

奨学金制度の政策評価¹

関西学院大学 上村敏之研究会 教育分科会

2010年12月

永井佑亮 延時輝政 吉塚佳世 水津貴暁

住野匡 吉里円 滝本慎太郎 国友翔大

¹本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、上村教授（関西学院大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

奨学金制度の政策評価

2010年12月

要約

現在の日本では授業料が年々増加しており、それとともに奨学金の必要性が高まってきている。そのような背景のもとで本稿では、日本で行われている奨学金制度のうち、もっとも大規模でかつ税金も投入されている日本学生支援機構（以下「機構」とする）の奨学金制度に焦点を当て、当制度の現状を分析し、問題点の改善策を政策として提唱することを目的としている。

機構の奨学金は、教育機会の均等化を主要な目的として位置付けている。実際、奨学金は、教育の機会均等化に大きな役割を果たしており、次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的な人材育成に大きく寄与してきた。また海外では、各国が独自に採用している奨学金政策があり、その種類は多岐にわたっている。

しかし、大学教育の終了後に多額の借金を抱えて社会に進出するなど、受給者に大きな負担となるといった問題も生じている。また、延滞率の増加のように、機構の組織運営自体にも問題があり、今後、政府予算の中で奨学金が削減される可能性も十分に考えられる状況である。一方で受給者が、奨学金によって増えた収入を修学費ではなく、嗜好娯楽費にあてる可能性もあり、受給者のモラルの低下なども注意すべき問題である。

本稿では、大きく進学機会（アクセス）、修学条件（プロセス）、奨学金の受給後（アフター）という三つの視点から、上述のような奨学金の現状を分析し、改善点を割り出してゆく。

まず、学生の入学時に支払わなければならない納入金を示し、それが多額であることを指摘する。しかし奨学金はその納入金に対応しておらず、進学を断念する者が存在していることを問題として指摘している。また奨学金制度に情報の非対称性が存在しているのではないかということも、データを用いて説明している。

次に学生の支出構造より、支出全体に対する授業料の割合を示す。さらに、収入構造と奨学金の受給の推移をあわせて分析することで、奨学金収入が他の学生収入に与える影響を明らかにする。以上をふまえたうえで、奨学金が給付されている現在の状況下における「教育の機会均等」を検討するため、親の所得による分位別の在学学生数を推定した。分位ごとの在学学生数、およびその差がわかることで、教育機会の均等がいかになされているかを明らかにしている。しかし奨学金の受給率に関するデータから「奨学金は教育機会の均等化に貢献しているが、第1分位や第2分位といった低所得層の受給傾向が下降しつつあるのではないか」という仮説をたて、それに沿った分析を行っている。

次に「奨学金の使途」を検証している。分析方法は「学生生活調査」の調査データをもとに、収入と支出を各項目にわけ、ある支出の項目が収入の各項目によってどのように説明されるのかを重回帰分析によって分析している。その中でも特に奨学金収入の影響に注目して結果を解釈する。結果的に奨学金収入と貯蓄に相関がみられるという結論にいたった。これも奨学金を貯蓄する余裕のある中所得層以上の者に奨学金がまわっている裏付けではないかと推論している。

さらに奨学金の受給状況と受給希望のデータから、低所得者層の奨学金に対するインセンティブが下がってきていることを指摘し、仮説を裏付けている。

次にこの仮説の原因を探るため、奨学金が低所得層の受給者にどのような影響を与えているのかについて、現状の把握を行い、「奨学金の貸与状況」に関する問題を割り出してゆく。

上述の分析結果から、本稿では「低所得層に対して有効に機能する奨学金制度」という方針のもとで、政策提言を行っている。まず第一種奨学金の拡充と給与奨学金の創設を提言し、低所得層に対して積極的な支援を行う。さらに海外でも取り入れられている所得連動型ローンの導入を提唱する。最後に奨学金の財源を企業に求め、財源の多様化をかねた政策提言を行っている。

目次

第1章 奨学金の現状

- 第1節 (1. 1) 日本の教育費と奨学金
- 第2節 (1. 2) 海外の奨学金制度
- 第3節 (1. 3) 日本の奨学金政策の問題点

第2章 問題意識と先行研究

- 第1節 (2. 1) 問題意識
- 第2節 (2. 2) 先行研究1：教育の機会均等
- 第3節 (2. 3) 先行研究2：奨学金の使途

第3章 分析

- 第1節 (3. 1) 進学のと機会と奨学金
- 第2節 (3. 2) 奨学金受給と教育機会の均等
- 第3節 (3. 3) 奨学金の貸与状況
- 第4節 (3. 4) 分析の結論

第4章 政策提言

- 第1節 (4. 1) 政策提言1：奨学金へのアクセス
- 第2節 (4. 2) 政策提言2：低所得層に対する奨学金の充実
- 第3節 (4. 3) おわりに：奨学金政策の充実の必要性

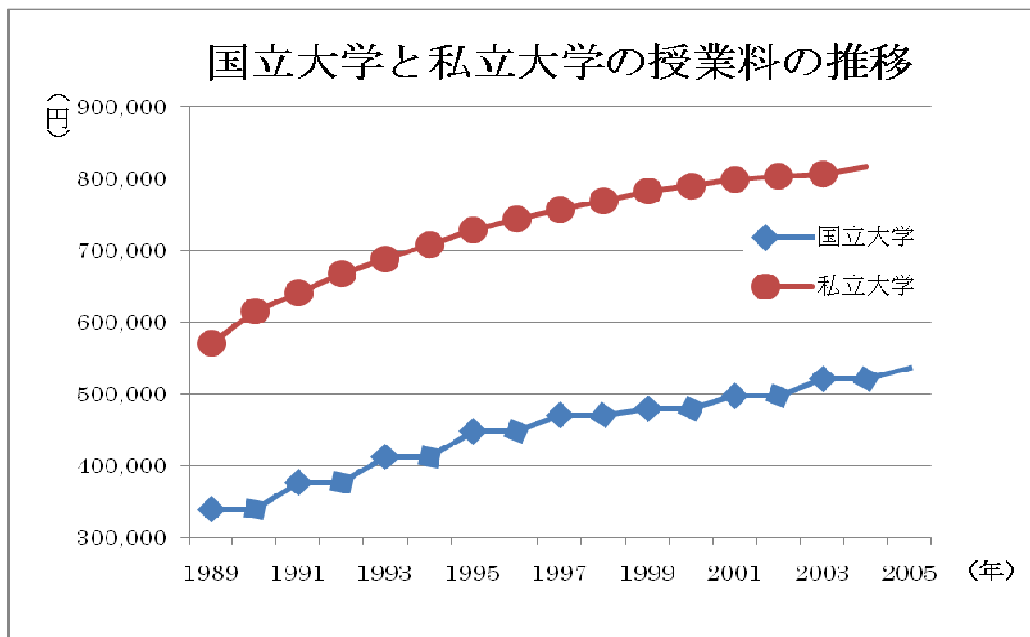
参考文献・データ出典

第1章 奨学金制度の現状

第1節 日本の教育費と奨学金

現在、日本の高等教育にかかる授業料は高騰し続けている。図1は国立、私立に区分した大学の授業料の推移である。大学における授業料が右肩上がりに上昇していることが即座に分かるだろう。データの制約上、2005年度までしか表示できないが、現在も上昇し続けていることが予測される。

図1 国立大学と私立大学の授業料の推移



備考) 文部科学省統計調査より

また日本の授業料は海外と比較しても、高い水準にあることは有名である。日本の国立大学の授業料の平均額は、アメリカの州立大学にほぼ匹敵する額で、かつ日米以外の多くの OECD 諸国における公立大学の授業料より高い。日本では教育費の高騰について、活発な議論がこれまで見られなかったが、近年の景気悪化にともない、あらためて議論される必要があるだろう。そして、このような背景のもとで、見直されなければならないのが奨学金政策である。

現在の日本では、いろいろな奨学金制度があり、大学独自、もしくは市町村によるものも多数存在している。その中でも日本学生支援機構（以下「機構」とする）の奨学金は全体の 8 割を占め、大規模なものとなっている。

加えて、一部税金が投入されているということもあり、貸与であるとはいえ、機構の奨学金制度は、公的な政策の一種として認識すべきものである。

政策としてとらえるのならば、奨学金制度が国民生活に寄与しなければならないのは当然である。さらに言うならば、奨学金は国の根幹をなす教育に深くかかわっているため、政策の中でも重要性が高いのではないかと考えられる。そこで本稿は、機構の奨学金制度に焦点をあて分析を行う。

機構の奨学金制度は、1943年創設以来、貸与性という制限がありながらも、教育の機会均等を支えてきた。一方、急激な経済悪化によって、学費負担の軽減や、給与制奨学金の必要性が広く議論されているのも事実である。

本来、機構の奨学金は、教育の機会均等に寄与し、次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的な人材育成に資することを目的としている。しかし、現在の日本の高等教育には、能力を有しているにも関わらず、家計の事情により進学に支障を来す者が数多く存在するという現状がある。機会の平等の観点からいえば、教育機会は均等化されるべきである。それゆえ、奨学金制度が日本の教育政策自体に及ぼす影響は多大である。

機構の奨学金制度は、第一種奨学金（無利子負債）および第二種奨学金（有利子負債）に分類されている。ここで第一種奨学金と第二種奨学金を比較してみると、2009年度における機構の奨学金事業の規模は、第一種奨学金 2502 億円、第二種奨学金 6973 億円、計 9475 億円となっている。貸与人員(予算)は、第一種奨学金 34.4 万人、第二種奨学金 80.4 万人、計 114.9 万人となっている。全学部学生数に対する機構奨学金の貸与率は、2008年度で 32.4% である。

次に奨学金事業予算の推移だが、1999年度に第二種奨学金が対前年度約 2.55 倍増の 1660 億円になってから、第二種奨学金の事業費が著しい伸びを示している。2009年度と 1998年度を比べると、事業費では、第一種奨学金が 1.25 倍なのに対し、第二種奨学金は 10.73 倍となっており、全体では 3.57 倍となっている。貸与人員は、1998年度の 49 万 9 千人に対し、2009年度は 114 万 9 千人で 2.3 倍になっている。第一種奨学金の事業費と第二種奨学金の事業費を比較すると、1998年度は第一種奨学金と第二種奨学金の比率がほぼ 3 対 1 であったのが、2001年度に第二種奨学金のほうが多くなり、2009年度では、第一種奨学金と第二種奨学金がほぼ 3 対 8 の比率となっている。

