

## 第7章 オーストラリアにおける大学進学と費用負担

日下田岳史（東京大学）

濱中義隆（大学評価・学位授与機構）

### 1. HECS制度の意義と改革

#### 1-1 オーストラリアの大学における「授業料」

1951年に政府による奨学金（scholarships）が導入され、1960年代は政府や州による奨学金を受給することができたため、ほとんどの学生は授業料を負担する必要はなかった。1973年になると授業料は廃止された。このように、戦後しばらくの間、オーストラリアでは、大学<sup>1</sup>の授業料がほぼ無料という時代が続いた。しかし、80年代になると高等教育費の政府負担割合が急速に増加したこともあり（矢野 2001）、1989年に、全ての国内学生から授業料を徴収することとなった<sup>2</sup>。HECS（Higher Education Contribution Scheme：高等教育拠出金制度）として知られる制度の導入である。厳密に言えば、contributionという表現に示されるように、学生が受ける大学教育の対価として「授業料」を支払うのではなく、「高等教育の私的便益を受ける者が、高等教育全体に係る費用を一部負担する」（=貢献する）という考え方に基づいており（杉本 1995）、後述の tuition fee とは概念上も明確に区別されている。しかし、学生が何がしかの費用を私的に負担するという点において、「貢献分」（contribution）も授業料と実質的に同じ機能を果たしているといつてよいだろう。

#### 1-2 ローン制度としての HECS

この HECS は、単なる授業料相当額の再徴収（私的負担の再開）としてではなく、世界初となる所得連動型の授業料後払い制度（ローン）の導入として諸外国からの注目を集めることとなった。以下、HECS の概略をローンとしての側面に着目して整理すると以下ようになる。

HECS を利用できる学生は、まず自分自身の納税者番号を税務署に申告する。在学中、その学生の教育費用は政府により肩代わりされる<sup>3</sup>。学生は卒業後、一定程度以上の年間所得を得るようになった時に初めて、年間所得のうちの数%を「学生貢献分」（Student Contribution amounts<sup>4</sup>）として政府に返済しなくてはならない。なお「学生貢献分」は専攻分野により異なる金額に設定されている。この時、HECS 利用申請時に税務署に申告した納税者番号に基づき、年収のうちから返済相当額が差し引かれることになっている。このローンは無利子だが、未納の負債残高は物価の上昇率に合わせて調整（indexed）される。年間所得の増大とともに、累進的に返済額も上昇していく仕組みとなっている。ただし、学生の年収が一定程度以上に到達しない年については、授業料返済義務は生じない。授業料の返済義務が生じるか否かは、学生本人の所得水準にのみ依存しており、学生の両親や配偶者の所得水準の影響を受けない。また、学生が死亡した時は、残余の返済は免除される。

実質的に大学の授業料がほぼ無料だという時代がしばらく続いたオーストラリアにとって、授業料が再び導入されると同時に、政府の税制を利用しての国家的ローンが導入されることは、相

応の理論的根拠が必要であった。Beer and Chapman (2004) は、以下の五点を挙げている。

第一に、高校卒業者数の増加に伴う大学進学需要が超過状態にあった。

第二に、学生による費用負担は、高等教育システムの拡大に伴う資金増を賄い、同時に、HECS を活用できる大学を増やすことで、間接的に低所得層の進学機会を拡大させるための唯一の選択肢であった。

第三に、税金で運営される大学の授業料が無料だということは、逆累進的だとする主張がある。すなわち、納税者の大半は、大卒者の生涯所得よりもきわめて低いからである。

第四に、学生が大学教育から得る私的収益率は相当高い。

第五に、他の方法では社会経済的に不利な階層の進学機会を「最大化」しそうにないという主張があった。

### 1-3 2005 年度の改革

1989 年の導入以来、学生が高等教育費の一部を実質的に負担し、卒業後の所得に応じて「学生貢献分」を後払する、という HECS の基本的枠組み自体は現在まで継続している。しかし 2005 年度に実施された制度改革では、高等教育費の私的負担の仕組みにインパクトを与える重要な変更がなされた。

#### (1)HELP の導入

2005 年度より新たに HELP (Higher Education Loan Programme: 高等教育ローンプログラム) とよばれる制度が導入され、従来の HECS はこの HELP の一環に位置づけられ、HECS-HELP と称されるようになった。HELP は、従来の HECS の「後払い方式」の部分に対応する制度である。つまり、その名称から分かるように、授業料の後払い分が「ローン」に該当することが名実ともに明確化されたわけである<sup>5</sup>。HELP そのものは、従来の HECS に対応する HECS-HELP の他に、FEE-HELP、OS-HELP の 3 つから成るが、それぞれの概略についてはそれぞれの項であらためて紹介する。

#### (2)HECS-HELP への移行

従来の「HECS 学生 (pre-2005 HECS Student)」に相当する学生は、2005 年度の改革から「政府支援学生」(Commonwealth Supported Student) と呼ばれるようになった。政府支援学生とは文字通り、高等教育費(連邦政府の基準によって算出された学生一人当たりのフルコスト)の一部を政府が負担する学生のことを指し、政府が各大学に割り当てた政府支援学生の定員枠を CSP (Commonwealth Supported Place<sup>6</sup>) という。これに対して CSP での入学がかなわずフルコストを負担する学生は「授業料満額負担学生」(full-fee paying students) と呼ばれる。学生と政府の間で費用を分担する CSP の学生が負担しなければならない金額が「学生貢献分」である。

HECS-HELP は、CSP の学生が利用可能な HELP (ローン) で、「学生貢献分」の後払いに用いられる。なお CSP 学生は、HELP を利用せずに、「学生貢献分」を事前に一括で納入することにより、20%の割引を受けることができる<sup>7</sup>。

#### (3) 学生負担額の多様化

表 7-1 は、2006 年度の学部別の 1EFTSL<sup>8</sup>あたり「学生貢献分」額を示したものである。すでに 1997 年度より、専攻分野に応じたバンド（Band）によって、学生負担額には差異が設けられていた。2005 年の改革においては、さらに各大学はバンドごとに「学生貢献分」を政府が定める一定の範囲のなかで、自由に設定することができるようになった。それ以前は、各バンドの学生負担額は、政府によって一律に定められていたのである。

表 7-1 学部と 1EFTSL あたり「学生貢献分」の関係（2006 年度）

| Band              | Discipline Areas                                                                                                                                                                  | Student Contribution |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| National Priority | Education, Nursing                                                                                                                                                                | \$0 - \$3920         |
| Band 1            | Humanities, Arts,<br>Behavioural Science,<br>Social Studies,<br>Foreign Languages,<br>Visual and Performing Arts                                                                  | \$0 - \$4899         |
| Band 2            | Accounting, Commerce,<br>Administration, Economics,<br>Mathematics, Statistics,<br>Computing, Architecture,<br>Health Science, Engineering,<br>Science, Surveying,<br>Agriculture | \$0 - \$6979         |
| Band 3            | Law, Dentistry, Medicine,<br>Veterinary Science                                                                                                                                   | \$0 - \$8170         |

【出所】 Department of Education, Science and Training  
*“information for Commonwealth supported students 2006”*

表 7-1 にある国家的優先分野（National Priority）のバンドは、2005 年度の改革により新たに設けられた区分で、「学生貢献分」の上限がかなり低く抑えられている。2005 年度現在では、教育学と看護学が該当しているが、いずれも教員、看護師の不足に対応するために、学生負担額を低く設定することによって、これらの専攻分野を選択する学生が増加することが期待されているという（伊藤 2005）。

それに対して、卒業後に高い収入が予想される法学、歯学、医学、獣医学の上限は 8000 豪ドルを超えており、教育学・看護学の上限の 2 倍超となっている。これらのバンドおよび「学生貢献分」の上限は、実際の教育に要する費用とは無関係に、卒業後に期待される所得水準を基準にして決定されている。（矢野 2001, McInnis 2006）。大学教育を受けることにより高い私的便益を得られると期待される者ほど、大学教育全体に対して「貢献」すべきであるという理念が貫かれている。

一方、教育費用に対する「政府貢献分」（Commonwealth contribute）は以下の表 7-2 の通りとなっている。

表 7-2 学部と 1EFTSL あたり「政府貢献分」の関係（2006 年度）

| Funding cluster                                 | Commonwealth contribution |
|-------------------------------------------------|---------------------------|
| law                                             | \$1499                    |
| accounting, administration, economics, commerce | \$2466                    |
| humanities                                      | \$4156                    |
| mathematics, statistics                         | \$4908                    |
| behavioural science, social studies             | \$6598                    |
| computing, built environment, health            | \$7349                    |
| foreign languages, visual and performing arts   | \$9037                    |
| engineering, science, surveying                 | \$12232                   |
| dentistry, medicine, veterinary science         | \$15332                   |
| agriculture                                     | \$16299                   |
| education                                       | \$7251                    |
| nursing                                         | \$9692                    |

【出所】 Department of Education, Science and Training  
*“information for Commonwealth supported students 2006”*

理工系分野や、教育のように国家として優先度の高い分野に対する「政府貢献分」が、法学部や経済学部といったような文系分野と比較して手厚いことが一目瞭然である。「政府貢献分」は実際の教育に要する費用の多寡に対応しているといつてよいだろう。

「学生貢献分」は、全大学の収入の 36%を、「政府貢献分」は 42%を占めているが、その割合は大学によってかなり異なるという（McInnis 2006）。

#### (4) FEE-HELP, OS-HELP の新設

FEE-HELP は、2005 年度の改革で初めて設けられたローンで、HECS-HELP を利用する資格を持たない学生、すなわち各大学が設定する授業料<sup>9</sup>満額を支払わなければならない学生（full-fee paying students）を対象にしている。すでに 1998 年度より一部の課程において、HECS 学生（現 CSP 学生）の定員を満たしている場合に限り、さらに入学希望者があれば一定数まで、授業料を満額徴収する学生を入学させることが可能になっていた。ちなみに現在、各大学において授業料満額負担学生が占める割合は、学士課程の場合 35%までと定められていて、2005 年度以前よりもその比率は引き上げられている。いうまでもなく授業料を全額負担してまで入学を希望する学生が多数集まるのは、将来高い便益が期待できる専攻分野や入学難易度の高い大学にほぼ限られるであろう。

2005 年度以前は、こうした授業料満額負担学生には、HECS のような後払い制度は適用されず、授業料は学期ごとに前納する必要があった。したがって、費用負担能力の高い学生でなければ、授業料満額負担学生としての入学は困難な状況にあった。しかも先述のように授業料を満額負担してまで入学したい課程は、期待便益の高い一部の人気学部や難関大学に集中しているとすれば、所得の再分配の観点からも問題となろう。そこで授業料満額負担学生に対しても HECS に類似した後払い制度（ローン）を可能にしたのが、FEE-HELP である。また FEE-HELP は、

もともと CSP (HECS-HELP) の適用対象にならない私立大学の学生も対象にしている。

FEE-HELP は最高 5 万豪ドル (医学部, 歯学部, 獣医学部は 10 万豪ドル) まで, 在学中の授業料負担額に充てることができる。なお CSP 学生を対象にした HECS-HELP は物価上昇率に応じた負債残高の調整を除き無利子であるが, FEE-HELP では利子ではないものの, 貸与総額の 20% が手数料 (loan-fee) として加算される (学士課程学生の場合のみ。大学院学生に手数料は適応されない)。

OS-HELP は, 海外で学ぶ学生のためのローンで, 2005 年度の上限は 5000 豪ドルである。FEE-HELP と同様, 20% の手数料がかかる。

#### (5) 要返済基準額の引き上げ

卒業後に年間所得が一定水準 (threshold) 以上に達した時に初めてローン返済義務が生じることは 1-1 で述べた通りだが, 返済義務が生じる最低水準が 26363 豪ドルから 36184 豪ドルへと大幅に引き上げられたこと, 以前は 0.5% 刻みで 3~6% の 7 段階に区分されていた返済率が 4~8% の 9 段階 (いずれも返済義務なしの区分は除く) に変更されたことも, 2005 年度の改革における重要な変更点である。簡潔に言ってしまうえば返済がやや厳しくなったのである。2005 年度の HELP ローン返済率は, 下の表 7-3 の通りである。なお, HECS-HELP, FEE-HELP, OS-HELP のいずれにあっても, 表 7-3 の年間所得と返済率の関係は変わらず同じスキームが適応される。

表 7-3 年間所得と返済率の関係 (2005 年度)

| HELP Repayment Income(HRI) 2005-2006 | Rate % of HRI |
|--------------------------------------|---------------|
| \$0 - \$36184                        | 返済義務なし        |
| \$36185 - \$40306                    | 4%            |
| \$40307 - \$44427                    | 4.5%          |
| \$44428 - \$46762                    | 5%            |
| \$46763 - \$50266                    | 5.5%          |
| \$50267 - \$54439                    | 6%            |
| \$54440 - \$57304                    | 6.5%          |
| \$57305 - \$63062                    | 7%            |
| \$63063 - \$67199                    | 7.5%          |
| \$67200 -                            | 8%            |

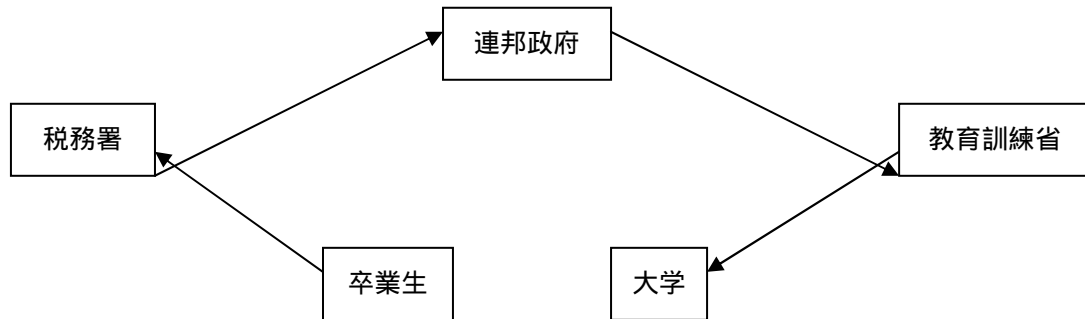
【出所】 Australian Taxation Office<sup>10</sup>

*“Repaying HECS and HELP debts in 2005-06”*

## 2 政府・大学・学生間での資金のフロー

2005 年度の改革を経て, 政府・大学・学生の関係は, 資金の流れに着目すれば, 以下のように整理することができる。

図 7-1



学生は何らかの形で必ず授業料 (student contribution amounts もしくは tuition fee) を支払う義務を負うが、HELP ローンを利用する場合、大学との間に直接的な現金のやりとりは発生しない。大学は、新たに入学が許可された学生の HELP ローン利用資格を審査する<sup>11</sup>。有資格者でローンを希望する者は、大学に HELP ローンを申し込む。そして、「調査日」(census date) に学生は債務を負うことになっている。

大学は、学生の入学記録および授業料に関するデータを教育訓練省 (DEST) に報告する。そして、DEST は学生の代わりに授業料相当額を大学に納める。さらに DEST は、税務署 (ATO Australian Taxation Office) にデータを送り、税務署は学生が届け出た納税者番号に対して負債を記録する。こうして学生は債務者となる。

卒業して就職した学生は、HELP ローンの債務者であることを雇用者に必ず申告しなくてはならない。会計年度末に、債務者は納税申告書を提出して、年間収入額を税務署に申告する。実際の返済は税務署を通して行われるため、税金を源泉徴収されている場合には、授業料の納入時と同様、学生 (卒業生) には直接的な現金のやりとりは発生しない。

政府はローン返済額を計算するが、債務者はさらに自主的に返済してもよい。500 豪ドル以上の自主的返済額に対しては、返済額の 10% の "bonus" が得られる (自主的返済のボーナスも 2005 年度から、従来の 15% から引き下げられた)。そして、政府は消費者物価指数の上昇に合わせて未納負債残高を調整する。利子は付かない。また、返済額は課税控除の対象とはならない。以上の一連の流れが、すべてのローンの返済が完了するまで繰り返される。

万が一、債務者が死亡した場合、未納の債務残高の返済義務はなくなる。債務者に配偶者あるいは扶養家族があり、かつ、医療費の減額措置を受けている年は、返済義務が生じない。表 7-3 にある通り、所得が一定水準未満であった年は、返済義務が生じない。筆者らが教育訓練省訪問時に受けた説明によれば、2005 年度における未納返済額残高は 115 億豪ドルで、そのうちのおよそ 20% (23 億豪ドル) は回収が期待できない (Debt never expected to be repaid) という<sup>12</sup>。ローン返済に要する平均期間は、およそ 7.1 年とのことであった。

なお、HELP ローンはあくまでも授業料相当額に充当可能なローンである点に注意しなければならないだろう。生活費や下宿費に充てる一般的な公的ローン制度はない。低所得層の学生に対しては、CLS (Commonwealth Learning Scholarships) と呼ばれる奨学金プログラムが用意

されている。CLS には、CECS ( Commonwealth Education Costs Scholarships ) と CAS ( Commonwealth Accommodation Scholarships ) という 2 種類の奨学金が用意されている。CAS が遠隔地出身の学生の生活費や下宿費に充てられる奨学金で、年額約 4000 豪ドルである。CLS の財源は大学に与えられ、教育訓練省のガイドラインのもとで学生に支給される。しかし、多くの学生の生活費は、保護者からの仕送りやアルバイトに依存している<sup>13</sup> ( McInnis 2006 )。

その他、HELP ローンはオーストラリア人、就学期間に在留資格を持つニュージーランド人、永久ビザ保持者のための制度であり、基本的に外国人は各大学の設定する授業料を満額支払わなければならない。

### 3 学生の費用負担の実際

1-3 に示した 2005 年度の改革は、基本的に高等教育費の学生負担 ( 受益者負担 ) を増加させるとともに、大学の授業料設定 ( CSP 学生の「学生貢献分」) に一定の範囲内での自由裁量を認めたこと、授業料満額負担学生の比率の拡大を認めたことなど、高等教育の一層の「市場化」を通じて大学システムの発展・多様化を促すことを意図したものであると解することができる。学生にとっても FEE-HELP の導入により授業料満額負担学生としての進学が少なくとも以前よりは容易になり、それだけ選択の幅が広がったといえる。その反面、HECS-HELP、FEE-HELP の並立により、大学進学に要する費用 ( 卒業時に背負う負債総額 ) の計算はきわめて複雑になり、進学先の選択を複雑にしているという。筆者らがメルボルン大学の McInnis 教授にインタビューした際、筆者らに示した入学希望者の事例はきわめて興味深いものであったので、ここで紹介したい。表 7-4 は 2006 年度にメルボルン大学への入学を希望していた学生 ( 以下、A さん ) の専攻分野の選択と費用の関係をシミュレートしたものである。

A さんは、当初、メディア・コミュニケーション専攻での学芸学士 ( Bachelor of Arts, 以下 BA ) 課程への入学を志望していた。ENTER ( Equivalent National Tertiary Entrance Rank ) と呼ばれるビクトリア州で実施されている大学進学のための共通試験を受験したところ 99.30 点のスコアを得た。当初、志望していた BA 課程における、CSP 学生としての入学最低点 ( cut-off score ) は 98.0 点であり、A さんは HECS-HELP ローンを利用可能である。BA 課程に HECS-HELP を利用して入学した場合、1 年間に要する費用 ( 「学生貢献分」相当額 ) は約 4899 豪ドル。BA 課程の修業年限は 3 年なので、トータル 14697 豪ドルが必要 ( 負債総額 ) となる。

しかし A さんは ENTER で高得点を得たため、Arts/Law すなわち BA と法律学士 ( Bachelor of Law, 以下 LLB ) のダブルディグリー課程への進学を視野に入れるようになった。法律学の方が、将来期待できる所得水準が高いため、優秀な学生がダブルディグリー課程を志望するのは珍しいことではないという。残念ながら、LLB 課程の CSP 学生の入学最低点は 99.45 点で、A さんの ENTER の得点では LLB 課程における HECS-HELP の利用資格を満たさない。ただし、LLB 課程の授業料満額負担学生の入学最低点は 97.0 点なので、A さんは授業料満額負担学生としてならば LLB 課程に入学することができる。授業料 ( 「学生貢献分」を含む ) は、履修したコース ( 授業科目 ) ごとに加算されるので、Arts/Law のダブルディグリー課程に入学した場合、

AさんはBA課程のコースについてはCSP学生として「学生貢献分」、LLB課程にコースについては「授業料」(tuition fee)というように、両者の混合により負担金額が決まる。もちろんBA課程についてはHECS-HELPを、LLB課程についてはFEE-HELPを利用することができる。ここで費用負担の計算をさらに複雑にしているのは、メルボルン大学では入学後の学業成績が良ければ、授業料満額負担学生として入学しても2年次以降HECS-HELPを利用可能なCSP学生に変更できる制度が設けられていることである。もし、Aさんが2年次からCSP学生に移行できることを期待して、Arts/Lawのダブルディグリー課程を選択した場合(オプション2)、とりあえず1年次に要する費用は、LLB課程の分12000豪ドル(FEE-HELP)とBA課程の分2800豪ドル(HECS-HELP)の合計14800豪ドルとなる。Arts/Lawのダブルディグリー課程の修業年限は5年(フルタイム換算でBA課程2年+LLB課程3年分)なので、Aさんが2年次からCSP学生に移行できればLLB課程の年平均「学生貢献分」8000豪ドル×4年間で32000豪ドルと、BA課程の年平均「学生貢献分」2800豪ドル×4年間の11200豪ドルとの合計に、さらに1年次に要する費用14800豪ドルを加えた59000豪ドルが負債総額となる。修業年限の違いもあるが、CSP学生としてBA課程を修了した場合(オプション1)と比較するとおよそ4倍もの費用になる。もちろん2年次にCSP学生に移行できなければ、さらに多くの費用がかかることになる。

オプション3は、全てCSP学生としてArts/Lawのダブルディグリー課程を修了した場合のHECS-HELPの負債総額である。もしAさんがENTERで99.45点以上のスコアを得ていれば、5年間の合計46500豪ドルでBA、LLBの2つの学位を取得することができた。オプション2よりも20%ほど費用が抑えられた計算になる。

反対にAさんのENTERのスコアが98点以下であったならば、当初志望していたメディア・コミュニケーション専攻のBA課程にも授業料満額負担学生として入学しなければならない。この場合、授業料(FEE-HELP)が年14700豪ドル×3年間で44100豪ドルの負債総額となる(オプション4)。オプション3に示したCSP学生(HECS-HELP)として5年間のダブルディグリー課程を修了する場合の負債総額とあまり変わらなくなってしまう。

最後のオプション5は4年間のLLB課程に授業料満額負担学生として在籍した場合の費用である。FEE-HELPを利用した場合、終了時にはかなり高額な負債を負うことがわかるだろう。



表 7-4 専攻分野の選択と費用の関係 (2006 年度)

|                 |                               | Annual Fees |            | Total Fees     |
|-----------------|-------------------------------|-------------|------------|----------------|
|                 |                               | Year 1      | Year 2 - 5 |                |
| <b>Option 1</b> | <b>Arts (3 years)</b>         |             |            |                |
|                 | HECS-HELP                     | \$4899      |            | <b>\$14697</b> |
| <b>Option 2</b> | <b>Arts&amp;Law (5 years)</b> |             |            |                |
|                 |                               |             |            |                |
|                 | Law FEE-HELP (1 year)         | \$12000     |            |                |
|                 | Law HECS-HELP (4 years)       |             | \$8000     |                |
|                 | Arts HECS-HELP (5 years)      | \$2800      | \$2800     |                |
|                 |                               | \$14800     | \$10800    | <b>\$58000</b> |
| <b>Option 3</b> | <b>Arts&amp;Law (5 years)</b> |             |            |                |
|                 | all HECS-HELP                 | \$9300      |            | <b>\$46500</b> |
| <b>Option 4</b> | <b>Arts (3 years)</b>         |             |            |                |
|                 | FEE-HELP                      | \$14700     |            | <b>\$44100</b> |
| <b>Option 5</b> | <b>Law (4 years)</b>          |             |            |                |
|                 | FEE-HELP                      | \$22240     |            | <b>\$88960</b> |

McInnis 教授へのインタビュー資料より作成。

このように、学生が最終的に支払うべき費用の確定はかなり複雑である。進学意思決定時点において、進学費用を予測するのはきわめて困難だと思われる。専攻分野によって授業料(「学生貢献分」を含む)が異なるだけでなく、入学試験の成績(学力)によって CSP 学生として入学できるか(HECS-HELP を利用できるか)が決まり、それによって学生が負担しなくてはならない費用(負債総額)が大きく異なるからである。しかも入学試験の点数のほんのわずかな差によって負担すべき費用にはきわめて大きな差異が生じてしまうのである。現状では、こうした複雑な選択を迫られる学生は、一部の難関大学・専攻分野への進学を希望する学生に限られるかも知れない。しかし、2005 年度改革の延長線上で、さらに費用の受益者負担を増大する方針が強まるならば、より多くの学生が上記のような難しい選択・判断の場面に遭遇する可能性は高まるであろう。また、言い方は適切ではないかも知れないが「点数(学力)をお金で買っている」として、社会的公正性の面からの批判もありうるだろう。

こうした問題は、大学進学需要を冷却化させることにはならないのだろうか。所得累進制ローンは、オーストラリアでどのように評価されているのか、4 節で紹介することにしたい。

## 4 所得累進制ローンの評価

### 4-1 所得累進制ローンの利点

HECS は学生の進学選択を促し、公正性を高め、労働力供給を管理することを同時に達成す

るための仕組みである (Chapman 2005)。

筆者らが McInnis 教授にインタビューした際、教授が強調していたのは次の点である。

第一に、HECS は、学生の入学時点において、授業料が入学を妨げることはないということである。授業料の返済 (支払い) は、学生が一定の年収に達した後でよいからである。進学率は上昇しており、進学需要に対して明確な影響があったとは言えないという<sup>14</sup>。

第二に、HECS は、高等教育の拡大に対して財政的に寄与した。2005 年度、大学の収入は 12 億豪ドルもの増収であった。

第三に、返済時に債務不履行 (default) が起きない<sup>15</sup>し、リスクプレミアムもない。貸付金保険 (loan insurance) も必要ない。

#### 4-2 学生・保護者における問題点

McInnis (2006) によれば、社会・経済的に不利な階層出身の学生 (特に遠隔地出身の学生) にとって、進学によって生じる機会費用はとて高い。そのような学生に対して、大学入学時点において授業料調達力が問われない HECS は魅力的に映るように思える。つまり、不利な階層出身者に対して、HECS は進学機会を高める効果を持つことが予想される。しかし実際には、不利な階層出身者の進学機会に対して、HECS は正の効果も負の効果も与えていない (Chapman 2005)。

また、オーストラリアの高等教育に学生側の費用負担が求められることになった結果、総教育費用に占める学生負担の割合、および大学進学に最低限要する費用は、国際的に見て高い水準になっており、(McInnis 2006)。高等教育への就学は、パートタイム労働によって支えられている (McInnis and Hartley 2002)。2 で述べたように、学生の生活費や下宿費を賄うことができる、一般に利用可能な公的ローンはない。基本的に授業料は政府により肩代わりされていることを踏まえれば、パートタイム労働は生活費や下宿費に充てられていると考えられる。

ここで重要な問いは、「社会のある集団にとって、進学から得られる私的収益を進学費用が上回ると判断される転換点はあるのか」というものである (Phillips 2003)。目下、HECS は進学需要に対して影響を与えてはいないと言われている。しかし、もしそのような転換点があるのであれば、その転換点以上に進学費用が増大すると、HECS はある特定の集団の進学需要を低下させることになる。入学時点で学生は授業料を支払う必要がないとはいえ、教育費用に占める学生負担額をどこまで認めるべきか。「学生の進学選択を促し、公正性を高め、労働力供給を管理する」という HECS の政策的意味と照らし合わせて判断されなければならないだろう。

#### 4-3 大学における問題点

1-3 で述べたように、表 7-1 に示されたバンドごとの「学生貢献分」は卒業後に見込まれる私的収益に基づいて決定されている。実際の教育費用に占める「学生貢献分」と「政府貢献分」のバランスをどうしていくべきだろうか。HECS-HELP において、「学生貢献分」は政府により定められた範囲内で各大学が自由に設定できる。その目的の一つは大学間の競争を作り出すことにあったが、ほとんどの大学はすぐさま「学生貢献分」を上限値に設定してしまったため、狙いは外れることとなった (McInnis 2006)。HECS-HELP における「学生貢献分」の上限値設定や、

full-fee paying students の受入数などの規制を緩和し、バンドを細分化して実際の教育費用を「学生貢献分」により反映させるなどといった、さらなる改革案が提案されている(Davis 2006)。

