

金融事業化した奨学金制度の再編

村中 良太

はじめに

2019 年現在、日本は大学・短大・専門学校などの高等教育機関への進学率が 7 割を超えている¹。このような社会において、意欲や能力があるにも関わらず経済的な理由により進学できないことは、能力形成や就労機会などに同世代内での格差を生じる可能性がある。経済的に困難な状況にある子供の進学に対する経済的支援として奨学金制度が存在しているのだが、日本の奨学金制度は「ブラック奨学金」と言われてしまうほど問題点が山積みである。

本稿では、そもそもなぜ奨学金を借りなければならないのか、外国の政策や日本の大学、企業、地方公共団体の取り組みを分析し、奨学金とはどのようなものなのかを述べ、これからの日本の奨学金制度に必要とされていることを考察する。

奨学金制度は、教育機会を平等にすることを根本に置かなければならない。しかし、奨学金を借りることで、返済が重荷となり結婚や出産、育児といったライフイベントが滞ってしまう。教育機会を確保するだけでなく、将来のことを考えた制度設計が必要である。

第 1 節 奨学金を借りざるを得ない背景

1.1 高校と高等教育の違い

高等教育とは、大学・短大・専門学校などで行われる教育のことで、高校は後期中等教育を行う課程である²。高等教育を受けることは社会全体の中で特別なことではなくなっている。そのため、教育を受けることによる利益よりも、その教育を受けなかったことが個人の不利益につながってしまう。内閣府の「2017 年度子供の貧困の状況及び子供の貧困対策の実施状況」では、高等教育機関への進学率は全体で 70%を越えているが、生活保護世帯 35.3%、児童養護施設 27.1%、ひとり親家庭 58.5%と、全体の数値に比べてかなり低いものとなっている。高校進学率は、いずれの家庭の子供も 90%を超えている。

高校の授業料は 2010 年から高校授業料無償化により、高校の授業料を国が支援してくれる制度が始まった。2014 年 3 月以前の入学者について公立の高校においては、公立高等学校授業料無償制があり、原則授業料を不徴収としている。私立の高校に通う生徒に対しては、高等学校等就学支援金制度により授業料に充てるための高等学校等就学支援金が支給されている。2014 年 4 月以降の入学者については、国公立問わず、高等学校等に通う所得等要件（2018 年 6 月支給

¹ 文部科学省（2019a）。

² Wikipedia『高等教育』。

分までは市町村民税所得割額が30万4200円未満、2018年7月支給分以降は市町村民税所得割額と道府県民税所得割額の合算額が50万7000円未満）を満たす世帯（モデル世帯（両親のうちどちらか一方が働き、高校生一人（16歳以上）、中学生一人の子供がいる世帯）で年収約910万円未満の世帯）の生徒に対して、高等学校等就学支援金が支給されている³。これらの制度により、どの家庭も高校は無理なく子どもを通わせることができている。このことと比較してみても、高校卒業後の進路選択では、全世帯と比較して生活保護世帯・児童養護施設・ひとり親家庭の子供の高等教育進学率が明らかに低いことが分かる。これらの家庭の子供たちは、そうではない家庭の子供たちと比べて、高等教育機関への進学に大きな壁ができてしまっている⁴。

高校卒業後の就職は困難になってきており、新規高卒者に対する求人は1992年3月末の167万6000件をピークに、2010年3月末には19万8000件にまで落ちている。2018年7月末には42万6000件まで増えているが⁵、1992年と比べると約4分の1となっている。高卒求人数が激減してしまい、就職することができないとの理由から大学、専門学校へ進学するという強いられた進学も増えている⁶。

1.2 学費の高騰

奨学金を借りざるを得ない背景の一番の要因は、学費の高騰である。2019年度現在、国立大学の授業料は年間約53万円であり、初年度納付金は約82万円である。1969年と比べて授業料は44～45倍、初年度納付金は50倍以上である。消費者物価は3倍にしか上がっていないことと比較すると、値上がりの急激さが顕著に現れる⁷。なぜ学費は高騰してしまったのか。

1966年の第21回国連総会では、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」が採択され、1972年には高等教育についても無償化の方向に進むべきことを決議し、1976年に発効した。第13条2項で（a）は初等教育の無償化、（b）では中等教育無償化を規定しているが、（c）の項目は、「高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする」となっている。これに対し日本政府は「高等教育において私立学校の占める割合の大きいこともあり、高等教育の無償化の方針を採ることは困難である。なお、後期中等教育及び高等教育に係る機会均等の実現については、経済的な理由により修学困難な者に対する奨学金制度、授業料減免措置等の充実を通じて推進している。したがって、我が国は、これらの規定にいう「特に、無償教育の漸進的な導入により」に拘束されない権利を留保している」と回答しており、国際的には高等教育も無償化を実現しようとする動きがあった時期に、日本では授業料の急激な高騰が始まった⁸。

³ 文部科学省『高校生等への修学支援』。

⁴ 白川（2017）pp. 221-233.

⁵ 厚生労働省（2019）。

⁶ 岩重（2017）pp. 58-59.

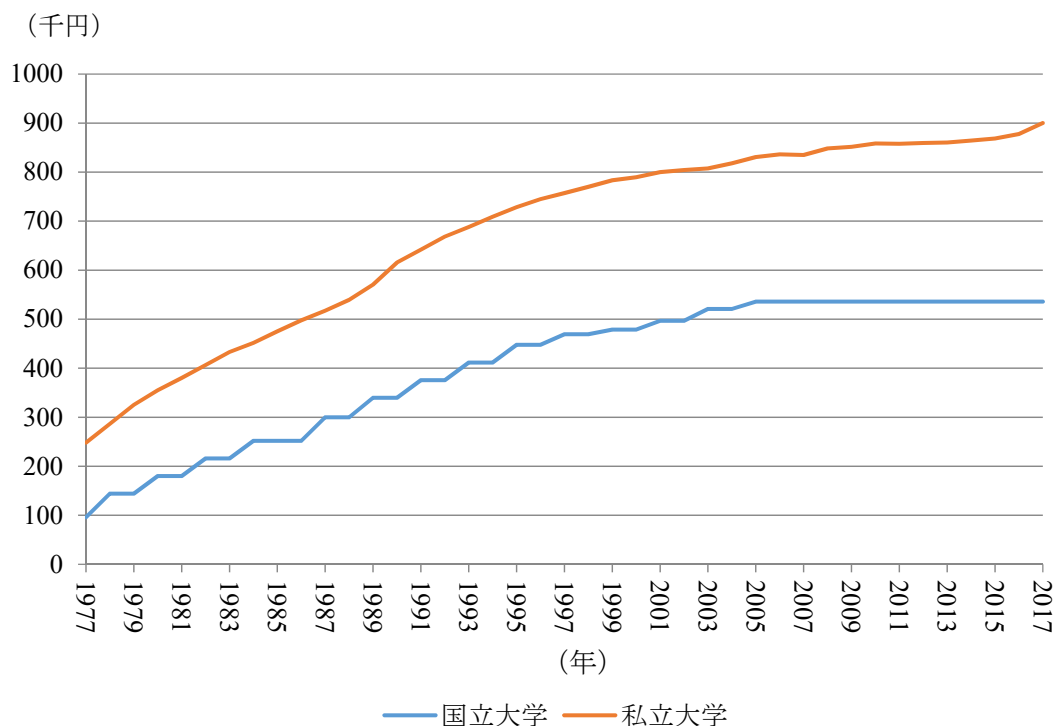
⁷ 藤田（2016）pp. 116-117.

⁸ 西之園（2009）pp. 21-22.

文部科学省の行う学校基本調査によれば、大学進学率が15%を超えた1963年には、国公立大学の合計は106校、私立大学が164校であり、当時の大学生数は約79万人である。その後、1975年には大学進学率が38.4%まで急速に伸び、大学生数も約172万人と大きく増加した。大学数を見ると、国公立大学は1963年の106校から1975年には115校へとわずかに増えているのに対し、私立大学は1963年の164校から1975年の305校へと2倍近く増加している。増加した学生数は国公立大学が約16万人、私立大学が約78万人となっており、新たに進学した学生の約8割が私立大学へと進学している⁹。2019年現在も国公立大学は179校、私立大学は607校、学生数も国公立大学は約76万人、私立大学は約215万人と私立大学の規模が国公立大学を大きく上回っている¹⁰。

1969年の平均の授業料は、国立は約1万2000円に対し、私立は約8万4000円と約7倍も離れており「国私格差」といわれていた。上述の通り、私立大学は増加していき大衆化していくと、国立大学が私立大学に対して安いという不公平だといわれ、加えて高等教育に掛かる経費はその利用者が負担するべきであるという「受益者負担」の考え方が強くなっていき、授業料は増加していった¹¹。

図1 大学授業料（年間）の推移



(出所) 文部科学省『国公立大学の授業料等の推移』を基に筆者作成。

⁹ 藤島 (2017) p. 138.

¹⁰ 文部科学省 (2019b) .

¹¹ 藤田 (2016) p. 119.

1.3 親世代の所得減

学生の親世代の雇用の不安定化、賃金の減少による所得減少により仕送りが十分でないとの問題もある。

奨学金問題がこれまでそれほど大きな問題とならなかったのは、新規学卒一括採用・終身雇用・年功序列型賃金などを特徴とする日本型雇用が機能していたからである。奨学金を利用しなくても大学進学を可能にするだけの親の所得に恵まれた学生が多く、借りたとしても卒業後に就職すれば返還することが比較的容易な時代もあった。日本型雇用が成立したのは、1950年代から1960年代にかけての高度経済成長の頃であり、この時期に日本の大企業は強力な労働者支配の仕組みをつくりだした。その一つが年功賃金制である。これは、労働者を長時間働かせる一方、働き続ければ次第に賃金が上がるメカニズムで労働者の家族の生活サイクルとも適合していた。年功賃金制は、家族の生活費用がかかるようになった頃に賃金が上がる。子どもが生まれて教育費がかかる頃には賃金が上がっているため、教育に関わる費用を自助努力で払うようになった。それに対しヨーロッパでは、年齢に応じて賃金が上がることはないため、賃金はその時点での生活費に使われ、子どもの教育費は公的な教育支出によってまかなうべきだという発想となっている¹²。

しかし、民間企業の労働者の平均年収は、1997年の467万円をピークに、2013年には414万円となり、一世帯の平均所得は、1994年の664万円をピークに、2013年には529万円と激減している¹³。1990年代半ばから、一人当たりの労働者についても、一世帯当たりの労働者についても平均年収は下がっていった。1990年代半ばからの所得の低下は、一時的な景気の低迷によるものではなく、新自由主義グローバリズムの進展に伴い、国内企業の多くが工場や事務所を海外移転することによって国内雇用が減少したこと、財界による人件費カットと政府の規制緩和策が低賃金の非正規雇用者の増加をもたらし、正規雇用労働者においても賃金が下がったことなどによって、親世代の所得の低下が引き起こされた。これは、終身雇用と年功序列型賃金を特徴とする日本型雇用が1990年代半ば以降大きく揺らいだことを意味している¹⁴。

図2は、大学生の仕送り額の推移を表したグラフである。1995年には、月に仕送り10万円以上の学生が全体の62.4%を占めていた。しかし、その後仕送り10万円以上の学生は減少し、2018年には28.4%になっている。それに対して、仕送り0円の学生は1995年の2.0%から2018年には7.0%、仕送り5万円未満は1995年の7.3%から2018年には23.0%へと増加している¹⁵。

親世代の所得が急速に低下したことにより、子どもの大学の学費を負担することが難しくなったことが奨学金利用の上昇につながった。親世代の学生を支援する機能が弱くなっており、奨学金を借りる事情の背景には、学生の親世代の所得減少という問題も出てきている¹⁶。

¹² 大内（2013）pp. 32-34.

