

# **「奨学金」制度改善への政策提言**

**—利用者の「負担」と「不安」を軽減するために—**

**2019年5月**

**奨学金問題対策全国会議**

# はじめに

このたび、奨学金問題対策全国会議は、現在の奨学金・学費制度のどこに問題点があるのかを網羅した政策集を作成することにしました。

返済困難者の救済と奨学金制度の改善を目指して、奨学金問題対策全国会議は2013年3月31日に結成されました。1990年代後半以降に第二種有利子奨学金利用者が急増し、2000年代に入って以降、若年雇用の不安定化や低賃金化もあって、奨学金の返済困難者が増加していることが大きな社会問題となったからです。

奨学金問題が引き起こされたのには、いくつかの複合的要因があります。

第一に学費の上昇です。

かつての大学、特に国立大学の学費はとても安く抑えられていました。1970年の国立大学の授業料は年間1万2000円です。しかし、2018年の国立大学の授業料標準額は53万5800円と1970年の約45倍です。入学金を含む初年度納付金は、1970年の1万6000円から2018年には81万7800円と50倍以上となっています。

私立大学については、文部科学省の2016年度学生納付金調査によると、授業料の平均は年間87万7735円、それに加え施設整備費が平均18万5620円になるので、入学金を加えると初年度納付金の平均は131万6816円と国立大学よりも高くなっています。

専門学校は、2016年度の東京都専修学校各種学校協会調査統計部調べによれば、初年度納付金の平均額は124万円（東京都内の専門学校の場合）という結果が出ていて、私立大学と余り変わらない高学費となっています。

第二に、こうした高学費の一方で、親の所得が下がっています。

例えば平均世帯所得は1994年の664万円から2016年には560万円に減少しています（厚生労働省「国民生活基礎調査の概況」）。この時期に奨学金の利用率は上昇しました。日本学生支援機構の調査によれば、大学の学部昼間部の奨学金利用率は1996年の21.2%から2016年には48.9%へと上昇しています。大学生の約半数が奨学金を利用するようになっているのです。

第三に、若年層の雇用は、厳しい状況が続いています。

たとえば25歳～29歳の平均年収は1997年に約373万円であったのに対して、2013年には約339万円まで低下しています（『国税庁』「民間給与実態統計調査結果」）。これでは多額の奨学金を返済することは容易ではありません。

学費負担の重さと貸与型奨学金は学生生活の質にも悪影響をもたらしています。2013年に私は「学生を尊重しないアルバイト」のことを「ブラックバイト」と名づけました。学生のアルバイトが過酷となり、学業との両立が困難となっていることが明らかとなっています。

ブラックバイトが広がった原因の一つに学費負担の重さと貸与型奨学金があります。学費の高さのためにアルバイトをしなければならぬ学生に加えて、将来の返済を心配して貸与型奨学金の利用を抑制することでアルバイトが過剰になってしまう学生、貸与型奨学金を利用しているものの、卒業後の返済を少しでも楽にするために学生生活に必要な以上のアルバイトを行っている学生は多数います。貸与型奨学金が学生の学業を応援していないことが分かります。

この政策集では現行の奨学金制度の問題点を考察するとともに、今後の改善の方向性についても提言しています。この政策集をぜひともお読みいただき、奨学金問題の理解と今後の改善に役立てていただければありがたいです。

奨学金問題対策全国会議は、今後とも返済困難者の救済と奨学金制度の改善に取り組んでいきます。学費と奨学金制度の改善を求めている皆さんの声をぜひお寄せください。学費と奨学金制度の改善へ向けて力を合わせましょう。

(大内裕和)

科学省が責任をもって結論を出し、その結論に対して司法が真摯に検討して結論を出すということが、問題解決にとって極めて重要である。これを実現するための方法が、猶予不承認に対する不服申立制度である。

ただし、そのためには、不服申立ての審査、裁定にあたる機関とメンバーの公平性が確実に担保される制度設計が不可欠である。

(西博和)

