

財政投融資と奨学金制度・政策の関係についての研究

ー有利子貸与奨学金事業と国民金融公庫「進学ローン」の創設における財政投融資の役割の検討

白川優治（早稲田大学）

1. はじめに

本研究は、日本の学費負担に対する経済的支援制度（以下、学資支援制度）とその政策について、財政投融資との関係から検証するものである。学資支援制度のなかで財政投融資がどのような役割を果たしてきたのかについては、これまで必ずしも十分に明らかにされているとはいえない。そこで、本稿は、日本育英会の奨学金事業と国民金融公庫の進学ローン制度の政策過程を検証することを通じて、学資支援制度において財政投融資が果たしている影響を明らかにすることを目的とする。

戦後日本において、国による学資支援制度とは、育英奨学事業として国の一般会計からの政府貸付金を主要財源とする日本育英会（現 日本学生支援機構¹）がその事業を行ってきた。日本育英会は、戦後一貫して全ての奨学生数の 7 割以上の学生に奨学金を提供しており²、教育の機会均等政策に重要な役割を果たしている。

育英奨学事業のこれまでの概略を確認すると、1943 年の大日本育英会の創設以来、無利子貸与制度の奨学金事業が行われてきた。1984 年に大蔵省資金運用資金を財源とする有利子貸与制度が創設されている。この時創設された有利子貸与奨学金制度は、1998 年まで量的な拡大は抑えられてきたが、1999 年に大幅な量的拡大がなされた。このときの有利子貸与奨学金の量的拡大は、1990 年代後半におこなわれた財政投融資改革の影響を背景とするものである。このような経緯を前提に本稿では、まず、第一の研究課題として財政投融資と日本育英会の育英奨学制度の関係を検証し、郵便貯金資金も財源のひとつとする財政投融資が奨学金制度に対してどのような影響をもたらしたのかを検証する。

他方、日本育英会の奨学金事業は、2003 年に制度改正がなされるまでは、原則として大学等に入学後の学生への経済援助を目的とするものであり、入学時点での負担を軽減させるものではなかった。そのことから、1978 年には、大学入学時点での学費負担の軽減を目的とする進学資金貸付制度が、国民金融公庫³による事業として創設されている。この貸付制度は、「国の進学ローン」として、財政投融資が財源とされてきたものである。そこで本稿の第二の研究課題として、「進学ローン」の創設過程を検証することにより、財政投融資制度と学資支援制度の関係を検討する。

このように本稿では、日本育英会有利子貸与奨学金と国民金融公庫の進学資金貸付制度の 2 つの学資支援制度に対する財政投融資制度の関係を検討していく。以下では、まず、2 節において奨学金事業と財政投融資の関係を確認し⁴、次いで 3 節において、進学ローン制度と財政投融資の関係を確認することにした。

2. 育英奨学政策における財政投融資

2-1. 日本育英会法 1984 年法改正の概要

国による育英奨学事業は、1943 年に大日本育英会が創設されて以降、制度改正が行なわれつつも無利子貸与制度の奨学金事業として行なわれてきた。1984 年には、日本育英会法的全

部改正がなされ、日本育英会の目的、制度が改められる抜本的な改革が行なわれた。このときの法改正は、①目的規定の変更、②日本育英会組織の整備、③日本育英会の業務の変更として、それまでの一般貸与と特別貸与を統合して無利子貸与制度とし、低利の有利子貸与制度を新設したこと、④日本育英会が債権を発行できるようにしたこと、⑤日本育英会への監督、罰則規定を整備したことが法改正の概要として説明されている⁵。このときの事業内容の変更は、それまでの奨学金制度は無利子貸与の第一種学資金に再編され、加えて有利子貸与の第二種学資金が新設された。この有利子貸与奨学金は、郵便貯金資金を中心とする大蔵省資金運用部資金を財源とするものであった。

そこでまず、1984年の日本育英会法の改正の概略を確認しておきたい。1984年の日本育英会法改正は、1980年7月に大蔵省によって出された『歳出百科』が契機とされ、「育英奨学事業の問題点の指摘は、その後に出された臨時行政調査会の答申、財政制度審議会の報告の基調となり、有利子制度への転換、教育・研究職等の返還免除の廃止等を迫るきっかけとなった」⁶とされている。『歳出百科』は、奨学金事業の有利子化、返還免除制度の見直し、返還期間の短縮を提案しており、その後の育英奨学制度の改革に直接つながるものであった。しかし、大蔵省では、『歳出百科』に先立ち、財政制度審議会によって1973年の建議によって日本育英会の育英奨学事業に対して有利子化の提案が行なわれていた。1970年代に大蔵省が有していた育英奨学制度の有利子化、返還免除制度の見直しという育英奨学制度の改革案は実現されなかったが⁷、大蔵省は1970年代より育英奨学事業を見直すという見解を有していたことがわかる。

1980年、大蔵省は『歳出百科』と題する小冊子を刊行して財政状況全般に対する現状を解説し、歳出項目ごとの問題提起を行った。そのなかで前述のように育英奨学制度の問題点も指摘された⁸。しかしながら『歳出百科』においては、有利子化、返還免除制度の見直し、返還期間の短縮の見直しについて財源措置は示されていない。その後、1980年12月に、財政制度審議会は、1981年度予算編成にあたっての方針として『建議』を提出し、育英奨学事業に対して「外部資金の導入や一定範囲における奨学金の有利子化等の制度の合理化」を要求している。このとき提案されている外部資金とは、一般会計資金ではない外部の資金を意味しており、財政投融资制度を指すものであった。大蔵省は翌年1981年度の予算編成でこの方針を具体化しようとしたが、反対運動にあって見送られたとされている⁹。このとき具体化されなかった、このような大蔵省による政策提案は、1980年代初頭の行政改革のなかに取り入れられていくことになる。

第二次臨時行政調査会答申と財政制度審議会

1981年、高度成長から安定成長への移行などの社会経済の変化に対応して、「社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現」¹⁰を目的に第二次臨時行政調査会（第二次臨調）が総理府に設置された。第二次臨調は、「行政上のすべての諸問題を調査審議の対象とし得る、極めて広範な任務を付与された調査審議機関」¹¹とされ、1987年に解散するまで、5次の答申を政府に提出し、国全体の行財政改革の具体的な方向を示した。

第二次臨調は、翌年度予算の編成に間に合わせるために発足から4ヵ月後には、財政支出削減と行政合理化を目的とした「第一次答申」を提出している。この答申は、各省庁の歳出額は原則として前年度と同額以下に抑制する方針を打ち出し、徹底した合理化と効率化を求めるものであった。育英奨学事業については、「高等教育に対する助成等の見直しに対応しつつ、他

方、外部資金の導入に寄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」と言及し、有利子制度への転換、返還免除制度の廃止、返還期間の短縮という制度変更を要求した。ここでは、「外部資金の導入による有利子制度への転換」と明記され、一般会計の外部の資金、すなわち財政投融资を用いた制度変更が具体的に示されている。

他方、1982年に出された「第三次答申」では、「高等教育の機会均等を確保するため、授業料負担については、育英奨学金の充実等によって貸与することとし、外部資金の導入による有利子制度への転換、返還免除制度の廃止を進めて、育英奨学金の量的拡充を図る」と言及された。一次答申と三次答申を比較すると、後者では育英奨学金の量的拡充を図るという文言が加わっている¹²。一次答申は、歳出抑制のための有利子化を主張していたが、三次答申は外部資金による有利子によって「量的拡充」を指摘しており、一次答申と三次答申では同じ有利子化でも目的が異なるといえるだろう。

政府は、臨調の答申について「最大限に尊重し、当具体化を急ぐべき措置については、速やかに成案を得て所要の施策を実施に移す」として¹³、その具体化を推進していくことになる。

他方、臨調が行政改革の観点から育英奨学制度の見直しを求めている一方で、大蔵省の財政制度審議会も、育英奨学制度の見直しを要請する政策提案を繰り返し示している。例えば、1982年12月には、『歳出の節減合理化の方策に関する報告』として、育英奨学事業について「外部資金の導入、有利子制度の創設、返還免除の縮減ないし廃止、返還期間の短縮」を求め、1984年1月にも同様の意見を大蔵大臣に提起している¹⁴。

文部省による政策提案の受容と変容

文部省は第二次臨調による提言を受けて、1981年に「育英奨学事業に関する懇談会」を設置して育英奨学政策の在り方について議論を行った。同懇談会は1982年以降、「育英奨学事業に関する調査研究会」に再編されて議論が引き継がれ、1983年に報告を提出している。この報告では、無利子貸与制度の存続、奨学金の増額、有利子貸与制度の創設、返還免除制度の存続などが提言され¹⁵、1984年の法改正の論拠となった。

ここで、臨調による有利子制度への転換、返還免除制度の廃止、返還期間の短縮の提案が、文部省の育英奨学事業に関する調査研究会による報告（以下、「調査研究会報告」）によりどのように受容されたのかをみていこう。

まず、奨学金制度の有利子化への転換について確認する。調査研究会報告は、教育の機会均等と先進諸外国との比較に基づいて「現行の日本育英会の無利子貸与事業を国のよる育英奨学事業の根幹として存続させる必要がある」として無利子貸与制度の存続を主張している。他方で、「教育の機会均等の確保という観点から、育英奨学事業の量的拡大を図ることとし、そのため外部資金を導入して長期低利による学資貸与金の貸与制度を図る」として、外部資金の導入による有利子制度の創設も提言している。先にみた臨調の答申では「外部資金の導入に寄る有利子制度への転換」が提言されていた。ここから、有利子貸与への転換を求めた臨調答申は、有利子制度の新設という政策提案に組み替えられたといえるだろう。

調査研究会報告は、臨調・大蔵省の育英奨学制度の改革提案に対して、有利子制度の新設を行うことを中心として、その主張を部分的に受容することで変革要請に応える一方で、無利子

