

我国高等教育事业的课题¹

—重点关于教育费负担及奖学金政策

小林 雅之（东京大学）

中文翻译 田园（樱美林大学）

【摘要】迄今为止，我国政府奖学金没有无需偿还的赠与型奖学金。但是今年，设立赠与型奖学金作为教育政策最重要的一个课题成了当务之急。本文通过对升学差距不断扩大这一设立赠与型奖学金的重要原因进行说明，把由政府负担的教育经费支付方式大致划分为对教育机构及个人进行补贴这两种方式，进而具体论述信贷奖学金（助学贷款）和赠与型奖学金的利与弊。此外，对从下一年度开始导入的新所得联动型奖学金偿还制度也同样论述其利与弊，从而对我国教育经费由政府来负担以及对学生进行经济援助这两种方式给予政策方面的启示。

【关键词】差距；赠与型奖学金；信贷奖学金；所得联动型返还制度

2016 年教育政策的一大焦点是关注对学生的经济援助制度，特别是赠与型奖学金的设立。迄今为止，我国政府奖学金没有无需偿还的支付类型。以往每次在政府换届选举时都会被提到倡导设立赠与型奖学金，但实际上甚至连讨论也没有进行。但是今年，赠与型奖学金作为教育政策最重要的一个课题成了当务之急。对其背景的说明还为时尚早。本文只是想指出作为设立赠与型奖学金的一大原因，是由于升学差距扩大以及大学毕业生有雇佣不稳定性因素存在，从而导致难以有稳定收入这一情况出现。在此基础之上，把教育经费由政府来负担这一存在方式大致分为分别对教育机构和个人进行补贴这两种，想具体论述信贷奖学金（助学贷款）和赠与型奖学金的利与弊。此外，对下一年度导入的新所得联动型奖学金偿还制度的利与弊也同样进行论述，为我国教育经费由政府来负担以及对学生进行经济援助这两种方式提供政策性的建设意见。

一、存在接受高等教育的差距

近年来存在于日本社会中的各种“差距扩大”成为一大问题，人们也渐渐开始关注接受教育的差距（小林（2008）等）。接受教育存在着地域性、男女性别、收

¹ 该稿件曾在杂志《RESEARCH BUREAU 论究》（第 13 号 23 页-35 页，众议院调查局，2016 年 12 月）上发表过，此文为该论文的中文译稿。

入阶层划分等各种差距。按地域差别划分来看，2014 年度的大学升学率，东京都 74%最高，与最低的鹿儿岛县 35%之间相差近 40%²；按性别划分来看，同样是 2014 年度，男子四年制大学升学率为 56%，女子为 47%；按收入阶层划分来看，在我们进行的 2013 年度的调查中，如图 1 所示，收入不满 400 万日元的低收入阶层的大学升学率是 51%，而收入为 1,050 万日元以上的高收入阶层则是 74%，相差 20%以上。

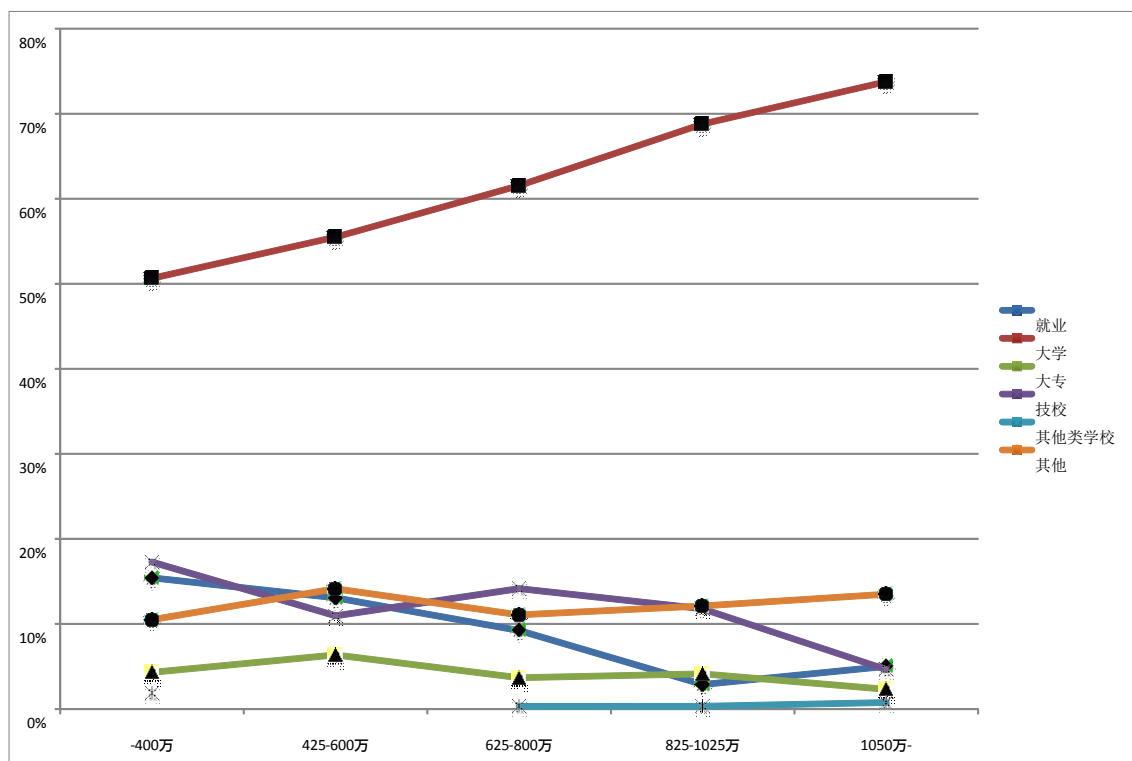


图 1 按收入阶层划分高中毕业后的出路 (2013 年)

