

## 新所得連動型奨学金返還制度の創設



小林 雅之（こばやし まさゆき）  
東京大学・大学総合教育研究センター 教授

### ■略歴

東京大学教育学部卒業。東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得。

1983～1993年 広島修道大学人文学部講師・助教授

1993～1999年 放送大学教養学部助教授

2000年 東京大学・大学総合教育研究センター助教授

2007年より現職

### ■専門

教育経済学、教育社会学、高等教育論

### ■主な著書

「教育・経済・社会」（共著）（1996年、放送大学教育振興会）

「世界の教育」（共編著）（1998年、放送大学教育振興会）

「教育の政治経済学」（共著）（2000年、放送大学教育振興会）

「進学格差 -- 深刻化する教育費負担 --」（2008年、筑摩書房）

「大学進学の世界 -- 均等化政策の検証 --」（2009年、東京大学出版会）

### 【要旨】

- 日本の公的奨学金制度は貸与型のみで給付型がなかったが、2016年に入り創設の動きが急ピッチで進められている。
- 学生への経済的支援制度が未発達であるのは、教育は親の責任であり、教育費は家計で負担すべきという考え方が強く、公的負担が少なかったためである。
- 1944年創設の日本学生支援機構（旧日本育英会）の奨学金制度は創設からほとんど変更されてこなかったため、学生の2.6人に1人が貸与を受けているという変化に対応できず、未返還などの問題を生じている。
- 教育格差の拡大という社会的背景もあり、給付型奨学金の創設が提唱されている。
- 新しい所得連動型奨学金制度が創設され、2017年度より実施される。
- 同制度は支援機構第1種奨学金全てに適用され、返還の負担を大幅に軽減し返還期間も長期にわたるが、制度が複雑でわかりにくい。
- 所得連動型返還制度の最大のメリットは返還の負担の軽減、デメリットは逆選択とモラル・ハザードである。
- 新しい所得連動型返還制度について最大の問題点は、従来の定額返還制度と新所得連動型返還制度が選択制になり、選択が難しくなったことである。
- 今後の推移を注意深く見守り、不断の検証をしつつ、制度の手直しをはかることが今後の奨学金制度の課題である。

---

2016 年秋、これまで主要国では、日本とアイスランドの2カ国だけになかった（注1）公的な給付型奨学金制度が創設されようとしている。それまで選挙のマニフェストなどに給付型奨学金の創設が公約とされたことはあったものの、選挙後には検討されることはなかった。しかし、下村博文前々文部科学大臣や馳浩前文部科学大臣は創設に前向きだった。さらに、大きく動いたのは2016年の3月に予算成立後、安倍首相が創設を検討とコメントしたことによる。これにより一気に創設の気運が高まった。自民党や公明党からも創設の提案がなされ、4月には文部科学省に義家副大臣を座長とするプロジェクト・チームが発足し検討を始めた。6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、「創設に向けて検討を進め」るにとどまっていた。しかし、7月の参議院議員選挙では、各党が給付型奨学金の創設を公約とした。ただし、この時点では自民党は「創設を検討」としただけであった。しかし、安倍首相は選挙後に「創設」を明言した。文部科学省のプロジェクト・チームにも有識者が加わり、本格的に創設に向けて検討がなされている。また、自民党や公明党もそれぞれ検討チームを立ち上げて、ようやく創設がなされようとしている。これには、マスコミや世間の関心も高い。これが本稿執筆時点（2016年11月）での創設の動きであるが、文部科学省、首相官邸、自民党、公明党、財務省という複数のアクターが異なる提案をしており、本当に創設できるのか、できるとしてもどの程度の規模になるのか、まだ予断は許さない。いずれにせよ本稿の刊行時には、帰趨は明らかになっているだろう。

また、給付型奨学金制度に比べてマスコミや世間の関心は高くないが、給付型奨学金より大きな奨学金制度の変更が既になされている。それは、2017年度から実施される日本学生支援機構（以下、支援機構）の第1種奨学金の新所得連動型返還制度である。低所得層のみが対象の給付型奨学金に対して、第1種奨学金の全ての受給者が対象となることと（注2）、返還（注3）の負担を大幅に軽減することにより返還のあり方を大きく変え、長期にわたって影響がある制度であるからである。また、所得連動型返還制度は、部分的ではあるが、既に2012年度から導入されており、新制度によって、さらにその大幅な制度変更がなされることとなった。ここでは、大きな影響を与えるであろう所得連動型返還制度について検討していきたい。その前に、そもそもなぜ現在奨学金制度の改革が重要な政治的アジェンダになったのか背景を見ていきたい。その検討の後、所得連動型返済（Income Contingent Repayment）のメリットとデメリットを検討し、これをふまえて日本で新たに導入される制度について検討し、今後の課題を提示したい。

