

## A Study on New Tuition Fee and Grant Systems in England

— A Step towards the Expansion of Opportunities for Students from Lower Income Groups —

Masahiro Tanaka\*

Hirosaki University

### イギリスの新しい授業料・奨学金制度に関する考察

— 低所得者層の機会拡大に向けて —

田中 正弘 \*\*

弘前大学

*Abstract* — This paper focuses on the new tuition fee system that was introduced in England in the academic year 2006-07. This system acts as an income-contingent loan: students are not required to pay tuition fees at the beginning of their study, but can start repaying them as tax when their income exceeds a fixed amount after graduation from the university. In theory, this system gives students from lower income groups the opportunity to attend university because they do not need to provide a large amount of money at the beginning of their study. In addition, the remaining debt of those who fail to earn high lifetime incomes is remitted 25 (or 30) years after graduation, thereby relieving students of their anxiety over their debt. Hence, this paper suggests that this English tuition fee system can give us a fresh perspective in terms of the expansion of opportunities for students from lower income groups.

(Revised on 20 September, 2011)

#### 1. はじめに

日本において、大学・短大の入学定員が進学希望者の数を上回るという、大学「全入」時代が到来する。供給が需要を凌ぐという未知なる状況は、高等教育システムに如何なる質的変容をもたらすのか、我々高等教育研究者は経験則で計れない新しい事態に直面することになる。しかし残念ながら、この新しい事態の出現に対応できる新システムの構築に関して、文部科学省などの行政機関の関係者も含めて、

我々は意見の一致を未だ得られていない。

とはいえ、「全入」という言葉の運用には、括弧が付けられていることから推し量れるように注意が必要である。括弧を付けなければならない理由の一つに、志願者を全て受け入れる「全入」大学が存在する一方で、彼らをふるいに掛けられる難関大学も存在する、ということがある。ただし、それ以上に重要な理由は、高校卒業者の中には、たとえ大学・短大で学ぶ能力や意欲を有していても進学を望まない（望めない）者が無視できないほど多数いること

\*) Correspondence: 1, Bunkyo, Hirosaki, Aomori, JAPAN, 036-8560, Centre for 21st Century Education, Hirosaki University

\*\*\*) 連絡先: 036-8560 弘前市文京町1番地 弘前大学 21世紀教育センター

にある。事実、定員割れに苦しむ大学が存在するのに、進学率は5割程度で長らく停滞していることから、進学を妨げる制度上の障害があるはずである。

矢野眞和・濱中淳子(2006:94)の研究成果によると、「大学進学需要が停滞し、安定しているのは、実質所得の減少、実質授業料の上昇、および失業率の高止まりによる帰結である。(現在は、)失業不安が進学需要を高めているが、所得と授業料の2つが進学需要を下げるように作用し、相反する力関係のために均衡している」。

仮に経済的事実が非進学行動を規定する主要な要因の一つであるのならば、失業不安が益々深刻化し、実質所得が下がり続ける今日において、進学需要を上げるには、授業料を減額する必要がある。しかし、「財政的な制約がますます厳しくなるという現実を前にして、理想主義的な教育の機会均等論のみを論拠に、公的な教育費支出を増加させることは難しい」(小林雅之, 2007:106)ことから、授業料低減以外の解決策を示唆する新たな研究が強く求められている。

そこで、本研究は2006-07年度にイングランドに導入された新しい授業料制度である所得連動型返還方式に着目したい。この返還方式とは、現行の授業料のように修学時に支払うのではなく、卒業後年間所得が一定額を超えた時点から、その超過額の一部を税金として回収する制度のことである。この返還方式の採用により、大学修学時に多額の現金を用意しなくてもいいので、低所得者層出身者でも(理論上は)進学を妨げられないはずである。それから、生涯所得が少ない者の残債務は卒業後数十年で消滅することから、低所得者層の学生ほど強く表れる(といわれる)負債への恐怖心も、緩和されると思われる。従って、イギリスの新授業料制度は、我が国に斬新な視点を与えられると推測できる。

