

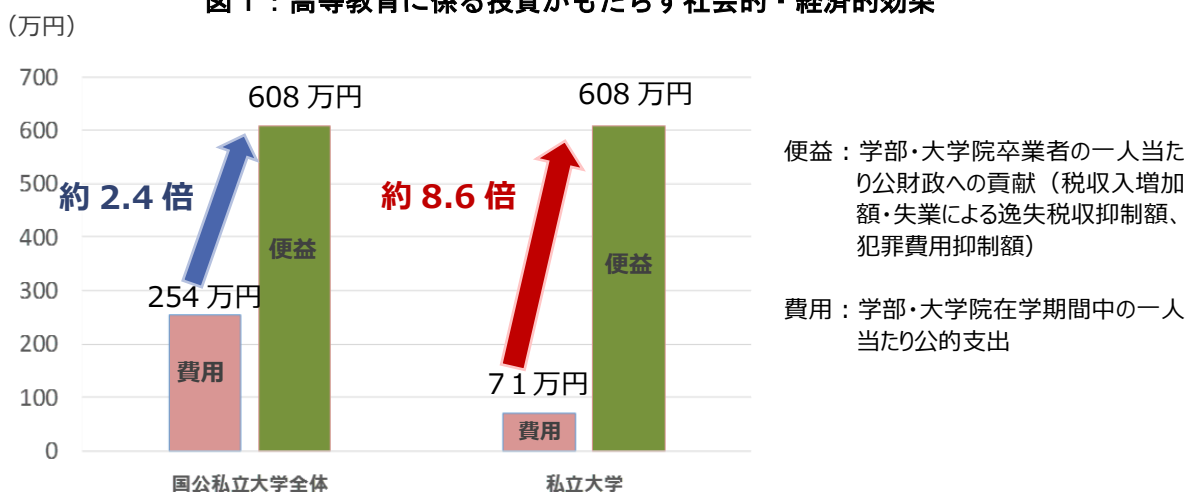
「人づくり」を支える高等教育財源のあり方
—学生修学支援の新たなスキーム「高等教育機会均等拠出金制度」の創設に向けて—

平成29年12月
日本私立大学団体連合会

1. 提言の背景とその課題

- 天然資源に乏しく、少子高齢化という問題を抱えるわが国が、産業構造の変化やグローバル化の課題を克服し、情報社会に続く「Society5.0」と呼ばれる新たな世界に貢献していくためには、人的投資の充実が不可欠である。
- 教育の経済的・社会的な効果は大きく、高等教育を通じた人的資本への投資は、税金の増加、失業給付や犯罪費用の抑制など人的資本に対する投資に係る費用の約2.4の効果を生み出す。とりわけ、私立大学は、政府による財政負担（費用）の10.1倍（国立大学は1.9倍）の便益をもたらしているとの試算もある（図1、表1）。
- さらに、家計による負担（費用）と、政府による負担（費用）により得られる便益の関係性を試算した結果によると、国立大学は私的収益率が大きいのに対し、私立大学は、個人に帰属する便益よりも政府に帰属する便益のほうが大きくなっている（私立大学：財政的収益率>社会的収益率>私的収益率）（表2）。

図1：高等教育に係る投資がもたらす社会的・経済的效果



出典：文部科学省委託調査「教育投資が社会関係資本に与える影響に関する調査研究」三菱総合研究所（2010）をもとに国立教育政策研究所にて試算（2012時点試算）、私立大学生の効果額については、上記、国立教育政策研究所の試算をもとに国公立大学の便益が同額と想定し日本私立大学連盟にて試算

表1：国私別の費用（4年間）と便益（男子/65歳まで：割引率ゼロ） (単位：万円)

	国立大学			私立大学		
	家計	政府	計	家計	政府	計
直接費用 ※1	216	600	816	480	60	540
機会費用 ※2	977	65	1,042	977	65	1,042
費用計	1,193	665	—	1,457	125	—
便益	7,122	1,258	8,380	7,122	1,258	8,380
(参考)	6.0倍	1.9倍	—	4.9倍	10.1倍	—