## <注>

- 1 オーストラリアにおける大学はほとんどが州立・国立である。
- 2 外国からの留学生に対する授業料の徴収は 1985 年から導入された。
- 3 ただし、「学生貢献分」の全額または一部を前納することも可能である。
- 4 日本で想起する「授業料」は、オーストラリアの「学生貢献分」(Student Contribution)に近い概念と思われる。「学生貢献分」同様、「授業料」は学生の教育費用の一部だからである。ちなみに筆者らが訪れたオーストラリア教育訓練省(DEST Department of Education, Science and Training)の説明によれば、「学生貢献分」は教育費用の約 25%を占めているという。本文では、文脈に応じて「学生貢献分」という語を用いることにする。
- 5 同様に、HELP の下では、卒業後の支払い分が HELP-debt と表現されており、ローンにおける「負債」としての側面が明確化されたのである。
- 6 各大学は一般に、CSP 学生数を充足させてから、各大学が設定した授業料満額を支払う学生(full-fee paying students)を受け入れることが可能である。ただし、full-fee paying students の受け入れ人員数は各課程ごとに制限されている。また、DEST の説明によれば、連邦政府は“new National Strategic Principles for Higher Education”(まだ最終決定ではない)を CSP の割り当てに適用し、以下の事柄が考慮される予定だという。
  - 現在および将来において国家が必要とするスキル、雇用機会、雇用者のニーズ
  - 人口増加
  - 学生による CSP 需要
  - 経済・社会発展における州政府の優先事項
  - 国家的に重要な学問分野における対策の必要性
  - 地方における高等教育供給の持続性
  - 高等教育機関の持続性
  - 職業教育と訓練機関が協同する機会
  - 高等教育機関の戦略的優先事項
- 7 オーストラリア教育訓練省(DEST)によれば、およそ 75%が HECS ローンを選んでいるという。なお、2005 年の改革により、前納による割引率は 25%から 20%に引き下げられ、学生負担分は増加した。
- 8 EFTSL (Equivalent Full-Time Student Load) とは、その課程のフルタイム学生についての標準的な学習量(履修科目登録数)を示す数量的基準のことである。ちなみに、HECS-HELP を説明する教育訓練省のブックレット(“*information for Commonwealth supported students 2006*”)によれば、次のような具体例が示されている。「2006 年に Arts の学士課程で就学しているオキは、歴史学 A01 を登録した。彼女の通う大学では、Arts 課程の 1EFTSL は 4000 豪ドルで、歴史学 A01 の EFTSL は 0.125 である。したがって、彼女の歴史学 A01 に対する『学生貢献分』は、 $0.125 \times \$4000 = \$500$  である」(p16)
- 9 ここでいう授業料は tuition fee で、「学生貢献分」(Student Contribution)ではない。さらに、その授業料は、「学生貢献分」以上の金額でなければならないとされている。
- 10 学部と「学生貢献分」の関係は教育訓練省(DEST)が公表しているのに対し、年間所得と返済率の関係は税務署(ATO)が発表している点が、オーストラリアの高等教育における HELP の位置付けをよく表していると言えよう。
- 11 審査基準の中で特に注目されるのは、「学生就学資格」(SLE Student Learning Entitlement)の有無である。SLE は、「一般」(ordinary)、「追加」(additional)、「生涯」(lifelong)の 3 つから成っている。具体的には、EFTSL (Equivalent Full-Time Student Load)が、学生の入学する課程が必要とする EFTSL 量を満たされている必要がある。例えば、オーストラリア人、ニュージーランド人、および永久ビザ保持者はすべて 7EFTSL を「一般」SLE として割り当てられる。この時、7 年間は「連邦補助学生」(Commonwealth Supported Students)として学習できる。あるいは、通常のフルタイム学生の半分のペースで就学している場合、14 年間「連邦補助学生」として学習を継続できる。「調査日」(census date)当日に、手持ちの SLE は、在籍する課程の修了に必要な分だけ消費される。万が一、就学中に SLE を利用し尽くしてしまった場合、「連邦補助学生」としての資格を失う。大学は、その学生を fee-paying place として再登録してもよい(しなくてはならないわけではない)。その際、学生には授業料支払い義務が生じ

---

るが、FEE-HELP の利用が認められることもある。

<sup>12</sup> HELP ローンの回収は、オーストラリアの税制の枠組み内で実行されており、海外で所得を得ている債務者からどのようにローンを返済させるかという大きな問題がある。税務署（ATO）のブックレット（“*Repaying HECS and HELP debts in 2005-06*”）によれば、海外で得た所得に対してオーストラリア政府は非課税とすることがあるが、2005 年度以降、その非課税所得も HRI（表 7-3 参照）に含まれることになるという。

<sup>13</sup> 2005 年度から、社会・経済的に不利な学生に対して、各大学は独自の奨学金を支給することになっている。

<sup>14</sup> ただし例外として、熟年主婦の進学需要に対しては負の影響が認められるという。

<sup>15</sup> 1-3 で紹介したように、2005 年度の未納債務残高のうちおよそ 20%は回収が期待できないとのことである。返済義務が生じないために回収が期待できない時、それを債務不履行（default）と呼ばない。

### <参考文献>

Australian Taxation Office *Repaying HECS and HELP debts in 2005-06*.

Gillian Beer and Bruce Chapman 2004 *HECS system Changes: Impact on Students* Discussion Paper No.484 Centre for Economic Policy Research Australian National University.

Bruce Chapman 2005 *Income contingent loans for higher education: International reform* ANU Discussion paper No.491 June.

Glyn Davis 2006 *Mind the Gap: How should we fund public universities?* Melbourne. 3 November.

Department of Education, Science and Training *information for Commonwealth supported students 2006*.

Craig McInnis 2006 *Country Report: Australia* 文部科学省先導的大学改革推進委託事業，東京大学大学総合教育研究センター10周年記念事業・国際カンファレンス「高等教育の費用負担と学生支援の国際的動向 日本への示唆」当日配布資料。

Craig McInnis and Robyn Hartley 2002 *Managing work and study*. Canberra: AGPS.

伊藤りさ 2005 「オーストラリアにおける高等教育費用負担制度の最近の動向」、『レファレンス』2005.11,pp113-121

杉本和弘 2003 『戦後オーストラリアの高等教育改革研究』東信堂

矢野眞和 2001 「オーストラリアの HECS（高等教育拠出金制度）」、『高等教育政策と費用負担・政府・私学・家計』(文部科学省科学研究費補助金最終報告書 研究代表者：矢野眞和), pp.509-521

## 第8章 中国の授業料負担と学生支援 - 普通国公立大学の場合 -

王 傑 (お茶の水女子大学)

### 1. はじめに

改革開放政策の進展に伴い、中国政府は高等教育の収容力を回復しそれを漸次的に拡大したが、1990年代に入ってから拡大のスピードを上げ、とりわけ1999年以降大規模に募集定員を増やしてきた。統計指標として1990年に取り入れられた高等教育粗就学率<sup>1</sup>は、当初の3.4%から、1998年の9.8%、2002年の15.0%、2005年の21.0%に急上昇し、エリート段階からマス段階への移行を遂げた。

高等教育の機会拡大に伴い、授業料の値上げも繰り返された。1997年、農・林系や師範系大学を含め、すべての普通国公立大学で授業料を全面的に徴収するようになった<sup>2</sup>が、毎年のように値上がりした授業料は、1999年の大規模な拡大を伴ってさらに高騰した。現在、大半の普通国公立大学では普通本科・専科<sup>3</sup>の一般専攻<sup>4</sup>の学生から年に3000～5000元の授業料を徴収している。対国民所得でいうとこれは非常に大きい負担である。

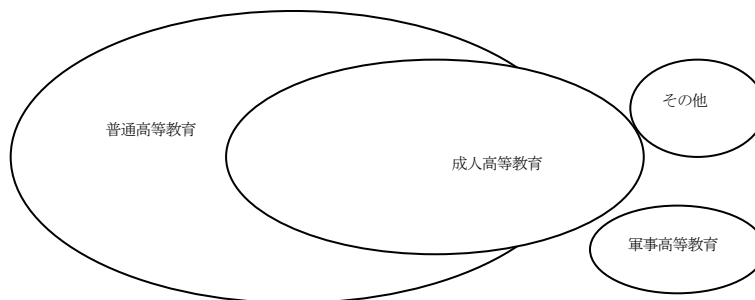
一方、拡大のテンポと授業料基準に地域差があり、教育費負担の上昇も各所得階層に異なる影響を与えるため、教育機会の地域間格差や経済階層間格差の拡大は社会各界に懸念されるようになった。そのため、機会格差に対する学生支援の是正効果に大きな期待が寄せられ、新たな学生支援システムも次第に形成された。

こうした状況を踏まえ、本章では中国普通国公立大学の授業料負担と学生支援のシステム、およびその実態の考察に取り組む。具体的にはまず中国高等教育の構成を説明し普通国公立大学に限定する理由を挙げる。そのうえ、大学授業料徴収システムの定着過程、対国民所得の授業料負担および大学財源構成の推移を明らかにし、学生支援システムの概要、主要支援項目の属性および実施状況を把握する。最後に本章の要点をまとめ、機会均等の視点から中国の授業料徴収と学生支援に存在する問題点を述べ、中日両国の大学授業料負担と学生支援の特徴の相違を考える。

### 2. 中国高等教育の構成

中国の高等教育は教育の形式に基づいて分ければ、普通高等教育と成人高等教育の2大柱があるが、軍事高等教育およびその他の各種学校も存在している。また、普通高等教育と成人高等教育は営む場所の意味ではかなりの部分が重なっている(図8-1)。

図8-1 中国高等教育の構成



普通高等教育と成人高等教育は募集対象、募集方法、教育内容、運営管理および学歴授与などの面で大きく異なる。簡単にいうと、普通高等教育は、主としてフォーマルな就業経験を持たない現役高校卒業生や大学受験浪人を募集対象とする学歴授与教育である。普通高等教育の実施をメインとする高等教育機関は普通高等教育機関という。一方、成人高等教育は、主としてフォーマルな就業経験かつ高校以上の学歴を有する社会人を募集対象とするが、学歴授与と非学歴授与の区別がある<sup>5</sup>。成人高等教育の実施をメインとする高等教育機関は成人高等教育機関という。現在、多くの普通高等教育機関と一部の成人高等教育機関において、普通高等教育と成人高等教育の部分はともに設けられているが、大学構成のメインが異なる。

普通高等教育機関には「大学」、「学院」、「高等職業大学」および「高等専科学校」といった4種類の教育機関が含まれている<sup>6</sup>。これらの教育機関はすべて、中央政府の教育行政部門による認可を受けて設置されている。統計上の「普通本科院校」は「大学」、「学院」および本科制の「高等職業大学」を含む。「普通専科学院校」は専科制の「高等職業大学」と「高等専科学校」を含む。一部の「普通本科院校」には2～3年制の専科クラスまたは専科の分校が設けられている。1992年8月、普通高等教育機関の管理・運営権は、「多様な形式を用いて、高等教育の卒業証書を授与する成人教育を行ってもよい」とのように緩和された。これをきっかけに、普通高等教育機関は相次ぎ通信教育、夜間大学、成人のフルタイム・クラス（中国語では「成人脱産班」）の教育を施しはじめ、機関内に成人高等教育の学生が大量に在籍するようになった。

成人高等教育機関には、労働者大学、農民大学、管理幹部学院、教育学院、独立通信制大学およびテレビ放送大学などの教育機関がある。高等教育独学試験制度（中国語では「高等教育自学考试」）<sup>7</sup>、大学教育修了資格試験制度（中国語では「高等教育學歷認証考試」）<sup>8</sup>、テレビ放送大学の登録視聴生制度<sup>9</sup>を利用し、関係教育機関に在籍する成人学生もいる。成人高等教育は成人高等教育統一試験の受験者からまたは何らかの登録により、学生を募集している。成人高等教育機関の設置認可は「成人高等院校設置暫定条例」に従う。また、1999年から一部の成人高等教育機関は新たに普通高等教育の全国入学試験などを利用し、普通職業専科学生の募集を実施しはじめた。

一方、設置者からいうと、1950年代初頭以降の長い期間に、中国の高等教育は国公立セクターのみだったが、1990年代以降、民営高等教育機関は急速に成長を遂げ、1990年代の後半からその中の一部の機関には学歴授与資格が与えられ、正規な高等教育機関として承認され、普通高等教育の全国入学試験を利用して学生を募集するようになった。しかし、いまだ非学歴授与機関がその大半を占める。普通高等教育機関として認可を得た民営高等教育機関、つまり普通民営高等教育機関の数は2000年8月の32校から2005年の250校に急増したものの、本科教育を施すのは27校のみで、専科教育を施すのは223校である。成人民営高等教育の機関数は未だ2校にとどまる。

2005年までに認可を得た普通高等教育機関と成人高等教育機関の学校数と在学者数は表8-1の通りである。表8-1からは中国高等教育の構造的特性をおおむね次のように捉えることができる。まず大学数を見ると、中国高等教育の約8割は普通高等教育機関である。しかも普通高

等教育，成人高等教育を問わず，国公立セクターは中心的な存在で，民営セクターの機関数はまだ少ない。在学者数を見ると，普通高等教育機関は普通本科・専科の 1561.8 万人のほとんどだけではなく，成人高等教育の 336.5 万人の学生の教育も施している。民営セクターは急速に拡大しているが，普通高等教育では 13.4%の在学者，成人高等教育では 2.7%の在学者しかもたない。

要するに，成人高等教育は一定の機関数と在学者数を有し，民営高等教育も急速に成長しているものの，普通国公立大学は大学数から見ても在学者数から見ても中国高等教育の核心的な部分である。

表 8-1 普通高等教育と成人高等教育の学校数と在学者 (2005 年)

| 普通高等教育              |              |               | 成人高等教育              |             |               |
|---------------------|--------------|---------------|---------------------|-------------|---------------|
|                     | 学校数          | 在学者 (万人)      |                     | 学校数         | 在学者 (万人)      |
| 普通本科                | 701 (39.1%)  | 848.8 (54.3%) | テレビ放送大学             | 44 (9.1%)   | 19.3 (4.4%)   |
| 普通専科                | 1091 (60.9%) | 713.0 (45.7%) | 労働者大学と農民大学          | 282 (58.3%) | 22.5 (5.2%)   |
| 合計                  | 1792 (100%)  | 1561.8 (100%) | 管理幹部学院              | 71 (14.6%)  | 7.8 (1.8%)    |
| そのうち民営              | 250 (13.9%)  | 209.9 (13.4%) | 教育学院                | 86 (17.8%)  | 18.8 (4.3%)   |
| そのうち成人高等教育機関が運営する部分 | —            | —             | 独立通信制大学             | 1 (0.2)     | 0.5 (0.0%)    |
|                     |              |               | 合計                  | 484 (100%)  | 436.1 (100%)  |
|                     |              |               | そのうち民営              | 2 (0.3%)    | 2.7 (0.6%)    |
|                     |              |               | そのうち普通高等教育機関が運営する部分 | —           | 366.5 (77.2%) |

注：普通高等教育機関には普通本科・専科と成人本科・専科の学生以外に，大学院生，外国人留学生なども在籍している。そのデータは本表に含まれていない。

出典：2005年『中国教育統計年鑑』。成人高等教育の各種の学校数は教育部が2005年4月に公示したリストに基づき計算した。

一方，現状として普通高等教育と成人高等教育，国公立大学と民営大学の授業料基準，学生支援制度は大きく違う。普通国公立大学に限定しても，そこに在籍する普通本科・専科学生と成人学生，大学院生および外国人留学生との授業料基準，学生支援制度はそれぞれ異なる。

中国高等教育の構成的特徴と授業料基準，学生支援制度の多様性を考え，以下では普通国公立大学のメインである普通本科・専科教育に着目し，授業料負担と学生支援システムの概要や実施状況を把握する。1,352 万人ほどの在学者を有する普通本科・専科教育は中国高等教育の授業料負担と学生支援考察にとって，格好の「拠点」である。

### 3. 授業料徴収システムの形成と授業料負担の実態

#### 3.1 授業料徴収システムの形成

中華人民共和国成立以降の長い間，学生の学費は，国作りに必要な優秀な人材を養成するという理由で国の費用で支出していた。しかし，改革の進展と高等教育の拡大につれ，無償の高等教育はその終わりを告げた。1980年代に始まった，無償の高等教育から授業料などの試行徴収へ，さらに授業料徴収パターンの定着までの経過および当時の社会経済的背景は表 8-2 のように整理できる。

授業料徴収システムの形成過程において、いくつか重要な改革が行われた。1984年、人材を必要とする企業または部門は学生の養成を大学に委託し大学に養成費用を支払い、一方学生は契約に従い卒業後その企業または部門に就職するというタイプの委託養成学生の募集が実施され始めた。1985年5月、中国共産党中央委員会は『教育体制の改革に関する決定』を公布し、高等教育について「大学の運営自主権の拡大、学生募集計画と卒業配属制度の改革、人民助学金制度の改革、私費学生の少数の募集、大学の総務活動の社会化など」の改革案を打ち出した。その後、委託養成学生のほか、養成費用を学生の家庭が負担する私費学生の募集も、ほとんどの大学で始めた。にもかかわらず、1988年、国公立大学の在学者における委託養成学生と私費学生の比率はそれぞれ8.1%と2.7%にすぎなかった。つまり、約9割の在学者は依然として授業料負担がなかった。しかも、ほぼ全員に無料の学寮を提供し、手厚い生活手当を補助した。

しかし、大学募集定員の増加につれ、無償かつ生活手当つき的高等教育は国の財政を大きく圧迫するようになった。同時に、委託養成と私費学生の試行募集によって新たな人材養成パターンが芽生え、大学で授業料を徴収することの可能性も試された。そこで、国家教育委員会をはじめとする三つの部門は、1989年に「普通高等院校における授業料、宿舍料および雑費徴収の規定」を打ち出し、国家計画と市場調節という二つのコースに区別して、学生募集と授業料負担の異なる基準を策定した。同年9月、農・林系と師範系以外の普通国公立大学では国家計画に基づいて募集した普通本科・専科学生からも年に100～300元の授業料と少額の宿舍料、雑費を徴収しはじめた。一方、市場調節に基づいて募集した委託養成または私費学生からは年に2000元前後の高い授業料さらに宿舍料、雑費を徴収していた。

1992年8月、国家教育委員会は国の厳しい統制下にあった大学の管理・運営権を大幅に緩和する見解を発表した。それによって、①各大学の募集総数の25%以内で委託養成学生と私費学生を自主的に募集してもよい、②学校に余裕があるならば、入学定員を5%増やしてもよい、③高等教育の卒業証書を授与する成人教育を行ってもよい、など大学の権限は確実に拡大された。それ以降、国家計画に基づいた学生の授業料徴収額は年ごとに上がり、授業料負担の高い委託養成と私費学生、さらに成人学生の募集人数も急速に増やされた。

中央委員会と政府国務院が1993年初頭に策定公表した『中国教育改革と発展要綱』の「パラグラフ19」では、「国が学生の教育経費を全てまかなう現行の制度に代えて、授業料の徴収制度を漸次に実行する。高等教育は非義務教育であり、大学進学者は原則として均一に授業料を納めるべきである」と、明確に受益者の少なくとも一部費用負担の理念を打ち出した。またその年度の大学募集定員は1992年より20%も増加した。

当時の授業料徴収の混乱を是正するため、1993年、国家教育委員会は直轄の東南大学と上海外国語学院で授業料徴収の改革試行を行った。国家計画養成、委託養成、私費学生の区別をなくし、すべての新入生から同じ金額の授業料（東南大学では入学金500元、年間授業料2500元；上海外国語学院では入学金600元、年間授業料2400元）を徴収する試行であった。同時に、新たな学生支援制度の試行も実施された。

その後、募集タイプを区別せずに、試行的に学生募集、授業料徴収を一本化する大学の数は



1994年 37 大学に、1995年 247 大学に、1996年 661 大学に、一気に広がった（徐 2004）。一方、普通本科・専科の新入生全体に占める委託養成学生と私費学生の割合の合計も 1986 年の 8.8%から、1989年 13.8%、1992年 26.7%、1995年の 34.1%へと急速に増大し、国が規定した 25%を大きく上回った（陸・鐘 2002）。

数年間にわたった授業料の試行徴収を経て、1996年 12月、教育部、国家計画委員会および財政部は連合で「高等院校校費用徴収管理の暫定規定」を頒布した。この規定によると、高等教育機関の費用徴収は「大学所在地の経済発展のレベル、大学の教育研究環境および家計の負担能力」により定めるべき、「異なる地域、専攻および教育機関の授業料徴収基準は差異をつけてもよい」という。これは一定の意味では多様化した授業料徴収現状を承認したものといえ、また混乱した授業料徴収状況を規制するものともいえる。この規定の公布は、中国特色的ある大学授業料徴収パターンの法的形成を意味する。

ついに 1997年、これまで授業料無償であった農・林・師範系大学を含んで、大陸のすべての普通国公立大学で国家計画と市場調節に区別した学生募集を一本化し、すべての普通本科・専科新入生から授業料を徴収しはじめた。

表 8-2 普通国公立大学における授業料徴収制度の形成と政府の施策

| 年       | 授業料徴収の状況                                                   | 社会経済的背景および政府の施策                        |
|---------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 1949～78 | 授業料や宿舍料など一切無償、かつ手厚い生活手当を受給                                 | 計画経済；大学生の養成は国家計画の一環                    |
| 1978    | ごく一部の専科職業大学では、私費学生を試行的に募集                                  | 市場で調整する計画経済（1978～84）<br>高等教育に市場要素を導入する |
| 1984    | 授業料負担のある委託養成学生の募集開始                                        |                                        |
| 1985    | 国家計画（授業料無償）と市場調節（授業料負担が大きい）による複線型学生募集の認可                   | 「教育体制の改革に関する決定」                        |
| 1989    | 農林や師範系以外の大学で授業料、宿舍料徴収<br>複線型学生募集制度の確立                      | 公有制を基盤とする計画的商品経済（1989～92）              |
| 1992    | 大学運営管理権の拡大                                                 | 鄧小平「南巡講話」、社会主義市場経済                     |
| 1993    | 一部の大学では試行的に学生募集と授業料徴収を単線型に                                 | 「中国教育改革と発展要綱」                          |
| 1996    | 授業料徴収パターン（「属地原則」）の確立；授業料約高騰                                |                                        |
| 1997    | 農林や師範系大学でも新入生から授業料、宿舍料徴収；軍事関係以外のすべての国公立大学で単線型による学生募集と授業料徴収 |                                        |
| 1998    |                                                            | 高等教育法；「21世紀に向けての教育振興行動計画」              |
| 1999    | 大幅な募集定員増が始まる                                               |                                        |
| 2000    | 普通本科と専科のすべての在学者から授業料を徴収する<br>授業料徴収パターンのより明確化；授業料高騰         | 高等職業教育も拡大                              |
| 2001～   | 授業料の値上げは緩やかに                                               |                                        |

注：図表の作成にあたって、陸・鐘（2002）『高等教育成本回収の理論と実証分析』5頁の図表を参照した。

1995年から2000年にかけて大学の授業料基準は上がる一方であった。1996年、97年、99年および2000年の授業料基準はいずれも高騰した。教育部の規定では、授業料の徴収額は学生養成コストの25%前後としなければならないが、実際には30%を超える大学は多く存在していた。そのため、2000年6月、同上の三部委は再び連合して通達を出した。普通国公立大学の普通本科・専科の授業料徴収額は「学生養成コスト、財政投入、所在地の経済発展のレベル

および家計の負担能力により定めるべきである」と強調した。授業料の高騰を抑制するため、2000年以降、ほぼ毎年のように、教育部は該当年度の授業料徴収規定を發布している。それに基づいて各省（直轄市、自治区）の物価局は所在地の大学授業料徴収基準または範囲を決定公布する。そして、大学側は物価局の定めた範囲内で自らの授業料基準額を設ける。

また2000年以降、授業料の高騰は抑えられたが、大学による雑費、各種費用の不正徴収は依然として氾濫していたため、教育部、国家発展と改革委員会および財政部は、2005年に連合で「高等教育機関費用徴収問題の是正に関する通知」を公布し、各省（直轄市、自治区）の政府部門にその実行を厳格に要求した。内容の一部を挙げると、「2005年も各大学の授業料、宿舍料の基準は据え置きにする。いかなる理由、いかなる形による値上げを禁じる」、「徴収費用の新設を禁じ、国の規定外の費用の徴収を禁じる」<sup>10</sup>、「学生が就職契約を破棄する場合、大学による「契約違反罰金」の徴収を禁じる」、「人気のあるホット専攻の授業料徴収も厳しく規制しなければならない」、「各大学は募集要項のなかで費用徴収の項目と基準を明記し、しかも学内で費用徴収の項目、基準および使用状況を公示しなければならない」などがある。

表 8-3 各省（直轄市、自治区）の一般専攻の年間授業料基準（元）

| 省（市、自治区） | 授業料基準         | 省（市、自治区） | 授業料基準     |
|----------|---------------|----------|-----------|
| 北京       | 5000～6000     | 浙江       | 4000～4800 |
| 上海       | 5000          | 遼寧       | 3200～5000 |
| 天津       | 3200～5000     | 安徽       | 3500～3900 |
| 河南       | 2100～4500     | 福建       | 3000～5000 |
| 河北       | 3500～5000     | 山東       | 3600～4800 |
| 湖北       | 4000～4500     | 湖南       | 4000～5000 |
| 吉林       | 3500～4600     | 内モンゴル    | 3500以下    |
| 江蘇       | 2500～4000±15% | 重慶       | 2000～5500 |
| 海南       | 3800～5500     | 貴州       | 1600～2600 |
| 広東       | 4560～5760     | 青海       | 3100～4000 |
| 新疆       | 3500          | 寧夏       | 3000      |
| 甘肅       | 4200～5000     | 雲南       | 3400～5000 |
| 山西       | 2600～4000     | 広西       | 2000～3200 |
| 黒龍江      | 2500～5500     | チベット     | 2800      |
| 四川       | 3600～5000     | 陝西       | 3600～4000 |

注1) この表は普通国公立大学の普通本科・専科の一般専攻の基準である。

注2) ほとんどの地域では芸術系専攻の授業料は高く設定されているが、この表に含まれていない。

注3) 規定されたホット専攻の授業料はこの基準額をベースに一定の比率の値上げが可能である。

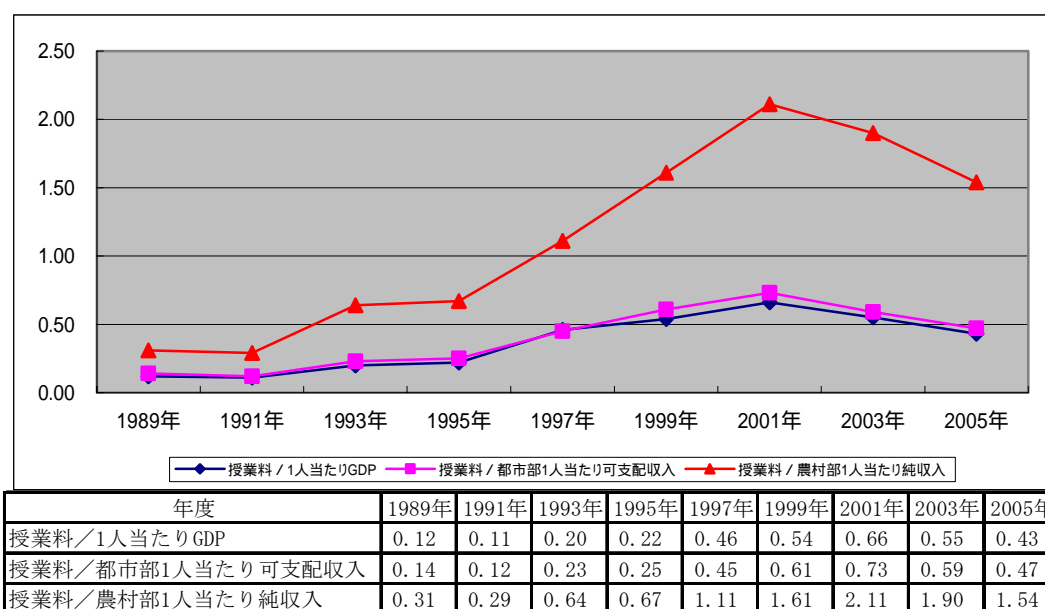
注4) 同表のデータは各省（直轄市、自治区）の2005年の授業料徴収と管理方法などによる。

