

1999年奨学金制度改革とそれ以後の効果分析

財務総合政策研究所
主任研究官 小黒 一正
研究員 渡部 大

2008年7月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

【改訂版】

1999年奨学金制度改革とそれ以後の効果分析

財務総合政策研究所
主任研究官 小黒一正
研究員 渡部大

要旨

現在、奨学金が有効に活用されているか否かについての論争が行われている。この論争に一定の方向性を導くため、本稿は、1999年の奨学金制度改革以後のデータを用いて、学生生活における奨学金の効果を分析している。

先行研究である伊藤・鈴木(2003)と同様の手法である Treatment effect model を用いて、推計を行ったところ、1999年の奨学金制度改革以後も、同先行研究と同様、奨学金は書籍購入代などの修学費に振り向けられず、むしろ、電話代や海外旅行などの娯楽嗜好費に対して支出されており、それは高学年になるほど強まる傾向にあるとの推計結果が示された。

Keywords: 奨学金, 教育の機会均等, 資本市場の不完全性, 教育の外部性, モラルハザード

JEL: I20, I22, I28

1999 年奨学金制度改革とそれ以後の効果分析

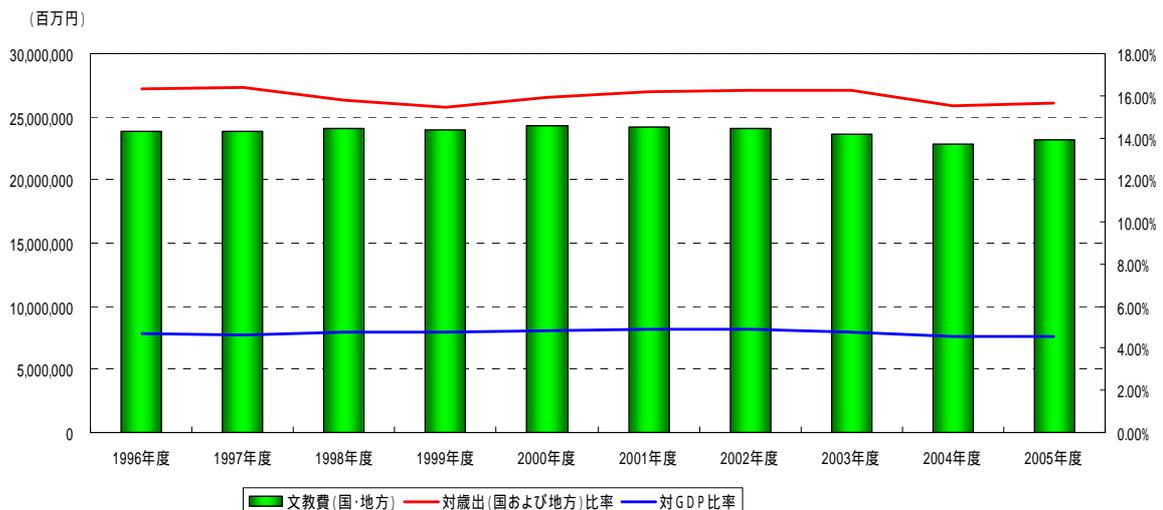
財務総合政策研究所
主任研究官 小黒一正
研究員 渡部大

1. 序

現在、政府・与党は、2006 年に閣議決定した経済財政政策の中期的枠組みである「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太 2006」を堅持するため、歳出歳入一体改革を推進している。この骨太 2006 は、2011 年までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化することを目標としており、聖域なき改革として、社会保障費も国で 1.1 兆円（5 年間で毎年 2200 億円）の削減、国・地方の合計で 1.6 兆円の削減を表明している。

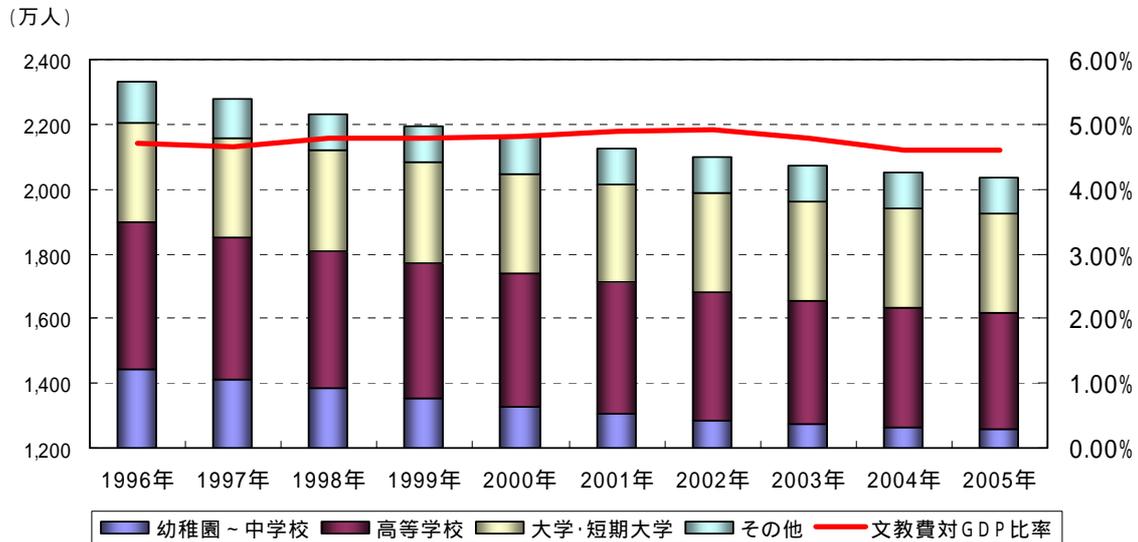
こうした状況の中、当然の帰結として、社会保障と同様、教育予算も聖域でなくなりつつある。また、教育予算を巡る環境も大きく変化している。例えば、大学進学率の向上を反映し、大学・短期大学の在学者数はほぼ横ばいで推移しているものの、少子化の進展により教育の対象となる生徒・学生等の数は1割以上減少している（1996年：約2,330万人 2005年：約2,037万人）（図表1）。その一方で、ここ数年間、教育予算（国および地方による文教費、また文教費の国と地方を合わせた歳出に占める割合、また対 GDP の比率）はほぼ横ばいで推移している（図表2）。

