

高等教育費用負担の在り方～無償化を巡る問題と奨学金政策～

東京大学 大学総合教育センター 教授
本研究所客員研究員 小林 雅之

ここでは、最近の高等教育の無償化を巡る問題を、私立大学の経営戦略に重要な役割を果たす学生への経済的支援(以下、学生支援と略記)について、とくに2017年度に新設された2つの奨学金制度と2017年12月に提唱された新しい経済政策パッケージの給付型奨学金制度の問題点と大学の対応を中心に検討する。その前に、各国の教育費負担の在り方を概観し、教育の公的負担の根拠について検討する。

各国の教育費負担

教育費の負担については、公的、親(保護者)、子(学生本人)の大きく3つの考え方があり、それらは教育観の相違が背景にある。第一に、教育費の「公的負担」は、「教育は社会が支える」という教育観に根ざしている。これは教育費負担の「福祉国家主義」といえよう。北欧諸国やフランスやドイツなどで広くみられる考え方である。学費は無償ないしきわめて低廉に抑えられている。スウェーデンなどでは、私立大学も授業料は徴収していない。第二に、教育費の「親(保護者)負担」は、親や保護者が子どもの教育に責任を持つべきだという教育観が背景にあり、教育費負担の「家族主義」といえよう。日本・韓国・台湾などで非常に強い教育観である。第三に、「子(学生本人)負担」は、教育は個人のためであるという教育観が背景にある。これは、教育費負担の「個人主義」といえよう。アメリカ合衆国やオーストラリアなどアングロ・サクソン諸国で広くみられる教育観である。学生本人の負担といっても、学生本人が在学中にアルバイトなどで学費を支払うことは困難であり、学資ローンを借りて、卒業後に返済することになる。

もちろんこれらは理念的なとらえ方で、現実には各国ともこの3つの教育観と負担のあり方が混在している。たとえば、アメリカでは、学生本人が学費を支払っているという主張がしばしばみられるが、実際には親負担も大きい。また、アメリカの学生の3分の1以上は成人学生であり、当然本人負担の割合が高くなる。このように、単に負担の割合だけではなく、各国の教育や文化、経済、社会の相違に十分注意する必要がある。

特に最近では、公的負担から私的負担、親(保護者)負担から子(学生本人)負担へと移行する傾向にある。各国とも一方で公財政が逼迫し、他方で高等教育進学者が増加し高等教育費の公的負担が困難になってきたことが背景にある。

実際の教育費負担は、以上のような要素を加味して決定されており、国による相違が大きい。実際に高等教育に対してどの程度公的負担がなされているかについては、2014年のOECD加盟国平均の対GDP比1.1%に対して、日本は約0.5%で、OECD加盟国中最下位である。私

的負担は 1.0%で OECD 加盟国平均の 0.5%の倍である。つまり公的負担と私的負担の割合は日本と OECD 加盟国平均とは逆になっている。

OECD 加盟国の中で、日本は高等教育費の家計負担の最も重い国の一つである。日本は OECD 加盟国の中ではチリの 55%について家計負担の割合が高く、51%と半分以上となっている。

教育費の公的負担の根拠と教育格差

日本における公的な学生支援を定める根拠は、憲法 26 条と教育基本法第 4 条の教育の機会均等である。教育格差の是正（教育の機会均等の実現）のために教育費の公的負担が必要とされる。この教育格差是正は社会経済的格差是正の前提条件でもある。

さらに、教育格差の是正は、人材の有効な活用という点でも重要である。意欲も能力もある者が経済的理由だけで教育を受けられないことは、その個人にとっても損失であるが、社会全体でも損失であるからである。

実際、所得階層別にも、大きな進学格差のあることが、2006 年の東京大学大学経営・政策センターの「全国高校生調査」によって初めて明確に示された。私たちはこの調査のフォローアップを続けており、特に私立大学進学では格差の継続が確認されている。また、国公立大学進学率では 2006 年にはほとんど格差が見られなかったが、2012 年以降には格差が生じている。

