

Title	構造改革路線と奨学金制度の変容(下) : 日本育英会から日本学生支援機構へ
Author(s)	柴田, 武男
Citation	聖学院大学論叢, 第 28 巻第 2 号, 2016.3 : 49 -61
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=5579
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

〈原著論文〉

構造改革路線と奨学金制度の変容（下）

——日本育英会から日本学生支援機構へ——

柴田武男

抄 録

金融機関としての性格を強めた日本学生支援機構は、延滞に関して厳しく督促し社会問題化している。機構の金融機関化を促進したのが構造改革路線である。財政再建を目的として行政改革の一環として、特殊法人を財投機関化したのが、それはかえって受益感を乏しくして租税抵抗を強めた。それを明確にしたのが奨学金問題であるが、同時に、「自分のことは自分で解決するという自立の精神」という保守イデオロギーが、社会的連帯としての奨学金という性格を損ねている。

キーワード：財政投融资、財投機関債、構造改革路線、第二臨調、財政再建

1. はじめに……深刻化する日本学生支援機構の延滞督促

日本学生支援機構（以下、機構とする）の奨学金は、一般的に高校三年時の四月から五月にかけて説明と申し込みが行われる。第一種奨学金と第二種奨学金から金額を選択し、申し込むと10月末から11月上旬に諾否の連絡があり、それに応じて再度申し込み手続きが行われる。現在、機構の奨学金の利用金額は無利子の第一種奨学金で月額3万円から私大・自宅外通学の6万4千円まで、有利子の第二種奨学金では月額3万円・5万円・8万円・10万円・12万円とあり、形式条件を満たしていればほぼ希望の金額が利用できる。ただし、第一種奨学金では申込者の10～20%程度しか採用されない⁽¹⁾。

第一種奨学金と第二種奨学金とは併用利用ができ、これに入学時特別増額貸与奨学金が50万円まで利用可能である。すべて最高額で利用するケースを想定すると、四年間での貸与金総額は9,332,000円となる。返還の最長年限20年間での月賦返済額を現在の貸出における利率固定方式0.53%で計算すると、毎月の返済額は40,408円となり、これが卒業後半年を経て始まり、240ヶ月続く⁽²⁾。

高額の借入金であるし、卒業後半年を経てほぼ初任給での低い収入状況で返済が始まるから、延

滞も起こりえる。「貸与債権の残高は、第一種奨学金および第二種奨学金合算で8兆2,126億円となり、このうち、平成25年度末の要返還債権額は5兆6,878億円となっております。この要返還債権額をベースとしますと、平成25年度末における延滞3ヶ月以上の延滞債権額は、2,639億円（要返還債権額に対して4.6%）となっており、このうち6ヶ月以上の延滞債権額は、2,177億円（同3.8%）となっています。なお、平成25年度末における民間金融機関の基準に準じたりスク管理債権額は、5,035億円（第一種奨学金1,555億円、第二種奨学金3,480億円）です。」⁽³⁾これが機構の延滞状況である。

膨大な金額の延滞債権を抱えての回収策はどのようなものか。延滞した場合について機構は具体的な督促方法を詳述してある⁽⁴⁾。「電話による督促について本機構では、返還金を延滞すると、本人、連帯保証人、保証人に対して、文書と同時に電話でも督促を行うこととしております。電話による督促は、(1)本機構職員の他に、業務を委託した債権回収会社からも行う場合があります。(2)電話をする時間帯は、平日、休日ともに9時～21時です。(3)本人の勤務先に電話する場合があります。」と記されているが、ここで注目するのは「本人の勤務先に電話する」ことである。

貸金業法という法律がある。その第二十一条は「取立て行為の規制」であり、「貸金業を営む者又は貸金業を営む者の貸付けの契約に基づく債権の取立てについて貸金業を営む者その他の者から委託を受けた者は、貸付けの契約に基づく債権の取立てをするに当たつて、人を威迫し、又は次に掲げる言動その他の人の私生活若しくは業務の平穩を害するような言動をしてはならない。」とされ、具体的には「三 正当な理由がないのに、債務者等の勤務先その他の居宅以外の場所に電話をかけ、電報を送達し、若しくはファクシミリ装置を用いて送信し、又は債務者等の勤務先その他の居宅以外の場所を訪問すること」と明記されている。サラ金業者から職場に取り立ての電話が頻繁に掛かってくれば、職場での信用を失い、勤務の正常な継続に支障が出る。また、サラ金業者はそれを意図して勤務先に架電するのである。あまりに弊害の大きい取り立て手法として法の禁ずることとなっている。

