

学生への経済的支援の在り方について
(中間まとめ案)

学生への経済的支援の在り方に
関する検討会

平成25年7月29日

目 次

I 学生等の置かれた経済的状况

1. 大学等の在学者の経済状况
2. 我が国の学生等への経済的支援の状况
3. 学生等の卒業後の状况
4. 学生等の経済的状况から見る課題

II 学生等への経済的支援の目指すべき方向性

1. 学生等への経済的支援の意義
2. 将来的に目指すべき方向性

III 各制度の改善方策

1. 貸与型支援の在り方について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 取組の方向性
 - (3) 具体的な取組
2. 返還者の経済状况に応じた返還方法について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 取組の方向性
 - (3) 具体的な取組
3. 給付的な支援について ーより手厚い支援としてー
 - (1) 現状と課題
 - (2) 取組の方向性
 - (3) 具体的な取組
4. その他の検討事項、改善事項について

IV むすび

I 学生等の置かれた経済的状況

1. 大学等の在学者の経済状況

- ・ 近年の経済状況を背景に、我が国の家庭の世帯収入が減少する一方で、大学等¹の授業料は上昇しており²、また私立学校においては、入学時に必要な費用の負担感について「重い」と感じている家庭が9割以上に及んでいるとの調査結果³もみられるなど、高等教育の費用は、家計にとって、実感を伴って重い負担となっている。
また、特に近年、低所得層だけでなく、中所得層においても教育に係る費用が負担となっている⁴という指摘もある。
- ・ また、高等教育段階への進学率の上昇等とあいまって学生等の多様化も進んでいる。例えば、社会人学生の受入数も、専修学校を中心に増加傾向にある⁵が、諸外国(OECD平均)に比べ、社会人の割合は圧倒的に小さい⁶。

2. 我が国の学生等への経済的支援の状況

- ・ 文部科学省においては、意欲と能力のある学生等が安心して修学できる環境を構築するため、(独)日本学生支援機構(以下「機構」という。)の大学等奨学金事業、国立大学・私立大学の授業料減免等への支援(公立大学の授業料減免は地方財政措置により支援)、ティーチングアシスタント(以下「TA」という。)・リサーチアシスタント(以下「RA」という。)に係る経費の支援等を実施してきたところであるが、近年の経済状況や家計の状況により、授業料減免や奨学金等による支援を受ける学生等が増加している。

¹ 本中間まとめでは、大学・大学院・短期大学・高等専門学校・専修学校専門課程を指す。

² 二人以上の世帯のうち勤労者世帯の1ヶ月の実収入の推移

H12 56.3万円 → H24 51.9万円(総務省「家計調査」)

大学の授業料の推移

<国立大学>H12 47.9万円 →H24 53.6万円(公立大学もほぼ同推移)

<私立大学>H12 79.0万円 →H24 85.9万円

³ 「私立大学新入生の家計負担調査」(東京地区私立大学教職員組合連合)

⁴ 授業料を全額家計負担していると回答した者について、収入825-1025万円の層と収入625-800万円の層との間では10%以上の大きな差がみられる。

(「大学進学と学費負担構造に関する研究 高校生保護者調査2012から」※日本高等教育学会第16回大会Ⅲ-5、大学進学部会発表資料(小林雅之、濱中義隆ほか))

⁵ 専修学校における社会人の受入れ状況の推移

H16 約3.2万人 → H24 約6.2万人(文部科学省調べ)

⁶ 大学入学者のうち25歳以上の者の割合は、OECD各国平均約20%であるのに対し、我が国の社会人学生比率は約2%である。(OECD教育データベース(2009)、「学校基本調査」及び文部科学省調べ(平成21年度))

3. 学生等の卒業後の状況

- ・ 新卒者・既卒者とも、雇用慣行、産業構造・労働市場の変化により、なお厳しい就職状況が続いており、15～34歳のうち、非正規雇用が416万人（約26%）に達している。加えて、高等教育機関を卒業した30代から50代の者のうち、約3分の1が年収300万円以下にとどまっている⁷など、卒業後に厳しい経済状況に置かれているのが現状である。

