

欧米主要国における奨学金事業の動向

服 部 憲 児

目 次

はじめに

1. ボールズ委員会による奨学金の種類と発展形態
2. 奨学金事業に対する財政支出
3. 奨学金の受給条件
4. ボールズ委員会による奨学金の発展理論の問題点

おわりに

欧米主要国における奨学金事業の動向

服 部 憲 児*

はじめに

我が国においては、昭和18年に現在の日本育英会が「財団法人 大日本育英会」として設立されて以来、国家的な奨学金事業が展開されている。この日本育英会奨学金は、今日、高等学校、専修学校、高等専門学校、短期大学、大学、大学院の学生・生徒に対して貸与されている。平成7年度においては、奨学生数は総計で約47万人、貸与総額は2千億円を越えている¹⁾。学生に対する財政的援助ということで考えれば、これに加えて、昭和60年に日本学術振興会の特別研究員制度が設けられ、大学院博士後期課程在籍者などに研究奨励金が給付されている。

このような奨学金事業ないしは財政援助事業は、世界の各国においても実施されている。各国の奨学金政策・事業に相違がみられることは言うまでもないが、いくつかの共通点が見出されることも事実であろう。世界各国の奨学金事業について、理論的類型を行ったものとして、ユネスコと国際大学協会が共同で実施した「大学入学に関する国際研究」のために作られた国際委員会であるボールズ委員会の研究がある²⁾。それは、奨学金の類型および発展形態に関する代表的な研究として位置づけられる。そこでは、奨学金の理論的類型として、①「苗床 (seed bed) 型」、②「人材確保 (manpower) 型」、③「機会均等 (equalization) 型」、④「俸給 (salary) 型」の4類型があげられている。非常に簡単に要約すれば、「苗床型」と「人材確保型」は発展途上国で多くみられる類型で、「機会均等型」は先進国で多くみられる類型である。そして、「俸給型」は「機会均等型」の理論的帰結とされている³⁾。すなわち、奨学金事業は「苗床型」や「人材確保型」から「機会均等型」へ、さらには「俸給型」へと発展していくという理論が提示されている。

しかしながら先進主要各国の奨学金事業の中で、ボールズ委員会が理論的に示したような発展を遂げた例は、少なくとも現段階では存在していないように思われる。もちろんボールズ委員会も「俸給型」は理論的帰結であって「どの国でも現実には至っていない」⁴⁾としているが、同委員会が上記理論を提示してから既に20年以上がすぎた今日においても、事情はあまり変わっていないと言えよう。したがって、同委員会の行った理論的展開において、見落とされた何らかの要素があるものと考えられる。

以上より本稿においては、まず、ボールズ委員会による奨学金の類型・発展形態理論について検討を行う。次いで、欧米主要国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス）の奨学金事業の動向を概観し、比較的共通して見られる趨勢を導き出すことを試みる。最後にこれらをもとに、ボールズ委員会の理論の問題点の指摘を行う。

* 広島大学 大学教育研究センター 助手

1. ボールズ委員会による奨学金の類型と発展形態

まず最初に、ボールズ委員会の奨学金の4類型(「苗床型」「人材確保型」「機会均等型」「俸給型」)とその発展形態について、詳述する必要がある⁵⁾。

第1に「苗床型」であるが、これは「通常、経済的にもっとも貧しく、かつ教育の最も遅れた—多くの場合自国に高等教育が存在しないか、存在してもきわめて貧弱なものしかないというような国において採られる」形態であるとされる。実際には、この類型だけを採用している国はほとんどないが、発展途上国にみられるものである。財政援助はごく少数の学生に対してなされる。学生数自体が少なく、高等教育を受けた者は修了後、後進者の教育に当たることが想定されている。すなわち、主として自国の大学あるいは外国の大学で学ぶ将来の大学教員の候補者に対して財政的援助を行うものである。そして、このようにして養成された大学教員を、自国の高等教育の発展、後年の教育の急速な拡大の推進に役立てることを目的とするものである。

第2に「人材確保型」は「苗床型」が「数年間実施された後にこれに継続して採用される性質のものである」とされる。この類型においては、奨学金の対象者が、大学教員候補者から他の領域に拡大される。すなわち、医師、弁護士、技術者、中等教育以下の教員といった、あらゆる熟練人材に対する国家の要請に応えることを目的とし、それによって国家の発展をめざすものである。

第3に「機会均等型」は、主として先進諸国にみられる類型で、「苗床型」や「人材確保型」とは理念的に異なるものとされる。これは、人材の育成ではなく、教育機会の拡大を目的としたもので、経済的条件による学業断念のないように教育機会を保障しようとするものである。この類型では「奨学制度の基本として、人材養成の必要とか、知的優秀者に対する重視とかでなく、教育の機会均等の理念が導入」される。「苗床型」や「人材確保型」においても、機会均等の要素が含まれることがあるが、これについては、あくまでも「第二義的」な重要性しか持たないとして截然と区別されている。また、この「機会均等型」の奨学金は、「ほとんど例外なく、その規模を増大して行く」ことになり、「この増大の過程は避け難い」とされている。

第4に「俸給型」は、奨学金が事実上国家から全学生に対して支給される俸給の形をとるものであり、「機会均等型」の理論的帰結であるとされる。すなわち、教育の機会均等理念が導入されると、学生・教員・政治家など各方面から援助範囲の拡大を要請する圧力がかかり、ほとんどの学生が奨学金を受けようになる。さらに支給金額も「学生の教育費および生計費の大部分をまかなうものとなってくる」。このような状況になると、学生の経済的必要度の設定や支給額を決めるための家計調査等の管理的経費と、それによって抑制される支出の差が小さくなる。したがって管理的経費が割高になって採算が合わなくなり、「俸給型」が導入されることになるのである。

さて、ボールズ委員会の理論に従えば、以上の4類型の内「苗床型」と「人材確保型」は発展途上国で、「機会均等型」と「俸給型」は先進国においてみられる類型である。したがって、発展途上国から先進国へと発展するにつれて、奨学金事業も「苗床型」「人材確保型」から「機会均等型」へと移行していくことになり、さらに「機会均等型」は拡大して「俸給型」になる。

