

Title	奨学金制度の変容について
Author(s)	柴田, 武男
Citation	聖学院大学総合研究所 Newsletter, Vol.25No.1, 2015.9 :8-11
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/repos/modules/xoonips/detail.php?item_id=5433
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

奨学金制度の変容について

柴田 武男

1. はじめに・・・

現在の研究テーマについて

現在、奨学金をテーマに研究をしている。中心は公的な日本学生支援機構の学資金である。公的というのは、純粋な民間の奨学金と違って税金が投入されているからである。平成27年度（予算額）で利子補給金90億300万円、国庫補助金151億6900万円、運営費交付金128億6900万円で計370億4100万円となる。これで1兆139億円の年間事業費を運営しているのであるから、事業体としては優秀である。

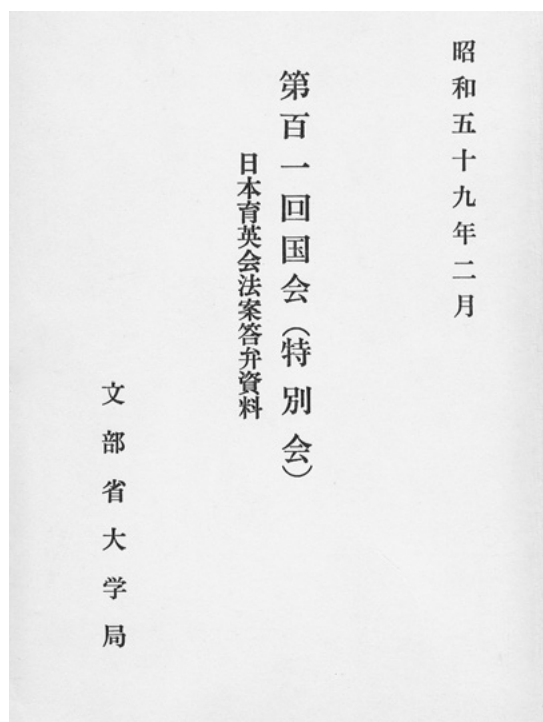
この日本学生支援機構の前身が日本育英会であり、そのまた前身が戦時中に発足した大日本育英会である。大日本育英会は1943年10月18日に財団法人として設立されているが、その三日後に東京の明治神宮外苑競技場では文部省学校報国団本部の主催による出陣学徒壮行会が行われている。一方で、奨学金制度を充実するために当時の金額で2億7400万円という巨額な基金を国費として用意し、その一方で戦争に駆り出して学業を途中で放棄させている。何のための奨学金制度なのか、という問題にまず直面する。

奨学金制度の歴史は一筋縄ではいかない複雑なものである。奨学金制度にまつわる大日本育英会の歴史については、「貧困問題の歴史的位相（下）」（聖学院大学論叢，第26巻第2号，2014.3：201-210）としてまとめてあるので、そちらを参照していただくとして、現在研究テーマとしているのが、日本学生支援機構の存在である。日本学生支援機構は2004年に日本育英会から改組されて誕生した。この改組の理由が分かったようで分からない。その前に、日本育英会は1984年に大きく変革されている。1984年の法改正でそれまで無利子だった奨学金に有利子のタイプが誕生した。第二種奨学金である。当時の財政投融资の預託金利は7.1%と

いう高金利であったから、上限3%というキャップ条項が意味を持っていた。調達金利がいくら高利であっても奨学金として貸与するときには上限3%にするという規定である。現在は、貸与金利は0.69%で調達金利は0.2%程度であるからこのキャップ条項は機能していない。ただし、この上限条項に有利子といえども低利で貸与するという奨学金としての趣旨は込められている。

2. 研究を進展させた資料について

ただし、この1984年の改正はなぜ行われたのか、それをどう説明するのか難渋していた。その時見つけたのが、文部省大学局編集の『第百一回国会（特別会）日本育英会法案答弁資料（以下、『答弁資料』）』（1984年2月）である。アマゾンでの購入記録を見ると1,600円ということであるので、高価希少本という扱いではない。ただし、現在品切れで扱われていない。そもそも単行本として出版されたもの



