

文部科学省先導的_な大学改革推進委託事業

諸外国における奨学制度に関する調査研究

及び

奨学金事業の社会的効果に関する調査研究

平成19年3月

東京大学

はじめに

本事業の目的は、各国との国際比較と計量的分析により、日本の奨学制度の現状と問題点を明らかにし、今後のあり方を検討することにある。このためには、何よりも、まず、各国と比較して日本の奨学制度の特質を明らかにする必要があると考えた。また、具体的に日本の学生生活と奨学金に関するデータを用いて分析を試みた。こうした作業を積み重ねる中ではじめて、日本の奨学制度について有益な示唆が得られるであろうというのが私たちの基本的な考え方である。

本事業は、わが国における教育費あるいは授業料・奨学金問題の研究者による共同研究である。この問題に関する多くの専門家に参加していただき、内容を充実したものにすることができた。わが国では初めての本格的な奨学制度に関する国際調査研究であると自負している。しかし、高等教育改革のテンポはかつてないほど急速で、思わぬミスや誤解があるかもしれない。忌憚のない批判をいただければ幸いである。

本事業にあたっては、文部科学省や調査検討委員会に参加していただいた委員などの関係者だけでなく、とりわけ海外調査では、各国の関係者の方に多くのサポートをしていただいた。また、本事業の一環として実施された国際カンファレンスに関しても、東京大学や日本学生支援機構や日本高等教育学会など、多くの方々にお世話になった。この他にも謝辞を述べなければならない方々は、いちいちあげることができないほど多い。改めて感謝を申し上げる。

本事業の成果が、わが国の奨学制度を考える方々に何らかのお役に立つことができれば、私たちにとって望外の喜びである。

2007年3月

小林雅之

執筆者一覧（五十音順）

- 岩田 弘三（第 14 章）
上山 晶弘（第 5 章）
浦田 広朗（第 12 章）
王 傑（第 8 章）
小林 雅之（第 1 章，第 2 章，第 10 章，第 18 章）
芝田 政之（第 4 章第 1 節）
島 一則（第 11 章）
白川 優治（第 9 章）
武内奈帆子（附 参考資料）
濱中 義隆（第 7 章）
日下田 岳史（第 7 章，第 15 章）
藤森 宏明（第 13 章）
朴澤 泰男（第 16 章）
前畑 良幸（第 9 章）
丸山 文裕（第 3 章第 1 節）
村田 直樹（第 4 章第 2 節）
矢野 眞和（第 17 章）
山岸 直司（附 参考資料）
吉川 裕美子（第 6 章）
吉田 香奈（第 3 章第 2 節）
米澤 彰純（第 4 章第 3 節）

目次

第1部 本研究の概要	1
第1章 本研究の目的と本報告書の構成	3
第2章 先進各国における奨学制度と奨学政策	9
第2部 各国の奨学制度の現状と課題	41
第3章 アメリカ	43
第4章 イギリス	73
第5章 スウェーデン	123
第6章 ドイツ	139
第7章 オーストラリア	161
第8章 中国	173
第9章 日本	193
第3部 奨学金の社会・経済的効果.....	229
第10章 奨学金の高等教育機会への効果とローン回避問題.....	231
第11章 日本学生支援機構の奨学金に関わる大学教育投資の経済的効果.....	243
第12章 学生生活費に対する奨学金の効果.....	267
第13章 奨学金が学生生活に与える影響.....	277
第14章 「無理する家計」再考.....	335
第15章 女子における高等教育進学機会規定要因の変化.....	351

第 16 章	予約奨学金への申請と採用.....	375
第 4 部	日本の奨学政策へのインプリケーション	397
第 17 章	教育費の社会学	399
第 18 章	日本の高等教育改革への示唆	409
附	参考資料	413
アメリカ・イギリス・オーストラリア 学生援助制度ガイド（抄訳）		
アメリカ	高校教育以降の教育学資金援助	415
	学資ローンの返済	481
	高校カウンセラーのためのハンドブック	515
	奨学金用語	557
イギリス	学生ガイド	559
オーストラリア	学生用ガイド	579
	各国調査の概要	603
	調査検討委員会委員名簿	611
	国際カンファレンスの概要	615

第 1 部

本研究の概要

第1章 本研究の目的と本報告書の構成

小林雅之（東京大学大学総合教育研究センター）

本研究は、先進各国の奨学制度と奨学金の社会的効果の検証という2つの目的を持っている。本研究は、日本の奨学制度の現状をよりよく理解するために、奨学制度が他の諸国でどのように実施されているか、各国の状況を概括的にみていく。さらに、奨学金の社会的・経済的效果について、実証的なデータを用いて検証する。こうした比較検討の後、改めて日本の学生援助制度の特質と政策的インプリケーションを提示する。

奨学制度は、高等教育機会の均等と学生生活の充実に資するものであるが、これを十分に理解するためには授業料との関連やさらに、より広く教育費の負担との関連でみていく必要がある。本研究は、この点に留意しながら、分析を進める。

まず本研究で用いる基本的な概念を明らかにしておく。以下で定義する概念は、しばしば混同されるため、明確にしておく必要がある。まず、学費は、学生や家計が支払う教育に対する対価を指す。最も狭義には、学納金を指す¹。広義には、学費には、学納金に加えて、さらに書籍代など学習に要する費用を含める。さらに広義には、学費は学生生活を送るための生活費も含んでいる。たとえば、家計の学費負担と言った場合、狭義の学費ではなく、広義の学費を指すことが多い。このため、本研究では、狭義か広義か文脈でわかる場合には学費も用いる。しかし、区別できない場合には、生活費を含めた広義の学費を学生生活費と明示し、学費は狭義の学費を指すことにする²。

学費に対して、教育費は学生や家計が支払う費用と言う意味で学費と同じ意味の場合もある。しかし、教育費には、もう一つの定義として教育に要するすべての費用という定義があり、一般に学費は教育に要する費用の一部に過ぎないため、両者を混同することは避けなければならない。特に、政府や教育機関が負担する費用を含むのか、学生や親が負担する費用のみを指すのかは明確にする必要がある。一般的には、学費という場合には、大学教育に要する費用のうち、私的な負担分を指す場合が多いので、本研究でもこの意味で用い、教育に要する費用全体に関しては教

¹ 学納金は、さらに授業料とその他の学納金に分かれる。その他の学納金には、入学金や私立大学などの施設整備費・実験実習費などが含まれる。このため、本研究では、狭義の学費を指す場合には、学納金を用いる。しかし、「授業料」には、こうしたその他の学納金を含んで用いる場合があるため、本研究でも「授業料」と「学納金」を区別しないで用いる場合がある。

² この学費と学生生活費の定義は、本研究で主として用いる文部科学省（2004年度より日本学生支援機構）「学生生活調査」でとられているものである。なお、本研究では、日本育英会についても、2004年度から日本学生支援機構と改められたけれども、それ以前について、言及する場合には旧名称を用いることにする。

育費を用いることにする。このように、ひとくちに学費と言ってもその用法や概念の意味するところに注意する必要がある³。

奨学制度 (student aid programs) は、わが国では、一般に育英奨学制度と呼ばれているものに相当すると考えられるものの、学生に対するすべての支援制度を含む、より広義の概念である。このため、学生援助制度あるいは学生支援制度と呼ばれることもある。その内容は、奨学金や学費免除など財政的援助が主である。しかし、寮・食堂などの福利厚生施設、カウンセリング・学生相談・チューターなども含まれる。しかし、日本の政策文書では、学生援助という言葉は使われず、育英奨学が用いられているため、本研究では、「育英奨学」を「学生援助」と区別しないで、主として、学生援助を学生に対する財政的な援助 (student financial aid) を指す狭義の概念として用いる。しかし、学生援助は、財政的援助だけでなく、より広義の概念も重要であることには留意する。本研究では、特に区別する必要があるときには、財政的援助を「学費援助」と呼ぶことにする。これに対して、学費援助以外の学生援助を学生支援と定義する。また、学費免除は奨学金と同等の効果を持つと考えられるので、本研究では、学費援助に学費免除も含めることにする。ここでは、学費免除として、入学金減免と授業料減免の両者を含んだ概念として用いることにする⁴。

奨学金に関しては、次のような多くの対立する論点があり、この点にも留意しながら分析を進める。

- (1) 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)
- (2) 奨学金の種類 給付 (グラント)⁵ と貸与 (ローン)
- (3) 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)
- (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

学生援助の目的は進学だけでなく、在学中から卒業まで援助し、修学を支援することである。ただ、先にもふれたように、授業料無償や低授業料政策と異なり、学費援助はすべての学生を対象とするのではない。もし、すべての学生に一律に同額の給付奨学金を支給するとしたら、授業料を低く設定するのと同じことになる⁶。このため、どの学生にどの程度の援助を行うか、受給

³ Johnstone 1994 が包括的な学費の定義をしている。また、Johnstone 2001 では、これに加え、生活費を含めた広義の学費から給付奨学金を引いたものも加えている。

⁴ これ以外に、学費ではなく生活費の免除、たとえば寮費の免除などもある。

⁵ 給付奨学金には、グラント以外に、scholarship という言い方もある。scholarship という場合には、メリットベース給付奨学金を指すことが多い。しかし厳密には区別されていない。そのため、ここでは grant と scholarship は区別せず給付奨学金と呼ぶことにする。

⁶ ただし、これは狭義の学費との関連で言えることである。生活費を含む広義の学費や放棄所得までカバーするために、学生援助をすべての学生に対して行うことはありうる。しかし、現実には、そのような手厚い学生援助を行うことは、かつては一部の国でみられたものの、現在では多くの国では困難になってい

基準が重要となる。

受給基準は大きく分ければ、経済的必要性に応じるニードベースと学生のなんらかの特性によるメリットベースがある。ニードベースは、教育を受けようとする個人の必要性に応じて奨学金の受給や受給額を決定する基準であり、「奨学」に相当すると言えよう。ニードベースは、教育の機会均等を実現するために伝統的に用いられてきた基準であり、家計所得が一般的である。しかし、それ以外に資産や負債なども含まれることがある。これに対して、メリットベースは、教育を受けようとする個人の何らかの能力や特性に応じて、奨学金の受給や受給額を決定する基準であり、「育英」に相当すると言えよう。メリットベースでは、学業成績が最も一般的に用いられる基準である。しかし、それ以外にも、スポーツや芸術などがあげられる。

奨学金の受給基準がニードベースの場合には、実際の受給基準は、ニードをどう補足するか、など実際的な問題が多く残されている。たとえば、アメリカの連邦奨学金では当初ニードを補足するための資産テスト（means test）に自宅（持ち家）が含まれていた。しかし、現在では含まれていない。これは、中所得層に有利であると言われている。さらに、資産テストそのものに対する批判もある。たとえば、資産テストがあるために、親は資産とされないように、貯蓄をしなくなるというモラルハザードが生じる恐れがあるという批判がある⁷。

また、受給額が連続的に可変的でない場合には、ノッチ効果の問題が生じる。これは、受給基準（たとえば、家計所得）以下では、満額が受給できるのに対して、受給基準を少しでもオーバーすれば、まったく受給できなくなるという問題である⁸。このように、奨学金の受給基準に関しては、実際的技術的には様々の問題がある。

また、ニードベースやメリットベース以外に、退役軍人、障害者、マイノリティ、留学生など特定の学生を対象とした学生援助がある。また、卒業生の推薦や教職員の子弟、企業従業員の家族など、特定の学生に援助を行う場合もある。さらに、卒業後、就職などに何らかの条件をつける場合、例えば、教員になることを条件とするなども、その他の奨学金の受給基準とみることができよう。

第二の奨学金の種類に関しては、大きく分けると給付奨学金と貸与奨学金（ローン）の2種類がある。貸与奨学金は、さらに、無利子（実施主体が利子補給）と有利子に分かれる。貸与奨学金の場合には、ローンの過重負担や未返済による債務不履行（default）が大きな問題になる。この場合には、どのような返還方式が望ましいかという問題がある。現在最も注目されているのは、卒業後の所得に応じて返済する所得連動型ローン（Income Contingent Loan）である⁹。

さらに、ローンについては、貸与の主体（政府・公的機関、民間金融機関など）、返済時期・

る。

⁷ Reynolds 1998.

⁸ Hauptman and Knop 1997. p. 81.

⁹ 所得連動型ローンについては、Barr 2001 で詳細な検討がなされている。

返済期間，利子補給，回収方法，猶予や免除制度，ペナルティ制度，リスク（未返済）管理などによって，様々な組み合わせがありうる。

返還義務のない給付奨学金の場合には，ローン負担や未返済の問題は起きない。しかし，財政上の負担が大きいことと受給基準の設定や，受給資格の認定など支給までの手続きが煩雑なことが難点である。なお，これらに加えて，学費免除は用途が限定された給付奨学金と同じように考えることができるし，教育減税などの税制上の優遇措置も奨学金の一形態とみることができる。しかし，こうした税制上の優遇措置は，もともと税負担の低い低所得層にはあまりメリットがないという欠点がある。

教育機会の均等の観点から，給付か貸与かという問題に関して，貸与とりわけ有利子貸与は，教育は機会均等のために公費負担で無償であるべきであるという原則を壊すという主張がある¹⁰。逆に，公的負担の軽減という観点からは，明らかに給付より貸与の方が望ましい。この両者は相対立するため，実際，アメリカでは，ローンの負担問題は大きな論争点になっており，ことに低所得層は費用負担を軽減するために，低学費の高等教育機関を選択する傾向があるとされている¹¹。

これに対して，奨学金を貸与にするのは，学費は私的負担であるべきという主張が背景にある。また，返済の必要な貸与奨学金（ローン）に関して，メリットベース基準たとえば，学業成績の適用は，未返済を減少させるために有効であるという主張がある。学業成績の低い者は卒業する可能性が低く，卒業後も高収入の可能性は低く，ローン未返済になる可能性が高い。このため，学業成績をローン貸与の基準に用いれば，未返済を防止することができると考えられる¹²。しかし，学業成績の不振な者の中には，家計の急変などのため，アルバイトなどに時間をとられ学習時間が少ない者も少なくない。こうした学生は，学業成績の基準によって奨学金が打ち切られれば，中退する可能性が高い。教育機会の均等のための学生援助のもともとの目的は，卒業までの学業継続のための学生への援助であり，学業不振者こそ援助の対象であるという考え方もある。このように，奨学金の種類と受給基準に関しては，効率と公正のトレードオフの状況にあり，目的と現実の効果によって政策的に決定される。

第三の奨学金の受給決定時期に関しては，大学進学以前であれば，進学選択の決定や進学する高等教育機会の決定に，奨学金は効果を持つと考えられる。しかし，入学後では，こうした効果はほとんどないと考えられる。

第四の奨学金の受給対象者数と奨学生1人当たり平均金額に関しては，両者の積が奨学金の総額になるので，少数に多額か，多数に少額かは，政策的な選択となる。学費援助の状況をあらわ

¹⁰ Breneman and Finn 1978. p.38.

¹¹ Hearn 2001. p. 454, Redd 2004 など。

¹² Harrast 2004 は，大規模公立大学の調査から，GPA とローン負債額の負の相関をみだし，メリットベース基準が合理性を持つとしている。

すには、学生1人当たり援助額をあげることが多い。これは、総学費援助額を総学生数で割った金額である。さらに、この1人当たり学費援助額は、二つに分解することができる。つまり、平均学費援助受給率と学費援助を受けている学生1人当たりの平均援助額の二つである。前者は学生全体の中でどの程度の学生が学費援助を受けているかをあらわし、後者は受給学生1人当たりどの程度の援助額を受けているかをあらわす。この二つをどのように組み合わせるかは学費援助によって様々であり、まさしく政策的判断になる。つまり多額の奨学金を少ない学生に与えるか、少額の奨学金を多くの学生に与えるかなどが選択肢となる。

奨学金は主として公的機関によって学生に与えられるため、奨学金の受給がいかなる基準で行われているか、その結果誰が奨学金を受けているか、また奨学金が進学の意味決定にどの程度の効果があるか、といった一連の問題は、きわめて政策的な課題となる。これに関連して、授業料と学費援助と密接に関連するのは、教育費の公的負担の方法、とくに機関補助と個人補助の問題である。機関補助は一律の学費免除、奨学金は特定個人の学費免除と考えることができる。

本研究は以上のような課題について、国際比較と計量分析によって、日本の現状を明らかにするとともに、今後の奨学制度・政策のあり方について、基礎的な知見を得ることを目的としている。本報告書の構成は以下の通りである。まず第1部では、授業料と奨学制度についての基本的な論点を明らかにするとともに、各国における奨学制度の現状と高等教育政策を国際比較の観点から概括的に俯瞰する。これによって、各国の共通の課題が明らかにされる。次いで、第2部では、各国別により詳細に奨学制度について、現状と課題を明らかにする。さらに、第3部では、奨学金の社会的・経済的効果について、日本のデータを用いて、実証的に検証する。最後に第4部では、以上の検討に基づいて、今後の奨学制度のあり方について、政策的インプリケーションをまとめる。

参考文献

- Barr, N. (2001). The Welfare State as Piggy Bank, Oxford U. P.
- Breneman, D. W. and C. E. F. Jr. (1978). Public Policy and Private Higher Education, Brookings Institution.
- Harrast, S. A. (2004). "Undergraduate Borrowing." Journal of Student Financial Aid, 34, No. 1: 21-37.
- Hauptman, A. M. and C. Krop (1997). Federal Student Aid and the Growth in College Costs and Tuitions. The National Commission on Cost of Higher Education: 70-83.
- Hearn, J. C. (2001). Access to Postsecondary Education. The Financing of Higher Education. M. B. Paulsen and J. C. Smart, Agathon: 439-460.
- Johnstone, D. B. (1986). Sharing the Costs of Higher Education, College Entrance Examination Board.
- Johnstone, B. D. (1994). Tuition Fees. International Encyclopedia of Education. T. Husen and T. N.

Postlethwaite, Pergamon: 1501-1509.

Johnstone, B. D. (2001). Financing Higher Education: Who Should Pay? American Higher Education in the Twenty-first Century. P. G. Altbach, R. O. Berdahl and P. J. Gumpert. Baltimore, Johns Hopkins U. P.: 144-178.

Million, R. (2004). Student Loan Default: Literature Review, TG Research and Analysis Services.

Redd, K. E. (2004). "Lots of Money, Limited Options." Journal of Student Financial Aid, 34, No. 3: 29-39.

Reynolds, A. (no date). The Real Cost of Higher Education: Who Should Pay It and How? The Pope Center for Higher Education.

第2章 先進各国における奨学制度と奨学政策

小林雅之（東京大学大学総合教育研究センター）

本章では、授業料と奨学金を中心とする先進各国の奨学制度と奨学政策について比較検討する。まず、奨学政策を検討する切り口として、教育費負担の問題を取り上げる。ついで、教育費負担を変化させる授業料と奨学金を組み合わせる政策について、各国の動向を俯瞰し、授業料と奨学金をめぐる論点を整理する。最後に、それらをふまえて、各国の授業料と奨学制度および奨学政策を比較対照し、奨学政策の課題を明らかにする。

1. 教育の費用負担と学生援助制度

1.1. 教育の費用負担

教育の機会均等化のための具体的な政策としては、教育の公的供給と授業料無償あるいは低授業料政策と奨学金などの学生援助制度がとられる。このことは、大学教育の費用の負担に関して、公的補助が大きな役割を果たしていることを意味している。多くのヨーロッパ各国の場合にみられるように、高等教育が公的に供給され無償であることは、高等教育の費用は私的負担ではなく、すべて公的負担であることを示している。つまり、直接学生や親に奨学金が手渡されるのではないもの実際には、目にみえない多くの公的補助がなされているのである。これはアメリカの公立大学や日本の大学の場合も同様である。国公立大学に対する補助はわかりやすい。しかし、私立大学に対しても、国庫助成がなされていることは見逃されやすい。

教育費の公的負担の重要な論拠として第一にあげられるのは、政策理念としての教育の機会均等の要請である。経済的な不平等、たとえば、所得の不平等そのものは個人の能力と努力の結果として認める。しかし、そうした能力と努力を發揮する機会は万人に等しく与えられなければならない。そのためには、能力と意志のある個人に、教育を平等に受ける機会（チャンス）が与えられるべきである。このように経済的機会の平等のためには、教育の結果の平等が前提になると考えられる。その実現のためには、教育費の公的負担が必要である。

教育機会の均等と重要な関連をもつのは、教育費の負担力は家計の豊かさと関連があることである。これは、ベッカー（Becker, G. S.）が『人的資本論』（1963年）で定式化したものである。つまり、家計の豊かさによって資金調達力が異なるため、教育機会の均等のためには、資金調達力の平等まで考慮する必要がある。この理論は、学生に対する個人援助の根拠になっている点でも重要である。

しかし、公的負担の論拠は、教育機会の均等だけではない。第二に重要な論拠として、教育はそれを受ける個人だけが利益を受けるのではなく、社会全体が利益を享受しているという教

育の公共性や外部効果があげられる。大学は個人や企業のためだけにではなく、社会全体のために人材を養成し、学術・科学・文化の創造と伝達を行う中心的な機関であるということに正面から反対する者はいない。したがって、国民や社会全体も受益者であり、学生や家計だけが費用を負担することは合理的ではない。ただし、高等教育の場合には外部効果は少ないと言われている。これに対して、「外部効果がないと主張するためには、高等教育に起因する生産性のすべての増加は、賃金に反映されているというありそうもない考えを受け入れなければならない」との反論がある¹。

大学の生産物は、教育や卒業生だけでなく、研究や社会サービスも大きなウェイトを占めている。これらからも社会は大きな恩恵を受けている。しかも、これらは別々に生産されるのではなく、相互に結合して生産される点に大学の大きな特徴がある。このため、これらの費用のすべてを教育つまり学生や家計に帰することはできず、一部を大学や政府が負担することになる。

第三に、これに関連して、教育が公共財(public goods)あるいは準公共財(quasi public goods)であるというのも有力な公費負担の論拠となっている。公共財は「非競合性」と「排除不可能性」の2つの特徴を持っている。「非競合性」は消費する者が限定されないことを意味する。国防のように、ある者が消費したからといって他の者が消費できないわけではない。また、「排除不可能性」は、公共放送のように便益を享受する者から対価を徴収することが困難な場合で、消費を排除することができず、フリーライダーの問題を生じさせる。公共財は市場メカニズムでは十分に供給することができないため、公的供給が必要と²される。しかし、このうち教育は、「排除不可能性」の性格は強くないため、準公共財として扱われる。しかし、準公共財に関しては、必ずしも公的供給である必要はなく、公的負担による私的供給の場合もありうる。しかし、いずれにせよ、公費負担が必要である点にはかわりがない。

最後に、教育機会市場の不完全性も公的負担の根拠としてあげることができる。一般に教育機会市場では、供給者である高等教育機関は情報を多く持っているのに対して、需要者である家計や学生はあまり情報を持っていないという情報の非対称性が存在する。このため、需要者はサービスの必要性和サービスの質に関する情報を供給者に依存しなければならない。一般に需要者は、高等教育の経験がなく、その価値を過小評価するかもしれない³。このため、市場にまかせていると需要が過少になり需給バランスがとれない恐れがあるため、公的負担が必要となる。

こうした理由から、教育費用は、政府・家計・大学が分担するのが一般的である。大学授業料の公的負担主義に対して、対立する受益者負担主義という考え方がある。受益者負担主義は、

¹ Baum 1995.

² 競合財でありながら非排除性が低い場合の典型的な例は、「共有地の悲劇」である(ジョーンズ 1999年 80頁)。

³ Baum 1995 や大川 1980年。もっとも大川は、日本での過去の歴史的な経緯からみると、私的な教育投資の収益を過大評価し、過剰な教育需要があったという考え方もありうるとしている。

教育の利益を受ける者がその費用を負担するべきであるという考え方である⁴。受益者負担主義では、受益によって費用負担が決定されるのであるから、教育機会の均等の理念は無視されることになる。つまり、所得等による教育機会の格差が生じたとしても、費用負担が受益に対応しているかぎり、問題とされない。しかし、先にもふれたように、学生や家計だけでなく、社会全体も受益者であることから、「受益者負担」というのは曖昧であり、本研究では、「公的負担」と「私的負担」に区分する⁵。

高等教育費の公的な負担に対して、私的負担を主張する論拠は、主として3つある。第一に既にふれたように、高等教育の私的な受益者がその受益に対して、費用を支払うべきだというものである。

第二に、高等教育進学者は、中高所得層に多いので、公的負担は所得階層に関して逆進的になり、かえって低所得層に対して不利になるという点である。これは1960年代のアメリカの高等教育の公的負担に対する批判とそれへの反論として行われた論争がとくに注目され Hansen and Weisbrod 論争と呼ばれている。

第三に、公的負担は非効率であるという批判である。これは、ドイツにみられるように授業料無償では学生の長期在学者が増加するなど過剰な消費が行われやすいことや、高等教育機関が、コスト意識を持たず、需要に対して感応的ではなく説明責任（アカウンタビリティ）を果たしにくいことなどがあげられる⁶。

しかし、これらは完全公的負担や完全私的負担など二者択一ではないことは自明であろう。どの程度まで公的負担とするか、あるいは私的負担とするか、負担区分（Cost-Sharing）が問題となる。

しかし、実際には公的便益を計測することは困難であり、これをもとに教育費用の公的負担分と私的負担分を確定することはきわめて難しい⁷。現実の教育費の公的負担と私的負担あるいは家計負担の割合は国によって様々である。OECD 教育インジケータでみると、図 2-1 のように、2001 年の高等教育費の家計負担の割合は、日本では、57%で、日本より高い国には、OECD 加盟国では韓国の 58% だけである⁸。ヨーロッパ各国は数%から 25%程度である。

このように各国とも公的負担と私的負担の割合は異なるけれども、一般的な傾向としては公的負担から次第に私的負担の割合が高くなってきている。これは、高等教育のマス化さらには

⁴ 受益者負担主義に関しては、たとえば、大川 1983 年を参照されたい。

⁵ 政策文書などで「受益者負担」という言葉が多用されている。しかし、これは「私的負担」と同義で用いられている。

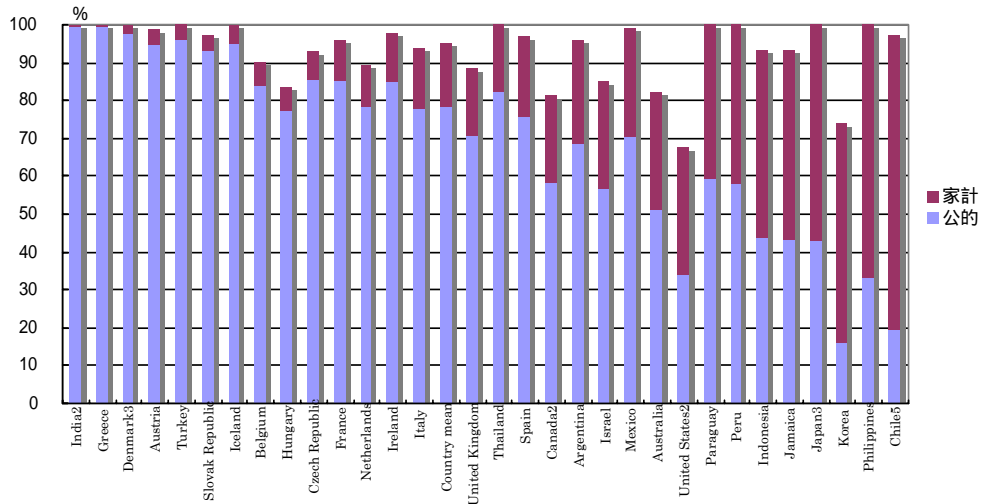
⁶ Johnstone. 2004. p. 39. Marcucci and Johnstone 2004. p. 3 など。

⁷ これに関連して、進学者と非進学者の教育費負担の問題がある。つまり、教育費を公的に負担すれば、非進学者も税という形で費用負担することになる。とりわけ、高等教育の場合には、非進学者の教育費負担が適切か否かが問題となる。しかし、一般に、大学進学者は、卒業後の所得が高いことから、税負担も多くなるので、非進学者との教育費負担の問題は、税負担との関連もみなければならない。この税負担との関係でみると、非進学者の教育費負担はそれほど大きな格差はないと考えられる。実際に、矢野 1996 年は、公的収益率として、私学助成と税負担の関連を計測し、現行の私学助成の水準は適切であるとしている。日本の公的奨学金については、給付奨学金や学費免除はきわめて少ないことから、税収の増加の方が大きいとみられる。この点については、第 11 章の島論文を参照されたい。

⁸ OECD 2004 p.243.

ユニヴァーサル化によって、教育費支出が増加したことで、各国とも公財政支出が逼迫していることが主な背景である。具体的な公的支出については、後にさらに詳細に検討する。

図 2- 1 各国の教育費の公的負担と家計負担の割合



データ：OECD Education at Glance 2004.
 (原注) 2 高等教育ではない中等後教育
 3 後中等教育と高等教育ではない中等後教育
 4 2002年度
 (注) 100%にならないのは、家計以外の私的負担があるため

1.2. 教育費負担と学費援助

このように、現実の教育費の公的負担の割合は国により様々である。しかし、教育費の公的補助は、さらに機関補助と学生や家計に対する個人補助の2つの方式に分けられる。一般に教育機関への公的補助によって、授業料は無償ないし実際の教育費以下に低く抑えられている。学費を無償にしたり、低授業料に抑えたりすることも学生援助の一形態であることは、先にふれた。しかし、ここで注意しなければならないことは、設置者に関わらず、教育機関に対する公的補助は間接的な学生援助でもあることである。なぜならそうした公的補助がなければ教育機関は、その分学費をあげる可能性が高いからである¹¹。

教育機関への公的補助に対して、政府が奨学金などによって個人補助することが必要な理由は、先にあげた教育機会均等の要請とともに、教育に要する資金市場の欠陥にも求められる。

¹¹ 私立大学に対する国庫助成の中には、給付奨学金や学費免除に関する補助も含まれており、2001年度では、総額約22億円(全大学の奨学事業支出総額の約3割)を増額して補助した(首相官邸司法制度改革推進本部審議資料による)。

教育には一時期に多額の費用がかかる。しかし、その回収には長い年月を要する。また、担保に乏しく、貸し手にとってリスクが高い。このため教育資金を提供する民間の資金市場が欠如しているのが普通である。民間金融機関に期待することは難しいため、これを政府や公共機関が行うことが必要とされる。授業料無償あるいは低授業料と異なるのは、これらはすべての学生に対する一律の補助であるのに対して、奨学金は目的に応じて限定した者に提供されることである。

教育費の負担と授業料・奨学金の関連について、本研究にとって示唆に富むのは、どのような学生のタイプを想定するかによって、教育費負担のあり方と授業料・奨学金の方式も異なるという点である¹²。この点から、学生のタイプを次の4つに分けることができる。

- (1) 家族の庇護を受けている子ども
- (2) 若い学習者
- (3) 責任ある市民
- (4) 投資家

家族の庇護を受けている子どもとして学生を位置づければ、家計が教育費を負担することになる。逆に、家族の庇護を受けている証明として教育費を家族が負担しているとも言える。前章でふれた教育費の家計負担という社会規範の背後にある考え方と言っていい。この考え方は東アジアで特に強いということが出来る。しかし、南ヨーロッパでもこうした考え方がみられるという。なお、南ヨーロッパでは、自宅通学生の占める割合が高く、これも家族の庇護を受けている子どもという考え方の強さの現れだという¹³。

若い学習者という学生の位置づけは、教育費の公的負担はニードベースにのみ基づくという考えに結びつけられている。すなわち、政府の介入は、家計が教育費を負担できないときのみなされる。授業料が徴収される。しかし、支払うのが困難な場合には免除される。中央ヨーロッパ各国でみられる方式である。なお、イギリスなどでも一定の所得以下の場合、ローンの返還が猶予ないし免除されるのもこの例と言えよう。

責任ある市民という学生タイプは、成人学生の場合である。かれらは、自分自身の選択で教育を受けることを選び、所得を得ることができないので、公的負担が必要であるという考え方である。一般に授業料は徴収されない。北欧諸国に多くみられる考え方である。

最後に、投資家として学生をみれば、将来の所得のために教育に投資しており、将来見返りがあるのであるから、私的負担が原則になる。ただし、資金の不足に対して、ローンは提供される。1990年代以降のイギリスの授業料や奨学金の改革はこの考え方に基づいており、各国にも広がり始めている。

ただし、この学生タイプに分けて考える際に重要なのは、この4つのタイプは、各国とも異なった比率で存在しているだけでなく、一人の学生に対しても、相互に排他的ではないと考え

¹² Daniel, Schwarz, and Teichler 1999, Schwarz and Rehbürg 2004.

¹³ Schwarz and Rehbürg 2004.

られることである。たとえば、家族の庇護を受けている子どもと投資者という学生タイプは両立しうる。それゆえ、教育費の負担に対しても、公的負担と私的負担、授業料の徴収と無償、給付奨学金とローンが各国で様々に組み合わせられていると考えることができよう。

学費援助のいずれの方式にも一長一短があり、すべてのケースに望ましい理想的な方式というものも存在しない。このため、これらを単独ではなく、組み合わせて用いることが多い。たとえば、給付奨学金は低所得層へ、ローンや税クレジットは中高所得層へ、という具合である。

このように、学費援助の組み合わせだけでなく、さらに授業料との組み合わせで教育費の公的負担と私的負担の割合は変化する。

2. 学生援助制度の状況

2.1. 高等教育改革の国際的動向

1990年代以降、今日に至るまで、多くの国で高等教育改革が急速に進行している。その焦点のひとつは高等教育財政その中でも授業料と奨学金制度の改革である。こうした各国での急速な改革に比べると日本での授業料と奨学金制度の改革は、あまり進展しているようにはみえない。しかし、国立大学の法人化による授業料・大学独自奨学金設定の可能性や、日本育英会の日本学生支援機構への改組など、日本でも制度的な改革の枠組みは次第に整ってきているようにみえる。今後は、授業料と奨学金に関して、こうした制度的な改革をどのように具体化していくかが問われていると言えよう。

本研究は、こうした各国の授業料と奨学金制度の改革のなかでアメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、オーストラリア、中国を取り上げ、それらが日本の高等教育改革に与えるインプリケーションを検討する。以下、各国の改革動向の概要を説明し、ついで、授業料と奨学金のセット改革、教育費負担の変化、多様化する授業料・奨学金と選択の困難性、ローンの回収スキーム、市場化の5つのトピックに焦点をあてて、各国の動向と日本へのインプリケーションを検討する。なお、以下では、主として国公立大学の学士課程学生に対する授業料と公的奨学金を対象を限定している¹⁴。

2.2. 各国の社会と教育

各国の教育は、各国の文化・社会・経済に深く根ざしており、授業料や奨学金の国際比較に際してもこの点を十分に理解する必要がある。ただ単に奨学金の受給基準やローンの返済方法を比較するだけでは、表面的な理解にとどまったり、理解を誤る可能性がある。

そうした文化・社会・経済のうちで、授業料や奨学金を考慮する際に最も重要なのは、先にもふれたように、教育費負担に関する考え方である。重要なのは、こうした教育費負担の相違

¹⁴ これらの国を取り上げる理由は、授業料と奨学金制度に関して大幅な改革が進行していること、資料が英語であること、直接現地調査をしたことによる。

は、教育費に対する各国の考え方の相違によることである。大まかにいえば、北欧諸国は個人主義であり、東アジア諸国は家族主義であることが相違の最大の原因である。北欧諸国では、大学生の学費や生活費を親が負担しないのが一般的である（ただし、実際には親も負担しているという指摘もある（Johnstone 2004: 52））。奨学金やローンの受給に関しても、親や配偶者の所得はまったく考慮されない。たとえば、本人の所得がなければ、親や配偶者がいかなる高所得者でも奨学金やローンが支給される。ローン返済についても同様である。ここには徹底した個人主義の考えが貫かれている。この点を理解しないと、北欧諸国はじめ欧米諸国の奨学金システムは理解できない。

同時に北欧諸国では、教育費は公的負担すなわち税金でまかなうという考え方が徹底している。高所得層の親は、所得に応じて税を払うことで、教育費を負担しているし、学生も卒業後に同じように教育費を負担している。こうした税によって社会全体で教育を支えるという考え方が、個人主義と並立していることも見逃してはならない。

教育費だけでなく、年金・保険・介護などの福祉についても同様である。教育費はこうした公的負担システムの一部であり、これらと関連づけて理解する必要がある。また、同時にこのことは、教育費負担問題は、一世代の問題ではなく、数世代にわたる長期的な視点から見なければならないことも意味している。

2.3. 主要各国の授業料と学生援助制度

学生援助の方式はきわめて多彩である。ここでは、授業料と奨学金を中心に、各国の授業料と学生援助制度を概括的にみていく¹⁵。ここでは、まず授業料と学生援助制度を概観し、次に各国別にやや詳しくみていく。詳細は、表 2-1 および以下の各章を参照されたい¹⁶。まず、ヨーロッパ各国では、伝統的に高等教育は国立がほとんどで公的供給されており、授業料は無償である場合が大半を占めている¹⁷。このため、狭義の学費の負担がないため、あまり学生援助制度は必要とされず、発展してこなかった。ただし、ヨーロッパの多くの国では生活費を含む広義の学費をカバーする学生援助制度がある。また、欧米では、学生援助制度のひとつとして、とくに、学寮が発達してきた。イギリスでは、オックスブリッジのカレッジ（学寮）は、単なる生活の場ではなく、教育の中心であり、カレッジこそ、大学の中心であり、特色であると言っている。学寮制度は、他の大学やアメリカにも伝播し、大学の寮生活の伝統を築いてきた。フランスやドイツでも学寮は最も一般的な学生の居住形態である。費用も低廉で、学生生活自体が教育効果をもつとされていることは、日本の場合と同様である。

ただ、いずれの国でも、寮生活者の割合は低下していることは否めないようである。最近の

¹⁵ 以下は主として、各国の実地調査と各国の政府統計（ウェブサイト）および次の文献からまとめた。国立学校財務センター 2002年、喜多村 2001年、文部科学省 2004年 a 『教育指標の国際比較』、文部科学省 2004年 b、Johnstone 1986, 1994, Woodhall 1989, Daniel, Schwarz, and Teichler 1999.

¹⁶ 実際の各国の授業料と奨学金の受給状況は、各国の事情により複雑であり、また、同じ基準で比較できる統計がないため、国際比較は難しい。表の各国の授業料と奨学金のベンチマークは、こうした相違をふまえた上で、大きく単純化したものとして捉えていただきたい。

¹⁷ 主としてヨーロッパ各国を中心に授業料無償制度を論じたものに、Biffi and Issac 2002 がある。

調査では、ヨーロッパ 11 カ国で寮生活者の割合は、オランダとフィンランドが約 3 分の 1、イギリスとラトビアが約 4 分の 1 であるけれども、それ以外の国では、1 割程度になっている¹⁸。特に大都市では、住宅事情が厳しいのは東京と同様で、学寮に住むことは難しくなっている。しかし、日本以上に市場化を進展させているようにみえる、中国の大学も全寮制の伝統は崩れていない。ごく一部に「走読」(通学)生はみられるものの例外とっていい。このようにしてみると、学寮が学生援助制度として整備されていない日本は、国際的にみて異例だと言える。

ヨーロッパ各国では高等教育機会の格差是正は、重要な政策課題となっている¹⁹。さらに、最近のイギリスでは、2010 年までに高等教育進学率を 50%にするという目標を掲げた Widening Participation が政府の重要な政策として推進され²⁰、これにともない実証研究が多く現れている²¹。さらに、高等教育機会の格差是正や Widening Participation は、ヨーロッパ各国でも最重要課題として取り組まれている。ことに政策・高等教育制度レベルと個別高等教育機関だけでなく生涯学習・遠隔教育・職業訓練を通じた教育機会の拡大が指向されている。この背景にある問題関心は、知識社会化が階層間格差を拡大するのではないかと、とりわけ不利におかれた集団の機会の拡大の恐れがある、という点にある (Osborne 2003)。

これに対して学生援助制度が発展したのは、アメリカ合衆国である。アメリカでも現在では公立大学が学生数では 7 割をこえる。しかし、伝統的には私立の比重が高く、学費の負担は重かった。この学費負担を軽減するために様々な学生援助制度が発展した。学寮に関しても、イギリスの伝統を引き継いだ東部の大学ではそのまま学寮制度が発達した。さらに、学寮は、アメリカの広大なキャンパスを持つ郊外型大学では、不可欠のものとなった。これもアメリカで学生援助制度としての学寮制度が発達した固有の理由のひとつである。

しかし、大学教育を原則無償としてきたヨーロッパ諸国や中国でも高等教育の急激なマス化により、公財政が圧迫され、教育費の公的負担の維持が次第に困難になってきており、教育費の負担を親や学生に求める動きが出てきている。教育費の公的負担の現状が、真に高等教育の機会均等に結びついているかどうかについても批判がある。既にイギリスや中国では授業料の徴収が行われている。また、スウェーデンなどでは早くからローン奨学金が中心であった。しかし、イギリスでも給付からローンへの移行が急速に進行している²²。このように、各国とも授業料と奨学金の動向には大きな変化が生じている。

¹⁸ HIS, Eurostudent Report 2005, pp70-71.

¹⁹ 1980 年代まではハルゼー(2005)を参照されたい。

²⁰ Department for Education and Skills 2003, Thomas 2003, Tight (ed.) 2003, Osborne and Shuttleworth 2004 など。

²¹ 同政策では、高等教育進学率を 50%に目標設定した。しかし、進学するのは中産階級や成人で、労働者階級からは少ないという批判がある (Burke 2005, p. 557)。また、包括的な実証研究としては、Machin and Vignoles 2005 などがある。さらに、Widening Participation の個別大学におけるケーススタディとして Houston, Knox, and Rimmer 2007 があげられる。

²² Guille 2002 にヨーロッパ各国のローンと給付奨学金の比較がある。

表 2-1 各国の授業料と奨学金（2003 年度）

	アメリカ	英（2005年 まで）	英（2006年 から）	オーストラ リア	スウェーデ ン	ドイツ	中国	日本
国（公）立 大学授業料	22-110万円 （2004年の平均は60万 円）* 1	0-25万円 親の資産に よって異な る	0-63万円 大学・専攻 によって異 なる	33-69万円 バンドに よって異な る	無償	登録料（数 千円） 一部の州で 一部の学生 から授業料	上限約8万 円	59-61万円 入学金4分 割免除あり
授業料支払 い	前納，在学中	前納，在学 中	卒業後（所 得連動型 ローン）	卒業後（所 得連動型 ローン）	卒業後（所 得連動型 ローン）		未払いの場 合学位記を 出さない	前納，在学 中
公的給付奨 学金受給率	約44% * 2	約4分の1 * 3	約半数	少数	学生援助全 体でほぼ全 員	約16%	10%程度か	授業料免除 のみ
平均受給年 額	39万円 * 2	19万円 * 3	21万円（予 定）	多額	最大39万円 （9ヶ月）	約52～65万 円（半額給 付）	6万円	多額
主な学生 ローン	スタッ フォード政 府直接ロー ン	スタッ フォード政 府保証ロー ン	生活費ロー ン	授業料ロー ン	HECS	生活費ロー ン	国家助學 ローン	日本学生支 援機構
主体	連邦政府	民間金融機 関	スチューデント・ローン・ カンパニー	政府	CNS(学生支 援機構)		銀行	日本学生支 援機構
最大限度年 額	学年平均約63万円 * 2	108万円	129万円	授業料相当 額	73万円 （9ヶ月）		9万円	120万円
平均受給年 額	56万円 * 2	70-108万円 * 3	71-129万円 （予定）	授業料相当 額		約52～65万 円（半額給 付）	16% * 6	多額
公的教養 ローン受給 率	約3割 * 2	約8割 * 3	多数（予 定）	授業料相当 分全員	78%		数割	4割 * 4
支払い方法	主として4 種類	3種類 （ICLな し）	均等型と所 得連動型	所得連動型	所得連動型 前払い割引	所得連動型 所得の5%	均等型	均等型
返済期間	10～25年			平均7年	最長25年	最長20年？	最長8年	最長20年
徴収方法	小切手等		雇用主から 徴収	国税局	小切手・口 座振り込み			口座引き落 とし・振込
利率	在学中無利子 / 有利子	実質無利子	実質無利子	実質無利子	政府利率の 7割			無利子と有 利子
返済猶予	一部のみ	一定所得以 下	一定所得以 下	一定所得以 下	一定所得以 下			一部のみ
ペナルティ	延滞手数料 + 法的措置	延滞手数料 + 法的措置	延滞手数料 + 法的措置		延滞手数料 + 法的措置		学位	延滞手数料 + 法的措置
政府補助	一部在学中利子補給	利子補給	利子補給	利子補給	利子補給 （利率の 30%）		50%利子補 給	
リスク対応	政府保証（手数料）						政府保証・ 連帯保証 人・大学？	連帯保証 人・保証機 関
大学独自給 付奨学金	多数，多額	少数，多額	半数，6 - 63万円	少数，多額			多数有り	少数，多額
教育減税	有	有	有	一部のみに 有	FEE-HELP			有
換算率	1 ドル = 110円	1 ポンド = 210円		1 ドル = 85 円	1 クロネ = 18円	1 ユーロ = 139円	1 元 = 15円	

（注）

* 1 州外学生は0-200万円 Collegeboard. 2005. *Trends in College Pricing 2004*.

* 2 アメリカの奨学金受給状況は1999/2000年，最大限度額のみ2004年

(Berkner et al. 2002. *Student Financing of Undergraduate Education: 1999-2000*. NCES.)

* 3 イギリスの状況はFinch et al. 2006. *Student Income and Expenditure Survey 2004/05*.

* 4 日本の奨学金受給状況は日本学生支援機構 2006年「学生生活調査 2004年」

* 5 スウェーデンの状況は，National Agency for Higher Education. 2006. *OECD Thematic Review of Tertiary Education Country Background Report for Sw*

* 6 中国の状況は，教育部のヒアリングによる

2.4. 各国の授業料と学生援助制度

イギリス（1ポンド = 180円として換算，年額）

イギリスでは長い間，授業料にあたる金額を給付奨学金として支給し，実質的な授業料負担はなかった。しかし，財政の逼迫につれて，留学生などから授業料を徴収し始めた²³。さらに，半額給付奨学金，半額ローンの制度も導入された，そして，1997年のデアリング・レポート（National Committee of Inquiry of Higher Education 1997）に基づき，1998年度入学者から授業料を徴収することとなった。授業料は分野を問わず一律で，標準的な教育費用の約4分の1相当額とされ，約20万円となっている。2002年度には22万円に引き上げられた。ただし，保護者所得によって，負担額には差が設けられており，年収約360万円以下は負担がなく，年収約450万円では約13万円などとなっている。保護者所得の捕捉のため資産テストが導入された。2001年度では，実際に授業料を支払わなければならない学生は，約半数程度とみこまれている。また，外国人学生（EU圏内を除く）にはフルコストを課し，文科系で150万円以上，理系で200万円以上などとなっている。

広義の学費，つまり生活費に関してもローンでほとんどカバーされる。しかし，これに関しても所得制限がある。また，居住地によっても限度額は異なる。ローンの返還月額も学生（卒業生）の年収によって異なる。利子率は2004年で2.6%で，ローンの受給率は増加しつつあり，2001年度で約81%で平均受給額は約62万円である（DfES 2003）。なお，イギリスではかつての給付奨学金からローンへの移行が進められており，1998年の改革により，給付奨学金は，障害学生などを除き原則的には廃止された。しかし，イギリスの場合には，ローンの返還に一定の所得額以下では返還延期措置がとられており，65歳以上では返還義務がなくなる。この場合には，実質的には，給付奨学金に近くなっている。このように，「過去に応じて援助を受け，未来に応じて支払う」という所得連動型（Income Contingent Loan）であることが，イギリスの奨学金制度の大きな特徴となっている²⁴。なお，近年のイギリスの授業料／奨学金制度の改革は，オーストラリアの制度改革の影響を強く受けている。また，2006年以降の改革については，後に検討する。

ドイツ（1ユーロ = 139円として換算，年額）

ドイツの国立大学は基本的には無償である。しかし，一部の州では授業料徴収の動きがみられ，長期在学学生に対して，授業料の徴収を始めた。また一部の州では数千円の登録料を徴収している。しかし，ほとんどの学生の学費は無償で，広義の生活費を含めた学費について，連邦教育助成法による奨学金制度（BAföG）がある²⁵。奨学金については，連邦奨学金以外に州

²³ イギリスの学生援助政策については，DfES 2005, Callender 2003, 米澤 1999年，日本育英会 1991年，1995年，1999年，2002年，国立学校財務センター 2002年，村田 2005年を参照されたい。

²⁴ 所得連動型ローンの経済学的説明は，Krueger and Bowen 1993や Barr 2001, Barr and Crawford. 2004を参照されたい。

²⁵ ドイツの奨学制度については，日本育英会 1995年，1998年，加藤 1999年，国立学校財務センタ

政府，地方自治体，その他の団体などの奨学金がある。しかし，連邦奨学金が最も規模が大きい。連邦奨学金の受給基準は，国籍，親の収入，学業成績，年齢などである。なお，国公立大学生のみ受給の申請ができる（それ以外には国公立大学と同等の高等教育機関と認められた場合に申請可能）。奨学金の支給方式は，半額給付，半額貸与（無利子）である。しかし，一部には有利子ローンも導入されている。学生 1 人当たり最高受給額は約 52～65 万円である。受給者は学生総数の約 6 分の 1 である。なお，返還は最長で 20 年と長期にわたることが特徴で，最低年収以下の場合や育児などの条件を満たした場合には猶予される。成績上位者には返還の一部免除がある。

ドイツの場合にも高等教育のマス化と公財政の逼迫に伴い，1970 年代は約 4 割であった受給率は減少している。また，受給額や基準，返還についても広範な議論が起こっている。特に社会階層による進学率の格差が機会均等と関連して，長期にわたり議論されている²⁶。

このように，ドイツでも，授業料徴収，奨学金の見直しなど，高等教育費の公的負担の原則が揺らいでいる。しかし，授業料徴収の動きはまだ一部の州にとどまり，多くの大学では低廉な学生寮や食堂などの学生援助制度が整備されているという点では，高等教育機会の均等化のための政策はなお充実していると言えよう。

フランス（1 ユーロ = 139 円として換算，年額）

フランスでも国立大学では授業料は徴収しないけれども登録料を徴収している。2002 年度で一般的な学位で約 1 万 9 千円，医学博士学位で約 4 万 9 千円ときわめて低額である。これ以外に健康保険料（約 2 万 5 千円）などの負担もある。しかし，私立グランゼコールなどでは，80 万円以上の授業料を課するところもある。逆に一部の国立のグランゼコールでは，授業料は無償で，学生は公務員として給料が支払われる。

奨学金に関しては，ニードベースとメリットベースのいくつかの種類がある。受給者の大部分を占めるニードベースの一般給与奨学金の場合，先にふれた登録料や健康保険料が免除され，通学距離，家族構成，世帯年収に応じた 5 段階の等級に応じて金額が決定される。最も低い 0 級では，登録料と社会保障負担金のみ免除で，給付はない。1 級では，約 13 万円，5 級で約 48 万円の給付を受けている。受給率は，2 割強，平均受給額は 34 万円ほどである。

ドイツと同様，フランスの場合にも，大学に低廉な学生寮や食堂などの学生生活の支援のための設備が整っている。このため，授業料（登録料）の低額なこととあわせると，高等教育費の私的負担の割合は，かなり低いといえることができる。

オーストラリア（1 オーストラリア・ドル = 82 円として換算，年額）

現在の各国の授業料 / 奨学金政策，とりわけイギリスの授業料と奨学金政策に大きな影響を与えたのは，高等教育費負担制度（HECS-Higher Education Contribution Scheme）と呼ば

— 2002 年を参照されたい。

²⁶ Isserstedt et al. 2003 に学生の職業別在学率などの分析がある。

れるオーストラリアの授業料政策である。この HECS については、わが国でもいくつか紹介がある²⁷。

HECS の最も重要な特徴は、授業料は卒業後、所得に応じて支払う所得連動型 (Income Contingent) であるという点にある。授業料は3つのバンドによって異なる。バンド1は人文社会系で、約28万円、バンド2は理工系で約40万円、バンド3は法律、医歯系で約48万円となっている。授業料は在学中に支払うのではなく、卒業後に支払う。しかし、利子率はゼロである。返済額は所得の3から6%で、一定の所得以下では免除される。なお、一括支払いの場合には割引がある。

所得連動型ローンで問題となるのは、所得の捕捉である。HECS では、入学者の納税番号を登録させ、税務署が所得を補足する。この点は、イギリスやアメリカの所得連動型ローンでも採用されている。

また、HECS で、注目されるのは、奨学金やローンと異なり、学生の家計所得や資産によって、借入額 (授業料) が変化しないことである。先にみたように、バンドの相違は、将来の所得見込の相違によっている。所得によって返済額のみ変化する。しかし、これも、一括すれば割り引かれる点を除けば、総返済額は各バンドでは変わらない。この点でも、これまでの奨学金やローンとは異なる理念によることがわかる。

なお、HECS は授業料に関するものである。しかし、現在では、より広範なローンを含む、HECS-HELP という学生援助システムへ拡大され、さらに、改革が進行中である。これについては、後に検討する。

アメリカ (1ドル = 107円として換算、年額)

アメリカの州立大学は伝統的に低授業料政策をとってきた。ただし、後に実証するように、州立大学は州税で維持されており州民に寄与すべきであるとされ、留学生を含む州外学生には教育のフルコストに相当する、州内学生の数倍の授業料を課している場合がほとんどである。2004年度の公立4年制大学の州内学生の授業料の平均は55万円、公立2年制大学 (コミュニティカレッジ) では22万円となっている。これに対して一部の私立大学では学費がきわめて高額になり、平均でも200万円をこえており、500万円に達するものもある²⁸。ただし、学生援助が発達しているために、「定価」の授業料を払う学生や親は少ない。さらに、先にもみたように、大学自身も大学独自奨学金をもつ場合が多く、実際の支払額は定価より大幅にディスカウントされている。

先にふれたように、アメリカでは学生援助制度がきわめてよく発達しており、学生援助の総額は2003年度で年額約13兆円にのぼる。しかし、これらはその時々状況に応じて作られ、しばしば修正されたり、名称変更されたりしているため、全貌をつかむのは容易ではない。詳

²⁷ 矢野 2001年、吉田 2002年b、杉本 2003年など。

²⁸ Collegeboard 2004a.

