

国際シンポジウム報告書
高等教育の費用負担と学生支援
— 日本への示唆 —

Perspectives of Student Financial Assistance Policies:
Lessons for Policy Reform for Japanese Higher Education





国際シンポジウム
高等教育の費用負担と学生支援
—日本への示唆—

平成27年3月9日(月)
東京国際交流館プラザ平成

主催：独立行政法人日本学生支援機構
東京大学大学総合教育研究センター
後援：日本高等教育学会

目次

開会挨拶	5
遠藤 勝裕	
来賓挨拶	6
佐野 太	
趣旨説明	7
小林 雅之	
セッション1	13
カントリーレポート	
イギリス	15
ニコラス・バー	
アメリカ	23
ローラ・W・パーナ	
中国	33
魏 建国	
日本	41
芝田 政之	
セッション2	47
国際比較	
コメント	49
濱中 義隆	
パネルディスカッション	55
閉会挨拶	70
吉見 俊哉	
あとがき	72

プログラム

12:30 開場

13:00 開会挨拶

遠藤 勝裕 (独立行政法人日本学生支援機構 理事長)

来賓挨拶

佐野 太 (文部科学省 大臣官房審議官(高等教育局担当))

13:10 趣旨説明：授業料・奨学金と教育費負担の国際比較枠組みと日本の課題

小林 雅之 (東京大学 大学総合教育研究センター 教授)

13:30 セッション1：カントリーレポート

イギリス ニコラス・バー (ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授)

アメリカ ローラ・W・パーナ (ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事)

中国 魏 建国 (北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員)

日本 芝田 政之 (九州大学 理事・事務局長)

(休憩)

15:55 セッション2：国際比較

コメント：国際比較の視点から見た日本の奨学政策の課題

濱中 義隆 (国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官)

パネルディスカッション

モデレーター 岩田 弘三 (武蔵野大学 人間科学部 教授)

パネリスト ニコラス・バー (ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授)

ローラ・W・パーナ (ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事)

魏 建国 (北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員)

芝田 政之 (九州大学 理事・事務局長)

濱中 義隆 (国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官)

小林 雅之 (東京大学 大学総合教育研究センター 教授)

18:00 閉会挨拶

吉見 俊哉 (東京大学 副学長・大学総合教育研究センター長)



国際シンポジウム

高等教育の費用負担と学生支援

— 日本への示唆 —



開会挨拶

独立行政法人日本学生支援機構
理事長

遠藤 勝裕



皆さん、こんにちは。日本学生支援機構理事長の遠藤勝裕でございます。開会に当たりまして、主催者を代表して一言ご挨拶を申し上げます。

改めまして、本日はご多用のところ、東京大学大学総合教育研究センターと、私ども独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）が主催いたします国際シンポジウム「高等教育の費用負担と学生支援－日本への示唆」にご参加いただきまして、誠にありがとうございます。

日本学生支援機構は、日本育英会など五つの法人を統合して、平成16年4月に発足した法人でございますけれども、以来、私どもは、日本の国の多様な学生支援事業を総合的に展開する中核機関といたしまして、次代の社会を担う豊かな人間性を備えた優れた人材の育成と、国際理解ならびに国際交流の推進を図って参ったところでございます。

日本学生支援機構が実施しております学生支援の中でも、とりわけ大きなウェイトを占めておりますのは、奨学金の貸与事業でございます。平成26年度において、奨学金貸与に係る年間事業費は、実に1兆2,000億円もの規模に達しておりまして、貸与しております人数は、140万人にも上っております。これは、学生の40%が日本学生支援機構の奨学金を受けているという時代になったということでございます。奨学金事業は、学生の経済的支援という役割を越えまして、既に我が国の高等教育を支える社会的なインフラとしての重責を担っているということでございます。

さて、世界的に見てみますと、各国の歴史的な背景などによりまして、大学の在り方は非常に多様であります。グローバル化や情報化が急速に進む今日の社会におきましては、高等教育の大衆化によりまして、公的な費用負担の限界が顕在化し、ひいては私費負担の増加を招いておりますことは、どの国にとりましても重要な課題であるものと認識しているところでございます。

本日は、イギリス、アメリカ、中国、そして日本国内も九州より専門家の方をお招きして、各国および我が国の高等教育改革の状況をご紹介いただき、議事後半では、国際比較を通じました日本の奨学金の政策の課題につきまして、ご議論・ご示唆をいただきたいと考えております。

最後になりましたが、遠路はるばるお越しいただきました登壇者の方々、ご後援をいただきました日本高等教育学会、ご協力をいただきました文部科学省、そして東京大学大学総合教育研究センターにおかれましては、ひとかたならぬご尽力を賜り、深く感謝を申し上げます。

本日、このシンポジウムにご参加になる皆様、各国の様々な取組につきまして理解を深められ、今後日本の高等教育における学生支援に必要な視点、あるいは課題を獲得するための一助となれば幸いです。

本日が実り多いシンポジウムとなりますことを私も心より祈念いたしまして、開会の挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

来賓挨拶

文部科学省 大臣官房審議官
(高等教育局担当)*

佐野 太

* シンポジウム当時



皆さん、こんにちは。文部科学省で高等教育局を担当しております官房審議官の佐野と申します。よろしくお願いたします。シンポジウム開催に当たりまして、文部科学省を代表して、一言ご挨拶申し上げます。

本日は、独立行政法人日本学生支援機構と、東京大学において教育改革に関する取組を行っている大学総合教育研究センターが、密接に連携して国際的な研究を行い、大変重要な政策課題であり、かつ非常に難しい課題である教育費負担の問題や奨学金制度について、その在り方を考えるシンポジウムをこうして開催されることは、大変意義深いものであることと認識しております。このように重要な政策課題について、これまで果敢に研究をされ、そして今日に至ったこと、日本学生支援機構と東京大学の皆さまに心より敬意を表したいと思います。

さて、現在、政府におきましては、教育改革を推進するために官邸に設けられた「教育再生実行会議」において、教育立国実現のための教育財源など教育行財政の在り方について議論がなされているところです。

また、文部科学省においても、昨年8月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」等を踏まえて、奨学金の有利子から無利子への加速や、卒業後の所得に連動して返還月額が決まる所得連動返還型奨学金の制度設計を進めているところです。

一方、世界に目を向けてみますと、各国において高等教育への進学がこれまで以上に増加することが予想されており、我が国としても、引き続き、個人の希望に応じて誰もが高等教育を受けられる、そのような社会を構築していくことが必要であると考えています。

また、Knowledge Based Societyと呼ばれますように、知識や情報、技術が社会のあらゆる分野での基盤となる「知識基盤社会」を迎え、高等教育の重要性は、日本はもとより世界中で高まる一方だと認識しております。

本日はこのような中、世界各国における高等教育制度とその費用負担の現状についてご報告をいただき、その後ディスカッションが行われると伺っております。それぞれの国の事情に応じた制度設計を比較し、議論を深めていくことは、今後の日本の高等教育改革に資する有益な情報を得る良い機会になることと期待しております。

我々としましても、本日の成果を政策立案に活かすことができるよう頑張っていきたいと思っております。

最後になりましたが、本日のためにイギリス、アメリカ、中国、そして国内は九州からお越しくださいました登壇者の方々に深く御礼を申し上げます。

また、日本学生支援機構、東京大学大学総合教育研究センター及び高等教育学会の関係者の皆様におかれましては、本シンポジウムの開催に対し、多大なるご尽力をなされましたことに深く敬意を表したいと思います。

本シンポジウムが実り豊かなものとなりますとともに、お集まりの皆様のご健勝を祈念いたしまして、挨拶とさせていただきます。

趣旨説明

授業料・奨学金と教育費負担の 国際比較枠組みと日本の課題

東京大学 大学総合教育研究センター 教授

小林 雅之



小林 雅之 こばやし まさゆき
東京大学 大学総合教育研究センター 教授

学位：学士 東京大学 1976年

修士 東京大学（教育学）1978年

博士 東京大学（教育学）2007年

職歴：1984-1993年 広島修道大学 人文学部 講師、助教授

1993-1999年 放送大学 教養学部 助教授

1999-2007年 東京大学 大学総合教育研究センター 助教授

委員会等：日本学生支援機構運営評議会

教育再生実行会議

文部科学省中央教育審議会

文部科学省大学設置・学校法人審議会

山岡育英会

日本高等教育学会

皆さん、きょうは年度末のお忙しい中、はるばる青海までご足労いただきどうもありがとうございます。

このシンポジウムの趣旨は、今、遠藤理事長並びに佐野審議官からご説明いただいたとおりでありまして、私たち東京大学の大学総合教育研究センターと日本学生支援機構で様々なこれまで海外で調査を行ってまいりました。現在、所得連動型をはじめ、様々な給付型奨学金でありますとか、授業料減免でありますとか、いろいろな学生の支援に関する制度の見直しということを進めておられるわけですね。

ど、そのための基礎的な知見を得るということを目的として行ってきました。

様々に調査をしてみましたが、各国ともこの問題は非常に難しい問題であるということでは認識は一致しております。

一方では学生層が多様化しておりますし、また大学の進学率が上がってまいりますと、それに係る費用というのは当然ながら増大してまいります。もう一方では、どの国も公財政が非常に逼迫しておりますので、大学に対する補助、あるいは学生に対する補助が十分できないという問題がありまして、この難しい課題に対してどのように学生の生活を支えていくかということが非常に大きなテーマになってくるわけでありませう。

大学側から申しますと、大学の質を維持していきながら、大学の教育をさらに向上させていくという、これも非常に難しい課題でありますけれども、両方を行わなければいけない。この難しい課題について、それぞれの国はそれぞれのやり方で対応していくわけですが、共通点も非常に多いわけですね。私たちは、いろんな国を見てまいりましたが、どの国もその国の実情に合わせて工夫をしている。いわば非常に努力をしているわけですが、なかなか完全な解決策には至っていない。これがむしろ現代の共通の在り方があります。

そういう中で、それではどうしていったらいいのかということにつきまして、私たちだけではなくて、今回はイギリス、アメリカ、中国から、それぞれこの問題に関する一番の専門家の方をお招きいたしました。手前味噌になりますけれども、ベストな人たちを呼べたと思っております。そういう方たちと、これからこのシンポジウムで問題の提起を行い、あるいは皆さんと一緒に考えていきたいというふうに考えております。

時間が限られておりますので、簡単に、どのように進めていくかということをお話ししていきたいと思っております。

問題としましては、今、申し上げたとおりで、費用をどのように負担するのか。特に先ほど佐野審議官からありましたように、公的負担から私的負担へという問題をどういうふうに考えていったらいいのか。学生にとってはますます負担が重くなるというような現実があるわけですね。そうしますと、それは当然のことながら、進学の影響を受けてまいります。この問

題をどういうふうに考えていくのか。

それから、貸与奨学金が増え、ローンの負担が大きくなっております。これはどの国も今抱えている大きな問題です。

それから、そうしますとローンを取らない、ひいては進学そのものを諦めてしまうというようなことも起きます。これは「ローン回避」と言われておりましたが、これも大きな問題になっております。こういった点について考えていきたい。

こういった点に関しまして、現在最も優れた方式であると言われているのが所得連動型のローンの返済方式であります。これは詳しく後ほどご説明いたしますが、公的な負担、あるいは私的負担についても、負担を軽減していく方式であるというふうに言われております。

それから、もう一つ大きな問題として各国とも抱えているのは、情報ギャップと金融リテラシーという問題です。これは、こういった選択肢が増えることによって、逆に非常に複雑化していく。ローンの問題というのは利子の問題でありますとか、非常にややこしい金融知識を必要としますので、複雑過ぎて分かりにくくなっている。これにどういうふうに対応していくかということも、各国とも大きな問題になっているわけですね。こういったことが論点として挙げられるのではないかと思います。

分析をどのように進めていくかということですが、一つ強調しておきたいことは、この問題は授業料と奨学金というものは必ずセットで考えなければいけないということでもあります。授業料だけ、あるいは奨学金だけの問題ではなく、両方合わせて考える必要がある。これは費用負担を考えるということでもあります。

特に公的な負担については、いろいろな議論ができるわけですが、授業料を下げるために大学に補助金を出すというのも一つのやり方でありまして、学生個人に奨学金を出すというのも一つのやり方です。こういったいろいろなやり方について、それぞれどういう問題があるかということを考えていくということですね。

それから、先ほど申し上げましたように、費用がかさみますと、進学に影響を与えてまいりますので、このあたりをどういうふうに考えていくか。特に今、日本でも問題になっている、所得の低い人たちに対する

進学を機会をどのように保障していくのか。これも非常に大きな問題であります。

先ほど申し上げましたように、情報ギャップとか金融リテラシーについても、特にこういった問題にあまりなじみのない学生、中高校生、あるいはその保護者にどういうふうに伝えていくかということが大きな課題となっているわけでありまして。

実際、それではどのように教育費を負担しているかということですが、図式的に三つ示しました。【図1】

一つは全く公的な負担で、これは福祉国家的な考え方でありまして、北欧諸国、スウェーデンなどが代表的です。教育は社会が支えるという考え方でありまして、全ての教育費は公的に負担される。かつてはイギリスも中国もそうだったわけですが、これはなかなか先ほどから申し上げている公財政の逼迫、あるいは進学率の上昇に伴って、こういった在り方を支えていくというのは非常に難しくなっています。北欧諸国では、現在もなお、こういった形が続いているわけですが、そのためには非常に重い税負担もしなければいけない。そういう問題があるわけです。

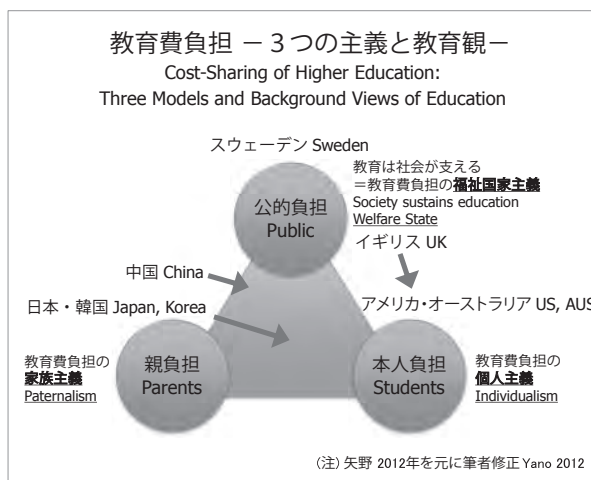
それに対して対極にあるのは日本、あるいは韓国や台湾のような国でありまして、これは親負担主義ということになります。家族が教育に責任を持つという考え方でありますから、日本の場合では、親が子どもの教育に責任を持つということは親が子どもの教育費を出すということとほとんど同じように捉えられてきたということがあるかと思えます。

それに対しまして、アメリカとかオーストラリアとかイギリスとかアングロサクソン系の国に強い考え方は、個人主義であります。これは学生本人ができるだけ費用を負担するということになりますので、ローンを借りて、それを卒業後に返済していくというような考え方になるわけです。

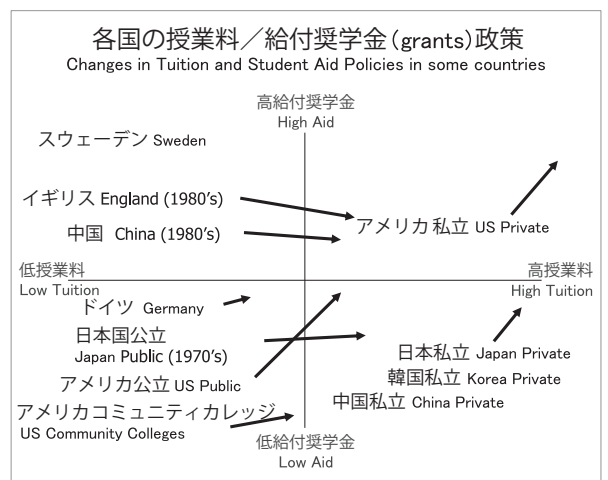
先ほどから何回も申し上げておりますように、現在の情勢では、公的負担が減少している中で、公的負担から私的負担に、それも学生本人の負担へというふうに移っているというのが国際的な大きなトレンドではないかと思っております。

奨学金と授業料をセットにすることが重要だと申し上げましたけど、それを具体的に図に示しました。【図2】

【図1】



【図2】



図の左の上ですね。奨学金を、特にこの場合は給付奨学金をたくさん出して、授業料は無い、あるいは非常に低いというのが学生や家計にとっては最も望ましいわけでありますが、逆に言いますと、公的な負担は最も多いわけでありまして、かつては、これはイギリスとか中国もそうだったわけですけど、現在ではスウェーデンがそういう公的負担主義を取っているということですね。

それに対しまして、給付奨学金はそれほどたくさん出せないけど、授業料が低いというのはかつての日本の国立大学、あるいは現在でもアメリカのコミュニティー・カレッジといわれる2年制のカレッジです。そういったところはこういった授業料を低くするというやり方を取っております。それからドイツとかフランスなどのヨーロッパの多くの国ではほとんど授業料がないということで、こういう低授業料・低給付奨学金になっているわけです。

それに対しまして、図の右の下ですけど、授業料が高く給付奨学金が少ない、最も家計負担が重いのは日本、韓国あるいは中国の私立大学であります。

それに対しまして、給付奨学金が多くて授業料も高いというのは、アメリカの私立大学が典型的にそうです。これは現在ではアメリカの公立大学もこういう形に近付いておりますし、イギリスも、後で詳しく説明がありますが、こういった形に動いております。

これを費用負担という観点からもう一度見直してみます。【図3】

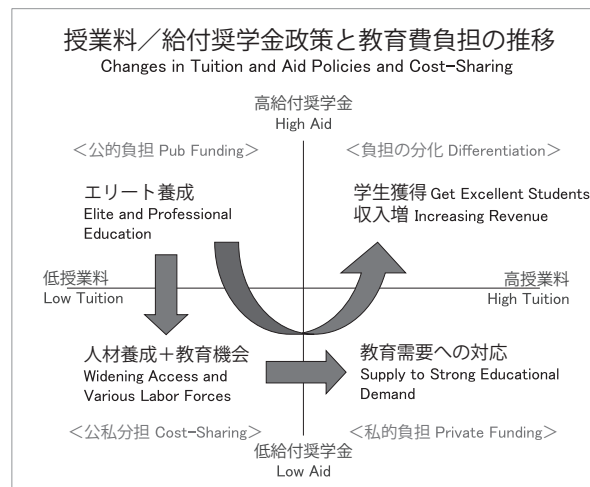
図の左の上の公的負担というのが一番家計からすると望ましいわけですけど、政府の負担というのは最も多いわけですね。

これに対しまして、図の左の下のほうになりますと、公的負担と私的負担が一定の割合で費用が分担されるということになります。それに対しまして、言うまでもなく一番家計の負担が重いのは、図の右の下ということになります。

それに対しまして、高授業料・高奨学金という政策は、費用負担を分化させるという試みであります。これは非常に分かりにくいのですが、一言で言いますと、人によって授業料と奨学金の負担割合が違うというやり方です。これは後でまた、特にアメリカ、それからイギリスでこういう方式が取られておりますので、説明があると思います。

以下、非常に簡単にこれからのセッション1のアウトラインをご説明したいと思います。まず、それぞれの国について、それぞれ詳細な、それぞれの専門家による報告がなされます。イギリス、アメリカ、中国、そして日本という順で行われますが、これにつきまして、前提となる知識として以下簡単にご説明したいと思います。

【図3】



一つは、まずイギリスの場合ですけれど、イギリスの場合は、実は1998年までは授業料というものは全く取られていませんでした。これは先ほど申しました福祉国家的な在り方ということでありまして、そういう意味で、授業料は無かったですけれど、1998年に初めて授業料を導入いたします。その後、2006年と2012年にそれぞれ3倍ずつ値上げという非常に大幅な値上げを繰り返しております。ただし、それと併せて給付型の奨学金というものも導入されてまいります。それから所得連動型のローン、これからお話しいただくニコラス・バー先生は、この所得連動型ローンについての理論的な設計者でありまして、非常に詳しい話が伺えるものと思います。

それからアメリカについてですけれど、アメリカの高等教育は言うまでもなく多様性ということが一番大きな特徴でありまして、なかなか一括りに「アメリカ」ということが難しいわけがありますけれど、大きな共通点でいいますと、先ほど言いましたように、授業料が非常に上がっているということでありまして。私立大学では4万ドル、5万ドルというようなところも珍しくなくなっている。日本円に直しますと、400万円、500万円ということになるわけでありまして。

ただし、それに応じまして奨学金というものも、給付や貸与など非常にいろいろな形で提供されております。支給主体も連邦政府、州政府、それから大学、それから各種の団体、そういったものから奨学金が出されておりますので、実際の授業料の負担というのは見掛けほどは大きくない。これがアメリカの状況です。

先ほど申し上げましたように、給付型奨学金というものは人によって受け取る額が違いますので、そういう意味で、人によって授業料の負担額が違うという、これが高授業料・高奨学金政策と呼ばれるものです。

それから中国の状況ですけれど、実は中国の場合も1998年、イギリスと同じ年に授業料が導入されます。それまでは完全に無償制でありまして、中国の学生はほとんど寮に住んでおりますので、寮費も取らないということで、全く大学教育にお金がかからないというのが中国の大きな特徴だったわけですが、さすがにこの構造を支えるのが難しくなりました。1998年に授業料が導入されます。それから現在では寮費も取っております。非常に急速に値上げが繰り返されてきて、それが大きな問題になりました。それに対して中国政府は様々な形で奨学金のプログラム、あるいはローンの

プログラムというものを導入いたしまして、大幅なてこ入れを行っているということで、これについても、また後ほど詳しい説明があります。

それから、こういった中で日本はどうかということですが、これについても後の報告がございまして、今、簡単にこういった各国と比べてどういうことかということをお話ししますと、あまり変わっていないというのが日本の奨学金の大きな特徴であります。1944年に日本育英会、現在の日本学生支援機構の奨学金ができるわけですけれど、それが1984年に有利子化という形で利子が導入されるまで、ほとんど変わっておりません。

その後、1998年、ここ十数年ほど、非常に急速に有利子の奨学金が拡大している。これが大きないろいろな問題を起しているということも、また事実であります。そういう中で、3年前、2012年に所得連動型というものが導入されます。しかしこれは一種の返済の猶予でありまして、厳密な意味での所得連動型と呼べるものではないと思います。これについては、その次に所得連動型とは、それではどういうものかということをお話しいたしますので、そこで詳しく説明したいと思いますが、基本的に、日本のこういった奨学金というのはほとんど変わっていないということが、むしろ大きな特徴であります。

ただ強調しておきたいのは、日本学生支援機構の第一種奨学金というのは、完全な無利子でありまして、これは大きな特徴です。世界各国でこれだけ無利子という形で完全に行っている国はほとんどありません。

当然ですが、奨学金の総額が大きくなるにしたがって、未返還という問題が起きてまいります。それが大きくなるにしたがって、これが社会問題になり、それに対してペナルティーが強化されるということで、これがまた社会的な反発を生んできたというような、そういった流れがあったかと思えます。

一番私が問題だと思っているのは、返せないのか、それとも返したくないのかということがはっきり区別がついていないという問題です。残念ながら奨学生がどのような経済状況にあるかということについて、十分に日本学生支援機構の側では把握ができていないので、本当は返せるのだけど、返したくないので返していないのか、本当に困っていて返せないのかということがよく分からないということです。

その問題に対する一つの答えが所得連動型といわれるわけでありまして、所得の低い人から無理やり取るようなことはしないという仕組みであります。現在の仕組みは、第一種奨学金について、申請時の所得が年収300万円以下で、それから卒業してから300万円以下の場合に、また猶予になると。しかし300万円を超えた瞬間に返還が始まるという、そういう仕組みであります。

これに対しまして、本来の所得連動型のローンというのは、幾つかの要素がありますけれども、一つは所得に応じて返済するというものでありまして、一定の率を返済するというので、所得が低い人にとっては非常に負担が少ないということです。所得が一定以下の場合には、自動的に猶予になると。返さなくていいということになります。そしてさらに一定の期間が過ぎた場合、所得の低い人の場合、返済が全額できませんので、完済しなくても帳消しになるというルールが設けられている。返済期間が長いということは利子負担が多くなりますので、そういった利子について補給をするということがあります。

それから、これも重要なことですが、源泉徴収あるいは類似の方法で行われなければいけない。これは所得が正確に把握できなければこの方式は成り立ちませんので、そういった形を取るということがありま

す。これによって確実に所得から奨学金を回収できるということがこの方式の大きな特徴になるわけです。

それ以外に、国によって幾つかのほかの要因を考慮することがあります。時間がないのであまり詳しくご説明できませんが、各国の所得連動型のローン、今行われている主なものを表にまとめてありますので、これを見ていただきたいと思います。各国ともそれぞれの国の事情に応じまして、若干異なる所得連動型のローンを導入しているということでもあります。【表】

