

2019年4月5日 全9頁

# 高等教育無償化で 学生が流出する地域はどこか

## 高校卒業者の4~5%程度が新たに県外流出する県も

金融調査部 研究員 坂口純也  
研究員 是枝俊悟

### [要約]

- 高等教育無償化法案が2019年2月に国会提出され、成立すれば2020年4月から施行される予定である。本レポートではこれをもとに①無償化の対象となる学生数と、②無償化によって新たに生じる都道府県間の進学移動者数を推計した。
- 無償化の対象となる学生数は、約81万人と見込まれる。これは2018年現在で専門学校・短期大学・私立大学・国立大学に在籍する学生の約4分の1に相当する。無償化措置の対象者数・金額は、現状の給付型奨学金や授業料減免等の措置と比べてかなり大きく、教育機会の拡大や教育費負担の軽減が期待できる。
- 一方で、負担軽減を契機として大学等が集中する大都市圏に学生が移動し、地方からの若年者の流出が加速する可能性が考えられる。本レポートの推計では、島根県、佐賀県、秋田県などの9県では高校卒業者の4%~5%が新たに県外に流出する見込みである。他方、東京都、京都府、愛知県などの11都府県では流出より流入が多く、無償化措置が都市部への若年者の集中を加速させる可能性がある。
- 高等教育無償化によって学生の流出が見込まれる地域においては地元での進学の奨励や、他地域で教育を受けた卒業生を地域に還流させる取り組みなどが求められるだろう。

### [目次]

1. 高等教育無償化の制度概要	2 ページ
2. 支給者数の推計	5 ページ
3. 無償化によって生じる学生の都道府県間移動の推計	7 ページ
4. おわりに	9 ページ

## 1. 高等教育無償化の制度概要

2019年2月に安倍晋三内閣は「大学等における修学の支援に関する法律案」を国会に提出し、2019年10月の消費税率引上げ実施を前提に、2020年4月から高等教育無償化を実施としている。制度の概要は、2018年12月28日に文部科学省が公表した「高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要」（以下、概要資料）に示されている。

制度の概要を図表1に示す。無償化の内容は①授業料・入学金の減免と②給付型奨学金の支給の二本立てとなっている。対象となる学校は大学・短期大学・高等専門学校・専門学校（以下では大学等とする）で、このうち後述する機関要件に定められた基準を満たした学校である。対象となる学生は、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯（所得制限の具体的な金額は後述する）の学生で、このうち後述する個人要件を満たした学生である。授業料・入学金、および給付型奨学金の額は学校種別と自宅外通学の有無によって異なる。なお、文部科学省は、無償化対象となる世帯の高等教育進学率が全世帯平均（約80%）に上昇した場合の予算として7,600億円（うち国7,100億円、地方500億円と見積もっている<sup>1</sup>）。

図表1 高等教育無償化の概要

	内容
支援内容	①授業料・入学金の減免 ②給付型奨学金の支給
対象となる学校	大学・短期大学・高等専門学校・専門学校のうち機関要件を満たす学校
対象となる学生	住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生うち個人要件を満たす学生
実施時期	2020年4月（在学者を含む）

（出所）文部科学省「高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要」（2018年12月28日）より大和総研作成

機関要件は、大学等が満たすべき要件である。具体的には、実務経験のある教員による授業の開講や、外部人材の理事への登用、厳格かつ適正な成績管理の実施・公表、財務諸表や定員等の開示が要件となっている。加えて、大幅な定員割れとなっている大学等は対象から除外される。

個人要件は学生が満たすべき要件であり、大学等への進学前後で審査される。具体的には、高校在学時には、レポートの提出や面談等によって学習意欲や進学目的が確認される。大学等進学後は、学習状況や素行が確認され、これに満たない場合は支援が打ち切られるとされている。

高等教育無償化の対象となった学生への支給金額（授業料・入学金の減免額および給付型奨学金の給付額）は大学等の属性、自宅外通学の有無、世帯所得の3つの要素により決定される。

授業料・入学金の減免については、まず、大学等の属性（学校種別、国公立の別）によっ

<sup>1</sup> 文部科学省「高等教育の無償化に係る参考資料」（2018年12月28日）

て上限が設けられ、上限額の範囲で実際の授業料・入学金の減免を受けられる。給付型奨学金については、原則として大学等の属性および自宅外通学の有無により定額の給付額が設定されている（図表2）。

