

2017.10.18 Business Journal 掲載

「所得連動型」奨学金の拡充で、高等教育負担の問題に対応せよ

小黒一正

教育予算の改革について、以下の記事があった。

・9月16日付日本経済新聞記事『教育費軽減 対象校を選別 政府案、社会貢献など指標化』

<大学などに通う学生と親の教育費負担を軽くする構想について、政府内で対象となる大学を絞り込む案が浮上している。(略)政府の有識者会議である「人生100年時代構想会議」で来月から詳細な制度設計を議論し、年内に中間報告をまとめる。支援する大学の範囲や支援内容と並行し、多額の財源をどのように手当てるかも議論することにしており、政府・与党内では教育国債などの案が出ている。具体的な教育費の軽減策としては、返済不要の給付型奨学金を拡充したり、授業料の減免制度を広げたりといった案が検討課題だ。オーストラリアのHECS（高等教育拠出金制度）をモデルに学費の出世払い方式を新たに導入することも選択肢になっている。学生とその親の負担を国が公費（税）で肩代わりすることになるため、政府は厳しい審査基準を設けて対象の大学などを選別する。(以下、略)>

上記の記事を含め、教育予算の改革にはいくつかの論点があり、以下で簡単な整理を試みよう。

まず、そもそも論として、「今なぜ、教育予算の改革が必要なのか」という視点を明確にする必要がある。たとえば、日本国憲法は「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」(第26条第1項)と定めており、低所得世帯の子どもで4年制大学に進学したいと思っているにもかかわらず、家庭環境が原因で進学できない実態があるとするならば問題であり、どのような国民も、高等教育を受けることができる機会均等を図ることは極めて重要である。

この関係では、東京大学大学院教育学研究科／大学経営・政策研究センター「高校生の進路追跡調査／第1次報告書」(2007年)が参考となる。この報告書によると、年収が1000万円超の世帯における4年制大学進学率は62.4%である一方、年収が600万円～800万円の世帯では49.4%に低下し、年収が400万円以下の世代では31.4%にまで低下してしまう。

このような問題が発生する主な理由は、いわゆる「流動性制約」に家計が直面してしまうためである。一般的に、大卒と高卒では生涯賃金（平均）で 5000 万円以上も差があるといわれており、4 年制大学に進学できれば、大学 4 年間の授業料の 10 倍以上の私的な限界便益を得ることができる。このため、大学 4 年間の授業料や生活費をローンで一時的に借りることができれば、十分な見返りを得ることができ、卒業後の収入でローンの返済もできるはずである。しかしながら、現実には、家計が資金を借り入れようとする場合、貯蓄をするときの利率よりも高い利率に直面せざるを得ないことや、一般的に借り入れは貯蓄よりも難しいため、まったく借り入れができないこともある。

このような資金繰り制約が存在する状況を「流動性制約」というが、教育分野でこの問題解決に重要な政策手段となるのは「奨学金」である。しかし、奨学金にも完全にリスクがないわけではない。日本学生支援機構の調査によると、奨学金を借りたものの、就職の失敗や低賃金で返済が難しくなり、給料の差し押さえ等の強制執行まで進むケースが急増している（05 年度 4 件→15 年度 約 500 件）。

財源の問題

では、財源はどうか。そもそも、基本的に政策には「フリー・ランチ」はなく、なんらかの財源が必要となる。教育予算の改革として、高等教育の無償化を実施した場合、どの程度の財源が必要になるのだろうか。そのヒントは、教育再生実行本部の第 8 次提言（17 年 5 月 18 日）の資料から読み取れる。

この資料では、大学・専門学校を含む高等教育の授業料を無償化した場合、約 3.7 兆円の財源（消費増税 1.4%分）が必要で、所得制限（900 万円以下の世帯）を設けた場合でも 2.7 兆円の財源（同 1%分）が必要であるとの試算結果を掲載している。

また、収入が 300 万円未満の世帯の授業料を全額免除、300 万円～500 万円の授業料を半額免除する場合、0.7 兆円程度の財源が必要としているが、現下の厳しい財政状況の下で、このような財源を毎年確保するのも容易ではない。

このような状況のなか、新たな財源を確保するための「教育国債」構想が政治的な火種としてくすぶっている。しかしながら、現在の財政状況では、教育予算を含む経常的経費を税収で賄えず、財政赤字が恒常化している。すなわち赤字国債の発行は恒常化しており、その一部はすでに「教育国債」化しているといっても過言ではなく、「教育」を錦の御旗に、これ以上の国債増発は許容できない。

また、そもそも高等教育の便益がその卒業生に帰着する割合が高い場合、それ以外の者

も負担する租税や国債負担で賄うのが、適切か否かという問題や疑問も存在する。冷静に考えるならば、給付型奨学金や授業料減免制度の財源は租税や国債発行によるものであり、その拡充での対応は、大学等に進学しない方々もその負担を行うことを意味する。現下の厳しい財政の下では、給付型奨学金や授業料減免制度の拡充にも限界があり、むしろ、受益と負担が基本的に一致する枠組みで教育費の負担軽減を図るのが望ましいのではないかと。