この中で非常に重要なことは、先ほど申しました源泉徴収であるのか、あるいは利子率をどうするのか、政府の補助はどれくらい入れるのか、こういった問題であります。それから帳消しのルールはどの程度あるかというようなことが国によって違っているということでもあります。

こういった点を念頭に置きまして、これから四つの国についてそれぞれカントリーレポートという形でそれぞれの国の実情と問題の提起をしていただきます。セッション2で、またそれぞれについて議論していくという形でこれから議論を進めていきたいと思えます。6時までのかなり長い時間ですが、最後までどうぞよろしくお願ひします。

以上で私の説明は終わります。どうもありがとうございます。

【表】 各国の所得変動型ローン
Income Contingent Loan Repayments

	オーストラリア Australia	イギリス UK	アメリカ USA	日本 Japan
名称	HECS-HELP Higher Education Contribution Scheme- Higher Education Loan Programme	授業料ローンと生活費ローン Tuition Loan and Maintenance Loan	所得基礎返済ローン (Income Based (Sensitive/ Contingent) Repayment)	所得連動型返還方式 Income Contingent Repayment
返済額	所得の0~8% (前払い10% 割引) (0~8 percent of income, upfront discount 10%)	所得から21,000ポンドを引いた 額の9% (income-21,000 pound)*9 percent	所得と家族人数に応じて0から 10% (viable by income and family number)	返済総額に応じた割賦額 Viable by the amount of loan
返済猶予最高額 Threshold income	51,309ドル	21,000ポンド	家族人数に応じて1から5万ドル (viable by family number)	300万円 300 million yen
徴収方法 Collection	源泉徴収 Australian Tax Authority	源泉徴収 HM Revenue & Customs	小切手等 Bank Check etc.	銀行口座引き落とし等 Withdrawal from Bank Account
利子率 Interest rates	物価上昇率(実質利子率ゼロ) Real zero interest rate	物価上昇率+所得に応じて 0~3% RPI+0~3 % viable by income	0~8.5% (連邦政府ローン) (Federal Loan Programs)	無利子 Interest free
政府補助 Public subsidies	物価上昇率(実質利子率ゼロ) Real zero interest	実質利子率ゼロ Real zero interest	なし No interest subsidies in principle	完全な無利子 No interests for borrowers
返済免除 Exemption	本人死亡 Death of a borrower	30年間または65歳 30 years or 65 age	20年または公的サービス10年 20 years or 10 years of public service	本人死亡又は障害による Death of a borrower or disabled

セッション1

カントリーレポート

— イギリス —

ニコラス・バー

(ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授)

— アメリカ —

ローラ・W・パーナ

(ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事)

— 中国 —

魏 建国

(北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員)

— 日本 —

芝田 政之

(九州大学 理事・事務局長)

セッション1：カントリーレポート イギリス

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授

ニコラス・バー



皆さん、こんにちは。東京を再び訪れることができ、大変嬉しく思っています。

はじめに高等教育の目的について少しお話ししましょう。というのも、世界は変容しているからです。知識の伝承、新たな知の開拓、中核的な価値の確立、これらの伝統的な高等教育の目的は現在でも確かに有効です。しかしながら、経済学が言ういわゆる「スキル偏向型技術革新 (Skill-biased technological change)」により、スキルに対する要請がますます高まっており、従来の目的に加え新たな目的、つまり高等教育のスキル (higher education skills = 高等教育により養成されるスキル) が、国家経済にとって、また、人生の様々な機会にとって中心的課題となってきました。

それでは、高等教育財政の目指すべき目的とは何でしょうか。ここには三つの目的があります。

一つ目は「質」、教育及び研究の質を高めるということです。二つ目の目的は「アクセス」、つまり機会のことで、特に、恵まれない学生に対して教育機会を提供するというものです。これら二つの目的は、議論

ニコラス・バー Nicholas Barr

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授 (Professor, London School of Economics and Political Science)

学位：学士 ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (経済学) 1965年 (B. Sc (Econ), London School of Economics, 1965)

修士 ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (経済学) 1967年 (M. Sc (Econ), London School of Economics, 1967)

博士 カリフォルニア大学バークレー校 1971年 (Ph. D. University of California, Berkeley, 1971)

職歴：1971-2002 Successively Lecturer, Senior Lecturer and Reader in Economics, London School of Economics.

2002- Professor of Public Economics, London School of Economics.

1990-1992 Long-term Consultant, World Bank, Europe and Central Asia Region, Central and Southern European Departments, Human Resources Operations Division.

1995-1996 World Bank, Principal Author, World Development Report.

1999 R.I. Downing Fellow, Melbourne University.

2000 Visiting Scholar, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

2004-2012 Trustee, HelpAge International.

2008- Governor and Member of Council, Pensions Policy Institute.

2012- Associate Editor, *Journal of the Economics of Ageing*.

2013- Member, Editorial Board, *Journal of Higher Education and Finance*

2014- Member, Presidential Commission on Reform of the Pension System (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones), Chile.

の余地のないものであり誰もが理解しているものだと思います。

さて、三つ目の目的は「規模」ですが、これはあまり理解されていません。大学に進学したいと望む学生に対して、十分な定員が大学に確保されているかどうかということ。先ほど言ったように、スキル偏向型技術革新によってスキルに対する需要が高まっているなかで、システムが小さすぎるというのはもはや通用しません。

1. 高等教育財政に関する四つの教訓

それでは、どうすればこれら三つの目的を同時に達成することができるのか、三つの目的を達成するためにどのような政策を取るべきかを描いていきたいと思えます。これについては、経済理論に基づく教訓を踏まえてお話しします。

その前に、私自身の価値判断、私が個人的にどのような見解を持っているかをお伝えします。二つあり、一つは、貧困家庭出身の学生も、豊かな家庭出身の学生と同等の大学への進学機会を持つべきだということです。二つ目は、日本人の経済学者にもぜひ成功していただきたいということです。これが私の個人的見解です。これ以降お話しすることは、いずれも経済学の理論に基づくものです。

さて、列車の衝突が起きています。一方で、スキル偏向型技術革新がスキルに対する需要を高めている、つまり、よりスキルの高い人材が必要となっています。他方で、これを実現するためのお金は無いわけです。高齢化が進み、医療費も増えるなか、どのようにして高等教育財政を支えていけばよいのかという深刻な問題があるのです。

このことが、次の四つの教訓を経済学より導き出します。

一つ目の教訓は、卒業生は彼・彼女らの学位取得にかかった費用を負担すべきだということです。これには十分な理由があります。その一つは、卒業生は個人的にも学位取得による受益者なのだから、その費用を負担しなければならないということです。別の理由は、先ほど言った列車の衝突です。つまり、納税者のお金で高等教育の全費用を賄うことはできないということです。これが第一の教訓です。

二つ目の教訓については少し時間をかけてお話しし

たいと思います。経済理論により、優れた学資ローン制度とはどのようなものであるべきかということについて、卓越した考えが我々に示されているからです。

優れた学資ローン制度の最初の特徴は、十分な規模を持つものでなければならないということです。つまり、授業料と生活費をカバーできるだけの十分な規模を有し、これにより高等教育は学生にとって無償あるいはほとんど無償になります。ここで大切な点は、高等教育は「学生」にとって無償でなければならないであり、「卒業生」はその費用を負担しなければならないという点です。

二つ目の特徴は、既に皆さんご承知だと思いますが、所得連動型の返済方式をとるということです。卒業生は、その時々所得の一定割合を毎週あるいは毎月返済していくという方式です。スキルを獲得するために利用されるローンにおいては、住宅ローンや銀行の当座貸越のような通常のローンにおけるよりも、所得連動型の返済方式がより適切であるというのは、やはり経済理論に基づいて合理的なことです。

優れた学資ローンの三つ目の特徴は、効率の良い利子を課すということです。ここでは詳細は割愛し、後のパネルディスカッションで是非議論をしたいと思っていますが、重要な点は、奨学金の利子は、政府の長期借入の費用にほぼ匹敵するものでなければならないということです。所得連動型のローンにおいて、もし全ての人に対して利子補給してしまうと、財源を全くふさわしくない人たちに対して使用することになります。非常にお金がかかり、しかもその恩恵を受けるのは成功した中堅のプロフェッショナルだということになるのです。利子補給というのは政治的にはアピールしますし、通常のローンにおいては利点もあります。しかし所得連動型ローンにおいては、本来期待されている目的を達成できません。

三つ目の教訓は、大学間の競争が学生に利益をもたらすということです。今日、学位はますます多様化しており、その結果として「質保証」が課題となっています。質保証については、今日はあまりお話しませんが、かなり議論が行われています。質の向上のポイントは、質保証を確実にしながら大学間の競争を促進するという点にあります。

経済理論からの四つ目で最後の教訓は、今言ったように大学間の競争には確かに利点があるのですが、しかしながら、高等教育は自由な市場ではなく、規制さ

れた市場であり続けるということ、すなわち、今後も政府が重要な役割を果たし続けるということです。私たちが見ているのは純粋な高等教育のシステムで、そこでは、すべてのピースがうまくはまり、民間セクターと競争が力を発揮する部分はどこか、民間セクター、市場、競争という一方の側と政府及び規制という他方の側の相互干渉を必要とするのはどの部分か、こういったことについて十分に配慮されたシステムです。

非常に簡単ですが、以上が、経済理論に基づく概観です。

2. 高等教育への参加の拡大

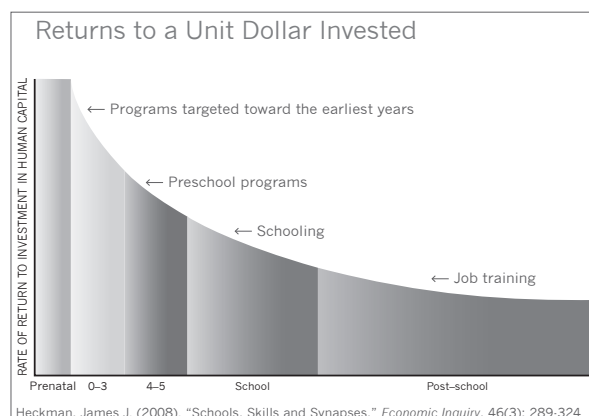
それでは、これまでお話ししてこなかった、高等教育への参加についてお話をしたいと思います。授業料と言えば、誰もが、それは貧しい家庭の学生の進学を阻むものと言うでしょう。しかし、本日のメッセージとしてみなさんにお伝えしたいのですが、高等教育への参加は、実際のところ18歳以上の人たちにとっての問題ではありません。むしろ0歳から18歳の間にける問題なのです。

若者たちの大学進学を阻害するものは何か、それは授業料でもなく、また学資ローンの問題でもなく、さらには高校までの成績でもありません。今日、二つの

ことがますます明らかになりつつあります。一つは幼児期における発達の重要性です。非常に優れた医学的研究により、最初の1,000日間、すなわち受胎から2歳までの期間が、人生の様々なチャンス、生活の質そして寿命に対して大きな影響を与えるということが示されています。これはハーバード大学における神経科学 (neuroscience) の研究 (The Science of Early Childhood Development, Center on the Developing Child, Harvard University, 2007) によるものです。これによれば、全ての認知機能 (cognitive function) の発達は、基本的には生後1年の間に起こるということです。生後1年が極めて重要なのです。私自身も孫をもつひとりの祖父として、生まれた直後のこの期間がとても重要だったということを最近思い出しました。以上が神経科学の話です。

さて、経済学でも同じようなことが言われています。このグラフ (【図1】) は1ドルあたりの教育投資収益率 (return to a unit dollar invested) を示すもので、子どもの年齢に応じて投資に対する収益の割合を示すものです。投資の収益率が最も高いのは、グラフの左側、つまり出生前です。次に、0歳から3歳の未就学児においても引き続き高くなっています。そしてその後は下降していきます。

【図1】



Heckman, James J. (2008). "Schools, Skills and Synapses," *Economic Inquiry*, 46(3): 289-324
 James J. Heckman (2012). Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy, <http://heckmanequation.org/>

神経科学及び経済学におけるこれらのエビデンスが私たちに教えてくれるのは、「投資は早く」ということです。これが高等教育への参加に関するキー・メッセージです。早期の投資が大事ということです。以前、イギリスの数少ない優れた教育大臣の一人と議論をした際、その大臣が怒って、「もし私が本物の社会主義者だったら、高等教育には一文も使わない、むしろ幼児教育のために使うだろう。」と言ったのを覚えています。彼は少々大げさに言ったのですが、しかしこれは一理あります。

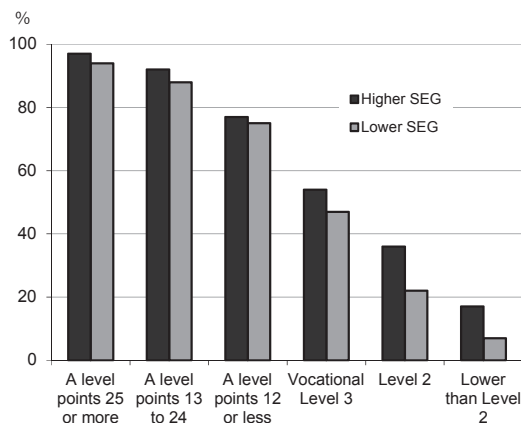
高等教育への参加に関する第二の要素についてお話しします。それは、学校での成績が重要だということ、つまり大学への進学は、学校で起きることにより決まるということです。このグラフ（【図2】）の水平軸が示しているのは高校卒業時の成績です。縦軸は高等教育への参加率を示しています。これを見ると、イギリスの若者のうち高校での成績が非常にいい人たちは、ほぼ100%大学に進学しています。その次の若者、これは高校の成績はいいのですがトップではないというレベルの人たち、この人たちは90%が大学に進学しています。つまり、高校の成績がいいほど大学に行く率も高い。これは当然のことであって特に注目すべきことでもありません。

では、この左側の二組の棒グラフに戻って見てみましょう。濃い色の棒は経済的に豊かな層、つまり上位三つの社会経済的集団（SEG）の出身者を示し、薄い色の棒がより貧しい層の出身者を示しています。これを見ると、学校で十分な成績を修めている限り、貧しい人たちとお金のある人たちの大学進学率にはほとんど差が無いということです。

それならば、大学進学を拡大するために何をすべきなのでしょう。それは、貧しい学生に対する高校卒業のための支援であり、実際に利用している時点では高等教育が無償となるような所得連動型のローンであり、ローン回避に対する諸施策であり、そして重要なことですが、パートタイムの学生に対する柔軟な選択肢の提供、こういったことが必要とされているのです。また、幼児教育も重要です。高校での成績を高めるための施策も重要です。そして十分な情報提供を行い、意欲を高めるということも大切です。

以上、イギリスで行われた改革のバックグラウンドとして、経済的な理論とエビデンスから学び得ることを簡単にお話ししました。イギリスの改革は、今お話しした経済学の理論、そして進学機会を拡大するものは何かということに関するエビデンスに基づいて行われたものです。

【図2】
Entry into higher education by age 21: by socio-economic group (SEG) and highest qualification¹ at age 18, 2002
England & Wales



¹ For an explanation of A level points system, see Appendix, Part 2: GCE A level points score system.

Source: Youth Cohort Study, Department for Education and Skills

Office for National Statistics (2004), *Focus on Social Inequalities*, 2004 edition, London.

3. 2006年の改革

それでは、こうした理論に基づいて行われた改革についてお話しします。まず、2006年の改革からお話しします。

従来イギリスでは、政府により授業料は年間1,000ポンドと決められており、大学がこれを変えることはできませんでした。この改革ではこれに代えて、年間3,000ポンドを上限として異なる授業料の設定を導入しました。

それとともに、授業料の全額をカバーする所得連動型ローン制度を創設し、さらに生活費もカバーするようローンを増やしました。そして25年経過しても未返済のものについては、返済を免除するということになりました。このほかに、教育システムの早期の段階での施策が引き続き実施されました。

この2006年の改革は、概して正しいものだったと思います。多様な授業料を導入することで大学の財政を助け、授業料や生活費をカバーする所得連動型ローンを導入することで、学生たちが大学で学ぶ費用を賄えないという状況に対応し、そして幼児教育や学校、すなわち教育の早期の段階での様々な施策により高等学校の卒業成績向上を支援するというものです。このような戦略があったわけで、三つの要素により構成されていました。

この結果どうなったかを見ていくと、授業料、すなわち大学にとっての収入ですが、これが2006年から2010年の間に87%増えました。また、この間、給付奨学金やローンの数は25%増え、学生数は20%増えました。

しかしながら、授業料を値上げしローンを増やしたこの改革においては、経済情勢が悪くなれば高等教育への参加率が低下するのではないかと考えられるでしょう。ところが、実は高等教育への参加率は上がったのです。最も貧しい層出身の出願者の数が、6年間で53%も増えたのです。調査を行った人たちはこの結果を信じることはできませんでした。これほどの大きな変化がこのような短期間で起きるはずがないと思ったのです。そこで、高校卒業以前の学生たちの成績をさかのぼって調べてみたところ、これもとても伸びていることに気付いたのです。つまり、若い人たちの学業成績が良くなった。そしてそれが、もっとも貧しい層の出身者における高等教育への参加率の伸びという

ことにつながったのです。

2004年から2013年の間、もっとも恵まれない層の出身者における高等教育への出願率は着実に伸びています。これはイギリス政府が1990年代から実施してきた、小学校におけるいわゆる「識字の時間 (literacy hour)」及び「数字の時間 (numeracy hour)」の導入や、16歳以上の貧困層の学生たちに対して、教育及び生活に係る費用を援助し、高校を確実に卒業できるようにするといった教育扶養補助 (Education Maintenance Allowance) 施策の導入が奏功したものです。

2006年の改革は、いい戦略だったと思います。政治によるトップダウンの下、上手く実行されました。これらはその果実であり、2006年の改革は成功例だと言えます。

4. 2012年の改革

しかしながら、さらに改革を押し進めようとした2012年の改革はどうでしょうか。

この改革では、まず、授業料の上限を年間3,000ポンドから9,000ポンドにまで上げました。そして、芸術、人文科学、社会科学における教育への政府補助を廃止したのです。ローンに関しては、授業料の値上げをカバーすべく拡大されました。また、利率も政府の借入コストとほぼ同額に引き上げ、さらに卒業生が返済を開始する収入額の閾値を1万5,000ポンドから2万1,000ポンドにまで引き上げました。そして、教育の早期の段階に関する以前の二つの大きな政策が廃止されました。これが2012年に起きたことです。これをどう評価すべきでしょうか。

これについて、私は“The Higher Education Paper: The good, the bad, the unspeakable –and the next White Paper”という論文で見解を述べました。まず、“the good”、良いところは授業料の上限額を上げたという点です。少し上げ過ぎかとは思いますが、これは良かったと思います。それから、ローンの利率を少し上げたのも良かったと思います。“the bad”、悪いところは、芸術、人文科学、社会科学への公的補助を廃止した点です。さらに、ローンの返済開始の閾値を上げたというのも良くない点です。そして、“the unspeakable”、とんでもない部分というのは、教育の早期の段階での施策を廃止したという点です。これらを三つの問題点に分けて説明します。

最初の問題は、芸術、人文科学、社会科学に対する政府補助を廃止して、これを授業料とローンでカバーするという点です。これについては詳細にはお話ししません。というのも、そのためにはイギリスにおける公共会計の仕組みについて説明する必要があるのですが、おそらく皆さんは、良い生活を送っておられると思いますので、ひどい借入のある公共部門の会計などという説明を聞くことを望んでおられないと思います。重要な点は、例えば、教育のために8,000ドルの政府補助を行う代わりに、学資ローンを8,000ドル増額するとします。その結果として、公的支出は減ったこととなります。なぜなら政府補助はその全額が公的支出とカウントされますが、学資ローンについてはその一部しか公的支出としてカウントされないからです。つまり、この改革は、緊縮財政プログラムの一環として、公的支出の測定値を減らそうという政府の意図に基づいて行われたものであって、優れた政策立案に根差していたものではないのです。

さて、二つ目のかつ最大の問題は学資ローンの制度設計にありました。2006年の制度では、非常に大きな利子補給が行われていました。学資ローンの利率はインフレ率と同率で、これは経済学者が言うところの「実質金利ゼロ」ということです。これは納税者にとっては非常に高くつくもので、つまりイギリスの学資ローンは非常に高コストだったのです。したがって、財務省は数、つまりローン対象となる学生の数を規制したのです。

2012年の改革は、利率を、実質金利ゼロから政府の借入利率と同レベルにまで引き上げることでこの問題に対処しました。そしてその代わりに、卒業生が返済を始める閾値を引き上げました。つまり、以前は収入が1万5,000ポンドとなったときに返済を開始していたものを、2万1,000ポンドにまで引き上げたのです。

ところが、こうなるとローンはまたしても高コストになります。その結果、新しい制度もまた、高コストだからという同じ理由により、対象となる学生数に制限を課すという結果になりました。財務省が大学進学者数の上限を設定してしまうような財政政策とは、今日の世界にとっては全く不適切なものです。

さて、三つ目のとんでもない問題は、早期の教育段階での投資が廃止ないしは減額されてしまったことです。貧困層の16歳から18歳の若者たちが高校を卒業できるように教育費と生活費を援助するプログラム

(Education Maintenance Allowance)、また、「高みを目指せ。Aim Higher.」という言葉のもと、大学とはどういう場所なのかということについて若者たちにより多くの情報を提供し、意欲を高揚させることを目的としたプログラム、これらは非常に有効な施策であったにも関わらず、緊縮財政の名の下に廃止されてしまいました。これが2012年の改革の最悪の局面です。

5. 日本への示唆

私は、基本的に、こうしたイギリスのシステムについて、戦略としては正しかったが、パラメーターが良くなかったと考えています。戦略としては正しい、つまり全てのピースがフィットする真の戦略です。様々な授業料を導入することが競争をもたらし、同時にそれは所得連動型のローンにより完全にカバーされる、さらに高等教育機会を拡張するために、教育のより早期の段階でのプログラムを伴うものであった。しかしながらいくつかのパラメーターが間違っていたのです。教育に対する公的補助と授業料の徴収とのバランスが不適切であり、ローン返済開始の閾値が高過ぎたこと、また、教育の早期の段階での高等教育機会の拡張を促すための投資があまりにも少なすぎた、といったことです。これらは、すべて解決可能な問題です。

それでは、日本における今後の改革への示唆についてお話ししたいと思います。といっても、日本でどのようなことが起きているのかについて十分に理解しているわけではありませんので、具体的なお話ができるわけではありません。あくまでも、日本のための「戦略的考え方」とお考えください。

冒頭でお話しした、質、アクセス、規模という高等教育財政の三つの目的の実現に向けた戦略の一つは、様々な授業料による大学の資金獲得です。つまり大学は授業料額を設定できる、それぞれのレベルでの授業料額を設定できるということです。次に、授業料と生活費をカバーするだけの十分な規模を持つ所得連動型ローン、しかもその利率は政府の借入利率とほぼ同率であること。三番目に、教育制度のできるだけ早い段階で、高等教育機会を阻害するような問題に対応する政策です。これらが互いに入れ替わりながら、高等教育は税金と多様な授業料の組み合わせから資金を獲得すべきなのです。

様々な授業料額を設定できるということは、質の向上そして規模の拡大を促進します。それは、大学に財源を与えることにより規模を拡大し、さらに競争を促すことで質を向上させるのです。それに、授業料がいろいろと異なるほうが、より公平だということも言えます。なぜかという、地方の小さな大学に行く学生たちが、オックスフォードやケンブリッジに行く学生と同じ授業料を払うというのはおかしいと思うからです。しっかりとした質が保証できないのに競争だけを高めるといふ間違いは避けなければいけません。質保証と競争は上手く組み合わせて使わなければいけないのです。

二つ目の要素は、信用制約 (credit constraint) に対応できるローンです。申し上げたとおり、学資ローンというのは、授業料と生活費をカバーできるものでなければならない、所得連動型の返済方式をとるべきである、そしてその利率は少なくともリスクの無い資金獲得コスト、すなわち政府の借入コストをカバーするものでなければなりません。ここで避けなければならない間違いは、学資ローンが国民にとって高コストになるということです。これが起きてしまうのはいくつかの要因があり、例えば、卒業生が返済を開始する収入の閾値があまりにも高すぎるというのがあります。これが今のイギリスの状況です。あるいは、全ての学生に対して利子補給するのは、私が「括弧付きの利子補給 (blanket interest subsidy)」と呼ぶものですが、これも非常に高くつくことになります。あるいは「猶予期間」です。つまり、在学中は利子を払わなくてよいというもので、これも利子補給の一形態です。これらは政治的には聞こえがいいのですが、結局学資ローンを非常に高コストなものにしてしまいますし、そして、後半のディスカッションで是非議論したいと思うのですが、もし利子補給の恩恵にあずかる人が、高所得の専門職業人 (プロフェッショナル) である場合には、本来支援すべき人たちを支援していないという結果になってしまうのです。

