

各国における奨学金と高等教育 の費用負担のあり方



小林雅之
東京大学
大学総合教育研究センター



発表内容

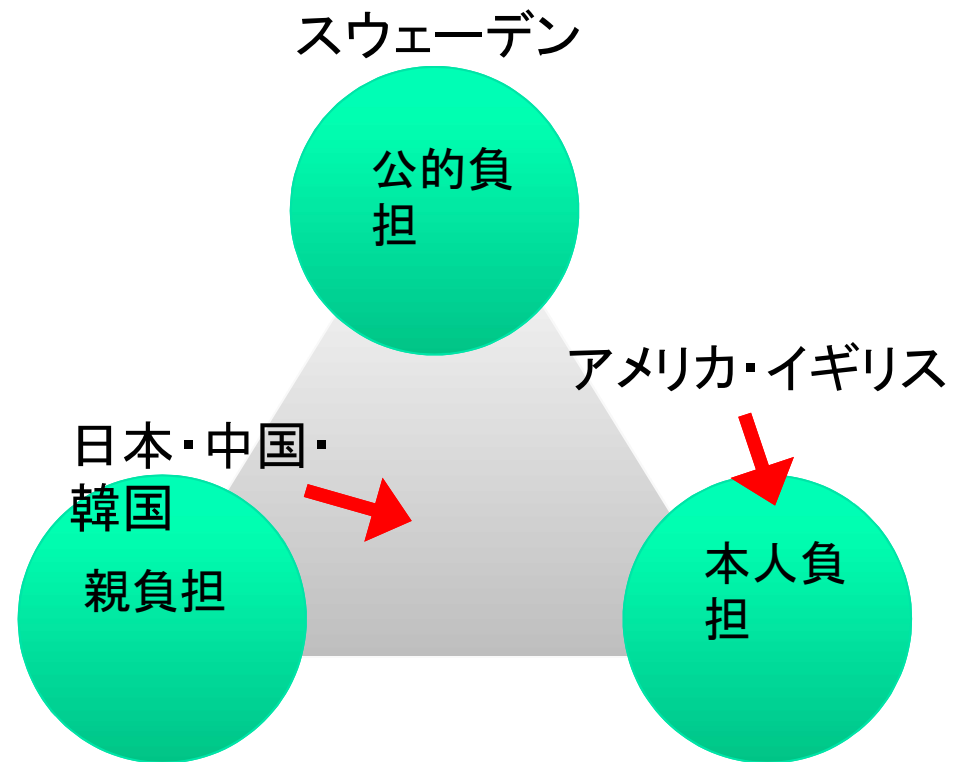
- 教育費と教育費負担
- 家計の教育費負担の軽減と学生への経済的支援
- 授業料と奨学金のセット
- 諸外国の教育費負担と授業料・奨学金改革
- 高等教育の費用負担のあり方



教育費の負担とその背景にある教育観

- 公的負担＝教育は社会が支える＝教育費負担の**福祉国家主義**
- 私的負担＝教育は個人のため
- 私的負担＝家計負担とその他の私的負担（民間寄付，企業など）
 - 家計負担＝親負担と子（学生本人）負担
 - 親負担＝教育費負担の**家族主義**
 - 子負担（学生本人負担）＝教育費負担の**個人主義**

教育費負担 3つの主義





教育費と学費

- 教育費＝教育に要するすべての費用
- 学費＝学生や親が支払う教育への対価
- 学費は教育費の一部
- 学生納付金とその他の学費
- 生活費＝学生生活を送るために必要な費用
- 学生生活費＝学費＋生活費
- 親の「教育費」負担＝親の「学費」負担あるいは「学生生活費」負担
- 誰が負担するのが問題



授業料とは何か

- 授業料＝教育・大学が提供するサービスに対する対価→費用に見合う額
- 大学＝結合生産(教育・研究・社会サービスを同時に生産、区別できない)
- 教育のみの費用を算定するのは困難
- 授業料の価格設定の困難さ



一律授業料と差異化した授業料

- 教育機会の選択に影響しないためには大学や学部専攻による授業料の差はない方がいい(アメリカ公立大学や日本の国立大学授業料)
- 反論 費用あるいは便益(卒業後の期待所得)にみあう費用負担をすべき(受益者負担論)



教育の公的負担の根拠

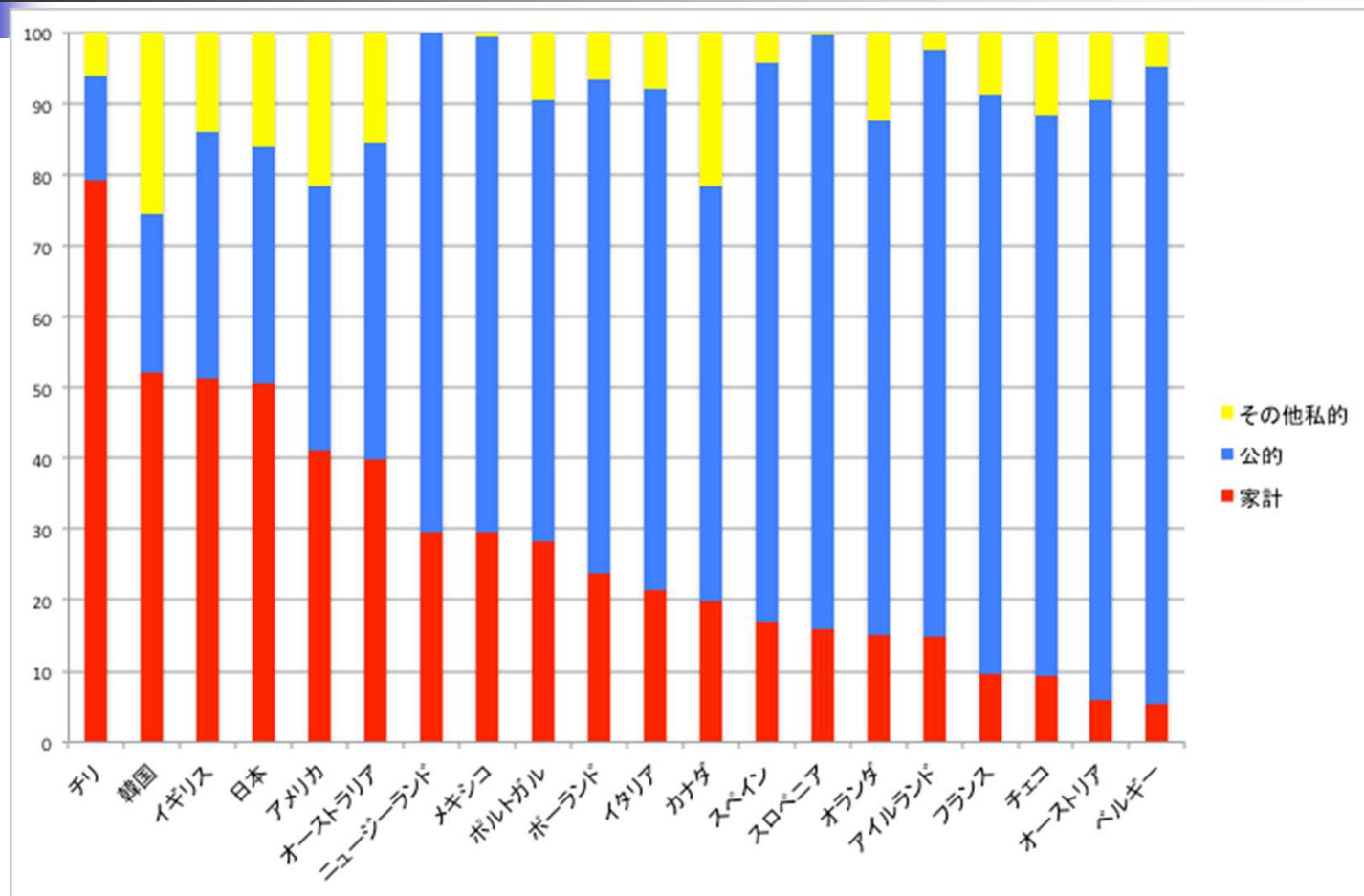
- 教育の外部性（外部効果、外部経済）
- 価格に表されない効果（公共性）
- 市場機構に委ねると外部性の分だけ需給は過少になる（誰も費用を負担しない）
- 外部効果の分だけ公的負担する必要
- 教育段階の低いほど外部性は大きく、高等教育では最も小さい