しかし、これは貸金業法である。貸金業者のみにしか適応されない。貸金業者は現在2011社（平成27年3月末）あるが、その合計金額は消費者向貸付残高60,148億円（平成27年3月末）である⁽⁵⁾。機構は現在「第一種奨学金および第二種奨学金合算で8兆2,126億円」の貸与残高がある。個人に対する貸付として比較すると、一組織で貸金業界全体より大規模な貸付残高を誇っているが、法律上は独立行政法人で貸金業者ではない。貸金業者ではないから貸金業法の適用は受けないとして、通常を取り立て行為として「本人の勤務先に電話する」としている。貸金業法で勤務先への電話による取り立て行為が禁止されているのは「私生活若しくは業務の平穩を害するような言動」だからである。サラ金三悪として知られているのが、高金利、過剰貸付、過酷な取り立てである。勤務先に嫌がらせの取り立て電話をすることは「私生活若しくは業務の平穩を害する」ことで、市民生活そのものを破壊する行為だから法律で明確に禁止されている。貸金業者にそれが顕著であった

から法律で禁止することが明文化されているのであって、その立法の主旨はこうした取り立て行為は社会常識として市民社会には受け入れられないということである。だからして、貸金業者ではなく法律で禁止されていないから行えるというものではない。勤務先への取り立ての電話は「業務の平穩を害する」ほどあまりに「効果的」であるから、逆に禁止されているのである。

機構はまた高利の延滞金を課している。「延滞している割賦金の額に対して、返還期日の翌日から返還した日までの日数に応じて、平成26年3月27日までは年（365日当たり）10%、平成26年3月28日以降は年（365日当たり）5%の割合を乗じて計算した額の合計額が賦課されます。」というものである。第一種奨学金は無利子であるが延滞金は、金融取引一般で言われる遅延損害金にあたるのであるが、発生する。この記述にあるように10%という遅延損害金は超低金利時代にあつてあまりに高利であり、また、返済を困難にする元凶でもあるので強い批判を受けて減額された。しかし、「法定利率」は年5%から3%に下げ、市場金利の変動を踏まえて3年ごとに1%刻みで見直す⁽⁶⁾動きもあり、また、奨学金という性格を考えると5%という遅延損害金もまだ高すぎる。

厳しい法的措置も機構の取り立て行為の特徴である。「長期間延滞が続くと、次のような民事訴訟法に基づく法的措置を執ります。(1)支払督促予告……延滞し、督促しても返還しない場合は、返還期限が到来していない分を含め、返還未済額の全部、利息および延滞金の一括返還を請求すると共に、支払督促を申し立てることを予告をします。(2)支払督促申立……支払督促予告で支払いを求めた返還期限を過ぎててもなお返還しない場合は、裁判所に支払督促の申立をします。(3)仮執行宣言付支払督促申立……支払督促の申立をしてもなお返還しない場合は、裁判所に仮執行宣言付支払督促の申立をします。(4)強制執行……仮執行宣言付支払督促の申立をしてもなお返還しない場合は、強制執行の手続きをとります。《注意》支払督促以降の手続きにかかった費用は、返還者の負担になります。返還金の充当順位は、督促費用があるときは、まず督促費用に充当し、次に延滞金、利息（第二種奨学金のみ）、最後に元金の順になります。」⁽⁷⁾裁判所に支払督促の申立とは訴訟を起こすと言うことである。朝日新聞記事では「機構が2012年度に起こした訴訟は6193件」と報じられている⁽⁸⁾。

また、機構の取り立て行為としての特徴は特定調停⁽⁹⁾に応じないことである。経済的に困窮しているから延滞するのであり、それに対する機構の対応は「返還未済額の全部、利息および延滞金の一括返還を請求」することである。分割払いの金額ですら返済出来ないのに、延滞金を含めての一括返還が困難なことは明かである。だから、貸金業者との取引でも減額交渉が行われ、返済可能な金額まで減額して原則36回の月払いで返済計画が合意されるのである。しかし、機構はこうした交渉にはまず応じないとされる。債務者の残された道は自己破産であるが、しかし、それも人的保証として連帯保証人・保証人が債務保証している場合には限界がある。自己破産によって本人が免責されても、通常両親がなる連帯保証人、さらに親戚縁者が多い保証人に請求が来る。こ

