

高等教育の修学支援新制度の見直しについて

(報告)

令和4年12月14日
高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議

<目次>

はじめに	2
1. 機関要件の審査について	4
(1) 経営に係る要件の見直し	
(2) 総合知に係る取組の審査への反映	
2. 中間層への拡大について	7
(1) 拡大の対象（基本的な枠組み及び優先順位）	
(2) 多子世帯の考え方	
(3) 理学・工学・農学系の範囲	
3. 今後の検討課題	9
(資料1) 高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議 (令和4年8月18日高等教育局長決定)	12
(資料2) 高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議の開催経緯	14

はじめに

- 令和2年度より開始された「高等教育の修学支援新制度」は、初年度は約27万人、次年度は約32万人に対して支援を実施し、制度開始前の平成30年度には約40%と試算された住民税非課税世帯に属する者の大学等進学率は、令和3年度試算では約54%と、10ポイント以上向上するなどの成果を上げつつある。本制度の導入により、低所得層に対する給付型の支援が充実されてきた一方で、その対象とはならない層への支援が課題となっている。
- 令和4年5月10日に教育未来創造会議が取りまとめた「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について（第一次提言）」（以下「第一次提言」という。）において、「高等教育の修学支援新制度の検証を行い、機関要件の厳格化を図りつつ、現在対象となっていない中間所得層について、負担軽減の必要性の高い多子世帯や理工系及び農学系の学部で学ぶ学生等への支援に関し必要な改善を行う」とされ、同年6月7日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2022」（以下「骨太の方針2022」という。）においても同内容が政府の方針として示された。
- 第一次提言においては、「本提言で示した具体的取組の各事項について、実施に向けた具体的なスケジュールや方策を含めて、政府においてそのための工程表を策定し、公表することとする」とされ、同年9月2日に取りまとめられた工程表において、修学支援新制度の見直しは令和6年度から開始することとされた。この工程表に先立ち、同年8月24日には「高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議」（令和4年8月18日高等教育局長決定）が設置され、以来、第一次提言で示された事項について、5回にわたる議論を経て、具体的な検討を進めてきた。
- なお、本検討会議の中心的な検討課題である修学支援新制度の中間層への対象拡大については、具体的な設計は2.において後述するが、財源確保の状況とバランスを取り、優先順位を付けながら議論していくべきものである。優先順位付けにあたっては、政府としての大きな課題である少子化対策およびデジタルやグリーンなど成長分野の振興にいかに関与するかという観点に立ち、本制度の見直しをこれら2つの大目標に向けた手段としても捉えて、検討を行った。
- 少子化対策の観点からは、子供3人を扶養する世帯を対象とした。本検討会議において団体等から聴取した意見のなかでは子供2人という意見もあったが、実際の子供の数が理想の数を下回る理由として教育費を挙げる割合は特に子供3人の場合に顕著であるなど、少子化対策としての効果を重視した。
- 本年5～6月に相次いで取りまとめられた政府方針等（「第一次提言」、「骨太の方針2022」、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」）においては、DX（デジタルトランスフォーメーション）、GX（グリーントランスフォーメーション）

ョン) といった大きな変革の波の中にあって当該分野の人材育成が重要という共通した課題認識が示されている。

これらの分野の振興には、要素技術の研究開発だけではなく社会実装まで見据えれば、様々な学問分野を背景に持つ多様な人材の協働が必要ではあるが、より関わりの強い学問分野の人材育成を推進する観点から、理学・工学・農学系を対象とすることとした。なお、理学・工学・農学系の支援においては、国公立より私立の方が授業料等の負担が重い実態を踏まえる必要がある。

- 上記を踏まえ、高等教育の修学支援新制度の見直しとして、機関要件の厳格化を図りつつ、現在対象となっていない中間所得層について、負担軽減の必要性の高い多子世帯や理学・工学・農学系の学部で学ぶ学生等への支援に関し必要な改善を行うことについて、下記1. ～3. の通り、考え方を取りまとめた。

1. 機関要件の審査について

(1) 経営に係る要件の見直し

【教育未来創造会議第一次提言（令和4年5月10日）（抄）】

大学の経営困難から学生を保護する視点から、計画的な規模の縮小や撤退等も含めた経営指導の徹底や、修学支援新制度の対象を定員充足率が収容定員の8割以上の大学とするなどの機関要件の厳格化を図るとともに、在学する学生の円滑な転学や学籍管理の継承等についても必要な仕組みを整備する。

