

【最優秀賞】

高等教育段階における奨学金制度の現状と提言

水野 達広

岐阜大学工学部化学生命工学科 3年

要旨

本論文は、高等教育機関に在籍する学生への奨学金の現状と今後導入が予定されている国の給付型奨学金について考察したものである。平成 29 年現在、高等教育機関における国の給付型奨学金制度が存在しない中で、民間団体や地方公共団体等による奨学金制度を含めた、日本の高等教育機関における奨学金制度の現状を、統計的資料を用いながら包括的かつ中立的に整理し、それらの内容を踏まえたうえで今後の奨学金制度について提案する。なお、本論文で用いる「奨学金」には、原則海外留学に関する奨学金を含んでいない。

キーワード：高等教育機関，奨学金，給付型奨学金

1. はじめに

近年、メディアでも貸与型の奨学金を利用したために、奨学金を返せない者が多く、奨学金によって苦しめられ生活に困窮しているといった情報や、大学における授業料が無償ではなく、かつ国による給付型奨学金制度が存在しない国は先進諸国の中でほとんどないといった情報が報道されている¹。

筆者自身は、決して経済的に恵まれているわけではないが、授業料免除制度や給付型奨学金などの社会的な支援を受け、大学に通っている。

そこで、日本の高等教育機関における奨学金制度への自身の実感と、メディア等で報じられている内容との間に違和感を覚え、奨学金という分野への関心が非常に高くなり、本研究に着手するに至った。

本論文では、筆者自身がなぜ違和感を覚えたのかを統計的な資料を用いて中立的に明らかにするとともに、今後の国の奨学金制度について検討する。

2. 現在の奨学金制度等の整理

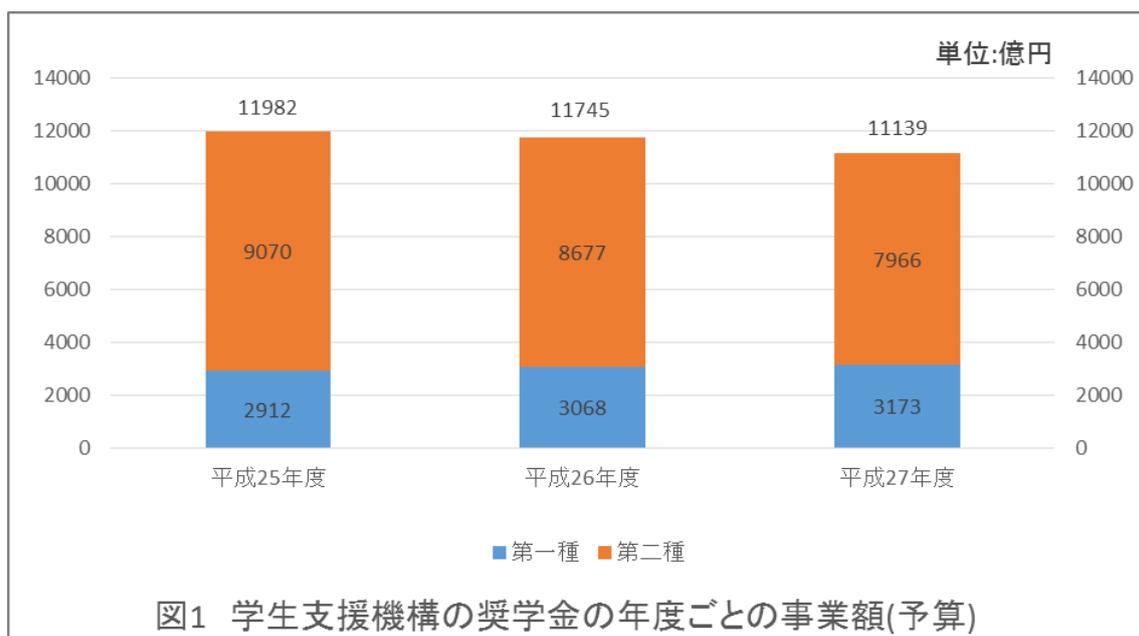
¹ たとえば、参考文献⑰ 3 ページ目など。

日本における現在の奨学金制度等，高等教育機関の学生に対して経済的支援を行う制度について以下で整理する。

2-1 日本学生支援機構による奨学金

日本学生支援機構とは，「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」²を目的として平成16年に設立された独立行政法人である。日本学生支援機構の事業の一つとして，大学等において学ぶ学生に対しての奨学金の貸与事業がある。

