

論文 / 著書情報
Article / Book Information

論題(和文)	英国における授業料・奨学金制度改革と我が国の課題
Title(English)	Reforms of student support and university tuition in England and their implications to Japan
著者(和文)	芝田 政之
Authors(English)	Masayuki Shibata
出典(和文)	大学財務経営研究, No. 3, pp. 89-112
Citation(English)	, No. 3, pp. 89-112
発行日 / Pub. date	2006, 8

英国における授業料・奨学金制度改革と 我が国の課題

芝 田 政 之

目 次

1. はじめに
2. 授業料制度の変遷
3. 新授業料制度をめぐる論点
4. 奨学金制度の変遷
5. 奨学金制度をめぐる論点：その1
6. 奨学金制度をめぐる論点：その2
7. 奨学金制度をめぐる論点：その3
8. 授業料・奨学金制度の運営体制
9. 高等教育の機会均等のためのその他の取組み
10. 終わりに

英国における授業料・奨学金制度改革と 我が国の課題**

芝 田 政 之*

Reforms of student support and university tuition in England
and their implications to Japan

Masayuki Shibata

1. はじめに

英国では、高等教育への参加率を高めることを明確な政策目標として高等教育政策が展開されてきている。その結果、着実に高等教育への進学率は高まり、今やユニバーサル段階に入りつつある。このような高等教育の拡大を図りつつ、教育研究の質を維持するには相応の資金が必要である。英国政府が2006年度（2006年秋から始まる学年）から導入しようとしている授業料・奨学金の新制度の背景には、拡大する高等教育を支えるための財源確保という事情がある。より具体的に言えば、授業料の値上げによって追加財源を得ようとしている。それと同時に、授業料の値上げは低所得者層の高等教育へのアクセスを脅かすため、その対策として授業料・奨学金の政策パッケージが用意されたのである。英国の高等教育は1980年代までエリート段階にあり、授業料は無償で充実した給付制奨学金が提供されていた。このため、有償授業料の導入、貸与制奨学金の導入などの政策は、その度に大きな議論を呼び政治的なテーマとなってきた。今回の新制度の導入も大きな政治的テーマとなった末、様々な政治的妥協の産物として決着したといつてよいものであるが、その過程における議論は、授業料や奨学金の在り方に関する論点を浮かびあがらせている。

英国では、日本に比べて階級意識が強く、低所得者層の高等教育への進学率が相対的になかなか上昇してきていないこともあり、授業料や奨学金と高等教育へのアクセスの関係が鋭く議論される傾向がある。

一方、我が国では、国立大学が法人化し3年目を迎えているが、制度設計において、運営費交付金の削減がビルトインされているため、個々の大学における財政運営は窮屈さを増している。このような状況の中で、国立大学の教育研究の質を維持する観点から、早晚財源問題が大きなテーマとして浮上して来るであろう。

* 国立大学財務・経営センター理事

** 本稿は筆者の個人的な意見であり、英国訪問調査団若しくは所属機関の見解ではない。

金子（2005,6-8）が指摘するように、我が国では、高等教育が都市中間層への参入のカギとして見られ、国民の間に強い進学意欲が維持されてきた。また、高度経済成長時代を通じて、家庭所得が比較的に平等を保ちつつ上昇を続けてきた。これに加えて、矢野（1997,11）が看破しているように、我が国には親子が一心同体となっている一体家族が多いため、無理をしてでも自力で子供を大学にやる親が多いと考えられる。これらのことから、これまで、高等教育へのアクセスの問題が強く意識されてこなかったと考えられるが、今後、家庭所得の格差が広がるような状況があれば、この問題がクローズアップされる可能性がある。

これら①大学の財源確保、②高等教育の機会均等の二つの側面から、今後、授業料、それと政策的に対をなす奨学金の問題が大きなテーマとなる可能性がある。

そこで、本稿では、英国（特にイングランド）における新制度の導入について紹介しつつ、それに伴う論点を踏まえて、我が国の今後の検討課題を明らかにし、整理することを目的とする。

なお、本稿は、2006年3月に文部科学省からの委託調査（先導的大学改革推進委託事業）の調査団の一員として訪英し、スチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company）、教育技能省（Department for Education and Skills）、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（London School of Economics :LSE）、ロンドン・サウスバンク大学（London South Bank University :LSBU）、機会均等事務局（Office for Fair Access）の関係者などに対して行ったインタビュー結果を基にしている。¹⁾

2. 授業料制度の変遷²⁾

2.1 授業料有償化

英国では、1980年代後半から高等教育人口の拡大が進んだ。92年には、継続・高等教育法が制定され、ポリテクニックや高等教育カレッジが学位授与権を有する大学に昇格し、増大する高等教育人口の受け入れ機関の拡大も進められた。

拡大する高等教育を支えるためにそれまで無償だった授業料が有償になったのが、1998年度（1998年秋からの学年）である。これは、1997年7月にとりまとめられた通称デアリング委員会（The National Committee of Inquiry into Higher Education）の提言を踏まえたものである。その主張するところは、学位取得によって、個人の所得が増加するのであるから、受益者も相応の負担をすべきであるという受益者負担論である。このときの授業料は、標準的な教育コストの約4分の1相当とされる年額1,000ポンド（218,000円）とされた。ただし実際には、家庭所得によって減免が行われ、全額を払う学生は全体の30－40%程度にとどまっている。2005年度における現行授業料は、その後のインフレ率を反映し1,200ポンドとなっている。

2.2 2006年度からの新授業料制度

この度導入される新授業料制度の特徴は二つある。一つは、大学ごと、コースごとに各大学が0～3,000ポンド（628,000円）の間で自由に授業料を設定できるようにしたことである。も

う一つは、現行の授業料のように修学時に支払うのではなく、卒業後、年間所得が一定額を超えた時点から、その超過額の一定率を税金とともに回収する点である。修学時には、授業料相当分が政府からスチューデント・ローンズ・カンパニー経由で大学に交付されることとなっている。また、回収については、年間所得が15,000ポンド（3,139,000円）を超えた時点から、超過分（年間所得－15,000ポンド）の9%を雇用主が税金とともに源泉徴収し、歳入・関税庁に納付する仕組みである。利率はインフレ率相当分のみを課し、実質利率は0%とされている。また、卒業後25年で残債務は消滅することとなっている。必要な法整備は、2004年7月に成立した2004年高等教育法によって行われている。

表1 授業料制度の変更

	現行制度の概要 (既在学生に適用)	2006年度からの新制度の概要 (2006年秋の入学生から適用)
年 額	・ 1,200ポンド	・ 0～3,000ポンド(大学が設定)
支払い時期	・ 修学時	・ 修学時には貸与され、卒業後年間所得が15,000ポンドを超えた時点から超過分×9%を税金とともに徴収して回収 ・ 修学時には、授業料相当額をスチューデント・ローンズ・カンパニーから大学に直接交付 ・ 利率はインフレ相当分のみ（実質0）
減免措置	・ 家庭の諸控除後所得基準により減免 ・ ～22,560ポンド（4,721,000円）：全額免除 ・ 22,560～33,532ポンド：一部免除 ・ 33,533ポンド～（7,017,000円）：減免無し ・ （全額負担学生数は30－40%程度）	・ 減免措置はなし ・ 卒業後、25年で債務消滅

(注) 1ポンド＝209.26円で計算

3. 新授業料制度をめぐる論点

3.1 追加財源の確保と大学間の差別化

2006年度からの新授業料・奨学金制度は、2003年1月に公表された英政府の高等教育白書「The Future of Higher Education（高等教育の将来）」（以下「白書」という。）の提言に基づいている。

白書は、大学が将来の戦略や財政について自ら責任を負えるように自由度を増すべきであるとの論点を強調している。その意味は直接解説されていないが、それは二つのことを示唆していると考えられる。一つは、授業料を引き上げることによって得られる追加財源によって、教育研究の充実のための財政的制約を緩和できることである。もう一つは、大学・コースごとに授業料を設定できることから、学生募集等において他大学との差別化を進められることである。

まず、授業料引き上げによる追加財源確保の側面を検討する。筆者が英国教育技能省の担当官から直接聞いたところでは、2006年度における実際の授業料は、知名度の低い大学、地元学生・低所

