

我が国の学費政策の論点（国立大学を中心に）

芝田 政之

目 次

- 1．はじめに
- 2．国立大学の授業料に関する論点
- 3．我が国の奨学金制度に関する論点

我が国の学費政策の論点（国立大学を中心に）

芝田政之^{* **}

Principal Issues Surrounding Tuition Fees and Scholarship Loans in Japan

Masayuki Shibata

1. はじめに

英国は授業料・奨学金に係る改革を2006年秋に導入した。その論点は本誌第2号（2006年）で詳細に論じた。本稿では、この英国の改革の考え方に照らして、今後の我が国の国立大学に係る授業料・奨学金政策の論点を整理したい。

2. 国立大学の授業料に関する論点

2.1 現状

国立大学の授業料については、法人化後標準授業料が設定され、その110%までは大学の判断で引き上げが可能となった。この裁量幅は、2006年末の政府予算案編成過程において、2007年度から120%に引き上げることが決定された。また、標準授業料は、2004年度は520,800円であったが、2005年度には535,800円に引き上げられた。実際の各国立大学の授業料を見ると、87大学中、81大学が標準額に設定している。

2.2 国立大学における授業料の意義

2.2.1 議論のまとめ

まず、そもそもなぜ授業料が設定される必要があるのか。この問いにJohnstone¹は、三つの観点から答えている。

第一に効率性の観点である。実際の教育コストの一部でも授業料を課することによって、無駄な過剰消費を避けることができるという。すなわち、授業料があることによって、成果の期待できない意欲のない学生を排除できると考えられる。

第二に公平性の観点である。高等教育を享受する者の構成は、比較的裕福な層の家庭に偏ってい

* 国立大学財務・研究センター理事

** 本稿中の意見は、筆者の個人的意見であり、所属機関の見解ではない。

る。これは、裕福な層の家庭が持つ価値観や生活態度などが進学に有利に働くからである。一方、高等教育を支える公的財源は、幅広い層から成る一般納税者が中心となって負担している。かくして、授業料がなければ、比較的貧困な層から裕福な層への所得再配分、すなわち逆所得再配分がおきるという。これに加えて、英国のデアリング報告²が主張したように、高等教育を受けた者はそうでない者よりも多くの所得を得るのであるから受益者負担分として授業料を課すべきであるという議論もある。これも広い意味での公平性の観点であろう。

第三に必要な性の観点である。これが各国で最も火急の課題になっている。すなわち、高齢化社会が進展する状況の下、医療費、老人介護費などが高み、国の財政が逼迫する中で大衆化する高等教育の質を維持するためには、より多くの財源を親や子供（学生）に求めざるを得なくなっている。

特に第一と第三の授業料設定の合理性は、高等教育の大衆化が進展するとともに強く認識されるようになるだろう。

では、このような立論は現状における我が国の国立大学にも当てはまるだろうか。歴史的に見て、国立大学、特に地方の国立大学が授業料を低廉に抑えて所得による制約を取り除くことによって優秀な人材の教育機会を保障してきたという事実と異論を唱える者はいないだろう。1972年以降、授業料は大幅に値上げされてきており、現状では私立大学の授業料平均の約2/3になっている。依然として私立大学に比べると低廉に抑えられている。一方、我が国の国立大学が未だに一定の選抜性を有していることについても異論を唱える者はいないだろう。特に有力な私立大学が存在しない地方においては、国立大学は高い選抜性を維持している。低廉な授業料が高等教育の過剰消費を招くという効率性の観点からの論点は、こと国立大学にあっては当てはまらない。

第二の点については、金子が実証的に「国立大学全体としてみれば、家庭所得は私立大学より明確に低いこと、とくに地方国立大学においては、かなり低い所得の学生が入学しており、一定の能力のある学生にとっての、高等教育機会のセーフティプランケットとなっていることが確認される。このように国立大学は、特に地方において所得が相対的に低い家庭に対して重要な進学機会を与えている。」という結論を導き出している。³したがって、国立大学については、所得の逆所得再配分が起きているという確たる事実は確認できない。

また、受益者負担論については、金子が「単位コストは必ずしも授業料より高いとはいえず、国立大学での教育に補助金が存在するとしても、これは卒業後の所得税によって十分に相殺されている（医学部以外）」という反論を実証的に行ったことがある。⁴

第三の観点については、反証を示す対象ではない。上述のような国立大学が高等教育の機会均等において果たしている役割にかんがみて、政策的に判断すべきテーマである。

2.2.2 国立大学の授業料をめぐる論点

前記の議論をまとめると、「国立大学が比較的低廉な授業料を設定していることが、効率性や公平性を損なっているという事実は確認できない。一方で、機会均等において果たしている役割を踏まえると、国立大学の授業料を低廉に維持することには意義があるが、逼迫する国家財政の下で財源確保のために更に授業料水準を引き上げるかどうかは政策判断である。」ということができる。