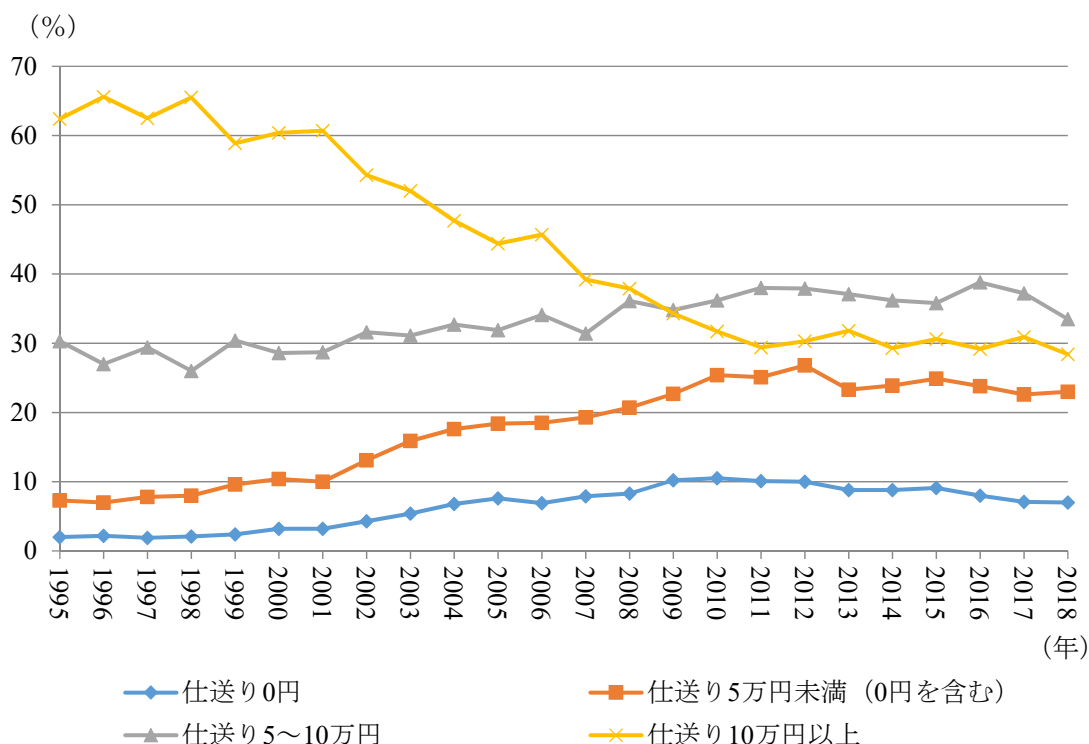
¹³ 藤田（2016）p. 121.

¹⁴ 大内（2017）pp. 60-61.

¹⁵ 大内（2017）p. 32.

¹⁶ 藤田（2016）p. 121.

図2 大学生（下宿生）の仕送り額の推移



(出所) 全国大学生生活協同組合連合会『第54回学生生活実態調査の概要報告』を基に筆者作成。

ブラックバイト

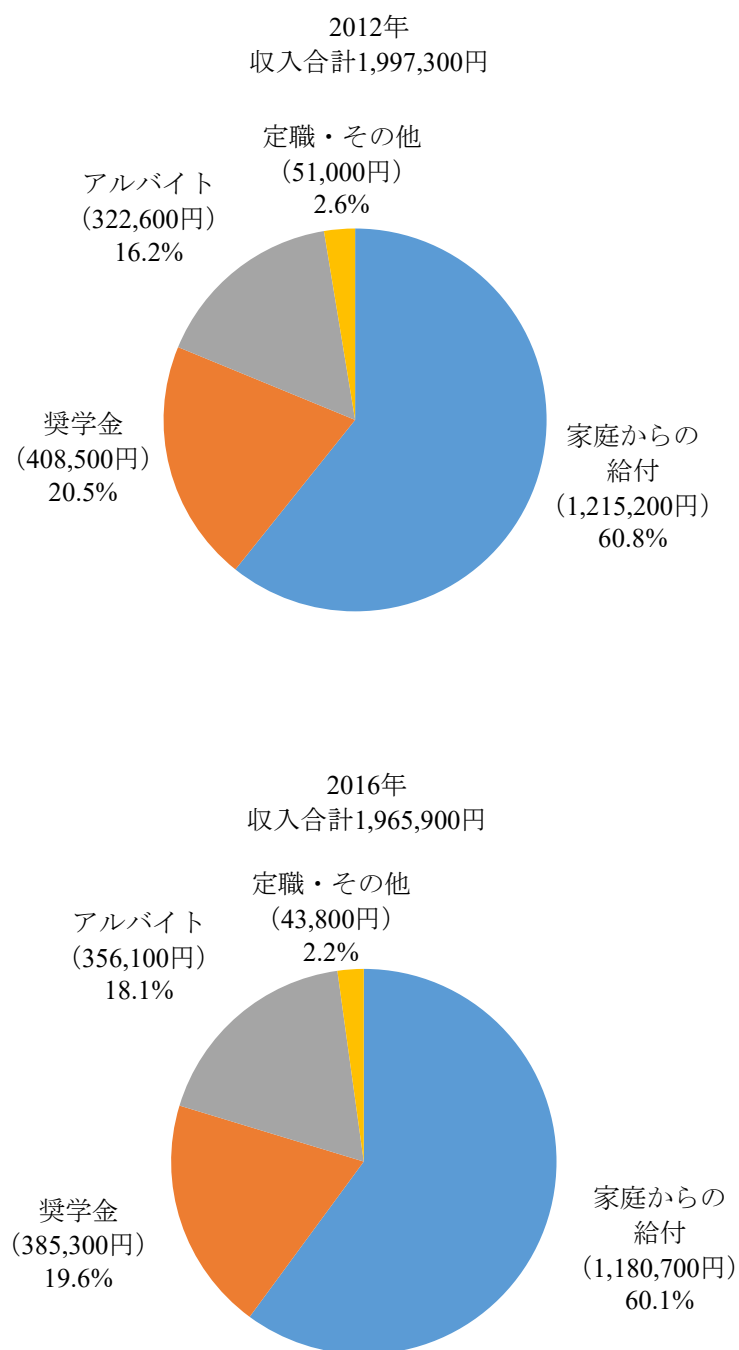
学費や大学生生活の基本部分は、仕送りを含む家庭からの給付によって支えられていたが、親世代の所得の減少により、学費や生活費をアルバイトで稼がなくてはならないという実態が出てきている。図3は、大学生の収入額の内訳を表しているが、2012年から2016年の4年間でも家庭からの給付と奨学金の割合が減り、アルバイトの割合が増えていることが分かる。そこで発見されてきているのがブラックバイトの実態である。

ブラックバイトとは、教育社会学を専門としている中京大学教授の大内裕和が学生生活と両立ができないアルバイトと定義しており、若者に過酷な働き方を強いるブラック企業との関連で創造された大内の造語である。休憩なしの長時間労働を学生に強いたり、研修や試用期間といった名目で法令で定められた最低賃金を下回る給与を支給したりするなど、労働基準法に違反する働き方もある¹⁷。親世代の所得の減少という状況下により、学生のアルバイトは自分で自由にお金を使うために稼ぐものから、学生生活を続けるために稼ぐものへと変わった。このことにより、かなり無理な労働条件であっても我慢して働かざるを得なくなり、ブラックバイトを増加させてしまっている¹⁸。

¹⁷ 藤田 (2016) p. 96.

¹⁸ 大内 (2015a) pp. 37-38.

図3 収入額内訳



（出所）独立行政法人日本学生支援機構『学生生活調査報告』をもとに筆者作成。

ブラックバイトが登場した背景には親世代の所得の減少の他に、奨学金制度の悪化と非正規雇用の増加による労働市場の変化が挙げられる。奨学金制度は第3節で考察していくが、有利子奨学金が主となっており、卒業後の返還が困難であることを予測して、奨学金を利用しなかったり、借りの額を抑制するという行動を生み出し、経済的に豊かではない家庭の出身者は在学中のアルバイトを増やさざるを得ず、そのことがブラックバイトを助長している。奨学金を利用した場合にも、卒業後の返還が大変であることから、返還のためのお金を在学中のアルバイトで稼ぐ学生も存在している。この場合、学生生活費に加えて卒業後の返還のためにさらにお金を稼がなくてはいけなくなってしまう。奨学金制度の悪化は、学生の経済支援を不十分なものとし、ブラックバイトに拍車をかけてしまう危険性がある¹⁹。

非正規労働者の数は、1990年代半ば以降の政府の規制緩和策などにより増加し、2014年11月には2000万人を突破した。非正規労働者の増加と正規労働者の減少は、労働市場における非正規労働者の位置づけを正規労働者の補助労働の役割から基幹労働を担うことへと変化させた。基幹労働を担うことになった非正規労働者は、自分の都合で休んだり、シフトを調整することが簡単にはできなくなってしまう。学生のアルバイトについても、このような理由から試験勉強や就職活動に支障をきたす場合も存在する。しかし、仕事を覚えたり、人間関係の構築などアルバイトに慣れるのに2か月から3か月ほどかかることは珍しいことではなく、それだけの苦勞をもう一度するのであれば、たとえブラックバイトであったとしても我慢して働き続けようとする学生もいる。このこともブラックバイトを温存させている²⁰。

第2節 海外の奨学金制度と大学等による独自の奨学金

世界には授業料が一切不要という国もある。ここでは、近隣の国であり、学費・奨学金政策が似ているとされている韓国、低授業料高補助とされているドイツの状況、第3節で考察する独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）以外に独自の奨学金制度を行っている大学等について検討していく。

2.1 韓国の奨学金制度

韓国の奨学金は従来から貸与型が多く、政府保証ローンが中心的位置を占めている。これは、もともとJASSOと同じく連帯保証人を必要としていたため、貧困家庭がローンを利用することを避けていたが、2005年に政府保証となり貧困家庭の利用が促進された。この点から、JASSOの奨学金よりも利用しやすくなっているが、利率は7%と高く、返済猶予もJASSOよりも厳しいものとなっている。しかし、韓国の高等教育に対する財政支出は増加している。既存の貸与型奨学金を所得連動型にし、貧困層を対象に給付型奨学金も導入している。2012年には給付型奨

¹⁹ 大内（2015a）p. 40.