図表 1：文教費の推移



(資料) 文部科学省 HP のデータより作成

図表 2 : 生徒・学生数等の推移



(資料) 文部科学省 HP のデータより作成。なお各年とも 5 月 1 日時点の在校生数を表し、「大学」には大学院も含む。また、「その他」には、盲学校、聾学校、養護学校、高等専門学校、専修学校、各種学校を含む。

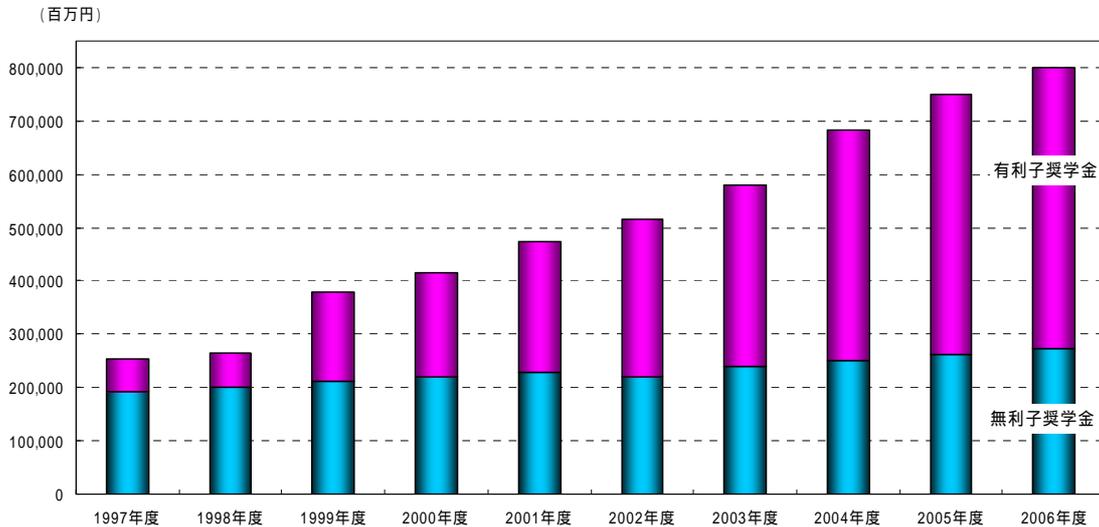
このような財政と教育の現状を踏まえ、上述の「骨太2006」は教育予算の歳出削減方針として主に次の4つを定めている。まず第1は「義務教育費国庫負担金」で、教職員の定数を、子供の数に応じて削減し、今後5年間で1万人程度の純減を確保することなどを掲げている。第2は「国立大学運営費交付金」で、効率化ルールを徹底し、各年度の予算額を名目値で対前年度比 1% (年率) とすることを掲げている。第3は「私学助成予算」で、定員割れの私学には助成額の更なる削減など経営効率化を促す仕組みを一層強化するとともに、学生数の減少に応じた削減を行うことにより、施設整備に対する補助を含めた各年度の予算額を名目値で対前年度比 1% (年率) とすることを掲げている。第4は「奨学金予算」で、その回収強化を図るため、債務保証等債権管理のあり方を含め、抜本的な施策を講じるとともに、3%の貸与上限金利について、教育政策の観点等から、見直しを検討することを掲げている。

このため、公的教育分野においては、義務教育関係、高等教育関係や奨学金関係の予算をはじめとして、各教育予算に関する資源配分の効率性の促進が大きな課題となっている。

また、現在、わが国で進行している少子高齢化を踏まえると、今後ともわが国の経済活力の維持・向上を図るためには、将来的に労働市場に参加してくる世代の人的資本が重要となることはいうまでもない。その際、重要となるのは、大学などにおける高等教育である。一方で、近年の経済社会のグローバル化に伴い、国民の間では、格差が拡大しているとの認識が広がっている。このため、低所得世帯の子供につき、教育の機会均等の観点などから、その高等教育を支援するための奨学金のあり方も考察する必要があるかもしれない。一方、そうした時

代認識とは裏腹に、現実のデータに目を転じてみると、日本学生支援機構（旧：日本育英会）によって貸与されている奨学金は、大幅に増加している（1997年：約2,538億円 2006年：約7,999億円（図表3））。内訳をみると、有利子の第二種奨学金の増加が顕著となっている（1997年度：約625億円 2006年度：約5,278億円）。すなわち、同奨学金は、1999年の奨学金制度改革以降、有利子事業を中心に規模の拡大をつづけ、いまや学生の3割が奨学金を受けており、また、低所得世帯への同奨学金の家計基準限度額も比較的高めに設定されていることから、教育の機会均等化としての奨学金の性格も変貌しつつあるように思われる。