これまで、国立大学の授業料は、私立大学の授業料との格差是正という政治的に抵抗しにくい理由を掲げて引き上げられてきた。しかし、国立大学の授業料が世界的にみても高水準⁵となった今日、これ以上の引き上げを意図するのならば、機会均等機能とのトレード・オフについての議論を踏まえた政策判断が求められていると言えよう。

英国では、2006年秋に新授業料制度を導入した。それまでは、一律1,200ポンドで家庭所得による減免措置があったが、新制度では各大学がコースごとに0～3,000ポンドの範囲内で自由に設定できることとした。また、修学時には政府が授業料相当額を立て替えて各大学に交付し、その返還については、卒業後所得が一定額（15,000ポンド）を超えた時点から、超過額の9%を税金等とともに源泉徴収する制度になった。また、2,700ポンド以上の授業料を設定する大学は300ポンド以上の大学独自の給付制奨学金を支給しなければならないこととされた。

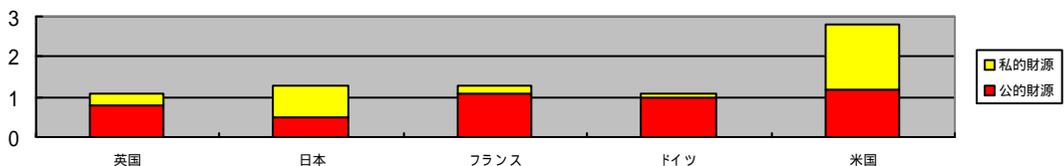
このように、英国では、政府が高等教育への参加率向上を政策課題としていることもあり、授業料による財源確保を図る一方で機会均等の確保について細心ともいえる施策を講じている。

我が国では、これまで、矢野⁶や金子⁷が指摘するように親が無理をしてでも学費を負担する傾向が強かったこと、経済成長の果実が比較的均等に配分されたため、機会均等の議論が霞んでいた。しかし、近年、所得格差の拡大を指摘する研究結果も出ている中、国として機会均等を社会的目標として掲げている以上、授業料の引き上げを議論する際には機会均等とのトレード・オフ、あるいは機会均等のための施策について併せて議論しなければならないだろう。

現行の国立大学の授業料は、標準額が私立大学の約2/3とおさえられている。また、大学の裁量幅も標準額プラス20%までと比較的小さく設定されている。この背後には、国として国立大学の機会均等機能を維持するという政策的な意図があるものと考えられる。高等教育の機会均等は社会的な目標であり、国として責任を負っていくべき課題であるので、機会均等と財源確保のトレード・オフの判断を個々の国立大学に委ねるわけにはいかない。したがって、国として財源確保を優先するのであれば、標準額を引き上げるかどうかについて政策判断をするべきであり、この裁量幅を拡大することによってなほ崩し的に機会均等機能を浸食していくことは避けるべきであろう。

また、財源確保策として授業料水準を引き上げるかどうかについては、よく指摘されるように、対GDP比でみた財源別高等教育経費支出額が我が国の場合私的財源に大きく依存していることなども考慮しなければならない。（図1）

図1 高等教育の経費負担【2003年】（対GDP比 %）⁸



なお、以下は別の議論であるが、機会均等のための施策としては、英国が旧制度で実施していた、授業料減免制度が参考になる。英国の旧制度では、2005年度で1,200ポンドの授業料を課していたが、家庭所得基準を明らかにした上で減免を行っていた。実際には、授業料をまったく払わない者、一部のみ払う者、全学払う者が各々1/3程度であった。大切なことは、減免となる一律的な基準を明らかにし、進学前から減免を事実上約束することによって機会均等を保障することである。また、機会均等の保障策としてのローンについては後にも述べるように、限界があることに留意すべきである。Barrが指摘するように、住宅ローンと違って教育の成果は不確定であり、一旦投資してしまえば成果が思わしくなくても、借金返済のために売り払うことができない。このため、貸与制奨学金を利用して大学に進学することは、一定のリスクを伴う。また、英国では、低所得者層ほど、教育の成果がもたらす便益や利用できる奨学金制度の情報に接する機会が少なく、借金を忌避する傾向が強いとの研究成果も出ている。

3. 我が国の奨学金制度に関する論点

3.1 我が国の奨学金制度の現状（概要）

3.1.1 我が国の奨学金の全体像

我が国の奨学金の主な提供者は、独立行政法人日本学生支援機構、地方公共団体・大学・公益法人などの機関、正確には奨学金とは言えないが金融機関に分類できる。

このうち、中核を占めるのは日本学生支援機構である。同機構は、1943年に設立された特殊法人日本育英会と、留学生支援などを行っていた4つの財団法人が統合して2004年に発足した政府機関の一つ独立行政法人である。貸与制奨学金を大学・大学院・高等専門学校・専修学校の学生に対して支給している。2005年度貸与人員は、約98万人、貸与総額は約7,250億円になっている。

