

教育の機会均等に資する所得連動返還型奨学金制度のあり方について —イギリス・アメリカの制度を参考に—

小味 和代¹

(2016年9月23日受付, 2016年12月14日受理)

The Income Contingent Scholarship Loan in Japan which contributes to equal opportunity in education

— In reference to the system introduced in the UK and the US —

(Received : September 23, 2016, Accepted : December 14, 2016)

Kazuyo KOMI¹

要 旨

近年, 日本学生支援機構による奨学金の延滞者の増加が問題となっている。本研究では, その現状を踏まえ, 2017年度の導入を予定して検討され, 返還時の負担を軽減させる機能をもつ「所得連動返還型奨学金制度」について, 先行するイギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度との比較から考察し, 同制度のあり方とその限界を明らかにすることを目的とした。

その結果, 一定所得以下での返済猶予や一定期間または年齢での返還免除規定がないなどの課題が明らかになった。

さらに, 同制度の利用が困難な低所得者層の学生には, 奨学理念に基づく給付制奨学金の導入が必要と考えられる。

キーワード: 奨学金, 低所得者層, 教育の機会均等, 所得連動返還型奨学金制度, 日本学生支援機構

Abstract

In recent years, the increase of people in arrears of the scholarship loan borrowed by the Japan Student Services Organization is a problem. The purpose of this paper is to examine the new Income Contingent Scholarship Loan program in Japan, compared with similar program in the United Kingdom and the United States and to clarify the functions and the limitations of the system. In Japan, the new Income Contingent Scholarship Loan program is under consideration which is scheduled to be introduced in 2017, to mitigate the burden of those who have difficulty in paying it back.

The result of the review shows that there are issues to be solved in the new program, including concession on repayment for low income earner under the certain level, and forgiven debt under certain conditions such as the term of payment or age. Furthermore, for the low-income students who have difficulty in use of the Income Contingent Scholarship Loan program, the introduction of benefit scholarship must be necessary.

Key words: scholarships, low-income earners, equal opportunity in education, Income Contingent Scholarship Loan program, Japan Student Services Organization

1 高知県立大学大学院人間生活学研究科博士前期課程修了生 学位: 修士 (社会福祉学)
Graduate School of Human Life, University of Kochi, (master of Social Welfare)

I. はじめに

1. 研究の背景

日本の育英理念に基づく奨学金制度は、在学中の学費及び生活費を支給し、経済的に支援することで、低所得者層の学生にとっても、進学機会を与え、教育の機会均等に寄与している。一方で、貸与制奨学金は高等教育終了後に長期に渡って返済する必要がある、低所得者層に大きな負担となるという課題も持っている。

日本にある奨学金制度のうち最も代表的でかつ公的に運営されている日本学生支援機構では、近年の日本の大学生の置かれた経済状況及び雇用慣行等の変化を踏まえ、奨学金の返還に対する不安及び負担を軽減し、安心して進学できる仕組みを整備するため、平成24年度「所得連動返還型無利子奨学金制度」（以下、「現行」という）を創設した。平成29年度からは、第一種奨学金受給者を対象とする「所得連動返還型奨学金制度」（以下、「新制度」という）が導入される予定である。そのための具体案の検討が、文部科学省「所得連動返還型奨学金制度有識者会議」で進められている。本稿では、所得連動返還型奨学金である「現行」及び「新制度」において、奨学金の返還金額や返済方法が借り手の所得に連動することで、低所得者層の負担軽減に繋がり、教育の機会均等に資する制度となるのかどうかを検討したい。

2. 研究の目的

本研究では、①日本学生支援機構の奨学金に焦点を当て、日本の奨学金制度の歴史的変遷やその特徴を整理する、②イギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度が、それぞれどのような特徴や課題をもっているのかを整理する、③イギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度と、日本の「現行」及び検討中の「新制度」との比較により、日本がイギリス・アメリカの制度から学ぶべき点を考察する、④日本の低所得者層の学生が、奨学金の返還時に生活困難を生じさせないような機能をもつ所得連動返還型奨学金制度のあり

方とその限界を明らかにする。

本稿では、低所得者層の負担軽減に繋がり、教育の機会均等に資する所得連動返還型奨学金制度について考察を行うために、第Ⅱ章では、日本・イギリス・アメリカの奨学金制度の概要について文献研究した。第Ⅲ章では、イギリス・アメリカ・日本の所得連動返還型奨学金制度に関する相違点を上げて比較した。第Ⅳ章以降では、先行している各国の所得連動返還型奨学金制度から日本が学ぶべき点や課題を整理した。

本稿では、①日本に創設された「所得連動返還型奨学金制度」の定義は、「家計の厳しい学生等の将来の返還の不安を軽減し、安心して進学ができるように、奨学金の貸与を受けた本人が、卒業後に一定の収入を得るまでの間、願い出により返還期限を猶予し、一定の収入を得た後は所得に連動して奨学金を返還する制度」である、②「返済」と「返還」の語を使用しているが、出典に準拠しての表現の違いであり、意味的には同じである、③大学は、4年制大学昼間部を指すものとする。