日本学生支援機構の奨学金には，無利子型の第一種奨学金と有利子型の第二種奨学金が存在する³。どちらの奨学金も貸与型奨学金であり，返還免除制度は，一部の人⁴だけが対象となっており，ほとんどの人は返還の義務がある。以下の図1では，第一種奨学金と第二種奨学金の事業額を年度ごとに示した。日本学生支援機構の奨学金の対象となるのは，大学，大学院，高等専門学校，短期大学，専修学校(専門課程)の学生である。



(参考文献⑤ 5ページの図より作成)

² 参考文献⑤より抜粋

³ 海外留学に関する給付型奨学金は存在するが，本論文では国内向けの奨学金についてのみ述べる。

⁴ 死亡又は精神若しくは身体の障害による返還免除，特に優れた業績による返還免除(大学院生のみ。後述する。)，教育又は研究の職に係る返還免除は現在廃止，経済的理由等による減額返還制度は存在する。

また、日本学生支援機構の奨学金の学生の利用率は高く、奨学金制度の対象の学生の約2.6人に1人⁵が利用しているという現状である。表では、全体の事業額における有利子型の第二種奨学金の割合が、第一種奨学金にくらべてかなり大きくなっているが、日本学生支援機構は第一種奨学金枠の拡充を進めている。第一種奨学金については、学力基準と収入基準が存在するが、低所得世帯の学生において、平成29年度進学者からは、学力基準である評定平均の基準が撤廃され⁶、代わりに学校長の推薦が必要になった。これにより、今まで学力基準により第一種奨学金を受けられなかった学生が、以前より第一種奨学金を受けやすくなると予想される。

2-2 日本学生支援機構以外の奨学金と給付型奨学金

大学における奨学金について、多くの人が日本における奨学金はほとんどが日本学生支援機構による奨学金であり、給付型奨学金は存在しない、もしくは受給の難易度がかなり高いというように考えているのではないだろうか。

確かに国が制度として設けている奨学金は、留学に関する奨学金を除けば貸与型のものしかない。しかし、民間の給付型奨学金や地方公共団体による給付型奨学金は多数存在する。

本項では、学生支援機構以外の奨学金の中で、給付型のものについて主に説明する。

日本学生支援機構によらない奨学金は、平成25年度奨学事業に関する実態調査報告(独立行政法人 日本学生支援機構)によれば、日本全国で約1211億円規模で存在し、このうち約459億円は給付型奨学金である。この約459億円のうち、本論文で言及している高等教育機関の学生を対象としているものは、筆者の推計値によれば、約347.7億円⁷である。つまり、高等教育機関の学生を対象とした給付型奨学金は、日本全国で約347.7億円の規模で存在している。この合計額には、日本学生支援機構のアンケートに答えていない奨学金事業制度を有する団体の奨学金事業額は含まれていないため、実際にはこの合計額よりも多くの給付型奨学金が存在すると思われる。

⁵ 参考文献⑤ 5ページの表より。なお、通信課程の学生は含まれていない。

⁶ 参考文献⑥、⑦より。

⁷ 参考文献⑧ 17ページ表6-3の給付に該当するもののうち、大学、短期大学、高等専門学校、専修学校の値を合計したものと、参考文献⑧ 16ページ表6-2の給付の地方公共団体、公益法人、営利法人、個人・その他の奨学金事業額に、参考文献⑧ 16ページ表6-1の実施団体のうち地方公共団体、公益法人、営利法人、個人・その他による大学院、大学、短期大学、高等専門学校、専修学校の学種に対しての奨学金事業額のそれぞれ実施団体の全体の奨学金事業額からの割合をかけたものを合計した金額。また、この金額には新聞奨学制度その他これに類するもの、授業料を減免する制度、外国人留学生のみを対象とする制度、日本人学生を対象とした海外留学のための給付金制度は含まれていない。

