

授業料・奨学金政策の国際比較

小林雅之（東京大学）

濱中義隆（大学評価・学位授与機構）

吉田香奈（山口大学）

1. 教育費負担と授業料・奨学金問題

教育費を誰がどのように負担するかという問題は、きわめて重要な政策課題であり、とりわけ高等教育について、日本の公的負担はOECD各国中最も低いことなどがしばしば指摘されている。しかしながら、今日まで、日本では教育費の負担は大きな社会問題とならないで来た。しかし、近年、格差問題などに関わって、この問題は急激に社会的注目を浴び、政府の政策提言も数多く出されている（たとえば、「教育安心社会の実現に関する懇談会報告～教育費の在り方を考える～」2009年7月3日）。また、総選挙においても、各党のマニフェストで、この問題がとりあげられている。この中で、とりわけ注目されるのは、高等教育における授業料・奨学金（授業料減免を含む）に関する、新しい提案とりわけ給付型奨学金の提唱である。このように、教育費負担問題とりわけ奨学金問題は、かつてないほど教育政策の焦点となっている。しかし、これは日本だけの問題ではなく、欧米各国や中国や韓国などでも、教育費負担と関わって新しい奨学金制度が次々と創設されている。こうした動向について、教育社会学での研究も少なからず蓄積されているものの、英米などに比べるとこれまでとりわけ実証的な研究が少なかった。本発表はこうした現状をふまえ、各国の教育費負担問題と授業料・奨学金改革の動向を概観するだけでなく、実証的な分析によって、エビデンスを提示することによって、日本における授業料・奨学金問題について、政策的インプリケーションを提示する。なお、本発表は、日本学生支援機構のアメリカ調査（2009年3月）と文部科学省先導的の大学改革推進委託事業（2008年度および2009年度）の成果の一部である。

2. 各国の授業料と奨学金制度改革の動向

主な国の授業料と奨学金の改革を表1にまとめた。なかでも各国の改革に共通する動向は以下のとおりである。

(1) 授業料と奨学金のセット改革

各国の授業料の改革は、ほとんどの場合、奨学金の改革とセットで行われている。これは、定価授業料ではなく、学生や家計が実際に支払う純授

業料（定価授業料－給付奨学金）が、教育費負担を考える際には焦点になっているためである。言い換えれば、純授業料が学生・家計の負担力（経済力）によって変化することが、近年の改革の大きな特徴となっている。

(2) 高授業料・高奨学金政策

この中でも、とくに定価授業料を高額に設定し、大学独自給付奨学金で大幅に割引くディスカウント政策が、アメリカの私立大学を中心に広範に普及しはじめている。たとえば、ハーバードなど定価授業料3.3万ドルであるが、純授業料は平均7千ドル程度である。

(3) 教育費分担のシフト

各国の授業料・奨学金改革を教育費負担の観点から見ると、もともとは高等教育費の公的負担の比重が高かったが、授業料徴収やグラント（給付奨学金）から学資ローン（貸与奨学金）へのシフトにより公的負担から私的負担へ、親負担から子負担へとシフトしている。

(4) 再びグラントの重視へ

しかしながら、ローンの拡大は、ローン返済の負担感の増大、ひいてはローンを回避するために、進路選択を変更するといった問題を引き起こしている。このため、日本を除く各国とも再びグラント（給付奨学金）を重視しはじめている。

(5) ローンの回収スキームの改革

ローンの負担感の軽減のため、ローン回収スキームの改革が焦点になっている。この中でも最も注目されているのは、所得連動型ローン(Income Contingent Loan)である。所得連動型ローンは、ローンの返済方法として、理論的に最も優れた制度として提唱されている。所得連動型ローンでは、返済期間が長期にわたり、多くの場合、所得が最低基準額以下の借り手は返済が猶予され、一定期間の後、あるいは一定年齢以上では最終的には返済免除されるため、負担感は少ない。

厳密に言えば、所得連動型ローンには、所得に連動した返済額、一定所得以下の場合の返済猶予ないし免除、源泉徴収あるいはそれに類似の徴収という三つの要素があり、これらは別々の問題であり、各国の所得連動型ローンはこれらを組み合わせている。ただ所得連動型ローンは所得の捕捉