図表3：日本学生支援機構（旧日本育英会）奨学金貸与額の推移等



(資料) 文部科学省 HP のデータより作成。

	大学計	国公立大学	私立大学合計		大学院合計	修士課程	博士課程
			私立大学	私立短大			
学生数	2,727,443	583,048	1,941,030	203,365	254,480	164,550	74,907
無利子貸与額(百万円)	153,129	56,207	89,016	7,875	71,916	34,719	37,197
有利子貸与額(百万円)	385,748				34,415	32,275	2,140
合計貸与総額(百万円)	538,877				106,332	66,994	39,338
無利子貸与人数(人)	241,403	99,895	128,849	12,305	58,413	32,928	25,485
有利子貸与人数(人)	491,143				30,057	28,204	1,853
合計貸与人数(人)	732,546				88,470	61,132	27,338
学生一人当り無償貸与額(千円)	56	96	46	39	283	211	497
学生一人当り有償貸与額(千円)	141				135	196	29
学生一人当り貸与総額(千円)	198				418	407	525
無利子貸与率(%)	8.9	17.1	6.6	6.1	23.0	20.0	34.0
有利子貸与率(%)	18.0				11.8	17.1	2.5
合計貸与率(%)	26.9				34.8	37.2	36.5

注1) 国公立大学は学部と短期大学の合計。大学院は、国公立私立の区別なし。学生数は2005年5月1日現在。学生1人当り貸与額は、貸与総額を05年の全学生数で割ったもの。貸与率は、05年の全学生数に対する貸与人数の割合。

注2) 「大学院合計」の学生数には「専門職学位課程」も含まため、「修士課程」と「博士課程」の合計には一致しない。

注3) 貸与額の「大学計」には「通信教育」も含まため、「国公立」、「私立大学」および「私立短大」の合計には一致しない。

なお、奨学金の財源は、有利子の第二種奨学金については財政融資資金と日本学生支援債券および貸付回収金などであり、無利子の第一種奨学金については貸付回収金と一般会計借入金である。また、有利子の第二種奨学金に関しては、貸与期間中や返還猶予期間中は無利息とされているために国からの利子補給金による補填が想定されていること、また利子が3%を上限とされているため超過部分につき国からの利子補給金による補填がなされることとなっていることから、有利子奨学金についても国による一定の利子負担が発生する。こうした観点も踏まえると、滞納問題もあわせ、さらなる奨学金の有効性についての検証や制度運営の効率化のための検討が必要となっている。

以上の問題意識のもと、本稿においては、教育予算のうち最近注目が集まっている奨学金の効果について分析を行うことにする。

本稿の構成は以下のとおりである。まず第2節において、奨学金の存在意義とその効果に関する先行研究を概観し、現在論争となっている事項を確認する。その上で、第3節においては、本稿で用いるモデルとデータを説明する。そして、第4節においては、その推計結果と考察を行い、最後の第5節においては、結びに代えてということで、本稿の結論と今後の課題について述べる。

2 . 奨学金の存在意義と先行研究

本節では、まず、経済学的観点から、奨学金の存在意義を確認する。その上で、その確認された観点に基づき、学生生活に対する奨学金の効果に関する先行研究を概観し、現在争点となっている事項を確認する。

高等教育に対する公的補助には、主に機関補助（大学への補助・助成）と、個人補助（教育を受ける学生への財政的支援）の2つがある。奨学金は、この後者の代表といえる。だが、そもそも、この奨学金の効果分析を行うにあたっては、経済学的観点に基づくその存在意義や根拠を明確化する必要がある。この点で、小塩(2002)等は、この根拠を概ね次の3つに分類している。第1は教育の機会均等化、第2は資本市場の不完全性、第3は教育の外部性である。

まず、第1の教育の機会均等化とは、いわゆる低所得世帯の子供に対する高等教育の財政的支援である。この根拠は、仮に低所得世帯の子供が、大学に進学したくても、その財政的支援がない限り、進学できない場合には重要な意義をもつ。しかし、国柄が違うものの、親世帯とは独立し、学生自らが教育ローン等を背負いつつ、学生生活を送る慣習の強い米国等のケースもあり、わが国でも学生自身がその学生生活を送るために必要な資金を十分に借りることができるのであれば、その根拠は弱まる可能性がある。また、小塩(2006)等が指摘するように、この財政的支援の財源が、高等教育を受けていない者も納めた税に基づくものであれば、所得再分配上、望ましくない面がある。そして、高等教育を受けた結果、その個人の生涯収入が上昇する場合には、むしろ高等教育の財政的支援はそうでない者との間で逆再分配の側面をもつとみなすこともできる。しかも、よく考えてみると、低所得世帯への所得再分配は税制

などを通じて行うので十分であり、そもそも教育を通じて所得再分配を行う必要性はないという見方もできる。

次に、第2の資本市場の不完全性とは、いわゆる流動性制約（＝市場の失敗）である。これには学生や低所得世帯に関する流動性制約が考えられるが、例えば、学生自らが卒業に獲得する収入をベースに、すなわち出世払いによって、民間金融機関から学生生活に必要な資金を借りようとしてもできない状況を指す。この状況が現実的であれば、この観点からは、政府が介入して、公債で調達した金利で教育ローンの貸与をする意義を正当化できよう。だが、その場合でも、公債の金利以下で貸与を行うと、それは公費による利子補給を意味し、その分の国民負担が発生する。また、そもそも、貸与債権の貸倒や貸与に伴う事務費などが発生すると、その分も国民負担となるため、ファイナンス理論的には、政府が提供する教育ローンの金利は、公債の金利に若干のプレミアム分を上乗せした値とするのが妥当となる。このため、資本市場の不完全性のみからは、政府が提供する教育ローンの金利を、公債の金利以下に引下げる必要性を正当化できない。