2-3 大学等における授業料免除制度

これは筆者の感覚だが、近年メディア等ではよく、日本は大学の授業料は無償ではないにもかかわらず、国の給付型奨学金が存在しないと報じられているのを耳にする。しかし、国立大学では授業料免除制度が存在し、経済的に修学が難しい学生は、授業料の免除、減額措置を受けることができる。また、公立大学、私立大学にも授業料減免のために国が補助を出している。例えば、私立大学においては、私立大学が減免した授業料の2分の1までの金額が補助されている。以下の表にその金額を示す。

表1 国が支出する高等教育機関の授業料免除金額・補助金額

	国立大学	国立高等専門学校	私立大学等	公立大学	公立高等専門学校	計
減免金額・補助金額(億円)	378	5.2	70	34.1	0.8	488.1
年度	平成26年度	平成26年度	平成27年度	平成26年度	平成26年度	
区分	免除実施額	免除実施額	補助金額	減免金額	減免金額	

(参考文献⑨より作成)

表1の通り、国は年間で488.1億円程度、高等教育機関に対して、授業料減免を目的として支出を行っている。

2-4 日本学生支援機構第一種奨学金における特に優れた業績による返還免除

日本学生支援機構第一種奨学金では、大学院修士課程、専門職大学院課程、大学院博士課程の学生に対してのみ、貸与終了者の3割を上限として特に優れた業績のある学生に対して、奨学金の返還全額免除または半額免除を行っている。以下の表に、各年度の特に優れた業績による返還免除額を示す。

表2 特に優れた業績による第一種奨学金の返還免除額

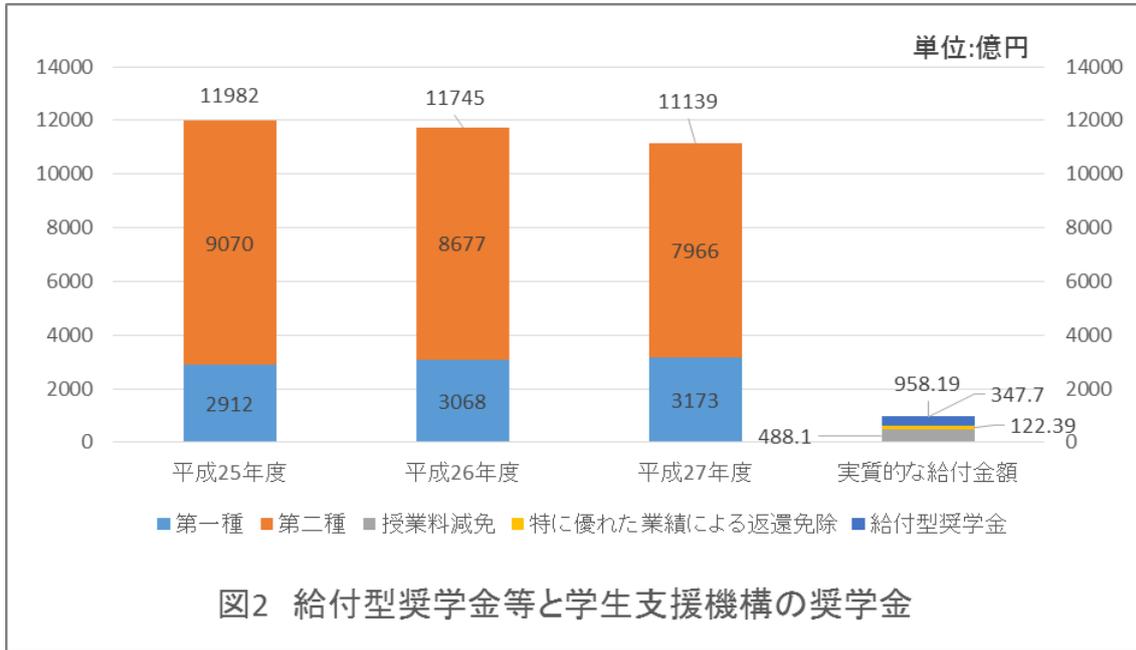
	平成25年度	平成26年度	平成27年度
免除金額	129.93億円	126.06億円	122.39億円

