

# 日本の奨学金制度についての公共政策上の観点からの一考察

大金 正知 (法政大学 大学院公共政策研究科, ogane.masatomo.ui@teikyo-u.ac.jp)

A consideration on the scholarship loan program by the Japan student services organization from the view point of public policy science

Masatomo Ogane (Graduate School of Public Policy and Social Governance, Hosei University)

## 要約

日本の大学等高等教育への就学を公的に支援する政策制度は、その殆どが独立行政法人日本学生支援機構の貸与奨学金制度によっている。全就学生の約37%にあたる127万人の学生が一人平均約340万円の奨学金貸与をうけて就学しており(2019年度)、修学のための貸与制度として一定の効果を上げている。奨学生が卒業後就業機会を得られれば問題はない。しかし、在学中に親が経済的困難に陥ったり、本人が就業機会に恵まれず、返済または奨学金を借りていること自体が大きな負担となっている学生が存在する。2020年4月～10月に大学を中退した学生は25,008人おり、その中で経済的困窮が原因で大学休学を余儀なくされた学生4,501人のうち、奨学金を借りていることが原因の一部として理由で中退した学生が一定数存在すると考えられる。奨学生の負担となっている原因の問題点1は、現在の奨学金制度の成立過程についての課題である。問題点2は、独立行政法人としての中長期目標策定の際、前期中期評価結果のフィードバックに関する課題である。問題点3は、日本の教育を巡る社会規範の問題である。結論として、今後貸与奨学金制度については、教育機会均等化政策と金融制度としての2つの側面のバランスを取るために、給付奨学金制度の大幅な拡充、奨学生本人の責任ではなく経済的困難に陥った際の期間的返済免除制度の検討、フィンテックなど民間資金の導入による必要財源の多角化などによる制度改革が必要であると考えられる。

## キーワード

奨学金制度の成立過程, フィードバック, 教育機会均等政策, 金融制度, 社会的弱者への配慮

具体的には奨学金等がある。」と、奨学金制度を教育機会均等政策とし、国が義務を実現するための政策の一つとして特定している。

これを受け独立行政法人日本学生支援機構法第3条では、日本学生支援機構の目的を「教育の機会均等に寄与する為に学資の貸与・支給他の援助を行い、大学等が学生に行う修学、進路選択等に関する相談・指導を支援し、学生に適切な修学の環境を整備し、次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的人材の育成に資する。」と規定する。現在機構の貸与奨学金により全就学生の約4割にあたる127万人の学生が一人平均約340万円の奨学金貸与をうけて就学している(2019年度)。日本の奨学金制度が貸与なのは、歴史的経緯から財政投融资原資の制度であり、公的資金負担を極力抑えながら大学進学を促進する政策制度だからだと考えられる。しかし、奨学金の貸与がこれほど高い比率で行われている例は他のOECD諸国には見られず、日本独自の政策制度であると言える。

## 1. はじめに—奨学金制度に関連する法律・規定の前提

我が国における大学等高等教育の就学を公的に支援する政策制度は、その殆どが独立行政法人日本学生支援機構(以下「機構」とする)の貸与奨学金制度によっている。本研究報告は高等教育の機会均等を目的とする政策である現在の貸与奨学金制度の課題を、形成過程についての分析、独立行政法人制度としての評価と中長期目標設定の制度設計、公共政策としての価値のフレームワークの3つの観点から考察するものである。分析は、法律条文、政府・行革委員会等の刊行物、協議記録、先行研究を中心に、関係者インタビュー等で得た情報も踏まえて行った。

教育の機会均等に関連する法律として、憲法第26条は「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有する。」と規定し、教育基本法第3条では「第1項 すべての国民は、等しくその能力に応じる教育を受ける機会を与えられなければならない。信条、性別、社会的身分、地位、門地によって教育上差別されない。第2項 国及び地方公共団体は、能力があるにも拘わらず経済的理由により修学困難な者に対して奨学の方法を講じなければならない。」と規定している。これらに関し、文部科学省(HP教育基本法解説)は、「能力がありながら経済的困難な者に対して国及び地方公共団体は奨学の義務を負うことを明らかにしたもの。

## 2. 奨学金制度の現状の課題と分析

### 2.1 奨学金制度の現状

貸与奨学金制度により、財政負担を避けつつ財政投融资制度を活用することによって、近年約130～40万人規模の奨学生の就学を可能にしてきた。その意味では大学進学者の希望実現・進学率の向上に貢献している制度である。また卒業後すぐに就職し継続的に就業し、長期的・安定的に収入を得られている大部分の奨学生にとって、返済には大きな問題は生じない。しかし、貸与であるため疾病や、派遣労働における雇用主都合の雇止めなどにより就業

が止められた場合返済困難になる。2020年12月18日の文部科学省の新型コロナウイルスの影響を受けた学生への支援状況等に関する調査<sup>(1)</sup>によれば、2020年4月～12月に大学を中退した学生は25,008人おり、その中で経済的困窮を理由として中退を余儀なくされた学生が4,501人生じている。特にコロナ禍により、自らの責に帰すことのできない理由で休学を余儀なくされた学生が少なくとも4,205人、中退した学生が1,033人いるとされている(NHKニュース(2021.4.1)コロナ影響で中退や休学の学生約5,800人に(2020年4～12月)文部科学省調査)。更に大学中退者の支援を行っている民間企業(JAIC)のアンケート調査によれば、2020年度同社が受講生に行った調査対象大学中退者573名中、奨学金受給率は48.6%と約半数とのことであった。これは日本学生支援機構が行った2018年学生生活実態調査における奨学金受給率の47.3%とほぼ同数である。このデータは2020年度に大学を中退した奨学生の中に奨学金を利用している学生が確実に存在することを示している。