(出处) 文部科学省指导大学改革推进委托事业《高中毕业生家长调查》2013 年。

消除这些各种升学差距是重要的一个政策课题。由于篇幅有限，以下只列举收入阶层的差距问题。如果把所得的收入与接受教育联系起来看的话，根据父母收入不同，孩子接受教育的机会也大相庭径。更有甚者，会把学历、出身校与毕业后的收入相结合，从而决定了子女的收入阶层。这在社会学被称为阶层的再生产问题。

² 关于升学率有几种计算方法。在这里是按照大学新入生(包括高中毕业后一年以后再考入大学的人)/三年前的初中毕业人数计算出来的。

另一方面，低收入阶层，由于不能升学，子女的收入降低，从而导致引发下一代贫穷的连锁效应。

这就是接受教育问题为什么会在整个社会中成为重大问题的一个重要理由。为此，宪法第 26 条以及教育基本法第 4 条明文规定，教育机会均等化是教育最重要的理念之一³。

作为接受教育时产生这种差距的原因，重要的是学习能力和家长的经济实力。学习能力与收入有很大关系。因此，处于低收入阶层、学习能力不高的人居多，升学率也会降低。而且，对于升学的欲望（上进心）与所得也有很大关系。反之，经济实力如果负担不起伴随升学而产生的必要的教育费用，也会导致不能升学这一问题的出现。在这其中，学习能力和升学欲望不是靠政策就能简单解决的问题。但是，由于父母的经济实力差距导致教育负担费用出现差距，在某种程度上是可以通过减轻教育费用负担等一系列政策解决的。这就是作为减轻教育费用负担的政策，对学生进行经济援助的一个重要理由，在我国的教育基本法中明文规定需要政府的援助⁴。

由此可见，教育经费由政府来负担首先取决于寻求教育机会的平等性。因为教育可以成为产生社会经济差距的一个重要原因，因此必须提供平等接受教育的机会。

所谓教育是产生社会经济差距的一个原因，反之，教育也是缩小社会经济差距的一个重要条件。由于接受教育，可以习得知识与技术，在广泛意义上能够提高生产性。因此，个人收入增加，社会经济得到发展。这被称为人力资本论，是教育经济学的一个基本想法。反之，如果没有提供受教育的机会，有接受教育意愿和能力的人却没有能够受到教育，不仅对于个人是一种损失，对社会全体也是一种损失。具体来说，社会必将失去由教育带来的个人收入所得税增值的部分。

这是把教育作为投资来考虑的一种想法。一般情况下，教育与福利相同，多数情况下被看作是一种消费。也就是说，既然教育作为一种最终消费，不再产出新事物，教育自身便是最终目的。但是，若把教育作为投资来看的话，综上所述，将来

³ 宪法第 26 条：所有国民，按照法律规定，根据其能力均有受教育之权利。

教育基本法第 4 条第 1 款：所有国民必须有与其能力相适应的接受教育的机会，不因人种、信条、性别、社会身份、经济地位或门第在教育上有差别。

此外，作为在思考高等教育受教育机会的均等化时的重要规定，联合国 1946 年的《世界人权宣言》(Universal Declaration of Human Rights) 第 26 条明确宣布“高等教育，与其能力相适应，必须对人人平等开放”。在 1966 年的《国际人权公约》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 第 13 条第 2 款 C 中提到：“高等教育，用各种适宜的方法，特别是循序渐进地导入无偿教育，根据其能力，对所有的人给予平等的机会。”

⁴ 教育基本法第 4 条第 3 款：有关国家及地方公共团体，对于尽管有能力，但因经济理由就学困难的人，必须给予助学等措施。

必定贡献于个人与社会。

由此把教育作为投资来看的想法，从 50 年代以后，在欧美作为教育投资论或者人力资本论，在很大程度上影响并推翻了以往关于教育与经济的想法。但在我国，最早出现在明治 5 年《学制》的序文“被仰出书”一文中，即“学问乃一身之独立之资本”⁵。而且，教育作为推动社会发展的原动力而被重视。在我国，教育水平高于经济发展水平这一现象一直持续到战后经济发展之前，并且作为战后经济成长的重要原因之一，海外的日本研究学者“发现”正是因为重视教育⁶。

到 70 年代，教育经费由政府来负担与提高教育水准成正比增加了。但是，第二次临时行政调查会以后，从 80 年代开始，教育经费由政府来负担被画上休止符，呈现出不增长趋势，与此同时个人负担不断增大，现在在 OECD 各国中高等教育由政府来负担的比率是 0.6%，在加盟国中是最低水平，反而言之是家庭财政负担最严重的一个国家。

