

奨学金政策と大学の役割

私立大学の経営改革と高等教育政策

ここでは、奨学金政策と大学の役割について検討する。まず、奨学金政策の根拠として、教育の機会均等と教育の格差の現状を確認する。ついで、教育機会の均等の実現あるいは格差の是正のために重要な教育費の負担論とりわけ公的負担について論じる。日本の現状は、教育費の家計負担がきわめて重く、家計の教育費の負担軽減策として貸与型奨学金がもっぱら用いられてきた。しかし、貸与型奨学金は、ローンの負担が重いため、ローン回避傾向を生み出している。この現状の改善策として所得連動型ローンと給付型奨学金の創設がなされた。

学生への経済的支援の役割は、教育格差の是正（教育の機会均等の実現）にある。この教育の格差の是正は社会経済的格差の是正の前提条件でもある。逆に、社会経済的格差は、教育の格差（進学格差）に影響を与える。とりわけ、（1）学力、（2）家計の経済力、（3）学習環境、（4）アスピレーションの4つの媒介要因が重要である。

この中でも、学力が最も影響力がある。しかし、学力の向上は容易ではない。これに対して、家計の経済力（教育費負担能力）は、学生への経済的支援によって、ある程度向上することができる。これが学生への経済的支援が高等教育政策で重要な理由である。

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。

このように、教育の機会均等は、高等教育政策でも最重要な理念である。しかし、現実の政策では具体的な政策に乏しいといわざるを得ない。戦後の高等教育政策が最も注力したのは、高等教育機関の配置による進学機会の地域間格差の是正であった。さらに、この政策は「東京の一極集中」の是正政策でもあった。大都市圏への集中は、高等教育の場合にも大きな問題であった。もともと大学は都市に立地することが多い。しかし、日本の場合には、東京周辺と京阪神に立地が集中している。これは明治以来の日本の特徴である。この是正のために、様々な政策がとられた。戦後では1975年からの高等教育計画で大都市圏における大学学部の新增設の抑制政策がとられた。

これに対して、育英奨学政策は1944年の大日本育英会の奨学金は一貫して貸与型であり、教育格差の是正のためには十分とはいいがたかった。このため、現実には様々な高等教育機会の格差が生じている。地域間格差として、都道府県別大学進学率は、最高

の東京と最低の鹿児島では 30%以上の差がある。また、所得階層別にも、大きな格差があることは、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」で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、進学格差の継続が確認されている。さらに、就職者の保護者に「経済的に進学するゆとりがなかった」者や「給付型奨学金があれば進学してほしかった」者から、潜在的進学者数の推計すると、3 回の調査ともほぼ 5, 6 万人となる。これは毎年のことなので、決して小さい数字ではない。

こうした進学格差の背景に教育費の負担問題がある。また、進学問題だけでなく、大学中退者の 20%は経済的要因（文部科学省調査）ということも人材のウェステッジ（浪費）とみることができる。さらに、教育費の重い負担が少子化の原因になっている。こうした点を改善するためにも家計の教育費の負担軽減が急務である。

さらに、教育費の公的負担が必要なのは、人材養成・経済成長のために、生産性の向上・効率化に寄与したり、基礎研究など市場にのりにくい分野に投資することが必要だからである。

また、これ以外に教育の社会・経済効果の中でも外部効果も教育費の公的負担の根拠となっている。外部効果とは、市場を通じないあるいは価格に表されない効果で、スピルオーバー効果（近隣効果）とも言われる。具体的には、大卒者の存在によって、周囲の者の生産性の向上や健康増進・犯罪減少、労働移動・ミスマッチの緩和（失業の防止）などがあげられる。こうした外部効果があると、市場機構に委ねると外部性の分だけ需給は過少になる。誰も費用を負担しないため、外部効果の分だけ公的負担する必要がある、これも教育費の公的負担の重要な根拠となっている。ただし、教育の外部効果は教育段階が低いほど高いと言われている。