授業料と優れたローン制度の設計というこれら二つの要素は、学生が皆、中流階級出身である場合には、高等教育財政の問題を解決してくれるでしょう。しかし、そうはいかないわけで、大学のこともよく知らない貧困層の学生たちがいるのです。したがって三つ目の要素、すなわち、高等教育機会参加拡大政策 (Widening Participation) が必要となるのです。これ

が、私が話してきた、高校卒業のための支援をすること、十分な規模を持つ所得連動型ローンにより大学進学を学生にとって無償とすること、そして、パートタイムの学生に対する柔軟な選択肢を提供するということです。例えば、家にいて、あるいは仕事をしながら大学のコースに夜間や空いている時間に通う、そういったことを可能にする政策が必要であろうというわけです。

さらに、幼少期の発達がますます注目される中、教育の早期の段階での施策が必要です。学校の卒業成績を高める、そして情報を提供して意欲を高めるということが必要です。

これらの政策は、経済学者にとっては非常に明解なものなのですが、難しいのは政治で、私自身は、幸いにも政治家ではなく経済学者です。

以上は非常に重要な問題であり、日本においても今日、政策課題の一つとして取り上げられているということを私は嬉しく思っています。皆さんがこの重要な審議に成功されることを願っております。

セッション1：カントリーレポート アメリカ

ペンシルヴェニア大学 教授
高等教育と民主主義同盟 理事

ローラ・W・パーナ

※ 図表はp. 30~に掲載



皆さま、こんにちは。日本における学生への経済支援をより有効かつ効率的なものとするためにどうしていけばよいかという議論にお招きいただいたこと、大変感謝しております。

日本とアメリカでは、経済、政治、人口分布、歴史、文化等の背景がかなり異なっています。しかし、アメリカの政策立案者も、日本と同じような課題に直面しています。つまり、国民全体の高等教育への参加を向上させ、また、人口グループ間に存在する格差を無くしていくために、限られた財源をどのように戦略的に用いていけばよいかという課題です。

高等教育の費用負担の責任が、政府から学生、そしてその家族へと移行する中、世界では、高等教育の費用をローンによりまかなう仕組みが以前にも増して一般的なものとなってきています。このプレゼンテーションでは、アメリカで得られた教訓に基づいて、いくつかの所見を示すことができると思います。

パー教授が、高等教育財政について示された理念はここでも重要です。したがって、私の話も、それに基づくものです。

ただし、イギリスとアメリカの重要な違いについて触れておかなければなりません。この違いを見る限り、イギリスの仕組みのほうがアメリカよりも優れて

ローラ・W・パーナ Laura W. Perna

ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事

(Professor, Pennsylvania University / Executive Director, Alliance for Higher Education and Democracy)

学位：学士 ペンシルヴェニア大学（心理学・経済学）1988年（B. A. & B. S. University of Pennsylvania, Psychology / Economics 1988）

修士 ミシガン大学（公共政策）1992年（M. P. P. University of Michigan, Public Policy, 1992）

博士 ミシガン大学（教育学）1997年（Ph. D. University of Michigan, Education, 1997）

職歴（現在）：2014-2019 James S. Riepe Professor, University of Pennsylvania

2010-present Professor, Graduate School of Education

2014-present Higher Education Division Chair, Graduate School of Education, University of Pennsylvania, 2008-09,

2013-present Executive Director, Alliance for Higher Education and Democracy (AHEAD)

2011-present Penn Institute for Urban Research Faculty Fellow

いると言えるかもしれません。アメリカでは、イギリスよりも、高等教育への進学において、「家計」が大きな意味を持っています。例えばアメリカでは、高所得の家庭出身でかつ成績のより低い者が学位を取得する確率は、低所得の家庭出身でより良い成績を修めている者よりも高くなっています。これは、重要かつインパクトのある違いです。

2013年の段階で、920万人以上の学生が、連邦政府の利子補助ローン（federal subsidized loan）あるいは連邦政府利子補助の無いローン（unsubsidized loan）を利用しています。過去20年間を通して、学資ローンの債権額は徐々に上がってきました。【図1】

2010年には1,220億ドルになり、その後少し下がって2013年は1,060億ドルになっています。ローンの最も大きな部分を占めているのが連邦政府学資ローンです。連邦政府以外の出資によるローンは9%に過ぎません。アメリカ連邦政府は様々なタイプのローンを提供しています。連邦政府の利子補助ローンのほかに、利子補助の無いローンがあり、また、ペアレント・プラス・ローン（Parent Loan for Undergraduate Student, PLUS）、大学院生プラス・ローン（Grad PLUS）、パーキンス・ローン（Perkins Loan）、このほかにも様々なローンがあります。

私の話は、次の四つのテーマに対応しつつ進めていきます。1. なぜアメリカの学生は学費を払うためにローンを利用するのか。2. アメリカにおいて学資ローンの根本的問題はどこにあるのか。3. これらの問題に対してアメリカ政府はどのような対策を行っているのか。4. これらの問題から日本の政策立案者にとってどのような示唆が得られるのか。

1. なぜアメリカの学生は学費を払うためにローンを利用するのか

アメリカにおいてローンは、高等教育の費用を支弁するために古くから利用されている仕組みであること、そしてローンは高騰する高等教育の費用をカバーするために必須となっているということ、この二つの点について順にお話ししましょう。

まず、アメリカで学資ローンは、高等教育への進学を拡大するという目的のもとに古くから利用されてきた仕組みだという点についてです。連邦政府の学資ローンは、学生たちが高等教育の学費を支弁するに十

分な財源を確実に提供し、それによって高等教育の需要を社会的に最適なレベルへとすることを推進してきました。連邦政府ローンは、多くの場合、クレジット履歴（与信情報）やクレジットを受ける資格を持たない学生たちが、比較的低い利息でお金を借りることのできる仕組みを提供してきたのです。

最初の連邦政府ローンは、1958年の国防教育法により制度化された、現在のパーキンス・ローンです。以後、連邦政府は、さらなるローンを導入し、貸与基準及び貸与額についても改革を行ってきました。アメリカの連邦政府ローンは、中所得層の学生が大学へ進学できるようにするために導入された仕組みであり、他方、ニード・ベースの給付奨学金は低所得層の学生を対象とするものと捉えられています。中所得層の学生の進学費用をまかなうために、ローン制度について数多くの変革が行われてきました。

しかしながら、中所得層の学生に焦点が当てられていたにもかかわらず、今やアメリカでは、最も所得の低い層も含め、全ての所得層において、学生たちが学費を払うためにローンを利用しています。連邦政府ローンは、学生たちが大学から得ている学生支援のパッケージの中の共通部分を構成しています。連邦政府による経済支援を受けるためには、学生、また多くの場合その親は、連邦学生支援申請書（Free Application for Federal Student Aid, FAFSA）を完成させなければなりません。この申請書に基づいて、家庭からどのくらいの支援を見込めるか、すなわち期待家族支出（Expected Family Contribution）を計算します。この計算は、家庭の年収、資産、家族人数、家族における就学者数等を考慮して、連邦政府が定めた計算式によって行われます。大学は、修学にかかる費用から家庭からの支援見込み額を引いて、その結果により、学生が経済支援を受けられるかどうかを判断します。【図2】

大学は、連邦政府ローンのほか、政府給付奨学金、州政府給付奨学金、大学からの給付奨学金、また連邦ワーク・スタディといったものから構成される学生支援のパッケージを提供し、学生が必要としている経済的支援の一定部分を補うように努めています。

2013年において、学生への支援のうち連邦政府ローンが占める割合は、学部生については34%、大学院生や専門職大学院に通う学生については61%となっています。学生たちは、学生支援パッケージの受給要件を

満たさないために支援を受けられなかった部分を補うために、その他のローンを利用しています。ただし、連邦給付奨学金、連邦政府ローン、そして州政府給付奨学金によって賄うことのできない費用を100%補うことのできる大学は比較的少ないのが現状です。この要件を満たさない部分の需要、すなわちローン、給付奨学金、その他の授業料割引などによってもまだ足りない部分が、年々増えてきています。そしてその額は、最も低い所得層の学生において、しかも彼らは学費の安い学校に通う傾向が強いのにもかかわらず、最も高くなっています。民間ローン、クレジットカード等も含む様々な出所からお金を借りることが、支援の対象とならない費用を払うために、アメリカの学生たちが取らざるを得ない数少ないオプションの一つとなっています。

アメリカの学生たちがローンを借りる第二の理由は、高等教育の費用負担がますます学生側へとシフトしていることにあります。【図3】

近年、費用負担はますます学生へとシフトしています。1977年では、高等教育機関の収入の57%は、州あるいは地方自治体からの補助によるものでしたが、2012年ではこれは38%にまで減っています。逆に、学生や親の費用負担は1977年では33%だったものが、2012年には49%を占めるに至っています。高等教育の費用負担が、州や自治体からより学生へとシフトしてきたのは、高等教育の第一の受益者、すなわち学生がその費用を負担すべきだという考えに基づくものです。例えば「高収入」ということに代表されるような個人が得る高等教育の恩恵というのは確かに考慮すべきものですが、しかし、我々が皆知っているように、高等教育への進学率が上がれば、社会全体も利益を得ます。教育水準が上がることは、個人の所得が増えるのみならず、社会福祉への依存が減る、犯罪率が下がる、より大きな市民参加を得られるなど、様々な公共の利益を生み出すのです。

学生たちがローンを利用する第三の理由は、アメリカの高等教育の費用が、物価の上昇や家計所得の上昇よりも速いスピードで上昇しているということにあります。また、高等教育の費用の上昇率は、連邦ペル奨学金プログラムの給付奨学金の上昇率を上回っています。連邦ペル奨学金プログラムとは、連邦政府が実施する最大の給付奨学金プログラムで、経済的な必要性に基づいて支給されるものですが、1975年には授業料

平均の67%をカバーしていたのが、2012年には27%にまで下がっています。

2. アメリカにおける学資ローンの問題

連邦政府ローンは、多くの学生又は親に対して進学のための財源を保証する仕組みを提供し、高等教育への進学需要曲線を社会的に最適なレベルに移行させることにも貢献していると言えます。また、連邦政府ローンは、中所得層の学生たちが学費を支払う際に感じる経済的プレッシャーを緩和することにも貢献しています。しかし、こうしたメリットがありながらも、アメリカにおけるローン利用については、憂慮すべき様々な問題があります。ここでは、四つの問題を挙げます。

一番目は、学資ローンにより借金を抱えることが、人生の様々な選択に与える影響です。二番目はローン借入率の高さ、特に営利目的の教育機関に通う学生の借入率の高さです。なお、営利目的の学校は私学セクターの一角を占めるものです。三番目は、ローンのリスク、特に低所得層出身のファースト・ジェネレーションの学生にとってのリスクです。四番目は、多岐にわたるローンに関する情報提供の難しさです。

(1) 人生の選択への影響

学資ローンの債務及び累積債務の双方において、個人ローンが占める割合が非常に増えています。25歳人口のうち学資ローンによる債務を抱える者の割合は、2004年では26%だったのに対し、2012年では42%にまで増えています。【図4】

また、過去10年間で、インフレ調整を行った後の学資ローンの債務額は2.5倍になっており、また、学資ローン債務者数は86%増え、インフレ調整済みの一人当たりの学資ローン平均債務額も35%伸びています。【図5】

最近のアメリカの調査によって、学資ローンの債務が多額になればなるほど、心理的ストレス及び経済的不安が大きいということが分かっています。また、学資ローンは、大学院進学、結婚、家庭を持つこと、住宅の購入といった、その後の人生の様々な選択に影響を与える可能性があります。学資ローンの債務残高は、リーマン・ショックによる大不況も含む過去10年

間で驚異的に増えています。他方で、2008年以降、自動車ローンやクレジットカードなどの他の無担保ローンの債務残高は減ってきています。このようなローンを回避する傾向は、とりわけ高額な学資ローンを抱える人たちの間で顕著となっています。【図6】

(2) 営利目的の教育機関の進学者の借入率

このほか、ある特定の種類の高等教育機関において学資ローンの借入率が高いということも問題の一つです。すなわち営利目的の教育機関です。借入率及び借入額ともに、他の種類の機関に通う学生たちよりも高くなっています。たとえば、2011年に営利目的の教育機関で学部を卒業した学生のうち、学資ローンを利用した者は88%であるのに対して、私立・非営利の教育機関を卒業した学生では75%、公立大学では66%となっています。【図7】

営利目的の教育機関に通う学生たちの借入額が高いことが懸念されるのは、こうした機関の学生の卒業率が他の機関よりも低いからです。また借入率が高いことが懸念されるのは、これらの機関を卒業することにより得られる信用というのは、経済的には非常に不確実なものだからです。調査によれば、営利目的の機関卒業者の失業率は、その他の機関の卒業者よりも高く、また平均年収はより低いということが分かっています。卒業及び就業の状況を考えれば、営利目的の機関進学者のほうがより債務不履行に陥る率が高いということも明らかです。営利目的の機関進学者は全体の進学者の10%でしかないにも関わらず、2011年段階で債務不履行者の44%、返済を履行している者の32%を占めるに至っています。

(3) ローン返済のリスク

アメリカにおいては、もう一つ、返済のリスクという懸念があります。ローンには利息が付きますので、もともとその返済にリスクは付き物です。ほとんどの学生は、比較的少額のローンを借りています。2013年、ローン利用者の40%は1万ドル未満、29%が1万ドルから2万5,000ドルの間、そして13%が5万ドルを超えています。実は、債務不履行となる条件としては、借入額の大きさよりも学生が通った教育機関の種類のほうが重要だということが、調査により分かって

います。学生が学業を修了しているのかどうか、また学位取得後に職に就いているのかどうか、これがローンを返済できるかどうかを決めているようです。

学生は、学位を取得すれば、ローンを返済するに十分な収入を得る職にずっと就きやすくなります。しかしアメリカでは、多くの大学において卒業率は概して低いのが現状です。たとえば、4年制の大学に初めてフルタイムで進学した学生のうち、4年間で学士の学位を取得するのは39%に過ぎず、6年で取得する者も59%でしかありません。

今後進学する学生たちは、ローンの持つリスクに対する耐性が様々で、これがローンを利用するかどうかということの捉え方の違いにもつながっていきます。人的資本理論によれば、研究者たちは、学生たちが、基本的には費用対効果に基づいて高等教育に進学するかどうかを決めるだろうと考えています。

返済義務がある限り、学生は、ローンを利用することによって進学コストが軽減されるとは考えないでしょう。さらに、学資ローンには利息やローンを組むための手数料が課されます。低所得層出身の学生、あるいはエスニック・マイノリティに属する学生は、学費を払うためにローンを利用したくないと考えていることが調査により分かっています。ローンを借りたくないという者であっても高等教育に進むことはできますが、その場合は、授業料の安い学校に進むか、あるいはパートタイムで学ぶか、いずれにしても学位を取る可能性は低くなります。あるいは、ローンに頼らず学費を支払おうとして、多くの時間をアルバイトなどの労働に費やすという学生たちもいます。働く時間が長くなれば学習時間は短くなり、よって学位取得により時間がかかり、そして卒業率は低くなるのです。

(4) 情報提供の難しさ

多様なローン提供者、多様なローン種類に対する理解を促進するための情報提供という、もう一つの難しい問題があります。これがアメリカの制度の特徴でもあるのですが、とにかく様々な形のローンがあるのです。ローンの性質やその他の要件も時とともに変わってきています。また、様々なローン提供者があり、その結果として、経済的支援の標準化、あるいは高等教育機関からのアワード・レター (Award letter) の標準化が難しくなっています。こうしたことが、経済支

援に関する様々な用語や学生たちの責務に対する理解を巡って、学生たちの混乱を招き、給付とローンの区別さえも正しく理解されていないといったことが起きているのです。

3. アメリカにおける対策

では、これらの問題に対してアメリカではどのような対策が取られているのでしょうか。連邦政府は、様々な政策を打ち出していますが、そのうちのいくつかのカテゴリーについてお話しします。まず、学生のローン需要を少なくすること、民間ローンの利用を抑制すること、投資に対する収益率を高めること、一定の要件に合致する者については返済を免除すること、あるいは返済額を猶予ないしは減額すること、返済の経済的負担を減らすこと、そして学生たちのローンに関する知識を高めること、これらのことになります。

(1) ローン需要の抑制

一つの戦略として、問題に対応するためには、まず借りる必要性を減らすということです。つまり、教育機関が、修学の費用の上昇を抑制するあるいは歯止めをかけることを促進するような政策を打ち出すことによって、学生がローンを借りる必要性を減らすことができます。たとえば、州や地方自治体政府が支出する費用負担の割合を高めること、また、州や大学の給付奨学金とあわせて、連邦政府のニード・ベースの給付奨学金の供給を増やすことです。

(2) 民間ローン利用の抑制

連邦政府ローンには、固定で非常に低い金利、利子補給、経済的に困窮する学生へのセーフティネットといった、民間の学資ローンには無い大きな利点があります。しかし、こうした利点にも関わらず、アメリカの学生は民間ローンも使っています。それにはいくつかの理由があります。たとえば、非常に授業料の高い大学に通っていて必要な額をまかなえない学生たちもいます。あるいは、連邦政府ローンと民間ローンの違いを十分に理解せぬまま、民間ローンを使っている学生もいます。民間ローンの利用者の中には、連邦政府ローンを上限額まで利用していない者がいるといった

ことからこういうことが分かります。

アメリカにおいては、1990年代中頃から2006年にかけて、民間ローンの利用の割合が26%に達しました。特に2005年から2007年にかけての急激な伸びの中、民間の貸主はその市場を直接に学生へと拡大し、さらにその貸し出し要件を緩和しました。たとえば、信用スコアが低くても貸し出す、あるいは特に経済的必要性が無くても貸し出すといったことが起きました。2008年には制度改革が行われ、引受の政策を変更し、今は、例えば、ローンを借りる際にはより厳しい基準により審査し、連帯保証 (cosigning) をしなければならないということになっています。このような改革をすることによって、民間ローンのシェアは減ってきました。【図1】

(3) 投資収益率の改善

問題に対応するためのもう一つの戦略は、高等教育における投資収益率を上げていくという政策です。一つのアプローチとしては、大学卒業率を有意に向上させるような政策を遂行することです。先ほど言ったとおり、アメリカでは卒業率の低さが重要な問題です。これに対して、いくつかの州では、成果あるいは業績に基づく評価を導入したり、あるいは卒業率の目標を達成した機関に対して何らかの報酬を与えるといった財政政策を導入したりしています。現在、26の州が何らかの業績ベースの財政支援策を導入しており、他州でもこれが検討されています。【図8】

ただし、これは政治的には人気のあるものなのですが、面白いことに、こうした政策は大学の卒業率の向上にはあまりインパクトが無いということが調査から分かっています。

ローン利用者が、彼らの投資に見合う有意義なリターンを得ることを確かなものとするを意図して、連邦政府は卒業後の就職に関する方針を打ち出しました。2014年10月に連邦教育省は、職業教育に特化した高等教育プログラムについては、修了した学生の収入に対する債務の割合 (所得債務率) に基づいて経済的支援の支給条件を定めるとする規則「利益ある雇用 (Gainful Employment)」を発表しました。このようなプログラムは、営利目的の機関によって提供されることが多いのですが、先ほど話したように、このような機関で教育を受ける者については様々な問題が

あるからです。このような規制が導入されるかどうかは分かりませんが、2015年7月にはこの規則が施行されることになっています。

(4) 返済免除・返済猶予

他の政策は、一定の条件を満たす者を対象とする返済免除です。今日、連邦パーキンス・ローンにおいては、平和部隊、アメリカ軍、ヘッドスタート（Head Start：低所得者層の子供・家族への支援プログラム）などの特定の公共サービス分野で働く人たちに対して、その債務の一部を毎年免除するという制度が取られています。また連邦政府はこのほかにも返済免除制度を提供しています。

また、返済免除に加えて、連邦政府は、回復の見込みの無い障害を負った人あるいは死亡した者については債権を放棄します。また、連邦政府は、もし高等教育機関が卒業前に閉鎖した場合、あるいは学生の退学後120日以内に閉鎖した場合には、その債務を解約します。他方で、連邦政府は、自己破産したからといって、その債務を自動的に免除することはありません。現在アメリカではこのことが議論的になっています。

また、返済を一時的に猶予する制度及び返済額を減額する制度もあります。これには「返済猶予（Deferment）」と「返済一時猶予（Forbearance）」の二種類があります。返済猶予（Deferment）は、元金および利息の返済を猶予するもので、連邦パーキンス間接ローンの利子については、猶予期間中は政府が払いますが、そのほかのローンに関しては猶予期間中も利子は発生します。返済猶予を受けるためには、少なくとも高等教育プログラムあるいは奨学金給付研究員（fellowship）の半分を終えていなければなりません。そのほかの適格要件は、失業、経済的困窮、あるいは軍に服しているといったこととされています。

返済猶予に該当しない場合には、返済一時猶予（Forbearance）に申請することができます。これは12か月を限度として、返済を猶予あるいは返済額を減額するものです。これは、経済的困窮や病気、または、医学、歯学のインターンや研修医（residency）などの場合、あるいは学資ローンの返済月額が毎月の所得の20%を超える場合、あるいは教育や軍などの公務に就いている場合に適用されます。

(5) 経済的負担の軽減

返済による経済的な負担を軽減するという観点から、連邦ローンの標準返済期間は、固定月賦額の120回払いとされています。つまり、毎月同額を10年間かけて返済していくということです。

このほか、月賦額を減らすために、連邦政府は3つの返済オプションを提供しています。【表】

一つ目は、10年間という返済期間は同じですが、しかしながら段階的、累進的に返済額を増やしていくというものです。当初は、返済額は低く設定され、だんだん返済額を増やしていくというものです。二つ目のオプションは、一定額の返済の期間を25年まで伸ばすものです。そして三つ目のオプションが所得連動型の返済方式です。

現在、ローン利用者の約3分の2が標準型の返済を行っており、12%が漸増型の返済方式、9%が10年以上（期間延長）の定額払い、そして14%が所得連動型の返済を行っています。所得連動型の返済を行う14%の債務者は、連邦直接ローン債務残高の28%を占めており、この方式は高額な債務を負う学生にとっての魅力あるオプションになっています。

(6) 学生のリテラシーの向上

ローンに対する学生の知識を高めるための政策もあります。アメリカの若者、特に高等教育での成績の良くない者、あるいは教育をあまり受けていない家庭出身で少数民族の者や女性たちの間で、金融リテラシーが低いという問題があるということが、調査によって分かっています。金融リテラシーの欠如が一因となって、ローンを最大限利用していない学生もいますし、また、そのような学生たちには、学資ローンよりもクレジットカードを優先的に使っていたり、長時間をアルバイトに割いていたりとといった傾向が見られます。

学資ローンに対する知識と理解を深めるという目標のもと、連邦教育省は、すべてのローン利用者に、最初の借り入れの前に高等教育の入り口カウンセリングを受けさせること、そして卒業前には出口カウンセリングを受けさせることを義務付けています。

このほか、最近アメリカでは、学生及びその家族が大学進学に関する様々なオプションを理解できるような取組が行われています。オバマ政権が導入したカ

レッジ・スコアカードです。また、ファイナンシャル・エイド・ショッピングシートというものが導入されました。これはオプションなのですが、2,000の教育機関がこのファイナンシャル・エイド・ショッピングシートを使っています。これは標準化されたフォームで、学生たちに、どのような経済支援を受けられるかを示すものです。

4. 日本への示唆

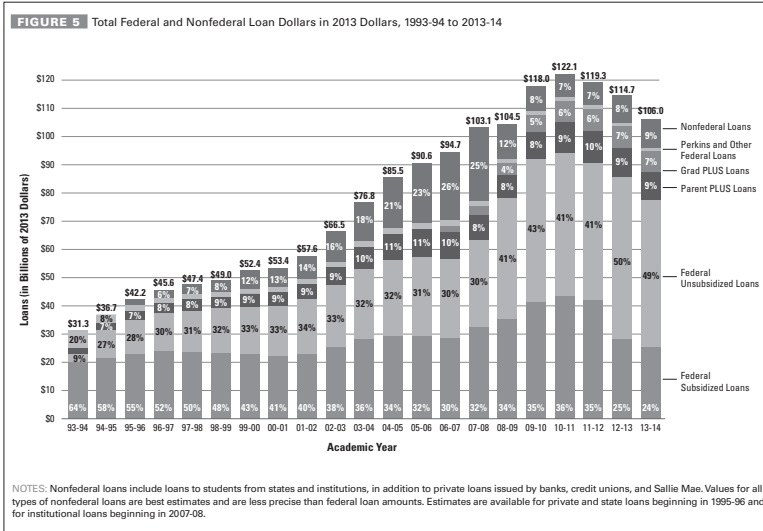
それでは、以上のようなアメリカで起こっていることに関する考察から何が言えるのかを簡単に申し上げます。はっきりと言えることは、アメリカではローンが非常に一般的で、それは多くの学生たちにとっては有効だということです。しかし、お話ししたように、対応を迫られている多くの課題もあります。アメリカで起きていることに対する洞察を、日本のような他国に適用することは、両国間の様々な違いによりかなり制限されるかと思いますが、それでもいくつか考察されるべきことがあると考えています。