中退者・休学者は前年より減っていると文科省は発表しているが、退学・休学した学生のうち、貸与奨学金の受給者がどれくらい存在するかについての情報は公開されていない。たまたま2019年度から給付奨学金制度が、試験的に、2020年度から本格的に給付奨学金制度が開始された背景がある。休学する学生は前年同時期比で2割減っていると報じられているものの、休学する学生の中には貸与奨学生を受けている奨学生が少なからず生じていると考えられる。①給付奨学金制度が同年にコロナ禍以前にたてられた予算措置で開始されたことにより、休学学生の絶対数が前年比減少したのは当然であって、貸与奨学金を受給している中退学生のシェアがどれくらい存在するかを公表しないと、この報道は十な事実を伝えていないと考えられる。政府と機構は、返済猶予制度により対応しているとするかもしれないが、返済猶予では元本は減らず負担は減らない。②強力な延滞削減策を推進するあまり、金融管理業者などの外部委託者による督促が、従来とは意味合いの異なる重圧となっている可能性がある。その重圧を感じることで奨学金への制度回避に繋がっていないか検証が必要である。以上の二点から、現在の奨学金制度が、本来的な教育機会均等政策としての必要十分な役割を果たしているかにつき慎重な考察が必要と言わざるを得ない。

政府も状況の改善のために、2017年度より給付奨学金制度の導入を開始している。しかし、制度の対象は住民税非課税世帯・生活保護受給世帯のみであり、奨学生全体のわずか3%程度である。

以上の現状分析から、奨学生が感じている現在の制度がもたらす重圧の原因につき、制度面と運用面の問題に分け、制度面についてはその制度政策としての形成過程の問題につき、運用面については、とくに機構の独立行政法人としての中期計画の立て方の課題についてそれぞれ分析する。

## 2.2 現在の奨学金制度の政策形成過程についての問題の分析

奨学金制度の政策形成過程を分析したところ、奨学金制度を取り巻く我が国の経済・財政状況と各期の奨学金制度への期待と影響、現在の奨学金制度の形成に繋がった重要な制度改革、およびそれらがもたらした意味について表1に取りまとめた。過去の経済・財政状況による貸与奨学金制度確立の流れを受けて、1984年の育英会法制定時以降、現在の奨学金制度の姿になった3回の重要な制度変更について分析する。

第一の重要な制度変更は、1984年に有利子の第二種奨学金が創設される際の日本育英会法制定時の改正である。同法案の国会審議にて政府は、法改正後も無利息奨学金を育英奨学制度の根幹として堅持する考えを示して採決し、国会の付帯決議によって「奨学金事業は無利子貸与制度を根幹として拡充・改善に努めるとともに、有利子対処制度は補完装置として財政が好転した際は廃止等を含めて検討する。」という条件が付された。にもかかわらず第二の制度変更として、1999年には、財政投融资と財投機関債資金で運用することにより、無利子枠のままに有利子策枠のみ拡大される「きぼうプラン21」が創設された。以上二つの制度変更の結果、その後有利子奨学金が無利子奨学金の最大3.1倍(2014年)にまで拡大され、貸与奨学金受給者も1988年24万人から2013年度の144万人と6倍に急拡大した。延滞者数も2003年度17万人から2009年度21万人に増加した。

第三の制度変更として、2004年から始まった小泉行政改革のいわゆる独法改革による経済・財政諮問会議等の提言を踏まえた制度変更が挙げられる。この制度変更中の典型的な一例として、貸与奨学金制度の延滞などの債権管理の問題の改善に焦点が当てられ、延滞削減促進策が検討・実施された中で、一定期間以上の延滞者への督促業務は外部の契約者に委託されたことが挙げられる。こうした一連の延滞解消策によって3ヶ月以上延滞率は2003年10%から2019年度3.7%へと改善した。しかし、この制度変更は延滞率の改善という結果と引き換えに、二つの問題を奨学金制度にもたらしたと考えられる。一つは、外部委託により、従来の日本育英会時代から培われてきた(日本育英会の時代に出版された著作:育英奨学金制度の抜本的改善に反対する連絡会議・日本育英会労働組合(1984);日本育英会労働組合・日本育英会の奨学金制度廃止に反対し、拡充を求める各界連絡会議(会長三輪定宜)(2003))には、日本育英会は奨学生とのコミュニケーションに基づく一定の信頼関係があったことが記述されている)機構と延滞困難に陥った奨学生とが直接コミュニケーションをする機会を失い、現場からボトムアップで得られる経験・知見を次期の業務計画にフィードバックする困難性が増加したことが挙げられる。二つ目は、上記のコミュニケーションの機会を自ら失わせたことにより、奨学生にとり機構は、延滞困難に陥った際に社会的弱者である学生の側に立つ教育支援組織ではなく、第三者の金融管理会社に債権管理業務を明け渡して