しくは次節以降でレビューするので、以下、主な点を概略的にみることにする²⁹。

学生援助の実施主体は、2003年度で、金額ベースで連邦政府が約3分の2、大学が約2割、州政府が約5%などとなっている³⁰。2004年の全米学生援助調査(NPSAS:04)からの推計では何らかの奨学金を受給している学生の割合は、63%で、給付は約半数、ローンは約3分の1の学生を受給している。平均受給額は2003年度で約78万円、給付は約43万円、ローンは、約62万円となっている。伝統的には、給付奨学金の割合が高かったけれども、近年ローンが増大して、今やローンの方が多くなっている³¹。

しかし、これらは、パートタイム学生を含んだ数字であり、日本と比較するには、フルタイム・フル学期学生をみる必要がある。ただし、彼らは全学生の約4割を占めているに過ぎないことは十分注意する必要がある³²。フルタイム学生の奨学金やローンの受給者は76%で、平均受給額は106万円、給付奨学金受給者は、62%で平均60万円、ローン借入れは、約半数で約66万円、キャンパス・ワーク・スタディは約11%で約21万円となっている³³。ただし学生援助に限らずアメリカの特徴であるけれども、ばらつきが大きく、公立2年制、公立4年制、私立4年制の順で、受給率は高くなっている。さらに、別の調査では私立では9割以上の学生がなんらかの学生援助を受けているという³⁴。

以下、連邦政府の主な学生援助制度について特徴をみたい³⁵。まず、給付奨学金については、ペル奨学金(Pell Grant 受給者は約510万人、平均奨学金受給額は約26万円、最高限度額は約43万円、以下同じ)がある。連邦学生援助の中で、援助総額、受給者とも最大の給付奨学金であり、受給基準は、完全にニードベースで公式に基づき受給額が決定される。ついで、補助的教育機会奨学金(SEOG-Supplemental Educational Opportunity Grant)(約124万人、平均約7万円)は連邦政府の奨学金である。しかし、先にもふれたように、大学が受給者を決定するキャンパスベースと呼ばれる奨学金である。ただ、その名称の通り、ペル奨学金の補助として用いられ、ペル奨学金受給者が優先される。その他、退役軍人や障害者などに対する特定の給付奨学金がある。また、キャンパスベースでも、キャンパス・ワーク・スタディ(約107万人、平均約6万円)はきわめてユニークな学生援助制度で、連邦政府が補助する奨学金であるものの、受給者は主に大学内で教職員の補助などの仕事をする事で奨学金を得る。

貸与奨学金(ローン)についても種類は多く、連邦政府が直接管理している。しかし、大学

²⁹ アメリカの学生援助制度に関しては多数の文献がある。College Board 2004bなどを参照されたい。また、アメリカの学生援助制度全体に関する日本の文献では、日本私立大学連盟学生部会 1991年と犬塚 2006年が最も包括的である。また、特にローンに関しては、吉田 1997年に詳しい紹介がある。その他、丸山 1994年、2001年b、金子 1987年b、1997年、山本 1997年a、吉田 2002年a、埴 2002年、2003年、丸山 1999年、2002年、2003年、国立学校財務センター 2001年、2002年、日本育英会 1995年a、1997年、2002年などが実態の紹介と学生援助制度に関する検討を行っている。

³⁰ Collegeboard 2004a.

³¹ CollegeBoard 2004bおよび Berkner et al. 2005による。

³² 同様に成人学生が約4割を占めていることにも注意する必要がある。

³³ Berkner et al. 2005による。

³⁴ Lapovsky 1996.

³⁵ Collegeboard 2004b.

が貸手となるパーキンス・ローン (Perkins Loan 約 64 万人, 平均約 20 万円, 限度額約 43 万円) と, 連邦政府が直接貸手となるフォード直接学生ローン (Ford Direct Student Loan) と, 民間金融機関や大学へ債務保証や利子補給をする連邦家族教育ローン (Federal Family Education Loan) があり, 両者ともに, 在学中の利子補給あり (subsidized) と利子補給なし (unsubsidized) がある。最大のスタッフォード・ローンの場合, 利子補給あり約 523 万人, 平均約 33 万円, 利子補給なし約 363 万人, 平均約 35 万円となっている。限度額は学年によって異なり, 4 学年平均で, 約 60 万円となっている。利子補給がないローンは 1992 年から創設されたもので, 貸し出し条件に所得制限がない。さらに, 親が借り手になるプラス・ローン (PLUS-Parents Loans to Undergraduate Students 約 74 万人, 平均約 95 万円, 限度額は学生生活費から他の奨学金を引いた残額) などがある。なお, プラス・ローンにも, 連邦政府が直接貸し手になるダイレクト・ローンがある。

連邦ローンの返済方法についても, 標準型 (固返済金額型, 最長 10 年), 長期返済型 (12 年から最長 30 年), 返済額増加型 (同), 所得連動型 (ICL-Income Contingent Loan) がある。なお, 複数のローンをあつかも 1 つのローンのようにして返済する統合型 (consolidation loan) もある。

このように連邦の給付奨学金とローンだけでも多種にわたりたいへん複雑なシステムになっている。この他にも税制上の優遇措置として, 生涯学習クレジット (The Lifetime Learning Tax Credit) やホープ奨学金 (The Hope Tax Credit), 教育貯蓄プラン, 教育減税などがある³⁶。

連邦政府以外に地方政府や民間の学生援助も量質とも充実しており, 以上の概略からもアメリカの学生援助が最も発達しているということの意味は十分に伝えられたかと思う。

中国

中国において, 高等教育は驚異的な拡大を続けている。高等教育人口は, 1990 年代後半の拡大がきわめて顕著である。たとえば, 普通高等教育人口は, 1980 年 114 万人, 1990 年 206 万人, 1995 年 291 万人, 2000 年 556 万人と急激な拡大を遂げた³⁷。この拡大は, 2000 年以降も継続し, 高等教育進学率は, マス化の指標である 15% を突破した³⁸。国公立大学だけでなく, 増大する教育需要を満たすため, 様々な設立者による民弁大学や独立学院も急速に拡大している。また, 本科レベルだけでなく, 専科レベルや短期高等教育機関も急速に拡大しているのが, 最近の特徴である。こうした高等教育の急激な拡大は, 所得階層間, 地域間などの格差を増大しており, 中国において, 大きな問題となっている。

他方, 授業料については, かつて中国の国公立大学は無償であり, 狭義の学費だけではなく, 生活費を含めたすべての学費が公的負担であった。しかし, 1983 年には委託養成学生制度, 1985 年私費学生募集, 1989 年授業料徴収と段階的に私的負担が求められ, 1997 年から, すべ

³⁶ ホープ奨学金に関する研究としては, Dynarski 2000 や Wolanin 1999 などがある。

³⁷ 中国の高等教育改革については, 東京大学大学総合教育研究センター 2005 年を参照されたい。

³⁸ 中国の高等教育進学率は, 成人学生などについて, 日本の高等教育進学率とは算出式が異なっている点に注意する必要がある。

ての学生から授業料を徴収することとなった。しかも、1990年代には、授業料の高騰が大きな問題となった。1996年に国家教育委員会は、学生1人当たり教育費の25%を超えないという制限を設けた。

国公立大学でも、大学や系によって授業料水準が異なるのも中国の特徴である。さらに、専攻の人気や大学の人気によって授業料水準が異なり、教育費に占める授業料の割合も大学や系によって大きく異なっている。この点からみると、中国の大学の授業料は最も市場化されていると断言していい。

高騰する授業料に対して、学生援助制度の整備は立ち後れているようにみられる³⁹。人民助学金制度は当初は全学生を対象としていたけれども、高等教育の拡大と公財政支出の逼迫に伴い、次第に受給者は限定され、ついに廃止された。新しい奨学金制度では、学生貸款のように無利子ではあるけれどもローンが導入された。さらに、学業優秀者を対象とする優秀学生奨学金など次第にメリットベースの色彩が濃くなっていった。2000年に新設された国家助学贷款制度は、金融機関による学生ローンで、金額的には平均8500元と少なくなく、利子の50%を公的負担するなど長所もみられるけれども、返済期間が4年間と短く、奨学金受給率は推定で数%にすぎなかった。ただし、近年では奨学金受給者が増加し、未返済が問題になっているとも言われている。このため、返済猶予期間を2年間、返済期間を6年に延長している。

さらに、2002年には国家奨学金が創設された。受給額4000元から6000元の給付奨学金で金額的には小さないけれども、学生の4.5%だけが受給対象となっている。これ以外には大卒後特定の職業に就くことを条件とする定向奨学金などの他、省レベルや民間や大学による奨学金がある。このように、中国の場合にも、奨学金の種類は多く、受給率は個々での推計の合計より高いとみられるけれども、中国の学生全体で、どの程度の受給率や平均受給額になっているか、推定できる統計はないようである。

こうして中国でも次第に教育費の私的負担が増加しているのに加え、国公立大学に比べほとんど私費負担である民弁大学や独立学院が急速に拡大している。これらのことから、授業料の高騰や私費負担の拡大は、高等教育機会の地域間格差や所得階層間格差をさらに拡大するとみられ、この実態と要因の解明が研究の焦点になっている。

他方、先にもふれたように、中国の大学の大きな特色は学寮制度にある。各国が公財政支出の逼迫や大都市圏での住宅事情の悪化の中で、学寮を減らしてきたのに対して、学寮を維持している。かつてのように、生活費を含めてすべて無償ということは維持なくなり、有償ではあるけれども、学寮の普及は世界的にみても大きな中国の大学の特徴であろう。

³⁹ ここでは、これまでの各国と日本の学生援助制度と比較しながら、中国の学生援助制度の特質を検討する。資料は、筆者が入手した日本語文献や和訳文献、あるいは国際会議での文献に限定されている。しかし、日本における中国の高等教育の現状の一端を示すことはできると考えられる。

3. 日本における教育機会と授業料・学生援助制度

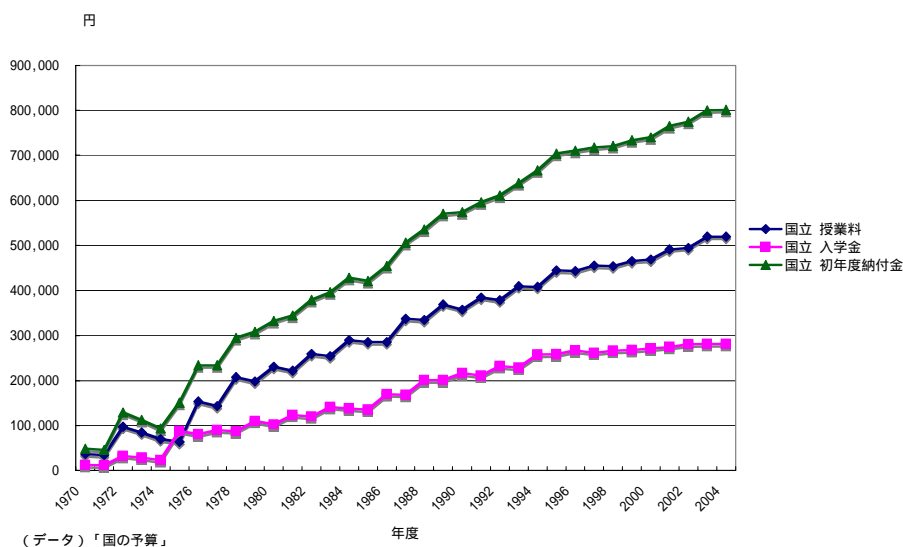
本節では、前節のアメリカを中心とした各国の授業料と奨学金と比較しながら、日本における教育機会の均等化政策としての授業料と学生援助制度の現状について分析する。

3.1. 授業料と奨学金の動向

日本の私立大学は高授業料／低奨学金で、最も教育費の私的負担が重いタイプである。ただし、日本の私立大学に対しては私学助成が行われており、これが間接的な学生援助になっていることに注意する必要がある。

学生数の約8割を占める日本の私立大学の高授業料／低奨学金システムは、日本で教育費の私的負担が大きい原因となっており、この両者は裏表一体の関係にある。しかし、日本の大学も最初から高授業料であったわけではない。図2-2にみられるように、1972年まで日本の国立大学は明らかに低授業料政策をとっていた。金子は、これを「(戦後型)育英主義」と規定している⁴⁰。それは、「能力・資質による高い選抜性を前提として授業料を低額に抑制し、これによって機会均等と人材形成の目標を果たそうという志向」である⁴¹。つまり、国立大学低授業料は、教育費の公的負担のニードベース基準とメリットベース基準の双方を満たす方法であった⁴²。

図2-2 国立大学授業料の推移（2005年価格）



⁴⁰ 金子 1988年 82頁。

⁴¹ 金子 1994年 27頁。ただし、金子は「人材養成と選抜性を前提にしているという点で、それは、『高等教育機会の均等という理念とは似て非なるもの』であったとしている。

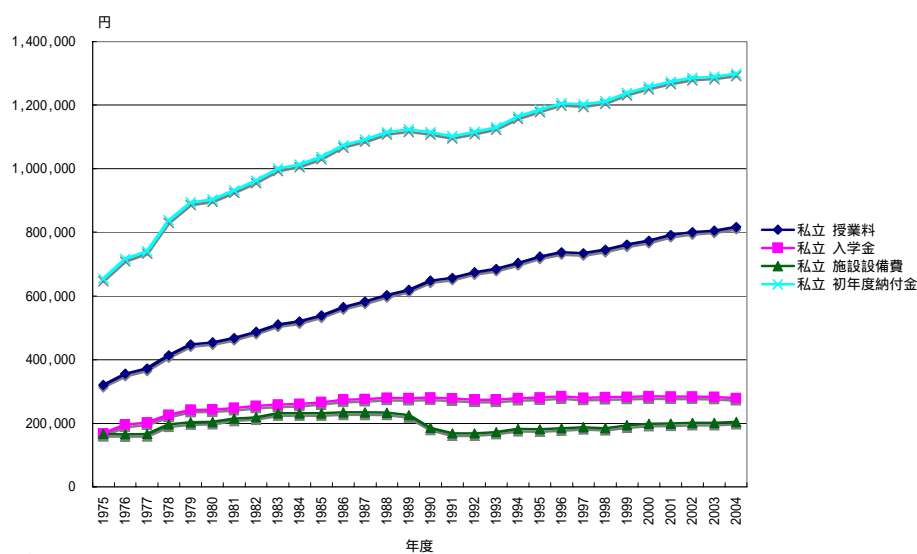
⁴² 矢野 1997年 13-14頁。

しかし、私立大学との格差是正の名目で、1972年の大幅値上げを契機に次第に国立大学低授業料政策は放棄され、その後、1975年からは授業料と入学金を毎年交互に値上げするパターンが形成された。

2004年度に国立大学は法人化され、授業料の設定も、これまでの国会での決定から、各大学が標準授業料から上限10%下制限なしで決定できるようになった。しかし、標準授業料に学生数をかけた授業料収入分だけ、国からの補助は減少されるため、ほとんどの大学は標準授業料の値上げ分にあたる1万5千円の値上げを行った。学部で値上げをしなかったのは1大学にとどまった。しかし、2007年度より上限は20%に引き上げられたため、将来は大学によって様々な授業料設定が行われると考えられる。

これに対して、伝統的にはほとんどの私立大学の授業料は低かった。これは、私立大学が学生確保のために国公立大学より低く授業料を設定する必要があったためであった。しかし、戦後ことに1970年代以降に国立大学の低授業料政策の放棄と、高等教育抑制政策によって高等教育機会の供給が制限されたために、私立大学は図2-3のように、高授業料に移行することが可能となったのである。

図2-3 私立大学納付金（2005年価格）の推移



(データ) 文部科学省調査

3.2. 日本における学生援助制度の現状

日本の大学生に対する学生援助の最大のものは日本学生支援機構の奨学金で、2004年度の大学短大受給者は第1種約23万人、第2種約4万人、計約64万人となっており、これは全学生数の約24%にあたる。第1種(無利子)奨学金は年額約52万から76万円で、第2種きぼう21(有利子 変動利子制で上限3.0%、2007年3月1.8%)は4つの受給額から選択制で、年

額 36～120 万円となっており、医歯薬等はさらに増額できる⁴³。

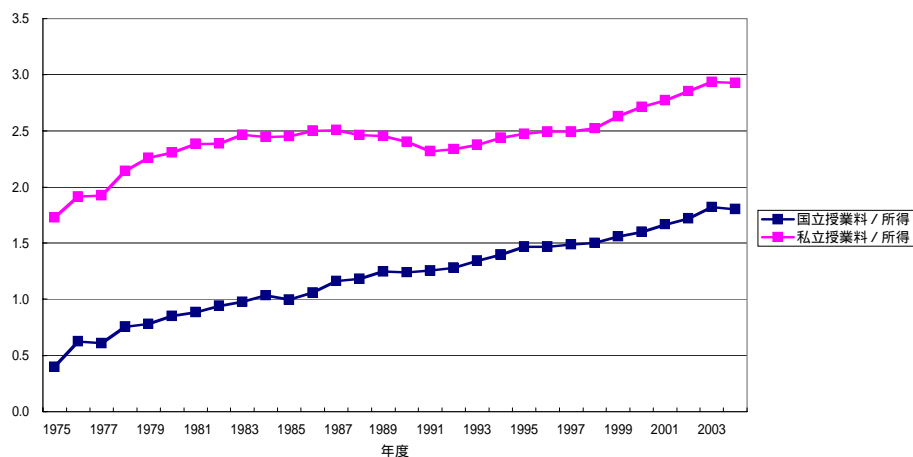
支援機構の奨学金の受給基準は、1943 年の大日本育英会以来、一貫してニードベース（家庭の経済状況）とメリットベース（学業成績）の併用である。また、原則として貸与（1984 年までは無利子のみ）であるけれども、教育研究職などに就く者に対して返還免除があった。1997 年以降はこれらの制度は廃止され、現在では大学院の一部の学生のみ返還免除となっている。

他方、支援機構以外の学生援助に関しては、文部科学省「育英奨学事業に関する実態調査」（2003 年度）で大学についてみると、育英奨学事業を実施した団体は計 1,628 で奨学金を受けている学生・生徒数は約 11 万人となっている。また、奨学金総額は約 350 億円である。このように事業規模は小さくないけれども、4 年前に比べると、大学奨学金の事業主体は約 200 減少しているが、奨学生数は約 3 万人、金額は約 31 億円増加している。事業主体は、教育機関が 29%、公益法人 32%、地方自治体 24%と個人その他が 20%などとなっている。一人当たりの奨学金の平均年額は約 33 万円である⁴⁴。

なお、受給基準については大学のみのもものは公表されていないけれども、高校生等を含む奨学生全体で学力重視 15%、家計重視 22%、同程度 57%となっている。ただし、教育機関では学力重視が 24%と多い。

また、給付と貸与に関しては、これも奨学生全体の数字であるけれども、給付が 29%に対して、貸与は 44%、給・貸与が 10%となっている。ただし、奨学金総額でみると、給付が 29%、貸与 53%、給・貸与が 19%となっており、給付奨学金の方が少ないことがわかる。なお、教育機関では奨学生金額で給付は 35%とやや多くなっている。

図 2- 4 授業料の家計負担（授業料 / 所得月額）



（データ）国立大学：『国の予算』、私立大学：文部科学省調査、家計所得：総務省統計局「家計調査」

43 日本学生支援機構 2005 年『JASSO 年報 平成 16 年度』による。

44 日本学生支援機構 2005 年「平成 15 年度奨学事業に関する実態調査結果の概要」同『大学と学生』第 19 号より推計した。

学生の受給状況については、奨学金全体の受給率と受給額でみる限り、しばしば指摘される通り、日本の学生援助制度があまり充実していないことは否めない。もともと高授業料／低奨学金であった私立大学に対して、国公立大学も高授業料／低奨学金に移行し、日本の大学は国公立とも現在では、高授業料／低奨学金システムになったのであり、日本の学生援助制度が充実していないと評価されるようになったのである。

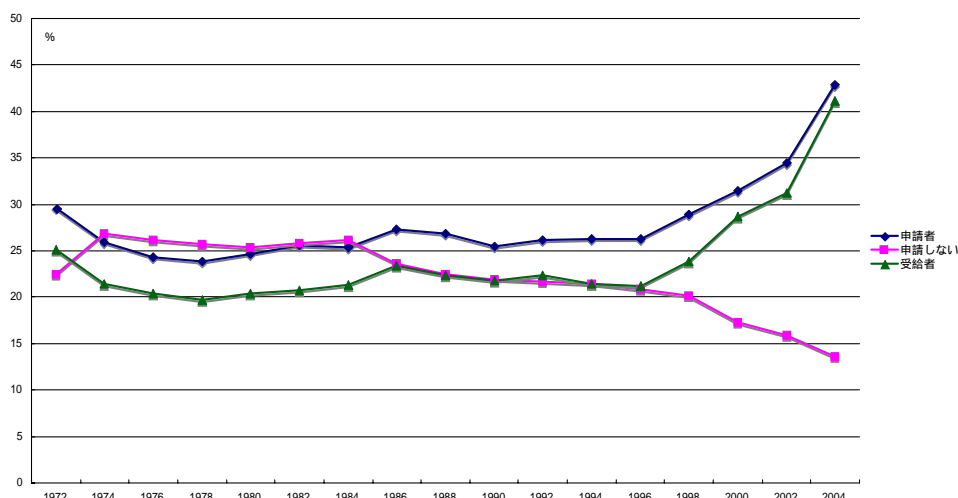
しかも日本では、高等教育費の政府負担が一貫して減少し、家計の教育費負担割合は一貫して増加してきた。しかし、近年は厳しい経済状況を反映して、家計の教育費は大幅に減少している。

このため教育費の負担について、しばしば家計の負担は限界に達していると言われる。この点について、確認すると、図 2-4 のように、家計の可処分所得に占める授業料の比率は、年々増加してきており、負担感が高まっていることは明らかである。特に、ここ数年は実質可処分所得が減少しているために負担感はますます高まっている。このことは、授業料のこれ以上の上昇を困難にするとみられる。

しかも、授業料の高騰の割に 1990 年代まで学生援助制度は大幅に拡充しなかった。図 2-5 のように、支援機構の受給状況はほとんど変化していない。奨学金の申請者に対する受給者の割合である受給率は年ごとのわずかな変動はあるものの、1990 年代まで、ほぼ安定して推移していた。これは、申請者が一定の比率で受給可能になっているというより、申請する基準を満たしていながら申請しない者や大学別推薦者数の枠の存在によって安定的に推移していると考えられる。

しかし、1998 年以降、申請率および受給率が大幅に上昇している。これは、経済不況のため、奨学金の必要な者が増えたことと、従来の第 2 種奨学金に代わる、きぼう 21 で受給基準が大幅に緩和されたためとみられる。

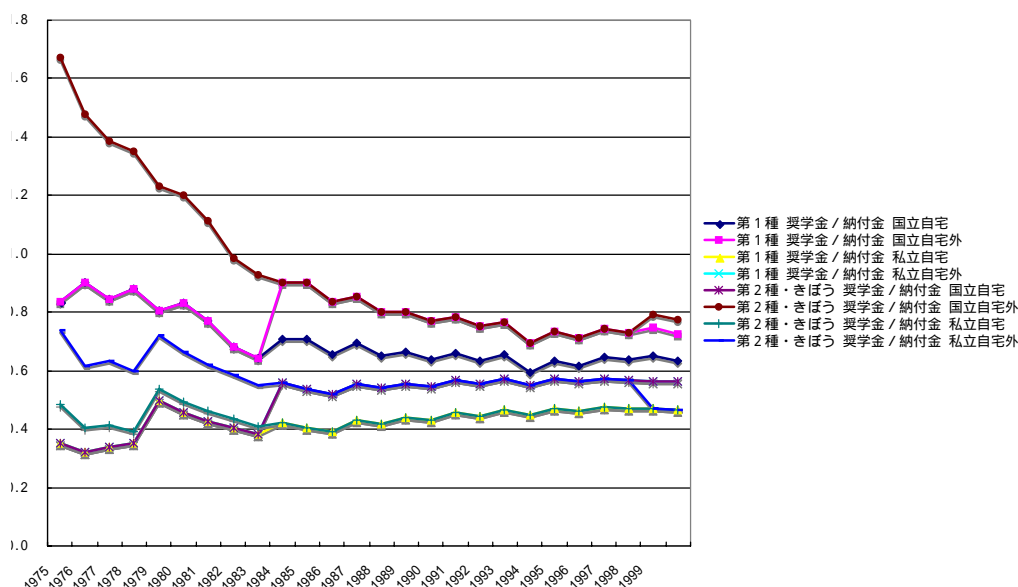
図 2- 5 日本学生支援機構奨学金受給状況の推移



データ：文部省「学生生活調査」

また、奨学金の金額も、絶対額では増加していったものの、図 2-6 のように、増大する授業料に比べてその比重は年々減少している。しかし、1990 年代の後半には奨学金受給率と同様、やや増加する傾向がみられる。

図 2- 6 奨学金と大学授業料の比率の推移



データ：文部省「学生生活調査」他
 (注) 1999年度より第2種・きぼうは、月額5万円の場合

4. 高等教育改革の焦点としての授業料・奨学金

1990年代以降、各国で高等教育財政とりわけ、授業料と奨学金制度の改革が急速に進展している背景には、高等教育のマス化と公財政の逼迫がある。さらにその背後にはグローバル化や市場化による高等教育をめぐる競争の激化という問題がある。こうした中で、授業料の徴収や値上げが行われ、高等教育機会の均等が脅かされるのではないかと、という問題がクローズアップされている。この問題に取り組むために、授業料とあわせて奨学制度の改革もあわせて実施されている。こうした、各国の高等教育財政改革について、各国の国公立大学授業料と公的奨学金制度の改革のアウトラインを示せば以下の表 2-2 のようになる⁴⁵。

⁴⁵ ヨーロッパについては、Guille 2002, Debande 2004。

表 2-2 各国の授業料と奨学金制度の改革

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	奨学金有利子化
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 フォード・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	FEE-HELP創設			日本学生 支援機構
2005	HERA	グラントの再導入			国家助学ローン改革	
2006		授業料大幅値上げと大学独自奨学金		ローン改革		

（注）HECS, Higher Education Contribution Scheme. FEE-HELP, FEE-Higher Education Loan Programme. ICL, Income Contingent Loan. HERA, Higher Education Reconciliation ACT

アメリカの授業料と奨学金政策はきわめて多様性に富むとともに、不断に改正されている。学生援助の主体も、連邦政府、地方政府、民間団体、大学と多様である。また、学生援助の種類もきわめて多い。1980年代以降多くの私立大学、さらに公立大学で高授業料・高奨学金政策が採用されている⁴⁶。さらに、1990年代には連邦政府の直接ローンと、教育減税制度が新しいシステムとして創設された。

⁴⁶ 高授業料・高奨学金政策について、詳細は小林・濱中・島 2002年を参照されたい。

イギリスの授業料と奨学金政策は、急激に変更され安定性に乏しい。1980年代まで実質的に授業料は無償であり、奨学金も給付（グラント）であったが、1990年にローンが導入され、さらに1998年から授業料が徴収されグラントは廃止された。授業料の金額は、すべての大学専攻で同一（1,000ポンド）であるが、実際には授業料補助があるため、親の資産によって異なり、授業料無償の者が約4分の1,100ポンドの最高額を支払う者が約4分の1、残りは資産に応じた額を支払っていた⁴⁷。しかし、この一律授業料制度は2006年から大きく変更されることになった。

オーストラリアでも1980年代は公立大学の授業料は無償であったが、1989年に授業料相当額卒業後返済方式のHECS（Higher Education Contribution Scheme）が導入され、実質的な授業料徴収が始まった。1997年には3つのバンドによる専攻別に異なる授業料相当額が定められた。注目されるのは、授業料相当額の設定は、教育費によるのではなく将来の所得に関連づけられていることで、医学や法学が最も高く、教育費の高い理工系の方が低く設定されていることである⁴⁸。さらに、2004年にはFEE-HELP（FEE-Higher Education Loan Programme）が導入され、授業料の多様化はさらに進行している。

各国の国（公）立大学授業料と公的奨学金（給付とローン）、教育減税の特徴を比較すると、先の表2-1のように、各国とも定価授業料あるいは純授業料（定価授業料—給付奨学金）が、可変的であることが特徴である。ただし、その基準は各国によって大きく異なり、イギリスでは家計資産、オーストラリアでは専攻、アメリカではニードとメリットの多様な基準による。また、授業料支払い方法については、前納あるいは在学中と、卒業後に大きく分けることができる。オーストラリアのような卒業後の支払いは、実質的には無利子ローンと同等である。

公的奨学金については、各国ともグラント（給付）とローンがある。ただし、その種類や割合は各国によって大きく異なっている。ローンについて、利子の扱いも多様である。また、支払い方法もいくつかバリエーションがあるが、大きく分ければ返済額均等型（元利均等型）と所得連動型に分かれている。また、返済猶予は、アメリカでは少ないのに対して、所得連動型の各国では大幅に認められている（全額返済免除もある）。さらに、大学独自給付奨学金も普及状況には大きな差があるが、各国とも整備している。これら以外の教育費援助として教育減税も各国とも整備されている（オーストラリアについては一部の勤労学生のみ）。

この中で、日本にとって示唆に富むのは、各国の学生ローンである。日本学生支援機構の奨学金は無利子ないし低利子ローンであり、給付奨学金ではない。支援機構の奨学金返還免除制度が2004年に廃止されたため、授業料減免を除けば、学部生には公的給付奨学金はない。このこと自体が日本の奨学金の大きな特徴であるが、各国とも給付奨学金（グラント）からローンへの移行が急速に進展しており、この点から見ると、日本は各国に先駆けていると言えなく

⁴⁷ さらに2004年の調査では、約半数がなんらかの授業料補助を得ており、平均補助額は約1,000ポンドと、ほぼ授業料に等しくなっている（Finch et al. 2006）。

⁴⁸ 医学や法学などのバンド3で69万円（8,170豪ドル）、理工系などのバンド2で59万円（6,979豪ドル）、人文系などのバンド1で42万円（4,899豪ドル）。さらに現在は、看護と教員の国家的優先バンドで33万円（3,920豪ドル）の4バンドになっている。

もない。しかし、ローン回収スキームなど日本が参考にすべき点も多いと考えられる。そこで、各国のローンについて表を子細に見ると、様々な論点があるが、これについては、次の授業料と奨学金改革の共通する動向の中でふれる。

5. 授業料と奨学金改革の各国に共通する動向

5.1. 授業料と奨学金のセットの改革

既にふれたように、各国とも授業料と奨学金制度の改革がセットになっていることが重要な特徴である。これは 1989 年のオーストラリアの HECS の授業料相当分の卒業後返済方法や 1990 年代のアメリカにおいて高授業料・高奨学金政策への移行として、注目されていた点であるけれども、それが他の国の奨学金にも波及してきている。その典型は、イギリスである。2005 年の定価授業料は大学専攻一律で 25 万円 (1,200 ポンド) であった。しかし、2006 年度から大学は授業料を独自に設定できる代わりに、法定最高授業料 48 万円 (2,700 ポンド) を越えた授業料を設定する場合には、必ず大学独自奨学金 (bursary, 最低 6 万円 (300 ポンド) から最高 48 万円 (2,700 ポンド)) を創設しなければならないこととされた⁴⁹。約 9 割の大学は、授業料を上限額の 63 万円 (3,000 ポンド) に設定しているけれども、大学独自奨学金については、全学生に一定の金額を支給したり、家計所得によってスライドスケールで決定するなど、大学によって対応はまちまちである。平均では授業料の約 3 割、21 万円 (1,000 ポンド) となっている。なお、イギリスでは従来は生活費相当額のローンであったけれども、生活費に加えて学費相当額を含めたローンに増額している⁵⁰。

5.2. 教育費負担(Cost-Sharing)の推移

ヨーロッパ各国などを除いた各国とも、高等教育の費用負担 (Cost-Sharing) は、授業料無償から次第に有償化さらに授業料の値上げに向かっている。また、奨学金に関しては、グラントからローンへの移行が急速に進展している。イギリスのように、1998 年にグラントを原則として全廃した (その後復活) 国もある。アメリカでも 1990 年代にグラントよりローンの総額の方が大きくなった。オーストラリアの FEE-HELP もローンの総額を大きくする試みと言える。これらの動向は、教育費の公的負担から私的負担への移行と捉えることができる。さらに、私的負担の中でも親さらに学生本人へのシフトが進行している⁵¹。日本はこの点では、最も私

⁴⁹ この授業料と大学独自奨学金は大学が決定できるが、新設された教育機会局 (Office of Fair Access) と大学の協定 (Agreements) を締結しなければならない。

⁵⁰ オーストラリアの HECS は授業料相当額だけで生活費分の公的ローンはない。他方、北欧諸国などでは、授業料無償で、生活費相当分のローンがある。このように、学費と生活費のどこまで奨学金やローンでカバーするかは国によって大きく異なっている。また、ローンがカバーする部分が大きくなれば、後述するように、ローン負担の問題も大きくなる。

⁵¹ この親負担と子負担 (ローン) の比率は、所得階層によっても異なり、中高所得層では親からローン負担が拡大しているのに対して、低所得層ではあまり移行がみられない。

的負担や親負担の大きい国である。この背景には、高等教育のマス化と公財政の逼迫の状況で、公財政で高等教育を支えることが困難になったという各国共通の背景要因がある。

5.3. 多様化する純授業料と進路選択の困難性

授業料と奨学金をセットにすることは、学生が実際に支払う純授業料（定価授業料・給付奨学金）が、学生によって異なることを意味する。これはアメリカでは広範にみられる現象であるが、イギリスでも、新制度によって一部の大学でも導入されることとなった。また、オーストラリアでは、従来の HECS に加えて、フルコストに近い授業料相当額を支払う FEE-HELP システムを導入した⁵²。このため、同じ大学専攻でも HECS の授業料相当額を支払う学生と、その 2、3 倍の額を支払う学生が在籍することになった。このため、FEE-HELP 学生定員は少ないものの⁵³、学生の大学や専攻の選択に大きな影響があらわれはじめている⁵⁴。

アメリカでは、多種多様なグラントやローンがある。このことは学生の進路選択の多様性を助ける反面、あまりに複雑なシステムのため、選択の困難性という問題を生んでいる。高校のカウンセラーでも全体を適切に理解するのは難しいと言われている。しかし、アメリカでは、ほとんどの大学は、合格通知とともに、大学での学資計画（グラントやローンのパッケージ）を学生に提示している。これによって入学前に純授業料がわかり、学生や親の教育費プランニングを助けている。

このように、授業料や奨学金の選択の多様化は選択肢を増やすという点で望ましい反面、進路選択の困難性も増加するという問題も生んでいる。

5.4. 高等教育機会均等の危機

各国とも、奨学金の本来の目的の一つは高等教育機会の均等の達成である。しかし、高等教育のマス化と授業料と奨学金改革の中で、むしろ所得階層別あるいは地域別の不平等を拡大するのではないかという議論が起こっている。アメリカでは 1990 年代以降、メリットベースの州政府奨学金が増加し、これがニードベース奨学金に影響を与える結果として、低所得層やマイノリティの進学機会に影響を与えているか否かが論争になっている（Dynarski 1994, 2004. Heller 2001 など）⁵⁵。イギリスの 1998 年のグラントの廃止と授業料徴収と 2003 年における

⁵² フルコストを支払う学生を受け入れる二重トラック授業料政策は、東欧圏やアフリカなどその他の諸国でもみられる（Johnstone 2005. p.5. Marcucci and Johnstone 2004 pp. 7-9）また、かつての中国でみられ、現在では独立学院が実質的にこれにあたる。

⁵³ FEE-HELP は、元来は HECS システムの対象ではない私立大学に対するものとして創設されたが、公立大学にも導入された。FEE-HELP 学生はオーストラリア国内の公立大学学部生ではまだ数パーセントを占めているにすぎない（私立大学、大学院コースワーク学生の半数、留学生は FEE-HELP 学生）。

⁵⁴ また、学生は、学年当初に、この FEE-HELP から HECS-CSP（HECS-Commonwealth Support Place）への移行が可能である反面、全体の定員管理は厳格なため、大学は、移行した学生の分、次年度の HECS-CSP 学生の入学を減少させなければならない。このように、FEE-HELP の導入は、大学の定員管理に重大な影響を与えている。

⁵⁵ さらに、アメリカでは別の問題もある。連邦ローンの個別高等教育機関の未返済率が基準（25 パーセント）を越えると、連邦奨学金の受給資格が停止される。このため、一部の高等教育機関は入学者の選抜に関して、ローン返済能力を考慮している（no need-blind admission）。このことは、ローン総額の大

グラントの復活，さらに 3,000 ポンドという大幅な授業料の値上げと大学独自奨学金の創設という政策のめまぐるしい変更はこの機会均等をめぐる論争が大きな背景となっている⁵⁶。また，オーストラリアにおける HECS のもともとの導入の理由のひとつは授業料を在学中に徴収するのではなく，卒業後に所得に連動して回収するため，高等教育機会に影響を与えないということであった。とりわけ，負担感の大きい低所得層に対する進学需要を減少させないねらいがあった。ローン負担感がとりわけ低所得層で大きくローン回避する傾向があることについては，英米で多くの実証研究がある⁵⁷。このことは，高等教育の機会均等のための奨学金がローンの場合には，最も学生援助を必要とする層が援助を受けないため，低所得層には効果がないことを意味しているため，大きな問題となり，欧米では，きわめて多くのローン回避傾向に関する研究がなされている。さらに，学生支援を最も必要とする低所得層が支援に対する認知や知識に乏しいことから，低所得層で高等教育機会の選択が不利になることが議論され，実証研究もなされている⁵⁸（中国の場合にはこれに加えて，情報ギャップの地域格差が大きな問題とされている）。

奨学金の本来の目的は教育機会における均等を達成することにある。しかし，以上みてきたように授業料と奨学金がセットになることやローンへのシフトで，この目的が達成されるかどうか，広範な議論を呼んでいる。この高等教育機会と授業料・奨学金の問題は，各国とも重要な論争点であり，多くの実証研究が積み重ねられている⁵⁹。さらにイギリスでは教育費負担のために，学生がアルバイトすることにより，学習への影響がみられることが指摘されている⁶⁰。さらに，アメリカでは，学業継続に対する奨学金の効果に関して，多くの実証研究がある。

5.5. 回収スキーム —所得連動型ローンの導入のコントラスト

先にふれたように，ローンの返済方法として，理論的に最も優れたスキームとして提唱されているのが，所得連動型ローン(ICL)である。ICLでは，返済期間が長期にわたり，既にふれた

きい者に不利で，教育機会の均等上も問題であると議論されている。

⁵⁶ イギリスでは，機会均等の達成のため，Widening Participation Program が主として高等教育財政審議会（HEFCE）によってなされてきている。さらに，大学が法定額以上の授業料と大学独自奨学金を設定する際には，大学と政府の間の調整を行うために設置されたのが教育機会局（Office of Fair Access）である。

⁵⁷ イギリスについては，Callender 2003, Callendar and Jackson 2003, Christie and Munro. 2003 など。アメリカについては，Baum 1988, Dynarski 1994, Fossey and Bateman 1998, Baum and Schwartz 2006, Price 2004 や NCES の各種レポートなど。また，低所得層ではリスク回避型が多く，ローンを借りず進学しないと主張されている。これに関連して，近年注目されるのは，所得階層とクレジット制約に関する研究である（Cameron and Taber 2004, Carneiro and Heckman 2002, Hanushek, Leung and Yilmaz. 2004, Dearden, McGranahan, and Sianesi. 2004）。

⁵⁸ これと関連して，教育資金市場における借り入れ拘束性（barrowing constraints）についても，多くの研究がある（Hanushek, Leung and Yilmz 2004 など）。

⁵⁹ イギリスの例として，グラントの廃止により，低所得層は高等教育の費用をローン（+親からの援助+アルバイト）でまかなうことができなくなり，アルバイトが増加していることが明らかにされている（Callender 2003）。

⁶⁰ イギリスではアルバイト量と所得階層には負の相関がみられる（Callender 2006）。しかし，アメリカではアルバイト量と教育達成（卒業率など）には，直線的な関係はみられないが，過度のアルバイトは教育達成に影響を与えるという結果が報告されている（Choy and Berker 2003 など）。

ように、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、ICL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3つの要素があり、これらは別々の問題であり、各国のICLはこれらを組み合わせている。ただICLは所得の捕捉が不可欠なため、多くのICL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ICL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⁶¹。しかし、所得が最低基準以下では猶予され、さらに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。このスキームは、まずオーストラリアのHECSで採用され、その後、各国に普及し、イギリスでも1998年の学生ローンで採用され、さらに2006年からは授業料徴収もICLになる予定である。これに対して、アメリカでは連邦ローンの返済方法として、4つの方法があるけれども、所得連動型ローンを利用するのは数パーセントになっている⁶²。

こうしてICLに関しては、英豪とアメリカは極端なコントラストをなしている。このコントラストの原因のひとつは、制度設計の相違、とりわけ利子にある。オーストラリアのHECSやイギリスのローンはインフレ分だけ増加するのみで実質無利子である。これに対して、アメリカのICLは有利子のため⁶³、一般に長期の返済期間を要するICLは返済総額がきわめて大きくなる⁶⁴。

このことは、裏を返せば、利子を誰が負担しているかという問題を提起する。返済免除や、利子補給がなされている場合には利子相当分がgrantと考えられる⁶⁵。言い換えれば、直接見えにくいものの利子補給の形で公的負担がなされている。その意味では、教育機会均等のためのコスト（イギリスの教育スキル省（DfES）担当者のコメント）とも言える。

しかし、そのコストが高く、納税者とりわけ非進学者に負担をかけているという主張もある。実質無利子である場合には、利子分だけ公的補助とみなすと、ローンの借り手は中所得層に多いため、中高所得層への補助とみなすことができる（Callender 2006）。Barrによれば、利子

⁶¹この最低基準以下で猶予されている者の割合は、公式な統計はないが、オーストラリアでは1990年代には15から20%（Chapman 2005）と推定されている。また、イギリスでは約15%とみられている（Barr 2005, P. 10）。最終的に免除される者の比率は現在のところは確定できないが、オーストラリアでは約20%程度と推定されている（Nortonのコメント）。これをdefaultと呼ぶかどうかはdefaultの定義の問題である。

⁶²ICLは直接ローンでのみ可能である。

⁶³アメリカのいくつかの連邦ローンには、有利子と無利子があるが、無利子と言っても在学中だけであることに注意する必要がある。

⁶⁴アメリカの例で言えば、1万5千ドルを借りた場合、返済額固定型では返済期間10年で返済総額2万2千ドルに対して、ICLでは返済期間11年、返済総額2万3千ドルとなっている（USDE. *Repaying Your Student Loan*）。しかし、厳密に言えば、授業料の納入が在学中か卒業後かと、返済額が所得連動型であるかどうかと、所得からの直接の回収、利子補給の有無はそれぞれ別の問題である。所得連動型でも回収機関を通じた間接的な徴収はあり得るし、固定額返済型でも直接徴収はあり得る（Johnstone 2004, p. 47）。このように、これらの組み合わせは多様であり、ここにあげた以外の混合型（ハイブリッド型）も可能になる（Johnstone 2005, pp. 10-11）。

⁶⁵HECSではローン手数料が20パーセントと高く、逆に前納すれば最高20%の割引がある。これは利子分をHECSに含めているという批判がある（Norton 2006）。

補給はローンの約3分の1を占めており、中所得層に対するグラントになっているという。利子分を借り手が支払い、その分を低所得層に対するグラントにすべきだという主張(Barr 2001. p.10, 芝田・鈴木も参照)もある。アメリカについても同様にローンは中所得層に対する補助になっていると言われている⁶⁶。

これらのことは、ローンの効率性の問題としてとらえることができる。ローンの効率性は、コスト・リカバリー(未返済(Default)率と関連する)と管理コストが重要な要素となる。一般にコスト・リカバリーをあげようとするれば、ローン借り手のデータや追跡など管理コストは増大するというトレードオフの関係がある。このため、どのような効率的な制度設計をするかが問題となる。未返済に関しては、リスク管理の問題ということもできる。このための手段としてリスクプレミアム分を利子率に上乘せしたり手数料を徴収するリスク・プーリングやペナルティとしての延滞料や罰金、クレジット停止、保証制度や連帯保証人制度などが用いられている。これらは先進国ではインフラが比較的整備されているが、中国などの途上国ではとりわけ深刻な問題となっている。

5.6. 奨学制度の主体 —市場化との関連

アメリカは1994年に従来の政府保証民間金融機関ローン(スタッフォード・ローン, Stafford Loan)以前の名称は保証学生ローン(Guaranteed Student Loan)に加えて、連邦政府が直接貸し手になる連邦直接学生ローン(Federal Direct Student Loan)を創設した。なお、従来の政府保証民間金融機関ローンは連邦家族教育ローン(Federal Family Education Loan, FFEL)と改称された。直接ローンの創設の理由は、政府保証ローン(FFEL)が複雑化しており、わかりにくいこと、多くの中間組織を経るため、非効率であるためとされた(吉田 2006年および齋藤他 2006年)⁶⁷。しかし、直接ローンはスタッフォード・ローンの2から4割を占めているのにすぎず、割合では減少傾向にある⁶⁸。

両者の優劣について、アメリカでは激しい論争が行われている⁶⁹。政府保証ローンの問題点については、資産テストがあるので低所得層に不利、政府保証があるため金融機関がローン回収に積極的にならず、回収コストが大きく結局納税者の負担になる、などである(Chapman 2005. p.17)しかし、多くの論者が指摘するのは、両者が競合することで、サービスの向上などの効果はみられることである。どちらかに一元化するより多様性がある方が望ましいというアメリカ的価値観があるといえよう。

⁶⁶ さらに、教育減税についても、低所得層は恩恵にあずかることが少なく、中高所得層に対する補助になっているという批判がある。

⁶⁷ アメリカでは、Mumperが学生支援産業と呼ぶように、学生ローンは巨大な産業となっており、政府保証ローンについては、債権の2次市場や3次市場も作られている(Mumper. 1999)。

⁶⁸ Federal Student Loan Programs Data Book FY1997-FY2000による。なお、政府保証ローンも直接ローンも、いずれもスタッフォード・ローンと呼ばれるため、混乱しやすい。つまり、スタッフォード・ローンには、政府保証ローンと直接ローンの2種類が混在している。さらに両者とも有利子と無利子があり、有利子の直接ローンの正式名称はウィリアム・フォード直接学生ローン(William Ford Direct Student Loan)である。このような名称変更も奨学金制度を複雑化している要因の一つである。

⁶⁹ Galloway, F. J. and H. Wilson (2005)に詳しいレビューがある。

6. 各国の高等教育機会の均等化政策

本節で、概略的にみた各国の高等教育の機会均等化政策の共通点と相違点は以下のようにまとめることができよう。教育の機会均等を実現する具体的な政策としては、教育の公的供給と授業料無償および学生援助制度が主なものである。これらは、教育費の負担問題と大きく関わっている。機会均等のためには教育費の公的負担が重要となる。

教育費の公費負担の根拠としての教育の機会均等があげられる。しかし、それ以外にも公的負担の根拠として、教育の公共性や外部性があげられる。また、教育の情報の非対称性や教育資金市場の欠如にも公的負担とくに公的奨学金の根拠がある。

教育費の負担は、授業料と奨学金の組み合わせによってなされる。その組み合わせ方は、各国によって異なる。ヨーロッパでは、授業料は無償かきわめて低額で、奨学金は受給者、受給率もそれほど高くない。しかし、公財政の逼迫と福祉国家の後退、さらに高等教育のマス化それ自体が、教育費の公的負担の維持を次第に困難にできており、授業料の徴収や給付奨学金からローンへの移行が一部の国では実施され始めている。この中でも、とくにイギリスでは、授業料は所得水準によって異なり、所得連動型ローンによって卒業後に返済する。これは、「過去に応じて受け取り、未来に応じて支払う」という考え方によるもので、理論的には最も優れた方式と言われている。

これに対して、アメリカでは、学生援助制度がきわめて発達している。多彩な奨学金プログラムがあり、大学は学生にこれらをパッケージとして合格通知とともに、提示している。公立大学は低授業料であったけれども、近年授業料の高騰が大きな問題となっている。特に、私立大学では、高授業料/高奨学金政策を採用している大学が増加し、教育機会の均等のためのニードベース奨学金に対して、メリットベース奨学金の導入がさかんになっている。こうした高授業料/高奨学金政策の目的は、大学収入の増加と大学の望む学生の獲得である。費用負担の面からみると、公的負担から私的負担への移行、さらに負担の個別化という傾向がみられる。各国とも公財政の逼迫と大学進学率の増加にともない、給付奨学金からローンへの移行が進行していると言えよう。このように、大きくみると、教育費の公的負担から私的負担、さらに負担の個別化が進行していることが世界的傾向であると言えよう。

参考文献

- 犬塚典子 2006年 『アメリカ連邦政府による大学生経済支援政策』 東信堂。
- 大川政三 1980年 『財政の政治経済学』 春秋社。
- 大川政三 1983年 「大学学費論の非経済性を正す」 『IDE 現代の高等教育』 240, 5-12頁。
- 加藤毅 1999年 「転換期にあるドイツ連邦奨学金制度」 『大学と学生』 412, 50-55頁。
- 金子元久 1987年 b 「アメリカの奨学金政策」 市川昭午編『高等教育財政に関する研究調査報告書』 117-135頁。
- 金子元久 1988年 「受益者負担主義と「育英」主義」 『大学論集』 第17集, 67-88頁。

- 金子元久 1994年「国立大学の授業料」『IDE』361, 26-33頁。
- 金子元久 1997年「奨学制度と教育のマーケット化」『大学と学生』第388号5-9頁。
- 喜多村和之 2001年「ユニバーサル時代の学生援助と奨学事業」『大学と学生』7-11頁。
- 国立学校財務センター 2002年『欧米主要国における大学の設置形態と管理・財政システム』国立学校財務センター。
- 小林雅之・濱中義隆・島一則 2002年『学生援助制度の日米比較』文教協会研究成果報告書。
- 杉本和宏 2003年『戦後オーストラリアの高等教育改革研究』東信堂。
- 日本育英会 1991年『外国奨学制度調査報告書 イギリス フランス カナダ』
- 東京大学大学総合教育研究センター 2005年『中国における高等教育改革の動向』東京大学大学総合教育研究センター。
- 日本育英会 1995年『外国奨学制度調査報告書 アメリカ イギリス フランス カナダ ドイツ』
- 日本育英会 1997年『外国奨学制度調査報告書 イギリス アメリカ』
- 日本育英会 1998年『外国奨学制度調査報告書 ドイツ スウェーデン』
- 日本育英会 1999年『外国奨学制度調査報告書 イギリス』
- 日本育英会 2002年『外国奨学制度調査報告書 アメリカ イギリス』
- 日本学生支援機構 2005年「平成15年度奨学事業に関する実態調査結果の概要」同『大学と学生』第19号41-56頁。
- 日本学生支援機構 2005年『JASSO年報 平成16年度』
- 日本私立大学連盟学生部会 1991年『新・奨学制度論』開成出版。
- 塙武郎 2002年「米国における奨学金制度」筑波大学大学研究センター『大学研究』第23集209-236頁。
- 塙武郎 2003年「近年米国における競争的奨学金制度とパウチャー機能」筑波大学経済学系『経済学論集』第49号185-215頁。
- 丸山文裕 1994年「奨学金は機会均等のPanaceaか？」矢野（研究代表）113-122頁。
- 丸山文裕 1999年『私立大学の財務と進学者』東信堂。
- 丸山文裕 2000年「アメリカの入学者マーケティング」民主教育協会編『IDE 現代の高等教育』民主教育協会 No. 421, 25-29頁。
- 丸山文裕 2001年a「経済好況下のアメリカ高等教育」矢野（研究代表）189-198頁。
- 丸山文裕 2001年b「アメリカの奨学金とその課題」『大学と学生』第442号19-24頁。
- 村田直樹 2005年「イングランドにおける大学（学部）授業料・奨学金制度」『IDE 現代の高等教育』474, 62-70頁。
- 文部科学省 2004年a『教育指標の国際比較』
- 文部科学省 2004年b『諸外国の高等教育』教育調査第131集』文部科学省。
- 矢野眞和 1997年「授業料の社会経済学」『IDE 現代の高等教育』388, 5-12頁。
- 矢野眞和 2001年「オーストラリアのHECS（高等教育拠出金制度）」矢野眞和編『高等教育政策と費用負担』511-522頁。

山本眞一 1997年「米国における育英奨学事業について」『大学と学生』第380号 55-38頁。
 米澤彰純 1999年「イギリスにおける奨学事業」『大学と学生』412, 43-49頁。
 吉田香奈 1997年「アメリカ合衆国における連邦学生援助政策」『教育行政学研究』第18号, 13-23頁。
 吉田香奈 2002年a「アメリカ合衆国における学生援助政策」『大学論集』第32集, 73-86頁。
 吉田香奈 2002年b「オーストラリア高等教育の財政改革の動向」『教育行政学研究』第23号, 11-24頁。
 ジョーンズ, チャールズ・I 1999年『経済成長理論入門』日本経済新聞社。
 ハルゼー, A・H 2005年「高等教育におけるアクセスと公正の趨勢」ハルゼー, A・H他編編『教育社会学』九州大学出版会 517-532頁。
 ベッカー, G・S (佐野陽子訳 1976年)『人的資本論』東洋経済新報社。

Barr, N. (2001). The Welfare State as Piggy Bank, Oxford U. P.
 Barr, N. (2005). "Financing Higher Education." Finance and Development **42**(2).
 Barr, N. and I. Crawford (2004). Financing Higher Education, Routledge.
 Baum, S. (1995). The Federal Role in Financing Higher Education: An Economic Perspective. . In Financing Postsecondary Education: The Federal Role, Proceedings of The National Conference on the Best Ways for the Federal Government to Help Students and Families Finance Postsecondary Education, October 8-9, Office of Postsecondary Education. United States Department of Education.
 Baum, S. R. and S. Schwartz (1988). "Merit Aid to College Students." Economics of Education Review **Vol. 7, No. 1**: 127-134.
 Baum, S. R. and S. Schwartz (2006). How Much Debt Is Too Much?, College Board.
 Berkner, L. et al. 2005. 2003-04 National Postsecondary Student Study (NPSAS: 04): Student Financial Aid Estimates for 2003-04 ED. TAB. NCES.
 Biffi, G. and J. Issac (2002). "Should Higher Education Students Pay Tuition Fees?" European Journal of Education **37**, No. 4: 433-484.
 Burke, P. J. (2005). "Access and Widening Participation." British Journal of Sociology of Education **26**, No. 4: 555-562.
 Callender, C. (2003a). Student Financial Support in Higher Education. Access and Exclusion. M. Tight, Elsevier Science. 2: 127-158.
 Callender, C. (2003b). Attitudes to Debt, Universities UK/ HEFCE.
 Callender, C. (2006). Access to Higher Education in Britain. Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education. P. N. Teixeira, B. D. Johnstone, M. J. Rosa and H. Vossensteyn, Springer: 104-132.
 Callender, C. and J. Jackson (2005). "Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education?" Journal of Social Policy **34**: 509-540.
 Cameron, S. and C. Taber (2004). "Borrowing Constraints and The Returns to Schooling." Journal of

- Political Economy **112**: 132-182.
- Carneiro, P. and J. J. Heckman (2002). "The Evidence on Credit Constraints in Postsecondary Schooling." The Economic Journal **112**: 705-730.
- Chapman, Bruce. (2005) *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform. DISCUSSION PAPER* . The Australian National University, Centre for Economic Policy Research.
- Chapman, B. and C. Ryan (2005). "The Access Implications of Income-Contingent Charges for Higher Education." Economics of Education Review **24**: 491-512.
- Choy, S. P. and A. M. Berker (2003). How Families of Low- and Middle-Income Undergraduates Pay for College, NCES.
- Christie, H. and M. Munro (2000). "The Logic of Loans." British Journal of Sociology of Education **24**, No. 5: 621-636. CollegeBoard. 2004a. *Trends in College Pricing 2004*.
- CollegeBoard. 2004b. *Trends in Student Aid 2004*.
- Cunningham, A. F. et al. 2001b. *Study of College Costs and Prices, 1988-89 to 1997-98*. Vol. 2. NCES.
- Daniel, H.-D., S. Schwarz, et al. (1999). "Study Costs, Student Income and Public Policy in Europe." European Journal of Education 34, No. 1: 7-22.
- Dearden, L., Leslie McGranahan, and Barbara Sianesi (2004). The Role of Credit Constraints in Educational Choices, Centre for the Economics of Education London School of Economics.
- Debande, O. (2004). "A Review of Instruments for Student Loans in Tertiary Education." European Journal of Education **39**, No. 2: 161-190.
- Department for Education and Skills (2003). Widening Participation in Higher Education, Department for Education and Skills.
- DfES (2005). The Guide to Financial Support for Higher Education Students in 2005/2006, Department for Education and Skills (DfES).
- HIS (2005). Eurostudent Report 2005.
- Dynarski, S. (1994). "Who Defaults on Student Loans?" Economics of Education Review **13**, No. 1: 55-68.
- Dynarski, S. (2000). "Hope for Whom?" National Bureau of Economic Research WP7756.
- Finch, S., et al. (2006). Student Income and Expenditure Survey 2004/05, Department for Education and Skills.
- Fossey, R. and M. Bateman, Eds. (1998). Condemning Students to Debt, Teachers College Press.
- Galloway, F. J. and H. Wilson (2005). Reframing the Student Loan Costing Debate, Educational Policy Institute.
- Guille, M. (2002). "Student Loans." European Journal of Education 37, No. 4: 417-431.
- Hanushek, E. A., C. K. Y. Leung, et al. (2004). "Borrowing Constraints, College Aid, and Intergenerational Mobility." NBER Working Paper No. 10711.