第一に、高等教育の費用は、関係するステークホルダーによってどのように分担されるべきなのかを考え、費用負担に関する政策を導入することです。第二に、卒業できないリスクが高い学生たちのことを考慮することも含めて、ローン需要を低減させるような政策を導入することです。第三に、投資効果を確実なものとするような政策の導入です。アメリカの文脈では、これは一度開始した学位取得の課程を確実に修了させるようにすることを意味しています。第四に、制度を設計するときには、アメリカのシステムのような複雑さをできるだけ回避すること、あるいは、このような複雑さをできる限り最少化するような方法を見出すことです。これは、経済支援一般においてもローンという特殊な問題においても重要なことです。第五に、何らかの困難を抱えるローン利用者に対して返済による経済負担を緩和するような政策を導入することです。第六に、返済開始前にも、返済開始後にも、学資ローンに関する必要な情報を提供することです。そして最後に、学資ローン利用者の経験と成果を測定するようなデータをきちんと集められるような仕組みを必ずシステムに組み込むことです。

私の話はかなり説明的なもので、アメリカにおける学生に対する経済支援制度の様々な側面についてその

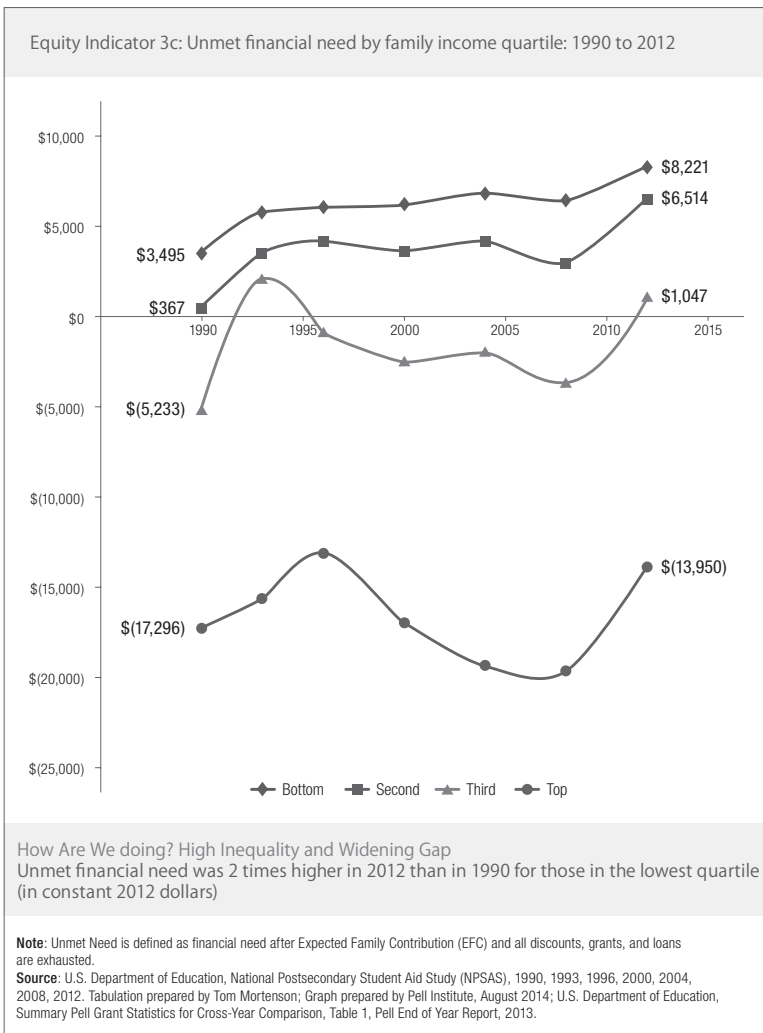
概略を示すものです。今後、これまでに導入された、あるいは導入が検討された様々なタイプの政策についてその有効性を検証する研究が期待されるところで、ご清聴ありがとうございました。

【図 1】



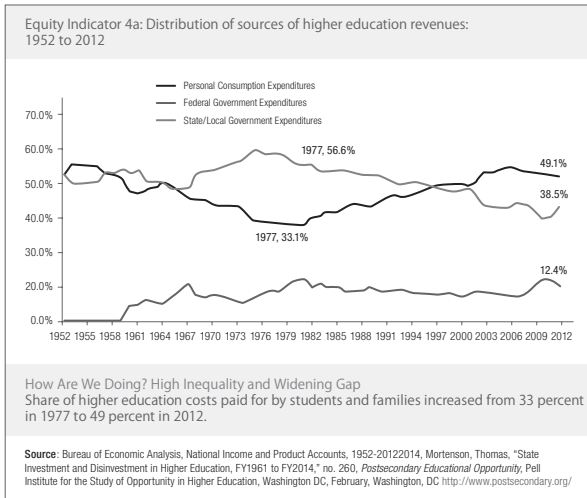
College Board (2014). *Trends in Student Aid*.

【図 2】



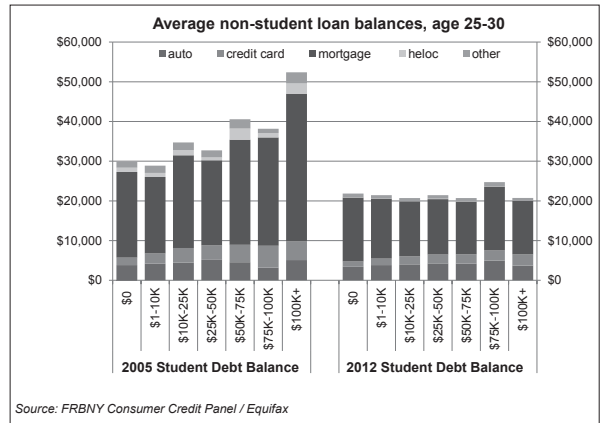
The Pell Institute / Penn AHEAD (2015).
Indicators of Higher Education Equity in the United States: 45-year trend report.

【 3 】



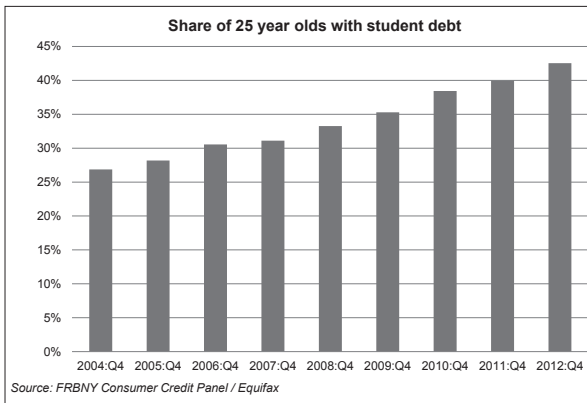
The Pell Institute / Penn AHEAD (2015).
Indicators of Higher Education Equity in the United States: 45-year trend report.

【 6 】



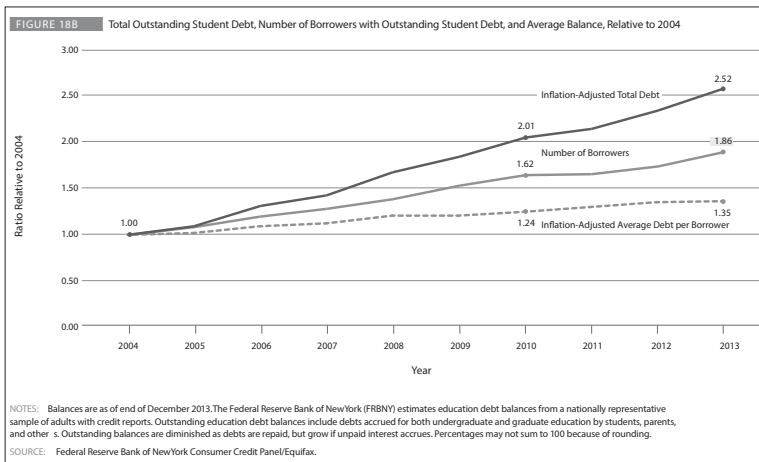
Lee, D. (2013, Feb 28). *Household Debt and Credit: Student Debt.*

【 4 】



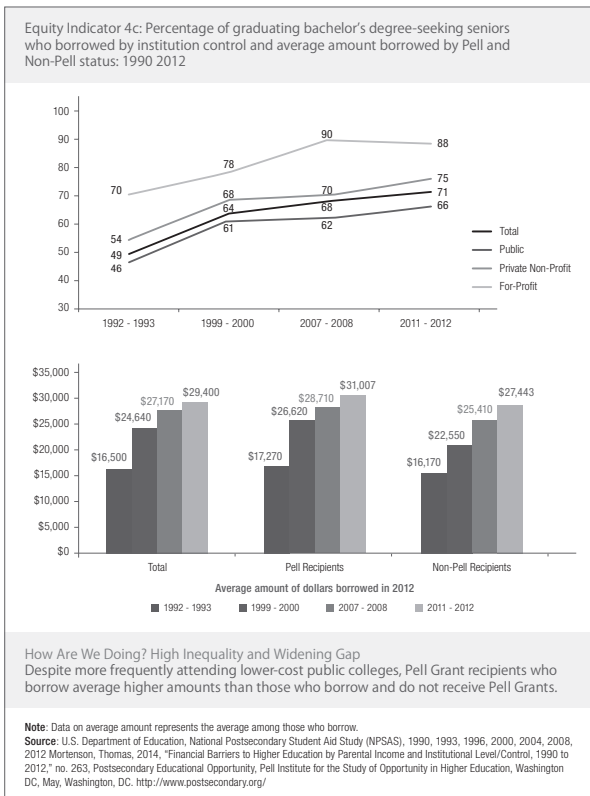
Lee, D. (2013, Feb 28). *Household Debt and Credit: Student Debt.*

【 5 】



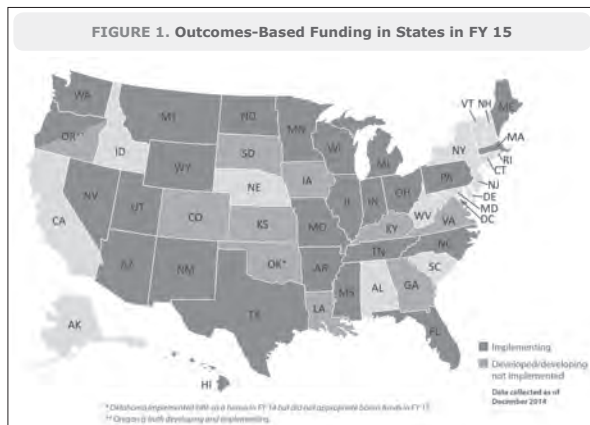
College Board (2014). *Trends in Student Aid.*

【図 7】



The Pell Institute / Penn AHEAD (2015).
Indicators of Higher Education Equity in the United States: 45-year trend report.

【図 8】



Snyder, M. (2015). *Driving better outcomes: Typology and principles to inform outcomes-based funding models.* HCM Strategists.

【表】返済負担の軽減策：返済オプション

返済プラン	返済期間	比較
○標準プラン	固定10年 統合ローン30年	デフォルト（他のプランを申請しない場合、自動的に適用される）
○漸増プラン	固定10年 統合ローン30年	当初は低所得で、将来高所得が見込まれる者
○延長プラン	25年	返済残高が3万ドル以下
○所得連動型		
・所得基礎型返済プラン	25年 未払残高は免除	返済月額は可処分所得の15%以下
・所得連動型（Income Contingent）返済プラン	25年 未払残高は免除	年収に応じた返済月額
・所得に応じた支払（Pay As You Earn）	20年 未払残高は免除	返済月額は可処分所得の10%以下

セッション1：カントリーレポート

中国

北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員

魏 建国

※ 図表はp. 38～に掲載



魏 建国 Wei Jianguo

北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員
(Associate Researcher, Deputy Director, China Institute for
Educational Finance Research, Peking University)

学位：学士 北京大学（法学）1997年

博士 北京大学（財政・税法）2006年

職歴：1997年8月～2000年8月 甘肅行政学院 助教

2006年4月～2008年3月 北京大学中国教育財政科学研究所
ポストドクター

2008年4月～現在 北京大学中国教育財政科学研究所

2010年9月～2011年9月 スタンフォード大学教育学研究科
客員研究員

皆さん、こんにちは。本日お話しさせていただけることを非常に光栄に思います。

最初に、私に参加するようにと勧めてくださった小林先生に御礼申し上げたいと思います。これは、私にとって大きなチャンスだと思っています。中国での学生支援について、このように皆様にお話しできることは、非常にいいチャンスであると思っています。

私は、北京大学の教育財政科学研究所で働いています。この研究所は主に教育財政に関する研究を行う機関で、政府の財務部、教育部及び北京大学が共同で設置しているものです。

本日のプレゼンテーションは四つの部分で構成されています。最初に中国の高等教育の基本的な状況を説明し、次に中国における学生への経済支援についてお話しします。その後、中国における学資ローンの枠組みをご紹介します。高等教育機関ベースと出身地（生源地）ベースという二つの枠組みがあります。最後に、高等教育の費用と経済支援に関する情報提供に関してお話しします。

1. 中国の高等教育の状況

それでは、中国の高等教育の基本的な事実関係についてお話しします。中国は、過去15年間を通じて、高等教育への進学率の伸びにおいて大きな成功を収めました。まず1999年の進学率の拡大があります。それ以前は、中国での高等教育進学率は非常に低いもので、1991年では3.5%に過ぎませんでした。1999年以降非常に勢いで進学率は伸び、2002年には15%に達しています。これが高等教育の基礎的な数値のベンチマークとなりました。そして、2013年には34.5%となりました。さらに中国における教育改革及び成長の中

長期計画に沿って、2020年には進学率は40%に達する見込みです。【図1】

高等教育機関の数に関して言えば、1980～1990年代にかけてはあまり変化が無いのですが、1999年に起きた「大拡張（grand expansion）」を契機として、その数は増加しました。現在、中国には2,400以上の高等教育機関が存在しています。その大半は公立の機関であり、全体の70%を占めています。この公的セクターには、中央政府による機関と地方政府による機関の二種類があります。【図2】

量的には、地方政府による機関のほうが中央政府による機関の数をはるかに上回っていますが、他方で、質の観点からは、中央政府による教育機関のほうが優位に立っています。

ここで少し、中国におけるエリート高等教育機関について少しお話ししましょう。1990年代に、中国政府は高等教育に関する二つの重要なプロジェクトを起しました。これは「211プロジェクト」及び「985プロジェクト」と言われる、世界クラスの大学を創設することを狙いとしたプロジェクトです。これらのプロジェクトに参加する大学は、政府からより多くの財政支援を受けられるということになりました。「211プロジェクト」に参加する大学は112校、「985プロジェクト」に参加する大学は39校あります。これらのエリート機関は全て公立であること、また、この二つのプロジェクトがこれまでの改革をもたらしてきたということが重要な点です。

高等教育機関の数と同様、1980年代から1990年代にかけて、毎年の入学者数にもほとんど変化はありませんでした。1999年の大拡張を機に、毎年の入学者数も急速に増加したのです。1998年には、大学に新規に入学したのは100万人に過ぎませんでした。しかし2012年には、これが700万人にまで増えています。注目すべきことは、学生たちの多くは、地方の高等教育機関への入学者であるということです。また一方で、私立の高等教育機関への入学者が全体の2割を占めており、中央の公立機関への入学者は7%に過ぎません。【図3】

4年制大学への入学者と3年制大学への入学者を比較すると、2009年以降、4年制大学への入学者のほうが多くなっていることが分かります。2012年には、全体の55%が4年制大学への入学者でした。【図4】

それでは、高等教育の費用負担はどうなっているで

しょうか。中国の高等教育機関の費用負担の構成については、1995年には公的負担が80%を占めていたのですが、2005年には40%にまで減っています。しかしその後、公的負担の割合が少しずつ増えて、2010年には私的負担を上回りました。2011年には、公的負担が約60%を占めています。全体の費用の26%を授業料が賄う形になっています。また、1994年以降、寄附による負担が非常に少ないということが特徴です。【図5】

以上が、中国の高等教育の現状です。

2. 中国における学生支援の仕組み

次に、学生への経済支援の仕組みについてお話しします。

学生への経済支援の仕組みの発展の歴史を、四つの段階に即して見ていきましょう。

第一段階は1999年の大拡張以前の段階です。20世紀の終わりに、中国は費用負担政策を徐々に導入し始めました。もともと中国では、高等教育は無償だったのですが、二種類の授業料政策が1980年代～1990年代に導入され、1997年には全ての学生が授業料を支払うようになったのです。

この間、中国政府は、学生への経済支援策を開始しました。1987年には無利子のローンを創設し、1993年には経済的な困難のある学生への援助、1994年にはワーク・スタディ制度、そして1995年には授業料減免制度を導入しました。

第二段階は、1999年から2003年に至る時期で、これは「大拡張」によって中国における経済支援の仕組みが大きく発展した時期です。

まず、政府による学資ローンが導入されました。最初に、先導的に8つの都市の中央高等教育機関において、中国工商银行（ICBC）を介しての政府学資ローンが導入されました。このローン制度では、中央政府が非常に低い利子を支払うことで補助を行うのですが、この先導的試みはその後全国に広がり、中国工商银行（ICBC）と提携する他の銀行を巻き込んで、政府による学資ローンを提供するようになりました。

次に、「グリーン・チャンネル」と呼ばれる支援策です。これは中国における非常にユニークな制度だと言えるでしょう。これは、低所得層の若者が入学資格を得た場合には、問題なく大学に入学できるようにすることを目的とするもので、2000年に、教育部と財務

部が連携して、高等教育機関に対して、入学資格を得た低所得層の学生が授業料を払わずに入学できるように支援することを義務付けました。この「グリーン・チャンネル」と言われる政策の下では、大学は学生の家計状況を確認した上で、必要となる適切な経済支援を提供しなければなりません。

第三段階は2004年から2006年に至る時期です。2003年に、政府学資ローンは大きな試練を経験します。ほとんどの商業銀行が、少額のローンを貸し出すためにあまりにも大きなサービスコストがかかること、また高い維持コストに対する比較的高いデフォルトリスク、このようなことを理由に、学資ローンの提供をためらうようになったのです。

このことを踏まえて、政府の教育部や財務部その他すべての金融機関が2004年に新たな政策を定めました。その重要な方策の大きな部分を占めるのが、リスク補償のための基金の創設、そして返済期間の4年間から6年間への延長です。

このほか、2005年には中国政府は奨学金制度の改革を行いました。新たなプログラムは二つに分かれており、このうち「国家奨学金」は経済的困難を抱える優れた学生への支援を意図しています。他方、「国家助学金」は、経済的に非常に困窮している家庭出身のフルタイムで学ぶ学生に対する支援です。

第四段階は2007年から今日までに当たります。2007年、国務院が新たな学生支援制度を創設しました。これは、当時の経済支援システムに大きな変革をもたらすもので、1999年の大拡張以後の最大の改革となりました。つまり、2007年の改革は、中国の学生支援に制度的基盤を与える歴史的マイルストーンとなったのです。この新しい政策によって整備されたのは、次の四つの分野です。

まず、「国家奨学金」の拡充です。4年制大学及び専門職養成機関に通う優秀な学生たちを支援するという目的のために、「国家奨学金」を変更しつつ継続するというものです。対象となる学生は年間5万人、一人あたり8,000人民元が支給され、全額を中央政府が負担します。このプログラムはもはや困窮する学生を対象とするのではなく、極めて優秀な学生を支援するというのを唯一の目的とする、メリット・ベースの制度に変革されたのです。

二つ目は、中央政府と地方政府が共同で「国家勵志奨学金」というものを提供するというものです。これ

は低所得層出身で学力の高い学生を対象とするもので、年間5,000人民元を支給し、全学生の3%を対象にするものです。

三つ目は、「国家助学金」です。中央政府と地方政府が共同で提供するプログラムで、経済的に困窮している学生を対象にしています。このプログラムは全学生の2割をカバーし、年間2,000人民元を支給するものです。

四つ目は、出身地（生源地）学資ローンの創設です。これは国家開発銀行（CDB）がパイロット・プログラムとしていくつかの都市で行っているものです。このプログラムの重要な点は、経済支援を私立の高等教育機関に通う学生にも拡大したという点です。この点が、2007年の政策の革新的な部分です。

最後に、高等教育機関は、収入の4%~6%を、授業料の減額・免除、ワーク・スタディ、無利子ローン、奨学金、給付金、その他様々な経済支援に割り当てることが義務付けられました。

それでは、学生への経済支援の現状を概観してみましょう。2013年段階で、学生への経済支援の構成をその財源に着目して見てみますと、中央政府と地方政府が共に全体の約50%を負担しており、高等教育機関が約20%、そして民間セクターによる学資ローンが約30%を負担しています。【図6】

また、支援の種類という観点から見ると、奨学金の割合が約24%、学資ローンの割合が約30%、その他の給付金が占める割合が約30%となっています。【図7】

ここで、国務院による2007年の政策について行った評価の結果をご紹介します。2012年に、私と私の同僚が共同で論文を出したのですが、この研究において、私たちは無作為に抽出したサンプルデータを用いて、大学システムの全体にわたって、様々なタイプの経済支援が、異なる背景を持つ学生たちにどのように分配されているのかということを検証しました。また、経済支援が、その主たる対象である低所得層の人々に行き渡っているのかどうかということも調査しました。

省レベルで、学生の持つ背景と経済支援の受給状況の分布を把握するために、大学4年生から17%を無作為抽出しました。抽出した8,521人の学生のうち、7,197人が調査に協力してくれました。さらに、調査票に記入した学生たちにおいて、各設問の回答率は99%を超えていましたので、この調査結果は、陝西省で軍事関

係以外の4年制大学に通学する学生のうち4年生の学生の状況を正確に捉えているものであるとすることができます。

この調査に基づく主な所見としては、政府による公的な経済支援は、難易度に関わらず全ての大学に行き渡っており、したがってその対象である低所得層の学生にも分配されているということが分かりました。他方で、大学または民間資金による経済支援は、必ずしも低所得層の学生に届いていないということも分かりました。さらに、非常に難易度の高い大学に通う学生たちは、大学への補助金による間接的支援を多く受けているということも分かりました。こうした大学は、政府補助により多額の教育予算を持っているからです。すなわち、難易度の高い大学に通う学生たちにとっては、支援は手厚く、授業料は安いということになっているのです。最後に、低所得層の学生の相当部分が、どのような支援も受けていないということも分かりました。

3. 中国における学資ローン制度

以上、中国の学生支援についてお話ししてまいりましたが、ここからは学資ローンに焦点を当てていきたいと思えます。

中国における学資ローンの枠組みの主な特徴を見てみましょう。一般的に言って、中国には二種類の学資ローンがあります。一つは、高等教育機関をベースにする学資ローン、これは商業銀行及び国家開発銀行(CDB)が提供するものです。もう一つは、出身地(生源地)学資ローンで、これは国家開発銀行(CDB)が提供しています。

借入資格についてですが、高等教育機関ベースの学資ローンでは、学生自身が債務者となります。他方、出身地学資ローンでは、学生とその両親が共同債務者になります。

ローンの発行(loan origination)という点では、商業銀行による高等教育機関ベースの学資ローンでは、高等教育機関と商業銀行が責任を持ち、国家開発銀行(CDB)による高等教育機関ベースの学資ローンにおいては、主に高等教育機関が責任を持ちます。他方で、国家開発銀行(CDB)による出身地学資ローンにおいては、区・県・市に設置される学資ローン管理センターが責任を負っています。

リスクへの対応については、高等教育機関ベースのローンでは、政府と高等教育機関がリスクを補填することになっています。両者はそれぞれリスク補填のための基金を半分ずつ負担しています。他方で、出身地ローンでは、政府が全面的にリスク補填のための基金を負担しています。

返済要件ですが、高等教育機関ベースのローンでは返済期間は6年とされており、他方出身地学資ローンでは10年です。ローンの回収は、高等教育機関ベースの商業銀行によるローンでは、高等教育機関と商業銀行がともに回収を行います。他方で高等教育機関ベースの国家開発銀行(CDB)によるローンでは、高等教育機関が回収を行います。出身地学資ローンでは、区・県・市に設置される学資ローン管理センターが回収を行います。

1999年から2013年までの学資ローン利用者数及びローン残高の推移は【表1】のとおりです。また、学資ローンを提供している地方自治体や省の数は【表2】のとおりです。ここからは、地方自治体や省は、出身地学資ローンのほうをより多く提供していること、また、中国における学資ローンの多くは出身地学資ローンであることが分かります。ローン利用者の数については、出身地学資ローン利用者が80%以上を構成しており、また、ローン残高においては90%以上が出身地学資ローンとなっています。【表3】

