

# 奨学金制度の問題点とその改善に向けて



中京大学 国際教養学部 教授

大内 裕和

## 1 奨学金を借りなければ 大学進学ができない— 奨学金利用者の急増

奨学金問題が社会の焦点となっている。このことは奨学金制度の変化に加えて、社会の急速な貧困化と雇用の劣化を背景としている。ここでは、奨学金制度の問題点と解決の方向性を考察する。

現在、話題となっている奨学金をめぐる状況は、かつてとは大きく異なっている。奨学金の問題がここまでひどくなるまで、大きな話題となってこなかったのは、何よりも奨学金についての世代間ギャップが大きいことにその原因がある。日本育英会時代の奨学金と現在の日本学生支援機構の奨学金の間には大きな違いがあり、日本育英会時代のイメージでは、現在の状況を理解することはほとんどできない。この点を、問題の発見が遅れた要因の一つとして挙げるができるだろう。

1970年代から国立大学の授業料が急激に上昇し、私立大学の授業料も高騰した。それにもかかわらず、終身雇用と年功序列型賃金を特徴とする日本型雇用が維持されていた1990年代半ばまでは、大学進学者の家庭の多くは子どもの学費を支払うことが可能であり、奨学金受給者は全学生のなかでは少数派であった。

しかし、バブル経済崩壊後の経済状況の悪化、新自由主義的グローバリゼーションの進行は日本型雇用を解体し、非正規雇用の増加と正規雇用労働者の待遇悪化という事態をもたらした。全世帯の平均所得は、1996年の661万円から2012年には548万2,000円に減少している(厚労省「国民生活基礎調査」)。

「子どもが成長する頃には賃金が上がる」年功序列型賃金制度の解体によって、奨学金を借りることなしには、子どもを大学に通わせることが困難な家庭が増加した。全大学生(学部生・昼間部)のなかで奨学金を利用している者の割合は、1996年の21.2%から2012年には52.5%に急上昇している。世帯の平均所得の減

少と奨学金利用率の上昇の時期が、びつたりと重なっている。

奨学金利用率が全大学生の約2割から5割以上へと増加したことは、量的な変化にとどまらず、質的な変化を意味している。かつて大学に通っていた世代は奨学金と聞くと、経済的に厳しい家庭の出身者のみが利用するものというイメージを持っている人が多い。

しかし、現在の奨学金は、経済的に厳しい状況に置かれた少数派の学生に限られた問題ではなく、大学生の多数派に関わる問題となった。現在では、奨学金を利用することなしには大学進学できない学生が多数を占めるようになったのである。

## 2 奨学金制度の 金融事業化

奨学金利用者が増加したことに加えて、奨学金制度も大きく変化した。無利子奨学金から有利子奨学金への移行が進んだのである。1983年まで、日本育英会の奨学金には利子がつかなかった。1984年の日本育英会法の全面改定によって、奨学金に有利子枠がつくられた。

有利子貸与奨学金の増加に拍車をかけたのが、1999年4

月に出された「きぼう21プラン」であった。ここで有利子貸与奨学金の採用基準が緩和されるとともに、貸与人数の大幅な拡大が図られた。財政投融资から日本育英会への支出は1998年の498億円から1999年の1262億円へと1年間で約2.5倍に増加した。