3. 研究の意義

日本では「現行」の創設からまだまもなく、その効果は十分に検証されていない。加えて「新制度」がまだ開始されていないため、「新制度」の特徴や課題を整理した先行研究はほとんど見られない。先行するイギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度との比較を通して教育機会均等化の方策として実効性のある所得連動返還型奨学金制度の方策を明らかにすることは、有意義であると考えられる。

4. 研究方法

・文献研究

先行研究及び資料から①イギリス・アメリカ・日本の奨学金制度の歴史的経緯・特徴・課題、②先行しているイギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度の内容や課題、③日本の「現行」・

「新制度」の内容をレビューした。

Ⅱ. 奨学金制度

1. 日本の奨学金制度

(1) 奨学金制度の位置づけ

日本の奨学金制度は、元々成績優秀でありながら経済的理由から高等教育機関に進学が困難な学生への経済的支援を主目的として1943年に創設されたものである。財政上の理由から給付型ではなく、当初から貸与型の無利子奨学金のみであった。1985年、新しく有利子奨学金ができ1998年から2012年の間に、有利子奨学金受給者は約9倍に増大した。2010年度の大学現役進学率は47.9%（2012年度学生基本調査文部科学省）、2010年度の大学学部奨学金受給率は、50.7%（2010年度学生生活調査日本学生支援機構）となっている。現役高3生の二人に一人が大学に進学し、奨学金を受給している者が大学に進学した学生の二人に一人であるところから、奨学金が教育の機会均等に大きく寄与していると考えられる。

(2) 歴史的経緯

1) 大日本育英会の創設と教育理念

1943年10月18日、日本初の国家的育英奨学制度である財団法人大日本育英会が創設された。奨学金制度については、保守派からは古来の家族制度の美風を破壊するものとの反対もあったが、優秀な才能を持ちながら経済的に恵まれないために上級学校への進学困難な児童に対して、奨学金を貸与して進学を経済的に保障し、その優秀性を維持する限り、大学へ進学しても奨学生として貸与を継続するという予約採用制の仕組みであった。

制度の基盤理念は、教育の機会均等であったが、当時は戦時下のことであり、国家有為の人材の育成という国家目的への貢献が大きく謳われ、英才教育と人材養成が機会均等に優先することになった（飯田 2009）。

発足時の保守派の言動からも明らかなように日本では、子どもの教育は親の責任という家族主義

的思考が根強い。

2) 第一種奨学金から第一種奨学金・第二種奨学金への変更

制度発足当初は、「国の手による育英事業は本当の英才に限られるべき」（大蔵官僚大平正芳）との考えから、一部の優秀な理科系の学生が対象の無利子貸与であった。しかし、1970年代以降の金融の世界的な自由化の流れの中で、1985年4月1日から無利子貸与の第一種奨学金に有利子貸与の第二種奨学金が加わった。当初、有利子奨学金を設けることに強い反対があり、「無利子貸与制度を育英奨学事業の根幹とし、有利子貸与制度は補完措置とし、財政が好転した場合には廃止等を含めて検討する」との附帯決議が参議院文教委員会で行われた。しかし、バブル景気（1986年12月～1991年2月）の崩壊後に誕生した橋本龍太郎政権（1995年9月～1998年7月）による金融ビッグバンの推進や景気悪化を受けて、結局この附帯決議は実施されなかった（飯田 2009）。

3) 第二種奨学金の増大と奨学金延滞者の増加

金融機関の企業融資から顧客融資への融資制度の変更による相次ぐ奨学ローンの発足の影響を受け、1999年に第二種奨学金に導入された「きぼう21プラン」によって、貸与人員は10万人から25万人へと一挙に拡大した。奨学金を希望する殆どの者が貸与され、高等教育を受けることが可能になり、奨学金が教育の機会均等に大きく寄与した。その一方で、1997年から1998年にかけては、バブル経済のはじけ不景気になり格差が拡大した時期であり、古田（2006）は、この時期に有利子奨学金を増やしたことが将来の奨学金延滞者を増やす一因となったと指摘している。2002年度の1日以上返還を怠った延滞者は約20万人だったが、2012年度の1日以上返還を怠った延滞者は約33万人と、10年間で約1.7倍に増加している。

4) 独立行政法人日本学生支援機構の設立

2004年4月1日「聖域なき構造改革」を掲げる小泉内閣（2001年4月～2006年9月）の行政改革の一環として特殊法人の削減と政府事務の見直しの中で、奨学金関連の事業を整理・統合し、独立行政法人日本学生支援機構が設立された。

5) 所得連動返還型無利子奨学金制度の創設

2014年度、貸与時の世帯年収が300万円以下（給与所得以外は200万円以下）である第一種奨学生を対象として所得連動返還型無利子奨学金制度が創設された。本人の卒業後の年収が300万円を下回る場合に返還期限が猶予され、本人の卒業後の年収が300万円を上回った場合は、所得には連動せず定額返還ルールが適用される制度である。閾値は、既存の返還期限猶予基準を援用し300万円と設定されている。

6) より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」導入の予定

所得連動返還型無利子奨学金制度は、本来の所得連動返還型制度に比べると、返還金額が本人の所得に連動しないなど、不完全な制度になっている。貸与者数についても、平成24年度第一種奨学金貸与者の約8%に当たる33,050人に過ぎない。そこで、平成29年度からはより柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」が導入される予定になっている。