ボールズ委員会の提示した、このような奨学金の発展段階は、以下の2点を前提としている。す

なわち、第1点は、奨学金に関する財政支出の拡大である。「苗床型」「人材確保型」から「機会均等型」さらには「俸給型」へと発展するにつれて、奨学金の支給対象者が、ごく限られた少数者から相対的多数者へ、さらには学生全員へと拡大することになる。これに伴い、奨学金の支給総額は増大することになる。第2点は、奨学金事業の目的が経済的な障壁の解消へと移行することである。すなわち、高等教育が拡大し、奨学金事業が発展するにつれて、その目的が、少数の優れた者、将来各分野で指導的地位に就くことを期待される人材を確保することから、教育の機会均等あるいは教育機会の保障になるとされている。

以下、主として1980年代以降における欧米主要国の奨学金事業の動向の検討を行う。その際にボールド委員会の理論が前提としている上記2点、すなわち、財政支出の拡大と教育の機会均等目的へのシフトに主たる焦点を当てることとする。

2. 奨学金事業に対する財政支出

(1) アメリカ合衆国

アメリカ合衆国の連邦政府による学生財政援助事業は、給与奨学金 (grant)、貸与奨学金 (loan)、カレッジ・ワーク・スタディー (以下CWSと略す) の3種類に分けられる。主要事業のうち給与奨学金に該当するものは、ペル給費奨学金 (Pell Grant)、教育機会補助給費奨学金 (Supplement Education Opportunity Grant)、州学生奨励奨学金 (State Student Incentive Grant) 事業であり、貸与奨学金に該当するものは、パーキンス・ローン (Perkins Loan)、スタフォード・ローン (Stafford Loan)、所得対応返還ローン (Income Contingent Loan) などである。CWSは、大学が学生にアルバイトを斡旋し、学生はその労働に対する報酬を受け取るという事業である。学生は、多くの場合これら給与・貸与の奨学金に大学独自の奨学金などを加えた、複数の奨学金のパッケージとして奨学金を受け取ることになる。

アメリカ合衆国の連邦政府による最も古い奨学金事業は、復員軍人に対する給与奨学金 (通称GIビル) である。しかし、全学生を対象とした連邦奨学金事業としては、1958年の「国家防衛教育法 (National Defence Education Act)」に基づく国防学生ローン (National Defence Student Loan) が最初であり、同事業は後に、全米直接学生ローン (National Direct Student Loan)、さらにパーキンス・ローン (Perkins Loan) と名称が変更されている。1964年には「経済機会法 (Economic Opportunity Act)」に基づきCWSが発足し、翌1965年には「高等教育法 (Higher Education Act)」の成立により、教育機会給費奨学金 (Educational Opportunity Grant)、保証学生ローン (Guaranteed Student loan Program) が設立された。

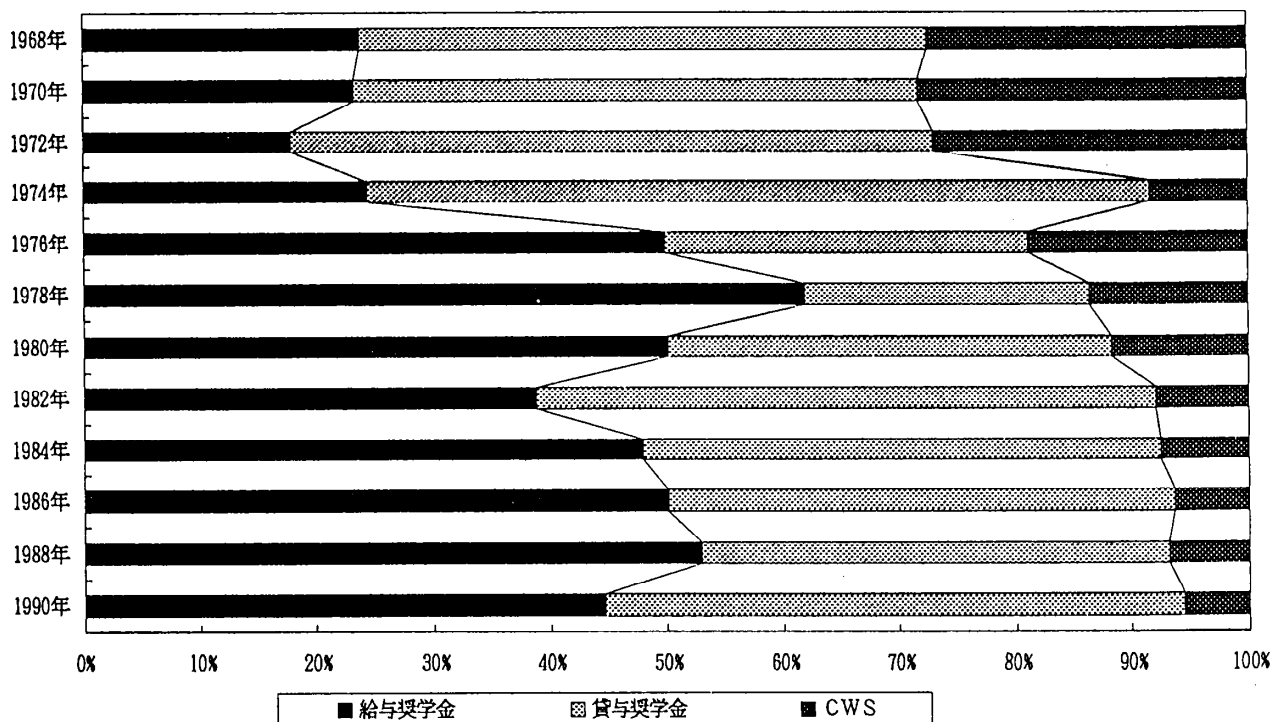
1972年の「高等教育法」改正は、アメリカ合衆国連邦政府の奨学金事業にとってきわめて重要であり、最も主要な事業の1つである基礎教育機会給費奨学金 (Basic Educational Opportunity Grant、後に「ペル給費奨学金」と改称) 事業が開始されることとなった。さらに州学生奨励奨学金事業が始まり、教育機会給費奨学金は教育機会補助給費奨学金へと改変された。このような法律の制定と改正により、世界各国の中で最も充実しているとされるアメリカ合衆国の奨学金制度の基礎

