

高等教育の機会不均等と奨学金制度の課題

—子どもの貧困問題を手がかりとして—

神戸 菜緒

目次

はじめに

1. 子どもの貧困問題の現状

- 1. 1 日本における子どもの貧困問題
- 1. 2 子どもの貧困の社会的背景と要因
- 1. 3 子どもの貧困に対する日本における制度

2. 高等教育の現状と課題

- 2. 1 高等教育の実際
- 2. 2 貧困と教育格差
- 2. 3 高等教育の機会均等を阻む要因

3. 奨学金制度の現状と課題

- 3. 1 日本の奨学金制度
 - 3. 1. 1 奨学金制度の概要
 - 3. 1. 2 給付型奨学金制度創設の背景とその内容
 - 3. 1. 3 奨学金制度の利用状況とその背景
- 3. 2 奨学金制度の問題点
 - 3. 2. 1 受給ハードルの高さ
 - 3. 2. 2 返還の困難さ
 - 3. 2. 3 救済制度の不十分さ
 - 3. 2. 4 制度の複雑さ
- 3. 3 現在の奨学金制度は学生の学びに寄与しているか

4. 学びたい人が学べる社会であるために

- 4. 1 奨学金制度の改善策
- 4. 2 高等教育の機会均等の実現に向けて

おわりに

参考・引用文献

はじめに

私をはじめに貧困問題に関心をもったのは、新宿に多くの路上生活者が当たり前のようにいるのを見て衝撃を受けたことからだった。その後の大学の授業で、日本における貧困問題について教育機会や労働環境、社会保障制度などの現状について知った。さらに、実際に路上生活者の支援団体の活動に参加する中で、教育、特に高等教育を十分に受けていない人が多い印象を受けた。教育の重要性を強く感じるとともに、貧困と教育格差について関心を持つようになった。また、奨学金を利用している友人から、毎月返済のためにコツコツ貯金しているが将来に漠然と不安があるという話や一度は進学を諦めようか考えたという話を聞き、現在の奨学金制度が本来の役割を果たしていないのではないかと感じた。

そこで本論文では、教育の機会均等を実現するための一つの方策として、これからの奨学金制度がどうあるべきか、具体的改善策を提示するとともに学びたい人が学べる社会の実現に向けての見解を述べたい。貧困による影響の中でも、中心的な位置を占める経済的困難によって教育を諦めなければならない子どもがいることを問題視し、教育費の家計負担が最も重く、家計によりその機会が左右されやすい高等教育(本論文においては主に大学について扱う)について、経済的に困難な状況にありながらも進学したいと思う子どもを対象として考えていく。本論文は4章構成となっており、1章では、日本における子どもの貧困の現状とそれに対する制度について整理する。2章では、高等教育について、その現状や教育格差の実態に言及する。続く3章では、高等教育の機会均等のための方策の一つとして、現在の奨学金制度の概要や問題点についてまとめる。最終章4章では、奨学金制度の改善策を提示し、これからの奨学金制度の望ましいあり方、学びたいと思うすべての人が学べる社会に向けての見解を述べる。学びたいと思うすべての子どもが、経済的事情によらず高等教育を選択できるよう、奨学金制度を軸に検討していきたい。

1. 子どもの貧困問題の現状

1. 1 日本における子どもの貧困問題

近年、日本における「子どもの貧困」問題が広く認知、注目されるようになってきている。子どもの貧困に対する世間の関心が高まったのは、「子どもの貧困元年」といわれる2008年頃からである。もちろん、この年から子どもの貧困の実態が始まったというわけではない。ずっと以前から存在していた子どもの貧困が、緊急に解決すべき社会的な問題として改めて社会に広く認識された、ということである。2008年は、「子どもの貧困の発見の年」(阿部2014:i)ともいわれている。以下では、日本における貧困問題への関心の高まりと現在の貧困問題の実態についてまとめる。

近年、日本において子どもの貧困への関心が高まっていることは先に述べた通りであるが、日本は長年「一億総中流社会」という幻想の中で、貧困問題に対する関心が低い国であ

ったといえる。松本(2017)は、日本は長い間子どもの貧困の把握や対策が行われてこなかった、先進工業国では珍しい国であったと指摘している。松本(2008)によると、日本政府は、現在の国民生活基礎調査にあたる厚生行政基礎調査における「低消費水準世帯」の推計を、1965年を最後に取りやめている。その後、2009年に相対的貧困率を公表するまで国として子どもの貧困率を把握していなかった。これはつまり、子どもの貧困率が広く認識され、実際にその対策が動き出したのは2009年のことだったということである。この相対的貧困率の公表も子どもの貧困に対する世間の関心を高めた要因の一つであるといえる。

子どもの貧困問題がその深刻さとともに社会的に認識されていく中で、2013年6月には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立した。さらに翌年8月には「子供の貧困対策に対する大綱」が制定された。これらについては、1章3節で詳しく取り上げる。また、同時期に生活困窮者自立支援法が成立し、2016年には児童扶養手当の複数子加算の増額が実現した。本論文で詳しく取り上げる奨学金制度についても、2017年に国による大学進学のための給付型奨学金を新たに設けることを盛り込んだ改正日本学生支援機構法が成立し、2018年より本格的に導入されている。このように、少しずつではあるが子どもの貧困対策は動き出しているといえる。

次に、子どもの貧困の現状を貧困率という点からまとめる。一般に、貧困率とは「相対的貧困率」のことを指す。阿部(2014:5)によると、「相対的貧困率」は、OECD(経済協力開発機構)やユニセフ(国際連合児童基金)などの国際機関で用いられており、先進諸国において公的な貧困基準として採用されている、最も一般的な貧困指標である。¹2009年に厚生労働省が公表した日本の相対的貧困率は16.0%、また、子どもの貧困率は15.7%であり、6~7人に1人の割合で子どもが貧困状態にあることが明らかになった。これは、²先進35か国の中で9番目の高さであり、また、³ひとり親世帯に育つ子どもにいたってはその貧困率が58.7%とOECD諸国の中で最も高い貧困率を示した。この時期の日本の子どもの貧困が国際的にみても深刻な状況であることがわかる。1985年から子どもの貧困率が16.3%となった2012年まで、子どもの貧困率はおおよそ右肩上がりであり上昇し続けており、日本において子どもの貧困が長い間放置されてきたことがうかがえる。

⁴最新の平成28年国民生活調査では、2015年は13.9%と子どもの貧困率は低下しているものの、依然として7人に1人、約280万人の子どもが貧困状態にあることが明らかになった。また、生活意識に関する調査では、「苦しい」(「大変苦しい」と「やや苦しい」の合計)と回答した人の割合は56.5%となっている。さらに、「児童のいる世帯」では62.0%、「母子世帯」では82.7%と突出していることから、子どもに降りかかる貧困のリスクは依

¹ 厚生労働省「平成22年国民生活基礎調査の概況」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/index.html> (2018.11.22)

² unicef 「Report Card 10, Measuring child poverty」

https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf#search=%27http%3A%2F%2Fwww.unicef.or.jp%2Flibrary%2Fpdf%2Flabo_rc10.pdf%27 (2018.11.22)

³ 厚生労働省「子どもがいる現役世帯の世帯員の相対的貧困率の公表について」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002icn-img/2r98520000002ie5.pdf> (2018.11.22)

⁴ 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/03.pdf> (2018.11.22)

