

## 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） （素案）

### 1. はじめに

- 日本国憲法第26条第1項は「すべての国民は、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。
- 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。新たな制度は平成29年4月の新規貸与者から導入することが予定されており、本第一次まとめは新制度の枠組みに係る基本的な制度設計の方向性を示すものである。

## 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24年度は121万5千円まで下がってきている。一方、奨学金（日本学生支援機構及び大学、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24年度には40万9千円に増えており、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24年度には52.5%に増加している【学生生活調査（日本学生支援機構）】。
- 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【民間給与実態統計調査（国税庁）】。
- 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

下から1050万円以上のどの所得層においても半数以上であったとする研究結果があり、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【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から—】。

- 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64.3%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【私立大学新入生の家計負担調査2012年度（東京地区私立大学教職員組合連合会）】。

## 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【平成27年版子供・若者白書（内閣府）】。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【平成27年版厚生労働白書（厚生労働省）】。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64.2%が年収300万円未満と試算される。30～34歳においては55.4%、35～39歳においても50.2%が年収300万円未満であると推計される【平成26年度貸金構造基本統計調査（厚生労働省）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】。
- 平成26年度末時点で延滞期間が3か月以上の者は17.3万人となっており、返還を要する人数に占める割合は4.6%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80.2%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80.9%、無延滞者でも37.4%が奨学金の返還が負担になっていると回答している。【奨学金の延滞者に関する属性調査（日本学生支援機構）】

### 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、結果的に回収率を上げるという目的の下、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）
  - ・ 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、全員を対象に授業料及び生活費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、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。2012年度（平成24年度）末には160～180億ポンド（約3兆円）、2042年度（平成54年度）末には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。【出典：英国会計検査院・下院公共会計委員会報告】
  
- 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、負担の軽減を図るため所得連動返還型による返還プランが用意されている。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1割程度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年度補正予算、平成27年度当初・補正予算において、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27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46万人、3,125億円、有利子奨学金が87万7千人、7,966億円であり、合計で133万7千人、事業費総額は1兆1,091億円である。

- 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27年度には748億円が計上され、返還者からの返還金2,377億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5,206億円となっている。
- 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27年度の約134万人と約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26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53.7%、機関保証が46.3%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、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とき、毎月の割賦額を減額すれば返還可能である者に対して、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、元金の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、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。

### ③現行の所得連動返還型奨学金制度について

- 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に、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。
- 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5～6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、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。

#### 4. 新たな所得連動返還型奨学金制度の設計について

##### (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) 返還を開始する最低年収

年収0円から返還開始

返還を開始する最低年収については、年収0円と年収300万円を条件として回収金予測の試算を行った。年収0円の場合については、課税対象所得0円（年収約113万円）までは、(6)最低返還月額2,000円又は5,000円を返還するとし、それ以上の所得となった場合は課税対象所得に(8)の返還率を乗じた額を返還するとして回収金を試算した。試算結果において、年収300万円から返還開始する条件では回収金が著しく低減することが予測され、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も、年収0円から返還を開始することが適当である。なお、現行制度においても返還を開始する最低年収は年収0円である。

#### (6) 最低返還月額

2,000円～3,000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2,000円と5,000円とする条件を設定し、回収金の試算を行った。試算結果によると両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接授業期間（1か月）の3,666円であり、これを上回らない範囲において、返還負担を緩和しつつ回収金を確保する観点から、2,000円～3,000円程度で検討することが適当である。

#### （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（又は15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年収300万円以下の場合に申請可能となっており、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金の試算を行った。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落ち込むことが予測された。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留意することが必要である。なお、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。

また、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%又は10%

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

から検討を行った。8%、9%、10%、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。また、返還率を12%とした場合には、特にフルタイムの労働者にとって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ないことが予測された。また、返還のスピードとしては、フルタイムの労働者をモデルとした場合、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スピードが速くなることが想定される。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想された。新所得連動返還型では年収300万円の場合の返還月額額は、9%で8,500円、10%で9,500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、9%又は10%で検討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金の試算を行った。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。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、現行と同じく、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

$$\text{課税対象所得} = \text{給与等収入} - \text{所得控除}$$

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。

## (11) 個人主義又は家族主義（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、個人主義（返還者のみの収入による）又は家族主義（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）がある。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（個人主義）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（家族主義）を採るべきである。

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、以下の手続により家族主義を適用して返還額・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（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) 保証制度

### 原則として機関保証

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、原則として機関保証と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、原則として機関保証とする制度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の問題となるが、返還方式をいずれにするかは入学時に選択し卒業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、新所得連動返還型のみならず、定額返還型を含む無利子奨学金全体について検討することが求められる。その際、機関保証への加入を促進・導入する方策についても検討が必要である。

一方、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、参議院の附帯決議に「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とにも留意が必要である。

### (13) 返還方式について

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、入学時に学生が選択し、卒業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、入学時に学生が選択した上で、卒業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。

## 5. 今後検討すべき事項

### (1) 新所得連動返還型制度について

#### ①貸与総額の上限設定

現行制度においては、複数の大学や大学院等に行った場合、それぞれの大学等で奨学金の貸与を受けることが可能であり、貸与総額が多額となることがあり得る。新所得連動返還型奨学金制度では所得に応じて返還月額が決まるため、所得が低い場合には返還総額が要返還額に大幅に満たないケースが生じる可能性がある。このため、奨学生一人当たりの貸与総額の上限設定について検討を行うことが必要である。

#### ②貸与年齢の制限

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。新所得連動返還型奨学金制度では、返還期間が長期にわたる可能性があり、中高年で大学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考えられる。このため、貸与年齢に制限を設けることについて検討を行うことが必要である。

#### ③学生等への周知方法・内容

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、どのように学生等に周知を図るか検討を行うことが必要である。

#### ④海外居住者の所得の把握・返還方法

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、卒業後海外居住している返還者の所得の把握・返還方法について、どのように実施するのか検討を行うことが必要である。

#### ⑤有利子奨学金への導入に係る検討

新所得連動返還型奨学金制度は、無利子奨学金から先行的に導入すること

としているが、有利子奨学金への導入についても、無利子奨学金における運用状況も見つつ、検討を行うことが必要である。

#### ⑥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

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・公平性について随時見直しを行っていくことが必要である。

#### ⑦既に返還を開始している者等への適用

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、既に返還を開始している者等に適用するかどうかについても検討が求められる。

### (2) 奨学金制度全般について

#### 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授業料減免、給付型奨学金及び予約型返還免除に関する検討

現行制度における学生等に対する経済的支援のうち、大学等の授業料減免や大学院業績優秀者返還免除は、給付的な支援として実施されている。今後、高等教育の漸進的無償化を進めていくに当たっては、給付型奨学金や予約型返還免除が果たす役割は大きく、将来的な制度創設に向けて検討を進めていくことが求められる。

#### ⑤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年度税制改正大綱においては、日本学生支援機構が行う学生の就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、卒業後所得が低い返還者からの返還額は抑えつつ、所得の高い返還者からより多くの金額を納めてもらうことにより、所得の再分配が図られる仕組みについて検討が必要である。