うした厳しい取り立て手法から、貸金業者の問題を熟知している弁護士・司法書士など法律の専門家から機構はサラ金以下という評価が出てくるのである。

こうした点を踏まえて整理すると、機構の奨学金問題の本質は何であろうか。奨学金問題の本質は、入口と出口の性格が異なっていることから生じている。入口は、特定の年収以下の家計にある18歳の若者に返済能力を問わず、第二種奨学金でいえば3万円から12万円の奨学金を希望の金額で貸与するという奨学事業として行われている。しかし、出口では返済が滞れば厳しく督促され、高利の延滞金を課され、裁判で給与・財産の差し押さえまで行われる。入口は奨学事業の性格を持ちながら、出口は金融の論理で行われているというねじれ現象が支援機構の奨学金問題の本質である。

なぜ、こうしたねじれ現象が生じたのかは、前稿「構造改革路線と奨学金制度の変容(上)」で論じてある。すなわち、機構の前身日本育英会の根拠法である日本育英会法が1984年に改正され、財政融資資金および市場性資金を原資とする第二種奨学金の創設がその理由である。さらに第二種奨学金は1999年にきぼう21プランとして拡充され、その資金源として日本育英会債券が2001年に発行されるに及んで、日本育英会は金融機関としての性格を強めることとなり、債券発行によって発行機関として金融市場の論理で動くことを強制されたことにある。奨学事業として行動しようとしても、格付け機関から常にモニターされ、そのモニターは「法的回収手段の早期着手、外部委託による督促架電など、取り組みを強化している点は評価」⁽¹⁰⁾という視点で行われている。厳しい取り立て行為によって不良債権比率を低下させ、格付けを良好に保たなければならない。格付けが低下すると、すぐさま資金調達コストに跳ね返る。資金調達コストが上昇すれば、収益は悪化して、淘汰の可能性が生じてくる。日本育英会であっても、その効率性を問うのが構造改革路線である。

これを完成させたのが2004年の日本育英会から日本学生支援機構への改組であり、この組織変更によって奨学事業は金融事業へと完全に変容したのである。ではなぜ、このような変容が行われたのか、その動力こそ構造改革路線なのである。したがって、われわれは構造改革路線そのものを論じなければならない。次節では、構造改革路線と奨学事業の関係を考察する。

2. 構造改革路線は奨学事業に何をもたらしたのか

構造改革は常に政治的テーマとしてあったが、それを精緻に政治化したのが経済財政諮問会議であり、同会議は内閣総理大臣の諮問を受けて、「経済財政政策に関する重要事項について調査審議」を目的としていわゆる橋本行革によって2001年に設置された。構造改革路線をテーマとしてあったが、それを内閣の最重要課題としてさらに打ち出して、印象づけ政治的に強化したのが小泉内閣である。小泉内閣の構造改革解説(平成15年3月発行)では次のように解説されている。

「大胆な構造改革を進め、21世紀にふさわしい仕組みを作ることによってこそ、こうした状況

を抜け出し、日本の再生と発展が可能となります。我が国の経済・社会に残る非効率な部分を取り除き、技術革新や新事業への積極的な挑戦を生む基盤を築く。そして国民が安心して将来を設計できる環境を整備する。これら多方面にわたる課題に一つ一つ着実に取り組んでいます。改革なくして成長なし、との路線を推進してまいります。」

（第156回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説より）⁽¹¹⁾

美辞麗句が踊るが、具体的な内容はここでは語られていない。といっても、内容は明確である。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004について」、いわゆる「骨太の方針」に構造改革のエッセンスが籠められている。「官から民へ」を合い言葉にして「郵政民営化の着実な実施」がハイライトとなっているが、民営化とは市場化であり、市場の効率を行政に持ち込むという手法である。そこで意味される言葉が、「自立」である。「地域の真の自立」「若者自立・挑戦プラン」「障害者の雇用・就業、自立」など自立がキーワードとなっている。奨学金問題をテーマに考えるとき、この「若者自立」というキーワードが意味を持ってくる。その内実を考察する前に、構造改革路線の歴史的な位置づけを行革国民会議各国民会議の並河信乃氏（理事長兼事務局長）著作から確認しておく。

「財政の民営化とは、行政サービスの民間委託だけでなく、その仕事を続けるべきかどうかの判断を市場に行わせることです。たとえば、特殊法人の改廃を政治的に考えるのではなく、資金調達ができるかどうかなど、市場に判断させるのです。どのように工夫しても市場では成り立たないときに、初めて政治がその事業の存廃を判断することになります。このようなプロセスを踏むことによって、かなりの行政サービスの質と価格が改善されると思われます。」⁽¹²⁾