また奨学金の貸与月額、第一種奨学金については、学校が国公立か私立か、通学が自宅からか自宅外かの 4 つの場合に分けて、それぞれ 2 種類の金額からの選択となっている。国立大学の場合の貸与額は、国立大学の授業料にほぼ見合った額となっているが、私立大学の場合は、授業料の平均 90 万円の 7 割強の額となっている。第二種奨学金については、学部学生の場合、平均で 7 万円が貸与されているが、内訳としては、3 万円が 8%、5 万円が 43%、8 万円が 21%、10 万円が 24%、12 万円以上が 4% の選択となっている。また、第一種奨学金の貸与を受けている学生の 19% が第二種奨学金の貸与も受けている。

第一種奨学金は、深刻な経済的問題を抱えている学生に対して支援を行うものである。そのため、受給が認定されるには、厳正な審査を通過しなければならないが、受給できる者はごく少数に限られている。その一方で、第二種奨学金は、1999年の改革以来大幅に規模を拡大している。受給条件も第一種奨学金と比較すると大幅に緩和されており、学生の教育の機会均等に大きく貢献していると推測されている。

第2節 海外の奨学金制度

この節では海外の奨学金政策を紹介する。本稿で取り上げるのは、アメリカ・イギリス・ドイツの 3 つの奨学金制度である。

アメリカでは、ここ 20 年で、大学の授業料が公立で 2.25 倍増加し平均 6585 ドルに、私立で 1.7 倍に増加し平均 25143 ドルとなっている。しかし、アメリカでは、給与奨学金や教育減税が充実していて、全体で 72.8%、公立 69.9%、私立 85.3% の学生が奨学金利用し、多くの学生が給与型、貸与型、ワークスタディなどの複数の経済支援を受けている。この奨学金の利用によって、純授業料は公立で平均 2850 ドル、私立で平均 14930 ドルとなっている。すなわち、アメリカでは、授業料とパックにした奨学金や高授業料・高奨学金といった政策が行われているのである。アメリカで奨学金を受けるためには、進学前に、連邦奨学金無料診断書を提出する必要がある。家庭の経済状況を申告する。教育省が「家計支出可能額」を算定し、大学側が授業料その他在学中にかかる全費用の「在学費用」と「家計支出可能額」の差額分と成績を勘案し、さまざまな経済支援を組み合わせ、申請する。これにより受給される側は、これらと比較しても進学校を選ぶことができる。

イギリスでは、これまで授業料無償や給与奨学金により生活支援を行ってきた。しかし、政府の高等教育の大衆化政策により、進学率が向上し、財政負担だけで賄いきれず、授業料の有償化や高額化、および貸与奨学金制度を導入した。詳しく述べると、これまでは授業料が約 17 万円親の所得によって無償から最高額まで授業料の額が変化していた。しかし、2006 年からは、各大学が自由に授業料を設定することができるようになり、9 割の大学が法定最高授業額 3000 ポンド (1 ポンド 150 円) に設定し、最低 4.5 万円から最高 75 万円の大学独自の給与奨学金を設定されるようになった。結局は、純授業料は無償から 42 万までとさまざまである。加えて政府の給与奨学金も大幅に増加した。これにより現在は、イギリスには、貸与奨学金、低所得層を対象にした給与奨学金、授業料ローンの 3 つの公的學生支援がある。2005 年度では、約 8 割の 88 万人が貸与奨学金を受けている。イギリスの貸与奨学金の返還については、税務当局と法律で義務を課せられた卒業生の雇用主が大きな役割を果たし、雇用主から返還金を税金とともに徴収する。過払いの問題もあるが、返還を確実にする一つの方法である。

ドイツでは、高等教育進学率は 36% で OECD 諸国よりも低水準に留まっている。ドイツの支援策は、連邦教育訓練助成法に基づく奨学金、子どもの扶養手当と諸控除、連邦の教育クレジットプログラムに対する賠償保障の 3 つの要素がある。連邦奨学金は、成績要件は考慮されず、職に就くまでの生計費援助は親の責務で、それを超える場合に国が支援するという基本的な考えがある。教育クレジットプログラムとは、2001 年から始まり、高等教育機関での学修のおよそ中間点で実施される中間試験に合格すればだれでも申請でき、月 300 ユーロを最高 24 ヶ月間、有利な利率で貸し付けるものである。

第3節 日本の奨学金の問題点

ここまで論じてきたことにより、日本および海外における奨学金がどのように整備されているかが理解されたと思う。日本の奨学金は、学生に広く普及していることから、教育機会の均等にも貢献していると考えられている。しかし一方で「日本の奨学金は脆弱である」など、さまざまな問題が指摘されていることも事実である。この節では、その問題について論じていく。

日本の奨学金は貸与制度のみであり、かつ第二種奨学金という有利子事業が全体の大半を占めていることは前述した通りである。しかし第二種奨学金の受給者の増加は、「多額の利子による返済困難」という新たな問題を引き起こす要因となっている。奨学金の返済は基本的に分割であり、月に一度という頻度で支払いが行われている。支払に関しても、一回にかかる支払金額を少なくする等、社会的に自立した後の学生の生活に対する配慮もなされている。しかし、支払金額を少なくすることで、支払回数が非常に多くなり、返済期間が長期化する傾向にある。その結果、返済元本に対する多額の利子が上乗せされ、受給者の社会生活を圧迫する原因となっている。

そこでさらに発生する問題が延滞率の増加である。2010 年度末の返還状況は、要返還額 3558 億円に対し、未返還額 723 億円であり、回収率は 79.7%となっている。2008 年度中に返還期日が到来する返還金 2918 億円の回収率が 94.0%であるのに対して、延滞分 640 億円の回収率が 14.2%にとどまっており、これが全体の回収率を押し下げている。2004 年度末の回収率は 77.9%であり、回収率は年々向上しているが、貸与金総額の拡大に伴い、未返還金自体は年々増加している。このような状況では、奨学金に対する政府予算それ自体が削減される可能性もありうるため、早期の未返還金の回収、延滞率の問題改善も急務と考えられる。

このように受給者に対する経済的な圧迫が多くなる一方で、日本の教育に対する公財政の支出は世界的に見ても低水準にあることは否定できない。対 GDP 比でみた日本の公財政の教育支出は、高等教育のみで見れば 0.5%とデータの存在する OECD 加盟国(28 カ国)の中で、もっとも低い値を示している。また教育に対する全費用の総計で見たとしても、3.3%であり OECD 諸国の平均の 4.9%を下回っていることがわかる。これは日本の政府がもともと教育に対して積極的な投資を行ってこなかったなどの原因が考えられるが、最大の原因は、やはり政府のかかえる多額の財政赤字であろう。財政赤字を背景に高等教育機関に対する補助金は年々削減される傾向にあり、それが授業料の高騰の一因となっているのである。奨学金に対する支出も、利子率の補助や授業料減免のみになっており、給付制の奨学金などが差し止めになっているという現状がある。今後も赤字財政を背景に、教育支出が削減される可能性も否定できない。

また、奨学金自体が有効に使われているかという問題点もあげられる。奨学金の受給を決定する資格審査には多数のインセンティブ上の問題が存在し、その目的に沿って奨学金が実際に学習へ向けて有効に使われているかどうかは定かでない。その要因として、機構の奨学金は、使途に関する制限がなく、学年が上がるほど奨学金へ支出するインセンティブが下がり、他の消費支出を増加させる傾向が強まるなどということが考えられる。高所得層においては、家庭からの給付が嗜好娯楽費に向けられている傾向が強いということが判明した。

機構の奨学金の規模は、2010 年度に 1 兆円を越える予定となっている。奨学金が教育の機会均等に寄与することを目的としている以上、希望者全員が受給できることを目指して、今後もその規模を拡大していくものと見込まれる。2010 年度の概算要求時には、第一種奨学金の学力基準を緩和して貸与人員を増加することが検討された。最終的に 2010 年度予算案に盛り込むことは見送られたが、今後も、学力基準、家計基準のあり方を含めて、第一種奨学金の充実を図るための検討を続ける必要がある。

第2章 問題意識と先行研究

第1節 問題意識

前章のように、機構の奨学金制度は数多くの問題点を指摘されている。このような現状を背景に、本稿では、「能力を有しているにもかかわらず、経済的な問題によって修学が困難な者に対して、援助を行う」という奨学金が本来有している目的をもとに、「機構の奨学金が本当に必要な人にいきわたり、教育の機会均等に役立っているのか」という問題意識を前提とした分析を行う。そして教育の機会を、進学（アクセス）、修学条件（プロセス）、返還状況（アフター）の三段階に分類することで、本当に教育機会の均等がなされているのかについて詳細な分析を行うこととする。

その結果から、奨学金制度について独自の政策評価を行い、判明した問題点に関する改善策を必要性とともに提言していくこととする。その際、海外の奨学金や大学独自の奨学金制度も視野に入れつつ、現状の奨学金をよりよくする政策提言をその必要性とともに述べていく。

第2節 先行研究 1：教育の機会均等

本稿では、前節の問題意識を「教育の機会均等」「奨学金の使途」の項目をとおして、解析を行う。この項目に関する先行研究を選定し、それに沿った研究を行うことで、奨学金の現状をより深く理解する。そこで第2節と第3節において、先行研究とそれに対する本稿の位置づけを説明する。

現在の日本の高等教育には、能力を有しているにも関わらず、家計の事情により進学に支障を来す者が数多く存在するという現状がある。機会の平等の観点からは、特に教育機会は均等化されるべきであり、奨学金制度が教育機会均等化に及ぼす影響は多大である。

そこで、高度成長期以降の日本社会において大学教育の機会がどの程度平等なものとなっているのか、それとも不平等度を強めているのか、という問題を改めて検討することを目的とした、同じような問題意識をもつ古田(2006)と近藤(2001)を先行研究に位置付ける。古田(2006)は、「学生生活調査」を用い、最近の大学教育機会の動向を検討しており、2002年以降の所得間格差の動きと奨学金受給率の急速な伸びにより、奨学金が機会の均等化に寄与していると結論付けている。近藤(2001)も、同じく「学生生活調査」を主な資料として、高度経済成長以降の大学教育機会について検討している。そして、1990年代に入ってから、家庭の経済状態による格差が広がっていることから、大学教育の大衆化によって機会均等の課題がさらに困難になっていると結論付けている。この先行研究を参考にし、奨学金制度が教育機会の均等化に寄与しているのか、ということを検証していくこととする。データは「学生生活調査」を用いる。

