

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	高等教育費の負担をめぐる国会議論 －学費値上げや修学支援法の改正を中心に－
著者 / 所属	鈴木 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	476号
刊行日	2025-7-14
頁	82-96
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250714.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250714.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

# 高等教育費の負担をめぐる国会議論

## — 学費値上げや修学支援法の改正を中心に —

鈴木 健太  
(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 高等教育費の負担状況
3. 今国会における主な議論
4. おわりに

### 1. はじめに<sup>1</sup>

第217回国会においては、大学等の授業料等の減免等を行う「高等教育の修学支援新制度」（以下「新制度」という）の拡充等を図る「大学等における修学の支援に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第8号。以下「修学支援法改正案」という）が成立し、令和7年度より学生納付金について一定の負担軽減が図られた。他方、今国会における議論は、新制度の拡充にとどまらず、学費値上げへの対応など高等教育費<sup>2</sup>の全体的な負担の在り方にまで及んだ。そこで本稿では、大学を例として高等教育費の負担状況を概観した上で、今国会における主な議論を紹介する。

### 2. 高等教育費の負担状況

#### (1) 全体像

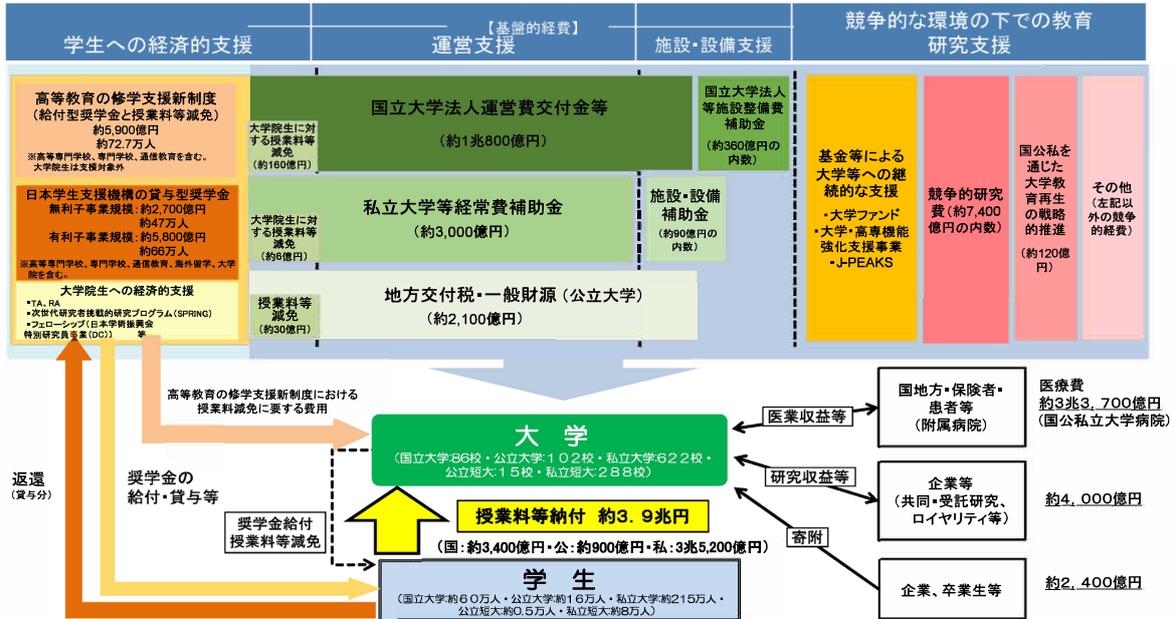
高等教育費の主な財源は、①学生等が負担する授業料等の「学生納付金」、②国からの国立大学法人運営費交付金（以下「運営費交付金」という）や私立大学等経常費補助金（以下「私学助成」という）などの「基盤的経費」及び③これら以外の国や企業等からの研究費、寄附金などの「外部資金」に大別することができる。①については、新制度や独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）の貸与型奨学金など、主に低所得世帯に対して国から支

<sup>1</sup> 本稿は令和7年6月26日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日）。

<sup>2</sup> 本稿では「高等教育費」を学生等が負担している学生納付金等に限定せず、高等教育機関における教育研究活動に必要とされる費用全体を指すものとして扱う（政府答弁等において言及される場合を除く）。

援が行われており、こうした支援は一般的に「個人補助」と呼ばれる。これに対し、②のように高等教育機関に国が直接行う支援は、一般的に「機関補助」と呼ばれる。大学を例とした高等教育費の負担状況の全体像は図表1のとおりである。また、大学の設置者別の収入状況は図表2のとおりである<sup>3</sup>。

図表1 大学段階における財政措置と費用負担の仕組み



注) 財政措置は令和6年度予算(当初)をベースに算出。(国立大学法人運営費交付金は大学共同利用機関法人等も含む。国立大学法人等施設整備費補助金は大学共同利用機関法人及び国立高等専門学校機構分も含む。私立大学等経常費補助金は高等専門学校を設置する学校法人分も含む。施設・設備補助金は高等専門学校を設置する学校法人分も含む。)公立大学は令和4年度の各都道府県市町村の各公立大学に対する当初予算を合計した数値。公立大学の授業料等減免等は令和4年度の実績。(寄附金等の独自財源による実績を含む。)

大学数、学生数は令和5年度の数値(講義停止校を含む)。授業料等納付額は令和3年度の数値(大学部・大学院・短期大学の合計)であり、高等教育の修学支援新制度における授業料等減免に要する額は含まない。

医療費は厚生労働省「令和4年度 医療費の動向」による令和4年度の数値(Ⅲ 医療機関種別別の医療費(1)入院・入院外計 表6-1 寄附費の推移)。

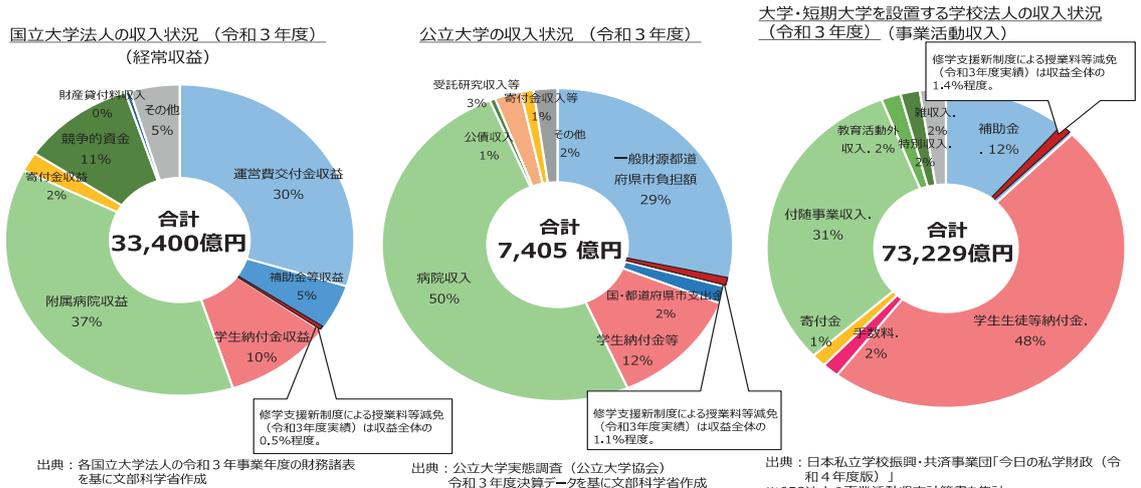
研究収益等は文部科学省「大学等における産学連携等実績状況について」による令和4年度の数値。(共同研究全体・受託研究全体の研究費受入額、試験等の試験・調査費受入額、知的財産権等収入額)

