

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らうと思います。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、ということも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、どういう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
を指摘したいと思います。

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、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
に上がってくるのが予想されます。今のところ中国
では経済発展に支えられて、政府からの助成金がかな
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こるのか、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。