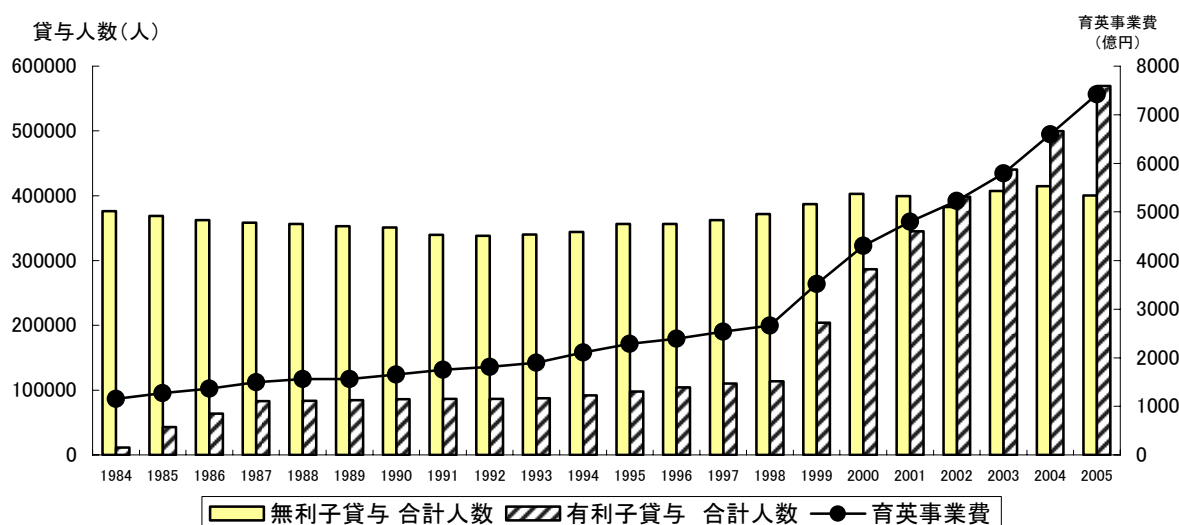
貸与と返還免除制度は維持することとした。ここから、調査研究会報告は、臨調の政策提案を旧来の制度と調整させることで変容させたといえる。文部省は、この提言に基づいて日本育英会法改正案を作成し、1984年法改正がなされることになる。その結果、財政投融資資金を財源とする有利子貸与奨学金制度が新設されることとなった。

2-2 財政投融資改革を背景とする有利子貸与奨学金の量的拡大

このような1984年の有利子貸与制度創設について日本育英会は、「昭和59年度を境に事業の性格が給費的な側面をもつ免除制度の廃止・縮小とともに、人材確保型（育英）から機会均等型（奨学）への変化がみられる」と評価している¹⁶。しかし、貸与人数の変遷をみると、大幅な量的な拡大がなされたとはいえ、必ずしも奨学型へ変化したとはいえない。

このようななかで、1999年4月、有利子貸与制度は「きぼう21プラン」と通称される制度に変更され、採用基準が緩和されるとともに、貸与人数の大幅な拡大が図られた（図1）。この制度変更は「昭和五九年度の法律改正に匹敵する大変革」¹⁷とされ、「歴史の長いわりには進展がそうはかばかしいものではなかった奨学事業が、新制度を軸に様相を変えようとしている」¹⁸として期待をもって評されたものである。

図1 日本育英会奨学金 貸与人数・育英事業費の推移（全校種総計）



『日本育英会年報』『JASSO年報』各年度版より作成

それでは、このような有利子貸与奨学金の量的拡大はどのような政策背景により実現されたのであろうか。1999年の有利子貸与の量的拡大には、文部省の大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について』との関係について、「最終答申が出る前に概算要求されていたから、答申審議と言うよりも、政府の判断による結果だったろう。答申全体の構想とは無関係だったと想像される」と指摘がなされている¹⁹。以下では、①有利子貸与奨学金の抜本的拡充が、なぜ、どのようにおこなわれたのか、を確認し、②有利子貸与奨学金の量的拡大が奨学金政策にどのような影響をもたらしたのかを検討することにしたい。

有利子貸与奨学金の量的拡大と財政投融資

既に見たように 1984 年に創設された有利子貸与奨学金に対しては、奨学金制度への「外部資金の導入」として、財政投融資の枠組みによる財源措置がなされてきた。したがって、有利子貸与制度の創設以降、日本育英会奨学金事業は、無利子貸与制度は一般会計から支出される政府貸付金と貸与返還金を財源とし、有利子貸与は財政投融資を財源として運営されてきた。

このような有利子貸与奨学金の財源である財政投融資は、90 年代後半以降の行財政改革との関連のなかで、その制度のあり方が議論されることになった。そして、1997 年 11 月、大蔵大臣と郵政大臣の諮問機関である資金運用審議会に置かれた資金運用審議会懇談会は、財政投融資の抜本的改革の意見をとりまとめた『財政投融資の抜本的改革について』を報告している²⁰。この報告は、その後の財政投融資改革の基本方針とされたものである。

この報告において、奨学金政策との関連で注目しなければならないことは、財政投融資の対象分野・事業の見直しに関連して「21 世紀を展望すると、少子・高齢化社会の一層の進展等に対応し、医療・福祉、教育等、財政投融資の対象として有償資金の活用が期待される分野が存在することに留意する必要がある」として教育分野への活用を積極的に推奨する方向が示されたことである。この当時、教育分野において、財政投融資の資金が利用されていたのは、国立学校特別会計、私立学校振興・共済事業団、日本育英会の 3 つの事業領域であった。そこで、1990 年代半ばから、教育分野への財政投融資の活用実績の推移をみたものが、「表 1 教育・社会福祉関係分野への財政投融資の実績額」である。表 1 から教育分野への財政投融資の利用先をみると、1993 年には、国立学校特別会計への実績が 1161 億円と最も多く、日本育英会への実績は 403 億円であり、教育分野において最も小さな金額になっていたことがわかる。しかし、1999 年にこの構造が変化しており、日本育英会への実績金額が 1262 億円として、教育分野でもっとも大きな金額となっている。ここから、教育分野への財政投融資の活用は、1990 年代初頭には、国立学校特別会計が中心であったが、1999 年を転機に、日本育英会への支出が大きく伸張していることをみることができる。つまり、資金運用審議会懇談会が指摘した教育分野への有償資金の活用は、結果として、日本育英会の事業への活用を意味することになったといえるだろう。

表 1 文教・社会福祉関係分野への財政投融資の実績額（1993 年～2003 年：単位、億円）

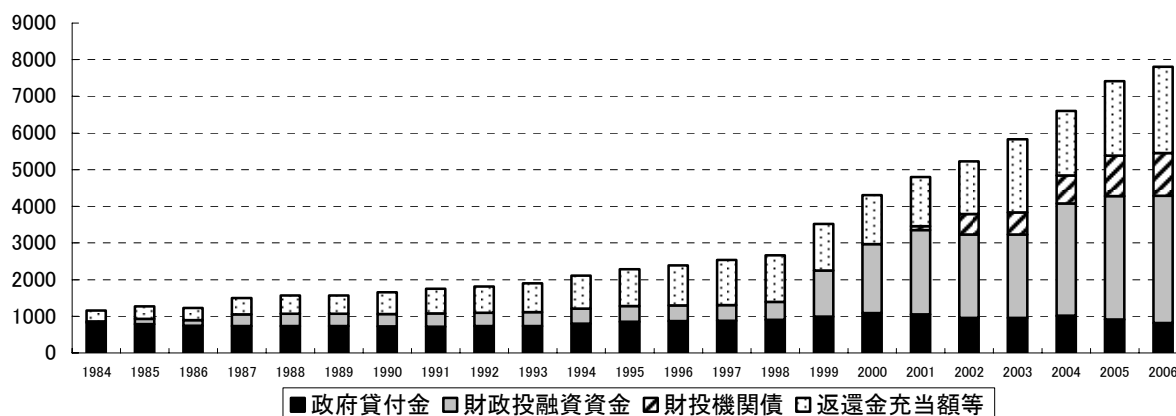
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
国立学校特別会計	実績(億円)	1161	860	951	870	922	1360	791	665	664	652	551
	前年比		0.74	1.11	0.91	1.06	1.48	0.58	0.84	1	0.98	0.85
日本私立学校振興・共済事業団	実績(億円)	562	473	443	300	330	330	330	330	220	90	153
	前年比		0.84	0.94	0.68	1.1	1	1	1	0.67	0.41	1.7
日本育英会	実績(億円)	403	417	425	429	434	498	1262	1887	2309	2278	2276
	前年比		1.03	1.02	1.01	1.01	1.15	2.53	1.5	1.22	0.99	1
国立病院特別会計	実績(億円)	786	780	697	577	775	765	886	942	882	793	594
	前年比		0.99	0.89	0.83	1.34	0.99	1.16	1.06	0.94	0.9	0.75
社会福祉・医療事業団	実績(億円)	2416	2516	2909	3572	3601	3706	3938	4137	4279	3297	3543
	前年比		1.04	1.16	1.23	1.01	1.03	1.06	1.05	1.03	0.77	1.07

『財投リポート』『財政投融資リポート』各年度版より作成
2004 年以降は、組織変更により対象が異なるため掲載していない

それでは、このような財政投融資の活用は、日本育英会の育英事業にどのような影響をもた

らしたのだろうか。「図2 育英事業費の財源内訳の変化」は、日本育英会の育英事業費の変化を財源構成別に示したものである。図2から、1999年以降、育英事業費全体が大きく伸張しており、そのなかでも財政投融资資金の占める割合が高まっていることがわかる。改めて育英事業費の急激な伸張が、財政投融资資金の活用によるものであることが改めて確認できる。