表1：日本の経済・財政状況と奨学金制度に期待された役割・影響の推移

年	経済財政状況	政府の対応・政策	奨学金制度への影響
1955～1980年代前半	高度成長とその継承期 農業中心から工業へ産業構造 転換のための予算要	産業構造転換を図るため必要な人材を大量に育成する高等教育資金要	奨学金財源を一般会計以外の特定財源＝財政投融资等から制度確立原則無利子貸与奨学金制度
重要改革第1回 1984年	バブル前の構造不況期への対応－第二次臨時行政調査会による改革	日本育英会法制定 ・有利子の第二種奨学金創設 ・同法案の国会審議で政府は、法改正後も無利息奨学金を育英奨学制度の根幹として堅持する考えを示して採択。 ・国会付帯決議「奨学金事業は無利子貸与制度を根幹として拡充・改善に努めるとともに、有利子対処制度は補完装置として財政が好転した際は廃止等を含めて検討する。」という条件が付される	有利子奨学金貸付が可能となる
1980年代後半から90年代前半	産業構造転換継続確保予算のため教育・文化予算の下降が始まる。	第二次ベビーブームの団塊ジュニア層が高等教育進学適齢期－1992年のピーク時大学定員86,000人増要 <sup>(注1)</sup>	
第2回の重要改革 1999年	バブル崩壊後不況により税収伸び悩みから教育文化予算削減（予算総額の10%を割り込む）	「きぼうプラン21」創設 ・無利子枠は従来通りで、有利子枠のみ拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>有利子奨学金の制度上の上限枠撤廃－有利子9,070億円と無利子奨学金2,912億円の最大3.1倍（2013年）に拡大</li> <li>貸与奨学金受給者、1988年24万人から2013年度の144万人、6倍に拡大</li> <li>延滞者数：2003年度17万人から2009年度21万人に増加（日本学生支援機構HP資料）</li> </ul>
第3回目の重要改革 2004～2006年	バブル崩壊後の経済財政立て直しを目指した小泉構造改革	経済・財政諮問会議等の提言を踏まえた制度改革 ・延滞など、債権管理問題の改善に焦点 ・3ヶ月以上の延滞者の督促業務を外部契約者に委託	<ul style="list-style-type: none"> <li>有利子奨学金急拡大を受けた延滞拡大に対応－貸与奨学金制度のサステナビリティ確保のため奨学金制度の債権管理問題の改善に焦点を当てた制度改革</li> <li>3ヶ月以上延滞率が改善（2003年10%→2019年度3.7%）</li> </ul>

注：草原克豪（2008）. 日本の大学制度－歴史と展望－. 弘文堂. 166-167.

出典：日本学生支援機構統計データをもとに岡本全勝（2011）. 行政改革の現在位置－その進化と課題掲載表－. p. 39を参考にして筆者作成.

しまう民間銀行と同じ金融機関との認識へと変貌させてしまったと考えられる。

## 2.3 独立行政法人としての中期目標の設定と評価についての分析

### 2.3.1 評価結果を次期目標に活かすフィードバックの重要性

2020年4月1日現在、日本には、「独立行政法人通則法（以下通則法）」による87の独立行政法人が存在する。独立行政法人の定義は通則法に以下のように定められている。『独立行政法人』とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの、または一つの主体に独占して行われることが必要であるものを効果的かつ効率的に行わせるため、中期目標管理法、国

立研究開発法人又は行政執行法人として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。」（通則法第2条第1項）

日本の公的な奨学金制度の殆どを実施しているのは独立行政法人日本学生支援機構である。機構は上記の独法分類では、中期目標管理法人とされている。その中期目標管理法人の業務の実効性を担保する鍵は、制度を設計する際に設定される中期目標と、評価結果を次期中期目標に活かすフィードバックであると考えられる。

通則法における中期目標についての第29条の規定<sup>(2)</sup>を以下の通り概括する。独立行政法人制度の目的とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務・事業のうち、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間主体に委ねた場合必ずしも実施されない恐れのあるものか、一つの主体に独占して行わせることが必要なものにつき①民間で出来ない行政サービスについて政策立案

と実施に分け、②民間で出来ない行政サービスの実施を国家行政組織から分離独立した執行機関に専念させることにより、③受益者である国民のニーズに即応した行政サービスを効率的・効果的に提供し、④国民の満足度の最大化を得ることにある。この前提により、独立行政法人制度においては、中期目標についてその成果項目・評価指標を定めて、その期間ごとに評価し、PDCAサイクルによって実施の改善につなげるという制度設計になっている。以上のように、独立行政法人制度は業務実績を事後的に評価する目標管理型統制により、現実に即した機動的かつ効率的な行政実施を確保するために事後の統制に重点を移し、主務大臣の関与を一定程度に制限するかわりに、事後的な評価による統制に置き換え、現場で執行にあたるマネージャーに裁量を付与した。それにより現場経験知によるフィードバックを中期目標設定議論に活かし、次期中期目標において反映・改善につなげ、アップデートする独立行政法人の自立性・自主性を尊重し最大限利用する仕組みを取っている。

### 2.3.2 日本学生支援機構奨学金制度の第1～4次中期目標の分析結果

#### 2.3.2.1 目標項目の硬直性

以下、日本学生支援機構の4次にわたる中期目標の推移について表2を参照しながら分析していくこととする。

日本学生支援機構設立当初の第1次中期目標においては、機構による奨学金貸与諸手続きの改善・効率化による大学や学生の貸与申請の事務負担の軽減や、機関保証制度において人的保証制度との選択制を基本として奨学生の選択の自由に配慮し、保証料水準や支払い方法への配慮など奨学生の経済的負担に対して教育的配慮を十分に行うことが盛り込まれるなど、受益者である借り手の立場に立った評価項目も盛り込まれた、一定のバランスの取れた中期目標となっていた。一転して第2次中期目標においては、債権管理について総回収率などのアウトプット目標が数値化されて掲げられ、第3次中期目標および第4次中期目標についても、中期目標期間における延滞率改善目標や延滞件数削減目標などの小項目を中期目標ごとに厳しく設定するなど、延滞削減や総回収率の目標の大枠は踏襲されつつ債権管理項目の小目標の出し入れを行っているとも見える目標項目の硬直性ともいえる現象が生じている。

