

# 高等教育政策運営と費用負担の在り方

## —豪のHECS-HELPの運営とわが国で求められる改革の方向性—

調査部 上席主任研究員 河村 小百合

### 目 次

1. はじめに（問題意識）
2. オーストラリアの高等教育の概要
  - (1) 高等教育制度の概要
  - (2) 高等教育改革の経緯と考え方
3. オーストラリアにおける高等教育費用負担制度改革の経緯と枠組み
  - (1) 1989年のHECS（高等教育拠出金制度）の導入
  - (2) 2005年の改革－HELP（高等教育ローンプログラム）の導入
  - (3) HECS-HELPの枠組みと運営の実際
4. わが国の高等教育費用負担の実情とこれまでの政策運営
  - (1) 家計の経済負担の現状と費用負担にかかるこれまでの政策運営
  - (2) 奨学金利用の実態
    - A. JASSO奨学金の枠組みの設計
    - B. JASSO奨学金の返済状況
5. わが国の抱える課題と今後求められる改革の方向性
  - (1) 大学卒業後の収入格差の実態
  - (2) 子どもを大学へ進学させる家計の経済実態
  - (3) 今後求められる改革の方向性

## 要 約

1. わが国では18歳人口が減少の一途をたどるなか、大学等への進学率が「大学十短大」ベースですすでに約57%という高水準にまで上昇している。その背景には、1990年代入り後の高等教育機関の収容力（入学者数/志願者数）の急上昇がある。それと同時に独立行政法人日本学生支援機構（旧日本育英会、以下JASSO）等が提供する奨学金の受給率が顕著に上昇し、近年では、その滞納が増加し社会問題となりつつある。
2. そうしたなか、安倍政権は本年6月の「骨太の方針」において、年収380万円未満の世帯の学生の高等教育無償化（授業料減免と給付型奨学金の拡充）を、所得階層別に2020年4月から実施することを打ち出した。幅広い世帯を対象にいわゆる「出世払い制度」の導入を提言した与党・自民党との間で見解が分かれているが、そのいずれにおいても、高等教育の国としての位置付けや、学生の教育コストの負担（授業料や国庫拠出）の在り方に関する議論はあまり行われていないように見受けられる。そこで本稿では、自民党が提言した「出世払い制度」のモデルでもあるオーストラリアの高等教育政策運営を題材としてとり上げ、奨学金の制度設計にとどまらず、高等教育の位置付けや政策運営の経緯を踏まえ、わが国の改革の方向性への示唆を探ることとしたい。
3. オーストラリアの大学の大半は国公立大学であり、高等教育機関への在学時期は人によってまちまちである。概念的にみてわが国の「大学進学率」に比較的近いとみられる「学位取得率」（2014年時点、人口比）は、「15～64歳」で12.3%、「25～34歳」で37.3%にとどまり、いわゆる「大学進学率」はわが国よりかなり低い水準にとどまっている様子がみてとれる。また、近年では全大学生の4分の1が留学生となっている。
4. 同国では1980年代末、経済のグローバル化によって国際的な競争が激化するなか、高度な製造業やサービス産業を発展させるための人材育成の必要に迫られ、高等教育システム改革が主要な政策課題となり、大胆な改革が断行された。87年時点においては73もあった高等教育機関（平均学生数は5,300人）を、91年には実に38機関（同14,000人）にまで整理・統合した。そのうえで、高等教育費用に関しても全額国庫負担という考え方を転換し、税制を通じて学生にも一定の負担を求める高等教育拠出金制度（HECS）が89年1月から導入された。学生一人当たりの教育コストは、「政府拠出分」と「学生拠出分」に区分され、政府は納税者番号登録を通じ、「学生拠出分」を卒業後の所得に応じて源泉徴収方式で徴収することとなった。
5. 同国ではその後も、高等教育の費用負担制度に関して不断の見直しが続けられ、高等教育の費用の自己負担分を無利子かつ所得累進制で返済する「政府支援学生」向けのHECS-HELPにとどまらず、それ以外の授業料徴収学生向けのFEE-HELPや、リカレント教育向けのVET FEE-HELP等も加えられ、それらの新たなスキームを包含する枠組みとして、HELP（Higher Education Loan Programme）が設けられることとなった。同国では、これらの改革を通じ、高等教育は初等・中等教育とは異なり、一人ひとりの国民が将来、私的な便益を得るための投資であり、政府はそれを支援するという明確な

---

位置付けが賈かれ、政府支援学生として高等教育を受ける機会（「学生学習権」）の均等は広く全国民に保障されることとなった。

6. 同国では、HECS-HELP等による高等教育の費用負担制度を運営するに際し、まず、各学問分野ごとに、学生の一人当たり教育コストを把握したうえで、各分野の卒業後の所得水準も勘案し、学生抛出（負担）分の最大額を設定する、というきめ細かい政策運営が行われている点が注目される。学生抛出額の設定は、国による政策運営の優先順位付けの変化等を受け、年により変化している。

7. わが国においては、JASSOの奨学金が従来から最も多くの学生に利用されてきているが、その貸与月額基本的には国公立大学か私立大学か、また自宅通学か自宅外通学か、という要件のみで決定され、学部や専攻、卒業後の所得水準等のバラつきは一切勘案しない、一律の枠組みとなっている。JASSOの奨学金は第一種（無利子）と第二種（有利子）を併用することも可能であり、両者を合わせれば月額十数万円という高額な貸与を受けることも可能で、実際に利用されている。しかしながら実際には、卒業後の所得環境には、勤務先の業種別、また性別、正社員か否かという立場の別等によって相当に大きな格差があるのが実態であり、奨学金の返済が困難となる事例が多発している。

8. わが国においては、「平等」を重視する考え方が根強い。90年代後半～2000年代という、景気の長期低迷下で格差が拡大していった時期に、少子化傾向がすでに明確になっていたにもかかわらず、新規学部等の設置が次々と認可され、大学等の収容力は増加傾向をたどった。そうした供給を充足すべく、また、高等教育機関への進学「平等」を実現すべく、卒業後の所得に必ずしも見合わない過大な経済的な負担を、学生本人やその家庭に負わせる形となってしまっているのではないか。それが、わが国の経済成長の一つの足かせとなっている可能性も否定できない。

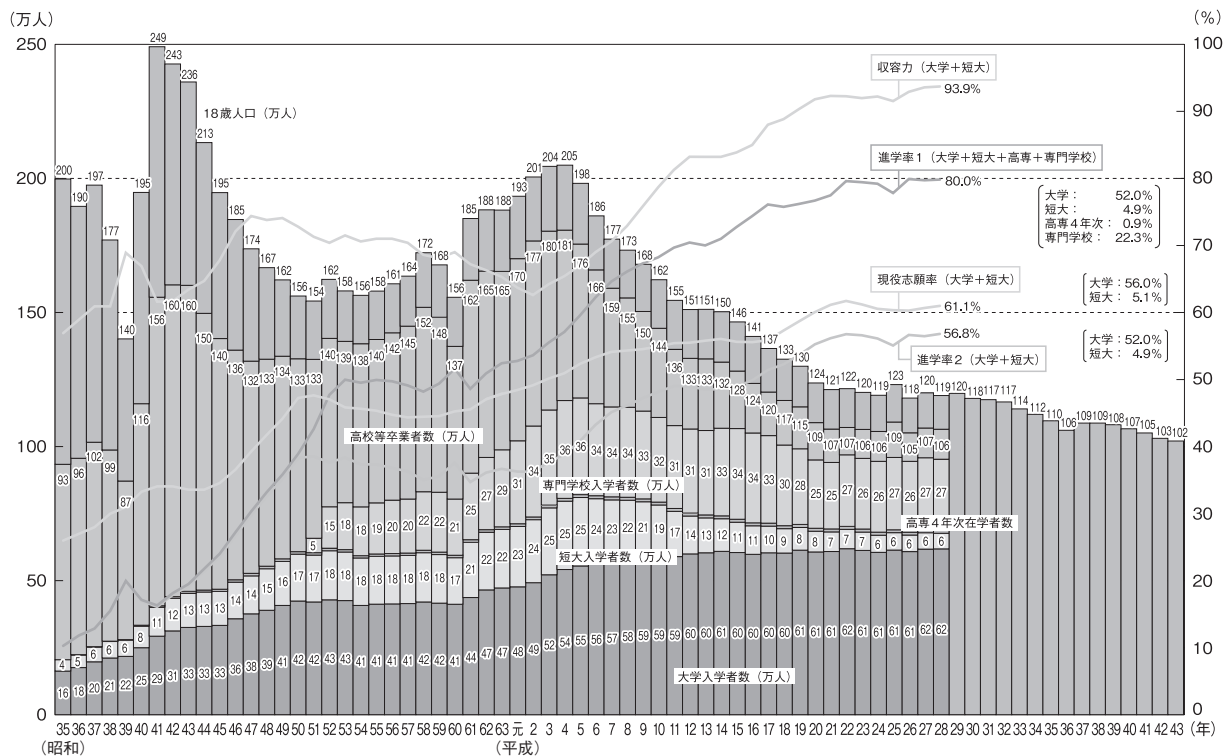
単なる無償化では、問題の根本的な解決にはならない。今後、少子化が一段と進むことが確実視されているなかで、高等教育の費用負担の在り方や奨学金制度の設計を原点に立ち返って見直すことがまず求められる。それにとどまらず、高等教育の成果を、学部・学科ごとにきめ細かく、可能な限り指標化してきちんと把握する必要がある。そのうえで、情報公開を徹底する形で教育の質を担保しつつ、高等教育機関の規模を少子高齢化が進むわが国の身の丈に合ったものにダウンサイズしていかなければならない。高等教育に求められているのは高度人材の輩出であり、上記の取り組みが、わが国の成長軌道を確認なものにしていくうえで、費用負担制度の改革と合わせて求められよう。

1. はじめに（問題意識）

わが国においては、18歳人口が減少の一途をたどるなかで、大学等の高等教育機関への進学率はすでに高水準に達している（図表1）。2016年度の進学率は、「大学+短大」ベースで56.8%、「大学+短大+高等専門学校（以下高専）+専門学校」ベースで、実に80%に達する。一方、これまでの推移をみると、高等教育機関の収容力（入学者数/志願者数）が、1990年代入り後に急上昇しており、わが国においては、高等教育機関のいわば“供給”が先行する形で、大学等への進学率が上昇していった様子が見てとれる。そして、2000年代入り後は、独立行政法人日本学生支援機構（旧日本育英会、以下JASSO）が提供するものをはじめとする奨学金の受給率が目に見えて上昇している（図表2）。近年では、JASSOの奨学金返済の滞納問題がマスコミ等で“奨学金破産”などとして、しばしばとり上げられるようになってきている。