最後に、第3の教育の外部性とは、教育を受けた便益がその個人のみでなく、社会全体に波及する効果である。その個人が高等教育を受けた結果、それだけ社会全体の生産性が高まり、他の者もその恩恵を受ける。一般に、このように正の外部性をもつケースでは、その外部性を内部化するため、そのコストの一部を政府が負担することが考えられる。このため、この観点からは、教育がもつ外部性を内部化するため、例えば、教育ローンの元本や金利に公費を投入する意義を認め得る可能性がある。ただ、この外部性への対応も無制限に正当化されるものではなく、また以下でみるようにモラルハザードなどの可能性もあるため、資源配分の効率性の観点から、その水準については慎重に検討する必要がある。

ところで、諸外国のケースをみると、奨学金の種類には概ね、給付（グラント）と貸与（ローン）の2つが存在するが、現在、わが国の奨学金制度は、日本学生支援機構（旧 日本育英会）が提供する無利子・有利子貸与の奨学金が中心となっている¹。このため、上記の分類によると、経済学的には、わが国の奨学金の政策目的は、資本市場の不完全性と、教育の外部性への対応の2つになっていると解釈できる²。このうち、教育予算の資源配分の効率化の促進という観点から、重要となる政策目的は、教育の外部性への対応である。だが、小塩（2006）が指摘するように、教育の外部性には不確実性が存在するとともに、モラル・ハザードが発生する可能性もある。なぜならば、現行の奨学金制度のように、大学での修学の努力や成果、さらにその外部性がまだ不確実である事前の段階で、その奨学金を決定してしまうと、受給された奨学金を修学費でなく、海外旅行や携帯電話代などの娯楽嗜好費に振り向け、その外部性を弱める可能性が指摘されているためである。もっとも、奨学金の政策目的が資本市場の不完全性への対応のみで、利子補給などによって公費負担が発生していない場合には、そのこと自

¹ イギリスやオーストラリア等には、所得連動型返還ローン（Income-contingent Loan）という手法も存在する。詳細はMacPherson and Schapiro(2006)等を参照せよ。

² ただ、現実には、奨学金の大半を占める日本学生支援機構は、その「日本学生支援機構法」に基づき、教育の機会均等という立場から経済的に困難な学生に支給する、いわゆる「奨学」も目的としている。

体は問題とならないが、公費負担を行っている場合はそうはいかない。このため、教育の外部性への対応を活かすためには、このモラル・ハザードの誘因などを遮断する観点から、外部性の度合いを事後的にチェックし、その度合いに応じて、奨学金の利子補給などの水準を変化させるような仕組みが必要となる。だが、後述するように、現在、そもそも、このモラル・ハザードの存在自体が争点となっている。したがって、以下、この観点から、国内における奨学金の効果に関する先行研究を概観し、その争点を確認してみたい。

まず、学生生活に対する奨学金の効果として、モラル・ハザード発生の可能性を最初に指摘したのは、筆者の知る限り、伊藤・鈴木(2003)である。伊藤・鈴木(2003)は、Treatment Effect Model(措置効果モデル)で分析を行い、奨学金が、書籍代のような修学費に充てられず、海外旅行や携帯電話代のような娯楽嗜好費に振り向けられている可能性を指摘している。

他方、藤森・小林(2001)、小林(2002)、小林(2005)は上記のモラル・ハザードに関する指摘とは異なる結論を導いている。例えば、藤森・小林(2001)は、学生生活費の収入・支出各項目を被説明変数として、説明変数の1つに奨学金収入を設定する重回帰分析を行い、奨学金はむしろ、家計負担やアルバイトを抑制し、娯楽嗜好費でなく、国公立の授業料の増加分などに充てられているとの指摘を行っている。しかし、この分析は、前述の伊藤・鈴木(2003)が批判しているように、奨学金収入をそのまま説明変数に設定しているため、奨学金の受給自体に、家計収入や本人の学力といった要因が絡んでいることを軽視している。つまり、この推計はバイアスもち、奨学金の効果を適切に評価できないという問題をもつ。このため、伊藤・鈴木(2003)の指摘の妥当性が注目されるが、この分析では1997年～1999年のプーリングデータを用いているため、1999年の奨学金制度改革が間に存在し、推計結果に大きな問題があるとの指摘がなされている。また、1999年以前の奨学金基準は、「学力」と「家計収入」が大きな基準であったが、この分析では学力を変数に投入していないとの批判も存在する。

このため、藤森(2007)は、伊藤・鈴木(2003)と類似の方法で、1996年と2004年の文部省(当時)および日本学生支援機構が行った「学生調査」個票データによって、学力も変数に投入して分析を行っている。その結論を要約すると、この分析では、奨学金が娯楽嗜好費に振り向けられているという伊藤・鈴木(2003)とは異なる結果が得られたとしている。だが、この藤森(2007)は、伊藤・鈴木(2003)との推計モデルと異なり、娯楽嗜好費や修学費を被説明変数として、説明変数に家計収入(家計の年収総額)を投入するとともに、本人の収入(家庭からの給付、アルバイト収入や定職からの収入、その他収入、奨学金収入)のうち、奨学金収入を除外していることから、推計モデルが適切でなく、奨学金の効果を妥当なものとして推計できていない可能性が高い。

また、浦田(2007)も、藤森(2007)と同様のデータを用いて、娯楽嗜好費や修学費を被説明変数として、説明変数に奨学金を投入し、重回帰分析を行っているが、そもそも、Treatment Effect Modelで分析を行っていないことから、妥当な推計とはなっていないという問題を抱えている。

