

日本の奨学金制度はいかにあるべきか

小澤一平

目次

はじめに

1. 奨学金制度の現状と問題
 - 1.1 日本の奨学金制度の現状
 - 1.1.1 給付型奨学金の現状
 - 1.1.2 貸与型奨学金の現状
 - 1.1.3 JASSO の奨学金制度の現状
 - 1.1.4 JASSO の奨学金延滞者の現状
 - 1.2 現状の奨学金制度のなにが問題なのか
 - 1.2.1 現状からわかったこと
 - 1.2.2 発生している問題
 - 1.2.3 問題は自己責任か
2. 奨学金をとりまく状況の変遷
 - 2.1 JASSO の変遷
 - 2.1.1 受給者の変遷
 - 2.1.2 組織の変遷
 - 2.1.3 独立行政法人への変遷
 - 2.2 社会の変遷
 - 2.2.1 大学の学費の変遷
 - 2.2.2 戦後日本型循環モデルとその崩壊
3. 日本の奨学金制度はいかにあるべきか
 - 3.1 なぜ日本の奨学金制度は問題化したか
 - 3.2 日本の奨学金制度はどう変わればよいか
 - 3.3 多様な選択が許容される社会のために

おわりに

参考・引用文献

はじめに

学校を卒業後、奨学金の返済を延滞している人、あるいは奨学金の返済によって生活が苦しい人が急増しているということが昨今報道などで広く言われており、問題として認知されるようになってきた。そうした報道の中では、貸与型の奨学金事業を広く展開している独立行政法人、日本学生支援機構 (Japan Student Services Organization, 以下 JASSO) が延滞者に対して取り立て強化といった強硬な対応を取っているといったことも併せて言われがちであり、「JASSO こそが悪玉だ」といった主張も見受けられる。しかしその一方で、奨学金をめぐる言説の中には「借りたものは返すべき」という自己責任的な意見も多く見られる。

JASSO がどういった組織かについては本論中で説明するためひとまず置いておくとして、そのように、誰かが悪いと決定づければ議論は単純化し、すぐに済んでしまうだろう。しかし重要なのは、誰が悪いのかだけで終わらせることなく、起こっている問題とその背景を整理し、その上で「なぜ奨学金制度は問題化したか」、そして「奨学金制度はどう変わればよいか」という根本的な疑問について考えることではないだろうか。私自身、JASSO から奨学金を借りている当事者として、奨学金はどうしてこのような状況に陥ったのかという原因を明らかにしたいと思った。以上のような問題意識から、この論文では「日本の奨学金制度はいかにあるべきか」という題目を設定し、それについて考察していくこととする。

本論文における最終的な目的は、上で述べたように「なぜ日本の奨学金制度は問題化したか」、そして「日本の奨学金制度はどう変わればよいか」という2つの疑問を明らかにすることである。そのために、まず1章において現状の奨学金制度について整理し、改めてなにが問題なのかを確認する。その後続く2章で、奨学金制度そのものと社会情勢の変遷を確認し、奨学金が問題となってしまった原因を探るための材料とする。そして最終章となる3章において、そこまでで確認した事柄を踏まえ、2つの疑問に対する現時点での解答を提示し、最終節において更なる理想的な社会の形を模索したい。

1. 奨学金制度の現状と問題

1.1 日本の奨学金制度の現状

「なぜ日本の奨学金制度は問題化したか」、そして「日本の奨学金制度はどう変わればよいか」を考えるためには、まず初めに現状を確認し、その問題とは何であるかをはっきりさせる必要があるだろう。そのために、本章では日本の奨学金制度の現状と問題について整理していく。その中でも最初となる本節では、まず現状がどうなっているかを明らかにしよう。

そもそも「奨学金」という言葉の辞書的な定義を確認すると、「奨学制度によって貸与ま

たは給与される学資金」とある¹。この定義通り、現在の日本の奨学金も貸与型と給付型の2種類がある。後者の給付型奨学金であれば返済する必要はないため、もしそれが充実しているのであれば、問題になっている延滞や生活困窮といった事柄は生じないはずだ。だが逆に言えば、延滞や生活困窮が近年問題化しているということは、現状の給付型は弱いということの意味しているのかもしれない。では実際のところ、現在の日本において給付型はどれほど充実しているのだろうか。そのことを次項で検討する。

1.1.1 給付型奨学金の現状

この項では、現在の給付型、つまり「もらえるタイプ」の奨学金の実態がどうなっているかを確認する。現状における給付型の代表的なものとして、各学校が行っている「学内奨学金」がある。ここでは例として、早稲田大学のそれがどのようなものになっているかを、早稲田大学の奨学課が発行する冊子『2016年度版 奨学金情報 Challenge』を参照して確認してみよう。今年度の早稲田大学の学内奨学金のうち、最も規模の大きな「小野梓記念奨学金」は、年額400,000円が給付され、募集人数は481名、対象は全学部の1～4年生となっている。家計状況を重視して選考するという条件もあり、そこだけ聞くとなかなかよい奨学金制度であるようにも思える。しかし、2016年度、早稲田大学の公表するデータによれば、学部には42,861人の学生が所属している。そのことを考慮すると、この奨学金を受けられるのは全体の約1.1%ということになってしまい、手厚い制度だと考えるのはやや難しくなってくるのではないだろうか。

また、先ほど「小野梓記念奨学金」が学内では最大規模であると述べたが、ではそれ以外はどうなっているかと言えば、1名～5名といったごく少数が対象となっているものが中心であり、学業成績が選抜の条件であるものも多い。こうした状況を説明するのが、先ほどから参照している冊子内にある以下の文言だ。「大学における奨学金制度の目的は、修学上経済的に困難な学生を援助して教育の機会均等を図る経済援助と、人物・学業成績が優秀な人材を育成する育英とがあります。本学の奨学金制度は、『経済援助』的な部分を本旨としながらも、『育英』的な部分も充実していこうという姿勢で行なっています。」(早稲田大学学生部奨学課 2015: 3)

この文言は給付型だけではなく、貸与型も含め総合的に説明しているものだ。「経済援助」と「育英」という2つの目的があると述べているが、給付型が少ないという事実を踏まえ総合的に判断すれば、とどのつまり、「給付型は『育英』が目的、つまり優秀な人材育成のためのインセンティブであり、『経済援助』が必要な学生は貸与型を利用してくれ」ということを言っているのではないだろうか。よい成果を出した者に報酬が支払われることは決して悪いことではないだろう。しかし少なくとも、現状の早稲田大学においては、給付型奨学金はあくまでも報酬であり、延滞や生活困窮といった問題を改善する役割を給付型に果たさせるつもりはあまりない、ということはいえそうだ。

そのことを示す更なる証拠として、『2016年度版 早稲田大学奨学金データ集』によれば、2015年度、早稲田大学内の貸与型と給付型の受給者割合は68.1%対31.9%となっている。3割と聞くと、給付型もそれなりに多いようにも思えるが、ここでの給付型受給者に

¹ 『広辞苑 第六版』「奨学金」による。

は、経済的問題を抱えていないながらも優秀な成績を取めたため、先ほど述べたように学業への報酬として奨学金を受給したといった人も含まれているであろう。そうした人々を除外し、経済的理由によって奨学金を受給した人だけで計算した場合、貸与型の割合はより多くなるのではないだろうか。そのようなことを考えると、やはり給付型は経済的問題を解決するものにはなっていないと言えるだろう。

ここまでで述べたことは例として挙げた早稲田大学の話であり、他の学校においてどうなっているのかはまだ判断できない。しかし「大学・地方公共団体等が行う奨学金制度」を検索できる JASSO のサービスを利用して、給付型の奨学金制度を実施している大学について調べてみる²と、他大学もそうよい状況ではなさそうだとということがわかってくる。まず、「東京都、大学、給付」という条件で調べると、早稲田大学には 56 件の制度がヒットするが、それはかなり多い方であり、東京でそれ以上に多いのは日本大学の 78 件のみ、それ以外では 1 桁しか制度がないという大学も多い。55 件と相対的には給付型制度の多い早稲田大学でも、先ほどその受給者は 31.9%に留まっていたのだから、他大学での給付型受給者の割合は推して知るべしといったところである。それはつまり、他大学でも基本的には早稲田大学と同様、給付型は「経済援助」という役割を負えていないということだ。

またここまで大学を中心に見てきたが、専修学校に通う人々も奨学金を借りている。しかし例として、「東京都、専修学校、給付」という条件で検索してみると、たったの 9 件しかヒットしない。それらは全て、それぞれの学校独自の制度ではなく、公益財団法人などが行っている奨学金だ。これを見ると、大学以外の学校における給付型をめぐる現状は大学のそれよりも厳しく、ほとんど貸与型に頼るしかなさそうだとことが伺える。