(出典) 矢野眞和著『大学の条件 大衆化と市場化の経済分析』（2015）より作成

※1：直接費用：学生一人当たりの国庫補助投入額 ※2：機会費用：高卒者の4年間の所得から推計した収入
※(参考)は、便益/費用の単純な倍率

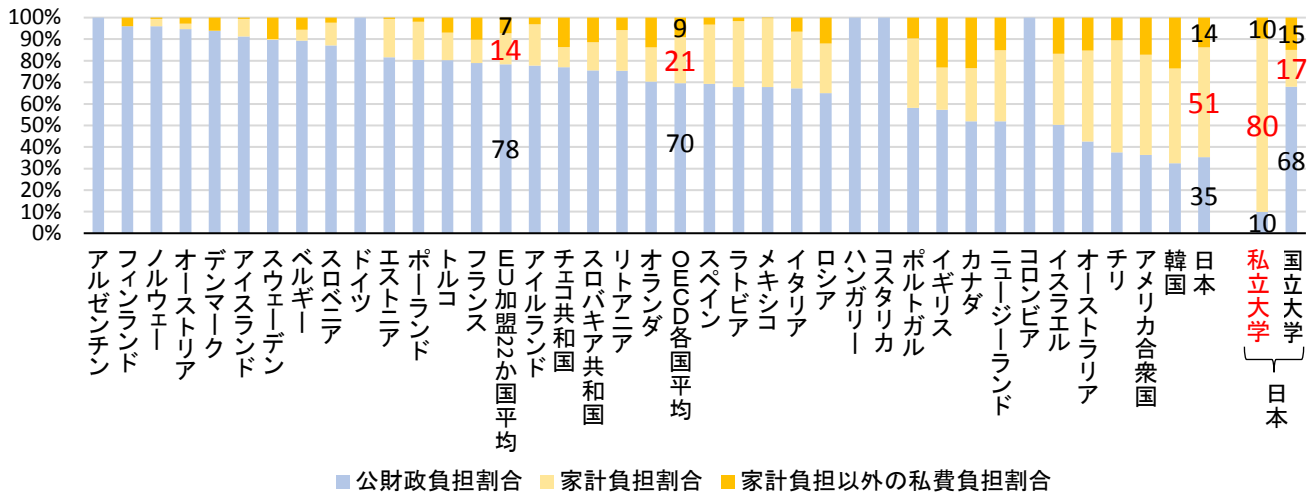
表2：三つの内部収益率

	国立大学	私立大学	
私的収益率	7.0%	6.4%	家計の費用負担額と税引き後の生涯便益の関係
財政的収益率	2.3%	9.6%	政府の費用負担額と税収入額の増加による生涯税便益の関係
社会的収益率	6.0%	6.7%	家計と政府の費用総計額と税引き前の生涯便益の関係

(出典) 矢野眞和著『大学の条件 大衆化と市場化の経済分析』(2015)

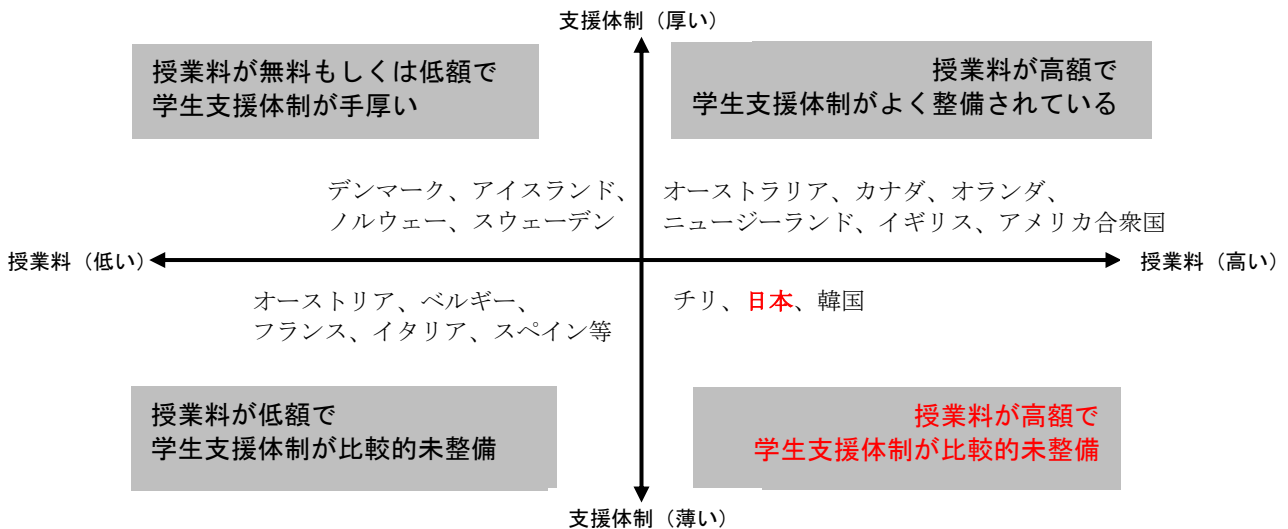
- しかし、わが国の人的投資の充実のための高等教育機関への公財政支出、とりわけ私立学校振興助成法により措置される私立大学に対する公財政支出は、支出額及び経常的経費に対する割合のいずれにおいても、OECD諸国の現状に比して極めて低水準にとどまっており、その重要性を蔑ろにしているともとれる政府予算が編成され続けている(図2)。
- こうした高等教育に係る公財政支出の低位性により、わが国は、OECD加盟国の中でも「授業料が極めて高額で、学生支援体制が未整備の国」として位置づけられ続けている(図3)。

