

奨学金論

An Essay on Grants

鈴木典夫

SUZUKI Norio

社会科教育講座

(2010年9月29日受理)

はじめに

奨学金が, NHK テレビのクローズアップ現代でも取り上げられた(2010年9月6日放送)。日本学生支援機構の有利子奨学金「きぼう21」が主として取材や議論の対象となっていた。番組では, 図書館司書を目指していた人が紹介された。大学に進学できたのは, 奨学金のおかげであった。大学では司書資格も取った。しかし, 正規の図書館司書にはなることができず, 非正規として働いていた。ところが, 10万円ほどの手取りから, 奨学金を返済しなければならなかった。奨学金を返済するためには正規職員として診療所で働かざるを得ず, 図書館司書の道をあきらめた。このような話であった。また別の人は, 返済の延滞金によって140万円の債務が270万円に増えた。このようなケースが取材を通してオンエアされた。

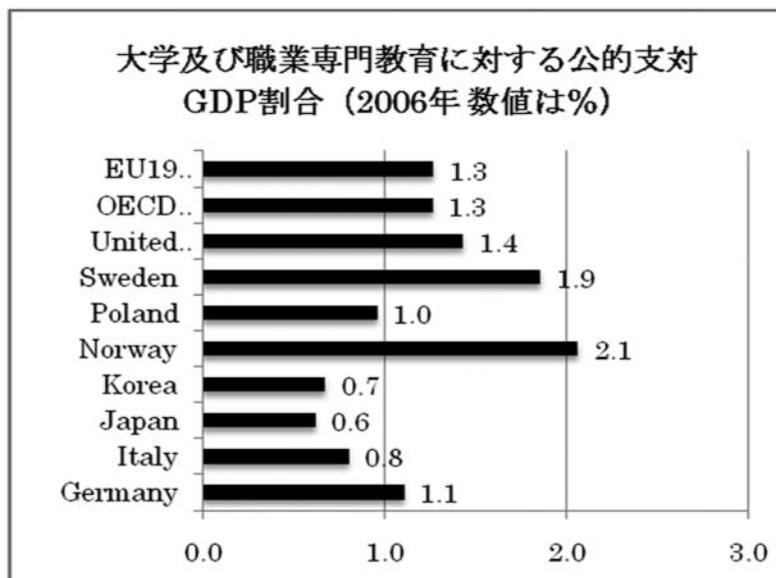


図1 OECD 統計より作成

ゲストとして呼ばれていた宮本太郎氏は, 奨学金返済が滞るのは, 「個人のモラルの問題ではなく, 構造的な問題」と指摘していた。構造的な問題としては「安定型の雇用構造」が崩れたことをあげておられた。

雇用構造の崩壊に加えて, 構造的な問題の一つに教育への公的支出問題がある。文部科学省は, 『文部科学白書 2009』において, 「教育費負担をめぐる課題」という項目を設けている。日本では家計負担が OECD 諸国に比して著しく高い(図1 参照)ことを指摘した後に奨学金に関して次のように述べる。

家計負担が多くなっているのとは逆に, 高等教育に対する公財政支出の規模が諸外国と比べて小さい上に, そのうちの家計への補助に充てられている部分を見ると, 給付による補助が少なく, 大半が貸与によるものであることが特徴となっています。(『文部科学白書 2009』, 58ページ)

あたかも評論家のように述べている。しかし, 文科省にも責任の一端がある。責任は, 財務省にあるといわんばかりである。もっとも文科省は, 給付型奨学金を補完するものとして「実質給付型支援として, 各大学が実施する授業料減免の拡大支援や, 大学院生に対する TA・RA 雇用などの取り組みを進めることとし

た。このように奨学金を返済するためには正規職員として診療所で働かざるを得ず, 図書館司書の道をあきらめた。このような話であった。また別の人は, 返済の延滞金によって140万円の債務が270万円に増えた。このようなケースが取材を通してオンエアされた。

ている」(同上)という¹。問題はこうした弥縫策ではなく、大きな枠組みである。

本稿では、奨学金を構造的にとらえる立場に立って分析を行う。対象とする奨学金は日本学生支援機構のものである。日本の大学生に対する奨学金に限定して考察する。高校生や留学生に対する奨学金は、大学生に対する奨学金と比較の必要がある場合にのみ取り上げる。

1. 奨学金をめぐる言説

教育の費用

奨学金問題に入る前に、教育費用を整理しておきたい(表1参照)。まず、自己資本である。通常「家計の負担」と呼ばれている。これには、保護者と本人が主たる供給者である。親類縁者からの借り入れも自己資金に含めておく。通常はどれか単独の資金に頼ることは少ない。保護者の負担に加えて、大学生はアルバイトを行って費用の足しにしている。自己資金だけで勉学を貫徹する者以外は、何らかの外部資金に頼ることになる。

教育資金の供給源		
自己資金	保護者(親類縁者をふくむ)	
	本人	
奨学金	給付	
	貸与	無利子
		有利子
貸付	公的金融機関	
	民間金融機関	

表1 教育資金の分類

外部資金には、奨学金と貸付がある。奨学金には貸付と貸与がある。奨学金を出す主体には、日本学生支援機構のほかに民間企業や個人、地方自治体などがある。貸付には、民間金融機関のほかに日本政策金融公庫の公的金融がある。本稿では、主要な外部資金について考察する。そのため民間企業、個人、地方自治体からの資金供給は考察の対象外とする。

奨学金応募には所得制限が設けられている。給与所得の場合、第一種が年収882万円(源泉徴収票)、第二種が1134万円(同)である。

奨学金応募には所得制限が設けられている。給与所得の場合、第一種が年収882万円(源泉徴収票)、第二種が1134万円(同)である。

学力基準が予約採用の第一種の場合、成績の平均が3.5以上、第二種は高等学校の平均以上となっている。高等学校によって学力差があるので、進学校出身者は不利となる。

在学中の申し込みの2年生以上は、第一種が所属する学部(科)の上位3分の1の成績である²。この場合も大学の学力レベルに左右される。

第一種は無利子である反面、貸与額の上限が自他学外通学の国公立で5万1千円、私立で6万4千円である。この金額で不足する者は、第二種との併用を行わなければならない。

奨学金の募集は入学前の予約と入学後は春だけである。「失職、破産、事故、病気、死亡等若しくは火災、風水害等の災害等又は学校の廃止によりやむを得ず他の学校に入学することで修学に要する費用が増加したことにより家計が急変し、緊急に奨学金の必要が生じた場合」は、常時申し込むことができる。しかし、大学に入学して厳しい現実と直面しても、「家計が急変」していなければ、奨学金に応募しようとしても春の募集を待たねばならない³。授業料は半期を過ぎて払えなければ、除籍になる国立大学法人もある。

民主党マニフェスト

2009年に衆議院選で勝利した民主党は社会民主党と国民新党とともに連立政権を樹立し、鳩山氏が首相となった。民主党が掲げたマニフェストは選挙前のみならず、与党となった後も大きな話題となった。このマニフェストには奨学金への言及がある。2009年版と2010年に菅代表下で出された両者を検討する。

2009年版マニフェスト

鳩山元首相の写真が「政権交代」の文字とともに表紙をかざるマニフェスト(2009年版、以下「2009年版」と略記することがある)は、民主党の印象を多くの人々に植え付けた。政権交代後の民主党の行動はこのマニフェストと絶えず比較されることになった。2010年版のマニフェストが出たにもかかわらず、2009年版が

¹ 奨学金事業が文科省から形式的に独立行政法人に移されていることと関連しているのかもしれない。

² 第二種の2年生以上には、大学での成績の規定はない。

³ 年度途中で奨学金を借りたいという学生は、2008年度は前年度より1.4倍に増えたという(WG3での文科省側の説明)

マスコミで引き合いに出されることが多い。奨学金に関して、マニフェストの大きな柱である「子ども手当」との関連で考察したい。

奨学金は「2 子育て・教育」の項目で取り上げられている。教育問題は子育て問題と関係が深いと民主党は考えていることが窺える。

中学校卒業まで、1人あたり年31万2000円の「子ども手当」を支給します。高校は実質無償化し、大学は奨学金を大幅に拡充します。(2009年版)

奨学金は「大学生、専門学校生の希望者全員が受けられる奨学金制度を創設」となっている。しかし、マスメディアでの取り扱いは他の2つに比べてさかかった。子育て支援では出産時の一時金、生活保護の母子加算復活、父子家庭への児童扶養手当、保育所の増設があげられている。子育て家庭へのマニフェストのように見受けられる。

「マニフェスト政策各論」では、奨学金はなぜか高校実質無償化の項目の中に入っている。「政策目的」「家庭の状況にかかわらず、すべての意志ある高校生・大学生が安心して勉学に打ち込める社会をつくる。」高校実質無償化と込みで9000億円の所要額を見込んでいる。

2010年版マニフェスト

「最小不幸社会」を目指す菅直人現首相（民主党党首、2010年9月現在）において出された最も新しいマニフェストである。冒頭の謳い文句は「元気な日本を復活させる」である。「復活させる」と言うからにはいつの頃かの日本なのであろう。次に掲げられているのが、「強い経済、強い財政強い、社会保障」。この3つが「好循環」することが「第三の道」であると、民主党独自の第三の道を模索する。ちなみに、第一の道が「公共事業中心の経済政策」、第二は「市場原理に基づく経済政策」である。強い経済が強調され、教育関連では「人材育成」が経済成長要因に数え上げられている。近年では、イギリス労働党が第三の道を模索した。それは、社会民主主義をサッチャーやメジャーの保守党路線に対峙させた。民主党の第三の道はイギリス労働党のものとはずいぶん異なる。

「子育て・教育」の項で、次のように奨学金に触れている。「大学生、専門学校生などの希望者全員が受けられる奨学金制度を創設します。また、大学の授業料減免制度を拡充し、教育格差を是正します。」(2010年版) 希望者全員が奨学金を受けられる制度を創設するという。遠い先の話としてではなく、希望者全員が奨学金を受けられるようにするという。現行の制度の拡充で可能なのか。それとも抜本的な制度改革を行うのであろうか。