第3節 先行研究 2：奨学金の使途

日本学生支援機構が奨学金を受給する目的は、経済的理由により修学が困難である優れた学生のためである。そのため、奨学金は、電話代や海外旅行などの嗜好娯楽費ではなく、学費に使われていなければならない。では、奨学金は、給付後に修学費および書籍購入代等に使われているのだろうか。それについて本稿は、小黒・渡部(2008)と浦田(2007)を先行研究と位置付けて分析を行う。

小黒・渡部(2008)は、政府政策である「骨太 2006」によって、教育予算の削減方針が決定した一方、人的資本の確保および国民間の教育機会の格差に関する問題の解決が求められているという矛盾した状況下で、1999年の改革により増加した有利子負債である第2種奨学金は本当に機能しているのか、ということの問題意識として分析を行っている。

この小黒・渡部(2008)は、先行研究による奨学金の効果分析と、その研究の問題点をふまえ、より改善した推計モデルを設定し、分析を行っている。研究の結果として、改革以後、第二種奨学金は増加したものの、修学費および書籍購入費には向けられておらず、嗜好娯楽費に向けられているという結論に達している。その対策としては、学生のモラルハザードを防ぐために、奨学金の使途に関する継続的かつ厳密な審査を行うことがかけられている。

浦田(2007)は、まず奨学金の平等化に関する効果についての分析を行っている。学生生活調査が行っている家庭からの給付との関係からみた修学困難度によると、「家庭からの給付のみでは修学困難」「家庭からの給付なし」の2つのグループと、「家庭からの給付のみで修学可能」のグループに分けられる。両者を比較すると、1999年の制度改革前後の奨学金の受給率の変化は、後者よりも前者の方が、大きく増加している。このことから、平等化が進んでいると言えるのではないかと、いう結論に達している。

しかしこの奨学金が、本当に必須費用に使われているかどうかについて疑問が残るため、次段階として、奨学金以外の収入源である、家庭からの給付や自己収入と比較し、奨学金収入が修学費や嗜好娯楽費にどのように影響しているかをみるために、重回帰分析を行っている。その結果、低所得層においては、奨学金が修学費に向けられていて、高所得層においては、家庭からの給付が嗜好娯楽費に向けられている傾向が強いということが判明し、奨学金収入と嗜好娯楽費の関連は薄いと結論づけた。しかし、第二種奨学金受給者だけを対象に絞って、同様に重回帰分析を行うと、奨学金収入が、修学費だけでなく嗜好娯楽費にも費やされている可能性がある、という結論に達している。

本稿は、小黒・渡部(2008)と浦田(2007)の両研究を参考に、「学生生活調査」の1990年～2006年のデータを用いて重回帰分析を行う。小黒・渡部(2008)の推計モデルは再現するのが困難であると判断されたため、浦田(2007)にもとづいた方法で各費用項目と収入項目の相関関係を調べることとする。

第3章 分析

第1節 進学の問題と奨学金

まずは進学の問題(教育のアクセス)について述べていく。2010 年度における高等教育機関への入学者数は国公立大学、私立大学あわせて約 62 万人にのぼっている。うちわけをみれば、国立が約 10 万人、公立が約 3 万人、私立が 49 万人となっている。入学志願者数が 375 万人におよぶのに対し、極めて低い数値となっている。まだ「大学全入時代」という言葉にはほど遠いのが現状であろう。

一方で、昨今の景気悪化により経済的な問題を抱えている者も少なくないようである。そこで、高等教育機関へ入学時にどれだけ支払を行わなければならないのかを示してみる。

表 1 2006 年度の国私立大学(昼間部)における入学時納付金

(単位：円)

| | 学部系統 | 入学金 | 授業料 | 施設・設備費 | 合計 |
|------------------|-------|---------|-----------|---------|----------------|
| 国立大学(標準額) | | 282,000 | 535,800 | | 817,800 |
| 私立文科系 | 文・教育 | 266,979 | 747,997 | 170,101 | 1,185,077 |
| | 神・仏教 | 268,627 | 671,239 | 186,563 | 1,126,430 |
| | 社会福祉 | 230,693 | 739,424 | 161,337 | 1,131,454 |
| | 法・商・経 | 255,219 | 725,028 | 146,522 | 1,126,769 |
| | (平均) | 258,700 | 734,052 | 155,995 | 1,148,747 |
| 私立理科系 | 理・工 | 259,293 | 974,019 | 167,194 | 1,400,505 |
| | 薬 | 372,886 | 1,489,076 | 314,525 | 2,176,488 |
| | 農・獣医 | 261,622 | 886,161 | 200,495 | 1,348,277 |
| | (平均) | 275,548 | 1,037,073 | 191,552 | 1,504,173 |

備考) 文部科学省調査より

表 1 は国立大学と私立大学の入学前に納めなければならない納付金額の一覧である。一番右の合計欄が納めなければならない金額を示している。見ればわかるように、入学するまでに払わなければならない金額は、国立でも 82 万円にのぼり、私立文系では 110 万円から 120 万円、私立理系では 140 万円という数値となっている。なかでも薬学部は 220 万円近くになり、とても高額な入学時納付金を納めなければならない。この納付金を支払わないかぎり入学は認められず、それが原因で入学を辞退する学生も少なくはない。というのも機構の奨学金制度はこの入学時の

納付金に対応していないからである。機構は「入学時特別増額貸与奨学金制度」という、初回の基本月額を貸与金を増額させるという制度を設けているのだが、納付期限までに貸与を受けられるわけではなく、後づけ的な対応になっているということは否定できない。すなわち、納付金はなんとか用意できるものの、なんらかの経済的な不都合により奨学金を必要としている中所得層に効果があるが、納付金自体を用意できないような低所得層の者に対して有効に機能していないということである。奨学金の不对応によってどれほどの者が進学を断念しているのかはデータの制約上、分析することはできないが、相当数いるのではないかと予想される。以上が入学前の納付金にかかる奨学金制度の欠陥であり、改善しなければならない問題だといえよう。

またここで機関保証制度をとりあげてみたい。機構の奨学金を受けるためには、人的保証制度か機関保証制度のどちらかを選択（第二種奨学金(海外)は除く）する必要がある。人的保証制度とは、申請時に連帯保証人（原則として父母。父母がいない場合には兄弟・おじ・おば等4親等以内の成人親族。）のみ選任し、返還誓約書作成時に保証人（連帯保証人と別生計の4親等以内(父母は除く)の成人親戚）を選任することである。機関保証制度は、2004年度に採用された奨学生から導入され、機構の奨学金について、連帯保証人および保証人を選任する代わりに、日本国際教育支援協会（以下「協会」という）に一定の保証料を支払うことにより、協会が貸与期間中及び返還期間中を通して連帯保証するものである。

この制度の目的は、奨学生が連帯保証人や保証人を選任することができなくても、機関保証に加入することで奨学金の申し込みが可能となり、意欲と能力のある学生が経済的に自立し、自らの意志と責任において高等教育機関で学ぶことができるという「18歳自立型社会」を目指すことにある。

この制度の仕組みは、まず、奨学生の貸与月額から、機構が所定の保険料月額を差し引き、協会に支払う。そして奨学生は貸与終了後、返還誓約書を提出し、機構に返還を開始する。返還者が奨学金の返還を滞った場合に、協会が代わりに返還を行うが、その後、返還者は原則として一括で協会に返済しなければならない。

保険料は、奨学金の種類、貸与される奨学金総額（保証金額）及び返還期間（保証機関）によって異なる。保険料の支払いは原則として、毎月の奨学金から差し引く方法になり、振り込みに行く手間や手数料をかけずに、保険料を支払うことができる。協会の保証料は年利0.693%を基準としており、国民生活金融国庫や信用金庫などの保証機関に比べ低率となっている。表2はその月額料の一覧である。

表2 奨学金の貸与月額と機関保証制度の保険月額料

| | | 貸与月額 | 保険月額料 | |
|-----|-----------------|---------|--------|-------|
| 第一種 | 国・公・私立・自宅・自宅外共通 | 30,000 | 1,114 | |
| | 国・公立 | 自宅 | 45,000 | 1,782 |
| | | 自宅外 | 51,000 | 2,143 |
| | 私立 | 自宅 | 54,000 | 2,269 |
| 自宅外 | | 64,000 | 3,137 | |
| 第二種 | | 30,000 | 1,181 | |
| | | 50,000 | 2,246 | |
| | | 80,000 | 4,657 | |
| | | 100,000 | 5,822 | |
| | | 120,000 | 6,986 | |

備考) 学生支援機構ホームページより抜粋

機関保証制度の特徴として、事務処理負担の軽減も挙げられる。学校などの奨学金事務において、奨学生が機関保証を選択したときは、「確認書」や「返還誓約書」提出の際、連帯保証人・

保証人の印鑑証明証や連帯保証人の収入証明書が不要なため、内容確認やその審査を行う必要がなく、奨学金の事務処理負担の軽減化が図られる。

この機関保証制度は、一般の金融機関等の教育ローンとは異なり、奨学金受給者であれば、全員が加入できる。2004年度に機関保証制度が新設された。2004年度の加入状況は9%強の加入実績だったが、2005年度には17.3%と、加入率は増加傾向にある。

このように、機構の奨学金には機関保証制度というものが設けられており、奨学金をより受給しやすいようになっている。この意味では、受給が容易になり、進学機会の均等化につながっていると考えられるであろう。しかし機関保証制度は、結局自分の自己負担に帰結することとなる。また定額であっても、保証金を払うという点では奨学金ローンに負担が上乗せされるということにも留意しなければならない。

さらに奨学金の情報が学生全体にいきわたっているのか、ということにも疑問が残る。すなわち受給条件に適しているにもかかわらず、自分は受給適格者ではないと思い込んで、受給申請を行わない者がいるのではないか、ということである。そのことについては次節にてあらためて述べることにする。

第2節 奨学金受給と教育機会の均等

次に修学条件(プロセス)の分析を行う。ここでは、修学条件の中でも主に経済条件に注目して分析を行っている。すなわち、奨学金によって経済条件が緩和され、教育機会の均等化がはかられているのかという問題について分析を行うのである。