それでは、出身地学資ローンが持つ特徴について少し詳細にお話ししましょう。第一に、出身地学資ローンは国家開発銀行(CDB)が出資している、すなわち政策銀行が出資しているということ、第二に、区・県・市の学資ローン管理センターがローンの発行や回収などの個々の業務の責任を担っているということ、第三に学生とその親が共同債務者であり、彼らが共同でまた複合的に銀行に対して返済していくということ、次に、近年のインターネット支払システムである“Alipay”が貸付及び回収において用いられていること、最後に、出身地ローンはこれまでのところ非常にうまく機能しているということです。2012年においてデフォルト率は3%未満となっています。

4. 高等教育の費用と学生支援に関する情報提供

最後に、大学の費用と経済支援に関する情報提供と

いう課題についてお話しします。

2013年に出した私と同僚の共同執筆の論文では、クラスターランダム統制試験 (a cluster-randomized controlled trial) を行い、次のような4つの仮説に基づいて、情報提供とその影響についての相関関係を見ました。

大学の費用や経済支援に関する情報へのアクセスをより多く持つ学生ほど：

[仮説A] 軍大学への進学に高い優先順位を置かない。

[仮説B] 1年目に志望大学に入学できなくても、翌年、再度同じ大学を受験する。

[仮説C] ニード・ベースの給付金を受ける率が高くなる。

[仮説D] グリーン・チャンネルを利用する割合が高い。

北西部の省にある41の国家指定貧困県から、無作為に20の県〔学校〕を抽出し、さらにそこから〔一校につき〕一つの理系クラス (science-track class) を無作為に抽出しました。これらのグループについて、2008年の4月に基礎調査と時前処置を行った上で、その8か月後にフォローアップを行いました。「どの大学を受験したのか」「大学に進学したか」「学生支援を受けたか」という三つの質問を尋ねました。事前処置のための手段としては、学生たちが使いやすい大学の費用及び経済支援に関するブックレットを高校生に提供し、また、標準化された講義を行いました。

基礎調査の結果から、大学の費用や経済支援について高校生がどのように認識しているかを見てみると、半分以上の生徒たちが、大学進学の際の経済負担を過大に評価していることが分かります。また、経済支援の様々な種類についてどのくらいの生徒が知っているかを見ると、特に「グリーン・チャンネル」について知らない生徒が多いことが分かります。「グリーン・チャンネル」を知っている生徒はわずか6%に過ぎませんでした。

さて、大学の費用や経済支援についてより多くの情報を持つということが、大学の選択に影響を与えるということは証明されませんでした。しかし、こうした情報を得ているかどうかは、1年目には不合格だった学生が再度同じ大学を受験するかどうか、また、「グリーン・チャンネル」や出身地学資ローンといった特定の学生支援を受けるかどうかということには、相当

影響を与えているということが分かりました。

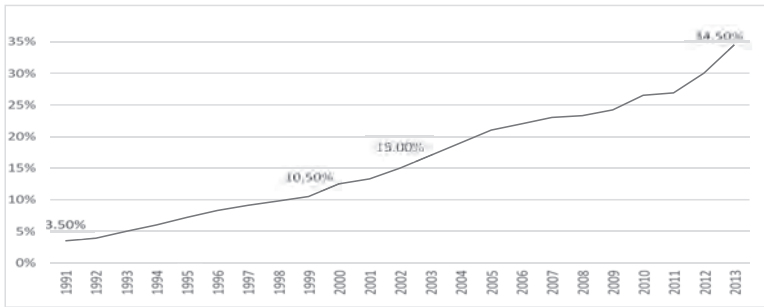
私たちは、これらの研究結果が持つ政策的な意味を提示しました。すなわち、学生支援制度がより多くの人に知られ、様々な施策が低所得の地域の高校生たちにタイムリーな形で行き届くよう、改善を検討する余地があるということ、分かりやすい情報にオンラインでアクセスできるようにする、学生やその家族が支援を受ける資格があるかどうかを理解するために費用を計算する手段を提供する、低学年段階で、大学の費用や経済支援について教える標準化されたカリキュラムを提供する、こうしたことを検討する余地があるということです。

私たちがこの調査研究を数年前に行った後、大学の費用や経済支援に関する情報提供の状況が大きく変わってきたことは、注目に値すると思っています。一例を挙げると、教育部は学生の経済支援に関するオンラインのプラットフォームを開設しました。また、国が運営する経済支援の公式ホームページでは、経済支援制度の開設、通知、方針、Q&A、動画・画像など様々な情報を提供しています。さらに、多くの大学において経済支援の担当部局が同様に公式ホームページを設置し、経済支援に関するあらゆる情報を提供しています。そして最後に、教育部の政策の一環として、学生たちは大学の合格通知とともに、経済支援に関するブックレットを受け取ることであります。

以上のように、中国は、高等教育の費用分担策の導入と高等教育の大拡張政策の実行とともに、学生への経済支援のシステムを少しずつ確立してまいりました。特に、2007年の政策によって、中国の学生支援システムの制度的な基盤が確立されたのです。学資ローン制度のスキームについては、出身地学資ローンが中国の学資ローン市場では大きな役割を果たしています。また、情報提供という問題については、近年大きく状況が変わってきています。

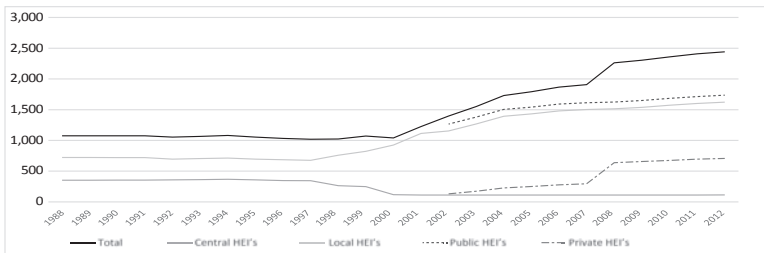
以上が私からの報告となります。ご清聴ありがとうございました。

【図 1】 Gross Enrollment Ratio of Higher Education in China



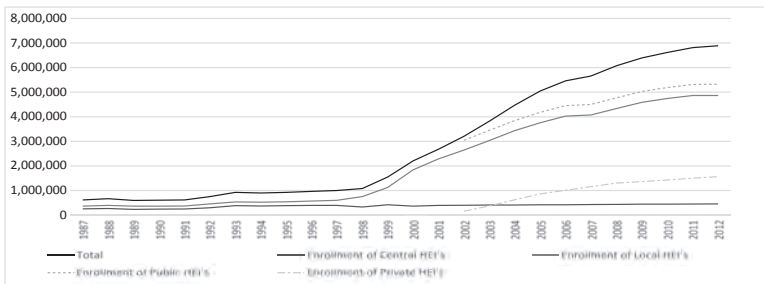
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【図 2】 Number of HEIs (not including adult education institutions) in China



Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【図 3】 Annual Enrollment of HEIs in China



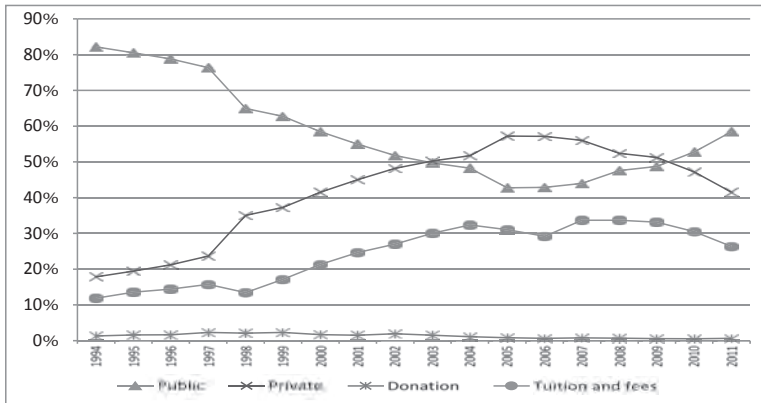
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【図 4】 Ratio of Annual Enrollment



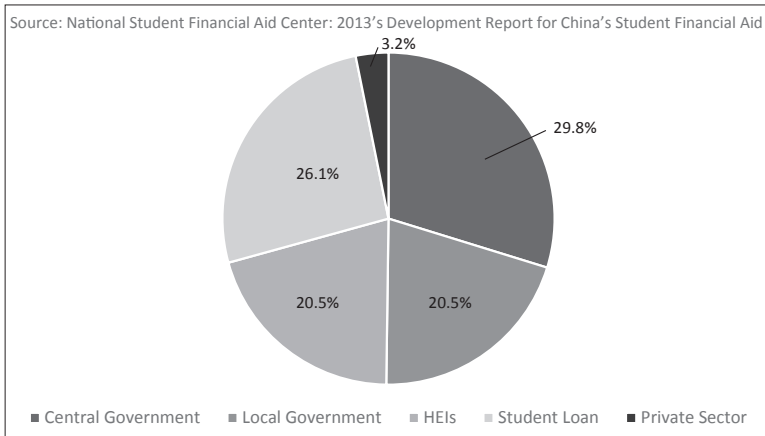
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【图 5】 Composition of Expenditure of China's HEIs

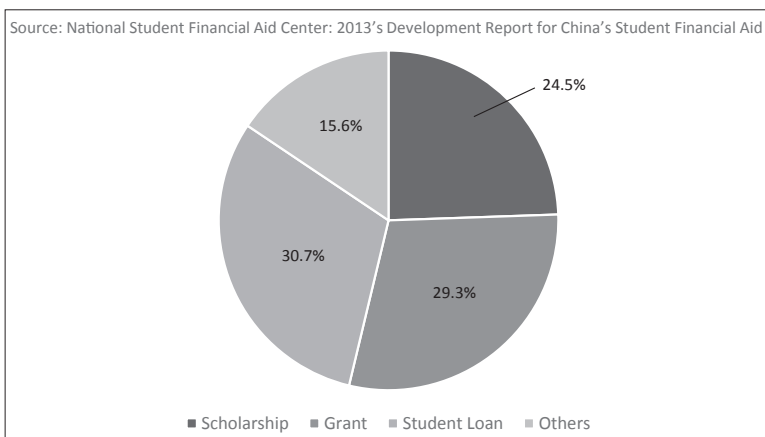


Source : China's Yearbook for Education Finance Statistics.

【图 6】 Composition of Student Financial Aid in 2013: Source



【图 7】 Composition of Student Financial Aid in 2013: Type



【表 1】 Student Loan (1999-2013)

Year	Number of Borrowers (Ten thousand)	Amount of loan (Billion RMB)
1999	0.06	0.005
2000	6.7	0.755
2001	20.44	1.675
2002	25.44	2.061
2003	26.49	2.025
2004	36.04	3.121
2005	91.62	7.632
2006	85.49	7.994
2007	76.44	8.866
2008	67.39	6.592
2009	102.07	8.701
2010	113.84	11.489
2011	117.76	13.284
2012	120.01	14.146
2013	109.1	14.846
Total	998.9	103.208

【表 2】 HEI-based v. Home-based: Aria (2013)

	Number	Municipalities and Provinces
HEI-based	6	天津市、広東省、チベット自治区、 新疆ウイグル自治区、大連市、深圳市
Home-based	11	陝西省、内モンゴル自治区、安徽省、江西省、 山東省、湖南省、海南省、甘肅省、寧夏回族自治区、 青海省、青島市
Both	19	北京市、河北省、遼寧省、吉林省、黒竜江省、 上海市、江蘇省、浙江省、福建省、河南省、湖北省、 広西チワン族自治区、重慶市、四川省、貴州省、 雲南省、陝西省、寧波市、廈門市

【表 3】 HEI-based v. Home-based: Borrowers and Amount

			HEI-based Student Loan	Home-based Student Loan
2012	Borrowers	Number (ten thousand persons)	19.49	100.52
		%	16.24	83.76
	Amount	Amount (billion RMB)	2.095	12.067
		%	1.71	98.29
2013	Borrowers	Number (ten thousand persons)	16.42	92.69
		%	15.05	84.95
	Amount	Amount (billion RMB)	1.912	12.934
		%	1.46	98.54

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ー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労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】

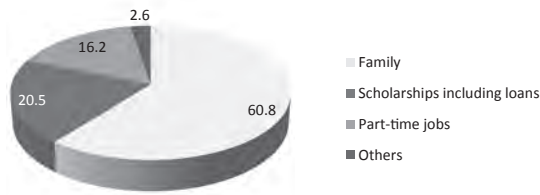
しかしながら、今後受給者が増えれば、どうしても一部の取りこぼしが累積して、延滞額も増えますし、延滞者も増えていきます。そのことに対応するために、日本学生支援機構では民間の債権回収会社への業務委託、法的な強制執行、それから延滞者情報の個人情報情報機関への登録など、回収のための様々な施策を実施しています。延滞額の増加に対する社会的な批判も強くなっていったことを背景としてこれらの施策が導入されたのですが、他方で、このような回収の強化というのは、小林先生のご指摘にもありましたように、借りる人にとっては恐怖心というか不安感を増幅してしまうという面もあります。

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。

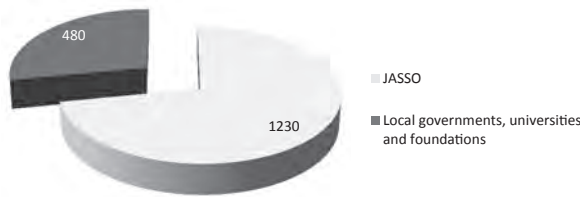
しかしながら、先ほども申しましたように、新しい制度を導入する際は、その詳細において様々な工夫が必要になると思います。イギリスという非常によい実例がありますので、これからも多くのことを勉強させていただいて、日本においても優れた制度が導入されるように願っております。

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。

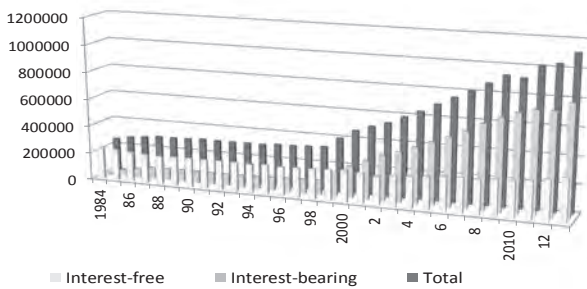
【図1】 Composition of students' income 2012 (%)



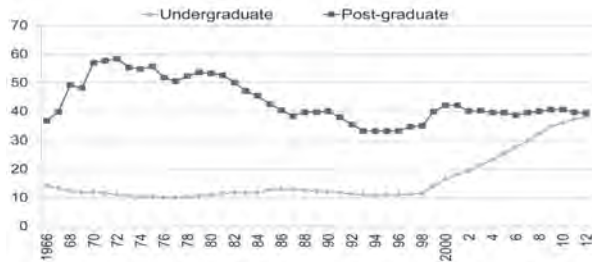
【図2】 Number of recipients by providers in 2012 (thousand)



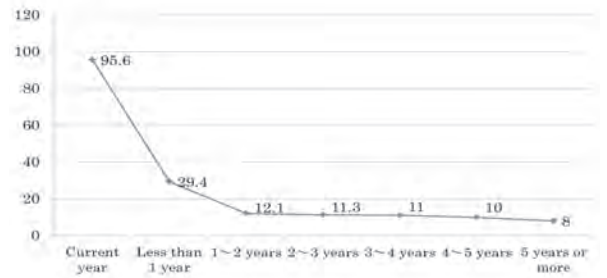
【図3】 Number of recipients among university and junior college students (Interest-free and interest-bearing loans)



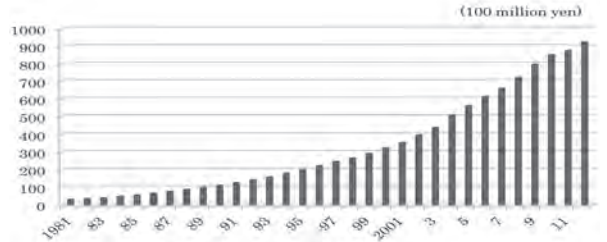
【図4】 Take-up rate among undergraduates and post-graduates (Number of recipients/number of students(%))



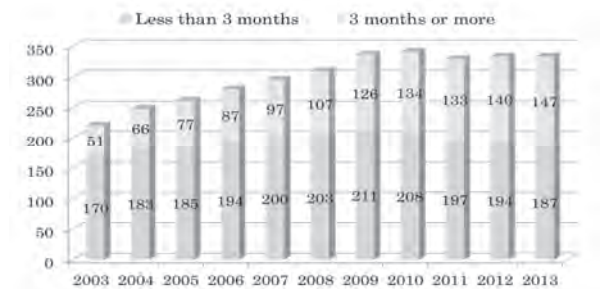
【図5】 Collections of delayed repayments by period of delay 2012 (Amounts actually collected/ Amounts to be collected(%))



【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

セッション2

国際比較

コメント

国際比較の視点から見た日本の奨学政策の課題

濱中 義隆

(国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官)

パネルディスカッション

—— モデレーター ——

岩田 弘三

(武蔵野大学 人間科学部 教授)

—— パネリスト ——

ニコラス・バー

(ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授)

ローラ・W・パーナ

(ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事)

魏 建国

(北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員)

芝田 政之

(九州大学 理事・事務局長)

濱中 義隆

(国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官)

小林 雅之

(東京大学 大学総合教育研究センター 教授)

コメント：国際比較の視点から見た日本の奨学 制度の課題

国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官

濱中 義隆



1. 日本の奨学政策の特徴－歴史的背景

皆さま、こんにちは。国立教育政策研究所の濱中と申します。

今までの発表を受けてのコメントということで、私から15分から20分程度お話しさせていただきたいと思っています。

初めに日本の奨学政策の特徴をもう一度おさらいしておきたいのですが、芝田さんのご報告にあったとおり、学生に対する経済的支援の大部分は、日本学生支援機構の貸与型奨学金、つまりローンであるということです。金額的には9割なので、日本の奨学政策を考えるということは、日本学生支援機構の貸与型奨学金制度をどう考えるかということとほぼ同義です。

日本では公的な給付型奨学金、グラントが存在しないために、学生に対する経済的支援制度が充実していないとしばしば言われます。

しかし、今までのご報告を聞いてのとおり、国際的に比較してみると、あくまでもローンとしてはという限定つきですが、日本の奨学金は利用者にとって負担が大きいものではないということは明らかだと思います。無利子貸与が基本であり、近年、有利子貸与が増えていますが、有利子の場合も非常に低利子で、政府の利子補給がかなりあります。それから返還金のインフレ調整もしませんので、物価が上がれば実質的に返還金がマイナスになります。さらに返還期間は最長20年となっており、各種の返還猶予制度もあるということです。

なぜ日本でこのように優遇されたローン制度ができたかと言いますと、一言でいえば、ローンでグラントの機能を代替しようとした、あるいはローンにグラントの機能を併せ持たせようとした、ということだと思

濱中 義隆 はまなか よしたか
国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官

学歴：東京大学 教育学部 卒業 1994年3月
東京大学大学院 教育学研究科 修士課程 修了 1997年3月
東京大学大学院 教育学研究科 博士後期課程 中途退学
1998年12月

学位：修士 東京大学（教育学）

職歴：1999年1月－2001年12月 学位授与機構審査研究部 助手
2002年1月－2013年3月 大学評価・学位授与機構学位審査研究部 助教授
2013年4月－現在 国立教育政策研究所高等教育研究部 総括研究官
2013年4月－現在 独立行政法人大学評価・学位授与機構 客員准教授
2005年4月－現在 独立行政法人日本学生支援機構 客員研究員

います。経済的にかなり困窮した学生、つまり低所得家庭出身者のみを対象に制度が考えられているわけです。

もちろん、低所得者を対象にするのであれば、当然、ローンよりグラントのほうが望ましいはずですが。にもかかわらず、なぜグラントではなくローンだったのか。その理由は、制度の発足当時、すなわち戦後の公財政事情の厳しさによるところが大きいと言われていています。今の日本学生支援機構の前身である日本育英会の発足は厳密には1944年、戦時中まで遡るわけですが、今日につながる奨学金制度の骨格は戦後にできたと考えてよいでしょう。当時、公財政事情の厳しさゆえに、回収金を次の貸付原資にすることで政府負担をなるべく抑制する、そのような仕組みが考えられたということです。また、お金が無かったということに加えて、既に日本では高等教育の費用は受益者負担、もっと言えば、家族の責任であるべきだというような考え方がかなり定着していたということも、このローンであったことに関係していたと思われる。

しかし、それは別に日本の家族が教育熱心だったということを必ずしも意味するわけではありません。近代化を開始した明治以降、近代化後発国として、全般的に政府にお金が無かったため、受益者負担であるべきだという考え方をわが国が受け入れざるを得なかったということです。

こうした公財政上の制約と受益者負担の原則の考え方の下で、高等教育を通じた経済発展への貢献を果たし、さらに戦後の民主主義社会の下では機会均等も社会的に要請されますから、これらを同時に達成するために、どのような政策を採ってきたのが焦点になります。

具体的には、少ない数の国立大学へ交付金を重点的に投資し、加えて、国立大学の授業料を非常に低いレベルに意図的に抑えるという政策が採られました。一時期は国立大学と私立大学の授業料の格差が大体6倍ぐらいまでありました。国立大学の教育条件、教育の質を確保するだけでなく、教育の質が良く、なおかつ授業料が低いわけですから、当然優秀な学生がたくさん集まり、入学者の選抜性を確保することが可能になります。そのことによって、高い能力なり資質を有する者の中での機会均等を図る、というのが戦後の高等教育政策の一つの柱だったのではないかと考えられます。

こうした政策の背後にある考え方を育英主義と呼んでおきます。育英主義とは、メリット・ベースでありながら、なおかつそこにニード・ベースが被さったような、そういう仕組みだと言っているかと思います。

実を言うと、この話はすでに指摘されていることではあるのですが、ここで取り上げたのは、学生への経済的支援制度もまた日本的な「育英主義」を補完する役割をずっと果たしてきたのではないかと考えたからです。

日本学生支援機構の前身、日本育英会のローンの奨学金、さらに、授業料減免という制度もあるわけですが、いずれもかつてはその対象者は国立大学の学生が中心でありまして、要は国立大学へ進学できるような学力がある者の中では機会均等が図られる、そのようなシステムを取ってきたと言っているかと思います。

一方で、量的拡大については、私立大学が専ら担ってきました。これは当然、高度経済成長に支えられて家計が授業料を負担できたということがその背景にあるわけです。1960年代から70年ごろにかけて世界的に高等教育が拡大しましたが、これを第一の高等教育の拡大の時期だとすると、他の先進国では、大体この時期にパブリックセクターの高等教育を拡充することによって、高等教育の機会の拡大を果たしてきました。それに対して、日本ではあくまでもプライベートセクターに頼って、高等教育をこの時期に拡大させたということになります。この点は、その後いろいろな生じてくる問題に関する文脈としてかなり異なる点だ、ということをもまず押さえていただきたいと思います。

2. 高等教育の量的拡大と機会均等理念の変容

なぜこんな昔話から始めたかということ、現行の学生に対する経済的支援制度、これは日本学生支援機構が行っている貸与奨学金制度とイコールだという話をしましたが、基本的に、この60年代、70年代の時期に形成された理念や枠組みを、ほとんどそのまま踏襲しているのではないかと考えるからです。

もちろん、高等教育の量的拡大に応じて微修正は行われてきました。1984年には有利子奨学金が導入されましたし、国立私立間での日本学生支援機構の奨学金の受給格差は、かつては3倍ぐらいあったと記憶していますが、今はほとんどなくなってきました。高等教

育システム自体も大きく変わり、国立大学も授業料をどんどん値上げするようになって、授業料の国私格差というのは小さくなっています。

そうは言っても、こと日本学生支援機構の奨学金制度に関して言えば、依然として先ほど申し上げた育英主義、つまり、一定以上の能力、学力を持つ者の中での機会均等、経済的困窮者への支援という理念を変えていないように思えます。それゆえ90年代半ばごろまでほとんど奨学金の受給率が上がってきませんでした。

ところが1990年代半ば以降の第二の高等教育の拡大期になると、60年代、70年代に作られた制度の理念と、制度に対する社会的要請とが徐々に乖離し、その乖離が目立ち始めているように思われます。

もちろん同じように機会均等とずっと言い続けているのですが、量的拡大によって機会均等の中身も変わってきた、そのような理解をしなければいけないのではないかと。つまり、先ほどから申し上げている育英主義、高い能力と資質を有する者の中での機会均等から、各人の能力水準に見合った高等教育の機会の保障へと考え方を変えていかなければいけない時期に差し掛かっているのではないかと。ということです。