教育費負担の軽減による格差の是正に貸与奨学金のみでは、ローン負担問題やローン回避問題が発生する。ローン回避とは、低所得層ほどローン負担感が強いいため、学生支援の対象となる低所得層がローンを借らない傾向があるという問題で、日本のみならず各国で大きな問題となっている。日本の場合には、近年奨学金の滞納に対して厳しい措置が取られるようになり、ローン回避傾向が起きている。ローン回避傾向が低所得層で多くなることは私たちの調査結果にも示されている。低所得層ほど「将来の返済が不安」という回答の割合が高くなっている。このように、貸与奨学金のみでは、教育格差の是正には不十分であることは明らかである。

新制度創設とその背景

従来の日本の公的な学生支援制度は貸与型奨学金のみであり、きわめて不十分なものであった。これに対して、2017 年度から新しい学生支援制度が 2 つ創設された。すなわち、給付型奨学金制度と新所得連動型奨学金返還制度（以下、所得連動型と略記）である。この 2 つは目的も性格も明確に異なり、きちんと区別する必要がある。給付型奨学金の目的は、何よりきわめて経済的に困難な状況にある世帯の学生の進学を促進することにある。これに対して、所得連動型の目的は、低所得層だけでなく中所得層も含め、返還の負担を軽減することにある。結果として、そのことが進学を促進し、格差を是正することはあり得る。

返還方法については、従来の定額型返還制度も利用可能で、奨学生の選択による。しかし、保証の問題があり、返還方法の選択を複雑にしている。奨学金には人的保証（原則として親

や保護者になる連帯保証人と4親等以下の親族になる保証人をたてる)と機関保証があり、機関保証は保証人が不要であるが、月額、約2~3,000円の機関保証料が必要とされる。新所得連動型返還制度の場合には、人的保証は不可で機関保証のみとなる。これは返還が長期にわたるためである。他方、定額返還型では機関保証か人的保証か選択可能である。つまり、奨学生は将来のリスクや収入をどのように想定するかという予測の難しい将来の状況をみずえて、3つの方法の中で返還方法を選択しなければならない。これは相当難しい選択となり、制度の情報提供や周知が重要となる。

この2つの制度の創設の背景として、いくつかの要因が挙げられる。何より教育格差是正のために貸与型奨学金のみでは不十分であることがあげられる。また、教育は親の責任という考え方による教育費負担の家族主義のため、教育費は親負担が当然とされてきた。しかし、授業料が値上がりが続けたにもかかわらず、家計所得はむしろ低下傾向にあり、その結果、家計の教育費負担はますます重くなり続け、これ以上教育費を家計に依存することは難しい。特に低所得層では家計負担だけでは教育費を捻出するのは限界がある。

さらに、重要な改革の要因として、1944年の大日本育英会奨学金創設以来70年以上ほとんど改革のなかった日本の奨学金制度が様々な変化に対応しにくくなったことがあげられる。とくに、高等教育進学者が増加する高等教育のマス化によって、多くの学生が奨学金を利用するようになった。とりわけ第2種有利子奨学金が爆発的に拡大し、奨学金の対象が低所得層から中所得層へ拡大するにつれて、奨学金の目的は育英から中所得層の教育費負担の軽減へと変化している。しかし、こうした拡大によって、返還の負担問題とローン回避傾向が発生し、これに対応することが必須の課題となった。

返還の負担の背景には、さらに、学卒労働市場の雇用の不安定化があげられる。かつての日本の学卒労働市場の特徴は、終身雇用制にあり、とりわけ大卒者は安定した収入を得ることができたため、定額返還制度によって、明確で着実な返還プランも立てやすかった。しかし、非正規雇用の増加や、大卒者でも3人に一人が3年以内に離職する(厚生労働省「新規学卒者の離職状況」という不安定な労働市場では、収入も不安定になり、こうした返還プランだけでは返還に困難な者が多数生じることとなった。これらの社会の変化が新しい学生支援制度創設の背景である。

授業料減免制度

学生支援として大きな役割を持っているが、あまり知られていないのが授業料減免制度である。しかし、授業料減免制度は設置者によって大きく異なっている。私立大学の場合には、予算規模も100億円で、しかも2分の1補助となっている。つまり、大学が行った授業料減免の半分しか補助していない。

新制度では、この私学振興事業団を通じた授業料減免に対する補助は廃止される可能性が高い。このため、これまで大学が設定してきた受給基準は、新しい経済政策パッケージで示された授業料減免の基準に一律になると思われる。これは、大学にとっては、受給基準の

