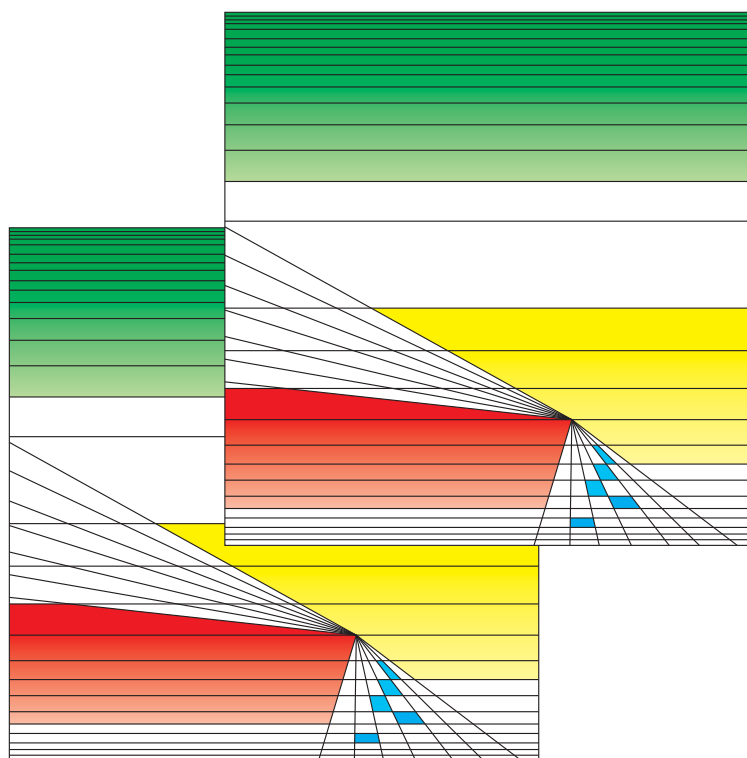


147

2023.2

自治権

# いばらき



## もくじ

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題 第4回 「国産シフト」道筋つくのか 基本法見直しの行方 農政ジャーナリスト 伊本克宜 .....	1
一般社団法人茨城県労働者福祉協議会主催 [2022年11月9日] 2022年度茨城県勤労者福祉研究集会講演録 学費と奨学金問題の現状と課題 .....	43



連載

どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

## 第4回 「国産シフト」道筋つくのか 基本法見直しの行方

中嶋東大教授、森山元農相、富士元全中専務インタビュー



農政ジャーナリスト 伊本克宜

### ■プロフィール

伊本克宜（いもと・かつよし） 農政ジャーナリスト。元日本農業新聞論説委員長（室長）。現在、専門紙「農業協同組合新聞」客員編集委員、千葉県立農業大学校講師（農政時事講座）。近著に『天地の防人（あめつちのさきもり）食農大転換と共創社会』（KK ベストブック）、『農政記者四十年 ～食と農のララバイ、あるいは大震災十年とコロナ禍』（農林統計協会）。報道記者時代、1993年のガット・ウルグアイラウンド農業交渉最終合意のジュネーブ特派員。主に農政、農協問題、酪農乳業問題を担当。

仙台市出身。1955年生まれ。1978年、茨城大学卒（農業経済学専攻）。



ウクライナ問題も含め、世界の政治と経済が揺らぎ、食と農と地域・農村が大きく揺れ動く。こうした中で、農政の「憲法」とされる理念法である食料・農業・農村基本法の検証・見直しで政府は2023年6月に一定の集約を図る。今後の地域農業にも様々な影響を及ぼしかねない。農政の方向を示す基本見直しの現状と課題を見よう。

## ■野村農相の年頭決意

自民農林族幹部で、農業団体出身でもある野村哲郎農相は農水省での年頭訓示で基本法改正へ改めて意欲を示し、「日本農業を変えていかなければならないとの決意で、ぜひ取り組んでほしい」と農水省職員に呼び掛けた。

### ・食料・生産資材の自給強化を

1999年の現行基本法制定から四半世紀近く。「制定当時と比べ想定されなかったリスクが増大している」「本気で自給率を上げていかないと大変なことになる」「国内で何とか賄える力をつけていく」と言葉を重ねた。思えば、国内農業を通じた国民の命の糧である食料の安定供給の実現だ。いわば「国産シフト」宣言ともいえよう。

### ・「自給有言実行」大臣になるのか

食料・農業・農村基本計画に定めた食料自給率(カロリーベース換算)を現状の38パーセントから45パーセントに引き上げることは、国是でもある。だがこの間、幾度となく過去の農政を分析してきた農水省も、自給率の低位安定を食生活の変化、輸入の増大、担い手不足に伴う国内農業の縮小などを列挙し、やむを得ない現実として説明してきた。45パーセントの自給率目標未達で責任を取った事務次官をはじめ農水省幹部は一人もいないし、誤った官僚も長い農政取材の中でも記憶にない。ただ「できない理由」を述べるばかりだ。

飽食の時代を謳歌していたならまだ許された側面もあった。だが、もう「足りなければ海外から買う」時代は日本の国力衰退と人口14億人の巨大経済国家・中国の台頭の同時進行でとっくに終わった。まず切実なのは水産物だ。あらゆる面で「買い負け」が常態化している。「100円寿司」の時代は終わりを告げた。次に大豆など飼料も含めた穀物も確保が年々難しくなる。そして農業生産に欠かせない肥料も、資源大国ロシアのウクライナ侵攻で一気に地政学的なリスクが高まった。

こうした中で野村農相の「国産シフト」宣言だ。果たして野村氏は自給率向上の「有言実行」大臣に成り得るだろうか。すべては、農林官僚のやる気と予算確保、仕組みづくりにかかっている。官僚は一般論で言えば、一度作った制度を変えたがらない。

自分の仕事、政策立案能力の軽さを裏付け自己否定につながるからだ。だが、今回は基本法見直しの本気度、迫力の気迫がこれまでとは比べ物にならない。官僚もそれを敏感に察している。政府・与党は「食料安保」シフトも言うべき野村農相、森山自民党食料安保検討委員長(元農相、党選対委員長)の二枚看板で、基本法見直し、食料安保構築の具体化が進んでいる。政治主導で、農水官僚を引っ張り、新たな食と農の「新時代」を築こうとする構図だ。

## ■〈農政の憲法〉と農業縮小スパイラル脱却

### ・四つの基本理念

現行基本法は〈農政の憲法〉と称され、国の農政を基本づける。ガット農業交渉合意を経てWTO体制下で農業国際化が全面展開する中で、農業基本法に代わり21世紀直前に制定された。名称が「農業」単独から「食料・農業・農村」と変更したのは法の趣旨が食料、農村も包括し国民全体の生活安定や経済発展が目的となったことを映した。

基本理念は四つ。食料の安定供給の確保、農業の多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興を挙げた。「関連施策の基本的方針」と「食料自給率の目標」を定め、おおむね5年ごとに見直す食料・農業・農村基本計画を策定する。「自給率目標」は向上を旨とし、農業者らが取り組むべき課題を明らかにする。

問題は四つの基本理念の均衡だ。実際は食料安定供給、農業の持続的発展が突出した半面、地球的課題である環境保全への多面的農発揮は位置づけが弱く、持続的発展などとの政策体系との関連もあいまいだ。ここに、現行基本法のとらえ方、政策展開で意見の相違、考え方の食い違いが表面化していく。

### ・環境激変とNHK特集「フードショック」

食料・農業・農村の均衡ある発展を目指した基本法制定から20年余り。一言でいえば農業・農村は縮小スパイラル、「負の連鎖」に陥っている。食料はどうか。自給率は下がり続ける一方で食品ロスは500万トンを超す。輸入食材が増え一見豊かに見える食生活は国内生産に土台を持たない「砂上の楼閣」だということは、現在の国際食料危機、生活に身近な食料品の相次ぐ値上げが国民生活に深刻な影響を及ぼしていることから明らかだ。大量の食品ロスを指して「自給率低下は嘘だ。日本は飽食」などと強弁する財界トップもいるが、荒廃する農村、国内生産基盤の弱体化を見れば自給率の先細りは明らかだ。

この20年余りの変化は、食と農の脆弱さを物語る。自給率はカロリーベースで40

パーセントから38パーセントと先進国最低水準の惨状に歯止めがかからない。生産額ベースでも72パーセントから63パーセントに下がった。経済連携協定や、前例のない大型自由化貿易協定TPPなど相次ぐ市場開放も背景にある。特に安倍政権、アベノミクスの時期は、史上空前の農畜産物自由化を進めた。

農業も生産基盤の弱体化が進んだ。基幹的農業従事者はここ20年間で半減した。487万ヘクタールあった農地も10パーセント減り、農業セクターの経済規模を示す農業総産出額は9・4兆円から8・8兆円と下がった。それらのしわ寄せを受け、農村の少子高齢化が加速している。324万戸あった農家数は175万戸に半減した。若い世代に田園回帰の兆しも見えるが、首都圏の一部を除き多くの集落で空き家が目立つのが実態だろう。

食料安保は国内生産を前提に、輸入、備蓄の組み合わせで成り立つとしているが、ウクライナ問題を引き金とした20か国以上の農業輸出規制の動きは、安定的な輸入は「幻想」であることを浮き彫りにした。

基本法見直しの基本的視座に、単なる食料安定供給、確保から脱し、米麦、大豆、乳製品など基礎的食料は自国で生産する「食料主権」を目指すことが重要だ。

現在、生乳需給緩和、飼料高、乳牛個体安の「三重苦」に見舞われている酪農は、品目の中で最も苦境に立ち、今後、離農が続出しかねない事態だ。年明け1月上旬の指定生乳生産者団体・関東生乳販連のあいさつで菊池一郎会長は「コロナ禍、乳製品過剰、飼料高止まりの中で酪農家の8割が赤字経営を余儀なくされている」と指摘。昨年末に全国放映し反響を呼んだHHK特集番組「フードショック」に触れ、「食料危機の実態を改めて実感した。何とか関係者が一丸で対応しこの危機を乗り越りたい」と訴えた。農家の切実な声だろう。

#### ・担い手規定の恣意的運用

特に大きな問題をはらんだのが、農業の持続的な発展をめぐる解釈だ。素直に「持続的発展」と受け止めれば、現状の農業者がさらに維持・発展する政策的な後押しをイメージする。だが、高齢化が進む農村で持続的発展するには担い手を絞り込み施策を集中する必要があるとの解釈が「農政改革」の名で前面に出た。

一部の担い手への施策集中による「大規模・効率経営」路線か、担い手育成を中心としながらも中小規模、家族経営、集落営農なども包括した「多様な担い手」路線なのか。今回の基本法見直しでも論点の一つだ。

後述するが、安倍一強政治に伴う「官邸農政」の下で展開した2015年前後の一連の農政改革、農協改革は、全面自由化、大型化、規制緩和の「農政3点セット」を基本方針とした、現場軽視の政策決定が横行した。しかも、これまでの基本法に基づいた基本計画の議論との整合性も欠いていた点は看過できない。官邸主導で異能の改



革派農水官僚・奥原正明氏を事務次官に据えた時期だ。基本法の担い手規定を恣意的に読み替えたとの見方もできる。現在は、ウクライナ問題あり食料安保、「国産シフト」が農政の基調となり、現場軽視「農政改革」の揺り戻しの時期とも言えよう。

## ■全中の「国消国産」へ問題提起



全中は基本法の検証・見直しに関する JA グループの基本的考え方をまとめるため全国的な組織討議を実施中だ。先の担い手規定を含め現状との相違などを踏まえた見直しで項目ごとに提起した。基本法見直しで条文の書き換えも踏まえた。

### ・「平時」含む食料安保の位置づけ

現行基本法は不測時の食料安全保障のみが規定されているが、もう安い農産物や生産資材がいくらでも輸入できる時代は過去のものとなるなど、わが国を取り巻く環境は様変わりしている。「平時」を含む「食料安全保障の強化」を基本法の目的に明確に位置付ける。第1条の「目的」、第19条の「不測時における食料安全保障」にかかわる。

#### ・「国産シフト」明確化

食料の安定供給確保は基本法第2条に「将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない」と前置きしたうえで、「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない」とする。

問題は世界の地政学的リスク高まりの中で、国内生産、輸入、備蓄の3点セットが著しく均衡を欠きかねないことだ。特に輸入確保は先行きが一段と不透明となってきた。そこで全中の組織討議では、国内生産の増大を基本とした方向の明確化を打ち出し、特に輸入依存度の高い小麦、大豆、飼料作物などの具体的作目を明記し増産を促すほか、国産への切り替え・安定供給に向けた措置を講じる表記にも言及した。いわば「国産シフト」への転換を〈農政の憲法〉で明確にするためだ。

#### ・生産資材の確保・安定供給

現行基本法制定時に比べ、激変した典型が生産資材を取り巻く状況だ。基本法第33条「農業資材の生産及び流通の合理化」では、輸入で生産資材を安定確保することが前提となっており、合理によるコスト低減の視点のみで書かれている。国内資源の有効活用による国産化を促す一方で、調達が多様化、備蓄などを明記する段階だ。「必要なら海外から輸入すればいい」といったこれまでの常識が覆った。

飼料、肥料、燃油、種子、種苗、農機・部品など、国内農業生産に欠かせない生産資材の過度の海外依存は、食料安保の最大のリスクになりかねない。特に配合飼料と肥料は、輸入が行き詰まれば畜産、耕種とも国内生産は大打撃を受ける。世界的な肥料資源供給国であるロシア、中国など地政学リスクの顕在化も大きな懸念材料だ。国、業界、農家が一定の割合で基金を積む配合飼料価格安定制度は、輸入飼料価格の上げ下げがあって成り立つ。現状のように高値安定では基金枯渇から制度は早晚立ち行かなくなる。新たな制度設計も必要となる。

#### ・再生産配慮の価格形成

持続可能な農業性の実現に向けた生産者の再生産確保の視点も注目される。現行基本法は「合理的な価格」「消費者の需要に即した農業生産の推進」が前面に出ている。一方で、先の生産資材に典型的な輸入の制限要因には強まり、コスト上昇と安定的な食料供給をどうバランスを取るかが問われる。そこで農業者がコスト削減に努力するにしても、「再生産可能な価格」への配慮が必要だ。政府による環境重視の「みどり戦略」で有機農業推進のためにも、再生産配慮の適切な価格形成ができるのか。農業者の再生産も踏まえた食料の安定供給確保をどう明記するのも課題だ。

#### ・多様な経営体の位置づけ・役割

基本法見直しで大きな争点が、担い手の位置づけだ。基本法見直しは実効性のあるものとなるかの「試金石」と言っても過言ではない。

5年ごとに書き改められる基本計画では、「官邸農政」主導の農政改革、農協改革が迫られた2015年と、改革が現実路線に戻った2020年の基本計画では、担い手の書きぶりが異なった。要因は、現行基本法での担い手規定のとらえ方にある。言い換えれば、現行基本法は認定農業者などの担い手偏重路線を容認する考え方が底流にある。

生産現場の現状は、人口減少・高齢化加速の中で大型経営体のみで生産の大宗を担うことは現実的でなくなっている。今後の地域農業振興の方向性を定める政府の人・農地プランにも「中小・家族経営」も明記された。こうした多様な経営体を積極的に認め、その役割と育成・確保をどう位置づけるのか。具体的には基本法第21条「望ましい農業構造の確立」、第22条「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」だ。

#### ・農業団体の役割と「農協改革」

さらに現行基本法で不備なのが農業団体など関係団体の表記である。

団体の再編整備のみが記載されている。第38条には「団体の効率的な再編整備に必要な施策を講じる」とあるのみだ。これでは、JA グループのスリム化、組織合理化の法律的根拠を提供する。2015年前後の一連の農協改革もこの文脈で実行されたととらえればわかりやすい。だが実際は、農業生産の底上げ、新規作物、戦略品目の選定・生産、販売促進などは、JA 生産部会、営農指導員とのタッグで成果を上げている事例が目立つ。地域農業振興に果たす農業団体など関係団体の役割は、再編整備の枠とは全く別の表裏一体の二人三脚の関係に近い。団体の役割を明記し、営農経済事業の役割評価も重要だ。

## ■「官邸農政」と終焉アベノミクス

2022年夏の参院選挙は岸田自公政権勝利で終わった。問題は「選挙後」だろう。食料安全保障で舌戦も交わされる中で、本当に問われたのか何だったのか。農政面で見れば、アベノミクス終焉を受け、規模拡大、競争力強化、自由化という「この道しかない」〈単色路線〉から転換し、多様な担い手も柱に据える多色を備えた「虹色農政」だったのではないか。第6章は、こうした問題意識に基づき、政権分析と農政、政治を考えたい。



### ・多様性生かす「虹色農政」

2022年7月10日投開票日の参院選は、縁起の良い「大安」だった。時の権力者は国政選挙の日程を決める際に、縁起の悪い「仏滅」は避け、できれば与党勝利へ「大安」を願う。今回はそれが成就した形で、21年10月末の衆院選と今回の参院と国政選挙連勝となり議席の上では岸田政権の基盤が一層強化された。しかし、相次ぐ政策的課題に適正に処理できず、内閣支持率は低空飛行が続く。そこで、岸田首相は難局突破の機会をうかがっているはずだ。具体的には解散・総選挙をいつ決断するかということだ。衆院議員の任期は、あと2年半後の25年10月。だがそれまで待っていては政権が持たないのは誰の目にも明らかだ。そこで起死回生の一手を打つ。大胆な政策で国民の関心を引くのが一番だが、インフレが止まらず国際情勢も宇安定な中で難しい。やはり選挙で勝利するのが権力基盤強化への一番の〈妙薬〉だ。だが、失敗すれば政権を失いかねない。まずは23年4月の統一地方選の行方だ。さらに翌5月には首相の地元・広島でG7・主要7か国主要会議を行う。ここで国内外へ日本のリーダーシップをアピールしたうえで、内閣支持率が高い水準となれば総選挙に打って出るのが、最短コースだろう。いずれにしろ、23年度予算が決定した3月末あたりからさまざまな政治的動きが活発化することは間違いない。

2015年前後における現場軽視の急進的な改革が断行された時期は、当時の安倍首相自ら「既得権の岩盤にドリル役となり穴を開ける」と発し、「大規模化・規制緩和・自由化」3点セットを束ねた農業成長産業化路線を「この道しかない」と突き進んだ。いわば一本道の〈単色農政〉の時代と重なる。だが、机上のプランで農地集約は進まず、食料危機の足音が高まる中で、地球環境重視も加わり食農大転換を迎えている。大規模経営を中心としながらも、周辺が多様な担い手も含め地域丸ごと活気を取り戻す取り組み。共に創る共創社会構築をキーワードに、多様性を生かしながら元気な地域づくりを目指すことが重要だ。単色から転換し、多色のいわば〈虹色農政〉が問われているのではないか。虹は雨上がりの現象で、農協攻撃で土砂降りだった2015年前後の急進的な農政改革の〈雨のち晴れ〉の象徴でもあろう。虹色は多様性を示し協同組合カラーでもある。

### ・基本法見直し「担い手」の位置づけ

大規模担い手による「この道しかない」という〈単色農政〉を脱して、多様性を認める〈虹色農政〉をどう進めるのか。ここで問題となるのが担い手の位置づけ、担い手規定の在り方だ。

食料安保問題が急浮上する中で、2022年秋から政府・与党で現行基本法の見直し作業が始まった。1999年の制定から四半世紀近く。情勢は当時と様変わりした。基本法見直しは今後の農政展開にも大きな影響を与える。特に筆者が注目したいの

は二つ。担い手と農業団体の位置づけだ。二つとも、現行基本法の位置づけ、書きぶり、問題意識から、その後の農政改革、農協改革、5年ごとに改定する今後10年の目標生産数量などを展望する基本計画策定論議でも焦点が当たってきたからだ。

現行基本法初の見直しとなる視点は、気候変動、国連食料システムサミットなどを踏まえた環境調和の持続的農業を目指す「みどり戦略」対応が大きな要素として加わることもポイントだ。担い手では現行基本法21、22条の表記、農業団体関連では38条の書きぶりをどうするかだ。食料安保対策強化と合わせ基本法見直しを主導する自民党の森山裕元農相は、筆者とのインタビューで22条を「新自由主義的な側面もある」と見直しを示唆。さらには38条の農業団体の「効率的な再編整備について必要な政策を講じる」としてあるが、森山氏は「さらなる農協改革の根拠ともなりかねない。もっと地域、社会インフラとしての農業団体の位置づけをはっきりさせるべきだろう」と明言した。

基本法21条は「望ましい農業構造展望」、22条は「専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにする」と明記している。担い手を巡り、基本計画の「望ましい農業構造」姿を見よう。急進的な農協改革論議が横行した2015年基本計画では大規模担い手中心の農業成長路線偏重が色濃く出た。一方、2020年基本計画で〈多様な経営体〉が明記された。

オピニオン誌『世界』（岩波書店）は2020年7月号で「転換点としてのコロナ危機」を特集した。この中で鈴木宣弘東京大学教授は「食料自給という政治責任の再確認」と題した論考を載せ、20年基本計画と15年基本計画を比較し、〈多様な経営体〉の復活に注目した。鈴木氏は民主党政権下の2010年時の農水省食料・農業・農村政策審議会の企画部会長。この時に大規模担い手ばかりでなく、多様な経営体にも注目した。それが5年後の農協論議の渦中で消え、再び10年後の2020年に復活したのだ。

#### ・「安倍政治」とは何だったのか

主に安倍政権下で表面化した「官邸農政」の実相を見よう。2020年以降から直近にかけていくつかの政治や農政分析を深掘り著書も出ており、それらも参考に読み解きたい。

#### ・検証・安倍政治の光と影

結局、今の岸田政権も含めこの間の政治を理解し、農政の在り方を探るためにも憲政史上最長の政権となり、光と影の両方を伴いながらさまざまな取り組みを実施した2012年末以降の第2次安倍政権、いや個人に帰属する〈アベ政治〉とは何だったのかに行き着く。



ジャーナリズムの先達、W・リップマンは「事実は深く潜る」として〈氷山の論理〉を挙げた。氷山が海面に出ているのは全体の1割足らず。それでは全体の姿をとらえられない。事実を探るには、深く水中に潜ることが欠かせない。ジャーナリストは隠された物事も含め、全体を見る視点が必要だと説いた例えだ。取材には、よく「鳥の目」と「虫の目」が必要だとされる。大局と局部を同時に見る視点。政治、政界は「一寸先は闇」の世界で瞬時に風向きが変わる。政治記者にはさらに「魚の目」も備えなくてはならない。潮流、どちらに向いて流れているのか。これを読み違えれば、情勢分析は正しくとも結論は大きく変わってくる。つまりは三つの〈複眼〉思考のバランスが問われる。

これらを踏まえて、農政だけを見ても広くて深いが、〈アベ政治〉を分析した良書を参考に、読み解いてみよう。『検証 安倍政権 保守とリアリズムの政治』(文春新書)は、中北浩爾氏ら気鋭の政治学者がテーマごとに論考した。単なる論文なら取るに足らないが、安倍氏本人以下50人近い政権に関わった人物のヒアリングも加え補強したため、新聞記事を引用した評論とはならず中身に厚みと信憑性を増した。

安倍政権の中樞が安倍氏本人、菅義偉官房長官、経産省などを中心とした「官邸官僚」だったことが改めて分かる。官僚幹部人事には内閣人事局の設置とともに菅氏自身が深く関わる。同著第3章「官邸主導」で「官邸の意向に沿って、従来のキャリアパスから外れる人事が行われるようになった」として、事例として農協改革を進めた農水省・奥原正明氏の次官起用などを挙げた。以前、森山裕元農相に「なぜ農業団体と意思疎通ができない奥原氏を次官に上げたのか」と聞いたことがある。奥原氏は森山農相時に事務次官となったからだ。森山氏は「あれは私ではない。官房長官人事だ」と言った。事実だろう。全中の政治力をそぎ、急進的な農協改革を唱え農協制度に精通する異能の官僚・奥原氏の手腕が欠かせない。以前、菅氏の地元秋田の農業団体関係者から、官房長官に面談した際に「JAはあまり関係ない。だが全中、全農は逃さない」との菅氏の強い思いを聞いたことがある。菅氏の農協改革の思いは、「毎日農業賞」で表彰されるなど秋田の先進的なイチゴ農家だった父・和三郎氏の存在が大きい。地域内での角逐などを見て育ち、地元農業大学校への進学を薦めた父に反発し上京し、苦労しながら政治家になる半生は「地方」への屈折した思いと重なるはずだ。

同著第5章「TPP・通商」では農協改革とTPP交渉の表裏一体の関係を説く。特に「族を以て族を制す」と安倍氏自ら自民農林族幹部の西川公也氏を党TPP対策委員長に任命、農相、党農林部会長にも非農林系人材を充てた。TPP参加反対の急先鋒だが安倍氏に近い江藤拓氏にも日米首脳会談直後に「センシティブ品目の存在が認められた」と直接電話を入れ、配慮を示した。同著では「安倍政権では農業保護と貿易自由化の両派議員に対して、巧に重要ポスト振り分け、TPP締結には避けられな

い農業の自由化を図ろうとした」「安倍政権ではこうした農協改革は、TPP交渉の障害を取り除くことも意味した」と見る。

だが、実際には地域JAは独自の創意で事業展開をしている。なぜ全中を農協法から外すことが農業成長産業化につながるのか。筆者も新聞の論説(社説)で何度か指摘したが、政権からこの問いに最後まで納得できる答えがなかった。2015年前後の急進的な農協改革論議当時、全中幹部が自民農林幹部で農相も務めた西川公也氏に「全中の一般社団法人化と農業成長産業化はどう結び付くのか」と質すと、「あちらが言っているからだよ」と、暗に官邸の強い意向を示唆したという。つまりは農業活性化というより既得権の岩盤とされた全中が標的だったことを示す。

現在の政治状況、22年夏の参院選結果を見て、「なるほど」と感じたのは同著第2章「選挙・世論対策」だ。安倍政権は周到な広報・世論対策を敷いた。若年層が新聞、テレビに無関心なことを踏まえスマホ、インターネットで広がるSNSを有効に使う。人口に膾炙するようになる「悪夢のような民主党政権」は、安倍氏が2019年から頻用する。「首相としての品格よりも、自ら汚れ役を買って出た方がプラスと判断した」と、同著ヒアリングで安倍氏自身が明かしている。共同通信社政治部の内海努副部長に聞くと「確かにマスコミ自身も『悪夢のような民主党政権』のフレーズに影響されたかもしれない」と応じた。安倍政権の標的は、民主、さらには後継の立憲民主党に向く。国民に「悪夢」を思い出させるイメージ戦略と野党分断。結果的に「漁夫の利を得る自民」の構図は、自民党選択の理由を「他党よりもまし」と国政選挙結果を見ても明らかだ。

#### ・ファクツ・ロジック+バイアス

元農水官僚・山下一仁氏が2022年に著わした『国民のための「食と農」の授業』(日本経済新聞出版)は東大公共政策大学院での「食料安全保障と農業政策」の講義内容をまとめたものだ。副題は〈ファクツとロジックで考える〉。同氏とは30年前の農水省畜産局牛乳乳製品課課長補佐時代からの知り合いだ。当時はいつも「国際競争のためにも乳価は下げた方がいい」と口にしてきた。東大公共政策講座のレベルは知らないが、専門の農業経済学教室なら通らないかもしれない。だからか、「本書の中で私の主張に関わる部分については、鵜呑みにしないで批判的に考えてください」とある。本著は分かりやすく主要政策を全般的に触れている。〈ファクツとロジック〉だが、問題は主張に関わる部分だ。これに独自見解、偏りが加わる。つまり、実態は〈ファクツ・ロジック+バイアス〉。例えばJAの本音は兼業農家を維持したいが、それを隠すために「多様な」農業の共存を唱える。一時のバター不足の背景を、バター輸入で牛乳に戻す〈還元乳〉が増え飲用乳価交渉で酪農団体が不利になると農水省が心配したから。反論はJA令和戦略の担い手確保「総点検運動」展開を見れば十分

だろう。バター不足の〈還元乳〉など今の消費者から総スカンを食らいあり得ない想定だ。確かに〈鵜呑み〉にはとてもできない主張が数多い。

終焉アベノミクスを考える上で、農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き』201号「安倍農政改革を検証する」も参考にした。バイアスと言えば、同号冒頭コラム「農業气象台」がそうだ。自由化反対を唱える農業団体の主張を「おためごかしの農業論」とぼっさり切っている。漢字では「御為ごかし」と書き、表面は人のためとしながら、実は自分の利益を図ること。あまりに乱暴でうがった見方であろう。書いた記者は自分こそが「おためごかし」だと気付いていない。筆者も農政ジャーナリスト会メンバーで『日本農業の動き』にも何度か執筆してきた。同号の他の論考は参考になるだけに、残念だ。人生いろいろ、農政記者もいろいろ。農業団体へのバイアスを含む「おためごかしの農業論」には要注意だ。