(3) 制度の概要

1) 給付制奨学金

①経済的な理由で進学を断念せざるを得ない生徒の進学を後押しするために、平成30年度から給付制奨学金が本格実施される。（平成29年度先行実施）

a. 給付基準

・十分に満足できる高い学習成績を収めているか、教科以外の学校活動等で大変優れた成果、教科の学習で概ね満足できる成績を収めているこ

と。

b. 対象規模（1学年当たり）

2万人（非課税世帯の奨学金受給者4.5万人の約半数）

②日本学生支援機構以外の奨学金で、給付奨学金のある地方自治体・民間奨学団体・大学の給付奨学金受給率6.6%（貸与奨学金2.6%、給付と貸与の両方0.3%）

2) 貸与型奨学金

2014年度の日本学生支援機構の奨学金受給率は45.5%である。内訳は、第一種奨学金受給率が14.0%、第二種奨学金受給率が27.2%、第一種と第二種の併用受給率が4.3%となっている。

①第一種奨学金（「現行」を含む）

無利子で、大学院・大学・短期大学・高等専門学校・専修学校（専門課程）に在学する学生・生徒が貸付対象者である。特に優れた学生及び生徒（高校生の場合は評定平均値が3.5以上）で、経済的理由により著しく修学困難な者に該当する者が選考される。

②第二種奨学金

年利3%を上限とする利子付（在学中は無利子）で、利率は経済・金融情勢により変動する。大学院・大学・短期大学・高等専門学校（4・5年生）・専修学校（専門課程）に在学する学生・生徒が貸付対象者である。第一種奨学金より緩やかな基準（出身学校又は大学における学業成績が平均水準以上と認められる者等）によって選考された者に貸与される。貸与月額、5種類の中から自由に選択でき、さらに在学採用の場合は申込年度の4月まで遡って貸与を受けることができる。

③入学時特別増額貸与奨学金（一時金）

希望により、10万円・20万円・30万円・40万円・50万円の金額のいずれか1つを申込時に選択できる。

3) 保証制度

①人的保証制度

連帯保証人及び保証人として機構が定める条件を満たす人に自らが依頼し、奨学金の返還について連帯保証人及び保証人を引き受けてもらう制度

②機関保証制度

保証機関（協会）に保証を依頼し、連帯保証を受ける制度（保証料の支払いが必要）

2. イギリスの奨学金制度

(1) 奨学金制度の位置づけ

イギリスでは、私立大学はバッキンガム大学1校のみで後は全て国公立大学である。高等教育への参加率を高めることを明確な政策目標として高等教育政策が展開されてきた結果、着実に高等教育への進学率は高まり、2010年度の大学純進学率男女合計は63%に上昇している。

イギリスの奨学金制度には、給付制奨学金と貸与制奨学金があり、常勤スタッフ約2,000人を擁した公的機関であるスチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company, SLC）がその中核を担っている。貸与制奨学金には、授業料ローンと生活費ローンがあり、いずれのローンも低所得者層が高等教育機関に参加しやすくなるよう、返済方法は所得連動型ローンになっている。貸与制奨学金に占める所得連動型ローンの割合は100%である。

(2) 歴史的経緯

イギリスでは、1980年代まで高等教育機関への進学率は15%を超えず、エリート段階にあり授業料は無償で充実した給付制奨学金が学生に提供されていた。教育は社会が支えるものとして公的負担・育英の教育観があった。

1980年代後半、教育はイギリスの国民の福祉と国際競争力の向上に資する奨学を目的として、高等教育政策が展開された。それは高等教育の大衆化に繋がる一方で、公財政の増大を招いた。

1990年、貸与型奨学金が創設され、元利均等返

還方式の生活費ローンが導入された。1997年には、デアリング報告によって、高等教育の私的収益率は社会的収益率より大きく、因って受益者は個人とされ、1998年に授業料が有償化された。同時に、学生の経済的負担を軽減するため、生活費ローンの返済方法が所得連動型ローンに切り替えられた。1998年、給付制奨学金が廃止され完全に貸与型奨学金に転換したが、貸与制奨学金に対する利子補給金が低所得者層には不十分であったため、2004年には給付制奨学金が復活した。2006年、授業料ローンが導入されたが、授業料の値上げは低所得者層の高等教育への参加機会を奪うおそれがあるとして、所得連動型ローンが導入されるなど、低所得者層に配慮しながら教育費の負担は個人主義に移行している。

(3) 制度の概要

1) 給付制奨学金

1998年、教育・高等教育法（Teaching and Higher Education Act）の成立により、給付制奨学金は完全に廃止されたが、2004年度に復活し、2006年度からは、給付制奨学金の最高年額は2,700ポンドになり減額にかかる家庭所得の基準も大幅に緩和されている。

イングランドでは、政府から支給される生活費給付奨学金（Maintenance Grant）は、社会経済的状况を主な要件とし、同奨学金の給付額は世帯収入により決まり、年額最大590,600円（2014/15年度）、受給率は48.7%（2013/14年度）である。