但是，家庭教育费用的负担额根据家庭财政的经济实力不同有很大差别。因此，若教育费用只由家庭收入支出来承担的话，由于教育承担能力的差别，从而会产生接受教育机会的差距。作为特别影响升学的因素，不仅是上课费用等学费，还包括放弃的收入。放弃的收入是指由于升学而失去了就业机会所损失的那部分收入。也就是说，高中毕业后马上就工作的话，这部分的经济收入由于升学而受到损失。男子高中毕业生 19 岁平均一年的工资约为 245 万日元，损失的经济收入四年即为 980 万日元；女子高中毕业生 19 岁一年的工资约为 212 万日元（皆为 2013 年度），损失的经济收入两年约为 424 万日元，四年则为 848 万日元，其金额远远高于学费。

为缩小入学差距、减轻家庭教育开支的负担，对教育机构进行补贴，以实施减免学费等补贴政策，或以类似于赠与型奖学金、助学贷款等方式对个人进行补贴，因此教育经费有必要由政府来负担。

教育经费由政府来负担不仅是因为能缩小接受教育机会的差距、提高教育生产性，而且还是教育的外部效果（外部性，外部经济）的要求所在。所谓外部效果，是指不经由市场，而是由某人影响到其他人的效果，也被称为波及效果。由于外部效果不反映在价格上，所以外部效果这部分被看作是供给过少，有必要由政府来负

⁵ 《关于奖励学事的被仰出书》（学制序文）太政官布告第 214 号（明治五壬申年八月二日）：“学问乃一身之独立之资本。不学者昧，一身之独立乃学问之急务，不得误人子弟。依此文部省此次制定学制，修改规定，发布布告：“自今以后，一般人民，华士卒农工商及妇女儿童，邑无不学之户，家无不学之人。”

⁶ 可以例举很多，如下所示：パッシン（1969）『日本近代化と教育』、ドーア（1970）『江戸時代の日本』、同（1978）『学歴社会』、ヴォーゲル（1979）『ジャパン・アズ・ナンバーワン』、カミングス（1981）『ニッポンの学校 観察してわかったその優秀性』。

担。例如，读写算等初等教育基本上在每个国家都是由政府来负担的。这是由于如果初等教育的费用都是由每个家庭来负担的话，负担不起的国民子弟就有可能上不起学了。其结果如果导致不会读写算的国民人数增加的话，不仅对国民或其子女是一种损失，对国家整体也是一个大损失。因此，几乎在每个国家，初等教育和中等教育的一部分是义务教育，由政府负担⁷（作为另一阻碍升学的重要原因，特别需要指出的是存在于发展中国家的放弃的收入）。

在接受高等教育的情况下，可以列举出如下外部效果：提高高等教育毕业生以及周围人的生产性，促进健康、减少犯罪，缓和劳动力的迁移、不匹配，缓和少子化的进程等等。但是，实际上测定这些效果并不是一件易事，因此很少有人去做⁸。

先前所述，在我国 GDP 中高等教育经费的政府支出比率，在 OECD 各国中处于最低水平。以往把这一点作为依据，要求国家财政对高等教育经费进行支出。但是仅以此为由并不充分。日本政府财政负债超过 GDP 的两倍，在主要国家中也是居下位。在这种情况下，仅仅是主张增加对高等教育的投入也是没有说服力的。包括外部效果在内，必须展示如何让教育显示出带来的社会经济效果。

综上所述，作为由国家承担教育经费的依据可以总结为以下几点：教育机会的平等，缩小由教育带来的差距，教育对经济成长的贡献，教育的外部效果。在我国，不加重政府负担，而一味依存每个家庭的话，收入之间的差距、地域之间的差距如果加大的话，有可能导致教育差距的固定化以及进一步的扩大。对此，作为提倡接受教育机会均等化政策或者减缓少子化进程对策，减轻对每个家庭的教育费用负担有着极其重要的意义。在这种条件下，政府以什么样的方式来负担教育经费才是理想的，将在下一节进行论述。

二、高等教育费用的负担方式

由政府负担教育经费，不仅是在日本，在其他国家也是一大政策课题。其背景一方面是伴随着升学率的提高教育费用也在增加，另一方面是政府财政收支紧迫。因此，如何支撑不断增加庞大的教育支出成为一大课题。

政府负担教育经费的方式

把由政府来负担教育经费的方式大致可以分为对教育机构进行补贴和对个人进行补贴这两种。首先，对教育机构进行补贴是指通过补贴教育机构，间接免除学

⁷ 强调此观点的是作为社会共通资本的教育。（宇泽（1998））。

⁸ 作为较少的实证研究之一，可以例举三菱综合研究所（2010）。

费或者降低学费收费标准，从而达到减轻家庭教育费用支出的目的。

相对于此，对个人进行补贴有以下几种方式：

- * 赠与型奖学金 (grants, scholarships);
- * 减免学费;
- * 助学贷款 (信贷奖学金)⁹ (student loans);
- * 延长助学贷款 (信贷奖学金) 偿还期限与免除;
- * 育儿补贴 (allowances)、成人学习等;
- * 工作研究、TA、RA。

其次，关于这两种方式，从减轻教育费用负担这一视点来论述其利弊。首先，由政府对教育机构进行补贴，免除学费或者降低学费收费标准这一政策的优点是非常显而易见的。谁都能切身体会到学费得到免除或降低带来的实惠。高中生在选择毕业出路时受到学费的影响这一事实在日本以及英美的多数调查中已经被证实。美国的一项研究表明，特别是低收入阶层对学费会比较敏感，因此为促进升学而降低学费收费标准是很有有效的。此外，将在后文中也会提到，各国研究已表明，越是低收入阶层越觉得负担严重，对助学贷款会产生一种回避的倾向。因此，降低学费收费标准这一政策对缩小教育差距有一定的效果。