#### ・表裏一体のTPPと農協改革

2021年夏出版の官邸農政を総合的、俯瞰的にとらえた『農政トライアングルの崩壊と官邸主導型農政改革』（作山巧、農林統計協会）は、具体的数字を示し「官邸農政」の本質をとらえようとした労作と言っている。なぜ第2次安倍政権で「官邸農政」が貫かれ、反TPPを唱えた全中を標的とした急進的な農協改革は可能だったのかを追究していく。

農協課、経営局長、事務次官となり官邸と呼応して急進的な農協改革を進めた改革派官僚・奥原正明氏の軌跡なども紹介している。農協法旧3章の中央会制度全てを削除しつつ、全中を一般社団化する半面で、都道府県中央会を農協法上の連合会とした2015年農協法改正を「以前の内閣法制局であれば、こうした恣意的な改正は認めなかった可能性が高い」との指摘も鋭い。安保法制を契機に内閣法制局の官邸従属も、「全中解体の一因」とした。

ただ農政分析面で隔靴搔痒の感もある。自民農林族のとらえ方だ。同著110ページのコラム「森山裕の言動と選挙制度改革」。森山氏は2014年6月の農政ジャーナリストの会講演で「全中自体は、農政運動はやめた方がいい」と語った。筆者も同席していたが、森山氏の発言の真意を計りかねた。作山氏はこの発言を「農協に肩入れすると首相官邸から睨まれるという懸念を吐露した」と見る。果たしてそうだろうか。

官邸は確かに「族を以て族を制する」戦略をTPP、農協改革でとった。当時、全中専務だった富士重夫氏に聞くと「自民農林幹部には手のひらを返したように官邸にすり寄った者と、最後までぎりぎりの妥協点を探った者に分かれた」と振り返る。先日、直接、森山氏に当時の発言が「官邸に屈したとの見方があるがどう思うか」と聞いた。同氏は「そうしたとらえ方は当たらない。全中が政策提案をするのは当然。ただ政策決定は政治家に任せてほしいという意味だ」と語った。同じ農林族重鎮でも、官邸の意向をくんだ西川公也氏と、今でも農協に寄りそう森山氏を同一視はとてもできない。



作山氏が農水官僚から研究職に転じたことと無関係ではないだろう。政治家には表面上では分からない事柄も多々ある。時々の政治情勢に応じて融通無碍でなければ政界では生き残れない。ただ譲れない信条、矜持も持つ。その本質を探ることは政治記者、農林族と長年付き合ってきた農政記者の仕事でもある。

#### ・フィクション「リアル農協改革」

2015年前後の理不尽さも伴う農協改革は「官邸農政」の象徴だが、全てが政権のシナリオ通りいったわけではない。実際はぎりぎりの妥協、着地点が探られたが、実際の全体像は誰も分からない。担当記者の手による農協改革の関連本も散見されるがほとんどは政府情報を元にしており、極めて一面的だ。そこで、フィクションを取り入れ、全体像を立体的に読み解く試みが、2021年夏に出た『錯覚の権力者たち 狙われた農協』（稲田宗一郎、遊行社）だ。農業団体関係者からは「ほぼ書かれている通りだろう」と一定の評価がある。先日、森山元農相に同著を持って行き「奥原元次官は奥菌局長、先生も下松裕という名で出てきますよ」と感想を聞いたら、笑いながら「読んでいない」と言っていた。政治家は事実以外には興味を示さないのかもしれない。

ただ農協改革の実相理解の一助になる。同著のポイントは、つじつまを合わせるために、主人公は実在しない小里甫という東大農経出身の民間企業の課長を「官邸主導農協改革」のシナリオづくりに配した点だ。実在の人物は、奥原氏を奥菌、農林族の西川氏を山西、菅官房長官は関官房長官、萬歳全中会長は西塾会長など名前を全て微妙に変えているが、容易に想像できる。小里の存在で筋立てが極めて分かりやすくなる。小里と総理が交わす。「大坂冬の陣、夏の陣と同じ。全中解体、監査制度の見直しで外堀を埋め、最後は中金、全農、全共連の株式会社化と准組合員に利用制限をかければ農協グループは解体の方向に向かわざる得なくなります」「この戦略の大義名分は経済グローバル化」、総理は「そのための規制改革実行、そのスケープゴートが農協か」とつぶやく。

さらにTPP交渉入り、夏の参院選をひかえ小里は〈隠し玉〉を総理に示す。「TPP反対運動なら、農協改革の目玉である准組合の利用規制をかけると脅す」「農協改革を組織の内部対立文脈に位置づけるのです」と。

同著で描かれる、官房長官主導で、ポストをちらつかせながら、自民農林幹部の官邸抱き込みや本流からはじかれ出世コースから外れたキャリア官僚の囲い込みなども実際にあったことだ。

ただ本著の肝心な点は別にある。小里が総理に農協改革シナリオ説明の際に「しかしこれを実行すれば日本農業はなくなるかもしれません」「そこにはトリックがあります。農協改革と日本農業の成長産業化は論理的にはつながらず、つまり因果関係がありません」と明言する。役人や農業経済学者が考えた農業成長戦略は〈机上のプ

ラン)に過ぎないと言うのだ。最後に全中会長の任期途中辞任の場面。小里は「これは引責辞任ではないな。さすが西莖会長だ。組合員としての自分と農協トップとして、協同組合と日本農業に対する自分の信念を貫いた。彼は(義)の人物だ」とつぶやく場面が肝の一つかもしれない。

タイトルの「錯覚の権力者たち」。本著冒頭の小里が師事した東大農経教授・谷神の言葉で暗示される。夏目漱石の「無意識的偽善」を引き、「自分の価値観は正しいと無意識に信じ、そこから物事を組み立てることだが、歴史的視点から見れば『単なる時代の錯覚』に過ぎない」と言う。急進的な農協改革の喧噪は(単なる時代の錯覚)を抱いた権力者によるものだったのか。本著はそのことも問うている。

## ■「陥穽」官邸農政と生乳改革

「安倍農政」の規制改革で、いまなお課題が生産現場を苦しめている象徴は生乳改革だ。いわば「陥穽」農政のつけが、酪農危機となっている。それは改正畜産経営安定法の制度欠陥とも言えるものだ。

### ・乳製品在庫スキーム始動

「生乳廃棄問題」は現在の酪農に置かれた現状を象徴した出来事に過ぎない。廃棄回避で一件落着とはいかない。喫緊の生乳廃棄回避、当面の脱脂粉乳在庫削減、生乳需給安定の全体フレーム構築という生乳需給改善(3段ロケット)の1段目が点火しただけだ。

ではどうする。Jミルクの川村和夫会長(明治ホールディングス社長)が強調する「新たなステージに入った」は的を射た指摘だ。川村氏は「積み上がっている脱粉過剰問題は22年度に一段と顕在化し、消費拡大だけでは持ちこたえられないことも想定する必要がある」と、楽観論を退け深刻な需給実態を直視すべきとする。農水省が想定する脱粉在庫2万5000トン削減にしても、コロナ禍で業務需要不振が長引けばこれ以上在庫拡大にならない水準に過ぎないとの指摘も多い。

さらに川村氏は「将来の需要増を実現していくためにも、生産抑制を伴う中長期的な需給調整に加え、北海道での乳製品増産体制が必要な新しいステージに入った」とした。加えて、将来の酪農乳業振興のためにもフードシステム、気候変動対応など地球環境重視の国際対応の視点も欠かせないとする。「新たなステージ」とは、減産に伴う生乳生産基盤を毀損することなく今回のような需給緩和も想定したメーカーの乳製品処理体制の増強を意味する。これは、アジア市場の拡大も念頭に、新たな投資を伴う大手乳業の中長期戦略とも絡む。

2021年年末から22年初めの「生乳廃棄問題」は、関係者の懸命の努力でどうに

か乗り切った。問題は22年度4月以降の対応だ。脱粉2万5000トン削減のスキームも動き出した。ただ問題は、水道に例えれば蛇口、つまりは川上の酪農家段階の需給に応じた生産抑制がどれほど効くのか。そして根本問題は、コロナ禍で主力の飲用牛乳消費を伸ばし、脱粉削減に効果的なヨーグルト需要の拡大しかない。

十勝、根釧など北海道東部の酪農主産地ではJA単位で老廃牛、低能力牛の早期淘汰などを呼び掛け、応じた酪農家には1頭当たり3万円補助など独自予算を組む。

さらには、生産にブレーキを掛けなければ22年度の生乳需給緩和が一段と悪化することから、酪農家の選択制による減産の程度に応じて支援策を検討するケースもある。ただ、生乳生産量を一定確保しないと財源不足になるジレンマも抱える。

Jミルクの需給見通しで、最重要箇所は資料末尾の「需給動向を踏まえた当面の課題と対応について」だ。ただし、農水省をはじめ、関係者の思惑が入れ乱れて修正があるためまともに日本語として読むのは難しい。

業界紙などで、そのまま掲載しているケースもあるが、何を意味するのかそのままでは分からない。ましてや専門家でもない一般読者には判読不能な箇所が多々あるに違いない。そういう時こそ、ジャーナリストの眼光紙背に徹することが欠かせない。

「課題と対応」で、コロナ禍での需給安定に関し乳製品過剰の状況を放置すれば「乳製品処理による需給調整が破綻し、飲用市場を含めた生乳流通全体が混乱する恐れ」とまで言い切っている。だからこそ、在庫削減に酪農・乳業に加え国も支援したとし、在庫調整対策を「より実効性を高め、適切に運用していく必要がある」と強調した。つまりは、実効性が担保されなければ意味がない。ある程度の在庫減らしを行っても、半面で生乳増産が止まらなければ需給是正は叶わないとの意味合いも含む。

さらに22年度も需給ギャップ拡大の可能性が高いことから業界挙げ「輸出も含めた新規需要創出など継続的な需要拡大に最大限取り組むことが必要であると共に、国家貿易による乳製品の輸入・売り渡しの適切かつ弾力的な運用が強く求められている」とした。

輸出や新規需要が増えれば結構だが、現状はそうならないからこそ問題となっている。そこで、生産者の不満は国内での生乳過剰の中で国家貿易の輸入が果たして必要なかというところに行き着く。むろん、国際約束でカレントアクセス分(生乳換算13万7000トン)の輸入が求められている。農水省は2年連続で輸入枠内に抑えたが、当然だろう。

・国の市場隔離廃止で需給機能脆弱に

過剰下で国家貿易としての輸入に酪農現場が違和感を持つのはもっともだ。

「課題と対応」で「輸入・売り渡しの適切、弾力的な運用」を強く求めたのはこうした反発の裏返しでもある。

過剰なら国家が食料安全保障上の備蓄を兼ね在庫として市場隔離すればいい。コ

メでも100万トン規模の回転備蓄を実施している。だが乳製品の隔離放棄は、22年前の2000年5月の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の一部改正で、いわゆる不足払い制度の廃止、農畜産業振興事業団による国内産指定乳製品買い入れの廃止が決まった。それ以降、生産者自らの計画生産で需給調整を行う仕組みに変わったが、今、改めて国が乳製品市場隔離から手を引いたことによる需給調整機能の脆弱さが浮き彫りとなっている。

コロナ禍の生乳過剰で需給調整を一層困難にしているのは、陥穽「官邸農政」の一つで2018年4月施行の改正畜安法だ。法律名の畜産経営安定とは逆で「不安定」を招いている。

元々、夏場の首都圏などの飲用牛乳不足をはじめ国内の生乳需給逼迫を踏まえ、「不足時」の対応を前提としている。酪農家個人の自由度を増し所得向上につながるとの趣旨で、改正法で指定団体の一元集荷を廃止、生乳流通の自由化を促した。

結果、一定数の酪農家を除き生乳販売の「入り口」「蛇口」が増え、需給コントロールがしにくくなった。制度の趣旨の「需給と経営の安定」とは真逆の事態が進んでいる。指定団体とその他業者に生乳を出荷する「二股出荷」「いいとこ取り」も増えた。

これは過度の自由化、規制緩和による官邸農政が招いた。2015年前後の農協中央会制度廃止など農協改革、さらには全農を標的とした改革と合せ生乳制度改革が進められた。酪農に照準が当たられたのは、指定団体の組織結集率、共販率が95パーセント前後と高く、「自由な競争を阻害している」との指摘からだ。

指定団体一元集荷廃止、生乳無条件全量委託を認めない改正畜安法の問題点は、食料・農業・農村政策審議会畜産部会などのたびに、生産者団体、乳業メーカー双方から繰り返し指摘されている。だが、制度の検証は、規制改革推進会議の要望に添い、独占禁止法に基づく指定団体の組織的な圧力の有無などに焦点が当たっている。むろん独禁法違反は論外だが、制度欠陥の検証の要諦はそんなところがない。「需給と経営の安定」に資するか。それがなされていないのなら、どう制度を政策的に補強するかに移らなければならない。今こそ「真」の制度検証が必要な時だ。



## ■どうする基本法見直し

### 要人インタビューの「肉声」

本稿の最後に、基本法見直しに際し、キーパーソンのインタビューを掲載する。中嶋康弘東京大学教授、森山裕元農相、富士重夫元 JA 全中専務の 3 氏だ。マスコミに断片的に登場するが、単独インタビューの形で「肉声」が取り上げられることはほとんどない。

#### ◇中嶋康博基本法検証部会長(東大教授)



### 「全体で農支える仕組み重要」

#### 課題は食料安保・人口減・DX・環境

・農業労働力確保が最大課題

——ウクライナ問題、食料有事の顕在化、気候危機の中で、食農大転換の時期を迎えています。1999年の現行基本法制定から四半世紀近く。検証・見直しの問題意識はどうですか。

基本法制定時との大きな変化はいくつかある。まずは急速な人口減少。さらにDX(デジタル・トランスフォーメーション)など情報技術の進展・高度化、そして気候変動も含めた環境問題への対応だ。特に人口減少は、農業の担い手・労働力不足となっ



て農業現場に影響が出かねない。これらの上にウクライナ問題、地政学的な課題が覆いかぶさる構図だ。こうした中で、今後10年、20年といった将来を見据え農業者がある程度の展望を持つことができる農政の方向をどう確立するかが問題となる。

・現行基本法の前段に「新政策」

——農業基本法から代わった現行基本法は、自由化の新たな国際規律の下で、農業の競争力強化を目指しました。

1961年制定の旧基本法は、農業の産業としての発展を目指し主に価格政策で農工間の格差を埋めようとした。現行基本法は、WTO(世界貿易機関)体制下で農業ばかりでなく食料、農村を包括し、食料の安定供給、農業の持続的発展など四つの基本理念を掲げた。

この時点でも人口減少はあったが、今回はさらに課題が加速している。現行基本法制定の前段として、30年前の「新政策」がある。そこでは効率的、安定的な経営体育成、市場原理の一層の導入を掲げた。

現行基本法は、5年ごとに食料・農業・農村基本計画を策定し、基本理念実現へ具体的な施策を進める。私自身は、2015年に食料・農業・農村政策審議会企画部会長として基本計画策定にあたった。その時の基調は農業の成長産業化だったと思う。

・自給率低迷の主因はデフレ

——食料自給率は一向上がりません。農水官僚は自給率低迷の理由は述べますが、目標未達の反省の弁を一度も聞いたことがありません。この間の農政をどう見ますか。

食料自給率低迷は、農政の側面よりも、平成の30年間のデフレ経済の影響が一番大きい。あらゆるものが値下がりし、価格を抑えられてきた。円高デフレスパイラルに伴う賃金抑制から、生活維持に食品、農産物価格も抑えられた。これでは自給率アップは難しい。最近の麦・大豆増産支援などは少しでも自給率を向上させようとする政策重視の表れだろう。

——食料有事の懸念から肥料、飼料も含め国内でできるだけ生産・製造する議論が強まっています。いわば「食農国産シフト」動きをどう見ますか。

食料安保は国内の農業生産増大を基本に、輸入、さらには備蓄を含めて対応すべきものだ。確かに肥料も含めた国産化への動きはあるが、今後を見通すにはやはり為替の動向が大きい。

・農業資本投資が圧倒的に不足

——基本法見直しとも絡みますが、今後の農政推進の課題は何ですか。

農業経営に欠かせない土地、労働、資本のうち、労働力の確保をどうするかは人口減少の加速でポイントだ。この間の日本農業の動向を分析すると、資本の部分、投資が圧倒的に足りない。ここをどう修正していくのか。情報技術、DX、スマート農業を組み合わせ、労働力不足を補い生産性を上げていくために、官民挙げた対応で生産現場に投資をどう促していくか。現場目線で投資促進の環境整備が求められる。

——直近の出生数は80万人を割り統計史上最低を記録します。少子高齢化は日本全体の問題ですが、特に農村で加速しています。

先に基本法検証の問題意識を挙げたが、特に人口減少にどう対応するかは最大の課題だろう。基幹的農業従事者は現行基本法制定時の240万人から半減した。農水省資料でも年齢構成は70歳以上がピークとなっており、10年、20年先を見据えると基幹的農業従事者は大幅減少が避けられず、生産基盤の弱体化を懸念している。人口減少は国産農畜産物の需要面でも大きな影響を及ぼす。

・精力的にヒアリング進める

——2022年秋から始まった検証部会は、12月23日の「生産性向上と技術開発」をテーマとした課題整理、ヒアリングで22年内は終わりました。これまでの論議を振り返ってどうみえますか。

月2回程度と精力的な検証部会をこなしてきた。まだヒアリングの段階なので特段の総括はないが、それぞれテーマに沿った有意義な問題提起、事例報告が進んでいる。年明けもテーマ別のヒアリングは続く。

・役所の結論誘導はないか

——検証部会ごとに、農水省から具体的政策展開、統計数字など膨大な資料が示されています。ただ肝は、末尾の「論点」で、ポイントと論点が数項目に絞られ集約されています。結論誘導的な思惑を指摘する声もあります。事務方から部会長として論議の方向性などで注文はありますか。

資料は、それぞれ意図があって選択され出されていると思うが、要は全体を概観し客観的にどうとらえるかだろう。結論誘導的とは感じていない。

・農福、半農半Xの動きに「光明」

——例えば、11月検証部会の農水省資料「人口減少下の担い手確保」では、基本法見直しの焦点の一つ、担い手問題に関連し認定農業者の効果を特に強調しています。

個人的な意見だが、人口減少が加速する中で多様な手法で多様な人材の就農を促すことが欠かせない。これまでの延長線ではなく、地域農業をみんなで支える仕組みが重要となる。

例えば農福連携の実践例に、農業のあるべき一つの方向を見ている。農福事例の審査委員も務めているが、取り組みは農業が持つインクルーズ、包容による新しい可能性を見いだす。そこには農の優しさと誇りがあり、なおかつ生産性向上にも結び付く新たな可能性が広がっている。

半農半Xも同じ。都会でITなどを習得した人材が農村で農業に関われば、地域農業振興の新たな展望が開かれるかもしれない。多様な担い手となり、新しい血を入れ活性化につながる。さまざまな多様な人が農業に関わり、地域を盛り上げていく仕組みが必要だ。

・「みどり戦略」と絡め環境問題対応

——基本法見直しと絡め、環境対策と農水省「みどりの食料供給システム戦略」への対応をどうしますか。

環境対策は地球規模の気候変動とも絡み、具体的な対応が避けて通れない。「みどり戦略」もその中で位置づく。化学農薬、肥料削減に加え畜産のメタンガス低減など課題だが、農業の本来持つ循環システム、バイオマスを有効活用などで問題を一つずつ解決しながら、環境調和に前向きに対応していくことが重要だ。環境対策は基本法見直しの重要テーマの一つ。同戦略はDX、スマート農業、ゲノム編集など先進技術も並行して推進していくものだろう。

・2023年は節目の年に

——基本法見直しは検証部会と並行し与党も議論を進めています。22年11月30日には自民党基本法プロジェクトチームがまとめた提言を提出、それを受け政府は食料安保大綱を策定しました。関東大震災からちょうど100年となる2023年は、農政上でも重要な年となります。法改正に向け23年5月には中間まとめの動きです。どう見ますか。

自民党は食料安保予算確保などをも踏まえたことかもしれないが、与党の動きはよく承知していない。ただ、指摘のように基本法直し具体化へ重要な節目の年となる。

——基本法見直し、食料安保構築へ野村哲郎農相、自民党は森山裕元農相(選対委員長)が中心となり、政府・与党は「食料安保シフト」ともいえる強力布陣で臨んでいます。

検証部会でも野村農相は熱心に議論に耳を傾けており、熱意を感じる。

#### ・21、22条担い手規定の課題

——基本法で大規模な担い手などを規定している「望ましい農業構造」の21条、「専ら農業を営む等による農業経営展開」の22条は、地域実態とは乖離しているとの指摘があります。是正が必要ではありませんか。森山自民党PT座長、中家徹 JA 全中会長は「多様な担い手」明示に言及しています。

人口減少が加速する中で地域を挙げて補う体制が重要だ。ただ、具体的に担い手を想定している21条、22条の扱い、表現がどうなるかは分からない。

——2015年前後の「官邸農政」は、農水省の審議会で議論されていないテーマが突如取り上げられ、農政改革、農協制度改革が進み生産現場で混乱も生じました。生乳改革は現在の生乳需給緩和の障害にもなっています。

JA 全中の一般社団化の有無、妥当性は別問題だが、農業団体の歴史的な役割が大きく変化したこともあると理解している。

◇森山裕元農相(自民党選対委員長、党食料安保検討委員長)



## 農政のど真ん中に食料安保位置付け

### 多様な担い手、再生産価格実現も必要

・野村農相に「運命的なものを感じる」

——「食料安保シフト」へ同郷で盟友でもある野村哲郎農相への期待は。

2004年、地元鹿児島の中中貞則代議士の急逝に伴い、私が参院から衆院補選に出て、野村氏はそのあとの参院選で当選する。中央会出身で大きな組織で活躍した。18年間、一貫して農政、食料安全保障問題を追求してきた。その意味では、農相就任、そして基本法見直し、食料安保議論を牽引するというのは、何か「運命的」なものを感じる。

・補正で食料安保予算枠

——自民党としても基本法見直し論議が本格化します。現在の食料安保検討委員会とは別の委員会を立ち上げますか。22年秋の臨時国会の第2次補正予算では食料安保予算枠も重要ですね。

私が委員長を兼ねる党食料安保委で基本法見直し論議をやるのか、別の委員会を立ち上げるのかはまだ分からない。重要なことは基本法見直しと食料安保は「表裏一体」ということだ。補正予算では国内農業の供給力強化へ生産基盤構築など食料安保予算枠を位置づけなければならない。総額3200億円程度あるTPP関連対策



予算枠が参考になる。総合的TPP等関連政策大綱のように、恒常的な予算確保の大綱制定も検討課題だ。経済安全保障はさまざまな産業分野にわたるが、食料は命の糧だ。「半導体で腹はふくれるのか」と主張したい。

・基本法見直しの視点

——基本法見直しの視点は何ですか。この間、論議となってきた大規模経営を念頭に置いた21条、22条のいわゆる「担い手条項」、38条の農業団体などの記述「効率的な再編整備」は新たな農協改革の素地になりかねません。

現行基本法制定から四半世紀近くたち、食と農の状況は大きく様変わりした。国内生産、自給を加速し、備蓄もこれまでとは全く違う重要な位置づけとなる。国内需給調整という意味では輸出も大事だ。極端に輸入依存度の高い小麦、飼料用トウモロコシの安定的な確保をどうするのか。肥料、飼料の自給度を高め、環境調和型農業も推進していかなければならない。地元の JA 鹿児島県経済連では家畜ふん尿から有機質肥料をつくり、利用を拡大している。担い手問題は、大規模農家が中心となるにしても、地域農業はそれだけでは支えきれない、JA の作業受託組織、中山間地の農業支援組織を含め、「多様な担い手」は重要だ。22条は競争力ばかりを前面に出したとも読め、その意味では新自由主義的とも言える。

——「再編整備」ばかりが強調されている農業団体など関連団体の位置づけはどうでしょうか。

JA は地域社会のインフラ的な存在だ。土地利用組合なども含め、農業生産の役割、位置づけを明確にしたほうがいいだろう。

・再生産視点で農産物価格の決定を

——国民理解が前提ですが、経営安定対策では農業者の再生産確保の視点が問われます。

問題意識として農畜産物価格は誰が決めるのかという視点を持っている。自民食料安保検討委の中間まとめでも国民理解の醸成・フードシステム・価格形成で触れた。資材コストなどの変動に対応した再生産確保を前提とした適切な価格形成の在り方が問われる。産地側に比べバイイングパワー、流通サイドの力が強くバランスを欠いている。一方で、物財費が高騰する中で再生産を償う仕組みでないと作り手はいなくなってしまう、生産基盤弱体化や自給率低下に結び付く。資材コスト高騰の今でも、生産者価格に転嫁できたケースはわずかしかない実態を直視したい。

・米対策と畜酪に課題

——当面の農政課題では、米需給問題、畜産・酪農では飼料高騰対策と生乳需給緩和をどうするのか。改正畜産経営安定法がかえって生乳需給緩和を兼ねきかねません。

米問題では、水田活用の直接支払交付金見直し、いわゆる「5年間水張りルール」で地域実態に応じた対応が必要だ。飼料用米の専用種に手厚く支援するのは理解を得たい。生乳過剰問題は深刻だ。基本法見直しの中で、指定生乳生産者団体の位置づけ、需給調整機能の強化などで改正畜安法の見直しが必要なら急がねばならない。ただ、一部から指摘のある、物財費上昇時に生産費を補填する畜産マルキンのような酪農版マルキン制定は、生乳用途別販売や北海道と都府県の構造の違いなどを踏まえ、慎重な検討が必要だろう。

・「半導体で腹はふくれない」

——食料安全保障の確立が問われています。自民党の食料安全保障委員会は2年5月下旬に中間まとめをしました。今後どうしますか。

食料危機が迫る中で、日本の食料安保は新局面を迎えたといっている。輸入食料の安定確保などと悠長なことを言っている状況ではない。防衛、エネルギー、食料は安全保障の要だ。経済安保と言っても「半導体で腹がふくれるか」のか。やはり、生存に欠かせない食料をどうするのが大きな課題となる。

今後の予算編成や政策の指針となる2022年度の「骨太の方針」でも、「外交・安全保障」「経済安全保障」などと並列して「食料安全保障の強化と農林水産業の持続可能な成長の推進」を掲げた。骨子の段階で食料安保は「地域活性化の推進」の一部としての記述にとどまっていた。柱の一つに位置づけられたのは大きい。

——政府に既存の会議体を見直し全体を統括する食料安保対策本部の設置も求めていますね。

食料安保構築へ食料・農林水産政策全体を統括する対策本部を設置すべきだ。食料は国家安全保障の重要な柱であり、政府にも働きかけ理解を得ている。今後、政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」などの改組も含め、農政の柱に食料安保が位置付くことになる。

・TPPなど参考に食料安保予算枠

——予算関連では食料安保枠を求めています。特別枠の必要性和予算の規模感を教えてください。

食料安保予算は特別枠ではっきり示し、日本の食料安全保障構築を着実に実行していく必要がある。予算、精査が必要だ。生産基盤など他予算と重複する部分もあるだろうが、食料安保枠として分かりやすく示したい。特別枠では例えば総合的TPP等関連政策大綱に基づく農林水産3500億円程度の予算がある。防衛費で5兆円、6兆円などと言っているのだから、命をつなぐ食料を確保し国内農業を振興する食料安保構築にも相当な予算額が必要だと理解を求めていく。皮切りは参院選後、2022年秋の補正予算時での対応となる。

・資材の国産化、安定調達急ぐ

——ウクライナ問題でも改めて肥料の海外依存の高さが課題となりました。

家畜糞尿などを有効活用し国産で有機質肥料をどうつくるかが緊急課題となる。私の地元のJA鹿児島県経済連でも国産肥料に懸命に取り組み成果が形となってきた。できるだけ、使いやすいペレット状で国産肥料を製造していくことが重要だ。

さらに資源の有効活用、例えば下水道の汚泥から肥料で重要なリン酸を取り出す技術も実用化に向け進んできた。あらゆる手段を使い国産肥料の割合を高めていきたい。

一方で、肥料国産化には限界がある。生産資材原料の安定確保へ外交、対外交渉も重要だ。肥料原料産出国への外交的働きかけが重要となる。JA全農が輸入代替の緊急調達先としてモロッコのリン安を確保したのはよく頑張ったのではないか。

海外に多くを依存する生産資材の安定確保は食料安保構築の要となる。2022年度肥料は秋肥が春肥に比べ高度化成で55%も高くなる。23年春肥はさらに高騰する恐れもある。こうした肥料高騰への農業経営安定への対策に加え、今後、肥料安定供給の仕組み作りも急ぐ。