図2 教育支出の公私負担割合【高等教育段階】(2013年)



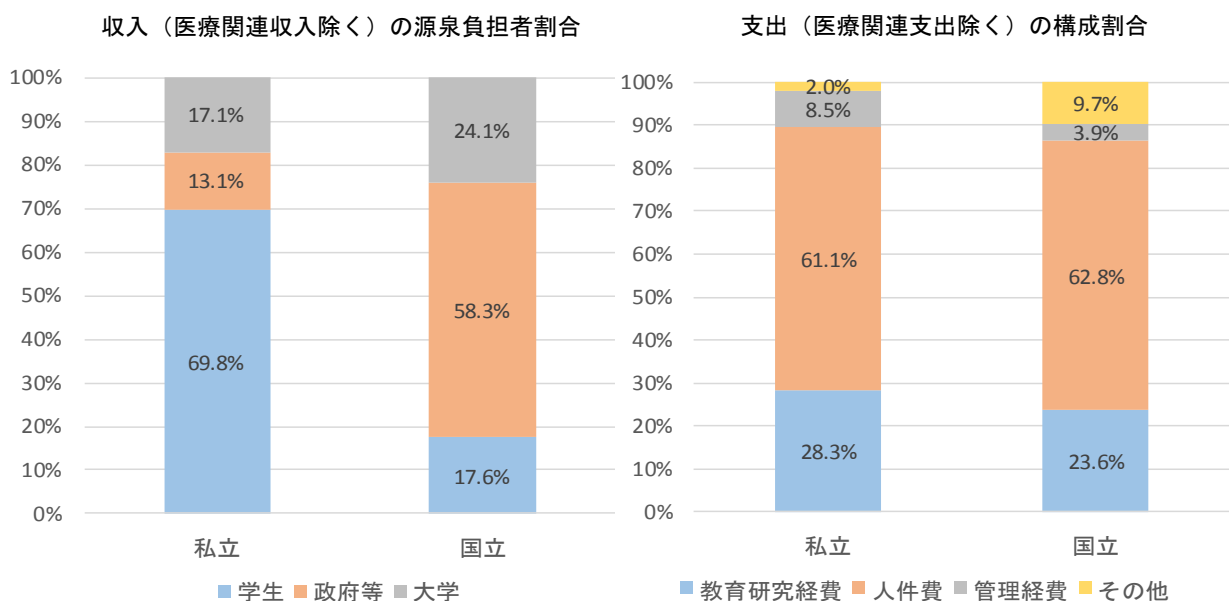
(出典) OECD『図表でみる教育：OECDインディケータ』(2016年版)より作成(2013年データ)
 私立大学のデータについては日本私立学校振興・共済事業団、国立大学のデータについては文部科学省による公表資料に基づき作成。