が成立したのである⁶⁾。

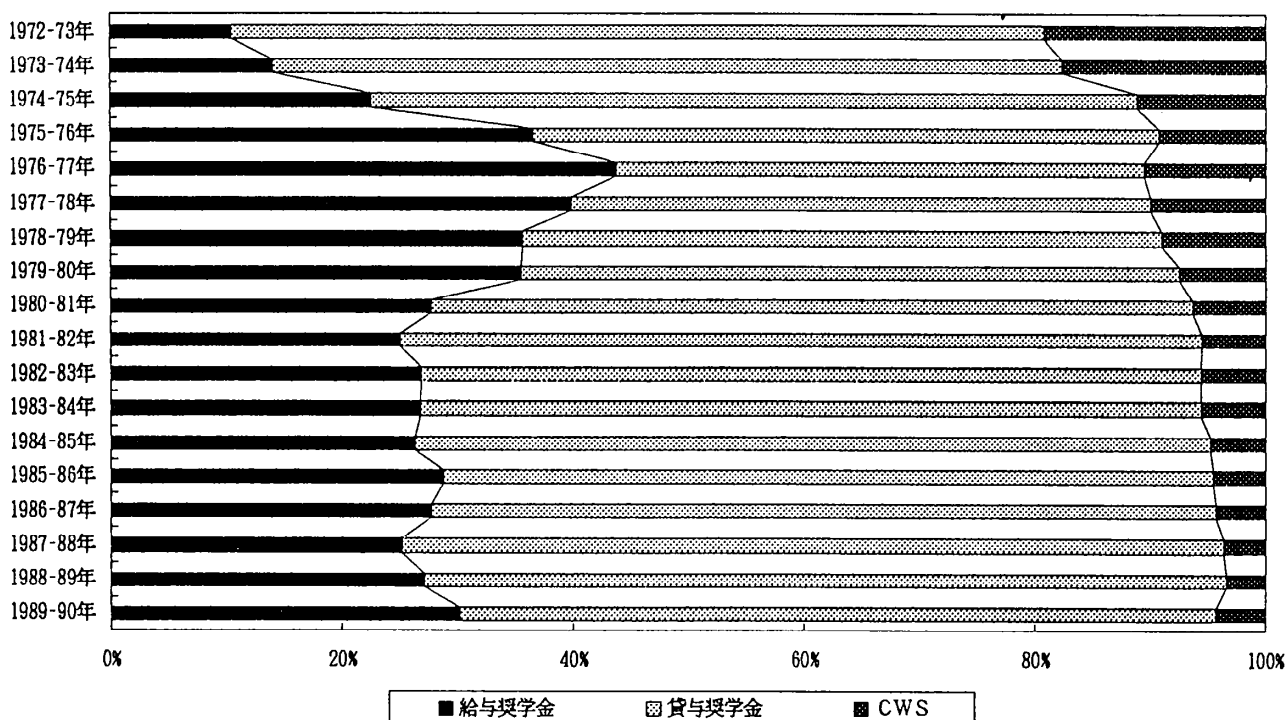
かくして、1960年代から70年代にかけてアメリカ合衆国の奨学金事業は順調に拡充されてきたが、1980年代に入ると状況が大きく変化することになる。1981年に誕生したレーガン政権は、小さな政府や自助努力を旗印とし、連邦の財政支出削減を目指した。教育についても例外ではなく、学生財政援助も削減の対象となり、それを大幅に削減する予算案が議会に提出された。しかし、議会はこれを了承せず、予算案を上回る額の学生財政援助が認められることとなった。これによって連邦の学生財政援助の大幅削減には至らなかったが、授業料や生活費の上昇に見合った増額はなされなかったことが指摘されている⁷⁾。

強い削減要求にもかかわらず、予算の伸びが停滞するに留まったとはいえ⁸⁾、奨学金に対する支出の内訳をみてみると、学生財政援助における給与奨学金の割合が減少し、貸与奨学金の割合が増加していることが分かる。グラフ1⁹⁾およびグラフ2¹⁰⁾は、一般学生向けの給与奨学金・貸与奨学金・CWSによる援助額の比率を示している。グラフ1は奨学金事業に関して連邦政府が直接支出した援助額の比率を、グラフ2は民間の金融機関から融資された額（連邦政府が債務保証）も含めた援助額の比率を示しているため、グラフ2において貸与奨学金の割合がかなり高くなっている。年度によって差はあるものの、いずれのグラフにもみられるように、1970年代後半までは給与奨学金の占める割合が大幅に上昇している。しかし、1980年頃から貸与奨学金の占める割合が増大するようになり、1980年代前半からは停滞し、1990年代に至っている。このようにアメリカ合衆国の奨学金事業は、1970年代には給与奨学金を中心に拡充がなされていたが、1980年代を境にその伸びが押さえられ、貸与奨学金の比重が高まっている。

グラフ1：給与奨学金・貸与奨学金・CWSの比率（連邦直接支出分）



グラフ 2 : 給与奨学金・貸与奨学金・CWS の比率 (民間融資分を含む)



(2) イギリス¹¹⁾

前出のポールズ委員会は、イギリスの奨学金制度を「俸給型」に「きわめて近接している」¹²⁾としており、理論的に最も進んでいる制度であることを示唆している。現行のイギリスの公費による奨学金の主たるものは、法定奨学金 (Mandatory Awards) と任意奨学金 (Discretionary Awards) であり、両者とも給与奨学金である。法定奨学金は「1962年教育法 (Education Act 1962)」に基づいており、そこでは、各地方教育当局 (local educational authority: LEA) は、指定の課程に在籍する通常の居住者 (ordinarily resident) に対して「奨学金を給与する義務を有するものとする」と規定されている。したがって、課程に関する条件と居住・在学に関する条件を満たしていれば、奨学金の受給が可能となる。また、法定奨学金の受給資格をみたしていない者に対しても、任意奨学金が支給されることになっている。任意奨学金は LEA の裁量によるもので、支給金額等も LEA によって決定される¹³⁾。1988年度には法定奨学金受給者415,400人、任意奨学金受給者157,000人で、あわせて572,400人であり、同年度のフルタイム在籍者数が約586,000人であるから、大半の者が奨学金を受給している計算になる¹⁴⁾。

さて、イギリスの奨学金事業も、アメリカ合衆国と同様に、1980年代当たりから財政削減政策の対象となっている。1979年5月に誕生したサッチャー政権は、厳しい高等教育予算の削減政策を行った。もちろん、この政策は奨学金事業に対してのみ行われたものではないが、奨学金支給額が伸び悩んでおり、生活水準を考慮して給与されるべきと推計される額と、実際に支給された額とがかけ離れており、1982年度においてはその開きは約500ポンドにもなるという指摘がなされている¹⁵⁾。