与此同时，批判这种对教育机构进行补贴、降低学费收费标准这一政策的人也很多。具有代表性的观点是，对教育机构进行补贴，反而会促使不同收入阶层之间的分化，并指出在一般情况下，升入大学的人当中高收入者居多，对大学机构进行补贴，降低学费收费标准这一政策会形成从低收入阶层（非大学毕业生）到高收入阶层（大学毕业者）收入的累退性分配。

另一方面，对上述观点也有人持反对意见。其代表的观点是，高收入者由于多缴纳所得税，所以限制了收入的累退性分配。并且，我们已经看到由于存在教育的外部效果，有非升学者也会享受恩惠这一反对意见。但是，由于外部效果很难测定，所以这个争论至今也没有定论。

此外，对教育机构进行补贴时，由于直接受益者并不是学生还有家长，所以存在着没有意识到间接接受补贴这一问题。对我国高等教育机构进行援助具有代表性的是对国立大学运营经费的交付金以及私学补助。学生本人和家长很难意识到得到补贴。例如，据东京大学的一项调查显示，有“觉得是用税金在接受教育”这一想法的东大毕业生约占半数（51%）（东京大学综合教育研究中心（2016））。

另外，也有人对高等教育机构进行批判，指出不可能仅针对于接受补贴这一部

⁹ 关于助学贷款与信贷奖学金的区别将在后面进行论述。

分从而降低学费收费标准。对此进行实证也很困难。

对个人进行补贴的利与弊

作为政府补贴教育经费的方法之一，对个人进行补贴的优点是，相对于对教育机构一刀切的支援，如先前所论述过的可以有各种方法对个人进行不同的支援，对学生的经济援助可以做到很到位。但是如同硬币的另一面，最大的缺点是手续繁冗、消耗成本。对此将在下文中论述奖学金的利与弊。

三、奖学金的利与弊

在探讨奖学金的利与弊之前，先设定以下分析轴，由这些要素进行不同组合可以产生不同类型的奖学金。

- * (1) 奖学金发放主体（政府、地方政府、公共机关、民间团体、大学）。
- * (2) 奖学金的种类：支付（格兰特）与信贷（贷款）。
- * (3) 奖学金的评定标准：需求基础（奖励学习、必要度、穷困度）与优势基础（英才教育、业绩）。
- * (4) 奖学金的发放对象与人均金额，是面宽薄还是面窄厚（在总金额不变的前提下）。
- * (5) 奖学金发放决定时期：大学入学前（预约）与大学入学后（在校时）。

在考虑上述内容基础之上，在下文中将探讨助学贷款（信贷奖学金）和赠与型奖学金的利与弊。

助学贷款（信贷奖学金）的利与弊

助学贷款（信贷奖学金）的最大优势在于政府负担小、能够发放大金额的、扩大发放对象的人数。由政府来负担开展信贷型奖学金事业的成本，在无利息、低利息的情况下，也由政府来贴息¹⁰。

相对于此，缺点在于偿还手续繁冗复杂，会产生偿还及管理费用。此外，若出现未偿还（债务未履行）问题，其对策成为课题。而且，如果贷款负担过于严重，有可能会出现被称为信贷回避的现象。

所谓信贷回避是指为避开沉重的贷款偿还，不借贷款，在选择出路时，把升学地点定为比如不花生活费、离自己家很近的地方，或者不是四年制大学，选择两年

¹⁰ 日本学生支援机构奖学金第一种无利息，第二种3%为上限，平成27年3月的利率固定在0.16%到0.59%之间，变动利率为0.1%。

制的短期大学、专业学校等，更有甚者会产生放弃升学的想法。这种信贷回避倾向在各国都有所存在，成为一大课题。一般情况下，越是低收入阶层越有这种回避倾向。在我们的调查当中，如图 2 所示，也证实越是低收入阶层，越会出现“担心将来还贷负担过重而不想贷款”这一信贷回避倾向。而且，据我们的调查推算，在每年高中毕业没有继续升学的人当中，约有六、七万人表示如果有赠与型奖学金的话会继续读书深造（小林编（2015））。

