

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—

白 川 優 治

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—

白川 優治*

はじめに

本稿は戦後日本の奨学金制度の政策過程を検証することを通じて、我が国の公的奨学金制度における制度特性の形成過程を明らかにするものである。我が国では大学生を対象とする奨学金制度において、日本学生支援機構（旧日本育英会）が中心的な役割を担ってきた。日本学生支援機構が運営する奨学金制度は、1944年の大日本育英会の創設以降、2004年に日本学生支援機構に組織移行したうえで現在に至る70年近い歴史を持つ国家制度である。この奨学金制度は、過去数回の制度変更を経験したものの、その基本的な制度枠組みが、貸与制と返還免除制度であることに変化はない。このような奨学金制度に対しては給付制の導入が議論されてきたが、少なくとも本稿提出時までそれは実現していない。貸与制と返還免除制度の組み合わせが、戦後日本における奨学金制度の制度特性といえるだろう。それではなぜ日本の奨学金制度はこのような制度特性を有するのであろうか。これまで、日本の奨学金制度の歴史的経過は、日本育英会編（1960, 1964, 1974, 1993）をはじめとする日本育英会及び日本学生支援機構による周年記念誌や、村山（1979）、西田（1996）など政策担当者による同時代的概説、回顧により示されてきた。他方、近年の学術的な奨学金研究は、小林編著（2009）など、奨学金制度がもたらす効果の検証に重点が置かれている。しかし、現在に続く制度がどのような経過を経て形成されたのかを明らかにするためには、学術的立場からの政策過程の検証が必要である。これまでの奨学金政策の政策形成過程の分析には白川（2005）などがあるが、奨学金制度の制度特性の形成過程が十分検証されてきたとは言い難い。そこで本稿は、このような先行研究の状況を前提にしながら、奨学金制度の理念、制度、実態の変容に着目した上で、1965年の日本育英会法改正までの奨学金制度の政策過程を検証することにより、公的奨学金制度の日本の特性がどのように成立したのかを検討する。このことは、なぜ日本の奨学金制度では給費制度が実現しなかったのかを明らかにするための基礎的作業としても位置付けることができる。

1. 1950年代前半までの奨学金制度の変更過程

1944年に財団法人大日本育英会として創設された国の奨学金制度は、予約制により入学前に採用が決まり、経済要因と優秀要因を併用した採用基準が用いられ、学費全額相当の金額を貸与する制

* 千葉大学普遍教育センター助教

度であった¹⁾。しかし、1945年の終戦後、食糧難や経済状況の悪化のなかで、政府は広範な学生の救済と教育機会均等の実現のために日本育英会を活用する方針を採用する（日本育英会編、1960、103-105頁）。第二次大戦前に育英奨学事業を行っていた民間育英奨学団体が、戦後のインフレによって所有する資産の価値を失い「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」（教育刷新委員会編、1950、208頁）状態となり²⁾、また、戦前期に個々の大学が実施していた奨学金制度もインフレのために停止せざるをえない状況になったことも³⁾、大日本育英会の役割が大きくなった要因である。このようななか、奨学金制度は創設当初の計画から変容していくことになる。

(1) 3つの委員会による奨学金制度の再検討

戦後直後の社会経済状況の変化を受けて、奨学金制度・政策にはどのような変化が生じたのであろうか。この期間に、国の奨学金制度・政策について直接検討をおこなった3つの委員会の政策提言を中心に、その理念と制度の在り方がどのように位置づけられたのかを確認したい。文部省におかれた学徒厚生委員会と学徒厚生審議会、日本育英会におかれた育英制度調査会である。

学徒厚生委員会の答申

1947年1月、「今日制度の上において教育の機会均等が与えられたが終戦後社会経済状況が激変したため能力があるにも拘らず経済的理由のために修学困難に陥った者が激増の傾向にあ」ることを背景に、「育英制度のみならず廣く奨学の方途として学徒厚生援護の施策を講じ何らかの具體的方法を以って学生生活の安定をはかる」ために、文部省内に学徒厚生委員会が設置された⁴⁾。この委員会は翌年7月30日に、奨学制度・学費軽減方策・学生勤労に対する体制の整備・学校における厚生活動など、学生生活全般に対する支援のあり方とその整備について言及する答申を文部大臣に提出する。この答申は学生の経済的支援に関して戦後最初に提出された政策提言であり、教育刷新委員会でも取り上げられている⁵⁾。学徒厚生委員会答申は、終戦直後の経済状況のなかで、学生が学資を得るために「勤労に従事」している状態に対して「学生の本務は勉学にある」とし、厚生対策は「学生をして勉学に専念させること」ができるようにすることを目標とすると明示した上で、「学生をして安心して勉学に専念させるためには、学資の不足額を給與または貸與することを目的とする官民各種の奨学制度の充實が最も望ましくまた最も重要である」と奨学金制度の役割を指摘している。そして、「現在特に速急に実施を要すると認められるもの」として、「現行貸与制度と並んで給費制度も実施すること」「現行貸費額を物價に應じて適當に増額すること」「優秀な学生で経済に困っているものの数は非常に増加しつつあるから、奨学生の数を決定するに當つては、實情に合うように相當増員すること」「育英制度の整備擴充のみでは不十分であるから、これと並んで学生を対象とする臨時資金の貸付制度を設置すること」を提言している。更に、その他の奨学制度の整備擴充として、地方自治体や学校などによる奨学施設の擴充、官庁会社から在学中學資金を受ける委託生制度や特定の研究に要する費用の提供を受ける研究生制度の奨励活用を提示している。

このように学徒厚生委員会は、戦後経済状況の変化による学生生活の逼迫への対応策として、学生生活の安定を目的に、給費制度の実施、貸費額の増額と貸与人数の増員、臨時貸付制度の創設という具体的な政策提案を行った。この答申は、逼迫した学生の生活状況の改善を目指したものであ