その上で、学生の世帯所得を勘案して最終的な支給金額が決定される。すなわち、住民税非課税世帯であれば上記で算出した全額が支給されるが、世帯所得により段階的に支給額が削減される。具体的な所得の基準は政省令で定められるものと見込まれるが、文部科学省はその目安として両親・本人・中学生の家族4人のモデルケースにおいて、世帯年収約270万円以下であれば住民税非課税世帯で全額受給、約270～300万円なら2/3支給、約300～380万円なら1/3支給で、約380万円を超えると支給対象外となるとしている（図表3）。

**図表2 無償化措置の対象者への支給額（全額支給の場合）（単位：万円、年額）**

学校の種別		入学金・授業料の減免（上限額）		給付奨学金の給付額	
		入学金	授業料	自宅	自宅外
専門学校	国公立	7	17	35	80
	私立	16	59	46	91
高等専門学校	国公立	8	23	*学生生活費の実態に応じて 大学生の5～7割程度の額	
	私立	13	70		
短期大学	国公立	17	39	35	80
	私立	25	62	46	91
大学	国公立	28	54	35	80
	私立	26	70	46	91

（注）上記金額はいずれも概算額である。また、上記金額が全額支給されるのは住民税非課税世帯に限られ、住民税課税の世帯は所得により、上記の金額の2/3または1/3（または支給対象外）となる。

（出所）文部科学省「高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要」（2018年12月28日）より大和総研作成

**図表3 世帯年収別の支給額（世帯年収はモデル世帯の場合）**

世帯年収	支給額
住民税非課税世帯（約270万円以下）	全額支給
約270～約300万円	2/3支給
約300～約380万円	1/3支給
約380万円～	なし

（注）モデル世帯は、両親・本人・中学生の家族4人の世帯。

（出所）文部科学省「高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要」（2018年12月28日）より大和総研作成

#### ◆無償化措置は学生に必要な費用をどの程度カバーするか

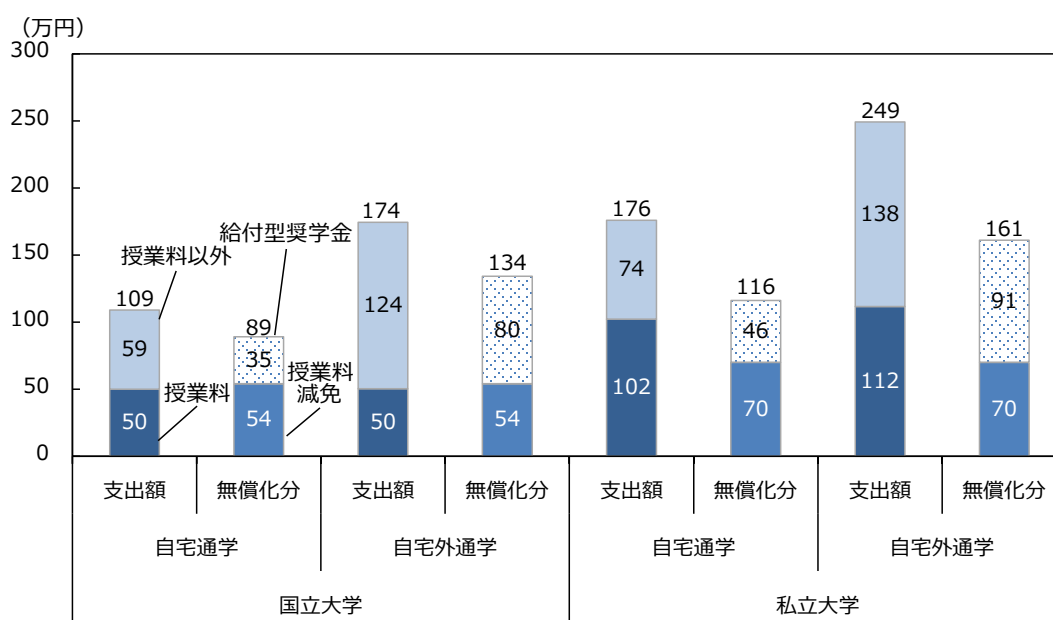
図表4は、独立行政法人日本学生支援機構「平成28年度学生生活調査」における大学生の平均的な授業料・生活費と、高等教育無償化措置による支給額（住民税非課税世帯で全額支給の

場合)を比較したものである。

国公立私立の別や自宅外通学(「下宿、アパート、その他」からの通学)の有無によって支出額と無償化額が異なるものの、総じていうと住民税非課税世帯の場合は高等教育無償化により、学生に必要な費用全体のうち7-8割程度がカバーされ、無償化によって費用負担の軽減が期待される。