・「出口」ない酪農を懸念

——国産農畜産物の振興も課題です。米粉や子実用トウモロコシが注目されています。

あらゆる手段で飼料自給率アップを進めたい。全農も進めている栄養価の高い子実用トウモロコシ振興へ畑作物の直接支払交付金(ゲタ対策)も含め、支援を強めていく。



特に米粉は今後、水田フル活用の面で重要だ。食料安保の基盤となる農地の維持へ輸入小麦粉の代替として米粉の振興が大きなカギを握る。米は硬質で小麦に比べ粉砕時のコスト高が課題だが、新たな技術革新で小麦粉との競争力も出てきたと聞いている。一部の大手製粉メーカーも米粉製造に本腰を入れ始めた。グルテンフリーという新たな需要も見込める。主食用米需要が減る中で、米粉の生産割合を伸ばし、食料安保に貢献する水田フル活用、米価維持、輸入代替での自給率向上を後押ししたい。

品目別では酪農の行方を懸念している。生乳需給緩和下の生産資材高は2008年時よりも厳しく、今のところ「出口」が見当たらない。毎日搾乳しなければならず、乳価を上げれば生産刺激と需給緩和に拍車を掛けかねない課題もある。経営安定対策として何ができるのか検討も必要だろう。

#### ・基本見直し全般的に検討

——食料危機、気候変動対応など食と農の大転換の時期を迎えました。食料安保強化は現行基本法見直しにもつながります。

現行基本法制定から20年以上経ち、想定していない事態に直面している。いくつも再検討、見直すべき項目がある。ウクライナ問題も引き金に食料危機の事態も想定されかねない中で、検討を急ぐ。気候変動も踏まえた環境重視の「みどりの食料戦略」推進も、中・長期的には農業経営・農法の在り方に大きな転換を迫る。今後の農政方向にも密接に関連する基本法見直しへ、2022年9月から検証作業を開始。見直し項目を整理し政府の対策本部、23年には食料・農業・農村政策審議会での検討など各種の政府手続き、協議を経て、できれば2024年年明けの通常国会で基本法改正案の審議に入る。

——現行基本法は食料安保、環境、経営安定対策、農村対策などの位置づけが希薄で、激変する食料・農業情勢に対応できるか問題です。抜本改正になりませんか。

確かに、食料安保の視点が弱く、環境の視点もほとんどない。経営安定対策でのコストの視点、農村振興の考え方、農業団体の書きぶりも課題だ。幅広く検証作業に入るが、ただ抜本見直しになるかは分からない。22年秋以降の検討次第だ。

#### ・再生産視点で農産物価格の決定を

——国民理解が前提ですが、経営安定対策では農業者の再生産確保の視点が問われます。

問題意識として農畜産物価格は誰が決めるのかという視点を持っている。自民食料安保検討委の中間まとめでも国民理解の醸成・フードシステム・価格形成で触れた。資材コストなどの変動に対応した再生産確保を前提とした適切な価格形成の在り方が問われる。産地側に比べバイイングパワー、流通サイドの力が強くバランスを欠いている。一方で再生産を償う仕組みでないと作り手はいなくなってしまう、生産基盤弱体化や自給率低下に結び付く。資材コスト高騰の今でも、生産者価格に転嫁できたケースはわずかしかない実態を直視したい。

——現行基本法と「みどり戦略」の担い手像の整合性を整理すべきです。基本法見直しに際し、22条の大規模農家重視の表現は改めるべきとの指摘もあります。2015年と2020年の基本計画での扱いでも大きな相違が出ました。

22条は「専ら農業を営む者」と大規模担い手をイメージした書きぶりで、競争力だけを前面に出した新自由主義的表現との見方もできる。あくまで大規模農業による担い手中心にしても、実態に応じて多様な担い手が支え合う形でなければ地域農業は持たない。持続可能性の視点で22条の担い手規定をどうするのかも見直しの対象となる。

#### ・地域守る多様な担い手

——2015年前後の急進的な農協改革を進めた奥原正明・元農水次官は、現行基本法を「本格的農業経営者が相当部分の生産を担う」ことが中核的視点だとし、「多様な担い手」を明記した20年基本計画に疑問を呈しています。

それは当たらない。大規模担い手を中心にしながらも、実態に応じた多様な担い手による総力戦で地域農業を守る視点が需要だ。20年基本計画は実態を踏まえ策定されたと言える。

#### ・農業団体の役割も明記

——現行基本法では38条で農業団体などの記述は「効率的な再編整備」と書かれているのみです。

現状はJAが地域のインフラの役割を担う。地域農業振興もJAなしでは語れないのが実態だ。もっと農業団体の役割を重視し明記すべきだろう。「効率的な再編整備」の表現は、かつての農協改革のような形でひとり歩きしかねない。再検討が欠かせない。

——官邸農政は生産現場と認識の乖離が目立ちました。森山元農相は2014年6月、講演で「全中は農政運動をやめた方がいい」と発言し、官邸農政に屈したとの指摘もあります。事実とは異なると思いますが、発言の真意と官邸主導農政をどう見ますか。

当時、環太平洋連携協定(TPP)交渉や農協改革が巻き起こっていた。私が「全中は農政運動をやめた方がいい」といった趣旨の発言は、あくまで政策は政治家が決めるということで、官邸農政への忖度とは全く違う話だ。

全中が農業者を束ね政策要求をするのは当然のことだ。ただ、かつての生産者米価などがそうだが、政策決定にまで介入するのは混乱の元だし、やめた方がいいという意味だ。

——今後の農業への思いを聞かせてください。

郷里・鹿児島県の西郷隆盛の南洲翁(西郷隆盛)遺訓集に「政(まつり)の大体は文を興し、武を振るい、農を励ますの三つにあり」をいつも胸にとどめている。教育の重要性、国の守りをしっかりやることに加え、「農を励ます」大切さを説いている。農業者を励まし、やる気を応援することは農政の根幹であり、食料安保にもつながる。

◇富士重夫・元JA全中専務(現・蔵王酪農センター理事長)



## 多様な担い手総力戦に転換

### WTO軛絶ち基本法見直しを

#### ・ウクライナ引き金に食料有事

——長引く新型コロナ禍、気候変動、さらにはウクライナ情勢と世界は揺れ、農業情勢も大きく様変わりしています。どう見ますか。

先が見通せない。まさに「不確実性の時代」が色濃い。食料は生存に欠かせず、他国に頼るのは危険だと言うことがウクライナ問題も引き金とした世界的食料有事で明らかになった。

#### ・基本法22条担い手対応が課題

——WTO体制下農政で、新基本法の担い手確保は22条で大規模化路線が色濃く出ています。

22条に明記されているように、限られた財政の中で絞り込んだ特定の担い手への農地集積による大規模化、効率化農業の推進が柱だ。当時、農水省幹部も「プロ農業者育成」を公言していた。ただ、数に限りがありそれで地域農業が守れるのか。自給率の底上げに結び付くのか、疑問視する声も強かった。

「望ましい農業構造」に典型だが、全てWTO体制下農政に束縛された発想、議論

だ。もう国内外の事態は全く違うと思った方がいい。つまりは、これまでの発想の大転換が必要だ。

・WTO体制下の軛から転換を

——2015年前後の農政改革、農協改革で主導的役割を果たした奥原正明農水事務次官(当時)は、大規模担い手重視の2015年と多様な担い手も明記した2020年の基本計画の担い手の違いを問題視しています。

WTO体制下農政にとらわれている発想だ。時代が変わったとの認識をすべきだ。既存法案に固執すれば生産現場にとって有害なケースもある。

時代は持続可能性をキーワードに進み、自国の食料安保構築を主眼に農政を組み直す時だ。基本法と「みどり戦略」の関係を整理した方がいい。「みどり戦略」での新しい概念「支え手」は実際の現場の状況を踏まえた表現だろう。特定の担い手ばかりで、地域農業は成り立たないとの証左でもある。

・全中外しとTPPセットに

——「官邸農政」が強まった2015年前後は農協改革とTPP問題が大詰めを迎えた時期で、全中を農協法から外すなど理不尽な対応も強行されました。

政権奪還した安倍首相(当時)は自由貿易に活路を見いだした。TPPに「前のめり」だった民主党政権が交代したからよしとはならない。第2次安倍政権発足時、多くの議席数を確保し政治力が強いだけに、かえってこれまでにない市場開放の圧力をひしひしと感じた。

全中は原則関税ゼロのTPPに危機感を示し、このままでは国内農業が壊滅しかねないと萬歳章会長(当時)を先頭に国民理解への広範囲な運動を展開した。農業団体として当然のことだが、新自由主義型協定のTPPは「国民のいのち」そのものに関わるさまざまな問題点を抱えていた。そこで、各種団体との共闘が成った。特に全中と日本医師会との連携は、政権には相当に脅威と映った。TPP問題は農協改革も絡み、同時並行的に議論された。

・「分断」テコに農協改革遂行

——TPPと農協改革の経過を振り返ると「分断」の二字が浮かびます。TPP問題は農業問題に矮小化され、農協改革は監査、准組制限問題へとすり替えられました。

確かに「分断」という面があった。全中、医師会との共闘にくさびを打つ働きかけが



されたかもしれない。TPP関連の全国集会に医師会は徐々に距離を置く。「国民のいのち」の問題が農業団体の既得権維持などに矮小化された。「農業団体エゴ論」は世論操作の側面も強い。農協改革は農協法上の中央会制度の根拠でもある経営監査権など極めて専門的で一般にはわかりにくい話に切り離された。これと、JAの経営問題にも直結する准組合員利用制限が俎上に上る。系統組織内部の温度差、全中と事業連との意見の違いも出たのは確かだ。

——しかし、全中の農協法除外が、なぜ農業成長化につながるのか政府からの納得できる説明はありませんでした。底流には官邸と結び付いた農水省内の急進派官僚、自民党農林幹部の籠絡などがありました。

萬歳全中会長を補佐し当時の農協改革の渦中にいた人間として、中央会制度の存廃問題は突然降ってわいたように浮上したとしか言いようがない。農業団体の反TPP押さえ込みも念頭に置いた官邸の戦略だろう。組織内で准組対応優先となった。系統内の農協改革での考え方の違い、温度差が出た形だ。

もともと二者択一という次元ではないにもかかわらず、農業成長化と何の関係もない中央会制度廃止、全中の農協法からの除外、一般社団法人化が決まっていた。自由化を押し進める官邸内で力を持った経産官僚の存在、農業団体の政治力を抑制しようとした農水官僚、自民農林幹部への働きかけなど、多方面の戦略があったはずだ。ただ、自民農林幹部内も手のひらを返したように官邸寄りとなった政治家がいた一方で、官邸と全中との間に立ちぎりぎり調整で事態打開に力を尽くした幹部もいた。政治信条と農業団体との信頼関係の問題だろう。

——政治はどうあるべきか。

政権党が安定するのはいいが、与野党が緊張感を持って議論する政治情勢が望ましい。政党間で、政策を競うことが農政を前進させるのではないか。

・一社化の利点追求も重要

——全中は一社化から2022年秋で3年。今後の展望は。

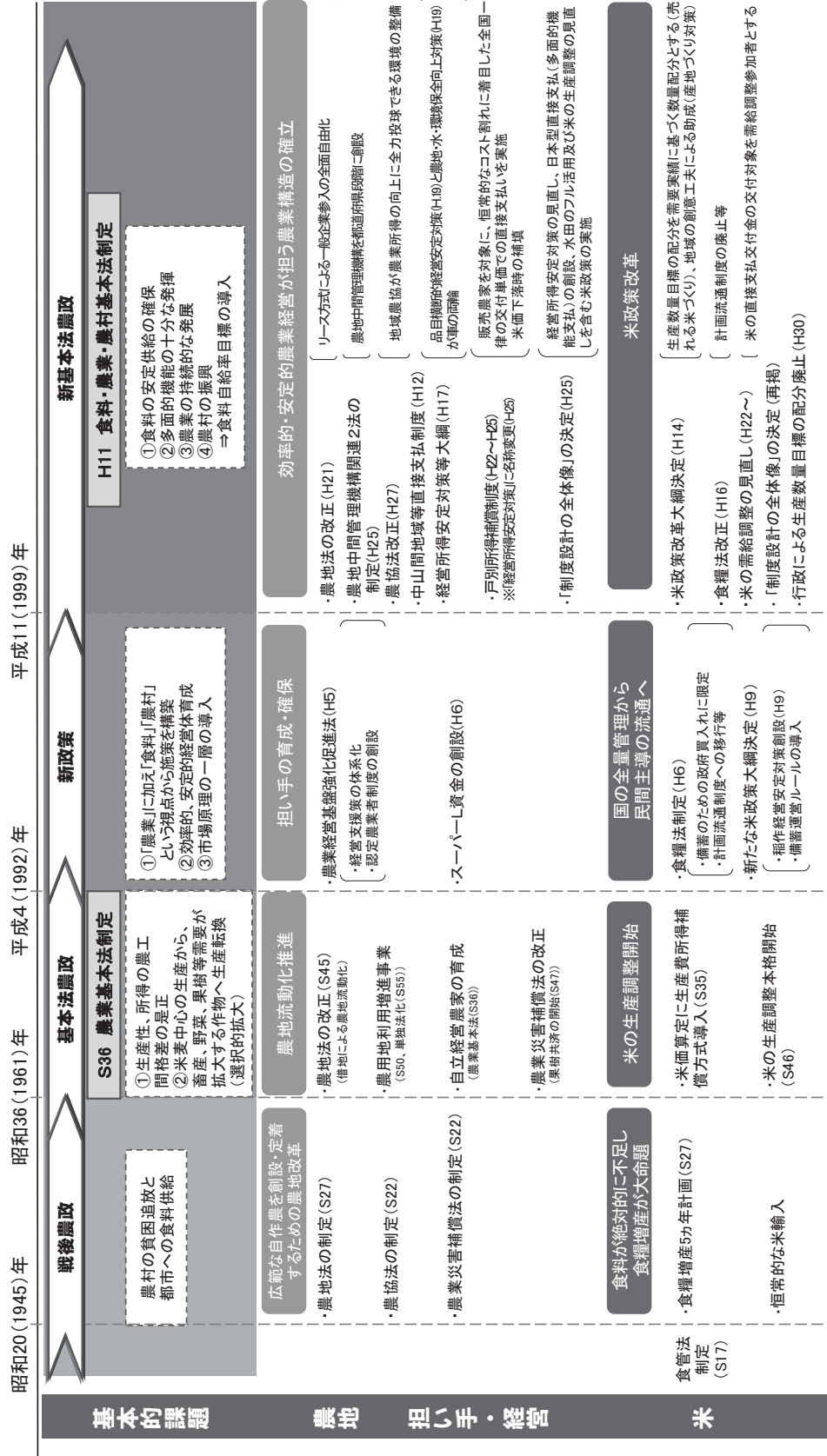
会長以下、役職員が考えることだが、一社化のメリット面に目を向け組織活性化を図るべきだろう。以前の農協法という制度が担保されていない一方で、自主自立、自分たちで方針を決める自由度も増す。国内の食料、農業危機の今だからこそ、系統組織全体の支持を大前提に、経済界も含め各種組織と食料主権を守る幅広い運動展開に具体的な知恵を絞る時期だ。

(次回の連載第5回は「食料安全保障」)

# 戦後農政の大きな流れ

## 1. 食料・農業・農村基本法について

- 農業基本法の下、農業の生産性の向上や生活水準の均衡など、一定の役割は果たしてきたものの、兼業化の進展、農業者の高齢化、国際化や需要の変化に伴う食料自給率の低下など、食料・農業・農村をめぐる状況が大きく変化。
- これを踏まえ、①「農業」に加え「食料」「農村」という視点から施策を構築、②効率的、安定的経営体育成、③市場原理の一層の導入を基本的課題とする「新しい食料・農業・農村政策の方向」を1992年に取りまとめ。
- 1999年には、食料・農業・農村基本法に基づき農政を展開。



### 戦後農政

農地の貧困追放と都市への食料供給

S36 農業基本法制定  
①生産性、所得の農工間格差の是正  
②米を中心とした生産から、畜産、野菜、果樹等需要が拡大する作物へ生産転換(選択的拡大)

担い手の育成・確保  
①「農業」に加え「食料」「農村」という視点から施策を構築  
②効率的、安定的経営体育成  
③市場原理の一層の導入

H11 食料・農業・農村基本法制定  
①食料の安定供給の確保  
②多面的機能の十分な発揮  
③農業の持続的な発展  
④農村の振興  
⇒食料自給率目標の導入

### 農地

広範な自作農を創設・定着するための農地改革  
農地法の制定(S27)  
農地法の改正(S27)  
農協法の制定(S22)  
農業災害補償法の制定(S22)

農地流動化推進  
農地法の改正(S45)(借地による農地流動化)  
農用地利用増進事業(S50、農地法化(S55))  
自立経営農家の育成(農業基本法(S36))  
農業災害補償法の改正(果樹共済の開始(S47))

担い手の育成・確保  
農業経営基盤強化促進法(H5)  
経営支援策の体系化  
認定農業者制度の創設  
「スーパーJ」資金の創設(H6)

効率的・安定的農業経営が担う農業構造の確立  
リース方式による一般企業参入の全面自由化  
農地中間管理機構を都道府県段階に創設  
地域農協が農業所得の向上に全力投球できる環境の整備  
品目機能的経営安定対策(H19)と農地・水・環境保全向上対策(H19)が車の両輪  
販売農家を対象に、恒常的なコスト割れに着目した全国一律の交付単価での直接支払いを実施  
米価下落時の補填  
経営所得安定対策の見直し、日本型直接支払(多面的機能支払)の創設、水田のフル活用及び米の生産調整の見直しを含む米政策の実施

### 担い手・経営

農地法の改正(H21)  
農地中間管理機構関連2法の制定(H25)  
農協法改正(H27)  
中山間地域等直接支払制度(H12)  
経営所得安定対策等大綱(H17)

農地法の改正(H21)  
農地中間管理機構関連2法の制定(H25)  
農協法改正(H27)  
中山間地域等直接支払制度(H12)  
経営所得安定対策等大綱(H17)

農地法の改正(H21)  
農地中間管理機構関連2法の制定(H25)  
農協法改正(H27)  
中山間地域等直接支払制度(H12)  
経営所得安定対策等大綱(H17)

農地法の改正(H21)  
農地中間管理機構関連2法の制定(H25)  
農協法改正(H27)  
中山間地域等直接支払制度(H12)  
経営所得安定対策等大綱(H17)

### 米

食糧増産5か年計画(S27)  
食糧増産が人命題

食糧増産5か年計画(S27)  
食糧増産が人命題

食糧増産5か年計画(S27)  
食糧増産が人命題

食糧増産5か年計画(S27)  
食糧増産が人命題

### 米政策改革

米政策改革大綱決定(H14)  
食糧法改正(H16)  
米の需給調整の見直し(H22~)  
「制度設計の全体像」の決定(再掲)  
「備蓄運用安定対策」の決定(H9)  
「備蓄運用ルール」の導入

米政策改革大綱決定(H14)  
食糧法改正(H16)  
米の需給調整の見直し(H22~)  
「制度設計の全体像」の決定(再掲)  
「備蓄運用安定対策」の決定(H9)  
「備蓄運用ルール」の導入

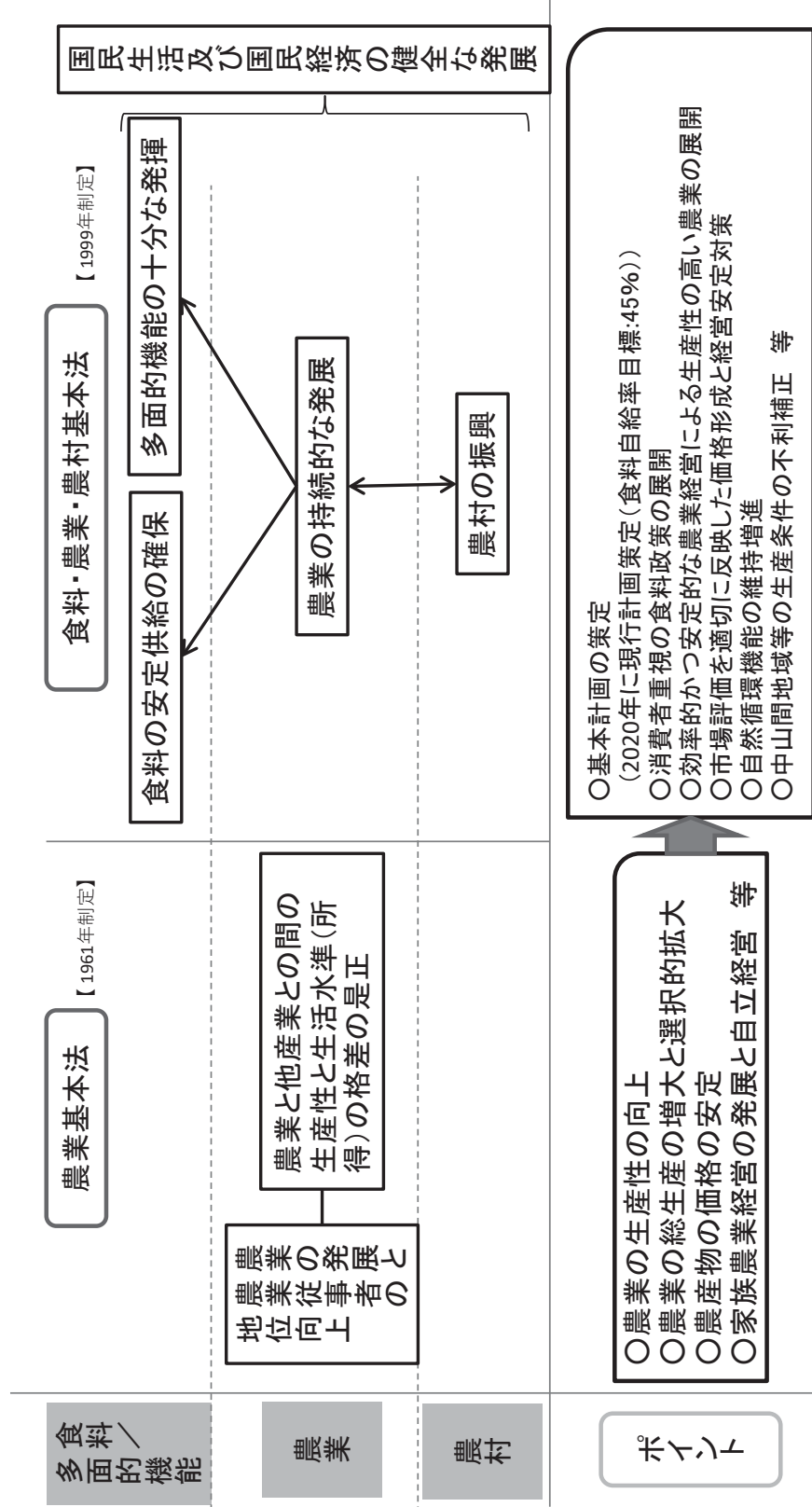
米政策改革大綱決定(H14)  
食糧法改正(H16)  
米の需給調整の見直し(H22~)  
「制度設計の全体像」の決定(再掲)  
「備蓄運用安定対策」の決定(H9)  
「備蓄運用ルール」の導入

米政策改革大綱決定(H14)  
食糧法改正(H16)  
米の需給調整の見直し(H22~)  
「制度設計の全体像」の決定(再掲)  
「備蓄運用安定対策」の決定(H9)  
「備蓄運用ルール」の導入

# 食料・農業・農村基本法

## 1. 食料・農業・農村基本法について

- 農業基本法においては、他産業との生産性格差の是正のために農業の生産性を向上し、農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期し、もって農業の発展と農業従事者の地位を向上させるという理念を掲げてきたところ。
- 食料・農業・農村基本法においては、国民的視点に立った政策展開の観点から、①食料の安定供給の確保、②農業の有する多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展と④その基盤としての農村の振興、を理念として掲げる。

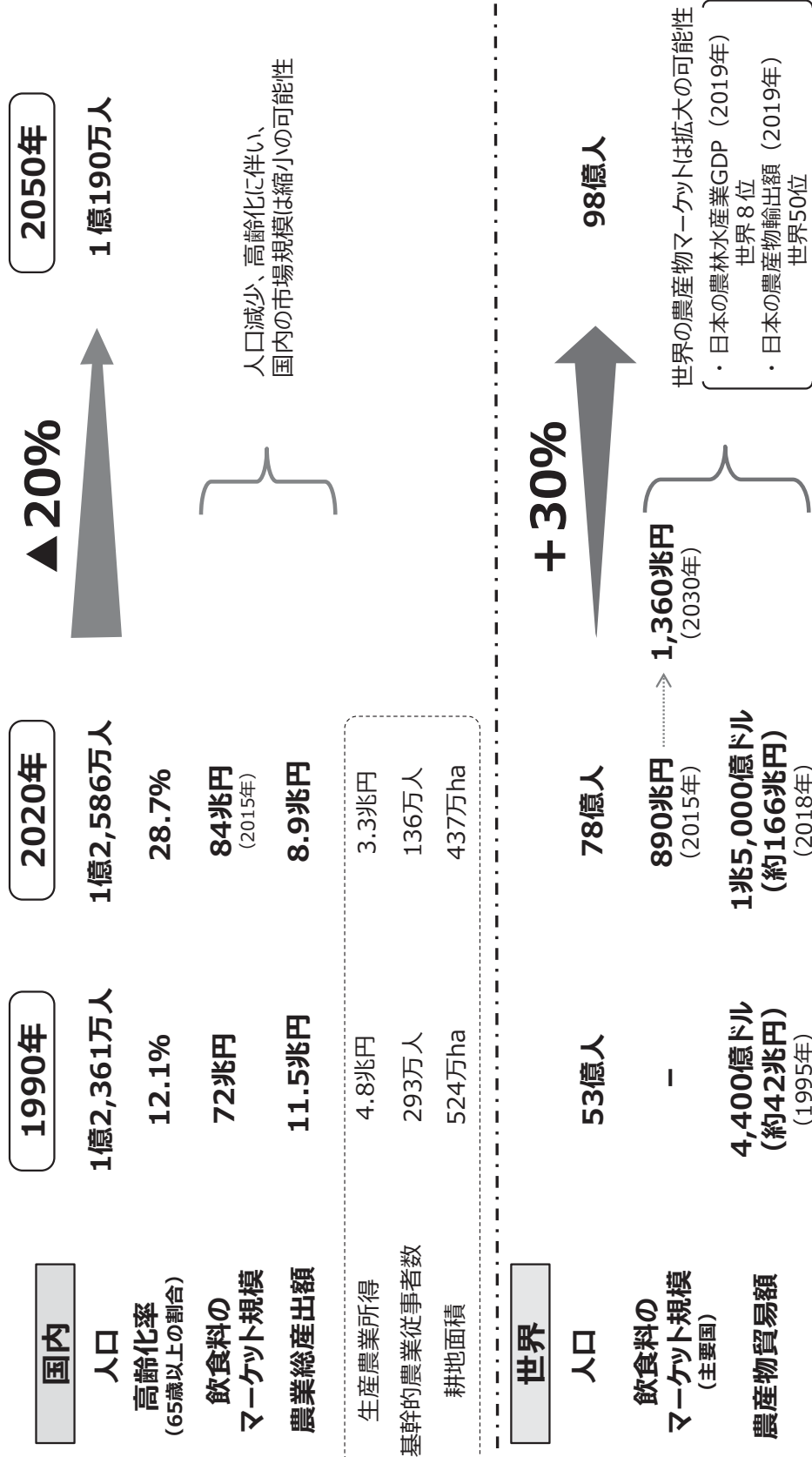




## 国内外のマーケットの変化

3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化 (1) 総論

- 国内の市場規模は、人口減少や高齢化に伴い、縮小の可能性。一方、世界の農産物マーケットは、人口の増加に伴い、拡大する可能性。
- 国内外のマーケットの変化に鑑みれば、農林水産業の生産基盤を強化し、農林水産物・食品の輸出促進により世界の食市場を獲得していくことが重要。