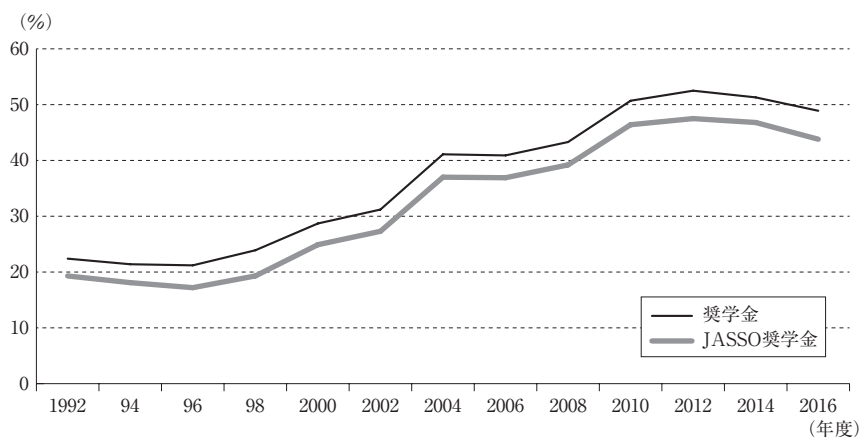
そうしたなか、昨年秋からは、安倍政権の方針もあり、高等教育無償化をめぐる議論や動きが活発化している。本年6月には、人生100年時代構想会議が決定した「人づくり革命基本構想」、およびそれを受けての経済財政諮問会議による「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針」）において、年収380万円未満の世帯の学生の高等教育無償化（授業料減免と給付型奨学金の拡充）を、所得階層別に段階的な形（注1）で2020年4月から実施することが盛り込まれた。他方、自由民主党教育再生実行本部は、それに先立つ本年5月17日にまとめた『第十次提言』において、「年収約1,100万円未

（図表1）わが国の18歳人口と高等教育機関への進学率等の推移



（資料）文部科学省『文部科学白書2016』p203、図表2-5-1  
 （原資料）文部科学省『学校基本統計』、平成41（2029）年～43（2031）年度については国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（出生中位）・死亡中位』を基に作成  
 （原資料注）進学率、現役志願率については、小数点以下第2位を四捨五入しているため、内訳の計と合計が一致しない場合がある。

(図表 2) わが国の学生の奨学金受給率の推移



(資料) 岩田弘三「アルバイト状況」『平成28年度学生生活調査結果』(独)日本学生支援機構、2018年3月、図@.2を基に日本総合研究所作成

満の世帯」の学生の入学金と授業料を国が立て替え、卒業後、本人の年収に応じてその9%ずつを返済してもらう仕組みを提言した。このように、高等教育の費用負担の在り方をめぐって、低所得世帯の無償化を決めた政府と、幅広い世帯を対象にいわゆる「出世払い制度」の導入を提言した与党・自民党との間で見解が分かれるなど、議論が活発化している。ただ、そのいずれにおいても、大学等への進学率がすでに相当な高水準にまで上昇するなかで、①国の経済に活力を持続的に生み出すために、国として高等教育をどう位置付けて運営していくべきかといった議論や、②そもそも高等教育機関における学生の教育コストは、授業料や国庫によるもの(注2)を含めて、誰がどのように負担すべきかといった議論は、ほとんどなされていないように見受けられる。また、従来から多くの学生が利用してきたJASSOの奨学金制度の在り方が現在、わが国の若者から働き盛りの世代の家計の運営や生活の設計にどのような問題をもたらしつつあるのか、国から無償で給付する範囲を拡大するばかりではなく、そもそも高等教育の費用負担の枠組みを改革する必要性はないのか、といった点にも、ほとんど目は向けられず、素通りされてしまっている状態にある。

そこで本稿では、自民党が提言した「出世払い制度」のモデルともなっているオーストラリアにおける高等教育政策運営を題材としてとりあげ、単なる奨学金の制度設計にとどまらず、①同国では、高等教育をどのように位置付けて運営しているのか、②高等教育の費用負担制度をめぐってはこれまでどのような経緯で政策運営が行われてきたのか、③その枠組みはどのようなものになっているのか、といった点について明らかにしていくこととしたい。それを踏まえ、わが国において、大学等の在学中に奨学金を利用した学生が、卒業後にいかに厳しい状況に直面しているのかを明らかにしたうえで、オーストラリアの政策運営からいかなる示唆が得られるのか、またわが国においていかなる改革が求められるのかを考えることとしたい。

(注1) 授業料について、住民税非課税世帯で国立大学学生の場合は全額免除、公立大学学生の場合は国立大学の授業料を上限に免除、私立大学学生の場合は、国立大学の授業料相当額に加え、私立大学の平均授業料と国立大学の授業料との差額の2分の1

を加算した金額まで免除する。加えて、学生生活を送るのに必要な生活費を賄えるように給付型奨学金を支給する。以上について、年収300万円未満の世帯の学生は、住民税非課税世帯の学生の3分の2、年収300万円以上380万円未満の世帯の学生は同3分の1の額に相当する支援を行うこととされた。

(注2) 国立大学法人向けであれば運営費交付金、私立大学向けであれば私学助成等。

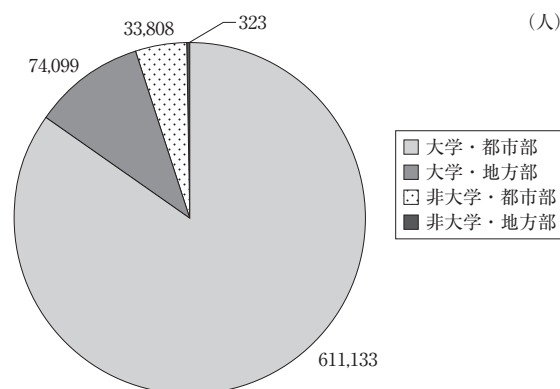
## 2. オーストラリアの高等教育の概要

### (1) 高等教育制度の概要 (注3)

オーストラリアの奨学金制度は、わが国において、いわゆる「出世払い方式」の奨学金制度が議論されるようになって以来、そのモデル事例として注目を集めている。

ただし、オーストラリアの高等教育制度の担い手たる教育機関の顔ぶれや、就学の実際は、わが国とはかなり異なっている。高等教育は、37国公立大学、3私立大学、1私立専門大学、2海外大学の豪分校、129の非大学高等教育機関 (NUHEPS: Non-university Higher Education Providers) が担っており、都市部への集中度が高い (図表3)。高等教育の、各大学や政府から独立した質保証・規制機関として、TEQSA: Tertiary Education Quality and Standards Agencyが存在し、教育・研究の成果の評価や規制にかかる活発な活動が行われている。

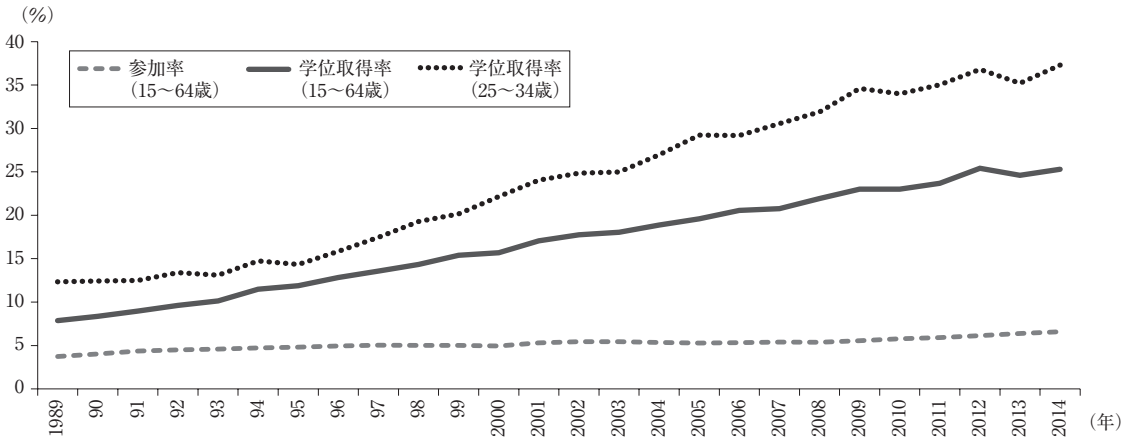
(図表3) オーストラリアの高等教育機関別学生数内訳



(資料) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p6 Figure 2を基に日本総合研究所作成

高等教育機関の在学時期は人によってまちまちであり、わが国のようにほとんどが高等学校卒業直後に大学等に進学するわけではない。高等教育費用の個人負担分を支援する政府の制度も、後述するように、国民のそのような高等教育機関への就学の実態に合わせたつくりとなっている。こうした就学の実情を反映し、わが国でよく用いられる (高校卒業後の) 「大学進学率」 そのものの計数は公式の統計としては把握されていない模様であるものの、概念的にみてわが国の「大学進学率」に比較的近いとみられる「学位取得率」(2014年時点、人口比)は、「15~64歳」で12.3%、「25~34歳」で37.3%となっており (図表4)、いわゆる「大学進学率」はわが国よりはかなり低い水準にとどまっている様子がみとれる。

(図表4) オーストラリアの高等教育への参加率および学位（学士以上）取得率の推移

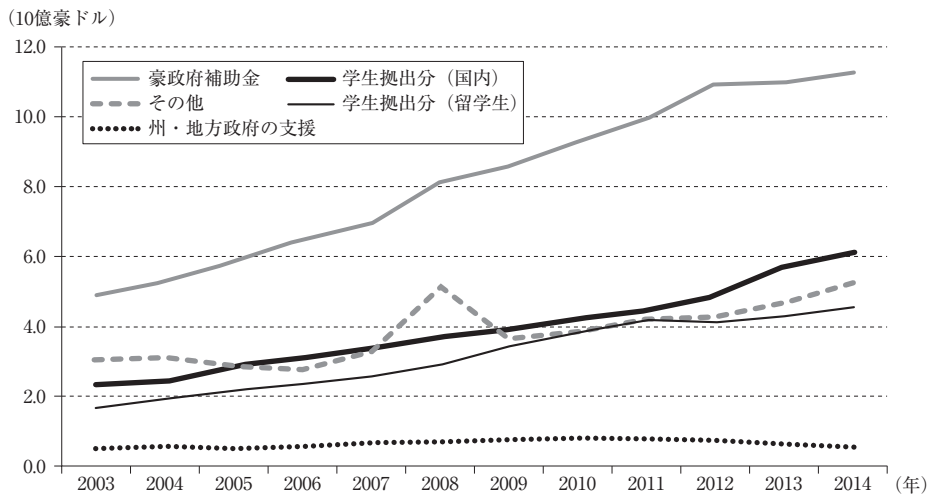


(資料) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p29 Figure 6を基に日本総合研究所作成  
 (原資料) Department of Education and Training, Australian Bureau of Statistics, 3101.0 Consumer Price Index, Australia, Canberra, June 2015

国立大学の資金調達（収入）の推移を内訳別にみれば（図表5）、連邦政府からの補助金が41%を占め、国内学生の拠出（＝負担）分が22%でそのほとんどは当初は豪政府による後述のHELP学生ローンとして直接、各大学に支払われているほか、海外学生の拠出分（＝授業料負担）が16%となっている。これに対して、少数にとどまる私立大学やNUHEPSの場合は、約5割の財源を政府以外に依存している。