設定を自由にできないという問題をはらんでいる。

日本版 HECS 制度

この新所得連動型に加えてさらに日本版 HECS 制度の創設が提唱されている。HECS はオーストラリアで 1989 年に創設された Higher Education Contribution Scheme（高等教育貢献拠出金制度）が正式名称である。その後いくつか修正がなされているが、主な内容は授業料後払い制度で実質的には所得連動型無利子学資ローンである。この制度は原則として公立大学の学生すべてに適用される。イギリス（スコットランドを除く）も、授業料はすべて学資ローンで卒業後に返済する制度となっている。日本版 HECS は、所得連動型を拡充して、すべての学生を対象にしようとする構想である。

この日本版 HECS の構想については、所得連動型を拡充して全学生を対象とする、普遍的（ユニヴァーサル）制度にすることに眼目がある。現在第 1 種奨学金のみ適用される新所得連動型を、第 2 種奨学金へ拡大、さらに全学生に適用するユニヴァーサル化をめざしている。また、所得連動型の目的は、中低所得層の教育費負担の軽減にある。つまり、従来在学中の 2 年から 6 年の間に支払う必要があった授業料をそれ以上の期間に延ばすことで、教育費負担を軽減することにある。所得に応じた返済額であることから低所得者の場合にも負担感が軽く、ローン回避傾向を回避できるとされる。結果として、低所得層の進学率の向上や格差の是正に寄与できるかもしれないが、それは目的のひとつにすぎない。

この提案に対して、財務省財政制度等審議会財政制度分科会は 2017 年と 2018 年に、HECS では所得階層間の格差が縮小しないので、負担軽減は真に支援が必要な低所得世帯の子供に絞り込むべきだという反対論を表明した。さらに、管理上のコストなどの問題点も指摘している。しかし、上記のように、格差が是正できないというだけでは HECS 制度の導入に対する十分な反論にはなり得ないと考えられる。

新しい経済政策パッケージ

2017 年 12 月 8 日に安倍内閣は「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。このパッケージの内容は以下のように給付型奨学金の大幅な拡充にあり、今後の学生支援にも多大な影響を与えるものである。

その主な内容は、消費税の 10%への増税を前提に、毎年約 8,000 億円の巨費を投じて、住民税非課税世帯の大学・短大・高専・専門学校に授業料減免と給付型奨学金を支給するというものである。国公立大学生については授業料の全額免除、私立大学生については、国立大学授業料に一定の上乗せをした授業料額を減免し、さらに給付型奨学金は生活費を支援するとしている。また、これまで一部の者に限られていた入学金免除も対象となっている。さらに、これまで、ほとんど公的支援がなかった「家計急変」（保護者のリストラ・離死別など）にも対応策を創設する。

巨費を投じ、対象を拡大した点で新制度はおおいに評価できるものである。特に、入学金

免除については、日本では、入学時の初年度納付金が高すぎ、低所得層の進学のパ壁になっていた。また、これまで公的支援に乏しい家計急変への対応を示したことも評価できよう。

これを受けて、1月30日には具体的な制度設計を行う文部科学省の有識者会議が検討を開始し、同年6月にさらに具体的な要件を示した報告を公表した。また、経済財政諮問会議の骨太の方針も同月にほぼ同じ案を閣議決定した。この新制度に対して多くの懸念がある。

第1に、給付を受けられる住民税非課税世帯と給付の受けられない住民税非課税世帯に準ずる世帯との不公平の解消について「段階的に行い、給付額の段差をなだらかにする」とあるが、提案では、3段階にすぎない。段階を相当増やす、段階ではなく、連続的に減額するなど、うまく設計しないと、崖効果と呼ばれる、受給者と非受給者の格差が生じる。しかし、この設計は相当難しく、どのような制度にしても不公平が残る恐れがある。

第2に、支援の対象となる大学や専門学校について、すべてが対象となるのではなく、「社会のニーズ、産業界のニーズも踏まえ、学問追究と実践的教育のバランスが取れている大学等」のみが対象となることは非常に問題をはらんでいる。

国民の税を投入する以上、一定の水準の教育機関でなければならないことは理解できるが、こうした教育機関の選別は生徒の教育機会の選択を制約することになる。奨学金は個人への補助であり、個人の選択を尊重すべきである。奨学生を獲得するために、高等教育機関の間の切磋琢磨が生じることはあり得るが、最初から高等教育機関を選別することははなはだ疑問である。条件を満たさない大学や専門学校の学生は奨学金を受給できないとすると、結果として低所得層を排除することになりかねない。こうした可能性をどこまで検討したのかわからないことも問題である。