教育費負担の観点から大学の教育機会が均等化されているかを検討するためには、全体の在学率だけではなく、学費の動きに対する学生と親の反応を考慮する必要がある。はじめに、学生の収支構造における変化をとらえることで、最近の教育機会の動向を明らかにし、学生の支出から高等教育費の動きを確認しておく。そこで、古田(2006)の考察に新しいデータを加えて、教育費負担の観点から大学教育機会を検討していく。

図2で示されたデータは、機構と文部科学省が行っている「学生生活調査」(約290万人の在学生から6万人程度を抽出して行われている)において、4年制大学昼間部について集計されたものである

図2 費目別学生生活費の支出

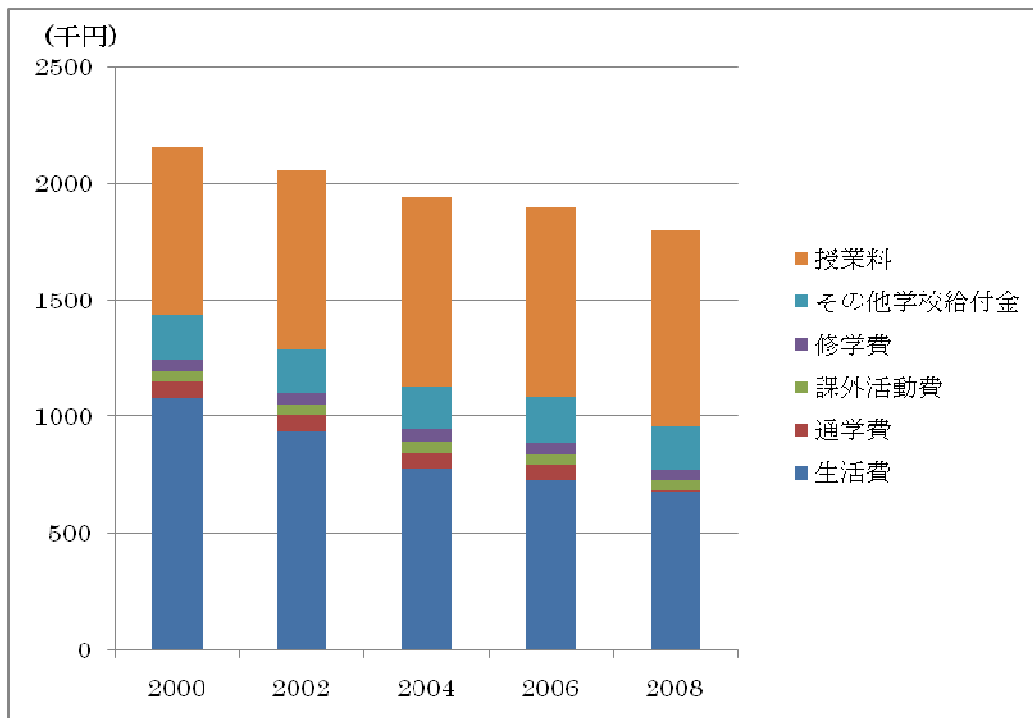


図2から、2004年から2006年以外は、授業料支出が一貫して増大していることがうかがえる。また、授業料に圧迫されて生活費が減少していることがわかる。これは、授業料に生活費が圧迫されていることが原因である。そのため、低所得層の学生が進学を断念し、結果として家庭の所得による教育機会の格差が拡大することが懸念される。

続いて、学生の収入構造を通し、学生と親の費用負担行動にどのような変化が起こったかをみとめる。図3には学生の収入の内訳を金額と構成比で示している。

図3 費目別学生生活の収入

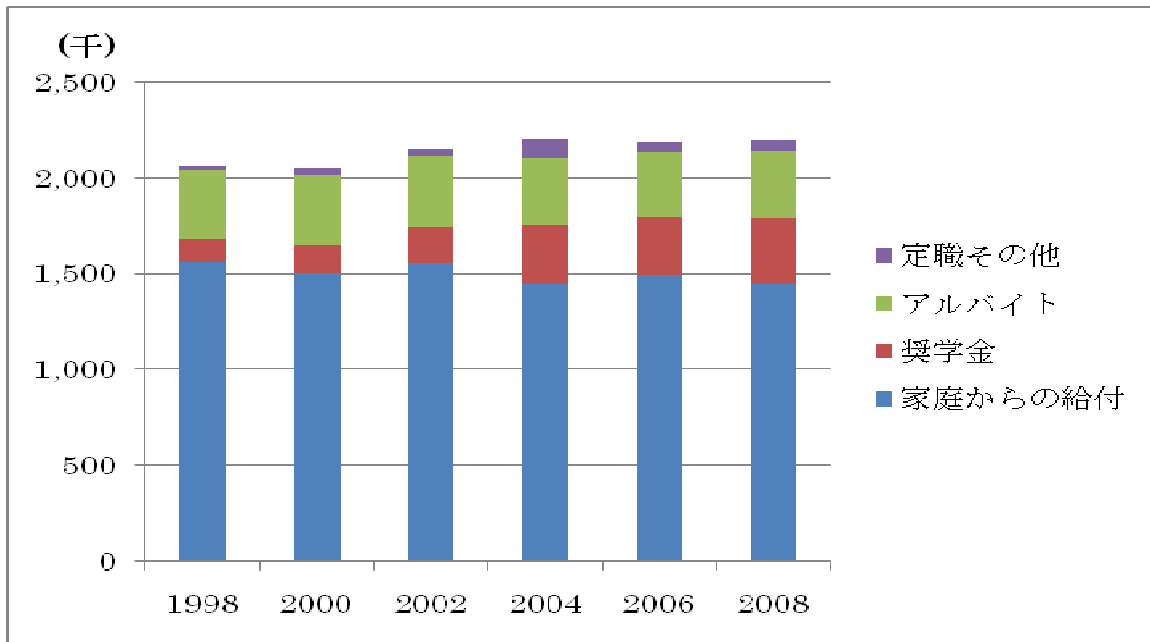
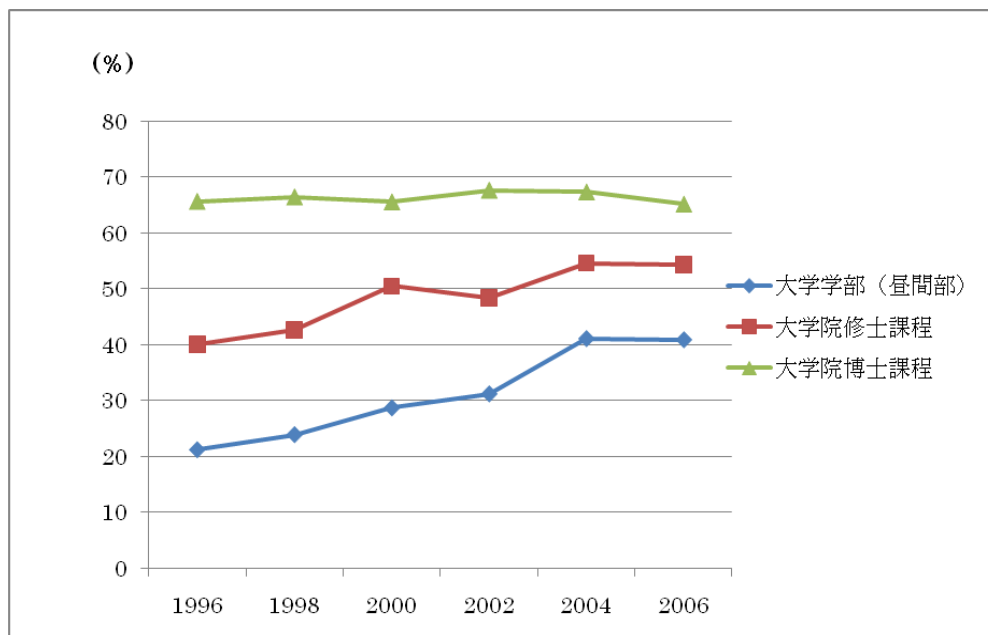


図3には、学生の収入の内訳を金額と構成比で示している。この図を読み取ると、家庭からの給付の割合が極端に高く、親が一貫して学生生活を経済面で支えていることがわかる。1990年代は授業料支出割合の上昇に対応するように、家庭からの給付が増えていたが、2000年に入ると、少しではあるが家庭の負担が減っている。図3を見ればわかるようにアルバイト収入の割合は増えていないため、減った要因は奨学金収入の増加にあると考えることができるだろう。

図4 奨学金受給状況



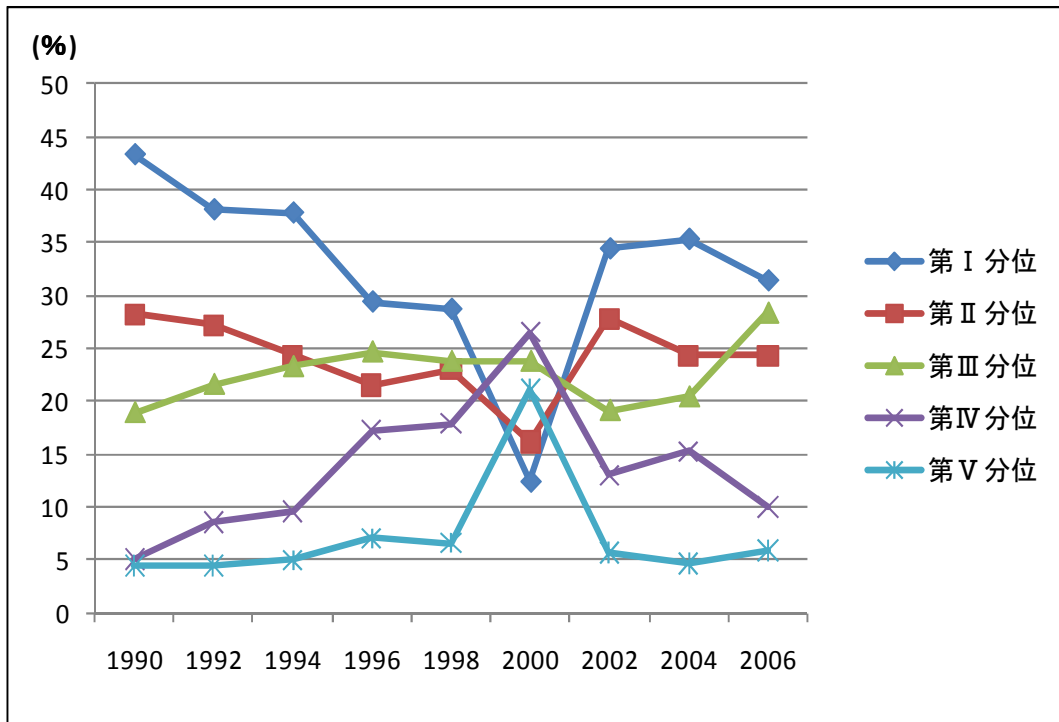
合わせて図 4 は、全学生のうち機構や大学等の奨学金を受給している者の割合をグラフ化したものである。大学院の博士課程では 6 割以上の者が奨学金を受給しており、それが一定に保たれているといった状況である。一方で大学学部、および大学院の修士課程のデータでは 1996 年当初に比較して受給率が 15%から 20%程度上昇していることがわかるだろう。修士課程のデータでは、2000 年から 2002 年間に受給率が減少しているが、2002 年から 2004 年にかけて大きく上昇している。この期間においては、大学学部のデータにおいても大幅な上昇傾向にあることが読み取れるであろう。これは図 3 のデータとも符合し、1999 年度における改革の成果であるということができよう。