然として高いと考えられる。

1. 2 子どもの貧困の社会的背景と要因

日本において子どもの貧困問題が深刻であるということは前節で述べたとおりであるが、では、子どもの貧困の背景や要因にはどのようなものがあるのか。子どもの貧困問題はもちろん簡単に解消されるものではないが、子どもの貧困が広く認識され、その対策が動き出した現在もなお貧困に苦しむ子どもは多く存在する。子どもの貧困はどのようにして生み出されるのか、以下ではその経路について言及したい。

そもそも、子ども期の貧困による影響とはどのようなものが考えられるだろうか。これについて浅井(2008:4)は、子どもたちにとって貧困の影響は、人生のスタートラインに立つ段階でのチャンスの不平等の問題として、子ども期にふさわしい生活や教育保障の権利侵害という実態として、人生ははじめの時期に希望・意欲・やる気までもが奪われているという現実として、表れやすいことを指摘している。貧困状態にある子どもたちは、人生のはじめの段階においてこのような不利を抱えていると考えられる。貧困によって子どもにもたらされる不利は、学力面や健康面、身体的・精神的側面といったように多面的かつ非常に深刻なものである。さらに、阿部(2014:20)は、子ども期に貧困であることの不利は、子ども期だけにとどまらず、その子どもが成長し大人になってからも一生つきまとう可能性が極めて高いことを指摘している。実際に、大阪府堺市健康福祉局理事(当時)の道中隆氏が2006年に行った調査では、生活保護を受給している世帯の世帯主のうち、25.1%、母子世帯においては40.6%が子ども時代に生活保護世帯で育っていたことが明らかになった。この調査結果から、貧困家庭で育った子どもが成人した後も貧困から抜け出せず、そのまま貧困の状態に固定化される傾向にあることがわかる。子ども期に経験した貧困によって子どもにもたらされる不利は、その子どもが大人になってからも付きまとい、次の世代の子どもへと引き継がれてしまう。このようないわゆる「貧困の連鎖」が、子どもの貧困の背景にあるといえる。

では、「貧困の連鎖」はどのような経路で引き起こされているのか。阿部(2014:69)によると、最もよく語られるのは、「子ども期の貧困→低学歴→非正規労働→現在の低所得→現在(成人後)の生活困窮」という経路であるという。子ども期の貧困が低学歴につながり、低学歴が非正規労働者となる可能性を高め、非正規雇用という待遇によって現在の低所得、生活困窮に陥るといった流れである。そして、その現在の家庭で育つ子どもに貧困が引き継がれることになる。このような流れの中で、貧困は引き継がれ、子どもの貧困が絶えず生み出されていると考えられる。

子どもの貧困の背景にある「貧困の連鎖」の経路は、もちろん1つに絞れるものではなく、非常に複雑かつ多様であると推測される。だが、先に示したような、⁵低学歴や⁶非正規

⁵ 厚生労働省「平成25年若年者雇用実態調査」によると、最終学歴階層が低いほど非正規雇用の割合が高い傾向にある。

https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/4-21c-jyakunenkyou-h25_06.pdf (2018.11.22)

⁶ 連合総研「非正規労働者の働き方・意識に関する実態調査」によると、主稼得者である男性の37.5%、女性の48.9%が賃金年収200万円未満である。

労働といった一つひとつの要因が貧困による不利を固定化、また拡大させていることは確かだろう。貧困の連鎖を食い止めるには、これらの要因を改善するための施策が必要である。貧困の連鎖の経路は多様であり、それに絡む要因も多く存在するが、本論文においては、教育の観点から「子ども期の貧困→低学歴(ここでは高卒か大卒か)」の部分に着目し、貧困の連鎖を食い止める高等教育の機会均等の実現のための施策の一つとして奨学金制度について後に検討していきたい。

1. 3 子どもの貧困に対する日本における制度

近年の日本における子どもの貧困の現状やその背景に対する認識の高まりに伴い、子どもの貧困対策が動き出している。本節では、2013年に成立した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」と2014年に策定された「子供の貧困対策に関する大綱」に絞って整理する。

⁷「子どもの貧困対策の推進に関する法律(以下、子どもの貧困対策法)」は、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、」教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援の4つの施策を柱とし、「子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的と」している(第一条)。これを受け、2014年には「子供の貧困対策に関する大綱(以下、大綱)」が閣議決定された。大綱では、13項目の子どもの貧困に関する指標を挙げ、これらの指標の改善に向けた当面の重要施策として4つの柱である教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援を掲げている。中でも、本論文の内容に深くかわる教育の支援についてその概要を整理する。

⁸大綱では、教育支援として、(1)「学校」をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の展開(2)貧困の連鎖を防ぐための幼児教育の無償化の推進及び幼児教育の質の向上(3)就学支援の充実(4)大学等進学に対する教育機会の提供(5)生活困窮世帯等への学習支援(6)その他の教育支援を掲げている。具体的には、学校教育による学力保障、福祉関連機関との連携、学習・就学・経済的支援の充実を図るなどとしている。(4)については、高等教育の機会を保障するような奨学金制度等の経済的支援の充実、国公私立大学生・専門学校生等に対する経済的支援を挙げ、高等教育費用に関して、無利子奨学金制度の充実を図ること、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の導入に関する検討を進めること、大学等の授業料の減免などにより修学支援を推進することを定めている。これらからは教育に関する私費負担を軽減しようとする姿勢が感じられる。実際に、奨学金制度に関しては、2017年度から所得連動返還型奨学金制度が、2018年度から給付型奨学金制度が新たに導入されている。以上のような教育の支援が大綱において重要な施策方向となっているといえる。

以上、子ども貧困対策法と、貧困対策の具体的方策を定めた大綱について、教育に関する内容を中心に整理した。大綱は5年ごとに見直される計画であり、現段階でこれらの効果を

https://www.rengo-soken.or.jp/work/201601-02_01.pdf (2018.11.22)

⁷ 内閣府「子どもの貧困対策の推進に関する法律」

https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/hinkon_law.pdf (2018.11.22)

⁸ 内閣府「子供の貧困対策に関する大綱について」

<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf> (2018.11.22)

正確には評価できない。ここでは、大綱全体をみても、子どもの貧困対策の出発点として教育支援に重点が置かれているということを確認したい。

2. 高等教育の現状と課題

前章において子どもの貧困の経路について言及した。その中で貧困の連鎖の要因の一つと考えられた「低学歴」に着目し、本章では、日本における現在の高等教育の実状と課題について取り上げたい。

2. 1 高等教育の実際

⁹最新の文部科学省による「学校基本調査」によると、高等教育機関進学率は81.5%(前年度より0.9ポイント上昇)であり、高卒者の8割以上がいずれかの高等教育機関に進学しているのが現状である。中でも大学・短大進学率は57.9%(前年度より0.6ポイント上昇)、大学(学部)進学率は53.3%(前年度より0.7ポイント上昇)と高く、いずれも過去最高となっている。大学の進学率は、1990年から緩やかに上昇を続け、近年は50%超の横ばいで推移している。少子化が進んでいる中で、大学進学者数は微増、または安定しており、高等教育の拡大が進んでいるといえる。2010年代には、計算上、大学進学希望者が大学を選ばなければいずれかの大学に入学することができる「大学全入時代」に突入したとされている。進路選択の選択肢が広がったとも考えられるが、それは大学進学費用を負担できる場合であり、実際にはすべての子どもに大学進学機会がもたらされているとはいえない。

