

## 一 高等教育改革の国際的動向

一九九〇年代以降、今日に至るまで、多くの国で授業料と奨学金制度の改革が急速に進展している。こうした各国での急速な改革に比べると、日本での授業料と奨学金制度の改革は、あまり進展しているようにはみえない。しかし、国立大学の法人化による授業料・大学独自奨学金設定の可能性や、日本育英会の独立行政法人日本学生支援機構（以下「日本学生支援機構」）への改組など、日本でも制度的な枠組みは次第に整ってきているようにみえる。また、日本学生支援機構奨学金受給者の増加に伴い、延滞率の増加

# 各国の授業料・奨学金制度改革の動向

小林 雅之

（東京大学総合教育研究センター教授・  
日本学生支援機構客員研究員）

など新たな問題が生じている。今後は、授業料と奨学金に  
関して、こうした問題に対して、制度的な改革をどのよう  
に具体化していくかが問われていると言えよう。

ここでは、こうした日本における授業料・奨学金問題を考  
えるための参考として、各国の授業料と奨学金制度の改革を  
取り上げる<sup>1)</sup>。紙幅の関係で、授業料・奨学金制度改革につ  
いて各国別に詳しく説明することはできない。ここでは各国  
共通の傾向で日本にとっても重要な問題と考えられる、授業  
料と奨学金のセット改革、教育費負担の変化、高等教育機  
会の均等の危機、ローンの回収スキームの四つのトピックに  
焦点をあてて、各国の動向と日本へのインプリケーションを

検討する。なお、以下では、主として国公立大学の学士課程学生に対する授業料と公的奨学金を対象を限定している。

## 二 授業料と奨学金のセットの改革

大学教育を原則無償としてきたヨーロッパ諸国や中国でも高等教育の急激なマスタ化により、公財政が圧迫され、教育費の公的負担の維持が次第に困難になってきており、教育費の負担を授業料によって、親や学生に求める動きが出てきている。既にイギリスや中国では授業料の徴収が行われ、その高騰が社会問題となっている。後にもるようにアメリカやオーストラリアでもこの問題は一九八〇年代以降重要な論争点であった。このように、高額な授業料によって高等教育機会の均等が脅かされるのではないか、という問題は各国共通の重要な政策課題となった。このため、授業料とあわせて奨学金制度の改革も実施されていることが各国の高等教育改革の大きな特徴となっている。

授業料と奨学金あるいは教育ローンのセット改革は一九九〇年代のアメリカにおいて、高授業料・高奨学金政策への移行として、注目されていた。高授業料・高奨学金政策とは、授業料の引き上げに見合う形で、奨学金、とりわけ

給付奨学金（グラント）を提供するという政策である。授業料引き上げは学生全員に行われるが、奨学金は対象が限定されるため、この政策によって授業料収入を増やすとともに、低所得層の高等教育機会を拡大したり、大学の望む学生を獲得したりできるとされている。

この高授業料・高奨学金政策は、他の国にも波及してきている。その典型は、イギリスである。一九八〇年代まで実質的に授業料は無償であり、奨学金も給付であったが、一九九〇年にローンが導入され、さらに一九九八年から授業料が徴収され給付奨学金は廃止された。さらに、二〇〇六年度から大学は授業料を独自に設定できる代わりに、法定授業料二七〇〇ポンド（約六三万円）を越えた授業料を設定する場合には、必ず大学独自給付奨学金（Dunsany、最低三〇〇ポンド（約七万円）から最高五〇〇〇ポンド（約一六六万円）を創設しなければならないこととされた。約九割の大学は、授業料を上限額の三〇〇〇ポンド（約七〇万円）に設定しているが、大学独自奨学金については、大学によって対応はまちまちである。平均額では授業料の約三割、一〇〇〇ポンド（約三万円）となっている。