図2 育英事業費の財源内訳の変化（1984年～2006年：単位、億円）



『国の予算』各年度版より作成

それでは結果的にこのような事業の拡大をもたらすことになる資金運用審議会懇談会が示した財政投融资改革の方向性に対して、文部省はどのように反応したのであるだろうか。1998年3月の日本育英会法改正をめぐる国会審議をみると²¹、文部大臣が財政投融资の活用を積極的に検討する姿勢を示していることをみることができる²²。

「たまさか今度、財投のあり方というのを見直すということで、資金運用審議会だったと思いますが、その報告が出されており、この教育の分野は、これからも引き続き財投資金を活用できる分野ではないか、そんな御指摘も実はいただいておりますので、私も多少くそうしたことを踏まえながら、新しい時代における奨学金のあり方、まだきちんと実は整理ができていないので申しわけないのでありますが、今後鋭意、まずその辺の基本的な考え方に立って、どういう施策をさらに強化していくのかということも、もう一度頭の整理をやっていきたいと思っております」

衆議院文教委員会：町村信孝文部大臣（1998年3月18日）²³

この発言は、提示された利用可能性のある財源を、積極的に活用しようとする意思表示としてみることができるだろう。そして、ここから1998年3月の段階で、文部省が財政投融资を利用した奨学金制度の拡充政策の発想を有していたこと、その政策は資金運用審議会懇談会の報告を「踏まえ」たものであったことを示している。そこで、次に、財政投融资改革を背景とする有利子貸与奨学金の量的拡大の成立過程を検証していくことにしたい。

1999年度予算編成過程

それでは、有利子貸与奨学金の拡大政策は、どのような政策プロセスを経て実施されたので

あろうか。1999年度の予算編成過程を確認することで、その政策過程を検証していきたい。

まず、有利子貸与奨学金の拡大政策が実現された前年度（1998年）8月末の文部省の概算要求をみると、1999年度の日本育英会への財政投融资計画について「有利子奨学金の抜本的拡充」として1490億円が要求されている²⁴。この予算は、前年度1998年度の当該予算額が、490億円であったことと比較すると、3倍程度の予算要求がなされていることになる。一般に、「予算は飛躍せず」といわれるなかで²⁵、文部省がこのような概算要求を行った背景にはどのような論拠があるのだろうか。

この概算要求の直接的な論拠としては、文部省の大学審議会が同年6月に提示した『21世紀の大学像と今後の改革方策について（中間まとめ）』（以下、「21世紀答申（中間まとめ）」）を挙げることができる（答申は10月）。この『21世紀答申（中間まとめ）』では、「奨学金については、能力と意欲を持つ者に経済的援助を与えるという観点から、経済的困難度を重視した拡充を図り、学生の経済的必要度に応じて貸与できる方向を目指すことが必要」と述べられているためである。1999年度予算に対する文部省の概算要求は、高等教育予算について、『21世紀答申（中間まとめ）』を前提に「大学改革の推進（大学審議会対応）」として、複数の新規事業費が要求された²⁶。育英奨学事業の拡充はこの項目には含まれてはいないが、大学審議会答申と予算要求の内容的、時期的な符号から、有利子貸与奨学金の抜本的拡充も大学審議会に対する行政側の具体的な対応の一環とみることが妥当であろう。

それでは大学審議会は、なぜ、この時期に、奨学金政策について、このような政策提案をおこなったのであろうか。『21世紀答申（中間まとめ）』は、奨学金制度に対して①学部学生について経済的要因を重視した抜本的拡充を要請したこと、②日本育英会が貸与制度をとることの意義・制度趣旨を再定義したこと、③返還管理業務の改善を言及したこと、という3つの点で過去の政策提言にはない特徴を有していた。特に、学部学生への経済的困難度の重視は、奨学金制度の「今までの枠組みを大転換させている」²⁷と評されているように、大きな政策転換を提言するものであった。そこで、答申の審議経過を確認することで、その政策意図を確認しておきたい。

大学審議会「21世紀答申」の審議では、部会担当制が採用され、大学教育部会・大学院部会・組織運営部会・基本構想部会がそれぞれ分担して答申内容を検討する方法が採られた。奨学金制度の在り方について言及されている箇所である「高等教育改革をすすめるための基盤の確立等」の検討を担当した基本構想部会の審議経過を確認することにより、21世紀答申での奨学金政策にかかわる審議経過を確認すると、第1回（1997年11月20日）から、第20回（1998年10月13日）までの議事要旨のなかで²⁸、奨学金制度にかかわる答申文案についての実質的な議論は、第13回（1998年6月11日）の会議でおこなわれている²⁹。ここでは、奨学金制度の経済的困難度を重視した拡充を図る意図について、事務局（文部省）から「大学・短大等への進学率の上昇、学生の多様化ということを考えると、今後は、希望する学生には経済的必要度に応じて貸与する方向を目指すことが適当ではないかということである」と政策意図が示されており、「奨学金の部分は、昨年、文部省内に設置した研究会において、「育英」と「奨学」のどちらに重点を置いて拡充すべきかを検討した際に、これから進学率が高まることを考えれば「奨学」に重点をおいた方向を目指すほうが適当ではないかとの議論があったことを踏まえ記述している」と、政策提案の背景が説明されている。ここから、文部省には、奨学金政策を「奨学」に重点をおいて拡充するという明確な政策意図があったことをみることができる。

ここで、文部省の政策判断の前提とされた「昨年、文部省内に設置した研究会」とは何を指すのであろうか。この時期の文部省内の研究会を確認すると、1996年5月に文部省内に設置され1997年6月に報告を提出した「今後の育英事業の在り方に関する調査研究協力者会議」（以下、調査研究協力者会議）を指していると考えられる³⁰。それでは、この調査研究協力者会議はどのような政策提言を行っていたのだろうか。その報告を確認すると³¹、奨学金制度の基本的なあり方について、「国の行う育英奨学事業自体の基本的方向として『育英』的要素と『奨学』的要素のいずれを重視すべきか、大学院と大学等のいずれにどのような重点を置くべきか、あるいは、高等教育に対する公的助成の中の個人助成である育英奨学事業の在り方等の課題があり、今後高等教育全体の在り方についての検討も踏まえつつ、引き続き検討を進めることが望まれる」としており、明確な政策のあり方は示されておらず、両論併記とされていた。したがって、大学審議会基本構想部会における文部省の「『奨学』に重点をおいた方向を目指すほうが適当ではないかとの議論があったことを踏まえて」という見解は、調査研究協力者会議の『報告』に基づくものではなく、同会議での審議過程の議論を前提に、文部省による政策判断の結果であったとみることができるだろう。つまり、ここから、21世紀答申で「奨学」の理念を強調したことは文部省の政策判断であったことが指摘できる。

他方、調査研究協力者会議報告では、奨学金制度の拡充のための政策手段について、「大学学部等の段階の今後の育英奨学事業の整備の在り方としては、予約採用に比重を置いた運用や、国公私立間の採用の差という現状の改善、有利子制度の活用にも配慮しつつ、その充実を図る必要がある」として、有利子貸与制度の活用を視野に入れることを提言していた。したがって、有利子貸与制度の活用は、文部省の政策の選択肢として以前より存在していたこともわかる。

つまり、文部省の1999年度概算要求の背景となった「21世紀答申（中間まとめ）」は、1997年の調査研究協力者会議での議論をもとに、文部省による政策判断によって「奨学」の方向が言及されたものであるとみることができる。そして、1999年度概算要求は、文部省が政策目的の実現のために、潜在的に有していた有利子貸与制度の活用という政策手段の具体化を意図したとみることができる。

1999年度予算の成立過程

それでは、このような1999年度予算要求は、どのような経過をたどったのであろうか。1998年8月に、1999年度概算要求が提出されたのち、12月の大蔵省との復活折衝を経たのちの政府予算原案決定、そして、国会審議の経過を時系列的に確認していきたい。

1998年は、同年8月末に1999年度予算の概算要求が各省庁から大蔵省に対してなされた後、1998年度予算に対して、景気対策を目的とする複数の補正予算が組まれた年であった。特に、1998年度第三次補正予算は、15ヶ月予算の考え方のもとで、1999年度予算と一体とされ、景気回復に全力を尽くすという観点から編成された。したがって、1999年度予算を検討するにあたっては、1998年度第3次補正予算についても確認する必要がある。1998年度第三次補正予算は、景気対策臨時緊急特別枠として設定され、各省庁から予算要求がなされたものであった³²。この補正予算の要求内容をみると、文部省は、概算要求で提出した有利子貸与人数の量的拡大を前提に、貸与人数の拡大による未返還金額の増大に対応するための措置として、日本育英会の財務基盤を強化するために500億円を要求している³³。この要求は、1999年度予算での有利子貸与奨学金の量的拡大の実現を前提とするものであり、かつ、貸与人数の量的拡大後

に回収不能債権の増加が予測されていたことを示している。しかし、実際の第三次補正予算では、この予算は含まれず、この段階では、次年度の奨学金制度の量的拡大を前提とする予算措置は、大蔵省に認められなかった³⁴。つまり、1998年度予算の段階では、有利子貸与人数の拡大は大蔵省に容認されていないことになる。そして、1999年度予算案の経過をみると、大蔵省は、同年12月の大蔵省原案内示では、財政投融資を用いた有利子貸与奨学金の量的拡大のための予算要求を認めていない³⁵。最終的に、大臣折衝において復活させることで、財政投融資を用いた有利子貸与奨学金の拡充を容認している³⁶。

次に、1999年度予算の成立に至る政治過程をみてみよう。そこには、奨学金の拡充をめぐる政治的要求をみることができるためである。1999年2月、小渕恵三内閣（1998年7月30日～2000年4月5日）の下で、政権与党であった自民党と野党であった公明党との間に、1999年度予算の修正協議が行われ、奨学金政策について、公明党が主張した有利子貸与奨学金の拡充と緊急採用奨学金制度の創設が両党により合意されている（1999年2月18日）。この政策合意には、公明党が、その前身組織である公明の時代³⁷に1998年3月、「新『教育奨学金制度』創設の提言」として、奨学金制度の拡大に関する政策提言を行っており³⁸、奨学金制度に政治的関心を示していたことが背景にある。

