

令和2年12月22日

## 学修者本位の高大接続政策について （多様な背景を持った学生の受入れへの配慮）

内閣府子供の貧困対策に関する有識者会議構成員  
日本大学文理学部  
教授 末富 芳

### 1. 検討の前提となる政策の流れ

- (1) 我が国は「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（「社会権規約」）を1979年6月に批准したが、その際、同規約第13条2(b)及び(c)の規定（中等教育・高等教育）の適用に当たり、「無償教育の漸進的導入」という部分に拘束されない権利を留保した。この状況は長年続いたが、2010年代に入り、高校授業料の実質無償化の実現、奨学金や大学の授業料減免措置などの拡大を踏まえ、2012年9月に当該留保を撤回した。これは民主党政権下で行われたものであるが、その後の自公連立政権においても、この大きな政策の流れを維持・加速し、高等教育の修学支援新制度（授業料等の減免措置と給付型奨学金の拡充）、無利子奨学金の措置や所得連動返還型奨学金の制度化などを図ってきた。
- (2) 今回の一連の入試改革の起点の一つである中央教育審議会の答申（「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について」（平成26年12月22日））は、「高大接続改革の意義」として、これからの大学入学者選抜は、「若者の学びを支援する観点に立って（略）高等学校教育と大学教育とを円滑に結び付けていく観点から実施される必要がある」とし、『既存の「大学入試」と「公平性」に関する意識を改革し、年齢、性別、国籍、文化、障害の有無、地域の違い、家庭環境等の多様な背景を持つ一人ひとりが、高等学校までに積み上げてきた多様な力を、多様な方法で「公正」に評価し選抜するという意識に立たなければならない』としている（P.8）。この答申の考え方を踏まえ、その後の大学入学者選抜実施要項においては「各大学は、年齢、性別、国籍、家庭環境等に関して多様な背景を持った学生の受け入れに配慮する」との文言が「基本方針」として盛り込まれている（P.1）。本要項は大学に対するガイドラインであるが、各大学の施策の前提となる国の政策が多様な背景を持った学生の受入れに逆行することがあってはならない。
- (3) また、2040年の社会を見据えて高等教育政策全般について学修者本位の教育への転換に向けた包括的な提言を行った中央教育審議会答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」（平成30年11月26日）では、「誰一人として取り残さない」というSDGs（持続可能な開発目標）の考え方を引用した上で、「全ての人が必要な教育を受け、その能力を最大限に発揮する社会の到来が期待される」（P.8）、「Society5.0やグローバル化の進展を踏まえれば、個々人の生産性の向上が不可欠であり、できるだ

け多くの学生が進学することが重要である」(P. 35)、「個々人がその可能性を最大限に生かし、AI 時代やグローバル時代を生きていく能力を獲得するためには(中略)、高等教育は『多様な価値観を持つ多様な人材が集まることにより、新たな価値が創造される場』＝『多様な価値観が集まるキャンパス』になることが必要である」(P. 14)としている。

- (4) (1)～(3)のような考え方が示されていたにもかかわらず、英語4技能評価における資格検定試験の活用において地理的・経済的事情への配慮や障害を持つ受験生への配慮が決定的に欠けていたことは政策の一貫性を著しく損なうものであり、高等教育の修学支援新制度の効果を一部相殺しかねないものであった。この意味で、昨年11月に就任3か月の萩生田文部科学大臣が行った延期の決断は適切であったと評価できる。他方、このような問題の大きい政策が、累次の検討組織において指摘された課題を延々と先送りしながらギリギリのタイミングまで実行に移されようとしていたこと(※)、その結果受験生に多大な混乱を引き起こしたことについては、真摯な反省と再発防止策が本検討会議の提言に盛り込まれるべきであると考え。民間資格検定試験利用に際しての利益相反ルール等の整備もずさんなまま国民の不信を招く改革が進行してきた経緯も鑑み、受験生と国民の付託と信頼に応えるためには、政府として遵守すべき規律・ルールを法制に位置付けることも必要である。

(※) 2月7日の検討会議資料3(大学入試における英語民間試験活用及び記述式問題の導入に係る検討経緯の整理)を参照

- (5) また、本検討会議の提言をまとめるに当たっては、①昨年の一連の議論において大学入試をめぐる地理的・経済的格差の問題が広く社会に認識されたこと、②「経済的な状況や居住地域、障害の有無等にかかわらず、安心して試験を受けられる配慮」及び「その他大学入試の望ましいあり方」が、英語4技能や記述式問題とは独立した検討項目として萩生田大臣から示されたことの意義・重要性も踏まえた上で、単に英語4技能評価にかかわる英語成績提供システムの問題への対応にとどまらず、大学入学者選抜全体における格差の緩和や多様な背景を持った学生の受け入れの推進について、中等教育及び高等教育の漸進的な無償制導入等の上位政策目標と統合的な施策を打ち出す必要がある。