得者層の学生の比率が高い大学では若干低めに設定するものがあったが、全体としてはそれほど差がなく、90%以上の大学が上限の3,000ポンドに設定している。全コースの平均も、2,910ポンド(609,000円)と上限に近い数値になっている。2004年度のイングランドの高等教育機関の総収入は148億ポンドであり、この度の授業料引き上げによる追加収入は制度が完全に移行された時点で13.5億ポンド程度と見込まれている。³⁾したがって、イングランドの高等教育機関は、新授業料制度によって現行収入の約1割弱の追加財源を手に入れることになる。

ここで問題になるのは、多くの大学が授業料を一律に3,000ポンドに設定したため、政府が公的財源を削減しやすくなるのではないかという点である。白書も高等教育の充実のための財源確保の重要性を指摘しているし、政府関係者も議会で財政協議会(Funding Council)の交付金を減額することはないと言明しているため、当面はそのような恐れはないものと考えられる。しかし、Barr(2005,275,279)が指摘するように、上限が低く、ほとんどの大学が授業料を上限に設定すると、安定的な追加財源が確保されたと見なされ、政府側に公的財源からの投入額を減じようとのインセンティブが働きやすい。その結果、高等教育全体への投入総額としては授業料の値上げ前と変わらないという状態になりうる。Barrは、各大学が設定する授業料が差別化されるように十分高い上限額を設定するべきであると主張する。具体的には、3,000ポンドという上限は政治的な背景を考えれば、当面妥当であるが、政府の方針のように2010年度までインフレ率を除いてこれを上げないというのは問題であるとしている。⁴⁾

3.2 我が国の課題

我が国の場合はどうかであろうか。国立大学の授業料は、法人化後、標準授業料が設定され、その110%までは大学の判断で増額が可能になっている。毎年、運営費交付金の削減が行われる一方、標準授業料は、2004年度の520,800円が2005年度には535,800円に引き上げられた。その結果、2005年度においては、87大学中81大学が標準額である535,800円に設定した(丸山,2005,34)。島(2005,44)によれば、国立大学全体の運営費交付金の1%は、授業料入学検定料3.8%に相当しているため、運営費交付金が削減されても標準授業料の比較的小幅な引き上げで穴埋めすることができる。運営費交付金の削減は効率化の観点から行われ、授業料の引き上げは私立との格差是正などを背景に行われている。しかし、両者の関係は結果として、運営費交付金削減の授業料による補填と見られる可能性がある。このような結果としての財源補填は丸山(2004,127)が指摘するように、大学の自己収入の増加を口実として運営費交付金がさらに削減されるというビジネス・サイクル(悪のサイクル)を発生させる危険を孕んでいる。ここで、Barrの論旨を当てはめると、各大学による裁量の幅が狭いと、勢い一律の授業料設定になってしまい、全大学に共通の安定的な財源が確保されたと見なされるため、より一層運営費交付金を削減しやすくなるということになる。では、実際に各大学はなぜ、許容範囲ぎりぎりの110%まで授業料をあげて、運営費交付金削減分以上の財源を確保しないのだろうか。あるいは、110%という上限を大幅に緩和することによって大学の裁量範囲を大きくすれば、大学間で大きな差が生まれるであろうか。

丸山（2004,129）が様々な議論を手際よく整理している。国立大学は、国家の人材育成、高等教育機会提供の機能を有しており、その授業料を低廉に抑えるべきであるという根強い主張が今もある。現実には国立大学の授業料が逐次値上げされて、国私間の格差が縮んでおり、このような主張に反する方向で事態は推移しているが、関係者の間で国立大学授業料引き上げに対する抑止力として機能していることは確かだろう。

一方、国立大学の授業料値上げを支持する立場からは、英国の白書が提唱する高等教育がもたらす個人の所得増加効果、すなわち受益者負担論の他に、所得再配分の機能がある。すなわち、国立大学の学生の中には中高所得者層出身の者もあり、国立大学授業料一律低廉化政策は、裕福な層にも恩恵を与え、場合によっては逆進的所得配分になっているという主張である。これを是正するためには授業料低廉化政策を放棄し、コストに見合った授業料を徴収し、高等教育機会の確保のためには、別途奨学金を用意するという議論である（丸山,2004,129）。

今回英国が実施しようとしている政策は、この授業料低廉化政策放棄・奨学金充実策を核としており、ほぼこの議論にそった理論的背景を持っている。足りなかったのは、大学間での授業料のバリエーションであり、それも裁量幅を広げることで実現できるというのがBarrの主張である。

しかし、我が国では、1999年に有利子奨学金事業の大幅な拡大を行って以来、奨学金事業について本格的な議論や政策展開がなく、授業料改訂と歩調を合わせて改訂されてきた無利子奨学金の貸与額以外に授業料・奨学金を対にした政策パッケージの提言も行われていない。もっとも、1999年以降、有利子奨学金事業が急速に拡大してきたため、より本格的な議論に関心が集まらなかったとも言え、このことについて関係者を論難することはできない。（表2）

このような状況下で、直ちに授業料の低廉化政策を放棄すれば、奨学金の充実無しの授業料高騰という高等教育機会確保の観点からは無惨な結果につながる恐れがある。大学関係者や政策担当者の立場からすれば、授業料の引き上げについて慎重になるのはもっともである。

表2 日本学生支援機構の奨学金の貸与実績

	1999年度	2000	2001	2002	2003	2004
無利子奨学金	387千人	403	400	385	411	418
	2,128億円	2,236	2,273	2,215	2,386	2,488
有利子奨学金	208千人	293	352	408	452	513
	1,388億円	2,068	2,524	3,010	3,441	4,112
合 計	595千人	696	752	793	863	931
	3,516億円	4,304	4,797	5,225	5,827	6,600

（出所）日本学生支援機構「第6回日本学生支援債権 債権内容説明書」2006年1月p26

しかし、一方で厳しい財政状況の下、運営費交付金の削減圧力が続くことは間違いない。一方で、授業料の引き上げ圧力も続く可能性がある。とすれば、いち早く奨学金政策の本格的な議論を始め

る必要があるだろう。奨学金政策の新展開は公的財源の投入を意味するから、現下の財政状況では難しいだろうという議論があるかもしれない。しかし、後で詳しく述べるように、英国が採用した政策のごとく、授業料値上げによって追加財源を確保した大学に対して、その一定割合分を低所得者層用の奨学金に振り向けさせるというやり方もある。所得再配分の立場からは合理的な仕組みである。いずれにしろ、奨学金政策の展開なくして、授業料の値上げだけが議論される状況は好ましくない。奨学金について政策議論を行うことが必要になっている。

4. 奨学金制度の変遷

4.1 給付制奨学金

2006年度から授業料を上限3,000ポンドで自由に設定することができるようになり、低所得者層の高等教育参加率の低下が危惧されたため、給付制・貸与制の両奨学金について充実策が講じられている。

イングランドには、法定奨学金（Mandatory grants）と呼ばれる給付制奨学金がかつて存在した。この奨学金は、授業料相当部分と生活費部分からなり、授業料相当部分については地方教育当局経由で直接大学に交付され、事実上無償となっていた。しかし、拡大する高等教育をまかなうためには、貸与制奨学金の導入が必要となり、1990年4月に成立した教育法（Education（Student Loans）ACT 1990）によって1990年度から貸与制奨学金が開始された。これにともない、授業料の無償は維持されたものの、それまでの生活費部分の給付制奨学金は、1990年の給付水準に凍結され、徐々に貸与制奨学金の比率を上げていく政策がとられた。

その後、先にも述べた通称デアリング委員会の報告が受益者負担の方針を打ち出したことから、1998年の教育・高等教育法（Teaching and Higher Education Act）の成立により、修学時払いの授業料の導入とともに、給付制奨学金の完全廃止、貸与制奨学金への全面切り替えが実施された。

一方、Callender（2006,1）が紹介しているように、各種研究によれば、1990年以降の低所得者層と中高所得者層の高等教育への相対的な参加率は、政府の方針に逆らうかのように広がりを見せていた。また、2002—03年のCallender自身の調査結果から次の点が明らかになっている。「裕福な学生の方が貧しい学生に比べて実質的な家庭からの給付金について、より大きな減少を経験している。1998—99年以来、裕福な学生の方は家庭からの給付金が20%減少し、その19%部分は政府の学生支援で補填されている。対照的に、最下層の学生については、家庭からの給付金が2%上昇し、学生支援の方は5%上昇している。このことから分かるように、給付制奨学金から貸与制奨学金への移行、ことに1998年教育・高等教育法以降の推移は、より裕福な学生をもっとも利することになっている。」Callender（2006,6）この後、Callenderの論文は、Barrの議論を引用し、貸与制奨学金に対する利子補給金が結局より裕福な学生への支援になっており、給付制奨学金から貸与制奨学金への移行は、貧しい学生から裕福な学生へのターゲットのシフトを意味しているとの論旨に進むのであるが、これについては後述する。