そして、1999年度予算の成立過程に着目して、国会審議を確認すると、前述した自民党と公明党との政策合意（自公合意）以降、公明党所属議員により文部大臣に対して、自公合意の遂行を求める国会質問が複数回なされていることをみることができる³⁹。このような政策要求に対し、文部大臣は、文部省として自公合意を重く受け止めていることに言及した後に⁴⁰、既に提出している予算案のなかで有利子貸与を増加していることを理由に、予算修正の必要はないという立場を示している。

「既に提出しております予算要求の中にも、奨学金に関しましては極めて抜本的な予算要求をいたしております。そこで、ほぼ自公合意の内容は修正しないでも、十一年度予算については修正をしないでもやれると考えております」

参議院予算委員会：有馬朗人文部大臣（1999年2月23日）⁴¹

このような文部大臣の回答により、両党の政治的合意以前から、有利子貸与制度の拡大が文部省主導でなされていたことが改めて確認できる。したがって、有利子貸与奨学金の量的拡大は、政治主導により実現されたのではなく、行政主導により実務的に進められたという見方が妥当であろう。それでは、奨学金制度の拡大を求める政治的要求及び政治的合意には、どのような意味があったのであろうか。結論的にいえば、有利子貸与の拡大を政治的に正当化し、促進するものとして機能したとみることができるかもしれない。

これまで、財政投融資改革、1999年度予算編成過程、政治過程の側面から、有利子貸与奨学金の量的拡大の政策過程を検証してきた。文部省は、財政投融資改革の動向を踏まえて、政策判断として奨学金の量的拡大の方向を示し、潜在的に有していた有利子貸与奨学金の活用という政策手段を用いて予算要求を行ったとみることができる。そして、このような政策判断を政治的に肯定し、促進する政治的要請があったことも、この政策の実現の背景にあるとみることができる。

2-4 有利子貸与奨学金の量的拡大の影響

それでは、有利子貸与奨学金の量的拡大は、どのような影響をもたらしたのであろうか。奨学金の貸与人数の拡大は、教育の機会拡充の役割を果たしているという指摘もなされている⁴²。本稿では、育英奨学制度の理念と財源構成について、その影響を検討することにしたい。

育英奨学制度の理念への影響

奨学金制度においては、有利子貸与制度の創設以降も、無利子貸与が制度の「根幹」とされてきた。「根幹」とは、奨学金制度の対象校種の範囲と貸与人数の規模において、無利子貸与が中心的な役割を果たしていたこと（1984年6月29日衆議院文教委員会 文部省大学局長答弁⁴³）を意味するとされている。それでは、有利子貸与奨学金の量的拡大は、この奨学金制度の「根幹」にどのような影響をもたらしたのであろうか。

まず、対象校種の範囲についてみると、有利子貸与は、1984年の創設以降、貸与対象校種を拡大されてきた。「表2 奨学金貸与人数の新規採用者数の推移」は、無利子貸与、有利子貸与の貸与人数の変化を対象校種別にみたものである。ここから、創設当初は、大学及び短大の在生のみを対象としていた有利子貸与制度は、1994年から大学院、1996年から専修学校専門課程、2001年から高等専門学校⁴⁴の在生が貸与対象とされていることがわかる。さらに、2005年には、日本育英会は日本学生支援機構への組織変更がなされ、高校生、専修学校高等課程を対象とする奨学金貸与事業が地方公共団体の事業として移管された⁴⁴。したがって、現在では、有利子貸与制度の対象校種の限定を論拠として、無利子貸与を「根幹」とすることの説得力は失われているとみることができるだろう。

表2 奨学金貸与人数の新規採用者数の推移（校種別、1984～2005年、単位：人）

年	高等学校		高等専門学校		専修学校 (高等課程)		専修学校 (専門課程)		短期大学		四年制大学		大学 通信教育 課程		大学院		海外留学	無利子合計	有利子合計
	無利子	有利子	無利子	有利子	無利子	有利子	無利子	有利子	無利子	有利子	無利子	有利子	無利子	有利子	無利子	有利子			
1984	33367	1974			141	3059			8373	1330	52902	9987	189	11578				111583	11317
1985	41871	2146			192	2700			7439	4710	51127	27627	243	11444				117162	32337
1986	42364	2204			225	2801			7795	3194	51877	21677	228	11484				118978	24871
1987	39673	1992			183	2414			7469	3307	50986	23407	218	11183				114118	26714
1988	37992	1807			178	2790			7493	2638	52570	19130	166	13396				116392	21768
1989	34365	1836			151	2895			7615	3224	52575	24068	134	13082				112653	27292
1990	30123	1690			154	3265			8151	3345	56111	23414	144	14521				114159	26759
1991	27608	1460			122	2779			7108	3271	50584	21995	110	14267				104038	25266
1992	28609	1574			121	3155			8523	3246	54478	21447	115	15349				111924	24693
1993	30823	1595			105	3047			8410	3399	51455	23084	110	16255				111800	26483
1994	32024	1651			105	2907			8447	4209	51745	24862	132	19359	855			116370	29926
1995	33234	1549			115	3582			9351	4135	57008	26539	153	20204	1871			125196	32545
1996	32770	1572			86	3170	1661		8780	4295	50213	26793	155	19824	2272			116570	35021
1997	33137	1499			74	3205	1656		9069	4506	55150	26569	120	22572	2899			124826	35630
1998	35534	1531			171	3296	3034		9256	4567	56192	27251	118	22200	2448			128298	37300
1999	39172	1671			325	4060	20024		9686	10735	58335	91062	118	23865	12626			137232	134447
2000	42875	1850			386	4512	24053		9251	11542	57716	89725	173	23252	12465			140015	137785
2001	39455	1456	129		337	5882	24599		7716	11825	48095	93968	188	25113	11946			128242	142467
2002	40983	1589	116		507	5810	27640		7002	13806	43124	104267	182	22496	12187			121693	158116
2003	43111	1682	152		630	10170	35177		9099	15155	78719	110352	203	28260	11717			171874	172553
2004	40365	1644	174		598	9348	43585		8057	17393	62153	130884	200	27629	13844	253		149994	206133
2005	8300	1414	195		170	10674	48055		8713	18042	65621	143772	190	29061	14020	354		124143	224438

注) 2003年までは日本育英会、2004年以降は日本学生支援機構の奨学金事業による。

出典) 『日本育英会年報』『JASSO年報』各年度版により作成

それでは、「根幹」のもうひとつの論拠である貸与人数の相違については、どのような変化がみられるだろうか。同様に表2から、無利子貸与（一種）、有利子貸与（二種）の貸与新規採用者数の変化をみると、1999年以降、無利子貸与と有利子貸与の規模は、ほぼ同規模で推移しているが、2001年には有利子貸与が無利子貸与の貸与人数を上回っていることをみることができる⁴⁵。2004年には、有利貸与奨学金の貸与者が無利子貸与奨学金の貸与者を大幅

に上回っている。したがって、無利子貸与事業が、奨学金貸与人数で中心的な役割を果たしているということは難しい。現時点では、貸与人数の相違を論拠として無利子貸与を制度の「根幹」とすることにも説得力は乏しいといわざるをえない。

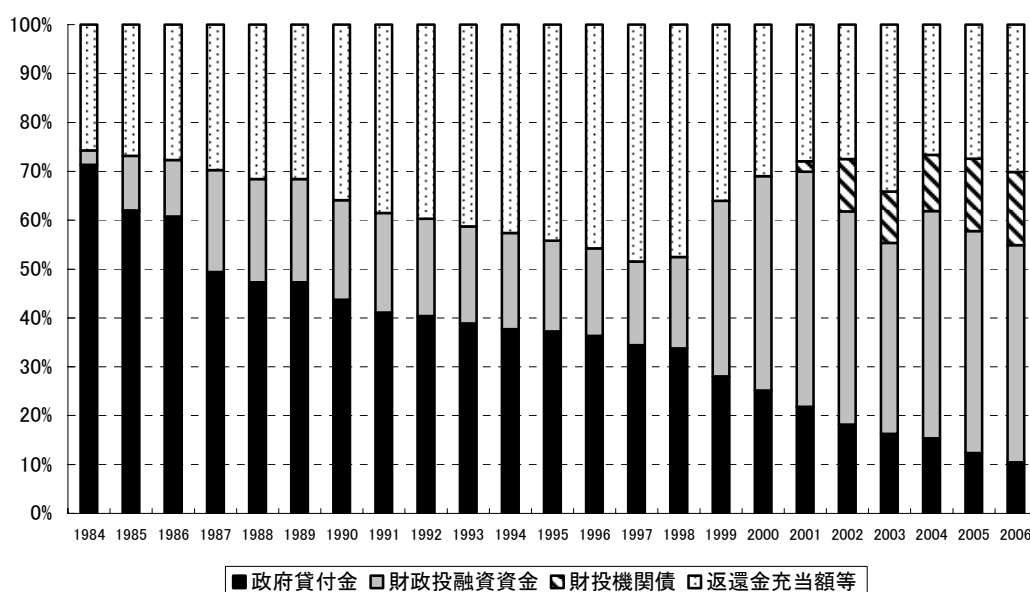
以上のことから、無利子貸与が奨学金制度の「根幹」の理由とされてきた、貸与対象校種および事業規模の特徴は、有利子貸与制度の範囲と規模の拡大によって喪失しつつあるといえる。したがって、有利子貸与奨学金の拡大は、奨学金制度の「根幹」のあり方を変容させたといえるのではないだろうか。

育英奨学事業の財源構成への影響

次に育英奨学事業の財源構成への影響を確認してみたい。育英奨学事業は、財政投融资を財源とする有利子貸与制度の創設以前は、一般会計による政府貸付金と貸与返還金が財源とされてきた。1984年の財政投融资制度を用いた有利子貸与事業の創設は、日本育英会の奨学金事業の財源の多様化をもたらしている。図3は、1984年以降の、日本育英会の奨学金貸与事業全体の財源構成の変化をみたものである。