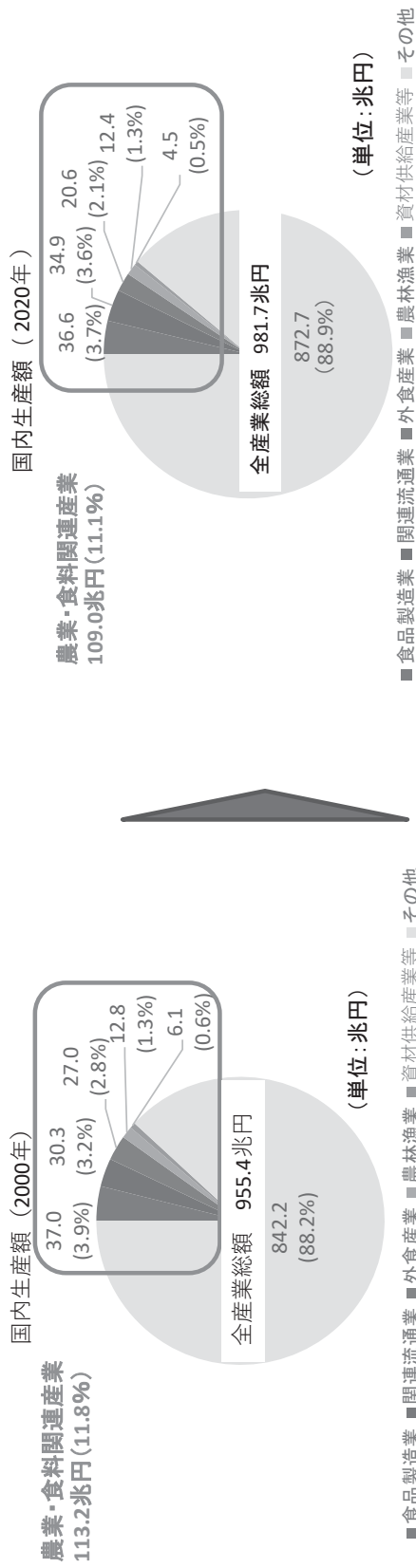


## 食品産業の国内生産額の変化

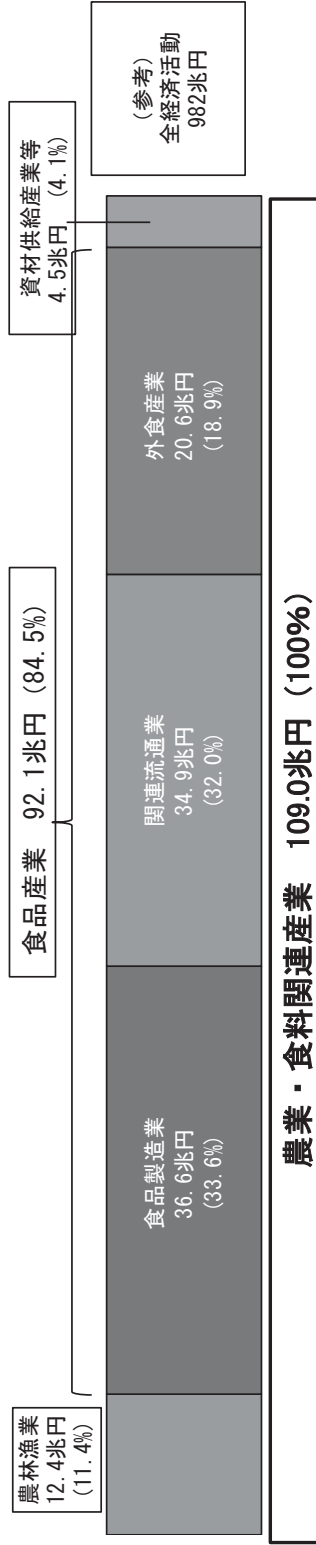
3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化 (1) 総論

- 農業・食料関連産業の国内生産額は、113.2兆円(2000年)から109.0兆円(2020年)と減少。全産業に占める割合は約11%で横ばい。
- 農業・食料関連産業に占める農林漁業の割合は11.4%であるのに対し、食品産業は84.5%と大きな割合を占める。食品産業の内訳としては、食品製造業33.6%、関連流通業32.0%、外食産業が18.9%となっている。

### ○全産業に占める農業・食料関連産業の割合の変化



### ○ 農業・食料関連産業の国内生産額 (2020年)

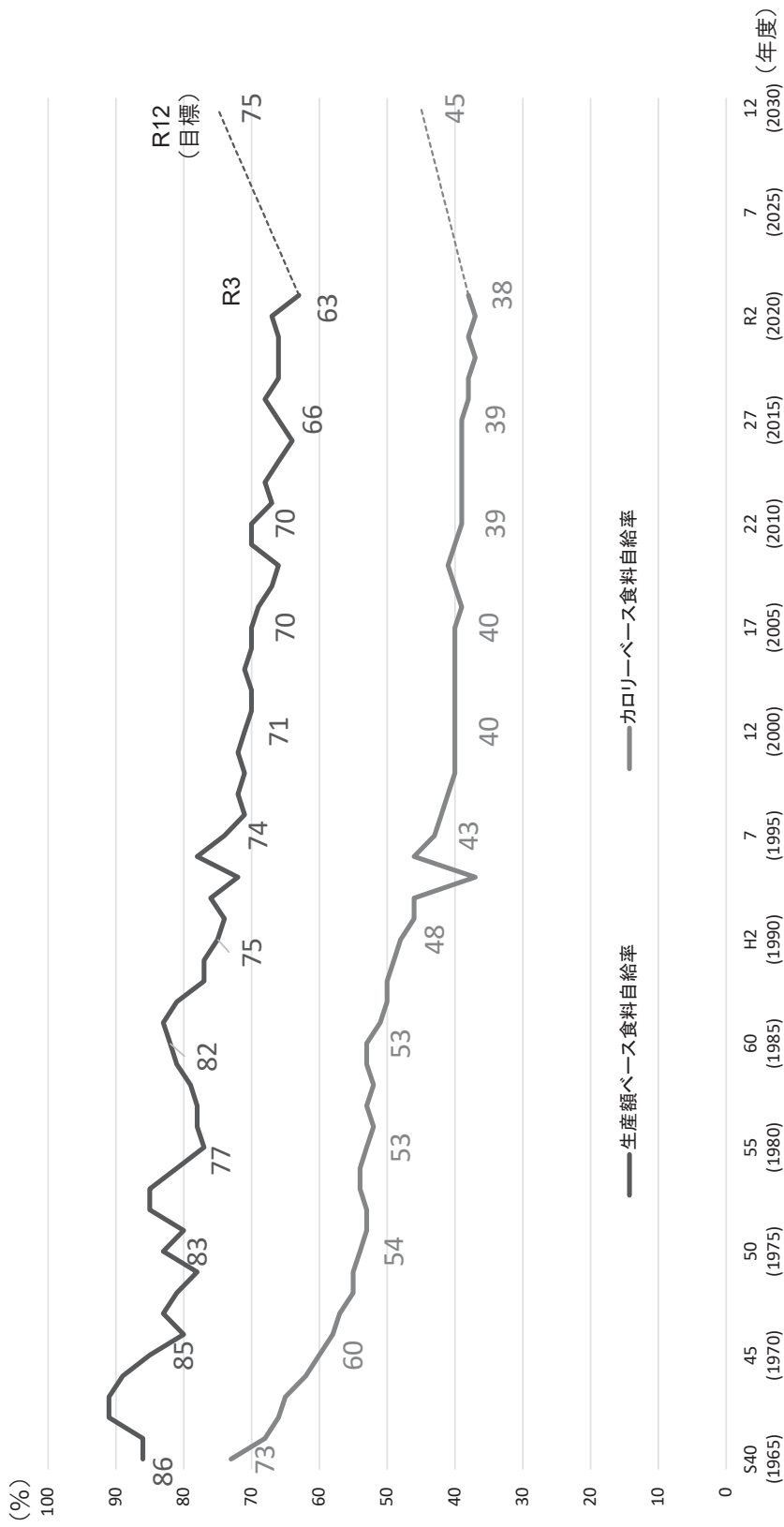


資料：農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」

## 食料自給率の長期的推移

3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化(2) 食料自給率

○ 食料自給率は、米の消費が減少する一方で、畜産物や油脂類の消費が増大する等の食生活の変化により、長期的には低下傾向が続いてきたが、2000年代に入ってから概ね横ばい傾向で推移。

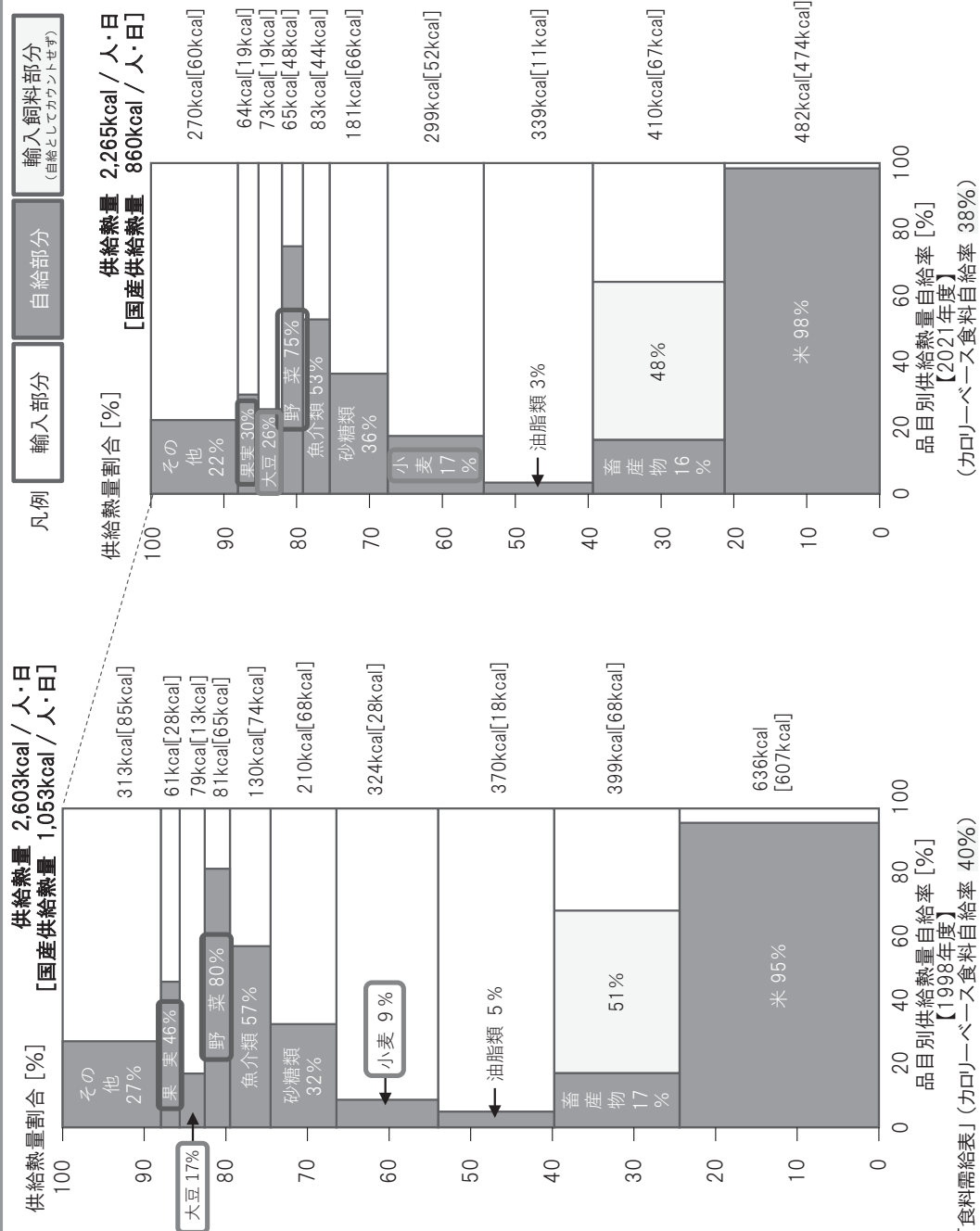


資料：農林水産省「食料需給表」を基に作成

# 食料消費構造と食料自給率の変化

## 3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化(2) 食料自給率

○ 過去20年で食料自給率は向上していない。品目別では、大豆及び小麦の自給率は上昇し、果実及び野菜の自給率は低下。



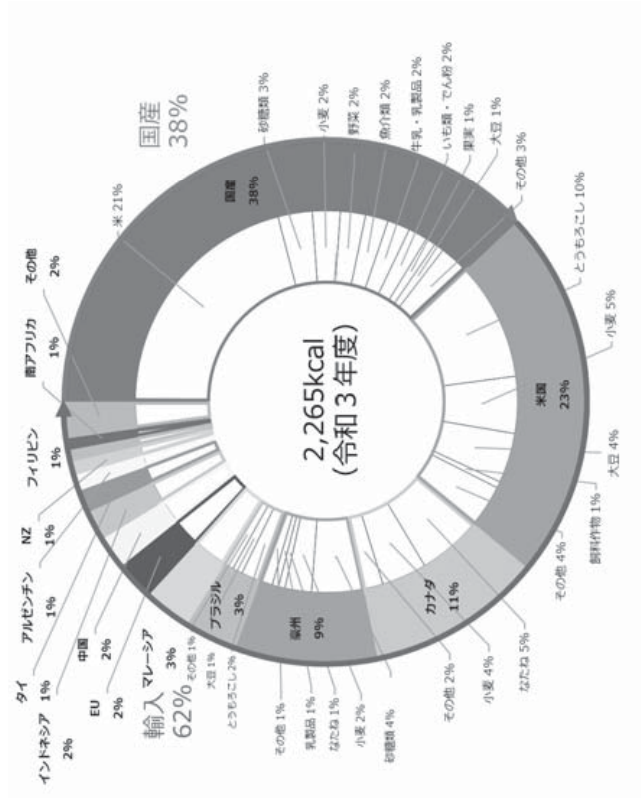
資料：農林水産省「食料需給表」(カロリーベース食料自給率 40%)

## 供給カロリーの国別構成

### 3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化(2) 食料自給率

- 我が国の食料供給は、国産(38%)と、米国(23%)、カナダ(11%)、豪州(9%)、ブラジル(3%)からの輸入で供給熱量の大部分(84%)を占めている。
- 我が国への輸出品目の多くは、自給率が100%を超えている。

我が国の供給カロリーの国別構成(試算)：2021年度



- 注1：輸入熱量は供給熱量と国産熱量の差とし、輸出、在庫分は含まない。  
 注2：主要品目の国・地域別の輸入熱量を、農林水産省「令和3年農林水産物輸出入概況」の各品目の国・地域毎の輸入量で按分して試算した。  
 注3：輸入飼料による畜産物の生産分は輸入熱量としており、この輸入熱量については、主な輸入飼料の国・地域毎の輸入量(TDN(可消化養分総量)換算)で按分した。

輸入先国の主な品目の自給率

国名	主な品目の自給率(重量ベース)
米国	とうもろこし(110%)、小麦(158%)、大豆(156%)
カナダ	なたね(175%)、小麦(351%)、大豆(236%)
豪州	砂糖類(296%)、小麦(204%)、なたね(256%)
ブラジル	とうもろこし(159%)、大豆(237%)、鶏肉(143%)
マレーシア	パーム油(286%)
EU	牛乳・乳製品(107%)、豚肉(128%)、オリーブ油(113%)
中国	野菜(102%)、果実(99%)、魚介類(94%)
インドネシア	パーム油(236%)
タイ	砂糖類(349%)、鶏肉(199%)、米(147%)
アルゼンチン	とうもろこし(273%)
NZ	牛乳・乳製品(211%)
フィリピン	果実(144%)
南アフリカ	とうもろこし(95%)
メキシコ	豚肉(69%)
チリ	魚介類(311%)
ソルウェー	魚介類(204%)
ロシア	魚介類(157%)

注：各国・地域の主な品目の自給率は、FAO「Food Balance Sheets」等を基に農林水産省で試算。

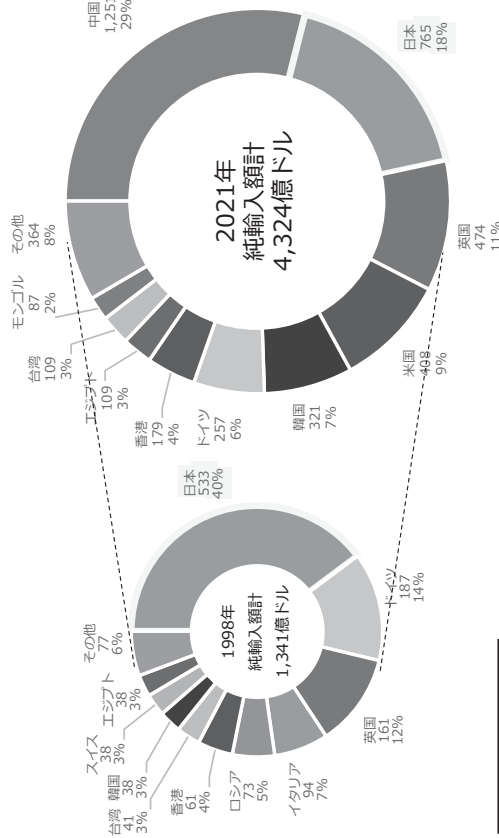


## 農林水産物の輸入状況

### 3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化 (3) 輸出入関係

- 1998年時、日本は世界1位の農林水産物の純輸入国であり、プライスメーカー的な地位であったが、近年はその地位が低下しており、中国が最大の純輸入国となっている。
- 20年前は、食料自給率は低くとも諸外国から購入できていたが、近年、中国が輸入を増やす中、安定的な輸入と国産農林水産物の生産拡大が課題。

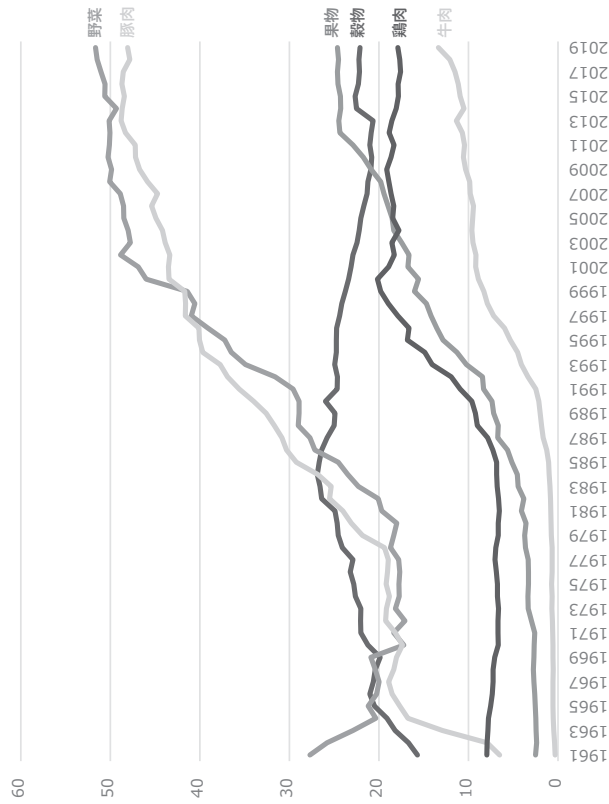
### ○ 農林水産物純輸入額の国別割合



<凡例>  
 国名  
 純輸入額 (億ドル)  
 シェア (%)

資料：「Global Trade Atlas」を基に農林水産省作成  
 注：経済協定とデータ制約を考慮して対象とした41カ国のうち、純輸入額（輸入額-輸出額）がプラスとなった国の純輸入額から作成。

### ○ 世界の食料消費量に占める中国の割合



資料：「FAOSTAT」

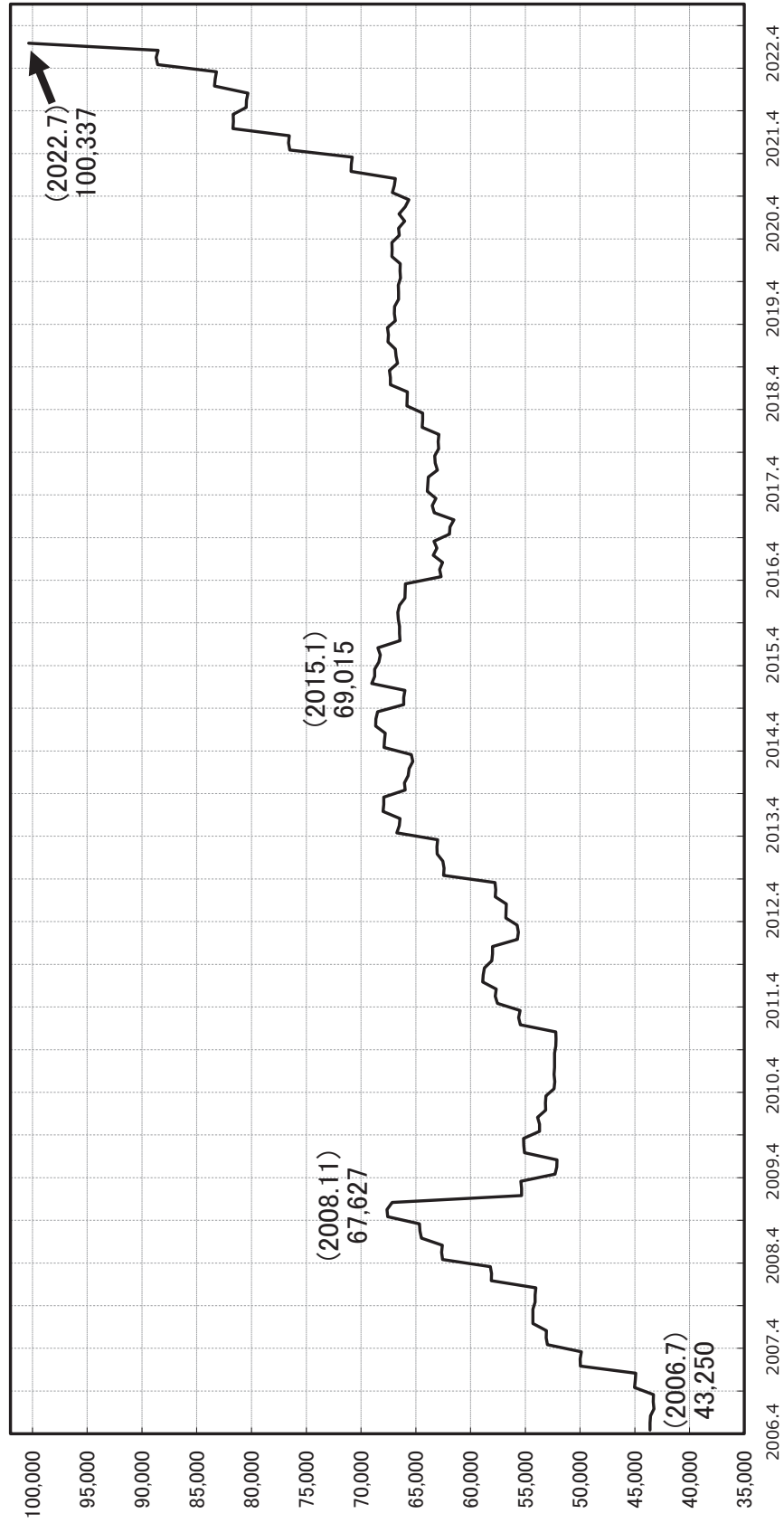
## 飼料の価格の動向

3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化(3) 輸出入関係

○ 配合飼料価格は、配合飼料原料や為替相場等の影響により、上昇傾向で推移。

### ○配合飼料工場渡価格の推移

(円/トン)



資料：(公社) 配合飼料供給安定機構「飼料月報」

# 肥料原料の輸入状況 (輸入量、輸入金額、輸入先国)

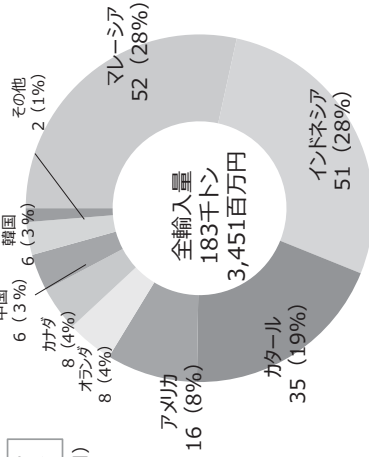
3. 食料・農業・農村を取り巻く状況の変化 (3) 輸出入関係

- 2020肥料年度の主な輸入先国は、尿素についてはマレーシア、中国、りん安については中国、塩化加里についてはカナダと特定の国への依存度が高まっている。
- こうした中、2021年秋以降、中国において肥料原料の輸出検査が厳格化され、我が国の肥料原料の輸入が停滞したことを受け、モロッコ等からの協調購入を急遽要請。また、ロシアやベラルーシから一定割合を輸入していた塩化加里についても、ウクライナ侵略の影響によりカナダ等から必要量を確保。

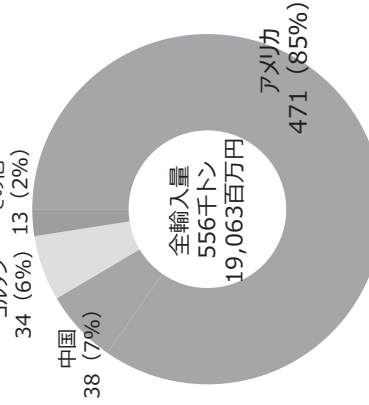
## 尿素 (N)

### 1998肥料年度

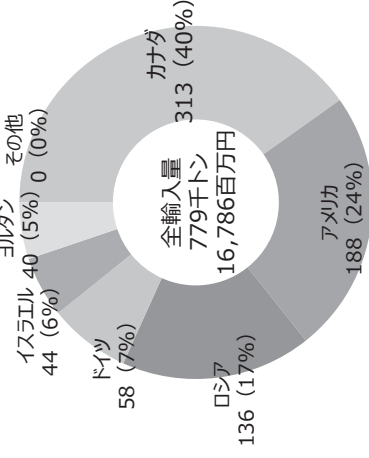
(1998年7月～1999年6月)



## りん安 (N・P)

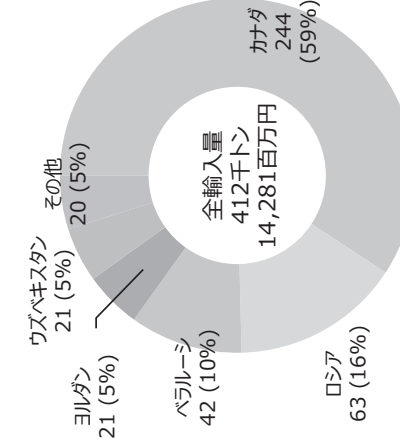
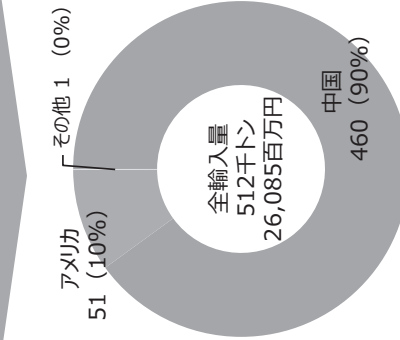
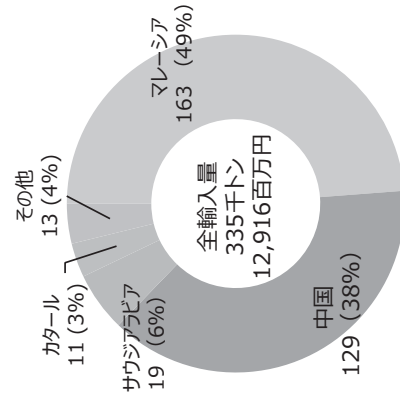


## 塩化加里 (K)



### 2020肥料年度

(2020年7月～2021年6月)