ここでは行政改革の意義は、財政改革を実現することであり、「仕事を続けるべきかどうかの判断を市場に行わせること」で達成できるとしている。具体的手段は市場から「資金調達ができるかどうか」で問う仕掛けになっている。そう考えていくとき、市場で判断すべきことと判断してはならないことの区分である。この点を強調するのが、財投研究を精力的に行っている富田俊基氏である。富田氏は次のように問う。

「政治の力で地道に特殊法人をチェックすることに信頼をおかない評論家たちは、市場の力を利用して改革を進めよと主張する。そして、財投機関がその活動に見合っただけの資金を、市場で債券を発行することによって調達することか望ましいと提言する。さらに、財投機関を民営化すべきかどうか、市場が決めるべきだと主張する。買い手がつかない債券を発行する財投機関は店じまいせよ、という考え方である。

こうした政治への不信と市場への過信は、財投機関債というアイデアを生んだ。だが、市場に財投機関の存続と廃止を決める力はあるのだろうか。」⁽¹³⁾

富田氏のこの理解には、当時の制度的制約があった。

「もちろん、政府保証のついた財投機関債は、すでに発行されてきている。これは政府保証債と呼ばれ、運用部からの借入れとともに財投資金であり、その発行額は政治によって決められている。政府保証がついているので、非効率な経営をしても立派な経営を行っても、またどの財投機関が発行する政府保証債にも、市場では同じ金利がついてしまう。このため、政府保証付きの財投機関債の発行を増やしても、財投機関の存廃についての情報は何も生まれてこない。」という政府保証財投機関債で検証するという時代的制約があった。

政府保証のない財投機関債として第1回日本育英会債券が発行されたのは平成13年(2001年)12月5日であり、富田氏の著作は1997年のものであるから、制度的理解として政府保証債を論じている時代的限界はあるが、財投の専門家である同氏はこの時点で政府保証のない財投機関債の限界について二点指摘している。一つは、公共的性格を行うのだから必ずしも採算が取れず、結局は暗黙の政府保証がないと発行はできないということと、逆に成功して投資家に受け入れられれば、今度は投資家保護の側面から発行体である財投機関が政策的に延命されてしまうということで、淘汰による財投機関の効率化は絵空事になるという指摘である。結局、「財投機関債の発行で特殊法人改革⁽¹⁴⁾を行おうというのは、きわめて短絡した発想」という否定的な結論となっている。

市場機能に期待するとしても、財投機関債がその期待に応えられるのか、そもそも財投機関債の発行限度額および発行金利に市場機能が働いているのか、という点が問題である。

根本的な対立する論点は、並河氏の「特殊法人の改廃を政治的に考えるのではなく、資金調達ができるかどうかなど、市場に判断させる」という主張と「市場に財投機関の存続と廃止を決める力はあるのだろうか」ということになる⁽¹⁵⁾。

日本育英会を例にして、市場の判断を代表する格付機関の意見を検討しておく。

「【格付け理由】

R&Iは、日本育英会の発行する第1回債券につき、AA-と格付けした。

奨学金制度の重要性を高く評価する一方で、①制度の目的から、諸経費等を自らまかなう手段を持たず、政府からの補助金等に依存する収支構造となっている、②債権管理には改善の余地が非常に大きい、といった点を格付けに織り込んだ。

現在進んでいる特殊法人改革議論の中で、組織のあり方にかかわる検討が加えられていることを保守的に勘案、方向性を下向きとしている。

R&Iは各特殊法人の収支構造を見る場合、政府からの補填前での損益の状況、その改善(悪化)の動向を重視する。補助金、補給金に依存した運営は今後、次第に困難になるのではな

いか、という懸念があるからである。

日本育英会の奨学金は、無利子の第一種奨学金と上限金利を3%とする有利子の第二種奨学金とに分けられる。前者は一般会計からの無利子借入を、後者は財投資金等を原資とするが調達金利と同利率で貸し出すため、金利収支を生まない。さらに、調達金利が3%を超えた場合には貸出金利との逆転が生じる。こうした利息収支差や諸経費を自らまかなう手段を持たず、法令上全面的に国からの補助金、補給金に依存する収支構造となっている。また一定の条件に合致するものについては、法律上奨学金の返還が免除され、これを政府が補填することとなっている。

奨学金の制度上、こうしたコストが発生するのはやむをえないところであるが、現在の財政事情、現内閣の特殊法人に対する補助金等の削減方針を考慮すると、こうした補填が今後とも継続的に受け続けられるかには一定の不確実性が存在する。