表 8-3 は各省（直轄市、自治区）が公布した2005年の普通本科・専科の一般専攻の授業料基準である。この授業料基準に大きな地域間格差が見られ、経済発展度の高い地域ほど授業料の基準は高いが、甘肅省のように経済発展度が低いにもかかわらず授業料の基準が高いところも存在する。芸術系の専攻や人気のある「ホット専攻」の授業料は高く設定されているまたは一定の比率での値上げが認められている。なお近年、四川省、湖南省、江蘇省などの地域では履修単位に準じた費用徴収を試行的に実施されている。

### 3 2 大学授業料対国民所得の変化および大学財源構成の推移

委託養成と私費学生の負担状況を除いて、1989年以來、国公立大学の授業料徴収額はどれほど上昇したかを考察する場合、各年度の平均授業料の推移を見るだけでもある程度把握できるが、高度経済成長に伴った国民収入の増加は無視できない。したがって、ここでは平均授業料／1人当たりGDP、平均授業料／都市部1人当たり可支配收入<sup>11</sup>、および平均授業料／農村部1人当たり純収入<sup>12</sup>といった比率の推移から、授業料上昇のあり方を考察する。こうした考察を通じて、授業料上昇の度合いだけではなく、家計の授業料負担の重さの推移も概観することができる<sup>13</sup>。

図8-2 大学授業料対GDPおよび国民収入の比率の推移（1989～）



注1) 1人あたりGDPや収入の関連データは各年度の『中国統計年鑑』を参考した。

注2) 普通国公立大学の授業料基準は楊（2001）の試算を参考した。

図8-2から分かるように、国公立大学の各年度の平均授業料が1人当たりGDPに占める比率と都市部1人当たり年間可支配收入に占める比率は似たようなペースで動き、それぞれ1989年の12%から1999年の54%、2005年の43%へ、1989年の14%から1999年の61%、2005年の47%へと変化してきた。しかし、平均授業料が農村部1人当たり純収入に占める比率は当初から31%ほど高かった。農村部収入の伸び悩みの影響もあり、この比率は1997年に100%を上回り、さらに2001年に211%まで上昇し、その後2005の154%に低下した。2001年以降、普通国公立大学の授業料はほぼ据え置きであったのに対して、1人当たりGDPおよび国民収入は大きく上昇したため、3つの比率はともに右肩下がりであった。しかし、学生の実際の教育費負担は授業料だけではなく、宿舍料と日常の生活支出も必要されるため、家計は大きく圧迫されていると推測される。

さらに筆者が『中国教育経費統計年鑑』のデータを用いて、(学雑費収入／高等教育機関の総

経費)で試算した中国普通国公立大学における家計負担の比率は、1998年の13.4%から2005年の32.4%に、2倍以上増加した(表8-4)。一方、高等教育経費に占める政府投入の比率は、1998年の60.5%から2000年の55.8%に、さらに2005年の46.5%に急速に減少している。ほかに、大学の「学雑費以外の他の事業収入」も一貫して10%以上を占めている。

表8-4 1998年以降、普通国公立大学の財源構成の推移(%)

|                | 1998年 | 2000年 | 2002年 | 2005年 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| 政府予算           | 60.5  | 55.8  | 50.1  | 46.5  |
| そのうち：事業費       | 49.6  | 47.9  | 48.7  | 42.0  |
| 基本建設費          | 11.9  | 7.9   | 1.4   | 4.5   |
| 教育費付加          | 1.4   | 0.9   | 0.6   | 0.6   |
| 大学経営の企業などの教育支出 | 2.1   | 1.8   | 1.1   | 1.1   |
| 学雑費            | 13.4  | 21.3  | 27.0  | 32.4  |
| 学雑費以外の他の事業の収入  | 13.2  | 13.4  | 14.4  | 12.1  |
| 寄付             | 2.1   | 1.7   | 1.9   | 1.1   |
| その他            | 6.4   | 5.1   | 4.8   | 6.2   |

注1)中国の税法によると、付加価値税、消費税および事業税を納める企業、個人は教育費付加を納めなければならない。教育費付加の徴収基準はそれらの納税額の3%である。

注2)計算は李(2004)の論文『中国高等教育 来源多元化分析』と『中国教育経費統計年鑑2005』を参照した。

以上から見たように、中国の普通国公立大学は国公立であるものの、授業料基準は比較的高いレベルにある。これは私立セクターの発展が遅れて国の財政投入も十分に確保できない下で、エリート養成、機会拡大などの多様な役割を果たせざるをえないという普通国公立大学の苦しい立場にかかわると考えられる。

次節ではこういう授業料徴収システムとセットのように形成された学生支援システムの概要や実施状況を明らかにする。

#### 4. 学生支援システムの概要と主要支援項目の属性

##### 4.1 学生支援システムの概要

現在の普通国公立大学において大学経由<sup>14</sup>で普通本科・専科学生に提供される支援は、各種の給付奨学金、授業料免除、「助学金」、臨時困難補助、学資貸付、大学所在地の物価に準じた生活手当、食料費補助、医療費補助、低負担の学寮、および学校提供のワークスタディなどさまざまな種類がある。個人や民間団体により提供される支援もあるが、データの制約のため、ここでは主として公財政支援と教育機関による支援に着目してその概要や実施状況を述べる。

1983年の「人民奨学金改革」の実施によりランク別の「人民奨学金」が誕生し<sup>15</sup>、その後の1987年にメリット・ベースの給付奨学金制度が正式に発足した。それ以降、給付奨学金は次第に種類が増やされ、現在「優秀学生奨学金」、「専攻奨学金」、「定向奨学金」、「国家奨学金」などをメインとする。給付奨学金の選考において学業成績は非常に重要な条件とされるが、一部の選考において専攻、就職先、家庭所得などへの配慮が見られる。

1995年に導入された授業料免除は主に家庭経済状況が格別に困難な学生に適用され、全額免除、半額免除とその他の免除の区別がある。国の規定では経済的に困難な孤児、障害者、少数民族子女、単親家族の子女、および両親がともに失業した学生の授業料は優先的に免除される。具体的な免除額と免除比率は各大学が自ら決める。

生活困難な学生を援助する手当は従来あり、定期受給の各種の「助学金」のほか、一時受給の臨時困難補助、臨時生活手当などがある。本章では授業料免除以外のこうしたニード・ベースのグラントを「困難手当」と名づける。

1986年から1987年にかけて制度化された学資貸付も経済的に困難な学生に提供される支援である。1999年にさらに「国家助学ローン」が増設され、2004年以降同ローンの利用者が急増している。

ほかに、普通国公立大学ではほぼ正規在学者全員に生活手当、低負担の学寮および医療費補助を提供している。ほぼ正規在学者全員に提供することもあり、この3項目は中国では学生支援の一環と見なされることが少ない。本科・専科の学生に学校から提供されるアルバイトの機会はまだ比較的少ない。食料費補助は貧困学生らに提供されているが、関連データが欠けている。こうした状況があり、これら5項目の支援を本章では詳しく説明せず、給付奨学金、困難手当、授業料免除、学資貸付などを中心に考察を進めていく。

#### **4-2 主要な学生支援項目に関する規定とその属性**

本項では主要な支援項目の具体的な規定を整理しその属性を考える。

##### **「優秀学生奨学金」**

この奨学金は学業品行ともに優れていることを条件とし3つのランクが設けられ、給付奨学金の最も重要な部分である。国の当初の規定では、1等賞は在学者の5%に年額350元を、2等賞は在学者の10%に年額250元を、3等賞は在学者の10%に年額150元をそれぞれ支給する。ほかに各種の単項奨学金の増設も可能であるが、トータル支給率は35%以下とする。財源は財政部が各大学の正規在学者数に準じて交付する。しかし、事実上多くの大学では規定額より遥かに高額な奨学金を優秀な学生に支給している。

「優秀学生奨学金」の選考は学内の同じ専攻の同じ組という枠の中で、年ごとまたは学期ごとに行われる。学業成績は大学入学後の成績に基づくため、新入生は最初の半年または1年間では同奨学金を受給できない。一部の大学では入学成績を基準にした「新入生奨学金」を提供するが、受給者の数は限られている。

##### **「専攻奨学金」**

農林、師範、体育、民族、航海などの専攻の学生に提供する奨学金で、「優秀学生奨学金」との重複受給はできない。「優秀学生奨学金」と同様に三つのランクが分かれる。規定では受給者数の割合は1等5%、2等10%、3等85%とするが、現在の受給割合、受給額、選定方法などは大学によって異なる。この奨学金は国家発展のニーズにリンクするタイプのものといえる。

##### **「定向奨学金」**

卒業後、国境、僻地や貧困地域へ就職を希望する学生、および石炭、石油、地質、水利など

の危険性をもつ分野へ就職を希望する学生を対象に設けた奨学金で、「優秀学生奨学金」、「専攻奨学金」との重複受給はできない。その支給に当たって、関係する教育・財政部門の審査を受け、同意を得なければならない。規定として年間支給額は1等500元、2等450元、3等400元である。この奨学金も国家発展のニーズに対応している。

### 「国家奨学金」と「国家助学金」

「国家奨学金」が設立されたのは2002年で、全日制普通高等教育機関に在学する優秀な学生を援助することを目的としていた。当時の規定では、毎年45,000人に同奨学金を提供していた。そのうち、1等受給者は10,000人、年額6,000円で、2等受給者は35,000人、年額4,000元であった。また、「国家奨学金」の受給者は授業料の全額を免除された。

しかし、2005年の国家奨学金改革の実施により、2002年の「国家奨学金管理方法」は廃止され、新たに「国家助学・奨学管理方法」が制定された。新制度はニード・ベースの「国家助学金」を増設したと同時に、「国家奨学金」の受給者を拡大し、受給額を抑え、さらに受給者の授業料全額免除を廃止した。

改訂した「国家奨学金」は全日制普通高等教育機関に在学する成績品行が優れ、かつ家庭経済状況が困難な正規の本科と専科在学者を選考の対象とし、選定された5万名の優秀な学生に年間一律4,000元の奨学金を提供する。増設した「国家助学金」は全日制普通高等教育機関に在学する家庭経済状況が特別困難な学生を対象とし、選定された53.3万人の正規の本科と専科在学者に年間1,500元の支援金を提供する。

「国家奨学金」と「国家助学金」の受給には年度申請と審査が必要とされる。高等教育機関は毎年の9月に申請を受理し、10月31日までに選考の結果を公示し主管教育部門に報告する。支援金も大学を通じて受給者に支給する。両者の同時重複受給は禁じられている。

### 「国家助学ローン」

「国家助学ローン」は中国の学資貸付の最も重要な部分であるが、政府直接出資の「国家貸与」、大学直接出資の「学生貸与」、民間銀行直接提供の貸与なども存在する。

「国家助学ローン」は1999年に8都市で試行され、2000年に全国の大学で実施しはじめた。同ローンは中央政府が打ち出した関連政策に基づき、銀行が取引を扱う新タイプの学資貸付である。つまり、政策的に民間預金を活用し貧困学生に融資するものである。数年間の試行錯誤を経て、2004年に同ローンの規定は取扱銀行、審査手順、利息補給、返済期間などの面で増補、改訂を多く行われた。

例えば、当初は中国銀行、中国工商銀行、中国建設銀行と中国農業銀行の4メインバンクのうち各大学が1銀行を選定していたが、その後新設した全国および省レベルの学生ローン管理機構が取扱銀行を募集選定することになった。学生の返済負担を軽減するため、返済も卒業後1年以内に開始し4年間で全額を返済する規定から、卒業後2年以内のある時点から開始し、6年間で全額を返済する規定へと改訂した。利息の負担について、当初の返済利息の50%が財政負担から、在学中の利息は政府が全額負担、卒業後の利息は利用者個人が負担することになった。さらに、政府と高等教育機関は該当年度のローン利用額の一定の比率（上限15%）に準じ

て銀行へリスク補填の資金を設けるようになった。このリスク補填額は政府と高等教育機関が50%ずつ負担する。また卒業生の滞納率が20%を超える大学に対して銀行側がローン提供を中止してもよいという規定を廃止し、いかなる理由があっても「国家助学ローン」の提供中止を禁じると改訂した。学生のローン利用額は相変わらず年に6000元を上限とし、学生個人の信用で担保する。各大学の年間貸付総額は[正規在学者数×20%×6000元]である(沈 2004)。

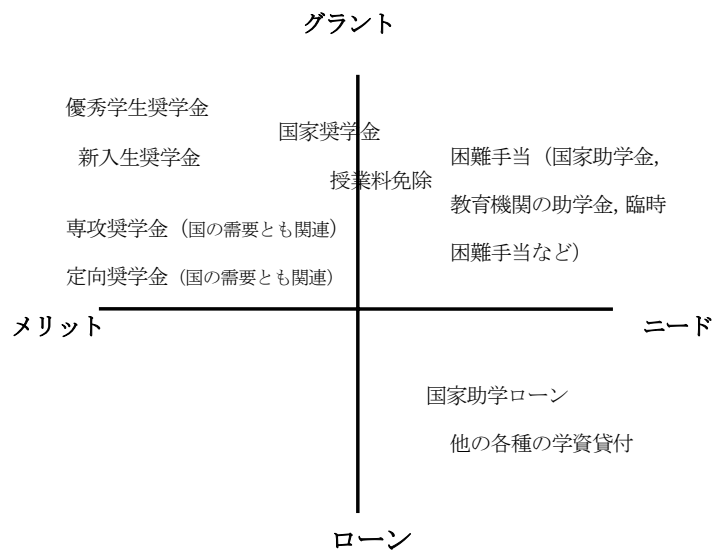
さらに、2005年から大学合格通知と同封しすべての合格者に「国家助学ローン申請手引き」を無料で配布し始めた。『中国教育報』2006年7月26日の記事では、1999年「国家助学ローン」制度が起動した以降、全国では計395.2万人の学生が同ローンを申請し、うち240.5万人が貸与契約を結んだという。銀行の貸与契約額は201.4億元に達する。しかも2004年6月に新制度の実施開始から2006年6月までの2年間では同ローンの利用者数(154.3万人)も貸与額(131.7億元)も過去5年間の合計を遥かに上回っている。

ただし、中央部委所属の大学および湖北省、河南省、遼寧省、江蘇省、山東省、広東省、陝西省などの地域の大学では同ローンの実施は比較的円滑であるが、一部の地域の公立大学では決して順調ではない。そのため、2005年8月、中国教育部副部長は「国家助学ローン」がほぼ実施されなかった海南省、天津市、黒龍江省、内モンゴル、青海省、寧夏回族自治区、甘肅省と新疆ウイグル自治区の8省(直轄市、自治区)を厳しく批判し、ローンの迅速な提供を要求した。

ほかに、2006年初めに教育部はこれまでの全国学生ローン管理センターを全国学生支援管理センターに改名し、支援機能を強化した。また同年の秋までに各大学に学生支援センターの設立を要求し、授業料収入の10%を学生支援に使用しなければならないとの新規定を打ち出した。授業料の免除や学内「助学金」の提供などはこの資金で調整されるが、具体的な支援方法は大学が自主的に定める。

主要な学生支援項目の属性を簡単にまとめると(図8-3)、まず「国家助学ローン」をはじめとする各種の学資貸付を除くと、他の支援はほとんどグラントである。また「優秀学生奨学金」のようなメリット・ベース、困難手当のようなニード・ベースが存在する一方、授業料免除や国家奨学金のような混合型もある。国家発展の需要とリンクするグラントは「専攻奨学金」と「定向奨学金」がある。

図 8-3 主要支援項目の属性



## 5. 学生支援の実施状況

2006年9月に教育部が公布した2005年度貧困学生支援報告によると、政府と民間が提供する支援総額の35%が給付奨学金に、43%が「国家助学ローン」に、1%が学内無利息のローンに、6%がワークスタディに、4%が授業料免除に、4%が特別困難補助に、7%が各種の食料手当に支給されている。また2005年度新生生の約9%が授業料などを支払わなくても入学可能な「グリーンチャンネル」を利用して入学しているという。

しかし、中国では定期的な学生生活調査は実施されず、規定の増改訂が頻繁に行われ、実施過程における大学の自主決定も多いため、学生支援全体の実施状況の詳細な把握は極めて難しい。以下では4国立大学での質問紙調査、18国公立大学での質問紙調査、および中国教育部と北京大学でのインタビュー調査の結果を援用して実施状況を見てみる。

### 5-1 2つの質問紙調査から

筆者が2003年の2~3月に北京市と山東省に所在する4国立大学で実施した学生生活調査において、学生支援の受給状況を尋ねた<sup>16</sup>。給付奨学金、授業料免除、困難手当および学資貸付の利用率と利用額は表8-5のとおりである(王2006)。「優秀学生奨学金」が大半を占める給付奨学金は、受給率が高くて支給額も大きい。ニード的な3つの援助の比重を見ると、学資貸付、つまりローンが最も重要な手段となっている。



表 8-5 受給率, 受給額及び各援助方式の受給総額が援助総額に占めるシェア

| 援助方式<br>受給のあり方 | 給付奨学金   | 授業料免除   | 困難手当   | 学資貸付    |
|----------------|---------|---------|--------|---------|
| 受給率(%)         | 36.1    | 4.5     | 6.6    | 10.6    |
| 受給者の受給額(元/月)   | 142.3   | 205.9   | 101.7  | 218.3   |
| 受給総額(元/月)      | 68888.0 | 12407.2 | 9001.0 | 31030.1 |
| 援助総額に占めるシェア(%) | 56.8    | 10.2    | 7.4    | 25.6    |

注1) 受給総額＝受給者数×受給者の平均受給額＝受給者数/学生数×受給者の平均受給額×学生数  
 ＝受給率×受給者の平均受給額×学生数

援助総額＝授業料免除総額＋困難手当受給総額＋給付奨学金受給総額＋学資貸付受給総額

援助総額に占めるシェア＝該当方式の受給総額/援助総額

注2) このデータには民間が提供した給付奨学金や困難手当も含まれている。

学生1人当たりの支援手段利用数を見ると(表略), 約46.0%の学生は何らかの支援を受給している。うち1種類の支援を受給する者は最も多く37.0%で, 2種類の支援を受給する者は6.6%で, 3または4種類の支援を受給する者は合わせて2.4%であった。検証した結果, 支援の複数受給について, 「授業料免除+学資貸付」, 「困難手当+学資貸付」の組み合わせが比較的多い。

さらに総合的に検証したところ, 4大学の学生支援は低所得層, 農村出身者に多く配分されていることが分かった。意外な結果であるが, 給付奨学金の受給有無は出身階層と関連をもたなかった。この点について, 一部の奨学金, 例えば中央政府, 民間により提供される奨学金の選考に家庭的背景に対する配慮が見られることの影響を受けたのではないかと思われる。このような配慮は不利益層の受給に有利に働く。ほかにニード的支援の受給者は比較的多くの公的支援と親戚からの支援を受けながらも, 学業継続に十分な経済力を持たず, 就労所得が必要とされることが分かった。

筆者の調査が実施された1年後の2004年6月に, 2つの研究プロジェクトの企画<sup>17</sup>により, 18国公立大学の15,294人の在学者から学生生活の個票データが収集された。この調査は大学の類型や所在地<sup>18</sup>からいうと, 東部沿海地区に所在する国公立大学をある程度代表できると言ってもよい。李(2006)はこのデータに基づき, 高等教育費の私的支出, 家庭貢献および学生支援の需給状況を分析した。

李の[経済的支援の需要＝必需教育支出－家庭貢献見込み], [家庭貢献見込み<sup>19</sup>＝家庭年収－1人あたり消費支出×(家族人数－1)]による計算では, 中低所得層に対する支援不足は顕著であった。また財政的支援の受給に対する分析では, 46%の支援金が何らかのローンに(そのうち, 38.6%は「国家助学ローン」), 20%の支援金がメリット・ベースの奨学金に, 21%の支援金が何らかの困難手当に, 7.4%の支援金が授業料免除に回されている。

返済必要のある親戚からの支援は非常に大きいことは筆者の調査でも見られたが, 李の分析においても各所得層の親戚からの平均借金はローンの平均利用額を上回っている。またメリット・ベース奨学金の受給額は家庭所得と関連しない結果も筆者の分析と一致している。

ただし, 筆者の質問紙調査は「国家助学ローン」制度が改訂される前に実施されたのに対し

て、李氏らの調査は「国家助学ローン」改訂後、実施をスタートした時点で行われたのである。また、2つの調査はいずれも新たな国家助学・奨学金制度が発足する前、各種学生支援センターの設立と授業料収入の10%が学生支援に支出するという規定が打ち出される前に実施された点に留意する必要がある。これらの新規の実施に伴い、学生支援の受給状況はまた変化すると推測される。

## 5.2 1つのインタビュー調査から

このインタビュー調査は2006年11月に筆者を含んだ文部科学省先導的の大学改革研究委託事業「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」の中国調査班により実施されたのである。ここでは中国教育部の財務司と全国学生支援管理センターの担当者、および北京大学学生支援センターの担当者に対する調査結果の一部を挙げる。

教育部では主に学生支援制度の動向や中央政府が提供する支援の実施状況に関して質問した。2005年以来、中央政府は毎年2億元の「国家奨学金」と8億元の「国家助学金」の財源を確保している。全日制普通高等教育機関では正規在学の普通本科・専科学生のうち、1%未満が「国家奨学金」を、3.4%が「国家助学金」を受給している。両者の定員配分の決め方を尋ねると、「国家奨学金」は原則として大学の正規在学者数に応じて定員を割り当てるのに対して、「国家助学金」は大学の所在地や各大学の学生分布の状況に対しても一定の配慮をかけるという。

中央政府が提供する支援のメインはむしろ「国家助学ローン」であると、全国学生支援管理センターの担当者が強調した。「同ローンの利用率には上限がなく、申込者全員に提供することが目標である」。「銀行へのリスク補填額について、中央部委所属の大学の場合中央政府により、地方大学の場合地方政府によりそれぞれ50%を補給する」。「利息補填額不足のため、ローンを利用できないことは生じていない。ただし、一部の地域、一部の銀行は積極的に取り扱わないのが事実である」。

中央部委所属の大学では約16%の学生が「国家助学ローン」を利用している。「これらの大学ではもともと貧困学生が少ないため、需要はだいたい満たされている」。「いくつかの省の大学のローン利用率は20%を超えている。ローン利用率の低い地域は銀行のネガティブな態度、非協力に由来すると考えられる」。「銀行にとって、こういう業務はたいへん手間がかかり、面倒でコストも高い」。そのため、「ローン申請の手続き、審査および回収業務を大学に委託することを試行的に実施している。現段階ではこのやり方は効果的で、全国へ押し広げる予定である」。

ローンの回収状況について、「以前の経験から言うと、銀行側が学生を追跡することは極めて難しい。国も広いし。それに対して、大学は比較的追跡しやすい。…やはり大学を通じた回収は効果的である」。ただし、低収入が原因で返済力のない卒業生も確かに存在する。現在、「全国レベルの返済率の統計はないが、各地の返済率は比較的よい」<sup>20</sup>。パーソナル・クレジット・システムの全面実施に伴い、「国家助学ローン」を返済しないと、今後車や住宅を購入する際にローンを組めなくなる」。したがって、「滞納率は20%以上から、10%へ、さらに0%へ減る

可能性が十分ある」という。

また 2006 年 9 月に中央政府は新たにローン返済免除の暫定規定を打ち出した。指定された西部地域や条件の厳しい地方へ 3 年以上勤務すると、政府が個人の代わりにローンの利用額を返済する。「この返済免除制度はまだスタートしたばかりで、今後その試行と模索が課題である。免除比率は該当年度のローン利用者の 5~8%にする予定である」。

「今後も民間金融機構を通して助学ローンを提供しますか」の質問に対して、「引き続き民間銀行を通すかどうかは不明である。支援パターンを模索中ですから、判断は難しい。「国家開発銀行」という政策銀行を通したローン提供も模索中である」との回答であった。

一方、北京大学の学生支援センターではセンターの役割、支援の仕組み、審査の基準、財源などをうかがった。同センターは 2005 年 12 月に学生課から分離した助学事務室とワークスタディ指導サービスセンターの統合で成立し、翌年 1 月から機能しはじめたのである。他の大学と比べ、北京大学は比較的早い段階で学生支援センターを設立したという。センターは主に低所得層の学部生を支援の対象とし、「国家助学ローン」、「国家助学・奨学金」、授業料免除、大学独自の「助学金」、臨時困難補助などの支援を提供する。ほかにはワークスタディの機会調達や貧困学生に対する特別指導を担当し、会社や個人からの寄付も受け入れる。北京大学では「優秀学生奨学金」の審査と支給は同センターではなく、学生部の担当になり財源も異なる。

学生支援の受給審査において家庭所得の把握は非常に重要なことである。その方法を尋ねたところ、「家庭経済状況調査表」を合格通知などの書類と同封して郵送する。内容を本人が記入したうえ、所在地の役所へ事実確認し印鑑をもらう。入学する前に同調査表を提出しなければならない。大学は標本抽出的に家庭経済状況調査表をチェックし、「個人ファイル」（内申書のようなもの）と合わせて状況を把握する。入学後、各学部または専攻レベルでまた家庭状況を把握する」と語った。学生の貧困ラインは北京市の最低生活保障基準の 1 人当たり 380 元／月（現在）と同じである。

「国家助学・奨学金」の定員や審査基準について、「北京大学では「国家奨学金」の定員は全学年で 200 人、「国家助学金」の定員は全学年で 500~600 人である。受給審査の基準はまだ十分に明確にされていないため、モデルを検討中である。専攻の社会的貢献度、基礎学科、理工系への配慮、女子学生への傾斜配置が必要だと思われる」。

センターの主な財源は政府予算のほか、授業料収入の 10%、大学財政の投入、大学の教育基金、寄付金などがある。現在の方針は学年に応じて異なるパターンの支援を提供するといえる。例えば、1 年生に対する支援は「国家助学ローン」中心であるが、できるだけ授業料免除、「助学金」のようなグラント支援を提供する。「新入生は都会生活にまだ馴染んでいないため、アルバイトは勧めない」。2 年生以上の学年は「優秀学生奨学金」の受給が可能であるため、「助学金」のようなグラント支援を減らし「国家助学ローン」+ワークスタディ」という形で支援する。卒業する 4 年生に対して、コミュニケーション能力、面接テクニックのような就職指導のための特別プログラムを組んでいる。家族が病気にかかり、災難に遭う時の臨時的対応はどの学年に対しても実施している。また 2002 年以降、「助学金」受給者や授業料免除者に対して、

コミュニティ・サービス、障害児学習支援、附属学校への支援、キャンパスの環境緑化といったボランティア活動の参加を要求している。

「国家助学ローン」の利用について、「卒業生と在学者の約 4,700 人が既に利用し、貸与総額は 7,000 万円に達する。ほとんどの申請者が利用できる。返済率も 90%以上あり、滞納の回収は大学と銀行が協力して解決する」。担当者の調査では、「教育収益率の高い法学部、経済学部の返済率はやや低い。収入が低くて返済能力のないケースもある。多くの場合、返済忘れ、返済手続き不明とかが原因である」。

さらに担当者の話によると、学生支援事業をより円滑に推進するために、大学側は主に以下の努力をしている。①専門家を招聘しローン利用に関する各種の説明会を開く、②卒業する直前に貸与契約の再確認を行う、③母校を愛する意識の養成、忠誠心の養成に力を入れる、④大学の知名度を利用して社会的支援、資金を誘致し、グラントの「助学金」の部分を拡充する、⑤貧困学生に対して特別に職業訓練、学習指導、就職指導を実施する。ただし、現在キャリア・アドバイザー不足の問題が生じている。

## 6. 結び

終わりに中国普通国公立大学の普通本科・専科教育における授業料負担と学生支援の特徴をまとめ、その問題点を指摘し、さらに日本の大学授業料負担や学生支援の特徴と比較してみる。

試行錯誤を繰り返し確立した授業料の徴収システムは中国独自の特性を見せる。原則として大学所在地の経済的発展度が高いほど授業料の徴収基準は高いが、経済発展度が低いにもかかわらず、高い授業料を徴収する省も見られる。教育部や所在地の物価局が公示した授業料基準に従わなければならないが、大学側も授業料の価格決定に対して一定の裁量権を有する。また一般的には養成コストの格別に高い専攻や人気のある専攻の授業料徴収額が高い。よって、大学授業料の価格決定において市場要素が大いに浸透しているといえる。大学授業料徴収の現状は実に複雑多様で、地域間、大学間、さらに学内の専攻間に徴収額のばらつきが見られる。

普通国公立大学の財源支出に占める私的負担の比率の増大と政府予算の比率の低下は対照的である。確かに中国高等教育の大衆化は公教育の拡大を中心に達成できた。しかし、この公教育の拡大は公財政に依存しながらも、家計や大学独自の資金調達などの市場要素に大きく依存している。拡大に必要された財政予算の拡充が確保できなかったため、普通国公立大学は私的負担を増す方向へ行かざるを得なかった。