以上のとおり、以前として、学生生活に対する奨学金の効果は不明のままであり、1999年の

奨学金制度改革後のデータに基づき、伊藤・鈴木(2003)と類似の方法で、その効果を推計し、この論争に一定の決着をつける意義は大きいものとなっている。

このため、次節においては、伊藤・鈴木(2003)と類似の方法で、1999年の奨学金制度改革後のデータに基づき、奨学金の効果を分析することとする。なお、もともと、この奨学金制度改革以前は、成績優秀かつ経済的理由により修学困難な者に奨学金を貸与するというのが元々の考え方であったが、改革以後は有利子貸与の拡充に伴い、学力基準を緩和し、実際には高等教育を修了できる程度であれば貸与を受けられるような状況になっている。このため、奨学金を被説明変数とする推計モデルにおいて、説明変数の一つに学力を設定する意味はないが、この学力基準の緩和を確認するため、一部の推計モデルでは学力を設定することとする。

3. モデルとデータ

本節では、前節で概観した先行研究とその争点を踏まえ、学生生活に対する奨学金の効果を推計するためのモデルとその推計に利用するデータの説明を行う。

まず、基本となる推計モデルは、伊藤・鈴木(2003)に倣い、Treatment Effect Modelとして以下のように設定する。

$$E_i = \alpha I_i + \beta X_i + \lambda S_i + u_i \quad (1)$$

$$\hat{S}_i = \nu + \eta Z_i + \mu P_i + \epsilon_i$$

$$\text{, where } S_i = \begin{cases} 1 & , \text{ if } \hat{S}_i > 0 \\ 0 & , \text{ otherwise} \end{cases}$$

$$u_i, \epsilon_i \sim N(0, 0, \sigma_u^2, \sigma_\epsilon^2, \rho)$$

この推計モデル(1)式は、学生 i に対して、 E_i は修学費や娯楽嗜好費などの各消費支出、 I_i と P_i はそれぞれ学生の本人収入と親の収入、 S_i は奨学金を受給しているか否かのダミー変数を表す。また、学生 i の属性 X_i は、性別（男性ダミー変数）、居住形態（自宅ダミー変数）、学部（文科系ダミー変数）、学年（1~6年次）、大学（国公立ダミー変数）、学納金であり、属性 Z_i は、性別（男性ダミー変数）、学部（文科系ダミー変数）、学年（1~6年次）、学納金、学力を表す。

ところで、推計に用いるデータは、藤森(2007)および浦田(2007)と同様、日本学生支援機構が実施した「2004年度学生生活調査」であり、次節で用いる各変数の定義は以下のとおりとする。

・修学費：＝「2004年度学生生活調査」データの修学費

- ・ 娯楽嗜好費： = 同データの娯楽嗜好費
- ・ 本人収入： = 家庭からの給付 + 奨学金収入 + 自己収入
- ・ 奨学金収入： = 日本学生支援機構奨学金 + その他の奨学金
- ・ 自己収入： = アルバイト収入 + 定職収入 + その他(貯蓄等を取り崩した額や臨時収入など)
- ・ 親の収入： = 家庭の年間所得総額
- ・ 学納金： = 授業料 + その他の学校納付金

なお、浦田(2007)と同様、各ダミー変数は、男性、自宅居住者、文科系専攻者、国公立大学在籍者を 1、他を 0 とするとともに、被説明変数や説明変数の単位は千円とし、支出パターンが異なると考えられる有配偶者は分析から除去している。

また、藤森(2007)を参考に、学力変数は代々木ゼミナールの大学ランクに関するデータを利用し、上・中・下の 3 段階に区分した上で、それぞれ 0, 1, 2 と設定している。

以上の設定とデータのもと、以下の図表 4 とおり、推計モデル 1~ 8 を設定し、推計を行うものとする。

図表4：推計モデルの概要

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5	モデル6	モデル7	モデル8
データ	国公立+私立	国公立+私立	国公立+私立	国公立+私立	国公立のみ	私立のみ	国公立のみ	私立のみ
(第1式)								
被説明変数								
修学費								
娯楽嗜好費								
説明変数								
定数								
男性ダミー								
自宅ダミー								
文科系ダミー								
学年								
本人収入								
奨学金(措置効果部分)								
国公立ダミー								
(第2式)								
被説明変数								
奨学金収入								
説明変数								
定数								
男性ダミー								
文科系ダミー								
学年								
親の収入								
国公立ダミー								
学納金								
学力								

(注) モデル5～8は、奨学金収入を被説明変数とする第2式の説明変数の1つとして、「学力」を設定しているため、推計に用いるデータは国公立のみ又は私立のみとする。これは代々木ゼミナールの大学ランクに関するデータが、国公立と私立で別々に区分されており、両グループ間での比較ができないためである。