2) 貸与制奨学金

授業料ローンは、修学時に授業料相当額がスチューデント・ローンズ・カンパニーから大学に直接交付される。学生の家計収入に応じての増減はない。授業料ローンが初導入された2006年度の支給上限額は3,000ポンド、2012年度は9,000ポンドであり、政府が定めた大学の授業料の上限額と同額となっている。

生活費ローンは、学生の金融機関口座に送金す

る方法で支給される。支給上限額の75%までは、全ての学生対象として利用可能であるが、残りの支給上限額の25%については、資産テストを受けた上で家計の状況に応じて支給額が増減額される。

授業料ローンと生活費ローンは統合され、卒業翌年4月から所得連動型ローンでの返済が開始される。本人年収が21,000ポンド超の場合は、2012年9月以前の入学者については、超過分×9%の返済額に小売物価指数を乗じて利子を算出し、税金とともに歳入関税庁に徴収される。2012年9月以降の入学者については、それに加えて利用者の所得に応じて0%から3%の間で変動する利子が賦課される。本人年収が21,000ポンド以下の場合は、年収が21,000ポンドを超える迄は返済が猶予され、21,000ポンドを超えてから上記の方法での徴収が開始される。

3. アメリカの奨学金制度

(1) 奨学金制度の位置づけ

アメリカの私立大学と州立大学の比率は3:7である(2011年度)。2011年度の大学純進学率男女合計は74%に達している。

アメリカの学生支援制度の特徴は、多様性をもつことである。授業料免除、給付奨学金、学資ローン、教育減税など様々な制度によって学生を支援している。

アメリカ連邦政府は、連邦奨学金についてのみ高等教育に関与し、連邦学生支援局が1,100人のスタッフを抱えて学生支援を実施している。文部科学省「学校基本調査」に当たる中等後教育総合データシステム(Integrated Postsecondary Education Data System, IPEDS)の2003年度データを見ると、学士課程学生の75%が何らかの学生支援を受けており、特に私立4年制大学では85%の学生が支援を受けて進学をしている。

学生支援の一つである貸与制奨学金の中で、連邦政府が貸し付ける奨学金には7つの返済方法が有り、その内の4つが所得連動型ローンであ

る。貸与制奨学金に占める2015年度の所得連動型ローンの割合は、17.4%である。

(2) 歴史的経緯

1958年、国防教育法(National Defense Act)によって、学生に対する低利のローン(国防教育ローン)が創設(現在のパーキンス・ローン)された。1965年の高等教育法において、大学教育の機会均等化に連邦政府が関与することを初めて表明し、学生への直接支援方式が採用され、教育機会給付奨学金(Educational Opportunity Grant, 現在のペル奨学金)、キャンパス・ワークスタディ、政府保証ローン(guaranteed student loan, GSL, 現在の連邦スタッフォードローン)などの連邦学生支援の基本的なプログラムが創設された。教育機会均等の要請から、伝統的には連邦学生支援は経済的必要度に応じたニードベース(奨学)の奨学金が根幹をなしてきた。教育費の負担は個人主義の立場を取り本人負担である。

連邦奨学金は当初は給付制奨学金が大きな割合を占めていたが、連邦と連邦以外のローンが大幅に増加したために、1990年代半ばになると給付制奨学金と貸与制奨学金の比率は逆転し、ローン負債の重さや返済が大きな問題となった。

2007年、連邦政府による学生援助制度を見直すことで学生が負担する大学費用を削減することを目指した、大学費用削減とアクセス法(The College Cost Reduction And Access Act, CCRAA)(HR.2669, P.L.110-84)が成立した。又、州政府奨学金についても、かつてはニードベース奨学金が多かったが、次第にメリットベース奨学金が増加しており、奨学から育英への移行が論争されている。ただし、「教育の受益者が教育費用を負担すべきという考えに基づき、高等教育の費用負担が州や自治体から学生側にシフトしてきた」(パーナ2015)のために、学生の費用負担の軽減を目的として、近年は再びニードベース奨学金が増加しつつある。

（3）制度の概要

1) 給付制奨学金

連邦の学生支援の基礎となる連邦ペル給付奨学金は、学生にとって権利であり申請して受給条件を満たせば必ず支給され、これをベースに他の学生支援が付加される。支給額は、学生生活費から資産テストに基づく公式により算定される家族負担予想額を引いた必要額に基づき決定される。家族負担予想額は、家族の収入や資産にもとづき決定されるが、その他、介護家族の有無など家族の状況が加味されることがある。2011年度の受給者は、約940万人で全学士課程学生の47.6%である。同年度の平均奨学金受給額は、3,685ドル（465,200円）で、2012年度の最高給付額は、5,550ドルとなっている。

2) 貸与制奨学金

連邦貸与奨学金（ローン）についても種類は多い。そのうちでも最も大規模なスタフォード・ローンの在学中の連邦政府からの利子補給ありタイプの受給者は、約940万人で学生1人当たりの平均受給額は3,645ドルである。利子補給なしタイプの受給者は、約880万人で学生1人当たりの平均受給額は4,247ドルとなっている。キャンパスベースの貸与奨学金である連邦パーキンズ・ローンの受給者は約52万人で、学生1人当たりの平均受給額は1,852ドルである。