授業料と奨学金をセットにすることは、学生が実際に支払う純授業料（定価授業料－給付奨学金）が、学生によって

異なることを意味する。これはアメリカでは広範にみられる現象であるが、イギリスでも、新制度によって一部の大学で導入されることとなった。また、オーストラリアでは、一九八九年に授業料相当分の卒業後返済方式であるHECS（Higher Education Contribution Scheme）を導入した。これは実質的には授業料相当額の無利子ローンである。さらに、二〇〇四年には従来のHECSに加えて、フルコストに近い授業料相当額を支払うFEE-HELP（FEE-Higher Education Loan Programme）システムを導入した。このため、同じ大学専攻でもHECSの授業料相当額を支払う学生と、その二、三倍の額を支払う学生が在籍することになった。このため、FEE-HELP学生定員は少ないものの、学生の大学や専攻の選択に大きな影響があらわれ始めている。

このように、各国とも授業料と奨学金（給付とローン）をセットにした改革が進行しており、定価授業料あるいは純授業料（定価授業料－給付奨学金）が、定額ではなく可変的であることが特徴である。ただし、その基準は各国によって大きく異なり、イギリスでは大学による決定、オーストラリアでは専攻と成績、アメリカではニード（経済的必要性）とメリット（成績など）などとなっている。

これに対して、日本学生支援機構の奨学金は無利子ない

し低利子ローンであり、給付奨学金ではない。日本育英会の奨学金返還免除制度が二〇〇四年に日本学生支援機構に改組時に廃止されたため、授業料減免を除けば、学部生には公的給付奨学金はない。このこと自体が日本の奨学金の大きな特徴であるが、各国とも給付奨学金からローンへの移行が急速に進展しており、この点からみると、日本は各国に先駆けていると言えなくもない。

## 三 教育費負担（Cost-Sharing）の推移

各国の教育は、それぞれの文化・社会・経済に深く根ざしており、授業料や奨学金の国際比較に際してもこの点を十分に理解する必要がある。ただ単に奨学金の受給基準やローンの返済方法を比較するだけでは、表面的な理解にとどまったり、理解を誤ったりする可能性がある。

そうした文化・社会・経済のうちで、授業料や奨学金を考慮する際に最も重要なのは、教育費負担に関する考え方に、さらに教育に対する各国の考え方の相違である。大まかにいえば、北欧諸国は個人主義であり、東アジア諸国は家族主義であることが相違の最大の原因である。北欧諸国では、大学生の学費や生活費を親が負担しないのが一般的である。

もっともほとんどの場合、大学授業料は無償である。奨学金やローンの受給に関しても、親や配偶者の所得はまったく考慮されない。たとえば、本人の所得がなければ、親や配偶者がいかなる高所得者でも奨学金やローンが支給される。ローン返済についても同様である。ここには徹底した個人主義の考えが貫かれている。この点を理解しないと、北欧諸国はじめ欧米諸国の奨学金制度は理解できない。

同時に北欧諸国では、教育費(学費)は公的負担すなわち税金でまかなうという考え方が徹底している。高所得層の親は、所得に応じて税を払うことで、教育費を負担しているし、学生も卒業後にローン返済によって同じように教育費(生活費)を負担している。こうした社会全体で教育を支えるという考え方が、個人主義と並立していることも見逃してはならない。

教育費だけでなく、年金・保険・介護などの福祉についても同様である。教育費はこうした公的負担システムの一部であり、これらと関連づけて理解する必要がある。また、同時にこのことは、教育費負担問題は、一世代の問題ではなく、数世代にわたる長期的な視点からみなければならぬということも意味している。

先にみた授業料・奨学金制度のセットになった改革によっ

料と奨学金改革の中で、むしろ所得階層別あるいは地域別の不平等が拡大するのではないかという議論が起こっている。

アメリカでは一九九〇年代以降、メリットベースの州政府奨学金が増加し、これがニードベース奨学金に影響を与える結果として、低所得層やマイノリティの進学機会に影響を与えているか否かが論争になっている。イギリスの授業料・奨学金政策のためまぐるしい変更はこの機会均等をめぐる論争が大きな背景となっている。また、オーストラリアのH.E.C.Sの導入の理由の一つは授業料を在学中に徴収するのではなく、卒業後に所得に連動して回収するため、高等教育機会に影響を与えないということにあった。とりわけ、負担感の大きい低所得層に対する進学需要を減少させないねらいがあった。