（注1） 国立国会図書館（2015）による。

（注2） 2016年度で第1種奨学金の受給者は約48万人である。

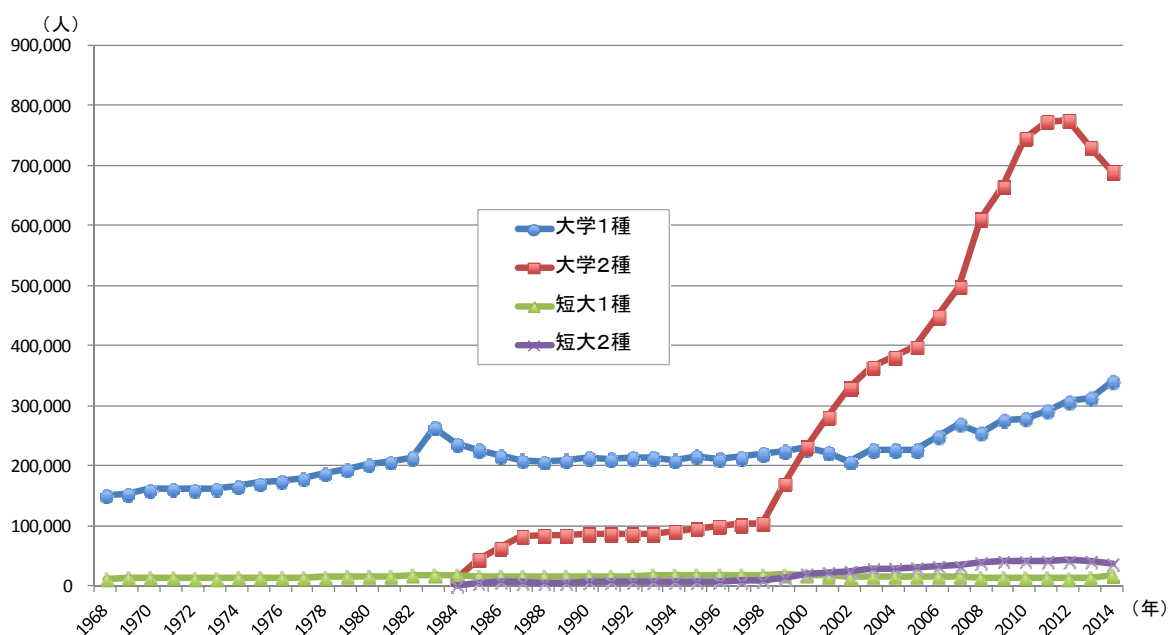
（注3） 一般的には貸与奨学金の返済と呼ぶべきである。しかし、支援機構奨学金は、奨学金の返済金を次の奨学金の原資にあてるという制度設計になっており、この点を強調するために、返還と呼んでいる。このため、本稿では、一般の貸与奨学金（学資ローン、student loans）の場合には返済、支援機構奨学金の場合には返還と呼ぶことにする。

## I これまでの日本の奨学金制度

日本の公的な奨学金制度は、1943年の大日本育英会創設以来、70年にわたりほとんど変わらなかったと言っている。1944年に大日本育英会法が施行され、公的な奨学金制度がスタートした。この時点で既に業績（育英）と経済的困窮（奨学）の2つの受給基準を設定していた。これらは、それぞれメリットベースとニードベースという奨学金の受給資格の2つの主要な基準であるが、当初から2つの基準を併用していたことに日本の奨学金制度の大きな特徴がある。また、当初は給付型も構想されていたが、実際には貸与型にとどまった。このことも日本の奨学金制度の大きな特徴として今日まできている。その背景には教育は親の責任であり、教育費は家計で負担すべきという考え方が強くそのコインの裏側として教育費の公的負担が少なかったことがあげられる（注4）。

創設当時は、大学進学率は1桁で、大学生はエリートの時代であった。まさしく「育英」のための奨学金制度であった。その後1953年に日本育英会と名称変更した以外には、大きな奨学金制度の改革は行われなかった。最初の大きな制度変更は1984年の有利子奨学金制度の導入である。しかし、これはそれまで無利子であった奨学金に有利子を導入したというだけで、奨学金制度として見た場合には大きな変更とは言い難い。次の転機は1999年の有利子奨学金に「きぼう21」（第2種奨学金）というプランを導入したことであるが、これは奨学金の貸与額を数種類に分けただけである。しかし、その後、第2種奨学金は図表1のように急速に拡大した。

図表1 日本育英会・日本学生支援機構奨学金生数の推移



出所：各種資料より筆者作成

---

さらに、2004年に日本育英会は、留学生関連4団体と統合され、日本学生支援機構として発足した。この際、返還免除制度について変更がなされた。しかし、それ以外には目立った制度の変更はなされていない。

