

第二部 機関間接補助と学生・家計に対する直接支援

ほとんどの国では、高等教育に対する公的助成の大部分は、機関直接補助で占められている。その一方、いくらかは学生や家計に対して提供されているのも事実である。こうした中で、より革新的な学生ベースの配分アプローチとしてあげられるのが、需要サイド・バウチャーである。この方式は、学生に対して提供されたバウチャーをとおして、教育機関の経常費を間接的に補助するものである。また、より一般的なものとしては、公的資金の一部を直接学生や家計に配分するものであり、補助金や奨学金といった返済不要な支援、日常生活費や将来のための貯蓄を助ける税制優遇措置、政府補助を伴う多様な学生向け融資制度などの伝統的形態をとるものがある。さらに、いくつかの国々では、学生向けの補助金や融資の形で支援が行われるが、その片方の形態で支援が始まり、時とともにもう一方に変化するような方法がとられている。

1. 「需要サイド」バウチャー

バウチャーに関する議論は、高等教育に対する資金支援方法というよりも、基礎教育や住宅に対する公的支援といったその他の政府事業においてなされている。しかし、どのような公的事业においても、バウチャーを導入する目的は基本的に同じであり、それは財・サービスの供給者間における競争を促進することにある。このような競争の促進は、供給者に対して直接資金を提供するのではなく、消費者をとおして間接的に公的支援を行うことにより可能となる。

高等教育において、バウチャーをどのように活用できるかについては、今までにも様々な説明がなされてきた。狭義の説明については、以下のようなものである。

- ・ 学生や家計は、一定額のクーポン（バウチャー）を受け取り、このバウチャーは高等教育に関連した支出にしか使用できない。
- ・ 学生は、在学する教育機関にバウチャーを持って行き、教育機関は受け取ったバウチャーを政府に換金してもらおう。こうして、バウチャーの可動性と消費者による選択行動が可能となる。

広義のバウチャーは、教育機関（特に運営資金を公的ファンディングに大きく依存している機関）の経常費のすべて、あるいは一部分をまかなうものが含まれる。こうした広義のバウチャーは、公的な機関直接補助という伝統的手段に代わって経常費を助成することから、需要サイド・バウチャーと呼びうるものである。高等教育に対するバウチャーについては、上記の両方とも、開発にあたって、次のような重要な論点を政策立案者は検討し、解決しなければならない。

- ・ バウチャーは教育のフルコストをまかなうのか、それとも学費がコストのいくらかをまかなうために使用されるのか。
- ・ バウチャーは高等教育に関する公的なフルコストをまかなうのか、それとも供給サイド・アプローチと需要サイド・アプローチを組み合わせるのか。
- ・ 全学生に対してバウチャーを適用するのか、それとも特定の学生グループにのみ適用するのか。

- ・ すべての学生に同額のバウチャーを提供するのか、それとも貧困家計からの学生に対しては増額するのか。
- ・ 私立教育機関の学生もバウチャーの対象にするのか、それとも公立教育機関の学生に限定するのか。
- ・ バウチャー保有者への割当定員を応募が上回ってしまった場合、どのように対応するのか。

需要サイド・バウチャーは、かなり革新的な手法であるため、まだ採用に至った国や州は数えるほどしかない。そうした中でも傑出した例としてあげられるのが、コロラド州（米国）であり、バウチャー制度は2004年に導入が開始された。この制度のもとでは、公立・私立両方の教育機関における学部教育経常費の一部がバウチャーによって支払われることになる。また、旧ソ連のグルジア共和国では、2004年に成立した法律に基づいて、需要サイド・バウチャー・システムに類似したフレームワークが作られている⁷。

近年、ブラジルで始まった「すべての人に大学を」プログラム（ProUni）は、バウチャー制度の興味深いバリエーションである。この新しいプログラムのもとでは、ブラジル政府は、学業成績では十分に入学資格を持ちながら、トップの公立大学に入れなかった低所得の学生に対して、私立大学の入学枠を「買う」ための税制的なインセンティブを付与している。なお、コロンビアのアンティオキア州で最近設置された革新的な制度も、同じような事情の中で生まれた例としてあげられる。具体的には、地方自治体、私立大学のグループ、民間部門における多くの雇用者が官民パートナーシップを組んで、公立大学に入れなかった学業優秀な低所得学生に対して、地方の私立大学で学ぶ機会を提供している。この制度のもとで、学生は授業料の75%に相当する奨学金を受け取り、さらに国立学生融資機構（ICETEX）をとおして、残りの25%はローンを組むことができる。最後にフィリピンの新しいイスクolar（*Iskolar*）制度では、低所得家庭1軒につき1学生に対して、年間約200ドルの奨学金が2～4年間にわたり付与されることになる。

⁷ Pachuashvili, M., “Dual Privatization in Georgian Higher Education”, *International Higher Education*, Fall 2005.

