

給付型奨学金制度の創設とその意義



千葉大学国際教養学部准教授 白川 優治

～要旨～

本稿は、2017年に創設された、大学等の進学を対象とする給付型奨学金制度の意義を整理するものである。日本学生支援機構（JASSO）により運営されている国の公的奨学金に、2017年3月に給付型奨学金制度が新たに創設され、それまで貸与制度のみであった制度構成に大きな変更が加えられた。給付型奨学金制度の創設は、1943年に国の奨学金制度が創設されて以降、提案されることはあっても実現はしなかったものである。今回の制度新設は、1999年の有利子貸与制度の量的拡大、2010年代の奨学金制度の社会問題化を背景にしながら、2016年の18歳選挙権の実現という政治環境の変化の中で、政治主導で進められた。さらに、2019年10月に予定されている消費税増税とその用途の再構成を背景に「高等教育の無償化」が政策課題とされるなかで、給付型奨学金制度は、それを実現する中心的制度の一つとして位置付けられ、制度活用と制度拡充が図られる具体的方針が示されている。試算では、大学生の1割がその対象となることを見込まれ、給付型奨学金制度は、今後、我が国の高等教育における基盤的な制度となる可能性がある。

1 はじめに

本稿は、2017年に創設された、大学・短期大学・高等専門学校4年生・専修学校専門課程（以下、大学等）の進学・進級者を対象とする給付型奨学金制度の意義を整理するものである。2017年3月、日本学生支援機構（JASSO）により運営されている国の公的奨学金に、給付型奨学金制度が新たに創設され、それまで貸与制度のみであった制度構成に大きな変更が加えられた。

国の奨学金制度は、1943年に大日本育英会が創設されてから70年以上、「貸与制度」によって構成されてきた。2017年に、新たに、給付型奨学金制度が創設されたことはどのような意味

をもつのであろうか。2016年の日本学生支援機構による貸与奨学金制度の利用者数は131万人であり、大学生・専門学校生の2.7人に1人が利用している。事業規模としてみれば、貸与金額の総額は1兆464億円にのぼるとされている（日本学生支援機構2017a）。高校卒業生の7割が大学・専門学校という高等教育に進学する一方で、高等教育の学費負担において私的負担の額が大きい現代日本社会において、公的奨学金制度の持つ社会的意義は、ますます大きなものとなっているといえよう。奨学金制度は、その事業規模も、社会的役割も大きな社会制度なのである。

さらに、新たな給付型奨学金制度の創設後、2017年から2018年にかけて「高等教育の無償化」が政策課題として提起され、その具体的な制度枠組みについての議論も進められている。このような動向は、高等教育段階での教育費負担のあり方を問い直すものであり、現在、教育費負担の在り方は転換期を迎えているといえるだろう。本稿は、このような奨学金制度や教育費負担の転換期において、新たに創設された給付型奨学金制度の意義を、歴史的に位置付けるとともに、「高等教育の無償化」における制度配置の観点から検討したい。

2 給付制奨学金の制度枠組みと特徴

新たに創設された給付型奨学金制度はどのような仕組みであり、その制度には、どのような特徴があるのだろうか。2017年3月に新設され、2018年度から本格実施されている大学等の進学者を対象とする日本学生支援機構による給付型奨学金制度の特徴は、家庭状況・経済状況の条件を満たす進学希望者が、高校在学中に学校からの推薦を通じて、進学時にその受給を受けることができるとする「予約型」であることにある。大学入学後、大学在学中の奨学生の採用（在学採用）は行われない。これは、この制度が「進学を後押しする」ものとして位置づけられているためである。

この給付型奨学金の具体的な採用手順は、次の通りである（日本学生支援機構 2018a）。大学等への進学・進級前の高校等在学者のうち、家庭状況・経済状況の条件として、①住民税非課税世帯もしくは生活保護受給世帯、②社会的養護を必要とする生徒、のいずれかに該当する者のなかから、各学校が定める「給付制奨学生採用候補者の推薦基準」（以下、推薦基準）に基づいて学力条件、人物、健康条件を満たす者を、