制度としては、確かに受給者を増やしました。しかし、理念はそのまま制度の実態と理念がだんだんずれてきた。そのことを決定付けたのが、この1999年以降の有利子奨学金の拡大です。

この時点で利用者の学力基準、所得制限をともに大幅に緩和しました。その結果、現在、無利子、有利子を合わせて受給率は大体40%に達しています。学生の40%が日本学生支援機構のローンを利用しているということは、すなわち中所得層にまでローンの利用者が拡大していることを意味します。この背景には、授業料が70年代半ばから常に少しずつ上昇していることで、家計負担がその分増加していること、近年は景気が悪く、家計の収入も下がっているため、家計負担に占める学費の割合がますます増加していること、といった側面は確かにあるでしょう。

ただし、もともと家計困窮者が利用することを念頭に設計された比較的優遇されたローン制度ですので、ローンの負担を抱えるとはいえこの仕組みを利用することは、よく考えると中所得層の学生やその家計にとって経済的に非常に合理的だという側面があります。このことが、99年以降有利子奨学金の利用者が

年々上がっている一因になっていると考えられるわけです。

受給率40%のもう一つ意味するところは、もはや高い能力、資質を有する者に対する育英主義とは言い難いということです。受益者負担の観点からすれば、公的支出によって、今までのように手厚い支援が必要なのかという社会的な問題提起が起こるのも、当然といえば当然です。

ただし、ここが重要なのですが、そうはいっても家計の所得水準によって大学進学率にかなり大きな格差が厳然として存在していることも事実です。この点については小林先生、私も含めて、幾つかの調査で指摘して参りました。

経済的理由によって高等教育進学を断念する層は皆無ではない。しかも、最初の方のお話にもありましたが、知識基盤社会化といわれる社会の変化によって、学力中位層以下においても、それなりに望ましい職業に就くためには、高等教育、この場合はもはや中等後教育と言ったほうが適切なのだと思いますが、そうした教育機会への進学需要は高まっており、もはやかつての育英主義では機会均等のための方策として不十分であることが明らかです。

ところが、現行の日本学生支援機構の貸与奨学金制度は、(1)低所得者層に対する支援を通じて機会均等を達成する、あるいは(2)中所得層に対して学費の負担を軽減するために援助を行う、よりマクロな視点から、(3)機関補助ではなくて個人補助を経由して高等教育費用の公的支出を担う、こうしたこの三つの目的のいずれに対してもかなり中途半端なものになっているのではないかと。というのが私の読みです。

3. 各国の経験から学ぶべきこと

ここで奨学政策をもう一度考えようという場合には、さまざまな社会的要請、上に三つ挙げましたが、こうしたものに対応できる奨学政策を構想する必要があり、そのためには60年代、70年代にできた理念をそのまま引きずっていくのではなく、いったんそれらを再構築し、現状に見合った具体的な制度の設計が必要ではないかと考えるわけです。

それでは今議論になっている具体的な制度設計は何かということで、ここからもう少し具体的なお話に入りたいと思います。

(1) 所得連動型返還制度の導入に向けて

一番目は所得連動型返還の導入という話です。これも最初のご挨拶の中であつたと思いますが、2014年8月の「子供の貧困対策に関する大綱について」で、この所得連動型返還を導入することが謳われておりまして、導入すること自体はほぼ決定した段階にあると言ってよいでしょう。

従って、現在は具体的にどのように制度設計をしていくかという段階にあり、諸外国の事例を参照しつつ、日本の仕組みを考えようというのが、本日のシンポジウムの趣旨の一つです。

まず、お話を聞いて分かったとおり、今回事例として取り上げている英国と米国については、一括りに所得連動型返還と申しまして、両国の間では、そもそも背景にある思想がかなり異なっているということが、非常に重要なポイントではないかと思えます。

イギリスについて言えば、所得連動型も重要なのですが、それ以上に重要なのは、授業料の後払い方式と一体になっているという点であり、それがイギリス制度の肝なのだと思います。イギリスでは原則として全員が授業料相当分について学資金の貸与を受けます。卒業後に高等教育から得られる便益が確定した時点で、確定した便益の一定割合を税金のような形で徴収するわけです。これがイギリスの所得連動型返還の特徴で、その背景には、本来、高等教育の費用というのは社会全体で負担するべきだが、そうは言ってもお金が足りないので、その費用の一部を受益者である高等教育の卒業生にもシェアしてもらおう、このような発想でできていると理解されます。

一方、アメリカの場合は、ローン負担が非常に大きくなってしまったので、過重なローン負担に対する緩和策としての側面がかなり強いのだと思います。そのため、こちらは全員ではなくて、所得連動返還のオプションを選択した者のみ適用されて、なおかつその適用に当たっては、幾つかの条件があるということです。しかも、返還期間が長くなることによって、利息がかなり高くなり、返還総額が増えてしまうために、このオプションを選択する者は今のところ少ないということが、先ほどバーナ先生のスライドの中でも示されていました。

それでは日本はどうするのかと言えば、日本の場合は授業料の後払い制度を導入できるとは思いませんの

で、基本的にはアメリカ型に近い仕組みになるということが想定されます。

ただ、最初に申し上げたとおり、日本の場合は無利子もしくは非常に低利率なローンですから、一月当たりの返還金が非常に低い額になったり、一定期間経過した後に返還を免除するという、そのような仕組みを採用すると、政府の財政負担が大きくなることは明らかです。しかも、返還金を次の貸与の原資に回すという仕組みですから、卒業後の所得によって、現行の返還方式よりもかなり高い割賦金、一月当たりの返還金を払う人がいないと、制度が維持できなくなる可能性が非常に高いです。これではせっかく導入しても、所得連動型を選択する人は限定的になる、あるいは政府がかなり財政支出をしなければならないということになります。

では、政府が財政支出をするときに、どのようなことが問題になるかと言えば、わが国の場合は、卒業後の便益が小さいのは本人の努力不足のせいである、よく自己責任という言葉を使いますが、そのような見方をする人も少なくありませんし、高等教育の規模が過剰過ぎる、そもそも進学すべきではない人が進学しているのではないかと、ということを主張する人も現れてきます。こうした考えを持つ人は高等教育の関係者の中にも少なくない割合で存在していると思えます。

従いまして、この所得連動型というのを導入して、政府のコストがある程度増えるときに、どのように社会的にコンセンサスを得ていくのか、このことについて各国の経験をお聞きしたいと思います。

もう一つ、所得連動型返還に関して、私にはやや疑問な点があります。これは、現在導入されている所得連動型返還と呼ばれている返還猶予の仕組みを導入したときの文書に書かれていることなのですが、導入の理由として家計の厳しい学生等の将来の不安を軽減し、予見性を持って安心して進学できるようにするために導入を検討とあります。要約して言えば、低所得者のローン回避あるいはリスク回避傾向に対応するために所得連動型返還を導入するのだ、という論理になっているわけです。しかし、正直に言って所得連動型返還の導入が本当に機会均等に寄与するのかという点については、それほど単純な問題ではないと思っています。この点についても、所得連動型返還の導入の目的というのを、もう一度各国の状況をきちんと整理

した上で、わが国はどのようなロジックで導入し、仮に政府支出が増えるとしたら、どのようなロジックで要求していくかということを考える必要があります。

(2) 給付型奨学金の是非

二つ目の課題は給付型奨学金についてです。日本には公的な給付型奨学金がないという話を最初にしました。これについて各政党の公約を眺めていると、ほとんどの政党が給付型奨学金、つまりグラントの導入について賛成しています。しかし、各党とも財源の裏付けについては今のところ無いのが現状かと思えます。仮に財源の裏付けがあったとしても、導入までにはかなり考えるべき論点はあると私は考えています。

一つは給付基準、つまり誰に給付するのかということです。現在の日本学生支援機構のローン制度では、先ほど申し上げた育英主義の下で、経済的困窮かつ学力上位だという仕組みになっているわけですが、給付をする場合にもこの考え方が採用されるべきなのかという点です。

このときに考えなければいけないのは、先ほどバー先生がイギリスのグラフも出していました、日本でも既に学力上位層の大部分は大学に進学していることです。従って、育英主義的な給付型奨学金を導入することが、ただちに機会均等の達成に寄与するかというと、これまたそんなに単純な話ではないと思います。

それでは完全なニード・ベース、経済的な困窮のみを条件にした奨学金をわが国で導入できるかということ、これに対しては先ほどから申し上げているように育英主義の伝統の下で、果たして社会的コンセンサスが得られるかどうかについて、かなり微妙な問題を孕んでいます。こういった点をまずクリアしなければいけないだろうと思います。

給付の対象となる費目をどうするかという問題もあります。給付するのは授業料なのか、生活費なのか、その両方なのかという問題です。受益者負担の立場からすれば、授業料は等しく家計に関係なく負担すべきであり、生活費を対象にすべきなのではないか、という考え方もあり得ます。一方で生活費を対象にすると、そのお金がどこに使われているか分からないので、アカウントビリティの点で、問題になる可能性があります。授業料を対象にした場合には、別途、授業料減免という仕組みがありますので、授業料減免

と、給付奨学金の関係なり区別をどうつけるかと、こういった点も問題になるかと思えます。

それから給付の方法です。これは完全に渡し切りの奨学金として与えてしまうのか、あるいはそういう形を取らずに、何らかの条件を付けるのか。アメリカの場合、10年間公務員として勤めると返還を免除される仕組みがあるという話でしたが、このような条件付きの返還免除として給付型の奨学金を入れるべきなのか。こういったことも検討課題としてはあり得るでしょう。

もちろん、低所得者に対して給付を行うという点を考えると、経済学でいうところの所得の再分配のための方法として、現行のローンよりグラントのほうが望ましいことは明らかなのですが、その場合にも、それでは高等教育における給付型奨学金という形を取ることが所得の再分配のための方法として望ましいのかどうか議論が必要だと思います。先ほど、むしろ幼児教育にお金を出した方がいいのではないかという議論もありましたが、その他の方法と比較して、どちらがより望ましいかということを検討しなければなりません。

こうしたことを踏まえて、グラントが必要だということを経済的に訴えていかないと、恐らく現状では受け入れてもらえないでしょう。そのことが財源の裏付けがないという状況に繋がっているのではないか、と思うわけです。

この点については、各国がグラントを導入しているわけですから、どのような理由で社会的に認められているかということも、もしあれば伺えたらと思います。

(3) 高等教育の質保証と奨学政策の関係

最後に三つ目の課題として、もう少し大きな話として、授業料・奨学政策と高等教育の質という話を掲げておきました。実を言うと奨学金の話、経済支援の話をする、学生支援の話ばかりで、高等教育全体に目配せしたような議論というのが日本ではほとんど無いのが現状ではないでしょうか。もっと広い視野で、増大する高等教育費用を誰がどう負担するのかという問題に言及したいと思います。この問題については、公財政支出で十分に負担できなくなっているということは各国に共通の状況ですが、費用分担の方策をどう取

るかということは各国でかなり異なっているということを描きたいと思っています。

特にゲストスピーカーの先生方から事前に頂いたペーパーを読んで私が気になったのは、どこの国でも高等教育の質に対しての言及があったことで、これは日本における奨学金の議論とかなり違うところだろうという点です。

アメリカの場合は、1970年代～80年代ぐらいからだと思いますが、連邦のローン制度をかなり拡充しました。そのほかにも様々な税制、教育減税であるとか、それから大学に対する寄附における控除みたいなものを通じて、政府がコストシェアリングを誘導してきたという側面がかなり強いのではないかと考えられています。コストシェアリングを誘導することによって大学間に競争が発生して、そのことによってアメリカは90年代、非常に高等教育の質が向上したのではないかとされています。

しかし、教育の質の向上とともにコストも増大し、授業料が高騰してしまった結果、ローンもどんどん拡大して、過剰負担が問題になっているというのがアメリカの現状ではないかと思っています。

一方で、ローンが拡充することによって、誰でもひとまずは授業料負担ができるようになったということが、営利目的の大学を拡大させました。そのため先ほどの発表でありましたように、質の低下が問題になり、さらには連邦政府によって高等教育の質をモニタリングするような仕組みが強化されております。

カレッジ・スコアカードというのも、学生に対する経済的情報の提供だという側面もありますが、恐らく政府によって高等教育の質を、情報公開を通じてある程度コントロールする、そのような意図が含まれているのではないかと私は見えています。

アメリカについては、現状の仕組みが今後どの程度持続可能なのかということをお伺いしたいと思います。

一方イギリスですが、先ほどありましたように、機関補助を全面的に廃止して、授業料に転換しました。これは会計上のトリックだという話も出ていましたが、その背景にあるのは、バー先生の説明によれば、高等教育の規模の拡大ということでした。定員を拡大する、あるいは新規参入の期間や機関を増やすことによって、高等教育に対する超過需要を解消する。そのことによって大学間競争を促し、それがさらなる質の向上に繋がる、というシナリオを想定しているわけで

す。

公正な競争を促進するためには、大学の情報公開を徹底しなければならないということで、イギリスでは各種の調査が行われ、それが非常に細かいレベルで社会に公表されています。その仕組みもなかなか魅力的ではありますが、ここに書いているようなシナリオが本当に実現可能なのか、阻害するような要因があればそれは何かということをお伺いしたいと思います。

次に中国については、先ほどのご発表ですと、進学率は大体36%ぐらいとのことでした。これは今後さらに上がってくることが予想されます。今のところ中国では経済発展に支えられて、政府からの助成金はかなりあるように見えますが、さらに進学率が50%近くまで上昇したときに一体何が起るのか、その時にどのような対処を中国は取ろうとしているか、ということをお伺いできればと思います。

最後にわが国であります。わが国の場合は、もともと私的負担が大きいということはよく知られています。従って、授業料を大幅に値上げして、そのことによって教育の質を向上させるということは非常に難しい。授業料を大幅に上げると、学生が来なくなる可能性が高いわけです。授業料について言えば、じわじわとは上がっていますが、常に払える程度の値上がりで超過需要が解消せず、現状が維持されやすいということです。このため、教育の質の向上に関する大学間の競争というのが起こりにくく、情報公開も一応制度化されたが不十分だという、こういう状態が続いています。

高等教育の質的向上、質的転換というのは、わが国でも現在高等教育の重要な政策の一つです。学生支援を越えて、高等教育の質の向上に対して奨学政策が学生を通じた公的な費用負担の在り方という視点から貢献すべきところはないのか、そのためにはどのような仕組みが必要かということをお伺いして、私のコメントとさせていただきます。

どうもご清聴ありがとうございました。

セッション2：国際比較

パネルディスカッション

モデレーター：

岩田 弘三（武蔵野大学 人間科学部 教授）

パネリスト：

ニコラス・バー（ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授）

ローラ・W・パーナ（ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事）

魏 建国（北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員）

芝田 政之（九州大学 理事・事務局長）

濱中 義隆（国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官）

小林 雅之（東京大学 大学総合教育研究センター 教授）



岩田：それでは、各国のパネリストの皆様より、日本における所得連動型返還方式の導入に関する問題、給付型奨学金の問題、さらには高等教育の質保証の問題について幾つかアドバイスを頂きたいと思えます。

では、最初にバー先生、よろしくお願いします。

バー：濱中先生より、日本では全政党が給付型奨学金の導入を支持しているということが紹介されました。これは、学生支援制度の根底にある哲学に関して、濱中先生がおっしゃっていたことに直接つながると思えます。したがって、私のほうでも、基本に戻って、高等教育の財政の哲学に関する私の考えについて、お話ししたいと思います。

もし私たちが質、アクセス、規模という高等教育財政の三つの目的について一致するならば、出発点にあるべき基本原則とは、経済的に困窮する学生を支援するということよりも、むしろ、高等教育のもたらす社会的便益に対して納税者は費用を負担すべきであるという原則だと思えます。高等教育が個人にとっての便益よりも大きな便益を社会に対してもたらすということをお我々は知っています。したがって、それに対しては納税者が費用を負担すべきです。

他方で、個人も、自分が受ける個人的便益に対して

は対価を払うべきです。つまり、受益者負担の原則です。ところが、受益者、すなわち学生は、若い時代には大学の費用を賄うことができません。経済学用語で言えば、「流動性制約」が起きます。したがって、ローンの目的とは、経済学でいう「消費の平準化」を可能とするようにすることだと言えます。

例えば、皆さんは年金の保険料を払っていますね。これはつまり、現在の私から未来の私に対して所得を再分配しているということです。これが消費の平準化といわれるものです。同じように、学資ローンは、壮年期の私が、若い時の私に所得を再分配するものです。つまり、学資ローンの哲学とは、若い人たちが受益者負担の原則を実行できるよう消費を平準化するという点にあります。

しかしながら、消費の平準化が機能するためには、何らかの保険をかけなければいけません。その理由を説明しましょう。住宅購入のためにお金を借りる場合は、購入した住宅そのものが物的保証になります。これは借り手にとっても貸し手にとっても公平で低リスクのローンです。ところが、学位を取得するためにお金を借りるとなると、そのリスクは相当高いものです。なぜなら、学位を取得できないかもしれないし、たとえ学位を取得したとしても、高い収入を得られるかどうかは分かりません。平均的には、学位取得者のほうがより多くの収入を得ています。しかしこれは平均であって、実際にはいろいろなパターンがある、つまりハイ・リスクなのです。

したがって、学位取得にかかる経費を若い人たちがローンによって賄うためには、将来の低収入に備えた保証が必要となるのです。所得連動型の返済方式は、今月、今年、つまり一定期間の低収入に備えて保証を提供するものです。また、25年ないしは30年経過後に返済を免除するという制度は、生涯にわたっての低収入に対して保証を提供するものです。

これが、私が考えるローン制度の哲学です。つまり、ローンは経済的困窮者のためにあるのではなく、受益者負担という原則を実現するためのものなのです。ただし、若い人は進学費用を払うことができないので、彼・彼女らに対して消費の平準化へのアクセスを与える必要があるのです。

次に、イギリスにおいて競争原理はどのように機能しているのか、また、質保証はどのように行われているのかという問題についてお答えします。



質保証を欠いた競争というのはひどい結果をもたらします。というのも、大学は、これから入学してくる学生たちよりも多くの情報を持っているからです。このことが非常にまずい結果をもたらすのです。競争は常に質保証との組み合わせで行わなければなりません。どんなものであれ質保証が必要だと言われるのは、通常人々は商品の品質について十分な知識を持っていないからです。

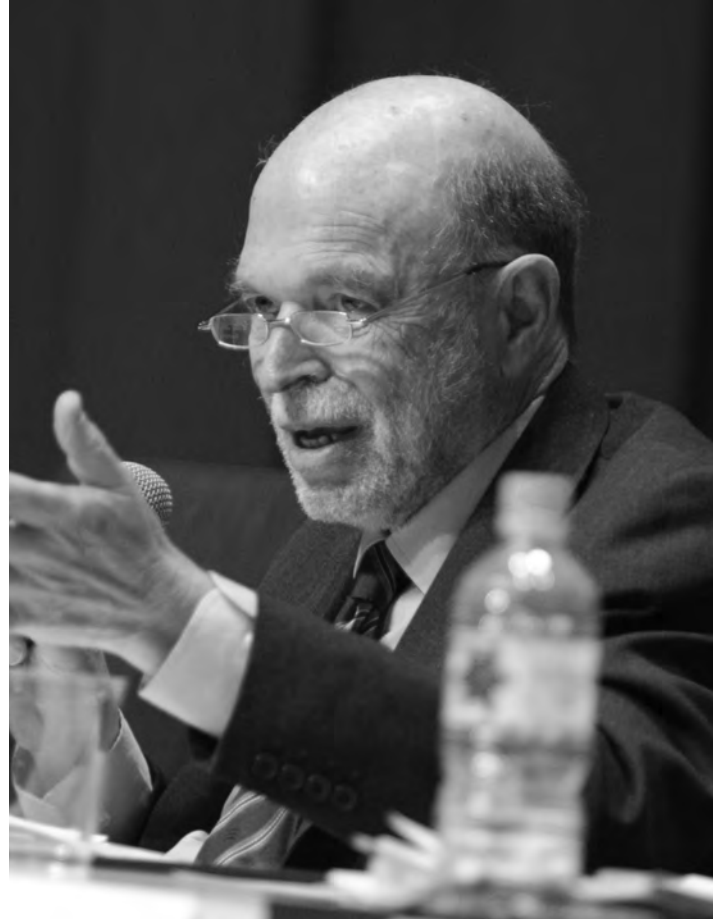
したがって、質保証の最善の方法は、商品の品質について消費者が知りたいと思う情報を提供することです。では、16歳の優秀な高校生だったら、大学について何を知りたいでしょう。関心事は三つあると思います。「楽しいところだろうか?」「良い教育を受けられるだろうか?」「良い仕事に就けるだろうか?」

「楽しいところだろうか?」 イギリスやアメリカには優れた大学ガイド本がたくさんあります。

「良い教育を受けられるだろうか?」 ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスでは、私が教えているすべてのコースにおいて、学生たちは、授業評価アンケートに回答することになっています。現在のところ、アンケート結果は学内でのみ公表されていますが、私はこれらの情報は、その他の情報、例えば、クラスの規模、一週間当たりのコンタクト・アワー、専任教員による授業かそれとも大学院生による授業か、レポートは何本課されているか、また、提出したレポートはコメント付きで速やかに返却されるか、といった情報とともに、大学のウェブサイト公表するよう、法律によって義務付けるべきだと考えています。これが「良い教育を受けられるだろうか?」という疑問への回答の始まりです。

「良い仕事に就けるだろうか?」 大学には、卒業生がどうなっているか、卒業後6か月以内に就職しているのは何人か、取得した学位と何らかの関わりのある職に就いているのは何人かといった情報を、ウェブサイトにおいて公表してもらいたいものです。

これらが質保証の全てではありませんが、こういったことが質保証のための強い武器になると考えます。イギリスは、この点においては良い嚆矢こしとなっていると思います。大学に対してはこうした情報を迅速にかつ正確に開示するよう求めなければなりません。ただし、大学は自分たちのコースの素晴らしさを誇張してアピールする危険性もありますので、しっかりと監視しなければなりません。そして、事実とは異なる情報



を提供する大学に対しては、厳しい罰則を科すような仕組みを持つことも必要です。

岩田: バー先生、どうもありがとうございました。それでは、パーナ先生、お願いいたします。

パーナ: 最初に、所得連動型返済方式についてコメントしたいと思います。バー先生のお話に対し少し付け加えるような形になります。

アメリカでは、所得連動型返済方式が持つ課題について様々な研究が行われてきました。そのうちの一つのテーマは、この制度にかかるコストです。アメリカにおいて、所得連動型の返済方式の拡大に関する予測のなかで、これは納税者の負担を増やすだろうという予想がなされ、さらに、この制度がリスクなローン利用を促進してしまうのではないかという懸念が示されました。ある研究によれば、月賦額を減らして返済期間を延長することによって、制度運用費用は3分の1増額となるだろうという試算がなされています。このほかにも、利子補給と返済免除にかかる費用があります。

これだけコストがかかるにも関わらず、オバマ大統領は今年の夏、所得連動型返済方式の拡大を提起しました。具体的には、制度利用者を追加で500万人増やすこと、そのために210億ドルの予算増額が提案されました。

ここには我々が直面している哲学的な問題が生じることは明らかです。つまり、制度にかかるコストはそ



の便益に見合うものなのかどうかという問題です。というのも、政府が高等教育の費用をより多く負担するということは、高等教育がもたらす社会的な便益を認めるということを意味しているからです。

また、その他の哲学的な問題として、平等性に関する問題があり、これは特に検討を要するものだと考えています。「優秀な学生たちのために機会均等を。」これは面白いフレーズです。アメリカにおいて十分に議論されていないと思うのは、様々な経済支援を受けるための資格に関するものです。支援するに当たり、経済的必要性（ニード）がどの程度強調されるべきか、そして（あるいは）、アカデミック・メリット [の基準] がどの程度考慮されるべきかという問題です。何が正しいアプローチなのかということについては非常に大きな議論があり、今日は各国のレポートにより、この二つの異なる基準をどのように支援プログラムに取り入れているのかということを知ることができ、非常に面白かったです。

アメリカの文脈で私が議論しているのは、アカデミック・メリットが一定の学業達成（achievement）を評価しているように思われる一方で、そのアカデミック・メリットが何であれ、達成する機会を持っているのは誰かという観点から考慮すべき、埋もれた問題が

あるということです。

アメリカにおいては、SATや入学試験その他何らかの試験のスコアを基準とした場合、それらのスコアが家庭の世帯収入と強い相関関係にあるということが明らかになっています。従って、試験の成績だけを基準にするということは、富裕層の人たちを支援するというのを自ずと含意してしまうのです。

また、もしGPAに焦点を当てるなら、あるいは、試験のスコアでもそうですが、基準を満たすように準備をする機会を持つことができるかどうかという意味では、学生たちが通う学校、つまり初等・中等教育において通う学校によっても違いが出てきます。