ここで奨学金の規模についてのデータを示しておく、奨学金全体の総額が 1997 年の 2538 億円から 9 年後の 2006 年には 7999 億円と、5461 億円も増加した。この奨学金制度改革では主に有利子事業を拡充したため、奨学金全体額の中でも特に有利子の第二種奨学金が同じく 9 年間で 625 億円から 5278 億円と、4653 億円も増加している。これも図 4 のデータの推移と一致している。

以上までの検討結果により、学生収入における奨学金収入が増加傾向にあり、また受給率もそれに伴って増加していることがわかった。この結果から、授業料が高騰して生活が圧迫されている中で、奨学金を得て家庭の負担が減っているということが予測できるであろう。さらにそのことが、進学率の増加につながっていることも予測される。

しかし大学学部(昼間部)について見れば、授業料高騰が叫ばれる中で、奨学金の受給率が 40%と意外に低いことがうかがえる。奨学金の規模が十分でないという原因も考えられるが、前章で述べたように、奨学金の情報がいきわたっていないという可能性も否定できない。第二種奨学金に関しては、受給条件が大幅に緩和され、幅広い所得階層が受給可能となっている。確かに無理に負債を負う必要はないが、経済的に厳しい状況にあるのであれば、選択肢として学生に考慮されるべきである。それが情報の非対称性によって害されるのは好ましいことではない。推論ではあるが、情報の非対称性は少なからず存在しているのではないだろうか。

図 5 全奨学生中の 5 分位別奨学金受給状況



次に図 5 は奨学金をもらっている全ての学生を 5 分位別に分けた奨学金受給状況のグラフである。所得分位ごとに第 1~5 分位に分ける。第 1~5 分位は第 1 分位が年間所得 500 万円未満、第 2 分位 500~700 万円、第 3 分位 700~900 万円、第 4 分位 900~1100 万円、第 5 分位 1100 万円以上で分類する。

まず 2000 年に入り、データが大きく変動している。このように第 3 分位、第 4 分位、第 5 分位の奨学金受給割合が高まった要因として、1999 年の「きぼうプラン 21」という奨学金制度改革が挙げられる。同年に第 1 分位、第 2 分位の奨学金受給割合が急激に減少した要因は、このプランにより、奨学金の受給条件が緩和され、中間所得層から高所得層の奨学金受給が増加したことにあると考えられる。著しい変化ではあるが、制度改革に伴う一時的な変化だったのである。翌年からはまた同じような推移に戻っている。

一方で、注目すべきなのは 2004 年から 2006 年にかけて第 1 分位の割合が減少し、第 3 分位、第 5 分位の割合が増加していることである。この変動に対しては次の分析と合わせて、後から考察を加える。

続いて、奨学金制度が教育機会均等化に影響を及ぼしているのかを見るため、「2004 年度学生生活調査」の結果を参考にし、4 年生大学の 5 分位ごとの大学生数を求める。ここで先行研究の推計方法を再現しようと試みたが、データ不足と推計方法の不明確により、再現が不可能であった。また所得分位ごとの大学生数のデータも存在していない。そのため、以下の方法を取り、独自にデータを作成した。その算出方法は以下の通りである。

国立、公立、私立別の大学生数×国立、公立、私立別の奨学金受給者率×第 i 分位奨学金受給率÷全奨学生=第 i 分位の奨学生数

第 i 分位の奨学生数÷第 i 分位奨学金受給率=第 i 分位大学生数

表 3 国立、公立、私立の所得分位別の大学生数(推定) 単位：万人

| 第 i 分位 大学生(2004) | 第一分位 | 第二分位 | 第三分位 | 第四分位 | 第五分位 |
|---------------------|------|------|------|------|------|
| 国立 | 10.6 | 8.9 | 9.6 | 8.1 | 7.4 |
| 公立 | 2.6 | 2 | 2.3 | 1.4 | 1.1 |
| 私立 | 37.7 | 39.4 | 34 | 35.1 | 38.8 |
| 合計 | 50.8 | 50.5 | 46 | 44.6 | 47.4 |

表 4 国立、公立、私立の所得分位別の奨学生数(推定) 単位：万人

| 第 i 分位奨学生 数(2004) | 第一分位 | 第二分位 | 第三分位 | 第四分位 | 第五分位 |
|----------------------|-------|-------|------|------|------|
| 国立 | 4.07 | 2.32 | 1.89 | 0.94 | 0.33 |
| 公立 | 1.14 | 0.54 | 0.39 | 0.14 | 0.04 |
| 私立 | 12.36 | 11.24 | 6.50 | 4.74 | 2.37 |
| 合計 | 17.57 | 14.10 | 8.78 | 5.82 | 2.73 |

表 3 は各所得分位別の大学生の在学者数である。算出した大学生数の合計値に誤差が見受けられたため、誤差を是正するための数値を乗じて調整した。「全国消費実態調査」は 5 年ごとの

調査であるため、2004 年度のデータしか用いることができなかった。第 i 分位奨学金受給率 (2004) は小林(2001)より抜粋した。このように所得分位ごとの大学生数を計算した結果、第 1 分位から第 5 分位にかけて段々と少なくなっていることがわかる。表 4 は同様な計算方法により推定した奨学生数のデータである。

ここで図 5 とともに考察を加える。2004 年度の奨学金受給率も、第 1 分位から第 5 分位にかけて小さくなっているため、表 4 のデータと一致している。さらに表 3 も第 5 分位になるにつれて数値が少なくなっているため、大学生数と奨学金の受給との関係性がある程度存在していると推測される。すなわち、奨学金が教育機会の均等に貢献していると考えられるのである。

しかし一方で、奨学金が必要であると思われる第 1 分位と第 2 分位の合計値は、奨学生数全体の約 65%と、意外に少ない。確かに、家庭の事情により奨学金を必要としている人も第 3 分位から第 5 分位の中に存在していると考えられるのだが、奨学生全体の約 35%という推測していたよりも少し大きいと思われるような数値となった。

さらに、先ほど述べたように、図 5 の 2004 年から 2006 年における、第 1 分位、第 3 分位、第 5 分位のデータが示す変動にも注目すべきである。まず最も奨学金を必要とするであろう、第 1 分位の奨学金受給率が減少している。逆に第 3 分位の受給率が急激に増加し、第 2 分位の受給率を上回っているのである。また、第 5 分位もわずかではあるが上昇している。また 1990 年からの時系列で見れば、第 1 分位の奨学金受給率が大幅に減少していることがわかるであろう。

以上のような分析から、本稿では「奨学金は教育機会の均等に貢献しているが、第 1 分位や第 2 分位といった低所得層の受給傾向が下降しつつあるのではないか」という仮説を立てて、さらに分析を行う。

次に、奨学金がどのような使途に用いられているかについて分析を行う。ある費用項目が各種の収入項目によってどのように説明されるのかについて、重回帰分析を用いることで検討する。データは、1990 年から 2006 年の「学生生活調査」を使用している。まず先行研究と同様に、学費と生活費および嗜好娯楽費との関係を分析する。学生の居住を自宅・自宅外に分け、学費と生活費および嗜好娯楽費を被説明変数とし、家庭からの給付・奨学金・アルバイト収入・定職その他収入の 4 つの収入を説明変数とする。そして、各データの対数を取り、重回帰分析³を行った。

表 5 学費

| | 家庭からの給付 | | 奨学金収入 | | アルバイト収入 | | 定職・その他 | |
|-----|---------|--------|-------|-------|---------|--------|--------|--------|
| | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 |
| 自宅 | 1.091 | 19.152 | 0.089 | 2.141 | 0.006 | 0.032 | -0.008 | -0.394 |
| 自宅外 | 1.323 | 15.583 | 0.096 | 1.221 | -0.166 | -0.652 | 0.048 | 1.496 |

(観測数は自宅、自宅外ともに 18、重決定 R²は自宅が 0.990、自宅外が 0.986)

ここで学費とは、授業料、その他学納金に加えて、修学費、課外活動費および通学費の合計値で定義されるものである。表 5 より学費は、両居住ともに家庭からの給付が増加すれば、学費も増加するという傾向にあることが分かる。おそらく家庭からの給付がまとまった金額であるために、学費に対する支出に充てられているのだらうと予測される。奨学金との相関関係も正であるが、係数から見てとれるようにあまり大きな相関を示しているわけではない。続いて同様の分析を生活費について行うこととする。それが下の表 6 である。

³ なおこの重回帰分析において、各説明変数間に強い相関はみられなかったことが確認されている。

表 6 生活費

| | 家庭からの給付 | | 奨学金収入 | | アルバイト収入 | | 定職・その他 | |
|-----|---------|--------|--------|--------|---------|-------|--------|--------|
| | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 |
| 自宅 | -0.113 | -0.833 | -0.276 | -2.791 | 0.785 | 1.857 | 0.113 | 2.377 |
| 自宅外 | 0.357 | 3.944 | -0.015 | -0.184 | 0.202 | 0.742 | -0.003 | -0.078 |

(観測数はともに 18、R²は自宅が 0.605、自宅外が 0.748)

生活費においては、いずれの収入項目とも大きな相関を示すということにはなかった。もちろん奨学金との相関もみられていない。収入が増えたからといって、生活費が大きく変動することはないということが原因だと考えられる。強いて言うならば、自宅生はアルバイト収入、自宅外生は家庭からの給付との相関があるようである。続いて嗜好娯楽費を分析する。