4. 推計結果と考察

本節では、前節で説明した推計モデル1～8とデータから得られた推計結果とその考察を行う。

まず、推計結果であるが、それは図表5のようになる。

図表5：推計結果

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5	モデル6	モデル7	モデル8
データ	国公立+私立	国公立+私立	国公立+私立	国公立+私立	国公立のみ	私立のみ	国公立のみ	私立のみ
(第1式)								
被説明変数								
修学費								
娯楽嗜好費								
説明変数								
定数	107.58* (6.00)	-340.57* (-9.67)	107.58* (6.00)	-340.57* (-9.67)	67.41* (6.13)	46.86* (4.36)	-77.60* (-4.06)	109.64* (5.62)
男性ダミー	-13.78* (-6.20)	32.69* (7.49)	-13.78* (-6.20)	32.69* (7.49)	-3.16 (-1.24)	-16.59* (-5.62)	17.12* (3.87)	13.13** (2.45)
自宅ダミー	-9.89** (-2.08)	85.55* (9.13)	-9.89** (-2.08)	85.55* (9.13)	-3.97 (-0.92)	6.72*** (1.83)	32.73* (4.38)	-15.87** (-2.38)
文科系ダミー	-12.23* (-5.30)	32.33* (7.13)	-12.23* (-5.30)	32.33* (7.13)	-10.51* (-4.02)	-4.14 (-1.31)	7.22 (1.59)	8.57 (1.49)
学年	-2.50* (-2.76)	13.05* (7.34)	-2.50* (-2.76)	13.05* (7.34)	-1.32 (-1.25)	-2.24*** (-1.72)	10.17* (5.55)	11.75* (4.96)
本人収入	0.001 (-0.29)	0.12* (16.48)	0.0001 (-0.29)	0.12* (16.48)	0.003 (0.90)	0.01* (5.37)	0.10* (15.81)	0.03* (6.56)
奨学金(措置効果部分)	-62.88* (-4.75)	188.76* (7.26)	-62.88* (-4.75)	188.76* (7.26)	-30.31* (-3.75)	-22.49* (-2.90)	-14.58 (-1.04)	-148.21* (-10.53)
国公立ダミー	-6.99*** (-1.74)	90.68* (11.50)	-6.99*** (-1.74)	90.68* (11.50)				
(第2式)								
被説明変数								
奨学金収入								
説明変数								
定数	407.01* (27.50)	407.01* (27.50)	1128.63* (39.19)	1128.63* (39.19)	520.50* (19.91)	405.51* (14.87)	520.50* (19.91)	405.51* (14.87)
男性ダミー	-15.38*** (-1.67)	-15.38*** (-1.67)	-25.94** (-2.40)	-25.94** (-2.40)	-17.89 (-1.45)	-18.01 (-1.28)	-17.89 (-1.45)	-18.01 (-1.28)
文科系ダミー	-16.33*** (-1.72)	-16.33*** (-1.72)	-165.78* (-13.69)	-165.78* (-13.69)	-9.79 (-0.76)	-24.92 (-1.62)	-9.79 (-0.76)	-24.92 (-1.62)
学年	-12.70* (-3.16)	-12.70* (-3.16)	-6.75 (-1.43)	-6.75 (-1.43)	-10.40** (-2.03)	-9.48 (-1.51)	-10.40** (-2.03)	-9.48 (-1.51)
親の収入	-0.04* (-10.76)	-0.04* (-10.76)	-0.02* (-3.78)	-0.02* (-3.78)	-0.19* (-15.84)	-0.02* (-5.43)	-0.19* (-15.84)	-0.02* (-5.43)
国公立ダミー	-52.39* (-5.55)	-52.39* (-5.55)	-457.83* (-26.92)	-457.83* (-26.92)				
学納金			-0.58* (-31.38)	-0.58* (-31.38)	-0.12* (-3.65)	-0.01 (-0.96)	-0.12* (-3.65)	-0.01 (-0.96)
学力					11.15 (1.47)	-8.38 (-0.89)	11.15 (1.47)	-8.38 (-0.89)
サンプル数	8283	8283	8283	8283	3742	4087	3742	4087

(注)「*」は1%有意水準,「**」は5%有意水準,「***」は10%有意水準,()はt値を表す。

この図表のモデル1～4における第1式の「奨学金(措置効果部分)」をみると、修学費を被説明変数とする場合には1%有意水準でマイナス、娯楽嗜好費を被説明変数とする場合には1%有意水準でプラスとなっている。これは、伊藤・鈴木(2003)と同様、奨学金は書籍購入代などの修学費に振り向けられず、むしろ、電話代や海外旅行などの娯楽嗜好費に対して支出しているという仮説が、1999年の奨学金制度改革以後であっても、有意である可能性を示唆する。また、奨学金の趣旨からして、本来ならば、より専門的課程となる高学年になるほど、修学費が増加してほしいところであるが、このモデル1～4の推計結果は、伊藤・鈴木(2003)と同様、1999年の奨学金制度改革以後も、低学年よりも高学年の方が、奨学金を修学費よりも娯楽嗜好費に割り当てる傾向が有意である可能性を示唆している。

なお、奨学金収入を被説明変数とする第2式において学力を説明変数に追加した、この図表のモデル5～8をみると、学力の係数が10%有意水準でも有意となっていないが、これは、奨学金改革以後の学力基準を緩和と整合的結果となっている。ただ、学力変数を追加すると、娯楽嗜好費を被説明変数とするモデル7とモデル8の「奨学金(措置効果部分)」の係数が、モデル2やモデル4と異なり、符号が逆転している。この理由は定かではないが、奨学金の受給にあたって、学力基準が緩和されているにもかかわらず、説明変数に加えたことに起因する問題である可能性が高い。

5. 結びに代えて

以上のとおり、本稿の分析によると、1999年の奨学金制度改革以後も、伊藤・鈴木(2003)と同様、奨学金は書籍購入代などの修学費に振り向けられず、むしろ、電話代や海外旅行などの娯楽嗜好費に対して支出されており、それは高学年になるほど強まる傾向にあるとの推計結果が示された。

こうした結果は、日本学生支援機構の奨学金は「その審査において学業成績や研究とのつながりがほとんど問われず用途が自由であることから、勉学費や書籍購入代など投資的支出に振り向けられないこと、また奨学金の受給に厳密な継続審査がないため、こうした傾向は高学年になるほど強まる」(伊藤・鈴木(2003))と指摘しているように、厳密な継続審査の必要性を示唆している。すなわち、教育の外部性への対応を活かすためには、学生側のモラル・ハザードの誘因などを遮断する観点から、外部性の度合いを事後的にチェックし、その度合いに応じて、奨学金の継続審査を強化するような何らかの仕組みが必要であると考え³。