次に、高等教育にかかる費用について触れたい。日本は、一般に教育に関する私費負担が高いといわれている。¹⁰日本学生支援機構の調査によると、大学(昼間部)の¹¹学費は、国立で年間642,500円、私立では年間1,360,900円となっている。中澤(2018)は、授業料は、国立大学については2005年より据え置かれているが、私立大学の授業料は文理を問わず上昇し続けており、とりわけ私立理系は上昇のペースが速いと述べている。加えて、国立大学と私立大学の授業料の差は、1990年代以降拡大傾向にあるとされており、特に私立大学では教育に関する家庭の経済的負担が大きいといえる。

高卒者の半数以上が進路として大学を選択しているほど、高等教育は広く普及し、多くの

⁹ 文部科学省「平成30年度学校基本調査について(報道発表)」

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2018/08/02/1407449_1.pdf (2018.11.22)

¹⁰ 独立行政法人日本学生支援機構「平成28年度学生生活調査」

https://www.jasso.go.jp/about/statistics/gakusei_chosa/_icsFiles/afieldfile/2018/03/19/data16_1.pdf (2018.11.22)

¹¹ 注10の調査における学費とは、授業料、その他の学校納付金、修学費、課外活動費、通学費の合計である。

人にその門戸が開かれたように見える。しかし一方で、日本の高等教育における私費負担は非常に重く、後に取り上げる奨学金制度の不十分さ等も含めて考えると、高等教育は誰もが平等に享受できるものとはなっていないと考えられる。

2. 2 貧困と教育格差

前節において、高等教育が拡大した一方で、私費負担の重さからその機会を得られない子どもがいる可能性について述べた。本節では、教育費の観点から子どもの貧困と高等教育機会の格差の関係性について言及したい。

子どもの進学機会が親の収入、つまり家庭の所得によって左右されることは容易に想像がつく。実際に、¹²東京大学 大学経営・政策研究センターの調査によって両親の年収とその子どもの大学進学率との間に有意な相関があることが明らかになった。両親の年収が400万円以下の家庭では4年制大学進学率が31.4%、400万～600万円の家庭では43.9%、600万～800万円の家庭では49.4%、800万～1000万円の家庭では54.8%、1000万円を超える家庭では62.4%となっている。両親の年収によって進学率に大きな差があることがわかる。この事実は、¹³生活保護世帯出身者の大学等進学率が35.3%と、全世帯の進学率と大きく差が開いていることから明らかである。家庭の所得が低く、さらに、高等教育における私費負担の割合が大きい状況の下では、貧困家庭の子どもの進学機会は奪われやすいといえる。

また、小林(2009)は、「学生生活調査」のデータの分析結果から、国公立/私立セクター、専攻、居住形態、偏差値ランク、学費といった高等教育機会と所得階層には強い関連があり、低所得層の高等教育機会は限定されていることを指摘している。国公立/私立の選択、専攻の選択、あるいは居住形態の選択について、さらに学費や生活費について、所得階層間の格差は明確に残されているという。このことは、家庭の経済状況によって子どもの本来希望する進路選択の実現が左右されていることを示している。とりわけ低所得層に対して、高等教育機会は十分に開放されているとはいえないのである。(小林2009：164-165, 230)

以上のことから、子どもの教育機会は家庭の所得によって左右されており、貧困と教育格差が密接に関係していることがわかる。家庭の経済状況は、子どもの進学機会や進路選択に大きな影響を及ぼしている。結果としても、経済的困難により、叶えられる進路選択の幅には限界があることも推測される。また、さらに、高等教育の学費の高さや奨学金制度の不十分さによって、経済的事情による教育格差が助長されていると考えられる。

¹² 東京大学 大学経営・政策研究センター「高校生の進路と親の年収の関連について」
<http://ump.p.u-tokyo.ac.jp/crump/resource/crump090731.pdf> (2018.11.22)

¹³ 厚生労働省「生活保護世帯出身の大学生等の生活実態の調査・研究」
https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12002000-Shakaiengokyoku-Shakai-Hogoka/gaiyou_1.pdf (2018.11.22)

2. 3 高等教育の機会均等を阻む要因

貧困と教育格差は密接に関係しており、子どもにもたらされる教育機会が平等ではないことは前節で述べたとおりであるが、では、どのようなことが高等教育の機会均等を阻む要因として考えられるのかについて本節で言及したい。

¹⁴文部科学省の調査によると、高等教育機関に属する学生の中途退学や休学の理由として、「経済的理由」が最も多いことが明らかになっている。中途退学者のうち、その理由が「経済的理由」である者の占める割合は、2007年度は14.0%であったのに対し、2012年度では20.4%にまで上昇している。実際に奨学金や授業料減免は拡充されているが、この調査結果は、それらがなお不十分であることを示唆している。

また、¹⁵全国高等学校の進路指導担当教諭を対象とした調査によると、生徒の希望進路の変更や断念の理由として、「学費や入学後の費用」が76.3%と、「生徒の学力」(79.9%)に迫る高さとなっている。「大学に行きたくても行けない生徒たちは学力より学費(経済面)の制約が強くなってきたと思うか」という問いに対しては、「そう思う」(「とてもそう思う」と「ややそう思う」の合計)の回答が72.1%に上った。経済的側面が大学進学の際の障壁となっていることがうかがえる。同様に、¹⁶神奈川大学が公表した調査によると、「金銭的事情を考えると大学進学を断念すべきと思う」という問いに対し、38.5%の高校生が「あてはまる」(「非常にあてはまる」と「ややあてはまる」の合計)と回答している。高校生自身の進路選択そのものにも経済的側面が影響していることがわかる。

このように経済的側面が大学進学の際の障壁となっている大きな要因の一つは、高等教育における家庭の費用負担が重いことである。実際に、日本の教育に対する公的支出の少なさは以前より指摘されてきた。¹⁷OECDが公表したデータによると、国内総生産(GDP)に占める教育費への公的支出の割合は2.9%で、比較可能な34か国の中で前年に続き最下位であった。OECDの平均は4.2%であり、公的支出の割合が最も高かったノルウェーは6.3%と、日本とは大きく差が開いている。日本は教育にかかる費用が高いのにもかかわらず、公的支出の割合は小さく、負担の多くを家庭に頼っている状況が浮き彫りになった。

日本は、教育に対する公的支出が極めて少なく、特に高等教育費はその大半が私費負担となっており、国際的にみても非常に重い負担である。また、OECDの調査においても指摘されているように、日本の奨学金制度もまた長期的に学生に重い負担がのしかかるものであ

¹⁴ 文部科学省「学生の中途退学や休学等の状況について」

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/26/10/_icsFiles/afieldfile/2014/10/08/1352425_01.pdf (2018.11.22)

¹⁵ ライセンスアカデミー「経済的理由による大学進学断念に関する資料」

<https://www.pref.shizuoka.jp/bunka/bk-130/documents/01siryou-09.pdf> (2018.12.20)

¹⁶ 神奈川大学「奨学金と給費生制度に関する意識調査2015」

https://www.kanagawa-u.ac.jp/att/12901_12563_010.pdf (2018.12.20)

¹⁷ 日本経済新聞「日本の教育公的支出は最低 15年のOECD調査」

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO35255610S8A910C1000000/> (2018.11.22)

る。それ故に、家庭の経済的事情を考慮し、進学を諦めざるを得ない子どもが存在する。つまり、日本は「お金がなければ高い教育を受けられない」、「親が稼がなければ子どもが努力しても学歴がつかない」社会なのである。(湯浅 2008 : 58) 高等教育における学費は高騰しており、また、その私費負担の重さに、さらに奨学金制度の不十分さが重なり、貧困家庭の子どもにとって大学進学の大きな障壁となっていると考えられる。