1.1.2 貸与型奨学金の現状

ここまで、給付型奨学金の現状を確認し、それは利用できていない人が多そうだとことがわかってきた。では、そうした人々はこういった奨学金を利用しているのだろうか。ここでようやく現れてくるのが、JASSO の貸与型奨学金だ。公式ホームページの「目的・事業概要」によれば、JASSO とは「経済的理由により修学に困難がある優れた学生等に対し、奨学金の貸与を行なう」³独立行政法人である。JASSO の成り立ちや、独立行政法人であることがこういった意味を持つのかなどはのちに説明するが、とにかくそうした組織が貸与型奨学金を運営している。JASSO がまとめた、『奨学金事業への理解を深めていただくために』と題されたデータ集によれば、2015 年度、高等教育機関⁴の学生 348 万人のうち 132 万人、割合にすれば 2.6 人に 1 人、38.0%が JASSO の奨学金の貸与を受けているそうだ。先ほど参照した『2016 年度版 早稲田大学奨学金データ集』には、早稲田大学における 2015 年度の貸与型受給者のうち、JASSO から貸与を受けている者の割合は 98.2%というデータもあり、貸与型において JASSO はまさしく圧倒的なシェアを誇っていることがわかる。これだけ多くの割合を占めているのだから、現在問題となっている延滞などは概

² 「大学・地方公共団体等が行う奨学金制度」, JASSO,
http://www.jasso.go.jp/about/statistics/shogaku_dantaiseido/index.html (2016.12.08)

³ 「目的・事業概要」, JASSO,
<http://www.jasso.go.jp/about/organization/jigyougaiyou.html> (2016.12.08)

⁴ 大学、短期大学、大学院、高等専門学校及び専修学校からなる。

ね、JASSO から借りた奨学金によって発生していると見てよいだろう。

さて、そんな JASSO の貸与型奨学金だが、いったいどのようなシステムを取っているのだろうか。現在奨学金を借りている人の多くが利用している以上、奨学金が問題化した原因もここにあるかもしれない。ここからは、JASSO ホームページの「奨学金」⁵内にある各項目を参照しながら、奨学金のシステムについて確認していく。

まず、JASSO が運営する貸与型には第一種奨学金と第二種奨学金という分類が存在する。その違いとは端的に言えば、第一種は無利息であり、第二種は利息が付くというものだ。それだけ聞けば第一種を借りたほうがよいように思えるが、第一種を受給するためには条件がある。それは、「高等学校又は専修学校高等課程の1年から申込時までの成績の平均値が3.5以上」というものだ。それに加えて、家計基準を満たした人が第一種を受給することができる。つまり、先ほどの給付型同様に、またしても「ご褒美」的な意味合いを持っているということであり、その基準を満たさない人は第二種に流れざるを得ない。また第一種は、国公立か私立か・自宅通学か自宅外通学によっても微妙に異なるものの、大学生の場合は概ね月に30,000円もしくは50,000円ほどを選択し借りることになるが、後述の第二種では最大で月に120,000円まで借りることができるため、第一種の金額では足りないという人も第二種に流れることになるだろう。事実、『奨学金事業への理解を深めていただくために』によれば、2016年3月に貸与が終了した大学学部生の1人当たりの平均貸与金額は第一種が236万円、第二種が343万円と、第二種の方が高く、額が足りないという理由から第二種を選択している人が存在するであろうことがわかる。

今述べたような理由から、必ずしも第一種を借りられない可能性があるのが JASSO の奨学金だ。では、それを利用できない人が借りる第二種奨学金はどのようなシステムになっているのだろうか。第二種にも受給するための条件は存在し、「高等学校又は専修学校(高等課程)における学業成績が平均水準以上と認められる者」、「特定の分野において特に優れた資質能力を有すると認められる者」、「大学(その他、通う学校)における学修に意欲があり、学業を確実に修了できる見込みがあると認められる者」のうちいずれかを満たすことが必要だ。このうち、3つ目の基準に注目してほしい。「意欲」、そして「学業を確実に修了できる見込み」は、学校に通う以上必ずあるはずのものであり、それ以外の成績などを参照する条件もない。つまり希望さえすれば必ず受給できるということだ。今まで見てきた奨学金制度の中で、実質的に無条件というものは JASSO の第二種しか存在しない。これが、JASSO の奨学金を多くの人が借りている最大の理由と言えるだろう。

大学をはじめとする高等教育機関に通いたいという意志さえあれば借りられるという意味では、親切な制度と見ることもできる。しかし、先ほども述べたように、この第二種には利息が付くのだ。そのシステムについて詳しく確認してみよう。第二種では大学に通う場合、月額30,000円、50,000円、80,000円、100,000円または120,000円のいずれかを選択して借りることになるわけだが、返済時にはここに利息が付いてくる。その利率は、貸与開始時に「貸与終了時に決定した利率が返還完了まで適用」される「利率固定方式」か「返還期間中、おおむね5年ごとに見直された利率が適用」される「利率見直し方式」のどちらかを選択することで決定されるのだが、どちらにせよ利率は年3%が上限となって

⁵ 「奨学金」, JASSO, <http://www.jasso.go.jp/shogakukin/index.html> (2016.12.08)

いる。また、実際の利率がどのようになっているかを確認してみると、現状は多い場合でも年2%ほどで留まっている。仮に、年2%の利率が適用されたとして、月50,000円を4年間、合計2,400,000円を借りた結果どのようになるかをシミュレーション⁶してみると、月額15,574円を180回、つまり15年間にわたって返済することとなり、最終的な総額は2,803,404円となる。約400,000円を利息として取られる形となり、その額は決して少なくなく、返済をする上で負担となるだろう。ただし、JASSOの奨学金を消費者金融、いわゆる「サラ金」と比肩する悪質さであるとする言説も見受けられるが、消費者金融の利息は利息制限法によって、元本1,000,000円以上の場合には年15%までとなっているため、利息という側面で見ると消費者金融よりは第二種の方がましであると言えるだろう。

1.1.3 JASSOの奨学金制度の現状

前項では、JASSOが運営する貸与型奨学金はどのようなものかを見てきた。ここからはこの貸与型に関して、第一種と第二種にまたがる全体的な制度の仕組みを更に確認し、現状の問題とは何なのかを整理するための材料とする。

さて、先ほどから何度か述べているように、奨学金による問題として真っ先に挙げられるのは延滞や生活困窮といった事柄だろう。卒業後奨学金を返済し始めても、怪我や病気といった理由で返せなくなるという状況に陥ることは十分ありうる。そうなってしまった際のセーフティネットはあるのだろうか。また、ペナルティはどのようなものになっているのか。ここも先ほどと同じく、JASSOホームページ「奨学金」内の情報を参照する。

まずはセーフティネットの方から見ていこう。まず一つ目として挙げられるのが「災害、傷病、その他経済的理由により奨学金の返還が困難」であるとき、そのことを証明すれば月々の返済を半額にできる「減額返還」というものだ。返済総額が減るわけではないが、期間が長くなったからといって延滞金がそれだけ付いてしまうという形にはなっておらず、「第二種奨学金の利息の総支払額は変更ありません」ということだ。一回の適用期間は12か月で、最長10年まで延長可能であるようだ。次に挙げられるのが「返還期限猶予」であり。「災害、傷病、経済困難、失業などの返還困難な事情が生じた場合」に、返済期限を猶予できるというものだ。これも、猶予期間中は延滞金が発生せず、期間は最長10年となっている。そして最後が「返還免除」だ。「死亡又は精神若しくは身体の障害により返還ができなくなったとき」、返済を免除できるという制度だが、これは積極的に利用できるものではない。以前は、「教育又は研究の職に係る返還免除」という、「政令に定められた教育又は研究の職」に就いた場合には返済が免除される制度があったが、徐々に廃止され2004年度には全廃されてしまった。

確認したセーフティネットのうち、「減額返還」と「返還期限猶予」は、額が減ることはないとはいえ利用することができそうである。では、ペナルティはどのようになっているのだろうか。まず、返済が滞ると即座に発生する「延滞金」がある。そして、延滞3か月までは文書による督促と電話による案内が行われる。この時点で「個人情報情報機関への個人情報・個人情報情報の登録」がなされ、クレジットカードやローンの利用が難しくな

⁶ 「奨学金貸与・返還シミュレーション」, JASSO,
<http://simulation.sas.jasso.go.jp/simulation/> (2016.12.08)

る。その後延滞4か月～9か月になると債権回収会社による「個別返還指導」、「返還期限猶予制度の案内」がなされ、その期間が過ぎても入金もしくは返還猶予の手続きがなされない場合は、「裁判所への支払い督促申立」がなされるということだ。この「裁判所への支払い督促申立」まで至った件数は、『奨学金事業への理解を深めていただくために』によれば、2015年度で8,713件、そのうち返還者の異議申立があり通常の訴訟に移行した件数は5,432件となっている。2015年末時点で返済を開始している人数は393万人に上ることであり、それを考えると5,000件超という数字は決して少なくはないものの、極端に多いとは言えないようにも思える。