事例 4. コロラド州における高等教育バウチャーの実験

コロラド州の計画によれば、同州の公立・私立教育機関の学部学生すべてが、統一的なバウチャー（公式名称は、「スタイペンド（stipend）」とされている）を受け取るようになっており、このバウチャーは同州の公立大学における学生あたり平均コストの一部分をカバーする。そして、学生は、在籍を選択した教育機関（州内の私立教育機関を含む）に対してバウチャーを提出し、学費やその他の関連支出に相当する額の支払いに使用する。そして、学生と家計は、バウチャーの金額を超える学費が発生した場合、それを支払う必要がある。ただし、こうした超過コストについては、学生に対する経済的支援（バウチャーの金額には影響しない）をとおしてカバーすることができる。

計画の初年度（学年歴で 2004-5 年度）については、学生 1 人あたり 2,400 ドルのバウチャーが配布され、この年度の学部教育コスト見積額の約半分をカバーしていた。この 2,400 ドルという金額は、当初の予定よりもかなり低いものとなっているが、その理由は法律が発効した時点で予想したレベルまで現実にはファンディングを手当てできなかったことによる。コロラド州の私立教育機関に通う学生は、公立学校の学生に対する給付と異なり、このプログラムの初年度に 1,200 ドルを受け取る資格を有していた。しかし、私立セクターの学生に対するバウチャーの交付は、低所得家庭の学生に限られており、学生支援バウチャーとして機能している。なお、バウチャー受給者が支払わなければならない学費の額は、在籍する教育機関によって様々である。

また、コロラド州の高等教育バウチャー実験は、次の 2 つの財政措置とあわせて生み出されたものである。

- ・ コロラド州内の各公立教育機関は、業績契約の交渉を州政府と行っている。この契約に定められた目標が達成されない場合には、公的ファンディングを削られるリスクがある。
- ・ 州政府は、在学する大学院生の数に応じて、公立大学に対して支払いを行う。需要サイド・バウチャーは、学部生にのみ適用される。

出典：O'Donnel, R., (2005) Presentation at joint World Bank / Korea Education Development Institute conference, April 2005, Seoul, South Korea.

2. 政府補助金・奨学金⁸

ほとんどの国々で、返済不要な支援が学生に提供されている。しかし、どのように支援を提供するかについては、多次元（支援施策の実施様式、対象学生、カバーされる支出範囲など）で様々な形をとる。

⁸ この用語は、世界各国における広範な返済不要の支援形態を表してきた。補助金 (grants)、奨励金 (bursaries)、奨学金 (scholarships)、研究奨励金 (fellowship) などがこの範疇に含まれる。このレポートでは、補助金のようなニード・ベースの支援と奨学金のようなメリット・ベースの支援の両方を扱うこととする。ただし、フランスやスペインには補助金という用語が存在しないといった定義上の問題を含んでいることは承知している。

2.1. 支援施策の実施

補助金や奨学金については、基本的に直接給付と間接給付の2つの方法で学生に提供される。フランスおよびフランス語圏の国々については、給付対象の学生は特別な政府機関（例、フランスの CNOUS）から直接お金を受け取ることになる。しかし、大部分の国々では、返済不要な支援の伝統的な実施方法として間接給付が行われている。この間接給付とは、教育機関が対象学生と金額を決めるもので、政府による指針や規制が設けられている場合も多い。政府規制の介入度は、補助金や奨学金の給付方法に影響される傾向にある。もし、教育機関が学費を減額するために自己資金を使用する場合には、受給資格の決定に際して政府の果たす役割は自ずと小さくなる。より一般的なケースとして、公的資金が奨学金や補助金の財源の大部分を占めている場合には、政府による規制や権限が大きくなるのが普通である。ハンガリー、リトアニア、ポーランドやポルトガル（メリット・ベース施策）といった国々は、公的財源による奨学金制度を大学が管理している多くの国々の数例である。

また、教育機関が特定の学生の学費を免除あるいは減額することが、政府の公的資金提供の条件となる場合もある。例えば、米国の教育機会補てん補助金（Supplemental Education Opportunity Grant: SEOG）制度では、連邦政府の提供資金と参加教育機関の負担をマッチングすることが想定されてきた。

学生支援バウチャーの形で補助金や奨学金を提供するという、（支援施策の管理や受給対象者の特定にあたって教育機関を頼る方法よりも）さらに革新的な方法もありうる。学生支援がバウチャーの形で配分された場合、受給資格はより集権的に決定されるのが常である。つまり、学生は、政府もしくはその関係機関から、バウチャーまたは小切手（chits）を受け取り、学生は自分の在籍する教育機関に学費やその他の直接コストを支払うためにそれらを使用する。そして、教育機関は政府にバウチャーの金額を払い戻してもらうことができるのが一般的である。よって、学生支援バウチャーは、より集権的な制度（学生が教育機関に入学する際に政府に直接申し込みをするようなもの）やより分権的な制度（通常は政府の指針の範囲内で教育機関が資金を管理するもの）と対照をなしているといえる。なお、学生支援バウチャーを活用している国々としては、以下の例があげられる。