大学所在地の経済的発展度が授業料基準の決め手になることは、市場原理に適合すると思われるかもしれないが、機会均等の視点では必ずしも合理的ではない。北京市や上海市のような大都市に多くの大学が集中しているものの、中低所得層は授業料などの支出が高いという経済上の理由で、地方の大学を選ぶ、そう選ぶしかなくなる懸念がある。また授業料基準の差の大きい省（直轄市、自治区）の間では、公立大学の省間学生交換募集に問題が生じている。したがって、教育機会の地域差や家計の負担能力にも十分な配慮をかけ、授業料価格の決定基準や

適正価格の水準を再検討する必要があると思われる。むしろ各地域、さらに各所得層の負担能力に応じて授業料徴収とセットにする学生支援の拡充も重要である。

現行の学生支援システムは上述したように既に多種多様な支援手段を有する。しかも大学經由の支援は政府、教育機関の支援を中心としている。こうした支援の効果について、現段階では高校在学中の予約が行われていないため、進学効果に関する考察は「グリーンチャンネル」入学や大学進学機会の社会的分布などに留まる。修学効果について、量の不足は顕著であるが、農村出身、低所得層出身の学生の学業継続に対して一定の役割を果たしている。ただし、メリット・ベース奨学金の支援効果に関して、優秀な学生を学業に専念させる目的や大学の学生獲得戦略はあるだろうが、十分な検証研究はなされていない。

また学生支援の実施状況の調査結果から下記の問題点を指摘することができる。第一に、メリット・ベースは依然として大きなシェアを占めるものの、ニード・ベースはローン中心に拡充されている。マス段階への移行に伴い、育英本位の学生支援は見直しされ始めたが、財政的余裕をもち貧困学生の比率も低いエリート大学ほど「高い給付奨学金」を支給する現状がある。第二に、グラントのニード・ベースは量の不足がある一方、受給審査の基準が十分に明確にされず、担当者の判断に任せる部分が多い。支援効果を向上させるために、量の拡充と共に基準をより明確にするまたは学生支援条例を制定する必要がある。第三に、学資貸付の拡充は学生支援がいつそう市場化することを意味するが、中国の「国家助学ローン」は民間銀行を直接通すため、支援資金、支援ルートまで市場化している。ただし、この支援手段は一部の地域、とりわけその公立大学で難航している。一方、「国家助学ローン」の卒業後の返済利息は市場基準利息と同じ6%台あるにもかかわらず、グラントのように年度申請と審査が行われている。その必要性に疑問をもたざるをえないと同時に、学生および保護者はローンの高利息を回避するために親戚や知り合いから多く借金をするのはないかと読み取ることができる。今後、同ローンの利用の全国普及と円滑な回収は重要な課題になると推測される。第四に、現行の制度の下では、高等教育機関にとって学生支援関連の負担が非常に大きい。それが原因で負担回避のため、一部の教育機関は合格決定において家庭状況を重視した操作的選抜を行うことが危惧される。

最後に中日両国の大学授業料負担と学生支援の共通点や相違点を考える。日本では高等教育の大衆化もユニバーサル化も授業料基準の高い私立セクターの拡大によって達成したといえる。一方、授業料基準の低い国公立大学は一定の規模に抑制され、機会均等の確保とエリート養成の役割を果たしている。また授業料基準の国公立と私立の格差は1972年以降の国公立大学授業料の値上げにより縮小しつつある。中国普通国公立大学の授業料基準に大きなばらつきがあるのに対して、日本では国公立大学の授業料基準は一貫してほぼ同じレベルにあり、基準の多様化は私立セクターにのみ見られる。つまり、高等教育の拡大は私的負担に大きく依存するという点で両国は同様であるが、実際の負担の仕組みは大きく違う。

さらに、日本では財政的な学生支援は主に授業料免除と奨学ローンの2種類がある。授業料の免除率は国公立セクターでは比較的高く、私立セクターでは比較的低い(小林 2002)。奨

学ローンは従来、特殊法人の日本育英会により提供されるニード・ベースのものであったが、1990年代後半から育英会は利子付きの貸与の支給基準を下げ、支給対象を拡大した。2004年に設立した独立行政法人の日本学生支援機構は育英会が遂行した育英奨学事業を継承し、さらに機関保証制度を発足させた。

日本の奨学ローンは返済期間が長く滞納率も数パーセントにとどまる。ただし、所得格差の拡大と支給対象の増加に伴い滞納率が上昇している。そのため、回収の整備が課題になり、機関保証制度の機能の本格的な発揮も試される。しかし、民間銀行を通して学生に融資する中国の「国家助学ローン」と比較すると、法人を通して学生融資を提供する日本の貸与制度は支給・返済を問わず、スムーズに推進してきたといえる。

そもそも機会格差の是正を目的とする奨学ローンはリスクが高くて営利的な一般ローンとは異なる。保証人が必要されず、学生個人の信用で担保する中国の「国家助学ローン」はいっそうリスクが高い。そのためか、一部の地方政府は責任を危惧し同ローンを積極的に導入しない。民間銀行も無関心な態度をとるか返済を見込んで貸与対象を一部の大学の学生に選定する。結果として、ローン利用の地域差、大学差は拡大している。学生支援の一環であるものの、支援資金、支援ルートまで市場に大きく依存することは市場への過剰依存ではないかと、筆者が疑問をもつ。

学生支援のシステム構築や政策決定にあたって、各支援手段はどれほどの効果を有するか、支援資金をどう分配したらより効果的であるか、市場要素をどれだけ導入したら妥当か、さらに教育機会の地域差と経済階層差の是正にそれぞれどのような支援手段が効果的か、などをわれわれは常に検討・検証しなければならない。

## <注>

- 1 1990年以降、高等教育粗就学率は中国高等教育の統計に必ず用いられる指標である。計算式は以下のとおりである。高等教育粗就学率＝(大学院生＋普通高等教育本科専科学学生＋成人高等教育本科専科学学生＋軍事高等教育機関学生＋学歴證書試験実施有資格校在籍者＋テレビ放送大学登録者数×0.3＋高等教育独学試験卒業生×5)／18～22歳年齢人口×100%。テレビ放送大学登録者の中、約3割が卒業できると見込まれるため登録者数に0.3を乗じた。また高等教育独学試験の試験記録を有する者は1,000万人を超えているが、全科目の試験に合格し国が承認する卒業証書を取得した者、つまりその卒業生の5倍の人数を在籍者数とするような調整が行われている。
- 2 普通本科・専科の授業料全面徴収と対照的に、大学院生は公費、委託養成、私費の区別があり、未だに一本化されていない。
- 3 中国では、一般的には普通高等教育に分類される4～5年制の学部教育を普通本科と言い、同じ普通高等教育に分類される2～3年制の短期高等教育のことを普通専科という。
- 4 「一般専攻」は、志願者が格別に多い「ホット専攻」や芸術系、農・林系、師範系の専攻などを除いた専攻のことを指す。
- 5 国が規定する成人高等教育の運営基準を満たしている教育機関は学歴授与資格を有するが、それ以外の機

関は学歴授与資格を有しない。学歴授与資格を有しない教育機関の学生は高等教育独学試験制度などを利用し、国が承認する高等教育修了証明書を取得することができる。

- 6 「普通高等院校設置暫定条例」などによれば、以下のように区分できる。「大学」は主要な学問分野として3つ以上の分野を有し、本科レベル以上の専門人材の養成を行い、全日制の在学者が基本的に5,000人以上であり、優れた教育・研究の実力を備えた、総合大学または多数の専門領域学部をもつ大学のことをさす。「学院」は本科以上の専門人材の養成をおこない、主要な学問分野として1つの学部を有し、全日制の在学者が基本的に3,000人以上の単科大学のことである。1990年代以降の高等教育の拡大に伴い、「学院」から「大学」への昇格が盛んである。「高等職業大学」は商業などの職業技術者を養成する本科または専科の教育機関であるが、おおむね専科教育を中心としている。「高等専科学校」は、主として専科レベルの専門人材の養成をおこない、主要な学問分野として1つの分野を有し、全日制の在学者が基本的に1,000人以上の機関である。
- 7 個人が独学などを通じて得た知識や技能を国の試験により認定され、高等教育修了証明書を取得する制度は高等教育独学試験制度である。この制度は1981年に北京市で試行され、1983年に全国向けに普及させると決定された。
- 8 学歴授与が国に承認されない民営高等教育機関のうちの、教育水準が一定以上に達する機関に対して、学歴認定のための試験の一部(30%)を該当機関で実施することを認める制度は大学教育修了資格試験制度である。この制度は1993年に北京市で試行され、その後多くの地域に広がっている。
- 9 テレビ放送大学の登録視聴生制度は1995年に始まり、2000年から全国向けに実施されるようになった。入学には試験がなく、教育行政部門の審査を経て登録され、独学と視聴教材を用いた科目の勉強により学習を進める。学生は卒業に必要な条件に満たせば、国が承認する高等教育修了証明書を取得することができる。
- 10 これまで多くの大学で徴収された「専攻チェンジ料」、「賛助費」、「拡張費」、「地区を跨る建設費」、「専科から本科への編入料」、「長期休暇期間中の学寮費」、「追加試験料」、「再履修料」、「大学合格通知送料」、「本科合格費」、「学位申請費」、「口述試験料」、「論文印刷費」、「聴講料」、「登録料」、「大学建設費」および各種の敷金、保証金、身分証明書の製造コストの徴収禁止が含まれる。
- 11 都市部の年間1人あたり可処分収入は総収入から税金などを控除した後の支配可能な現金収入を指す。
- 12 農村の年間1人あたり純収入は総収入から生産経営コストや税金などの支出を控除した後の1人あたり年間収入を指す。農村の年間1人あたり純収入には実物収入と現金収入が含まれている。
- 13 こういうマクロ的な考察にとどまるのは、大学生をもつ家庭の年間所得のデータが欠けているためである。
- 14 大学を経由せず、親戚、出身地の政府・企業により学生個人へ直接的に提供される援助もある。
- 15 1983年に公布された「人民奨学金の試行案」では、高等教育機関は給付奨学金にいくつかのランクをつけてもかまわなく、受給者を在学者の10%~15%としていた。
- 16 北京市にあるA、B大学と山東省にあるC、D大学の計4国立大学である。中国トップ100大学における順位はそれぞれA大学とB大学が上位校(1~20位)、C大学が中位校(21~60位)、D大学が下位校(61~100位)にあたる。
- 17 「全国教育科学「十五」规划教育部青年專項課題 EFB010863」と「教育部人文社会科学研究规划基金項目

- 01JB880004」という2つの研究プロジェクトによる企画調査である。
- 18 そのうち、中央部委所属の大学10校あり、地方政府所属の大学8校ある。大学類型の内訳は総合、理工、農林、師範、語学、財政、法政、芸術、医薬、民族、地質鉱業などである。地域分布をみると、東部沿海地区15校、中部地区1校、西部地区2校である。
- 19 ここの家庭貢献見込みは家庭年収だけを計算し、固定資産や家庭貯蓄に配慮をかけたため、実際より小さい数字である可能性がある(李2006)。
- 20 2006年9月に、全国学生支援管理センター主任の崔氏が公表した滞納率は28.4%である。ただし、滞納率の計算式に問題があるとの指摘がある。

### <参考文献>

- 小林雅之2002,「日本の奨学制度」『IDE 現代の高等教育』2002年4月号。
- 徐国興2004,「中国における国・公立大学授業料政策の変容」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第43巻, 99-108頁。
- 陸根書・鐘宇平2002,『高等教育成本回収的理論と実証分析』北京:北京師範大学出版社。
- 楊紉2000,『中国高等教育学費影響因素の実証分析』北京大学修士論文(未公開)。
- 沈紅2004,「国家助学贷款与高等教育の大衆化」『2004年中国教育経済学學術年会論文』,1-9頁。
- 李文利2004,「中国高等教育経費来源多元化分析」『北大教育経済研究(電子季刊)』第2巻第3期  
(=[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=3529](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3529)<2005/4/5>)
- 2006,「高等教育私人支出,家庭貢献与資助需求分析」『教育与経済』2006年第1期14-17頁  
および32頁。
- 王傑2006,『中国における高等教育の拡大と機会均等に関する社会学的分析』,お茶の水女子大学博士学位論文。
- 張民選1999,『理想与抉択—大学生資助政策的国際比較—』北京:人民教育出版社。
- 『諸外国の教育の動き2004』,154-55頁,文部科学省生涯学習政策局調査企画課。
- 「国家助学贷款已資助240万学子」,『中国教育報』2006年7月26日  
(=[www.moe.edu.cn/edoas/website18/info20998.htm](http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info20998.htm) 2006/09/11)。
- 「違約率28.4%助学贷款尋找風險分担新機制」『第一財經日報』  
(=[http://bank.money.hexun.com/1831\\_1830647A.shtml](http://bank.money.hexun.com/1831_1830647A.shtml) 2006/09/16)。
- 「張慶慶严厉批評八省市助学贷款毫無作為」(=<http://edu.people.com.cn/GB/1053/3652609.html> 2006/12/10)。
- 『日本育英会史—育英奨学事業60年の軌跡—』2006,独立行政法人日本学生支援機構刊行。
- 1989-2005年『中国統計年鑑』北京:中国統計出版社。
- 1989-2005年『中国教育統計年鑑』北京:人民教育出版社。
- 1998-2005年『中国教育経費統計年鑑』北京:中国統計出版社。



## 第9章 日本の奨学金制度の現状と沿革 - 日本学生支援機構の奨学金事業を中心に

白川 優治（早稲田大学）

前畑 良幸（日本学生支援機構）

### 1. はじめに

本章は、日本の奨学金制度についてその現状と沿革を確認することを目的とするものである。日本の奨学金制度は、国の事業として独立行政法人日本学生支援機構（旧 日本育英会）<sup>1</sup>による奨学金事業<sup>2</sup>が行われている。他方、地方公共団体、公益法人、各学校、営利法人などによる奨学金事業も行われており、多様な事業主体により、多様な奨学金事業も展開されている。このような日本の奨学金制度について、全体像を概観し、その推移を明らかにすることは、今後の奨学金事業の在り方を検討するための前提として必要であろう。日本の奨学金制度については、本報告書2章において国際比較の観点からみた特徴が検討されている。本章では、そこでの議論との重複をできる限り避けることとし、本章では奨学金制度を検討するための基礎的な作業として、奨学金事業の現状と過去20年間の推移を検証することにしたい。奨学金事業の沿革については、日本育英会および日本学生支援機構により沿革史が刊行されており<sup>3</sup>、また、先行研究によって育英奨学事業の分析もなされてきた<sup>4</sup>。本稿では、これらの先行研究等を参考にしつつ、内容的な重複をできる限りさけるために、1984年の日本育英会法の全部改正以降の奨学金制度の現状と制度変更の政策過程を中心に検討することにしたい。制度の現状と沿革を検証することの意味は、これまでの制度の経過と現状に基づかない制度改変の議論は、十分な成果を果たしえないと考えるためである。つまり、本稿は、今後の日本の奨学金制度を検討するための基礎的研究ということができよう。

そこで以下では、まず、2節において、事業主体ごとの奨学金事業の規模等を概観することを通じて、日本の奨学金制度の現状を確認し、日本の奨学金制度の中心的役割を果たしている日本学生支援機構の奨学金事業の現況を概観する。3節において、1984年以降の国の奨学金事業の制度変更の過程を確認することを通じて、日本学生支援機構の奨学金制度がどのような政策的環境の中でどのような議論を経てきたのかを検証する。これらのことを通じて、日本学生支援機構の奨学金制度の現状とその制度的な沿革を明らかにすることを試みる。

### 2. 日本の奨学金制度の現状 日本学生支援機構を中心に

#### 2-1 現代日本における奨学金事業の事業主体とその規模

現在、日本において奨学金事業を実施している事業主体は、どのくらいあるのだろうか。最初に、日本の奨学金制度について、その現状を概観しておきたい。表9-1は、文部省・日本学生支援機構の調査<sup>5</sup>から、各学校を通じて募集が行われている奨学金事業の事業主体数の推移をみたものである。

表9-1から、2003年度時点で日本において学校を通じて募集が行われている奨学金の事業主体は、国の事業としての日本育英会を含めると2815団体が存在していたことがわかる。このことは、現在、奨学金事業を実施している主体は日本学生支援機構のみでなく、地方公共団体や各学校、公益法人等、多様な事業主体が存在していることを意味するものである。しかしながら、これらの事業主体の1990年代以降

の推移をみると、1991年から2003年にかけて、事業主体の数が減少している。最も多くの事業主体が存在した1995年と比べると、2003年には2000団体以上が減少している。地方公共団体と営利法人、個人・その他に分類される事業主体の減少が大きいことがわかる。

表9-1 奨学金事業の事業主体数の変化

|        | 地方公共団体 | 学校    | 公益法人  | 営利法人 | 個人・その他 | 計     |
|--------|--------|-------|-------|------|--------|-------|
| 1991年度 | 1,680  | 1,254 | 1,010 | 191  | 172    | 4,307 |
| 1995年度 | 2,026  | 1,527 | 1,150 | 135  | 204    | 5,042 |
| 1999年度 | 1,024  | 1,224 | 1,016 | 27   | 101    | 3,392 |
| 2003年度 | 809    | 1,052 | 847   | 13   | 93     | 2,814 |

出典) 1991年度・1995年度は、文部省「育英奨学事業に関する実態調査」  
1999年度は、文部科学省「育英奨学事業に関する実態調査」  
2003年度は、日本学生支援機構「奨学事業に関する実態調査」

それでは、これらの主体による奨学金事業の事業規模にはどのような相違があるであろうか。ここでは、国の事業である日本学生支援機構とそれ以外の事業主体の事業規模の推移を確認しておきたい。そのことを示した結果が、表9-2である。

表9-2 日本育英会（現 日本学生支援機構）とその他の事業主体の奨学金事業の事業規模の推移

| 区分     | 日本育英会<br>(現 日本学生支援機構) |       |                 |       | その他の事業主体<br>(地方自治体/学校/公益法人等の総計) |         |       |                |       |  |
|--------|-----------------------|-------|-----------------|-------|---------------------------------|---------|-------|----------------|-------|--|
|        | 奨学生数                  |       | 年間奨学金総額         |       | 事業主体数                           | 奨学生数    |       | 年間奨学金総額        |       |  |
| 1991年度 | 425,990               | 59.6% | 181,424,985,000 | 73.0% | 4,307                           | 288,505 | 40.4% | 67,217,510,000 | 27.0% |  |
| 1995年度 | 454,316               | 59.8% | 228,625,455,000 | 72.9% | 5,042                           | 305,408 | 40.2% | 84,987,139,000 | 27.1% |  |
| 1999年度 | 594,208               | 71.3% | 351,626,443,000 | 84.7% | 3,392                           | 239,212 | 28.7% | 63,464,555,000 | 15.3% |  |
| 2003年度 | 863,681               | 76.2% | 582,670,139,000 | 89.0% | 2,814                           | 269,811 | 23.8% | 72,082,068,000 | 11.0% |  |

注) 比率は全体に占める割合。

出典) 日本育英会については、『日本育英会年報』各年度版  
その他の事業主体については、表9-1の出典資料と同じ

表9-2から、現在の日本の奨学金制度の量的な側面について2つの特徴をみることができる。第一には、日本育英会とその他の事業主体の事業規模が大きく異なることである。具体的にみれば、日本育英会の奨学金事業は、日本育英会とその他の事業主体の両者をあわせた日本の奨学金事業全体に対して、2003年度には奨学生数において76.2%、年間の奨学金総額において89.0%を占めている。ここから、日本学生支援機構の役割が大きくなってきていることを改めて確認することができる。

第二には、1990年代以降、日本育英会の事業規模は、貸与人数も貸与総額もともに大きく伸張していることである。具体的にみれば、1991年と2003年の日本育英会の事業規模を比較すると、貸与人数は、425,990人から863,681人に倍増し、貸与金額は181,424,985,000円から582,670,139,000円に3倍に増加している。このことは1990年代に、国の奨学金事業の規模が大きく拡大したことを示している。他方、その他の事業主体の奨学金事業の総計は、奨学生数にも年間奨学金総額においても、過去10年間に増減はみられるが大きな変化はみられない。このような国の奨学金事業の量的な拡大が、前述のような日本全体の奨学金事業における占有率の拡大につながっていることがわかる。

これらのことから、奨学生数及び提供している奨学金総額という量的な観点からみたとき、日本学生支援機構の奨学金事業は、日本の奨学金制度全体のなかで中心的な役割を果たしているといえることができるだろう。そこで、以下においては、日本学生支援機構の奨学金事業について、その現状を確認していくことにしたい。

## 2-2 日本学生支援機構の概要

日本学生支援機構は、2001年12月に閣議決定された『特殊法人等整理合理化計画』等を受けて、2003年6月に公布された独立行政法人日本学生支援機構法に基づき、国、日本育英会、財団法人日本国際教育協会、財団法人内外学生センター、財団法人国際学友会、財団法人関西国際学友会の各公益法人が実施してきた日本人学生や外国人留学生等に対する各種支援策を総合的に実施する独立行政法人として、2004年4月1日に設立された。日本学生支援機構は、「教育の機会均等に寄与するために学資の貸与その他学生等（大学及び高等専門学校）の学生並びに専修学校の専門課程の生徒をいう）の修学の援助を行い、大学等（大学、高等専門学校及び専門課程を置く専修学校をいう）が学生等に対して行う修学、進路選択その他の事項に関する相談及び指導について支援を行うとともに、留学生交流（外国人留学生の受入れ及び外国への留学生の派遣をいう）の推進を図るための事業を行うことにより、我が国の大学等において学ぶ学生等に対する適切な修学の環境を整備し、もって次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に資するとともに、国際相互理解の増進に寄与すること」を目的としている（日本学生支援機構法3条）。

日本学生支援機構による奨学金貸与事業は、旧日本育英会（以下、日本育英会）の奨学金事業を引き続き実施し、日本人学生に対する奨学金の種類・貸与基準・貸与利率など基本的な枠組みは日本育英会の事業が継続されている。日本育英会から日本学生支援機構への移行に伴い、奨学金制度の発展を図るための新しい制度として、大学院生に対する奨学金の新たな返還免除制度の導入や機関保証制度の導入、貸与人員の増員、貸与月額増額（無利子）が行われた。また、法科大学院の創設に対応した奨学金の充実・入学時の需要に対応した奨学金（有利子による一時金）の充実・海外に留学する日本人学生への奨学金貸与制度（有利子）の充実なども実施された。

## 2-3 日本学生支援機構による奨学金事業の内容<sup>6</sup>

それでは、日本学生支援機構による奨学金事業は、どのような制度的枠組みにおいて行われているのだろうか。その具体的内容について確認しておきたい。以下では、日本学生支援機構の実施する奨学金事業の具体的内容について、奨学金制度の種類、貸与の方法・金額、奨学生の採用、奨学生の採用基準、奨学生の補導、奨学金の回収、機関保証制度、返還免除制度、奨学金の原資及び借入金の償還について確認することにしたい。

### 奨学金制度の種類

日本学生支援機構の奨学金には、無利息の第一種奨学金と利息付の第二種奨学金の2種類の制度が存在している。第一種奨学金は、大学・大学院・高等専門学校・専修学校（高等課程・専門課程）・高等学

校に在学する学生及び生徒を対象とし、第二種奨学金は、大学・大学院・高等専門学校（4・5年生）・専修学校（専門課程）に在学する学生及び生徒を対象としている。両制度とも、学力や家計基準等により採用されるものである。

なお、第一種奨学金のうち、高等学校分及び専修学校高等課程を対象とする事業については、2005年度入学者から各都道府県に移管された。日本学生支援機構では、各都道府県に対して高等学校等奨学金事業交付金の交付を行っている。

#### 貸与の方法・金額

貸与の方法についてみると、奨学金は奨学生が指定した金融機関の口座に原則として毎月振り込まれ、在学する学校の標準修業年限の終期まで貸与することになっている。表9-3、表9-4は貸与される奨学金の月額を示したものである。貸与月額は第一種では学種別、設置者別、通学形態別に決められている。第二種については、月額選択制がとられており、奨学生の側で選択できるようになっている。

表9-3 第一種奨学金貸与月額（平成18年度4月入学の場合）

| 区分           |      | 貸与月額（円） |                |
|--------------|------|---------|----------------|
| 大学           | 国・公立 | 自宅      | 45,000         |
|              |      | 自宅外     | 51,000         |
|              | 私立   | 自宅      | 54,000         |
|              |      | 自宅外     | 64,000         |
| 短大<br>専修（専門） | 国・公立 | 自宅      | 45,000         |
|              |      | 自宅外     | 51,000         |
|              | 私立   | 自宅      | 53,000         |
|              |      | 自宅外     | 60,000         |
| 大学通信・面接授業期間  |      |         | 88,000         |
| 大学院          | 修士課程 |         | 88,000         |
|              | 博士課程 |         | 122,000        |
| 高専           | 国・公立 | 自宅      | 21,000（45,000） |
|              |      | 自宅外     | 22,500（51,000） |
|              | 私立   | 自宅      | 32,000（53,000） |
|              |      | 自宅外     | 35,000（60,000） |

（注）高専の（ ）内月額は、平成18年度入学者が4年次に進級したときに適用される。

出典）日本学生支援機構『債券内容説明書』（法人情報）

表9-4 第二種奨学金貸与月額（平成18年度4月入学の場合）

| 区分                    | 貸与月額（自由選択）                  |
|-----------------------|-----------------------------|
| 大学・短大・高専<4・5年>・専修<専門> | 3万円・5万円・8万円・10万円から選択        |
| 私立大学 医・歯学部課程          | 10万円を選択した場合に限り、4万円の増額可      |
| 私立大学 薬・獣医学部課程         | 10万円を選択した場合に限り、2万円の増額可      |
| 大学院                   | 5万円・8万円・10万円・13万円から選択       |
| 法科大学院                 | 13万円を選択した場合に限り、4万円又は7万円の増額可 |

出典）日本学生支援機構『債券内容説明書』（法人情報）

## 奨学生の採用

日本学生支援機構による奨学金の貸与者は、当該年度以前から奨学金を貸与されて当該年度以降も引き続き貸与を受ける者（継続者）と当該年度から新たに奨学金を貸与される者（新規採用者）とによって構成されている。新規採用者の採用は、当該年度の概算要求及び予算編成を経て、日本学生支援機構の当該年度計画における事業費予算として計上された予算の範囲内で行うこととされている。

日本学生支援機構が奨学生を採用する方法には、定期採用と定期外採用が行われている。定期採用には、大学等への進学前に奨学生採用候補者として採用が行われる予約採用と、大学等への入学後の春に採用が行われる在学採用に区別される。

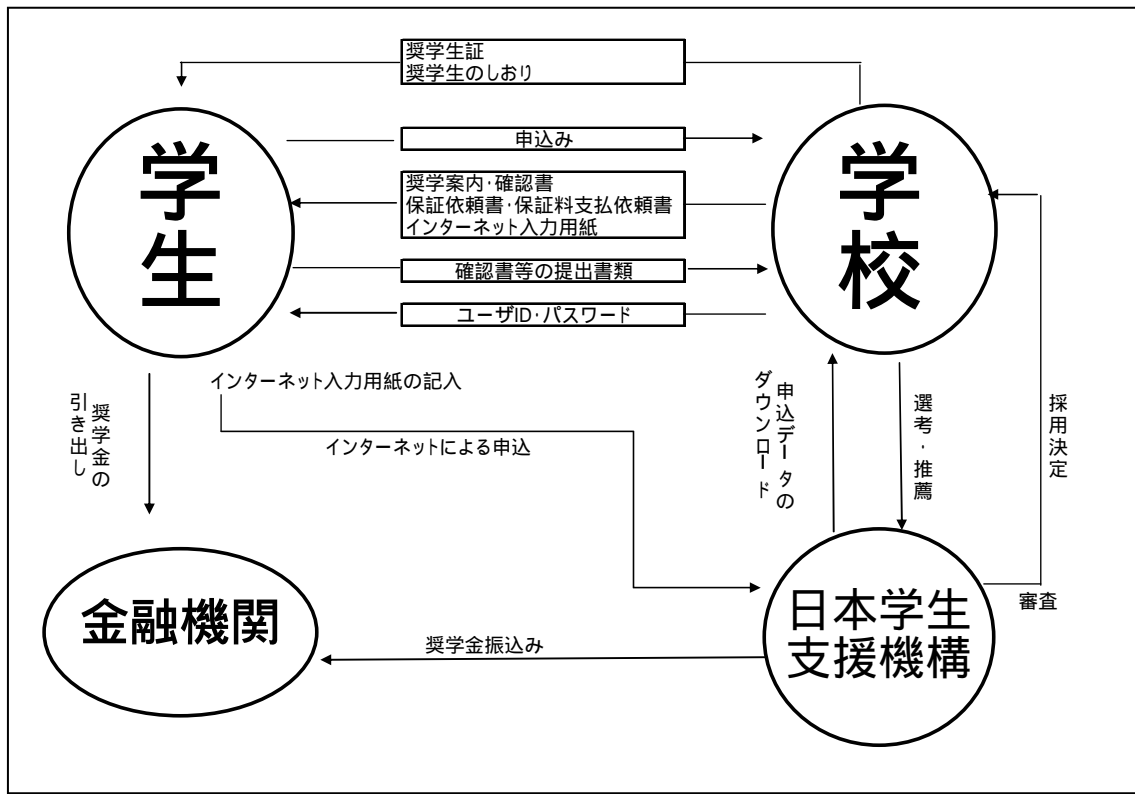
定期外採用には、家計急変や災害等により緊急的に採用する緊急採用（第一種奨学金）と、応急採用（第二種奨学金）が存在している。定期及び応急採用の貸与期間は、修業年限期間（4年制大学であれば4年間）とされているが、緊急採用の貸与期間は、採用された年度の3月までとされている。ただし、緊急採用の奨学生に対しても、特別の事情がある場合は、採用された年度の翌年度も貸与を受けることができるようになっている。