所得連動型奨学金

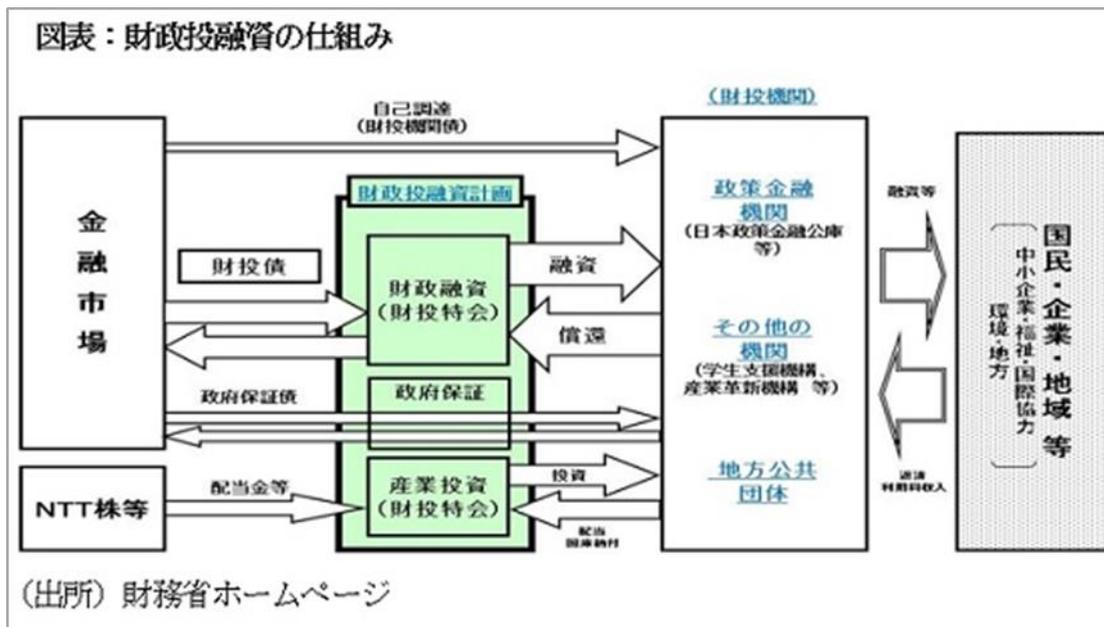
そこで、一部の有識者が注目しているのが、オーストラリアで新たに実施している「高等教育拠出金制度」(The Higher Education Contribution Scheme、通称「HECS」)や HECS の後継である「Higher Education Loan Programme」の仕組み (HECS-HELP) 等である。

HECS-HELP とは、大学卒業後の「出世払い」制度といっても過言でなく、在学中の授業料は無料とし、卒業後に所得に応じて課税方式で授業料を返還する仕組みで、約 8 割強の学生が HECS-HELP 等の給付を受けているといわれている (注: HECS-HELP は選別的な学生に適用される無利子の枠組みで、それ以外の学生でも受けられる有利子の FEE-HELP 等の枠組みもある)。

具体的には、卒業後の課税所得が約 500 万円 (5 万 3345 豪ドル) を超えた場合、課税所得に応じて 4%~8% の返還率で返還を行い、返還総額が貸与総額に達した時点で返還終了となる。なお、返済に関する実質利率はゼロで名目利率は物価上昇率のみであり、返済免除は本人が死亡したときである。また、HECS-HELP では、学生は高等教育に関する授業料を、各学期に前払いで 20% の減額を受けるか、課税所得が規定の最低額を超えてから税制 (例: 源泉徴収) を通じて貸与総額を返済するかを選択できる。

この HECS-HELP は「所得連動型奨学金」(Income Contingent Loan、通称「ICL」) の一種であり、あまり認識されていないが、日本でも海外の仕組みを参考に、独立行政法人日本学生支援機構が ICL 型の奨学金を導入している。例えば、同機構が 17 年 4 月から新たに導入した「所得連動返還型奨学金制度」は、最低返済月額 2000 円が存在するが、所得に応じて 9% の返還率で返還し、年収 300 万円以下の場合には返還を基本的に猶予するものであり、オーストラリアの仕組みと概ね同じで、異なるのは給付の申請条件・給付率や徴収方法等の違いである。

たとえば、同機構の「所得連動返還型奨学金制度」(ICL) は、オーストラリア (HECS-HELP) の源泉徴収方式と異なり、銀行口座引き落とし等での徴収となっている。また、オーストラリアと比較して、奨学金申請時の世帯年収 (保護者・父母合算) が 300 万円以下の学生だけに限るといふ申請条件も相当厳しい。



ICLの問題点と解決策

以上を少し整理してみよう。そもそも、高等教育の便益がその卒業生に帰着する割合が高い場合、受益と負担が基本的に一致する枠組みで教育費の負担軽減を図るのが適切で、オーストラリアの仕組み（HECS-HELP等）を参考に、学生支援機構のICLの拡充で積極的に対応するのが望ましいのではないか。その際、同機構は現在も財投の仕組み等を利用して奨学金に必要な資金調達を行っているため、この財投の仕組みを拡充することが考えられる。

なお、ICLも完全にバラ色というわけではない。すでにオーストラリアのHECS-HELPが財政との関係で問題となっているように、ICLは低所得者が多い場合には未返還に伴う損失が発生する可能性があり、その拡充には一定の留意が必要となる。

というのは、オーストラリアのICLは「政府の回収率は約8割」（6月20日付日経新聞「経済教室」）で、13年6月時点で約7000億円（71億豪ドル）の損失が累積しており、13-2014年の新規貸与者についても、約1000億円（11億豪ドル）の損失が追加で発生する旨の推計があるためである。また、イギリスのICLでは、12年度末では累計で約3兆円（160~180億ポンド）の損失が存在し、42年度末には累計で約16兆円（700~800億ポンド）の損失が発生する旨の試算もある。

ICL の返済猶予に関する最低額の撤廃もひとつの選択肢と考えられるが、それが政治的に困難な場合、このような問題を解決するために何が必要か。

第 1 は、ICL の返済猶予に関する最低額を適切に設定することである。当然であるが、ICL の最低額を引き上げれば、未返還に伴う損失が拡大する。問われるべきは、最低額が適切な値か否かという問題である。たとえば、オーストラリアの ICL では約 500 万円が最低額で、オーストラリアの平均年収は約 700 万円であるから、最低額は平均年収の約 7 割である。また、日本の ICL の最低額は 300 万円で、平均年収は約 450 万円であるため、日本の最低額も約 7 割である。このため、日本の最低額 (300 万円) はオーストラリア並みで、これ以上の引き上げは必要ないと思われる。

第 2 は、ICL の損失の消却を中長期間で行うため、付加的な負担 (例: 9%の返還率に 1%程度の低率かつ付加的な負担を上乗せ) を導入することである。その上で、ICL の対象に中高所得者になる可能性が高い学生を可能な限り取り込む。すなわち、低所得者の未返還で発生する損失を、中高所得者に課す付加的な負担で消却するのである。もっとも、卒業前の段階では、どの学生が中高所得者になり、どの学生が低所得者になるかは予測不可能である。このため、政策的な選択肢のひとつとしては、現状でも一括返済や繰上返済の仕組みがあり、すべての学生に対して ICL に一度は加入してもらうという判断も必要かもしれない。

なお、付加的な負担を導入するとき、国立大学よりも私立大学の授業料は高く、医学部などの学部によって授業料が異なるため、大学や学部の選択で、付加的な負担について不公平性が発生してしまう。この問題を解決するため、2 つの案が考えられる。

まずひとつの案は、ICL で給付する奨学金の上限は国立大学の授業料に相当する分とする案である。たとえば、国立大学の授業料が年間 60 万円で私立大学が年間 100 万円であれば、給付する奨学金の上限は 60 万円とし、残りの授業料 40 万円は前払いしてもらう。このような政策を実施する場合、在学期間中、私立大学については一定の授業料負担が残るが、国立大学における学生の授業料負担はゼロにできる。

もうひとつは、付加的な負担を「率」でなく、「定額」とする案である。たとえば、月 3000 円という定額の負担とする。すなわち、年収 300 万円以下では最低月額 2000 円の返済のみを行ってもらい、年収 300 万円超では返還率 9%の返還のほか、月 3000 円の付加的な負担をしてもらう。この場合、国私大学の学間や学部間で授業料が異なっても、大学や学部の選択で発生する付加的な負担に関する不公正性は緩和できる。

第 3 は、マイナンバー制度を活用し、所得の捕捉や徴収をしっかりと行うことである。マイナンバーを活用した ICL は、17 年 4 月から進学するものより対象となっており、課税対

象所得については、学生支援機構が奨学生から提出されたマイナンバーを利用して課税対象所得の情報を取得する予定である。現在のところ、日本の ICL は銀行口座引き落としとなっているが、ICL を拡充する場合、徴収をしっかりと行い、奨学金の回収を強化するためには、オーストラリアの HECS-HELP の源泉徴収方式も検討する必要があるだろう。

いずれにせよ、教育は「国家百年の計」であり、単なる「人気取り」の政策に利用してはならないことはいうまでもないが、「人的資本」形成の一翼を担う教育は成長の原資であると同時に、格差是正の機能も有する。すなわち、人工知能（AI）やビッグデータ、IoT といった第 4 次産業革命が進み、新たな知識や発想が経済成長の大きな源泉となるなか、教育は未来を担う次世代への投資でもあるが、子どもが置かれた条件の違いを乗り越えて貧困の連鎖を断ち切る鍵でもある。

実際、人種差別の撤廃に尽力し、南アフリカ共和国初の黒人大統領となったネルソン・マンデラ氏は、「教育は最強の武器である。教育によって世界を変えることができる」と述べている。資源が少ない日本では人材こそが最大の資源であり、人づくり改革が重要であることはいうまでもないが、財政の限界も念頭に、冷静な政策議論を期待したい。