3. 奨学金制度の現状と課題

前章までで、子どもの貧困の連鎖において教育が重要である一方で、日本では高等教育における私費負担が重く、すべての子どもに平等な教育機会がもたらされていない現状があることを確認した。このような状況の中で、注目されてきたのが教育機会を開かれたものとする社会的制度としての奨学金制度である。萩原・深堀(2017a)によると、教育ローンや親族の援助などの外部支援の中でも奨学金の利用率は突出しており、奨学金制度が日本における教育機会均等化政策の中心的な位置を占めていると述べている。しかし、奨学金制度については批判も多くあり、近年そのあり方が問われている。本章では、日本学生支援機構の奨学金制度の概要や利用状況、また、主な問題点について整理したい。

3. 1 日本の奨学金制度

高等教育における私費負担が重い日本において、現在、奨学金は多くの学生に利用されている。その大半は、独立行政法人日本学生支援機構による貸与型奨学金である。日本学生支援機構の奨学金制度は、¹⁸「経済的理由で修学が困難な優れた学生に学資の貸与を行い、また、経済・社会情勢等を踏まえ、学生等が安心して学べるよう、「貸与」または「給付」する制度」とされている。憲法、教育基本法に定められている「教育の機会均等」の理念のもと、学生等が経済的困難を理由に高等教育機関への進学を諦めることがないよう、学資の貸与及び給付を通じ学生を支援することを目的として運営されている。本節では、この日本学生支援機構の奨学金について、その内容や近年の動向を踏まえた制度の変遷、利用状況について整理する。

3. 1. 1 奨学金制度の概要

日本学生支援機構は、1944年に創設された大日本育英会に淵源をもつ。大日本育英会は1953年に日本育英会へと名称を変更し、その後2004年に独立行政法人として日本学生支援

¹⁸ 独立行政法人日本学生支援機構「JASSOの奨学金とは」
<https://www.jasso.go.jp/sp/shogakukin/about/index.html> (2018.12.03)

機構が設立された。日本における奨学金制度の創設の背景には、学校や学生数の増加、それに伴う奨学金需要の高まりがあったとされる。白川(2017)によると、創設時は貸与制度(無利子)として開始され、1984年に無利子貸与と有利子貸与の2種類の貸与奨学金制度に再編され、現在まで運営されている。創設から現在に至るまで、教育の拡大や進学希望者の資金需要の高まりを主な背景として、複数回の制度変更が行われている。2018年からは、給付型奨学金が本格的に開始されているが、これについては次項で詳しく取り上げる。

次に、現在の奨学金制度について、その概要をまとめる。日本学生支援機構による奨学金制度は、その大半が貸与型である。貸与型は、利息の付かない第一種奨学金と利息の付く第二種奨学金の2種類に分けられる。第一種奨学金は、第二種奨学金と比較すると学力や家計の経済状況といった要件がより厳しく設定されている。¹⁹第一種奨学金の一人あたりの貸与月額、大学についてみると、国公立/私立、自宅/自宅外通学の違いによって20,000円～64,000円となっている。一方、²⁰第二種奨学金は月額20,000円～120,000円(10,000円刻み)であり、医・歯・薬・獣医学の課程の場合には増額が可能とされている。どちらも自分の大学や通学の形態により金額を選択することができる。

奨学金の規模としては、²¹平成30年度の予算では、第一種奨学金が3,601億円、第二種奨学金が6,771億円であり、その総額は10,373億円となっている。利用している奨学生数は約131万人、高等教育機関に属する学生の2.7人に1人が利用している計算であり、その規模の大きさがうかがえる。

3. 1. 2 給付型奨学金制度創設の背景とその内容

前述したとおり、奨学金制度はこれまで社会的背景や要請を反映し度々制度変更が加えられてきた。日本学生支援機構による運営のもとでも、新たな所得連動返還型奨学金制度の開始や減額返還制度の拡充などといったことが行われている。中でも、2018年度から新たに給付型奨学金制度が開始されたことは、大きな進歩であり、注目すべきことである。本項では、この給付型奨学金制度について、導入までの経緯と制度概要をまとめる。

近年、奨学金制度に対する批判は噴出しており、特に2010年代に入ってから、「奨学金問題」としてメディアでも多く取り上げられるようになってきている。2012年には、「奨学金という名のローン」として奨学金制度の現状に問題提起する記事が朝日新聞に掲載された。返済義務の重さや返済による生活苦といった若年層の実態、また、日本学生支援機構による厳格な返済管理などから、奨学金制度のあり方は社会問題として指摘されるようにな

¹⁹ 独立行政法人日本学生支援機構「第一種奨学金貸与月額一覧」

https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/1shu/_icsFiles/afieldfile/2018/04/03/1shugetsugaku2018ikou.pdf (2018.12.03)

²⁰ 独立行政法人日本学生支援機構「第二種(利息が付くタイプ)」

<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kingaku/2shu/index.html> (2018.12.03)

²¹ 独立行政法人日本学生支援機構「JASSO 概要 2018」

https://www.jasso.go.jp/about/organization/_icsFiles/afieldfile/2018/08/03/jasso_gaiyoyu2018.pdf (2018.12.03)

った。奨学金問題が貧困問題や格差社会という社会全体のあり方に関連づけられることで、重い学費負担の中で、奨学金制度が貸与型のみであるという制度全体のあり方が問われるようになってきたのである。(白川 2017 : 233)

以上のような奨学金制度のあり方が社会問題化したことを背景に、政府による奨学金制度の見直しに関する検討が進められた。その成果の一つが給付型奨学金制度の創設である。奨学金が貸与制度のみであった日本において、給付型奨学金制度の必要性は以前より指摘されていた。一方で、多くの財源が必要となることもあり、長い間制度化には至らずにいたが、²²政治的事情が重なり、2017年3月に給付型奨学金制度を新たに設けることを盛り込んだ改正日本学生支援機構法が成立した。給付型奨学金制度は、2018年度から本格導入(2017年度から一部を対象に先行実施)されており、²³2018年度は18,566人が給付奨学生として採用されている。

では、本年度より開始された給付型奨学金制度はどのような仕組みなのか。申込資格を有するのは、大学等に進学を希望する高校生等のうち、①住民税非課税世帯、②生活保護世帯、③社会的養護を必要とする人のいずれかに該当する者である。その中から、日本学生支援機構のガイドラインに基づき高校等が作成した採用基準を満たす者を選抜し、各学校が日本学生支援機構に推薦する。推薦要件として、経済的要件のみではなく、学力要件や人物等の定性的な観点(「学力及び資質に関する要件」)による一定の評価が求められている。最終的には、各学校からの推薦に基づき、日本学生支援機構が採用者を決定する。採用された場合の支給月額、進学する学校の設置者(国公立/私立)および通学形態(自宅/自宅外)によって異なる。国公立で自宅通学の場合は月額20,000円、自宅外通学の場合は30,000円となっている。一方、私立で自宅通学の場合は月額30,000円、自宅外通学の場合は40,000円が給付される。この制度の特徴として、希望者が在籍する高校等を通じて申込を行うこと、また、採用条件として学力や経済状況の他に、個人の態度や行動、進学意欲などが問われることが挙げられる。

3. 1. 3 奨学金制度の利用状況とその背景

奨学金の利用者数やその規模については前述したとおりであるが、奨学金制度の利用状況はどのように推移しているのか。また、その背景にはどのような状況があるのか。

まず、奨学金の利用状況の推移からみていく。何かしらの奨学金制度を利用している奨学

²² 白川(2017)によると、2016年7月に18歳選挙権が実現して初めての国政選挙があり、若年投票者への政治的アピールの意図があったと指摘されている。

²³ 独立行政法人日本学生支援機構「平成30年度「給付奨学生」の採用状況について」
https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/saiyojokyo/h30_kyufu_jokyo.html
(2018.12.03)