このような状況の下、政府は、新授業料制度の提言を行った白書の中で、1998年度以降廃止にな

っていた給付制奨学金の復活を提案した。もちろんこれは、新授業料制度により高等教育へのアクセスが脅かされるのではないかという懸念があったためであるが、上述のような事実が明らかになってきていたことも背景にあったと考えられる。その証拠に、政府は、給付制奨学金の復活については、2006年度を待たず2004年度から先行実施することとしたのである。

この結果、2005年度における給付制奨学金は最高年額1,000ポンドで、家庭所得によって減額される仕組みになっている。

2006年度からは、新制度を法制化した2004年高等教育法の審議経過での紆余曲折もあり、最高年額が2,700ポンドとされている。また、減額にかかる家庭所得の基準も大幅に緩和されている。

表3 給付制奨学金の制度変更

	現行制度の概要 (既存学生に適用)	2006年度からの新制度の概要 (2006年秋の入学生から適用)
最高年額	・ 1,000ポンド(209,000円)	・ 2,700ポンド(565,000円)
家庭所得基準	・ ~15,970ポンド (3,342,000円) : 全額給付 15,971~ 21,954ポンド : 一部給付 21,955ポンド~ (4,594,000円) : 給付無し	・ ~17,500ポンド (3,662,000円) : 全額給付 17,501~ 37,425ポンド : 一部給付 37,425ポンド~ (7,832,000円) : 給付無し

(出所) DfES “A guide to financial support for higher education students in 2006/2007”

1ポンド=209.26円で計算

4.2 貸与制奨学金

イングランドの貸与制奨学金は、1990年4月の教育法 (Education (Student Loans) Act 1990) で成立し、1990年度 (1990年秋~) から貸与が開始された。この新制度の導入時点における返還方式は、日本学生支援機構 (日本育英会) の貸与制奨学金と同じ元利均等返還方式 (Mortgage Style Loans) であった。

その後、1998年の教育・高等教育法により修学時払いの授業料の導入、給付制奨学金から貸与制奨学金への切り替えが行われた際、返還方式についても従来の元利均等返還方式からオーストラリアが既に実施していた所得連動型返還方式に切り替えられた。現在の貸与制奨学金は、この返還方式に因んで所得連動型返還ローン (Income Contingent Loans) と呼ばれている。

2006年度以降の所得連動型返還ローンについては、貸与限度額を引き上げるとともに、返還開始時点の基準所得を現行の10,000ポンドから15,000ポンドに上げることとされている。返還は当然のことながら、授業料分とともに、雇用主が源泉徴収し、歳入・関税庁に納入することとなっている。

なお、貸与制奨学金については、従前から実質利子率0% (名目利子率はインフレ分) とされており、死亡や卒業後25年経過で債務が消滅する仕組みが実施されている。今回、貸与額が大幅に引き上げられることとなっているが、中高所得者層が貸与制奨学金の利益をもっとも多く受けているとの批判に応えるため、貸与限度額の75%までは家庭所得にかかわらず審査無しで誰でも利用可能

だが、残りの25%については家庭所得によって貸与額を制限する仕組みは維持されることになっている。

表4 貸与制奨学金の貸与限度額変更

	2005年度貸与限度額	2006年度貸与限度額
通年の場合		
ロンドン 自宅外	5,175 ポンド (1,083,000円)	6,170 ポンド (1,291,000円)
ロンドン以外 自宅外	4,195 ポンド (878,000円)	4,405 ポンド (922,000円)
自宅通学	3,320 ポンド (695,000円)	3,415 ポンド (715,000円)
最終学年の場合		
ロンドン 自宅外	4,490 ポンド	5,620 ポンド
ロンドン以外 自宅外	3,645 ポンド	4,080 ポンド
自宅通学	2,900 ポンド	3,085 ポンド

(出所) DfES “A guide to financial support for higher education students in 2006/2007”

(注) 1 ポンド=209.26円で計算した。

4.3 給付制奨学金と貸与制奨学金の併給の場合の限度額

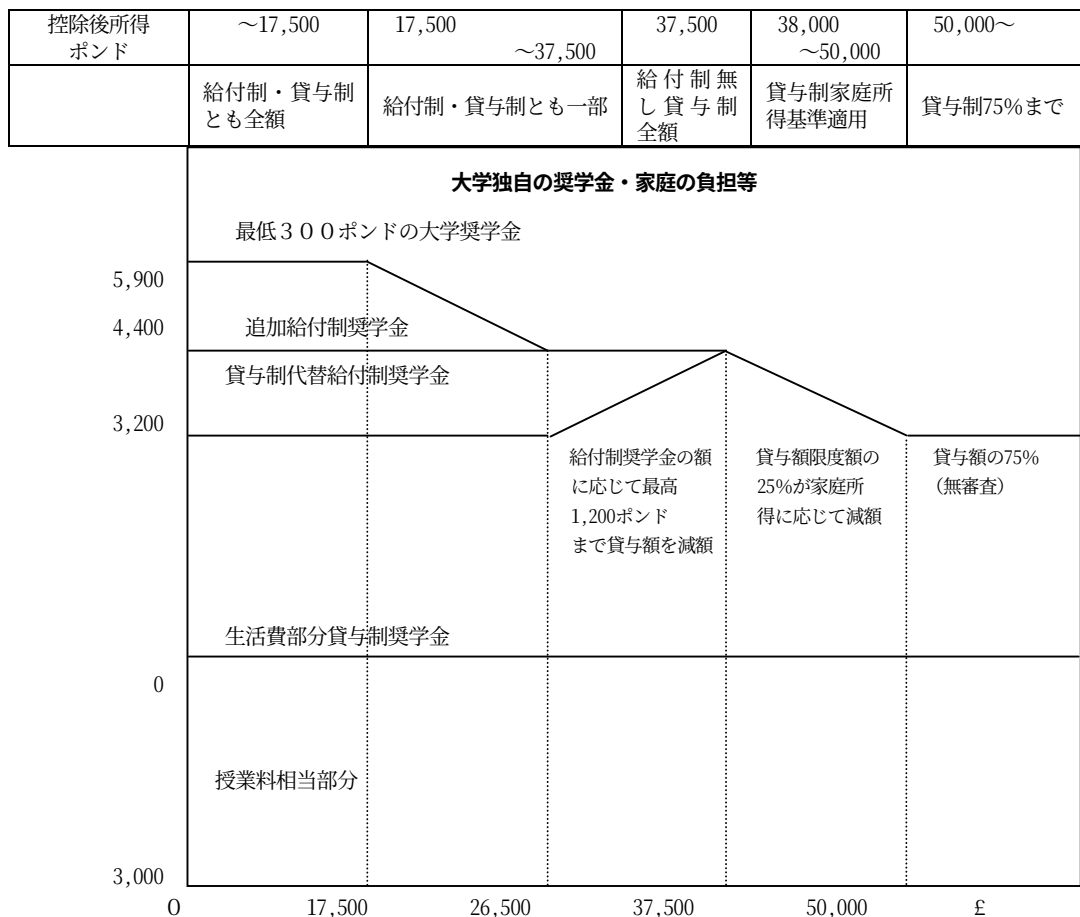
この度の制度改革においては、既に述べたように、家庭所得によって支給額に制限を加える「家庭所得基準テスト」が給付制奨学金については完全に適用され、また、貸与制奨学金については一部（限度額の25%）に適用されることとなっている。この家庭所得基準は、家庭所得から両親の年金保険料や子供に係る経費を控除したものをを用いている。

このため、大学関係者の間では、学生側から見て制度が複雑なので、自分が一体いくら奨学金を当てにできるのか分かりにくいという批判の声が大きい。この複雑さに拍車を掛けているのが、給付制奨学金と貸与制奨学金を併給される場合の限度額の設定である。具体的には、教育技能省の担当官が作成した事例を以下に掲げるが、給付制奨学金の支給を受ける者について、その支給額に応じて貸与制奨学金の貸与限度額を変える仕組みである。