り、奨学金制度の在り方を抜本的に検討することが目的ではなかった。しかし、奨学金制度は、創設時の「育英」を目的とする予約制が廃止され、多くの学生の経済状況を救済する方向に転換されるなど答申内容の多くは具体化されていく。ただし、給費制度の導入はなされなかった。

育英制度調査会の意見書

学徒厚生委員会の答申を受け、その内容を具体化するために、1948年11月に日本育英会に育英制度調査会が置かれ、奨学金制度の具体的検討がなされた。育英制度調査会は、1949年2月に文部大臣に対して8項目の意見書を提出し、同年4月には意見書の中で特に重要とされた3項目について総理大臣等へ建議として提出した（日本育英会編、1964、365頁）。意見書では、①奨学生採用要件として優秀性を要件とすること、②「原則として貸与制度を可とするも、特に優秀なる者に対しては将来給費制度をも併せて認める途を開くこと」として給費制の創設を求めたこと、③特別奨学生制度により奨学金の一部又は全部の返還免除の措置を講ずること、④教員養成に関して教員となり一定期間に達した場合は返還を免除すること、⑤国家予算以外にも資金を求めるため学生生徒を対象に月掛貯金制度（育英貯蓄）を創設して事業費に当てること、などが提言されている。

育英制度調査会は、学徒厚生委員会の答申を具体化することを主眼としていた。しかし、社会経済状況のなかで広く学生の救済を志向した学徒厚生委員会答申に対して、育英制度調査会意見書は優秀性を要件とすることを提言し、異なる見解を示している。奨学金制度の理念をどのように規定するか、学生救済と「育英」制度の緊張関係を象徴するものと見ることができる。そして、その後、「奨学」と「育英」の理念の二重性のなかで、両者の調整は課題とされ続けていくことになる⁶⁾。

育英制度調査会は、1949年4月6日には、総理大臣や文部大臣、大蔵大臣など関係閣僚等に対して、育英貯金、義務教育教員のための返還免除、特別奨学生制度の創設を建議している。この建議の後、教育刷新審議会は「優良教員の要請確保に関する対策について」（1950年）として、教員志望者への優遇と返還免除を求める教育奨学生制度を建議し、その後、教育奨学生制度が1950年に創設される。この新制度の創設は、後述の1953年の大日本育英会法改正をうながす一因となった。

学徒厚生審議会による育英奨学政策の提案

1949年、奨学および奨学制度に関する事項ならびに学徒の厚生援護・就職対策その他学徒の生活に関する事項を調査審議することを目的に学徒厚生審議会が設置された。この審議会は、関係官庁の局長を含む人選となっており⁷⁾、その期待と役割の大きさを推察することができる⁸⁾。

1950年、学徒厚生審議会は文部大臣から「国家奨学制度はいかなる方法によつて改善しうるか」とする諮問を受け、翌年1951年に答申を提出している。この諮問は「国家的施策として奨学制度を強力ならしめることが各般より要請されているのであるが、このため期待しうる国家財政負担の可能性を検討し、他の諸般の財政支出との均衡の下に根本的施策を確立」することを目的としており、先の学徒厚生委員会と異なり、奨学制度の再検討を求めるものであった。しかし、答申では「奨学対策」として、国に対して日本育英会の「採用率、貸与月額を上げるように予算の増額」を要請し、一般会計のみに依存している財源を見直し、他の財源の確保に努めることを求めるものとなっている。奨学金制度の在り方に対して、現状の改善という現実的な提案を行うものであった。

学徒厚生審議会は、この後、厚生補導と保険・健康対策に関する調査検討を中心として政策提言

を行うが、奨学制度に関する言及はなされなくなっていく（笠木，1958）。その背景として、この当時、厚生補導としてSPS（Student Personnel Service）が強調されていったことが指摘できる。

(2) 日本育英会の事業方針変更と1953年法改正

それでは、この間、大日本育英会の事業はどのように変化したのであろうか。大日本育英会はその創設に当たって、優秀であるが経済的な要因により進学が困難な者を対象に、予約制に基づいて学費全額を貸与することで、進学保障と育英の両方の目的を達成することを目指した制度が設計されていた。しかし、1947年にはそれまで行われていた予約採用制度を中止し、在学生へ必要に応じて貸与することを可能にするように制度が変更される。つまり、育英の理念から奨学を目的に人数が拡大された。この時の採用人数の拡大は予算措置として行われたものであり、法改正等をとともなう制度的対応としてなされたものではなかった（日本育英会編，1960，104頁）。

貸与人数の拡大

それでは、1950年代前半には貸与人数はどのように変化したのであろうか。「表1 大日本育英会の年度別奨学金貸与人数」は、1943年度から1954年度までの貸与人数の変化を記したものである。ここから、1947年度以降、貸与人数が急速に拡大していることがわかる。

表1 大日本育英会の年度別奨学金貸与人数（高等教育機関一般貸与者，単位＝人）

	旧 制			新 制		合 計
	高校・大学予科	専門学校	大 学	大 学	短期大学	
1943年度	278	443	326	-	-	1,047
1944年度	969	1,628	885	-	-	3,482
1945年度	1,075	1,975	1,280	-	-	4,330
1946年度	2,053	2,851	1,916	-	-	6,820
1947年度	3,980	8,299	4,415	-	-	16,694
1948年度	8,619	9,852	9,673	138	-	28,282
1949年度	3,972	8,564	11,613	9,098	-	33,247
1950年度	333	5,208	15,414	20,091	452	41,498
1951年度	1	980	15,628	50,837	2,569	70,015
1952年度	-	361	10,233	70,661	3,859	85,114
1953年度	-	384	2,590	84,085	5,408	92,467
1954年度	-	346	741	95,361	6,846	103,294