- ・ 米国では、第二次世界大戦後、復員兵救護法（GI Bill）をもとに、復員兵に対して兵役期間を単一のベースとした給付が行われていた。そして、1970年代初頭からは、ペル奨学金（Pell Grant）制度のもとで、中央で算出した財政支援額をベースにした資産調査済みバウチャーを学生は受け取っている。
- ・ フランスでは、公立・私立を問わず教育機関に在籍している学生は、自分と両親の所得に応じて社会的な奨学金を受給する資格を持つ。類似のバウチャー・システムは、アフリカの多数のフランス語圏各国で導入されている。
- ・ デンマークでは、すべての大学生が高等教育に在学することに伴う生活費にあてることのできるバウチャーを最大70か月分受給する資格を持つ。興味深いのは、学生は自分のバウチャーを高等教育課程の初期に貯めておき、卒業間際に「倍加（double-up）」して使用できる点である。

ニード・ベースの補助金やメリット・ベースの奨学金は、いかなる国の高等教育財政に

においても重要なコンポーネントとなっている。そして、正しく設計・実施されることにより、高等教育へのアクセスや公平性、品質を高める手段となる。また、このような資金提供メカニズムは、学業優秀でありながら高額な授業料を負担できない学生に対して、その高い授業料を相殺するコスト・シェアリングの一手法として重要なものである。このようなコスト・シェアリングの効果は、公的資金をとおした補助金や奨学金の給付、または裕福な学生が貧しい学生よりも多く支払うという学内での負担方法のいずれによってもえられる（ただし、学費の増額分よりも補助金・奨学金の給付額が少ないことが条件となる）。

学生やその両親に対する資金配分メカニズムを比較してみると、学生支援バウチャーは、教育機関の裁量により配分される補助金・奨学金よりも、多くの面で利点を有している。まず、バウチャーによって教育機関は学生の獲得競争にさらされることになり、また学生には教育機関の選択にあたり、他の手法よりも大きな自由が与えられる。さらに、バウチャーは、受給資格に関する統ルールを定めることにより、公平性の向上をはかる効果的な手段となる（重要な意思決定を教育機関に預けてしまうと、公平性の促進という国家的目標からずれてしまう可能性がある）。その一方で、学生支援バウチャーを効果的に実施する管理能力を単に持ち合わせていないだけという国も多い。この点については、本レポートの第4章でさらに詳しく論じる。

3. 税制優遇措置

高等教育支出に対して、税関連の優遇措置を家計もしくは学生に提供している国の数は増加している。税制優遇措置は、税額の直接控除または課税収入の控除の形を取りうる。そうして確保されたお金は、日常経費に使用されたり、将来のための貯蓄となったりする。このレポートでは、高等教育に関する日常経費に関連した税制優遇措置に的を絞って検討する。この種の税制優遇措置は、一般的に次の2つの目的のいずれかを持つ。

i) 学費の相殺

学生・家計は、学費の一部を相殺するために税制優遇措置を受ける。アイルランドと米国は、税制上この形の優遇措置を提供している例としてあげられる。まず米国では、2つの異なる税額控除と損金算入の仕組みが1997年以降導入されており、認証を受けた中等後教育機関の授業料支出の一部を相殺している。また、カナダのニューブランズウィック州では、最近「授業料税額払戻し控除 (Tuition Tax Cash Back Credit)」を創設した。この制度のもとでは、ニューブランズウィックの教育機関に在籍する学生は、10,000ドルを上限とする学費に対して、その半分までを受け取る資格を持つことになる（ただし、学生は州内に居住し、教育課程終了後に払戻しを受けることになる）。

ii) 家計手当

家計手当は、税制をとおして提供されるものである。こうした税制措置は両親に対して子供が高等教育に在籍している間の扶養費用を相殺して、家計を助ける。高等教育に在籍する学生を対象に家計手当の形で税制優遇措置を提供している国の数は増えており、オーストリア、ベルギー、チェコ共和国、フランス、ドイツ、ラトビア、オランダ、スロベニアなどがその例としてあげられる。

4. 学生融資制度

世界中の 60 を超える国々で学生融資制度が創設されており、様々なモデルが存在している⁹。この多様な学生融資モデルについては、まず返済期間によって分類定義することが可能である。しかし、学生融資制度は次のような重要な側面からみても多様である。例えば、財源、カバーする費用の種類、学生の融資資格（私立教育機関や遠隔教育に対する適用の有無を含む）、補助の程度などである。

