

奨学金制度の拡充とそれに伴う財政的視点からの課題

予算委員会調査室 藤井 亮二

「人材こそが日本が世界に誇る最大の資源である。」。平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略－ J A P A N i s B A C K －」の一文である。今夏の参院選において、各政党は「就学援助制度や奨学金制度の充実」「給付型奨学金」の創設、「無利子奨学金の拡充」など人材育成に向けた就学支援を公約として掲げ、文部科学省「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」は本年 4 月から 4 回の会合を経て、8 月 30 日に「学生への経済的支援の在り方について（中間まとめ）」をまとめて、無利子奨学金の拡充など経済的に困窮している学生の負担軽減に取り組むべきであるとの方向性を示した。

奨学金制度を巡っては、運営主体である独立行政法人日本学生支援機構（JASSO：Japan Student Services Organization）の組織運営の在り方や延滞額の増加への対応、延滞金の賦課率 10%の見直し、返還金の回収促進策、給付奨学金創設の是非、無利子奨学金の貸与基準の見直しなど、これまで多くの論点が指摘されている。

この中から、本稿では、財源の観点から奨学金制度の経緯と課題について焦点を当てることとしたい。まず、財源を中心に育英奨学事業¹を概観し、事業規模の推移と財源構成の変化に触れた上で、同事業の財政的課題について考察する。

1. 奨学金制度の仕組み

(1) 育英奨学事業の概要

我が国の育英奨学事業は、優れた学生・生徒であっても経済的理由により修学困難な者に対して、学資を貸与して教育の機会均等の確保を図るとともに、有用な人材を育成することを目的として、その充実が図られてきた。平成 22 年度の調査によると、奨学金に係る事業を実施している団体は JASSOのほか、地方公共団体、学校、公益法人等の 3,928 団体がある。多くの団体が人材育成に携わり、奨学生数は 171 万人、奨学金事業額は 1 兆 1,535 億円に上っているというものの、そのうち JASSO が支給しているのは 123 万人（全体の

¹ わが国の奨学制度には「奨学」と「育英」の要素があるが、今日の公的な奨学制度は「奨学」が主たる存在意義となっている（大久保（2004）9 頁）。

71.8%)、1兆118億円(同87.7%)であり、主な事業主体はJASSOである²。

JASSOが実施している奨学金に係る事業は、無利子奨学金事業と有利子奨学金事業の2種類に区分される。無利子奨学金事業は、学力や家計等の貸与基準を満たす学生・生徒に対して無利子で奨学金を貸与するもの(第一種奨学金)であり、卒業後6か月経過後から月賦での返還を求められる。平成24年度には、一定額の収入を得るまでの間は返還期限を猶予される所得連動返済型無利子奨学金が新設されている。

有利子奨学金事業は、第一種奨学金より緩やかな貸与基準を満たす学生・生徒に対して有利子で貸与するもの(第二種奨学金)であり、在学中は無利子とされ卒業後から利子が発生し、第一種奨学金と同じく卒業後6か月経過後から返還が求められるが、返還が延滞した場合には年当たり賦課率10%の延滞金が課せられる。第一種奨学金と第二種奨学金は、希望によって併用貸与される場合があり、いずれも卒業後に返還が困難な場合には、減額返還や返還期限の猶予を求めることができる。

図表1 日本学生支援機構奨学金事業の概要(平成25年度予算ベース)

区分	無利子奨学金事業	有利子奨学金事業	計
貸与人員	42万6千人	101万7千人	144万3千人
事業費	2,912億円	9,070億円	1兆1,982億円
貸与月額	学生が選択 (私立大学自宅通学の場合) 3万円、5.4万円	学生が選択 (大学等の場合) 3万円、5万円、8万円、10万円、12万円	-
貸与基準	学力 ・高校成績が3.5以上(1年生) ・大学成績が学部内において上位1/3以内(2年生以上) (大学の場合)	①平均以上の成績の学生 ②特定の分野において特に優秀な能力を有すると認められる学生 ③学修意欲のある学生	-
	家計 ・955万円以下(私大・4人世帯・自宅・給与所得者の場合) ・300万円以下(所得連動返済型)	1,207万円以下(私大・4人世帯・自宅・給与所得者の場合)	-
返還方法	・卒業後20年以内 ・卒業後一定の収入(年収300万円)を得るまでは返還期限を猶予(所得連動返済型)	・卒業後20年以内(元利均等返済)	-
貸与利率	無利子	①利率固定方式、②利率見直し方式(5年毎)から学生が選択(上限3%、在学中は無利子)	-