こうした教育費の公的負担の根拠があるにもかかわらず、日本では教育費の家族負担がきわめて重い。所得格差や地域間格差が拡大すれば「無理する家計」の無理が続かず教育機会の格差の固定化や、さらに拡大する恐れがあり、教育機会の均等化政策あるいは少子化対策として、教育費の家計負担を軽減することは大きな意味がある。家計は、将来の教育費に対する負担感が強く、子どものファイナンシャル・プランを立てにくい状況にある。子どもの将来に希望をもたせること、とりわけ明るい将来見通しを示すことが重要であり、このためにも、教育費負担を軽減し教育機会を保障することは重要である。将来を見通したファイナンシャル・プランを立てられるような経済的支援が効果的である。他方、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。これは、低所得層ほどローン負担感は強いいため、ローン回避傾向が低所得層で多くなることが示されている。また、情報ギャップのため、ローンに対して認識や詳しい知識が

ないことは、日本だけでなく各国でも問題化されている。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。

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みられていない。

逆に教育の無償化には懸念も多い。以下、教育の無償化のなかでも授業料無償化について検討する。授業料を無償にすることは、言うまでもなく公的補助に代替することを意味する。したがって、現状で授業料の無償化がなされたとしても、公的補助が増えない限り、現在の教育の質にとどまることになる。逆に、それ以上の質の向上には公的補助の増額が必要であり、現在のような公財政状況で増額できるかはなはだ疑問である。

また、授業料が無償では、学生や保護者が税金で教育を受けている（補助がある）という意識を持てるかも疑問である。東京大学大学総合教育研究センターで毎年度実施している「大学教育の達成度調査」でみると「国立大学で税金で教育を受けたという意識がある」者は東大生の半数にすぎない。過去8年間この比率はほとんど変わらない。

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（大学のアカウントビリティと情報公開が何より求められている）。

教育の無償化に対して、給付型奨学金は対象を限定でき、効果的であると考えられる。今年度から画期的な2つの奨学金制度が創設された。

- （1）給付型奨学金の創設 低所得層の進学促進
- （2）新所得連動型奨学金返還制度の創設 中低所得層の返還負担軽減・ローン回避の防止

この創設の背景としてはいくつかの要因が挙げられる。何より先に述べ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、授業料が高騰したにもかかわらず、70年以上ほとんど改革のなかった日本の奨学金制度に対して、有利子奨学金の爆発的な量的拡大がある。奨学金の目的が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。これによって、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、大卒労働市場の雇用の不安定化と社会経済的格差の拡大と教育格差の拡大という背景がある。

こうした高等教育のマス化と労働市場の変化と格差に対応する必要に迫られ、画期的な2つの新しい奨学金制度の創設が創設されたのである。しかしまだ課題も多く残っている。まず第一に、創設された給付型奨学金の拡大である。金額的にも規模（受給対象者）についても、拡充する必要がある。第二に、在学時の学生への経済的支援、とりわけ家計急変への対応である。現在の日本学生支援機構奨学金は応急・緊急奨学金しかなく、休学や中退に追い込まれる学生への支援としては十分ではなく対応が求められる。また、新所得連動型奨学金返還制度も第1種奨学金（無利子）のみであり、第2種奨学金（有利子）への拡大が課題となっている。さらに、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。第三に、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。これに対して、しっかりとした情報の提供が求められる。第四に、教育のための寄付の増加策と教育費負担の再検討である。現在、孫への教育資金に対する相続税の非課税は1兆円規模となっている。これは日本の親の教育費負担主義の強さを示しているが、このうち1%を公的奨学金のために寄付するだけでも100億円となる。公的負担に多くを求められない現在、こうした寄付など、教育費の負担のあり方に工夫することが必要である。さらに言えば、高等教育の費用負担だけでなく、初中等教育やさらには医療・福祉・年金などの負担問題と合わせた総合的な検討が必要とされている。