4. イギリス・アメリカ・日本の奨学金制度の比較

（1）国内総生産（GDP）に対する学校教育費

（高等教育）の比率（調査年2008年）（%）

	イギリス	アメリカ	日本	OECD 各国平均
公財政支出	0.6	1.0	0.5	1.1
私費負担	0.7	1.6	1.0	0.5

『教育指標の国際比較 2013年版』p.40（日本語版 OECD『図表で見る教育 2012年版』p. 263）

日本の高等教育に対する学校教育費の公財政支出の比率は、OECD 各国平均の50%を下回る一方で、私費負担は2倍になっている。

この表での公財政支出の内訳は、給付制奨学金については、授業料などとして学校に支払われた金額のみを計上している。イギリスやアメリカにある、政府から直接学生本人に支給される給付制奨学金は含まれていない。

日本の公財政支出の少なさ及び私費負担の多さについて、小林（2008）は、「こうした教育費負担のあり方は、我が国の高等教育が授業料に依存する私立大学を中心として発展してきており、公的奨学金も貸与であることによる」と指摘し、その背景には「親が子どもの教育に対して強い希望を持ち、費用負担をしてきたこと」があるとし、「こうした『無理する家計』による負担構造のため、近年、所得格差が拡大するにつれ進学について所得階層間格差も拡大している。このままでは、こうした高等教育機会の格差が固定化、あるいはさらに拡大する」と状況を危惧している。

近年は、家庭の経済事情の悪化によって、教育費の負担は親から本人負担に変わりつつあると言われている（小林 2014a）。しかし、平成29年から導入される所得連動返還型奨学金制度では、従来通り返還者の年収が0円から奨学金の返還が開始される。返還額を決定する際の収入の考え方を、返還者のみの収入によるのではなく、家族の収入も勘案して考えているためである。このような家族主義的教育観と個人主義的教育観の混在が低所得者層の経済的負担の減少を妨げる一因になっている。

（2）イギリス・アメリカ・日本の奨学金制度の運営主体への政府資金の割合

イギリスの奨学金制度の運営主体は、政府であり、2012年度は、約134万人の学生に対して給付制奨学金と貸与制奨学金の合計額100億ポンド（1兆2,733億円）を支出している。

アメリカの奨学金制度の運営主体は、ほぼ政府

（民間約4％）であり、2011年度は、10,432万人の学生に対して、給付制奨学金と貸与制奨学金の合計額1,190億ドル（9兆7,973億円）を支出している。

日本の奨学金制度の運営主体は、日本学生支援機構であり、2012年度は、約134万人の学生に対して、第一種奨学金と第二種奨学金の原資の合計額である約1兆1,016億円が支出されている。

イギリスやアメリカでは、奨学金制度の運営主体は、政府であり給付制奨学金や貸与制奨学金も政府が支出している。一方で、日本では学生数がほぼ同じイギリスと比較しても政府からの支出額は約992億円（第一種奨学金受給者に貸与される国庫からの交付金等）で、イギリスの10%以下である。イギリスやアメリカと比較して政府からの支出額が少ないのは、日本学生支援機構の奨学金が全て貸与制奨学金であって給付制奨学金がないことに起因している。（注1）

Ⅲ. 所得連動返還型奨学金制度

1. 日本の所得連動型奨学金制度の課題

（1）所得連動返還型奨学金制度第8回有識者会議（平成28年3月24日）における所得連動返還型奨学金制度（以下、「新制度」という）の課題

「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について（第一次まとめ）（案）」から、「新制度」の課題を整理する。主な課題としては、以下の5点が挙げられる。

①「対象となる奨学生」については、「新制度」では、世帯年収が300万円以下の者という条件は外され、平成29年度新規貸与者となる第一種奨学金受給者となった。しかし、有利子で奨学金を返還しなくてはならず、従って、所得連動返還型奨学金の受給必要性が高いと考えられる第二種奨学金受給者が対象になっていない点

②「所得の算出方法」については、「現行」では返還額が所得に連動していないため設定はない。「新制度」では、返還額が所得に連動し、所得の

算出方法に課税対象所得を用いているが、収入から一定額を控除するイギリスの算出方法と比較すると返還額が多くなる点

③「閾値」（返済猶予最高限度額）については、「現行」は年収300万円だが、「新制度」では、年収0円から返還開始とされ最低返還月額2,000円と決められたため、無収入時から奨学金返済の義務が発生する点

④返還月額を決めるのに使われる「返還率」については「現行」では設定はなく、返還月額は貸与総額に応じて設定され年収に関わらず一定である。「新制度」では9%に決定されたが、低所得者層にとって返還月額が「現行」の定額制より上昇する可能性が生じる点

⑤「返還期間」と「返還免除」について、イギリス・アメリカでは、返還期間が過ぎれば未収金は返還免除になることが明記されている。日本の「新制度」には、「返還期間」と「返還免除」が設定されておらず、将来の返還への不安が軽減されない点

（2）所得連動返還型奨学金制度第9回（平成28年4月28日）及び第10回（平成28年6月3日）有識者会議における「新制度」の課題

主な課題としては、以下の3点が挙げられる。

①デフレ・インフレ等の経済情勢の変化に伴う詳細設計の見直し事項

デフレやインフレ等の経済情勢の変化に伴い、制度の安定性・公平性の観点から、現在の名目金利から実質金利への検討が必要とし、今後低所得者層の経済的負担が増す可能性が生じる点