地方公共団体・大学・公益法人などの機関が提供する奨学金については、給与制と貸与制が混在している。2003年度で支給人員約25万人となっているが、支給額が小さいものが多いため、総額では約470億円であり、奨学金全体の中では限定的な役割しか果たしていない。このうち、学校自らが支給している奨学金は186億円であり、大規模な基金等の運用によって多くの奨学金を支給する米国などの大学と比べて際だった違いを示している。

最後に金融機関については、民間の金融機関の教育用貸付については実態把握が困難であるが、法律によって設立された政府系金融機関である国民生活金融公庫に関しては、教育ローンとして、2005年度に約17万件、2,200億円の貸付を行っている。ただし、このローンは、学生の保護者を対象に1回で全資金（200万円まで）を貸し付けるものであり、他の奨学金のように学生を対象に継続的に資金を提供していくものとは異なっている。また、同金融公庫については、日本学生支援機構の奨学金が拡大していることもあり、今後教育ローンを縮小していくことが政府の方針として決定されている。

以下では、我が国の奨学金制度の中核を成している日本学生支援機構の貸与制奨学金について論じる。

表1 我が国の奨学金の全体像

	事業総額	支給人員
日本学生支援機構 【2005年度】	7,250億円	98万人
地方公共団体・ 大学・公益法人等 【2003年度】	470億円	25万人
【参考】 国民生活金融公庫 【2005年度】	2,237億円	17万件

(出所)

日本学生支援機構 「債券内容説明書」(平成18年9月30日現在)

日本学生支援機構 「奨学事業実態調査(2004年度)」

国民生活金融公庫HP

3.1.2 日本学生支援機構の奨学金制度

日本学生支援機構(以下「機構」という。)の奨学金は、無利子奨学金と有利子奨学金の2種類からなっている。それぞれの貸与条件は以下のとおりであり、無利子奨学金は、学力基準や家庭の所得基準を満たすものに対し政府から機構への無利子貸付金、返還金を財源として貸与される。

一方、有利子奨学金(上限利率3%)はきわめて緩やかな基準の下に貸与が行われており、希望する者はほぼ全員受給できる状況になっている。その資金は、政府が発行する債権で調達される財政融資資金及び機構が独自に発行する債券、返還金で賄われている。利率は、財政融資資金と機構債権の利率をそれぞれの資金量で按分して算出することとなっている(3%を超える場合には3%とする)。また、在学中は利子免除となっている。なお、機構の発行する債券に関して政府保証は行われていない。

また、返還期間はいずれの場合も大学卒業後6ヶ月後から20年以内とされている。

表2 日本学生支援機構の奨学金の概要

	無利子奨学金	有利子奨学金
貸与月額	(私立自宅外の場合) 64,000円	3万円、5万円、8万円、 10万円
貸与基準	学力	勉学意欲有り
	所得	1,342万円以下(同)
財源	政府貸付金(無利子) 返還金	財政融資資金 返還金 日本学生支援機構債券
2006年度 事業規模	46万人 2,721億円	63万人 5,278億円
返還方法	卒業後20年以内(月賦)	卒業後20年以内 (元利均等月賦) 【利率上限3%】
【参考】授業料等学費を含む1ヶ月生活費 (2004年)		国立自宅外:151,000円 私立自宅外:208,000円

(出所)日本学生支援機構HP

日本学生支援機構「学生生活調査(2004年度)」

表3 貸与月額（無利子奨学金）

		貸与月額【A】	1ヶ月生活費【B】	A/B
大学 学部	国立自宅外	51,000円	151,000円	34%
	私立自宅外	64,000円	208,000円	31%
大学院	修士課程	88,000円	148,000円	59%
	博士課程	122,000円	175,000円	70%

（出所）日本学生支援機構HP
日本学生支援機構「学生生活調査（2004年度）」

表4 貸与月額（有利子奨学金）

		貸与月額【A】	1ヶ月生活費【B】	A/B
大学 学部 【選択】		30,000円	【国立自宅外】151,000円	66%
		50,000円		
		80,000円		
		100,000円		
大学院 【選択】		50,000円	【修士課程】148,000円	88%
		80,000円		
		100,000円		
		130,000円		

（注）1ヶ月生活費は、2004年度学生生活調査〔日本学生支援機構〕によるものであり、授業料等の学費を含む年額を12で割ったもの。

表3及び表4から分かるように、無利子奨学金については、特に学部レベルの貸与額が低く、それだけで生活費を十分にカバーすることはできない。一方、有利子奨学金については、選択制であり、もっとも高額な貸与額を選択すれば生活費の相当部分を賄うことができる。なお、無利子奨学金を受給する者については、併せて有利子奨学金を受給することも可能であるが、併用者数は少ない。

