

給付型奨学金制度の創設

— 独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律の成立 —

前 一平

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案の提出の背景
 - (1) 機構による貸与型奨学金制度の概要
 - (2) 奨学金制度等をめぐる課題等
 - (3) 本法律案の提出までの動き
3. 本法律案の概要
 - (1) 法律事項
 - (2) 政省令等で定められる事項
4. 主な国会論議
 - (1) 給付型奨学金拡充の必要性
 - (2) 給付型奨学金の対象者の選定方法
 - (3) 給付型奨学金の財源等
 - (4) 奨学金制度の周知
 - (5) 高等教育における教育費の在り方
 - (6) 附帯決議
5. おわりに

1. はじめに

第193回国会(常会)に提出された「独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律案」(閣法第2号)(以下「本法律案」という。)は、平成29年3月31日、参議院本会議において、全会一致で可決され、成立した(本法律は同日公布)。

本法律は、大学等における教育に係る経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与するため、学資の支給に関する業務を独立行政法人日本学生支援機構(以下「機構」という。)の業務に追加するなど、給付型奨学金制度の創設に係る所要の措置を講ずるもの

であり、一部の規定¹を除き、29年4月1日から施行された（ただし、本格実施は30年度からであり、29年度は一部先行実施される）。

本稿では、本法律案の提出の背景、概要及び主な国会論議等について紹介する。

2. 本法律案の提出の背景

（1）機構による貸与型奨学金制度の概要

我が国の奨学金事業は、機構（平成16年設立）の前身である大日本育英会（昭和18年設立）や日本育英会（昭和28年設立）によるものも含め、制度創設以来、貸与型で実施されてきた。制度創設の際にも「給付制」にすべきか、「貸与制」にすべきか議論があったものの、財政事情等の理由から「貸与制」が採用された²。

機構による奨学金の種類としては、無利子（第一種）奨学金、有利子（第二種）奨学金がある。奨学金を申し込むには、学力（学業成績等）と家計（収入・所得金額）の基準を満たす必要があり、無利子奨学金の方が厳しい基準となっている（図表1参照）。このほか、機関保証³か人的保証⁴のいずれかを選択する必要がある。

図表1 無利子奨学金及び有利子奨学金の貸与基準

区分		無利子奨学金	有利子奨学金
貸与基準 ※平成29年度採用者	学力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高校評定平均値 3.5以上（予約採用時）等〈住民税非課税世帯の学生等〉 ・ 成績基準を実質的に撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> ①平均以上の成績 ②特定の分野において特に優秀な能力を有する ③学修意欲がある
	家計	家計基準は家族構成等による（子供1～3人世帯の場合）	
		一定年収（700～1,290万円）以下	一定年収（870～1,670万円）以下

（出所）文部科学省資料を基に筆者作成

奨学金の規模としては、図表2にあるように、平成29年度には134万人が機構の奨学金を利用し、その貸与総額は1兆円を超えることが見込まれている。また、28年3月に貸与が終了した奨学生（大学（学部））の1人当たりの平均貸与総額は、無利子奨学金で236万円、有利子奨学金で343万円となっている⁵。

