

論 文

日本育英会の改組と奨学制度の展望に関する一考察

枝川 明敬（東京芸術大学）

1. はじめに

1943 年に設立された日本育英会は、2004 年度から日本学生支援機構に転換された。これは、小泉内閣に引き継がれた行政改革の一環としての特殊法人の削減と政府事務の見直しの中での変化であったが、それと同時に奨学制度も大きく変化することとなった。

ここでは、その動きについて行政改革の一連の動きの中で分析し今後の奨学制度について述べたい。

2. 日本学生支援機構の発足

(1) 行政改革会議の発足

特殊法人の独立行政法人への移行については、1997 年 12 月に内閣総理大臣に提出された行政改革会議最終報告書が発端である。同報告書が提出された所以は、第 41 回総選挙において、当時の住専処理問題や薬害エイズ問題などのいわゆる霞ヶ関不祥事が争点となり、各政党が省庁改革と再編成に伴う国の行う行政分野の縮小を選挙公約として掲げ、選挙後自民党、社民党、新党さきがけの連立政権が発足したところにある。その政策合意として、「民間人を中心とした総理直属の機関を設置し、省庁の機能別再編、統合、国、地方公務員の……合理化……など霞ヶ関大改革を断行する」が挙げられた。その後、橋本政権は 1996 年 11 月に行政改革会議を設置し、42 回の会議を開催したが、約 1 年後の 1997 年 12 月に最終報告が決定された。

(2) 独立行政法人の制度

最終報告書の内容は、①「官」的発想から「民」間活力の活用、②政策機能の強化と実施機能の分離、③そのための独立行政法人の設立と中長期計画の策定、④当該法人の長と監事は主務大臣が任命・解任可能ということであった。ここで提起された独立行政法人は、イギリスのエージェンシーがモデルだといわれている。エージェンシーは、「Value for Money」を評価の尺度に、投入した金銭的な価値に応じた結果を生み出す最適解を法人内に制度として組み込むものといわれている。そのため、民間企業の経営手法、管理手法を行政組織に取り入れることとなった。

しかし、独立行政法人には民間企業の収益に当たる成果として客観的に測定可能な指標が存在しないので、代替的な指標を定め、一定期間後に測定を行い当該行政組織の成績を評価し、管理運営者に成功報酬を与えるような制度が組み込まれるようにした。そのため、使用可能な資源たる「資金」「人材」については、かなり自由裁量を管理運営者に与える制度を導入することとなった。

(3) 政策評価の導入

従来、総務庁（総務省の前身、発足時は行政管理庁）において行政監察を行ってきたが、その

基本は、一定のプロセスに従って行政事務や事業が規則正しく遂行されているかが評価の中心であって、結果を評価するという事後評価はほとんど行われて来なかつた。また、会計検査院の検査も法令に基づいて正しく予算が費消されている限り、会計検査上の問題はなかつた。そのため、法令上は問題ない年度末の予算の使い切りによる非効率な執行体制も散見できた。

行政全体の効率的な運営を眼目とする以上、独立行政法人に業務遂行の柔軟性、弾力性を与える、事後評価を行い、行政運営の改善を目指すべきであるとの考えも提起された。

(4) 日本育英会の独立行政法人への動き

特殊法人等改革については、行政改革会議の最終報告の趣旨に添つた「行政改革大綱」（2000年12月）及び「特殊法人等改革基本法」に従い、1年間にわたり見直し作業が進められたが、平成13年12月に特殊法人等改革推進本部・行政改革推進本部合同会議（本部長はいずれも内閣総理大臣）が開催され、「特殊法人等整理合理化計画」が策定された。翌日の閣議に於いて同計画は閣議決定されたが、2002年度中に法制上の措置とその他必要な措置を講じることとし、2003年度には具体化を図ることとなった。