子ども手当については、2010年に実施されている月額1万3000円から「上積み」するとしている。上積み分は「現物サービス」を示唆している。具体例として「保育所定員増・保育料軽減、子どもの医療費の負担軽減、給食の無料化、ワクチン接種の公費助成」があげられている。2009年マニフェストの進捗状況として「大学等奨学金の貸与者を3万5000人増やしました」と報告している。

「5 雇用・経済」では、「環境分野などの技術革新で世界をリードする」として、「国立大学法人など公的研究開発法人制度の改善、研究者奨励金制度の創設などにより、大学や研究機関の教育力・研究力を世界トップレベルまで引き上げる」としている。大学での教育力・研究力の将来を担うのは学生である。現在の日本の大学は疲弊している。疲弊しているのは、教員や職員のみならず、学生にも当てはまる。子育て問題として奨学金を取り上げる民主党は、研究・教育問題としても奨学金をとらえる必要がある。

自民党

自民党は2010年の「成長戦略 成長のための24の個別政策プラン」(2010年5月14日)では、奨学金問題はない。「疑問だらけの子ども手当」という小論では、民主党の子ども手当の批判の一環として、「授業料免除と生活費を給付する「給付型奨学金」の創設」と「無利子奨学金の拡充」⁴をあげている。

二大政党制の是非が議論されている。現実的な政策論では実行責任を問われる。野党を理由に理想論だけを展開できない。奨学金制度改革には、二大政党制は改革が実行される可能性を持っていよう。

⁴ 自由民主党「疑問だらけの子ども手当」
<http://www.jimin.jp/jimin/re-seiken/pdf/013.pdf>

経済同友会

経済同友会（以下、「同友会」と略称することがある）は、教育問題に積極的な提言を行ってきている。本稿では、「経済格差を教育格差に繋げないために——高等教育の機会均等に向けて」（2010年3月26日）を取り上げる。

同友会は危機意識を表明している。「このままでは、親・家庭の経済的な格差が子どもの学力・教育水準の格差につながり、ひいては経済的な格差を次世代に継承することになりかねない。」（同友会、1ページ）経済格差が教育格差につながることは、すでに指摘されることである。上の引用文では、いままでは、経済格差が教育格差に繋がっていないという前提がある。このこと自体検証の必要がある。しかし、現在では「このままでは」、経済格差が教育格差により直結するという危機感がある。

教育の機会均等という格差問題と「国益」につながる経済成長を関連づけている。「この目的のために、国や社会が支援を行うことは、子ども自身の受益のみならず、有能な人材が輩出されることでわが国の国益にかなうものと言えよう。」（同友会、2ページ）奨学金制度を改革するには予算が必要である。費用に対しては、便益が要求される。平等自体も優れた便益である。しかし、金銭的便益はより明白なものである。日本の国際競争力が問われる今日「国益」という言葉も、受け入れられる要素となっている。

義務教育と高校進学までは「高校無償化もあり、他に様々な問題を抱えているものの、少なくとも授業料負担の面では機会均等が達成される方向に向かいつつあると考えられる」（同友会、2ページ）とし、大学を主とする高等教育に問題を限定する。

授業料負担では私立高校への補助も含めて、公的負担は拡大している。しかし、授業料以外にも学校においては様々な費用を保護者は負担する。大内氏が指摘するように、小学校での給食費などを「実質無償化」という問題がある。果たしてどこまでが教育費という費用なのかという疑問がわく。教育費と生活保護費などの社会福祉との関連も問題になる。子ども手当を受け取り、給食費も無償化するのは二重の給付である。場当たりの政策を包括的に検討しなければならない。

家庭の経済格差が教育格差につながるのは、塾などの学校外教育や家庭の知的環境という文化資本の多寡が存在するからである。千葉大学の明石氏が行った調査（『日本経済新聞』2010年8月2日）では、子どもの頃の体験が多いほど年収が多いことを明らかにしている。子どもの頃の体験は、家庭の所得に依存する。

機会均等問題を大学に限定した同友会は、奨学金に平等を実現する手段として重要性を認めている。「日本学生支援機構の業務改革のほか、第一種奨学金を拡充し、第二種奨学金を廃止すべきである」（同友会、4ページ）と、有利子の奨学金の廃止を提言している。その理由は以下のようなものである。

大学教育のユニバーサル化の進展、学費の上昇による家計負担の限界、延滞債権の増加など、社会経済情勢の変化もあり、奨学金制度の質的改善と量的拡充が求められている（同友会、5ページ）。「遅滞債権」は奨学金の拡充の結果でもある。奨学金の貸与者が増えた原因は、経済の停滞に伴う家計の困窮化に直接の原因を求めることができる。経済情勢の改善が当面望めないなら、奨学金の「質的改善」が最重要となる。

同友会は、日本学生支援機構の奨学金貸与の細部の問題も取り上げていている。学校割当制である。学校割当制とは、「学校毎に当年度の新規奨学生が割り当てられている制度」（同友会、5ページ）である。「仮に受給条件をクリアしていても、希望者が多い場合は奨学金が受けられない場合がある。」同友会は希望者が多い場合に奨学金を受けられないことを取り上げている。特に無利子の第一種で発生する問題である。

大学によって学生の成績レベルが異なるので、難関大学に入ったがために奨学金を受けられないことも生じる。努力したことが、奨学金を受けることができない結果になるという矛盾がある。同友会は、「受給条件（所得・成績）を満たした希望者全員に奨学金を給付すべきである」（同上）と提言している。

しかも、無利子型の貸与奨学金が望ましいとする。理由は、「最も利用が期待される低所得者ほど、将来の返済負担を恐れて大学進学を回避する傾向が見られるのであれば、本末転倒といわざるを得ない。」奨学金があっても、将来の負債を考えれば、借りることができない。有利子のみならず、無利子であっても基本は変わらない。もし、卒業後に高所得の正社員になることや、有望な起業を行うことが確実であれば、奨学金を借りるためらいは少ないであろう。将来が不確実であるが故に、また、その不確実性が増しているが故に奨学金を借りて進学することへの決断を行えないこともあり得る。

同友会は、改善策として、先の条件を満たした人全員への貸与とともに、「返済免除規定の導入」と「給付奨学金の導入」を打ち出している（同友会、6ページ、及び図2参照）。返済免除に関しては、「卒業後の年収によって返済額を減免する制度」と「卒業時の成績優秀者に対し、返済の免除制度を設ける」（同上）

ことが具体策となっている。年収比例返済方法は、卒業後のリスクを奨学金に反映させる仕組みとして一部の外国でも導入されているようである。同友会は「納税者番号」の導入と一体化することを提言している。国民全体での負担の不平等をなくすためには必要な制度かもしれない。

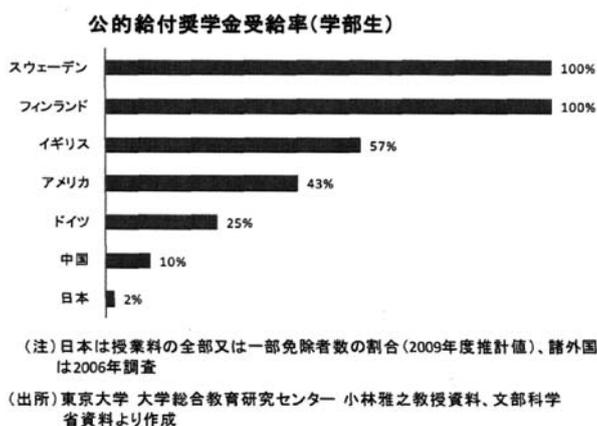


図2 経済同友会『経済格差を教育格差に繋げないために』, 7ページ

成績に応じた免除は、理想的には望ましいが、運用が困難である。総合大学が一つの学部になった教育学部を例にしてみよう。教育学部のように多様な分野が集まった場合、免除の基準設定が難しい。理系と文系、芸術・体育系などの差異ほか、成績に対する考えが分野によって異なる可能性がある。大学院では、学会発表や専門誌への投稿を修士課程の学生に行わせる学問分野とそうでない分野がある。さらに危惧されるのは自分の関係する講座などの学生が有利になるように、講座単位で成績が甘くなる可能性がある。日本の大学全体では学力格差などさらに免除平等化への難題がある。

奨学金を受け取る側で最も望ましいのはいうまでもなく給付型である。同友会は給付型奨学金を提言する。その根拠は、諸外国との比較にある。「他の先進国では、給付奨学金をはじめ、高等教育に多額の公財政支出が行われている」(同友会, 7ページ) ことを統計によって示している。図3と比べると、中国を除いて一人あたりGDPは日本より高い。中国はいま、急激な経済成長している。一人あたりGDPが低い(図3参照)にもかかわらず、公的給付奨学金が日本より高いとも言える。



図3 一人あたりGDPの比較
 総務省『世界の統計』より作成

2. 教育資金

日本学生支援機構の分析

日本学生支援機構は、日本育英会の奨学金貸与事業や留学生関連の区の事業を引き継いで、2004年に「独立行政法人日本学生支援機構」(以下、同機構と略記することがある)として設立されている。同機構の「日本学生支援機構について」(2010年)に沿って機構を概観したい。

同機構は、二種類の奨学金を取り扱っている(図4参照)。第二種奨学金(第二種と略すことがある)は「きぼう21プラン奨学金」と呼ばれている。第一種奨学金(第一種と略すことがある)は無利子での貸与。2011年度予算は2549億円。第二種奨学金は利子を付すもの。利子率は「財政投融资資金借入利率を適用」(同機構, 16ページ)し、上限は3%である。在学中は無利子である。固定金利と5年ごとに見直す変動金

