

セッション 1 : カントリーレポート

日本

九州大学 理事・事務局長

芝田 政之

※ 図表はp. 45~に掲載



芝田 政之 しばた まさゆき

九州大学 理事・事務局長

学位：学士 慶應義塾大学（経済学）1981年
修士 ノースウェスタン大学（経済学）1985年
修士 ハーバード大学（教育学）1986年
名誉博士 デモントフォート大学 2013年
職歴：1989-1992年 在英日本大使館書記官
1995-1998年 岐阜県教育委員会管理部長
1998-1999年 文部省学術国際局学術政策室長
1999-2001年 文部省学術国際局留学生課長
2001-2003年 文部科学省研究開発局宇宙政策課長
2003-2004年 文部科学省生涯学習政策局生涯学習振興課長
2004-2006年 日本学生支援機構政策企画部長
2006-2008年 国立大学財務・経営センター理事
2008-2010年 文部科学省大臣官房国際課長
2010-2012年 文部科学省文化庁長官官房審議官
2012-2013年 外務省大臣官房国際文化交流審議官

皆さん、こんにちは。ただ今ご紹介いただきました、九州大学の理事・事務局長の芝田と申します。本日は九州大学の理事・事務局長ではなく、個人的な立場でお話をしたいと思っています。

私はご紹介にありましたように、2004年から2006年の初めまで日本学生支援機構に出向しておりました。その当時、本日のオーガナイザーの一人である小林先生と知り合いました。2007年には一緒にイギリスの Student Loan Company や教育を担当している役所を訪問したりしました。イギリスの所得連動の返還方式を勉強して、これは優れた制度であると思いました。

本日の私の講演の結論は、先ほどのバー先生の幾つかの修正点も検討しながら、イギリスの所得連動返還方式を日本でも早期に導入したほうがいいのではないかとことです。

私の発表は、学問的なトレーニングを受けていませんので、やや政策に偏った面があるかと思いますが、その点はどうかお許しいただければと思います。

1. 日本の学生支援の状況

最初に、日本の大学生の収入の内訳を家計からの収入、奨学金あるいはスカラシップ・ローンに即して見てみたいと思います。2012年の日本学生支援機構の調査によると、大学学部生の収入額は年間約200万円（1万8,200ドル）で、一月当たり17万円（1,500ドル）となっています。このうち6割は家族からの支援で賄われています。他方で、学生支援である奨学金あるいはスカラシップ・ローンといわれる部分の大半は、日本学生支援機構が提供するスカラシップ・ローンです。【図1】

ところで、このスカラシップ・ローン（Scholarship

Loan) という言い方は、外国の方にはやや奇異に聞こえると思います。ローンはローンですが、返還期間が20年と長期に渡っていること、低所得の場合の返還猶予制度があること、それから利子補給金が国費によって投入されているといったことから、事実上のスカラシップ的な要素があるということで、スカラシップ・ローンと呼ばせていただきたいと思います。

さて、なぜ家族からの収入が学生の収入の大半を占めているかということですが、東京大学の大学経営・政策研究センターが2012年に行った高校生の保護者に対する調査では、低所得者層から高所得者層まで一貫して、7割～8割の保護者が、卒業までの学費や生活費は保護者が負担するのが当然だと考えている、という結果が得られています。このように、日本では、所得層に関係なく、保護者が子どもの学費、生活費を負担すべきだという意識が非常に強いということが背景として指摘できるだろうと思います。

しかしながら、今後もこのような保護者からの負担が維持できるだろうか、というのが今後の検討課題となっています。

さて、日本の公的な学生支援の大半は日本学生支援機構が担っておりますが、日本学生支援機構が提供しているスカラシップ・ローンは2014年度予算で1兆1,750億円（107億ドル）となっています。このほか、地方自治体、大学、公益法人が提供している奨学金がありますが、これは金額が大変小さく1,417億円（12.9億ドル）です。地方自治体、大学あるいは公益法人が提供している奨学金の受給者は48万人と比較的多くなっていますが、人数が多い割には金額が小さいので、1件当たりの提供金額が少ないと考えられますし、全体の規模から見ても、これらの奨学金はあまり大きな役割を果たしていないと考えられます。なお、日本政策金融公庫による教育ローンをここに挙げておりますが、日本政策金融公庫の資金提供というのは1回限りのものですので、スカラシップ・ローンや奨学金とは性格が異なると考えられます。【表1】【図2】