表 1 各国の授業料・奨学金制度の改革動向

年	アメリカ	イギリス	オーストラリア	スウェーデン	中国	日本
1980年代	高授業料・高奨学金政策の展開	授業料無償(グラント)	授業料無償	授業料無償	授業料無償 人民助学金	国立大学授業料値上げ
1984					委託学生	奨学金有利子導入
1989			HECS創設	ローン改革	授業料徴収 私費学生	
1991	ローン罰則強化	ローンの導入(1990)				
1992	有利子スタッフ・ローン			高等教育法		
1993	ICL返済導入					
1994	直接ローン創設	グラントとローンの導入			授業料徴収 一本化	
1997	納税者救済法	デアリング報告	バンドの設定	高等教育改革		
1998	高等教育法改正	授業料徴収とグラントの廃止			大学の拡大・国家助 学ローン	有利子奨学金の 拡大
2003		教育白書	高等教育援助法	学生均等措置法(2001)	国家奨学金(2002)	
2004		高等教育法グラントの再導入	FEE-HELP創設			日本学生支援機構創設
2005	HERA				国家助学ローン改革	
2006	高等教育機会法(2008)	授業料大幅値上げと大学独自奨学金		ローン改革		
2009	オバマ政権新予算案					

が不可欠なため、多くの所得連動型ローンはローンの徴収も国税当局と連動させている。さらに多くの所得連動型ローンの場合には、卒業後の所得から直接徴収されるため、海外居住者などを除いて未返済が少ない。しかし、所得が最低基準以下では猶予され、その上、一定期間あるいは一定年齢以上では免除されるため未返済が生じる。

3. イギリスの改革

イギリスでは2006年度から各大学が授業料を自由に設定できるようになった。専攻別も可能である。しかし、約9割の大学は法定最高授業料額の3,000ポンド(1ポンド=150円で約45万円)に設定した。これまでの授業料は約17万円であったが、親の所得によって、無償から最高額まで授業料の額が変化していた。したがって、約45万円の授業料はきわめて大幅な値上げで、教育の

機会均等に大きな影響を与えるのではないかと、政治的にも大きな問題となり、党首討論でも取り上げられるほどであった。

教育機会に及ぼす授業料の大幅値上げの悪影響をできるだけ減ずるために、各大学は大幅に授業料を値上げできるかわりに、最低 4.5 万円最高 75 万円の大学独自給付奨学金(bursaries)を設定しなければならないとされた。したがって、学生が実際に支払わなければならない純授業料(定価授業料—給付奨学金)は、無償から約 42 万円と学生によって大幅に変わるようになった。このように授業料と給付奨学金を組み合わせ、複雑な純授業料を設定する理由のひとつは、大学側の決定権を認めるためであった。

こうした制度改革により、学生は学費と生活費を給付奨学金とローンでまかない、在学中の教育費負担はほとんどない。とりわけ、近年では、上記の大学独自奨学金に加え、政府の給付奨学金(Maintenance Grant)が大幅に増加している。

4. アメリカの授業料と奨学金政策の動向

(1) 定価授業料と純授業料

全学生の 7 割以上が在学する公立大学では長い間低授業料政策がとられてきた。しかし、公立 4 年制大学では 1988-89 年から 2008-09 年の 20 年間に授業料(インフレ調整後)が 2.25 倍上昇し、平均 6,585 ドルに高騰している。また、私立 4 年制大学も同期間に 1.7 倍上昇し、平均 25,143 ドルとなっている。授業料の上昇には様々な原因があるが、現在、各州では州財政の悪化により州高等教育予算の削減が行われており、公立大学の授業料引き上げにつながっている。

なお、アメリカでは給付奨学金や教育減税といった経済支援が非常に発達しているため、実際に学生が負担する授業料は「定価」から給付奨学金と教育減税額を差し引いた「純」授業料(net tuition)をみる必要がある。カレッジボードの計算では公立 4 年制大学の純授業料は 2008-09 年度で 2,850 ドル、私立 4 年制大学は 14,930 ドルとかなり低下する。純授業料は家計負担、学生ローン、ワークスタディなど様々な方法を組み合わせて支払われるが、純授業料の額は徐々に増加しており、家計・学生の負担が増加している。

(2) 連邦奨学金の利用状況

大学初年度に連邦、州、大学独自の給付奨学金・学生ローンのいずれかを受給した学生は 2006-07 年には全体の 72.8%にのぼる。公立大学では 69.9%、私立大学では 85.3%が利用している。