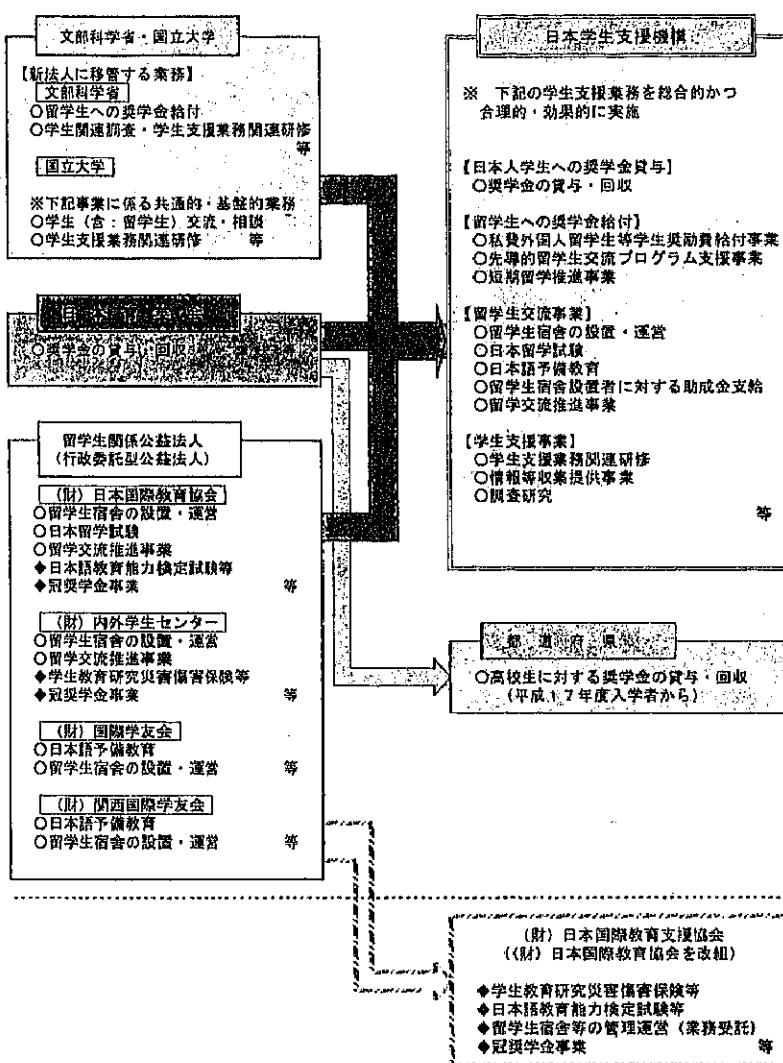
同計画において、日本育英会は表1のように規定された。

表1 特殊法人等整理合理化計画別表

法人名	事業について講ずべき措置
	組織形態について講ずべき措置
日本育英会	<p>【奨学金貸与業務】</p> <p>○より効率的・合理的なスキームへの見直しを行う。</p> <p>○若手研究者の確保等という政策目標の効果的達成の手法として、無利子資金の大学院生返還免除制度は廃止し、若手研究者を対象とした競争的資金の拡充等別途の政策的手段により対応する。</p> <p>○高校生を対象とした資金は、平成7年2月24日の閣議決定の趣旨に即し、関係省庁との連携の下に早急に条件を整備して都道府県に移管する。</p> <p>●廃止した上で国の学生支援業務と統合し、新たに学生支援業務を総合的に実施する独立行政法人を設置する。</p>

この計画によると、無利子貸与のうち、大学院生返還免除制度は廃止すること、高校生を対象とした奨学制度は都道府県に移管すること、効率的な制度として見直しを行い、国の学生支援業務と統合して、新たな学生支援業務を実施する独立行政法人を設置することになった。また、2002年3月に閣議決定された「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」により、国から公益法人が委託、推薦等の事務を受けて行っている事務・事業の見直しや公益法人に支出される補助金・委託費等の縮減・合理化等の措置を講ずることになり、特に年間収入の2/3以上の補助金交付を受けている公益法人についてはその補助金制度を改めることになった。寮・宿舎の貸与等の学生支援業務を行っている公益法人の業務は独立行政法人では補助金制度実施することとし、それらの公益法人を併せて図1のように独立行政法人日本学生支援機構を発足させることになった。