②既に返還を開始している者等への所得連動返還型奨学金制度の適用に係る事項

2010年から奨学金の返還が困難な場合の返還方法として、全貸与奨学生を対象とした減額返還制度および返還猶予制度が導入されている。そこで、既に返還を開始している者等への所得連動返還型奨学金制度の適用については、まず、これらの現行制度の活用により負担緩和を図り、それでもな

お返還が困難な者を対象者とするとしている。このような手順の煩雑さが、速やかな低所得者層の経済的負担減を遅らせかねない点。

③保証制度に係る事項

第8回の有識者会議の案としてまでは人的保証又は機関保証のどちらかを選択できた。しかし、所得連動返還型奨学金制度では返還期間が長期化することから、人的保証では連帯保証人の保証能力が確保されないという理由で、新制度においては機関保証のみになった。このため全ての第一種奨学金受給者に保証料という経済的負担が生じるようになった点

2. イギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度から学ぶべき点

日本の所得連動返還型無利子奨学金制度は、本来の所得連動返還型奨学金制度に比べると不完全な制度になっている。平成29年度からの導入が予定されている所得連動返還型奨学金制度にも解決すべき課題は多い。

そこで、先行するイギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度から、日本の学ぶべき点を整理した（表1参照）。

①奨学金の種類・②奨学金の対象者について

貸与されている奨学金が無利子でも有利子でも所得連動返還型奨学金制度が利用でき、所得連動返還型奨学金の受給を希望する全ての者を対象者とし受給者に条件を付けていない点

③授業料について

後払い制や割引制によって、入学時に多くの現金を必要としないように配慮されている点

⑥閾値と返還額の計算方法・⑦返還率について

一定所得以下の場合には返済を猶予するために、閾値を設定している点

イギリスでは、年収から日本の所得控除より大きな金額の閾値を差し引いた額に返還率を掛けて返還額を計算する。アメリカでは、総所得から世帯状況に配慮した金額を引いた額に返還率を掛けて返還額を計算する。返還額の上昇を抑えるため

に、閾値を差し引いて返還額を計算したり、世帯状況を返還額に反映させたりして、所得に応じた返済額になるように設定している点

⑧返還期間・⑨返還免除について

返還期間を定め返還期間が経過した後の未払金は返還を免除することで、将来の返還への不安を軽減している点。イギリスでは、返還免除などによって生じた未返還金は政府が補填している。

⑩利子補給

低所得者層ほど返還月額が少額になり返還期間が長期化し利子が増加するために、政府が利子補給をすることで低所得者層の負担を軽減している点

⑪保証制度

イギリスには保証制度がなく、アメリカは政府保証なので、奨学生に保証料負担が発生しない点

IV. 貸与制奨学金の限界と給付制奨学金の必要性

日本学生支援機構による貸与制奨学金の下では、たとえ、返還金が所得に連動し経済的負担の軽減が講じられても、低所得者層が奨学金を借りることに負担を感じ、奨学金（ローン）を回避しようとする問題があるとすれば、それは所得連動返還型奨学金制度の限界を示している。

一方で、イギリス・アメリカの奨学金制度には日本学生支援機構にはない給付制奨学金がある。

イギリスでもアメリカでも、政府から支給される給付制奨学金の給付額は、経済状況にもとづき決定され、イギリスの場合の最高給付額は590,600円（2014年度）、アメリカの場合の最高給付額は5,550ドル（約444,000円 2012年度）である。イギリスの受給率は48.7%（2013年度）、アメリカの受給率は47.6%（2011年度）と、両国ともにほぼ半数の学生が給付制奨学金を受給している。因みに「教育指標の国際比較（2013）」によれば、2010年度大学進学率は、イギリス63%、アメリカ74%、日本51%である。