なお、教育機会を保障するという奨学金の機能を十全に発揮させるためには、進学前に奨学金の受給が約束される必要がある。これは、在学者の中から対象者を選考するやり方に対比して「予約採用」と呼ばれる。現在、大学生の奨学金受給者のうち約4割は、高校在学中に予約採用されている。また、大学院の場合には約8割が予約採用されている。

なお、大学院生に対する貸与における所得基準は、本人及び配偶者の所得のみで判定されるため、例えば、修士の無利子奨学金では416万円以下と低めに設定されている。また、研究者養成や高度の専門性を有する人材養成の重要性から、大学院生の採用率は学部比べて高くなっている。さらに、後に述べるように、2004年度以降それまで実施されていた返還免除制度が大幅に変更され、大学院修了者のうち優秀な者を対象に免除する新制度が実施されている。なお、大学院生に対する支援については、この他に日本学術振興会による給付制の特別研究員制度が研究者養成の観点から実施されている。

* 大学院生の奨学金貸与率(2005年度)

	学生数(A)	貸与者数(B)	貸与率B/A	(参考)学部生
無利子奨学金	210,614	60,398	28.7%	8.8%
有利子奨学金		22,871	10.8%	16.8%
合計		83,269	39.5%	25.6%

日本学術振興会特別研究員制度では、博士課程在学者約1,000名に生活費相当額と研究費を給付している。
 (出所) 日本学生支援機構 「債券内容説明書」(平成18年9月30日現在)

3.2 日本学生支援機構の奨学金制度の課題

3.2.1 低い貸与率

表5は、2005年度における貸与率である。

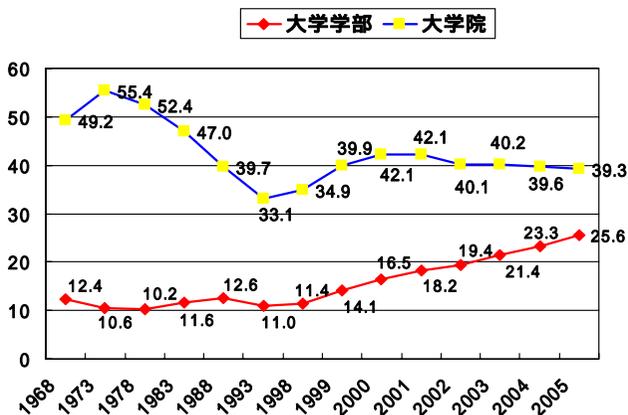
図2は、大学学部及び大学院における全対象学生数に対する日本学生支援機構(日本育英会)の奨学金の受給者の比率(貸与率)の推移を示している。

表5 日本学生支援機構奨学金の貸与率等【2005年度】

	全対象学生数(A)	無利子奨学金(B)	有利子奨学金(C)	合計(B+C)
大学学部	2,720,000人	240,000人	456,000人	696,000人
貸与総額		1,378億円	3,632億円	5,010億円
貸与率		A/B 8.8%	C/A 16.8%	(B+C)/A 25.6%
大学院	211,000人	60,000人	23,000人	83,000人
貸与総額		690億円	247億円	937億円
貸与率		A/B 28.4%	C/A 10.9%	(B+C)/A 39.3%

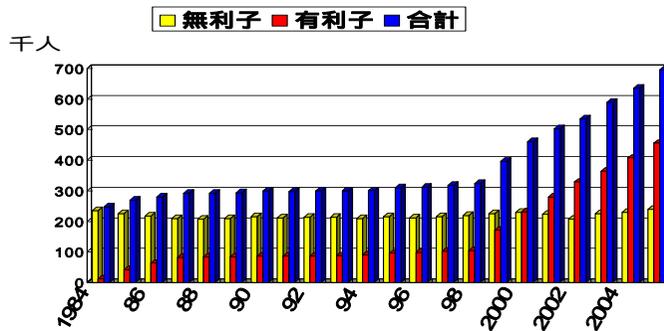
(出所) 日本学生支援機構 「債券内容説明書」(平成18年9月30日現在)

図2 日本学生支援機構奨学金の貸与率の推移(%)【無利子+有利子】



さらに、図3は無利子・有利子奨学金別の大学学部貸与者数の推移を示している。

図3 無利子・有利子別の貸与者数の推移（大学学部）【無利子+有利子】



これらのデータからわかるように、機構の奨学金は、1960年代から始まる高等教育の拡大期から今日までの間着実に拡大してきているが、1999年に有利子奨学金の貸与基準を大幅に緩和するまでの間は、比較的穏やかな伸びであったため、大学学部の急激な拡大に追いつかず、貸与率自体は長い間1割程度のままで推移していた。