4. 学生等の経済的状況から見る課題

- ・ このように、今日の学生等は、高等教育段階への進学時から在学中、卒業後を通じて、厳しい経済的環境に置かれる者も少なくない。特に、生活保護世帯や母子家庭世帯、児童養護施設入所者等、家計の特に厳しい者については、中退率が高く、また大学等への進学率も一般に比べ低い等の傾向⁸がある。

しかし、こうした状況に屈することなく、学生等が安心して高等教育段階の学びの場に進めるような仕組みを充実することが極めて重要であり、そのための対策を早急に講ずることが求められている。

- ・ その際には、我が国の学生の学修時間が例えばアメリカの学生と比べ相対的に短い傾向にある⁹実態を踏まえ、経済界などからは、奨学金等の経済的支援を活用して、在学中の学修にインセンティブを付与すべきではないかとの意見もあるところである。
- ・ また、高等学校卒業後に引き続いて大学等に進む場合のみならず、いったん社会に出て就労した後に学び直す場合など、多様な学びのニーズに応えるためには、まずは大学等が社会の求めに応える教育内容を提供し、また社会人にも学びやすい教育環境を整えることが不可欠であることは言うまでもないが、その学修を経済的側面から支援することも、一層重要な課題となる。

⁷ 家事専業等の無業者を除く、有業者のみのデータ。（総務省「平成19年就業構造基本調査」より）

⁸ 児童養護施設入所者の大学進学率は11%（※平成23年度卒業者の平成24年5月1日現在の状況（厚生労働省調べ））

⁹ 我が国の学生の学修時間（授業、授業関連の学修、卒論）は一日4.6時間とのデータもある（東京大学 大学経営政策研究センター（CRUMP）『全国大学生調査』2007年）

Ⅱ 学生等への経済的支援の目指すべき方向性

1. 学生等への経済的支援の意義

奨学金や授業料の減免をはじめとする学生等への経済的支援は、憲法及び教育基本法の保障する教育の機会均等を実現するために国が責任を持って取り組むべき責務である。先般成立した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の趣旨も踏まえ、経済的に困難な状況にある者に対して、教育面も含めた支援の一層の充実が求められている。

また、高等教育の受益者は学生本人であると同時に、我が国の将来の社会、経済、文化の発展を支える人材育成という観点からは社会全体が受益者でもある。

意欲と能力のある学生等が高等教育段階への進学を断念することのないよう、また進学した学生等が学資の捻出のため長時間のアルバイトを強いられることなく、学業に十分に専念できるよう、学生等の学びを社会全体で支えることが極めて重要である。

2. 将来的に目指すべき方向性

このような、学生等の学びを社会全体で支えることの重要性に鑑み、各国において、給付型奨学金をはじめ、学生等に対する各種の経済的支援策が展開されている。

我が国も昭和 54 年に批准した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」において、留保を付していた「無償教育の漸進的な導入」（第 13 条 2 (b) 及び(c)）について、近年の法令整備や予算措置の状況に照らして、昨年（平成 24 年 9 月）に留保を撤回したところである。今後も引き続き高等教育の無償化に向け、漸進的にその導入を目指すことが求められる。

このためのステップとして、①授業料減免等の給付的支援の充実により負担軽減を図るとともに、②現行の機構の貸与奨学金については、

ア. 奨学の観点

意欲や能力があるにもかかわらず経済的事情により進学が困難な学生等に対しては、進学の際や在学中に、必要な学資を確実に提供すること。

その上で、返済を要する「貸与型奨学金」に関しては、卒業後は所得に応じた月額返済方式（経済的困難度に応じた「免除」も含む）にすることより、将来の返済への不安を払拭すること。

イ. 育英の観点

経済的事情により貸与型奨学金の支給を受けた学生等のうち、特に優秀な成績を修めた学生等へのインセンティブとして、奨学金の返済を免除

すること。
等の仕組みの構築・充実を図っていく必要がある。

Ⅲ 各制度の改善方策

このような方向性を踏まえ、現行の経済的支援制度の形態ごとに、今後の取組の方向性を検証する。

1. 貸与型支援の在り方について

(1) 現状と課題

近年、機構の貸与奨学金の事業規模を急速に拡大させた¹⁰結果、貸与基準を満たすにもかかわらず貸与を受けられない学生等の存在は、ほぼ解消されつつある¹¹が、依然として以下のような課題が残されている。

