

## 第7章 高等教育の環境・構造変化と奨学金制度

川村恒明

### 1. 日本育英会の歩み

日本育英会の事業は今、大きな曲がり角に差し掛かっております。そこで本日は、「日本育英会から見た奨学事業の課題」という観点から、お話をさせていただきたいと思っております。

そもそも、育英奨学事業と日本育英会、わが国における育英奨学事業と日本育英会は、必ずしもイコールではありません。日本、つまりオールジャパンの中でさまざまな形態で実施されている育英奨学事業の中のひとつが日本育英会のはずなのだけけれども、多くの場合その辺から話が混乱しております。そこで、とりあえず、私は日本育英会の理事長として、日本育英会のご紹介をさせていただきます。

日本育英会の歩みは、（日本育英会の前身である大日本育英会が）昭和18年にできておりますから、大ざっぱに言って、ちょうど50年経っているわけです。そこで、これまでの50年を第一ステップとすれば、21世紀のこれからの第2ステップの50年間をどういうふうに展開していったらよいのか、今、各方面からいろいろな注文がつけられております。そういう注文の中には無理難題もあるし、もっともなものもある。これからの展開をどうしたらよいのかということをして日夜思い悩んでいるわけですので、そういった視点から本日は是非ご指導いただきたいと思います。

## 大日本育英会

最初に、簡単にイントロダクションとして日本育英会の歩みをご紹介します。昭和18（1943）年、既に戦局の前途が悲観的になっていた時に、財団法人大日本育英会が設立され、昭和19（1944）年、いよいよ日本の敗色が濃厚になった時に、特殊法人として大日本育英会が設立されました。こういう時期に、戦争のあの苦しい最中に設立したという努力は非常に大変なもので、これの中心的な推進者のおひとり、皆さんご存知かと思いますが、当時衆議院議員であった永井柳太郎先生です。永井道雄元文部大臣のお父様でございますけれども、柳太郎先生たちが一生懸命頑張って、まず財団法人を作り、それからそれを特殊法人に改組したという経緯がございます。

昭和18年の時点で、どういう視点で作られたかといえば、それは、予約採用によって、中等教育、それからその後への進学を保障する。この時点で、高等教育のシェアは極めて少のうございますから、当時の国民学校から中等教育へ、つまり国民学校在学者に対して、あなた、中等学校へ行くつもりがあるかと。能力はあるが、お金がない。それじゃ中等学校に進学したら奨学金をあげるよ。予約というのはそういう意味ですね。だから、国民学校の生徒を対象にした。その時の事業規模の見積りもいろいろありましたが、一応想定したのは中等学校段階で6,000人でございます。その6,000人が学年進行で上がっていくと、専門学校へ行くのが1,500人。それから旧制高校とか大学の予科に行くのが1,300人。合計2,800人が進学するであろう。さらにその中で旧制大学に進むのは1,200人くらいという一番最初の事業計画が残っております。そういう具合に、学年進行で中等教育から高等教育までの進学のを保障しよう。こういうことであつたわけでございます。

ですから、昭和19年に、財団法人が特殊法人に改組された時の古い

法律「大日本育英会法」の第1条に、次のように書いてございます。

「優秀ナル学徒ニシテ経済的理由ニ因リ修学困難ナルモノニ対シ学資ノ貸与其ノ他之カ育英上必要ナル業務ヲ行ヒ以テ国家有用ノ人材ヲ育成スルコトヲ目的トス。」

### 戦後の再出発

そういうことでスタートいたしました。終戦時の混乱期を経て、戦後の再出発はどこからかという、まず予約は当面止めよう。中等教育への予約というのは、時代の要請にそぐわない。昭和23(1948)年に中等教育予約制度を廃止し、少なくとも当面は高等教育の在学者採用を中心にしてしようということになったわけでございます。

次に、昭和24(1949)年に、「大学院又ハ研究科ノ特別研究生」制度を吸収いたしました。これは、大日本育英会が昭和18年に設立された時に、まったく別の制度として、文部省直轄の制度として、いわゆる特研生という制度ができました。つまり、戦争を遂行していくうえで、将来どうしても不可欠と思われる最も優秀な学生を選んで、これは大学院に入れて、徴兵も猶予する、奨学金も給与するというわけでございます。当時の帝国大学の助手の初任給相当分を給与するという、非常に思いきった措置を、当時、昭和18年に文部省が取ったわけでございます。口の悪い人にいわせると、つまり、戦争がどうなっても、日本民族が絶えないようにするために種馬を残すのだという話も残っているほどでございますが、ともあれ、この特研生は、日本育英会の貸与、お金を貸すというのとは別に、大学院レベルで給費、つまりお金をあげるといって、全く別なスタイルでスタートをしたのでございます。それが24年に至って、文部省直営の給費制度は廃止になって、日本育英会の方にこれが回ってきて、その時に貸与制度になったという

こととございます。

それから、お馴染みのことを言えば、昭和28（1953）年に「日本育英会法」が改正になった時に、いわゆる教育職、研究職への返還免除制度ができました。それまでは、お金を貸すわけだから、借りたお金は返してもらいましょう。それで、免除になるのは死亡した時だけということでありましたが、この時に、教育・研究職に就けば返還免除をするということで、部分的ではあるが給費制度を取り入れる形にしたということとございます。ですから、返還免除という形で、わが国では給費制がスタートしたというわけとございます。

### 特別貸与制度発足

昭和33（1958）年に至りまして、特別貸与奨学生制度ができました。これは、高等学校と、大学と双方とございますけれども、それぞれ目玉としては、やはり進学保障だった。つまり、高等学校へ進学する者については中学校の在学段階で、大学に行こうとする者は、高等学校の在学中に予約をする。あなたがうまく進学できたら、お金を貸与しますよと、予約をする。それから、この特別貸与制度は、一部給費なのです。普通の、一般貸与よりも多額のお金を貸して、一般貸与相当分は返してもらうが、残りの部分（特別貸与分）の返還は免除する、つまり貸したお金の半分以上は返さなくてよいという制度とございます。それからもう一つの特徴は、そういう優秀な学生を選ぶわけだから、どうやって選ぶかということで、全国统一試験をやったわけとございます。日本育英会が全国统一試験をやっていた時代があるのでございます。大学へ進学する者、高等学校へ進学する者、双方について日本育英会は試験問題を作って、それで、全国で統一試験を行っていた。その後、能研テストができたものですから、能研の方に振り代わる。