1990年代はバブル経済が破綻し、長期にわたる不況が続いた。一方で、私立大学の新設により高等教育が拡大し進学率が上昇する中で、奨学金に対する需要は高まっていたと考えられる。また、ちょうどこの頃、それまで道路などのハードな社会的資本への投資が中心だった財政投融資について、見直しの機運が高まり、新たな投資先として医療・福祉分野と並んで教育が注目された。このような状況を背景に、1990年代末から2000年代にかけて政府一般会計からの無利子貸付金を財源とする無利子奨学金は伸びないまま、財政投融資を主たる財源とする有利子奨学金の大幅な拡充が行われた。その後も、有利子奨学金を中心に逐年拡充が行われ、無利子・有利子の合計貸与者数は、2005年度には1998年度の2.1倍になっている。

この結果、大学学部レベルにおける奨学金の貸与率は2005年度には26%まで上昇した。しかし、この比率は英国の8割（貸与制奨学金のみ）、米国の7割（給付制奨学金を含む）などと比べてきわめて低い。そして、注目すべきことは、無利子奨学金についてはまださらなる需要があるが、有利子奨学金についてはほぼ需要を充足できる状態に達していることである。

なぜ、長い間1割程度の貸与率のまま、親や学生の間で大きな不満のエネルギーが噴出することなく推移してきたのか？ また、わずか、2割程度の貸与率なのに、なぜ有利子奨学金に対する需要が充足状態に近づいているのか？

この疑問については、矢野（前出）や金子（前出）が次のように説明している。すなわち、我が国では、高等教育が都市中間層への参入のカギとして見られ、国民の間に強い進学意欲が維持されてきた。また、高度経済成長時代を通じて、家庭所得が比較的均等を保ちつつ、上昇を続けてきた。これに加えて、我が国には、親子が一心同体となっている一体家族が多いため、無理をしても自力で子供を大学にやる親が多いと考えられる。このことと裏腹の関係であるが、親が無理をする傾

向が強いのに比例して特に利子の付く負債を忌避する傾向が強いものと考えられる。

しかし、今後もこのような低い貸与率のまま放置しておくことが許されるだろうか？

一つの懸念は、少子高齢化が急速に進展しつつある我が国において、年金、介護保険、老人医療等の財政的な困難さが増してくる中、老後に備えるべき親の世代が子供の大学教育に十分投資し続けることは難しくなると考えられることである。また、長期化した不況や、不況下での非正規雇用の増加などから家庭の所得格差が広がっているとの指摘もあり、今後、こうした社会状況を背景に奨学金を必要とする者が増加する可能性もある。

このような状況を踏まえ、親に無理を強いなくともすむよう、奨学金の制度において見直す点がないか検討する必要がある。借りの側から見てもっとも望ましいのは無利子奨学金を拡大することであるが、実質的な利子負担がかさむため、厳しい財政事情の下では直ちには実現が困難で、有利子奨学金の見直のほうが現実的な選択肢かも知れない。たとえば、現在の返還方式は、貸与総額を元利均等で毎月返還する方式であるが、このような返還は所得の少ない若年期に大きな負担となる。英国が導入したように、負債への恐怖心を和らげるために、所得の増加に応じて返還額も増えるような仕組みなども検討の余地がある。

3.2.2 給付制奨学金の未整備あるいは給付制奨学金的要素の後退

日本学生支援機構（日本育英会）の奨学金は、貸与制である。1943年に日本育英会が創設されたとき、それを主導した国会議員たちは貸与制とする理由として、国費の過大膨張を防ぐべきであり、子供の教育は親の責任においてなされるべきであると考えた。

しかし、1960年頃より戦後の混乱からの立ち直り、経済成長の兆しが顕著になるにつれ、優秀な人材確保への要請が強まった。これを背景に、貸与制という原則は維持しつつも、実質的な給付制を導入するため、試験等により選考された者を対象に特別な奨学金を貸与し、その奨学金の一部を返還免除することをあらかじめ約束する制度が始められた。しかし、この制度は、1970年代のオイルショックによる景気後退、それに端を発する財政収支の悪化を背景に、返還免除される割合が削減されたうえ、1984年には廃止された。ただ、この制度とは別に教員や研究者になる人材を確保するための返還免除制度は縮小されながらも維持され、現在も姿を変えて一部残っている。現在では、大学院修了者に対する返還免除が一部残っており、修了者のうち優秀者上位1/3の者について返還を免除することとなっている。いずれにせよ、給付制的要素は大幅に後退した。

ここで問題となるのは、家庭の所得格差が広がっているとの指摘がある今日、低所得者層の間で負債を忌避する余り高等教育への進学をあきらめる者が増えるのではないかということである。これは、経済学で言う不完全情報の問題である。すなわち、教育投資はリスクを伴うものであり、その効果について十分な情報や理解力を持たない低所得者層ほど、多額な負債を忌避する傾向があると考えられる。大学学部生が有利子奨学金の最高額である月額10万円を4年間借りれば、480万円の元金となり、利子を含めると650万円程度の負債となる。通常の勤労者でも躊躇するような金額である。このような負債忌避の問題への最善の処方箋は低所得者層を対象に絞った給付制奨学金である。これも厳しい財政事情の下では、直ちには実現が困難かも知れないが、社会的階層が固定化するの