教育費の受益者負担論

- 社会も受益者(外部効果)→「受益者負担」ではなく「私的負担」
- 高等教育の外部経済は、あまり大きくない
- 高等教育の私的便益は社会的便益より大きい。
- 高等教育の私的収益率 > 社会的収益率
 - イギリス デアリング・レポート(1997)
- 費用と便益にみあう費用負担をすべきである
 - 教育の費用は、専攻によって大きく異なる
- 批判 私的負担のみであれば社会的貢献は不要となる

高等教育費負担の各国比較



データ: OECD, Education at Glance, 2011



公的負担(補助)の2つの形態

■ 機関補助

- 私学国庫助成、国立大学運営費交付金
- 競争的資金補助(COE、GP、私学助成(特別助成)など)
- 高等教育機関の設立(国公立、公設民営、その他設立のための補助)

■ 個人補助

- 奨学金、授業料減免、寮・食堂などの厚生施設



家計の教育費負担の軽減

- 学費の無償・低授業料
- 給付奨学金 (grants, scholarships, busary)
- 授業料減免
- 貸与奨学金 (student loans)
- 貸与奨学金の返済猶予・免除
- 補助 (allowances) 子育て, 成人学習など
- ワークスタディ, TA, RA

授業料・奨学金問題を考える視座

- 奨学金＝学生への経済的支援
- 目的＝教育機会の均等
 - 教育費負担の軽減とりわけ経済的困難な層に対して
 - 有為な人材の損失を防止
- 教育費負担の軽減＝奨学金単独でなく授業料や生活費の問題とセットにして考える必要
- 各国とも急速に授業料と奨学金をセットにした改革を進めている



奨学金の分析軸

- (1) 奨学金の支給主体 (政府, 地方政府, 公共機関, 私的団体, 大学)
- (2) 奨学金の種類 給付 (グラント) と貸与 (ローン)
- (3) 奨学金の受給基準 ニードベース (奨学) とメリットベース (育英)
- (4) 奨学金の受給対象と奨学生1人当たり金額 広く薄くか, 狭く厚くか
- (5) 奨学金受給決定時期 大学入学前 (予約) と大学入学後 (在学時)



低授業料政策

- 授業料と奨学金の組み合わせにより負担も変化する
- 高校生の進路選択に教育費負担が影響を与えることは多くの調査で明らか(日米英)
- 特に低所得層は授業料に敏感
- 高授業料・高奨学金政策はわかりにくい
- 貸与奨学金(ローン)は低所得層ほど負担感が強く、ローン回避傾向を生む(日米英)
- 給付奨学金は教育機会の拡大に最も効果的
- 低授業料政策には教育機会に対して一定の意味



低授業料政策への批判

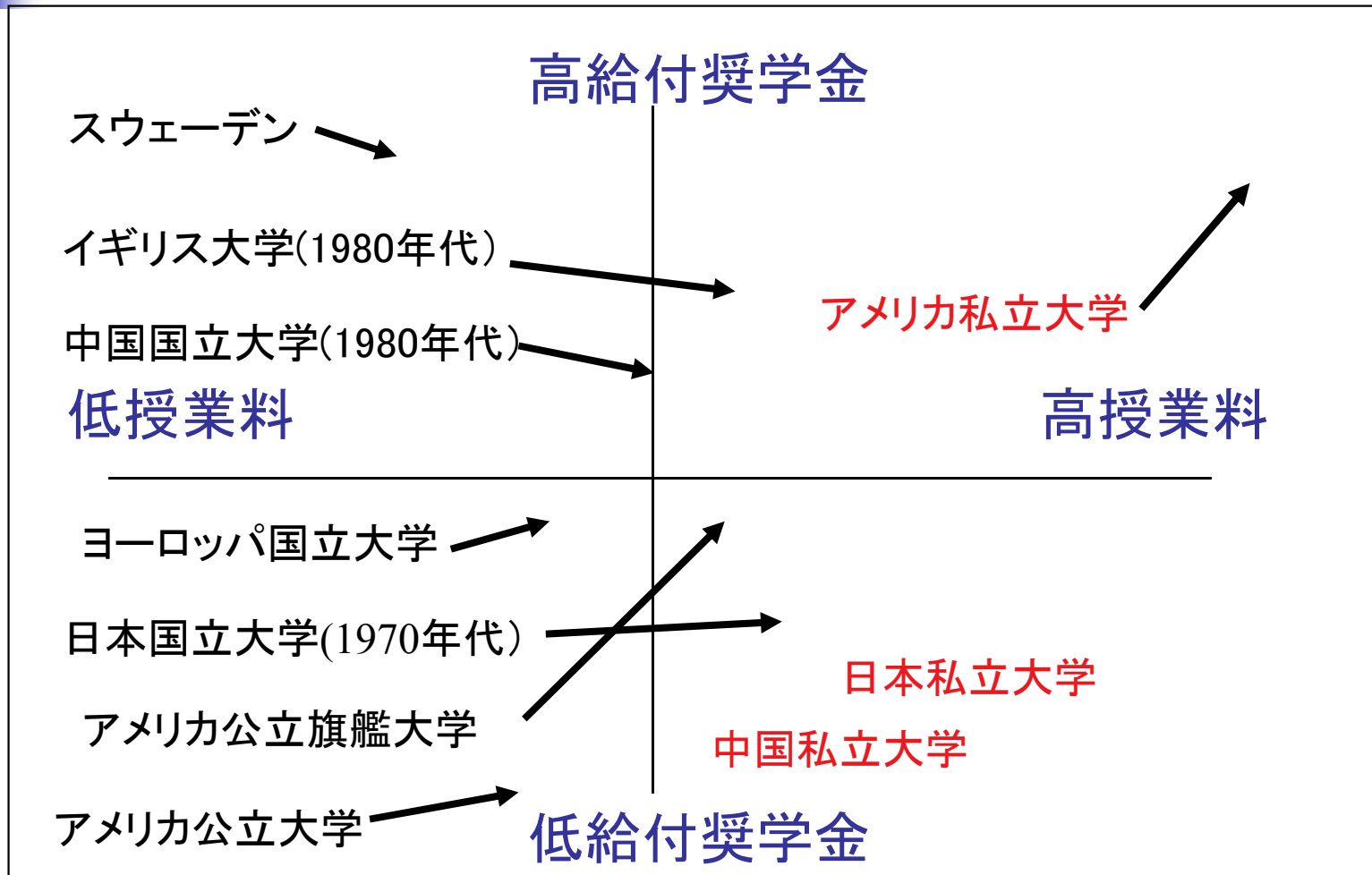
- 大学進学者層は高所得層の方が多い
- 大学への補助による低授業料政策は、低所得層（非大卒者）から高所得層（大卒者）への所得の逆進的な分配になる（Hansen and Weisbrod論争）
- 反論（1）高所得者は所得税も多く払っている。
- 反論（2）外部効果が存在する



