



教員養成と奨学金制度の関係

濱中義隆（国立教育政策研究所）

2023年5月12日

東京財団政策研究所研究プログラム

「教職の制度設計を再構築する 量の確保・質の担保の視点から」

報告資料

本報告の目的（なぜ「奨学金」なのか？）

- 教員志望者の「量の確保・質の担保」に奨学金制度が資するか、を検討すること

<背景>

- 教員採用試験の競争率（採用倍率）の低下
 - 2012年度：小学校12.5倍、中学校17.9倍 → 2022年度：小学校2.5倍、中学校4.7倍
 - 近年では、競争率1.5倍未満の都道府県も存在
 - 教員志望者数が少ないと能力・資質による選抜が十分に機能しなくなることへの危惧
 - 退職者数のピークは過ぎているので、数年後には4～5倍程度に戻ると思われるが・・・
 - 教員志望者（教員養成系学部の学生）を学費面で優遇することにより、教員志望者を増やすことへの期待
 - かつては、奨学金制度を通じて実際に優遇されていて、人材確保に一定の役割を果たしてきたと言われている
 - 結論を先取りすると「難しい」・・・（これでは話が終わってしまうので）
 - 教員養成と奨学金制度の関係について過去の経緯はどうであったか
 - 現在（公的な）奨学金制度はどのような機能を果たしているか
- を紹介して、今後の制度設計（政策提言）へのヒントがあるかを探索する

教員養成と学費負担・奨学金の関係

—これまでの経緯はどうだったのか（歴史編）—

師範学校から新制大学への移行まで

- 戦前期の師範学校は「**公費支給制・指定義務制**」だった
 - 学費・生活費は公費で全額負担される一方で、卒業後は一定期間教職に従事する義務
 - 対して、旧制大学（帝国大学）、官立専門学校の授業料は、戦後（1970年頃まで）の国立大学の授業料水準と比べてかなり高額（割高）だった（金子 1987）
- 戦後、師範学校・高等師範学校は、旧制大学・高等学校、専門学校等とともに新制大学に一元化され、教員養成は大学で行われることに
 - 1949年 教育職員免許法 開放制教員養成制度（一般大学でも教員免許が取得可）
 - 1954年には、課程認定制度が導入されるが
 - 教員養成における給費制も一旦は廃止され、他の学生と同様に日本育英会の奨学金制度の対象になるものの・・・
- **1950年** 国立大学の教員養成学部を対象に「**教育奨学生**」制度（貸与制）を導入
 - 2年間はほぼ全員が奨学金の貸与を受けることができた（当時は2年課程があった、3年次以降は一般奨学生として再度、申請する）
 - 1953年金沢大学の例：教育学部（定員350名）のうち、331名が受給（大学全体での受給者は420名だから教育奨学生が圧倒的に多いことがわかる）『金沢大学五十年史』p.428

教育職の返還免除制度の導入 (+a)

- ▶ **1953年 日本育英会 返還免除制度が開始** (同年、大日本育英会から名称変更)
 - ▶ 当初は義務教育の教員に就いた者のみ返還が免除された
 - ▶ 1965年までに、いわゆる「一条校」全てに返還(特別)免除が適用された
 - ▶ 教育職の免除のほか、旧「大学院又ハ研究科ノ特別研究生」制度(給費制)が文部省から日本育英会に移管され、研究職に対する返還免除制度も開始
- ▶ **1964年 教員養成学部対象に「教育特別貸与奨学生」制度を導入**
 - ▶ 1961年～ 大学特別貸与奨学生 (高校進学者は1958年～)
 - ▶ 一般貸与よりも著しく家計困難で優秀な学生を対象
 - ▶ 一般貸与の貸与額とほぼ同額を上乗せして支給、上乗せ分は返還免除 = 実質的な給付制 (ただし、一般分を規定通り返還しないと全額を要返還)
 - ▶ 採用にあたり、当初は独自の全国統一試験を実施 (後に能研テストを利用→面接のみに)
 - ▶ 1970年代には私立大学生を中心に貸与者数が増加 (国私間の授業料格差の埋め合わせに)
 - ▶ 教育特別貸与奨学生は、受給基準、貸与額は一般と同じだが、採用試験は行われない

奨学金制度の転換期（市場メカニズムの導入）

▶ 1984年 日本育英会法の全部改正

- ▶ 特別貸与奨学生が廃止される（教育特別貸与奨学生も）
 - ▶ 実質的な給付制であった特別貸与の廃止により、貸与制のみに
- ▶ 有利子貸与奨学金（第二種奨学金）制度が開始（第二種は返還特別免除なし）
 - ▶ 財政投融资資金の活用（一般会計からの支出の大幅な拡大は困難）
- ▶ 附帯決議として「育英奨学事業は、**無利子貸与制を根幹**としてその充実改善に努めるとともに、**有利子貸与制度は、補完措置**とし財政が好転した場合には検討すること。」、「**返還免除制度は堅持すること**」ほか（衆議院文教委員会）
- ▶ 日本育英会の目的規定に、従前からの「国家及び社会に有為な人材の育成に資する」ことに加えて、「**教育の機会均等に寄与すること**」が明記される
 - ▶ 以降、「育英」から「奨学」に重点がシフトつつもその性格は曖昧なまま
- ▶ 1970年代後半から、国の財政事情の逼迫により、奨学金の有利子化の可否、返還免除制度の見直し、返還期間の短縮は、度々指摘されていた（1980 大蔵省『歳出百科』、1983 第二臨調『行政改革に関する第5次答申（最終答申）』など）