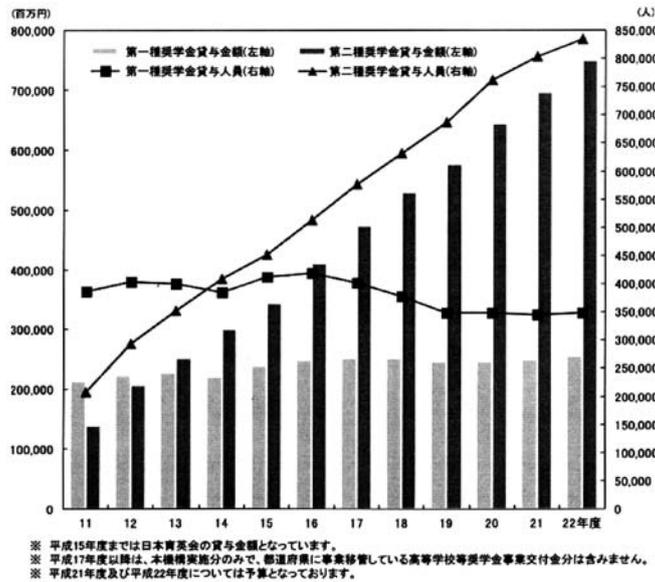


図4 奨学金の推移
 日本学生支援機構「日本学生支援機構について」、20ページ

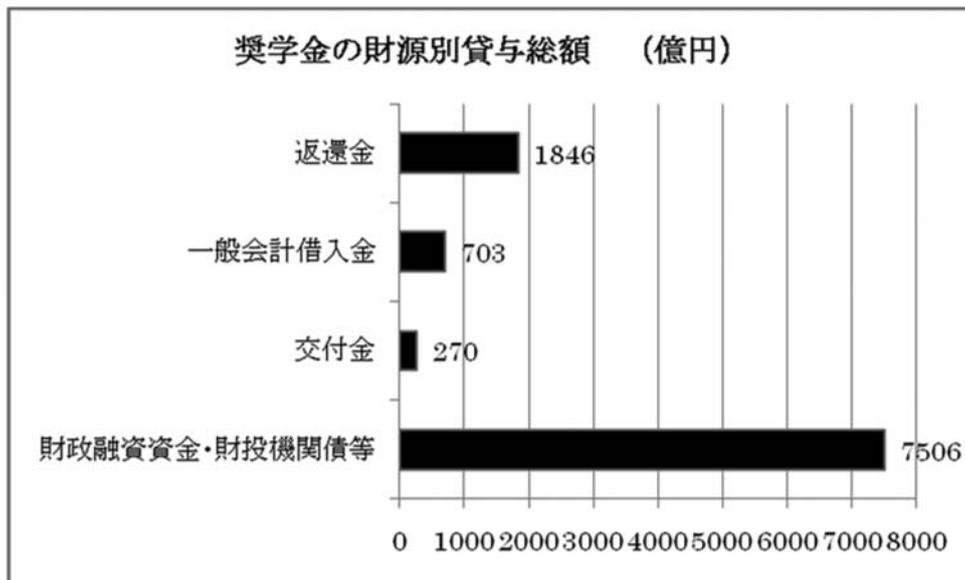


図5 「日本学生支援機構について」(2010年)より作成

利とを選択できる。2011年度は7506億円。第二種が約3倍である。文部科学大臣が「長及び幹事を、任命・解任する」とあり、文科省が上部組織である。「政府は、毎年度予算の範囲内において、本機構に対し、学資の貸与に係わる業務に要する経費の一部を補助できる」ことになっている。第二種が貸与金額、人数とも伸びている。それに対して第一種は金額において抑制されている。奨学金需要に対して第二種で対応せざるを得ない現実がある。

第二種が主流となっている奨学金貸与事業に対して、「貸与型の多くが無利子から有利子へと移行し、教育ローン化しています」(大内, 17ページ)という評価が下される。

独立行政法人なので、中期目標・中期計画を策定する。そこでは、奨学金の本来の目的が述べられている。「学生支援の中核機関として、学生に対する支援、留学生交流の推進により、教育の機会均等、次世代の社

会を担う人材の育成、国際的な相互理解の増進に貢献する。」(同機構、9ページ)目的に掲げられている「学生に対する支援」や「教育の機会均等」が達成されているかが、まさに現在社会的に問題となっているのである。

大きな目的は、奨学金本来のものである。しかし、独立行政法人設立によって課せられた使命は、貸与された奨学金の返済にある。同機構の貸付機関としての側面が出てくる。「適格」な学生に貸し付け、「返済金回収の促進」をはかる方策をとることが奨学金本来の目的を達成するための目標となっている。

具体的には、「中期目標期間中の総回収率82%以上」を掲げる。その方策としてまず、学校との「連携強化」をあげている。「延滞率の改善の進まない学校名の公表」も行う。同機構は企業の本社機能のようであり、各大学は営業所である。貸金業と変わらない。

「返済金回収の促進」として、「民間委託を活用しつつ早期における督促の集中実施」、「遅滞状況の早期改善を図るため法的処理の早期化」、「遅滞者の実態調査」、「住所調査の更なる徹底」、「多重債務化の防止を図るため個人情報機関⁵の早期活用」(同機構、9ページ)と方策が述べられる。

業務運営の面に目を向けたい。独立行政法人であるため、政府の方針に従った組織の運営を行っている。人件費を含んだ管理経費と業務経費の削減を目指している。資金面は主として3財源に分けることができる。返還金と、国の一般会計、そして財政投融資関係である。本来の財源は返還金となるはずであるが、同機構は足元間もないせいか、比率が低い(図5参照)。無利子の第一種奨学金は一般会計予算を財源としている。第二種奨学金は財政投融資を財源としている。

財政投融資との関係を見ておこう(図6参照)。財政投融資から資金を得るには、財投債によって得た原資を借りる方法と、債権を発行するとき政府補償を受ける(政府保証債)方法がある。2010年3月31日に公表されている同機構の貸借対照表によると、「日本学生支援機構債」が2470億円、「長期借入金」が約5兆2500億円となっている。発表されている「日本学生支援機構について」の資料では、関連する統計において財政投融資資金と財投機関債は、それぞれ7240億円、1600億円、民間借入金3789億円となっている。財務省の公表でも、2010年には7240億円の財政投融資が行われている(財務省WEBサイト)。財投機関債の額が少なく、発行する意味はどこにあるのであろうか。

民間借入金は、2007年度から「金利のミスマッチを解消するため」とされる。原資が財政融資資金借入と財投機関債であったものが「低利な民間借入等を活用」することとなった。「調達と貸与に係わる金利と期間の整合」や「貸与終了後の金利ギャップの解消」など、債権と債務とのバランスを図る金融的な努力がうかがわれる。同機構は市場の原理に従っているような外観を与える。しかし、奨学金を市場の原理で管理できるのかという疑問がわく。この問題は後に考えたい。

「クローズアップ現代」でも大きく取り上げられていた奨学金を貸与されて卒業した人の債務問題(同機構側から見れば「貸与債権」)に移ろう。2008年度末の要返還債権額は3兆6145億円と出ている。延滞3ヶ月以上の債権を「リスク管理債権」と機構は呼んでいる。その額2386億円で、総債権に占める比率は、6.6%と報告されている。その中で6ヶ月以上延滞している額が1901億円で、5.3%である。第二種奨学金の拡充によって貸与者が増え、「リスク管理債権」は今後、増加すると予測されている。第一種奨学金の方がリスク管理債権の債権に占める割合が高い(表2参照)。

延滞分の回収率(図7参照)では、第二種奨学金の方が回収率は悪い。1991(平成3)年においては60%と、第一種よりも高い回収率であった。その後の低下は著しいものといえよう。回収期日を過ぎた延滞分回収率は第二種が悪い。中にはフリーライダーもいるかもしれない。また同機構の業務効率に問題があるかもしれない。しかし、奨学金債務者や同機構そのものというよりも、返済できない経済・社会状況が重くのしかかっている。

同機構側としても回収効率をあげるため「リレー口座」なるものを創設した。「リレー口座とは、郵便局、銀行、信金・労金の預貯金口座からの自動引き落としにより、原則として月賦又は月賦・半年併用の割賦方式で返済を行う制度」(26ページ)である。何が「リレー」なのかわからない。要するに金融機関からの引き落としのこことのようなものである。リレー口座によって「返還総額が高額の者についても返還を容易にできるようにしました」(同機構、26ページ)とある。以前は「書類による請求」だったという。同友会が「給与か

⁵ 全国銀行協会の全国銀行個人信用情報センターを利用。

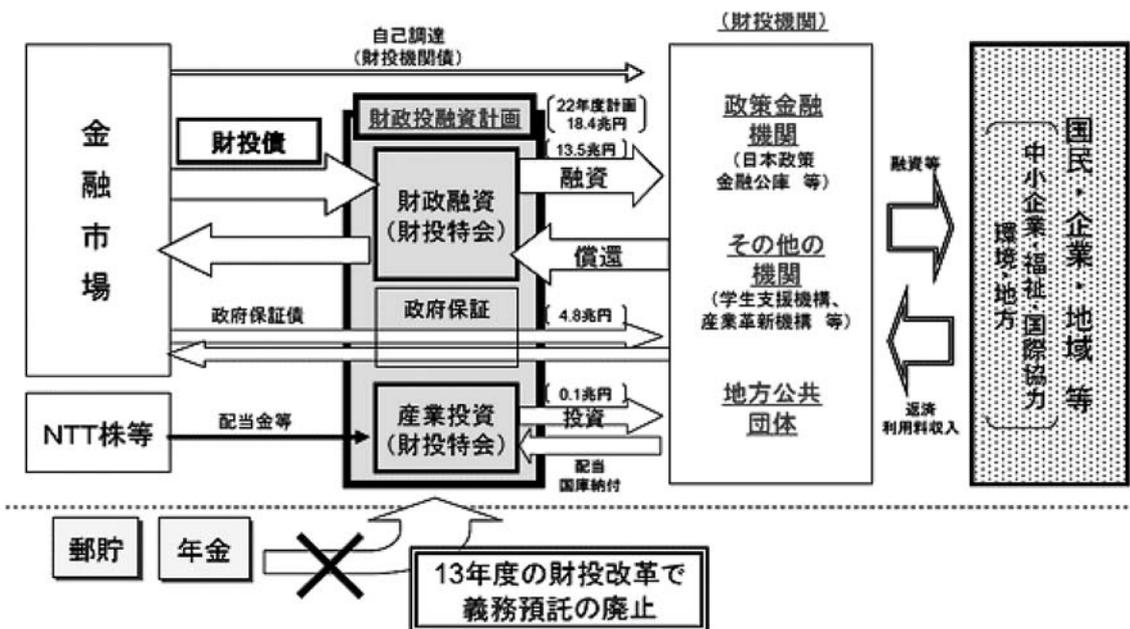


図6 財務省WEBサイトより

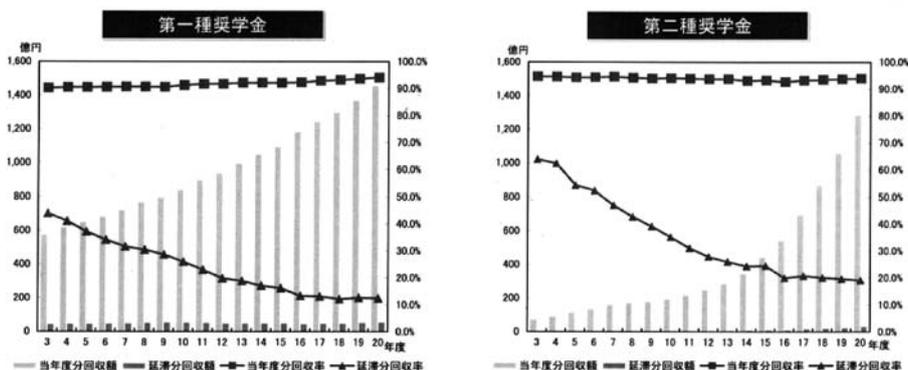


図7 日本学生支援機構, 25ページ

2008年度	第一種奨学金	第二種奨学金
リスク管理債権 (億円)	1125	1260
要返還債権額に占めるリスク管理債権の占める割合	7.2%	6.1%

表2 リスク管理債権 (同機構, 24ページ)

