

今後の学生への経済的支援のあり方

―諸外国と比較して―

小林雅之

(東京大学 大学総合教育研究センター教授)

1. 国際比較の視点

近年、日本以外の主要国では、学生に対する経済的支援制度の改革が急ピッチで進められている。私は二〇〇六年に文部科学省の先導的・大学改革推進委託事業費による、アメリカ・イギリス・オーストラリア・スウェーデン・中国の現地調査に参加した。その後、日本学生支援機構（以下、支援機構）の韓国調査（二〇〇八年）にも参加し、これらの結果を日本の現状と比較して、報告書を提出するとともに、『進学格差』（ちくま新書）として上梓した。さら

に、その後、再び支援機構の海外調査（アメリカ）への参加に加え、再度文部科学省の先導的・大学改革推進委託事業費を得て、中国・イギリス・オーストラリアへの二度目の調査をすることができた。ここでは、拙著で紹介した二〇〇七年以降の各国の学生支援制度の改革を簡単に紹介するとともに、それらの改革と比較して、わが国の学生への経済的支援のありかたについて、検討してみたい。

ここであらかじめお断りしておきたいことがある。各国の学生支援制度は、各国の社会・文化・経済に深く根ざしている。そのため、単に各国の制度を導入すればいいと言

うことにはならない。よく外国は良く、それに引き替えわが国は、といった形で、わが国を批判する例がみられる。

私はこのような立場には立たない。海外調査の中では、むしろ、諸外国の制度をその国の実情に合わないまま導入したため、うまくいっていない例もみられた。ただ、各国とも、後に述べるように、共通の要因により、さらに学生支援を充実させなければならぬという共通の課題がある。

そのため、各国ともそれぞれの国情に応じて、いわば苦勞しながら学生支援制度の改革に乗り出している。そうした苦勞を参考にすることは、改革が進んでいないわが国には大きなヒントになるのではないかと考えるのである。こうした観点から、各国の改革動向を紹介することをあらかじめお断りしておく。

2. 各国の学生に対する経済的支援制度の改革

学生への経済的支援には、授業料減免や低授業料あるいは授業料無償といった授業料に関するものと奨学金が主なものである。奨学金の場合には、給付か貸与かによって、支援の厚さは全く異なる。これ以外には、学寮や学生食堂の安価での提供や、学割など旅費・交通費に対する支援などがある。ここでは、このうち授業料と奨学金について、

各国の現状と比較しながら、わが国の現状と今後のあり方について、考えてみたい。奨学金は、学生への経済的支援の中でも、最も一般的なものであり、量的にも大きな比重を占めている。学生への経済的支援というとすぐ奨学金が思い浮かべられるが、授業料減免なども学生への経済的支援としては、重要であるし、金額的にも大きい。このため、各国の奨学金改革は授業料改革とセットになって進められている。この点、わが国の場合には、こうした考え方が政府や高等教育機関でも広く行きわたっているとは言いがたい。そこで、ここでは、このセットの改革ということを、まず強調したい。

こうした観点から諸外国の授業料と奨学金の状況を見ると、各国とも、授業料の高騰とそれに対応するための奨学金改革が進行している。この背景には、中国やオーストラリアなど経済成長の著しい一部の国を除いて共通の要因がある。それは、高等教育の進学率が上昇し、より多くの財政負担が必要になっていくにもかかわらず、公財政が逼迫し高等教育の公的負担が困難になっていることである。高い進学率を公的負担で支えることが困難となり、授業料が高騰している。

アメリカでは授業料の高騰が過去三〇年以上にわたり大

きな社会問題となっている。有力な私立大学では定価授業料は三万ドル(約二五五万円、一ドル八五円として計算)以上にも達している。最も給付奨学金が多いため、実際に支払わなければならない授業料(純授業料)は、ゼロから三万ドルまで幅があり、ハーバード大学の場合で言えば、平均では五、一〇〇ドル(約四四万円)にすぎない。しかし、今年に入って、カリフォルニア大学で大幅な授業料の値上げに対して、学生が猛反対運動を起こすなど、授業料の高騰は大きな社会問題であり続けている。イギリスでも、二〇〇六年にそれまでの一、二五〇ポンド(約一九万円、1ポンド一五〇円として計算)から、最高三、〇〇〇ポンド(約四五万円)と大幅に値上げされた(ただし、必ず大抵は給付奨学金を提供しなければならない)。さらにこの授業料は二〇一〇年に見直されることになっており、キャメロン政権は、最高額が、九、〇〇〇ポンド(約一〇五万円)と三倍の大幅値上げを提唱したため、学生等が猛反発し抗議活動が頻発している(十一月現在)。このようにアメリカやイギリスさらに韓国などでは授業料の高騰は最大の社会問題・政治問題のひとつとなっている。ドイツなどヨーロッパの一部の国では、それまで高等教育は無償であったが、長期在学学生など一部の学生からは授業料を徴収