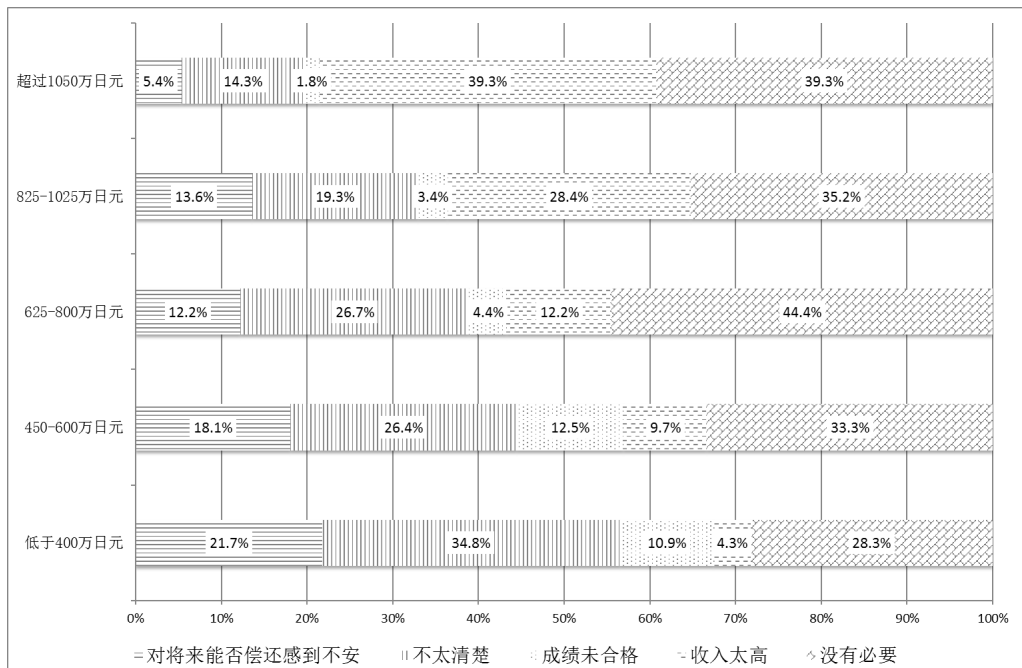


图 2 按收入阶层划分来看不借贷款的理由（高中生家长调查 2012）

此外，美国的研究结果一致得出如下结论：助学贷款（信贷奖学金）与降低学费收费标准、赠与型奖学金相比，在升学、修学支援等方面的效果不佳。

而且，沉重的贷款负担会影响到对升学学校的选择以及毕业后的出路，还有可能会影响到日常生活或行为方式。例如，避开低收入的研究职、就职于企业、不想结婚生子等，但是实际情况不得而知。

赠与型奖学金的利与弊

赠与型奖学金的利与弊与助学贷款（信贷奖学金）正好相反。首先，可以列举出如下优点：

- * 升学、修学支援效果比信贷型要大。特别是低收入阶层、不仅是学费，若不减轻由于升学而失去的就业机会所造成的约 1,000 万日元的损失，升学则变得很困难。
- * 可以应对由于父母失业、死亡等导致的家庭变故。
- * 发放后无需偿还，所以不会发生回收问题。
- * 可以指定减免学费等使用方法。

其缺点也与助学贷款（信贷奖学金）如同硬币的正反面关系相同。最大的问题是财政支出成为课题从而导致政府负担变重、金额变少或只能发放给少数人。

此外，由于不需要偿还，领取者与非领取者之间的差距增大，从公平的视角来看，评定标准或者领取理由成为一大课题。如果按照需求的基础标准，为达到测定需求（必要程度或者是贫困程度）这一目的，有必要把握学费、生活费等必要支出、所得收入、家庭成员情况等。根据不同情况，有可能不能对所有申请合格者进行发放（有时有必要设定优先顺序）。

无论是信贷奖学金还是赠与型奖学金，重要的是明确奖学金所带来的效果。为此，是否有必要对学生生活以及毕业后的情况等进行跟踪调查，在我国还未得到充分研究¹¹。

是赠与还是信贷

综上所述，作为对学生的援助只是扩大贷款范围这一做法并不到位已被证实。特别是沉重的助学贷款负担、贷款回避在其他国家已成为一大课题。因此，各国都开始下大力气对赠与型奖学金进行投入¹²。此外，特别是低收入阶层有贷款回避的倾向，因此赠与型的效果要大一些。而且，在考虑放弃收入所占比重时，对于低收入阶层来说赠与型的效果要好一些。

由此可见，从很多方面都能够说明赠与型奖学金比信贷型奖学金更值得期待，但是政府负担因此加重也成为一大课题。不像赠与型那么给政府增添重负，作为有效解决沉重的助学贷款负担、贷款回避问题，支援学生的方法，有一种是在很多国家导入并推行的所得联动型贷款返还制度。

所得联动返还型贷款

所谓所得联动返还型贷款如文字所示，是一种根据收入金额变更还贷金额的贷

¹¹ 作为极少数的研究事例，可以列举小林编（2014）、同（2015）、朴泽（2016）。

¹² 作为各国的研究事例，可以参考小林编（2012）、小林·刘（2013）、日本学生支援机构（2015）、日本学生支援机构·东京大学综合教育研究中心（2016）、国会国立图书馆（2015）、寺仓（2015）等资料。

款。特别是在收入不高的情况下，返还金额不多，从而减轻负担，作为一种保险起到作用。对于减轻沉重的助学贷款负担以及避免出现回避贷款倾向是一种有效的偿还方式。而助学贷款具体来说是一种按毕业后所得收入一定比率进行返还的方式。所得联动返还型贷款有以下七个重要要素¹³。

- (1) 根据收入设定返还月额或者一年的金额（根据所得一定比率）。
- (2) 延长一定收入（界限值）以下的返还期限。
- (3) 设定一定期间或年龄的抵消制度。
- (4) 利息补贴。
- (5) 应该考虑的其他因素（家庭人数等）。
- (6) 源泉征收或与其类似的方法。
- (7) 贷款的总额（金额越大不能还贷的风险越高）。

所谓延长一定收入以下的返还期限是指在收入不高的情况下，由于返还金额极少，所以回收成本变大。而且，从科税所得极低的人那里征收本身也很困难，非现实之举。因此，若是在一定金额（界限值）以下，可以不用返还。