1.1.4 JASSOの奨学金延滞者の現状

前項において、JASSOの奨学金におけるセーフティネットとペナルティについて確認した。セーフティネットはどれも一時しのぎではあるものの、延滞金は付かないなど良い面もあるものであり、少なくとも訴訟が発生してしまうことを食い止めるためには利用できるだろう。しかしその一方で、「裁判所への支払い督促申立」は昨年度8,713件も発生していた。訴訟まで至ってしまった人々は、なぜセーフティネットを利用できていないのだろうか。そのことを探るため、本項ではJASSOがまとめた『平成26年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』を確認してみたい。この調査は、奨学金の無延滞者と延滞者に対して、それぞれの属性を把握するべく2014年末にJASSOが実施したものだ。無延滞者は無作為に抽出した9,649人の中から回答者2,170人で回答率22.5%、延滞者は同じく19,518人の中から回答者3,764人で回答率19.3%となっている。なお、ここで言う延滞者とは、「3か月以上延滞している者」のことを指すため、必ずしも「延滞者イコール訴訟を起こされた者」というわけではない。

さて、その調査の中から、延滞してしまう原因として挙げられそうな回答結果を見ていくと、まず「奨学金申請時の書類作成者」というものがある。無延滞者では「奨学生本人」と「本人と親等」が合わせて77.7%となるのに対し、延滞者ではそれらの合計が53.3%にしかならず、延滞者の場合において親などの家族が申請を行っている割合が高い。また「返還義務を知った時期」においては、無延滞者は「申し込み手続きを行う前」に90.3%が知っているのに対して延滞者は49.5%に留まっている上に、貸与終了後に知った者は無延滞者が合計1.0%に対し無延滞者は合計19.8%となっている。そして、「猶予制度の認知状況」についても、無延滞者は合計34.1%が返還開始前に知っていたのに対して、延滞者では合計4.8%であり、また延滞者においては、「延滞督促を受けてから知った」という人が44.1%である。ここまでに挙げた回答結果からは、全体的に延滞者の方が奨学金制度に関する情報を得られていない、あるいは知るのが遅いということが伺える。「なぜセーフティネットを利用できていないのか」という疑問に立ち返ると、仮に「延滞督促を受けてから知った」のならば最低一度は猶予制度を使わずに延滞してしまうだろう。ただ先述のように、このアンケートにおける延滞者とは「3か月以上延滞している者」のことであるため、知った後に猶予制度を利用している可能性もある。そう考えると、「なぜ9か月後の裁判まで放置され訴訟に至ってしまうのか」はまだわからない。

次は経済的な質問の結果を見てみよう。まず職業については、無延滞者が「常勤社(職員) 合計76.6%、「非常勤(職員) 7.4%、「無職・失業中/休職中」4.3%であるのに対して、

延滞者は同じ順に合計 45.4%、16.1%、15.5%となっており、全体的に延滞者の方が就業状況はよくない。年収についても、無延滞者では「0～100万円未満」が合計 13.5%であるのに対して延滞者では 33.5%であり、延滞者の方が年収の低い人の割合が多い。また延滞者を対象とした「延滞が始まった理由」という質問では、あてはまるもの全て選択のため合計 100%ではないが、「家計の収入が減った」が 69.4%、「家計の支出が増えた」が 41.9%と経済的な理由の割合が高い。加えて、再び延滞者対象の「延滞が継続している理由」もあてはまるもの全て選択だが、「本人の低所得」が 51.6%と最も多く、次いで「奨学金の延滞額の増加」が 46.8%、「本人の借入金の返済」26.0%など、先ほどの「延滞が始まった理由」と同じく経済的な理由が上位に名を連ねている。なお参考までに、この質問で「奨学金は返還するものだとは思っていない」という強気な回答を選択している者は 0.6%、人数で言うと 21 人に留まっている。延滞者を「まんまと奨学金を持ち逃げする不屈き者」のようなイメージで捉えて糾弾するような言説も存在するが、この結果を見る限りでは経済的理由が延滞の大きな原因であり、そうしたイメージ通りの「奨学金は返還するものだとは思っていない」と答えた者はわずか 21 人しかいなかったため、そうした言説はごく一部の例外的な人を拡大して糾弾している不適切なものと思なしてよいかもしれない。

そして最後に、「なぜセーフティネットを利用できていないのか」という疑問に直接答える「猶予申請しない理由」を参照したい。「過去に利用したことがあるが、今は利用していない」理由の中で最も多いのは、「すでに猶予期間(通算 120 ヶ月)を利用してしまったため」というもので 38.1%だ。そして「一度も利用したことがない」理由で最も多いのは、「手続きがよくわからない、よく知らなかったため」で 38.8%だ。前者は率直に言って「詰んでいる」状況であり、これはまさに訴訟されてしまうケースと言えるだろう。また後者は情報にリーチできていないと感じるもので、最初に見た情報を得られていないケースと類似していると言えるだろう。

ここまで、JASSO の調査結果を参照し、「訴訟まで至ってしまった人々は、なぜセーフティネットを利用できていないのか」について考察する材料を集めた。そこからわかったのは、延滞してしまう理由は大まかに言えば「情報を得られていないこと」と「経済的に問題を抱えていること」の 2 つに分けられそうだということだ。この調査が行われた 2014 年末に 3 か月以上延滞していた人は合計で 173,190 人いたそうだが、彼らも大別すればそのどちらかの理由で延滞していたのだろう。しかし先述のように、その全員が訴訟を起こされているわけではない。再び『奨学金事業への理解を深めていただくために』を参照すると、2014 年度の訴訟件数は 8,495 件となっているため、160,000 人以上は訴訟まで行かず何らかの手を打ったようだ。そこから推察できることとはつまり、多くの人は一度延滞しても復帰できているものの、複数の延滞理由を併せ持ってしまったたり、あるいは「すでに猶予期間(通算 120 ヶ月)を利用してしまった」というように非常に悪い状況に陥ったりした人が延滞から抜け出せなくなり、訴訟を起こされてしまっているということだ。

さて、本節ではここまで、日本の奨学金制度の現状について確認してきた。それでは、現状の中にある問題とは何であると言えるだろうか。また、奨学金に関する問題は借りた者の自己責任であるとする言説も各所で散見されるが、それは本当に正しいと言えるのだろうか。1 章のまとめとなる次節で、それらのことについて検討してみよう。

1.2 現状の奨学金制度のなにが問題なのか

この節では、これまで長い時間をかけて確認してきた「日本の奨学金制度の現状」をもとに、現状の奨学金制度の一体なにが問題であるのかを明らかにする。そのためにまずは、現状からわかったことを整理しよう。

1.2.1 現状からわかったこと

この項では次項の準備として、前節で見てきたことを改めて確認していく。まず挙げられることとして、「給付型奨学金や JASSO の第一種奨学金が実質的によい成績の報酬となっている」という現状があった。そしてそのことと表裏一体の現状として、「JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」ということも発生していた。

加えて、JASSO 奨学金受給者の全体から見れば少数ではあるものの、「返済の延滞が続き、延滞金を課せられたり、訴訟にまで至ってしまったたりしている人がある」という、報道でよく言われることが事実であることも確認できた。そのことに関連して、「返済を延滞している人は情報をうまく得られていない、あるいは経済的に苦しいという問題を抱えていそうである」ということもわかった。

これらの現状から、次項で今の奨学金制度にはどのような問題が起こっているのかを明らかにしていく。

1.2.2 発生している問題

さて、ここから現状の問題を挙げていくわけだが、真っ先に挙げるべき、もっとも中心的な問題は「JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」ということだろう。

「2015 年度、高等教育機関に通う学生の 2.6 人に 1 人が JASSO の奨学金の貸与を受けている」というデータと、「大学学部生の平均貸与額は第一種が 236 万円、第二種が 343 万円」というデータの 2 つを先述したが、そのことから考えても、高等教育機関を卒業した後、決して少なくない額の借金を背負って社会に出ていく者が、2.6 人に 1 人というこれまた少なくない割合でいるということが言える。1 節 2 項で確認したように、生活しながら毎月奨学金を返済していくことは少なからず負担を伴うだろう。そのような奨学金の存在は例えば、なんとしても定職に就かなければという思いを加速させ、就職活動のプレッシャーを強めてしまうのではないだろうか。また、結婚や出産をはじめとする、人生の様々な出来事を選択していくうえでも、借金を抱えていることは物理面・精神面の双方において妨げとなるはずだ。その意味で、この問題は「自由かつ健全な進路選択を阻害し、生活困窮にまで追いやりかねない」という副次的な問題を生んでいる。

また、上記の問題に関連することとして、「給付型奨学金や JASSO の第一種奨学金が実質的によい成績の報酬となっている」ということも大きな問題だ。JASSO の中でもせめて第一種が借りられれば負担は軽減されるが、それなりに厳しい成績要件があり受給できない人も多く、各大学が運営する給付型はさらに狭き門である。インセンティブとしての奨学金も決して悪いものではないだろうが、奨学金とはそもそも進学の機会を平等に保つためにあるはずであり、よい成績への褒賞は経済面の問題を解決する奨学金が十分となった後に用意されるべきものであろう。また、「返済の延滞が続き、延滞金を課せられたり、訴訟

にまで至ってしまったりしている人がいる」という問題は、結局のところ貸与型を借りる人が多いことによって奨学金を返済する人々の母数が増えたために顕在化してきたという意味で、上記の問題に付随するものであると見ることはできるのではないだろうか。