……中略……

特殊法人の改革論議においては、行革推進事務局から有利子奨学金事業の国民生活金融公庫の教育ローンとの統合を検討することが打ち出されるなど、廃止を含めて組織のあり方についての検討が続けられている。その帰趨は現段階では判断できないが、こうした点を懸念し格付けの方向性は下向きとしている。⁽¹⁶⁾

格付投資情報センターという国内二大格付け機関の一つからの発表文書であり、これが市場の声である。「奨学金事業自体の重要性は今後とも大きく変わることはない」としても、それは必ずしも日本学生支援機構が担うと言うことにはならず、「国民生活金融公庫の教育ローン」で良いではないかという「廃止を含めて組織のあり方についての検討」が進められているので、AA-という高い評価ながらも、方向性としてはネガティブだという評価になる。これは、先の対立する論点からすると、丁度足して二で割ったような評価となっている。政府の支援が得られるかどうか、それが格付けに影響するとしても、奨学金事業を担う効率的な組織として評価されるかどうかもテストされているのである。したがって、「特殊法人の改廃は政治的に決定されるのであるが、それは資金調達ができるかどうかなど市場の判断に左右される」ということになる。市場の判断に任せるのではないとしても、市場の判断で左右されることから何が生じたのか、財政改革というもう一つの視点からこの問題に焦点を当ててみる。

3. むすびにかえて……日本学生支援機構の金融機関化の問題点

本稿で構造改革路線と称しているのは、構造改革は定点の一内閣の作業ではなく、綿々と継続し繰り返し行われた政治的作業だからである。一つのハイライトが小泉内閣時代の郵政民営化であり、

その源流は経団連会長名誉会長の土光敏夫が会長に就任した第二次臨時行政調査会（第二臨調）であった。「財政再建のためには、思い切った行政改革を実現する」として、大蔵省の『歳出百科』をお手本として、ここで「有利子資金導入の可否、返還免除制度の見直し」等、1984年日本育英会法改正の道筋が決定したことは前稿（上）で既に論じた。

しかし、財政再建を目的に徹底した行政改革が実行されたにもかかわらず、財政は再建どころか悪化の道を辿っている。それはなぜなのか。それがここでの問題である。構造改革が中途半端だからかえって財政は悪化したという論調は意味が無い⁽¹⁷⁾。問題は正しく提起されねばならない。構造改革路線が進められた故に、財政は悪化したのだと考えるべきである。では、その根拠は何か。

財政学の井手英策氏は、財政の原理として生活保護を典型とする「所得の少ない人や生存が困難な人びとを救済し、そこにしばって救済を行おうとする原理」をターゲットイズムとし、その対極にある「行政サービスは可能な限り広い領域で所得制限や年齢制限を設けることなく、人間の必要に応じて確実に提供される」とするユニバーサリズムと対置している。そして、ターゲットイズムではなく、ユニバーサリズムによって財政再建は達成できるとしている⁽¹⁸⁾。一見、バラマキ政策に思えるユニバーサリズムが財政再建に寄与するというのは奇異な感じも受ける。キーワードは「租税抵抗」である。

「確かに、それは、ムダを省くという意味では、効率的であった。だが、何かムダかを問う政治は、政府そのものがムダに満ちた存在だ、という印象を人びとに与える。そして横行するのは、ムダ遣いの犯人探しである。このことは、政府や人びとに対する不信感を強めずにはおかない。これを巧みに活用したのが小泉政治であったが、それは当然、租税抵抗を強めた。」⁽¹⁹⁾

税制の健全化には、歳出の減少か歳入の増大、さらにその両方が必要であるが、「租税抵抗」感が増税による歳入増大の道を困難にする。井手氏はそれを財政悪化の主因とするのである。井手氏はまた「財政学の伝統的な考え方として「量出制人」原則」を指摘する。「人びとのニーズをはじめに考え、そのために求められる財源を、みんなで負担し合うという意味である。私たちは、収入の範囲内でやり繰りすることが当たり前だと考えるが、それでは「量入制出」であり、財政のあるべき姿からは、むしろ後退することになる。」人々のニーズをはじめに考え、みんなで負担することがユニバーサリズムである。ムダを省いて「収入の範囲内でやり繰りする」のは一見財政健全化に繋がるようだが、受益感を損ない、租税抵抗を強めてしまう。それこそ、財政悪化の主因だと指摘している。

このことは日本学生支援機構の奨学金問題に重ねるとよく理解できる。無利子の第一種奨学金を制限し、有利子の第二種奨学金を押しつけ、法的措置もためらわない延滞に対する厳しい督促は奨学金に対する受益感を著しく損なっている。研究職・教育職での免除規定も廃止も、奨学金といっても学資ローンと何の違いがあるのかという意識を強めた。それへの対抗措置はさらなる回収策の強化という悪循環となっている。先進国に相応しい高等教育というお題目も OECD 加盟國中、「日