在籍する学校が日本学生支援機構に推薦する。日本学生支援機構は、各校からの推薦に基づいて採用者を決定する。採用者には、国公立大学進学者では、自宅通学の場合は2万円、自宅外通学の場合は3万円、私立大学進学者には、自宅通学の場合は3万円、自宅外通学の場合は4万円が毎月給付される（ただし、国立大学で授業料の全額免除を受ける場合には、自宅生は給付額が0円、自宅外生は2万円に減額となる。また、社会的養護が必要な対象者には一時金として入学時に24万円が支給される）。受給者は、毎年、翌年度以降の継続についての資格審査があり、成績不振での留年の場合などには給付が打ち切りとなり、その場合には、過去にさかのぼって給付金の返還が求められる場合がある。給付対象については、制度創設時の文部科学省の方針では、学校推薦枠の割り振り方法は「一人別枠方式」とされ、各学校に1人を割り振った上で、残りの枠数を各学校の非課税世帯の奨学金貸与者数をもとに配分することとされた（文部科学省 給付型奨学金制度検討チーム 2016）。なお、日本学生支援機構の貸与型奨学金（無利子有利子）、他団体の奨学金との併給は認められている。

この制度の特徴は、希望者は在籍する高校等を通じて申し込みを行うことであり、学校が推薦者を決めることにある。日本学生支援機構は、2017年4月に高校等に対し「給付奨学生採用候補者の推薦に係る指針（ガイドライン）」を提示し、各学校が推薦基準を策定するにあたり、人物・健康・学力及び資質・家計についての基準の基本方針とともに推薦業務のための留意点を示した（2018年5月改訂。以下の内容は改訂版に基づく）。そこには、学力及び資質の関する要件の適合の確認について、各高校の特色や実情にあわせて行うこととされるとともに、「① 知識量

しか問わないテストの結果や特定の活動などのみに偏重せず、観点別学習状況の評価などの学力の三要素の趣旨を踏まえた選考となっているか。② 総合所見や出欠状況を加味した選考となっているか。③ 高等学校等の生活全体の中で課題を克服した経験など生徒等の成長過程にも着目した選考となっているか。」という留意点が具体的に示されている。さらに、「進学の意欲や目的、進学後の人生設計を確認・評価するにあたっては、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ものとする。」と進学後の意欲を確認することが求められている。このことからわかるように、新たな給付型奨学金制度では経済的要件のみでなく、学力要件と人物等の定性的な要件が推薦要件に求められている。

このような給付型奨学金の採用者数は、先行的に実施された2017年度が2,503人、本格的に実施された2018年度が18,566人（学校種による内訳では大学学部12,172人、専門学校4,616人、短期大学1,691人、高等専門学校87人。また、全体のうち社会的養護を必要とする学生は516人。）となっている（日本学生支援機構2018b）。2016年度の日本学生支援機構の貸与奨学金の利用者数が130万人であることから比較すると、その規模は小規模であると言えるだろう。

3 奨学金制度の歴史的経過と給付型奨学金の歴史的意義

3.1 国の奨学金制度の創設過程と制度特性

小規模ではあるが、このような給付型奨学金制度が新たに創設されたことは、日本の奨学金制度の歴史的経過の中では、重要な意義をもつ。そこで、給付型奨学金の持つ歴史的な意義を確認したい（なお、本章の内容は、白川（2018a）を再構成したものである）。

日本における奨学金制度の歴史的経過をみる

と、国が、広く大学生一般を対象とする奨学金制度を創設したのは昭和戦中期のことであり、近代以降の学校制度全体のなかでは比較的新しい。明治期以降の近代化過程において、国は、必要な学校を設置し、それらの官立学校の授業料を無償もしくは低く設定するなど、学校設置と授業料設定に基づいて必要な人材育成を進めてきた。進学機会を求める個人を経済的に支援する奨学金事業は、明治期から大正期にかけて、旧藩関係や民間篤志家、道府県などの地方自治体によって実施され（菊池2003）、昭和2（1927）年には、中等学校卒業者を対象に奨学金事業を行う団体は246団体に上るまでになっていた（文部省1929）。しかし、昭和4（1929）年に生じた昭和恐慌により、それまで奨学金事業を行ってきた地方自治体・民間団体のなかに事業継続に困難を生じるものが増え、昭和10年代には、国家規模の奨学金事業の必要性が指摘されるようになる。昭和12（1937）年に勃発した日中戦争以降、戦時体制の整備ともあいまって、帝国議会において教育問題に関心を持つ議員が主導するかたちで、国による奨学金事業の制度創設が提案された。給付型制度、貸与型制度のいずれを採用すべきかを含めた議論がなされた後、貸与制度による奨学金制度構想が、昭和17（1942）年に「大東亜教育体制確立二関スル建議」として採択された。その後、文部省において具体的な制度化が進められ、昭和18（1943）年に、財団法人として大日本育英会が創設され、翌年、昭和19（1944）年に特殊法人大日本育英会となり、国の奨学金事業主体が形成されることとなる。この時に創設された奨学金事業は貸与制度であった。その後、平成16（2004）年の改組統合まで、日本育英会が国の奨学金制度の実施組織とされてきた。