一方で、独立行政法人の複数期の中期目標設定時に前期評価時にユーザーから受けるフィードバックの重要性について、伊藤ら（2006）は先行研究で以下のように述べている。

「行政機関にとり、評価の重要性が浸透しつつある一方で、アウトカム活動は、アウトカム調査を、単にアウトカム評価を把握し評価に利用するためだけでなく、これを次期業務に反映することで、結果として機関の価値を高めていく活動である。アウトカム評価アウトカム活動を通じ、ステークホルダーの動向を把握する

ことは、その業務の方向性を見定めるに当たって重要な要素となることが明らかとなった。また、アウトカム活動のPDCAをまわすことで、ユーザー評価であるアウトカムの向上がなされていくことが強く示唆された。」

制度解説のところで述べたが、独立行政法人制度は業務実績を事後的に評価する目標管理型統制により、現場で実施にあたる独立行政法人の自立性・自主性を尊重し評価結果から得られたフィードバックを次期目標設定時に最大限利用することになっている。

機構にとっては、2006年の政府金融改革委員会などの有識者会議において、独立行政法人として金融機関としての債権管理状況について厳しく指摘され、その対応に真正面から取り組み、政府からの要請に応えなければならない状況にあったことは理解できる。

一方で、第1節で述べた通り、機構法第3条では、機構の目的を「教育の機会均等に寄与する為に学資の貸与・支給他の援助を行い、大学等が学生に行う修学、進路選択等に関する相談・指導を支援し、学生に適切な修学の環境を整備し、次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的人材の育成に資する。」と規定している。しかし、第2期から第3次中期目標にかけて、奨学生に対する修学の支援が、目標項目に十分に盛り込まれているとは観察できない。ただし、第3次中期目標になって、ようやく、借入世帯家計調査データを基に奨学金対象世帯所得根拠・収入基準見直しに着手し、第4期になって、経済的弱者である奨学生に対する支援・配慮策であるセーフティネットや所得連動返還方式についての運用が記述されていると認識される。

奨学金制度は、経済的困難者への支援という制度目的があるため、延滞という課題が付きまといやすく、奨学生のセーフティネットへの配慮に重点を置くと延滞問題が表面化するリスクと裏腹であることは理解できる。実際に、機構の奨学金制度の歴史は、常に修学機会提供のための支援という側面と、延滞問題とのせめぎ合いで、一方を立てれば一方が問題視されることの繰り返しであると見ることができる。

一方で、学生が修学する際の進路相談に関する相談・指導を支援するためには、機構自身も債権管理の現場において、学生と接する機会がないと、フィードバックすべき情報を得るのは難しくなると考えられる。しかし、債権管理業務のなかで、とくに3ヶ月以上の返済遅延債権に関連する督促業務を外部委託したために、機構はその貴重な現場からのフィードバックの機会を失ってしまったと考えられる。日本学生支援機構の4次の中期目標を見て、現場からのフィードバックが効果的に反映されて次期以降の中期目標に活用されているとは必ずしも言えない状況となっているのは、債権管理現場からの情報が必ずしもフィードバックに結び付けられていないのが原因の一つであると考えられる。

表 2: 日本学生支援機構の4次の中期目標における目標項目の推移

目標の分類	目標項目	目標項目の記述 (記載あるものは○として表示)	第1期 中期目標	第2期 中期計画	第3期 中期計画	第4期 中期計画
奨学生・大学へのサービス	情報提供	インターネットによる貸与状況情報提供充実。	○	○		○
	諸手続きの改善、効率化	諸手続き改善、効率化による大学・学生の学資金貸与申請事務負担軽減。	○			
		採用決定迄の所要日数短縮	○			
学校指導強化	返済意識涵養指導	学校との連携強化し、奨学生返済意識・制度必要性涵養指導徹底		○	○	○
貸与基準、適格認定、借入額の適正性	貸与基準適格認定	貸与基準厳格化、適格基準細目の明確化、大学への周知、運用の徹底		○	○	○
	不振者貸与廃止	学業不振貸与者の学資金貸与廃止基準の周知	○			
	貸与月額	大学から貸与者貸与月額選択指導		○		
	家計所得調査、貸与算定額	借入世帯家計調査基に対象世帯所得根拠・収入基準見直し、貸与基準額必要額算定正確化と貸与基準細分化、貸与上限額引下げ、審査厳格化				○
債権管理パフォーマンス	回収率	総回収率(回収額/年度中要回収額)数値目標、学生等の返還意識の涵養。	○	○	○	
		当年度回収額/当年度期日到来額			○	○
	口座振替	口座振替新規者加入率、全体加入率	○	○		
	延滞件数割合	目標期間中の要返済者数中新たに3ヶ月超延滞者数最終年削減割合			○	
延滞額割合削減	期間中対要返済債権額中3ヶ月以上延滞削減率			○		
	延滞額前年比の削減率			○		
外部委託・法的措置	外部委託	回収外部委託による効率推進、延滞督促強化、	○			
	法的措置	連帯保証人請求等法的措置	○			
機関保証制度	機関保証制度導入、代位弁済、後年度負担検証	機関保証制度導入	○	○		
		人的保証制度と期間保証制度を選択的運用	○			
		保証料水準・支払い方法に関連で奨学金生の経済的負担に教育的配慮	○			○
返済免除猶予制度	返済免除規定基準明確化。運用の客観性、適切性、公平性確保。	代位弁済請求、借手周知、収支健全性後年度負担検証、保証料率水準の合理性明確化		○	○	○
		大学院生優秀業績者返済免除基準の明確化。	○			
		返還減額・期限猶予等のセーフティネット	○			○
返済困難者対応	セーフティネット、所得連動返還方式	所得連動返還方式制度の導入準備検討			○	○
		貸与奨学金事業健全性確保の観点から返還者情報の調査・分析を踏まえた適切な回収促進策			○	○