現在、育英奨学事業は、政府貸付金、財政投融资資金、返還金充当金、財投機関債（2001年度以降）が財源とされている。政府貸付金は、1984年には、事業全体の70%を占めていたが、1984年以降その比率が低下しており、2006年には、全体の10%を占めるに過ぎなくなっている。他方、事業全体における財政投融资資金の占める割合は1999年の有利子貸与事業の拡大により割合が拡大している。財政投融资資金は、2001年には48%を占めたときに最も大きな比率を占めた。その後も2006年まで継続して財政投融资資金は40%前後を占めており、奨学金事業において最も大きな財源となっている。つまり、1999年の有利子貸与制度の拡大は、財源構成の変化をもたらし、奨学金事業における財政投融资の役割の増大を導いたといえることができる。

図3 育英奨学事業の財源構成の変化（1984-2006年）



2-5 奨学金事業における財政投融资

本節では、奨学金事業に対して財政投融资資金がどのような役割を果たしてきたのかを確認するために、有利子貸与奨学金制度の創設と拡大の過程を検討してきた。外部資金としての財政投融资制度を活用して、1984年に創設された有利子貸与奨学金は、1999年の財政投融资改革における有償資金の活用という政策の流れを有効に活用し、その拡大が文部省主導により実務的に進められ、政党間の政治的合意を背景に推進されたと捉えることができるだろう。このような経過から、財政投融资資金は奨学金事業の制度改革において重要な役割を果たしており、財政投融资資金により奨学金事業の量的拡大がなされたとみることができる。奨学金政策にとって量的拡大は重大な成果である。しかし、有利子奨学金の急激な量的拡大は、中長期的には、奨学金制度の「根幹」を変容させるとともに、奨学金事業のバランスに影響を与える可能性を持っていることが指摘できる。

3. 国民金融公庫による「進学ローン」と財政投融资

これまで、育英奨学金事業を対象に財政投融资資金を用いた学生支援制度の変遷を確認してきた。財政投融资制度を用いた学資支援制度としては、日本育英会による有利子貸与奨学金事業のみではなく、財政投融资資金は1978年に創設された国民金融公庫等による進学資金貸付制度（「国の進学ローン」）でも用いられてきた。そこで、以下では、この制度を検討することを通じて、財政投融资資金の役割を検討することにした。

3-1 国民金融公庫による進学ローン

日本育英会の奨学金事業は、一部において大学等への入学予定者に対する予約採用が採られていたが、原則として、入学後の学生への経済援助が目的とされており、入学時点での負担を軽減させるものではなかった。それに対して、1978年に「国の進学ローン」として創設された国民金融公庫による進学資金貸付制度は、入学時点での経費負担の軽減を目的とするものとされてきた⁴⁶。この「進学ローン」においては、その原資に財政投融资資金が用いられている。そこで、以下では1978年に創設された国民金融公庫による事業についてその成立過程を確認することを通じて、財政投融资資金ともう一つの学費援助制度の関係を検討することにした。

3-2 進学ローンの創設過程

進学ローンの創設過程については、先行研究により部分的に検証がなされている⁴⁷。しかしながら、先行研究による検証はその経緯を十分に解明しているとはいえず、財政投融资との関係については必ずしも十分に明らかにされているとはいいがたい。そこで、以下では、先行研究を参考にしながら、その制度の創設過程を確認することにした。

まず、大学等への進学時の学資支援を目的とするローン制度である「教育ローン」については、1970年に文部省学生課に設けられた奨学制度の調査研究会議で検討されている⁴⁸。しかし、当時は制度化がなされなかった⁴⁹。このことは、教育ローン制度が1970年初頭には政策課題とされていたことを示すものである。

1978年の「進学ローン」創設の具体的な端緒は、1977年4月に福田赳夫内閣（1976年12月24日-1978年12月7日）において、小宮山重四郎郵政大臣が、郵便貯金進学ローン構想を

発表したこととされている⁵⁰。その後、同年5月19日に郵政大臣の諮問機関である郵政審議会により、公定歩合の引下げに連動する郵便貯金の利率引下げに関連して、預金者の利益保護の観点から「すみやかに郵便貯金による直接的な融資方式を検討すべきである」という意見が示されたこと⁵¹、6月2日に開かれた教育問題全閣僚懇談会において、小宮山郵政大臣から「郵貯奨学金」構想として、郵便貯金を原資とする入学金貸付構想が説明されたこと⁵²、によって具体的な政策課題として議論されることとなった。福田赳夫首相は、参議院選挙の対策としての意味から教育ローン制度の創設に積極的な姿勢を示し、文部省と大蔵省に検討を指示している⁵³。

このように郵政政策より提起された教育ローン制度に対して、奨学金事業を実施している日本育英会は「ローン制度が報道された際にも、育英会でも無利息あるいは低利の奨学金として入学一時金を取り上げないかという意見が新聞等に見受けられた。検討を要する大きな課題」⁵⁴であったとしており、この制度に無関心ではなかった。しかしながら、文部省は進学ローンよりも育英奨学のための各施策の充実を優先して、消極的な考え方をとったため⁵⁵、概算要求として進学時の学資を支援する制度を提案することを見送っている⁵⁶。

他方、政策提案を行った郵政省は、8月末の1978年度予算の概算要求において進学ローン制度の創設を提起している⁵⁷。このことは、進学ローン制度の創設に留まらない意味を持っていた。それは、郵政省の提案は、全額が資金運用部に預託されていた郵貯資金の一部を郵政省が自主運用することを求めることを意味しており、つまり、郵政省による進学ローン構想は、郵便貯金資金の運用方法、財政投融资資金の運用方法について制度変更を求めるものであった。そのために、大蔵省は郵政省の概算要求に対して即座に強い反対の意向を示している⁵⁸。また、郵政省の概算要求とほぼ同時期に、大蔵省の働きかけにより、都市銀行が銀行としての教育ローン構想を示している⁵⁹。市中銀行にとっては、郵便局が進学ローンによって預金積立型の与信業務に参入することにより、さらなる競合関係が生じることへの反発していたためである。

このようななか、9月19日には、郵政審議会が再度の郵便貯金金利の引き下げとともに「進学ローン制度の創設については、早急にその実現を図るべき」とする意見を郵政相に提出している。これは郵政審議会が1年間に2度にわたる金利引き下げの諮問に対して答申を出すにあたり、預金者の利益保護の観点から、具体的で強い意見を示したものである⁶⁰。このような郵政省側の姿勢に対して、郵政審議会の答申が出された後に、即座に全国銀行協会連合会会長が、教育ローンは民間が担当することが適当であるとして郵政省の事業に反対の意見を表明し、都市銀行として教育ローンの実施を明確にする⁶¹。ここで、進学ローンの創設は、郵便貯金資金の運用をめぐる郵政省と大蔵省との対立とともに、個人向けの与信業務をめぐる郵政省（郵便局）と銀行の対立が同時並行で進む構造となり、年度末の予算編成による制度化について具体的な準備を伴い競合的に議論がなされることになる。10月7日に郵政省が、郵便貯金による進学ローン制度の試案として「郵便貯金進学資金貸付制度」案を公表すると⁶²。市中金融機関は、10月19日には全国地方銀行協会⁶³、11月6日には都市銀行⁶⁴、11月10日には全国相互銀行協会⁶⁵、12月7日に全国信用金庫協会⁶⁶、同月14日には全国相互銀行協会、15日には全国地方銀行協会と相次いで教育ローン構想を具体的に公表し、具体的な制度設計においても官民での競合する状況となった。

他方、予算編成の過程をみると、11月23日には郵政省案が自民党政調会通信部会で了承され⁶⁷、12月9日には、郵政省は国会や郵便局などでパンフレットを頒布し、PRをはじめてい

る⁶⁸。しかしながら、12月13日には、①政府系の教育ローンには日本育英会の事業があり、また、すでに民間金融機関でも教育ローンの取扱いが予定されていること、②財政投融资計画の原資の半分を占める郵便貯金を使うことは財政投融资の総合運用の原則に反する、という理由により、大蔵省は郵政省の提案する進学ローンを認めない方針を示している⁶⁹。

このような大蔵省の姿勢に対して、12月21日には、自民党内に郵便貯金進学ローン実現推進議員連盟（亀岡高夫会長、衆参両議院議員272人加盟）が結成され「進学ローン制度の早期実現」を決議し、大蔵省が反対しても議員提案で郵便貯金法を改正してこの制度の実現を求めようとする方針を明らかにする⁷⁰。同議員連盟は、22日には、福田首相に進学ローンの実現を直接申し入れており⁷¹、予算編成をめぐり進学ローンの取扱いは政治的な課題とされていく。

このような経過のなかで12月23日に内示された昭和53年度予算案大蔵原案において、大蔵省は、郵便貯金を利用した「進学ローン」の創設を認めず、対案として国民金融公庫を窓口にして「進学ローン」を行なうことを提案した⁷²。これによって、公的金融機関による事業としての「進学ローン」が実現することは確実に became したが、具体的に事業主体をめぐって郵政省案と大蔵省案が並立することになり、最終的な調整が政治的な判断にゆだねられることになった。