図 1 独立行政法人日本学生支援機構等の業務内容



3. 奨学制度

現在、我が国における奨学制度は大きく分けて、公的な奨学制度と私的な奨学制度が存在する。前者には、1で述べた日本育英会を端緒とする国や地方公共団体による奨学制度がある。後者は種々なシステムが存在するが、その中でもっとも歴史があるのは、篤志家や企業による奨学金の交付である。その多くは、税制面での優遇措置が受けられる公益法人を設立し、公益法人への出資によりその果実で奨学金の原資とするものである。この制度は奨学金交付のみならず、研究資金の交付や芸術団体への助成金交付にも見られ、助成制度としては一般的な形態である。

我が国における奨学事業について概観すると表2の通りである。

表2 我が国における奨学制度（1999年度）

区分	日本育英会（団）	学校	地方公共団体	公益法人	営利法人	その他（個人を含む）	合計
事業主体数（団体）	1 0.03%	1224 36.07%	1024 30.18%	1016 29.94%	27 0.80%	101 2.98%	3393 100.00%
奨学生数（人）	594208 71.30%	46246 5.55%	104411 12.53%	81586 9.79%	396 0.05%	6573 0.79%	833420 100.00%
事業規模（億円）	3516 84.70%	165 3.97%	187 4.50%	257 6.19%	2 0.05%	24 0.58%	4151 100.00%
一人当たりの奨学金額（万円）	59.2	35.7	17.9	31.5	50.5	36.5	49.8

（出典）文部省『平成11年度育英奨学に関する実態調査』

表2をみると、日本育英会が奨学生数で全体の70%を、事業規模で80%以上を占めており、地方公共団体や公益法人は少ない。また、事業規模を奨学生数で割った一人当たりの奨学金額では、日本育英会がもっとも高く、次いで「営利法人」「その他」「学校」「公益法人」になっており、「地方公共団体」は低く、日本育英会の30%程度である。後述するように日本育英会奨学制度が大きく変化したので、2004年度で奨学生数も96.5万人、事業規模も6820億円、一人当たりの奨学金額も70.6万円へと大きく伸びた。なお、この調査にはいわゆる「教育ローン」は含まれていない。国民金融公庫の調査（「家計における教育費負担の実態調査」2003年度）によれば、国の教育ローンといわれている「国民金融公庫教育ローン」利用者が約23.2万人となっている。この教育ローン制度は私立大学の場合、大学が行っていることもある。特に法科大学院が設立され、私立大学では入学時や授業料が高額になっているケースもあり、大学独自の奨学金とあわせローン制度が充実している。

例えば、大学独自では我が国初めての制度として、慶應大学の「慶應義塾大学奨学融資制度」が1997年度から開始された。同制度は大学在学中の融資限度額は1300万円、融資期間は最長20年となっており、利子に対する補給制度もある。

以上のように、現在の奨学制度は、主に貸与を中心とした学生支援機構による国の奨学制度、民間の奨学制度と教育ローンが存在している。なお、教育ローンの融資額は国民金融公庫や財政金融統計月報（財務省）によると2000年度で2864億円となっている。これは、教育ローンを受けている学生一人当たり123万円余となる。我が国全体の教育ローン総額は民間金融機関や大学の独自ローンを含めて国民金融公庫の2倍と類推すると年間約5000億円から6000億円程度となる。2004年度の学生支援機構の貸与事業は無利子・有利子併せて6820億円であるから、国の奨学制度と国・民間の教育ローンで奨学制度を二分している。

また、文部科学省の学生生活調査によると、2000年度において、大学生で奨学金を受けている者のうち72.5%が単独で日本育英会の奨学金を受けており、私的な奨学金を同時に受けている学生も含めると、82.6%の学生が日本育英会からの奨学金を得ている。

このように、我が国の奨学生はほとんどが日本育英会すなわち国の奨学制度により支援されているのであり、アメリカのように企業、篤志家、大学が中心の奨学制度と大きく異なっている。一方、ヨーロッパ、特にドイツ、フランス等の大蔵国では制度が異なり、我が国同様貸与が中心となっている（なお、英國は1990年から貸与奨学金制度を開始し次第に拡大してきている）。

