

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。

様々に調査をしてまいりましたけれど、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、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けれど、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、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、進学の問題に影響を与えてまいります。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、それぞれどういった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す。

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すので、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。

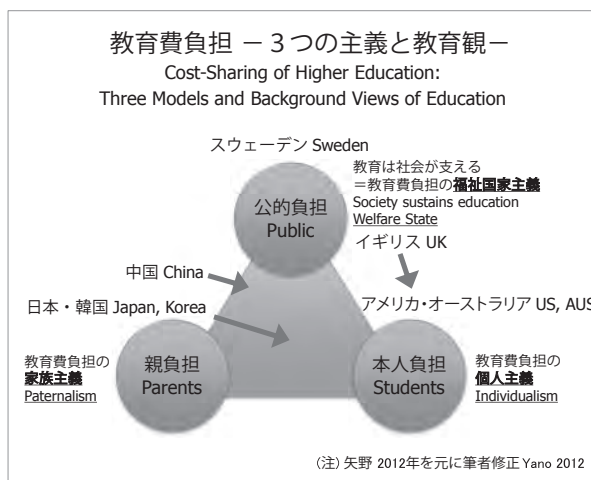
それに対して対極にあるのは日本、あるいは韓国や台湾のような国でありまして、これは親負担主義ということになります。家族が教育に責任を持つという考え方でありますから、日本の場合では、親が子どもの教育に責任を持つということは親が子どもの教育費を出すということとほとんど同じように捉えられてきたということがあるかと思えます。

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。

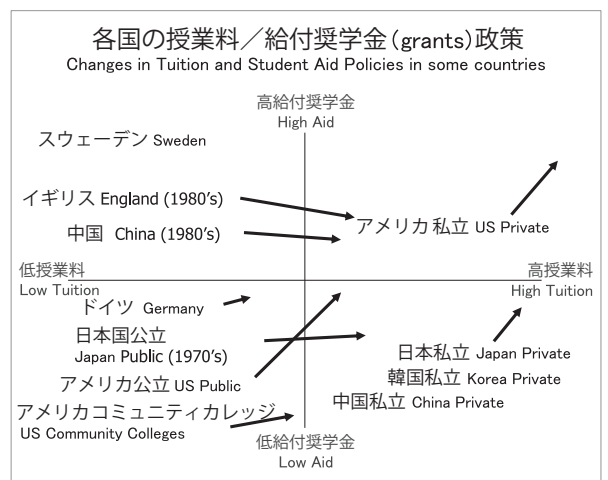
先ほどから何回も申し上げておりますように、現在の情勢では、公的負担が減少している中で、公的負担から私的負担に、それも学生本人の負担へというふうに移っているというのが国際的な大きなトレンドではないかと思っております。

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】

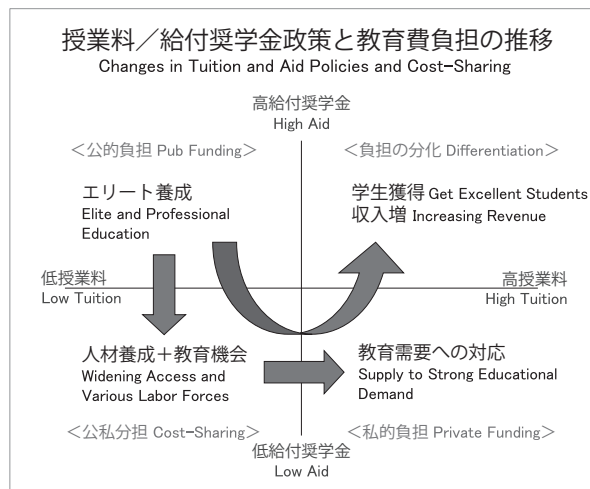
図の左の上の公的負担というのが一番家計からすると望ましいわけですけど、政府の負担というのは最も多いわけですね。

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上げますと、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。時間がなくて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。ありがとうございました。

【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