## 現在の対応状況

中国からの輸入が停滞  
→ マレーシア等からの輸入が増加

中国からの輸入が停滞  
→ モロッコ、ヨルダン等からの輸入が増加

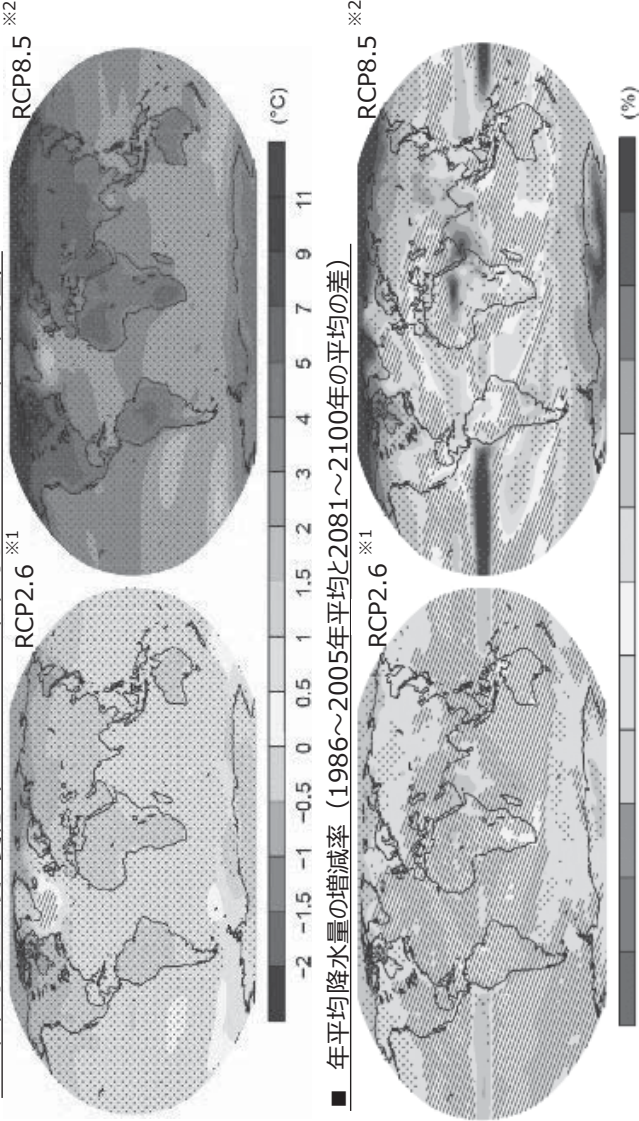
ロシア・ベラルーシからの輸入が停滞  
→ カナダ等からの輸入が増加

資料：財務省「貿易統計」を基に作成

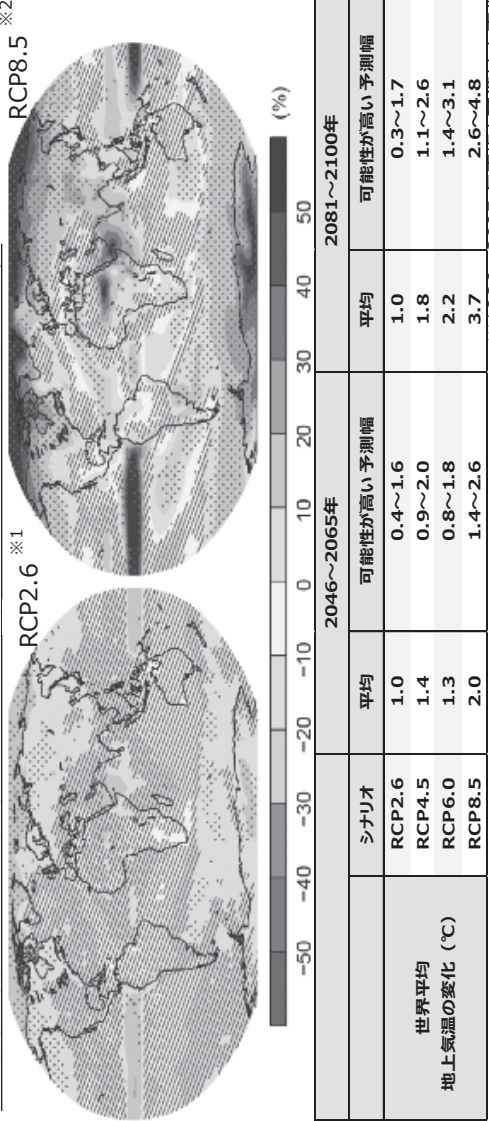
# 将来の世界における気候変動及び主要なリスク

- IPCC (気候変動に関する政府間パネル) が公表した第6次評価報告書第1作業部会報告書では、人間の影響が大气、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がないと評価された。また、IPCC第5次評価報告書では、複数の気候シナリオに基づいて、気候の変化を予測。当該報告書によれば、
  - ・気温：21世紀末には、世界の平均地上気温は0.3~4.8度上昇し、特に、近い将来においては中緯度より熱帯や亜熱帯地域で大きく上昇。
  - ・降水量：1950年以降、寒い日が減少する一方で、暑い日が増加、熱波の頻度が増加、豪雨が頻発等、極端な気象が観測。将来的にも、湿潤地域/季節と乾燥地域/季節間の降水量の差が増加。
- 一般的には、気候変動による影響はプラス面、マイナス面の両方が存在するが、作物については、作物については、プラス面(単収の上昇、成熟の早期化等)に比べ、マイナスの影響(収量への悪影響、水不足による生産停滞等)がより一般的。小麦・とうもろこしについては、気候変動が単収にマイナスの影響を及ぼすが、米と大豆については影響は比較的小さい。

■ 年平均地上温度の変化 (1986~2005年平均と2081~2100年の平均差)



■ 年平均降水量の増減率 (1986~2005年平均と2081~2100年の平均の差)



シナリオ	2046~2065年		2081~2100年	
	平均	可能性が高い 予測幅	平均	可能性が高い 予測幅
世界平均地上気温の変化 (°C)				
RCP2.6	1.0	0.4~1.6	1.0	0.3~1.7
RCP4.5	1.4	0.9~2.0	1.8	1.1~2.6
RCP6.0	1.3	0.8~1.8	2.2	1.4~3.1
RCP8.5	2.0	1.4~2.6	3.7	2.6~4.8

※1986~2005年平均を基準とした変化

【気温】

- 近い将来における年平均気温は、中緯度より熱帯や亜熱帯地域で大きく上昇。
- 北極域において陸上における平均的な温暖化は、海上よりも大きく、世界平均より速く温暖化。
- ほとんどの陸域で、極端な高温がより頻繁になる一方、極端な低温は減少。

【降水量】

- 中緯度と亜熱帯の乾燥地域の多くでは、今世紀末までに平均降水量が減少する可能性が高く、他方、多くの中緯度の湿潤地域では、平均降水量が増加する可能性が高い。
- 中緯度の陸域のほとんど、湿潤な熱帯地域において、極端な降水がより強く、より頻繁となる可能性が非常に高い。

注：IPCC第5次評価報告書では、将来の温室効果ガス安定化レベルに至るまでの経路のうち、代表的なものを選んだ4つのシナリオが設定 (RCPシナリオ)。

- ※1：RCP2.6とは、温室効果ガスの排出削減等の政策を最も厳しく実施した場合のシナリオ
- ※2：RCP8.5とは、温室効果ガスの排出削減等の政策を行わないことを想定したシナリオ

資料：IPCC第5次評価報告書を基に農林水産省で作成。

一般社団法人茨城県労働者福祉協議会主催

[2022年11月9日] 2022年度茨城県勤労者福祉研究集会講演録

## 学費と奨学金問題の現状と課題

貧困や格差の拡大、高騰する学費の影響で、奨学金を借りる人は増え続けています。しかし、卒業しても非正規雇用など低賃金・不安定雇用などにより、返済できない人も増え続けている実態があります。

奨学金返還や制度不備に苦しむ人たちの姿から、制度問題点を明らかにし、解決にむけた運動のため、茨城県勤労者福祉研究集会が「学費と奨学金問題の現状と課題」講演会を開きました。ここではその講演と対談を記録します。



## 【講演】

# 学費と奨学金問題の現状と課題



奨学金問題対策全国会議事務局長  
岩重 佳治

岩重佳治(いわしげよしはる)

1958年東京都生まれ。弁護士(東京弁護士会所属)。早稲田大学卒業。1997年、弁護士登録。多重債務や子どもの貧困に取り組むうちに奨学金問題の深刻さを知り、2013年に「奨学金問題対策全国会議」を設立。事務局長として返済困難な方の相談・救済活動を続けながら、学費と奨学金制度の改善を求める運動を続けている。日弁連貧困問題対策本部委員、獨協大学非常勤講師なども務める。著書に『日本の奨学金はこれでいいのか』(あけび書房、共著)、『「奨学金」地獄』(小学館新書)ほか。

皆さんこんにちは。ご紹介にあずかりました弁護士の岩重と申します。

私は、奨学金問題全国会議というものを立ち上げて活動しています。中心的な活動は、奨学金の返還、高い学費に苦しんでいる人たちからの相談に対応することです。どうしたらいいのか、返せないということで相談に乗っていますので、今日は現場からの話をしたいと思います。

す。

## 大学生の約4割が奨学金を利用

奨学金問題が大変な問題だというのは、何となく分かってきていると思います。報道等でも、返還に困っている人がテレビに出たり、学生さんは、奨学金の返還が大変でアルバイト漬けだという人たちも出てきますが、そこで終わってしまいます。大変だということは分かりますが、何がどうなっていて大変かということは、あまりご存じない方が多いです。労働者福祉協議会（労福協）の皆さんは、その認識はあると思います。それでも、僕たちはこの問題に取り組んできたのは、現場でおかしいことがたくさんあるということからスタートして、これをどうにか解決しないとイケないということからスタートしているわけです。それを今日、短い時間ですけど、皆さまと一緒に考える時間を持てたらと思います。

まず申し上げたいのは、奨学金の問題というのが一部の人ではなく、今、日本にいる方のほとんどの人に影響が出るのではないかということです。今日ここには年配の方もいらっしゃいますが、昔は奨学金というと、日本育英会から借りたと思います。利用している人は、だいたい大学のクラスに1人か2人くらいだったと思います。今は、日本学生支援機構に変わり、だいたい4割ぐらいのかたが借りています。学費で何らかの借金をしている人がだいたい半分ぐらいいるということです。2人に1人はこの問題に関わっています。大学を卒業すると、数百万の借金を抱えて世の中に出るわけです。皆さん、初任給の頃を思い出していただきたいのですが、勤めてから3、4年間は余裕がありませんでした。そのとき、数百万の借金を抱え、月2万、3万返すと想像してみてください。大変な状況になっています。

## 構造的に生み出されている奨学金問題

この問題が、自分が注意することで避けられればいいのですが、避けられないのが結論です。構造的な問題と言いますがシステムの問題、ここは重要です。一番、大きな原因は学費が高いことです。

## 教育の機会不平等を生み出す高学費

私が大学生だった1970年頃というのは、国公立の初年度納入金が1万6,000円。今、90万円に増え、ものすごい増加です。この間、物価上昇がだいたい3倍、はるかに学費は高い。学費が高くなるのですが、どんどん収入が減って家計が苦しくなっています。学費が世界でもトップクラスになっています。

両親収入が多い家庭は進学率が多くなり、収入が少ない家庭は勤めるという傾向が出ています。もちろん、大学に行かず勤めてもいいわけですが、収入によってここまで差が出てくるとは、私も思っていませんでした。

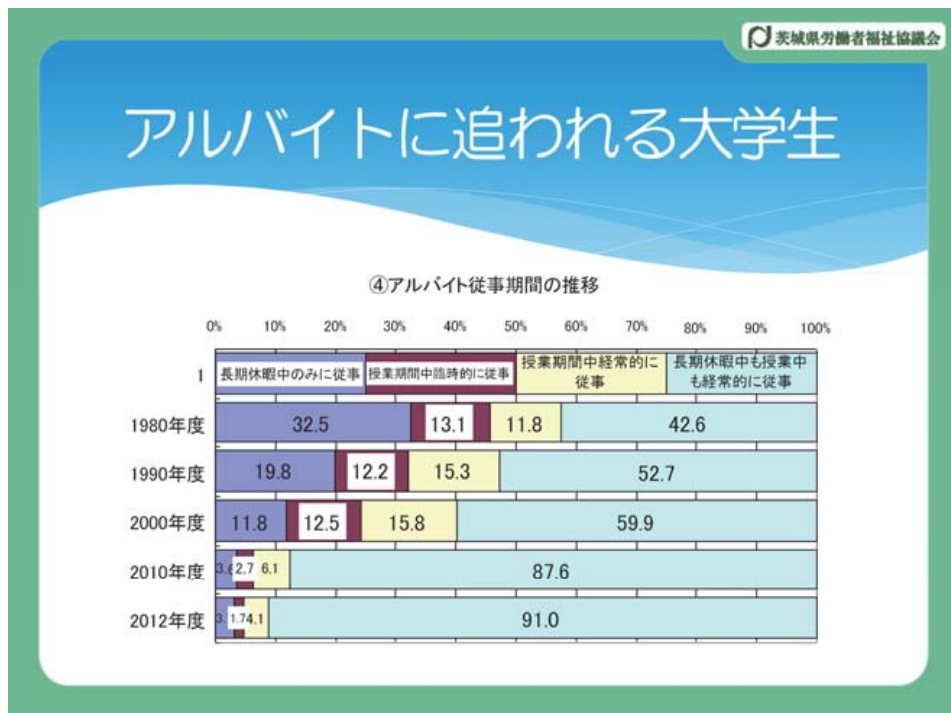
## 生活費の減少でアルバイトに追われる大学生

学校生活も大変です。親御さんからの仕送りが減っていますので、学生さんは奨学金を借りて、アルバイトをして、生活もしています。アルバイトも私たちの時代は週 1 回ぐらい家庭教師のアルバイトを、たまに友達と飲みに行っていました。今は生活のために、あるいは学費の補填のためにアルバイトをしています。ほとんどの学生さんが、日常的にアルバイトをしている。私も、大学で一つ講義を持っていますが、アルバイトしている人、手を挙げてと言うと、みんな手を挙げます。中には、親御さんへの仕送りのためにアルバイトをしている方もいました。自分の生活のためだけではなく、仕送りのためにアルバイトしているということです。

必須科目を遅い時間、4 限とか 5 限に設置している大学がありますが、これは、今の学生さんの状況分かってないです。

それから、皆さんにも記憶があると思いますが、大学の先生で自分の本を買わせる人がいます。3,000 円も 4,000 円もする本でしたが、それを買うお金がないわけです。ゼミで飲み会やるなんて絶対できませんし、ゼミで合宿するなんてできないです。みんな、夜、アルバイトをしています。それから、教材費がありません。考えないと授業ができません。

こういったアルバイトに追われる学生さんがとても多く、勉強道具ではなくて、とにかくどうにかやって学校を卒業して、資格を取って、少しでも安定した仕事に就きたいというのが今の学生さんの実態です。



今、大学生がどれぐらいお金を使えるか、皆さんご存じですか。住居費除くと、600 円ちょっとらしいです。600 円ちょっとというと、学食に行けませんよね。私たちのときは学食に行きたくなかった、欲しくないから。今は、学食に行けないのです。お昼は、コンビニでパンを買

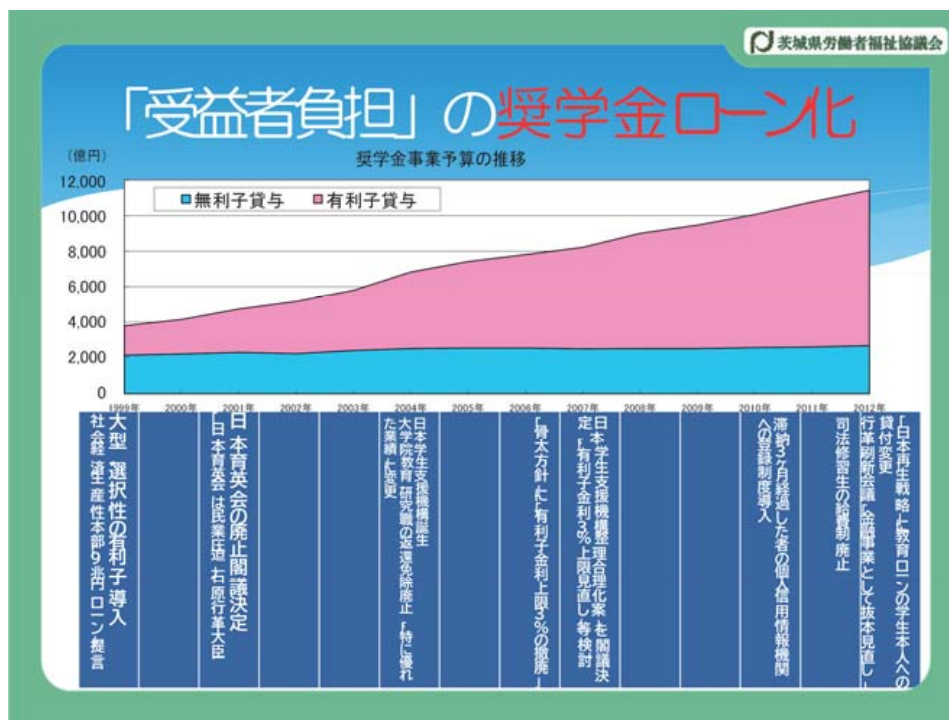
ってきたり、牛乳を飲んだり、夜はバイト先の賄いで済ましています。朝は、食べない学生さんもいます。最近、大学で 100 円朝食と言って、父兄がお金を出し合い用意していますが、それも朝、開店と同時に長蛇の列です。それに駆け込んで、一日過ごす学生さんがいるわけです。それぐらい苦しくなっているということになります。

## 貸与奨学金の前提を崩す低賃金・不安定雇用

卒業後に奨学金返そうと思うのですが、労働者の賃金はどんどん減ってきていますので、返そうと思ってもなかなか返せない。不安定雇用になってくると、返せない。昔は大手の企業なら大丈夫だと思っていましたけど、今はブラック企業がたくさんありますので、私の依頼者でも大手の方で、精神を病んで辞めていく方がたくさんいます。そうなってくると返せなくなる。

## 「受益者負担」の奨学金ローン化

奨学金の負担も、利子の負担も大きくなっています(無利子貸与は横ばい、有利子貸与は年々増加)。利子負担が増え、ますます大変だということになります。



少しここで一言お伝えしたいことがあります。

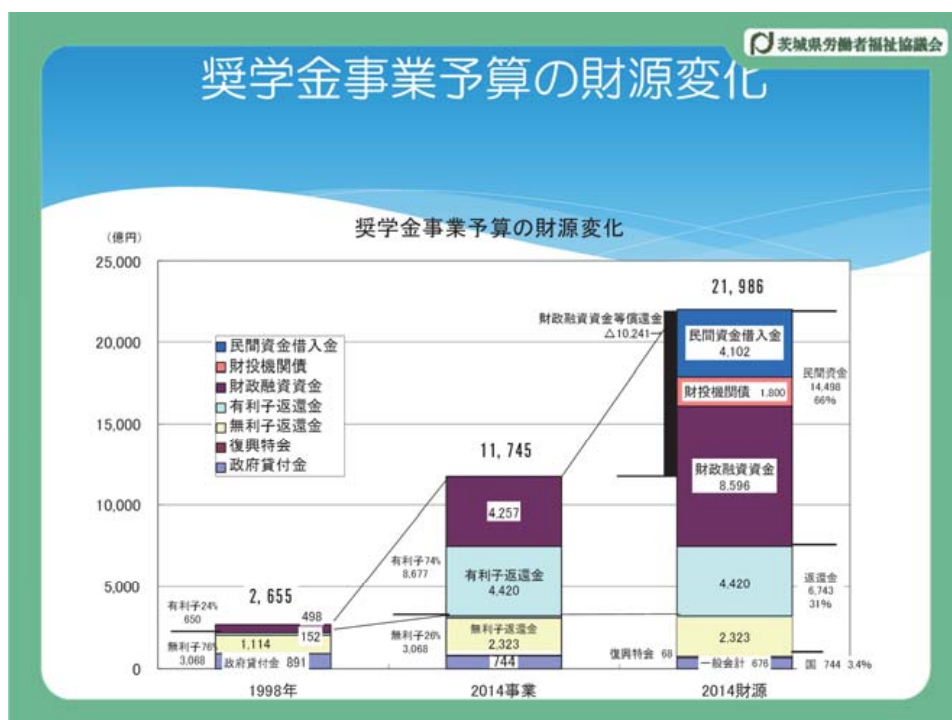
奨学金の利子の問題は注目されていて、どうして奨学金に利子を付けるのか、けしからんという言い方がたくさんいます。

確かに、この利子の負担は少なくはありませんが、今、利子率はそれほど高くありません。

むしろ何が問題かという、有利子の部分が増えてきたということが、歴史的にも奨学金制度の問題に大きく関わってきています。

先ほど、日本学生支援機構というところが運営している公的奨学金が、昔は日本育英会と言いました。日本育英会のときは、一部の人だけの育成ですから、優れた人を育てようということで奨学金を利用していました。そして、もう少し教育機会を増やそう—こう思ったのはいいことだと思います。ところが、そこで導入されたのが、この利子付きの奨学金でした。この問題は、財源にあります。

## 奨学金事業予算の財源変化



(奨学金事業予算の財源変化グラフ) 下の2段が一般会計と、学生さんからの無利子返還金。水色部分が学生さんからの有利子返還金です。注目すべきは上の三つです。民間からの借入金、金融機関からお金を借りています(財政融資資金)、財投機関債(これは日本学生支援機構のホームページを見ると投資家向けに、この奨学金事業は安心な投資先だからどんどん投資をしてくださいという宣伝を一生懸命していた記憶があります)、それから財政融資資金、これは公的な融資であります、もともとは民間からのお金ですので、要するに国がお金を出さないで外から引っ張ってきたことになります。事業を成り立たせるので、当然、利子が付くということになります。もう一つ、外から利子をお金を引っ張ってくる問題点は、安心がないとお金を出してくれないのです。そのため、お金を出してもらうためには何をやるかということです。

一番、大事なものは、貸し倒れが起きないことです。もちろん国の補填もありますが、なるべ



くそれが起きないようにします。だから、回収が厳しいのです。

この奨学金の借金は、他の借金と決定的に違うところがありますが、皆さんどこだと思えますか。

## 返還制度とその課題

今日、私は水戸に来て、大変気に入ったので、水戸のホテルの横に少し高級なマンションを買おうと思って銀行に行ったとします。恐らく、断られると思います。なぜならば、私の所得証明を出すと、返せないということで、多分、貸してくれないと思います。つまり、借金は返済能力をチェックして借りるのが普通です。ところが、奨学金は将来の仕事や収入が分かりませんから、チェックすることができないわけです。信用調査ができない。当然、返せなくなるリスクは最初からあるわけです。

先ほどお話ししたように、借りる金額が多くなっていますので、返還期間も10年、20年と延びています。それから仕事も不安定になっているということになってくれば、返せなくなるリスクは高いわけです。昔は、借りる額も少ない。そして、勤めたら年功序列で、どんどん安定して仕事が増えて、収入が増えていく。もはや、そういう時代に成り立っていた奨学金では、ないわけです。そうすると、誰でも返還困難に落ちることになっています。

取り立ては厳しくなっていて、裁判の件数もどんどん増えています。返還ができないと信用情報機関に登録されますので、車のローンを組めなくなったりということが日常的にあります。

この貸与奨学金がある程度、正当化されるという裏付けとして考えられるとすれば、返還困難な人には請求しないという前提がなければ、おかしいわけです。博打みたいになるわけです。将来、返せないかもしれないものを借りるということです。

ちなみに諸外国では、この貸与奨学金というのは、大体、2割、3割ぐらい貸し倒れを予定して予算を組んでいますので、そこが100%返還を前提とする私たちの国とは、決定的に違うということになります。

## 返還期限の猶予

私の所に、奨学金が返せなくなったと相談に来る方には、返還期限の猶予という制度があるとお伝えします。

例えば、収入が少ない(年収300万円以下要件)、病気、生活保護を受けている、出産休暇、そういう場合に、1年ごとに申請書を書かなければいけませんが、こういう理由で返せないのでも今年1年間は返済を先延ばししてください、返済しなくていいようにしてくださいという返還期限の猶予という制度です。これが一番ポピュラーな制度です。

問題なのは、この制度を知らない方が多いです。なぜならば、奨学金説明会でこれを教えてくれないからです。そうすると結局は知らないまま、ずっと年月が経過するということになり

ます。使える場合でも、問題は利用期間に制限があります。少し前まで 5 年でしたが、今は 10 年使えます。10 年、どう思いますか。私は、マスコミ、あるテレビ番組に出たときに、キャスターの人が「10 年しか使えないって言うけども、期間の制限があったほうがやる気が出るのではないか」と言うわけです。奨学金の返還ができない人は、やる気がなくて返還ができないわけではありません。苦しくて返還ができないのです。そのキャスターの方が言っているのは、ご自分の時代であれば、10 年もあったらば安定した仕事に就くことができたからです。今の若い人の認識と全く違います。

今の若い人の認識は、いったん安定した仕事を失うと、一生、安定しないかもしれないということ。そういう脅迫感の中に、学生さんがいます。だから、就職活動は本当、必死です。3 年生ぐらいから、ガイダンスがどんどんあり、女性の学生さん向けには就活メークガイダンスを学校がやります。就職で合格しやすいようなメークを教えます。どういうメークが通りやすいか私は分かりませんが、化粧なんて自分が自由にやればいいと思いますが、そういうことまでやっています。必死です。

学生さんはインターンシップにどんどん行きますので、授業との兼ね合いを考えている。もう 1 年生に入ったときから、準備段階ということ。つまり、苦しい、だけど、それが分からない人は 10 年あればいいんじゃないかってことになる。しかし、この期間制限があることで苦しんでいる人がいます。

それから、私は年収 300 万円以内なので猶予が使えるのではないかというご相談に来る方がいます。使えないと言われた、どうして使えないと言われたのかと聞いてみると、3 年間、遅れていますので、この遅れがあると使えません。もし使いたければ 3 年間、延滞を解消してくださいと言われます。もともとは、規則に書いていない運用です。こういうことを知らずに 3 年間が経過して、使えない人がいます。返せない、大変だから延滞が生ずるのに、延滞があると使えない、おかしいです。僕らは、それについて文句を言いました。文句は言うてみるもので、どうかなるものです。文句を言ってみたところ、2014 年から新しい制度ができました。年収が 200 万円以下という厳しい要件ですが、延滞があってもそのまま延滞を残したままは猶予ができますよという制度ができました。よかったなと思っていました。

ところが、ここからが現場でしか分からないお話です。

A さんという方の相談について少しご報告します。A さんは 40 代の男性です。私の所に相談の電話がかかってきました。奨学金が返せないということです。生活状況を聞きました。A さん、年収どれぐらいですかって言ったら、30 万円ですというふうに言います。ご家族と同居ですか、1 人暮らしです。えっ、と言うわけですね。聞いたときには月収ではなくて、年収を教えてくださいって言いました。(30 万円が)年収だと言いました。月の手取りはどれぐらいですか、2 万ぐらいですかね。何の仕事をしていますか、たまにアルバイトをしています。生活をどうしていますか、食料は近くに妹夫婦がいるので、たまに野菜持ってきてもらえます。暖房は？ 北東北の方ですから心配になってきたら、電気毛布 1 枚だということで、これが一番お金がかからない。どうして仕事ができないのかと言ったら、神経的な病気を持っていて、入

退院を繰り返している。生きるのが精いっぱいです。

この方に奨学金返せるかです。300 万ぐらい延滞金を含めて、裁判を起こされた方です。どうしたらいいか相談に来ました。なぜ、この人が救われなかったかという、先ほど申しましたように延滞があるから猶予が付きませんでした。ところが、この裁判をしている最中に先ほどの制度ができて、延滞があっても使える猶予ができました。年収 200 万以下ということで、この方は年収 30 万ですから使えるわけです。よかったねという話です。裁判のときに制度が変わったので、この猶予が使えるから申請してくださいと言ったら、彼、本当に喜びました。ありがとうございますと言って、申請しますと言って、日本学生支援機構に電話かけますと言って、終わったと思っていました。

そしたら、電話がかかってきました。先生、使えませんでした。どうして。新しい制度使えるようになったでしょうと言ったら、裁判所での書類を見せてきました。なんと書いているかという、制度ができましたが、後からこの利用を制限したと。どういう理由で制限するか。法的手続きの裁判を起こした事案で、機構が裁判を起こすと、新しい制度が使えないそうです。彼は裁判を起こされていました。それから借り主さんが、これ時効だよと言われたら駄目だということです。彼の場合、半分ぐらい実は時効にかかっている、その主張を知っていたようです。そういう場合でも新しい制度は使えなくなったといいます。狙い撃ちみたいな感じの印象受けませんか。明らかに狙い撃ちかなと思いますが、でも、まだこのとき、大丈夫だったと思っていました。なぜかという、彼が申請をしたのは 2014 年の 10 月の下旬でした。このよく分からない制限ができたのが、12 月です。後からできた制限は、さかのぼっては適用されないだろうと思いましたが、さかのぼって制限するというわけです。よく分かりませんでした。

どうしてそのことが許されるのかを聞いたところ、機構の回答は、こう書いてあります。この猶予という制度は、猶予する制度ではありません。規則にできると書いてあります。猶予できる制度です。ということは、猶予するのかもしれないのかは、機構が裁量で決めますということが、公式な見解、裁判所での見解。免除という制度もありますが、できる方がするかどうかは自分たちが決めます。だから、後出しの制度であっても、制限していいということです。こういうことが、大学とか高校とかの奨学金説明会で知らされているのかということですね。

## 減額返還制度の問題点

その次です。どんどん使えないということが分かってきました。

この減額返還は、月々の金額を半分とか、3 分の 1 に減らす制度ですが、これも延滞があると使えません。延滞金の免除というのは非常に要件が厳しくて、ほとんどの場合、認められません。ものすごく重い病気とか障害を持っている方の場合は、返還の全部を免除したり、一部を免除したりする制度がありますが、これも延滞があると利用できません。厳しいです。

## 返還免除の何が問題か

昔、相談を受けた方で、とても優秀な女性の学生さんがいました。成績優秀で、将来は理系の研究者になりたいとおっしゃっていましたが、1年生ちょうど終わった後のお正月に倒れてしまいました、突然。心肺停止になりました。ご自宅で倒れたので、隣に寝ていたお姉さんが気付かれて、救急車を呼んで助かりました。一命を取りとめました。心肺停止をしていた時間があつたので酸素が脳にいかなくて、蘇生後脳症といいます。その後、全身に障害が残ったという方です。

当然、大学は休学せざるを得ないということで、私が行ったときにはもう何もできません。ご自身で食事をするのができないので、胃ろうで胃に穴を開けて、栄養を送っていました。それから気管を切開して、呼吸を確保していました。寝たきりで動けません。まぶただけでお母さんとのやりとりをしているという方でした。この返還免除は申請したら、まだ治る見込みがあるので使えませんと言われたそうです。確かに見てみると、この返還免除というのは治る見込みがあると使えません。だけど悲しいかな私が見たときには、2年間そういう状態でしたから、もう治るとはほとんど考えられない状況です。診断書を出しましたが、機構のほうが、私どもの嘱託医から見るとまだ治る見込みがありますので使えませんと言って、使えなかったそうです。いろいろな利用制限がされ、ずっと使えませんでした。私が行って文句を言ったら、結局は免除が認められましたが、そういう問題点がたくさんあります。