出典：『国の予算』（1955，107-108頁）より作成

予約制の廃止等の制度転換がなされた1947年度には、前年度より2倍以上の人数の増員が行われている。1944年の創設時には、1952年の貸与想定人数は、旧制中学校在学生を含めた総数が34,502人とされていた（日本育英会編，1964，33頁）。実際には、高等教育機関の一般貸与者のみで85,114人に上っている。学徒厚生委員会及び学徒厚生審議会による増員、増額要請を受けた戦後改革による奨学金制度の規模の拡大は、実態として創設時の事業計画を大幅に変更するものであった。

事業の多様化と1953年法改正

奨学金制度の変化をみると、1950年代前半には大日本育英会の奨学金制度は多様化し、そのことが、貸与人数の増大とともに、1953年の法改正につながっていく。その過程をみておきたい。

大日本育英会の奨学金制度は、1948年度に医学実地修練奨学生と少数の優秀な大学院生等を対象とする特別奨学生制度が創設されたことを端緒に、それまで学校種別の区分によってのみ分類された奨学金制度に加え、「特定の目的を持つ奨学生制度」（日本育英会編、1993、56頁）が新設された⁹⁾。そして、1950年に教育奨学生制度が創設されることで、貸与対象を限定する特定の目的を持つ奨学生制度による貸与者が量的に拡大する。貸与人数の増大による貸与金の増加、特定の目的を持つ奨学生制度の創設、事業資金の変更¹⁰⁾は、大日本育英会創設時の計画と異なるものであり、このことは1953年の法改正につながっていく。1953年法改正は、大日本育英会から日本育英会への名称変更、特定職業就職者への返還免除制度の導入が大きな変更点であった。このとき、法改正が必要な事項として大日本育英会では、給費制度・返還免除制度の創設、名称変更、事業目的の変更を議論している（日本育英会編、1974、82-85頁）。実際の法改正では、給費制、事業目的の変更は盛り込まれなかった。このとき事業目的の変更がなされなかった理由には、大蔵省の反対があったこと、その当時文部省内で議論されていた学徒援護法との政治的関係があったことが挙げられている（日本育英会編、1974、84頁）。また、創設後5年を経ないうちに法改正により給費制を導入し、制度を根本的に変えることは現実的な選択肢ではなかったことも一因とされている¹¹⁾。

このとき制度化された、一般の奨学生が特定の職業に就いて一定の条件を満たしたとき奨学金の全部または一部の返還を免除する制度は、当初は義務教育段階の教育職への就職者に限定されていた。この返還免除制度のありかたをめぐって、1960年代には、後述するように返還免除対象職の拡大が論点となり、また、1970年代以降は返還免除制度の是非が争点となる（白川、2005）。

(2) 財政支出の拡大に対する大蔵省の見解

このような奨学金制度・政策の変更や1953年法改正を、財政当局である大蔵省はどのようにみていたのだろうか。大蔵省は、終戦直後の日本育英会の貸与人数の拡大について、「昭和26年度においては、その予算編成方針において育英制度の拡充が文教政策上の重要施策として執り上げられ、予算は大巾に拡張された。（…中略…）これはひとり学生に対して、大きな希望を与えるばかりでなく終戦後ともに家計が窮乏となり、子弟の教育に頭を悩ます親達にとって、誠に大きな福音であるということができよう」と評価している（財政調査会編、1951、129-130頁）。このことは、政府の『昭和26年度予算編成方針（昭和25年7月11日閣議決定）』のなかで、「文教の振興については、その重点を義務教育におく外、育英資金の増額を考慮すること」が挙げられ、「26年度予算の特色としては、民生の安定、文教および科学の振興等のため積極的な施策を盛つたこと」とされていることが関連していると考えられる。奨学金制度の拡充は、政府全体の政策課題とされていたためである。

しかし、大蔵省の奨学金制度の位置づけは少しずつ変化していく。1953年には、日本育英会による奨学金制度に対して、「教育の機会均等のために、国家の種々の施策と配慮とを要するが、育英

制度もこの目的に奉仕するための重要な施策の1つ」としながら、「母子福祉資金の貸与等に関する法律（27年法350号）によつて、母子家庭において高等学校以上の学校に就学する者に対して学資の貸与が行われることになつたが、これは経済的條件の悪いものに対する救済制度であつて、育英制度とは異なる観点にたつもの」として、育英制度は経済条件の悪いものに対する救済制度ではないことを明示している（財政調査会編、1953）。そして、1954年度の予算編成に於いては、「最近における学生の学費、生活費の実情にそぐわないものがあるとして、文部省及び育英会から強い引き上げの要求がなされたが、若干ではあるが28年度に改訂を行つたこと及び対象学生数の増加に伴つて奨学生数がかなり増加し貸付資金が膨張したことなどの理由によつて、29年度は貸与月額単価の改訂を見送ることとなつた」として（財政調査会編、1954）、文部省と大蔵省の交渉のなかで、大蔵省の意見が優先されたことが示されている。

2. 1950年代後半から1960年代前半の制度変更過程

1950年代後半から1960年代前半は理工系拡張を中心とする高等教育の量的拡大期である。この間、奨学金制度のあり方はどのように議論されたのだろうか。以下では、このことを確認したい。