- Heller, D. E. and C. J. Rasmussen. (2001). "Merit Scholarships and College Access." The Civil Right Project on Heller's HP.
- Houston, M., H. Knox, et al. (2007). "Wider Access and Progression among Full-Time Students." Higher Education 53: 107-146.
- Isserstedt, W., et al. (2003). Bundesministerium für Bildung und Forschung (Federal Ministry of Education and Research).
- Johnstone, B. D. (2004). Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans. Markets in Higher Education. P. Texteria, B. Jongbloed, D. Dill and Alberto Amaral. Dordrecht, the Netherlands, Kluwer: 37-60.
- Johnstone, B. D. (2005). "Higher Educational Accessibility and Financial Viability." www.gse.buffalo.edu/InterHigherEdFinance/.
- Marcucci, P. N. and D. B. Johnstone (2004). Tuition Policies in a Comparative Perspective, The International Comparative Higher Education Finance an Accessibility Project, University of Buffalo, SUNY.
- Krueger, A. B. and W. G. Bowen (1993). "Policy Watch: Income Contingent College Loans." Journal of Economic Perspectives Vol. 7, No. 3.: 193-201.
- Machin, S. and A. Vignoles (2005). What's the Good of Education?, Princeton UP.
- OECD (2004). Education at Glance. Paris, OECD.
- Lapovsky, L. (1996/Feb). "Tuition Discounting Continues to Climb." Business Officer: 7.
- Mumper, M. (1999). The Student Aid Industry. J. E. King Ed. (1999). Financing a College Education, ACE/Oryx 64-77.
- Norton, A. (2006). HELPless: How the FEE-HELP Loans System Lets Students Down and How to Fix it, The Centre for Independent Studies.
- Osborne, M. (2003). "Increasing or Widening Participation in Higher Education?" European Journal of Education 38, No. 1: 5-24.
- Osborne, B. and I. Shuttleworth (2004). "Widening Access to Higher Education in the UK." Higher Education Management and Policy Vol. 16, No.1: 101-118.
- Price, D. V. (2004). Borrowing Inequality, Lynne Rienner.
- Schwarz, S. and M. Rehburg (2004). "Study Costs and Direct Public Student Support in 16 European Countries." European Journal of Education 39, No.4: 521-532.
- Thomas, L. (2003). Widening Participation in Post-Compulsory Education, Continuum.
- Tight, M., Ed. (2003). Access and Exclusion, JAI Press.
- Wolanin, T. R. (1999). Rhetoric and Reality : Effects and Consequences of the HOPE Scholarship, The Institute for Higher Education Policy.
- Woodhall, M. (1989). Financial Support for Students, Kogan Page.

第2部

各国の奨学制度の現状と課題

第3章アメリカ

第1節 アメリカにおける家計の大学教育資金の調達

丸山文裕（国立大学財務・経営センター）

1．大学教育費用

最新データに拠れば、アメリカの大学教育費は表 3-1-1 のとおりである。4 年制の州立大学の 1 年間の授業料は、\$5,491 で、これは日本の国立大学よりやや高い水準である。州外学生であると、\$13,164 と 2 倍以上となる。4 年制の私立大学の場合は、\$21,235 と日本の私立大学の 2 倍以上であろう。この授業料のほかに、教科書、生活費、交通費、その他を加えると、最低水準で寮に住み州立大学を選択すると、\$15,566 必要であり、キャンパス外のアパートに住み私立大学に通うと、\$32,070 掛かる。これは 1 年間の必要額であり、4 年制の場合は、単純にこの 4 倍、大学院や専門職大学院に進学すれば、さらに必要となる。

表 3-1-1 大学教育費用の平均額

	4 年制公立大学			4 年制私立大学	
	寮生活	学外生活	州外学生	寮生活	学外生活
授業料	\$5,491	\$5,491	\$13,164	\$21,235	\$21,235
教科書	894	894	894	904	904
住居食費	6,636	6,476	6,636	7,791	7,249
帰省費用	852	1,168	852	691	1,060
その他	1,693	1,962	1,693	1,295	1,622
合計	\$15,566	\$15,991	\$23,239	\$31,916	\$32,070

出所：The Chronicle of Higher Education, Almanac Issue 2006-7, August 25, 2006.

2．連邦政府の援助プログラム

アメリカの連邦政府は、\$840 億ドルを 890 万人の学生の学費援助している。表 3-1-2 に示したようにその種類はさまざまであり、以下では簡単に整理しておく。これらの援助は、連邦政府に関連するものであり、援助には他に州政府、大学、民間団体、個人のものがある。

ペル奨学金(Federal Pell Grant)：500 万人が利用する最大のプログラムである。当初は低所得者用であった。受給資格は教育費総額と後に説明する家計支支出可能額(EFC)との差で決定される。最高額は\$4,050 である。

補助奨学金(Federal Supplemental Educational Opportunity Grant: FSEOG)：その名のとおり

ペル奨学金の補助である。大学に基金が与えられ、大学の判断で受給が決定される。最高額\$4,000である。

仕事学習プログラム(Federal Work-Study)：連邦政府と大学が資金を提供し、学生にアルバイトを学内外で行わせる。週 10 から 15 時間が目安とされる。

パーキンス・ローン(Federal Perkins Loan)：連邦政府から資金を渡された大学が貸し手となる。\$4,000 まで借りることができ、卒業後 10 年で返済する。在学中は利子はつかず、低所得地域の教職、看護職、医療技術職などには返還免除制も設けられている。失業中は返還を遅らすことができる。

表 3-2-2 連邦政府資金援助

プログラム名	利用上限	
ペル奨学金	\$4,050	(学部生のみ)
補助奨学金	\$4,000	(学部生のみ)
連邦パーキンス・ローン	\$4,000	(学部生)
	\$6,000	(大学院生)
スタフォード・ダイレクト・ローン (助成あり)	\$2,525	(1年生)
	\$3,500	(2年生)
	\$5,500	(3・4年生)
	\$8,500	(大学院生)
スタフォード・ダイレクト・ローン (助成なし)	\$2,525	(1年生)
	\$3,500	(2年生)
	\$5,500	(3・4年生)
	\$6,625	(親から独立した1年生)
	\$7,500	(親から独立した2年生)
	\$10,500	(親から独立した3・4年生)
親用ローン	\$18,500	(大学院生)
	大学教育費総額まで	

スタフォード・ダイレクト・ローン(Stafford and Direct Loans)：スタフォード・ローンは、銀行など民間の金融機関から借りる。ダイレクトは、その名のとおり連邦政府から直接借りる。家計支出可能額に基づいた適格審査がある。スタフォードの場合、適格と認められたら、在学中の利子は政府が支払う。また所得制限のないスタフォード・ローンもある。在学中のローンの上限額は、\$23,000 である。ダイレクト・ローン・プログラムに加盟している大学であれば、貸し手は大学になり、手続きは大学が行う。

親用ローン(PLUS)：適格審査はない。入金後 60 日から返済が始まる。

税額控除(Tuition Tax Credits)：支払った授業料によって減税される。ミドル・クラス用であり、減税額は支払った授業料\$1,000の100%、それ以上\$1,000は50%、上限で\$1,500となる。1・2年用はHope Scholarshipと呼び、それ以上はLife Learning Tax Creditという。後者は、\$5,000の20%である\$1,000の減税である。これらの減税は、家計の何人でも対象となる。

3. 大学選び

アメリカの授業料を含めた大学教育費は、表3-1-1のとおりであるが、これはあくまで定価(sticker-price)であって、実際にかかる費用ではない。表3-1-2に示した連邦政府以外にも州政府、大学の提供する給付奨学金やローンが利用できるため、費用は割り引かれる。しかし奨学金の提供額やローンの利用については、大学ごとに異なるので、受験生にとって大学選びは慎重にならざるを得ない。授業料は平均では私立大学のほうが州立大学より低いですが、私立大学のほうが奨学金の提供額は多いので、場合によっては私立大学を選択したほうが安価になる。また州外の州立大学に進学すると私立大学と変わらない授業料が課せられる。

このような選択に際して役立つのは、大学ガイドブックである。ガイドブックは各種あるが、ここでは最も有名なPeterson's College Money Handbookを紹介しよう。このガイドブックでは大学を選ぶに際して、まず大学ごとの費用の一覧表(College Costs At-a-Glance)を見ることから始めるように指示がしてある。全米の大学を網羅したその一覧表には、以下の8項目がまとめられている。

設置母体：これは州立か私立の区別がなされ、営利大学は私立に分類されている。

年間授業料：\$1,500から\$30,000を超える大学が並べられている。

寮食費：\$5,000から\$10,000であるが、条件によって異なり、これらは最低額である。

ニードベース給付奨学金資格者のうちの受給率：多くの大学で100%となっている。

必要額が満たされた1年生の率：各大学で数値はさまざまである。高授業料大学には100%のところもある。

1年生の平均援助パッケージの額：\$1,000から\$26,000を超える場合もある。

援助を除いた平均学費：2年間授業料の半分ぐらいになるケースが多い。

前年度卒業生の平均負債額：多くの学生が\$15,000から\$25,000にある。

この一覧表を参考にして自分にあった大学の目星をつける。ガイドブックはその次のステップとして、より詳しい各大学の学生援助情報(Profiles of College Financial Aid Programs)を掲載し、それを検討するように薦める。ここでは、Washington DCにある私立の名門Georgetown Universityを例にとって説明しよう。まず

大学概要：授与学位の種類、学生数などが記載されている。

学部費用：授業料(\$27,864)、登録費(\$345)、寮食費(\$10,033)、

1年生学生援助：援助の必要な1年生の100%が援助を受けている。援助パッケージの

平均額は、\$22,976 である。

学部学生援助：学部学生全体の援助情報である。

ニードベースの給付奨学金：連邦政府から 10%，大学から 84%，その他 6%である。1 年生の 39%に当る 592 人，学部全体では，35%の 2,142 人が受給している。1 年生平均額は\$18,140 である。

ニードベースでない給付奨学金：連邦政府から 55%，大学から 3%，その他 42%である。

ローン：57%がニードベース，43%がニードベースでないローンである。ローンの平均負債額\$21,500。ニードベースローン平均額\$2,175。

仕事と学習プログラム：2,012 の仕事，平均額\$3,200。

学生援助申請：必要書類，申請締め切り日，発表日，

大学担当者連絡先：e-mail アドレス

以上のような情報が大学ごとに記されている。

4 . 学費の計算

ガイドブックは大学費用の計算方法を詳細に説明している。そのため表 3-1-3 のように大学費用計算書を用意している。この例では 4 校の進学希望大学があり，それぞれ授業料，住居食費，雑費，帰省費を書き込むようにしてある。1 番右は自宅通学の場合であり，その場合住居食費は，\$2,000 としている。教科書代，雑費がそれぞれ\$800，\$1,300 であり，年 2 回の自宅への帰省旅費も計算するようになっている。自宅通学の場合は，\$900 としている。

表 3-1-3 大学費用計算書

	大学 1	大学 2	大学 3	自宅通学大学
授業料	\$ _____	\$ _____	\$ _____	\$ _____
住居食費	\$ _____	\$ _____	\$ _____	\$2,000
教科書	\$800	\$800	\$800	\$750
雑費	\$1,300	\$1,300	\$1,300	\$1,300
帰省費	\$ _____	\$ _____	\$ _____	\$900
合計	\$ _____	\$ _____	\$ _____	\$ _____

次はニードベースの援助を受けることが可能かの計算である。連邦政府公式(Federal Methodology: FM)による家計支出可能額(Expected Family Contribution: EFC)の推計が必要となる。ガイドブックはそのために，おおよその推計値を用意している。表 3-1-4 はその 1 部である。この表は以下の 4 つの仮定に基づいている。 両親のいる家庭で，年齢が高い方の親が 45 歳 学生の所得が\$2,300 以下 学生に貯蓄がない 家庭の中で 1 人だけが大学在学中。

この家計支出可能額の推計値の特徴は、その詳細な条件設定である。税引き前の所得水準は、9段階（表3-1-4ではそのうちの5段階を紹介）であり、所得ばかりでなく資産も9段階設定している（表3-1-4ではそのうち3段階を紹介）。さらに所得水準と資産水準は、家族構成人数によって区分される仕組みである。ここでは3人から6人までが設定されている。よって9x9x4=324ケースが、それぞれ異なる大学教育費の家計支出可能額を設定されることになる。

表3-1-3で計算した大学総費用から表3-1-4の家計支出可能額を引くと表3-1-5のような必要援助額が出る。ここではGeorgetown Universityを例にとって説明しよう。

Georgetown Universityの大学教育費総額は、ガイドブックのProfileによれば、\$38,242である。日本円で約400万円と一年間の学費としてはかなり高価である。ガイドブックに記された一年生の平均援助額を記入すると、給付が\$18,140、ローンが\$2,175、アルバイトが\$3,200合計で\$23,515となる。よって大学教育費総額から合計援助額は引いた額が\$14,727が家計からの持ち出しとなる。実際には、大学教育費総額と家計支出可能額が最初に決まり、その後援助パッケージが決まるというプロセスをとる。定価400万円が150万円の買い物となる。もちろんローンについては、後に返済しなければならない。しかし150万円ならば、支払うことが出来る家計は多くなる。

表3-1-4 家計支出可能額の概算の一部

		税引き前所得				
		\$20,000	\$40,000	\$60,000	\$80,000	\$100,000
貯蓄	\$20,000					
家計人数	3	0	2,450	7,000	12,600	18,000
	4	0	1,670	5,600	11,000	17,100
	5	0	930	4,500	9,700	15,600
	6	0	100	3,350	8,100	14,000
貯蓄	\$60,000					
家計人数	3	0	2,450	8,050	13,600	19,600
	4	0	1,670	6,550	12,200	18,100
	5	0	930	5,300	10,800	16,700
	6	0	100	4,000	9,100	15,000
貯蓄	\$12,000					
	3	0	2,450	11,400	17,000	23,000
	4	0	1,670	9,800	15,500	23,000
	5	0	930	8,200	14,100	20,000
	6	0	100	6,500	12,500	18,400

学生援助の 75%は、連邦政府の財源からなので、援助申請業務と決定は、議会と教育省が行う。申請書は無料連邦政府学生援助申請書(Free Application for Federal Student Aid: FAFSA)と呼ばれ、州政府奨学金や大学独自奨学金もこの申請書を利用している。この申請書は、各高校に準備され、ウェブからでも入手できる(www.fafsa.ed.gov)。援助希望者はこの申請書を教育省に提出し、後に正確な家計支出可能額を含む援助情報を得る。これは学生援助報告(Student Aid Report: SAR)と呼ばれる。

表 3-1-5 援助額と家計支出額の比較表

	Georgetown University	大学 2	大学 3
大学教育費総額	\$38,242	\$ _____	\$ _____
援助			
給付奨学金	\$18,140	\$ _____	\$ _____
ローン	\$ 2,175	\$ _____	\$ _____
アルバイト	\$ 3,200	\$ _____	\$ _____
援助合計	\$23,515	\$ _____	\$ _____
家計支出可能額	\$14,727	\$ _____	\$ _____
うち学生負担分	\$ _____	\$ _____	\$ _____
親負担分	\$ _____	\$ _____	\$ _____

大学も教育省を通じて進学希望者からの FAFSA を受け取る。大学はそれに基づいて進学希望者の援助パッケージを作成し、大学入学が許可された進学希望者に知らせる。それには連邦政府、州政府、大学、民間からの給付奨学金、ローン、学内アルバイトの組み合わせである。ガイドブックは、進学希望者に給付奨学金額、ローンの利率や返済期間、学内アルバイトの条件を確認することを薦めている。もし大学教育費総額が家計支出可能額と援助パッケージでカバーできるならば、進学準備は前進する。

しかしもし大学教育費総額が大きすぎるなら、ガイドブックは進学希望大学の学生援助オフィスに追加援助が可能かどうか聞いてみることを薦めている。特に学費の高い私立大学は、学生を入学させたい傾向にあるはずだから、追加援助が可能かもしれないとしている。さらに他大学からのより良い条件の援助パッケージがあれば、それを進学希望大学に提出し、追加援助を引き出す方策も紹介している。

ここでまだ大学教育費総額がカバーできないと、2つのオプションがあるとガイドブックはいう。1つは学費のより安価な大学に進学することである。もう1つは、さらにローンを組むことである。そのうちの1つは大学生の親用ローン(parental loan)の利用であり、これは一般に住宅や自動車用と同じで、長期ローンであるので、1年ごとの返済は比較的少ない。

これには連邦政府のローン(the federal Parent loan for Undergraduate Students:PLUS)がある。または授業料支払い計画(tuition payment plan)の利用である。これは親用ローンと異なり授業料を1ヶ月ごとに分割して支払うための短期ローンである。

さらにガイドブックは、ニードベース以外の援助についても紹介している。それはメリットベースの援助であり、ニードベースの資格のないものも応募できる。それはローンや仕事奨学金の自己負担を軽くするものである。しかし提供数は限りがあり、採用される確率が低いと警告している。獲得のため親のコネ、所属教会などを最大限に利用することを薦めている。またウェブの利用や高校のカウンセラーに相談することも大切としている。ニードベースの資格がないものは、利子補給のない連邦政府ローン(Federal Stafford and Direct Loans)がある。

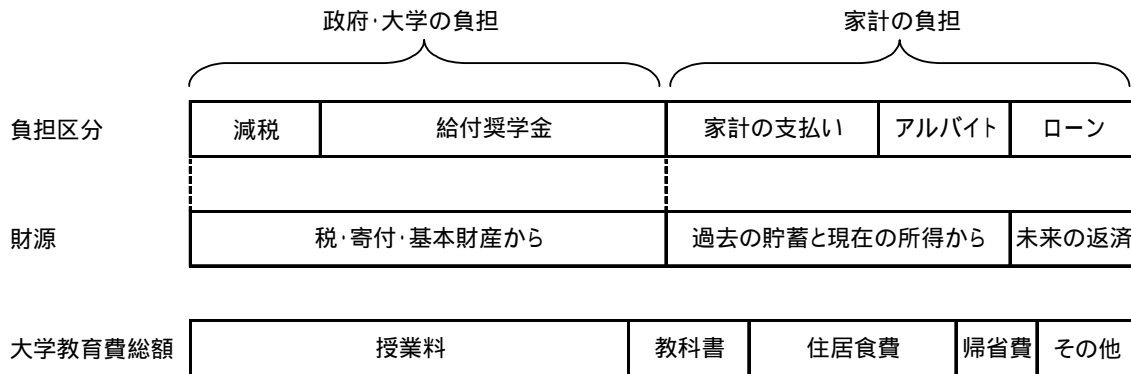
ガイドブックは子どもの大学教育費調達に10-4-10制を薦めている。これは10年間貯蓄して準備し、4年間在学中に年間所得から支払い、その後10年間でローンを返済する「過去・現在・未来」に支払い計画である。貯蓄があると先に説明した家計支出可能額の計算で不利になるから、貯蓄を行わない家庭があるというが、それは誤りであるとしている。というのは家計支出可能額を算出する連邦政府の公式は、年間所得\$50,000以下の家計の貯蓄について適用されないとしているからである。さらに住宅債券や退職年金のための貯蓄は除かれる。そして貯蓄が考慮されてもせいぜい5.6%であるので、\$40,000貯蓄のある家計でも\$2,240だけ除かれるに過ぎない。

ローンの組み立て順位は、利子補給のある連邦政府ローン(Federal Stafford or Direct Loan)に資格があるかを問い、それは在学中には利子がかからない。その次に利子補給のない連邦政府ローンを探す。以上の学生用ローンでも足りないときは、親用ローンに当る。連邦政府はPLUS(the federal Parent Loans for Undergraduate Students)という親向けのローンを提供している。

5. まとめ

アメリカの大学教育費は、前世紀末より急速に上昇し、各家計にとって大きな買物となっている。1980年を100とすれば、2000年の大学授業料は、253.2であり、その間の家計所得の中間値は、100から121.7であるから授業料と所得の比は、100から208.1に上昇したことになる。(Vedder,p9)しかし同時に政府の援助も増加し、高授業料高援助という形になっている。これを図式化すれば以下の図3-1-1のとおりであろう。図中のそれぞれのセルの大きさは大学ごと家計ごとに異なるが、先に示したGeorgetown Universityの場合であると、大学教育費総額のうち給付奨学金が47%、ローンとアルバイトの合計が14%、であり残りの39%を家計が支払うという計算になる。

図 3-1-1 大学教育費の負担と財源



参考文献

Vedder, Richard, *Going Broke by Degree: Why College Costs Too Much*, American Enterprise Institute, 2004.

第2節 アメリカにおける連邦学生援助政策の展開 - 学生ローン事業における債務保証制度と直接貸与制度の併存と課題 -

吉田香奈（山口大学大学教育センター）

1. 研究目的

近年、日本では、官業の民間開放や民間部門に対する規制改革の検討が行われている。日本学生支援機構の貸与奨学金事業についても例外ではなく、内閣府の規制改革・民間開放推進会議(2004年4月～2007年1月)では包括的な市場化テスト(官民競争入札制度)の導入が検討され、貸与事業の民間委託の可能性が探られた。

学生に対する奨学金事業の民間開放という点では、アメリカは既に連邦教育省が過去40年以上にわたって民間金融機関を活用した貸与奨学金事業(学生ローン事業)を実施している。1965年の高等教育法(Higher Education Act of 1965)制定によって、民間金融機関が提供する学生ローンに政府・保証機関が二重に債務保証を行う方式が確立され、その後連邦学生援助事業の中心的な存在へと成長した。

しかし、債務保証型の学生ローンの構造は結果的に債務不履行を誘発し、政府は多大な代位弁済を迫られることとなった。債務保証制度の構造改革を求められた連邦議会では1993年に学生ローン改革法(the Student Loan Reform Act of 1993)が制定され、連邦政府が直接貸与する新たな学生ローンを創設することが決定された。債務保証型の学生ローンプログラムには「スタフォードローン」(学部学生・大学院生向け)と「保護者ローン」(学部学生の保護者向け)があったが、本法では連邦政府自身もこれらのプログラムの直接貸与を1994年より実施し、数年後には全体の60%までシェアを伸ばすことが目指された。しかし、債務保証制度と直接貸与制度のどちらを利用するかは大学側が決定できるため、政府と民間の間に学生ローンの獲得をめぐる市場競争が起こることとなった。

そこで、本稿では、1)民間資金の活用によって学生への融資事業を拡大していく効率的な制度であったはずの債務保証制度が、なぜ、1993年の学生ローン改革法によって連邦政府の直接貸与と併存することになったのか、2)両制度の市場競争は学生ローンプログラムにどのようなメリットやデメリットをもたらしているのか、3)近年の政策動向、の3点について検討する。

2. 連邦学生援助制度の概要

2-1 事業の概要

連邦学生ローン事業の詳しい内容に入る前に、まず、連邦学生援助制度全体の概要について説明を行っておきたい。学生援助と言え、まず給費や貸与の奨学金を思い浮かべることが多いが、この概念には教育・訓練給付金や保護者への税優遇制度など、直接的・間接的に授業料や生活費の援助を行うものが含まれている。例えば、日本では大学生の子どもを持つ親の所得税の計算から授業料を控除したり、税額そのものを控除したりする制度はないが、アメリカでは連邦政府が1990年代

後半よりこれを実施している。

アメリカでは連邦政府による学生援助は連邦教育省が中心的な役割を担っているが、他にも退役軍人省(Department of Veterans Affairs)や国防総省(Department of Defense)が事業を行っている¹。前者は退役軍人に対して大学で学ぶ教育・訓練給付金(教育恩典)を援助し、後者は大学における優秀な予備役将校の育成を目的として、競争試験に合格した学生に毎月の手当てのほか、大学の授業料や書籍代等を支給する ROTC スカラシップを実施している。また、教育費に関する税制上の優遇措置は連邦政府の内国歳入庁や州政府によって実施されている²。

2004-05 年現在、連邦政府、州政府、大学、民間が実施する学生援助事業の支給総額は約 1,427 億ドル(推計値,約 16.6 兆円,1ドル=116円)である。このうち、連邦政府が保証を行わず民間金融機関が単独で学生に融資する非連邦学生ローンを除くと、連邦政府が関与する学生援助の総額は約 1,289 億ドル(約 15 兆円)となる。このうち、連邦学生ローンは 626 億ドル(48.6%)を占め、最大の事業となっている(College Board,2005)。

図 3-2-1 事業主体別にみた学生援助支給額 (2004 年価格)

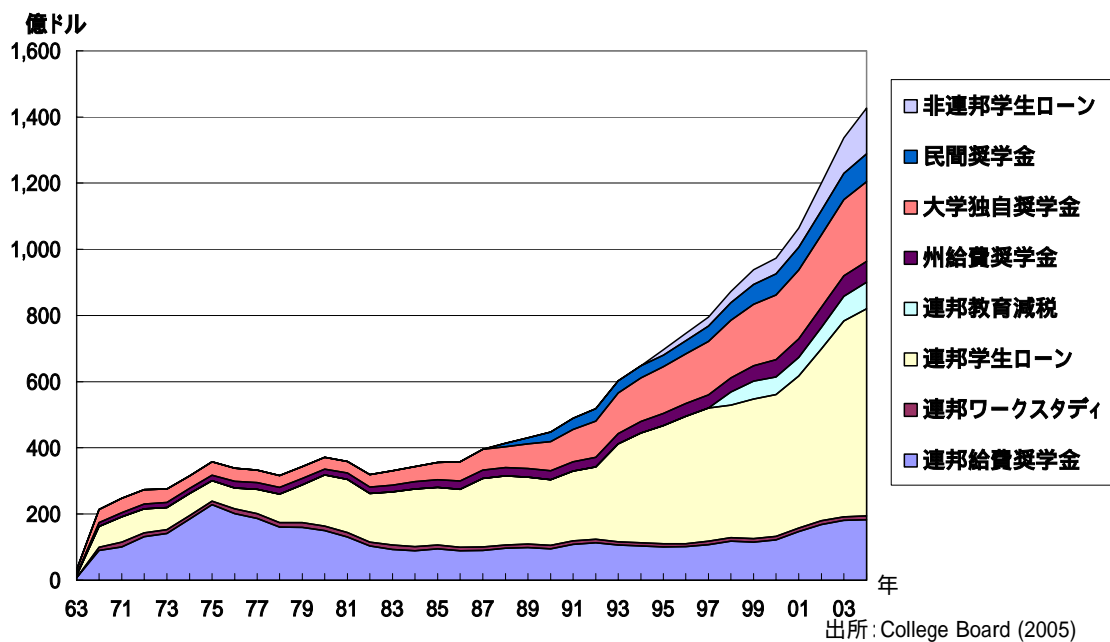
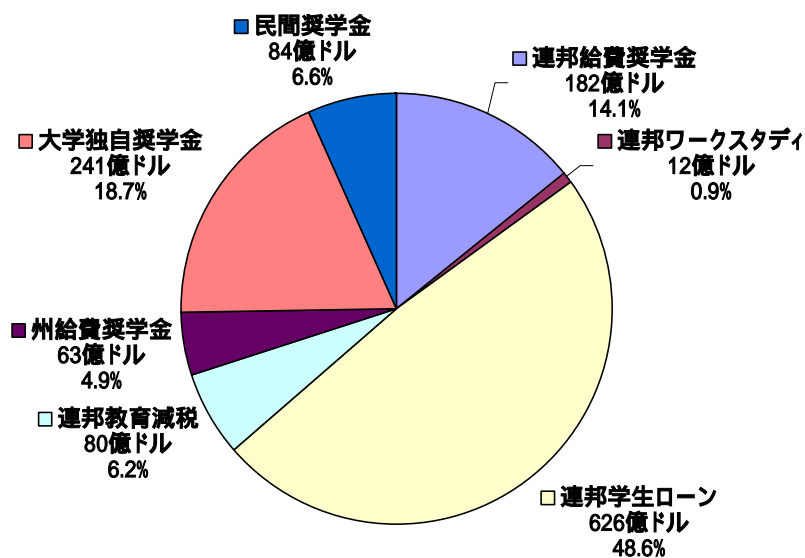


図 3-2-2 事業主体別にみた学生援助支給額(2004-05 年度)



学生援助支給総額 約1,289億ドル (推計)

出所: College Board (2005)

2-2 連邦教育省が実施する学生援助プログラム

連邦教育省が実施する学生援助プログラムの一覧は表 3-2-1 のとおりである。給費，ワークスタディ，ローンの3タイプがあり，受給者は学部学生に限ったもの，学部学生・大学院生双方が利用できるもの，保護者向けのものがある。

給費奨学金は経済的必要度(ニード)を受給要件として主に低所得層の学生向けに実施されている。ただし，2006-07 年度より新たに成績基準(メリット)を要件とするプログラムが導入された(表中)。これらはペル給費奨学金受給者のうち成績優秀者に対する追加的な奨学金である。の学術競争給費奨学金(Academic Competitiveness Grant, ACG)は学部1,2年生が対象であり，1年生の場合は高校での成績優秀者，2年生の場合は初年度の成績がGPA3.0以上の優秀な学生に対して，それぞれ年750ドルまで，年1,300ドルまでの追加奨学金が与えられる。また，の全米科学数学給費奨学金(National Science and Mathematics Access to Retain Talent Grant, 通称 National SMART Grant)は学部3,4年生のペル給費奨学金受給者が対象である。物理，数学，工学，コンピュータサイエンスなどの特定の専攻であり，GPAが3.0以上の場合が対象となり，年4,000ドルまで追加奨学金が与えられる。なお，高等教育法(Higher Education Act of 1965, HEA)に基づいて連邦教育省が実施している給費奨学金プログラムにこのような成績基準が導入されたのは初めてのことである³。これら2つのプログラムは2006年2月8日にブッシュ大統領がサインを行って成立した法律である2005年高等教育調整法(the Higher Education Reconciliation Act of 2005, P.L. 109-171, 略称 the HERA)によって導入されたものである。本法に基づいて高等教育法タイトル の連邦学生援

助事業の規定が大きく修正され、給費奨学金については上記2つのプログラムの新たな導入が行われたほか、以下に述べる連邦学生ローンについても大きな修正が行われた。

連邦学生ローンは、表3-2-1のようにパーキンズローン、スタフォードローン(利子補給付き)、スタフォードローン(非利子補給)、保護者ローンの4つのプログラムから成るが、資金の提供者はパーキンズローンが政府、スタフォードローン(利子補給付き・非利子補給)と保護者ローンが政府と民間、という点が大きく異なる。また、支出額ではパーキンズローンは2%、スタフォードローン・保護者ローンは合計98%で圧倒的に後者が多い。パーキンズローンは1958年に国防教育法に基づいて開始された国防学生ローンがその源流である。そのため、アメリカでは連邦学生ローンといってもこのように様々なプログラムが存在している。

民間金融機関が提供する債務保証型のスタフォードローン・保護者ローンは連邦家庭教育ローンプログラム(Federal Family Education Loan Program, 以下 FFEL)と呼ばれる。また、政府が直接貸与するスタフォードローン・保護者ローンは連邦直接学生ローンプログラム(Federal Direct Student Loan Program, 以下 FDSL)と呼ばれる。学生向けのパンフレットには「FFEL Stafford Loan」「FFEL PLUS Loans」「Direct Stafford Loan」「Direct PLUS Loan」というように財源が分かるように表記されている(USDE, 2006)。

2007-08年度の場合、スタフォードローン(利子補給付き)はFFEL、FDSLともに学部学生は年8,500ドルまで、スタフォードローン(非利子補給)はFFEL、FDSLともに年20,500ドルまで借りることができる。また保護者ローンは2006-07年度から学部学生の保護者だけでなく大学院生も借りられるように変更された。受給基準はスタフォードローン(利子補給付き)と保護者ローンは経済的必要度(ニード)に基づくが、スタフォードローン(非利子補給)の場合は特に求められない。卒業後の返還先はFFELの場合は学生ローン債権の保有者(銀行、保証機関、流通市場など)であり、FDSLは連邦教育省(回収業務は直接ローン回収センター(Direct Loan Servicing Center)が実施)である。返還期間は10-25年であり、卒業後6ヶ月間の猶予期間の後に返還が開始される。返還時にはいくつもの学生ローンを一つにまとめて返還する統合ローン(consolidation loan)もある。

2005年高等教育調整法では、特にFFELとFDLPについて高等教育法の修正が行われ、ローンの利息、貸与者、貸与額等が改正されることになった。特に、利息は2006-07年度より変動金利制から固定金利制へ変更され、スタフォードローンはFFEL・FDSLともに固定金利6.8%、保護者ローンはFFELの場合8.5%、FDSLの場合7.9%となった。変動金利制を採用していた時期は8.25%の上限がついており、具体的には91日国債(91-day Treasury bill)利率の1.7%増し(在学中)、2.3%増し(返還中)で年に一度見直しが行われていた⁴。しかし、近年の金利の高騰により固定金利の方が学生にメリットをもたらすことから2006年7月1日以降の貸与者に固定金利が適用されることになった⁵。

なお、パーキンズローンについては、FFELやFDSLとは異なり、連邦政府から大学へ資金が配分され、大学が貸与者を決定・貸与する仕組みとなっている。よって返還も大学に対して行う。返還期間は10年で卒業後9ヶ月の猶予期間後に返還を開始する。金利は5%の固定金利である。

表 3-2-1 連邦教育省による学生援助プログラム一覧

	援助のタイプ	受給者	資金提供者	資金管理者
連邦ペル給費奨学金(Pell Grant)	給費	学部生	連邦	連邦
連邦教育機会補助給費奨学金(SEOG)	給費	学部生	連邦	大学(キャンパスベース)
学業競争給費奨学金(Academic Competitiveness Grant, ACG)	給費	学部生(1,2年生でペル給費奨学金受給者)	連邦	連邦
全米科学数学給費奨学金(National SMART Grant)	給費	学部生(3,4年生でペル給費奨学金受給者)	連邦	連邦
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)
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)
スタフォードローン(利子補給付き)	ローン	学部生、院生	連邦(FDSL) 民間金融機関等	連邦(FDSL) 民間金融機関等
スタフォードローン(非利子補給)	ローン	学部生、院生	(FFEL)	(FFEL)
保護者ローン(PLUS)	ローン	学部生の保護者、大学院生		

表 3-2-1 連邦教育省による学生援助プログラム一覧(続き)

	受給基準	受給額	返還先・返還期間	利息
連邦ペル給費奨学金(Pell Grant)	ニード	年400-4,050ドル	-	-
連邦教育機会補助給費奨学金(SEOG)	ニード	年100-4,000ドル	-	-
学業競争給費奨学金(Academic Competitiveness Grant)	ニード+メリット	1年生750ドルまで、 2年生1,300ドルまで		
全米科学数学給費奨学金(National SMART Grant)	ニード+メリット	年4,000ドルまで		
連邦ワークスタディ	ニード	特に規定なし	-	-
連邦パーキンズローン	ニード	学部生 年4,000ドル(総額20,000ドルまで)、 院生 年6,000ドルまで(総額40,000ドルまで)	大学へ返還 10年間 卒業後の猶予期間は9ヶ月。	5%
スタフォードローン(利子補給付き)	ニード	年3,500-8,500ドル	FFEL・・・債権の所有者に返還。期間は10-25年。	固定金利 6.8%。 在学中・卒業後6ヶ月の返還猶予中の利子補給がある
スタフォードローン(非利子補給)	非ニード	年3,500-20,500ドル	FDSL・・・連邦教育省に返還。期間は10-25年。	固定金利 6.8%。 利子補給はない。
保護者ローン(PLUS)	ニード	経済援助必要額から奨学金を引いた残りの額まで	猶予期間6ヶ月。 返還時にローンを統合できる(Consolidation Loan)	固定金利。 FFEL PLUSローン 8.5% FDSL PLUSローン 7.9%

出所: U.S. Department of Education (2006) *The Student Guide 2007-08* より作成

3. 連邦学生ローン事業における債務保証制度の発展と課題

3-1 債務保証制度の拡大の要因

次に、連邦教育省が実施している学生ローン事業における債務保証制度の歴史的発展とその課題について見ていく。

連邦学生援助政策は1965年の高等教育法制定によって大きく発展したが、この法律の制定過程で一つの課題となったのが中間所得層向けの学生ローン事業の創設であった。これ以前にも国防教育法による学生ローンが実施されていたが、これは連邦政府による直接貸与であった。しかし、新たに模索されていた学生ローンは民間金融機関の融資に連邦・保証機関が保証を付ける債務保証方式のローンであった。最終的に債務保証方式が採用された背景には、政府直接貸与よりも安価なことや、共和党の税額控除案よりも優れている、という政治的判断があった(吉田,1995)。

しかし、民間金融機関は学生ローンの管理コストの高さや債権回収の不確実性からプログラムへの参加を躊躇するものが多く、制度の拡大のため連邦政府は金利の引き下げ、特別補助の提供、各州の保証機関の設立を支援した。さらに1972年教育修正法(Education Amendment of 1972)ではサリーメイ(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae)を創設し、学生ローンの流通市場(secondary market)を充実させた⁶。民間金融機関は学生への融資を行った後、その債権をサリーメイに売却し、そこから得られた資金でまた次の学生ローンの融資を行う。この仕組みでは、金融機関は長期間にわたる債権管理を行う必要がないため貸し倒れのリスクや管理コストが低く押さえられる。また、流通市場は債権の一部を証券化して資金調達を行うとともに、債権の保有者として学生から返還金を回収する。このような流通市場の整備は、民間金融機関にとってはリスクフリーに近い形で学生ローンを融資できるシステムであり、そのため、連邦学生ローンの融資額は大きく拡大し、それと並行して保証機関や流通市場の規模も大幅に拡大した。さらに、1978年には中間所得層学生援助法(Middle Income Student Assistant Act of 1978)によって受給基準から所得制限が撤廃され、より多くの中間所得層学生の利用が可能となった。これ以降、ローンは飛躍的に拡大していくこととなる(吉田,2002)。

3-2 債務不履行の増加と債務保証制度の構造改革

しかし、1980年代に大きな問題となったのは債務不履行の増加であった。債務不履行率の高い中等後教育機関にペナルティを課すために連邦教育省は機関不履行率(cohort default rate)を導入し、また、内国歳入庁(Internal Revenue Service)も連邦所得税の還付金の差し押さえ(オフセット回収)を実施した。それでも、不履行問題は解決せず、1990年には会計検査院(General Accounting Office)によって連邦学生援助事業は「ハイリスク」領域に指定された(USGAO,2005b)。しかし、1992年には機関不履行率は22.4%を記録するに至っている(USGAO,2005a)。

そこで、1992年の高等教育法改正の過程では、ア kredィテーション団体による基準認定の妥当性が問われ、新たに州政府との間に州中等後教育評価機構(State Post Secondary Review Entity, SPRE、後に廃止)が設置され、連邦政府、州政府、ア kredィテーション団体の三者の連携による学生援助プログラムの濫用防止が図られることとなった(日永,2003)。

さらに、高等教育法改正の過程では債務保証制度そのものの構造改革が争点となった。そこでは、債務不履行増加の原因が民間金融機関・保証機関の回収努力の欠如にあることが指摘され、民主党からはこれらの中間機関を撤廃するために連邦直接貸与制度を導入すべきであるという意見が浮上した。当時の共和党のブッシュ政権や金融機関・保証機関・流通市場は導入に反対したが、直接貸与は試験プログラムとして高等教育法に盛り込まれた。さらに、クリントン政権への交代後、1993年には学生ローン改革法が成立し、直接貸与は正式なプログラムとして承認された(吉田,1996)。

3-3 債務保証制度と直接貸与制度の比較

3-3-1 債務保証制度

図 3-2-3 は現在の債務保証制度の仕組みを示したものである。債務保証制度である FFEL はまずレンダーである銀行やクレジット会社等から大学を通じて貸与者(学生・保護者)に融資される。貸与者はレンダーと保証機関(州・民間非営利企業)に対して手数料と保証料を支払う。手数料はレンダーを通じて連邦教育省へ納められるが、レンダーはこのとき貸与者からの徴収額を減じてよいことになっている⁷。また、これとは別にレンダー自身も 0.5%の参加手数料を連邦教育省に納めなければならない。なお、これまで手数料は 3%であったが、2006 年は 2%、2007 年は 1.5%、2008 年 1.0%、2009 年 0.5%、に毎年引き下げられ、2010 年には手数料が廃止される予定となっている。

多くのレンダーはその後流通市場へ債券を売却し、早期に資金調達を行うとともにその資金を再び学生への融資へ使用する。流通市場では、債権の所有機関(ホルダー)が返還金を回収するが、多くの機関は外部の回収機関(サービサー)に業務委託する。この制度の基本的な構造は過去 30 年以上にわたって維持されているが、金利、手数料・保証料、特別補助などの割合についてはかなりの変更が行われている。

また、図 3-2-4 は FFEL の代位弁済の仕組みである。FFEL の場合、貸与者が返還を怠ってから 270 日が過ぎると債務不履行と見なされる。FFEL のホルダーが債務保証の申し立てを行うと、保証機関から代位弁済が行われる(2006 年 7 月 1 日以降は 99%まで)。保証機関はサービサーと連携して返還金の徴収を行うが、徴収困難な場合はさらに連邦政府が弁済額の全てまたは一部を保証機関に対して弁済する。連邦政府は保証機関と連携して不履行者の給与の差し押さえを実施し、また、連邦所得税の還付金を強制徴収する最終措置を行う。

表 3-3-1-1 はレンダー名と融資額を示したものである。2001 年時点でレンダー数は約 3,600、融資総額 283 億ドルであり、このうちトップ 10 のレンダーが全体の 53%を融資している。FFEL の利用を選択した高等教育機関は推奨するレンダーのリストを学生・保護者に渡すが、これ以外からも自由に選ぶことができる⁸。なお、大学は FFEL、FDSL のどちらを選択してもよいし、両方を併用することも許されている。ただし、1 人の学生が FFEL と FDSL を同時に貸与することは認められていない。

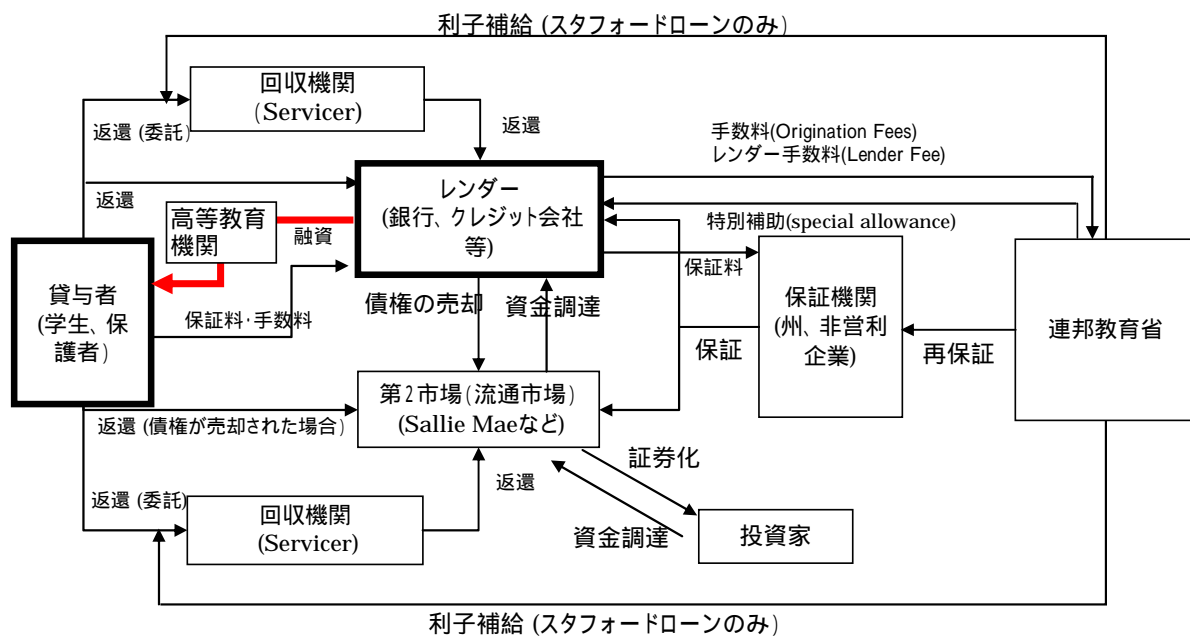
また、表 3-2-2 は学生ローンのホルダーのリストである。トップ 10 のホルダーが全体の 7 割の債権を所有しており、なかでもサリーメイは全体の 4 割を占めている。

最後に表 3-2-3 は保証機関のリストである。2000 年現在保証機関は 36 機関あり、民間非営利企

業と州の保証機関が併存している。上位 6 団体で 2/3 を保証しており，1 位の民間非営利企業である USA Funds は 8 州(アラスカ，アリゾナ，ハワイ，インディアナ，カンザス，メリーランド，ミシシッピ，ワイオミング)の保証業務を行っている。