1.2.3 問題は自己責任か

これまで確認してきたことから、問題点をひとまずまとめてみたが、今述べたような問題提起に対して必ずなされるのが自己責任的な批判だ。というのは、「借りたものは返すのが当たり前」、「大学に進学することは自分で決めたのだから、その代償は支払わなければいけない」といったものだ。しかし、本当に「進学することは自分で決めた、だから自己責任だ」と断じてしまってもよいのだろうか。

そのことを考える上でまず初めに確認したいのは、現在の日本社会には「正社員としてきちんと仕事をしていくためには、大学は卒業しておいたほうがよい」という価値観が存在しているということだ。その価値観を裏付ける材料としては、例えば厚生労働省が発表している『新規学校卒業就職者の在職期間別離職状況』が挙げられる。2013年3月卒の人々が3年目まででどれだけ離職したかというデータで比較してみると、大卒者は31.9%、高卒者は40.9%、中卒者は63.7%と差が表れており、大卒から離れれば離れるほど定着率が下がっていくという事実が確認できる。その他、入社後の出世の可能性や、選択できる就職先の量の差といった事実によって、そうした価値観は形作られているのだろう。そういった現状自体、平等か否かという観点から見た場合には決して好ましいものではないが、しかしそれが現実である以上、そうした価値観が生まれてしまうことの否定はできない。そしてその価値観は、進路を選択する高校生にも知れ渡っているはずだ。

「自分で選んだのだから自己責任」というのは、「自分の家庭には経済力がない、あるいは自分には奨学金を返せる自信がないから進学を諦める」という選択肢を進学時に視野に入れなかったことに責任がある、と言っていることになる。確かに、奨学金を借りて進学する生徒には、「卒業後すぐに働かなくてよいのは魅力的だし、就職できれば返せるだろう」という甘えや楽観視があることも否めないかもしれない。しかし、上記のような価値観があることを踏まえれば、進学するということは少なくとも当人にとっては特段チャレンジな行為ではなく、むしろ自然な流れと言えるのではないだろうか。そう考えれば、「よく考えなかったのが悪い」としてしまうのは乱暴だ。また、未成年が抱く、その程度の甘えや楽観視も許容できずに「身の程を知れ」と言ってしまうことはあまりに狭量であるようにも思う。

もちろん、「社会には大学へ進学しない人も多くおり、その人たちは働いているのだから自己責任だ」という反論もありうるだろう。事実、文部科学省の取りまとめた『平成27年度学校基本調査』において、過年度卒を含む大学・短大への進学率は56.5%となっており、全体の半数弱は大学に行っていない。しかし、高等教育機関全体を含んだ進学率を見ても、こちらは79.8%となっており、全体の8割ほどが高校を卒業後何らかの学校に進学しているということになる。それでも全員が進学するかと言われればそうではないが、とはいえ高校生にとっての世界はそれほど広くなく、多かれ少なかれ周囲の友人や先輩の行動を当たり前と捉えるのが実情であろう。そんな友人や先輩のうち、およそ8割が進学するということを考慮すれば、高校生が「奨学金を返せないかもしれない」というリスク

について深く考慮することなく、周囲の人々に合わせて進学することを選択してしまうのも仕方ないと言わざるを得ないのではないか。そこに前述の「大学は卒業しておいた方がいい」という価値観も覆いかぶさってくるとなれば、どれほど自分で決めたと言えるのかは怪しくなってくるだろう。

また、どの程度自分で決めたと言えるかということをも更に考察するためのデータとして、1節4項で参照した『平成26年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』内の「奨学金の申請を勧められたか」という質問の回答結果がある。それに対して「はい」の割合は、無延滞者では66.2%、延滞者では62.9%と、どちらも6割以上が誰かに申請を勧められている。続く、「だれに奨学金の申請を勧められたか」では、無延滞者が「親(または祖父母等の家族、親戚)」83.1%、「学校の先生や職員」14.4%となっており、延滞者は前者が57.4%、後者が37.4%となっている。これを見ると、6割以上の奨学金受給者は誰かの勧めを受けて申請していることがわかる。このことも、安易に「自分で決めたのだから自己責任」と言い切れない根拠となるだろう。なお話がやや逸れるが、親族が勧めるのは経済上の理由ということで理解しやすいものの、「学校の先生や職員」に勧められている人も一定数いることには注意を払いたい。私自身の経験としても、高校における奨学金説明会では、勧めることこそされなかったものの奨学金のリスク面を押し出した説明はされなかったように記憶している。そこには「進学実績を稼がないといけないから、金銭面を理由に進学を断念してほしくない」といった高校側の思惑があることも推察でき、そうした学校の態度がもし事実なら別途検討が必要な問題であるようにも思う。

それはさておき、ここまで、自己責任とは言えない理由を列挙してきた。このように考えてみると、「進学することは自分で決めた、だから自己責任だ」と断じ、この問題は解決する必要がないという立場を認めることは難しいのではないだろうか。

こうした目線に立てば、1節4項で確認した「返済を延滞している人は情報をうまく得られていない、あるいは経済的に苦しいという問題を抱えていそうである」という問題も、全体からみると少数であるとはいえ「自己責任だから仕方ない」では済ませられないだろう。特に「すでに猶予期間(通算120ヶ月)を利用してしまったため」という理由で猶予申請もできなくなってしまい、訴訟にまで至っている人が存在している状況は不健全だ。今そうした状況にある人に対して救済措置を行うことは、制度の公平性という観点から見て難しいのかもしれないが、今後こうした人が増えないように奨学金をめぐる状況を改善していくことはやはり必要だろう。

さて、これまで本章では、奨学金制度の現状はどうなっているのか、そこにある問題とはなにか、それは自己責任か、といったことを検討してきた。今、この節のタイトルである「現状の奨学金制度のなにが問題なのか」に答えるならば、「JASSOの貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」ことが核となる問題である、と言えるだろう。その他に存在する多数の問題は、概ねこれによって副次的に生み出された問題であった。そのことを踏まえ、続く2章においては、今度は貸与型奨学金の受給者が多くなった原因を明らかにすべく、奨学金をとりまく状況がこれまでどのような変遷を辿ってきたのかを確認していく。

2. 奨学金をとりまく状況の変遷

2.1 JASSO の変遷

前章において、「JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」ことこそが現状の奨学金制度の問題であると考察した。それを承けて本章では、なぜそのような問題が生じてしまったのかを検討すべく、奨学金をとりまく状況がこれまでどう動いてきたのかを見ていこう。最初となる本節では、貸与型奨学金の受給者および延滞者の人数はどう変動してきたか、そして問題の中心にある組織 JASSO はどのような変化を遂げてきたのかをそれぞれ確認する。

2.1.1 受給者の変遷

問題の核である JASSO の貸与型奨学金、その受給者や延滞者が直近ではどれほどいるのかということは、1 章の各所において確認してきた。本項ではそこを更に深く掘り下げ、過去はどうだったのか、どう変わったのかということ、序盤にも参照した『奨学金事業への理解を深めていただくために』というデータ集を使って調べてみよう。

まずは、受給者の人数の変化から見ていく。JASSO は、後述するがその前身が独立行政法人化することで今の形になった。その最初の年である 2004 年には、貸与人数は 931,000 人であり、うち第一種が 418,000 人、第二種が 513,000 人となっていた。そこから 3 年飛んだ 2007 年、合計は 1,037,000 人と増加。しかし第一種は 349,000 人と減じており、第二種が 688,000 人と増えた分をカバーする形になっている。さらに飛んで 2010 年、合計は 1,231,000 人と更に増えるが、第一種は 362,000 人とほぼ変わらず、第二種が 869,000 人とまた増える。2013 年、合計は 1,339,000 人と増え続ける中、第一種が 427,000 人と最初の 2004 年を超える。しかし第二種も 912,000 人と、増え続けている。そして最新の 2015 年、合計は 1,324,000 人と微減。第一種は 487,000 人と順調に増え、第二種は 837,000 人と一定量の減少を見せた。それに加えて、全学生数に対する JASSO の奨学金受給者の割合は最新 2015 年に 38.0%であったことを 1 章 1 節 2 項で確認したが、当初の 2004 年には 22.8% だったということであり、15%以上も増えているようだ。

一気にデータを確認したが、ここからわかることはいくつかある。まず一つは、「最近では少し減っているものの、基本的に受給者数と全学生に対する割合は増え続けている」ということだ。さらに、これも最近はやや第一種が勢力を伸ばしてきたものの、「この 12 年間増加した受給者のほとんどを、利息が付く第二種がカバーしてしまっている」ということもわかった。

次は延滞者に関する変化を見てみよう。ここでは、訴訟にまで至った件数の変遷に注目する。最新 2015 年の「支払督促申立」件数は 8,713 件だったことを 1 章 1 節 3 項の終わりに確認したが、最初はどうだったのだろうか。驚くべきことに、2004 年の「支払督促申立」は 208 件と、現在に比べ圧倒的に少ない。返還者数に対する割合も、2015 年は 0.22%であるのに対し 2004 年は 0.01%であるため、単純に増えているようだ。その間を埋めていくと、2006 年に 1,181 件と、2004 年の 208 件から 2 年で 5 倍以上の増加が見られる。その後もか