そして、2004年に日本育英会は廃止

図1 奨学金貸与人数の推移

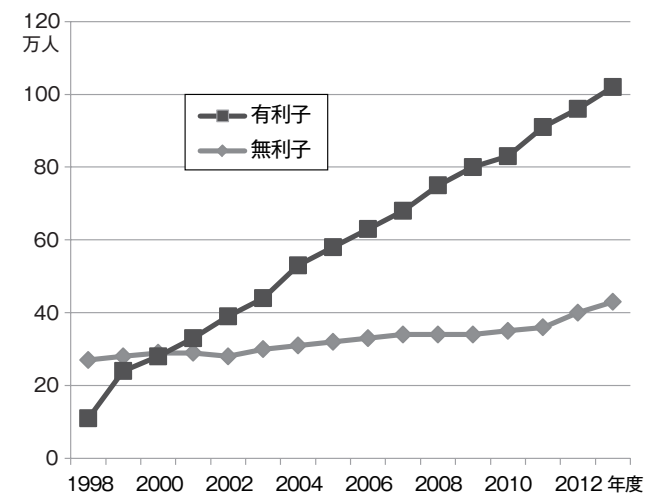
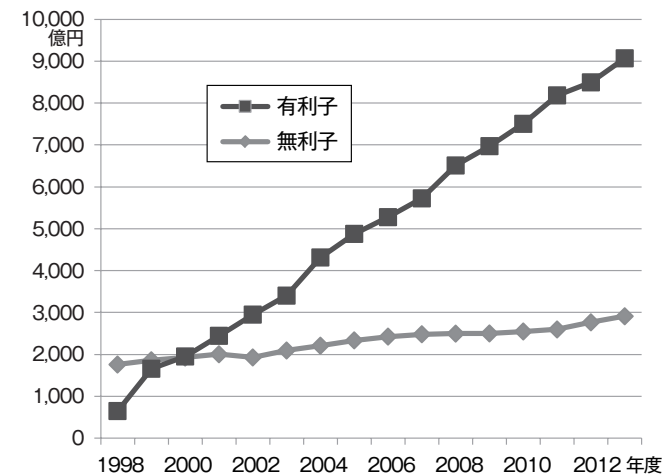


図2 奨学金事業費の推移



され、日本学生支援機構への組織改編が行われた。独立行政法人である日本学生支援機構は、奨学金制度を「金融事業」と位置づけ、その中身をさらに変えていった。2007年以降は、民間資金の導入も始まった。この過程で、1998年から2013年の間に有利子の貸与人員は約9.3倍、事業費は約14倍にも膨れ上がった。同時期に無利子の貸与人員は約1.6倍、事業費は約1.7倍しか増加せず、この間に奨学金制度の中心は無利子から有利子へと移行したことになる(図1、図2)。

### 3 奨学金返済の困難

日本学生支援機構の奨学金は貸与制であり、返済が問題となる。多数派である有利子の第二種奨学金の場合だと次のようになる。

月に10万円を借りると、4年間の貸与総額は480万円になる。上限利率の3%で計算すると返済総額は645万9,510円となる。この場合、毎月の返済額は2万6,914円で、返済年数は20年となる。23歳から返済を始めて43歳までかかる。月に約2万7,000円という返済額は莫大であり、これが大きな負担となることは間違いない。

こうした負担の重さが原因となって、2012年に返済すべき奨学金を滞納した人は約33万4,000人で、期限を過ぎた未返済額は約925億円に上る。奨学金返済を滞納している人に対して、「甘えている」とか「借りたものを返すのは当たり

前だ」という声が存在するが、そこには急速に進んでいる労働市場の劣化と若年層の貧困化への視点が欠けている。奨学金返済を滞納している人の多くが、「返したくても返せない」というのが実情である。

1990年代前半のバブル経済が崩壊した後、大学卒の就職はそれまでとは大きく変わった。学校基本調査によれば、大学卒の就職率は1991年の81.3%から急速に低下し、2003年には55.1%となった。その後も厳しい状況は続いている。

何とか職を得ることができても、契約社員や派遣社員、アルバイトなどの非正規雇用に就く大卒も増加している。非正規雇用労働者の多くは正規よりも低賃金である。2012年の「就業構造基本調査」で見ても、パート、アルバイト、派遣、契約などの非正規雇用労働者の90%以上が年収300万円未満となっている。非正規雇用労働者の多くが、奨学金返済が困難であることは容易に理解できる。

非正規雇用労働者の増加にともなう、正規雇用の働き方も変化し、その待遇が低下してきている。ボーナスがなかったり、年功序列型賃金でなかったりするなど、低待遇の正規雇用のことを「周縁的正規労働者」と呼ぶ。この周縁的正規労働者が増えている。正規雇用労働者でも年収300万以下の労働者が1052万人で、正規雇用労働者全体の31.8%に達している。

増加する非正規雇用労働者の9割以上



が、年収300万未満である。正規であっても低賃金の周縁的正規労働者が男性にも広がり、正規雇用労働者においても年収300万未満が全体の3割以上となっている。大学を卒業して就職できたとしても、低賃金労働者になってしまう可能性は飛躍的に高まっている。