4.1. 返済プラン

学生融資制度の構築にあたり、政策立案者が決定しなければならない重要事項の 1 つは、どのように融資が返済されるかということである。この点については、基本的に次の 2 つのアプローチがある。モーゲージ型融資（mortgage-type loans）と所得連動型返済方式（income contingent repayment plans）である。

i) モーゲージ型返済

モーゲージ型融資は、固定期間の間に割賦（均等）払いをするという、伝統的な返済方法をとる。このような均等返済アプローチは、世界中の銀行で住宅ローンや様々な消費者ローンを扱う際に一般的に行われている方式になったものである。返済間隔は月単位が普通であるが、四半期ごとや 1 年単位の返済も珍しくはない。完済までの期間は 3 年から 15 年程度と幅広く、7~10 年が一般的である。

- ・ 卒業後・延長返済プラン：モーゲージ型融資の借り手に対して、固定的な割賦よりも柔軟な返済方法を提供することも可能である。その方法としては、学生融資機関が卒業後の返済（初期の返済額は小さく、後になるほど重くなる）を認める、あるいはキャリアを積むにしたがって伸びていく学生の所得を反映して通常の固定返済期間を延長するといったことがあげられる。米国の卒業後・延長返済プログラムは、このアプローチの一例である。ベネズエラの国立学生融資機構（FUNDAYACUCHO）やメキシコ北部のソノーラ州にあるメキシコ学生融資機関（ICEES）も、最近、世界銀行の技術的支援を受けて卒業後返済プランへと移行した。

ii) 所得連動型返済

学生融資のより革新的な仕組みの 1 つは、返済金額を、借りた金額と教育修了後に卒業生が稼ぐ所得の一定割合をもとにした関数で導くアプローチである。所得連動型の学生融資返済の理論的基盤は、少なくとも 1945 年にミルトン＝フリードマンが書いた論文にさかのぼることができる。この論文で、フリードマンは高等教育に課される価格は、個々人が教育を受けることにより生じる私的経済便益をもっと正確に反映すべきだと主張しており、所得連動型が適切な返済方法として示唆されている。しかし、所得連動型融資の実現まで、それから四半世紀を待たねばならず、エール大学がこうしたプランを最初に実施したが、

⁹ Salmi, L. (2003). "Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience." LCSHD Paper Series number 44, Washington DC: The World Bank.

その後 10 年も経たないうちに放棄された。そして、過去 20 年の間に半ダースほどの国が所得連動に類するアプローチを導入した。

- ・ **強制的所得連動型返済**：すべての借り手が卒業後の所得に応じて返済するのが、所得連動型返済の最も基本的な形式である。ただし、強制的な制度設計のもとでも、借り手は返済方法についてオプションを持つことが可能である。強制的所得連動の範疇の中で、誰が学費を当初負担するかによって次の 2 つの主要アプローチがある。
 - * **学費を学生・家計が当初負担する**：このアプローチは、学生やその両親が当初学費を支払うという通常の形式と、その後、学費のすべて、または一部をまかなう（できれば、関連する生活費もまかなう）ために借入を行うということが複合している。こうした融資の返済については、学生が教育を修了した後、その所得に応じて行われる。南アフリカ、スウェーデン、ニュージーランド、ドイツ、ハンガリーなどが、少なくともこの種の返済を行う融資制度を持っている国の例としてあげられる。ただし、融資の範囲やどのように返済が管理されるかという詳細については、各国でまちまちである。
 - * **学費を政府が当初負担する**：学生融資に対して所得連動型返済を導入するためのより革新的な方法は、政府がこの制度を利用する学生の学費を当初支払い、学生の「借り手」が、卒業後、納税者となった際に所得の一定割合で借入額を返済していくというものである。この強制的な所得連動方式は、所得が一定基準に達しない場合には、借り手の返済義務が免除されるという仕組みを組み込むことも可能である。オーストラリアは、1988 年に高等教育賦課金制度（Higher Education Contribution Scheme: HECS）をとおして、この種の所得連動方式をはじめて導入した国としてあげられる。スコットランドも HECS 的な学生融資制度をここ 5 年ほどで実践的なものとしてきた。イングランドとタイは、類似の制度を 2006 年に導入している。
- ・ **選択制所得連動型返済**：モーゲージ型の返済義務を負っている借り手に対して、卒業後の所得に応じた返済に切り替えるオプションを付与するようなスキームが、強制的所得連動型返済の代案として考えられる。米国では、1994 年から借り手には所得連動ベースの返済オプションが提供されている。しかし、この所得連動オプションの利用は、米国では控えめであり、例としては学生融資の債務不履行を起こして、所得連動型返済プランに乗り換えたものがほとんどである。学生融資を焦げつかせた借り手が、返済レベルを上げるために税制を利用した支払いに移った例としては、他にチリがあげられる。

iii) 卒業税

これは、学生が教育修了後に、一生の職業キャリアをとおして、税金の形で所得の一定割合を支払う制度である。所得連動方式と卒業税の違いは、前者は融資残高がなくなるまで返済をすればいいのに対して、卒業税は一生あるいは退職までの間、払い続けなければならない点にある。これは新機軸ではあるが、今のところ純粋な卒業税を導入した政府は知られていない。