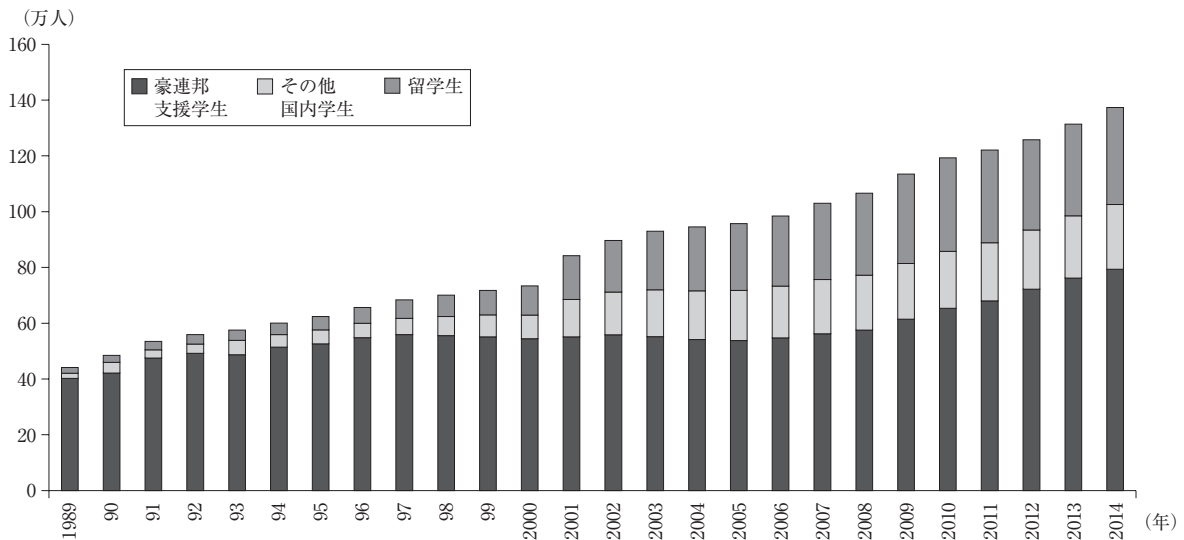
なお、オーストラリアの場合、高等教育機関への留学生が増加傾向をたどっており、89年にはわずか2.1万人に過ぎなかったものが、2014年には約35万人と約17倍近くにまで増加している（図表6）。これには、同国が英語圏ゆえ、元来、留学生を受け入れやすいことに加え、2000年には「海外学生向け教育

(図表5) 豪国立大学の収入の内訳別推移



(資料) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p7 Figure 3を基に日本総合研究所作成  
 (原資料) Department of Education and Training

(図表6) オーストラリアの高等教育の登録学生数の推移



(資料) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p28 Figure 5を基に日本総合研究所作成  
 (原資料) Department of Education and Training

サービス法（注4）」が成立するなど、国をあげて留学生の受け入れに注力していることにもよるものとみられる。その結果、教育は同国において、長年にわたりサービス輸出の最大の項目であり（2014-2015年には180億豪ドル<1豪ドル=85円として換算すれば約1.5兆円>）、その3分の2以上を高等教育で稼いでいる。

## (2) 高等教育改革の経緯と考え方

オーストラリアでは80年代末以降、時代の変化に合わせて高等教育システムを改革すべく、不断の努力が積み重ねられてきた。その最たるものが88年の「ドーキンズ白書」(The Dawkins White Paper)である。保守連合のハワード政権下にあった同国では当時、伝統的な産業や一次产品中心の輸出に陰りが見え始めていた。同政権は、経済のグローバル化によって国際的な競争が激化するなか、高度な製造業やサービス産業を発展させる必要があるとの認識のもと、そのためにも高水準の能力と適応力、起業精神を有する人材を育成すべく、高等教育システム改革を政策課題に掲げたのである。

当時のオーストラリアでは、高等教育機関として総合大学 (universities) や高度教育カレッジ (CAEs : colleges of advanced education)、技術・先進教育機関 (TAFEs : Technical and Further Education Institutes) 等が合計で89も存在するなど、いわば過当競争状態にあり、高等教育機関向けの財政支出も膨張し、問題視される状況にあった。そこで同政権は「ドーキンズ白書」の提言を受け、87年時点においてはTAFEsを除いて73もあった高等教育機関 (平均学生数は5,300人) を、91年には実に38機関 (同14,000人) にまで整理・統合したのである。総合大学と高度教育カレッジ (CAEs) といういわば「二双」(binary) システムも廃止された。

そして、高等教育費用に関しては、88年5月のウラン委員会 (Wran Committee) の勧告も受けて、全額国庫負担という考え方を転換し、税制を通じて学生にも一定の負担を求める高等教育拠出金制度



---

(HECS : Higher Education Contribution Scheme) が89年1月から導入されたのである（詳細は3章以降で詳述）。

同国ではその後も、1998年の「ウエスト・レビュー」(The West Review)において、高等教育機関の教育・研究別の資金調達の方法が検討されたほか、高等教育の費用負担制度改革を提言した2002年の「ネルソン・レビュー」(Nelson Review)、2007年11月の労働党への政権交代を経ての2008年の「ブラッドリー・レビュー」(Bradley Review)、2011年の「ローマックス・スミス・レビュー」(Lomax-Smith Review、高等教育のベースとなる資金調達がテーマ)、2013年9月の保守連合への再度の政権交代を経た2014年の「国家監査委員会報告」(Report of the National Commission of Audit)、および「ケンプ・ノートン・レビュー」(Kemp-Norton Review、デマンド・ドリブン<需要駆動>方式の資金調達システムがテーマ)等によって、政権交代をはさみつつ不断の検討が行われ、高等教育システムの改革が積み重ねられた。この間、2007～2013年の労働党政権時代には、国内の生産性を高め、社会的結束力を強めることを目的に、低所得層からの高等教育参加率が他の層の3分の1程度にとどまっていたところ、その20%引き上げを目指した政策も別途講じられていた。

オーストラリアにおいては、この間、高等教育は初等・中等教育とは異なり、一人ひとりの国民が将来私的な便益を得るための投資であり、政府はそれを支援する、という明確な位置付けが貫かれている。

(注3) 本節の記述は主として、Department of Education and Training, Australian Government [2015] を基にしている。

(注4) Education Services for Overseas Students Act 2000 (ESOS)。

### 3. オーストラリアにおける高等教育費用負担制度改革の経緯と枠組み

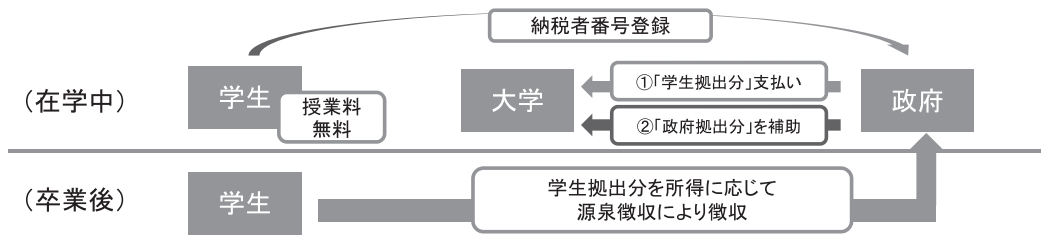
#### (1) 1989年のHECS（高等教育拠出金制度）の導入

前章でみたように、オーストラリアにおいては第二次大戦後80年代までは、高等教育は無償であったところ、80年代末に、国内外の経済環境の変化に伴い、高等教育システム改革が主要な政策課題となり、大がかりな高等教育機関改革が実施された。それとともに、従前は全額国庫負担であったゆえに、政府支出が増加基調をたどっていた高等教育費用について、その一部を国内学生からも徴収するという政策転換が行われた。その際に導入された枠組みが高等教育拠出金制度（HECS）である。これは、学生が大学教育を受ける“対価”として「授業料」を支払うのではなく、「高等教育の私的便益を受ける者が、高等教育全体に係る費用を一部負担する」（＝貢献する。contribute）という考え方に立脚するものである。学生一人当たりの教育コストは、「政府拠出分」と「学生拠出分」に区分され、政府は納税者番号登録を通じて、各学生の卒業後の所得を捕捉できるため、「学生拠出分」を卒業後の所得に応じて源泉徴収方式で徴収する（図表7）。

HECSの導入当初、「学生拠出分」は学生一人当たりの教育コストの平均の20%相当の1,800豪ドルと設定され、学部や専攻を問わない一律の設定であった。しかしながら97年には、学生拠出分を将来の収入に応じてコース分けする3バンド方式（3,300豪ドル、4,700豪ドル、5,500豪ドル）が導入された（注5）。

なお、HECSの対象は授業料相当額のみで、在学中の生活費等は含まれない点が、わが国でこれまで広く実施されてきたJASSOの奨学金制度とは大きく異なっている。

(図表7) オーストラリアの高等教育費用拠出金制度 (HECS) のスキーム



(資料) 財務省財政制度等審議会財政制度分科会資料「文教・科学技術」、2017年10月31日、p38

## (2) 2005年の改革－HELP (高等教育ローンプログラム) の導入

2002年の「ネルソン・レビュー」(Nelson Review)は、高等教育の費用負担制度の改革を提言するものであったことから、政府はその後2003～2004年度予算で、高等教育向けの政府拠出分を増額するとともに、HECS以外にも学生向け高等教育費用負担支援の下記のような新たなスキームをいくつか設けることとした。そしてHECSおよびそれらの新たなスキームを包含する枠組みとして、HELP (Higher Education Loan Programme、高等教育ローンプログラム)を設け、2005年から実施した(注6)。連邦政府は、HELPローン支出金を、学生本人に対してではなく、高等教育機関に支払うという資金の流れはHECS時代と同様である。この改革に伴い、従前からのHECSプログラムは、①HECS-HELP (高等教育の費用の自己負担分を無利子かつ所得累進制で返済する「政府支援学生」<Commonwealth supported students>向け)として位置付けられることとなった。なお、大学に在学する国内学生のすべてが政府支援学生となるわけではなく、各年の対象学生数は予算制約や政府の方針等によっても変動することになる。そうした事情も踏まえて、それ以外にも、②FEE-HELP (国内の授業料徴収学生向け。学部コースは手数料あり、大学院コースはなし)、③OS-HELP (海外で学ぶ政府支援学生向け、手数料なし)が合わせて設けられた。

ちなみに、政府支援学生となる要件は、(イ)国内学生であること、(ロ)基準以上の学生学習権(SLE: Student Learning Entitlement)の保有者であること、の2点のみとされた。SLEとは、2005年1月より、すべてのオーストラリア国民、ニュージーランド国民、永住ビザ保有者に付与されたもので、誰でも高等教育機関に7年間、フルタイムで、国費による一定の支援を受けつつ、費用の一部は自己負担する形で就学することが可能、という権利である。高等教育機関といっても、通学先は人によって大学からNUHEPSまで多様ではあるが、全国民に対して等しく、一定の政府の支援を受けつつ、高等教育を受ける機会が与えられたことになる。

そしてその後、HELPには順次、④VET FEE-HELP (一定の自発的教育・訓練を受ける、SLEを有する適格学生向け)、⑤SA-HELP (学生サービスおよびアメニティ費用対象の適格学生向け)というスキームも追加された。

なお、近年における返済所得範囲と返済率は図表8 (HECS以外の学生支援の枠組みを包含するHELPローンのベース)の通り、負債残高別利用人数は図表9 (2011～2013年)の通りである。

(図表8) HELPローンの返済所得範囲と返済率  
(2015~2016年度)

返済所得の範囲	返済率 (返済所得に占める割合)
\$54,126未満	なし
\$54,126~\$60,292	4.0%
\$60,293~\$66,456	4.5%
\$66,457~\$69,949	5.0%
\$69,950~\$75,190	5.5%
\$75,191~\$81,432	6.0%
\$81,433~\$85,718	6.5%
\$85,719~\$94,331	7.0%
\$94,332~\$100,519	7.5%
\$100,520以上	8.0%

(資料) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p9 Table 2を基に日本総合研究所作成  
(原資料) Australian Taxation Office

