

## 新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について（審議まとめ）【案】

## 1. はじめに

- 日本国憲法第 26 条第 1 項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」ことを定め、国民に教育を受ける権利を保障している。この憲法の条項の精神を実現すべく、教育基本法第 4 条第 3 項は「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」ことを規定し、教育の機会均等を実現するための国及び地方公共団体の責務を定めている。
- 独立行政法人日本学生支援機構（以下「日本学生支援機構」という。）は、これらの法に定められた教育の機会均等に寄与するため、我が国の大学等において学ぶ学生等に対する適切な修学の環境を整備し、もって次代の社会を担う豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に資することを目的とし、大学等奨学金事業を実施している。
- 日本学生支援機構の大学等奨学金事業は、昭和 18 年、その前身である大日本育英会が、帝国議会の建議により開始した学資の貸与事業までさかのぼる。以来、様々な制度改革を経つつ、その規模を拡充し、現在では学生等の約 4 割が利用する国民的社会インフラとも言うべき制度となっている。
- OECD の調査によると、我が国の高等教育に対する公財政支出（2012 年）は対 GDP 比で 0.5% にとどまっており、OECD 諸国の中で下位から 2 番目の低さである。個人への支出を含めた公財政支出の対 GDP 比は 0.8% となるものの、同じく下位から 2 番目である。我が国の高等教育機関は、公財政支出が相対的に低く、財政的に保護者や学生からの学費に依拠するところが大きい傾向にあり、国際的にみて高い学費水準となっている。
- 我が国は、昭和 54 年に批准した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」において、留保を付していた高等教育についての「無償教育の漸進的な導入」（第 13 条 2（b）及び（c））について、法令整備や予算措置の状況に照らして、平成 24 年 9 月に留保を撤回したところであり、今後も引き続き高等教育の無償化の漸進的な導入を目指すことが求められる。
- 一方、我が国においては、子供の貧困が社会的問題となっている。我が

国の子供の貧困の状況は先進国の中でも厳しく、子供の相対的貧困率は近年増加傾向にある。また、平均給与が減少傾向にある中、学生生活費における家庭からの給付が減少している。さらに、非正規雇用の割合が若年層で上昇する傾向が続いてきた。

- こうした状況の中、奨学金の役割はますますその重要性を増している。しかし、保護者や学生の中には、奨学金の返還の負担の重さのため、奨学金の申請を躊躇する者も少なくない。教育の機会均等を実現するためには、奨学金制度に対する不安を低減し、安心して貸与を受けられる観点から、制度の充実・改善を図らなければならない。
- 社会保障・税番号（マイナンバー）制度が導入されたことにより、個人の所得を把握するための事務コストが大幅に低減し、所得に応じた返還額による返還方式が可能となる環境が整備された。この方式による返還制度は、奨学金の返還に対する不安及び負担の緩和を図るものであり、奨学金制度の充実・改善のための画期的な方策である。
- 本会議は、新たな返還方式である、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」（以下「新所得連動返還型奨学金制度」という。）の導入について検討を行うために平成27年9月に設置され、同年10月以降、議論を重ねてきた。
- 新所得連動返還型奨学金制度の検討に当たっては、制度の趣旨に鑑み、努めて教育費負担の軽減が図られる制度となるよう議論を行ってきた。同時に、我が国の現下の財政状況に鑑み、新たな国庫負担が生じることについては慎重な検討を行った。後掲する試算においては、教育費負担を軽減するよう様々な条件を設定し、毎年度数百億円から一千億円程度の財政支出が生じるケースも含めて検討を行った。
- 新制度は平成29年度の新規貸与者から導入することを目指しており、本会議としては、制度の円滑な導入に責任を持って実現可能性のある提案を行う立場として、限られた財源の中で、学生等や返還者の負担及び不安を軽減する工夫された仕組みとなるよう議論を行ってきた。
- 本審議まとめは、新制度の枠組みに係る基本的な制度設計を示すものである。文部科学省及び日本学生支援機構においては、本まとめの趣旨及び内

容を踏まえ、制度の丁寧な周知と確実な導入を進められたい。

## 2. 検討の背景とこれまでの経緯

### (1) 検討の背景

#### ①学生等の置かれた経済的状況

- 学生生活費における家庭からの給付は平成14年度の155万7千円をピークに減少し、平成26年度は119万4千円まで下がってきている。一方、奨学金（日本学生支援機構、大学、及び民間団体等が実施するものを含む）による収入は、平成14年度の22万6千円から平成26年度には40万円に増えており、奨学金を受給する学生の割合も、大学学部（昼間部）で平成14年度の31.2%から平成26年度には51.3%に増加している<sup>1</sup>。
- 学生等の保護者の収入に関しては、給与所得者の平均給与が平成9年に467万3千円であったものが、平成26年は415万円まで低減し、家計収入が減少傾向にある<sup>2</sup>。
- 高校生の保護者に対する調査において「返済が必要な奨学金は、負担となるので、借りたくない」と回答する者の割合が、年収400万円以下の世帯から1050万円以上の世帯のどの所得層においても半数以上であったとする調査結果があり、返還に対する不安・負担を多くの保護者が感じていることが示唆される<sup>3</sup>。
- 東京及びその周辺の地域大学に通う学生のうち、日本学生支援機構を含む奨学金の希望者の中で実際に申請したのは63.2%であるとする調査結果があり、奨学金を希望していても様々な理由により申請を断念する学生がいることが想定される<sup>4</sup>。

#### ②返還者を取り巻く雇用状況及び返還に係る実態

- 雇用慣行、産業構造・労働市場の変化により、非正規雇用が増加しており、25～34歳では2000年代以降緩やかな上昇傾向が続いている<sup>5</sup>。正規雇用を希望しながらそれがかなわず、非正規雇用で働く者（不

1 「平成26年度学生生活調査」（独立行政法人日本学生支援機構）

2 「平成26年度 民間給与実態統計調査」（国税庁）

3 「大学進学と学費負担構造に関する研究」（高校生保護者調査結果2012）

4 「私立大学新入生の家計負担調査2015年度」（東京地区私立大学教職員組合連合）

5 「平成27年版 子供・若者白書」（内閣府）

本意非正規)は、特に若年層(25歳~34歳)において高く、非正規雇用のうち28.4%が不本意非正規(2014年)となっている<sup>6</sup>。奨学金を返還する年代において、安定的な収入を得ることが困難な者が増加している傾向が見られる。