出典：日本学生支援機構 HP に掲載されている4期中期目標表をもとに筆者作成。

### 2.3.2.2 本来業務についての業務実績評価項目の不十分

4次にわたる日本学生支援機構の通期中期目標総論においては、日本学生支援機構法に基づき「教育の機会均等の観点から、意欲と能力がありながら、経済的理由により修学が困難な学生等に対し、学生等の自立を支援し、修学環境を整えるため、教育事業として次の目標に従い奨学金事業を実施する。」と記載されている。

しかしながら、第2～3次中期目標では債権管理関連の目標、すなわち資金の効率的な運用を目指す融資の適

格性や債権管理統制上の目標ばかりが主たる評価指標とされ、奨学金制度が進学困難な家庭の学生のための教育機会提供になっているかという奨学金の制度としての本来の効果についての業務実績についての評価項目は第2次中期目標において、ほとんど掲げられていない。第3次中期目標においては、所得連動返還型奨学金制度の導入がその方策の一つとして掲げられている。第4次中期目標において漸く、「奨学金給付及び貸与の効果の把握・検証のための具体的方策や、寄付金獲得の拡大をはかる

べく、給付や返還が完了した元奨学生とのつながりを維持・構築するための方策について、国と連携して検討を行う。」として制度の効果を測る方策を検討することが業務実績に関連する目標をとして定められた。しかし、制度効果の測定そのものについてはいまだ具体的目標として掲げられていない。

### 3. 社会規範について

#### 3.1 高等教育の負担に関連する社会的規範

奨学金問題の背景として上げられるのは、教育費の負担が親など個人に帰属するという社会規範の問題である。末富芳など複数の研究者が「主義主張はともかくとして、我が国においては、実態として教育費は保護者が負担するのは当然であり、「親の役目だ」という意識や規範が浸透しているようである。」と指摘する。

この事は、複数の先行文献において提示され、先行研究者の実態調査で裏付けられている。古田（2007）は、日本では親の教育費負担が当然であると考えの人が珍しくなく、全額負担を当然とする層が六割以上にも上ると述べている。この教育費負担の意識を細かく見ていくと、大学入学機会が公平に与えられていると認識している富裕層が、全額負担を当然と考える傾向が強い。ただし全体として、こうした教育費負担の意識は、学歴や職業といった階級変数とはあまり関連性はもたない、と分析されている。<sup>(3)</sup>

上記のような背景から、日本の家庭の現状は、教育費を優先させて経済をやりくりしており、高等教育になれば、一気に家計負担が増すことがわかっている。そのため、子育て世帯は当然貯蓄しようとする。例えば、生命保険に、子供保険、学資保険という商品がある。子供が生まれたときから高等教育のための費用を積み立てて貯蓄するシステムであり、教育費を優先して親が貯蓄するための典型例である。

ただし、ある程度高い所得階層に位置する世帯においても、貯蓄できるのは子供の義務教育期間くらいであろうし、現代の経済環境においてはそれすらもままならない家庭が多く存在する。さらに近年は日本の雇用システムの崩壊で、年齢とともに所得が上昇する見込みも不確かで、子供が高等教育に上がる頃、その費用を負担するに十分な収入がない家庭も増えている。

矢野（1996）によれば、公共サービスには便益と費用という関係があり、その便益を得られるのが個人だけなのか、それとも社会に及ぶのか、ということをもって、費用負担を私的なものとするのか、税金を投入する根拠になるのか、という理論を展開している。

更に論を進めて矢野（2013）は「収益率の計算、特に社会的収益率や財政的収益率の計算を通して、大学に対する公財的支出が効率的な公共投資であることを示しているが、一方で大学の大衆化により、日本社会一般に大学教育の社会的便益に対する疑念が非常に根付いていること」を問題視している。矢野の調査によれば、大学の教育費については、個人もしくは家族が負担すべきと

いう意見が7～8割を占め、しかもその意見の分布と社会階層の間に有意な関連はなかったとしている。このような意識が一般化したのは、戦後日本の高等教育が国立大学に依存し、しかも教育が家計によって支えられて来たという実状によるところが大きい。また政策的な優先順位も、大学教育は非常に低い。その結果、現実的な結論として「すべてを家計もしくは政府が負担するというよりは、両者が適当な割合で折半し落ち着くようにする、というのが実態の意識の分布に見合っている部分もある。」としている。