1990年代になると、奨学金に関する財政削減は、法定奨学金の生活費基本額の凍結と貸与奨学金

(Student Loans)の創設という形で現れている。法定奨学金の給付額は、生活費基本額に追加給付額を加えたものから、親・配偶者等の負担額を差し引いた額である。このうち、生活費基本額を1990年度の水準で凍結して、物価上昇による不足分を貸与奨学金で補うという方針がとられており、給与分と貸与分が同額になるまで続けられる予定となっている¹⁶⁾。貸与奨学金は、1990年4月に「教育(学生ローン)法 (Education (Student Loans) Act 1990)」が成立したことにより発足した。これはイギリスで初の貸与奨学金制度である。この貸与奨学金の創設と生活費基本額の凍結とは連動しており、「貸与奨学金の返還額が、貸与による支出額および事務経費をいずれ上回り、大部分の学生を社会保障制度から除外すること、および、給与奨学金の生活維持費部分の引き上げを凍結することからくる節減と相まって、国庫を純増させる」¹⁷⁾ことが期待されている。貸与奨学金の導入によって、学生に対する財政援助における給与奨学金の比率を下げ、財政支出を削減することが目指されているのである。

(3) ドイツ¹⁸⁾

ドイツにおける現行の公的奨学金は、1971年に成立した「連邦教育助成法 (Bundesausbildungsförderungsgesetz)」に基づいている。この「連邦教育助成法」を受けて各州が奨学金事業を実施することになっている。奨学金事業の対象者は、原則として義務教育を終えた第11学年以上の各種教育機関に在籍する者である。後期中等教育機関在籍者については全額給費であるが、高等教育機関の在籍者については「半額給与・半額貸与」となっている。支給月額、家庭の総収入から控除額を引いた額である。控除額は、学生生活費の必要額、家族構成、両親の収入状況などにより決定される¹⁹⁾。1992年度にこの奨学金を受給した者のうち、大学在籍者は431,525名、芸術大学在籍者は8,291名、高等専門学校在籍者は165,052名となっている²⁰⁾。これらを合わせると約60万人が奨学金を受給していることとなる。

ドイツの公的奨学金は、1971年に「連邦教育助成法」が制定された時には、若干の例外を除き、高等教育機関在籍者についても全額給費であった。しかしながら、1974年に同法が改正され、一定額までは貸費で、それ以上の部分については給費で支給されることになった²¹⁾。一部貸費制度が導入されたとはいえ、まだ給費部分の方が大きく、1981年度における給費と貸費の比率は、およそ1:2となっていた²²⁾。

ところが1980年代に入ると、財政難から高等教育に対する支出の削減が検討されるようになった。当初は、高等教育の新增設費の20%カットの方針が打ち出されていた。しかし、アビトゥア所有者に対する入学制限は特定の場合以外はすべて憲法違反である、とする判決を1977年に連邦憲法裁判所が下しており、また新增設費カットの方針に諸州が反発したことから、大学進学者増に合わせて新增設を継続することとなった²³⁾。そして、高等教育の新增設費の削減が取りやめとなった結果、その代わりに奨学金予算と研究助成費が財政削減の対象とされたのである²⁴⁾。当時の連邦教育・学術大臣ヴィルムスは「連邦教育助成法」に基づく奨学制度の見直しを発表し²⁵⁾、一部給与・一部貸与の奨学金で、前者の占める部分が大きかったのが、全額貸与奨学金へと変更されたのである。このような改革により、1980年から1987年までに高等教育機関在学者が36%増加したにもかかわらず、奨学

金の支出総額は40%削減されたとする報告もある²⁶⁾。

このように、ドイツ高等教育における奨学金制度は、1971年に「連邦教育助成法」が制定されて以来、数度の大幅改正がなされ、奨学金の支給形態がしばしば変更されている。要約すると、1971年には全額給与であった奨学金が、1974年には一部貸与が導入され、1983年には全額貸与となった。しかしながら、1990年には再び給与制が導入され、現行制度の半額給与・半額貸与制となっている。

(4) フランス

フランスの高等教育においては、給費制を主とする奨学金事業が行われている。フランス高等教育の奨学金事業は、原則として法律ではなく、通達に基づいて行われている。国家的な奨学金事業についてはいくつかの種類があるが、その主たるものは、社会的基準給与奨学金(bourses sur critères sociaux)と大学基準給与奨学金(bourses sur critères universitaires)である。両者はともに給費制の奨学金である²⁷⁾。

社会的基準給与奨学金は、フランスの高等教育における奨学金事業の主流となるもので、最大規模の事業である。この事業の対象者は、大学の第1期および第2期課程、上級技術者養成課程、技術短期大学部、グランゼコール準備級等の学生であり、1991年度においては273,384名の学生(全学生の約16%)がこの奨学金を受給している²⁸⁾。

大学基準給与奨学金は、①大学第3期課程研究手当(allocations d'études de troisième cycle)、②リサンス給与奨学金(bourses de licence)、③公共・準公共企業体給与奨学金(bourses de service public et assimilées)、④アグレガシオン給与奨学金(bourses d'agrégation)の4種類に分けられる。これら各奨学金の対象者はそれぞれ異なっており、①大学第3期課程研究手当は博士論文執筆中の学生、研究深化学位および高等専門教育学位の取得をめざす者を、②リサンス給与奨学金はリサンスの取得をめざす者を、③公共・準公共企業体給与奨学金は国立行政学院や国立司法学院の入学試験、A級公務員採用試験、三軍主計官採用試験、一般行政職採用試験等の準備教育を受ける者を、④アグレガシオン給与奨学金はアグレガシオン資格(上級教員資格)の取得をめざす者をそれぞれ対象としている。

社会的基準給与奨学金の対象となる高等教育の第1および第2学年は、大学、グランゼコール準備級、短期高等教育機関の3カテゴリーに分かれるが、同奨学金の受給者の約6割は大学在籍者である。フランスの大学ではバカロレアを取得していれば原則として入学試験はないことに加えて、「大学2000年計画」の下でバカロレア取得者を同一年齢人口の80%にまで高める政策がとられているため、特に近年において大学進学者が急増している。このことと、国家財政が悪化したことにより、フランスでは、著しい高等教育の拡大に見合った奨学金事業の十分な拡大がなされていないことが指摘されている²⁹⁾。すなわち、高等教育進学者が急増しているにもかかわらず財政支出が伸び悩んでいること、また奨学金の支給基準における家族の収入上限額の上昇率が低いことから、奨学金が幅広く薄い財政的援助になっているのである³⁰⁾。