本の公的教育費、6年連続で最下位」⁽²⁰⁾という状況である。

厳しい財政状況が合い言葉となって、奨学金は有利子化され、平成10年（1998年）4月1日から研究職・教育職の免除規定も廃止され、日本育英会は機構に改組され、金融機関化してきた。それは単に、「財政健全化」のためだけだろうか。

構造改革路線のキーワードが「自立」だと、この節の冒頭で示した。構造改革路線を強力に推し進め国鉄分割民営化を実現したのが第二臨調であり、その会長が土光敏夫氏である。土光氏は、めざしの朝食という質素な生活振りで国民的人気を得たが、彼の本質は石川島重工と播磨造船の大型合併を成功させ、大企業病に陥った東芝を再生し、経団連の名誉会長を務めた辣腕の経営者である。その彼が絶賛したのが、1975年2月号の『文藝春秋』に掲載された「日本の自殺」である。香山健一元学習院大学教授ら保守論客グループが執筆したという内容は次の通りである。

「現在の日本の間違った繁栄によって、道徳は荒廃し、人心はすさみ切り、日本人は病み個性を失って呆然と立ち尽くし、自壊に向かっている、と論じている。「自殺」を食い止めるためには、欲望肥大のサイクルから抜け出すことが必要で、自己抑制を行い、人の幸福をカネで語るのをやめ、国民が自分のことは自分で解決するという自立の精神と気概を持ち、政治家やエリートは大衆迎合主義をやめ、指導者としての誇りと責任を持ちなすべきこと、主張すべきことをすることだ、と結論付けている。」

当時、経団連会長を務めていた土光氏は「絶賛しコピーしては知り合いに配った」とはよく知られたエピソードである⁽²¹⁾。「国民が自分のことは自分で解決するという自立の精神と気概」これこそが、構造改革路線のイデオロギーであり、保守の精神そのものなのである⁽²²⁾。財政融資資金の活用として、また、財政支出の軽減としてまずは日本育英会の下で有利子の第二種奨学金が創設され、さらに日本学生支援機構と改組されたことで金融機関としての性格が強まり、奨学事業の問題を深刻化させてきたことは前稿（上）で論じた。本稿では、財政再建を目指した構造改革路線という名の行政改革を起点として説明してきたが、さらにそれが「自分のことは自分で解決するという自立の精神と気概」という保守イデオロギーで強化されていることも指摘しておく。日本学生支援機構の法的措置も躊躇しない厳しい督促は、単に財政問題だけでなく、こうした保守イデオロギーに強化されているという視点も看過すべきではない。格差の広がる日本社会において、国民の連帯を取り戻し、助け合うという紐帯を再構築できるのか、金融機関化した機構は奨学金という形式を通して、逆説的に私たちに問いかけている。

注

(1) 第一種奨学金の申込者で採用される割合の統計は確認できない。この数字は筆者が直接高校の担当教員からヒヤリングした数字であり、複数の高校からこうした統計値が得られた。

(2) 日本学生支援機構のホームページの「奨学金貸与・返還シミュレーション」

(http://simulation.sas.jasso.go.jp/simulation/simulationInput_open.actio 〈2015.11.28 確認〉)