こうしたアカデミック・メリットの背後に隠されている問題について考えること、すなわち、試験の結果といった基準が果たして機会均等という目標達成のための正しいアプローチなのかどうかということを考えることが、非常に重要だと考えています。これは、理念的なテーマです。

なお、ここで持ち出すことが適切かどうか分かりませんが、我々がきちんと話をしていない問題で、個々の質問にお答えする前に少しか触れておきたいのが、年齢の高いあるいは従来とは異なる年齢層の学生たちでよい結果を修めていない人たちのことをどの程度考慮しているかという問題です。

アメリカでは、高校卒業後直ぐに大学に進学するのではなく、一定期間働いた後に進学する学生が増えています。こうした人たちが抱える経費支弁の問題とはどのようなことか、また、年配の学生たちに対して、どのような相対的な責任があるのかといったことについて、アメリカでは理解が進んでいません。これがちょうど私が考えていたテーマであり、各国の皆さんにも聞いてみたいところです。

さて、質保証についてです。果たしてアメリカに質保証のシステムがあるのかどうかということも議論できるのですが、アメリカにおける高等教育の質は、ア Krediteーション（適格認定）を通じて監視されることになっています。したがって、もしある高等教育機関がア Krediteーションを受けているならば、それは一定の質の教育を提供しているということの証拠となるわけです。

最近、果たしてこれで十分なのかということということがより注目されるようになってきました。アメリカのシステムにおいて明らかな問題の一つは、このシス

テムが市場原理を基本とするシステムだという点です。このことは、アメリカには膨大な数の多種多様な高等教育機関が存在しているということからも分かります。ある程度は、これにはメリットがありました。消費者あるいは雇用者のニーズが、伝統的な高等教育機関によっては充足されなくなったために、新たな高等教育の提供者が発展してきたのです。

アメリカでは、過去10年くらいの間に、営利目的の高等教育機関が増加し、今や全体の4分の1を占めるに至っています。このことが、アメリカにおいて質保証の問題に対する吟味の必要性が高まったことの要因だと考えます。

また、アメリカにおける高等教育の市場原理を加速させる別の要因は、大学の費用負担の責任のシフトにあります。かつては、公的な高等教育機関については、州政府が実質的な費用負担者でした。しかし、特に経済不況が起きたときに、各州が学生一人当たりの配分額を減らすにつれて、高等教育機関は、自ら授業料を設定する権利を獲得すべく、活発なロビー活動を展開し、多くの州においてこれが認められてきたのです。大学が自ら授業料を設定することができるようになると、何が起きるのでしょうか？もちろん、授業料の値上げですね。授業料高騰の一つの要因がここにあります。

このように、営利目的機関の拡大と授業料の高騰が、質保証に対する関心をますます高めることになったのだと思います。

私は、質保証は、成果を検証すること自体というよりは、むしろ消費者を保護するという形で進められてきたと考えています。それ自体、消費者保護問題への対応として企画立案された、いくつかの施策があります。その一例がカレッジ・スコアカードです。オバマ政権によって発案され施行されたもので、私が先ほどお話ししたもので、ウェブサイトでも公表されています。これは、高等教育機関に適用される評価指標及び指標ごとの各機関の業績を示すものです。ただし、これにはいかなる制約も課されず、また、何らの説明責任も伴っていません。

最近、オバマ政権は、カレッジ・スコアカードを、ある種の格付け制度へと変革することを提案しました。その提案によれば、新しい制度は、大学に対して一定の制約を課し、各大学の業績に応じて、学生への経済支援を引き続き得られるかどうかを決めるといっ

た仕組みを意図しています。

私の個人的見解では、これはおそらく実現しないと思います。アメリカの政治的風土がこれを許さないでしょう。アメリカ全体の高等教育機関に共通に適用できる、意味のある簡明な評価方法を何とか見出そうとする非常に重要な問題提起なのですが、この問題を解決するにはまだしばらく時間がかかるだろうと思っています。

例えば、卒業生が高収入の仕事に就いているかどうか、卒業生の対所得債務率はどうなっているかによって規制を行う「利益ある雇用 (Gainful Employment)」、これらも一つの消費者保護メカニズムですが、これは、営利目的の高等教育機関をターゲットとしています。しかし、営利目的の機関というのは、民間企業であって、彼らは非常に強力なロビー集団を持っていて、こうした法律が施行されないように活動を行っています。

アメリカにおける質保証に関する議論が、様々異なる状況を通じて質保証に関する良い事例となるかどうか、何とも言えません。

岩田：パーナ先生、ありがとうございます。濱中先生からは、所得連動型返還の導入については、卒業しても所得の低い職に就いたり、あるいはドロップアウトしたりする人たちは、そもそも進学すべきでなかったものであり、そういう人たちにまで政府がコストをかけて支援することに対して批判が出てくるだろうというご指摘がありました。

他方で、途中でドロップアウトしようが、低い所得の職に就こうが、高等教育を受けたこと自体にメリットがあるという考え方もあると思います。

このことについて、アメリカの場合について、ご説明いただけたらと思うのですが、いかがでしょうか。

パーナ：必ずしも学位を取得していなくても、[何年か] 大学に行った人のほうが収入が多いというデータは確かにあります。しかし、学位取得者のほうが優遇されるのは確かで、学業を修了した者にとって便益が大きいということだと思います。

アメリカでは、私が先ほどお見せしたように、中退率が高いことが大きな懸念事項となっています。学位取得者を増やすよう訴える慈善団体もたくさんあります。また、国際競争を勝ち抜き、新たに創造される仕事に対応できる労働力を準備するためには、国民の教育レベルを高める必要がある、というのがオバマ政権

のレトリックでもあります。これは大きなランドスケープの一部です。

その他の議論として、私は最近出版した本において、経済学者が、国際競争に勝ち抜くためにこの国にとって必要だと考える教育レベルに到達するためには、現在のシステムにおいては処遇されていない人々に対して、より良い教育を提供することが不可欠であるということを論じました。つまり、歴史的には、大学に行くこともましてや学位を取得することも無かった人々、例えば低所得層の人々、エスニック・マイノリティの人々、特定地域に住む人々、こういった人々の中から学位取得者を出していくには何をすべきかということを考えなければならないのです。

教育レベルを高め、より多くの人が進学するよう高等教育を拡大させた場合には、学位未取得者の増加というリスクも同時に発生するのではないか、というのが問題点でしたね。それは国としてはアメリカのことが想定されていますよね。これは、アメリカには多種多様な多数の高等教育機関があるということにも現れていると思います。

全ての人に機会が与えられるべきだというのがアメリカの哲学です。もちろん皆がこれに賛同しているわけではありませんが。これに対して、私が主張しているのは、全ての人々が、大学に行って成功するための学業の準備ができていべきだということです。我々はまだそこに達していません。

また、アメリカでは、学業的なレディネスに加えて、経済力と情報という問題があり、これら三つのカテゴリーがそれぞれ重要だと思います。

アメリカでは、初等・中等教育による学業のレディネスが高等教育で必要とされる学業水準に達していないという問題もあります。これらが、私たちが現在検討している課題です。

パー：同じ問題について簡単にコメントします。なぜ、学位を取得しても良い成果（高収入）が得られず、ローンを返済できなくなるのか。これについては、パーナ先生が今お話しされた教育システム上の問題があるのも事実です。これは非常に重要な問題で、これ以上付け加えることはありません。

二番目の問題として、少なくともいくつかの国においては、優れた卒業生がいながらも、労働市場に問題があるということがあります。卒業生を吸収できる流動的な労働市場が必要です。

さらに三番目の問題として「運」の問題もあります。確かに平均でみれば学位取得者のほうがより多くの収入を得ています。しかしこれは平均でしかありません。この平均値の周辺に分布が広がっているのです。つまり平均以上に稼ぐ人もいれば、平均以下の人もいます。

こういったことがあるからこそ、ローン制度には何らかの保証制度が必要になるのです。ただし国としては、すべての学位取得者が高所得者になるわけではないからといって、この制度を悪い制度だとみなしてはならないという点を認識しなければなりません。

運が悪いために高収入を得られない学位取得者もいるでしょうし、あえて収入の良くない職業を選択する者もいるでしょう。また、介護や子育てといった理由により仕事に時間をさけない人もいれば、仕事に時間をさけない時期もあるでしょう。

したがって、稼ぎが悪いからといって、その人が怠け者であるかのような議論をしてしまうと、重要な多くの問題を見過ごしてしまうのではないかと危惧します。

岩田：ありがとうございました。パー先生は非常に優しい経済学者だということがよく分かりました。それでは、魏先生、よろしくお願いします。

魏：私からは、所得連動型返済方式について、技術的



な側面からコメントしたいと思います。

私は、所得連動型返済方式というのは、健全な徴税システムの上に成り立つものだと思います。中国の場合、現在のところ、このようなタイプの学資ローンの導入については議論されておられません。というのは、中国では、歳入の多くが間接税によるものであり、直接税である所得税は全体の20%を構成するにすぎないからです。税金の構造は、所得連動型の学資ローンの導入においては非常に重要な意味を持つと思います。他方で、日本では、歳入の多くが所得税から来ていると思いますので、このような方式を導入することには問題はないでしょう。技術的な観点からは、日本が所得連動型返済方式を取り入れるというのは、非常に合理的なことだと言えると思います。

次に、濱中先生が触れられた、中国の抱える課題についてお話ししたいと思います。濱中先生は、もし高等教育システムがさらに拡大した場合に、学生支援制度が破たんしてしまうのではないかとおっしゃられました。これは確かにそのとおりだと思います。

私の報告では、中国は、2007年の政策に基づいて、徐々に学生への経済支援の制度を構築してきたと申し上げました。これまでのところ、この制度は比較的うまくいっています。しかし、将来に渡って、この経済支援制度が、様々な変容に対応できるとは言えません。この点について、いくつかのポイントをお話しします。

まず、授業料の水準についてです。私は、現在授業料は、公的高等教育機関の全支出の26%しか賄っていないということをお話ししました。言い換えれば、現在のところ、中国の授業料は非常に安いということです。授業料の水準は10年間変わっていません。しかし今後は、授業料は確実に上がっていくでしょう。

二番目に、授業料の高騰と学生数の増加にともない、奨学金や給付金の額もその需要の増大に合わせて増えていくだろうということです。出身地（生源地）学資ローンについては、現在までは上手く行っているのですが、このローンに係る公的な負担は非常に大きいものです。政府は、利子補給とリスク補てん基金にかなりの額を支出しています。今後、学資ローンの額が増えれば、政府にとっての負担も同様に大きくなっていくはずですが。

三番目に、中国の財政事情は今年大きく変わったということです。過去の数年間において、経済成長率は



30%超え、10%超えということもありましたが、最近これは顕著に下がってきています。2014年は、経済成長率はわずか8%でした。このような状況が今後も続くならば、限られた公的財源を、社会保障、医療制度あるいは義務教育制度が奪い、学生への経済支援制度の財源が逼迫するということになるでしょう。

今後、中国の学生支援制度は、改革を余儀なくされると思います。恐らくは、国の歳入構造の変容にともない、つまり、直接税である所得税が歳入の50%以上を占めるようになれば、そして、中国が固有の所得税徴収システムを構築するようになれば、中国もまた、所得連動型返済方式の導入を検討することになるでしょう。

岩田：魏先生、どうもありがとうございました。それでは、芝田先生、色々と反論をお持ちではないかと思っておりますので、よろしく願いいたします。

芝田：確か、濱中先生からの私に対するご質問は、大学の質保証と学費制度の関連という点が1点あったと思いますが、先ほどプレゼンテーションの中でも申し上げたとおり、イギリスが最初に1,000ポンドから3,000ポンドに授業料を引き上げたときは、新たに得られた財源を教育研究の向上に充てたと理解しています。日本でも教育研究の質を向上させようと思うと、やはり一定の財源が必要だと考えます。

一つのやり方は、授業料の値上げですが、日本の場合は、私立大学が大きなシェアを占めているというこ

ともあり、全国一律に授業料を上げるわけにはいかない。国立大学だけ授業料を大幅に上げるという選択肢もありますが、先ほど申し上げたように、国立大学に配分されている運営費交付金の減額に繋がる可能性があるため、それも両手を挙げて賛成というわけにはいきません。

そこで、大学の経営サイドにいる者としては、一部の欧米の大学のように、特に同窓生からの寄附などを中心にした、新たな財源を確保する努力をしなければいけないと思っています。特に国立大学では、一橋大学のような特定の大学を除いて、今までほとんど言っていないほど努力がなされていなかった分野です。それを実現するために、是非、税制改正をしてほしいと思っています。具体的にいうと、寄附をした場合の税額控除なのですが、これを是非日本でも導入してほしい。それによって新たな財源を大学が独自に獲得する道をもっと広げていきたいと思っています。その財源を得て、教育研究の質の向上をサポートしていくということが一つの課題です。

それから是非提唱したいと思っておりますのは、特に教育面での質の向上に資すると思っておりますが、イギリスがやっているような効果測定指標（KPI）の公表をやるべきだと思っています。日本でも、様々な指標や情報の公表が進められてはいますが、もっと分かりやすくシンプルな、絞り込まれた指標を公表すべきだと思っています。

その一つは、先ほどバー先生のお話にありました学生による授業評価結果です。それから、確かイギリスの場合は就職率や就職後一定期間経った後の収入といった、なかなか補足しにくいようなデータまで、KPIとして公表していると理解していますが、競争を働かせるためには、そうした分かりやすい手法を用いてやるべきだと思います。

日本でも様々な評価システムが導入されていますが、分かりやすいシンプルな指標、これが必要だと思います。これについては、バー先生からさらに情報提供いただけるかもしれません。

岩田：小林先生、問題点あるいは日本の事情について補足していただける点、これが課題だという点がありましたらお願いします。

小林：様々な問題が出てきて、聞いている皆さんは、大量の情報が入ってきて、全体像が見えなくなっているのではないかと思います。



最初に濱中先生から問題提起されたのは、そもそも何のために奨学金をやっているのかという理念の問題で、これはやはり一番重要な問題です。日本の奨学金制度は1943年、つまり70年前にできたもので、基本的にはメリット・ベースのシステムだったわけです。これは数少ない大学生を育成するという育英的な観点からなされてきたのですが、それが今のように学生の3割以上が奨学金を利用するという状況になっても、基本的には変わっていない。そのことが非常に大きな問題をもたらしているということでした。

それに対して、バー先生は、ローンというものをどのように考えるかということについて、違った見解を出されたわけです。特に重要なのは、ローンは一種のセーフティネットとして、あるいは保険として機能しているのだというお話だったわけです。こういった考え方は、今のところ日本の奨学金の考え方については出ていませんので、十分考える必要があります。

それから、今日はバー先生には特に所得連動型のローンについてお話しただくようお願いしていましたので、イギリスの全体像については言及されていません。イギリスの場合には、このほかにも給付型奨学金やグラントがたくさんあり、イギリスはもともと福祉国家ですので、学生に対する補助金もたくさん持っているのです。

それからもう一つ、この問題は決して奨学金をどうするかという問題だけでは片付きません。既に皆さんからも問題提起されていますが、最初に出てきたのが大学の質保証という問題です。お金を使う以上、特に公財政を使う以上、質をどう保証するのかということ是非常に真剣に考えなければいけないということです。それについて幾つか議論がありました。

次に、では大学卒業者が何をしているかという問題です。労働市場の問題、あるいは就職が良いか悪いかということにも繋がってくるというお話がありました。平均的なものは捉えられるのですが、それ以外に、ラッキーな人もいればアンラッキーな人もいるから、それをどのようにするかということも問題だというお話がありました。これも非常に重要な論点だと思います。

濱中先生から、果たして日本はどのような形の奨学金制度を選択すべきかということについて、アメリカの方が望ましいのではないかということでした。

イギリスの場合には、全ての大学生がローンを選択し、在学中は一切支払わず、卒業してから払うというシステムですが、アメリカの場合は、パーナ先生が説明されたように、複数の選択肢があって、非常に多くの種類のローンがあり、連邦ローンだけでも非常にたくさんプログラムがあります。しかし、他方で、こういったことが、逆に選択を難しくしているという問題もあるわけですね。

日本も、今後所得連動型返還を導入するときに、非常に簡単なシステムにするのか、それともアメリカのように選択肢がたくさんあり、学生ができるだけ自分に都合の良いものを選択するのか。これは非常に大きな問題です。日本学生支援機構の奨学金にも、一種（無利子）と二種（有利子）があり、そこに所得連動型が入っていますので、かなり制度として複雑になってきています。今後これをどうするかという問題です。

それに関連して、情報ギャップという問題があります。なかなかこの問題には馴染みがなかったかと思いますが、これだけ制度が複雑になってくると、私は果たして日本の奨学金制度をどれだけの人がきちんと理解できているかというのはかなり疑問です。私も実はそんなに全体像は分からないのです。そのような状況の中で、今後の制度をどうするか、これをもう一回考え直す必要があると思います。

そして、「神は細部に宿る」、英語では神ではなく「悪魔」だそうですが、細部の設計もこれから非常に重要になってきます。

岩田：ありがとうございます。今の小林先生のまとめを受けまして、バー先生、いかがでしょうか。

バー：皆さんが提起された、いくつかのポイントについてコメントさせてください。最初に、芝田先生は同窓会による寄附についてお話しされましたね。同窓会が母校に還元しようとする伝統のあるアメリカにおいては、これは重要な要素をなしています。しかし、そのアメリカにおいてさえも、実態を見ると、寄附金額の大半が、一部の教育機関に極度に集中しているということが分かります。つまり、寄附は一部の少数の教育機関にとってしか実質的に機能していないということです。

イギリスでも、寄附による資金獲得という方法を模索してきましたが、我々はアメリカのような伝統を持っておらず、非常に苦労しています。小林先生が言われたように、イギリスは福祉国家の伝統に成り立っており、国家が負担すべきだという考えが根強いのです。同窓会から資金を獲得しようとする考えは決して悪いものではありません。しかしながら、それがどこまで有効か、またそれがどのくらい迅速に効果を発揮するかといったことについては、あまり楽観的になるべきではないでしょう。

芝田先生は、イギリスにおける質保証に関するデータ収集についてもお尋ねになりました。ここで明確にしておきますが、私が申し上げたことは、あくまでも私がこうあってほしいと考えることであって、質保証の効果的な仕組みのあるべき姿です。

イギリスでは今この仕組みを導入してきたところで、先ほどお話ししたようなデータを集め始めたところですが、まだその全てが集まっているわけではありません。例えば、私のコースの学生による授業評価については、これはまだ公表されていません。高等教育機関に対してこうしたものを公表する義務はないのです。

「キー・インフォメーション・セット」と言われるものが端緒に着いたところです。これは、卒業生がどのような職業に就いているか。ここでも、私たちはいくらかのデータを持っていますが、まだ十分ではありません。こうした取組はまだ発展途上だと言えます。

日本のために申し上げたいのは、まず、どのような情報を収集すべきかを明確にすること、そして、その次に大学との戦いに備えることです。というのも、大学というのは、他大学にはこうしたデータを公表してほしいと思っはいても、自分の大学については公表したがるものだからです。したがって、強い抵抗を受けることになるでしょう。おそらく、データの公表に賛同させるためには、いくつかの大学の副学長を呼び出してお尻を叩かなければならいでしょう。

小林先生は、イギリスは福祉国家タイプ的高等教育観に根差していて、学生に対するグラントのシステムを有していると、大変正しい指摘をされました。しかし、私の見解では、世界は変容している。グラントは、同一年齢人口の5%しか大学に進学しない状況であれば実施可能ですが、進学率が50%に達しようしている現在、グラントとは異なるアプローチが必要なのです。

確かにイギリスではグラントに多額の予算を割いています。しかし、もし私にそんな力があれば、大学生のためのグラントの予算を廃止してしまって、先ほどお話ししたポリシーに基づいて、より早期の教育に充てるでしょう。つまり、小学校でのリテラシー教育やニューメラーシー教育、また、貧困層の生徒が高校を卒業できるよう経済的な支援をすることに使うでしょう。機会均等の実現を求めるのであれば、こういったことにお金を使うべきではないでしょうか。

政治家たちはみなグラントにお金を使いたがります。この点が、経済学者と政治家が衝突する点です。私は経済学者が正しいと思っています。ただし、私は「政治家」ではありません。

岩田：ありがとうございます。では、パーナ先生、よろしくお願ひいたします。

パーナ：いくつかコメントしたいと思います。授業料の値上げについてですが、アメリカの高等教育システムの特徴の一つは、非常に多様なマーケットの上に存立しているという点です。いわゆる「エリート」タイプの大学、私が勤めているような大学があり、これは少数の私立大学です。それから、地域にある大学、これらは、コミュニティ・カレッジのような全ての人に門戸の開かれた大学から公立大学まで難易度に幅があります。したがって授業料の額にも様々なレベルがあるのが適切ですし、それぞれのセクターにそれぞれのやり方があって当然なのだろうと思います。

寄附や献金による資金獲得力というのも、機関によって異なってきます。私が勤務する大学のように、授業料の額面価格は非常に高くても、寄附金がたくさん集まり、機関独自にグラントを支給する財力があるため、低所得層の学生にとっての実質的な学費が、より難易度の低い大学よりも安くなるということはよくあります。こうした次元についても検討する必要があるように思います。

質保証の効果測定指標（KPI）についてですが、カレッジ・スコアカードにはどのような指標が示されているかをお話ししていませんでしたし、私の配付資料を見ても読み取れないと思います。これらの指標は、平均のコスト、6年間での卒業率、連邦政府ローンのデフォルト率、連邦政府ローンの借入率、就職率等を示していますが、全ての大学を通じて得られる情報ではありません。

次に、単純なものがいいか、それとも複雑なほうがいいのかという問題についてお話ししたいと思います。これは本当に根本的な問題だと考えています。

アメリカのシステムは、想像し得るありとあらゆる点において複雑さをきわめています。機関の種類も複雑ですし、学生支援の種類も複雑です。これには理由があり、つまり、アメリカの高等教育システムが市場に基づいているからだということです。言い換えれば、利害関係に成り立つシステムということです。学生数についても機関の規模についても、非常に多様なマーケットがあり、それに対応すべく、こうした学生支援のプログラムがあるのです。

現在執筆中の著作において私が試みているのは、事実に基づいて、アメリカのいくつかの政策間に調整、連携をもたらす方策を検討することです。

現在、公立学校への州政府からの補助は、授業料とは無関係に規定されており、また、授業料は学生支援とは無関係に規定されています。例外もありますが、一般的には、州からの補助金、授業料、学生への支援、これらが学生が大学に進学できるかどうかを左右する手段なのですが、これらはみなばらばらな手段なのです。きっと、これらの手段をより相互に連動させて、よりよい方法を見出すために、もっと計画性を持たせることができると考えています。

岩田：パーナ先生、どうもありがとうございます。

それでは、フロアから質問を受け付けたいと思います。これだけの高名な先生方が一堂に揃うことはなか

なかないかと思しますので、是非質問していただければと思います。

質問1：パーナ先生が提起された、年長の学生へのローンあるいは奨学政策をどう考えるかという問題について質問したいと思います。

日本では、学部生に限れば18歳から22歳ぐらいの学生がほとんどを占めます。若い人がそのまま大学に行き、その後すぐ仕事に就いていくという伝統が続いてきた社会です。しかし、大学院進学者が増えたり、あるいは生涯学習ということで、より幅広い年齢の人たちが大学にアクセスできるようにしていこうとも言われています。

そこで、各国では、この問題を理念的にどう考えるのかということをお伺いしたいと思います。パー先生がご紹介された、若いほど投資効果が社会的に高いという議論を前提にすると、成人学習を行う人たちに対して、どのような理念を持って社会的投資を正当化できるのでしょうか。

もう一つは、中国においては、経済成長が進む中で、大学に行けなかった世代が成人学習を行ってきた長い伝統があると思いますが、そこに対してどのように公的な財政投資をするのか、あるいはお金が足りない場合に、どのようなローンを作っておくのかについて伺いたいです。

岩田：どうもありがとうございます。極端な例では、リタイアした人が趣味のために大学に来たり、技能を伸ばしたいという場合に、公的に負担する根拠があるのかどうか、そういうことです。

それでは、まずパーナ先生、お願いいたします。

パーナ：ご質問、そして情報提供ありがとうございます。アメリカにおける研究のほとんどは、年長学生よりも従来どおりの「新規高卒の」学生を対象にしています。その理由の一つは、年長学生については十分なデータが得られないことにあります。中等教育から高等教育へと進む学生たちに関する追跡データは持っているのですが、中等教育を卒業してしばらくたった人たちがどのように大学に進学しているかを把握するのはより難しいのです。おそらく、お金も問題になるでしょう。

ここで、経済支援の種類について少し述べたいのですが、ニード・ベースのグラントを廃止するという議論については反論しておきたいと思います。ニード・ベースのグラントの支給状況と大学進学率は、特に低