私も現在大学で働いておまして、なぜ大学独自の奨学金というのが作れないのだろうということを考えています。その背景には、なかなか寄附を集めることができないといことということがあります。大規模な基金、特にアメリカやイギリスの一部の大学が持っているような大規模な基金を作ることが、日本ではなかなかできません。そうしたことで、大学独自の奨学金と

いうのはなかなか実現できないというのが現実です。

ちなみに今回、授業料のことにほとんど触れておりませんが、国立大学の授業料は、現在、年間約54万円（4,900ドル）となっています。私立大学の平均授業料は約86万円（7,800ドル）です。国立大学の授業料は政府によって規制されており、約54万円の20%増、すなわち120%まで大学の判断で増額できるわけですが、実際にはほとんどの大学、学部が標準授業料を設定しています。

このことの背景の一つとしては、やはり国立大学にとって、地方における教育の機会均等に中心的な役割を果たしているという大学独自のミッションや意識が強くありますし、私の個人的な所見ですが、国立大学が授業料を増額すれば、国からの運営費交付金が減らされるのではないかという懸念が背景にあると思います。

このことは、イギリスの経験から一目瞭然です。イギリスでも運営費交付金が大学に配分されております。最初にイギリスが授業料を1,000ポンドから3,000ポンドに引き上げたときは、授業料は上げてても運営費交付金には手を付けないという公約がなされておりました。従いまして、大学側はその引き上げた授業料を財源に教育研究の質向上に使いました。2012年の2回目の値上げでは、上限が3,000ポンドから9,000ポンドに引き上げられました。このときは教育費のグラント、つまり交付金が大幅に減額されたということで、政策として明らかに授業料を引き上げて政府の交付金を減らすということがなされたわけです。

従って、そういう事例も見てみると、日本でも授業料を上げれば交付金が引き下げられるのではないかと、必ずしも教育研究の向上に授業料の増額分を充てることはできないのではないかと、というのが大学経営陣の中では当然の懸念としてあるということもご理解いただければと思います。これは私の個人的な見解でございます。

2. 日本学生支援機構による スカラシップ・ローン

ここまでお話ししましたように、日本の学生支援の中核は、日本学生支援機構が提供するスカラシップ・ローンが担っておりますので、以後の議論は日本学生支援機構のスカラシップ・ローンに焦点を当てていき

たいと思います。

ご存知の方が多くと思いますが、日本学生支援機構のスカラシップ・ローンは無利子と有利子という二つのカテゴリで運営されております。【表2】

無利子の受給者は約45万人で、例えば私立大学に自宅から通う学生の場合、毎月の貸与金額は3万円と5万4,000円から選べるということになっています。成績や家計所得における基準が設けられており、例えば高校時代の成績が5段階評価で平均3.5以上などとなっています。

有利子のほうは無利子の約2倍に相当する96万人が受給しており、月額に書いてあるようなオプションから選べます。無利子に比べると有利子のほうは成績基準や所得基準が緩やかになっています。利率は上限3%のシーリングがあり、それ以上の利子は政府が補給しています。

次に、学生の何割くらいがこのスカラシップ・ローンを受給しているかということですが、2012年度で、学部学生約256万人のうち97万7,000人、比率にすると38%、また、大学院学生21万人のうちの8万3,000人、約4割弱、39%が受給しています。【表3】

文部科学省は学生の負担軽減や、あるいはローン回避の問題への対応のために、無利子のローンを増やそうとしていますが、先ほどのパー先生の講演でもあったように、当然、財政負担の問題がございます。従って、ローン回避の問題、要するにローンを借りることに対する恐怖心といった問題を、どれくらい深刻に受け止めるかということが一つの検討課題だろうと思っています。しかしそこはどれだけアカデミックに調査をしても、結論は得られないのではないかと思いますので、政治的な判断だろうと思っています。そのことと、財政負担の問題をどうバランスさせていくかということで、政治的判断が最終的には必要になると思っています。

次に、日本では近年スカラシップ・ローンの受給者の比率が相当の勢いで増えていますが、ではなぜ、長年に渡って受給率が低く維持されていたのでしょうか。イギリスやアメリカでは、奨学金あるいはスチューデント・ローンの受給者が7~8割に達していることと比べると、日本の受給率は非常に低い状態で長い間維持されてきました。その背景には、冒頭に申しましたように、保護者の子どもの教育に対する強い責任意識、それから戦後長らく高い経済成長の下で所