日本学生支援機構の奨学金の3か月以上の延滞者のうち46%が無職あるいは非正規雇いで、83.4%が年収300万円以下というデータが出ている。このデータを見ても、奨学金を「返せるのに返せない」という批判は誤っている。失業率の高まり、非正規雇用や周縁的正規労働者の急増など、「若年層の貧困化」が、奨学金返済を困難にしているという構造を捉えることが重要である。

滞納が問題となっている一方で、回収やペナルティの強化が進んでいる。日本学生支援機構は2010年8月に「債権管理部」を設置し、回収を強化している。延滞が3か月に達すると、延滞者の情報を

個人信用情報機関に登録する。一度登録されると、延滞が解消してからも5年間は登録されたままとなる。登録された期間はローンやキャッシング、クレジットカードの審査には通らない可能性が高くなる。

延滞が4か月に達すると、延滞債権の回収を債権回収専門会社(サービサー)に委託する。そして延滞が9か月になると自動的に法的措置となり。日本学生支援機構は、地元の簡易裁判所などに支払い督促の申し立てをし、裁判所は当事者に「支払い督促」を発行する。裁判所から支払督促を申し立てられる奨学金滞納者は2004年にはわずか200件であったが、2011年には1万件にも増えている。

原資の確保を優先するのであれば、元本の回収がなにより重要なはずであるが、日本学生支援機構は2004年以降、回収金はまず延滞金と利息に充当する方針を続けている。2010年度の利息収入は232億円、延滞金収入は37億円に達する。これらの金は経常収益に計上され、原資とは無関係のところに行っている。

この金の行き先の一つが銀行で、もう一つが債権回収専門会社である。2010年度期末で民間銀行の貸付残高は約1兆円で、年間の利払いが23億円である。債権回収専門会社は同年度、約5万5,000件を日立キャピタル債権回収など二社に委託し、16億7,000万円を回収していて、そのうち約1億400万円が手数料として支払われている。奨学金が、銀行や債権



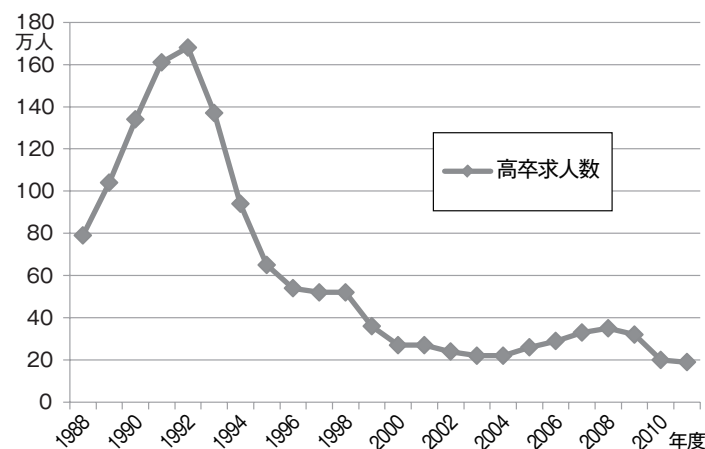
回収専門会社に利益をもたらす「金融事業」となっていることがわかる。

#### 4 大学進学を強いられる労働市場の構造変動

奨学金返済の困難を説明すると、それだけ進学が大変なのであれば、大学進学をせずに高卒就職の道を選択すべきだという議論がよく登場する。しかし、「高卒就職の激減」という労働市場の変化が起こっていることを見落としてはならない。

1991年のバブル経済の崩壊と経済のグローバル化の影響を最も受けたのが、高卒の就職・雇用状況である。高卒の求人数は1992年の167万6,000人をピークとしてその後、急速に減少する。1995年には64万7,000人とピーク時の半分以下となり、2011年には19万5,000人にまで減っている。1992年の11.6%で、88%以上もダウンしたことが分かる(図3)。

