

質の高い教員の確保に向けた 奨学金返還支援のあり方について

濱中義隆（国立教育政策研究所）

2023年12月26日

中央教育審議会初等中等教育分科会

教員養成部会（第139回）

報告資料

教育職の返還免除制度の廃止の経緯

- 1998年 同年の学部入学者から教育の職に係る返還特別免除が廃止
 - 1970年代後半から、国の財政事情の逼迫により、奨学金の有利子化の可否、返還免除制度の見直し、返還期間の短縮は、度々指摘されていた（白川2005、2011）
 - 1984年 特別貸与奨学生制度の廃止、有利子貸与（第2種）奨学金制度の開始
 - 1995年8月 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』
 - 教員として採用された者のうち、返還免除の適用を受けている者は20%にすぎないと推計
 - 奨学金適格者のうち、返還免除の対象となる第一種奨学金として採用される者は半数程度
 - 「返還免除制度が教員の人材確保のインセンティブとして公平かつ合理的に十分機能しているとは言い難い面もある」と指摘
 - 「文部省は返還免除制度は当面存続させることが適当」としているものの、教員の人材確保のインセンティブとしてどのように寄与しているかを示す資料、免除制度を廃止した場合の教員採用についての予測、職業により返還免除制度の適用を区別する合理的根拠等、必要性の裏付けとなる実証的な資料を作成していない、とも指摘されている。
 - 免除制度の廃止後、国立・教員養成学部、とりわけ教員就職率の高い大学の奨学金受給率が大きく減少したという研究（藤森 2007）もあるが、教員採用試験の受験者数が減少していないことにかんがみれば、免除制度は、教員志望というよりも奨学金への応募のインセンティブ（「ローン回避」の回避）になっていたとも見られる