教育職の返還免除制度の廃止

- ▶ **1998年 同年の学部入学者から教育の職に係る返還特別免除が廃止**
 - ▶ 1995年8月 総務庁行政監察局『大学行政の現状と課題-大学の質的充実をめざして』
 - ▶ 1997年6月 文部科学省『今後の育英奨学事業の在り方について』（育英奨学事業の在り方に関する調査研究協力者会議報告）
 - ▶ ア. 教育職の返還免除については、明治時代からの師範学校の生徒を対象とした給費制度を受け継いだものであり、以来、学校教育という地道な分野に優秀な人材を確保するために大きな役割を果たしてきたところである。

しかしながら、近年、**公立学校教員等の採用選考試験の競争倍率は高く、児童・生徒数の減少を踏まえた今後の教員採用数の動向や一般公務員に比べて教員の給与が相対的に高いこと等を考慮すると、奨学金の返還免除制度が教員の人材確保の上で果たしている役割は薄れてきている**と考えられる。

イ. 一方、指導的立場に立ちうる高度の専門性を備えた教員の養成という観点等から近年積極的に修士課程の整備が図られており、大学院に対してはなお返還免除制度を維持する必要がある。（後略）

ウ. このため、教育職の返還免除制度については、大学院で貸与を受けた奨学金に係るものについては引き続き維持する一方、**大学学部等で貸与を受けた奨学金に係る返還免除制度は廃止することが適当**である。
- ▶ 行政改革、財政構造改革の一環であることは明らか（公的資金の効率的な運用、限られた財源を効率的に活用）

返還免除制度の終焉

- ▶ 2004年 同年の大学院入学者から研究の職に係る返還特別免除も廃止
 - ▶ 2002年12月 文部科学省『新たな学生支援機関の在り方について』（新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議報告）
 - ▶ 教育・研究職という**特定の職に対してのみ返還免除を行うため不公平感**を生じさせること、人材の誘致効果が減少していることなどにより、現在の制度については廃止することが望ましい
 - ▶ 「別途の政策的手段」として、**若手研究者を対象とした競争的資金の充実**、「優れた業績をあげた大学院生を対象とした卒業時の返還免除の制度」を導入することが適当
- ▶ 同年の貸与開始者より「特に優れた業績による返還免除」に移行
 - ▶ 第一種奨学金（無利子貸与）のみが対象
 - ▶ 令和3年度実績（日本学生支援機構ウェブサイトより）
 - ▶ 修士課程：貸与終了者 18,820人中、全額免除1,270人、半額免除4,376人
 - ▶ 博士課程；貸与終了者 2,088人中、全額免除393人、半額免除483人