寄附金額については、1つの法人が大学以外の学校種を設置している場合には、当該学校種に対する寄附金も含まれる点に留意。

「高等教育の修学支援新制度」における授業料等減免に要する費用は、基礎的経費に含まれない。

(出所) 中央教育審議会「我が国の「知の総和」向上の未来像～高等教育システムの再構築～(答申)」(令7.2) (以下「中央教育審議会答申」という) 関係データ集

図表2 設置者別の収入状況



(出所) 中央教育審議会答申関係データ集

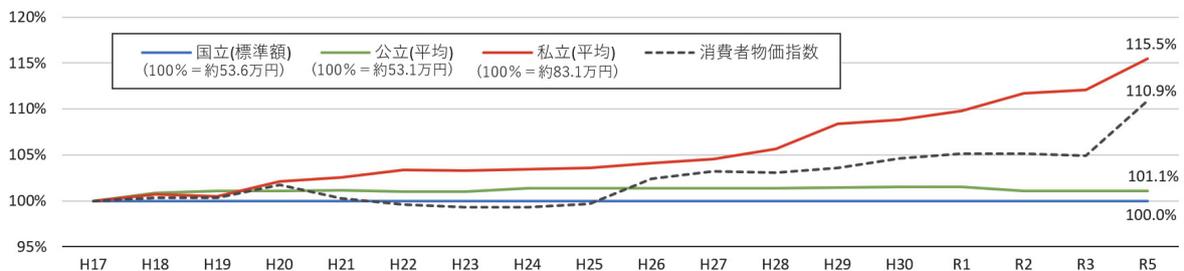
<sup>3</sup> 本稿では、主に診療経費を負担する大学附属病院の医療収益等については扱わない。

## (2) 学生納付金

学生納付金は、授業料や入学金のほか、私立大学の施設設備費など<sup>4</sup>から構成される。

国立大学の授業料は、学生が学校施設及び教職員によって提供される教育という役務に対して支払う対価としての性格を持ったものとされるが、法律上の概念としては営造物の使用料として性格づけられており<sup>5</sup>、現在の標準額は年額約53.6万円<sup>6</sup>である。公立学校の授業料も学校という営造物の利用につき徴収される使用料と解されており<sup>7</sup>、公立大学法人が上限を定め設立団体の認可を受ける。公立大学の運営経費に対する地方財政措置(後述(4)ウ参照)は、授業料を国立大学の標準額と同額として算出されており、実際の授業料の平均額もこれとほぼ同額である。私立学校の授業料は、学校という教育役務を提供する施設の利用に関する私法上の契約により定められた料金と解されている<sup>8</sup>。各私立大学が学則において定める授業料の平均額は約95.9万円<sup>9</sup>である(それぞれの推移は図表3のとおり)。

図表3 設置者別の大学授業料及び消費者物価指数の推移



(出所) 文部科学省ウェブサイト「国公私立大学の授業料等の推移」、総務省ウェブサイト「消費者物価指数」より作成

入学金は、その額が不相当に高額であるなど他の性質を有するものと認められる特段の事情のない限り、合格者が当該大学に入学し得る地位を取得するための対価としての性質を有するとされている<sup>10</sup>。国立大学の標準額は28.2万円、公立大学の平均額は約38.9万円<sup>11</sup>(地方財政措置は国立大学標準額と同額で算定)、私立大学の平均額は約24.1万円である。

施設設備費については明確な定義はないものの、文部科学省が定める学校法人会計基準において、「学生生徒等納付金収入」中の小科目「施設設備資金収入」は、「施設拡充費その他施設・設備の拡充等のための資金として徴収する収入」と説明されている。私立大学における施設設備費の平均額は約16.5万円である。

<sup>4</sup> 施設設備費以外にも、実験実習料のほか、課外活動費、学生生徒の個別指導費、教育充実費、補講費、図書費、教材費、厚生補導費、暖冷房費、維持費、校費、管理費、在籍料など100種以上の小科目があるとされる(西井泰彦「学生納付金の意義と役割 新型コロナ禍での返還要求を巡り」『教育学術新聞』(令2.10.14))。

<sup>5</sup> 第96回国会衆議院文教委員会議録第3号13頁(昭57.3.19)

<sup>6</sup> 学部(昼間)の標準額。国立大学法人法(平成15年法律第112号)により省令で規定される。実際の金額は、標準額の120%を超えない範囲内で各国立大学法人が定める(以下、国立大学の学生納付金について同じ)。

<sup>7</sup> 鈴木勲編著『逐条 学校教育法 第9次改訂版』(学陽書房、令4.8)76頁

<sup>8</sup> 同上

<sup>9</sup> 学部(昼間)の令和5年度初年度納付金における平均額(文部科学省ウェブサイト「私立大学等の令和5年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」。以下、私立大学の学生納付金について同じ)。

<sup>10</sup> 最判平18.11.27民集第60巻9号3437頁

<sup>11</sup> 学部(昼間)の令和6年度の地域外の平均額(文部科学省「2024年度学生納付金調査結果(大学昼間部)」)。ほとんどの公立大学では、居住地によって入学金が異なっており、地域内の場合は低額に設定されている。

### (3) 学生等に対する国の主な支援

#### ア 新制度

令和2年4月から、大学等における修学の支援に関する法律（令和元年法律第8号）に基づき、収容定員充足率等の要件（機関要件）を満たす大学等に通う、成績等の要件（学業要件）を満たす学生等を対象に、①授業料・入学金の減免（国等が各学校に交付）、②給付型奨学金の支給（JASSOが各学生等に支給）を行う新制度が実施されている。

新制度には所得制限が課されており、第Ⅰ区分（住民税非課税世帯）に対する大学（昼間制）の①の上限額及び②の支給額は図表4のとおりである。第Ⅱ区分（年収約300万円以下世帯）はこれらの額が2/3、第Ⅲ区分（年収約380万円以下世帯）は1/3となる。令和6年度からは上限額等が1/4等となる第Ⅳ区分（年収約600万円以下の多子世帯<sup>12</sup>（①及び②が対象）及び私立理工農系学部・学科へ通う学生等の世帯（①のみが対象））が新設された。また、今国会における修学支援法改正案の成立により、令和7年度からは、多子世帯は所得制限なく①の対象となった（上限額は第Ⅰ区分と同じ）<sup>13</sup>。

令和7年度予算には、新制度に要する経費として6,532億円（前年度比1,094億円増）が計上されている<sup>14</sup>。令和5年度には、高等教育機関に通う学生等の約9.4%に相当する約34万人が新制度を利用した<sup>15</sup>。

図表4 新制度の上限額・支給額（大学（昼間制））

①授業料等減免 <sup>※1</sup>				②給付型奨学金 <sup>※1</sup>			
国公立 <sup>※2</sup>		私立 <sup>※3</sup>		国公立		私立	
入学金	授業料	入学金	授業料	自宅	自宅外	自宅	自宅外
28.2万円	約53.6万円	26万円	70万円	約35万円	約80万円	約46万円	約91万円