ら返還金を源泉徴収するなど、回収事務に協力する」(同友会, 10ページ) ことを提言するように給与引き落としの協力を企業から得るなどまだ改善はできそうである。

財務の側面から同機構を見てみよう。予算の約95%は奨学金貸与に向けられている。同機構の重点は日本学生向け奨学金貸与にあると言える。民間企業が行うような決算に対する見解は示されていない。単年度のお金の流れが分かる損益計算書を検討したい。

貸与業務費の分析

支払利息	38,474,553,879
返還免除損	31,588,697,101
貸倒引当金繰入	9,579,105,439
人件費	2,062,892,470
減価償却費	372,683,359
その他	4,849,030,544

表3 日本学生支援機構・損益計算書より
奨学資金経費を抽出，2009年度（2009年4月～2010年3月）

には日本語学校などを運営する。2009年度は全体で約5億2100万円の経常利益を上げている。

奨学金貸付財源に占める返還金の割合は、全体の17.9%程度と高くない。残りは、財政からの借入金や融資資金に頼っている。交付金は「都道府県に移管された高等学校奨学金にかかる高等学校奨学金事業交付金」（日本学生支援機構，21ページ）である。

財源の1つに、財投機関債がある。2006年から2009年まで毎年1170億円の発行を行っている。この資金は第二種奨学金に充当されている。「日本学生支援債券」の格付けはR&I（格付投資情報センター）のものがAA，JCR（日本格付研究所）のものがAA+と高い評価を受けている。

R&Iの評価内容を見てみよう。「奨学金事業は教育政策上、重要との認識が格付を支えている」（同機構，WEBサイト）と、政府の政策継続が格付の前提のようである。収益が上がらない事業である点に関しては、「貸倒損失が発生しても制度上、政府の回収不能債権補填金によって処理される」（同上）ことを明記している。収益を上げにくい事業であることが格付をあげている。「奨学金事業の重要性や民間代替の難しさを考えると、機構の債権の元利払いの確実性が低下するような見直しが実施される可能性は小さい」（同上）と見ている。国に支えられた安全な債権ということになる。唯一のリスクが「組織の改廃の有無を含めどのような見直しが実施される」ということになる。

同機構が発行する財投機関債である「日本学生支援債権」⁶は市場で発行される。2010年6月25日に募集された債権は、2年の機関で利率が0.251%である。ちなみに同時期に発行された財務省の国債2年ものの表面利率は0.2%（応募者利回り0.122%）である（財務省WEBサイト）。国債よりも利率が高い。国債よりもリスクプレミアムが付くということであろう。事実上国債なみの安全性を持った債権をより高い利子率で発行⁷し、貸与の原資にしている。

財務省理財局による「実地監査」の結果は以下のようなものである。

★機関保証業務⁸について

- ① 保証期間に対する代位弁済請求が可能となる延滞1年越の債券のうち、督促の不備等から未請求となっている件数が大幅に増加している。
- ② 住所不明者の取り扱いが、保証機関と未合意のため、代位弁済業務が行われていない等

★法的措置について

- ①イ、支払督促申し立て（裁判所を通じた支払請求）は増加しているが、未実施の件数も累増して

⁶ 「機構は、第十三条第一項第一号に規定する学資の貸与に係る業務に必要な費用に充てるため、文部科学大臣の認可を受けて、長期借入金をし、又は日本学生支援債券（以下「債券」という。）を発行することができる。」（「日本学生支援機構法」，第十九条）

⁷ 政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和二十一年法律第二十四号）第三条の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、機構の長期借入金又は債券に係る債務（国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律（昭和二十八年法律第五十一号）第二条の規定に基づき政府が保証契約をすることができる債務を除く。）について保証することができる。（「日本学生支援機構法」，第二十条）

⁸ 機関保証業務とは、従来の人的補償制度に代わって機関が保証を行うことが導入された。返済が遅延した場合、督促の後、債務者に代わって機関が残額を返済する。同機構，27ページ参照。後に例示するシミュレーション例では4年間の総額が40万円近くになる。

いる

口、債務名義を取得した事案（裁判上の和解を除く）について、強制執行予告の実施件数が約3割にとどまっている

ハ、裁判上の和解が不履行になった事案に対して、強制執行の手続きが行われていない

② 延滞が長期化している債権が多数あるにも拘わらず、時効中断を意識した処理が行われていない等

（同機構、46ページ、なお一部を省略した）

財政投融资資金を使うことによって、財務省の監査を受ける。その監査は、同機構が行っているよりもさらに厳しい取り立てを要求している。一見財務省の対応は厳しく見える。しかし、なぜ、同機構は、回収されるはずの債権の回復努力をしないのであろうか。代位弁済が行われれば、債権の回収ができる。債権回収が滞れば、財投機関債の償還が滞る。しかし、国による債務補償と補填があるということが、採算性を曖昧にしている。

それでは、同機構が、代位弁済を受ければ問題が解決するのだろうか。代位弁済は、奨学金を申し込む人たちから支払われる保証料を原資としている。債務不履行が増えれば、財政難になる。負担は返済を順調に行っている人が行うことになる⁹。債務不履行者が増えれば、保証料が上がることになろう。奨学金はもはや公的なものとは呼べない状況になっている。

ここで、識者の見解に学んでみよう。教育社会学者の大内氏の改善策は次のようなものである。

1. 「利子付きの第二種奨学金制度枠を縮小し、無利子の第一種奨学金制度を主とする制度へと転換していくことです。」
2. 「返済猶予期限上限5年を撤廃することです。」（その理由は）「現在の雇用状況では、安定した収入基盤を5年間で獲得できる保証はありません。」「卒業後本人の所得が一定額を超えるまでは、返済を免除する制度とすることが求められます。」
3. 「貸与ではなく給付奨学金制度をただちに創設することです。」

（以上、大内、27ページ）

以上3点の見解は、現行制度の改善策であって、理想の制度を語っているものではないことを断っておかなければならない。ここには、利子付きと、無利子と給付という3種類の奨学金が提示されている。給付はだれも奨学金として納得できる。なぜ、無利子なら制度として許されるのであろうか。

猶予期間延長も現実的な提案である。猶予期間後の返済額は今までと不変なのかということも現実論としてはある。所得比例返済制度も検討の余地があろう。住宅ローンのようなステップ返済も考えられる。給与報酬の低い数年間は返済額を少なくする、あるいは利子率を低くする。

すでに見たように、返済は卒業後の給与の低いとき（図8参照）に重くのしかかる。結婚して子どもができれば、税金の控除や子育て支援もある。若者に対しては、まず就職することを支援することで手一杯である。奨学金の返済負担を軽減するという公的補助があってもよい。

現実の奨学金の改革の可能性は様々あろう。しかし、現実論に終始して良いのであろうか。

3. 教育ローンとの比較

日本学生支援機構の奨学金は公的奨学金とは言えないと結論した。それでは、民間の教育ローンはどのようになっているのであろうか。

三菱UFJ銀行

日本学生支援機構とは逆の所得の下限設定がある。まず、「当社所定の保証金会社の保証を受けられるお客様」で、「前年度の税込年収が200万円以上」が条件である。借入金額は、「10万円以上500万円以内」である。10万円というのは入学の際の一時金を想定しているのであろう。借入期間は、「1年以上10年以内」と日本学生支援機構のものより短期である。借入金利は、（2010年8月1日現在）変動タイプ（年2回変動）4.475%、固定タイプ6.475%である。日本学生支援機構は上限が3%である。

返済シミュレーションでは以下のようなになった。

⁹ 保証料は奨学金貸与中に毎月振り込まれる奨学金から差し引かれる。詳しくは日本国際教育支援協会のWEBサイト参照。

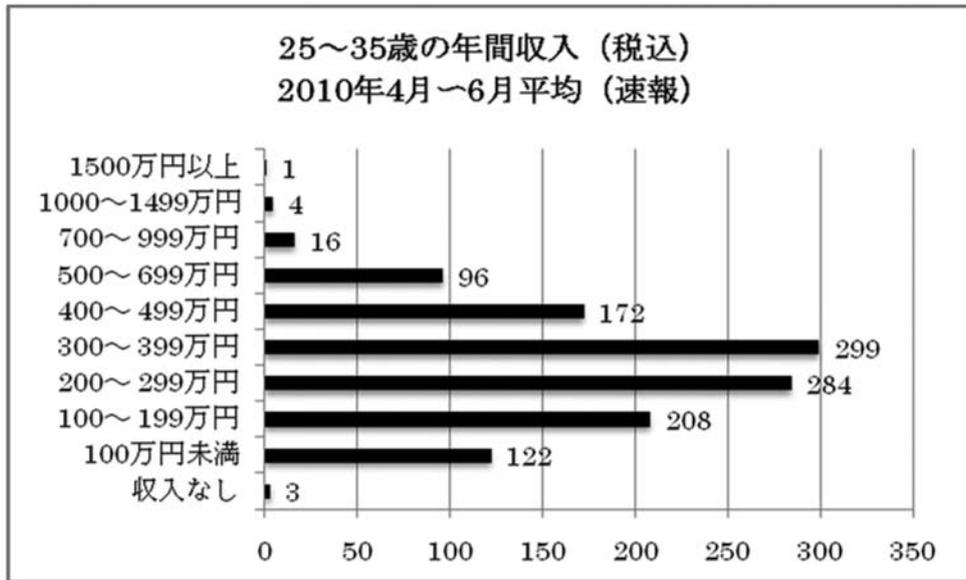


図8 総務省「労働力調査」より作成（数値は人数）

ローン商品名：	教育ローン（無担保型）	借入期間：	10年
借入金額：	500万円	うち元金据置期間：	4年
うちボーナスからの返済分	10万円	元金返済期間：	6年