得が均等に配分され、保護者も教育の負担に十分耐えることができたということがあろうかと思っています。

しかしながら状況は変わってきておりまして、年金、医療、介護など社会保険制度の財政状況の悪化とともに、保護者世代の負担が大変大きくなっていくということです。今後は子どもの教育に十分な負担ができなくなるのではないかと考えられます。また、長い経済不況とグローバル競争の激化を背景に、給料の安い非正規雇用職員の割合が増えており、2010年段階では、高等教育を卒業した労働者で34歳までの者のうち、約4割が非正規雇用というデータもあります。

こうしたことから、学費の負担を親の世代から子どもの世代、子ども自身にシフトしていく必要があるのではないかと考えられます。このため、今後、スカラシップ・ローンに対する需要はさらに増えていくのではないかと考えるわけです。

実際、日本学生支援機構が財政融資資金の拡大を通じて有利子奨学金の規模拡大を始めた1999年以降、その供給量の増大に呼応して、実際の受給者もどんどん増えています。これに対して、無利子のほうはそれほど供給量も変わっていませんので、横にずっとフラットになっています。【図3】

何を言いたいかということ、今後も供給を増やせば、恐らくそれに見合った需要があるのではないかということですが、

受給率の推移を、学部と大学院に分けてみていくと、大学院については、ほかの支援制度、つまりTAやRA、あるいは授業料免除、日本学術振興会の特別研究員制度等があることもあり、それほど伸びていませんが、数で圧倒的多数を占める学部学生の受給率は着実に伸びています。【図4】

それから、今後の議論の中で、一つ検討課題としてあるのは、情報不足やローン回避を克服できない一部の低所得者層に対しては、給付型の奨学金というものが考えられてよいのではないかと思います。これは当然大きな財政負担を伴いますので、その規模は限定的なものにならざるを得ないと思いますが、このようなオプションも考えられていいのではないかと思います。

3. 所得連動型の返還方式の導入

次に、所得連動型返還方式について日本とイングラ

ンドを比較してみましょう。特にイングランド方式に注目していただきたいと思います。【表4】

イングランド方式では、ローンが授業料と生活費の双方をカバーしています。これはバー先生がおっしゃったように、できるだけ十分な金額を提供すべきだということの一つの表れですが、授業料を全額立て替えてもらえるということでもあります。

それから、返還金が所得から2万1,000ポンドを引いた額の9%になっているというところが非常に特徴的です。以前は1万5,000ポンドでしたので、バー先生によると、政府の負担を大きくするのでよくないというご議論でしたが、大切なことは、返還金が自動的に調整されるということです。貧しいときは貧しいように、お金持ちになったらお金持ちのように返せばいいということで、これはどんなに貧しいときも一定額を返さなければいけない方式に比べると、ローンに対する恐怖心を大幅に緩和する優れた点だと思います。

返還が開始される所得の基準額ですが、日本では、年収300万円以下の場合には返還が猶予されるという制度が2012年度に導入されましたが、イギリスの場合は2万1,000ポンドとなっています。

それから、利率についてですが、イギリスでは利率をインフレ率及び所得に応じて0%から3%まで段階的に増やすということで、これはバー先生のご指摘では、政府が借入を行うときの利率にほぼ合致しているということでした。

もう一つ大切なことは、返還免除になるのが、日本学生支援機構の場合は死亡した場合ですが、イングランド方式では、卒業後30年経過すると自動的に返還免除になりますし、65歳になれば返還免除になるということで、年老いてから借金を抱えたままという状況は懸念する必要がないということです。これも恐怖心の緩和ということには大いに役に立つだろうと思いますので、ぜひ見習いたいところだと思います。

ただ、The devil is in the detailsと申しますように、詳細設計のところで、その制度がうまく機能するかどうか決まってくるところもありますので、バー先生の色々なご指摘を踏まえて、細かい設計をすべきだと考えます。

イングランド方式のもう一つの利点は、返還が非常に容易に行えるように設計されている点です。そのことを申し上げる前に、日本学生支援機構が大変苦勞しておられます返還金の回収について一言だけ申し上げ

たいと思います。

日本学生支援機構における延滞の年限別の回収率を見てみると、当該年度に返していただくべきお金は4,300億円ですが、どうしても取りこぼしが出てしまっていて、2012年の回収率は95.6%となっています。

