

高等教育の費用負担を考える

豪の政策運営が示唆する方向性

本年6月の「骨太の方針」では、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が打ち出された。これに先立ち与党・自民党は5月に、幅広い世帯を対象にいわれる「出世払い制度」の導入を提言し、見解は分かれた。そのいずれにおいても、国としての高等教育の位置付けや、学生全体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十分に尽くされてはいないものである。そこで本稿では、オーストラリアの高等教育政策運営を題材に、単なる奨学金の制度設計にとどまらず、高等教育の位置付けを含めたわが国の政策運営への示唆を探ることとしたい。

豪の制度改革の経緯

豪の「高等教育拠出金制度（HECS）」が注目を集めている。しかしながら、世間の関心はもっぱら納税者番号の登録を通じて政府が奨学生の卒業後の所得を捕捉し、奨学生は卒業後の各年の実際の所得に応じて自らが負担する教育費用を源泉徴収方式で割賦返済する、という

枠組みにばかり向いているようだ。同国ではそもそも、どのような問題意識の下で高等教育制度の改革が行われ、その一環としてHECSが導入されるようになったのか。現在、豪の大学の大半（43大学中の37大学）は国公立である。高等教育機関の在学時期は人によってまちまちである。高等教育費用の個人負担分を支援する政府の制度も、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。概念的に見てわが国の「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」はわが国よりはかなり低い水準にとどまっている様子が見てとれる。また、近年では留

日本総合研究所上席研究員
河村小百合
かわむら・さゆり 88年3月京
大法学部卒、14年7月から現職。
09年から国税審議会委員、11年
から社会保障審議会委員、15年
から行政改革推進会議民間議員
をそれぞれ務める。

学生の増加傾向が著しく、全大学生の4分の1に達している。

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中、伝統的な産業や1次産品中心の輸出に陰りが見え始め、高度な製造業やサービス産業を発展させるため人材育成の必要性が強く認識されるようになった。そして、高等教育システム改革が主要な政策課題に掲げられ、大胆な改革が断行された。87年時点においては73もあった国内の高等教育機関（平均学生数は5万3000人）は、91年には実に38機関（同1万4000人）にまで整理・統合された。その上で、高等教育費用に関しても、戦後長らく続いていた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

〈図表1〉学部・分野別にみた、豪連邦支援学生の教育費における
学生拠出額および政府拠出額の内訳

学問分野	(豪ドル) フルタイム学生の教育のための負担相当額(EFTSL※) に対する拠出			
	学生拠出分 の最大額	政府	合計	学生拠出 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	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%

(注※) Equivalent Full-Time Student Loadの略。

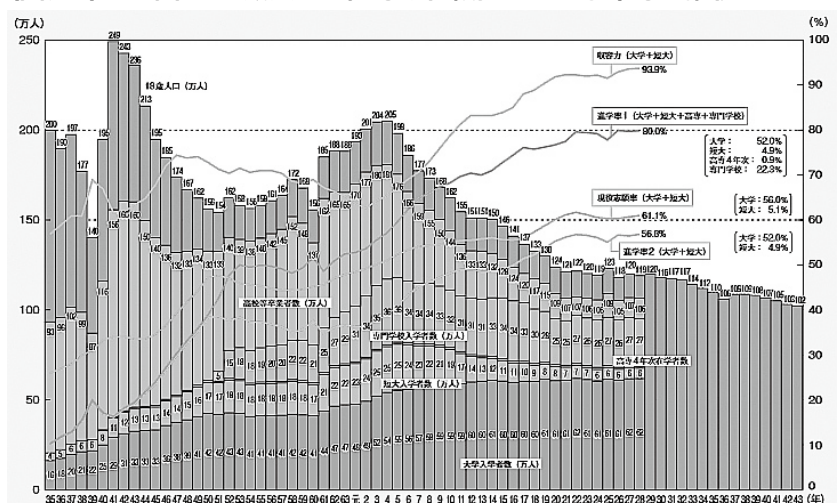
(出所) Department of Education and Training, Australian Government, Higher Education in Australia A review of reviews from Dawkins to today, October 28, 2015, p8 Table 1を基に日本総合研究所作成

〈図表2〉2011～13年の学生拠出区分(バンド)別の
学生拠出額の上限の推移

		(豪ドル)		
		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.