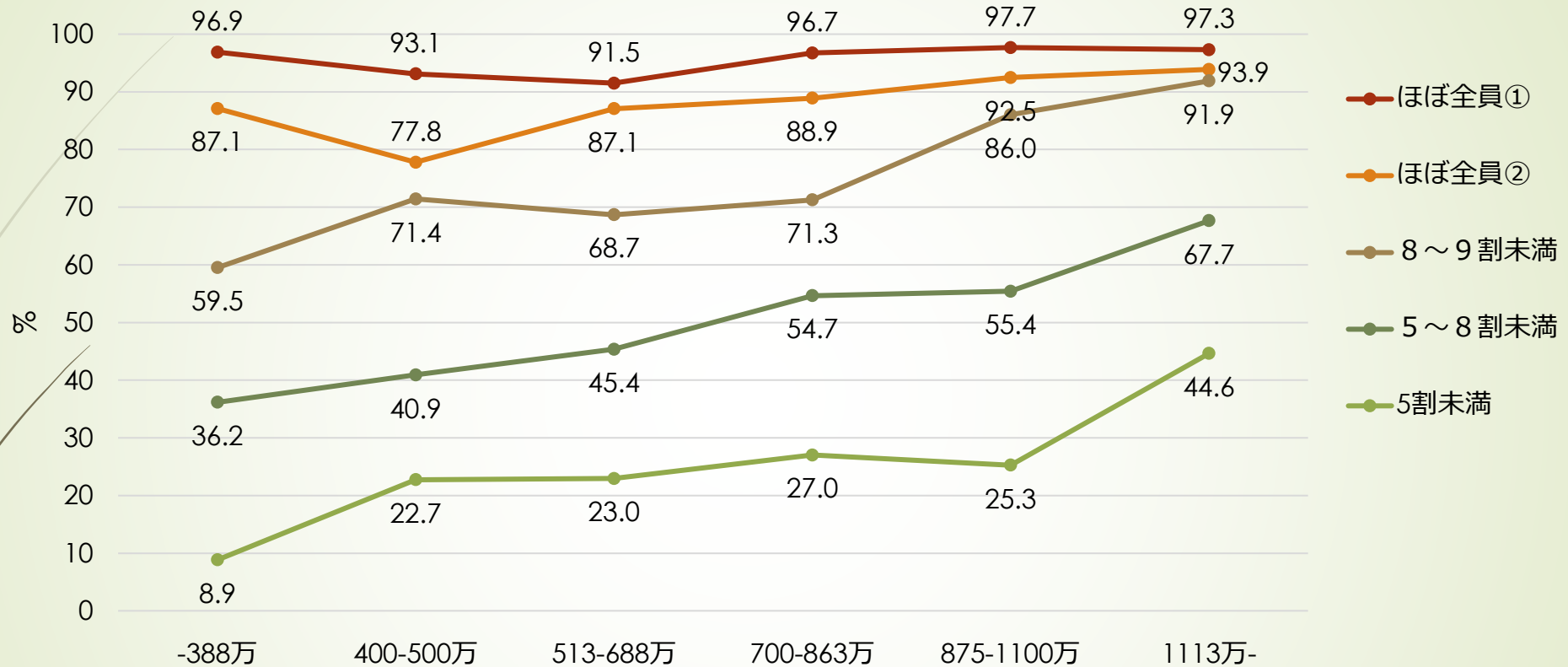
教育職に対する特別免除の効果

- 教育職に対する奨学金の特別免除は「教員における優秀な人材確保に大きな役割を果たした」とはいうものの、その効果（廃止の影響）に関する実証的な分析は少ない
- 藤森（2007）「奨学金制度改革がもたらしたもの—教員養成系学部の動向をもとに」
 - 1996年度（廃止前）と2002-04年度（廃止後）の「学生生活調査」の個票を分析・比較
 - 国立・教員養成学部の低所得層の奨学金受給率が、この間、5ポイント減少
 - 大学全体では15.1ポイントの増、国立大学でも6.1ポイントの増にもかかわらず
 - 1999年以降、第二種奨学金の受給者を大幅に拡大（「きぼう21プラン」）したことが影響
 - 特に、教員就職率の高い大学（教員就職率が全国平均以上の学部）において、奨学金受給率の減少幅が大きい（16ポイント減）
 - 1996年には国立教員養成学部では、低所得層（世帯収入下位20%）出身学生の比率が国立大学全体に比べて高かったが、2002-04では平準化した
 - 以上のことから特別免除制度には「人材のリクルート機能」があったと結論
 - 廃止前の奨学金受給率の高さは、特別貸与時代の名残かも（過去の実績により採用枠が多い）

教員養成の（再）優遇は可能か？

- ▶ ここまで見てきたように、教員養成課程は学費の経済的支援（奨学金）の面で、かつては相当優遇されてきた
 - ▶ 教員養成課程が学費の低い国立大学に長らく（ほぼ）限定されてきたことも、結果的に教員志望のインセンティブになっていたともいえる
- ▶ 優遇策が優秀な人材確保にある程度役立ってきたことは確かだとしても、旧来型の支援の復活は（いくら教員不足とはいえ）困難だろう
 - ▶ 教員のみを優遇する根拠がない（例：データサイエンスなど成長分野と目される専攻分野は他にもある）
 - ▶ 給付型の経済的支援を拡大することを財政事情が仮に許したとしても、分野限定でなければ教員養成課程を選択するインセンティブにはならない
 - ▶ 予約型の奨学金（高校在学中に奨学金の受給が内定）が主流になったため、かつてのように教員養成課程に採用枠を多く割り当てることもできない
 - ▶ そもそも給付型奨学金等を増やしても、経済的理由により大学進学しない（できない）優秀な学生層の掘り起こしにつなぐとは限らない（次頁）
- ▶ とはいえ、教員の質の担保と現行の奨学金制度は無関係というわけではない

世帯年収×大学進学率（高校の入学難易度別）



- 学力上位層（ほぼ全員が進学する高校を卒業→この調査では約4割）では、大学進学（浪人含む）に、家庭の経済状況はほとんど影響していない
 - 進学による便益が大きいと見込まれる高学力層では、すでに大学進学機会は均等
 - 奨学金を充実しても学力上位層の大学進学率はこれ以上は増えない