³ 日本学生支援機構による現行の奨学金においても、継続審査は存在する。具体的には、奨学生に毎年度「適格認定奨学金継続願」の提出を求め、その経済状況や平素の生活・修学状況や学業成績等からその適格性を総合的に審査する「適格認定(継続、激励、警告、停止、廃止)」を実施している。なお、「日本学生支援機構の奨学金返還促進策について」(平成20年6月10日、奨学金の返還促進に関する有識者会議)によると、平成19年度の適格認定のうち、警告は1.3%、停止は1.2%、廃止は1.2%となっており、本稿の推計結果を踏まえると、その一層厳格な実施が大きな課題となっていると思われる。

他方,冒頭言及したように,同奨学金は,1999年の奨学金制度改革以降,有利子事業を中心に規模の拡大をつづけ,いまや学生の3割が奨学金を受けており,教育の機会均等として低所得世帯に対する支援としての奨学金の性格も変貌しつつある.実際,以下の図表6のように,低所得世帯への同奨学金の家計基準限度額は比較的高めに設定されているように思われる.このため,第2節で説明した教育の機会均等化を奨学金の主な目的とするのであれば,その選択と集中を図るため,この基準の再検討も有効な対策になると考える.

図表6：日本学生支援機構奨学金の家計基準限度額一覧表（高専・専修学校を除く）

		第一種奨学金		第二種奨学金		
		年収・所得の上限額 (4人世帯・自宅通学者の目安)				
		給与所得世帯		給与所得 以外の世帯		
高校	国・公立	780万程度		330万円程度		
	私立	809		343		
大学	国・公立	950		1,291万円程度		
	私立	998		1,344		
短大	国・公立	935		1,275		
	私立	982		1,326		
大学院	修士課程	本人及び 配偶者の収入	416(特別の場合は541)		本人及び 配偶者の収入	585万円以下
	博士課程		472(特別の場合は614)			798万円以下

(資料)日本学生支援機構 HP のデータより作成.なお,給与所得以外の世帯とは,自営業者等の世帯という.

以上

【コラム】奨学金の変遷について

日本学生支援機構（：旧日本育英会）の奨学金の沿革については概ね下表のとおりであるが、いくつかの事項について若干、振り返ってみたい。

「大日本育英会」～「独立行政法人日本学生支援機構」における奨学金事業の沿革

昭和 18 年	財団法人大日本育英会発足
昭和 19 年	大日本育英会法制定,2/17 公布,4/16 施行 特殊法人大日本育英会発足 （「財団法人」としては解散）
昭和 23 年	回収貸付金を新たな貸与財源に充当開始
昭和 28 年	大日本育英会法改正 「日本育英会」に名称変更 ・ 無利子貸付・返還期限返還猶予等を明記 ・ 死亡心身障害返還免除明記 ・ 特定職（教育職・研究職）就職の元奨学生の返還免除明記
昭和 33 年	特別貸与奨学生（「特に優秀で且つ著しく経済的に進学が困難であること」等が要件）制度発足 一部の奨学金の返還を免除 ・ 高等学校進学者が支給対象
昭和 36 年	大学特別貸与奨学生制度発足 （高等学校進学者に加え、「特別貸与奨学生」と同趣旨の奨学金支給を大学進学者にも拡大）
昭和 39 年	「大学特別貸与奨学生」の制度の特則として、教員養成学部への進学者を対象とした「教育特別奨学生」の制度創設
昭和 47 年	沖縄復帰に伴い、沖縄においても日本育英会の全面適用
昭和 59 年	日本育英会法全部改正,有利子奨学金制度発足 貸倒引当金計上開始
昭和 62 年	回収不能債権の償却制度確立
平成 11 年	奨学金の総額の増額等,制度改革実施
平成 16 年	日本学生支援機構発足

【1】大日本育英会発足前の状況

明治初頭の学制公布時において、公費による奨学の制度が構想された経緯はあるものの学制そのものが廃止されたこともあり、実現にはいたっていない。結局、明治期からの公費負担による教育システムとしては、陸軍・海軍の軍学校（士官学校、兵学校、経理学校等の諸学校）、教員養成のための師範学校、および特殊の教育機関において実施されるもののみとなっていた。このほか、戦時下での研究要員等の確保のため、公費により学費を支給し一定期間文部大臣の指定する職業への服務義務を課す「特別研究生」の制度が昭和 18 年に発足している。

【2】制度発足前の議員提出案における構想について

発足前、昭和 16 年の帝国議会において国民教育振興議員連盟による建議された「興亜育英金庫制度創設案要綱」においては、保険会社を活用する構想となっていた。具体的には、

- ・ 国からの出資による「興亜育英金庫」を創設、奨学金相当額を保険会社が当該金庫へ融資（利子等には国からの補助あり）
- ・ 奨学生は受取人を「興亜育英金庫」とした保険（養老保険）に加入
- ・ 保険料は奨学生本人に代わり国の出資による「興亜育英金庫」から保険会社に支払われ、就職後は本人が保険会社に保険料を支払
- ・ 「興亜育英金庫」が本人に代わり支払った保険料相当額については、就職後、法的拘束力をもたせた「奉恩返金」により精算

利子や貸与期間中等における本人に代わる保険料の支払といった一定の公費負担はあるものの、融資金額自体の財源は公費によらないシステムとなっており、公費の膨張を最小限にとどめる、といった観点からの制度の構想は興味深い（ただし、生命保険を活用することから、保険契約における被保険者となる奨学生については「身体強健」であることが前提として想定されており、「公平性」の観点からは問題とされる余地がある）。