なりのペースで増加し、2011年には10,005件というJASSO発足以来最大の数字をマークしており、この年の割合は0.32%とこちらも最大。その後は少しずつ下がり、現在に至るという経緯を辿っていた。

訴訟件数のデータは、発足以来2011年まで爆発的に増え続け、今もそれを引きずっているという衝撃的なものだった。返還者数に対する比率そのものが上がっているため、単に利用者が増えたからという理由では説明がつかない。

受給者と延滞者に関する過去のデータの確認は、ひとまずここまでとする。ここでも出てきた疑問は2つある。まず1つ目は前者に関して、「なぜ受給者数は増え続けたのか」というものだ。前章において、受給者数が多いことが問題であるとしたが、当然増え続けたから多くなってしまったわけだ。なぜ受給者は増加の一途を辿ったのか。もう1つは後者に関して、「なぜ訴訟件数が爆発的に増えたのか」ということだ。訴訟とはすなわち長期間の延滞であるため、単に延滞する人が増えたと見ることもできるが、やはりこの増え方は異常であり、JASSO発足以降何かが起こったと考えるのが自然だろう。それら2つの疑問を解決するため、次項ではJASSOという組織そのものの歴史を追ってみる。

2.1.2 組織の変遷

現在、貸与型奨学金において圧倒的なシェアを占めている独立行政法人、JASSO。この組織には、一体どのような過去があるのだろうか。そして、これまで紹介してきたJASSOの制度はかつてどのようなものであり、どう変わってきたのか。JASSOの前身である「日本育英会」が発行した『創立60周年記念誌』を参照しながら、日本育英会が発足しJASSOになるまでの歴史を紐解いていくこととする。

そもそも、JASSOの前身である日本育英会の更に元の組織、「大日本育英会」は、1943年に「有為な人材の育成と教育の機会均等を目的に」（日本育英会 2003: 2）設立されたものである。その当時の初代会長のインタビューには「大東亜戦争を完遂し、大東亜共栄圏の建設を完成せんが為に最も要望せらるるところのものは、結局国家有用の人材を輩出せしめることであり、本会の任務は実にこの重要な人材の育成にあるのである。」（日本育英会 2003: 3）ということが語られており、「有為な人材」というのは国家にとって有為という意味であるようだ。当初の貸与人数は1,773人であり、人数を現状と単純に比較することはできないものの、この当時の大日本育英会は現在のJASSOよりもずっとエリート養成という側面が濃い組織であるように思える。

その後第二次世界大戦が終わり、新学制による国立大学の設置がなされるなど戦後の改革が進んでいくと、奨学生の採用が大幅に増やされ、1949年には78,134人に増加。なお1953年に、組織の名称が「日本育英会」へと変化する。そして高度経済成長期に突入すると、1961年には貸与人数は244,264人とますます増える。そんな状況が続く中で1984年、大学進学率が増加し続け、「盛んな奨学金需要への対応として貸与人数の拡大を目指した」（日本育英会 2003: 48）という名目で利息付きの第二種奨学金が設立された。貸与人数は387,213人となっていた。

その後も大学進学率は上がり、第二種の貸与人数も拡大されていった。その後、低調な経済情勢を背景に奨学金希望者が急増する中で、1999年に奨学生数の大幅増、貸与月額を選択、採用条件の緩和を柱とした「きぼう21プラン奨学金」制度が導入され、利息付き奨

学金の新規採用者は前年度から約 16 万人増加した。貸与人数も、594,208 人にまで膨らんでいる。これが、現在の第二種奨学金のベースとなっていると見てよいだろう。そして 2004 年、その業務を国や関係公益法人と統合し、独立行政法人「日本学生支援機構」、つまり JASSO となったということであった。

ここまで、一通り JASSO の歴史を確認してきた。ここまででわかったことを整理してみよう。まず、「初期はエリート養成という目的が強かったが、徐々に変化してきた」ということが見て取れた。進学率が上がるにつれて多くの学生を採用するようになり、第二種はそんな中生まれたということだった。「日本学生支援機構」という名前から「育英」という言葉が消えていることを見ても、そうした傾向が伺える。また、現在の第二種のベースとなっている「きぼう 21 プラン奨学金」は低調な経済情勢を背景に生まれたということも言われていた。ここから、「第二種奨学金は不景気と関わりが深い」ということが言えるだろう。それは不景気に際して、就職を安定させるために進学することを希望する者が増えたということの意味するのだろうか。もしそうであれば、それは 1 章の終わりに提示した問いに答えるために重要なポイントであるかもしれない。そして、前項にて JASSO になって以降の受給者の増加傾向を確認したが、日本育英会時代もずっと増加していたため、「JASSO の奨学金受給者は前身の発足以来一貫して増え続けている」ということも確認できた。

2.1.3 独立行政法人への変遷

さて、JASSO の歴史からわかったことは以上だが、先ほど JASSO は 2004 年に日本育英会が独立行政法人となる形で生まれたと述べた。一方で日本育英会は特殊法人であったようだ。特殊法人と独立行政法人の違いとは何なのだろうか。ここからは、JASSO が独立行政法人であることが何を意味するのかについて考察していく。

その 2 つにはさまざまな違いがあるものの、大きく言えば財源を国が用意するのが特殊法人、概ね自分たちで賄うのが独立行政法人ということであるようだ。つまり、独立行政法人になるとは、財源を自分たちで調達しなければいけなくなるということであるようだ。事実として、JASSO ホームページには、「第二種奨学金貸与事業の資金に充てるため、平成 13 年度より財投機関債の発行、平成 19 年度より民間金融機関からの借入れを実施しております。」という記述があり⁷、債券を発行するなどして自分たちで資金を集めていることが伺える。しかも、債券に関する更なる事実として、『IR 資料』には 2 ページ目の概要に「当年度分の回収率」が大きく掲載されていた。債券を発行して運営していく以上、奨学金を回収できているかということは債権者の信頼を得るために重要なのだということが伺える。

ここで前項にて確認した「なぜ訴訟件数が爆発的に増えたのか」という問題に立ち返ってみよう。JASSO 発足以来訴訟件数が激増していたが、それは、独立行政法人になって財源が厳しくなったためと考えるべきではないだろうか。1 章 2 節 2 項にて、訴訟の増加は貸与型給付者の増加に付随するものではないかという考察をしたが、そうではなく JASSO の財源確保・信頼獲得のために訴訟が厳しく行われるようになったというのが事の真相かもしれない。また、1 章 1 節 3 項にて、「教育又は研究の職に係る返還免除」がかつてあ

⁷ 「IR 情報」, JASSO, <http://www.jasso.go.jp/about/ir/index.html> (2016.12.08)

たということを確認したが、これも JASSO になって全廃されたため、財源の問題が関わっているのかもしれない。

確かに、JASSO のような機関が自主的に動いてくれるのは国にとっては喜ばしいことなのかもしれないが、これでは商売となってしまっている。訴訟は厳しくし、免除はなくしてまで独立行政法人化することは果たして正しいと言えるのだろうか。そのことを考えるためのデータとして、経済開発協力機構 (OECD) のとりまとめる、教育に関する調査がある。朝日新聞の報道⁸によれば、2012 年度、国内総生産に占める教育機関への公的支出の割合は、加盟国平均 4.7%のところ日本は 3.5%であり、スロバキアと並んで加盟国中最下位だったということだ。また、小中高校教育にかかった費用に占める公的支出の割合では、日本は 92.9%で平均 90.6%を上回ったが、大学などの高等教育では 34.3%で平均 69.7%を大きく下回ったということだ。

この調査からは、「日本は相対的に見て、教育、そのなかでも特に大学をはじめとする高等教育にコストをかけていない」ということがわかる。JASSO を独立行政法人化したことも、その流れの上にあることだろう。この、日本はコストをかけていないという事実は、「なぜ JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっているのか」という問題の根本的原因の一つと言えるのではないだろうか。

JASSO という組織についての検討はひとまずここまでとする。訴訟件数の増加や貸与型の受給者が多いといった問題の裏には、国がお金をかけていないという大きな原因があることがわかってきた。しかしこれで全ての疑問が解決したわけではない。最終的な問題へと辿り着くために、次節では社会情勢の全体的な趨勢を確認してみよう。

2.2 社会の変遷

ここまで、1 章の終わりに指摘した「なぜ JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっているのか」という疑問を軸に、まずは JASSO という組織のこれまでを追ってきた。その結果、「JASSO の奨学金受給者は前身の発足以来一貫して増え続けている」ことや、「日本は相対的に見て、教育、そのなかでも特に大学をはじめとする高等教育にコストをかけていない」ことなどが確認できた。さて、本節では、本論文の題目へと更に近づくために、現在に至るまで、社会全体の状況はどう変わってきたかを見ていこう。そのためにまず次項において、大学の学費はどう変わってきたのかを調べてみる。

2.2.1 大学の学費の変遷

そもそも、奨学金をなぜ借りるのかと言えば、それは学費を払うためである。その学費がどのように変化してきたかは、奨学金をめぐる問題に大きく関係している可能性が高いと言えるだろう。そのような理由から、ここからは大学の学費の変遷を確認する。なお現在の JASSO の奨学金は大学生以外も借りることができるが、大学生がもっとも多くの割合を占めているということもあるため、ここでは代表として大学の学費に限定する。