(図表9) HELPの負債残高別利用人数の推移

(人)

ローン残高の範囲 (Aus.\$)	2011	2012	2013
~\$1,000	51,514	53,318	56,464
\$1,000.01~\$2,000	75,758	77,143	79,925
\$2,000.01~\$4,000	155,387	164,149	172,188
\$4,000.01~\$6,000	165,961	170,288	178,654
\$6,000.01~\$8,000	131,120	123,762	152,692
\$8,000.01~\$10,000	116,837	119,067	128,125
\$10,000.01~\$12,000	108,154	117,981	120,642
\$12,000.01~\$14,000	98,392	103,094	104,464
\$14,000.01~\$16,000	95,257	99,648	104,059
\$16,000.01~\$18,000	91,046	94,334	104,921
\$18,000.01~\$20,000	78,345	74,069	90,900
\$20,000.01~\$30,000	252,253	269,787	296,244
\$30,000.01~\$40,000	91,733	114,051	131,384
\$40,000.01~\$50,000	31,679	42,338	53,877

(資料) Australian Government Department of Education and Training, Higher Education Report 2011-2013, 2014, Table 53, p119を基に日本総合研究所作成

### (3) HECS-HELPの枠組みと運営の実際

今日のHECS-HELPの枠組みのうち、わが国にとって注目されるのは、学部・分野ごとのきめ細かい学生拠出額の設定(図表10)であると考えられる。これによれば、各学問分野ごとに、学生の一人当たり教育コスト(EFTSL: Equivalent Full-Time Student Load)を把握したうえで、各分野の卒業後の所得水準も勘案し、学生拠出分の最大額(注7)が設定されている。例えば、「法学、会計学、行政学、経済学、商学」の分野は、学生一人当たりの教育コストは相対的には小さいが、卒業後に高所得が見込まれる分野であるため、政府拠出分はごく少額に抑えられ、学生拠出分は全分野を通じて最高の金額(10,440豪ドル)かつその教育コスト全体に占める割合は最大(84%)となっている。これに対して「医学、歯科学、獣医学」の分野は、学生一人当たりの教育コストは最大であり、また、卒業後に高所得が

(図表10) 学部・分野別にみた、豪連邦支援学生の教育費における学生貢献額および政府負担額の内訳

(豪ドル)

学問分野	フルタイム学生の教育のための負担相当額(EFTSL*)に対する貢献			
	学生貢献分の最大額	政府	合計	学生貢献の割合(%)
人文科学	6,256	5,539	11,795	53%
法学、会計学、行政学、経済学、商学	10,440	1,994	12,434	84%
数学、統計学	8,917	9,800	18,717	48%
行動科学、社会学	6,256	9,800	16,056	39%
教育学	6,256	10,196	16,452	38%
臨床心理学、外国語学、視覚・実演芸術学	6,256	12,053	18,309	34%
関連保健学	8,917	12,053	20,970	43%
コンピューター科学、環境構築学、その他保健学	8,917	9,800	18,717	48%
看護学	6,256	13,456	19,712	32%
科学	8,917	17,136	26,053	34%
工学、測量学	8,917	17,136	26,053	34%
農学	8,917	21,748	30,665	29%
医学、歯科学、獣医学	10,440	21,748	32,188	32%

(資料) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p8 Table 1を基に日本総合研究所作成

(注\*) Equivalent Full-Time Student Loadの略。

見込まれる分野ではあるが、学生拠出額は上述の法学等の分野と同一金額（10,440豪ドル）の最高額にとどめられ、教育コスト全体に占める割合は32%にとどめられている。このようなHECS-HELPの枠組みの設計には、「高等教育とは、卒業後に高収入を得るための自己投資」という同国の考え方がストレートに表れているといえよう。

ちなみに、国による政策運営の優先順位付けの変化により、学生拠出額の設定も年により変化している。図表11は、3バンド方式で学生拠出額が設定されていた最後の時期に当たる2011～2013年の学生拠出額の上限の推移をみたものであるが、当時は三つのバンドのほかに「国家優先分野」として、「数学、統計学、科学」の分野が設定された。オーストラリアではこの時期にすでに、将来的にビッグデータ時代が到来することを見越し、これらの学部の学生拠出額を低水準に抑え、優秀な学生の進学を促そうと

(図表11) 2011～2013年の学生貢献区分（バンド）別の学生貢献額の上限の推移

		2011年	2012年	2013年
バンド3	法学、歯科学、医学、獣医学 会計学、行政学、経済学、商学	9,080	9,425	9,792
バンド2	コンピューター科学、環境構築学、保健学、工学、測量学、農学 数学、統計学、科学（2013年1月以降）	7,756	8,050	8,363
バンド1	人文科学、行動科学、社会学、外国語学、視覚・実演芸術学 教育学、看護学	5,442	5,648	5,868
国家優先分野	数学、統計学、科学	4,355	4,520	n.a.

(資料) Australian Government Department of Education and Training, *Higher Education Report 2011-2013*, 2014, Table 46, p106を基に日本総合研究所作成

(図表12) HELPの累積負債残高と返済見込みのない残高の推移

(豪ドル)

年	自発的返済額	税制を通じての 強制返済額	累積HELP 負債残高	累積HELP残高 の公正価値 (A)	返済見込みのない 負債残高 (B)	(B/A) (%)
1988-1989	0	9	216	n.a.	n.a.	n.a.
1989-1990	2	28	673	n.a.	n.a.	n.a.
1990-1991	6	50	1,190	n.a.	n.a.	n.a.
1991-1992	12	58	1,749	n.a.	n.a.	n.a.
1992-1993	11	73	2,321	n.a.	386	16.63
1993-1994	19	133	2,932	n.a.	438	14.94
1994-1995	16	169	3,354	n.a.	541	16.13
1995-1996	32	218	3,958	n.a.	687	17.36
1996-1997	58	262	4,504	n.a.	607	13.48
1997-1998	67	427	4,922	n.a.	700	14.22
1998-1999	72	497	5,526	n.a.	953	17.25
1999-2000	80	532	6,229	4,812	1,124	18.04
2000-2001	97	586	7,162	5,323	1,397	19.51
2001-2002	134	612	8,104	5,661	1,723	21.26
2002-2003	137	638	9,164	5,918	2,019	22.03
2003-2004	156	701	10,185	6,891	2,055	20.18
2004-2005	193	666	11,371	7,580	2,166	19.05
2005-2006	137	800	12,779	8,830	2,496	19.53
2006-2007	158	921	14,425	9,603	2,964	20.55
2007-2008	184	1,158	16,113	10,517	3,698	22.95
2008-2009	196	1,163	18,278	12,499	3,934	21.52
2009-2010	202	1,251	20,497	14,018	4,495	21.93
2010-2011	230	1,438	23,062	15,511	5,228	22.67
2011-2012	260	1,557	26,385	19,771	6,170	23.38
2012-2013	185	1,650	30,299	21,566	7,051	23.27

(資料) Australian Government Department of Education and Training, *Higher Education Report 2011-2013*, 2014, Table 54, p120を基に日本総合研究所作成

する高等教育政策運営が展開されていたとみることができよう。

なお、HECS-HELPをはじめとするHELPの枠組み全体が、いかに納税者番号登録を通じて卒業後の所得を把握するものであるとしても、学生拠出額の返済（回収）の見込みのない残高が累積HELP残高の2割強にまで積み上がりつつあるのも事実である（図表12）。学生拠出額の相当額は当初、政府がその全額を立て替えて在学先の大学に支払うものであるが、その未返済残高を生む要因は、単なる経済的困窮のみによるのか定かではなく、仮にモラルハザード的な要素を含むのであれば、その発生をいかに回避するかが課題となる。

（注5）このほか、98年には、国公立大学において、ごく限られた規模ではあるが「全額負担国内学生」（full-fee domestic student）も導入された。

（注6）HELP制度の導入によって、「拠出分」ないし「授業料」の後払い分が経済的な意味ではローンに該当することが明確化されたものとみることできる。

（注7）なお、政府支援学生によるHECS-HELPの利用可能額（学生拠出分）は、かつては連邦政府によって一律に設定されていたところ、2005年度以降は、連邦政府の規定範囲内で、各大学が、自らの経営戦略に合わせた判断で設定することが可能となっている。

#### 4. わが国の高等教育費用負担の実情とこれまでの政策運営

次に、わが国の高等教育費用負担の実情やこれまでの制度運営をみたくうえて、オーストラリアの事例から得られる示唆も踏まえ、今後のあるべき改革の方向性を考えることとしたい。

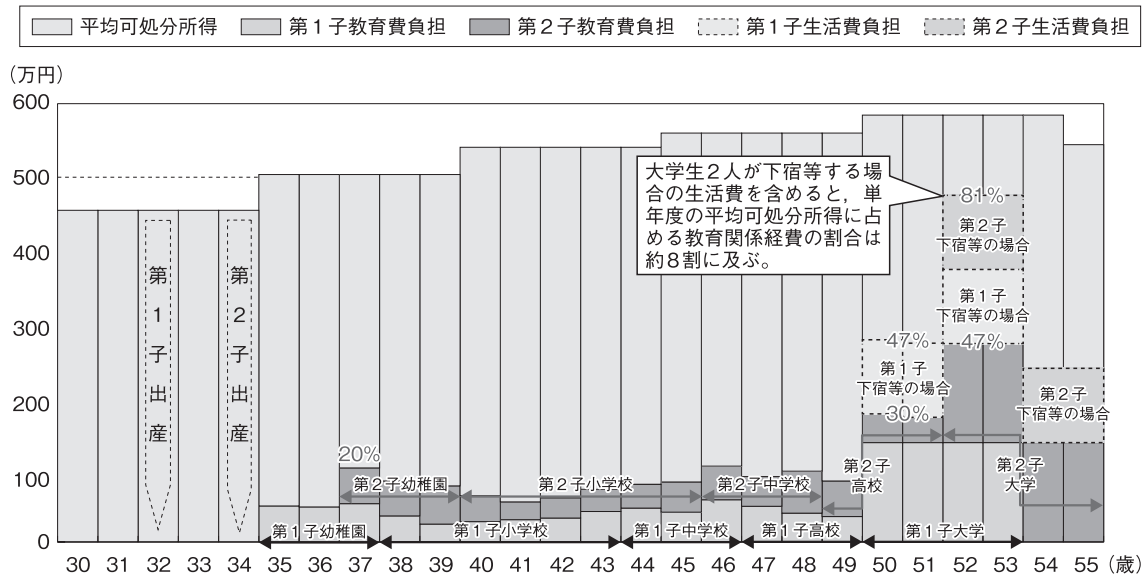
##### (1) 家計の経済負担の現状と費用負担にかかるこれまでの政策運営

前掲図表1でみたように、1990（平成2）年には6割強に過ぎなかったわが国の高等教育機関の収容力は、その後90年代を通じて急上昇し、90年代末には8割強の水準に達した。その後はわが国全体が不良債権問題を背景とする銀行危機で、極めて厳しい経済状況に陥ったこともあって収容力はしばらく横ばいで推移したが、2000年代前半には再び上昇傾向をたどり、足許（2017年度）では実に93.9%にまで到達している。「大学全入時代」は間近、もしくは高専や専門学校を加えれば、「全入」を大きく超過する状態に事実上入っているとみることもできよう。