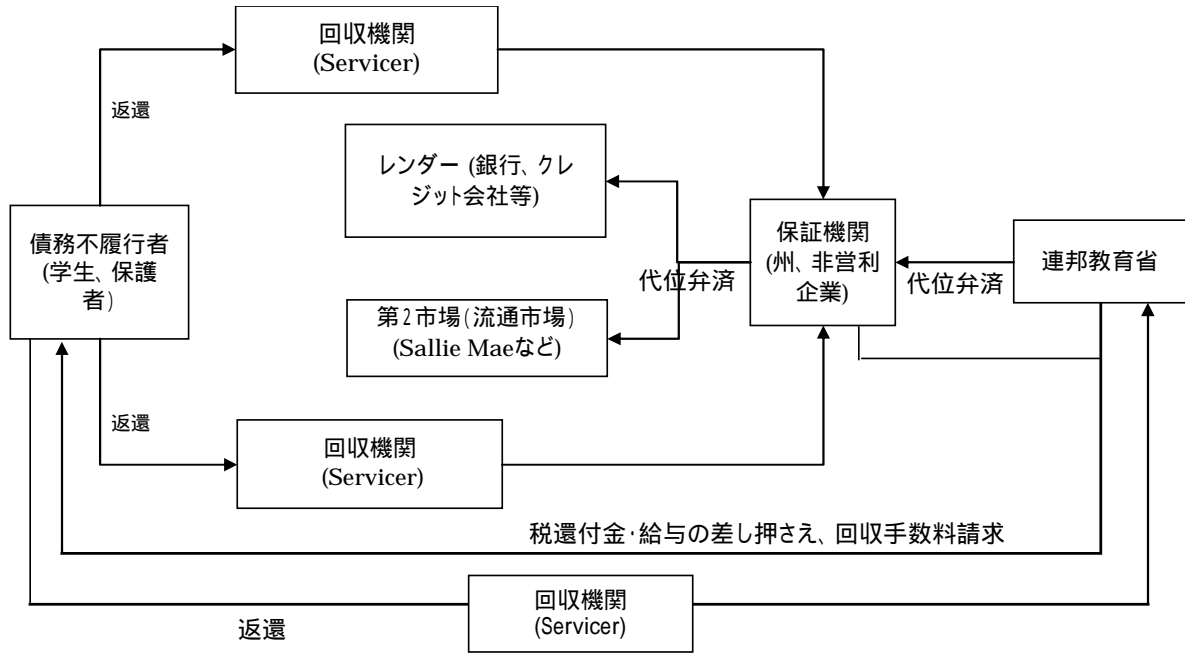
なお，FFEL をめぐっては他にも様々な企業・関係者が存在している。例えば，出版業（奨学金関連出版物），ファイナンシャルプランナー・コンサルタント（個人向けアドバイス，申請代行等），学生ローン管理支援会社（大学向け支援）など，様々な中間機関が存在しており，レンダー，ホルダー，保証機関，関連機関を総称して学生ローン産業（Student Loan Industry）と呼ばれることもある（Mumper, 1999）。

図 3-2-3 FFEL の債務保証制度の仕組み



出所: National Association of Student Financial Aid Administrators (NASFAA), American Council on Education (ACE)への訪問調査(2006)およびNational Council of Higher Education Loan Programs(2005)に基づき作成

図 3-2-4 FFEL の代位弁済の仕組み



出所・同上

表 3-2-2 FFEL を融資する民間金融機関(上位 10 機関, 2001 年会計年度)

ランク	レンダー	融資額	割合	1997年時
1位	JP Morgan Chase Bank /NY	23億ドル	8.1%	1位
2位	Bank One /OH	22億ドル	7.8%	3位
3位	Citicorp /NY	22億ドル	7.7%	2位
4位	Bank of America/CA	16億ドル	5.8%	8位
5位	Well Fargo Education Financial Svcs /SD	16億ドル	5.6%	7位
6位	Sallie Mae Education Loan Corp. /VA	14億ドル	4.9%	-
7位	First Union National Bank /CA	12億ドル	4.4%	10位
8位	National City Bank /OH	9億ドル	3.2%	13位
9位	American Express Assurance Co. /CA	9億ドル	3.1%	63位
10位	FirstStar Bank /WI	8億ドル	2.8%	52位
トップ10		151億ドル	53.3%	
FFEL合計		283億ドル	100%	

出所: American Council on Education (2003)

表 3-2-3 FFEL の債権を保有する機関（上位 10 機関，2001 会計年度）

ランク	ホルダー	債権額	割合	1997年時
1位	Sallie Mae /VA	653億ドル	40.4%	1位
2位	Citicorp/NY	160億ドル	9.9%	2位
3位	First Union National Bank/CA	71億ドル	4.4%	29位
4位	Well Fargo Education Financial Svcs. /SD	59億ドル	3.7%	21位
5位	National Education Loan Network /NE	42億ドル	2.6%	12位
6位	Brazos Student Finance Group /TX	39億ドル	2.4%	40位
7位	Key Corp./OH	27億ドル	1.7%	4位
8位	Bank of America Corp. /CA	26億ドル	1.6%	16位
9位	Penna Higher Ed Assistance Agency /PA	25億ドル	1.6%	18位
10位	EFS Finance CO./IN	25億ドル	1.5%	26位
	トップ10	1,128億ドル	69.8%	
	合計	1,615億ドル	100%	

出所:同上

表 3-2-4 FFEL の債務保証を行う保証機関（上位 10 機関，2000 会計年度）

ランク	保証機関	保証額	割合	1997年時
1位	USA Funds	68億ドル	26.7%	1位
2位	California	24億ドル	9.2%	4位
3位	Pennsylvania	21億ドル	8.0%	2位
4位	New York	19億ドル	7.6%	5位
5位	Wisconsin	18億ドル	7.2%	3位
6位	Texas	17億ドル	6.7%	6位
7位	Nebraska	8億ドル	3.1%	10位
8位	Massachusetts	7億ドル	2.9%	7位
9位	Florida	7億ドル	2.8%	8位
10位	Illinois	6億ドル	2.4%	9位
	トップ10	196億ドル	76.4%	
	合計	257億ドル	100%	

出所:同上

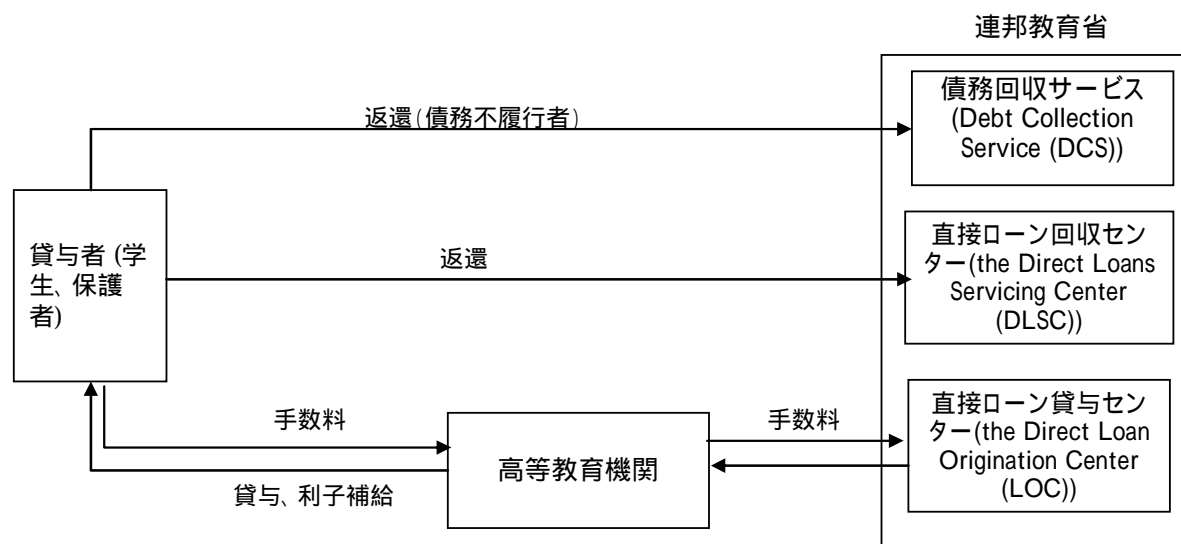
3-3-2 直接貸与制度

図3-2-5はFDSLの仕組みを示したものである。連邦教育省は直接ローン貸与センター(the Direct Loan Origination Center, LOC)から高等教育機関を通じて直接ローンを貸与する。 Staffordローンのみ利子補給が行われるのはFFELと同様である。貸与者が支払う手数料はこれまで元金の4%であったが、2005年高等教育調整法によって2006年7月1日以降は3%、2007年2.5%、2008年2.0%、2009年1.5%、2010年1.0%に順次引き下げられる予定となっている。ただしFFELは2010年には手数料が廃止されることになっているため、この点はFFELの方が有利な制度となっている。

貸与者は連邦教育省の直接ローン回収センター(the Direct Loans Servicing Center, DLSC)に返還を行う。返還ができず滞納に陥った場合、270日を過ぎると債務不履行と見なされ、さらに360日を過ぎると債務回収サービス(Debt Collection Service, DCS)へと債権が移される。債務不履行者からの返還金の回収はこちらで行うことになっている。

FFELの貸与・返還・不履行債権の回収システムと比較すると、FDSLは中間機関がなく非常にシンプルである。1993年学生ローン改革法(the Student Loan Reform Act of 1993)で導入が決定され、1994-05年度よりスタートした本制度は、中間機関への特別補助や代位弁済を減少させるとともに、確実な返還金の回収を行い、連邦学生ローン全体の管理コスト削減を目指すものであった。ただし、その効果については以下に取り上げるように様々な立場からの意見がある。

図 3-2-5 FDSL の直接貸与と返還の仕組み



出所: National Association of Student Financial Aid Administrators (NASFAA)、American Council on Education (ACE)への訪問調査(2006)およびUSDE(1999)に基づき作成

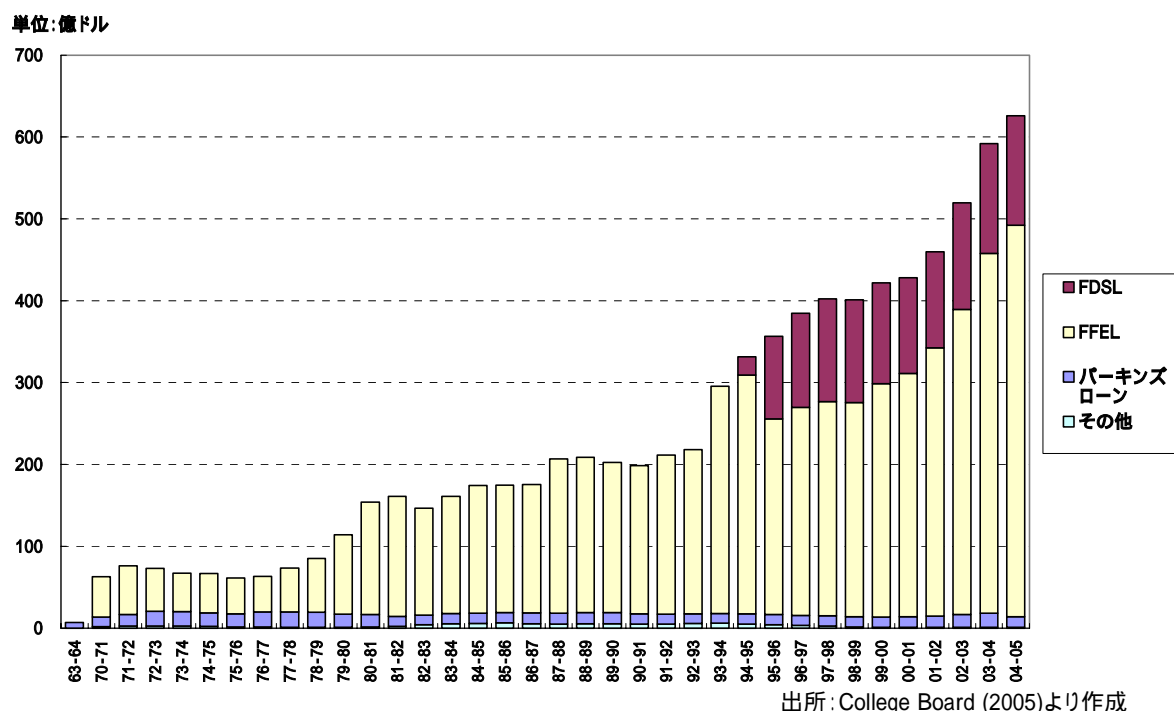
4. 債務保証制度と直接貸与制度の併存 - 学生ローン事業の市場化 -

4-1 FFEL と FDSL のシェア

直接貸与である FDSL の最も大きなメリットは、貸与・返還事業の管理コスト削減にある。ローンは連邦教育省から高等教育機関を通じて直接融資されるため、民間金融機関への特別補助を行う必要も保証機関へ代位弁済を行う必要もない。しかし、学生ローン改革法では中間機関からの強い抵抗で FFEL が廃止されなかったため、両者が Stafford Loan と保護者ローンを提供するシステムが形成された。さらに、どちらの制度を選択するかは大学側が決定できるため、両プログラムの間には利用大学の獲得をめぐる市場競争が起こった。

図 3-2-6 は FFEL と FDSL の貸与額の推移を示している。当初、FDSL は 1998 年までに債務保証制度の 60% まで段階的に移行することが予定されていた。しかし、それは予想されたほどには伸びず、最も高い時(1998-99 年)で約 3 割(FDSL : FFEL : パーキンズローン他 = 31 : 65 : 4)であった。さらに 1998 年の高等教育法改正では段階的移行の条項そのものが削除され、2004-05 年には約 2 割(FDSL : FFEL : パーキンズローン他 = 21 : 76 : 2)にまで減少した。

図 3-2-6 FFEL と FDSL のシェア(2004 年価格)



4-2 学生・高等教育機関からみた FDSL の評価

では、学生・高等教育機関は、このような2つの制度の併存をどのように見ているのだろうか。図3-2-7は連邦教育省がFDSL導入後に約3,600名の学生・保護者を対象に実施した満足度調査(1995年,外部委託調査)の結果である⁹。これによれば、以前にFFELを利用した経験があり1994-95年度からFDSLを新たに貸与した学生のうち「以前より満足」と回答したのは39%,反対に以前も現在もFFELのみを利用している貸与者のうち「以前より満足」と回答したのは21%であり,FDSLの満足度が高くなっている。

これをFDSL貸与者に限定して在学機関別にみたのが図3-2-8である。公立高等教育機関の貸与者は「以前より満足」と回答したのが42%で最も高く,私立の貸与者は27%と最も低い。FDSLの導入は公立の学生・保護者により高い満足をもたらしたことが分かる。

図3-2-7 以前のプログラムとの比較
(プログラム別)

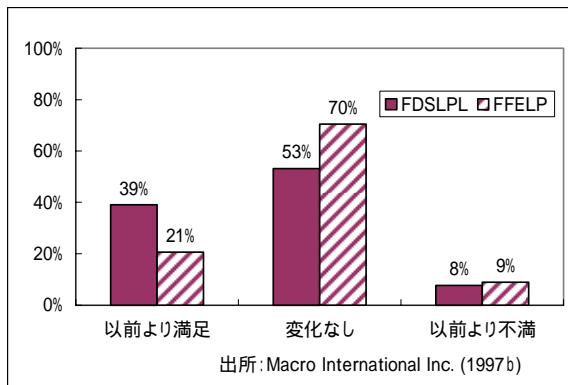
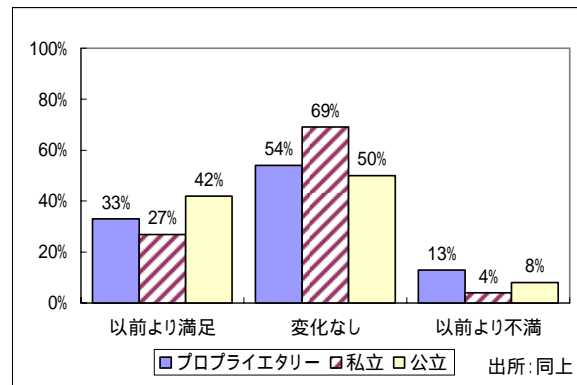


図3-2-8 以前のプログラムとの比較
(FDSL利用者のみ,在学機関別)



また,図3-2-9は,FDSL導入後に連邦教育省によって実施された高等教育機関の満足度調査(1994~1997年,外部委託調査)の結果を示したものである¹⁰。これによれば,初年度はFDSL利用機関の総合満足度(5段階の選択肢のうち「非常に満足」と「満足」の合計値)は非常に高く,89%の機関が肯定的な回答を寄せていた。しかし,1996-97年には64%にまで低下している。一方,FFELは当初は68%と低かったが,その後徐々に増加し1997-98年度には84%に達している。報告書では,この理由の一つに各機関におけるプログラム管理の負担面の問題が指摘されている。図3-2-10はプログラム管理の負担を尋ねた設問である。プログラム管理が「非常に容易」または「容易」と回答した機関の割合は,FDSLでは初年度は61%であったのが4年目には47%に減少しており,反対にFFELでは29%から45%に上昇している。報告書では「プログラム間の競争によってFFELが改善された」と評価されている(Macro International Inc. 1999, p.)。

図 3-2-9 連邦学生ローン事業に対する総合満足度
(機関別)

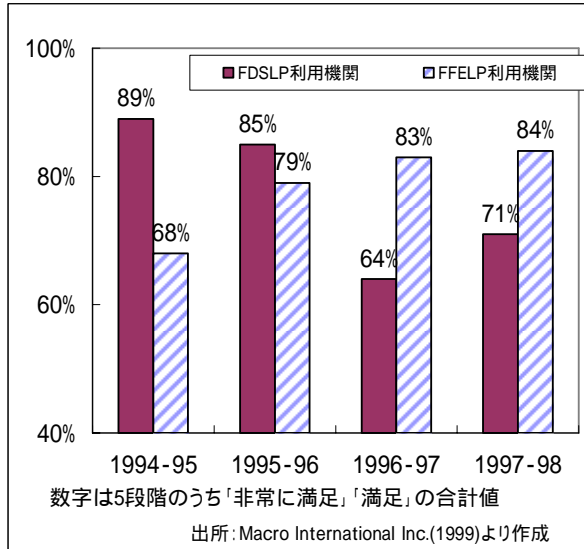
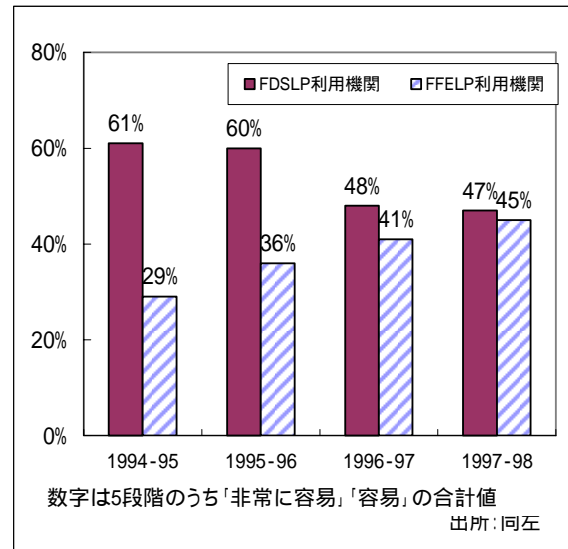


図 3-2-10 プログラム管理の容易さ
(機関別)



Mumper (1999)は学生ローンの市場化のなかで FDSL のシェアが伸びない理由について、多くの高等教育機関は連邦教育省のプログラム管理能力を疑問視していた、2つのプログラムの競争の結果、FFELは質の良いプログラムを提供するようになった、制度改正によりFFELはFDSLよりも安い金利で融資を行うことができるようになった、学生ローンの利益団体の影響力が強まった、大学と金融機関の関係が従来密接であった(例えば、大学の理事を銀行頭取が兼ねる等)ことを指摘している。

また、会計検査院の連邦学生ローンプログラムに関する調査報告書(USGAO, 2003)では、高等教育機関がFDSLを選択する理由には(1)貸与業務が簡素化できる、(2)プロセス管理がし易い、(3)早期に貸与が可能、(4)ローンの追跡調査がし易い、といった点が挙げられているが、実際には期待したとおりではなかったり、FFELのレンダーがより良い条件(手数料無料等)を提示したりするようになったことで、再びFFELを選択する機関が増加していることを指摘している。

4-3 納税者からみたFDSLの評価

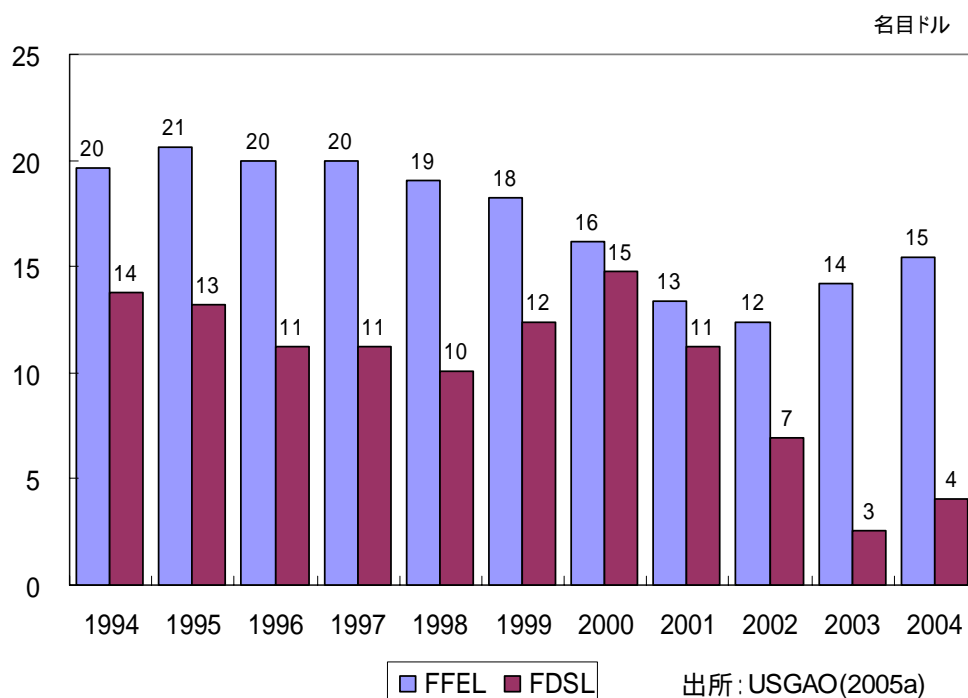
では、納税者からみてFDSLの導入はどのような評価を受けているのであろうか。先にも指摘したように、債務保証制度は民間資金の活用によって融資規模を拡大していく非常に効率的な政策として発展してきた。しかし、その規模を拡大させる仕組みとして各州に保証機関を設置し、レンダーへは特別補助金の配分を行い、さらに流通市場を連邦資金で整備するなど、多大な資金が投入されてきた。このように中間に位置する機関が多すぎ、連邦補助を受けすぎていること、さらには、補助を受けながら多大な利益をあげている、ということに対する批判が存在する¹¹。

図 3-2-11 は連邦教育省が負担する補助コスト(利子補給付きスタフォードローンの場合)の推移

を示したものである(USGAO, 2005a)。FFEL の場合、連邦教育省が負担する様々な支出金(利子補給金、レンダーへの特別補助、代位弁済金、返還免除等)から収入(手数料収入、不履行となった債権の回収金等)を差し引いた額、FDSL の場合は連邦教育省の支出(学生ローンの貸付額、業務委託費)から貸与者の元利返還金を差し引いた額をもとに、それぞれ 100 ドルを貸与するためにかかるコストが推計されている。このデータからは、FDSL のコストが相対的に低いことが分かる。

このように、納税者にとって直接貸与制度はメリットがあるが、一方で、これまで政府の保護下で制度を拡大してきた FFEL は非常に強い競争力を有しており、先に挙げたデータからも明らかのように市場競争で優位に立っていることが次第に明らかとなっている。

図 3-2-11 利子補給付き Stafford ローン 100 ドルを貸与するのに必要なコスト
(補助コスト推計)



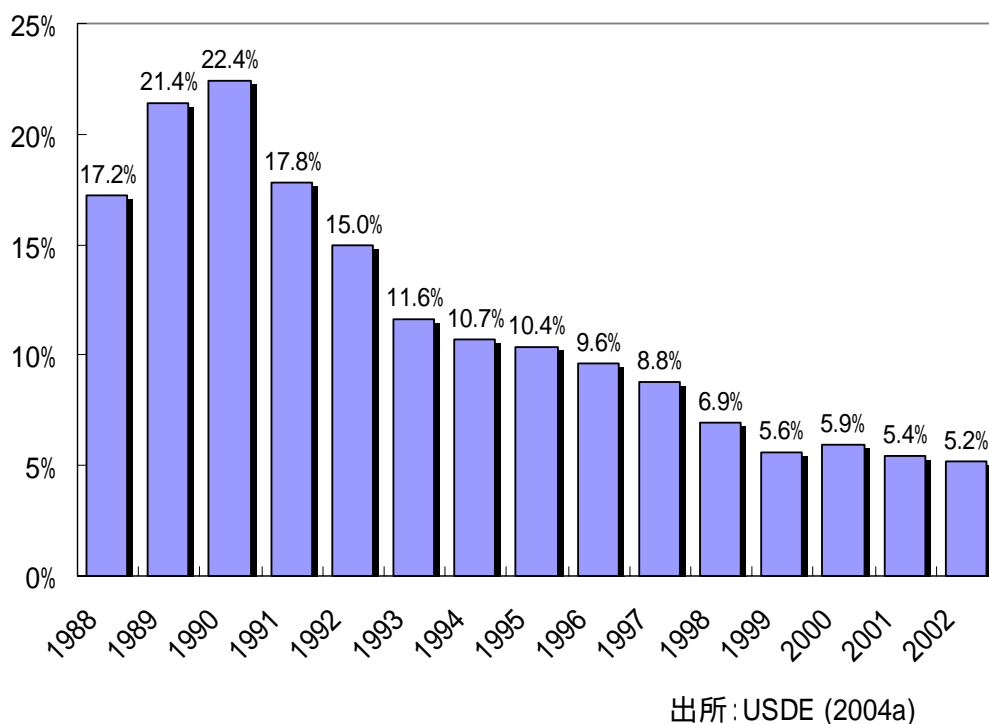
5. 近年の動向

5-1 債務不履行の減少

図 3-2-12 は高等教育機関の機関不履行率(cohort default rate)の推移を示したものである。機関不履行率とは返還開始後 2 年以内に不履行を起こした学生の割合を示したものであり、過去 3 年間の不履行率が 25% を超えた機関は FFEL、FDSL、ペル給費奨学金プログラムの利用資格を失う(US DE, 2001)。また、当該年度の不履行率が 40% を超えた機関は直ちに FFEL、FDSL の利用資格を失う。いずれも資格停止の通知を受けた当該年度と続く 2 年間で資格停止となる。1989 年の本制度の導入以

後、徐々に不履行率は低下し、2002 年の場合、5.2%と低い数字になっている。学生援助プログラムの利用資格を失うことは高等教育機関にとっては学生募集の上で大きなデメリットとなるため、卒業前にきめ細かなカウンセリングを実施し、不履行を未然に防止することに努めている。連邦教育省の年次報告書によれば、機関不履行率がここまで低下した要因は、連邦教育省、高等教育機関、民間金融機関等、が貸与者に対してきめ細かなカウンセリングを行い、様々な返還方法を選択できることを周知した成果であるとしている(USDE, 2004b)。

図 3-2-12 連邦学生ローンの機関不履行率(cohort default rate) の推移



5-2 政府アカウントビリティー局によるハイリスク指定の解除

1998 年の高等教育法修正では、連邦教育省の学生援助事業全体を統括する PBO(performance-based organization)として FSA(Federal Student Aid)が設置された。本組織は主として学生・保護者へのサービス改善、事務経費削減、社会に対する説明責任、柔軟なプログラムの提供、情報システムの統合等が目的とされており、5 年間の戦略的計画を掲げ、連邦議会に対して年次報告書を提出することが義務づけられている。FSA の設置により業務・サービスの見直しや情報システムの統合化が進み、現在、学生ローン事業の改善が図られている。

2005 年には、政府アカウントビリティー局(U.S. Government Accountability Office, GAO, 旧・会計検査院)が作成するハイリスク領域指定リスト(前回 2003 年 25 領域)から連邦学生援助プログラムはようやく削除された。1990 年に指定を受けてからこれまでは債務不履行率の高さ、学生援助プログラムの濫用、情報システムの不統一、不十分な財務管理、内部統制の弱さ等が繰り返し指摘さ

れてきた。しかし、先にもみてきたように、債務不履行を減少させるための機関不履行率の導入、ア krediteーションの強化、FDSL の導入による補助コストの削減、FDSL と既存の FFEL の市場競争によるプログラムの質向上等が進み、一定の評価を受けている。

5-3 連邦議会における FDSL 擁護派と FFEL 擁護派の攻防

第 109 連邦議会(2005-2006)第 1 会期では、2005 年 3 月 17 日、上院と下院の超党派の議員で作るグループから FDSL の拡大を求める法案が提出された。下院では法案 H.R.1425 が Thomas E. Petri 議員(共和党、ウィスコンシン州選出)と George Miller 議員(民主党、カリフォルニア州選出)から提出され、さらに、4 月 11 日には上院で法案 S.754 が Edward M. Kennedy 議員(民主党、マサチューセッツ州選出)と Gordon H. Smith 議員(共和党、オレゴン州選出)から提出された。これらの法案は「2005 年学生援助報償法」(The Student Aid Reward Act of 2005, 略称 STAR Act)と呼ばれるものである¹²。本法案は 1965 年高等教育法タイトル を改正し、FFEL と FDSL のうち費用効果に優れた方の利用を選択した高等教育機関に対して学生援助報償金(Student Aid Reward Payment)としてペル給費奨学金を加算する学生援助報償プログラム(Student Aid Reward (SAR) Program)を実施することを提案したものである。本法案提出議員は政府アカウントビリティ局(GAO)、行政管理予算局(Office of Management and Budget, OMB)、議会予算局(the Congressional Budget Office, CBO)などの試算から FDSL の方がプログラムの運営にかかるコストが低いことを提案の根拠としており、FDSL 選択によって節減できた補助金を低所得層学生へのペル給費奨学金に充てることを要求している。本法が実現すればペル給費奨学金の上限額は試算では 4,050 ドルから 5,050 ドルへ 1,000 ドル引き上げられることになる¹³。

これに対して共和党の関係議員からは反対意見が出されている。例えば、当時の下院教育労働委員長であった John A. Boehner 議員(共和党、オハイオ州選出)からは「政府の公式データによれば約 80%のアメリカの高等教育機関は自発的に連邦が管理する民間センターの直接ローンを選択しており、クリントン大統領が創設して以来 500 校以上が直接ローンプログラムの利用をやめている」「アメリカの高等教育機関を直接ローンプログラムに参加させるために税金を使うのは非常にまずい考えだと思う」と述べている¹⁴。

また、GAO や CBO の試算そのものを信頼できないという意見もある。例えばプライスウォーターハウスクーパーズ(PricewaterhouseCoopers)誌は 100 ドルを貸与するのにかかるコストを比較すると FFEL の方が FDSL よりも 11 ドルも高いという GAO の試算について、GAO が金利計算、FFEL 関係機関が収める税金、管理経費の計算を誤っていると指摘している¹⁵。ただし本誌は金融機関がバックについており、FDSL 擁護派からは懐疑的な見方がされている。

現在、第 110 連邦議会(2007-2008)第 1 会期では「2007 年学生援助報償法」(The Student Aid Reward Act of 2007, 略称 STAR Act)が審議されている。本法案は第 109 連邦議会に提出された上記法案が再提出されたものである。2007 年 2 月 13 日、下院では George Miller 議員と Thomas E. Petri 議員から法案 H.R.1010 が提出され、下院教育労働委員会に付託された。また、上院でも同日 Edward M. Kennedy 議員らによって法案 S.572 が提出され、上院保健教育労働年金委員会に付託された。2007

年3月、下院では2008年度予算案が作成されたが、この中で教育労働委員会は赤字解消に向けて今後5年間にわたり7,500万ドルを節減することが求められている。予算案ではどのように節減を行うのかは述べられていないが、下院教育労働委員会の現委員長であるGeorge Miller議員は民主党がFFELの補助金を削減し、赤字解消に向けたプランを持っていることを明らかにしている¹⁶。共和党側はこの予算案の通過によって学生援助報償法が成立することを危惧していると言われる。ただし、予算案は上院との調整の中で修正される可能性がある。2008会計年度は2007年10月1日よりスタートする。

6. まとめ

本稿では、アメリカにおける連邦学生ローン事業における債務保証制度と直接貸与制度の併存と課題を取り上げ、1)債務保証制度(FFEL)がなぜ1993年の学生ローン改革法で連邦政府の直接貸与制度(FDSL)と併存することになったのか、2)両制度の市場化は貸与者や納税者にどのようなメリットやデメリットをもたらしているのか、3)近年の政策動向、の3点を見てきた。債務保証制度は1965年の創設以降、連邦政府による様々な保護策によって制度を拡大し、多くの貸与者を獲得してきた。しかし、制度の肥大化に伴い債務不履行に陥る貸与者が増大し、さらに、巨大な学生ローン産業への莫大な補助金の支出は政府にとって大きな負担となってきた。債務不履行を減少させるため、連邦教育省は高等教育機関ごとに過去2年間の債務不履行率を計算する「機関不履行率」を採用し、不履行率の高い機関の制度参加資格を停止するなど、様々な措置を講じてきた。さらに、1993年にはクリントン政権下において連邦教育省による直接貸与制度が創設され、債務保証制度を直接貸与制度に徐々に切り替える選択が行われた。しかし、FFEL関係者からの強い反発によって両制度は併存し続け、市場競争によるFFELのサービスの質向上、FDSLを管理する連邦教育省の管理能力の問題、民間金融機関と高等教育機関の間の緊密な関係などの様々な理由から、現在もなお約8割の機関がFFELを利用している。

近年、機関不履行率が約5%にまで減少し、FDSLの導入による補助コストの削減やFDSLとFFELの市場競争によるプログラムの質向上等が進み、連邦学生ローン事業は1990年にGAOから受けたハイリスク指定をようやく解除された。しかし、巨額の補助金を学生ローン産業に対して配分している債務保証制度に疑問を持つ連邦議員からは、FDSLの拡充を目指して「学生援助報償法案」が提出されている。このように、十数年にわたる両制度の攻防は現在もなお継続している。

<参考文献>

- American Council on Education (2003) *2003 Status Report on the Federal Education Loan Programs.*
- American Council on Education (2005) *What Every Student Should Know About Federal Aid.*
- College Board (2005) *Trends in Student Aid.*
- Hearn, J.C. and Holdsworth J. M (2004) "Federal Student Aid: The Shift from Grants to Loans," St. John, E.P. and Parsons, M.D. (eds.) *Public Funding of Higher Education: Changing*

- Contexts and New Rationales*, The Johns Hopkins University Press, pp.40-59.
- Internal Revenue Service (2006) *Tax Benefits for Education*.
- Macro International Inc. (1995) *Evaluation of the Federal Direct Loan Program: Survey of First-Year Direct Loan Institutions*, U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1997 a) *Direct Loan Evaluation. A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1995-96*. U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1997 b) *Evaluation of the Federal Direct Loan Program: A Survey of Direct Loan Program and Federal Family Education Loan Program Borrowers*, U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1998) *Direct Loan Evaluation. Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1996-97*. U.S. Department of Education.
- Macro International Inc. (1999) *Evaluation of the Federal Direct Loan Program: A Survey of Institutions Participating in the Federal Direct Loan and Federal Family Education Loan Programs: Academic Year 1997-98*. U.S. Department of Education.
- Mumper, M. (1996) *Removing College Price Barriers: What Government Has Done and Why It Hasn't Worked*, SUNY Press.
- Mumper, M. (1999) "The Student Aid Industry," King, J.E. (ed.) *Financing College Education*, The American Council on Education and The Oryx press, pp.64-77.
- National Council of Higher Education Loan Programs (2005) *Common Manual: Unified Student Loan Policy*.
- U.S. Department of Education (1999) *Direct Loans School Guide*.
- U.S. Department of Education (2001) *Cohort Default Rate Guide*.
- U.S. Department of Education (2004a) *Annual Performance Report Fiscal Year 2004*.
- U.S. Department of Education (2004b) *Federal Student Aid (FSA) Five-Year Strategic Plan FY 2004-2008*.
- U.S. Department of Education (2006) *the Student Guide: Financial Aid from the U.S. Department of Education 2007-2008*.
- U.S. General Accounting Office (2003) *Direct Student Loan Program: Management Actions Could Enhance Customer Service*, GAO-04-107.
- U.S. Government Accountability Office (2005a) *Federal Student Loans; Challenges in Estimating Federal Subsidy Costs*, GAO-05-874.
- U.S. Government Accountability Office (2005b) *High-Risk Series: An Update*, GAO-05-207.
- 犬塚典子 (2006) 『アメリカ連邦政府による大学生経済支援政策』 東信堂。
- 小林雅之 (2001) 「アメリカの大学における授業料と奨学金の動向(1)」 民主教育協会編 『IDE 現代

- の高等教育』No.433, 71-77 頁。
- 小林雅之 (2002a)「アメリカの大学における授業料と奨学金の動向(2)」民主教育協会編『IDE 現代の高等教育』No.435, 68-73 頁。
- 小林雅之 (2002b)「アメリカの大学における授業料と奨学金の動向(3)」民主教育協会編『IDE 現代の高等教育』No.433, 71-77 頁。
- 小林雅之, 濱中義隆, 島一則(2002c)『学生援助制度の日米比較』文教協会平成 13 年度研究助成報告書。
- 日永龍彦 (2003)「1990 年代アメリカ合衆国における高等教育法の修正とアクレディテーション」中留武昭・論文編集委員会編著『21 世紀の学校改善・ストラテジーの再構築 中留武昭教授退官記念論文集』第一法規出版, 430-445 頁。
- 深堀聰子 (2005)「アメリカの大学奨学金事情」民主教育協会編『IDE 現代の高等教育』No.474, 57-62 頁。
- 吉田香奈 (1995)「アメリカ合衆国における学生援助政策の研究・1965 年高等教育法制定過程に注目して・」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第 41 巻第 1 部, 140-145 頁。
- 吉田香奈 (1996)「アメリカ合衆国における連邦学生援助政策・連邦学生ローンプログラムの改革を中心に・」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第 18 号, 13-23 頁。
- 吉田香奈 (1997)「アメリカ合衆国における学生援助政策の動向・1990 年代の改革と問題点・」アメリカ教育学会『アメリカ教育学会紀要』第 8 号, 13-20 頁。
- 吉田香奈 (1997)「連邦学生ローンプログラムに関する研究・スタッフード・ローンの返還不履行問題に注目して・」『広島大学教育学部紀要』第一部(教育学)第 46 号, 221-228 頁。
- 吉田香奈 (2002)「アメリカ合衆国における学生援助政策・費用負担構造と政策モデルの検討・」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第 32 集, 73-86 頁。
- 吉田香奈 (2006)「アメリカにおける連邦奨学金事業の動向」日本学生支援機構政策研究会発表資料 (2006 年 2 月 24 日, 於・日本学生支援機構)

<注>

- ¹ これについては犬塚(2006)が歴史的な視点から詳しくまとめている。特に退役軍人省による退役軍人給付金(GI ビル)政策, 国防総省の実施する ROTC および ROTC スカラシップの発展の部分は興味深い。
- ² 1990 年代後半の大きな改革の一つは教育に関する税制上の優遇措置が開始されたことである。連邦議会では 1997 年に納税者救済法(The Taxpayer Relief Act of 1997, P.L.105-34)が可決され, 各種の優遇措置が実施された。カレッジボードの試算では連邦教育減税は 2004-05 年度には約 80 億ドル(学生援助全体の 6.2%)を占め, 今後も増えることが予想されている。このような優遇措置は中間所得層向けに実施されているものであり, 低所得層の家庭にとってはメリットが少ない。ただし, 内国歳入庁が管轄する事業であるため, 連邦教育省の実施する学生援助の財源を奪うものではないという意見もある。例えば, American Council on Education(ACE)の Center for Policy Analysis の Director である Jacqueline E. King 氏によれば, ACE が当時連邦教育減税の導入を支持した理由を, 教育減税は他の減税との関係で議論され, ペル給費奨学金と競合しないため

あったという (King 氏へのインタビューより, 2006 年 2 月)。

- ³ なお, この導入はブッシュ政権と連邦議会の共和党議員が中心となって進められた。審議の段階では成績基準を導入すべきではないという反対意見もあった(The Chronicle of Higher Education, “Key Student-Aid Changes Made by Congress,” 2006 年 7 月 7 付)
- ⁴ National Council of Higher Education Loan Programs(2005) chapter7 p.5。
- ⁵ 前掲書。市中金利が下がった場合は学生にデメリットをもたらす危険性から変動金利制を維持する論もあった。
- ⁶ サリーメイ(Student Loan Marketing Association, Sallie Mae)は 1972 年に連邦政府によって創設された。学生ローンの流通市場(secondary market)として大きな機能を果たしてきたが, 次第に事業を拡大し, 学生ローンの貸付, 回収, コンサルティング業務等を行う総合事業体へと成長した。1997 年に民営化に着手し, 2004 年に完全に民営化された。現在は非連邦学生ローンの融資や教育貯蓄口座(college savings accounts)の運営も行っている。
- ⁷ National Council of Higher Education Loan Programs(2005) chapter3 p.9。より経済的必要度の高い Stafford ローンの貸与学生に対して認められる。ただし, 同一州内や大学内では同額に設定しなければならない。
- ⁸ National Association of Student Financial Aid Administrators(NASFAA) の Kenneth Redd 氏へのインタビュー調査による (2006 年 2 月)。NASFAA は学生援助の専門職団体であり, ワシントン D.C.を拠点に活動を行っている。
- ⁹ 学生・保護者調査は, 全米学生ローンデータシステム(National Student Loan Data System, NSLDS)のデータに基づき 1994 年 7 月 1 日 ~ 1995 年 6 月 30 日の間に FDSL または FFEL を貸与した 5220 名に対して実施された。調査期間は 1995 年 11 月 ~ 1996 年 3 月。調査方法は電話調査。3623 名より回答が寄せられている (回答率 73.1%)。
- ¹⁰ 機関調査では, FFEL, FDSL それぞれの利用大学に対して事業に対する総合満足度, プログラムの運営, 連邦政府・レンダー・保証機関・回収機関からのサポート・サービス等への満足度について尋ねている。1999 年調査(1997-98 年度)は有効回答 2256 校(回収率 86%)であり, うち FFEL1650 校, FDSL606 校から回答が寄せられている。
- ¹¹ NASFAA, ACE への訪問調査より。
- ¹² H.R.1425 は本タイトル名「To ensure that the Federal student loans are delivered as efficiently as possible, so that there is more grant aid for students」, S.754 は本タイトル名「A bill to ensure that the Federal student loans are delivered as efficiently as possible, so that there is more grant aid for students.」である。どちらもショートタイトルは Student Aid Reward Act of 2005。法案提出後, 下院では教育労働委員会(the Committee on Education and the Workforce), 上院では保健教育労働年金委員会(the Committee on Health, Education, Labor, and Pensions)へ付託された。なお, 法案は連邦議会図書館データベース Thomas で読むことができる(<http://thomas.loc.gov>)。
- ¹³ The Chronicle of Higher Education, “Bipartisan Bill Would Reward Colleges That Take Part in Federal Direct-Lending Program,” 2005 年 3 月 16 日付。
- ¹⁴ 前掲書。
- ¹⁵ The Chronicle of Higher Education, “Report Backed by Student-Loan Industry Challenges the Notion That Direct Lending Saves Money,” 2005 年 3 月 3 日付。
- ¹⁶ The Chronicle of Higher Education, “House Republican Fear Democrats Will Use Deficit-Cutting Measure to Advance Direct Lending,” 2007 年 3 月 30 日付。

第 4 章 イギリス

第 1 節 イングランドにおける奨学金制度

芝田 政之(国立大学財務・経営センター)

1. はじめに

この度、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 2006 年 3 月 25 日から 31 日まで英国を訪問し、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）、機会均等局（Office for Fair Access）などの関係者にインタビューを行った。

なお、LSE では、奨学金政策について積極的に提言している Prof. Nicholas Barr にも面談を申し入れたが、あいにく海外出張中であったため、以下の報告では同氏の著書を参照している。

LSBU では、奨学金や学生生活費に関する実証的な研究を行っている Prof. Claire Callender にインタビューすることができた。

各面談の取り付けに当たっては、在英国大使館の岡本任弘書記官、同 Susan Meehan 職員の協力を得た。また、出張準備に当たっては、国立大学財務・経営センターの高梨史子職員に支援して頂いた。感謝の意を記しておきたい。

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（Further and Higher Education Act）が制定され旧ポリテクニ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が進められた。

このような高等教育機関及び学生数の拡大は、必然的に高等教育財政の在り方について再検討を求めることとなった。今回調査を行った奨学金制度及びそれと密接な関係を有する授業料制度についても、このような文脈の中で理解することが必要である。

2. 2006 / 7 年度からの新授業料・奨学金制度¹

2006 年秋に始まる 2006 / 7 年度から、新しい授業料と奨学金制度が導入されることとなっている。なお、教育技能省の担当官の話では、新制度に関するレビューが 2009 年に議会に対してなされることとなっているが、2010 年までは新制度が変更されずに実施される予定である。

2-1 授業料

まず、授業料については、英国および EU 市民の学士課程段階での教育に対しては、現行では年間一律 1,200 ポンド²となっている。この授業料については、現行では事前に支払うこととなっているが、家計の所得基準に応じて減免措置がなされているため、約 3 分の 1 の学生が

全額免除，全額負担の学生は，約 3 分の 1 にとどまっている。今後は，大学・コースごとに 0 から 3,000 ポンドの間で大学が自由に設定できるとされている。

新学費制度の初年度に当たる 2006 / 7 年の学費設定については，教育技能省から聞いたところでは，知名度の低い大学，地元学生・低所得層の学生の比率が高い大学では若干低めに設定するケースがあったものの，全体としてはそれほど差がなく，90%以上の大学が実際には上限の 3,000 ポンドに設定している。なお，全平均では 2,910 ポンドとなっている。

この上限 3,000 ポンドについては，インフレ率は増額できるものの，実質額としては，2010 年までは据え置かれることとされている。今後は，減免措置はなくなるが，授業料の支払いは卒業後となり，所得に応じて所得の一定割合を税金とともに控除する形で返還する仕組みが導入される。修学時の授業料相当分については，スチューデント・ローンズ・カンパニーが直接大学に資金を交付することとされている。これにより，学生が事前に授業料を支払う必要はなくなり，親の負担は軽減され，親から学生自身への負担のシフトが図られている。また，この制度により，後に述べるように低所得者層の高等教育参加率が向上することも期待されている。

授業料の返還については，所得が年間 15,000 ポンドを超えた段階で超過分(所得額 15,000)の 9%が毎年返還されることとなっている。ただし，卒業後 25 年間で債務は消滅することとされている。

なお，利率については，インフレ率見合いで実質利率は 0%であり，政府が利子補給することとなっている。

表 4-1-1 授業料の制度変更³

	現行制度の概要 (既存学生に適用)	2006 / 7 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 ・ 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	・ 家計の諸控除後所得基準により減免 ~ 22,560 ポンド : 全額免除 22,560 ~ 33,532 ポンド : 一部免除 33,532 ポンド ~ : 減免無し (全額免除，全額負担がそれぞれ学生数	・ 減免措置はなし ・ 卒業後，25 年で債務消滅

	にして約 3 分の 1 ずつ)	
--	-----------------	--

2-2 奨学金

授業料を上限 3000 ポンド内で自由化することにより、低所得者層の高等教育への参加率低下が危惧されたため、各種奨学金プログラムが用意されている。

奨学金は、大きく分けると給付制奨学金と貸与制奨学金である。

給付制奨学金

イングランドには、従前、充実した給付制奨学金制度⁴があったが、1998/9 年度以降全面的に貸与奨学金に転換された経緯がある。その後、政策転換が行われ 2004/5 年度入学生から現行の給付制奨学金が復活した。

現行の給付制奨学金は、最高年額 1,000 ポンドで、家計所得基準によって減額される仕組みになっている。今後、2006/7 年度の入学生から、授業料の自由設定制度が導入されることに伴い、この給付制奨学金制度の最高額を大幅に引き上げて 2,700 ポンドとすることになっている。この 2,700 ポンドは、英国政府が 2003 年 1 月に発表した高等教育白書「高等教育の将来(The Future of Higher Education)」の段階では、授業料減免部分が 1,200 ポンド、生活費充当給付制奨学金が 1,000 ポンドとされていたものが、その後の審議過程で全額生活費充当の給付制奨学金とされたものである。

表 4-1-2 給付制奨学金の制度変更

	現行制度の概要 ⁵ (既在学生に適用)	2006/7 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	・ 2,700 ポンド
家計所得基準	・ ~ 15,970 ポンド : 全額給付 15,971 ~ 21,954 ポンド : 一部給付 21,955 ポンド ~ : 給付無し	・ ~ 17,500 ポンド : 全額給付 17,500 ~ 37,425 ポンド : 一部給付 37,425 ポンド ~ : 給付無し

貸与制奨学金

イングランドの貸与制奨学金制度は、1990 年 4 月の教育法 (Education(Student Loans)Act 1990) で成立し、1990/1 年度から貸与が開始された。それまでの給付制奨学金は、1990 年の支給水準に凍結され徐々に貸与制奨学金部分の比率を上げていくこととされた。なお、この時点での返還方式は、日本と同じ元利均等返還ローン (Mortgage Style Loans : 抵当型ローンと訳されることもある。) であった。

その後、1998年の教育・高等教育法(Teaching and Higher Education Act)により、教育の直接の受益者負担を拡大する方向で、事前払いの授業料の導入とともに給付制奨学金が貸与制に完全に転換されることとなった。また、この際、貸与制奨学金の返還方式について、従来の元利均等返還方式からオーストラリアがすでに採用していた所得連動返還方式に切り替えられたため、貸与制奨学金は所得連動返還型ローン(Income Contingent Loans)と呼ばれている。

2006/7年度以降の所得連動返還型ローンについては、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。

貸与制奨学金についても、低所得者層により手厚く貸与できるように貸与限度額の75%までは審査無しで誰でも借り入れ可能であるが、残りの25%については家計所得基準によって貸与額を制限することとなっている。

また、この度の一連の制度改正において、貸与額も大幅な増額をみている。⁶

表 4-1-3 貸与制奨学金の貸与額変更

	現行制度の貸与限度額 ⁷ (2005/6年度)	2006/7年度貸与限度額
通年の場合		
ロンドン 自宅外	5,175 ポンド	6,170 ポンド
ロンドン以外 自宅外	4,195 ポンド	4,405 ポンド
自宅通学	3,320 ポンド	3,415 ポンド
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

給付制奨学金と貸与制奨学金の併給の場合の限度額

この度の制度改正においては、給付制奨学金については、完全に家計所得基準テストが適用され、貸与制奨学金については貸与限度額の25%部分について同テストが適用される。また、給付制奨学金の受給対象者については、受給額に応じて貸与制奨学金の貸与限度額を減額するという込み入った仕組みが導入されている。さらに、家計所得基準に関しても、所得から両親の年金保険料や子供に係る一律経費を控除した「家計控除後所得」を用いているため、仕組みが一層複雑化している。

教育技能省の担当官が用意していた資料を一例として以下に掲げる。

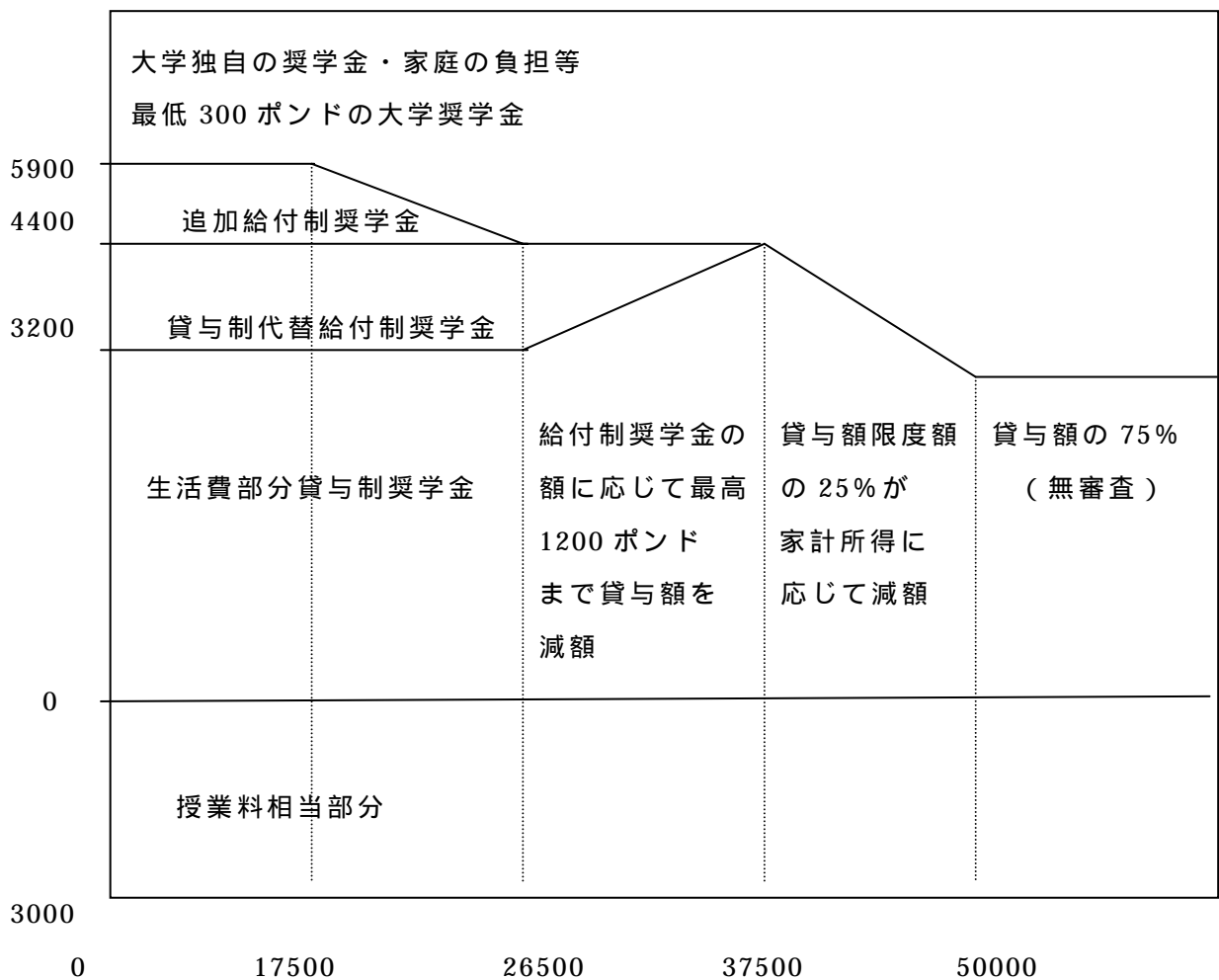
なお、複雑化した制度については、大学側の関係者や Prof. Barr, Prof. Callender も大変わかりにくくなっていると批判している。特に Prof. Callender は、給付制奨学金の部分支給者について、その分だけ貸与制奨学金の限度額を減額するやり方は、必要以上に複雑な仕組みであると批判していた。