¹ 附則第2条（準備行為）、同第3条（政令への委任）は公布の日（平成29年3月31日）から施行された。

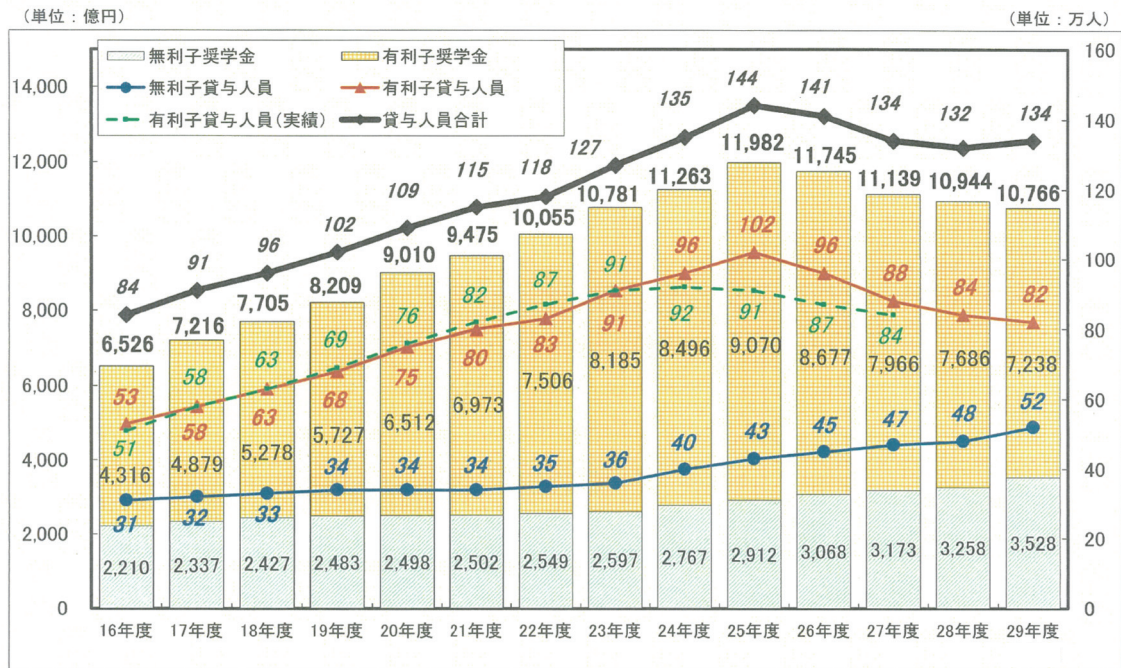
² 日本育英会『日本育英会10年誌』（昭28）34～35頁

³ 一定の保証料を支払うことにより、保証機関からの保証を受けること。

⁴ 連帯保証人と保証人の両方を選任して保証を受けること。

⁵ なお、1人が複数の奨学金を利用している場合は、複数人として計算されている（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」（平28.11）15頁）。

図表2 (独) 日本学生支援機構 大学等奨学金事業の推移 (当初予算)



(注1) 貸与人員及び事業費の計は四捨五入の関係で一致しない場合がある。
 (注2) 平成24年度以降の無利子奨学金には東日本大震災復興特別会計分を含む。

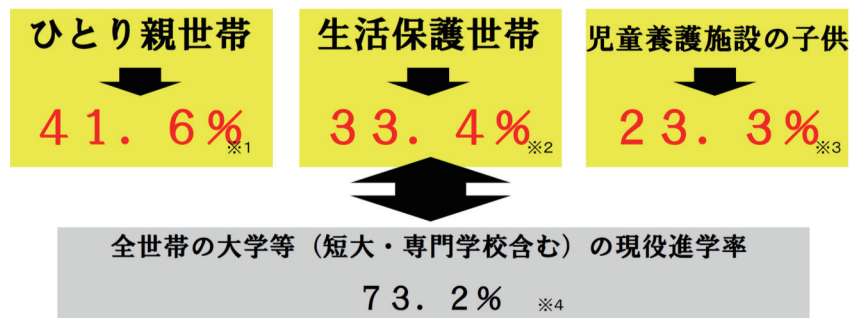
(出所) 文部科学省資料

(2) 奨学金制度等をめぐる課題等

ア 進学格差の拡大

図表3にあるように、全世帯の大学等の現役進学率が7割以上であるのに対し、生活保護世帯では約3割、児童養護施設の出身者では約2割となっている。大学等への進学に係る費用については、所得の多寡にかかわらず相当の額が必要とされることから、低所得世帯ほど所得に対する進学費用の割合が高く、経済的負担が重い。そのため、意欲と能力があるにもかかわらず、経済的事情により進学を断念せざるを得ない者が存在する状況にある。