## 2. 施策の方向性

1. を踏まえ、今後の大学入学者選抜全体における格差の緩和や多様な背景を持った学生の受け入れの推進について、以下のような方向性で検討することが適当と考える。

- (1) 経済的困窮層の大学進学率上昇は、既に子供の貧困対策に関する大綱(閣議決定)において重要な政策課題として位置づけられているが、依然として低い数値に留まっている(平成30年度:全世帯52%、生活保護世帯に属する子供19.9%)。これまで文部科学省が、高等教育の修学支援新制度(授業料等の減免措置と給付型奨学金の拡充)、無利子奨学金の措置や所得連動返還型奨学金制度などを通じて大学入学後の支援の充

実を図ってきたことは高く評価されるべきものであるが、高校在学中に必要な経費への支援や大学入学に至るプロセスへの支援が相対的に手薄なままにとどまっており、改善を図っていく必要がある。

(2) 進学率の地域格差については、都道府県別の過年度卒業者等も含む大学進学率は、平成 17(2005)年と比較すると全体的に上昇しているものの、首位の東京(73%)と最下位の岩手、宮崎、鹿児島(38%)との間で著しい差(令和元年学校基本調査)があり、地方創生の観点からもこうした状況を改善する方向で施策を講じる必要がある。また、施策を講じるに当たっては大学進学率の地域間格差がこれ以上拡大しないような配慮を行うべきである。

(3) 進学率の男女格差については、全体として縮小傾向(男性 54%、女性 49%)にあるものの、東京都と徳島県を除く 45 道府県で男性の方が女性よりも高く、山梨県(14.3 ポイント)、北海道(11.4 ポイント)、埼玉県(11.4 ポイント)、千葉県(8.9 ポイント)のように依然大きな差がある県もある(2019 年学校基本調査)。また、選抜性の高い大学や理系の学部学科において著しく低い例も散見される。たとえば東京大学の 2019 年現在の女性比率は、学部生 19.3%、京都大学は同 22.3%に過ぎない(※)。こうした状況の是正を図る方向で施策を講じる必要がある。

(※) 東京大学男女共同参画室ウェブサイト [https://www.u-tokyo.ac.jp/kyodo-sankaku/ja/campus-voice/s0902\\_00002.html](https://www.u-tokyo.ac.jp/kyodo-sankaku/ja/campus-voice/s0902_00002.html)

(※) 京都大学男女共同参画推進センター <http://www.cwr.kyoto-u.ac.jp/support/research/statistics/>

(4) 日本語指導が必要な生徒の大学等進学率は、42.2%と高校生全体の 71.1%と比べて著しく低い状況(日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成 30 年度))が続いており、少子高齢化の中で持続可能な人材育成政策と強靱な多文化共生社会を構築していく観点からも、その改善を図る方向で施策を講じる必要がある。

(5) 障害のある学生の高等教育機関在籍者数については、右肩上がり増加(平成 18 年:4,937 人→令和元年:37,647 人)しているところである。大学入試センター試験では様々な合理的配慮を積極的に講じているが、各大学の個別入試における対応にはバラツキもあり、改善の方向で施策を講じる必要がある。

(6) そもそも多様な背景をもった受験生の大学への受け入れ状況については系統的な実態調査を文部科学省として実施していない。昨年 6 月に法改正された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」および昨年 11 月に閣議決定された「子供の貧困に関する大綱」では生活保護世帯からの大学等進学率など、困窮層からの進学率が明記されており、政府指標として公表されている。また本会議 4 月 14 日での意見発表でも述べたように、大学入学者の性別・エスニシティ、出身地域や障害を持つ受験生の受け入れ状況等に関しては、イギリス政府では調査と情報開示を実施している。イギリスに限らず、