奨学生の採用手続きをみると、在学採用においては、学校長の推薦を受けた申込者を日本学生支援機構が選考し採否が決定されている。その選考は、主にインターネット上のシステム（日本学生支援機構では、このシステムを「イクシス」と呼んでいる）により行われている。予約採用については、高校等在学中に高校等を通してインターネットで募集され、機構により選考が行われ、予約採用候補者となったものは大学等進学後に進学届けを提出し、奨学生として決定される。図 9-1 は、在学採用の奨学生採用手続きを示したものである。

まず、奨学金を希望する者は、在学する学校が実施する説明会に参加することなどを経て、学校に対して奨学金の申し込みを行う。学校から確認書等の申込関係書類を受取る。そして、手続き書類等を学校に提出することにより、認識番号（ユーザ ID・パスワード）が伝えられ、インターネット入力用紙に記入したのち、インターネットで日本学生支援機構に対して申込手続きを行なう。その後、各学校は、日本学生支援機構のシステムから自校の学生・生徒の申込データをダウンロードし、選考を行う。

学校は選考の結果に基づいて日本学生支援機構に対して奨学生の推薦を行い、それを受けて日本学生支援機構が奨学生としての採否を審査し、採用の決定をおこなうことになる。奨学生に採用されると、日本学生支援機構より、各学校を経由して各学生に対して奨学生証、奨学生のしおりが交付されるとともに、奨学生が指定した金融機関の口座に奨学金の振り込みが行われる。その後、奨学生は金融機関から奨学金を引き出して利用することができることとなる。

図 9-1 奨学生の採用手続きの流れ（在学採用）



日本学生支援機構『奨学金案内』をもとに作成

### 奨学生の採用基準

次に、奨学生の採用基準について確認する。奨学生の選考にあたっては、人物・健康・学力・家計について、第一種奨学金及び第二種奨学金のそれぞれの基準に照らして行われている。具体的な基準は下記のアからエのように定められている。奨学生として採用されるには、これらの基準を満たしていることが必要となる。

- ア．人物・・・学習活動その他生活の全般を通じて態度・行動が奨学生にふさわしく、かつ将来良識ある社会人として活動できる見込みがあること。または、大学等及び大学院の学生生活における行動の全般を通じて、意志が固く、責任感が強く、中正妥当な性格で、特に研究心が旺盛な者であること。
- イ．健康・・・下記の健康診断により、修学に十分耐え得るものと認められること。

#### 健康診断

健康診断は、健康上の事由により修学上支障があるか否かを基準として次のいずれかによって判定し、修学上支障のない者を推薦・選考するものとする。

#### 定期健康診断による場合

学校保健法による定期健康診断の結果により医師が修学上支障がないと判断した者。ただし、1年次に在学する者については、入学者選抜のための健康診断によることができる。

医師の健康診断による場合

上記の健康診断によることができないときは、医師が健康診断を行い、その結果により修学上支障がないと判断した者。

ウ. 学力・・・第一種奨学金，第二種奨学金に対してそれぞれ学種別に下記の基準が設定されている。

第一種奨学金を希望する者で下記のいずれかに該当する者

大学に入学する者

高等学校又は専修学校の高等課程最終 2 か年の学習成績の評定を全履修科目について平均した値が 3.5 以上である者。又は認定試験合格者であること、かつ、大学における学習成績の結果が判明している者については、その学習成績が本人の属する学部（科）の上位 3 分の 1 以内である者。

専修学校専門課程に入学する者

高等学校又は専修学校の高等課程最終 2 か年の学習成績の評定を全履修科目について平均した値が 3.2 以上である者。又は認定試験合格者。

大学院修士課程及び専門職大学院の課程に入学する者

大学・大学院の学習成績，大学院入学試験等の成績により判定し当該学習成績が特に優れ，将来，研究能力又は高度の専門性を要する職業等に必要な高度の能力を備えて活動することができる」と認められる者。

大学院博士課程に入学する者

大学・大学院の学習成績，大学院入学試験等の成績により判定し，当該学習成績が特に優れ，将来，研究者として自立して研究活動を行い，又はその他の高度に専門的な業務に従事するに必要な高度の研究能力を備えて活動することができる」と認められる者。

高等専門学校に入学する者

中学校における最終学年の学習成績の評定を全履修科目について平均した値が 3.5 以上である者。又は高等専門学校における学習成績の結果が判明している者については、その学習成績が本人の属する学科の平均水準以上である者。

第二種奨学金を希望する者で下記のいずれかに該当する者

大学・専修学校専門課程に入学する者

(ア) 高等学校又は専修学校の高等課程における最終 2 か年の学習成績が，当該出身学校において平均水準以上と認められる者。

(イ) 特定の分野において特に優れた資質能力を有すると認められる者。

(ウ) 大学における学修に意欲があり，学業を確実に修了できる見込みがあると認められる者。

(エ) 認定試験合格者においては，上記(ア)，(イ)又は(ウ)に準ずると認められる者。

大学院修士課程及び専門職大学院の課程に入学する者

(ア) 大学・大学院の学習成績，大学院入学試験の成績により判定し，当該学習成績が優れ，将来，研究能力又は高度の専門性を要する職業等に必要な高度の能力を備えて活動することができる」と認められる者。

(イ) 大学院における学修に意欲があり、学業を確実に修了できる見込みがあると認められる者

大学院博士課程に入学する者

(ア) 大学・大学院の学習成績、大学院入学試験の成績により判定し、当該学習成績が優れ、将来、研究者として自立して研究活動を行い、又はその他の高度に専門的な業務に従事するに必要な高度の研究能力を備えて活動することができる者と認められる者。

(イ) 大学院における学修に意欲があり、学業を確実に修了できる見込みがあると認められる者。

高等専門学校(4・5年生)に進級する者

(ア) 高等専門学校における学習成績が本人の属する学科において平均水準以上と認められる者。

(イ) 特定の分野において特に優れた資質能力を有すると認められる者。

(ウ) 高等専門学校における学修に意欲があり、学業を確実に修了できる見込みがあると認められる者。

エ. 家計・・・平成18年度奨学金申込の際の家計基準限度額は表9-5のとおりとなっている。

表9-5 家計基準限度額(平成18年度)

| 区分           |      | 第一種奨学金                   |                | 第二種奨学金     |           |
|--------------|------|--------------------------|----------------|------------|-----------|
|              |      | 年収・所得の上限額(4人世帯・自宅通学者の目安) |                |            |           |
|              |      | 給与所得世帯                   | 給与所得以外の世帯      | 給与所得世帯     | 給与所得以外の世帯 |
| 高校           | 国・公立 | 790万円程度                  | 330万円程度        | -          | -         |
|              | 私立   | 809                      | 343            | -          | -         |
| 大学           | 国・公立 | 950                      | 464            | 1,291万円程度  | 756万円程度   |
|              | 私立   | 996                      | 510            | 1,342      | 807       |
| 短大           | 国・公立 | 935                      | 449            | 1,275      | 740       |
|              | 私立   | 982                      | 496            | 1,326      | 791       |
| 大学院          | 修士課程 | 本人及び配偶者の収入               | 416(特別の場合は541) | 本人及び配偶者の収入 | 595万円以下   |
|              | 博士課程 |                          | 472(特別の場合は614) |            | 798万円以下   |
| 高専<br>(1~3年) | 国・公立 | 802                      | 338            | -          | -         |
|              | 私立   | 836                      | 362            | -          | -         |
| 高専<br>(4・5年) | 国・公立 | 802                      | 338            | 1,242      | 707       |
|              | 私立   | 836                      | 362            | 1,268      | 733       |
| 専修<br>(高等)   | 国・公立 | 775                      | 319            | -          | -         |
|              | 私立   | 803                      | 339            | -          | -         |
| 専修<br>(専門)   | 国・公立 | 906                      | 420            | 1,243      | 708       |
|              | 私立   | 971                      | 485            | 1,314      | 779       |

出典) 日本学生支援機構『債券内容説明書』(法人情報)

#### 奨学生の補導

日本学生支援機構では、奨学生として勉学に励みながら充実した学校生活を送り、卒業後は貸与を受けた奨学金の返還を滞りなく履行するよう、学校の協力を得て奨学生の補導を行なっている。日本学生支援機構における「補導」とは、奨学生との関係を単に金銭貸借の関係に終わらせることなく、貸与を継続す



る中で、

奨学生の資質の向上を図ること

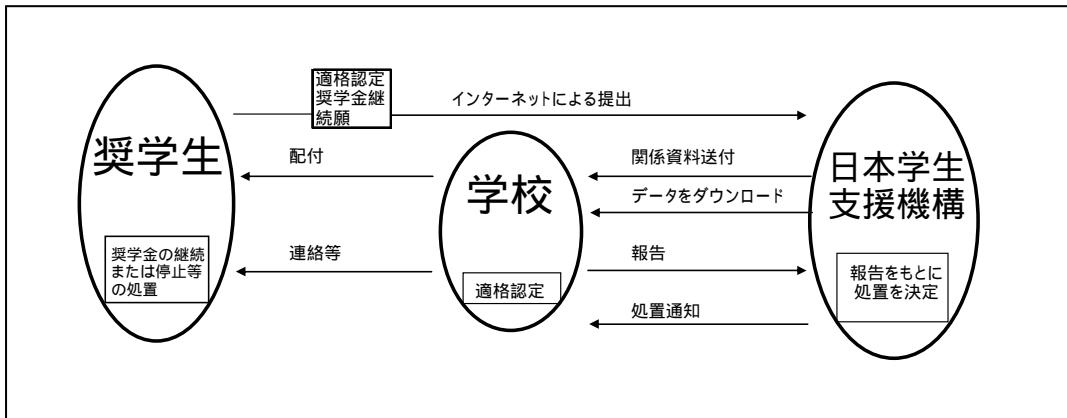
奨学生としての責務を尽くし、日本学生支援機構の業務の円滑な運営に協力させること

奨学生の実情に即応して適切な措置を講ずること等

とされている。

その一環として、毎年度1回、奨学金の継続意思と奨学生としての資格を確認するための適格認定が実施されている。適格認定は、日本学生支援機構が定める適格基準に基づき、奨学生の在学する学校長が認定を行い、その報告に基に、日本学生支援機構が奨学生に対して「継続」その他の必要な処置を決定することにより行われている。奨学生は「適格認定奨学金継続願」を提出しなければならない。適格認定は、2006年度よりインターネットにより手続き・処理が可能とされた。図9-2は、このような適格認定の手続きを示したものである。

図9-2 適格認定の手続き



日本学生支援機構ホームページ掲載情報をもとに作成

#### 奨学金の回収

貸与が終了した奨学生からは、20年以内の月賦、半年賦、年賦又は月賦・半年賦併用の中から任意に選択された割賦方法により、郵便局、銀行、信用金庫又は労働金庫の口座から自動引落しの方法（日本学生支援機構においては「リレー口座」と称されている。以下では、「リレー口座」と呼ぶ）で奨学金の回収がなされている。リレー口座未加入者に対しては委託業者による架電等で加入の依頼をするとともに、払込通知書を発送し請求が行われている。

なお、1999年度以降に採用された第二種奨学生及び2000年度以降に採用された第一種奨学生については、月賦あるいは月賦・半年賦併用の割賦方法のみの取扱となっている。

#### 機関保証制度

2004年度より、学生等の自立を支援する観点から、それまでの連帯保証人及び保証人の人的保証制度に加えて、機関保証制度が導入された。これにより、2004年度以降の新規奨学生は、人的保証と機関保

証のいずれかを選択することができるようになり、機関保証を選択した場合、機関保証業務を行っている財団法人日本国際教育支援協会に対して、一定の保証料を支払うことにより、奨学金の申込みができることとなった。表 9-6 は、機関保証を選択した場合の保証料（目安）を示したものである。また海外留学のための有利子学資金の貸与については、人的保証と機関保証の二つの保証を付すこととされている。

表 9-6 機関保証による保証料一覧（目安）

|           |    | 区分       | 貸与月額（円） | 貸与月数   | 保証料月額（円） |       |
|-----------|----|----------|---------|--------|----------|-------|
| 第一種       | 短大 | 国・公立     | 自宅      | 45,000 | 24       | 1,606 |
|           |    |          | 自宅外     | 51,000 |          | 1,820 |
|           |    | 私立       | 自宅      | 53,000 |          | 1,892 |
|           |    |          | 自宅外     | 60,000 |          | 2,297 |
|           | 大学 | 国・公立     | 自宅      | 45,000 | 48       | 1,782 |
|           |    |          | 自宅外     | 51,000 |          | 2,143 |
|           |    | 私立       | 自宅      | 54,000 |          | 2,269 |
|           |    |          | 自宅外     | 64,000 |          | 3,137 |
|           | 修士 |          | 88,000  | 24     | 3,593    |       |
|           | 博士 |          | 122,000 | 36     | 6,623    |       |
| 医・歯・獣医学課程 |    | 122,000  | 48      | 6,523  |          |       |
| 第二種       | 短大 |          | 30,000  | 24     | 836      |       |
|           |    |          | 50,000  |        | 1,809    |       |
|           |    |          | 80,000  |        | 3,107    |       |
|           |    |          | 100,000 |        | 4,405    |       |
|           | 大学 |          | 30,000  | 48     | 1,130    |       |
|           |    |          | 50,000  |        | 2,136    |       |
|           |    |          | 80,000  |        | 4,368    |       |
|           |    |          | 100,000 |        | 5,461    |       |
|           |    | 薬・獣医学部の増 | 120,000 |        | 6,568    |       |
|           |    | 医・歯学部の増  | 140,000 |        | 72       | 7,445 |
|           | 修士 |          | 50,000  | 24     | 1,809    |       |
|           |    |          | 80,000  |        | 3,107    |       |
|           |    |          | 100,000 |        | 4,405    |       |
|           |    |          | 130,000 |        | 6,697    |       |
|           | 博士 |          | 50,000  | 36     | 1,913    |       |
|           |    |          | 80,000  |        | 3,670    |       |
|           |    | 100,000  | 5,545   |        |          |       |
|           |    | 130,000  | 7,208   |        |          |       |

- (注) 1. 第二種奨学金の貸与利率 0.716% (平成 17 年 4 月～平成 18 年 3 月までの平均貸与率), 医・歯・薬・獣医学の増額貸与部分利率 1.2% で計算している。  
 2. 第一種奨学金の貸与月数は、予約採用の場合の試算である。

出典) 日本学生支援機構『債券内容説明書』(法人情報)

#### 返還免除制度

日本学生支援機構は、奨学生からの奨学金の貸与金額の返還にあたっては、奨学生又は奨学生であった者が、死亡又は心身の障害によって奨学金の返還ができなくなった場合、返還未済額の一部又は全部の返還を願い出により、その返還を免除することができることになっている(日本学生支援機構法 15 条 3 項)。

他方、旧日本育英会の奨学金制度では、第一種奨学生に対して奨学金の返還を免除する制度（以下、「特別免除制度」）が存在した。特別免除とは、高等専門学校・短期大学・大学・大学院で第一種奨学金の貸与を受けた者が、指定されている種類の学校の教員又は文部科学大臣により指定された研究所の研究者となり、一定の期間その職に在職したときに奨学金の全部又は一部の返還が免除される制度であった（日本育英会法第 24 条）。この制度は、1998 年 4 月に施行された日本育英会法の改正により、1998 年度以降に高等専門学校・短期大学・大学の 1 年次に入学した者についてはこの制度は廃止され、大学院入学者のみが対象とされた。2004 年に日本学生支援機構へ組織改編がなされたときに、大学院入学者に対してもこの制度は廃止された。

2004 年に日本学生支援機構の再編されることにあわせて、大学院において第一種奨学金を受けた奨学生のうち、在学中に特に優れた業績をあげたと認められる者には、その奨学金の全部又は一部の返還を貸与期間終了時に免除する制度が創設された（日本学生支援機構法第 16 条）。この制度は、わが国のあらゆる分野で活躍し、国及び社会の発展に貢献する中核的人材を育成することを目的としており、学問分野での顕著な成果、文化・芸術・スポーツ分野におけるめざましい活躍、あるいはボランティア等での顕著な社会貢献（全国レベルでの表彰等）等を含めて評価の対象として、学生の学修へのインセンティブを図ることとされている。

なお、返還免除制度については、旧日本育英会においては特別貸与奨学金という制度も存在していた。この制度は 1958 年の法改正により創設されたものであり、特に優秀な学生及び生徒に対して、一般貸与奨学金より多い金額を貸与し、一般貸与奨学金相当額を返還すれば、残額の返還が免除されるという制度であった。この制度は、1984 年度に第一種奨学金の創設により廃止されている。（1984 年の全部改正以前における旧日本育英会法第 16 条ノ 4）

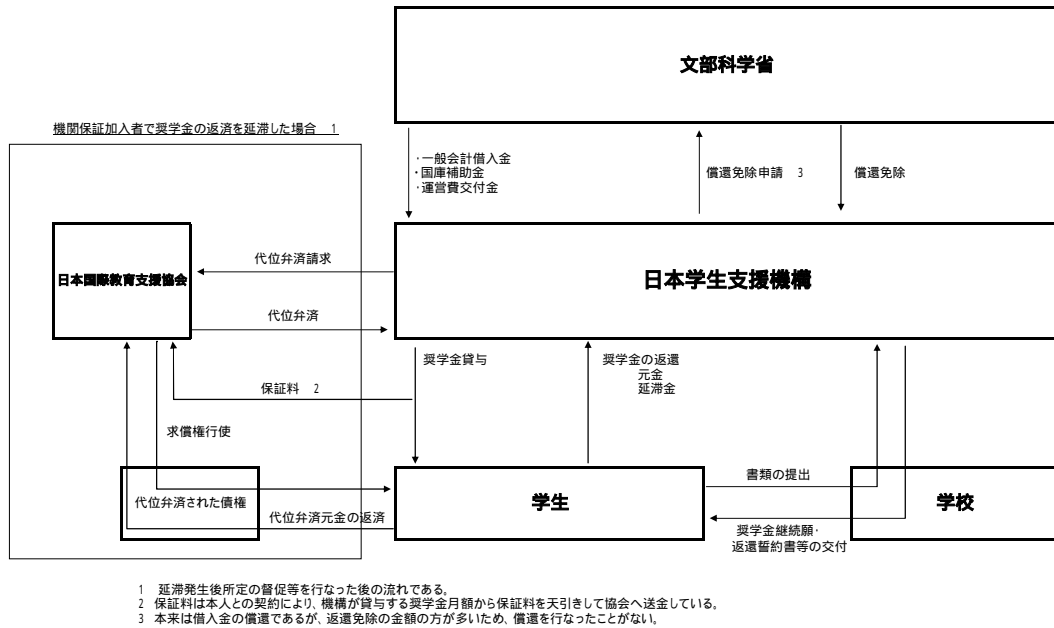
#### 奨学金の原資及び借入金の償還

奨学金事業の原資について確認すると、第一種奨学金については、国の一般会計からの借入金（政府借入金）及び過去に貸与した第一種奨学金の返還者からの回収金を原資として奨学金の貸与が行われている。国の一般会計からの機構の借入れ、機構から奨学生への貸与は、ともに無利息とされている。

第二種奨学金については、国の財政融資資金（2000 年度までは資金運用部資金）からの借入金、財投機関債の発行により調達した資金（2001 年度以降）及び過去に貸与した第二種奨学金の返還者からの回収金を原資として奨学金の貸与が行われている。第二種奨学金の奨学生への貸与利率は、原則として年 3% であるが、財政融資資金からの借入金の利率（貸与する資金に債券発行により調達した資金を充てる場合、該当債券の利率と財政融資資金の借入利率を加重平均した利率）が 3% 未満の時は、当該利率を奨学金貸与の利率とすると定められている（独立行政法人日本学生支援機構法施行令第 2 号第 2 条及び附則第 2 条）。

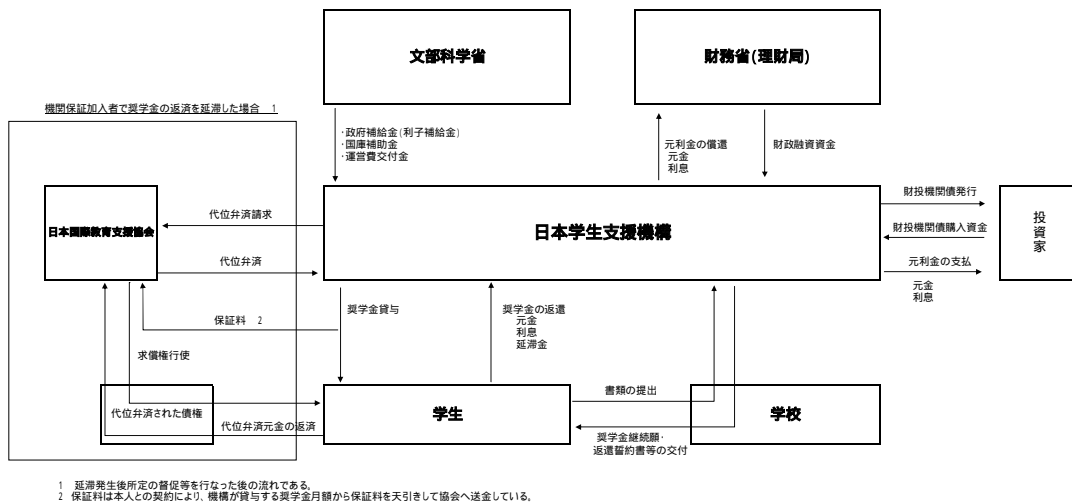
ここで、奨学金の資金等が、政府・機構・奨学生等のあいだをどのように動いているかを確認しておきたい。図 9-3 は第一種奨学金について、図 9-4 は第二種奨学金について、それぞれの資金の流れを示したものである。

図 9-3 第一種奨学金における資金の流れ (2006 年度)



日本学生支援機構『債券内容説明書(法人情報)』及び日本学生支援機構ホームページ掲載情報をもとに作成

図 9-4 第二種奨学金における資金の流れ (2006 年度)



日本学生支援機構『債券内容説明書(法人情報)』及び日本学生支援機構ホームページ掲載情報をもとに作成

第一種奨学金における政府借入金については、日本学生支援機構が第一種奨学金の貸与を受けた者に対し、その返還を免除した場合、当該免除額相当分について、政府は日本学生支援機構に対して貸付金の償還を免除することができることとなっている。この制度は日本育英会から承継されているものである。具体的には、日本育英会法の廃止前に「育英会がした貸与契約による学資の貸与及び貸与金の返還について

は、なお従前の例による」(日本学生機支援機構法附則第16条1項)こととされており、「政府は、前項の規定によりなお従前の例によることとされる貸与金の返還の免除(無利息の貸与金に係るものに限る。)をしたときは、機構に対し、その免除した金額に相当する額の貸付金の償還を免除することができる。」(日本学生機支援機構法附則第16条2項)とされている。このような政府の機構に対する貸付金の償還の免除は、償還期限の早い貸付金から順次行うものとされている(日本学生支援機構法施行令第19条)。このような取扱いにより、2005年度末時点において、1980年8月末までに借入れた日本育英会の国に対する債務が免除されている。その後に借入れた日本育英会の国に対する債務(1980年10月に借入れた債務については、すでに一部免除されている)及び日本学生支援機構の国に対する債務については、借入時から起算して35年経過した2016年3月以降から償還が始まる見込となっている。

第二種奨学金における財政融資資金からの借入金の償還は、4年据置後16年間で元金均等償還することとされている。第二種奨学金は奨学生が貸与を受けている間は無利息であり、当該期間中の利息については、当該年度における国の予算内で、国からの利子補給金により措置されている。また、日本学生支援機構が奨学生に対して返還の期限を猶予している期間中も第二種奨学金に対する利息は発生しないため、当該期間中の利息についても同様に利子補給金により措置されている。さらに、財政融資資金からの借入利率が3%を超える場合、3%を超える部分の利息についても同様に利子補給金により措置されることとされている。また、第二種奨学金については、過去に返還免除により回収できなくなった第二種奨学金にかかる債権については、これが存続していれば当該年度に返還される予定であった元金相当額を補助金として受け入れている。

なお、2007年度採用者から第二種奨学金に係る利率算定方法の利率選択制が導入され、従来の利率固定方式に加え利率見直し方式が取り入れられ、両者のうちから学生等が選択する方法(独立行政法人日本学生支援機構に関する省令(平成16年第23号附則第5条))になったことから、2007年度採用者に係る財政融資資金からの借入金の償還方法が変更されることになる。

## 2-4 日本学生支援機構による奨学金事業の推移

前項では、日本学生支援機構による奨学金事業の制度について確認してきた。それでは、日本学生支援機構の奨学金事業はこれまでどのように推移してきたのであろうか。以下では、その事業の推移を確認しておきたい。具体的には、日本学生支援機構の奨学金事業の事業規模、返還額・返還率、財源構成についてその推移を確認することを通じて、現在の奨学金事業の特徴とこれまでの変化について検討する。

### 奨学金事業の事業規模の推移:各年度の新規貸与者数の推移

まず、日本学生支援機構による奨学金事業の事業規模の推移を確認しておきたい。事業規模をみるために、無利子奨学金、有利子奨学金の各年度の新規採用数を学校種別に示したものが表9-7である。

ここから、第一に、1990年代より有利子奨学金の貸与対象者が拡大されてきたことがわかる。1984年の創設当初は大学及び短大の在生学生のみを対象としていた有利子貸与制度は、1994年から大学院、1996年から専修学校専門課程、2001年から高等専門学校(4・5年生)の在生学生が貸与対象とされている。第二に、量的規模において、現在、有利子奨学金の採用者数が、無利子奨学金よりも大きくなっていること

がわかる。無利子貸与、有利子貸与の貸与新規採用者数の変化をみると、1984年以降、無利子貸与が有利子貸与での採用者より多く採用されてきた。しかし、1999年に有利子貸与制度が抜本的に拡充されたことなどを背景に、2001年には有利子貸与が無利子貸与の貸与人数を上回っている。さらに、2004年度に日本育英会は日本学生支援機構への組織変更がなされ、高校生、専修学校高等課程を対象とする奨学金貸与事業が地方公共団体の事業として移管されたことなどから<sup>7</sup>、2004年以降、有利子奨学金の貸与者が無利子奨学金の貸与者を大幅に上回るようになってきている。

このような有利子貸与制度の貸与対象者の拡大と貸与規模の拡大という変化によって、現在、日本学生支援機構の奨学金事業の量的な中心は、有利子貸与事業にあるとみることができるだろう。