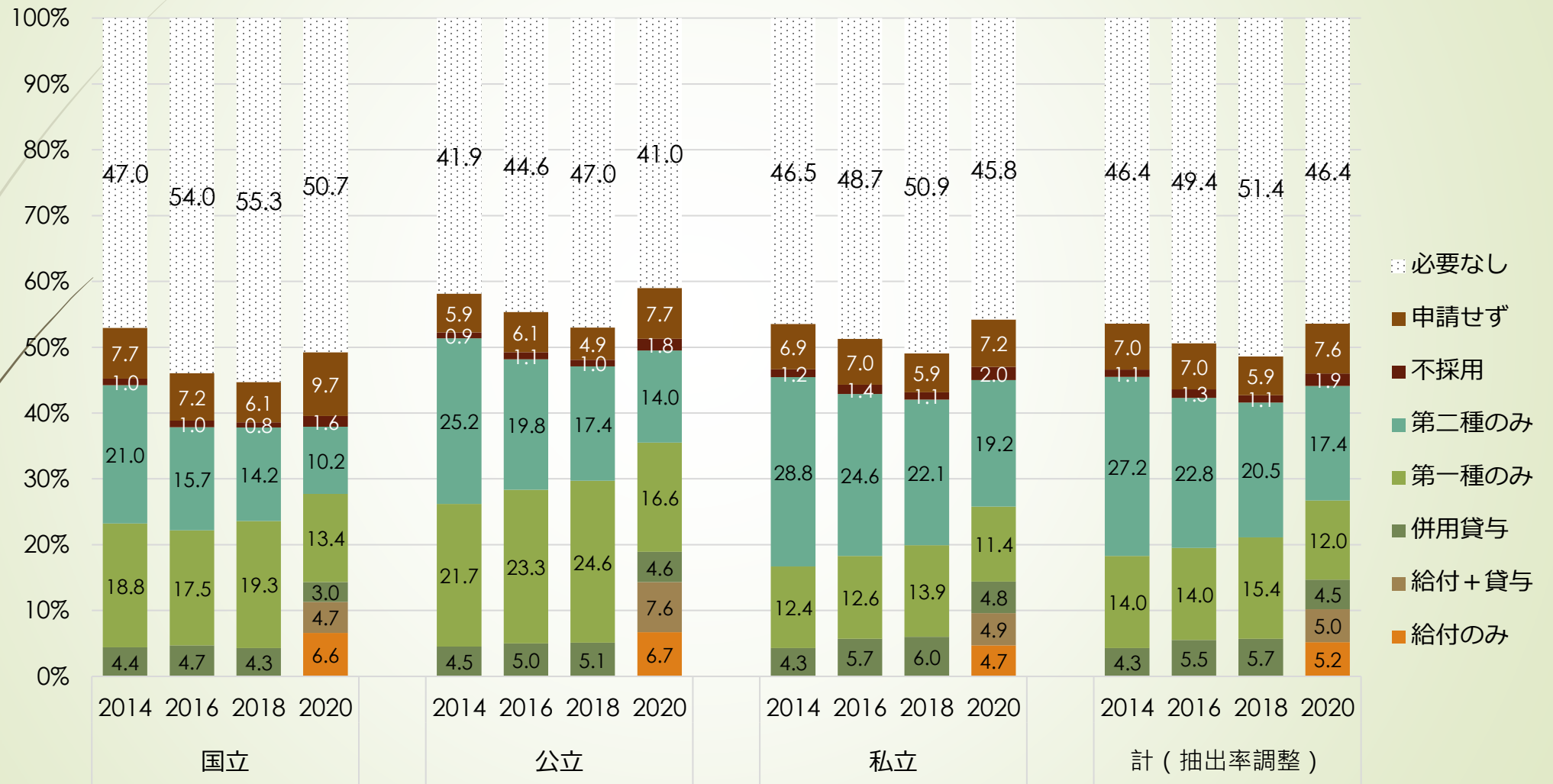
奨学金制度のいま

—現在の奨学金制度はどうなっているか—

日本学生支援機構奨学金 近年の動向

- ▶ 2020年度より「**高等教育の修学支援新制度**」が開始
 - ▶ 住民税非課税世帯・それに準じる世帯（年収の目安は380万円以下）の子どもを対象とする、**授業料減免**と**給付型奨学金**の組み合わせによる修学支援
 - ▶ 家計基準に加えて「進学先で学ぶ意欲がある学生であること」が要件
 - ▶ 免除額、給付型奨学金の額は、世帯年収に応じて3段階の区分を設定
 - ▶ 住民税非課税世帯では、授業料の全額を減免（私立大学の場合70万円が上限）、自宅生35～46万円、自宅外生80～91万円（国公立と私立で異なる）の奨学金を給付、入学金の減免も
 - ▶ 2024年度より多子世帯（扶養する子の数が3人以上）および私立理工農系を対象に年収基準を緩和する予定（支援額等は4区分目を設ける）
 - ▶ 2021年度の受給率実績 大学8.6%、短期大学13.2%、専修学校13.2%
- ▶ 貸与型奨学金については、2010年代から返還困難者に対する様々な支援策を導入
 - ▶ **減額返還制度**（卒業後の所得が低い者に対して、月々の割賦額を1/2、1/3とする）
 - ▶ 2024年度より1/4を可能にするとともに、年収上限を325万円以下から400万円以下に引き上げ
 - ▶ 経済的事由による**返還猶予**期間の延長（最長5年→10年）
 - ▶ 新たな**所得連動型返還方式**の導入（2017年度以降の無利子貸与採用者が対象、課税対象所得の9%を毎月返還）