ローン負担感はとりわけ低所得層で大きく、ローンを回避する傾向がある。このことは、高等教育の機会均等のための奨学金がローンの場合には、最も援助を必要とする低所得層が援助を受けないことから、効果が低いことを意味しているため、大きな問題となっている。さらに、学生支援を最も必要とする低所得層が支援に対する認知や知識に乏しいことから、低所得層で高等教育機会の選択が不利になることが議論され、実証研究もなされている(中国の場合にはこれに加えて、情報ギャップの地域格差が大きな問

て、米英豪中韓などの国では、高等教育の費用負担(Cost-Sharing)は、授業料無償から有償化、さらに授業料の値上げと給付奨学金からローンへの移行によって、公的負担から私的負担へシフトしている。イギリスのように、一九九八年に給付奨学金を原則として全廃した(その後復活)国もある。アメリカでも一九九〇年代に給付奨学金よりローンの総額の方が大きくなった。オーストラリアでも一九八〇年代は公立大学の授業料は無償であったが、一九八九年にH.E.C.Sが導入され、実質的な授業料徴収が始まった。さらに、F.E.E.H.E.L.Pが導入され、公的負担から私的負担へと移行している。

このように、各国の改革動向は、教育費の公的負担から私的負担への移行と捉えることができる。さらに、私的負担の中でもローンの導入によって、親から学生本人へのシフトが進行している。日本はこの点では、韓国と並んで、最も私的負担が大きく、とりわけ親負担の大きい国である。

#### 四 高等教育機会均等の危機

各国とも、奨学金の本来の目的の一つは高等教育機会の均等の達成である。しかし、高等教育のマス化と一連の授業

料と奨学金の多様化(とされている)。このように、授業料や奨学金の多様化は選択肢を増やすという点で望ましい反面、進路選択の困難性も増加するという問題も生んでいる。

#### 五 回収スキーム — 所得連動型ローンの導入のコントラスト

ローンの返済方法として、理論的に最も優れたスキームとして提唱されているのが、所得連動型ローン(Income Contingent Loan, ICL)である。ICLでは、所得に応じて返済額が決定され、所得が最低基準額以下の借り手は返済が猶予され、一定期間の後あるいは一定年齢以上では最終的には返済免除されるため、負担感は少ない。これは、「過去の所得に応じて受け取り、未来の所得に応じて支払う」という考え方によるものである。

厳密に言えば、ICLには、所得に連動した返済額、一定所得以下の場合の返済猶予ないし免除、源泉徴収あるいはそれに類似の徴収という三つの要素があり、これらは別々の問題であり、各国のICLはこれらを組み合わせている。多くのICLの場合には、卒業後の所得から直接徴収されるため、海外居住者などを除いて未返済が少ない。しかし、所

得が最低基準以下では猶予され、さらに一定期間あるいは一定年齢以上では免除されるため未返済が生じる。この方式は、まずオーストラリアのHECSで採用され、その後、各国に普及し、イギリスでも一九九八年の学生ローンで採用され、さらに二〇〇六年からは授業料徴収もICLになった。これに対して、アメリカでは連邦ローンの返済方法として所得連動型ローンを利用するのは数パーセントにとどまっている。

こうしてICLに関しては、英豪とアメリカは極端なコントラストをなしている。このコントラストの原因の一つは、制度設計の相違、とりわけ利子にある。オーストラリアのHECSやイギリスのローンはインフレ分だけ増加するのみで実質無利子である。これに対して、アメリカのICLは有利子のため、一般に長期の返済期間を要するICLは返済総額がきわめて大きくなる<sup>3)</sup>。