表 7 嗜好娯楽費

| | 家庭からの給付 | | 奨学金収入 | | アルバイト収入 | | 定職・その他 | |
|-----|---------|--------|--------|--------|---------|-------|--------|-------|
| | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 |
| 自宅 | -0.053 | -0.485 | -0.162 | -2.056 | 0.960 | 2.841 | 0.107 | 2.822 |
| 自宅外 | 0.111 | 0.989 | -0.198 | -1.906 | 0.533 | 1.585 | 0.056 | 1.322 |

(観測数はともに 18、R²は自宅が 0.682、自宅外が 0.429)

表 7 より嗜好娯楽費は、アルバイト収入からの割合が一番大きいことが分かる。しかし係数だけを見れば、自宅生のアルバイト収入で 0.96 という値が出ているものの、1 をこえるなど、とびぬけて高い数値を示しているデータは見られなかった。一方で奨学金に関しては、負の値を示し、嗜好娯楽費にまわっていないことが一目瞭然である。この結果を説明することは難しいが、嗜好娯楽費の支出自体が年々減少の傾向にあることが関係していると考えられる。嗜好娯楽費に対する支出自体が減少しているため、大きな係数値がいずれの収入項目においても見られなかったと、少々強引ではあるが、推測することができるであろう。

上述の分析の結果からすれば、奨学金収入と学費および嗜好娯楽費の関係は薄いと言えることができるだろう。すなわち、奨学金収入が増加しても、修学費および嗜好娯楽費が増加する傾向は見られなかったという結論に達したのである。

では、奨学金収入はどの費用項目と正の相関を示すのであろうか。ここで本稿は、「貯蓄」に着目する。「貯蓄」を「収入－支出」によって定義付け、それと奨学金収入との関係を今までと同様、重回帰分析によって調べる。それが表 8 である。

表 8 貯蓄

| | 家庭からの給付 | | 奨学金収入 | | アルバイト収入 | | 定職・その他 | |
|-----|---------|--------|-------|-------|---------|-------|--------|--------|
| | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 | 係数 | t値 |
| 自宅 | -0.200 | -0.332 | 1.059 | 2.418 | 0.461 | 0.246 | -0.114 | -0.543 |
| 自宅外 | 0.040 | 0.050 | 1.508 | 2.013 | 1.515 | 0.624 | 0.043 | 0.141 |

(観測数はともに 18、R²は自宅が 0.476、自宅外が 0.507)

表 8 より貯蓄は、家庭からの給付との相関関係は見られなかった。一方で奨学金収入に対しては、いずれの居住形態であっても t 値が有意を示し、係数が 1 をこえる値を示している。すなわち、奨学金を得れば、それと同じ金額かそれ以上の金額分だけ貯蓄が増加する傾向にあると

ということである。この結果も原因を断定することが難しいが、考えられるのが奨学金の返済に対して貯蓄を行っているのではないかと、ということである。他の収入項目によって、全支出がほぼ賄われているとするならば、あまった収入を将来の奨学金に対する返済に充てるために、貯蓄をおこなっているのではないかと本稿では推察している。

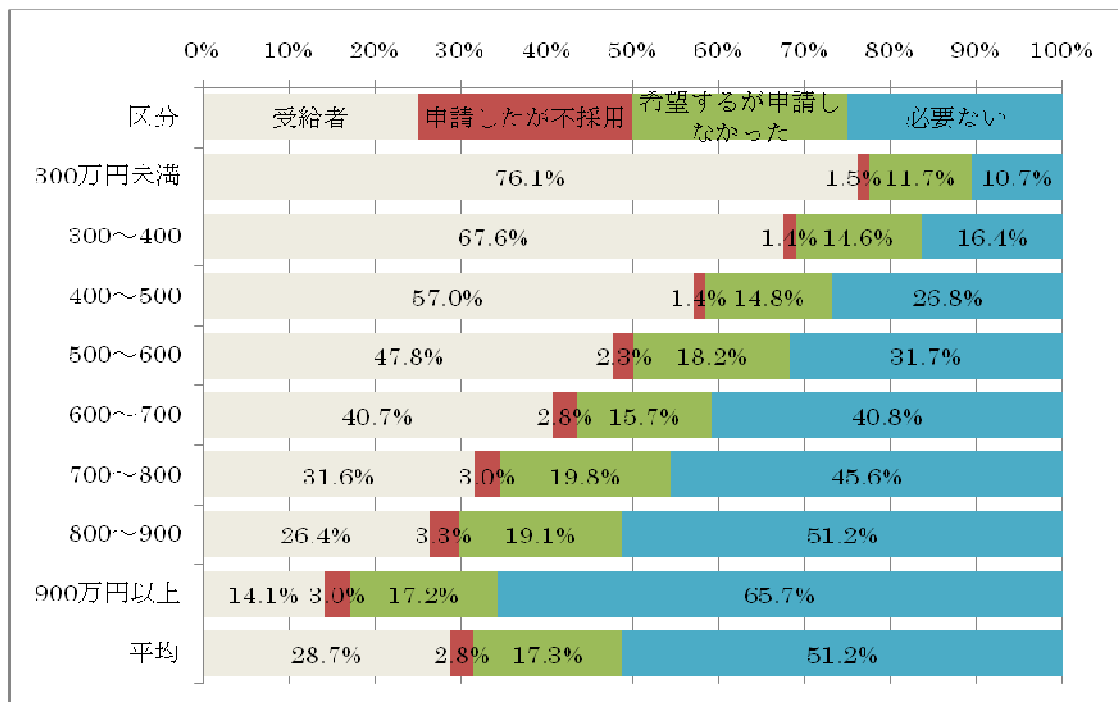
本稿で述べた原因はあくまでも推論の域を脱しないが、結果だけを見れば、奨学金収入が増加すれば、貯蓄も増加するという関係が見られ、奨学金収入は、貯蓄にまわっているのではないかと推測される。しかし嗜好娯楽費とちがい「貯蓄にまわっているということは、本来の修学費等に費やされるべきであるという目的を果たしておらず、許し難いことである」と結論付けることは少し強引であるだろう。

ここで奨学金の使途の分析のまとめを行う。今回は残念ながらデータの制約のため、所得階層による 5 分位別の分析を行うことができなかった。そのため、この分析がすべての所得階層を平均したものであるということに留意しなければならない。それをふまえた上で考察すると、そもそも低所得者が奨学金を貯蓄に回す余裕があるとは思えない。すると貯蓄にまわす余裕のある中所得階層以上に奨学金が多く貸与されている可能性がある。すなわち、奨学金が中所得以上の階層に規模を拡大しているのではないかと考えられるのである。このように考察すると、先ほどの仮説とも合致する。

しかしこの分析は時系列による推移をみる分析ではないので、あくまでも推論になってしまふ。そこでさらに分析を加えることとする。

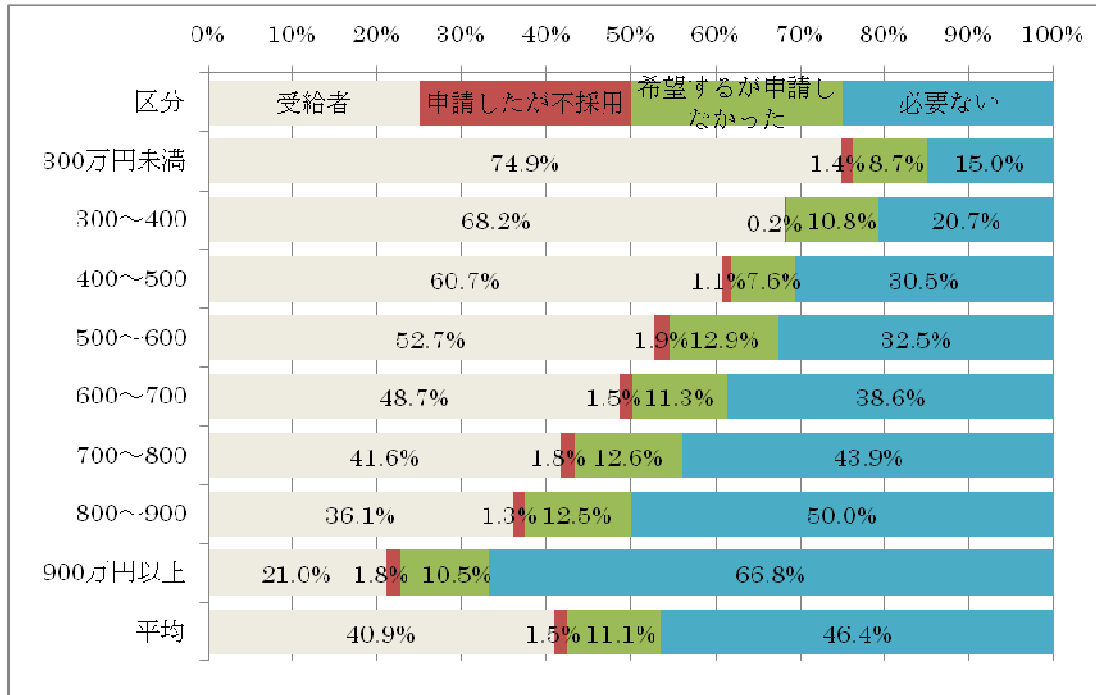
下の図は受給者および受給希望者についてのデータを図である。図 6 が 2000 年度、図 7 が 2006 年度のデータを図にあらわしたものである。

図 6 2000 年度の家庭の所得階層別の奨学金受給希望・受給状況(大学昼間部)



備考) 文部科学省「学生生活調査」より作成

図 7 2006 年度の家庭の所得階層別の奨学金受給希望・受給状況(大学昼間部)



備考) 文部科学省「学生生活調査」より作成

まず「申請したが不採用」の者の割合が一様に減少していることが分かる。第二種奨学金が拡大していることにより、採用枠が拡大していることが要因であると考えられる。また「希望するが申請しなかった」者の割合も同様に減少していることが読み取れる。これにはおそらく二種類の原因が考えられよう。

一つには奨学金の「受給者」の割合の増加が考えられる。先に説明した通り、第二種奨学金の規模の拡大に伴う受給者数の拡大が要因であるだろう。一方で、注目すべきもう一つの要因は、「必要ない」と回答した者の割合の増加である。これら二つの要因についてさらに考察を加える。