※1 いずれも住民税非課税世帯の年額。制度開始以来変更されたことはなく、令和7年度においても同額。

※2 制度創設時の上限額の考え方：入学金・授業料ともに省令で規定されている国立大学の標準額。

※3 制度創設時の上限額の考え方：入学金は私立の当時の平均額。授業料は、国立大学の標準額に、私立大学の当時の平均授業料を踏まえた額と国立大学の標準額との差額の2分の1を加算した額。

（出所）文部科学省ウェブサイト「高等教育の修学支援新制度」等より作成

#### イ JASSOによる貸与型奨学金

JASSOの貸与型奨学金には、年収約800万円以下世帯が対象の無利子奨学金（第一種奨学金）と年収約1,250万円以下世帯が対象の有利子奨学金（第二種奨学金）がある。貸与

<sup>12</sup> 扶養する子供が3人以上の世帯。住民税課税情報等を基に確認する。第1子が就職等により扶養から外れ、扶養する子供が2人となった場合は、新制度における「多子世帯」としての支援は終了する。

<sup>13</sup> 修学支援法改正案の内容及び国会における審議経過の概要は、鈴木健太「令和7年度からの教育無償化の進展」『立法と調査』No. 475（令7.4）111～113頁を参照されたい。

<sup>14</sup> 令和7年度からの新制度の拡充に要する経費は約2,600億円と推計されており、実際の予算の増額分との乖離がある。国会審議においてこの点を指摘された財務大臣は、こどもの未来戦略において既定予算の最大限の活用などにより財源を確保するとされたことを踏まえ、従来計上されている予算の執行状況を勘案して所要額を計上した旨答弁し（第217回国会参議院本会議録第8号12頁（令7.3.26））、既定予算の縮減を認めた。予算不足を危惧する質疑に対し、文部科学大臣は予算不足が生じることはないものと考えている旨答弁した（第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27））。

<sup>15</sup> 令和5年度決算額は約3,087億円であり、執行率は6割を下回っている。執行率が低い理由について、文部科学省は、非課税世帯等の高等教育進学率が全世帯と同じ水準まで向上することを想定して予算を確保したが非課税世帯の進学率が全世帯と同様の水準までは達していないことや、制度の周知不足を挙げている（第217回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号6頁（令7.3.19））。

月額、第一種奨学金が2万円～5.4万円、第二種奨学金が2万円～12万円の範囲で選択することができる。貸与を受けた奨学金は、原則、月賦で返還する。毎月一定額を返還する定額返還方式のほか、第一種奨学金採用者は、卒業後の所得に応じて返還月額が決まる所得連動返還方式を選択できる。また、返還が困難になった場合の救済制度等として、減額返還制度、返還期限猶予制度等が設けられている。

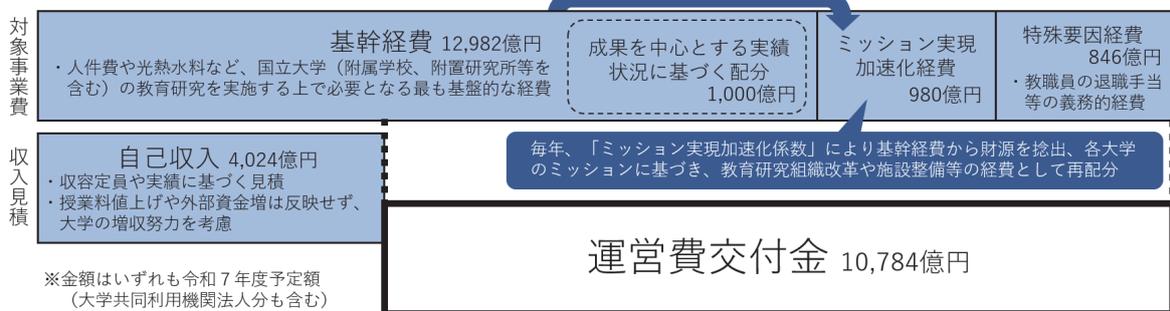
令和7年度の事業規模は、第一種奨学金が2,805億円、第二種奨学金が5,854億円である。令和5年度には、高等教育機関に通う学生等の約26.4%に相当する約96万人がJASSOの貸与型奨学金を利用した。令和5年度末の総貸付残高は9兆3,701億円であり、返還者数は約492万人に及ぶ。

#### (4) 基盤的経費

##### ア 運営費交付金

運営費交付金は、国立大学の教育研究活動を支える基盤的経費であり、国から各国立大学に対し、用途を特定せずに拠出される<sup>16</sup>。令和元年度からは、各大学の行動変容や経営改善に向けた努力を促すとともに、国立大学への公費投入・配分の適切さを示すため、教育研究活動の実績・成果等に係る客観的指標<sup>17</sup>を用いて評価し、その結果に基づく配分を行う「成果を中心とする実績状況に基づく配分」が導入されている。現在の運営費交付金に係る仕組みは、図表5のとおりである（総額の推移<sup>18</sup>は図表8参照）。

図表5 運営費交付金に係る仕組み



(出所) 国立大学法人等の機能強化に向けた検討会(R7.6.17)参考資料1等より作成

##### イ 私学助成

私学助成は、私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）に基づく、教育条件の維持及び向上、学生等の修学上の経済的負担の軽減、経営の健全性の向上を目的とした、私

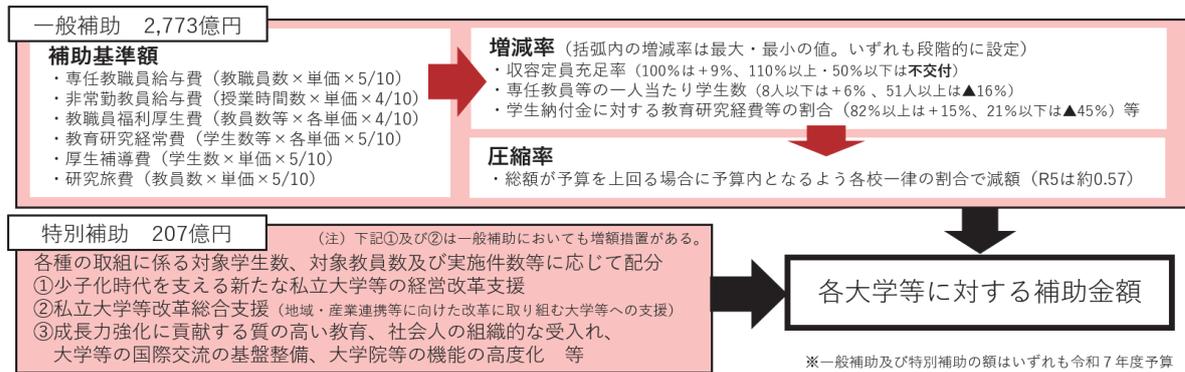
<sup>16</sup> ただし、運営費交付金のうち、特殊要因経費分やミッション実現加速化経費分についてはそれぞれの事項に用途が限定されている。また、基幹経費分も法人化時の承継職員の人件費が定員ベースで措置されている等の理由から、「実質的に用途が拘束されている部分も大きい」とも指摘される（独立行政法人大学改革支援・学位授与機構「大学改革支援に関する調査研究 2023年度プロジェクト報告書」（令6.4）229頁）。

<sup>17</sup> 配分指標として、若手研究者比率や査読付き論文数のほか、科学研究費助成事業（いわゆる科研費）の獲得額、受託・共同研究等受入額、寄附金等の経営資金獲得実績などが設定されている。