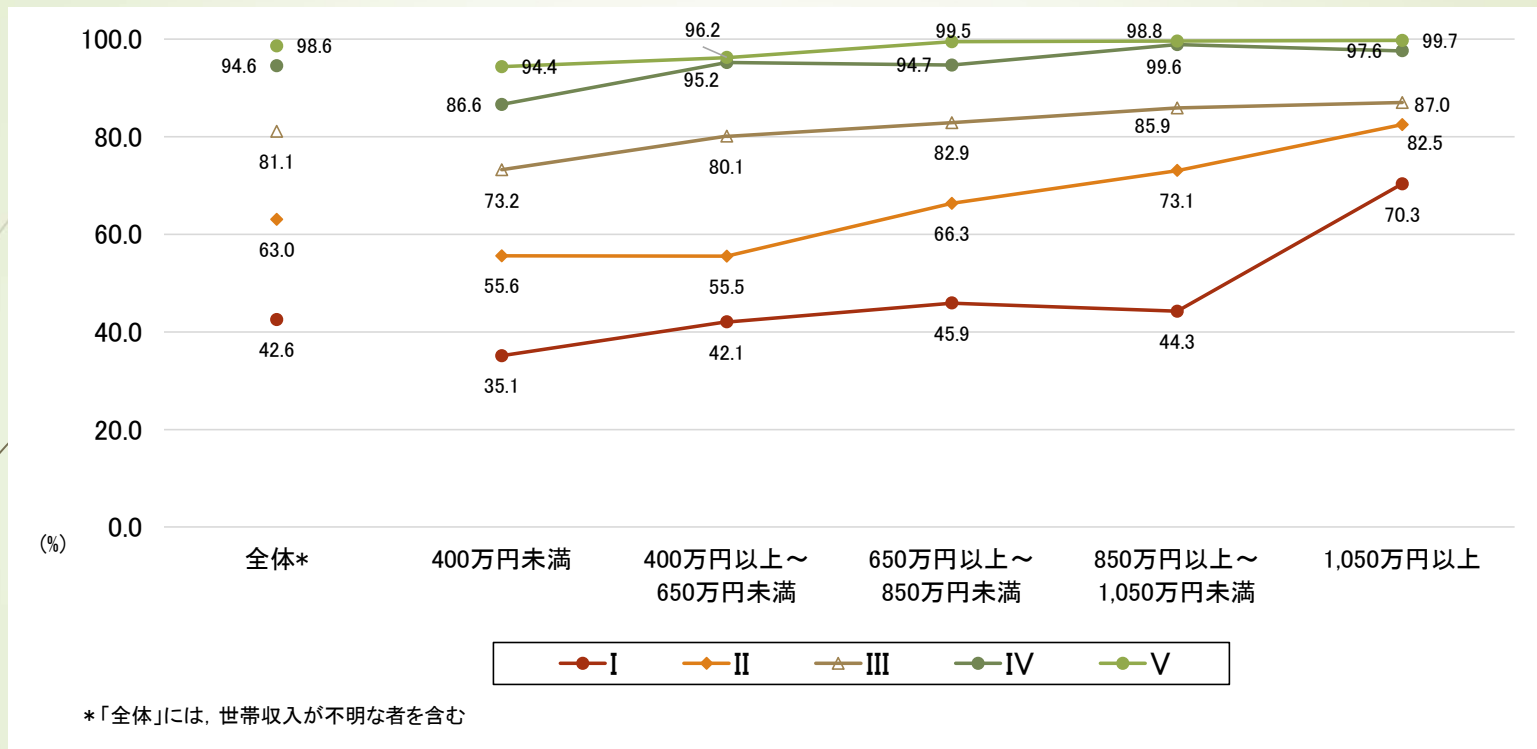
教育職の返還免除制度の廃止の経緯

- 2004年 同年の大学院入学者から研究の職に係る返還特別免除とともに廃止
 - 1998年以降も、「指導的立場に立ちうる高度の専門性を備えた教員の養成という観点等から近年積極的に修士課程の整備が図られており、大学院に対してはなお返還免除制度を維持する必要がある」との立場から、継続してきたが・・・
 - 教育・研究職という**特定の職に対してのみ返還免除を行うため不公平感**を生じさせること、人材の誘致効果が減少していることなどにより、現在の制度については廃止することが望ましい（2002年12月 文部科学省『新たな学生支援機関の在り方について』（新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議報告））
 - 「別途の政策的手段」として、**若手研究者を対象とした競争的資金の充実**、「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の制度」を導入することが適当
- 同年の貸与開始者より「**特に優れた業績による返還免除**」に移行
 - 第一種奨学金（無利子貸与）のみが対象
 - 令和4年度実績（日本学生支援機構ウェブサイトより）
 - 修士課程：貸与終了者 18,450人中、全額免除1,261人、半額免除4,274人
 - 博士課程：貸与終了者 1,857人中、全額免除369人、半額免除460人
 - 返還免除制度の廃止後、大学院の奨学金受給率は大きく減少している

新たな返還支援策の対象者

- 教員志望者への優遇策が、かつては優秀な人材確保にある程度役立っていたとしても、学部卒業者に対する免除制度の復活は（教員不足であっても）現実的ではない
 - 給付型奨学金や返還免除の対象を拡大しても、**優秀な学生の「掘り起こし」効果は、学部段階では期待できない**（次頁）
 - かつての教育奨学生制度のように、教員養成学部の奨学金枠を拡大して、奨学金を受給しやすくする必要はあるが、**教員のみを優遇する根拠に乏しい**
 - データサイエンスなど成長分野かつ人材不足の専攻分野は他にもあるので競合は必至。一方で、多くの分野に拡張すれば教員志望のインセンティブにはならない
 - 2020年度より「高等教育の修学支援新制度」が開始され、経済的に特に困難な学生に対して給付型の支援が行われている（専攻分野の限定はない）
 - 利用できる奨学金制度によって、進路の選択肢が異なるのもおかしな話ではある
- 奨学金の返還困難が社会問題となるなか、返還支援策は返還が困難な者に遍く適用できる制度として充実すべき（実際、近年様々な施策を導入している）
 - 常勤の教員として採用された者を優遇するよりも、**教員を志望しつつも不安定な雇用機会にしか就けない者へのセーフティネットを設ける方が、結果的に教員志望者の確保にもつながるのでは？**

世帯年収×大学進学率（高校の入学難易度別）



- ▶ 学力上位層（V、VI→学力上位3割に相当）では、大学進学（浪人含む）に、家庭の経済状況はほとんど影響していない
 - ▶ 進学による便益が大きいと見込まれる高学力層では、すでに大学進学機会は均等
 - ▶ 奨学金を充実しても学力上位層の大学進学率はこれ以上は増えない

出典：国立教育政策研究所『高校生等の進学動向に関する調査研究 第二次報告書』p.19

新たな返還支援策の対象者

- ▶ 「質の高い」教員を確保することのメリットが、職種による不公平感を上回らなければ新たな教員のみを対象にした新たな返還支援策の導入は難しい
- ▶ **大学院修了者を対象にすることは、一定の合理性がある（かも）**
 - ▶ **理系の学力上位層の大学院進学が一般化しており、理科や数学などの教科においては大学院修了者からの採用を前提にしないと優秀な人材の確保が困難**
 - ▶ **教育課題が多様化・複雑化するなか、より高度な専門知識を有する教員を一定数確保することが必要**
 - ▶ **探究的な学習の指導を効果的に実施するためには、自ら「研究」の経験をもつ教員が増加することが望ましい**
- ▶ **大学院生の奨学金受給資格は、保護者の経済状況ではなく、学生本人（及び配偶者）の年収で決まるので、学部生よりも、多くの学生が受給対象になりうる**
- ▶ **有利子貸与を含めて学部生の1/3が貸与奨学金を利用している現状にかんがみれば、大学院での貸与奨学金の返還支援策があることは、借入額の増大を気にして大学院進学を躊躇することを避けられる**