シミュレーション結果

金利タイプ	適用利率	元金据置期間中の 毎月利息返済額	元金返済期間中	
			毎月返済額	ボーナス月増額返済額
変動タイプ	4.48%	18,645円	77,726円	9,489円
固定タイプ	6.48%	26,979円	82,310円	10,029円

ボーナス月10万円を増額返済して、毎月8万円前後である。親としても大変である。奨学金は奨学金を受けた本人が返済することを想定している。日本学生支援機構の「きぼう21」の方が条件はよい。それでもこのようなローンが存在するのは、日本学生支援機構の第二種奨学金でも貸与の制限があるからである。あるいは「きぼう21」が成立するのは、民間金融機関の金利が高いからである。比較のために日本学生支援機構の返済シミュレーション例を提示しておく（表4～7）。

日本学生支援機構の場合

希望する奨学金	第二種奨学金	学 種	大学（学部）
貸与月額	120,000円	貸与期間	48ヶ月間
入学時特別増額	300,000円	機関保証制度	利用する

表4 日本学生支援機構 WEB サイトより

保証料（第二種奨学金＋入学時特別増額貸与奨学金）		
保証料月額（初回）	保証料月額（通常）	保証料総額
23,482 円	6,709 円	338,805 円

表5 日本学生支援機構 WEB サイトより

返還例（第二種奨学金＋入学時特別増額貸与奨学金）¹⁰

貸与総額		貸与利率	返還総額
6,060,000 円		—	8,162,654 円
内 訳	5,760,000 円	3.0 %（基本月額）	
	300,000 円	3.2 %（入学時増額分）	
月賦返還額		返還回数（年）	返還期間
34,010 円		240 回（20年）	2015年10月～2035年 9 月

表6 日本学生支援機構 WEB サイトより

	給与所得者	給与所得以外
第一種奨学金	882万円	396万円
第二種奨学金	1,134万円	648万円
第一種と第二種の併用	693万円	262万円

表7 所得制限（4人家族，予約採用¹¹）日本学生支援機構 WEB サイトより

民主党が目標とする奨学金を希望する人にすべて貸与する公的奨学金制度を創設するとき、民間金融機関からの抗議が出る可能性がある。経済同友会が「受給条件(所得・成績)を満たした希望者全員に奨学金を給付すべきである」と条件付きにしているのは、金融機関への配慮があるのかもしれない。4人家族で第一種奨学金の場合は882万円（給与所得，税込）である。早くから貯蓄を行っていない限り、900万円程度の所得でも大学に子どもを進学させる十分な余裕はないはずである。

学資保険

ローンではないものの、教育費用を賄うための金融商品がある。学資保険である。通常の貯蓄とどのように違うのであろうか。ソニー生命の学資保険を参考にしたい。ソニー生命は、WEBサイトにおいて、学資保険の特徴を4つ掲げている。第1としてあげられているのが、高い利回り（返戻率）を謳っている。第2に、保険金の受取が満期以外に高校や大学進学時に可能である。第3に、契約者が死亡することや高度の障害を負った時は、以後の保険料支払いが免除になる。第4にソニーの「ライフランナー」に相談して保険加入できる。

この4点で特徴的なのは第3の保険機能であろう。一般の生命保険で、死亡やけが、病気などで保険金は受け取ることはできるのだから、何も学資保険にわざわざ加入する必要もないように思われる¹²。しかし、

¹⁰ 現在の利子率水準では、実際の返済利子はこれより低くなる。

¹¹ 大学在籍中の所得制限はこれよりも高い

¹² ソニー生命 WEB サイトの「よくあるご質問」の中でソニー生命側は、次のように説明している。

「ソニー生命の学資保険は、貯蓄性に重点をおいたタイプの子供保険（子ども保険）です。ご契約者に万一のことがあった時には、以降の保険料の払い込みが免除となるほか、ご契約通りに学資金も受け取ることができます。」

進学のための目的と具体性を持っているから「学資保険」はニーズがあるものと思われる。

WEBサイトに相談した人の声が掲載されている。学資保険を考える理由として、子どもの生涯設計やライフプランを立てることができるという声が寄せられている。生命保険や医療保険などと並んで、子どもの教育は保険の主要項目になっている。保険は万が一の危険に対して加入するものである。教育とは病気や事故と並ぶリスク要因になっているのであろうか。

考えてみれば、大学に進学するかどうか、進学した場合、国公立か私立か、自宅通学かそれとも東京で一人暮らしなのか。もし、もう一人子どもが増えたら。たとえば悪いが、自宅から国公立大学に通う場合に比べて、東京の私立大学に故郷を離れワンルームマンションから通学すれば、入院したのと同じような費用がかかる。それは子どもが生まれたときには予測できない。進学には予測不可能なリスク要素が存在するのである。また教育のリスクを個人が民間保険によって負担しなければならない世の中である。

子ども手当を貯蓄して学資に回すほかに、このような保険加入も考えられる。奨学金制度と子ども手当との整合性も必要である。

信販会社

信販会社も教育資金の貸し付けを行っている。利率は銀行の教育ローンに比べても高めに設定されている(表8参照)。用途が多様である「多目的ローン」は、年利7.0%~12.0%なので、教育ローンは低めの設定である。利率に幅があるのも特徴である。適応される利率への明記はWEBサイト上にはない。融資条件は、満20歳以上60歳未満、給与収入(自営業は申告所得金額)が300万円以上となっている。授業料からホームステイまで、教育への用途に限定されていて、証明書を出さねばならない。

急遽教育資金が必要なときには有効なローンのようにも見える。消費者金融との境界領域にあるようにも見える。日本学生支援機構の奨学金では対応しきれないところにこのような金融商品の存立基盤がある。

融資額	融資利率
10万円~99万円	8.4%~13.2%
100万円~300万円	6.0%~13.2%

表8 オリックスコーポレーションの教育ローン利率
オリックスWEBサイトより

日本政策金融公庫

民間ではない日本政策金融公庫は「国の教育ローン」を提供している。保護者の所得制限は、子ども1人の場合、年収790万円(給与所得者)である。子どもが1人増えるごとに年収上限は100万円ずつ上積みされる。金利は2.75%(母子家庭は2.35%)、返済期間15年(交通遺児・

母子家庭は18年)を上限としている。300万円借りた場合、15年間の均等払いだと毎月の返済額は2万500円となる。なぜ「国の教育ローン」をよりよいものにし、拡大し、広く宣伝しないのであろうか。

4. 民主党事業仕分け

日本学生支援機構 留学生事業

民主党の事業仕分けは世間の注目を集めた。事業仕分けによって、明るみに出されたことも多くあった。奨学金関連はどのようなものであったのであろうか。まず、日本学生支援機構の事業仕分けから見ていきたい。日本学生支援機構は、奨学金以外に留学生関連の事業も行っている。日本学生支援機構の性格を知るためにも、留学生事業の事業仕分けをまず見てみたい。

評価者のコメントとして、次のようなものがある。

- 「機構としては、会館の維持ではなく、むしろ絶対的に対象数が多い民間アパートを留学生が借りる場合の保証人の役割を果たすことが求められる。」
- 「13万人のうち2600人の受益では効果は限定的である。」

国際交流会館などの寄宿舎は、「事業の廃止」という評価結果が出た。

「私費外国人留学生等学習奨励費制度」について。結論は「厳しく成果検証等を行った上で、当該法人で実施し、事業規模は現状維持」としている。内訳は廃止1名、「事業の実施は自治体・民間の判断に任せる」1名、「当該法人が実施」9名となっている。総じて留学生への奨学金事業を現状維持する方向である。結果的に日本学生支援機構の業務は日本学生への奨学金と留学生への奨学金事業が中心となることが望ましいとされた。

「大学等奨学金」

行政刷新会議ワーキングチーム 「事業仕分け」第3WG (2009年11月25日)

行政刷新会議ワーキングチーム「事業仕分け」第3WG(以下3WG)の中から大学奨学金に関する議論を取り上げたい。奨学金の現状説明の後、財務省の担当者から回収問題が出された。

伊永氏は「教育が個人の投資になっていて、いわゆる社会的な投資としてどこまで見るのかという政策的なところが十分議論できていない」という問題を提示し、「国立大学の授業料との関係」からコメントを求めている。これに対して文科省の説明は授業料の弾力化と減免において「大学の自主性」をあげている。これは単に授業料の取り扱いの変化を説明し、「国としても支援していく一定の努力が必要」と結んでいる。文科省も国であるはずである。奨学金に関する大局的見地がないことを物語っている。質問とは反対の答弁を最後に行っている。低額の奨学金を設定したところ、この奨学金を借りる人が増えたことを理由に「きちんと返すことも考えた形で借りるということ、大学当局を通じてきちんと指揮していきたい」と述べている。文科省は自己責任論の論理で奨学金を運用している。

評価コメントは、奨学金を現制度で拡大させたい側と別の方向を目指す側とに分けることができる。「拡充側」は、「条件を満たしている者へは、希望すれば必ず貸与されるようにすべき」とし、「返済についてより柔軟な制度」が求められている。給付型システムを求める声もあった。「大学授業料との関係をふまえ給付型の検討もすべき」と、奨学金だけを切り離して論じることができない認識も示されている。

拡充とは別の方向の意見もあった。回収に対する意見として、「回収努力がまだ不十分。また、学生が安易に利用している印象もあり、借金であるという認識を高める必要もある。奨学金という名前より「学生ローン」にした方が学生にも緊張感が出る。民間によるグラントも増えるように税制優遇も検討。民間への業務委託も検討すべき。」貸与総額を決めるべきという意見もあった。