奨学金は、一定の所得層の者にターゲットを絞ろうとすると、制度が複雑にならざるを得ない。一方、大学進学についてなじみの薄い、低所得者層の者ほど、大学進学がもたらす便益や利用可能な奨学金についての情報を十分には持っておらず、複雑な制度はその意図に反して作用する可能性がある。この点については、英国の教育技能省も認識しており、オンラインにより学生が家庭所得など必要な情報を入力すると自動的に利用可能な奨学金の額が算定される仕組みも検討されている。

図1 給付制奨学金と貸与制奨学金の組合せ例

(すべて年額)



(家庭所得：概数)

(出所) 教育技能省担当官より入手した資料。

(注) ロンドン以外の自宅外学生の場合。授業料は3,000ポンドの場合を想定。

5. 奨学金制度をめぐる論点：その1

5.1 負債への恐怖心

貸与制奨学金は、学生自身が教育費を負担するものであり、受益者負担という観点から正当化される制度である。白書にも言及されているが、学生の経済的な自立という考え方も支持を得やすい。また、高等教育の拡大に伴い、財源確保の観点から給付制奨学金の規模拡大にも自ずから限界がある以上、貸与制奨学金が大きな役割をはたすことになるのも自然な流れである。

一方、貸与制奨学金の制度的課題としては大きく分けて二点考えられる。すなわち、①負債額が多額に上る場合、負債への恐怖心を惹起すること、②回収コストが嵩むこと（延滞問題を含む）である。このうち、ここでは負債への恐怖心の問題を取り上げる。

この点について、ロンドン・サウスバンク・ユニバーシティのProf. Claire Callenderらが2002年

に大学生を対象に「負債への態度」等に関するアンケート調査を行っている。Callender (2005, 41-42) は、「もっとも高い社会的階層出身の学生は負債に対してより寛容な傾向があり、借金することについてより積極的な見方をしている。もっとも高い社会的階層の学生は、以下の質問事項により同意する傾向を示している。」として設問に賛同した者の比率を掲げている。

「負債を抱えても、それを返却できるのならOK」(高社会的階層73%、他61%)

「大学教育のためにする借金はよい投資」(高社会的層78%、他70%) 以下略

この問題を、Barr (2001, 179-190) は、経済学的に分析し、不完全情報による(非)効率性の問題として論じている。すなわち、「借り手の中には、特に不遇な環境に育った者もあり、彼らは学位のような資格が実社会において持つ価値について十分な情報に接することができない。すべての借り手は、資格取得に対する投資についてリスクと不確実性に直面する。なぜなら、家を買うのと違って、資格取得による所得が最終的に低かったとしても資格を売ることはできないのだ。このように、ローン市場においては、需要側に技術的な問題があり、結果として人的資本に対する投資を賄うためのローン需要は経済効率性の観点から見て適正水準より小さくなる。」としている。

5. 2 我が国の課題

低所得者層における負債への恐怖心の問題は、高等教育の機会均等の観点から重要である。前述のように、我が国では、高等教育の拡大期において、家庭の所得水準の上昇が続いたことや高等教育が都市中産階級への参入のカギと見られたことから、高等教育への強い進学意欲が維持された。しかし、仮に「格差社会」という言葉に象徴されるような所得格差やそれに伴う高等教育へのインセンティブの差が生じているとすれば、貸与制奨学金がもたらす負債への恐怖心は、特に低所得者層の高等教育へのアクセスを妨げる方向で作用するだろう。この点に関しては、高校生等を対象とする実証的な研究が必要であり、その結果を待って改めて議論されなければならないが、ここでは、この問題の存在を示唆するデータを提示しておきたい(表5)。

表5 家庭の年間収入別奨学金の希望及び受給の状況(大学・昼間部)

		200万円 未満	200～ 400	400～ 600	600～ 800	800～ 1000	1000～ 1200	1200～ 1400	1400以上	
受給者	41.1%	6.3	17.3	23.9	22.6	18.4	8.2	1.5	1.8	100
申請したが 不採用	1.8%	0.5	9.6	9.1	23.3	21.9	20.7	7.5	7.2	100
希望するが 申請しなかつた	13.6%	3.2	7.1	15.2	22.8	23.6	16.7	5.0	6.5	100
必要ない	43.5%	1.2	3.8	11.1	17.6	23.8	21.3	8.2	13.0	100
	100.0%									

(出所) 日本学生支援機構 平成16年度学生生活調査6-1表より作成

学生生活調査において、奨学金を「希望するが申請しなかった」、「必要ない」者の年収別の分布

を見てみると、本来、奨学金をもっとも必要とする低中所得者層の比率が予想外に高いことがわかる。たとえば、600万円以下のグループ全体で「希望するが申請しなかった」者は25.5%、「必要ない」者は16.1%となっている。この数値から、負債への恐怖心から貸与制奨学金を忌避する者や、その結果無理してでも親が負担する家庭の姿が想像できる。

また、日本私立大学連盟が2002年に私立大学生を対象に実施した調査においては、「返済義務がある」ために奨学金に申請しなかった者が全体の1割程度いることがわかっている。この調査では、所得階層別の回答者がわからないが、負債への恐怖心のために申請を躊躇する者があることは間違いない。

表6 奨学金受給の有無の理由

受給	28.9%
非受給	69.3%
返済義務がある	10.5%
成績基準に合わなかった	4.2%
家計基準に合わなかった	6.7%
申請したが受けられなかった	2.9%
応募の機会を逃した	8.7%
受ける必要がなかった	29.1%
その他	7.3%
N.A.	1.8%
	100.0%

(出所) 日本私立大学連盟「私立大学学生生活白書2003」(2003年7月)

日本学生支援機構の奨学金には、無利子と有利子の二種類がある。その貸与条件等は表7のとおりである。

表7 日本学生支援機構の奨学金制度

	第一種奨学金（無利子）	第二種奨学金（有利子）
貸与月額 (学部・私立・自宅外)	64,000円	3, 5, 8, 10万から選択
学力基準	高校2～3年の成績が3.5以上	学修意欲ありなど
家庭所得基準 (4人世帯の目安)	年収996万円	1342万円
総貸与額(例) 返還月額例	288万円 15,000円/月 (16年)	5万円の場合 240万円 14,050円/月 (15年)
		10万円の場合 480万円 21,418円/月 (20年)
貸与人員(2004年度)	418,465人	512,727人
貸与金額(2004年度)	2,488億円	4,112億円

(出所) 日本学生支援機構「奨学金ガイド」(2006年)

日本学生支援機構の奨学金は、いずれも貸与制であり、2004年度現在大学学部レベルの貸与率が第一種・第二種合計で23.3%、大学院が39.6%となっている。英国の貸与率が元利均等返還方式のみであった1990年度—1997年度の期間を含めて急速に伸び、現在約8割になっているのとは比べると低いと言わざるを得ない（表8）。

表8 英国の奨学金の貸与率の推移

年度	貸与者数 1000人	貸与総額 百万ポンド	対象者総数 1000人	貸与率
1990/91	180.2	69.9	643.5	28%
1991/92	261.1	139.2	726.6	36%
1992/93	345.3	226.5	836.3	41%
1993/94	430.4	316.7	917.4	47%
1994/95	517.2	538.8	944.4	55%
1995/96	559.8	700.8	949.8	59%
1996/97	589.6	877.2	945.7	62%
1997/98	615.1	941.0	962.9	64%
1998/99	659.5	1,233.5	966.7	68%
1999/00	699.7	1,795.4	966.0	72%
2000/01	759.9	2,203.7	974.4	78%
2001/02	810.4	2,490.1	995.7	81%
2002/03	838.0	2,626.0	1,029.7	81%
2003/04	849.0	2,712.0	1,061.0	81%
2004/05	854.0	2,786.0	1,080.0	79%

（出所）Student Loans Company “Facts and Figures”

（注）1ポンド＝198.8円で計算すると2004/5の貸与総額は5,539億円。

一方、日本学生支援機構の有利子奨学金については、実際の申請・貸与状況は、ほぼ希望者全員に貸与できる状況に至っている。現在の貸与条件の下での需要はほぼ出尽くしていると思われるが、全体としての貸与率の低さからして、それは高等教育の進学率あるいは、進学意欲に見合った潜在的な需要を充足していることを必ずしも意味しないと考えられる。すなわち、Barrが指摘するように不完全情報などのために親が無理するなどして、適正水準以下の需要しか出ていない可能性がある。このため、今後は、実証的な研究を含め、適正な貸与率、それを実現するための貸与条件などについても議論される必要がある。