次節では、イギリスにおける授業料導入の経緯について、簡単に説明したい。

## 2. 授業料の導入

第二次世界大戦後のイギリスでは、高等教育は公的サービスとされ、授業料は長い間、無償とされてきた。しかし、この考え方に対する疑問を、高等教

育の機会拡大の観点から公に表明したのが、イギリス高等教育制度検討委員会の報告書(1997年7月23日公布)、「学習社会における高等教育の将来」(Higher Education in the Learning Society, 通称:デアリング報告)であった。この報告では、高等教育改革の一つの方向性として高等教育財政の改善が唱えられ、政府に対する高等教育費の増額要求などに加えて、受益者負担の原則(授業料無償の見直し)が論じられた(Lunt, I., 2008)。

デアリング報告では、この受益者負担の根拠として、学生が授業料と生活費をある程度負担することは、より大きな制度への参加の機会を拡大させ、かつ、より良い情報選択とガイダンスを可能にするという説明がなされ、機会拡大の「収入源確保」と「賢い消費者」モデルが提示された。なお、この説明の背景には、無償の高等教育は、進学の手続きを経験上保証できなかったという反省とともに、長引く不況で公的な高等教育費が削減され続けてきたという現実への対応もあった(Barr, N., 2004)。

デアリング報告を受けて、1998-99年度に、授業料(年間£1,000)が導入されている。ただし、家庭の所得に応じて減免が実施されたために、授業料全額を支払う学生の割合は4割程度であった。また、授業料の導入に先んじて、1990-91年度から、給付制奨学金を貸与制奨学金に置き換える作業が始まっており、授業料が導入された1998-99年度には、給付制が廃止されて貸与制のみとなった。この「1990年以降の授業料・奨学金制度改革は、福祉政策から、個人主義や公的利益の個人化への明白な動きを反映している」(Callender, C. and Jackson, J., 2005: 510-511)。

ところが、給付制奨学金の廃止と授業料の導入は、政府にとっては都合の悪いことに、高所得者層に有利な制度改悪であるという研究成果が示されることになった。たとえば、Callender, C., (2002: 87)によると、「1989年と2001年との比較で、公的補助金の額は、低所得者層の学生にとって35%削減されたのに対して、高所得者層の学生にとって僅か2.5%しか減っていないのである」。また、Callender, C. and Wilkinson, D., (2003: 1)の調査によると、2002-03年度の時点で、「親の年収が£20,480以下の学生の卒業時の借金が平均して£9,708なのに対して、親の年収が£30,502以上の(つ

まり、授業料減免のない) 学生の卒業時の借金は平均して£6,806である」。これらの研究成果により、給付制奨学金の廃止と授業料の導入は、政府が掲げる機会拡大・均等政策と矛盾していることになり、社会の強い批判を受けることになった。

強い批判を受けた結果、2004-05年度に低所得者層の給付制奨学金制度が復活している(給付制と貸与制の併存)。とはいえ、政府にとって、給付制の復活は財政面での負担増を意味し、高等教育の機会拡大を押し進める足かせとなった。よって、新たな制度の構築が必要だと判断された。そして、早くも2006-07年度には、イングランドに新たな授業料・奨学金制度が導入された。この制度導入において、指導的な立場を演じたのは、「英国大学協会」(Universities UK: 略称 UUK)であった。

UUKが近年で最も強調する成果は、イングランドの「授業料自由化」(variable tuition fees)の推進である。UUKの成果報告によると、2003-04年度に、UUKは授業料自由化の核となる高等教育法案の可決に向けて、ロビー活動に時間と労力を費やした。2004-05年度は、授業料高騰に対する国民の理解を得るために、メディア・キャンペーン(Payment by Degrees)に力を注いでいる。2005-06年度は、ウェールズの授業料自由化を促したと報告している。

ただし、授業料自由化の実現は、UUKにとって妥協の産物にも見える。なぜなら、UUKの元々の望みは、高等教育機関への公的資金の拡大だったからである(田中正弘 2008)。UUKが2001年に発行した報告書(Investing for Success)の提言によると、高等教育の機会拡大や医療福祉の充実、教育研究環境の整備、および教職員の待遇改善などのために、政府は大学に2005-06年度までの3年間で99.4億ポンドの追加投資をする必要があるとし、その算出根拠を客観的な調査結果で明示している。