図3：諸外国における授業料と学生支援体制



- 「学生支援体制の未整備」は、地域、所得階層などの要因による様々な大学進学の機会格差、さらにはわが国の少子高齢化の要因の一つであるとの指摘もなされている。私立大学の費用負担は、これまで家計に多くを依存してきたが、これ以上家計負担が増え続ければ、私立大学で学びたいと考える学生の学習機会が実質的に保障されなくなるおそれがある。多様な価値を追求・創造し“一人ひとり”の生産性を向上させるためには、所得格差に起因する大学進学率の格差を是正した上で、地域や所得階層の違いの影響を受けることのない、安心な子育て環境の醸成が不可欠である。その実現に向けた「高等教育費に係る家計負担依存からの脱却」並びに「大学進学の機会均等」の施策の実行が急務である。
- 日本学生支援機構によれば、大学・短期大学の学生数に対する奨学金貸与割合は、2005（平成17）年度は3.9人に1人（25.6%）であったのに対し、2015（平成27）年度は2.6人に1人（38.5%）と、ここ10年間で約1.5倍に増大している。私立大学の授業料及び入学金が抑制し続けているにもかかわらず、学生の保護者をはじめとする家計支持者の平均給与の減少に伴う家庭からの給付の減少、さらには長引く景気低迷により学生の収入自体が減少しており、奨学金への依存度がさらに高まってきている。この奨学金への依存度の高まりは、家計支持者の負担（親負担）の限界の現われとも言える。
- さらに私立大学学生と国立大学学生とを財政面から比較すると、学生一人当たり年間授業料納付額には2.3倍の差が生じており、これは私立大学等経常費補助金と国立大学法人運営費交付金との間の約13倍に上る格差に起因するものである。
- 私立大学と国立大学の収支構造を比較すると、支出面では教育研究経費や人件費の構成割合に大きな違いがない一方で、収入面では、政府等による負担割合に大きな格差があり、この格差は教員一人当たり学生数の国私間の差を生じさせている大きな要因の一つとなっている（図4、表3）。

図4：私立大学と国立大学の収支構造の違い



（出典）日本私立学校振興・共済事業団『今日の私学財政（平成26年度：大学法人：消費収支計算書）』並びに「国立大学法人等の平成26事業年度決算について（損益計算書）」（文部科学省）に基づき作成。

※収入について、「私立」は帰属収入から医療収入（資金収支計算書）を、「国立」は附属病院収益を除く。支出について、「私立」は消費支出の部合計から医療経費支出（資金収支計算書）、減価償却額、退職給与引当金繰入額を、「国立」は診療経費を除く。

■表3 学生の修学支援等（国私間格差）の現状（平成27年度）

		私立大学	国立大学	私大+国大	国大/私大 (格差)
【学生一人当たり】					
受益額（経常的経費〔診療経費除く〕）		152万円	323万円	190万円	2.0倍
公財政 支出 投入額	経常費補助金、運営費交付金	15万円	197万円	56万円	13.1倍
	（授業料減免）※上記の外数	0.4万円	5.0万円	1万円	12.5倍
合計		16万円	202万円	57万円	12.6倍
家計負担【年間授業料納付額】		122万円	54万円	107万円	0.4倍
【総額】					
経常的経費（診療経費除く）		32,000億円	19,400億円	51,400億円	—
公財政 支 出 投 入 額	経常費補助金、運営費交付金	3,215億円	11,824億円	15,039億円	—
	（授業料減免）※上記の外数	85億円	307億円	392億円	—
合 計		3,300億円	12,131億円	15,431億円	—
家計【年間授業料納付額】		25,620億円	3,240億円	28,860億円	—

学生数（大学院等含む）		210万人	60万人	270万人	—
教員一人当たり学生数	本務教員	20人	9人	—	0.5倍
	兼務教員	15人	15人	—	1.0倍
	計	15人	8人	—	0.5倍
職員一人当たり学生数	本務職員	15人	8人	—	0.5倍
	本務職員（医療系除く）	33人	17人	—	0.5倍
教員（本務+兼務）一人当たり人件費		478万円	458万円		1.0倍
職員一人当たり人件費		339万円	230万円		0.7倍
学生一人当たり教員（本務+兼務）人件費		56万円	79万円		1.4倍
学生一人当たり職員人件費		23万円	29万円		1.3倍
家庭年間平均収入		826万円	839万円		1.0倍

※「経常的経費」は、日本私立学校振興・共済事業団及び国立大学協会公表資料による（会計基準が異なる）。
「公財政支出投入額」は平成27年度決算資料からの推計。各数値とも端数処理の関係から合計が一致しないことがある。

以上のような背景を踏まえ、以下に「解決すべき問題点」と「取り組むべき課題」を示す。

【解決すべき問題点】

- (1) OECD各国平均との比較におけるわが国の高等教育段階の教育支出の公私負担割合（公費：家計）に係る公費負担の低位性
- (2) 高等教育段階における教育支出の公私負担割合に係る国私間格差
- (3) 「授業料減免」を含む学生一人当たりの公財政支出に係る国私間格差