そこで、「奨学制度＝日本育英会の奨学制度」といってよく、本論でも主に日本育英会を中心に奨学制度について述べる。

全体の大学生のうち先の学生生活調査によると約半数（51.2%）が奨学金は必要ないと答えており、残り学生のうち1,70人に一人（58.8%）の学生が何らかの奨学金を得ている。

表3 早稲田大学の奨学制度

名称	受給人員
小野梓奨学金	982
私費外国人留学生奨学金	503
交友会給付奨学金	359
利子補給奨学金	252
指定寄付奨学金	249
大隈記念奨学金	111
早稲田カード奨学金	110
小野梓記念外国人奨学金	60
学生交流奨学金	37
早稲田大学貸与奨学金	11

なお、京都大学における2001年度調査によると学生全体の51.2%が何らかの奨学金を受けており、そのうちの94.9%が日本育英会の奨学生であった。ちなみに、民間団体（公益団体、企業を含む）の奨学生は3.2%、地方公共団体の奨学生は1.2%であった。これが大学院生になると、日本育英会奨学生の割合はますます増加し、修士課程で97.1%、博士課程で98.7%とほぼすべての奨学生が国からの奨学制度に依っている。公立大学として大阪市立大学の2003年度の学生生活実態調査を見てみると、20%の学生が奨学金を受けているが、その内訳はわからない。

また、私立大学においては、先述したように大学自体が奨学金を交付しているが、例えば早稲田大学では、大学独自の奨学生が全学生の5.1%（学部生）、30.1%（大学院生）を占めており、国公立大学と異なった奨学制度が充実している。

4. 日本育英会の奨学制度

日本育英会は、1943年10月に財団法人日本育英会として設立されたが、翌年の1944年4月には大日本育英会法に基づき、特殊法人として衣替えされた。第二次世界大戦後の1953年8月には日本育英会に名称変更されたが、1984年に大日本育英会法が全面改正され、その後も平成10年3月に教職に従事した時の奨学委金の返還免除について、大学院で受けた奨学金を除き廃止する改正や平成11年4月からは第2種奨学金に代わる新しい利息付きの奨学金制度として「きぼう21プラン奨学金」が発足し、選考基準が緩くなり、そのため奨学生の枠が拡大した。また2003年4月からは、第二種奨学生に対し希望者に入学時に30万円の増額を貸与する制度も発足した。この諸制度の変化の背景には、金融機関の相次ぐ奨学ローンの発足、すなわち企業融資から顧客融資への融資制度の変更があったともいえよう。

戦後の奨学制度の基礎を形作った日本育英会法への改正は、1953年改正であったが、現在の奨学事業としては次のものが挙げられる。

①第1種奨学金

無利息の奨学金で、特に優れた学生及び生徒で経済的理由により著しく修学困難な者に貸与

②きぼう21プラン奨学金（第2種奨学金）

利息付き奨学金は、第1種より緩やかな基準によって選考された者に貸与

③法科大学院生を対象とした奨学金制度

法曹人口の拡充を目的として、2003年度に創設される法科大学院については、教育内容の

特殊性から比較的高額な授業料が設定されており、学生の経済的負担軽減等の観点から、これに応じた奨学金の貸与

④第2種奨学金(海外)の奨学制度

積極的に海外の大学等で学ぶことを希望する学生の増加が今後予想される状況を踏まえ、国際的に活躍する人材の育成及び経済的支援を図る観点から、新たに海外へ留学する学生に対して第2種奨学金を貸与