大学における学習者の多様性の確保や調査・情報開示のあり方については、他の先進国の例に学びつつ日本政府としても本格的に取り組む必要がある。

### 3. 講じるべき施策

1. 及び2. に示した考え方にに基づき、下記のような施策を講じるべきと考える。

#### (1) 経済格差への対応

- ① 今般の実態調査の結果明らかになった優れた取組事例（例：進学第一世代を対象とした奨学金支給、給費生選抜、児童養護施設の入所者を対象とした入試、地方出身者・離島出身者を対象とした入試、母子家庭・多子家庭を対象とした授業料の減免）の横展開を図る観点から、日本学生支援機構等において取組を事例としてまとめ毎年公表するとともに、何らかの財政措置を含む効果的なインセンティブを設けてはどうか。
- ② 今回問題になった大学入試における英語試験の活用以外にも、高等学校教育においては学科の別を問わず広く検定試験や模擬試験が教育活動の一環として活用されている。この実態を踏まえ、生活保護及び高校生等奨学給付金に検定試験等の受検料を対象経費として追加してはどうか。また、その前提として高等学校における検定試験の活用状況や各都道府県・市町村の支援政策に関する実態調査を行ってはどうか。
- ③ 先進事例（例：東京都福祉保健局の受験生チャレンジ支援貸付事業）を踏まえ、受験料や受験準備コストに貸付支援を行う都道府県に対して財政支援（例：地方財政措置）を講じることとしてはどうか。
- ④ 英語4技能を含め、今回の実態調査の結果、大学入学者選抜で広く活用されていることが明らかになった資格・検定試験（※）の実施団体に対し、低所得層向けに受検料を低減させる仕組の導入を要請してはどうか。  
（※）参考資料3（P.80 学力検査以外に考慮する資料等の利用率⑦（資格・検定試験の成績）
- ⑤ 「大学入学者選抜における多面的な評価の在り方に関する協力者会議」の検討も踏まえ、大学入学者選抜実施要項において、総合型、学校推薦型選抜において入学前の多様な経験を評価する際には経済的事情等に配慮して行うべき旨を明記してはどうか。
- ⑥ 「医学部医学科の入学者選抜における公正確保等に係る緊急調査最終まとめ」（平成30年12月14日）において、「年齢、現役・浪人の別、出身地域、居住地域等については、推薦入試・A0入試や「地域特別枠」等として別枠で行う入試においては、募集要項等に明記し、合理的な理由の説明があれば、取扱いの差異を設けることは可能」と整理している。このような基本的な考え方は大学入学者選抜実施要項においても明記されるべきであるが、その際「経済的事情、国籍」などの要素を加えてはどうか。

## (2) 進学率の地域間格差への対応

- ① 総合型、学校推薦型の選抜のオンライン化については、コロナ禍の下での緊急避難的な措置として広がりを見せているが、コロナ収束後も地理的・経済的制約の緩和の観点から、都道府県教育委員会や全国高等学校長協会との協議を踏まえ適切な配慮について検討した上で、大学入学者選抜実施要項において積極的な導入を求めるべきではないか。
- ② 検定試験の受検機会の確保及びコロナ禍のような緊急事態における安定的な試験実施の確保の観点から、英語4技能試験を含め大学入学者選抜において活用されている各種検定試験の実施団体に対し、文部科学省と国公私<sup>1</sup>の大学団体との連携により、オンラインで受検できるシステムの導入を要請してはどうか。
- ③ 端末や通信環境を有していない生徒がオンライン面接等を受検できるよう、GIGA スクール構想を高等学校段階に拡大させるとともに、都道府県知事及び教育委員会に対し、国公私<sup>1</sup>の大学団体との連携により、一人一台の端末整備を強く要請してはどうか。
- ④ 大学入学者選抜実施要項「基本方針」における配慮の対象を広げ、「各大学は、年齢、性別や性的指向・性自認、障がいの有無、国籍、家庭環境、居住地域等に関して多様な背景を持った学生の受け入れに配慮する」と明記することを検討してはどうか。また、このことについて、上記1. (3)のグランドデザイン答申の求める大学像に資するという大学側にとっての意義も併せて明確にしてはどうか。
- ⑤ 今般の実態調査の結果明らかになった優れた取組事例(例：進学第一世代を対象とした奨学金支給、給費生選抜、児童養護施設の入所者を対象とした入試、地方出身者・離島出身者を対象とした入試、母子家庭・多子家庭を対象とした授業料の減免)の横展開を図る観点から、日本学生支援機構等において取組を事例としてまとめ毎年公表するとともに、何らかの財政措置を含む効果的なインセンティブを付与してはどうか。【(1)①の再掲】