（1）中央教育審議会の提言：第17回答申「育英奨学および援護に関する事業の振興方策について」

1947年に設置された中央教育審議会（以下、「中教審」）は、臨時教育審議会が発足する1984年までの間に、文部大臣の諮問に応じて27の答申を提出した。中教審発足時、当時の文教政策上の重要課題が文部事務次官から示されており、その中には「学生・生徒・児童の福祉」の項目の一つの課題に「奨学」が挙げられている。具体的には「学生生徒の修学のために経済生活保護の諸方策、特に奨学金制度をいかにして確立するか」が問題とされており¹²⁾、中教審は発足当時から育英奨学政策を検討課題として与えられていた。そこで、この時期に中教審が示した答申で奨学金政策がどのように論じられたのかを確認するために、1950年代末に奨学金制度について政策提言をおこなつた第17回答申「育英奨学および援護に関する事業の振興方策について」（1959年）の内容を確認したい。この答申は、それまでの育英奨学制度に対して「その制度の趣旨から見て、広範囲の学生・生徒に対する奨学の方法として徹底できないうらみがあるとともに、貸与を原則としているため、優秀な資質を有する者が、学業に専念できない状態にあつても、将来の返還能力をこえて徹底した援助を与えられず、したがって、英才の育成と人材の確保の方法としても、じゅうぶんな効果を期待できない状態である」「また、育英奨学事業の基盤として、学生・生徒の生活の安定をはかるための施策においても、これまでの成果は、きわめてふじゅうぶんである」と批判している。そして、「社会通念における一般的な奨学の方法としては、修学に直接必要な学費を限度として、必要な資金を貸与することを、当面の目標とするのが適当である」「この方法の限度をこえた援助と奨励を必要とする英才育成と人材確保の施策としては、別個の観点から、必要な資金を給与できる制度を創設する必要がある」として、目的によつて貸与と給付の制度を使い分けることを提案した。

この提案の特徴は、理念的整理として、一般的な奨学の方法と英才育成と人材確保の観点を切り

分けることを提唱したことにある。そこには、これまでの奨学金事業は、その区分ができていないとする判断がある。具体的な制度の在り方として「教育の機会均等」の実現のために、能力があるにもかかわらず経済的理由によって修学困難な者に対して学資貸与金の貸与と学寮等の修学環境を整備して厚生援護事業を充実すること、「英才の育成」のために、きわめてすぐれた資質を有する者に対して育英給与金を給与すること、特定の分野の「人材の確保」として、学術研究者の確保をはかるためには研究奨励金を給与すること、教員の確保をはかるためには学資貸与金の返還免除することを提示し、学校段階別の具体的な事業内容を示した。大学段階では「学生生活費の負担軽減をはかり、学資貸与金の貸与を行うとともに、育英給与金の給与」や「入学時・授業料納付期等における一時的な経済的困窮を救済するため、保護者に対する一時貸与金制度を設ける」ことを提案している。しかし、答申は育英や人材確保の目的には給与、奨学目的には貸与と、明確に区別することを求めているわけではない。なぜなら、「この方法の限度をこえた援助」という言葉が示しているように、貸与が前提とされているためである。また、この答申は、奨学金制度に抜本的な変革を求めるものではなく、当時の諸制度を追認し、漸進的な改善を求めるものであったとみられる。なぜならば、研究職と義務教育等の教員の確保を目的とした教育職と研究職就職者への返還免除は1953年から行われており、また、目的に応じて実質的に給付金を上乘せする制度は答申の前年の1958年から特別貸与制度として実現されていたためである。しかし、理念的整理とそれに対応する制度の在り方を提言したことはそれまでにないものであった。

この答申を受けて、文部省では「育英奨学基本法」の作成が検討されるなど¹³⁾、提案の具体化が試みられた。しかし、答申が出されて20年後に「この答申の提案のうち、抜本的制度改革の部分は今日なお取り上げられるに至っていない」（村山，1979，4頁）と評されているように、目的別事業編成などの答申が示した構想は具体化されないまま終わった。

(2) 1958年法改正と日本育英会の事業の変遷

それでは、1950年代後半から1960年代前半にかけて、奨学金制度はどのような制度変更がなされたのだろうか。この期間には、日本育英会法は1958年、1961年、1965年の3回にわたって法改正がなされている。これらの日本育英会法改正の経過を確認したい。

1958年法改正による特別貸与制度の創設

1958年4月、日本育英会法が改正され、1958年度から「特に優秀な資質・能力をもちながら、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，1993，86頁，強調原文）を対象とする特別貸与奨学生制度が新設された。この制度は、それまでの奨学金制度とは別立てに、予約採用を前提に全国一律の厳格な学力および経済的基準に基づいて選抜した貸与者に、一般貸与よりも高額を貸与した上で、一般貸与相当額を返還すれば残りの額の返還を免除する制度であった。

特別貸与制度の創設は、日本育英会の中で行われた高校進学時の予約制奨学金貸与への実験的試みを前提に（日本育英会編，1993，88-90頁），それまでの奨学金制度が、貸与金額の小ささのために必ずしも受給学生の学業専念に貢献していないという学資貸与制度の自己矛盾を克服するひとつの方法として導入された。他方、自民党は1957年の新政策綱領において「経済上の理由で上級学校

に進学出来ない英才のために、高等学校から大学までの学費を全額貸与し得るような育英制度をもうける」としており（財政調査会編，1957）、「法律改正の発端は、岸総理の主唱により内閣の新政策としてとりあげられた英才教育・進学保障制度の創設」（西田，1958，17頁）にあったとされている。この新制度の創設と中教審による政策提言との関係は、育英奨学制度に関する包括的な政策提案を行った前述の中教審答申「育英奨学および援護に関する事業の振興方策について」は1958年7月28日諮問，1959年3月2日答申であり，1958年4月18日に法案が成立している1958年の日本育英会法改正とは直接関係するものではない。特別貸与制度の創設は，中教審からの政策提案に依拠するものではなく，日本育英会の創設時の構想に再び取り組むものであると同時に，政治的主導による英才教育の政策として実施された政策とみることができる。

しかし，この制度は，創設当初から文部省担当者により2点の制度上の問題点が指摘されていた（西田，1958，19頁）。第一は，特別貸与において上乘せ分の返還を免除すべき理由が明確ではないという批判である。免除すべき事由を，本人の優秀性，経済的困窮性，返還困難な金額を貸与するため，のいずれを論拠にしてもそれらは貸与当初から存在しており，返還時の免除理由としては適切ではない。第二は，一般貸与相当分の返還が滞った際には，特別貸与分を含めて一括返金が請求されることへの批判であり，その回収困難を指摘している。しかし，これらの問題は整理されることなく，新制度は導入されている。この特別貸与制度は，当初予約採用のみであったが，一般貸与奨学生の出願者の中に特別貸与の採用候補者よりも学力・家計状況ともに適格性があると判断されるケースが多く存在したことなどから，1970年度から一部は在学採用に変更される（日本育英会編，1993，94-95頁）などの制度調整がなされながら，1984年の日本育英会法改正まで続いていく。