生(区分を大学に限る)の数は、²⁴2016年は1,116,170人となっている。²⁵この年の大学の在学者数が2,567,030人であることをふまえると、奨学金が多く的大学生にとっていかに重要なものであるかがわかる。²⁶2003年に652,983人であった奨学生数は、²⁷2010年に1,041,158人、2016年には1,116,170人と右肩上がりが増加している。また、萩原・深堀(2017a:76)は、1990年代前半からの受給状況の推移を確認した上で、所得階層別、各大学種別、通学状況の違いにかかわらず、奨学金の受給は受給者割合・受給額ともに拡大してきたと分析している。

このように奨学金利用が増加しているのはなぜか。利用者の増加の背景としてまず考えられることは、前章でも触れた学費の高さである。文部科学省が公表したデータによると、²⁸私立大学の授業料は、1975年は182,677円であったが、1985年に475,325円、1995年に728,365円、2005年に830,583円、2015年には868,447円まで上昇しており、細かな変動はあるものの学費の高騰が続いている。一方、私立大学に比べると学費が安い国立大学についても、1975年に36,000円であった授業料は、2005年以降は535,800円にまで大幅に上昇しており、負担が軽いとは言えない額となっている。また、学費が高騰する一方で、家庭の所得は減少していることも奨学金利用を後押ししていると推測される。⁴児童のいる世帯(18歳未満の未婚者のいる世帯)の平均世帯年収は、近年は減少傾向が続き、2015年度には7,076,000円と、最大値を示した1996年からは700,000円以上も低くなっている。

上に示したように、授業料が上昇する一方で、世帯の所得は減少傾向にあり、家計に占める高等教育費の負担は上昇していると考えるのが妥当である。つまり、奨学金利用の増加の背景には、高等教育の学費の高騰と世帯所得の減少があると考えられる。また、日本の奨学金事業の大部分を担う日本学生支援機構の事業規模拡大も奨学金利用の増加に影響しているといえる。

²⁴ 独立行政法人日本学生支援機構「平成28年度奨学事業に関する実態調査報告」
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/syogaku_jittai/_icsFiles/afiedfile/2018/06/14/result_28_2.pdf (2018.12.03)

²⁵ 文部科学省「平成28年度学校基本調査について」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2016/12/22/1375035_1.pdf (2018.12.03)

²⁶ 独立行政法人日本学生支援機構「平成15年度奨学事業に関する実態調査の結果」
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/syogaku_jittai/_icsFiles/afiedfile/2015/12/03/result_15.pdf (2018.12.03)

²⁷ 独立行政法人日本学生支援機構「平成22年度奨学金事業に関する実態調査報告」
https://www.jasso.go.jp/about/statistics/syogaku_jittai/_icsFiles/afiedfile/2015/12/03/result_22.pdf (2018.12.03)

²⁸ 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/afiedfile/2017/12/26/1399613_03.pdf (2018.12.03)

3. 2 奨学金制度の問題点

奨学金の利用者が増加している一方で、近年、単なる借金ともいえる奨学金制度のあり方が問題視されている。本節では、主に日本学生支援機構の奨学金制度の問題点について以下の4つに絞り、現状と合わせて言及したい。

3. 2. 1 受給ハードルの高さ

奨学金制度の問題点として、第一に受給ハードルの高さが挙げられる。現在の奨学金制度においては、誰もが自分の希望通りに奨学金を利用できるわけではないのが現状である。実際に、申し込み状況は公表されていないが、柴田・鴨田(2018)によると、²⁹無利子の第一種奨学金を利用できるのは希望者のうちの約20%程度というのが実感であるという。また、³⁰日本学生支援機構の調査によると、奨学金を「申請したが不採用」は大学(昼間部)で1.4%、「希望するが申請しなかった」は5.8%と、希望していながら利用に至らなかった学生が少なからず存在していることがわかる。同様に、³¹早稲田大学の調査からも、奨学金非受給者のうち、「必要ない」は57.9%であり、およそ40%の学生が奨学金の必要性を感じつつも受給していない現状が明らかになった。奨学金を受給していない理由として「申請したがもらえなかった」が16.4%となっていることから、奨学金受給に至るまでのハードルの高さが感じられる。

また、2018年度より本格的に開始された給付型奨学金制度についても、対象者の少なさが指摘できる。2018年度に²³大学(学部)区分で採用されたのは12,172人であるが、これは⁹同年の大学(学部)進学者数527,973人のわずか2.3%に過ぎない。とてつもなく狭き門である。また、給付型奨学金は、前述したように、経済的要件だけではなく、学力や学力以外の観点も推薦要件として評価される。しかし、近年の研究では、家庭の経済的状況や家庭環境が子どもの学力に影響し、貧困家庭ほど学力の達成状況に課題があることが明らかにされている。貧困状況にある子どもの学力形成に構造的な課題がある中でこのような学力要件を設定することは、意欲を有していても各学校の設定する学力要件を満たせず、推薦対象とならない学生が生じる可能性がある。(白川2017:242)給付型奨学金の創設は、より多くの学生に奨学金の門戸を広げたと考えられるが、貧困家庭の子どもに焦点を当てて考えると、採用のハードルは低くなったとは決していえない可能性が高い。

以上のように、奨学金は、必要とするすべての希望者には行き渡っていないのが現状であ

²⁹ 2017年度からは、住民税非課税世帯については第一種奨学金の学力基準を実質的に撤廃し、必要とするすべての希望者が採用されることになっている。

³⁰ 独立行政法人日本学生支援機構「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 (2018.12.03)

³¹ 早稲田大学「第36回学生生活調査報告書トピック②奨学金の受給状況」
http://www.waseda.jp/student/research/2017/chosa2017_3.pdf (2018.12.03)

り、教育の機会均等を支えるセーフティネットとして十分に機能していないように感じられる。奨学金は、もちろん安易に利用するものではないが、本当に必要だと思う学生が利用できていないこと、また、利用できないことで進路希望を変更せざるを得ない学生が生じる可能性があることは見過ごしてはならない事実である。

3. 2. 2 返還の困難さ

次に、奨学金制度の問題点として返還にかかわる厳しさを指摘したい。前出の早稲田大学による調査結果では、奨学金を受給していない理由として「返還が大変だから」が 19.2%と非受給の理由で最も高くなっており、奨学金の返還を負担に感じ、奨学金の利用をためらう学生が多くいることがわかる。日本学生支援機構の奨学金は、「有利子から無利子へ」という方針のもと、近年は第一種奨学金が拡充されている。しかし、それでもなお若年層にとっては返還が重い負担となっており、学生にとっても大きな懸念材料となっているのが実状である。