ところが、能研があえなく途中でなくなってしまったものですから、その後、試験問題を作るのが大変だというので、面接だけでやるという時代がありましたが、その後も昭和59（1984）年まで、全国統一という形で選考を行っていたということでございます。

### 日本育英会法の全部改正

昭和59（1984）年に、「日本育英会法」の全部改正がございまして、現在の有利子貸与制度が導入された。それから、実質は一部給費であったさきほどの特別貸与奨学生制度は廃止になったということでございます。それからもう一つ言えば、この時に初めて、日本育英会事業の目的に、「教育の機会均等に寄与する」という文字が入った。それまで、昭和19年から昭和58年までは、19年の「大日本育英会法」のところで申し上げましたように、「国家有用ノ人材ヲ育成」としか書いてなかったわけです。「国家有用ノ人材」という、つまりこの業界用語で言えば、育英の方に非常に力点をおいた制度でございましたが、59年に至ってやっと、「国家有用」、この時は「国家社会」と入りましたね。「国家及び社会に有為な人材の育成に資するとともに、教育の機会均等に寄与する。」という文言が入ってきて、いわゆる奨学という方向も重視されるようになってきた。こういうことでございます。

## 2. わが国の育英奨学事業の概要

### 日本の育英奨学事業

日本育英会は、このように、昭和19年に正式に特殊法人として発足し、50年の歴史を歩んできたわけでございますが、最初に申しましたように、わが国の育英奨学事業というのは、何も日本育英会だけではない。全国で育英奨学事業を行っております事業主体の数は約4,000

団体、4,307団体ございます。そのうち、公益法人が1,010、地方公共団体が1,680、学校その他で独自のファンドを持っているのが1,000ぐらいでございます。それらを全部足しますと、奨学生数は714,000人。支給総額が、単年度でございますけれども、2,486億4,300万円です。2,400億のお金が71万人に配られているということでございます。ですから、日本育英会は、この4,307団体のうちのひとつ、4,307分の1でございますけれども、実質を言えば、日本育英会がかなり大きなシェアを占めていることも事実であろう。ガリバー的とまで言い切れるかどうか分かりませんが、学種別に日本育英会のシェアをみますと、例えば大学院でいえば、奨学生の約8割は日本育英会である。それから金額で言うと、67.8パーセントが日本育英会のお金である。こういうことでございます。学部についてもほぼ同様に、奨学生数で77.7パーセント、支給額で81.8パーセントでして、日本育英会が圧倒的な、大きなシェアを占めております。ただ、高等学校は違ってございまして、高等学校は奨学生のシェアで36.5パーセント、4割にも達してございません。また、給貸与される金額で言っても43パーセントでございますから、これは半分にもっていないということで、高等学校については地方公共団体が大きなシェアを占めているという実状でございます。

### ガリバー的存在としての日本育英会

そこで、日本育英会の概要につきまして、平成7（1995）年度予算での現状でございますけれども、まず奨学生数が、全部で471,891人。50万人近い奨学生がおります。そのうち、毎年新規に採用するのが136,758人でございます。簡単に言えば、毎年4分の1ずつ入れ替わっていくわけでございます。次に、貸与金額は、フローで流れているお金が2,248億円でございます。今度の平成8年度予算だと、これが

2,400億円になるわけでございます。ただ、その流れている2,248億円のお金の出所、財源はどこかと申しますと、第一種奨学金(1,731億円)の場合に、返還金が918億円で、53パーセント、一般会計借入金が813億円、47パーセントです。日本育英会の事業規模は非常に大きいといっておりますけれども、実際は半分以上のお金を、奨学生から返ってきたお金、返還金を充てているわけでございます。毎年新規に投入される一般会計からの借入金のシェアがついに半分を割ったのは、平成6(1994)年からですが、ここしばらく、また、この返還金の方が増えてくるという状況になろうかということでございます。奨学生の採用の仕方は、ご存知の通りでございますけれども、学校からの推薦を受けた出願者について選考のうえで採否を決定しております。

次に、全学生数に対する奨学生数のシェア(平成7年度予算)でございますが、高等学校段階でいえば、すべての高校生の中で、日本育英会の奨学生の占める比率は2.5パーセント、非常に低いわけでございます。大学で申しますと、10.5パーセントでございます。つまり、すべての大学生のうち1割が日本育英会の奨学生であるということであり、大学院にいきますと、マスター(修士課程)では、これが約4分の1、25.7パーセントになって、ドクター(博士課程)にいくと58.8パーセントになるわけでございます。ただ、これは多分、皆様方も実感しておられると思いますが、在学生総数に対するシェアであります。希望者ではないのですね。希望者ベースでとってみると、今、ドクターはほぼ飽和状態で、希望者はほぼ全員採用できているといえると思います。それから、高等学校もほぼ全員採用しています。マスターにつきましては、希望者の約5割を採用しているという状況でございます。