【教育未来創造会議第一次提言（令和4年5月10日）（抄）】

①学部段階の給付型奨学金と授業料減免の中間層への拡大

・高等教育の修学支援新制度の検証を行い、機関要件の厳格化を図りつつ、現在対象となっていない中間所得層について、負担軽減の必要性の高い多子世帯や理工系及び農学系の学部で学ぶ学生等への支援に関し必要な改善を行う。

- 高等教育の修学支援新制度の目的は、大学等での勉学が就職や起業等の職業に結びつくことにより格差の固定化を防ぎ、支援を受けた学生等が大学等でしっかりと学んだ上で、社会で自立し、活躍できるようになることである。このため、支援措置の対象となる大学等は、その特色や強みを活かしながら、急速に変わりゆく社会で活躍できる人材を育成するため、社会のニーズ、産業界のニーズも踏まえ、学問追究と実践的教育のバランスが取れている大学等とするため、機関要件が設けられた。
- 特に、経営に係る要件については、現行制度の制度設計時の報告である「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」（平成30年6月14日高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議）における「大幅な定員割れとなり、経営に問題がある大学等について、高等教育の負担軽減により、実質的に救済がなされることがないよう、支援措置の対象となる大学等の要件において、必要な措置を講じていく」という考えに基づき、設けられたものである。
- このような観点からは、経営に係る要件のうち、直前3年度の経常収支差額に関するもの及び直前年度の運用資産と外部負債に関するものについては、引き続き要件とすることが適当である。
- また、第一次提言において、大学の経営困難から学生を保護する視点から、修学支援新制度の対象を定員充足率が収容定員の8割以上の大学とするなどの機関要件の厳格化を図ることとされていることを踏まえ、定員充足率に係る要件を収支差額や外部負債の超過に関する要件とは独立させることとする。その際、専門学校は定員設定にあたり設置基準上の制約があることなどを考慮するとともに、一定程度の定員割れがあったとしても質の高い教育を行う大学等は対象校となるよう一定の配慮が必要である。

【要件の改正案】

下記の1. 又は2. のいずれかに該当する場合、対象機関とはしない。

1. 収支差額や外部負債の超過に関する要件

下記①・②いずれにも該当すること

①直前3年度全ての収支計算書の「経常収支差額」がマイナスであること

②直前年度の貸借対照表の「運用資産－外部負債」がマイナスであること

2. 収容定員に関する要件

(大学・短期大学・高等専門学校の場合)

直近3年度全ての収容定員充足率が8割未満であること

但し、直近の収容定員充足率が5割未満に該当しない場合であって、直近の進学・就職率が9割を超える場合は、確認取消を猶予する。

(専門学校の場合)

直近3年度全ての収容定員充足率が5割未満であること

但し、地域の経済社会にとって重要な専門人材の育成に貢献していると設置認可権者である都道府県知事等が認める場合※は、確認取消を猶予する。

※ 各都道府県知事等の判断にあたっては、例えば、他の教育機関による代替の困難性や卒業生の地元就職率など、国として一定の判断基準を示す。

(2) 総合知に係る取組の審査への反映

【教育未来創造会議第一次提言（令和4年5月10日）（抄）】

こうした総合知を育成するための入試科目の見直し、入学後の文理横断型の教育、複線的・多面的な学び、全学的なデータサイエンス教育等について、「教学マネジメント指針」の見直しや、設置認可審査や修学支援新制度の機関要件の審査での反映、積極的に取り組む大学の好事例の収集・展開、基盤的経費の配分におけるメリハリ付けによるインセンティブの付与に取り組むなど、学生の学びの充実に向けた実効性ある方策を講ずる。