<sup>18</sup> 平成16年の法人化以降、「効率化係数」（対象となる経費を一律1%削減）や「大学改革促進係数」などにより減額されてきた。近年、総額は横ばいであるものの「機能強化促進係数」や現行の「ミッション実現加速化係数」などにより基幹経費から財源を確保し、特定事項に対して再配分する仕組みが続いている。

立大学等における教育研究に必要な経常的経費（教職員の給与費、教育研究経費等）に対する国の補助である。各校における教職員数や学生数等に所定の単価を乗じて得た基準額を、教育条件や財政状況等に応じ傾斜配分する「一般補助」と、教育研究に関する特色ある取組に応じ配分する「特別補助」がある。私学助成の算定イメージは、図表6のとおりである（総額の推移<sup>19</sup>は図表8参照）。

図表6 私学助成の算定イメージ

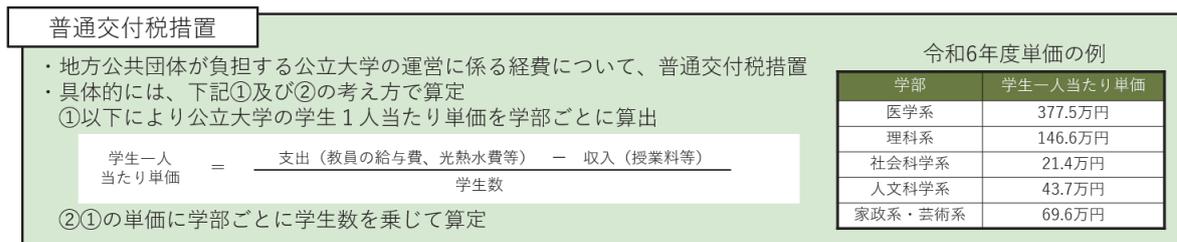


(出所) 日本私立学校振興・共済事業団「日本私立学校振興・共済事業団の概要」(令7.1) (令和6年度監事研修会資料)、文部科学省高等教育局私学部「令和7年度予算 私学助成関係の説明」等より作成

### ウ 公立大学に対する地方財政措置

公立大学を設置する地方公共団体に対しては、大学設置・運営に係る経費が普通交付税額の算定において基準財政需要額に算入される形で措置されている<sup>20</sup>。普通交付税措置の算定イメージは、図表7のとおりである（総額の推移<sup>21</sup>は図表8参照）。このほか、公立大学が、地域連携や産学官連携を担う専門の組織を設置した場合の運営経費などが特別交付税として措置されている。

図表7 普通交付税措置の算定イメージ



(出所) 総務省自治財政局財務調査課「第13次地方分権一括法による地方独立行政法人法の改正について」(令5.6) (地方財政審議会(令5.6.13)配付資料)、文部科学省ウェブサイト「公立大学の財政」等より作成

<sup>19</sup> 私立学校振興助成法において経常的経費の2分の1以内を補助することができるとされ、同法案に対する参議院の附帯決議において「できるだけ速やかに2分の1とするよう努めること」が求められているものの、補助割合は昭和55年の約29.5%をピークに減少し、令和4年には10%を下回っている（一般社団法人日本私立大学連盟「新たな公財政支援のあり方について（参考データ集）」(令6.8)（中央教育審議会大学分科会高等教育の在り方に関する特別部会（令6.9.27）配付資料））。

<sup>20</sup> 地方公共団体によって各公立大学に係る基準財政需要額を上回る額（110%以上）が投じられている公立大学の割合は約57.4%である（一般社団法人公立大学協会「公立大学ファクトブック2024」）。

<sup>21</sup> 近年、公立大学の新生や私立大学の公立化などに伴い、学校数が増加傾向にある。公立大学の校数に係る歴史的経緯や私立大学の公立化の現状については、東弘子「公立大学の現状と課題—私立大学の公立化の動きを踏まえて—」『レファレンス』(令7.3)を参照されたい。

図表8 基盤的経費の推移



(注) 運営費交付金等は大学共同利用機関法人分も含む。私学助成は大学及び短期大学のほか、高等専門学校を設置する学校法人分を含む。地方交付税・一般財源(公立大学)については都道府県市負担額(公立大学協会調べ)を基に算出された値。

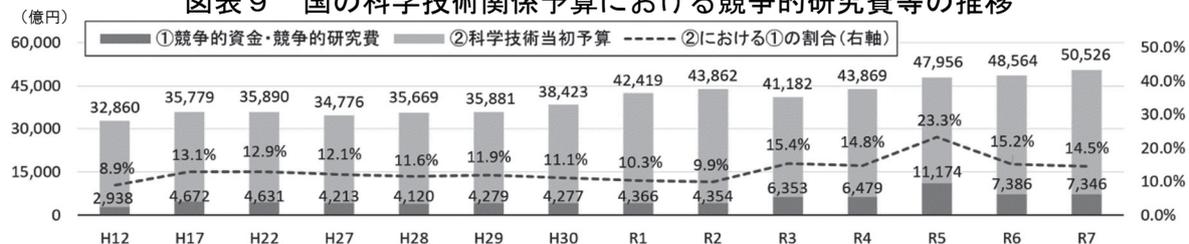
(出所) 中央教育審議会答申関係データ集より作成

### (5) 外部資金

外部資金は、学生納付金(国の学生支援を含む)及び基盤的経費ではない資金であって、競争・非競争、公募・非公募にかかわらず外部から獲得される資金である。主なものとしては、省庁等の公募により競争的に獲得される研究費である「競争的研究費」<sup>22</sup>、民間等外部の機関から研究者及び研究経費等を受け入れて行う共同研究による「共同研究費」及び寄附者が法人等の業務の実施を財政的に支援する目的で出えんする「寄附金」などがある。

政府はこれまで、基盤的経費の抑制と競争的研究費の拡充などを行う「選択と集中」による研究開発投資の重点化を進めてきた<sup>23</sup>。現在も基盤的経費と競争的研究費の組合せによる支援(デュアルサポートシステム)を重視するとしており、国の科学技術関係予算のうち、競争的研究費等の総額の推移は図表9のとおりである。また、政府は、外部資金獲得の強化などによる資金源の多様化も促しており<sup>24</sup>、企業からの共同研究費の推移は図表10、個人や企業等からの寄附金の推移は図表11のとおりである。

図表9 国の科学技術関係予算における競争的研究費等の推移



(注) 令和2年度以前は競争的資金、令和3年度以降は競争的研究費の値(いずれも当初予算)。

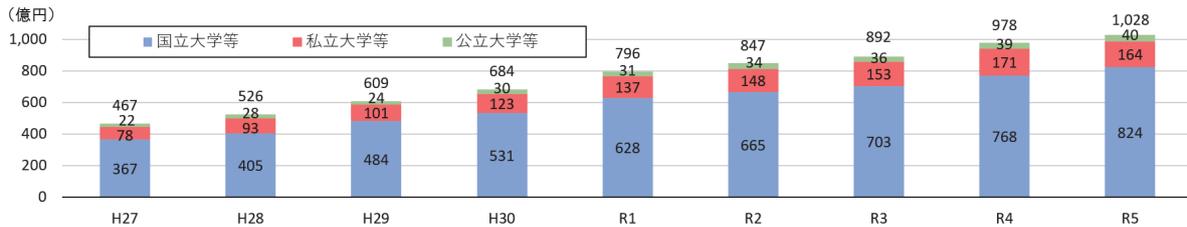
(出所) 文部科学省科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2023」、内閣府科学技術・イノベーション推進事務局「科学技術関係予算 令和7年度当初予算 令和6年度補正予算の概要について」、内閣府ウェブサイト「競争的研究費制度(令和6年度当初予算額・補正予算額、令和7年度当初予算額)」等より作成