このような状況と平行して、近年、高等教育段階の奨学金に関して新たな動きが起こっている。1991年9月に「予測される変化に適応した補足的な援助」³¹⁾として、社会的基準貸与奨学金(prêt aux

étudiants sur critères sociaux) が発足した。これは銀行が貸与し、国が債務保証する有利子の奨学金である。1991年度には同事業の対象数を3万人とすることが計画されていた³²⁾。貸与奨学金については、社会的基準貸与奨学金が発足する以前から、無利子の名誉奨学金 (prêts d'honneur) 制度が存在していたが、1991年度の貸与者数が3,600人であり、規模は圧倒的に小さい³³⁾。ただし、現在のところ、この社会的基準貸与奨学金はまだ十分に普及していない。

3. 奨学金の受給条件

(1) 学部相当段階の受給条件

現在、日本育英会の奨学生選考基準は、「人物」、「健康」、「学力および素質」、「経済的理由により著しく困難がある程度」の4つである。奨学生の推薦・選考は、名称・内容・重要度は年代によって異なるものの、日本育英会が昭和18年に大日本育英会として設立されて以来、ほぼ一貫してこの4基準に基づいて行われてきた。このうち特に重視される基準は、時代によって程度の差はあるが、「学力および素質」と「経済的理由により著しく困難がある程度」である³⁴⁾。すなわち、優秀性と経済性が重要な基準となっている。本稿で取り上げている諸国においては、以下に示すように、日本の学部に対応する段階に在籍する者に対する国家的奨学金の支給条件として、優秀性が明確に示されていないか、あるいは、学業成績等を条件としている場合でも、それが受給の可否を大きく左右するものとはなっていない。

アメリカ合衆国においては、奨学金は個々の事業ごとに別々に受給されるのではなく、諸々の給与奨学金・貸与奨学金・CWSを組み合わせたパッケージの形で支給される。受給資格の有無は、必要度分析に基づいて行われる。簡潔に述べれば、授業料や生活費等を含む教育経費から、学生本人およびその家族が負担可能な額を差し引き、差額が正であれば財政的援助が必要で受給資格有り、負であれば財政的援助は不必要で受給資格無しとなる。この必要度分析と支給額および各種財政援助事業の組み合わせの決定は各大学で行われる。支給額と組み合わせを決める際には、学生の履修状況、学生の能力、マイノリティーか否か等も考慮される (いかなる要素をどの程度考慮するかは大学によって異なる)³⁵⁾。しかしながら基本的には、奨学金受給の資格要件は経済的な必要度であり、学業成績については「通常の修学状況であればよい」ことになっている³⁶⁾。

イギリスでは、上述のように、法定奨学金を受給する条件は、課程に関する条件と居住・在学に関する条件の2点である。課程に関しては「フルタイム又はサンドウィッチ課程に在学する者で、大学又は全国学位授与審議会 (CNA) の第一学位課程」またはこれと同等と認められる課程に在籍する者となっている。また、居住・在学条件に関しては「原則として、上記指定課程の学期開始前3年以上イギリスに居住していること」(ただし親が海外勤務であった等の時は考慮される)および「原則として、入学以前に国から何らかの奨学金を受けて2年以上高等教育機関に在学していないこと」(ただし教員養成課程を除く)となっている。任意奨学金についても、課程に関する条件が緩和されるが、居住に関する条件は法定奨学金とほぼ同様である³⁷⁾。

ドイツでは、義務教育を終えた第11学年以上の各種教育機関 (学校) に在籍する学生に対して、

在学する教育機関や個々の家族状況・経済状況に応じて奨学金が支給される。「連邦教育助成法」第1条においては、「被教育者に対し、その生計維持および教育に必要な資金が他の方法では支弁され得ない場合、素質、適性および成績に応じた教育のために、個人的な奨学を受けることに対して、この法律の基準に基づく法的請求権が存在する」と規定されている。ここでは、奨学生となるためには、素質・適性・成績といったものが必要であるとされており、事業が開始された当初は、収入の少ない家庭の出身者で、成績が優秀な者を対象としていた。しかしその後、特に成績優秀でなくても、平均的な成績をあげていれば奨学金の申請が可能となった³⁸⁾。つまり、実際には奨学金支給の条件として「特に成績が優れていることを要求していない」のである³⁹⁾。

フランスの場合、高等教育の第1段階においては、主として社会的基準給与奨学金が支給されている。支給資格の有無と奨学金の給与額とは、負担ポイント (points de charge) の合計と家族の収入とによって決定される。負担ポイントは、学生負担 (charges de l'étudiant) と家族負担 (charges de la famille) の2種類に分けられる。学生負担では、自宅から高等教育機関までの距離、障害の有無、配偶者の収入の程度、子どもの有無などが考慮される。家族負担では、兄弟姉妹、その高等教育機関への在籍状況、親の状態 (離婚・死別等) などが考慮される。それぞれの基準について該当すれば1～数ポイントが加算され、負担ポイントの合計数が多いほど、奨学金を受給しやすくなり、給与額も多くなる。また、家族の収入についても、少なれば少ないほど、受給しやすくなり、給与額も多くなる⁴⁰⁾。つまり、社会的基準給与奨学金においては、奨学金の支給資格の有無あるいは給与額が、修学に不利な方向に作用すると考えられる基準に従って決定されるのであり、奨学生の採用基準に学業成績は含まれていない。

以上4カ国においては、総じて、奨学金の支給条件として優秀性が厳しく問われることはない。少なくとも明示された形では、きわめて重要な要件とはなっていない。ただし、ヨーロッパについては相対的に進学率が低く、優秀な者しか高等教育段階に進学しない可能性が高い。すなわち、高等教育への進学というハードル自体が優秀性の基準となっていることが考えられる。日本およびアメリカ合衆国は、これら各国よりは高等教育への進学率は高いが、ほとんどの者が進学するには至っていない。したがって、ヨーロッパの3国ほどの強度はないにしても、同様に進学ということ自体が潜在的に優秀性の基準となっていることは否定できない。この点に関しては、さらに詳細な検討が必要であり、稿を改めて分析したい。