事業仕分けにおける奨学金に対する意見は、世の中の意見の縮図であった。世論を反映していて良かったのかもしれない。仕分け人のどの意見も誤ってはいない。議論の大枠をどのように設定するか。すべては、その一点に集約される。

5. 社会と教育

大学生の社会的性格

奨学金制は、国内における教育格差・経済格差の是正の観点から主として議論されている。本稿もその周辺に位置すると考えている。奨学金を政府補助によって運営することは、表面的には高学歴者への税金再配分である。配分を受けたものは、この税金負担分の社会貢献が必要となる。単純には高所得を得ることでより多くの所得税を負担することが1つの回答となる。あと1つはより高い付加価値を生み出すことで、雇用されている企業へより高い収益をもたらす¹³。しかし、所得の再配分が縮小すると、国内の所得格差が拡大する可能性がある。いわば再分配循環のようなものが機能している間はよい。現在はその再分配の循環が麻痺し始めている。

今日の日本の状況では、不平等には大きく分けて同一世代間のもので世代間、地域間のものである。教育には学校間不平等もあろう。偏差値に従って入学した大学の財政状況によって受ける便益が異なる。独立行政法人化した旧国立大学は今後この傾向が強まる。

世間で問題となる大学に関する不平等問題は主として世代内であろう。高校無償化が世論の反発を大きく受けずに実行できた。それに対して、大学生という「エリート」を公費で補助することに反対する意見も多い。将来交渉得を得る人は自己資金で大学に行くべきだと。大内氏は、「自己責任」の論理や受益者負担の原理が奨学金の社会的性格を変えているという。

高校では授業料を無償化した上で、奨学金事業も継続している。「高校無償化を実現しましても、高校生に対する奨学金、またはその原資を交付する高等学校奨学金事業交付金というものは必要なもの」(WG3)と文科省も答弁している。枝野衆議院議員も「授業以外のところを担保」する必要性を述べている。ほぼ「義務教育化」した高校と50%程度の大学との違いをどのようにとらえるかという問題がある。

事業仕分けWG3で、財務省説明者は次のように述べる。「高卒の方と大卒の方で生涯賃金が1億円近く

¹³ この点から企業の奨学ローンへの負担義務論がでる。しかし、学歴やましてや奨学ローンとの因果関係は見えない。

違うというデータがございます。そういう中で、税金を使ってそういうところについて初めから給付ということはどうかというご意見もあろうかと思えます。」世論一般を代弁している。しかし、所得金額は過去のデータであり平均である。将来の所得はより不確実である。仮に、生涯所得が高卒者より1億円多いとしても、一生が終わる時点である。大学進学時点で家計に余裕がないから奨学金の貸与を希望するのである。結果として、高収入を得ることができれば、所得税などで社会に還元される。

奨学金によって個人が豊かになることを否定はできない。人は豊かになることを誰も望む。問題は、税金を使って個人が豊かになり、さらに社会に貢献するかである。

奨学金を借りる側の倫理意識はどうであろうか。彼らは主観的には、大学では勉学に励み、卒業後は何らかの職業に就くことを考えている。自分たちは、旧制大学の頃のようなエリートでは思っていない。授業料や生活費も高くなり、奨学金が生活と意識に占める位置が低くなって不思議ではない。

奨学金のおかげで進学できたと感謝する者は多いであろう。しかし、奨学金を貸与されたので、国家に恩返ししなければと思う人はまれであろう。そもそも第一種にしても返済義務がある。第二種のように利子が付けば、その率が低くとも「ローン」という意識になる者もいるであろう。

日本学生支援機構の問題

現在日本の公的奨学金はほぼ日本学生支援機構に依存している。その問題として、二点あげることができる。第1に独立法人であること。第2に実質的¹⁴に日本学生支援機構が「支援機構」であるのか、貸付を行う「金融機関」なのかという問題である。

第1の独立行政法人一般に言えることは、法人の利益とは関係のないところで組織が動くことである。職員の給与を支えるのは国からの交付金である。交付金をいかに獲得するかが本当の目的になる。そのために中期目標を策定する。中期目標のこぼや数値が一人歩きする。日本学生支援機構の場合、奨学金の貸与はほぼマニュアル化されている。これを改変するインセンティブは中期目標にはないと思える。経営の焦点は回収率に集まると思われる。学生や貸与を受けて返済する人とは無関係に業務が遂行される。

第2の学生支援機構なのか金融機関なのかという問題を考えよう。「日本学生支援機構」は奨学金業務のほかに留学生の支援や日本語試験などの業務も行っている。同機構は、学生を金銭面から支援するという側面とお金を貸し付けるという両面を持っている。そのことが、機構の性格を曖昧にしている。

かつての住宅金融公庫¹⁵のように住宅ローンを貸し付けるのであれば、金融機関として性格が強い。国民に持ち家をという国家の政策もあった。住宅ローンを借りるには所得などの審査がある。その点で貸し倒れリスクは小さい。

ところが、奨学金を貸与する時点では職業はない。職業に就けない場合、就いても収入が少ないか不安定な場合があり、貸し倒れリスクが高い。奨学金には個人の将来の所得という今日では不確かな担保しかないということである。従って奨学金には「支援」の側面が強くなる。しかし、独立行政法人として日本学生支援機構には貸与後の支援は、若干の猶予措置しか持たない。

教育投資というリスク

受益者負担の原則や財政負担の軽減などから物価上昇率を遙かに上回る大学授業料・入学料を上昇させてきた（他方では授業料の減免を減らしている）。「きぼう21」では、長期金利を遙かに超える金利で奨学金を貸し付けている。政府の付けを奨学金の有利子貸与の形で回しているのである。

かつて、大学で奨学金を受けた者は、ほぼ確実に正規雇用で就職できた。終身雇用と定期昇給によって奨学金の返済負担は年々軽くなる。そうした資金を大卒でない人が一部負担していたことになる。右肩上がり経済は、そうした問題を表面化しなかった。しかし、過去の前提はほぼ全壊した。それは公的システムすべての崩壊と同時に起こる。年金や医療、雇用、すべての制度が行き詰まった。

奨学金や大学への公的支出など個別の事例を取り上げて平等問題を論じること必ず行き詰まる。同様に、年金問題だけを取り上げれば、世代間不平等の問題に行き当たる。ワークライフバランスという概念がはまっている。平等問題もワークライフバランスの中で取り上げる必要がある。生涯において、負担と受けた補

¹⁴ 形式的には、同機構の目的の第一に「教育の機会均等に寄与するために学資の貸与その他学生等の修学の援助」とある。

¹⁵ 2007年4月より独立行政法人住宅金融支援機構となった。金融機関への資金提供を行う形態をとっている。

助が妥当であることが望ましい。大学進学で補助を受けたものは、就職後に他者への補助に回る。そうしたことで管理できるのは現在のところ国家しかない。

刈谷氏は奨学金ファンド「キャリアファンド」を提唱する。大学院レベルの構想である。学部レベルにも適用できる。その細部には異論があるものの、その基本的な考え方には賛意を表したい。

専門大学院の教育までを視野に入れたキャリアファンドの創設は、一種の公共事業として位置づけることができる。橋や道路、ダムを造ることが、社会のインフラ整備であるのと同様に、人々の職業スキルを高め、流動性をポジティブなものにすることも、社会のインフラ整備であり、未来社会への投資である。(刈谷、233ページ)

この考え方は宇沢弘文氏の社会共通資本に通じるものである。道路やダムという見えるものだけが公共財ではなく、福祉制度や教育制度、さらには金融制度なども社会的公共財ととらえる。義務教育段階はすでに社会資本的な考え方が定着している。大学教育も社会資本に含めて考えるのは当然である。公共財である大学教育制度に投資することは公共投資である。ただし、税金を投じる公共投資は、効率的であることが求められる。そこに大学での学問の自由との軋轢が生まれる。

経済政策としての奨学金

純粋の奨学金は消費者金融のように貸付と返済で業務が成立することは原理上絶対にあり得ない。したがって、どこかから財源を持ってくる必要がある。日本の高等教育に対する公的支出が少ないのは、たびたび指摘される場所である。図4に見られるように OECD 諸国の中でも対 GDP での公的支出は韓国やイタリアと並んで低い。日本は GDP そのものが大きいという反論も成り立つが、日本より GDP の大きいアメリカは1.4%である。日本は教育においては効率がよいという皮肉な結果になっている。

新たに財政支出を教育に振り向け、その一部を奨学金に充てれば解決する。もしそれが、簡単にいかないなら、どうすればよいか考えてみたい。「子ども手当」の一部を振り向けることが考えられる。子ども手当を受け取った保護者の中には大学進学に備えて貯蓄する人もいよう。しかし、家族に予定外の出費が起り、取り崩すことも十分考えられる。直接給付の一環として奨学金補助に向けた方がよい。

奨学金制度で学生の能力が高まって恩恵を受けるのは企業である。いま企業は以前よりも独創的・創造的な労働力を必要としている。奨学金制度によってそのような労働者が生まれている可能性がある。企業には独自の奨学金制度をもって社会に貢献しているところもある。経済同友会も「給付奨学金を増加させる」ことを提起している(同友会、10ページ)独自の奨学金制度を持たないところは、日本学生支援機構などに寄付する。その寄付金は税制上の優遇措置が受けられるなどの政策も考えられる¹⁶。

教育分野は経済的な価値観を嫌う。奨学金は例外で、経済と切っても切れない。すでに見たように、奨学生の議論においては平等の見地が多い。しかしながら、奨学金も経済政策としてとらえることはできる。大学に進学することで、有効需要が生まれる。アルバイトをすれば、非正規労働者として企業は安価に雇用できる。大企業は、より多くの名から大卒者を採用できる。しかし、エコポイントで車が売れるようには直接効果が見えない。家庭や奨学金を自己負担する学生に費用を押しつけることで、より安価なリクルートができる。

より長期的には、大学を経験することで、より消費態度も将来にわたり高卒のものとは異なる。財務省官僚が述べていたように給与が高い。すなわちより高い付加価値をもたらす。

免除職も考えられる。かつて教職に就いたものは、日本育英会の奨学金の返済は免除されていた。人材不足の業界では、政府や業界団体が職に就いたものの返済免除や返済援助などを行うことも考えられる。