このように、支援機構奨学金は有利子奨学金の創設以外には、1944年の創設以来、大きな制度改革はなされていない。しかし、この間、1桁台であった大学進学率は50%を超え、大学・短大だけでなく、高等専門学校や専門学校の学生の多くも支援機構奨学金を受給するようになった。これらを合わせると高等教育進学率は8割に近い。そのうちで奨学金受給者は2.6人に1人というのが現状である。しかし、支援機構奨学金の受給基準はほとんど変わらず、単に量的な拡大をしているだけである。

現実には高等教育がマス化するなかで、かつてのようなエリートとしての大学生だけでなく、多くの学生が奨学金を貸与されるようになった。このため、奨学金は、経済的な困窮かつ業績の優秀な者に教育機会を提供するという役割だけでなく、中低所得層の教育費の負担軽減という役割が大きくなっている。

また、この間、経済的な格差の拡大が深刻な社会問題となってきた。とりわけ、2008年のリーマンショック後に子どもの貧困が進んできた。この経済格差は進学における格差にも繋がっている。2006年には国公立大学の進学率には、所得階層差はあまり見られなかったが、リーマンショック後の2012年には年収400万円未満の低所得層では約7%に対して、年収1,050万円以上の高所得層では約21%と3倍の格差が生じている。このような教育機会の格差を是正するためにも、奨学金、特に給付型奨学金の創設が必要とされる。

さらに、奨学金をめぐる環境の重要な変化は、労働市場の変化である。かつては日本の労働市場、なかでも大卒労働市場は、終身雇用・年功序列制度がその最大の特徴であった。この制度において雇用は安定しており、かつ年々所得は上昇するので、奨学金の返還はそれほど困難なものではなかった。また、インフレであることも奨学金の返還には有利だった。貸与金額も少なく、早期の返還には報奨金もあったこともあり、返還は一部の問題を除いて順調だった。

しかし、現在では、大学生の3人に1人が3年以内に離職するという雇用も不安定な状況になった。長期的に安定的な収入を望めない者が増えている。このため、奨学金の返還が困難になり滞納の増加が問題になってきた。さらに、上記のように2.6人に1人が借りているため、量的にも、未返還額は大きくなっていった。

こうした状況に対して、支援機構では、2000年代の半ばから奨学金の回収を強化し始めた。ところが、2008年のリーマンショックで格差が拡大するなかでの奨学金の回収策の強化、とりわけペナルティの強化に対しては社会的な反発も強まり、返還方法の改善を求める声が高まった。

それにもかかわらず、これまでの支援機構奨学金はエリート時代の育英主義のままであり、高等教育のマス段階に対応した新しい制度が必要であることは明らかである。こ

---

れが新しい奨学金制度の創設の背景である。こうした新制度創設の動きは 2000 年代に入ってますます高まってきた。そのひとつが 2012 年度に導入された所得連動型返還制度である。これについては後に検討する。また、文部科学省「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」2014 年 8 月では、次の 3 つを主要な改革のアジェンダとして提示した。

(1) ローン回収スキームの改革 より柔軟な所得連動型返還制度の導入

(2) 給付型奨学金の必要性

(3) 情報ギャップへの対応

これを受けて、文部科学省「所得連動返還制度奨学金制度有識者会議」は 2016 年 8 月に「審議まとめ」を出している。これについても、後に検討する。また、給付型奨学金については、既に述べたように、2016 年に入り急ピッチで検討が進められている。このように、奨学金の制度改革が重要なアジェンダとなってきたのである。

その新しい制度を検討する前に、そもそも所得連動型奨学金とはどのようなものか、検討する。所得連動型返還制度があまり注目されないのは、その制度の複雑さのため、わかりにくいことが大きな原因である。このため、実施に際して混乱が生じることが懸念される。ここでは、できるだけ簡潔に、その要点とメリットとデメリットを紹介する。

(注 4) 日本の高等教育費の家計負担の割合はチリに次いで重くなっている (OECD Education at Glance 2016)。

## II 所得連動型返済制度とは何か

所得連動型返済制度 (Income Contingent Repayment, ICR) は Income Contingent Loan (ICL) とも呼ばれる。もともとはローンの返済方法のひとつであるが、近年は様々な返済に用いることが提唱されている (注 5)。なお、日本学生支援機構奨学金は、長期の猶予期間や第 1 種奨学金の無利子など、様々な教育的配慮がなされているために、学資ローンとは呼ばず、貸与奨学金と呼んでいるが、国際的には学資ローン (student loans) と言っていい。そこで以下では所得連動型ローンについて、検討する。

所得連動型ローン返済制度 (以下、所得連動型) の最大の特徴は、所得に応じて返済額 (月額、年額等) を決定するため、低所得ほど負担が少ないことにある。その目的はローンの負担を軽減させることにある。そもそも学資ローンが必要なのは、学資資金を持たない者に貸与するためである。彼らは十分な教育投資資金を調達できない。もし将来の期待所得が高くなければ、また、それを得られる可能性が低ければ、将来のローン負担を恐れてローンを借りないという選択をする可能性がある。この場合には、学生生活を送るのにアパートなどより生活費が低い自宅から通学できる高等教育機関を選択する、あるいは、学費の低い専攻や 2 年制の短期大学や専門学校を選択するという選択の変更が生じる場合もある。さらに、ローンの負担を恐れて、ローンを借りず、進学を