## 5 違法な繰り上げ一括請求

機構の貸与型奨学金は、毎月又は毎年などの割賦金として返済をするが、返済が滞ると、約定の返済期日が将来の割賦金についても一括で請求されることがある。ただでさえ返済困難であるのに、将来分も一括で請求され、これに延滞金を課されれば、返しても返しても、返済金は延滞金に吸収され、益々負債から逃れることができなくなる。

実は、このいわゆる「この繰り上げ一括請求」については、政令5条4項が次のように定めている。

「学資金の貸与を受けた者が、支払能力があるにもかかわらず割賦金の返還を著しく怠ったと認められるときは、(中略)その者は、機構の請求に基づき、その指定する日までに返還未済額の全部を返還しなければならない。」

つまり、制度上は、このようにごく限られた場合にのみ、繰り上げ一括請求が許されることになっている。

しかし、実際には、明らかに支払能力のない人や著しく支払いを怠ったとはいえない人に対しても、機構は繰り上げ一括請求をしている。これについて機構は、連絡もなく救済制度の申請もしない者は、支払能力があると認識せざるを得ない旨説明するが、乱暴というほかない。

そもそも奨学金は、将来にわたって学費や学生生活費の後

払いを認めることを本質としており、分割払いは単なる恩恵ではない。だからこそ、上記法施行令は、繰り上げ一括請求ができる場合をごく例外的な場合にのみ限定したのである。後払いを本質とする奨学金の本質に照らせば、繰り上げ一括請求を認めること自体に問題がある。仮に、繰り上げ一括請求を認めるとしても、それは、支払い能力があることが客観的資料から明らかであり、かつ、何年もの長期間にわたって著しく延滞をした場合に限定すべきである。

なお、現在、機構の貸与型奨学金の保証制度につき、人的保証をなくして機関保証に一本化する議論がなされている。確かに、人的保証を廃止することには意義があるが、他方、機関保証に一本化すれば、機構は、本人に延滞が生じた場合に、保証機関から代位弁済を受けることで容易に100%回収を達成できることに注意が必要である。もともと、機構が無理な回収をするのは、高い回収率を確保することを強く求められているからであり、機関保証一本になれば、更に厳しい取り立てをして、返済が滞った債権について早期に代位弁済を受けた方が速やかに高い回収率を維持することができる。そうすると、返済困難者に柔軟に対応する動機が今以上になくなり、繰り上げ一括請求による安易な貸し剥がしが益々濫用される危険がある。繰り上げ一括請求を厳しく限定することは、機関保証化のための大前提でもある。

(岩重佳治)

## 6 所得連動型返還制度

### ア 所得連動型返還制度の制度設計

所得連動型返還制度は、従来の定額返還と異なり、要返還者の年収(正確には前年課税所得)に応じて毎月の返還額が定まる返還制度である。

機構の所得連動型返還制度は、無利子奨学金のみに適用され、利用者は、貸与時に定額返還か所得連動型返還かを選択することとなる。

所得連動型返還を選択した場合には、人的保証はなく、機関保証の利用となる。

定額返還を選択した場合であっても、後から所得連動型返還に変更することができるが、人的保証を選択していた場合は、機関保証の保証料を一括して支払う必要がある。

返還方法は、要返還者の課税所得の9%を12(月)で割った金額を毎月返還することになる。ただし、月額2000円を下回ると、返還月額は2000円となる(最低返還額制度)。

また、要返還者が被扶養者の場合、扶養者の課税所得を加算した金額の9%を12で割ったものが月賦償還額となる。その際には、被扶養者のマイナンバーの提出が義務付けられており、この提出ができない場合には、定額返還方式による返還となる。

この所得連動型返還制度には、以下の課題があり、改善が図られる必要がある。

### イ 収入が少ない場合であっても返還義務が課される

所得連動型返還制度は、毎月の返還額を返還可能な金額に留め、延滞の発生を防止するための制度である。

そのため、諸外国では、一定額の所得に達するまでは、返還義務を課せられないという閾値を設定している。

しかし、現在の日本学生支援機構の所得連動型返還制度は、このような閾値が設けられることはなく、どれほど収入が低