(出所) 文部科学省学生への経済的な支援の在り方に関する検討会(第1回(平25.4.25)(資料3)「大学生等への経済的支援についてその1」より作成。

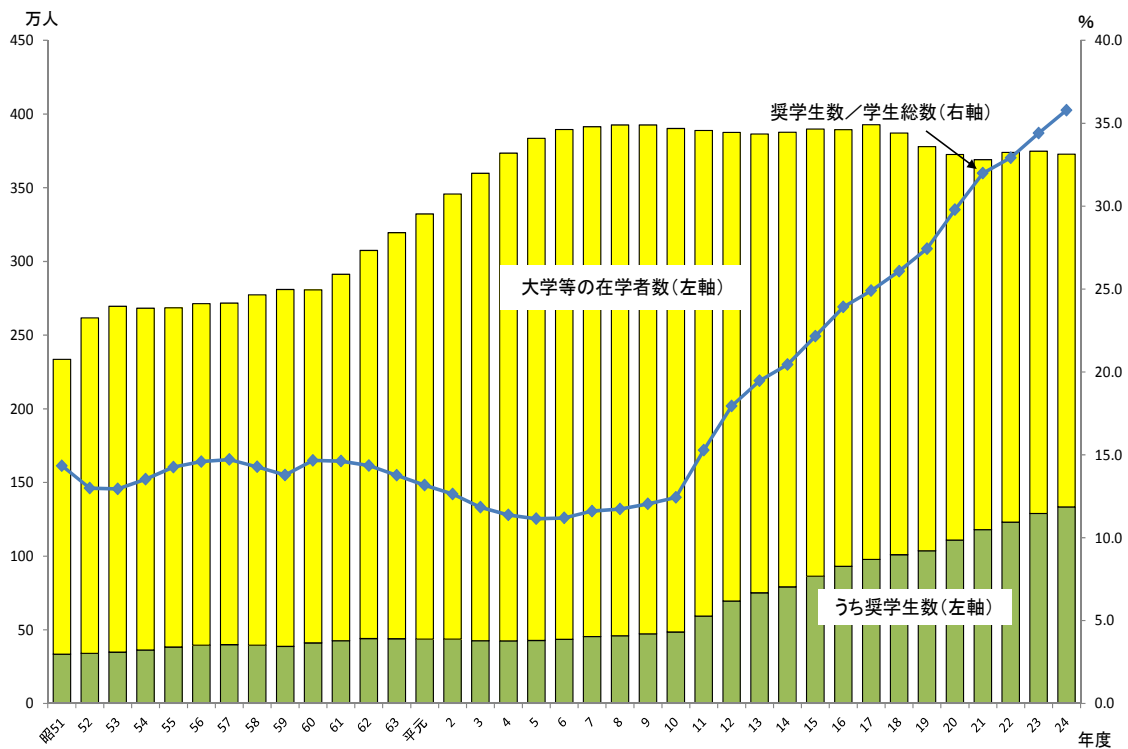
上記図表1に示されるように、JASSOは平成25年度に、無利子奨学金に

² 独立行政法人日本学生支援機構「平成22年度奨学金事業に関する実態調査報告」表5-2、表6-2。

ついて42万6千人、2,912億円の貸与を、有利子奨学金について101万7千人、9,070億円の、延べ人数144万3千人、1兆1,982億円の貸与を見込んでおり、貸与人員と事業費はともに有利子奨学金事業が7割以上を占めている。

奨学金を受けている大学生等の数は近年急速に増加している。大学生等の中で奨学金を受けている者の割合は、長い間10%程度で推移してきたが、平成11年度頃から急速に拡大し、平成24年度には35.8%と3人に1人の割合となっている（図表2参照）。これは11年度に、貸与に関する学力基準や家計基準が緩和されたほか、貸与月額を選択を可能とする「きぼう21プラン」が第二種奨学金として始まったことなどによる。また、11年度には無利子奨学金制度について「緊急採用奨学金制度」が創設されて、保護者の失職、倒産や災害等により家計が急変し、緊急に奨学金が必要となった学生等へ対応することができるようになったことが奨学生数の増加に寄与している。