内訳を見ると、授業料は、国立大学であれば全額が無償化措置でカバーされる一方<sup>2</sup>、私立大学の場合は6-7割ほどに留まる。また、授業料以外の費用(例えば通学費や生活費)は自宅外通学か否かによって負担額が大きく異なる。例えば国立大学生の授業料以外の支出は、自宅通学であれば59万円、自宅外通学では124万円であり、私立大学生の場合はそれぞれ74万円、138万円と2倍近くの差がある。ただし、給付型奨学金額も自宅外通学の有無によって額が異なっていることで(図表2)、授業料以外の支出の6割程度が給付型奨学金によってカバーされる。

図表4 大学生の生活費用の平均額と無償化による支給額の比較(年額)



(注) 無償化分は全額支給の場合の値。「自宅外通学」とは「下宿、アパート、その他」からの通学者。

(出所) 独立行政法人日本学生支援機構「平成28年度学生生活調査」(2018年4月)および文部科学省「高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要」(2018年12月28日)をもとに大和総研作成

以上明らかにされた制度概要をもとに、以下では①無償化の対象となる学生数②無償化によって新たに生じる都道府県間の進学移動者数、の二点を推計する。

<sup>2</sup> 国立大学の場合、無償化措置として授業料の範囲内で最大で54万円が減免されるとしているが、実際の授業料の平均値は図表4に見るように約50万円である。

## 2. 支給者数の推計

### ◆前提と推計方法

本レポートでは、高等教育無償化の対象となる世帯の進学率が全世帯平均である約 80%と仮定した場合（概要資料における文部科学省の想定）の、高等教育無償化措置の支給者数を推計した。

その際、既存の進学者（高等教育無償化の実施前から進学している者）については学校種別や自宅外通学の有無を現状から変えないものとし、高等教育無償化により新たに進学することとなる者（潜在進学者とする）の学校種別や自宅外通学の有無については、既存の進学者と同じ割合になるものと仮定した<sup>3</sup>。

支給者数の推計は 3 種類の世帯、すなわち勤労者世帯、要保護世帯（生活保護世帯および児童養護施設児）、およびその他の自営業等世帯に分けて行った。

勤労者世帯に関しては、世帯年収約 380 万円以下の世帯にいる 18 歳～22 歳の者の数（進学したとすれば高等教育無償化の対象となる子）を国税庁「平成 29 年分民間給与実態調査結果」をもとに年収階級別に求め、これに文部科学省の想定である 80%の進学率を乗じて支給者数を算出した。

要保護世帯については、厚生労働省「子どもの貧困への対応について」（2017 年 7 月 11 日）および厚生労働省「社会的養育の推進に向けて」（2017 年 12 月）により高校卒業業者数が得られるため、これに 80%を乗じて支給者数を求めた。

支給者の学校種別については進学率<sup>4</sup>を、自宅外通学の有無については、既存の学生における割合<sup>5</sup>を支給者数に乗じることで推計した<sup>6</sup>。

自営業等世帯については、所得と子の年齢のクロスデータを得られる公表統計が得られないため、文部科学省が見込んでいる予算額 7,600 億円から、上記で計算した勤労者世帯および要保護世帯分の予算を差し引いた残額を支給者 1 人あたりの支給額で割ることで推計した。この際、自営業等世帯の支給者 1 人あたりの支給額は勤労者世帯と要保護世帯の平均と同じになるものと仮定した。

<sup>3</sup> 実際には、既存の進学者であっても、高等教育無償化により進学先の学校種別を変えたり、自宅外通学の有無を変えたりする可能性がある。そのため、本レポートの推計人数はあくまで概算で、幅を持ってみるべきである。

<sup>4</sup> 進学率は東京大学大学院教育学研究科「高校生の進路追跡調査 第 1 次報告書」（2007 年 9 月）を使用した。このデータからは進学率を世帯年収別かつ学校種別で得られる。

<sup>5</sup> 自宅外通学の有無については、専門学校は、文部科学省（2014）「専修学校における生徒・学生支援等に対する基礎調査」、私立大学は、一般社団法人日本私立大学連盟（2018）「私立大学学生生活白書 2018」、国立大学は、全国大学生生活協同組合連合会（2018）「2017 年度保護者に聞く新入生調査報告書」を参照した。ただし、短大は参照できるデータがないため自宅内外比率は 5:5 と仮定した。