(3) 返還免除制度の拡大と貸与金返還率への批判

他方，1960年代前半，日本育英会の奨学金制度について2つの議論がなされている。返還免除制度の拡大と返還率の悪さに対する批判である。奨学金制度をめぐる争点として確認しておきたい。

①返還免除制度の拡大過程：1961年・1965年法改正と国会による政策提案

1958年の法改正により特別貸与制度が創設された後，日本育英会法は1960年代前半に2度の改正がなされた。1961年と1965年の法改正である。1961年の法改正により，それまで義務教育教員就職者と研究職就職者のみに認められていた返還免除が，大学（学部）での貸与金については高等学校，大学その他の施設の教育の職が，大学院での貸与金については中学校，高等学校の教育の職が，それぞれ返還免除職として拡大された¹⁴⁾。1965年法改正は，大学での貸与金の返還免除職に幼稚園教諭の適用を認めた。つまり，これらの法改正はともに，返還免除職の適用範囲を拡大するものであった。また，この2回の法改正の間で，野党提案として，返還免除職の拡大を求める日本育英会法改正案が複数回，国会に提出され，質疑がなされている（いずれも審議未了廃案）。そこで，この期間の奨学金制度をめぐる動向として，返還免除職の拡大をめぐる議論をみていきたい。

1961年法改正

1961年法改正時の，返還免除に関連した国会質疑での注目すべき議論をみておきたい。それは，返還免除職の範囲について文部省がその対象となる範囲を示していることである。法案審議の過程

で議員から、職業訓練所職員¹⁵⁾、幼稚園教諭¹⁶⁾、保母¹⁷⁾などへの就職者へも返還免除適用が要請された。これらの要請に対して文部大臣は、返還免除は「純粹の教育と限られる範囲」を対象にする¹⁸⁾と答弁している。この議論は、返還免除対象の限界を示したものであるが、このことは、教育職であれば返還免除対象となりうることを示すものであった。その結果、当初の法案は、大学院での貸与金の免除職は高等学校教員就職者のみを拡大対象としていたが、国会質疑の結果、社会党と自民党の共同提案により中学校教員就職者をも対象とされることになった¹⁹⁾。また、参議院、衆議院の文教委員会は法案採決にあたり、ともに学校教育法一条に掲げる学校の就職者を返還免除とする措置を求める付帯決議を行っている²⁰⁾。返還免除対象となる教育職は、国会の法案審査過程においてその拡大が求められたのである。

1963・64年の社会党による改正法案

その後、1963年および1964年には、社会党による議員提案として日本育英会法改正法案が国会に提出され、審議に付されている。これらの改正案は、いずれも返還免除職の範囲に、幼稚園教員就職者と各種学校である養護学校教諭養成機関の卒業者を含めること求めるものであった。この法案は、1961年法改正の際の付帯決議を論拠に提出されたものである。しかし、両年とも法案は審議未了として廃案となる。しかし、この野党からの政策提案は1965年法改正に繋がっていく。

1965年日本育英会法改正

1965年には、大学での貸与金の返還免除対象職に、幼稚園での教育職と国立養護教諭養成所の卒業者を加える日本育英会法改正がなされている。この法改正では、養護教諭養成機関を国立養護教諭養成所に限定したこと以外は、1963・1964年の社会党提案に沿う内容となっている。この審議過程では、養護教諭養成所を国立機関に限定したことが批判されている。この理由を文部省担当者は、「文部大臣の指定する機関をも返還免除の対象に入れたいと考えているが、大蔵省は、そういうことでは他に広がる可能性があるということから反対され」た²¹⁾、と説明している。

この1965年法改正以降、奨学金の返還免除職の拡大は行われておらず、1998年の法改正でこの制度が廃止されるまで続いていく。つまり、1965年の法改正により、奨学金返還免除制度は政策として完成されたといえるだろう。その過程では、国会での審議過程とイニシアティブにより、文部省が当初想定していたより広い範囲に、奨学金返還免除職が拡大されたとみることができる。

②奨学金返還率をめぐる議論

1960年代前半の国会での議論では、貸与金の返還率の悪さが批判されていることも確認しておく必要がある。1961年に、ジャーナリズムによって報じられた奨学金返還率の低さが引用され²²⁾、この問題が複数の委員会で議論されているためである²³⁾。これは、1956年に日本育英会奨学金の返還問題がジャーナリズムに取り上げられ、更に1958年に行われた行政管理庁による日本育英会および育英奨学制度に対する行政監察の結果、返還問題が指摘されたことも背景にある（日本育英会編、1960、312-317頁）。文部省担当者は、1961年時点で返還率を「総額といたしましては44億円の要返還額に対して、現在まで返されたものが23億、従って未返還額が21億であって、返還額は52%」「34年度に返るべきものが11億に対して、返ったものが3億7500万円、従って34年度の返還すべき額につきましては返還率は31%」²⁴⁾と国会で説明しており、この返還率が問題とされているのである。

このような日本育英会奨学金の返還率の問題は、1961年法改正の質疑を含めて、その後、数年間断続的に国会で指摘されている²⁵⁾。そこでは、返還率の問題と返還免除制度のあり方が関連付けられて議論されている。このことに対して、文部省は1963年に「日本育英会が行う貸与金回収業務の方法に関する省令」を制定して返還督促などを制度化し、日本育英会は返還率向上のために、銀行口振込制度、職場返還制度などの創設、請求・督促方法の改善などを行っている（日本育英会編，1974，207-234頁）。返還率をめぐる議論を背景に、制度的・組織的対応を講じたのである。