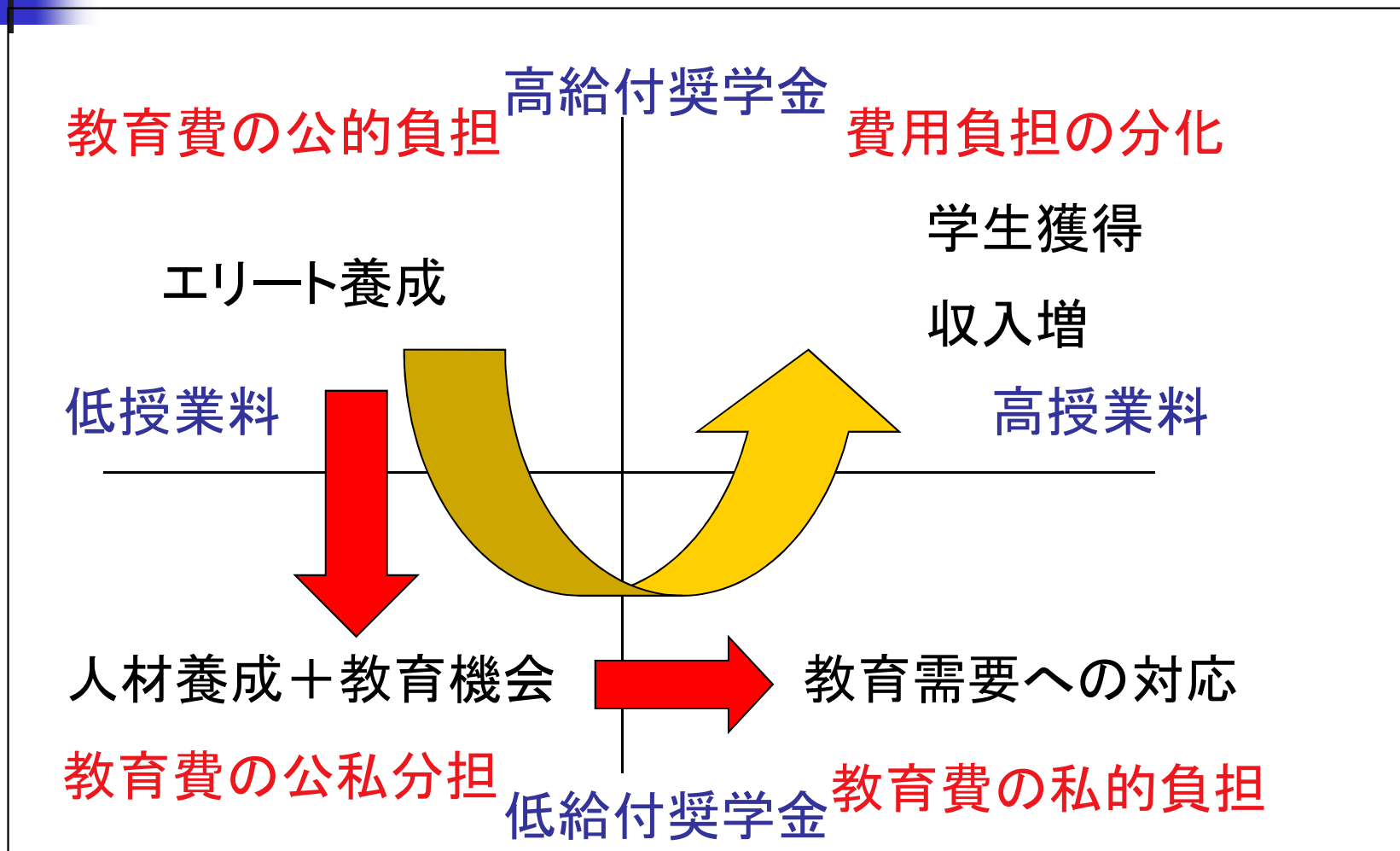
大学授業料高騰の要因

- 教育費の大部分は人件費、大学は労働集約的産業で効率化が難しい
- 施設設備費なども常に増加する傾向
- 大学の質の向上には上限がない。教育費用には上限がない。
- Revenue Theory of Cost (Bowen)
- なぜ定価授業料を下げないのか
- シーバス・リーガル効果(Chivas Regal Effect)

各国の授業料／給付奨学金 (grants)政策



授業料／給付奨学金政策の推移

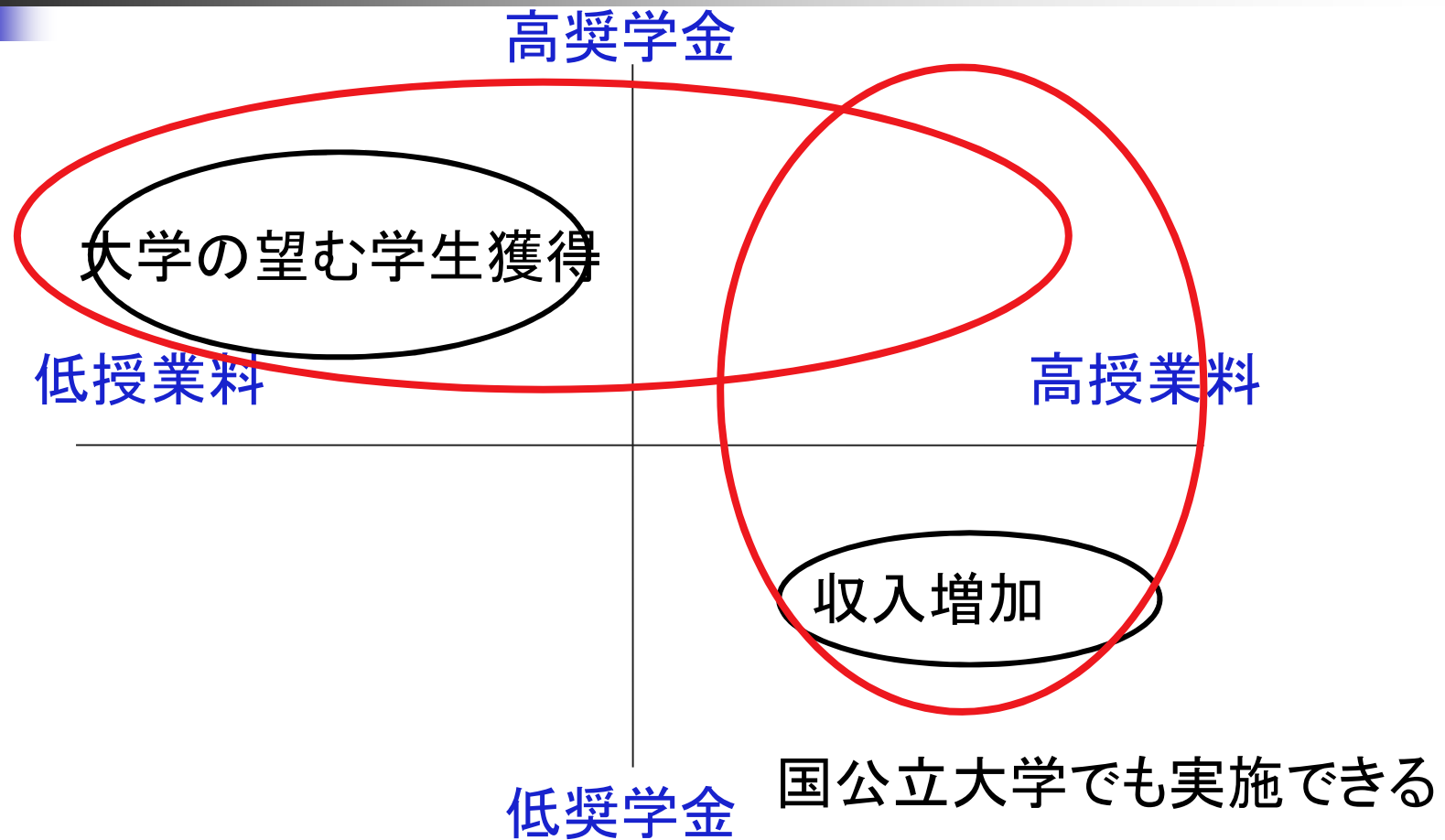




高授業料／高奨学金政策

- 定価授業料を高額に設定し大学独自の奨学金でディスカウント
- 純授業料(ディスカウントされた授業料)は学生によって異なる
- 差別的価格設定
- 学生間でクロス配分(取れるところから取り、取れないところに回す)
- ロビンフッド的配分のため公正で効率的とされる
- もともと大学独自の奨学金は基金によるスカラーシップ
- クロス配分の性格はみえにくい