この提言は、UUKのロビー活動の甲斐もあって、大学への追加資金は必要不可欠であるという認識を議会に広めることに繋がった。ただし、議会において、公的資金を追加投入すべきという単純な結論には到らず、大学は如何なる方法で追加資金を得べきかという論議へと発展したのである。そして議会において紆余曲折を経た後、先に述べたように、授業料・奨学金制度の大きな改革が、2004年7月1

日に施行された「高等教育法」(Higher Education Act)に基づき、2006年秋にイングランドで実施された。

最終的に、授業料の所得連動型返還方式が採用され、奨学金の複合的拡充が行われた。その結果、大学は課程ごとに、£0~3,000の間で授業料を自由に設定出来るようになり、ほぼ全ての大学が授業料を上限の£3,000に引き上げて、全体で4億5千万ポンド弱の追加収入を得ている(McCaig, C., 2009: 22)。よって、UUKの望みであった大学の収入増を学生の負担増で達成出来たことになる。なお、授業料の上限は毎年徐々に引き上げられ、2010-11年度には£3,290となった。そして、2011-12年度には、この上限は一気に£6,000(例外的な場合には£9,000)に変更される予定である。

授業料が大幅に引き上げられることになった原因は主に二つある。その一つは、UUKの中でも特に研究重視型大学の利益代表団体であるラッセル・グループ(Russell Group)に加盟する機関が、繰り返し、授業料の上限を撤廃する「本来の授業料自由化」を主張してきたことによる(秦, 2010: 90)。ラッセル・グループの大学は、世界のエリート大学との過酷な競争に打ち勝つためには、更なる追加収入が欠かせないと考えていた。

もう一つの原因は、政府の方針転換である。2008年まで、政府は授業料の上限撤廃には強く反対してきた。これは政府が、2010年までに大学進学率を50%まで引き上げるという「機会拡大」(Widening Participation)政策の実現に向けて、公的な教育補助金の補填で低所得者層の受け入れ拡大を大学側に促していたことと関係がある(田中, 2006: 97-98)。ところが、2008年10月の世界的な経済危機による財政の急激な悪化から、政府は公的な補助金の大胆な削減を選択し、そして、2010年10月12日公布の「高等教育財務と学生の経済に関する独立検証報告書」(The Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance, 通称: ブラウン報告)の勧告に従う形で、授業料の大幅な上限引き上げを認める「全額負担の方針」(Full Cost Fee Policy)へと舵を切ったのである。

ただし、イングランドにおける授業料の引き上げとは対照的に、2006-7年度にスコットランドで授業料が無償化されている点には注意したい。地方

分権改革の名の下で1999年に発足したスコットランド独自の議会は、地域内の多くの政策分野で独立立法権を得ている。授業料無償化の決定も、スコットランドの独自政策として注目された(山崎幹根, 2011)。とはいえ、イギリス国内で異なる授業料制度が併存していることは、不合理な状況も生んでいる。たとえば、EU域内では自国の学生の授業料だけを優遇することはできないため、スコットランドでは、EU諸国の留学生も無料で大学教育を受けられるのに、イングランド出身の学生は、イングランドの大学との平等性の観点から、授業料が課せられているのである。

上記のように、スコットランドとイングランドの授業料制度は異なることから、混乱を避けるためにも、本研究で言及する「新しい授業料・奨学金制度」とは、イングランドに限定した制度とする。