⑤入学時特別増額貸与奨学金制度の充実

平成15年度から、第二種奨学金貸与者のうち希望者に対し、入学時に30万円を増額して貸与

⑥大学院の課程で優れた業績をあげた者の返還免除

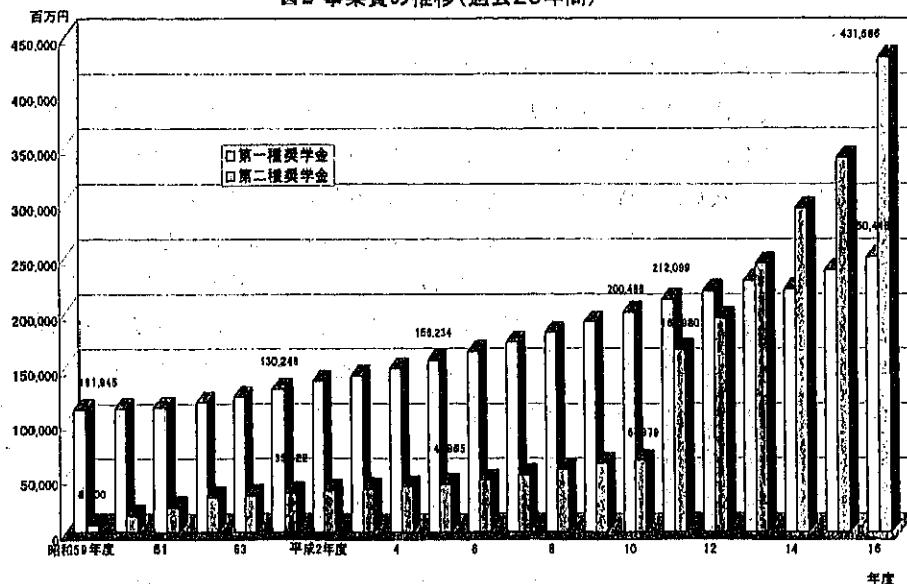
大学院において第一種奨学金の貸与を受けた学生であって、在学中に特に優れた業績をあげた者として機構が認定したものについては、貸与期間終了のときに、その奨学金の全部又は一部の返還を免除

⑦機関保証制度の導入

18歳以上自立型社会の確立を目指し、意欲と能力のある学生が経済的に自立し自らの意志と責任において高等教育機関に学ぶことができるよう事業の充実を図る観点から、人的保証である連帯保証人や保証人に代えて機関保証制度の導入

この中で、発足以来制度改正を含めて続いているのは①②であり、それが奨学制度の中心となっている。過去の経緯としては、図2の通りであり1999年度から第2種奨

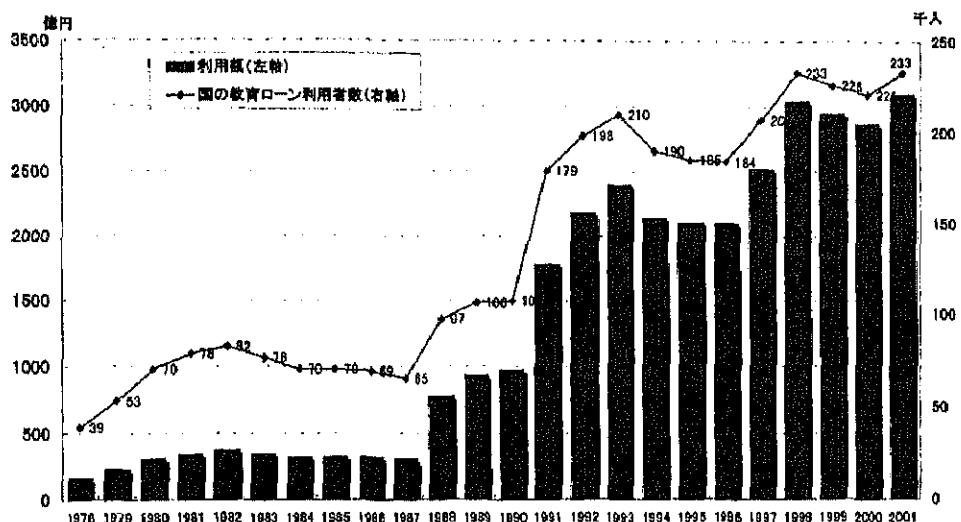
図2 事業費の推移(過去20年間)