奨学金の貸与月額、これは平成7年度も、8年度も変わっておりません。大学でいえば、国公立大学の自宅通学38,000円、自宅外44,000

円、私立大学の自宅通学47,000円、自宅外57,000円。大学院では、マスターで81,000円、ドクターで112,000円ということでございます。返還につきましては、第一種奨学金は無利子で、第二種、いわゆる有利子というのは年3パーセントで、元利均等償還方式で返すこととなります。だから、およそどのくらいになるのかということは、第一種奨学金を借りた者を例に挙げますと、例えば、私立大学でアパートなどに住むと貸与月額が57,000円。それを、日本育英会は最短終了年限しか貸しませんから、48か月。全部それを借りますと、2,736,000円となります。日本育英会のルールでは、それを毎年、年賦で17万ずつ払ってもらって16年となります。そういうルールになっておりますが、大学の一番高い貸与月額（私立大学、自宅外）で、2,736,000円。大学の一番低い貸与月額（国公立、自宅）だと、1,824,000円となります。最近、これを繰上げて一括して返す人が多くなっております。就職して、最初にボーナスを貰って考えることが、奨学金を返そうか、車を買おうかと、こういう話を聞いたことがございます。言われてみると、車の新車の値段と同じようなものかなということなのですね。その額が多いのか、少ないのかと、段々その議論になりますけれども、そんなことでございます。なお、奨学金を一部、実質給費制度、つまり渡し切りにする仕掛けとして返還免除制度があつて、教育職、研究職に就けば返還が免除されます。実際に免除が適用される教育研究職の種類は、下表のとおりでございます。

貸与を受けた学校	免 除 職
高等専門学校 大学・短大 大学院	高等専門学校の教育の職 幼稚園および小学校以上の学校の教育の職 小学校以上の学校又は文部大臣の指定する試験所、研究所、文教施設の教育又は研究の職

最後に、返還の状況ですが、いわゆる総合返還率でみると、第一種奨学金は98.0パーセントが返還され、第二種の奨学金に至っては、



98.2パーセントが返還されているとなっておりますが、これはやや大本営発表的なところがございまして、例えば、さっき言ったように、期限が来る前に返してしまう者が随分多いわけですね。それもここに入っているわけです。それ以外にも、やや技術的なことが多いので省略致しますが、整理すべき部分があって、それらを整理すると、実際にはだいたい80パーセントぐらいの回収率となっております。なぜそんなに先を急いで金を返すんだといえば、先程省略しましたが、無利子の場合は期間より早く返すとご褒美を出しているわけです。報奨金として、返還金を10パーセント値引きしますというわけです。1割カットしてもらえるわけだから、銀行で金を借りて返しても、銀行の金利の方が安いと、こういう計算になるわけですね。ですから、その繰上げ返還となる額が、今、言ったように、最初のボーナスでちょっと無理すれば、それでちょっと銀行から金を借りれば返還できるのであれば、車を買おうかどうしようかと、こんな感じになるというのが実状でございます。

### 3. 諸外国の公的奨学制度の概要

次に、よその国はどうなっているのかという話が必ずこういうところに出てまいります。細かくみると、それぞれの国で非常に複雑でございますから、大ざっぱに整理したのが、次の表でございます（主として学部レベル）。

	制 度	金 額 (億円)	人 数 (千人)	給貸与	実施主体
米 国	ベル奨学金	7,403	3,214	給与	大学 (バカ-ジ・システム)
	スタッフォード・ローン	16,211	4,134	貸与	
	パーキンス・ローン	860	804	貸与	
	勤労修学奨励金	823	876	パート雇用	
英 国	法定奨学金	1,982	430	給与	LEA
	任意奨学金	407	157	給与	LEA
	スチューデント・ローン	368	345	貸与	SLC
仏	社会的基準奨学金	1,364	385	給与	CROUS
独	連邦教育助成金 (Bafög)	2,446	612	半額給与	大学学生福祉会
日	日本育英会奨学金	2,111	463	貸与	大学、日本育英会

## アメリカの奨学金制度

まず、アメリカで給費の奨学金の中心は、ペル奨学金で、年間約7,000億円を320万人の学生に、給費してございます。一方、金額的にはローンが中心でございます。スタッフォード・ローンというのが一番大きいので、1兆6,000億円のお金を、400万人の学生が利用しているということでございます。これは貸与であって、日本育英会の場合は、先程いいましたように有利子の場合で、金利3パーセントですね。このスタッフォードの方は、市中連動型金利でございますから、今アメリカの市中金利はどれくらいになっているのでしょうか、相当高いと思います。多分7,8パーセントは払っていると思います。その他に、パーキンス・ローン、あと勤労修学奨励金というのがございます。これは823億で、渡し切りでございます。学生をパート雇用する、今の日本の制度に当てはめていえば、TA、ティーチング・アシスタントでございますね。しかし、この場合は教育の補助ということだけではなくて、いろいろな雑用をすることまで含めているそうです。

アメリカの特色は、いろいろな制度が沢山あると。実施主体の中に「大学（パッケージ・システム）」と書いてありますのは、そうやっていろいろな機会があるものを大学でパッケージをする。仮に山本君という学生が来て、「私、こういう経済状態です」と言ったら、「あなたの成績ではペル奨学金で全部は無理かもしれませんね。これはちょっとにしておいて、あとはローンを借りたら。ついでに、あなたは暇があるみたいだから、修学奨励金で芝刈りのパートでもやりなさい」というように、パッケージで、資金援助をセットする仕組みが大学でできているわけでございます。それがアメリカの場合の一番大きな特色です。だから大学に行きますと、そういうスチューデント・オフィスがあって、そういうパッケージをやっている。今、ここに大きな奨

学金制度を4つ挙げましたけれども、民間のものを含めればこんなものではない。大学によっては、それこそ数え切れないほどあるわけですから、それらをケースバイケースでうまく組み合わせて回しているということでございます。

