

# 奨学金制度を考える

## 学生の経済的状況と奨学金制度の課題

小林 雅之 Kobayashi Masayuki 東京大学大学総合教育研究センター 教授

日本高等教育学会理事。文部科学省所得連動返還型奨学金制度有識者会議主査。主な著書に『大学進学の手帳』(東京大学出版会)、『教育機会均等への挑戦』(東信堂・編著)など。



2016年3月に文部科学省の有識者会議は、日本学生支援機構が実施している第一種奨学金(貸与型・無利子)の返還方法について、現行の定額返還型に加え、新たな所得連動返還型奨学金制度の創設の骨子(第一次まとめ)を取りまとめました。この会議の主査として、この新しい制度とさらに現在各所で議論されている給付型奨学金について、私見を述べることにしたいと思います。なお、これは文部科学省や有識者会議の意見ではなく、筆者個人の私見であることをお断りしておきます。



### 学生の収入は減少傾向

全国の大学生の経済的状況に関する主な調査は、2つあります。1つは日本学生支援機構「学生生活調査」(2014年度より国立教育政策研究所と共同で実施)で隔年調査されています。もう1つは全国大学生生活協同組合連合会「学生の消費生活に関する実態調査」(以下、学生生活実態調査)で、こちらは毎年調査されています。この2つの調査に共通する学生の経済的状況の特徴は、近年大きな変化はないものの、学生の収入総額や奨学金が減少し、アルバイトが増加し

ていることです。

まず、日本学生支援機構「学生生活調査」(2014年度)によりますと、大学昼間部の学生の収入年額は約197万円で、2012年度より約2.6万円減少しています。長期的に見ても、減少傾向にあります。その収入の内訳を見ると、大きな変化はありませんが、家庭からの給付が約2万円減少、奨学金は約1万円減少しています。なお、奨学金が減少していることは日本学生支援機構の奨学金受給率の減少でも示されています。

これに対して、全国大学生生活協同組合連合会「学生生活実態調査」(2015年度)でも大きな変化はありません。自宅生では小遣いはほとんど変わっていませんが、自宅外生では仕送りが月額1,300円増加しています。奨学金収入は自宅生、自宅外生とも減少傾向が続いています。

また、アルバイト収入については、「学生生活調査」ではほとんど変わっていませんが、「学生生活実態調査」では、自宅生のアルバイト収入は4年連続増加しているのに対して、自宅外生ではやや減少しています。このように学生のタイプによってやや相違がみられますが、アルバイト就労率は増加しています。

## ▶ 特集1 学生の経済的状況と奨学金制度の課題

奨学金については、収入・受給率とも微減が続いています。この背景には、近年、奨学金の返還の負担が重くなったことが大きく社会問題として取り上げられ、大学生が貸与型奨学金を申請することに躊躇していることがあるとみられます。終身雇用の時代には、雇用は安定しており、奨学金の返済のめどを立てることができました。しかし、現在のように大卒者の3人に1人が就職後3年以内に離職し、非正規雇用が増加しているような雇用が不安定な状況では、奨学金の返済を滞らせる人が増加してきています。ほとんどの人は、お金を返さないのではなく、返したくても返せないのです。

ローンの負担は低所得層ほど重く感じられます。同じ100万円のローンでも所得が200万円しかない人と1000万円の人では負担感はまるで違います。このため、低所得層はローンを申請しないという傾向があります。これはローン回避あるいは負債回避と呼ばれ、イギリスやアメリカで大きな問題となりました。とりわけ、学資ローンは、もともと学資に乏しい低所得層が利用するものですから、ローン負担を恐れてローンを回避するとしたら、学資ローンの本来の役割が果たせなくなるからです。日本でも、私たちの調査で図1のように、低所得層ほどローン

回避の傾向があることが明らかにされました。



### 重い家計の教育費負担

他方、家計から教育費負担の現状をみると、東京地区私立大学教職員組合連合の首都圏の私立大学の新生の家庭を対象とした「私立大学新生の家計負担調査」(2015年度)では、入学の年にかかる費用は自宅外生で約295万円となっています。親からの仕送り額の平均は月額86,700円で、15年連続減少しています。また、学費など入学に必要な費用を借り入れた家庭は約18%で、借入額の平均は約183万円で過去最高です。

また、日本政策金融公庫「教育費負担の実態調査結果」(2015年度)によると、高校入学から大学卒業までに必要な教育費は約900万円で、前年より約20万円増加しており、とりわけ年収400万円未満の世帯では、教育費が年収の約3分の1を占めています。また、自宅外生への年間仕送り額は約125万円で、前年より約15万円減少しています。奨学金やアルバイトによる教育費の捻出が増えています。このように、長期的には、家計の教育費負担は奨学金の利用やアルバイトの増加で仕送り額が減少しているものの、必ずしも家計に占める教育費の負担が軽くなったとは言えないものです。