⁸ 「教育機関への支出、日本が最下位 GDP 比で 34 カ国中」、朝日新聞、<http://www.asahi.com/articles/ASHCS4PSXHCSUTIL03G.html> (2016.12.07)

総務省統計局が小売物価の統計調査を行っており、学費のデータも含まれているため、その中から『主要品目の東京都区部小売価格：昭和 25 年(1950 年)～平成 22 年(2010 年)』と、『主要品目の都市別小売価格【2015 年 4 月】』というデータを参照し、学費がどのように変わってきたかを見ていこう。前者のデータが東京都区部に限ったものであるため、見るのは東京都区部における変遷となる。またデータには国立、公立、私立、あるいは法文経系あるいは理工系などがあるが、どれも概ね同じような変化をしているため、ここでは代表として「私立大学・昼間部・法文経系」の 1 年間の学費を参照する。1950 年からとあるが、データが揃っているのは 1967 年からであるため、そこから見ていく。

まず 1967 年は、74,100 円であった。そこから少しずつ増え続け、1973 年には 107,000 円と 100,000 円台に到達する。その 4 年後の 1977 年には、205,000 円とさらに倍近く増える。1 節 2 項にて利子付きの奨学金が設立された年であることを確認した 1984 年は 355,200 円となっており、その後 1992 年には 522,420 円と 500,000 円を突破。現在の第二種奨学金のベースとなった「きぼう 21 プラン奨学金」制度が導入された 1999 年は 652,370 円となる。JASSO へと改組された 2004 年は 689,770 円であり、2015 年 4 月では 745,552 円となっていた。1967 年から 2015 年にかけて、単純に比較すれば学費は約 10 倍に増加している。

今確認したデータを見ると、学費は右肩上がりに増え続けていると判断できる。しかし物価は変化しているため、単純にこれだけ増えたという見方をすることはできないだろう。その問題を解決するため、「消費者物価指数」を用い、2015 年を基準として当時のお金は 2015 年の何倍の価値を持つのかを見たとくで学費を比較してみる。消費者物価指数の値は、日本銀行ホームページに掲載されている「持家の帰属家賃を除く総合」という値を参照し、計算式も同ページの方法を取る⁹。もしその結果の学費が横ばいであれば、実質的には学費は上がっていないこととなる。

まず、1967 年のお金の価値は、2015 年の約 3.73 倍だった。その年の学費 74,100 円を 3.73 倍し、2015 年の価値に合わせてみると 276,393 円となった。2015 年の本来の学費 745,552 円と比べると大幅に安いことがわかる。利子付き奨学金が設立された 1984 年は約 1.17 倍で、2015 年に合わせると 415,584 円。「きぼう 21 プラン奨学金」の 1999 年は約 0.98 倍で、約 639,323 円。JASSO となった 2004 年は約 1.02 倍で、約 703,566 円となった。

さて、学費の変遷を現在の価値に合わせて確認してみたが、それでも学費は横ばいではなかった。1967 年から 2015 年まで、50 年ほどで学費は現在の価値に換算しても 500,000 円近く増加している。物価の変化とは無関係に、学費は上昇し続けてきたと言える。1 節 2 項にて、「盛んな奨学金需要への対応として」利子付きの奨学金が設立されたことを見たが、これだけ学費が上がっていれば無理もないだろう。現在の、貸与型受給者が多すぎるということの大きな原因も、この学費の上昇にあると見ることはできないだろうか。

ここまでの、貸与型奨学金の受給者が非常に多くなった原因を探るための材料は概ね揃ってきたように思う。更なる付け足しとして、2 章の最後となる次節で、戦後の日本社会がどのような変遷をしてきたのかを、本田由紀の『もじれる社会』での整理によって確認してみよう。

⁹ 「昭和 40 年の 1 万円を、今のお金に換算するとどの位になりますか?」, 日本銀行, <http://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/history/j12.htm/> (2016.12.08)

2.2.2 戦後日本型循環モデルとその崩壊

この節では、日本社会は戦後から現在にかけて、どのような変化を経てきたのかという全体的な事情を、本田由紀の『もじれる社会』を参照しつつ確認していく。

戦後、1950年代後半から1970年代前半までの高度経済成長期、そしてそれから90年代初頭のバブル崩壊までの安定成長期という2つの時期にかけて、日本社会には教育、仕事、家族という3つの社会領域の間に、ある領域のアウトプットを次の領域のインプットとして注ぎ込む、三すくみのような構造が成立していた。この構造は、「戦後日本型循環モデル」(本田 2014: 67)と呼べるようなものであった。

その構造を詳しく見ていくと、まず教育から仕事への流れとして、新規学卒一括採用という慣行がある。その特徴として、卒業よりも前の在学中に、学校の支援を受けながら就職活動を行い、年度替わりとともに時間的なすき間なく生徒・学生から社員・職員へ移行するということが挙げられ、学校で学んだことと会社での仕事内容の対応関係がしばしば希薄であることも特徴と言える。この慣行が成立した背景には、高度経済成長期の若年労働力需要が高かったということがある。人手不足のもとで、卒業を待たずに内定を出し卒業とともに入社させる採用の方法が1960年代に広まったのだ。つまり、教育のアウトプットを仕事のインプットとするということだ。

次に、仕事から家庭への流れを見る。新卒一括採用によって正社員になれば、特に男性の場合は長期安定雇用と年功賃金の恩恵を受けられた場合が多く、そうした生活の安定をもとに若者たちは結婚して家族を作った。そして主な働き手としての夫=父親が持ち帰る賃金を受け取り、さまざまな消費活動によって家族の生活を豊かにしていたのが、家族の主な支え手としての妻=母親であった。仕事のアウトプットが、家庭のインプットとなっている。

そして最後は、家庭から教育への流れだ。家族の支え手としての母親のもう一つの役割として、次世代である子どもの教育にたくさんの費用と意欲を注ぎ込むことがあった。その背景には、日本政府は学校教育に対して、それを支える費用を投入している度合いが非常に低いという事情があった。その分を学校外教育で補いながら、家庭が子どもの将来を支える必要があったため、母親がそうした役割を担うこととなった。いわゆる「教育ママ」的なイメージもこの構造によるものであり、このような家族の尽力で日本の教育は支えられてきた。家庭のアウトプットが、教育のインプットだということだ。

ここまで見てきたような循環が成立していたため、日本の政府は公共事業を代表とする産業政策を通じて仕事の世界を支えさえすれば、家族や学校に対する直接の支出を抑えることができていた。

そんな「戦後日本型循環モデル」が高度経済成長期・安定成長期の日本を覆っていたわけだが、それは一方で多数の問題を抱えるものでもあった。例えば、教育の現場では、「とにかくいい会社に入ればいいんだ」という価値観が生まれ、勉強の動機は外発的なものになりがちだった。その結果として、1970年代には受験戦争の激化、そしてその裏にある落ちこぼれ、不登校や校内暴力、そしてそれらを押しさえつける管理教育など多数の問題が発生してしまった。あるいは仕事の場においては、父親は妻子を養うために会社の言いなりにならざるを得ず、それが現在「社畜」とも形容される企業組織への従属を生み出した。また家庭においては、父親は会社に、子どもは学校に所属しているため、母親だけが家庭

に専従するという状況が生まれ、家族の親密な関係性が成立しづらいという課題があった。

そのような問題を孕みつつも、やはり効率的であるという側面も強かったため、「戦後日本型循環モデル」はバブル期まで継続した。しかし、90年代のバブル崩壊に伴い、この構造は変容する。まず教育から仕事への流れでは、バブル崩壊後の長期不況が始まったころ、ちょうど団塊世代が賃金の高い企業上層に多く存在していた時期だったため、日本の企業は新たに正社員を採用する余力がない状態になり、企業は非正社員を活用して事業を維持する選択を取った。その結果、仕事の世界は格差化し、全体として劣悪なものとなった。そして、教育を終えても安定した職につけない層が拡大した。

仕事から家庭への流れでは、上記のようにして、自分の家族を形成できないような低賃金しか得られない若者が増えたのにも関わらず、男性が稼ぎ手であるというような「戦後日本型循環モデル」健在時に確立した考え方はあまり変化しなかったため、晩婚化・非婚化・少子化が進行した。

家庭から教育への流れでは、子どもの教育に投じることのできる費用、あるいは意欲までもが家庭によってまちまちという状況になってしまったため、過剰に教育熱心になる家庭が現れた一方で、子どもへのケアの余裕がない家庭も増えた。その結果、小中学校の教室内では子ども間に格差が生じてしまった。

そして、このように「戦後日本型循環モデル」が崩壊した結果、家族という支えも、学校という支えも、仕事という支えもなく、孤独と貧困に耐えざるを得ない個人が増えてきた。

以上が、「戦後日本型循環モデル」、その成立と崩壊の顛末である。この一連の流れの中には、「なぜ JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっているのか」という問題を考える上で重要な事項が多く含まれていた。これにて、奨学金をとりまく状況の変遷を追ってきた 2 章は終わりだ。続く最終章において、1 章で確認した現状、および 2 章で確認した変遷を踏まえ、「日本の奨学金制度はいかにあるべきか」という題目に対する答えを提示する。