表 9-7 日本学生支援機構奨学金の新規採用者数の推移（1984～2005年、単位：人）

| 年    | 高等学校  |      |     | 高等専門学校 |       |       | 専修学校<br>(高等課程) |     | 専修学校<br>(専門課程) |       | 短期大学  |        | 四年制大学 |       | 大学<br>通信教育<br>課程 |     | 大学院   |     |  | 海外留学 | 無利子合計  | 有利子合計  |
|------|-------|------|-----|--------|-------|-------|----------------|-----|----------------|-------|-------|--------|-------|-------|------------------|-----|-------|-----|--|------|--------|--------|
|      | 無利子   | 無利子  | 有利子 | 無利子    | 無利子   | 有利子   | 無利子            | 有利子 | 無利子            | 有利子   | 無利子   | 有利子    | 無利子   | 無利子   | 有利子              | 有利子 | 無利子   | 有利子 |  |      |        |        |
| 1984 | 33367 | 1974 |     | 141    | 3059  |       |                |     | 8373           | 1330  | 52902 | 9987   | 189   | 11578 |                  |     |       |     |  |      | 111583 | 11317  |
| 1985 | 41871 | 2146 |     | 192    | 2700  |       |                |     | 7439           | 4710  | 51127 | 27627  | 243   | 11444 |                  |     |       |     |  |      | 117162 | 32337  |
| 1986 | 42364 | 2204 |     | 225    | 2801  |       |                |     | 7795           | 3194  | 51877 | 21677  | 228   | 11484 |                  |     |       |     |  |      | 118978 | 24871  |
| 1987 | 39673 | 1992 |     | 183    | 2414  |       |                |     | 7469           | 3307  | 50986 | 23407  | 218   | 11183 |                  |     |       |     |  |      | 114118 | 26714  |
| 1988 | 37992 | 1807 |     | 178    | 2790  |       |                |     | 7493           | 2638  | 52570 | 19130  | 166   | 13396 |                  |     |       |     |  |      | 116392 | 21768  |
| 1989 | 34365 | 1836 |     | 151    | 2895  |       |                |     | 7615           | 3224  | 52575 | 24068  | 134   | 13082 |                  |     |       |     |  |      | 112653 | 27292  |
| 1990 | 30123 | 1690 |     | 154    | 3265  |       |                |     | 8151           | 3345  | 56111 | 23414  | 144   | 14521 |                  |     |       |     |  |      | 114159 | 26759  |
| 1991 | 27608 | 1460 |     | 122    | 2779  |       |                |     | 7108           | 3271  | 50584 | 21995  | 110   | 14267 |                  |     |       |     |  |      | 104038 | 25266  |
| 1992 | 28609 | 1574 |     | 121    | 3155  |       |                |     | 8523           | 3246  | 54478 | 21447  | 115   | 15349 |                  |     |       |     |  |      | 111924 | 24693  |
| 1993 | 30823 | 1595 |     | 105    | 3047  |       |                |     | 8410           | 3399  | 51455 | 23084  | 110   | 16255 |                  |     |       |     |  |      | 111800 | 26483  |
| 1994 | 32024 | 1651 |     | 105    | 2907  |       |                |     | 8447           | 4209  | 51745 | 24862  | 132   | 19359 |                  |     | 855   |     |  |      | 116370 | 29926  |
| 1995 | 33234 | 1549 |     | 115    | 3582  |       |                |     | 9351           | 4135  | 57008 | 26539  | 153   | 20204 |                  |     | 1871  |     |  |      | 125196 | 32545  |
| 1996 | 32770 | 1572 |     | 86     | 3170  | 1661  |                |     | 8780           | 4295  | 50213 | 26793  | 155   | 19824 |                  |     | 2272  |     |  |      | 116570 | 35021  |
| 1997 | 33137 | 1499 |     | 74     | 3205  | 1656  |                |     | 9069           | 4506  | 55150 | 26569  | 120   | 22572 |                  |     | 2899  |     |  |      | 124826 | 35630  |
| 1998 | 35534 | 1531 |     | 171    | 3296  | 3034  |                |     | 9256           | 4567  | 56192 | 27251  | 118   | 22200 |                  |     | 2448  |     |  |      | 128298 | 37300  |
| 1999 | 39172 | 1671 |     | 325    | 4060  | 20024 |                |     | 9686           | 10735 | 58335 | 91062  | 118   | 23865 |                  |     | 12626 |     |  |      | 137232 | 134447 |
| 2000 | 42875 | 1850 |     | 386    | 4512  | 24053 |                |     | 9251           | 11542 | 57716 | 89725  | 173   | 23252 |                  |     | 12465 |     |  |      | 140015 | 137785 |
| 2001 | 39455 | 1456 | 129 | 337    | 5882  | 24599 |                |     | 7716           | 11825 | 48095 | 93968  | 188   | 25113 |                  |     | 11946 |     |  |      | 128242 | 142467 |
| 2002 | 40983 | 1589 | 116 | 507    | 5810  | 27640 |                |     | 7002           | 13906 | 43124 | 104267 | 182   | 22496 |                  |     | 12187 |     |  |      | 121693 | 158116 |
| 2003 | 43111 | 1682 | 152 | 630    | 10170 | 35177 |                |     | 9099           | 15155 | 78719 | 110352 | 203   | 28260 |                  |     | 11717 |     |  |      | 171874 | 172553 |
| 2004 | 40365 | 1644 | 174 | 598    | 9348  | 43585 |                |     | 8057           | 17393 | 62153 | 130884 | 200   | 27629 |                  |     | 13844 |     |  | 253  | 149994 | 206133 |
| 2005 | 8300  | 1414 | 195 | 170    | 10674 | 48055 |                |     | 8713           | 18042 | 65621 | 143772 | 190   | 29061 |                  |     | 14020 |     |  | 354  | 124143 | 224438 |

注) 2003年までは日本育英会、2004年以降は日本学生支援機構の奨学金事業による。

出典) 『日本育英会年報』『JASSO年報』各年度版により作成

#### 返還額および未返還額・未返還率の推移

次に、奨学生からの奨学金の返還状況について確認しておきたい。貸与制度をとる奨学金事業において、返還率はひとつの論点となる指標である。表 9-8 は、奨学金全体および第一種奨学金と第二種奨学金のそれぞれについて、各年度の要返還金額および未返還額・未返還率をみたものである。

ここから、1990年代以降、奨学金の未返還率が上昇傾向にあることがわかる。また、第一種奨学金と第二種奨学金を比べると、前者において相対的に未返還率が高くなっている。このような状況に対して、日本学生支援機構では、奨学生に対する指導の強化や返還督促のための事業を外部委託して効果的・効率的な対応を図るなどの対応を行い、改善に取り組んでいる<sup>8</sup>。他方、表 9-2、表 9-7 でみたとおり、1999年以降、有利子奨学金を中心に貸与人数の拡大がなされていることから、貸与人数の増加が、将来の未返還の増加につながる可能性も考えられる。そのため、このような未返還率の増加傾向とそれに対する対応は、今後、奨学金事業における重要な課題のひとつとなる可能性も持っている。

表 9-8 返還金未返還額と未返還率の推移 (1991-2005 年)

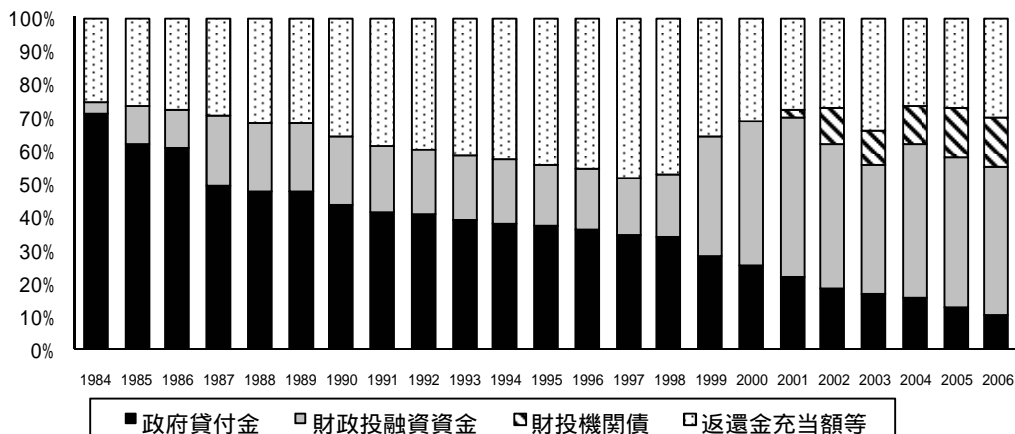
| 年    | 総合計             |                |       | 第一種奨学金          |                |       | 第二種奨学金         |                |       |
|------|-----------------|----------------|-------|-----------------|----------------|-------|----------------|----------------|-------|
|      | 年度要返還額          | 未返還額           | 未返還率  | 年度要返還額          | 未返還額           | 未返還率  | 年度要返還額         | 未返還額           | 未返還率  |
| 1991 | 82,572,278,134  | 12,658,047,948 | 15.3% | 74,480,072,868  | 12,116,665,170 | 16.3% | 8,092,205,266  | 541,382,778    | 6.7%  |
| 1992 | 90,790,278,210  | 14,167,452,238 | 15.6% | 80,387,857,027  | 13,436,533,954 | 16.7% | 10,402,421,183 | 730,918,284    | 7.0%  |
| 1993 | 98,140,292,192  | 16,041,830,678 | 16.3% | 85,239,537,123  | 15,032,091,003 | 17.6% | 12,900,755,069 | 1,009,739,675  | 7.8%  |
| 1994 | 105,583,816,346 | 18,002,071,018 | 17.1% | 90,180,255,988  | 16,731,539,272 | 18.6% | 15,403,560,358 | 1,270,531,746  | 8.2%  |
| 1995 | 114,138,229,728 | 20,084,214,883 | 17.6% | 95,927,535,863  | 18,528,026,141 | 19.3% | 18,210,693,865 | 1,556,188,742  | 8.5%  |
| 1996 | 122,882,334,653 | 22,360,671,126 | 18.2% | 102,845,417,233 | 20,437,001,544 | 19.9% | 20,036,917,420 | 1,923,669,582  | 9.6%  |
| 1997 | 128,814,616,027 | 24,701,197,665 | 19.2% | 107,671,842,134 | 22,420,996,116 | 20.8% | 21,142,773,893 | 2,280,201,549  | 10.8% |
| 1998 | 136,918,711,654 | 26,742,683,020 | 19.5% | 113,750,798,879 | 24,101,748,746 | 21.2% | 23,167,912,775 | 2,640,934,274  | 11.4% |
| 1999 | 147,218,503,861 | 29,253,618,941 | 19.9% | 121,120,829,083 | 26,077,375,029 | 21.5% | 26,097,674,778 | 3,176,243,912  | 12.2% |
| 2000 | 157,092,177,540 | 32,479,818,520 | 20.7% | 127,481,928,904 | 28,626,043,722 | 22.5% | 29,610,248,636 | 3,853,774,798  | 13.0% |
| 2001 | 170,275,231,641 | 35,575,253,377 | 20.9% | 135,757,734,776 | 30,919,548,023 | 22.8% | 34,517,496,865 | 4,655,705,354  | 13.5% |
| 2002 | 185,806,232,741 | 39,778,473,195 | 21.4% | 143,999,418,588 | 33,869,375,993 | 23.5% | 41,806,814,153 | 5,909,097,202  | 14.1% |
| 2003 | 204,848,857,252 | 44,039,241,019 | 21.5% | 151,664,712,122 | 36,679,245,501 | 24.2% | 53,184,145,130 | 7,359,995,518  | 13.8% |
| 2004 | 229,667,636,596 | 50,694,093,301 | 22.1% | 163,907,730,885 | 40,828,663,053 | 24.9% | 65,759,905,711 | 9,865,430,248  | 15.0% |
| 2005 | 257,544,703,447 | 56,225,412,999 | 21.8% | 173,469,248,881 | 43,834,308,112 | 25.3% | 84,075,454,566 | 12,391,104,887 | 14.7% |

『日本育英会年報』『JASSO 年報』各年度版より作成

奨学金事業の財源構成の変化

最後に奨学金事業の財源構成の推移を確認しておきたい。日本育英会の育英奨学事業は、1984 年に財政投融資を利用した有利子貸与制度が創設されるまでは、一般会計による政府貸付金と貸与返還金とその財源とされてきた。1984 年に財政投融資制度を用いた有利子貸与事業の創設されたことは、日本育英会の奨学金事業の財源の多様化をもたらしている。現在、日本学生支援機構の奨学金事業は、政府貸付金、財政投融資資金、返還金充当金、財投機関債 (2001 年度以降) が財源とされている。図 9-5 は、1984 年以降の、国の育英奨学事業全体の財源構成の変化をみたものである。

図 9-5 国の育英奨学事業の財源構成の変化 (1984-2006 年)



出典) 『国の予算』各年度版より作成

ここから、国の育英奨学事業、すなわち日本学生支援機構の財源構成の変化をみると、政府貸付金は、1984 年には事業全体の 70% を占めていたが、1984 年以降その比率が低下しており、2006 年には事業全

体の10%を占めるに過ぎなくなっている。他方、財政投融资資金の占める割合は1999年の有利子貸与事業の拡大の影響によってその割合が拡大している。財政投融资資金は、2001年に48%を占めたときに最も大きな比率を占めた。その後も2006年まで継続して財政投融资資金が制度全体の財源の40%前後を占めており、奨学金事業において最も大きな財源となっている。このような財源構成の変化も、日本学生支援機構の奨学金事業の中心が無利子貸与事業から有利子貸与事業に移行していることを示すものである。

## 2-5 小括

本節では、日本の育英奨学金事業の現状を概観することにより、日本学生支援機構が日本の奨学金制度の中心的な役割を果たしていることが確認された。そして、近年、日本学生支援機構の奨学金事業の量的な中心が無利子貸与事業から有利子貸与事業に移行していることが示された。このことは、これまで無利子貸与事業が中心的な役割を果たしてきた国の奨学金事業が、質的な転換を迎えたことを意味するものである。また、近年、奨学金の返還に関して未返還率が上昇しており、日本学生支援機構においてもその対応がおこなわれていることを示した。このような未返還率の上昇は奨学金制度に対する社会的信頼にかかわるものであり、今後、さらに大きな課題となる可能性をもっている。

## 3. 1984年以降の奨学金制度の変化とその政策過程

前節では、日本学生支援機構による奨学金事業の現況とその推移について確認してきた。それでは、このような現在の日本学生支援機構による奨学金事業は、これまでどのような制度転換を経てきたのであろうか。本節では、1984年に日本育英会法が全部改正された以降の制度変更を確認することを通じて、現在の奨学金事業がどのような経緯を経てきたものであるかを確認することにしたい。

国の奨学金事業の制度変更を検討するに当たって、1984年以降の日本育英会による奨学金事業の特徴をあげるならば、無利子貸与と有利子貸与の2種類の貸与制度が採られていること、返還免除制度が存在することを指摘することができるだろう。

このような制度的特徴の観点から1984年以降の日本育英会の奨学金事業の変化を概観するとき、1990年代末から2000年代初頭にかけて、3点の大きな制度変更がなされている。それは、1998年の学部等で受けた奨学金返還特別免除制度の廃止（教育職返還免除制度の廃止）、1999年の「きぼう21プラン奨学金制度」の発足（有利子貸与奨学金事業の抜本的拡充）、2004年の大学院で受けた奨学金返還免除制度の廃止（研究職等返還免除制度の廃止）と新しい返還免除制度の創設である。

そこで、以下では、このような3つの制度変更を対象に、それぞれの制度変更がどのような背景と政策形成過程を経てなされたものであるかを検証することにしたい。

### 3-1 学部等で受けた奨学金の返還特別免除制度(教育職返還免除制度)の廃止過程

まず、1998年に制度変更された学部等で受けた奨学金の返還免除制度の廃止について確認するにあたって、返還特別免除制度の概要を確認しておきたい。この制度は、大学・高等専門学校または大学院において第一種奨学金の奨学生であったものが、一定期間、指定された教育または研究の職に従事した時に、



その奨学金の返還の全部または一部を免除されるという制度であった。該当する教育職・研究職については、学校教育法一条に規定されている教育研究機関の職などが具体的に指定されていた。このような返還免除制度は1953年に創設されたものである。教育職返還免除制度は、創設当初は、その対象者は義務教育段階の教育職への就職者に限定されていた。その後、対象となる学校種の拡大が行われ、最終的には、学校教育法一条に規定されている学校の教育職がほぼすべて対象とされた。以下では、学部等で受けた奨学金の返還特別免除を「教育職返還免除」と呼び、大学院で受けた奨学金の返還特別免除を「研究職等返還免除」と呼ぶことで区別しておきたい。

それでは、このような教育職返還免除制度の廃止の概略を確認すると、1984年の日本育英会法改正により有利子貸与奨学金事業が創設されて以降、しばらくの期間、育英奨学事業の制度変更はなされてこなかった。1995年、総務庁行政監察局による大学行政全般に対する行政監察が行われ、育英奨学制度に対しても運営上の問題点が指摘された。この行政監察の公表後、大蔵省の財政制度審議会において、再び育英奨学制度の見直しが要求されている。行政監察や財政制度審議会により見直しの対象として指摘されている事業内容が、返還免除制度の在り方であった。総務庁による行政監察の公表後、文部省では、省内に育英奨学制度を検討する調査研究協力者会議を設置し、制度の在り方について検討が行われ、返還免除制度の変更がなされることとなった。

そこで、以下では1995年の行政監察を契機とする、教育職返還免除制度の廃止過程を具体的に確認することにしたい。

#### 総務庁行政監察による勧告

総務庁行政監察局は、1995年に大学行政全般に対する行政監察を行い、監察結果に基づいて文部省に対し、大学行政の改善のための勧告を行った。監察対象事業として育英奨学事業もとりあげられ、その制度および現状の検証がなされている。育英奨学事業の運営に対しては、奨学生採用枠の国・公・私立大学別配分等の見直し、返還免除制度の見直し、日本育英会の地方組織の見直し、の3点が改善すべき点として文部省に勧告がなされた<sup>9</sup>。

このときの行政監察による返還免除制度の見直しに対する勧告を具体的にみると、第二次臨時行政調査会や財政制度審議会によるそれまでの政策提言と1984年の日本育英会法改正による制度変更を前提としながら、教育公務員特例法などの教育公務員に対する優遇措置、教育職返還免除制度の歴史的経緯、教育職就職者のうちの返還免除適用者の少なさ、個別大学への独自調査の結果に基づく大学の意見を論拠として、返還免除制度に対して次のような勧告がなされている。

「文部省は育英奨学事業の量的拡充及び大学院における奨学金制度の充実を図る観点から、返還免除制度については、大学院を修了して研究職に従事する者、大学の教育職に従事する者、特殊教育諸学校に就職する教員など政策的に配慮が必要な者を除き、廃止・縮小を含め、その在り方を検討する必要がある」

総務庁行政監察局『大学行政の現状と課題 - 大学の質的充実をめざして』  
(大蔵省印刷局、1995年) 244頁。

このように総務庁の行政監察は、教育職の返還免除制度の問題点を指摘し、廃止・縮小を含めて、その見直しを求めるものであった。ただし、その見直しにおいては「大学院を修了して研究職に従事する者、大学の教育職に従事する者、特殊教育諸学校に就職する教員など」に対する政策的配慮による必要性にも触れており、返還免除制度のすべてを廃止することを求めているわけではなかった。しかしながら、この行政監察を契機に、大蔵省の財政制度審議会において返還免除制度に対する見直しの要求が再燃することになる。

#### 財政制度審議会による返還免除制度の廃止要請

大蔵省に設置されている財政制度審議会は、1970年代以降、育英奨学事業に対して繰り返し見直しを要求する政策提言を提出していた<sup>10</sup>。1984年の有利子貸与事業が創設されたあとは、財政制度審議会から育英奨学事業に対する見直しの要求はなされていなかった。しかしながら、1995年の総務庁による行政監察結果の公表の後、財政制度審議会は再び育英奨学事業の見直しを要求するようになる。

具体的にみると、1996年に財政制度審議会により公表された『財政構造改革に向けての中間報告』において、議論の過程で育英奨学制度の合理化を求める意見があることが紹介されている<sup>11</sup>。同年8月に、財政制度審議会が大蔵大臣に対して提出した『財政構造改革白書』においては、育英奨学事業に対して、「大学院の奨学金について、日本学術振興会特別研究員制度等との整合性を図る必要があること、高等学校の奨学金事業を都道府県の事業としていくこと、教育職および研究職への就職者についての返還免除制度を廃止すること」が提言された<sup>12</sup>。つまり、『財政構造改革白書』では、教育職とともに研究職への就職者に対する返還免除制度の見直しが指摘されているのである。このような教育職も研究職も返還免除を廃止することは、すでにみた総務庁による行政監察よりも踏み込んだ政策提言である。財政制度審議会は、1970年代後半から1980年代初頭にかけて、教育職・研究職と区分せず、返還免除制度そのものの見直しを提言していた。『財政構造改革白書』は、このような1970年代以降の財政制度審議会の見解の延長に位置するものとみることできる。

さらに、財政制度審議会は、同年12月には、『平成9年度予算編成における歳出削減合理化方策』を提出し、教育職等の返還免除制度の見直しを次のように提言している。

「育英奨学事業における教育職等に対する返還免除制度については、教職員の給与水準が向上した現在においては、教員等の確保策としての意義は失われていること、教員として採用された者の対象となっているのは2割程度に過ぎないこと等から、財政資金の効率的使用等の観点等を踏まえ、廃止・縮小を含め制度の見直しを行う必要がある。」

財政制度審議会「平成9年度予算編成における歳出削減合理化方策」(1996年12月12日)<sup>13</sup>

明示はされていないが、このときの政策提言は総務庁による行政監察の結果を前提とし<sup>14</sup>、教育職免除制度の廃止を求めるものである。なぜならば、この提言での表現は「教育職等」とされているが、言及されている具体的な内容は教育職就職者への返還免除制度の在り方であり、研究職への返還免除制度については言及されていないためである。先にみた『財政構造改革白書』では、教育職と研究職の双方の返還免

除制度を廃止することが求められていたことと比較すると、その見解には相違がみられる。そのため、この時期には、返還免除制度に対する財政制度審議会による政策提言の具体的内容は錯綜しているとみることもできるかもしれない。しかしながら、教育職就職者への返還免除制度の廃止は、一貫した政策提案として繰り返し提示されていることには留意する必要がある。

#### 文部省の調査研究協力者会議による育英奨学制度の検討

1996年5月、文部省は、高等教育をめぐる環境の変化と行政監察等を背景に、「育英奨学事業の在り方に関する調査研究協力者会議」（以下、「調査研究協力者会議」）を設置し、育英奨学制度の在り方を検討している。調査研究協力者会議は1997年6月に議論を取りまとめて『今後の育英奨学意事業の在り方について』として報告を提出した<sup>15</sup>。この報告では、大学院の奨学金の充実、返還免除制度の見直し、学部学生等に対する奨学金の充実、学生・生徒の多様化に対応した育英奨学制度の弾力化、育英奨学事業の運営等の改善、が指摘されている。

この報告書における返還免除制度の見直しの指摘について具体的に確認すると、「教育職の返還免除制度については、大学院で貸与を受けた奨学金に係るものについては引き続き維持する一方、大学学部等で貸与を受けた奨学金に係る返還免除制度は廃止することが適当」とし、「研究職の返還免除制度は、大学院で受けた奨学金のみを対象とするものであるが、現在、若手研究者の支援制度の充実を図ることにより学術研究分野に優れた人材を確保することが緊要な課題であることから、研究職の返還免除制度は引き続き維持する」として、学部段階での教育職返還免除制度を廃止し、大学院段階での教育職・研究職就職者への返還免除制度は維持するという提言がなされている。

調査研究協力者会議の報告では、返還免除制度の在り方、奨学金の配分の見直しなど、総務庁行政監察で指摘された内容が検討されており、監察結果に対応するための政策提言がなされているとみることができ。そして、この報告に基づいて、1998年3月に日本育英会法が改正され、教育職返還免除制度は廃止されることにつながっていく。

なお、文部省は、1996年の調査研究協力者会議に先立ち、1991年にも「育英奨学制度に関する調査研究会」を省内に設置し、1993年6月に『今後の育英奨学制度の在り方について』という報告を得ていた<sup>16</sup>。そのときの報告では、「教育職の返還免除制度は当面存続させることが適当」とされていた。1993年の報告から4年後には、異なる政策提言がなされていることになる。このことから、調査研究協力者会議による報告書の冒頭で言及されている「総務庁の行政監察結果に基づく勧告（平成7年6月）や財政制度審議会特別部会報告（平成8年10月）にみられるように、現下の国の財政事情等を踏まえて、育英奨学事業の見直しを求める指摘」の強さをみることができる。

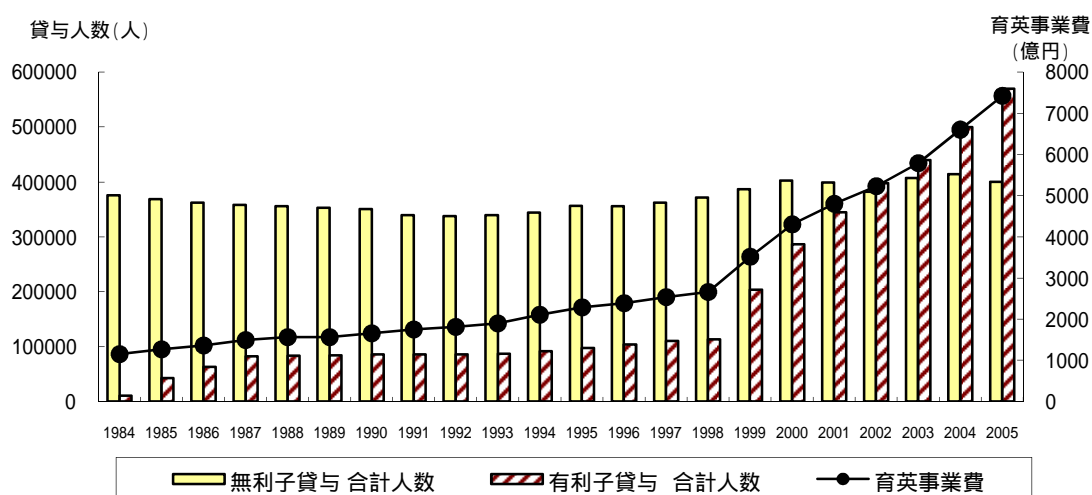
このような経過から、教育職返還免除制度の廃止は、行政監察という外部からの指摘を契機として議論されたことがわかる。そして、文部省は、調査研究協力者会議における議論を経ることにより、制度改変を最小限にとどめたとみることができる。

### 3-2 有利子貸与奨学金事業の拡大 - きぼう21プランの創設過程<sup>17</sup>

次に、1999年に実施された有利子貸与金事業の抜本的拡大について確認する。1984年に創設された有利子貸与制度に対して、日本育英会は「昭和59年度を境に事業の性格が給費的な側面をもつ免除制度の廃止・縮小とともに、人材確保型（育英）から機会均等型（奨学）への変化がみられる」と評価していた<sup>18</sup>。しかし、有利子貸与制度は創設後、その貸与人数に大幅な量的な拡大がなされたとはいえず、量的な観点からみると、奨学型へ変化したと必ずしも言いがたいものであった。

このようななかで、1999年4月、有利子貸与制度は「きぼう21プラン」と通称される制度に変更され、採用基準が緩和されるとともに、貸与人数の大幅な拡大が図られた。図9-6は、1984年から2005年までの日本育英会の事業規模の推移を示したものである。1999年以降、有利子貸与奨学金の受給者が拡大していることがわかる。このような制度変更は「昭和五九年度の法律改正に匹敵する大変革」<sup>19</sup>とされ、「歴史の長いわりには進展がそうはかばかしいものではなかった奨学事業が、新制度を軸に様相を変えようとしている」として期待をもって評されたものである<sup>20</sup>。

図9-6 日本学生支援機構の奨学金事業の推移（全校種総計）



注) 2003年までは日本育英会、2004年以降は日本学生支援機構の奨学金事業による。

『日本育英会年報』『JASSO年報』各年度版より作成

それでは、このような有利子貸与奨学金の量的拡大はどのような政策背景により実現されたのであろうか。1999年の有利子貸与の量的拡大には、文部省の大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について』との関係について、「最終答申が出る前に概算要求されていたから、答申審議と言うよりも、政府の判断による結果だったろう。答申全体の構想とは無関係だったと想像される」と指摘がなされている<sup>21</sup>。このような指摘を踏まえて、以下では、有利子貸与奨学金の抜本的拡充の政策過程を確認しておきたい。

#### 有利子貸与奨学金の量的拡大と財政投融资

1984年に創設された有利子貸与奨学金は、奨学金制度への「外部資金の導入」として、財政投融资の枠組みによる財源措置がなされてきた。したがって、有利子貸与制度の創設以降、日本育英会奨学金は、

無利子貸与制度は一般会計から支出される政府貸付金が中心的な財源とされ、有利子貸与は財政投融資を中心的な財源として運営されてきた。

このような有利子貸与奨学金の財源である財政投融資は、1990年代後半以降に行われた国の行財政改革との関連のなかで、その制度のあり方が議論された。1997年11月、大蔵大臣と郵政大臣の諮問機関である資金運用審議会に置かれた資金運用審議会懇談会は、財政投融資の抜本的改革の意見をとりまとめた『財政投融資の抜本的改革について』を報告している<sup>22</sup>。この報告は、その後の財政投融資改革の基本方針とされたものである。