この問題は、1965年に、かつて返還率の低さを問題にした議員が奨学金回収率の改善を評価する発言²⁶⁾を行い、文部大臣が回収率の向上を自賛する答弁²⁷⁾がなされることで収束する²⁸⁾。

(4) 奨学金制度に対する大蔵省のスタンス：「育英制度」としての認識と給費制への反対

最後に1950年代後半から1960年代前半に、大蔵省が奨学金制度に対してどのような政策姿勢で臨んできたのかをみてみたい。1950年代後半以降、大蔵省は奨学金制度を「育英制度」と位置づけ、給費制に反対することで、財政拡大を抑制している。1955年度および1956年度の予算の編成にあたって、大蔵省はこのことを明言して採用人数の増加を拒否しているためである。

1955年度政府予算案において大蔵省は、「育英資金の貸与人員と貸与月額は常に問題となる点である。かつてのインフレ時代のごとく物価が急激に変動した時には、広く学生を救済する必要もあつた。しかし、平常時に復した今日、依然として旧来の方針を踏襲すべきではなかろう」として、「むしろ、与えられたわく内において貸与人員を厳選して、真に優秀な者に対して必要月額を貸与すべき」と言明して、採用抑制を行った理由を示している（財政調査会編，1955）。翌年度には、「困っている学生を広く浅く救済すべきか、または非常に優秀な学生についてのみ、現在の貸与月額を引き上げて貸与すべきかの問題である。前者には社会保障的考え方が強く出ているようであるが、育英制度本来の考え方からすれば、後者を採るべき」として、2年連続での採用数抑制と貸与月額引き上げを行っている（財政調査会編，1956）。これは、大蔵省が奨学金制度を「育英」制度として位置づけていく過程とみることができる。奨学金制度を「育英制度」として位置づける大蔵省は、他方で、給費制度への変更については反対を続けている。1961年度、1962年度の予算編成過程のなかで、文部省は、博士課程在学学生への奨学金を、貸費でなく給費とすることを提案したが、大蔵省はその要求を拒否しているためである。大蔵省は、1961年の文部省による博士課程在学者への給費制要求に対しては、「現行制度でも要求の趣旨は達成されること等の理由から認めなかつた」としている（財政調査会編，1961）。1962年には「博士課程の貸付金を給与金に切り替える要求については、現在でも、貸与した額は、その学生が将来教職についた場合にはこれを免除することができることとなつているので、教官確保対策としては充分であること、文部省案のように博士課程の学生であるからといつて、たとえ民間会社へ就職しても、学資金をやり放しにするのはゆきすぎであること、教官の確保対策としては、やはり長期的観点にたつて、大学の研究施設・設備を拡大充実し、研究者によりよき研究環境を与えることが最も基本的な問題であること等の理由により認められなかつた」とする（財政調査会編，1962）。貸与制と返還免除という既存の制度を維持することを主張し、返還免除の存在を根拠に給費制の導入を否定していることに注目するべきであろう。な

お、大蔵省は「私立の理工系大学については、授業料が著しく高率であるので、加給金を追加貸与してほしいという要求もあつたが、自己の選択によつて私立大学に入学したものにつき、このような加給金をみることは妥当ではない」として、同様に認めていない（財政調査会編、1962）。ここにも、文部省による奨学金制度政拡大政策が大蔵省により否定されていることをみることができる。

(5) 1950年代後半から60年代前半の奨学金制度をめぐる政策過程の意義

1950年代後半から1960年代前半の奨学金制度・政策の特徴をまとめておきたい。この時期には、1950年代前半までにみられた奨学制度、学生救済を重視した政策から、一転して、育英制度と人材育成を志向した政策がとられた。特別奨学生制度の創設、返還免除制度の拡大などが図られたためである。このような政策選択の背景は、大蔵省が奨学金制度を「育英制度」として位置づけていただけが理由ではない。同時期の日本育英会会長も戦後から1950年代までの事業方針を「育英主義の後退」と位置づけていたことも理由として挙げることができる（森戸、1964）。

しかし、育英制度、人材育成政策としての奨学金制度の拡充も、大蔵省の意向により既存の貸与制度の枠をこえることはできなかつた。そのため、1960年代半ばに、返還免除制度の存在を理由に給費制の導入が否定され、戦後奨学金制度の日本の特性となる貸与制、返還免除制度という基本枠組みが確定することになるのである。

おわりに

本稿では、1965年までの日本育英会奨学金制度の制度形成過程を検証した。そこでは、1944年に創設された奨学金制度が、戦後直後の経済状況の変化への対応等を背景に、その制度理念が「育英」から「奨学」に、1950年代後半以降には再び「育英」に揺れ動きながら、具体的な制度変更がなされていたことを示した。法改正や予算編成を通じた政策形成過程の中で、貸与制と返還免除制度が形成されていく一方、給費制度の創設は幾度も提言されてきたが具体化に至らず、返還免除制度の創設が給費制の創設を否定する論拠とされていた。他方、返還率が問題化されることは貸与制度であることを前提とする。例えば、1961年の国会審議では、給費制度への移行を求める提案もされていたが、文部大臣は「育英制度としては現行の貸費制度が正しい」²⁹⁾と答弁しており、貸与制度の正当性を示している。ここにも育英と奨学の理念と制度特性の連関が表れている。このような制度特性は、1984年法改正、1999年の有利子貸与制度の拡大、2004年の日本学生支援機構への移行と返還免除制度の再編成を経て、現在まで続いているものである。それでは、本稿で確認された奨学金制度の理念と基本的制度特性は、1965年以降のどのように位置づけられ、どのように再整理され、変遷していくのだろうか。このことについては今後の課題としたい。