<sup>22</sup> 大学のほか、国立研究開発法人や企業などの機関又は研究者が対象となっているものがある。このうち、資源配分主体が広く研究開発課題等を募り、提案された課題の中から、専門家を含む複数の者による科学的・技術的な観点を中心とした評価に基づいて実施すべき課題を採択し、研究者等に配分する研究開発資金は「競争的資金」と呼ばれる。なお、競争的研究費としては、科学研究費助成事業(いわゆる科研費。令和7年度予算額は2,379億円)が著名であるが、これは研究者個人に支出されるものであり、そのうち研究の実施に伴う研究機関の管理等に必要な経費として研究機関が使用する「間接経費」等として大学に支出されるものを除き、大学自体の収入には計上されない。

<sup>23</sup> 第3期科学技術基本計画(平18.3閣議決定)等を参照。「選択と集中」とデュアルサポートシステムに関する経緯と課題については、小林信一「大学改革と研究費—運営費交付金と競争的研究費の一体的改革をめぐって—」『レファレンス』(平27.8)を参照されたい。

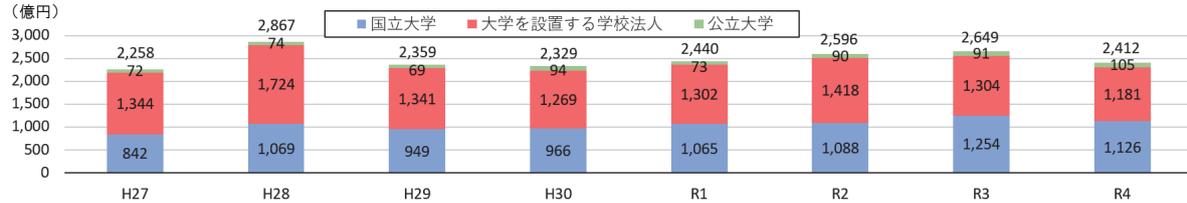
<sup>24</sup> 科学技術イノベーション総合戦略2017(平29.6閣議決定)等を参照。

図表10 共同研究費の推移



(注) いずれも短期大学・高等専門学校が含まれる。また、国立大学等には大学共同利用機関法人が含まれる。  
 (出所) 文部科学省科学技術・学術政策局産業連携・地域振興課「大学等における産学連携等実施状況について 令和5年度実績 調査結果概要」等より作成

図表11 寄附金の推移



(出所) 中央教育審議会答申関係データ集より作成

外部資金に関わる近年の政府の取組として、財政投融资を主な原資とした10兆円規模の「大学ファンド」の運用益により、文部科学省が認定する大学等に助成を行う国際卓越研究大学制度が進められており、令和6年11月には東北大学が支援対象校第1号の認定を受けている（令和7年度分の同大学に対する助成額は約154億円に上ると見込まれている）。

また、トップレベルの研究大学以外にも、全国の大学への支援の充実を図るため、令和4年度第二次補正予算により約1,500億円の基金が設けられ、「地域中核・特色ある研究大学強化促進事業（J-PEAKS）」が実施されている。支援対象は、強みや特色ある研究や社会実装の研究拠点等を有する国公立大学のうち、研究力の向上戦略を構築した上で、全学としてリソースを投下する大学とされており、支援額は1件当たり最大55億円程度である。

このほか、デジタル・グリーン等の成長分野をけん引する高度専門人材の育成に向けて意欲ある大学・高等専門学校の理工農系学部への転換等の取組を支援するため、令和4年度第二次補正予算により約3,000億円の基金が設けられ、「大学・高専機能強化支援事業」が実施されている。支援額は1件当たり最大20億円程度である。

### 3. 今国会における主な議論

#### (1) 高等教育費の負担の在り方

質疑者からは、高等教育のコストは誰が負担すべきか基本理念が問われた。文部科学大臣は、高等教育は学生等のみならず、社会全体に便益をもたらすものであり、その費用負担については、高等教育の成果を受益する主体がそれぞれ負担することが適切と考えるが、その負担割合については、公財政や家計の状況とともに、背後にある社会観、教育観、既存の制度に大きく左右されるため、様々な考え方がある旨、このことは令和7年2月の中央教育審議会答申においても指摘されており、高等教育に係る費用の分担については、関係者の理解を得ながら、個人負担と公財政支援の適正なバランスを追求していくことが必

要である旨答弁した<sup>25</sup>。文部科学省は、良い教育をするためには費用がかかる部分もあるため、この費用について、国を含めた公、経済界を含めた社会、そしてその利益を受ける個人、保護者、このような負担の在り方は絶えず必要な見直しを行っていかねなければならないが、まずは、特に所得の厳しい方々を中心に支援の充実を図りながら、中長期的にそうした問題についても検討しなければいけないと考えている旨説明した<sup>26</sup>。

## (2) 国による財政支援の在り方

質疑者からは、高等教育への財政支援において選択と集中を進める政府の方針に対し、裾野を広げてこそ教育研究力は向上するとして、基盤的経費の増額が求められた。文部科学大臣は、運営費交付金、私学助成などの基盤的経費は、特に人材の育成や教育研究環境の整備に不可欠であり、必要な予算の確保が重要だと認識している旨、併せて、研究者が多様で独創的な研究に継続的に、発展的に取り組むことができるよう競争的資金をバランスよく確保していくとともに、世界最高水準の研究大学の実現に向けた国際卓越研究大学制度、地域の中核大学・特定分野に強みを持った大学の取組の支援などを通じ、大学の研究力の強化に取り組むことが重要と考えており、大学が教育、研究、社会貢献を牽引する役割を果たすことができるよう、基盤的経費と競争的資金の双方の必要な予算の確保に全力で取り組みたい旨答弁した<sup>27</sup>。

また、人件費・物価が高騰する中、運営費交付金が増えないことから、令和6年6月に国立大学協会から「もう限界です」との異例の表明<sup>28</sup>がなされたことなどを踏まえ、運営費交付金の充実を求める意見が与野党双方の質疑者から相次いだ<sup>29</sup>。文部科学副大臣は、地方の国立大学は、地方創生を担う人材の育成や地域産業の活性化の観点からも重要であり、地域の大学の実情を把握しながら、各大学が安定的、継続的に人材の育成や教育研究が実施できるよう、運営費交付金の確保に全力で努める旨答弁した<sup>30</sup>。一方、財務大臣政務官は、運営費交付金の在り方については、予算措置額だけについての議論にとどまらず、各大学の行動変容を促し、教育研究の質の向上につながるよう、大学の努力に応じたメリハリのある配分の強化<sup>31</sup>や、世界の有力大学を見ても、大学の教育研究費は、授業料や運営費交付

<sup>25</sup> 第217回国会参議院本会議録第8号4頁（令7.3.26）（以下、会議録の出所は主なものを記載）

<sup>26</sup> 第217回国会衆議院予算委員会第四分科会議録第2号（令7.2.28）

<sup>27</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号25頁（令7.3.13）

<sup>28</sup> 一般社団法人国立大学協会理事会「国立大学協会声明-----我が国の輝ける未来のために-----」（令6.6.7）

<sup>29</sup> 第217回国会衆議院予算委員会会議録第6号18～19頁、23頁（令7.2.6）、第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号14頁、20頁、25頁（令7.3.13）、第217回国会参議院本会議録第8号13頁（令7.3.26）、第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27）