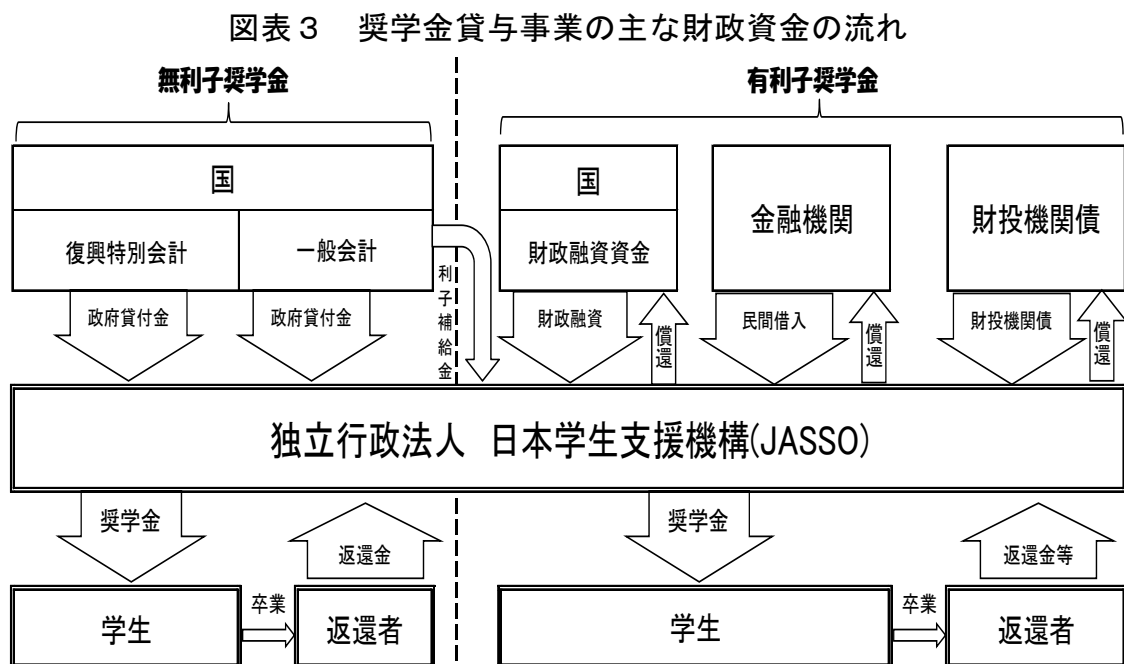
図表2 大学等の在学者に占める奨学生の割合の推移



その後も平成 15 年度に、入学時において有利子奨学金を増額できる「入学時特別増額貸与奨学金制度」が創設され、24 年度には「所得連動返済型の無利子奨学金制度」が実施されて、卒業後一定の収入（年収 300 万円）を得るようになるまで返済期限を猶予できる仕組みが作られた。こうした制度見直しによって、より多くの学生等が奨学金の貸与を受けることができるようになった。

(2) 奨学金の財源

次に、奨学金に係る事業の財政資金の流れを整理しておきたい。JASSO が実施する奨学金事業は国の財政資金等を財源として、経済的な理由で修学困難な学生を支援するものであり、図表 1 で見たとおり、無利子奨学金事業（第一種奨学金）と有利子奨学金事業（第二種奨学金）の 2 事業が実施されている。財政から見た 2 事業の仕組みは、次の図表 3 のとおりである。



(出所) 独立行政法人日本学生支援機構財務諸表（平成 24 事業年度附属明細書）より作成。

この図表 3 を参照し、無利子及び有利子奨学金の各事業について触れたい。

ア 無利子奨学金事業の財源

国による本格的な無利子奨学金事業の開始は、昭和 18 年度までさかのぼる。昭和 17 年 2 月、衆議院から「国民教育普遍化に対する方策の確立＝興亜育英金庫制度創設」の建議が出され、翌 18 年 10 月に設立された財団法人大日本育英

会によって、学資の貸与事業が開始された。育英資金が給付ではなく貸与であることは、財団法人大日本育英会の設立時に、「わが国においては子女の教育の責任が親または家にあるとする家族制度を支持する立場によるもので、この責任者に本会（大日本育英会）が援助協力をするという建前」があったことによるものである³。制度が検討された当初は「貸与よりもむしろ給費に」との意見もあったが、毎年の支出を考慮すれば給付は困難であるという財政事情から貸与制が継続されていると、『日本育英会 10 年誌』は記している⁴。制度発足当初は、奨学生が卒業して返還が開始して国庫からの新規支出が減少し、一定の年数が経過すれば国庫からの借入がなくても返還金のみで事業が運営されるようになり、国の負担は事務費と利子のみにとどまるようになることを想定していたという⁵。奨学金貸与終了者からの返還金を事業資金に充当して循環運用するとの考え方が、資金計画の基本構想とされていたのである。この方針に基づいて、財団法人大日本育英会設立の当初は大蔵省（当時）預金部（昭和 26 年度から資金運用部と改称）から資金の借入を行い、その利子は国からの利子補給を受けて支払い、奨学生に対しては無利子貸与事業を実施していた。

昭和 18 年度から 20 年度までは、大蔵省預金部の資金による貸付金を財源として奨学金の事業費に充当していたが、連合軍総司令部（GHQ）指令によって預金部資金からの貸付が禁止され、21 年度以降は一般会計から直接、無利子貸付が行われることとなった。この時に、一般会計の文部省（当時）予算に「育英資金貸付金」として予算計上され、財源は一般財源、すなわち租税によって賄われることとなる。

しかし、昭和 41 年度から建設国債が発行されるようになると、その財源は建設国債によって賄われるようになった。財政法第 4 条⁶は、いわゆる建設国債を発行できる公債発行対象経費を公共事業費、出資金及び貸付金に限定している。41 年度予算編成に当たって、公債発行対象経費となる公共事業費の範囲に関しては詳細な検討が行われたが、「出資金、貸付金の範囲については、…法律上の出資金、貸付金の明示規定に基づくものを算定すればよい」⁷との考えからほとんど議論されることなく、育英資金貸付金は建設国債発行対象経費とされるこ