ただ濱中（2013）によれば、教育に対する社会的便益への意識が低いと考えられる日本では、結局教育の私的投資の側面ばかりが強調されてしまう。より具体的に言えば、学校現場での処遇の平等性を強調し、また入試などの選抜方法の条件に過敏なほどの公平性を求める姿勢は、結果の責任を個人のものと思なす方向にもつながる。敗者は自分の努力が足りなかったと反省し納得するし、勝者はそれを自分の努力の純粋な結実と考える。ただしそこには、恵まれた学習環境にあったとか（その学習環境自体に相当な個人差があるとか）、目に見えない様々な社会的サポートがあったはずであるという視点がなぜか希薄である。教育が社会的に広く浸透して、人々の知的水準が上昇し、何らかのポジティブな影響が社会全体に及んでいると考えてもおかしくないが、それがどの程度のインパクトをもっているのかを推計するのは容易ではないし、実感として理解しにくい。だから当座、教育費がかさむ家庭だけは負担軽減をもとめるが、それ以外の人々（就学年齢に近い子供を持たない家庭）は教育の問題に無関心となってしまう。財政の問題が逼迫する中で、結果的に極めて個人主義的な考え方だが、高等教育に公費をつぎ込む余裕があったら、老後の社会保障にまわしてほしい、という希望が世論に反映してしまうことになるとの論を展開している。

教育は本人と家族への便益以外の効用（外部効果）も大きいというのが通説になっているが、日本社会においてはこれらの効用が十分には意識されていないため、特に高等教育への公費負担について寛容ではない社会規範が形成されている、という先行研究者の見解が存在する。

次に先行の世論調査を観察する。教育にかかる費用を個人あるいは家計が負担すべきとの意識については、先行文献における世論調査でもある程度有意に証明されている。濱中ら（2016）が『教育劣位社会』において、2010～11年に富山、東京、全国区 Web による世論調査を行い、その結果を統計データとして紹介している。それを受けて、その結果は、日本社会では教育にかかる費用は、公教育費ではなく家計が負担すべきであるという価値観が「社会的規範」として一般に浸透していることを示している、と分析している。

上記のような社会的規範はかなり根深く社会に浸透しているため、1980～2000年代のグローバル化の進展や、近年の日本の社会の雇用形態、奨学生の就職環境や経済状況・財政状況の変化にも拘わらず、変わらず社会の中

で生きている。そのため、2005年から始まった小泉構造改革の行革議論の際や、独立行政法人の制度設計の議論の際には、現在の奨学金制度を形成した行政改革の委員会の委員の間でも、関係省庁の中でも、こうした社会的規範を所与の前提として議論がなされた可能性が高いと考えられる。つまり、基本的に教育費は親などの家計が負担するのが日本社会の規範の前提であるから、奨学金制度は財政負担を最小限に抑えるために貸与のまま維持するのが適切な政策だと考え、貸与である以上、収支のバランスをとり制度の継続性を守る見地から、延滞率の低減などの奨学金制度の金融としての管理強化の方向性にベクトルが向けられた可能性が高い。しかし、詳細な議事録は公表されていないため、個別各委員によってどのような議論がなされたかについては確認できない。

### 3.2 社会的弱者への不十分な配慮

日本人は高等教育費の負担は家庭がするべきである、との社会規範を意識の中で持っているというのが通説である事は3.1節で述べた。多くの先行研究書によれば、この意識は現在も日本社会に深く根付いているようである。借り手本人や親たちの中には、経済的に厳しい環境にある層がかなり存在するが、その層にも親が子弟の教育を負担すべきという社会規範は根付いている。奨学金返済負担の問題が、一部で深刻化し苦悩に繋がっているのは、このためである。

その意識から発生したのが、返済困難で苦境に陥る学生に対する「借り手の自己責任だ」という意見である。奨学金を借りて自分が好きで大学に行ったのだから、就労が上手いかなくて返せなくなるのは自己責任という考え方である。

こうした議論に対しては、教育機会均等政策など、機会均等という公共性を包含する政策・制度においては、政策立案の際に社会的弱者が基本的潜在能力を施策などの公的機能によって保障されるべく考慮すべきと反論が挙げられる。この基本的潜在能力の保障について、アマルティア・センは「真の機会均等」を捉える適切な方法は「潜在能力の平等」でなければならない（一般的に潜在能力の比較は不完全なものでしかないので、厳密に言えば、潜在能力における明白な不平等を取り除くことによって真の平等を考えなければならない）と論じている。<sup>(4)</sup> 奨学金制度が、経済的理由などにより修学の機会が困難な学生への機会均等をはかる公共性を持つ制度であるのであれば、社会において弱い立場にある受益者について配慮すべき性格をもった制度といえる。

独立行政法人制度の基本的あり方として、「受益者である国民のニーズに即応した公共サービスを効率的に提供することにより、国民の最大限の満足度を得る」のが目的であることは再三述べてきた。こうした観点から、日本学生支援機構の中期目標総論においても、「教育の機会均等の観点から、意欲と能力がありながら、経済的理由により修学が困難な学生に対し、学生等の自立を支援し、修学環境を整えるため、教育事業として実施する」

と目的の総論で述べている。

しかしながら、先にみた日本学生支援機構の4次にわたる中期目標の各目標項目においては、経済的理由により修学が困難な学生、すなわち社会的弱者に対する配慮については、第1次から第4次中期目標を通じて、ごく限られた記載しかされていない。したがって、日本学生支援機構は今後も修学が困難な学生に対して、配慮を強化することを業務目標として具体的には示していないと言わざるを得ない。

日本学生支援機構は、返済が難しくなれば、返済猶予制度や返還金減額制度、所得連動型奨学金制度を用意しているとするであろう。しかし、これらにより返還金を一時的に減額されたり、返済を猶予されても返済額が減る訳ではなく、返済期間が後倒しになるだけである。そのことが再就職を探すなど次の道を模索する際に更なる重圧としてのしかかる結果になる。こうした制度では不十分であるがゆえに中退している可能性は高い。