を防ぐためには他の制度を犠牲にしても取り組む必要があるかも知れない。

英国では、1990/91年度に元利均等返還型の貸与制奨学金を導入し、それまでの給付制奨学金に代替していく政策がとられた。その後、1998/99年度からは給付制奨学金が廃止され、所得連動返還型貸与制奨学金だけになった。しかし、その数年後である2004/05年度には給付制奨学金が復活した。

この間の学生支援政策について研究しているロンドン・サウスバンク大学のCallendar⁹教授が調査したところでは、

「2002/03年度において、社会階層の最上位層の学生は最下位層の学生に比べて親からの支援額が2倍になっている(1,593ポンド対701ポンド)。しかし、実質額で見た親からの支援の減少幅については、富裕層の学生の方が大きい。1998/99年度以降、富裕層の学生における親からの収入は20%減少し、学生支援からの収入の増加19%でそれが相殺されている。対照的に、最下層の学生については、学生支援からの収入が5%、親からの収入も2%増加している。すなわち、給付制奨学金からローンへの移行の中心的な受益者は富裕層の学生である。すなわち、学生ローンは中間層への補助金である。」

という結論が導き出されている。

英国の経験では、低所得層については、ローンは給付制奨学金の機能を代替できないことが明らかになり、このため、英国政府は給付制奨学金を復活させた。

日本では、同種の研究の蓄積がないため、実証的な判断ができないが、所得格差が広がっているとすると、低所得層の機会均等の確保のためには結局給付制奨学金が必要であるとの仮説を提示しておきたい。

3.2.3 滞納問題

機構の貸与制奨学金は、無利子・有利子とも20年以内に毎月均等額を返還する方式である。返還は、現在では、返還者が開設する銀行口座から自動的に引き落とされる仕組みになっている。

* 機構の奨学金の貸与を受けた者は、大学卒業時に銀行口座情報を機構に登録し、毎月の返還金を自動的に引き落とすこととなる。奨学金の貸与に当たっては、連帯保証人・保証人をたてるか、保証料を払ってこれらの人的保証を免除するかのどちらかを選択する。返還は大学卒業6ヶ月後から開始され、20年以内に終了するよう返還額が決められる。滞納すると、1年当たり10%の延滞金が日割りで課せられる。

機構では、銀行口座からの引き落としができなかった場合、6回目(6ヶ月)までは、電話で夜間や休日に督促を行う。また、2ヶ月目以降には連帯保証人や保証人にも電話督促を行っている。さらに、1年以上滞納している者に対しては、裁判所を介した法的な措置を行う旨予告し、対象者の一部については、給料差し押さえなどの強制執行を行う。

しかし、そもそも大学卒業後登録することになっている返還のための銀行口座情報を連絡しない者が5%程度存在する。このため、金額ベースでは、大学卒業後新たに返還を始めた者の回収率は92%程度になっている。すなわち、8%程度は未回収(滞納)となっている。このように毎年一定率で滞納が発生し、そのうち一定率は次年度に持ち越されていくため、滞納額は累積していく。ことに、1999年度の有利子奨学金の大幅拡大以降、その返還開始に伴い、この累積額は急拡大していく。また、滞納は、その期間が長くなるほど回収率が低下していく。いくら新規返還者の回収率が一定でも、滞納の累積額が巨大になると社会的な批判が高まり、制度自体の妥当性が疑われることになる。

2005年度現在、機構の滞納額の累積分は約562億円、滞納者は約26万人である。近年、この滞納問題がマスコミで取り上げられることも多く、機構でも回収に力を入れている。

表6 日本学生支援機構奨学金の回収率（2005年度）

	当年度期日到来分	延滞分	合計
要回収額	2,088億円	487億円	2,575億円
回収額	1,942億円	71億円	2,013億円
回収率	93.0%	14.6%	78.2%

2005年度末延滞累積額

562億円

返還対象者 187万人

うち過去からの延滞者 26万人

機構では、26万人の滞納者のうち、約半分が1年未満の滞納者であり、早期の督促が効果的であることから、これらの者を中心に電話督促、連帯保証人等への督促、裁判所を介した給料差し押さえなどの強制措置をとることの予告を行っている。しかし、その効果は限定的である上、1件当たりの債権額が少額であるため、費用対効果が悪い。