では、この新しい制度について、その概要を次節で述べてみたい。

### 3. 新しい授業料・奨学金制度の概要

新しい授業料制度である所得連動型返還方式は、「現行の授業料のように修学時に支払うのではなく、卒業後、年間所得が一定額を超えた時点から、その超過額の一定率を税金とともに回収する(制度のことで、)修学時には、授業料相当分が政府からスチューデント・ローンズ・カンパニー経由で大学に交付されることとなっている。また、回収については、年間所得が15,000ポンドを超えた時点から、超過分(年間所得-15,000ポンド)の9%を雇用主が税金とともに源泉徴収し、歳入・関税庁に納付する仕組みである。利率はインフレ率相当分のみを課し、実質利率は0%とされている。また、卒業後25年で残債務は消滅することとなっている」(芝田政之 2006: 91)。なお、2011-12年度より、回収については年間所得が£21,000を超えた時点に変更され、返済利子についても年間所得が£41,000を超える場合には一部負担することになったこと、および残債務の消滅は卒業後30年に延長された点を補足しておきたい。

所得連動型返還方式のメリットは、修学時に多額の現金を用意しなくてもいいことから、低所得者層

の学生でも(理論的には)進学を妨げられないことと、生涯所得が少ない者の残債務は卒業後数十年で消滅するので、低所得者層の学生に強く表れる負債への恐怖心も、緩和されることである。ただし、デメリットとして、低所得者層への授業料の減免措置がなくなったこと、課税制度が複雑化すること、および外国で働く者への徴収方法が未整備なことがある。

もう一つの新しい制度である奨学金の複合的拡充は、以下のような形で進められた。2004-05年度に、低所得者層向けの給付制奨学金(上限£1,000)を復活させた。そして、2006-07年度に、給付制奨学金の上限を£2,700へと増加させた(所得が£17,500以下なら全額給付)。なお、1998-99年度から貸与制奨学金に所得連動型返還方式が適用されており、2006-07年度に、この貸与限度額を大幅に引き上げた。

2006-07年度から、£2,700以上の授業料を設定した大学に、独自の奨学金制度の開設を義務化している。この義務化を多くの大学は肯定的にとらえ、学生一人あたり£1,000程度の奨学金を提供(追加収入の約3割を還元)した。そして、2011-12年度には、低所得者層の学生を対象にした国レベルの奨学金プログラムが別途創設され、£6,000以上の授業料を設定した大学は全て、このプログラムへの参加が義務づけられる予定である。なお、Hatt, S. and Hannan, A., (2005: 123-124)が指摘しているように、独自の奨学金を誰(マイノリティーや地元学生など)にどのタイミング(入学直前など)で与えるかが、入学可能性のある学生に大学の独自性をアピールする重要な要素になった。それから、West, A. et. al., (2008: 136)が明示したように、入学直前の低所得者層の学生に奨学金を与えることは、初年次のリテンション率を高める効果があり、大学にとっても利益があるといえる。

### 4. 新しい制度の効果と問題点

新しい授業料・奨学金制度に期待される効果は、Dearden, L., et. al., (2008)によると、生活給付金の増加や、生涯賃金が低い場合の残債務の消滅により、最貧層の学生が生涯にわたって最も経済的な

利益を得る可能性が高いことである。同様の理由で、統計的に生涯賃金が低い女性も利益を得る可能性が高い。従って、新しい授業料・奨学金制度は、大学卒業によって得られる実益が低い場合の社会保障になりうる。

それから、Vandenbergh, V. and Debande, O., (2007) のデータでは、大学に進学していないものの税金による高等教育費の負担は、(日本や韓国のように私的な負担率が顕著に高い国を除くと)多くの国で平均して総額の約5割になると見積もられているが、大学を卒業した学生に負担増を求める新しい授業料制度の導入は、この経済的(税)負担を軽減できるという点で、より公平な制度だといえる。

ただし、問題点も多々指摘されている。その一つとして、新しい授業料制度は、学生への巧みな増税といえることがある。事実、この増税に反対して、カナダやオランダでは、2003年に大規模な学生抗議運動が発生している。加えて、授業料の高騰を促進させる制度でもある。アメリカの事例を参照すると、大学は機能拡大を志向する組織で、収入増加への飽くなき欲望を持つ組織でもあるため、授業料のインフレを恒常化させる性質を持つといわれる(小林雅之 2008)。イギリスにおいても、先述したように、ラッセル・グループの研究重点型大学を中心として、授業料引き上げの必要性が強く唱えられていた。そして、2010年11月に授業料を大幅に引き上げる案が現実のものとなり、学生の暴動が勃発したことは記憶に新しい。