²⁰ 大内（2015a）pp. 40-41.

学金を二つに分け、一つ目は所得水準が下位 80%の学生を対象とし、その中で所得水準が高い家庭の給付は減額される奨学金である。二つ目は、国が大学に補助金を出し、大学の判断で学生の負担の軽減に取り組むものである。2012 年度には、これらの給付型奨学金を学生の 32.6%が受給している²¹。

韓国では、これらの制度を導入してから、返還に対する負担が軽減されたと評価されている。成功の要因は、これらの制度の位置づけが、例外的な状況に置かれた者だけが選択できるものではなく、誰もが積極的に利用できるものとなっていることだ。韓国政府は、なぜ財政支出を増やしてまで奨学金制度を充実させ、より多くの者が利用できる大規模なものにしたのだろうか。それは第一に、奨学金ローンの回避問題が若者の未来の不透明さに由来していると認識していたからであり、第二に、奨学金の返還という大きな負担により、結婚、出産、育児といった社会の再生産に密接に関わる他のライフイベントまでもが滞ってしまうと認識されたからである。韓国の奨学金制度は、若者の未来への不安を緩和するような制度設計をすることで、ライフイベントの遅滞という問題を広く解決することを図っている²²。

2.2 ドイツの奨学金制度

ドイツは高等教育の機会均等という風潮が強く、1972 年から大学授業料は無料となった。しかし、大学に在学し続ける学生の存在が国家財政を圧迫し始めたため、授業料徴収の動きが強まっていったが、再び世論の強い反発があり、ドイツは大学の授業料は原則として無償となっている。ただし、例外として私立大学は半年あたり約 22 万 3000 円から約 58 万 3000 円の授業料を設定している²³。このように、高等教育の私的負担が少ないドイツであるが、奨学金も充実している²⁴。

中心的な公的奨学金である「連邦教育訓練奨学金」はやや特殊で、給付型と無利子貸与分が半分ずつのものとなっており、30 歳未満の学生を対象としている²⁵。専攻内容によって奨学金の最長支給期間というものがそれぞれで設けられており、それを超えた場合にのみ有利子の銀行貸付で奨学金が提供される。つまり、最長支給期間を超えなければ基本的に利子が付くことはない²⁶。成績要件は考慮されず、家計所得や障がいの有無などによって年間約 1 万 5000 円から約 109 万 3000 円まで用意されている。連邦教育訓練奨学金の返済は支給終了後の 5 年目から始まり、毎月の返済額は最低約 1 万 3000 円以上で、最長 20 年で返済することが定められている。この奨学金は半分を無利子で返済する必要があるが、この貸与分の返済に関する救済制度も日本と比較して充実している。受給した金額にかかわらず、返済額は最大で約 124 万円までと決められている。

²¹ 今野（2017） pp. 132-135.

²² 朴（2018） pp. 50-51.

²³ 今野（2017） p. 124.

²⁴ 大熊（2017） p. 143.

²⁵ 今野（2017） p. 124.

²⁶ 大熊（2017） p. 144.

さらに、10 歳以下の子供の養育、障がい児の世話などの理由があればその期間に対して一定額の返済免除もあり、将来のことを考えても借りやすい。そして、この奨学金制度では賄いきれない部分を負担するための教育ローンも用意されており、金銭的な心配がなく大学に通うことができる²⁷。

2.3 大学等による独自の奨学金

大学

早稲田大学の「めざせ！ 都の西北奨学金」は、首都圏以外の高校出身者で学業成績が優秀であるにも関わらず家計の事情で入学を断念せざるを得ない受験生を対象に、4 年間継続して半期分授業料相当額を免除する制度を設けている。この奨学金は、入試前に申し込み、奨学生への採用可否を確認してから受験するかどうかを決めることができるのが特徴である²⁸。入試形態を一般入試・センター利用入試・新思考入試・指定校推薦入試に限定していたが、2018 年より自己推薦入試・アスリート選抜入試・公募制学校推薦入試・AO 入試の受験生にまで拡大することになった。この制度は、卒業生、教職員を中心に組織されている早稲田大学校友会の寄付と、主に校友が利用している早稲田カードによる取引に伴う早稲田大学への還元金をもとに運営されている²⁹。

申し込みを不要としている奨学金もあり、明治大学の「特別給費奨学金」は、入試成績の上位 70 名に対して申請なしで自動的に原則 4 年間授業料相当額が給付される³⁰。さらに、明治大学は 2020 年度から入学前予約型給費奨学金「おゝ明治奨学金」が新設される。この制度は、一般入学試験出願前に本奨学金制度を申請し、選考の上採用候補者を決定して一般入学試験合格後、入学手続き時に納入する入学諸費用から授業料年額の 2 分の 1 相当額を減免する制度となっている。採用候補者数は 1000 人以内で、家計状況と学業成績の基準を満たせば、4 年間継続して給付される³¹。

国立大学でも助成内容が充実している制度を設けているところもあり、広島大学の「フェニックス奨学制度」は、入学料と在学中の授業料を全額免除した上に、毎月 10 万円の奨学金が給付されるという充実した制度³²であるが、採用人数は 10 人程度となっており、かなり限られた数となっている³³。

東京大学では、自宅から通学が困難な女子学生を対象に、2017 年 4 月から家賃補助制度を導入し、大学で用意したマンション等の住まいで月 3 万円の家賃補助を入学から最大 2 年間行くと

²⁷ 今野（2017） pp. 124-125.

²⁸ 岩重（2017） p. 196.

²⁹ 早稲田大学『めざせ！ 都の西北奨学金（入試出願前に申請する奨学金）』.

³⁰ 岩重（2017） p. 196.

³¹ 明治大学『おゝ明治奨学金』.

³² 岩重（2017） p. 196.

³³ 広島大学『広島大学フェニックス奨学制度』.

いうもので、暮らしの面から支援している。女性限定というところが賛否の分かれるところであるが、学生を支えようという気持ちは受け取ることができる³⁴。

企業

JT（日本たばこ産業）のジェイティ奨学財団が運営する「JT 国内大学奨学金」は、将来多様な分野で活躍する次世代の人財を数多く輩出したいという想いのもと、経済的理由により大学進学が困難で、且つ優秀な学生に対し、奨学金の給付を行うことで安心して学業に専念できる環境を提供することを目的として、2013年7月に創設された³⁵。入学金と4年間の授業料相当額の他に、入学一時金として自宅外から通う学生には30万円、月額奨学金として自宅から通う学生には月額5万円、自宅外から通う学生には月額10～12万円が4年間給付される。さらに、奨学内定者には、大学合否を問わず受験費用として一時金30万円が給付される。これらは財団指定の高校から指定の国公立大学への進学希望者が対象で、採用は年間約40人という狭き門であるが、給付の額から学生の希望となっていることは間違いない³⁶。しかし、2020年以降の新規奨学生の募集を終了することを発表している。これは、後述するが2020年4月から高等教育の就学支援新制度が始まり、これにより教育機会の均等確保に資する支援環境は抜本的に改善するものと考えられるためである³⁷。

大和証券グループ本社は、2018年に「奨学金返済サポート制度」を導入している。奨学金の返済負担という社会的課題の解決に貢献するとともに、奨学金返済における社員の経済的・心理的な負担を取り除くことで、安心して働ける環境を整え、社員が仕事に専念できるように導入された。制度の概要は、奨学金返済義務のある社員向けに返済資金を無利子で貸付け、社員の金利負担を軽減するとともに、返済開始を入社6年目としており、若手社員の返済負担も和らげるようになっている³⁸。

地方公共団体

次に、地方公共団体の取り組みについて検討していく。秋田県では、2017年4月以降の県内内定者に対して、「奨学金返還助成制度」という制度を始めた。対象者は、一般分（大学、短大、専門学校、高校等卒業の新卒県内就職者及び一定の要件を満たす既卒の県内就職者）と未来創生分（「一般分」の対象者のうち、県が指定する「特定5業種」（①航空機②自動車③医療福祉機器④情報⑤新エネルギー）について認定を受けた企業等に就職する、次の①～③のいずれかに該当する方①理系の学科（理学・工学・農学・保健）を修めた大学、大学院卒②英語等、特定の外国語について一定の資格等を有する大学、大学院卒③「工業」に属する学科を修めた高等専門学校卒）とに分けられる。一般分の助成金上限額は年額13万3000円で、助成期間は奨学金貸与期間

³⁴ 岩重（2017）p.197.

³⁵ JT『JT 国内大学奨学金』.

³⁶ 岩重（2017）p.196-197.

³⁷ JT『2020年度以降の奨学生募集終了についてのお知らせ』.

³⁸ 大和証券グループ本社『「奨学金返済サポート制度」の導入について』.

が3年を超える場合は3年間、2年以上3年以下の場合は2年間となっており、未来創生分の助成金上限額は年額20万円で助成期間は一般分と同じになっている。募集人数に制限はなく、要件を満たす人全員が対象であり、正規雇用だけに限らない。そして、中途退学や既卒者も対象となることがこの制度のポイントである³⁹。

2.4 韓国やドイツの取り組みに逆行し、有利子奨学金の拡充を進めた日本

2019年現在の日本の奨学金制度の原型となるものは、1943年につくられた大日本育英会であった。日本の奨学金の骨格である貸与型、家計への補助、一定の成績要件などはこの時期に定められた。1953年になると、大日本育英会法が改正され、新たに日本育英会法が公布、施行され、法改正後は大日本育英会の奨学金事業を基本的に引き継ぎ、免除職制度の導入（教員・研究職などの特定職に一定期間従事した者の返還を免除する制度）など、奨学金事業の発展、多様化が図られた。この時期の奨学金には3つの特徴がある。一つ目は、無利子の貸与制であり、学生に無利子で学資を貸し出すことによって、将来の返済に配慮した制度設計となっている。二つ目は、育英的性格ということであり、能力はあるが経済的に進学が困難な人を対象としている。三つ目は、免除職制度である。特定の職に就けば奨学金の返済は免除となった。これは条件付き給付型奨学金といえるもので、部分的ではあるが、給付制が採用されていた⁴⁰。

しかし、1982年に中曽根内閣の第二次臨時行政調査会がまとめた基本答申には、「高等教育の機会均等を確保するために、授業料負担については、育英奨学金の充実等によって対処することとし、外部資金の導入による有利子制度への転換、返還免除制度の廃止を進めて、育英奨学金の充実を図る」と奨学金の有利子化が明記された。そして、1984年の日本育英会法の全面改定によって奨学金の有利子枠が創設され、外部資金が導入された。無利子奨学金は一般会計から支出される政府貸付金が中心的な財源であるのに対して、有利子奨学金は財政投融资を中心的な財源として運営される。1984年の創設当初では、大学と短大の学生のみを対象としていた有利子奨学金は、1994年から大学院、1996年から専修学校専門課程へと広げられ、1998年には小・中・高校教員の免除制度が廃止された⁴¹。以降、有利子奨学金の拡充が進められ、1999年には「きぼう21プラン」が実施された。これは、学力基準、家計基準を緩め、採用枠を大幅に増やし、貸与人数の大幅な拡大が行われ、奨学金の主流が有利子奨学金へと急速にシフトした。1999年の無利子奨学金の事業は2121億円で、有利子奨学金は1660億円であったが、その3年後の2002年には無利子奨学金が2286億円で有利子奨学金が2446億円と逆転し、これ以降有利子奨学金が主流となっていく⁴²。奨学金制度は、経済的な困難を抱える一部の成績優秀者を対象とする制度から、高等教育を受けようとする多くの人が使えるような制度へと変化した。

2004年になると日本育英会は留学生支援などを行う4団体と統合をし、新たに独立行政法人

³⁹ 秋田県『奨学金返還助成 PR チラシ』。

⁴⁰ 藤島（2017）pp. 131-132.