<sup>6</sup> この際、高等専門学校については十分な統計が得られないため、除外して試算した（高等専門学校の学生数は 2017 年度時点ですべて約 5.8 万人であり、大学等の学生全体の約 1.8%にとどまる）。

## ◆推計結果

支給者は約 81 万人と推計された。うち約 17 万人が無償化により新たに大学等へ進学すると見込まれる潜在進学者である。約 81 万人は 2017 年度時点での大学、短大および専門学校の合計の在籍者約 320 万人に対して<sup>7</sup>約 25%に相当する人数である。図表 5 に対象者数の内訳を学校種別、世帯別に示している。

図表 5 高等教育無償化の支給者数の推計（単位：万人）

		世帯区分			
		勤労者世帯	要保護世帯	自営業等	計
学校種別	専門学校	11.1	0.4	7.7	19.2
	短期大学	5.1	0.2	3.5	8.8
	私立大学	20.2	0.7	14.1	35.0
	国公立大学	10.4	0.4	7.3	18.0
	計	46.9	1.6	32.6	81.0
うち潜在進学者					16.9

（注）潜在進学者とは、高等教育無償化により新たに大学等に進学することが見込まれる人数である。

（出所）東京大学大学院教育学研究科「高校生の進路追跡調査 第 1 次報告書」（2007 年 9 月）、文部科学省（2014）「専修学校における生徒・学生支援等に対する基礎調査」、一般社団法人日本私立大学連盟（2018）「私立大学学生生活白書 2018」、全国大学生生活協同組合連合会（2018）「2017 年度保護者に聞く新入生調査報告書」、文部科学省「高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要」（2018 年 12 月 28 日）、国税庁「平成 29 年分民間給与実態調査結果」、厚生労働省「子どもの貧困への対応について」（2017 年 7 月 11 日）、厚生労働省「社会的養育の推進に向けて」（2017 年 12 月）をもとに大和総研推計

対象者数を学校種別に見ると、私立大学が約 35 万人と最も多い。図 4 に見たように私立大学の費用負担は重く、費用の少くない部分が親の支出抑制や学生のアルバイト等によって賄われていると考えられる。こうした学生に対する無償化措置は、一方では学生のアルバイトの抑制による労働供給量の減少、家庭から子に対する仕送りや教育費用のための貯蓄額の減少、他方では学習時間の増加、経済的理由による中退の減少などの効果をもたらすと考えられる。

## ◆無償化措置は対象人数・金額ともかなり大規模

無償化の対象人数と予算額は従来の類似の措置と比べるとかなり大きい。図表 6 は、現在支給されている給付型奨学金や授業料免除の人数と予算額・支給額を示している。給付型奨学金と授業料免除を合わせて給付とみなすと、現状の支給人数はのべ約 26 万人、総額は約 866 億円（1 人あたり約 34 万円）となっている。

これに対して今回の無償化措置は支給人数が約 81 万人（推計）で、総額が 7,600 億円（1 人

<sup>7</sup> 文部科学省「高等教育の負担軽減の具体的方策について 参考資料」（2018 年 6 月 14 日）より 2017 年時点での学生数から求めた。

あたり約 94 万円) と従来と比して、人数が 3.1 倍、1 人あたりの金額も 2.8 倍と、人数・金額ともに大規模であることがわかる。

図表 6 現状の給付型奨学金・授業料減免の対象者数および金額

項目	区分	人数(万人)	一人当たり支給額(万円)	総額(億円)
給付型奨学金	JASSO給付	2.3	38	87
	その他給付	11	28	309
授業料減免	国立大	5.6	59	333
	公立大	1.0	35	35
	私立大	5.8	18	102
計(注2)		26	34	866

(注 1) JASSO 給付とは、日本学生支援機構による支給額で平成 30 年度の予算額である。その他給付とは、学校、地方公共団体、民間団体、個人等による給付で平成 28 年度の実績値である。その他給付の値は「平成 28 年度奨学事業に関する実態調査報告」によるもので、大学院を含む。授業料減免の国立大は人数は修士を含み、金額は博士まで含む。短期大学や専門学校の学校独自授業料免除などは含んでいない。

(注 2) 単純合算した述べ人数である(複数の給付を受けている人を考慮していない)。

(出所) 文部科学省「高等教育の無償化に係る参考資料」(平成 30 年 12 月 28 日)、「平成 28 年度奨学事業に関する実態調査報告」(2018 年 6 月)、文部科学省「高等教育の負担軽減の具体的方策について 参考資料」(2018 年 6 月 14 日)をもとに大和総研作成