---

断念する場合もあり得る。これを債務回避あるいはローン回避と呼ぶ。ローン回避のため、教育機会を拡大するための貸与奨学金が選択を狭めるという問題が生じてしまう。この問題を回避するために返済の負担が軽い所得連動型は有効である。

所得連動型には様々な要素があるが、次の7つが重要である（注6）。

## 7つの要素

- (1) 所得に応じた返済額（所得の一定の割合）
- (2) 一定所得（<sup>いきち</sup>閾値）以下での返済猶予
- (3) 一定期間あるいは年齢で帳消しルール
- (4) 利子補給
- (5) その他の考慮すべき要因（家族人数など）
- (6) 所得の把握と源泉徴収あるいは類似の方法
- (7) 貸与総額

このうち、所得連動型に必須の最低限の要素は（1）の所得に応じた返済額だけであり、その他の要素は必須ではない。しかし、その他の要素は、所得連動型を有効に機能するために必要であり、各国の所得連動型ローンはこの7つの要素を組み合わせている。これらの要素を変えることにより返済額（月額）は変化し、返済期間も変わる。

以下、それぞれの要素について、簡単に説明する。

まず、（1）の所得に応じた返済額は所得連動型の必須の要素である。この場合、返済額は所得の一定割合（返済率）という場合が多い。返済率は、だいたい8から15%程度が多く採用されている。返済率があまり高いと返済の負担が大きくなるが、低いと回収が長期にわたり、未返済額が増加する可能性が高くなる。オーストラリアは、所得が上がるほど返済率も上がるという累進性をとっている。対照的にアメリカでは、一定以上の所得では返済額が一定になる。また、返済額の算定の基礎となる所得についても、年収より様々な控除を差し引いた課税対象所得が用いられるケースが多い。

次に（2）の一定所得（閾値）以下での返済猶予は、所得連動返済型では、所得が極端に低い場合には課税対象所得に一定の割合を掛けた返済額が極端に少なくなる。たとえば課税対象所得が10万円の場合、返済率が9%では、返還年額は9千円で、月額では750円となる。さらに、課税対象所得がゼロの場合には、返済額は返済率にかかわらずゼロとなる。このように、返済額が低く回収コストを下回る場合には、回収する意味がない。このため、一定の所得の以下の場合には返済を猶予する場合があります、この一定の所得を閾値と呼ぶ。

（3）の一定期間あるいは年齢で帳消しルールとは、上記のような低所得者の場合、返済額が小さいため、返済期間が長期化する、あるいは猶予されることによって、生涯返済が完了しない可能性が高い。この場合、高齢者とりわけ年金生活者が返済するの

---

は負担が大きい。また、貸し手は、いつまでも未回収額が残り、貸し倒れのリスクを抱えることになり、管理コストも累積することになる。このため、一定の期間あるいは年齢で返済残額がある場合に、これを帳消しにするという制度を設けている場合がある（注7）。

（4）の利子補給も低所得層の返済額が低いことに関連した制度である。すなわち、返済額が低い場合には、返済は長期間にわたる。このため、有利子の場合には、利子負担が大きくなる。これを救済する制度として利子補給を行い、無利子あるいは低利子とする場合がある。

（5）その他の考慮すべき要素とは、所得連動型は原則として貸与者本人の所得のみを基準として返済額を決定する仕組みであるが、扶養家族の数などを考慮する場合がある。逆に、いわゆる専業主婦や被扶養者となっている場合など、世帯は高所得であっても、本人は低所得である場合がある。この場合、本人の所得のみでは返済額はきわめて低いかゼロとなってしまう。こうした点をどのように考慮して制度に組み込むかということが制度設計の課題となる。

（6）については、所得の把握と源泉徴収のため、国税当局の協力が不可欠であることである。所得の把握については、電子的な所得の把握は必須の条件ではないが、これが行われない場合、事務コストがかかりすぎ、所得連動型返済制度は現実的ではない。逆に、源泉徴収の場合には、事務コストはきわめて低廉で、未返済の問題も原理的に発生しない（注8）。

最後の（7）の総額については、貸与総額が大きくなれば、とりわけ低所得の場合には、返済総額が小さくなり、未返済問題を発生しやすくなる。このため、貸与総額をどのように設定するかが問題となる。

（注5） その具体的な例は、Chapman, Higgins, and Stiglitz (eds.) 2014 を参照されたい。

（注6） Harding (1995)は、所得連動型について20の要素をあげている。

（注7） いわゆる大卒税は、所得に一定の割合を掛けた額を就労期間中、課税するものである。このため、学資ローンとしてみれば、貸与総額をすべて返済しても、さらに、貸与総額を超えて返済する場合もあるものとみることができる。