2020年7月に日本学生支援機構は、家庭から自立した学生について、新型コロナウイルス感染症の影響でアルバイトの減・解雇などにより突然の収入減となり「学びの継続」の危機に陥った学生を対象に、住民税非課税世帯の学生には20万円、それ以外の学生には10万円を支給する方針を打ち出した。

しかし、奨学金制度が貸与である以上、平均して340万円以上の借金をしなければならない学生にとり、1度切りの10万円の支援は、学びの継続の危機への抜本的・現実的な対処策にはならないのではなかろうか。

奨学金制度の低所得者層・実質的な学びの継続の危機に直面した社会的弱者への配慮を含んだ実質的な施策を含む制度改革が今後早急に検討されることを期待する。

## 4. 結論

現在の奨学金制度は学費を自らの家計だけでは負担できない学生にとっての学資資金として大学に進学する奨学生への貸与制度として、127万人の就学生にとって一定の効果を上げている。その反面、卒業後順調に就業機会を得て、安定的に収入を得られる奨学生にとっては返済などに関して何の問題もない一方、特に自らの意思にかかわらず親や本人自身が就業機会について問題を抱えることになった奨学生にとり返済や奨学金を借りていること自体が大きな負担になっている現状がある。現在コロナ禍により、経済的な理由で休学を余儀なくされた学生が少なくとも5,238人存在するとの報道がなされている。その中には貸与奨学金を利用している学生も存在すると考えられる。

その第一の理由は、奨学金制度は1980年代からの2度の大きな行政改革も含めた3度の制度変更を経て結果現在の制度になっていることである。しかし、その制度改革が時に市場経済を原則とする経済的合理性の原則に沿うべきという議論にしたがってなされてきたために、奨学金制度本来が持つべき経済的困難者に対する教育機会均等のための政策目的とのバランスが必ずしも取られて

いない。またその点も抱えつつ貸付規模を急拡大させたことも重要な要素である。第二の理由として、行政制度全体の制度改革議論の流れのなかで、奨学金制度についてもその実施機関が独立行政法人化（日本学生支援機構）され、独立行政法人制度の枠組みの中に位置付けられた。貸与奨学金事業が現在の独法の中期目標制度・評価制度のサイクルの中で実施されているが、日本学生支援機構の4次の中期目標と評価の内容を分析すると、中期目標の業務実績評価から得られる奨学金利用者のニーズを汲み上げたフィードバックが次期中期目標に十分に反映されているとは言い難く、機構の設置法で定められている奨学金制度の本来業務の成果である奨学金の効果などの業務実績評価が、評価項目として明確には記載されていない。第三の理由として、日本の教育をめぐる社会規範が、教育は家庭の負担によってなされるべきという価値観—社会規範で構成されている。その社会規範に対して奨学金制度がどのように位置づけられるべきかについて基本的な価値の問いかけがなされなければならない。その場合、制度設計の際奨学金制度が本来もつ社会的弱者である、経済的困難者に対して教育機会を与える教育機会均等政策との認識を十分明確にした上で、制度変更を行ってこなかったのではないかと考えられる。

結論として、日本における貸与奨学金とは、奨学生に譲許的融資を行いその返済金を原資として資金を継続的に循環させる金融制度としての性格と、社会的弱者である経済的困難者である奨学生に教育機会を与えるという教育機会支援制度の両方の側面を持つ制度である。そのため金融制度としての継続性（サステナビリティ）を維持しつつ、教育機会支援制度としての貸付資金の譲許性の担保するなど弱者への配慮も行いつつ両者のバランスを取りつつ運営していくべき制度であると考えられる。今後貸与奨学金制度において、前者の金融制度として継続性維持のために、債権管理状況の延滞抑制などのマネジメントは今後も継続して必要であることは言わずもがなのことである。他方後者の教育機会支援制度としての成果の実を上げていくためには業務実績評価において制度の効果を把握し、より奨学金利用者のニーズを汲み上げ、後の業務にフィードバックされる仕組みの改善が行われることが望ましい。奨学金制度が本来あるべき教育機会均等化のための政策として運用されるためには、社会的弱者への配慮に立ち返った検討が行われ、奨学金制度を金融制度と教育機会均等という2つの側面についてバランスの取れた政策へと改善されることが必要となる。特にコロナ禍の影響ややむを得ない事情により就労機会を失ったり、自らの意思に反して就学機会を失ってしまう奨学生について、十分に配慮した高等教育機会均等の促進への制度改革が即効性をもって実現されるかが注目される。制度改革について具体的に提案されるのは、①給付奨学金制度の大幅な拡充、②奨学生が大学卒業後、自分の責に帰しない理由によって就労出来なくなり重大な長期間の経済的困難に陥った場合は、総体的に債務負担が減らない返済猶予ではなく、その期間を対象とする

債務減免制度の創設、③フィンテックなど民間資金の導入による奨学金制度の必要財源の多角化であろう。

以上を総括する。大学等の高等教育への就学を公的に支援する政策制度は、殆どが独立行政法人日本学生支援機構の貸与奨学金制度によっている。全就学生の約37%にあたる127万人の学生が一人平均約340万円の奨学金貸与を受けて就学しており（2019年度）、修学のための貸与制度として一定の効果を上げている。奨学生が卒業後就業機会を得られれば問題はない。しかし、在学中に親が経済的困難に陥ったり、本人が就業機会に恵まれず、返済または奨学金を借りていること自体が大きな負担となっている学生が存在する。2020年4月～10月に大学を中退した学生は25,008人おり、その中で経済的困窮を理由として、大学中退を余儀なくされた学生4,501人のうち、奨学金を借りていることが原因となった経済的問題が理由で中退した学生が一定数存在すると考えられる。