こうした収容力の上昇から明らかなように、わが国ではいわば大学等の“供給増”に先導される形で大学進学率が上昇したとみることができる。しかしながら、経済的に余裕をもって子どもを大学に進学させられる家庭が、それと並行して増えてきたわけでは決してなく、家計においては重い教育費負担がのしかかる状態となっている（図表13）。

わが国の奨学金制度においては、日本学生支援機構（JASSO、旧日本育英会）の奨学金が、かねてより今日に至るまで中心的な位置を占めてきた。大学等の供給増が先行するのとは裏腹に、子どもを大学へ送り出す家庭の側の経済事情が厳しくなるなか、99年に打ち出された「きぼう21プラン」によって、とりわけ有利子方式の貸与基準（学生本人の学業成績基準および家庭の年収基準）が大幅に緩和されたことも強く作用し、学生の奨学金受給率は上昇傾向をたどるようになった（前掲図表2）。足許（2016年度）ではJASSOの奨学金貸与（利用）率は、大学で約38%、短期大学で約45%等の高水準に達している（図表14）。

(図表13) 家計における教育費負担



(資料) 文部科学省『文部科学白書2016』p217、図表2-5-5  
 (原資料) 文部科学省『平成26年度子供の学習費調査』、(独)日本学生支援機構『平成26年度学生生活調査』、総務省統計局『平成26年家計調査年報』  
 (原資料注1) 32歳で第1子、34歳で第2子を出産と想定。  
 (原資料注2) 教育費負担: 幼稚園は私立、小・中・高は公立の場合の学習費総額(学校教育費、学校給食および学校外活動費の合計) 大学は私立大学昼間部の居住形態によらない平均の学費(授業料、その他の学校納付金、就学費、課外活動費、通学費の合計)  
 生活費負担: 私立大学昼間部の下宿・アパート等の居住形態の場合の生活費(食費、住居・光熱費、保健衛生費、娯楽・嗜好費、その他の日常費の合計)  
 可処分所得: 二人以上の勤労者世帯。世帯主の年齢階級別1世帯当たり1カ月の可処分所得を年換算。  
 (原資料注3) 本データは一つの試算であり、貯蓄や教育ローン等の活用は考慮していない。

(図表14) 日本学生支援機構の学校種別の奨学金の貸与状況 (2016年度)

(人)

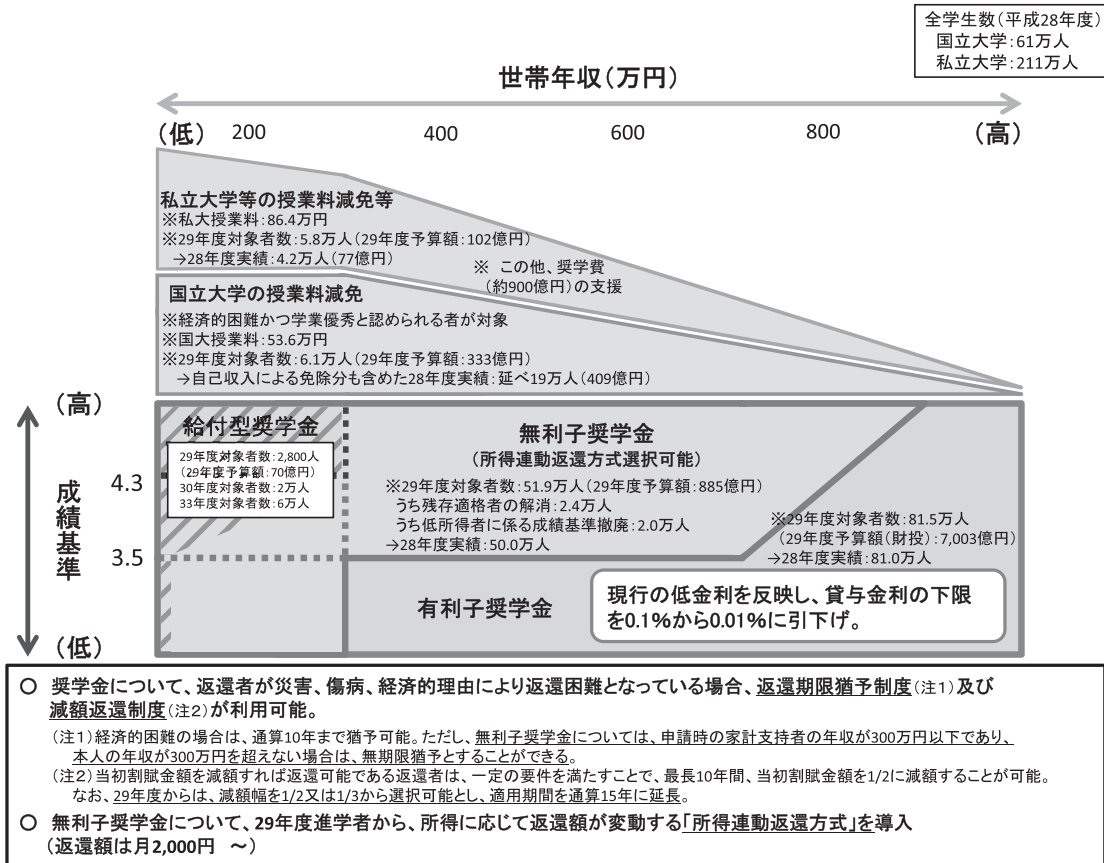
	奨学生数 (A)	全学生数 (B)	割合 (A/B、%)
大学	970,298	2,567,030	37.8
短期大学	55,876	124,374	44.9
大学院	62,357	195,145	32.0
高等専門学校	4,366	54,553	8.0
専修学校(専門課程)	216,980	531,971	40.8
合計	1,309,877	3,473,073	37.7

(資料) (独)日本学生支援機構『奨学金事業への理解を深めていただくために〔報道等を見て関心を持たれた皆様に向けたデータ・ファクト集〕』2017年11月  
 (原資料注) 大学・短期大学・高等専門学校の学生数は2016年度における学校基本調査報告書、大学院・専修学校(専門課程)は2016年度の日本学生支援機構調査による。

子どもの大学進学をめぐる家計のこうした厳しい経済状況を受け、国としてもこれまですでに様々な政策を講じてきている(図表15)。学生の家庭の世帯年収や学生本人の高校時代の成績に応じて、国が財政投融資制度を通じて支えるJASSOの無利子奨学金が用意されているほか、有利子奨学金も拡充されている。前者については、2017年度進学者から、オーストラリアのHECS-HELPにも通ずる所得連動返還方式が、学生本人の希望に応じすでに選択可能となっている。また、低所得層の家庭出身の学生には、給付型奨学金もすでに設けられているほか、国立大学への進学者、私立大学等への進学者それぞれについて、授業料減免の制度も設けられている(注8)。ただし、JASSOが2018年3月に公表した『平

成28年度学生生活調査結果』からその利用実績をみると（図表16）、授業料減免を受けた学生数は国立大学で1割強、公立大学で約6%、私立大学で約4%にとどまっている。本年6月の「骨太の方針」で決定された、前述のような高等教育無償化の措置は、従来から実施されているこのような政策運営にさらに上乘せする形で実施されることになっている。

（図表15）低所得世帯の高等教育機会の確保のためのこれまでの経済的支援の内容



(資料) 財務省財政制度等審議会財政制度分科会「資料1 文教・科学技術」2017年10月31日、p33

（図表16）授業料減免の申請・許可状況  
(JASSO『平成28年度学生生活調査結果』)

(%, カッコ内は2014年度調査)

	全額を受けた	半額以上全額未満を受けた	半額未満を受けた	申請したが不許可になった	申請しなかった	大学に減免制度がなかった	計
国立	6.3 (3.8)	4.2 (6.1)	0.5 (0.6)	3.3 (3.4)	84.8 (85.5)	0.7 (0.6)	100.0
公立	2.8 (1.7)	3.6 (4.2)	0.9 (1.3)	4.0 (4.1)	84.0 (85.3)	4.7 (3.4)	100.0
私立	1.9 (1.0)	2.9 (2.8)	2.1 (2.6)	3.2 (2.8)	79.4 (80.6)	10.5 (10.2)	100.0
平均	2.8 (1.6)	3.2 (3.5)	1.8 (2.2)	3.3 (3.0)	80.6 (81.8)	8.4 (8.1)	100.0

(資料) 濱中義隆「学生に対する経済的支援の現状と課題」『平成28年度学生生活調査結果』(独)日本学生支援機構、2018年3月、表3を基に日本総合研究所作成

(2) 奨学金利用の実態

次に、わが国の奨学金の現行の制度設計と利用の実態を、主力のJASSO〔(独)日本学生支援機構〕の奨学金についてみてみよう。

A. JASSO奨学金の枠組みの設計

JASSOの第一種奨学金（無利子）の貸与月額をみたものが図表17である。大学、短期大学、大学院といった学生の在学機関別、および国公立、私立別、さらに自宅通学か自宅外通学か、という要件別に貸与月額が定められており、在学する学部や専攻にかかわらず、一律の制度設計となっている。貸与月額は家庭の年収条件にもよるが、各区分別の最高で4万5,000～6万4,000円とかなり大きい。年収条件によっては最高月額よりは低い金額を選択することになるが、貸与月額について、よりきめ細かい制度設計となったのは2018年度入学者以降であり（注9）、2017年度までは各区分について、最高の貸与月額が中心の制度設計となっていた（図表18）。なお、大学院生に関しては、2017年度までに入学した者および2018年度以降の入学者を通じ、月額約9万～12万円という、相当に高い金額も選択できる設計となっている。

(図表17) 日本学生支援機構の第一種奨学金（無利子）貸与月額一覧【2018年度以降入学者】

(円)

区 分	設置者	通学方法	貸与月額				最高月額	
大 学	国公立	自宅	20,000	30,000			45,000	
		自宅外	20,000	30,000	40,000		51,000	
	私立	自宅	20,000	30,000	40,000		54,000	
		自宅外	20,000	30,000	40,000	50,000	64,000	
短 期 大 学	国公立	自宅	20,000	30,000			45,000	
		自宅外	20,000	30,000	40,000		51,000	
	私立	自宅	20,000	30,000	40,000		53,000	
		自宅外	20,000	30,000	40,000	50,000	60,000	
大学院	修士・博士前期 専門職大学院		50,000	88,000				
	博士・博士後期 博士医・歯・薬・獣医学		80,000	122,000				
高等専門学校	本 科 (1～3年生)	国公立	自宅	10,000	21,000			
			自宅外	10,000	22,500			
		私立	自宅	10,000	32,000			
			自宅外	10,000	35,000			
	本 科 (4・5年生) 専 攻 科	国公立	自宅	20,000	30,000			45,000
			自宅外	20,000	30,000	40,000		51,000
		私立	自宅	20,000	30,000	40,000		53,000
			自宅外	20,000	30,000	40,000	50,000	60,000
専修学校（専門課程）	国公立	自宅	20,000	30,000			45,000	
		自宅外	20,000	30,000	40,000		51,000	
	私立	自宅	20,000	30,000	40,000		53,000	
		自宅外	20,000	30,000	40,000	50,000	60,000	

(資料) 日本学生支援機構ホームページ ([https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/1shu/\\_icsFiles/afieldfile/2018/04/03/1shugetsugaku2018ikou.pdf](https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/1shu/_icsFiles/afieldfile/2018/04/03/1shugetsugaku2018ikou.pdf))

(原資料注1) 申込時における前年1年間の家計収入が一定額以上の学生は、各区分の最高月額以外の月額から選択。

(原資料注2) 6年生薬学部に基づき薬学系大学院博士課程（4年制）については、「博士医・歯・薬・獣医学」の金額が適用される。



(図表18) 日本学生支援機構の第一種奨学金（無利子）貸与月額一覧  
【2009～2017年度以降入学者】

(円)

区 分	国公立		私 立		低月額		
	自 宅	自宅外	自 宅	自宅外			
大 学	45,000	51,000	54,000	64,000	30,000		
短 期 大 学	45,000	51,000	53,000	60,000	30,000		
大学院	修士・博士前期 専門職大学院		88,000		50,000		
	博士・博士後期 博士医・歯・薬・獣医学		122,000		80,000		
高等専門学校	本科（1～3年生）		21,000	22,500	32,000	35,000	10,000
	本科（4・5年生）・専攻科		45,000	51,000	53,000	60,000	30,000
専修学校（専門課程）		45,000	51,000	53,000	60,000	30,000	

(資料) 日本学生支援機構ホームページ ([https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/1shu/\\_icsFiles/afeldfile/2018/04/03/1shugetsugaku2017izen.pdf](https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/1shu/_icsFiles/afeldfile/2018/04/03/1shugetsugaku2017izen.pdf)).