³ 日本育英会（1953）34 頁。

⁴ 日本育英会（1953）35 頁。

⁵ 日本育英会（1953）35 頁。

⁶ 財政法第 4 条第 1 項 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

⁷ 大蔵省財政史室編（1997）422 頁。

ととなった。つまり、一般会計は建設国債を発行して調達した資金を J A S S O に無利子で貸付け、J A S S O はそれを財源として奨学生に対して無利子で奨学金を貸与する仕組みとなっている。

一般会計からの借入金残高の推移を見ると、卒業奨学生の死亡等によって J A S S O から一般会計への償還が免除⁸されて借入金残高が減少することはあるが、毎年度 700 億円程度の新規借入が行われて一般会計からの借入金が積み上がり、平成 24 年度末で 2 兆 5,125 億円となっている（図表 4）。

図表 4 独立行政法人日本学生支援機構の長期借入金（無利子分）の推移

【一般会計借入金】 (単位:億円)

事業年度	期首残高 a	当期増加 b	当期減少 c	期末残高 a+b-c
平16	19,850	1,013	83	20,780
17	20,780	914	73	21,621
18	21,621	813	73	22,361
19	22,361	747	199	22,909
20	22,909	745	264	23,390
21	23,390	728	283	23,835
22	23,835	703	305	24,233
23	24,233	740	296	24,677
24	24,677	758	310	25,125

【特別会計借入金】

事業年度	期首残高 a	当期増加 b	当期減少 c	期末残高 a+b-c
平24	-	38	-	38

(注) 一般会計借入金の減少の理由は、独立行政法人日本学生支援機構法第 22 条第 2 項の規定により償還を免除されたもの。

(出所) 独立行政法人日本学生支援機構(JASSO)財務諸表(各年度附属明細書)より作成。

なお、平成 24 年度には東日本大震災復興特別会計が設置され、東日本大震災によって修学が困難となった学生等の奨学資金の財源とするために同特別会計

⁸ 「独立行政法人日本学生支援機構法第 22 条第 2 項 政府は、機構が第 15 条第 3 項又は第 16 条の規定により第一種学資金の返還を免除したときは、機構に対し、その免除した金額に相当する額の前項の貸付金の償還を免除することができる。」との規定による。

に「育英資金貸付金」が計上されており、その財源は復興特別所得税や復興特別法人税、復興公債金の発行等によって調達されている。これにより、一般会計に加えて東日本大震災復興特別会計からもJASSOに対する無利子の貸付金が支出され(図表4)、それが無利子奨学金の財源に充てられることとなった。

イ 有利子奨学金事業の財源

国による育英奨学事業は、昭和18年度以来、無利子貸与を基本としていた。支援の対象が経済的に困窮している学生であることや、奨学金の給付を継続することは財政的に厳しいが、「貸与」という仕組みにすればいったん資金を回収した上で、新規に貸付を行うことができ、制度として持続可能であると考えていたからである。

この方針を見直すきっかけとなったのが、昭和48年10月のいわゆる第一次石油危機である。我が国経済は物資不足、物価高騰によって混乱に陥り、引き続き不況の中で、49年度から大幅な税収不足に陥ることとなった。59年度に特例公債依存体質から脱却することが目標とされるなどの財政再建に向けての取組が行われ、55年7月に大蔵省(当時)は小冊子「歳出百科」をまとめ、「長期的な課題として、有利子資金導入の可否、返還免除制度の見直し等制度の基本にまで立ちかえって検討する必要がある」⁹と、無利子貸与の抜本的な検討の必要性を示唆するに至った。この指摘は、その後に出された臨時行政調査会の答申や財政制度審議会の報告の基調となって、有利子制度導入に道を開くこととなった。

昭和50年度には大学学生数が200万人を超えて増加する一方で、入学金や授業料等が引上げられて家計負担が重くなり、経済的支援を必要とする学生数も増加してきた。この状況下で、大学生等の中で奨学金を受ける学生等の割合はほとんど変わらず、むしろ、学生生活費に占める奨学金の割合は低下傾向を示し、修学環境は厳しさを増していた。これに対して文部省の「育英奨学事業に関する調査研究会」が58年6月に瀬戸山文部大臣に提出した「今後における育英奨学事業の在り方について(報告)」は、育英奨学事業の量的拡充が必要ではある、しかし、国の財政事情を勘案すると一般会計からの政府貸付金だけでは限度があるので、一般会計以外からの資金調達を考えるべきであるとして、財政投融资資金の活用についての検討を促した。