### 所得連動返還型奨学金制度とは

先に触れたローン負担やローン回避の問題に対処する制度の1つに所得連動返還型奨学金制度(以下、所得連動型)があります。この制度は、奨学生本人の卒業後の所得に応じて返済額(所得の一定の割合)が決定されるというもので、所得が低いと返済額が低くなるため、返済の負担が少ないというのが最大のメリットです。所得連動型は、将来の返済の不安に対する保険機能と、学資のない人が教育資金を作ることを可能にし、さらに、教育費負担の軽減と教育機会

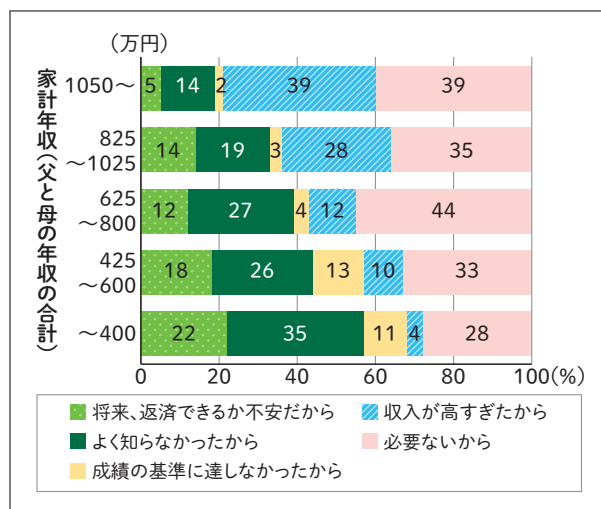


図1 所得階層別「奨学金を申請しなかった理由」

(出典) 科研費(研究代表 小林雅之)による「高卒者保護者調査」2012年。

## ▶ 特集1 学生の経済的状況と奨学金制度の課題

の拡大と修学支援の機能を持っているとされ、現在最も優れたローンの返済方法であると言われています。

オーストラリアの高等教育拠出金制度(Higher Education Contribution Scheme, HECS, 授業料相当額のローン)やイギリスの学生を対象とした授業料と生活費を支援する貸与型奨学金はすべて所得連動型であり、アメリカでも所得連動型について、一部の連邦政府の学資ローンに限られていますが、積極的な導入が図られています。所得連動型は、回収問題の多くを解決できる方法であると言われています。所得によって返済額や返済猶予が決定されるため、「返せない」と「返したくない」の区別が明確につけられます。また、源泉徴収にすれば、未返済の割合は著しく減少します。さらに、一定の返済期間の後に残りの債務を帳消しにする制度設計をすれば、とりわけ低所得層がローン負担を恐れてローン回避する、という問題に対する解決になるだけでなく、債務を償却することにより債務が累積するという問題も解消できます。

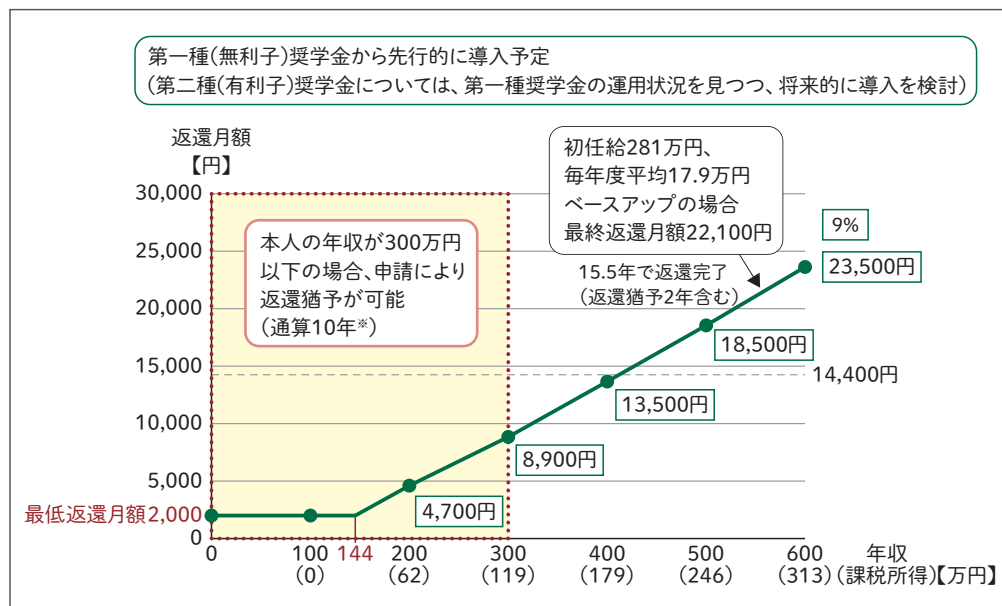
冒頭に触れた文部科学省有識者会議の新たな

所得連動型は、**図2**のように年収約144万円以下の場合には返還月額2,000円、それ以上の場合には課税所得の9%を返還年額とするというものです。最も奨学生数の多い私立大学自宅生の場合、現在の定額返還型での返還月額は、14,400円です。これが2,000円からと大幅に引き下げられます。年収約410万円までは、これまでの返還月額より低くなり、負担は大幅に軽減されます。とりわけ20代、30代の若年層や非正規雇用労働者などは所得が低く、この制度の恩恵を受けることができます。なお、日本学生支援機構の奨学金は、第一種奨学金は無利子で、長期の返還猶予などもあり、単なる学資ローン(student loan)の一種と言えます。また、返済ではなく「返還」と言っているのは返済金を次の貸与の原資としているためです。これは国際的にもユニークな制度です。