高授業料／高奨学金政策の目的





高授業料／高奨学金政策論争

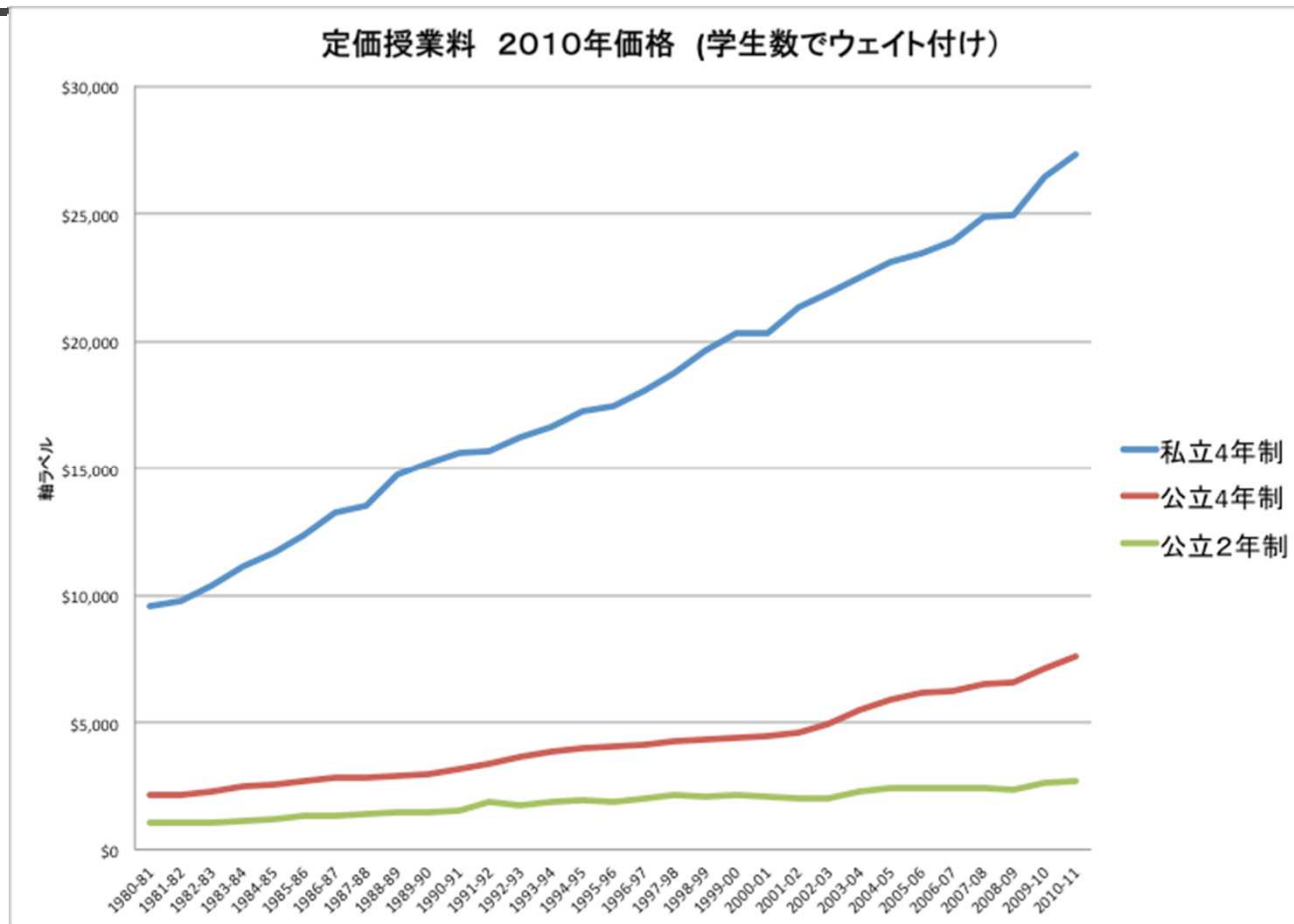
- 差別的価格設定は公正か
- 大学は純授業料をあげ、収入を増やせるか
- 高授業料は教育機会に影響を与えるか
- 多くの大学独自奨学金 (scholarship) はニードベースではなく、メリットベースであり、低所得層より中高所得層に配分されている(英米)



学生によって異なる戦略

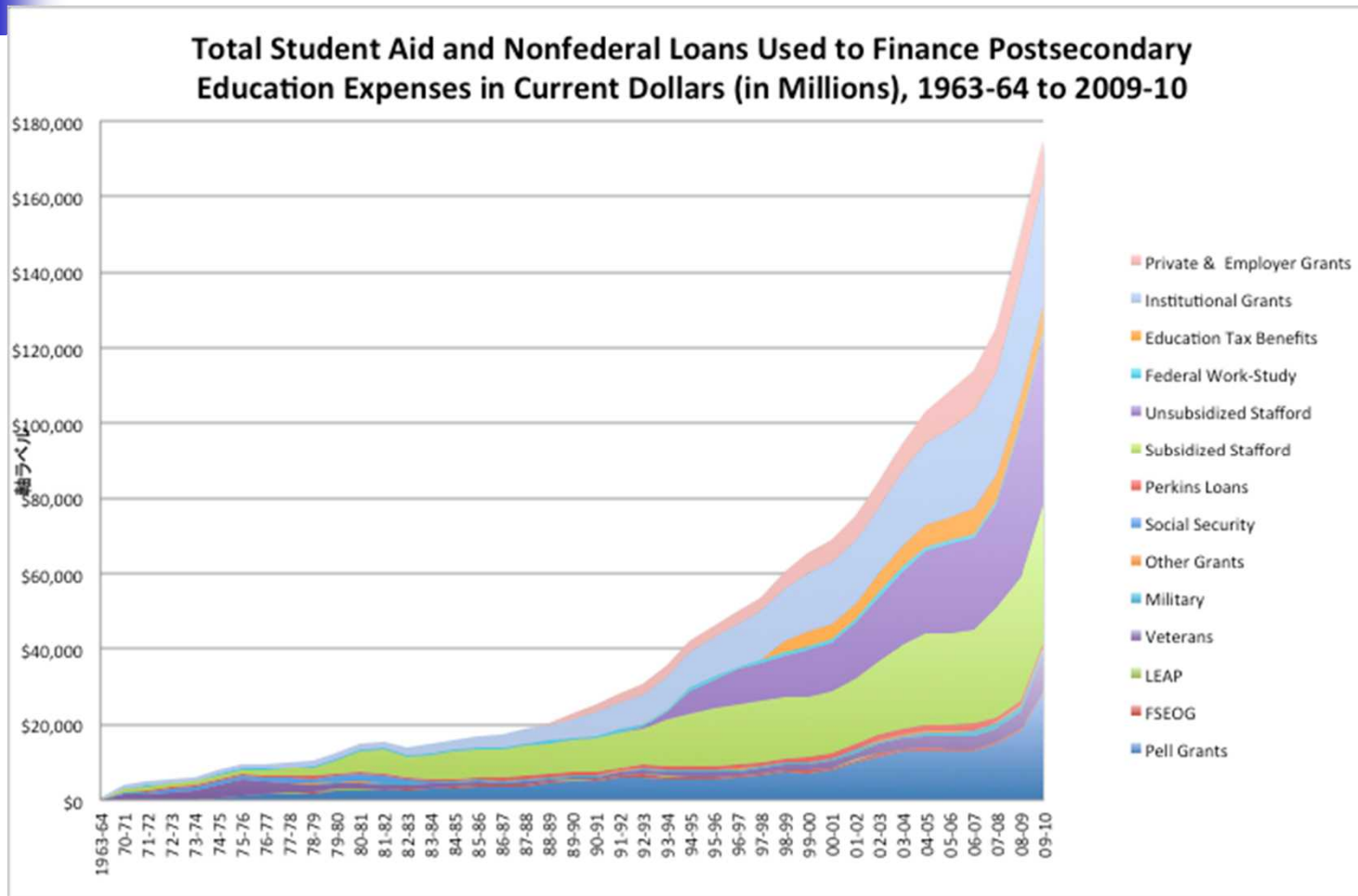
- 高授業料を支払う意志のある学生からはフルコストを徴収
- 大学の望む学生には高奨学金
- 低所得層には公立大学の低授業料や政府給付奨学金で対応
- 中所得層には貸与奨学金(ローン)
- 費用が大きく将来の期待所得の大きい職業に就く可能性の高い専攻(法, 医など)にはローン(豪, 米職業大学院)

アメリカ大学授業料の推移



Data: CollegeBoard, Trends in College Pricing 2011.