これらを背景に法律改正が行われ、昭和59年8月に有利子貸与制度の創設を

⁹ 大蔵省(1980)『歳出百科』118頁。

内容とする日本育英会法が公布・施行された。従来の日本育英会法の全部を改正する法改正によって、初めて有利子の貸与制度（第二種学資資金貸与制度）が設けられるとともに、従来の一般貸与と特別貸与¹⁰が無利子貸与制度（第一種学資資金貸与制度）に一本化されたのである。

新たに創設された有利子貸与奨学金は、財政投融资資金（資金運用部資金）からの借入金によって財源を賄うこととなったが、奨学生に対する利子は在学中は無利子として、卒業後に年3%のみを奨学生が負担することとしたことから、日本育英会¹¹が資金運用部に支払う利子額の不足を補うために国の一般会計から利子補給金が交付されることとなった。

経済的支援を求める学生等からの需要に応じて第二種奨学金は事業の拡大を続け、それに伴って財政融資資金からの借入金も増加して、平成24年度末の借入金残高は4兆5,269億円となっている（図表5）。

なお、近時の低金利を背景として、民間金融機関の利率が財政融資資金の利率を下回っていることから、JASSOの借入コストを抑制するため¹²に、平成19年度から新たに民間金融機関からの借入を開始¹³し、その残高は4,466億円となっている（図表5）。

また、平成13年度の財政投融资改革を契機として、JASSOの前身¹⁴である日本育英会は財投機関債（日本育英会債券）を発行して外部資金を調達するようになった。日本育英会は平成13年度に10年満期一括償還の財投機関債100億円（利率1.59%）を発行し、JASSOへの移行後も発行規模は拡大し続けている。

¹⁰ 昭和33年4月入学者から、従来の「一般貸与」に加えて、貸与条件を厳しくする一方で貸与月額を増額する「特別貸与」の2種類の貸与制度を実施していた。

¹¹ 昭和28年8月に、大日本育英会は日本育英会に名称を変更した。

¹² 財務省「財政投融资対象事業に関する政策コスト分析（平成19年度）」（独）日本学生支援機構。

¹³ 従来も民間金融機関からの借入を行っていたが、それはシステム改修等のために借り入れたものであり、有利子奨学金にかかる民間資金借入は平成19年度から始まった。

¹⁴ 日本育英会において実施してきた日本人学生への奨学金貸与事業、日本国際教育協会、内外学生センター、国際学友会、関西国際学友会の各公益法人において実施してきた留学生交流事業及び国が実施してきた留学生に対する奨学金の給付事業や学生生活調査等の事業を整理・統合し、平成16年4月1日、独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）が設立された。

図表5 独立行政法人日本学生支援機構の長期借入金（有利子分）の推移

【財政融資資金借入金】

(単位:億円、%)

事業年度	期首残高 a	当期増加 b	当期減少 c	期末残高 a+b-c	平均利率 (%)
平16	12,446	3,067	433	15,080	1.22
17	15,080	3,371	560	17,890	0.95
18	17,890	3,473	690	20,673	0.76
19	20,673	3,832	819	23,686	1.13
20	23,686	4,541	1,014	27,213	1.21
21	27,213	5,045	1,469	30,789	1.10
22	30,789	7,240	2,102	35,926	1.05
23	35,926	7,573	2,839	40,661	0.94
24	40,661	8,203	3,595	45,269	0.84

【民間借入金】(有利子奨学金にかかるもの)

(単位:億円、%)

事業年度	期首残高 a	当期増加 b	当期減少 c	期末残高 a+b-c	平均利率 (%)
平16	-	-	-	-	-
17	-	-	-	-	-
18	-	-	-	-	-
19	-	586	-	586	0.91
20	586	1,549	586	1,549	0.91~1.09
21	1,549	3,638	1,549	3,638	0.45~1.07
22	3,638	3,822	3,638	3,822	0.28~0.30
23	3,822	4,711	3,822	4,711	0.22~0.24
24	4,711	4,466	4,711	4,466	0.10~0.13

(注) 民間借入金の平均利率は、平成18年度以前の借入先である三菱東京UFJ銀行と三井住友銀行を除く。

(出所) 文部科学省資料、独立行政法人日本学生支援機構(JASSO)財務諸表(各年度附属明細書)より作成。

2. 事業規模の推移

奨学事業は、近年、急速に拡大している。その背景には、バブル崩壊後の失われた10年、あるいは、失われた20年と言われる長期不況の中で、家計の収入が減少する一方で大学等の授業料が上昇し、また、私立大学では受験から入学時までに必要な費用の負担感が「重い」と感じている家庭が9割に達してい

るとの調査¹⁵があるように、大学をはじめとする高等教育の費用が重い負担となっていることがある。低所得層だけでなく中所得層においても教育にかかる費用が負担となっているとの指摘があり、「学生等が安心して高等教育段階の学びの場に進めるような仕組みを充実することが極めて重要であり、そのための対策を早急に講ずることが求められている。…その学修を経済的側面から支援することも、一層重要な課題」となっているからである¹⁶。