制度創設時に、貸与制度として創設されたこ

とから、戦後教育制度改革を経た後も、国の奨学金制度は一貫して貸与制度として運営されてきた。戦後、国の奨学金事業は、高校進学者と大学進学者を対象とすることとなり、その対象が高等教育のみでなく後期中等教育進学者に拡大された。一方、戦前期に奨学金事業を行っていた民間育英奨学団体は、戦後のインフレによって所有する資産の価値を失ったために「民間育英団体はほとんどその機能を停止しているに等しい」（教育刷新審議会 1950）とされ、また、戦前期に、教員養成など官費による無償制がとられていた官立学校が戦後の教育制度改革により廃止されたことなどから、国の奨学金事業の持つ社会的役割は大きくなった。そのため、戦後教育改革が進められる過程や、1950年代から1960年代初頭にかけて、給付型制度の創設を求める審議会の提言や文部省による予算要求がなされている。しかし、給付型制度の創設は実現しなかった。

他方、戦後教育改革に関連して、1953年に、特定職業の就職者への返還免除制度として、奨学生が特定の職業（教育職・研究職）に就いて一定の条件を満たした時、奨学金の全部または一部について返還を免除する制度が導入された。この免除職の範囲は、教育職については、当初、義務教育段階の学校教員が対象であったが、1960年代に拡大され、幼稚園・小学校・中学校・高校等の教員として就職した者が対象とされた。このような特定職業に一定期間勤務することにより返還を免除する制度は、教育職は1997年に、研究職は2004年に廃止されるまで、実質的な給付型奨学金制度として機能していく。また、高度経済成長期に入る1958年には、「特に優秀な資質・能力を持ちながら、経済的理由により著しく進学困難な中学卒業予定者」（日本育英会編1993）を対象とする特別貸与制度が新設された。

この制度は、それまでの制度とは別立てに、高校進学時に予約採用を前提に、全国一律の厳格な学力および経済的な基準に基づいて貸与者を選抜した上で、一般貸与よりも高額を貸与する。しかし、返還については一般貸与相当額を返還すれば残りの額の返還が免除される制度であり、高校から大学まで一貫した経済的支援を意図するものであった。この特別貸与制度は、部分的に給付型制度を内包していた。ただ、貸与制度を前提とするものであり、また、あくまでも「特別貸与」として給付という呼称も用いられていない。先述の、教育職・研究職の返還免除制度と共に、貸与型制度であることを前提に返還免除を組み合わせることが、戦後日本の奨学金制度におけるひとつの制度特性とされたのである（白川2011）。

3.2 有利子貸与制度の創設とその量的拡大

国の奨学金制度は、1984年に大きな制度変更が行われた。それまでの一般貸与と特別貸与などに区分されていた制度が整理され、無利子貸与と有利子貸与の2種類に再編されたためである。奨学金制度の有利子化は、1970年代初めには大蔵省の審議会から提案されていた。1981年に総理府に設置された第二次臨時行政調査会（第二臨調）の第一次答申において「高等教育に対する助成等の見直しに対応しつつ、他方、外部資金の導入による有利子制度への転換、教職員に就職した者等に対する返還免除制度の廃止及び返還期間の短縮を図る」とされたことを直接的な契機として、無利子貸与と有利子貸与への再編が行われ、それ以降、現在に至るまで、貸与型制度は無利子と有利子の2区分で構成されている。この時に作られた2つの区分は、利子の有無のみでなく、その財源が異なり、政府の一般財源を用いる無利子貸与に対して、有利