このような点については、教育技能省も認識しており、担当官は、将来的には学生側がオン

ラインで必要な情報を入力することによって給付制奨学金，貸与制奨学金の限度額が計算できるようなシステムの開発を考えたいとしていた。

表 4-1-4 給付制奨学金と貸与制奨学金の組合せ

控除後所得 ポンド	~ 17,500	17,500 ~ 37,500	37,500	38,000 ~ 50,000	50,000 ~
	給付制・貸与 制とも全額	給付制・貸与制とも 一部	給付制無し 貸与制全額	貸与制家計 基準適用	貸与制 75%ま で



(家計所得：概数)

(出所) 教育技能賞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 3000 ポンドの場合を想定。

3. 新授業料・奨学金制度をめぐる主な論点

3-1 授業料の増額に伴う新たな収入

大学等の増収額

英国大学等の収入構造を見ると、2002/3年度における総収入は、127億ポンド⁸となっている。先述の高等教育白書「高等教育の将来(The Future of Higher Education)」においては、学生の授業料収入を4億5,000万ポンド⁹、低所得者のための授業料減免分(政府負担)を4億ポンド以上¹⁰としており、それぞれ、およそ総収入の3.5%、3.0%程度とみられる。

この度の授業料の自由設定制度の導入に伴い、多くの大学が最高限度額の3,000ポンドに授業料を設定したこともあり、2006/7年度の追加収入は5億2,000万ポンド、2008/9年度では15億5,000万ポンドにのぼるとみられている。¹¹ 2004/5年度におけるイングランドの大学の総収入額は148億ポンドであり、授業料追加収入は、大学等の収入の1割程度(15.5/148億ポンド)の増収をもたらすものとみられる。なお、後にも述べるように、政府は、この増収額のうち一定割合が大学独自の奨学金や低所得者層の子供たちのための大学進学への動機付けプログラムなどに充てられるよう、あらたな施策を導入している。

高等教育白書「高等教育の将来(The Future of Higher Education)」の論点

2003年の高等教育白書においては、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が、高等教育人口が拡大する中で教育研究水準を維持するためには政府支出だけでは十分でなく授業料による増収を図るべきであるという意図が随所に見られる。¹²

この点に関しては、前述のように、大学は概算でこれまでの総収入の約1割の追加収入を得ることになると見られ、後に述べる教育の機会均等確保のための追加支出を差し引いても当面、相当規模の追加財源を確保したと言える。

なお、この度のインタビューにおいて、授業料による追加財源確保によって、政府が高等教育への公的支出、特に財政カウンスル(Funding Council)の交付金を減額するのではないかという懸念を大学関係者は指摘している。しかし、この点については、機会均等事務局(Office for Fair Access)のSir Martin Harris 事務局長も指摘していたように、そのような懸念は常にあるが、政府側は減額を行わない旨議会で表明しており、政治的にも当面はそのような行動はとりにくいものと見られる。

同白書においては、「1997年にデアリング卿によって、学生側が学費に貢献することの正当性が原理・原則として確立されている」としたうえで、大学側の方から、教育費に対する学生側の貢献分を増やすことについて検討を要請してきたと述べている。¹³ また、同白書では、学生側の貢献を正当化する論拠として、高等教育を受けた者の所得が、そうでない者に比べて約50%高いことを紹介している。さらに、コース別に異なる授業料を設定することについては、学位によって所得額が異なることを指摘している。

また、これに加えて、このような授業料の大学やコースごとの多様化をめざしたシステムは、

学生の選択を通じて、教育の質の向上につながると主張している。¹⁴ しかし、この点については、90%以上の大学がコースに関わらず限度額の3,000ポンドに授業料を設定したため、思惑がはずれたかたちになっている。たとえば、LSEでも全コースについて授業料を3,000ポンドに設定しており、担当官の話では、すべてのコースで同等の質の教育を提供していることを明確にするために差をつけなかったということであった。

3-2 授業料の所得連動返還

今回の改正では、授業料の大幅な値上げを伴うことから、教育の機会均等が一層脅かされる可能性があることが大きな争点であった。労働党は、2001年の総選挙で2010年までに35才以下の若者の50%に高等教育機会を提供するという政策目標を掲げており、教育の機会均等確保のための施策がパッケージで提示されることとなった。その一つが、授業料の所得連動返還型の後払い方式である。

貸与制奨学金については、既に1998/9年度入学生から所得連動返還型ローン制度が適用されていた。すなわち、貸与された奨学金について、卒業後所得が一定額に達した後に一定率¹⁵で税金と一緒に徴収するシステムである。この度の制度改革では、同様のシステムを授業料についても適用することとなった。返還開始の基準所得は従来10,000ポンドから15,000ポンドに引き上げられ、貸与奨学金と同様に25年で債務が消滅する仕組みも取り入れられた。また、政府が利子補給を行い、実質利率を0%とし、名目利率はインフレ率相当分とされた。元利均等返還型と比べた今回導入の所得連動返還型の利点は、税金と一緒に徴収されるため、回収コストが低く抑えられること、所得が基準額を超えた超過分の一定率が徴収されるため、大学卒業後の比較的若い年代や経済的に困難な状況下では自動的に返還額が軽減されることなどである。このように、この制度は、学生が負債を抱えることに対する恐怖心を軽減できる仕組みを内包していると言える。

このような制度は、高等教育白書「高等教育の将来(The Future of Higher Education)」においても「卒業生の貢献(Graduate Contribution)」¹⁶と表現しており、本来単純なローンとは区別されるべき概念であったように考えられる。しかし、不幸なことに同白書の同じ節で「返還(repayment)」という表現が使われており、政府側に十分な戦術的配慮が欠けていたのではないかと考えられる。

この点について、学界にあって熱心に新制度の導入を訴えていた London School of Economics の Prof. Barr は、その著書「高等教育財政(Financing Higher Education)」(2004年)において「大臣たちは負債について語るのを止めにして、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、

- ・負債ではなく源泉徴収であること
- ・学生は無料で高等教育を受けられること—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。¹⁷

しかし、実際の政府の広報は成功したとは言い難く、教育技能省でインタビューに応じた担当官も機会均等の確保において負債への恐怖を取り除くことが今後の課題であるとしている。なお、同担当官によれば、現行制度の下では、卒業時の負債額は平均 9,700 ポンドであるのが、新制度下では 15,000 ポンド¹⁸ となり返還には平均 13 年程度を要すると見られている。SLC の担当官の話では、大学卒業生の生涯所得は中等教育修了者の所得に比べて約 14 万ポンド多く、統計的推計では、この程度の負債の返還には特段の問題は生じないと見られている。

Prof. Barr は、様々な著書で、低所得者層における十分な情報の欠如の問題を鋭く指摘している。すなわち、低所得者層ほど、高等教育のもたらす所得の増加など便益に対する情報が不足しており負債を避けようとする傾向がより強く、これが故に高等教育機会を逃すことになると考えられる。このような観点からすると、所得連動返還方式が多額な負債への恐怖心を取り除く仕組みを内包しているにもかかわらず、現在のところそのメリットを十分に活かし切れていないのではないかと考えられる。

3-3 利子補給金等の意義

この度の制度改正により、授業料は政府が事前に立て替え払いを行い、学生は卒業後実質利率 0% で所得が一定額を超えた時点から返還していくこととなっている。したがって、政府側は公財政でこの間の実質利率分を利子補給していくこととなる。この仕組みは 1998/9 年度に導入された所得連動返還型ローンでも同様である。また、いずれも債務は 25 年経過や返還者の死亡などで消滅することとなっている。

このため、政府としては、後に述べるスチューデント・ローンズ・カンパニーの運営経費以外にも、利子補給金や債権の償却経費を負担することになる。具体的な負担額は、教育技能省の資料によると下表のとおりである。なお、同省では、貸与制奨学金の関係経費は貸与額額面価値の 21%、授業料関係経費は同じく 33% と見積もっている。

Prof. Barr は、前出の著書で、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中所得層をより利することとなるので、政策的に誤りであり、有利子にして捻出できる財源でより充実した低所得者層向け給付制奨学金を実施するなどした方がよい、また、貸与制奨学金の限度額の 25% 分に係る家計基準テストを廃止し制度を簡素化して事務経費を節減すべきであるとの論を展開している。

表 4-1-5 所得連動返還型ローン及び授業料ローンの総額と関係経費（ポンド）

	貸与制奨学金・ 授業料ローン総額 〔イングランド〕 〔ウェールズ〕	貸与制奨学金 関係経費 〔イングランド〕 〔ウェールズ〕	貸与制奨学金 関係経費 〔イングランドのみ〕	授業料関係経費 〔イングランドのみ〕
2003 / 4	23 億 9900 万（実績）	7 億 4500 万		
2004 / 5	24 億 7400 万（実績）	7 億 5500 万		
2005 / 6	26 億 7900 万	5 億 9800 万		
2006 / 7	32 億 9000 万		5 億 7200 万	1 億 4100 万
2007 / 8	40 億 5000 万		5 億 7600 万	3 億 4900 万

（注）関係経費の内訳は、低所得・死亡などによる債権償却分の現在額面価値及び利子補給金の現在価値の合計額である。

4. 教育の機会均等の確保

この度の制度改革において、教育の機会均等確保は大きな論点であった。授業料について、所得連動返還方式を採用し、言わば後払いにしたのもその一つの方策であった。これ以外の施策パッケージには、(1) 給付制奨学金の復活と貸与制奨学金の貸与限度額の増額、(2) 大学独自の奨学金の提供、(3) 各大学が策定する「入学機会確保のための計画」(Access Agreement) の機会均等事務局(Office for Fair Access)による承認の仕組みがある。

4-1 給付制奨学金の復活と貸与制奨学金の増額

先に述べたように、従前実施されていた給付制奨学金は、1998 / 9 年度より完全に貸与制奨学金に転換されることになっていたが、この度の制度改革に先立ち、2004 / 5 年度入学者から復活されていた。また、給付額も現行の最高 1,000 ポンドが 2,700 ポンドに大幅に引き上げられることとなっている。

Prof. Barr は、この点について、前述のとおり、低所得者層ほど高等教育がもたらす便益に関する情報が不足しており、負債を避けようとする傾向が強いので、このような者に対する機会均等確保のためには、十分高額な給与制奨学金が必要不可欠であるとしている。

また、貸与制奨学金についても、所得連動返還方式の下では、各年当たりの返還額は貸与額とは関係なく、返還期間が伸びるだけなのであるから、生活費をカバーするに十分な額を貸与すべきであると主張している。

これらの点については、この度の制度改革では、ほぼ同教授の主張するとおりになったと言ってよい。¹⁹ 今後、これらの制度が機会均等確保においてどのような役割を果たすか、実証的な研究が待たれる。

4-2 大学独自の奨学金²⁰の提供

この度の制度改革において、英国政府は、1200ポンドを超えて3000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。

機会均等事務局のSir Martin局長は、いわゆるエリート大学の場合には多くの中間階級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の懸念があったことを指摘していた。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と言及していた。この背景には、学生が集まらなると、財政カウンスルからの交付金が減額するという事情がある。

なお、この関連で学生生活費等に関する実証的な研究を行っているLondon South Bank UniversityのProf. C. Callenderは、負債に対する認識において階級間ギャップが明らかに存在し、ことに負債に対する恐怖心が強いのは少数派人種に属する人々であるとの研究成果を調査団に紹介した。

4-3 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

1200ポンドを超えて3000ポンドまでの授業料を設定する大学は、「入学機会確保のための計画」(Access Agreement)を策定して、機会均等事務局(Office For Fair Access)の承認を得ることとされている。

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。その後、2007年2月に英国大学協会 Universities UK)が公表した報告書²¹によれば、大半の大学が授業料による追加収入の20~40%を機会均等のプログラムのために充当しており、平均すると29%であった。

また、同報告書では、大学独自の奨学金制度は次の6タイプに分類できるとしている。

- ・ 給付制奨学金の最高額(2,700ポンド)を受給できる者だけを対象として300ポンド以上の大学独自の奨学金を給与(2,700ポンド以下の者には給与無し)

全大学の約10%

- ・ 給付制奨学金を受給できる者全員を対象に、その額に応じて(比例方式)決定される大学独自の奨学金を給与

全大学の約1/3

- ・ 給付制奨学金を受給できる者全員を対象に、その額に応じて決定される大学独自の奨学金を給与(大学独自の奨学金の額の決定は比例方式ではなく階層方式)

全大学の約1/3

- ・ 給付制奨学金を受給できる者全員を対象に、一律一定額の大学独自の奨学金を給与

全大学の約10%

- ・ 3,000ポンドの授業料を払っている学生全員を対象に300~1,000ポンドの大学独自の奨学金を給与

(さらに、この中には家計所得基準テスト付きの給与奨学金を付加しているものなども)

6大学

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、財政カウンスルもそのために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、承認が財政カウンスル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。

5. 新授業料・奨学金制度導入が進学動向に与えた影響

今回の新授業料・奨学金制度の導入でもっとも注目すべき点の一つは、それが学生の進学動向にどのような影響を与えたかである。この点について、英国大学協会は、前出の報告書で次のように分析している。

英国の大学進学希望者の大半が利用する UCAS(Universities and Colleges Admission Services)経由による志願者数についてみると、2004/5 年度から 2005/6 年度にかけては 8.9% の増、2005/6 年度から 2006/7 年度にかけては 3.4% の減であった。これは、授業料引き上げ前に駆け込みで進学しようとした者があったためと考えられる。しかし、2004/5 年度から 2006/7 年度にかけての 2 年間については、5.2% の増となっており、この度の授業料の引き上げが進学動向にブレーキをかけることにはなっていない。これが、様々な奨学金制度などの手当によるものなのかどうかについては、人種・社会階層別の動向なども踏まえてさらに研究する必要がある。

大学間で、志願者数の動向と大学独自の学生支援プログラムの関連を分析してみると、その間には、ほとんど連関がないことがわかった。すなわち、充実した支援プログラムを用意した大学の志願者数が増加傾向を示したといった事実は認められなかった。

このように、今回の新制度の導入は、総体として大学への進学動向に大きな影響を与えていないように見受けられるが、十分なデータが得られていないこともあり、今後のさらなる研究が待たれる。

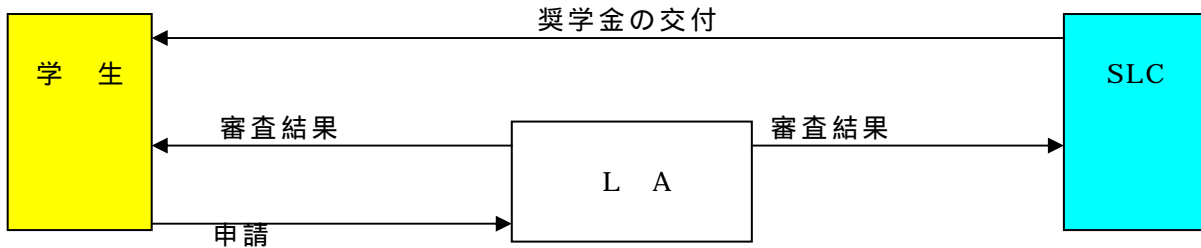
6. 奨学金事業等の運営体制

奨学金事業の運営体制については、2001 年 3 月に文部科学省調査企画課の篠原康正氏による詳細な報告(以下「篠原報告」という。)があり、この度の調査結果で同報告を大幅に変更する必要性は認められなかった。このため、以下では、同調査を補完する必要がある点のみ記述していく。

これまでに述べてきた、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。しかし、直接の窓口になるのはイングランド及びウエールズ全域に 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、家計所得基準によるテストを行うことである。その際、元の所得から各種控除を行う必要があるため、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

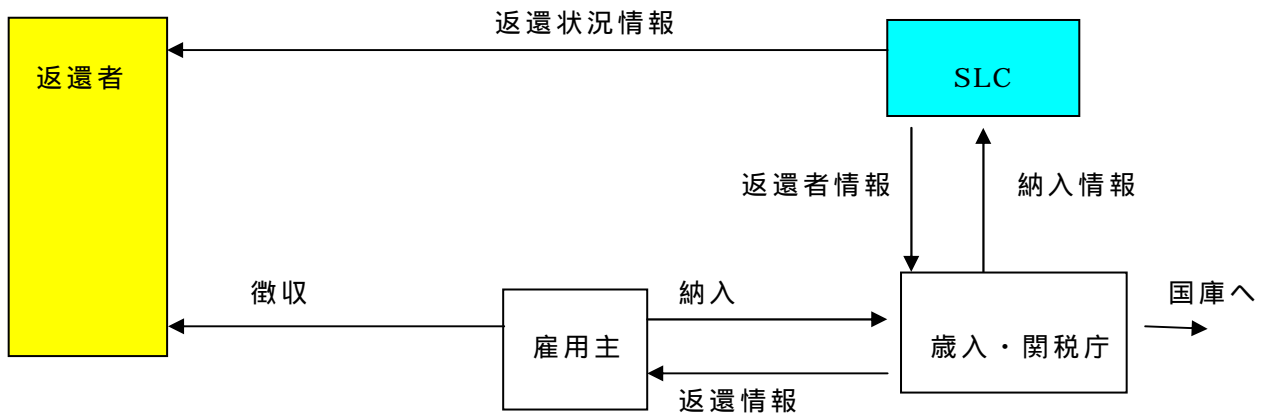
び貸与制奨学金を年3回に分けて学生の個人口座に振り込むこととなる。なお、事務の簡素化のため、SLCでは、これら172のLAすべてをネットワークで結び、奨学金関連情報の電子的なやりとりができるようにしている。なお、現在、一部地域では、学生がLAを介さずオンラインで直接SLCに申し込む方法も試行的に実施されているが、その割合は約1割にとどまっている。教育技能省の担当官の話では、今後全面的にSLC直轄運営に移行したいと考えているとのことであった。

図 4-1-1 奨学金の運営体制（給付）



次に返還については、授業料及び貸与制奨学金に関しては、所得連動返還型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。

図 4-1-2 授業料及び奨学金の返還体制



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。なお、雇用主に負担がかかることについて、雇用主側から不満の声はあがっていないのかという質問に対しては、SLCの当該責任者は定期的に関係

者の会合を持っているが、そのような声はなく、専ら事務処理面での改善要望が出るだけであるということであった。

内国歳入庁 (Inland Revenue)【HM Revenue and Customs の前身】の雇用者ガイド

内国歳入庁の役割

- ・貸与制奨学金の返還を要する従業員の有無を雇用者に知らせること。
- ・雇用者に事務処理に関する明確な指針を提供すること（計算表を含む）。
- ・返還開始のとき及び貸与制奨学金継続返還様式がないときに雇用者に知らせること。
- ・返還を中止するときに雇用者に知らせること。

雇用者の役割

- ・該当する従業員について、報酬の支払期間ごとに税金等とともに貸与制奨学金の返還金を徴収すること。
- ・徴収した金額を内国歳入庁に納入すること。
- ・年度末に内国歳入庁に徴収の詳細情報を提供すること。
- ・返還金額の算定を行うこと。
- ・従業員の受け取る支払い明細に貸与制奨学金の返還額を記録すること。
- ・その他の様式に返還額を記録すること。
- ・従業員が退職するときに該当様式において、当該従業員が要返還者であることを明確にしておくこと。

* 以下は、雇用者の役割ではない。

- ・従業員の中から要返還者を特定すること。
- ・従業員の貸与制奨学金に関する照会に回答すること（Student Loans Company に廻すこと）。

所得連動返還型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だが、具体的な事務処理では問題点もあることが今回のインタビューでわかった。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、過徴収が起きてしまうとのことであった。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ということだった。これらは、運営レベルでは、やっかいな問題のよ

うであり、インタビューにおいて SLC の財務・総務部長が「実際にはローンではなくて大学卒業生税なのに・・・」とぼやく一幕もあった。ローンを返還していると思うからこそ、返還額が気になるのであり、大学に行った者に課せられる一定率控除方式の後払い税金だと思えばいいのという気持ちであろう。

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、従来の元利均等型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。

7. 奨学金事業等の運営における主な論点

7-1 スチューデント・ローンズ・カンパニー (SLC) の組織体制

設置形態

篠原報告において詳述されているように、SLC は当初有限会社 The Student Loans Company Limited として創設された（1989 年）。その後、同年中に有力銀行が加盟する手形交換所加盟銀行の共同事業体に所有権が移り、さらに同じ年に政府が所有権を買い取り、貸与資金及び運営費を拠出する現体制に移っている。

なぜ、このように急速に政府が所有することになったのかについて、今回のインタビューに答えた SLC の担当者の説明は興味深かった。すなわち、当初、ローンの運営を民間会社が行うというのは自然な考え方だったが、貸与制奨学金に対する学生の強い反発に直面した銀行関係者が顧客を失うことを恐れて、関与を嫌い始めたため、政府が買い取るようになったということであった。手厚い給付制奨学金制度を有していた、英国ならではの経緯とも言える。

SLC は、その後、1996 年に政府機関 (Non Departmental Public Body) として扱われるようになり現在に至っている。

SLC の組織

SLC は、理事会の下、最高責任者 (Chief Executive) をトップに、財務・総務部、事業部、情報通信部の 3 部からなり、現在の職員数は 1000 名を超えている。

このうち、財務・総務部は財務・人事等の他、1990 年代後半に政府が民間企業に売却した元利均等型ローン債権について、当該企業との連携・調整を担当している。後に述べるように、債権売却後も民間企業からの委託を受けて SLC が返還金の回収業務に当たっているため、このような業務の担当課が置かれている。

また、事業部は、元利均等型ローン、所得連動返還型ローン、授業料相当額の交付、歳入・関税庁との連携等の業務を担当している。さらに、政府が行う制度改正に対応して事業の改善を図っていく業務も担当している。学生、卒業生からの照会対応、LA との連絡を行うのもこの部の仕事である。調査団が案内された事務所では、日本学生支援機構の奨学・返還事業担当

部さながら、多くのオペレーターがヘッドセット付きの電話で絶え間なくかかってくる電話に答えている光景が見られた。なお、天井には、職員の目に付くように電光掲示板が設置され、かかってきた電話のうち待機中の件数、対応可能なオペレーターの数などを表示する仕組みになっていた。この掲示板は、「War Board (戦いの掲示板)」と俗称されているとのことであった。

情報通信部は、奨学金業務のコンピュータ化の進展に伴い、重要性を増しており、現在約 300 人の職員がインフラ整備やシステム開発に携わっている。

また、SLC での事務の集中管理・集中化、テクノロジーの駆使によって経費節減を図っていくという考え方がある。その一例として、SLC では、約 170 の LA とのネットワーク接続を行ったところであるし、将来的には紙ベースではなくオンライン申し込みを中心にしたという構想を持っており、同部の業務は拡大していくと思われる。なお、現段階では、奨学金のオンライン申し込みは、申込件数全体の約 1 割にとどまっている。オンラインでの申し込みを増やすため、オンラインの応募者には抽選で Apple の I-Pod (携帯音楽プレーヤー) などの賞品を出すなどの措置をとっている。また、前述の教育技能省の担当官が語っていたように、給付制奨学金、貸与制奨学金の組み合わせによる支給限度額が学生個人の家計所得によって異なってくるなど制度が複雑なため、現在でも一部行われているオンラインでの自動計算システムの本格的な開発等も将来の課題になってくるものと考えられる。

7-2 スチューデント・ローンズ・カンパニー (SLC) と日本学生支援機構の比較

我が国の現状を見ると、日本学生支援機構の情報部門は約 20 名の職員で日常業務はもちろんのこと、ほぼ毎年行われる奨学金の制度改正に対応するほか、留学生事業などのシステムも担当しており、よほどアウトソーシングが効果的に行われているものと考えられる。また、大学事務局との協力により、ほぼ 100% オンライン申し込みが実現しているなど、SLC に先んじている点もあると考えられる。

また、定員ベースで日本学生支援機構において直接奨学金事業に従事している職員数は 160 名程度である。これに企画・総務・財務などの管理部門の人数を按分して加えると、およそ 60 名プラスとなり 220 名程度である。²²

ここで、SLC と日本学生支援機構の体制の大まかな比較を試みてみる。正確には、管理下にある債権数なども考慮しなければならないが、利用可能なデータを比較してみると次表のようになる。

表 4-1-6 SLC と日本学生支援機構の比較

	SLC ²³	日本学生支援機構 ²⁴
関係職員数	984 名 (2005 年 3 月)	232 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)

SLC の職員数，および予算額の推移をみると，着実に拡大してきていることがわかる。

表 4-1-7 奨学金事業の推移と SLC の組織の拡大 ²⁵

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	SLC 職員数	SLC 総支出額 百万ポンド
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%	410	21.281
1997/98	615.1	941.0	962.9	64%	432	18.930
1998/99	659.5	1,233.5	966.7	68%	534	30.062
1999/00	699.7	1,795.4	966.0	72%	611	48.671
2000/01	759.9	2,203.7	974.4	78%	534	47.523
2001/02	810.4	2,490.1	995.7	81%	591	41.946
2002/03	838.0	2,626.0	1,029.7	81%	597	49.216
2003/04	849.0	2,712.0	1,061.0	81%	823	53.584
2004/05	854.0	2,786.0	1,080.0	79%	898	

スチューデント・ローンズ・カンパニー小年表（篠原報告より構成）

1989 年	7 月	SLC 設立
	11 月	手形交換所加盟銀行の共同事業体に所有権移管
	12 月	政府が共同事業体から SLC を買い取り
1990 年	4 月	1990 年教育（学生ローン）法成立
1990 年	秋	SLC が元利均等型ローン開始
1996 年	4 月	準政府機関(Non Departmental Public Body)に移行
1997 年		授業料導入，所得連動返還型ローンの導入を政府が決定
1998 年		所得連動返還型ローン導入，元利均等型ローン停止
		ローン債権の民間会社への売却 10 億 2,000 万ポンド
1999 年		ローン債権の民間会社への売却 10 億 3,000 万ポンド
2000 年	4 月	内国歳入庁による回収開始
2004 年	秋	給付制奨学金復活

アウトソーシング

SLCでは、所得連動返還型ローン導入とほぼ同じ時期に2回にわたり、旧元利均等型ローンに係る債権を民間企業に売却している。篠原報告によれば、1回目が10億2,000万ポンドローン件数にして約49万件、2回目が10億3,000万ポンド、約39万件であった。しかし、売却されたローンの回収業務は、民間との契約により引き続きSLCが実施している。インタビューにおいて、なぜ引き続きSLCが回収業務を行うことになったのか聞いたところ、既にSLCがインフラやノウハウを構築・蓄積していたからであるとの回答だった。ただし、SLCでは従来より、返還者の追跡や回収の一部業務の外部委託は実施しているとのことであった。

なお、教育技能省において、SLC業務の民間への移管を進める考え方はないのか尋ねたところ、2006/7年度から新制度が開始されることや、今後LAの業務をSLCに集中させることなども考えており、当面混乱の生ずる民間移管などは念頭にないとの回答であった。

8. 結びに代えて

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させているのが、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、貸与制奨学金・授業料の所得連動返還方式などは、より本格的な施策であるが目指すところは同じである。

これらの仕掛けがどれほどの効果を発揮するかは、今後の実績に基づく研究を待たなければならぬが、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の負債への恐怖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が必要である。

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、これまで特に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、もっと関心もたれてよい課題ではないだろうか。

奨学金事業における民間との関係については、このような大規模な公的事業の主要部分を民

間に委ねるといふ発想は全くないことが今回の英国調査でわかった。この点について、Prof. Barr は、貸与奨学金を民間企業にやらせようと思えば、長期ローンである上、担保とも言うべき教育の成果が不確定であるため、政府保証をつけざるを得ない、また、一旦政府保証をつければ将来大切な顧客になる返還者に対して民間企業は熱心に回収しようとはしないだろうという趣旨のことをその著書で述べている。

なお、英国でも回収などで部分的な民間委託は行われているが、1990年代後半に民間に売却した債券の回収を依然として SLC が請け負っていることから明らかなように、効率的な運営を確保する上で大切なことは、蓄積されたインフラやノウハウを有効に活用することであろう。

(参考)

調査団メンバー

(団長) 東京大学総合大学教育研究センター助教授	小林 雅之
大学評価・学位授与機構評価研究部助教授	米澤 彰純
国立大学財務・経営センター理事	芝田 政之
日本学生支援機構留学生事業計画課長	鈴木 美智子
同 留学生事業計画課	神原 信幸
東京大学学務課企画チーム主任	中村 実

調査日程/面談者

2006年3月27日(月)

Student Loans Company	グラスゴー
Ron Watson,	Finance & Administration Director
Kevin O'Connor,	Manager, I.C.R. Department ほか

3月28日(火)

Department for Education and Skills	ロンドン
David Jeffrey,	Deputy Director, Student Finance Policy
	Higher Education Directorate ほか

3月29日(水)

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

3月30日(木)

Office for Fair Access	ロンドン連絡事務所
Sir Martin Harris,	Director ほか

注

- ¹ イングランドの授業料・奨学金制度の変遷については、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月号を参照した
- ² 1998/99年度の入学者から導入された授業料においては、標準的な教育コストのおおよそ4分の1を授業料とし、当初は1,000ポンドに設定された。2005/6年度では、年度ごとの物価上昇分を勘案した改訂を経て、1,200ポンドとなっている。
- ³ Department for Education and Skills
「A Guide to financial Support for higher education Students in 2006/2007」
- ⁴ イングランドの給付制奨学金は、「法定奨学金(Mandatory grants)」と呼ばれ、授業料相当部分と生活費部分からなっていた。授業料相当部分は地方教育当局から直接大学等に交付され、事実上授業料が無償となっていた
- ⁵ 2004/5年度以降に入学した旧制度の適用を受ける学生に対する給付制奨学金であり、経過措置として、当面運営される。2006/7年度以降入学者については、新制度が適用される
- ⁶ 貸与制奨学金については、旧制度下の学生も新制度の適用を受ける。すなわち、限度額の25%の貸与の可否については、家計所得基準が適用される
- ⁷ 貸与限度額は、既在学生についても改正後の額が適用される
- ⁸ 村田直樹、前出P64
- ⁹ Department for Education and Skills 「The Future of Higher Education」7.20
- ¹⁰ 同上 7.33
- ¹¹ Higher Education Funding Council for England, January 2006/1 「Financial forecasts and annual monitoring statements」
- ¹² 2003 「The Future of Higher Education」 7.19
- ¹³ 同上 7.20
- ¹⁴ 同上 7.25・7.28
- ¹⁵ 徴収率は9%であり、徴収額は(所得 基準額)×9%
- ¹⁶ 2003 「The Future of Higher Education」 7.39
- ¹⁷ Prof. N. Barr 2004 「Financing Higher Education」 P 277
- ¹⁸ 授業料と貸与制奨学金の総額
- ¹⁹ Prof. N. Barr 2004 「Financing Higher Education」 P 278
- ²⁰ 英国では bursary と呼ばれている
- ²⁰ 英国では bursary と呼ばれている
- ²¹ Universities UK, February 2007 「Variable tuition fees in England: assessing their impact on students and higher education institutions」
- ²² 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)+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
 $160名 + 135名 \times 160名 \div (160名 + 141名) = 232名$
支部は本格的に奨学金事業を実施していないため除く。
- ²³ Student Loans Company 「Annual Report and AccountS2004:2005」
1ポンド=199円で計算した。
- ²⁴ 第6回日本学生支援債権 債権内容説明書平成18年1月
- ²⁵ Student Loans Company 「Facts and Figures」
職員数および総支出額は Cabinet Office Agencies and Public Bodies

第2節 英国における大学財政について(イングランドの場合)

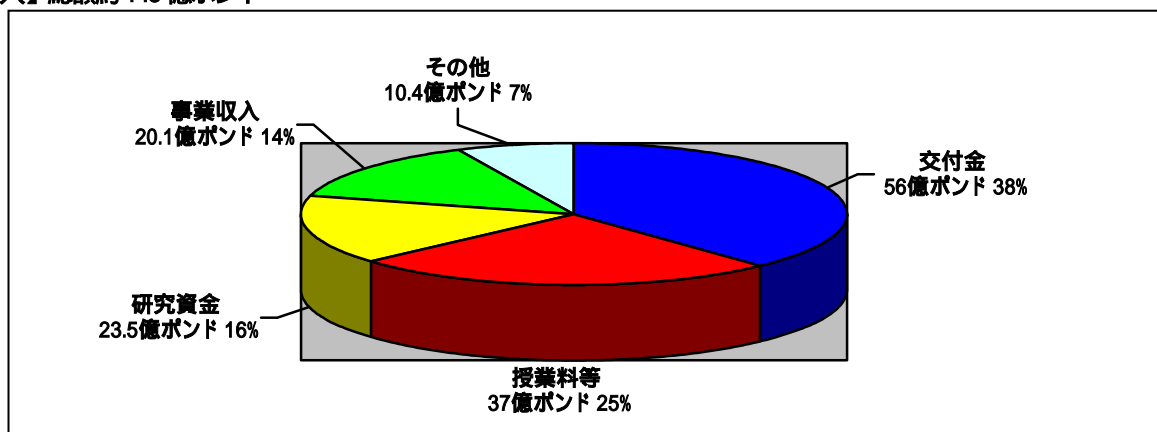
村田 直樹 (文部科学省)

1. 大学の支出・収入内訳

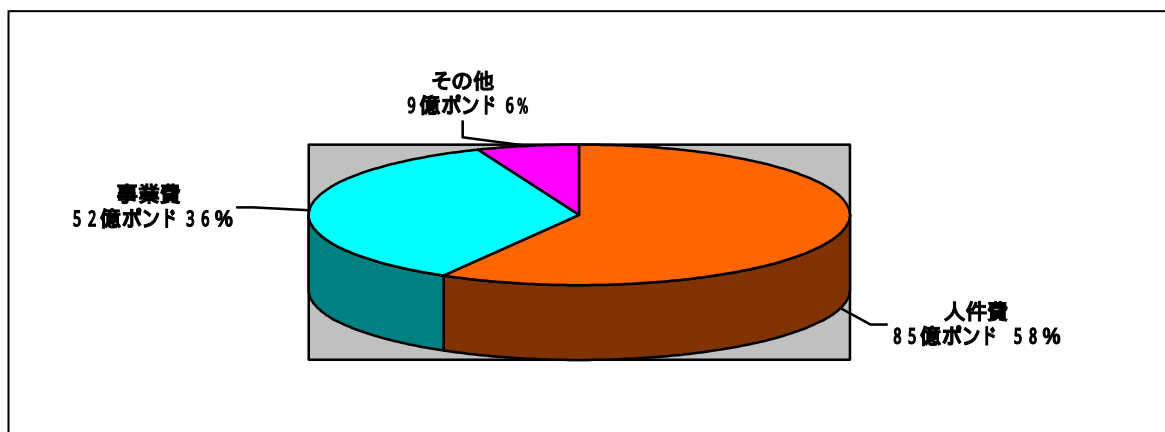
1-1 総収入・支出の構造

2004年度において、イングランドの大学(高等教育機関を含む。以下同じ)全体の総収入は約148億ポンドであり、その内訳は図4-2-1のとおり、財政カウンスル(HEFCEのほかTraining and Development Agency for Schools: TDA等を含む)の交付金が約56億ポンド(全体の38%)、授業料等収入が約37億ポンド(約25%)、研究資金収入が約23.5億ポンド(約16%)等となっている。<別紙1参照>

図4-2-1 英国高等教育機関の収支構造[2004年度](イングランドの場合)
【収入】総額約148億ポンド



【支出】総額約147億ポンド



これに対して、イングランドの大学全体の支出総額は約147億ポンドであり、総収入と比較すると大学全体としては約1億ポンドの剰余金があることがわかる。また、図4-2-1のとおり、支出のうち、教員及び職員の人件費は、約85億ポンドであり、総支出額の約58%を占めている。さらに、いわゆる事業費("Other Operating Expenses")は、約52億ポンド(約36%)となっている。

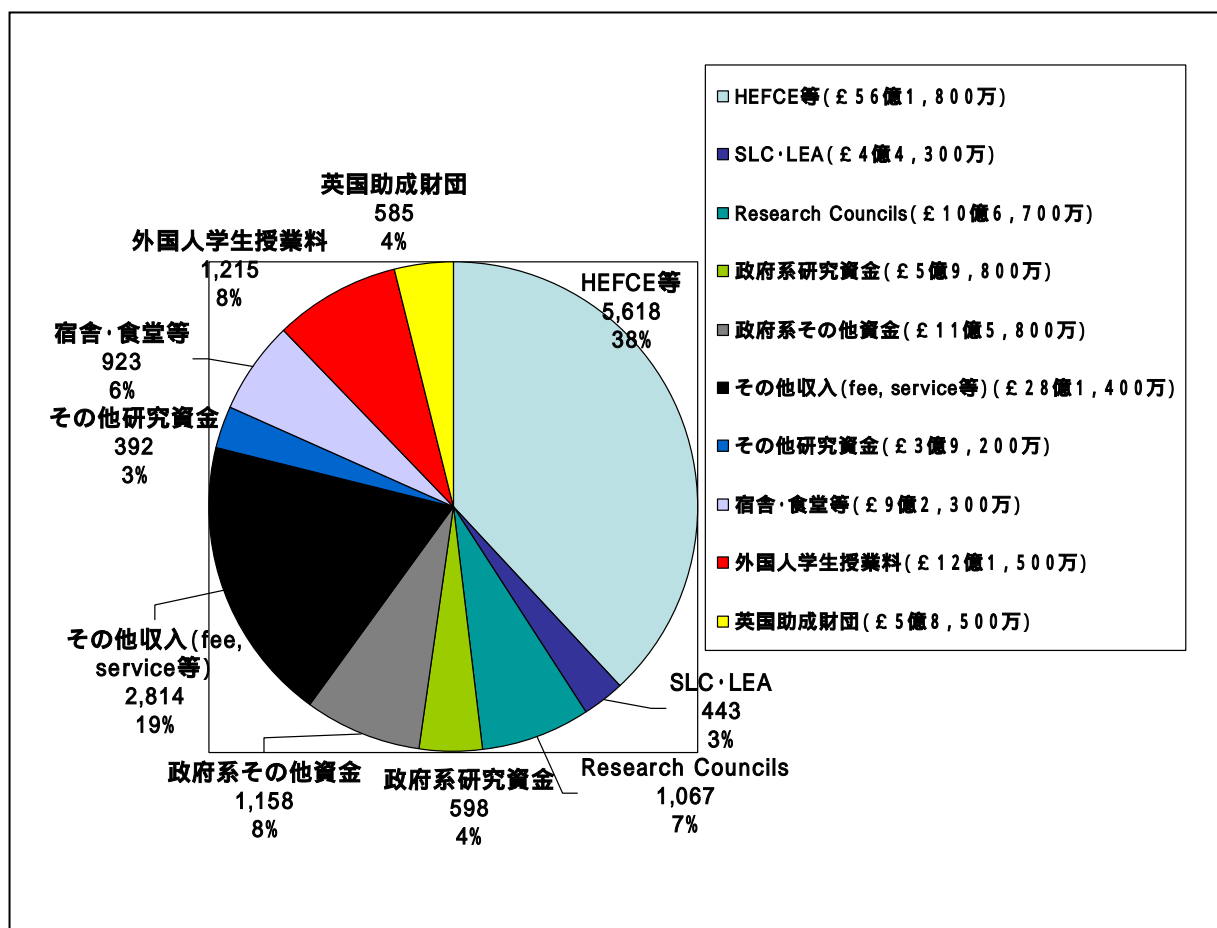
なお、支出のその他の中には「減価償却」("Depreciation")約7.1億ポンド(約4.7%)が計上されている。

1-2 高等教育に係る公財政支出

HEFCEの資料によれば、イングランドの大学全体の総収入約148億ポンドのうち、公的資金は約

89 億ポンド（60％）となっている。その内訳は、財政カウンスル交付金[約 56.2 億ポンド：38%]，研究協議会等交付金（大学院学生への授業料分の支援を含む）[約 10.7 億ポンド：7%]，政府機関からの研究資金[6.0 億ポンド：4%]，学生貸与奨学金機構（Student Loans Company）及び地方教育当局（奨学金関係）[4.4 億ポンド 3%]の合計額である。なお，財政カウンスル交付金 56 億ポンド（100%）の主な内訳は，教育：38.4 億ポンド（68.3%），研究：10.8 億ポンド（19.2%），その他：4.4 億ポンド（7.8%），資本（施設整備）：1.6 億ポンド（2.8%）となっている。

図 4-2-2 イングランドにおける高等教育機関の収入構造 (04/05 年度)



出典："HEFCE 2006 Who we are and what we do" (HEFCE) 2006/44

こうした公的資金の比率は，イングランドの大学全体のものであって，個々の大学について見た場合には，一般的に，研究大学的な性格の強い大学ほど財政カウンスル交付金の比率が低く，研究資金収入の比率が高い。これに対して，旧ポリテクニクから昇格した大学は，財政カウンスル交付金と授業料収入の占める比率が高くなっている。<別紙 2 参照>

2. 大学の教育研究に係る経費負担の考え方

2-1 概要

大学における教育経費については，英国籍及び EU 籍学生の教育経費（教職員人件費，共通経費，教員の学究 [scholarship] のための経費等）を 政府が財政カウンスルを通して学生数等を基礎に配分する教育関係交付金と，これらの学生に係る授業料収入（06 年度から上乘せ授業料が導入されることに関連して，政府は 05 年度から低所得家庭の入学者に対して給付制の奨学金を改めて創設した。）で賄うとの考え方がとられている。

これに対して、研究経費については、大学が行う基礎研究の大半の経費を政府が財政カウンスルを通じて研究評価の結果と研究者数等を掛け合わせて配分する研究関係交付金で負担し、戦略的・応用的研究のための経費は、政府の研究協議会、民間財団、企業等がそれぞれ負担する。(したがって政府としては、財政カウンスル交付金と研究協議会や関係各省庁を通じたプロジェクト研究資金の2本立てのいわゆるデュアル・サポートにより、大学の研究を支援している。)なお、大学院学生に対する研究指導等に係る経費の一部は、研究協議会が負担している。

また、教育研究のための施設面の整備については、かつては、上記の教育関係、研究関係の運営交付金(recurrent grant)のほかに、既存施設の老朽化等対策に係る各大学の計画に対応するため、財政カウンスルが施設面積等に応じて資本整備交付金(capital grant)を配分して、所要経費の一部を負担していたが、現在では、運営交付金を施設整備のために充当することを認める一方で、このような一般的な施設整備のための交付金は廃止されている。ただし、特定の目的・プロジェクトのための施設整備に限って、財政カウンスルが研究協議会等とも協力しつつ、特別な交付金を各大学に配分している。

表4-2-1 カウンスルと研究協議会の交付金の対象経費

	財政カウンスル	研究協議会
教育関係	準学位から大学院教育学位までの英国籍・EU学生の教育経費 教員の学究(scholarship)のための経費	
研究関係	大学等の教員の給与、土地・施設、図書館・中央演算設備等の経費 大学等の基盤的・基礎的研究(fundamental and "blue skies" research)のための経費 大学院における研究者養成に係る経費	研究協議会が採択した研究プロジェクトを実施する上で必要な総経費 (かつては間接経費の一部：直接経費に計上された人件費の45%相当分のみであったが、05年から新規グラントの80%が総経費を負担する方式に変更された。) 研究協議会の支援を受ける大学院学生の授業料研究指導に係る経費

備考：施設・設備の購入費について

財政カウンスルの交付金(教育・研究関係双方)を施設の整備や設備の購入に充てることについては、特段の制限はない。また、研究協議会のリサーチ・グラントにおいても一定額以上の設備の購入が認められている。

2-2 財政カウンスルの交付金(HEFCEの場合)(註)

イングランド財政カウンスル(HEFCE)の交付金は、毎年、教育雇用省が予算措置をして、同カウンスルに対して、基本的な方針を示したガイダンス・レターとともに交付金額を通知する。同カウンスルは、個々の大学に対して交付金を配分するが、交付金は、ア.教育関係分(Funds for Teaching)、イ.研究関係分(Funds for Research)、ウ.特別分(Special Funding)、エ.資本整備分の4つに大別される。前2者が一定の算出方式により配分額が設定される(formula funding)のに対し、特別交付金及び特定資本整備交付金は、国の施策に直結するような教育研究活動を誘導するため、公募形式により個別に審査、交付金額の査定が行われる。2006年度の場合、これら交付金の総額は67億600万ポンドであるが、その主な内訳は、教育関係分：42億2800万ポンド(63.1%)、研究関係分：13億4200万ポンド(20.0%)、特別分：4億3200万ポンド(6.4%)、特定資本整備分：7億400万ポンド(10.5%)となっている。

表4-2-2 06年度HEFCEの交付金：類型別内訳（括弧内は05年度）

類 型	予 算 額
教育関係交付金	42億2,800万ポンド（£40億400万）
研究関係交付金	13億4,200万ポンド（£12億5,100万）
特別交付金	4億3,200万ポンド（£ 4億2,800万）
特定資本整備交付金	7億 400万ポンド（£ 6億4,900万）
合 計	67億 600万ポンド（£63億3,200万）

（註）主に"Funding higher education in England· How HEFCE allocate its funds" HEFCE(2006/17)に基づく
ア．教育関係交付金

（ア）交付金の対象範囲

教育関係交付金は、各大学に対して一括交付（ブロックグラント）されるために、特段用途に制限がある訳ではないが、HEFCEの文書（06/17）によると、全てのレベル（準学位、学士課程、大学院教育課程まで。なお研究学位の学生は研究関係交付金で考慮）、モード（フルタイム、パートタイム）の学生（ただし英国籍およびEU学生のみ）の教育経費を対象としている。

また、各教員が担当する学問分野の進展に遅れをとることなく、その状況を教育に反映する上で必要な学究（scholarship）を行うに十分な資金の提供を意図している。

（イ）交付金算出の方法

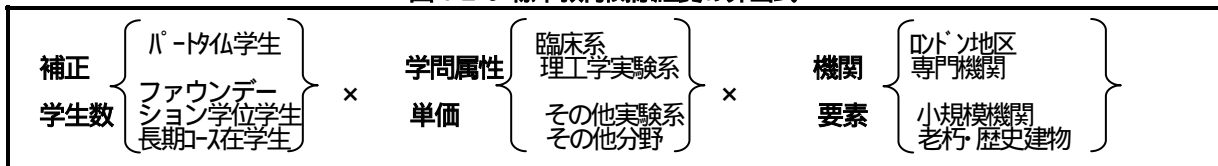
現在の交付金算出方式は、1998年度から導入されたものである。基本的には、同様の教育サービスを行う高等教育機関には同様の基準で交付金を配分するという考え方をとっている。具体的には、

- (a) 学生数（前年度実績。翌年度に追加的学生の受入を割り当てられている場合にはこの数値を上乗せ）を基本に、学問分野、学生の種類、高等教育機関の特性等の要素を加味して、標準教育関係経費（standard resource）を算出し、
- (b) 前年度の交付金額をインフレ率等で補正した金額に授業料収入予定額を加えた額：予定収入額（assumed resource）とを比較した上で、
- (c) (a)と(b)両者の差が5%以内であれば、予定収入額から授業料収入予定額を差し引いた金額を当該年度の交付金額とする。

という方式になっている。

（a）標準教育関係経費の算出

図4-2-3 標準教育関係経費の算出式



学問分野による教育コストのちがい

標準教育関係経費の算出に当たっては、まず、教育方法のちがいを踏まえて、学問分野を4つのカテゴリー（Clinical, Laboratory based, Other High Cost Studio and Part-Laboratory based, Classroom based）に分類し、カテゴリー間のウエイト付けが行われる。

学問分野のカテゴリー毎のウエイト付けは、03年の協議を経て04年度から現行の数値が用いられており、A．臨床系（4）：B．理工学実験系（1.7）：C．その他実験系（1.3）：D．その他（1=3,721ポンド）となっている。

学生のモード等による教育コストのちがい

学生のモードについては、A．標準的な年限よりも長期の修業年限・学修期間（一学年 45 週以上）を要するコースの在学学生【25%】（ただし、臨床系は除く）、B．パートタイム学生（パートタイム学生を 0.5 人とフルタイム換算すると実際のコストより過小評価されるため、10%上乗せ）、C．ファウンデーション学位コースの学生（実践的な学修のための手配等に追加的なコストが必要なため、10%上乗せ）等に応じてウエイト付けがなされる。

その他の配慮要素

なお、物価等が高いロンドン地区の大学（内ロンドン：8%、外ロンドン：5%）特定の専門に特化した（学生の6割以上が1～2の学問分野）大学（10%前後で個別に設定）、小規模（在学学生がフルタイム換算で1,000人以下）大学及び老朽・歴史的建造物（1914年以前）を有する大学（個別に率を設定）については、それぞれ一定のウエイト付けがなされる。

(b) 予定収入額の算定

前年度の教育関係交付金額に必要なに応じて以下 から の調整を行い、授業料収入額（標準）を加えて、総収入予定額を算定する。

交付金調整

前年度において当初設定していた学生定員を確保できない等の事態による交付金の減額を行う。

インフレーション調整

政府交付金の範囲内での対応を行う。

追加定員調整

政府の高等教育アクセス拡大政策によるもので、06年度及び07年度にわたってフルタイム換算で約3万人の増が予定されている。

配分方式の変更等による調整

前年度と配分方式を変更（例えば、個別の支援方式から標準額算出の際に加味する方式への変更など）したことに伴う調整を行う。

授業料収入予定額の算出

06年度から上乗せ授業料が導入されるが、当面、標準授業料を収入予定額として計算する。（06年度の場合、学部学生：1,200ポンド、教育学位コース大学院学生（PGCE等標準額のあるコースを除く）：3,721ポンド、教育学位コース・パートタイム大学院学生：4,093ポンド）

(c) 教育関係交付金額の算出

予定収入額（b）と標準教育関係経費（a）の差が±5%以内に収まる場合には、上記（b）で算出される総収入予定額から授業料収入予定額を差し引いた額を教育関係交付金として配分する。

(d) 高等教育へのアクセス拡大等のための追加的措置

以上が教育関係交付金の算出方法であるが、このほかに現労働党政府が推進する高等教育へのアクセス拡大等を促進するために、一定の方式により教育関係交付金が上乗せして該当機関に配分される。

アクセス拡大 (Widening access)

高等教育への進学率が低い地域（郵便番号で指定）をその程度に応じて指数化し、当該各地域からの新入学生（学部）の数に応じて交付金を加算する。（06年度は3月までに9,200万ポンドが配分された。）

進級率改善 (Improving retention)

新入学生の年齢（"young"と"mature"）と大学入試の成績・選抜基準（3段階）に応じて退学危険度を6分類して指数化し、進級できた学生数に応じて交付金を加算する。（06年度は3月までに2億3,700万ポンド）

ドが交付された。)

障害を有する学生への支援 (Disabled students)