ここで、有利子奨学金事業が始まった昭和 59 年度から平成 25 年度までの JASSO 及びその前身である日本育英会の奨学事業の総事業費（貸与の規模）について、財源に着目してその推移を確認したい（図表 6 参照）。

昭和 59 年度の事業費は、無利子奨学金 1,119 億円であり、その財源は一般会計からの政府貸付金 822 億円と卒業奨学生からの返還金 297 億円によって賄われるものであり、有利子奨学金 65 億円は財政融資資金からの融資を財源とするものであった。奨学金事業の総事業費 1,184 億円の 94.5%が無利子奨学金として実施されていたことになる。

無利子奨学金は一般会計から無利子で貸し付けられた政府貸付金と卒業奨学生からの返還金を財源として運営しているために、事業規模の拡大は難しく、平成 17 年度以降一般会計からの政府貸付金の規模はむしろ縮小傾向にある。24 年度からは東日本大震災復興特別会計の中に育英資金貸付金が計上されて多少持ち直しているものの、それでも 12 年度当初予算及び 13 年度当初予算で一般会計に計上された 1,000 億円の規模を下回っている。

その代わりに、奨学金に係る事業の規模拡大を支えてきたのが有利子奨学金による貸与事業である。有利子で JASSO に貸し付けられる財政融資資金とともに、毎年度千数百億円発行される財投機関債、卒業奨学生からの返還金等を財源として、「きぼう 21 プラン」が導入された平成 11 年度から急速に拡大して、18 年度に 5,000 億円を、23 年度に 8,000 億円を、そして 25 年度には 9,000 億円を超える貸与事業を実施している。

近年は財政融資資金や民間金融機関への償還が増えて、図表 6 の「有利子奨学金（第二種奨学金）」欄中の「返還金等」にマイナスが続いているが、有利子奨学金事業全体としての規模は依然として拡大傾向にある。平成 25 年度では無利子奨学金 2,912 億円に対して、有利子奨学金は 9,070 億円と、総事業費の 75.7%が有利子奨学金として実施される見込である。

¹⁵ 東京地区私立大学教職員組合連合「私立大学新入生の家計負担調査」表 7。

¹⁶ 文部科学省 学生への経済的支援の在り方に関する検討会「学生への経済的支援の在り方について（中間まとめ）」（平成 25 年 8 月 30 日）1～2 頁。

図表6 育英奨学事業総事業費の財源（当初予算ベース）

（単位：億円）

年度	無利子奨学金（第一種奨学金）			有利子奨学金（第二種奨学金）				合計 c	利子 補給金	構成割合	
	政府貸付金 （一般会計、 復興特会）	返還金	計 a	財政融資 資金	財投 機関債	返還金等	計 b			無利子 奨学金 a/c	有利子 奨学金 b/c
昭和59	822	297	1,119	65	-	-	65	1,184	2	94.5%	5.5%
平成元	725	578	1,302	337	-	17	354	1,657	55	78.6%	21.4%
6	794	849	1,642	417	-	51	468	2,111	96	77.8%	22.2%
11	953	1,168	2,121	1,490	-	170	1,660	3,781	103	56.1%	43.9%
12	1,020	1,178	2,198	1,821	-	132	1,953	4,151	115	53.0%	47.0%
13	1,046	1,239	2,286	2,192	100	154	2,446	4,732	122	48.3%	51.7%
14	919	1,295	2,214	2,219	560	173	2,952	5,167	117	42.9%	57.1%
15	950	1,435	2,385	2,276	560	569	3,405	5,790	104	41.2%	58.8%
16	990	1,514	2,504	3,067	760	489	4,316	6,820	115	36.7%	63.3%
17	914	1,627	2,540	3,371	1,100	408	4,879	7,419	136	34.2%	65.8%
18	813	1,718	2,531	3,473	1,170	635	5,278	7,810	114	32.4%	67.6%
19	747	1,742	2,489	3,832	1,170	725	5,727	8,215	169	30.3%	69.7%
20	745	1,756	2,501	4,541	1,170	801	6,512	9,013	238	27.7%	72.3%
21	704	1,798	2,502	4,942	1,170	861	6,973	9,475	287	26.4%	73.6%
22	703	1,846	2,549	7,240	1,600	▲ 1,334	7,506	10,055	295	25.4%	74.6%
23	706	1,891	2,597	7,688	1,700	▲ 1,203	8,185	10,781	249	24.1%	75.9%
24	796	1,972	2,767	8,383	1,800	▲ 1,687	8,496	11,263	220	24.6%	75.4%
25	790	2,122	2,912	8,605	1,800	▲ 1,335	9,070	11,982	162	24.3%	75.7%

（注1）平成24年度の第一種奨学金「政府貸付金」796億円の内訳は、一般会計から758億円、東日本大震災復興特別会計から38億円。平成25年度の第一種奨学金「政府貸付金」790億円の内訳は、一般会計から719億円、東日本大震災復興特別会計から72億円。