具体的に考えられるのは大学の研究者である。大学の研究者は大学院博士課程まで進学し、さらにオーバードクターなどで研究歴を重ねるものもいる。幸運にも大学のポストを得ても給与は低い。現状が続けば、日本の将来の研究水準の低下は必須である。より有利な条件で勉学に打ち込めた外国の研究者がやがて日本の大学のポストを多く得るであろう。グローバルに考えればそれでも良いのかもしれないのだが。国際貢献を口にするのなら、日本での研究者の養成も必要である。

大学がより調節的な経済政策として活用される可能性もある。雇用のミスマッチによる失業率の上昇が深

¹⁶ 同友会によると、「日本私立学校振興・共済事業団の受取者指定寄付金については、寄付金の残額を損金算入できる制度がある」(同友会、10ページ)という。

刻である。新たな技能を身につけるために大学に入学するという選択とそれを助成する政策が考えられる。雇用調整助成金には、衰退産業へ補助をする可能性がある¹⁷。雇用されている人が高齢者であればしかたない。若年であれば、雇用危機はいずれまた訪れる。全く新たな技能を身につけるには、大学で学ぶという手段も考えられる。

奨学金は現在主として所得と成績によって資格が判定される。年齢や入学の経緯は問われない。大学が学問をする場に限定されている限りは望ましい。しかし、雇用対策の役割を大学が担うようになれば、話は異なってくる。奨学金とのその他の補償措置との線引きが重要となる。

大学院での奨学金

奨学金がより切実な進学要素となるのが大学院である。日本の競争力強化に大学院進学を増加を唱える論者もいる。今、国際競争の知的レベルは大学院に移っている。奨学金問題は大学院教育により深刻な影響を及ぼす。大学に進学するのが困難な状況で大学院はどうすればよいのであろうか。

大学院は月額15万円まで貸与を受けることができる。月15万円の貸与を受け修士と博士入学時に30万円の増額を受けると、返済月額は5万円程度増加する。学部とあわせると博士課程修了後の返済は月額約8万5000円となる。

国際競争だけでなく、日本の教育社会改革を大学院教育に見いだす人もいる。刈谷氏は「教育における最終的な選抜のウェイトを高校卒業直後の学部入学時点から、大学院入学時点にシフトを提案」(刈谷, 232ページ)している。大学院進学は、将来の職業を見越した学びの機会であるにとらえておられる。刈谷氏が構想しているのは、法科大学院やMBA(経営大学院)、教職大学院のような修士の「専門大学院」(専門職大学院と呼ばれることもある)である。「同一年齢人口の10~15%程度」(刈谷, 232ページ)の進学を想定している。専門職大学院構想には1つの理想社会が描かれる。

この大学院教育の拡充と有資格化(「社会経験」を積んでいること——引用者)は、職業への参入が、実力とは関係の薄い一般的な学力(有名大学に入るための「受験学力」)を基準にしたものから、専門的職業スキルにより近い能力の評価を基準としたものへと、選抜の基準を変化させることを意味する。そこでどれだけ厳しい競争と選抜が行われたとしても、競争の参加者は22歳以上の成人であり、自らの意志と意欲を鮮明にした個人である。学歴社会が受験競争を生み出し、教育をゆがめるという問題は、ここには存在しない。(刈谷, 233ページ)

職業大学院が進学する主体の意志に基づいたより理想であっても、社会的に望ましい結果になるとは言えない。アメリカではMBA出身者が経営者市場を形成し、主として財務の見地から経営に当たる。日本の企業のような現場からたたき上げるのとは異なる。日本の企業よりも遙かに高額の報酬を得ているのは最近話題になっていることである。MBAに限らず、職業大学院は、「格差社会」を助長する可能性を持っている。たとえ、「自らの意志」で進学を志したとしても問題となるのはその費用である。刈谷氏は「低金利長期返済の貸与による奨学資金」組織「キャリアファンド」(刈谷, 230ページ)構想を述べる。

このキャリアファンドは、階層間の不平等に対応するため、「下に手厚く」の原則で貸与額や返済の方法・期間、利率などを調整する。さらには、教育・職業訓練¹⁸修了後に就いた職業の平均年収に応じて返済方法や利率を調整することも考えられる。出自としての階層と到達する階層の両方を考慮しつつ、ファンドの利用方法を柔軟に変えていくことで、セーフティーネットを備えた受益者負担・自己責任による職業訓練が可能になるのである。そして、学費にとどまらず、その間の最低限の生活を保障する資金としてこのファンドを利用できるようにすればよい。(刈谷, 231ページ)

利子を「修了後に就いた職業の平均年収に応じて」調整する考え方には賛成である。しかし、低利といっても現実には、日本学生支援機構が第二種奨学金で課している程度が限度であろう。学費に加えて生活費までもが貸し付けられると大変な返済額になる。

キャリアファンドは、不平等を緩和するだけでなく、主体の意識も高めるといふ。「親がかりでなく、受

¹⁷ 阿部正浩「失業の増加と長期化」、『日本経済新聞』2010年9月24日。氏は2008年以降の失業率上昇の原因の1つとして「若年層の転職成功率の低下」をあげている。政策として「労働者の教育訓練」が重要である点を指摘している。

¹⁸ 現行の職業訓練を伴った失業保険と関係している。議論を複雑にしないため、ここでは職業訓練は論じない。現行の失業手当は、保険方式をとっており、手当の返済は不要である。

益者負担の原則に立ち、このファンドを利用することによって、学習者自身の自己責任も明確になる。」(刈谷、231ページ)まさに、受益者負担、自己責任の原則である。たしかに、強い意志を持ち、比較的順調に人生を過ごしてきた人はこの制度を利用するであろう。

氏の言う22歳頃には、多くの人の人生はほとんど決まっている。確実に将来が約束されているわけではない大学院に多額の借金を投じ、機会費用¹⁹をかけてまで入学する人は限られている。職業大学院を出たものが高収入²⁰を得るのであれば、経済格差はますますつく。ただし、刈谷氏の議論から言えば、キャリアファンドが用意されて誰でも大学院に進学できる機会を放棄したのだから自己責任と言うことになるのだが。

大学院は学部よりも学ぶ者の意欲が高く目的も明確であることは誰もが認める。より思想的な教育が大学院では可能であろう。遠い将来は大学院を中心とした教育が根付くであろう。しかし、現状の日本ではキャリアファンドの考えた方を学部にも適用することで、奨学金の問題を解決する糸口になると思われる。

むすび

奨学金とは

日本学生支援機構の奨学金や民間金融機関等の教育ローンを検討することで、奨学金とは何かという根本問題に立ち返ることとなる。本稿では奨学金の歴史に立ち返るのではなく、私たちが奨学金の持っている通念と現実との差異を検証してきた。

奨学金は、給付でない場合、教育を受ける本人が借りて返済するものである。教育ローンは借り手と返済者は保護者である。借り手の在学期間は返済能力がないという点に奨学金の特徴がある。奨学金は月々、本人に振り込まれるのに対して、教育ローンは一括して保護者に振り込まれる。

奨学金と称されるものは、無利子または金融機関の貸付け利子より低い。オリックスの教育ローンも他のローンより低く設定されているものの金利は高い。銀行では住宅ローン「フラット35」を取り扱っており、教育ローンよりも金利は低い。営利で貸し付けを行う限り、教育ローンが低金利である理由は存在しない。

奨学金は勉学する本人が勉学のために自ら資金の貸与を受ける制度であると言えることができる。ただし、受け取った奨学金を直接勉学と関わりないものに費やしてもよい。学生生活を継続させることに奨学金の目的はある。給付もしくは貸与する側は、一定の条件を満たした者を信用して教育の機会を提供する。元来、奨学金は給付であるはずである。しかし最大の奨学金制度は返済が必要で、利子も付けなければならないものもある。

借り手の側も、授業料高騰や生活レベルの向上で学生生活を本人の独力で営むことは困難になっている。かつては授業料の安い国公立大学に進学し、寮費の安い学生寮や間借りに住んで、自力で卒業するという苦学生のイメージがあった。

現在では、奨学金と保護者の援助によって学生生活は継続される。保護者が教育ローンを借りるケースも考えられる。第二種奨学金は貸与月額の上限が12万円であるのは現状に対応している。たとえ上限まで借りたとしても保護者への資金依存は考えられる。卒業後の返済を考えると、第二種奨学金の上限までは借りず、親の資金援助との両方へ依存するケースも多いと考えられる。その場合、保護者が教育ローンを利用することもあり得る。奨学金と教育ローンとの境界が曖昧になっている。第二種奨学金の貸与が増えるにつれ、成績優秀なものに特別に与えるというかつての奨学金のイメージはない。この点でも奨学金は教育ローン化している。第二種奨学金は、「金利が低い勉学者自身が借りる教育ローン」という性格になっている。

利子の問題

奨学金の教育ローン化をより鮮明するのが利付きの返済である。日本学生支援機構の第一種奨学金と第二種奨学金とを画するものは、利子の有無にある。そもそも利子は、流動性を手放す報酬である。不況下の今日、大量の流動性が供給され、長期利子率は1%程度である(2010年9月段階)。政策誘導金利は0.1%を維持し、当面維持することを日銀は決定している。低金利に加えて、さらに流動性を市場に供給している状況である。

¹⁹ 学校に行っている間に放棄する所得。

²⁰ 学校の教員になった場合、給与はそれほど高くないが、管理職への道が開ける。

利子が流動性を手放す報酬であるということは、手放して保有するものは収益を生む資産である。たとえば、株式や国債などである。収益を生まないものは人々の投機対象とならない。流動性が低い株や土地には高い利子率（収益率）を要求するが、銀行預金は流動が高いため利子率は低い。最も流動性が高い現金は利子率がゼロである。しかし、金融危機になると、株価下落による損失をおそれて、株を利子率がゼロである現金に移す場合もある。これを流動性選好という。

われわれが利子率というときは、貨幣（名目）利子率である。貨幣利子率に対応するのが実質利子率である。日本の今日のようなデフレ下では、貨幣利子率がゼロでも実質利子率はプラスになる。無利子の第一種奨学金も実質的にはプラスの金利を支払っていることになる。しかし、人は実質で経済をみることは日常ではない。「無利子」が元本以上の返済を求めないという意味が込められていれば、デフレに応じてマイナスの利子をとる（貨幣価値が上昇した分を奨学金返済者に返納）べきである。2008年9月以降の消費者物価指数（図9参照）は、傾向的に下落している。債務者は実質負担が増している。