パーナ（2015）は、ニード・ベースの給付制奨

表1 イギリス・アメリカ・日本の所得連動返還型奨学金制度の比較

	イギリス	アメリカ	日本	日本の学ぶべき点
実施年	生活費ローン 1998年～、授業料ローン 2006年～	1994年～	2017年～	
①奨学金の種類	所得連動型ローン	①所得連動型返済プラン ②所得感応返済プラン ③所得に応じた支払返済プラン ④所得基礎型返済プラン	所得連動返還型奨学金制度【現行】 奨学金制度【新制度】	貸与されている奨学金が無利子でも有利子でも所得連動返還型奨学金制度が利用できる点
②奨学金の対象者	全貸与奨学生	所得連動型の返済プランを選択した奨学生	全第1種奨学生	対象者に条件を付けず、所得連動返還型奨学金の受給を希望する全ての者を対象者としている点
③授業料	後払い制	前納(大学独自奨学金・給付制奨学金等により、40%～60%程度の割引がある)	前納	後払い制や割引制によって、入学時に多くの現金を必要としないように配慮されている点
④共通番号	国民保険番号(1961～)	社会保険番号(1962～)	マイナンバー制度(2016～)	対象者の把握が容易になる点
⑤徴収方法	源泉徴収・自己申告	源泉徴収・小切手等	口座振替等	源泉徴収によって奨学金受給者が毎月の支払手続きを省略できる点
⑥閾値と返還額の計算方法	閾値 21,000ポンド(約392万円)2012年9月時点 ①本人年収が21,000ポンド以下の場合→返済猶予 ②本人年収が21,000ポンド超の場合→(年収－閾値)×9%×利子	なし ①調整総所得と家族人数と直接ローンの総額で決定 ②本人年収に対して個々のレンダが公式を使って計算して決定 ③裁量所得(総所得－家族人数と居住形態によって決定される貧困ガイドラインの金額の150%)の10% ④裁量所得(総所得－家族人数と居住形態によって決定される貧困ガイドラインの金額の150%)の15%	閾値 300万円 ①本人年収が300万円以下の場合→返済猶予 ②本人年収が300万円を超える場合→所得には連動せず定額返還	・低所得者層への経済的負担を軽減するため、イギリスでは、年収から日本の所得控除より大きな金額の閾値を差し引いた額に返還率を掛けて返還額を計算している点 ・アメリカでは、総所得から世帯状況に配慮した金額を引いた額に返還率を掛けて返還額を計算している点
⑦返還率	9%	③所得に応じた支払返済プラン→10% ④所得基礎型返済プラン→15%	定額返還のため設定なし	
⑧返還期間	最長30年	①最長25年 ②最長10年 ③最長20年 ④最長25年	設定なし 返還完了まで又は又は本人が死亡又は障害等により返還不能となるまで	一定の返還期間が経過した後の未払金は返還を免除することです将来の返還への不安を軽減している点
⑨返還免除	あり(30年後、死亡時、65歳以上)	あり(10年後、20年後、25年後、10年間公共サービス職に就いた時) *返済免除された金額は課税対象	設定なし	
⑩利子補給	利用者の所得に応じて3%を上限とする利子率が導入されているが、3%を超える部分については政府からの利子補給あり	・所得基礎型返済プランには、毎月の返済額が利子額より低い等の場合、返済額の一部について最高3年間の政府による補充あり ・連邦政府の保証のついたローンでは、所得制限はあるが、在学中と猶予期間中の利子補給あり	無利子奨学金では、利子が発生しないために、利子補給の必要なし	低所得者層ほど返還月額が少額になり返還期間が長期化し利子が増加するために、政府が利子補給をする点とで低所得者層の負担を軽減している点
⑪保証制度			人的保証か機関保証の選択 原則として機関保証	

※ 所得控除：給与所得・基礎・社会保険料・扶養・介護等を控除

小林雅之・劉文君(2011-2014)、牧野良介・小西利幸(2015)、文部科学省(2015)を参考に

学金の支給状況と大学進学率は、特に低所得層の学生において強い相関関係にあるところから、低所得者層で学力中下位層の者には、奨学の理念に基づく給付制奨学金の導入が必要であることを強調している。濱中（2015）も、日本では学力上位層の大部分の者には高等教育の機会均等は既に達成されていると指摘し、学力の中下位層の者に対しては、奨学主義的な給付制奨学金の導入が、教育の機会均等に寄与するとの見方を示している。

給付制奨学金がなく、大学の授業料が無償でもないのは、OECD34カ国中日本のみであるだけでなく、日本の大学の授業料は、諸外国と比較して高い。日本学生支援機構による学生生活調査によれば、2014年度の大学生の学費と生活費の合計額は、約186万円と報告されている。

以上のことから、低所得層に給付制奨学金を導入するべきであると考ええる。

V. まとめ

1. 日本がイギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度から学ぶべき点

日本の所得連動返還型無利子奨学金制度及び所得連動返還型奨学金制度でも、一定所得以下での返済猶予はあるが、一定期間または年齢での返還免除がないため、低所得者層の負担軽減には繋がっていない。将来、第二種奨学金にも「新制度」が適応された場合に、利子補給がないと低所得者層の経済的負担が増す。つまり、一定所得以下での返済猶予と一定期間または年齢での返還免除は補完する関係にあり、返済猶予と返還免除が組み合わせられることによって低所得者層の負担の軽減に繋がる。加えて、利子補給があることで低所得者層の負担が軽減される。返還猶予、返還免除、利子補給の3点は、今後の日本の所得連動返還型奨学金制度のあり方を考える上で重要なポイントになると考えられる。

2. 今後の研究課題

ニコラス・バー（2015）は、イギリスで貧困層

出身者の高等学校への出願率が、近年確実に伸びていることの理由を、手厚い幼児教育施策や16歳以上の貧困層の学生たちに対して、教育及び生活に係わる費用を援助し、高校を確実に卒業できるようにする施策の導入が功を奏したためと報告している。このことは、教育制度のできるだけ早い段階で、教育の機会均等を阻害するような問題に対応することの重要性を示している。本稿では、奨学金の視点から、教育の機会均等に関して論じた。幼児教育施策や貧困層の学生たちに対する高校卒業を確実にできるようにする施策については、今後の研究課題としたい。