もっとも、2 年後の昭和 18 年には、同議員連盟が修正案を作成し（貸与奨学金の返還額の算出において保険の考え方は存在しているものの）、保険会社による融資ではなく、別個の融資に求める、とされた（ただし依然として、「国費の過大膨張を来す恐れなき様措置せる事」と明記されるなど、公費負担を極力抑制させる意図は認められる）。

議員連盟による建議については、「既存の法律との整合性をはかるため立法の手当てが必要であること、育英金庫の業務内容が複雑多岐に亘るのに対して人的物的な準備が不十分であること、教育的精神的な運営が行われるべきところ事業自体に営利の色彩が濃い」等、文部省からの批判がなされ、当該建議における構想も取り入れつつ別途作成された文部省案に沿う形で、「大日本育英団創設要領」が立案され、大日本育英会の創設に至ることになる。

大日本育英会創設当初の構想に財源は財投改革前の資金運用部の前身である「大蔵省預金部」からの融資（戦後、一般会計からの借入れに変更）によるものとされ、利子については政府からの補助を受けることとなっていた。なお当時の見通しとしては、相当年数（40 年）経過後には、安定的な貸付金回収からの充当額が見込まれ、每期利子補給等の国庫負担は発生するものの、新たな貸付財源は不要となるとされていた。

【3】返還免除について

制度発足時点においては、本人の死亡による場合のほかは、一切返還免除を認めない構想となっていた。一方、上述のとおり戦前においては、教員養成の必要性から、師範学校においては卒業後の服務義務を課す一方で、生徒の負担を免除するシステムであった（自費学生の制度が併存する時期もある）。しかし、戦後、師範学校が解体されたため、公費教育システムの後続の制度として、また戦中に発足した「特別研究生制度」の後続として、日本育英会において、教員ないし研究職への就職を条件に奨学金の返還を免除する制度が取り入れられ、昭和 28 年の大日本育英会法の改正の際に明記された。

貸与制を原則とし回収金を新たな貸付金財源とする創設時の理念を考えると、この返還免除対象の大幅な拡大は、相当年数経過後に財源は貸付金回収で賄えんとする当初の想定が事実上不可能とするもので、制度の性質を大きく変化させるものであったといえる。

なお、教育職・研究職就職者に対する奨学金返還免除の制度は、平成 16 年の日本学生支援機構発足に伴い廃止され、無利子奨学金について「優秀な業績をあげた大学院生に対し、その奨学金の全部または一部の返還を卒業時に免除する」制度と改められている（ただし、平成 19 年度、平成 16 年度以降の大学院第一種奨学生採用者で平成 18 年度中に貸与が終了したもののうち、免除候補者として推薦があった 8,166 名全員について、免除者と認定した事実が認められ、実効性については今後も注視していく必要がある）。

【4】考察

上述のとおり、日本における貸与制奨学金の制度は、戦中の混乱期に戦争遺族の増加等に見られる混乱を問題意識として創設された側面がある。しかしながら、戦後から高度成長期と進むにつれて変化した社会情勢に対応するよう、必要に応じ選択と集中を伴うような、効果的な検証がなされているとは必ずしもいえない。また、戦前・戦中に存在した意義や目的が育英会奨学金と同一でない制度（師範学校における公費教育、特別研究生制度）を、戦後、日本育英会の奨学金制度に実質的に集約し、返還免除枠の拡大により実態として給付制を導入したことで制度の目的・意義が複雑となり在り方についての議論を困難にしたとも考えられる。誤解をおそれずにいえば、「奨学金の充実」の名のもと、貸与額の増額に偏った検討の方向性により制度改革が重ねられている傾向はないだろうか。

日本育英会の奨学金の創設時の社会状況に基く理念を現在の社会状況と照らし合わせ、且つ戦前・戦中に存在した複数の制度目的を切り離し、大学における授業料設定等の政策や高等教育における公費負担のあり方に関する議論も視野におきつつ、奨学金の意義・目的・効果について考察・検証することも必要であろう。

〔参考文献〕

- ・小林雅之(2001)「教育機会の均等の実現」「奨学金の受給状況の分析」『高等教育政策と費用負担 - 政府・私学・家計 - 』(平成 10 - 12 年度科学研究費補助金 基盤研究(B) (1)最終報告書), pp278-333.
- ・小林雅之(2002)「日本の奨学制度」『IDE 現代の高等教育』No.438.
- ・小林雅之(2005)「教育費の家計負担は限界か - 無理する家計と大学進学」『季刊家計経済研究』No.67.
- ・小塩隆士(2002)『教育の経済分析』日本評論社.
- ・伊藤由樹子・鈴木亘(2003)「日本育英会奨学金は有効に使われているか」『季刊家計経済研究』, pp 86-96.
- ・浦田広朗(2007)「第 12 章 学生生活費に対する奨学金の効果」『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.
- ・藤森宏明・小林雅之(2001)「学費援助が学生生活に与える影響」『高等教育政策と費用負担 - 政府・私学・家計 - 』(平成 10 - 12 年度科学研究費補助金 基盤研究(B) (1)最終報告書), pp334-377.
- ・藤森宏明(2007)「第 13 章 奨学金が学生生活に与える影響」『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.
- ・日本育英会「日本育英会五十年史」
- ・日本育英会「日本育英会二十年記念誌」
- ・McPherson, M. and M.O. Shapiro(2006) "US Higher Education Finance", *Handbook of the Economics. of Education*, Vol. 2, pp1404-1434.
- ・Daniele Checchi(2006) "The economics of education : human capital, family background and inequality", Cambridge University Press.