【表5】 【図5】

そしていったん取りこぼしてしまうと、延滞の年数が増えるにつれて、回収率はどんどん下がっていきますので、延滞した金額の累積額は増えていくということです。【図6】

延滞者の人数については、私も日本学生支援機構で働いていたのでよく分かりますが、職員の努力により延滞者の増加も何とか食い止められているという状況です。【図7】

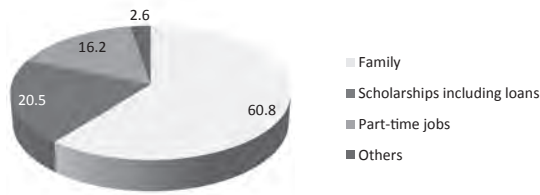
しかしながら、今後受給者が増えれば、どうしても一部の取りこぼしが累積して、延滞額も増えますし、延滞者も増えていきます。そのことに対応するために、日本学生支援機構では民間の債権回収会社への業務委託、法的な強制執行、それから延滞者情報の個人情報情報機関への登録など、回収のための様々な施策を実施しています。延滞額の増加に対する社会的な批判も強くなっていったことを背景としてこれらの施策が導入されたのですが、他方で、このような回収の強化というのは、小林先生のご指摘にもありましたように、借りる人にとっては恐怖心というか不安感を増幅してしまうという面もあります。

従いまして、今後は、回収の方法そのものを大きく改めるべきではないかと思っています。その一つの解決策が、イギリスのように、雇用者が税金等と一緒に回収金を集めて納付する義務を負う、そのような仕組みを日本においても導入することです。税金の収納機関と一緒に回収金を収納するといったような仕組みを、ぜひご検討いただければありがたいと思っています。

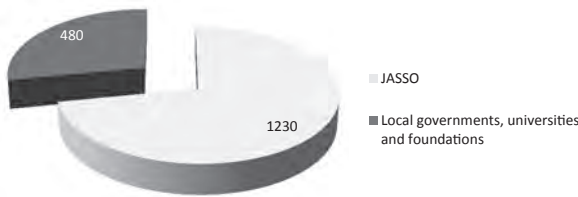
しかしながら、先ほども申しましたように、新しい制度を導入する際は、その詳細において様々な工夫が必要になると思います。イギリスという非常によい実例がありますので、これからも多くのことを勉強させていただいて、日本においても優れた制度が導入されるように願っております。

以上で私のプレゼンテーションを終わります。どうもありがとうございました。

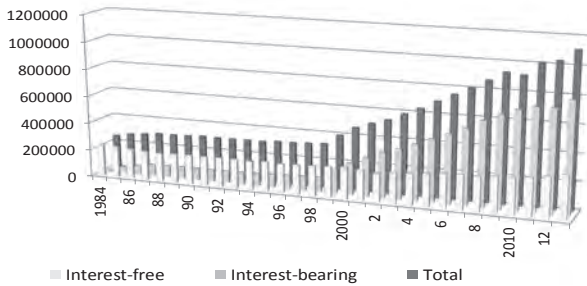
【図1】 Composition of students' income 2012 (%)



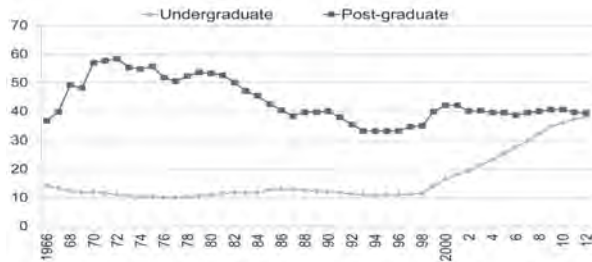
【図2】 Number of recipients by providers in 2012 (thousand)



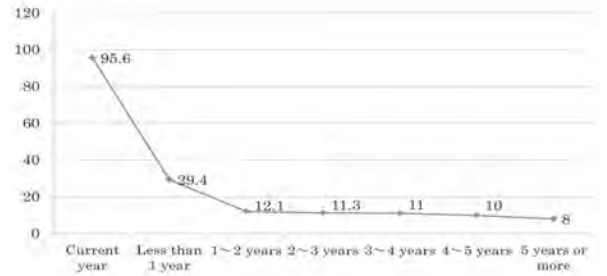
【図3】 Number of recipients among university and junior college students (Interest-free and interest-bearing loans)