納税者間の
不平等



【取り組むべき課題】

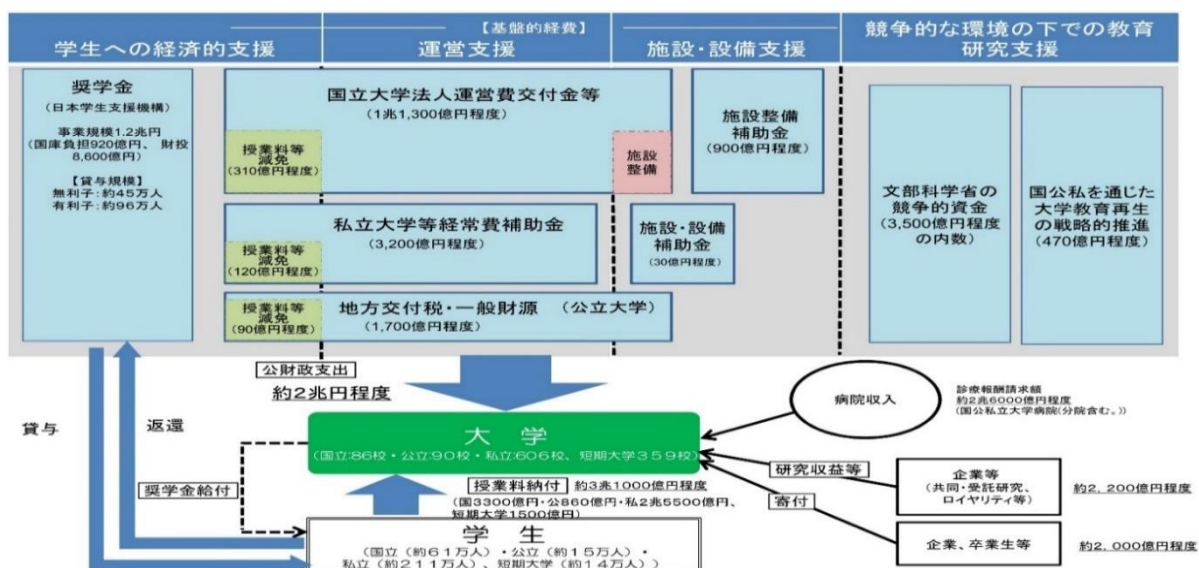
- ※ 学部学生の約8割を擁する私立大学学生の家計負担割合を下げる（公費負担割合を上げる）公財政支出の検討
- ※ 公財政支出に係る不合理で不公平な国私間格差の是正方策の具体化

上記「取り組むべき課題」の検討に当たっては、次の視点に立った検討が必要である。

- (1) 「高等教育は、教育を受ける学生だけでなく社会に多大な利益をもたらす公共財であること」並びに「大学進学の機会均等を通じた高等教育の充実・発展のための費用は、その一定割合を社会全体（公費）で賄う必要があること」を基本認識に据える。
- (2) 「公私負担割合の抜本的な見直しと改善」並びに現行の「『私費（家計）負担依存＝“親負担”主義』からの脱却」を目的とする。
- (3) 目的を実現するための手段として、高等教育費のどの程度を公財政支出による「公費」で賄うべきかという理念の明確化、現行の授業料減免制度や奨学金（給付型、無利子型、有利子型）及び私立大学等経常費補助金や国立大学法人運営費交付金などの公財政支出制度との関係性を整理する。

- 学生の修学上の経済的負担の軽減、さらには、学生一人当たりの公財政支出に係る国私間における不合理、かつ、不公平な格差の是正は、設置形態の異なる大学に学ぶ学生の立場だけでなく、一納税者の視点からもその是正が図られるべきである。
- 国立大学の授業料は運営費交付金等の公財政支出によって低廉に抑えられており、この国私間の平均授業料の差である約70万円（国立：54万円、私立：122万円）は、実質的に国立大学学生に給付型奨学金を支給しているとも言える。また、授業料減免制度等をはじめとする学生の修学上の経済的負担軽減に係る国の支援は、国私間において顕著な差があることに加え、私学助成で措置される私立大学の授業料減免制度は、2分の1補助という制約があるため支援に限界があり、国立との格差は広がるばかりである。
- 学生の修学上の支援は、大学の設置形態や経済的要因に左右されることのない高等教育の機会均等の確保並びに国私間格差の是正の観点から、私立大学学生の家計負担額と国立大学学生の家計負担額の平準化とともに、「『家計負担依存＝“親負担”主義』からの脱却」が実現されるべきである。
- 現在、政府・与党において「全ての国民に開かれた高等教育を実現するための新たなスキーム（J-HECS）」の導入に向けた検討が進められている。上記の「高等教育費に係る私費負担依存からの脱却」並びに「大学進学の機会均等」に係る現行の問題点を解決し、課題に取り組んでいくためには、この新たなスキームの構築は有効な手段となり得る。