## 恣意的な運用

それから恣意的な運用、銀行との借り入れというのは一回でも返還を怠ると一括請求になり、日本学生支援機構には規則があつて、少しくらい怠っても一括請求、駄目、となつていきます。支払い能力がありますが、返還を著しく怠った、こういう場合だけが一括請求ができると書いてあります。実際には、収入が少ない人、返済ができない人には一括請求しています。なぜかと聞くと、機構はこういうふうに言います。本当に苦しいのなら連絡してくれるはずだと、猶予制度とかを使うはずだと。それこそしないからという人は、返還能力があると認めざるを得ないと言っています。だけど先ほど言ったように、そもそも制度があること知らなければ使えませんし、自分がそこで救済されるか分からなければ使えません。延滞が続く場合がありますが、ひっくるめて連絡がないから支払い能力があると言って、返せと言って、将来の分も請求するというのがなされているということです。こうやって奨学金の返還困難が生み出されています。

## 重い保証人の負担

今までの話は、借り主さんの問題だけだと思われると思いますが、実際はそうではなくて、保証人の方も大変な問題になつていて、約半分ぐらいが保証人の方からの相談です。甥っ子



の保証人になっていて、返していると思っていましたが返していませんでした。延滞金がものすごく膨らんでしまって、私の所に連絡が来ました。私は今、年金暮らしですが、どうしていいか分からない、相談に乗ってください、こういう相談です。

だけど悲しいかな、先ほど言ったような返還猶予とか、返還免除という制度は、保証人は使えません。あくまでも、借り主さんしか使えません。だから、借り主さんがそれを使わないと、保証人の方も救われないということになっていきます。

それから、もともとこの奨学金の保証人の問題を言うと、講演が終わると、皆さんここに何人か質問に来られます。私、甥っ子の奨学金の保証人になっているのを思い出しました。そうですか、大変ですね。甥っ子はとてもいい子ですが、大丈夫でしょうかと言います。大丈夫でしょうかと言われても、別にいい子だから返せるとか、いい子じゃないから返せないわけではなく、みんな返還困難になる可能性があります、それは本人の能力によりますねという話をします。今、申し上げたように、将来返さないかもしれない借金ですから、いつ、自分に請求が来るか分かりません。それが収入が限られた家庭の学生さんが借りるので、親御さんの収入が少なく、連帯保証人が親御さんになっていてもそちらが返せなくて、保証人のおじさん、おばさんに請求が来ることもあります。借入額が大きくて、返還期間が長期ですから危険も高いです。

保証人さんに請求が来るのは、高齢になって年金暮らしになってからですから、実はこの奨学金の保証人になるということは、爆弾を抱えているようなものです。なっちはいけません。ところが、頼まれたときに断れません。この間、相談電話がかかってきました。奨学金の保証の問題も裁判でやっています。制度なくしてほしいです。なぜならば、自分は、妹が学校に行くときに保証人になってくれと頼まれ、だけど断りました、危ないからです。そしたら、断ったら、もう親からも、兄弟からも、親族からも、もう総スカンを食らって、絶縁状態になりましたという、こういう相談です。頼まれたら断れないですよ。

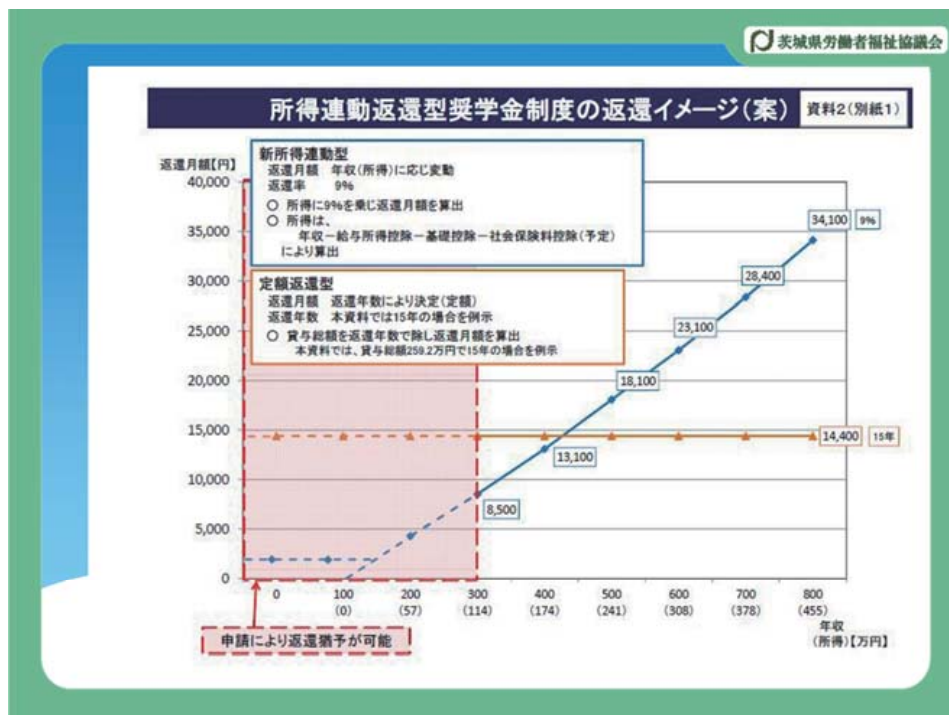
それが頼むほうも大変で、よく相談に来る方が昔の思い出を語りますが、おじさん、おばさんここに、奨学金の保証になってもらいたいとあいさつに行きました。そのときに本当に申し訳ないけど、保証人になってくださいということで、畳に頭を押し付けて頼みました。あのときの苦しい思いが忘れられないと。今、自分は奨学金の返済ができないけど、ああやって無理してやった。畳に頭をすり付けて頼んだって経緯があるので、とても保証人のおじさん、おばさんに返してくれとは言えません。私が無理して返さなければならない。こういうような状況がずっと続いているということです。だから、本来、この奨学金は、保証人を付けてはいけません。それが今、大きな問題になっています。

## 所得連動返還型奨学金制度

制度は少しずつ前進してきていて、先ほどの返還猶予の利用期間が5年から10年延びたり、延滞金の負荷率が10%から5%に下がって、今、3%になったり、労福協の皆さんの力



もかなりあったと思いますし、少しずつ進んでいます。



所得連動返還型奨学金制度は、数年前にできた制度で、所得に応じて返還額を変えらるという制度です。年収 300 万円以下で猶予が使えます。猶予が使えるからこの期間は返還ができない、しなくていいのかなと思いましたが、返済をさせなければいけません。収入が増えれば当然、月々の返還額が多くなります。一見、良さそうな制度に見えますが、私たちこの制度ができるときに冗談じゃないと、大騒ぎしました。

何が問題かという、この収入が少ない人は月々、少なく返す、これはいいのですが、少なく返すということは返還期間が延びるわけです。もともと 20 年だった人は、月々の金額が半分だったら 40 年です。下手したら一生です。一生、借金漬けになるような制度です。このとき私たちが言ったのは、もし所得に応じて返すやり方をするならば、一生、借金漬けにならないように何十歳になったらもう償却するとか、そういう制度にしたらどうかと言いましたが、全然、耳を貸してくれませんでした。

それから、収入が少ない人にも返させます。そして、(前頁グラフ)青い点線が横になっている所、2,000 円ずつ返させるラインですが、住民税非課税世帯ということです。この収入が極端に少ない人にも 2,000 円返させるということです。なぜ、そんな無理なことをさせられるのかという、返還の自覚を持たせるべきだと言います。返還の自覚を持たせるために、収入がゼロの人についても 2,000 円返させるそうです。私は分からないので、収入がゼロの人がどうやって返すのですかと言いましたが、その議論に参加した学者さんは全然、答えがありませんでした。これ、公の制度ですよ。こういう制度が平気でできています。

今、出世払い制度って盛んに問題になっていて、学生の頃は払わなくて良くて、卒業してから、収入が増えて出世したら払うようになると、鳴り物入りで導入されようとしている制度です。

最近の議論では、146 万超えると返させることになっているようです。146 万はどこから出てきたのかと思いましたが、多分、146 万までの人が 2,000 円返させる範囲だと思います。少し手を加えれば、新しいスライドができるからということで、146 万にしたのではないかと考えていて、実にいいかげんな制度だなと思っています。だけど、こういうことは平気でなされています。

## 中等・高等教育無償化のための計画的な予算増額を

お金がない、だから、お金をどうするのかと、先ほどの所得連動の話でもそうですが、僕がいろいろ文句を言いました。一生、返させるのはどうなのか、所得が少ない人に返させるのはどうなのか、所得連動なのかと言いましたが、学者の先生はこういうふうに言いました。将来の若い世代に負担を負わせるような制度にしたくないと言いましたが、制度ができて、生活上の支障が出てきて、返済が困難で、結婚を諦める、出産を諦める、親元からの独立を諦める、好きな仕事には就かない、そういうことが出てきたら、もっと負担が増えるはずですよ。そういう話をしました。お金がないという目で見てください。

先ほど、冒頭にも少し問題意識があったと思いますけど、私たちの国は、本当に教育に出すお金が決定的に少ない国です。高等教育に対しては、OECD の中で、ついこの間まで投資が一番、最多だったと思いますし、今でもその辺のレベルでずっと推移していると思います。

これ以上、税金を取られるのはもう嫌だっというようなところで、とどまっているところに、この問題の大きな問題があるかもしれません。このように、まず一つの大きな問題は、構造的な問題で、どんなに頑張っても返還困難に陥る恐れがあるということです。

## 奨学金に困ったときの解決方法

### ①自己破産の活用

それからもう一つは、この困ったときにどうしていいかを全然、習っていないということです。

自己破産というやり方、これを一番、使っています。奨学金の返還のできない人の救済のために。だけど、この話をすると、かわいそうだという人が多いです。どうして奨学金の返還ができなくて自己破産させるのか、特に学校の先生です。

私は学校の先生の集会に呼ばれて、資料を作りました。そうしたら、自己破産についての説明が当日、全部、消されていました。人の作ったものを削除することは失礼だと思いますが、どうしてそんなことするのですかと言うと、話が強烈過ぎるとか。

それから、自分の教え子に、破産させるなんてかわいそうだという意見がたくさん出たと言います。かわいそうだって返させ続けるほうがかわいそうで、破産の制度ってちゃんと理解していますかと、先生たちが全然、理解していません。

教育にかかる問題なので、一つ私の考えを述べますが、私たちも実は日本の教育は、結構いい教育だと思います。本当に限られた予算で、学習レベルもある程度まで。ところが一番、

良くないのは、頑張っ乗り越えることをしているわけです。だから、とにかく知識を付けて、能力を付けて乗り越えようね。学校の先生、こういうふうに言いませんか。一生懸命、頑張ればできないことなんてないよ。うそですよ。もう社会に出ると分かりますよ。100 あったら99 ぐらいできないと。自分の能力で変えられることはもっとわずかじゃないですか。大人になると分かります。ところが、できないことなんかはないよと教える。

東京パラリンピックがありました。非常に感動してよかったと思いますが、あそこで言ってみれば、障害の持った人とそうじゃない人の境が取れてくる、理解が促進するのはとてもいいことだと思います。一つだけ一番、気に入らなかったことがあります。そこでメダルを取って、表彰される方たちのほとんどがなんと言っていたかということ、私たちの姿を見て元気になる方がたくさん出てきたらうれしい、やればできる、できないことはないということを伝えたいって言いますが、本当ですかね。私は、あれにとっても違和感を抱きました。なぜ、一般のオリンピックと同じようなことを言うのかなということが、とても私としては違和感を抱いています。できないことだってたくさんあります。だけど、そういうことを言います。

一番、良くないのは、困ったときに助けを求めて、いろんな人が助けを求めながら生きていきましょうとかね。それから、困ったときの救済方法を教えないことです。皆さん、学校で自己破産、教わっていないということになります。

自己破産とは

- 破産  
債務者が「支払不能」になったとき、債務者の生活に欠くことのできないものを除く財産を換価し、すべての債権者に対して債権額に応じて公平に分配するための裁判上の手続き
- 自己破産  
債務者自身が申し立てる場合を「自己破産」という。
- 免責  
「破産手続開始決定」がなされ、その後「免責許可決定」が確定すると、税金等を除いて、支払いを免れる。

破産に対する誤解と偏見

- ・破産をすると給与等の収入は得られなくなるのでは？
- ・戸籍謄本や住民票に載せられ、就職や結婚に支障が出る？
- ・破産したことが会社に分かり、解雇される？
- ・選挙権、被選挙権を失う？

↓  
すべて事実誤認

自己破産は怖い制度ではなくて、返済ができなくなったときにその人の財産で、お金目のものをみんなで平等に分ける手続きです。そして、誠実な債務者を免責という決定を得て、借金を免れることによって救う制度です。戸籍とか住民票に載せられるなんて、そういう不利益はなくて、全て誤解です。財産なくたって、身ぐるみ剥がれるわけではありません。生活に必要なものは除いて、残りの財産を配当するという制度ですから、財産を残すことができます。運用的にも(東京の扱いですけど)預金とか車も、相当な財産が残せるということになっていますが、誤解があって利用ができません。

そして、借金を考えたときに全部なくなるのか、もちろん誠実な債務者を救う制度ですから、浪費とかギャンブルなどで多額な借金をしたようなケースは、免責が出ないということもありますが、ほとんどのケースで、裁判官が最良で一回はチャンスを与えて、借金をした人でも救済されます。

この制度を使うことによって、先ほどの、不十分な救済制度で救われなかった方の多くが救われます。破産の知識は、もっと正しく利用すべきだと思います。破産をすると自分は公務員だけ資格を失うのではないかと、そんなことはありません。財産的な問題、経済的な管理能力の問題だけですから、生命保険の募集員とか警備員の方は、財産を管理するお仕事ですから一定の期間、資格を失いますが、手続きは全部終わるとそういう制限もなくなります。

こういうことが知られないで、ずっと皆さんこの制度を使わないでいます。もっとこのことを伝えるべきです。

ただ、この免責を受けても、借り主さん本人にしか効力は及びませんので、連帯保証人がいます。それから保証人がいるときに、お父さん、お母さん、おじさんやおばさんに迷惑が掛かるということで、この破産を躊躇して、無理な返済を続けて、病気になります。あるいは、精神的な問題を抱える方がとても多くいます。この保証人の問題は、やはり優先的に解決しなければならぬ問題だというのは、現場の意識です。

## ②消滅時効の援用

奨学金は長く返していないと時効にかかりますが、これについても長く返していない場合に日本学生支援機構から連絡があり、分割返済をしたいと申し出ると、じゃあ、事情書を書いてくださいと言って、事情書が送られてきます。事情書とは何かというと、どうして返さなかったのか、これからの返済どうするのかというのを書いて、出す書類。それを出してくれれば、分割返還に応じましょうと言います。

だから、ここに月々5,000円ずつ返しますというふうに書いてしまうと、時効が言えなくなるという問題があったりします。なぜかという、月々5,000円ずつ返すのは借金を認めることです。この借金を認める行為をすると、法律的には時効が主張しにくくなります。なぜならば、時効というのは、時効にかかっているから返しませんという主張ですが、借金を認める分割払いで払えませんかというのは、矛盾した態度になります。矛盾した態度を取ると利用ができなくなります。日本学生支援機構は、こういう書類によって時効封じを日々やっていますので、この知識を知らないと、時効がかかっているものも時効が言えなくなるという問題があります。

## ③返還期限の猶予等の利用

返還期限の猶予と制度も、延滞で使えないと言いました。では、3年、延滞がある人は払わなければならないのかと、そんなことはありません。例えば3年間、収入が少なくて返さなかったのであれば、過去の3年間、収入が少なかったという所得の証明を取って、3年間、さかのぼって猶予を申請して、得ることもできます。3年間、延滞した期間がさかのぼって猶予が取



れば延滞がなくなりますので、将来に向かって猶予ができたりします。これは非常にテクニカルな問題ですが、実は日々、使う問題です。ですが、この問題を知っている方が、一体、どれだけいるかということです。労福協の皆さんがホットダイヤルのときに、私のお話を聴いていただいていますので知っていると思いますが、これは知らないと使えないということになります。

## 「奨学金返済 Q&A」の活用を

今日も皆さんに資料としてお配りしています。「奨学金返済 Q&A」という冊子を作らせていただきました。実際に困ったときにどうするかとか、困らないようにどうするかということが、大事な問題が網羅されています。ぜひ、皆さん使ってください。今日お話ししたことが書いてあります。少し読んでみましょう。

最初のページ。

『ひとりで悩まないでください。このガイドブックを開いてくださったあなたは、既に解決への一歩目に立っています。早めの相談が、早めの解決へとつながります。まずは気軽にご相談ください！』ここまででも大事です。

奨学金の返還に困った方は、後ろめたい気持ちがあります。借りたもの返せないわけだからです。そうすると、自分が悪いと思っているからどこにも行けませんが、これを見たらそうじゃないということが分かっていたら、そっかと、相談してもいいと、こういうことを、それを目指しています。

そして、先ほどお話しした返還猶予、時効、ここには知識が網羅されていて、返還に困った人がこれを読めば、自分が救われるのだというふうに思って、相談に来てくれるような内容になっています。あるいは、これから卒業して返還が不安だという人たちに、これをお守り代わりに持っていてもらえれば、困ったときにこの制度を使うことができます。地道な取り組みが、とても大事だと思います。相談先、たくさん書いていますので、私の事務所の電話番号書いていますので、これをぜひ使ってもらいたいと思います。

## 労福協の奨学金問題の取り組み

なぜ、労福協でこれを作ったかということ、一つには各地の労福協で行っているホットラインの相談、相談活動にマニュアルがないので使ってもらいたいというのがありました。私がお配りしたマニュアルは難しいということで、どなたでもこれを見れば一定のアドバイスができるように作りました。それぐらい分かりやすい内容です。

相談の電話がかかってきたとき、細かいことは言えないけれど、相談先があるから電話してみたらどうかと言ってくださる方もいます。それでもいいと思いますが、そのときに、もう一つ、こういう冊子があるから、インターネットで取れるからご覧になってくださいと言って、紹介して差し上げたら相談のフォローになります。ご自身で相談が受けられなくても、見てもら



うことができます。

読んだ方は、新しい制度を初めて知ります。救済されるかもしれないということを初めて知ります。救済されるかもしれないと思ったら相談に来ます。駄目だと思うと相談に来ません。そういう意味では、この冊子は非常に大きな意味があると思います。

## 教育機関でも奨学金問題の取り組みを

大学でも、続きだけを相談するような奨学金説明会ではなくて、もっと将来、困ったときに、こういうやり方があるから、心配しないで利用しなさいと言ってあげるのも大事な役割だと思います。大学や専門学校、高等教育機関は、大体、半分ぐらいの学生さんが借金をして学費を払っています。そのお金で大学は、経営が成り立っています。だったら、この問題に取り組んでもいいのではありませんか。

ところが、ものすごく動きが鈍いです。一部の熱心な学校と、一部の熱心な大学の先生しか行っていません。だったら、こういう冊子を作って、興味を持っていただいた大学の先生が、学校の中で説明会を行ったり、同じ日に学生さんたちが冊子を使って奨学金説明会をすることで、将来に備えていただいたら安心して卒業できると思います。

そして、今、奨学金を借りる方がどんどん減っているようです。ある意味では、借金が減るのはいいと思いますが、一つ奨学金の返済が大変だからといって、避けていると思います。避けた結果、何が起きているかという、進学を諦める、また奨学金を借りないでアルバイトを増やします。大きな矛盾ですよ。アルバイトを増やせば、勉強ができません。それでは何のために大学に行っているのか、分からないわけです。必要なお金であれば借りたらいと、借り過ぎないように借りたらいと思います。

困ったとき、こういう方法を覚えていたらいいです。そして、困ったら、すぐに相談したらいい。実は、こういう運動も大きなこととは別に、とても大事な一步一步を進めていく運動だと思うので、この講演会を通じて、この冊子をお伝えできたことは、大変、よかったと思います。

## 日本の奨学金制度改革

政府も、何もやらないわけではなくて、少しずつ制度の改革ということが進んでいます。

今まで運動してきた方の多くが、日本には奨学金と言っても、公的なものは貸与しかない。だから、給付の奨学金制度を作ってくださいというのが大きな目的、悲願でした。私たちは2013年から活動を始めましたが、それが功を奏したのか、2020年4月からは、この給付型の奨学金ができました。一部ですが、やっとできました。これは、奨学金問題の中では、大きな前進だったと思います。ただ、中身を見てみると、給付がされる方というのは、4人世帯で言うと、年収の目安が380万以下だったり、全部、または一部の学費が免除されたりですとか、それから給付がされる制度です。住民税非課税の世帯の方は全額免除ですが、残りの方は一部です。だから、限られています。貸与奨学金も当然、併用して利用しないと、駄目だと

ということです。

それから問題点ですが、成績が悪いと打ち切られます。国のお金だから、成績が悪い学生さんがきちんと勉強してないから、だから打ち切るといことです。この恐怖感って大変なものです。なぜなら、もらえる前提で生活設計して、4年間、生活しています。途中で打ち切られたら大変です。相談に来た打ち切られたケースを見ていると、必ずしも本人だけの責任ではないのが多いです。例えば全額免除ではなくて、一部免除ということで、貸与奨学金を利用せざるを得ないということで、貸与もしていました。貸与を将来、返せるように、あるいは貸与を減らすようにということでアルバイト漬けになっていて、勉強ができなかったという学生さんも相当程度います。それから、親が大変で親の面倒見なければならぬという学生さんもいて、勉強の成績があまり良くありませんでした。そういう学生さんについて、もちろん指導というのは途中で来ますが、応じて元に戻らないと打ち切られるというのは、非常に大きな問題ではないかなと思います。

実は、皆さんの中にも、成績が悪いから仕方がないと思われた方いらっしゃいませんでしたか。この話は、この給付型奨学金だけではなく、あちこちで出ています。

例えば、お金をきちんと普通の国並みに出して、学生さんが大学に行けるようにしたらどうか、みんなで少しずつ負担したらどうかという意見に関しては、多くの国民が批判的です。なぜかという、それは、優れた人にお金を出すのはいいよ、返ってくるから。だけど、どうして成績が悪い学生さんにお金を出すの、と言います。しかし、本当にそうなのかという問題があります。成績が悪い学生さんに対しても、むしろお金を出して、勉強の機会を確保したほうが効果が高いというような、研究のデータもあります。

それから、この制度が拡張することになっていますが、本当に困っているのは一部の人ではなくて中間層です。そこまでなかなか広がらないという問題があります。所得の少ない人だけを助けるとどうなるかという、自分たちも苦しいのに、なんであの人たちを助けるのかということで分断が起きます。こういう分断の中で運動が進まないという問題が、大きな問題としてここにはあると思います。

先ほどお話しした出世払い制度は、全然、出世払いになってないですよ。その中で、出世払いになってないものを出世払いと言ったり、あるいは将来返していくという制度であれば、結局、負担が変わらないのではないかというような問題意識が、ここに出てきているということになります。

日本学生支援機構の保証人には、連帯保証人といって、全額保証する義務のある保証、親御さんになることが多いです。それから頭数に応じて、半分しか負担しなくていいという保証人という、これは、兄弟姉妹、おじさん、おばさんがなる方が多いです。この半分しか負担しなくていいという方に対して全額を請求してきたということで、日本学生支援機構が分別の利益といって半分しか支払わなくていいと言いますが、無視して回収したということで返せという裁判を起こして、これの勝訴が確定して、日本学生支援機構は裁判で、請求した人以外にも返すという態度を表明してきました。しかし、知識がないことを理由にして回収しておい

て、そして、今頃になって返してきても遅いですよ。その間に出た影響というのはとても大きいと思います。

どうしてこういう問題が出てきたかという、回収を至上主義で行っているということになります。保証問題、保証人の隠れた問題を含んでいるということもご承知をいただければと思います。

## 解決にむけて現場から声を上げ、大きな流れをつくる

実は、最近、大きな議論はできていて、この保証人の奨学金の問題が世間的な問題になってきています。皆さん、関心持ってきてくださった、これはとてもいいことだと思います。ところが、気になるのは、昨今の報道もそうですし、それから運動している皆さんの上げる声もそうですが、教育を無償化しろ、授業料無償にしろ、半分にしろと議論になりました。これは悪いことではないと思います。もともと学費が高い問題があり、下げてくのはいいと思いますが、急に下がりますかね。私はそうは思いません。これだけ大学に行く人が増えて、お金がかかったときに急に下げるのは無理です。そういう議論になるとどうなるかという、必ず力の弱い者は負けてしまいます。奨学金の問題とか学費の問題というのは、力が弱い人、経済力のない人でも、その人たちをどうかするという制度ですから、それではいけないと思います。

私は、運動の基本というのは、現場から目の前のことを認識して、少しずつでもいいから、常に前向きに前進しているということが大事だと思います。そして、少しでも前進したら、勝ったと大騒ぎをして、みんなでモラルを高めて、また次に行く。それが実は大きな流れになるということは、私たち、今まで多重債務の問題とかで経験済みではありませんか。そういうことをもう一回、労福協の皆さん、それから市民の皆さんと共有したいから、今日このお話をしました。この制度の中で私が考えているのは、まず返還制度を直すことです。大きなことをやる前に、少しずつでも楽にすることです。その意味では、先ほど問題があったような個人の保証人をなくすことです。

国会でもそういう議論があり、実現可能なことだと思いますし、これがなくなれば保証人の影響を恐れないで、自己破産することもできます。そして、返還制度を直していくということです。少しずつ、無理な返還をしなくていい制度にしていけばいいと思います。

## 奨学金と家族の在り方

また、浮かび上がってきたもう一つの問題、家族という制度です。奨学金の保証人の問題で、保証人のお父さん、お母さん、おじさん、おばさんに迷惑が掛かるといけないということで、無理な返済を続ける方がいるとお話をしました。この話をもっと聞くと、実はもっと違う問題があることが分かりました。迷惑を掛けたくない、迷惑を掛けたら大変なことになると言います。つまり、自分が返していないことがおやじに分かったら、おふくろに分かったら、おじさん、おばさんに分かったら大変なことになると言うのです。どうしてと聞いてみると、親がそういうのは

大嫌いだから。だけど、高校生のときに分からないで、親御さんが勧めて借りた。そうだけど、そんなことを親には言えませんという問題がたくさん出てきます。

それを辿って気が付いたことがあります。今の若い人は、多くが親御さんに逆らえない人がとても多いです。精神的な支配を受けています。もちろん DV の被害を受けていた方もたくさんいますし、それから経済力がもともとないから、経済的に自立ができないから親に逆らえないというの也有ります。今、大学のカリキュラム取る授業にまで親が口を出す時代らしいです。大学によっては、成績が親の所に通知が行ったりするところもあるようです。その中で、逆らえないですよ。

この感覚は分からないのです。皆さん、ずっと来ないでしょう。学生の前で話すと、すごい反応です。いつも授業で反応しない学生さんが、はっとした。私もそうだ、そのとおりでと言う学生さんがとても多いです。逆らえないのです。

そういう中でこの保証人の問題というのは、借金ということで保証が付いて、家族にがんじがらめにしますよね。奨学金は、本来、育った環境に関わりなく、家庭に関わりなく、別な世界にでも飛び立っていけるための制度ではありませんか。ところが、この保証人制度があることによって、がんじがらめになって、そこから逃れられないという大きな問題があるということも浮かび上がってきています。お金がある家庭ならいいのか、奨学金利用できなければそんなことはありません。例えば、お父さんがお医者さんをやっている、でも、子どもに継いでもらいたいと思っています。だけど、子どもは弁護士になりたいと言っています。親はそんなろくでもない仕事に就くなと、そしたらお金を出さないと言われたらどうします。今の制度というのは、家族を前提とした制度です。そういう問題も、改めて浮かび上がってきました。

## 最後に

いろいろ問題をお話ししましたが、現場の問題からスタートしようというのは、今日の、大きな私のお伝えしたいことです。運動は足元から、そして、大きなことを言わずに少しずつ前進をして、成功体験を共有しながら前に進んでいけば、必ず大きな動きになるということがお伝えしたかったことです。

最後に、私たちのメンタルの問題をお話しします。そうはいつでも、皆さん頑張ります。自己破産で救われますよ。保証人が別に請求されても怖くはありません。お父さん、お母さんたち取られるものないからいいではありませんかと言っても、頑張る人がとても多いです。それは、なぜか分かりますか。それは先ほど申し上げたように、学校の段階で頑張って乗り越えよう、できないことはないよと押されるものだから、失敗したときに自分が悪いと思うからです。言えないのです。助けてと声を上げられないのです。すごく下手ですよ。