（注8） 所得が把握できない海外居住者の場合には、未返済問題が生じる。しかし、これは従来の定額返済型でも同じ問題である。

### Ⅲ 所得連動型返済制度のメリットとデメリット

所得連動型返済制度は、教育投資のリスク、とりわけ不確実性による返済の不安に対して、一種の保険として機能する。これは、借り手・貸し手の双方にとって重要なメリットである。双方に安心感を与えることから、教育資金の調達について、借り入れを促進し教育への投資を促す消費のスムーズ化の機能を持っている。教育投資のリスクとは、

---

高額な教育への投資に対して、十分な収益が得られるという保証がないリスクである。日本では高等教育を受けるためには、多額な費用がかかる。学納金だけでも、国立大学で年額約 54 万円と入学金 28 万円で 4 年間で約 240 万円、私立大学では平均で入学金約 27 万円、授業料約 86 万円、施設整備費約 19 万円で 4 年間で約 447 万円かかる。これ以外にアパートや寮では生活費の負担も大きい。さらに、教育費として、放棄所得（高校卒業後、働けば得られたであろう所得を進学することで放棄したとみなす）は 1 年で男子約 245 万円、女子約 212 万円で、4 年間では男子は約 980 万円、女子は約 848 万円にもなる。これに対して、先に説明したように、現在のように雇用が不安定で所得が低ければ、投資に見合う回収ができないかもしれない。これが教育投資のリスクである。リスクが高い場合には、先にふれたようにローン回避が起きる可能性が高い。

また、返済の基準が所得のみで明確であることも重要なメリットである。しばしば問題となる「返せない」と「返したくない」の区別が明確につけられる。反面、先にも見たように、家庭の事情などが考慮されない場合がある。この点は、返済額の算定に用いる所得をどのように算出するか、すなわち単なる年収ではなく、収入から控除すべき家族に関する控除の設定が重要となる。

所得連動型は、このように優れた返済制度であると言われているが、デメリットもあることは、十分留意する必要がある。一般には逆選択とモラル・ハザードが大きなデメリットとしてあげられる。

まず、逆選択の問題は、高所得者は定額返済よりも返済月額が大きくなるため、高所得が期待される層が所得連動型返済制度を選択しないため、借り手は低所得層のみになる恐れがあるという問題である。借り手に低所得層が多くなれば、回収額が低くなり、制度そのものが大きな危機を迎える。

これは世界で最初に所得連動型学資ローンを導入したイェール大学で生じた問題であり、この制度は結果的に廃止されてしまった。これは貸与者全員が未返済のリスクを分担するというスキームであり、リスク・プーリングと呼ばれる。これに対して、さらに大学生全員あるいは公的負担によってリスクを分担する場合にはリスク・シェアリングと呼ばれる。公的負担は結局納税者によって負担されることを意味する。

次に、モラル・ハザードの問題は、返済を猶予されるために、閾値以下の所得でしか働かない恐れがあるという問題である。日本の所得税で言えば配偶者控除の適用や健康保険の被扶養者として適用されるために、閾値以下の収入で働くという場合と同様の問題である。

これまで検討してきたことから明らかなように所得連動型返済制度は、理論上、未返済が生じる可能性がきわめて高い。これは返済率や閾値の設定で大幅に異なるが、先にふれたようにあまり高い返済率や低い閾値の設定は学資ローンの場合には現実的ではない。また、さらに、帳消しなどの制度がある場合には未返済額が大きくなる。このため、公的負担が要請される。



## IV 各国の所得連動型ローンを踏まえたわが国の制度と課題

財政的な負担が比較的少なく、かつ返済の負担も軽い所得連動型ローンが各国で導入されてきている。たとえば、1989年にオーストラリアの高等教育貢献制度（Higher Education Contribution Scheme, HECS）で導入され、その後、スウェーデンやイギリス（イングランド）や韓国などでも導入された。ただし、スウェーデンではその後廃止された。これは、源泉徴収方式でなかったため、事務コストや回収コストがかかりすぎたためであると言われている。所得連動型返済を検討する際に、大いに参考になる例である。図表2に主な所得連動型返済制度についてまとめた。以下、各国の制度について簡単に紹介する。

図表2 主な所得連動型返済学資ローン制度

	オーストラリア	イギリス	アメリカ
名称	HECS-HELP	授業料ローンと生活費ローン	所得基礎型返済プラン（IBR, Pay As You Earn）
返済額	課税所得に0から8%の返済率をかけた額（前払い10%割引）	所得から下記の金額を引いた額の9%	総所得から下記の金額を引いた額に、所得と家族人数に応じて0から10%
閾値（返済猶予最高所得）	54,126豪ドル	21,000ポンド	家族人数に応じて10,000~50,000ドル
徴収方法	源泉徴収	源泉徴収	小切手等
利子率（政府補助）	物価上昇率（実質利子率ゼロ）	物価上昇率+0~3%（所得による）	有利子（政府補助なし）
返済免除	本人死亡	30年間または65歳	20年間または公的サービス機関勤務10年