（注2）財投機関債は、平成15年度までは日本育英会債券、16年度以降は日本学生支援債券として発行。

（注3）「返還金等」は、返還金、民間資金借入及び財政融資資金等償還。

（注4）高等学校、専修学校高等課程の生徒を対象とした第一種奨学金は、平成17年度入学者から都道府県に事業移管し、高等学校等奨学金事業交付金として別途予算措置。

（出所）財政調査会『国の予算』、予算書、（独）日本学生支援機構「平成25年度計画」等より作成。

なお、有利子奨学金の貸与額増大に伴って貸与人員も増加し、直近の10年間では平成16年度の96万5千人（無利子奨学金43万8千人、有利子奨学金52

万7千人)から平成25年度の144万3千人(無利子奨学金42万6千人、有利子奨学金101万7千人)へと約1.5倍に拡大すると見込んでいる(図表1、図表2参照)。

3. 奨学金制度の財政的課題

ここまで財政的な資金の流れに着目して奨学金制度の経緯と仕組みを中心に見てきた。改めて、奨学金制度の抱える財政的な3つの課題を指摘しておきたい。

(1) 財源が輻湊する2種類の奨学金

無利子奨学金について、JASSOは一般会計及び東日本大震災復興特別会計から無利子の政府貸付金を受けて、それを財源として奨学生に対して奨学金を貸与している。

一方、有利子奨学金については、JASSOは財政融資資金からの有利子の資金を主な財源として調達するほか、財投機関債(日本学生支援債券)の発行、卒業奨学生からの返還金、民間金融機関からの借入など多くの資金調達手段に依存している。また、JASSOが財政融資資金から借り入れる利率と奨学生に有利子で貸し付ける利率の差額は、一般会計からの利子補給を受けている。

その結果、JASSOから貸与される奨学金が無利子奨学金か、有利子奨学金かによって、財源を一般会計又は特別会計からの無利子の政府貸付金、財政融資資金からの有利子の政府貸付金、財投機関債の発行、民間金融機関からの借入金、あるいは卒業奨学生の返還金などに求めており、財政資金の流れが複雑になっている現状がある。財政資金の流れが複雑になると、場合によっては制度趣旨にそぐわない支出が行われ、あるいは、重複した財政支出となって非効率な財政運営が行われるなど、その実態がわかりにくくなる可能性も否定できない。奨学金の制度趣旨や目的に沿った使い方が行われるように見守っていく必要がある。

(2) 奨学金事業の「根幹」は無利子貸与

昭和18年度に奨学金事業を始めるに当たって制度が検討された当時、給付制か貸与制かとの議論が行われた¹⁷。結果は、給付によって国が学生を管理する仕組みとすべきではないと考えられたこと、そして貸与とすることによって返還金を次の学生等への奨学金に充当することができるという財政上の理由から、

¹⁷ 日本育英会(1953)35頁。

無利子貸与事業として奨学金事業は始まった。

昭和 59 年 8 月に成立した日本育英会法は、旧日本育英会法を全部改正するものであり、その第 22 条において従来の一般貸与と特別貸与¹⁸を一本化した無利子貸与制度に加えて、新たに有利子貸与制度を設けることを規定した。法案審議の過程において森文部大臣（当時）が「無利子貸与制度を根幹として存続させ、…その量的拡充を図るために、新たに財政投融资資金の導入によって低利の有利子貸与制度を創設しようとするもの」¹⁹、「この事業は無利子でいくというのがやはり大義として正しい」²⁰と答弁しているように、奨学金事業は基本的には無利子で貸与すべきものであるが、「量的な拡充を図ることによって事業の枠をできるだけ広げていきたい、いわゆる対象の学生に対する期待にこたえていきたい、こういうことで有利子貸与制度を」²¹実施することにしたのである。

日本育英会法案の委員会採決に際して、衆議院文教委員会は「育英奨学事業は、無利子貸与制度を根幹としてその充実改善に努めるとともに、有利子貸与制度は、補完措置とし財政が好転した場合には検討すること」との附帯決議（昭 59. 7. 4）を附している。参議院文教委員会は更に踏み込んで「育英奨学事業は、無利子貸与制度を根幹としてその充実、改善に努めるとともに、有利子貸与制度は、その補完措置とし、財政が好転した場合には廃止等を含めて検討すること」との附帯決議（昭 59. 7. 26）を可決し、将来的には有利子貸与制度の廃止も視野に入れていたことが示されており、政府も国会も共に奨学金制度は無利子貸与制度が基本であると考えていたことがわかる。

しかし、現在では貸与人員と奨学金の規模の両者において、JASSOの実施する奨学金事業の 7 割以上を有利子奨学金が占めている。有利子制度導入時に、同制度は補完措置であるとしながらもその後拡充を続け、奨学生の多くが有利子奨学金を活用している現状を振り返れば、「有利子制度がどんどん増殖していくというようなことのないように」²²との懸念が現実のものとなっていると言えるのではなかろうか。