本当の自立というのは、いろんな人と助けて、助け合われて生きていくのだという認識をもう一回、みんなで取り戻そうということです。これ、いくら言っても駄目です。相談に来た現場の方がとても親切で、自分の話をよく聞いてくれて、温かい雰囲気です。いつまでも寄り添って



れて、そういう人がいるのだと思ったら助けてという声を上げられます。そういうのができるかどうかというのは、大事なことだということです。

それから、もう一つ、どうしてみんな頑張るか。みんな頑張っています。たくさん頑張って、とにかく辛抱する力が強いわけです。私たち日本人は、特に辛抱していますよね。東日本大震災のときに、この茨城県も大変な影響を受けたと思います。そのときに、福島でも大変な状況になっていました。ドイツのテレビが日本に来て、日本の状況を報道して、日本人は素晴らしいと、こういうような状況にありながら、みんな大騒ぎをしないで列に並び、頑張っていると、見習う民族だというふうに報道していました。そうかもしれない。だけど、本当にそれだけかなと思いました。頑張っているのではないですかね、嫌なほど。

過労死って言葉はすごいでしょ。過労死するまで働く国って、そんなたくさんあるのですかね。滅私奉公する国は、そんなたくさんあるのでしょうか。私たちは我慢を強いられていると思います。いつの間にか我慢することに慣れてしまって、文句を言うことがわがままみたいに思っている方々がいませんか。私は、そこがとても疑問です。

私は、最近、我慢をしないようにしました。仕事がつらかったらつらいと言いまして、休みたいときは、私の予定を書いた事務所のホワイトボードがありますが、ずる休みと書いて、休むようにしました。そうすると事務局の方も、私も今日休みたいと言って、休むようになってくれました。そういう雰囲気も必要なのではないのでしょうか。

この『「耐える強さ」を「変える力」に』というのは、そこです。若い方のグループで、関西学生アルバイトユニオンという方のグループが、学生の労働問題、アルバイト問題とか、それから奨学金問題に取り組んでいます。そのかたがたの運動のキャッチフレーズ、これだけ耐える強さがあります。だけど、それだったら、それを少し変える方向に視点を変えて、みんなで少しずつ声を上げたらどうかというのがテーマです。賛同していただけるのではないかと思います。

こういうふうに世の中を向けていくように、これからも皆さんと一緒に、足元の問題から一歩一歩、先を見ながら進めていけたらと思います。ありがとうございました。



## 【対談】

### 報道記者の視点から見た奨学金制度の課題について



LuckyFM茨城放送報道広報事業部  
報道デスク 畑中 一也

畑中一也(はたなかかずや)

1970年生まれ。1993年に株式会社茨城放送に入社、編成局報道部記者。司法や県政を担当。「防災ステーション宣言」や茨城放送「食」プロジェクトを立ち上げる。2020年には日本民間放送連盟賞ラジオ報道部門優秀賞を受賞する。

畑中 先生、よろしくお願いいたします。

岩重 よろしく申し上げます。

畑中 茨城放送の畑中と申します、よろしくお願いいたします。

先ほどの講演の中で、私が一番、印象に残っているのが、アルバイトに追われる大学生という部分でした。

自分が学生時代も、結構、アルバイトをしていましたが、アルバイトに追われるという感覚がなく、アルバイトを楽しむ感覚でしたので、時代が随分、変わったなと思って聴いていました。

つまりは、交通費がかからない、家賃がかからない、近所の大学に行っても、結局、飲み会にも行けない大学生活。それから、卒業しても家の新築をしてローンが残り。そして、学費のローンも残るといふ二重の負担というふうなことに加えて、現状、安い賃金という状況が続いているという。大学に行っても卒業しても大量に、言い方ちょっと乱暴かもしれませんが、奨学金ローンが残ること自体が問題になっていると。月給が高くて返せばいいのですが、そういうわけにもいかない方もたくさんいらっしゃる。こういった中で、大学をはじめとするその高等教育にかかる教育費の負担というのがどうあるべきかということ、いろいろ伺ってまいりたいと思います。

## 日本の奨学金制度の問題点

日本の奨学金制度の問題点を、改めておさらいし伺ってまいりたいと思います。

まず、このお話を伺うにあたって、岸田政権の分厚い中間層の構築という一つのキャッチフレーズ、5月にまとめた政府の教育未来創造会議の第1次提言、9月にも工程表が出ています。2024年度から高等教育の、修学支援の新制度の対象を中間層にも拡大し、2024年度から奨学金の出世払い、つまり返還者の判断で柔軟に返済ができるよう進められようとしています。

先生、このような一連の取り組み、どう受け止めて見ておられたか伺います。

岩重 少しは前進があると思います。先ほどお話しした、旧型の奨学金とか授業料減免の制度とか、少し年収が上の世帯、世帯年収で、大体、目安で、380万から600万ぐらいの家庭の方の支援が、創設したというのはいいと思います。結局、その方々への支給というのは、全額が支給される方の大体、4分の1ぐらいということで、本当に限られています。もっと、大事なのは、中間層への支援ということだったと思いますが、実はこの中間層が苦しんでいます、そこに至っていません。先ほど申し上げたように限られているからです。これは、大変なことです。

実はある程度、中間層は返しているように見えますが、返しているから楽ではありません。つまり、いろんなことを諦めているわけです。例えば結婚なんてできません、お金がないからと言ってプロポーズもできません。それから、子ども持つなんてできないですね。奨学金返している間に子どもの学費が出てきます。それから、親元から独立できません。何が起るかというと、親御さんのお金がなくなるから、将来、介護の問題が生じます。ところが、中間層に今すぐ予算を付けるのは無理かもしれないけど、こうやって目指していく道筋が見えないということですね。そこが大きな問題だと思います。

出世払いといっても先ほど申し上げたように出世払いではないし、ちょっと前に導入された

所得連動。一番、大きな問題は、メッセージが伝わってこないのです。苦しい私たちはどうしてくれるのか。結局、税金がかかることですよね。どこから取るか別ですよ。税金がかかってくる問題ですから、この問題には国民の理解を得なければなりません、自分たちにどう利益があるのか分からないまま制度を進めているところが一番、大きな問題です。何となくつぎはぎだらけのやり方、ここをどうするのかという大きなメッセージが政治的に欲しいなと思います。そうすれば国民も考えられると思いますが、そこが今おっしゃった中では、今の議論の一番、大きな問題点だと思います。

畑中 つぎはぎというかその流れは、一体、いつ頃からずっと道筋が見えない状況が続いてきたのか、日本学生支援機構ができた以前から、もう奨学金返済の問題というのはずっと深刻化していたということですか。

岩重 必ずしもそうではなくて、学費がどんどん高くなってきたのは、その後だと思います。この問題が出てきたのは、はっきりどこかと言うのは難しいけど、新自由主義的な考え方が出てきた、中曽根政権ぐらいからだと思います。自己責任みたいな考え方がここに持ち込まれ、大学の先生の中にもこれに同調するような大学の経営者がいたりして、そこら辺からどんどん出てきた問題だったと思います。

そして、先ほど申し上げたように、育英会という特別な優秀な人を育てるのではなく、日本学生支援機構ですから、みんなに教育の機会を確保しようということで組織が変わった、これはよかったと思います。ただ、問題点は二つあって、一つは独立行政法人になったということです。独立行政法人というのは独立しているという建前ですから、独立しているといつてなかなか進まないという問題があります。独立行政法人ということと、それからもう一つは、外部資金の導入です。特に財政融資資金など。当初はうまくいくと思っていたのでしょう。ところが、世の中が変わり、あまり成長しない時代になり、合わなくなっている。その段階で先を見通せずにやったことが、今、ここに来て、手直して対処していましたが、本質的な問題からずれました。だけど、それを認めようとしていないというところが大きな問題なのかなと思います。

畑中 その流れと並行して、じゃあ救済制度のようなもの、なかなか返済がスムーズにいかない方々に対しての制度の整備は、2017年度の奨学金所得連動返還型の導入までは全くありませんでしたか。

岩重 僕らが運動し、すぐ効果が出て、例えば先ほど言っていた返還猶予の5年から10年延びたり、延滞金負荷率10%から下がったり、5%に下がったりとか、少しずつ進んできています。所得連動もあまり問題はありませんが、前よりは一步、前進です。大きなことは、当初、返還制度で少しずつ進んできているというのは、皆さんが勝ち取ったものですが大きな議論になりました。マスコミの人も大きな話題を取り上げたほうが受けるから、学費を半分返せと

学生さんが言うと、ワーワー騒ぐだけです。今、言ったような問題は、昔の報道はやってくれました。ところがやらなくなりました。だから、そっちに目が向かなくなったということですね。

先ほどの保証人裁判で保証人制度に目を向けさせようと思ったのは、もう一回、この返還制度にみんなで考えてということですが、少し足踏みをしているような気がします。

## 問題の背景について

畑中 そういった流れの中で、問題の背景について、改めて伺いたいと思います。

最近では、大学の研究費の交付金の削減、全体的に教育費に対しての削減が進んできた中で、あらゆる取り組みなども始まり、教育未来創造会議も、そういった新たな教育に関しての関与の仕方みたいなものが議論され、その中に奨学金の話も入ってきているという流れだと思います。大学への政府補助金など公的支出が削減されてきたというのも、この奨学金制度の問題の深刻化と比例して出てきたと考えていいのでしょうか。

岩重 そのとおりです。自己責任という考え方もありますが、当時、中曽根政権から言われていたのは、受益者負担という考え方です。受益者というのは、大学に入って勉強するのは本人ではないかと、その人は大学に入って、いい仕事に就いて、高い収入を得られるのだから自分で負担するのは当然だと。そういう考え方からスタートし、だんだん支援が減らされてきたという経過があって、それが事の発端になっているのはそのとおりです。

## 教育格差の現状について

畑中 そういった中、教育格差の現状を伺いたいと思います。

貧しくて塾に行けない、あるいは単純にうちはもともと学校に、要は大学のような高等教育は受けなくていい家庭だからなど、高等教育を受けなかったという方もいれば、高等教育を当たり前のように受けている方がいる。その格差が、今、広がっているというか、二極化しているのかなというふうな感じです。先生は現状どうなっていると思いますか。

岩重 生まれ育った環境というのが大きいところもありますよね。お金の問題だけではなくて、そういう情報に接しない。皆さんもそうだと思いますが、この年になって、いろんな仕事があるというふうに分かってきて、私、もし、いろんな仕事を知っていたら、今の仕事やっていません。どこでどういう勉強するか、育った環境で情報が入ってくればそちらに行けるけど、なかなかそういうふうにならないということはあると思いますよね。

全然、話が違いますが、前、日弁連で子どもの貧困シンポジウムをたどきに、家庭環境の大きさが問題になりました。歯科衛生士さんに話をさせていただきましたが、口の中の、虫歯の問題です。口内崩壊という、ショッキングなテーマでした。貧困家庭のお子さんは、口の中が崩壊しています、ぼろぼろで。だけど、口の中が普通の状態を知らないから、病気だというふう

にお医者さん行くという意識がありません。お金の問題だけではなく、それぐらい育ったときの環境で得られる情報はとても多いと思っていて、いろいろな情報を接する場をつくるということも、この問題では考えていかなければならないことではあると思います。

## 日本は教育の問題を家族に押し付けてきたのか

畑中 そもそも教育の問題を、家族に押し付けてきたのかというところを伺っていきたいと思います。教育は権利であるということで皆さん、それは少なくとも共有できていることかと思えます。現状、家族に押し付けられてきたというふうに言えそうですか。

岩重 そのとおり、まさにそれが根本だと思います。

家族の問題だと語ると、学費や奨学金を問題にしている、運動をしている方たちにもなかなか理解されませんが、私は奨学金とかだけではなくて日本社会保障全体、この一番、大きな問題が家族主義だと思っています。

家族を中心として考えている。しかも、お父さんが働いているというそういう典型的な、今は典型ではありませんが、昔は考えてやっています。コロナのときの給付金も、お父さんの所に行きます。だから、福島の災害のときも驚きましたが、4年分、全部お父さんの所に行きます。お父さんが管理を任されている。変な話です。家庭内の問題があったらどうするのかという問題ですよ。

奨学金の問題もそうです。収入が少ない家庭のお子さんが利用する。しかし、お金があっても、子どもの進路に理解ができない親だったらどうするのかという問題もあるじゃないですか。用意できないなら保証人として負担しろという話です。こうやって、全部、家族なのです。実は、保証人を家族とか親族を付けるのは、返済は監督しろという前提です。おかしいです。本人が借りたものなのに、なぜ監督するのかよく分かりませんが、そういう日本の制度は、家族の前提とした制度です。

ところが私たちの気持ちの中にも、実は家族を大事にするという気持ちが、どこかいびつな形で残っていて、震災のときも絆といって。家族を大事にするというのは、家族に何でもやらせることではないでしょう。保証人の問題もそうですが、機関保証といって、保証人を付けなくていいやり方もあるわけです。保証で取られるけど。足、引っ張らなくて済みますが、親御さんはどういうふうに言うかということ、学費を用意してあげられなかったから、せめて保証人になりたいと言います。これ、間違いです。後で、足を引っ張るわけですから。だけど、そういう問題意識が、僕らの気持ちの中に根付いているわけです。

奨学金の救済活動をするときでも、親御さんの精神的な鎖を切らないと、次のステップに行けないということもあるし、運動の中でも、この家族の問題という考え方を根本的に変えていかないといけません。家族を大事にしないと言っているわけではありません。大事にするというのは押し付けることではないと、家族が家族で頑張って、ご飯食べるときにみんな暗い顔



して、下を向いてやっていたって良くない。そうじゃない、家族を支援するためにはどうしたらいいのか、個人を救おうよという考え方に向かう話だったと思いますね。

畑中 家族の問題が家族に押し付けられた、奨学金の返済に何らかの形で影響したケースを目の当たりにされたことはございますか。

岩重 ほとんどのケースで影響しています。制度が不十分ですから自己破産が根本的な解決ですが、保証人に迷惑掛けられない、むしろ保証人なんかそんなこと言って大変なことになります。親御さんが飛んでくる、私、殺されるという人も中にはいます。それは特別なケースかもしれないけど、迷惑を掛けられないというこの意識、家族の意識がやっぱり救済を阻んでいる。別に、自己破産を反対する親御さんが、保証人でも何でもありません。なのに、そんなことするのはわが家の恥をさらすのか、そんな弁護士と手を切れということ、まず1年ぐらいかけて、メールのやりとりで、その方が親御さんに縛られなくていいのだと、自分のこと考えていいよというところまでメンタルを対応しておいてから、初めて救済手段になることも多いです。

それから救済が終わった後でも、家族のことを言う人がいます。奨学金以外に、ご実家の事業が良くなって、それを手伝って、借金して、奨学金も抱えて自己破産したって人がいて。その方が終わった後に、また家族のことを心配して、私は今、実家の事業を手伝っていないけど、悪いことなのでしょうか。そこまで結構、根強い問題があります。この問題、切り離さないと、解決しないと、そのまま家族の問題と切り離して解決できる案件というのは、本当にわずかだと思いますね。

## 日本の教育国債などの財源問題について

畑中 果たしてどれだけの負担軽減と、教育費の負担がどうあるべきかという話に入っていこうと思います。

永岡文部科学大臣の前任の末松前文部科学大臣が、教育国債の問題に、退任時の記者会見で言及した発言をしています。教育国債の関係で、諸外国と比較してみて、これは結構、財源としては一つ大きな議論になると思いますが、日本の今の現状は、まだ足りないというか、もっとあってもいいと、先生お考えになりますか。

岩重 国債に頼る議論は、国債の償還を最終的にはどうやってやるかという問題と絡んでくると思います。要するに、先延ばしです。だから、誰が負担するのかという話です。私、諸外国の制度は知りませんが、少なくともいろんな国になされているのは、例えば経済困難にあると、救うとすればどこからお金持ってくるかという、それは余裕のある人から持ってきているはずで、これを私たちの国では、そういう所得連動に応じた税の徴収が、だんだんなくなって

きて、消費税に頼っています。そういう中、誰が最終的に負担が、苦しい形に行く形で国債をやろうとしたら問題だと思うし、そういうプランが描かれているのかなと感じます。

同じ国債にするにしても、例えば一般的に授業料が無償に近い国でやるならば、みんなで当面、負担するのはいいと思います。個人の負担に負わせている段階で、国債に応じて先延ばして、将来の償還をまた個人の負担でということになるのであれば、今回のコロナとかロシアの対策と同じで先延ばしにすぎない、その検証は必要なのかなと、今は思っております。

## 教育費負担はどうあるべきなのか

畑中 教育費負担の部分で、さらにお話を伺います。大学をはじめとした高等教育にかかる教育費負担は、どうあるべきか。講演の中でも、高等教育への公的支出は OECD で加盟国中、最下位という話もされていました。その負担割合を軽減するために今、出されているメニューの中で、例えば先生が主張していらっしゃいます機関保証の拡充とか、家庭依存度みたいなものを減らす鍵にはなりそうですか。

岩重 なると思います。結局、本人が、自分が好きな救済制度を選べるわけだし、もちろん学費を下げていかなければならないし、給付型を増やしていかなければなりません。限られた財源の中でできないとすれば、今、貸与を利用せざるを得ない人の負担を減らしていくことを考えていけばいいわけですよね。そういう意味では、機関保証に一本化していくということはいいいと思いますし、そのときに保証料の負担をどういうふうにするかというところは、議論の余地があると思います。少なくとも今、考えられているものよりは、ずっと少ない予算で降下はできるはずだと思うので、市民の理解も私は得やすいのではないかなというふうには思います。

## 教育費負担の緩和に向けた課題

畑中 講演の話も伺ってきた中で、使えるメニューというのはまだたくさんあって、根本的に一気に返済とかなかなか現実的ではないけれども、そういう使えるメニューをたくさん知りましょうという話に、少しつながってくるかなと思っているような話として、私たちがまず考えておきたい、教育費負担の緩和に向けた課題について伺いたいと思います。

教育費負担の緩和に向けて、負担の重みというのは公が持つべきなのか、家族が持つべきなのか、繰り返しにはなるかもしれませんが、先生は、その比重はどちらに重く置かれるべきだと思いますか。

岩重 これは、私が決めることではなくて市民が決めることだと思いますが、残念ながら今の市民の意識は、家族とか個人の負担になっていると思います。それはどうしてかということ、自分たちが苦勞して子どもを育てたからです。自分たちがすることもしないで、幼稚園から塾に

行かせて、それで受験をさせて、これだけお金を出してきて、大学の学費も用意しました。そういうふうな気持ちがあるから、それを出さないで、借りた、借りている家はちゃんと返せと、みんななるわけです。私たちの中の認識をそうではなくて、公で負担していくのが自分たちの利益になるという、そういう成功例を見せていかないといけないと思います。それは可能だと思います。

多くの予算を伴わなくても負担が減ったり、あるいは、成績の悪い学生さんにどうしてお金を出すのかと言いますけれども、先ほど申し上げたように、成績のあまり良くない学生さんにお金を出すが、いろんな意味で効果があるという研究成果が出たりするわけです。社会保障費がなくなったり、犯罪が減ったりとか。それから、仕事はチームでやると思いますが、そのチームの中のみんなが底上げをされればいい仕事ができるとか、あるわけです。少しずつしていった効果が出てきて、自分たちにもメリットがあると思ったら先に進むのではないのでしょうか。お子さんがいない家庭でも、自分の今後の老後についてこういう形でしたらいいとか。

あるいは、学生さんばかりではなく、もう一回、学び直したいと思っている皆さんの中にもいると思います。そういう社会の方が学び直しをするところにもお金を配分するとか、自分たちが恩恵を受けているというのが分かるやり方は、いくらだってあるはずですよ。それがものすごく下手だと思う。それをきちんとしていくことで、少しずつみんなの理解を得て、みんなで負担しようという考え方に持っていくということができれば、市民の判断はおのずと、みんなで行こうというふうに行くのではないかなというふうには期待はしています。

畑中 必ずしもお金や財源のことばかりではなく、公の役割ってというのはとても重たいと思います。先生のお話をお聴きして感じるのは、能力があっても学校に行けないという皆さんが絶望というか、本当に残念だなという言い方のほうがいいでしょうけれども。日本は変わらない国になった。何も自分で考えない。自分で考えて行動しない国に変わってしまったというところが、もしかしたら、いろんな世論の中に出てきてもいるのではないかと思います。奨学金の返済に苦しむ人々がどう助け合っていくか、どう行動していくかということでもいいと思います。最後、伺おうと思います。

## 奨学金返済についてどう助け合っていくべきか

「奨学金返済 Q&A」の話もありましたが、相談機関が、今、どれだけ使われているのかというところ、先生の中でまだまだ十分に掘り起こしができていないのではないかと、いろいろ思うところがあれば教えていただけますか。

岩重 全然できてないと思います。相談を私の所に来るのは、毎日来るわけではありません。需要はありますが、どこに行ったらいいのか分からないと思います。そういう意味で、「奨学金返済 Q&A」を広げていただくというのはとてもよいことだと思います。

それから、いろんな人たちが声を上げられるようにという一つのポイントは、今までの私たちの運動、私たちの時代、行け行けです。国会を取り囲んでどうするかとか、今の若い人たちには全然受けません。今の若い人たちは、例えば高等教育も消化プロジェクトのフリーという方がいますが、彼が行っているのはアンケートです。学生さんに今どういう大変な状況にあるか。そして、場合によっては対面です。苦しい話を聞いて、お互いに涙します。対等な立場でしています。そういう今まで声を上げてこなかった人が、挙げられるような環境をつくる上手な運動をしています。それが大事だと思います。

運動体って中心になる人がいて、何かやるということよりも、大変な人たちが、この人たちだったら一緒にいてもいいなとか、分かってくれるようになるとか、声を上げやすいな、投稿したいなということがあると思いますので、そこが少し希望といえば希望で変わってきているところであり、可能性が出てきたようには思っています。

畑中 背景には、非常に多様化するニーズがあると思いますし、課題も一律ではなくてミニマムに細分化されている感じもあります。今日、労働組合の方もたくさんいらっしゃると思うので、その課題へ目配りをしていく必要がありますか。

岩重 そうですね。つながるといふやり方を考えたらいいと思います。例えば、この奨学金問題でヤングケアの問題が出てきましたが、そういうグループとつながるとか。あるいは、奨学金を返せない人の中には風俗で働いている方もいて、そういう所にこの「奨学金返済 Q&A」をなど、今までつながっていなかったところとつながる、ツールにはなると思います。

上手につながっていくと、予期もしなかったような運動的な流れが、広がりがあるのではないかと考えていて、この「奨学金返済 Q&A」はそういうきっかけになるので活用していただきたい。今まで会わなかった人、しゃべらなかつた人、そういう人と接触する機会になったらいいなと思います。

畑中 茨城の奨学金の支給率を、過日、業界誌、教育関係の新聞で NPO 法人のとある調査結果として拝見したところ、確か全国で 14 番目に奨学金受給者が少ないという内容でした。かつ、マスコミ報道も昨今、非常にこの 2 年間はコロナの報道に圧倒的に偏っている状況で、少ないと。そういった中で、なかなか自分事にはできない、特に周りに奨学金を受給している方がいないと、人ごとになってしまいがちになるのではないかと思います。

今日の先生のお話を、どうやって地域とか職場とかで話し合っていけるような流れをつくるかということ、お考えがあればお願いします。

岩重 具体的なことをお話すると、「奨学金返済 Q&A」の使い方がいろいろあっていいと思います。学校で、大学生が勉強会をしたいということ流したり、広がりがあると思います。

消費者団体でも、この冊子を使っていただくことで、つながりができると思います。広げて



いくというときに、新しいアイデアが、自分たちが付き合っていなかった団体から出てくると思っています。

アイデアが出てきたら、それを僕たちで集約して、また新しい課題を解決するとか、成功体験がまたできると思います。その成功体験は必ず広がり、成功体験ができるとやる気になります。また、そこから広げていく大きな流れには間違いなくて。この Q&A をいろいろな利用の仕方を考えてください。SNS でも、若者の現場でも、ということになると思います。

畑中 最後になりますけれども、先生の中でつながっていくためのキーワード、一つあればと思います。

岩重 寄り添うということです。

僕がずっと思っていることです。実は、私、弁護士になってかなり長いですが、当初、弁護士になった頃は弁護士の仕事は、その人の問題が解決することだと思っていました。一生懸命になって、ちゃんと手続きしないと怒ったり、できない状況があるわけです。それから、どんなにこちらが言っていることが楽になるといっても、その人が受けられない環境を分かっているわけではないですね。それと、その個人の抱えている大きな問題を解決できるなんて、思い上がった考えはやめたほうが良いということです。僕自身は最近そう思っていて、だから解決ができなくてもいいから、とにかくその人の話を聴くということに徹しています。

5分でもいい話を1時間なされる方もいますが、聴くようにしています。聴いていると、二ついい点があって、こちらからするとその人の問題は解決するために必要な情報が、得られなかった情報がたくさん出てきます。その中でいい解決方法が出てきます。それからもう一つ、この人が話を聴いてくれると分かったら、信頼してくれて、話をしてくれるようになります。そうすると、救済につながるようになります。運動でもそれがあると思います。先ほど申し上げたように、若い人たちも寄り添う姿勢です。問題解決型ではありません。これができていくと、あそこに行けば私は居場所があるという感覚ができて、それが運動が広がるきっかけになります。一言で言えば、徹底的に寄り添うということだと思います。

最後に、私、最近、遠藤周作さんという人の本をたくさん読んでいます。彼は基督教の教徒の方で、基督教の問題を中心に扱って、私は基督教徒でも何でもありませんが、その中で非常に印象的に残ったことがあります。彼は結核を患って病院でずっと寝ていましたが、このときにもものすごく苦しんで大騒ぎする方がいるらしいです。その方の所に看護婦さんが行って、そっと手を握るらしいです。もう、のたうち回っていた患者さんが静かになって、寝る。そんなうそみたいな話があるかと思って遠藤さんが言っていたら、自分が今度、のたうち回ったときに看護婦さんが来てくださって手を握ってくれたらば、楽になったと思います。

これはどういうことかという、一つの苦しみは病気の苦しみや、奨学金の苦しみですが、もう一つは、その苦しみを一人で抱えているということだと思います。手を握って、しばらくいたということは、孤独の苦しみが和らいだということですね。これは大きいし、解決に実際に



役に立つことです。そういう姿勢が運動の中に入ってきたり、つながりの中に入ってくれば、今まで参加してくれなかった人も来る。本当に困っている人が参加してくれなければ、運動じゃありません。寄り添うという考え方、私の失敗例からお伝えできれば、この運動はもっと広がるのではないかと思います。決してきれいごとではなくて、現実的な問題としてもあると思います。

畑中 ありがとうございます。この奨学金問題をどう解決していくか、どうあるべきかというのは、寄り添うというところをきっかけに、ぜひ、家庭の中に広げていければという先生のお話でした。今日は本当にありがとうございました。

岩重 こちらこそありがとうございました。

借りて  
いる方も  
これから  
借りる方も  
もう悩まないで!

# 奨学金返済

## Q & A



岩重佳治弁護士 監修

返済に困っているあなたへ  
法律のプロが  
よりそって解説します

相談窓口は中面へ

奨学金の返済に困っているあなたへ伝えたいこと。

ひとりで悩まないでください。

このガイドブックを開いてくれたあなたは、  
すでに解決への一歩目に立っています。  
早めの相談が、早めの解決へとつながります。

まずは気軽にご相談ください!

まずは気軽に話を聞いてほしい

**ライフサポートセンター相談窓口**

ライフサポートセンターでは、暮らしにまつ  
わる“なんでも相談”を受け付けています。

相談は無料!



このQRコードから  
お住まいの都道府県にある  
相談窓口を確認できます。

法律のプロに相談したい

**奨学金問題対策全国会議**

**03-6453-4390**

せたがや市民法律事務所  
(東京都世田谷区)

お気軽にお電話下さい!

初回の相談は無料!