ではなく、関係者、とくに答弁に立つ文部省の役人、政治家への内部資料として作成されたものが何らかの経緯で古本屋に流れたものであろう。研究者にもまだ入手されていないのは、奨学金をテーマにしたいくつかの論文を当たっても参考資料として挙げられないことから明らかである。

制度論を研究していれば、こうした国会関係の資料の入手は不可欠であり、極秘などという書類に出会うときも度々ある。文字通りこれは極秘という文書もあれば、なぜこれがというものもあり、玉石混淆という状況であるが、この資料はとにかく詳細である。重要な法律の改正となれば、行政当局の担当者が解説書を執筆することがよくある。例えば、『逐条解説 貸金業法』（商事法務、(2008/6/1)）などは、この法律の改正に直接関わった大森泰人前信用制度参事官が執筆しているのであるから、同書の解説がそのまま「正しい」解釈として受け止められる内容となっている。後に出版されれば、逆に行政の立場がよく理解できるのである。ただし、出版となると公式見解としてある種本音部分が隠されてしまうのも当然であり、それを読み取れるのが研究者としての力量と言うことになる。

それらに対して、内部資料として作成された『答弁資料』は詳細であり、量だけでなく質も備えている。特に資料部分だけでなく、116にも及ぶ「想定質疑応答」が記述されていて、その内容は想定問答集であるが、充実したものである。この想定問答集から1984年の日本育英会法の改正が大きな意味を持っていることを逆に注目させる。行政の内部資料として異例の力作と評価出来る。

例えば、「問一五 育英会の学資貸与事業は「育英」と「奨学」のいずれを目的としたものか。」というものがある。これなど日本の奨学金制度の根幹を成す考え方であり、その応答に注目したくなる。

「答 学資貸与制度の目的には、いわゆる「育英」と「奨学」の二つがあり、「育英」は、学業成績を重視し、比較的少数の人材の育成を図ること

を意味しているのに対し、「奨学」は、能力があり、かつ意欲を持つ者が、経済的理由のために進学を阻害されることのないように経済援助を行い、広く教育の機会均等の実現を図ることとされている。

現行の日本育英会法は、人材育成のみを目的に掲げているが、戦後の著しい高等教育等の規模の拡大に対応して、教育の機会均等の精神を踏まえ、学賢貸与事業も拡充されており、その観点からは、奨学の意味合いをも併せもつように運用されてきたものである。

今回の目的規定の改正により、育英会は、学業成績が優れていることと経済的な困難性の二つの要件を満たす者に学資の貸与等を行い、人材の育成と教育の機会均等の両者の目的を果たすものであり、その意味では、いわゆる育英に加えて、奨学の目的を併せて事業を行うものである。」

というのは、官僚的無味乾燥な文のようでいて、そうではない。ここには育英から奨学へと方向転換することが明確に述べられている。そうになると、今度は「目的改正」についての解説が気になってくる。それが「問12 育英会の目的規定を改めたのはなぜか。」である。

「答一 現行の日本育英会法の目的規定においては、戦時下における制度創設という事情もあって、「国家有用の人材育成」という目的のみが掲げられているが、その対象については、学生及び生徒の優秀性とともにより経済的理由により修学困難なことを要件としていることにみられるように、人材の育成とともに、教育の機会均等が育英会の創設当初からその目的に含まれていたものと考えられる。

二 戦後、憲法第二十六条は能力に応じてひとしく教育を受ける権利を規定し、これを受けて教育基本法第三条は、教育の機会均等を定め、第二項において、国及び地方公共団体は、能力がありながら経済的理由により修学困難な者に対して奨学の方法を講じなければならないことを規定している。

また、学校教育の普及・拡充により、高等教育

等の進学率も著しく増大してきたところである。これらに対応して、日本育英会の育英奨学事業は、少数の学生生徒を対象とするのではなく、教育の機会均等の精神を踏まえ、より多数の学生生徒を対象とするよう拡充して今日に至っている。

三 今回の制度改正において、財政投融资資金を導入して低利の有利子貸与制度を創設することによって育英奨学事業の量的拡充を行い、教育の機会均等の確保に寄与することとしている。