2004年度からは、機関保証制度が導入されている。この制度は、奨学金を借りる際に義務付けられている連帯保証人・保証人の選任を免除する代わりに月々の貸与額から保証料を控除しておき、将来滞納が生じた場合にプールした保証料を債務に充当する仕組みである。この仕組みが機能するためには、加入者が一定規模以上になって十分な保証料の蓄積が成されることが必要であるが、加入率は順調に伸びてはいるものの現在のところ新規貸与者の約4割となっており、この制度を成功させるためには、さらに加入率を上げていくことが必要である。

このように、将来にわたり拡大していくと考えられる滞納問題についての決め手はないが、初めから返還する気のない借り手が現れないよう、積極的な広報を含め、回収策を強化していくほかに、言い換えればモラルハザードが起きないようにすることが必要である。より長期的には、オーストラリア、英国などが採用している税等とともに給料から一緒に源泉徴収する方式を導入することも検討する必要がある。また、その際、均等額を徴収するのではなく、所得の一定率を徴収することで若年期の負担を軽減することにより、負債への恐怖心を緩和することができるかも知れない。

3.3 奨学金制度における政府関与と市場メカニズムの関係

3.3.1 奨学金の事業規模決定における政府の関与

教育の機会均等は、日本国憲法において宣言され、教育基本法においては、より具体的に修学の支障となる経済的困難を取り除くため、国等が奨学政策を行うべき旨を規定している。

*日本国憲法

第二十六条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

*教育基本法

第三条（教育の機会均等） すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであつて、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

2 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない。

国の中核的奨学金政策は、その実施機関である独立行政法人日本学生支援機構が事業展開している。独立行政法人は、担当大臣が与える5年以内の期間に達成すべき中期目標に沿って事業を行い、毎年及び中期目標終了時に評価を受けることとなっている。

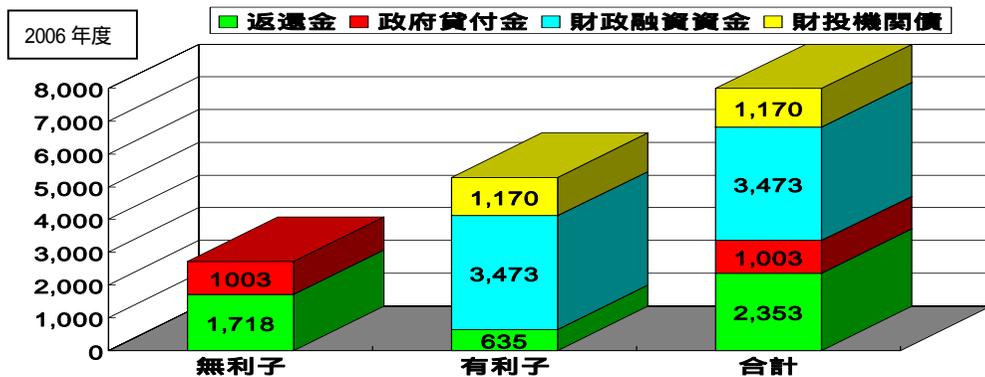
日本学生支援機構の場合には、奨学金の事業規模自体は中期目標には記されていない。

奨学金の事業規模は、毎年度ごとの予算編成の過程で奨学金に対する需要及び調達できる財源を勘案して政府が決定し、予算全体の一部として国会の承認を得ている。奨学金政策に関する政府の予算案は文部科学省が企画立案し、財務省との調整を経て編成される。その過程で後の国会審議で支障が生じないように、主に政権与党との調整も同時に行われる。

一方、日本学生支援機構の中期目標には、奨学金事業を如何に効率よく実施するかという観点から、奨学金貸与に関する手続きの改善、回収率の向上などが盛り込まれている。

現在、奨学金の財源は、無利子奨学金は政府からの無利子貸付金と返還金、有利子奨学金は政府が債券発行により市場で調達する財政融資資金及び日本学生支援機構が債券発行により市場で調達する資金と返還金によって賄われている（グラフ4）。

図4 日本学生支援機構奨学金の財源構成（億円）



このうち、財政融資資金は、その調達及び配分を財務省が直接管理している。また、日本学生支援機構債権の発行・償還計画については、文部科学省が財務省と協議した上で認可することになっている。このため、これら市場で調達される資金についても、政府の直接の管理下にあるといつてよい。また、以上のことからわかるように、奨学金事業の規模決定において財務省も大きな影響力を持っている。なお、現在、有利子奨学金については、在学中の利子付与が免除されているほか、