図表3 世帯タイプによる大学等進学率の差



※1 平成23年度全国母子世帯等調査(特別集計)
 ※2、3 平成27年4月1日現在 厚生労働省調べ
 ※4 文部科学省「平成27年度学校基本調査」を基に算出

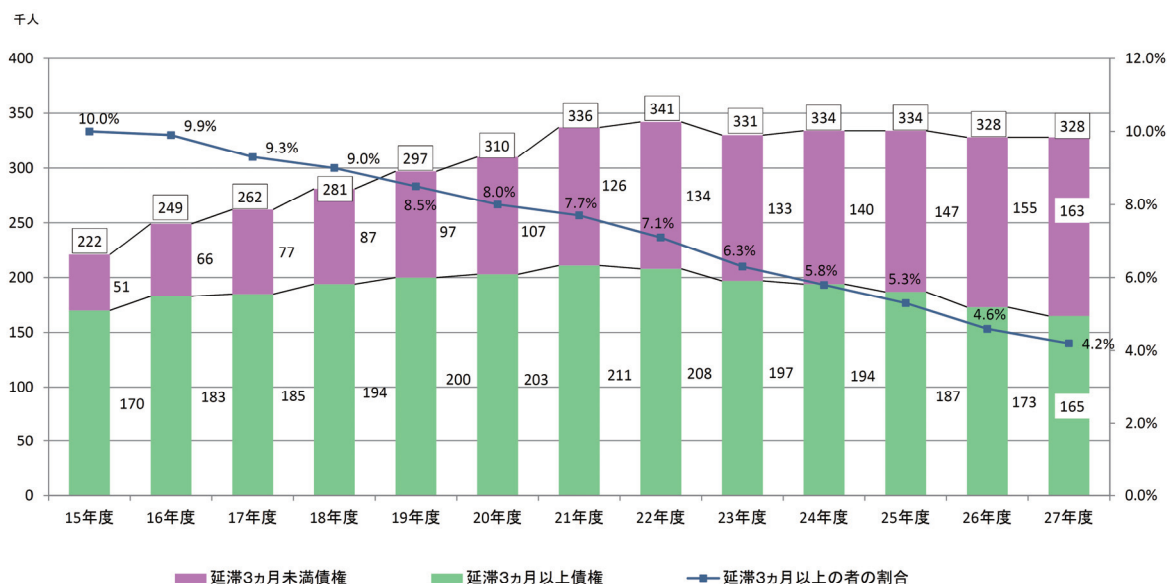
(出所) 教育再生実行会議「第九次提言」参考資料(平28.5.20)より抜粋

イ 返還困難者の増加

大学等への進学率の上昇⁶や、学費の高騰⁷、家計からの給付（仕送り等）の減少⁸などの理由により、奨学金を利用する学生数が増加している。その一方で、非正規雇用の増加など、若者の雇用が不安定となっている⁹ため、奨学金返還の負担が高まっている。

このような状況に対して、機構は返還期限猶予制度等の救済制度¹⁰を充実させるとともに、返還率の向上のため、早期の回収促進措置を行っている¹¹。その結果もあり、図表4にあるように、機構の奨学金の返還を3か月以上延滞している者の人数は、平成21年度の約21.1万人を境に減少している。しかし、27年度でも約16.5万人に上るなど、依然として多くの者が返還に苦しんでいる。

図表4 (独) 日本学生支援機構 奨学金の延滞者の推移



※四捨五入により計数が一致しない場合がある。
 ※無利子奨学金・有利子奨学金の両方の貸与を受けている者はそれぞれカウントしている。

(出所) 文部科学省所得連動返還型奨学金制度有識者会議「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について(審議まとめ)」(平28.9.21)より抜粋

ウ 諸外国の奨学金制度

OECD諸国では給付型奨学金は一般的であり、給付型奨学金制度が整備されてい

⁶ 昭和61年の大学(学部)進学率(過年度高卒者等を含む)が23.6%だったのに対し、平成28年は52.0%となっている(文部科学省「平成28年度学校基本調査」(平28.12.22))。

⁷ 昭和61年度の国立大学の授業料が年間25万2,000円だったのに対し、平成28年度の国立大学の授業料標準額は53万5,800円となっている。

⁸ 平成16年度の家計からの給付の平均額が144万9,200円だったのに対し、26年度は119万3,800円となっている(日本学生支援機構「平成26年度学生生活調査報告」(平28.8))。

⁹ 平成28年の15~24歳(在学中を除く)の非正規の職員・従業員の割合は28.6%、25~34歳は26.4%となっている(総務省「労働力調査(詳細集計)平成28年(2016年)平均(速報)」(平29.2.17))。

¹⁰ 返還期限猶予制度以外に、毎月の返還額を減額する減額返還制度(ただし返還総額は減額されない)や死亡・心身障害による返還免除制度等がある。

¹¹ 機構は、延滞3か月までの間は文書・電話による返還の督促等を行い、4~9か月の間は債権回収会社に回収業務を委託している。

い国は、日本とアイスランドのみである。アイスランドについても、学生の8割以上が通っている国公立大学等において、授業料を徴収していない。このような状況について、「日本のように、国公立大学の授業料が高めに設定され、かつ、国による給付制奨学金の制度が設けられていない国は、少なくともOECD諸国にはないと言える」¹²と指摘されており、国際比較の観点からも給付型奨学金制度の創設が求められてきた。

(3) 本法律案の提出までの動き

給付型奨学金制度の創設を求める声の高まりとともに、国会や各政党、政府において議論が活発化した。第190回国会においても、給付型奨学金制度創設の必要性や、返還困難者に対する支援策等について、質疑が行われた¹³。また、平成28年7月10日に行われた第24回参議院議員通常選挙においては、選挙権年齢が18歳に引き下げられたこともあり、若年層向け施策の一つとして、与野党とも給付型奨学金制度の創設を公約に掲げた。

政府は、28年6月2日の「ニッポン一億総活躍プラン」等において給付型奨学金制度創設に向けた検討を行うこととした。文部科学省においても、同年12月19日に「給付型奨学金制度の設計について〈議論のまとめ〉」を発表するなど、給付型奨学金の制度設計を行った。そして、給付型奨学金に係る事業を機構の事業として行うことができるよう、政府は本法律案を、29年1月31日、第193回国会に提出した。

また、予算措置については、給付型奨学金制度の創設が「事項要求¹⁴」として29年度予算の概算要求に盛り込まれた。その後、文部科学大臣と財務大臣との間で折衝が行われ、29年度予算において、給付型奨学金制度創設に係る基金創設のために70億円が計上された。なお、「大学等奨学金事業の充実と健全性確保」として、給付型奨学金の創設に併せ、①新たな所得連動返還型奨学金制度の導入¹⁵、②無利子奨学金制度の充実¹⁶、③スカラシップアドバイザー（仮称）の派遣事業¹⁷等についても予算措置を行っている。