【注】

1) 大日本育英会の創設時にも給費制と貸与制について論議されている（日本育英会編、1960）。

- 2) 学生生活改善協議会編（1950, 54頁）は、戦後の経済事情が民間奨学団体の活動が困難にしており「余り多くをこれらの民間施設に期待することはできない」とし、当時の大学進学希望者への進学案内書である赤尾・千葉（1951, 308頁）は、敗戦で資産が価値を失ったため「民間の育英團體は衰滅に近い状態」であり、「日本育英會の施設は實質的に唯一のもの」と紹介している。
- 3) 文部省高等教育局私学行政課・私学助成課（1985, 31頁）は、「戦後の私立学校は、学校を維持するに足る収入を生ずることが期待されていた基本財産はインフレの進行によりほとんどその価値を失つた」とする。具体的には、慶應義塾大学は1941年に奨学金制度を整備していたが、戦後廃絶のかたちとなり1951年から改めて実施された（慶應義塾編, 1968, 673頁）。また、國學院大學も同様であった（國學院大學校史資料課編, 1994, 1240頁）。
- 4) 学徒厚生委員会文部大臣諮問事由「学徒厚生委員會設置について」『学徒厚生資料』4輯。
- 5) 教育刷新委員会第85回総会（1948年12月10日）では、学徒厚生委員会答申が配布され、学生の厚問題の審議の参考とされている。〔日本近代教育史料研究会編（1996, 348-349頁）〕
- 6) 1997年に出された文部省内検討会報告である「今後の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」でも育英と奨学の位置づけが議論されている（高等教育局学生課, 1997）。
- 7) 大蔵省主計局長、労働省労働局長が委員として加わっていた。〔『学徒厚生資料』8集, 43頁〕
- 8) 1949年11月4日、各省庁の審議会整理が閣議決定された。しかし、学等厚生審議会は課題の緊要性から存置されており、審議会に与えられた期待と役割の大きさがわかる。
- 9) 1948年度の医学実地修練奨学生、特別奨学生制度の創設の他、1949年度には通信教育奨学生、1950年度には教育奨学生、1951年度には国立工業教員養成所奨学生、芸術専攻科奨学生、1965年度には国立養護教諭養成所奨学生と対象を限定する奨学金制度が創設されている。この時期は、戦後事情に対応する暫定的措置として、海外引揚者・戦災者子弟等、朝鮮・台湾出身者、沖縄・樺太在籍者、旧軍人遺族家族への特例的な扱いもなされた（日本育英会編, 1993, 62-63頁）。
- 10) 創設当初の日本育英会は、大蔵省預金部資金運用部より事業資金が出されていたがGHQにより大蔵省資金の運用規制が行われたことにより、直接政府から貸付を受けることになった。
- 11) 1950年代初め、文部省学生課長を務めていた西田亀久男は日本育英会法の全文改正を提案して、上司から「この法律を超党派で戦時下に作り上げた大先輩が現に国会に大勢おられるに何事か」とたしなめられた、と回想している。このエピソードは、この当時、大日本育英会の事業の基本的在り方を変更することが政治的に困難であったことを示している（西田, 1996, 64頁）。
- 12) 「中央教育審議会第一回総会における文部事務次官説明要旨」『文部時報』907号, 7頁。
- 13) 『朝日新聞』1959年3月3日朝刊。
- 14) 1961年法改正は、当初38回国会に提出されたが審議未了により廃案となり、同年の39回国会に再提出されて成立した。38回国会の文教委員会では、池田正之輔科学技術長官による、いわゆる“池正勸告”が閣内不一致としての議論されたため審議時間等に影響したためである。
- 15) 例えば、参議院文教委員会（1961年4月6日）矢嶋三義議員（民社党）の発言。
- 16) 例えば、参議院文教委員会（1961年4月25日）千葉千代世議員（日本社会党）の発言。

- 17) 例えば、衆議院文教委員会（1961年10月27日）村山喜一議員（日本社会党）の発言。
- 18) 例えば、参議院文教委員会（1961年4月25日）荒木萬壽夫文部大臣の答弁。
- 19) 参議院文教委員会（1961年4月25日）千葉千代世議員による社会党、自民党の共同提案
- 20) 参議院文教委員会（1961年10月17日）では「大学において学資の貸与をうけた後、学校教育法一条に掲げる学校の教育・保育の職に就いたすべての者に対し、貸与金の返還を免除できるよう、政府は、すみやかに適切な措置を講ずるべきである」、衆議院文教委員会（1961年10月27日）では「大学及び大学院において学資の貸与をうけた後、学校教育法一条に掲げる学校の教育の職に就いたすべての者に対し、政府は貸与金の返還を免除できるよう今後検討を加えること」とされている。
- 21) 参議院文教委員会（1965年3月25日）杉江清文部省大学学術局長の発言。
- 22) 例えば、参議院文教委員会（1961年2月16日）では野本品吉議員（自民党）が10月10日の朝日新聞を引用している。
- 23) 例えば、1961年2月20日参議院決算委員会での千葉千代世議員の発言、1961年2月28日予算委員会第二分科会での湯山勇議員（日本社会党）の発言など。
- 24) 1961年2月16日参議院文教委員会での小林行雄政府委員（文部省大学学術局長）の答弁。
- 25) 例えば、1963年3月18日参議院予算委員会での山岡しげり議員（第二院クラブ）の発言など。
- 26) 1965年2月25日衆議院予算委員会第一分科会での帆足計議員（日本社会党）の発言。この時、帆足議員は、「奨学金というものは返さねばならぬ性質のものでありまして、失業それから病気の方を除いて返す義務がある。後進のために必ず返さねばならぬということを、私は先年の分科会で主張いたしまして、幸いにして文部省当局及び育英会の適切な処置によりまして、さしたる摩擦もなしに成績が好転しておるということを伺いまして満足しております」と発言している。
- 27) 1965年2月25日衆議院予算委員会第一分科会での愛知揆一文部大臣の発言。愛知文部大臣は「奨学金の問題でございますが、これはおかげさまで最近は回収率が相当向上してまいりました。なお一そうその回収率を向上させたいと考えておるわけでございます」と発言している。
- 28) 日本育英会は返還率の悪さについての報道に対して「マスコミがこれを憂慮と義憤をもってとり上げた。これがたいへんよかった。」として評価している（日本育英会広報課、1961）。
- 29) 参議院文教委員会（1961年4月4日）荒木萬壽夫文部大臣の答弁。