(出所) 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3〉わが国の18歳人口と高等教育機関への進学率等の推移



(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。

(原資料) 文部科学省『学校基本統計』、平成41(2029)～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

(資料) 文部科学省『文部科学白書2016』p203、図表2-5-1

用は、自己負担分を負担する「政府支援学生」向けに位置付けられ、なされた。なお、大学に在学する国内学生の数が、政府支援学生となるわけでは

も一定の負担を求めるHECSが89年1月に導入されたのである。学生1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、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。当初の学生拠出分は、学生1人当た

りの教育コストの平均の2割相当の1万8000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が、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(3万3000豪ドル、4万7000豪ドル、5万5000豪ドル)が導入された。なお、このHECS

HECS-HELPの枠組み

が対象とするのはあくまで授業料のみで、わが国で広く利用されている日本学生支援機構(JASSO)の奨学金のように、生活費まで対象とするものとはなっていない点に注意する必要がある。

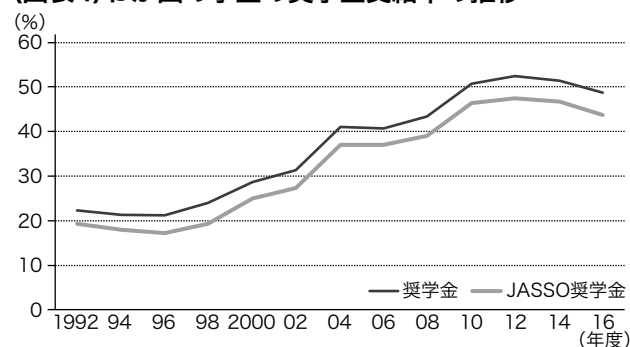
その後も豪では、高等教育制度の改革で不断の努力が積み重ねられ、2005年には費用負担制度について、従前からのHECSに加えて新たな支援スキームを導入する大がかりな改革が実施された。

まず、従前からのHECSは①HECS-HELP(高等教育の費

なく、各年の対象学生数は予算制約や政府の方針など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）が併せて設けられた。

ちなみに、政府支援学生となる要件は（A）国内学生であること（B）基準以上の学生学習権（SLE）の保有者であること——の2点のみとき

〈図表4〉わが国の学生の奨学金受給率の推移



（出所）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④.2を基に日本総合研究所作成

れた。SLEとは、05年1月より、すべての豪国民、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負担を受けつつ、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。高等教育機関についても、通学先は人によって大学からNUHEPS（非大学高等教育機関）まで多様ではあるが、国民に對して等しく、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ー費用対象の適格学生向け）というスキームも追加された。

このHECS・HELPについて注目すべきは、各学問分野ごとに学生の1人当たり教育コストを把握した上で、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である（図表1）。

例えば、「法学、会計学、行政学、

経済学、商学」の分野は、学生1人当たりの教育コストは相対的には小さい一方、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（約1万豪ドル）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」は卒業後に高所得が見込まれる分野であり、学生拠出分は上述の法学などの分野と同一金額（約1万豪ドル）の最高額とされるが、学生1人当たりの教育コストは最大であることから、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

〈図表5〉JASSO奨学金の要返還債権額と延滞債権額の推移

年度末	要返還債権額 (A)*1	1日以上 の延滞債権額 (B)*2	B/A	3カ月以上の 延滞債権額 (C)*2	C/A
2004	22,568億円	2,644億円	11.7%	1,787億円	7.9%
2005	25,275億円	2,900億円	11.5%	1,864億円	7.4%
2006	28,503億円	3,283億円	11.5%	2,074億円	7.3%
2007	32,354億円	3,635億円	11.2%	2,253億円	7.0%
2008	36,145億円	3,971億円	11.0%	2,386億円	6.6%
2009	40,139億円	4,561億円	11.4%	2,629億円	6.5%
2010	44,179億円	4,730億円	10.7%	2,660億円	6.0%
2011	48,204億円	4,755億円	9.9%	2,647億円	5.5%
2012	52,547億円	4,931億円	9.4%	2,682億円	5.1%
2013	56,878億円	5,064億円	8.9%	2,639億円	4.6%
2014	61,018億円	5,089億円	8.3%	2,491億円	4.1%
2015	64,803億円	5,175億円	8.0%	2,396億円	3.7%
2016	67,872億円	5,400億円	8.0%	2,388億円	3.5%

（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。

（出所）（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
https://www.jasso.go.jp/about/information/_icsFiles/afieldfile/2017/11/14/s_gorikai2017.pdf

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言えよう。

ちなみに、国による政策運営の優先順位の変化により、学生拠出分の設定も年により変化している。図表2は、3バンド方式で学生拠出分が設定されていた最後の時期に当たる2011～13年の学生拠出分の上限の推移を見たものであるが、当時は三つのバンドのほかに「国家優先

〈図表6〉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	66.5	16.8	15.1	1.6
薬系	97	60.8	18.6	18.6	2.1
医・歯系	155	72.3	11.0	11.0	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	19.8	16.3	6.1
福祉系	138	39.1	24.6	25.4	10.9
家政・生活系	121	62.8	13.2	21.5	2.5
芸術系	140	51.4	27.9	17.1	3.6
スポーツ系	85	48.2	15.3	31.8	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

(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。

(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

景には、1990年代入りの後の高等教育機関の収容力(入学者数/志願者数)の急上昇が指摘でき、同時に、JASSOなどが提供する奨学金の受給率が顕著に上昇し(図表4)、近年ではその滞納が増加し社会問題となりつ