3. 本法律案の概要

本法律案では、給付型奨学金制度の大枠についてのみ規定されており、支給の対象・金額など、制度の詳細については政省令等で定めることとしている。なお、本法律に基づく政省令は、本法律の公布と併せて、平成29年3月31日に公布された。また、各高校等における推薦基準の策定及びそれに基づく選考を行う際の基本的な考え方を示すものとして、機構により、同年4月に「給付奨学生採用候補者の推薦に係る指針（ガイドライン）」が策

¹² 齋藤千尋・榎孝浩「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』No. 869（平27.7.9）6～7頁

¹³ 第190回国会参議院本会議録第7号17頁（平28.1.28）など。

¹⁴ 各省庁等が財務省に概算要求を行う際、個別政策の予算要求額を明示せずに、項目のみを記載すること。

¹⁵ 返還月額が卒業後の所得に連動するようにする制度であり、最低返還月額は2,000円からとなる。ただし、この制度は無利子奨学金のみが対象であり、有利子奨学金は対象外となっている。

¹⁶ 住民税非課税世帯の学生等に対して、無利子奨学金の成績基準を実質的に撤廃するとともに、貸与基準を満たす希望者全員への無利子奨学金の貸与を実現（残存適格者を解消）することとしている。

¹⁷ 高校生等が大学等進学に向けた検討を行うに当たり、進学後の経済状況についての不安を払拭する知見の提供等を目的として、各高校の奨学金の説明会において、金融等に関して専門的な知見を有するスカラシップアドバイザー（仮称）の派遣等を行う事業である。

定された。

(1) 法律事項

ア 学資の支給（給付型奨学金制度の創設）

第3条、第13条において、機構の目的及び業務に「学資の支給」を追加すると規定するとともに、第17条の2において、特に優れた者であって経済的理由により極めて修学に困難があるものと認定された者に対して学資の支給を行うと規定している。

他方で、第17条の3において、「学業成績が著しく不良となったと認められるとき」、「学生等たるにふさわしくない行為があったと認められるとき」、機構は、学資支給金の全部又は一部を返還させることができると規定している。

イ 学資支給基金の創設

第23条の2において、学資の支給に係る業務等の費用に充てるため「学資支給基金」を設けると規定するとともに、第23条の3において、当該基金を充てる業務について区分経理を行うと規定している。これは、制度の安定的運用を図るとともに、民間からの寄附促進の観点も踏まえたものである。基金には、国からの補助金と民間からの寄附金の合計額を充てることとしている。

(2) 政省令等で定められる事項

ア 支給の要件

学資の支給については、省令等で定める基準及び方法に従い、対象者の認定が行われる。また、支給対象となる学校種は、大学（学部）、短期大学、高等専門学校、専門学校であり、支給対象者は住民税非課税世帯で一定の学力・資質要件を満たしている者としている¹⁸（ア～ウについては、図表5参照）。

イ 支給額¹⁹

支給額は、国立・公立に自宅から通学する者で月額2万円、国立・公立に自宅外から通学する者又は私立に自宅から通学する者は月額3万円、私立に自宅外から通学する者には月額4万円としている。ただし、国立大学等に進学する非課税世帯の学生には授業料減免が行われることから、給付型奨学金の減額調整が行われる。このほか、社会的養護が必要とされる学生等（児童養護施設退所者等）については、上記の該当する金額に加え、入学時に24万円が支給される。

ウ 対象規模

対象規模については、本格実施される平成30年度以降は、1学年当たり約2万人が見込まれており、全ての学年が対象となる33年度以降の支給規模は合計で約6万人、予算額は約220億円が見込まれている²⁰。一部先行実施される29年度については、特に経済

¹⁸ 独立行政法人日本学生支援機構に関する省令第23条の2第2項に規定されている。なお、専門学校とは、専修学校専門課程のことである。次頁の図表5も同様である。

¹⁹ 独立行政法人日本学生支援機構法施行令第8条の2に規定されている。

²⁰ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第6号16頁（平29.3.17）

的に厳しい状況にある、私立に自宅外から通学する者と社会的養護が必要とされる者を対象に、約 2,800 人、約 15 億円が見込まれている。

図表 5 支給の対象、金額、規模について

【参考】支給の対象、金額、規模について(予定)	
(対象となる要件)	
○支給対象となる学校種は、大学(学部)、短期大学、高等専門学校、専門学校	
○支給対象者は、住民税非課税世帯で一定の学力・資質要件を満たしている者	
(支給額)	
・国立・公立に自宅から通学する者	：月額 2 万円
・国立・公立に自宅外又は私立に自宅から通学する者	：月額 3 万円

・私立に自宅外から通学する者	：月額 4 万円
・社会的養護が必要な学生等(児童養護施設退所者等)	
については、上記の該当する額	
※ 社会的養護が必要な学生等には、加えて、24万円を入学時に支給。	
(対象規模)	
本格実施となる平成30年度以降は1学年あたり約2万人を想定(一部先行的に実施する平成29年度においては、約2,800人が見込まれている)	