実際に、日本学生支援機構のホームページの³²「奨学金貸与・返還シミュレーション」を利用し、貸与奨学金を4年間受給した際の返還プランをみる。ここでは、大学(学部)で最大限に奨学金を受給した場合を想定する。第一種奨学金は「私立・自宅外の64,000円」、第二種奨学金は「120,000円」、さらに、入学時特別増額貸与奨学金「500,000円」、機関保証制度を利用、貸与利率を0.27%として計算する。この場合、第一種奨学金の貸与総額は3,072,000円、第二種奨学金の貸与総額は入学時特別増額貸与奨学金を含め6,260,000円であり、返還総額は金利分を含め9,522,133円となる。返還プランをみると、毎月の返還額は、第一種奨学金12,800円、第二種奨学金26,875円の合計39,675円となっている。返還期間の終了は2042年(2018年入学の場合)で、毎月約40,000円の返還が20年間続くことになる。月40,000円の返還は、順調に収入を得られていれば可能であると考えられるが、重い負担であることは間違いないだろう。これは、利用金額を最大にした場合のシミュレーションであり、実際の返還額は人によって様々である。ただ、貸与奨学金を利用することは、将来にわたって長くその返還と付き合っていかなければならないことを意味する。また、2017年度より新設された所得連動返還型奨学金は、年収に応じて月の返還額が決定する仕組みであり、返還のハードルが緩やかになったように感じられるが、対象は第一種奨学金のみであること、機関保証を選択する必要があるため保証料負担が加えられることもここで述べておきたい。

実際に奨学金の返還状況はどのようになっているのか。日本学生支援機構によると、返還率は日本学生支援機構の設立以来、上昇傾向にあり、³³新規返還者の返還率は2017年度に

³² 独立行政法人日本学生支援機構「奨学金貸与・返還シミュレーション」
<https://simulation.sas.jasso.go.jp/simulation/> (2018.12.08)

³³ 本項本段落以降の具体的な数値は、以下を参照している。
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」
https://www.jasso.go.jp/about/information/_icsFiles/afiedfile/2018/11/30/gorikai2018

は 97.4%に達しているという。延滞率はわずかに 1.2%(2017 年度)である。この数字だけをみると、ほとんどの奨学金利用者が無理なく奨学金を返還しているように思える。しかし、返還困難時のセーフティネットとして用意されている各種救済制度の利用件数は増加傾向にあるのが現状である。救済制度の一つである減額返還制度は、2010 年度に創設されて以来、その承認件数は年々増加しており、2017 年度には 28,052 件に上っている。また、同じく救済制度の一つである返還期限猶予制度の承認件数は 155,477 件(2017 年度)となっている。これは日本学生支援機構が設立された 2004 年の 3 倍以上の件数である。このような救済制度の利用者数の多さは、奨学金の返還の困難さを示唆している。つまり、返還率の高さと延滞率の低さは、奨学金の返還が容易であることを意味するわけではないのだ。

奨学金の返還が順当に行えない場合には、延滞という扱いになる。3 か月以上の延滞者は 157,000 人(2017 年度)であり、決して少ない数ではない。延滞が続いたことで法的処理がなされた件数は 14,129 件(2017 年度)、自己破産の手続きは 2,009 件(2016 年度)に及んでいる。前述した救済制度の利用者の増加と併せて考えると、多額の奨学金を長期にわたり返還し続けていくことの厳しさがうかがえる。

貸与奨学金を利用すれば、それを返還することが求められるが、収入や健康状態などのそれぞれの状況によっては困難を極めることもある。先に示したような多額の奨学金の返還を抱えることは、経済的にも精神的にも大きな負担となり、さらには個人の人生設計までも影響を及ぼしかねない。何より、奨学金の返還の困難さによって、奨学金利用をためらう、さらには、それにより進学を諦めてしまう子どもが生まれかねないことは大きな問題である。

3. 2. 3 救済制度の不十分さ

前項で述べたような返還の困難さの要因の一つには、奨学金の返還が困難となった際に助けとなるはずの救済制度が適切に機能していないことが考えられる。奨学金制度においては、返還が困難となった人のために様々な救済制度が設けられている。代表例を挙げて、その問題点について言及したい。

近年、救済制度は一部が拡充されているが、それでもなおその不十分さは否定できない。例えば、上にも挙げた減額返還制度や返還期限猶予制度、返還免除制度といったものである。減額返還制度とは、返還が困難となった際に、月々の返還額を 2 分の 1 または 3 分の 1 に減額して返還していく制度である。ただ、この制度の利用中に 2 回連続で支払えなかった場合には本来の月々の返還額に延滞金を加えた額を返還しなければならないという問題点があり、収入が不安定な場合にはリスクともなりうる。また、すでに延滞している場合はこの制度を利用できない。返せないから延滞という状況になっているのに、延滞を解消しなければ制度を利用できないというのは矛盾している。次に、返還期限猶予制度について、この制度は、経済困難や失業などの返還が困難な状況に陥った際に、本来返還すべき奨学金の返還

を猶予するものである。一部の事情を除き、猶予期間は10年間で限度とされており、これを超えると経済状況にかかわらず返還を始めなければならない。10年間で誰もが返還が困難な状況を解消できるという根拠はどこにもない。また、返還免除制度とは、奨学生本人が死亡または精神もしくは身体の障害により働けなくなった際に返還額の全部または一部が免除される制度である。この制度の適用条件は極めて厳しいことも指摘されており、免除申請の内容によっては、返還期限猶予制度の申請を促されることもあるという。この制度がどこまで適切に機能しているのか疑問が残る。

以上のように、救済制度は、返還が困難となった人にとって真の意味でセーフティネットの役割を果たしているのかという疑問である。奨学金の返済に苦しむ人は、このような制度の不十分さによって生み出されているといっても過言ではない。

3. 2. 4 制度の複雑さ

最後に、奨学金制度の複雑さについて取り上げたい。日本学生支援機構の奨学金制度は、近年複数回にわたり制度変更が加えられており、利用しやすくなった反面、その複雑さは増している。実際に、日本学生支援機構のホームページを少し見ただけでは、制度の全体を理解するのは難しいように感じる。対象となる条件や継続のための条件、返還や救済に関する制度など、その内容は非常に煩雑かつ多岐にわたっており、少し調べただけでは十分に理解できるものではない。前出の早稲田大学の調査では、非受給者の11.6%が「申請方法がわからない」と回答している。奨学金制度の複雑さが、少なからず奨学金利用の障壁となってしまっていることがわかる。

また、現在では、日本学生支援機構以外にも多くの民間団体や大学などにより様々な奨学金が用意されている。大学によっては100種類以上の奨学金制度が設置されていることもあり、条件が合致すればより自分に適する奨学金を利用できる可能性もある。だが、これらは申請期間や条件、貸与(給付)内容などが様々であり、情報収集だけでも多くの時間と手間を要する。また、多くある中から自分に最も適した奨学金を選択するのも簡単ではないと考えられる。

このような状況に対し、³⁴日本学生支援機構は「スカラシップ・アドバイザー派遣事業」を2017年度から実施している。高校生やその保護者を対象とした学校行事等にスカラシップ・アドバイザーを派遣し、奨学金の説明や進学のための資金計画の説明を行う「奨学金等進学資金ガイダンス」を開催するというものである。近年、奨学金制度が利用しやすい方向に拡充されていること、また、その内容を進学希望者に適切に周知する必要があるとし、進学に係る経済的な不安を軽減すること、安心して奨学金を利用するための知識を提供することを目的としている。しかし、これはあくまで高等学校やPTA、教育委員会などからの申し込みに基づき行われるものであるため、厳密には誰もがこの機会を得られているわけ

³⁴ 独立行政法人日本学生支援機構「スカラシップ・アドバイザー派遣事業概要」
<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/adviser/gaiyou/index.html> (2018.12.15)

ではないことには注意が必要である。

奨学金の必要性が増す中で、奨学金制度の枠組みや内容は度々変更されている。また、日本学生支援機構の給付型奨学金をはじめ、奨学金需要に応える新たな制度の創設も様々進められている。このような中で奨学金の複雑さは増しており、それがあつ種の奨学金利用における障壁となつているとも考えられるのである。