- 入試科目の見直し、入学後の文理横断型の教育、複線的・多面的な学び、全学的なデータサイエンス教育等の総合知を育成するための学生の学びの充実に向けた取り組みについて、機関要件の確認申請書の様式に記載事項欄を新たに追加し、こうした取組を実施している場合には各学校が記載することで、情報公開を進め、学生を含む外部の評価を促すこととする。
- 教育の質保証の観点からは、情報公開を進めることが重要である。機関要件の確認申請書については確認大学等に公表義務があるため、確認申請書の様式に取組の記載欄を設けることで、積極的な取組を行う学校には取組を **PR** する場となる。
- なお、高等教育の修学支援新制度は、大学、短期大学、高等専門学校、専門学校と、多種多様な目的を持つ学校を対象としており、提言に記載された総合知を育成するための取り組みを必須の要件として全ての確認大学等に求めることは妥当とは言い難い。こうした様々な学校の事情にも配慮し、必ず取り組まなければならない必須の要件とはしないこととする。

2. 中間層への拡大について

【教育未来創造会議第一次提言（令和4年5月10日）（抄）】

①学部段階の給付型奨学金と授業料減免の中間層への拡大

・高等教育の修学支援新制度の検証を行い、機関要件の厳格化を図りつつ、現在対象となっていない中間所得層について、負担軽減の必要性の高い多子世帯や理工系及び農学系の学部で学ぶ学生等への支援に関し必要な改善を行う。

【骨太方針2022（令和4年6月7日閣議決定）（抄）】

新たな時代に対応する学びの支援の充実を図る。このため、恒久的な財源も念頭に置きつつ、給付型奨学金と授業料減免を、必要性の高い多子世帯や理工農系の学生等の中間層へ拡大する。

(1) 拡大の対象（基本的な枠組み及び優先順位）

- 現在、修学支援新制度の対象となっていない中間所得層（負担軽減の必要性の高い多子世帯や理学・工学・農学系の学部で学ぶ学生等）への対象範囲の拡大については、現行の3段階の支援区分に加え、新たに4番目の支援区分を設ける。
- 新たな4番目の支援区分の具体的な所得基準や支給額については、今後、財源と併せ政府において検討することとなる。

【参考1】高等学校等就学支援金における私立高校等の加算の年収上限：約600万円（両親（一方が就労）、子供2人の家族構成の場合）

【参考2】高等教育の修学支援新制度の満額の1/4（私大自宅外の場合）：40.2万円（cf. 高校就学支援金（私立高加算含む）：39.6万円）

- 中間所得層の支援対象については、財源確保とのバランスをとって議論を行うため優先順位を付けることが必要である。優先順位付けにあたっては、政府としての大きな課題である「少子化対策」、「デジタルやグリーンなど成長分野の振興」に資するものとする。
- 少子化対策の観点からは、多子世帯とし、デジタルやグリーンなど成長分野の振興の観点からは、理学・工学・農学系とする。なお、理学・工学・農学系の支援においては、国公立より私立の方が授業料などの負担が重い実態を踏まえる必要がある。

(2) 多子世帯の考え方

- 半数を超える夫婦が2人の子どもを産んでいる一方で、3人目以降を断念している一番の理由は、子育てや教育にお金がかかりすぎることを挙げており、支援の対象としては、現に3人の子育て・教育費用がかかっているという現時点での状況を重視することが適当と考えられる。
- また、実務上の観点からは、証明が困難なものでは適当ではなく、多子世帯支援を行う他制度も参考にして、扶養人数により一定の範囲内の子供数をカウントすることが適当である。
- これらのことから、支援の対象とする「多子世帯」については、「大学等に在籍する学生の世帯に、学生本人含め「扶養される子供」が3人以上いること」とする。

(3) 理学・工学・農学系の範囲

- 理学・工学・農学系の範囲については、単に、理学部、工学部及び農学部といった学部等だけではなく、文理融合系の学部等など多種・多様な教育課程が存在している。そのため、実質的に教育内容が同一であるにもかかわらず、その名称が異なるため対象外になるなど、制度の趣旨と実態に乖離が生じぬよう、実質的に理学・工学・農学系と判断できる学部等も対象とすることとする。
- 具体的な理学・工学・農学系の特定方法については、大学・短期大学・高等専門学校の場合は、学部又は学科を単位とし、学位の分野が「理学」、「工学」、「農学」の学部・学科を対象とする。その特定にあたっては、学校基本調査の分類を活用し、学校基本調査の分類では判断できない学際分野については、設置認可の際の審査情報も活用し、学位の分野に「理学」、「工学」、「農学」が含まれていれば対象とする。専門学校の場合は、学科を単位とし、学科の属する分野が「工業関係」、「農業関係」の学科を対象とする。その特定にあたっては、設置認可の際の審査情報を活用する。