(出所) 文部科学省資料より抜粋

エ 選定方法

給付型奨学金の支給対象者を認定する方法としては、高校3年次に学校を通じて申し込む予約採用であり²¹、各学校が定める基準に基づき、学校長が推薦することとしている。この基準は、学力・資質基準等に関する機構のガイドラインを参考としつつ、各学校の実態を踏まえて定められる。なお、各学校には、機構から推薦枠が割り振られることとされている。

ガイドラインで示された学力・資質基準としては、①各学校の教育目標に照らして十分に満足できる高い学習成績を収めている者、②教科以外の学校活動等で大変優れた成果を収め、各学校の教育目標に照らして概ね満足できる学習成績を収めている者、③社会的養護を必要とする生徒等であって、特定の分野において特に優れた資質能力を有し、又は進学後の学修に意欲があり、進学後特に優れた学習成績を収める見込みがある者、のいずれかの要件に該当する者とされた。

このほか、学習状況の評価に加えて、進学の意欲や目的、進学後の人生設計を含めて総合的に判断すること、進学の目的等を確認・評価するに当たっては、レポートの提出や面談等により、本人の意識を十分に確認すること、特別支援学校高等部の生徒を含む障害がある生徒等に対する審査は、生徒等の障害や疾病の状態等に応じて、選考方法を工夫することなどにより、きめ細かい対応に努めること等について、留意する必要があるとされた。

また、各学校に割り振られる推薦枠については、当分の間、各高校等卒業者等の奨学金の新規貸与者のうち非課税世帯相当と見込まれる者の数の過去実績を基に配分するものとされた。ただし、社会的養護を必要とする生徒等については、各学校は、割り振ら

²¹ 平成29年度の先行実施については、進学先の大学等を通じて申し込む在学採用とされている。

れた推薦枠の数にかかわらず推薦できるとされた。

4. 主な国会論議

本法律案については、衆参両院において本会議趣旨説明聴取及び質疑が行われた。衆議院文部科学委員会においては、対政府質疑が行われるとともに、東京大学大学総合教育研究センター教授の小林雅之参考人、公益財団法人あすのば理事の久波孝典参考人、労働者福祉中央協議会事務局長の花井圭子参考人、京都大学大学院人間・環境学研究科准教授の柴田悠参考人から意見を聴取するとともに、参考人に対する質疑が行われた。参議院文教科学委員会においては、対政府質疑が行われるとともに、中京大学国際教養学部教授の大内裕和参考人に対する質疑が行われた。

採決に先立ち、衆参両院の委員会において、貸与型奨学金を全て無利子とすることや給付型奨学金の支給対象者の成績要件を削除すること等を内容とする修正案が日本共産党所属委員より提出されたが、採決の結果、いずれにおいても賛成少数で否決された。原案については、それぞれ全会一致で可決されるとともに、附帯決議が付された。委員会の審査の後、本法律案は衆参両院の本会議においても全会一致で可決された。

法案審議における主な論議は以下のとおりである。

(1) 給付型奨学金拡充の必要性

給付型奨学金の支給人数・支給額は諸外国と比べても少なく、進学の後押しにつながらないのではないかとの意見が出されるなど、給付型奨学金拡充の必要性について、議論となった。

ア 支給人数拡大等の必要性

本法律案が対象としている住民税非課税世帯から大学等に進学する学生等は、1学年当たり約6.1万人であると推計されている。このことから、給付型奨学金の支給人数を6.1万人にまで拡大すべきではないかとの質疑に対して、松野文部科学大臣は、「まずは、今回初めて制度化された給付型奨学金を着実に実行し、進学の後押しの効果を実証しながら、財源をしっかりと確保しつつ、その施策について拡充を図りたい」²²旨答弁した。

また、30年度以降の本格実施時の給付対象を1学年当たり約2万人としたことの根拠等について、政府参考人は、「住民税非課税世帯の大学等進学者のうち、給付型奨学金を支給するにふさわしい学生を対象にするという観点から、無利子奨学金よりも高い学力・資質基準を課すこととし、2万人を対象とする」旨答弁するとともに、「現在、非課税世帯で無利子奨学金を受給している者は2.5万人である」旨答弁した²³。

イ 支給額増額の必要性

給付型奨学金の支給額については、有識者から、諸外国の奨学金と比較すると少ない旨指摘されている²⁴。支給額の増額は、制度の目的達成のためにも必要ではないかとの質

²² 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第6号20頁（平29.3.17）

²³ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第7号4頁（平29.3.22）

²⁴ 衆議院予算委員会公聴会において、東京大学大学総合教育研究センター教授の小林雅之公述人から、「給付

疑に対して、松野文部科学大臣は、「給付型奨学金の支給額は、無利子奨学金と併せて利用すればおおむね必要な学生生活費を賄うことができると試算しており、十分に進学を後押しする効果があると考えている。今後とも財源を確保しつつ、高等教育段階における費用負担軽減に努める」旨答弁した²⁵。