(原資料注1) 低月額は、学校設置者および通学別にかかわらず選択可能。

(原資料注2) 6年生薬学部を基礎を置く薬学系大学院博士課程（4年制）については、「博士医・歯・薬・獣医学」の金額が適用される。

この第一種奨学金（無利子）に加えて、90年代末から拡充されているのが、JASSOの第二種奨学金（有利子）である（図表19）。わが国においては、日本銀行による超金融緩和政策が長期化しているもとで、足許の適用利率は利率固定方式で0.33%、利率見直し方式で0.01%（2017年3月貸与終了者）とごく低水準ではある（注10）ものの、貸与月額は大学の場合で2万～12万円と、相当に大きな金額も選択可能となっている。基本的に、在学先が国公立か私立かによる貸与月額の区別はない。私立大学の医・歯・薬・獣医学部の場合に2万円ないし4万円のさらなる増額が認められている以外には、在学する学部や専攻による区別もない、一律の制度設計となっている。そして、JASSOのこうした第一種、第二種の奨学金の受給状況を、JASSOの学生生活調査結果からみると（図表20）、国公私立の平均で、第一種奨学金を受けた学生は全体の14%、第二種は約23%、第一種と第二種の併用が5%強にも達していることがわかる。確かに、このアンケート調査は、奨学金制度を運営するJASSOが主体となって行ったもので、奨学金を実際に利用している学生の方が利用していない学生よりも回答率が高く、JASSO奨学金の受給率は実際よりも高めに表れると考えられる（注11）ことに注意する必要がある。とはいえ、国公私立大学全体でみて、約半数の学生がJASSOの奨学金の貸与を受け、その貸与金額は月当たり数

(図表19) 日本学生支援機構の第二種奨学金（有利子）貸与月額一覧

大 学	月額2万円～12万円（1万円刻み） （※1）私立大学の医・歯学の課程の場合、12万円に4万円の増額が可能。 （※2）私立大学の薬・獣医学の課程の場合、12万円に2万円の増額が可能。
短期大学	月額2万円～12万円（1万円刻み）
大学院	月額5万円、8万円、10万円、13万円、または15万円 （※）法科大学院の法学を履修する課程の場合、15万円に4万円または7万円の増額が可能。
高等専門学校（本科1～3年生） （本科4・5年生・専攻科）	第二種奨学金は対象外 月額2万円～12万円（1万円刻み）
専修学校（専門課程）	月額2万円～12万円（1万円刻み）

(資料) 日本学生支援機構ホームページ (<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/2shu/index.html>) を基に日本総合研究所作成

(図表20) JASSO奨学金の申請・受給状況  
(JASSO『平成28年度学生生活調査結果』)

(%、カッコ内は2014年度調査)

	第一種 奨学金を 受けた	第二種 奨学金を 受けた	第一種と 第二種の 併用を 受けた	申請したが 不採用に なった	希望したが 申請 しなかった	必要 なかった	計
国 立	17.5 (18.8)	15.7 (21.0)	4.7 (4.4)	1.0 (1.0)	7.2 (7.7)	54.0 (47.0)	100.0
公 立	23.3 (21.7)	19.8 (25.2)	5.0 (4.5)	1.1 (0.9)	6.1 (5.9)	44.6 (41.9)	100.0
私 立	12.6 (12.4)	24.6 (28.8)	5.7 (4.3)	1.4 (1.2)	7.0 (6.9)	48.7 (46.5)	100.0
平 均	14.0 (14.0)	22.8 (27.2)	5.5 (4.3)	1.3 (1.1)	7.0 (7.0)	49.4 (46.4)	100.0

(資料) 濱中義隆「学生に対する経済的支援の現状と課題」『平成28年度学生生活調査結果』(独)日本学生支援機構、2018年3月、表1を基に日本総合研究所作成

万～10万円以上と、相当な高額に達しているケースがあることが窺われる。

奨学生の実際の負担額をみてみよう。仮に、月10万円の貸与を4年間受ければ、卒業後に480万円の奨学金の返済義務を負うことになる。私立大学に自宅外から通学する学生が、第一種（無利子）で最高月額6万4,000円に加え、第二種（有利子）を併用して最大の12万円の貸与を4年間受けた場合、卒業後に実に883万円の奨学金の返済義務を負う計算となる。ちなみに、2016年3月にJASSO奨学金の貸与を終了した奨学生の、一人当たりの平均貸与総額は実に、第一種奨学金が237万円、第二種奨学金が343万円に達している。JASSOが奨学金の代表的な返還事例として示すところによれば、私立大学の学部にて自宅通学し、第一種奨学金で月額5万4千円（最高額）の貸与を受けた場合の返還総額は259万2千円で、月額14,400円ずつを15年かけて返還することになる。また、第二種奨学金で月額8万円の貸与を受けた場合、利率固定方式0.33%を選択したとすると、返還総額は3,974,737円、うち元金は384万円で利息は134,737円となる。これを月額16,561円ずつ、20年間にわたり返還することになる。第一種と第二種を併用する形で貸与を受ければ、両者を合わせた返還義務を負うことになる。

## B. JASSO奨学金の返済状況

JASSO奨学金の貸与を受けた学生の卒業後の返済状況をみると（図表21）、3カ月以上延滞している人数、金額の両面で、その全体に占める比率は、この10年間で低下傾向をたどってはいるものの、2016年度末でもなお全体の3～4%の水準となっている。しかもこの延滞債権額の計数には、2004年度に設けられた「返還期限猶予制度」（注12）の承認分（図表22）は含まれてはおらず、近年の延滞人数・金額の減少には、同制度の適用を申請し、承認を受けた卒業生が増加したことを反映している部分もあるため、延滞そのものの実態が改善しているのかどうかに関しては疑わしい面も残る。また、JASSOは別途、2010年度以降、卒業生の経済的な事情に応じて「減額返還制度」（注13）も設け、その承認件数も増加傾向をたどっている（図表23）。このようにみると、JASSO奨学金の債務を抱えた卒業生の返還をめぐる実情は厳しい状況が継続していることが窺われる。

(図表21) JASSO奨学金の返還と延滞状況の推移

(千人、億円)

年度末	返還者数					要返還債権額				
	(A)	1日以上の延滞者数		3カ月以上の延滞者数		(D、*1)	1日以上の延滞債権額		3カ月以上の延滞債権額	
		(B)	(B/A、%)	(C)	(C/A、%)		(E、*2)	(E/D、%)	(F、*2)	(F/D、%)
2004	1,848	249	13.5	183	9.9	22,568	2,644	11.7	1,787	7.9
2005	1,989	262	13.2	185	9.3	25,275	2,900	11.5	1,864	7.4
2006	2,156	281	13.0	194	9.0	28,503	3,283	11.5	2,074	7.3
2007	2,356	297	12.6	200	8.5	32,354	3,635	11.2	2,253	7.0
2008	2,538	310	12.2	203	8.0	36,145	3,971	11.0	2,386	6.6
2009	2,731	336	12.3	211	7.7	40,139	4,561	11.4	2,629	6.5
2010	2,920	341	11.7	208	7.1	44,179	4,730	10.7	2,660	6.0
2011	3,117	331	10.6	197	6.3	48,204	4,755	9.9	2,647	5.5
2012	3,334	334	10.0	194	5.8	52,547	4,931	9.4	2,682	5.1
2013	3,535	334	9.4	187	5.3	56,878	5,064	8.9	2,639	4.6
2014	3,741	328	8.8	173	4.6	61,018	5,089	8.3	2,491	4.1
2015	3,928	328	8.3	165	4.2	64,803	5,175	8.0	2,396	3.7
2016	4,095	335	8.2	161	3.9	67,872	5,400	8.0	2,388	3.5

(資料) 独立行政法人日本学生支援機構『奨学金事業への理解を深めていただくために〔報道等を見て関心を持たれた皆様に向けたデータ・ファクト集〕2017年11月 (https://www.jasso.go.jp/about/information/\_icsFiles/afiedfile/2017/11/14/s\_gorikai2017.pdf)

(注\*1) 総貸付残高のうち卒業等により返還段階に入った債権の残高で、返還猶予中の債権を含む。大学等に在学中で、現に貸与を受けている学生への債権は含まない。

(注\*2) 要返還債権額のうち各年度末時点で1日以上または3カ月以上延滞している債権の残高で、返還期限猶予中の債権は含まない。

(図表22) JASSOの返還期限猶予制度の承認件数の推移

年 度	承認件数
2004	48,531
2005	50,612
2006	58,014
2007	62,850
2008	58,859
2009	67,552
2010	91,492
2011	108,362
2012	114,938
2013	121,803
2014	137,561
2015	148,090
2016	154,249

(資料) 独立行政法人日本学生支援機構『奨学金事業への理解を深めていただくために〔報道等を見て関心を持たれた皆様に向けたデータ・ファクト集〕2017年11月 (https://www.jasso.go.jp/about/information/\_icsFiles/afiedfile/2017/11/14/s\_gorikai2017.pdf)

(注) 在学を理由とする猶予(「在学猶予」)を除く猶予(「一般猶予」)の件数。

(図表23) JASSO減額返還制度の承認件数の推移

年 度	承認件数
2010	900
2011	5,987
2012	10,664
2013	14,079
2014	16,017
2015	18,464
2016	21,013

(資料) 独立行政法人日本学生支援機構『奨学金事業への理解を深めていただくために〔報道等を見て関心を持たれた皆様に向けたデータ・ファクト集〕2017年11月 (https://www.jasso.go.jp/about/information/\_icsFiles/afiedfile/2017/11/14/s\_gorikai2017.pdf)

(注8) 国の予算措置を受けて授業減免の対象となる学生数は、国立大学の場合、2017年度で6.1万人、各国立大学の自己収入による免除分も含めての2016年度実績は延べ19万人、私立大学の対象学生数は2017年度には5.8万人となっている。

(注9) 近年、若者世代における奨学金返済負担による経済的困窮が社会的な問題としてしばしば取り上げられるようになっていくことを受け、家庭の年収の状況に応じて、貸与月額を抑制する方向での制度改正が行われた模様である。

(注10) JASSO奨学金の貸与利率の上限は3%と法令で規定されており、今後仮に財政融資資金の利率が3%を超えた場合にも貸与利率は3%を上回ることはない。

(注11) 濱中義隆「学生に対する経済的支援の現状と課題」『平成28年度学生生活調査結果』(独)日本学生支援機構、2018年3月、p.24にこの点が指摘されている。