(参考文献⑩ 別表5 奨学金返還免除額より作成)

2-5 現在の奨学金制度等のまとめ

2-1~2-4の事業額をまとめると図2のグラフのようになる。

グラフからもわかるように、貸与型の日本学生支援機構の奨学金に対し、実質的な給付金額はかなり小さなものである。しかし、日本にも確かに高等教育機関の学生に対しての経済的な支援は存在し、また、国による支援も存在しているということが分かる。図2で日本学生支援機構の奨学金と実質的な給付金額を比較すると、奨学金の需要に対して、給付金額が圧倒的に少ないとも考えられるが、日本学生支援機構の奨学金は広く認知されており、また採用条件も比較的ハードルの低いものなので、経済的必要性はないが、とりあえず借りておくという学生も少なくない。よって単純に奨学金の需要がそのまま日本学生支援機構の奨学金の事業額と考えるのは議論の余地があると考えられる。



(図 1, 2-2, 表 1, 表 2 から作成)⁸

3. 現在の学生への経済的負担と奨学金の問題点

現在の奨学金の問題点を2章の内容を踏まえて検討する。なお、国の給付型奨学金がないという問題点は、平成29年度入学者については一部、平成30年度入学者からは本格的に給付型奨学金制度を実施する予定であるので、ここでは詳しくは言及しない。

3-1 外国人留学生に対する奨学金が高額

平成29年1月現在、国による高等教育機関の学生に対する給付型奨学金は、平成29年度進学者から、一部実施の予定はされているものの、その対象者数は多いとは言えない。その一方で、日本に留学しに来る留学生を対象とした給付型奨学金は、充実したものとなっている。

その事業額は以下の表3の通りである。

	留学生受け入れ促進プログラム	国費外国人留学生への奨学金支給等	海外留学支援制度 [協定受入]	合計
平成28年度予算(億円)	39.41	167.07	19.2	225.68

⁸ 授業料減免額については、表1の合計金額を、特に優れた業績による返還免除については表2の平成27年度の免除金額を、給付型奨学金については、1-2での高等教育機関の学生を対象にしている給付型奨学金の事業額の推計値を使用した。

（参考文献⑤ 11 ページ 日本留学のための学資の支給と援助より作成）

これだけの給付型奨学金を留学生に対して支給する一方で、日本の給付型奨学金制度はようやく議論が始まったところである。ここで、平成 30 年度から本格実施される予定の給付型奨学金の予算は、正確な金額は決定していないが、文部科学省の資料によれば、初年度の支給対象者の人数は 6.1 万人程度と予想されるという。支給金額は月 2 万円から 4 万円を予定しているが、仮に全員に月 4 万円給付すると考えると、初年度の予算額は 292.8 億円程度である。これを多いと考えるか、少ないと考えるかは人によると思うが、筆者としては留学生に対して支給する奨学金の金額を考えると、少ないように思える。

留学生に対して支給する奨学金を、奨学金としてのみとらえるのは問題があるかもしれないが、国民感情としては、まず自国民への奨学金の体制が整ってから留学生に奨学金を支給すべきと考えるのは当然と思われる。この点については一層の議論が要求される。

3-2 有利子型の奨学金の利用額の方が多い

2-5 図 2 からも分かる通り、現在の奨学金制度では、有利子型の奨学金の利用額が圧倒的に多い。しかしながら、有利子型の奨学金も在学中は無利子であり、卒業と同時に繰り上げ返済を行った場合、実質的に無利子型奨学金に近い金額が返済額になる。