子貸与は財政投融资を財源とすることに違いがあった。このことが2000年以降の制度展開に大きく影響することとなる。なお、この有利子制度の導入にあたっては多くの反対意見も表明された。この時の法改正時の国会での議論は、「この国会議論は、要するに、野党側の論拠である憲法・教育基本法に基づく教育機会均等の理念による理想主義的無限定な奨学論が財政制約という現実論に押し切られていく過程である」（小林2004）と整理されている。ただし、この時、無利子貸与が「育英奨学制度の根幹」とされたこともあり、有利子貸与の人数は1990年代までは限られたものとされた。しかし、1999年に、有利子貸与制度の貸与基準を引き下げることによって、希望者が奨学金制度を利用しやすい制度（＝希望すれば利用できる制度）とするとともに、貸与人数の量的拡大を図る制度改革（「きぼう21プラン」）が行われることで、2000年代以降、無利子貸与と有利子貸与の規模が逆転する。この有利子貸与の量的拡大は、財政投融资の活用拡大という国の政策方針を背景に、財政投融资を奨学金の財源として利用するものであった。このことは、1990年代に大学の新增設が進み、高等教育進学者数が量的に拡大していくなかで、奨学金利用者の量的拡大を図ることが、当時の政治状況において「政治的課題」にもなっていたことが背景に指摘されている（白川・前畑2012）。この変化として、大学生（学部）を対象とする奨学金の新規採用者の変化を確認すると、平成4（1992）年には、無利子54,478人、有利子21,447人であった（日本育英会2003）。しかし、平成15（2003）年には無利子78,719人、有利子110,352人となり（日本学生支援機構2006）、そして、平成28（2016）年には無利子100,790人、有利子175,298人となっている（日本学生支援機構2017b）。

他方、返還免除制度については、1995年に、総務庁行政監察局による大学行政全般による行政監察（総務庁行政監察局1995）において課題が指摘され、1998年の法改正により教育職就職者への返還免除制度が廃止された。また、国全体の特殊法人の合理化の中で、日本育英会の組織そのものが見直しの対象とされ、2004年に独立行政法人日本学生支援機構に再編されることとなり、その過程で研究職就職者への返還免除制度も廃止されることとなった（この時、合わせて高校生を対象とする国の奨学金事業も廃止された）。その結果、それ以降、大学生に対する奨学金制度は、返還免除のない「貸与制度のみ」の仕組みとなることとなった（返還免除は、一部の大学院修了者のみを対象に残されている）。

3.3 奨学金制度の社会問題化と給付型奨学金制度の創設経過

2004年に、国の奨学金の運営組織が日本学生支援機構とされて以降、給付型奨学金制度の創設まで、有利子と無利子の2つの貸与型で構成される奨学金制度そのものに大きな制度変更はなされていない。しかし、奨学金制度をとりまく社会的・政治的環境には大きな変化が生じた。2004年から2017年7月までの全国紙5紙の新聞報道記事を確認することで、奨学金制度がどのように報じられたのかを整理した結果（白川2018b）からは、2000年代後半に、奨学金返還の滞納者・滞納額の増加が行政課題として問題化され、日本学生支援機構による回収強化のための制度変更が行われてきたこと、その結果、2010年代に入ると、日本学生支援機構の回収強化策や貸与制度のみしかないという制度構造がもたらす問題から、奨学金制度そのものが問題ある社会制度として告発・批判されるべき対象と位置付けられ、奨学金制度の在り方を問題視する

社会運動が注目されるようになったこと、それらの動向も含めて、2016年に日本で初めての18歳選挙権による国政選挙の実施という政治制度の転換の中、給付型奨学金制度が政治主導で創設されていったことが示されている。

具体的には、2008年には、財務省から監査に基づいて延滞額の増加と延滞金の回収努力が日本学生支援機構に要請されるなど、貸与型奨学金の返還管理が行政課題とされた。これらの指摘を背景に、日本学生支援機構は、返還滞納者への対策を強化し、2009年度から3カ月以上の延滞者の情報を個人信用情報機関に登録する制度を採り入れ、また、9カ月以上の延滞者には一括支払督促のうえで返還請求訴訟を行うなどの対応をとるようになった（なお、同時期に、返済猶予の拡充や減額返済など、返済困難な状況にある学生を支援する新たな制度も導入されており、回収強化のみが進められたわけではない）。しかし、これらの回収強化策は、一方で、奨学金制度の金融事業化として批判される。そして、奨学金制度のあり方そのものが、「貧困問題」、「格差社会」という、より大きな社会課題のなかのひとつとして位置づけられるようになり、貸与型しかない奨学金制度の在り方そのものが、社会問題として告発される対象として位置づけられていく。奨学金制度そのものが制度改革・改善、返還困難者の救済を求める社会運動の対象として位置づけられることで、奨学金制度は、「奨学金地獄」「ブラック奨学金」等として告発（岩重2017、大内2017、今野2017他）されることとなる。そして、その制度改善のための提案として給付型制度の必要性が指摘されていくのである。

このように奨学金制度の在り方が社会問題と位置付けられるなかで、2014年頃から、奨学金の返済支援の取り組みや奨学金制度の見直しも進められていく。具体的には、地方創生に基づ