なお、国立大学等に進学した学生に対し給付型奨学金の減額調整が行われることとされているが、これでは奨学金支給の意味がないのではないかとの質疑に対して、松野文部科学大臣は、「国立大学においては、国費によって授業料減免が整備されており、授業料免除の対象となる学生に対しては既に給付的支援が行われていることから、私立大学に通う方との公平性の観点も踏まえ、国立大学において授業料減免を受けた学生については給付型奨学金の支給額を調整することを検討している」旨答弁した²⁶。また、減額調整の詳細について、政府参考人は、「自宅生は月額2万円のところを給付しないこととすること、自宅外生は月額3万円のところを2万円とすることを検討している」旨答弁した²⁷。

ウ 社会的養護を必要とする学生等

社会的養護を必要とする学生等に、入学時に24万円追加で支給されることについて、公益財団法人あすのば理事の久波参考人は、「ありがたみ半分と、まだまだ訴える必要があると感じている。24万円という金額のベースとなったものが短期大学等の入学金相当であることについては、現在はそれでいいが、養護施設の子供たちがその額を見たときに、僕らは進学に対しての自由が短期大学等に対してのみ許されているのかという思いを抱きかねないような制度であると思う」旨述べた²⁸。

エ 給付型奨学金の返還

成績不良等の場合、給付型奨学金の返還を求めることができると規定されていることについて、松野文部科学大臣は、「この制度は、学生等の努力を促す観点が必要であるとともに、貸与型奨学金以上に説明責任が問われるものであることから、学業に励まず、学業成績が著しく不良となった者については返還を求めることができることとしている」旨答弁した²⁹。

(2) 給付型奨学金の対象者の選定方法

学力・資質基準などの具体的な内容や、十分な学力・資質があっても推薦を得られない可能性が生じることなど、給付型奨学金の対象者の選定方法について、議論となった。

ア 支給対象者の選定基準

支給対象者の選定基準について、政府参考人は、「学業の評定値を基準とした学校の調

額は諸外国に比べても少な過ぎるのではないかと考えている」旨の意見が述べられた（第193回国会衆議院予算委員会公聴会議録第1号7頁（平29.2.21））。

²⁵ 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第6号23頁（平29.3.30）

²⁶ 第193回国会参議院本会議録第11号（平29.3.29）

²⁷ 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第6号19頁（平29.3.30）

²⁸ 第193回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号10頁（平29.3.17）

²⁹ 第193回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号22頁（平29.3.17）

査書の基準について、いわゆるA段階³⁰に相当するような方や、また、いわゆるB段階³¹に相当し、スポーツや芸術文化活動など、通常の学習成績以外の学校活動について努力した方が選考される」旨答弁した³²。

イ 各学校における対象者の選考

各学校における対象者の選考について、政府参考人は、「基準が公正なものになるように各学校において公表するということを求めるが、推薦者の選考結果の公正性においては、管理職や担任以外の教員を含めた複数名での選考体制を敷くこと、あるいは推薦基準に関する共通の理解を持って選考に当たることなど、ガイドラインで提示したものについて、より公正性や説明責任を各学校に十分果たしていただいた上で、できることを我々としては各学校に対してガイドラインを示すに当たって更にお願いをしていく」旨答弁した³³。

ウ 選考に当たる教職員の負担

選考に当たる教職員の負担が増すのではないかとの質疑に対して、政府参考人は、「貸与型の奨学金の予約採用と同じスケジュールで行うなど、高校等の業務負担ができるだけ過大とならないようなスケジュール感も考えたい。また、実際に、我々として、この点での高等学校への人員措置ということは予定していないが、スカラシップアドバイザーを外部から派遣することで、できる限り学校における周知のサポートを考えたい」旨答弁した³⁴。

(3) 給付型奨学金の財源等

給付型奨学金制度が完全実施される平成33年度以降は、年間約220億円の予算が必要となると見込まれている。その財源の見通しや、制度の安定的な運用が可能かどうか等について、議論となった。

ア 給付型奨学金の財源

給付型奨学金の財源について、麻生財務大臣は、「給付型奨学金の財源としては、省庁間の重複排除や事業の効率化といった既定経費の見直しにより約80億円、教育・研究職返還免除枠の廃止に伴う将来的な免除額減少により約30億円、所得に応じた奨学金貸与額の設定など奨学金制度全体の見直しにより約95億円等を見込んでいる」旨答弁した³⁵。

イ 学資支給基金の充実・安定化に向けた取組

学資支給基金の充実・安定化に向けた文部科学省の取組について、松野文部科学大臣は、「給付型奨学金を安定的に運用し、毎年度確実な支給を可能とするためには、一定の余裕金も含めた基金を造成し、年度を超えた弾力的な支出を可能とすることが求められ