⁴¹ 大内（2015b）pp. 75-76.

⁴² 藤島（2017）pp. 132-134.

日本学生支援機構（JASSO）となった。同時に、奨学金事業の量的拡大、効率化を図る観点から大学における研究職の免除制度が廃止された⁴³。代わりに大学院生の中で特に優れた業績を上げた者に対する返還免除制度が導入されたが、免除に関する基準の厳しさが増していることは明らかである⁴⁴。

JASSO は奨学金制度を金融事業と位置づけ、2007 年以降から民間資金の導入も始まった⁴⁵。

第3節 日本の奨学金制度の課題

3.1 金融事業化する奨学金制度

2019 年現在、日本の全学生の約4割が奨学金制度を利用している。日本の学生が借りるほとんどの奨学金は独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）の奨学金である。奨学金には、主に無利子の第一種奨学金と有利子の第二種奨学金とがある。2019 年現在の無利子の奨学金の貸与月額は、大学の場合、国公立の自宅生が 20,000・30,000・45,000 円、自宅外生が 20,000・30,000・40,000・51,000 円、私立の自宅生が 20,000・30,000・40,000・54,000 円、自宅外生が 20,000・30,000・40,000・50,000・64,000 円の選択制となっている。これに対し有利子の奨学金の貸与月額は、20,000～120,000 円（10,000 円刻み）と幅も広く、最高月額も高く設定されているが、年3%を上限とする利子が付く⁴⁶。表1はそれぞれの奨学金制度を利用したときの返還例である。

有利子の奨学金では、将来の返済額が借りた額よりも大きくなってしまいうため、私たちは通常無利子の奨学金を借りたいと思うはずである。しかし、無利子の奨学金は有利子なものとは比べて月々の貸与額が少なく、学力基準・収入基準が厳しいものとなっている。さらに、利用総枠も定められているため、条件を満たしているにも関わらず利用することができないケースも多々ある。そのため、無利子な奨学金を借りたいと考えていても、選考に通ることができず、将来の負担が大きい有利子なものを借りる学生がでてきてしまう。経済的理由で就学が困難な学生の学びを支援するという奨学金の本来の目的と照らし合わせてみると、有利子にすることは適切であるとは言いがたい。実際、有利子奨学金はもともと無利子奨学金の補完措置と位置付けられ、いずれ廃止される予定だった。しかし、上述の通り 2004 年に日本育英会が廃止されて JASSO へと組織改編が行われ、奨学金の財源への民間資金の大幅導入が推し進められていった。そのため、効率的な運営が求められ、奨学金が金融事業化し、有利子の第二種奨学金の比重が増していき⁴⁷、2019 年現在の事業予算案規模でも、第二種奨学金が 6762 億円、第一種奨学金が 3724 億円と大きく差が開いている。民間から資金を調達して事業を継続していくためには、回収率の高さが重要になってくる。回収率が低いと安全、優良な投資先と見なされないためである。回収率を上げるとい

⁴³ 藤島（2017）p. 135.

⁴⁴ 朴（2019）p. 41.

⁴⁵ 大内（2015b）pp. 76.

⁴⁶ 独立行政法人日本学生支援機構『ホームページ』.

⁴⁷ 岩重（2017）pp. 138-141.

うことは、奨学金利用者からの回収を強化せざるを得ず、無理な返済を強いることとなってしまう⁴⁸。

表 1 返還例（大学）

無利子奨学金

貸与月数 48 か月

区分		貸与月額 (円)	返還総額 (円)	月賦返還額 (円)	返還期間 (年)
国公立	自宅	45,000	2,160,000	12,857	14
	自宅外	51,000	2,448,000	13,600	15
私立	自宅	54,000	2,592,000	14,400	15
	自宅外	64,000	3,072,000	14,222	18

有利子奨学金

貸与月数 48 か月

貸与月額 (円)	貸与総額 (円)	《参考》利率 0.63% の場合		返還年数 (年)
		返還総額 (円)	月賦返還額 (円)	
30,000	1,440,000	1,504,529	9,644	13
80,000	3,840,000	4,099,753	17,082	20
120,000	5,760,000	6,149,683	25,624	20

（出所）独立行政法人日本学生支援機構『2016 年度奨学生のしおり』を基に筆者作成。

3.2 延滞について

日本の奨学金の場合、ほぼすべて将来返済が必要な「借金」のようなものであり、授業料や入学金、一人暮らしの場合は生活費なども支払わなければならないため、奨学金を借りる額はどうしても大きくなってしまい、返済が困難になってしまう。図 4 を見ても分かるように、3 か月以上の延滞者数は 2009 年をピークに減少しているが、2016 年にも 16 万人が延滞しており、その数はとても少ないとは言えない。

返済を延滞してしまうと、2014 年 3 月までの延滞分には延滞している元金に対して年利 10%、それ以降の延滞分には年利 5%の延滞金が発生してしまう。延滞金が発生すると、返済金は延滞金、利子、元本の順番に返されていくというルールがあるため、その後少しずつ返済していった

⁴⁸ 岩重（2017）pp. 145-146.

も元本が減らず、また新たな延滞金が発生してしまうというジレンマに陥ってしまう。

奨学金には普通のローンとは決定的に異なる点がある。それは奨学金が唯一返済能力とは関係なく借りられるローンだということである。大学に入学する時にどんな仕事に就くのか、どれくらいの収入になるのかは分からないため、返済能力を審査することはできない。普通のローンであれば必ず信用調査が行われ、審査に通らなければお金を借りることはできないが、その信用調査が奨学金にはない。そのため、返済が滞ったからといって延滞金を課すことには正当性がない⁴⁹。返済能力に関係なく誰でも利用できるということは、学びの機会を与えるという奨学金本来の目的には合致しているが、入り口で誰でも借りやすいという奨学金の姿を見せていながら、出口では一変して厳しい金融ルールが採用されているというねじれが、奨学金被害を拡大させてしまっているのである⁵⁰。

2000年代後半から奨学金の延滞者が増加し、延滞問題が世間の注目を集めるようになった。これに応じて回収強化のための施策が実行され始めたのだが、JASSO内では延滞の理由が主に利用者のモラルハザードに求められ、制度変更は奨学金を返さない者の誤った意識をどのように改革するかという方向を向いていた。その結果、奨学金返還促進策として民間のサービサー（債権回収会社）に本格的な回収業務を任せることが強く提起され、「ブラックリスト化」が2008年12月から実施されるようになった⁵¹。3か月延滞してしまうと、「個人信用情報機関」いわゆるブラックリストに載せられてしまう。ここに載せられる個人情報、一般的な個人情報に加えて金融機関などからの借り入れ情報や滞納履歴など、金融面の記録が記載され、各金融機関が加盟する個人信用情報機関に奨学生の滞納履歴などが提供され、一度ブラックリストに載せられてしまえば、たとえ延滞を解消したとしてもその後少なくとも5年間程度クレジットカードや他の金融機関からの融資の審査が通りにくくなるという不利益を被ってしまう⁵²。そして、9か月延滞してしまうと一括で元本が請求され、払えないと裁判を起こされてしまう。この繰り上げ一括請求といわれるものは、返済の期限がまだ来ていない部分も含めて一括して請求される。経済的に苦しくて奨学金の返済ができない人にまで全額を請求することは無理な要求である⁵³。

ドイツのように、初めから有利子として貸し付けるのではなく、一定の条件を超えた分のみ有利子とする奨学金制度は、有利子奨学金の事業規模が大きく延滞額が膨らんでいる日本の奨学金制度の改善に役立つポイントである⁵⁴。

⁴⁹ 岩重（2017）pp. 146-147.

⁵⁰ 岩重（2017）pp. 141-142.

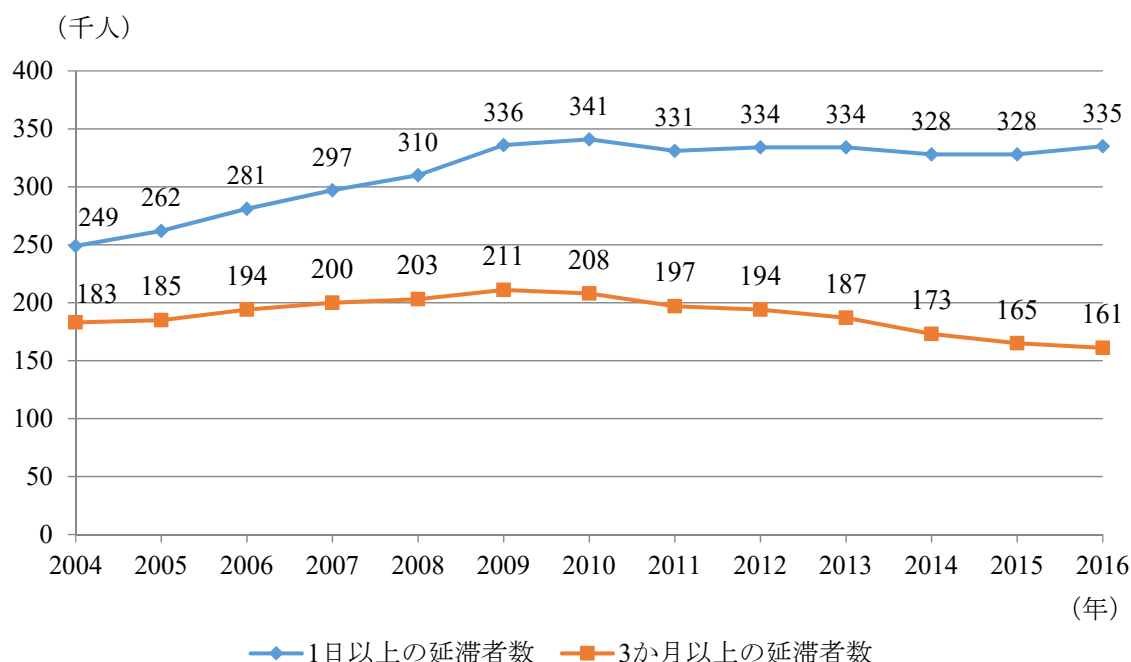
⁵¹ 朴（2019）p. 41.