(2) 大学院相当段階の支給条件

ここまでは主として学部に対応する段階の奨学金について検討してきた。しかしながら、上に取り上げた奨学金が適用される段階よりも上位の段階における奨学金の資格要件は、多くの場合これらとは異なっている。なお、この段階においては研究助成を目的とした事業が多いが、本稿では、そのような事業についても学生に対する財政援助として考察の対象に含めることとする。

アメリカの場合、給与奨学金であるペル給費奨学金や教育機会補助給費奨学金は、大学院学生には適用されない。利用可能な連邦政府の財政援助事業は、CWS、パーキンス・ローン、スタフォード・ローン、総額は少ないがパトリア・ハリス奨学金 (Patricia Robert Harris Graduate Loans)

等であり、これら以外に各大学や民間の奨学金が存在している⁴¹⁾。この他の援助形態としては、トレーニング(医学分野中心)、リサーチ・アシスタント(RA)、ティーチング・アシスタント(TA)がある。連邦・大学・民間等によるこれら各種財政援助(奨学金も含む)のうち、主たる財源としてRAを受けいている者が最も多く、次いでTAの順になっている⁴²⁾。このことから示唆されるように、全般的に、大学院段階における財政援助は研究助成的な要素が強く、それが機能的に経済的な援助の役割を担っている。また、選考基準についても、概して経済的な必要度ではなく学業成績や研究遂行能力が考慮されるようになっている⁴³⁾。

イギリスの大学院奨学金(Postgraduate Awards)は、教育科学省と各分野の研究審議会によって所管されている。それは、国家的観点から研究者の養成を主たる目的としており、能力のある者が対象とされ、成績が優秀であることが要求される⁴⁴⁾。奨学金を受給するには、「優等学位第二級を保持していることが不可欠」⁴⁵⁾であり、選考委員会の審査に合格することが条件となる。大学院奨学金の場合、学生本人、親、配偶者の収入と無関係に支給され、教育省が所管する人文科学系の大学院奨学金については、受給者はきわめて優秀な成績で卒業した約20%の学生に限られている⁴⁶⁾。

ドイツでは組織的な大学院制度は存在しておらず、大学を卒業して博士号の取得を目指す者は、教授の指導の下で研究を継続し、論文を作成することになる。したがって、この段階における財政的援助は、奨学金というよりは、若手研究者養成のための研究助成の性格を帯びている。この段階においては、ドイツ研究協会、フンボルト協会、ドイツ学術交流会といった研究助成団体によって財政援助が行われている。例えば、ドイツ研究協会の若手研究者の養成・援助のためのプログラムのうち、研究奨学金(Forschungsstipendien)では研究計画が優れている者であること、養成奨学金(Ausbildungsstipendien)では大学の課程を優秀な成績で修了していること、ハビリタツィオン奨学金(Habilitandenstipendien)では博士号取得時の成績優秀者であることが、それぞれ求められている⁴⁷⁾。

フランスでは第1期課程に相当する段階(高等教育の第1および第2学年)では社会的基準給与奨学金が支給されるが、それ以降は主として大学基準給与奨学金が支給される。上述のように大学基準給与奨学金は4種類に分かれるが、その採用基準は共通である。それぞれの奨学金に関する通達において、「奨学金は大学関係の資料が最も良い者に優先して与えられる。しかしながら、成績が同じ場合には、最も恵まれない家庭出身の学生に優先権が与えられる」⁴⁸⁾と規定されている。ここで「大学関係の資料」とは具体的には学業成績を示す資料であり、「大学基準給与奨学金」の受給の可否は、原則として学業成績によって決定されるのである。家庭状況については全く考慮されないことはないが、学業成績だけでは決定できない場合において、2次的ないしは補足的な基準として用いられるにすぎないのである⁴⁹⁾。

このように、全体的に、高等教育のより上級の段階における財政援助では、その受給要件として、より下級の段階と比べて優秀性が求められているといえよう。また、この段階においては研究者養成の機能がより強くなることから、研究助成的な性格が強くなることも指摘できよう。

4. ボールズ委員会による奨学金の発展理論の問題点

(1) 財政支出の限界

ボールズ委員会の奨学金の発展理論の前提の1つは、奨学金事業の拡大に伴う財政支出の拡大であった。本稿で取り上げた4カ国における奨学金事業は、改めて指摘するまでもなく、その規模も内容も非常に異なるものである。しかしながら、いずれの国においても、1980年代を中心に奨学金事業が共通して財政支出削減の対象となり、政策の変更が行われた。元来、給与奨学金が主流であったヨーロッパにおいては、貸与奨学金の導入が行われた。イギリスおよびフランスにおいては、新たな貸与奨学金制度が発足し、ドイツにおいては、従来の全額給与の奨学金が一部貸与さらには全額貸与に改められた。以前から給与奨学金と貸与奨学金が並存していたアメリカでは、後者を中心に事業が展開されるようになり、その比率が高まっている。貸与制の奨学金を基本としている日本においても、昭和59年（1984年）の「日本育英会法」改正により、それ以前の無利子の貸与奨学金に加えて、有利子の貸与奨学金が新設されている。

少なくとも本稿における4カ国においては、奨学金事業は、ボールズ委員会が理論的に展開したように「俸給型」へ向かうどころか、「機会均等型」の頭打ちとも言えるような動向を示している。このような動向に共通する点は、奨学金事業に対する国家負担の軽減である。すなわち、国家の財政事情の悪化に対処するための支出削減の一環として、奨学金事業の拡充に様々な形で歯止めがかけられているのである。「機会均等型」から「俸給型」への発展は、奨学金の支給対象となる学生の増加を意味しており、必然的に奨学金予算総額は増大することになる。逆に言えば、財政支出の拡大が不可能であれば、このような発展も不可能になろう。つまり、ボールズ委員会の理論は、公財政支出の増大には限界があるという点が十分に考慮されていないのであり、奨学金事業の今後の発展を考察する際には、この点を視野に入れる必要がある。