このような議論を突き詰めていくと、不完全情報の問題に対処して高等教育の機会均等をより十全に実現しようとすれば、結局は給付制奨学金が必要であるとの結論に至る可能性もある。Barrが貸与制奨学金の利子補給金をやめてその財源で低所得者層を対象により手厚く給付制奨学金を支給するように提言する背景にはこのような考察がある。

6. 奨学金制度をめぐる論点：その2

6. 1 利子補給金の意義

イングランドの現行貸与制奨学金については、これまでに述べてきたように、卒業後実質利子率 0%であり、インフレ率分のみが名目利子率として課されることとなっている。また、2006年度から始まる授業料の返還についても同様の仕組みである。したがってこれら貸与制奨学金・授業料相当分に係る利子については政府が負担することになる。英国教育技能省では、この利子経費に25年経過や死亡に伴う債務消滅を加えた総費用は、貸与制奨学金の額面価値の21%、授業料の額面価値の33%と見積もっている。これら経費の実績及び見込額は表9のとおりであり、大規模な公財政の投入が行われていることが分かる。

表9 貸与制奨学金・授業料（2006年度導入）に係る利子補給等経費

百万ポンド

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
奨学金関係	795	733	716	785	741	562	595	613
授業料関係 (見込み)							150	371

(出所) DfES “Departmental Report 2006” p81

(注) 1ポンド=198.8円で計算すると2004-5年度は1,473億円。

2005-6年度は予測値、以降の年度は計画。

前述のように、Barrは、このような大規模な利子補給金は、本来ターゲットとすべき低所得者層よりも大学進学者の大半を占める中所得者層をより利することになるので、政策的に誤りであり、有利子にして、捻出できる財源で充実した低所得者層向けの給付制奨学金を提供した方がよいと主張している。

6. 2 我が国の課題

我が国では、無利子奨学金が、一般会計からの無利子の政府貸付金で賄われているため、その利子分は政府の負担となっている。しかし、先に示したように、無利子奨学金については家庭所得基準を低めに設定しているほか、実際の採用においても低所得者への配慮がなされており、高所得者層が対象から排除されていることは間違いない。その意味では、給付制奨学金ではないものの、低所得者層をターゲットとする意図が反映されやすい仕組みになっている。ただ、貸与額は生活費をカバーするには十分でないため、今後、貸与額を増額するとともに、家庭所得基準を変更するなどして、より低所得者層にターゲットを絞り込むことが必要ではないのかどうか検討しなければならない。また、近年、無利子奨学金の伸びが小さいのに比べて、有利子奨学金の規模が大幅に拡大されているが、高等教育の機会均等の観点から無利子奨学金の規模を拡大する必要性がないのか、あるいは無利子と有利子の適切な比率も重要な検討課題である。

有利子奨学金については、貸与における家庭所得の基準が緩やかであり高所得者層も対象になっ

ているが、その利子率は財政融資資金と日本学生支援機構債の市場金利を勘案したものとなっている。学生に貸与する際の利子率には、3%の上限が設定されているが、近年の低利子率のため、現在のところ利子補給金という形での政府からの支援額は大きくない。したがって、こちらはほぼ受益者負担となっている。ここで問題になるのは、無利子奨学金だけでは生活費を賄えない低所得者や無利子奨学金を借りられない低所得者がどれくらいいるかである。こうした者は、無利子と有利子を併用するか場合によっては、有利子奨学金のみを借りることとなるため、高等教育の機会均等を実現していく上で、こうした低所得者層の規模を把握していくことが今後の課題である。

7. 奨学金制度をめぐる論点：その3

7.1 所得連動型返還方式

イングランドにおけるこの度の授業料・奨学金の制度改正は、大幅な授業料の値上げを伴うことから、高等教育へのアクセスを脅かす可能性がある。このため、様々な政策パッケージが提示されたわけであるが、その一つが授業料の返還、あるいは後払い方式であった。具体的な返還方式については、貸与制奨学金とともに、所得連動型返還方式がとられた。所得連動型返還方式については、それを熱心に提唱してきたBarr (2001) が、その特徴を次のように整理している。

- ① 所得連動型返還方式では、所得の一定割合（実際には所得が15,000ポンドを超過した部分の9%）を源泉徴収の形で回収するため、支払い能力に応じた返済額になる。また、生涯所得が低い者は、25年で債務が消滅するため、返済総額も小さくなる。このため、借り手側から見ると、自身の高等教育への投資効果が不確実であることからくるリスクを軽減することができる。このことは不完全情報による過小投資を回避することを意味し、経済効率性を高める。
- ② 修学時には支払う必要がないため、低所得者の高等教育機会を確保する上で効果的である。修学時（スタート時点）での社会的ポジションではなく、最終的なポジションに応じて返済を求める仕組みであるため、社会正義の実現にも役立つ。
- ③ 借り手個人のレベルで見ると、返済額は若年期に小さく、所得が高くなった中年期に大きくなる。このため、個人の消費を中年期から青年期に振り向けるものであり、消費の年代間平準化を促す。

高等教育への進学を考える者に、こうした所得連動型返還方式の特徴を十分に理解させることができれば、先に述べた負債への恐怖心を軽減することができる。しかし、この度の英国における制度改正の経過をみると、この点に関する政府側の理解と配慮が十分でなかったと言わざるを得ない。Barr (2004) は、「大臣たちは負債について語るのは止めにして、代わりに以下の主要なメッセージを伝えることに集中すべきである。」として、①負債ではなく源泉徴収であること、②学生は無料で高等教育を受けられること、すなわち、返還するのは卒業生であり、それも一定の所得額が保障された場合に限り必要経費の一部を負担するにすぎないこと、などを掲げている。

7. 2 我が国の課題

我が国の貸与性奨学金については、元利均等返還方式であるが、理論的には所得連動型返還方式が最も優れていると考えられるため、今後その導入の可否について研究が行われることが必要である。この方式は、所得の正確な捕捉を必要とする。また、効果的・効率的な回収の観点からも税制とリンクさせることが必要であるが、英国の社会保障番号のように個々の国民の奨学金、納税などを統一的に管理するシステムがないと導入は困難である。今後、社会保障や税制のシステムの議論にも注目していくことが必要である。

8. 授業料・奨学金制度の運営体制

8. 1 貸与・回収システム

授業料の立替え払い分、給付制奨学金、貸与制奨学金のいずれについても運営の中心になるのはスチューデント・ローンズ・カンパニー（以下「SLC」と言う。）である。SLCは、もともと民間の有限会社として1989年に設立され、有力銀行から成る団体が所有していたが、貸与性に反対する学生等の抵抗に直面した銀行が関与を嫌ったため、ほどなく政府が買い取り所有することとなった組織である。現在では、政府関係機関（Non-Departmental Public Body）として扱われている。2005年現在、職員数は約1,000名で本部は英国北部のグラスゴーに置かれている。また、2003年度の予算は、約5,400万ポンド（103億円）となっている。

授業料の立て替え払い分については、SLCが直接大学に相当額を交付する。奨学金に関しては、直接の窓口になるのはイングランド及びウェールズ全域に172ある地方当局（Local Authority、以前の地方教育当局（Local Education Authority:LEA））である。LAの主要業務は、給付制奨学金及び貸与制奨学金の最前線の窓口として学生からの申請書を受け付け、家庭所得基準によるテストを行うことである。その際、基になる所得から各種控除を行って給付・貸与可能額を算出する必要があるため、LAの職員に専門性が求められることとなる。LAによって給付額や貸与額が算出され、その結果が学生及びSLCに報告される。SLCは、その結果に基づいて給付制奨学金及び貸与制奨学金を年3回に分けて学生の個人口座に振り込むこととなる。事務の簡素化のため、SLCでは、これら172のLAすべてをネットワークで結び、奨学金関連情報の電子的なやりとりができるようにしている。なお、現在、一部地域では、学生がLAを介さずオンラインで直接SLCに申し込む方法も試行的に実施されているが、その割合は約1割にとどまっている。教育技能省・SLCとしては、今後全面的にSLC直轄運営に移行したいと考えている。

次に返還に関して、授業料及び貸与制奨学金については、所得連動型返還ローンの形態をとっているため、SLCが歳入・関税庁（HM Revenue and Customs）と連携して、税金などとともに徴収することとなる。

実際に徴収を行うのは、法律（1998年教員・高等教育法）により返還対象者を雇用している雇用主とされている。また、同法は、雇用主に対して徴収の記録を作成し、保管する義務も課している。具体的な事務の流れは、SLCが返還を要する卒業生の情報を歳入・関税庁に報告し、同庁が雇用