(注12) 経済的困難の場合は、通算10年まで猶予可能。ただし、無利子奨学金に関しては、申請時の家計支持者の年収が300万円以

下であり、本人の年収が300万円を超えない場合は、無期限猶予とすることが可能。

(注13) 当初割賦金額を減額すれば返還可能である返還者は、一定の要件を満たすことで、最長10年間、当初割賦金額を2分の1に減額することが可能。2017年度からは、減額幅を2分の1または3分の1から選択可能とし、適用期間を通算15年に延長している。

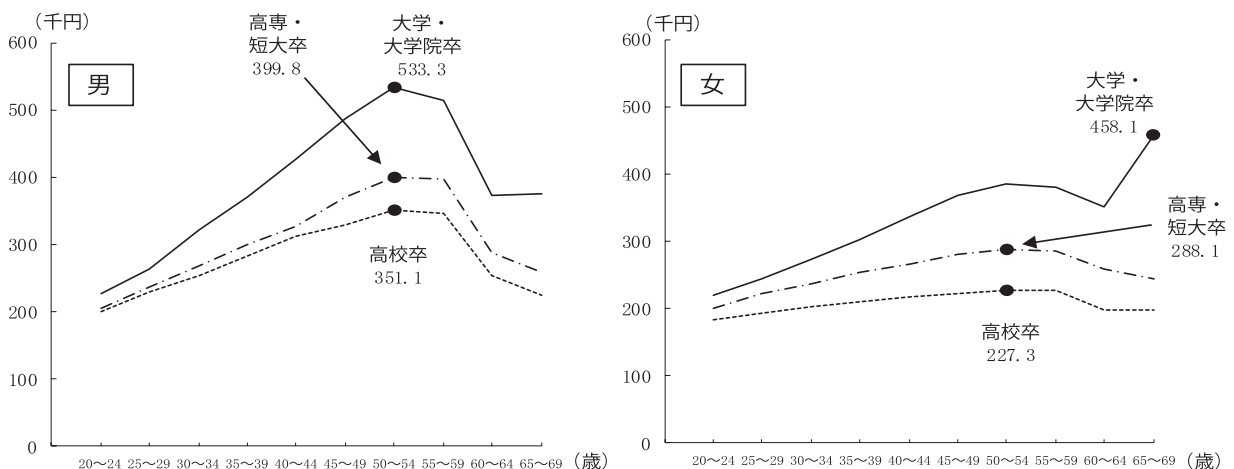
## 5. わが国の抱える課題と今後求められる改革の方向性

### (1) 大学卒業後の収入格差の実態

大学卒業後、奨学金の返還に苦しむ卒業生がこれほど生じてしまっているのはなぜか。わが国の場合、大学の卒業生の所得を、出身学部別や専攻別に追った統計類はない模様であるため、厚生労働省の『賃金統計調査』結果から、その推移を業種別の観点等も含めてみてみよう。

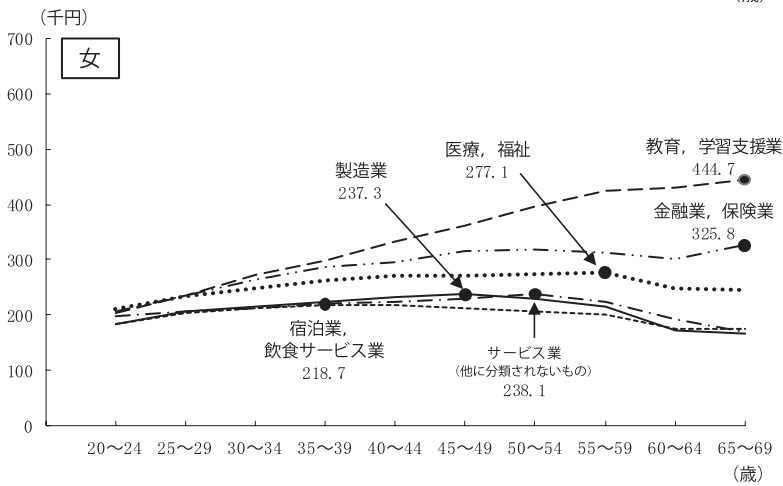
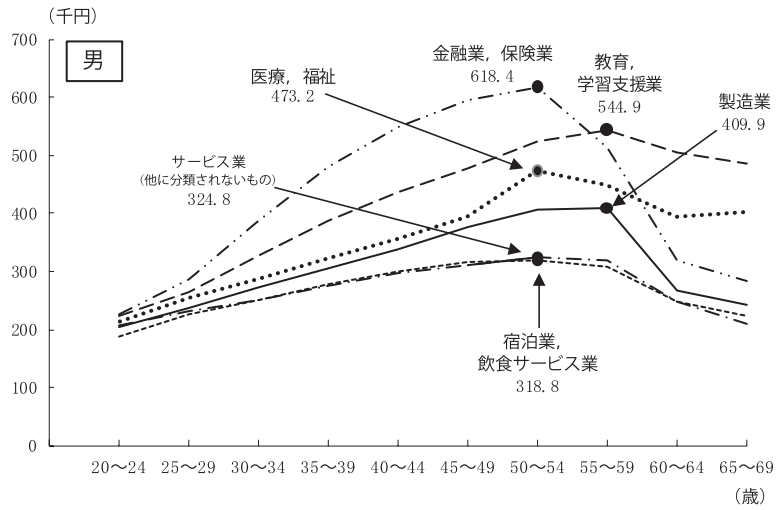
大学・大学院卒業者の賃金カーブは高専・短大卒業者や高校卒業者の賃金カーブを大きく上回るものの、男女間では相当に大きな格差が存在する（図表24）。また、主要業種ごとの賃金カーブをみると（統計は学歴不問のもののみ、図表25）、業種によってかなりの格差が存在することもみてとれる。各業種における男女間の格差も大きい。『賃金統計調査』の対象には含まれない医師等の専門的職種を含めて比較すれば、卒業後の所得のカーブの格差はさらに大きくなるものと考えられる。また、わが国では銀行危機に見舞われた90年代末以降、非正規雇用の増加が大きな問題となっており、正社員・正職員とそれ以外の非正規等の立場との間では、賃金カーブに大きな格差が存在している（図表26）。このように、大学卒業後の所得環境は、職業や就職先の業界、働くうえでの立場によって相当な格差が生じているにもかかわらず、わが国における奨学金事業の主力となっているJASSOの奨学金の枠組みは、第一種、第二種を通じて、学部や専攻不問の一律の設計となっている。学生の立場からすれば、奨学金の申し込みの時点で、自身の学業成績や家庭の年収の要件さえ満たされていれば、卒業後にどの程度の収入が得られるのか、明確な情報がないままに多額の奨学金の貸与を受けることができる枠組みとなってしまうことが、卒業後、返還に困難を抱える事例の多発を招く主要因となっているように見受けられる。

(図表24) 学歴別、性別、年齢階層別賃金の状況（2017年）



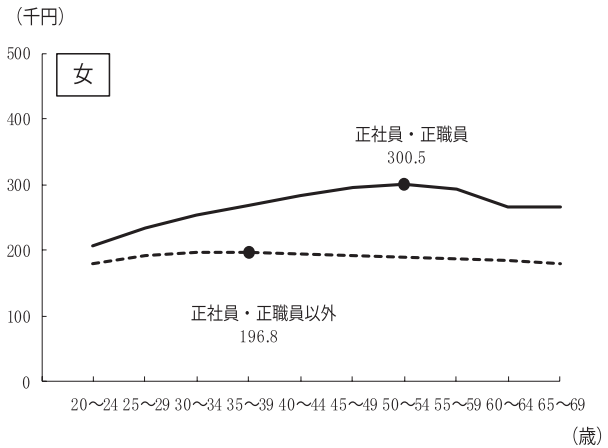
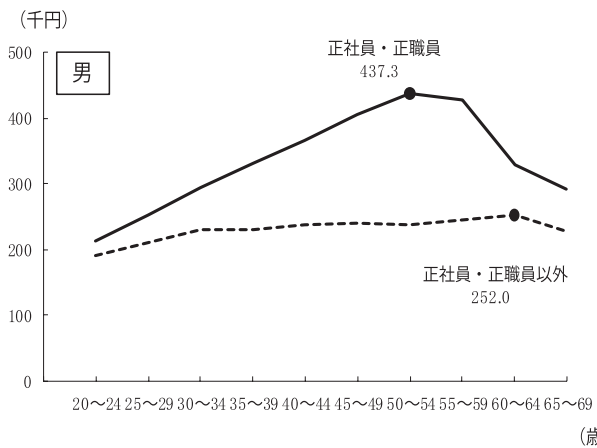
(資料) 厚生労働省『平成29年賃金構造基本統計調査』結果の概要、学歴別 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2017/dl/03.pdf>)、第3図

(図表25) 主な産業別・性別・年齢階級別賃金の状況 (2017年)



(資料) 厚生労働省『平成29年賃金構造基本統計調査』結果の概要、産業別 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2017/dl/05.pdf>)、第5図

(図表26) 雇用形態別・性別・年齢階級別賃金の状況 (2017年)



(資料) 厚生労働省『平成29年賃金構造基本統計調査』結果の概要、雇用形態別 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2017/dl/06.pdf>)、第6図

(2) 子どもを大学へ進学させる家計の経済実態

子どもを大学へ送り出す家庭の側の経済事情も厳しさを増している。図表27は、JASSOの『平成28年度学生生活調査結果』における昼間部の大学3年生の回答から、学科系統別の「家庭からの給付状況」をみたものである(注14)。それによれば、家庭からの給付のみで「修学可能」な学生は6割弱にとどまり、「修学不自由」と「修学継続困難」がそれぞれ2割弱、「家庭からの給付はない」が約6%存在することがわかる。また、家庭の経済事情には、学生の所属する学科別のバラつきが大きく、例えば、医・歯系は私立大学に進学した場合、相当に高額な授業料が必要となるにもかかわらず、家庭からの給付のみで「修学可能」が7割超にも達するなど、経済的に余裕がある様子が窺われるのに対し、福祉系は医・歯系と同じく国家資格が得られる学科であるにもかかわらず、家庭からの給付のみで「修学可能」な学生は4割にも達せず、「家庭からの給付はない」学生が1割を超えているなど、家庭の経済事情がとりわけ厳しいことがわかる。

また、図表28は、国立・公立・私立大学ごとに、学生の出身地域別に家庭の年間収入階級の分布をみたものであるが、とりわけ首都圏や京阪神において、授業料の安い国立大学に、高所得層の学生が多く在籍していることがわかる。首都圏は公立大学や私立大学を含めても、経済事情に余裕のある家庭の学生が多いのに対し、それ以外の地域ではそうではなく、全国としてみても、低所得層の家庭の出身の学生が、公立大学や授業料の高い私立大学に多く在籍していることがみてとれる。

(図表27) 学科系統別にみた「家庭からの給付状況」  
(JASSO『平成28年度学生生活調査結果』のうち、大学<昼間部>3年生の回答を対象)