iv) 人的資本契約

この制度は、参加学生の受ける教育に「資本」を投下する民間投資家に対して、学生がその所得の一部を還元することを約束するものである。そして、還元されるのは、学生の卒業後所得の一定割合ということになる。さらに、教育に対する資金支援を行った投資家は、教育を受けた学生の経済価値を課税所得から控除することが可能としている場合もある。しかし、このような仕組みの実施にあたっては、異論もある。まず、このような契約は、ほとんど理論上のものに過ぎず、チリ、コロンビア、ドイツ、米国などで試験的に開始されつつあるのが現状である。そして、このような契約は、ミルトン＝フリードマンが半世紀前に主張したことの延長線上にある。その主張とは、学生は、彼らの受けた教育が生み出す所得の向上という私的便益に基づいて対価を払うべきだというものである。それに対して、人的資本契約に対する最も鋭い批判は、この契約が奴隷制にほとんど重なるような原理に立脚しているというものである。

事例 5. オーストラリアとニュージーランドにおける所得連動型融資の経験

オーストラリアとニュージーランドは、1980年代の終わりには、公立教育機関の学費をほとんど取っていないか無料であった。そして、この両国はコスト・シェアリングを拡大するという似通った戦略を採用することにした。具体的には、学費を値上げする決定を下し、その高い学費にあてるための学生融資制度を導入した。この制度により、学生は教育を修了した後に自己の所得に応じて学費を延べ払いすることができるようになった。しかし、この2カ国は、学費の賦課方法や所得連動型返済スケジュールの特徴において、異なる側面もみせている。

- ・ 1988年にオーストラリアは、高等教育賦課金制度（HECS）をとおして、大変革的なコスト・シェアリング方法を採用した。学費の賦課に対しては、幅広い学生のからの反対が予想されたため、オーストラリアの政策立案者は、学生の在学中は学費を公的資金でまかなう決定をした。そして、HECSに加入しているすべての学生は、高等教育修了後に所得の一定割合でこうした学費を返済する義務を負うこととなった。ただし、平均所得を下回る学生については、返済が免除された。HECSは学費にのみ適用され、生活費は対象外である。
- ・ 1990年のはじめに、ニュージーランドは少し古臭いアプローチで公立教育機関に学費制度を導入した。その学費制度では、学生・家計が入学時に学費を前払いしなければならないというものであった。そして、1992年のはじめに、学費はもとより生活費の相当部分まで、借入でまかなって良いこととなった。これらの融資の返済については、教育修了後の所得の一定割合と借入額をもとに、所得税制をとおして徴収されることになっていた。

ニュージーランドとオーストラリアは、約20年前に所得連動型学生融資制度をはじめて導入して以降、異なる方向に進んできた。まず、ニュージーランドは、より市場ベースのアプローチから開始し、実質的にすべての借り手（後に学生のうち少数派となった）がその所得に応じて返済を行い、市場レベルよりも低い利率といっても僅かな減免しかなかった。しかし、年数を経るにつれ、ニュージーランドは市場ベースの原則から離れ、低所得の学生からの返済免除やほとんどの融資に対する利子補給など、補助部分を増やしていった。その結果、借入総額は大きく伸びることになった。

た。現在、最も注目される政策的懸念事項は、卒業生が重い債務をかかえているため、返済を逃れようとして、ニュージーランドから国外移住してしまうという現象にあるようにみられる。こうした懸念は、ニュージーランドの債務不履行発生率が国際的標準レベルよりも低いことによって、幾分誇張されている感がある。しかし、政府は、国内にとどまっている借り手に対して、2006年から利子負担免除を実施し、この懸念に対応している。

一方、オーストラリアの HECS 制度は、公財政負担の面で課題に直面した。具体的には、経常費補助金と HECS に基づく学費の初期負担を両立させるのが難しいと判明したのである。そこで、オーストラリアは、1997年に HECS 補助を減らし、3つの金額層からなる HECS 学費を導入、さらに HECS での返済を免除する所得レベルを小さくするという市場化の方針をとることとした。それに加えて、より市場ベースの融資制度を構築し、全学生の4分の1以上を占める HECS 不参加の学生（HECS の対象とならない学問分野に在籍する国内外の学生を含む）に対して融資を提供できるようにした。つまり、ニュージーランドが市場指向のアプローチから離れはじめたのに対して、オーストラリアはより市場ベースの学生融資制度へと移行したわけである。両国の制度は、市場原理にどれだけ忠実かという点で、現在交差している状況にあると論じることができる。

出典：Chapman, B. *Australian higher education financing*, and LaRocque, N., *Who Should pay?*

4.2. 財源

世界中で行われている学生融資の仕組み中で主要な変数の1つとなっているのが、その財源措置である。これは、モーゲージ型返済融資の場合に特にバラエティに富んでいる（所得連動型学生融資の場合には、通常は徴税と連携して公的機関に返済が行われるため、結局、公的財源を充てるのが普通である）。モーゲージ型融資の財源には、以下のようなものがある。