まず「受給者」の割合が増加しているのは、400万円以上の所得を有するものである。奨学金の受給率が中高所得階層にて増加することを示しているが、その一方で400万円未満の者の「受給者」の割合は減少しているのである。また「必要ない」に該当する者の割合においては、所得が600万円未満のデータにおいて一様に増加している。すなわち低所得層による「受給者」割合が減少し、低中所得層において奨学金を「必要ない」と認識している者が増加しているという状況である。

一般的な考え方からすれば、奨学金を必要とするものは、経済的な負担を抱えやすい低中所得階層の者たちであろう。このデータはその一般論に逆行する興味深い結果を示している。さらに低所得者層に限れば、奨学金を「希望するが申請しない」のではなく、「必要ない」という機構の奨学金に有用性自体を見出さない者が増加している、という見方もできるであろう。

以上の分析から、「奨学金は教育機会の均等に貢献しているが、第1分位や第2分位といった低所得層の受給傾向が下降しつつあるのではないか」という仮説が裏付けられたと言える。低所得階層の者達にとって奨学金の有用性が薄れつつあるのである。

ではなぜそのような状況におちいってしまったのか。その分析を行うために奨学金の受給後(アフター)に関する分析を行う。

第3節 奨学金の貸与状況

この節では、奨学金の貸与によって奨学生がどのような負担を負うようになるのかを中心に論じていくこととする。

機構の奨学金制度が、第一種奨学金（無利子負債）および第二種奨学金（有利子負債）に分類されているのは、前述した通りである。

近年では、厳しい経済情勢の影響もあり、学費の高騰に対応して高額になった奨学金の貸与月額が、卒業と同時に重い借金となり卒業後の生活を圧迫することを避けるため、負担の軽い第一種奨学金を希望する者が増加する傾向にある。しかし、その希望者の数に反比例するかのようになり、採用者の数は年々少なくなってきたのが現状である。第一種奨学金にはもともと学力と収入にもとづく、厳格な基準が設けられている。この受給条件に合わなければ受給資格すら与えられないという点からも、採用者数が少数に限られることに納得がいく。

しかし、そのような基準があるにもかかわらず、その条件を満たしても予約採用の段階で 78% が不採用になっているという現状がある。希望者は毎年 2 万人あたり増加しているが、希望者の多い大阪等の地域では、生活保護水準の収入者でも不採用になっている。採用条件を満たしながらも不採用になっている現状も問題だが、「そもそも無利子奨学金を受給するために厳しい採用条件が必要なのか」「奨学金は「無利子が基本」という制度に立ち返り、希望する学生すべてに政府支出で無利子貸与するべきである」という意見もある。

しかしそのような議論があるにしても、実際に第一種奨学金の採用枠が減少している以上、第二種奨学金の希望者が増加するのは必然である。しかし有利子負債である以上、奨学生の負担が増加することは否定できない。そこで第二種奨学金を受給した時に、どれほどの利子がかかるのかを表 9 に示す。

表 9 第二種奨学金の貸与額と返還額の比較

| 貸与月額 (円) | 貸与総額(円) | 月賦返還額 (円) | 返還総額 (円) | 返還回数 (回) | 返還年数 (年) |
|-------------|-----------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 30,000 | 1,440,000 | 11,293 | 1,761,917 | 156 | 13 |
| 50,000 | 2,400,000 | 16,769 | 3,018,568 | 180 | 15 |
| 80,000 | 3,840,000 | 21,531 | 5,167,586 | 240 | 20 |
| 100,000 | 4,800,000 | 26,914 | 6,459,510 | 240 | 20 |
| 120,000 | 5,760,000 | 32,297 | 7,751,445 | 240 | 20 |

表 9 は日本学生支援機構のホームページにある「奨学金の貸与・返還シミュレーション」をもとに作成したものである。作成するにあたって貸与期間は 4 年間(48 か月間)、年利率は 3% としている（修学中は無利子で計算されている）。また「入学時特別増額」及び「機関保証制度」は分析上、度外視している。

この表から、貸与総額より返還総額が格段に増加していることがわかる。年利 3% は決して高い数値ではないが、社会に進出した後の奨学生の生活を圧迫することは確かであろう。また低所得層の者であるほど、貸与額が大きくなるため、返還に際しての負担がより大きくなることに注意しなければならない。

このような状況から、有利子の奨学金を返済したいが、その返済が不可能になる人も増加してきている。奨学金の延滞 6 ヶ月以上の者のうち「年収 300 万円以下」が 84.2% であり、女性や高校卒はさらに高い割合になっているのが現状である。また最長 20 年の返還期間の中で、失業や病気が原因で生活ができなくなり、延滞者となる者も少なくはない。返還困難な者に対して「猶

予制度」という期間 5 年の制度がある。しかし、5 年を過ぎると年利 10%の延滞金が加算されるなど、民間ローンと同様のペナルティを受ける結果となる。さらに 2010 年 4 月から滞納 3 ヶ月で個人信用情報機関に個人情報を通報する制度や、滞納 4 ヶ月以降の延滞債権の回収業務を民間債権回収会社に委託する制度、延滞 9 ヶ月以降の債権の法的処理強化などを導入しようとしている。奨学金に対するペナルティが増えることにより、今後奨学金を利用することができない学生が増えるという悪影響が起こる可能性も考えられる。奨学金の回収に力を入れるのもいいが、経済力のない学生に対して本当の意味での支援策に力を入れる必要性を感じる。

この節の分析により、奨学金の受給後の多大な債務負担の現状が明らかになった。多額の債務が将来のライフイベントに与える影響は小さいとはいえない。また、奨学金は返済計画や担保を伴わない債務であるため、返還の確実性を欠き、受給者が一層不安定な立場に立たされているのである。これが前節の「奨学金は教育機会の均等に貢献しているが、第 1 分位や第 2 分位といった低所得層の受給傾向が下降しつつあるのではないか」という結論の主な原因であると考えられる。

また、主なデータの出所となっている「学生生活調査」は大学または大学院に進学した若者のみを対象とした調査である。そのため、調査対象になることはないが、上述の理由から奨学金を受給せず、進学自体を断念した者も大勢存在しているのではないかと本稿では推測している。以上の分析結果から、奨学金の受給後の問題点が明らかとなり、またそれが進学の機会にも影響しているということも明らかとなった。

第4節 分析の結論

以上の分析結果から、奨学金制度をあらためて見直していく。本稿では、進学機会、修学条件から奨学金の受給後の三段階の分析を行った。その分析結果は、「奨学金は中高所得層の学生に対して有効に機能しているが、低所得層の学生に対しては有効性に欠ける」ことを物語るものであった。

もともと貸与奨学金が中所得階層以上にしか効果的ではないというのは、一般的によく論じられることであるが、今回の分析結果より、そのことがより鮮明になり、かつ深刻な問題であると認識されたことであろう。

そして本稿では、機構の奨学金制度が「能力を有しているにもかかわらず、経済的な問題によって修学が困難な者に対して、援助を行う」という奨学金が本来有している目的を十分に果たしておらず「機構の奨学金が本当に必要な全ての人にいきわたっているのではなく、中所得階層にしか有効な効果を発揮していないため、教育の機会均等に限定的な効果しか発揮していない」と結論付ける。

高等教育費が多額になるのは本稿の最初に述べた通りであり、それゆえたとえ中所得階層以上の者であっても、可処分所得等の関係により、奨学金を必要とすることはやむをえないことである。しかし、より一層の経済的な問題を抱える低所得層の者に対して、さらなる負担を強いている現状の政策は最善の方策であるとは言い難い。

このような現状の改善をはかるべく、次章において政策提言を論じていくこととする。そのためあらためて海外の注目すべき奨学金制度改革にふれておきたい。

まず、再び給与型の奨学金を重視する改革である。1980 年代までは、海外各国では、授業料無料や給付型奨学金のみというのが奨学金の普通であった。しかし、時代に伴い、授業料が高騰し、貸与奨学金が生まれた。しかし、貸与奨学金はローンであり、ローンの拡大はローン返済の

負担感の増大と、ローンを回避するために進路選択を変更するという問題を引き起こしている。そのため、日本を除く海外各国では再び給与型の奨学金を重視する傾向にある。

次に、ローン回収スキームの改革である。ローンの負担感を少しでも軽減するため、所得連動型ローンがある。所得連動型ローンとは、返済期間が長期に渡り、所得が最低基準額以下の借り手は返済が猶予され、一定期間の後、一定年齢以上では最終的に返済が猶予させるローンのことである。所得の連動した返済額、一定所得以下の場合の返済猶予、免除、源泉徴収の 3 つの要素を組み合わせて、このローンは組まれる。所得から直接ローンが徴収されるために未返済が少ないというメリットがある。

この二つの改革を参考に政策提言を行う。

第4章 政策提言

第1節 政策提言 1：奨学金へのアクセス

この節では、前章の第一節に述べた「入学納付金と奨学金」「情報の非対称性」についての対策を中心に政策提言を行う。

まず入学納付金に奨学金を対応させるには、必ず機構と大学の連携が必要となってくる。そこでまず機構と大学機関の連絡網を確立すべきである。そのうえで、入学納付金に関してのみ、現金給付ではなく、機構から大学へ直接支払を行うという形式をとるべきである。こうすることで、現金給付を介するよりも、より円滑に支払を行うことができるであろう。

次に情報の非対称性について述べる。まず「奨学金は低所得者のみに受給されるのではなく、幅広い所得層が受給可能である。」ということ強くアピールすべきである。奨学金は学生の経済的な修学条件を緩和するのに重要な役割を持っている。そこで広告、宣伝等を積極的に行い、受給希望をしない者に対しても、きちんと制度の説明をすべきである。今までの、奨学金の希望者のみに対する広報活動から、学生全体を視野に入れた広報活動を行っていくべきであろう。

以上は、現在の奨学金政策における早急解決すべき問題であると本稿ではとらえている。そのため独立した節を設けて説明を加えた。次節においては、長期的なスパンで解決されなければならない問題について論じていく。次節が本稿の主張の中心であることを、あらかじめ述べておくこととする。