⁵² 大内（2017）p. 80.

⁵³ 岩重（2017）pp. 150-151.

⁵⁴ 大熊（2017）p. 144.

図4 延滞者数の推移



(出所) 独立行政法人日本学生支援機構『奨学金事業への理解を深めていただくために』を基に筆者作成。

救済制度について

JASSO の奨学金制度は返済が困難になった場合の救済制度として返還期限猶予制度、減額返還制度、返還免除などを定めている。返還期限猶予制度は、災害、傷病、経済困難、失業などの返還困難な事情が発生した場合、最長で10年間月々の返済を先延ばしにすることができる。経済的困難で申請する場合、給与所得の場合は年間収入金額300万円以下、給与所得以外の所得のある場合は年間所得金額200万円以下が基準となる。

減額返済制度も、災害、傷病、経済困難などの理由により返済が困難な人を対象とし、最長で15年間月々の返済額を2分の1または3分の1にすることができる。経済的困難で申請する場合、給与所得の場合は年間収入金額325万円以下、給与所得以外の所得のある場合は年間所得金額225万円以下が基準となる。この制度は、延滞がある場合は利用することができない⁵⁵。

返還免除は、本人が死亡したとき、病気等により働くことが完全にできなくなったとき、または働く能力が大きく制限されたときに全額または一部の返還を免除することができる⁵⁶。

これらの救済制度は極めて不十分であり、運用上も様々なハードルを設けているため返済に追い詰められているのに利用できないというケースが多発している。JASSO の救済制度は申請主義を採用している。給料が低ければ自動的に返還免除になるわけではなく、返還できない理由を

⁵⁵ 独立行政法人日本学生支援機構『減額返還・返還期限猶予リーフレット』。

⁵⁶ 岩重 (2017) p. 172.

自ら申請して証明しなければならない⁵⁷。問題は、煩雑な手続きが必要で要件が厳しすぎるということである⁵⁸。申請書自体は返還期限猶予制度も減額返還制度も1枚でいいためあまり手間ではないが、救済制度を使用する条件を示すための添付書類が膨大であり、些細な記載ミスでも書類が返送されてしまう。例えば、傷病を理由に申請する場合は、最近発行2か月以内の診断書が必要となり、就労が困難という旨の記載がなければならない。働いている場合は所得証明も必要になるが、これは猶予を願い出る期間すべての年度分を提出する必要がある。労働相談を中心に取り組んでいるNPO法人POSSEには、理由もあまり分からないまますべて再提出と書類を送り返されたという相談が多々あるようである⁵⁹。JASSOに相談しても窓口担当者の知識が必ずしも十分ではなく、条件に当てはまっている人でも利用できない状況が生まれている。そして、延滞がある場合には、延滞分を払い終えないと救済制度を利用することはできないとする運用は大変厳しいものであり⁶⁰、返したくても返すことができないから延滞してしまっている状況を見逃していると考えざるを得ない。

図5はJASSOが作成した無延滞者と延滞者の返還期限猶予制度の認知状況を表したグラフである。このグラフを見る限り、認知率は無延滞者が73.7%、延滞者が62.6%、返還が始まる前までに認知していた比率は無延滞者が34.6%であるのに対し、延滞者では4.5%と大きな差がある。JASSOの「2017年度奨学金の返還者に関する属性調査結果」では、返還期限猶予制度を知らないことや、延滞している理由は、延滞者の奨学金返還に対する意識が低いという方向に向いている。しかし、この調査には問題がある。それは無延滞者のサンプル数が極端に少ないということである。参考母数（2017年度末）は延滞者が15万7000人、無延滞者が381万9000人に対し、抽出人数は延滞者が1万9628人、無延滞者が9621人、アンケートの回答人数は延滞者が3329人、無延滞者が2296人となっており⁶¹、明らかに無延滞者の抽出人数の割合が延滞者に比べて少なくなっている。救済制度を知らないことや、延滞している理由を延滞者の責任にみせるために、意図的に抽出人数を偏らせたと考えることもできるため、この調査では延滞者の返還に対する意識が低いという主張は信じ難い。

JASSOの方から返済が困難な人に対して救済制度の教示と利用の支援をしていくと共に、返還困難な人の実情に合った救済制度の充実が求められる。延滞していると利用することができないとする制限は、貸与者の延滞額が膨れ上がってしまい、救済制度の利用から遠のき、自力ではどうしてもできない状況に陥ってしまいやすくなるため撤廃すべきである。そして、何年後には必ず収入が安定するといったことは分からないことから、返済期限猶予の期間制限を撤廃することも必要である⁶²。

⁵⁷ 今野（2017）pp. 199-200.

⁵⁸ 岩重（2017）p. 153.

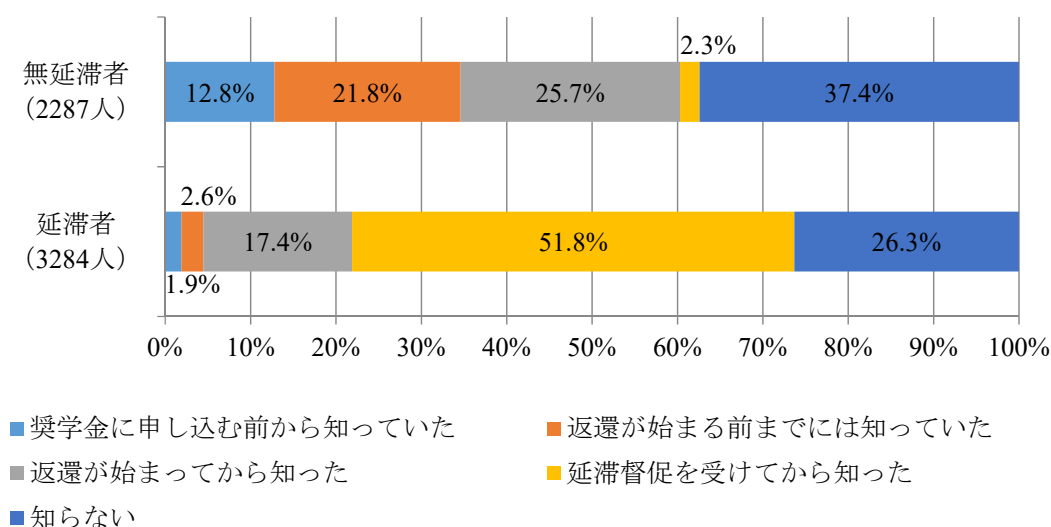
⁵⁹ 今野（2017）pp. 201-202.

⁶⁰ 岩重（2017）pp. 153.

⁶¹ 独立行政法人日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果（概要）』.

⁶² 岩重（2013）pp. 138-139.

図5 返還期限猶予制度の認知状況



(出所) 独立行政法人日本学生支援機構『2017 年度奨学金の返還者に関する属性調査結果 (概要)』より筆者作成。

保証人について

奨学金制度は、利用者本人が奨学金を返済できない場合に、保証人の問題が出てくる。奨学金を借りる際、JASSO は連帯保証人と保証人を各一名もしくは機関保証を求める。機関保証とは、公益財団法人日本国際教育支援協会に保証料を支払って連帯保証を引き受けてもらう制度である。本人が延滞した場合はこの協会が JASSO に返済金を支払うのだが、本人はこれで支払いを免れるのではなく、支払ってもらったお金を協会から請求されることとなる。機関保証には連帯保証人、保証人を立てなくて済むというメリットもあるが、保証料を毎月の奨学金から差し引かれてしまうというデメリットもある⁶³。

連帯保証人は原則として親などの保護者、保証人には保護者の兄弟など親族になるのが一般的である。いずれも若くはない場合が多く、本人が返済できなくなった時にはさらに高齢化してしまっており経済力が低下している可能性が高く、無理な返済をせざるを得ないという状況をつくってしまう。加えて、保証人を対象とした救済制度も基本的にはない。奨学金の保証人は過度な負担を強いられている。利用者本人も保証人を立てたことで行き詰ってしまうことがある。例えば、奨学金制度内の救済制度では対応できず、自己破産を利用せざるを得ない状況も中にはあるが、保証人である親や親族に迷惑を掛けたくないという気持ちから躊躇してしまう可能性がある。しかし、仮に破産をしなくとも返済が滞れば法律的には JASSO は保証人に請求することができるため、このような場合延滞金が膨らむ前に保証人には早めに請求が行ったほうが良いという考えも成り立つのである⁶⁴。

⁶³ 岩重 (2017) pp. 153-154.

⁶⁴ 岩重 (2017) pp. 155-156.