JASSOの貸与奨学金は無利子奨学金とすべきであって、有利子奨学金は補完的役割にとどめるべきとの本来の趣旨が変わってきていることに対して、「学生への経済的支援の在り方について（中間まとめ）」は、「原則に立ち戻り、

¹⁸ 特別貸与奨学金は特に成績が優秀で、経済的な理由により就学困難な学生・生徒に貸与されるもの。

¹⁹ 第 101 回国会衆議院本会議録第 17 号（昭 59. 4. 13）646 頁の森文部大臣答弁。

²⁰ 第 101 回国会衆議院文教委員会議録第 16 号（昭 59. 6. 22）26 頁の森文部大臣答弁。

²¹ 第 101 回国会衆議院文教委員会議録第 14 号（昭 59. 5. 18）32 頁の森文部大臣答弁。

²² 第 101 回国会衆議院文教委員会議録第 16 号（昭 59. 6. 22）33 頁の江田五月委員質疑。

無利子奨学金を基本とする姿を目指すべきである」と警鐘を鳴らし、報告書の中で「○ 無利子奨学金の拡充（有利子から無利子へ）」という項目を立てて、提言を行っている。また、下村文部科学大臣は「有利子が無利子にかえる奨学金に少しずつ、そして大胆にシフトしていくような政策をとってまいりたい」²³と決意を述べている。

厳しい財政状況の下で、予算の制約がある中での量的拡大という困難な課題であるが、奨学生としての適格認定の厳格化や返還金の回収に努めることなどによって財源を確保し、無利子奨学金の拡充を図るべきであろう。

(3) 増加を続ける政府貸付金残高

JASSO「平成24事業年度財務諸表（附属明細書）」によると、一般会計からの借入金残高は2兆5,125億円である（図表4）。毎年度、借入金残高の増減（「当期増加」「当期減少」）が生じているが、減少は奨学金返還の免除に伴って一般会計への償還免除が行われる²⁴ことによるものである。一般会計からの新規借入金が償還の規模を上回っているために、借入金の償還による残高の減少は生じていない。つまり、「貸付金」とはいうものの、残高は増加する一方で減少しないことから、実態は交付金としての性格が色濃くなっているのではなかろうか。

この問題は既に昭和59年度の時点で、国会論議の中で示唆されている。貸付金はいずれ償還される仕組みとなっているが、「実際に戻ってはきていないんですね。しかも、相当遠い先まで、日本育英会から国の一般会計に貸し付けたものが返ってくるということはない、…それでいいのですか。」との質問に対して、政府は「それはそのとおりでございます。…相当先のところまで育英会から国の一般会計に対して返還をするという仕組みは、現実問題としては出てこないということでございます。」と答弁²⁵し、貸付金であってもいわば「渡しきりの交付金」となっていると認識を示している。

財政法第4条に関して、「建設国債の発行を例外的に認めておりますのは、…（建設国債発行によって調達した資金の用途である）公共事業費、出資金及び貸付金はいずれも消費的支出ではございませんで、国の資産を形成する」²⁶か

²³ 第185回国会衆議院文部科学委員会第1号（平25.10.30）10頁の下村文部科学大臣答弁。

²⁴ 独立行政法人日本学生支援機構法第22条第2項の規定による。

²⁵ 第101回国会衆議院文教委員会議録第16号（昭59.6.22）30頁の宮地貫一・文部省大学局長答弁。

²⁶ 第140回国会参議院大蔵委員会議録第4号（平9.3.17）12頁の林正和・大蔵省主計局次長答弁。

らであるとの国会答弁が行われている。すなわち、例外的に建設国債が発行できるのは、それによって調達した資金が消費的に支出されるものでない場合に限られる。しかし、JASSOへの政府貸付金は建設国債によって資金を調達しながら、実質的に交付金的に使われていると考えられ、公債発行対象経費である貸付金の使い方としての妥当性が問われかねない。奨学金制度の在り方とともに、その財源についても改めて議論が必要になってきているのではなかろうか。

【参考文献】

- 大久保桂子（2004）「奨学金制度の課題～私立大学の視点から～」『大学と学生』第7号 通巻第481号、独立行政法人日本学生支援機構編
- 大蔵省財政史室編（1997）『昭和財政史－昭和27～48年度第7巻国債』東洋経済新報社
- 白川優治（2008）「財政投融资と奨学金制度・政策の関係についての研究」『ゆうちょ資産研究－研究助成論文集－』第16巻財団法人ゆうちょ財団
- 日本育英会（1953）『日本育英会10年誌』
- 日本育英会（1993）『日本育英会50年史』
- 日本育英会（2003）『創立60周年記念誌』
- 藤井亮二（2013）「財源構成から見た奨学金制度の課題」『経済・金融・財政 月例資料』No.435、平成25年8月、参議院予算委員会調査室

（内線 75321）