- 無利子奨学金返還者の収入の状況については、貸与の対象となる学校種の卒業生25-29歳の39.4%が年収300万円未満と試算される。30-34歳においては41.2%、35-39歳においても40.5%が年収300万円未満であると推計される<sup>7</sup>。
- 平成27年度末時点で延滞期間が3か月以上の者は16.5万人となっており、返還を要する人数に占める割合は4.2%である。日本学生支援機構が早い段階での回収促進策を講じているため、延滞者の割合は近年減少傾向であるが、奨学金事業規模が拡大してきたため、延滞者数は横ばいで推移している。
- 3か月以上の延滞者の78.2%が年収300万円未満、無延滞者では57.0%が年収300万円未満であり、延滞者の方が年収が低い傾向が見られる。また、延滞者の84.4%、無延滞者でも37.2%が奨学金の返還が負担になっていると回答している<sup>8</sup>。

### ③諸外国における所得連動返還型奨学金制度の導入事例

- 所得連動返還型奨学金制度は「Income Contingent Loan」と呼ばれ、返還負担を軽減させるという目的の下、諸外国においても複数の国々で導入されてきている。
- 諸外国の制度は主に以下の7つの要素を組み合わせて設計されている。
  - ・ 所得に応じた返還額(所得の一定割合)
  - ・ 一定所得(いわゆる「閾値(いきち)」)以下での返還猶予
  - ・ 一定期間あるいは年齢で返還免除となる仕組み
  - ・ 利子補給
  - ・ その他の考慮すべき要因(家族人数など)

<sup>6</sup> 「平成27年版 厚生労働白書」(厚生労働省)

<sup>7</sup> 「平成26年度 賃金構造基本統計調査」(厚生労働省)(手当等含む)及び「平成24年度 就業構造基本調査」(総務省)等を基に試算。専業主婦(夫)等の被扶養者等を含む。

<sup>8</sup> 「平成26年度 奨学金の延滞者に関する属性調査」(独立行政法人日本学生支援機構)

- ・源泉徴収あるいは類似の方法による回収
- ・貸与総額

○ 例えば、イギリスにおいては、給付型及び貸与型の奨学金制度が設けられており、貸与型奨学金については、学生全員を対象として授業料及び生活費を支援する所得連動返還型制度が導入されている。返還に当たっては、年収21,000ポンド（約378万円）を超える金額部分の9%が徴収され、返還額の総額が貸与総額に達した時点で返還終了となる。返還期間は返還義務が発生してから30年である。この返還期間を終了した時点での未返還額は返還免除となる。このため、2012年度（平成24年度）末には累計で160～180億ポンド（約3兆円）、2042年度（平成54年度）末には累計で700～800億ポンド（約16兆円）の赤字が発生することが見込まれている<sup>9</sup>。所得連動返還型制度は、制度上、低所得者が多い場合には未返還が生じる可能性が高いことに留意した上で制度設計を行うことが求められる。

○ また、オーストラリアにおいては、連邦政府支援学生（国公立大学の学部生・大学院生）を対象に、授業料を支援する所得連動返還型奨学金制度が導入されている。返還に当たっては、卒業後の課税所得が53,345豪ドル（約507万円）を超えた場合、課税所得に応じて4%～8%の返還率により返還金額が決定される仕組みとなっている。返還額の総額が貸与総額に達した時点で返還終了となり、返還期間に上限は設けられていない。オーストラリアの民間調査機関の試算によると、2013年6月時点で71億豪ドル（約7千億円）の赤字が発生しており、2013～2014年の新規貸与者について11億豪ドル（約1千億円）の赤字が生じるとの推計がある。

○ 両国とも、もともと授業料全額を公的負担（無償）としていた経緯があり、授業料を徴収することに転換した時点で政府の収入増になっていることに留意する必要がある。また、返還方法については、両国とも税務署を通じて返還・徴収を行っている。

○ 一方、アメリカにおいては、学費が高額であるため奨学金の貸与総額も大きくなり、それにより卒業後の返還負担も重くなることから、連邦

---

<sup>9</sup> 英国会計検査院・下院公共会計委員会報告。なお、赤字額には未返還額だけでなく、利子負担額も含まれている。

政府などの給付型奨学金や学資ローンなど様々な学生の教育費負担の軽減策が採られている。その中には連邦政府の学資ローンの返還負担を軽減するための所得連動返還型制度による返還プランも用意されている。しかしながら、金利が高水準であることから、返還期間が長期にわたることが多い本制度を利用すると利子の支払いがより多くなるため、利用率が低く、約2割弱の利用にとどまっている。

## (2) これまでの経緯

### ①各種決定等における新所得連動返還型奨学金制度に係る提言

- 新所得連動返還型奨学金制度については、「教育振興基本計画（平成25年6月14日 閣議決定）」において「無利子奨学金について、本人の所得の捕捉が可能となる環境の整備を前提に、現行の一定額を返還する制度から、卒業後の所得水準に応じて毎年の返還額を決める制度への移行（中略）について検討し、奨学金制度の充実を図ることにより、安心して教育を受けられる環境を整備する」ことが盛り込まれて以降、「子供の貧困対策に関する大綱（平成26年8月29日 閣議決定）」、「教育再生実行会議第八次提言（平成27年7月8日 教育再生実行会議）」、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策（平成27年11月26日 一億総活躍国民会議）」等、政府の提言等において累次にわたってその検討・導入が求められている。
- また、「学生への経済的支援の在り方について（平成26年8月29日 学生への経済的支援の在り方に関する検討会）」においては、より柔軟な所得連動返還型奨学金制度の導入に向けて「文部科学省、（日本学生支援）機構、及び学識経験者が共同で（中略）詳細な検討を進めていくことが重要である。」とされ、同検討会の提言を受ける形で本有識者会議が設置され、審議を進めてきたところである。

### ②「税・社会保障番号制度（マイナンバー制度）」の導入・活用

- 税・社会保障番号（以下「マイナンバー」という。）制度は、平成25年に関連法案が成立し、平成25年5月31日にマイナンバー関連4法が公布された。マイナンバーとは、国民一人一人が持つ12桁の番号のことであり、平成27年10月から住民票を有するすべての国民に通知が開始された。平成28年1月から、順次、社会保障、税、災害対策の行政手続でマイナンバーが必要となり、法令で定められた手続のために行政機関や民間企業などへのマイナンバーの告知が求められる。

- 大学等奨学金事業におけるマイナンバーの活用については、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」及び関係法令において、日本学生支援機構による学資の貸与に関する事務についてマイナンバーを利用できることが定められており、具体的には、①学資金の貸与の申請の受理・審査及びその応答、②返還期限猶予、減額返還、免除の申請の受理・審査及びその応答、③学資金の回収に関する事務、などにおいてマイナンバーを利用することが可能となっている。
- 新所得連動返還型奨学金制度においては、平成29年7月の地方自治体との情報連携後、このマイナンバー制度を活用することで返還者一人一人の所得を把握し、所得に応じた返還月額を設定することで返還負担の軽減を図るものである。

### ③新所得連動返還型奨学金制度導入に伴うシステム整備

- 新所得連動返還型奨学金制度の導入に伴いシステムの改修・整備が必要となるが、平成26年度当初・補正予算、平成27年度当初・補正予算及び平成28年度当初予算において、システム整備に係る予算が措置・計上されている。

## 3. 現行の奨学金制度及び改善の方向性

### (1) 現行の奨学金制度

#### ①日本学生支援機構が実施する大学等奨学金事業の概要・推移

- 日本学生支援機構が行う大学等奨学金事業は、すべて貸与型奨学金として行われており、無利子奨学金（第一種奨学金）と有利子奨学金（第二種奨学金）がある。平成28年度予算における貸与人員及び事業費はそれぞれ無利子奨学金が47万4千人、3,222億円、有利子奨学金が84万4千人、7,686億円であり、合計で131万8千人、事業費総額は1兆908億円である。
- 無利子奨学金の財源は一般会計の政府貸付金であり、平成28年度には880億円が計上され、返還者からの返還金2,343億円とあわせて事業が実施されている。有利子奨学金の財源は財政融資資金等であり、返還者からの返還金（利息含む）は5,587億円となっている。
- 同機構の奨学金は近年事業規模を急速に拡大してきており、各年度の

当初予算における貸与人員は、平成10年度の約38万人から平成28年度の約132万人と約3.5倍に増加している。この事業規模の拡大は主に有利子奨学金の拡充により行われてきたが、近年は「有利子から無利子へ」を施策方針とし、無利子奨学金の充実を図っている。

- 同機構の奨学金は申込時に保証制度を選択することが必要となる。保証制度には人的保証と機関保証があり、人的保証は連帯保証人及び保証人による保証、機関保証は保証機関による連帯保証である。機関保証を選択した場合には、毎月、奨学金の貸与月額から保証料を差し引いた額が奨学生の口座に振り込まれる。保証料の水準は当面年率0.693%とされており、貸与月額5万4千円（私立大学・自宅生、無利子奨学金、48か月貸与）の場合では保証料月額は2,269円である。平成27年度のそれぞれの保証制度の選択者の割合は、人的保証が56.5%、機関保証が43.5%である。
- 返還については、返還期間最長20年の範囲で、貸与額に応じて返還月額と回数があらかじめ定められており、卒業後7か月目から原則として月賦で返還することとなる。例えば大学学部（貸与月数48か月）の場合、返還月額は9,230円（貸与月額3万円）～14,400円（同5万4千円）となる。また、早期に返還を希望する場合には、随時繰上げ返還をすることが可能となっている。

## ②返還負担軽減のための制度

- 返還者が様々な事由により返還することが困難となった場合には、返還負担を軽減するための制度が用意されており、近年その制度の充実を図ってきている。

### (a) 返還猶予制度

返還者が大学・大学院等に在学中の場合（以下「在学猶予」という。）及び災害や傷病、生活保護受給、経済困難、失業等により返還が困難となった場合（以下「一般猶予」という。）は、本人の申請により、その返還の期限を猶予することができる。猶予期間は、在学猶予については学校に在籍している間、一般猶予のうち災害・傷病・生活保護受給中・産休育休中等についてはその事由が続いている間（無制限）、経済困難・入学準備中・失業等の事由による場合は原則として通算10年が限度となる。経済困難の認定に当たっての収入・所得の目安金額は、給与所得者の場合年間収入金額（税込み）が300万円以下、給与所得者以外の場合200万円以下（必



要経費等控除後)である。なお、一般猶予の期間の上限10年については、平成26年度に5年から10年に延長したところである。

#### (b) 減額返還制度

返還者が災害や傷病、経済困難の事由により返還が著しく困難となった場合、毎月の割賦額を減額すれば返還可能である返還者は、本人の申請により、一定期間返還月額を1/2に減額して、適用期間に応じた分の返還期間を延長することができる。本制度により最長10年間にわたって毎月の返還額を減額することが可能である。この制度は平成23年1月に創設された。

#### (c) 延滞金の賦課率の低減

返還を延滞すると、割賦月額に対して延滞金が課される。平成26年3月以前の延滞金賦課率は10%であったが、平成26年4月以降に生じる延滞金については、延滞金賦課率が5%に引き下げられた。

#### (d) 返還免除制度

返還者が死亡又は障害等により返還不能となった場合には、申請により返還の全部又は一部を免除する制度が設けられている。

#### (e) 現行所得連動返還型制度の導入

平成24年度から、家計の厳しい世帯(奨学金申請時の家計支持者の年収300万円以下相当)の学生等を対象とし、無利子奨学金の貸与を受けた本人が卒業後に一定の収入(年収300万円)を得るまでの間は、本人の申請により、返還を猶予する現行の所得連動返還型奨学金制度を導入した。なお、この制度の適用対象者は貸与開始時の家計支持者の年収によって決定され、奨学生本人の申請は必要とされない。

### ③現行の所得連動返還型奨学金制度

- 上記の現行の所得連動返還型奨学金制度は、無利子奨学金貸与者の約30%に適用されており、平成26年度は新規貸与者のうち45,340名が対象となっている。本制度では、年収300万を超えるまでは無制限に返還猶予が可能であるが、年収300万円を超えた場合には年収によらず定額での返還が求められることとなる。このため、年収300万～400万円程度の返還者のボリュームゾーンにおいて、返還負担が重くなるという課題がある。また、奨学金申請時の家計支持者(保護者等)の年収を適用の判断基準としており、進学時の低所得世帯に対する対応策として機能する一方、実際に返還するのは奨学金の貸与を受けた本人であり、保護者等の収入にかかわらず本人の収入に応じた返還額となる新たな措置が講じられることが望ましい。

- 現行の所得連動返還型奨学金制度は平成24年度に導入されたところではあるが、マイナンバー制度の導入により返還者の年収を毎年度把握することが容易になることから、当該制度の活用により、上記の課題に対応して制度の改善を図ることが必要である。

## (2) 新制度の考え方及び改善の方向性

- 現在、学生が置かれている経済的状況としては、家庭からの給付が減少し、学生生活の経済的基盤として奨学金に依拠する傾向が強まる中で、卒業後の返還を負担に感じ、奨学金の貸与を希望していても実際には申請しない学生も多く存在する。経済状況に応じて高等教育への進学を断念することがないよう、将来の奨学金の返還については極力不安を取り除くことが重要である。このことにより意欲と能力を有する者の高等教育機関への進学機会を確保し、卒業後に奨学生が社会で活躍することで生産性の向上や所得の増加など社会的便益をもたらし、社会全体の成長に資する効果を生み出すことが期待される。
- 返還者を取り巻く状況としては、非正規雇用の増加や平均給与の減少等により低所得者層が拡大し、奨学金返還者層では年収300万円以下の割合が約4割を占めている。特に延滞者について年収が低く、返還の負担も大きくなっており、無延滞者でも約4割が奨学金の返還が負担と感じている。これまでも返還負担の軽減策を充実してきているところであるが、特に低所得者層について現行制度よりも返還負担が軽減される制度とすることが必要である。
- 諸外国においても返還額が所得に連動する制度が導入されているが、前述のとおり、未回収額が多額に上ることが問題となっている。新制度においては一定の公的補助が必要となるが、我が国の奨学金制度は返還金を次の世代の学生への奨学金の原資とする循環的制度となっており、奨学金制度全体を安定的に運用していくためにも、返還額が確保される制度とすることが必要である。
- 新制度は返還負担が軽減された、返還者にとってやさしい制度とすることが望ましい一方で、そうした制度とすることで、例えば収入の増加を抑えることにより返還を免れるといったモラルハザードを生まないよう、制度的なインセンティブ構造を考慮する必要がある。

- 加えて、新制度は従来の制度と整合性を持つ制度設計とすることが必要である。

#### 4. 新たな所得連動返還型奨学金制度の設計

##### (1) 対象とする学校種

高等専門学校、大学、短期大学、専修学校専門課程、大学院

日本学生支援機構が実施する奨学金事業の対象となる学校種のうち、大学院については現行の所得連動返還型奨学金制度では対象外とされていたところであるが、新所得連動返還型奨学金制度では、科学技術の振興に資する若手研究者支援という大学院奨学金制度の趣旨に鑑み、対象として大学院を加え、すべての学校種を対象とすることが適当である。

##### (2) 奨学金の種類

無利子奨学金から先行的に導入（有利子奨学金については、無利子奨学金の運用状況を見つつ、将来的に導入を検討）

より多くの返還者に対して所得に応じた返還が可能となる新所得連動返還型奨学金制度を適用する観点から、無利子及び有利子奨学金の両方に新制度を導入することが望ましい。ただし、有利子奨学金については、返還期間が長期化した場合に利子負担が大きくなるといった課題があり、より慎重な検討が必要である。このため、まずは無利子奨学金から先行的に導入することとし、有利子奨学金については、無利子奨学金の運用状況を見つつ、将来的に導入を検討することが適当である。

##### (3) 奨学金申請時の家計支持者の所得要件

申請時の家計支持者の所得要件は設けず、全員に適用可能とする

より多くの返還者に対して新所得連動返還型奨学金制度を適用する観点から、現行の所得連動返還型で設定されている申請時の家計支持者の所得要件（300万円以下）は設けず、全員に適用可能とすることが適当である。

#### (4) 貸与開始年度

平成29年度新規貸与者から適用

できる限り速やかに新制度を導入すべきであり、平成28年4月より予約採用の候補者の募集が行われる平成29年度新規貸与者から適用を開始すべきである。

#### (5) 所得に応じた返還額の設定及び返還を開始する所得額

所得が一定額となるまでは所得額にかかわらず定額(2,000円)を返還し、一定額を超えた場合には所得に応じた返還額とする。ただし、返還が困難な場合(災害、傷病、生活保護受給中、年収300万円以下の経済困難等)は返還猶予を可能とする。

所得に応じた返還額を設定するに当たり、所得にかかわらず返還を開始する場合と年収300万円(所得119万円)から返還を開始する場合とを条件として、回収額予測の試算を行った。所得にかかわらず返還を開始する場合については、課税対象所得に(8)の返還率を乗じた額を返還することを基本としつつ、この額が(6)最低返還月額(2,000円又は5,000円)を下回る場合は、これらの額を返還するとして回収額を試算した。試算結果においては、年収300万円から返還開始する条件では、所得にかかわらず最低2,000円を返還する条件と比較して、回収額が著しく低減(約1,200億円)することが予測された<sup>10</sup>。会議においては課税所得額が0円の場合には返還を猶予すべきとの意見もあったが、返還金により次の世代の学生等への貸与が行われているという奨学金制度全体を維持する観点から、新制度では所得にかかわらず返還を行うこととすることが適当である。ただし、所得がない場合を含む返還困難な状況においては、(7)に示す返還猶予制度等による救済措置が図られることが必要である。このため、災害や傷病、生活保護受給中や、奨学金申請時に家計支持者の年収が300万円以下かつ本人の年収が300万円以下の場合(現行の所得連動返還型奨学金制度の適用条件)には、期間の制限なく返還を猶予できる制度は引き続き維持すべきである。なお、現行制度においても、所得にかかわらず返還を開始することとなっている。

<sup>10</sup> 第4回会議資料4参照。

## (6) 最低返還月額

2, 000円

新所得連動返還型奨学金制度においては、所得に応じて返還月額が決定される。年収が低い場合には算出される所得が0円に近い額となるが、そうした場合の最低返還月額については、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という観点や返還口座の維持・管理コストに鑑み、一定額の返還を求めることが望ましい。このため、最低返還月額を0円、2,000円、3,000円及び5,000円とする条件を設定し、回収額の試算を行った。試算結果によると、最低返還月額が0円の場合には現行制度での回収予測額と比較して、回収額が相当程度(約340～420億円)下がることが予測された<sup>11</sup>。2,000円～5,000円では条件間で若干の回収割合の差が見られるものの、所得の低い場合に返還しやすいという新所得連動返還型奨学金制度の制度趣旨や、最低返還額を抑えて回収不能に陥りにくいようにする観点から、5,000円は高額であると考えられる。現在の無利子奨学金の貸与区分のうち、返還月額が最も低いのは通信教育一面授業期間(1か月)の3,666円であり、これを上回らない範囲において、できるだけ返還負担を緩和する観点から、2,000円とすることが適当である。このことにより、例えば私立大学自宅生(貸与月額5万4千円)では、これまでの定額返還型での返還月額は14,400円であったところ、新所得連動返還型では所得が低い場合に返還月額が2,000円となり、現行制度に比べて相当程度の返還負担の軽減が図られることとなる。また、それでも返還が困難な場合には、返還猶予制度を用いることが可能である。

## (7) 返還猶予の申請可能所得及び年数

申請可能所得は年収300万円以下、申請可能年数は通算10年(災害、傷病、生活保護受給中等の場合は、その事由が続いている間は無制限)。また、奨学金申請時に家計支持者の年収が300万円以下かつ本人の返還時の年収が300万円以下の者については、申請可能年数を期間制限なしとする。

返還猶予制度は返還者の経済状況の急変等に対する救済措置を講じる観点から、新所得連動返還型奨学金制度においても申請可能とすることが望ましい。現行制度においては返還者本人の年収300万円以下の場合に申請可能となっ

<sup>11</sup> 第7回会議資料5参照。

ており、新制度においても同じく年収300万円以下を申請可能所得として設定することが適当である。申請可能年数については、現行の所得連動返還型と同じく期間の制限を設けないとする条件と10年又は15年を上限とする条件を設定して回収額の試算を行った。試算結果では期間の制限を設けなかった場合、10年又は15年を上限とした場合と比較して、回収割合が相当程度(約650億円)落ち込むことが予測された<sup>12</sup>。このため、奨学金制度全体が維持されるような制度とする方向性にも鑑みると、申請可能年数は通算10年又は15年とすることが適当である。返還負担をさらに軽減する観点からは15年とすることも考えられるが、新所得連動返還型のみ15年とすることは他の返還型や有利子奨学金の猶予期間が上限10年であることとの整合性について更なる検討が必要であり、新制度における返還猶予の申請可能年数は10年とすることが適当である。なお、返還猶予の申請可能年数については、奨学金制度全体の救済措置の在り方の一つとして、今後引き続き検討することが望ましい。また、現行制度と同じく、災害・傷病・生活保護受給中等の場合は、その事由が続いている間は期間の制限なく返還猶予を可能とする措置は同様に適用すべきである。

加えて、奨学金申請時に家計支持者の年収が300万円以下の者については、返還時に保護者等からの支援を望むことが困難であり、低所得世帯への対応の観点から、申請可能年数について現行制度と同じく期間の制限を設けないことが適当である。

#### (8) 返還率(所得に対する返還額の割合)

9%
----

返還率の設定に当たっては、返還負担を軽減しつつ回収額を確保する観点や各国の所得連動返還型の返還率が10%程度であることを踏まえ、返還の負担額が適当な範囲として、8%、9%、10%、及び12%の各条件を設定し、試算を行ったところ、返還期間を現行どおり返還完了までとした場合には、返還率の差による回収額に大きな差は見られなかった<sup>13</sup>。また、返還率を12%とした場合には、現行の定額返還型による返還額と比べて返還負担が重くなり、返還者にとって新所得連動返還型による返還負担軽減のメリットがほとんど生まれまいことが予測された。また、返還期間の長さとしては、9%及び10%では定額返還型より新所得連動返還型の方が返還期間が短くなることが予測さ

<sup>12</sup> 第4回会議資料4参照。

<sup>13</sup> 第6回会議資料4参照。

れた。一方、8%とした場合には、返還期間が長くなるとともに、回収額が若干低減することが予測された。新所得連動返還型では年収300万円の場合の返還月額は、9%で8,900円、10%で9,900円であり、現行の定額返還型方式における最低の返還月額（大学学部段階）が9,230円であることにも鑑みると、返還率は9%とすることが適当である。

### （9）返還期間

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

返還期間については、①35年間、②65歳まで、③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（85歳までと仮定）、の3つの条件により回収額の試算を行った。その結果、③の返還完了又は返還不能となるまでとした場合の方が、①35年間又は②65歳まででその後の返還を免除するとした場合と比較して、回収額が多く確保されることが予測された<sup>14</sup>。現行制度においても、年限や年齢によって返還途中で返還を免除する仕組みは設けられておらず、返還免除を行うためには法律改正が必要となることから、平成29年度からの導入は困難である。このため、新所得連動返還型奨学金制度においても、現行と同様に、返還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することが適当である。なお、将来的には①と②の組合せによる返還期間とすることについても検討が求められる（5.（2）②を参照）。

### （10）所得の算出方法

課税対象所得＝給与等収入－所得控除

所得の算出に当たっては、給与等収入から所得控除を差し引いた課税対象所得を用いることが適当である。その際、マイナンバー制度により取得が可能であるのは住民税の課税対象所得のみ（所得税の課税対象所得は取得不可）であることから、住民税の課税対象所得を用いることが適当である。

<sup>14</sup> 第6回会議資料4参照。

## (11) 返還者が被扶養者になった場合の収入の考え方

返還者が被扶養者になった場合には、扶養者のマイナンバーの提出を求め、提出がありかつ返還者と扶養者の収入の合計が一定額を超えない場合のみ、新所得連動返還型による返還を認めることとする

返還額を決定する際の収入の考え方については、「返還者のみの収入による」又は「返還者の収入に加えその配偶者などの家族等の収入の合算額による」の二つが考えられる。返還者が専業主婦（夫）等の被扶養者である場合の返還額の決定に当たっては、返還能力がないという状況を自ら作り出すといったモラルハザードが生じないような制度とする観点から、被扶養者のみの収入により返還額を決定する仕組みとすることは適当ではない。返還者が被扶養者となった場合には、扶養者の収入を勘案して返還額を決定する仕組みを採るべきである。一方その際には、扶養者の収入が高額となった場合に、その所得に連動して被扶養者の返還額が高額となりすぎないように配慮することが必要である。なお、この場合の被扶養者とは、税法上の被扶養者を指す。

奨学金貸与の契約は、契約当事者（本人）のみを拘束し、配偶者や父母等のマイナンバーや所得証明書の提出を義務付けることはできない。また、マイナンバー制度においては、日本学生支援機構が返還者のマイナンバーにより当該者が被扶養者であるか否かを把握することはできるが、その扶養者が誰であるかを特定することや扶養者の所得を把握することはできない。このため、返還者が被扶養者となった場合には、以下の手続により返還額・返還方法を決定することが適当である。

- ①返還者が被扶養者となった時点で、新所得連動返還型での返還を希望する場合には、申請書と扶養者のマイナンバーの提出を求め、収入等の状況を確認する（扶養者のマイナンバーの提出は任意）
- ②返還者とその扶養者の収入の合計が一定金額（貸与額を定額返還型で返還した場合の返還額となる収入）以下の場合には、新所得連動返還型での返還を認め、収入の合計額に基づく返還月額による返還とする
- ③返還者とその扶養者の収入の合計が一定金額を超えている場合は、定額返還型での返還とする
- ④申請書や扶養者のマイナンバーの提出がない場合には、定額返還型での返還とする



## (12) 返還方式

新所得連動返還型及び定額返還型のいずれの返還方式とするか、貸与申込時に学生が選択し、貸与終了時まで変更可能とする

返還方式は新所得連動返還型又は定額返還型のいずれかとし、貸与申込時に学生が選択した上で、貸与終了時まで返還方式の変更を可能とすることが適当である。また、卒業後の収入に応じて返還額が分かるシミュレーターを用意することが求められる。

## (13) 貸与総額の上限設定

異なる学校種について一回ずつ貸与を受けることができ、加えていずれかの学校種で一回のみ貸与を受けることが可能である現行制度を維持する

無利子奨学金については、現行制度においては、大学、大学院、短期大学、高等専門学校及び専門学校の各学校種について一回ずつ貸与を受けることができ、加えていずれかの学校種で一回のみ貸与を受けることが可能となっている。本制度は、これまで各学校種について一回ずつの貸与のみであったところ、平成26年度から社会人の学び直しを支援する観点から、追加で一回のみ貸与を受けることを可能としたものである。

複数の学校種で貸与を受けた場合、貸与総額が大きくなるが、新所得連動返還型制度では債権ごとにそれぞれ返還月額を設定することから、例えば学部と大学院で貸与を受けた場合の返還月額は、学部のみで貸与を受けた場合の2倍となり、貸与総額の多寡は返還月額に大きく影響しない。このため、貸与総額の上限については現行制度を引き続き維持すべきである。

なお、奨学金全体の制度として現行制度より厳しい貸与総額の上限を設定するか否かについては、文部科学省及び日本学生支援機構において更なる検討を求めたい。特に、社会人の学び直しなどで奨学金の貸与を受ける場合、公的資金により維持されている日本学生支援機構の奨学金の貸与に当たっては一定の制限が必要であるとの意見の一方、年齢により貸与総額に上限を設定すべきではないとの意見があった。また、貸与時点での債務残高により上限設定を検討すべきとの意見があった。

#### (14) 貸与年齢の制限

年齢のみを理由とした貸与自体の制限は行わない（新所得連動返還型による返還を認めるかは返還不能となるリスクを踏まえた制限設定を検討）

大学等における学び直しの推進等により、今後、社会人学生が増加することが考えられるが、新所得連動返還型制度では、返還期間が長期にわたる可能性があり、中高年齢で大学等に入学し卒業した場合、返還能力があるうちに返還が終了しないケースが発生することが想定される。年齢のみを理由として貸与自体を制限することは適当ではないと考えられるが、新所得連動返還型制度による返還を可能とするか否かについては、返還不能となるリスク（年齢含む）を勘案した上で制限を設けるかどうか判断することが適当であり、文部科学省及び日本学生支援機構において検討することが求められる。

なお、定額返還型も含めた奨学金制度全体として貸与年齢を制限するか否かについては、現在は年齢による制限は行われていないが、高齢で奨学金の貸与を受けて返還されないこととなり財政負担が発生する可能性や年齢による制限を行うことの社会的合理性を踏まえて、文部科学省及び日本学生支援機構において今後検討することが求められる。

#### (15) 学生等への周知方法・内容

高等学校等への周知を重点的に行うとともに、新たな広報手法（ソーシャルメディア）の活用や分かりやすいパンフレットの作成等を進める

新所得連動返還型奨学金制度は新たな制度であることから、返還方法や猶予等の救済措置、デフレやインフレによる物価の変動に伴う返還負担の考え方などについて、学生等に周知を図ることが極めて重要である。平成28年4月から開始された予約採用においては、新所得連動返還型制度の説明チラシを高等学校に送付し周知が行われた。引き続き高等学校等に対しては、進路指導担当教員等への説明会を全都道府県で開催できるよう努めるとともに、高校の教員等向けの説明資料を作成するなどの取組が必要である。また、新制度導入の考え方についてのパンフレット等での伝え方の工夫やソーシャルメディア等の新たな広報手法の活用、返還に当たっての個人情報情報機関への登録や法的措置等についての十分な説明等の取組が求められる。

## (16) 海外居住者の所得の把握・返還方法

定額返還型の場合の返還月額とする

マイナンバー制度では海外居住者の所得を把握することができないため、卒業後海外に居住した場合の返還月額は、定額返還型の場合の金額とすべきである。

## (17) 有利子奨学金への導入に係る検討

無利子奨学金における新制度の運用状況も見つつ、導入に向けて検討する

新所得連動返還型制度は、無利子奨学金から先行的に導入することとしている。貸与規模が大きい有利子奨学金についても新所得連動返還型制度を導入することが求められるが、返還者の所得が低く返還月額が低額となる場合、利息の支払いが増大し、返還が非常に長期に渡ることが予想される。有利子奨学金への新制度の適用に当たっては、無利子奨学金での運用状況を見つつ、導入に向けて検討を行うこととすべきである。

## (18) 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

経済情勢の変化を踏まえ、本制度における返還条件の設定については随時見直しを行う

新所得連動返還型奨学金制度における返還負担については、物価が重要な要因となる。今後、デフレやインフレ等の経済情勢の変化に伴い、名目所得のみならず実質所得を考慮に入れた上で、制度の安定性・公平性の観点から本制度の返還条件の設定については随時見直しを行っていくことが必要である。

## (19) 保証制度

機関保証に移行（ただし、保証料の引き下げをあわせて検討）

新所得連動返還型では、所得が低い返還者は返還期間が長期化することから、人的保証である連帯保証人の返還能力が返還終了まで確保されないケースが増えることが懸念される。また、返還期間が不定期となることから、現在より高

齢となった連帯保証人・保証人に保証を求めることになり、過度な保証を強いることになる恐れがある。

保証制度を機関保証とする場合、これらの懸念が解消されるとともに政府の財政負担は軽減される一方で、毎月おおむね2,000円～3,000円程度の保証料をすべての学生が負担することに対する理解や、機関保証に移行することによる保証料の多寡に留意することが必要である。その上で、保証制度の在り方としては、奨学生全体で保証を分担するという互助会的な仕組みとする観点から、機関保証に移行することが望ましい。この場合、新所得連動返還型のみならず定額返還型も含めて移行するかどうかが問題となるが、返還方式をいずれにするかは貸与開始時に選択し貸与終了時まで変更可能とすることから、仮に定額返還型で人的保証を選択可能とすると、卒業時に新所得連動返還型に変更しようとした場合、機関保証に新たに加入することが必要となり、保証料を一括で支払う必要が生じる。このため、少なくとも新所得連動返還型は機関保証に移行しつつ、今後、定額返還型を含む無利子奨学金全体の保証制度についても機関保証に移行することを検討すべきである。その際、保証料の引き下げについてもあわせて検討すべきである。

なお、機関保証制度については、平成15年の「独立行政法人日本学生支援機構法」の国会議決に当たって、衆議院の附帯決議に「機関保証制度の創設に当たっては、人的保証との選択制とするとともに、奨学生の経済的な負担等に対する教育的配慮を行い、適正な運用に努めること」が盛り込まれている。この点、新所得連動返還型については、返還期間が長期化することにより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新たな制度的課題が生じていることから、新制度においては人的保証との選択制を見直す必要があると考えられる。

## (20) 既に返還を開始している者等への適用

既に返還を開始している者等のうち、現行の返還負担緩和策を講じてもなお返還が困難な者について、さらなる負担軽減策として、

- ①新所得連動返還型制度の適用
- ②減額返還制度のより柔軟な活用

を検討する

現行制度では、既に返還を開始している者や現在貸与を受けている者については、減額返還制度や返還猶予制度等により、経済的理由で返還が困難な者に対して所得に応じて返還負担を軽減する措置が講じられている。新制度は平成

29年度新規貸与者から適用することとしているが、仮に既返還開始者等全員に対して新制度を適用した場合、返還金が大幅に減額することが想定される。このため、既存の負担軽減措置を講じてもなお返還が困難な者に対象を限定しつつ、さらなる負担緩和策として、新所得連動返還型制度の適用や減額返還制度のより柔軟な活用による負担緩和を図ることを検討すべきである。

新所得連動返還型制度の適用を認める場合には、返還月額が最低2,000円となるとともに、毎年度の申請なしに所得に応じた返還月額が設定される一方、制度間の移行に伴う事務手続の増大や既返還開始者からのマイナンバーの提出を求める必要、また人的保証の場合に機関保証に移行するための保証料の一括支払が必要となるなどの課題がある。

減額返還制度のより柔軟な活用については、現在の制度が返還月額を1/2に減額するものであるところ、例えば既存制度を拡充し減額幅をより大きくする制度を新設することが考えられる。上述の新所得連動返還型の適用を認める場合の課題を踏まえると、当面は減額返還制度の柔軟な活用により負担軽減を図ることが望ましいと考えられるが、両者のメリット・デメリットを踏まえ、既に返還を開始している者等の返還負担軽減策の拡充について検討を行うべきである。

## (21) 返還初年度及び2年度目の返還月額について

返還初年度：①2,000円、②定額返還型での返還月額の半額、  
③初年度の給与額等の自己申告に基づき返還月額を設定  
2年度目：前年の課税対象所得の9%

新所得連動返還型制度においては、前年（1月～12月）の所得に応じて返還月額が決定されることとなるが、返還初年度は前年の所得が0円であるため、返還月額をどのように設定するか検討が必要である。また、返還2年度目についても、例えば4月に就職した場合には、前年の勤労月数が9か月となることから、返還月額の算定の基準となる所得が通年の勤務による収入に基づく金額より少ない額で計算されることとなる。

例えば、初年度については、前年所得を基に返還金を算出すると、返還月額が2,000円となり、返還負担は緩和されるものの、初年度の返還金が一時的に大幅に減少することとなる。また、初年度でも収入自体は見込まれることから、例えば、定額返還型での返還月額の半額を返還月額として設定した場合、初年度の返還金は一定程度確保される一方で、収入が低い場合にも一定の返還を求めることとなり、十分な負担緩和とならないことも考えられる。さらに、

初年度については例えば就職後に給与額等の自己申告を求め、申告された収入額に基づき返還月額を設定し、申告がない場合には定額返還による返還月額とする方法も考えられるが、申告された金額の根拠を給与明細等で確認することとなると事務負担が著しく増大することが懸念される。以上の前提を踏まえつつ、返還金が次世代の奨学金の原資となっている制度構造や低所得の場合の返還負担を軽減するという新制度の制度趣旨に鑑み、初年度の返還月額を検討する必要がある。

２年度目については、４月就職の場合前年所得が９か月分の収入に基づくこととなるが、返還初期の返還負担を軽減する観点からは、２年度目については制度の基本である前年の課税対象所得の９％とすることが適当と考えられる。

## (22) 返還方式の切替え

- ①貸与終了時に決定した返還方式を返還終了まで継続
- ②定額返還型→新所得連動返還型の切替えについては可能とする

返還方式については貸与開始時に選択し、貸与終了時まで決定することとしているが、返還を開始してから返還方式を切り替えることを可能とするか検討が必要である。

まず、新所得連動返還型→定額返還型の切替えについては、所得の低い間は新所得連動返還型により返還月額を抑え、所得が高くなった時点で定額型に切り替えて返還月額が上昇することを避けるというパターンが可能となることから、制度趣旨に鑑み、この切替えを認めることは適当ではない。

次に、定額返還型→新所得連動返還型の切替えについては、定額返還型を選択して返還が困難となった場合の救済策として切替えを可能とすることが考えられる。ただし、現行制度においても返還猶予制度や減額返還制度等による負担緩和策を活用することが可能となっており、また、切替えに伴って事務手続が増大することや、人的保証を選択している場合の機関保証への移行に伴う保証料の一括支払が必要となる。

これらの前提を踏まえ、返還方式の切替えの可否について検討することが必要である。なお、切替えを可能とする場合には、定額返還型から新所得連動返還型への切替えを１回のみ可能とすることが適当である。

### 【参考】

本審議まとめで提示する新所得連動返還型により返還する場合、就業している一般的な返還者のモデルケース（初任給２８１万円、毎年１７．９万円ペー

スアツプ) の場合、15.5年で返還が完了し、最終返還月額が22,100円となる。

## 5. 今後検討すべき事項

奨学金制度の改善・充実を含む教育費負担軽減の方策については、「学生の経済的支援の在り方について（平成26年8月29日）」において、所得連動返還型制度を含む様々な方策が提示された。本会議においてはその中でも新所得連動返還型制度についての検討を行ったが、その他にも支援の方法はあることから、以下では幅広く奨学金制度全般の改善・充実に向けた検討事項を示す。

### ①割賦月額及び返還期間の検討

現在の定額返還型の割賦月額及び返還期間は、平成6年に改定された金額及び期間であるが、その後の経済情勢の変化等を踏まえ、見直しが必要であるか検討を行うことが求められる。

### ②返還期間における一定期間経過後の返還免除制度

今回の検討においては、返還期間は返還完了までとし、一定期間や年齢による返還免除は行わないこととしたが、諸外国においては返還開始から一定期間をもってその後の返還は免除する制度を導入しているケースもあり、将来的にはそうした制度の導入の可能性についても検討することが求められる。

### ③返還金回収における徴収方法

返還金の徴収方法については、現在は口座振替が原則となっているが、海外では源泉徴収による徴収を行っている国もある。回収確実性や回収コスト、各機関の業務負担等も踏まえ、今後の徴収方法の在り方について検討することが必要である。

### ④民間奨学金事業実施団体との連携及び返還終了者等による事業貢献の促進

現在、奨学財団等の多くの民間団体が奨学金事業を実施しており、大学等を通じて奨学生の募集を行っているが、奨学団体同士の連携については、今後活性化が図られることが望ましい。民間奨学団体相互の情報交換等による奨学団体の連携や育成を促進していく方策等について検討が必要である。このことは、民間団体による学生支援制度の周知にも有用である。

また、平成28年度税制改正においては、日本学生支援機構が行う学生の修学支援に係る事業への個人からの寄附について、税額控除と所得控除の選択制を導入することが盛り込まれた（国立大学法人等と同様の措置）。これにより、日本学生支援機構への個人寄附の促進が期待されることから、返還終了者や民間企業も含む寄附の拡大のための方策等について検討が必要である。

さらに、奨学金事業を若い世代への投資ととらえ、卒業後所得が低い者からの返還額は抑えつつ、所得の高い者により多くの負担を求めることにより、所

得の再分配が図られる仕組みについて検討することが望ましい。

#### ⑤給付型奨学金の創設に向けた検討

返還不要の給付型奨学金制度については、「未来への投資を実現する経済対策（平成28年8月2日閣議決定）」において、「平成29年度（2017年度）予算編成過程を通じて制度内容について結論を得、実現する」こととされている。新所得連動返還型制度は将来の返還に対する不安及び負担を軽減する制度であるが、あくまで貸与型の奨学金制度であり、本人の卒業後の所得に応じて返還月額を設定する制度である。一方、家計支持者の所得が低い世帯の子供たちについては、所得に対する進学費用の占める割合が高く、経済的負担が重くなるため、それらの多くを貸与型奨学金で用意することに躊躇し、進学を断念せざるを得ない者が存在する。また、進学した場合にも多額の奨学金の貸与を受けざるを得ず、過度な負担を負う場合が多い。

意欲と能力を有するにもかかわらず経済的理由により大学等への進学及び修学を断念せざるを得ない状況にある子供たちの進学を後押しし、経済的負担を軽減するためには、給付型奨学金は重要かつ効果的な施策と考えられる。今後、制度創設に向けて積極的に検討を進めていくことが求められる。