- ・貸与規模の拡大は主に有利子奨学金の大幅な拡大によって達成されていることや、我が国の高等教育機関における社会人学生の在籍割合は諸外国に比べ圧倒的に低いこと、日本人留学生数が減少傾向にあることなどに留意する必要がある。
- ・事業費の大幅な拡充や、高等教育段階への進学率の上昇等もあいまって、奨学金の貸与対象について、真に必要な学生等に支給できているのかについても指摘のあるところである。
- ・必要な学資を全て貸与奨学金によりまかなう場合、専攻分野等によっては多額の借入れとなり、返済の負担が極めて重くなることについても留意が必要である。とりわけ、有利子奨学金については、元本だけでなく利子も返還する必要があるが、貸与を受ける学生等が十分に理解していないなど、情報提供が必要な例も見られることについても指摘のあるところである。

(2) 取組の方向性

意欲や能力のある学生等が経済的な事情により進学を断念することないよう、教育を受ける機会を保障するという奨学金の本旨に立ち返れば、機構の貸与奨学金は無利子奨学金が本来の形であって、有利子奨学金はその補完的な役割を果たすべきものである¹²。近年、奨学金の需要に対応するため有利子奨学金の拡大に頼ってきた実態があるが、原則に立ち戻り、無利子奨学金を基本とする姿を目指すべきである。

¹⁰ 無利子奨学金 H10年度 1,760億円 → H24年度 2,767億円（事業費総額）

有利子奨学金 H10年度 650億円 → H24年度 8,496億円（事業費総額）

貸与人員（予算） H10年度 37.6万人 → H24年度 133.9万人

¹¹ 現在、無利子奨学金と有利子奨学金をあわせると、貸与基準を満たす希望者ほぼ全員に貸与できている。

¹² 「日本育英会法案に対する附帯決議」（衆議院文教委員会（S59.7.4））

三 育英奨学事業は、無利子貸与制を根幹としてその充実改善に努めるとともに、有利子奨学金制度は、補完措置とし財政が好転した場合には検討すること。

※有利子奨学金を導入する法案の審議において付されたもの。同旨の附帯決議が参議院文教委員会においても付されている。

同時に、大学等における在籍者の多様化や、奨学金の支給対象層の拡大等に伴い、真に支援の必要な学生等や、優先的に支援すべき層についての不断の見直しや貸与基準の検証が求められる。

(3) 具体的な取組

このような方向性を踏まえ、具体的には、まずは以下のような事項から取り組むべきである。

- 無利子奨学金の拡充（有利子から無利子へ）
- 社会人への奨学金充実（学び直しへの無利子奨学金による対応）など、多様な学びのニーズへの対応

2. 返還者の経済状況に応じた返還方法について

(1) 現状と課題

機構の貸与奨学金をめぐっては、従来より回収割合の低さが指摘されてきたが、近年の回収に向けた努力の結果、回収率の計画的な改善が進んできている。

一方で、近年の若年者の厳しい雇用環境等もあいまって、真に返還が困難な経済状況にある者からの回収について、例えば延滞金¹³が返済のネックとなっているとして延滞金の負担の軽減等、より柔軟な返還への要望が寄せられるケースが増えている。

この点、平成24年度から導入された現行の「所得連動返済型の無利子奨学金制度」は、卒業後の年収が300万円を下回る場合にのみ返還を猶予されるものであること、本制度の対象者は、貸与時の世帯年収の制限（世帯年収300万円以下）があること、無利子奨学金のみに限定されていることということから、限定的な範囲で返済が所得に連動する制度である。

(2) 取組の方向性

機構の貸与奨学金についても、「借りたものは返す」ことが原則であることは言うまでもなく、返済能力のある者からは引き続きしっかりと回収を行うことが必要である。

他方、奨学金制度は教育の機会の保障を目的とするものであることから、諸外国では、将来の返済の不安を払拭するため、卒業後の所得に応じ返済額が変動する所得連動返済型奨学金制度を導入している国が多い。我が国においても、このような柔軟な返済方式を導入することをめざした制度改善が望まれる。これまでの定額の返済とは考え方の大きく異なる仕組みであるが、社会保障・税番号法によるスキームの活用を前提に制度設計の検討を進め、