しはじめている。中国やオーストラリアの場合にも、高等教育進学率の上昇により、授業料の高騰が問題となっている点は、他の諸国と変わりがない。

こうした授業料の徴収や高騰に対応するために、学生への経済的支援の重要性が増しているのである。授業料の高騰はとくに低所得層を直撃する。高等教育機会の均等の危機が大きな社会的問題となり、それに対処するため、とりわけ低所得層を対象とした奨学金(ニードベース奨学金)が大きな役割を果たすことが期待された。しかし、多くの国では、従来給付奨学金が大きな役割を演じていたが、次第に貸与奨学金(ローン)へのシフトが起きている。これは、先に述べた高等教育進学率の上昇による学生数の増加と公財政の逼迫により、高等教育の公的負担として、大きな役割を果たしてきた給付奨学金を増加することが難しくなったためである。特に、アメリカ・イギリス・オーストラリアといったアングロサクソン系の諸国でローンへの移行が見られ、これらの国に続いて、ドイツやスウェーデンといったヨーロッパ諸国さらに韓国や中国などアジア諸国でもローンへのシフトが生じている。

しかし、多くの国では、メガトレンドとしては、ローンへのシフトが起きているとはいえず、給付奨学金を重視する

動きも見られる。たとえば、イギリスでは、先に述べたように授業料の大幅な値上げに対して、必ず大学は独自の給付奨学金を提供しなければならないとされた。大幅な給付奨学金を提供すれば、それだけ大学の収入は減少することになるので、法定の最低額三一五ポンド（約五万円）しか提供しない大学が多いとみられていたが、実際には、平均一、〇〇〇ポンド（約一五万円）の給付奨学金が提供されていると推定されている。さらに、ブラウン前政権は、政府の給付奨学金を大幅に拡大した。当初約六万ポンド（約九〇〇万円）以下の所得層に給付奨学金を提供していたが、基準が高すぎるといふ批判を受け、約五万ポンド（約七五〇万円）に引き下げた。それでも、七五〇万円までの中所得層まで、給付奨学金を受けられる。

こうした授業料を高額に設定し、給付奨学金を多く提供するという政策は、アメリカの私立大学が一九七〇年代から始めたもので、高授業料／高奨学金政策と呼ばれる。これがアメリカの州立大学などにも普及し、さらにイギリスもこれを做つたと考えられる。ただ、こうした高授業料／高奨学金政策は、大学が望む優秀な学生を確保するための奨学金（メリットベース奨学金）になることが多い。もつとも、大学によっては、教育機会の均等や学生の多様性を

重視し、ニードベース奨学金も提供している例も少なくな
い。

さらに、オバマ政権も、従来の金融機関の貸与奨学金に
対する政府保証と補助を廃止し、その財源を給付奨学金の
拡大に充てる政策をとっている。これは、それまでのアメ
リカの連邦学生支援制度の最も大幅な転換と言っているも
のである。中国でも、従来も国家奨学金など給付奨学金は
あるものの相対的に小規模でメリットベースであったのに
対して、国家助学金や国家励志奨学金あるいは大学独自奨
学金など様々な給付奨学金が創設されている。わが国とな
らんで、公的給付奨学金がなかった韓国でも、李明博政権
が給付奨学金を創設した。このため、学部段階で、給付奨
学金がない日本はきわめて特異な国になってしまった。

このように再び給付奨学金を重視する傾向がみられるよ
うになったのは、貸与奨学金が増加すると、様々な問題が
起きるからである。なんとと言っても貸与奨学金は「借金」
であり、たとえ無利子でも返済額が大きくなれば、その負
担は大きい。ことに就職難の深刻な場合には、この返
済問題は大きな社会問題となる。そのような例は、堤未果
『ルポ貧困大国アメリカ』『ルポ貧困大国アメリカⅡ』岩波
新書にきわめてリアルに描かれている。その対応の一つが