図3 新卒求人数の推移



高校新規学卒者の職業別就職者数をみると、1950年代から70年代にかけては、事務従事者が最も多い職業であり、高校生のお多くはホワイトカラーとして就職していた。

1980年代に入ると事務従事者は減少し、1980年代半ばには生産工程・労務作業者が事務従事者を上回った。さらに、事務従事者や販売従事者(商品の仕入れ・販売や営業に従事する労働者)は1990年代以降、急激に減少しており、生産工程・労務作業者(機械などをを用いて原材料を加工・組み立てしたり、運搬・清掃などを担う労働者)やサービス職業従事者(接客など個人へのサービスに従事する労働者)などのその他職業従事者が、高卒就職者の主要な職業となった。生産工程・労務作業者は工業等の専門学科からの就職が多く、普通科からの就職は一層困難となる。

このように高校卒業後の就職が厳しく制約され、半ば大学進学を強いられている状況が広がっている。大学に進学する学生に対して、「強い目的意識もなく進学している」とか「好きで進学しているのだから、財政的サポートは必要ない」という意見は的を外している。彼らの多くは、厳しい就職状況のなかで好むと好まざるとにかかわらず、大学進学をせざるを

得ない。そのなかで、学生と親は高い学費負担を強いられている。

#### 5 奨学金制度改善への動き

こうした問題のある奨学金制度を改善する動きが、当時者である学生から始まった。2012年9月1日に、愛知県の大学生が有利子奨学金の無利子化や給付型奨学金の導入を目指して、「愛知県 学費と奨学金を考える会」(ホームページ <http://syougakukin2012.web.fc2.com/> フェイスブック <http://www.facebook.com/aichi.ATS>) を立ち上げた。

学生たちの活動に触発されたかたちで、2013年3月31日に奨学金返済困難者の救済と奨学金制度の改善を目指す全国組織として、「奨学金問題対策全国会議」(ホームページ <http://syogakukin.zenkokuikaigi.net/> フェイスブック <https://www.facebook.com/syougakukin>) が結成された。

これらの運動が広がったことによって、奨学金問題が社会問題として「可視化」された。新聞やテレビなどでの報道が増加し、奨学金返済に苦しむ当事者の声がメディアを通して伝えられた。当事者の声や奨学金制度の実情が報道されるにつれ、奨学金問題の焦点が「返さない」個人のモラルの問題から、奨学金制度が抱える構造上の問題や「返せない」若年層の貧困問題へと徐々に移動していった。

2014年度において延滞金賦課率10%

から5%への引き下げ、奨学金返還猶予期限の5年から10年への延長、無利子の第1種奨学金利用者枠の増加などの制度改善が行われた。2014年の一定の制度改善の後も、奨学金制度を改善する運動は広がっていった。2015年に入ると、奨学金運動が大きく拡大した。

それは奨学金問題対策全国会議と中央労福協との連携が開始されたことによる。2013年に奨学金制度改善を目指して結成された奨学金問題対策全国会議と、労働者の生活と福祉を向上する観点から奨学金問題への関心を深めていた中央労福協が、連携して活動を開始するようになった。

2015年10月から中央労福協は「給付型奨学金制度の導入・拡充と教育費負担の軽減を求める署名給付型奨学金制度の導入を求める署名」を開始し、奨学金問題対策全国会議もそれに協力した。この署名は、全国各地から大きな反響があった。2016年3月には署名は300万筆を超え、3月22日に奨学金問題対策全国会議と中央労福協は共同で総理官邸に行き、世耕弘成官房副長官(当時)に署名簿の提出と要請を行った。また、3月30日には馳浩文部科学大臣(当時)に署名簿の提出と要請を行った。

この要請を行った時期あたりから、新聞などのマスコミで安倍政権が「給付型奨学金制度の導入を検討」という内容の記事が出るようになった。2016年6月2日、政府の一億総活躍プランで大学生ら

を対象とした返済不要の給付型奨学金の創設検討方針が盛り込まれた。2016年の参議院選挙では第1回の18歳選挙権選挙ということもあって、給付型奨学金制度の導入を多くの政党が訴えた。

2015年から始まった奨学金問題対策全国会議と中央労福協の連携は、奨学金制度に大きな力を与え、給付型奨学金制度導入への動きをつくりだしたと言える。

給付型奨学金制度の導入を目指して、2016年秋に中央労福協と奨学金問題対策全国会議が協力するかたちで、「給付型奨学金制度の創設等を求めるアピール」を出し、2017年1月27日(金)の最終締め切りへ向けて、個人と団体の賛同を集めた。