出所：各種資料より筆者作成

### 1. オーストラリア

オーストラリアは、1989年に高等教育貢献拠出金制度（Higher Education Contribution Scheme, HECS）というきわめてユニークな制度を導入した。HECSは授業料相当額の卒業後後払い制度で、実質的には無利子ローンである。しかし、高等教育を受けた者がその費用を一部負担する、すなわち貢献するという理念に基づいており、授業料や学資ローンとは呼んでいない。HECSがユニークなのは、所得連動型返済であることと、図表

3のように3つのバンドにより授業料相当額が異なり、その額は教育費用ではなく、将来の所得に対応して設定されていることである。たとえば、バンド3には比較的教育費用の低い法学・会計学・商学・経済学などの社会科学と、医学・歯学・獣医学など高費用の専攻が含まれている。また、返済率は所得に応じて0から8%まで高くなる累進性がとられており、閾値を超えた場合に課税所得に対して上記の返済率をかけたものが返済額となる。

図表3 HECS 2016のバンド

バンド	専攻分野	学生貢献分
バンド1	人文科学、行動科学、心理学、社会科、教育、臨床心理学、外国語、映像・芸術、看護学	0 - \$10,440 (約 86 万円)
バンド2	コンピュータ、環境構築学 (built environment)、保健科学、工学、測量学、農学、数学、統計学、理学	0 - \$8,917 (約 73 万円)
バンド3	法学、歯学、医学、獣医学、会計学、商学、経営管理、経済学	0 - \$6,256 (約 51 万円)

(注) 1オーストラリアドル=82円で計算。

出所: Australian Government 2016.

HECS (現在は HECS-HELP) は、最も成功している所得連動型返済制度であると言われている。源泉徴収のため未返済額もきわめて少ない。しかし、前払いには10%の割引があるが、これを用いることができるのは高所得層であるという所得階層差の問題や源泉徴収を避けるための頭脳流出などの問題があると言われている (Birch, and Miller 2006)。

さらに、近年には、授業料相当額の大幅な引き上げが行われ、返済総額が増加したこと、物価にスライドして閾値を引き上げたこと、源泉徴収のため海外居住者からは徴収できないことなどから、未返済 (デフォルト) 率は17%と推計されている (Norton, A. 2014)

## 2. イギリス

イギリス (イングランド) では、授業料相当分だけでなく生活費についても所得連動型ローンとなっており、在学中、学生や家計の費用負担はほとんどない。イギリスの所得連動型は、しばしば変更されているが、2016年現在の所得連動型返済制度では、閾値 (返済猶予最高限度所得) は2.1万ポンド (約400万円) で所得から2.1万ポンド引いた額の9%が返済年額となっている。返済の残額の帳消し期間は30年である。返済

---

額は物価変動に応じたスライド制で、さらに所得に応じた0から3%の利子がかけられている。

深刻な問題は、デフォルトの増加である。ローンの総額が増加し、閾値が1.5万ポンドから2.1万ポンドに引き上げられたことなどから、未返済+利子補給による政府負担額のローン総額に対する比率（default rate）は、当初予想の30%から40%や48%になると推定されている（注9）。さらに最新のレポートでは、学生の約4分の3が、ローンを全額返済しないと推計されている（Crawford and Jin 2014）。

### 3. アメリカ

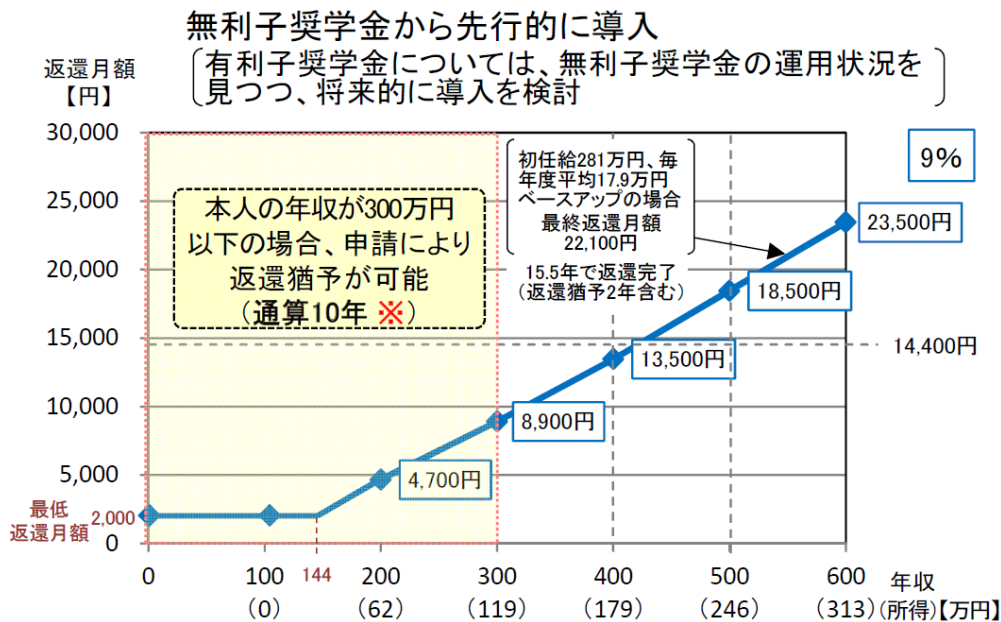
アメリカでは連邦政府ローンの一部に所得連動型が導入されていたが、利子補給がないため、返済期間が長く返済総額が他の返済方式に比べて多くなる傾向にある所得連動型は普及していなかった。これに対して、オバマ政権は、20年間返済した後、残りの債務を帳消しにする新しい所得基礎返済ローン（Income Based Repayment Loan）や Pay As You Earn を創設し、普及に努め、現在連邦政府学資ローンの約20パーセントのシェアになっている（注10）。