【引用文献】

- 赤尾好夫・千葉喜馬太（1951）『大學志願者のために』旺文社。
- 笠木三郎（1958）「学徒厚生審議会のあゆみ」『文部時報』971号，64-68,75頁。
- 学生生活改善協議会編（1950）『大学における学生部活動』学生生活改善協議会。
- 教育刷新審議会編（1950）『教育改革の現状と問題—教育刷新審議会報告書』日本放送出版協会。
- 慶應義塾編（1968）『慶應義塾百年史下巻』慶應義塾。

- 高等教育局学生課（1997）「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9年7月）『大学と学生』388号，第一法規，40-47頁。
- 國學院大學校史資料課編（1994）『國學院大學百年史』下巻，國學院大學。
- 小林雅之編著（2009）『大総センターものぐらふ No.9 奨学金の社会・経済効果に関する実証研究』東京大学大学総合教育研究センター。
- 財政調査会編『国の予算』各年度版。
- 白川優治（2005）「戦後日本の育英奨学制度・政策の変遷過程—財政と文教の政策提案の分析を通じて」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』13巻1号，261-270頁。
- 西田亀久男（1958）「奨学金に特別貸与制度」国立印刷局編『時の法令』279号，16-19頁。
- 西田亀久男（1996）『教育政策の課題』玉川大学出版部。
- 日本育英会広報課（1961）「ありがたい報道機関の協力」『育英』70号，日本育英会（『育英縮刷版』191頁）。
- 日本育英会編（1960）『日本育英会十五年史』日本育英会。
- 日本育英会編（1964）『日本育英会二十年史』日本育英会。
- 日本育英会編（1974）『日本育英会三十年史』日本育英会。
- 日本育英会編（1993）『日本育英会五十年史』日本育英会。
- 日本近代教育史料研究会編（1996）『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』4巻，岩波書店。
- 村山松雄（1979）「育英奨学事業の課題」文部省大学局学生課編『厚生補導』115号，2-9頁。
- 森戸辰男（1964）「科学技術の振興と能力開発」『育英』89号，日本育英会（『育英縮刷版』243頁）。
- 文部省編（1994）『学生百二十年史』ぎょうせい。
- 文部省高等教育局私学行政課・私学助成課（1985）「私学の発展と私学振興」『文部時報』228号，31頁。
- 文部省体育局学徒厚生課『学徒厚生資料』各輯。

A study of the development of the characteristics of the Japanese national scholarship system

Yuji SHIRAKAWA *

This article discusses the development of the characteristics of the national scholarship system in postwar Japan. The Japanese national scholarship system for undergraduate and graduate students has two characteristics: first, the system provides only student loans, not grants; second, repayment is waived if recipients work in certain occupations after graduation. These characteristics existed until 1965, and this article discusses those that influenced the policy-making process from 1945 to 1965.

The Japanese Scholarship Foundation (JSF), the national scholarship organization, was founded 1944. At that time, the JSF promoted the ideal of “*ikuei*”: which meant that at first the scholarship loan system targeted a small number of poor but brilliant students. But after WW II, the ideal and the system changed to “*shougaku*”, which meant many more students were offered scholarships. The two ideals meant there was a difference in the number of scholarships offered and in the amount of money spent on the scheme.

From 1945 to 1950, a national council for students’ affairs tried to have the national student scholarship system extended. In 1948, a report by the Committee for Student Welfare, proposed the introduction of the scholarship grants system, the temporary loan system, and an increase in both the number of recipients and the value of the scholarships. Some of these proposals were adopted, but did not deliver a grants system. Another proposal from the Council for Student Welfare (this council is a separate to the committee referred to above) was the exemption from the repayment if the scholarship student became a teacher at an elementary or junior high school. This repayment exemption system was introduced in 1950, but the changes did not mean a revision was made to the law. It was not until 1953 that the law relating to the Japanese scholarship foundation was revised, and the repayment exemption system defined more clearly.

The Ministry of Finance (MoF) at first welcomed an increase in the number of recipients and in the value of scholarships, but subsequently it changed its position and insisted that the scholarship system be “*ikuei*” not “*shougaku*”: i.e., it was not intended for students generally.

From the late 1950s to 1965, two characteristics of the national scholarship system were established, and attention is paid to four processes.

First, in 1958 the law was revised and the new scholarship system was introduced. It provided special loans to outstanding students. This new system introduced the ideal of “*ikuei*” and was retained when the law was revised in 1984.

Secondly, in early 1960 the law was revised two times to widen exemptions for repayment of the loans.

* Assistant Professor, Center for General Education, Chiba University

These changes not only targeted students who would become elementary school and junior high school teachers but also high school and kindergarten teachers. There was some argument in the Diet about revising the law and members of the Diet demanded that it be extended to other types of teachers like nursery school teachers etc. But, the Ministry of Education (MoE) insisted that the recipients be restricted to teachers at formal regular schools, such as kindergartens, elementary schools, junior high schools, and high schools.

Thirdly, during this period it was pointed out in the mass media that the repayment rate was very low and this posed a problem for the Diet. Henceforth the MoE and the JSF took measures to ensure that more loans were repaid. The basis for such an argument was that scholarships comprised a “loan” system.

Fourthly, in 1961 the MoF rejected a proposal by the MoE that it introduce a new grant system for doctoral graduate students. Because of the repayment exemption this system had the same effect. The Japanese feature of the scholarship system was completed by this process.

This article argues that the characteristics of the national scholarship system came about as part of an historic process. But what kind of problems arose in relation to this scholarship system after the 1960s? This is next problem that needs to be solved.