3.3 奨学金に近づけない

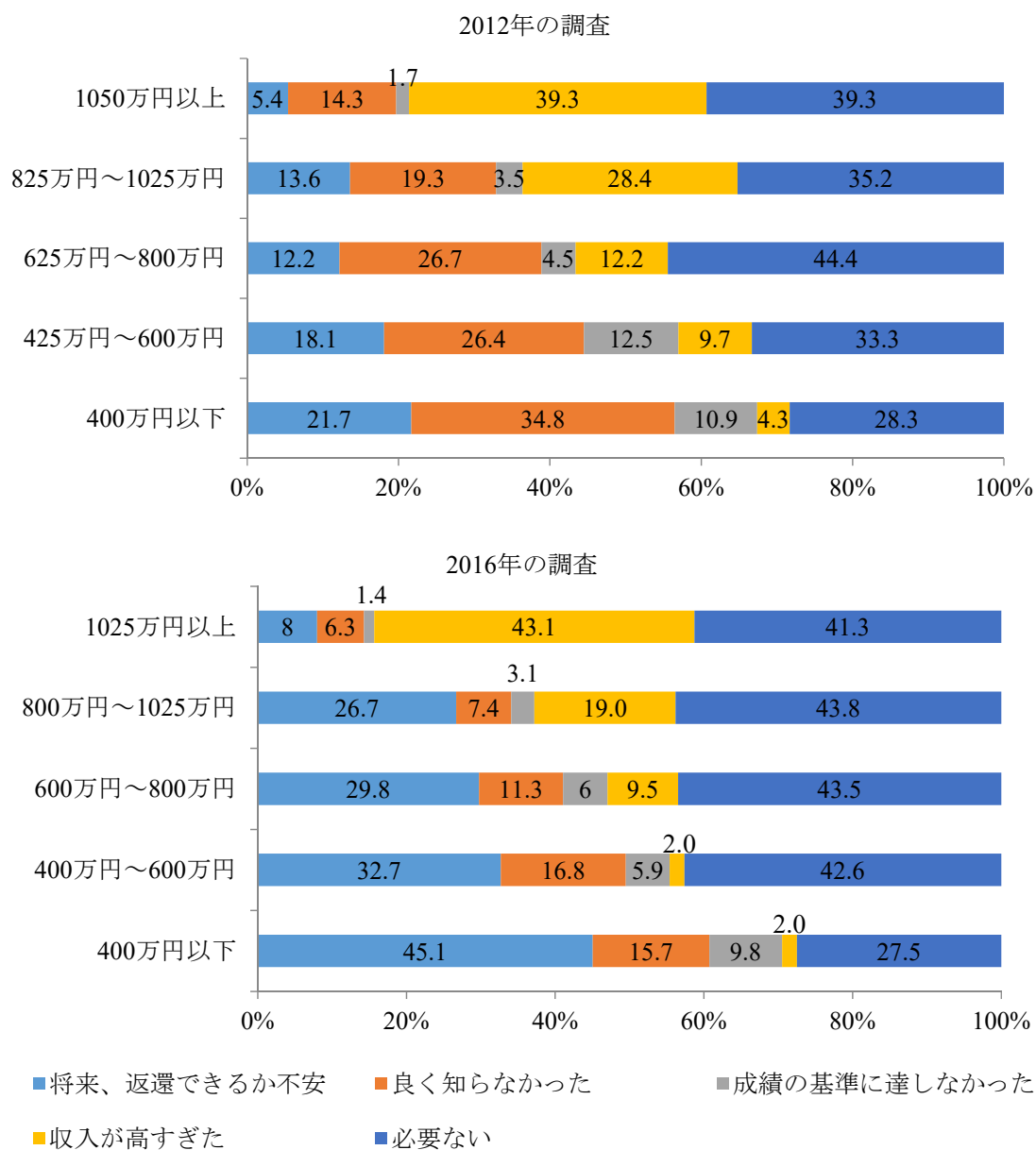
返還への負担を理由に奨学金を利用することをためらう者が増加している。2012年に実施された高校生保護者調査では、大学進学予定者の奨学金を申請しなかった理由として、「将来返済できるか不安」という項目が全所得層において一定の割合を占めていた。2016年に実施された同じ調査では、2012年よりも全所得層においてこの項目の割合は増加している。一方、「良く知らなかった」という項目は減少している。これは、返還の難しさ、延滞してしまった時の厳しさなどの奨学金制度についての情報を良く知ることによって返済への不安が高まり、奨学金の利用を諦めてしまっているという状況が考えられる⁶⁵。

次に、JASSOが2年ごとに実施している「学生生活調査」の2012年と2016年を比較していく。図7の家庭の年間収入別の奨学金受給希望・受給状況（大学昼間部）を見ると、申請者の割合は全所得層で低下し申請していない学生の割合が増加するという傾向がみられる。「奨学金を希望するが申請しなかった」という項目の割合は、全体的に緩やかに減少している。このことは、返還に対する不安だけではなく、情報不足や成績の基準、収入の問題などの理由も含まれている可能性があるため、返還への不安から減少しているとは限らない。これに対し、「奨学金は必要ない」という項目は全所得層で増加しており、増加の幅も大きい。しかし、この項目を選んでいる人が、経済的に余裕があって奨学金を必要としていないとは考えにくい。第1節でも述べた通り、奨学金の割合が減少している中、増えている項目は家庭からの給付ではなく、学生自身のアルバイトである。このことから、奨学金制度の不安や負担を考えると、利用することを良い考えだとは思わなくなり、学業とアルバイトを両立させてまでもアルバイトで学費を稼ごうという選択をするようになったのではないのだろうか。このことから、「奨学金は必要ない」と回答している人の割合の増加は、経済的な余裕という訳ではなく、奨学金を利用することに対する不安や負担がもたらしていると考えられる⁶⁶。

⁶⁵ 朴（2018）p. 44.

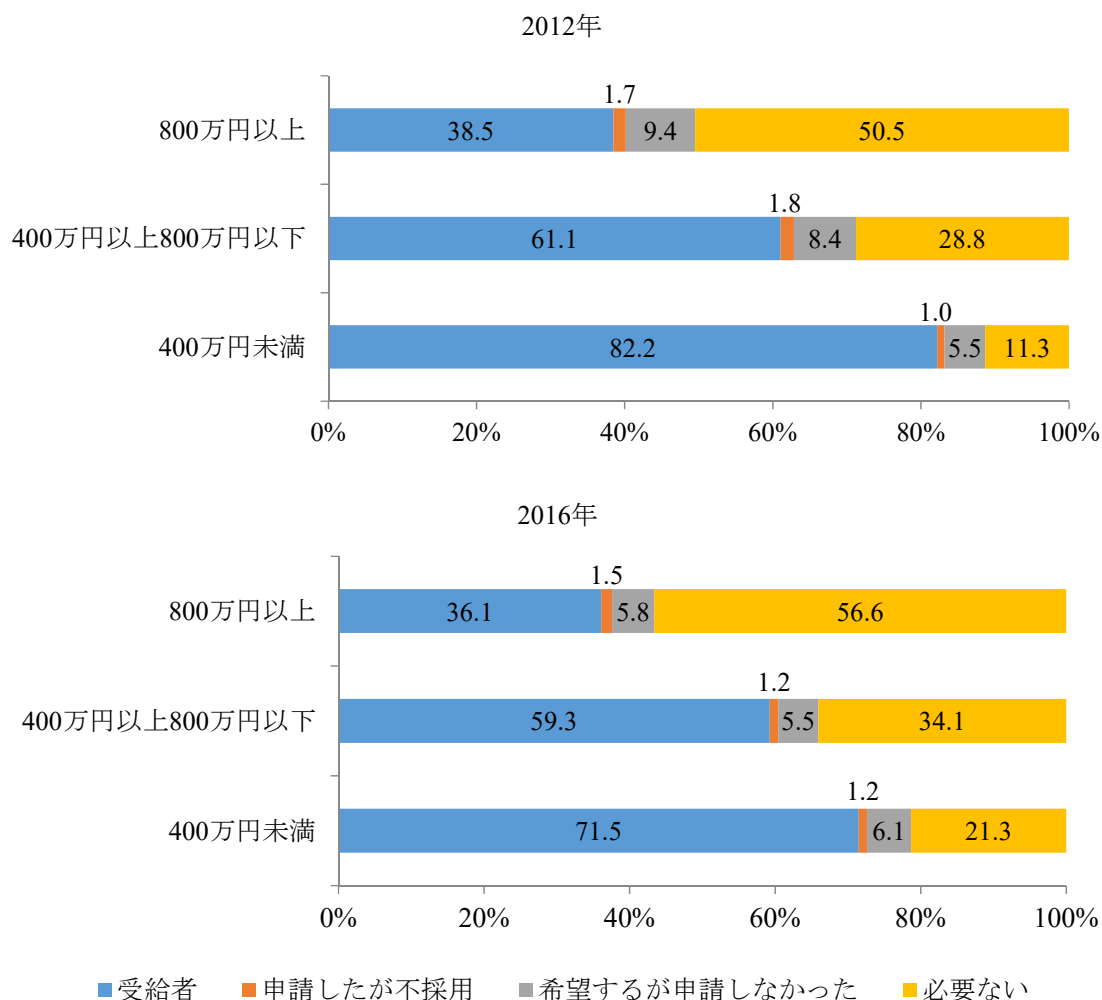
⁶⁶ 朴（2018）pp. 46-47.

図6 奨学金を申請しなかった理由



(出所) 朴 (2018) p. 45.より筆者作成。

図7 家庭の年間収入別の入学金希望・受給状況（大学昼間部）



（出所）独立行政法人日本学生支援機構『学生生活調査報告』を基に筆者作成。

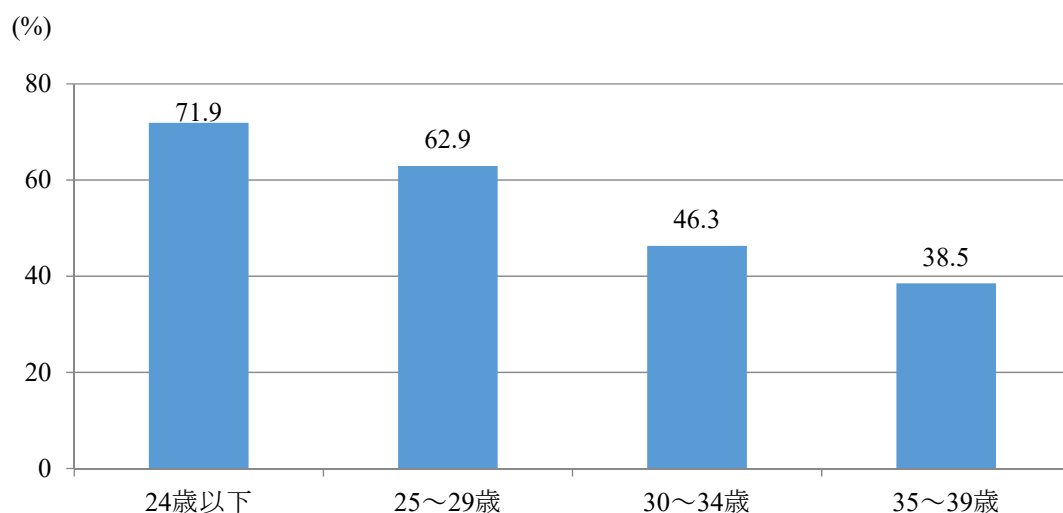
3.4 結婚・出産・育児への影響

奨学金問題は、結婚や出産にまで影響しており、少子化とも密接に関わっている。図8は、奨学金返済が結婚・出産に影響している比率を表しており、24歳以下は7割、25～29歳は6割以上の人が奨学金返済が結婚・出産に影響していると答えている。30代でもその比率が高いことが見て取れる。

