

●事例紹介●

# イギリス（イングランド）の奨学金制度

芝田 政之

（国立大学財務・経営センター理事）

## 一 イングランドの奨学金制度の概要

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドで構成され、それぞれが一定の自治権を有しているため、教育制度や奨学金制度も異なっています。そこで、ここでは、首都ロンドンを始め多くの大都市を擁し、対象人口が最も大きいイングランドの制度の概要を紹介いたします。

一九九〇年以前のイングランドの高等教育はエリート色が強く、少数の高等教育進学者に対して授業料を無償にするとともに、給付制の奨学金を支給して生活費の支援も行っ

ていました。しかし、その後政府が高等教育の大衆化政策をとり、進学率が向上していくにつれ、政府の財政負担だけでは賄いきれなくなり、授業料を有償にし、また、貸与制の奨学金を導入しました。

さらに、近年、どの国でも同じですが、人口の高齢化とともに医療費や社会保障費が膨らむ中、高等教育の拡大を図りつつ、その質を維持するためには、新たな財源を見つけないければならなくなりました。このため、イングランドでは、それまで比較的安かった授業料を一举に三倍弱まで引き上げました。二〇〇六～〇七年度のことです。ただ

し、従前二二〇〇ポンド（二四万円）だった授業料を一举に三〇〇〇ポンド（六六万円）にすれば、政治的に大問題になるので、政府は貸与制奨学金と同じように、修学時には授業料相当分を立て替えて大学に直接交付しておく、学生が卒業してから返還する方式を採用しました。また、この三〇〇〇ポンドというのは、実は上限で、制度上は各大学がコースごとに自由に授業料を設定できる仕組みにしました。しかし、フタを開けてみるとほとんどの大学が授業料を上限に設定していました。

このような経緯で、現在イングランドには、(一)貸与制奨学金、(二)低所得者層を対象にした給付制奨学金、(三)授業料ローンの三種類の公的な学生支援があります。また、この他に、政府の政策主導で、各大学は授業料収入を基に独自の給付制奨学金を提供しています。以下では、二〇〇六～〇七年度以降の公的學生支援制度について詳しく説明します。ただし、金額等は二〇〇七～〇八年度の最新情報です。

## 二 貸与制奨学金制度

二〇〇五～〇六年度の実績では対象学生の八割、八八万

表1 貸与制奨学金の上限額（年額）

	ロンドン	ロンドン外
自宅外通学	6, 315ポンド(148万円)	4, 510ポンド(106万円)
自宅通学	3, 495ポンド(82万円)	

人が総額二五億ポンド（五〇〇〇億円）の貸与を受けました。貸与制奨学金の貸与限度額は表1のようになっています（二〇〇七～〇八年度）。

これら上限額のうち七五％までは、家庭の所得に関係なく誰でも借りることができます。残りの二五％については、家庭の所得によって貸与限度額が変わってきます。つまり、低所得者層ほどより多く借りることができるわけです。なぜこんな複雑なことをするのでしょうか？

それは、利率が実質0に設定されていることと関係しています。貸与制奨学金の利率は、インフレ率に連動させることとなっていて、それ以上の実質的な利子は政府が負担しているのです。このため、識者の間では、実際の高等教育人口の大部分を占める中・高所得者層が貸与制奨学金の恩恵を受けており、結局政府の利子負担は低所得者層よりもこれら中・高所得者層への支援になっているとの批判

があります。こうした批判に依って導入された複雑な制度ですが、家庭所得をチェックするための事務コストや、複雑な制度がもたらす利用者の混乱まで考えて本当に合理的なのかどうか疑問が残ります。

貸与制奨学金の返還は、独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）の元利均等返還方式とは異なり、所得連動型返還方式を採っています。この制度は最初オーストラリアが導入したもので、旧宗主国側であるイングランドが見習った形になりました。この方式では、卒業後に初めてやってくる四月以降、所得が一万五〇〇〇ポンド（三四四万円）を超えた時点から、超過分の九％を返還します。イングランドの大卒の初任給の平均は一万八〇〇〇ポンド（四二二万円）なので、就職したら返還が始まる人が多いと考えてよいでしょう。この制度の優れた点は、貧しいときには貧しいなりに、豊かなときには多額の返還を行う仕組みが組み込まれていることです。また、一生を通じて所得が比較的低い場合、いつまでも返還し続けるのでは高齢期の生活を圧迫するので、卒業後二五年で残っている債務は帳消しにすることになっています。死亡や高度障害の場合も同様です。借りる側からすると、借金することから生ずる将来の不安を和らげる優れた仕組みですが、このことから生ず

る経費は実質利子分と併せて政府の負担です。ですから、この制度は一見、高等教育の経費負担を親や政府から学生本人に集中させる仕組みのように見えますが、政府も相応の負担をすることになります。その負担額については、推計が公表されていませんが、貸与額の二割以上という見方もあります。

また、返還に当たっては、税務当局が税金と一緒に返還額を雇用主から徴収することとしている点も大きな特徴です。このシステムが機能するためには、どの納税者が奨学金の要返還者か特定できなければなりません。イングランドでは、社会保障番号が大きな役割を果たしているようですが、この番号のSLC（後出）への登録を怠る者が一％以上いるようです。また、年度途中で給与が下がって年間所得が一万五〇〇〇ポンドを下回ることもなっても徴収が続いたり、年度内に返還終了予定の場合でも税金の年度が終了するまで徴収が続いたりする過徴収の問題が深刻なようです。さらに、貸与対象であるEU圏の学生を含め返還者が海外に行った場合には個別に追跡する必要がありますが、これも重要な課題です。