大蔵省による予算原案を受けて、自民党は12月26日の政調審議会で53年度予算の重点復活要求事項を選定する中で、政治的決断を要する事項4項目のなかの一つに進学ローンを選定し、大蔵省と郵政省の両省がそれぞれ独自案を出して対立している状況について、党三役が強く働きかけることで解決することを決めている⁷³。27日の自民党総務会において政治的決断を要する項目が4項目から3項目に絞り込まれる中でも、進学ローンはその一つとして残り、閣僚折衝、三役折衝により解決が図られることとされた⁷⁴。最終的な判断は政治的な決断とされた。そして、最終的な予算案の復活折衝においては、郵便局が窓口となることで決着するという見通しも示されたが⁷⁵、次官折衝においても両省の見解がまとまらず⁷⁶、最終的には、28日の大臣折衝を経て、大蔵省と郵政省、両省の提案が相互に並行実施されることとなった⁷⁷。しかしながら、郵政省の提案した「進学積立郵便貯金預金者貸付」においては、窓口は郵便局としつつも貸出機関は国民金融公庫とされ、郵政省が郵便貯金資金を自主運用するということが実現がなされなかった。

このように、進学ローン制度は、財政投融资の利用をめぐる大蔵省と郵政省の対立と、郵便局（郵政省）と市中金融機関の対立という2つの構造をもちながら、最終的に政治的に決着が図られることにより、その制度が創設されることになったものであった。

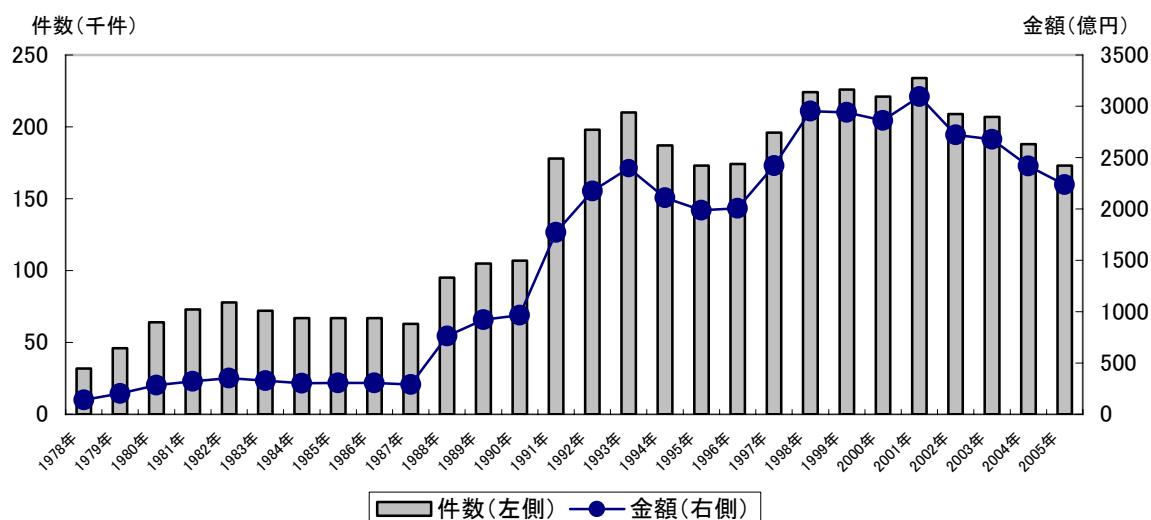
3-3 「進学ローン」の利用状況の推移

それでは、このように財政投融资を利用した「進学ローン」制度は、制度創設後どのように利用されてきたのであろうか⁷⁸。図4は、国民金融公庫による教育貸付の利用件数と貸付金額の変化を見たものである。ここから、制度の創設後、1991年以降、利用件数が大きく伸張していることがわかる。このことは、1991年に「進学ローン」から「教育ローン」の名称に変更されるとともに、大きな制度改革が行なわれたことによるものである⁷⁹。このときの改革により、それまでは進学時の納付金のみを対象とする貸付制度とされていた制約がはずされ、在学資金を資金使途に追加することで教育費負担を軽減することを目的とする制度に見直された。また、融資限度が引き上げられ（1人の進学者に対して100万円から150万円）、融資対象校種も拡大され（専修学校一般課程と各種学校進学者も対象と

された)、所得制限も緩和(910万円から1100万円(事業所得者の場合は、710万円から800万円)に緩和)され、返済の据置期間の延長(1年以内から在学期間(最長4年間))も同時になされた。この1991年の制度改革により、名実ともに教育貸付としての充実がはかられている。

その後、1993年以降も、段階的に制度的な充実がはかられており、教育貸付事業は2002年度には、国民生活金融公庫のすべての貸付事業において最も実績件数の多い事業となるに至っている⁸⁰。このような経過から、当初、入学時の資金貸与することにより、育英奨学事業の補完とされていた制度が、事業を拡大することにより教育資金全般に対する貸付事業として拡大していったといえることができる。

図4 国民生活金融公庫の教育貸付事業規模(件数・金額)



1998年までは『国民金融公庫五十年史』
1999年以降は『国民生活金融公庫レポート』各年度版による

このような国民生活金融公庫の「教育ローン」の制度的充実は一方では、日本育英会の奨学金貸与事業との相違をあいまいにすることをもたらしている。つまり、当初は、入学時点での経費負担の軽減を目的として創設された「進学ローン」が、在学資金を資金用途に含むことで教育費負担を軽減することを目的として「教育ローン」として拡充されたことは、制度目的において奨学金制度との相違が不明瞭になったためである。このようなことから、2001年の政府の行政改革における特殊法人改革のなかで、日本育英会の有利子貸与奨学金事業と国民生活金融公庫の教育貸付との統合が提起された。しかし、この提案については、文部科学省が日本育英会と国民金融公庫の事業との機能の差異を主張し⁸¹、日本育英会の組織改編として制度変更がなされるにとどまった。他方、日本育英会では、2003年度から、家計の収入の理由などから国民生活金融公庫の教育貸付が受けられない者を対象に、有利子奨学金を基本月額に三十万円を増額して貸与する制度として入学時増額貸与制度を創設している。このことにより、教育資金の提供という事業内容のみに着目したときには両者の区分はさらにあいまいになっているとみることもできる⁸²。

このような「教育ローン」事業を行う国民生活金融公庫は、政策金融改革による政策金融機関の再編成として2008年10月に、株式会社日本政策金融公庫に統合されることとされている⁸³。そのなかで、教育ローン事業については、2006年5月に成立した行政改革推進法⁸⁴において「教育資金の貸付けについては、低所得者の資金需要に配慮しつつ、貸付けの対象の範囲を縮小するものとする」⁸⁵とされ、その具体的方針は「教育資金貸付は、低所得者層の小口の資金需要にかんがみ、所得制限を引き下げ縮減して残し、民間金融機関や独立行政法人日本学生支援機構の奨学金制度で代替可能な部分については撤退する」⁸⁶とされたことを受けて、その事業が縮小されることとなっている⁸⁷。本稿執筆時点においては、具体的な今後の変更点はまだ示されていないが、教育貸付けの事業規模及び事業内容の見直しがなされることは確実となっており、今後の推移を注視する必要がある。

4. まとめ

本稿では、学資支援制度とその政策経過を財政投融资の観点から検証することを目的に、日本育英会の有利子貸与奨学金と国民金融公庫の教育貸付制度の政策過程と現状を検証してきた。

両制度ともに、財政投融资の制度的な枠組みを背景に、その資金を活用することにより事業が創設もしくは、拡大されてきたことが確認された。国による学資支援制度において、一般財源による拡大が望めないなかで、財政投融资資金がその量的拡大を担ってきたことをみることができた。このことから、財政投融资資金が学資支援制度のなかで果たしてきた役割は大きいとみることができるだろう。

また両制度の創設もしくは拡大の政策過程は、政治的課題として議論されてきた結果として実現してきたことが共通してみられた。具体的には、1999年に実現された日本育英会有利子貸与奨学金事業の量的拡大は、行政主導により予算編成過程の中で実務的に進められたものではあるが、最終的には政党間の政治的課題としても議論の対象と位置づけられたものでもあった。他方、国民金融公庫による教育貸付事業の創設は、郵政省と大蔵省との議論が対立するなかで、最終的な予算編成過程においては政治判断として結論がなされたものであった。このような経過に着目するとき、両制度の政策過程は、財政投融资が、歳出予算に厳しい枠がはめられる中で政治的資源として関心を集め、活用されてきたとする指摘⁸⁸が、学資支援制度においても当てはまるものとみることができる。

しかしながら、財政投融资資金の役割の増大した結果、育英奨学事業の財源構成は大きく変化している。また、既にみたとおり、政策金融機関の改革によって国民生活金融公庫の教育貸付事業は大きく見直されることが予定されている。教育貸付の制度的な拡充が、奨学金事業との相違をあいまいにしていることから、その見直しは両者の役割分担の再検討を含むものになるかもしれない。これらのことが今後の学資支援制度にどのような影響をもつことになるのかについては、本稿では課題として指摘するにとどまり、十分な検証はできなかった。また、財政投融资制度の改革の観点から、学業資金への貸付への融資が時代不適合であるとする指摘もなされており⁸⁹、このような指摘が学資支援事業の観点からどのように検証できるのかについても検証が必要となっている。本稿で扱えなかったこれらの検討については、今後の課題としてさらに研究を進めたい。