アメリカ学生支援の推移



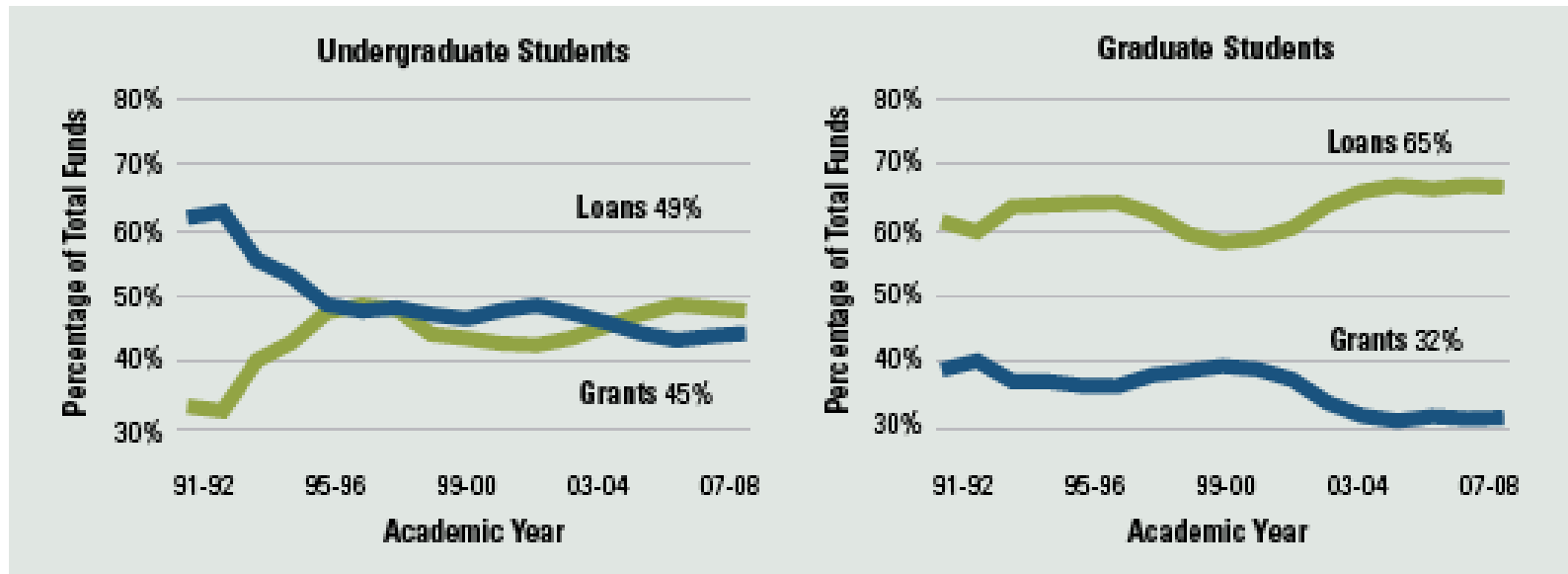
。(出所)CollegeBoard “Trends in Student Aid 2011

アメリカの主な連邦奨学金制度

	援助のタイプ	受給者	資金提供者	資金管理者
①連邦ペル給付奨学金(Pell Grant)	給費	学部生	連邦	連邦
②連邦教育機会補助給付奨学金(SEOG)	給費	学部生	連邦	大学(キャンパスベース)
③学業競争給付奨学金(Academic Competitiveness Grant, ACG)	給費	学部生(1,2年生でペル給付奨学金受給者)	連邦	連邦
④全米科学数学給付奨学金(National SMART Grant)	給費	学部生(3,4年生でペル給付奨学金受給者)	連邦	連邦
⑤連邦ワークスタディ	労働への対価	学部生、院生	連邦、大学	大学(キャンパスベース)
⑥連邦パーキンズローン	ローン	学部生、院生	連邦	大学(キャンパスベース)
⑦スタフォードローン(利子補給付き)	ローン	学部生、院生		
⑧スタフォードローン(非利子補給)	ローン	学部生、院生	民間金融機関等 (FFEL)	民間金融機関等 (FFEL)
⑨保護者ローン(PLUS)	ローン	学部生の保護者、 大学院生	連邦政府(FDSL)	連邦政府(FDSL)

※FFEL(政府保証民間金融機関ローン)はオバマ政権で廃止されている。ローンの手数料(origination fee)は、現在1%。

グラントとローンの比率



Data: CollegeBoard, 2008, *Trends in Student Aid*.



ローン問題とスペリングス報告

- 2000年代後半に、大学と学生ローン機関との癒着などの問題が多発
- 高等教育の将来委員会(Commission on the Future of Higher Education最終報告書「A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education」2006年9月
- この中で学生援助については『学生援助システムは混乱しており、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』
- 問題点として、システムの複雑性(税優遇措置も含め20ものプログラムが存在)、奨学金申請書(FAFSA)の複雑性、大学初年次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(公立平均155万円私立平均194万円)
- これらの改善を図るため、学生援助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、ペル給費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)、連邦学生援助の管理コストの削減などが求められた。



オバマ政権の学生支援政策

- 2010年度予算及びHealth Care and Education Reconciliation Act of 2010
 - 2010年3月31日オバマ大統領署名
 - 政府保証民間ローン(FFELP)を廃止して、政府直接ローン(FDSLPL)に一本化(連邦奨学金の大幅な改革)
 - ペル給付奨学金とパーキンズ・ローンの大幅な拡大、キャンパス・ベースから政府が直接管理へ
 - 在学中の利子補給を廃止(現在大学院生は廃止)
 - 必要度調査の方法の変更



アメリカの高等教育費の負担

- 学生個人が支払う割合は高い
- 定価授業料は平均私立2.7万ドル、州立7,600ドル、ただし、給付奨学金も多く(政府、大学独自)、実際支払う授業料(純授業料)は大幅にディスカウント(平均4割)
- 給付奨学金からローンへ移行
- ローンは学生が返済、授業料の高騰によるローンの増加とローン負担が大きな問題
- ただし、学生の約4割は成人学生(独立学生)
- アルバイトは適当な時間数が卒業に効果的



各国の授業料・奨学金制度改革

- 高等教育改革の焦点のひとつ
- =高等教育財政改革
- その一環としての授業料・奨学金制度改革
 - 授業料の徴収・高騰
 - これに対応して奨学金制度の改革・整備
 - 教育費負担問題
 - 教育機会均等
 - 情報ギャップと教育費負担・進路選択
- 各国とも大きな改革が進行中



各国の改革に共通の動向

- 授業料と奨学金のセット改革
- 高授業料・高奨学金政策
 - ハーバードなど 定価授業料3.3万ドル, 実質は7千ドル(3.3万ドルからゼロ、さらにはマイナスの授業料)
- 教育費分担のシフト
- もともとは公的負担の比重が高かったが, 公的負担から私的負担へ, グラント(給付奨学金)からローンの比重の拡大→親負担から子負担へ
- オバマ政権 ローン負担, ローン回避問題から再びグラントの重視へ



授業料の徴収と値上げ

- 授業料の徴収
 - オーストラリア 1989年 HECS(Higher Education Contribution Scheme)
 - イギリス 1998年より授業料徴収, 当初1, 000ポンド
 - ドイツ 一部の州で一部の長期在学学生などから授業料徴収
- 授業料の大幅値上げ
 - アメリカ私立大学・アメリカ公立旗艦大学
 - イギリス 2006年より3,000ポンドに、2010年9, 000ポンド提唱
 - 中国 高騰のため, 国公立大学は上限設定6,000元
 - 韓国 高騰が社会問題化(特にソウル地区の国公私立大学)
- 背景
 - 高等教育のマス化
 - 公財政の逼迫
 - 学生1人当たりの教育コストの上昇

授業料と奨学金のセット改革

教育機会均等のための施策

- アメリカの大学の高授業料／高奨学金政策
 - 大学独自給付奨学金により授業料をディスカウント
 - 私立大学から公立旗艦大学へ普及
- オーストラリアのHECS (Higher Education Contribution Scheme)
 - 授業料相当額の卒業後後払い制度, 専攻により異なる価格設定
- イギリスの2006年度からの改革
 - 2006年度 各大学が授業料設定 (最高3, 225ポンド)
 - 2010年のブラウン・レポートと教育白書 (最高9, 000ポンド)
- スウェーデン
 - 授業料無償, 生活費はグラントとローンでカバー (学生自身の支出なし)
- 韓国
- 中国

オーストラリアのHECS (Higher Education Contribution Scheme)