教育ローンには住宅ローンにある土地や建物という実体的裏付けはない。あるのは、将来の収益である。しかもきわめて不確実な収益である。将来の収益に対して銀行などは貸し付けをためらう。従って、教育ローンは保護者に貸し付ける。

日本学生支援機構の第二種奨学金に利子がついているのは、財投債の利子率に規定されている²¹。第一種奨学金が無利子であるのは、一般会計からの財源を使用しているからである。同機構の運営資金は国からの運営交付金によって賄われているので、奨学金は借入資金の回転を目的としている。第二種の利子率は毎月見直されている。2010年4月の「固定方式」では1.57%、「利率見直し方式」では、0.60%となっている。長期金利が1%前後で推移しているので、貸付利子率としては高いとはいえない。第二種奨学金の利子率は、金融上の利子率ではなく、手数料と理解できる。第一種奨学金は手数料を国が負担しているということになるかもしれない。しかし、日本学生支援機構は国からの運営交付金で経営がなっている。利子を利益分と考えるなら、手数料を取るのをおかしい。実質的には、利子分は回収不能金を手当てするものとも解釈できる。

日本学生支援機構の第二種奨学金の利子率は「財政投融资資金借入利率を適用」（同機構、19ページ）となっている。現実には、運営交付金なしでは存立し得ない。また、奨学金だけの採算も奨学金を拡大する一方で、回収率目標が82%という現状である。損失率18%に対して、1.6%程度の利子では採算はとれない。国庫からの補填がなければ、第二種奨学金の返済者の利子分は損失補填に回されることになる。奨学金を借りた者が返済できない分を返済している者が補償していることになる。しかもその額は不足する。国庫からの補助がなければ、法人は経営破綻する。未回収金を機関補償制度によって回収すれば、機関補償制度の存続が危ぶまれる。自ら市場で債券を発行し、コストを基に利子率を決定する。一見市場原理によって運営されているかに見える同機構であるが、現実には裁量的な運営である。

第二種奨学金も国の補助によって運営が成り立つという点では本質的に第一種奨学金と変わらない。単に政府補助に格差を付けているだけである。ならば、第一種奨学金と第二種奨学金との間に設けられた資格制限の格差に合理的な根拠があるのかという問題になる。大学進学一般化や景気低迷、授業料の高騰などを勘案すれば、第一種奨学金と第二種奨学金の併存は不合理である。第一種奨学金に一元化することが合理性を増す。

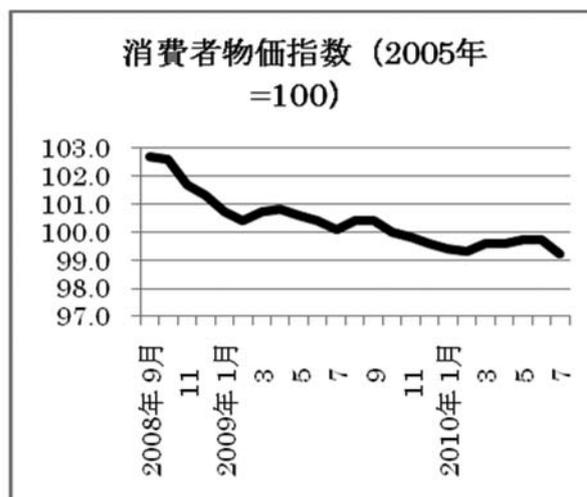


図9 総務省「消費者物価指数」より作成

²¹ 日本学生支援債権の利子率の加重平均に「当該利率に0.2パーセントを上乗せした利率」と「奨学規定」にはなっている。

教育投資リスクは誰が負担するべきか

そもそも裁量的である奨学金を市場の利子率によって管理するのは不可能である。教育投資というきわめて不確実でかつ公共性の高いものを商品化しようとしているからである。

奨学金の制度設計は、他の社会補償制度や大学授業料などの教育政策、国民の負担と給付のライフサイクルバランスなどを総合して議論すべきである。奨学金が充実しても授業料が高くては意味がない。住宅や都市の政策も関係する。大都市の大学に進学した学生はワンルームマンションで暮らすことが一般的になっている。ワンルームマンションは投資対象になっている。日本学生支援債と並んで、大学が投資市場の格好の標的になっている。投資家にとって大学市場には変動の少ない安定した物件が多数存在する。

格差が問題にされるが、授業料の免除対象にならないような格差の中間にある階層が大学市場の最大の供給者になっているかもしれない。第二種奨学金を貸与され、都会のワンルームマンションに一人暮らし、親は学資保険にも加入し、貯蓄にも励む。学生は、アルバイトによって安価な労働力を提供するとともに、大学生的消費をする。大学3年生になれば、大企業への就職活動に専念する。大企業はその中から最も優秀な学生を採用しようとする。

格差社会の中で、良心的な学者が議論する。低所得層への政策は必要である。その中で、平凡な中間層が忘れられ、日本が疲弊していく。奨学金制度の中で「忘れられた」中間層にも光の当たる奨学金制度が望まれる。理想としては給付奨学金を一般化することである。それは、直ちに導入が困難かもしれないので、より現実性のある無利子奨学金の拡大を最後に考えたい。

大学生に対する奨学金をすべて無利子貸与にするのが不平等であるというなら、住宅金融支援機構のフラット35の1.87%の金利や住宅エコポイントやエコカー減税は比較的所得の高い人への補助であるので不公正であるということになる。エコポイント制は企業の売りに直結し、景気対策としてわかりやすい。それに対して奨学金の経済効果は分かりにくいという面はある。

社会的共通資本として運用

日本学生支援機構は疑似市場原理を取り入れて貸与奨学金の返済において利子を課している。原資は債券と借入にほぼ依存している²²。貸与資金の一部を自己資金にする方法が考えられる。民間の給付奨学金は多くの場合、ファンドを持ち証券で運用し、その運用益を給付に回していると聞く。赤字を後に補填するよりも、事前にファンドを持っていけば、借入利子が軽減される他、債券での運用益も得られる（現在の利回りは低い）。

奨学金返還の利子分がなくなることで、日本学生支援機構は減収となるが、無利子化によって貸与を受けた人は就職後の返済が第二種奨学金より軽減される。返済率の向上が利子の減収を補う。返済する者も返済しなければならぬという義務意識が増す可能性がある。貸付金の回収に努力しつつ、回収不能金は一般会計から支出に依存する。

日本学生支援機構という独立行政法人を設立することで、奨学金に関する費用の軽減効果を国庫は得ている。もし、日本学生支援機構が経営破綻経営破綻したなら、その借金を肩代わりするのは国庫である。経営破綻を避けるために国費を投入するのであれば、独立行政法人化した意味はない。経営破綻しなくとも、日本学生支援機構が抱える財投機関債などの債務は、隠れ国債である。それならば、一般会計や特別会計から奨学金原資を供給した方が明快である。支払う利子も少なくすむ。官僚の天下り先を作り、金融機関に優良債権を提供している。それを支払うのは、奨学金を貸与され人と税金を納める者などである。日本学生支援機構は「支援」の使命を持って、奨学金の回収やより効率的な事務運営を行うことに専念するのが望ましい。

奨学金事業が、独立行政法人で運営されること自体にも疑問が生じる。見かけだけ市場原理に基づいている制度には意味がない。国の機関であっても、会計を公開することで現在と同じ効果が得られると考えられる。国が管理する空港は特別会計で運用されている。従来は、損益計算書や貸借対照表は公表していなかった。ところが、昨年から公表され始めたという²³。

²² 2010年度の貸借対照表（日本学生支援機構 WEB サイト掲載）によると、資本金1億円、資本剰余金、54,734,094,156円、利益剰余金956,501,806円の純資産を持つ。総資産6,332,852,986,417円の内、現金及び預金が79,659,933,611円、投資有価証券が9,579,445,814円となっている。奨学金である貸し付け資産が6,065,306,924,368円とおよそ総資産の95.8%を占める。

²³ 上村敏之「地方空港の経営再建策」（『日本経済新聞』2010年9月23日）参照。

教育を社会的共通資本ととらえ、他の社会的共通資本とともに共通したルールで運用することが公明性を得ることができる。若者は、出自の財産から独立した市場競争出発することが望ましい。公共投資として奨学金事業をとらえ、若者に希望をもたせねばならない。

機関補償制度は再考すべきである。返済不能になった奨学金を補償するが奨学金を現在借りている人、奨学金を返済している人になっている。その費用負担は大きい。フリーライダーを生む可能性もある。機関補償制度は保証人問題を解決する優れた手段である。その優れた面を残して、公的に運営する途が模索されるべきである。

教育投資に対するリスクを個人がカバーするのは不可能である。これが可能なのは公的なもの、あるいは社会的なものである。今ある制度を漸次改革し、社会的共通資本としての教育資本を充実していかねばならない。将来的には、最も巨大な権力と財力を持つ国家だけでなく、企業や市民が共同で管理する社会ファンドによって公共投資として社会的共通資本である教育を支える奨学金を運営していくことが望まれる。

参考文献

大内裕和『民主とは日本の教育をどう変える』岩波ブックレット，2010年
刈谷剛彦『階層化社会と教育機器』有信堂，2001年

参考WEBサイト

自由民主党：<http://www.jimin.jp/>

経済同友会「経済格差を教育格差に繋げないために——高等教育の機会均等に向けて——」2010年：<http://www.doyukai.or.jp/>

日本学生支援機構：<http://www.jasso.go.jp/>

日本政策金融公庫：<http://www.jfc.go.jp/>

独立行政法人福祉医療機構：<http://www.wam.go.jp/wam/>

行政刷新会議：<http://www.cao.go.jp/sasshin/>

三菱東京UFJ銀行：<http://www.bk.mufg.jp/>

ソニー生命：<http://www.sonylife.co.jp/>

オリックスコーポレーション：<http://www.orix.co.jp/grp/>

日本国際教育支援協会：<http://www.jees.or.jp/>

文部科学省：<http://www.mof.go.jp/>