つある。図表5からは、JASSOでは近年、要返還債権額が高い伸びを見せる中で、延滞債権額は2400億円程度に抑制されているが、この計数には実は、JASSOが2004年度から設けた「返還期限猶予制度」に申請して承認された分は含まれていない。また、JASSOは10年度から「減額返還制度」も設け、その承認数も伸びており、奨学生の卒業後の経済事情は引き続き厳しい状態にあるものとみられる。

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うかがわれるのに対し、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分かる。

課題と改革の方向性

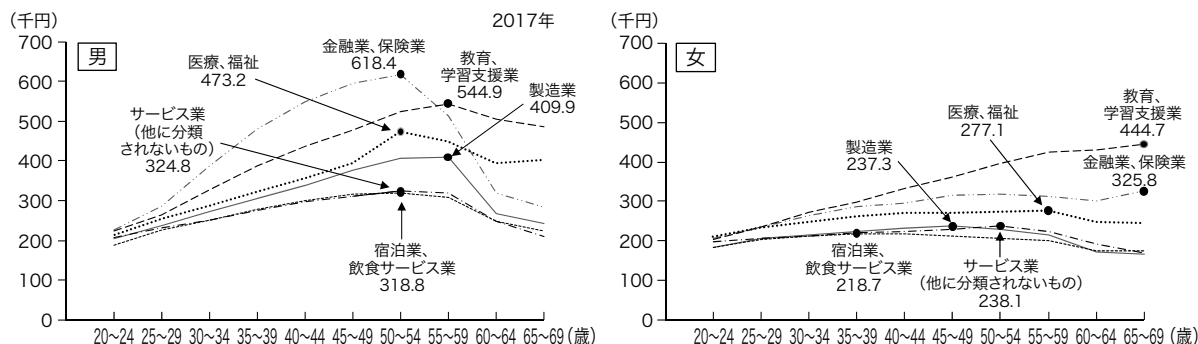
ではなぜわが国では、大学などの高等教育機関に奨学金を得て進学する学生の経済事情がこれほどまでに厳しくなっているのか。その最大の要因としては、現行のJASSOの枠組みの下では、卒業後の収入水準に見合わない多額の奨学金の貸与を受けることが可能となってしまうということが挙げられよう。

JASSOの第一種奨学金(無利子)には、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

分野」として、「数学、統計学、科学」の分野が設定されていることが分かる。豪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、これらの学部が学生を出分を低水準に抑え、優秀な学生の進学を促そうと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

きよう。
わが国の費用負担の実情
これに対してわが国では、18歳人口が減少の一途をたどる中、大学などへの進学率が「大学+短大」ベースですでに約57%という高水準にまで上昇している(図表3)。その背

〈図表7〉主な産業別・性別・年齢階級別賃金の状況



(出所)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。

の年収条件にもよるが、各区分別の最高で4万5000～6万4000円とかなり大きい。また、1990年代末からは第二種奨学金(有利子)も拡充されており、足元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)とごく低金利ではあるものの、貸与月額は大学の場合で2万～12万円と、相当な高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く、私立大学の医・歯・薬・獣医学部を除き、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。実際には、第一種、第二種の奨学金を併用して受給するケースも少なくない。ちなみに、16年3月にJASSO奨学金の貸与を終了した奨学生の1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。

これに対して、卒業後の所得水準をデータの制約上、厚生労働省の「賃金統計調査」結果から見てみよう。主要業種ごとの賃金カーブ(統計は学歴不問のもののみ。図表7)によると、業種によってかなりの格差が存在することが見てとれる。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など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と考えられる。にもかかわらず、学部などは原則不問で多額の奨学金の貸与を受けているとすれば、卒業後に返還に苦しむ人が増加するのはある意味当然とも考えられる。

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年代の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、新規学部の設置が次々と認可され、大学などの収容力は増加の一途をたどった。そして、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」を達成すべく、卒業後の所得に必ずしも見合わない過大な経済的負担を学生本人やその家庭に負わせる形となつてしまっているのではないか。これでは、せっかくの高等教育が真の意味で学生本人の利益となっていると言えるかどうか疑わしい。そして、これが、わが国の近年の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。ちなみに豪では、高等教育を受ける権利を国民に保障してはいるが、大多数の国民が同じ「大学」に進学する高等教育システムには決まらなっていない。

単なる無償化では、こうした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現実視されている中で、高等教育の費用負担の在り方や奨学金制度について豪の例に倣いつつ、原点に立ち返り、学部ごとの学生の教育コストや卒業後の所得水準も勘案しながら、きめ細かく制度設計を見直すことがまず求められる。わが国に求められる高度人材を輩出し、成長軌道を確実なものにしていく上では、それと併せて、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。情報公開を徹底する形で教育の質の高い大学に学生を誘導しつつ、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併せて求められると言えよう。