給付奨学金なのである。

返済問題とならんで、貸与奨学金のもう一つの大きな問題は、ローン回避といわれる問題である。返済の負担感が強ければ、そもそも貸与奨学金を借りないという行動を取る者があらわれる。これがローン回避と言われる問題である。この問題が重要なのは、負担感は低所得層の方が強い。この問題が重要なのは、負担感は低所得層の方が強い。そのため、ローン回避が多く発生する恐れがあるためである。

一般に高所得層の方が、貸与奨学金は借りる率は低い。これは、子どもに借金を負わせたくないという親の心情と、そもそも借りる必要がないという経済力による。しかし、低所得層の場合には、借金の負担感は強い。たとえば、一〇〇万円の借金でも、年収二〇〇万円の者と、年収一億円の方では負担感はまるで異なるであろう。このため、ローンを借りる率は高所得層の方が低いものの、低所得層ではローン回避により借りる率が低下する。

そもそも奨学金の目的の一つは、低所得層の教育費の経済的負担を軽減し、教育の機会均等に資するためのものがある。ニードベース奨学金がこれにあたる（もう一つの目的は優秀な学生に対する支援で、先にふれたメリットベース奨学金がこれにあたる）。もし、奨学金とりわけニードベース奨学金がローン回避を生んでしまったら、その役割

を果たせないことになる。これが、この問題の最も深刻な点である。このため、低所得層への経済的支援として、貸与ではなく給付奨学金が重要であることが認識されてきたのである。

3. 学部学生への経済的支援のあり方

こうした各国の学生支援制度の改革に比べると、わが国の学部学生に対する経済的支援は、きわめてユニークであることがわかる。まず、学部段階では公的給付奨学金がなく、授業料減免が実質的には給付奨学金の役割を果たしているが、規模はあまり大きくない。文部科学省の調べでは、国立大学で四・六万人、私立大学で二・二万人にすぎない（平成二〇年度実績）。先に見たように、給付奨学金から貸与奨学金へのシフトは、各国ともメガトレンドといえる。この点、わが国は、最先端を走っていると言いうこともできる。ただし、先にお断りしたように、諸国は良く、わが国が悪いということだけ強調するつもりはない。支援機構の第一種奨学金は、無利子であり返済期間が二〇年ときわめて長いことは大きな特徴である。無利子貸与奨学金は、イギリスやオーストラリアなどで導入されているが、それでもインフレ分はスライドされる。アメリカの無利子貸与奨学金

は、在学中のみ無利子であるに過ぎない。これらに比べれば、完全な無利子貸与奨学金というのは大きな特徴であることは明らかである。

ローン負担問題もわが国でも大きな問題となってきた。かつての終身雇用制であれば、月々の返済も計画的に考えることができたが、フリーターや派遣など、雇用の不安定な状況では、返済のめどを立てることは難しい。このような要因により、わが国でもローンの負担感が増し、貸与奨学金の未返済額が増加し、返還問題が大きくなっている。ローン回避が低所得層で生じていることは、東京大学大学経営・政策センターの調査などで明らかにされている。このため、奨学金の回収が重要な政策課題となっている。この問題については、後にふれる。

わが国では、実質的な給付奨学金としては授業料免除が中心となっている。これに加え、近年、大学独自奨学金が、拡大しているものの、規模的にはまだまだ不十分である。多くの場合には、金額的にはかなり高額であるが、奨学生数が少ない。これは、授業料免除と同じ傾向である。授業料が高額なわが国の大学の場合、授業料免除はたとえ半額免除でもかなりの額になる。なお、少数者に多額の奨学金という「育英主義」が色濃く残っていると見えよう。

この他に、かつて日本育英会奨学金には教育職・研究職に就職した場合の返還免除制度があり、これが実質的には給付奨学金の役割を果たしていた。だが、教育職については、一九九八年に廃止され、研究職についても二〇〇四年に日本学生支援機構発足時に廃止された。これは、特に大学院生にとって大きな問題であり、次に検討したい。