所得層の学生において強い相関関係にあるということは、アメリカの調査により判明している一貫した事実です。したがってなかなかこれを廃止するというわけにはいきません。

年長の学生にとってもお金は問題になると思います。パートタイム学生への支援は比較的少なく、これも一つの問題です。雇用者による授業料補助という制度もありますが、その取得率は極めて低くとどまっています。また、幾つかの定性的調査に基づいて、個人の生活という観点から年長者の大学入学に伴う問題を見ると、例えば、子育てができるかどうか、自宅や職場の近くに大学があるかどうか、交通手段はどうかといったことがあります。これらも考慮されなければいけない課題だと思います。

最初に申し上げたポイントで、議論の中でも出てきたと思いますが、高等教育の費用負担の責任をどう考えるか。これは直接には、年長学生あるいは非伝統的な学生に関するテーマではありませんが、同様に、コンテキストを超えて考え得る問題だと思います。

アメリカでは、従来の「新規高卒」年齢の学生においても、大学進学費用を支弁する責任は、親よりもむしろ学生自身が担うようになってきています。このような費用分担は様々な形で見られ、このことも、大学進学を遅らせる、あるいは高校卒業と同時に進学しない学生が増える要因となっているかもしれません。つまり、まずは仕事をして進学費用を稼がなければならぬからです。この問題については、引き続き考えていかなければいけない課題が数多くあります。

岩田：ありがとうございます。それではパー先生、よろしくお願いします。

パー：グラントの問題について少し言わせてください。私は大きな食い違いはないと考えています。確かに私は、より多くのお金を早期の教育に充てるべきだと言いました。私が反論しているのは、グラントに多くの予算を割くことが、いつでも無条件に良いことだという考えに対してです。グラントというのは特定の目的を持つ制度です。つまり、もしそれが無ければ大学に行くことができなかつたであろう学生を支援するという目的です。グラントというのは、適切な対象に対して支給されるべきものです。そこには、今、パーナ教授が行われているようなリサーチが伴うべきです。イギリスでは、政府がデータを持っていて、それを研究者に提供してくれませんが、しかし、私が言おう

としているのは、グラントの対象について十分に考えなければならないということ、そして予算の濫用になるようなばら撒きにはならないということです。

では、年長者への経済支援という問題に戻しましょう。確かに、伝統的なモデルは、若い学生たち、またフルタイムの学生たちです。これは良いモデルではありますが、もはや唯一のモデルではありません。パートタイムの学習、学習の形態、そして学生の年齢という点において、より柔軟に対応できるシステムにしていくことが重要です。

年長の学生に対しても経済支援が必要だと言える理由は、私には三つ考えられます。一つは、平等性の議論によるもので、社会的不平等によって、若いときに大学進学できたはずの人たちが進学できなかった時代がかつてあったからです。

第二の理由は、先ほど申し上げた、スキル偏向型技術革新がスキルへの需要を増大させているということです。時間が無くてお話しできなかったのですが、必要とされているのはスキルだけでなく、また訓練だけでなく、繰り返し再訓練することでもあるからです。なぜなら、今日のスキルはかつてよりも陳腐化するのが速いからです。したがって、若いときに学位を取得した人も、また戻って訓練を受けなければならないのです。

これは、投資の収益という観点からもいいことです。投資が生涯続くのであれば、より若い時に投資するほうが効率的なのですが、投資が短い間となると、若くない学生に対しても支援するというのは、ずっと手堅い経済的提案になると言えます。

三つ目の理由は、単純に、年齢差別は避けるべきだということです。こうした問題を考えるイギリス政府の小さな委員会に属していたのですが、そこでの結論は、理念上の原則としては、全ての人全て年代において大学に行くことができるべきだということでした。しかし、生計をもカバーするようなローンというのは、年金受給年齢よりも若い人にも適用されるべきです。年金受給年齢に達したら、生計を立てる別の手段を得られるのですから。

以上が、年長の学生に対しても経済支援をすべきだということの強力な根拠になると考えています。

岩田：パー先生、ありがとうございます。魏先生、中国の状況については、いかがでしょう。

魏：ご質問の内容は、中国においても重要な意味を

持っていると思います。年長学生についてですが、中国では、再度教育を受けている学生に対しては、正式な支援制度がありません。私の報告で紹介した学生支援は、全ての通常の学生、言い換えればフルタイムの学生を対象とするものです。今後は、知識基盤社会において、中国もまた、これらの問題に焦点を当てて、学生支援制度を変革していかなければならなくなるでしょう。

岩田：魏先生、どうもありがとうございました。

今のご発言を受けて、日本側の状況として、芝田先生、濱中先生、何かコメントがありましたらお願いします。

芝田：パートタイムの学生の問題は、これから大変大きな課題になると思っています。理念的に考えると、パートタイムの学生に対してもローンの提供があるべきです。これは今もお話がありましたように、知識基盤社会の非常に大事な層を形成する人たちが、常に新しい知識を吸収する必要があるわけですから、それは社会にとっても非常に重要なことで、ローンの対象になるべきだというのは正当な意見だと思っています。

しかしながら、実際にこれを設計する立場になると、返還の期間をどうするかといった、相当難しい問題がたくさんあることが直ちに予想できます。恐らく政策立案者としては、まずは伝統的な年齢層の学生、フルタイムの学生に対する所得連動返還方式を導入するというのが順当なステップかと思いますが、その先にはパートタイム学生の問題を必ず検討しなくてはならないだろうと思います。

濱中：パートタイムの学生の問題は、かなり重要な問題を孕んでいると思います。パートタイムの学生がどこで増えるかということをも日本で考えたときに、恐らく研究大学のような非常に選抜性の高い大学ではなく、職業教育に近いような教育を行う私立大学や専門学校であることは予想ができます。

アメリカでは恐らくそれをコミュニティ・カレッジという公立の学校が担っていますし、イギリスでもファーザー・エデュケーション・カレッジ (Further Education College) と言えば公立ですから、比較的安い授業料で行けるのです。

ところが、日本では、このような高等教育の裾野を支える部分が全て私学で、授業料が高い。これがやはり、他国の状況とはかなり違う問題なのです。高等教育の裾野を広げるときに、どうやってその費用を賄う

のか。それは、奨学金のような形ではなく、本来は税金で直接に支えるべきなのではないかと思うのですが、これは日本では非常に難しい問題です。

そこで、各国では、非エリート的な高等教育を誰がどう支えるかについて、どのような議論をされているのか伺いたいと思います。

岩田：ちょっと難しい質問になりましたね。では、バー先生、よろしくお願いします。

バー：大学支援のためにどのように税金が使われるべきかということですね。私が先ほどお話ししたように、高等教育が、個人に対してだけでなく社会に対してもたらす便益を考える必要があります。さらにこのほかに、再分配に関わる理由があります。つまり、恵まれない背景を持つ学生たちに対して高等教育の機会を提供するような機関を支援するということです。

アメリカのコミュニティ・カレッジはその優れた例だと思います。私が働くロンドン・スクール・オブ・エコノミクスのように、国際的な競争の舞台に立つ大学もあり、こういう大学は自分の面倒は自分で見る、そして国際的に競争していく十分な力を有しています。他方で、私の大学から3キロ離れたところには、地元の、教育経験の限られた学生たちが通う大学があり、アメリカのコミュニティ・カレッジのような役割を担っています。こうした大学は、競争をすることはなく、また、競争はこういったタイプの大学においては悪しきモデルになります。パーナ先生が高等教育機関の多様性ということについて話されたと思いますが、それは必要かつ望ましいことでもあると思います。私が申し上げた競争モデルというのは、一部のエリートタイプの大学には適用され得ますが、全ての大学に対してではありません。別のタイプの大学があり、またそこでは、多くをあるいは全てを納税者の負担に依拠しているということがあっていいのだと思います。

パーナ：それに少し付け加えさせていただきます。納税者のお金の利用方法には二つの選択があります。授業料の額面価格を下げることを目的として、高等教育機関に直接配分されるべきか、あるいは、その基準が何であれ、基準を満たす特定の人々を対象とする学生への経済援助に対して配分されるべきか、つまり、進学費用を払うのに大きな困難を抱える学生たちに直接与えられるべきか、ということです。

アメリカにはどちらも存在します。コミュニティ・



カレッジや授業料の安い大学においては、機関への補助が行われています。こうした大学では教育コストが安く、したがって授業料も安いのです。別のタイプの大学、つまり授業料が高い大学では、支援はむしろ学生に対して、その経済的必要性に応じて与えられます。もちろんほかの基準もあります。

岩田：ありがとうございます。その他にご質問はございますか。

質問2：私は親ですので、子どもの学費だけでも大変です。しかも子どもが複数いればさらに大変です。一人を前提に制度設計をされると、とても困るということをお願いします。

日本で最近問題になっているのは、学生のアルバイトです。奨学金を借りて何とかやる学生もいますが、それだけでは足りない場合、あるいは奨学金を借りるとたくさん借金を抱えてしまうので、あえて借りないという選択をしている場合もあります。日本でも親から得られる支援が少なくなってきており、仕方がないからアルバイトで生活をやりくりするのです。そこでは、日本の労働市場の問題もあり、違法な扱いを受けたりすることもあります。

もう一つの問題は、アルバイトに追われて勉強ができないという問題もあります。週に20時間ぐらい働く学生は珍しくありません。外国ではこのような問題が起きていないかお伺いしたいと思います。

また、学生の生活が非常に苦しくて、学業に力も十

分注げないということは、日本の競争力というよりは、むしろ社会の維持のために非常に危険な状態ではないかと思えます。そのような意味で、社会の維持や技術を維持していくために高等教育への投資が必要ではないかと思えます。

今回は公費支出の水準が論点として出ていませんが、日本の場合はGDP比で見ると少ないと言われています。この議論なしに、とにかく財政が苦しいからという議論をすべきではないと思えます。足りないのだったら引き上げるべきではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

岩田：濱中先生も、日本では奨学金が生活費まで賄っていないという問題をご指摘になりましたが、その点を含めてもしご助言いただけたところがありましたらお願いします。

パーナ：アメリカでは、生活費はニード・ベースの経済支援の受給資格の計算式に含まれています。この計算式は、就学中の子どもの数も考慮に入れるもので、進学費用についても単に授業料だけでなく、生活費も組み入れられた形になっています。

学生が在学中に働くことについては、私が行った研究においても考察したことなのですが、ここには二つの問題があると考えています。一つは、調査の結果として分かったのですが、すべての費用を自分で働いて賄おうとして、一切のローンを回避する学生がいるということです。経費を支弁する方法はたくさんあるにもかかわらず、自分の家族がそれを払えないのなら、自分で働いて賄おうとするということです。これが第一の問題点です。

これとともに、定性的なデータが示しているのは、一日の時間というのは限られていますので、学生たちがアルバイトに時間を割けば割くほど、勉強する時間は減るわけです。したがって、学業面での問題が出てきています。このことは、学生自身にとっても非常にストレスになっています。授業に出席しながら、どうやって働く時間をやりくりするかというストレスです。

アメリカでは、多くの学生がアルバイトに長時間を費やしていて、また、子どもを持つ学生も多いですし、その他の様々な生活の問題を抱える学生もいます。多くの問題がここにはあるのです。

もう一つ指摘をすると、調査によれば、一週間の労働時間が10時間～15時間で、しかもオン・キャンパス

で働く学生たちは、卒業率が高く、しかも、全く働かない学生よりも良いという結果が出ています。いくつかの大学では、ローン・リプレースメント・プログラムを提供しています。大学がローンの保証をし、学生には返済義務の無いグラントを支給しています。このプログラムに、1週間あたり10時間から15時間のアルバイトが組み込まれています。このくらいであれば適切な労働時間であると言えますし、時間のやりくりもうまくいくでしょう。調査からは、週20時間以上働くと、学生たちの成績が下がり始めるという結果が出ています。

パー：親の負担に関する質問に答えたいと思います。経済学者というのは端点解、つまり、多くの解決方法があるのに一つの方法しか用いないというのを嫌います。親は賃金労働によって負担できますし、学生はローンを通じて将来の収入によって払うことができます、あるいは、納税者も払うことができます。このうちのどれかが主要な方法であるべきだというのは、経済学者の目から見ると正しくありません。

主要な財源として親の負担に頼るとするのは、おっしゃられたような問題を引き起こします。よって、これを許すのは悪いシステムです。学生の賃金労働に頼るのは、当然ながら学生にとっては大きなストレスで、学業を怠ることになります。税金によってすべてを賄うというのは、ごく小さなシステムにおいてしか有効ではありません。税金に依存しすぎることに對しては、質、アクセス、規模という高等教育財政の三つの目的の達成の失敗を導くという反論があり、今日は時間が無いのでお話ししませんが、このことは詳細に論証することができます。

質問への回答は、ローン制度を持つならば、それは授業料と生活費の両方をカバーするだけの十分なものでなければならぬ、そうすれば、すべてを自分の力で賄いたいと願う学生の希望を実現することができます。しかし、親が支援したがっていて、学生もそれを受け入れるのであれば、それは素晴らしいことです。その場合は、学生はより少額のローンを利用すれば済みます。パートタイム労働については、もしそれが強制されたものでなく、パーナ先生が言われたような支援パッケージの一部に組み込まれたものであれば、これも実際に有効なものだと思います。

したがって、ローンというのは、端点解を回避するもので、特に、親の負担に頼るとか、賃金労働に頼る

とか、税金に頼るといった悪しき端点解を回避するのに有効なのです。

最後に、GDPに占める高等教育費の割合についてですが、これはおそらく財務省が答えを探し求めている問題ですね。何が問題かという、これに回答するためには、高等教育がもたらす様々な便益を、科学的に十分検証可能な仕方でも数値化する必要がある、ということなのです。いろいろと理由はありますが、私はその方法を知りません。むしろこれは判断の問題ですし、あるいは、他国の状況を見ることも参考になるかもしれません。国は、人材への投資としてだけでなく、むしろ保険として、教育に投資すべきだということもできます。教育への投資は、外国に人材を奪われることを防ぐための保険であり、技術の退行を防ぐための保険でもあるのです。

したがって、端的には、「分からない」というのが私の答えですが、ただし、もし間違えたら、より多く投資して間違えたほうがいい、ということとは言えると思います。

岩田：パーナ先生、バー先生、ありがとうございます。では最後に、本日の企画者の小林先生から、難しいとは思いますが、このパネルディスカッションのまとめをお願いしたいと思います。

小林：論点が非常にたくさんありますので、あえてまとめるということはしませんが、幾つかお伝えしておきたいと思います。

まず、私たちは日本でも様々な調査をしております。幾つかの点についてはエビデンスを提出しております。例えば最後にご質問にありましたアルバイトと学生生活の関係ですが、これについても「学生生活調査」等幾つかの調査を行っており、アルバイトを減らすことに奨学金が寄与しているというようなことは調査結果からも分かっています。ただ、残念ながら財務省から出ている調査では全く逆の結果が出てしまっていて、そのあたりは、論争になっているということをお伝えしておきます。

教育水準の問題についても、やはりエビデンスを示さないといけません。文部科学省は、国際的に見て低いと言っていますが、それだけでは問題が片付かないところに来ているということを申し上げたいと思います。大学がどの程度社会に対して貢献できているかということについて、エビデンスを示すということが非常に重要だということを、バー先生も指摘されまし

た。これについて、教育再生実行会議で幾つかの論点を出してございまして、国立教育政策研究所でも幾つかのエビデンスを出してございます。日本でもこのようなエビデンスに基づく議論が進行しているということをお知らせしておきたいと思っております。

それから、バー先生によれば、ローンは生活費と授業料をカバーすべきだということなのですが、これについては、逆に私たちの検討会議においては、ローンの総量を規制すべきだ、借り過ぎを防ぐべきだという議論もあります。こういった点についても、これからエビデンスを基に議論していくことが必要であろうと思っております。

寄附の話や国立大学の運営費交付金についても現在検討が進められております。ここでも、どの程度競争的にするのか、あるいは裁量を認めるのかというような点について、議論が行われており、近々この結論が出る予定です。

最後に宣伝となりますが、私たちの海外調査につきましては、これまでも文部科学省の委託事業の報告書、あるいは私がまとめた本、あるいは日本学生支援機構の調査報告書という形で公表しております。今回イギリスで行った調査につきましても、現在報告書を刊行すべくまとめているところであります*。

また、アメリカの学生支援、特にオバマ政権になってどのように変わったかということに関しては、東京大学の大学総合教育研究センターのモノグラフが出ており、これは大学総合教育研究センターのホームページからダウンロードできますので、ぜひご覧になってください。本日パーナ先生が説明されたことについても、様々な形で紹介しております。

それから、本日のシンポジウムについても報告書にまとめて、今後の議論の参考になるようにしていきたいと考えております。

本日は、皆さんに集まっただき、最後まで長時間に渡って議論いただいたことについて感謝したいと思います。

岩田：小林先生、どうもありがとうございました。時間を超過しましたが、これも、パネリストの皆様の非常に刺激的な報告、さらに非常に懇切丁寧なご助言があり、議論が盛り上がったためかと思っております。感謝の意を込めまして、壇上の先生方にいま一度盛大な拍手を頂ければ幸いです。ありがとうございました。(拍手)

*<http://www.jasso.go.jp/about/statistics/> 参照

閉会挨拶

東京大学 副学長・大学総合教育研究センター長

吉見 俊哉

東京大学副学長、大学総合教育研究センター長の吉見でございます。主催者を代表して、閉会のご挨拶をさせていただきます。

本日は「高等教育の費用負担と学生支援」という大変重要なテーマについて長時間に渡りご議論いただき、また、会場の皆様には最後までお話をお聞きいただき、本当にありがとうございますでした。

特に、ニコラス・バー先生、ローラ・パーナ先生、そして魏建国先生には遠方よりおいでいただき、私ども日本の状況をお聞きいただきながら、大変熱心にお話をいただきましたことを深く感謝申し上げます。

今日、大学は、長期的あるいは短期的な、大きな危機や転換点に直面していると感じています。長期的な課題としては、いわゆるグローバル化、そしてデジタル情報化が進んでいます。さらに、とりわけ日本の場合には少子高齢化という大きな波が襲ってきております。これらの波の中で、私たちは大学の再定義、つまり大学とは何か、大学は社会との間でどのような関係を持つべきか、ということについて、改めて根本から考え直さなければいけない時期に来ているのだと思います。

若干私自身の考えになってしまいますが、私はいろいろなところで、大学は人生の通過儀礼から、むしろキャリアやビジョンの転換期にならなければいけないのだと申し上げて参りました。

人生の通過儀礼とは、中学があり、高校があり、大学があり、社会があるという、18歳の多くの若者たちが大学に入り、やがて社会人になってくるというのが当たり前であるような大学の在り方です。こうした在り方から、キャリアやビジョンの転換期になっていくということとは、ざっくり言えば、やがて多くの人は人生で3回大学に入るような、そして大学に入ることによってビジョンやキャリアを転換していくことが可能になるような機関になっていくべきだということです。3回というのは、18歳と30代前半と60前後です。なぜその3回なのかという説明はここでは省略します。

このような新しい仕組みに向かって大学が徐々に変化していくとするならば、大学の学生の在り方は、今より遙かに多様化します。そのような多様な学生に対してどのような教育が提供されるべきなのか、そしてどのような支援が提供されるべきなのか、また、そこで学ぶ者たちはどのような負担や努力をしなければならなくなっていくのか、ということについて、まだ答えは出ていないと思います。

短期的な、そして喫緊の課題というのは、言うまでもございません。多くの大学が国際競争にさらされています。そして教育の質の向上、つまり学んだことがはっきりアウトプットとして、あるいはアウトカムとして出てくるような仕組みに教育を高度化していかなければならないという圧力に私たちはさらされています。



その一方で、日本の、特に国立大学はどんどん運営費交付金は減らされていますし、財政は厳しくなる一方です。しかし、なかなか産業界等々からの寄附が今の仕組みでは十分集まるようになっていません。さらに、家庭からのサポートも非常に厳しくなってきました。つまり、財政的、経済的にどんどん厳しくなるという条件の中で、さらに教育の質を高度化しなければいけないという、非常に厳しい状況に置かれており、どうやってブレイクスルーを見つけていくかという課題に直面しているのだと思います。

長期的には大学が再定義されていく、あるいはどのように再定義されていくのかということ、そして短期的にはこのような質の向上、あるいは教育の質をめぐる国際競争と財政的な極めて厳しい状況をどうやって折り合いをつけていくのかということ、これら全ての問いに一挙に答えろと、とりわけ日本の大学人は言われているのだと思います。

そうした中で、本日のシンポジウムのテーマである学生支援と費用負担、このテーマは中核的なテーマだと思います。

そもそも誰が学生なのか、そして誰が学ぶ主体なのか、また、学生を支える者は一体誰なのかという問いがあり、この問いに答えていく。恐らく多くの示唆的な議論が本日にされてきたのだと思っております。

私が思いますのは、大学は最終的には学生のものだという事です。学生には高齢の、60歳前後の人もいるでしょうし、30代前半の人もいるでしょうし、20歳前後の人もいるでしょう。いろいろな国籍の学生がいるでしょうし、文化的な多様性もあるでしょう。しかし、いずれにせよ、大学の主体は学生であり、そして学生がより高度に学ぶ場をどのように未来に向けて作っていくのかということが、私たち大学人に課せられている課題なのだと思います。

このような課題のまさに中核に、本日議論をしていただいた学生たちの負担の問題、そして学生たちへの支援の問題、つまりまさに経済の問題というのがあるのだと考えております。

この問題を解決していくときに、学生の多様化という面では、恐らく欧米の方が遙かに日本より先に行っておりますから、アメリカやヨーロッパのいろいろな例から学びながら、また私たち自身もこの問いを共有して、未来に向けて大学が更に発展していくような道を見つけていきたいと考えている次第です。

東京大学大学総合教育研究センターは、力も決して強くない、小さなセンターではありますが、このようなシンポジウムを催しながら、多くの方から今後ともご支援を頂いて、共に考え、共に未来を見つけていく努力をして参りたいと存じます。

最後になりましたが、本日まで登壇いただいたパネリストの先生方、そして会場にお集まりの方々に改めて私ども主催者から御礼を申し上げ、私の閉会の辞とさせていただきます。ありがとうございました。

あとがき

本報告書は、平成27年3月9日（月）に東京国際交流館において、東京大学大学総合教育研究センターと独立行政法人日本学生支援機構が共同で開催した国際シンポジウム「高等教育の費用負担と学生支援 ―日本への示唆―」の記録である。

シンポジウムでは、イギリス、アメリカ、中国及び日本の専門家より各国の事例等を紹介いただきながら、高等教育にかかる費用は、誰によって、どのように負担されるべきか、また、奨学金等の学生への経済的支援の望ましい在り方はどのようなものかといった問題について、理念、具体的施策及び課題等に見られる各国の違いと共通点を明らかにし、そこから今後の日本に対する示唆を見出すことを試みた。

とりわけ、日本では、近年の厳しい経済情勢や雇用環境の変化等を背景に、「子供の貧困対策に関する大綱」（平成26年8月29日閣議決定）等において、卒業後の所得の水準に応じて返還額を決定する、新たな所得連動返還型奨学金制度の導入の検討が求められており^{注1}、シンポジウムにおいても、イギリス、アメリカにおける同制度の先行事例が紹介され、制度の設計に当たっての重要なポイント等について知見を得ることができたことは、非常に有意義な経験となった。

また、後半のパネルディスカッションでは、奨学金制度の在り方と併せて、高等教育の質保証、学生支援の施策の効果測定と情報公開、学生支援制度に関する学生のリテラシーの向上、生涯学習時代における年長学生・社会人学生への支援といった諸課題についても議論が展開され、学生支援というテーマが持つ多様な観点を確認するという意味でも、貴重な機会となっている。

シンポジウムにおいて示された各国の教訓や共通する課題等が、本報告書を通じて広く共有され、導入が検討されている新たな所得連動返還型奨学金制度については勿論のこと、高等教育の費用負担や学生支援の在り方についてより多くの関心が持たれ、今後の議論の深まりにつながっていくことを心より期待する。

独立行政法人日本学生支援機構
政策企画部総合計画課長・調査分析室長

向後 明希子

注：同制度の導入については、平成27年9月より、「所得連動返還型奨学金制度有識者会議」（文部科学省）において具体的な検討が開始され、平成28年2月には一定の制度案がとりまとめられた上で、パブリックコメントが実施されたところである。今後、平成29年4月の新制度発足に向けてさらに検討が進められ、決定されることとなっている。



国際シンポジウム報告書 高等教育の費用負担と学生支援 -日本への示唆-

編集・発行

独立行政法人日本学生支援機構

政策企画部総合計画課調査分析室

〒162-8412 東京都新宿区市谷本村町 10-7

電話 03-6743-6012

<http://www.jasso.go.jp/>

印刷：株式会社 デイグ

発行日：平成 28 年 3 月 31 日