図 1、図 2 の第二種奨学金の事業額は、無利子型の奨学金を申し込んだが、在学中の不測の事態に備え、有利子型の奨学金にも申し込んでおくといった学生も含んでの現在の第二種奨学金事業額なので、全員が必要に迫られて第二種奨学金に申し込んでいるわけではない。さらに、現在の金利はかなりの低金利なので、有利子型の奨学金であっても、以前よりも支払う利息の金額は低くなっている。

また、文部科学省でも、無利子型の第一種奨学金枠を今後拡充していく方針⁹なので、この問題については、将来的に解決されていくと考えられる。

3-3 民間、地方公共団体等による給付型奨学金が知られていない

冒頭でも述べたが、筆者個人の実感として最近、日本に国の給付型奨学金が存在していない、あるいは国の給付型奨学金が存在しなかったので創設されることになったという報道をよく耳にする。

しかしながら、2 章で示したように、日本には民間、地方公共団体等による 347.7 億円¹⁰程度の給付型奨学金が存在している。これはあまり一般には知られていないように筆者は感じる。

その原因として、まず、メディアが、国の給付型奨学金が存在しなかったことを報道す

⁹ 参考文献⑩ 19 ページ 下段

¹⁰ 推測値 算出方法は脚注 5 を参照

る一方で、民間、地方公共団体等が給付型奨学金を給付していることをあまり報道していないことが考えられる。これにより、一般には給付型奨学金が存在しない、あるいはハードルの高いものと認知され、民間、地方公共団体等による給付型奨学金の存在を知らない、あるいは利用しないという方が相当数いるのではないだろうか。新しく設立される国の給付型奨学金制度に加え、民間、地方公共団体等による給付型奨学金についても報道されることが望ましい。

また、各高校の奨学金担当者も、民間、地方公共団体等による給付型奨学金についての知識があまりなく、生徒自身も奨学金について触れる機会が少ないため民間、地方公共団体等による給付型奨学金の条件に当てはまる生徒でも、知らずに利用できていないということも考えられる。

さらに、日本学生支援機構の奨学金ガイドブック¹¹では、一応民間、地方公共団体等による給付型奨学金についても存在については触れてはいるものの、紙面的には1ページの半分もなく、利用者への説明が十分とは思えないぐらいのものである。もちろん、日本学生支援機構が作成する奨学金についてのガイドブックであるので、日本学生支援機構の奨学金について重点を置いて説明する内容になっているのはある意味当然とも言える。しかし、官民一体となった奨学金制度の充実という観点から考えると、ガイドブックやホームページ等でも、民間、地方公共団体等による給付型奨学金について十分な説明や告知をしていくべきである。

3-4 国公立大学と私立大学にかかる費用の差

『平成26年度 学生生活調査結果』によれば¹²、大学昼間部における国立、公立、私立別の学費の平均¹³はそれぞれ国立647,700円、公立666,300円、私立1,361,600円となっている。

つまり私立大学昼間部では、国公立大学昼間部よりも約2倍の学費がかかるということになる。このことを、学生が自分で私立大学に進んだのであるから、学費が高額でも問題ないと考えることもできるが、私立大学が圧倒的多数を占める日本の現状では国公立大学と私立大学の学費の格差についても考える必要があるのではないだろうか。

4. 今後の国の奨学金への提案

第1章、第2章、第3章の内容を踏まえて、今後導入される予定である国の給付型奨学金について、以下で提案を行う。

¹¹ 参考文献⑫ 1ページ 中段

¹² 参考文献⑬ 1ページ 1-1表 平均/国立、公立、私立の小計(学費)より

¹³ 授業料、その他の学校納付金、修学費、課外活動費、通学費の合計額

4-1 予算案① 留学生への給付型奨学金を削減

3-1でも触れたが、現在の留学生に対しての国の奨学金の予算額は225.68億円であり、始まったばかりの日本人への給付型奨学金の支給予想額292.8億円¹⁴(初年度の予算額)と比べても大きい。そこで、すぐにはとはいかないが、段階的に留学生への奨学金の支給額を減らし、日本人への奨学金支給予算に充てるべきである。このことはかつて国会でも議論された。