-
- 1 特殊法人日本育英会は、組織改編により、2004年より独立行政法人日本学生支援機構と再編された。本稿では、原則として言及事象の時点の名称を用いて議論することになっている。
 - 2 日本育英会『日本育英会三十年史』日本育英会、1974年、293-294頁、
日本育英会編『日本育英会五十年史』日本育英会、1993年、389-399頁、
文部省高等教育局学生課「平成11年度育英奨学事業に関する実態調査結果の概要」文部省
高等教育局学生課編『大学と学生』442号、第一法規、54-63頁。
 - 3 国民金融公庫は、組織改編により、2004年より国民生活金融公庫と名称変更がなされた。本稿では、言及事象の時点の名称を用いて議論することにする。
 - 4 2節の検証は、白川優治「戦後日本の育英奨学制度・政策の変遷過程」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』13巻1号、早稲田大学大学院教育学研究科、2005年、261-270頁、および白川優治「日本育英会有利子貸与奨学金の量的拡大に関する政策過程」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』13巻2号、早稲田大学大学院教育学研究科、2006年、169-180頁、を発展的に再考した成果である。
 - 5 1984年の日本育英会法改正の主な内容として国会において説明されている。例えば、1984年4月13日衆議院本会議における文部大臣による法案の趣旨説明。（「第百一回国会 衆議院会議録 第十七号」『官報号外』昭和五十九年四月十三日、643頁）
 - 6 日本育英会編『日本育英会五十年史』日本育英会、1993年、184頁。
 - 7 その背景には、1970年代に首相、蔵相等を歴任した大平正芳の政策姿勢の影響が指摘されている。大平は「蔵相、首相在任中は、有利子化の実現を大蔵省の担当者が持ちかけてもガンとして受け付けなかった」（『読売新聞』朝刊、1982年9月2日、7面）とされている。また、大平には日本育英会創設時の大蔵省の担当者として給費制度を主張した経験もあった（大平正芳『財政つれづれ草』如水書房、1953年）。
 - 8 『歳出百科』では、「（1）五十六年度の事業規模は、五十三～五十五年度の間の改善の学年進行のため一〇〇億円以上に上る当然増が見込まれています。現下の厳しい財政事情からみて、このように多額の当然増が見込まれる間は従来のような貸与額の引上げや貸与人員の増員を行うことは極めて困難です。（2）また、長期的な問題として、有利子制度の可否、返還金免除制度の見直し等の制度の基本にまで立ちかえって検討する必要があると思われる。」とされ、育英奨学事業の見直しが指摘された。
 - 9 三輪定宣「有利子奨学金制度の導入」『季刊教育法』49号、エイデル出版、1983年、96頁。
 - 10 臨時行政調査会設置法1条
 - 11 臨調・行革審OB会監修『日本を変えた十年：臨調と行革審』行政管理センター、1991年、6頁。
 - 12 臨時行政調査会の答申においては、二次・四次・五次の答申では、一次答申と三次答申とは異なる言及はなされていないため、ここでは一次答申と三次答申の内容を検討している。
 - 13 「臨時行政調査会の第3次答申に関する対処方針」1982年8月10日閣議決定
 - 14 このときの『報告』では、「歳出の節減合理化の方策に関する報告「今後の育英奨学事業の財源の充実に資するように、外部資金の導入、有利子化を進めるとともに、返還免除制度につき見直しを行う等制度の合理化を図るべきである」とされている。
 - 15 （大学局学生課 1983：20）
 - 16 日本育英会「日本育英会の奨学事業」『大学と学生』412号、第一法規、1999年、20頁。
 - 17 日本育英会、前掲書。
 - 18 黒羽亮一「奨学金政策に思う」『大学と学生』412号、第一法規、1999年、7頁。
 - 19 矢野眞和「奨学金政策と二一世紀の大学像」『大学と学生』412号、第一法規、1999年、14

頁。

- 20 資金運用審議会懇談会『財政投融资の抜本的改革について（資金運用審議会懇談会とりまとめ）』財務省website掲載 <http://www.mof.go.jp/singikai/unyosin/tosin/1a1502.htm>（2006年10月14日確認）
- 21 1998年3月に日本育英会法が改正され、教育職就職者への返還免除制度が廃止された。
- 22 1998年3月11日には、衆議院文教委員会での民主党藤村修議員との質疑の中で、同様の発言がなされている。
- 23 『第百四十二回 衆議院文教委員会議録 第四号 平成十年三月十八日』15頁。
- 24 文部省報道発表資料「平成11年度概算要求主要事項について」（1998年8月）
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/08/980806.htm（2006年10月12日確認）
- 25 例えば、柳沢伯夫金融担当大臣（当時）は、2001年8月31日の閣議後記者会見のなかで、「予算は飛躍せず」について、自分自身の経験を含めて次のように述べている。
「予算は飛躍せず」とアリストテレスの「自然は飛躍せず」という言葉をもじって、「予算は飛躍せず」と言うんですね。「何で予算は飛躍してはいけないんですか」と言うと、「君ね、予算を有効に使うというのには、すごいインフラが必要なんだよ、そこには。その関係で働く人とか、そういうものが必要なんだよ。そういう人を、今年まではこうだったけど、来年からは2倍にするということではできないんだよ」と。だから予算というのは何と言うか、役人的に聞こえるかもしれませんが連続してでないと増やせないんだよ。」
<http://www.fsa.go.jp/gaiyou/gaiyouj/daijin002/20010831-1.html>（2006年10月15日確認）
- 26 文部省報道発表資料「平成11年度概算要求主要事項について」（1998年8月）
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/08/980806.htm（2006年10月12日確認）
このときの、大学審議会対応として、(1) 大学院における実践的な高度専門職業人養成への支援、(2) 学長のリーダーシップ発揮への支援、(3) 教養教育など学部教育の改善充実、(4) 大学評価機関（仮称）の創設準備 の新規事業費が要求されている。
- 27 矢野真和、前掲書。
- 28 議事要旨は文部科学省のwebsiteによる。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/daigaku/index.htm（2005年9月8日確認）
- 29 大学審議会基本構想部会（（第13回）議事要旨）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/daigaku/gijiroku/006/980602.htm（2005年9月8日確認）
- 30 高等教育局学生課、「『今後の育英奨学事業の在り方について』育英奨学事業の在り方に関する調査研究協力者会議報告（平成九年六月）」『大学と学生』388号，第一法規，1997年、40-47頁。
- 31 今後の育英事業の在り方に関する調査研究協力者会議 報告
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/014/toushin/970601.htm
（2005年9月15日確認）
- 32 1998年10月要求、11月査定、12月成立
- 33 文部省「景気対策臨時緊急特別枠について」（1998年10月30日）によれば、「奨学事業の抜本的拡充」として、育英奨学事業の拡充のための日本育英会への出資（新規）として、500億円が要求されている。なお、この資料では、計数に異動を生ずることがあるとされている。報道では、『日本経済新聞』朝刊、1998年10月30日、38面。
- 34 文部省報道発表資料「平成10年度第3次補正予算の概要」1998年11月。
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/10/11/981102.htm（2005年9月15日確認）
- 35 『朝日新聞』夕刊、1998年12月21日2面「不安にこたえず赤字膨張 99年度予算大蔵原案<解説>」
- 36 『朝日新聞』朝刊、1998年12月25日2面「利子付きの奨学金倍増 日本育英会」
- 37 1990年代の政界再編のなかで、公明党は1994年12月の新進党結成に際して、国会議員が

新進党に入り、地方議員と参院議員の一部が公明という名の新しい政党を結成した。新進党の解散に伴い、旧公明党の国会議員は、参議院議員中心の黎明クラブと衆議院議員中心の新党平和を作り、それぞれが公明に合流して、1998年7月に公明党の名に戻った。

³⁸ このときの公明の政策提言は、日本育英会の事業を発展的に継承する新たな機関を創設し、親の所得制限を廃止すること、入学時の貸付制度を創設すること、貸与月額を増額すること、有利子貸与と無利子貸与を統合し一律無利子とすること、を内容としていた（「資料 公明の新「教育奨学制度」創設の提言」『貸金と社会保障』No.1225、旬報社、1998年5月、56頁）

³⁹ 例えば、1999年2月23日参議院予算委員会では公明党の白浜一良議員（『第百四十五回 参議院予算委員会会議録 第三号 平成十一年二月二三日』12頁）、1999年3月19日衆議院文教委員会では公明党の富田茂之議員（『第百四十五回 衆議院予算委員会会議録 第六号 平成十一年三月十九日 16頁）が、文部大臣に対して合意内容をどのように取り組んでいくのか質問している。具体的にみると、1999年3月19日の衆議院文教委員会において富田茂之議員は文部大臣へ次のように質問している。

「実は、二月十日の大臣所信に対する質疑で、奨学金制度について何点か大臣にお尋ねしたのですが、そのときは、残念ながら、私どもにしてみれば、一步踏み込んだ御回答はいただけませんでした。大臣の奨学金にかける熱意というのはもう十分感じ取れたのですが、具体的には、十一年度予算に出ている奨学金の拡充ということで御理解いただきたいという答弁でございました。ところが、翌日、二月十一日に自民党の政調の方から、修正協議に関して、協議機関、検討会を設けたいというようなお話をいただきまして、二月十二日から十八日まで連日のように両党の政策担当者で話し合いをさせていただきました。二月十八日になりまして、公明党・改革クラブと自由民主党との間で、平成十一年度予算に関する修正協議をまとめまして、两会派の間で確認書を交わさせていただきました。その中で、第二項目として、奨学金につきまして、「高校生、大学生及び一定年限以上の専修学校生を持つ両親等の教育費負担を軽減するとともに、勉学に熱意のある本人の希望に応え、新しい奨学制度の創設を含め、以下の後期高等教育支援の拡充を図る。」という合意がなされました。具体的には、有利子奨学金のかんりの拡充、そして緊急採用奨学金制度の創設、これは無利子ですが、この二点について合意させていただきました。この合意内容につきまして、大臣は、今後どのように取り組んでいかれるのか、ぜひ御決意をお聞かせ願いたいと思います。」

⁴⁰ 1999年2月23日参議院予算委員会の白浜一良議員の質問に対して、有馬朗人文部大臣は、次のように回答している（『第百四十五回 参議院予算委員会会議録 第三号 平成十一年二月二三日』13頁）

「たびたび申し上げておりますように、奨学金は極めて大切なものだと考えております。去る二月十八日の自由民主党と公明党の政策合意の中で、奨学金制度につきまして二点が調されております。まず第一、有利子奨学金についての貸与人数の増員、学力基準の緩和と利息の扱いの変更ということが一つ。二に、保護者の失職・死亡等による家計急変に対応した緊急採用奨学金制度を創設することが確認されたことはよく承知しております。文部省といたしましては、この合意を重く受けとめまして、誠実に実行してまいりたいと思っております。」