学金の事業規模が拡大している。1943年度からの貸与総額はおよそ6兆円である。図2を見ると、奨学金総額が増加しているのは第2種のいわばローン的な奨学金である。

一方、国の教育ローンである国民金融公庫「教育ローン」の推移をみると図3の通りである。

図3 国民生活金融公庫の教育貸付利用額および利用者数



これをみると、1990年度まではおおよそ利用者は10万人程度で推移していたが、翌年度の91年度に急激に増加し、20万人程度になり98年度にもう一度増加して現在では、23万人程度となっている。日本育英会の奨学生も1999年度に第2種貸与（有利子付き返済）が増加し、日本育英会の奨学生と合わせると、国の教育ローン的な奨学制度で76万人を越える奨学生が存在する。そして、その貸与総額は現在では7180億円に達している。一方、私立大学への経常費補助金総額は全私学の運営費総額の10%未満の約3000億円程度であるから、その2倍以上の金額が奨学生の貸与といった形を取って学生個人への助成に当てられている。従来、我が国では高等教育への助成は、国立大学には国の文教予算として、その運営費総額のおおむね半分程度（これは、運営費の半分が人件費であることから、実質的には人件費補助と考えてよい）が当たられ、私立大学には私立大学経常費補助金として運営費の一部が補助金の形で支給されていた。一方、米国では私立大学への助成より学生への奨学生助成を主体とするので、米国型に移行しているようにも考えられる。

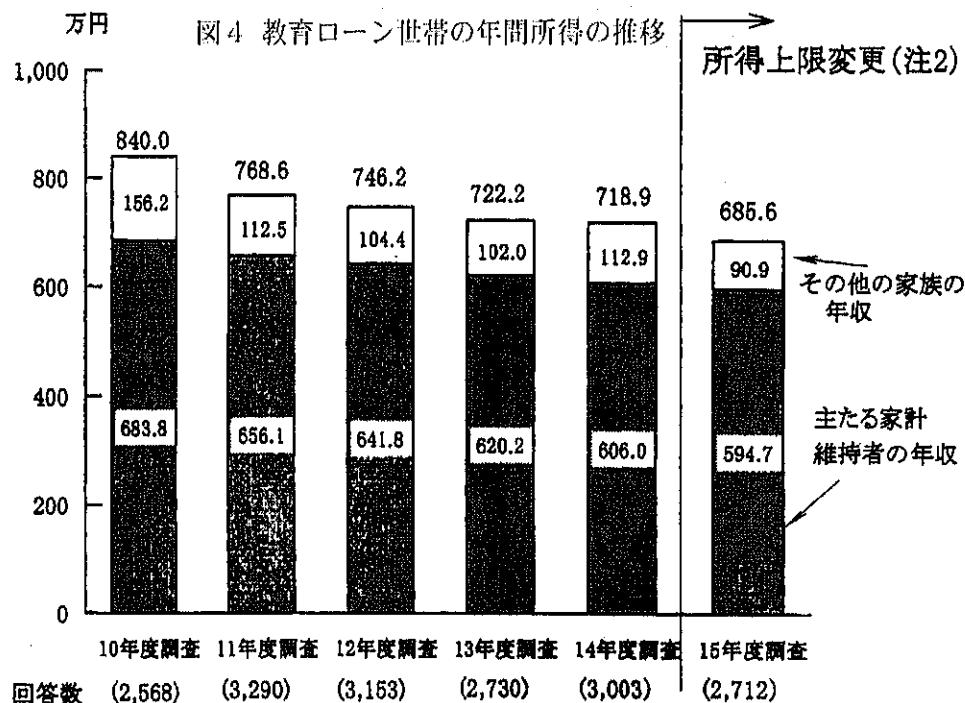
しかし、教育ローンはいずれ国に返還する必要があるわけであるから、国が実際に負担する経費は、その原資に係る利子と返還利子の差額分と返還が行われなかった奨学生部分である。後者は直ちに発生するわけではないが、前者については郵便貯金や年金が原資である財政融資資金や学生支援機構（日本育英会の引継団体）や国民金融公庫が独自に市中で発行する財投機関債であり、当該債権の負担利子分と奨学生が支払う金利との差額分が国が負担する経費である。2003年度では学生支援機構分だけでおおよそ125億円となっている（この負担額には第1種の無利子奨学制度による金利負担分（これが多い）も含まれるので、第2種事業分だけではないことに注意）。

