

# 奨学金・学費問題の現状と課題

おおうち ひろかず  
大内 裕和 ●武蔵大学・教授

## 1. 少数派から約半数へ —奨学金利用者の急増

奨学金が大きな社会問題として頻繁に取り上げられるようになったのは、2010年代以降のことである。それまでは奨学金がそれほど大きく取り上げられることは少なかった。

それはなぜかという点、以前は奨学金利用者がそれほど多くはなかったからである。私は1967年の生まれであり、大学に通ったのは1980年代後半である。当時、大学生の奨学金利用者は学生全体のなかで少数であった。近い時期では、1992年に大学昼間部の学生全体の22.4%が利用していたとのデータがある。1990年代前半、奨学金利用者は大学生の約2割にとどまっていた。

奨学金の利用率は、1996年の21.2%から2010年の50.7%へと急上昇した。奨学金の利用率上昇の背景には、労働者の賃金や世帯年収の減少がある。国税庁の民間給与実態統計調査によれば、民間企業の平均給与は1997年の467万3,000円をピークに減少を始め、たとえば2010年には412万円まで低下した。また、国民生活基礎調査によれば、世帯年収のピークは1994年の664万2,000円から、2010

年には549万6,000円まで低下した。

ここには、奨学金制度の変化も影響を及ぼしていた。1999年の「きぼう21プラン」の実施である。これによって貸与に関する学力基準や家計基準が緩和され、有利子を中心に貸与人数の大幅な増加が行われた。有利子貸与奨学金の貸与人数は1998年の11万人から1999年には24万人に、事業予算規模は1998年の650億円から1999年には1,660億円へと、どちらも大幅に増加した。そして、2000年には事業予算規模で有利子貸与奨学金は無利子貸与奨学金を上回り、2001年には貸与人員でも有利子貸与奨学金は無利子貸与奨学金を上回った。その後、有利子貸与奨学金の利用者は年々増加した。

以上の経過によって、奨学金利用者は全大学生の少数派から、2010年代に入ると約半数へと大きく変化することとなった。

## 2. 奨学金返済問題の発生と 奨学金制度改善の取り組み

奨学金利用者が急増し、高等教育卒業後の雇用状況が悪化したことも加わって、2010年代に入ってから奨学金返済に困る若者が急増した。たとえば、奨学金の返済が遅れている要返済者と未返済

者を足した人数は、2004年の198万人から2011年の334万人へと、7年間で130万人以上も増加した。奨学金返済問題が深刻化するなか、2012年以降制度改善の動きが始まった。

2012年9月1日に、愛知県の大学生が有利子奨学金の無利子化や給付型奨学金の導入を目指して、「愛知県 学費と奨学金を考える会」を立ち上げた。学生たちの活動に触発されたかたちで、2013年3月31日に奨学金返済困難者の救済と奨学金制度の改善を目指す全国組織として、「奨学金問題対策全国会議」が結成された。

奨学金制度改善へ向けての活動によって、奨学金問題が社会問題として「可視化」された。新聞やテレビなどでの報道が増加し、奨学金返済に苦しむ当事者の声がメディアを通して伝えられた。当事者の声や奨学金制度の実情が報道されるにつれ、奨学金問題の焦点が「返さない」個人のモラルの問題から、奨学金制度が抱える構造上の問題や「返せない」若年層の貧困問題へと徐々に移動していった。

早くも、2014年度に延滞金賦課率10%から5%への引き下げ、奨学金返還猶予期限の5年から10年への延長、無利子の第一種奨学金利用者枠の増加などの制度改善が行われた。2015年に入ると、2013年に奨学金制度改善を目指して結成された奨学金問題対策全国会議と、労働者の生活と福祉を向上する観点から奨学金問題への関心を深めていた労働者福祉中央協議会（以後：中央労福協と略）が連携するようになり、運動は大きく前進した。

2015年10月から中央労福協は「給付型奨学金制度の導入・拡充と教育費負担の軽減を求める署名」を開始し、奨学金問題対策全国会議もそれに協力した。2016年3月には署名は300万筆を超えた。2016年の参議院選挙では第1回の18歳選挙権選挙ということもあって、給付型奨学金制度の導入を多くの政党が訴えた。

2015年から始まった奨学金問題対策全国会議と中央労福協の連携は、奨学金運動に大きな力を与え、給付型奨学金制度導入への動きをつくりだしたといえる。そして「給付型奨学金の導入」が2016年末に決定された。給付型奨学金は2017年から一部先行実施、2018年から正式実施となった。

### 3. 高等教育「無償化」の動きとその問題点

2017年4月、返済不要の給付型奨学金が導入されて以後、政府・与党の側から高等教育の学費について大きな動きが起こった。高等教育「無償化」と名づけられた「大学等における修学の支援に関する法律」制定の動きである。