障害学生手当 (Disabled Students Allowance) を支給されている学生の比率に応じて高等教育機関を4分類し、障害を有する新規入学者数及び進級者数と掛け合わせて交付金を加算する。(06年度は3月末までに1,300万ポンドが交付された。)

(ウ) 07年度以降の教育関係交付金算出方式の変更協議 (註)

HEFCEは、98年度に現行の算出方式を導入後かなりの年数が経っていること、さらに06年度から上乗せ授業料制度が導入されたこと等をうけて、07年度以降09年度までを第一段階として段階的に交付金算出方式を変更する方針で、大学等関係者と協議を重ねている。

特に、ほとんどの大学で上乗せ授業料が導入されたことを踏まえて、HEFCEは当初、授業料収入の算出基礎を現行の標準授業料ではなく、ある程度上乗せ額を加味した授業料を設定(07年度は1,750ポンド、08年度は2,000ポンド、ただし、パートタイム学生の授業料額は標準額に固定。)することを提案した。

この提案の背景には、人文社会系の学問分野においては実際の教育コストと上乗せ授業料額の差が縮小するにもかかわらず、標準授業料を交付金算出に利用すれば人文社会系の学生を多く受け入れて利ザヤを稼ごうとする大学等が出てくる、また、上乗せ授業料の導入によりHEFCEの交付金が教育コストに占める割合が低下し、交付金の政策的効果が薄れる等の懸念があったことがうかがわれる。

しかし、多くの大学等から反対意見が出たために、この提案は取り下げられる可能性があり、その場合、授業料収入の取扱は上乗せ授業料の影響等を政府が検討する2010年度以降に持ち越されることとなり、それまでの間にHEFCEと各大学は教育に係るフルコストを算出する作業とその分析結果等を踏まえて再び協議することになる模様である。

(註) "Review of the teaching funding method- Outcomes of first cycle of consultation" HEFCE(2006/12)

"Review of the teaching funding method- Frequently asked questions" HEFCE (24 January 2006)

"Review of the teaching funding method-Second consultation on changes to the method" HEFCE(2007/02)

イ. 研究関係交付金

研究関係交付金は、数年に1度(現在は01年の結果を活用、次回は08年に予定)実施される研究評価(Research Assessment Exercise)の結果を踏まえて配分される交付金(QR)と新興分野(7分野)の研究基盤強化のための交付金(Capability funding, 01年のRAEで4以上の評価を受けたが active-research academic staff の比率が低い場合、3a又は3bの評価で active-research academic staff の比率が高い場合に配分対象となる)の2つがあるが、配分額においては前者が13億1,800万ポンドと後者(2,200万ポンド)を圧倒している。

また、QRには、RAEの結果のみに基づいて配分される中核部分(06年度の場合、9億3,600万ポンド)のほかに、研究学位プログラムの研究指導ファンド(1億9,100万ポンド、RAEで4以上、Capability fundingの該当分野以外の場合は3aも対象となる)、研究助成財団からの助成金収入に基づく配分(1億3,500万ポンド、06年度に創設され、一般の分野はRAEで4以上、Capability fundingの該当分野は3b又は3a以上の評価を得ていることが条件)、ロンドン加算分(2,900万ポンド、RAEで4以上の評価が条件)、96年、01年の両RAEで5*の評価を得た拠点等(01年に初めて5*となった拠点であっても96年時からResearch Active Staffの数が減少していない場合には対象となる)への配分(2,500万ポンド)などが含まれる。

(ア) 交付金の対象範囲

研究関係交付金は、以下に述べるとおり、主として学問分野別に行われる研究評価（Research Assessment Exercise）の結果に基づいて算出されるものの、各大学に対しては、ブロックグラントとして配分されるために、特段使途に制限がある訳ではない。しかし、H E F C Eによれば、研究関係交付金は、

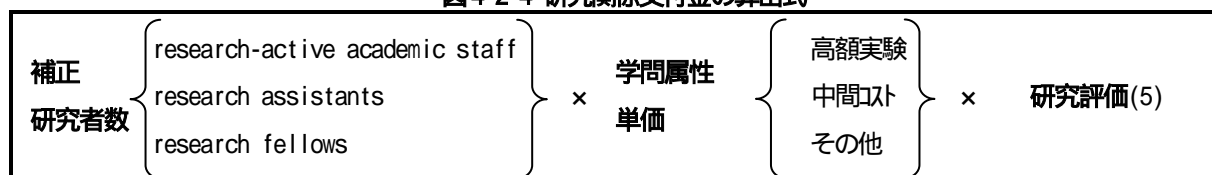
- (a) 大学等が他の研究資金によって実施される研究を遂行する上での前提となる研究基盤の形成
- (b) 新興分野や新たな優先課題に対応できる柔軟性の確保
- (c) 研究者養成のための環境の整備
- (d) 他の研究資金によって支援される戦略的・応用的研究の基盤を形成する独創的な基礎研究を遂行する能力の醸成

を目的としている。

(イ) 研究評価に基づく交付金算出の方法

研究評価に基づく交付金配分については、従来から行われているが、1997 年度以降は、基本的には、次のような方式に基づいて配分額が算出されている。

図 4-2-4 研究関係交付金の算出式



研究形態による研究コストのちがい

まず、評価のために 68 に分類された専門分野を、研究経費に影響を及ぼす研究形態の特徴に基づいて 3 つのカテゴリ（A : High Cost Laboratory and Clinical subjects, B : Intermediate Cost subjects, C : Other subjects）に分類した上で、大学財政に係る統計データを踏まえて、カテゴリ間のコストのウエイト付けが行われる。（06 年度の交付金配分では、A : 1.6, B : 1.3, C : 1.0 というウエイト付けになっている。）

研究スタッフの職責によるちがい

次に、研究に従事するスタッフ数（フルタイム換算）をその職責（research-active academic staff : 1, research assistants : 0.067, research fellows : 0.06）に応じてウエイト付けし、カテゴリ別のコストによるウエイトとかけ合わせることによって、カテゴリ別（さらには評価対象専門分野別）にウエイト付けされた研究スタッフ総数が算出されるので、QR に配分出来る交付金総額を除することによって、専門分野別の配分額が算出される。（research-active academic staff の数はRAE 間で固定される。）

研究評価の結果の反映

2001 年に実施された研究評価（Research Assessment Exercise）では、各研究分野別に 7 段階で評定が行われた。研究評価の結果に基づくウエイト付けは、5 * : 3.9478, 5 : 3.1198, 4 : 1 となっており、下位 4 段階の評価（3 a, 3 b, 2, 1）については配分額がゼロとなる。

(ウ) 最近の動向

H E F C E の研究関係交付金は、研究協議会のプロジェクト研究費と併せて、いわゆるデュアルサポートシステムを形成するものであるが、近年、後者や他の政府系研究資金や民間研究資金の増加が著しく、前者がこれに追いつかないという状況が生じていた。プロジェクト研究費が研究遂行に必要な間接経費の全額やインフラ整備の所要額をカバーしないことから、大学等の研究基盤が劣化するとともに、これら外部研究資金を確保すればするほど大学側の持ち出しが増加するという問題が指摘されてきた。

こうした状況を踏まえて、04年に政府が公表した「科学技術投資枠組み2004-2014年」においては、プロジェクト研究費において可能な限り間接経費の全額を負担するとともに、HEFCEの研究関係交付金を増額することが明記された。具体的には、04年度から07年度までの間に、研究協議会の予算額が26億ポンドから33億ポンドに、HEFCEの研究交付金が10億8,100万ポンドから、14億500万ポンドにそれぞれ増額されることとなった。

なお、研究設備・施設の老朽化対策として、Science Research Investment Fundを通じた支援を行うことが確認されている。

ウ．資本整備交付金

(ア) 資本整備交付金の変遷

資本整備のための資金については、従来、上記の教育関係や研究関係の運営費交付金 (recurrent grant) とは別立てで資本整備交付金 (capital grant) として配分されていた。この場合にも後に述べるような一定の算出方式に基づいて各大学に配分される formula funding と個別の大学の申請に基づいて、審査を経て配分される non-formula funding の2つの種類が併存していた。しかし、1993~94年を境にして、政府が資本整備交付金を大幅に縮小する方向で、方針転換したために、財政カOUNシルの交付金配分システムも大きく転換することとなり、現在は、基本的には申請ベースにより審査、配分される特定交付金のみとなっている。

具体的な経緯は次のとおりである。94年度の政府予算教書 (Budget Statement) を受けて、当時の教育科学省は、資本整備交付金の増額を抑制する一方で、当該交付金を各大学が借入金に係る利払いに充てることを認めるなどの規制緩和を行った。96年度には、政府から財政カOUNシルに交付金が交付される際に、運営費 (教育研究経費) 交付金と資本整備交付金の区分が廃止され、両者の全面的な流用が認められることになったのを受けて、財政カOUNシルにおいては、各大学への交付金配分に当たっては、一旦両交付金を別個に算出した上で、これらを合算して配分することとした。(各大学においては、両交付金を区別することなく経理できるようになった。) [HEFCE 文書: C40/94, C13/95, C4/96 参照]

(イ) 現在の特定資本整備交付金 (earmarked capital) 制度

06年度における HEFCE の特定資本整備交付金は、7億400万ポンドであり、その主なものは "Science Research Investment Fund" と教育学習支援と IT 関連のものである。(なお、これに加えて、研究関係交付金の配分を基礎として研究資本 (設備を含む) 整備のための追加的交付金合計8,800ポンドが06及び07年度の2カ年に配分されることとなっている。)

エ．特別交付金

06年度においては4億3,200万ポンドが特別交付金として計上されている。"Centres for Excellence in Teaching and Learning," "Aimhigher programme," "Higher Education Active Community Fund," "Strategic Development Fund" など各高等教育機関に直接配分されるものを中心であるが、このほか、Higher Education Academy や Joint Information Systems Committee など全国的な高等教育関係機関に配分されるものも含まれる。

なお、上記特定資本整備交付金と合わせて、現在8つのプログラムが運営されているが、HEFCEでは、各高等教育機関の負担軽減と効率的な資金配分等の観点から、プログラム数を近い将来6つ程度に削減するとともに、一般的な申請、審査・採択方式ではなく、各機関の戦略的優先度を重視した配分方式に転換していく方針を打ち出している。

2-3 研究協議会のプロジェクト研究資金等

ア．研究協議会の概況

研究協議会 (Research Councils) は、通商産業省 (DTI) の外局に相当する科学技術庁 (OST) が所管する、勅許状により設立された特殊法人的組織であり、現在、Biotechnology & Biological Sciences Research Council (BBSRC)、Natural Environment Research Council (NERC)、Engineering & Physical Sciences Research Council (EPSRC)、Economic & Social Sciences Research Council (ESRC)、Particle Physics & Astronomy Research Council (PPARC)、Medical Research Council (MRC)、Arts and Humanities Research Council (AHRC) の7つがある。AHRC については、従来、民間団体である British Academy を通じて支援が行われていたが、デアリング報告等を踏まえて、1998 年、Arts and Humanities Research Board (AHRB) なる組織が設立され、2005 年に研究協議会となった。

2006 年度の研究協議会に対する政府の予算総額は、26 億 3,840 万ポンドとなっている。

表4-2-3 06年度の研究協議会の予算(単位:千ポンド) 下段括弧内は施設整備費で内数

研究協議会	06年度	(05年度)
AHRC	91,379	(80,536)
BBSRC	371,644 (14,998)	(336,186) (11,141)
CCLRC	182,256 (30,105)	(167,004) (19,853)
EPSRC	636,294 (13,248)	(568,193) (13,229)
ESRC	142,468 (3,250)	(123,465) (3,250)
MRC	503,461 (38,261)	(478,787) (34,573)
NERC	359,367 (21,757)	(334,047) (19,576)
PPARC	306,540 (12,708)	(293,916) (11,963)
合計	2,638,409 (179,327)	(2,432,634) (164,085)

このほか Higher Education Innovation Fund 83,000(69,425)千ポンド

Science Research Investment Fund 300,000(300,000)千ポンド

Full Economic Cost (119,560)千ポンド (06年度のデータ不明)

出典: "Science Budget Allocation for 2004/05 to 2007/08 (Table 1)" DTI (May 2005)

イ. 研究協議会から大学等への資金の流れ (註)

研究協議会から大学等への資金の流れとしては、大学院学生に対する奨学金 (03 年度: 2 億 5,000 万ポンド) と 大学教員等に対する研究プロジェクト資金 (03 年度: 8 億 3,300 万ポンド) の二つがある。

(註) "Table 5.1 Sources of funds for Science and Engineering Base R6D (HEIs and RCs) in UK (STI) 31st October 2005"

ウ. フルエコノミック・コスト

研究協議会の研究資金については、従来、間接経費は直接経費に計上された人件費の 45%相当分のみであったが、05 年度から全ての間接経費を負担する方式 (フルエコノミック・コスト) に変更された。

3. 外部資金の獲得・使用システム

3-1 外部資金の概要

既に見てきたとおり、イングランドの大学全体の収入総額のうち、政府負担分が約55%を占め、残りは授業料収入（個人負担分）、事業収入、民間研究資金等で賄われている。授業料収入については、EU加盟国以外からの留学生は、教育コストの全額を授業料として徴収するとの考え方に基づいて、各大学が自由に料金設定している。また、06年度から3,000ポンド/年を上限とする上乘せ授業料制度が導入された。

他方、民間研究資金については、研究資金収入総額の4割強を占めるが、この中で、民間研究支援財団(charity)からの研究助成金の比率が高く、重要な役割を果たしていることが英国の特徴である。具体的には、英国内の支援財団からの資金は、04年度の場合、約5億8,500万ポンド（総収入の約3.9%）となっており、研究資金としては政府の研究協議会に次ぐ規模（研究資金総額の24.9%）である。

さらに、英国産業界等からは、研究資金として約2億ポンド（研究資金収入の8.5%）の資金を確保している。

3-2 寄附金等

大学の財務統計にある"Endowment & Interest payable"の収入項目（04年度の場合、約2億5,000万ポンド）には、寄附金も含まれる可能性があるが、基金運用収入と基金以外の保有財産の運用益がその主たる内容と考えられる。このため、大学における寄附金収入については、正確なデータがない。

大学関係者によると、英国の大学は、従来、卒業生等から寄附金を集めるという活動にあまり熱心ではなかったが、03年の高等教育白書で重要な財源として位置づけられ、04年5月には大学関係者によるタスクフォースの報告書（"Increasing voluntary giving to higher education" Task Force report to Government, May 2004）が公表された。報告書は、米国の組織的・専門的な募金活動に積極的に学ぶことによって、年間6億ポンドの寄附金を集めることが可能であると述べている。同報告書では税制面での更なる改善によって米国大学並の寄附金集めが可能になるとして、いくつかの提言を行っている。

最新の情報としては、平成19年2月にブレア首相が公表した大学等への寄附金に対する政府のマッチングファンドがある。これは、07年度から3カ年にわたって総額2億ポンドの公的資金を民間からの寄附金とのマッチングファンドとして大学に対して支出するというものである。今後、詳細を教育技能省において詰める予定であるが、大学の集金能力に応じて、公的資金の上限額を高め設定した上で、民間寄附金3に対して公的資金1を支出する場合、と の中間に上限額を設定し、民間寄附金2に対して公的資金1を支出する場合、の3つのケースを想定している。

今回の施策を実施する理由として、米国の大学と比較して英国の大学の基金規模が小さいこと（首相のスピーチによれば、米国では1億ポンドを超える基金を有する大学が207校あるのに対して、英国では7大学に過ぎない）、近年、北米の州立大学の基金が急激に増大している背景には、州政府によるマッチングファンドの存在があること、米国と比較して高等教育財政に占める公財政支出は遜色がないが民間資金において英国は劣ること等があげられている。

"Higher Education: Progress, challenges and a new scheme to promote voluntary giving" (Prime Minister's Strategy Unit) February 2007

"Speech on University Funding" (Prime Minister's speech at Brunel University) 15 February 2007

なお、今回は、寄附金税制についての最新情報を確認できなかったため、参考までに以下に2000年4月から施行された税制改正の内容を掲載しておく。

【参考】2000年4月施行の税制改正（寄附金関係）

寄附金税制については，charity に対する寄附を促進するため，2000年4月から図2のように大幅な税制改正が行われた。具体的には，“Gift aid”と呼ばれる企業や個人の公益法人に対する寄附の形態に係る税制上の優遇措置について，1回の寄附につき250ポンド以上と設定していた寄附金額の下限が撤廃され，企業については，公益法人に寄附した金額全額を損金算入でき，個人については，寄附金全額を所得控除できることとなった。

また，給与所得者が給与から天引きして行う公益法人に対する寄附の形態（“Payroll giving”）に係る税制上の優遇措置について，年額1,200ポンドの上限が撤廃され，被雇用者が雇用主である企業との間で，あらかじめ指定する公益法人への寄附金を給与から天引きすることについて合意していれば，寄附金額が全額所得から控除されることとなった。この場合，企業は，天引きや指定された公益法人への寄附手続き等に必要な経費について，全額損金算入できる。[HM Treasury Press Release 8/99 “Getting Britain giving in the 21st Century”，9 November 1999 参照]

表3-2-4 Charity に対する寄附金税制の改革（2000年4月）

寄附の形態	税目	税制上の優遇措置	
		改革前	改革後
Gift aid	法人税	250ポンド以上 全額損金算入	全額損金算入
	所得税	250ポンド以上 全額所得控除	全額所得控除
Payroll giving	(法人税)	所要経費は全額損金算入	
	所得税	年額1,200ポンドまで所得控除	全額所得控除

【補足】イングランドの大学等の収支構造の展望

- (1) 英国のシンクタンクの一つである Higher Education Policy Institute (HEPI) は，上乘せ授業料制度の導入や政府の「科学技術投資枠組み2004-2014」，教職員給与や教員/学生比率の改善など，今後の大学等における収入，支出の展望をマクロに分析した報告書“The Prosperity of English Universities and Colleges”を06年9月に公表した。（なお，HEPIは英国大学協会(UUK)に近いシンクタンクと言われており，今回の報告書も05年度の給与交渉の時期をずらすとともに，07年1月現在進行中の政府の次期支出見直し(Spending review)に合わせて発表されており，多分にロビー活動を有利に進めるための材料としての性格が強いとの見方がある。）
- (2) この報告書によると，2010年度までにイングランドの大学等の収入は，03年度と比べて実額ベースで54億ポンド増加(実質39%の増)する見込みである。以下，同報告書の概要を紹介する。

表4-2-5 03年度から10年度までの財源別収入見通し(単位:百万ポンド)

収入源	03年度	06年度	08年度	10年度	増加率 (10/03)
公的(科学技術)	2,266	2,651	2,900	3,173	40
公的(科学技術以外)	4,568	5,129	5,268	5,374	18
授業料関連を除く					
合計	6,834	7,780	8,168	8,547	25
授業料	1,090	1,485	2,094	2,164	99
公的合計	7,924	9,265	10,263	10,711	35
非公的合計	5,967	6,967	7,725	8,565	44
総合計	13,891	16,231	17,987	19,277	39

(3) 表から明らかなように、03年度から10年度にかけての収入増は主として授業料の増と科学技術関係の公的資金の増加に依る。仮に、政府の公的支援が低下し、民間からの資金もインフレ率程度の伸びにとどまったとする(最悪シナリオ)と、03年度に対して10年度は28億ポンドの増加(20%増)にとどまると予想される。

(4) なお、支出面では、インフレ目標値である2.5%に加えて、高等教育経費がさらに2.6%(合わせて5.1%)で高騰すれば、最悪シナリオの場合、収入増が支出増に相殺されることになる。(しかしながら、過去の高等教育経費の上昇データは、2.3から3.3%の範囲内であり、インフレ率を大きく超えることはないと考えられる。)インフレ率を勘案した場合、10年度の高等教育セクターの総収入額193億ポンドは、03年度の価値で評価すると184億ポンド(32%増)になる。

表4-2-6 過去における一般消費物価指数と高等教育関係経費指数

項目	96年	05年	年間増加率
高等教育関係経費(全項目)	100	130.2	2.95
高等教育給与支出	100	134.4	3.31
給与以外の高等教育支出	100	123.0	2.31
一般消費者物価指数(全項目)	100	125.7	2.56

(5) 上記の高等教育セクターの収入予測は、セクター全体のものであるが、高等教育機関のグループ別に収入予測を行っても下表のように、いずれのグループも3割から4割の収入増加が見込まれる。(ただし、各グループ内の個別機関の状況は多様であることに留意が必要。)

表4-2-7 高等教育機関のグループ別収入予測(2010年度、対03年度伸び率)

グループ	収入予測	
	金額(£百万)	伸び率(%)
Russell Group(研究大学)	2,121	39.2
その他の92年以前大学	1,200	40.5
専門高等教育機関	279	39.5
92年昇格大学	1,360	37.2
92年以降昇格大学・HEカレッジ	312	40.4
オープン・ユニバーシティ等	113	30.3
セクター全体	5,386	38.8

(6) なお、高等教育機関のグループ別に08年度における授業料収入及び総収入に占める割合を分析すると下表のとおりとなる。新たに大学に昇格した高等教育機関ほど授業料収入への依存度が高いことがわかる。

表4-2-8 高等教育機関のグループ別授業料収入(08年度)とその位置づけ(註1)

グループ	総収入 (千ポンド)	追加授業料 収入(註2)	授業料 収入計	授業料 収入比
Russell Group(研究大学)	7,178,024	295,381	492,302	6.9%
その他の92年以前大学	3,599,464	251,308	418,847	11.6
専門高等教育機関	575,251	43,564	72,607	12.6
92年昇格大学	4,463,604	494,629	824,381	18.5
92年以降昇格大学・HEカレッジ	785,531	113,908	189,846	24.2
入手可能な高等教育 セクター・データ計	16,601,874	1,198,790	1,997,983	12.0

註1 授業料を3,000ポンド未満に設定している機関は除外。

註2 大学等が学生に支給する奨学金(bursary)の原資を含む

(7) このようにイングランドの高等教育機関が2010年度までに大幅な剰余金を確保できるように見えるが、実際には、増加する収入は研究プロジェクト資金のように支出見合いのものも多く、各高等教育機関が自由に採配できる部分はあまり多くない可能性もある。以下の表は、予測される収入増を相殺するような形で生じ得る支出増要因とその増加収入に及ぼす影響(相殺率)を示したものである。これによると増加収入の8割が相殺され、大学等にとって真に戦略的経営のために支出できる剰余金は増加収入の2割程度ということになる。

表4-2-9 支出増要因とその増加収入に対する相殺率(2010年度)

項目	相殺率(見込)
追加的教員給与等件費(註)	17.0%
用途指定型政府研究資金	27.0
非政府研究資金	9.0
教員給与以外件費	3.6
営利的活動	9.9
その他人件費以外の支出	.
ユーティリティ・コスト(光熱水費の倍増)	3.5
非仮定的支出合計	60.0
資本整備支援の中止(仮定)	14.9
3%の年金負担増(仮定)	4.2
1%の国民保険負担増(仮定)	1.4
総計	80.5

(註) 教員・学生比率を18.2で維持する場合(以下(8)参照)

(8) 次に、2010年度までに大学等の学生数は増加(03年度と比べて10年度はフルタイム換算で9万6,500人増の143万2,186人)が見込まれている。(イングランドにおいては2010年度を境に18・20歳人口が減少に転じ、2020年度までに14%の減が見込まれる。)仮に、現在の教員・学生比率(18.2人)を維持あるいは改善するために、どの程度の教員及び給与費が必要となるかを示したものが下表である。現在の教員・学生比率を維持するだけでも10年度には03年度と比べて5,310人の教員増が必要で、このために必要な給与額

は2億6,980万ポンド、既存の教員給与額（給与改定額を含む）と併せて、03年度時点よりも教員給与費が9億1,753万ポンド増額となる。

表4-2-10 教員・学生比率を維持・改善するために必要な追加教員数・教員給与

教員・学生比率	05年度（給与：£千）	10年度
18.2人 (総教員給与増加額)	2,036人 (=£95,553) £350,628	5,310人 (=£269,800) £917,530
16人 (総教員給与増加額)	12,300人 (=£577,283) £832,357	16,018人 (=£813,930) £1,461,660
14人 (総教員給与増加額)	24,556人 (=£1,152,527) £1,407,602	28,806人 (=£1,463,689) £2,111,419

一人当たり教員給与は、03年度：£44,417、05年度：£46,935、10年度：£50,813 と推計して計算（03年度の教員数は101,272人FTE）

- (9) このような教員増あるいは学生数の増加は、施設整備費や支援スタッフの増加など更なる追加支出を必要としており、現行の教員・学生比率を維持する場合にも、2010年度までに概算で施設整備費：6億3,577万ポンド、その他経費：1,710万ポンドが追加経費として必要となる。
- (10) 以上から、報告書は2010年度までに見込まれる各大学等の収入増は、必ずしも教育研究力の強化のための戦略的投資には結びつかず、各大学のコミットメントと政府の引き続きの十分な支援が必要である、と指摘している。

2004年度英国高等教育機関の総収入内訳（イングランドの場合）
[単位：千ポンド]

収入費目（上段括弧内は98年度）	主な内訳
Funding council grants 1 (3,950,252) 5,618,441 <37.9%>	Recurrent grants 5,351,535 (うち teaching 3,835,520) Capital grants 158,975
Tuition fees & support grants & contracts (2,303,971) 3,687,006 <24.9%>	2 Standard rates 1,132,409 Non-standard rates 600,001 Overseas 1,214,806 Other fees & support grants 73,857
Research grants & contracts (1,504,767) 2,347,239 <15.8%>	OST Research councils 3 772,112 UK based charities 585,389 UK govt bodies health & hosp auth 440,034 UK indust, commerce & public corps 199,934 EU sources 4 185,118 Other overseas sources 128,184
Other services rendered (492,809) 822,328 <5.6%>	UK govt bodies, health & hosp auth 316,932 Other 505,396
Other income (1,421,345) 2,092,474 <14.1%>	Residences & catering ops 922,764 Grants from local authorities 2,124 Income from health & hospital authorities 268,165 Released from deferred capital grants 61,536 Income from intellectual property rights 19,527
Endowment income & interest receivable (241,821) 253,872 <1.7%>	
Total	14,821,360<100%> [うち斜数字計：7,479,344]

- 1 Training and Development Agency for Schools(TDA)等の交付金を含む。
- 2 このうち英国・EU 籍学生について、政府が負担する授業料（2004 年度入学者の授業料減免分を含む）は、Student Loans Company Ltd.の資料（SLC SFR 03/2006 "Student Support for Higher Education in England, Academic Year 2006/07(provisional) 28 Nov. 2006）によれば約3億8,700万ポンドとなっている。（このほか、生活費関連の給付制奨学金として1億6,900万ポンドが学生に支給されている。ただし、本文で紹介している HEFCE 資料によれば、地方教育当局（LEA）分を含めて大学等に対する奨学金等支出額は4億4,300万ポンドとなっている。）
- 3 HEFCE の資料によれば、OST Research Councils の大学等への支出額は10億6,700億ポンドとなっており、support grants の数値中にも R C s の資金が含まれていると推察される。（その他政府系研究資金収入等も上記数値と異なっているが詳細は不明。）
- 4 EU 政府だけでなく EU 域内の民間企業の資金を含む。

出典：Reference Volume Resources of Higher Education Institutions 2004/05 (HESA), Table 1a~1d

2004年度英国高等教育機関の総収入内訳(個別大学比較)

単位: 万ポンド

収入項目	大学名	オクスフォード	マンチェスター	ウオリック	セントラル ランカシャー	St. ジョージ Hosp.School
<i>Funding council grants</i>		30.1% (15,945)	30.4% (16,426)	23.3% (6,595)	47.4% (6,339)	30.0% (1,943)
Tuition fees & education grants		12.8% (6,780)	21.9% (11,844)	24.7% (7,003)	33.3% (4,460)	16.0% (1,036)
Research grants & contracts		34.6% (18,357)	24.2% (13,088)	20.7% (5,862)	2.8% (373)	28.6% (1,852)
<i>Research Councils</i>		12.2% (6,455)	9.5% (5,114)	6.6% (1,860)	0.4% (51)	1.2% (81)
<i>NHS 等政府機関</i>		3.0% (1,575)	5.8% (3,135)	9.9% (2,809)	1.6% (215)	3.2% (210)
Other services rendered		3.6% (1,896)	2.8% (1,484)	3.0% (838)	4.6% (618)	0 % (0)
<i>NHS 等政府機関 (除く EU sources)</i>		0 % (0)	1.6% (864)	1.0% (291)	2.4% (322)	0 % (0)
Other income		14.4% (7,646)	18.0% (9,740)	27.8% (7,884)	10.7% (1,434)	24.5% (1,586)
<i>NHS 等政府機関</i>		0.9% (495)	1.7% (900)	0% (0)	0 % (0)	21.0% (1,358)
Endowment income & interest receivable		4.5% (2,392)	2.6% (1,416)	0.6% (177)	1.2% (154)	0.8% (54)
<斜数字計> Total		<46.2%> 100% (53,017)	<49.0%> 100% (53,998)	<40.8%> 100% (28,359)	<51.8%> 100% (13,379)	<55.4%> 100% (6,472)
大学概要(2004年度) 学生数 教員数 特色		22,640人 3,945人 伝統・総合	39,985人 4,320人 伝統・総合	29,795人 1,850人 新興総合医学新設	26,725人 1,100人 旧リカ・看護有	3,510人 580人 伝統・医単科

出典: Reference Volume • Resources of Higher Education Institutions 2004/05, HESA

Reference Volume • Students in Higher Education Institutions 2004/05, HESA

第3節 英国における Widening Participation 政策の展開

米澤彰純（大学評価・学位授与機構）

1. はじめに

高等教育への参加拡大と費用負担の問題は、英国、日本を含め、ほとんどの先進諸国が直面している大きな課題である。英国政府は、2010年までに18歳以上30歳未満の人口の50%が高等教育へ参加することを政策目標として掲げている(DFES 2003)。トロウ(1976)の高等教育参加率による「エリート・マス・ユニバーサル」段階図式の定式化以降、「大衆化」という言葉のイメージから混同されがちであるが、高等教育機会の拡大が、必ずしも社会階層（英国の場合、「社会階級 social class」という言葉のほうが広く用いられている）間の参加率の均等化を意味するわけではない。

日本においても、大学・短期大学への進学率はすでに52.3%、専修学校専門課程まで含めると75.9%に達しており（『学校基本調査』2006年版）、中央教育審議会『我が国の高等教育の将来像（答申）』（2005）では、高等教育の量的側面での需要がほぼ充足されたユニバーサル段階の高等教育が既の実現しつつあり、今後は分野や水準の面においても誰もがいつでも自らの選択で学ぶことのできる高等教育の整備（「ユニバーサル・アクセス」の実現）が重要な政策課題としている。しかし、近藤（2002）が、日本の高等教育の拡大期にかえて所得階級間の高等教育参加率の割合の格差が広がる傾向が認められることを指摘しているなど、日本でも高等教育機会の拡大と機会の公正・均等の促進との関係は、必ずしも一致するものではない。また、高等教育システム内での著しいハイアラーク的な分化が進んでいることは周知の事実であり、特にエリート大学の代表である東京大学への進学に関しては、多くが中間層以上の家庭出身者に占められるという調査や研究が出されている（たとえば佐藤2000）など、昨今の「格差」の政策問題としての浮上という文脈のなかで、まったなしの再検討が迫られている。また、現在、高等教育への進学率自体は女性が男性を上回っているが、4年制大学への進学に限れば、今でも女性の進学率は男性を下回り続けている。

英国は、社会階級、特に労働者階級に関する研究と政策的取り組みについての古くからの文脈を有している国であり、高等教育への参加拡大の問題において、社会階級や性差、エスニティなどにおいて代表性の低い（under representative）社会集団が存在する事実を避けて通ることはできない政策課題であるとの認識が広く社会に共有されている（Archer, Hutchings and Ross 2003）。

たとえば階層・階級問題などについて、それぞれの国の社会・経済的文脈についての正確な理解抜きに、単純な国際比較や政策の表層的な導入を行うことは、あらゆる意味でリスクが大きく、政策意図と異なる結果を招くことにつながりかねない。本章では、あくまで政策提言につながる実践性と簡潔性を意識しながら、英国における widening participation(以下 WP)政策

の展開と実像とを、特に英国社会の文脈の理解に焦点をおいて検討し、その上で、日本の高等教育政策へのインプリケーションを提示したい。

具体的には、高等教育白書『高等教育の将来』を中心とした英国教育技能省の WP への取り組みの概要、イングランド高等教育財政カウンシルの WP への取り組み、Office for Fair Access の組織と役割、各大学の WP への取り組みの概要を紹介する。その上で、これらに基づき、結論と日本への政策インプリケーションを示す。

2. 政府(教育技能省)による Widening Participation 政策の概要

Osborne & Shuttleworth (2004)は、英国の高等教育機会拡大政策について、1980 年代以降パートタイムおよび成人学生をターゲットにしていたものが、1997 年のデアリング報告(Dearing Report, National Committee of Inquiry into Higher Education 1997)以降、社会的出自が注目されるようになったと指摘している。これは、デアリング報告が 1960 年代半ば以降に最も低い社会階級の高等教育参加率が拡大したにもかかわらず、より恵まれた社会グループの拡大の方が速かったため全体として進学格差が拡大したためである。

英国教育技能省は、WP 及び、fair access を、以下のように定義している(DFES 2006)。

- Widening participation(参加の拡大): 代表性が低いグループ(under-represented groups)、社会経済的地位が特に低いグループ(low socio-economic groups)出身の人々が高等教育にうまく参加することができるよう支援すること。
- Fair access (公正なアクセス): 代表性が低いグループ出身の人々が最高の財政的収益を与える高等教育機関(universities および higher education colleges)や教育課程に出席する機会を増加させること。

英国の現行の WP 政策の直接的背景となっているのは、英国教育技能省が 2003 年に発表した白書『高等教育の将来 (Future of Higher Education)』である。同白書は 5 章で必要に応じた高等教育の拡大に触れ、その上で、6 章において、公正なアクセスについて論じている。

白書ではまず、高等教育の拡大が多様な背景をもつ人々の間で進んでいる一方で、低所得の家庭出身者の割合が実質的に増えていないことに触れ、高等教育への進学における社会階級間の格差が許容できないほど大きいとし、これを個人および国全体の双方における浪費であるとの認識を示している。その上で、公正なアクセスを実現するための施策として、以下を挙げている。

- 事前の学費徴収(up-front fee)を全ての学生に対して廃止し、低所得家庭出身の学生に対して給費奨学金を復活する。
- 各大学に対して、学生に対して課す学費水準の上昇を可能にする前に、恵まれていない学

生に対してのアクセスを向上させるためのアクセス協定(access agreement : 芝田 2006 は「入学機会確保のための計画」と訳している)を作成することを要求する。

- 独立したアクセスに関する調整機関(Access Regulator)を指定し、アクセスの拡大を促進し、入学プロセスを公正で、専門性が高く、透明なものになるよう保証する。
- 中等教育までの学校と高等教育機関との間のよりよい接続を築く国の Aimhigher(国による高学歴化支援)プログラムを拡張し、若者のアスピレーションを高める。
- 高等教育機関が非伝統的な背景をもつ学生を惹きつけ、学習を継続させるために余分に必要となる費用を適切に得ることができるように、財政配分のあり方を改革する。
- 政府はすでに深刻な状況にある学生を支援するための追加資金を倍増しており、パートタイム学生への給費奨学支援パッケージを導入する。

以上のようにして、WP 政策は、政府の要請を受けた高等教育財政支援を行いつつ、基本的には各高等教育機関による努力に委ねられ、これを、2004 年高等教育法(higher education act 2004)に基づいて新しく設置された独立の調整機関 Office for Fair Access (OFFA)が監視することで、透明性を確保する仕組みが成立したのである。

3. HEFCE による widening participation への取り組み

英国において政府の政策目標を受けて高等教育への財政支援を実際に担当するのは、高等教育財政支出団体である。ここでは、イングランドの高等教育財政支援団体であるイングランド高等教育財政カウンスル(Higher Education Funding Council for England: HEFCE)による WP への取り組みをみていこう。HEFCE は、英国政府の政策に従って、すでに数年間にわたり、WP のための取り組みを進めてきた。HEFCE は現在、2006 年 3 月に発表された *HEFCE strategic plan 2006-11* という戦略計画のもとで事業を進めている。この文書において、WP は、主要な戦略目標の一つとして掲げられている。

図 4-3-1 HEFCE の戦略計画における主要目標



HEFCE は、WP と公正なアクセスの目的として「高等教育から便益を受けることが可能なすべての人が成功裏に参加する機会を促進し、提供すること」を掲げ、この目的を達成するための目標として、高等教育への参加の拡大、代表性の低いコミュニティの間の高等教育に対する新しい需要を振興し、持続させ、また、これに対応した供給がなされるよう影響を与えること、生涯学習の機会を、これによって便益を受けることができるすべての人に対して促進すること、高等教育機関の組織の方針と実践に、WP を組み込むことを掲げている。

その上で、主要な戦略リスクとして、参加のターゲットに見合うために創出される入学枠の供給が、レベル、様式（フルタイムかパートタイムか）、立地などの点で学生の需要に合わない、18・30歳の高等教育への入学への需要が、参加目標を満たすために十分でない、代表性が低い社会経済グループからの代表性の増加が不十分（この原因としては、借金を嫌う学生が躊躇するような高い学費、情報・アドバイス・ガイダンスなどが乏しいこと、大学などによっては WP がなおざりにされていること、大学の成長が不十分であること、大学などが新しい市場的な環境のなかで格闘しながら WP に取り組む場合が多いことが考えられる）、職業資格と結びついた学習者の学習向上が進んでいない（この原因としては、生涯学習ネットワーク Lifelong Learning Networks が学生を獲得することに成功していないこと、職業プログラムの学習者の向上を保証する協定 progression agreement の合意や運営に失敗していること、高等教育機関と、継続教育カレッジの協力がうまくいっていないこと、高等教育機関や継続教育カレッジが生涯にわたり利用可能な職業機会の創出に成功していないことが考えられる）を挙げた。

その上で、WP の目標を実現するための活動として、様々な主体との協力によるものも含めた高等教育の需要とアクセスの機会の拡大、職業コースや生涯学習の促進による新しい機会の提供、高等教育機関とともに、各高等教育機関の経営方針および実践に WP を埋め込むこと、をその手段としてあげている。

以上のように、HEFCE の役割としてマクロレベルでの高等教育の機会の拡大や職業教育などの新しい教育機会の創出を掲げていると同時に、各高等教育機関がそれぞれの経営方針の中で WP に取り組み、それを監視する OFFA の活動を支援するというのが、ここでの HEFCE の大きな役割とされているのである。HEFCE からは WP のための予算が直接フォーミュラベースで配分され、これが各高等教育機関の WP 活動への財政的インセンティブとなっている。

4. OFFA の概要と取り組み

公正アクセス機構(Office for Fair Access: OFFA)は、先述の教育技能省の 2003 年白書の方針に基づいた 2004 年高等教育法によって設立された。OFFA の設立の目的は、2006-7 年の学費導入が WP に対して不利益となる効果を持たないように、また、各高等教育機関が代表性の低いグループの参加率が増加するように明示的な関与を行うように保証することである。

なお、先述のように、WP 自身は、学費値上げ以前からすでに数年間実施されてきた活動で

あり、各高等教育機関のこの活動への関与も、2006-7年の学費の値上げと直接関係あるものではない。ただし、学費値上げを契機として、議会で大学がWPへの取組をやめてしまうのではないかとの危惧が提出され、大学にWPおよび公正なアクセスの活動を確実に行わせる観点から、OFFAが設置されたという経緯がある。

OFFAのWPへの関わりは、以下ようになる。まず、学費を標準額を超えて設定する全ての大学は、5年間を期限とするaccess agreementを提出しなければならず、これがOFFAのウェブサイト上に公開される。なお、事実上ほとんどの大学は標準額を超えて3,000ポンドの学費を設定しているため、access agreementを出すことになる。なお、3,000ポンドの授業料を設定する場合、300ポンドの大学独自奨学金bursaryを大学として準備しなければならないという以外、access agreementの中身については、大学の裁量に完全に任されている。これは、英国において大学は法的に独立しており、政府は、どの程度大学がbursaryを用意すべきかを命令する法的権限はないからである。

また、HEFCEに関して、政府は総量としての高等教育予算を決める権限があるだけで、HEFCEがその予算配分を決めるため、WPへの最終的な財政権限は、HEFCEにある。なお、予算配分のあり方については、政府はHEFCEにLetterの形で希望を述べるができる。HEFCE担当者へのヒアリングでは、プログラムの費用対効果について、HEFCEとしては、ハードな統計的データは示せないが、非常に重要に考えているとの回答があった。

なお、どのくらいの学費収入を大学独自奨学金その他で還元すべきかについては、公式には規定はない旨がOFFAのウェブサイトなどに公式に示されているが、Harris卿からは、非公式(privately)に、複数の大学との交渉の過程で、「追加的な学費収入の20%程度」と述べたことがあり、実際には各大学にはこれ以上の還元を行っているとの証言を得た。

また、大学独自奨学金以外のWPの方策としては、アクセスを拡大するoutreach(出前)活動と、修了率(retention)の改善の2つがありうる。Outreachの活動の具体例としては、サマースクールや、学校使節(School Ambassador)などを通じた地域の学校との連携がある。特に、高等教育への進学実績を持たないような学校との連携強化策などがとられている。進学アスピレーション向上のターゲットは、より早期にさかのぼる傾向があり、現在は小学校段階からの高等教育進学アスピレーション向上の重要性などが言われている。

なお、OFFAが大学との協力関係を構築するまでの道のりは、平坦ではなかった。芝田(2006)がすでに紹介しているように、政府は当初、大学とは直接関係のない、第三者をDirectorにしようと考えていたが、最終的には、有力大学であるUniversity of Manchester学長を退いたばかりのMartin Harris卿にDirector of Fair Accessへの就任を請うことになった。Harris卿自身へのヒアリング調査での彼の発言に基づけば、彼の就任は、OFFAが大学と政府とを結ぶバッファ的役割を果たすとのサインになっており、このため、その後の活動が円滑にいったと考えているとのことである。スタッフは、Harris卿のほか、若年のスタッフ3名、計4名のみであり、若年のスタッフが様式等事務関係を担当し、内容の判断はHarris卿が行っている。また、Harris卿は、定期的には大臣などとも面会し、報告している。

なお、Harris 卿着任後の最初の 3 ヶ月ほどは、大学、特に有力大学に理解と協力を得るのに費やされたとのことである。彼によれば、大学からは独立性を脅かされるのではないかという危惧があり、また、右派の政治家からは、fair という言葉から social engineering 的なことを行おうのではないかという誤解が当初あった。他方、経済的に困難な状況にある大学の間では、OFFA が有力大学にとって有利な働きをするのではないかという懸念が示された。これは、bursary の実際の運用上の問題として、有力大学には独自奨学金を必要とする学生は少数で収入源は多数存在するのに対し、経済的に困難な大学では奨学金を必要とする学生が多数在籍しているにも関わらず与えることのできる資源は限られ、さらに、これらの本当に WP を支えている大学に対してメディアが注目しない傾向もあるからである。なお、非公式な発言であるが、関係者からは、OFFA が実際には状況を正当化するだけで、効果的な役割を果たしていないとの批判的な意見も訪問調査のなかで得られた。

5. Access Agreement の実際

各大学が提出している access agreement の実際はすべて OFFA のウェブサイト上に公開されており、このことが、OFFA の役割として、各大学の適切な WP への活動の保証の他、WP の活動におけるグッド・プラクティスの普及を担っているとの主張の根拠となっている。

ここでは、公開されている access agreement の実際を、特に実際に大学に訪問し、関係者の証言を得ることができた、London School of Economics and Political Science (LSE)と、London South Bank University (LSBU)についてとりあげることにする。両大学は、ともにロンドンにある大学であるが、前者が英国及び世界トップレベルの社会科学系の研究大学であるのに対し、後者は 1992 年にポリテクニクから昇格した新大学で成人学習者やマイノリティの比率が高いなど、対照的な性格を有している。

London School of Economics and Political Science (LSE)

LSE は、2006 年から 2008 年までの 3 年間の学生に対する access agreement を OFFA のサイトに公開し、学費を標準額以上の 3,000 ポンドを徴収すると同時に、追加的収入の 3 分の 1 を学生支援に支出することを宣言している。

LSE の Head of Recruitment and Admissions である Catherine Baldwin 氏へのヒアリングによれば、公立学校 State school や低所得家庭からの受け入れシェアについては、Higher Education Statistics Agency (HESA)のデータにより学校ごとに公表されていることから、悪い評判を得ないようなプレッシャーが各大学にかかっているという。LSE では、法学部を中心とした教員と職員によるワーキンググループを設置し、過去の年収 33,533 英ポンド以下の過去の補助対象者の数を元に年収を逆算、bursary を傾斜配分する予測に基づくモデルを算定した。

LSE の財政支援に関しては、以下の 4 つに分かれている。

- 所得と自動的に連動する大学独自奨学金 an automatic income-related Bursary Scheme：年間最大 2500 ポンド：Student Loan Company による maintenance grant 有資格者に自動的に支給。総額 1,036,000 ポンド。
- 入学前任意支援 pre-entry Discretionary Support Scheme：入学決定後に例外的な必要性を満たすために追加的な支援を申請できるもの。総額 35,000 ポンド。
- 課程途中での緊急支援 in-course hardship fund：以前から実施していたものを大きく拡大。粗総額 25,000 ポンド。
- 家庭の学習環境劣悪者に対する学習環境改善支援 accommodation awards。総額 20,000 ポンド。

以上の財政支援の合計は、1,106,000 ポンドなので、実際にはこのほとんどを、automatic bursaries が占めることになる。また、このほかの「財政支援活動」の一環として、アルバイトの斡旋 Job Shop が挙げられている。

さらに、access agreement では、主に outreach にあたる活動を 'widening participation activities' として行うとしている。また、この活動の資金源としては、大学の中核となる財源ではなく、外部の寄付および HEFCE からの資金でまかなうとしている。具体的には、Goldman Sax などから 130-140,000 ポンドの寄付が、WP のみを使用目的として受け入れられている。さらに、これに加え、400,000 ポンドの民間からの寄付による奨学金がある。これには、同窓生で Easy Jet の創始者である Stelios Haji-Ioannou 氏が単独で 125,000 ポンド寄付したものが含まれる。

Outreach のプログラムは、代表性の低いグループからの志願者の拡大とアスピレーションの増大が目的とされ、具体的には、以下のような事業が実施される。

- LSE Choice (新規)：ロンドン首都圏(Greater London)の 12, 13 学年の、公立学校出身で家族に高等教育を受けた者が過去いない生徒最大 150 名に対して、LSE やそのほかのトップ大学に対しての入学を支援する。
- Access LSE(新規)：LSE へ応募するための Access Programme への参加を奨励する。ロンドン及びイングランド南東地域対象。
- Student Shadowing (既存の事業を拡大)：12 学年の LSE への入学志願を検討している生徒に対して、LSE の学生が半日つきそい、LSE の学生生活の雰囲気を経験する。全連合王国対象。
- HEFCE/ESF Summer School：HEFCE と European Social Fund (ESF) が財政負担を行う 10 学年および 11 学年の Aimhigher プロジェクトで選ばれた生徒対象のサマースクール。ロンドン地区対象。

- National Mentoring Scheme : HEFCE が財政負担。LSE の学生が、ロンドン Tower Hamlets と Westminster 地区の 10 学年、11 学年の業績のよくない公立学校の生徒に対して指導を行い、進学を奨励するロールモデルとなる。
- ACE Days (既存の事業の拡大): 9 学年、10 学年のロンドン首都圏の生徒に対して、16 歳以降の教育を受けるように LSE の学生が働きかける。
- School visits (既存の事業を拡大): 前連合王国 30 の業績のよくない学校を訪問する。これは、直接 LSE への入学を勧誘することを意図したものではない。
- Primary/transition scheme (新規): 6 学年の児童を LSE に招待し、早い時期に大学を体験させる。はじめに、5 校から始める。
- Access and admissions officers (新しい展開)。入学担当職員 (Access and Admission Officer) の数を増やし、合格決定の透明性と一貫性の向上を目指すと同時に、代表性が低いグループからの志願を増やすように努める。
- LSE Mentoring (新規): 在学生在が新入生の指導を行う。

LSE では、WP 活動の達成目標として、特定のグループからの志願者数が増大するか、あるいは、これらグループの生徒に対して競争が厳しくなった場合には、現在の、私立中等学校 (public school など)3 割、公立中等学校 7 割という割合を維持することを目的としている。

以上のように、LSE のプログラムは、大半がロンドンを中心に展開されていること、また、HEFCE を含め外部資金を中心に資金を調達し、既存の大学の財源を温存していること、そして、それ以上に、LSE にさらに優秀な学生を獲得し、トップ大学としての立場を維持するためのマーケティング活動と不可分に結びついて展開しているところに大きな特徴がある。

なお、これ以外の LSE の課題として、入学選抜の方法に起因する構造的問題がある。すなわち、LSE の入学選抜は、A level, GCSE, personal-statement によるが、A-level, GCSE については多くが満たしており、personal statement が実際の選抜に大きな影響をもたらす。Personal statement については、ガイダンスを受けることが多い私立中等教育出身者が有利な傾向がある。個々の選抜責任者に対しては、公立中等教育、私立中等教育出身者の比率などを伝えることはしないが、そのパターンはモニターしており、問題があれば、対策を講じられるようにしている。また、職業的な中等教育などを経たものの資格である GNVQ 出身者については、例外的に優れたものについては考慮するが、その場合でも LSE 独自の選抜課程を経てもらうことになり、一般的には受け入れることはない。

また、LSE は社会科学系の大学であることからオックスフォード大学など他の総合型の研究大学に比較して授業料収入に頼る割合が高い。このため、外国人の自費学生の学費からの内部補助が存在していることは秘密にしておらず、このため、財政上の理由から、外国人自費学生や大学院の学生の受け入れを積極的に進めざるを得ない状況におかれている。

London South Bank University (LSBU)

LSBU は、5 年間を対象期間とした access agreement の中で、自らを「教育志向で応用研究に強く関与している」と位置づけ、南ロンドンの「貧しいものと不利なもの the poor and disadvantaged」のためにサービスを提供する「機会の大学 university of opportunity」と位置づけている。

LSBU の access agreement には、LSBU の 21,000 名の学生の過半数がエスニック・マイノリティ出身（全国値は 15%）であり、また、90%以上が入学時に 21 歳以上、また、8,382 名のフルタイムの学士課程の学生の 65%が成人学生(全国値は 27%)、96%が公立中等教育・中等後教育機関出身（全国値 88%）、44%が下半分の社会階級出身（全国値 29%）、17%が高等教育の参加率の低い地区の出身（全国値 17%）というように、まず具体的な数字で、LSBU がすでに社会的に多様な学生を受け入れている(socially inclusive)大学であることが示されている。

LSBU も他の大部分の大学と同様に、過去の財政不足と現在の教育の運営のため、3,000 ポンドの学費を課す選択をし、追加的学費収入の 20~30%を還元している。しかし、ここでは、すでに学生層が多様であるとの前提のもとで、この還元を、補償的な意味での WP に用いるのではなく、市場における自大学の位置付けについての分析に基づいて使用するとしている。これは、LSBU がすでに WP において重大な貢献を果たしており、この割合を今後も継続して維持するとの考えに基づくものである。

LSBU のケースでは、経済的に困難な高等教育機関ほど、救うべき対象となる低所得者層が多く、それだけ奨学のための費用負担を迫られるという問題が如実に表れており、2006 年の学費値上げ前の仕組みのなかでは、71%の学生が 15,200 ポンド未満の所得の家計出身であり、授業料を全く払っていなかった。従って、これら約 4 分の 3 近い学生に対して 300 ポンドの最小限の財政支援が求められることになる。しかし、Postgraduate Certificate in Education (PGCE)の学生に対しては、Teacher Training Agency の奨学金が準備されるので、大学としてはこの 300 ポンドを準備しない。

LSBU がより独自性を出そうとしているのは、学生に対する財政支援の情報提供のあり方である。大学のウェブサイトの他、在学生と入学を考えている生徒に対して『LSBU 学生のための財政支援ガイド』という「何が利用できるか」「どう申し込むか」といったユーザー・フレンドリーを意識した財政支援の機会に関するガイドブックと、『お金は大事(money matters) : LSBU 学生のためのガイド』という財政支援のソースや財政プラン、お金の管理などの詳細なガイドブックを刊行している。この 2 つのガイドブックの刊行を担当しているのは、大学の学習支援サービス Learning Support Services のなかにおかれた個人開発アドバイス(Personal Development Advice: PDA)チームであり、このほかにこのテーマに関連するワークショップの開催を行っている。LSBU は、3,000 ポンドの学費と bursary 導入にあたって、この充実した情報提供サービスを、オープン・キャンパスなどの機会を利用しながら積極的に活用していくとしている。

さらに、LSBU は約 12 名のスタッフによる Widening Participation Unit という全学レベル

のサービス・チームを設置し、さらに、Community Outreach Officer や、Learning Development Centre もまた、多様な outreach の活動に取り組むとしている。また、LSBU は、outreach の重点的なターゲット・グループとして、以下の 4 つのグループを挙げている。

- 文化的・社会的環境によって、自宅を離れての(residential な)高等教育や、高等教育それ自体への進学を考える可能性が低い者。
- 社会的環境のために学習到達度が十分でない 18 歳の者で、高等教育によって便益を受ける可能性がある者。
- 社会的に排除されたり、危機的な状態にあるグループ：健康上の問題を抱える者、新しくできたエスニック・マイノリティ・グループ、新しい住宅コミュニティ、片親、若いアフリカン・カリビアン、白人男性など。
- 高等教育への参加が低い地区の学校に通う才能がある(gifted and talented)生徒。

その上で、LSBU は、様々な団体やプログラムなどと協力しつつ、以下のような入学前・入学後の学習支援を行っている。

- 中等教育・中等後教育の生徒に対する学習のアクション・プラン作りやテストのための様々なイベント
- Associate Student Scheme：多様なコミュニティのグループからの 350-500 名の生徒を対象に、大学の諸施設（図書館、コンピュータ・センター、キャリア・ガイダンス、学生カフェ・バーなど）などへ、入学前の年に自由なアクセスを認める。
- Progression Pathways and Curriculum Matching：地域の産業、中等教育・中等後教育機関と協力して、各職業に適したカリキュラム形成に関与。300 名の中等教育・中等教育の生徒が地域で職業的な学習到達が行えるようにする。
- 地域の中教育・中等後教育、成人学生などが高等教育へ進学できるようにする接合プログラム。短期のサマースクールや、非ネイティブのための英語プログラム、大学の単位が取得できる学外プログラムなど。合わせて約 500 名の学生。
- 失読症や障害をもつ学生を含め、学習ニーズのアセスメントや学習支援を実施。（LSBU の障害をもつフルタイムの学士課程学生の割合は 4.7%。全国値は 2.5%、立地による修正を加えたベンチマークは 2.6%）。
- 生徒が高等教育に移行するための学習支援教材：個人のプラン作り、サバイバル・ガイドなど。
- Career Centre, Job Shop。卒業間近だけではなく、在学期間を通じて提供。地域やエスニック・マイノリティの学生に重点をおき、また、アルバイトも紹介。

LSBU では、WP 活動の達成目標として、以下の 4 つの主要な優先事項を挙げている。

- 外部コミュニティとのパートナーシップの更なる発展と拡大。
- 地域の人々が高等教育へ進学するよう推奨するイベントや活動を諸パートナーと協力して組織。
- 地域のさまざまな職業開発のための方向付けやカリキュラム強化。
- 全学でのアクセスや WP のグッド・プラクティスの普及。

その上で、学内でのさまざまな評価の部署や機会を通じた活動の監視・評価を行い、HEFCE が設定したベンチマークによる業績指標を、現在すでに上回っているように、今後も最低限満たし続けるか、できれば上回ることによって、'University of Opportunity' としての地位を今後も継続して保ち続けると結んでいる。

以上のように、LSBU のような事例では、すでに WP について国が求めている基準を十分に満たしており、よりユーザー・フレンドリーな情報提供など、より具体的、先進的な形で財政支援や WP を実態として行っていることが示されている。それと同時に、この状況の中で大学としての主体的なマーケティング戦略を打ち出そうとの考えも幾分現れており、WP に関してはまずは現状を維持するとの考えが明確になっている。

6. 結論と日本の高等教育への示唆

以上みてきたように、英国の widening participation 政策は、欧州が高等教育の全体的な参加率の拡大から、代表性の低いグループにターゲットを当てた戦略的な参加率拡大にむけて動き出したことを意味している。そして、英国の仕組みの大きな特徴は、この高等教育参加率の拡大への努力が、基本的には高等教育機関に委ねられ、国がそれを監視・評価し、その上で財政的なインセンティブなどを準備するという分権的なアプローチをとっていることであろう。この方法の利点としては、各大学が自らの入学者を選択するという自律性・オートノミーが担保されているということ、また、各大学がそれぞれ独自のグッド・プラクティスを行い、この経験を広く社会に公開することを通じて、WP の手法のイノベーションが促進されやすいこと、さらに、各大学が自らの志願者のマーケティング戦略の一部に織り込んで行うことを事実上意味していることから市場的な競争による高等教育の質の改善という考え方になじみやすいことであろう。

他方で、日本と同様、大学間の入学の選抜度に明らかな差があり、おそらく日本以上に伝統的な学生が集まる選抜度の高い古い大学と、成人学習者やマイノリティなど非伝統的な学生の割合がもともと高い歴史の浅い大学との違いが明確な英国では、分権化されたなかでのそれぞれの大学の努力に関する情報が煩雑になり、容易に全体像がつかみにくい状況が生じやすいことが大きな問題となるだろう。これを解決するには、英国ではもともと存在する、たとえば男女比やマイノリティの比率などの量的な指標との組み合わせが有効である。また、これでも解

決できない問題点としては、実は、選抜度が高い、恵まれていない高等教育機関ほど、救うべき対象となる低所得者層が多く、それだけ奨学のための費用負担を迫られるということであろう。

大学や高等教育機関の間で明らかに入学難易度と関連した学生の属性のあり方の違いが見られる場合、どこまでこれを参加拡大の問題として取り上げ、どのような状況を理想と考えるか自体が実は明確ではない。大学や高等教育機関の自律性やオートノミーを尊重し、市場的な競争を是とする現在の先進国に共通する考え方と、社会全体としての統合やメリトクラシーをどう保証していくか、という問題は、階級に関する根深い構造的問題を高等教育においても引きずり続けている英国では、極めて政治的で、語られない部分が多く含まれている。

日本では、吉川(2006)が主張するように、学歴が階層を規定するとの考えが強く、高等教育、さらにはどの高等教育機関にアクセスできるのが階層形成において大きな意味を持つと考えられている。しかしながら、あるいは、それゆえに、一般的に入手できるデータとしては、高等教育進学者の属性に関する情報は極めて限られているのが現状である。現在、多くの研究が、社会・経済格差の固定化を問題としている状況において、個人情報の保護に配慮しながらも、より詳細なデータを収集して正確な状況分析を行うこと、これに基づき、国、そして各高等教育機関の双方が、公正な高等教育の機会の保証に対して果たす役割について具体的な議論を行うことが今こそ求められていると考える。

最後に、Director of Fair Access の Harris 卿の以下の言葉に言及したい。「英国の問題は、社会的に非常に不利な立場に置かれたグループが存在していることであり、それに対して、いかに働きかけるかが大きな課題である。これは、経済的な問題だけではなく、態度の問題を含んでおり、この点では日本と共通点がある。各大学の WP における活動は、必ずしも自大学について代表性が低いグループからの入学者を増やすかが問題なのではなく、高等教育システム全体としての WP に貢献することが本質である。」高等教育における参加の拡大や公正の保証についてのアクター間の協力や分担関係をいかに定義するかの問題は、このテーマに限らず、現在の高等教育政策全般のあり方に対しても、大きな示唆を与えているといえよう。

参考文献

Archer, L. Hutchings M. and Ross A., (2003) *Higher Education and Social Class*, Routledge Felmer.