3. 日本の奨学金制度はいかにあるべきか

3.1 なぜ日本の奨学金制度は問題化したか

1 章 2 節 2 項にて、現状の中心的な問題とは「JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」ことであるとした。それが現状の、奨学金の返済で生活が苦しかったり、延滞したりといった問題を生み出している核である。ならば、本論文の最終的な目的となる疑問の 1 つ目である「なぜ日本の奨学金制度は問題化したか」とはすなわち、「なぜ JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっているのか」という問いである。最終章の初めとなるこの節では、1 章および 2 章の中で調べてきた日本の奨学金の現状と問題、そしてその変遷を踏まえ、「なぜ JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっているのか」に対する答えを出す。そのために、これまで見てきたことを一つの流れとしてまとめてみる。

まず、第二次世界大戦が終わり、日本の戦後社会が始まったところから、現状に連なる状況は始まっていたと考える。それに前後して、当初は軍国主義的な側面を色濃く持った大日本育英会が誕生した。その頃は、「育英」的なニュアンスが強かったこと、そして大学に行く人も今より少なかったことから、奨学金制度の規模は小さかった。この時期の1949年、奨学金の貸与人数は78,134人だった。

そして、戦後の復興期を経て1950年代になると、大日本育英会は日本育英会へと改名。そんな中社会は高度経済成長期を迎え、「戦後日本型循環モデル」も成立し始めた。まさにその時期である1961年には、貸与人数は244,264人と、1949年に比べ大きく増加している。それは、ちょうどその時期に成立した「戦後日本型循環モデル」内の、「教育から仕事への流れ」に乗っていい仕事に就くために、大学に行こうという人が増え、その中には一定比率で奨学金を必要とする人がいたからではないだろうか。大学に行くためのお金を調達するために奨学金を借りるという意味では今と同じだが、その時期は「教育から仕事への流れ」が安定していたため、多くの人が問題なく返済できており、今のように問題化しなかったのだろう。ここから、日本育英会の奨学金の意味合いは、「育英」から「乗るべき流れに乗せてあげるもの」という形に変化しているように感じる。

その後、「戦後日本型循環モデル」はいくつかの問題を抱えつつもその効率性を維持したまま、1980年代まで時代は進んでいった。この間、「教育から仕事への流れ」に乗るために、また家庭＝母親のサポートにより、大学に行こうとする人はますます増えてゆき、この頃から1章2節3項で指摘した「正社員としてきちんと仕事をしていくためには、大学は卒業しておいたほうがよい」という価値観も徐々に形成され始めたのではないだろうか。そのような進学者の増加を背景として、1984年に「盛んな奨学金需要への対応として貸与人数の拡大を目指し」、利息付きの第二種奨学金が設立された。希望者の増加に際して、利息付きにせざるを得なかったことには、2章1節3項で確認した「日本は相対的に見て、教育、そのなかでも特に大学をはじめとする高等教育にコストをかけていない」という事実が大きく関係しているように思われる。貸与人数も387,213人と増加した。

そのような状況がある中、1990年代を迎えるとバブルが崩壊し、「戦後日本型循環モデル」もまた、うまく機能しなくなってしまった。ここで、企業は非正社員を活用するようになり始め、教育を終えても安定した職に就けない人々が現れ始めたことは、奨学金の返済に大きく関わる問題だろう。なぜなら、正規と非正規の間には収入の面で差があり、収入が少なければ無論奨学金を返済することは難しくなるからだ。そこで、人々が大学へ行くことをやめるようになれば、貸与型奨学金をめぐる問題は今ほど悪いものにはなっていなかっただろう。しかし、当然そうはならなかった。それは、就労をめぐる状況が悪化すればするほど、かえって「正社員としてきちんと仕事をしていくためには、大学は卒業しておいたほうがよい」という価値観に従うようになり、もはや崩壊しつつある「教育から仕事への流れ」にすがるため、人々は大学に行きたがるだろうからだ。そうしたことを背景にますます奨学金受給者は増え、1999年に現在の第二種奨学金のベースとなった「きぼう21プラン奨学金」制度が導入された。貸与人数も594,208人と、ますます膨らんでいる。2章1節2項で見たように、「第二種奨学金は不景気と関わりが深い」ということであろう。

その状態が解決されることはないまま2000年代を迎え、2004年には日本育英会が独立行政法人化し現在のJASSOとなった。2章1節3項で確認したように、独自で資金を集め

なければならないのが独立行政法人の特徴だ。「戦後日本型循環モデル」崩壊に伴い、奨学金をめぐる状況は悪化しているにも関わらずここでそれを行ったということはつまり、「日本は相対的に見て、教育、そのなかでも特に大学をはじめとする高等教育にコストをかけていない」という姿勢を、国はここでも崩さなかったということだろう。「仕事の世界を支えさえすれば、家族や学校は直接支えなくてもよい」という「戦後日本型循環モデル」下のやり方を引きずっていたのかもしれない。その結果、「教育又は研究の職に係る返還免除」がなくなったり、債権者への信頼獲得のため訴訟を数多く起こすようになったり、といったことが起こるようになった。2004年、貸与人数は931,000人となっていた。

これが JASSO 誕生までの流れだ。そして、それから現在までの10年強、人々は「教育から仕事への流れ」に乗ろうとし続けた。「家庭から教育への流れ」も悪化しているため、奨学金を必要とする人も増え続けた。しかし、1章1節1項で給付型の制度が貧弱であることを見たように、奨学金制度を抜本的に改善する何らかの出来事も起こらなかった。その結果、全学生数に対する JASSO の奨学金受給者の割合は2004年の22.8%から2015年には38.0%まで増加し、2.6人に1人が借りているという現在の状況が生まれてしまったのではないだろうか。

また、この流れの中、2章2節1項で見たように一貫して大学の学費は上昇し続けており、それも受給者が増加し続けたことに強く影響しているだろう。

以上が、これまで見てきたことをまとめる流れだ。もちろんこれは、歴史に対して無数に発生しうる切り取り方の一つではあるが、しかしこうした見方が可能であることもまた事実だ。ここから、「なぜ JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっているのか」という疑問に答えるならば、「高度経済成長期、『戦後日本型循環モデル』に乗るために、大学に行く人が増えた。その循環はバブル崩壊に伴うまく機能しなくなったが、人々はだからこそ就職するために、奨学金を借りて進学するようになった。しかし国は、『仕事の世界を支えさえすれば、家族や学校は直接支えなくてもよい』というやり方を引きずり、教育に予算をかけなかったため、JASSO は受給者急増に対して利息付きで対応せざるを得ず、またその間学費も増加し続けた。そうした状況がバブル崩壊後の20年以上継続してしまったため、JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなってしまった」とまとめることができる。これをもって、本論文1つ目の疑問への解答とする。

3.2 日本の奨学金制度はどう変わればよいか

本節では、前節で確認した「JASSO の貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」理由をもとに、では「日本の奨学金制度はどう変わればよいか」という2つ目の疑問への解答を提示する。

その解答とは、「国がもっと予算を割いて、給付型奨学金、そうでなくてもせめて第一種奨学金を増やすべき」というものだ。それはどういうことか。

これまで、貸与型奨学金を借りる人が増加し続けた理由の1つは、もはや弱くなってしまった「教育から仕事への流れ」に乗るために進学する人が多いからであることは前節で確認した。「家庭から教育への流れ」も弱まっているため、なおさら奨学金が必要な人は多い。しかし、これを責めることはできない。なぜなら、弱くなっているとはいっても、「教

育から仕事への流れ」に乗り新卒一括採用の恩恵に与ることが就職のための手っ取り早い道であることは変わっておらず、それをよしとする価値観も未だに強いからだ。これは、言葉は違うものの1章2節3項で指摘したことも重なってくる。

そのような事情で進学者は増えてきたが、国は予算を増やさない姿勢を維持し、JASSOにも自分で財源を確保させるようにした。ここには、国もまた、以前の仕事の場さえ支えればよいという習慣を引きずってしまったということがあるのかもしれない。しかし、1章2節2項で指摘したように、奨学金は人生におけるさまざまな選択にも悪い影響を与える可能性があり、そうした人が多くいる現状は不健全であると言わざるを得ないだろう。

国は「戦後日本型循環モデル」を諦め、給付型奨学金、あるいは第一種奨学金を増やすために、教育に予算を割かざるを得ないのではないだろうか。

以上が、「日本の奨学金制度はどう変わればよいか」に対する解答だ。

3.3 多様な選択が許容される社会のために

前節までで、本論文が最初に提示した疑問に対して一応の答えを出すことは完了した。最終節となる本節では、その答えを超えたそもそも論を展開する。

前節で、「国がもっと予算を割いて、給付型奨学金、そうでなくてもせめて第一種奨学金を増やすべき」ということを述べた。しかし、実は最近、そうした動きが見られるようになってきている。例えば、JASSOの第一種奨学金は来年度から、一定の所得以下の世帯の生徒の場合、成績の条件なく借りることができるように変更されるそうだ¹⁰。それは先ほど出した解答にも沿うものであり、ひとまずよいことであると言えるだろう。しかし別の角度から見れば、それは対症療法に過ぎないとも言える。