<sup>30</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号14～15頁（令7.3.13）

<sup>31</sup> 私学助成についても、財政制度等審議会財政制度分科会（令7.4.15）において財務省が提示した資料では、「定員割れ私立大学の中には、義務・中等教育で学ぶような内容の授業が行われている大学も見受けられ」、「まず、学生数の実態に応じて助成額が増減するよう改めるとともに、①高等教育にふさわしい教育を行っているか（教育の質の基準）、②学生の学問的成長に寄与しているか（学生への付加価値基準）、③社会で求められる人材を育成しているか（教育分野・地域性基準）等の観点から、認証評価制度等を活用したメリハリを強化していくべき」とされた。これに対し、文部科学省は「大学における後期中等教育以前の学び直しに関する指摘については、高等教育の円滑な導入のために実施するなど学生の実態を踏まえ体系的に実施している大学も多く」「また、日本語教育については基本的に留学生に対するものであるといった点を踏まえ、単に、後期中等教育以前の内容を取り扱っていることだけでなく、高等教育を受けた成果にも着目し、学生

金のような公費だけではなく、研究受託収入、寄附金、資産運用益など多様な財源で賄われている中で、我が国においても、大学が多様な財源の確保によって教育研究環境を改善する方策について議論を深めていくことが大事と考えており、引き続き文部科学省とも連携して取り組み、議論していきたい旨答弁した<sup>32</sup>。

関連して、質疑者からは、競争的資金を集めることは、地方の小規模大学や単科大学には難しいとの意見があった<sup>33</sup>。文部科学大臣は、地方の大学で競争的資金の確保が難しい状況にあるとの話も様々なところで聞いているが、運営費交付金に関しては、国立大学は規模や分野などが多様であり、この特性を踏まえ、それぞれの大学のミッションの実現に向けた活動の充実を支援する配分の仕組みも取り入れている旨、運営費交付金による支援に加え、多様な財源の確保に向けた規制改革、寄附税制の充実にも取り組んでおり、これからも大学の要望も聞きながら必要な取組を進めていかなければいけないと考えているが、いずれにしても国立大学への支援を強化するために、運営費交付金の確保に全力で取り組む旨答弁した<sup>34</sup>。

### (3) 学生納付金に関する議論

#### ア 学費値上げへの対応

質疑者からは、近年の大学等の学費値上げについての質疑が多くなされた<sup>35</sup>。文部科学大臣は、運営費交付金、私学助成等の機関支援と給付型奨学金等の個人支援の両方を組み合わせて予算確保に取り組むことが重要だと考えており、令和7年度予算案においては、これらの基盤的経費、多子世帯の学生等の授業料と入学金の無償化など、必要な予算を計上している旨、引き続き、高等教育費の負担軽減に取り組んでいくとともに、大学の実情を把握しながら<sup>36</sup>、各大学が安定的・継続的に人材の育成、さらには教育研究を実施できるよう支援したい旨答弁した<sup>37</sup>。

修学支援法改正案に対する参議院の附帯決議<sup>38</sup>では、「大学等における授業料の値上げ傾向が続いている実情を踏まえ、授業料等減免の上限額の見直しを検討するとともに、

---

の成長への寄与等について卒業後の就職や進学状況から評価する等の観点が必要」と反論した（2040年を見据えて社会とともに歩む私立大学の在り方検討会議（令7.4.24）資料4-3）。

<sup>32</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号20～21頁（令7.3.13）

<sup>33</sup> 競争的研究費については、大学の組織に一定還元されるべき間接経費等が十分に働く規模には至っていないことや、補助期間後の自己資金での研究の持続が条件となっている競争的研究費も少なくないことなどから、恒常的な資金不足が起こる要因となっていることも指摘されている（金子元久「国立大学授業料―葛藤の構図」『IDE現代の高等教育』No.669（令7.4）14頁）。

<sup>34</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27）

<sup>35</sup> 第217回国会衆議院予算委員会会議録第6号23～24頁（令7.2.6）、第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号21頁（令7.3.13）、第217回国会参議院本会議録第8号4頁、12～13頁（令7.3.26）

<sup>36</sup> 学費値上げの把握状況を問われた文部科学省は、国立大学に関しては把握をしているが、私立大学については、平均授業料を承知はしているものの、個々の大学については、文部科学省で特段許認可の対象にしておらず、全てを把握しているわけではない旨説明した。質疑者からは、本来であれば、今年度の予算案に対して、大学の学費が上がっていることを踏まえて検討すべきである旨指摘がなされた（第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27））。

<sup>37</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号21頁（令7.3.13）

<sup>38</sup> 参議院文教科学委員会における附帯決議。全文は、参議院ウェブサイト（以下URL）を参照されたい。  
<[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068\\_033101.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068_033101.pdf)>

国立大学法人運営費交付金や私学助成等の基盤的経費が確実に措置され、競争的研究費を含む大学等への資金が十分に確保されるよう、引き続き大学等の長期的、安定的な運営及び研究基盤構築のための財政措置を講ずること」が政府に求められている。

## イ 国立大学授業料の値上げ

質疑者からは、中央教育審議会答申の審議過程で国立大学授業料を約3倍の150万円に値上げすることを提起した伊藤公平慶應義塾長<sup>39</sup>がその後、中央教育審議会委員に任命されたことを受け、同発言に対する文部科学大臣の見解が問われた。文部科学大臣は、同発言は、中央教育審議会では今後の高等教育の在り方について様々な議論をしている中で委員の一人である伊藤委員が出した意見と承知しているが、国が示す国立大学授業料の標準額の設定<sup>40</sup>に当たっては、国立大学の役割を踏まえながら、私立大学の授業料の水準、社会経済の情勢、家庭負担の状況を総合的に勘案しながら、丁寧に検討することが必要であり、現時点で授業料の標準額を上げることは考えていない旨答弁した。また、将来的な値上げの可能性について文部科学大臣は、国が示す標準額の設定に当たっては、国立大学の役割を踏まえながら総合的に勘案するため、国立大学法人の機能強化に向けた検討会において、法人、国、ステークホルダー（学生・保護者や企業等）の間で教育研究コストの適切な負担という議論を進めており、この議論の状況も踏まえつつ、丁寧に検討する必要があると思っている旨説明した<sup>41</sup>。

## ウ 入学金の在り方

大学の入学金については、第一志望の合否が判明する前に第二志望に入学金を納めなければならない「二重払い問題」を約27.0%の学生が経験したことなどが示され<sup>42</sup>、質疑者からは、この二重払い問題を解消していくべきとの指摘が多くなされた<sup>43</sup>。文部科学省は、学生負担の軽減を図ることは重要であり、各大学に対して、入学料を始めとした学

<sup>39</sup> 中央教育審議会大学分科会高等教育の在り方に関する特別部会（令6.3.27）議事録。伊藤公平臨時委員は「国立、公立、私立大学の協調と競争を促す学納金体系の確立ということで、これは私が毎回申し上げていることですが、国立大学の学納金を150万円、年程度に設定してもらいたいということです。国立大学の収入体系の中で、利益者、受益者の負担率を上げながらも、運営費交付金のレベルは調整することで、各国立大学の全体収入は現状からの増加を目指してほしいと、公立大学も同様な扱いとしてほしい。このことで、大学生の8割近くが通う私立大学と短大は、要は、公平な土壌で建学の精神に基づく経営努力に取り組むことができるということであり、その上で、そこはお願いしたいということであり、その上で、学生それぞれの事情に応じた経済的負担軽減のための奨学金及び、貸与制度を、国公私立大を通じて、共通の土壌で整備していくべきだということであり」と発言した。