### 4. 日本の所得連動型返還制度

日本の所得連動型返還制度は、2012年に創設された。日本学生支援機構第1種奨学金貸与者について、申請時に申請者の世帯が給与所得のみの場合には年収が300万円以下（給与所得以外の所得がある場合には1年間の総収入金額から必要な経費を控除した金額が200万円以下）の奨学生に自動的に適用される制度であり、卒業後の年収が300万円以下の場合には、無期限に猶予されるというものである。

この制度は、申請時の年収基準と卒業後の年収基準の両方とも300万円と同じであるため、混乱しやすい。申請時の年収制限から明らかなように、この制度は低所得層の教育機会の拡充と教育費の負担軽減を目的としている。後者の卒業後の年収に応じた返済額というのが本来の所得連動型であるが、単に300万円以下で猶予になると言うだけで、本来の意味の所得連動型にはなっていない。このため年収が300万円を超えた場合には、所得に連動せず定額（最も高額は私立自宅の月額14,400円）の返還をしなければならない。この制度は、本来は文部科学省としては、給付型奨学金の創設を図ったものであるが、財務省との折衝でこうした制度に落ち着いたと言われている。この「所得連動型」の問題点を改善することが、「より柔軟な所得連動型返還制度」に関する有識者会議で審議され、2016年8月に審議のまとめが出された。その概要は以下の通りである。

図表 4 新所得連動型返還制度



出所：各種資料より筆者作成

図表4のように課税所得がゼロ（年収約144万円）の場合には2,000円、それ以上の場合には課税所得の9%を返還年額とするというものである。最も高額な私立自宅生の場合、従来の返還月額、14,400円である。これが2,000円からと大幅に引き下げられる。年収約410万円までは、これまでの返還月額より低くなり、負担は大幅に軽減される。とりわけ20代、30代の若年層や非正規雇用者などは所得が低く、この制度の恩恵を受けることができる。これによりローン回避問題にも有効な制度であると考えられる。

しかし、残された課題も多い。そのなかでも特に問題となるのは、従来の定額返還型と選択制になったことである。さらに、選択を難しくしているのは、保証料の問題である。支援機構奨学金には人的保証と機関保証の2つの保証制度がある。人的保証の場合、原則として、連帯保証人は父母またはこれに代わる人、保証人は4親等以内の親族で本人及び連帯保証人と別生計の人となっている。しかし、奨学金を希望する者はもともと中低所得層であり、返済能力に乏しい場合が多い。このため、保証人を立てるのが難しい場合がある。また、保証人に将来返済のリスクを負わせたくないという場合もある。こうした場合に有効なのが機関保証である。機関保証制度では、連帯保証人及び保証人は不要である。奨学金の返還を延滞した場合、保証機関が奨学生に代わって残額を一括返済する。その後、保証機関が奨学生にその分の返済を請求することになる。こうして保証人を立てる必要はなくなるが、保証料を支払う必要がある。保証料は、第1種奨学

---

金国立大学自宅で月額 1,782 円、私立大学自宅外で 3,137 円、第 2 種奨学金では、1,181 円から 6,986 円となっている。これらは奨学金支給額から天引きされる。

この定額と所得連動型の選択は貸与終了時まで変更可能である。しかし、もし定額返還制度でかつ人的保証制度を選択した奨学生が、卒業後の雇用の不安定性などから新所得連動型返還制度に変更したい場合、保証料を一括して支払わなければならない。大学の場合、第 1 種国立大学自宅で約 8.6 万円、私立大学自宅外では約 15 万円を一括で支払わなければならない。もともと返還が困難なために定額返還型から新所得連動型に変更を希望しているのであるから、この変更は実質的にかなり困難になる。