く国の取組みとして地方就職者に返済を支援する制度が具体化され、地方自治体や企業による奨学金返済の支援など取組が行われるようになる。そして、奨学金制度の在り方が社会問題として焦点化されてきたことを背景に、政策的・制度的にも、国の奨学金制度の在り方を見直す動きも生じた。その具体的な動向が、所得連動型奨学金制度と給付型奨学金制度の創設である。

所得連動型奨学金とは、貸与奨学金制度の返済に対して、事前に設定された一定額の所得を得るようになるまではその返済を猶予するものであり、卒業後、所得が低い状況にある場合に、奨学金返済が生活負担にならないようにすることを目的とする仕組みである。これまで貸与型奨学金は、利用者の所得状況にかかわらず、毎月一定額を返済することが原則とされていたため、所得が低いほど、実質的な返済の負担が大きくなる状況にあった。所得に応じて返済額が設定される所得連動型奨学金制度では、低所得層の返済負担を軽減することになり、奨学金返済の不安を軽減することができることになる。このような所得連動型奨学金制度は、イギリスやアメリカ等で導入されていた。日本では2012年度から無利子貸与制度の利用者のなかから希望者を対象に、年収300万円に達するまでは返済が猶予される制度として導入された。この制度は、収入が300万円を超えると年収額にかかわらず一定額を返済することとなるものであるため、返済額が所得に連動するわけではない。しかし、所得が低い期間は返済が猶予される、これまでにない制度であった（なお、現在、日本学生支援機構では、次に示す「所得連動返還方式」と区別するために、この制度を「猶予年限特例」として称している）。その後、奨学金制度のあり方が社会的に問われる中で、利用者の返済負担の軽減に対応するために、所得連動型

奨学金制度の充実を含めた、奨学金制度の具体的な改革が政策課題とされ、2017年度より、新たな所得連動返還型奨学金制度として「所得連動返還方式」が、無利子貸与制度の利用者を対象に導入された。この制度は、2016年に導入されたマイナンバー制度と連動したものであり、年収に応じて返還月額が変動するものである。所得が低い場合には、返還月額が少額となり、所得が多くなれば返還月額が大きくなる（所得の9%）。所得状況にあわせた返還を可能とすることで、返還負担の軽減が図るものである（ただし、所得がない場合でも2,000円の返還月額が設定されている。また、対象は無利子貸与の利用者に限定されている）。

他方、2010年代には、貸与制度のみしか持たなかった我が国の奨学金制度に対して、給付型奨学金創設の必要性が指摘されるようになる。その背景には、先に示した奨学金制度の在り方が社会問題として批判されるのみでなく、2012年に日本が国際人権規約（A規約、社会権規約）における中等教育・高等教育の暫定的無償化の留保を撤回したこととの関係（中内2013）、貸与制度のみの場合、低所得層が返済負担を理由に借入を避けようとする「ローン回避」が生じるために教育機会の均等の効果が不十分であること（小林2008）が指摘されてきたためである。しかし、給付型奨学金は、これまで見てきたとおり、国の奨学金制度の中で創設されることはなかった。

ところが、2016年3月に、安倍晋三首相が、2016年度予算の成立後の記者会見のなかで給付型奨学金の創設を提示したことを受けて、急遽、具体的な政策課題として位置づけられていく。この背景には、2016年7月には18歳選挙権が実現して初めての国政選挙（第24回参議院議員通常選挙）が予定されており、各政党が給

付型奨学金の創設を選挙公約に掲げる中で、政権党としての若年投票者への政治的アピールの意図があったことが指摘されている（読売新聞2016）。そして、2016年度中に、給付型奨学金制度の具体的な制度設計がなされ、2017年3月に新制度を既定する法改正が行われることで、給付型奨学金制度は2017年度から先行実施、2018年度から本格実施されることとなった（前2017）。給付型奨学金制度の創設に至る経過をみると、2004年に「貸与制度のみ」の制度構成になった奨学金制度がもつ構造的な問題として返済負担が社会問題として焦点化される中で、学生・大学卒業後の若年労働者をめぐる経済的、社会的動向、そして、18歳選挙権という政治的状況の大きな変化を背景に、政治主導で急速に進められたものであるといえる。