2019年5月10日に、「大学等における修学の支援に関する法律」が国会で成立した。高等教育「無償化」と政府によって宣伝された「大学等における修学の支援に関する法律」の中身は、無償化とは大きく隔たっている。

授業料・入学金の減免額は国公立大学の場合、文部科学省令で定められた国立大学の授業料及び入学金の標準額を上限として、出身世帯の経済状態に応じて支払いが免除あるいは減額される。私立大学については、入学金は私立大学の平均額を上限とし、授業料は国立の標準額に、私立の授業料の平均額と国立の標準額との差額の2分の1を加算した額が上限となる。短期大学、専修学校専門課程（専門学校）、高等専門学校についてもこれと同様である。

給付型奨学金は国公立大の自宅生が年間35万円、自宅外から通う学生（自宅外生）が年間80万円、私立大の自宅生が年間46万円、自宅外生は年間91万円を支給される。短期大学、専修学校専門課程（専門学校）についてもこれと同様、高等専門学校については学生生活費の実態に応じて、大学生

の5割～7割程度の額を支給する措置となっている。

しかし、この「大学等における修学の支援に関する法律」は、政府が宣伝している高等教育の「無償化」とは程遠い内容である。この法律では、支援対象である学生に対して、極めて厳しい経済的要件を課している。その結果、授業料減免や給付型奨学金を受けられる学生がとても限定されている。全額免除となるのは住民税非課税世帯のみである。目安として、4人家族（両親・本人・中学生）の場合、年収270万円未満の住民税非課税世帯が該当する。4人家族で年収300万円未満の世帯は3分の2免除、4人家族で年収300万円以上380万円未満の世帯は3分の1免除となっている（要件を満たす世帯年収は家族構成により異なる）。

この結果、2021年度の修学支援対象者は約32万人であり、大学・短大・専門学校・高等専門学校在籍者数約340万人の約9%にとどまっている。支援する対象の学生がこのように限定されているのだから、この法律を高等教育「無償化」と呼ぶのは明らかに誇大であり、誤りである。政府がこの法律を高等教育「無償化」と説明するのは多くの人々に誤解を引き起こすものであり、高等教育「無償化」とのマスコミ報道も適切ではない。

#### 4. 「コロナ災害」による学生の困窮とそれに対抗する社会運動

2020年3月以降、新型コロナウイルス感染が拡大し、その影響は社会のさまざまな領域へと広がった。大学においても感染拡大への対応として、4月から始まるはずだった講義日程の延期や、遠隔授業への切り替えなどの措置が取られるようになった。教育や社会生活への影響の大きさを考えれば、「コロナ災害」とも呼べる状況が生み出さ

れた。

「コロナ災害」によっていち早く大きな影響を受けた産業は、客の減少や営業時間の縮小が行われた居酒屋などの飲食業、全国一斉休校に合わせて休みとなった学習塾業界、中止となったライブやコンサート、ウェディングなどのイベント産業、観光産業などである。これらの業種で働く学生は多く、学生アルバイトの主要部分を占めている。コロナ災害によって、学生アルバイトは急減することとなった。

2020年3月以降の学生アルバイトの急減は、学生生活を窮地に追い込むことを意味した。2020年前期（春学期）の学費支払いの困難が広がることを予想した私は、2020年4月7日、中央労福協とともに新型コロナウイルス感染拡大に伴い「『奨学金返済猶予と学費支払い猶予・延納・分納』を求める緊急記者会見」を文部科学省記者クラブで行った。4月の学費支払いの「猶予・延納・分納」を求めることで、学費の支払い困難による学生の中退を阻止することを目指した。

そして、苦しんでいる当事者である学生たち自身からも声が上がった。2020年4月初旬から、大学に対して学費の減額や説明を学生が求める署名活動が大学単位で始まり、その数は5月1日に193校に達し、その後200校を超えた。4月後半にはそれぞれの動きが合流し、「一律学費半額を求めるアクション」が4月24日に結成された。「一律学費半額を求めるアクション」は、同日からインターネットで国による一律学費半減と大学などへの予算措置を求める署名を呼び掛け、4月29日までに1万663筆のネット署名を集め、4月30日に文部科学省に要望書を提出した。

学生たちの行動は大学だけでなく、国会にも影響を与えた。立憲民主党、国民民主党、日本共産党、社会民主党の野党四党は5月11日、「コロナ困窮学生支援法案」を衆議院に提出した。授業料

の半額免除（実施した大学には免除分を国が負担）、アルバイト減収分を最大20万円の一時金で緊急支援、貸与型奨学金の返還免除（2020年度分）という内容であった。特に「授業料の半額免除」は、すべての学生を対象とする「普遍主義」に基づく支援という点で画期的な意味をもっている。