図2 奨学金の給付体制

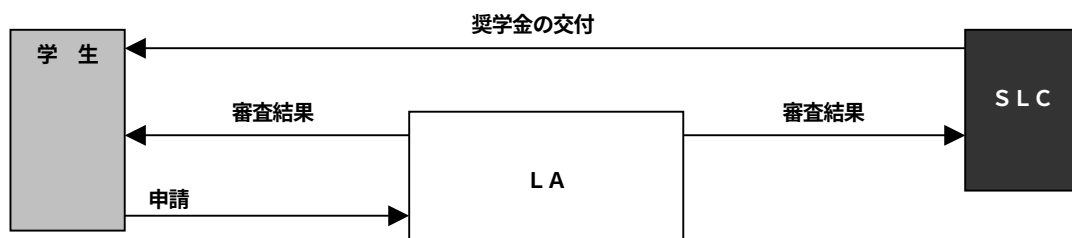
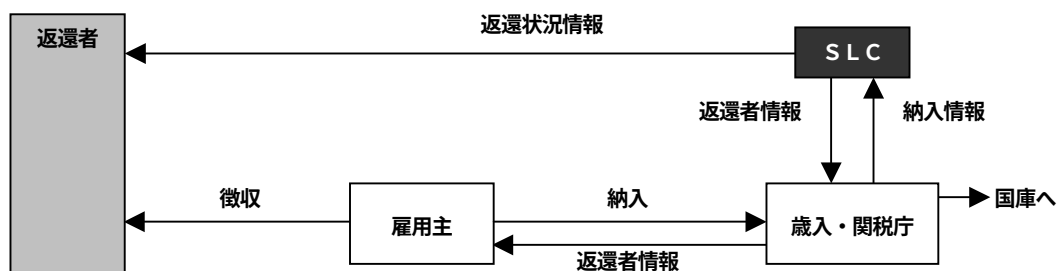


図3 授業料及び奨学金の返還体制



主に報告することとなる。徴収された額は、歳入・関税庁から国庫に納付され、その情報が歳入・関税庁からSLCに提供されることとなっている。返還状況等の情報は、SLCが個別の返還者（卒業生）に提供することとなっている。返還者の追跡管理に関しては、社会保障番号が大きな役割を果たしている。

所得連動型返還ローンの運用面でのメリットの一つは、言うまでもなく回収が容易であることであるが、具体的な事務処理では問題点もあることが関係者のインタビューでわかっている。歳入・関税庁からSLCへの報告は、年度ごとに行われるため、実際に個々の返還者の返還額をSLCが把握するのは、当該年度開始後18ヶ月経った時点である。このため、当該年度途中で所得が基準額（年所得15,000ポンド）を下回ってしまった場合など、徴収中止の判断をSLCが行わないため、過徴収が起きてしまう。このような場合、過徴収分をSLCから返還しているか、返済額に繰り入れるかしているが、事務処理を複雑にする要因になっている。また、返還者が随時、既返還額を知りたいと思ってSLCに問い合わせても、歳入・関税庁からの報告が来るまではSLCでは回答不能であることも問題である。これらは、運営レベルでは、やっかいな問題となっている。

なお、EU諸国からの留学生については、英国人学生と同様に授業料分、貸与制奨学金の貸与が行われることとなっており、これらの学生のうち外国居住者（英国の税制の枠外の者）については、本人に現住所などの報告を義務づけ、従来の元利均等返還方式で個別対応せざるを得ない。今後、エラスムス計画などEU圏内の交流が一層進むにつれて、問題化する可能性がある。

8.2 我が国の課題

日本学生支援機構の奨学金制度の課題の一つは、回収の問題である。現在の返還システムは、口座引き落としが中心になっているが、新規に返還を始める者のうち5%程度が、そもそもこの口座を開設していない。また、当該年度に期限がきて要返還となった総額のうち7%程度が未返還となっている。さらに過去からの延滞分については回収率が10～20%程度にとどまっている。(表10)

日本学生支援機構では、外部委託も活用して口座開設に係る督促電話や口座引き落とし不能に係る督促電話を休日・夜間まで実施するなどしている。経験的に、早期の督促が有効であることがわかっているため、延滞1年以内の者については特に力を入れて実施している。また、連帯保証人・保証人への督促や強制執行まで視野に入れた法的措置なども実施している。このほかにも民間の債権回収会社への回収委託事業なども行っており、相当規模の人的・金銭的な資源を投入している。

特に近年、回収努力が強化されてきており、2004年度～2005年度においては、次のような措置が講じられた。

① 口座振替制度への加入徹底

未加入者に対する加入督促書の送付と外部委託による電話での督促
(2005年度督促電話件数 約4万件)

② 口座振替不能者への電話督促と督促書の送付

外部委託による電話督促について、2004年度までは振り替え不能1～2回目の者を対象としていたのを、2005年度より1～6回目に拡大
(2005年度督促電話件数 約67万件)

③ 連帯保証人、保証人に対する督促の早期化

従前、延滞1年経過後に連帯保証人、保証人に督促していたのを2005年度より延滞2ヶ月で連帯保証人に督促、延滞5ヶ月で保証人に督促

④ 法的措置の拡大

返還能力があると見られる者に対する支払い督促申し立て予告(最終的な給料差し押さえなどの強制処分を視野に入れた手続き)を4,000人に対して実施(2005年度)
(出所)日本学生支援機構「大学と学生」2005年10月号 pp.60-61

行財政改革の観点などからの外部圧力もあり、今後も日本学生支援機構の回収努力は強化されていくと考えられる。しかし、現在(2004年度)既に200万人をこえている返還対象者、25万人に及んでいる延滞者が今後も増え続けること、また、一つ一つの債権が比較的小口であることを考えると、回収に投ずる費用の効果を吟味する必要がある。言うまでもなく、奨学金を返さなくても何もペナルティーがなければモラルハザードが起きる可能性があり、そうした事態は避けなければならないが、どこまでも回収率を上げるために資源を投入するのは経済効率性の観点から問題である。一定の資源投入で回収できない部分については、システムに固有のコストとして容認することも必要になる。なお、日本学生支援機構の総職員数は、539名(2005年度定員)となっているが、そのうち直接奨学金事業に携わっている者は160名程度、その他管理部門の者を按分して加えても230名程度でしかない。SLCが1,000名体制で事業を行っているのと比べて、決して効率性が悪いと言うこ

とはできないであろう。⁵⁾

より抜本的に回収問題に取り組むためには、先に述べた英国が採用した所得連動型返還方式も検討する必要がある。そのためには、奨学金制度と税制などの回収・徴収システムをリンクする仕組みが必要であるが、将来の課題として研究しておくことが大切である。

表10 日本学生支援機構の奨学金の回収状況（一種・二種合計額：億円）

年 度		2000	2001	2002	2003	2004
要返還額	当 年 度 分	1,289	1,391	1,514	1,669	1,871
	延 滞 分	282	312	344	380	425
	合 計	1,571	1,703	1,858	2,049	2,297
返還額 (回収率)	当 年 度 分	1,188 (92.1%)	1,286 (92.4%)	1,398 (92.4%)	1,542 (92.4%)	1,729 (92.4%)
	延 滞 分	58 (20.7%)	61 (19.7%)	62 (18.0%)	66 (17.4%)	61 (14.4%)
	合 計	1,246 (79.3%)	1,347 (79.1%)	1,460 (78.6%)	1,608 (78.5%)	1,790 (77.9%)

（出所）日本学生支援機構「第6回日本学生支援債権 債権内容説明書」2006年1月p69

9. 高等教育の機会均等のためのその他の取組み

9.1 各大学が策定する「入学機会確保のための計画」と機会均等事務局の役割

この度の制度改革において、英国政府は、1,200ポンドを超えて3,000ポンドまでの授業料を設定する大学については、以下に述べる「入学機会確保のための計画」(Access Agreement)を策定し、新しく設置された機会均等事務局 (Office for Fair Access) の承認を得る仕組みを導入した。

さらに、2,700ポンド以上 (3,000ポンド以下) の授業料を設定する大学については、最低でも設定授業料と2,700ポンドの差額を大学独自の給付制奨学金として提供しなければならないこととされた。また、給付制奨学金は、入学機会確保のための計画に盛り込み、併せて承認を得ることとされた。