³⁰ 各高校等の調査書における各教科・科目の評定平均値の平均が、4.3以上であること。

³¹ 各高校等の調査書における各教科・科目の評定平均値の平均が、3.5～4.2であること。

³² 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第6号13頁（平29.3.30）

³³ 同上

³⁴ 第193回国会衆議院文教科学委員会会議録第7号9頁（平29.3.22）

³⁵ 第193回国会衆議院本会議録第9号（平29.3.9）

るとともに、学資支給基金には、毎年度、予算の範囲内において政府から補助する資金をもって充てることとしているが、民間企業や個人からの寄附など、政府以外の者から出捐（しゅつえん）も可能とした上で、政府として必要な規模の資金を確保していくことはもちろん、企業や個人からの寄附も促進しつつ、基金の充実、安定化を図ってまいりたい」旨答弁した³⁶。

（４）奨学金制度の周知

貸与型奨学金を３か月以上延滞している者の10.9%が、奨学金の返還義務について、延滞督促を受けるまで知らない³⁷など、現在においても奨学金制度の周知が十分でないことに加え、平成29年度から様々な新制度が導入され、奨学金制度がより複雑となることなどから、奨学金制度の周知について、議論となった。

ア 奨学金制度の周知の必要性

奨学金制度の周知の必要性について、政府参考人は、「平成29年度からは、給付型奨学金制度や所得連動返還型奨学金制度など新しい制度が導入されることから、こうした内容等について、文部科学省と機構から、教育委員会や高等学校、大学等に対し、事務連絡を発出し、周知を行っている。また、29年度予算案においては、資金計画を含めた奨学金の利用に関して学生等の理解を促進するための経費を計上しており、具体的には、大学等への進学のための資金計画について、返還を含めた適正な奨学金の利用への理解を促進するスカラシップアドバイザーの派遣、学生等が進学費用のシミュレーションを行うことができるウェブサイトの開設を新たに実施する」旨答弁した³⁸。

なお、29年度から行われるスカラシップアドバイザー制度の詳細について、政府参考人は、「まずはスカラシップアドバイザーの養成を行うための研修を実施し、その上で研修を受講したアドバイザーを順次、各高等学校等へ派遣することとし、年度内に延べ2,600人の派遣を行うことを予定している」旨答弁した³⁹。

イ 奨学金制度の理解を深めるための方策

奨学金制度の理解を深めるための方策について、東京大学教授の小林参考人は、「金融リテラシーを高めるということが非常に重要である。高校進学が、現在の日本ではどのような大学、専門学校に行くかということをかかり規定しており、実は高校進学においても非常に重要な問題であることから、中学の段階で十分な金融のための知識をもうける必要がある」旨述べた⁴⁰。

また、納税・金融教育の重要性について、松野文部科学大臣は「中学校や高等学校の段階から納税や金融、契約に関する基本的な仕組みや考え方を身に付けるための教育を充実していくことは重要であり、文部科学省としては、子供たちが奨学金制度の意義や仕組みについての理解を深めるためにも、各学校における納税や金融、契約に関する教

³⁶ 第193回国会衆議院本会議録第9号（平29.3.9）

³⁷ 日本学生支援機構「平成27年度奨学金の返還者に関する属性調査」（平29.3.31）

³⁸ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第5号4頁（平29.3.15）

³⁹ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第5号5頁（平29.3.15）

⁴⁰ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第6号6頁（平29.3.17）

育の充実に努める」旨答弁した⁴¹。

ウ 延滞者の減少に向けた各大学等の取組

貸与型奨学金の延滞者の減少に向けた各大学等の取組について、松野文部科学大臣は、「返還金の回収率の更なる向上を図るためには、現在機構が実施している回収の取組に加えて、各学校において学生等への貸与段階から返還意識を涵養することが重要である。延滞に陥らないようにするためには、学生に対して返還が困難になった場合の救済の仕組みについても適切に周知されることが重要であることから、各学校にこれらの取組を促すことを目的として、学校ごとの奨学金返還状況等の公表を行うことを検討している」旨答弁した⁴²。なお、機構は平成 29 年 4 月 19 日に、学校毎の貸与及び返還に関する情報を初めて公開するとともに、奨学金事務における学校での取組の好事例を紹介した⁴³。

(5) 高等教育における教育費の在り方

平成 25 年の高等教育機関に対する公財政支出の対 GDP 比の OECD 各国平均が 1.1% であるのに対し、我が国では 0.6% と低い状況となっている⁴⁴。一方、同年の高等教育機関に対する私費負担の対 GDP 比は我が国では 1.0% と、OECD 各国平均の 0.5% を大きく上回っている⁴⁵。このような状況から、学費等の私費負担の引下げや公財政支出の在り方についても、議論となった。

ア 大学等における学費引下げの必要性

経済的負担軽減等の観点から、大学等の学費を引き下げる必要性について、松野文部科学大臣は、「国立大学授業料の引下げについては、国立大学の運営に当たって必要な財源の確保や受益者負担の在り方などから、慎重な検討が必要と考えている一方、教育費負担の軽減を図るため、今後とも、授業料減免を含めた国立大学法人運営費交付金等の確保に努める」旨答弁するとともに⁴⁶、「私立大学の授業料は、設置者である学校法人において、各大学の建学の精神に基づく教育研究を実現する観点から設定されており、国として私立大学の授業料を引き下げることについては、私学の自律性や必要となる財源の確保の問題など、慎重な検討が必要と考えている一方、意欲と能力のある学生が家庭の経済状況にかかわらず大学教育を受けられるようにすることは重要であり、文部科学省としては、今後とも私立大学に通う学生が経済的な理由で修学を断念することがないように、授業料減免の充実を含めた私学助成の確保に努める」旨答弁した⁴⁷。