我が国においては、例えば、防衛費を削減して育英奨学事業を充実させるべきである⁵⁰⁾との主張もあるが、教育だけがその重要性を根拠として、ひとり予算増を主張しても現実には難しいであろう。なぜなら、例えば、農業関係者は農業について、医療関係者は医療について、防衛関係者は防衛について、同じようにその重要性を主張するからである。この点に関しては、教育の重要性という視点からだけでなく、国家財政支出およびその配分という観点からも検討されなければなるまい。その結果、教育を充実させることが正当化されたとしても、国家財政が無限でない以上、教育に費やすことができる費用は有限であり、したがって、奨学金事業に当てられる資金にも限りがあるということになる。「一層の公費負担割合が要望される事情も全く自明の理として容易に理解できる。けれども現実にはこれは極めて達成困難な課題」⁵¹⁾なのである。

(2) 高等教育の優秀性・人材養成機能

ボールズ委員会の理論のもう1つの前提は、奨学金事業の目的が、特定の有為の人材の育成から教育の機会均等へと移行する点である。本稿における4カ国においては、高等教育の下級段階、す

すなわち主として学部段階に相当する部分では、奨学金の受給資格要件として優秀性は明示されていないか、要求されていても受給の可否を大きく左右するものとはなっていない。ここで重視されるのは概して経済的必要度を中心とした個人の事情である。しかしその一方で、高等教育の上級段階、すなわち主として大学院段階に相当する部分では、学業成績を中心とした優秀性が重視されており、経済的必要度は考慮されないか、考慮されるにしてもその重要度は低くなっている。また、この段階における財政援助は研究助成的性格を強く帯びている。日本学術振興会特別研究員制度も、経済的事情は考慮されず、個人の研究に対する優秀性が要求されており、研究助成的性格の財政援助である。

高等教育に進学した者という枠の中においては、主に学部に対応する段階では、経済的必要度が最も重視されていることから、本稿で取り上げた各国における奨学金事業はポールズ委員会のいう「機会均等型」に該当すると考えて良からう。しかしながら、主に大学院に対応する段階では、逆に優秀性が重視されており、財政援助も研究助成的になることから、むしろ「人材確保型」に近いものとなっていると言えよう。

進学率が上昇して高等教育が拡大すると、そこに教育の機会均等の原則を適用することが求められるようになる⁵²⁾。しかし、そのことは直ちに、高等教育における優秀性の要求が完全に放棄されることにはならないし、特定の人材を育成する機能が失われることにもならない。また、高等教育の中でも、より上級の段階へ行くほど、専門性・研究志向的要素が強くなり、より強く優秀性が要請される。それにしたがって奨学金ないしは財政援助事業の形態が異なっても決して不思議ではあるまい。ポールズ委員会はこの点を十分に意識してはいないと思われる。教育の機会均等の原則を採用した高等教育制度においても、「人材確保型」的な事業が存続する素地は存在するのである。

おわりに

以上のように本稿においては、アメリカ合衆国、イギリス、ドイツ、フランスの4カ国の奨学金事業の展開をもとに、ポールズ委員会による奨学金の発展理論の検討を行ってきた。その結果、同理論では、国家財政支出には限界があること、および、高等教育では優秀性も要請され、特定の人材養成機能も果たしていること、この2点が十分に考慮されていない点を明らかにした。ここから示唆されることは、今後の奨学金事業の展望する際に、それが単なる願望やべき論に留まらないようにするためには、これら2点を視野に入れなければならないことである。

本稿は、主要4カ国の奨学金事業の展開を考察することにより、これら国々に比較的共通してみられる動向を示すことができた。しかしながら、このような動向があるからといって、直ちにそれが正しい方向に進んでいるということにはならない。例えば、イギリスやフランスで新たに導入された貸与奨学金は、人気は薄く、申請者数が当初予定された人数を大きく下回る状態になっている。諸政策の是非を判断するには、さらにより詳細な考察が必要である。そのためには、本稿で十分に取り上げられなかったこと、すなわち、各国がそれぞれの奨学金制度を設立するに至った経緯や背

景、財政危機の際の政策変更のプロセス、政治との関係などについて、詳細な研究が必要である。特に、1990年にドイツで全額貸与制から半額給与・半額貸与制に変更となったことは、非常に特異であり、詳細に検討する必要がある。これらの点については今後の課題とさせていただきたい。

註

- 1) 日本育英会『日本育英会年報 平成7年度』, 1996年。
- 2) 遠西武士「奨学制度の成立と展開」辻功・木下繁弥篇『教育機会の拡充 (教育学講座 第20巻)』学習研究社, 1979年, 196頁。
- 3) ユネスコ・国際大学協会「奨学制度に関する国際比較研究」日本育英会編『外国奨学制度資料集 第3集』, 1971年, 62~63頁。
- 4) ユネスコ・国際大学協会, 前掲書, 63頁。
- 5) 以下, 本節におけるボールド委員会の理論の説明は, ユネスコ・国際大学協会, 前掲書を参照している。
- 6) アメリカ合衆国の奨学金事業の詳細については, 吉田香奈「アメリカ合衆国高等教育財政に関する研究—連邦学生援助政策を中心に—」(修士論文), 1996年, を参照。
- 7) 喜多村和之「アメリカ合衆国における高等教育財政」民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No273, 1986年7月, 33頁。
- 8) 吉田香奈, 前掲書, 62頁。
- 9) グラフ1は, National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, Washington, の各年版をもとに筆者が作成。グラフ1で, 「給与奨学金」は“Educational opportunity grants”, 「貸与奨学金」は“Direct student loans”と“Guaranteed student loans”(“Direct loans to student”と“Insured loans”), 「CWS」は“Work-study”(“Work-study and cooperative education”)の項目に相当する。
- 10) グラフ2は, 日本育英会『外国奨学制度 調査報告書』, 1995年, 20~21頁をもとに筆者が作成。グラフ2で, 「給与奨学金」には「ペル給費奨学金」「教育機会補助給費奨学金」「州学生奨励奨学金」, 「貸与奨学金」には「パーキンス・ローン」「スタフォード・ローン」「所得対応返還ローン」が該当する。
- 11) 本稿では, イギリスの内, イングランドとウェールズの奨学金制度について言及する。
- 12) ユネスコ・国際大学協会, 前掲書, 63頁。
- 13) 任意奨学金の支給額は, 法定奨学金の指定課程に在籍する者はそれとほぼ同額であるが, 指定外の課程に在籍する者はそれよりも少ないことが多い(日本育英会, 前掲書(1995年), 69頁)。
- 14) 日本育英会, 前掲書(1995年), 74頁, および, 文部省編『教育指標の国際比較 平成5年版』, 1993年, 15頁より算出。
- 15) モーリン・ウッドホール(前田耕司訳)「イギリスの高等教育における育英奨学政策」国立教育研究所内高等教育大衆化と奨学政策の展開研究委員会『奨学政策の転換』, 1984年, 114頁。