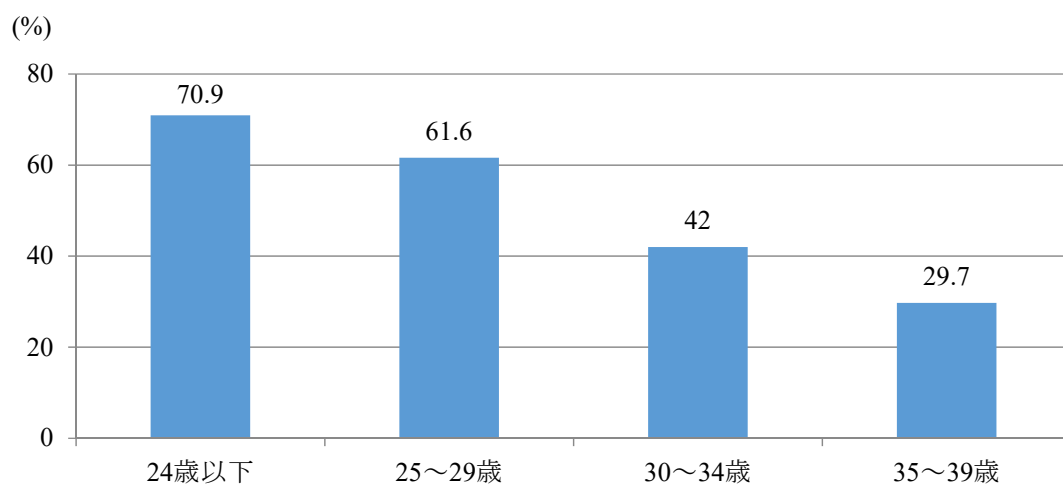
JASSOの奨学金の返済は、貸与が終了した月の翌月から数えて7か月目から始まる。返済期間は奨学金を借りた額によって異なるが、13～20年である。23歳から返済を始めたとすると、返済が終わるのは36～43となる。つまり、奨学金の主な返済期間は20～30代となり、結婚や出産、育児といった重要なライフイベントの時期と重なっている。結婚式、新婚旅行、住居費用、家電などの日常生活用品、子どもの教育費用など、このようなライフイベントにはとてもお金が

かかる。20代～30代は40代以上と比較して、賃金が安いことが一般的である⁶⁷。奨学金という借金を背負っている中で、結婚、出産、育児にかかる費用を負担することができるのかという不安が多く、若者を苦しめている。

図8 奨学金返済が結婚に影響している比率



出産に影響している比率



(出所) 労働者福祉中央協議会『奨学金や教育費負担に関するアンケート調査』調査結果の要約を基に筆者作成。

⁶⁷ 大内 (2017) pp. 110-111.

第2節で述べたドイツと比較してみると、日本が返済免除の条件として挙げていることは、「本人が死亡したとき、病気等により働くことが完全になくなったとき、または働く能力が大きく制限されたとき」であり、ドイツの子供の養育や障がい児の世話などの家庭を持つ上で欠かすことのできない期間についても免除の対象となることは、奨学金を利用することで結婚や出産をためらってしまう若者が出てきている日本の状況を打開する良い例である⁶⁸。

有利子奨学金の拡充により、奨学金の貸与者が増え、より多くの人たちが大学に進学できるような制度になったことは教育機会の均等を目指す上では成功といえるだろう。しかし、その後の生活を奨学金の返済を中心として考えなければならない若者が出てきており、ライフイベントをまともにすることができない状況を生んでしまっていることが本当の成功だとはいえない。高等教育機関に在学中のことだけでなく、卒業してからのことも考えた制度設計が求められている。

第4節 奨学金制度のこれから

2016年6月に安倍政権が閣議決定した「一億総活躍プラン」において、給付型奨学金を検討することが明記され、1か月後の参議院議員選挙では各政党が給付型奨学金の創設を公約に掲げ、給付型奨学金の創設、無利子奨学金の拡大、所得連動返還型奨学金制度の創設が決まった⁶⁹。さらに、2020年には高等教育就学支援新制度が始まる。ここではこれらの制度について述べていき、これからの奨学金制度に必要なことを考察したい。

4.1 給付型奨学金の創設

給付型奨学金は2018年度から導入されている。その骨格は、給付型奨学金を受けられるのは1学年2万人程度、住民税の非課税世帯の学生を対象とし、学校推薦に基づき選定されるというものである。推薦の基準はガイドラインをもとに各学校が定める。ガイドラインは①十分に満足できる高い学習成績を収めていること。②教科以外の学校活動等で大変優れた成果、教科の学習で概ね満足できる成績を収めていること。③社会的養護を必要とする生徒等で、進学後の学修に意欲があり、進学後特に優れた学習成績を収める見込みがあること。のいずれかを推薦の要件とし、給付額は3万円を軸に私立大に通う下宿生は4万円、自宅から国公立大に通う学生は2万円としている。給付型奨学金の導入は貸与型が中心だった日本の制度を改善する重要な一歩である。しかし、その規模は極めて限られたものとなっている。JASSOの奨学金の2015年度の貸与者が約132万人もいる中で、国の給付型奨学金の対象者は各学年2万人と限定的である。学費の高さを考えると、給付額もあまりに少ない。さらに、高い学習成績や教科以外の学校活動などで大変優れた成果を求めることにも問題があり、経済的に苦しい家庭の学生は教育環境に恵まれないことが多く、ハードルが高くなっている。加えて、この制度には注意すべき点がある。それは入学

⁶⁸ 大熊（2017）p. 144.

⁶⁹ 岩重（2017）p. 184.

後の成績が著しく不振の場合、返還を求めるとしている点である。今回の給付型の規模では学費を賄うことができず、貸与型を併用しアルバイトに追われてしまう可能性がある。高等教育を受けるために長時間アルバイトを強いられているという実態がある中で、成績不振を一律に本人だけの責任とするのはあまりに残酷なことである⁷⁰。

4.2 無利子奨学金の拡大

無利子である第一種奨学金については、2017 年度から給付人数が拡充されている。これには二つのポイントがあり、一つ目は無利子奨学金の貸与者を約 2 万 4000 人増やし、成績や保護者の所得の基準を満たした希望者全員に貸与できるようにするというものである。基準を満たしているにも関わらず、枠が限られているために利用できなかった残存適格者の問題の解決を目指している。しかし、第一種奨学金の基準はこれまで厳格化されてきた。基準が厳しくなることで残存適格者も数字上は減少していき、2 万 4000 人というのはその上での数字であるため、本来はこの数字より多くの希望者がいるということである⁷¹。

二つ目が、「低所得世帯の生徒における無利子奨学金学力基準の実質的撤廃」に関するものである。第一種の成績基準は 5 段階評定で 3.5 以上となっており、第二種の平均水準以上に比べ厳しくなっている。これを 2017 年度からは家計を支持する父母等が住民税非課税である場合、一定の条件のもとに学力基準を適用しないこととなった。しかし、「特定の分野において優れた資質能力を有し、進学先の学校において特に優れた学習成績を修める見込みがあること」「進学先の学校における学修に意欲があり、進学先の学校において特に優れた学習成績を修める見込みがあること」という優秀な人材を優先する内容となっており、学力基準を撤廃したことと矛盾している。さらに、学校長の推薦がなければならず、教師や学校から気に入られる学生が優先される危険が大きい⁷²。

4.3 所得連動型奨学金制度の創設

2017 年度には所得連動返還型奨学金制度も創設された。これは、所得に応じて毎月の返済額が変わるという制度で、利用者の負担や不安を減らす効果が期待されていたが、この制度にも問題点が隠されている。第一に、年収 0 円の人でも月々の返済が発生してしまうということである。どれだけ年収が低くとも最低 2000 円は返済が求められる。税金の支払い義務のない人にまで返済を求めるのである。第二に、収入が少ない人は毎月の返済額が少ない分返済期間が長期化してしまう。イギリスでは、返済期間は 30 年または 65 歳になるまでとされており、それを経過した時点で返済は終わり、未返済部分は免除となる。日本ではこのような制度はないため、一生借金

⁷⁰ 岩重 (2017) pp. 185-188.

⁷¹ 岩重 (2017) p. 188.

⁷² 岩重 (2017) pp. 189-190.

漬けになってしまう可能性が出てきてしまう。第三に、本制度では被扶養者になった場合は、扶養者の収入も勘案して毎月の返済額を決めるとされているため、返済額が跳ね上がってしまう可能性がある⁷³。この仕組みでは、結婚をためらってしまう人が増え、少子化問題とも繋がっていつてしまう。

4.4 高等教育の就学支援新制度からみえる、これからの奨学金制度に必要なこと

2020年4月から、高等教育就学支援新制度が始まる。この制度の目的としては、「真に支援が必要な低所得者世帯の者に対し、社会で自立し、及び活躍することができる豊かな人間性を備えた創造的な人材を育成するために必要な質の高い教育を実施する大学等における修学の支援を行い、その修学に係る経済的負担を軽減することにより、子どもを安心して生み、育てることができる環境の整備を図り、もって我が国における急速な少子化の進展への対処に寄与することを目的に実施するもの」とされている⁷⁴。この目的から分かるように、この制度は学習機会を均等にすることだけを考えているのではなく、若者が将来の結婚や育児を積極的に行えるようにしようとする意志が伺える。この考え方は、第2節でも述べたように、韓国やドイツなどの国々が取り入れている制度の考え方であり、日本でもようやく若者の不透明な将来を考慮した制度が始まるといえる。

この新しい制度には、授業料と入学金の免除または減額と給付型奨学金の二つの支援が行われる。授業料や入学金については進学先の学校が減免し、給付型奨学金についてはJASSOが学生に給付する。この二つの支援を組み合わせることで家庭の経済状況に関係なく、高等教育を不安なく受けられるようにする。支援対象となる学生は、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生で、支援対象となる学校は、大学・短期大学・高等専門学校（4年・5年）・専門学校となっている。授業料等減免の上限額（年額）は、住民税非課税世帯の昼間制に通う学生の場合、国立大学が入学金約28万円、授業料約54万円、私立大学が入学金約26万円、授業料約70万円となっている。また、住民税非課税世帯に準ずる世帯の学生は、住民税非課税世帯の学生の3分の2または3分の1の支給額となる。給付型奨学金の給付額は、住民税非課税世帯の学生の場合、国立大学に通う自宅生は約3万円、自宅外生は約7万円、私立大学に通う自宅生は約4万円、自宅外生は約8万円となっている。また、住民税非課税世帯に準ずる世帯の学生は、授業料等減免の上限額と同じように3分の2または3分の1の支給額となる⁷⁵。

そして、この制度は学習の意欲があるかどうかの判断を高校の成績だけでは判断せず、成績が高くなかったとしても、高校でのレポート提出または面談により将来の進路に対するしっかりとした高い意識と、それに向けた進学への強い意欲を持っていることが確認されれば支援の対象となることができる。家庭の経済状況により学習機会に不平等性が出ている中、成績だけではなく

⁷³ 岩重（2017）pp. 191-194.

⁷⁴ 文部科学省『学びたい気持ちを応援します 高等教育の就学支援新制度』.