連邦・州政府による奨学金を受給するためには連邦奨学金無料申請書(FAFSA)を作成・提出する

必要があるが、これとは別に多くの有名私立大学ではカレッジボードが提供している奨学金申請書 PROFILE の提出が求められる。どちらも詳しい家計状況や個人情報の記入欄があるが、後者の方がより詳しい。これらの資料をもとに各大学の奨学金課は奨学金パッケージを作成し、大学入学前に学生に通知する。パッケージは家計所得・学費・学力等に応じて個別に作成されるので、学生はいくつもの大学を比較して最も有利な大学を選択することができる。

(3) 連邦奨学金政策の論点

ブッシュ政権の 2 期目より連邦奨学金政策の改革が活発化している。2006 年 9 月に連邦教育省長官諮問委員会(Commission on the Future of Higher Education)が提出した最終報告書「A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education」(通称スペリングス報告)では、『現在の学生支援制度は混乱しており、複雑で、非効率で、重複が多く、真に援助を必要としている学生に対して支援が向けられていない』と述べられており、具体的な問題点として、システムの複雑性(税制上の優遇措置も含め 20 ものプログラムが存在)、FAFSA の複雑性、大学初年度受給可能額の情報提供の遅さ、低所得層学生への援助の不十分さ、卒業時の負債額の高さが指摘された。これらの改善を図るため、学生支援制度の結果重視型への改革(進学困難な学生のアクセス増、残留率・卒業率上昇、負債額の減少、授業料上昇の構造的誘因除去)、FAFSA の簡素化、受給可能額情報提供の早期化、編入生・パートタイム学生への援助拡大、ペル奨学金の拡充および大学授業料上昇の抑制(公立 4 年制・州内出身学生授業料の 7 割カバー目標)、連邦奨学金の管理コストの削減などが求められた。

(4) 連邦学生ローンの構造改革

様々な課題の中で近年大きな争点となっているのは連邦学生ローンの構造改革である。連邦学生ローンにはいくつかのプログラムがあるが、利用者が多いスタッフォード・ローンとプラスローンは民間金融機関等(レンダーと呼称)と連邦政府の 2 つの財源から提供されている。民間財源のプログラムは連邦家庭教育ローン(Federal Family Education Loan Program, 以下 FFEL)と呼ばれ、連邦政府が債務保証を行うシステムがとられている。一方、連邦財源のプログラムは連邦直接学生ローン(Federal Direct Student Loan Program, 以下 FDSL)と呼ばれ、政府直接貸与である。なお、FFEL は 40 年以上の長い歴史を持ち、貸与総額の 8 割を占めているが、これは日本にはない独特のシステムである。連邦の債務保証付きであるこ

とに加え、レンダーが学生ローン債権を売却する流通市場も存在している。連邦学生ローンはレンダーにとっても流通市場にとってもリスクが少なく大きな利益を生むビジネスと見なされ、巨大産業へと発展している。しかし、こうした民間の活用は連邦奨学金事業の拡大を成功させた一方で、巨額の税金を民間に投入することへの反発を生み、近年はレンダーと大学の奨学金課との癒着も表面化していることから、FFELの信用回復やFDSLへの一本化の声が高まっている。

なお、FFEL、FDSLの双方の問題点として指摘されているのは、卒業後の負債額の大きさと債務不履行に陥る学生の問題である。卒業時の連邦学生ローンの平均負債額は公立4年制大学で18,800ドル、私立4年制大学で23,800ドルである。また、これとは別にレンダーが独自に行っているローン(非連邦学生ローン)を借りる学生も急増している。これらのローンを順調に返還できない場合、債務不履行(default)となりクレジットカードの停止などの措置が取られ、社会生活を営む上で大きな支障をきたすことになる。また、2005年には破産濫用防止および消費者保護法(the Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005)が改正され、連邦学生ローンは自己破産した後も免責とならない厳しい措置がとられるようになった。そのため、貸与額の何倍にも膨れあがった債務を抱え、返済にあえぐ不履行者の救済が課題となっている。