¹³ 返還期日までに返還されない場合に、延滞している割賦金の額に対し年10%の割合で課されるもの。

必要に応じて法制度の整備も含めた対応が必要である。

(3) 具体的な取組

このような方向性を踏まえ、具体的には、まずは以下のような事項から取り組むべきである。

- 延滞金の賦課率の見直し（現在は一律 10%であるが、国税滞納の場合の延滞金の例に倣った率の引下げや、段階的な賦課方式の導入、延滞金総額についての上限の設定など、工夫の余地があるのではないか。）
- 減額返還制度や返還猶予制度の柔軟な運用
- より柔軟な「所得連動返済型奨学金」導入に向けた準備（これまでの返済の考え方を大きく変えることになることから、対象者の範囲や、対象となる奨学金の範囲、一定期間経過後の債務免除の仕組み等について検討を開始するとともに、システム開発の準備を同時並行的に進める。）

3. 給付的な支援について —より手厚い支援として—

(1) 現状と課題

我が国では、高等教育段階への進学に際しての給付的な支援としては、大学等の授業料の減免が行われており、給付型奨学金は財源等の問題から現在導入されていないが、国際的に見れば、先進諸国ではほとんどの国で給付型奨学金制度が実施されている。

また、高等教育段階への進学率には様々な要因が相互に関連しつつ影響を及ぼしているが、我が国においては現に、4年制大学への進学率と家庭の経済状況に一定の相関が見られる。また特に経済的・社会的に厳しい環境にある者の高等学校卒業後の進路をみると、一般に比べ進学率が著しく低いことなどの現状に鑑みれば、家庭の経済的状況が進路選択に大きな影響を与えているものと考えられる。

(2) 取組の方向性

保護者の経済的格差が、子の教育格差として次の世代に引き継がれることのないよう、高等教育段階の無償教育の漸進的な導入を理念とし、給付的な支援を充実していくことは、我が国の高等教育における重要な課題である。

その際、給付的な支援には様々な形態が考えられることから、以下のような点を検討の上、制度設計を行う必要がある。

- ・給付目的と受給のタイミングとの関係：在学中の学修のインセンティブを高める観点からは、事後給付（卒業時の返還免除）が効果的である。同時に、将来の予見性を持って安心して進学できることも極めて重要な課題であり、この観点からは事前給付（入学時又は進学前に受給の可否が判断で

きる給付型奨学金や授業料減免)が効果的である。いずれの政策目的を重視した制度設計をするのか。

- ・制度のターゲットと支給基準:家庭の経済状況を重視した基準とするのか、学業成績をどの程度重視した要件とするのか。また、様々な主体が実施する経済的支援との関係(併給の可否等)についても整理することが必要である。
- ・給付すべき内容:修学に必要な全額を給付するのか、一部を貸与奨学金でまかなうことを前提とする場合にはいかなる範囲の金額を給付することが適切か。
- ・実施方式
 - 一受給対象者の選定(特に成績要件等の評価):給付的な支援においては、貸与以上に、受給者の選定の公平性が厳しく問われることとなるが、選定には学校、機構又はその他の機関がどのように関与すべきか。大学等において判定する場合には、複数の学校が連携して実施することが適切ではないか。また、選定基準や受給者についてオープンにすれば、透明性の確保により公平性が担保され、また受給者への意識付けにもつながることから、効果的ではないか。
 - 一現行の貸与奨学金と同様に機構を通じた支給が適切か、あるいは各大学等を通じた支援が適切か。
 - 一教育や研究と連携した取組として、学内のワークスタディ¹⁴やTA・RA等としての学生等の活用は、当該学生等に対する教育研究上の効果のみならず大学等の機能の充実にも資する点で意義が大きく、このような取組の活性化も同時に考えていくべきではないか。

(3) 具体的な取組

このような方向性を踏まえ、具体的には、まずは以下のような事項から取り組むべきである。

○授業料の減免等を引き続き拡充

ただし、現行の授業料減免制度は、公的支援の在り方が異なること、特に私立大学については、大学によって学生が受けられる経済的支援に差があること、公立大学については地方公共団体あるいは公立大学法人の裁量により実施されていること¹⁵、専修学校専門課程における授業料減免措置は公的支援の対象とされていないこと等に鑑みれば、授業料減免制度も含めた給付的な支援策全体の制度設計について整理し直すこ