### イギリスの奨学金制度

イギリスの場合には法定奨学金というのがメインでございまして、金額で約2,000億円、1,982億円を43万人の者が貰っている。ご承知の通り、この法定奨学金は、授業料相当分と生活費相当分に分かれております。授業料相当分は実施主体からいきなり大学に振り込まれ、残りの生活費は学生の方に小切手で振り込まれるという仕組みでございます。それでは一体誰がやっているのかと言いますと、実施主体に、LEAと書いてありますが、ローカル・エデュケーション・オーソリティーズ、いわゆる地方教育当局、わが国でいえば多分自治体の教育委員会に相当する組織であろうかと思っておりますが、それがやっているわけでございます。大学は一切関係ない。それからイギリスの場合、最近、特に1988年のサッチャーさんの教育改革法以来、法定奨学金は基本的に塩漬けにして増額しない。その代わりに、スチューデント・ローンを積極的に広げようというので、現在急速にこのスチューデント・ローンが広がっております。この数字は、やや自信がございまして、368億円、345,000人、これは92年の数字でございます。その後急速に拡大しているようで、文部省のデータでは95/96年度現在56万人が受給しているということでありまして、これまた市中金利連動型でございまして、SLCと書きますが、スチューデント・ローンズ・カンパニー、学生ローン公社と訳されておりますが、これが実施主体となりまして、学生に金を貸すという仕組みなっているわけでございます。

## フランス・ドイツの奨学金制度

フランスの場合は、社会的基準奨学金という変な翻訳になっていますが、年間の金額が1,364億円で、385,000人。これは渡し切り、給与でございます。実施主体は、クルースという組織がありまして、これは日本育英会と認めていただければよいのです。かつては、フランスの各大学ごとにやっておりましたが、現在ではクルースという組織がやっております。もう一つ、フランスにはご承知の通り、クヌースという組織がございます、ややこしいのですが、日本であればクヌースの方がかつての学徒援護会です。つまり、宿舎とか、食堂経営をやっているのがクヌースで、クルースの方は奨学金の方をやるという仕訳になっている。国の外郭団体という位置付けでございます。

それからドイツは、連邦政府の連邦教育助成金が中心でございます。2,446億円の金が毎年流れておりまして、612,000人の学生がこれを享受している。ドイツの場合は半額給与、半額貸与でございます。半分は貰う。貰った金の半分は返さなければいけないという仕組みで、その返す分は勿論無利子でございます。また、ドイツの大学はそういうことには関与しませんで、大学学生福祉会という、フランスのクルース、日本育英会のごとき組織がこの仕事を一手に引き受けてやっていると認めていただいております。

比較のために、日本育英会の平成7年度の予算を書いておりますが、2,111億円で、463,000人でございます。先程申しましたように、日本育英会だけでなく、他にいろいろな事業主体が日本にあるけれども、日本育英会を代表として、よその国と比べてみて、資金量とか、給貸与の別等を総合的に見れば、日本の奨学制度のレベルが低いということは認めざるを得ないわけです。フランスにしても、

イギリスにしても、アメリカにしても、それぞれに給費の部分をきちんと持っていて、渡すところはきちんと渡し切りで来ているわけでございます、日本の場合はそういう点も非常に具合が悪いということでございます。

#### 4. わが国奨学事業の課題

##### 4.1. 各界からの改善意見

###### 文部省調査会報告

そこで、今、我々が当面している問題に絞って、お話をさせていただきたいわけですが、最初に申しましたように、日本育英会は設立50年を経て、現在各界から非常に厳しい指摘がなされているわけでございます。臨調で、もう臨調というのも随分古い話で、昭和56年から58年にかけてのことですから10年以上も前ですが、丁度その頃から様々な指摘がなされるようになりました。そのような古いことはさておいて、最近の状況でございますが、幾つかございまして、一つは文部省自体がこれを見直そうではないかというので、平成5（1993）年に調査会を作って、今後の育英奨学制度の在り方について審議をされた。

その時の結論がいくつかあって、これからは大学院にシフト、重点化していこうというのが一つです。大学院にシフトするけれども、大学院の奨学金給与というのは無理だから、当面貸与制にする。第二は、当然ながら人員や単価を増やし、それから複数段階単価を設定する。現在の貸与単価は、国公立と、私立と、自宅と、自宅外の、この四種類の組み合わせしかないのので、これを実態に合わせた複数の単価にしよう。なお、非常に要望の強い入学時一時金貸与はやらないこととするということでございます。第三に、この文部省調査会の一番大きな特色は、高校の奨学金制度は止めよう。今、非常にシェアも少ないし、

各県が頑張っているわけだから、高校奨学金制度は止めて都道府県へ移譲しようと、こういうことでございます。第四に、大学院につきまして、日本学術振興会の特別研究員制度をもっと増やすということ。あるいは学部レベルでいえば、今、国公立大学と私立大学では採用率に10パーセント以上の差がある。つまり、私立は不利で、国公立は有利となっているけれども、このように設置者別に採用率が変わることは好ましくないので、その格差是正に取り組むべき、というようなことでございます。そのようなことが文部省自体からも、指摘をされているということでございます。

#### 閣議決定

それから、昨年（1995年）の2月に、特殊法人全体の整理合理化に関して閣議決定がなされたわけでありましたが、その際に、日本育英会についても方向が示されました。まず、日本育英会の仕事は大学院に重点化すべきだということが一つ。それからもう一つは、高校奨学事業の在り方の検討と、表現は柔らかですけども、要するに、高等学校の奨学金制度は止めるべきと、役人用語だから検討と書いてありますが、ということが去年の2月に閣議で決定されました。

#### 総務庁勧告

同じく去年（1995年）の6月になりまして、総務庁が高等教育全体を対象に行政監察を行ったことはご存知の通りでございますが、そこで日本育英会事業についても勧告がなされております。それが三点ございまして、一つは、奨学生採用枠の国公立私立大学別配分の見直しでございます。これは、先程もちよっと申しましたが、現在の主として学部の採用状況を見ると、設置者間で非常に大きな差がある。国公立