4 「高等教育の無償化」における給付型奨学金制度の活用の方向性

給付型奨学金制度の創設は、過去70年以上、貸与制度しかなかった大学生を対象とする国の奨学金制度に、新たな制度を加えるという意味を持った。さらに、この制度創設以降、2017年から2018年にかけて高等教育の費用負担をめぐる政策動向として、「高等教育の無償化」という新たな議論が進められている。2017年5月に、安倍首相により憲法改正の一部として「教育の無償化」が提案され、それを受けて、教育国債の発行やオーストラリアや英国のHECS(Higher Education Contribution Scheme)をモデルにした大学の授業料後払い方式の制度構想（卒業後拠出金方式(J-HECS)）が具体的に提案（自由民主党教育再生実行本部2018）されるなど、多様な議論が生じている。

このようななか、2017年12月には、同年9月に官邸に設置された「人生100年時代構想会

議」などの諸会議での検討を経て、2019年10月に予定されている消費税増税後の国の政策枠組みを示す閣議決定として「新しい経済政策パッケージ」（閣議決定2017）が定められた。このなかに、「高等教育の無償化」が項目として立てられ、その内容として「所得の低い子供たち、真に必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現する。このため、授業料の減免措置の拡充と併せ、給付型奨学金の支給額を大幅に増やす」とされるとともに、「給付型奨学金については、学生個人に対して支払うこととする。これについては、支援を受けた学生が学業に専念できるようにするため、学生生活を送るのに必要な生活費を賄えるような措置を講じる」として、給付型奨学金制度を用いる方向性が示された（このとき示された「高等教育の無償化」については、支援対象者の要件とともに、支援措置の対象となる大学等側の要件として、「①実務経験のある教員による科目の配置及び②外部人材の理事への任命が一定割合を超えていること、③厳格な成績管理を実施・公表していること、④法令に則り財務・経営情報を公開していること」も示された。このことも重要な論点であるが本稿では扱わないこととする）。

この政策方針は、2018年6月15日に、経済財政諮問会議による答申をもとに閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」（閣議決定2018）において、さらに具体化が図られた。そこでは、2020年度から運用される「高等教育の無償化」の具体的措置について、「第一に、住民税非課税世帯（年収270万円未満）の子供たちに対する授業料の減免措置については、国立大学の場合はその授業料を免除し、公立大学の場合は、国立大学の授業料を上限として対応を図る。また、私立大学の場合は、国立大学

の授業料に加え、私立大学の平均授業料と国立大学の授業料の差額の2分の1を加算した額までの対応を図る」とし、さらに、「第二に、給付型奨学金については、住民税非課税世帯の子供たちを対象に、学生が学業に専念するため、学生生活を送るのに必要な生活費を賄えるよう措置を講じることとする」とされ、そして、「全体として支援の崖・谷間が生じないように、住民税非課税世帯に準ずる世帯の子供たちについても、住民税非課税世帯の子供たちに対する支援措置に準じた支援を段階的に行う。具体的には、年収300万円未満の世帯については住民税非課税世帯の子供たちに対する授業料減免及び給付型奨学金の3分の2、年収300万円から年収380万円未満の世帯については3分の1の額の支援を行い、給付額の段差をなだらかにする」とされた。具体的な対象と制度構想が示されたのである。なお、ほぼ同じ内容が、人生100年時代構想会議において同年6月13日に決定された「人づくり革命 基本構想」（人生100年時代構想会議2018）、「新しい経済政策パッケージ」をもとに2018年1月に文部科学省に置かれた高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議が6月14日に提示した「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」（高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議2018）にも含まれている。

「高等教育の無償化」について、閣議決定において具体的な対象と制度構想が定められ、また、この閣議決定とほぼ同時期に、官邸・文部科学省内の関連会議においても同内容が示されていることは、この制度の具体的枠組みが既に定められたことを意味する。そして、「高等教育の無償化」が、授業料免除と給付型奨学金制度を基盤として構想され、特に、給付型奨学金は、現在の、①住民税非課税世帯もしくは生活保護受

給世帯、②社会的養護を必要とする生徒、に限定されている受給対象から大きく拡充することが想定されているのである。このことは、今後、給付型奨学金制度は積極的に活用、拡充していくものと位置付けられたことを示している。高校段階の教育費負担は、2010年度から公立高校の授業料無償化がなされ、2012年度からの高等学校等就学支援金と奨学給付金によって高校在学時の低所得層に手厚い経済的支援がされている。高校卒業後の進路状況として高等教育への進学が7割を超えるなかで、経済的要因による高等教育への進学断念を防ぐための経済的支援の制度接続の意図を読み取ることもできる。

