し、「社会権的自由権」（国家による自由）的な要素を排除するならば、日本学生支援機構法が実施する奨学金の支給とは無関係と見ることもできる。そこまで極端に解しないとしても、これらのつながりは弱いものとなろう。

もし、そうだとするならば、こうしたつながりを補完する仕組みが求められる。このつながりのひとつに、大学独自の奨学金制度を位置付けることもできよう。ただし、このような思想と大衆化した大学の実態との乖離は大きい。国による大学政策全般とのかかわりも問題になる。

---

(18) 「大東亜戦争」は、日本（大日本帝国）政府による当時の呼び名である。欧米植民地にあるアジア諸国に対する「解放者たる日本」という意味合いを持ち、政治的な用語であるが、その政治的な意味合いから、国主体の奨学金制度が発足したという経緯にかんがみ、あえてこの用語を使用している。

18歳人口の減少だけではない、日本における人口縮減の急速な進行を踏まえ、低所得世帯の就学機会の確保のあり方について改めて考え続けていきたい<sup>(19)</sup>。

なお、2020年のコロナ・ショックを受け、学生に対する支援について、国においては、家計急変（減少）世帯に対する大学無償化制度の運用改善（対象拡大）や、学生のアルバイト収入の減少に対応した「学生支援緊急給付金」の支給などが予算措置された。また、個別の大学においても、全学生に一律の給付金を支給するなどの措置を講じる大学が多く見られた。これらの措置について、生活保護世帯に関しては、世帯分離された学生に対する給付のため、収入認定の対象にはならない。

これら学生に対する一連の政策の動きが一過性のものに終わるのか、それとも恒常的な変革を促す契機になるものなのか、生活保護を含む低所得者世帯に属する学生に対する「コロナ後」の社会の一コマとして、注意深く見守っていききたいと思う。

（やまぐち みちあき 立正大学法学部教授）

キーワード：生活保護／世帯分離／貧困の連鎖／  
大学無償化／奨学金

#### 【参考文献】

- 阿部和光（2012）「生活保護世帯の児童の高校修学と学習権」同『生活保護の法的課題（久留米大学法政叢書18）』成文堂（初出1992年）
- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか——保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴェ書房
- 河野正輝（1995）「生活保護法における資産活用と収入認定」法政研究（九州大学）61巻3号・4号下
- 栗原康（2020）『奨学金なんかこわくない！——「学生に貸金を」完全版』新評論
- 柴田武男（2014）「貧困問題の歴史的位相（下）」聖学院大学論叢26巻2号
- 白川優治（2018）「奨学金制度の歴史的変遷からみた給付型奨学金制度の制度的意義」日本労働研究雑誌694号
- 『生活保護手帳』（各年度版）全国社会福祉協議会（1967年度版～2004年度版）、中央法規（2005年度版～2019年度版）
- 『生活保護手帳 別冊問答集』（各年度版、数年に1回発行）生活保護制度研究会（1968～2008年度）、中央法規（2009年度版～2019年度版）

(19) 教育問題を対象にしたものではないが、人口縮減社会を踏まえて諸問題を扱った最近の筆者の論考として、山口（2019 a : 1）、同（2019 b : 23-25）、同（2020 a : 12-14）、同（2020 b : 17-19）がある。

- 廣濱嘉雄（1944）「大日本育英會法を主題として」法律時報16巻4号
- 牧園清子（1999）「世帯分離と世帯内修学」同『家族政策としての生活保護 — 生活保護制度における世帯分離の研究』法律文化社
- 牧園清子（2006）「生活保護における世帯認定の動向」松山大学論集18巻4号
- 山口道昭（2015）「生活保護の政策法務」同『政策法務の最前線』第一法規
- 山口道昭（2017）「『多様性行政』における政治志向と行政志向 — 生活保護世帯における子どもの就学を中心に」日本行政学会編『首長と職員 — 行政の責任と政治（年報行政研究52）』ぎょうせい
- 山口道昭（2019 a）「〔巻頭言〕人口減少時代の政策法務」政策法務Facilitator63号
- 山口道昭（2019 b）「自治体職員の『構想力』と政策法務」ガバナンス222号
- 山口道昭（2020 a）「住民ファーストの自治体像」地方自治職員研修731号
- 山口道昭（2020 b）「政策法務の進展・課題」ガバナンス228号
- 山口道昭（2020 c）「子ども・子育て支援」条例政策研究会編『自治体サポート 行政課題別 条例実務の要点（加除式）』第一法規
- 渡部昭男（2019）「権利としての教育無償化」経済2019年12月号。