<sup>40</sup> これまでも政府は、「高等教育の機会提供という国立大学の役割等を踏まえつつ、大学教育を受ける者と受けない者との公平性の観点から、私立大学の授業料の水準など、社会経済情勢等を総合的に勘案して改定を行ってきた」と答弁している（第189回国会衆議院文部科学委員会議録第9号9頁（平27.5.15））。その一方で、近年消費者物価指数が上昇しているにもかかわらず、国立大学授業料の標準額が変更されていないことなどから、国立大学授業料の標準額には「確たる算定根拠が定まっているとは考えられない」とも指摘される（永田恭介「国立大学とは何かを問う授業料問題」『I D E 現代の高等教育』No. 669（令7.4）4頁）。

<sup>41</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第5号17～18頁（令7.3.19）

<sup>42</sup> 入学金調査プロジェクト「大学への入学金二重払いに関する実態調査」（令7.1.22）

<sup>43</sup> 第217回国会衆議院予算委員会議録第6号9頁（令7.2.6）、第217回国会衆議院文部科学委員会議録第3号4～5頁（令7.3.14）、第217回国会参議院文教科学委員会議録第4号（令7.3.27）

生納付金については、徴収の必要性を明示しつつ、必要な額に厳に抑制することや分割納入等の措置を積極的に講ずることについて要請しているところである旨、各学校法人においては、文部科学省からの要請や社会からの様々な声を踏まえ、入学料の在り方について主体的に検討を進めていただきたいと考えており、入学料を始めとした学生納付金に関する柔軟な配慮を改めて促したい旨説明した。これに対し、質疑者からは、要請を行う通知は平成14年から毎年発出されており、入学金の二重払いが課題だと感じているのであれば、ここを特出しで周知徹底すべきとの指摘があり、文部科学省は、私立大学に対してどのような周知の方法が効果的なのかについて今後検討したい旨答弁した<sup>44</sup>。

#### (4) 新制度に関する議論

##### ア 支援範囲の在り方

修学支援法改正案による支援拡充の対象は、扶養する子供の数が3人以上である多子世帯とされているところ、質疑者からはその理由や是非に関する質疑が多くなされた<sup>45</sup>。多子世帯に限定した理由について文部科学大臣は、高等教育費の負担を理由として理想の子供の数を持っていない状況を払拭することを目指すものであり、教育費により理想の子供の数を持っていない状況は3人以上を理想とする夫婦で特に顕著であり、3人以上を同時に扶養している期間が最も経済的な負担が重い状況であることから、扶養する子供が3人以上の世帯を支援することとした旨答弁した<sup>46</sup>。

また、3人兄弟姉妹でも、長子が扶養から外れると世帯として支援対象外となるため、扶養要件を外すことや、子供が2人の世帯も授業料の半額を支援するなどの段階的な支援を行うことなどを求める質疑に対し、文部科学大臣は、子供が2人以下の世帯の支援や、扶養しているかにかかわらず支援すべきとの声も承知しているところであり、まずは制度を着実に実施に移し、その効果を見定めつつ、更なる負担軽減と支援の拡充についても、論点を整理した上で十分な検討を行いつつ、取り組む旨答弁した<sup>47</sup>。

修学支援法改正案に対する衆参それぞれの附帯決議では、「多子世帯の学生等に対する授業料等減免については、扶養する子等の数を要件としたことにより、兄弟姉妹の年齢差により支援を受ける期間が異なるという問題が生じることから、このような不公平を避けるため、修学支援新制度の見直しを検討すること」が政府に求められている。

##### イ 支援額の在り方

授業料等減免の上限額及び給付型奨学金の金額は、制度開始以来変更されたことがなく、質疑者からは学費や物価等の最新の統計を踏まえて見直すことを求める声が相次い

<sup>44</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第3号5頁(令7.3.14)。その後、文部科学省は6月26日に全国の私立大学に対して通知を発出し、入学金に係る負担軽減のための方策等の検討を要請した。

<sup>45</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第4号6頁(令7.3.18)、第217回国会衆議院文部科学委員会議録第5号2～3頁(令7.3.19)、第217回国会参議院文教科学委員会議録第4号(令7.3.27)

<sup>46</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第4号6頁(令7.3.18)

<sup>47</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第3号6～7頁(令7.3.14)

だ<sup>48</sup>。文部科学大臣は、給付型奨学金の支給額、授業料等減免の上限額に関しては、大学の授業料の平均額等が変化する度にその都度見直すとはしていないが、今後については、例えば大学の授業料の水準や家庭の経済的負担の実情、状況の変化も踏まえながら、更なる負担軽減と支援の拡充についても、論点を整理した上で十分な検討を行いつつ取り組む旨答弁した<sup>49</sup>。

修学支援法改正案に対する参議院の附帯決議では、授業料等減免の上限額の見直し(先述(3)ア参照)に加え、「物価高の影響等により学生等の消費支出が増加していることを踏まえ、給付型奨学金を受ける学生等が学業に専念して学生生活を送ることができるよう、給付型奨学金の支給額の見直しを検討すること」が政府に求められている。

## ウ 学業要件の在り方

新制度においては、支援継続等のための学業要件が定められており、GPA(成績評価)が所属する学部等の下位4分の1以下でないこと等が求められる。質疑者からは、学部全体が成績の高い学生等ばかりだと、本人の努力とは無関係のところで評価が決まってしまうとして、同要件は見直すべきとの指摘がなされた。文部科学大臣は、新制度は公費によって支援を行う制度であり、公費を投じる以上、社会的にも理解が得られるような学生等に対して支援を行う必要があると思っており、客観的な成績評価を行う方法として広く導入されているツールを使っている旨、学生等の履修指導や学修支援と一体的に運用されていることなどを踏まえて設定している旨答弁した<sup>50</sup>。

## エ 機関要件の在り方

機関要件(確認要件)は令和6年度より厳格化され、新制度の対象となる大学等には、直近3年度いずれかの在籍学生数が収容定員の8割以上であること等が求められている。質疑者からは、地方の大学配置及び専門人材育成に与える影響が危惧されることや、大学等の経営状況は学生等の修学支援とは分けて考えるべきことについて、複数指摘がなされた<sup>51</sup>。文部科学大臣は、大学等の経営困難から学生等を保護する観点から見直しを行ったが、この枠組みは維持しつつも、中央教育審議会における高等教育へのアクセス確保の議論も踏まえ、地域の経済社会にとって不可欠な専門人材の育成に貢献している大学等へ配慮する観点から、機関要件の見直しを更に行うこととしており、省令改正の準備を進めている旨答弁した<sup>52</sup>。

この省令改正案に関しては、定員割れによる取消しを猶予する要件を「同一道府県内に、同種・同学位分野の代替進学先がない場合(首都圏大都市部を除く)」などとすると

<sup>48</sup> 第217回国会衆議院予算委員会第四分科会議録第2号(令7.2.28)、第217回国会衆議院文部科学委員会議録第3号4頁(令7.3.14)、第217回国会衆議院文部科学委員会議録第4号4頁(令7.3.18)、第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号(令7.3.27)