日本学生支援機構奨学金 受給状況の変化



「新制度」導入による奨学金受給状況への影響

- ▶ 2020年調査における、JASSO給付型奨学金受給率は設置者計で10.2%（「給付のみ」と「給付+貸与」の合計）
 - ▶ 学生生活調査の奨学金受給率は、実態よりも高くなる傾向があるため、受給率の値は若干割り引いて考える必要があるが、変化の傾向はほぼ実態を表しているともみなせる
- ▶ 給付型と貸与型を併せたJASSO奨学金全体の受給率は微増
 - ▶ 2018年 41.6% → 2020年 44.1%（2.5ポイント増加）
 - ▶ ただし、2014年の45.5%と比べれば2020年はむしろ低い水準（2012年がmax）
- ▶ 給付型が拡大したぶん、貸与型のみの受給者率は減少（数値は設置者計の値）
 - ▶ 第一種奨学金のみ：2018年 15.4% → 2020年 12.0%（3.4ポイント減少）
 - ▶ 第二種奨学金のみ：2018年 20.5% → 2020年 17.4%（3.1ポイント減少）
- ▶ 「第一種のみ」（「併用貸与」も）の減少は、新制度の受給基準に該当する低所得層が、貸与型から給付型へ移行したことによると見られる
- ▶ 「第二種のみ」は、もともと中所得層以上が対象なので、新制度の導入が直接的に影響したとは考えにくい（→中所得層における「奨学金離れ」が生じている？）