二つ目の問題点として、新しい授業料・奨学金制度は従来の方法よりも効率的なのか、明らかでないことがある(Johnstone, D. B., 2009)。新しい制度の運営に必要なリスクには、管理費用(複雑な納税制度)、利子補給(授業料の長期返済制度)、そして、未返済の補填(高いデフォルト率)などがある。これらのリスクは政府が負担しているが、この費用を低所得者層の学生に直接配分した方が効率的だという意見は根強い。加えて、生涯収入で大学卒業生の均一性が高い場合は、リスク・ヘッジに掛かる費用の分だけ、新しい制度は不必要に高価なものになりかねない(Vandenbergh, V. and Debande, O., 2007: 437)。

三つ目の問題点は、最も利益を得られるはずの最貧層の学生が、大学進学をあきらめてしまう傾向が

見られることである(Vossensteyn, H., 2009)。新しい授業料・奨学金制度が複雑であるために、低所得者層ほど情報に欠落がある、あるいは誤解していることが多く、それ故に、多額の「借金」を嫌悪して、大学への進学を自粛してしまうためである。なお、イギリス政府の説明によると、新しい授業料制度の下では、学生は自らの借金ではなく、卒業生が支払う税金によって学んでいるとされる。このロジックでは、授業料は「無償」ということになるが、多くの学生にとっては理解しにくいものである。

## 5. まとめ(日本への示唆)

本研究では、イギリスにおける新しい授業料・奨学金制度について、低所得者層の機会拡大への観点から議論してきた。その成果として、この制度をモデルに、我が国に類似の制度を構築すべきかについて、本節でさらに議論してみたい。

類似制度の構築を検討するに当たって、イギリスにはない我が国の固有の課題について述べておきたい。第一に、納税や社会保障の統一管理システム(国民総背番号制など)が整備されていないことがある。個人の追跡が可能でなければ、滞納率は必然的に高くなる。事実、日本学生支援機構の奨学金の滞納者には、宛先不明のものが多々含まれているのである。芝田政之(2007: 108)が指摘しているように、

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。

2005年度の時点で、日本学生支援機構の奨学金の滞納額は約562億円にもなり、滞納者は約26万人もいるのである。

第二に、多種多様で数の多い私立大学の存在がある。私立大学の授業料に一律の上限を定めるのは困

難であるため、イギリス型の所得連動型返還方式の導入は、授業料の高騰を助長しかねない。第三に、高等教育過剰論への対応がある。大学が多すぎるといふ世論が強い中で、大学進学の世界を根拠に新しい授業料・奨学金を我が国に導入するのは、現時点では強い抵抗が予想されるためである。

第四に、授業料が高くなれば、その金額を前納する政府の負担は増大することがある。たとえば、2009年度の時点では、学部生は約252万人、大学院生は約26万人いるので、授業料の平均を120万円とすると、彼ら全員の授業料である約3兆350億円分を、政府が前納しなければならない。イギリスと異なり、我が国では授業料を修学時に支払う学生は多いと思われるが、奨学金の支給も加われば、政府の財政的負担はかなり重い。従って、授業料が高騰し続けるのであれば、新しい授業料・奨学金制度が直ぐに破綻することは、残念ながら想像に容易い。

以上のように、解決すべき課題は多々残されているが、日本モデルの開発を検討することは必須であると思われる。なぜなら、大学進学の世界拡大は現在の日本社会にとって必要不可欠だと考えるからである。「現在は、『不安と不確実性』に悩まされ、未来が見えない危険な時代である。激動する危険な社会を生きるための人生保険が切実に求められている。その有力な人生保険が教育投資である。現時点における学歴無用論や大学過剰論は、若者の進路を誤らせる罪深い無責任なメッセージである」(矢野真和, 2008: 122)。故に、低所得者層の学生でも「自らの判断と責任」で、「安全性の高い公的な融資制度の下」での教育投資が行える環境の整備が必須となる。その環境整備の一つの方法が、授業料の所得連動型変換方式の採用と奨学金の複合的拡充であると主張したい。