奨学生の負担となっている原因の問題点1は、現在の奨学金制度の成立過程についての課題である。問題点2は、独立行政法人としての中期目標策定の際、前期中期評価結果のフィードバックに関する課題である。問題点3は、日本の教育を巡る社会規範の問題である。

結論として、今後貸与奨学金制度については、教育機会均等化政策と金融制度としての2つの側面のバランスを取るために、給付奨学金制度の大幅な拡充、奨学生本人の責任ではなく経済的困難に陥った際の期間的返済免除制度の検討、フィンテックなど民間資金の導入による必要財源の多角化などによる制度改革が必要であると考えられる。

## 注

- (1) 2021年12月18日文科科学省。新型コロナウイルス感染症に係る影響を受けた学生等に対する追加を含む経済的な支援及び学びの継続への取組に関する留意点について（依頼）。添付の文科科学省新型コロナウイルスの影響を受けた学生への支援状況等に関する調査。
- (2) 通則法第29条 1 主務大臣は、三年以上五年以下の期間において中期目標管理法人が達成すべき業務運営に関する目標（以下「中期目標」という。）を定め、これを当該中期目標管理法人に指示するとともに、公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。
  - 2 中期目標においては、次に掲げる事項について具体的に定めるものとする。
    - 一 中期目標の期間（前項の期間の範囲内で主務大臣が定める期間をいう。以下同じ。）
    - 二 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
    - 三 業務運営の効率化に関する事項
    - 四 財務内容の改善に関する事項
    - 五 その他業務運営に関する重要事項
  - 3 主務大臣は、中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、委員会の意見を聴かなければならない。



- (3) 吉田 (2007). 仕事と暮らしに関する全国調査によると、20～69歳日本全国の男女で、有効サンプルは1,154 (回収率57.7%)である。
- (4) セン (2018) のいう「不平等」とは経済的不平等のみならず、社会的基礎 (ジェンダー、階級など受け継がれてきた格差一般) をも含む概念であるが、本稿は奨学金制度を実施する独立行政法人の施策を分析するためのものなので、本稿の文脈においては経済的な格差として捉える。

## 引用文献

- 濱中淳子 (2013). 検証・学歴の効用. 勁草書房.
- 育英奨学金制度の抜本的改悪に反対する連絡会・日本育英会労働組 (1984). 教育費が危ない—奨学金制度の灯は消させない—. 創林社
- 伊藤剛一・丹羽富二雄・原山正明 (2006). アウトカム評価とマネジメント「独立行政法人評価技術基盤機構の事例 (イノベーションその計測・評価 (1))」.
- 日本育英会労働組合・日本育英会の奨学金制度廃止に反対し、拡充を求めるか各界連絡会議 (2003). 奨学金制度の灯は消させない—亡国の「奨学金つぶし」を告発する—. 健友館.
- セン, アマルティア (2018). 不平等の再検討—潜在能力と自由—. 岩波現代文庫.
- 矢野真和 (1996). 高等教育の経済分析と政策. 玉川大学出版部.
- 矢野真和 (2013). 費用負担のミステリー—不可解ないくつかの事柄—. 広田照幸・吉田文・小林伝司・上山隆大・濱中淳子 (編). 大学とコスト—誰がどう支えるのか—. 岩波書店, 169-193.
- 矢野真和・濱中淳子・小川和久 (2016). 教育劣位社会—教育費をめぐる世論の社会学—. 岩波書店.
- 古田和久 (2007). 教育費支出の動機構造の解明にむけて—教育意識の決定木分析—. 教育社会学研究, Vol. 80, 207-225.

## Abstract

The aim of this report is to identify the cause of problems that burden the borrower of the JASSO Student loan 1.27 million students, 37 percent of the whole of university students borrowed 3.4 million Japanese yen averagely per person in 2019. It is certain that the JASSO Scholarship Loan Program contributes to the students as a whole scholarship system for university students as a constant effect to a great extent. Those students who can find a job and work regularly after graduation face no problem in general. However, if the parents of borrowers fall into economical difficulty or borrowers themselves lose opportunity to work, outstanding repayment of the Scholarship Loan has the possibility to become a heavy burden to the borrower. In fact, a news article of NHK reported 5,238 students who felt negative economical effects took time off university. There exist certainly some students among who have had negative economical effects

are borrowing large amount of scholarship Loan program. The first cause of the problem is one the process of the formulation and revision of the law and regulations of the student scholarship loan. The second cause of the problem is one of feedback issues on how the incorporated administrative agency in Japan formulate the system of setting the medium-term target and how it draws real needs of the nation who are beneficiaries by feedback system of the previous medium-term evaluation. The third cause of the problem is one related to norms in the Japanese society. As a results of analysis of consideration on the JASSO scholarship loan case, it is necessary to examine possibilities of realization of : (1) expansion of the amount of the scholarship grant to a large extents (2) creative new measure s of the debt-relief only during the period that borrowers face economical difficulty to repay the installment of the scholarship loan in the case that the cause is not the responsibility of themselves, and (3) diversification of resources of funds of the scholarship loan by induction of a system of financial technology in the private sector.

(受稿 : 2021 年 4 月 8 日 受理 : 2021 年 6 月 18 日)