大学で見ると、国公立大学全学生56万人に対して、貸与人員は11万人で、国公立大学の学生の約2割、19.8パーセントは奨学生になっている。それに対して私学の方はどうかというと、私学はご承知の通り、学生数が大変多いですから、217万人の学生の中で日本育英会の貸与を受けている者は19万人しかいない。8.7パーセントではないかと。国公立は19.8パーセントで、私立は8.7パーセントだというのは、極めて不合理であるということが、その指摘でございます。それを速やかに是正しろというのが一点。二番目は、返還免除制度の見直しでございます。返還免除は現在、先程も申しましたように、死亡、心身障害の他は、教育職、研究職に従事した者について、返還を免除することになっています。しかし、現在の教員の採用状況などをみると、教員になるのは大変に狭い門であって、採用時の競争倍率は4.9倍にもなっている。しかも給与は非常に高い。人確法その他で恵まれているのだから、何でそんなところに返還免除をするのかということでもあります。教員確保に関する社会経済情勢が著しく変化しており、しかも教育職は給与水準からみて、極めて恵まれた職業であるから、教育職についての返還免除は止めましょうということでございます。三番目は、日本育英会の地方組織の見直しで、日本育英会は非能率な仕事をしているから、組織の在り方を見直すべきということでございます。

### 日本私立大学連盟報告

もう一つ注目すべきことは、私立大学連盟が、同じく去年(1995年)の6月に『高等教育財政構想』を公にされて、私どもはこれに非常に注目をしたわけでございます。これは、日本の育英奨学事業全体を、オールジャパンでつかまえた議論をしているわけではありますが、その中で、そもそも国は高等教育に助成する際に、機関補助か、個人補助

かという大命題から入って、当面は機関助成を中心にすべきということが、第一の大きな柱になっているわけでございます。

第二に、具体的に奨学事業の在り方について、奨学生の採用審査事務は、日本育英会を抜本的に改組した育英奨学機構（仮称）へ一元化し、全国一本でやるべきと。国公私立それぞれ個別の大学で、それぞれに審査することはやめようということでございます。現在の採用制度はご承知の通りに、各大学で審査をしているわけですが、それを一本でまとめてやってくれということであります。ついでに言えば、これは日本育英会の奨学金に関する構想だけれども、国立大学の授業料免除にも言及があって、国立大学ではこの奨学金の貸与と、もう一つ車の両輪で授業料の免除もやっていますが、その授業料免除の仕事も、国立大学の事務から引き離して、育英奨学機構と一緒にやったらどうかと。先程のパッケージとやや近い発想がここにあるわけでございます。

第三に、予約制度を大幅に拡充すべきと。やはり進学保障というならば、進学前に予約で経済的な保障をするのが事柄の本筋ではないかというわけでございます。

それから第四に、今後の育英奨学事務を円滑に進めるために、利子補給と併せて何らかの形で債務保証のシステムを整備するということ。人に金を貸せば、ある程度の不良債権が出るのはやむを得ないことですね。今の住専のように不良債権の塊みたいになっても困るが、いかに優秀な人材を対象とする事業といえども、やはり不良債権が出るのはやむを得ないことであります。にもかかわらず現在、そのところの取扱いがはっきりしていないのは問題で、債務保証制度を明確にして、それを、先程の育英奨学機構、そういう機構でやるべきだということでございます。日本育英会で、現在不良債権の償却に当てられるお金は、驚くなかれ、年間1,000万円しかないのですね。今、住専で問題に



なっていますけれども、金融機関は貸倒れ引当金を積み立てるのは常識です。それはどれくらいかといえば、いろいろなやり方がありますが、一般的に認められているのは、貸付残額の1000分の3です。それでやれば、日本育英会も60億円ぐらいの貸倒れ引当金を用意すべきということになります。そんなことですから、実務上は、返還をどれだけ確実なものにするのかということが大変大きな問題になっているわけです。そんなことまで目配りをしていただいて、そういう新しい機構をつくるべきではないかをご提案頂いているわけで、いずれも極めてごもっともな話のように思っております。

## 4.2. 基本方向

ここから先は私の独断と偏見となりますが、日本育英会に限らず、育英奨学事業を実施する立場から言えば、基本的には、多様なニーズに対応しうる多様なサービスを提供したいということだと思えます。私は日本育英会で、我々は金の面でお客様にサービスをする。学生をお客様と考えるべきと言っております。お客様のニーズに合うサービスを提供しなければいけない。我々は学生のために働くのだと、こういうことを言っているのであります。

もう一つは、改めて申し上げるまでもなく、何といても資金の量が限られているから、どうやってそれを効率的に回して行くのか、これまた当然のことでございます。

## 4.3. 課題

### 4.3.1. 多様なニーズへの効果的対応

#### 金融商品としての奨学金

そこで、まず一つは、そういう多様なニーズに効果的に対応する必

要がある。平たく言えば、奨学事業というのは、いずれも経済面での援助といえれば聞こえはよいが、その面からみれば、金融機関であることは間違いない。儲けるわけではないから業者ではないけれども、融資業務をやっているに違いない。その立場からいえば、借り手がこういうふうに借りたい。こういうふうに返したいと思うことを可能にするセッティングをできるようにしなければいけない。今、日本育英会で金を借りるといえば、先程言いましたように、国公立か、私立か、自宅か、自宅外か、これだけで貸与月額とついでに返還方法までが決まってしまう。先年、ある国立大学の人に聞いたことですが、その大学は近年町外れに移転した。そのため、大学の近所に学生アパートがいっぱいあるわけですね。そのアパートに入っている学生が奨学金を借りたい。「君は国立の自宅外の単価だ」と言ったら、「いや、自宅外というのは単価が高いけれども返さなければいけない。そんなにいらないから自宅の単価で貸して下さい」と言ったというわけです。日本育英会も国立大学も日本の冠たる官僚機構の一員ですから、そんなことは認めない。「ダメ。君はアパートだから自宅外」というわけで、その子は「それじゃ、止めます」と言って帰って行ってしまった。こういう話を聞きました。

このように、金を貸す時から返す方もワンパターンで、国公立の自宅通学者が貸与を受ければ、1,824,000円を借りて、13万円ずつ14年間で返しなさいと、これしかない。本当にそういうことでいいのか。有利子の方も元利均等で、返還額が決まると返還年が20年だったり、10何年だったりしてしまうわけです。借りた月額によって返還方法も自動的に決まってしまう。しかし、一人一人の学生の将来の生活設計まで見直した融資ということを考えると、そういうことでよいのかと。それから、奨学金というのは利子が付かない、あるいは給費にして渡