- ・ *民間資金*：カナダ、チリ、中国（商業ベース）、韓国、米国（保証制度もあり）など世界中で、商業銀行やその他の金融機関によるモーゲージ型学生融資制度の提供が行われている。
- ・ *公的財源*：モーゲージ型融資の貸付が民間から公的資金に移行しているのは、多くの国々でみられる最近の革新的な傾向である。モーゲージ型融資が公的財源で行われている国の例としては、カナダ、中国（補助制度）、香港、タイ、米国（学生直接融資制度）などがあげられる。
- ・ *学内学生融資制度*：この制度を学生融資に使用している例は少ないが、ある学生から徴収した学費で、他の学生の学費の支払いを支援するものである。IESA（ベネズエラにおいて、ハーバード・ビジネススクールの協力のもと、運営されている私立のビジネススクール）は、この線に沿った制度を構築した。また、1990年代後半に中国政府が学費を導入した後、最初に実施した学生融資も似たような方向で運営された。このような学内学生融資は、政府の関与をまったくといていいほどともなわないと思われる。しかし、融資が返済されるまでの間、経常費をまかなうために、この融資制度は他の民間資金により支えられるケースもある。なお、より革新的な返済方法としては、以下のようなものがあげられる。

- ・ **繰延返済プラン**: 借り手が在学しているうちに、一定期間の学費分割支払いが始まるものである。この制度は、フィリピンの私立教育機関にみられる。
- ・ **民営融資・回収**: 教育機関は、借り手が返済を始めた時点で、債権を民間回収機関に売却するか、または回収業務の委託契約を結ぶものである。米国では、数多くの民間企業が高等教育機関に対してこうしたサービスを提供している。
- ・ **創造的ファイナンス**: モーゲージ型学生融資の提供と拡大を促進するために、数多くの革新的なファイナンス手法が考案され、構築されてきた。そうした中には、次のようなものが含まれる。
 - * **二次市場**では、既存の学生融資が売却される、または、これを抵当に入れて新規融資の資本を調達するといったことが行われる。米国（サリーメイ（Sallie Mae）ほか）やコロンビアは、学生融資の二次市場を構築した国の例としてあげられ。
 - * 「**証券化**」は、学生融資返済の将来キャッシュフローで債券を保証するファイナンス手法である。米国やチリは、学生融資にあたり、証券化技術を取り入れた国の例としてあげられる。

4.3. カバーされる費用

学生融資制度は、カバーする費用の範囲によっても分類することができる¹⁰。具体的には、対象支出に沿って 3 つの基本的なアプローチがある。融資が学費に利用される場合のみ許されているもの、生活費に利用される場合のみ許されているもの、学費と生活費の両方に利用することが許されているものの 3 つである。この 3 つの異なるアレンジについて、採用している国の例をあげると、以下のとおりである。

- ・ 学費のみ対象とする融資：リトアニア、韓国（全制度）、日本、フィリピン（全制度）
- ・ 主に生活費のみ対象とする融資：デンマーク、フィンランド、ドイツ、香港（補助つき）、リトアニア、ポーランド、スロバキア、イングランド、スコットランド
- ・ 学費と生活費の両方を対象とする融資：カナダ、中国、エストニア、香港（補助なし）、マルタ、メキシコ（ソノーラ州）、オランダ、タイ、米国（すべての学生融資制度）

学生融資の対象を学費に絞る主要な論拠は、学費は学生・家計による高等教育支出のうち投資分に相当するため、借入の対象とすべきであるというものである。それに加えて、借入の対象を生活費にまで広げるのは、大変なコスト高であり、また教育の継続というよりも、ライフスタイルの維持のために学生が借入を濫用する可能性がある。現に米国やニュージーランドにおける借入の急激な増加は、学生の借入可能額が生活費対比で決定されていることに、一部起因しているという見方もできる。逆に反対論については、生活費（さらにいえば機会費用も加わる）は教育を継続するための真のコストを示すものであり、学

¹⁰ 世界各国の学生融資モデルの特徴に関する情報の多くは、次の文献から引用している。Vossensteyn, *Student financial support, an Inventory in 24 European countries*, CHEPS および Zideman, *Policy options for student loans schemes: lessons from five Asian case studies*, UNESCO Bangkok

生融資は学生の総負担に見合った支援を行えるものであるべきだとしている。

4.4 融資資格

学生融資制度は、どの学生（および場合によってはその両親や主要な家族メンバー）に借入の資格を付与するかという意味でもバラエティに富んでいる。そして、学生融資資格に関係する重要事項の 1 つが、資産調査の有無がある。学生融資制度を持つほとんどの国では、学生に借入のための資産調査を課していない。しかし、オーストリア、イタリア、ポーランドなどの数カ国では、資産調査で該当する学生にのみ借入資格が付与される。また、資産調査で該当する学生にのみ補助金受給資格が与えられ（下記参照）、経済的にニーズのない学生でも、補助なし、または低い補助条件の融資を受けることができるケースもある。