### 3. 無償化によって生じる学生の都道府県間移動の推計

無償化措置が学生の新たな進学移動をもたらす可能性が考えられる。大学等が大都市圏に集中して立地していること、自宅外通学する学生に対しては自宅通学者よりも増額した給付型奨学金が支給されることを考えると、無償化措置が地方から大都市圏への流出を促進する可能性は高いだろう。つまり、無償化によって教育機会の拡充という目標は果たせる一方、副作用として地方の人口流出が加速する懸念がある。

既存の進学者の進学行動の変化について推計することは困難であるため、本レポートでは、高等教育無償化により新たに進学することとなる者について、既存の進学者と同じ割合で自宅通学を行うものと仮定して、都道府県間で移動する学生数が何人となるかを推計した。

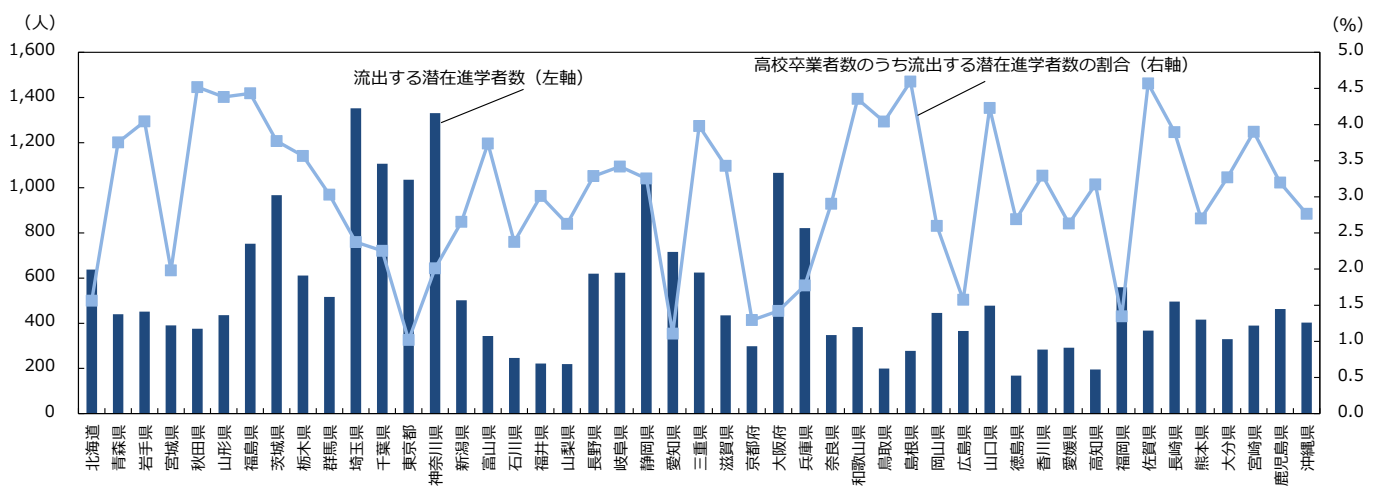
具体的には、まず本レポート 2. で求めた自宅外通学をする潜在進学者数を、都道府県別の未進学の高卒卒業生数と県外進学率に応じて都道府県別に割り振った<sup>8</sup>。その上で、自宅外通学は都道府県間移動を伴うものとみなし、当該潜在進学者は、既存の各都道府県の高卒卒業生と同じ割合で他の都道府県の大学等に進学するものと仮定し、各都道府県から他都道府県へ移動する潜在進学者数を推計した。

<sup>8</sup> 文部科学省「学校基本調査平成 30 年度」の高等学校(全日制・定時制)の卒業後の状況調査と大学・大学院の学校調査のうち出身高校の所在県別入学者数を使用した。