同様の質疑に対して、京都大学准教授の柴田参考人は、「学費の引下げは、長期的に見ると、出生率の上昇や生産性の上昇、消費の上昇につながるのではないかという点から

⁴¹ 第 193 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 20 頁 (平 29. 3. 30)

⁴² 第 193 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 25 頁 (平 29. 3. 30)

⁴³ 日本学生支援機構ウェブサイト (平 29. 4. 19 最終アクセス)

(<http://www.jasso.go.jp/shogakukin/gakkobetu-jouhou/index.html>)

⁴⁴ 経済協力開発機構 (OECD) 『図表でみる教育 OECD インディケータ (2016 年版)』(明石書店、平 28) 242 頁

⁴⁵ 同上

⁴⁶ 第 193 回国会参議院本会議録第 11 号 (平 29. 3. 29)

⁴⁷ 同上

も、非常に国民全体にとって重要な点とと思っている」旨述べた⁴⁸。

イ 高等教育に対する公財政支出の在り方

我が国の高等教育に対する公財政支出の在り方について、労働者福祉中央協議会事務局長の花井参考人は、「やはり様々な意見の中に、結婚とか出産とかは到底考えられない、とても子供を育てることができないという声が多い。そういう意味で、今の日本の高等教育に対する公財政支出の低さをこのまま維持していくとすれば、日本社会全体の発展や様々な技術開発とか、そういうことに対する影響を及ぼしていくのではないかと懸念している。せめてOECD平均まで、当面の目標として引き上げていくことが一番いいと思っている」旨述べた⁴⁹。

(6) 附帯決議

上記の論点に関するもののほか、本法律案に付された参議院文教科学委員会の附帯決議では、政府及び関係者に対し、①社会的養護を必要とする学生については、関係省庁が連携して支援方策の拡充等に関して特段の配慮を行うこと、②機構は給付型奨学金制度の創設に伴い業務量の増加が見込まれる中においても、同制度が円滑に実施されるよう、その体制整備に万全を期すこと、③有利子奨学金が事業費・貸与人数ともに無利子奨学金を上回っている現状を速やかに改善し、有利子から無利子への流れを更に加速すること、④政府は、給付型奨学金制度の創設を契機として、教育費負担の在り方について地方公共団体、学校関係者及び企業等と一体になって検討を行い、国を挙げて次世代を担う人材の育成に努めること、等を求めている⁵⁰。

5. おわりに

奨学金制度を取り巻く社会状況は大きく変化している。参議院文教科学委員会において、中京大学教授の大内参考人は、「親の平均所得は1990年代後半をピークに下がり続けているが、授業料を始めとする学費は上がっており、貧困層ばかりではなく、中間層の家庭出身の学生までが奨学金を利用せざるを得ないということになっている。また、以前であれば大学卒業後に正規雇用就職することは比較的容易だったが、それもなくなっている」旨の意見を述べており⁵¹、このような社会状況の動向は、学生等の修学中や卒業後の生活を大きく左右することから、非常に重要である。

本法律案の成立により給付型奨学金制度が創設されたことは、今まで貸与型のみであった国による奨学金制度の画期的な転換である。

しかしながら、国会論議においても数多く指摘されているように、支給規模、支給額は十分とは言い難い。本法律案の附則第4条において、施行後5年を経過した時点で制度の検討や見直しを行う旨規定されているが、今後、本法律案の目的である進学の後押し効果

⁴⁸ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第6号12頁(平29.3.17)

⁴⁹ 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第6号7頁(平29.3.17)

⁵⁰ 参議院ウェブサイト(平29.4.19最終アクセス)

(http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/193/f068_03301.pdf)

⁵¹ 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第6号5頁(平29.3.30)

の検証や社会状況の変化等を踏まえつつ、支給規模、支給額等が速やかに拡充されることを期待したい。

また、これまで我が国では教育費の負担は親の責任であるとの考えが強く、このことが教育の私費負担割合の高さや公財政支出の低さにつながってきたと考えられる。しかし、現在与野党ともに、教育財源の充実や教育無償化の実現に向けた議論が活発化しているなど、教育費の負担に対する考え方が大きく変わりつつある。

財政事情の厳しい中、どのように教育財源を確保するのか、また、教育無償化に対してどのように国民の理解を得るのかは、非常に困難かつ重要な課題である。これらの議論の動向についても注目する必要がある。

【参考文献】

小林雅之「学生への経済的支援制度の転換」『IDE現代の高等教育』No.588・2-3月号
(平29.2.1)

日本育英会『創立60周年記念誌』(平15)

(まえ いっぺい)