この報告において、奨学金政策との関連で注目しなければならないことは、財政投融資の対象分野・事業の見直しに関連して「21世紀を展望すると、少子・高齢化社会の一層の進展等に対応し、医療・福祉、教育等、財政投融資の対象として有償資金の活用が期待される分野が存在することに留意する必要がある」として教育分野への活用を積極的に推奨する方向が示されたことである。この当時、財政投融資の資金が利用されていた教育分野の事業領域は、国立学校特別会計、私立学校振興・共済事業団、日本育英会の3つの領域であった。そこで、1990年代初頭からの教育分野への財政投融資の活用実績の推移をみたものが表9-9である。この表から教育分野への財政投融資の利用先の推移をみると、1993年には、国立学校特別会計への実績が1161億円と最も多く、日本育英会への実績は403億円として教育分野において最も小さな金額になっていた。しかし、1999年においてこの構造は変化しており、日本育英会への実績金額は1262億円となり、教育分野でもっとも大きな金額となっている。ここから、財政投融資の教育分野への活用は、1990年代初頭は国立学校特別会計が中心であったが、1999年を転機として、それ以降、日本育英会への支出が大きく伸張していることをみることができる。つまり、資金運用審議会懇談会が指摘した教育分野への有償資金の活用は、結果として、日本育英会の事業への活用を意味することになったといえるだろう。

表9-9 教育分野への財政投融資の実績額（1993年～2003年：単位、億円）

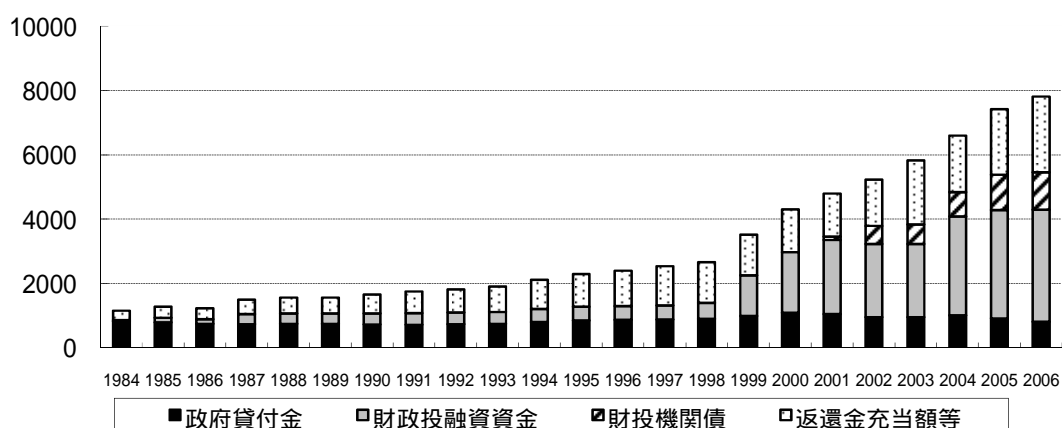
| 年              |        | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 国立学校特別会計       | 実績(億円) | 1161 | 860  | 951  | 870  | 922  | 1360 | 791  | 665  | 664  | 652  | 551  |
|                | 前年比    |      | 0.74 | 1.11 | 0.91 | 1.06 | 1.48 | 0.58 | 0.84 | 1.00 | 0.98 | 0.85 |
| 日本私立学校振興・共済事業団 | 実績(億円) | 562  | 473  | 443  | 300  | 330  | 330  | 330  | 330  | 220  | 90   | 153  |
|                | 前年比    |      | 0.84 | 0.94 | 0.68 | 1.10 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 0.67 | 0.41 | 1.70 |
| 日本育英会          | 実績(億円) | 403  | 417  | 425  | 429  | 434  | 498  | 1262 | 1887 | 2309 | 2278 | 2276 |
|                | 前年比    |      | 1.03 | 1.02 | 1.01 | 1.01 | 1.15 | 2.53 | 1.50 | 1.22 | 0.99 | 1.00 |

『財投リポート』『財政投融資リポート』各年度版より作成  
2004年以降は、組織変更等により対象が異なるため掲載していない

それでは、このような財政投融資の活用は、日本育英会の育英事業費の規模にどのような影響をもたらしたのだろうか。図9-7は日本育英会の育英事業費の変化を財源構成別に示したものである。

ここから、1999年以降、育英事業費が大きく伸張していること、そのなかでも財政投融資資金の占める割合が高まっていることがわかる。改めて育英事業費の急激な伸張が、財政投融資資金の活用によるものであることが改めて確認することができる。

図 9-7 育英事業費の財源内訳の変化（1984 年～2006 年：単位，億円）



『國の予算』各年度版より作成

それでは、結果として図 9-6，表 9-9，図 9-7 で示されているような影響を生じることになる資金運用審議会懇談会が示した財政投融資改革の方向性に対して，文部省はどのように反応したのであろうか。1998 年 3 月の日本育英会法改正をめぐる国会審議のなかで<sup>23</sup>，文部大臣は，財政投融資の活用を積極的に検討する姿勢を示している<sup>24</sup>。

「たまさか今度，財投のあり方というのを見直すということで，資金運用審議会だったと思いますが，その報告が出されており，この教育の分野は，これからも引き続き財投資金を活用できる分野ではないか，そんな御指摘も実はいただいておりますので，私ども少しくそうしたことを踏まえながら，新しい時代における奨学金のあり方，まだきちんと実は整理ができていないので申しわけないのでありますが，今後鋭意，まずその辺の基本的な考え方に立って，どういう施策をさらに強化していくのかということ，もう一度頭の整理をやっていきたいと思います」

衆議院文教委員会：町村信孝文部大臣（1998 年 3 月 18 日）<sup>25</sup>

文部大臣によるこの発言は，提示された利用可能性のある財源を積極的に活用しようとする意思表示としてみることができるだろう。そして，1998 年 3 月の段階で，文部省が財政投融資を利用した奨学金制度の拡充政策の発想を有していたこと，その政策は資金運用審議会懇談会の報告を「踏まえ」たものであったことを示している。そこで，以下では，財政投融資改革を背景とする有利子貸与奨学金の量的拡大の成立過程を検証していくことにしたい。

#### 1999 年度予算編成過程

それでは，有利子貸与奨学金の拡大政策はどのような政策プロセスを経て実施されたのであろうか。1999 年度の予算編成過程を確認することで，その政策過程を検証していきたい。

まず，有利子貸与奨学金の拡大政策が実現された前年度（1998 年）8 月末の文部省の概算要求をみると，1999 年度の日本育英会への財政投融資計画について「有利子奨学金の抜本的拡充」として 1490 億円が要求されている<sup>26</sup>。前年度 1998 年度の当該費目の予算額が，490 億円であったことと比較すると，3

倍程度の予算要求がなされていることになる。一般に、「予算は飛躍せず」といわれるなかで<sup>27</sup>、文部省がこのような概算要求を行った背景にはどのような論拠があるのだろうか。

この概算要求の直接的な論拠としては、文部省の大学審議会が同年6月に提示した『21世紀の大学像と今後の改革方策について(中間まとめ)』(以下、『21世紀答申(中間まとめ)』)を挙げることができる(答申は10月)。この『21世紀答申(中間まとめ)』では、「奨学金については、能力と意欲を持つ者に経済的援助を与えるという観点から、経済的困難度を重視した拡充を図り、学生の経済的必要度に応じて貸与できる方向を目指すことが必要」と述べられているためである。1999年度予算における文部省の概算要求をみると、高等教育予算において『21世紀答申(中間まとめ)』を前提に「大学改革の推進(大学審議会対応)」として複数の新規事業費が要求されている<sup>28</sup>。育英奨学事業の拡充は、この項目には含まれてはいないが、大学審議会答申と予算要求の内容的、時期的な符号から、有利子貸与奨学金の抜本的拡充も大学審議会に対する行政側の具体的な対応の一環とみることができる。

#### 大学審議会での議論と文部省の政策判断

それでは大学審議会は、なぜ、この時期に奨学金政策についてこのような政策提案をおこなったのであろうか。『21世紀答申(中間まとめ)』は、学部学生について経済的要因を重視した抜本的拡充を要請したこと、日本育英会が貸与制度をとることの意義・制度趣旨を再定義したこと、返還管理業務の改善を言及したこと、という3つの点で過去の政策提言にはない特徴を有している。特に、学部学生への経済的困難度の重視したことに対しては、奨学金制度の「今までの枠組みを大転換させている」<sup>29</sup>と評されているように、大きな政策転換を提言するものであった。そこで、このときの答申の審議経過を確認することで、その政策意図を確認しておきたい。

大学審議会における『21世紀答申』の審議では、部会担当制が採用され、大学教育部会・大学院部会・組織運営部会・基本構想部会がそれぞれ分担して答申内容を検討する方法が採られた。奨学金制度の在り方について言及されている箇所である「高等教育改革をすすめるための基盤の確立等」の検討は基本構想部会で議論がなされた。そこで、基本構想部会の審議経過を確認することにより、『21世紀答申』での奨学金政策にかかわる審議経過を確認してみたい。基本構想部会の第1回(1997年11月20日)から第20回(1998年10月13日)までの議事要旨をみると<sup>30</sup>、奨学金制度にかかわる答申文案についての実質的な議論は、第13回(1998年6月11日)でおこなわれている<sup>31</sup>。その議事要旨をみると、奨学金制度の経済的困難度を重視した拡充を図る意図について、事務局(文部省)から「大学・短大等への進学率の上昇、学生の多様化ということを考えると、今後は、希望する学生には経済的必要度に応じて貸与する方向を目指すことが適当ではないかということである」と政策意図が示されており、「奨学金の部分は、昨年、文部省内に設置した研究会において、『育英』と『奨学』のどちらに重点を置いて拡充すべきかを検討した際に、これから進学率が高まることを考えれば『奨学』に重点をおいた方向を目指すほうが適当ではないかとの議論があったことを踏まえ記述している」と政策提案の背景が説明されている。したがって、このとき文部省には奨学金政策を「奨学」に重点をおいて拡充するという明確な政策意図があったとみることができる。

ここで、文部省の政策判断の前提とされた「昨年、文部省内に設置した研究会」とは何を指すのである

うか。この時期の文部省内の研究会を確認すると、1996年5月に文部省内に設置され1997年6月に報告を提出した「今後の育英事業の在り方に関する調査研究協力者会議」（以下、調査研究協力者会議）を指すものと考えられる<sup>32</sup>。この調査研究協力者会議の報告書の概要は前項において確認したとおりであるが、この報告では奨学金制度の基本的なあり方に対して「国の行う育英奨学事業自体の基本的方向として『育英』的要素と『奨学』的要素のいずれを重視すべきか、大学院と大学等のいずれにどのような重点を置くべきか、あるいは、高等教育に対する公的助成の中の個人助成である育英奨学事業の在り方等の課題があり、今後高等教育全体の在り方についての検討も踏まえつつ、引き続き検討を進めることが望まれる」としており<sup>33</sup>、明確な政策のあり方は示されておらず、両論併記とされていた。したがって、大学審議会基本構想部会においての文部省の「『奨学』に重点をおいた方向を目指すほうが適当ではないかとの議論あったことを踏まえて」という見解は、調査研究協力者会議の『報告』に基づくものではなく、同会議での審議過程の議論を前提に、文部省による政策判断の結果であったとみることができるだろう。つまり、ここから、21世紀答申での「奨学」を強調は文部省の政策判断であったことが指摘できる。

他方、調査研究協力者会議報告では、奨学金制度の拡充のための政策手段について、「大学学部等の段階の今後の育英奨学事業の整備の在り方としては、予約採用に比重を置いた運用や、国公立間の採用の差という現状の改善、有利子制度の活用にも配慮しつつ、その充実を図る必要がある」として、有利子貸与制度の活用を視野に入れることを提言していた。したがって、有利子貸与制度の活用は、文部省の政策の選択肢として以前より存在していたとみることができる。

つまり、文部省の1999年度概算要求の背景となった『21世紀答申（中間まとめ）』は、1997年の調査研究協力者会議での議論をもとに、文部省による政策判断によって「奨学」の方向が言及されたものであるとみることができるだろう。そして、1999年度概算要求は、文部省が政策目的の実現のために、潜在的に有していた有利子貸与制度の活用という政策手段の具体化を意図したとみることができる。

#### 1999年度予算の成立過程

それでは、このような1999年度予算要求は、どのような経過をたどったのであろうか。1998年8月に、1999年度概算要求が提出されたのち、12月の大蔵省との復活折衝を経たのちの政府予算原案決定、そして、国会審議の経過を時系列的に確認していきたい。

1998年は、同年8月末に1999年度予算の概算要求がなされた後、景気対策を目的に、複数の補正予算が組まれている。特に、1998年12月に成立している1998年度第三次補正予算は、「15ヶ月予算」の考え方のもとで、1999年度予算と一体とされ、景気回復に全力を尽くすという観点から編成されたものである。1998年度第三次補正予算は、景気対策臨時緊急特別枠として設定され、要求がなされた<sup>34</sup>。したがって、1999年度予算を検討するにあたっては、1998年度第三次補正予算についても確認する必要がある。そこで、この補正予算の要求内容をみると、文部省は、概算要求で提出した有利子貸与人数の量的拡大を前提に、貸与人数の拡大による未返還金額の増大に対応するための措置として、日本育英会の財務基盤を強化するための経費として500億円を要求している<sup>35</sup>。この要求は、1999年度予算での有利子貸与奨学金の量的拡大の実現を前提とするものであり、かつ、貸与人数の量的拡大後に回収不能債権の増加が予測されていたことを示している。しかし、実際の第三次補正予算では、この予算は含まれず、この段



階では、次年度の奨学金制度の量的拡大を前提とする予算措置は、大蔵省に認められなかった<sup>36</sup>。

他方、1999年度予算案の経過をみると、すでにみたとおり、1998年8月におこなわれた概算要求において、文部省は、「有利子奨学金の抜本的拡充」として1490億円を要求した。これに対して大蔵省は、同年12月の大蔵省原案内示の段階では、財政投融资を用いた有利子貸与奨学金の量的拡大のための予算要求を認めていない<sup>37</sup>。大蔵省は、最終的に大臣折衝において復活させることで、財政投融资を用いた有利子貸与奨学金の拡充を容認している<sup>38</sup>。

次に、1999年度予算の成立に至る政治過程をみてみよう。そこには、奨学金の拡充をめぐる政治的要求をみることができるためである。1999年2月、小淵恵三内閣（1998年7月30日～2000年4月5日）の下で、政権与党であった自民党と野党であった公明党との間に、1999年度予算の修正協議が行われ、奨学金政策について、公明党が主張した有利子貸与奨学金の拡充と緊急採用奨学金制度の創設が合意されている（1999年2月18日）。公明党はその前身組織において<sup>39</sup>、1998年3月に「新『教育奨学金制度』創設の提言」という奨学金制度の拡大に関する政策提言を行っており<sup>40</sup>、奨学金制度に政治的関心を示していたことが背景にある。

そこで、1999年度予算の成立過程に着目して、国会審議を確認すると、前述した自民党と公明党との政策合意（自公合意）以降、公明党議員により文部大臣に対して、自公合意の遂行を求める質問が複数回なされていることをみることができる<sup>41</sup>。このような政策要求に対し、文部大臣は、文部省として自公合意を重く受け止めていることに言及した後に<sup>42</sup>、既に提出している予算案のなかで有利子貸与を増加していることを理由に、予算修正の必要はないという立場を示している。具体的にみれば、文部大臣は国会において、次のように言及している。

「既に提出しております予算要求の中にも、奨学金に関しましては極めて抜本的な予算要求をいたしております。そこで、ほぼ自公合意の内容は修正しないでも、十一年度予算については修正をしないでもやれると考えております」

参議院予算委員会：有馬朗人文部大臣（1999年2月23日）<sup>43</sup>

このような文部大臣の回答から、両党の政治的合意以前から、有利子貸与制度の拡大が文部省主導でなされていたことが改めて確認することができる。したがって、有利子貸与奨学金の量的拡大は、政治主導により実現されたのではなく、行政主導により実務的に進められたという見方が妥当であろう。それでは、奨学金制度の拡大を求める政治的要求及び政治的合意には、どのような意味があったのであろうか。結論的にいえば、有利子貸与の拡大を政治的に正当化し、促進するものとして機能したといえるかもしれない。

ここまで、財政投融资改革、1999年度予算編成過程、政治過程の側面から、有利子貸与奨学金の量的拡大の政策過程を検証してきた。文部省は、財政投融资改革の動向を踏まえて、政策判断として奨学金の量的拡大の方向を示し、潜在的に有していた有利子貸与奨学金の活用という政策手段を用いて予算要求を行ったとみることができる。そして、このような政策判断を政治的に肯定し、促進する政治的要請があったことも、この政策の実現の背景にあるとみることができるのである。

### 3-3 大学院で受けた奨学金の返還特別免除制度(研究職等返還特別免除)の廃止と新しい返還免除制度の創設

次に、2004年に実施された、大学院で受けた奨学金の奨学金の返還特別免除制度(以下、研究職等返還免除制度)の廃止と新しい返還免除制度の創設について確認することにしたい。すでにみたとおり、1998年に学部等で受けた教育職返還特別免除制度が廃止される際に、大学院生を対象とする研究職・教育職就職者に対する返還特別免除制度は存続されることとされた。しかしながら、研究職等返還免除制度も2003年度をもって廃止され、2004年度以降の奨学生は新しい返還免除制度の対象とされている。この制度変更は、日本育英会が日本学生支援機構へと組織改編がなされるときに同時に行われたものである。

このような日本育英会の日本学生支援機構への組織改編及び研究職等返還特別免除制度の廃止と新しい返還免除制度の創設という制度転換は、政府全体として実施された特殊法人改革を直接的な背景とするものである<sup>44</sup>。その概略を確認すると、2001年12月に内閣官房におかれた特殊法人等改革推進本部によりとりまとめられた『特殊法人等整理合理化計画』<sup>45</sup>(2001年12月18日)において、日本育英会の奨学金貸与業務は「より効率的・合理的なスキームへの見直しを行う。若手研究者の確保等という政策目標の効果的達成の手法として、無利子資金の大学院生返還免除制度は廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金の拡充等別途の政策手段により対応する。高校生を対象とした資金は、平成7年2月24日の閣議決定の趣旨に即し、関係省庁との連携を下に早急に条件を整備して都道府県に移管する」とされ<sup>46</sup>、日本育英会は「廃止したうえで国の学生支援業務と統合し、新たに学生支援業務を総合的に実施する独立行政法人を設置する」とされた。この『特殊法人等整理合理化計画』は、特殊法人等改革推進本部により取りまとめられた翌日に、臨時閣議において閣議決定がなされ、この計画を内閣の意思決定として遂行することが示された<sup>47</sup>。つまり、日本育英会の組織改編及び事業見直しは『特殊法人等合理化計画』に基づいた制度変更が政府全体の既定方針とされたことになる。したがって、日本育英会の組織改編と大学院生の返還免除制度の廃止はこのとき事実上決定されたとみることができるだろう。そこで、以下では、このような制度変更に至るまでの政策過程を確認することを通じて、その意義を検討する。

#### 特殊法人改革の経過と日本育英会・奨学金事業

まず、政府の特殊法人改革の経緯を確認しておきたい。特殊法人改革については、2000年12月に閣議決定された『行政改革大綱』<sup>48</sup>に基づいて、2001年3月に特殊法人等改革基本法が制定されている。特殊法人等改革基本法は、特殊法人等の集中的かつ抜本的な改革を推進することを目的に、その基本理念等を示した法律である(特殊法人等改革基本法1条)。この法律に基づいて2001年6月には、内閣総理大臣を本部長、国務大臣を副本部長、本部長及び副本部長以外のすべての国務大臣を本部員とする特殊法人改革推進本部が内閣に設置されている。この特殊法人等改革推進本部は、特殊法人等の改革の推進に必要な事務を集中的かつ一体的に処理することを目的とする組織とされ、法制定後1年をめぐり、特殊法人等の事業及び組織形態の在り方を抜本的に見直し、その結果に基づいて特殊法人等整理合理化計画を定めることが法律上に規定されていた(特殊法人等改革基本法5条~13条)。したがって、特殊法人改革は、『特殊法人等整理合理化計画』において具体的な方向が示されることが法定されており、2001年の一年間がその策定期間となっていた。

そこで『特殊法人等整理合理化計画』の作成における日本育英会に関する議論の経緯を確認していきたい。まず、行政改革推進事務局特殊法人等改革推進室は2001年4月に『特殊法人等の事業見直しの論点整理』を公表している<sup>49</sup>。この論点整理は、特殊法人を16種類の事業領域に整理し、その事業領域ごとに見直しの論点が提示するものであった。このとき日本育英会は、「政策金融」・「施設設備所有その他提供管理」・「情報収集・提供・広報・普及啓発」を担当する特殊法人と位置付けられた。その後、この『論点整理』に基づいて各省庁のヒアリングを経て作成された『特殊法人等の事業見直しの中間とりまとめ』<sup>50</sup>が6月22日に開かれた第1回特殊法人改革推進本部において報告・公表された。『中間とりまとめ』では、日本育英会は「政策金融」の事業主体として位置付けられ、奨学金貸与事業は融資業務として「民間金融機関において類似の事業が行われている場合には、廃止も含め事業の見直しを検討する。また、特殊法人等の貸付以外の手法によって民間金融機関を補完する手法がないか検討する」とされた。また、同時に、国民生活金融公庫と日本育英会の事業を「教育に関する貸付【融資】」と位置づけ、「特殊法人等の間で事業が重複している場合、特殊法人間の事業の統合・調整を検討する」ともされている。つまり、特殊法人改革のなかで、国民生活金融公庫の教育貸付と日本育英会の奨学金事業の統合が提示されていた。

同年8月には、第2回特殊法人等改革推進本部において『特殊法人等の個別事業見直しの考え方』<sup>51</sup>が行政改革推進事務局により報告・公表された。ここでは、個別の特殊法人に対して、行政改革推進事務局としての改革案と所轄省庁の意見が両論併記されており、個別法人ごとの論点が整理されている。表9-10は、『個別事業見直しの考え方』における日本育英会に該当する内容を示したものである。

この資料から、行政改革推進事務局が日本育英会の事業および組織に対して提示した改革案は、無利子貸与事業の対象者の絞り込み、有利子貸与事業の国民生活金融公庫の教育貸付との統合及び債権の管理・回収事業の民間委託、大学院生への返還免除制度の廃止、高校生を対象とした奨学金事業の地方移管と整理することができる。このような改革案に対して文科省は、無利子貸与事業の適正性を主張、

国民生活金融公庫の教育貸付と相違を主張するとともに、債権管理・回収の民間委託よりも債務保証制度の導入を提案、返還免除の在り方は給費制の導入を含めた見直しのなかで検討することを主張、高校生を対象とした奨学金事業の地方移管の方向で検討することを回答している。このように整理すると、行政改革推進事務局と文科省の見解が対立している項目は、に該当する事業運営および組織のあり方と

に該当する返還免除制度の在り方であることがわかる。ここから、この2点が日本育英会および奨学金事業に関する具体的な論点であったということができよう。

表 9-10 特殊法人等の個別事業見直しの考え方（日本育英会）

<法人名：日本育英会>

所管省庁：文部科学省

| 事務局案                                                                                                                                                                                                                                                 | 所管省庁の意見                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>【奨学金貸与業務】</b><br/>無利子資金の対象者は、「優れた学生であって経済的理由により修学に困難があるものに対し、学資の貸与等を行う」という法律の趣旨に則った絞込みを行う。</p>                                                                                                                                                 | <p>無利子奨学金は、法の趣旨に則り、学力基準及び家計基準に基づき対象者を厳選して、適正に執行している。<br/>むしろ、我が国の高等教育に対する公財政支出充実の要請や、経済財政諮問会議の「骨太の方針」等で「奨学金の充実」が提言されていることなどをふまえた、奨学金制度全体の充実要請への対応が課題と認識。</p>                                                                                                                      |
| <p>有利子資金は、債権の管理・回収の業務は全面的に民間委託化するとともに、国民生活金融公庫の教育貸付と統合した上で、「民間にできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、市場のニーズに応じ、例えば民間金融機関の貸付債権を証券化する手法の導入・活用を図る。また、直接融資は、政策的に真に必要なものに限る。<br/>(注)証券化に当たっては、リスクプレミアムの設定等、貸付けを行った金融機関と適切にリスク分担を行い、結果的に補給金の増加につながらないようにする必要がある。</p> | <p>債権の管理・回収業務の民間委託化は、コスト増から必ずしも適当ではない。回収業務については、一層の努力とともに、債務保証制度の導入を含め、積極的に改善策を検討。<br/>有利奨学金は、長期低利融資、返還困難時の返済猶予等様々な教育的配慮を有しており、国民生活金融公庫の教育貸付とはその機能が異なる。有利子事業の在り方については、回収業務の改善策及び奨学金制度の充実の観点から検討。<br/>貸付債権の証券化は、コスト負担等を考えると必ずしも適切でない。なお、米国では、同様の施策の反省から、国による直接融資を中心とする制度へ近年転換。</p> |
| <p>若手研究者の確保という政策目標の効果的達成の手法として、無利子資金の大学院生返還免除制度は廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金の拡充を行う。</p>                                                                                                                                                                      | <p>大学院の返還免除については、「育英」の趣旨に立った給費制の導入等を含めた見直しの中で検討。</p>                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>高校生を対象とした資金は、閣議決定の趣旨に即し、早急に条件を整備して地方に移管する</p>                                                                                                                                                                                                     | <p>高校奨学金については、関係省庁との連携の下に、各種条件等の整備に努め、都道府県に移管する方向で検討。</p>                                                                                                                                                                                                                         |

出典)『特殊法人等の個別事業見直しの考え方』

このような行政改革推進事務局と文科省の見解の相違は、2001年10月5日に開催された第3回特殊法人等改革推進本部・第6回行政改革推進本部の合同会合において報告された『特殊法人等向け平成14年度概算要求等の検証結果』<sup>52</sup>においても引き続きみることができる。表9-11は、そのことを示したものである。

この資料は、特殊法人に対する平成14年度の概算要求に際して、行政改革推進事務局が、8月に提示した『特殊法人等の個別事業見直しの考え方』(表9-10)による事業見直しの反映状況と、その状況に対する行政改革推進事務局の見解を示したものである。行政改革推進事務局は、文科省による日本育英会に対する平成14年度概算要求に対して、事業運営組織の在り方と返還免除制度の在り方への対応について「措置予定なし」として、「事務局案を踏まえた対応が全くなされておらず、全面的に見直しをおこなうべき」と意見を付与している。このことから、事業運営組織のあり方と返還免除制度の在り方について、行政改革推進事務局と文科省の見解の対立が続いていることをみることができる。

表 9-11 特殊法人向け平成 14 年度財政支出等に関する各府省要求・要望に対する検証（日本育英会）

| 個別事業名及び「個別事業見直しの考え方」における行革推進事務局案の概要                                                                                                                                  | 事務局案に基づく具体的見直しの要求・要望への反映状況等                                                                                                                                                                                                                            | 左による減額               | 事務局意見                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>無利子奨学金の法の趣旨に沿った絞り込み。</p> <p>有利子奨学金は、債権管理・回収業務を民間委託化し、国民生活金融公庫の教育貸付と統合した上で、貸付債権を証券化する手法を導入。また、直接融資は、政策的に真に必要なものに限定する。</p> <p>大学院生返還免除を廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金を拡充。</p> | <p>政府貸付金を減額し、無利子奨学金の貸与人数の縮減を図ることにより、絞り込みを行う。<br/>（新規貸与人数 42.2 万人 40.6 万人）<br/>（予算要求）<br/>104,637 百万円 92,932 百万円</p> <p>措置予定なし</p> <p>措置予定なし</p>                                                                                                        | <p>11,705</p>        | <p>事務局案を踏まえた対応が一部しかなされておらず、更なる対応が求められる。</p> <p>事務局案を踏まえた対応が全くなされておらず、全面的に見直しをおこなうべき。</p> <p>事務局案を踏まえた対応が全くなされておらず、全面的に見直しをおこなうべき。</p> |
| <p>高校奨学金の地方移管。</p>                                                                                                                                                   | <p>関係省庁との連携の下に、各種行検討の整備に努め、都道府県に移管する方向で検討（概算要求に直接関わる事項はない）。</p> <p>[事務局案に基づく見直し以外の原因]<br/>電算システムの再構築完了に伴う開発経費の減等により、日本育英会補助を減額する。<br/>（予算要求）<br/>8,212 百万円 8,173 百万円</p> <p>財政融資資金の借入利率の低下により、育英資金利子補給金を減額する。<br/>（予算要求）<br/>12,157 百万円 12,005 百万円</p> | <p>39</p> <p>152</p> | <p>引き続き事務局案の方向で見直しを行うべき。</p>                                                                                                          |