アメリカでも、連邦奨学金の受給は民間の適格認定機関に合格した高等教育機関の学生のみという制限はあるが、ほとんどの高等教育機関は対象となる。これに対して、この基準では、どの程度の高等教育機関が受給資格を得るのか不明である。

第3に、具体的な基準に問題がある。「具体的には、1実務経験のある教員による科目の配置及び2外部人材の理事への任命が一定割合を超えていること、3成績評価基準を定めるなど厳格な成績管理を実施・公表していること、4法令に則り財務・経営情報を開示していることを、支援措置の対象となる大学等が満たすべき要件とし」ている。このなかでも、実務経験のある教員や外部理事については、これまでの大学のあり方に大きな影響を与えるものである。この点については、さらに、注で「実務経験のある教員(フルタイム勤務ではない者を含む)が年間平均で修得が必要な単位数の1割以上(理学・人文科学の分野に係る要件については、適用可能性について検証が必要)の単位数に係る授業科目を担当するものとして配置されていること」、また外部理事については、「理事総数の2割を超える数以上の理事に産業界等の外部人材を任命していることといった指標が考えられる。」と、非常に細かく規定している。しかしこれらの条件が、どのような根拠で設定したのか、不明である。さらに、その政策決定プロセスが不透明で、検討の経過は公表されていない。

また、このような重大な決定について、4ヶ月程度のきわめて短期間で決定されている。

あまりに拙速ではないか。筆者は、こうした点について、既にいくつかの懸念を表明した(朝日新聞 2017 年 12 月 15 日、毎日新聞 2018 年 2 月 19 日。)。また、京都大学の山極寿一総長も 2018 年 1 月 26 日の国立大学協会総会で、大学の自治への介入と批判した(日本経済新聞 2018 年 1 月 26 日)。さらに、日本私立大学連合会は 2 月 15 日に要望を発表した。

さらに、支給対象機関となったとしても、多くの課題がある。適格認定の問題は、相当の事務負担を要するだけでなく、成績下位 4 分の 1 が連続した者は受給打ち切りというものも「斟酌すべきやむを得ない事情がある場合の特例措置」とあり、大学にとっては自律性が問われる、判断の難しい課題を突きつけられたと言えよう。

こうした案が唐突に出てきた背景には、高等教育機関が社会の要求に応じてこなかったことに対して、新しい給付型奨学金という巨費を投じるプロジェクトによって、それらを変えようとする政策意図がある。こうした動きに対抗するために、大学や専門学校は、社会の信頼を得るよう一層努力する必要がある。

授業料無償と奨学金

これに対して、近年提案されている教育の無償化は格差是正に有効であると考えられる。また、格差是正だけでなく、教育費の負担が減少するために、家計の消費の拡大効果があるとも言われている。しかし、こうした点については現在まで実証的な検証はほとんど行われていない。

このように教育の無償化には課題も多く残されている。こうした課題の背景にはさらに、日本における教育費の負担の家族主義の強固な基盤がある。この家族主義的な教育観の転換と教育費の公的負担の意味を改めて問うことが高等教育への公的負担を増やすためには必要である。そのためには、教育の公共性を高めることで社会の教育への信頼を強める必要があり、大学は公共性と社会的貢献を高めること(大学のアカウンタビリティと情報公開が何より求められている。

新奨学金制度の課題

新制度については、他にも検討すべき課題が多く残っている。先にふれたように、すべての高等教育在学者を対象として授業料を卒業後に所得に応じて返済する日本型 HECS の創設も提唱されている。この点についても、先にみたように、財政制度等審議会は反対を表明しており、さらに検討が必要とされる。また、情報ギャップの是正と金融リテラシーのための教育の必要性である。現在奨学金については、SNS などを通じて誤った情報が拡散している。これを是正するため、正確な情報の提供が求められる。教育費とりわけローンに関する知識や理解といった金融リテラシーを向上させるために、情報ギャップについて、実態解明、さらに、学資ローンの負担やローン回避の現状とその原因、奨学金の効果について研究を進めていくことが必要である。