履修科目数や教育課程水準もその他の資格要件となる。ほとんどの国々が借入をフルタイム学生に制限しているが、イングランドやポーランド、米国などのように、パートタイム学生にも同様に借入を許可している国々も多い。スコットランドをはじめとした、いくつかの国では、融資を学部生に限定している。また、融資を大学院生や専門職大学院生に開放している例もある。その理論的根拠は、彼らが学部生よりも借入から多くの便益を受け、またきちんと返済すると思われる学生層だからである。しかし、学生融資制度を持つほとんどの国々では、学部生と大学院生等の両方とも借入資格を持っている。

融資資格に関係するもう 1 つの主要事項は、私立教育機関に在籍する学生に対して、公的資金を財源とするか、または公的な保証のついた学生融資制度での借入資格を与えるか否かという問題である。多くの政府が、こうした融資は公立部門に在籍する学生にのみ利用可能とすべきだという決定を下している。このような政策決定において支配的な原則は、公的な補助は公立高等教育機関にのみ適用されるべきだという信念である。しかし、学生融資制度を私立教育機関に属する学生にも開放している政府は数多ある。それは、貧困学生に対して彼らの望む教育機関で学ぶことを政府が支援したいと願っているからであり、あるいは、品質の向上や需要への適応を図るために資金を必要としている教育機関に対して政府が公的財源を流したいと考えているからである。特に後者理由については、最良の高等教育機関（公立、私立によらず）は、最良の学生を集めるということが前提となっている。韓国、フィリピン、タイなどアジアの多くの国々では、学生は公立、私立を問わず、借入を行うことが可能である。私立教育機関の学生に対する融資資格の付与は、世界の他の地域ではそれほど一般的ではないが、ノルウェー、パレスチナ、ポーランドおよび米国（全制度対象）など多くの国で行われている。

政府により、私立部門の教育機関の社会経済的平等性を向上させる手段としては、強制的な補助金申請というものがある。私立大学における補助金と奨学金の交付は、直接的な資金補助がないにもかかわらず、時として国家により規制されているケースがある。例えば、メキシコとシリアでは、低所得の学生に対して就学機会を提供するために、私立大学は少なくとも 5% の学生に対して奨学金を付与する義務がある。フィリピンも、私立教育機関は、十分な奨学金または貸付を貧困学生に提供することが、伝統的に認証保持の条件とされている。

より特異な事項としては、遠隔教育の学生に借入資格を与えるかどうかという問題があ

る。借入を許可すべきだとする論拠は単純なものである。それは、遠隔教育の学生も他の学生と同じく在学コストを負担しているのだから、借入資格も与えるべきだというものがある。生涯学習の促進を真剣に考えるなら、様々な学生支援制度について、遠隔教育学生に対する利用資格付与に反対することは難しい。もし反対する理由があるとすれば、資格を判断する計算において生活費をどのように扱うかという問題をめぐって論議されることになる。遠隔学生の生活費の取り扱いが国によってどれほど異なっているかということについては、興味深い比較ができる。例えば、米国においては、遠隔学生も通常の学習形態をとる学生と同様に、生活費をいくらかカバーするために、補助金を受け取り、借入を行う資格を有している。

4.5. 補助レベル

学生融資に対して補助を行うかどうかという問題は、融資制度の果たすべき目的に直接関係している。学生融資は、通常、次の 2 つの目的のうちいずれか、または両方を持っている。それは、高等教育制度内のコスト・シェアリングの度合いを高めることと、経済的に不利な状況にある学生の高等教育に対するアクセスを向上することである。学生融資制度の主目的がコスト・シェアリングの推進に求められている場合、恵まれない学生にアクセス機会を増やすように設計された制度に比較して、補助は正当化されにくい。そして、この問題は次のような問いかけをしている。それは、借り手が家計の状況に依存しながら学生として在籍している時点から補助を与えるべきか、それとも借り手が借入金を全額返済できないような低所得の場合に、所得連動型返済の仕組みをとおして、返済期間中に補助を行うということに焦点を絞るかという問題である。

補助の一形態としては、借り手の在学中から政府が利子補給を行うものがある。この種の補助は、通常、何らかの資産調査によって学生が経済的に困窮していると証明された場合に提供される（政府から他の助成の恩恵も受けると思われる）。しかし、こうした恩恵はすべての借り手に対象が拡大されるケースもある（予算負担は大きくなる）。また、無利子制度は、借り手が在学中に限って適用されるような例もある。米国やカナダは、在学期間中に（借り手全員を対象にしない場合もあるが）利子負担を課さない国の例としてあげられる。ドイツは、借り手が在学中であれ、返済中であれ、融資期間全体をとおして、学生融資には利子負担を伝統的に課していない国の例である。ニュージーランドは、最近の改革により、学生融資制度を融資期間全体をとおして、より大きな補助を伴うものに移行している¹¹。