所得連動型では、低所得層は返還額が低くなるため、生涯かけても貸与総額を返還しないケースが出ることを意味します。つまり、未返還(デフォルト)の可能性を内在している制度で

す。このため、この未返還額に対しては国庫負担が必要になります。しかし、現在の公財政は、周知のように大赤字となっており、大幅な国庫負担を求めるのは難しい状況にあります。

こうして、この制度の設計は、一方では、できるだけ返還の負担を軽減させるという課題と、未返還を減らし国庫負担をできるだけ減少さ



**図2** 新たな所得連動返還型奨学金制度(第一種奨学金・私立大学自宅生の場合)

(出典) 文部科学省 所得連動返還型奨学金制度有識者会議

「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について(第一次まとめ)」(2016年3月)。

※奨学金の申込み時に、家計支持者(保護者等)の年収が300万円以下の場合、返還猶予の期間制限なし(現行の所得連動返還型無利子奨学金制度による措置を引き続き適用)



せるという二律背反した課題を抱えています。この未返還額は、返還率や最低返還額などによって大幅に変化し、理論的な均衡解はありません。このため、文部科学省有識者会議は、この相反する課題について、議論を重ね、ようやく今回のような制度に落ち着きました。



## 給付型奨学金の課題

このように所得連動型は、所得が低い場合には貸与総額を返還しない場合があり、その点では給付型奨学金(以下、給付型)の要素を持っているといえます。しかし、現在盛んに<sup>そしょう</sup>狙上<sup>そしょう</sup>に上っている、返還を求めない給付型は、所得連動型だけでは解決しない低所得層の進学を支援するための制度であり、似て非なるものです。

給付型は、一般に進学時や在学時の経済的困難に対して支援するものであり、その時点の本人の「家計(一般には親や保護者)所得」が基準となります。これに対して、所得連動型は「本人の卒業後の所得」によって、返還額が決定されます。このため、低所得のため貸与総額をすべて返還できなければ、その残額は実質的には給付型となります。しかし、低所得層においては所得連動型だけでは高い学費と生活費すべてをカバーできず、進学および進学後の学生生活が困難となります。特に、貧困が深刻な生活保護やひとり親家庭、児童養護施設出身者あるいは家計急変者(親や保護者の死亡、リストラなど)などについては、所得連動型の利用だけでは明らかに不十分であり、授業料減免の措置や給付型の利用も必要です。

しかし、現在、政府や各党で検討されている給付型においては、奨学金を渡しきりになるため、費用を負担する納税者の理解を得ることが何より重要です。とりわけ、誰が誰に支給するのか、つまり支給主体と受給主体を明確にする必要があります。そのためには、何のための奨学金か、その理念を明らかにすることが求めら

れ、それらをどこまで具体的に示すことができるかが問われています。



## 奨学金制度周知の重要性

これから奨学金の問題を考える際に重要な課題を挙げます。それは、情報ギャップの解消です。諸外国も含め、授業料や奨学金は、選択肢を拡充したために、極めて複雑な制度となっています。このため、十分な知識や情報を持たない層、とりわけ奨学金の対象となる低所得層と、金融知識・情報の豊富な富裕層とのギャップが問題とされています。これが情報ギャップと呼ばれる問題です。例えば、中国では、教育ローンの存在そのものを知らない層がかなり存在すると言われています。また、利子率や収益率など複雑な金融知識になると、アメリカの高校のスクール・カウンセラーでさえ、十分理解していないと言われています。そして、こうした情報ギャップによって、高等教育を受ける機会の格差が生じていることが認識され、その解決策を各国とも推進しつつあります。

例えば、イギリスの参加拡大(Widening Participation)は、高校生に大学進学に必要な知識を与え、大学進学率を向上させることを目的とした政策です。また、アメリカでは、奨学金やローンに対するコンサルティングを高等教育機関の入学時と卒業時に学生に対して実施することを義務化しています。

日本では、こうした問題は比較的少ないと考えられますが、中学校や高校まで含めると、情報ギャップの存在は無視できない政策課題と言えます。とりわけ、新たな所得連動型は、現在の定額返還型との選択制になりますので、高校生や大学生は最終的には貸与終了時まで、どちらかを選択しなければなりません。このため、この新しい制度を十分理解してもらう施策が求められています。これは、広い意味での金融教育や消費者教育の課題と言えます。