此外，在收入不高的情况下，虽然金额不大，但是由于长期进行返还，反而使返还期限延长导致最终不能返还贷款总金额的可能性增大。因此，到了一定期限或年龄可以进行销账。这对于一生必须返还，例如，消除必须用养老金来返还这一类的不安情绪，是一种保险的同时，也是借方对未返还金额（债务无法履行）的一种折旧。而且，低收入者由于每次返还金额不大，从而导致返还期限变长。为此，在有利息的情况下，利息负担变重。对此，通过对利息进行补贴，可以减轻利息负担。此外，按照所得设定不同的返还金额、根据源泉征收这些方法都可以降低回收风险。

上述这些要素如果发生变化，返还金额及返还期限也会随之发生变化。各国的所得联动型助学贷款依据这七个要素进行组合。下面以英国、澳大利亚、美国为例，如下表所示。

¹³ Harding(1995)列举出20个要素。关于所得联动返还型贷款的诸多研究，最近的有Chapman, Higgins, and Stiglitz (eds.) (2014)。

表 1 各国所得联动型助学贷款

名称	澳大利亚 HECS	英国 学费贷款与 生活贷款	美国 所得基础型返还项目 (Pay As You Earn)
返还金额	科税所得乘以从 0 到 8% 返还率的金额 (若提前缴纳可享受 10% 的优惠)	从所得中扣除下列金额然后乘以 9%	在从所得中扣除下列金额的基础上, 依据所得的收入及家庭人数乘以从 0 到 10%
返还期限延长的最大金额 (界限值)	53,345 澳元 (约 500 万日元) 科税所得	21,000 英镑 (约 400 万日元) 扣税前的年收入	根据家庭人数 10,000-50,000 美元
征收方法	源泉征收	源泉征收	支票等
利息率 (政府补助)	物价上涨率 (实质利息率为 0)	物价上涨率 + 0~3% (根据所得的收入)	有利息 (无政府补贴)
免除返还	本人死亡	30 年或者 65 岁	20 年或者为公众服务 10 年

(注) 这里列举了各国所得联动型助学贷款的典型事例。例如, 美国联邦政府的助学贷款, 所得联动型返还方法有四种。

所得联动返还型贷款的利与弊由上述特征产生。首先作为优点, 相对于教育投资的风险、不确定性所带来的对于返还的不安情绪, 有一种作为保险的功能。特别是在我国, 像过去那样以稳定的终身雇佣制为前提, 还有保障返还的希望。但是像现在这样雇佣的流动性导致收入不稳定的情况下, 依据所得设定返还金额, 其效果很大。况且, 返还的标准只有收入是清楚明了的, 此外能够明确区分是“还不起”还是“不想还”这一点也很重要。另一方面, 没有考虑所得以外的要素。例如, 仅仅按照收入来制定的话, 可能顾及不到有正在上学的兄弟姐妹、家里有需要照顾的病人等家庭情况。但是这一点, 从计算返还金额时的收入中扣除上述要素的话, 在

某种程度上是可以应对的。

所得联动返还型贷款的最大缺点是反向选择和道德风险。反向选择是对指高收入者来说，比起定额返还，由于每个月返还金额增大，于是原本应该能成为高收入阶层的人却不采用这个方法，从而有可能导致都是低收入阶层借贷。低收入阶层由于返还金额数目很小，未回收的金额将会变大。所得联动返还型贷款原本是一种包括未返还（债务不履行）的可能性在内的一种方法。如果有界限值或可以进行销账的话，未返还金额将会变得更大。

所谓道德风险是指为了逃避返还，故意只保持一定收入金额，而且也被指出有从居住在海外的人那里很难收缴这一缺点，这不仅限于所得联动型返型贷款。

综上所述，必须要注意所得联动返还型这一被称为对贷款负担、回避贷款风险行之有效的办法的缺点。

四、对我国学生经济援助的现状以及改革动向

在讨论教育经费负担方式和教育经费负担削减方式的基础上，想探讨一下关于对我国学生经济援助的现状、问题点及其改革动向。

对我国学生经济援助的现状

作为对国家教育经费支出的削减政策，除了已经提到过的为国立大学提供运营经费支付金、对私立大学进行国库补贴等直接的补贴方式以外，作为对学生的经济援助，可以例举日本学生支援机构（以下简称支援机构）的奖学金。其最大特征在于，有第一种无利息和第二种有利息的助学贷款，并没有赠与型。以前在实际发放时有免除返还制度，但是从1997年度开始废除了教育职种，2004年度废除了研究职种，之后仅限于研究生院的优秀学生（以全额的10%，半额的20%为对象）¹⁴。此外，支援机构奖学金把返还金作为充当下一期奖学金的原始金，所以不说还清而是说返还。此外，第一种奖学金无利息，第二种奖学金利息也很低，返还期限最长达10年，还有减免返还制度（通常是返还金额的一半）等诸多减轻负担的措施。这在国际上看来是一项非常好的制度。因此，不叫助学贷款，而是被称为信贷奖学金。

此外，与国际相比，回收率较高，发生债务不履行的情况很少¹⁵。但是，在过去十多年间，支援机构把提高回收率作为独立行政法人的目标，强化了回收政策。例如，采取了利用呼叫服务台督促返还、对信用机构提供信息和制定法制措施等做

¹⁴ 不过，关于大学的学费减免制度，国立、公立和私立学校有很大不同。

¹⁵ Shen and Ziderman (2008)