◆推計結果

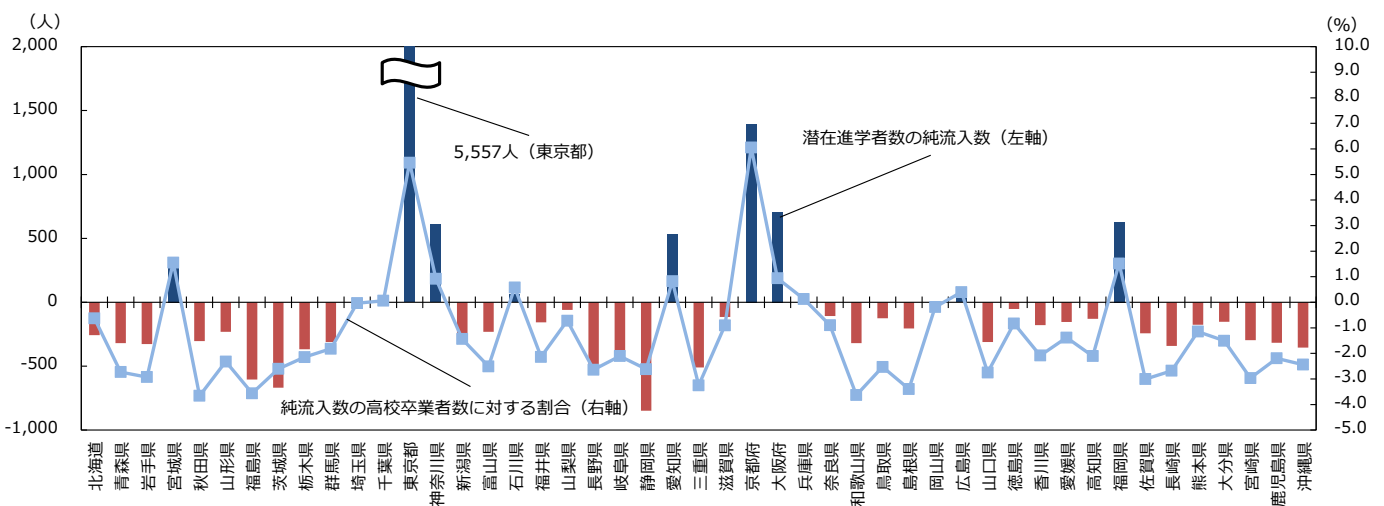
まず、各都道府県から他の都道府県に出る 1 年あたりの潜在進学者数（グロスの流出数）は図表 7 の通りになった。ここでは流出数の都道府県別高校卒業生数に対する割合に着目する。この割合を見ることで無償化による新たな流出の地域に対する影響の大きさがわかる。この割合が高く出るのは、現状の高校卒業生の進学率が低く、かつ進学した者につき他地域への進学率が高い地域である。具体的には、秋田県、山形県、福島県、和歌山県、島根県、佐賀県などが高い値を示しており、これらの地域では無償化措置によって地域の高校卒業生の 4%~5%にあたる数の学生が毎年新たに流出する見込みであることを意味する。

図表 7 高校無償化による各都道府県からの流出者数（グロス）と高校卒業者に占める割合



(出所) 文部科学省「平成 30 年度学校基本調査」および図表 5 で推計した潜在進学者をもとに大和総研推計

図表 8 高校無償化による各都道府県の学生の純流入数（ネット）と高校卒業生に対する割合



(出所) 文部科学省「平成 30 年度学校基本調査」および図表 5 で推計した潜在進学者をもとに大和総研推計



流出のみではなく地域への流入も考慮したネットの移動数（純流入数）を計算した結果が図表 8 である。ここからは大都市圏への学生の集中がより如実に観察できる。純流入数がプラスなのは宮城県、千葉県、東京都、神奈川県、石川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、広島県、福岡県の計 11 都府県で、これらの地域への純流入数は合計約 1 万人と見込まれる。

#### 4. おわりに

本レポートでは、高等教育無償化措置の対象人数とそれによって生じる都道府県間の進学移動者数を推計した。すなわち、①無償化の対象となる学生数は約 81 万人で、②これにより県によっては高校卒業者の 4~5%が県外へ流出するとの推計結果となった。

無償化措置によって教育機会の拡大や教育費負担の軽減は期待できよう。過去の給付型奨学金や授業料減免の規模と比べて、今回の無償化措置は対象人数が多く、予算額も大きい。ただし、大学等が無償化対象校となるための機関要件を満たすことができるかによって無償化の影響や範囲が限定されうる。概要資料によると、機関要件を満たす対象大学等は 2019 年度中ごろに公表されるとしている。対象となる大学等の数や分布は今後注目すべき点であろう。

無償化によって地方から都市圏への新たな進学移動が誘発される可能性には注意が必要だ。人口減少に苦慮する地方にとって、若年者の流出は地域の活力を毀損する大きな課題だ。これが無償化措置によって一層加速する可能性がある。特に現状で大学等への進学率が低い地域や、他地域への進学率が高い地域においては、地元での進学を積極的に奨励したり、卒業生を地域に還流させるための魅力的な雇用機会の創出やインセンティブ設計に取り組むことなどが対策として考えられる。

【以上】