<sup>49</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号(令7.3.27)

<sup>50</sup> 第217回国会衆議院予算委員会議録第6号21~23頁(令7.2.6)

<sup>51</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第4号7頁(令7.3.18)、第217回国会衆議院文部科学委員会議録第5号7~8頁(令7.3.19)、第217回国会参議院本会議録第8号3頁(令7.3.26)

<sup>52</sup> 第217回国会参議院本会議録第8号5~6頁(令7.3.26)

され、質疑者からはその理由や判定方法が問われた。文部科学大臣は、地域の経済社会において重要な役割を担う専門的な知識、技術を有する人材の養成を行う大学等への進学を希望する学生等への配慮を行う観点から、同一県内で代替進学先を確保することが困難な場合には確認取消しを猶予することを検討しており、この手続は、各大学等からの申請に基づき、文部科学大臣が省令等で定める要件を満たしていると認める場合<sup>53</sup>には対象機関の確認取消しを猶予する仕組みとなっており、詳細は省令改正後、速やかに示すことを考えている旨答弁した<sup>54</sup>。

修学支援法改正案に対する参議院の附帯決議では、「大学等の確認要件については、確認大学等以外の大学等において学ぶ権利を侵害するおそれがあるほか、地方・中小の私立大学等については、これを容易に満たすことができないことから縮小・撤退に追い込まれることも想定されるため、その内容の見直しについて検討すること。見直しに当たっては、地域の実情を踏まえつつ、学生等、地域社会及び地方公共団体等の意見を尊重するとともに、確認要件が恣意的に運用されることのないよう、明確な基準や手続を設定し、透明かつ公正な運用が確保されるよう努めること」が政府に求められている<sup>55</sup>。

## オ 施行日

修学支援法改正案は令和7年2月に国会に提出されたが、その施行日は同年4月1日とされたため、質疑者からは、法案の成立時期によって授業料の徴収猶予を延長しなければならなくなることや、大学等が短期間で新制度を学生等に説明しなければならないことについて、複数指摘がなされた<sup>56</sup>。文部科学大臣は、今回の制度改正は、令和5年12月に閣議決定した「こども未来戦略」に基づき令和7年度から実施するものであるが、本制度の改正により支援対象者数が大幅に増加するため、学生等が円滑かつ確実に支援を利用できる体制の整備と、学校などの関係機関の役割分担の整理、さらには世帯情報などの取扱い、慎重な検討を要する事項の整理など、制度改正の詳細について令和6年度中に検討を行い、その検討結果を踏まえて法案の提出に至っているところである旨、高校生の進路選択等に役立てていただく観点から、政府の責任において、今回の制度改正の具体的な内容については、大学、高校等に対し、令和6年1月からあらかじめ周知を図っている旨答弁した<sup>57</sup>。

<sup>53</sup> 機関要件の在り方等を検討した「高等教育の修学支援新制度の在り方検討会議」の第4回会議（令4.11.14）において、文部科学省は「全国様々な事情があるところ、大学等の認可権者である文部科学省において、それら地域ごとの実情というものを全て判断することは難しい」「文部科学大臣がその短大の所在地において、その地域の経済社会にとって不可欠だということを知事と同じ水準で判断するというのは現実的でない」と述べ、令和6年度の機関要件の見直しでは、文部科学大臣が判断する仕組みの導入を見送った経緯がある。

<sup>54</sup> 第217回国会参議院本会議録第8号3～4頁、6頁（令7.3.26）

<sup>55</sup> その後、3月31日に改正された要件では、「同一道府県内に、同種・同学位分野（「学位の種類及び分野の変更等に関する基準」（平成15年文部科学省告示第39号）を基にした17の学位分野（文学、教育学・保育学、法学、経済学、社会学・社会福祉学、理学、工学、農学、獣医学、医学、歯学、薬学、家政、美術、音楽、体育、保健衛生学））の代替進学先がない場合（ただし、首都圏整備法の指定区域（既成市街地）（東京都（特別区、武蔵野市、三鷹市の一部）、埼玉県（川口市の一部）、神奈川県（横浜市の一部、川崎市の一部）の1特別区5市）にある学校には適用しない。）」とされた。

<sup>56</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第5号1、4～5頁（令7.3.19）

<sup>57</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第5号1～2頁（令7.3.19）

修学支援法改正案に対する参議院の附帯決議では、「今後、学生等への経済的支援に係る重大な法改正を行うに当たっては、国会における十分な審議期間を確保するとともに学生等、保護者、学校関係者及び大学等への周知や準備のための期間を設ける必要性を踏まえ、制度の施行まで十分な余裕をもって法律案を国会に提出するよう努めること」が政府に求められている<sup>58</sup>。

#### (5) 奨学金制度に関する議論

質疑者からは、返還中の有利子奨学金の利子分の免除や、貸与型奨学金の返還額の所得控除を求める意見があり、文部科学大臣は、有利子奨学金の利子分の免除、また、返還額を所得控除の対象とすることについては、既に返還を完了した方との公平性の観点や、経済困難にもかかわらず奨学金の貸与を受けずに大学等を卒業した方との公平性の観点などから慎重な検討が必要と考えている旨答弁した<sup>59</sup>。

また、質疑者からは、現在の奨学金制度は、給付型、無利子及び有利子の貸与型の3種類があり、さらには、授業料減免の支援と区分が異なる場合もあり得る非常に複雑な制度となっている旨指摘がなされ、文部科学省は、学生等が分かりやすく理解できるよう、積極的な情報の発信、周知に努める旨答弁した<sup>60</sup>。

修学支援法改正案に対する参議院の附帯決議では、貸与型奨学金の返還額を所得控除の対象とすることや有利子である第二種奨学金の利子分の免除等について検討することのほか、奨学金制度を含めた新制度全般の更なる周知徹底及び簡素化に努めることなどが政府に求められている。

## 4. おわりに

急速な少子化が進行する中、高等教育費をどのように負担していくのかについては、中央教育審議会においても議論がなされ、その答申をベースとして、今夏には制度改革や財政支援の取組など、今後10年程度の工程を示した政策パッケージの策定が見込まれる<sup>61</sup>。有効な手を打たなければ、人口減少により、高等教育の規模や質の維持・向上が困難となかなかねない。いかに高等教育費の負担の在り方を整理し、教育機会の確保や質の向上を図っていくのか。今後の政府の動向と国会における議論に注目したい。

(すずき けんた)

<sup>58</sup> 修学支援法改正案の成立後、申請期限に間に合わない支援対象者が多く存在することが指摘され、文部科学大臣は、各学校における申請期限は各学校がそれぞれ設定しているが、今年度は支援対象を大幅に拡充したこともあり、各学校が設定する期限までに申請できなかった方が相当数存在しているため、5月23日に文部科学省から各学校に通知を行い、今年度に限り、各学校が設定する申請期限にかかわらず、6月30日まで申請を受け付ける取扱いとしている旨答弁した（第217回国会参議院決算委員会会議録8号（令7.5.26））。

<sup>59</sup> 第217回国会衆議院本会議録第8号（令7.3.13）、第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27）。なお、返還額の所得控除について財務省は、高所得者には大きな恩恵があり得る一方で、所得税額が少ない者は所得控除の効果が限定的であるなどの課題があり、税制上の措置での対応はなじみにくいのではないかと旨答弁している（第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27））。

<sup>60</sup> 第217回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号15～16頁（令7.3.19）

<sup>61</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27）