法。支援机构这种强化回收奖学金的做法是在社会差距不断扩大的背景下实施的，因此也招来了批判。

所得联动型返还制度

针对于此，文部科学省召开了“关于对学生进行经济援助的研讨会”，同研讨会在 2014 年 8 月确立了改革方向。其中心思想可以归纳为以下三点：

- (1) 作为奖学金回收的改革方案，导入所得联动型返还制度。
- (2) 设立赠与型奖学金。
- (3) 应对信息差。

对此，文部科学省还在 2015 年 9 月召开了“新所得联动返还型奖学金制度共识者会议”。在同会上，就日本学生支援机构第一种奖学金编纂了“关于设立新所得联动返还型奖学金制度（第一次备忘录）”。此方案如图 3 所示，收入缴税部分为 0（年收约为 117 万日元）的情况下是 2,000 日元，超出此金额的话，一年的返还金额是收入缴税部分的 9%。领取奖学金人数最多的是私立走读生，在这种情况下，以往每个月的返还金额固定在 14,000 日元，而今设定从 2,000 日元开始返还，金额大幅度减少了。年收不超过 410 万日元的话，比以往每月的返还金额还少，负担从而被大幅度减轻了。特别是二、三十岁的年轻人以及非正式雇佣劳动者等收入很低的人群可以享受这个制度的恩惠。但与此同时留下的课题也不少，同会议将在 9 月进一步总结今后的讨论课题。

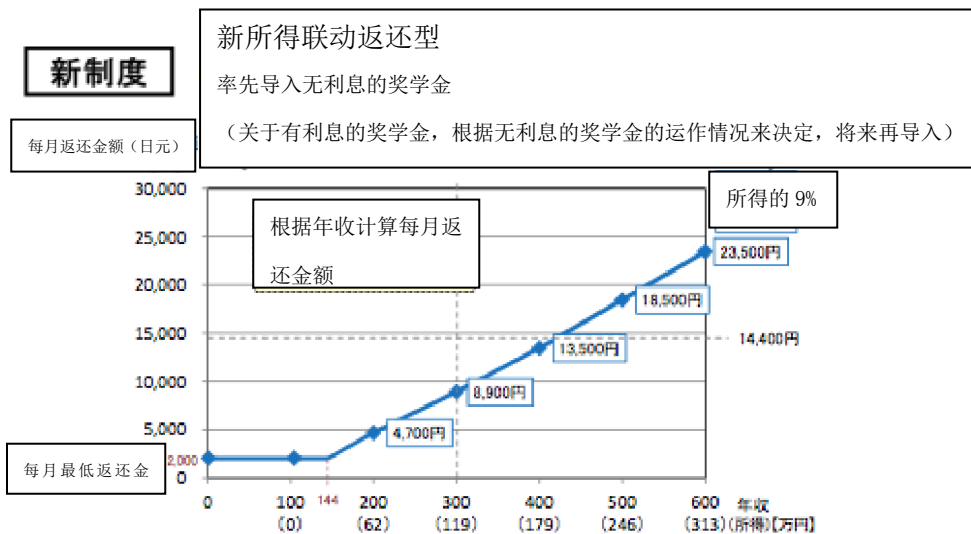


图 3 新所得联动型奖学金返还制度 (第一种私立大学走读生的情况下)

(出处) 文部科学省所得联动返还型奖学金制度共识者会议“关于设立新所得联动返还型奖学金制度 (审议总结)” 2016 年。

赠与型奖学金

在本文开头曾提到过, 在我国没有政府赠与型奖学金。但是, 2016 年 4 月文部科学省为设立赠与型奖学金成立研讨小组, 从而开始把其设立纳入正规课题。在本稿执笔阶段, 详细内容还没有被公布, 《赠与型奖学金讨论小组 (2016) “关于设立赠与型奖学金制度 (对以往论题的整理)”》是其大概框架。

虽然以往在选举手册等文件中没有明文规定关于设立赠与型奖学金的事项, 选举结束后也没有被放在讨论范围之内, 但是进入 2016 年, 有参议院议员的选举, 设立一下被提到日程上来。文部科学省前两任大臣下村博文和驰浩都对设立表示看好前景。对此产生推动作用的是今年 3 月制定预算后, 安倍首相发表了言论表示开始研讨设立事宜。由此迅速推动了设立日程。自民党、公明党也提出设立方案, 4 月文部科学省组成了由副大臣义家为首的项目小组开始进行讨论。在 6 月通过议会审定的“日本全体一亿人活跃社会构想”中, 只停留在“关于设立, 进行讨论”的阶段, 但是在 7 月的参议院议员选举中, 各政党对设立赠与型奖学金的意见达成了一致。不过在此时点, 自民党与“全体一亿人活跃社会构想”相同, 只是提出了“研讨设立”的观点。但是, 安倍首相在选举后明确表示将要“设立”。因此, 文部科

学省的项目小组加上一些有识之士，开始正式进行讨论。在这里作为发放对象，儿童福利院的孩子、生活保护家庭、住民税非科税家庭的子女等，特别是在家庭经济状况非常不好的情况下，作为帮助本人升学的一种制度，从高中在校时推荐入学等也在讨论范围之内。此外，自民党和公民党也各自成立了讨论小组，在11月30日总结了关于赠与型奖学金的提案，已经提交给了安倍首相。在此，提出设定的发放对象为两万人，金额以3万日元为基础，根据设置人员和居住形式的不同而有所差别。此外，在从2018年度正式开始实施之前，从2017年度开始要求在一部分地区率先实施。这是在本稿截至时（2016年11月）的动向。由文部省、首相官邸、自由民主党、公明党、财务省等多数机构提出不同提案，能否真正设立，设立后规模到底会有多大还不能草率定论。不论怎样，在本稿刊登时应该有所定论了吧。