アピールへの賛同を集めている最中の2016年12月19日、政府は大学生が利用できる「給付型奨学金」の導入を決定した。住民税非課税世帯の1学年2万人が対象で、2018年度からの開始である。私立大学の下宿生や児童養護施設出身者ら約2650人については、2017年度から先行実施を行うとのことだ。

「給付型奨学金の導入」は、これまで貸与のみであった日本の奨学金制度を改善していく重要な一歩である。しかし、政府案は対象人数、給付額も極めて限定されたものにとどまっている。たとえば給付される1学年2万人という数は、2016年度の日本学生支援機構の貸与者数約132万人(無利子約48万、有利子約84万)

に対して、ごく少数である。

重要なことは、今回の給付型奨学金の導入をきっかけとして、対象人数の増加や給付型奨学金の増額を実現していくことである。さらにそれに加えて、給付中心の奨学金制度を実現できるかどうか、今後の最重要な課題である。

## 6 奨学金制度の改善へ向けて

奨学金制度の改善を考える際に、奨学金は大学生だけの問題ではなく、日本社会の将来全体に関わる射程をもっていることを社会で共有していくことが重要である。多額の奨学金返済は、大学卒業後の人生や生活に大きな影響を与える。奨学金の返済年数は最大で20年間であり、大学卒業後の結婚・出産・子育てなど重要なライフイベントの時期と重なるからである。

深刻化する労働市場の劣化に加えて、奨学金という名の多額の借金をかかえていけば、結婚・出産・子育てはいずれも容易ではない。多額の奨学金返済は未婚化と少子化を促進し、子育てを困難にする。

すでに出生数は減り続けている。ピーク時の1973年に年間209万人を超えていた出生数は、厚生労働省の推計では2016年には100万人を切ったとされている。これは少子化どころか「再生産不可能社会」の到来とも呼べる深刻な状況である。このままでは日本社会自体が持続

不可能となってしまう。

持続可能な社会を望むのであれば、奨学金が特に若年層にもたらしている厳しい現実を目を向けるべきだ。各職場・地域で奨学金利用者の電話相談や生活相談を実施し、奨学金返済が若年層の生活を圧迫し、未婚化や少子化をもたらしている現状を認識することが強く求められる。

奨学金制度の改善のポイントは3点である。第一に、奨学金返還猶予10年の上限を撤廃し、本人年収基準とすることである。現在は返還猶予期間を過ぎれば、いかなる年収であっても奨学金を返済しなければならない。このことで返還の困難、あるいは両親や祖父母が代わりに返済するという事態が広がっている。これでは奨学金の理念に反するであろう。本人年収基準を導入し、一定の年収以下の返還免除や減額、猶予の制度を導入すべきである。

第二に有利子奨学金制度を廃止し、すべて無利子とすることである。「借りた以上の額を返す」という現在の有利子奨学金制度は、若年層の雇用状況の悪化や貧困の広がりによって、機能不全となっている。若者支援という意味も含めて、有利子奨学金制度を廃止し、すべてを無利子奨学金とすべきである。

第三に、給付型奨学金の拡充である。大学で学ぶ意欲と能力をもつ人々を、経済的理由で大学進学から排除するのは、「教育を受ける権利」(憲法第26条)を定

めた日本国憲法に違反する。給付型奨学金の拡充は、教育の機会均等をもたらし、大学教育の質を向上させる。さらに、それを労働市場と結びつけることができれば、非正規労働に従事する10代後半～40代の人々の能力向上と社会参加をもたらし、彼らの社会的包摂と新たな産業社会の形成を実現するきっかけにもなり得るだろう。

[参考文献]

大内裕和「奨学金が日本を減ぼす」(朝日新書)

奨学金問題対策全国会議編「日本の奨学金はこれくらいか!」(あけび書房)



大内 裕和  
(おうちひろかず)

1967年神奈川県生まれ。

東京大学大学院教育学研究科博士課程を経て、現在は中京大学国際教養学部教授。専門は教育学・教育社会学。

主な著書に『奨学金が日本を減ぼす』(朝日新書)、『ブラックバイトに騙されるな!』(集英社クリエイティブ)等がある。