(5) FFELの改革とサブプライムローン問題

2007年9月、「大学コスト削減アクセス法」(College Cost Reduction and Access Act of 2007, Public Law 110-84, 2007年9月27日大統領署名, 10月1日施行)が制定された。本法は利子補給付きスタフォードローン(FFEL, FDSL)の貸与利率引き下げ(2012年までに6.8%から3.4%へ)を規定した法律である。この原資はFFELを行うレンダーや関連機関への様々な補助金のカットや手数料等の引き上げ(金利差額特別補助の引き下げ, 手数料の引き上げ, 債務弁済率の引き下げ等)であり、およそ210億ドルが生み出されると推計されている。これに対してレンダー・関係機関からは強い反発が起きている。

さらに、サブプライムローン問題によって流通市場へのローン債権の売却が困難となったレンダーからはFFELの事業縮小・撤退の表明が続出している。例えばウィスコンシン大学マディソン校では17,000人の貸与者のうち2,000人がレンダーを変更する必要が生じ、また、コミュニティカレッジの学生は貸与額が少なく債務不履行を起こしやすいことから貸付を廃止するレンダーも数多

く現れた。そこで、2008年5月に学生ローン市場の安定化に向けた法律「2008年学生ローン継続アクセス保証法」(Ensuring Continued Access to Student Loans Act of 2008, P.L.110-227, 2008年5月21日大統領署名)が制定された。これは①レンダーの短期救済(FFELローン債権2008-09年度分を連邦教育省が買い取る), ②FFELの維持, ③Lender of last resortプログラム(レンダーが見つからない学生に保証機関を通じて融資)の強化, ④FDSLの拡大(150億ドルから300億ドルへ)の4つを実施するものであった。

なお、これらの改革は在学中の学生の利益を守る一時的なものであり、2009年のオバマ政権発足後の第111連邦議会では、FFELの廃止とFDSLへの一本化の抜本的な改革が模索されている。

(6) 高等教育法の改正と授業料・奨学金

2008年8月には「高等教育機会法」(Higher Education Opportunity Act of 2008, Public Law 110-315, 2008年8月14日署名)が承認され、連邦奨学金事業の根拠法である1965年高等教育法(Higher Education Act of 1965)が10年ぶりに大改正された。本法は連邦奨学金事業の改正・充実について定めているほか、授業料高騰の抑制策等についても新規に定められた。連邦教育省は学生・保護者が卒業までの授業料等をWeb上で推計できるシステムを開発すること、大学を設置形態別に9つに分類し、新入生の定価授業料・純授業料が高い上位5%の大学と安い上位10%の大学名を公開すること、過去3年間の授業料引き上げが大きかった大学から引き上げ理由・改善方策を提出させ公開すること等が規定された。また、連邦奨学金については申請書を簡素化したFAFSA-EZを新たに設けること、内国歳入庁が保持する財政情報を活用するため連携を推進すること等が規定された。さらに大学とレンダーに対しては連邦学生ローンの信用回復のために行動規範を定めること、学生に公正で十分な情報を提供すること、金融リテラシー・金融教育を促進すること等が定められた。

5. 情報ギャップと financial literacy

大学の授業料の高騰にともない、多くの学生にとって費用の調達方法としてローン(貸与奨学金)が重要な位置を占めるようになってきている。しかし連邦政府によるローンのみをとっても複数の制度が存在し、これに連邦給付奨学金、州政府の奨学金(給付/貸与, メリット/ニードベース), 大学独自奨学金, 民間ローンが加わるなど、きわめて複雑な仕組みになっている。そのためこれらの学生援助制度を学生(進学希望者)に周知すること

が重要な課題となっている。「情報ギャップ」と呼ばれる問題である。

(1) 進学希望者（高校生）への情報提供

そもそも大学に進学することによりどの程度の経済的便益があるのか、一方、経済的援助制度としてどのようなものが存在し、どの程度資金を調達できるのかが分からなければ、進学をあきらめることにつながる。とりわけ低所得者層においては「ローン回避」が生じる。大学進学 of 期待便益を考慮すれば、ローンを借りて進学しても十分ペイするにもかかわらず、ローンを忌避する傾向のことである。しかし高校生が教育の便益、収益率、利子率、現在価値といった経済学的なタームを十分に理解することは容易ではなく、またそれらを分かりやすく教えることのできる人材も不足している。

また FAFSA の記入が複雑すぎることも問題となっている。FAFSA は連邦奨学制度以外のあらゆる援助制度においても利用されるため、とにかく提出することがきわめて重要である。しかし年収 2 万ドル以下の低所得層においても 14% の学生が提出していない。しかも未提出の学生の 10～15% はペル奨学金の適格者であったと見られている (ACE 2005)。