元参議院議員の谷岡邦子氏は、第169回国会参議院文教科学委員会会議（平成20年3月25日）で、政府による日本への留学生に対する給付型奨学金について「三百億円以上の給付金が留学生に使われております。彼らの親は日本の納税者ではございません。この多くの学生たちはやがて卒業をして、そして自らの国へ帰ります。つまり、日本の国に税金を納めるわけでもございません」「留学生に対して支援することはいけないとは申しません。しかし、それは日本の学生に対する支援というものがもっとちゃんとできての上のことではないかというふうに考えるんですが、いかがでしょうか。」等と発言している。¹⁵

この谷岡氏の発言に対して、時の文部科学大臣渡海紀三郎氏は、留学生に対する給付型奨学金について「ODAとは言いませんが、いわゆる外交戦略の一環ということももちろんあるわけがございますし、(中略)これは、我々は大学を担当している、大学院を担当している文部科学省としてしっかりとやっぱり議論の中で進めていきたい」と発言している。

¹⁶

これらの議論から実に8年以上が経過して、今ようやく日本人に対する給付型奨学金が設立された。しかし、現在予定されている給付型奨学金では、学生に対しての支援としては不十分であると筆者は考える。留学生への奨学金を減額することは政治的に問題があるかもしれないが、本来であれば日本人が優先的に支給されるべきである奨学金である。ゆえに、留学生への奨学金を減額できないのであれば、日本人への奨学金をさらに拡充する必要があると考える。

4-2 予算案② 受給側からもメリットを提供する

学生側から支給者側に対して、何らかのメリットが提供できれば、支給者あるいはスポンサーとして、奨学金を支給してくれる者も一定数いるのではないだろうか。

たとえば、奨学金を受給する学生に対して、毎月何らかの質問や商品の宣伝などを行える権利を企業や個人に買い取ってもらうのはどうだろうか。学生はオンライン上で、月にいくつかのスポンサーのアンケート等に答え、企業、個人はそのデータを利用できる。つまり、学生が月に何時間かの時間を、スポンサーのアンケートに答えることや、広告を見ることで提供する代わりに、スポンサー側はその時間を有効に活用することができるとい

¹⁴ 3-1より。

¹⁵ 参考文献⑱ 10ページ、11ページより。

¹⁶ 参考文献⑱ 11ページより。

うシステムを作ることを提案したい。このシステムを日本学生支援機構が主体となって行えば、情報の正確性が担保されるため¹⁷、民間の Web アンケートサイトなどとは差をつけた、スポンサーにとって、より価値のある情報になると思う。当然、個人が特定されないような情報に限られるが、やる価値は十分にあると思う。

4-3 予算案③ 寄付金

現在(平成 27 年度)の日本学生支援機構の奨学金貸与事業の寄付金収入額は 6100 万円¹⁸しか存在していない。寄付金を増やすために、寄付金控除の割合を増やすなどの必要性がある。また、平成 30 年度から本格実施される国の給付型奨学金受給者に対して、各地で親睦会や交流会、報告会などを開き、学生同士や日本学生支援機構の職員と交流することで、帰属意識を高め、将来的には、給付型奨学金受給者による寄付を見込むことも必要である。

5. おわりに

本論文を執筆する中で、平成 30 年度から本格実施される給付型奨学金についての知識が深くなるにつれ、この制度で果たして現在の奨学金問題が解決するのだろうかと感じるようになった。何も制度を作らないよりはましかもしれない。しかし、税金を財源とするからには、それなりの学力、つまり奨学金に見合うだけの学力を受給者が有していなければならない。そこで今後は、統計的に学力と所得は比例するという言説を手掛かりに、奨学金を返還しない、またはできない人々の所得や学力について検討することで、国による給付型奨学金を真に必要とする人々をどう同定するか、その方策を明らかにしていきたい。

また、大学進学者全体に対して、国立大学の数が少なすぎるのも問題だと思う。現在の財政状況で、新たに国立大学を創設するのは難しい。だからと言って、私立大学に助成金を渡し、学生には給付型奨学金を渡してまで、私立大学に進学しなければならないのだろうか。