表2 給付制奨学金の給付基準（年額）

所定経費控除後家庭所得	～17,910ポンド (419万円)	17,910～ 38,330	38,330～ (897万円)
給付額	全額支給 2,765ポンド(65万円)	一部支給	支給無し

### 三 給付制奨学金

イングランドでは、歴史的に階級意識が強いこともあり、低所得者層の高等教育進学を促進することは大きな課題です。研究者の間では、低所得者層ほど、借金を嫌がる傾向が強いことを指摘する者もあり、給付制奨学金の必要性が認識されています。

このため、貸与制奨学金に加え授業料分までローンにした二〇〇六～〇七年度に、給付制奨学金の給付額や家庭所得基準を大幅に改善しました。(表2)

### 四 授業料ローン

二〇〇七～〇八年度の授業料の上限はインフレ率分を反映して三〇七〇ポンド(七二万円)になっています。各大学が自由に授業料を設定し、政府が一括して

立て替えて、後に学生が卒業後貸与制奨学金と同じ仕組みで返還していきます。

この返還においても、二五年後、死亡・高度障害時の債務消滅の仕組みが組み込まれており、これらに要する政府の負担は実質利子分と併せて授業料収入の三割以上の見方があります。

高等教育費の担い手は、政府（一般納税者）、学生本人、親です。イングランドの政策は、親の負担をミニマムにして学生の負担を大きくするものですが、今後授業料上限の引き上げへの圧力が増すのは確実で、同時に政府の将来の負担が増大する可能性は高いと考えられます。

### 五 奨学金事業の実施体制

以上の学生支援制度の中核的な担い手は、公的機関であるスチューデント・ローンズ・カンパニー（SLC）です。SLCは、元々一九八九年に設立され、有力銀行からなる団体が所有していましたが、給付から貸与制奨学金への転換に反対する学生の抵抗に直面し、将来の顧客を失うことを恐れた銀行団が手を引き、政府の所有に移りました。

現在は、公的機関として、イノベーション・大学・技能

省（旧教育技能省）の管轄下にあります。SLCは、同省との間で主要業績指標を含む業務に関する目標等を取り決めた上、政府からの交付金を得て運営されています。予算額は六一〇〇万ポンド（一二四億円）、職員数は、約一一〇〇人で、そのうち約三〇〇人は情報システムの部門に属しています。情報部門の層の厚さから、貸与制奨学金等のシステムが金融機関と同じように情報テクノロジに依存しており、その充実に力を入れていることがわかります。ただ、いくら情報システムを充実しても、何十万もの学生や返還者からの照会に 대응することが主要業務であることには変わりなく、多くの職員が電話等での照会業務に従事しています。二〇〇六年春に筆者がスコットランドのグラスゴーにある本部を訪ねた折、案内されたのはその電話オペレーターの部屋でしたが、何十人という職員が、ひっきりなしにかかってくる電話に休む間もなく対応していました。天井に設置された「War Board」（戦いの掲示板）と呼ばれる電光掲示板には待機中の電話照会者の数が表示されており、まさに戦場のような状況でした。SLCでは顧客満足度の向上を重視しており、学生等から成る委員会を設置して意見を聴取することも行っています。

ちなみにJASSOの年間貸与者は約一〇〇万人で

SLCよりも多いのですが、JASSOで実際に奨学金業務に携わっている人は一般管理部門を按分して加えても二〇〇人強です。また、JASSOの情報部門は約三〇〇人で、奨学金だけでなく留学生関係の業務等もこなしています。外部委託の活用や、多くの職員の効率的・献身的な業務遂行のおかげで膨大な作業がこなされていると考えられますが、将来に備えて特に情報部門や電話照会部門の強化が予算面を含め必要になってくるでしょう。

また、イングランドの学生が奨学金の申し込みをする場合には、約一五〇ある地方行政局（LA）に申請書を出します。LAでは、証拠書類を徴収して家庭所得審査を行い、給付額・貸与額を決定し、SLCに通知します。LAによって、学生への対応や事務処理期間が異なり、サービスの質が一定しないこともあり、政府では、LAの窓口機能を廃止し、オンラインを活用してSLCで一括処理する方向で検討を進めています。なお、SLCのオンライン申請は、既に稼働中なのですが、実際にオンラインで申請してくる人は一割にも満たず、この点ではほぼ完全にオンライン化しているJASSOの方がはるかに進んでいると言えます。また、JASSOの場合には、多くの窓口機能が大学との共同作業として処理されていますが、本来個別学生とは直

接関わりのないイングランドのLAと比べて、大学が自らの顧客である学生の奨学金に関与していることは、顧客満足度を高める上でも、また、返還意識を高める上でも意義は大きいと考えられます。

貸与制奨学金の返還については、税務当局と法律で義務を課せられた卒業生の雇用主が大きな役割を果たします。

SLCでは、返還に入る卒業生の社会保障番号等の情報を税務当局に提供し、該当者を特定した上、雇用主から返還金を税金とともに徴収します。実務上は、該当者の特定や過払いの問題等があり、課題も多いことは先に述べたとおりですが、返還を確実にするための一つの選択肢として我が国でも研究しておく必要があります。

最後に、SLCとJASSOは、設置形態、事業内容に類似するところが多いので、今後、お互いの交流を深めて、学びあい、切磋琢磨するべきであると考えます。

#### （参考資料）

- ・芝田政之「英国における授業料・奨学金制度改革と我が国の課題」国立大学財務・経営センター『大学財務経営研究』第三号 二〇〇六
- ・芝田政之「イギリスの学費政策」IDE—現代の高等教育

二〇〇七年七月号

- ・「Improving the Student Finance Service」, Department for Education and Skills, January 2006
- ・「A guide to financial support for higher education students in 2007/2008, SLC