図5：大学に係る財政措置と費用負担の仕組み



(出典) 教育再生実行会議第3分科会（第1回）文部科学省提出資料
 (備考) 財政措置は平成26年度予算（当初）をベースに算出

2. 提言（具体的方策）

「1. 提言の背景とその課題」に示した公財政支出における不合理、かつ、不公平な国私間格差を是正するとともに、全ての人に開かれた高等教育の機会の確保及び家計負担依存からの脱却を目指した具体的方策を示す。

（1）格差のない学生修学支援の新たなスキーム「高等教育機会均等拠出金制度」の創設

- ① 現行の私立大学等経常費補助金による公財政支出の拡充により、私立大学学生に係る家計負担比率（80%）を大幅に改善する（OECD各国平均：21%、国立大学〔日本〕：17%）。
- ② 家計負担（年間授業料納付額）に係る私立大学学生と国立大学学生との格差是正のため、私立大学の経常的経費の2分の1を私立大学等経常費補助金により補助する、もしくは学生一人当たりの公財政支出に係る国私間格差を現行の約13倍から2倍へ是正する。
- ③ 大学進学時と入学・在学中の授業料負担を軽減するとともに、卒業後に個々の学生本人が高等教育を受けたことによる個人的便益の一部を所得金額に応じて社会に還元する仕組みとして、オーストラリアにおけるHECS-HELP制度を参考に、「高等教育機会均等拠出金制度」（以下『新制度』という）を創設する。
- ④ 新制度の創設に際し、大学の設置形態の違いを超えた全大学共通の標準授業料、もしくは異なる設置形態の大学群それぞれの標準授業料を設定する。
- ⑤ 新制度による卒業後に拠出する金額は、オーストラリアにおけるHECS-HELP制度における未拠出率を参考に、標準授業料の80%を目安とし、残りの20%及び個々の大学の役割や機能の多様性、経営の自主・自律性に基づいて、標準授業料を超えて設定される授業料については新制度の対象外とし、入学・在学時に大学に納付する。
- ⑥ 労働生産性と高等教育機関への一人当たりの公財政支出の間には正の相関関係が見られるなど、高等教育は社会的便益性が高いことから、大学生全員あるいは公的負担によってリスクを分担するリスク・シェアリングの考え方を基本としつつ受益者がある程度特定されることが妥当である。そこで、新制度による大学進学時と在学中の標準授業料に係る家計負担分をゼロとする（授業料減免）ための財源は、財政投融資（財投債）によるものとする。また、卒業後に個人的便益の一部を所得金額に応じて社会に還元する拠出方法は、源泉徴収によって行う。
- ⑦ 新制度の創設に伴い、現行の国立大学法人運営費交付金による授業料減免制度は廃止し、日本学生支援機構による奨学金制度は縮小する。新制度の創設により、現行の奨学金制度における定額返還制度と所得連動型返還制度との併存等による複雑性の改善を図ることができる。
- ⑧ 特に経済的に厳しい状況にある学生に対しては、授業料以外の部分も含めた総合的視点に立った修学支援策の必要性に鑑み、新制度とは別の経済的支援方策としての給付型奨学金の充実を図る。
- ⑨ 新制度の対象は、学生の経済状況を問わず、全学生を対象とする。

<「具体的方策」に基づく試算>

Ver. A : ① 現行の授業料を参考に異なる設置形態の大学群それぞれの標準授業料を設定する（私立：122万円、国立54万円）。

② 私立大学と国立大学の標準授業料の差額（68万円）の2分の1（34万円）に私立大学学生数（210万人）を乗じた額を、私立大学等経常費補助金を通じた新たな授業料減免制度の対象とする。