(%)					
学科系統	回答数	修学可能	修学不自由	修学継続困難	家庭からの給付はない
文・外国語・国際・文化系	699	56.2	17.7	18.5	7.6
法・政・経・商・社系	960	56.3	18.2	18.0	7.5
理・工系	980	59.2	17.3	19.3	4.2
農系	185	<b>66.5</b>	16.8	<b>15.1</b>	<b>1.6</b>
薬系	97	60.8	18.6	18.6	2.1
医・歯系	155	<b>72.3</b>	<b>11.0</b>	<b>11.0</b>	5.8
看護・保健系	404	55.7	19.3	20.3	4.7
教育・教員養成系	344	57.8	<b>19.8</b>	<b>16.3</b>	6.1
福祉系	138	<b>39.1</b>	<b>24.6</b>	<b>25.4</b>	10.9
家政・生活系	121	<b>62.8</b>	<b>13.2</b>	<b>21.5</b>	<b>2.5</b>
芸術系	140	51.4	<b>27.9</b>	17.1	3.6
スポーツ系	85	<b>48.2</b>	<b>15.3</b>	<b>31.8</b>	4.7
その他	154	54.5	16.9	18.2	10.4
全体	4,462	57.3	18.1	18.6	5.9

(資料) 望月由起「大学3年生のキャリア形成と「家庭からの給付状況」の関連」『平成28年度学生生活調査結果』(独)日本学生支援機構、2018年3月、表1を基に日本総合研究所作成

(原資料注)「家庭からの給付のみで修学可能ですか(最近1年間の経験から)」という問いに対する回答(4件法)を学科系統別に示したもの。

(注) 本表においては、各学科系統のうち、「修学可能」については高い順に上位3位までの学科系統、「修学不自由」「修学継続困難」「家庭からの給付はない」については低い順に下位3位までの学科系統(≒経済的な余裕度が相対的に大きい)を**太斜字**で表記したほか、「修学可能」については低い順に下位3位までの学科系統、「修学不自由」「修学継続困難」「家庭からの給付はない」については高い順に上位3位までの学科系統(≒経済的な余裕度が相対的に小さい)を**太字**で表記した。

(図表28) 学生の出身地域別にみた家庭の年間収入階級の分布  
(JASSO『平成28年度学生生活調査結果』)

(%)

		家庭の年間収入階級					合 計
		450万円未満	450万 - 650万円	650万 - 850万円	850万 - 1,050万円	1,050万円以上	
首都圏	国 立	17.2	<b>14.0</b>	16.1	22.5	<b>30.2</b>	100.0
	公 立	19.2	<b>17.5</b>	18.6	<b>24.3</b>	20.3	100.0
	私 立	<b>18.0</b>	18.6	18.8	18.9	<b>25.7</b>	100.0
	平 均	<b>18.0</b>	18.2	18.6	19.2	<b>26.0</b>	100.0
京阪神	国 立	<b>16.2</b>	16.7	19.6	20.1	<b>27.3</b>	100.0
	公 立	<b>24.7</b>	20.3	22.3	<b>16.4</b>	<b>16.4</b>	100.0
	私 立	<b>29.8</b>	20.5	19.5	15.2	<b>15.0</b>	100.0
	平 均	<b>27.2</b>	19.8	19.7	16.1	<b>17.2</b>	100.0
その他	国 立	21.1	18.7	<b>21.7</b>	<b>18.5</b>	20.1	100.0
	公 立	<b>26.3</b>	22.1	23.1	14.3	<b>14.2</b>	100.0
	私 立	<b>23.4</b>	21.7	22.2	16.5	<b>16.1</b>	100.0
	平 均	<b>23.1</b>	21.1	22.2	<b>16.8</b>	16.9	100.0
全 国	国 立	20.1	<b>17.9</b>	20.8	19.1	<b>22.0</b>	100.0
	公 立	<b>25.8</b>	21.7	22.8	15.0	<b>14.7</b>	100.0
	私 立	<b>22.5</b>	20.6	20.8	<b>17.1</b>	19.1	100.0
	平 均	<b>22.2</b>	20.1	20.9	<b>17.4</b>	19.4	100.0

(資料) 濱中義隆「学生に対する経済的支援の現状と課題」『平成28年度学生生活調査結果』(独)日本学生支援機構、2018年3月、表4を基に日本総合研究所作成

(注) 本表においては、学生の出身地域別・大学の設置形態別ごとにみて、家庭の年間収入階級の割合の最も大きい階級を太字、最も小さい階級を太斜字で表記した。

### (3) 今後求められる改革の方向性

以上みてきたように、わが国においては、大学をはじめとする高等教育機関への進学率が極めて高くなる一方で、学生や家庭の側での経済的な負担が極めて重くなっている。その背景としては、次のような考え方やこれまでの高等教育政策運営があるように見受けられる。わが国においては、「平等」を重視する考え方が根強い。90年代後半～2000年代という、わが国が景気の長期低迷下で格差が拡大していった時期、少子化傾向がすでに明確になっていたにもかかわらず、新規学部等の設置が次々と認可され、大学等の収容力は増加傾向をたどった(前掲図表1)。そして、それに見合うように、また、高等教育機関への進学「平等」を実現すべく、言い換えれば進学率上昇を優先させようとするあまり、授業料のみならず、在学中の生活費を含めた形で、卒業後の所得に必ずしも見合わない過大な経済的な負担を、学生本人やその家庭に負わせる形となってしまうのではないか。もともと、高等教育における家計の負担が重い国柄であったところ、格差拡大で子どもの大学進学に経済的に耐え難い家計が増えているにもかかわらず、学生本人および保護者の側に大学進学志向が根強く、また、国の側でも増加させてしまった収容力を満たすために、財政運営上の制約もあり、その場しのぎの手段として、奨学金が安易に拡充されてしまった側面はなかったのか。

国立大学は法人化されたにもかかわらず、未だに、授業料は事実上、学部不問のほぼ一律設定の状態(注15)が続いている。学部や卒業後に想定される職業にかかわらず、一律の授業料設定、一律の奨学金制度の設計で果たしてよいのか。今後は、豪のように、きめ細かい授業料の設定や、卒業後の収入の実態に応じて返済負担を決めるような、きめ細かい奨学金制度を設計していくことが必要であると考えられる。確かにわが国の場合は、大学のほとんどが国公立であるオーストラリアとは異なり、国公私立

大学が混在する状態にあるため、問題は複雑である。しかしながら、単に、低所得世帯向けの授業料等の無償化や給付型奨学金を拡充してだけでなく、おおよとの授業料の設定の在り方を、各学部・分野において、学生の教育コストを国と学生本人とでどのように分担するのが適当か、という点にもまず立ち返ったうえで見直すべきである。そのうえでさらに、JASSOの奨学金制度の設計の在り方にまで踏み込んで修正を検討していく必要がある。

さらにいえば、わが国においては、高等教育が学生本人にとっての真の利益となっているのか、現状では疑わしい面もあるように思われる。教育の成果に関する情報開示は進んでおらず、高等教育の「成果」の評価は進んでいない。社会全体として依然、入学時の試験の「偏差値」をもっぱら評価の尺度としてしまう状態が継続しているように見受けられる。また、学生が、高いコストを負担して受けた高等教育に見合うだけの経済的な収入が、果たして卒業後に得られているのかというと、学部等によっては疑わしい部分も少なくない。これでは、高額な奨学金の貸与を受けて高等教育を受ける前提が完全に崩れていることになる。現在のわが国においては、若者世代の相当な層が、この高等教育の費用負担、奨学金の返済の問題に悩んでいる。高等教育をめぐるこうした状態が、国全体の潜在成長力を向上させるうえでの一つの足かせとなってしまっているのではないか。

オーストラリアでは、89年のHECSの導入にさきかけて、小規模な大学等が多数林立していたところ、これらを整理・統合するという高等教育機関の体制の改革をまず実施している。同国においては、高等教育は初等・中等教育とは異なり、一人ひとりの国民が将来私的な便益を得るための投資であり、政府はそれを支援するという位置付けが明確で、すべての国民に学生学習権（SLE）が与えられるなど、高等教育を受ける機会の均等が保障されている。しかしながら、それは決して、大多数の国民が“大学”に進学することを意味せず、実際の高等教育機関の顔ぶれもそのような構造とはなっていない。わが国の“大学進学率”に相当する計数をみても、わが国よりもはるかに低くなっていることに注意する必要がある。

わが国では、国の財政事情は極めて厳しく、「高等教育の無償化」を実施するとしてもその対象は自ずと低所得層出身の学生等に限定せざるを得ず、現在の高等教育システムとその費用負担の実情が示している問題の根本的な解決にはつながらない。今後、少子化が一段と進むことが確実視されているなかで、高等教育の費用負担の在り方や奨学金制度の設計を原点に立ち返って見直すことがまず求められる。そして、それにとどまらず、高等教育の成果を、学部・学科ごとにきめ細かく可能な限り指標化してきちんと把握し、各大学間での横断的・相対的な比較が可能となるように努めなければならない。そのうえで、そうした情報を社会に広く公表することを徹底し、質の高い教育が行われている高等教育機関に学生を誘導し、何よりも高等教育の質の維持・向上に努めることが、わが国経済の成長軌道を確実なものにしていくうえで必要である。高等教育に求められているのは何よりも、高度な人材の輩出であり、そのような形で教育の質を担保しつつ、高等教育機関の規模を少子高齢化が進むわが国の身の丈に合ったものにダウンサイズしていくことが、費用負担制度の改革と合わせて求められよう。

(注14) これは、JASSOのアンケート調査に対する4,462の回答を集計したものであり、悉皆調査ではないが、わが国ではこのような調査が乏しいなか、学生とその家庭の経済事情を測るうえでの貴重なデータであると考えられる。



---

(注15) 国立大学法人の学部の間授業料は、足許では53万6,000円（財務省財政制度等審議会財政制度分科会資料「文教・科学技術」、2018年4月17日p.34による）。

(2018. 8. 20)

(kawamura.sayuri@jri.co.jp)

## 参考文献

- ・伊藤りさ [2005]. 「短報 オーストラリアにおける高等教育費用負担制度の最近の動向」『レファレンス』国立国会図書館、2005年11月
- ・日下田岳史・濱中義隆 [2007]. 「第7章 オーストラリアにおける大学進学と費用負担」『諸外国における奨学制度に関する調査研究及び奨学金事業の社会的効果に関する調査研究報告書』国立大学法人東京大学、2007年3月
- ・赤井伸郎・水田健輔 [2010]. 「第7章 オーストラリアの高等教育制度と大学の設置形態」『大学の設置形態に関する調査研究』（独）国立大学財務・経営センター（現（独）大学改革支援・学位授与機構）研究報告第13号、2010年9月
- ・大内裕和 [2017]. 『奨学金が日本を減ぼす』朝日新聞出版、2017年2月
- ・田中弥生 [2018]. 『高等教育行政の現状と課題 ～大学・評価・資源配分～』（財務省財政総合政策研究所講演資料）、2018年5月10日
- ・自由民主党教育再生実行本部 [2018]. 『教育再生実行本部 高等教育改革部会 次世代の学校指導体制実現部会 恒久的な教育財源確保に関する特命チーム 第十次提言』2018年5月17日
- ・独立行政法人日本学生支援機構『平成28年度学生生活実態調査』、2018年3月
- ・Department of Education and Training, Australian Government [2014]. *Higher Education Report 2011-2013*, 2014.
- ・Department of Education and Training, Australian Government [2015]. *Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today*, October 28, 2015.
- ・Tertiary Education Quality and Standards Agency, Australian Government [2017]. *Statistics Report on TEQSA Registered Higher Education Providers*, May 17, 2017.