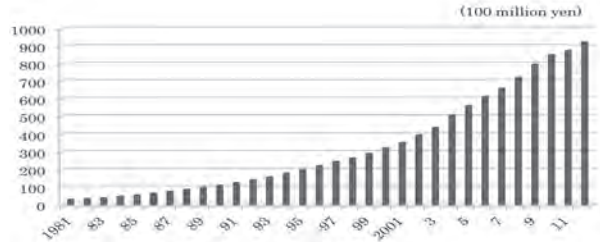
【図4】 Take-up rate among undergraduates and post-graduates (Number of recipients/number of students(%))



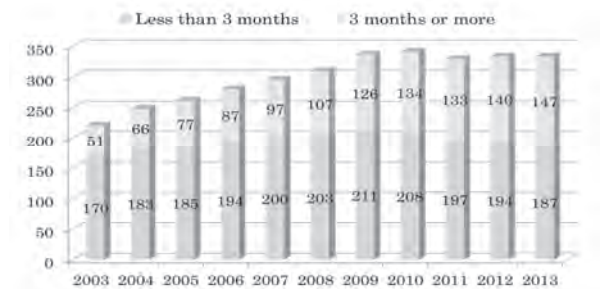
【図5】 Collections of delayed repayments by period of delay 2012 (Amounts actually collected/ Amounts to be collected(%))



【図6】 Accumulated amount of arrearage (100 million yen)



【図7】 Accumulated number of recipients in arrearage(individuals: thousand)



【表 1】 Student aid in Japan

	Total Spending	Number of Recipients (Thousand)
JASSO [2014]	1,175 billion yen (\$ 10.7 billion)	1,410
Local Governments, Universities, Public Interest Corporations [2010]	141.7 billion yen (\$ 1.29 billion)	480
Japan Finance Co. [2012]	153 billion yen (\$1.4 billion)	110

【表 2】 Outline of JASSO's scholarship loans

	Interest-free	Interest-bearing
Number of students	450,000	960,000
Total size of loans	306.8 billion yen (0.28 billion US\$) including loans from the government 74.4 billion yen (0.7 billion US\$)	867.7 billion yen (7.9 billion US\$) including treasury investments and loans 859.6 billion yen (7.8 billion US\$)
Amount of monthly loans	Options (For a student of a private university living with his/her family) 30 thousand yen (273 US\$), or 54 thousand yen (491 US\$)	Options 30,50,80,100 or 120 thousand yen (1,091 US\$)
Academic conditions	High school GPA 3.5/5 or higher University within top 1/3 of their class	Nothing concrete
Income conditions	9.07 million yen or under (82,455 US\$) (private university, 4 members in family, living with family)	12.23 million yen or under (111,182 US\$) (private university, 4 members in family, living with family)
Repayment Threshold income	Within 20 years after graduation 3 million yen (27,273 US\$)	Within 20 years after graduation
Interest rate	Nil	Ceiling at 3% (0% while in a university)

【表 3】 Total size of JASSO's scholarship loans programs in 2012

	Total number of students (A)	Interest-free loans (B)	Interest-bearing loans (C)	Total (B+C)
Undergraduate	2,560,909	281,806	695,199	977,005
Total amount		174.6 billion yen (1.6 billion US\$)	600.6 billion yen (5.4 billion US\$)	775.2 billion yen (7 billion US\$)
% of recipients		A/B 11.0%	C/A 27.1%	(B+C)/A 38.2%
Post-graduates	210,643	65,453	17,724	83,177
Total amount		60.8 billion yen (0.6 billion US\$)	18.3 billion yen (0.16 billion US\$)	79.1 billion yen (0.76 billion US\$)
% of recipients		B/A 31.1%	C/A 8.4%	(B+C)/A 39.5%

【表 4】 Comparison of income-contingent repayment systems between JASSO and England

	JASSO	England
Type of loans	Interest-free loans	Tuition loans, Maintenance loans
Amount of repayments	Interest and principal in equal installments	(Income - £21,000) × 9%
Threshold for deferment	3 million yen	£21,000 (3.57 million yen)
Interest rate	Nil	Inflation rate + 0~3%
Written off	Upon the death of the recipient	Upon the death of the recipient After 30 years or at the age of 65

【表 5】 Collections of delayed repayments by period of delay 2012 (billion yen)

Period of delay	Amount to be collected	Amount actually collected	Ratio (%)
5 years or more	31	2.5	8
4~5 years	6.6	0.7	10
3~4 years	8	0.9	11
2~3 years	10.1	1.1	11.3
1~2 years	12	1.4	12.1
Less than 1 year	17.6	5.2	29.4
Total	85.2	11.8	13.8
Current year only	430.3	411.3	95.6