5. 学生支援機構の奨学制度の今後の展開と価値

(1) 商品比較で見る教育ローン

すでに見えてきたように、我が国の奨学制度の中心は、日本育英会の事業を引き継いだ学生支援機構による国の奨学制度が、事業費で85%、奨学生で71%（以上、1999年度）を占めている。それに国民金融公庫が行っている国の教育ローンを加えると1兆円程度の奨学資金が国の制度として投じられている。現在、返還免除制度は無くなつたので、無利子、有利子を問わなければ、国の奨学制度はすべてローン並に返還が必要な制度となっている。この場合、利用者からみれば市場に提供されている商品を見比べて、どれを選択するかを決定付けるのは、品質や価格であろう。同一品質なら価格が最も消費者に訴求力を有する。ローンの場合は、価格とは借りるときの条件（返還利子を含む）である。

その観点からみると、学生支援機構の無利子貸与制度がもっとも条件がよい（同一レベルの品質で価格が廉価）。しかし、これには貸与条件について、学力基準に合致する必要がある。具体



注1: 年収は、当該調査年度の前年(1~12月)の実績である。

2: 14年4月から「国¹の教育ローン」の所得上限額は1,210万円から990万円へ引き下げられたため、15年度調査の実績はそれ以前の調査との単純な比較はできない。

的には、高校の調査書または最終2カ年の成績の平均が3.5以上の者、または大学入学資格検定に合格し、上記に準ずる者が対象とされている。大学2年次以降の採用では、大学の成績が本人の所属する学部（科）の上位1/3以内の者が対象となる。一方、第2種の有利子奨学制度の場合は、出身校または大学における学業成績が平均水準以上の者、特定の分野において特に優れ

た資質能力を有する者、大学における学修に意欲があり、学業を確実に終了できる見込みのある者とされ、大学2年次以降の採用では、これらのいずれかに該当すると大学長が認定する者が対象となり、第1種奨学金より学力基準が緩やかとなっている。家計の所得基準についても、前者が後者より厳しく、学校種別、家計世帯構成、通学形態、授業料等により細かに基準が定められ、給与所得者で4人世帯、私学への自宅通学で所得基準額は1330万円余、自宅外通学で1380万円程度である。一方、国民金融公庫による教育ローンは家計所得基準をクリアすると毎年度の予算枠の範囲で融資される。この場合の所得上限は2001年度までは1210万円であったが、2002年度990万円と引き下げられ、利用者にとっては借りにくくなつた(図4参照)。そして、教育ローンを受けている世帯の平均の年間所得は2003年度で686万円であり、次第に減少してきている。

(2) 奨学金のポートフォリオ分析

ここで、同じようにみえる日本学生支援機構の第2種奨学金と国民金融公庫教育ローンを比較すると、前者は学生が借りそれを返却するのを前提としているが、後者は学生の親が子供のために借り、それを親が返却する制度である。従つて、奨学金という商品の競合は起きないように思えるが、内容からすると類似の商品である。

それでは、それらの競合する商品を「ポートフォリオ分析」により分析してみよう。

ポートフォリオ分析では、既存の商品から新しく商品を開発し市場にいかに受け入れてもらつかを考える上で役に立つ。まず、従来の商品の業界内での魅力度を横軸に、その業界自体の魅力度を縦軸に、今後伸びて行くであろうサービス・作品提供を予測するのである。

図5 典型的なポートフォリオ（経営資源の投入）

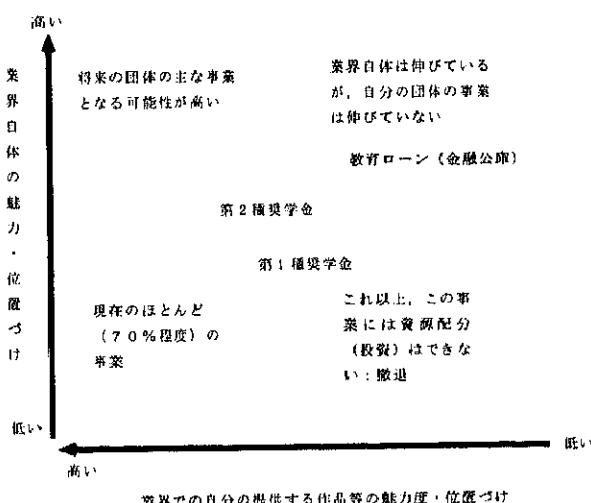


図5に日本学生支援機構の第1種、第2種奨学制度と国民金融公庫の教育ローンを記載すると、横軸の業界内（奨学制度）での第1種奨学金制度は無利子のため魅力度は高いかもしれないが、位置づけとしてはこれ以上資金を投入することはできない、いわば伸びにくい事業である。一方、