¹⁴ 学内における教育支援活動や自身の社会性向上に資する活動に従事する学生に対する給付的な支援事業

¹⁵ 国としては、公立大学への授業料減免については、地方交付税交付金の基準財政需要額の算定の基準に盛り込んでいるが、その支出は地方公共団体等の裁量に委ねられている。

とも将来的課題となりうることに留意が必要である。

○奨学金を含めたその他の経済的支援については、目的・ターゲット層に応じた制度改善

(例)・特に経済的困難(児童養護施設入所者、生活保護世帯等)で

優秀な層に応じた給付的支援の充実についての検討

- ・卒業時の返還免除について、現行の大学院在学中の業績に応じた免除の他に、大学の学士課程等免除対象とすべき層がないか、対象や分野などを検討

これらの制度改善を検討する際には、学生等の教育効果という視点も加味し、学内ワークスタディ等と組み合わせた効果的な経済的支援策を設計するなど、実施方式についても十分検討が必要である。

4. その他の検討事項、改善事項について

この他、以下のような課題についても、引き続き検討・改善が求められる。

- ・奨学金制度についての情報提供、金融面のリテラシー向上について

高校生やその保護者に対して、高等教育段階の各種経済的支援策について十分に情報提供を行うとともに、将来の返済の責任や負担についてもしっかりと伝え、理解を徹底させることが求められる。また、併せて高等学校段階の教員への周知等により、生徒に対する情報提供及び奨学金制度に関する理解の徹底が求められる。

- ・総合的な経済的支援策の充実について

学生寮の提供や、税制優遇等、金銭支給以外の経済的支援も含め総合的に推進していくことが効果的である。

また、給付的な支援を充実させる際には、併せて学生等の相互間の支援を充実させるための仕組みを工夫する必要がある。

- ・大学院生への経済的支援について

大学院への進学に当たっては、特に人文・社会系の分野などにおいては経済的な不安感が大きいという実態がある。高い意欲と能力のある学生が大学院段階に引き続いて進学・修学できるよう、大学院生への経済的支援の在り方について、引き続き総合的に検討が必要である。とりわけ、現行制度では返還免除の可否が課程修了時まで不明であること、大学の学士課程段階については返還免除がないことといった経済的な不安感が大きい点に留意して検討することが必要である。

- ・民間奨学金との関係について

奨学財団等の民間団体は、団体の理念に基づく独自の奨学金事業をきめ細やかにっており、また給付的な支援方式によるものが多いことから、公的奨学金と互いに補い合う関係にあるといえる。国としても、これらの情報を一元的に集約するなど、このような民間団体の活動が円滑に行われるよう必要な対応や支援を行うことは重要な課題である。

- 日本人の海外留学支援について

将来グローバルに活躍する意欲と能力のある若者全員に留学機会を与え、2020年までに日本人留学生を6万人（2010年）から12万人に倍増させるよう政府として取り組んでいくことが「日本再興戦略」等で閣議決定されたところであり、日本人留学生に対する経済的支援の方策についても引き続き検討が必要である。

- 機構の運営体制について

学生等に対する経済的支援は、これまでも機構において多様な支援を展開してきたところであり、今後とも、これらの支援をさらに充実させ、きめ細やかに実施することが求められる。これらの事業を機構が引き続き安定的に実施できるよう、その運営体制等の強化について配慮することが必要である。