3. 3 現在の奨学金制度は学生の学びに寄与しているか

日本学生支援機構は、前述したように、奨学金事業を経済的理由により修学が困難な学生に対し、学生が安心して学べるよう、奨学金の貸与または給付を行うものと位置づけている。本章では、奨学金制度の概要と問題点について述べてきたが、その実態は果たして「学生が安心して学ぶ」ことに貢献しているといえるだろうか。

たしかに、高等教育の拡大、奨学金需要の高まりに伴い、近年奨学金制度は拡充、変更されてきており、奨学金制度を教育の機会均等を実現させるための社会的制度として機能させようとする姿勢は感じられる。しかし、前節で挙げたように奨学金制度には多くの問題点があるのが実状である。前節で挙げた問題点の他にも、奨学金制度に対する指摘は多くなされている。前節で挙げた問題点を含め、奨学金制度の主な問題点を改めて簡単に整理する。対象の少なさや採用要件、返還への不安などから受給のハードルが高くなつていること、奨学金の返還は長期にわたり受給者の負担となつてのしかかること、返還困難時の救済制度は適切に機能していないこと、奨学金の制度は複雑かつ多様であり手続きや選択の判断が容易ではないこと、また、³⁵受益者負担論を根拠として奨学金利用者へ厳しいまなざしが向けられていることである。

先ほどの奨学金制度が「学生が安心して学ぶ」ことに寄与しているのかという問いに対する答えは、多くの人々が「ノー」だと思うだろう。これだけの問題点を抱えた現在の奨学金制度は、真に教育の機会均等を支える役割を果たせていないと考えるのが妥当である。実際に、経済的理由により、進学を諦めたり進路希望を変更したりする子どもがいることは事実であり、その背景には現在の奨学金制度の不十分さが垣間見える。一方で、奨学金は子どもの大学進学行動に一定の影響力があると考えられる。佐野・川本(2014)の研究からは、日本学生支援機構の奨学金の制度変更により受給資格が拡大したグループは大学進学率が上昇することが明らかになった。同様に、萩原・深堀(2017b)の研究によると、予約型奨学金は大学進学を促進させる効果をもつとされている。奨学金が利用できるとなれば、大学進学を選択できる子どもが増加すると推測される。このことから、教育の機会均等を実現するための制度として奨学金のあり方を検討する必要性はあるといえる。

³⁵ 受益者負担論とは、高等教育を受けることにより得られる利益は、教育を受けた本人にもたらされるものであるため、その費用負担は利益を得る人自らが負うべきだという考え方である。(大内 2017)

では、奨学金制度が、真に進学を後押しし、教育の機会均等を実現するものであるために、奨学金制度はどうあるべきだろうか。次章で考えていきたい。

4. 学びたい人が学べる社会であるために

本章では、家庭の経済状況によらず、学びたいと思うすべての子どもが高等教育を受けられる社会の実現のための方策の一つとして、奨学金制度のあり方について述べていく。また、本論文の総括として、経済的困難により左右されない、学びたい人が高等教育の機会を享受できる社会に向けて考えていきたい。

4. 1 奨学金制度の改善策

奨学金制度の実態をみると、現在の奨学金制度は、進学希望者が安心して進学し学ぶことに寄与していないことがわかった。教育の機会均等の実現を謳いながらも、真に学生の背中を押す制度ではないのが実状である。前章で挙げた問題点に焦点を当てながら、これからの奨学金制度について、そのあるべき姿を検討していきたい。

まず、前章で挙げた1点目の問題点である受給ハードルの高さについてである。受給ハードルが高いことの要因として、対象の少なさ、障壁となりうる採用基準や受給要件があると考えられた。現在の給付型奨学金制度の対象については、全体のわずか2.3%、各高校につき1人~数人と、ほんの一握りである。また、支給額は月額20,000円~40,000円であり、その不十分さは明らかである。現在の給付型奨学金は、あくまで限定的かつ補完的なものであるといえる。今後は、この給付型奨学金制度のさらなる充実が望まれる。具体的には、対象者および支給月額を増やすことや、受給希望者の選考基準となる「学力及び資質に関する要件」を見直すことが必要であるといえる。貧困と学力格差の関係性を踏まえ、制度の対象要件と子どもの学力要件とを切り離れた選考、採用要件を設定すべきである。これにより、給付型奨学金制度が、経済的に困難な状態にある子どもに対する真の経済的支援として機能するように改善していくべきである。子どもの貧困対策という視点を盛り込み、経済的支援を通じた貧困の連鎖の解消に寄与する制度設計が望ましい。

次に、返還の困難さと救済制度の不十分さについて、その改善策を検討する。返還の負担の重さを懸念し、奨学金受給や進学そのものを諦めるということは実際に起こっている。このような状況をみると、返還の負担を軽減し、奨学金制度にアクセスしやすいような制度設計が求められるといえる。特に、返還のシステムを柔軟なものとすることは必要不可欠だろう。卒業後の実際の収入や生活の状況などによって、それぞれの実情に対応可能な返還のあり方が実現することが理想だ。2017年より新設された所得連動返還型奨学金は、年収に応

じて返還額が決まる点において一定の意味があると考えられるが、対象を第二種奨学金にまで広げること、収入が得られない場合の返還を猶予または免除することといった改善点が挙げられる。また、返還が困難となった際の救済制度が機能していないことは大きな問題であり、返還に対する負担感を増幅させている。救済制度の利用対象を広げたり、現在の「延滞金→利息(第二種奨学金の場合)→元金」の順で返還金が充当される返還体系を改めたりすることが必要である。救済制度の適応条件や内容を返還者個人の状況に合わせ対応できるものとするべきである。また、一定期間以上返還ができない場合には、収入等の条件を設けた上で免除することも検討すべきだろう。返還者の実情に柔軟に対応できる返還の制度設計は、奨学金利用のハードルを下げることにもつながる。また、奨学金の返還の負担そのものを軽減するためには、有利子から無利子への流れを加速させるべきである。経済的困難により奨学金を受給するのに、借りた以上の額を返還しなくてはならないというのは、合理性に欠ける。ただ、返還の負担の重さを懸念したローン回避を防ぐ根本的な解決策としては、やはり給付型奨学金の拡大が最も有効であると考えられる。

最後に、制度の複雑さについて言及したい。現在、奨学金制度は、複数回の制度変更や日本学生支援機構以外の奨学金制度の拡充に伴い、その複雑さが増している。このような中で、進学希望者に対し、適切に奨学金制度に関する情報を周知していくことは必須である。特に経済的困難の状況にある子どもは、奨学金に関する情報格差がそのまま進学機会の格差につながりかねない。情報周知の徹底は重要な課題である。奨学金制度に関する情報周知を徹底するための方策の一つとして、前章で取り上げた日本学生支援機構のスカラシップ・アドバイザー派遣事業の拡充が考えられる。現在は、学校等の申し込みにより行われているため、実質的にはその機会は限られたものである。このような奨学金制度について理解を深められる場をすべての子どもが得られるように整備するべきである。高校等在学中に奨学金や大学での教育費などについて知識を得たり相談できたりする機会を高校と日本学生支援機構、大学等の連携などを通して提供していく必要があるだろう。また、すべての子どもがこのような機会を得るためには、学校を介した情報提供のみでなく、例えば様々な子どもが集う無料塾などといった場を通じた情報提供の必要性も感じられる。大学等のオープンキャンパスなどのイベントでの周知も一つの案として考えられるだろう。子どもにかかわる様々な主体の連携が求められる。予約採用の割合が大きい中で、奨学金制度に関する情報を早くから得ることは、それだけでも進学への第一歩になりうる。情報格差を進学の格差にしないために、すべての子どもに対する適切な情報の提供が不可欠である。