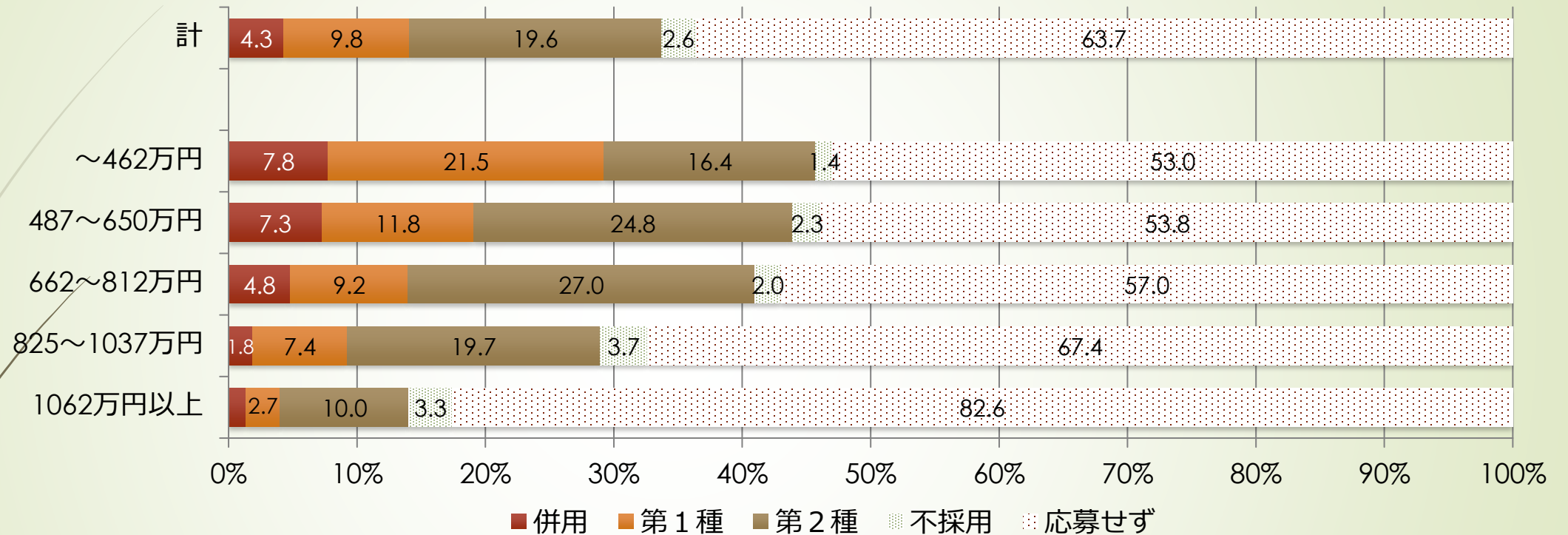
貸与型奨学金制度の役割再考

—育英、機会均等、学費負担軽減—

奨学金に対する社会からの見方の変容

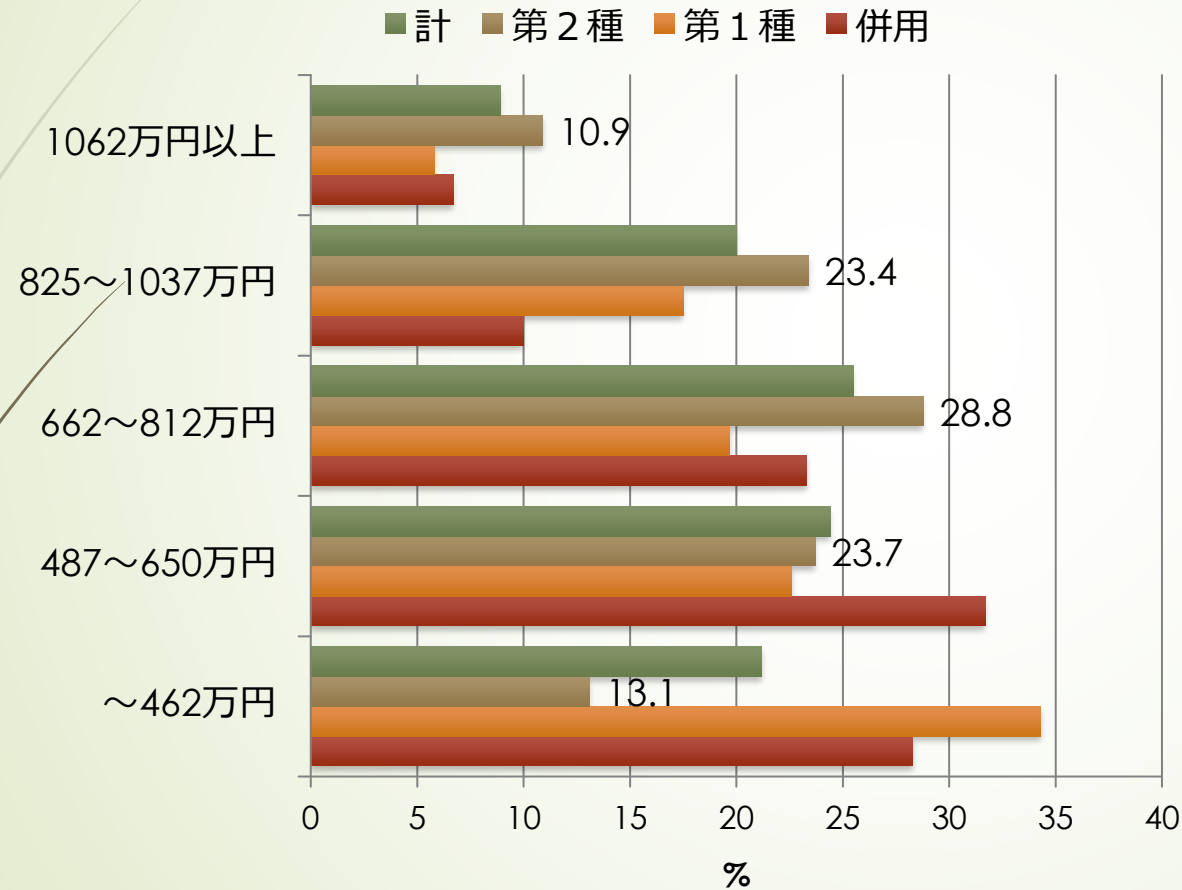
- 貸与型奨学金に対する批判（ネガティブ・キャンペーン？）
 - 1999年以降 第二種奨学金（有利子貸与）の大拡張（無利子を量的には大幅に上回る）
 - 家計基準・学力基準の緩和+採用枠（予算）の増加による
 - 2004年 日本育英会から独立行政法人日本学生支援機構へ
 - 独法の「ムダ」に対する社会的な風当たりの強さ → 奨学金の未返還・延滞が槍玉に
 - 2007~08年 奨学金の返還促進に関する有識者会議
 - 法的措置の強化、民間債権回収業者への業務委託、個人信用情報機関の活用 他・・・
 - 2009年 リーマンショック後の不況により風向きが変わる（白川 2018b）
 - 奨学金の未返還が別の意味で社会問題化（「行政の不作為」から「社会制度の欠陥」へ）
 - 貸与型（ローン）に対する批判 → 給付型奨学金（修学支援新制度）の創設へ
- 奨学生に対する昔ながらのイメージ（苦学生、経済的困窮）と奨学金の返還困難が結びつくことにより、「貧困の連鎖」として社会問題化していく

家計収入と奨学金利用率の関係



- 以下、2016年3月高校卒業生の保護者に対するウェブ調査の結果より
- たしかに、所得が低い層ほど奨学金の利用率は高い

奨学金利用者の家計収入構成比



- 奨学金の種類別に、実際に奨学金を利用している学生の家計収入の分布をとると、中所得層が最も多い
 - 第二種でその傾向が顕著
 - 第二種の利用者が多いので、結果的に全体でも中所得層が多くなる
- 低所得層の進学率が低いことによるので、それはそれで問題だが、奨学生＝経済的困窮層とは限らないことに着目

誰が貸与奨学金を利用しているのか

- ▶ 「併用・第1種」、「第2種」、「申請せず・不採用」（基準）を従属変数とした多項ロジット分析（表の提示は省略）
 - ▶ 客観的な条件による影響関係はおおよそ想定通りの結果に
 - ▶ 高3時成績（学力基準）→併用・第1種のみ有意に+、第2種は無関係
 - ▶ 家計収入（十分位階級）→高所得（925万円以上）では利用が制限
 - ▶ 進学先（授業料の違い）→私立で第2種が有意に+、短大・専門は第1種少
 - ▶ 実家所在地・通学形態（生活費の違い）→地方、自宅外で有意に+
 - ▶ 子どもの数→第1種、第2種とも「2人」、「3人以上」で有意に+
 - ▶ 進学のための貯金→多いほど奨学金利用率は低い（一部異常値あり）
 - ▶ ローン回避（「返済が必要な奨学金は負担となるので借りたくない」）のマイナス効果が大きい