し切りにするのが一番よいに違いないけれども、国の財政の状況や高等教育の大衆の趨勢などを考え合せたときに、ただ本当にそれだけでよいのか。一方でアメリカでやっているような市中連動型の金利で借りられるという方法もあって、どうしてよくないのか。あるいは先程、文部省の調査会が入学金の一時金はだめだと言ったと申しましたが、私など、どうしてそのような結論になるのかよく分らない。なぜなら、現実には入学時一時金へのニーズが大変高く、そのために教育ローンが国民金融公庫や、各銀行が力を入れているわけですね。あれは市中金利連動型で、かつ一時金制度をやっているわけです。そういった現実のニーズに目をつぶり、「教育事業の一環としての育英奨学事業」の在り方という建て前あるいは空理空論をやっていると、時代からどんどん取り残されて行くのではないかと心配になるわけでありませう。

#### 育英から奨学へのシフト

そういうことを私が言うのは、学生生活における奨学金のニーズが非常に変わっていると思うのです。確かに、奨学金がなければ進学できない子がいます。そういう子がいるのは事実だけれど、今の日本の現実を見ると、非常に限られた数であると。日本育英会で調査をしまして、日本育英会の奨学生、奨学金を受けている学生に対して、どういう生活状況かと聞きました。そうすると、大学の場合に、彼らの生活費収入の中で奨学金の占める比率は、平均で27.8パーセント、3割弱になっている。これが短大ですと、ちょっと高いのですが、それでも31.7パーセントである。次に、日本育英会の奨学生は経済的に困窮しているわけだから、アルバイトをせざるをえない。アルバイト従事率をみると、だいたい7割から8割ぐらいはアルバイトをしている。それはよいのですけれども、彼らになぜアルバイトをするのかと聞く

と、学費のため、生活費のためというのもあるが、「教養・娯楽等のため」というのが非常に多いわけです。無利子の自宅の場合でいえば、約5割が「教養・娯楽等」のためなのです。教養・娯楽のためにアルバイトをすることはいけないと言うわけではありませんけれども、要するに現実の学生の生活ニーズはかなり多様化しているのではないかということをおもうわけでございます。

かつて日本育英会が創立当初に全国の中等学校で6,000人の学生を選び、それが1,200人の大学まで面倒をみるといって、国家の役に立つ優れた人材を育成するという、育英という理念を文字どおり正面に掲げているときは良かったけれど、これだけ大学が大衆化して、学生がこのように多彩な生活をしている時に、やはりそういうニーズを十分踏まえて対応した方がよいのではないか。彼らはアルバイトで教養・娯楽費を稼いでいるから奨学金を貸さないでいいなんて、そんなことを言っているわけではないのです。希望者に奨学金を貸与することももちろんですが、その際に、そういったニーズの質的な変化ということをお互いに心得ておくべきではないか、というのが一つございます。

### 予約制度の拡充

それから、やはり私どもが肌身に感じるのは、予約制度の必要性であります。つまり、大学進学を考える際に、大学に行ったら奨学金を受けられるかどうか現実には大学に入学しなければ分からないというのは困る。これは非常に切実な、生活設計に関わってくる問題です。現在は、学部レベルでいえば、新入生で奨学生に採用されるもののうち25パーセントが予約採用です。高等学校3年のときに面接を受けてマル、つまり採用の予約をもらった人が25パーセント。75パーセントは大学に入ってから出願をして、審査を受けて奨学生として採用された

というわけでございます。従って、予約採用を広げるということは、サービスとして、「安心」というサービスを提供できることになるのではないかと、我々は考えているわけでございます。これについては、大学側から若干の反論があるのですね。現在、奨学生のほとんどは大学の手で選んでいる、自分たちが選んだ学生だから、在学中多少は面倒もみようが、自分たちが全然知らない、誰かが勝手に選んで奨学生としてマルがついて入ってきた学生を4年間、何故大学で面倒をみなければいけないのかと。俗に、「腹を痛めた子は可愛いが、腹を痛めぬ子は可愛くない」という、現場のいつわらざる意見があるわけです。先程、私大連盟の構想をご紹介しましたが、私大連盟はそのことについて、あえて、そういう区別は止めましようと言っておられることは大変注目すべきことと思っております。ともあれ、社会のニーズという点から言えば、今の75パーセント、4分の3を大学入学後に選考し、決定しているという仕組みを考え直さなければいけないのではないかと思います。

#### 4.3.2. スチューデント・サービスにおける位置づけの見直し 学生サービスとの有機的連携の可能性とその限界

そのことに関連して二番目の問題は、大学におけるスチューデント・サービスとの関連であります。今、大学で一体、スチューデント・サービスはどのように行われているのか。昔はSPSと言って、スチューデント・パーソナル・サービス、厚生補導と訳されていました。現在は、厚生補導という言葉はだいたい死語になっていて、この業界ではスチューデント・サービス、学生サービスという言葉が中心になっているのだそうです。それでは、学生サービスの理念とか、在り方というのはどういうものかと資料を漁ってみても、出てくるのが昭和

38年に文部省の学徒補導審議会でこんな議論があったというようなことで、的確なものが中々見当たらないのです。現在の大学改革の議論でも、スチューデント・サービスについてどういうふうに考え、位置づけていくべきかということ正面から論じたものはほとんど見あたらないのが現状ではないでしょうか。つまり、スチューデント・サービスが大学の中でどのように変化しているのか。