第2節 政策提言 2：低所得層に対する奨学金の充実

この節では前章の第二節と第三節の分析結果を踏まえて、「低所得層に対して有効に機能する奨学金制度」を検討し、政策提言として論じていく。

まずかかげるのは第一種奨学金の拡充である。適格者のうち 78%もの学生が受給を受けられないという状況は好ましいとはいえない。そのような者達が第二種奨学金を受給することによって、さらに経済的な困窮におちいることになる。そこで無利子である第一種奨学金の規模を拡大し、低所得の学生をより多く採用することを実現する。なお、この政策では、受給の条件は変えずに、適格者でありながら受給できない者を採用するという方針をとる。

また日本でも給与奨学金を導入すべきである。この政策を提言するにあたり、本稿で独自に必要な財源の金額を試算した。なおあくまでも試算であるため、大学の学部生を対象をしぼっている。データは 2006 年度のものを使用する。最初に比較のため、現在論議されている高等教育の無償化に関しての財源を算出する。

計算方法はまず大学を、国立、公立、私立に分類する。それをさらに理工学部、人文系学部、医科薬学部等、その他の学部区分し、それぞれの学生数を算出する。その学生数に、大学在学中にかかる一人当たりの授業料を乗じて、授業料の総計を推定するという方法をとっている。

この方法により算定した高等教育、特に大学学部の教育無償化にかかる財源金額は 10 兆 655 億円にのぼると計算された。この大規模な投資を継続的に実現しなければ、大学機関の無償化は実現されないということである。これに対して給与奨学金は低所得層における援助を目的としている。そこで所得階層の 1 分位にかかる金額を算定するため、高等教育の無償化にかかる金額に 5 分の 1 を乗じた金額を下記の表 10 の左側に示している。また第二種奨学金の貸与月額にもとづいて算出したものもあわせて示している。

表 10 1 分位に対して必要な給与奨学金の必要財源額(推定)

| 月額 | 授業料の 無償化 | 第二種奨学金に基づく 月額貸与の無償化 | | | | |
|------------------|----------------|------------------------|-----------------|--------------|-----------------|---------------|
| | | 3 万円 | 5 万円 | 8 万円 | 10 万円 | 12 万円 |
| 1 分位にかかる 必要財源 | 2 兆 131 億 円 | 7503 億 円 | 1 兆 2505 億 円 | 2 兆 8 億 円 | 2 兆 5009 億 円 | 3 兆 11 億 円 |

このように給与型の奨学金を導入するには高等教育の無償化よりは少ないものの、多大な財源が必要となっている。しかし日本の教育に対する公共投資が OECD 各国に比べて低いということは前述したとおりである。実際の数値を示すと GDP 比にして 0.5% であり、金額にして 2 兆 5368 億円である。それに対して、OECD 諸国の教育への公共投資は、同じく対 GDP 比にして平均 1% である。すなわち、日本が OECD 諸国の平均水準まで公共投資を行えば、2 兆 5368 億円の新たな財源が生み出され、給与奨学金の導入が可能になると言えよう。海外の動きにあわせるという意味でも、この財源の創出には妥当性があるのではないだろうか。

また奨学金の回収については、所得連動型ローンの導入を検討すべきである。このローン方式は税制など、他の政策とも非常に関連してくるため取り入れるには非常に時間がかかるかもしれない。しかし、現在取り入れられている奨学生の経済的状況を度外視した一様な返済プランでは、ますます奨学生を苦しめるだけである。本稿では、一刻も早くこの問題を改善すべく、税制の改定とあわせた所得連動型ローンの導入を提唱する。

そして最後に、奨学金政策の財源を民間に求めることを提唱する。すなわち、一般企業に奨学金の財源の提供を呼びかけるということである。まず、この奨学金制度の受給申請者は採用試験等を行った末、企業と契約を結び、卒業後必ず当企業に就職するという提携を行う。企業はその奨学生に対して無償で奨学金を提供する代わりに、成績等に関する課題を与える。奨学金の返還は、「就職後の労働」という形で行う。もし契約が破棄されれば、それまでの奨学金は企業への負債扱いとして自己負担となる、というものである。このような奨学金制度を実現すれば、優秀な人材を登用したいという企業と、勉学に励みたいという学生の利害が一致し、うまく機能するのではないだろうか。また人材登用という側面からみても、新たな形を提供できるのではないだろうか。確かに、契約を破棄すれば多額の負担が本人にかかってくることも否定できない。さらに修学中に別の企業に関心を持つこともあるだろうし、課題も多数あるかと思われる。しかし国家財政が逼迫している以上、国だけに財源を求めることは現実性に乏しい。そこで本稿では、財源の多様化といった意味でも、一般企業を巻き込んだ奨学金制度も検討していくべきであると考えているのである。

本稿では以上の6つの政策を提言し、すべての所得階層に対してより有効に機能する奨学金制度を実現させるべきだということを主張する。

第3節 おわりに：奨学金政策の充実の必要性

以上が本稿の提唱する政策提言である。本稿では、「低所得層に対する奨学金政策のさらなる充実」を目標にかかげ、これらの政策を提言した。しかしこれらの政策には、さらなる財政支出の上乗せが必要である。これまでの流れとは逆行するこの政策に妥当性はあるのか。最後にあらためて、その必要性を考えてみたい。

貸与奨学金の根底にある考え方が「受益者負担の原理」である。教育は、受けた本人が最も利益を受けることになるので、その教育に対する費用は本人が負担するべきだ、という考え方である。

これまで機構の奨学金政策は、この「受益者負担の原理」にもとづき、政府によって貸与の形式をとって発達してきた。政府の抱える財政赤字を考慮すれば、ある程度、しかたなかったことであろう。また、これまでは世界各国の奨学金政策が「給与」から「貸与」に移行してきた。理論的に最適であるとされた「給与型奨学金政策」が財源問題に直面し、発達の限界をみたのである。このことから、「日本は世界の最先端をいっている」という見方さえもあった。機構の奨学金制度は時代の流れをうつすものであったのだ。

しかし、今あらためて「受益者負担の原理」を考え直してみたい。教育によって得られる便益は本人だけにとどまらず、社会にももたらされるものである。島(2007)によれば、大学進学による経済的効果は、男子一人当たりで7600万円、女子で1億7600万円におよぶと試算されている。社会全体でこのような便益を享受するにも関わらず、本人一人の負担で教育費を賄うことは、果たして妥当であるだろうか。

また世界では先ほど述べたように、ふたたび「貸与」から「給与」へと移行する動きがあらわれている。岡村(2010)によれば、アメリカにおいて2007年の中間選挙で民主党が「学生ローンの金利半減」を公約に掲げて大勝利したのを機に、ブッシュ政権下でも「貸し手機関の過剰な市場活動から学生を保護する」などの見直しが行われたことが述べられている。アメリカでは現在でも、給与性を含む公的奨学金の拡大が進んでいる。また日本と同様に教育費への公的支出割合が低い韓国でも、2008年に大幅な制度改革を行い、生活保護者に対する給与奨学金を支給し、低所得者への無利子奨学金制度を導入している。さらに中国においても、給与奨学金や給与修学支援金等が拡大している。このような動きの中でOECD加盟30カ国中、給与奨学金がない国は日本とメキシコのみとなった。日本は「世界の最先端」から「世界から孤立している」状況に陥っているのである。

日本は過剰に「受益者負担による解決」に固執しているのかもしれない。今一度、受益者負担のメリットとデメリットを考え直し、それを補てんするような政策を考えるべきである。景気悪化が叫ばれる中で財政支出をひかえるあまりに、将来的な社会的便益が失われては元も子もない。

「受益者負担を見直し、低所得層の社会進出を援助し、将来的な便益を確保する。」これが本稿の最終的な主張である。高騰する教育費を個人だけで負担するのではなく、社会で共同負担し、さらなる社会の発達につなげることが必要である。

このように教育の社会的重要性をあらためて見直し、それと深く関わる奨学金を考えることで、社会の責任を認識しなおすことができる。だからこそ、そこに教育への公共支出の必要性を見出すことができるのである。奨学金制度は政府や社会、高等教育機関と連動した政策のもと、さらに発展させていかなければならない。

参考文献・データ出典

《主要参考文献》

- ・ 伊藤由樹子・鈴木亘（2003）「奨学金は有効に使われているか」『季刊家計経済研究』58 86-95
- ・ 犬塚典子（2010）「アメリカの学生支援—学資ローンと債務—」『IDE』48-53
- ・ 浦田広朗（2007）「奨学金と大学生の経済生活」『大学と学生』22-29
- ・ 岡村稔（2010）「奨学金はどうなっているのか 現状と課題」『経済』83-93
- ・ 小黒一正・渡辺大（2008）「1999年奨学金制度改革とそれ以後の効果分析」『PRI Discussion Paper Series』1-17
- ・ 小林雅之（2009）「授業料・奨学金政策の国際比較」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』83-88
- ・ 近藤博之（2001）「高度成長期以後の大学教育機会：家庭の経済状態からみた格差」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』53 268-269
- ・ 島一則（2007）「日本学生支援機構の奨学金に関わる大学教育投資の経済的効果とコスト—ベネフィット分析—大学生を対象とした貸与事業に注目した試験的推計—」『国立大学財務・経営センター 大学財務経営研究』4 75-96
- ・ 芝田政之（2006）「英国における授業料・奨学金制度と我が国の課題」『The Journal of finance and management in colleges and universities』3 87-112
- ・ 芝田政之（2007）「イギリス(イングランド)の奨学金制度」『大学と学生』30-35
- ・ 蝶慎一（2009）「教育負担と奨学金」研究の基本視点『教育福祉研究』15 47-55
- ・ 日本学生支援機構返還部（2006）「奨学金と機関保証制度」『大学と学生』50-54
- ・ 古田和久（2006）「奨学金政策と大学教育機会の動向」『教育学研究』73 207-217
- ・ 吉川裕美子（2007）「ドイツの奨学制度—連邦奨学金(BAfoG)と近年の動き」『大学と学生』36-41
- ・ 「日本の大学改革 OECD 高等教育政策レビュー：日本」OECD 編著・森利枝訳・米澤彰純解説

《データ出典》

- ・ OECD 東京センター「教育統計」
- ・ OECD 東京センター「公財政教育支出（対 GDP 比）」
- ・ 総務省統計局「全国消費実態調査」
- ・ 大学受験パスナビ HP
- ・ 日本学生支援機構 HP
- ・ 文部科学省「学校基本調査」
- ・ 文部科学省「学生生活調査」
- ・ 文部科学省中央教育審議会（第 11 回）議事録 「教育を取り巻く現状に関する資料」