利率が上限3%を超えた場合には政府が利子補給することとなっているため、これら利子補給金負担の観点からも、財務省は奨学金事業の規模に関して強い関心を持っている。

機構が独自に発行する債券は、政府がその信用力を背景に調達する財政融資資金とは異なり、市場による機関評価が利率に反映されることが期待されており、実際、財政融資資金より高めの利率となっている。また、機関の業務が非効率で不良債権が拡大するなどした場合には、市場での資金調達が可能になるなどして、市場メカニズムが機能することが想定されている。このため、機構債権については、政府による債務保証は行われていない。しかし、市場関係者の間では、独立行政法人のバックには政府があり、最終的に破綻させることはないだろうと見られており、その債権は順調に消化されている。「暗黙の政府保証」が広く認められている。確かに、市場関係者に求められるため、債券発行に伴い機構の情報開示が進んだ点は評価できるが、暗黙の債務保証が認知されている以上、市場メカニズムの機能には限界がある。このような状態でも、財政融資資金に比べて高コストの債権による資金調達を行い、そのコストを学生に転嫁することが、国民経済的な観点から合理的かどうか疑問である。

3.3.2 奨学金事業の運営、特に回収における政府の関与

奨学金事業の運営における最重要課題は回収率の向上である。政府は2つのルートでこれを管理している。一つは、中期目標に関する毎年度及び中期目標期間終了時の評価である。近年、滞納問題がマスコミに取り上げられることも多く、社会的な関心が高いため、厳格な評価が行われ、回収を専門に行う民間企業の活用促進などの具体的な提案もなされる。また、独立行政法人は、中期目標終了時の評価においては、その組織の必要性まで議論されるため、この評価の仕組みは、日本学生支援機構の経営者・担当職員に強いプレッシャーを与えている。

もう一つの関与のルートは、財務省からのプレッシャーである。財政融資資金は、その融資先の事業の効率が悪いと最終的に融資資金が不良債権になる。この問題は、2000年頃大きな社会的関心を集め、その後政府は、財政融資資金については縮小し、代わりに各事業実機関が独自の債権発行により資金を調達する方向を打ち出している。このような事情を背景に財政融資資金を管理する財務省としても、奨学金の回収率には大きな関心を持っており、文部科学省を通じて日本学生支援機構に対して、具体的な回収方法等について意見を寄せることもしばしばある。

3.3.3 政府関与か市場メカニズムか

教育への投資は、その成果に関する見通しが不透明であり、純粋な市場メカニズムに委ねれば過小投資に陥る。すなわち、奨学金事業を政府の関与無しに民間金融機関の融資に委ねることは、経済効率性の観点から不合理である。そこで、多くの人は、政府が一定の関与をするが、その運営を民間金融機関に委ねるのが効率的であると考ええる。しかし、米国の経験は必ずしもそれが正しくないことを教えている。

米国では、1960年代に政府保証の下に民間金融機関がローンを提供する仕組みが導入されたが、滞納問題が浮上し、1990年代になって連邦政府が直接貸し付ける直接ローンが導入された。この経

験からもわかるように、政府保証は民間金融機関の回収努力を緩慢にする可能性を有している。しかし、政府保証がなければ、利率が高くなり経済合理性や機会均等の政策目標に即した貸与奨学金事業は期待できない。

独立行政法人が貸与奨学金事業を行うという枠組みは、貸与奨学金の事業規模や貸与条件など、制度の根幹を政府の直接の管理下に置きつつ、その評価を通じて特に回収における効率性を政府の間接的な管理下においている。

このようなやり方は、奨学金事業実施体の効率的な事業運営を確保する上で一つの有効なモデルかも知れない。ただし、先に述べたように、滞納問題は長期的には深刻化する可能性が高く、抜本的な改革の検討は必要である。

なお、日本学生支援機構の業務を民間に移管すべきであるとの趣旨の議論がなされることがあるが、本誌第2号の論文でも述べたとおり、英国のスチューデント・ローンズ・カンパニーと比べても機構は効率性の高い組織であり、これまで培われてきた情報システムや職員のノウハウを有効に活用することこそ肝要である。特に債権回収の効率を上げるためには、単に独立行政法人評価による制裁的な措置を背景に管理するよりも、機構により積極的なインセンティブを与えることも必要であり、例えば回収した金額の一定割合を業務改善に充当できるようにするなどの制度改善が検討されてよい。

注

- 1 Johnstone, Bruce D., 2006, "Cost-sharing and the Cost-effectiveness of Grants and Loan Subsidies to Higher Education", *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer
- 2 1997, The National Committee of Inquiry into Higher Educationの報告
- 3 金子元久 1997, 「国立大学の役割」科研費研究成果報告書『高等教育のシステムと費用負担』
- 4 金子元久 1994, 「国立大学授業料の理念と現実」科研費研究成果報告書『高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究』
- 5 小林雅之 「高授業料で低奨学金の日本」『カレッジマネジメント』116 pp.12-24
- 6 矢野真和 「奨学金の社会経済学」『大学と学生』388, 文部省, pp.10-15
- 7 金子元久 2005, 「高等教育の次の焦点 奨学金と授業料」『IDE 現代の高等教育』10月号, pp.5-11
- 8 OECD 2006 "Education at a Glance" p206
- 9 Callendar, Claire, 2006, "Access to Higher Education in Britain", *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer