

「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ない学生に加えて、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)

○本稿の記載内容は、2019年4月現在の制度に基づくものです。

○以下の略称を用いることがあります。

機構	独立行政法人日本学生支援機構
法	独立行政法人日本学生支援機構法
政令	独立行政法人日本学生支援機構法施行令
省令	独立行政法人日本学生支援機構に関する省令
業務方法書	独立行政法人日本学生支援機構の業務方法書
大学等	大学、専門学校、高等専門学校の全部又は一部。なお、大学に短期大学、大学院を含むことがあり、高専は4・5学年のみのことがあります。

○用語法について以下の点をお断りします。

- 保証制度について、自然人（法人ではない人間）を保証人とする制度を「個人保証」と呼ぶことがありますが、機構は「人的保証」という用語を使用しているため、ここでは「人的保証」といいます。
- 機構の「奨学金」は、法において「学資金」とされており、正式な名称ではありません。
英語圏では scholarship や grants（返還不要の給付制奨学金）と loan（返還を要する貸与制奨学金）を明確に区別しており、その他の国々で同様です。返還の要否によらず「奨学金」と呼ぶことは、日本の「奨学金」という言葉・制度に対する誤解を生むおそれがあり、貸与制については「奨学金」と呼ぶべきではないとの意見もありますが、ここでは返還の要否に関わらず「奨学金」と呼び、特に区別する必要がある場合は「給付制奨学金」「貸与制奨学金」と呼ぶことを原則とします。なお、「給付制」と「給付型」、「貸与制」と「貸与型」は区別せずに用います。
- 機構の貸与制奨学金には、第一種奨学金（無利子）と第二種奨学金（有利子）がありますが、分かりやすさを重視し、基本的に無利子（奨学金）、有利子（奨学金）と表記します。また、無利子奨学金と有利子奨学金を同時に借りることを「併用」と表記することがあります（有利子奨学金が入学時特別増額のみの場合を除く。）。

○日本円に換算する場合は以下のレートで計算しています。

1米ドル= 111円、ユーロ 1ユーロ= 125円、1豪ドル= 78円、1英ポンド= 145円

(西川治)

目次

第1 機構の貸与型奨学金の現状と課題

1 機構の貸与型奨学金制度	4
(1) 制度の概要	
(2) 採用基準	
(3) 貸与額	
(4) 入学時特別増額	
(5) 利率の設定	
(6) 緊急採用、応急採用	
(7) 返還の方法	
(8) 人的保証と機関保証	
(9) 貸与手続	
2 機構の貸与型奨学金に関する制度設計上の問題点	6
(1) 有利子奨学金の利子負担	
(2) 有利子奨学金の原資について	
(3) 入学費用の問題	
(4) 貸与型のリスクを理解できるか	
(5) 未成年で契約することの問題	
(6) 延滞時の問題	
(7) 制度の複雑性	
3 返還困難者に対する救済制度	8
(1) 救済制度は貸与型奨学金の本質	
(2) 各種救済制度	
(3) 救済制度の問題点と提言	
4 救済制度の裁量による利用制限	11
5 違法な繰り上げ一括請求	12
6 所得連動型返還制度	12
7 長期又は一生借金に追われるということ	14
8 保証制度	14
(1) 人的保証と機関保証(現状)	
(2) 保証制度は不要であること	
(3) 人的保証の問題点	
(4) 機関保証の問題点	
9 相談窓口や督促における問題	17
10 予算先行型の制度設計	18

第2 学費負担と「高等教育無償化」

1 機構の給付型奨学金制度の現状と課題	20
(1) 対象者や給付額が限られること	
(2) 制度や運用面の課題	
2 「大学等における修学の支援に関する法律」	22
(1) 同法及び同法に基づく施策の概要	
(2) 同法の意義と課題	

3 授業料や学生生活費全般の負担軽減	24
(1) 授業料等の負担軽減	
(2) 幅広い負担軽減の視点	
4 福祉的貸付制度、地方自治体の貸与制度等	25
(1) 福祉的貸付制度	
(2) 地方自治体・民間団体の奨学金制度	

第3 高等教育の費用負担の考え方

1 高等教育の費用負担をどう考えるか	26
(1) 基本的考え方	
(2) 高等教育費の負担軽減の方向性	
2 高等教育の全体像をどう考えるか	27
(1) 高等教育の意義	
(2) 高等教育機関の在り方	
(3) 高等教育進学率の考え方	
(4) 他の教育段階、子どもの貧困	

第4 学費・奨学金問題の諸側面

1 生活保護世帯からの大学等への進学	28
(1) 現状	
(2) 問題点	
(3) 運用改善の経過	
(4) さらなる制度改善の提言	
2 学生に対する親支配	29
3 返還困難の背景にある雇用・労働の問題	30
4 日本の学費・奨学金制度の変遷	30
(1) 戦前～戦中	
(2) 戦後の動向	
(3) 四六答申と連続的学費値上げ	
(4) 奨学金をめぐる制度変更	
(5) 近時の動向	
5 諸外国の学費・奨学金制度	32
(1) アメリカ	
(2) イギリス(イングランド)	
(3) スウェーデン	
(4) フランス	
(5) ドイツ	
(6) オーストラリア	

引用・参考文献	36
執筆者一覧	37
奨学金問題対策全国会議とは	37

第1 機構の貸与型奨学金の現状と課題

1 機構の貸与型奨学金制度

(1) 制度の概要

機構の奨学金制度の大半は、将来返還する必要がある貸与制である。給付制が2017年から導入されているが、これについては第2で検討する。

貸与型奨学金は、以下の2種類があり、第二種（有利子）の方が要件や借り入れ可能な上限額が緩やかである。いずれか一方のみの利用が原則だが、特に家計状況が厳しい場合は無利子と有利子の両方を借り入れることができる（併用）。

第一種奨学金＝無利子、元本と同額を返還する。

第二種奨学金＝有利子、最大年3%の利子を付けて返還する。

(2) 採用基準

ア 概要

採用基準は、学力基準と家計基準の両方を満たすこととされている。人物についての基準もあるが、よほど例外的な場合を除き満たすものとおおわれる。

イ 学力基準

代表的な基準は以下のとおりであり、住民税（所得割）非課税世帯や有利子奨学金については、実質的に学力基準が撤廃されている。なお、ここでは高校を卒業して大学に進学する場合の例を挙げる。

(無利子)

- ・ 高校1年から申込時までの成績の平均値が3.5以上（予約採用又は新生生の在学採用）
- ・ 本人の属する学部（科）の上位3分の1以内（過年度入学生の在学採用）

ただし、いずれについても、家計支持者が住民税（所得割）非課税の場合（在学採用については、生活保護世帯、社会的養護を必要とする者も含む。）、特に優れた学習成績を修める見込みがあれば成績の点数は問わない。

(有利子)

- ・ 出身学校または在籍する学校における成績が平均水準以上
- ・ 学修に意欲があり、学業を確実に修了できる見込みがあると認められる

ウ 家計基準

家計基準は、家計支持者の収入又は所得（給与所得以外の場合）を一定の計算式にあてはめ、家族構成等に応じた一定

の額を差し引いた額が、世帯人員ごとに定められた基準額以下であるかどうかで判断する。

計算式は複雑なため、機構が目安として公表している収入・所得の上限額を示すと以下のとおりである。

貸与型奨学金が利用できる家計基準の目安（万円）

区分	世帯人数	給与所得世帯 (年間収入)			給与所得以外の世帯 (年間所得)		
		無利子	有利子	併用	無利子	有利子	併用
予約採用	3人	657	1009	599	286	601	245
	4人	747	1100	686	349	692	306
	5人	922	1300	884	514	892	476
在学採用 国公立大 自宅通学	2人	782	1039	712	374	631	324
	3人	662	1012	603	289	604	248
	4人	742	1096	680	345	688	302
在学採用 私立大 自宅外通学	2人	877	1134	827	469	726	419
	3人	792	1107	739	384	699	343
	4人	848	1191	805	440	783	397
在学採用 私立大 自宅外通学	5人	1126	1504	1,088	718	1096	680

※世帯人員は、2人（父母いずれかと本人）、3人（父、母、本人）、4人（父、母、本人、公立高校生の弟妹1人）、5人（父、母、本人、公立高校生と公立中学生の弟妹計2人）と仮定している。

(3) 貸与額

ア 無利子奨学金

貸与額は、無利子奨学金については通学する学校の種類、自宅／自宅外通学の別によって上限額が決められている。

下線の金額は特に家計収入が低い場合しか選択できない。従前は、無利子奨学金に採用されれば、在学する学校の区

無利子奨学金の貸与額（万円）

区分	自宅通学	自宅外通学
大学	国公立	2・3・4・ <u>4.5</u>
	私立	2・3・4・ <u>5.4</u>
大学院	修士等※	5・8.8
	博士等※	8・12.2
高専 本科1～3年	国公立	1・2.1
	私立	1・3.2
短大等※	国公立	2・3・ <u>4.5</u>
	私立	2・3・4・ <u>5.3</u>

※修士等は、修士課程、博士前期課程、専門職大学院。

※博士等は、博士課程、博士後期課程、医・歯・薬・獣医学の博士課程。

※短大等は、短期大学、高等専門学校本科4・5年及び専攻科、専修学校専門課程。

分や設置者、通学方法に応じて決められた金額（国公立大学・自宅通学なら 4.5 万円、私立大学・自宅外通学なら 6.4 万円など）の貸与を受けられる仕組みであった。

しかし、2009 年度から、貸与月額が選択可能となり、上限額と、大学等 3 万円、修士 5 万円、博士 8 万円、高専（1～3 年生）1 万円という半額程度の金額の 2 通りから選択するようになった。

さらに、2018 年度から、上表のとおり、おおむね 1 万円単位で貸与額を選択できるようにするとともに、下線の上限額については、特に家計収入の低い場合（前記(2)ウ表中「併用」欄に記載した無利子・有利子併用が可能な収入）に限って選択できるようにした。

無利子奨学金を利用できる家計基準は、数度にわたって引き下げられており、実質的には中所得層について無利子奨学金の利用可能額を引き下げる措置といえる。

イ 有利子奨学金

貸与額は、有利子奨学金については基本的に 2～12 万円の間の 1 万円単位で選択可能となっているが、学種や専攻分野により一部例外がある。下線は利率が若干上乗せされる。

有利子奨学金の貸与額（万円）

区分		貸与月額
大学	私立／医・歯学	2～12・ <u>16</u>
	私立／薬・獣医学	2～12・ <u>14</u>
	その他	2～12
大学院	法科大学院※	5・8・10・13・15・ <u>19</u> ・ <u>22</u>
	その他	5・8・10・13・15
高専 ^{本科} 1～3年		対象外
短大等※		2～12

※法科大学院は法科大学院の法学を履修する過程。

※短大等は、短期大学、高等専門学校本科 4・5 年及び専攻科、専修学校専門課程。

有利子奨学金は通学する学校の種類によって上限額が決められており、おおむね 1 万円単位で金額を選択できる。

当初は無利子奨学金同様に、学種や設置者、通学方法に応じた固定額であったが、1999 年度から大学について 3・5・8・10 万円の選択式に改められ、さらに 2018 年度から上記の額に改められた。

私立大の医・歯・薬・獣医学、法科大学院については、他の課程に比べて学生生活費（主に学校納付金）が高額なため、貸与月額を下線の額に増額することが認められている。ただし、他の課程より多く借りられる部分（私立大の医・歯学では 4 万円、薬・獣医学では 2 万円、法科大学院では 4・7 万円）については、「増額部分」として利率が高めに設定される（現在は基本利率+0.2%）。

ウ 無利子・有利子併用

無利子・有利子を併用する場合は、無利子と有利子それぞれ上限額まで利用できるため、例えば私立大に自宅外通学すれば、6.4 万円+12 万円で毎月 18.4 万円（年 220.8 万円）

を借りることも理論上可能である。

もっとも、私立大に自宅外通学した場合の平均的な学生生活費は年約 250 万円であるから（平成 28 年度学生生活実態調査）、なおアルバイトをしなければ学生生活を送るには足りない。

(4) 入学時特別増額

入学月から貸与を受ける場合に限り、最大 50 万円を追加で借りられる制度である。ただし、入金は早くて 4 月である。

アのとおり、基本的に日本政策金融公庫の「国の教育ローン」が優先とされている。

ア 採用基準

次の両方に該当すること。

- 入学月から奨学金の貸与を受けること。
- 収入が低い（4人世帯で給与収入 400 万円程度）か、日本政策金融公庫の国の教育ローンを申し込み、審査で断られたこと。

イ 貸与額・利率

10～50 万円（10 万円単位）。

基本となる奨学金が無利子奨学金、有利子奨学金のいずれであっても、入学時特別増額は有利子であり、かつ利率が多少高くなる（現在は +0.2%）。

(5) 利率の設定

国庫から交付された資金を貸与の原資とする無利子奨学金と異なり、有利子奨学金は財政投融资や機構が独自に発行した債券を原資としている。

有利子奨学金の利率は、この財政投融资や機構債券の利率に合わせて設定されているが、利子負担が重くなりすぎないように、上限は 3%とされている。

利率については、返還期間を通じて利率が固定される「利率固定方式」とおおむね 5 年ごとに利率を見直す「利率見直し方式」の選択式となっており、これが採用された 2007 年度以降、一貫して「利率見直し方式」の利率が「利率固定方式」の利率を超えたことはない。

なお、入学時特別増額や私立大の医・歯・薬・獣医学、法科大学院における増額部分については、利率を高めに設定することとされており（近時は +0.2%）、3%を超えることもありうる。

(6) 緊急採用、応急採用

失業や被災等により家計が急変し、急ぎ奨学金を利用したい場合、年度初めに遡って奨学金の貸与を受けられる緊急採用（無利子）、応急採用（有利子）という仕組みもある。

ただし、利用できる事由は失業、破産、事故、病気、死亡、

火災・風水害等の災害、学校の廃止など一定の場合に限られており、かつ家計急変の事由が発生してから12か月以内とされている。

そのため、失業等して1年以上やりくりしてきたが、限界になって次の授業料が払えそうにない、というような場合はこの制度は利用できない。

(7) 返還の方法

基本的に、卒業後6か月は据置期間として返済は猶予され、その後返済が始まる(3月卒業なら10月から)。

返還方法は、月賦方式か、月賦・半年賦併用返還のいずれかである。

月賦方式では、貸与総額に応じて1～20年の返還期間が定められ(元本340万円以上で20年間)、毎月同じ金額を返還していく。有利子の場合は利息を含めて毎月の返還額が同じになるように計算される(元利均等方式)。

月賦・半年賦併用返還では、同様に返還期間を定めた上で、貸与額のうち半額は月賦、半額は半年賦により返還する。毎月の返還額は半分になるが、その分を半年ごと(1、7月)に返還することになる。

返還は借りた奨学金ごとに設定されるため、たとえば大学と大学院、無利子と有利子などはそれぞれ別に返還期間が設定される。「返還期間の変更」の手続により、これらを合算して毎月の返還額を減らすことができるが、その場合も返還期間は最長20年間である。

なお、上記の方法によらない方式(所得連動返還方式)が導入されているが、これについては5で後述する。

また、繰上返還をした場合の報奨金制度は2004年度をもって廃止された。

(8) 人的保証と機関保証

機構の奨学金を利用するには、保証人を立てる必要がある。

従来からの「人的保証」は、本人と原則として同じ責任を負う連帯保証人(基本的に親)と、本人の2分の1の責任を負う単純保証人(単に「保証人」ということもある。おじ、おばが多いが、祖父母やきょうだいの例もある。)を各1名用意し、学生本人が将来返済できなくなったときは、連帯保証人や保証人に代わりに返済してもらう仕組みである。

これに対し、2004年度から導入された「機関保証」は、保証機関に保証料を支払うことで、家族等の連帯保証人、保証人を用意する必要がなくなるものである。ただし、保証料が毎月の奨学金の振込時に天引きされてしまう。

保証制度の詳細や問題点については、後記8のとおり。

(9) 貸与手続

貸与時の申し込みの手続や説明等については、その多くを利用者の在学する高校や大学等の学校が担っており、この点については9で指摘する。

(西川治)

2 機構の貸与型奨学金に関する制度設計上の問題点

(1) 有利子奨学金の利子負担

有利子奨学金には利子の負担が伴う。

利率は2008年10月貸与終了者以降、利率見直し方式の利率は1%未満となっており、利率自体は高利ではないが、有利子奨学金利用者にとって公的奨学金でありながら利子の負担があることは、奨学金の利用をためらわせる要因になっている。

なお、利率が諸外国に比べて低いのは、日本の金融市場において長年にわたって低金利が継続していることが原因であって、機構が利子補給をして利率を引き下げているわけではない。

現実には、家庭からの給付がないか少額で、現在の高い学費の下で無利子奨学金だけでは足りないために有利子奨学金を利用する例も少なくない。

学生生活実態調査においても、仕送りゼロ(家庭からの給付なし)という学生が5%前後おり、家族からの経済的支援なしに学費と生活費を負担しなければならない学生が無視できないレベルで存在している。

このような学生は、アルバイトと無利子奨学金だけでは学

業継続が困難であり、給付制奨学金の拡充までは無理のない範囲のアルバイトと無利子奨学金で学生生活費が賄えるような制度設計がなされるべきである。

また、「利率見直し方式」については、将来大幅な金利の上昇があったときに返還計画の大幅な見直しを余儀なくされるおそれがあるし、「利率固定方式」は長年低金利が継続している状況では、不必要に高い利率を余儀なくされるものと言わなければならない。選択式とはいえ、奨学生(申込時には高校生であることも多い。)が、そのリスク・ベネフィットを適切に理解・評価して「利率固定方式」「利率見直し方式」を選択できるかについては疑問がある。

(2) 有利子奨学金の原資について

既に述べたとおり、有利子奨学金は財政投融资や機構が独自に発行した債券を原資としており、原本と利息はすべて奨学生から回収して返還するため、事務コストを除いて基本的に機構(政府)の費用負担がない仕組みとなっている(実際には在学中や返還猶予中の利子部分、死亡等による返還免除分の負担がある。)

これは奨学金事業に係る費用の抑制という意味では有益かもしれないが、基本的に機構（政府）の費用負担を生じさせない枠組みとすることで、有利子奨学金については無利子奨学金以上に回収の強化が求められてしまっている。

例えば、所得連動返還制度は、本来利用額が多くなりがちな有利子奨学金でこそ必要なのに、無利子奨学金のみが対象とされている。猶予年限特例（後記3(3)ア）も同様に無利子奨学金だけが対象である。

貸与型奨学金制度に返還困難のリスクはつきものであり、財政投融资や機構債券を原資とするにしても、その全部の回収を至上命題にすることなく、教育の機会均等を実現するための制度であることを忘れず、一定の利子補給や返還困難による未返還分の補填の費用などは措置すべきである。

(3) 入学費用の問題

日本では、欧米には類をみない高額の入学金が設定されており、入学時の費用負担が重くなっている。

入学後の学生生活は奨学金を利用できるめどがたっているのに、入学（進学）費用の支払いができずに進学を諦めるケースもあり、入学（進学）費用の支払いについての支援策が必要である。

しかし、機構の奨学金は、入学時特別増額を利用する場合を含め、通常入学前（遅くとも3月）に求められる入学費用の支払いには間に合わない。

労働金庫が、機構の入学時特別増額を利用する学生向けに入学金等の支払いから入金までの間の「つなぎ融資」を行っているが、ほとんどの大学等で入学前の入学費用の支払いが求められるのに、その支払いを民間機関に頼らなければならない現状は改めるべきであろう。

入学金は廃止又は大幅に引き下げられるべきであるし、当分は入学時特別増額について入学前の入金を認める、又は入学時特別増額を利用する入学生については、その入金まで入学費用の延納を認めるなど、制度上の手当てが必要である。その場合には、奨学生の同意の下、大学等に機構から直接送金する仕組みの導入も考えられる。

(4) 貸与型のリスクを理解できるか

予約採用であればまだ高校生うちに奨学金を申し込むことになるし、在学採用でも多くは未成年のうちに奨学金を申し込むことになる。

すなわち、機構の奨学金は、一般的な消費者金融をはるかに超える数百万円の返済義務を負うにも関わらず、将来の収入や返済能力について本人はもちろん、家族や教職員らも把握できない状況で、申し込みをしなければならないのである。

当然、学生自身がリスクを理解する（少なくとも実感をもって理解する）ことは通常困難であるし、そのことが延滞者については申込手続き前に返還義務を知っていた者が半分に過ぎない（平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果

によれば50.9%、無延滞者でも89.0%）という点に表れている。

返還困難時の救済制度についても、説明が十分なされていない。

「借りたものを返すのは当たり前」「返済できないと法的措置などが待っていて大変なことになる」という説明ではなく、自分が将来返還困難な事態になる可能性があり、その際にはどのように対応すべきか、という実践的な説明がなされる必要がある。

(5) 未成年で契約することの問題

奨学金は多くの場合未成年で利用を開始するため、親権者が法定代理人として署名押印する必要があるが、これに伴う問題もある。

まず、奨学金の申請書類について、本人ではなく親が作成した割合が延滞者では36.2%、無延滞者でも21.4%となっている。

多くは親の勧めにより奨学金を申請しており（延滞者55.9%、無延滞者65.2%）、さらに返還まで親がしている例も少なくない（延滞者21.1%、無延滞者12.2%）。

そのため、奨学金の管理も親が行っている例が多く、吉中季子（2016）によれば学生の28.9～53.9%が奨学金の振込口座を親が管理しており、うち46.0～81.6%は親から送金（仕送り）を受けていないという。

親が管理していても、それが授業料等本人の学生生活費に充てられていけばまだよいが、家族の生活費や経営する事業の運転資金に充てられるようなことがあれば、親権の濫用が疑われる。

法律上、返還義務を負うのは学生本人であり、奨学金を利用するための手続等の過程を通じ、本人が自覚を深められるような説明と、本人の同意を前提に奨学金が確実に学生生活費に充てられるようにする制度措置が求められる。

なお、成人年齢が18歳に引き下げられた場合にもこれらの問題が完全に解消するわけではないことは、第4の2で指摘する。

(6) 延滞時の問題

貸与型奨学金制度では、経済的に困窮して返還が困難になる延滞はある程度生ずることは避けられない。

延滞が発生する背後には、返還者の経済困難がある場合が大半である。

機構の「平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果」によれば、延滞が始まったきっかけのトップ3は「家計の収入が減った」（67.8%）、「家計の支出が増えた」（40.2%）、「入院、事故、災害等にあったため」（19.9%）であり、延滞が継続している理由のトップ3は「本人の低所得」（64.4%）、「奨学金の延滞額の増加」（45.0%）、「本人の借入金の返済」（29.3%）である。

年収についてみると、延滞者では年収 300 万円未満で 70.1%を占めており（延滞者では 47.4%）、この傾向は毎年変わらない。

このように、延滞の背景には返還者の経済困難がある場合が大半であり、適切な救済制度につなげること、救済制度を改善することが必要であるが、延滞金制度が「延滞額の増加」によって延滞が解消できなくなる原因となっている。

機構の奨学金では、延滞すると年 5%の延滞金が課されることとされ、延滞中の返還は原則として延滞金→利息→元本の順に充当することとされている。

そのため、経済困難な返還者が、まったく支払わないのは申し訳ないと思ひ、毎月数千円ずつ返還してもすべて延滞金に充当され、元本がまったく減らないばかりか、延滞金が膨らんでしまうということが起きてしまう

このような場合、本来は返還猶予や減額返還の利用を促すなどの対応が求められるが、延滞金が生じているのに少額ずつでも返済している人は、経済困難を抱えつつも支払う意思のある返還者であり、このような者にあえて延滞金を課すことは延滞の解消を困難にして返還者を追い詰め、奨学金の完済を困難にするものである。

経済困難を抱えた者をさらに追い詰める延滞金制度は廃止すべきであり、少なくとも延滞金賦課率（現在は年 5%）の引き下げが求められる。

また、延滞金が発生していても、返還金をまず元本、利息に充当するよう改めるべきである（充当順位の変更）。先に元本を支払うことで、それ以上延滞金が生じないようにし、延滞を解消や完済を促す方法は珍しいことではない。税を延滞した場合には、納税者が延滞を解消しやすいよう、国税徴収法 129 条 6 項等において元本に先に充当することが定められており、同様の充当方法を機構が採用することに障害はない。

(7) 制度の複雑性

機構の奨学金制度が複雑化しすぎており、必要以上に選択肢が増えすぎている。

機構の奨学金を利用するには、以下のような「選択」が必要である。

- 給付も申し込むか（給付のみも制度上は可能）
- 無利子か有利子か併用か
- 入学時特別増額を利用するか
- 貸与月額をいくらにするか
- （入学時特別増額を利用する場合）入学時特別増額をいくらにするか
- 人的保証か機関保証か
- （有利子の場合）利率固定方式か利率見直し方式か
- （無利子の場合）定額返還方式か所得連動返還方式か
- 月賦返還か月賦・半年賦併用返還か

これら一つひとつは、選択肢があってプラスになるものが多いが、何でも選べればよいというものではなく、申し込みのためのハードルはできるだけ上げるべきでない。

特に、予約採用の高校生に無利子奨学金に必要な額を正確に見積もるのは困難であるし、有利子奨学金の利率の算定方法についてどちらが有利か見極めさせるのは不可能であろう。

たとえば無利子奨学金は上限額を原則とし手続をすると減額できる、利率は利率見直し方式が原則で、貸与終了までに手続すれば利率固定方式に変更できるなど、原則的な設定を決め、希望した場合のみ変更できるといった方法で必須の選択肢を減らしていくことができないか検討すべきである。

（西川治）

3 返還困難者に対する救済制度

(1) 救済制度は貸与型奨学金の本質

貸与型奨学金が他の借金と異なる決定的な点は、将来の仕事や収入＝返済能力が分からない状態で借り入れをすることにある。だから、延滞の危険は当初から制度に内在するものであり、利用者は常に延滞の危険と隣り合わせの状態にある。

したがって、様々な事情で返済が困難になった人に対して、その実情に合った救済制度が整備されていることは、貸与型奨学金の本質をなすものであり、そうでなければ、貸与型奨学金は、他の借金以上に危険な商品と化してしまう。

しかも、延滞の危険は、学費の高騰に伴う借入金額の増大と返済期間の長期化、非正規労働など不安定・低賃金労働の拡大、終身雇用・年功序列賃金の崩壊などによって飛躍的に高まっているから、返還困難者に対する救済制度の整備は、今日、喫緊の課題であると言わなければならない。

(2) 各種救済制度

機構の貸与型奨学金における返還困難者に対する救済制度には、返還期限の猶予、減額返還制度、返還免除などがある。

ア 返還期限の猶予

災害、傷病、経済困難、生活保護受給中、在学中など、一定の返済困難な理由がある場合に、1年ごとに返還を猶予する制度である。

経済困難の場合の適用の目安は、給与所得者の場合は年収 300 万円以下であり、それ以外の例えば自営業者などの場合には必要経費を控除した後の年間所得 200 万円以下であり、所得控除がある。2014 年 4 月から、本人の被扶養者について 1 人につき 38 万円を控除することになった。

イ 減額返還

災害、傷病、経済困難、失業などにより返還が困難な場合に、1回あたりの割賦金を2分の1又は3分の1に減額して返還期間を延長する制度である。

経済困難の場合の適用の目安は、給与所得者の場合は年収325万円以下、それ以外の場合は年間所得225万円以下であり、本人の被扶養者1人につき38万円が控除される。

ウ 返還免除

精神、身体の障害で労働能力を喪失したり、労働能力に高度の制限を有する場合など、一定の事由がある場合に、返還の全部又は一部を免除する制度である。

(3) 救済制度の問題点と提言

機構の救済制度の問題点は、制度が返還困難者の実情に全く適合していない点、及び機構の恣意的な運用による利用制限が野放しにされている点にある。その結果、生きていくだけでも精一杯な人が無理な返済を迫られ、苦しい状況に追い打ちをかけられている。現場の実感からは、これらの制度はもはや救済制度の体をなしていないと言わざるを得ない。

返済困難者の実態に適合し、返還困難者を救済の網から漏らさない制度に早急に改める必要がある。

ア 返還期限の猶予

○利用可能期間の制限

経済困難を理由とする場合、返還期限の猶予制度の利用可能期間は10年が限度である。従前は5年であったものが、2014年4月からは10年に延長されたが、問題は、等しく経済困難にあるにもかかわらず、10年を過ぎたら利用ができないことである。

現在の雇用状況に照らせば、一旦安定した仕事を失った場合、再び安定した収入を得ることがいかに困難であるかは、市民の共通の認識である。2014年4月、当時の利用可能期間の5年の猶予を既に利用していた人たちは、利用期間の延長によって当面は救済されたが、2019年4月には10年の期間制限に直面している。

そもそも、利用可能期間は、利用者の返済能力とは全く関係のない理由に基づく制限である。返還期限の猶予制度については、かかる利用期間の制限は直ちに撤廃すべきであり、少なくともその利用期間を15年に延長するなどの対応が必要である。

なお、2012年度以降の無利子奨学金新規採用者（大学院を除く。）について、採用時の家計支持者の収入が特に少ない場合（給与収入300万円以下、所得200万円以下）には10年の期間制限を適用しない特例（旧「所得連動返還型無利子奨学金」。現在は「猶予年限特例」）が設けられている。被扶養者の場合など一部期間制限が残っているが、その対象を全奨学生に拡大するだけでも相当の意義がある。

○傷病による返還期限の猶予について

「傷病」を理由とする返還期限の猶予は、期間制限がない。そのため、経済困難に利用期間の制限が設けられている現在、「傷病」は利用期間の心配なく体調が回復するまで治療に専念できる仕組みとして重要である。

しかし、無理を押しして多少仕事をしたり、障害者雇用の枠で就労したりして年収が200万円に達すると「傷病」による猶予は認められない。「経済困難」の基準である300万円よりも収入基準が低いのは不合理であり、賃金上昇の意欲を削ぐおそれすらある。「経済困難」に合わせて引き上げるべきである。

また、長期間にわたって就労できていない場合、精神疾患などの傷病により働けないことも少なくないと思われる。経済困難を理由とする猶予の申請があった場合でも、事情の記載等から傷病が疑われる場合には傷病での申請を促すなど、猶予制度を適切に利用できるようにする工夫が求められる。

○延滞者に対する利用制限

返還期限の猶予制度は延滞があると利用を制限され、現在、収入要件等を満たしていても、制度利用するには延滞を解消しなければならない。

しかし、延滞が生ずるのは返済が苦しいからであり、返済が困難であることによって生じた延滞によって、返済困難者に対する救済制度の利用を制限するのは矛盾である。

なお、返済困難者が速やかに返還期限の猶予などの救済制度を利用していれば延滞は生じていないとして、延滞による利用制限を正当化しようとする立場があるが、合理的でない。奨学金の返済を延滞する人は、後ろめたい気持ちを抱いたり、そもそも救済制度についてほとんど説明を受けずに救済制度自体を知らないことなどから、救済制度にアクセスができない場合が多い。

また、延滞に陥ると、機構は、一括返還を求めたり、法的手続による回収を予告するなどして返済を強く迫るが、そのような厳しい請求を受けた返還困難者に、機構に連絡すれば自らが救われるとの認識を持たせるのは不可能に近い。仮に、勇気を出して機構に連絡をしても、電話がつながらず、つながったとしても、相談窓口は外部委託されており、経験の浅い担当者に相談者の事情をよく聞き出し、複雑な救済制度を適用することを期待するのは土台無理である。

すなわち、延滞は、制度の歪みによって生み出されているのであり、延滞があることを理由に救済を拒否すれば、それは、事実上、返還困難者を救済が排除し、制度の存在意義を大きく失わせることになる。

そもそも、延滞があることで救済制度の利用を制限するというのは、規則には明記されず、長い間、運用によって続けられてきた制限である。

延滞者に対して救済制度の利用を制限することには、何らの合理性もない。かかる利用制限は直ちに止めるべきである。

○遡及適用における問題

延滞があることで返還期限の猶予制度の利用が制限される場合、制度を利用するために延滞を解消する一つの方法は、返済困難のために延滞が生じた過去に遡って返還期限の猶予を申請し、過去に遡って返還猶予の適用を受けることにより、その期間の延滞を解消するというやり方である。

しかし、これには、証明手段の制限という大きな壁がある。

例えば、過去8年間年収が300万円以下で、本来であれば返還期限の猶予が利用できたのに、利用しないまま延滞が生じた結果、現在の経済困難による猶予の申請ができない場合などである。このケースでは、過去8年間に遡って猶予を申請し、認められれば、過去の延滞が解消するから、その上で、将来に向かって返還期限の猶予を利用することができる。

しかし、機構は、返済困難であったことを証明する手段として、役所の所得証明の提出を求める。過去の源泉徴収票や確定申告書の写しなどは、証明手段として認められない。その場合、運用にもよるが、多くの自治体では各5年分までの所得証明しか発行されないことが多い。そうすると、それ以前の期間は所得の証明ができないから延滞が残ることになり、その結果、所得の証明ができた期間についても、返還期限の猶予が適用されないことになってしまうのである。しかし、取得不可能な証明手段の提出を求めるのは矛盾である。だからこそ、従前は、申請者が所得証明を取得できない場合には、その間に返済困難であったことを説明する事情書の提出、機構の判断などによって、代替を認めていたのである。

返還困難者の救済活動を続ける中で、例えば、過去に経済困難によって国民年金保険料が免除されていた人のケースにおいて、日本年金機構が発行する「国民年金保険料免除・納付猶予承認通知書」などが証明手段として認められるようになったが、まだまだ壁は高い。取得不可能な証明手段を求めることで、返済困難者を救済制度から排除するような運用は直ちに改めるべきであり、事情書の提出や機構の判断による代替を柔軟に認めるべきである。

○延滞据置猶予における問題点

延滞があることを理由に救済制度から排除する運用についての強い批判を受けて、2014年4月から、収入が極めて低い人に限って、延滞があっても延滞を据え置いたまま返還期限の猶予を認める新たな「延滞据置猶予」の制度が導入された。これは一定の前進であるが、依然、大きな問題を抱えている。

第一に、経済困難を利用とする場合、利用の目安が年収200万円以下（給与所得者以外の場合は年間所得130万円以下）と極めて限定されている点である。同じく経済困難にあるのに、延滞があるが故に、延滞がない場合の猶予に比べて、適用の基準となる収入に100万円もの差を設ける合理的理由はない。

第二に、延滞据置猶予には、一般の猶予にはない利用制限がある。

2014年12月26日、機構が理事長決裁で発表した「返

還期限猶予制度の運用に関する取扱要領」は、機構が法的措置を実施した奨学金や利用者から消滅時効を援用された奨学金にかかる割賦金などを、延滞据置猶予の適用から排除した。

しかし、法的措置を実施するのは機構であり、返済困難者の事情とは関係がない。機構は、一方的に期限を切って連絡を求め、連絡がないと支払督促という裁判所を利用した法的手続を実施している。このような機構の一方的な対応で、制度の利用が制限されるのは背理である。また、消滅時効の援用は、法的に認められた利益であり、それを行使したことによって制度の利用ができなくなるとすれば、利用者は、時効の援用を諦めるか、延滞据置猶予の利用を諦めるかの二者択一を迫られることになる。そもそも、これらの制限事由は、返済能力とは全く関係がないものであり、恣意的な利用制限以外の何ものでもない。このような、延滞据置猶予についての利用制限は、直ちに止めるべきである。

なお、「返還期限猶予制度の運用に関する取扱要領」による利用制限は、それが発表される以前に延滞据置猶予を申請していた者にも遡って適用された。当該事案における延滞据置猶予の申請者は、従前から、機構の請求権の一部が時効にかかって消滅しているとして時効の援用をしていたところ、機構から裁判所を通じた督促を受け、それが訴訟に移行したものである。まるで、この事案の申請者をターゲットにして、後から設けた制限を遡って適用し、申請を不承認にしたかのようだが、このような救済制度の不当な制限も、機構は許されるとしている。その理由について、機構は、規則には「猶予できる」「免除できる」と書いてあるから、返還期限の猶予制度や返還免除制度は利用者の権利ではなく、猶予するか免除するかは機構の裁量に委ねられていると説明する。しかし、機構の裁量でどのようにでもできるのなら、救済制度はおおよそ救済制度たり得ない。

仮に、機構に一定の裁量があるとしても、それは、返還期限の猶予制度や返還免除制度が、返還困難者に対する救済制度であるという制度趣旨に反することはできないというべきであり、返済能力とは関係のない制限は制度の本質に反して許されず、利用者が契約時に予測することも困難な理由による制限は、そもそも契約における当事者の合意を超えるものとして契約上も許されないとすべきである。

このような機構の裁量の濫用を防ぐために、返還期限の猶予等の申請の不承認決定等に対して、機構以外の公平な第三者が適否を判断する不服申立の道を開くなどの対策を講ずるべきであるが、これについては後述する。

○返還期限の猶予制度の根本的問題点

そもそも、返還期限の猶予制度は、返済を先延ばしにするだけの制度であり、その分、返済の負担が後にずれ込むことを考えれば、根本的な解決手段にはなり得ない。返還期限の猶予が何年も継続するか、返還期限の猶予を続けて一定の年齢に達した場合のように、返還可能な程度に経済状況が回復する可能性が乏しい場合には、債権を償却する（残額の返還を求めない）措置をあわせて行うべきである。

イ 減額返還

減額返還制度は、延滞があると利用できない。延滞据置猶予のような制度もないから、延滞がある場合には、これを解消しなければ利用できない。このような延滞による利用制限は、直ちに止めるべきである。

次に、減額返還制度は最長 15 年しか利用できない。同じ返済困難な状態にあるのに、利用可能期間に制限を設けるのが不合理なことは、返還期限の猶予の場合と同様である。かかる利用可能期間の制限は撤廃すべきである。

なお、減額返還制度は、毎回の返済額を 2 分の 1 又は 3 分の 1 に減ずるが、その分、返済期間は 2 倍、3 倍となるため一生借金漬けになる危険が高い。返還期限の猶予、減額返還制度の利用が一定期間継続するか、利用を続けて一定年齢に達した場合のように全部の返還が可能な程度に経済状況が回復する可能性が乏しい場合には、債権を償却する（残額の返還を求めない）措置をとるべきである。

ウ 返還免除

延滞があると利用できない。実際、寝たきりで複雑な介護を有する人が、延滞の解消ができずに、返還を迫られ続けたケースがある。返還免除の対象となるのは、病気や障害で労働能力を喪失したり、労働能力に高度の制限がある人であって、返還ができないことは明らかなのであるから、延滞を理由とする利用制限は即座に止めるべきである。

次に、労働能力を喪失したとまではいえず、労働能力に高度の制限がある場合には一部免除、通常は 4 分の 3 の返還が

免除されるが、残りの 4 分の 1 の返還義務は残る。この場合、残額については、一部免除を受けた場合と同じ病気などを利用して返還期限の猶予を求めることは運用上できないとされている。しかし、そうすると、傷病を理由に返還の一部免除を受けた場合には、残金については、利用期間に制限のない傷病を理由とする猶予を受けることは認められず、その結果、経済困難による猶予を続けようとするれば、10 年の利用期間制限を受けることになる。そうなると、最初から、一部免除を申請すること自体を断念するケースが多く生ずることになり、返還の一部免除制度の趣旨を没却することになる。利用者は、猶予によって当面の支払いを免れたとしても、負債が残る続けること自体が大きな負担になっている。一部免除の後には、残額について、同様の理由による返還猶予を認めることにより、一部免除の利用を躊躇させないようにすべきである。

なお、機構は、傷病によって労働能力を喪失し、又はこれに高度の制限が生じた場合でも、何年か返還期限の猶予を繰り返した後でなければ、返還免除の申請をさせない運用をしている。これは、その傷病による労働能力の喪失又は制限の状態に回復の見込みがないか、症状固定の状態にあることが要件とされていることによるものだが、回復の見込みの有無は、必ずしも時間によって決まるものではない。当事者の状態よく知る担当医が回復の見込みがない、又は症状固定の状態であると判断した場合には、猶予を前置することなく、返還免除を認めるべきである。

(岩重佳治)

4 救済制度の裁量による利用制限

ア 問題の所在

機構の奨学金制度が単なる貸金とは異なる大きなポイントとして、法によって、返還期限猶予や返還免除が法定されている点が挙げられる。

返還期限の猶予については、法 15 条 2 項、返還免除については同 3 項に規定されている。ところが、法文は、「猶予することができる」「免除することができる」とされているにとどまり、この「することができる」を「しなくてもよい」と解釈し、機構が恣意的に運用する契機となっている。これが、いわゆる裁量といわれるものであり、正確には自由裁量という。

しかし、裁量があるといっても、国家機関の行為は法の認める一定の範囲内で行われる必要があり、まったくのフリー・ハンドではありえない。「自由裁量」もその範囲内で自由であるという意味に過ぎない。

法 15 条 2 項、政令 6 条、省令 32 条の 3、業務方法書 24 条に具体的な猶予の要件が定められており、日本学生支援機構の公的な役割からすれば、学資金の貸与を受けた者が返還猶予を法定の要件を充足する場合、猶予を承認すべきであるのは当然である。

しかしながら、日本学生支援機構の対応は、法定の返還猶予の要件を充足している一部の者に対して、猶予を承認しない運用を行っている。裁判例においても、機構の広い裁量を認め、如何に不合理な結論をも是認するものが散見されている。なお、余りに不当な結論に対しては、不法行為に基づく損害賠償請求等の手段があることも付言する。

イ 提言・不服申立制度の導入

このような恣意的な運用を改善するために重要なことは、機構の猶予不承認決定等に対して、機構以外の公平な第三者が適否を判断する不服申立の道を開くことである。

日本学生支援機構は、独立行政法人通則法に規定する中期目標管理法人であり（法 3 条の 2）、主務大臣（文部科学大臣）による違法行為等の是正が可能であるものの、これほどまでに奨学金問題が顕在化してきた今日においても、文部科学大臣が是正措置を行った例は聞かない。

そもそも、返還期限猶予の運用がまったくの「自由」などということはあり得ず、公平性や法律に基づく行政などの要請から、一定の限界があることはいうまでもない。

どこに裁量の限界があるのかは、文部科学行政を司る文部

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

くても返還義務が課せられる仕組みとなっている。これでは、収入の全てが生活費に費消されるような収入状況にある人まで、奨学金債務の返還義務を課せられることとなり、延滞を防止することはできない。

特に、どれほど収入が低くても、毎月最低 2000 円の返還義務が課せられることとなっている。これは、収入が 0 円の場合でも、同じである。収入が全くない場合にまで、返還義務を課すのであるから、必然的に無理な返還を課すことになり、返還額を返還可能な範囲にとどめるという制度の目的と真っ向から矛盾する。

このような最低返還額を設けた理由について、制度設計を提言した有識者会議では、「契約関係が継続していることを確認し、返還者の奨学金返還に対する意識を継続させる」ためと述べられている。

しかし、機構の奨学金の返還者に関する属性調査によれば、延滞者の 7 割超が年収 300 万円以下であり、延滞の原因のほとんどが経済的困難にあることが分かる。奨学金債務への意識の希薄さが延滞の主たる原因になっているわけではない。このような実態からすれば、上記の理由は、低所得者に対して、敢えて所得と連動させずに無理な返還を求めることを正当化することはできない。

奨学生本人の年収分布 (%)

区分	延滞者			無延滞者		
	男	女	計	男	女	計
300 万円未満	57.8	78.0	70.1	30.2	63.1	47.4
300～400 万円	19.4	7.8	14.0	23.1	20.6	21.8
400 万円以上	18.4	5.5	12.4	45.4	15.1	29.5

※平成 29 年度奨学金の返還者に関する属性調査による。

また、上記有識者会議では、一定期間返還義務が課せられない奨学金債務の消滅時効期間を経過する旨述べられているが、返還義務が課せられない状態では、消滅時効期間は進行しないから、この点についての根拠はない。

なお、経済困難の場合には、返還猶予制度を利用できるが、猶予期間は 10 年に限定されおり、その他にも運用上の様々な問題があり、十分な救済策とならない。

ウ 返還期間の終期が設けられていない

所得連動型返還制度は、収入が低い場合には、毎月の返還額が少額となるため、返還期間が長期化し、人によっては一生返還債務から免れられないという欠点がある。

そのため、諸外国の所得連動型返還制度は、返還期間の制限又は返還終了年齢を設定し、これに達した場合には残債務を免除している。例えば、イギリスでは 25 年又は 65 歳に達するまでなどとなっている。

しかし、現在の機構の所得連動型返還制度には、このような期間制限は全く設けられていない。そのため、老齢年金から奨学金債務を返還するといった事態も想定されていることになる。老齢であっても、傷病により就労困難かつ治療中である場合を除いては、低収入を理由とする返還猶予は 10 年

間が上限である。

また、返還期間の長期化は、返還の負担を次世代の養育費用にまで影響させることとなり、貧困の連鎖を助長する。

エ 扶養者の所得を合算することとしている

現在の所得連動型返還制度は、要返還者の扶養者の課税所得も合算して返還額を決定することとしている。

所得連動型返還制度は、奨学金を借りた者の所得から返還をさせる制度であるから、当人以外の所得を合算して返還額を決定することは制度の目的と矛盾する。

扶養者の課税所得を合算するという事は、扶養者の所得からの返還をも想定しているということになるが、当該扶養者には、被扶養者の奨学金債務を返還すべき法的義務はない。

本来返還義務を負わない者からの返還を前提にしていること自体、制度設計として根本的な欠陥がある。扶養の概念に債務の返済を組み込む考え方自体が誤っている。

また、所得連動型返還制度は、このような扶養者のマイナンバーの提出ができなければ利用できないこととされているが、扶養者にマイナンバーの提出義務はなく、要返還者が、扶養者からマイナンバーの提供を断られたら、所得連動型返還制度を利用できないという運用上の根本的な欠陥もある。

オ 有利子奨学金を対象外としている

所得連動型返還制度は、要返還者の所得から無理のない返還額を設定することに意味がある。しかし、有利子奨学金を併用している場合には、無利子奨学金の返還額を所得に連動させても、ここからさらに有利子奨学金の定額返還を課されることになるから、結局、無理な返還を強いることになる。一般に、返還の負担は有利子奨学金の方が重いのであるから、有利子奨学金についても所得連動型返還制度を適用しなければ、所得連動型返還制度の目的は達せられない。

もっとも、その場合には、返還期間の長期化に伴う利子負担の増加が問題となることから、返還期間・返還年齢の制限又は利子補給の導入も併せて検討されなければならない。

カ 現在の要返還者を対象にしていない

すでに返還を開始している現在の要返還者については、経済困難の場合の救済策は返還猶予・減額返還のみである。返還猶予については、10 年の期間制限があり 10 年経過後は収入が低くとも定額返還を課せられる。

こういった状況にある返還者については、相当数がやむを得ず延滞に陥ることが目に見えていることから、所得連動型返還制度の利用を認め、延滞に陥ることを防止する必要がある。

また、その場合、機関保証料の一括支払いを条件とすると、ほとんどの要返還者は制度を利用できないことになるから、保証料の徴収は不要とするなど、所得連動返還への移行を容易にする仕組みを設けるべきである。

(森崎信介)

7 長期又は一生借金に追われるということ

奨学金の返還困難な人の相談、救済活動をする中で分かったのは、相談者の多くが、相談に来なければ、一生奨学金という名の借金から逃れることができなかったということである。実際、多くの人が「出口の見えない長いトンネルをどこまでも歩き続けている気持ちだった」と述べている。

返済が滞るのは、ほとんどの場合、返済が困難だからである。しかし、返済困難者に対する救済制度であるはずの返還期限の猶予や返還免除等の制度は、およそ救済制度の体をなしておらず、苦しい状況にある人に事実上返済を迫るものとなっている。

返還期限の猶予は返済の先延ばしに過ぎず、減額返還制度や所得連動返還制度は、毎回の支払額を減ずることはできても、その分、返済期間を長期化させる。

そして、一旦、制度の利用の網から外れると、支払っても支払っても膨らむ延滞金に充当され、負債額は減るどころか、益々増えていく。

また、傷病などで利用期間の制限なく返還期限の猶予が利用できる場合も、毎年、高い費用をかけて診断書を提出し、猶予を繰り返すこと自体が負担であり、負債がいつまでも残り続けること自体が大きな精神的重荷となって付きまとう。

学生時代という一時期に貸与制奨学金を利用したことで、一生借金漬けになる制度は、根本的に間違っている。

一定の年数支払いを続けたり、救済制度の利用が一定年数続いたり、一定の年齢に達した場合には、債権を償却する制度を、直ちに設けるべきである。

(岩重佳治)

8 保証制度

(1) 人的保証と機関保証（現状）

機構の貸与型奨学金を利用するには、保証を付けることが必須になっており、申込みの際に人的保証か機関保証のいずれかを選択することになっている。

人的保証の場合、連帯保証人（原則として父母又はこれに代わる人）1名及び保証人（原則として4親等以内の親族で本人及び連帯保証人と別生計の人）1名の計2名を必要とする。奨学生が奨学金の返済を延滞した場合、奨学生に代わって連帯保証人又は保証人（以下、「連帯保証人等」という。）が機構に返済する必要が生じる。

機関保証は、平成16年度以降の採用者が対象であり、一定の保証料を支払うことにより保証機関（公益財団法人日本国際教育支援協会）が連帯保証する制度である。奨学生が奨学金の返済を延滞した場合、機構の請求に基づき、保証機関が奨学生に代わって残額を機構に一括返済し、その後、保証機関が奨学生にその金額の返済を請求（求償）する。

なお、無利子奨学金で、所得連動返還方式を申込み場合、選択できる保証制度は機関保証のみとなっている。

平成22年度以降、機関保証を選択する割合が4割を超え、平成27年度は、機関保証の割合が43.5%（無利子と有利子の合計・奨学金債権別）である（平成28年11月28日「機関保証制度の運用状況について」）。

(2) 保証制度は不要であること

機構の貸与型奨学金は以上のとおり人的保証、機関保証のいずれかを付けることを必要としているが、(3)以下で指摘するとおりどちらを選択するにしても、学生本人やその家族らに重い負担となっている。

そもそも、機構の奨学金制度は、教育の機会均等を確保し、教育への権利が経済的事情によって損なわれることがないようにするための制度である。

つまり、日本では、家庭（親）が費用を負担して学生（子）を大学等に進学させるのが一般化しているが、家庭（親）に費用を負担する経済的余裕がない場合、学生（子）が進学を断念してしまうのは、学生（子）の教育への権利を損ない、同時に日本社会の将来にとっても損失であるという観点から、進学に必要な費用を政府が機構を通じて負担し、進学の機会を保障しようとしている。一方でより少ない費用でより多くの学生の教育の機会均等を確保するために、卒業後に貸与額を返済してもらうものとしている。

ところが、貸与制の仕組みは、一部が返済不能となるリスクを伴う。学生本人が返還不能となるリスクを、親や親戚に負担させるのが人的保証であり、貸与制奨学金を利用した学生で分担するのが機関保証である。どちらにせよ、経済的余裕がないから貸与制奨学金を利用せざるをえない人たちにリスクを負担させる仕組みである。

しかし、教育の機会均等を確保するのは政府の責任であり、給付制奨学金や授業料免除の拡大、授業料無償などと比べて圧倒的にコストの低い貸与制奨学金を採用している以上、貸与制奨学金に伴う返還不能のリスクは教育の機会均等のためのコストであって、政府が負担（国民全体で分担）すべきものである。

人的保証は、お金がないから子に貸与制奨学金を利用させた親に、最終的な進学費用の負担を押し付けるものである。百歩譲って、親が子の進学の費用を負担するのは当然だという人はいるとしても、保証人となることが多いおじやおばに、姪や甥の進学費用を負担する責任は、法的にも道義的にも存在しない。

機関保証は、学生の負担する保証料で返還不能のリスクを分担するものである。一見するとよい仕組みに見えるが、ここで問題なのは、返還不能のリスクを負担するのは親に進学費用を負担してもらえない、お金のない学生たちだけである、という点である。貸与制奨学金を利用せざるをえない学生たちは、自分自身の奨学金返済の負担に加え、保証料として自分を含む奨学金利用者の返還不能のリスクを分担している。これに対し、親に経済的余裕があり、貸与制奨学金を利用する費用がない学生たちは、親に進学費用を負担してもらい、卒業後に奨学金を返済する負担もない上、返還不能のリスク、つまり教育の機会均等のためのコストを分担しない。要するに、お金のない学生だけで教育の機会均等のためのコストを分担し、経済的余裕がある層には負担させないのが機関保証の仕組みである。

所得連動型返還の拡充や返還期限猶予制度の柔軟な運用等によって、奨学生本人が返済困難となった場合には、無理なく返済可能な制度設計をすべきであって、それでもなお生ずる返還不能は、政府が負担（国民全体で分担）すべきである。

(3) 人的保証の問題点

ア 貸与型奨学金では保証のリスクが極めて大きいこと

例えば、月 4.5 万円の無利子奨学金を 4 年間借りた場合、返済金額は 216 万円になり、月 12 万円の有利子奨学金を 4 年間借りた場合は、返済金額は元金だけで 576 万円になる。このように、機構の貸与型奨学金は、数百万円という巨額の債務を負担することになる金融商品である。昨今の非正規労働の拡大、平均賃金の低下などの雇用情勢の悪化に伴い、奨学金を返済できない奨学生本人は増大し、現在、3 か月以上の延滞者数は 16 万人以上にも及ぶ（「平成 28 年度奨学金の返還者に関する属性調査結果」）。

貸与型奨学金の返済は、長期分割払いが原則化しているものの、奨学生が奨学金の返済を延滞すると、機構は、期限の利益を喪失させ、一括で全額を支払うよう請求を行う。かかる請求がなされれば、奨学金の残債務全額について年 5 % の延滞金が発生するため、延滞金も多額になる。奨学生が返済できない場合、次は、連帯保証人や保証人に対して請求がなされることになる。債務を返済できない場合、法律上破産という選択を採り得るところ、奨学生が破産したとしても連帯保証人等の債務は消滅せず、連帯保証人等も返済ができない場合、連帯保証人等も破産手続を採ることが考えられる。もっとも、破産手続を取る場合、不動産の保有が認められないことも多いため、自宅を手放さざるを得ないケースも多い。

このように、貸与型奨学金債務を保証することは、多大なリスクを負うものであり、他方、奨学生側から見ると、連帯保証人となる父又は母や保証人の親族を巻き込むことになり、取り返しのつかないほどの大きな責任を負うことになりかねない。

奨学生が客観的には自己破産を選択することが最善と思われる場合であっても、連帯保証人等の親族に迷惑を掛けたく

ないという思いから、自己破産手続も採れず、法律で認められた経済的再起ができない状態に置かれる者も少なくない。

イ 連帯保証人等に救済制度を認めるべきこと

奨学生本人が奨学金の返済に困難を来した場合、一定の条件を満たせば、返還期限猶予制度や減額返還制度による救済措置が受けられる。他方、機構から連帯保証人等に奨学金返済の請求がなされた場合、奨学生本人とは異なり、このような救済制度は存在しない。

連帯保証人等が奨学金債務の保証契約を締結する際、機構は連帯保証人等の返済能力についてほとんど審査を行っていない。特に連帯保証人は親が原則であるが、親に経済的余裕がないため奨学金を利用するのであるから、連帯保証人等が経済困難により奨学金の返済をできないことも十分想定でき、奨学生本人と同様、連帯保証人等が一定の条件を満たした場合には、救済制度を利用できようにするべきである。

また、奨学生本人が返還期限猶予制度等の救済制度を利用できる状況にありながら、利用せずに延滞状態に陥る場合も有りうる。この場合、延滞状態になれば延滞金が付加されるが、奨学生本人が救済制度を利用しなければ、奨学生本人の債務のみならず、連帯保証人等の保証債務も増大することになるところ、現在の機構の制度では、奨学生本人の救済制度を連帯保証人等が利用することはできない。従って、連帯保証人等の保証債務の増大を防止するため、奨学生本人が要件を満たしているのに救済制度を利用しない場合は、同人の救済制度を連帯保証人等が利用（又は代理申請）できるようにするべきである。

ウ 連帯保証人等に積極的に情報提供すべきであること

奨学生本人が奨学金の返済を延滞しても、連帯保証人等は請求を受けるまで奨学生が返済を延滞していることを知らないことも多いのではないかと考えられる。

その場合、既に数か月あるいは数年に渡り延滞していることもあり、そうなるに延滞金を含め連帯保証人等が想定していなかった多額の金額を一括で請求されることになる。

従って、上記の連帯保証人等独自の救済制度の創設及び奨学生本人の救済制度の利用と併行して、連帯保証人等に対して、奨学生本人が延滞していない場合であっても奨学生本人の返済状況を定期的に情報提供するべきである。機構が連帯保証人等に情報提供を積極的に行うことによって、延滞を早期に解消したり、救済制度の利用を本人に促したりする等して奨学金債務の増大を防止することができるはずである。

また、上記は延滞していない場合であるが、延滞した場合は事態は深刻であり、奨学金債務の増大を防止するため、1 回延滞した場合は、直ちに連帯保証人及び保証人に対してその旨の連絡をすべきである。このような早期の対応をすれば奨学金債務の増大を防止することができるはずである。

エ 機関保証に変更できる場合を拡大すべきであること

人的保証から機関保証に変更することも一定の場合に認め

られている。それは、①平成16年度以降の奨学生採用者で、②連帯保証人や保証人が死亡等により代わりの者を立てられなくなった場合に限り、③加入時までの保証料を一括で支払うケースである。

しかし、上記で述べた連帯保証人等のリスクに鑑みれば、人的保証から機関保証へ変更したいというニーズは一定程度存在すると考えられるものの、これらの条件では機関保証への変更はあまりに限定され過ぎているというべきである。すなわち、上記条件③に関し、機関保証への変更に伴って保証料を支払うことは現制度上やむをえないとしても、必ずしも一括で支払う必要まではないはずであり、分割での支払いも認めるべきである。

また、保証料を支払うのであれば、上記条件①のように、対象者を平成16年度以降の採用者に限定する必要もないし、上記条件②のように、代わりの連帯保証人等を立てられなくなった場合に限定する必要もなく、従って、上記条件①②は不要である。

よって、人的保証から機関保証へ変更するには、保証料の支払い以外の限定を廃止し、保証料の支払いも一括だけでなく分割払いも認めるという制度に改めるべきである。

オ 保証人の負担部分を超える金額は返還すべきであること

保証人が2名付く場合、連帯保証人は奨学金全額の支払義務を負うが、単なる保証人（単純保証人）は半額しか支払義務を負わない（民法456条、427条。講学上「分別の利益」と呼ばれる。）。

ところが、新聞報道によれば、機構はこれまで保証人に対し半額しか支払義務を負わないことを説明せずに全額請求しており、過去8年間で延べ825人に総額約13億円を請求し、9割以上が全額返済に応じていたことが判明した（2018年11月1日朝日新聞）。

その後、機構は、法的手続によらずに全額を分割で返済する合意をして返済中の保証人については、保証人が機構に対して分別の利益を主張したときは、半額以上の支払いを求めないとしたが、既に半額を超えて支払った分は返さないとしている。支払済みの部分を返さないという点に加え、法的手続によって和解した者や返済が完了した者は対象とならない。また、保証人が自ら機構に請求しない限り救済しないというのは民法の解釈を誤ったものであり、不当である。

従って、この問題に関し、機構は、自己の負担分を超えて返済を行った保証人全員に対し、機構側から連絡し、かかる金額の返還を行うべきである。

カ 連帯保証人等からの回収にルールを設けるべきこと

現在の人的保証の仕組みにおいては、連帯保証人等の財産に対する差し押さえなど法的回収が可能となっているが、奨学金は無担保でありながら貸付額が多額になりがちであり、連帯保証人となることの多い親も経済的に余裕がない可能性が高いこと（余裕がないから奨学金を利用するのである。）、保証人となることの多いおじ、おばなどの親類に、おい・め

いの学費を負担する義務は法的にも道義的にもないことなどを踏まえ、当面は、連帯保証人等に対して無理な返済を求めることがないように、自宅不動産などの生活手段から回収を行わないといったガイドラインを作成し運用するなど、保証人に対する回収について一定のルールを設けるべきである。

(4) 機関保証の問題点

ア 保証料を大幅に引き下げるべきであること

機関保証を選択した場合、連帯保証人等の親族を奨学金の返済に巻き込むリスクはなくなるため、奨学生本人の心理的負担及び連帯保証人等の心理的・経済的負担の観点から、人的保証よりも保証制度としては有用であると考えられる。

しかし、機関保証を選択した場合、保証機関（公益財団法人日本国際教育支援協会）に保証料を支払う必要があるところ、機構が公表している「平成30年度保証料月額（目安）」によれば、例えば、月10万円の有利子奨学金の保証料は貸与期間48か月であれば月5390円になる。これを4年（48か月）間支払うとすると、5390円×48か月＝25万8720円となり、決して低額とはいえないばかりか、むしろ高額であり、奨学生の保証料負担は決して小さいものではなく、このために機関保証の利用を避けることも懸念される。

よって、機関保証の保証料は、奨学生の負担を最小限にするために、大幅に引き下げられるべきである。

また、機関保証を選択した場合、保証料相当額を別途上乘せ貸与する（毎月振り込まれる額は人的保証と同額となるが、保証料分だけ返還額が多くなる。）という方法を導入すべきである。この方法では、貸与途中での機関保証への切り替えもスムーズである。

イ 機構による請求よりも保証機関による求償請求の方が返済困難になる可能性があること

保証機関（公益財団法人日本国際教育支援協会）のホームページには、保証機関が機構に代位弁済した後は、奨学生は、保証機関に対して代位弁済額を一括で支払うことが原則であり、例外的に、個別の経済状況により、分割返済や返済期限猶予について相談に応じて記載されている。

とすれば、奨学生が機構に対しては返還期限猶予制度等の救済制度が利用できた場合であっても、保証機関が機構に代位弁済することによって、保証機関に対しては、それらの制度が利用できなくなるおそれがある。保証機関による代位弁済が行われるかどうかは、延滞がある場合に機構の判断のみで決まるが、このような場合、返還期限の猶予等が利用できないような経済的に困難な状況にある可能性が高く、さらに返還条件を厳しくすることは、奨学生の生活にとっても、また返還の促進という意味からも好ましくない。

よって、仮に奨学生が返済できずに保証機関が機構に代位弁済した場合であっても、機構の救済制度を保証機関に対しても利用できるようにすべきであり、その利用条件等を公表すべきである。

また、保証機関による代位弁済後に奨学生が保証機関への返済を延滞した場合、保証機関は、年10%の遅延損害金を課することができることとされている。しかし、機構の奨学金の延滞金は年5%であるにもかかわらず、保証機関の延滞率はその2倍の10%となっており、代位弁済後の奨学生の返済に大きな経済的負担を課することになる。上記と同様の理由から、そもそも延滞金自体を廃止すべきと考えるが、延滞金が廃止されるまでは少なくとも代位弁済後の保証機関の延滞利率も機構と同様にすべきである。

ウ 機関保証による弊害が予想されること

前記のとおり、人的保証は連帯保証人等の負担があまりに大きく、廃止すべきであると考えられるが、他方で、機関保証を選択すれば問題の大部分が解決するという点でもない。

すなわち、昨今の我が国を取り巻く経済情勢や非正規労働の拡大に見られるような雇用情勢の劣化に鑑みると、返済能

力を審査していない機構の貸与型奨学金において、大学等を卒業した後も十分な収入が得られず、奨学金が返済できない者が一定数発生することは事実であって、やむを得ないといえる。

しかるに、奨学生全員が機関保証にした場合、仮に奨学金を延滞する者が出たとしても、保証機関が機構に代位弁済することによって、計算上、機構の奨学金の回収率は100%となる。すると、実態としては、奨学金の返済ができない者がいるにもかかわらず、それらの者を見落とし、機構が返済困難者に対して救済制度や運用の改善等の支援を積極的に行わなくなることが危惧される。

したがって、今後、貸与型奨学金の保証は機関保証を中心にするとしても、延滞者に関する統計調査や返済困難者に対する救済制度や運用の改善は、保証機関ではなく、機構の責任において行われるべきである。

(鴨田譲)

9 相談窓口や督促における問題

ア 事前の説明の不十分さ

日本学生支援機構の奨学金の説明は、基本的に機構ではなく、高校や大学の担当者が手引書に沿って説明会を開いて行っている。

高校や大学などの担当者がこの説明業務も行うが、時間的な制約もあり、主に手続きに関する説明を行うことになる。そのため、現行の奨学金制度の問題点を十分認識しないまま、学生生活を送り、返還を迎えることになる。

日本学生支援機構が隔年で行っている「奨学金の返還者に関する属性調査結果」によると、「申込手続きを行う前」に返還義務を知った者は、無延滞者では89.1%と9割近いのに対し、延滞者では50.5%と約半数にとどまり、申込手続きまでの返還義務の認識が十分ではないことがうかがえる。また延滞者では、貸与終了後に返還義務を知った者の合計は20.7%で、その半数の11.5%は「延滞督促を受けてから」知ったと回答している。」(平成28年度属性調査)など、重要な返還について認識がないままという例も少なくない。

その結果、経済困窮に陥ると、どこに何を相談すればいいのか分からないまま延滞を重ねてしまうケースが出てくる。

例えば、当面の返還を先送りする返還期限の猶予制度について、「猶予制度の認知率は延滞者で72.0%、無延滞者で62.8%である。ただし、返還が始まる前までに認知していた比率は、無延滞者では合計で33.0%であるのに対し、延滞者では4.6%と、大きな差がみられる。また延滞者では「延滞督促を受けてから知った」と回答した比率が51.2%で最も高く、貸与の早い段階での制度認知と延滞状況が密接に関係していると認められる。」(平成28年度属性調査)とされている。

機構の相談窓口や督促の問題を考えるには、このような事前の説明の不十分さを念頭に置いておく必要がある。

なお、機構は、学校ごとの貸与及び返還に関する情報の公開として、学校ごとに卒業生等の延滞人数・延滞率等を公表している。しかし、これは、本来機構が貸し手として負うべき奨学生への説明や事務手続きの負担を各学校が担っているところ、さらに卒業後等の延滞防止まで事実上責任を負わせるものである。各学校が将来延滞するリスクの高い学生を推薦しないなど奨学金の利用を抑制させ、ひいては中退や無理な長時間のアルバイトなどにつながらないか懸念される。

イ 相談窓口の課題

機構はホームページに「奨学金返還相談センター」を掲示して、アクセス先を以下のように示している。

電話：0570-666-301 (ナビダイヤル)

奨学金返還相談センターは、返還関係の相談に対応しています。奨学金の申し込みに関するお問い合わせは、在学する学校の奨学金担当窓口までお願いします。

月曜～金曜：8時30分～20時00分

(土日祝日・年末年始を除く)

まず、貸与を受けている学生の間の相談窓口は在 school とされ、返還相談センターでは対応しない。貸与中であっても「貸し手」として相談を受けるのが一般的であると思われるが、機構は在 school に丸投げしている。

実際に返還が始まると、返還者は当然働きながら収入を得て、その一部を返還に充てていくことになるが、この相談窓口は平日限定となっており、働きながら返還している人が勤務時間中に架電などできないことを考えれば、昼休みや勤務終了後の時間にアクセスが集中することが十分予想される。結果として、「電話が繋がりにくい場合があります。繋がりに

にくい場合は、お手数ですが時間をおいておかけ直してください。」と機構自らが認めているように架電してもなかなかつながらない。返還者の生活実態に即した相談体制とはなっていない。

また、ナビダイヤルがつながるのは外部委託業者のオペレータである。委託業者のオペレータは非正規労働が多く労働条件も低い上、入札により業者が変更となることもあり、返還者の状況に即した対応ができるような経験が蓄積されない。

近年の経済情勢や高学費の下で機構の奨学金制度の役割は高まっており、機構の職員を増やし、専門性を持った職員が相談に対応できる体制を構築すべきである。

ウ 不適切な相談対応

このような状況の下、返還猶予制度を知らず、延滞金が膨らんでしまったケースが時々出てくる。延滞後でも、過去の延滞期間について遡及して返還猶予を適用すれば、その間に付加された延滞金が消滅し、奨学生にとっても、機構にとっても残債務の返還が容易になるというメリットがある。

不適切な相談対応があったものとして、機構に相談したところ返せる額を返すように、と少額返還を勧められ、少ない収入の中から返還を続けてきた例がある。本人には金額が空欄の振込票が機構から送られて、本人はやり繰りしながら約定された金額より低い金額での返還を重ねてきた。しかし、少額の返還ではすべて延滞金に充当され、元本が減らない。そのうちにも返還時期の到来した分が延滞となり、さらに延滞金が付加されて、より返還が難しくなっていく。

このような場合、本来は過去分を含め返還期限の猶予を適用して延滞を解消し、多少の返還が可能なら減額返還を利用し、経済状況が好転すれば通常通りの返還を行うようにする

ことで、無理なく返還できるようになるが、延滞金がかさめば破産などの手続を取らざるを得なくなり、元本も延滞金も回収不能となる。返還困難者からの相談内容を適切に把握して、必要な救済手段を説明していれば要返還額が増えてしまうような状況に陥ることはなかったはずである。

エ 回収強化策が深める矛盾

こうした相談窓口の課題だけでなく、機構によって進められてきた債権回収強化策が困難さに拍車をかけている。

- ①延滞3回目（3か月目）で本人と連帯保証人、保証人に対する督促がなされ、信用情報機関へ登録される。
- ②延滞4回目（4か月目）で債権回収会社（サービサー）へ回収が委託され、本人と連帯保証人、保証人に対する督促が電話や文書、自宅への訪問の形で行われる。
- ③延滞9回目以上（9か月目以上）で法的措置の予告（最終警告）がなされる。

支払督促手続は簡易裁判所の手続で、債務者が異議を申し立てなければ、裁判官が関与しないまま強制執行可能となるものである。

その際、残債務全部の一括返還を求めてよいのは、「学資貸与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」（政令5条5項）に限られるが、機構は奨学生の支払能力については不明であるとして、これを検討しないまま、残債務全部の一括返還を求め、裁判所もこの省令は把握しないまま一括返還を命じているのが実態である。

機構や債権回収業者が返還困難な事情に応じた相談対応を取らないまま、回収強化を図ることは、返還困難者を窮地に追い込むばかりである。

(伴幸生)

10 予算先行型の制度設計

日本学生支援機構の奨学金制度の問題点として、予算先行型の制度設計を挙げることができる。具体的には2017年度から導入された所得連動返還型奨学金制度に、その問題点がよくあらわれている。

所得に応じて返済額が決定される所得連動型奨学金は、利用者の返済能力に応じた無理のない返済制度の実現を目指すもので、適切な制度設計と運営がなされれば、現在の貸与型奨学金制度の問題点を大きく改善させることになる。

しかし、2017年度に導入された所得連動返還型奨学金には、大きな問題が二つある。

第1に、年収0円でも返済を求めものとなっている。

諸外国の所得連動返還型の奨学金制度は、いわゆる「閾値」を設け、それ以下の所得の人には返済を求めないのが通常である。

現在、日本学生支援機構の貸与型奨学金制度では、給与所得者で年収300万円以下、そのほかでは年間所得200万円

以下の人は返済猶予が認められているが、相談の現場では、現状でも返済が苦しいと多くの人が訴えている。

したがって、少なくとも同額以上の閾値を設定すべきであるが、今回の制度では閾値の設定がないばかりか、収入が0円でも最低返還月額として2000円が設定されている。収入がない人にも返済を求めるものであり、これでは所得連動返還型奨学金制度とは呼べない。

申請による「返還猶予制度」で対応するとされているが、機構は、同制度は利用者の権利ではなく機構の裁量であるとしており、利用者の権利としなければ、救済制度としては極めて不十分である。さらに、10年の期間制限もあり、救済制度として十分な役割を果たすことはできない。

第2に、返済期間は「返還完了まで」又は「本人が死亡又は障害等により返還不能となるまで」とされていることも、大きな問題である。

所得連動返還型奨学金制度では、所得の少ない者は毎回の

返済額が少なくなるため、返済期間が長期化し、生涯にわたって返済を続けなければならないという事態が生じる危険性がある。

そのため、諸外国の例では、返済開始から一定期間経過した後、又は一定の年齢に達した時には、残額を免除するという最長返済期間が設けられており、たとえばアメリカでは10～25年、イギリス（イングランド）では30年（以前は65歳）などとなっている。

返済期間が「返還完了まで」又は「本人が死亡又は障害等により返還不能となるまで」ということは、死ぬまで返済させるということである。これでは、奨学金返済のために利用者を一生借金漬けにするということになってしまう。

第1の点も第2の点もともに、予算先行型の制度設計がなされていることから生じている。予算先行型の制度設計が、返済当事者を助ける役割を十分に果たせない所得連動返還型奨学金制度を生み出してしまったのである。このままでは、真の意味で所得連動返還型奨学金制度と呼ぶことはできない。返済当事者を救済することにつながる制度の改善が必要不可欠である。

（大内裕和）

第2 学費負担と「高等教育無償化」

1 機構の給付型奨学金制度の現状と課題

ここでは機構の給付型奨学金制度の現状と課題について指摘するが、後記2の「大学等における修学の支援に関する法律」により一定の改善が図られる予定である。

(1) 対象者や給付額が限られること

ア 給付型奨学金の対象となるための要件が厳しいこと

給付型奨学金の対象者は、次のいずれかに該当する者となっている。

我が国の授業料は世界的にみても高額であり、その負担に苦しんでいるのは低所得世帯だけではない。また、学費負担が問題となるのは大学等への進学時だけでなく、在学中の家計急変や大学院を視野に入れた対象の拡大が求められる。

- ・住民税非課税世帯の人、又は生活保護受給世帯
- ・社会的養護を必要とする人[※]

※ 18歳時点で児童養護施設、児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設（平成29年4月～「児童心理治療施設」に改称）、自立援助ホームに入所している人若しくは入所していた人、又は、18歳時点で里親、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）委託者のもとで養育されている人若しくは養育されていた人

イ 採用枠が少ないこと

単に要件が厳格なだけでなく、採用枠も少ない。

給付型奨学金の新規採用枠は2万人で、貸与型奨学金の新規採用約43万人（無利子・有利子計）の5%未満である。

結果として、対象者となるための要件が厳格であるのに、その要件を満たした候補者からさらに後記のとおり奨学生を選定しなければならないのである。

経済的事情によらず進学の機会の平等を確保するためには、少なくとも、平均的な所得の世帯にまで対象を拡大する必要がある。

ウ 給付額が少額であること

給付奨学金の給付月額、以下のとおりである。カッコ内は、授業料の全額免除を受けた場合の減額後の金額である。

これでは授業料すら賄えず、進学のためには、貸与型奨学金を併用せざるを得ない。さらに、無利子奨学金を併用しても、平均的な学生生活費には及ばないのが実情である。

給付型奨学金の給付額（万円）

設置者	自宅通学	自宅外通学
国立	2 (0)	3 (2)
公立	2	3
私立	3	4

(2) 制度や運用面の課題

ア 成績より経済状況を重視すべきこと

給付型奨学金の受給者は、各高校が定める推薦基準に基づき、高校ごとに割り振られた採用枠の範囲内で決定することになっている。

推薦基準について、機構はガイドライン（給付型奨学生採用候補者の推薦に係る指針（ガイドライン）H30.5.11改定）を定めているが、これによれば、推薦は①人物、②学力・資質、③家計の3項目を勘案して決定されることとされている。3項目のうち、どの項目をどの程度重視するかは学校の裁量とされている。

しかし、採用枠が限られているため、学校は要件を満たす希望者を順位付けして、採用枠の範囲で給付型奨学金の対象となる生徒を選ばなければならない。その際、学校はどのような理由（基準）である生徒を採用し、別の生徒を採用しなかったかの説明を求められる可能性がある。

そうすると、③家計を重視して対象者を選定することは、普段扱い慣れない生徒の家計状況を検討しなければならない上、採否の理由の説明を通じ、他の生徒の家計状況というプライバシーを推知させるおそれがあり、学校としては、普段から扱い慣れており、かつ説明も容易な②成績（学力・資質の指標）を重視して採否を判断することになる懸念がある。

しかし、機構の給付型奨学金は、経済的事情から進学が困難な学生の進学を支援する目的で導入された制度であるから、推薦基準は経済的事情を最も重視して策定されなければならない。機構のガイドラインは、そのような内容に改定すべきである。

イ 推薦者の選抜に伴う業務負担

上記の通り、推薦基準の策定から推薦者の決定までは、高等学校が行うこととされている。また、ガイドラインによれば、選考に際しては以下の点に留意することとされている。

- ・レポート提出・面談等により、本人の意識を確認すること
- ・選考は、担当者のみではなく、複数名により判断をするなど、客観性の担保された選考体制を構築するよう努力すること
- ・選考にあたる者は、推薦基準について共通の理解を有していること
- ・選考にあたっては、生徒等への説明責任が果たせるよう、公平性、透明性、客観性の確保に務めること
- ・選考基準を公表するよう務めること

これほどの作業を平素多忙な教職員に担わせることは妥当でない。今後、対象者が拡大されていけば、選考に伴う事務量は膨大となることは明らかであり、これを各高等学校に押し付けるようなことがあってはならない。

また、卒業した学校によって基準や選考者が異なるために採否が変わるといことも十分予測しうるし、選考過程に誤りがあったときには是正する途もない。

採用の単位を小さくすればするほど、たまたま同学年で要件を満たす生徒が多く、枠が足りずに採用漏れが多い学校が出たり、逆にたまたま要件を満たす生徒のいない学校があったりと、偶然の事情により採否に影響が出やすくなる。

学校単位で選定した場合のメリットとして、実情にあった柔軟な人選が可能になりそうにも思えるが、上記のようにガイドラインが策定され、「説明責任」が押し出されると、柔軟な採否の判断は困難である。

その面からも、採否の判断は学校に押し付けず、機構が行うべきである。

ウ 給付型奨学金の返還の問題点

日本学生支援機構法 17 条の 3 は、次の場合には学資支給金（給付奨学金）の一部又は全部を返還させることができる」と規定している。

- 学業成績が著しく不良となったと認められるとき
- 学生等たるにふさわしくない行為があったと認められるとき

これらにつき、業務方法書 30 条の 4 第 2 項は、「学業成績又は性行が不良となったとき」（給付打ちりの要件）に該当し、かつ、学業成績又は性行が著しく不良であると認められる者に対しては、返還を請求できることとしている。現時点では、どのような場合に「著しく不良」と認められるかについては明確な基準はない。

しかしながら、そもそも、将来返還を求められる場合がある奨学金は「返還免除の可能性のある貸与制奨学金」であって、「給付制奨学金」とは呼べない。

しかも、上記の要件の記載の仕方からすれば、例えば、学費や生活費を賄うためにアルバイトに多くの時間を割かざるを得ず、そのために学業成績が不良となった場合や病気等により学業に時間を費やせず成績不良となった場合にまで、返還を求められるおそれがあるが、そのような場合にまで返還を求めるのはあまりに酷である。

また、著しい性行不良というものも極めて曖昧な要件であり、受給者に対する萎縮的効果も懸念される。

返還を求める規定は削除すべきであるし、少なくとも返還を求める場合の明確な基準を定めるとともに、基準を定めるにあたっては返還を求めることが誰の目から見ても当然といえるような場合に厳格に限定すべきである。

エ 国税徴収法の例による返還条項

上記に加え、日本学生支援機構法 17 条の 4 は、偽りその他不正の手段により学資支給金の支給を受けた者に対しては、国税徴収の例により、支給相当額の全部又は一部を徴収することができるとしている。

国税徴収の例による回収とは、第三者（裁判所）の判断を経ずに差し押さえ等強制的な回収ができることを意味する。これは機構が「偽りその他不正の手段」と認定すれば差し押さえ等が可能となり、奨学生が裁判を起ささない限り、第三者（裁判所）のチェックは行われぬ。

既に述べてきたとおり、機構は債権回収を至上命題として強引といえる運用を行っており、「不正」かどうかの判断を機構に委ねることは危険である。機構のみで判断しても差し支えないような事案であれば、訴訟を経て（緊急性がある場合は民事保全法に基づく仮差押え等を経て）回収するものとしても、問題なく回収できるはずである。

したがって、国税徴収の例による回収を規定する上記法 17 条の 4 は削除すべきであり、少なくとも業務方法書等により抑制的運用を定めるべきである。

現在の業務方法書 30 条の 4 第 3 項は、給付奨学金確認書、提出すべき収入資料、給付奨学金申込みデータの所定の事項について、故意に記録若しくは記入せず、又は、虚偽の記録若しくは記入をしたことにより給付奨学生となったことが判明したとき又は機構の求める学習成績、健康状態又は生活状況などについての報告に虚偽があったことが判明したときにつき、徴収の対象となるものと規定している。

少なくとも、「故意」「虚偽」といった主観的要件については、十分に調査を尽くし、客観的資料から明白に認定できる場合であって、対象者の弁解の機会を十分に保障した場合でなければ認定すべきでない。

また、故意の不記載・虚偽記載と受給決定の因果関係の認定についても、当該不記載・記載事項が受給決定の不可欠の要素であったなど、当該不記載・記載と受給決定との因果関係が明白な場合に限定すべきである。

さらに、国税徴収の例によって回収される債権は、強制的な回収により生活に非常に大きな影響を与えるほか、破産法上の非免責債権に該当し、破産手続きによる経済的更生を阻害する要因となるなど対象者にとって極めて過酷な状況を強いることになるから、仮に機構において上記の各要件が認定できる場合であっても、直ちに自力執行権を行使するべきでなく、まずは、対象者に対して任意の返還を求めるなど、より抑制的な手段を模索するよう努めるべきである。

（森崎信介）

2 「大学等における修学の支援に関する法律」

(1) 同法及び同法に基づく施策の概要

ア はじめに

いわゆる「高等教育無償化」として国会に提出された「大学等における修学の支援に関する法律案」は、2019年5月11日に参議院本会議で可決・成立した。

同法の目的は、「真に支援が必要な低所得者世帯の者に対し、社会で自立し、及び活躍することができる豊かな人間性を備えた創造的な人材を育成するために必要な質の高い教育を実施する大学等における修学の支援を行い、その修学に係る経済的負担を軽減することにより、子どもを安心して生み、育てることができる環境の整備を図り、もって我が国における急速な少子化の進展への対処に寄与すること」（同法1条）であるが、法案概要には「閣議決定等において、「人づくり革命」を進めるための方策として、アクセス機会の確保と大学改革を一体的に進めることが位置づけられている。」との記載があり、「大学改革」を進めることも目的とされる。

同法及びこれに基づいて2020年度から実施予定の制度について、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」(2018年12月28日関係閣僚合意)を基に検討する。

イ 対象となる学校

要件を満たしていることの確認を受けた大学・短期大学・高等専門学校・専門学校（「確認大学等」という。7条等）。

具体的な要件は文科省令で定めるが、実務経験のある教員による授業科目の標準単位数の1割以上の配置、外部人材の理事への複数任命、適正な成績管理の実施・公表、法令に則った財務・経営情報の開示、経営に問題のある大学等でないこと、が予定されている。

ウ 対象となる学生等

「特に優れた者であって経済的理由により極めて修学に困難があるもの」（3条）として、具体的には住民税非課税世帯及び「それに準ずる世帯」の学生等が予定されている。

住民税非課税世帯はこの制度による授業料等減免及び学資支給の全部を受けられるが、「それに準ずる世帯の学生」である、年収300万円未満（家族4人世帯の目安、以下同じ。）の世帯はその3分の2、年収380万円未満の世帯はその3分の1の額となる。

エ 授業料等減免制度の創設

大学等が授業料及び入学金を減免する制度を設け、その費用を国又は地方公共団体が負担する。具体的な減免額等は政令で定めるが、国公立は標準額（国立大学等の授業料その他の費用に関する省令に定める国立大学等における基本的な授業料等の金額）、私立は入学金につき平均額、授業料につき私立平均額と国立標準額の平均額を予定する。

授業料等減免の上限額（住民税非課税世帯）

設置者	区分	大学	短期大学	高専	専門学校
国公立	授業料	54	39	23	17
	入学金	28	17	8	7
私立	授業料	70	62	70	59
	入学金	26	25	13	16

※単位は万円。金額は概数。

オ 学資支給

機構の給付型奨学金の対象大学等を、確認大学等に限定するほか、第2の1(2)エで指摘した法17条の4につき、学資支給金相当額の1.4倍の金額を徴収できるようにしている（附則5条）。無利子奨学金の併給調整も予定されている。

給付型奨学金の支給額（年額・住民税非課税世帯）

設置者	自宅通学	自宅外通学
国立	35（0）	80（24）
公立	35（24）	80（36）
私立	46（36）	91（48）

※単位は万円。金額は概数。

※カッコ内は現行の給付額。国立大は授業料全額免除の場合。

カ 財源等

少子化に対処するための施策として、消費税率上げによる財源を活用する（附則4条）。

(2) 同法の意義と課題

ア 意義

これまで日本においては高等教育進学に必要な費用をおおむね公的な給付制度により賄うことができる仕組みは存在しなかったが、同法に基づく授業料等の減免と給付型奨学金により在学費用の相当部分を賄える仕組みができたことは、もっぱら私費負担の増大であった戦後日本の学費をめぐる動きの中で画期的である。他方で以下のとおり課題も残る。

イ 住民税非課税世帯でも学生生活費に不足すること

同制度による負担軽減が最も大きい住民税非課税世帯においても、平均的な学生生活を送るためには最大88万円が不足する。

平均的な学生生活費と支援額（住民税非課税世帯）

設置者	通学	新制度による支援			学生生活費	不足額
		授業料減免	給付型奨学金	計		
国公立	自宅	54	35	89	109	20
	下宿	54	80	134	174	40
私立	自宅	70	46	116	176	60
	下宿	70	91	161	249	88

※単位は万円。金額は大学昼間部で、概数。

アルバイトによって補えない金額ではないが、これが首都圏・京阪神の私立大理系学部への進学であればさらに学校納付金、生活費とも各10～20万円ほど高額となり、不足額が120万円を超えることもありうる。

本来はこのような進学も可能となるような制度設計とすべきであるが、当分は大学等の設置者・学部系統や自宅／自宅外の別等により、給付型支援のみでは不足するとみられる額を無利子奨学金等で補い、アルバイトは学業に支障を来さない程度で済むような制度設計が求められる。

ウ 住民税非課税世帯に準ずる世帯への支援が限られること

「住民税非課税世帯に準ずる世帯」における支援は、住民税非課税世帯の3分の2又は3分の1とされ、下表のとおり相当額の負担があり、学業に支障を来さない程度のアルバイトだけでは到底賄えないとみられる部分もある。

無利子奨学金との併給調整は、これらの世帯では仕送りの余力は乏しいとみられることを踏まえる必要がある。

平均的な学生生活費と支援額（準ずる世帯）

設置者	通学	年収300万円未満			年収380万円未満		
		支援計	学生生活費	不足額	支援計	学生生活費	不足額
国公立	自宅	59	109	50	29	109	80
	下宿	89	174	85	45	174	129
私立	自宅	77	176	99	39	176	137
	下宿	107	249	142	54	249	195

※単位は万円。金額は大学昼間部で、概数。

エ 中間層の教育費負担は何ら軽減されないこと

同法による支援の対象は「真に支援が必要な低所得者世帯の者」とされているが、中間層であっても学費の負担は重く、必要な支援の内容・程度は異なるものの、その支援が必要であることは同じである。同法の目的は少子化対策とされているが、そうであれば対象を低所得に限る必要はない。

オ 各大学が実施する授業料免除等を縮小させないこと

各大学が既に実施している授業料免除等の負担軽減策については、これを縮小するのではなく、むしろ新制度による支援を得られないが経済的に困難を抱える学生等に拡大するよう促すべきである。

特に、国立大学等については、国立大学等の授業料その他の費用に関する省令11条に「国立大学法人は、経済的理由によって納付が困難であると認められる者その他のやむを得ない事情があると認められる者に対し、授業料、入学料又は寄宿料の全部若しくは一部の免除又は徴収の猶予その他の経済的負担の軽減を図るために必要な措置を講ずるものとする」と定められ、国立大学等運営費交付金を通じて授業料免除等に伴う収入減を補填されている。

この授業料等免除制度の対象者は、新制度の対象者よりも広く、各国立大学法人が独自に拡大している例もある。

私立大学の減免制度にも私学助成にて支援がされている。新制度の実施に合わせてこれらが廃止・縮小されれば、新

制度の対象にならない、又は部分的な支援にとどまる程度の経済的に余裕のない所得層においては、かえって負担増となってしまう、新制度の対象となる層とそうでない層の間に分断を招きかねない。新制度の実施後も、前記省令11条並びに運営費交付金及び私学助成を通じた各大学の授業料免除等への支援は維持し、むしろ拡大を図るべきである。

カ 対象となる大学等を限定していること

大学等について対象とするための要件が導入されることとなったが、その要件は以下の1号、2号等とされ、具体的には文科省令で定めることとされている。

- 1 大学等の教育の実施体制に関し、大学等が社会で自立し、及び活躍することができる豊かな人間性を備えた創造的な人材を育成するために必要なものとして文部科学省令で定める基準に適合するものであること。
- 2 大学等の経営基盤に関し、大学等がその経営を継続的かつ安定的に行うために必要なものとして文部科学省令で定める基準に適合するものであること。

この「基準」の定め方によっては、学生の選択肢が狭められ、大学の自治や学問の自由への不当な介入となる恐れがある。省令の制定及び改定にあたっては、1号、2号の規定及び同法の趣旨に基づき、必要かつ合理的な範囲の基準にとどめるべきである。

予定される実務経験のある教員の配置については、当該学部学科等で取り扱う内容（基礎研究中心か、実学重視かなど）により実務経験のある教員の適否、適切なかわり方等に差異があることに留意し、それぞれの教育内容・教育目標に合わせて柔軟な実施方法を許容すべきである。また、実務経験のある教員が授業を行えばよいというものではなく、当該学部学科等の教育目標に照らしてその効果を検証し、教育・研究の実質の改善に資するものとする必要がある。

外部人材の理事への複数任命も含め、天下りの温床となることがあってはならないことは言うまでもないし、教員や理事には相応の学術的な素養、業績を求めべきであろう。

適正な成績管理の実施・公表等についても、形式を整えるのみではなく教育内容の実質の改善に資するような仕組み作りが重視されなければならない。

キ 進学後の学習状況について厳しい要件を課していること

学業・人物に係る要件の一つとして、大学等へ進学後は、その学習状況について厳しい要件を課し、これに満たない場合には支援を打ち切り、さらに支援した額を徴収することができることとされている。

しかし、家計が厳しく、アルバイト漬けの生活を余儀なくされる学生が多い中で、学生が学業に専念することができない状況、学業を続けることができない状況が生み出されていることについては、既に指摘したとおりである。

学生が学業に専念し続けられる環境を整えることこそが必

要であり、それを行わないまま、出席率・成績等に厳しい要件を課すべきでない。

そもそも、成績評価は客観性を有するものではなく、大学の学力レベルによっても左右されるものであるから、進学後の学習状況について要件を課すこと自体に疑問がある。

ク 財源に関わらず 2020 年度から実施すべきこと

財源は消費税の増税分とされているが（附則 4 条）、2020 年度からの実施を前提に予約採用等の手続を進めるのであるから、消費税増税を実施したかどうかに関わらず、2020 年度から実施するべきである。

なお、教育の機会均等は、所得の再分配によって実現すべきであり、逆進性が強く、学生の生活と直接関わる消費税増税によるのは大きな矛盾がある。さらに、財源が指定されることにより、今後、支援の対象が拡大されないことが強く懸念される。

そもそも、教育の費用の負担軽減という、市民にとって極めて重要な政策についての財源をどうするかは、市民による開かれた議論によって決定すべきであり、消費税増税を受容しなければ修学の支援を行わないと迫る制度設計は、市民の選択の幅を狭めるものであって好ましくない。

（西川治）

3 授業料や学生生活費全般の負担軽減

(1) 授業料等の負担軽減

ア 授業料・入学金をこれ以上引き上げず、値下げに踏み出すこと

現在、日本の大学は、世界有数の異常な高学費になっており、大学初年度納入金は、国立大学 81 万 7800 円（文部科学省令による標準額）、私立大学文系 114 万 6819 円、私立大学理系 150 万 1233 円という高額な学費（学校納付金）の教育費負担が国民に重くのしかかっている。

2016 年 3 月、文科省は、「授業料収入で自己収入の大幅な増加をまかなうということは、金額の大幅な引き上げにつながりかねず、現在の経済状況や厳しい家計状況では困難である」と国立大授業料の大幅な値上げは困難とした。当然のことであるが、2019 年度から東京工業大学と東京芸術大学が行った授業料の値上げを止めようとはしていない。

授業料等をこれ以上引き上げないだけでなく、国公立・私立を問わず無償化を目指し学費の値下げに踏み出すことは、教育の機会均等を実現するために重要である。

イ 専門学校を負担軽減の対象に加えること

学費負担の重さは多くの専門学校をはじめ専修学校・各種学校においても同様である。

専修学校・各種学校の果たす役割は多様ではあるが、少なくとも大学、短期大学等に準じて高等教育機関として役割を果たしている専門学校については、負担軽減の対象に加えていく必要がある。

この点、新たに成立した「大学等における修学の支援に関する法律」では、専門学校も支援の対象となった（第 2 の 2）。

(2) 幅広い負担軽減の視点

ア 成績より経済状況を重視すべきこと

低所得者層の場合、高校の授業料を捻出するため、高校在学中よりアルバイトに専念したり、塾・予備校に通う余裕が無いいため、学業成績の低下、学校活動が行えない場合がある。

そもそも、高等教育への進学率が 7 割を超える現在では、成績（学力）は重視すべきでなく、本人の経済面を中心とした家庭環境を重視するような仕組みが必要である。

イ 入学時のハードルを下げること

授業料等の在学費用の負担軽減も大事であるが、入学金等入学（進学）費用についての支援が薄い。

入学金の準備など、入学（進学）費用の支払いができずに進学を諦めるケースも多く、入学（進学）費用の支払についての支援策が必要である。

特に、高額の入学金制度は日本特有であり、廃止の方向で制度設計を見直していくべきである。

機構の奨学金についても、入金は入学後となるため、民間機関（労働金庫）が入学金等の支払いから入金までの間の「つなぎ融資」を行っている。機構の入学時特別増額に限って入学前でも入金するか、これらを利用して入学費用を支払う入学生については、入金時期まで延納を認めるなど、制度上の手当てが必要である。

ウ 学費後払い制度について

参考までに、オーストラリアの HECS 制度においては、高等教育費用の負担額を後払いするものとされ、卒業後の所得に応じて返済額を確定する。全部又は一部の前納も可能で、その場合 20% 割引にする制度がある。最低所得水準に達するまで返済は免除され、返済額は、年間所得額の 3～6% とされる。

大学などの授業料を国が学生に代わって給付する制度の原案を、自民党の教育再生実行本部がまとめ、本人が就職後、所得に応じて国に返済するとしている。

オーストラリアが導入している制度がモデルであり、「出世払い方式」は給付型に比べ、支援対象を広げやすい利点がある。ただし、この方法では低所得が長い場合は全部の回収ができないため、最終的に学生負担分の 20～28% は回収できないだろうとされており（第 4 の 5(6)ウ）、導入にあたっては一部の回収不能を前提に制度設計すべきである。

エ 住居費・食費など総合的な軽減を

2018年9月12日付け日本経済新聞によれば、給付型奨学金について修学費、課外活動費、通学費、保健衛生費、食費などを賄う想定となっているが、具体的な必要額を算出して総合的な負担軽減を踏ることが必要である。

同時に、学生寮や学生食堂の整備、教科書代負担を軽減する仕組み（貸出や再利用など）の整備、通学定期・学割乗車券の割引幅拡大など、総合的に学生生活に必要な支出額を減らしていくことも重要である。

オ 進学支援と中退防止の視点

先般導入された給付制奨学金は「進学意欲と能力のある若者が経済的理由により進学を断念することのないよう」にする、つまり進学の支援が目的であるとされている。

しかし、親の死亡、失業、被災のほか、アルバイト先がブラックバイトだった、倒産したなど在学习中に家計が急変することもある。中退に追い込まれると、高校卒業で就職した場合よりも経済的に不利な状況に置かれることが多いが、既に借りてしまった奨学金は返済しなければならない。

進学の支援の一方で、在学・学業継続の支援（中退防止）

の視点に立った経済的支援も必要である。

現在、機構の奨学金に応急・緊急採用の仕組みがあるが、給付制奨学金の対象拡大も図っていくべきであろう。

カ 柔軟な分納・延納

授業料等の免除制度は経済的支援制度として重要であるが、特に私立学校においては経営上免除までは難しいという場合もありうる。しかし、そのような場合にも、授業料等の分納や延納を認めることで退学を防止できる可能性がある。

授業料は学期始めや学期の始まる前に一括で納付することが多いが、分納はこれを分割して毎月いくらか、という形で払うものである。機構の奨学金は毎月振り込まれるため、奨学金を授業料の支払いに充てている場合に有用である。

延納は支払期限を遅らせ、学期の終わりに一括で払う方法である。分納に比べれば一括で納付するため負担はあるが、一括先払いよりはよい。

また、これらを認める場合には、分納制度・延納制度として制度化し、ウェブサイト等で広報することが利用可能性を高める意味で望ましい。

(水谷英二・西川治)

4 福祉的貸付制度、地方自治体の貸与制度等

(1) 福祉的貸付制度

日本学生支援機構の奨学金制度以外にも、以下のような制度が設けられている。

- 生活福祉資金貸付制度（社会福祉協議会）
- 自立支援資金貸付制度（社会福祉協議会）
- 母子父子寡婦福祉資金貸付金制度（都道府県）
- 年金担保貸付制度（独立行政法人福祉医療機構、廃止予定）
- 国の教育ローン（政策金融公庫）

ここでは、総括的に「福祉的貸付制度」と呼ぶ。これらの制度は、入学前に借りられる、一時的にまとまった金額が借りられる、無利子で借りられる金額が多い、保証人が不要である、返還が免除される場合があるなど、制度ごとに特長があり有用な制度である。

ただし、日本学生支援機構に比べると制度自体が知られておらず、特に進学費用について最も相談しやすい高校や大学等の教職員の間で十分認知されていない。

地方自治体、民間団体の奨学金制度も同様であるが、進学時や在学中にこれらの制度を利用するためには、生徒・学生やその保護者にとって身近なところにこれらの情報が存在している必要がある。

高校・大学等の教員への広報も重要であるが、例えば学校ごとに生徒・学生やその保護者が進学費用について気軽に相

談できる窓口を設ける、都道府県や政令市の教育委員会に担当窓口を設けて冊子を発行する、電話相談に対応して紹介するなど、制度の利用可能性を高めることが必要である。

(2) 地方自治体・民間団体の奨学金制度

地方自治体・民間団体が設ける奨学金制度も多数存在する。これらの奨学金制度の一部には、例えば医学部医学科の学生を対象に、卒業後、指定された病院で一定年数勤務することを条件にするなど、将来、特定の地域・施設等で（特定の職種で）就労することを条件とするものが含まれている。

これらの条件は、将来の就労を具体的にイメージして学生生活を送ることができるという意味で有意義ともいえるが、家庭の事情や進路変更などで条件を守れない場合に本人の人生を過度に制約することがないようにすべきである。

一定期間で受け取った奨学金を分割返還するとの仕組みはありえようが、即時の全額返還を求めるとか、日本学生支援機構の有利子奨学金の利率を大きく上回る高い利率を設定するといったことは避けるべきである。臨床研修医のマッチングシステムにより他地域での就労を妨害するなどということは、居住、移転及び職業選択の自由を定める憲法22条1項に違反するおそれもある。

なお、広報の工夫などで制度の利用可能性を高めることが必要であることは上記のとおりである。

(西川治)

第3 高等教育の費用負担の考え方

1 高等教育の費用負担をどう考えるか

(1) 基本的考え方

ア 高等教育の費用は誰が負担すべきか

高等教育の費用は学生個人やその家族に押し付けるのではなく、税を中心に社会全体で負担すべきである。

その理由は、主に次の3点である。

第1に、現代では高等教育を受けることは人権であり、高等教育の機会が意欲と能力のある者全員に保障されるべきだからである。高等教育で学ぶことそれ自体が大事な価値であるし、また実際生活上も高等教育の必要性・重要性が増している。例えば、現代社会では多くの職業・職種において専門学校を含む高等教育が必要とされており、高卒では職業選択の幅は狭く、賃金は安く、就職の機会も限られる。

第2に、高等教育は社会的な投資となるからである。知識基盤社会においては、一人ひとりの能力を高め、より高度な産業に従事してもらうことで経済的発展を目指すことが重要であり、特に天然資源に恵まれない日本では必要不可欠である。また、成熟した民主主義社会の維持・発展のためにも、高等教育を通じてより視野の広い市民を育成することは重要である。

第3に、私的投資の機会は均等でなければならないからである。高等教育は、学生が将来、経済的に成功する可能性を高める私的投資の面も持つが、その機会が貧富の差によって左右されることは許されない。また、経済的に成功した者からは、累進課税や高等教育修了者の税を高くする「卒業税」によって相当な範囲で費用を回収することは可能である。

イ 高等教育費の私費負担をどう考えるか

高等教育費は社会全体で負担すべきであるが、仮に私費負担、つまり学生自身やその親・家族に求める負担（卒業後の返済を含む。）が避けられないとしても、それは教育によって学生自身が得られた利益に応じた合理的な限度にとどめるべきである。

「合理的な限度」は、教育により得られる利益、特に経済的利益は不確定である（高い利益を得る卒業生もいれば、退職などによって利益をほとんど得ない卒業生もいる。）ことを踏まえ、できるだけ実際に得られた利益に応じたものとすべきである。

ウ 制度設計は「負担」と「不安」の軽減を目指して

進学をあきらめるかどうかは、実際の負担の重さだけでなく、入学後に予想される負担に対する不安によって決まってしまう。「負担」の軽減も重要であるが、同時に過度な「不安」を招かないような制度設計が必要である。

なお、岩田弘三(2018)は一貫して上昇傾向にあった機構奨学金の受給率が2014、16年度に減少した点について、「JASSO奨学金滞納問題が、マスコミなどで本格的騒がれ始めたのは14年度はじめの時期である。その影響のもとで、大学へのインタビュー調査の結果をもとにすれば、多くの大学で、遅くとも15年度には「貸与奨学金（JASSO奨学金）離れ」の指摘が相次いだ。その指摘が、データでも確認できることになる。」と貸与型奨学金の返還への不安が利用の抑制につながっていることを指摘しており、返還への不安を軽減する対策は速やかに対処すべき課題の1つである。

(2) 高等教育費の負担軽減の方向性

ア 漸進的無償化

高騰した高等教育費負担の現状からすれば、高等教育の無償化は喫緊の課題ではあるが、現実には諸方面への影響を考慮しながら、一歩ずつ確実に無償化を進めていくほかない(漸進的無償化)。

イ 負担軽減の方向性

漸進的無償化にあたっては、どこから手を付けるか、まずどの仕組みを変え、次にどの仕組みを変えるか、ということを経営的に検討していく必要があるが、その際には次の3つの指針に従って進めていくべきである。

○育英主義に陥らないこと

一部に育英主義的（成績重視）な視点を取り入れることはあっても、奨学（学生の経済状況重視）を基本とし、育英は補足的に用いること。生まれ育った家庭環境等によって、「学力」や意欲の格差が生じているため、成績を重視すると経済状況が特に苦しい学生や困難な家庭環境を乗り越えて進学を目指す学生が置き去りにされる危険性がある。

○進学から卒業後の返済までを含めた負担軽減を進めること

進学から卒業までの負担軽減はもちろん大切であるが、貸与制では卒業後の返済の負担を無視してはならない。

貸与制奨学金にも未返還のリスクがあり、貸与額全額が返還されることはない。コストなしで教育の機会均等が実現できるというのは幻想であり、無償化を実現するまでは同じコストでより有効な制度設計がないかの工夫が必要である。

その際は、返還困難となるような場合のみならず、返還を継続できる場合についても、たとえば税制を通じた返還への支援など返還が家計の過度な負担とならないよう配慮する必要がある。

○制度は実際に利用できる／利用しやすい仕組みにすること
制度設計においては、公正な仕組み、実態を的確に評価できる仕組みとすることは大切であるが、複雑すぎる仕組みは学生にとってわかりにくく、利用しにくい。

特に、経済的に困難を抱える学生ほど、制度を利用するための申請などの手続が大変になりがちであることを踏まえ、シンプルでわかりやすい制度とすることで実際に利用できる、利用しやすい仕組みとすることも大切である。

(西川治)

2 高等教育の全体像をどう考えるか

(1) 高等教育の意義

高等教育の意義、役割についてはこのように考える。

まず学生自身にとって意義がある。すなわち、高等教育を通じて、学生が自らの専門的能力、学習する能力、民主主義社会の担い手としての能力を身に付ける場であり、人格の完成や経済的成功の機会の拡大に寄与するものである。

そして、教育・研究を通じて、社会の文化的、経済的発展に寄与する。

したがって、高等教育の便益は学生自身にも帰属するが、そのみならず社会全体が享受する。また、経済的な効果もあるし、非経済的な効果もある。

これらは、いずれも高等教育の大事な役割であって、本質的な役割と副次的な効果があるというような区別をすべきでない。

(2) 高等教育機関の在り方

高等教育機関には様々なものがあってよく、旧帝国大学のような研究重視の大学に限るべきだとか、教養は不要で実学を重視すべきといった一面的な高等教育観はとるべきでない。

専門的能力、学び続ける能力や民主主義社会の担い手としての能力を育成するという基礎さえあれば、研究重視、教養教育重視、専門的能力の育成重視など様々な高等教育機関が存在してよいし、むしろ存在すべきであろう。

ただし、この基礎のないものは高等教育機関といえない。もっとも、このような実質を伴わない「高等教育」機関が仮に存在したとすれば、なぜ出現したのか、社会的にかかる存在が必要とされる理由がないのか、それに対してより適切な対処はないのかを検討し、発展的に解消するという視点を持つべきである。

なお、各高等教育機関の現状を今後とも無条件に肯定し続けるものではなく、不断の見直しが必要である。ただし、見直しに当たっては短期的な視点にとらわれてはならず、また上からの選別ではなく、学問の自由・大学の自治を尊重したものでなければならない。

(3) 高等教育進学率の考え方

知識基盤社会の先進国におけるものとしては、日本の高等教育進学率、特に大学進学率は高いとはいえず、修士・博士の進学率、修了者率は低い。

高等教育修了者、特に修士・博士修了者を適切に受け入れる社会環境の整備と合わせ、さらに進学率は増加してよい。

ただし、高卒後ただちに進学する者の割合をさらに高めることは困難であるし、適当でもない。年齢や職歴、国籍・人種、再入学、中退後の復学など、様々な面で多様な学生が高等教育機関で学ぶようにしていくことが適切である。

多様化は、多様な卒業生を受け入れる社会基盤を整えるなど、多様な年齢・背景の人々が進学するハードルを下げることで実現すべきである。

(4) 他の教育段階、子どもの貧困

高等教育進学前に、既に生まれ育った家庭環境によって「学力」差が生まれているため、高等教育の費用負担のみを是正したとしても、高等教育への進学率が生まれ育った環境によらず均等になるものではない。

家庭の背景による本人の「学力」や意欲の不利は、最大限、より初期の教育段階において解消されるべきである。幼児教育、初等教育、中等教育（特に義務教育）は、家庭的背景の不利な子どもの能力や意欲を高め、生まれ育った家庭環境等によらず一定の学力が保証できるように制度設計されるべきである。

(西川治)

第4 学費・奨学金問題の諸側面

1 生活保護世帯からの大学等への進学

(1) 現状

現在、国は、生活保護を受給しながら、大学等の高等教育機関に就学すること（以下「世帯内就学」という。）を認めていない。そのため、生活保護世帯の子どもが大学等に進学すると、当該子どもにかかる保護費の支給を停止する取扱い（以下「世帯分離」という。）をしている（実施要領局長通知第1-5（1）から（3）まで）。

一般世帯の大学生は、多額の仕送り（家庭からの援助）で大学等に通っている（学生支援機構調査）のに対して、生活保護世帯の大学生等は奨学金が主たる収入である（堺市・大阪市大調査）。生活保護世帯の子どもは、家庭からの援助が期待できない分、奨学金という借金に大きく依存しなければならない状況にある。

一般世帯・生活保護世帯の大学生の収入内訳（万円）

世帯	年間収入	奨学金	アルバイト	家庭からの援助
一般世帯	180	38 (22%)	36 (21%)	100 (57%)
生活保護世帯	181	128 (71%)	39 (22%)	12 (7%)

その結果、生活保護世帯の子どもの大学等進学率は、2018年4月の直近値でも35.3%にとどまる（2017年度内閣府「子供の貧困の状況及び子供の貧困対策の実施状況」（厚生労働省保護課調べ））。一般世帯のそれは73%（同前）であり、過年度卒（浪人生）も含めると81.5%に達している（2018年度文部科学省学校基本調査（速報値））のとは比べると半分を大きく割り込んでいる。

学歴による生涯賃金の格差が歴然として存在する中、かかる状況が、生活保護世帯における「貧困の連鎖」を生み出す背景にある。

(2) 問題点

生活保護法4条1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」と規定する。同条項の「能力」には稼働能力が含まれる。生活保護世帯の子どもが大学等に進学すると世帯分離されるのは、高校卒業後は就労して稼働能力を活用すべきとの前提に立ち、稼働能力不活用と評価するからである。つまり、稼働能力があるのに怠けて働かない者を世帯分離する扱い（俗に「怠け者分離」と言われる。実施要領局長通知第1-2

(1))と同じ評価をしているのである。しかし、最終学歴によって生涯賃金に大きな差が生じることからしても、大学等に進学することは一般的に見て稼働能力を高めるものと評価できる。そもそも、頑張って勉強している若者を、怠けて働かない者と同視すること自体、若者の夢と希望を奪うものであって、到底許されないことである。

この点、国は、世帯内就学を認めない理由として、生活保護を利用していない一般世帯との均衡をあげる。しかし、生活保護法4条1項にいう「資産」のうち生活用品については、「当該地域の全世帯の70%程度の普及率」に達していれば「一般世帯との均衡を失することにならない」として保有が認められる（実施要領局長通知第3-4（4）イ、課長通知問第3-6答（2））。また、国は、かつて生活保護世帯の子どもの高校進学についても生活保護法4条1項を根拠に認めない扱いをしていたが、一般世帯の高校進学率が8割を超えた1970年に世帯分離をせず高校に就学することを認めた。このことからすると、過年度卒を含む大学等進学率が81.5%に達している今日においては、大学等への世帯内就学を認めない取扱いは、もはやその根拠を完全に失っている。

(3) 運用改善の経過

大学等への世帯内就学を認めない帰結として、従前国は、生活保護世帯の高校生が給付制奨学金やアルバイト等の収入を得たとしても、大学進学のための塾・予備校代、大学受験料、入学金等に使うことを認めず、全額収入認定してその分保護費を減らす取扱いをしていた。しかし、(2)で指摘する状況に関する世論も高まり、この間、順次実務運用が改善されてきている。

すなわち、まず、厚生労働省は、2015年8月6日、高校生が得た奨学金やアルバイト料等の収入について、大学等進学のための学習塾費（教材費、交通費を含む）に充てることを認める通知を出した（実施要領課長通知問第8の40答（2）オ（ウ））。

次いで、厚生労働省は、2016年5月31日、高校生が得た奨学金やアルバイト料等の収入を「事前に必要な入学料等」（大学等の受験料や入学金）に充てることを認める通知を出した（同前問第8の58-2答2（2））。

また、2018年度からは、世帯分離によって住宅扶助費を減額しない扱いとできるものとともに（生活保護手帳別冊問答集問1）、大学等に進学する者に対して下宿生30万円、自宅生10万円の進学準備金を支給するものとする法改正をした（生活保護法55条の5）。

(4) さらなる制度改善の提言

ア 授業料の収入認定除外

私立大学や専門学校等においては、少なくとも1年前期授業料については、通常、入学式前の3月までに納付が必要である。かかる授業料について、受験料や入学金と扱いを別にする理由は一切ない。「事前に必要な入学金」等に授業料が含まれることを直ちに明記すべきである。

イ 稼働能力のない大学生等の世帯内就学

(2)で述べたとおり、現行実施要領の世帯分離規定は、稼働能力不活用をその根拠としている。とすれば、疾病や障がいによって稼働能力のない子どもについては、現行実施要領を前提としても世帯分離をする根拠を欠くことが明らかである。障がい等によって稼働能力のない子どもについては、大

学等への世帯内就学が認められることを直ちに明記すべきである。

ウ 世帯分離そのものの廃止

そして、(2)で述べた問題点を根本的に解決するための第一歩としては、生活保護世帯の大学生等の世帯分離そのものをやめて世帯内就学を認めるとともに、当該大学生等の奨学金やアルバイト代等の収入を就学に必要な費用に充てる場合には収入認定しない扱いとすることが不可欠である。

※参考資料

日本弁護士連合会 2017年10月18日付け「生活保護世帯の子どもの大学等進学を認めるとともに、子どものいる世帯の生活保護基準を引き下げないよう求める意見書」

(小久保哲郎)

2 学生に対する親支配

奨学金問題を丁寧に見て行くと、教育費をめぐる親子関係が見えてくる。奨学金を利用するのは学生本人であり、卒業後の返済義務を負うのも学生本人である。しかし、奨学金を利用するか否か、どれくらいの額を利用するのかについては親の意向が大きな影響力を持っていることが多い。

その背景に日本における教育費の親負担主義がある。大学授業料の値上げや塾など教育産業の隆盛によって、「教育費を親が支払うのは当然だ」という考え方が広がった。

奨学金を利用するのは、授業料や学費を親が支払うことが困難な場合が多いから、その点では教育費の親負担主義は崩れ始めている。卒業後の奨学金返済をするのは原則として学生本人であるから、その点では教育費の親負担主義から本人負担主義への移行が進んでいる。

しかし、奨学金利用者が増加して以降も、学生に対する親支配は縮小するどころか、むしろ強まっているように見える。そこには、家計の状況を詳しく知っているのは親であり、学生には適切な判断をするための十分な情報が与えられていないという面も大きい。

学生の話聞いてみると、奨学金の銀行口座を管理する親が以前よりも増えている。結果として、奨学金が何に使われているのかを知らない学生も少なくない。なかには利用している奨学金の額すら知らない学生もいる。奨学金が入金されている銀行口座を見たことがないから、そのようなことが生じるのである。奨学金の額や使われ方が分からなければ、奨学金を借りている学生本人も「借りている」という自覚を持つことが難しくなる。

学生からの話を聞くと、親に奨学金の使い道を尋ねても「そんなことは親に任せておけばいいから」とか「返済の時は手伝ってあげるから」などという言葉だけが返ってきて、正しく答えてはくれないことが少なくないようである。

しかし、それでは奨学金を借りている学生本人が当然知る

べき情報を伝えていないことになる。奨学金の使い道について、借りている学生本人に正確な情報を伝えることが大切で、学生にはそれを知る権利がある。

奨学金について正確な情報を伝えず、学生本人をそれについての判断や決定から遠ざけることは、「学生に対する親支配」につながる。機構の奨学金が長い間貸与のみであったことは、学費を支払わない(支払えない)親が増えたにもかかわらず、「学生に対する親支配」を継続することに貢献してしまったのである。

以前よりも学費を支払うことが困難となった親の多くは、子に貸与型奨学金を利用させることによって学費を調達した。実情は、学生本人である「子が」学費を調達したのではなく、「親が」子に貸与制奨学金を利用して学費を調達したのである。その場合には学生自身が学費を支払う機会はなくなるし、親が奨学金の決定権を持っていれば、学生は学費への関心を余り持たずに大学に通うことになる。

さらに、奨学金の返済は大学卒業の約7か月後にスタートし、在学中には返済は始まらないから、学生本人が在学中に返済のリアリティを感じるのは難しいであろう。むしろ在学中に彼らの頭を大きく占めているのは、卒業後に正社員として就職できるか否かで、奨学金のことを気にするよりも、「とにかく正社員として就職しなければ」と考える学生が大半と思われる。

実際には正社員として就職しても、奨学金返済が困難となる場合はいくらでもあるが、そうした正社員の労働市場における劣化についての情報は、学生には十分には伝わっていない。ここにも、年功序列型賃金と終身雇用を特徴とする日本型雇用の正社員が多数存在した親のリアリティが影響している。奨学金問題から見えてくるのは、「学生に対する親支配」の現実と弊害である。

(大内裕和)

3 返還困難の背景にある雇用・労働の問題

ア 延滞者調査からみる延滞の背景

日本学生支援機構が隔年で行っている「奨学金の返還者に関する属性調査結果」によると返還困難に陥った原因を以下のようにまとめている。

「延滞が始まった理由（きっかけ）は、「家計の収入が減った」が69.2%（複数回答）で最も高く、次いで「家計の支出が増えた」43.0%、「入院、事故、災害等にあったため」19.2%、「忙しかった」14.3%となっている。経年変化をみると、多少の増減はあるものの全体としての傾向は変わっていない。」（平成28年度属性調査より）

また、延滞が長期化している原因についても、以下のよう

にまとめている。「延滞が継続している理由については、「本人の低所得」と回答した者が64.5%で最も高い（複数回答）。次いで「奨学金の延滞額の増加」47.5%、「本人の借入金の返済」30.9%となっている。」（平成28年度属性調査より）

ここから、延滞に陥るきっかけとして、失業や転職による家計収入の減少や世帯人数の増加・子どもの教育費や親の介護費用など家計支出の増加が見取れる。延滞の長期化の背景には、失業や転職によって一旦不安定な雇用に陥ると最低賃金ベースなど低収入の仕事にしか移れない負のサイクルの長期化がある。

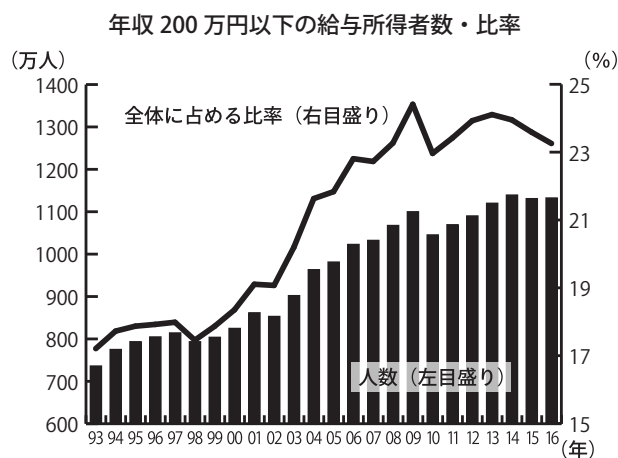
他方で、延滞が長期化すれば「延滞金」が付加され、返還困難に拍車をかける。機構の属性調査からも貸与型中心の「奨学金制度」＝学生ローンに依存する制度設計が、労働者の3分の1が非正規労働で低賃金・長時間労働となっている雇用

の実態に合わなくなっていることが浮かび上がってくる。

イ 雇用環境の変化と貸与制奨学金

近年、非正規労働者や低収入の労働者が増加しており、子が進学するにあたって奨学金を利用せざるを得ない家庭や大学等を卒業しても奨学金の返還が容易でない家庭が増えていることは、政府統計からも裏付けられる。

機構の貸与制奨学金は、従前の安定した雇用環境（年功序列賃金・終身雇用で問題なく返済可能）を前提に設計されてきており、所得連動返還など一部修正は行われているが、雇用・労働環境の変化には追いつけていない。



（伴幸生）

4 日本の学費・奨学金制度の変遷

ここでは、主に戦後を中心に日本の学費・奨学金制度の変遷を述べ、授業料等が高騰する一方で、奨学金の利用が拡大した経過を概観する。

(1) 戦前～戦中

日本国憲法制定前で特筆すべき点は、太平洋戦争中の1943年に政府による奨学金制度として大日本育英会が設立された点である。

これは無利子貸与制を取ったが、国際的にも最も古い時期に設立された政府による貸与制奨学金であり、大日本育英会の制度が基本的には日本育英会を経て機構に引き継がれている。

当時は国立と私立で授業料に大きな差はなく、帝国大学では不況となるや学費未納が問題になっていたようであるが、他方で高等師範学校など授業料無償の高等教育機関も存在していた。

(2) 戦後の動向（～1975年）

1947年、国立大学の授業料は年360円、入学金は10円であった（現在の物価に換算して、7000円弱）。

1956年までは、戦後のインフレに対応して国立大では学校納付金の引き上げが進むが、ここから1971年までは比較的落ち着き、入学金は1000円（56～63年）、1500円（64～66年）、4000円（67～71年）、授業料は年9000円（1956～62年）、1万2000円（63～71年）であった。現在の物価に換算すると初年度納付金がおおむね5～6万円の間であり、国立大の学費の水準は落ち着いていた時代であるといえよう。1972年には入学金1万2000円、授業料3万6000円へ一気に3倍化されたが、1974年まで3年間これが維持されている。

他方で、私立大学の初年度納付金は1955年の平均3万7298円から60年7万0925円、65年17万5090円、70年22万8967円へと大幅に引き上げられた。しかし、物価

の上昇を加味すると、1965年頃から75年までは大きな変化がないか、むしろ実質的に値下げ（物価上昇の方が大きい）となった年もある。

この間、1953年に大日本育英会が日本育英会に改称し、教育職や研究職に就いた場合の返還免除制度が導入されたほか、1958年には特別貸与制度が導入された。これは、一般の無利子奨学金よりも多額を貸与するものの、一般の無利子奨学金と同額を返済すると、それを超える部分は返還を免除するという実質的に一部給付・一部貸与を組み合わせた仕組みであった。

1960年頃からは、主に私立大学の増設により大学進学率が上昇しており、1975年頃までにおおむね倍増して40%弱に達した。

(3) 四六答申と連続的学費値上げ (1975～2006年頃)

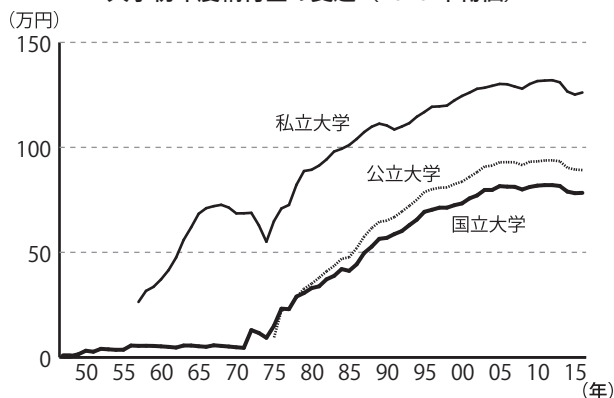
1971年の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」（いわゆる四六答申）は、「私立学校における必要な経費をすべて授業料その他の受益者負担や一般の寄附金だけでまかなおうとすることは、教育費の上昇とともにしだいに困難となってきた。それを放置すれば、結果として教育水準の低下を招き、教育の機会均等が妨げられるので、私立の高等教育機関に対しても相当大幅な公費の援助を与えることが必要となる。」として私学助成を肯定するとともに、「受益者負担の実際額は、教育政策の立場から、その経費の調達が大部分の国民にとっていちじるしく困難でなく、個人経済的には有利な投資とみなしうる限度内で適当な金額とすべきであろう」「これらのことは、本来、学校の設置形態とかかわりのない共通の原則」として、国立大学においても「受益者負担」として相当額まで授業料、入学金を引き上げるべきことが表明された。

これを受けて、国立大学では1972年の入学金、授業料3倍化（初年度納付金4万8000円）が行われたが、1975年からはいよいよ毎年入学金と授業料を交互に引き上げるといふ連続的な学費値上げ政策が行われ、初年度納付金は14年目の1988年には10倍の48万0000円となった。これは国立大学法人化後の2005年まで継続し、81万7800円まで上昇したが、2006年度予算編成中に、国立大学法人の中期目標期間中は標準額を変更しないものとされ、落ち着いた。

なお、国立大では1998年度入学者からスライド制が導入されている。それまでは、在学中に授業料が引き上げられても、入学時の授業料を支払うだけでよかった。

国立大学の授業料免除は、1950～75年まで授業料収入の5%、76～81年は10%、82年からは12.5%と免除枠が拡大されていたが、1985年に会計検査院から家計基準、成績基準とも厳しい意見が付され、その後5.8%まで削減された。国立大学法人化後、独自に授業料免除を広げる動きがみられ（2005年度から独自に対象者の1割拡大を表明し、2008年度から大幅に拡充した東京大など）、リーマンショック

大学初年度納付金の変遷（2010年物価）



※国立大は2004年以降標準額、公立大・私立大は平均額。
※いずれも昼間部。出典は、田中昌人（2005）、西川治（2009）、文部科学省公立大学「学生納付金調査結果」各年版、「私立大学等の平成29年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」及び同各年版、総務省統計局平成22年基準消費者物価指数（長期時系列データ、品目別価格指数、全国、年平均、持家の帰属家賃を除く総合（1947年～最新年））。

クも受けて免除枠は10%超まで拡充されている。

他方、私学助成の導入により学費負担が抑制されるはずであった私立大学についても、国立大の学費値上げにより引き上げが容易となり、1989年には初年度納付金平均額が100万円を突破するなど大幅な学費値上げが続いた。特に1990年までは私立大学の定員増が厳格に抑制され、定員増による増収が図れなかったことも背景として考えられる。私立大学でも、21世紀に入り、初年度納付金約130万円まで上昇したところでおおむね落ち着いている。

また、私学助成については、経常費の2分の1の補助を目指すものとされたが、1980年度に29.5%に達して以降その割合は低下し、近年では10%程度となっている。

四六答申は、学費の水準として「その経費の調達が大部分の国民にとっていちじるしく困難でなく、個人経済的には有利な投資とみなしうる限度内で適当な金額」という判断基準を示していたのであるが、その後約30年間にわたる学費の連続的な引き上げにおいて、この判断基準を踏まえた議論が十分になされてきたとは言い難い。

(4) 奨学金をめぐる制度変更 (1975～2006年頃)

この間、奨学金についても大きな制度変更が行われた。

1984年には、特別奨学金制度を廃止して有利子奨学金（第二種）が導入され、無利子奨学金と有利子奨学金の二本立てとなった。

1998年には、教育職に就いた場合の返還免除制度を廃止し、1999年度採用者からきぼう21プランとして有利子奨学金採用枠の大幅な拡大が行われた。バブル崩壊により高騰した学費を負担できない家庭が増え、増大した奨学金利用希望者（その中には無利子奨学金の受給資格を満たす学生も少なくなかった。）を有利子奨学金が吸収することとなった。

2003年には独立行政法人日本学生支援機構法が成立。2004年から日本育英会は独立行政法人日本学生支援機構となった。この際、研究職への返還免除制度は廃止され、大学院段階での業績優秀による返還免除制度となった。また、機関保証制度が導入され、連帯保証人、保証人を用意しなくても保証料を支払うことで機構の奨学金を利用できるようになった。

(5) 近時の動向 (2007年頃～)

既に述べた通り、2005年を最後に国立大学では入学金・授業料の値上げ（法人化後は標準額の値上げ）は行われず、2018年まで原則として標準額通りの金額となっていた（一部の大学院では標準額と異なる額）。私立大学でもおおむね初年度納付金130万円から10年以上大きな変化がみられなかった。しかし、2019年度から、東京工業大、東京芸術大が授業料の引き上げを行っており、今後の動向は依然として不透明である。

奨学金制度については、2008年前後に機構に対して延滞の削減が厳しく要請され、現在に至るまで様々な回収強化策が講じられている。他方、そのころから奨学金を利用せざるを得ない苦学生や奨学金の返還が難しい経済状況にある返還

者の実情が報道され始め、国立大授業料免除枠や私立大授業料免除への補助枠が拡大されるとの合わせ、無利子奨学金の採用枠拡大が図られた。

また、予約採用が都道府県ごとに行われており、無利子奨学金の採用率（要件を満たしている生徒のうち、予約採用された生徒の割合）に大きなバラつきがあることが報道され（毎日新聞大阪夕刊2006年9月2日付け）、全国で一括して採用するよう改められるなどした。

このほかの変化としては以下のとおりである。

- 2011年 減額返還制度導入
- 2012年 旧・所得連動返還の導入（低所得による返還期限の猶予に期間制限を設けないもの）
- 2014年 延滞金の賦課率の半減、返還期限の猶予を利用できる年数を10年に延長
- 2016年 低所得世帯について無利子奨学金の学力基準の実質的撤廃
- 2017年 給付型奨学金の先行実施、減額返還に3分の1返還を導入、新・所得連動返還の導入
- 2018年 給付型奨学金の本実施

(西川治)

5 諸外国の学費・奨学金制度

ここでは、諸外国における教育の機会均等のための政策について、学費（学校納付金）の設定と経済的支援制度の概要の両面から概説する。

(1) アメリカ

ア 学費・学生生活費と給付型支援

アメリカにおいては、公立2年制短期大学を除き、高額な授業料が設定されており、特に多数の博士を輩出するような研究型大学で高額となっている。

しかし、給付型奨学金や給付付き税額控除など返済不要の経済的支援も充実しているほか、州立大学では州内学生向けにはもともと授業料を低めに設定しているため、実際の負担

はかなり抑えられている（表）。年収3.5万ドル未満の層では公立短大で81%、公立大学で58%、私立大学でも30%が給付型支援により授業料を負担せずに済んでいる。

イ 豊富な経済的支援策

経済的支援策としては、次のような制度が設けられている。

全体として、給付制129億ドル、ワークスタディ・教育減税18億ドルに対し貸与制106億ドルと、貸与制よりも返還不要な仕組みが主となっている。

しかも、実際の平均的な利用額を見ると、学部生・短大生は給付制8970ドル、貸与制4510ドル、その他（教育減税等）1310ドルとなっているのに対し、大学院生は給付制8460ドル、貸与制1万7990ドル、その他780ドルとなっており、給付制中心で貸与制は補完的な学部生・短大生に対し、大学院生（特に専門職大学院）が貸与制を主として学資を調達している。

公立又は私立大学で学士の学位を得た者について負債のある者の割合は59%、その平均額は2万8500ドル（約316万円）である。これは機構の無利子奨学金を私立大・自宅外で4年間借りた場合（307.2万円）とほぼ同じである。

なお、制度がいろいろあって複雑なため、多くの大学は入学希望者が自分の家計状況等を入力すると、授業料や学生生活費、支給される見込みの奨学金の額などが計算できるフォームを用意するなど、学生の予測可能性を高めて不安を

アメリカの授業料及びその実質負担額

種類	定価授業料	給付型支援	実質負担額	日本 (参考)
公立短大	\$3,660 (¥406,260)	\$4,050 (¥449,550)	▲\$390 (▲¥43,290)	¥285,900
公立大学	\$10,230 (¥1,135,530)	\$6,490 (¥720,390)	\$3,740 (¥415,140)	¥420,900
私立大学	\$35,830 (¥3,977,130)	\$21,220 (¥2,355,420)	\$14,610 (¥1,621,710)	¥1,087,000

※公立大学は州内学生、私立大学は非営利型の金額である（以下同じ）。

※日本の参考値は学生生活調査から、対応する区分（学寮から通学）の授業料、その他の学校納付金を合計し、12万6000円（特定扶養控除63万円に税率20%を掛けたもの）を控除している。

アメリカにおける経済的支援策

主体	制度	制度名	受給額計 (百万ドル)	10年間の 変化
連邦	給付制	ペル奨学金	28,232	+64%
		FSEOG	733	-19%
		退役軍人 (Veterans)	12,723	+282%
	貸与制	パーキンズローン	803	-51%
		スタフォード補給有	21,005	-39%
		スタフォード補給無	48,959	+52%
		保護者プラスローン	12,817	+42%
		大学院プラスローン	10,319	+185%
	ワークスタディ	960	-16%	
教育減税	16,990	+88%		
連邦以外	給付制	州	11,178	+18%
		教育機関	60,033	+79%
		民間	16,540	+22%
	貸与制	11,600	-56%	

※「スタフォード補給有」は、スタフォードローンで利子補給のあるもの、「スタフォード補給無」は、スタフォードローンで利子補給のないもの。

軽減するよう努めている。

ウ 学生ローンの返還方法

連邦学生ローンの返還方法は複数から選択でき、収入によらず一定の額を支払う方法として4通りが用意されている。

※を付した方式は、可処分所得 (discretionary income) の一定割合を返済し続け、完済できなければ残債務を免除するものである。いずれも低所得が続けば利子を払い続けて終わり、ということもありうる。

- Standard (標準) …10年以内の月賦払いで毎月同じ額を返済して完済する。
- Graduated (累進方式) …最初の返還額を抑え、2年ごとに返還月額を増やしていき、10年以内の月賦払いで完済する。
- Extended Fixed (長期間の固定額方式) …25年以内の月賦払いで毎月同じ額を返済して完済する。
- Extended Graduated (長期間の累進方式) …累進方式で返還期間が25年以内となるもの。

※REPAYE (REvised Pay As You Earn) …可処分所得の10%を20～25年間返す

※PAYE (Pay As Your Earn) …可処分所得の10%を20年間返す。標準方式では支払いが困難な所得の場合に限って利用できる。

※IBR (Income-Based Repayment) …可処分所得の10%を25年間返す。標準方式では支払いが困難な所得の場合に限って利用できる。

※IBR for New Borrowers (新規貸与者向け IBR) …可処分所得の10%を20年間返す。

※ICR (Income-Contingent Repayment) …収入に応じて設定した12年間の月賦方式の金額が可処分所得の20%のうち少ない方を25年間返す。

エ 政府保証民間ローンの廃止

アメリカでは、2010年6月まで行われていた政府保証民間ローン (FFEL) が廃止され、政府直営に移行している。

この政府保証民間ローンは、民間金融機関が学生や保護者に融資を行い、債務不履行となったときは最終的に連邦政府が残債務を代位弁済する仕組みであった (政府保証)。しかし、FFELのシステム維持のため相当額の連邦補助がなされているにもかかわらず、リスクを負わず確実に債権を回収できる民間金融機関が多大な利益を上げていることについて批判が強く、最終的には政府が直接貸し付けを行った方が安上がりであるという分析をもとに政府保証民間ローンは廃止され、政府直接ローンに移行した。

(2) イギリス (イングランド)

パートタイム学生やEUからの学生など、一部制度が異なる場合もあるが、イングランドのフルタイム学生を念頭に制度の変更を追って取り上げる。

ア 1998～2006年

イギリス (イングランド) では、学生に対する授業料が無償化されていたが、1997年のデアリング・レポートを契機として、1998年に授業料 (当初1000ポンド、毎年25ポンドずつ値上げ) が導入された。

もっとも、家庭の所得に応じて全額免除、一部免除があり、おおむね学生の3分の1は全額免除、3分の1が一部免除となり、全額を負担する学生は3分の1程度であった。

また、給付制奨学金は廃止され、貸与制に転換した。

イ 2006～2012年

授業料の設定が一定の上限の枠内で各大学に委ねられることとなった。上限額は当初3000ポンドで、多くの大学は上限額に設定した。

もっとも、在学中は授業料を政府 (スチューデント・ローンズ・カンパニー) が大学に支払い、卒業後年間所得が1.5万ポンドを超えたときに超えた部分の9%を源泉徴収で返還するものとされた (現在は1万8330ポンドに引き上げ)。実質無利子 (小売物価指数の変動と連動) である。

卒業後の返還期間は25年間で、完済しなかった場合は残債務が免除される。

2008-09年入学生からは、返還中の任意の時点で最長5年間まで支払いを休止できる制度が導入された。

生活費部分については、自宅通学かどうか等に応じて約4000～8000ポンドのローンが利用でき、年収約5万ポンド以下であれば収入に応じた給付制奨学金を受け取れるようになった。

このほか、大学として給付制奨学金を設けていることがあり、子がいる、障がいがある、一定の学問分野を学んでいる (医学、社会福祉など) などの条件を満たした場合の給付制度も設けられた。

ウ 2012年～

授業料の上限が引き上げられ（2018-19年は9250ポンド＝約134万円）、同様に収入に応じて返還するものとされた。基準となる所得も変更となり、年収2.5万ポンド＝約363万円を超えた部分の9%となった。

他方、利率は年収が低い場合を除いて小売物価指数の変動+3%とされ、実質3%の利息が必要となった。

また、生活費部分についてはローンに一本化された。

(3) スウェーデン

スウェーデンは14の国立大学、3の私立大学はいずれも授業料が無償とされ追加の学費も徴収されない。

給付制・貸与制を組み合わせた奨学金で生活費や修学費をカバーできるよう設計されており、1週間あたり2.4万円（2006年）となっている。給付・貸与の割合は受給資格（年齢や従前の学歴・職歴等）に応じて決まっている。

ローンの返済は最長25年又は本人が60歳になるまでに返済するものとされている。それまで残額がある場合、翌年度中に全額返済するのが原則であるが、収入が十分でなければ繰越され、最終的には免除される。

(4) フランス

授業料は高等教育省の支出により運営されるプログラムでは学部相当で約200ユーロ（約2.5万円）。学生の31%が給付制奨学金を受けている（2011年）。

(5) ドイツ

ア 授業料

1970年頃授業料が廃止され、以来授業料無償が維持されてきたが、2005年に授業料無償を定めた連邦の高等教育大綱法は違憲との判断が憲法裁判所で示され、複数の州で授業料（学期あたり500ユーロ程度）を導入する動きがみられた。

しかし、授業料を導入した諸州でも授業料の撤廃が相次いでおり、ドイツにおいて授業料制度は定着しそうにない。

イ 奨学金制度

連邦の奨学金制度（BAfÖG奨学金）は、居住形態や本人及び家族の収入等を考慮して支給され（月額最高648ユーロ＝約8.1万円・2008年）、半額が無利子貸与、半額は給付制のため、支給額の半額だけ返還すればよい。

返還は最長20年で、2001.3.1以降の入学者については返済義務の上限が1万ユーロ（約125万円）とされており、利用額が多額になっても1万ユーロを返還すれば足りる。

在学期間が延びて打ち切られた場合、ドイツ復興金融公庫による有利子の貸付が利用できる。利率は欧州銀行間取引金利+1%とされる。

いずれも、所得が低い場合には返還が猶予される。

(6) オーストラリア

オーストラリアの高等教育は主に公立大学により担われており、学生の96%は公立大学に在学する（2011年）。

ア HECS

オーストラリアでは、1951年に導入された給付制奨学金等で授業料を賄えるようになり、さらに1974年に授業料が廃止されて学費無償の時代が続いたが、1989年に高等教育かかるコストの22.5%について学生に負担を求める高等教育費用負担制度（HECS = Higher Education Contribution Scheme）が導入された。

この制度は、現在、国際的に普及が進む所得連動返還制度（ICL = Income Contingent Loan・所得連動返還ローン）の端緒であり、オーストラリアでは授業料の負担を現役の学生に求めるのではなく、卒業後に所得が一定水準に達してから所得の一定割合を徴税制度を通して支払うものとした（25%の割引で前払いすることも可能）。

返済が必要な所得は、2003-04年は約2.5万豪ドル＝約198万円とされている。返還額の割合は3～6%であり、所得に応じ累進的に増加するものとされた。

また、専攻分野を国家優先バンド、バンド1、バンド2、バンド3に分類し、バンドごとに負担額を定めた。政策的に低額とする国家優先バンドを除き、教育にかかる費用ではなく、卒業後に期待される所得水準を基準に振り分けがなされており、一般的な「授業料」の考え方とは異なる。

2005年度からはHECS-HELPとなり、各バンドの上限額の範囲内で後払いしてもらう授業料を各大学が決めるようになった。また、返済を要する収入基準額が引き上げられたほか（2004-05年は35,001豪ドル＝約273万円）、返還額を決めるときに収入に掛ける割合の細分化（4～8%）、前払いしたときの割引の引き下げ（20%へ）などが行われた。

イ FEE-HELP、OS-HELP

1998年には大学がフルコストを徴収して定員外に学生を入学させることができるようになった。この後、進学率は急上昇した一方で、公費負担と私費負担の割合はほぼ同じになるなど、トータルでの私費負担が増加している。

当初は、授業料を学期ごとに前納する必要があり、経済的に余裕がある層にしか利用は困難であったが、2005年度からはFEE-HELPとしてHECS同様に後払いが可能になった。

OS-HELPは海外留学用の同様の制度である。

ウ 回収見通し

収入に応じて返済するため、低収入が続くと返還しきれない者も出てくる。オーストラリア当局の分析では、未納返還額のうち20～28%は回収不能であるとみられている（伊藤りさ・2005、小林雅之・2012）。ローン返済に必要な平均期間は7.1年とされている。

エ 生活費への支援

上の各制度はいずれも授業料を支払うためのものである。

学生生活費については、16～24歳のフルタイム学生であれば、2週間につき単身者で最大455.2豪ドル（約3.6万円）が支給される若者手当制度がある。このほか、以下のような給付制度があるが、多くの学生は仕送りとアルバイトに頼っている。

- CLS = Commonwealth Learning Scholarships
- CAS = Commonwealth Accommodation Scholarships

また、学生サービス及び設備費(SSAF)を支払うためのローンがSA-HELPとして用意されている。

オ 関連制度

職業訓練のための制度として、VET Student Loans や VET FEE-HELP などの制度も設けられている。

(西川治)

引用・参考文献

○引用・参考文献

- 伊藤りさ. オーストラリアにおける高等教育費用負担制度の最近の動向. レファレンス. 2005, 658, p.113-121.
https://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200511_658/065806.pdf, (参照 2019-05-02) .
- 岩田弘三. “アルバイト状況”. 平成 28 年度学生生活調査結果. 独立行政法人日本学生支援機構, 2018, p.30-35.
<https://www.jasso.go.jp/>, (参照 2019-05-03).
- 小林雅之. 進学格差: 深刻化する教育費負担 (ちくま新書). 筑摩書房, 2008, 186p.
- 小林雅之. 大学進学の手機: 均等化政策の検証. 東京大学出版会, 2009, 263p.
- 小林雅之. 教育機会均等への挑戦. 東信堂, 2012, 486p.
- 田中昌人. 日本の高学費をどうするか. 新日本出版社, 2005, 242p.
- 西川治. 学生納付金の変化. 学費問題資料集. 2009-11-10. <http://wriver.my.coocan.jp/gakuhi/gakuhi-k001.xls>.
- 西川治. 高等教育の費用負担: 公的支出・授業料負担と進学率の分析. 学費問題資料集. 2014-04-14.
<http://homepage3.nifty.com/wriver/gakuhi/gakuhi-k004.pdf>.
- 西川治. 日本と世界の学費・奨学金制度について. 学費問題資料集. 2014-04-14.
<http://homepage3.nifty.com/wriver/gakuhi/gakuhi-k005.pdf>.
- 西川治. 貸与制奨学金における大学ごとの延滞率の検討: 大学による指導は延滞率に影響するのか. 現代社会と大学評価. 2019, no.14, p.142-157.
- 矢野眞和. 大学の条件: 大衆化と市場化の経済分析. 東京大学出版会, 2015, 274p
- 吉中季子. 奨学金制度の利用からみる大学生生活の実態と課題: 地方大学における学生アンケートからの考察. 名寄市立大学紀要. 2016, no.10, p.47-58.

○参照したウェブサイト

- | | |
|-----------------------------|---|
| 独立行政法人日本学生支援機構 | https://www.jasso.go.jp/ |
| オーストラリア教育訓練省 (Study Assist) | https://www.studyassist.gov.au/ |
| アメリカ・カレッジボード | https://www.collegeboard.org/ |
| アメリカ・連邦教育省学生援助局 | https://studentloans.gov/ |
| イギリス政府ウェブサイト (GOV.UK) | https://www.gov.uk/student-finance |

○上記のほか一部は本文中に示した。

執筆者一覧

○執筆者は以下のとおり（五十音順。章番号は全部又は一部の執筆を示す。☆は編著者）。

☆岩重 佳治（いわしげ・よしはる）	弁護士・東京弁護士会	第1-3・5・7
大内 裕和（おおうち・ひろかず）	中京大学国際教養学部教授	はじめに、第1-10、第4-2
鴨田 譲（かもだ・ゆずる）	弁護士・埼玉弁護士会	第1-8
小久保哲郎（こくぼ・てつろう）	弁護士・大阪弁護士会	第4-1
☆西川 治（にしかわ・おさむ）	弁護士・神奈川県弁護士会	第1-1～2、第2-2～4 第3-1～2、第4-4～5
西 博和（にし・ひろかず）	弁護士・札幌弁護士会	第1-4
伴 幸生（ばん・さちお）	奨学金返済に悩む人の会	第1-9、第4-3
水谷 英二（みづたに・えいじ）	司法書士・愛知県司法書士会	第2-3
森崎 信介（もりさき・しんすけ）	弁護士・岩手弁護士会	第1-6、第2-1

奨学金問題対策全国会議とは

奨学金問題対策全国会議は、我が国から「奨学金被害」をなくし、真に学びと成長を支える学費と奨学金制度を実現するため、弁護士、司法書士、教員らを中心として2013年3月31日に設立された団体です。

日ごろの奨学金返済困難者からの相談活動や、全国各地でのシンポジウム、よりよい奨学金制度を作るための政策提言などを行っています。

代表 大内裕和（中京大学国際教養学部教授）

伊東達也（弁護士・千葉県弁護士会）

事務局長 岩重佳治（弁護士・東京弁護士会）

連絡先 〒154-0004

東京都世田谷区太子堂4-7-4 セラピュアビル4階

せたがや市民法律事務所内

T E L 03-6453-4390

F A X 03-6453-4392

（事務局長 弁護士 岩重佳治）

「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—

発行日 2019年5月18日

発 行 奨学金問題対策全国会議

〒154-0004

東京都世田谷区太子堂4-7-4

セラピュアビル4階

せたがや市民法律事務所内

T E L 03-6453-4390

F A X 03-6453-4392

(事務局長 弁護士 岩重佳治)