本節では、ここまで奨学金制度の改善策について述べてきたが、上に挙げたものは追加の財源を要するものがほとんどである。この財源をどこに求めるのかは、大きな問題であり、それ故に奨学金制度の充実が実現されてこなかったことは事実としてある。国が負担する考えるならば、それを支持する国民の声が重要になってくる。しかし、日本では、受益者負担論にみるように教育に関する費用を家族や本人が負担すべきという考え方が一般的である。実際に、奨学金受給者に対しては、「借りたものは返すべき」といった自己責任論的

な批判も多くある。このような状況の下では、さらなる奨学金制度を国の財源、つまり国民の税金によって運営していくことは難しい。だが、高等教育が拡大し、教育を受ける子どもが増加することは社会全体に何の利益ももたらさないかという点と全くそうではない。高等教育機関で生み出された知が技術革新を生み出し、それが経済発展につながるとか、所得が増加することで税収が伸びるなどの便益をもたらすのは明らかである。(中澤 2018 : 185) 教育、また進学を望む子どもを社会全体で支えていくという意識をもち、そのための奨学金制度やその利用者に対する適切な理解が進むことが重要である。

奨学金制度の改善策を簡潔にまとめると、給付型奨学金の拡充およびその採用基準の見直しを行うこと、返還制度における合理性と柔軟性を確保すること、奨学金に関する情報提供を漏れなく行うことである。加えて、財源の確保という点からも奨学金制度やその利用者に対する適切な理解の浸透が重要であり、奨学金制度そのものの改善のみでなく社会や一人ひとりのあり方を問い直すことが必要である。

4. 2 高等教育の機会均等の実現に向けて

現在の社会においては、経済的理由による教育の格差が生じており、特に高等教育においては、学費の高さや私費負担の重さから明らかな教育機会の不均等がみられる。すべての子どもが高等教育を受けるべきだというわけではない。ただ、望みながらも家庭の経済状況のような外的要因によってその機会が阻まれ、将来が左右されることはあってはならないと考える。生まれた環境によらず、子どもは等しく学ぶ権利を有し、その機会は保障されるべきであり、また、そのための制度は整えられるべきである。貧困の連鎖の経路をみても、高等教育はより恵まれた職への接続という点からも重要な位置づけにあり、望む子どもに進学機会が平等に与えられるべきである。経済的困難により学びの機会を得られないことは、その子どもや家庭のみの問題ではないということをしっかりと認識する必要がある、それは学びたい人が学べる社会を実現していくことである。

本論文では、高等教育の機会均等を実現するための方策の一つとして、奨学金制度を挙げ、そのあり方について検討した。子ども期の貧困、つまり生まれた家庭の経済状況によって子どもがその不利を一生背負うことのないよう、高等教育進学の際において奨学金の果たす役割は大きい。もちろん奨学金が解決策のすべてではないが、前述したように、奨学金は、家計に対する経済的支援の中で中心的な位置づけにあり、奨学金に着目し、その制度のあり方について見直すことは、教育の機会均等の実現につながっていくと考えられる。これからの奨学金制度については、学生の立場に立って奨学金の制度設計がなされること、社会や学生の状況が変化する中で常にその効果や意義が検証され、実情に合わせた制度の見直しが適宜行われていくことが求められる。それを後押ししていくためには、奨学金を必要とする当事者のみでなく社会の問題としてとらえていく姿勢、奨学金制度や奨学金利用者に対し、その実情を知り理解しようとする姿勢が重要である。それがあってこそ、高等教育の機会は

それを望むすべての子どもの選択肢に挙げられるものとなり、学びたい人が学べる社会の実現へとつながっていくのだと考える。

おわりに

本論文においては、貧困による経済的困難に起因する高等教育の機会の不均等について、奨学金制度を軸として考えてきた。奨学金制度については、給付型奨学金の拡充およびその採用基準の見直しを行うこと、返還制度における合理性と柔軟性を確保すること、奨学金に関する情報提供を漏れなく行うことといった改善策が考えられた。奨学金制度の改善は、経済的理由による子どもの高等教育の不均等を是正する可能性をもつ点において、これからも実情を踏まえ、継続的に検討が進められなければならない。子どもの教育機会の不均等の現状を社会的問題ととらえ、その当事者のみの問題ではないことを認識すること、その解消に向けては私たちの姿勢が重要であることも指摘した。ただ、近年では特に就学前教育の重要性などを指摘する研究が蓄積されてきており、生まれ育った環境による教育の格差の解消について、根本的な解決のためにはもっと範囲を広げて考える必要がある。また、本論文で提示した改善策に関して、財源をどこに求めるかについて具体的に言及できなかったが、奨学金制度の充実には避けて通れない課題であり、様々な可能性を考えて検討していく必要がある。これらについては残された課題としたい。

参考・引用文献

- 浅井春夫，2017，『「子どもの貧困」解決への道—実践と政策からのアプローチ』自治体研究社
- 浅井春夫・松本伊智朗ほか編著，2008，『子どもの貧困—子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店
- 朝日新聞「(奨学金という名のローン：上)『返還不要型』遅れる日本」2012年7月6日朝刊 19頁
- 阿部彩，2008，『子どもの貧困Ⅰ—日本の不公平を考える』岩波新書
- 阿部彩，2014，『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』岩波新書
- 大内裕和，2017，『奨学金が日本を滅ぼす』朝日新聞出版
- 小林雅之，2009，『大学進学の世界—均等化政策の検証』東京大学出版会
- 今野晴貴，2017，『ブラック奨学金』文藝春秋

- 佐野晋平・川本貴哲, 2014, 「奨学金の制度変更が進学行動に与える影響」 RIETI
- 柴田武男・嶋田譲編著, 2018, 『奨学金 借りるとき返すときに読む本』 弘文堂
- 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
もの貧困対策と教育支援—より良い政策・連携・協働のために』 明石書店
- 独立行政法人日本学生支援機構 「奨学金の制度(給付型)」
<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/index.html> (2018.12.03)
- 独立行政法人日本学生支援機構 「給付奨学生採用候補者の推薦に係る指針」
https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/suisen/_icsFiles/afieldfile/2018/05/14/guideline_20180511_1.pdf (2018.12.03)
- 独立行政法人日本学生支援機構 「減額返還」
https://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/gengaku/index.html (2018.12.15)
- 独立行政法人日本学生支援機構 「返還期限猶予」
https://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/yuyo/index.html (2018.12.15)
- 独立行政法人日本学生支援機構 「返還免除」
https://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/menjo/index.html (2018.12.15)
- 中澤渉, 2018, 『日本の公教育—学力・コスト・民主主義』 中公新書
- 萩原里紗・深堀遼太郎, 2017a, 「大学進学者にとって奨学金は重要なのか」 樋口美雄・萩
原里紗編著『大学への教育投資と世代間所得移転—奨学金は救世主か』 勁草書房
- 萩原里紗・深堀遼太郎, 2017b, 「奨学金は大学進学、大学卒業後の収入・正規雇用就業に寄
与しているのか」 樋口美雄・萩原里紗編著『大学への教育投資と世代間所得移転—奨学
金は救世主か』 勁草書房
- 松本伊智朗・湯澤直美ほか編著, 2017, 『子どもの貧困ハンドブック』 かもがわ出版
- 道中隆, 2007, 「保護受給層の貧困の様相—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連
鎖—」 『生活経済政策』
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』 岩波新書