第2種奨学金制度は業界自体も今後伸びる可能性がある。その理由は、第1は1999年度に文部省大学審議会答申により「(国の奨学制度は)主に経済的困窮度を重視する観点から抜本的拡充を図ることが必要」と指摘され、「優れた(奨学生)」といった基準を大幅に緩和した有利子貸与型の奨学制度を重視するとの政策方針が出たこと、第2は実際に貸与要件が緩い国民金融公庫教育ローンにローンが開始後利用者が殺到したこと、第3に法科大学院を始め高度職業人養成課程が陸續と誕生し、そのため利用者の増加と大学の授業料の高額化が進んだことが挙げられるよう。

(3) 今後の奨学金制度の展開

今後、学生支援機構では機関債を発行して奨学金の原資を求めることが増加するほか、国の金利補助といった財政援助が次第に少なくなってくることが予想される。従って、奨学金市場全体の規模拡大を考えると、他の融資機関に比べての圧倒的に有利なポジショニングを生かした奨学金制度開発の一つとして、日本学生支援機構としては第2種奨学金は伸ばしていくことが、望ましいことのように思える。

参考文献

- 育英奨学事業の在り方に関する調査研究協力者会議『今後の育英奨学事業の在り方について』文部省高等教育局,1997
- 育英奨学制度に関する調査研究会『今後の育英奨学制度の在り方について』文部省高等教育局,1993
- 市川昭午『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部,2000
- 行政改革推進本部『特殊法人等整理合理化計画』2001
- 小林雅之「アメリカの大学における授業料と奨学金の動向(1)~(3)」『IDE 一現代の高等教育』No.433,pp.71-77,No.485,pp.68-73,No.436,pp.69-74,2001
- 小林雅之・濱中義隆・島一則『学生援助制度の日米比較』文教協会平成13年度研究助成報告書,2002
- 国民金融公庫『家計における教育費負担の実態調査』国民金融公庫,2003
- 総務庁行政監察局編『大学行政の現状と課題』大蔵省印刷局,1995
- 内閣官房行政委託型公益法人等改革推進室『公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画』2002
- 日本学生支援機構『中期目標・計画』2004
- 日本学生支援機構『日本学生支援機構の業務』2004
- 藤森宏明「高等教育の機会均等に関する一考察日本育英会の奨学生採用方法の現状と課題」『日本教育行政学会年報』第24号,130-142頁,1998
- 文部省『育英奨学事業に関する実態調査』文部省高等教育局,1999
- 文部科学省『学生生活実態調査』文部科学省高等教育局,2000
- 矢野眞和「奨学金政策と21世紀の大学像」『大学と学生』第412号,pp.12-17,1999

A Study of Changes of the encouragement of study system in administrative reform

- The conversion to the Japan Student Service Organization from Japan Scholarship Foundation

Akitoshi EDAGAWA, Tokyo National University of Fine Arts and Music

The Japan Scholarship Foundation, established in 1943, has been reorganized into the Japan Student Services Organization (JASSO) as of fiscal 2004. The change is a result of the reduction in special public corporations and a review of government affairs, as part of the administrative reforms taken over by the Koizumi cabinet, which has also drastically transformed the scholarship system.

Regarding the Category II Scholarship by JASSO in comparison with Educational Loans by the National Life Finance Corporation (NLFC), the former premises that students borrow and repay the money, whereas the latter system enables parents to do the same for their children. As financial instruments, these programs seem to be non-competitive with each other, but their contents are actually similar. JASSO will increasingly sell agency bonds to raise scholarship funds, while gradual reduction is anticipated in government assistance such as interest subsidy. Against this backdrop, it seems beneficial for JASSO to enhance the Category II Scholarship in an effort to expand the entire scholarship fund market, as well as to develop a scholarship system by using their current position, which overwhelms other institutions.