奨学金利用の予測応答カテゴリ

(数値は%)		モデル1 (客観的条件のみ)		モデル2 (+ローン回避)	観測値
予測 応答	併用・第1種	7.6		9.1	14.1
	第2種	2.4	→	10.1	19.6
	申請せず・不採用	90.0		80.8	66.3
合計 (N)		100 (1398)		100 (1398)	100 (1398)

- ▶ 客観的条件のみによる、第2種奨学金利用の予測精度は低い
 - ▶ 所得等が同じでも、奨学金を利用する人としない人に分かれていることを意味している
- ▶ 奨学金を利用するか否かは、ローンに対する意識・価値観によるところが大きい
 - ▶ ただしモデル2でも、実際の奨学金利用率より予測値の方が低い（特に第2種）
 - ▶ 「できれば、借りたくないけど・・・」という者も少なくはない（第2種利用者のうち、「強くそう思う」11%、「そう思う」49%）
 - ▶ 一方、「申請せず」では「強くそう思う」48%、「そう思う」41%と回答

奨学金の必要度（家計年収別）

(数値は%)	収入階級					計
	462万円以下	487～650万円	662～812万円	825～1037万円	1062万円以上	
奨学金なしでは現在の学校への進学は不可能	68.3	53.4	45.4	35.5	31.0	49.0
他の教育ローンを利用することで進学は可能	16.8	16.4	18.5	28.0	16.7	19.3
家計のやり繰りや預貯金の取り崩しで進学は可能	10.9	18.1	24.4	19.4	23.8	18.9
家計からの仕送り等を減らすことで進学は可能	1.0	1.7	0.8	2.2	2.4	1.5
子どものアルバイト等で進学は可能	3.0	4.3	1.7	2.2	0.0	2.5
ただちに学費・生活費の負担に困ることはない	0.0	6.0	9.2	11.8	23.8	8.3
その他	0.0	0.0	0.0	1.1	2.4	0.4
合計 (N)	100 (101)	100 (116)	100 (119)	100 (93)	100 (42)	100 (471)

出典：濱中義隆（2019）

奨学金の必要度（家計年収別）

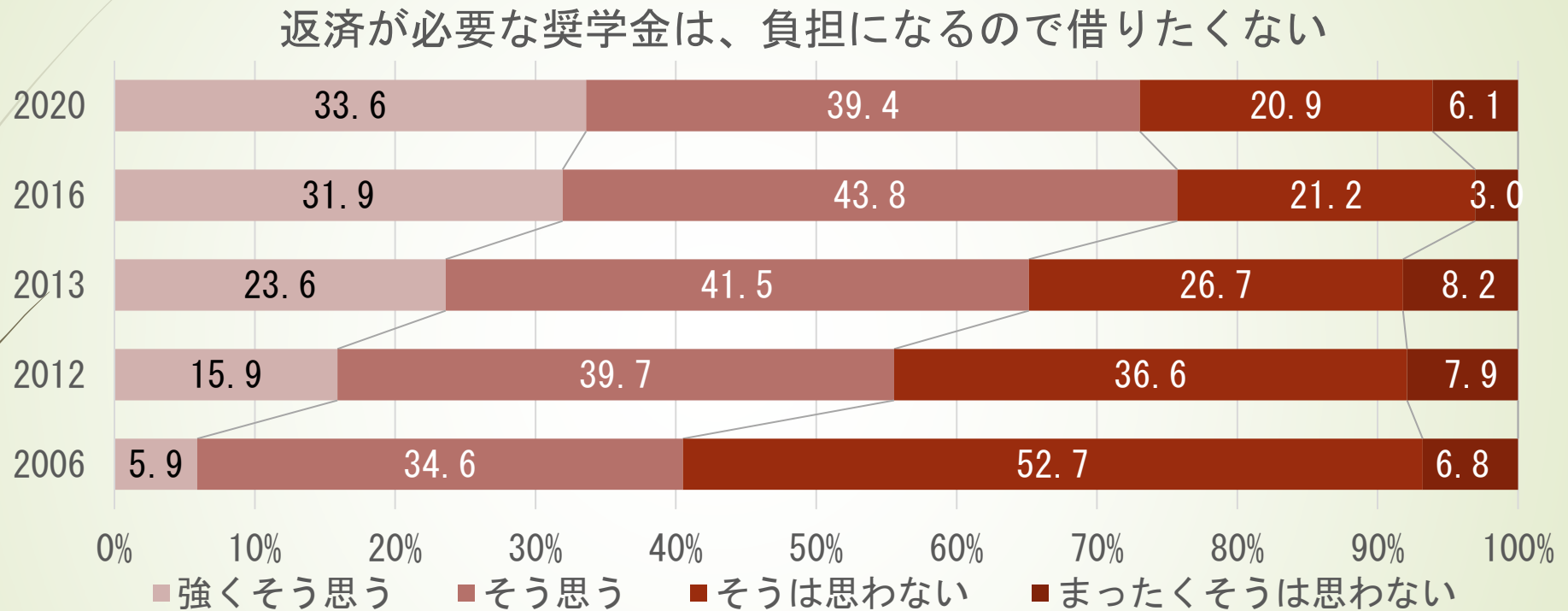
- ▶ 自己資金のみでの進学が不可能（「奨学金なしでは現在の学校への進学は不可能」＋「他の教育ローンを利用することで進学可能」）とした比率は全体の7割程度
 - ▶ 家計収入が高くなるにつれて、奨学金の必要度（依存度）は低下する
- ▶ 残りの3割程度は、他の手段（主として「家計のやり繰り」）によって、進学可能と回答
 - ▶ 中～高収入層では「ただちに学費・生活費の負担に困ることはない」とする者も
- ▶ 中所得層の利用が多いことを考えると、現行の貸与型奨学金（特に第二種）は、機会均等への寄与よりも、学費負担軽減（資金調達の手段の一つとして）の役割が大きいことが想定される
 - ▶ 現実には、中所得層以上で選択的に奨学金を利用している者と、学力基準により有利子貸与（第二種）を利用せざるを得ない低所得層と、が混在している可能性
 - ▶ 学力中位層以下では、国公立大学に進学することが困難であり、学費負担のために奨学金を利用せざるを得ない側面もある