中央教育審議会 (2005) 『我が国の高等教育の将来像 (答申)』

Ball, S. J. (2006) *Education Policy and Social Class*, Routledge.

DFES (2003) *The Future of Higher Education*.

DFES (2006), *Widening Participation in Higher Education*.

HEFCE (2006) *HEFCE strategic plan 2006-11*.

吉川徹(2006)『学歴と格差・不平等 成熟する日本型学歴社会』東京大学出版会。

近藤博之(2002)「学歴主義と階層流動性」原純輔編『流動化と社会格差』ミネルヴァ書房, 59-87 頁。

Litz, T. (2001) *Widening Participation in Post-compulsory Education*, Continuum.

London School of Economics and Political Science (2006), *The Access Agreement, 2006 To 2008*.

London South Bank University (2006), *Access Agreement between London South Bank University and the Office for Fair Access*.

MacNay, I. ed. (2006) *Beyond Mass Higher Education*, SRHE and Open University.

National Committee of Inquiry into Higher Education (1997) *Higher Education in the Learning Society*.

Osborne, B. and I. Shuttleworth, 2004, "Widening Access to Higher Education," *Higher Education Management and Policy*, OECD-IMHE, Vol. 16. No. 1. pp. 101-118.)

佐藤俊樹(2004)『不平等社会日本 さよなら総中流』中公新書。

芝田政之「英国における授業料・奨学金制度改革と我が国の課題」国立大学財務・経営センター 大学財務経営研究第3号(2006年8月発行)89-112 頁。

トロウ, マーチン(1976)『高学歴社会の大学』東京大学出版会。

参考にした主なウェブサイト

Aimhigher <http://www.aimhigher.ac.uk/home/index.cfm>

Department for Education and Skills <http://www.dfes.gov.uk/>

Higher Education Funding Council for England <http://www.hefce.ac.uk/>

Office for Fair Access <http://www.offa.org.uk/>

第5章 スウェーデンの高等教育と奨学金に関するレポート

上山 晶弘（日本学生支援機構）

1. はじめに

2006年10月4日から6日にかけてスウェーデン学生支援局（The Swedish National Board of Student Aid 以下、CSN）、教育科学省（Ministry of Education and Science）、高等教育庁（National Agency for Higher Education）、ウプサラ大学（Uppsala University）、ストックホルム大学（Stockholm University）を訪問し、関係者にインタビューを行った。CSNや訪問した大学では、学生や学生組合の代表者などからも話を聞くことができた。

スウェーデンでは、2006年9月に任期満了に伴う議会の総選挙があり、17日に投開票が行われた。その結果、12年ぶりに社民党政権から中道右派の穏健党を中心とする野党4党連合に政権が交代した。選挙直後の時期に訪問したため、高等教育政策の今後の展開については予測が難しいという姿勢ながらも、興味深い話を聞くことができた。

2. スウェーデンの高等教育の概要

2006年現在、スウェーデンには中央政府あるいは民間により運営されるおよそ50の高等教育機関がある。12の総合大学に加え15のユニバーシティカレッジなど、政府により運営される高等教育機関は全部で36ある。また、民間財団と政府の助成金により運営されている大学もある。この他に、特定の学位を授与する資格を持つ小規模な民間の高等教育機関が多数ある。

スウェーデンの高等教育には、いくつかの特徴がある。まず、授業料が無償であることがあげられる。国立大学だけでなく、政府により資格が与えられている場合には、民間により運営される私立大学でも授業料は無償である。例外として、芸術・ダンスなどを専攻する場合には追加費用を徴収することもある。また、総合大学およびユニバーシティカレッジの学生は、社会的なサービスを受けるために、原則として学生組合に加入することになっている。その活動資金源として、1月あたり約1,000円程度の組合費を支払わなければならない。国立大学と私立大学に大きな違いはないが、研究活動における資金、産業界との連携の面においては若干の差があり、多くの私立大学は政府と特定の契約を結んでいて、法律に従わなければならない。

次に、学生の4割以上を25歳以上の成人学生が占めていることが特徴としてあげられる。スウェーデンでは成人教育が尊重されており、政府による雇用面での支援や財政面での支援、大学へのアクセス面での支援といった各面からの支援制度により、成人の学び直しの機会が保障されている。このうち、雇用面での支援の代表的なものとして、1974年に定められた教育休暇法などがある。これは、官民を問わず、労働時間内に教育を受けるために必要な休暇をとる権利を保障したもので、前職への復帰、地位・収入の継続が保障されている。

2-1 これまでの高等教育政策

過去 50 年以上に及び、社会的平等が重要であるという視点が高等教育政策の中心となっていた。誰もが教育を受けられるよう経済的な障壁を取り除くということに加え、社会的に恵まれないバックグラウンドにある学生を高等教育システムに参入させることを目的とするものであった。

スウェーデンの高等教育については、これまでに何度か改革が行われてきた。その中でも特に重要なのは、1960 年代半ばの財政改革と 1977 年に高等教育法が制定されたことである。前者の財政改革では、学生を両親から経済的に自立させることを目的として、給付と貸与からなる新たな学生の支援制度が創出された。一方、後者の高等教育法の第 7 条には、「教育の企画に際しては、学習と就業活動の相互交換が行われるよう、リカレント教育を推進する手段を広く採用することが必要である」とあり、いわゆる「25:4 ルール」が導入された。これにより、25 歳以上で労働経験が 4 年以上ある者に対して入学定員の一定枠（半数）が設けられた。その後、成人の志願者が若い学生に比べて優遇されており、高校から大学にストレートに進学する若者が疎外されているのではないかという批判を受け、この比率は入学定員の 2 割と変更されたが、全国大学適正試験の成績に職歴の加算を認めるなど、成人の学び直しが政府により積極的に支援されていることが特徴的である。

1993 年には新たな高等教育法が制定された。これにより、中央政府の各大学に対する影響力が全面的に減らされ、学生の入学と選抜に対する責任は各大学に委ねられることになった。学生の選抜については、高校での成績、全国大学適正試験の成績や面接などの特別な入学審査、以前の教育課程と今後進学を希望する課程との関連性、職業経験など複数の基準が適用されることとなった。

2001 年の改革では、高等教育へのアクセスをより広く開放し、新たなパスを取り入れた政府の法案が議会で承認された。そこには、「すべての成人は、人格の成長、民主主義と平等の実現、経済成長、雇用、正当な再分配を促進するという目的で、知識を広げ能力を発展させる可能性を与えられるべきである」と記されており、政府は各年代の 50% が 25 歳までに高等教育に進学することを目指すと表明した。その結果、2002～2003 年の高等教育への進学率はおよそ 47.8% に達した。

2-2 学生数と年齢の分布

1970 年代後半から 1980 年代後半にかけては、毎年 of 入学者の総数は 40,000～45,000 人と一定の規模になるよう維持されていた。その後、学部教育の総定員数は継続的に拡大したが、高等教育庁のレポート「Swedish Universities & University Colleges」によると、2004 年～2005 年の新規入学者数は前年度に比べ 2% 減少し、81,800 人となっている。また、フルタイム学生の総数は 2.5% 減少し、295,150 人になった。入学者のうち 57% が女性、43% が男性で、この割合は例年、比較的安定している。ほとんどの年齢層で女性の方が多いが、30 代以上でその差はより一層顕著になる。スウェーデンに留学している学生の多くは男性が占めているため、この比較から留学生を除くと、男女数のアンバランスはさらに大きくなる。

高校から大学にストレートに進学する者を除けば、職業経験のある成人学生の割合が比較的高い。2004 年には、学生の 4 割以上は 25 歳以上で、その占める割合は近年増加している。成人学生が多いということもあり、たとえばストックホルム大学では、子どものいる学生の割合は、男子学生のおよそ 8 分の 1、女子学生の 4 分の 1 となっている。大学学部への新規入学者のおよそ半数は 21

歳以下、3割は26歳以上とかなり幅広い年齢層になっており、新規入学者の年齢の中央値は22.3歳である。

スウェーデンでは、2003年～2010年の間に20歳人口は100,000人から130,000人へと増加する見込みであり、進学率の低下を避けるためには、高等教育の大規模な拡大が必要になると考えられている。

2-3 学生の選抜システム

高等教育機関で学ぶためには、ある一定の前提条件を満たしていなければならない。この前提条件には、すべての高等教育機関で一律に必要とされる一般入学資格と、追加的に必要となる専門科目向けの特別入学資格がある。

一般入学資格は政府により設けられたもので、高等学校、もしくはそれに相当するスウェーデンあるいは海外での教育課程を修了していることである。北欧語以外を母国語とする入学希望者は、1年間のスウェーデン語準備コースでスウェーデン語を習得しなければならない。また、全ての入学希望者は相当高度な英語力も入学資格として要求される。なお、25歳以上で4年以上の社会人経験があり、中等教育修了程度の英語とスウェーデン語の能力があれば、一般入学資格を持つものとされる。

志願者数が定員を上回った場合は選考審査が行われる。選考方法は、中等学校教育課程の成績が全国大学適正試験の成績による。職業経験が考慮される場合もある。全国大学適正試験は任意の試験だが、すべての大学が採用している。この試験で、高等教育機関で必要とされる知識と専門技術を判定する。毎年約72,000人がこの試験を受験している。

2-4 高等教育機関の財政

1980年代には、政府の高等教育機関に対する規制が緩和された。その結果、高等教育機関の裁量が拡大し、配分された資金の使い方を独自に決められるようになった。1993年の改革では、学部教育に対する新たな財政援助システムが誕生した。各大学には以後3年間の運営に対する目標を定める3ヶ年計画が与えられ、高等教育機関は、毎年、教育内容の査定を受けるようになった。

高等教育庁のレポート「Swedish Universities & University Colleges」によると、2005年の高等教育機関の総収入は、448億SEKにのぼる。この大部分を政府からの直接援助や他の公的資金が占めている。この傾向は学部課程において特に顕著であり、財源の87%が政府からの直接援助、8%はその他の公的資金によるものである。

2005年の高等教育機関への総支出は446億SEKとなっている。これはGDPの1.67%に相当し、この総支出額には学生への経済的援助や多くの政府機関の運営費が含まれている。GDPが上昇している一方、高等教育への支出は増えていないので、これらの総支出が占める割合は3年連続で低下し、現在では2001年と同水準である。しかし、長期的に見ると、GDPに占める高等教育への支出割合は拡大してきたといえる。2005年の学生への経済的援助は110億SEK、政府機関の運営費は6.8億SEKにのぼり、高等教育部門への総支出額は563億SEKとなっている。

高等教育機関への資金の配分額は、学生数（フルタイム換算の学生数より算出）と学業成績（学生が1年間に取得した履修単位数より算出）により決定される。フルタイム学生に対する援助の総額と、1年度中に認められる学業成績により決定する総額の双方に対して上限額が設定されている。なお、年間の学業成績相当分または使用しない上限額については、上限額の10%まで翌年に繰り越すことができる。フルタイム学生に対する援助と年間の学業成績相当分の合計額は毎年政府により決定され、その年度の予算に組み込まれる。その合計額は学問分野によって異なり、高等教育のすべての課程は学問分野ごとに分類され、大学への援助額が決定される。高等教育機関は、学問分野間で独自に補助金を再配分することを認められている。

3. スウェーデンの学生援助制度の概要

スウェーデンでは、成人が大学等で学習する際には、学生援助（student aid）を受けることが一般的である。学生援助は、免税のグラントと利子分の返済も必要なローンからなり、学生の年齢、家庭の事情、居住地に関わらず、学習期間や学習速度に応じて誰もが等しく援助を受けることができる。

学生援助の配分、学生ローンの回収などはCSNが行っている。2005年には、グラントを受けている学生数はおよそ338,000人にのぼった。そのうち約78%の学生は、ローンも受給していた。

学生援助を受けるためには、受給対象者は財産調査を受けなければならない。これは本人の経済状況により判断され、家庭や両親の経済状況については考慮されない。スウェーデンでは、1932年に社民党が政権を獲得して以来、このような個人主義的なイデオロギーが浸透している。公的サービスの中でも、学生援助制度は社会的格差の緩和に役立っているとされている。

3-1 学生援助の受給条件

年齢制限

グラント・ローンを受給できる条件は、本人の年齢が54歳以下であることとされている。ただし、ローンについては、45歳以上になると受給できる期間に徐々に制約が加えられる。本人の年齢が45～54歳の場合のローンを受給できる期間は、下の表のようになっている。

表 5-1 年齢別（45～54歳）ローンの受給可能期間

年齢	週	年齢	週
45	220	50	120
46	200	51	100
47	180	52	80
48	160	53	60
49	140	54	40

ただし、これらの期間には、以前に他の学生援助を受給していた期間も含まれており、その期間

を調整して差し引いた後に、残りの受給可能な期間が計算される。このように、年長の学生にとってローンの返還が困難とならないように配慮されている。同時に、政府は将来的にローンの返還を放棄することになるリスクを最小化できているといえる。

学業成績

高等教育機関で学んでいる場合、学業成績は学校から CSN に自動的に報告される。継続して援助を受けるためには、学業成績が良好で、フルタイム換算で 1 週あたり 0.75 クレジット（40 週で 30 クレジット相当）を取得していることが要件となっている。

収入の上限

受給できる学生援助額は収入によって増減し、一定基準額（franchise amount）以上の収入がある場合、グラント・ローンは減額される。学生援助額は、その基準額を超えた収入の 50% が減額され、収入が十分に高い場合には学生援助を全く受けることができない可能性もある。

学生援助を受ける期間が長くなるほど基準額は低くなり、その逆もまた同様である。基準額はフルタイム・パートタイム（75%相当、50%相当）によって異なり、2006 年度の半年あたりの基準額は下の表のようになっている。なお、学生援助に申請する際には、給与・事業・資産による所得を申告することが求められ、所得税と同様の規則にもとづいて総収入が計算される。

表 5-2 半年あたりの収入基準額（2006 年）（単位：SEK）

学生援助 受給期間（週）	フルタイム学生	パートタイム学生 （75%相当）	パートタイム学生 （50%相当）
5	86,843	89,960	93,017
10	74,437	80,650	86,823
15	62,031	71,340	80,630
20	49,625	62,031	74,437
23	42,181	56,445	70,721

3-2 その他のローン

特別補助ローン（supplementary loan）

特別補助ローンは、25 歳以上で、以前に収入のあった者を対象としており、いったん就職した者が大学等で学び直す機会を支援することを目的としている。そのため、学習を始める 12 ヶ月以前の給与または事業による収入が 164,755SEK 以上あることが要件となっており、1 週あたり 398SEK を受給できる。また、特別補助ローンを受けるためには、受給を希望する期間にグラント・ローンの両方を受けていることが要件となっている。なお、グラント・ローン・特別補助ローンの合計額は、スウェーデンにおける税引き後の失業保険の上限額に相当している。

追加ローン (additional loan)

1989 年以降はスウェーデン国外での修学についても援助を受けられるようになり、そのような教育に関連する特定の追加的な支出に対しては、追加ローンを利用することができる。追加ローンの対象となるのは、授業料、学習にかかわる旅費、楽器の購入、留学の際の保険代などである。援助額は留学先の物価水準にリンクしていて、日本が最高になっている。ただし、追加ローンを申請する支出に対して、現在すでに奨学金やそれに相当するものを受けている場合には、追加ローンを受けることができない。

3-3 学生援助の受給期間

学生援助を受けられる期間は、最大で 240 週（12 学期間に相当）または 6 学年間となっている。学生援助は 1 週あたりで計算され、修学期間中は援助を受けることができるが、夏期休暇中やクリスマス休暇中は援助を受けることができない。学校側から各課程の期間に関する情報が CSN に送られ、これが 1 週あたりの援助額の算定基準になっている。フルタイム学生の場合、1 クレジットは 1 週間の修学に相当し、クレジット数と同週間、学生援助を受給することができる。

3-4 学生援助額

学生援助額は、修学にかかわる支出だけでなく生活費もカバーするように設計されている。グラントとローンの合計額はすべての学生に対して等しく、物価基準額 (price base amount) と連動している。2006 年では、フルタイム学生の場合 1 週間あたり 1,841SEK となっている。

グラントは年金資格となり、政府が年金手数料を負担する。年金の対象となる額は、その年度に支払われたグラントの 138% 分となっている。この資格は、1995 年以降にグラントを受給した者に対し有効となっている。グラントには 2 種類あり、フルタイム 1 週あたり 632SEK の基礎グラント（合計額の 34.5%）と、同じく 1,474SEK の上級グラント（合計額の 82%）がある。下の表は、フルタイム学生が受給できるグラントとローンの額を示したものである。

表 5-3 フルタイム学生の受給可能額 (単位: SEK)

	1 週あたり	4 週あたり	20 週あたり
基礎グラント (合計額の 34.5%)	632	2,528	12,640
ローン	1,209	4,836	24,180
合計額	1,841	7,364	36,820
上級グラント (合計額の 82%)	1,474	5,896	29,480
ローン	367	1,468	7,340
合計額	1,841	7,364	36,820

グラントとローンの合計額は、すべての学生に対して等しくなっている。

3-5 学生援助の申請から受給まで

一度に申請できる受給期間は、最高で1年(52週)までとなっている。申請できるのはグラントのみ、あるいはグラントとローンの両方であり、ローンのみを申請することはできない。学生本人が受給する期間を決めて申請し、希望者はいつでも申請書をCSNに送ることができる。また、CSNが申請書を受け取ってから4週間分まで遡って受給することができる。ただし、上級グラント(higher grant)の予算は限られているため、上級グラントを希望する場合には、学習を開始する前に申請しなければならない。

前学期中に学生援助を受給していて修学を継続すると申告した場合、学生援助の申請書は新学期が始まる前にCSNから自動的に送付される。その申請書には、学生本人の個人情報や成績に関する情報が印刷されることになっている。

CSNに送信される申請書などの書類は、すべてコンピューターで読み込まれ解読される。申請書が正しく記入されていれば受給の可否にかかわる決定はすみやかに行われるが、申請書に記入ミスがある場合や、学期の開始時など、申請者が多くなる時期は決定までに時間を要することになる。

学生本人と大学それぞれから修学証明書がCSNに提出された後、初回分が学生の銀行口座に振込まれる。通常、CSNが通知を受け取ってからおよそ1週間後に振込まれることになっている。また、振込み日は毎月25日となっているが、25日が営業日でない場合は、25日以前の最終営業日に振込まれる。

振込先の口座が指定されていない場合には、代わりに郵便振替小切手で支払われ、60日以内に現金化しない場合にはCSNに返金されることになっている。そのような文書が返信された場合には、学生援助は支払われたものとしてカウントされない。

CSNの業務について整理すると、次の図のようになっている。

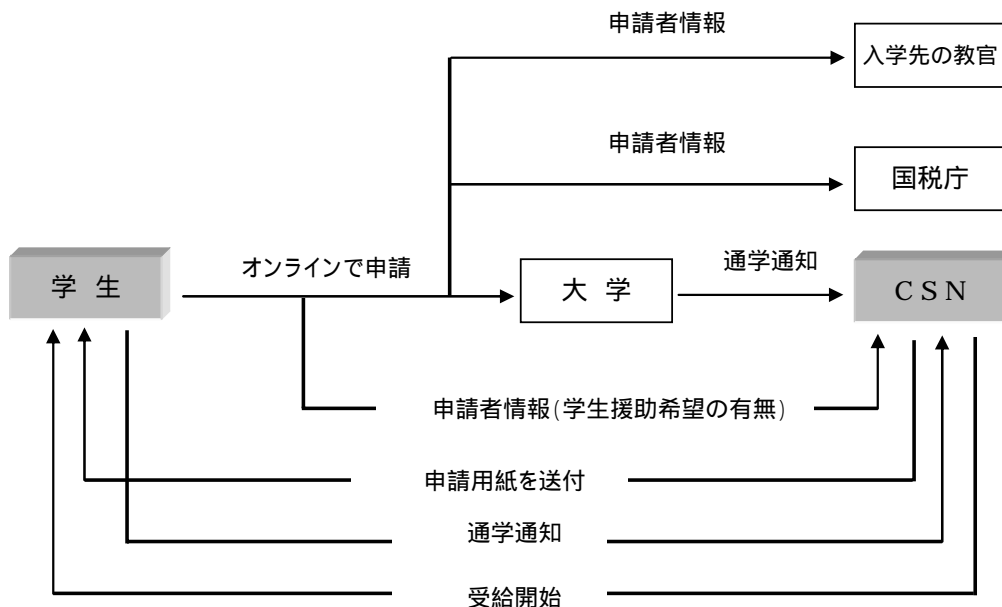


図 5-1 学生援助の申請から受給までの流れ

まず、大学に進学を希望する場合、学生はオンラインで申請する（ ）。その際、学生援助の希望について質問があり、希望する・しないにかかわらず、すべての学生に関する情報が CSN に送信される（ ）。また、この申請時の情報は、入学を希望する先の教官や国税庁に対しても送信されることになっている。学生援助を希望するという情報を受けた CSN は、その学生の自宅に申請用紙を送付する（ ）。CSN によれば、25%の学生がこの電子申請を利用しており、最初に受給の可否について機械的に審査される。エラーが出るなど受給不可と判断された場合、CSN の職員が個別に確認するようになっている。学生と大学から通学を開始したことを確認する連絡を受けた（ ）後、送金が始まる（ ）。

この電子認識システムは 2006 年から開始されたが、一連の申請手続きのうち 50%の部分は、CSN の職員の目に触れることのないまま電子的に処理されている。以前と比較すると、職員が実際に書類に目を通す機会は大幅に減少し、その時間を学生へのアドバイスに充てることが可能になっている。

CSN の担当者によれば、CSN には電話による問い合わせが 1 年間に 190 万件ある。また、メールによる問い合わせが 300 万件あり、約 1,000 人の職員が対応している。CSN の年間予算は約 7 億 SEK となっている。学生 1 人あたりの事務コストは年間 300SEK であり、そのうちローンの返済に関する事務コストは 200SEK を占めている。同様の事務を民間銀行が行う場合、通常 500 ~ 1,500SEK の事務手数料を徴収されることが予想される。電子認識システムにより事務は効率化されているが、システムにかかわる経費などがかさむため、全体的にはアナログよりも高コストになっている。しかし、電子認識システムにより、機械的にエラーを削除できることが大きなメリットとなっているようである。

3-6 ローンの返済方法

ローンは、銀行振替 (bank giro)、プラスジャイロ (plusgiro)、あるいは銀行口座直接引き落とし (direct debit) により支払うことができる。他の支払い方法を申請しない限り、CSN から本人宛に銀行振替の支払用紙が送付される。返済回数は、毎月、年 4 回、年 1 回いずれかから選択することができる。

3-7 ローンの返済期間

ローンの返済は年金方式になっており、最後に学生援助を受け取った日から起算して 6 ヶ月後の日付から開始され、最長 25 年もしくは本人が 60 歳になるまでに返済しなければならない。1 年間の最低返済額 (物価基準額の 15%以上) が定められているため、負債額が小さければ、それに応じて返済期間は短くなる。初年度は物価基準額の 15% (6,045SEK) に設定されるようになっている。

通常の返済期間の最終時点になってもローンの残額がある場合、残りの支払いはすべて翌年度中に満期になる。これに対して減額を申請することが可能で、返済額は収入に応じて調整される。この手続きはローンが完全に返済されるか本人が 68 歳になるまで繰り返され、それ以前に必要な額が返済されていた場合には、残りのローンは帳消しにされる。68 歳になる以前の過去 3 年間に適切に返済されていなかった場合には、本人が 70 歳になる年の 11 月まで返済の請求が続けられる。

3-8 ローンの返済額

ローンの 1 年間の返済額は、負債残額、利子、返済年数、年間 2%の上昇指数の 4 つの項目により決定する。毎年初めになると、CSN から負債残額の変更に関する明細が送付され、その年度の返済額が本人に通知される。ローンの返済額には調整指数があるため、初期段階では年間の返済額が低く、後半になると高くなるようになっている。

支払われたローンは、まず事務手数料に対して相殺され、次に利子、そして最後に元金に対して相殺され、年度末の時点で未払いとなっている利子は元金に加算される。つまり、利子負担はローン負債額に加算されることになっている。複数の異なるローンを統合した場合、支払われたローンは、まず総負債額のうち最も古い部分に対して相殺される。

利子は、ローンが初めて支払われた日付から発生する。2007 年の学生援助ローンの利率は 2.1% となっている。利率は毎年政府によって設定され、過去 3 年間の政府借入れの平均費用を基礎として計算される。税制上の控除の原則が適用され、支払い利子は 30%分減額されることになっている。このため、所得申告の際に学生援助ローンの利子分を控除することができないが、その他のローンに比べて学生援助ローンの利率は低くなっている。

学生が修学をやめる場合、収入が基準値以上だった場合、事実関係の変更などの情報が正しく報告されていない場合などには、CSN は学生援助の返還を請求することができる。学生は請求額に対して利子を支払わなければならないが、この利子分は所得税方式で控除される。利率は 2006 年現在、6.97%となっている。さらに、毎年 100SEK の事務手数料が課されることになっている。返還

を請求されたローンについては、通常のローン負債額から控除される。

3-9 ローン返済に対するセーフティルール

ローンの返済が困難な場合には、総収入にもとづいて年間の返済額を減額するように申請することができる。ここでいう総収入とは、給与・事業・資産による余剰収入(surplus income)として定義されるものである。減額が認められると、49歳になるまでは年間の返済額を総収入の5%にすることができるが、50歳を超えると7%に引き上げられる。本人がすでに50歳に達している場合、物価基準額の2.75倍(2006年では109,175SEK)を超える資産の20%分を総収入に加えて計算しなければならない。ローンの減額が認められると、本来の額と比較して物価基準額の3%以上(2006年では1,191SEK)減額される。

本人から申請された収入にもとづいて仮の年間の返済額が計算される一方で、CSNはその年の租税賦課が確定した後に、税務署(Tax Office)からさらに詳細な情報を得て最終決定額を計算する。本人から申請された項目と比較して、これまでに支払われた額が最終決定額よりも低い場合、その差額を支払わなければならない。

3-10 ローンの回収・デフォルト

支払い期日までに決められた額が支払われない場合、CSNから督促状が送付され、督促費用として120SEKが徴収される。なお、ローンが支払われるまで督促は繰り返され、その度に120SEKが徴収される。最終的にはCSNから要求払い約束手形(demand note)が送付され、負債の回復(recovery of debt)のために督促機関(Enforcement Agency)に委託される。スウェーデンでは国税庁が住民登録を担当し、CSNにはその情報が提供されており、人別登録制・国民総背番号制が整備されているために国内の返還者を補足することが可能になっている。また、電子情報に関する特別な法案が整備されているためにこれらのことが可能になっていることにも注目したい。未払いローンの強制支払いの際には、1件の請求につき500SEKの基本料が徴収される。また、法的義務・債務の不履行者(defaulter)として信用情報機関のリストに載る可能性もある。

本人がスウェーデン国外に居住している場合、返還請求はCSNから大使館あるいは民間の債権回収機関へ提出されることになっている。ただし、CSNの担当者によると、返還者の住所の補足が難しいため、超国家的機関の必要性を感じているとのことだった。中でも、特に第三世界・アメリカでの回収が困難のようである。アメリカでは、個人の尊厳が尊重されるため、あるいは訴訟コストが高いことなどがその理由である。

3-11 業務の民間委託について

CSNの担当者は、学生援助に関連する業務そのものを民間に委託することについて、銀行が行うよりCSNが一括して行うことが効率的であるため、その可能性は低いと考えている。また、国際的にも信用力のある政府の保証があるために低い利子での学生援助ローンが可能になっており、これは民間には困難であることもその理由の1つである。フィンランドのようにローンの返還を民間

銀行に任せてはどうかという議論もあるが、現在のところは十分にローンを回収できているため、不要だと考えていると答えていた。

4. 現在の学生援助制度が抱える問題点

4-1 授業料徴収の導入にかかわる議論

2006年1月、政府の専門委員会が「EUあるいはEEA地域外からスウェーデンに留学している学生については授業料を徴収すべきである」と提案したことは注目すべきことである。同時に、高等教育法については、「スウェーデンあるいはEU内出身の学生に対しては授業料を課さない」という基本原則を保障するよう修正されることが予想されるが、これらは2006年6月現在、検討中である。

また、このことについては非難が起きている。その多くは学生組合からのもので、このことがすべての学生から授業料を徴収するための布石になるのではないかという懸念があるためである。高等教育機関においても、この提案に対しては見解が分かれている。授業料の徴収は重要な資金源になり得るととらえるものもあれば、国外の学生に対する大学の魅力が低下するのではないかと危惧するものもある。今回訪問した大学や政府関係者も、国内の学生に対して授業料の徴収を導入することについては否定的であった。

大学が収益を上げることは政府により禁じられているが、大学側には学生募集にかかわるマーケティング費用を賄えないという問題が生じる。これらの問題をクリアするため、今回訪問したウプサラ大学では、授業料の徴収について以下のように考えていると答えてくれた。

EU外の留学生以外からは、基本的に授業料を不徴収とする

EU外の留学生からの授業料徴収には2001年時点から賛成である

国内の学生は工学系へ進学する者が少ないため、それらの学科に授業料を支払う留学生を積極的に受入れてはどうか。ただし、授業料を支払う留学生に対しては、奨学金を支給してコストを相殺する

資金を大学にプールして、大学が奨学金を支給する学生を選ぶ

4-2 学生援助額について

現在の制度では、学生援助額は都市部・地域を問わず一律になっており、地域間の物価等が考慮されていないことが問題の1つとしてあげられる。大学が都市部にある場合、家賃や物価等がかなり高くなるため、不公平感が生じている。ローンだけでは一般工業労働者の所得の2分の1にすぎないために生活は不可能と考えられており、このことについては政治的にも多くの議論がある。

今回の訪問でインタビューできた学生からは、「グラント・ローンの額はともに少なく、増額を希望している。普段の生活にはある程度余裕があるが、病気の場合やパソコンなど高額の買い物をする場合には不十分である。それを補うためにアルバイトをする学生が多いが、学生本人の年間所得が10万SEK以上になると学生援助額が減額される。この制限があるために夏季休暇中のアルバイトも制限される。年長の学生や子どもがいる学生は、特に深刻である。」という意見を聞くことがで

きた。なお、政府により発表されている1人あたりの最低生活水準は1月あたり8,300SEKだが、グラント・ローンの合計額は最高でも7,200SEKとなっており、基準を下回っている。

学生は、ローンの返済を懸念するよりむしろ、増額を希望していることには注目すべきである。両親や祖父母の世代に比べると、支給額が減少したうえに、返済に関する条件が厳しくなっているため不公平感を抱いているようだった。ただし、これらの学生については、ローンを借りることに肯定的であるというよりも、それ以外に手段がないのではないかと考えられる。CSNの担当者によると、ローンを受ける学生は3年前より5~6%減少している。

「実際にローンを返済している先輩の状況を見ても、将来ローンを返済することに不安はないか」という質問をしたところ、学生は「大学進学による所得上昇効果が高等教育に関わる費用を上回るため、返済については心配していない」と答えていた。高等教育庁の作成したレポート「OECD THEMATIC REVIEW OF TERTIARY EDUCATION COUNTRY BACKGROUND REPORT FOR SWEDEN」によれば、一般的には、スウェーデンは大学進学による所得上昇は他国に比べて低いと考えられている。通常、高卒者に比べて大卒者の生涯賃金は高くなるが、SACO（高等教育を修了した者を対象とする組合）が指摘するように、職業によってはそれがマイナスに働くこともあり得る。しかし、この問題に関する議論は、この数年間それほど多くはなかった。その理由の1つとして、スウェーデンでは授業料が無料で、学生にとって比較的寛容な学生援助制度があり、学位取得のために必要なコストが比較的低いことが影響していることも考えられている。

4-3 受給期間について

学生援助は学期中の週単位で算出されるため、夏期休暇中などには支給されない。しかし、学生はその間も生活を継続しているため、支給されない期間が生じることについて学生は不満を抱いている。

政府は、返済期間を厳しくすること、そして多額のローンを抱えた学生が長期に渡って高等教育機関に在籍し続けることを回避し、結果的に財政支出を削減することが必要だと考え、受給期間を最高240週あるいは6学年間までと設定した。このことについて、学生は、転学などの際に影響するのではないかと懸念している。

4-4 公的負担の増大

ローン制度にかかわる議論の1つとして、公的に負担するコスト、つまりグラントとして支給される補助金と、未払いローンの利子コストの増大が上げられる。また、ローンが返済されない場合にも公的なコストが発生する。

2001年以前の制度では、通常の退職年齢である65歳でローンが帳消しにされるとき、少額のローンの多くは全額返済されるが、未払いローンの大部分を占めている30万SEKを超える多額のローンが全額返済されることは少なかった。1998年時点の予測では、30~40年後には、これらの帳消しにされたローンが政府の財政にとってかなりの負担になるだろうと述べられていた。

4-5 高等教育における格差

スウェーデンは、高い所得税や消費税のために様々な格差が小さいという印象がある。しかし、高等教育庁のレポート「Swedish Universities & University Colleges」によれば、各年代の50%が25歳までに高等教育に進学することを目指すという観点からは、中産階級出身者の約70%が高等教育に進学している一方で、労働者階級出身者の場合は30%に満たない。

また、学問分野間においても差がある。全体の平均と比較すると、特に医学の分野では中産階級出身者の占める割合が平均を大きく上回っている。志願者から人気のある他の長期の課程においても同様である。一方で、労働者階級出身の学生は、比較的短期の課程である健康医療分野、教員養成課程、学部課程、工学課程において高い割合を占めている。

さらに、学生の出身国籍にも差がある。イランや北欧、西ヨーロッパ出身の学生は多いが、アフリカ諸国からの移民出身の学生は非常に少ない。学問分野間でもこの差は大きい。移民出身の学生は、人文科学や社会科学よりも工学や健康医療の分野に入学することが多い。

スウェーデンでは、高等教育を受けた場合の所得の上昇は統計的有意であるが、高い累進課税のため他国ほどではないとされている。また、教育を受けた分野によって効果が異なり、医学・工学・経済の順に高くなっている。その一方で、公共部門・教師などでは高等教育への投資効果がプラスであるかどうかは不明であると考えられている。というのも、労働市場は二分されていて、たとえば公共部門では女性の占める割合がおよそ2分の1になっており、公共部門・学校など相対的に低所得の職業に女性が多く就業している。

5. 今後予想される展開

CSNの担当者によれば、今後5～10年は不確定要因が多く、政策の展開を予測することは困難だと考えられている。その要因の1つは、まず移民の増大である。現在でも新年齢の10%を占め、比較的在学期間が長く、全体的に学歴は低い傾向がある。また、1940年代生まれの人が定年を迎えると、若い世代は大学に行かなくても職に就けるようになることである。さらに、労働市場において新しい雇用が生まれにくくなっていることもあげられる。

CSNの担当者は、新政権では学生を優遇し、学生援助の受給にかかわる資産調査の基準を緩和する(10万SEKの上限を上げるもしくは撤廃する)、奨学金を引き上げることなどが視野に入っていると見ているが、長期的に見て大学進学が選択されるかどうかはわからないと考えている。スウェーデンでは20歳以上は個人の問題、20歳以下での高校の科目選択も個人の問題とする傾向があるが、若い頃からの科目選択の問題が影響することもあるため、CSNとしては学生が賢明な選択をできるようにアドバイスしたいと答えていた。

また、最近では、両親の元に居ながら大学に通学する学生が増えている。その理由として、ローンをできるだけ避けようとする、あるいは不動産価格の上昇により家庭に余裕ができたことなどが考えられる。しかし、両親と同居しながら2,500SEKのグラントを受給している学生は非常に有利になっている。ノルウェーでは、両親の元に居る学生に対してはグラント・ローンの額を大きく削減されるが、スウェーデンでは今後の政権がどのように判断するのかは不明である。ただし、ス

ウェーデン政府にはグラント・ローンの額を削減しないで済む財政的な余裕があり、むしろ職業経験が進学の際にプラス評価されていることが問題であると考えている。

ストックホルム大学は、新政権の大学への政府補助のあり方について、質の向上のために学生 1 人あたりの支援額を増やすということが大きく影響しそうだと予想している。前政権では、できるだけ多くの学生を高等教育に進学させることが目標とされていたが、25 歳までに 50%の人が高等教育に進学するという目標がある程度達成されたため、今後は質の向上へと転換することが予想されるためである。

6. 結びにかえて

スウェーデンの高等教育システムは、国家の特性による影響を受けていると考えられる。900 万人という少ない人口や、倫理・宗教観・文化的な同質性、政治の安定性・社会民主主義のイデオロギー、社会全体の利益を重視する風潮、所得税制の発達、強い中央政府、国際的に見ても国民が裕福なことなどである。スウェーデンの奨学金制度を理解するためには、これらの特性を念頭に置きながら、社会全体の中で奨学金がどのような役割を果たしているのかということを考えていかなければならない。

スウェーデンでは、人口が 900 万人（スウェーデン人が 9 割、残りの移民も 6 割が欧州内）という利点もあり、個人と国家の関係が密接で信頼関係がある。それにより、税金の使われ方も明確になっているため、総背番号制なども国民に受入れられているのではないかと考えられる。

学生は、ローンの返済に対してそれほど懸念していない。大学進学による所得上昇効果が高等教育に関わる費用を上回ると考えていること、それについて統計的にも有意な結果が得られていることも影響している。ほかにも、教育休暇法が整備されていること、子どものいる学生の割合が相対的に高いこと、両親と同居しているか否かなどは、大学への進学や進学後の経済状況に大きな影響を与えていると考えられる。

ローンの回収については、個人の尊厳を尊重し、自主的な返済を期待することが印象的である。しかし、これには返還者の補足を可能にする人別登録制・国民総背番号制が整備されているということのみならず、ブラックリストの対象となる督促機関による強制徴収などが、ローン延滞の抑止力として働いているのではないかと推測できる。

当初、ローン制度は主に若年の学生という均質なグループを対象としていたが、今日の学生は、年齢においても経歴においても非常に多様化している。サポートの必要な年長の学生や子どものいる学生の割合が増えているため、ローン制度により保証される経済状況は綿密に精査されてきた。しかし、今日、特に都市部では上昇し続ける住居費のために、多くの学生がアルバイトすることを余儀なくされている。また、学生個人の負担額に対する懸念も増大している。

それらを考慮しても、スウェーデンのグラントとローンからなる学生援助制度は、世界で最も寛容だといえるかもしれない。にもかかわらず、スウェーデン学生組合などからは、住居費などの生活費の上昇にグラントやローンの援助額が追いついていないため、学生の経済状況は悪化しているという批判がある。多くの学生は学生援助の額に不満を抱いているものの、留学する場合など、他

国の制度と比較することで初めてスウェーデンの学生援助制度が充実していることに気づくようである。

学生はローンも含めた援助額の増額を希望し、新政権も量から質へ、学生 1 人あたりの援助額を増やす方向であることは、日本にとっても興味深いことではないだろうか。

<参考文献>

スウェーデン文化交流協会 『2005 年 4 月分類 JFS 83i(Japanese)ファクトシート』

経済産業省経済産業政策局 2007 年 『働き方・人材育成に関する資料』

Swedish National Agency for Higher Education ,2006 『OECD THEMATIC REVIEW OF TERTIARY EDUCATION COUNTRY BACKGROUND REPORT FOR SWEDEN』

The Swedish National Board of Student Aid (CSN) <http://www.csn.se/>

<調査団メンバー>

矢野真和 国立大学法人東京大学大学院教育学研究科教授
小林雅之 国立大学法人東京大学大学総合教育研究センター助教授
濱中義隆 独立行政法人大学評価・学位授与機構助教授
島 一則 独立行政法人国立大学財務・経営センター助教授
原麻衣子 国立大学法人東京大学学生部学務課企画チーム
上山晶弘 独立行政法人日本学生支援機構政策企画部政策調査研究課

<調査日程・訪問先>

2006 年 10 月 4 日(水)

The Swedish National Board of Student Aid (CSN)

Magnus Forss, Press Chief ほか

2006年10月5日(木)

Ministry of Education and Science

Eva Gullfeldt, Senior Advisor ほか

National Agency for Higher Education

Ulf Ohlund, Project Manager

Helena lejon, Planning Officer ほか

2006年10月6日(金)

Uppsala University

Thomas Fredengren, International Officer

Margareta Hubinette, Head of Office, Study Counselor and Student Office

Brigitta Brodd, Head of Office, Scholarship

Stockholm University

Ake Nagrelius, Senior Advisor of International Affairs

第6章 ドイツの奨学制度

吉川裕美子（大学評価・学位授与機構）

はじめに

ドイツにおいて学生（およびその家族）に対する国の支援策は、本質的に次の要素から構成されている。

- ・ 連邦 教育訓練奨学金法（BAföG）にもとづく奨学金
- ・ 子どもの扶養手当と諸控除
- ・ 連邦 の教育クレジットプログラムに対する賠償保証

はじめに、この3つの柱の要点を押さえておきたい。

第一に、連邦教育訓練奨学金法（Bundesausbildungsförderungs-gesetz, BAföG）にもとづく奨学金（以下、BAföG 奨学金とする）は、両親ないし配偶者の所得、および学生自身の所得と財産に応じて、受給資格が認められた場合に支給される。

BAföG 奨学金を支える財政資金は、65%を連邦（Bund）、35%を16の連邦構成州（Länder）が負担している。一方、BAföG 奨学金は学生に対して通例、50%が給費（Zuschuss）、50%が無利子の貸費（zinsloses Darlehen）として支給される。したがって奨学金の半額は贈与であり、返済義務は50%の貸費部分についてのみ生じることになる。

第二に、子どもの扶養手当（Kindergeld）と控除額（Freibeträge）が、両親の所得に対して考慮される。これは子どもの生計費と教育費は基本的に親が負担すべきであり、その能力を超える場合に国（連邦と州）が支援するという、ドイツの BAföG 奨学金に対する基本的な考え方を示しているといつてよい。

第三に、BAföG 奨学金を補うものとして連邦が賠償保証（Ausfallbürgschaft）を引き受ける教育クレジットプログラム（Bildungskreditprogramm）が提供され、BAföG 奨学金の受給者であるか否かを問わず、有利な利子で最高2年の教育クレジットを利用することができる。申請受付は連邦行政局（Bundesverwaltungsamt）が担当し、貸付契約と支給および返済はドイツ復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW）との間で行なわれる。

本稿では、ドイツの奨学制度の中核をなす BAföG 奨学金を中心に検討する。まず制度の概要を説明したのち（第1節）、導入から現在までの沿革を辿り（第2節）、数値を示しながら奨学制度の現状を明らかにする（第3節）。さらに、近年の授業料徴収の動きとそれに対応した新たな奨学政策を視野に入れ、日本への示唆を考察する（第4節）。

1 BAföG 奨学金の基本的特徴

先に示した3つの要点をふまえて、最初に BAföG 奨学金の基本的特徴を概観しておきたい。連邦教育訓練奨学金法（BAföG）は1971年の施行以来、改正を重ねて複雑な構成になっているため、以下では文献資料（BAföG 2005, Bundesministerium für Bildung und Forschung

2005)と訪問調査時の関係者からの説明を参考にしながら、この法律の概要を捉えることに重点を置く。

1-1 BAföG の目標

BAföG の目標は第一に、教育制度を社会的に開放し、教育の機会均等を保障するとともに、経済および社会の発展のために奨学制度を用いて隠れた有能な人材を発掘することにある。家庭の経済状況にかかわらず、だれでも能力に応じて専門教育訓練 (Ausbildung) を受ける機会が与えられなければならない。専門教育訓練は将来職業に就く準備としてドイツではきわめて重要な位置を占め、高等教育も専門教育訓練の一つに数えられる。

こうした目標のもとに BAföG 奨学金の受給資格とその額は、個々人が要する生計費と修学費に応じて算定される。基準となる必要額は、専門教育訓練の種類と、受給者が親と同居か別居かによって区分され、BAföG の中に規定される。そのため必要基準額 (Bedarfssätze)、控除額、社会保険費用について 2 年ごとに調査が実施され、場合によっては (いうまでもなく財政的に実現可能な範囲内で) 新たに規定されることになっている (BAföG 第 35 条)。

1-2 受給資格

1-2-1 教育訓練機関の原則 - 選択の自由と適性

では、BAföG 奨学金を受けるにはどのような条件を満たす必要があるだろうか。その資格は以下のように規定されている。

- ・ BAföG にもとづく奨学金の受給対象者は、特定の中等教育学校種 (主に全日制の専門教育学校) に在学する生徒、大学 (Universität)、専門大学 (Fachhochschule)、芸術大学・アカデミー (Akademie) など高等教育機関 (Hochschulen) に在学する学生、および専門教育訓練に関連して必要とされる実務実習 (Praktikum) の参加者と遠隔教育課程の受講者である。州立ないし公立の機関のみならず、それと同等と認められた私立の機関の在学者もまた、奨学金を受ける資格を有する。
- ・ どの種類の教育訓練をいずれの機関で受けるかの選択は個人の自由とされ、国家は影響力を行使しない。
- ・ 個人が奨学金を申請するにあたって、専門教育訓練での特別な適性は要求されない。当該課程の試験規程等において可 (ausreichend) と判断される成績水準であれば十分である。学生の成績水準の審査は、在学中に一度だけ行なわれる。つまり、専攻の各課程で第 5 学期以降も継続して奨学金を受給するためには、第 3 学期修了後に受ける中間試験 (Zwischenprüfung) の合格を呈示し、普通の成績水準に達していることの証明が求められる。