4. 大学院生への経済的支援のあり方

現在、大学に関する大きな問題の一つは、大学院への進学者の伸び悩みである。大学院生数全体では、微増であるが、人文・社会科学などでは減少傾向にある。これは量的な減少だけの問題でなく、数値で示すことは難しいが、優秀な学生の大学院への進学が減少していると言われる。その最大の理由は、大学院卒業後の進路の不安定さにある。しかし、それに次ぐ重要な要因は、大学院の経済的な負担の重さにある。授業料や生活費だけの問題ではない。それ以外に放棄所得と呼ばれる目に見えない費用が、かかっている。これは大学院に進学することによって、大学卒業後に就職すれば得られたであろう所得を指す。大卒初任給は約二〇万円、賞与その他が約三十一万円（平成二二年度賃金センサス）だから、年収は約二七〇万円となる。大学院進

学者はこれだけの収入を失っても、進学を選択していることになる。

これに対して、大学院生への経済的支援はまだまだ十分といわざるを得ない。それでも以前に比較すれば、支援機構奨学金以外に、量的には十分とは言えないながら、ティーチング・アシスタント(TA)やリサーチ・アシスタント(RA)、日本学術振興会の特別研究員など様々な大学院生に対する経済的な支援制度が整ってきた。

しかし、支援機構奨学金には、大きな問題がある。それは、返還免除が「大学院において第一種奨学金の貸与を受けた学生であつて、在学中に優れた業績をあげた者として本機構が認定した場合には、貸与期間終了時に奨学金の全部または一部の返還が免除」とされていることである。ここで、「特に優れた業績」は学業には限らず、スポーツやボランティアなども含まれる。実際には、在学中の成績や活動を考慮して個々の大学院が推薦して、支援機構が最終的に決定している。問題は、この仕組みでは、在学中に返還免除になるかどうかかわからないことである。ましてや大学院進学以前に返還免除になるかどうかかわからない。貸与額が月額五万円としても年額六〇万円、博士課程修了まで五年間では、三〇〇万円になる。もし学部段階で貸与さ

れていれば、これにさらに加わり、総額六〇〇万円にもなる。しかも学部段階では返還免除はない。

大学院についても返還免除になるかどうかかわからずに、大学院進学を決定しなければならない。これでは、家計に余裕のある学生の場合とはかく、低所得層の学生が大学院進学を躊躇するのは、当然かもしれない。このように経済的負担の重さと支援の不十分さが大学院進学を阻害する要因となっている。せめて、進学前に授業料免除や支援機構の奨学金の返還免除が決まっていれば、実質的には給付奨学金となるので、少なくとも経済的負担は大幅に緩和されよう。

なお、アメリカの大学院では、将来の収入が多いと期待されるMBAやロースクールなどの授業料はきわめて高く、学生の多くは多額のローンを組んでいる。このローン負担の重さが大きな問題となっているが、それでも将来高所得が期待できるだけに授業料は上がり続けている。これに対して、将来の高所得が期待できず、社会的貢献の大きさと考えられる基礎研究などの大学院では、授業料免除や給付奨学金、TAやRAなどのアルバイトなど様々な支援があるため、経済的な負担がきわめて少ない。このように、大学院の専攻によって経済的支援のあり方が大きく異なる

のがアメリカの大学院の大きな特徴である。日本がまねをする必要はないが、経済的支援のあり方として、一つの参考としてもいいだろう。

社会人学生の場合にも現状では大きな問題がある。それは、社会人学生の大学卒業や院修了がキャリア・アップや職場の処遇改善にあまり結びついていないことである。これでは、特に大学院進学へのインセンティブは乏しい。とはいえ民間企業の現状では、処遇改善は困難であるかもしれない。まず公務員から大学院修了者の処遇に取り組みべきではないだろうか。

5. 所得連動型ローンの検討

最後に、オーストラリア・イギリス・アメリカ・スウェーデン・韓国などで実施している所得連動型ローンの導入を検討する時期に来ているということを強調したい。先にふれたように貸与奨学金の回収がわが国でも大きな政策課題となり、そのための強化策が検討された。私もこのための支援機構の有識者会議や文部科学省の支援機構の奨学金事業の在り方に関する有識者による検証チームに参加したが、回収の強化だけでは本質的な問題の解決にならないことも主張してきた。ペナルティの強化は、ローン回避など

別の問題を生じさせるし、所得のない人から無理に回収することは奨学金の趣旨からいっても難しい。所得に応じて返済額を決定する（一定所得以下では猶予）所得連動型にすれば、こうした問題は大幅に緩和される。単なる回収の強化だけではなく、そうした新しい制度設計を検討する必要がある。