## 備考

本研究は、科学研究費補助金、若手研究(B)「イギリスの新しい授業料・奨学金制度に関する考察：低所得者層の世界拡大に向けて」(研究代表：田中正弘, 研究課題番号：21730622)の助成を受けて遂行したものである。

## 参考文献

- Barr, N., (2004) "Higher Education Funding", *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 264-283.
- Callender, C., (2002) "The Costs of Widening Participation: Contradictions in New Labour's Student Funding Policies", *Social Policy & Society*, 1(2), 83-94.
- Callender, C. and Wilkinson, D., (2003) "2002/03 Student Income and Expenditure Survey: Students' income, expenditure and debt in 2002/03 and changes since 1998/9", *DfES Research Report*, 487.
- Callender, C. and Jackson, J., (2005) "Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education", *Journal of Social Policy*, 34, 509-540.
- Dearden, L., McGranahan, L. and Sianesi, B., (2008) "Higher Education Funding Reforms in England: The distributional effects and the shifting balance of costs", *The Economic Journal*, 118, 100-125.
- 秦由美子 (2010) 「イギリスの高等教育における財務と政策」, 『大学財務経営研究』7, 63-112.
- Hatt, S. and Hannan, A., (2005) "Bursaries and Student Success: A study of students from low-income groups at two institutions in the south west", *Higher Education Quarterly*, 59(2), 111-126.
- Johnstone, D. B., (2009) "Conventional Fixed-schedule versus Income Contingent Repayment Obligations: Is there a best loan scheme?", *Higher Education in Europe*, 34(2), 189-199.
- 小林雅之 (2007) 「高等教育世界の格差と是正政策」, 『教育社会学研究』80, 101-125.
- 小林雅之 (2008) 『進学格差—深刻化する教育費負担』, ちくま新書。
- Lunt, I., (2008) "Beyond Tuition Fees? The legacy of Blair's government to higher education", *Oxford Review of Education*,

- 34(6), 741-752.
- McCaig, C., (2009) “English Universities, Additional Fee Income and Access Agreements: The impact on widening participation and fair access” , *British Journal of Educational Studies*, 57(1), 18-36.
- 芝田政之 (2006) 「英国における授業料・奨学金制度改革と我が国の課題」, 『大学財務経営研究』3, 89-112。
- 芝田政之 (2007) 「我が国の学費政策の論点 (国立大学を中心に)」, 『大学財務経営研究』4, 97-112。
- 田中正弘 (2008) 「イギリスにおける大学・専門職団体—Universities UK を中心に—」, 『高等教育の市場化における大学団体の役割と課題』(科研費報告書, 代表: 羽田貴史), 106-118。
- 田中正弘 (2005) 「イギリス高等教育における財政配分制度の変更に関する一考察: 教育の改善・発展を誘因する装置としての配分制度」, 『大学教育学会誌』27, 93-100。
- Vandenbergh, V. and Debande, O., (2007) “Deferred and Income-contingent Tuition Fees: An empirical assessment using Belgian, German and UK data” , *Education Economics*, 15(4), 421-440.
- Vossensteyn, H., (2009) “Challenges in Student Financing: State financial support to students —A worldwide perspective” , *Higher Education in Europe*, 34(2), 172-187.
- 矢野眞和 (2008) 「人口・労働・学歴—大学は、決して過剰ではない—」, 『教育社会学研究』82, 109-123。
- 矢野眞和・濱中淳子 (2006) 「なぜ、大学に進学しないのか—顕在的需要と潜在的需要の決定要因—」, 『教育社会学研究』79, 85-104。
- West, A., Emmerson, C., Frayne, C. and Hind, A., (2008) “Examining the Impact of Opportunity Bursaries on the Financial Circumstances and Attitudes of Undergraduate Students in England” , *Higher Education Quarterly*, 63(2), 119-140.
- 山崎幹根 (2011) 『「領域」をめぐる分権と統合—スコットランドから考える』岩波書店。