私立大学は一般に国立大学に比べ、キャンパスなどの設備や、オープンキャンパスに積極的である(食事、グッズなどの無償提供など)など受験生から見た時に華やかに見えることが多いが、それは学生からの授業料などからまかなわれているのである。国は私立大学に対して、施設設備やオープンキャンパスの費用を質素にして授業料を下げるようには指示できない。

現在の状況では、国立大学の絶対数が少ないため、国立大学に行きたくても行けず、私立大学に進学するものも多いのではないかと筆者は推察する。彼らがみな充実した設備を

¹⁷ たとえば、A 地方の B 学部に通う学生の商品に対する関心など、より正確に調べることができるようになる。

¹⁸ 参考文献⑭ 21 ページ 寄付金収入

望んでいるのだろうか。それよりも、授業料を安くしてほしいと思う学生もいるのではないだろうか。奨学金問題の本質は、公立高校か私立高校かを選択しやすい高校入試とは違い、国公立大学に入ること自体が、全体から見れば高校入試ほど容易ではないという点にあると思う。大学進学希望者の増加に対して、国公立大学の設立が追い付かなかった結果ともいえるだろう。

私立大学に進学し、多くの奨学金を借りることを、学生の自己責任だとするのはある意味では間違いではないのかもしれない。しかしその考えは、選択の余地、せめて大学進学予定者の半数程度が、国公立大学に進学できるようになった場合に初めて、説得力を持つのではないだろうか。

【参考文献】

- ①「教育又は研究の職に係る返還免除(廃止)」 http://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/menjo/tokubetu_menjo/index.html(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ②「死亡又は精神若しくは身体の障害による返還免除」 http://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/menjo/ippan_menjyo.html(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ③「特に優れた業績による返還免除」 http://www.jasso.go.jp/shogakukin/taiyochu/gyouseki_menjo.html(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ④「減額返還」 http://www.jasso.go.jp/shogakukin/henkan_konnan/gengaku/index.html(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑤「日本学生支援機構概要 2016」 http://www.jasso.go.jp/about/organization/_icsFiles/afieldfile/2016/12/08/gaiyou2016_1.pdf(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑥「第一種」 <http://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/kijun/yoyaku/daigaku/1shu.html>(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑦「低所得世帯の生徒について～第一種奨学金の予約採用の追加募集～」 <http://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/seidohenko/page15.html#01>(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑧「平成 25 年度 奨学事業に関する実態調査報告 独立行政法人日本学生支援機構」(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑨「家庭の教育費負担や公財政による教育分野への支出等/我が国の教育費負担に関する支援/大学・大学院等」 http://www.mext.go.jp/a_menu/kyoikuhi/detail/1338251.htm(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑩「平成 27 年度事業説明 独立行政法人日本学生支援機構」(平成 29 年 1 月 21 日確認).
- ⑪「給付型奨学金制度の設計について<議論のまとめ>」 http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/12/_icsFiles/afieldfile/2016/12/19/1380717_2_1.pdf(平成 29 年 1 月 22 日確認).
- ⑫『奨学金ガイドブック 2016』独立行政法人日本学生支援機構，平成 28 年.
- ⑬『平成 26 年度 学生生活調査結果』独立行政法人日本学生支援機構，平成 28 年.

- ⑭ 『平成 27 事業年度 事業報告書』 独立行政法人日本学生支援機構.
- ⑮ 「日本学生支援機構(JASSO)について/目的・事業概要」 <http://www.jasso.go.jp/about/organization/jigyougaiyou.html>(平成 29 年 1 月 31 日確認).
- ⑯ 「日本学生支援機構(JASSO)について/日本学生支援機構の沿革」 <http://www.jasso.go.jp/about/organization/history/index.html>(平成 29 年 1 月 31 日確認).
- ⑰ 『20160119 参院予算委斎藤嘉隆議員配布資料』 (平成 29 年 1 月 31 日確認).
- ⑱ 『第六部第百六十九回国会参議院文教科学委員会会議録第二号』 .