この結果、最低でも300ポンド、多くの大学では1,000ポンド程度の給付制奨学金を提供することとしている。

いわゆるエリート大学の場合には多くの中所得者層の学生を引きつけることができるので、授業料の引き上げはそれほど深刻な問題を引き起こさないが、貧しいいわゆる新大学においては、学生の多くが低所得者層であるため、多額の負債を忌避するのではないかと懸念があった。このため、多くの新大学のほうがより熱心に大学独自の給付制奨学金の提供に取り組んだようである。この背景には、学生が集まらなると、財政協議会からの交付金が減額されるという事情がある。

この入学機会確保のための計画には、大きく分けて二つの要素が盛り込まれることとなっている。一つは先に述べた大学独自の奨学金である。もう一つは、大学進学を考えても見なかったような者

が多い低所得者層の子供たちがそれを現実のものとして考えるように、中等教育段階以前から様々な取り組みを行うことである。この中には、サマースクール、大学と地域の中等学校の連携協定や大学生を学生大使として中等教育学校に派遣するプログラムなどが含まれる。

これら奨学金や各種プログラムは、従来から行われていたものもあるが、この度の授業料制度への変更に伴い、その追加収入額の一定部分が必ず、機会均等確保のために活用されるよう新たな仕組みが導入された。機会均等事務局の局長Sir Martinによれば、政府は各大学が追加収入額の1割以下しか機会均等確保のために充当しないのではないかと危惧していたとのことであるが、実際には各大学とも3割程度を充てる計画としているとのことであった。なお、Sir Martin自身は2割程度で十分だと考えていたとインタビューで答えており、大学側の対応は政府側にとっても満足のいくものであったと考えられる。なお、入学機会の確保に向けた取り組みは、包括的にWidening Participationと呼ばれているが、大学独自の対応を促すだけでなく、財政協議会もそのために3億3400万ポンドの交付金を用意している。

制度上は、機会均等事務局には各大学の計画を承認する権限が付与されており、その権限に実効性をもたらすために、承認が財政協議会の交付金供与の前提とされている。しかし、Sir Martinの話では、機会均等事務局の現行実人員はSir Martinの他は、3名の若手職員のみであり、実際の承認業務には、Sir Martin自身が直接関与する。なお、機会均等事務局の業務を円滑に進めるため、Sir Martin自身が多様な大学のトップと面談し十分な対応がなされるよう要請するなど、根回しにあたる調整が行われたとのことであった。

また、機会均等事務局の局長ポストの人選において、当初政府は独立性の高い弁護士や公認会計士を想定したようであるが、介入を恐れる大学側の抵抗にあった結果、大学側の人物としてSir Martin（前マンチェスター大学学長）が選ばれたということである。Sir Martin自身もこのあたりの呼吸を十分に踏まえて、自分の仕事は大学のトップを説得することであるとインタビューで答えている。同氏は、各大学が計画に基づいて実際にどのような活動を行っているか把握し、定期的に教育技能省に報告しているとのことであった。

9.2 我が国の課題

高等教育への進学意欲については、日英間で大きな隔たりがあると考えられる。伝統的に階級意識の強い英国と、前述のように高い進学意欲を維持してきた我が国との違いである。しかし、前述のように、所得格差や進学へのインセンティブの格差が生まれていないのかどうかについて実証的な研究が必要になっている。

英国の取り組みに見られるように、高等教育への進学に対するインセンティブを涵養しようとするれば、初等中等教育段階からの取り組みが必要かもしれない、それは相当長い期間を要するものになる。このため、我が国社会において、高等教育進学を考えてみもしないような層が増えつつあるのかどうか実証的に明らかにしていくことが必要である。

10. 終わりに

マス化する高等教育の財政問題は、先進諸国共通の課題であり、厳しい公財政を前にすると実現可能な選択肢として奨学金の貸与制や授業料の値上げが浮かび上がってくるのは自然な流れである。しかし、これらは教育の機会均等実現の阻害要因となるため、これを緩和するための施策がパッケージとして示されることが必要である。このような政策形成過程を実演して見せているのが、1990年代から今日に至る英国の高等教育政策である。

英国では階級意識が強いため、低所得者層の高等教育進学を促すための施策には特別な配慮が必要であり、様々な仕掛けを用意している。Widening Participationの各種プログラムもその一つである。実質的な機能よりも政治的なパフォーマンスとしての意義があるように見える機会均等事務局設置などは安上がりな仕掛けというべきかもしれない。給付制奨学金、貸与性奨学金・授業料の所得連動型返還方式などは、より本格的な施策であるがその効果は、実証的な研究と評価を待たねばならない。新制度は、2010年までは、当初設計されたとおり実施される予定だが、英国教育技能省では、2009年には包括的なレビューを行い議会に報告することとしている。どのような評価がなされるかは別として、授業料の値上げなどを行うに当たって、周到な施策のパッケージを用意する姿勢には注目すべきである。

奨学金の返還については、現在のところ、所得連動型返還方式が回収実務の観点からも、また、十分ではないながらも低所得者層の負債への恐怖心を緩和する観点からも最も優れたシステムのように思われる。しかし、その導入のためには、返還者の追跡を確実にする情報が必要であり、どのような工夫が可能か研究する必要がある。

なお、英国では、低所得者層における高等教育進学意欲の低さ、負債への恐怖心について強く認識され、対策を講じようとしている。我が国では、進学意欲及び親の教育への関心が強く、このような問題は顕在化していなかったが、「格差社会」の問題を指摘する論者も出てきている今日、奨学金政策などにおいても、もっと関心が持たれてよい課題ではないだろうか。

我が国でも、高等教育の財政問題は重要な課題であり、授業料・奨学金を対にした政策パッケージの検討が必要である。その際、実証的な研究成果が必要であるが、その蓄積はそれほど多くないようにみえる。今後、研究者と実務者の対話が深められ、様々な行政調査の設計にも研究者の協力を得るなどして、十分なデータを基に実証的な研究が進められることが期待される。

(参考 1) 英国における授業料・奨学金制度の変遷

事項	1990年以前	1990年教育法 (90/91年度～)	1998年教員・ 高等教育法 (98/99年度～)	2004年高等教育法 (06/07年度～)
授 業 料	○政府負担 ・授業料相当額が地方教育当局から高等教育機関に支払い。 ・授業料額は大学間で一律。 ・制度的には、学生に対する法定奨学金（給付奨学金）の形態。	(変更なし)	○事前支払いの授業料の導入 ・標準的な教育費の1/4に見合う額として£1,000の授業料を導入。 ・以後、インフレ率見合いで値上げ。 ・親の所得によって、減免される制度。 ・減免分は政府が負担。	○後払い方式の大学独自設定授業料の導入 ・事前支払いではなく、卒業後25年以内に後払いする方式を採用（25年で債務消滅）。 ・授業料相当額は、SLCから高等教育機関に直接交付。 ・利率はインフレ見合い。 ・各機関は、0～3,000ポンドの範囲内でコースごとに授業料を設定。 ・各機関が£2,700を超える授業料を設定する場合には、独自の給付制奨学金を支給。 ・£1,200を超える授業料を設定する機関は、機会均等事務局に入学機会均等を達成するための計画を提出し承認を得る。
奨 学 金	○給付制奨学金 ・地方教育当局が授業料部分と併せて生活費部分を法定奨学金として給付。 ・個々の学生の親の所得額によって給付額を決定。	○給付制奨学金 ・従来の制度における給付額を1990年水準に凍結。 ○貸与制奨学金 ・元利均等返還方式を導入。 ・親の所得による制限はなし。 ・利率は、インフレ見合いのみ。	○給付制奨学金の廃止 ○貸与制奨学金への完全移行 ・貸与最高額の75%までは無条件だが、残りの25%については家庭所得基準によって貸与額を決定。 ・所得連動型の返還方式を採用 (所得－£10,000の9%)。 ・所得が£10,000を超えた時点から返還を開始。 ・雇用主が税金・国民保険とともに徴収。 ・利率は、インフレ見合い。 ・LEAが窓口。	○低所得層向け給付制奨学金の導入 【2004/5年度に先行導入】 ・低所得層向けに、£2,700を上限とする給付制奨学金を導入（2006年度から）。 (所得が£17,500までの場合全額) ○貸与奨学金【従前通り】 ・所得が£15,000を超えた時点から返還開始（25年で債務消滅）。

【村田直樹「イングランドにおける大学（学部）授業料・奨学金制度」IDE2005年10月号より作成】

(参考2) 2003年1月高等教育白書「高等教育の将来(The Future of Higher Education)」における主な指摘事項とProf. Nicholas Barr (LSE)の主張の比較表