- 授業料相当額の卒業後払い制度、支払額は所得により決定、
- 専攻により異なる価格設定

バンド	専攻分野	学生貢献分(万円)
国家的優先分野	数学, 統計学, 理学	0 – 32.7
バンド1	人文科学, 教養・学芸(Arts), 行動科学, 社会学, 外国語, 映像・芸術学, 教育学, 看護学	0 – 40.9
バンド2	コンピュータ, 人間環境学(built environment), 保健科学, 工学, 測量学, 農学	0 – 58.3
バンド3	法律, 歯学, 医学, 獣医学, 会計学, 商学, 経営管理, 経済学	0 – 68.2

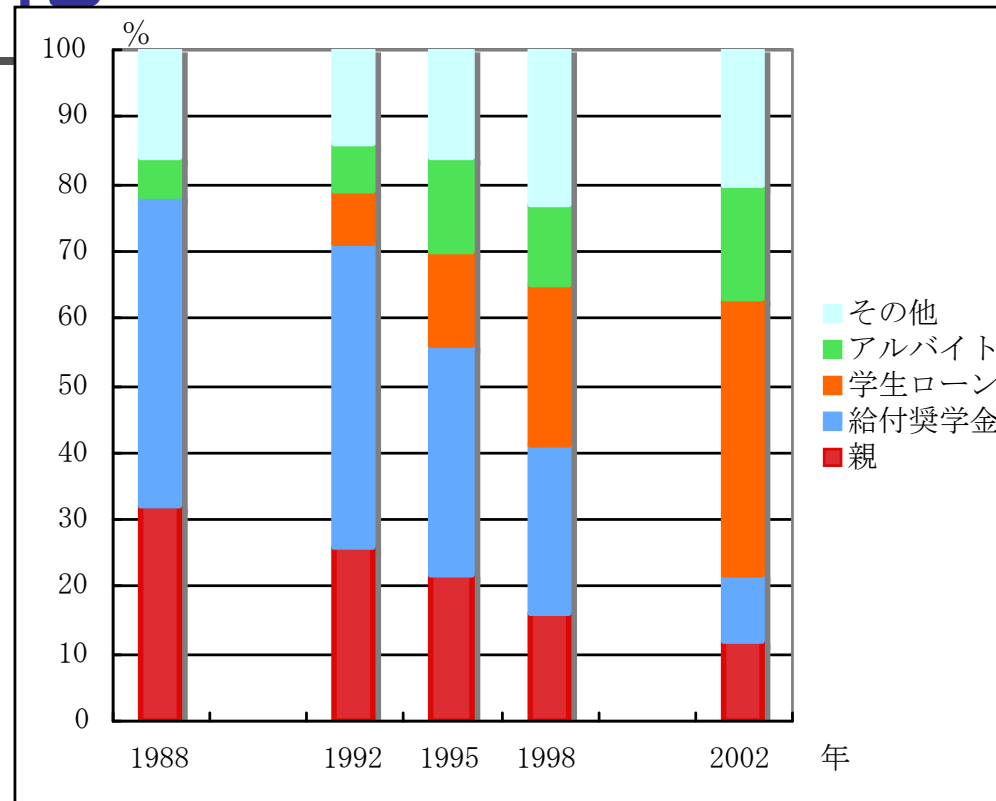
【出所】Department of Education, Employment and Workplace Relations
 "Information for Commonwealth supported students 2010"
 (注)1オーストラリア・ドル=77円



イギリス 授業料の大幅値上げ

- イギリスの2006年度からの改革
 - 2006年度 各大学が授業料設定(最高3, 225ポンド)
 - 9割の大学が3,225ポンドと設定
 - 2,700ポンド以上の授業料を設定した場合, 大学独自奨学金(0~5,000ポンド)を提供する義務
 - 受給基準, 受給額は各大学が設定
 - 政府給付奨学金(maintenance grant)の拡大(最高額2.906ポンド)
 - スチューデント・ローン・カンパニーの教育ローンの大幅拡大
- 2010年のブラウン・レポート
 - 授業料の7, 000ポンドまでの値上げを提唱
 - 給付奨学金はあわせて充実させる必要
- 2011年教育白書(Students at the Heart of the System)
 - 学生の選択権を拡大することを提唱
 - 授業料大幅値上げを提唱(ほとんどの大学が9, 000ポンド)
 - 給付奨学金の拡大

イギリス高等教育費負担割合の 変化

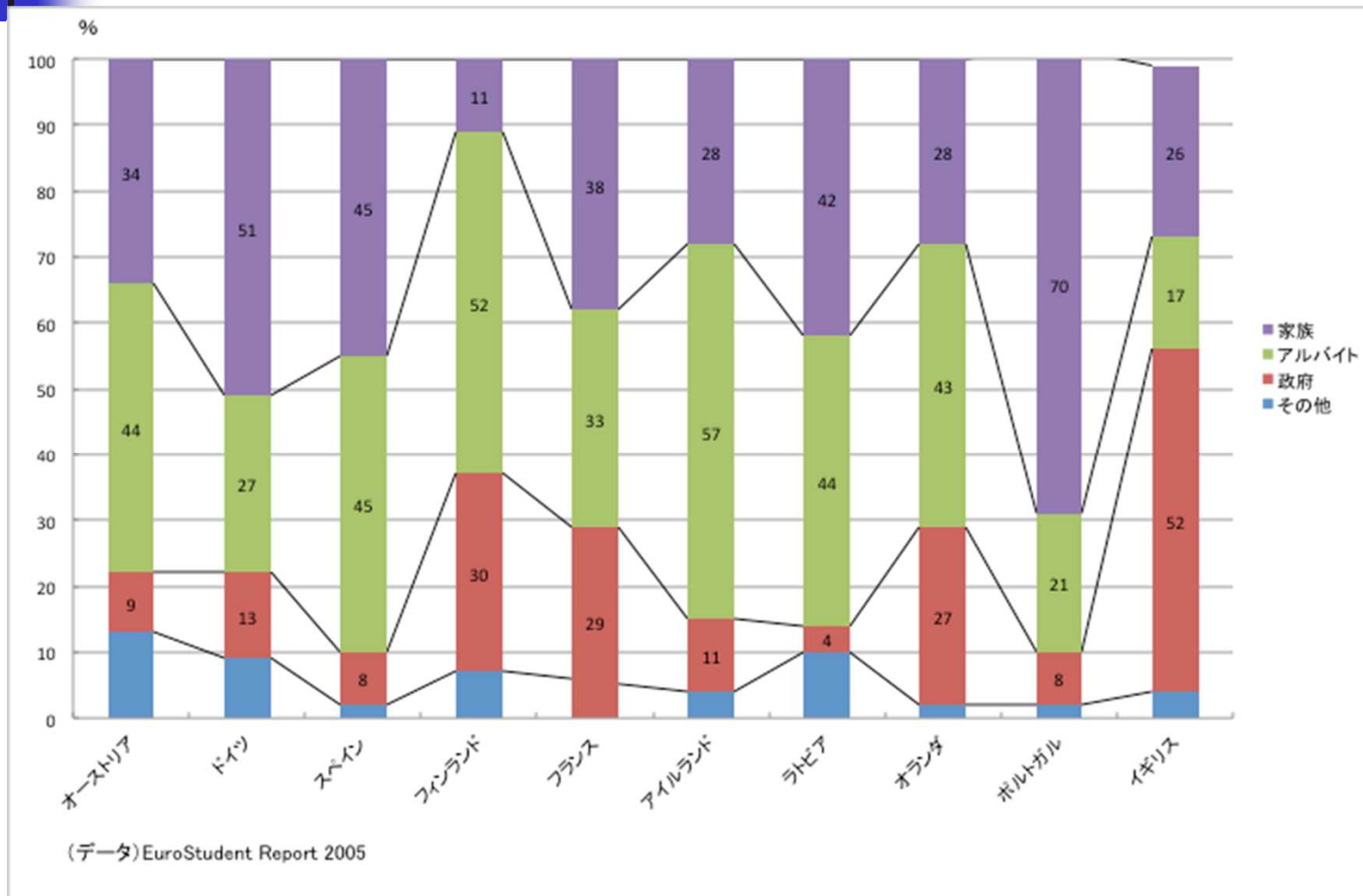


Callender, C. 2006. Access to Higher Education in Britain.
In Johnstone, B. and M. J. Rosa (eds.)より作成