VI. 結論

平成29年度から導入される所得連動返還型奨学金制度について検討されている素案は、対象者が無利子奨学生に限定されおり、返還猶予、返還免除、閾値が設定されていないなど低所得者層の負担軽減に繋がるものにはなっていない。先行するイギリス・アメリカの所得連動返還型奨学金制度は、希望者は全員が所得連動返還型奨学金制度を利用できることや利子補給が明記されていることなど、日本が学ぶべき改善点は多い。低所得者層が安心して利用できる奨学金制度になるためには、所得連動返還型奨学金制度を改善するとともに、奨学理念に基づく給付制奨学金制度の導入が必要である。

（注1）

日本学生支援機構の資金内訳（2012年度）

（第一種奨学生数38.3万人）第一種奨学金の原資2,876億4,026万円の内訳

返還金等充当分1,884億6,515万円（66%）＋国庫からの交付金と借入金9,917,511万円（34%）

（第二種奨学生数95.6万人）第二種奨学金の原資8,139億1,494万円の内訳

財政融資資金借入金8,203億円（45%）＋民間資金借入金4,466億円（25%）＋返還金等充当分3,576

億円（20%）＋日本学生支援債1,800億円（10%）

引用・参考文献

- 飯田洋（2009）「戦時期社会政策と社会民主主義
政党政治家日本育英会と三宅正一（上下）」『オ
ルタ』 <http://www.alter-magazine.jp/index.php>
- 岩田弘三（2015）「第4章 イギリスの大学におけ
る学生生活費の動向」日本学生支援機構『イギ
リスにおける奨学制度等に関する調査報告書』
- 大内裕和（2014）「子どもの貧困—奨学金問題の
視点から」『貧困研究』12, p. 38-44
- 小林雅之・劉文君（2011-2014）「オバマ政権の学
生支援改革」文部科学省科学研究費基盤（B）
『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり
方に関する実証研究』 p.17-19
- 小林雅之（2014）「教育投資・財源の検討のため
に 高等教育の場合」資料1 文部科学省 教育
育再生実行会議 第1分科会 p.7
- 小林雅之（2015）「序論 本研究の目的と方法」
東京大学 大学総合教育研究センター『教育費
負担と学生に対する経済的支援のあり方に関
する実証研究』（平成23-26年度）文部科学省
科学研究費基盤（B）大総センターものぐらふ
No.13 p.4
- 小林雅之（2015）「序章 イギリスの授業料・奨学
金制度の概要」日本学生支援機構『イギリスに
おける奨学制度等に関する調査報告書』 p.1-2
p.18-22
- 齋藤千尋・榎孝浩（2015）諸外国における大学の
授業料と奨学金 - 調査と情報—ISSUE BRIEF
— NUMBER 869（2015. 7. 9.）国立国会図書館
調査及び立法考査局文教科学技術課
- ニコラス・バー（2015）『国際シンポジウム 高
等教育の費用負担と学生支援 - 日本への示唆
-』日本学生支援機構 p.19
[www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/____/all_
symposium.pdf](http://www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/____/all_symposium.pdf), 2016.7.28
- 日本学生支援機構年報（2012年度版）「奨学資金
原資内訳」『奨学金貸与事業の概要』資料4 p.16
- 日本学生支援機構（2014）『学生生活調査』
- 日本学生支援機構（2010）『アメリカにおける奨学
制度に関する調査報告書』 p.28
- 日本学生支援機構（2016）『所得連動返還型無利子
奨学金制度 制度の目的・概要』
- 日本学生支援機構（2016）『平成28年入学者用奨学
金案内（国内予約用）』
- 日本学生支援機構年報平成24年度版「奨学資金原
資内訳」『奨学金貸与事業の概要』資料4 p.16
- 濱中義隆（2015）『国際シンポジウム 高等教育
の費用負担と学生支援 - 日本への示唆 -』日本
学生支援機構 p.53
[www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/____/all_
symposium.pdf](http://www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/____/all_symposium.pdf), 2016.7.28
- 古田和久（2006）「奨学金政策と大学教育機会の
動向」『教育学研究』73（3） p.207-214
- 牧野良介・小西利幸（2015）「第5章 イギリス
における所得連動返済型学資ローン」『イギリ
スにおける奨学金制度等に関する調査報告書』
日本学生支援機構
- 両角亜希子（2007）「第1章 高等教育支出の水準
と様態の国際比較 - OECD 統計の概要：マニユ
アルと日米の事例 -」東京大学 大学総合教育
研究センター『高等教育のファンディング・シ
ステムの国際比較』大総センターものぐらふ
No.8 p.9, p.62-63
- 文部科学省（2007）「第2章 先進各国における奨
学制度と奨学政策」『諸外国における奨学制度
に関する調査研究及び奨学金事業の社会的効果
に関する調査研究』 p.17
- 文部科学省（2013）『教育指標の国際比較平成 25
年版』
- 文部科学省（2014）『資料1 柔軟な「所得連動返
還型奨学金制度」の主な論点』学生への経済的
支援の在り方に関する検討会（第12回）2014.6.
26
- 文部科学省（2014）『学校基本調査』
- 文部科学省（2016）「所得連動返還型奨学金制度
有識者会議（第8回～第10回）」配布資料
- ローラ・W・パーナ（2015）『国際シンポジウム
高等教育の費用負担と学生支援 - 日本への示唆

-』 日本学生支援機構 p.25, p.65

www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/___.../all_

symposium.pdf, 2016.7.28