利子補助のその他の形態としては、一般的な市場金利よりも低い利率が学生やその両親の借入に適用されるものがある。そして、通常より低い利率により生じた不足分を政府がカバーするか、融資機関が社会的義務として市場金利より低い利率に同意することになる¹²。

¹¹ 先進 8 カ国の融資制度と補助制度の概要については、Usher A. (2005)を参照のこと。

¹² 学生の借入利率と政府の借入コストの差を補助として計測するような分析もある。これについては、Usher A. (2005)の補助レベルに関する議論が例となっているので参照のこと。しかし、エコノミストの大半は、(実測であれ推計であれ)市場金利が補助レベルを計算する際に利用されるべき適切な基準であると主張している。そして、政府金利と市場金利のどちらを融資期間全体をとおした補助の現在価値計算で割引率として採用するかとい

オランダなどの国々は、政府借入金利を学生融資の借り手に課すことにより、実質的に補助を提供している。この仕組みは、教育のための借入をより魅力的なものとし、卒業生の経済的負担を軽減することになる。

第 3 の補助形態は、返済繰延により引き起こされる不足額を政府がカバーするものである。政府は、学生に対して、フルタイムの教育を受けている期間中については、融資返済の繰延を認めることがある。この措置は、おそらく常勤職務を同時には行えないフルタイム学生の経済的負担を軽減することができる。所得連動型返済制度では、借り手の所得が事前に設定していたレベルに達しない場合に、借り手の返済を免除するという方法が補助の一般的形態となっている。

これまでみてきた様々な種類の補助を総括すると、学生融資制度は、相対的に高い補助レベルを持つもの（融資総額の 10%以上）と低い補助レベルのもの（借入額面の 10%未満）に分類することが可能である。

- ・ 資産調査を受ける高補助タイプ：補助の受給資格は資産調査に基づき、利子補給は融資総額の 10%を上回る。高レベルの補助がある資産調査融資制度の例としては、中国（補助つき）、ニュージーランド、フィリピン（まず教育を受け、支払いは先になる）、タイ、米国（補助つき）などがあげられる。
- ・ 低補助または無補助タイプ：資格範囲を広くとっている融資制度については、補助が融資額の 10%未満となるのが一般的である。その例としては、中国（商業ベース）や米国（補助なし）などがあげられる。

債務保証と保険：

融資に「市場金利」を課すかどうかという問題は、学生融資の債務不履行や損失のリスクに対して債務保証や保険を付するかどうかということと結びついている。債務保証のない学生融資に対して本当に市場金利を適用したなら、それはあまりに高すぎて、ほとんどの学生が支払い不能になってしまう国が過半であろう。市場は、単純にそのような高いリスクを嫌がり、リスクのレベルに応じた金利を課す。ほとんどの学生融資が何らかの形で債務保証をつけているか、もしくは、債務不履行のコストを少しでも相殺するために手数料を課金しているのは、このためである。そして、通常、この債務保証を行っているのは政府であり、その目的は、融資機関に学生や家計が借りやすい金利の融資プログラムを開発させることにある。よって、政府保証は学生融資に対する政府補助のもう 1 つの形態といえる。

5. 補助・融資の組み合わせ

いくつかの国では、学生に対する経済的支援が部分的に補助金と融資を組み合わせで提供されている。オランダの基礎補助金は、そのような奨学金・融資混合型制度の一例としてあげることができる。この制度のもとでは、すべてのフルタイム学生に対して、基礎奨学金の受給資格が付与されており、その奨学金は学生の生活状況により多様なものとなっ

う別の問題もある。この問題については、ほとんどのエコノミストが政府補助の現在価値計算にあたり、政府金利の方が割引率として適切だというように思われる。

ている。例えば、両親と同居している学生は、実家から離れて暮らしている学生よりも金額の小さい給付金の受給対象となるといった具合である。すべての学生に対して、初期に提供されるのは融資であるが、学生が十分な学業成績をあげた時点で、徐々に融資が奨学金に切り替わっていく仕組みとなっている。なお、ノルウェーとスウェーデンも、奨学金・融資混合型を導入している。

6. 債務免除

奨学金・融資混合型のもう1つの形は、学生が卒業後にある一定の職業に従事した際に、学生融資債務の一部または全部が免除あるいは放棄されるというものである。債務免除の一例をあげると、米国では、辺地や都市部のスラム街などの地域で一定期間以上勤務することに同意した教師や医師に対して、融資の返済を数十年にわたり免除してきた。典型的な債務免除は、その年その年の融資返済額の一部を免じる形をとるが、元利総額を免除するものも珍しくない。ノルウェーでは、学生が教育課程を遅れずに修了すると、融資の一部が奨学金に切り替わるようにして、教育効率のインセンティブを付与してきた。