ヨーロッパの高等教育の費用負担

- 福祉国家型による教育費無償原則
- =教育は国により支える=公的負担原則
- 他方で、徹底した個人主義 Cf. 東アジアの家族主義
- 当初は学費＋生活費も公的負担
- 現在は給付奨学金からローンが拡大している

ヨーロッパの学生の収入源





中国

- 授業料の高騰と教育機会の格差の拡大
- 学生支援制度の拡充
 - 学生支援は奨学金＝メリットベースが主流
 - 1990年代に助学ローン＝ニードベースを大幅に導入
 - 2000年代には、ローンをさらに強化（国家助学ローン、生源地ローンなど）
 - 同時に2000年代に入り、グラント（国家奨学金・国家助学金・国家励志奨学金）を強化
 - ただし、国家励志奨学金は両方を受給基準



韓国

- 授業料の高騰と学生支援制度の拡充
 - 2006年までローンを大幅に拡大
 - 住宅金融公社ローン(政府保証ローン、政府利子補給の廃止)
 - 2008年にグラントを導入(生活保護世帯, 地方など)
 - さらに所得連動型ローンを導入
 - Brain Korea 21 (BK21)
 - New Universities for Regional Innovation (NURI)
 - いずれも大学院生への支援を含む



グラント(給付奨学金)からローンへの移行, さらにグラントの重視へ再転換

- アメリカ
 - 1960年代以降, グラントが連邦学生援助の中心
 - 1990年代に連邦グラントより連邦ローンの金額の方が多くなり, 機会均等と教育費負担が問題化
 - ブッシュ政権(第2期)とオバマ政権はグラントを重視に転換
- イギリス
 - 1990年代まで半額給付奨学金, 半額ローン
 - 1998年にグラントを廃止, すべてローンに
 - 2004年に, グラントを復活, 大幅に拡大
- 中国
 - 1990年代にローンを大幅に導入
 - 2000年代に入り, グラント(国家奨学金・国家助学金・国家励志奨学金)を強化
- 韓国
 - 2006年までローンを大幅に拡大
 - 2008年にグラントを導入(生活保護世帯, 地方など)



教育機会の均等化政策としての教育費負担の軽減＝学生への経済的支援(学生支援)

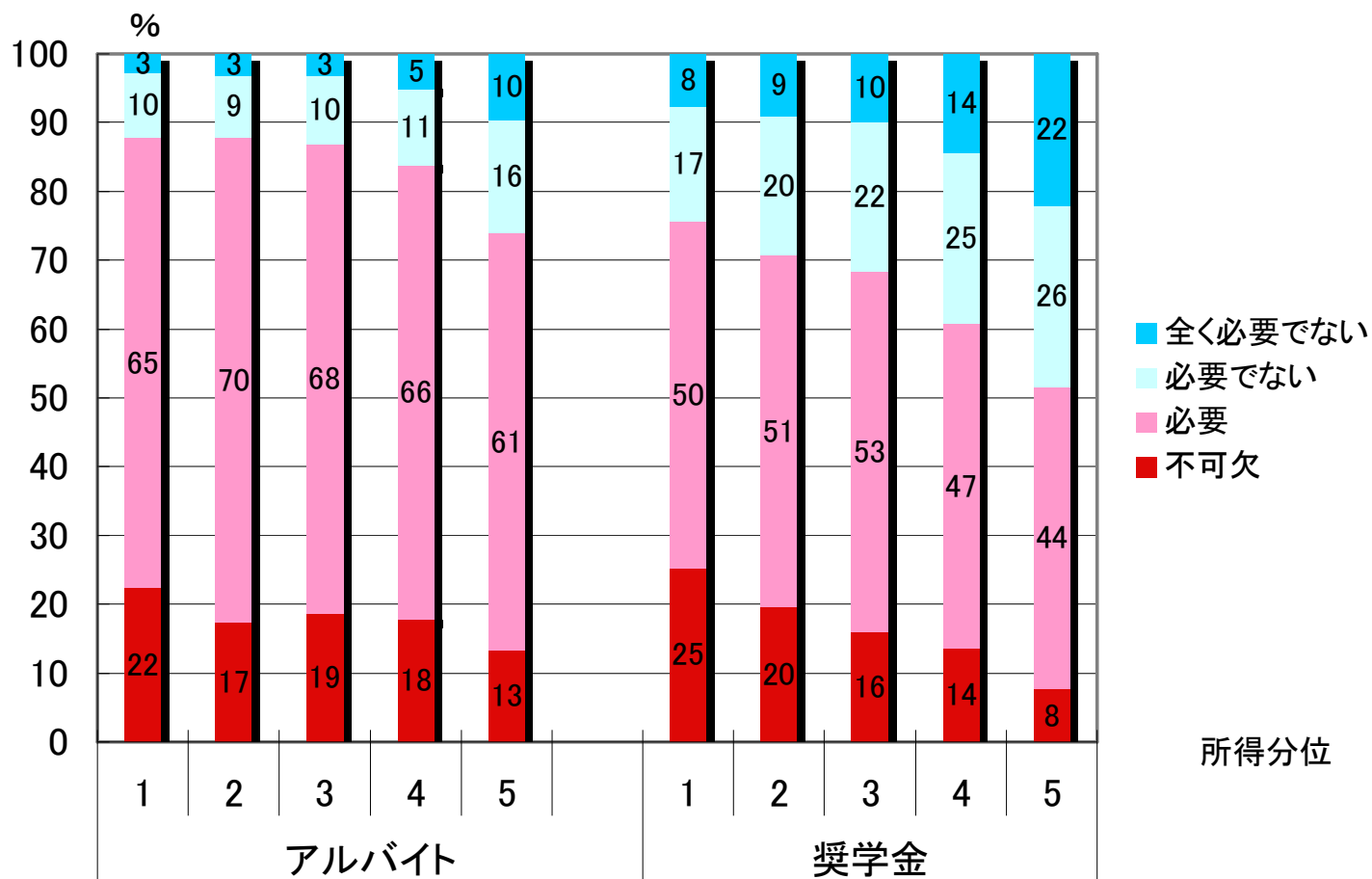
- 所得や地域間格差が拡大すれば「無理する家計」の無理が続かず教育機会の格差の固定化さらに拡大する恐れ
- 教育機会の均等化政策あるいは少子化対策として、教育費の家計負担を軽減することは大きな意味
- 将来の教育費に対する負担感が強く、子どものファイナンシャル・プランを立てにくい状況にある。子どもの将来に希望をもたせること、とりわけ明るい将来見通しを示すことが重要
- このためにも、教育費負担を軽減し教育機会を保証することは重要である。
- 教育費負担の軽減のためには、将来を見通したファイナンシャル・プランを立てられるような経済的支援が効果的

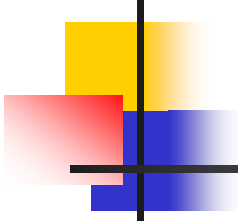


貸与奨学金(ローン)は教育費負担を軽減しうるか

- 奨学金はどの程度必要とされているか
- 奨学金は必要に応えるだけ受給されているか
- 将来のローン負担を恐れて奨学金に応募しないのではないか

所得分位別アルバイト・奨学金必要度(親)