- n) 〈2015.11.28 確認〉を利用した。利率に関してはコーディネーターの時点で直近の「利率見直し方式」0.53%を採用した。直近の利率に関しては、http://www.jasso.go.jp/taiyochu/ritu_jasso2.html#h27 〈2015.11.28 確認〉を参照のこと。
- (3) http://www.jasso.go.jp/shikinkanri/documents/27minkari_ir.pdf (16頁) 〈2015.11.28 確認〉参照のこと。
- (4) 機構ホームページ, <http://www.jasso.go.jp/henkan/entai/> 〈2015.11.28 確認〉を参照のこと。
- (5) 金融庁ホームページ, <http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20150930/08.pdf> 〈2015.11.28 確認〉を参照のこと。
- (6) 「法定利率」年5%から3%に 民法改正案」日本経済新聞, 2015/2/24。
- (7) 機構ホームページ, <http://www.jasso.go.jp/henkan/entai/> 〈2015.11.28 確認〉を参照のこと。
- (8) 「奨学金返還訴訟, 8年で100倍機構が回収強化」朝日新聞, 2014/8/10。
- (9) 奨学金問題対策全国会議および埼玉奨学金問題ネットワークのメンバーである弁護士・司法書士からそのような報告事例がある。このような債務整理によく用いられる手続きとして特定調停がある。特定調停については、東京地裁に詳細な解説がある。
http://www.courts.go.jp/tokyo-s/saiban/13/14/Vcms4_00000346.html 〈2015.11.28 確認〉
「特定調停というのは、債務の返済ができなくなるおそれのある債務者(特定債務者)の経済的再生を図るため、特定債務者が負っている金銭債務に係る利害関係の調整を行うことを目的とする手続き」ということで、具体的には、裁判所の指名する特定調停委員を交えて債権者と債務者との和解手続きを進めることであるが、債務金額を支払える金額まで減額し、それを原則月払い36回の返済計画にすることが中心となる。
- (10) 機構ホームページ http://www.jasso.go.jp/shikinkanri/documents/randi_news_release_ikuei3.pdf 〈2015.11.28 確認〉を参照のこと。
- (11) 「小泉内閣の構造改革解説(平成15年3月発行)」
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/explain/pamphlet/0303/index.html> 〈2015.11.28 確認〉
- (12) 並河信乃『図解 行政改革のしくみ』東洋経済新報社, 1997年10月, 167頁。
- (13) 富田俊基『財投解体論批判』東洋経済新報社, 1997年11月, 184頁。
- (14) 特殊法人とは何かというのはまた悩ましい問題である。森内閣時代1999年7月に特殊法人情報公開検討委員会が発足し、検討対象となった「理事長等任命又は政府出資がある」56法人の一つとして日本育英会が検討対象となっている。特殊法人の定義が問題となるが、「特殊法人等」とは何か、を確定する作業は実は容易ではない。まず特殊法人であるが、それぞれ個別の設立根拠法は持つものの、通則的な実定法上の根拠はない。特殊法人という法律上の用語がないのである。現在特殊法人とされるのは、総務庁の設置法で審査の対象となっている法人のことである。具体的には、総務庁設置法第四条(所掌事務及び権限)の11号(松原聡『行革国民会議ニュース No. 111』1999年12月号(2-3頁))ということになる。
- (15) 財投機関債に政府保証があるから市場機能が効かない、問題であるという議論は「財政投融资制度の抜本的改革に係る議論の整理(資金運用審議会懇談会検討会)(平成11年8月30日)」で行われている。財務省的表現では「財政投融资改革と市場原理との調和の推進」ということになる。財投解体論はあまたあるが、擁護論は少ない。その擁護論としてかつ説得力のある立論として富田氏の著作を引用しておく。
「第一は、もともと財投機関は、国の政策遂行機関として何らかの公共財の供給を行っているということである。このため、財投機関は民間企業では負えないリスクを抱え、採算が合わない構造になっている。民間企業ではコストが回収できないような、正の外部効果を生じさせるプロジェクトを担う財投機関もある。このため、市場は企業が発行する社債よりもはるかに高い金利であっても財投機関債を受け付けられない可能性が高い。それでも発行する場合には、債券が満期になるまでの間、利子補給などの政策コストが一般会計から投入されることを前提にしなければならない。これ

は、経済企画庁の経済研究所が「将来の補助金支払を現時点で審議する事前承認の仕組みを構築する」と提唱しているものと同じ内容である。しかし、単年度予算主義という民主主義の原則を乗り越えて、補給金の事前承認がたとえ実現しても、政府が収支相償を保証するのであるから、政府保証がついている場合と変わりがなくなってしまう。

第二に、市場での投資家のパーセプションを正しく理解しなければならないことである。かりに債券が満期になるまで補給金を予算に計上できたとしても、経済情勢の変化などによって財投機関の経営が悪化し、デフォルトの危機に直面することもあろう。この場合に、政府が面倒をみるという期待が投資家の間に生まれてしまうと、金利は政府保証債とほとんど同じになってしまう。実際、アメリカの財投機関であるファニー・メイなどの政府後援企業の債券やドイツ復興金融公庫の債券には、政府保証はついていないが、それらは政府保証債とみなされている。」

「市場は、政治の決定をフォローするか、せいぜいスペキュレートする力しかもっていない。実際、自民党の行革推進本部で九七年春に商工中金の民営化が議論された際に、民営化されるのではないかとの憶測から、商工中金の財投機関債である商工債券の金利が興銀債券に比べて一時は大きく上昇した。民営化が決定されると、政府保証であろうという暗黙の前提が成立しなくなるからである。その後、五月連休明けには民営化の観測が後退し、両者のスプレッドは縮小した。このことは、財投機関債の価格が政治の動向に大きく左右され政治銘柄化するであろうことを示唆するものである。」