**注** 本書で取り扱う「奨学金」は、独立行政法人日本学生支援機構(以降「機構」)  
が扱う奨学金制度を指しています。(「貸与奨学金」「給付奨学金」の区別がな  
い場合は貸与奨学金を指しています。)奨学金には、他にも自治体や民間団体  
等、様々な団体が運営するものがあります。

# こんなことに 困っていませんか？

## ■奨学金を返済している方

- ◆ 毎月返済を続けてきたけれど、苦しくなってきた。どうすればいい？…………… **救済制度の種類** ▶ 2
- ◆ 次の仕事が決まって安定するまで、返済が厳しい。何か手立てはない？…………… **返還期限の猶予** ▶ 3
- ◆ 返済を延滞してしまっていて、猶予制度が使えない。どうしたらいい？…………… **返還期限の猶予** ▶ 4
- ◆ 家計的に厳しいから、月々の返済額を減らすことってできないの？…………… **減額返還** ▶ 5
- ◆ 障がいを持ってしまい働けない！返済を続けるのはこれ以上無理！…………… **返還免除** ▶ 6
- ◆ 延滞金が膨れ上がってしまった。せめて延滞金だけでもどうにかならない？…………… **延滞金の減免** ▶ 7
- ◆ 連帯保証人・保証人も救済制度を利用できる？…………… **保証人の対応** ▶ 8
- ◆ もう返済は限界…でも「自己破産」はいいイメージがなくて…………… **自己破産** ▶ 9
- ◆ 「自己破産」する以外に選択肢はあるの？…………… **個人再生** ▶ 14
- ◆ 奨学金に時効はあるの？…………… **消滅時効** ▶ 15
- ◆ 「自己破産」はできない。ほかに方法はあるの？…………… **長期分割** ▶ 16
- ◆ 裁判所から「支払督促」という書面が届いた。どうすればいい？…………… **裁判** ▶ 17

## ■これから奨学金を利用する方

- ◆ 奨学金にはどんな種類があるの？…………… **奨学金の種類** ▶ 18
- ◆ 貸与奨学金の保証ってなに？…………… **保証制度** ▶ 20
- ◆ 貸与奨学金を利用する上でのポイントを教えて！…………… **貸与型の注意点** ▶ 21
- ◆ 奨学金の返済に困ったときの相談先は？…………… **まずはここに相談!** ▶ 22



監修  
**岩重 佳治** 弁護士  
奨学金問題対策  
全国会議事務局長

1958年東京都生まれ。弁護士(東京弁護士会所属)。早稲田大学卒業。1997年、東京市民法律事務所入所。2019年せたがや市民法律事務所開所。多重債務や子どもの貧困に取り組むうちに奨学金問題の深刻さを知り、2013年に「奨学金問題対策全国会議」を設立。事務局長として返済困難な人の支援を続けている。日弁連貧困問題対策本部委員、国民生活センター客員講師なども務める。著書に『「奨学金」地獄』(小学館新書)ほか。

# 奨学金を返済している方

## 奨学金の返済に困った場合の救済方法

### 救済制度の種類

**Q** ① 毎月返済を続けてきたけれど、苦しくなってきた。どうすればいい？



**A** 主に、3つの救済制度があるよ!



岩重弁護士

**解説** 機構の貸与奨学金制度には「返還期限の猶予」「減額返還」「返還免除」などの救済制度があります。また、機構と話し合い、長期の分割払いの和解が認められることもあります。その他の救済方法としては、「自己破産」「消滅時効の援用」などがあります。





## 返還期限の猶予

Q<sup>2</sup>

次の仕事が決まって安定するまで、返済が厳しい。何か手立てはない？



A



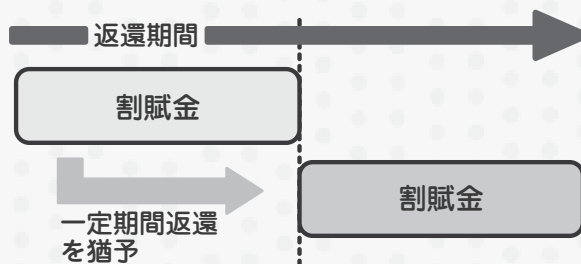
「返還期限の猶予」を利用できる場合があるよ！

解説



岩重弁護士

「返還期限の猶予」は、収入が少ない（経済困難）、病気、障がい、生活保護受給中など返還が困難な一定の事由がある場合に、返還を先延ばしにしてもらう制度です。1年ごとに申請が必要です。



- 経済困難の場合は最大10年しか利用できません。病気や障がい、生活保護を受けている場合などは利用期間に制限はありません。延滞があると利用を制限されます。

- 経済困難を理由とする場合、年収300万円以下、年間所得200万円以下が利用できる目安です。

給与所得の方	年収300万円以下
給与所得以外の所得のある方	年間所得200万円以下

被扶養者がいる場合などは、一定額を控除して収入基準以下になる場合は申請ができます。

## 返還期限の猶予

Q ③

返済を延滞してしまっていて、  
猶予制度が使えない。どうしたらいい？



A



次の2つの方法を検討してみよう！

解説



岩重弁護士

### ①遅れている過去分の返還期限の猶予を申請する

延滞が生じている期間も、本来なら返還期限の猶予制度が利用できる基準にあった場合には、過去の所得証明（役所の課税証明・非課税証明）や生活保護受給証明書などを取得して、過去にさかのぼって返還期限の猶予を申請することを考えます。過去分の返還期限の猶予が承認され、延滞が解消されれば、改めて、将来に向けた返還期限の猶予を申請できる場合があります。

↑この方法は、延滞があっても、そのままでは「減額返還」や「返還免除」が利用できない場合にも応用できます。

### ②「延滞据置き猶予」を検討する

延滞があっても利用できる「延滞据置き猶予」の制度があります。但し、年収200万円以下、年間所得130万円以下と、通常の猶予に比べて要件が厳しくなっています。

機構から裁判等を起こされた場合（Q16）、借主が消滅時効を援用した場合（Q14）など、「延滞据置き猶予」制度の利用が制限される場合があるので、注意が必要です。

## 減額返還

Q ④

家計的に厳しいから、月々の返済額を減らすことってできないの？



A



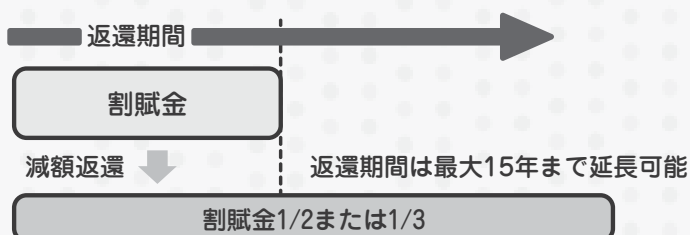
「減額返還」制度を使える場合があるよ！

解説



岩重弁護士

「減額返還」制度は、病気、その他経済的な理由により奨学金の返還が困難な人が、一定の要件を満たす場合に、1回あたりの割賦金を当初の2分の1または3分の1に減らして、返還期間を延長（最大15年）する制度です。



● 願い出の時点で延滞がないことが前提となります。延滞据置型の減額返還制度はありません。←延滞の解消方法についてはQ3を参照  
第一種奨学金「所得連動返還方式」(Q17) 選択者は利用できません。

● 経済的事由による利用のときは、給与所得者の場合には、年収325万円以下、それ以外の場合には年間所得225万円以下が目安です。

給与所得の方	年収325万円以下
給与所得以外の所得のある方	年間所得225万円以下

被扶養者がいる場合などは、一定額を控除して収入基準以下になる場合は申請ができます。

## 返還免除

Q⑤

障がいを持ってしまい働けない!  
返済を続けるのはこれ以上無理!



A



「返還免除」制度を使える場合があるよ!

解説



岩重弁護士

「返還免除」は、借主本人が死亡し返済ができなくなったとき、精神もしくは身体の障がいにより労働能力を喪失または労働能力に高度の制限を有し（症状固定または回復の可能性がないことを要します）、返済ができなくなったとき、申請により、返済の全部または一部の免除を受ける制度です。基準は細かく定められています。延滞がある場合には、その解消が必要です。←延滞の解消方法についてはQ3を参照

※一部免除の場合、残金については、免除が認められたのと同じ理由では返還期限の猶予（Q2）が認められないので注意が必要です。

全額または一部

# 返還免除

死亡

借主本人が死亡

障がい

精神もしくは身体の障がい

6

## 延滞金の減免

Q<sup>6</sup>

延滞金が膨れ上がってしまった。せめて延滞金だけでもどうにかならない？



A



限られた条件だけど、延滞金を減免できる場合もあるよ！

解説

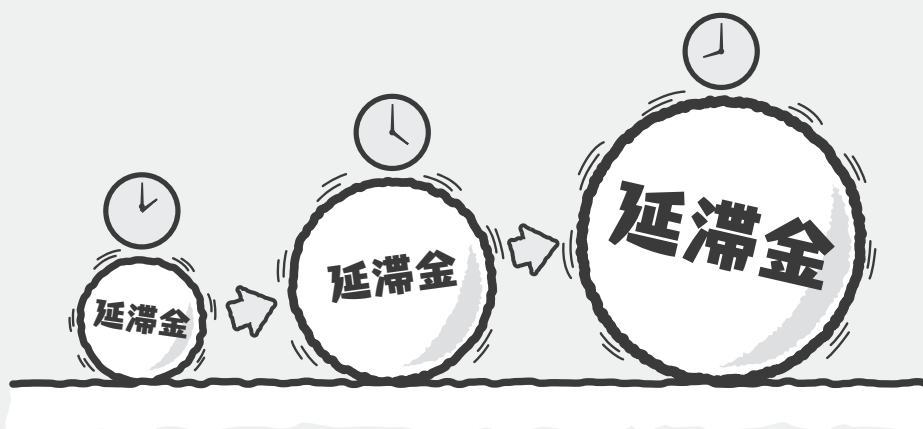


岩重弁護士

延滞金が減免できる場合については規則で定められています。但し、借主・連帯保証人・保証人の責任でない事情で延滞が生じて機構が認めた場合、借主が死亡または精神・身体の障がいで返還できずに連帯保証人または保証人が返還する場合、借主が返還困難で連帯保証人または保証人が最終の割賦金の返還期日の5年以上前までに返還未済額を1年内に返還するときなど、限られた場合に

し、延滞金の減免は認められていません。

なお、借主本人が、過去にさかのぼって「返還期限の猶予」の申請をして、承認されれば、その期間は延滞がなかったことになるので、延滞金もさかのぼってなくなります(Q3)。



7



## 保証人の対応

Q ⑦

連帯保証人・保証人も救済制度を利用できる？



A



「返還期限の猶予」「減額返還」「返還免除」は、借主本人しか利用することができないよ！

解説



岩重弁護士

「返還期限の猶予」「減額返還」「返還免除」は、借主本人しか利用することができません。

このような場合、請求を受けた連帯保証人・保証人は、借主本人がこれらの制度を利用できる場合には利用を促すことを考えますが、それができない場合には、自己破産(Q8)、長期の分割払い(Q15)など、それぞれの状況に応じた対応が必要です。

このとき、あくまで借主が支払うべきだとして対応が遅れると、延滞金が増えるなど、かえって不利益となる危険があるので、速やかに相談・対応することが大切です。

なお、限られた場合ですが、延滞金の減免が認められることもあります(Q6)。

連帯保証人



保証人



返還期限の猶予

減額返還

返還免除

は、借主 **本人** しか利用することができません。

## 自己破産

Q ⑧

もう返済は限界…  
でも「自己破産」はいいイメージがなくて…



A



自己破産は、経済生活の再生の機会を  
確保するための市民の権利だよ!

解説



岩重弁護士

破産とは、債務者の持っている財産をお金にかえて、債権者に公平に配分し清算する裁判所の手続きです。このうち、債務者が申し立てる破産のことを「自己破産」といいます。

個人の自己破産は、その人の収入と資産ですべての債務を返済できない状態が続く「支払不能」の場合に利用することができ、「免責許可決定」を受けると、税金等一定の債務を除き、支払いを免れます。この場合、奨学金の支払いも免れます。機構の「返還免除」制度がごく限られた場合にしか利用できず、「返還期限の猶予」制度も返還を先延ばしにする効果に止まることを考えると、自己破産をして「免責許可決定」により支払いを免れることには、大きなメリットがあります。

自己破産は、経済生活の再生の機会を確保するための市民の権利です。正しく理解し、利用することが大切です。

免責許可  
決定からの **再**スタート

## 自己破産

Q 9

破産をすると、わずかな貯金、家財道具などもすべて失ってしまうの？



A



生活に必要な財産など、一定の財産は失うことはないよ！

解説



岩重弁護士

生活に必要な財産など、一定の財産は失いません。破産手続では、建物・土地、自動車、預貯金、生命保険の解約返戻金などを含めた財産が清算の対象になるのが原則ですが、一定の財産は清算の対象になりません。99万円以下の現金、生活に欠かせない家財道具、年金など差押えが禁止された財産などは、法律上、保有が認められています。また、各地方裁判所では、これ以外にも、一定の財産を保有できる運用がなされているので、各地方裁判所に確認して下さい。

家財道具

99万円以下の現金

年金

## 自己破産

Q<sup>10</sup>

破産しても、借金がなくならないこともある？



A



一部の理由に該当しない限り、借金はなくなるよ！

解説



岩重弁護士

破産法に挙げられている「免責不許可事由」にあたらな  
い限り、免責は許可されます。

免責不許可事由の例としては、浪費やギャンブルによっ  
て過大な債務を負担した場合や、破産を遅らせるためにクレ  
ジットカードなどによって買い入れた商品を換金して資金  
をねん出した場合、嘘をついて借入れをした場合、債権者  
を害する目的で、財産を隠したり壊したりした場合、その他

があります。

但し、免責不許可事由に当てはまる場合でも、破産に至る経緯など個別の事情を考慮して、裁判官の裁量で免責が許可されることがあります。破産にまで至る経緯には、様々な事情があることも多いので、形式的に免責不許可事由にあたる場合でも、免責が受けられないと簡単に判断するべきではありません。実際にも、免責不許可事由がある事案の多くで、裁量による免責許可決定が出されていますので、弁護士、司法書士等に相談して助言を受けて下さい。

免責  
不許可  
事由例

うその借入れ

ギャンブル

浪費

クレカ現金化

## 自己破産

Q ①①

破産のデメリットは？



A



一部の職業につけなくなるよ。

解説



岩重弁護士

破産手続が始まると、法律に基づいて人の財産を管理する特定の資格については制限されます。例としては、**生命保険募集人、警備員**などがあります。免責許可決定を受けてそれが確定すると、そのような資格の制限はなくなります。

破産すると、官報という政府が発行する広報に住所・氏名等が記載されます。官報は公開されていて、誰でも見ることができるものですが、仕事上官報を確認する必要のある人以外は、あまり目にするのではないと思われます。

破産をしても、家族に法律上の影響は及びません。破産しても、選挙権を失うことはありません。住民票の写しや戸籍謄本に破産の事実が記載されることもありません。



## 破産の デメリットは

働ける職種(生命保険募集人・警備員など)の制限



## 自己破産

Q 12

自己破産することに決めた。  
注意すべきことがあったら教えて。



A



他の借金や保証人の事も考えて  
判断しよう。

解説



岩重弁護士

破産は、原則として、すべての負債を対象にします。貸与奨学金だけを届け出て、免責を得るようなことはできません。

免責の効力は、破産をして免責許可決定を受けた人だけに及びます。貸与奨学金の借主が免責されても、連帯保証人と保証人はその責任を免れません。

そのため、連帯保証人・保証人に迷惑をかけたくないとして、無理な返済を続けるケースがありますが、後から延滞金が膨らんだ金額の請求を受けるより、連帯保証人・保証人が早期に相談し、対応した方がよい場合も多くあります。

連帯保証人や保証人が自己破産すると、代わりに連帯保証人や保証人を求められます。このとき、代わりに保証人を立てられない場合には、条件により、機関保証に変更できる場合があります。但し、その場合、過年度分の保証料を一括で支払う必要があります。機関保証への切り替えが可能かどうか、切り替える場合に必要な保証料の支払額を機構に確認して下さい。

## 個人再生（個人債務者再生手続）

Q 13

「自己破産」する以外に選択肢はあるの？



A



「個人再生」という返済額を減らす方法があるよ。

解説



岩重弁護士

「個人再生」（個人債務者再生手続）は、「支払不能のおそれ」がある人が、原則として全ての負債を対象に、法律が定める一定額以上を、原則3年（最長5年）で返済するという再生計画を立て、裁判所で認可されると、その通りに返済すれば、残りが免除される裁判所を利用した手続です。事案によっては、奨学金の返還総額を減らせる場合もあります。但し、減免の効果は、個人再生をしない連帯

保証人、保証人には及びません。

機構の貸与奨学金は、契約での返還期限が長いため、原則3年で支払う「個人再生」では、総額は減っても、かえって毎回の支払額が増えることもあります。

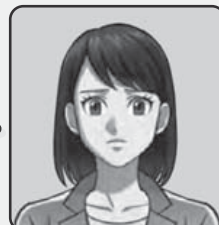
「個人再生」には、自己破産のような「免責不許可事由」（Q10）も「資格の制限」（Q11）もないので、これらが自己破産を利用する上で支障となる場合には、「個人再生」の利用を検討してもよいでしょう。

制度が複雑なため、弁護士、司法書士などへの相談が必要です。

## 消滅時効

Q<sup>14</sup>

奨学金に時効はあるの？



A



奨学金にも時効はあるよ。でも、複雑なので専門家に相談しよう。

解説



岩重弁護士

機構の奨学金債務は、割賦金の返還期限等から10年を経過すると、順次、時効にかかります。そのため、返還をしていない期間が10年以上の長年に及ぶケースでは、全部または一部について時効（消滅時効）が完成している場合があります。そのような場合、「時効が成立した奨学金については支払いません」との内容を記載した書面を機構に送付して、時効を援用（主張）することにより、その期間の

支払いを免れます。（2020年4月1日施行の改正民法が適用される場合は、時効期間が5年になります）

但し、消滅時効は、時効進行期間の途中で、支払い、和解など、債務があることを認める行為をすると、時効がリセットされてしまうので、注意が必要です。返還期限の猶予を申請する行為も、これにあたります。

時効の制度は複雑で、不用意な対応をすると主張ができなくなる場合もあるので、弁護士、司法書士、消費生活センターなどに速やかに相談することが大切です。

※「消滅時効」の援用（主張）は、モラルに反するものではありません。時効の制度は、長年続いた状態を一定の要件の下に保護すべきだとの法律の考え方に基づいています。特に、貸与奨学金では、制度や運用の不備から救済が困難な場合も多く、消滅時効を援用（主張）する権利はより一層尊重されるべきです。貸主等には消滅時効を防ぐ手段があり、これを講じなかった場合は債権管理を怠ったとの見方もできます。

## 長期分割支払いの取り決め

Q<sup>15</sup>

「自己破産」はできない。  
ほかに方法はあるの？



A



「長期の分割払い」が認められること  
があるよ！

解説



岩重弁護士

長期の分割払いが認められることはあります。但し、その場合、きちんと支払総額を確定し、それ以上、利息や延滞金が増えないように、書面で取り決めをすることが大切です。

このような取り決めをしないで支払いを続けても、返還金は、延滞金→利息→元金の順に充当されるため、元金が減らないどころか、延滞金が増えあがって、逆に負債額が増えていくこともあります。

返還期限の猶予、消滅時効などが利用できず、自己破産なども利用しにくい場合には、長期の分割の取り決めを検討します。このとき、支払総額を確定し、取り決めに基づく分割払いを続けている限りは、利息や延滞金が増えないように取り決めをすることが大切です。

これまでの事案では、最長240回で、かつ、毎月の支払額が当初の契約の割賦金以上の額であれば、取り決めができる可能性があります。但し、2回以上支払いを怠ると、一括で支払わなければならない内容となるので、注意が必要です。

なお、この方法は、弁護士や司法書士が対応する場合以外は、裁判にならないと認められない傾向があります。

## 裁判を起こされたら

Q 16

裁判所から「支払督促」という書面が届いた。どうすればいい?



A



2週間以内に「異議申立て」をして、  
専門家に相談しよう。

解説



岩重弁護士

「支払督促」とは、申立人の申立てのみに基づいて簡易裁判所書記官が金銭の支払い等を命じる制度です。申し立てられた人から異議申立書が提出されず、「仮執行宣言」という宣言が発せられると、財産の差押えができるようになります。

「支払督促」が届いたら、2週間以内に同封された「督促異議申立書」の用紙を使って異議申立てをします。そうすると、普通の訴訟手続に移行するので、その間に、弁護士、司法書士等に相談するなどして、対応を検討するとよいでしょう。

※ 注意

「督促異議申立書」に、分割払い希望などと書くと、債務を認めたことになって、消滅時効の援用ができなくなる場合があるので、注意が必要です。

また、督促異議申立てをすると、機構は「事情書」という書面の提出を求めてきます。そこに、分割で支払っていきたい旨を記載した場合も、同様の危険があります。(Q14)



# これから奨学金を利用する方

## 奨学金の種類と内容

**Q** ⑰ 奨学金にはどんな種類があるの？



**A** 「貸与型」と「給付型」の2つがあるよ！

**解説**



岩重弁護士

「貸与奨学金」と「給付奨学金(2020年4月から始まった新制度(高等教育の修学支援新制度))」があります。

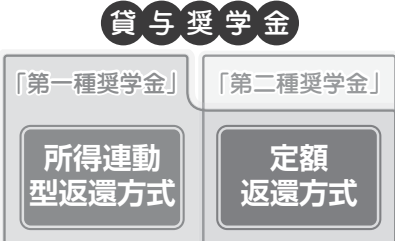
### 貸与奨学金

在学中に借入れる学資金を卒業後に分割で返還するものです。

● 無利子の第一種と有利子の第二種があり、それぞれ家計の収入・所得の基準、学力の基準があります。第一種と第二種を同時に利用することもできます。

● 進学前に予約する「予約採用」と進学後決められた期間内に募集する「在学採用」があります。家計が急変した場合には、「緊急採用」、「応急採用」として随時採用を行っています。

● 毎回決まった金額を返還する「定額返還方式」と所得に応じて毎回の返還額が変わる「所得連動返還方式」があります。所得連動返還方式は、第一種奨学金にのみ適用されます。



## 給付奨学金の特徴

住民税非課税世帯及びこれに準ずる世帯の学生に対し、授業料・入学金の減免、給付型奨学金の支給を行うものです。

- 国等の確認を受けた大学、短期大学、高等専門学校（4年・5年）、専門学校（確認大学等）が対象となります。
- 世帯収入の基準を満たしていれば、成績だけで判断せず、しっかりと「学ぶ意欲」があれば支援を受けることができるとされています。
- 申込みの手続きは事案に応じて進学先または在学中の学校で行います。申請時期は、授業料等減額は学校が定める時期、給付型奨学金は4月頃と9月頃ですが、学校ごとに締切日が異なるので、確認が必要です。予期できない事情で家計が急変した場合には、「家計急変採用」として随時採用を行っています。
- 新制度は、貸与奨学金とあわせて利用することはできますが、第一種奨学金を利用している場合は、新制度の支援区分に応じて、貸与を受けられる額が制限されます。
- 世帯収入に応じた3段階の基準で支援額が決まります。

**例** 4人家族（本人（18歳）・父（給与所得者）・母（無収入）・中学生）で、本人がアパートなど自宅以外から私立大学に通う場合の支援額（年額）

	上限額		
支援の区分は世帯構成や年収などで異なりますので、詳しくは機構のホームページでご確認下さい。	給付型奨学金 約91万円	上限額の2/3 約61万円	上限額の1/3 約30万円
	授業料減免 約70万円	約47万円	約23万円
<b>年収の目安</b>	<b>第Ⅰ区分</b> ～270万円 住民税非課税世帯	<b>第Ⅱ区分</b> ～300万円	<b>第Ⅲ区分</b> ～380万円

## 貸与奨学金の保証制度

Q 18

貸与奨学金の保証ってなに？



A



「個人保証」と「機関保証」のどちらかを選ぶ必要があるよ。

解説



岩重弁護士

人の保証人をつける「個人保証」か、公益財団法人日本国際教育支援協会（協会）に保証をしてもらう「機関保証」かを選ぶ必要があります（「所得連動返還方式」（Q17）を利用した場合は、機関保証のみです）。

### 個人保証

全額支払う義務のある「連帯保証人」と、保証人の頭数で割った額（機構の場合には2分の1）についてのみ支払義務のある「保証人」の2人の保証人が必要です。

### 機関保証

毎月の奨学金から保証料を天引きで協会に支払い、協会に保証をしてもらいます。借主が返済しない場合、協会が代わって機構に返済をし、借主に請求します。

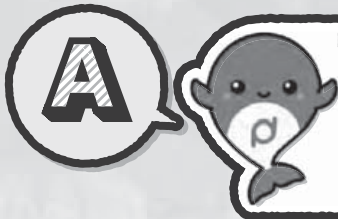
### どちらを選ぶ？

個人保証には保証料の負担がありませんが、借主の返還が滞ると連帯保証人、保証人に請求が行きます。保証人への影響を心配せずに、自己破産など借主にとって最も適切な救済手段を利用しやすくするという観点からは、機関保証に利点があると思います。

## 貸与奨学金を利用するときに気をつけること

Q 19

貸与奨学金を利用する上での  
ポイントを教えて!



将来の返済に備えて、必要な知識を身につけておこう!

解説



岩重弁護士

貸与奨学金が他の借金と違う一番大きな点は、将来の仕事や収入が分からないで借りることにあります。そのため、返済困難に陥る危険は誰にでもあります。そこで、将来、返済困難に陥った場合の対応方法などをよく知った上で利用することが大切です。特に、次の点に注意すると良いでしょう。

- ① 連帯保証人・保証人への影響をおそれて、自己破産などの救済制度の利用がしにくくならないように、なるべく、個人の保証人ではなく、機関保証を利用する。
- ② 返還期限の猶予などの制度内の救済手段は、延滞が発生すると利用しにくくなるので、早めに利用する。
- ③ 自己破産などの救済方法を正しく理解し、必要なときは速やかに利用する。
- ④ 返済に困ったとき、困りそうになったときは、一人で悩まずに、速やかに相談する。

## 貸与奨学金と新制度についての相談窓口

### 日本学生支援機構 奨学金相談センター

0570-666-301 (月～金 9:00～20:00)

その他、各大学・専門学校等の学生課や奨学金窓口で受け付けています。



## 貸与奨学金の返済に困ったときの相談窓口

### ライフサポートセンター相談窓口

ライフサポートセンターでは、くらしにまつわる“なんでも相談”を受け付けています。



**相談は無料!**

このQRコードからお住まいの都道府県にある相談窓口を確認できます。

### 奨学金問題対策全国会議

**03-6453-4390**

せたがや市民法律事務所

(東京都世田谷区)

お気軽にお電話下さい!

**初回の相談は無料!**

### 北海道学費と奨学金を考える会 (通称 インクル)

011-206-0768

### 埼玉奨学金問題ネットワーク

048-862-0355

### 反貧困ネットワーク神奈川

045-222-4401

### 愛知奨学金問題ネットワーク

052-916-5080

### 奨学金問題と学費を考える兵庫の会

078-362-1166

### みやぎ奨学金問題ネットワーク

022-263-3191

### 奨学金返済に悩む人の会

03-3267-0266

### 奨学金問題を考えるしずおか翔学会

053-456-3077

### 大阪クレサラ・貧困被害をなくす会

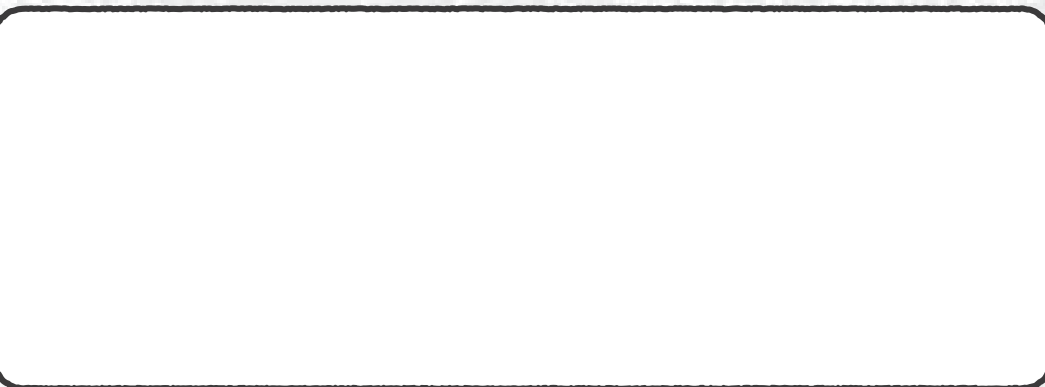
(大阪いちろうの会)

06-6361-0546

### 和歌山クレサラ・生活再建問題対策協議会

073-433-2244

※各地の弁護士会、司法書士会、法テラスでも債務整理の相談を受け付けています。



発行

 **労働者福祉中央協議会**  
NATIONAL COUNCIL OF WORKERS' WELFARE

〒101-0052 東京都千代田区神田小川町 3-8 中北ビル 5階

発行日 2022年 10月

制作・印刷 広報ブレイス



公益社団法人茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

理事長	鈴木博久	(代表理事)								
副理事長	堀良通									
副理事長	飯田正美		監事	堀江						優
専務理事	千歳益彦		監事	菅谷						毅
理事	佐川泰弘		研究員	岡野孝						男
理事	斎藤義則		研究員	大高み						よ
理事	菊池正則		研究員	有賀絵						理
理事	石松俊雄		研究員	本田佳						行
理事	今井路江		研究員	横田能						洋
理事	清水瑞祥		研究員	横木裕						宗

自治権いばらき

No.147 2023年2月10日発行

発行所 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター  
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内  
TEL 029-224-0206  
編集・発行人 鈴木博久  
印刷 コトブキ印刷株式会社  
水戸市千波町2398-1 TEL 029-241-1000