先程、アメリカの場合に、アメリカはスチューデント・オフィスがあって、パッケージ・システムでいろいろなものをパッケージして学生を援助していると申しました。その中には、さっき言ったアルバイトもあれば、奨学金もあれば、ローンもあれば、宿舎もあれば、とそういうものをパッケージしている。かつて、日本の大学でも学生部が中心になって、やはりそういうパッケージをやっていたはずですが、ところが、最近の大学では、私の実感で言えば、国公立を問わず、これから生き残りの時代だ、人件費を減らさなければいけない。定員削減だということで、学生部の体を成さなくなっているところが増えているのではないかと。昔は、大学できちんと学生を把握して、誰に奨学金をやるのか、それから寮をつくって、寮に学生を入れて、バイトの斡旋もやっていました。今、宿舎とかバイトというのは外注というか、大学以外の外部の情報産業に依存するようになっている。学生の方も、学生部へ行ってアルバイトの口があるかと言うよりも、アルバイト・ニュースを見た方が早い時代になっている。そういう情報が外部にどんどん増え、大学の方は人手が足りないから、そういう仕事はどんどん切り離していくという現象が一つ。

## 大学と実施機関との連携

そういう状況の中で、現在の大学のスチューデント・サービスの主たる関心は何であろうかと思うと、どれだけ学生を引き付けられる授業をやるのか。学生のニーズに合った授業科目を展開するかということなのですね。つまり、学生の質が限りなく多様化しつつある中で、一人一人の学生に高等学校段階の補習教育まで含めて、授業にどのように参加させ、学生の身に付けさせていくのかということですね。昔の大学はその逆で、授業の内容にはそんなに気を使わなくてもよかった。その代わり生活の方に、生活の面倒をみるという方に、エネルギーをそそいできていたのだと思うのです。今の大学は、僕らが見ていると、生活の面倒の方はほとんど、宿舎にしろ、アルバイトにしろ、奨学金にしろ、手抜きを始めている。その分、授業をどうするのかということと、それから最近では、入試と就職で、入り口と出口のところを一生懸命やっていくようになってきていると思います。従って、奨学金制度をどういうふうに大学のサービスの中に位置づけていくのか。アメリカでいうパッケージ・システムがなぜ日本でできないのかということは、実は日本の大学の在り様そのものに係わる問題ではないか。先程の、私立大学連盟で育英奨学機構をつくれ、大学自身で奨学生の選考をすることから撤退したいという意見が出されたということは、その意味では非常に画期的なことだと思うのです。つまり、私大連盟でどういふ議論があったか知りませんが、私学の多くの方が、こういう仕事から大学は手を引きたいと思っておられるわけでありませう。

何人かの私学の方に何うと、かつては、本学に来れば日本育英会の奨学金が受けられますというのが、まあ目玉とは言わないまでもキャッチフレーズのひとつくらいにはなっていたと。ところが最近、大学で作るきれいなパンフレットを見ると、こんな楽しいキャンパス・ラ

イフができて、こんなによい授業があって就職も大丈夫とは書いてあるけれど、奨学金がありますというのは、言われてみると、本当に1行か2行、片隅に書いてあるだけです。つまり、そのことがこの冬の時代に学生を引き寄せる目玉になるならば、もっと大きく出てよいはずだけれど、もうそのことは目玉にならない。そうだとすれば、大学はそんな目玉にならない仕事に人手や手間を割けない。極端に言えば、そういう仕事は外部に受皿を作って、そこへ全部放り込んだらどうかという発想になるのではないか。その辺をどう考えたらよいのかということでございます。

### 役割分担の見直し

それを日本育英会の立場からいえば、これまでは、日本育英会は大学を全面的に信頼してきたわけです。つまり各大学ごとに、筑波大学に何人、東京大学に何人という、奨学生の採用枠は割り振る。割り振ったら最後で、あとは大学の審査を、100人なら100人、どういう学生を奨学生として選ぶかは事実上全部大学に任せてあるわけです。勿論、採用の基準は、日本育英会奨学生推薦基準というのがあります。大学学部の場合、まず家計基準が国公立大学だと年間の収入が910万円以下。私学だと952万円以下。次に、学力基準が、大学の新生、つまり一番多い採用ですけれども、高校の成績が3.5以上となっている。しかし、このような基準を作ったとしても、それが現実にどのように生かされているのか、例えば全国5,000校の高校の成績を同等に評価できるのかなどということを含めて、すべて大学の判断におまかせしている。大学からこの学生は適格と言われるから、それを信用しているわけです。だから、日本育英会の立場でいえば、融資を行う場合に一番大切なお客様を選ぶことを大学に任せているわけです。それで、現実にやって



いることはといえば、大学に選んで頂いた優秀な学生が卒業後返還を怠るといっているので、その尻拭いに一生懸命走り回っているわけです。

返還率のお話を先ほど致しましたが、現在、実際の返還率は80パーセントぐらいで、2割ぐらいが返還を怠っている。そのような子を成績、人物優秀として奨学生に選び、又、教育して社会に送り出したのは誰だといったら、大学ではないか、と我々は言いたいわけです。だから、大学がそういうことをきちんとやっていただけるならば、これまでのような連携プレーは非常に意味があるのですが、大学自体がそういうことに関心を失いつつあるという時に、一体、育英奨学金はどうしたらよいのだろうか。それで、先程、諸外国のところで、普通ならば諸外国の制度を言うときに、誰が金を出しているかという表を作るのですが、私があえて実施主体と書いたのはそれなのです。アメリカは大学がパッケージ・システムでやっているが、あとの国では大学以外の団体がそれをやっている。大学の手を離れているではないかということでございます。

#### 4.3.3. 大学院博士課程奨学制度の抜本的見直し

##### 日本育英会とJSPS等との役割分担の明確化

三番目の問題としては、これは、日本育英会というよりはオールジャパンの話でございますが、ドクターコースの学生に対する奨学制度を一体どうするのかということが、政策的に極めて不明確になっているわけでございます。先程申しましたように、ドクターコースの場合に、日本育英会は実質ほぼ希望者全員に対して奨学金を貸与しております。日本育英会には免除制度があるとはいうけれども、一応貸与になっている。その貸与する額がドクターで月112,000円です。それに対して、日本学術振興会の特別研究員は月額20万円を、給費で渡し切り