3 今後の検討課題

本検討会議は第一次提言に示された制度見直しの具体化を検討するという枠組みで議論を行ってきたが、第一次提言の見直し内容に留まらない、本制度の在り方に係る事項について、今後の検討課題¹として提言する。

(状況の推移を踏まえた機関要件の見直し)

- 本制度および機関要件の本来の目的・趣旨は、①支援を受けた学生が社会で活躍できるよう質の高い高等教育を受けられるようにすること、②学生保護の観点から経営に問題のある大学等を対象から外すこと、にあるが、本来の目的・趣旨に照らした場合、今回の見直し後の機関要件が今後も適切かどうかについては、状況の推移を踏まえながら必要に応じて検討していくのが望ましいのではないかと。

- 現行制度の制度設計時の報告である「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」（平成30年6月14日高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議）では、「大幅な定員割れとなり、経営に問題がある大学等について、高等教育の負担軽減により、実質的に救済がなされることがないように、支援措置の対象となる大学等の要件において、必要な措置を講じていく」という考えに基づき、定員充足率等の要件が設定された。他方で、今回の本検討会議では、制度設計当時の想定よりも出生数が大幅に減少するなど急速な少子化の進展により、中長期的に18歳人口が減少し続けるなか、定員充足率だけでもって判断する場合、特に地方において高等教育の選択肢を狭めることにつながりかねない懸念も議論されたところである。

今回の本検討会議の結論としては、定員充足率という現行制度の枠組みは継承しつつ、定員割れがあったとしても質の高い教育を行う大学等は対象校となるよう進学・就職率や都道府県知事等の関与という新たな要素を加え調和を図ったところであるが、人口減少社会のなかで、質の高い高等教育と全国各地の高等教育の選択肢の確保との両立を図るべく、学生個人に対する修学支援の制度のみならず高等教育行政全体で取り組んでいくとともに、本制度の機関要件においても状況の推移を踏まえながら必要に応じて見直しを検討していくことが望ましいのではないかと。

(少子化対策としての修学支援)

- 高等教育の修学支援新制度は消費税財源に基づいた少子化対策として実施されているが、本検討会議において様々な教育団体や都道府県の意見を聴取するなかでは、少子化対策という本来の趣旨に照らせば、所得制限の緩和や撤廃により、多子世帯への支援を拡充すべきというものも数多く寄せられ、本検討会議においても賛同する意見も見られた。

¹ 本報告では、第一次提言の具体化を検討するなかで議論された内容を中心に、今後の検討課題として取りまとめたが、修学支援新制度の充実にに向けた課題としては、本報告では取り上げなかった事項についても考えられることについて留意が必要。

- 2021年の出生数は81.2万人となり、これまでの将来人口推計より7年程度早く出生数が減少するなど、少子化は急速に進展している。
- 夫婦が理想の数の子どもを持たない理由として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」を挙げる者の割合が最も高い状況は続いており、若い夫婦ほどその傾向が強い。また、理想の子供の数別に傾向を見ると、特に、理想の子供の数が3人以上だが予定はそれを下回る夫婦において「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」を選択する割合が高い。修学支援新制度の影響・効果をしっかり分析する必要があるが、教育費負担は夫婦が多くの子供を持たない要因の一つであり、その軽減は少子化対策の候補である。
- 複数の団体や本検討会議からは、所得制限を設けることなく多子世帯支援を進める声が上がっているが、その実現には恒久的な財源の確保が必要である。政府においては、日本社会の根幹を揺るがしつつある少子化問題に、どのような形で対応するのが有効であるか、引き続き検討を進められたい。

(大学院段階も含めたシームレスな支援)