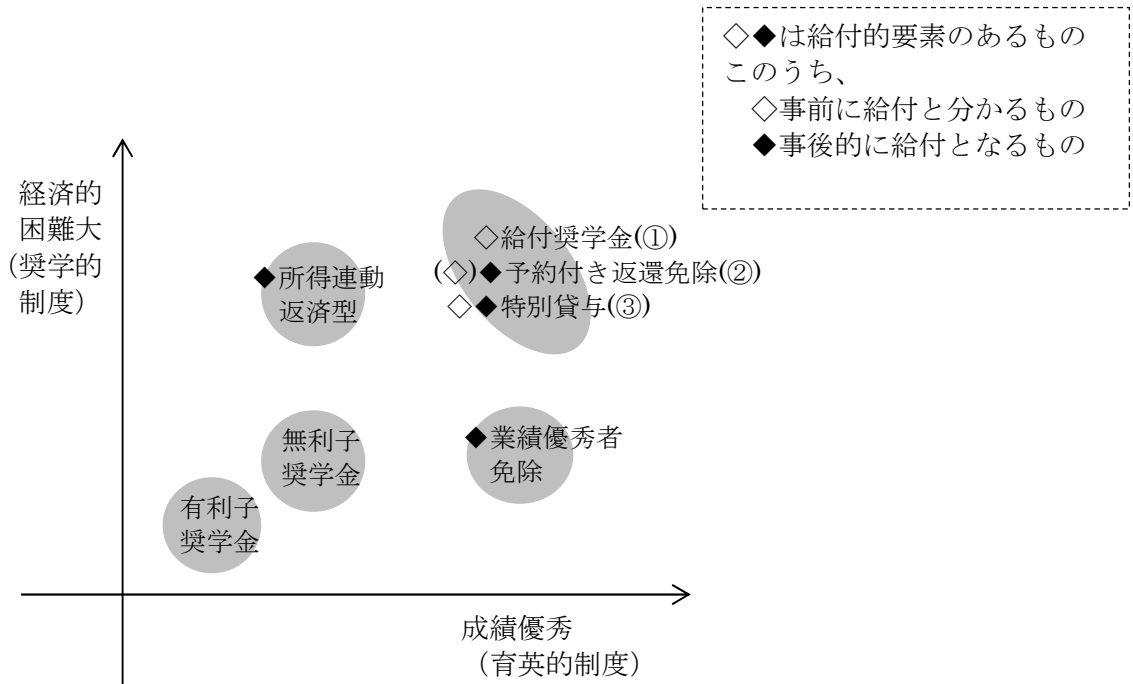
IV むすび

検討会においては、意欲と能力のある学生等が経済的事情により高等教育段階への進学を断念することなく、自らの可能性や能力を高めることができるよう、高等教育段階における経済的支援策の方向性や具体的取組内容について、4回にわたり議論を行ってきたものであり、その中間まとめをここにとりまとめるものである。

しかし、経済的状况にかかわらず、高等教育段階に進学し学び続けるためには、高等学校段階、あるいはそれ以前の段階における、家庭や学校における教育指導や公的支援の影響もきわめて大きいことから、早い段階からの一貫した総合的な政策立案が求められるところである。これまでの検討で残された中長期的課題と併せて、引き続き検討を進めることを期しつつ、本報告を一つの区切りとしたい。

制度設計に係る概念図

別紙



① 「給付型奨学金」(特に経済的に困難で優れた成績要件を満たす者に給付)

<メリット>

- ・[学生等にとって] 借金をする必要がない(卒業時(社会人としてのスタート時)に債務を背負わずに済む)
- ・[制度運営上] 回収を要しない

<デメリット>

- ・最初に支給してしまうため、在学中のインセンティブ喚起にはつながりにくい
- ・(限られた財源では) 支給規模が制限される
- ・[制度運営上] 支給対象者の選定にコストがかかる

② 「予約付き返還免除」(進学時の経済困窮者に対して、在学中に一定の成績を取得すれば返還免除することを予約)

<メリット>

- ・経済的困窮者に、インセンティブを付与しつつ給付的要素の強い支援ができる

<デメリット>

- ・(成績の要件の設定などの制度設計によっては) 予見可能性が低い

※予見可能性を高めるために1年毎に認定すると、現行の適格認定制度に限りなく近づく

③ 「特別貸与」の復活(特に経済的に困難で優れた成績要件を満たす者に対して、一般貸与に上乗せして貸与するが、返済時に一般貸与相当額を返還すれば、特別貸与分の返還は免除され

る。実質的には「半額給付、半額貸与」のイメージ。）

<メリット>

- ・(必要な経費の半額は貸与であり、回収し次の貸与への循環資金となるため) 支給規模を広く確保しやすい

<デメリット>

- ・半額は返済しなければ残額が免除とならないため、卒業後に真に困窮している者への救済にはならない