おわりに（まとめに代えて）

再び、教員養成と奨学金の関係へ

- ▶ 大学進学率が同一年齢人口の5割を超えた今日、（教員養成系に限らず）貸与型奨学金の利用者が一定の割合を占めることは避けられない
- ▶ 教育の質を向上するためにも、一定の教育コストの上昇は避けられないとすれば、授業料の値上げとともに、奨学金への依存度も高くなることも想定される
- ▶ 家計にとって、学費を「貯める」のも「借りる」のも負担としては等価であるはずだが、「借りる」には返還困難のリスクを伴う
 - ▶ 「リスク」を個人の自己責任にするのではなく、社会全体で分担する仕組みを構築することが重要
 - ▶ 高等教育を全額公費負担とするよりは、安上がりだし、現実的
 - ▶ 一つの解は、所得連動返還型奨学金の普遍化だが、財政当局からも、家計からもあまり評判はよろしくなさそう（ローン回避傾向は近年、むしろ強まる傾向にある→次頁）
- ▶ 教職という選択肢は返還困難のリスクを回避する（できる）という点で悪くない
 - ▶ 免許を取得しても教職に就けないという状況は、この点では望ましくない
 - ▶ 個々の大学においては、志望者がより多く教職に就けるよう努力する必要がある（結果的に教員の質も上がるはず）

「ローン回避」意識の変化



2020年はやや低下したが「ローン回避」意識は強い→貸与奨学金に対する批判が影響？

おまけ：何か使えそうな仕組みはある？

- ▶ 「奨学金を活用した大学生等の地方定着促進」の取組
 - ▶ 地方公共団体において、団体ごとに定められた一定の要件（域内に一定期間居住、特定の業種に一定期間就業など）を満たす者の奨学金の返還を支援する取組
 - ▶ 2020年6月1日現在、36都府県、615市区町村が奨学金返還支援に取り組んでいる、とのこと
 - ▶ 返還支援のために道府県が地元産業界（一般の寄付を含む）と設置する基金への出捐額、制度の広報経費、市町村の負担額などの経費について、その一部に対して特別交付税を措置する
 - ▶ 現状では、「公務員として就職する者は支援対象としない」（交付税措置の対象にならない）とされているので、公立学校の教員には関係ない
 - ▶ 公立学校の教員のUターン、Iターン、Jターンを促すことも地方創生に重要だと思うのだが・・・
 - ▶ 教員不足が継続する間の時限的な措置として活用することはできないものか
- ▶ 正直、単なる思いつきなので、詳細がわかる方がいらっしゃれば教えてほしい

参考文献

- 藤森宏明（2007）「奨学金制度改革がもたらしたもの：教員養成系学部の変向を
もとに」, 『日本教育政策学会年報』 14, pp.183-197, 日本教育政策学会
- 濱中義隆（2019）「貸与奨学金の役割再考」, 『大総センターものぐらふ』 14,
東京大学大学総合教育センター, pp103-121, 東京大学大学総合教育センター
- -----（2022）「修学支援新制度の導入による学生への経済的支援の変化」,
『令和2年度学生生活調査結果』, pp.23-30, 日本学生支援機構
- 金子元久（1987）「受益者負担主義と「育英」主義：国立大学授業料の思想史」,
『大学論集』 17 pp.67-88, 広島大学大学教育研究センター
- 小林雅之・濱中義隆（2022）「修学支援新制度の効果検証」, 『桜美林大学研究紀
要.総合人間科学研究』 2, pp.52-68
- 白川優治（2018a）「奨学金制度の歴史的変遷からみた給付型奨学金制度の制度
的意義」, 『日本労働研究雑誌』 60(5), pp.16-28, 労働政策研究・研修機構
- -----（2018b）「「奨学金」の社会問題化過程の基礎的分析：2004年以降の全
国紙5紙の掲載記事を対象に」, 『大学論集』 50, pp.33-48, 広島大学高等教育研究
開発センター