- 高等教育の修学支援新制度の導入により、大学学部段階（短期大学・高等専門学校・専門学校含む）において低所得層に対する給付型の支援が充実されてきた一方で、その対象とはならない層への支援が課題となっている。
- 教育未来創造会議の第一次提言では、このような問題意識に立って、本制度の支援対象を中間所得層のうち特に支援の必要性が高い多子世帯や理学・工学・農学系の学生に拡大することとともに、大学院段階において在学中は授業料を徴収せず修了後の所得に応じて納付を可能とする新たな仕組みの創設について提言している。このような大学院段階の新たな取組により、学部段階だけではなく大学院段階も含めたシームレスな支援体制が望まれる。
また、義務教育段階や高等学校段階も含め、修学支援が学校教育段階を通じて一貫して行われており、安心して学べる環境にあることを広く周知する必要がある。
- なお、学部段階を対象とする本制度では、高等学校等を卒業し短期大学や2年制の専門学校に進学した者は、概ね20歳以上で就労し、一定の稼得能力があることを踏まえ、こうした者とのバランスを考慮し、高等学校等卒業後2年以内の進学者を支援対象としているが、高校卒業直後に家庭環境等から就労せざるを得なかった者等にも配慮すべきという意見もあった。（一方で、高校卒業時の家庭環境等をどのように把握し、どこまで配慮するのか等の判断は難しく、税負担の大きい本制度の適用範囲については慎重な検討が必要。なお、状況に応じて貸与型奨学金等の支援対象になりうる。）

(おわりに)

以上のように、本会議の報告として、国民の知の基盤であり、イノベーションを創出し国の競争力を高める高等教育について、家庭の経済状況や地理的条件等に関わらず意欲があれば誰もが学べる環境をつくること、その質をより高い水準に維持向上すること、これらに向けた制度の改善、見直しを提言した。

未来への投資という視点に立った提言であり、福祉など他の行政分野や、地方公共団体などとも連携しつつ、総合的な視点から取り組んでいくことが重要である。

今後、政府における議論の深化と具体的な施策の実行を期待したい。

(資料1)

高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議

令和4年8月18日
高等教育局長決定

1. 趣旨

「我が国の未来をけん引する大学等と社会の在り方について」（令和4年5月10日教育未来創造会議第一次提言）及び「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日）を踏まえ、高等教育の修学支援新制度（以下「新制度」という。）の今後の在り方について検討を行う。

2. 検討事項

新制度の実施状況を踏まえ、教育未来創造会議第一次提言で言及されている以下の事項について検討を行う。

- (1) 中間所得層への支援強化の在り方
- (2) 学生の学びの充実に向けた機関要件の活用
- (3) 学生を保護する視点からの機関要件の厳格化
- (4) その他

3. 実施方法等

- (1) 別紙の有識者の協力を得て、上記2に掲げる事項について検討を行う。
- (2) 必要に応じ別紙以外の者にも協力を求めるほか、関係者の意見等を聞くことができるものとする。

4. 実施期間

令和4年8月24日から令和5年3月31日までとする。

5. その他

- (1) 会議に係る庶務は、高等教育局学生・留学生課において処理する。
- (2) この決定に定めるもののほか、会議の運営に関する事項は、必要に応じ会議に諮って定める。

(別紙)

高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議委員

赤井 伸郎 国立大学法人大阪大学国際公共政策研究科長

大村 秀章 愛知県知事、
全国知事会 文教・スポーツ常任委員会委員

千葉 茂 学校法人片柳学園理事長

仁科 弘重 国立大学法人愛媛大学学長

座長 福原 紀彦 日本私立学校振興・共済事業団理事長

室橋 祐貴 日本若者協議会代表理事

吉岡 知哉 独立行政法人日本学生支援機構理事長

(五十音順・敬称略)

(資料2)

高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議の開催経緯

第1回 令和4年8月24日(水)

議題：高等教育の修学支援新制度の現状について
教育未来創造会議第一次提言について

第2回 令和4年9月26日(月)

議題：学生を保護する視点からの機関要件の厳格化について
学生の学びの充実に向けた機関要件の活用について

第3回 令和4年10月18日(火)

議題：理工系及び農学系の学生等への支援拡充について
多子世帯への支援拡充について

第4回 令和4年11月14日(月)

議題：機関要件の見直しに関するヒアリング
対象：日本私立大学連盟、日本私立大学協会、日本私立短期大学協会、
国立大学協会、公立大学協会、全国専修学校各種学校総連合会

第5回 令和4年12月12日(月)

議題：高等教育の修学支援新制度の見直しについて(報告案)