⁷⁵ 文部科学省『学びたい気持ちを応援します 高等教育の就学支援新制度』.

学びたいという意欲を見てももらえることは、貧困家庭の子供たちが希望を持つことのできる制度となっている。さらに、人数制限や定員のようなものもなく、条件を満たした人であれば支援を受けることができ⁷⁶、前述の無利子奨学金のように借りたくても借りられないという状況が緩和される。

もちろん、支援対象者としての自覚を持って勉学に励むことが最大の条件である。そのため、次のような場合は支援が打ち切りとなってしまう。①退学・停学の処分を受けた場合②修学年限で卒業できないことが確定した場合③修得単位数が標準の5割以下の場合④出席率が5割以下など学習意欲が著しく低いと大学側が判断した場合である。なお、返還を求めることにつき相応の理由があると認められる場合には、返還が必要になることもある⁷⁷。

奨学金とライフイベントとの関わりは、日本にとって重要な課題である。日本の奨学金制度は学生の4割が利用しており、一部の人だけの問題ではなく若者層全体が直面する問題となっている。奨学金という何百万円もの借金を抱えた状態で社会に出ていき、図8より結婚や出産をためらわずに行うことは多くの若者ができていない。2019年現在、高等教育を受けることは珍しいことではなく、受けたからといって必ずしも自身が希望する就職先に就くことができるとは限らないため、収入も安定しづらい。労働者福祉中央協議会が2015年、約1300人の組合員を対象に実施した「奨学金に関するアンケート調査」の中の「奨学金の生活設計への影響についての自由記載」では、「奨学金は借金と思っているため、結婚、出産などで一時的に仕事を休まなくてはならないとき、家族や配偶者に迷惑がかかることを負い目に感じる。」「奨学金の返還が確実にできるよう、安定した収入が望める就職先を選んだ。キャリアアップのための転職を考えるにあたり、収入面の不安から思い切ることができなかった。」などの声が上がっている⁷⁸。

高等教育の就学支援新制度は、授業料や入学金の減免と給付型奨学金の二つの側面から学生を支援することができるようになる。在学中の生活だけでなく、従来の奨学金制度のように何百万円ものお金を借りなくても大学に通うことができるようになるため、将来結婚や出産などのライフイベントを行うことへの不安も軽減され、少子化などの貧困と密接に関係している社会問題の解決にも繋がっていくのではないだろうか。さらに、授業料、入学金の減免と給付型奨学金が充実することで貸与型奨学金を利用しない人や月々の貸与額を減らすことができる人が増え、連帯保証人や保証人への過度な負担も軽減される。

奨学金制度を考えていく上では、家庭の経済的事情に関係なく教育を受けられる環境を整えることだけに念頭を置くのではなく、教育を受けた後の生活をも豊かにするために、韓国やドイツの奨学金制度から分かるように、未来のライフイベントまでも考えた制度設計がこれから求められる。

⁷⁶ 文部科学省『学びたい気持ちを応援します 高等教育の就学支援新制度』。

⁷⁷ 文部科学省『学びたい気持ちを応援します 高等教育の就学支援新制度』。

⁷⁸ 朴（2018）p. 50.

おわりに

日本では高等教育を受けることは受益者負担の考えが根強く残っており、「返せないのは甘え」「借金したのは自己責任だ」などといった声が奨学金問題が報じられるたびに上がっている。しかし、実際は経済的事情、雇用環境の悪化、学費の高騰など、奨学金という名の借金をせざるを得ない背景には自分ではどうしようもできないことだらけである。

まだ返済能力が分からない学生の内に借りているため、卒業後に必ず返すことができるという保証はない。奨学金に利子や延滞金を課し、返済が滞ったからといって無理に取り立てを行い、返すことができなければ裁判を行われてしまったり、連帯保証人や保証人に無理な返済が求められるといった行為は、奨学金が金融事業化してしまっている証拠である。これにより奨学金を借りることを避け、娯楽のためではなく生活費や学費を稼ぐためにアルバイトを学業と両立して行うという選択が増え、学生の負担が増加してしまっている。

これからは、世代間での意識の違いを是正するとともに、経済的要因によってできてしまった教育機会の不平等を埋めることはもちろん、学業に全力を注ぐことができる環境を確立し、卒業後の将来のことも考えた上で、制度設計を行っていくことが重要である。

参考文献

- ・岩重佳治（2013）「「奨学金被害」の実態と救済への道」,奨学金問題対策全国会議編『日本の奨学金はこれでいいのか！』あけび書房.
- ・岩重佳治（2017）『「奨学金」地獄』小学館新書.
- ・大内裕和（2013）「教育における格差と貧困」,奨学金問題対策全国会議編『日本の奨学金はこれでいいのか！』あけび書房.
- ・大内裕和（2015a）「ブラックバイト問題について」,法政大学大原社会問題研究所編『大原社会問題研究所雑誌 681 巻』法政大学大原社会問題研究所,
<https://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/681-04.pdf>
- ・大内裕和（2015b）「日本の奨学金問題」,日本教育社会学会編『教育社会学研究第 96 集』東洋館出版社,
https://www.jstage.jst.go.jp/article/eds/96/0/96_69/_pdf
- ・大内裕和（2017）『奨学金が日本を滅ぼす』朝日新書.
- ・大熊美和（2017）「奨学金制度のあるべき姿—学生のための奨学金制度とは—」『早稲田大学文化構想学部現代人間論系岡部ゼミ（ディスアビリティと現代）ゼミ論文集 2017』,
http://www.f.waseda.jp/k_okabe/semi-theses/1706miwa_okuma.pdf

- ・ 今野晴貴（2017）『ブラック奨学金』文藝春秋.
- ・ 柴田武男（2017）「奨学金問題の現状と課題」,聖学院大学キリスト教センター編『キリスト教と諸学:論集 Volume30』聖学院大学キリスト教センター,
<http://id.nii.ac.jp/1477/00002360/>
- ・ 白川優治（2017）「貧困からの大学進学と給付型奨学金の制度的課題」,末富芳編著『子どもの貧困対策と教育支援』明石書店.
- ・ 西之園晴夫（2009）「格差社会における教育の民主化と協調自律学習の開発」,佛教大学総合研究所編『佛教大学総合研究所紀要 16』佛教大学総合研究所,
<https://archives.bukkyo-u.ac.jp/rp-contents/SK/0016/SK00160L019.pdf>
- ・ 朴慧原（2019）「奨学金制度の変遷と施策の再検討：返還に対する負担の重さと「奨学金に近づけない」という排除」,相関社会科学編集委員会編『相関社会科学 28 号』東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻,
<http://www.kiss.c.u-tokyo.ac.jp/docs/kss/vol28/vol2803.pdf>
- ・ 藤島和也（2017）「奨学金と学費を考える」,東北学院大学社会福祉研究所編『東北学院大学社会福祉研究所研究叢書 11 巻』東北学院大学社会福祉研究所,
<http://id.nii.ac.jp/1204/00023918/>
- ・ 藤田孝典（2016）『貧困世代』講談社現代新書.
- ・ 厚生労働省（2019）『平成 30 年度「高校・中学新卒者のハローワーク求人に係る求人・求職状況」取りまとめ』,
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000178038_00001.html
- ・ 全国大学生生活協同組合連合会（2019）『第 54 回学生生活実態調査の概要報告』,
<https://www.univcoop.or.jp/press/life/report.html>
- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（2015）『平成 24 年度学生生活調査報告』,
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/gakusei_chosa/_icsFiles/afieldfile/2015/12/10/houkoku12_1.pdf
- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（2017a）『返還金の回収状況及び平成 28 年度業務実績の評価について』,
https://www.jasso.go.jp/about/disclosure/sonota/saikenkanrikaishuutou/_icsFiles/afieldfile/2018/04/24/29_1_shiryō_2.pdf
- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（2017b）『奨学金事業への理解を深めていただくために』,
https://www.jasso.go.jp/about/disclosure/sonota/saikenkanrikaishuutou/_icsFiles/afieldfile/2018/04/25/29_1_sankou_shiryō_9.pdf
- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（2018）『平成 28 年度学生生活調査報告』,
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/gakusei_chosa/_icsFiles/afieldfile/2018/08/30/houkoku16_all.pdf
- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（2019）『日本学生支援機構について』,

- https://www.jasso.go.jp/about/ir/minkari/__icsFiles/afieldfile/2019/03/25/31minkari_ir_2.pdf
- ・独立行政法人日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果（概要）』,
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei_chosa/__icsFiles/afieldfile/2018/11/14/h29zokuseichosa_gaiyo.pdf
 - ・独立行政法人日本学生支援機構『平成28年度奨学生のしおり』.
 - ・独立行政法人日本学生支援機構『ホームページ』,
<https://www.jasso.go.jp/>
 - ・独立行政法人日本学生支援機構『減額返還・返還期限猶予リーフレット』,
https://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/__icsFiles/afieldfile/2018/08/23/gengaku_yuyo_leaflet.pdf
 - ・内閣府『平成29年度子供の貧困の状況及び子供の貧困対策の実施状況』,
https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/taikou/pdf/h29_joukyo.pdf
 - ・明治大学『おゝ明治奨学金』,
<https://www.meiji.ac.jp/campus/shougaku/Oh-oMeiji.html>
 - ・文部科学省（2019a）『令和元年度学校基本調査について』,
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/__icsFiles/afieldfile/2019/08/08/1419592_1.pdf
 - ・文部科学省（2019b）『調査結果の概要（高等教育機関）』,
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/__icsFiles/afieldfile/2019/08/08/1419592_3.pdf
 - ・文部科学省『奨学金事業の充実』,
www.mext.go.jp
 - ・文部科学省『高校生等への修学支援』,
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/mushouka/index.htm
 - ・文部科学省『国公立大学の授業料等の推移』,
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/__icsFiles/afieldfile/2017/12/26/1399613_03.pdf
 - ・文部科学省『学びたい気持ちを応援します 高等教育の就学支援新制度』,
www.mext.go.jp/kyufu/
 - ・労働者福祉中央協議会（2019）『奨学金や教育費負担に関するアンケート調査』 調査結果の要約,
<http://www.rofuku.net/CMS/wp-content/uploads/2019/03/b91ff18c02e840ae68b0adecc67790c8.pdf>
 - ・早稲田大学『めざせ！ 都の西北奨学金（入試出願前に申請する奨学金）』,
<https://www.waseda.jp/inst/scholarship/aid/programs/pre-approved/>
 - ・JT『JT 国内大学奨学金』,
https://www.jti.co.jp/csr/contribution/social/japan_scholarship/index.html
 - ・JT（2019）『2020年度以降の奨学生募集終了についてのお知らせ』,
https://www.jt-scholarship.or.jp/pdf/oshirase_20190529.pdf

- Wikipedia『高等教育』,
<https://ja.wikipedia.org/wiki/高等教育>