事項	2003年高等教育白書 「高等教育の将来」	Prof. Nicholas Barr (LSE)の主張 2005 Nicholas Barr and Iain Crawford “Financing Higher Education”	2004年高等教育法
授業料	○大学が将来の戦略や財政に責任を持つことができるよう大学の自主性を高める必要がある。 ○大学卒業生は、そうでない者に比べて約50%所得が高いのであるから、大学がより多くの貢献を求めるのは公正である。 ○学位によって、それがもたらす収益も異なる。 ○学生の選択の持つ意味が大きくなり、大学の質の向上につながる。 →大学がコース単位で0～3000ポンドの間で自由に授業料を決定する仕組みを導入。 →3000ポンドの上限は、次期議会任期中は値上げしない(インフレ率は反映する。) ○高等教育から利益を受けることのできる者には機会が開かれているよう、授業料は、それを支払うことができるようになった段階で貢献することとする。 →現行の修学時払いをやめ、卒業後所得が15,000ポンドを超えた時点から返還する。 →所得が15,000ポンドを超えた分の9%を税金とともに徴収する。 →要返還額はインフレ分だけ利子を課す	↑ ほぼ左に同じ ↓ ○大学に十分な財源をもたすためにも、また、競争を導入するためにも上限は十分高くすべき。政治的に当初3000ポンドとするのは妥当だが、次期議会任期中値上げしないというのは長すぎる。上限が低いと結局全大学一律額になり、他の公の財源を減じて総額としては同じという事態になる。その結果、政府としては、高等教育への総投入額をコントロールすることとなる。 ○政府の財源調達金利とほぼ同じ金利を課すべき。低所得の卒業生は、結局債務消滅によって返還を免れるのであるから、利子補給の恩恵を受けるのは実際に返還を行う成功した職業人ということになる。 ○利子を課しても実際の月々の返還額は所得の9%で変わりなく、単に返済期間が延びるだけである。	→白書のとおり 2010年までは変更しない。 2009年に議会に報告する。 →白書のとおり →25年で債務消滅の仕組みも導入する。
給付制奨学金	○所得階層間の大学進学率には依然として大きなギャップがあり、低所得層の大学進学率は低いままである。 →低所得者層向けに実施している授業料相当分の給付制奨学金(1100ポンド、総額4億ポンド)については継続する。 →低所得層向けに新たに1000ポンドの生活費充充分の奨学金を創設する(年間所得が10000ポンドまでなら、全額支給、10000～20000ポンドなら一部支給)。なお、この奨学金は2004年秋から先行実施する。	○貧困な環境の学生については、高等教育のもたらす便益に関する情報が不足しており、より負債を避けようとする傾向がある。このため、給付制奨学金は、高等教育へのアクセスを推進するのにきわめて重要である。 ○ローンに対する利子補給金を減じて、より大規模な給付制奨学金を提供するべきである。	→2004年度から月額1,000ポンドの奨学金を開始する。 →授業料相当分と生活費充充分を併せて2700ポンドを支給する。(2006年度から)
貸与制奨学金	→既存の貸与制奨学金の返還開始基準所得を10000ポンドから15000ポンドに引き上げる。	○現行の貸与額は生活費をまかなうには十分でなく、貸与限度額を引き上げるべきである。 ○利子補給はやめるべきである(前出)。 ○貸与限度額に関する家庭所得基準テストを廃止して制度簡素化により事務経費を軽減するべきである。	→貸与限度額を引き上げる。 →白書のとおり、返還開始基準所得を10,000ポンドから15,000ポンドに引き上げ。 →貸与限度額の75%は、家庭所得に関わらず誰でも借りられるが、残りの25%には家庭所得基準テストを適用する。(従前からの制度を維持) →給付制奨学金支給額に応じて貸与限度額を調整する。

注

- 1 面談者等は次のとおり。(2006年3月27日～30日)

Student Loans Company グラスゴー

Ron Watson, Finance & Administration Director

Kevin O'Connor, Manager, I.C.R. Department ほか

Department for Education and Skills ロンドン

David Jeffrey, Deputy Director, Student Finance Policy

Higher Education Directorate ほか

London School of Economics ロンドン

Catherine Baldwin, Head of Student recruitment and Admissions ほか

London South Bank University ロンドン

Claire Callender, Prof. of Social Policy

Office for Fair Access ロンドン連絡事務所

Sir Martin Harris. Director ほか

Embassy of Japan ロンドン

Ms. Susan Meehan

- 2 この節は、村田(2005)を参照した。参考1参照。

- 3 教育技能省の担当官から入手した情報である。

- 4 Prof. Nicholas Barrと白書の主張の違いについては参考2参照。

- ## 5 SLCと日本学生支援機構の比較

	SLC	日本学生支援機構
関係職員数	984名 (2005年3月)	230名 (2005年度定員から試算)
貸与件数	約86万件 (2004/5年度)	約99万件 (2005年度予算)
貸与額	約28億ポンド (2004/5年度) 5.572億円	7,713億円 (2005年度予算)

公表されている平成17年度日本学生支援機構組織図（職員数539名）による。

【奨学事業推進室（18名）＋奨学部（42名）＋返還部（66名）＋奨学事業相談センター（34名）】＝160名
【政策企画部（45名）＋総務部（31名）＋施設整備推進室（5名）＋財務部（32名）＋

【政策企画部（45名）＋総務部（31名）＋施設整備推進室（5名）＋財務部（32名）＋情報部（22名）】＝135名

【留学生事業部・日本語教育センター等（101名）＋学生生活部（40名）】＝141名

$$160\text{名} + 135\text{名} \times 160\text{名} \div (160\text{名} + 141\text{名}) = 232\text{名}$$

(出所) Student Loans Company Annual Report and Accounts 2004:2005

1ポンド=199円で計算した。

第6回日本学生支援債権 債権内容説明書平成18年1月

参考文献

Barr, Nicholas, 2001, *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press, pp.179-190.

Barr, Nicholas and Iain Crawford, 2005, *Financing Higher Education*, Routledge, pp. 269-286.

Callender, Claire, 2005, *Survey of higher education students' attitudes to debt and term-time working and their impact on attainment*, DfES, pp.38-44.

— 2006, *Access to Higher Education in Britain: The Impact of Tuition Fees and Financial Assistance*

Stevens, Robert, 2004, *University to UNI*, Politico's Publishing, pp.117-153.

Student Loans Company Limited, *Annual Report and Accounts 2004:2005*

沖吉和祐 2005, 「日本学生支援機構の奨学金—現状と展望」『IDE 現代の高等教育』2005年10

- 月号, pp.28-34.
- 金子元久 2005, 「高等教育の次の焦点—奨学金と授業料」『I D E 現代の高等教育』2005年10月号, pp. 5-11.
- 川村恒明 1997, 「奨学事業の将来」『I D E 現代の高等教育』1997年7月号 pp. 41-46.
- 小林雅之 2001, 「育英奨学事業について」『大学と学生』442, 文部科学省, pp.12-24.
- 2002, 「高授業料で低奨学金の日本」『カレッジマネジメント』, 116 9-10月号, pp.25-29.
- 2002, 「日本の奨学制度」『I D E 現代の高等教育』2002年4月号, pp. 37-43.
- 2004, 「高等教育機会と育英奨学政策」『高等教育研究紀要』第19号, pp.108-129.
- 2005, 「大学経営戦略としての奨学金」『I D E 現代の高等教育』2005年10月号, pp. 22-27.
- 島 一則 2004, 「法人化後の国立大学における授業料収入管理についての考察」『大学財務経営研究』第1号, pp.123-134.
- 篠原康正 2000, 「イギリスの奨学金制度」『外国奨学制度調査報告書』日本育英会
- 丸山文裕 2004, 「国立大学法人化後の授業料」『大学財務経営研究』第1号, pp.123-134.
- 2005, 「高等教育のファンディングと大学の授業料」『大学財務経営研究』第2号, pp.29-39.
- 村田直樹 2005, 「イングランドにおける大学（学部）授業料・奨学金制度」『I D E 現代の高等教育』2005年10月号, pp. 62-70.
- 矢野眞和 1997, 「奨学金の社会経済学」『大学と学生』388, 文部省, pp.10-15.
- 米澤彰純 1999, 「イギリスの奨学金制度」『外国奨学制度調査報告書』日本育英会.