このことは、裏を返せば、利子を誰が負担しているかという問題を提起する。返済免除や、利子補給がなされている場合には利子相当分が給付奨学金と考えられる。言い換えれば、直接みえにくいものの利子補給の形で公的負担がなされている。その意味では、教育機会均等のためのコストとも言える。しかし、そのコストが高く、納税者とりわけ非進学者に負担をかけているという主張もある。実質無

利子である場合には、利子分だけ公的補助であり、ローンの借り手は中所得層に多いため、中所得層への補助とみなすことができる。

ローン回収について、もう一つの大きな問題は、ローンの効率性である。ローンの効率性は、延滞率（未返済(Default)率）と管理コストに関連するコスト・リカバリーが重要な要素となる。一般にコスト・リカバリー率を上げるために、ローンの回収を強化し延滞率を下げようとするれば、ローン借り手のデタや追跡・回収などの管理コストは増大するというトレードオフの関係がある。このため、どのような効率的な制度設計をするかが問題となる。未返済に関しては、リスク管理の問題ということもできる。このための手段としてリスクプレミアム分を利子率に上乗せしたり手数料を徴収したりするリスク・プリーングやペナルティとしての延滞料や罰金、クレジット停止、保証制度や連帯保証人制度などが用いられている。これらは先進国ではインフラが比較的整備されているが、中国などの途上国ではとりわけ深刻な問題となっている。

## 六 日本の授業料・奨学金のあり方

授業料・奨学金は、教育費の負担問題と大きく関わって

いる。機会均等のためには教育費の公的負担が重要となる。しかし、大きくみると、教育費の公的負担から私的負担、さらに親から子の負担へとシフトしていることが世界的傾向であると言えよう。日本は韓国と並んで私的負担が最も重く、これ以上の私的負担の増加は難しい。しかし、私的負担の中でもローンによって、親負担から子負担へシフトさせる方が望ましいのか、年金・介護など他の負担の問題と合わせて検討する必要がある。

ローンが増えるに従って、延滞率も増加し各国ともローン回収が課題となっている。日本でもローン回収を強化するために、ただペナルティを強化するだけでは、ローン回避やひいては進学断念などが起きる恐れがあり、この点を十分考慮しなければならない。この問題に対して、多くの国では奨学金は親の所得水準によって異なり、所得連動型ローンによって卒業後に返済する方式をとっている。日本でもICLの導入の是非について検討する必要がある。これには国税庁との協力など、実現するには現実的に解決しなければならぬ問題が多くある。

日本の場合には、これまで授業料と奨学金をセットにした政策はあまりみられなかった。しかし近年、大学独自奨学金は、かなり多くの大学で採用され始めている。東京大

学は年収四〇〇万円以下の世帯の学生の授業料免除を実施するとしている。こうした動向がどこまで広がるのかわからない。そして、こうした新たな試みが高等教育機会や公的奨学金のあり方にどのような影響を与えていくか、今後の授業料・奨学金制度の行方を占う上で、重要な注目点と言えよう。

(1) 本論文は、平成一七―一八年度文部科学省先導的大学改革推進事業「諸外国における奨学制度に関する調査研究及び奨学金事業の社会的効果に関する調査研究」の成果の一部である。

(2) フルコストを支払う学生を受け入れる二重トラック授業料政策は、東欧圏やアフリカなどその他の諸国でもみられる。また、かつての中国でみられ、現在では独立学院が実質的にこれにあたる。

(3) 厳密に言えば、授業料の納入が在学中か卒業後かと、返済額が所得連動型であるかどうかと、所得からの直接の回収、利子補給の有無はそれぞれ別の問題である。所得連動型でも回収機関を通じた間接的な徴収はあり得るし、固定額返済型でも直接徴収はあり得る。このように、これらの組み合わせは多様であり、ここにあげた以外の混合型(ハイブリッド型)も可能になる。