四 このような理由から、今回の日本育英会法の全部改正に際しては、制度創設以来改正されないままできた目的規定についても、憲法及び教育基本法の規定との整合性を考慮し、事業運営の実態を踏まえて、人材の育成とともに、教育の機会均等を加えることとし、併せて、規定の整備を行い、これを平易な表現に改めることにより、目的規定の改正を行ったものである。」

想定質疑応答で記述された日本育英会の目的変更は、育英から奨学へと方向転換することの意味を進学率の上昇、すなわち奨学金対象人数と金額の増大を見据えてのものだと理解できる。そして、そのために有利子貸与制度を導入するという方向も明確である。実際、これから奨学金対象者の増大分は第二種奨学金制度に委ねられるのである。そして、それは育英から奨学へという方針の転換にも対応している。

3. 日本育英会から日本学生支援機構へ

となると、日本育英会という名称そのものが邪魔となる。1984年の改正法が精神が育英から奨学であるのに、会の名称が古色蒼然たる日本育英会で良いはずがない。育英の時代では無いのである。となると、当然次のステップとして、日本育英会から日本学生支援機構ということになる。これがまた、大変な変革である。

日本学生支援機構の根拠法を見ると、「(機構の目的)

第三条 独立行政法人日本学生支援機構(以下「機

構」という。)は、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(大学及び高等専門学校の学生並びに専修学校の専門課程の生徒をいう。以下同じ。)の修学の援助を行い、大学等(大学、高等専門学校及び専門課程を置く専修学校をいう。以下同じ。)が学生等に対して行う修学、進路選択その他の事項に関する相談及び指導について支援を行うとともに、留学生交流(外国人留学生の受入れ及び外国への留学生の派遣をいう。以下同じ。)の推進を図るための事業を行うことにより、我が国の大学等において学ぶ学生等に対する適切な修学の環境を整備し、もって次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に資するとともに、国際相互理解の増進に寄与することを目的とする。」という内容となっているのである。

日本育英会は、1953年大日本育英会から一部改組されて「育英上必要ナル業務ヲ行ヒ」目的で設立されたが、1984年に「教育の機会均等」を付け加えて育英から奨学に方針転換した。さらに、2004年の日本学生支援機構になると、「経済的理由により修学困難」という文言が消え去っている。これら一連の変化は何を意味しているのであろうか。1984年の日本育英会の法改正には大きな手がかかりがあったが、日本学生支援機構の成立についての内部資料は見つかっていない。

4. 結びにかえて・・・今後の研究テーマ

日本学生支援機構の成立は、奨学金という教育界の一分野に留まるものではない。奨学金というおよそ本来は市場原理とは縁遠いはずの制度に、まずは貸与奨学金の有利子化、さらにその原資を債券発行で調達する仕組みが組み込まれたのであり、それは奨学金も市場原理で調達させるという制度設計なのである。教育にも市場原理を、それは「努力が報われる」社会を表の論理としながらも、「努力をしても報われない」層を生みだし、さらに「努力をする機会も与えられない」格差社会へと完成させる道筋なのである。表紙を画像として添付

した資料は、それを一問一答の「想定質疑応答」として物語っている。

1984年の日本育英会改正が日本学生支援機構への改組を前提にした前段階だと理解できるが、それでは、だれが、どのように、日本学生支援機構の改組を導き実現させたのか、それは構造改革路線という大きな流れの中で位置づけられようが、その研究は端緒についたばかりである。日本学生支援機構は単に日本育英会を改組したものではない。日本育英会、財団法人日本国際教育協会、財団法人内外学生センター、財団法人国際学友会、財団法人関西国際学友会の五つの教育関係機関が合併して成立したものである。同時に財団法人日本国際教育協会は財団法人日本国際教育支援協会として改組され、奨学金の機関保証業務まで行っている。

これら一連の大規模な変革はどのようにして実現したのか。一言で構造改革路線というのは簡単であるが、1984年の日本育英会法改正からの経緯を詳細に分析していくと、それは周到に用意され理論的にも強固な思想で彩られ、思いつきで生じたものではないことが理解できる。だとしたら、だれがどのようにこのスキームを準備し、実現できたのか、それが今後の研究テーマである。ただし今度も、日本学生支援機構成立を説明するような法案答弁資料が見つかるのか、それを日々期待しての研究作業である。

(しばた・たけお 聖学院大学政治経済学部政治経済学科教授)