	Full-Time (%)	Half-Time (%)	Less than Half-Time (%)	Mixed Attendance (%)	Total (%)
All Undergraduates	32.5	62.1	66.9	51.1	49.8
All Dependent Students	34.5	64.4	75.1	50.9	42.2
Less than \$20,000	13.7	34.6	57.4	32.1	20.5
\$20,000 to \$39,999	23.5	50.8	68.5	37.5	31.6
\$40,000 to \$59,999	34.6	71.7	82.4	49.2	43.7
\$60,000 to \$79,999	37.4	76.2	82.6	56.0	46.2
\$80,000 or more	50.4	83.3	78.3	67.1	56.9
All Independent Students	28.6	61.0	69.3	51.2	57.1
Less than \$10,000	17.4	27.8	64.0	19.3	24.3
\$10,000 to \$19,999	21.6	42.8	70.5	35.2	36.3
\$20,000 to \$29,999	31.6	53.4	85.0	48.0	54.7
\$30,000 to \$49,999	43.5	70.6	94.8	65.4	73.5
\$50,000 or more	63.6	86.8	96.7	81.4	87.8

(データ) ACE 2005, Student Failing to Apply for Financial Aid.

高校における情報提供はキャリアセンター等においてボランティアに行われており、学校間で粗密が存在することも否めない。このため学校外のサービスも重要な役割を果たしており、保護者を対象に FAFSA の記入方法を説明したり、FAFSA を代理記入する業者も存在している。

(2) 大学合格通知とファイナンシャル・プラン

アメリカでは、大学合格通知とともに、学生生活費をどのようにまかなうのか、ファイナンシャル・プランが送付される。これは、学生と家計にとって、大学選択の大きな要素の一つになっている。

ファイナンシャル・プランは、まず学費と生活費から家族が負担可能な教育費支出 (Expected Family Contribution, EFC) を引く。EFC は資産テスト (家計所得など) によって算出される。残った残額にあてる学生支援として、有利な条件のもの、たとえば、連邦給付奨学金 (ペルグラントなど) や大学独自給付奨学金などから順に、利子の低いローンやキャンパスワークスタディ、さらに利子の高いローンが必要ならばそれらが記載されている。このプランの決定のためには、FAFSA の情報が用いられ、FAFSA に、どの大学に情報を提供するか、学生自身が 10 校まで記入し、教育省から各大学に送られる。

(3) 大学入学後の情報提供

大学では入学時および卒業時にローンの利用者に対してガイダンス (entrance counseling および exit counseling) を実施することが、連邦高等教育法によって義務付けられている。その内容についても同法に詳細なリストが定められており、要返済額、返済方法、債務不履行時に被る不利益など金融に関する知識を十分に理解させることを求めている。

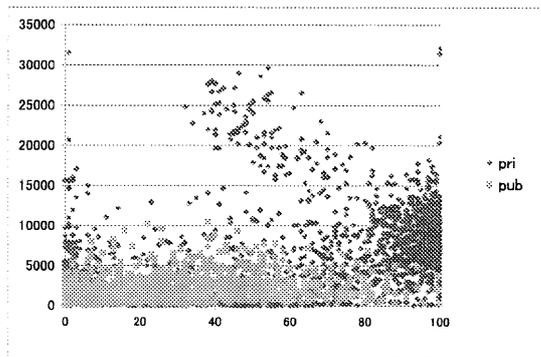
ただし実際の運用にあたっては、大学外部のウェブサイト等を利用して学生が自主的に学習するスタイルがとられるなど、ここでも金融に関する知識 (financial literacy) を体系的に教育できる人材が不足していることが問題となっている。

6. アメリカの授業料と奨学金の実証分析

ここでは、アメリカの個別大学の授業料と奨学金政策を、教育統計局 (National Center for Education Statistics, NCES) の Integrated Postsecondary Education Data System, IPEDS の 2007 年データを用いて分析する。IPEDS は、日本の「学校基本調査」にあたるが、個別高等教育機関のデータがすべて利用可能になっており、このことがアメリカにおける授業料や奨学金研究だけでなく、大学財政研究などがきわめて盛んになる一因となっている。また、IPEDS だけでなく、日本の「学生生活調査」にあたる National Postsecondary Student Aid Survey, NPSAS なども同じように利用可能で、これらを利用した研究によって、調査自体の質も向上するという正のフィードバックが生じている点は、日本でもおおいに見習う必要がある。