⁴¹ 『第百四十五回 参議院予算委員会会議録 第三号 平成十一年二月二三日』13頁。

⁴² 古田和久「奨学金政策と大学教育機会」『教育学研究』73巻3号、日本教育学会、2006年、207-217頁。

⁴³ 1984年6月29日、日本育英会法全部改正の審議がおこなわれた衆議院文教委員会のなかで、文部省宮地貫一大学局長は、「根幹」とは何を指すのか、という質問に対して次のように回答している。

「いろいろ臨調なりあるいは財政審での議論について、私どもも文部省で調査研究会を設けました際には、それらの議論も十分踏まえまして、文教施策としてどう進めるべきかという観点に立ちまして調査会で御議論をいただいて、その結論として、無利子貸与事業を事業の

根幹として残していくという結論をいただいたわけでございます。いわばそれを受けまして今回の育英会法の全部改正をお願いしているわけでございますが、その根幹というのはどの点が示されているのかというお尋ねでございます。具体的な点で申し上げますと、例えば改正法案の第二十二条におきましては、無利子貸与の事業は育英奨学事業の対象となっております学校ではすべて取り上げておる、いわゆる一条学校では高等学校から大学院までのすべての学校、さらに現在は専修学校についても部分的でございますが奨学金の対象にいたしておるわけでございます。無利子貸与事業はこれらのすべての学校を対象として実施をしておるわけでございます。それに対しまして有利子貸与は、法律上の規定では「大学その他政令で定める学校」ということで、対象を部分的に絞っておる。そして具体的には五十九年度事業で予定をしておりますものは、大学と短期大学というところに絞っておるわけでございます。その点から見ましても、基本的には無利子貸与制度が事業全体の根幹ということが仕組みの面でもあらわれている一つの事柄ではないかと思っておるわけでございます。さらにもう一点、それぞれの貸与人員の問題でございますけれども、御案内のとおり貸与人員をどうするかというのは、ちょっとこれは法律上の規定の問題にはならないわけでございますけれども、実際の積算といたしましては、無利子貸与と有利子貸与の人員の点で申し上げますと、無利子貸与の方が人数としても全体で新規については約十二万人であり、有利子貸与は新規採用としては大学、短期大学で二万人ということで、人員の面から見ましても、私どもとしては、全体の事業の中でござらんいただければ、無利子貸与事業を事業全体の根幹として考えていることは御理解をいただけるのではないかと思っております。」

- 44 日本学生支援機構の奨学金貸与事業の対象は、大学（短期大学、学部）、大学院（修士課程及び専門職大学院の課程、博士課程）、高等専門学校、専修学校専門課程が規定されている（日本学生支援機構法施行令第1条）。
- 45 すでに触れたように、2005年度より、高等学校、専修学校高等課程の在学生に対する奨学金貸与事業が地方公共団体へ移管されたため、2005年度より日本学生支援機構の無利子貸与事業の貸与人数は大きく減少している。
- 46 小崎昭治「国の進学ローン」『厚生補導』155号，文部省大学局学生課，1979年，39頁。
- 47 先行研究としては、次のものを挙げるができる。
- 押田八洲男「郵便貯金進学ローンの背景」『立法と調査』No.85，参議院常任委員会調査室，1978年，9-11頁。
- 佐藤慶子「教育ローンの必然性と限界」『国民生活研究』18巻4号，国民生活センター，1979年，14-26頁。
- 窪田勝弘「進学ローン創設の意義と解説」『季刊教育法』28号，エイデル出版，1978年，172-176頁。
- 伊ヶ崎暁生「教育ローンの開始と教育財政原則」『季刊教育法』28号，エイデル出版，1978年，172-176頁。
- 山田寛「教育ローンの功罪と限界」『季刊教育法』28号，エイデル出版，1978年，183-189頁。
- 48 黒羽亮一「奨学金政策に思う」『大学と学生』412号，第一法規，1999年，8頁。緒方信一「奨学金事業の回顧と展望」『厚生補導』140号，文部省大学局学生課，1978年，2-10頁。
- 49 佐藤は、1970年代初頭に民間金融機関での教育ローン制度が実現しなかった理由について、①在学中毎月貸出すような小口で煩雑な融資業務に耐えられる事務組織が金融機関に準備されていなくなったこと、②個人融資の保証システムが充実していなかったこと、③卒業後の返済をフォローすることが個別金融機関に困難であったこと、④産業資金の需要が高く、教育ローンにまわる資金余剰がなかったこと、を挙げている。（佐藤慶子、前掲書、15頁）。
- 50 押田八洲男「郵便貯金進学ローンの背景」『立法と調査』No.85，参議院常任委員会調査室，1978年，9-11頁。
- 51 小宮山郵政相は、このときに「奨学資金貸付」とは別に、郵便貯金原資から直接貸付け

る一般小口消費者ローン制度の創設の検討を指示している（『日本経済新聞』1977年5月13日1面「郵貯で一般融資制度」）。

- 52 『日本経済新聞』 1977年6月3日 22面「積立金の二・三倍貸す『郵貯種学金構想』
- 53 『朝日新聞』 1977年6月19日 2面『「教育ローン」急ぎたい 首相語る」
- 54 村山松雄「育英奨学事業の課題」『厚生補導』155号，文部省大学局学生課，9頁。
- 55 山田寛「教育ローンの功罪と限界」『季刊教育法』28号，エイデル出版，1978年，184頁。
- 56 『朝日新聞』 1977年8月20日 3面「医歯系助成増額 経理調査を強化 教育ローンは見送る」
- 57 『日本経済新聞』 1977年8月27日 3面『「進学ローン」創設」
- 58 『朝日新聞』 1977年8月30日 3面『「進学ローン構想」に大蔵省首脳が難色」
- 59 『日本経済新聞』1977年8月27日 1面『「教育ローン」で都銀具体策」
- 60 『朝日新聞』 1977年9月20日 3面「進学ローン 約50万円を計画」
- 61 『日本経済新聞』 1977年9月21日 3面「教育ローン、民間で」
- 62 『日本経済新聞』 1977年10月7日夕刊 11面「最高百八万円まで 進学ローンで郵政相試案」、『朝日新聞』 1977年10月7日夕刊 2面「進学ローン 郵政省が案」
- 63 『日本経済新聞』 1977年10月20日 3面「来春には地銀全行で実施 教育ローン」
- 64 『日本経済新聞』 1977年11月7日 3面「都銀版「教育ローン」来春実施へ最終案」
- 65 『日本経済新聞』 1977年11月10日 3面「相銀も教育ローン」
- 66 『日本経済新聞』 1977年12月8日 3面「教育ローン 信金も実施内容を発表」
- 67 『朝日新聞』 1977年11月23日 3面「進学ローン 最高は百八万円」
- 68 『日本経済新聞』 1977年12月10日 22面「進学ローン 郵政省もPRに乗り出す」
- 69 『朝日新聞』 1977年12月14日 3面「教育ローン 郵政省には認めず」
- 70 『朝日新聞』 1977年12月21日夕刊 1面「郵貯進学ローン 議員立法をめざし連盟」
- 71 『朝日新聞』 1977年12月23日 2面「予算に目玉を 自民党内に盛り上がる」
- 72 『日本経済新聞』 1977年12月23日 3面『「進学ローン」新設へ」
- 73 『朝日新聞』 1977年12月27日 2面「恩給や進学ローン 自民政調審『マル政事項』選ぶ」
- 74 『朝日新聞』 1977年12月27日夕刊 2面「進学ローンや恩給など 自民総務会決定」
- 75 『朝日新聞』 1977年12月28日夕刊 1面「あす午後に政府案」
- 76 『日本経済新聞』 1977年12月28日 1面「郵政・大蔵の両相折衝に移る 進学ローン問題」
- 77 『日本経済新聞』 1977年12月29日 1面「郵便局と国民公庫」
- 78 国民金融公庫の事業については、吉田香奈・朴澤泰男「国の学生援助とその利用」『私立大学と学費・奨学金』私学高等教育研究所，2005年，31-48頁。においてもその事業規模が紹介されている。
- 79 国民金融公庫『国民金融公庫五十年史』国民金融公庫，1999年，494-508頁。
- 80 国民生活金融公庫『国民生活金融公庫レポート』各年度版をみると、2001年度までは普通貸付（一般貸付）が最も件数の多い事業であったが、2002年度には教育貸付の件数が208,986件、普通貸付（一般貸付）が205,853件となり、教育貸付の件数が事業内容で最も件数の多い事業となっている。ただし、事業金額でみたときには、2002年度において普通貸付（一般貸付）が1兆5,484億円であることに対して、教育貸付は2,721億円であり、その事業規模は普通貸付（一般貸付）のほうが大きくなっている。このような、教育貸付が事業件数では最も多く、事業規模では他の貸付事業が最も大きな金額を占めているという傾向は2005年度まで同様である。
- 81 行政改革推進事務局「特殊法人等の個別事業見直しの考え方」（2001年8月10日）
- 82 ただし、奨学金事業は、学生本人に対して、成績と経済的条件を考慮して貸与の可否を決定

するものであり、国民生活金融公庫の教育資金貸付は、保護者に対して、経済的条件のみを考慮して貸与の可否を決定するものであるため、両制度の貸与対象、貸与基準は異なっている。この相違は重要な相違である。

83 株式会社日本政策金融公庫法（2007年5月18日成立）

84 正式名称は「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」

85 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律 8条2項

86 「行政改革の重要方針」2005年12月24日、閣議決定。

87 小泉純一郎内閣による政策金融改革のなかでは、国民生活金融公庫の教育貸付事業に対して、郵政民営化を背景に国民生活金融公庫の教育貸付事業は全面的に廃止するという首相の指示が出されたことがあったとされている（清水真人『経済財政戦記』日本経済新聞出版社、2007年、89-90頁）。

88 新藤宗幸『財政投融资』東京大学出版会、2006年、121頁。

89 同上、193-194頁、198-199頁。