最终，文部科学省项目组于12月19日公布了“关于设立赠与型奖学金制度(讨论总结)”，总结了赠与型奖学金的设立制度。依据此公告，以住民税非缴税家庭大约两万人作为发放对象，作为每月发放的金额，国公立大学走读生2万日元、国公立大学非走读住校生和私立大学走读生3万日元、私立大学非走读住校生4万日元。由此平成29年度预算案约为70亿日元。这包括从平成29年度开始率先实施的事业费用以及从平成30年以后正式开始实施的预算，而正式开始实施时，预算规模将会达到217亿日元。

关于设立赠与型奖学金，必须特别留意以下几点：

- * 赠与型奖学金由于无需偿还，因此领取者和非领取者之间的公平性成为最大课题，明确其评定标准是最重要的一個课题。
- * 为增加受教育机会，有必要在某种程度上设定高额的奖学金。但是，如果金额增多的话，发放对象必定受到限制，因此有必要讨论发放金额和对象人数。
- * 个人希望像美国、法国的赠与型奖学金那样，依据收入不同设定不同的发放金额。这对不增大领取对象与非领取对象之间的差距很有必要。而且，此次的赠与型奖学金仅限于高中在校时进行预约，作为下一个课题，有必要探讨高等教育机构在校时的赠与型奖学金。
- * 我国在入学时要缴纳一大笔费用(第一年度需要缴纳的费用、自己租房的费用)，从现状来看，在这方面对学生的经济援助还很少，所以大家都对设立赠与型奖学金翘首以盼。
- * 家庭情况发生突变时，作为政府援助，只有日本学生支援机构奖学金的紧急采用和应急采用，所以赠与型奖学金的设立也是众望所归。

五、学生经济援助的方式

以上论述表明，关于教育经费由政府来负担的方式、家庭教育费用的减轻以及对学生的经济援助等问题，在我国才刚刚开始正式进行讨论，今后有必要进行进一步的讨论。届时特别要留意以下几点：

- * 经常重新审视有关教育经费由政府来负担的意义。
- * 有必要对高等教育财政进行总体讨论（对教育机构进行补贴与对个人进行补贴相结合，教育与研究的费用负担等）。
- * 不仅有必要对高等教育费用进行讨论，也有必要对初中等教育费用以及与医疗、福利、养老金等负担问题结合起来，进行综合性的讨论。
- * 不仅由政府来负担，也寻求灵活运用外部资金、捐款等方式。
- * 选择复杂而新型的所得联动返还型还是以往的定额返还型，做好普及工作尤其重要。
- * 为了缩小信息差距，有必要开展金融教育、信息提供等援助事业。

参考文献

- 宇沢弘文（1998）『日本の教育を考える』岩波新書。
- 小林雅之（2008）『進学格差 一深刻化する教育費負担』ちくま新書。
- 小林雅之編（2012）『教育機会均等への挑戦 一授業料・奨学金の8カ国比較』東信堂。
- 小林雅之編（2014）『平成25年度先導的の大学改革推進委託事業 高等教育機関への進学時の家計負担に関する調査研究』報告書 東京大学。
- 小林雅之編（2015）『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』東京大学大学総合教育研究センター。
- 小林雅之・劉文君（2013）『オバマ政権の学生支援改革』東京大学大学総合教育研究センター。
- 国立国会図書館（2015）「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報—ISSUE BRIEF』 No. 869.
- 寺倉憲一（2015）「米国の奨学金政策をめぐる最近の動向 一学生ローンと所得連動型返済プランの問題を中心に 一」『レファレンス』平成28年8月号 32-60頁。
- 東京大学大学総合教育研究センター（2016）「2014年度大学教育の達成度調査」東京大学広報室『学内広報』特別号 No. 1479。

- 日本学生支援機構（2015）『イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書』
- 日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター（2016）『国際シンポジウム報告書 高等教育の費用負担と学生支援 ―日本への示唆―』
- 朴澤泰男（2016）「奨学金は大学中退を抑制するか 一時系列データを用いた検討」『季刊家計経済研究』 110、75-83 頁。
- 三菱総合研究所（2010）『平成 21 年度教育改革推進のための総合的調査研究～我が国の教育投資の費用対効果分析の手法に関する調査研究』
- カミングス、ウィリアム（1981）『ニッポンの学校 観察してわかったその優秀性』（友田恭正訳）サイマル出版会。
- ドーア、ロナルド（1970）『江戸時代の日本』（松居弘道訳）岩波書店。
- ドーア、ロナルド（1978）『学歴社会』（松居弘道訳）岩波書店。
- パッシン、ハーバード（1969）『日本近代化と教育』（国弘正雄訳）サイマル出版会。
- ヴォーゲル、エズラ（1979）『ジャパン・アズ・ナンバーワン』（広中和歌子・木本彰子訳）TBSブリタニカ。
- Chapman, Bruce, Higgins, Timothy & Stiglitz, Joseph E. (2014) *Income Contingent Loans*. Palgrave.
- Harding, Ann (1995) Financing Higher Education: An Assessment of Income-Contingent Loan Options and Repayment Patterns Over the Life Cycle. *Education Economics*, 3(2), 173-203.
- Hua, Shen & Ziderman, Adrian (2008) Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons. Report for Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.