これに対して政府・与党は、5月19日、「学びの継続」のための「学生支援緊急給付金」を創設した。学生生活の継続に支障をきたす学生などを対象に、住民税非課税世帯の学生には20万円、それ以外の世帯で支給対象となる学生には10万円の現金給付の支援を行う。この制度は、一部の学生を対象を限定する「選別主義」に基づく支援であり、学生による要求や野党の「コロナ困窮学生支援法案」とは明確に異なる内容となっている。その後、野党の法案は成立せず、政府・与党の学生支援緊急給付金による学生への支援が行われた。

政府による支援が対象を限定する選別主義にとどまったのに対して、各大学は学費の延納・分納・減額など学生への経済的支援に積極的に乗り出した。文部科学省が行った「新型コロナウイルス感染症の影響を受けた学生への支援状況等による調査」によれば、2020年度前期の授業料の納付猶予を実施した大学等は全体の99.1%に達した。また、経済的に困難な学生を支援するため、授業料等減免や独自の支援を行った大学等も全体の92.7%に達した。各大学による支援は、2020年度の後期（秋学期）も同様に継続された。

「コロナ災害」に襲われた2020年、大学等の中退はどうなったであろうか。2020年度の大学等の中退者数は、5万7,913人と2019年度の7万4,129人よりも減少した。コロナ災害で最も危惧された中退者の増加は避けられた。しかし、中退の増加は回避されたものの、学生の「学ぶ権利」は十分に保障されただろうか。

学生アルバイト減少の継続、親・保護者の収入

減少による生活全般の悪化のなかで学生への食料支援の動きが広がり、注目を集めた。最も衝撃的だったのは、NPOフードバンク山梨が行ったアンケート調査の結果である。この調査は2020年10～11月に同団体が食料支援をした山梨大学、都留文科大学の学生約110人を対象に実施された。調査では、食事回数を「1日2回」と回答した学生の比率は47%で、全体の半数近くに達していた。また「1日3回」と回答した学生も、その約3割が「1回の食事量を減らしている」と答えた。新型コロナの影響で生活にかけられるお金が減り、食費を切り詰めている学生の実態が明らかにされた。

こうした学生への食料支援は2020年春以降、大学教員、学生ボランティア、学生団体、生活協同組合、JA、フードバンク、NPOなどによって全国各地で行われた。大きなニュースとして報道されたのは、2021年1月22日、茨城県つくば市の筑波大学での食料無料配布であった。キャンパスには長い行列ができ、受け取りに来た学生は3,000人に達した。約20トンの食料は約6時間でほぼなくなった。また、連合北海道は、新型コロナウイルスの影響で経済的に困窮する一人暮らしの大学生たちを支援しようと、食料品を無料で配る「ほっかいどう若者応援プロジェクト」を立ち上げた。2021年2月9日と10日の2日間、北海道大学で食料品を配布した。その後も支援を継続し、2021年2月から12月まで延べ36大学45キャンパス、さらに2022年1月以降、9大学等において支援を行い、総数で1万5千人分を超える「食の支援」を行った。

こうした「コロナ災害」が深刻化するなかで、2020年の大学生の学費減額運動は広がった。「学生の貧困」はすでに可視化されており、パンデミックに襲われた学生たちの多くは、アルバイトで学費を支払っている周囲の学生の窮状をすぐに想

像することができた。そうした彼らの意識は、学費に苦しむ友人を置き去りにすることなく、「一律学費半額」という普遍主義的要求を掲げる社会運動へと発展することとなった。

2020年のパンデミックは多くの大学生を困窮に追い込んだ。しかし、大学生が自らの「生きづらさ」を、学生同士のつながりに基づく社会運動や他者からの支援を受けることによって乗り越えようとする動きが広がりつつあることは、「教育を受ける権利」や「教育における平等」が喫緊の課題となっている今後の日本社会にとって、大きな可能性を示している。

このような学費減額運動や食料支援が広がったことから分かるように、中退の増加は回避されたものの、学生の「学ぶ権利」は十分に保障されたとはいえない。2020年度～2021年度に学生への食料支援が大きな話題となったのは偶然ではない。そこには仕送りやアルバイト収入の減少による学

生生活のひっ迫した状況があらわれており、中退者は増加しなかったものの、学生たちの学ぶ権利は十分に保障されなかったことが分かる。

政府による学生への支援対象が限定され、各大学の自助努力に任せる部分が大きかったことは、政府のコロナ対策が、高等教育予算を抑制し、返済を要する貸与型中心の奨学金制度を実施してきたこれまでの高等教育政策の延長上にあることを示している。

しかし、各大学の自助努力に依存し、貸与型を中心とする奨学金制度では、大学間や学生間の格差は是正されず、すべての学生の学ぶ権利を保障することはできない。コロナ災害が継続するなか、学生の学ぶ権利を保障するためには、政府による選別主義に基づく支援策を転換し、普遍主義に基づく支援（＝高等教育予算増額による学費の引き下げ）と給付型奨学金の拡充を実現することが求められるだろう。