それでは、新たに示された、この「高等教育の無償化」の制度枠組みにおいては、どの程度の大学生が「給付型奨学金制度」の対象となるのであろうか。「平成28年度 学生生活調査」を参考に、このことを検討してみたい（日本学生支援機構2018c）。同調査は、2年に1度、日本学生支援機構が全国の学生を対象に学生生活状況を把握するために行われているものである（同年の調査は、全国の学生2,940,992人の中から96,696人が調査対象とされ、回収率45.7%、有効回答数44,169人）。この調査では、家庭の年間収入を200万円未満、200～300万円、300～400万円として、100万円を区切りに尋ねており、住民税非課税世帯の割合や年収380万円未満の世帯の割合を厳密に検討することはできない。そのため、参考値であることを前提に、同調査の大学昼間部における家庭の年間収入別学生数の割合を見ると、家庭の年収が200万円未満の学生が5.5%（国立5.5%、公立6.9%、私立5.4%）、200～300万円が5.1%（国立4.6%、公立5.2%、私立5.2%）、300～400万円が6.9%（国立6.0%、公立8.0%、私立7.1%）となっている。累計で見ると300万円未満が10.6%、400万円未満が17.5%

となる。このことから、概算ではあるが、「高等教育の無償化」における給付型奨学金の対象となる学生は、学生全体の10～15%程度として推定することができるだろう。次に、この具体的な人数規模を確認してみる。文部科学省による「平成30年度学校基本調査（速報値）」から2018年4月の四年制大学入学者をみると、628,821人となっている（文部科学省2018）。そのため、現在の大学入学者を想定すれば、10%であれば約63,000人、15%であれば約94,000人が対象となることになる（ここでは、経済的条件のみに基づいて検討する。学力要件など他の要件が設定される場合、対象者数は減少する可能性はある）。この人数と、2018年度の給付型奨学金の受給者において、大学学部進学者が12,172人であったことを比較すると、対象となる学生数は5倍から7倍程度、増加することがわかる。そして、このことを学部在学学生全体に広げてみると、2018年の学部在学学生は254万人であることから、年間の給付型奨学金の対象学生数を、25万人から38万人と見積もることができる。したがって、現在構想されている「高等教育の無償化」において、給付型奨学金制度の対象学生数は、大きく拡大することが想定される。

5 おわりに

本稿では、2017年に創設され、2017年度に先行的に実施、2018年度に本格実施となった給付型奨学金制度の意義を検討してきた。我が国の奨学金制度の歴史的経過において、大学等の進学者を対象とする国の給付型奨学金制度の創設は、一つの画期的な出来事であった。それは、過去に何度も提案されながら、実現されなかったものであるためである。さらに、2018年に急速に制度構想が進められた「高等教育の無償化」という政策展開の中で、給付型奨学金制度は、

大学生の1割、25万人程度が対象となる制度となることを見込まれ、その対象と人数の拡大が想定されている。新設されたばかりの給付型奨学金制度は、授業料減免とともに、高等教育の費用負担のあり方を見直すための中心的な制度として位置付けられようとしているのである。

このことは、2017年に給付型奨学金制度が新設されたことで、その制度を活用することが可能となり、それによって高等教育の費用負担を見直す新たな政策展開が可能となったとみることができる。このことを給付型奨学金制度の側からみれば、この制度は、「小さく始めて大きく育てる」という制度展開のアプローチが取られたとみることできるだろう。

ただし、このような給付型奨学金の制度活用や対象人数の拡大は、2019年10月の消費税の10%への増税とその用途の再構成という政治的背景に基づくものである。本稿執筆時点（2018年10月）で、そのことは確定されたわけではない。また、「高等教育の無償化」についても、まだ制度枠組みが示されたにとどまり、その詳細は未定である。また、現在提示されている枠組みに対する批判的意見も提示されており（例えば、日本私立大学連盟2018）、今後、どのように展開するか予断を許さない。高等教育の費用負担のあり方と給付型奨学金をめぐる今後の展開に注視が必要である。

【引用・参考文献】

- 岩重佳治『「奨学金」地獄』小学館、2017年
 大内裕和『奨学金が日本を減ぼす』朝日新聞出版、2017年
 閣議決定（2017）「新しい経済政策パッケージについて」（http://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208_package.pdf）
 閣議決定（2018）「経済財政運営と改革の基本方