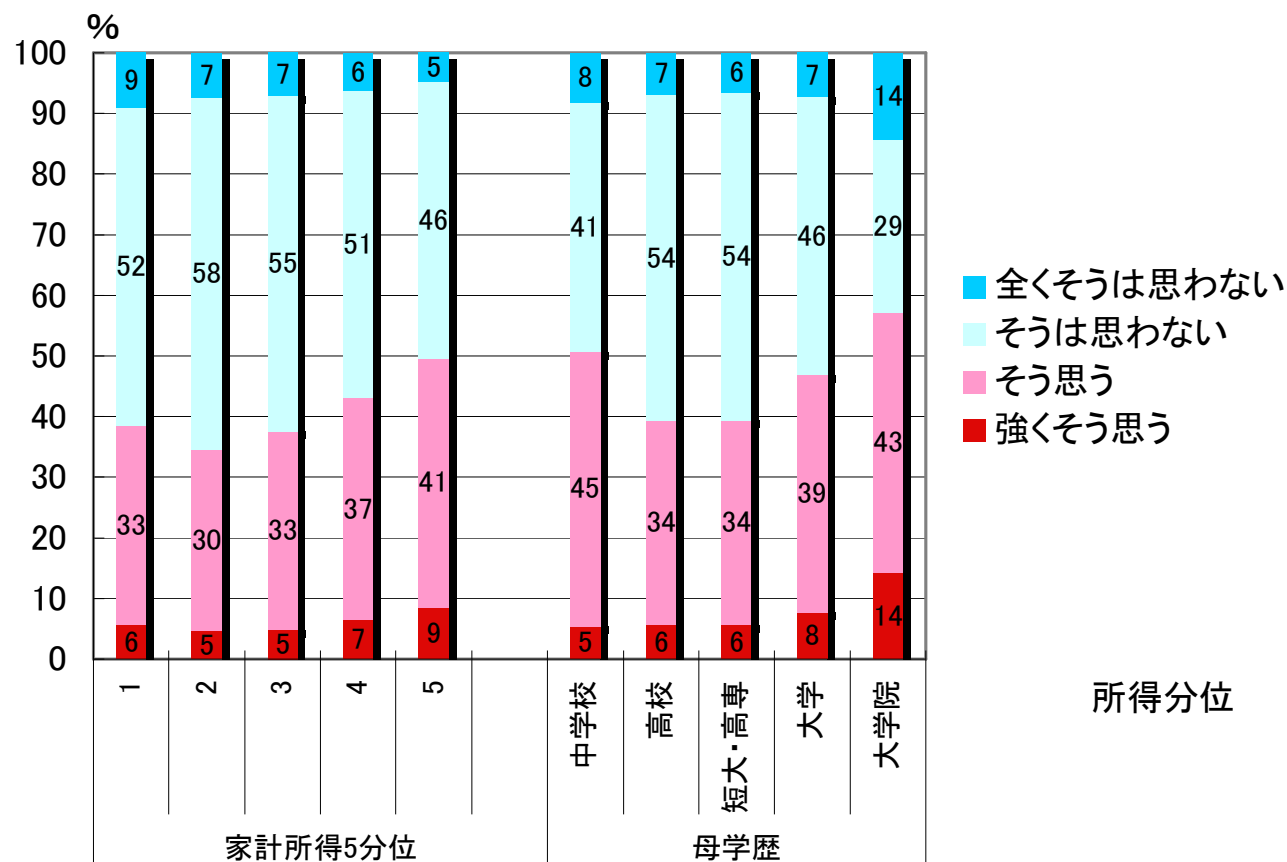


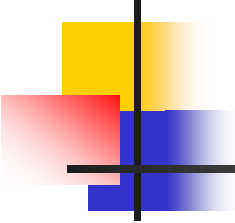


ローンの拡大だけでは学生支援としては不十分

- ローン負担問題やローン回避問題の発生（英米豪中日とも）
- 低所得層ほどローン負担感は強い
- ローンの未返済に対するペナルティの強化の傾向
- ローン回避傾向が低所得層で多くなる
- 情報ギャップのため、ローンに対して認識がない（各国とも）

所得分位別奨学金は借りたくない (創成科研「保護者調査」)





ローン回収スキームの改革

- 増大する日本学生支援機構奨学金と未返還
 - ペナルティの強化が必要
 - 高等教育機会の選択への悪影響を防ぐ必要
 - 返還猶予や免除と組み合わせる必要がある
- 「返せないのか」、「返したくないのか」が問題
- 所得連動型の導入の検討
 - ローン返済者捕捉のための番号制度必要
 - 所得の捕捉のため、納税システムと連動が必要



ローンの回収スキーム

- ローンの負担を軽減させ、回収率を上げる方法が重要
- 所得連動型 (Income Contingent) 返済
 - 卒業後、所得に応じて支払う
 - 英 所得の0~3.6%, 豪HECS 所得の0~8%
 - 最低額以下の所得場合、返済を猶予(英豪とも約300万円)
 - 一定期間や一定年齢で返済を免除する場合も
 - 所得から源泉徴収される場合が多い
 - 豪HECS, イギリス, スウェーデン, アメリカなどで採用されている
 - 豪と英はインフレスライド分のみで実質的には無利子
 - アメリカでは高利子負担のため所得連動型は人気がない(全体の7%程度)

所得連動型ローン

Income Contingent Loan

- 卒業後の所得に応じて返済
- 3つの要素
- 所得に応じた返済額
- 一定所得以下での返済猶予
- 帳消しルール
- 源泉徴収あるいは類似の方法

各国の所得変動型ローン

	オーストラリア	イギリス	アメリカ
名称	HECS	授業料ローンと生活費ローン	所得基礎返済ローン(IBR)
返済額	所得から下記の金額を引いた額に所得に応じて増加する返済率をかけた額	所得から下記の金額を引いた額の9%	所得から下記の金額を引いた額に、所得と家族人数に応じて0から15%
返済猶予最高額	355万円	225万円	家族人数に応じて135~500万円
徴収方法	源泉徴収	雇用主による徴収	小切手等
政府補助	実質利子率ゼロ	実質利子率ゼロ	なし
返済免除	本人死亡	25年間または60歳	25年間または公的サービス10年

注:アメリカの連邦政府ローンにはこの他、Income ContingentとIncome Sensitive Repayment Loanがある



返済免除制度

- 各国とも導入されているのが、一定の条件を満たした時にローンの返済を減免する制度
- イギリスでは25年間返済したあるいは60歳に達した後の残額は帳消しにされるほか、ローンを給付奨学金に変更し実質的に減免になる制度や教師や看護職になる場合にも給付奨学金が支給される。
- オーストラリアでも、数学と科学が国家優先バンドとなり、さらにこれらに関連した職に就いた場合、ボーナスが支給されている。看護職も同様の手当がなされる予定である。
- 中国でも、教員や特定地域で特定の職業に就いた場合には授業料免除などの制度がある。
- アメリカでも、先に述べた所得基礎型ローンでは、10年間公的職業に就いた場合、ローンの残額の返済は免除される。
- こうした仕組みのない我が国ときわめて対照的である。



政策的インプリケーション

- 高授業料／高奨学金政策？
- ローン回収スキームの改革
- 情報ギャップへの対応
- 教育費の公的負担の意味＝教育の公共性→大学は公共性と社会的貢献を高めること(大学のアカウントビリティと情報公開、大学生に対しても大学教育の公共性の認識を求めるべき「国立大学で税金で教育を受けたという意識がある」東大生の半数しかない。東京大学「達成度調査」)
- 高等教育財政の包括的検討(機関補助と個人補助の組み合わせ、教育と研究の費用負担など)の検討
- 外部資金や寄付などの活用も求められる
- 高等教育の費用負担だけでなく、初中等教育やさらには医療・福祉・年金などの負担問題と合わせた総合的な検討が必要。



参考文献

- 小林雅之編 2012年 近刊『教育機会均等への挑戦』東信堂。
- 小林雅之 2011年「震災対応を機に考えるべき 学生への経済的支援の課題」『BETWEEN』。
- 小林雅之 2010年「学費・奨学金政策への提言」『大学マネジメント』18-23頁。
- 小林雅之 2010年「学費と奨学金」『IDE -現代の高等教育』520, 18-23頁。
- 小林雅之 2010年「教育費の家計負担の現状と課題」『個人金融』5, 1, 22-29頁。
- 小林雅之 2010年「今後における学生への経済的支援のあり方 -諸外国と比較して-」『大学と学生』第88号。
- 小林雅之 2010年「教育費負担と進学格差」『教育』774, 105-113頁。
- 小林雅之 2009年『大学進学の世界』東京大学出版会。
- 小林雅之 2008年『進学格差』筑摩書房。
- 小林雅之 2009年「大学院生の経済的支援」『IDE 現代の高等教育』512, 16-21頁。
- 東京大学 2009年『平成 21 年度先導的・大学改革推進委託事業 高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する 調査研究報告書』(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/.../2009/07/.../1281308_8.pdf)
- 日本学生支援機構 2010年「アメリカにおける奨学制度の調査報告書」(http://www.jasso.go.jp/statistics/scholarship_us/scholarship_us.html)