というのも、確かに奨学金を強化することで、貸与型を借りている人が多すぎるといった問題は改善されていき、大学には通いやすくなるだろう。しかし、ここで考えたいのは、「なぜ奨学金を借りてでも大学に行く人が多くなってきたのか」ということだ。その理由の中には、「学びたいから」ということも当然あるだろうが、これまで見てきたように「教育から仕事への流れ」、つまり新卒一括採用というものが存在するため、「流れに乗って正社員になりたいから」ということも非常に大きくあるはずだ。

しかし、先ほど確認したように、「教育から仕事への流れ」は弱くなりつつある。つまり大学に行ったからといって、安定した仕事を得られるとは限らないということだ。ならば、奨学金を改善したとしても、その流れに乗れない人をなくすことはできない。そう考えると、安定した仕事を得られないことの方が問題であるということになる。そのようにして考えてゆくと、現状、真に問題なのは、「正社員と非正社員という2種類の働き方が存在し、その間の格差があること」と言えるのではないだろうか。「教育から仕事への流れ」が強固であったころには、多くの人が正社員として働き、それでよかったのだろう。しかしバブル崩壊以降、企業は非正規雇用という手段を多く使うようになり、そこに正規と非正規という分類が生まれてしまった。その分類には、多数の問題が含まれているように思う。

¹⁰ 「低所得世帯の生徒について～第一種奨学金の予約採用の追加募集～」, JASSO, <http://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/seidohenko/page15.html> (2016.12.08)

まず1つ目は、単純に待遇が違い過ぎるということだ。多く言われているように、正規雇用と非正規雇用の間には、収入や社会保障の面で多くの差が生じており、非正規雇用のまま自立して生きていくことは厳しさを伴うだろう。その差を正当化する論理として自己責任という言葉が用いられることも多いが、個々人にはそれぞれ固有の状況があるため、そこに至った経緯を自己責任の一言で片づけることは到底できない。

そして2つ目は、それだけの差が生じていることによって、個々人が生き方を多様を選択することが難しくなっていることだ。例えば中卒や高卒であることは、本来義務教育を終えているのだから全く自由であるはずだが、卒業後の就労状況を大卒と比較され、不当に低い価値付けをされていると言わざるを得ないだろう。逆に大学に行くことは、「教育から仕事への流れ」に乗る主要な方法であることから、その実態以上に高い価値を付けられてはいないだろうか。大学で多くの授業を受けてきて思うのは、もちろん関心を持てる授業もあったがそうでない授業も多く、人によっては、あるいは学部によっては、来たものの意義を見出せない人も多くいるだろうということだ。もちろん大学で教えられ、研究されている内容に意義があることは認めるが、それらはかなり専門性の高い事柄であり、多くの人が主体的に興味を持てるものにはなりえないだろう。それに従い、「来たい人が来る」という場所であるべきではないだろうか。先述した「正社員としてきちんと仕事をしていくためには、大学は卒業しておいたほうがよい」という価値観がなければ、私も大学に来ていたかは怪しいところであると感じる。にも関わらず、「教育から仕事への流れ」の存在から大学に高い価値が付けられる現状には違和感がある。

今確認したように、現状では正規と非正規の間に差があり、それゆえ個々の進路選択は卒業後の就労状況によって価値付けされてしまっている。しかし本来は、中卒だろうと高卒だろうと大卒だろうと、あるいはどのような仕事を選ぼうと、社会的に貶されず、逆に褒められもせず、ただそれで構わないとする社会であるべきではないだろうか。そのような、「多様な選択が許容される社会」こそが、少なくとも私にとっては理想的な社会である。

今まで見てきたことから考えると、正規と非正規の差がついてしまった原因とは、「戦後日本型循環モデル」健在時に国が取っていた、仕事の間だけを支えるという手法がバブル崩壊後も変化しなかったため、仕事の間に入れない人が出てきたにも関わらずそこを助けられていないということにあるのだろう。そう考えると、そもそも企業という私的な存在に生活全体をサポートさせるというやり方があまりよいものとは思えない。企業の採用の仕方次第で、個人や家庭の生活が決まってしまうからだ。国が直接個人や家庭を支えるような仕組みがもっとあれば、現状は変わっていただろう。

そのことを踏まえ、現状を変えていくために、まずは非正規雇用の待遇を改善していくことや、非正規でも生きていけるような社会保障を作ることが必要になるだろう。その具体的な方法、あるいは実行可能性といった議論はもはやこの論文のテーマを逸脱してしまうためここでは扱わない。しかし、その先にある「多様な選択が許容される社会」こそが私の理想であるということは強く主張し、この論文を終えたい。

おわりに

本論文においては、「日本の奨学金制度はいかにあるべきか」という題目のもと、日本の奨学金制度の現状と問題、そしてその変遷について確認してきた。その結果、現状の問題点とは「JASSOの貸与型奨学金の受給者が非常に多くなっている」ことにあり、その原因はバブル崩壊といった社会的状況悪化の中で国が予算を割いてこなかったからであるとわかった。その問題を解決するためになされるべきこととしては、表面的に言えば国がもっと予算を割いて奨学金を充実させること、根本的に言えば正規雇用と非正規雇用の格差を是正することが挙げられるとした。残された課題としては、大学以外の高等教育機関から奨学金制度を捉える視点が足りなかったということがある。JASSOの貸与型奨学金を借りられるのは大学生だけではないが、本論文においてはところどころ言及こそしたものの、基本的に大学生の場合をメインに話を進めてしまった。そうでない学校という視点から奨学金制度について考察することで、また違ったこともわかってくるかもしれない。

私自身の話になるが、本論中で幾度か「自己責任」といった話に触れ、各所では基本的に「自己責任とは言えない」という結論を出してきた。しかしこのところ、「理屈としては自己責任でなくとも、行いの結果は自分に返ってきてしまうため、自分の置かれる環境をよい方向に変化させようと、あるいは作っていかうと試みることは必要だ」とも考えるようになってきた。だが、それは「社会的なことについて考えない、文句を言わない」ということを意味しない。「何が問題か」、「それは自己責任と断じていいのか」というような懐疑的な視点を持ちつつも、一方では自分にとって有益になるであろうことは嫌々ながらするというバランスが生きていくためには重要なのではないかと思うようになった。多くの人にとってはそのようなこと、幼いころからわかっていることなのかもしれないが、自分で思えたということが重要だと思いたい。ともかく、そのようなことを考えながら、これから生きていかうと思っている。

参考・引用文献

- 厚生労働省, 『新規学校卒業就職者の在職期間別離職状況』
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/0000140595.pdf> (2016. 12. 08)
- 総務省統計局, 『主要品目の東京都区部小売価格：昭和 25 年(1950 年)～平成 22 年(2010 年)』
<http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/22-19.xls> (2016. 12. 08)
- 総務省統計局, 『主要品目の都市別小売価格【2015 年 4 月】 「8001PTA 会費(小学校)」～「9942 保育所保育料(5 歳児)」』
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000029908491> (2016. 12. 08)
- 独立行政法人 日本学生支援機構, 2016, 『IR 資料(日本学生支援債券用)』
http://www.jasso.go.jp/about/ir/saiken/_icsFiles/afieldfile/2016/11/30/46ir.pdf (2016. 12. 08)
- 独立行政法人 日本学生支援機構, 2016, 『奨学金事業への理解を深めていただくために [報道等を見て関心を持ってくださった皆様に向けたデータ集]』
http://www.jasso.go.jp/about/information/_icsFiles/afieldfile/2016/11/28/s_gorikai_1.pdf (2016. 12. 08)
- 独立行政法人 日本学生支援機構 奨学事業戦略部奨学事業戦略課, 『平成 26 年度奨学金の返還者に関する属性調査結果(詳細版)』
http://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei_chosa/_icsFiles/afieldfile/2016/07/07/h26zokuseichosa_shosai.pdf (2016. 12. 08)
- 日本育英会, 2003, 『創立 60 周年記念誌』 非売品
- 本田由紀, 2014, 『もじれる社会 一戦後日本型循環モデルを超えて』 筑摩書房
- 文部科学省, 2015, 『平成 27 年度学校基本調査(確定値)について』
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2016/01/18/1365622_1_1.pdf (2016. 12. 08)
- 早稲田大学, 2016, 『2016 年度 学生数・生徒数』
<http://www.waseda.jp/top/assets/uploads/2016/08/students2016.pdf> (2016. 12. 08)
- 早稲田大学学生部奨学課, 2015, 『2016 年度版 奨学金情報 Challenge』
http://www.waseda.jp/inst/scholarship/assets/uploads/2015/08/gakubu_challenge2016.pdf (2016. 12. 08)
- 早稲田大学学生部奨学課, 2016, 『2016 年度版 早稲田大学奨学金データ集 ー2015 年度奨学金採用実績』
<http://www.waseda.jp/inst/scholarship/assets/uploads/2016/08/2016syougakukin.pdf> (2016. 12. 08)
- (Web 上の資料の発行年については、明記されているもののみ記述した。)