です。かつその他に年間150万円の科学研究費が付くというシステムです。これを含めて、ポスドク1万人計画というのが平成8年度予算からスタートをし、これは、日本学術振興会だけではなく、大学に非常勤の研究員を置いたり、あるいは科学技術庁の新技术開発事業団等、他省庁の機関にもそういうものを置くという仕掛けですけれども、このポスドク1万人計画を見ると、5年後にドクターの学生の1割は特別研究員にしようというわけです。

それから、TAは修士が中心だそうですけれども、新しい予算でRA、リサーチ・アシスタントというのがまた国の制度でできた。これはドクターの学生を対象にアルバイトの給与という形で給費する、ということで、一体これはどうなることだろうと思っているわけです。日本育英会は昔から、大学院のドクターには給費だ、給費だと要望し続けてきましたけれども、それはいっこうにできないし、文部省自体先程の調査会で大学院の給費はやはり無理だといって諦めているから、そういう政策判断とすれば、日本育英会はむしろドクターから手を引いて、マスターの方に主力を移すべきではないかという感じを私はしているわけです。

### 「学生」と「研究者」の境界のあいまい化

もう一つ、実際に先生方の身の回りで起こっていることですが、ドクターの学生というのは、学生なのか、教員なのか分からないケースがある。去年、ある私立大学から日本育英会に、ドクターの学生を奨学生に採用するという推薦があった。よく見たら、その学生は、同時にその大学の助手に任用されているわけです。その大学では、助手に任用して、給料を支給しているわけです。それで、日本育英会に対しては、ドクターの学生だから奨学金を貸与するといいい、それから私学

振興財団に対しては、これは研究者だから人件費補助の申請をするわけです。よく見たら、この場合は、その助手の給与は、普通の助手の半分に抑え込んである。だから、半分の給与と日本育英会の奨学金を足せばちょうど一人前の計算になるということでもあります。それで、調べてみたら、同じようなことをしている私学が他にも沢山ありました。ただ、これまでは、そのような場合は奨学生としての採用は控えていたので表面化していなかったと、こういう話でございます。それくらい、ドクターの学生の学内における位置付けが流動化している時に、本当にこれまでどおりの仕掛けでやっていてよいのか。ポストク1万人計画は大賛成で、是非実現してほしいと思っておりますけれども、それが実現したときに、日本育英会は完全に二流の人材を捨てることになってしまうのではないかと、それならば、限られた資金の効率的運用をいえば、日本育英会はマスターの学生の方にシフト、重点化するべきではないかと思ひ、文部省にもそういう話をしますが、なにせ担当局が違うということで、今のところ仕分けができていない、そういう状況でございます。

#### 4.3.4. 返還免除制度の有効活用

第四の問題は、返還免除制度はどう考えるのかということです。返還免除制度は、今までは給費ができないこともあり、実質給費の肩代わりという形でやってきた側面があります。それはそれで別に間違っているわけでもないし、そういう形ででも給費が部分的にも実施できればいいと思うのだけれども、やはり、基本的には中期的な観点に立った、社会的な人材誘致策という位置づけをしないといけないのではないかと。教育職と研究職という、両方とも文部省の所管の中だけで考えられているのも問題で、例えば、JICAの海外青年協力隊に会社

を休職して行くと、3年間行っている時も、奨学金だけはしっかり返せということになるわけです。それはJICAがやっている話だから、教育職、研究職ではないからと、こういう理屈になるわけですね。それで本当によいのだろうか。日本がこれから国際社会で人的な面で貢献を求められている時に、例えば、今言ったような場合に、なぜ返還免除をしないのか。もっといえば、少子高齢化の進行で、これから介護をする人が足りなくなるのが目に見えている。若い人が減っていくときに介護する人がいないのだから、その介護職に対して、今から手を打たないといけない。そういう分野に、人材の誘致等を総合的に考え、日本育英会もその中で免除のことも考えていかなければならないのではないか。勿論、教員が重要であるということは否定するつもりはありませんが、文部省も言っている通りに、現在の教員はたしかに恵まれているし、これからの需給関係を考えても21世紀の中期にかけて、第三のベビーブームが大々的にやってきて、教員の数が足らなくなるという見込みもほとんどないわけです。それよりも、高齢化社会をどうやって乗り越えるかということの方が多分大変になるだろう。免除職の範囲をめぐって、教育職だ、研究職だ、研究職はいいけど、教育職は止めろとか、教育職は何が何でも守るとか、そういう狭い土俵ではなくて、もう少し土俵を広げて、社会的に必要な分野への人材の誘致ということを考えるべきではないかということでございます。

#### 4.3.5. 事業量全体の大幅拡大と財源の多様化

最後は言うまでもないことですが、何といっても日本育英会を含め、日本の育英奨学事業全体の絶対量が少な過ぎるということです。これは何としてもどんどん広げて行かなければいけないし、そのために財源をもっと多様化し、民間の資金、財投の資金も活用できるようにし

たい。勿論、現在でも民間の奨学団体がたくさんあって、少なくとも特定公益増進法人になっている。ほとんどがなっているからそれはいいのですけれども、ご存知のとおりこの仕組みだけでは民間の資金の活用にはまだまだ不十分です。日本育英会自体も民間の資金を寄付という形で受け入れることは可能で、現に毎年多数の篤志家からご寄付を頂いておりますが、これを給費として使うことはできない。なぜなら、日本育英会法上、日本育英会ができる事業は貸与のみということになっているからということです。また、昭和59年の法改正以来財投資金活用の途がひらかれましたが、これを使ったいわゆる第二種奨学金（有利子貸与）の事業規模はまだまだ十分とはいえない状況にあります。これらの問題にもまして、日本育英会の場合、オールジャパンの中の基幹的事業主体として、第一種奨学金（無利子貸与）拡充のための政府資金の大幅拡充が何よりも必要であることを改めて申し上げたいと思います。そのようなところが、育英奨学事業の問題ではなからうかと思っておりますが、大変勝手なことだし、やや技術的なことが多いことをごさいますけれども、是非、皆様方のご感想を聞かせていただき、ご指摘いただければありがたいと思います。