③ 授業料減免分を含めた私立大学等経常費補助金により、私立大学の経常的経費の2分の1を補助する。

Ver. B : ① 大学の設置形態の違いを超えた全大学共通の標準授業料を設定する（97万円〔国立大学の経常費用の30%〕）。

② 現行の私立大学の平均授業料（122万円）と標準授業料との差額（25万円）に私立大学学生数を乗じた額を私立大学等経常費補助金を通じた新たな授業料減免制度の対象とする。

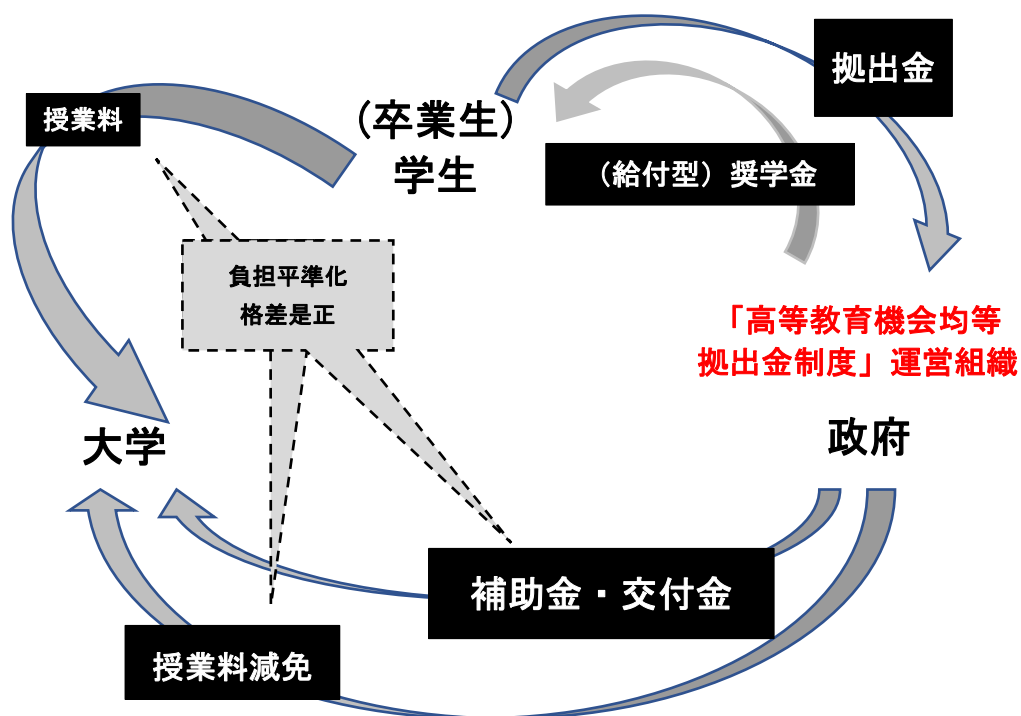
③ 私立大学等経常費補助金（新たな授業料減免分を含む）により、国立大学学生（60万人）一人当たり公財政支出（160万円）の2分の1の金額（80万円）に私立大学学生数（210万人）を乗じた額を補助する。

		現行			Ver. A			Ver. B			
		私立	国立	計(平均)	私立	国立	計(平均)	私立	国立	計(平均)	
学生一人当たり ※万円	受益額（経常的経費）	152	323	190							
	公財政支出	補助金、交付金	15	197	56	42	197	77	55	160	78
		授業料減免	0.4	5	1	34	0	26	25	0	19
		合計	16	202	57	76	197	103	80	160	98
	家計負担 ※1	新制度による入学・在学時納付額	—	—	—	18	11	16	19	19	19
		新制度による卒業後拠出額	—	—	—	70	43	64	78	78	78
		家計負担合計	122	54	107	88	54	80	97	97	97
	合計	公財政支出 + 家計負担※1	138	256	164	164	251	183	177	256	195
	総計 ※億円	受益額（経常的経費）	32,000	19,400	51,400						
		公財政支出	補助金、交付金	3,215	11,824	15,039	8,820	11,820	20,684	11,550	9,600
授業料減免			85	307	392	7,140	0	7,140	5,250	0	5,250
合計			3,300	12,131	15,431	15,960	11,820	27,824	16,800	9,600	26,400
家計負担 ※1		新制度による入学・在学時納付額	—	—	—	3,780	660	4,344	3,990	1,140	5,130
		新制度による卒業後拠出額	—	—	—	14,700	2,580	17,376	16,380	4,680	21,060
		家計負担合計	25,620	3,240	28,860	18,480	3,240	21,720	20,370	5,820	26,190
合計		公財政支出 + 家計負担※1	28,920	15,371	44,291	34,440	15,060	49,544	37,170	15,420	52,590