「もし財投機関債が発行され、その投資家が広範囲に及んでおれば、投資家に損害が及ばないようにという配慮が働き、それが制約となって政治的に民営化を決定できなくなり、財投機関の延命がはかられることになりはしないだろうか。

このように、財投機関債の発行で特殊法人改革を行おうというのは、きわめて短絡した発想といわねばならない。逆に、財投機関債が財投機関の延命策として活用されることすらあり得るのである。民営化などの特殊法人改革は、イギリスのサッチャー首相が行ったように、また日本の国鉄・電電公社の民営化のように、政治が決めるべきことである。」（富田同書、186-187頁）

- (16) 格付投資情報センター『NEWS RELEASE』2001年11月20日。

http://www.jasso.go.jp/shikinkanri/documents/randi_news_release_ikueil.pdf 〈2015.11.28 確認〉

日本学生支援機構の格付け情報は、すべて機構のホームページで確認できる。

- (17) 「不良債権処理や規制緩和が不十分なままでいくら財政による需要拡大を行っても、その効果は短期的なものにとどまる。だからこそ、九〇年代を通して一三〇兆円の追加経済対策を行ったにもかかわらず、平均成長率は1%程度にとどまったのである。結果的にこの間、経済は一向に改善せず停滞を続け、財政赤字だけが着実に拡大していった。九〇年にいったんは解消した財政赤字は、九〇年代を通じて拡大し、財政はこのまま持続可能ではないという意味で、実質的に「破綻」の様相を呈していた。」（竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社、2006年12月、17頁）構造改革は絶えず前進する過程だとしているのは竹中氏自身であり、実際に独立行政法人・国鉄分割民営化・郵政民営化など行政改革はそれなりに成果を上げている。それにも関わらず、構造改革が不十分だから財政再建できないという主張であれば、いつまで経っても構造改革の果実は国民経済に与えられないということになる。

- (18) 井手英策『日本財政 転換の指針』（岩波新書・電子書籍版）2013年3月。

- (19) 井手同書

- (20) 「日本の公的教育費、6年連続で最下位……OECD」読売新聞、2015年11月25日。

- (21) Jキャストニュース <http://www.j-cast.com/2012/02/10121857.html?p=all> 〈2015.11.28 確認〉を参照のこと。

- (22) 井手は次のように、日本が戦後土建国家化するのに果たした「保守イデオロギー」の役割を具体的に勝つ明確に説明している。「大平は、経済再建のための公共事業が最重要であるとする一方で、「遊んでいても喰える、病気になった責任も回避できるということになれば、これは確かに天国に違い

ないが、然しそれ丈に国民の活力と自己責任感が減退することになる」と行き過ぎた福祉の社会化を批判していた。

池田勇人も同様である。池田は「救済資金をだして貧乏人を救うんだという考え方よりも、立ち上がらせてやるという考え方」が大事であり、占領期の社会保障改革は、「贅沢過ぎ」として、「無為に権利のみを主張するといった態度や、徒に完全を求めて不平を抱くといった態度」を戒めた。一方、公共事業については、「人間の勤労の能率をよくし、生産性を高めるよう経済の基礎を拡充する必要」から「重点的に採り上げられなければならない」と述べていた。(井手同書)

Structural Reforms and Transformation of Scholarships (Part II):
From the Japan Scholarship Foundation to the Japan Student
Services Organization

Takeo SHIBATA

Abstract

The Japan Student Services Organization (JASSO) has caused a social problem by severely dunning students to repay student loans which are in arrears, since structural reform of the JSSO has changed it into a financial institution. As part of the administrative reform for the purpose of fiscal reconstruction, the JASSO became an agency of the Fiscal Investment and Loan Program (FILP) and thus liable to more taxation. This change strengthened tax resistance within the JASSO and resistance to the loss of its independence, and the students who applied for the loans felt they were not getting any real benefit from the loans. Furthermore, the effects of this change made it clear that there were problems with the student loan system. Despite these problems, the reform of the JASSO, governed as it is by the conservative ideology that “one should solve one’s problems by oneself,” is disrupting the system of granting student loans and, at the same time, disturbing the spirit of cooperation and social solidarity that should characterize the process of granting these loans.

Key words: The Fiscal Investment and Loan Program, Fiscal investment and loan organization bonds, Structural reform, Second Administrative Examining Committee, fiscal reconstruction