つまり、第 1 種奨学金の貸与を申請する者は、人的保証で定額返還型か、保証料を支払って定額返還型か、新所得連動型（保証料を支払う）かを、事実上貸与前に選択しなければならない。これは、将来の返還の見込みや保証人に対するリスクなどと保証料を支払うことを勘案して決定する必要がある、非常に難しい選択を行わなければならない。奨学生がどのような選択をするか、今後の推移を注意深く見守る必要がある。また、無用な混乱が生じないように、制度の周知を徹底する必要がある。

これ以外にも、新所得連動型返還制度には有利子奨学金への拡大など多くの課題が残されている。これらについても今後さらに新所得連動型返還制度の実施の状況を不断に検証しつつ、制度の手直しを進めることが必要である。

給付型奨学金に比べて、話題となることは少ない新所得連動型返還制度であるが、今後の学生への経済的支援に大きな影響を与えることが認識されれば、筆者の意図は達成されたことになる。今後、高校、大学、政府関係者など、多くの方がこの制度を理解して、周知に努めることを求めてやまない。

(注 9) イギリスのデフォルト率は未返済額だけでなく、利子補助金を含んだものであることに注意が必要である。つまり、一般にデフォルト率は未返済額のローン総額に対する比率であるが、イギリスの場合には、利子補給額を含んでいるので、ローンに対する公財政支出の比率となっている。この点では、公財政負担率とでも言うべきものであるが、イギリスではデフォルト率という語が、利子補給額を含むものであるということは定着している。ある報告書によれば、ローンの補助のうち 60%は未返済によるもので、40%は利子補給によるものである (Crawford, Crawford and Jin 2014)。

(注 10) An Office of the U. S. Department of Education 2016.

---

## 【参考文献】

- ・国立国会図書館 (2015) 「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報』No. 869 (1-15)。
- ・ Australian Government (2016) 2016 CSP HELP Handbook.
- ・ Birch, Elisa Rose and Miller, Paul W. (2006) HECS and HECS-HELP: Equity Issues. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(2), 97-119.
- ・ Crawford, Claire, Crawford, Rowena and Jin, Wenchao (Michelle) (2014) Estimating the Public Cost of Student Loans. Report for Institute for Fiscal Studies.
- ・ Crawford, Claire & Jin, Wenchao (2014) Payback Time? Student Debt and Loan Repayments: What will the 2012 Reforms Mean for Graduates? Report for Institute for Fiscal Studies.
- ・ Harding, Ann (1995) Financing Higher Education: An Assessment of Income-Contingent Loan Options and Repayment Patterns Over the Life Cycle. *Education Economics*, 3(2), 173-203.
- ・ Norton, Andrew (2014) Doubtful Debt: The Rising Cost of Student Loans. Report for Grattan Institute.
- ・ An Office of the U. S. Department of Education (2016). Direct Loan Portfolio by Repayment Plan.

## 所得連動型返済制度に関する参考文献

- ・ 小林雅之 2008年『進学格差』筑摩書房。
- ・ 小林雅之編 2014年『平成25年度先導的大学改革推進委託事業 高等教育進学時における家計の教育費負担に関する調査研究報告書』。
- ・ 小林雅之 2012年「家計負担と奨学金・授業料」日本高等教育学会編『高等教育研究』第15集、115-134頁。
- ・ 小林雅之編 2012年『教育機会均等への挑戦 ―授業料・奨学金の8カ国比較』東信堂。
- ・ 小林雅之編 2009年『平成21年度先導的大学改革推進委託事業 高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する調査研究報告書』  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/.../2009/07/.../1281308\\_8.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/.../2009/07/.../1281308_8.pdf)
- ・ 小林雅之・劉文君 2013年『オバマ政権の学生支援改革』東京大学・大学総合教育研究センター。
- ・ 日本学生支援機構 2015年『イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書』。
- ・ 阪本崇 1999年 「所得連動型教育ローンの制度間比較」『国際公共経済研究』9-10, 84-97頁。

- 
- Barr, Nicholas (2001) *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press.
  - Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State Fifth edition*, Oxford University Press.
  - Chapman, Bruce (2006) Income Contingent Loans as Public Policy. Report for The Academy of the Social Sciences in Australia.
  - Chapman, Bruce, Higgins, Timothy & Stiglitz, Joseph E. (2014) *Income Contingent Loans*. Palgrave.
  - Chapman, Bruce and Tulip, Peter (2008) International Dimensions in the Financing of Higher Education. Report for Centre for Economic Policy Research, The Australian National University.
  - Guillemette, Yvan (2006) The Case for Income-Contingent Repayment of Student Loans. Report for C.D. Howe Institute.
  - Johnstone, Bruce D. (2009) Conventional Fixed-Schedule versus Income Contingent Repayment Obligations. *Higher Education in Europe*, 34(2), 189-199.
  - Krueger, Alan B. & Bowen, William G. (1993) Policy Watch: Income Contingent College Loans. *Journal of Economic Perspectives*, 7(3), 193-201.