出典）『特殊法人等向け平成 14 年度概算要求等の検証結果』より抜粋

しかしながら、同日の第 3 回特殊法人等改革推進本部・第 6 回行政改革推進本部の合同会合において、この資料とともに提出されている『特殊法人等の組織見直しに関する各府省の報告に対する意見』<sup>53</sup>をみると、事業運営組織の在り方について、両者の見解は調整できる可能性があることが示されている。この資料は、9 月に行政改革推進事務局により『特殊法人等の廃止又は民営化に関する各府省の報告』<sup>54</sup>として取りまとめられた特殊法人を廃止・民営化する基本方針に対する各法人ごとの所管省庁の見解に対して、行政改革推進事務局の意見を示したものである。『特殊法人等の組織見直しに関する各府省の報告に対する見解』によれば、日本育英会の見直しに対する文科省の見解は、廃止・民営化の可否については「現在とは別の法人形態を検討」とされ、その条件として「貸付債権の継承、公的資金での貸付原資確保、公的支援等が条件」と整理されている。このような文科省の報告に対して行政改革推進事務局は「育英奨学事業の拡充の方針に留意しつつ、他の法人との統合による廃止を含め、引き続き検討する」という意見を付している。このことは、組織変更については文科省が一定の条件のもとで取り組む意思のあることを示している。したがって、ここから日本育英会の組織形態の在り方については行政改革推進事務局と文科省と

の間にみられた見解の相違を埋めることが可能であることが示唆されている。

このような経緯を経た上で、2001年12月18日に、特殊法人等改革推進本部は『特殊法人等整理合理化計画』を取りまとめた。日本育英会について、その内容を再度確認すると、日本育英会の組織形態については、「廃止したうえで国の学生支援業務と統合し、新たに学生支援業務を総合的に実施する独立行政法人を設置する」とされ、その事業について講ずべき措置として「より効率的・合理的なスキームへの見直しを行う。若手研究者の確保等という政策目標の效果的達成の手法として、無利子資金の大学院生返還免除制度は廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金の拡充等別途の政策手段により対応する。高校生を対象とした資金は、平成7年2月24日の閣議決定の趣旨に即し、関係省庁との連携を下に早急に条件を整備して都道府県に移管する」とした。

これまでみてきた経緯を前提に『特殊法人等整理合理化計画』を検討すると、組織変更については文科省が対案を示していたことを背景に「より効率的・合理的なスキームへの見直し」という具体的な記載のない引き続き調整可能な表現とされたとみることができる。一方で、行政改革推進事務局の方針に対して文科省より代替案が提示されなかった返還免除制度の扱いについては、行政改革推進事務局の方針が反映されていると解釈することができるだろう。しかしながら、返還免除制度の扱いについても、2001年8月から10月にかけて行政改革推進事務局の見解として提示されていた「大学院生返還免除を廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金を拡充する」という文言は、最終的な報告では「無利子資金の大学院生返還免除制度は廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金の拡充等別途の政策手段により対応する（強調：引用者）」とされ、廃止後の政策的な対応の幅が広がられている。このことにより、返還免除制度はただ廃止されるのではなく、返還免除制度としての制度変更の可能性が残されることになった。

#### 文部科学省の対応：新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議による検討

『特殊法人等整理合理化計画』の策定後の2002年5月、文部科学省は省内に「新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議」（以下、検討会議）を設置した。その検討会議において、日本育英会を「廃止したうえで国の学生支援業務と統合し、新たに学生支援業務を総合的に実施する独立行政法人」としての新たな学生支援機関の在り方が検討された<sup>55</sup>。検討会議は、同年10月に中間とりまとめを公表し<sup>56</sup>、12月に最終報告を提出している<sup>57</sup>。この報告書は、日本育英会を日本学生支援機構として再編するための組織的あり方を提言したものである。奨学金事業に対する提言をみると、機関保証制度の導入と旧来の大学院生返還免除制度を廃止して新たな返還免除制度の創設することが制度変更として示された。

そこで、この報告書における返還免除制度に対する提言を確認すると、これまでの大学院生の教育職および研究職就職者への返還免除制度については、『特殊法人等整理合理化計画』を前提に「現在の制度については廃止することが望ましい」としつつ、「優れた学生に対する大学院への進学へのインセンティブの付与や、研究者養成の充実の視点は重要」とであるとして、『特殊法人等整理合理化計画』に記載された「別途の政策的手段」として、「閣議決定に挙げられた若手研究者を対象とした競争的資金の拡充のほか、特別研究員制度の充実、優れた業績をあげた大学院生を対象とした卒業時の返還免除、大学院生を対象とした給費制奨学金」について検討した結果、「若手研究者を対象とした競争的資金の充実に加え、『優れた業績をあげた大学院生を対象とした卒業時の返還免除の制度』を導入することが適当である」としている。

つまり、『特殊法人合理化計画』によって示された基本的方向に対して、検討会議の報告書では「別途の政策手段により対応する」とされた方針を強調し、新しい返還免除制度の創設を提言する内容になっている。

このことは、それまでの教育職もしくは研究職に就職した大学院生に対する返還免除制度をただ廃止するのではなく、旧来に制度を新しい返還免除制度に転換するものとして制度変更の提案がなされたとみることができる。その内容は、これまで教育職・研究職への就職者のみを対象とする制度から「優れた業績をあげた大学院生」を対象とすることで、その採用基準が不明瞭とされた一方で、教育職・研究職に限定せず、その対象を拡大させるものであった。このような検討会議の報告に基づいて、独立行政法人日本学生支援機構法が創案され、2004年度の組織改編とともに新しい返還免除制度が創設されることになる。

### 新しい返還免除制度の運用と特徴

これまでみてきたとおり、返還免除制度の変更は特殊法人改革を背景とするものであった。それでは、2004年度より創設された新しい返還免除制度はどのように運用され、どのように機能しているのだろうか。その制度変更の意味を検討するために、現在の運用状況とその特徴について確認しておきたい。

まず、新しい返還免除制度（以下、新制度）を確認すると、この制度は「大学院において第一種奨学金の貸与を受けた学生であって、在学中に特に優れた業績をあげた者として日本学生支援機構が認定した場合には、貸与期間終了時に奨学金の全部または一部の返還が免除される」とされている<sup>58</sup>。具体的には、大学院第一種奨学生のうち該当年度に貸与が終了した奨学生のうち在学中に特に優れた業績を上げた者について各大学が日本学生支援機構に対して免除候補者として推薦を行い、その推薦者に対して日本学生支援機構内に置かれた業績優秀者免除認定委員会の審査により、全額もしくは半額の免除者が認定されるという制度となっている。日本育英会における返還免除制度（以下、旧制度）では、教育職もしくは研究職の勤務年数が免除要件とされていたが、新制度ではこのような要件は撤廃された。それではこのような新しい返還免除制度はどのように運用されているのだろうか。表9-12、表9-13は、2004年度および2005年度の返還免除認定の結果を示したものである。

ここから、次のことを指摘することができる。第一には、いずれの課程および年度においても、該当年の貸与終了者の4分の1の者が免除者として認定されていることである。旧制度においては、免除を受けるための勤務年数が要件とされていたことから、制度変更による免除認定者数の増減を比較することは困難である。しかしながら、貸与終了者の25%以上の者が全額または半額の免除が認定されることは、これまで教育職もしくは研究職に限定されていたことから比較すると、その対象人数は増加したとみることができるのではないだろうか。このような対象者の拡大から、返還免除制度は新制度において事実上拡大されたとみることができる。第二に、大学からの推薦者はほぼすべてが免除者として認定されていることがわかる。このことから、大学からの推薦が重要な役割を果たしているとみることができる。

表 9-12 2004 年度 特に優れた業績による大学院第一種奨学生返還免除認定者数（人）

|      | 貸与修了者 | 大学推薦者 | 全額免除者    | 半額免除者     | 免除者合計     |
|------|-------|-------|----------|-----------|-----------|
| 修士課程 | 1722  | 447   | 147 8.5% | 283 16.4% | 430 25.0% |
| 博士課程 | 467   | 125   | 36 7.7%  | 85 18.2%  | 121 25.9% |
| 合計   | 2189  | 572   | 183 8.4% | 368 16.8% | 551 25.2% |

注) 比率は貸与終了者に占める割合

出典) 日本学生支援機構ホームページ掲載情報<sup>59</sup>をもとに作成

表 9-13 2005 年度 特に優れた業績による大学院第一種奨学生返還免除認定者数（人）

|          | 貸与修了者 | 大学推薦者 | 全額免除者     | 半額免除者      | 免除者合計      |
|----------|-------|-------|-----------|------------|------------|
| 修士課程     | 19288 | 5365  | 1777 9.2% | 3580 18.6% | 5357 27.8% |
| 専門職大学院課程 | 859   | 237   | 75 8.7%   | 161 18.7%  | 236 27.5%  |
| 博士課程     | 1225  | 335   | 102 8.3%  | 232 18.9%  | 334 27.3%  |
| 合計       | 21372 | 5937  | 1954 9.1% | 3973 18.6% | 5927 27.7% |

注) 比率は貸与終了者に占める割合

出典) 日本学生支援機構ホームページ掲載情報<sup>60</sup>をもとに作成

このような新しい返還免除制度がどのような効果をもたらすことになるのかは、今後の推移を確認しなければ実証的な検証はできない。しかしながら、このような特徴をもって運用されている新しい返還免除制度は、検討会議報告書で指摘された「経済的理由によって大学院進学を躊躇する学生に対する進学のインセンティブを高める施策」として「大学院在学中の学修の成果等を適切に評価することにより大学院生の質的向上のみならず、ひいては我が国のあらゆる分野で活躍する中核的人材の育成への多大な貢献」する機能を果たす可能性を有しているとみることができるとは思われないだろうか。

### 3-4 小括

これまで、1998年の学部等で受けた奨学金返還特別免除制度の廃止（教育職返還免除制度の廃止）、1999年の「きぼう21プラン奨学金制度」の発足（有利子貸与奨学事業の抜本的拡充）、2004年の大学院で受けた奨学金返還免除制度の廃止（研究職返還免除制度の廃止）と新しい返還免除制度の創設を対象にそれぞれの制度変更の過程を確認してきた。これらの制度変更の特徴は、行政監察や財政投融资改革、特殊法人改革という政策環境の変化に対応するために、奨学金制度に関する制度変更がなされたことにある。その意味においては、奨学金事業の拡充そのものを直接的な目的とする内発的な制度変更ではなく、外部の政策環境に対応するための制度変更であったとみることができるとは思われない。この視点は、政策環境の変化が生じなければ、奨学金制度の変更はなされていなかったかもしれない、という見方である。しかしながら、文科省ではこのような政策環境への対応に対して、省内に設置する研究協力会議等の報告を用いて返還免除制度廃止を最小限度にとどめるなど、奨学金制度の在り方として奨学生に対して不利益となる制度変更を避けるための努力を重ねてきたとみることができるとは思われない。また、有利子貸与奨学金の拡充や新しい返還免除制度の創設の過程をみれば、文科省が必ずしも奨学金制度の整備に対して消極的であったということではない。政策環境を利用しながら、奨学金制度の充実を図ってきたとみることができるとは思われない。



#### 4. おわりに

本章では、日本育英会・日本学生支援機構の奨学金事業の現状と過去 20 年間の推移を中心に検証してきた。その結果、現在の日本の奨学金事業において日本学生支援機構の役割が大きくなっていることが示された。また、2000 年代以降、日本学生支援機構の奨学金事業は、有利子貸与事業が事業の量的な中心に変化していること、また他方で、貸与奨学金の返還について未返還率の上昇がさらなる課題となる可能性を指摘した。

他方、1984 年以降の奨学金事業の制度変更についてその政策過程を検証することにより、これらの制度変更の直接的な要因が、行政監察や財政投融资改革、特殊法人改革という政策環境の変化にあったことが明らかになった。そして、政策環境の変化に対応するために、奨学金制度に関する制度変更が行われるなかで、文科省は奨学金制度の充実を図ってきた側面があることが示された。それは、文科省は、奨学金制度の所管省として積極的に自らが主体的に制度変更に取り組んできたわけではなかったが、他省庁等からの変更要求に対応するなかで、奨学金制度として奨学生に不利益となる影響は最小限にとどめようとする一方で、機会を用いて制度的な充実を図るための努力を行ってきたという姿である。

このような日本学生支援機構の奨学金事業の現状と沿革は、今後の奨学金制度の在り方を検討するに際して重要な意味をもつと考えられる。それは、すでに存在する制度の改変と充実を検討するに当たって、その現状と歴史的経緯が議論の前提となるためである。

なお、本稿の議論は、奨学金事業に直接関連する事業や政策を検証するにとどまるものである。奨学金事業の在り方については、政府全体の行財政構造改革や少子化対策、高等教育の動向や高等教育改革、高等教育財政の現状との関連の中で検証する必要もある。また、今回検証した制度変更がどのような効果をもたらしているのかについては、検証を行うための資料が十分でないことから取り組むことができなかった。このことについては今後の課題として、引き続き検証を進めていくことにしたい。

(付記) 本章は、2-2、2-3 を前畑、それ以外の部分を白川が執筆した。

#### <注>

- <sup>1</sup> 日本育英会は、2004 年に、財団法人日本国際教育協会、財団法人内外学生センター、財団法人国際学友会、財団法人関西国際学友会とともに、独立行政法人日本学生支援機構として再編統合された。本稿においては、本稿では、言及事象の時点の名称を用いて議論することにする。このような名称表記の用い方については、2001 年に省庁再編が行われた文部省・文部科学省の表記も同様である。
- <sup>2</sup> 本章では、奨学金事業に対する呼称として、本文中で奨学金事業、育英奨学事業という異なる表現を用いているが、両者は奨学金事業を指すものとして同じ意味で用いている。
- <sup>3</sup> 1984 年の日本育英会法全部改正以降の事業が記載された日本育英会の沿革史として、『日本育英会五十年史』（日本育英会、1993 年）、『創立 60 周年記念誌 奨学生とともに歩んだ育英奨学事業の軌跡』（日本育英会、2003 年）、『日本育英会史 育英奨学事業 60 年の軌跡』（日本育英会、2006 年）がある。
- <sup>4</sup> 本稿の研究関心に直接関連する先行研究としては、小林雅之「高等教育機会と育英奨学政策」『高等教育研究紀要』18 号、(高等教育研究所、2004 年)、108-129 頁をあげることができる。
- <sup>5</sup> この調査は、4 年ごとに行われている調査である。1999 年まで文部科学省により実施されていたが、2003 年度以降の実施のとりまとめは、日本学生支援機構により行われている。
- <sup>6</sup> 本項での記載内容は、日本学生支援機構『債券内容説明書』（法人情報）に基づいている。
- <sup>7</sup> 日本学生支援機構の奨学金貸与事業の対象は、大学（短期大学、学部）、大学院（修士課程及び専門職大学院の課程、博士課程）、高等専門学校、専修学校専門課程が規定されている（日本学生支援機構法施行令第 1 条）

- 8 独立行政法人日本学生支援機構年度計画（平成 17 年）  
出典：[http://www.jasso.go.jp/jigyokeikaku/documents/nendo\\_keikaku17.pdf](http://www.jasso.go.jp/jigyokeikaku/documents/nendo_keikaku17.pdf)（2007 年 3 月 28 日確認）
- 9 総務庁行政監察局『大学行政の現状と課題 大学の質的充実をめざして』大蔵省印刷局，1995 年，218-278 頁。
- 10 白川優治「戦後日本の育英奨学制度・政策の変遷過程」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』13 巻 1 号，早稲田大学大学院教育学研究科，2005 年，261-270 頁。
- 11 財政制度審議会『財政構造改革に向けての中間報告』（財政調査会編『国の予算』（1996 年）1176 頁
- 12 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社，1996 年，163-164 頁。
- 13 財政調査会編『国の予算』（はせ書房，1997 年）1113 頁。
- 14 財政制度審議会が論拠している「教員として採用された者の対象となっているのは 2 割程度」は，行政監察の結果では「19 %」とされていることに依拠していると思われるためである。
- 15 今後の育英事業の在り方に関する調査研究協力者会議「今後の育英奨学事業の在り方について」（1997 年 6 月）  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/014/toushin/970601.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/014/toushin/970601.htm)（2007 年 3 月 28 日確認）
- 16 育英奨学制度に関する調査研究会報告「今後の育英奨学制度の在り方について」文部省大学局学生課編『大学と学生』347 号，第一法規，1994 年，39-46 頁。
- 17 本項の議論は，白川優治「日本育英会有利子貸と奨学金の量的拡大に関する政策過程」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』13 巻 2 号，早稲田大学大学院教育学研究科，2006 年，169-180 頁，を発展的に展開したものである。
- 18 日本育英会「日本育英会の奨学事業」『大学と学生』412 号，第一法規，1999 年，20 頁。
- 19 日本育英会，1999 年，同上書。
- 20 黒羽亮一「奨学金政策に思う」『大学と学生』412 号，第一法規，1999 年，7 頁。
- 21 矢野眞和「奨学金政策と二一世紀の大学像」『大学と学生』412 号，第一法規，1999 年，14 頁。
- 22 資金運用審議会懇談会『財政投融資の抜本的改革について（資金運用審議会懇談会とりまとめ）』  
出典：<http://www.mof.go.jp/singikai/unyosin/tosin/1a1502.htm>（2006 年 10 月 14 日確認）
- 23 このときの国会審議は，日本育英会法の改正を審議するものであり，この改正により前項で検証した教育職就職者への返還免除制度の廃止がなされている。
- 24 1998 年 3 月 11 日には，衆議院文教委員会での民主党藤村修議員との質疑の中で，同様の発言がなされている。
- 25 『第一百四十二回 衆議院文教委員会議録 第四号 平成十年三月十八日』15 頁。
- 26 文部省報道発表資料「平成 11 年度概算要求主要事項について」（1998 年 8 月）  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/10/08/980806.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/08/980806.htm)（2006 年 10 月 12 日確認）
- 27 例えば，柳沢伯夫金融担当大臣（当時）は，2001 年 8 月 31 日の閣議後記者会見のなかで，「予算は飛躍せず」について，自分自身の経験を含めて次のように述べている。  
「『予算は飛躍せず』とアリストテレスの『自然は飛躍せず』という言葉をもじって，『予算は飛躍せず』と言うんですね。『何で予算は飛躍してはいけないんですか』と言うと，『君ね，予算を有効に使うというのには，すごいインフラが必要なんだよ，そこには。その関係で働く人とか，そういうものがあつたんだよ。そういう人を，今年まではこうだったけど，来年からは 2 倍にするということではできないんだよ』と。だから予算というのは何と云うか，役人的に聞かせるかもしれませんが連続してでないと増やせないんだと。」  
出典：<http://www.fsa.go.jp/gaiyou/gaiyouj/daijin002/20010831-1.html>（2006 年 10 月 15 日確認）
- 28 文部省報道発表資料「平成 11 年度概算要求主要事項について」（1998 年 8 月）  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/10/08/980806.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/08/980806.htm)（2006 年 10 月 12 日確認）  
このときの，大学審議会対応として，(1) 大学院における実践的な高度専門職業人養成への支援，(2) 学長のリーダーシップ発揮への支援，(3) 教養教育など学部教育の改善充実，(4) 大学評価機関（仮称）の創設準備の新規事業費が要求されている。
- 29 矢野眞和，前掲書。
- 30 議事要旨は文部科学省の website 掲載情報による。  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/daigaku/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/daigaku/index.htm)（2005 年 9 月 8 日確認）
- 31 大学審議会基本構想部会（第 13 回）議事要旨）  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/daigaku/gijiroku/006/980602.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/daigaku/gijiroku/006/980602.htm)（2005 年 9 月 8 日確認）
- 32 高等教育局学生課，「『今後の育英奨学事業の在り方について』育英奨学事業の在り方に関する調査研究協力者会議報告（平成九年六月）」『大学と学生』388 号，第一法規，1997 年，40-47 頁。
- 33 今後の育英事業の在り方に関する調査研究協力者会議 報告  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/014/toushin/970601.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/014/toushin/970601.htm)（2005 年 9 月 15 日確認）
- 34 このときの補正予算は，1998 年 10 月に各省庁から要求があり，11 月に大蔵省の査定がなされ，12 月に成立した。
- 35 文部省作成資料「景気対策臨時緊急特別枠について」（1998 年 10 月 30 日）によれば，「奨学事業の抜本的拡充」として育英奨学事業の拡充のための日本育英会への出資（新規）として，500 億円が要求されている。なお，こ

の資料では、計数に異動を生ずることがあるとされている。報道では、『日本経済新聞』朝刊、1998年10月30日、38面。

- 36 文部省報道発表資料「平成10年度第3次補正予算の概要」1998年11月。  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/10/11/981102.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/11/981102.htm)（2005年9月15日確認）
- 37 『朝日新聞』夕刊、1998年12月21日2面「不安にこたえず赤字膨張 99年度予算大蔵原案<解説>」
- 38 『朝日新聞』朝刊、1998年12月25日2面「利子付きの奨学金倍増 日本育英会」
- 39 旧公明党は、1994年12月の新進党結成に際して、国会議員が新進党に入り、地方議員と参院議員の一部が公明という名の新しい政党を結成した。新進党の解散に伴い、旧公明党の国会議員は、参議院議員中心の黎明クラブと衆議院議員中心の新党平和を作り、それぞれが公明に合流して、1998年7月に公明党の名に戻った。
- 40 このときの公明の政策提言は、日本育英会の事業を発展的に継承する新たな機関を創設し、親の所得制限を廃止すること、入学時の貸付制度を創設すること、貸与月額を増額すること、有利子貸与と無利子貸与を統合し一律無利子とすること、を内容としていた（「資料 公明の新「教育奨学制度」創設の提言」『賃金と社会保障』No.1225、旬報社、1998年5月、56頁）
- 41 例えば、1999年2月23日参議院予算委員会では公明党の白浜一良議員（『第百四十五回 参議院予算委員会会議録 第三号 平成十一年二月二三日』12頁）、1999年3月19日衆議院文教委員会では公明党の富田茂之議員（『第百四十五回 衆議院予算委員会会議録 第六号 平成十一年三月十九日 16頁』）が、文部大臣に対して合意内容をどのように取り組んでいくのか質問している。具体的にみると、1999年3月19日の衆議院文教委員会において富田茂之議員は文部大臣へ次のように質問している。  
「実は、二月十日の大臣所信に対する質疑で、奨学金制度について何点か大臣にお尋ねしたのですが、そのときは、残念ながら、私どもにしてみれば、一步踏み込んだ御回答はいただけませんでした。大臣の奨学金にける熱意というのはもう十分感じ取れたのですが、具体的には、十一年度予算に出ている奨学金の拡充ということで御理解いただきたいという答弁でございました。ところが、翌日、二月十一日に自民党の政調の方から、修正協議に関して、協議機関、検討会を設けたいというようなお話をいただきまして、二月十二日から十八日まで連日のように両党の政策担当者で話し合いをさせていただきました。二月十八日になりまして、公明党・改革クラブと自由民主党との間で、平成十一年度予算に関する修正協議をまとめまして、両党派の間で確認書を交わさせていただきました。その中で、第二項目として、奨学金につきまして、「高校生、大学生及び一定年限以上の専修学校生を持つ両親等の教育費負担を軽減するとともに、勉学に熱意のある本人の希望に応え、新しい奨学制度の創設を含め、以下の後期高等教育支援の拡充を図る。」という合意がなされました。具体的には、有利子奨学金のかなりの拡充、そして緊急採用奨学金制度の創設、これは無利子ですが、この二点について合意させていただきました。この合意内容につきまして、大臣は、今後どのように取り組んでいかれるのか、ぜひ御決意をお聞かせ願いたいと思います。」
- 42 1999年2月23日参議院予算委員会の白浜一良議員の質問に対して、有馬朗人文部大臣は、次のように回答している（『第百四十五回 参議院予算委員会会議録 第三号 平成十一年二月二三日』13頁）。  
「たびたび申し上げておりますように、奨学金は極めて大切なものだと考えております。去る二月十八日の自由民主党と公明党の政策合意の中で、奨学金制度につきまして二点が調されております。まず第一、有利子奨学金についての貸与人数の増員、学力基準の緩和利息の扱いの変更ということが一つ。二に、保護者の失職・死亡等による家計急変に対応した緊急採用奨学金制度を創設することが確認されたことはよく承知しております。文部省といたしましては、この合意を重く受けとめまして、誠実に実行してまいりたいと思っております。」
- 43 『第百四十五回 参議院予算委員会会議録 第三号 平成十一年二月二三日』13頁。
- 44 大学院生を対象とした研究職等返還免除制度は、1998年4月に学部段階での教育職返還免除制度の廃止されるときには制度が維持されたが、その直後の1998年12月18日に提出された財政制度審議会による「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」（財政調査会編『國の予算』はせ書房、1999年、1098頁）では、「大学院において貸与された育英奨学金に係る返還免除制度が認められえいるが、奨学生の公平、財政資金の効率的使用等の観点で踏まえ、この制度について廃止の方向で見直す必要がある。」として、大学院生に対する返還免除制度の廃止が提言されている。
- 45 行政改革推進本部事務局『特殊法人等整理合理化計画』（2001年12月18日）  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/index.html>（2007年3月15日確認）
- 46 『特殊法人等整理合理化計画』の本文中で言及されている「平成7年2月24日の閣議決定」とは、同日に閣議決定された「特殊法人の整理合理化について」を指している。
- 47 2001年12月19日「臨時閣議案件」  
出典：<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/kakugi-2001121911.html>（2007年3月15日確認）
- 48 「行政改革大綱」は、行政改革に対する基本方針として2000年12月1日に閣議決定されている。  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>（2007年3月30日確認）
- 49 行政改革推進事務局 特殊法人等改革推進室「特殊法人等の事業見直しの論点整理」（2001年4月3日）  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/ronten/index.html>（2007年3月15日確認）

- 
- 50 行政改革推進事務局「特殊法人等の事業見直しの中間とりまとめ」(2001年6月)  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/torimatome/index.html> (2007年3月15日確認)
- 51 行政改革推進事務局「特殊法人等の個別事業見直しの考え方」(2001年8月10日)  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/kangae/index.html> (2007年3月15日確認)
- 52 行政改革推進事務局「特殊法人等向け平成14年度概算要求等の検証結果」(2001年10月5日)  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/h14gaisan/index.html> (2007年3月15日確認)
- 53 行政改革推進事務局「特殊法人等の組織見直しに関する各府省の報告に対する意見」(2001年10月5日)  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/1005iken/index.html> (2007年3月15日確認)
- 54 行政改革推進事務局「特殊法人等の廃止又は民営化に関する各府省の報告」(2001年9月4日)  
出典：<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/houkoku/index.html> (2007年3月15日確認)
- 55 文部科学省 事務次官決定「新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議について」(2002年5月14日)  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/021/gaiyou/020601.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/021/gaiyou/020601.htm) (2007年3月28日確認)
- 56 新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議「新たな学生支援機関の在り方について(中間取りまとめ)」  
(2002年10月7日)  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/021/toushin/021001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/021/toushin/021001.htm) (2007年3月28日確認)
- 57 新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議「新たな学生支援機関の在り方について」(2002年12月12日)  
出典：[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/021/toushin/021201.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/021/toushin/021201.htm) (2007年3月28日確認)
- 58 日本学生支援機構の website による「特に優れた業績による返還免除」の説明。  
出典：<http://www.jasso.go.jp/saiyou/shinmenjyo/index.html> (2007年3月28日確認)
- 59 日本学生支援機構「平成16年度 特に優れた業績による大学院第一種奨学生返還免除の認定について  
(H17.5.31)」  
出典：[http://www.jasso.go.jp/saiyou/shinmenjyo/gaiyou\\_16.html](http://www.jasso.go.jp/saiyou/shinmenjyo/gaiyou_16.html) (2007年3月28日確認)
- 60 日本学生支援機構「平成17年度 特に優れた業績による大学院第一種奨学生返還免除の認定について  
(H18.5.31)」  
出典：[http://www.jasso.go.jp/saiyou/shinmenjyo/gaiyou\\_17.html](http://www.jasso.go.jp/saiyou/shinmenjyo/gaiyou_17.html) (2007年3月28日確認)