## (3) 進学率の男女格差へ対応

- ① 大学の社会的に対する説明責任(アカウンタビリティ)を高めるとともに、高等教育段階における男女共同参画を進め、多様性を基盤とした創造的なキャンパスを実現する観点から、入学者に占める男女比率について法令上の情報公開の対象とすることを検討してはどうか。
- ② 「医学部医学科の入学者選抜における公正確保等に係る緊急調査最終まとめ」(平成30年12月14日)においては、「性別については、建学の精神や設立の経緯から、女性のみを募集している例等を除き、一律に取扱いの差異を設けることはできないものと考えられる」としているが、例えば理系への女性の進学者数

上昇など、女性の活躍の推進といった政策目標との整合も踏まえ、取扱いの変更を行うべきではないか。（※九州大学が2012年度から実施を予定していた理学部数学科の入試への「女性枠」導入に対し、男性差別との批判が寄せられ、導入の取りやめが決定された事案あり）。

(4) 外国籍・日本語指導が必要な生徒の大学等進学率

- ① 外国籍・日本語指導が必要な生徒に対しては早い段階からの情報提供や進学意欲を高める支援が有効である。都道府県教育委員会や関係の大使館・総領事館等の協力も得ながら、主要なエスニックマイノリティグループに属する子供たちやその保護者が高校進学や大学進学への意識を高めたり、各種の支援措置の概況について理解を深めたりできるような理解推進事業を行うべきではないか。
- ② 「医学部医学科の入学者選抜における公正確保等に係る緊急調査最終まとめ」（平成30年12月14日）において、「年齢、現役・浪人の別、出身地域、居住地域等については、推薦入試・A0入試や「地域特別枠」等として別枠で行う入試においては、募集要項等に明記し、合理的な理由の説明があれば、取扱いの差異を設けることは可能」と整理している。このような基本的考え方は大学入学者選抜実施要項において明記されるべきであるが、その際「経済的事情、国籍」などの要素を加えてはどうか【(1)⑥の再掲】

(5) 障害のある学生の大学進学支援

- ① 合理的配慮の提供にあたり、事前に求める配慮の内容を記載するフォームが大学によって異なり、保護者や受験生の負担になっているとの声がある。各大学団体にフォームの標準化を図ってはどうか。
- ② 合理的配慮の提供にあたり、事前の相談に本人以外の者（教員、保護者、支援者）等が加わることが可能かどうかについて大学によって取扱いに差があるとの声がある。日本学生支援機構において参考になる考え方や事例を示してはどうか。
- ③ 今般問題になった英語資格検定試験における合理的配慮の差異については、文部科学省が実施団体間で定期的に情報交換を行う場を設け、事例の共有と対応の質の向上を図ってはどうか。

#### 4. 実態調査の継続と関連資料の充実

- (1) 今般実施した大学入試実態調査については、エビデンスに基づいた大学入試政策の立案の基礎的な資料として定期的に行うこととし、その中で、キャンパスにおける多様性を確保する大学の取組を把握し、優れた取組事例を広く公表してはどうか。
- (2) 以上の検討に資するために高校在学中から大学入学者選抜、大学入学後の措置も含めて、格差の解消に資する既存施策（都道府県レベル、厚生労働省など他省庁所管

のものを含む)を一覧できる資料を作成し、本検討会議に提供頂くことが有益であると考えます。

## 5. その他の重要事項

- (1) 機会を改めて意見を整理・表明したいと考えているが、フィージビリティや専門家・当事者の意見を軽視し、上位政策との整合性を欠いた意思決定が進められようとしていたことは文部科学省全体として重く受け止める必要がある。高大接続政策について、同じ過ちを繰り返さぬことはもとより、教育政策全般において今回の混乱を他山の石とし、局課に横串を刺して意思決定プロセスの改善を図ることが求められる。教育ビッグデータの活用などについての報道もあるが、同じ轍を踏むことへの懸念もある。文部科学省の組織としての学習能力が問われており、大臣の強いリーダーシップと文部科学省としての識見および改善能力に期待する。
- (2) 複数の地方自治体の子どもの貧困実態調査では、困窮層ほど小学校低学年段階から授業がわからなくなる比率が高くなっているというエビデンスが示されている(※)。大学入試段階での支援策とは別に、教育政策全体を通じて取り組むべき課題であり、義務教育段階における要保護・準要保護加配教員の定数化を含めた、新たな取組も必要である。  
(※) 東京都保健福祉局『東京都子供の生活実態調査報告書』平成29年、広島県『広島県子供の生活に関する実態調査結果について』平成30年
- (3) 本検討会議の所掌を超える事柄であるが、高校入学者選抜をめぐる諸課題についても、大学入試で明らかになった様々な課題を参考としつつ、整理・検討されることを期待する。