BAföG 奨学金は、このように高等教育機関の在学者だけを対象としているのではないが、本稿では主に学生に焦点を絞って以下の考察を進める。

1-2-2 年齢制限

BAföG は青少年政策を目的としていることから、奨学金は基本的に、受給の対象となる学修を始めた時に、30 歳未満である場合にのみ認められる。しかし、成年後に夜間課程などで学校教育を取り戻す「第二の教育の道」(Zweiter Bildungsweg)の在学者や、子育てのために専門教育訓練を適時に始めることを阻まれた者などには、この年齢制限の例外が適用されることになっている。

1-2-3 国籍

BAföG 奨学金は、ドイツ国籍を有する者のほかに、特別な法的地位にある外国人にも認められる。たとえば庇護権を有する者、不慮の難民、ドイツ国内に定住所のある外国人、ドイツ国民の子どもないし配偶者などである。それ以外の外国人には、学修を始める以前に本人が 5 年以上ドイツ国内に滞在し合法的に就労していたか、あるいは両親のうち一方がドイツに 3 年以上滞在し合法的に就労していた場合に、奨学金が与えられる。

1-3 家族依存の原則と支給額、控除額

冒頭で述べたとおり、BAföG 奨学金の給付は基本的に家族に依存した形で行なわれる (Familienabhängigkeit)。言い換えれば、奨学金が支給されるのは、学生の生計と高等教育機関での学修に要する費用を、学生自身、両親、場合によっては配偶者が経済的に負担できる状況にない場合である。したがって一人ひとりの奨学金の額は、学生、両親、ないし配偶者の所得が、税金、教会税、社会保険費用等を差し引いた後に、法律によって定められた控除額を越える限りにおいて、必要基準額にその分が算入されて確定する。両親ないし配偶者の扶養手当は、場合によっては法律で定められた必要程度まで、奨学金によって補われる。所得が控除額を下回るときには、学生の必要額はすべて奨学金によって満たされることになっている。財産の算入は、2001 年の教育訓練奨学金改革法 (AföRG) の新規定によって、学生本人についてのみ行なわれる。

このように奨学金の支給額は、学生の実際の必要に応じて算出されるのではなく、下記の表に記した各項目を考慮して求められる。これにより月あたりの奨学金額は、最低 10 ユーロ、最高 585 ユーロの間となる。

両親が学生の生計費を負担せず、それによって修学が危険にさらされる場合には、国 (Staat) があらかじめ奨学金を支給し、後に本人に代わって両親に生計費の支払い請求を行なう。この場合、奨学金額の算定にあたって両親の所得は考慮されない。

一方、BAföG 奨学金の給付に際して両親の所得を算入するという原則が適用されない例外は、年齢 (30 歳以上)、専門教育訓練の水準、当該専門教育訓練を受ける前の就労状況 (満 18 歳以上で 5 年の就労経験) にもとづき、民法上の生計費の支払い請求権がもはや存在しないと判断された特別な学生の場合に限られる。

表 6-1 必要基準額（高等教育機関在学者）

	居住形態による区分	ユーロ（月額）
基礎必要額	親と同居	
	基礎支給額	333
	住居手当	44
	親と別居	
	基礎支給額	333
	住居手当	133
疾病保険手当	なし	47
介護保険手当	なし	8
住居費補助（基礎必要額の住居手当を 超える場合）	親と別居	64

BAföG 第 12 条，第 13 条

表 6-2 奨学金給付に対する所得の控除額

	ユーロ（月額）
親および配偶者の所得控除額	
両親の所得控除額（両親が離婚せず同居している場合）	1440
親（片親の場合）および配偶者の所得控除額（それぞれ）	960
所得稼得者の学生本人と親子関係にない配偶者に対する控除額	480
本人以外の子どもおよび扶養権利者に対する控除額	435
本人の所得控除額	
学生本人の所得の控除額	215
本人の配偶者に対する控除額	480
本人の子どもに対する控除額（一人あたり）	435
孤児手当ないし遺児扶助料の控除額	112

BAföG 第 25 条，第 23 条

表 6-3 財産の控除額

	ユーロ（月額）
本人の財産の控除額	5200
本人の配偶者ないし子ども（一人あたり）に対する財産の控除額	1800

BAföG 第 29 条

1-4 学修の中断，専攻の変更と奨学金の継続

BAföG 奨学金の受給対象となる高等教育機関での学修あるいは専門教育訓練は，職業上の基

礎教育ないし専門知識を与える最初の専門教育訓練（Erstausbildung）で、職業資格を付与する修了証（ein berufsqualifizierender Abschluss）を取得できるものと規定されている。学校教育として実施されない、たとえば企業等での見習い訓練（Lehre）は、この意味で最初の専門教育訓練とは見なされない。

高等教育機関での学修を中断ないし専攻を変更する場合には、重大な理由があり、第4専門学期（専門学期（Fachsemester）は修了を目ざす専攻での在籍学期をさす）の初めまでに専攻が変わるときに、奨学金を引き続き受けることができる。避けがたい理由があれば、第4専門学期以降の学修の中断や変更であっても顧慮される。ここでいう重大な理由、あるいは避けがたい理由には、知的、心理的、身体的適性の欠如や深刻かつ根本的な関心の変化などが該当する。

1-5 外国での学修

BAföG 奨学金は、受給の対象となる学修がドイツ国内で始められることを前提としたものである。この点での例外は、国境近郊の居住者で隣国に通学する者と、ドイツと外国の高等教育機関が共同で提供する統合された学修課程に在籍し、外国での授業が必須となる学生に対してのみ認められる。

ドイツの高等教育機関に1年以上在学し、その後一時的な外国留学（最長2年半）を行なう場合にも、BAföG 奨学金を受けることができる。また、ヨーロッパ連合（EU）加盟諸国への留学に関しては、国内で1年以上修学した後にEU加盟国に移動し、そこで学修を終えるまでBAföG 奨学金が支給される道が開かれた。しかし、入学から卒業まですべての学修を外国で行なう者に対して、BAföG 奨学金を受ける可能性は基本的に存在しない。

1-6 奨学金の支給期間

高等教育機関の在学者に対するBAföG 奨学金の支給期間は、選択した専攻（Fachrichtung）に応じて定められている。そのため奨学金の最長支給期間は専攻ごとに異なり、連邦の高等教育大綱法（Hochschulrahmengesetz）あるいは個々の試験規程等で定められた標準修業年限（Regelstudienzeit）に対応している。たとえば、学術大学の課程で基本的な最長支給期間は9学期（4年半）、専門大学では7～8学期（3年半～4年）である。実際の修学期間に加えて、講義の行なわれない休業期間、修了試験のための試験期間も最長支給期間に含まれる。

最長期間を超えて奨学金が支給されるのは、例外的かつ一定の期間に限られる。その理由としては、高等教育機関の合法的な委員会や規約に則った組織での活動、障害、妊娠、10歳までの子どもの養育などが挙げられる。これらの事例に関しては、その理由に応じて奨学金の支給形態も異なる。すなわち、障害、妊娠、あるいは子どもの養育のために修学期間が最長支給期間を超える場合には、その間の奨学金は全額給費として支給される。返済義務が生じる貸費の総額は、半額給費、半額貸費として与えられる月々の奨学金額から計算されるため、この支給期間の延長によって貸費返済額が増すことはない。一方、委員会活動などにより支給期間が延

長される場合には、その間も給費と貸費が半額ずつとなる。避けがたい理由がなく、専攻の変更などによって修学期間が延びる場合は、BAföG 奨学金の支給延長対象とされない。

BAföG の規定には、さらに学修を終えるための援助が明記されている。これは学生の平均修学年数が奨学金の最長支給期間を少なからず上回っている事実を考慮して、学生が修了試験を受ける間、経済的な保障を与える目的で設けられたものである。最長支給期間の満了後、あるいは延長された支給期間の満了後 4 学期以内に修了試験を受けることが認められた学生は、一定の条件で最高 2 学期（1 年）まで、ドイツ復興金融公庫による有利子の銀行貸付を利用することができる。銀行貸付については後述する。

1-7 無利子貸費奨学金（国の貸付）の返済

BAföG 奨学金の支給にかかわる主な条件は以上に概観したとおりである。次に返済条件について見ていきたい。先に述べたように Bafög 奨学金は、高等教育機関の学生については基本的に半額給費、半額貸費として支給される。奨学金の貸費部分は国の貸付（Staatsdarlehen）と呼ばれ、最長支給期間を超えなければ利子はつかない。

返済義務は、奨学金の最長支給期間の終了から 5 年後に始まる。毎月の返済額は少なくとも 105 ユーロ以上で、最長 20 年で返済することが求められる。ただし、返済者の所得が月額 960 ユーロに満たない場合、返済は延期される。配偶者ないし子どもを扶養していれば、この所得限度はさらに高くなる。なお、2000 年 3 月以降に学修を開始した者に対しては返済総額に上限が設けられ、いかなる場合にも 10,000 ユーロ以上の返済義務は生じないことになった。

BAföG には、返済免除が適用される事例も規定されている。その基礎となる考え方は、社会的配慮と、早期の学業修了ないし特に優れた成績に対する報奨である。前者については、10 歳以下の子どもの養育、障害児の世話、あるいは無所得、低所得などの理由に基づき、該当する期間に対して一定額の返済が免除される。後者については、修了試験で上位 30% の成績を収めた者に、修学期間に応じて貸費総額の 15% から 25% が免除される。ただし、最長支給期間から 1 年以内に修了試験に合格した者に限られる。さらに最長支給期間の少なくとも 4 か月前に修了した者には 2,560 ユーロ、少なくとも 2 か月前に修了した者には 1,025 ユーロの返済が免除される。また、返済期限満了前に全額ないし一部を返済した者には、その償還額に応じて 8% から 50.5% までが免除される。このような奨学金の返済免除、減額などの措置は、いずれも申請にもとづいて実施される。

1-8 Bafög 銀行貸付（ローン）と返済

上に挙げた国の貸付を補うものとして、1996 年以降 Bafög 奨学金に有利子の銀行貸付（verzinsliches Bankdarlehen）が導入されている。通常の Bafög 奨学金と同じ手続きを経て貸付の有無および貸付額が決定されるが、支給はドイツ復興金融公庫と私法の貸付契約を結んで行なわれ、担保は必要とされない。この銀行貸付については、BAföG（連邦教育訓練奨学金法）に条文を設けて規定されていることから（第 18c 条）、以下では Bafög 銀行貸付と呼ぶこ

とにしたい。

BAföG 銀行貸付の対象となるのは、通常の BaföG で援助されない以下の範囲である。

- ・ 学修 の中断あるいは専攻の変更による修学期間の延長
- ・ 学修 修了のための援助
- ・ 2 度目の学修（高等教育を修了した者が別の専攻課程に再入学する場合など）

返済義務は、貸付期間の終了から 6 か月後に始まり、毎月 105 ユーロ以上の決まった額を返済する。利子は EURIBOR(Euro Interbank Offered Rate : 欧州銀行間取引金利) に行政費 1% を加えた率に連動し、半年ごとに最新の利率が適用される。10 年を上限として固定金利で合意することも可能である。BAföG 銀行貸付の利率はいずれも、個人的な銀行信用取引よりはるかに有利な割合に設定されており、利子は返済の開始時まで支払い猶予の形がとられる。

通常の BaföG 奨学金を受給しなかった者の返済期間は、最長 20 年である。一方、BAföG 奨学金（半額貸費の国の貸付）と BaföG 銀行貸付の双方を受けた者は、最長 22 年で返済する。このとき返済計画については、BAföG 奨学金の国の貸付を担当する連邦行政局と、銀行貸付の担当者であるドイツ復興金融公庫が調整し、まず銀行貸付が返済された後に国の貸付が返済される方法をとることによって、両者の返済時期の重複は避けられている。

貸付はいつでも全額あるいは一部を早期に返済することができる。一方、返済期限が来たときに経済力が欠けている者には、所得証明を呈示することで猶予が認められる。返済の猶予は通例 1 年で、必要であればさらに延期される。猶予期間中は貸付額に通常の利子がつくが、それ以上の利子や手数料が求められることはない。BAföG 奨学金の貸費部分に適用される免除規定は、銀行貸付には適用されない。

1-9 BaföG 奨学金と BaföG 銀行貸付の受給手続き

連邦法に基づく BaföG 奨学金は、16 の連邦構成州によって管理運営されている。BAföG 奨学金の受給には、しかるべき書面での申請手続きが必要とされる。申請書は BaföG 奨学金の所轄局に提出され、そこで給付の有無と受給額が決定される。奨学金は、通例は 1 年間の受給について決定され（いわゆる承認期間 Bewilligungszeitraum）、そののち新たに申請が行なわれなければならない。

学生に対する奨学金については、州立の高等教育機関に設けられている所轄局が当該機関の在籍者を担当することになっている。ただし、いずれかの州立高等教育機関に設置された所轄局が他の高等教育機関在籍者も担当することができ、それについては各州(Land)が決定する。また、所轄局が学生相互扶助会 (Studentenwerk) に置かれる場合には、州の決定により、当該学生相互扶助会が地域の所轄局となる。16 州のうち 15 州は BaföG 奨学金の行政を学生相互扶助会に委託し、1 州 (ラインラント・プファルツ) は州の高等教育機関に委託している。

学生相互扶助会は、各州の法律規定により、ドイツの約 372 の高等教育機関に在籍する学生の経済、社会、健康衛生、文化にかかわる事項を担当する組織として設けられ、ドイツ全土に 61 の組織が存在している。BAföG 奨学金の行政を担当する以外に、学生食堂・カフェテリア、

学生寮，保育所の管理運営や法律相談などの活動に携わる。こうした 61 の組織の連合体がドイツ学生相互扶助会（Deutsches Studentenwerk）であり，連邦レベルで学生相互扶助会の利益と学生に関する事項を代表している。ただし，ドイツ学生相互扶助会は調整機能を果たすものの，61 の地方組織に関して決定する権限はない。

個々の学生相互扶助会は自律的に決定にあたり，学生および両親に BAföG 奨学金についての助言，BAföG 奨学金の申請書の審査，ならびに受給額の承認の機能を担っている。BAföG 奨学金の決定に関する訴訟では，学生相互扶助会が州の代理人を務める。

BAföG 銀行貸付の申請は，BAföG 奨学金と同じように所轄局で行なわれ，所轄局が貸付の有無と貸付額を決定する。貸付が承認されると，学生はドイツ復興金融公庫との間で，承認通知に記載された金額に関して私法上の貸付契約を結ぶ。契約書は所轄局に返送され，所轄局からドイツ復興金融公庫にデータが渡されて，承認された貸付額の口座への振替入金が始まる。

BAföG 奨学金への申請が不当に認められない場合には異議を唱えることができ，異議申し立て手続きが不成功に終わった後には，行政裁判所に訴訟を起こすことができる。また，BAföG 奨学金の給付を受けられなければ高等教育機関での学修を実際に継続できないか，あるいは不当な条件でしか継続できないために学修が危険にさらされる場合には，暫定的な奨学金支給の仮公布申請命令を行政裁判所に提出することができる。行政裁判所での手続きには費用を要しない。また，第一審では必要弁護はとられない。

1-9 教育クレジットプログラム

以上に概観した BAföG 奨学金および BAföG 銀行貸付に加えて，2001 年から期限付きの有利な利息の貸付が「教育クレジットプログラム」（Bildungskreditprogramm）によって提供されている。教育クレジット（Bildungskredit）は，高等教育を含む専門教育訓練の上級段階に在籍する者への援助を目的としたもので，本人，両親あるいは配偶者の所得と関係なく申請することが可能である。したがって，BAföG 奨学金の受給対象に該当しない学生も BAföG 奨学金の受給者も教育クレジットを利用することができ，前者には学業を速やかに進めるための資金確保として，後者には BAföG 奨学金で包括されない特別な支出（たとえば学修に必要な資料，研修旅行など）に対する資金調達として，助けとなることが目ざされている。

連邦が賠償保証を引き受けることによって，教育クレジットでは有利な利子で貸付が行なわれる。しかし，これは規定の予算内で提供されるプログラムであるため，BAföG 奨学金や BAföG 銀行貸付とは異なり，請求権は存在しない。

貸付の対象者は，教育訓練奨学金法が定める教育訓練機関の在籍者で，35 歳以下の成人（すなわち 18 歳以上）であるとともに，学生については 12 学期の終了時まで利用することができる。在学が 12 学期を超えた者への教育クレジットは，修了試験を受ける許可が下り，修了試験担当局が貸付延長期間に学修を終えられることを証明した場合にのみ認められる

教育クレジットの貸付額は月あたり 300 ユーロで，24 か月分まで融資を受けることができ

る。より短期の貸付も申請によって認められる（ただし最低 3 か月以上）。その際には再度の貸付を願い出ることができるが、貸付額はあわせて 24 か月分に限られ、回数も 2 回以上に分けることはできない。言い換えるならば教育クレジットの貸付総額は、上限が 7,200 ユーロ、下限が 900 ユーロに設定されている。さらに、高額な文献資料の購入など信用できる事情があれば、月々の貸付に加えて 6 か月相当分まで、貸付総額の一部を前借りすることができる。外国での学修期間についても貸付を要求することが認められる。

こうした教育クレジットの貸付承認は、次のような手続きで行なわれる。まず、申請者は連邦行政局にオンラインあるいは書面で申請書を提出する。貸付が承認されると、申請者はドイツ復興金融公庫と貸付契約を結ぶことが求められる。申請者は貸付契約に署名し、その署名は BAföG 所轄局、銀行、市役所などで裏書きされる。署名入りの契約書がドイツ復興金融公庫に届くと、支払いが開始される。

返済は満期支払期限から 4 年後に始まり、毎月 120 ユーロをドイツ復興金融公庫に返済する。利子は EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate : 欧州銀行間取引金利) に行政費 1% を加えた率に連動し、半年ごとに最新の利率が適用される。利子は返済の開始時まで支払い猶予の形がとられる。貸付はいつでも全額あるいは一部を早期に返済することができる。

規則どおりに返済がなされない場合には、ドイツ復興金融公庫から連邦に保証が要求され、その後の償還請求は連邦行政局が引き受ける。一時的ではなく返済困難な理由がある場合にも、連邦行政局が償還要求をドイツ復興金融公庫から引き継ぎ、その後の措置は公法上の規程に基づいて講じられる。

2 ドイツ連邦教育訓練奨学金法 (BAföG) にもとづく奨学金の沿革

こうした特徴を有するドイツの BAföG 奨学金は、どのような経緯を経て導入されたのだろうか。その沿革を簡単に振り返っておきたい (cf. BAföG 2005, pp.X-XIII)。

2-1 BAföG 奨学金法の基本的視点

連邦教育訓練奨学金法 (Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG) が制定された第一の目的は、教育制度における不平等な機会配分を撤廃することにあった。すべての若者に、自らの社会的、経済的な境遇あるいは両親または配偶者の社会的、経済的状况とかかわりなく、素質と能力に応じて職業上の資格を付与する専門教育訓練を受ける機会が与えられるべきである。それゆえ当初の構想に基づいて BAföG 奨学金は、両親が自分の子どもに適した専門教育訓練の費用を支弁する経済的余裕のない場合に、生計費および学費を補足すべきものとされる。個々の学生ないし生徒の教育機会は、両親の扶養能力と責任感に左右されるべきではないからである。

1980 年代半ば以降 BAföG は、単なる「基本額奨学金法」としての色彩が強くなっていった。なぜならその奨学金額は種類、受給期間、範囲とも不十分になり、就学中に副収入を得なければ生計費を賄うことはむずかしくなったからである。2001 年によやく教育訓練奨学金改革法

(Ausbildungsförderungsreformgesetz, AföRG)によって給付パラメーター(媒介変数)が引き上げられて、この傾向は幾分食い止められた。

奨学金法に関して変わらずに保持され続けたのは、次の原則である。高等教育機関を含む専門教育訓練機関の在籍者は時々の労働市場政策にかかわりなく、自らの進路を自己責任により選択すること、そして教育訓練を受ける目標とその場所を、可能な範囲で自分で決定できることである。原則として同様に両親が義務を負うのは、自分の子どもがふさわしい職業資格を身につけられるよう配慮することであり、国もまた原則として、その職業資格を得るまでの最初の専門教育訓練を奨励する。学生には、適当な期間内に学修を終えること、一度踏み出した教育進路の修正は重要な理由がある場合に限られることが要請されている。

社会福祉国家の原則と平等主義から導かれる教育の機会均等という目標に加えて、BAföG 奨学金は、能力が適切に発揮されていない潜在的な教育予備軍(Bildungsreserven)の最善の活用に資すると考えられている。国民が可能な限り高度な教育ないし専門教育訓練の水準に到達することには、特に経済、学術、行政の人的需要の面から公的な関心が示されている。この関心は手工業の領域にも向けられており、マイスター資格の取得を援助するために設けられた「マイスターBAföG」(Meister-BAföG)はその一例といってよい。国は、そのかぎりでは個人の教育訓練の決定に行政上の影響力を行使することは自制し、労働市場政策にかかわる視点に配慮することを奨学金の受給者に委ねている。

2-2 BAföG 奨学金法の沿革

2-2-1 奨学金法の施行からドイツ統一前まで

1969年に基本法(憲法)第74条第13項が改正されたことにより、教育訓練奨学金(Ausbildungsbeihilfen)の規定に対する立法権を連邦が手に入れた。ドイツでは教育制度に関する権限は、基本的に各州の所轄事項と定められているためである。これにより同1969年に最初の教育訓練奨学金法(Ausbildungsförderungsgesetz)が公布されたが、それは実質的に中等教育機関の生徒に対する奨励規程であった。高等教育機関の学生に対する奨学金政策は、1953年に連邦と諸州との間で行政協定として策定された、いわゆる「ホネフ・モデル」(Honneffer Modell)の枠内で行なわれた。ホネフ・モデルの規程は、1971年に発効した連邦教育訓練奨学金法(Bundesausbildungsförderungsgesetz)に引き継がれたが、BAföG 奨学金法は生徒と学生の両方を包括的に規定した点に特徴がある。それ以後、この法律が経験してきた数多くの改正は、経済状況の変化に応じて奨学金額(必要基準額、控除額など)を定期的に調整する必要から引き起こされてきただけでなく、専門教育訓練に対する奨学制度の構造的な変更も原因となっており、それによって規程の明晰さと理解しやすさが損なわれてきたといわれる(BAföG 2005, p.XII)。

1970年代の奨学制度の拡充と改善の時期には、国家財政の不利な状況を反映して、支給の切り詰めが続いた。1980年代初めに公布された改正法には、さらに給付削減による侵害が加わった。言及すべきは、とりわけ1983年の会計付属法(Haushaltsbegleitgesetz)である。それ

により、高等教育機関、芸術大学・アカデミー等の在学者に対する奨学金が全くの貸費に切り替えられ、中等教育機関生徒への奨学金は広範に打ち切られた。後者については、機会均等という教育政策上の観点からほとんど是認しがたいと考えられたため、個々の州は生徒の奨学金に関して独自の規程を設けて、各州の財政上可能な範囲で負の結果を食い止めようとした。

1990年には、第12次BAföG奨学金改正法により、1980年代の給付削減の本質的な部分は撤回された。すなわち学生に対する全額貸費は断念され、給費と貸費の混成された奨学金が再び導入された。職業教育学校の大部分が奨学金の範疇に再び取り込まれ、両親の所得を算入する際の相対的控除額が引き上げられた。さらに高等教育機関での学修修了を支援する奨学金を設けることにより、すべての学修課程で実際の修学期間が奨学金の最長支給期間を上回るという良からぬ状況は、さしあたり緩和された。

2-2 ドイツ統一後の展開

ドイツ統一協定法（Einigungsvertragsgesetz）に基づいて、BAföGは補足の法規命令と合わせて、1991年1月1日付けで旧東独地域の新5州とベルリンにも発効した。当初は、旧東独の5州ないしベルリン東部で教育訓練を行なった者には低額の住居費が支給されるに留まった。しかし法規命令の改正によって、旧東独地域にも旧西独と実質的に同額の住居費が支給されることになった。2001年4月以降は両地域に残されていた差異は是正されている。

2-3 近年の変化

1990年代にBAföGにかなり大きな構造上の変化をもたらしたのは、1996年の第18次BAföG奨学金改正法である。なかでも、BAföG奨学金を補足する種類としての銀行貸付（Bankdarlehen）の導入、最長支給期間に関する規定の統一、外国滞在に対する奨学金支給の新規定は、第1節で見たとおり特筆すべき改正として挙げられよう。

1998年の第19次改正法は概ね必要基準額と控除額の一定の上昇に限られ、1999年の第20次改正法も、必要基準額の2%引き上げと控除額の平均6%上昇が含まれた。いくつかの構造的な改善は、外国での教育訓練にかかわる内容の再導入と、第3専門学期終了時までの専攻の変更に関する緩和であった。

2001年4月1日に発効した教育訓練奨学金改革法（Ausbildungsförderungsreformgesetz, AFöRG）は、必要基準額と控除額の実質的な上昇に加えて、とりわけ控除額の新しい構造、所得算入から子ども扶養手当（Kindergeld）の免除、外国での教育訓練に対する奨学金の改善、一定の上位の学修課程（バachelor課程に継続するマスター課程など）に対する奨学金の再導入、貸付総額の最高10,000ユーロへの制限、最長支給期間の規定の改善、両親に負担能力がない場合の前払い支給要求の拡張、ならびに長期の学修修了奨学金の導入である。この改革法は2002年に改正され、控除額の一定の上昇が盛り込まれた。しかし奨学金給付に関する構造的な改正はそれ以降行なわれていない。

上述したBAföG奨学金の沿革を、以下に表にまとめて示しておく。

表 6-4 ドイツ連邦教育訓練奨学金法にもとづく奨学制度の変化

年	事項
1971 年秋	BAföG 施行。当初は全額給費（100% Zushuss）で開始される。1974 年から徐々に固定額の貸費が導入され、月額 70 マルクから 150 マルクに上昇する。
1983 年	中等教育機関の在学学生に対する Bafög が広範に断念される。今日、受給資格は、主として中等教育学校での職業教育訓練と高等教育機関での学修を対象としている。
1983 年秋～ 1990 年	BAföG 奨学金の支給方法が切り替えられ、無利子の 100% 貸費（全額貸費）となる。
1990 年秋	BAföG 奨学金の支給方法が再び切り替えられ、50% 給費、50% 無利子の貸費となる。学修終了の援助を目的とする奨学金が導入される。
1991 年 1 月	旧東ドイツ地域の新 5 州とベルリンに Bafög 奨学金が導入される。
1995 年半ば	ドイツ学生相互扶助会（DSW）が基本額モデル（Sockelmodell）を提示し、BAföG 奨学金の構造改革に関する議論の契機となる。子ども扶養手当と税金控除額をまとめて「教育訓練金」（Ausbildungsgeld）とし、学生に直接支給する方法、BAföG 奨学金に類似した「教育訓練援助」（Ausbildungshilfe）を示す。
1996 年半ば	連邦と各州の首相が、学生・生徒を対象とする国のあらゆる給付を含めて、BAföG 奨学金の包括的な構造改革が早急に必要であることを決議する。
1996 年秋	BAföG 奨学金は引き続き一般的に 50% 給費、50% 無利子の貸費とされる。例外として最長支給期間を超えた場合の奨学金支給が、有利子の銀行貸付で行なわれることになる。
2000 年 11 月	BAföG 奨学金の貸費部分の管理および徴収が、連邦行政局によってオンライン（online）で進められるようになる。
2001 年 4 月	教育訓練奨学金改正法（AföRG）施行。BAföG 奨学金の一部に構造上の改革が適用される。

出所：Deutsches Studentenwerk, “Geschichte und Statistik”（ウェブサイト）より作成。

3. BAföG 奨学金の受給状況

では、BAföG 奨学金を中心に展開されているドイツの奨学事業は、実際にどの程度の規模で実施されているのであろうか。ドイツの奨学事業に関して留意すべき点は、連邦教育訓練奨学金法（BAföG）に基礎を置く BAföG 奨学金および BAföG 銀行貸付には法律上の請求権（Rechtsanspruch）が生じ、国は受給資格を満たす申請者すべてに給付を保障しなければならないことにある。そのために国は奨学事業に要する経費を予算に計上する必要があるため、連邦政府は必要基準額、控除額等を2年ごとに調査し、所得変動や生計費変動を考慮に入れたうえで場合によっては法律で新たに定めること、それについてドイツ連邦議会と連邦参議院に報告すべきことがBAföG 第35条に規定されている。

本節では、2007年の連邦議会報告書（Deutscher Bundestag 2007）を参照しながらドイツの奨学事業の現状について検討する。

3-1 BAföG 奨学金受給学生数および受給率

BAföG 奨学金は、2005年現在での高等教育機関在学者約18%に支給されている。ただしBAföG 奨学金は本人、両親ないし配偶者の所得に基づいて受給資格が認められることから、有資格者の中での受給率は25%である。翻って有資格者の4人に3人は奨学金を受けていない。

表 6-5 BAföG 奨学金受給学生数の推移（1995～2005年、高等教育機関在学者）

年	学生総数 (人) A	受給請求権 有資格者数 (人) B	受給請求権 有資格者数 の学生総数 に占める 割合(%) B/A	受給者数 (人) C	受給者数の 受給請求権 有資格者数に 占める割合 (%) C/B	受給者数の 学生総数に 占める割合 (%) C/A
1995	1,829,000	1,157,000	63.3	311,000	26.9	17.0
1996	1,814,000	1,108,000	61.1	274,000	24.7	15.1
1997	1,794,000	1,080,000	60.2	237,000	21.9	13.2
1998	1,780,000	1,059,000	59.5	225,000	21.2	12.6
1999	1,755,000	1,063,000	60.6	226,000	21.3	12.9
2000	1,741,000	1,086,000	62.4	232,000	21.4	13.3
2001	1,777,000	1,135,000	63.9	265,000	23.3	14.9
2002	1,845,000	1,203,000	65.2	304,000	25.3	16.5
2003	1,916,000	1,274,000	66.5	326,000	25.6	17.0
2004	1,961,000	1,344,000	68.6	340,000	25.3	17.3
2005	1,925,000	1,372,000	71.3	345,000	25.1	17.9

出所：Deutscher Bundestag, 2007, Übersicht 1 (p.8)より作成。

3-2 BAföG 奨学金の受給の種類と平均月額

BAföG 奨学金は前述のとおり本人，両親ないし配偶者の所得に応じて，一人ひとりに受給額が算定される。また，奨学金の受給者は親元で暮らす自宅通学者か自宅外居住者かによって区分され，必要基準額も異なる。両者の比率は前者が 19.8%，後者が 80.2%で，親元から離れて高等教育機関に通学している学生が 8 割を占める。一方，奨学金の全額受給者と部分受給者の比率をみると，およそ 4 対 6 で部分受給者の割合が高い。しかし，受給者の約 38%が定められた全額の支給を受けていること，言い換えるならば本人および両親の所得水準が低位の学生であり，全額受給者の割合が経年的に高まっている点に注意しておくべきであろう。全体として BAföG 奨学金の支給額は，一人あたり月額で平均 375 ユーロである。

表 6-6 BAföG 奨学金受給の種類と平均月額の推移（1995～2005 年，高等教育機関在学者）

年	受給者			平均受給月額 (ユーロ)
	総数(人)	うち全額受給者(%)	うち部分受給者(%)	
1995	311,000	.	.	304
1996	274,000	.	.	322
1997	237,000	.	.	319
1998	225,000	.	.	316
1999	226,000	.	.	322
2000	232,000	28.9	71.1	326
2001	265,000	33.2	66.8	365
2002	304,000	.	.	371
2003	326,000	37.3	62.7	370
2004	340,000	.	.	371
2005	345,000	38.1	61.9	375

註：全額受給者に対する必要基準額（月額）は，最低 466 ユーロ，最高 585 ユーロである。

部分受給者には，月額 10 ユーロから 465 ユーロの間で支給される。

出所：Deutscher Bundestag, 2007, Übersicht 1 (p.8), Übersicht 17 (p.27)より作成。

3-3 BAföG 奨学金に対する国の財政経費

BAföG 奨学金に要する経費は，連邦が 65%，州が 35%を負担することが BAföG の条項として規定されている。これにより連邦は奨学金経費全体の半額を，各州は連邦行政局から通知を受けて当該州の高等教育機関在籍者に対する支給経費の半額を，それぞれ分担して支弁する。

2005 年の BAföG 奨学金経費は，学生・生徒への支給額をあわせて 22 億 1,800 万ユーロに達した。そのうち学生への支給総額は 14 億 8,800 万ユーロで，国の奨学金経費の 67%を占める。この高等教育在学者に対する奨学金経費は，連邦負担分が 9 億 6,700 万ユーロ（ドイツ復

興金融公庫による銀行貸付分を含む), 16 州の合計負担分が 5 億 2,100 万ユーロであった。

BAföG にもとづく奨学金は, 前述のとおり 1971 年の施行以来, 全額給費から一部貸費導入を経て 1980 年代に全額貸費となり, さらに 1990 年代に給費と貸費が半額ずつの給付に変更されて現在に至っている。2005 年 12 月 31 日現在, BaföG 奨学金を受給し国から貸付(無利子の貸費)を受けている者は, 総計で約 335 万人に上る。貸付額の総額はおよそ 177 億ユーロ(連邦, 州, およびドイツ復興金融公庫による準備金を含む)である(Deutscher Bundestag 2007, p.28)。

表 6-7 BaföG 奨学金に対する国の財政経費の推移(1995~2005 年)

年	奨学金 経費総額 (百万ユーロ)	うち学生に対する奨学金経費(百万ユーロ)					
		学生給付 総額	うち連邦の負担経費				
			総額	うち給費	うち貸費		
1995	1,458	1,111	722	361	50.0%	361	50.0%
1996	1,391	1,047	681	337	49.5%	344	50.5%
1997	1,233	889	578	283	49.0%	295	51.0%
1998	1,201	845	549	265	48.3%	284	51.7%
1999	1,224	847	550	274	49.8%	276	50.2%
2000	1,265	884	574	287	50.0%	287	50.0%
2001	1,606	1,109	721	368	51.0%	353	49.0%
2002	1,948	1,343	873	442	50.6%	431	49.4%
2003	2,029	1,382	899	471	52.4%	428	47.6%
2004	2,112	1,414	919	477	51.9%	442	48.1%
2005	2,218	1,488	967	501	51.8%	466	48.2%

註: BaföG 奨学金の経費は第 56 条 1 項により連邦が 65%, 州が 35%を負担する。

連邦は 2000 会計年度からドイツ復興金融公庫を通じて, 奨学金の半額貸費経費を準備している。

出所: Deutscher Bundestag, 2007, Übersicht 19 (p.28).

3-4 BaföG 奨学金の償還収入

BAföG 奨学金の貸費部分は国からの無利子の貸付に相当し, 受給者は月額 105 ユーロ以上を最長 20 年で返済することを求められる。奨学金受給者のうち学生のみを対象とした数値が示されていないため, 中等教育機関の在籍者を含む全体の数値であるが, 返済と利息の合計による国(連邦, 州)の償還収入は 2005 年に 4 億 2,300 万ユーロであった。

表に示されているように 20 世紀末から続いている償還収入の減少は, 第一に 1980 年代の奨学生数の後退と 1990 年代に初頭のドイツ統一に伴う急増に起因しており, 返済未納者の増加

による収入減を表すものではないと連邦政府は解釈している（Deutscher Bundestag 2007, p.29）。現在の返済該当者についてはBAföG 奨学金の支給方法（給費，貸費）が変化していることもあり，その原因を特定することは容易でないと思われる。

BAföG 奨学金の貸費部分については，返済の免除ないし部分免除も規定されている。具体的に該当件数を挙げると，2005 年 1 月から 12 月までの間に，低所得による返済免除が 106,785 件，子どもの育児による部分免除が 26,812 件であった。一方，報奨としては，学修の早期修了者に対する部分免除が 3,004 件（1,160 万ユーロ），修了試験の優れた成績取得者に対する部分免除が 8,816 件（252 万ユーロ），早期返済者に対する部分免除が 59,820 件となっている。

表 6-8 BAFöG 奨学金償還収入の推移

年	奨学金償還収入（千ユーロ）				管理費 （%）
	返済収入	利息	償還収入総額	うち早期返済分	
1995	421,037	3,348	424,385	199,938	2.66%
1996	482,392	3,423	485,815	246,177	2.30%
1997	516,566	3,625	520,191	267,448	2.45%
1998	564,782	4,001	568,783	310,930	2.59%
1999	638,578	4,014	642,592	371,552	2.57%
2000	578,620	4,248	582,868	303,792	2.54%
2001	568,929	4,579	573,508	285,509	2.45%
2002	532,567	4,091	536,658	259,287	2.51%
2003	486,034	3,985	490,019	234,463	2.49%
2004	442,500	3,750	446,250	218,973	.
2005	419,063	3,775	442,838	210,872	.

註：償還収入は 65% が連邦，35% が州の収入となる（奨学金経費の負担割合に対応）。

出所：Deutscher Bundestag, 2007, Übersicht 22 (p.31).

3-5 BAFöG 銀行貸付

BAföG にもとづく銀行貸付は 1996 年に導入されたが，2006 年までにドイツ復興金融公庫と締結された貸付契約数は総計 59,409 件であった（2006 年 7 月 31 日現在）。この契約によりドイツ復興金融公庫が支弁した貸付額は，総額でおよそ 2 億 4,890 万ユーロである。2005 年に新たに貸付契約を結んだ者の数は 7,593 人で，月々の平均貸付額は約 495 ユーロ，貸付期間は 9.04 か月で，一人あたりの平均貸付総額は約 4,478 ユーロとなっている。

BAföG 銀行貸付は有利な利子で提供されているとはいえ，この貸付を利用する学生は決して多くない。明らかに学修に要する資金を他の方法で調達することが極めて困難か，あるいは不可能である場合に，初めて BAFöG 銀行貸付を申請していることが窺われる。

表 6-9 連邦教育訓練奨学金法（BAföG）による銀行貸付・財政経費と新規貸付承認数の推移
（ただし高等教育機関在学者以外を含む。学生のみに関する数値は統計なし。）

年	貸付総額（ユーロ）	新規貸付承認数	債務者一人あたり平均貸付総額（ユーロ）	平均貸付期間（月数）	平均貸付月額（ユーロ）
1998	25,959,116.07	6,139	4,200.64	8.92	470.92
1999	22,443,887.51	5,051	4,070.53	8.85	459.95
2000	15,884,940.92	3,907	3,958.96	8.87	446.33
2001	14,074,277.61	3,726	4,255.92	8.87	479.81
2002	17,934,242.97	4,676	4,215.19	8.89	474.15
2003	19,244,614.47	5,454	4,240.79	8.94	474.36
2004	27,559,456.56	6,986	4,324.90	9.00	480.54
2005	32,061,676.66	7,593	4,477.82	9.04	495.33

出所：Deutscher Bundestag, 2007, Übersicht 24 (p.33).

4. 授業料導入をめぐる変化

4-1 ドイツの高等教育機関と授業料

以上のようにドイツの奨学事業は、主に生計費に対する援助を目的として展開されてきた。それはドイツの高等教育機関は州立（国立）が大勢を占め、しかも 1970 年代初頭から無償制が貫かれてきたことと大きく関連している。しかし 2005 年 1 月 26 日に、授業料無償を定めた連邦の高等教育大綱法（第 6 次改正法）は違憲であるとの連邦憲法裁判所判決が下り、ドイツの無償制は危機に直面することになった。本節ではドイツの大学における授業料無償制の揺らぎに焦点を当て、この問題の政策的含意と影響について考察する。

4-2 授業料無償制をめぐる論議の経緯

ドイツでは高等教育改革の流れの中で、1970 年に各州大臣の決議により授業料の徴収が廃止された。その後 1976 年に連邦の高等教育大綱法が成立したが、授業料に関する規定は設けられなかった。連邦制をとるドイツで高等教育財政は基本的に州の所管事項であり、授業料問題が連邦全体の課題として論議され前面に現われてくるのは 1990 年代後半になってからのことである。

1998 年には高等教育大綱法第 4 次改正法に無償制を規定する案が出されたものの挫折し、代わりに同年末に連邦を構成する全 16 州と連邦、連邦議会に議席を有する政党の間で、授業料の無償を維持する合意に達した。続く交渉の結果、2000 年 5 月の文部大臣会議総会で、標準修業年限に加えて 4 学期（2 年）間の学修を無償とすることが決議された（Meininger Beschluss）。しかしその一方で、無償制に法的拘束力をもたせるための州間の契約は結実しなかった。こうした事情から革新派の連立政権である連邦政府（SPD、同盟 90 / 緑の党）は、高

等教育機関での最初の学修を無償とする条項を高等教育大綱法第6次改正法に盛り込む案を連邦議会に提出し、同法は2002年に発効した。該当条項は以下のとおりである。

高等教育大綱法 第27条4項

最初の職業資格を付与する修了に至る学修、および次の職業資格を付与する修了につながる連続する学修（マスター課程の学修：引用者注）は、無償である。特別な場合に、州法は例外規定を設けることができる。

ところが保守政党（CDU/CSU）が政権を握る6州は、連邦が高等教育大綱法によって各州に授業料無償という原則の義務を課するのは違憲だとして連邦憲法裁判所に提訴した。2005年1月末の判決はこの訴えに対して下されたものである。判決理由は次のように要約される。

連邦に立法権が認められるのは、各州間の立場の相違が、ドイツ全土での等しい生活環境と経済的・法的な統一性を損なう場合に限られる。しかし、本件がその条件を満たすことは証明されていない。よって授業料無償に関する大綱法の規定は基本法（憲法）と相容れず、無効である。

4-3 無償制の政策的含意

連邦憲法裁判所の判決は、教育に関する事項は各州が権限をもつという原則に反して、連邦が授業料の無償を規定し、特別な場合を除いて州に例外を認めない行為を越権と見なしたのであり、有償化の是非について法的な判断を下したものではない。無償制を擁護する根拠として連邦が挙げたのは、低所得階層出身者の高等教育進学機会、転学の自由、学修場所（高等教育機関）の選択の自由、を保障し、学生数のさらなる増加をはかる必要性であった。ドイツの高等教育進学率は2004年に37.4%でOECDの平均51%に及ばない。才能あるより多くの若者に高等教育の門戸を開くことが経済競争の観点からも重要である。才能予備軍の確保と学生数の増加は、1970年代に授業料が廃止されたときにも主張された根拠であった。しかし連邦憲法裁判所が指摘したように、これらの因果関係は明白でない。たとえ授業料が課されたとしても、奨学金などの制度が十分に確立されていれば、経済的・心理的な負担を軽くすることは可能であろう。

1976年の制定以来、高等教育大綱法に授業料に関する条項が設けられなかったのは、高等教育法の実際の立法権者である各州の間で、授業料を無償とする暗黙の了解が得られていたことを意味する。だが、1990年代に入って高等教育の公費負担に対する合意は揺らぎ始めた。その一つの例が、長期在籍者や2度目の学修（高等教育修了後に別の専攻への再入学）・高齢者優待学修・継続教育を行なう者、外国人学生、聴講生から授業料を徴収する動きである。標準修業年限に加えて4学期（2年）以上在籍する学生に、大半の州はすでに授業料を課している。その額は1学期あたり500ユーロ（約7万円）とする州が多いが、これが一般学生への授業料の導入に対し試行的意味をもったことは否めない。2002年の大綱法改正法で連邦が授業料無償

制の明文化を試みたのは、こうした政策上の変化を反映している。

4-4 授業料導入と奨学金制度

イギリスとオーストラリアにおいて労働党政権下で授業料が導入されたように、ドイツの社会民主党にもかつてのような有償化への抵抗は薄れ、社民党の政権州間でも態度の相違が生じている。高等教育は公共財であり社会的利益が大きいという公的負担の理由に共通理解を得ることがむずかしくなる一方で、高等教育財政が緊縮される中で教育環境を改善するには受益者負担も避けられないという考えは社会の中に根づいてきたといえる。

試算によれば、授業料の額として想定されている 1 学期 500 ユーロを徴収したとしても、高等教育費全体の 1 割程度にしか当たらない。もっとも 500 ユーロは入り口にすぎず、一旦無償制が廃止されれば増額は明らかだと連邦側は牽制した。しかし保守政党の政権州、たとえばバイエルン州やバーデン・ヴュルテンベルク州は早期に授業料徴収を始めることを計画し、この動きは連邦政府の政権交代も追い風となって前進した。一部の州ではすでに 2007 年から授業料の徴収が予定されている。しかし授業料導入の時期やその金額については、連邦内で差が生じている。

社会的弱者に対する配慮とその制度構築が州の責務であることは先の連邦憲法裁判所判決でも明言された。授業料徴収が高等教育進学にあたって障碍となる者にどのような保障制度を設けるのか、州により学生間に生じる負担の差異をどのように調整するのか、その方途に論議の焦点は移っている。

具体的な例としては、ドイツ復興金融公庫が 2006 年 4 月 1 日から高等教育機関在学者に対する新たな貸付「学費クレジット」(Studienkredit)を開始した。BAföG にもとづく奨学金と銀行貸付が公費を財源とし、また教育クレジットの賠償保障を連邦が引き受けているがゆえ低利率に抑えられているのに対して、学費クレジットは全リスクを同公庫が負うこととされている。

ドイツ復興金融公庫による貸付制度は、月に 100 ユーロから 650 ユーロを 6 か月から最高 7 年間まで貸し付け、貸付開始時に 31 歳未満の学生であることを条件とする。返済は融資終了後 6~23 か月後に始まり、2007 年 4 月 1 日現在の金利は 6.29%、返済期間は最高 25 年とされる。高等教育機関、専攻分野、在学年数などに関わりなく、また親の所得や BAföG の受給に関係なく誰でも申請できる。さらに授業料導入を予定している各州は、この学費クレジットのほかにドイツ復興金融公庫と協力して、授業料融資を目的とする独自の貸付制度の構築を進めている。

このように授業料の導入を転機として、ドイツの奨学事業は新たな段階を迎えたといえる。今後は、生計費の援助を旨とする連邦の奨学金制度 (BAföG) と、授業料の援助に主眼を置く州の授業料奨学金制度をどのように効率的に結合させ、機会均等を保障するかという点が重要になると考えられる。

5. 総括 - ドイツの奨学事業

本稿で概観したドイツの奨学事業および奨学制度の要点を以下にまとめておく。

- (1) ドイツの高等教育機関在学者に対する奨学事業の中心をなしているのは、連邦教育訓練奨学金法 (Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG) にもとづく奨学金である。BAföG (1971 年制定) の目的は、教育の機会均等と進学支援にある。
- (2) BAföG 奨学金は生計費と学費 (授業料を除く) 補助を対象とする。州立 (国立) 大学での学修は長く無償政策が取られてきたが、2005 年 1 月の連邦憲法裁判所判決を受けて、一部の州で授業料徴収への動きが具体化している。
- (3) ドイツにおいては、子どもが最初の職業資格を取得するまでの生計費援助は親の責務とされる。そのため親の所得に扶養手当と控除等が適用される一方で、BAföG の奨学金の受給資格は親ないし配偶者の所得および学生本人の所得が判断基準となっている。
- (4) BAföG に基づき、該当者は学業に必要な資金援助を国に求める法律上の請求権を有する。受給資格に成績要件は考慮されない。
- (5) BAföG の資金は連邦が 65%、連邦を構成する 16 州が 35% を負担する。他方、高等教育機関在学者の側から見ると、奨学金は半額が給費、半額が無利子の貸費である。
- (6) BAföG の執行機関は 16 州であるが、州の委託を受けて BAföG の申請受付等の手続きを学生相互扶助会 (Studentenwerk) の各支部が担当している (1 州のみ高等教育機関が担当)。奨学金の返済に関する業務は、連邦行政局 (Bundesverwaltungsamt) が行なう。
- (7) BAföG による奨学金は、家計により月額 10 ユーロから 585 ユーロの間で支給される。返済は奨学金支給が終了した 5 年後から始まり、収入に応じて月に 105 ユーロ以上、20 年以内に返済することが求められる。2001 年 3 月以降の入学者に対しては、返済を要する BAföG 貸付総額が 1 万ユーロを超えないことが定められた。
- (8) 高等教育機関での学修のおよそ中間点で実施される中間試験 (Zwischenprüfung) に合格した者は、教育クレジット (Bildungskredit) に申請することができる。これは公費を財源とするが、BAföG の受給に関係なく誰でも申請可能である。教育クレジットは月 300 ユーロを最高 24 か月間、有利子で貸し付けるもので、2007 年 4 月 1 日現在の金利は 5.1% である。
- (9) 2006 年 4 月 1 日より、ドイツ復興金融公庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau) が高等教育機関在学者 (学生) に対する新たな貸付制度「学費クレジット」 (Studienkredit) を開始した。上に挙げた BAföG にもとづく奨学金および銀行貸付が公費を財源とし、また教育クレジットの賠償保障を連邦が引き受けているがゆえ低利率に抑えられているのに対して、学費クレジットは全リスクを同公庫が負うこととされている。
- (10) ドイツ復興金融公庫による貸付制度は、月に 100 ユーロから 650 ユーロを最高 7 年間貸し付け、貸付開始時に 31 歳未満の学生であることを条件とする。返済は融資終了後 6 ~ 23 か月後に始まり、2007 年 4 月 1 日現在の金利は 6.29%、返済期間は最高 25 年とされる。高等教育機関、専攻分野、在学年数などに関わりなく、また親の所得や BAföG の受給に

関係なく誰でも申請できる。

- (11)以上の BAföG 奨学金，教育クレジット，学費クレジットがいずれも公的資金を財源とするかあるいは公的色彩の強い奨学制度であるのに対し，民間金融市場にも教育融資を提供する動きが 21 世紀に入って見られるようになってきた。キャリア・コンセプト会社(Career Concept)による融資はその例であり，ドイツ銀行(Deutsche Bank)をはじめとする銀行も教育融資市場に乗り出してきている。ただし，市場開拓は緒に就いたばかりといえる。
- (12)一部の州は，2007 年度夏学期から授業料の徴収を予定している。額はおおむね 1 学期 500 ユーロ(月あたり約 83 ユーロ)と推定されるが，授業料導入に向けて各州は，授業料融資を目的とする貸付制度の構築を進めている。

<参考文献>

- BAföG *Bildungsförderung*, 28., *neubearbeitete Auflage, Stand 1. Februar 2005*, Beck-Texte im dtv, Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2005, *Ausbildungsförderung – BAföG, Bildungskredit und Stipendien. Regelungen und Beispiele*, Bonn, Berlin.
- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 2007, *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Siebzehnter Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs.2*, Drucksache 16/4123, 18.01.2007.
- Ebcinoglu, Fatma, 2006, “Vielfalt im Detail. Studiengebührenmodelle der Länder im Vergleich”, *Forschung und Lehre* 9/06, pp.520-521.
- 天野正治，福田博子，1984「第 8 章 西ドイツの奨学制度」『奨学政策の転換(高等教育の大衆化と奨学政策の展開に関する総合的比較研究報告書)』国立教育研究所，pp.137-143。
- 日本育英会，1971『外国奨学制度資料集 第 3 集』日本育英会。
- 森隆夫，1962『西ドイツ大学制度の現状と大学改革の動向(各国教育の比較研究())』国立教育研究所紀要，第 32 集。

<関連ウェブサイト>

- ドイツ学生相互扶助会(Deutsches Studentenwerk) <http://www.studentenwerke.de/>
- ドイツ連邦教育研究省(Bundesministerium für Bildung und Forschung) <http://www.bmbf.de/>
- ドイツ連邦行政局(Bundesverwaltungsamt) <http://www.bva.bund.de/>

<訪問調査日程および訪問先機関と面談者>

- 平成 18(2006)年 3 月 13 日(月)～平成 18 年 3 月 20 日(月)
- ・2006 年 3 月 14 日(火) フランクフルト

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ドイツ復興金融公庫

Ms Angelika Kahlenborn 支援政策部長

・2006年3月15日(水)ボン

Studentenwerk Bonn 学生福祉会 ボン支部

Ms Dorothee Postler 課長

・2006年3月17日(金)ベルリン

Bundesministerium für Bildung und Forschung ドイツ連邦教育研究省

Mr. Andreas Schepers 教育訓練支援, 立法担当(313課)課長

Deutsches Studentenwerk ドイツ学生相互扶助会

Mr. Achim Meyer auf der Heyde 事務総長

Mr. Bernhard Liebscher 法律問題・学費担当課長

・2006年3月20日(月)ミュンヘン

Career Concept AG キャリア・コンセプト株式会社

Mr. Rolf C. Zipf 役員