- 16) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 66頁。
- 17) P. Liell, J. E. Coleman, ed., *The Law of Education 9th edition*, Butterworths, London, 1994, p.B871.
- 18) ドイツに関する本稿の記述には, 旧東ドイツのものは含まれていない。
- 19) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 154頁。
- 20) Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, *Grund-und Strukturdaten 1993/1994*, Bonn, 1993, p.230.
- 21) 天野正治・福田博子「西ドイツの奨学制度」国立教育研究所内高等教育大衆化と奨学政策の展開研究委員会, 前掲書, 142頁。
- 22) 潮木守一「西ドイツの高等教育財政をめぐる最近の動向」『高等教育研究所紀要』第8号, 1988年, 119頁。
- 23) 潮木守一「西ドイツの高等教育財政」『IDE 現代の高等教育』No.273, 1986年, 50頁。
- 24) 潮木守一, 前掲書 (1988年), 121~122頁。
- 25) 文部省大臣官房編『海外教育ニュース』第5集, 1983年, C-25頁。
- 26) 文部省大臣官房調査統計企画課編『主要国の教育動向・1987~1989年 (海外教育ニュース第10集)』, 1990年, 244~245頁。
- 27) フランスの高等教育奨学金については, 拙稿「フランスにおける高等教育奨学金事業—優秀性と平等性の観点からみた事業の構造—」『関西教育学会紀要』第20号, 1996年6月, 141頁~145頁を参照。
- 28) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 97頁。
- 29) 小野田正利「現代フランスにおける奨学制度と高等教育の機会保障」国立教育研究所内高等教育大衆化と奨学政策の展開研究委員会編, 前掲書, 121~122頁。
- 30) 拙稿, 前掲書, 144頁。
- 31) *Bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale*, No.29, 25, juillet, 1991.
- 32) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 102頁。
- 33) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 101頁。
- 34) 拙稿「日本育英会奨学生推薦基準の変遷」『大学論集』第25集, 1996年3月, 参照。
- 35) 日本私立大学連盟学生会編『新・奨学制度論—日本の高等教育発展のために—』開成出版, 1991年, 99~131頁。
- 36) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 4頁。
- 37) 日本育英会, 前掲書 (1995年), 65~69頁
- 38) 文部省大臣官房調査統計企画課編『主要国の教育動向・1990~1991年 (海外教育ニュース第11集)』, 1992年, 247頁。
- 39) 天野正治・福田博子, 前掲書, 137~139頁。
- 40) *Bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale*, No.9, 4, mar, 1993.なお, この点についての詳細は, 拙稿, 前掲書 (1996年6月), 141~142頁, 参照。

- 41) 日本私立大学連盟学生部会編, 前掲書, 95頁。
- 42) 山本眞一「学術研究システムから見た大学院に関する研究—高度化と大衆化の中での大学院の成長条件分析—」『大学研究』第15号, 1996年, 109~116頁。
- 43) 日本私立大学連盟学生部会編, 前掲書, 95頁, 山本眞一, 前掲書, 110~111頁。
- 44) 井上孝美「アメリカ合衆国, イギリス, フランス及び西ドイツにおける育英奨学事業の実情調査結果について」『大学と学生』第198号, 1982年, 43頁。
- 45) 安原義仁「イギリスの大学院教育」市川昭午・喜多村和之編『現代の大学院教育』玉川大学出版部, 1995年, 143頁。
- 46) 井上孝美「諸外国の学費と育英奨学事業の動向」『IDE 現代の高等教育』No.234, 1982年, 48頁。
- 47) 青木早苗「ドイツの研究支援体制」『高等教育研究紀要』第15号, 1995年, 198~202頁, 日本育英会, 前掲書 (1995年), 158~160頁。
- 48) *Bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale*, No.21, 26, mai, 1983.
- 49) 拙稿, 前掲書 (1996年6月), 143頁。
- 50) 清水行雄「日本育英会の奨学金はなくなってもよいのか」社会主義協会編『社会主義』第357号, 1981年, 育英奨学制度の抜本的改悪に反対する連絡会議・日本育英会労働組合編『教育費が危ない』創林社, 1984年, 61~79頁。
- 51) 市川昭午「教育費の財源と負担」嘉治元郎編『教育と経済』第一法規, 1970年, 226頁。
- 52) マーチン・トロウ／天野郁夫・喜多村和之訳『高学歴社会の大学』東京大学出版会, 1976年, 60頁。

The Trends of Scholarships in Main Western Countries

Kenji HATTORI*

The most important work about the types and the development of scholarships has been done by Bowles Committee in early 1960s. According to its research, scholarships can be classified into four types; seed bed, manpower, equalization, salary. "Seed bed" and "manpower" types are seen in developing countries, and the "equalization" type in developed countries. The "salary" type is a theoretical consequence of the "equalization" type. Then scholarships develop from "seed bed" and "manpower" types to "equalization" type, further to "salary" type. However in developed countries, it seems that there is no evidence of a where its scholarship system that has developed in accord with the Bowls Committee's hypothesis.

The purpose of this paper is to point out drawbacks of this theory, by analysing the scholarships of four countries: United States of America, United Kingdom, Germany, France. The following conclusions are reached.

First, the Bowls Committee did not take account of limitation on national financial expenditure. In those four countries, mainly during 1980s, scholarships became one of targets the of budgetary cutbacks, and scholarship policy has changed. In the three European countries, where originally main programs were grants, new loan programs have been created. In U.S. A., where originally loan programs were offered along with a grant program, the budgets for the former has now exceeded the latter. In a word, the policy has been to cut down financial expenditure on scholarships.

Second, the Bowls Committee did not recognise that, even in higher education systems where the principle of equality is applied, excellence is still required and the function of manpower training remains. In those four countries, at the undergraduate level the type of scholarship is mainly "equalization", but at the graduate level mainly merit based financial aid whose main purpose is to promote the research. So at the upper level of higher education, the type of scholarship is not "equalization", but rather bears resemblance to "manpower".

* Research Associate, R.I.H.E., Hiroshima University