※1：高等教育機会均等拠出金制度の創設により、「Ver. A」並びに「Ver. B」の「家計負担」は「個人負担」となる。

*端数処理の関係で合計が合わないことがある。

図6：本提言の基本スキーム



(2) 基盤的経費（私立大学等経常費補助金等）の大幅な拡充

わが国の高等教育機関に対する政策は、学生数の約4分の3（学部学生では8割）を占める私立大学ではなく、国立大学を中心として構築されており、私立大学と国立大学の間には財政構造や国費負担等に係る決定的な格差が存在し続けている。

また、国立大学は法人化の際に国から土地、建物、設備機器、備品等を実質無償ともいえる出資を受けており、私立大学が自己資金で購入していることとのギャップは極めて大きい（表4）。両者の間には、フロー面の格差だけでなく、ストック面の格差が存在していることを忘れてはならない。

私立大学が人文・社会系、理工系及び医歯系別にコストを反映した授業料を設定し、授業料の高騰を避けるべく自助努力を重ねてきた一方で、国立大学はすべての学部が同一の授業料によって運営されるなど、個々の国立大学にとって必要な資金は税金である運営費交付金によって賄われている。

その意味において、私立大学に学ぶ学生の家計支持者は、高い学費負担とともに、納税者として国立大学への国費支出分を負担しており、授業料格差、施設設備に係るストック面の負担格差、納税者としての差別という、いわば三重苦にある。

早急に国家の基礎を築き、計画的に教育研究の規模と水準を拡大させていく必要性の高かった明治・大正期においては、国立大学群の意義と役割は大きかったと言える。しかし、多様な価値の創造と活力にあふれた多様な人材の育成、分厚い中間層の底上げが求められる現代にあって、国立大学法人でなければ担えない分野は限られてきている。

その意味では、経常経費及び文教施設整備の基本財源を租税に依存し、長期間にわたり膨大な国費と人的資源が投入され続ける国立大学の存在理由、さらには私立大学と国立大学との間にある国費負担に係る13倍に上る不合理で不公平な格差を設けることの是

非を問うことが必要不可欠である。

本連合会は、私立大学等経常費補助金に係る「経常的経費の2分の1補助の実現」並びに「不合理で不公平な国私間格差の是正」について、これまで数十年間にわたり要望し続けてきた。

しかし、その実現、改善はおろか、私立大学の経常的経費に対する公財政支出による補助割合は30有余年にわたり後退し続け、遂に平成27年度においては10%を割り込む事態となっている。私立大学等経常費補助金の充実は、私立大学における「経営の健全性」と「教育の質の向上」のために必要不可欠であり、高等教育の太宗を担う私立大学への支援は、わが国の国力そのものの強化に不可欠である。

私立大学等経常費補助金をはじめ基盤的経費の大幅な拡充を図るため、新たな恒久財源として、消費税収入の一部を私立大学等経常費補助金をはじめとする高等教育に係る費用に充当することができるよう措置すべきである。

表4：国私間における有形固定資産の現状（平成27年度）

	私立大学		国立大学	
	総額（億円）	学生一人当たり（万円）	総額（億円）	学生一人当たり（万円）
土地	46,738	223	47,699	795
建物	79,600	379	44,558	743
構築物	4,247	20	3,305	55
工具器具備品（教育研究用機器備品、管理用機器備品）	8,812	42	22,389	373
図書	12,471	59	4,801	80
建設仮勘定	2,698	13	796	13
その他	148	1	1,957	33
合計	154,713	737	125,505	2,092

（出典）文部科学省『国立大学法人等の決算について～第2期中期目標期間（平成27事業年度）～』別紙資料編『国立大学法人等の財務諸表の概要』貸借対照表の概要（90国立大学法人等）、日本私立学校振興・共済事業団『平成28年度版 今日私学財政 大学・短期大学編』（大学法人 貸借対照表）より作成
 国立大学の「その他」は「特許権（特許権仮勘定を含む）」、「投資有価証券」及び「その他」の、私立大学の「その他」は「車両」及び「その他有形固定資産」の合計