- 針 2018 ～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」（<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/decision0615.html>）
 菊池城司（2003）『近代日本の教育機会』東京大学出版会
 教育刷新審議会（1950）『教育改革の現状と問題 - 教育刷新審議会報告』日本放送出版会
 高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議（2018）「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」
 小林雅之（2004）「高等教育機会と育英奨学政策」『高等教育研究紀要』18号、高等教育研究所、pp.108-129.
 小林雅之（2008）『進学格差：深刻化する教育費負担』筑摩書房
 今野晴貴（2017）『ブラック奨学金』文藝春秋
 白川優治（2011）「戦後日本における公的奨学金制度の制度的特性の形成過程 - 1965年までの政策過程の検証を中心に」広島大学大学高等教育研究開発センター編『大学論集』43集、pp.135-152.
 白川優治（2018a）「奨学金制度の歴史の変遷からみた給付型奨学金制度の制度的意義」、『日本労働研究雑誌』694号、日本労働研究雑誌、pp.16-28.
 白川優治（2018b）「「奨学金」の社会問題化過程の基礎的分析 - 2004年以降の全国紙5紙の掲載記事を対象に -」広島大学大学高等教育研究開発センター編『大学論集』50集、pp.32-44.
 白川優治・前畑良幸（2012）「日本」小林雅之編『教育機会均等への挑戦』東信堂、pp.47-104.
 自由民主党教育再生実行本部（2018）「教育再生実行本部 第十次提言」（<https://www.jimin.jp/news/policy/137394.html>）
 人生100年時代構想会議（2018）「人づくり革命 基本構想」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/pdf/torimatome.pdf>
 総務庁行政観察局（1995）『大学行政の現状と課題

－大学の質的充実を目指して』大蔵省印刷局
前一平（2017）「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－」『立法と調査』388号
文部省（1929）『全国育英事業概況』文部省
文部科学省 給付型奨学金制度検討チーム（2016）「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/
28/12/1380717.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/12/1380717.htm)）
文部科学省（2018）「学校基本調査－平成30年
度結果の概要－」（[http://www.mext.go.jp/
b_menu/toukei/chousa01/kihon/kekka/k_
detail/1407849.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/kekka/k_detail/1407849.htm)）
中内康夫（2013）「社会権規約の中等・高等教育無
償化条項に係る留保撤回－条約に付した留保を
撤回する際の検討事項と課題－」『立法と調査』
337号
日本育英会編（1993）『日本育英会五十年史』日本
育英会
日本学生支援機構（2006）『日本育英会史 育英奨
学事業60年の軌跡』
日本学生支援機構（2017a）「奨学金事業への理解
を深めていただくために〔報道等を見て関心を持
たれた皆様に向けたデータ・ファクト集〕」（[https:
//www.jasso.go.jp/about/information/_icsFiles/
afieldfile/2017/11/14/s_gorikai2017.pdf](https://www.jasso.go.jp/about/information/_icsFiles/afieldfile/2017/11/14/s_gorikai2017.pdf)）
日本学生支援機構（2017b）『JASSO年報 平成28
年度』
日本学生支援機構（2018a）「奨学金の制度（給付型）」
（[https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/
index.html](https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/index.html)）
日本学生支援機構（2018b）「給付奨学生の採用状況」
（[https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/
saijojokyo/index.html](https://www.jasso.go.jp/shogakukin/kyufu/saijojokyo/index.html)）
日本学生支援機構（2018c）「平成28年度学生
生活調査」（<https://www.jasso.go.jp/about/>

statistics/gakusei_chosa/2016.html）

日本私立大学連盟（2018）「高等教育政策に関す
る私大連の見解」（[http://www.shidaren.or.jp/
blog/info_c/others_c/2018/09/14/22816](http://www.shidaren.or.jp/blog/info_c/others_c/2018/09/14/22816)）
読売新聞（2016）「給付型奨学金 活発に議論 政
府 18歳選挙権見据え」2016年3月2日朝刊

しらかわ ゆうじ

千葉大学 国際教養学部 准教授。早稲田大学大学院教育
学研究科博士後期課程単位取得退学。早稲田大学教育学
部助手、千葉大学普遍教育センター助教、准教授を経て、
2016年4月より現職。

【主な論文】

白川優治（2018）「『奨学金』の社会問題化過程の基礎的
分析－2004年以降の全国紙5紙の掲載記事を対象に－」
広島大学大学高等教育研究開発センター編『大学論集』
50集、pp.32-44

白川優治「貧困からの大学進学と給付型奨学金の制度的
課題」末富芳編『子どもの貧困対策と教育支援』明石書店、
2017年、pp.218-249 など