新たな返還支援策の方法

- かつての制度のイメージがあるため「返還免除」を前提に考えられている向きもあるが、「免除」である必要はない
- 現行制度の「特に優れた業績による返還免除」との関係が複雑になる
 - 大学院修了後に教員に従事している者の中に、現に同制度の対象となっている者が含まれるが、それとは別に教員に採用された者を別枠で免除するとなれば、「特に優れた業績」を有するわけでもない者を優遇することになり、整合性がとれない
 - 教員採用試験に合格することが「特に優れた業績」に該当するとは考えにくいし、合格しても辞退したらどうするのかといった問題も起こりうる
 - 現行のJASSO法では返還免除は、上記のほか死亡又は障害の場合のみ適用される規程に
- 都道府県等を通じた「代理返還」のような仕組みとする方が望ましい
 - 定額返還の割賦月額または所得連動返還の返還月額を本人に代わりJASSOに納付する
 - 都道府県等に対して、国からどのように補助をするかの仕組みを検討する必要がある
 - 現在、修士課程の貸与額は88,000円×24ヶ月＝約211万円が標準→13年で返還
 - かつてのように5年勤続しないと免除が開始しない仕組みとする必要はないが、全額支援とするにはこの程度の勤続期間が必要

類似の返還支援の仕組み

- ▶ 「奨学金を活用した大学生等の地方定着促進」の取組
 - ▶ 地方公共団体において、団体ごとに定められた一定の要件（域内に一定期間居住、特定の業種に一定期間就業など）を満たす者の奨学金の返還を支援する取組
 - ▶ 2022年6月1日現在、36都府県、615市区町村が奨学金返還支援に取り組んでいる、とのこと
 - ▶ 返還支援のために道府県が地元産業界（一般の寄付を含む）と設置する基金への出捐額、制度の広報経費、市町村の負担額などの経費について、その一部に対して特別交付税を措置する
 - ▶ 「公務員として就職する者は支援対象としない」（交付税措置の対象にならない）とされているので、**公立学校の教員にこのまま適用することはできないが**・・・
- ▶ 「企業の奨学金返還支援（代理返還）制度」はすでに導入済み（2021年度～）
 - ▶ 企業が返還額の全額または一部をJASSOに直接送金する（有利子貸与も対象）
- ▶ 類似の枠組みで、国から地方への補助を行うことはできないか

残されたいいくつかの論点

- 出口戦略の設定
 - 教員における大学院修了者（専修免許取得者）の割合を高めることを目的とする制度であるならば、**都道府県ごとに目標値を設定し、目標が十分達成された場合には、中止を含めて制度を見直すことをあらかじめ想定**しておくほうが望ましいのではないか
- 返還支援の対象範囲
 - かつての返還免除制度は、所定の年限以内に常勤の教員に就職した者全てを対象にしていたが、私立学校の教員を対象に含めるか（私立学校の教員の給与水準、専修免許保有者の割合等を勘案して対象を限定する必要があるのでは）
 - 有利子貸与奨学金への適用（利子分を公的な資金で負担することの是非）
- 現職教員が大学院進学した場合への適用
 - 制度の目的を考えれば、**現職教員の大学院進学も支援できる方が望ましい**
 - 大学院の第一種奨学金の貸与基準は年収300万円未満→現職教員は対象外になる
 - 2024年度開始予定の「大学院（修士段階）の授業料後払い制度」では、当該年の収入見込み額を基準にすることが検討されており、退職者には適用可能だが、配偶者が働いている場合は基準を満たさない可能性が高そう→第二種奨学金への支援の適用を含めて検討が必要

参考文献

- 白川優治, 2005, 「戦後日本の育英奨学制度・政策の変遷過程--財政と文教の政策提案の分析を通じて」, 『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊13-1, pp.201-269
- -----, 2011, 「戦後日本における公的奨学金制度の制度的特性の形成過程: 1965年までの政策過程の検証を中心に」, 『大学論集』43, pp.135-152, 広島大学高等教育研究開発センター
- 藤森宏明 (2007) 「奨学金制度改革がもたらしたもの: 教員養成系学部の動向をもとに」, 『日本教育政策学会年報』14, pp.183-197, 日本教育政策学会
- 国立教育政策研究所 (2023) 『高校生の高等教育進学動向に関する調査研究 第二次報告書』 (令和2~4年度プロジェクト研究報告書、研究代表者: 濱中義隆)