以下では、その中から一つの分析例を示す。図のように、私立大学では、大学独自奨学金受給率も単純平均 62.3% と高く、大学独自奨学金平均額の単純平均も 7,819 ドルと高い。これに対して、公立大学では大学独自奨学金の平均受給率の単純

平均は19.1%で、平均受給額の単純平均は1,876ドルと低くなっており、私立大学でいわゆる高授業料・高奨学金政策が普及していることが確認できる。しかし、単純な平均の比較より、図のように、とりわけ私立大学では授業料と奨学金の設定に個別大学による相違が大きいことが特徴となっている。このように、多様性を特徴とするアメリカ高等教育は、授業料・奨学金に関しても、非常にばらつきが大きい。



7. 政策的インプリケーション

(1) 授業料・奨学金政策の見直し

各国の授業料・奨学金制度の改革は急速に進展している。これに対して、日本では本格的に授業料政策について、検討されたことはない。とくに教育費負担と関連して、授業料と奨学金政策について、包括的な検討はなされていない。また、奨学金政策に関しても、日本学生支援機構奨学金に関しても、大日本育英会の創設(1943年)から、基本的な仕組みはまったく変わっていない。こうした点について、抜本的な見直しが求められている。

(2) 給付奨学金の必要性

各国と比較すると、日本では学部段階で、授業料減免を除き給付奨学金がないというのが著しい特徴になっており、この是正が必要である。

(3) ローン回収スキームの検討

各国ともローン負担やローン回避が大きな問題となっており、ローン回収スキームを再検討している。日本でも所得連動型ローンの導入を検討する必要がある。

(4) 金融教育(financial literacy)の必要性

各国とも、奨学金制度が複雑化しているため、金融教育が教育政策の課題となっている。日本でもこの問題について、早急に検討する必要がある。

8. 授業料と奨学金研究の課題

(1) 実証研究の必要性

ここでは、アメリカの研究例を紹介したが、イギリスなど各国でも、教育政策遂行のための実証

研究の重要性が認識され、多くの研究が生み出されている。日本でも、近年ようやく実証研究が散見されるようになったが、まだ量質とも政策遂行や政策評価のために十分とは言えない状況にあり、この面での、研究の蓄積が課題となっている。

(2) 教育機会均等と奨学金の効果

こうした実証研究の中でも、教育機会の均等に奨学金がどの程度効果を持つのか、各国の奨学金政策の最も重要な論点であり、多くの調査研究がなされている。日本では、この最も基本的な問題についてさえ、まだ十分な解明が行われていない。さらに、奨学金の社会経済的效果についても、大きな争点となっているが、まだ実証研究は端緒にすぎないような状況である。

(3) データの整備と正のフィードバック・ループの確立

各国で授業料・奨学金改革とならんで、研究が進展してきたのは、先にふれたようにNCESなどのデータベースによるところがきわめて大きい。日本の文部科学省の「学校基本調査」や日本学生支援機構の「学生生活調査」は、IPEDSやNPSAS以上に長期にわたり継続している調査であり、質問項目も厳選されている。しかし、個票データを用いることができず、これが研究を促進する上で大きな阻害要因となっている。また、High School Beyondなどの高校卒業生に対する追跡調査は、日本では文部科学省などでは実施されていない。全国データとして、東京大学大学経営・政策センターの調査がようやく整備されてきたというのが実状である。早急な調査データベースの整備が、研究面でも、政策面でも大きな課題となっている。

参考文献

- 小林雅之 2009年『大学進学の手帳』東京大学出版会。
- 小林雅之 2008年『進学格差』ちくま新書。
- 小林雅之編 2008年『奨学金の社会・経済効果に関する実証研究』東京大学大学総合教育研究センターものぐらふ。
- 小林雅之編 2007年『諸外国における奨学制度と奨学金の社会的効果に関する調査研究』文部科学省委託事業調査報告書。
- 日本学生支援機構『韓国における奨学制度に関する調査研究報告書』2008年。
- 小林雅之編『授業料・奨学金の国際比較』東信堂、近刊。