

給付型奨学金制度の早急な導入と拡充，貸与型奨学金における適切な所得連動型返済制度の創設及び返済困難者に対する柔軟な対応を求める意見書

2015年（平成27年）3月19日
日本弁護士連合会

当連合会は，高等教育における学費と奨学金制度につき，文部科学省「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」によるとりまとめ文書が公表されたことを踏まえ，全ての子どもに等しく教育を受ける権利を保障するため，高等教育の無償化を求めつつ，以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 国は，奨学金の規模を維持した上で，給付型を原則とし，給付型奨学金を将来の検討課題とせず早急に導入し，拡充すること。
- 2 第1項が実現するまでの間，以下の対応を行うこと。
 - (1) 国は，貸与型奨学金につき，返済の負担を所得に応じて変動させる所得連動型返済制度を創設すること。

所得連動型返済制度は，所得が一定額未満の者に返済を求めない閾値を設定する，返済開始から一定期間経過した後は残額を免除する返済終了期限を設けるなど，利用者負担の少ない適切な制度にすること。
 - (2) 国及び独立行政法人日本学生支援機構は，返済困難者に対する救済制度につき，利用期間の制限や延滞者に対する利用制限を撤廃するなど，返済困難者を救済から排除するような利用条件の設定と運用を改め，返済困難者の実情に合った適切な救済制度を構築するとともに，個々の返済困難者の事情に配慮した柔軟な対応をすること。
 - (3) 独立行政法人日本学生支援機構は，自らの責任において，貸与型奨学金の返済困難者に対する救済制度の周知を徹底するとともに，その利用の支援を充実させること。

第2 意見の理由

- 1 背景

生まれ育った環境にかかわらず，子どもが成長し，発達する権利を実現する

には、子どもの成長・発達を社会全体で支えるべきである。親の経済力という子ども自身の意思や能力と関係のない要素によって子どもの教育機会が左右されるのは極めて不条理であり、子どもの教育に係る費用は、子どもの教育を受ける権利（憲法第26条）、親の経済力により教育機会を差別されない平等原則（憲法第14条）、教育への権利（子どもの権利条約第28条）の観点から、社会全体で負担すべきである。これに関し、当連合会は、2013年6月20日付け「奨学金制度の充実を求める意見書」（以下「2013年意見書」という。）において、高等教育の無償化を求めつつ、奨学金制度の充実を求めてきた。

2013年4月25日、文部科学省によって、有識者による「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、2014年8月29日、検討会による「学生への経済支援の在り方について」と題するとりまとめ文書（以下「とりまとめ文書」という。）が公表された。

とりまとめ文書は、高等教育の受益者は社会全体である旨を明言している点、給付型支援の必要性を示している点、より柔軟な所得連動型返還制度の導入の必要性を示している点、現在の第一種奨学金である無利子奨学金が貸与奨学金の根幹である旨を再確認している点、返還困難者対策についてより柔軟な対応が求められるとしている点及び返還救済制度の周知の必要性を示している点において、当連合会の2013年意見書が示した方向性と結論においておおむね合致するものであり、一定程度評価することができる。

もっとも、とりまとめ文書は、給付型奨学金について、将来的な検討課題とするにとどめている。また、所得連動型返還制度及び返還困難者対策については、具体的な制度設計の方向性を示していない。

しかし、我が国の奨学金制度の改善には、給付型奨学金の導入が極めて重要であり、後述するように、所得連動型返還制度についても、制度設計の方向性を見誤れば、延滞防止という本来の制度趣旨に逆行する危険がある。

また、独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」という。）の奨学金では、返済困難者に対する救済制度の利用条件がかなり限定され、運用上も様々な利用制限がなされており、限られた返済救済制度の周知すら不十分であることから、返済困難であるにもかかわらず、多くの人が救済されずに、無理な返済を求められている。2014年4月から、返済に関する制度が一部変更され、①同月以後の延滞金賦課率の引き下げ、②返還期限猶予制度の適用年数の延長、③減額返還制度及び返還期限猶予制度の基準の緩和、④一部の延滞者への返還期限猶予の適用、⑤減額返還制度の申し込みに係る書類の簡素化がなされたが、

返済困難者の窮状に照らせばまだ第一歩にすぎない。

そこで、当連合会は、全ての子どもに等しく教育を受ける機会を保障し、学費と奨学金制度を真に学びと成長を支えるものとするため、高騰した学費を大幅に引き下げることが求めつつ、国及び機構に対し、奨学金は給付型を原則とし、これを早急に導入・拡充するよう求め、それが実現するまでの間、貸与型奨学金については、利用者の負担の少ない適切な所得連動型返済制度を創設するとともに、返済困難者の実情に合った適切な救済制度の構築と、個々の返済困難者の事情に配慮した柔軟な対応をするよう求め、意見を述べるものである。

2 給付型奨学金の早急な導入と拡充

我が国の公的な奨学金制度のほとんどは、給付型奨学金を設けず、貸与型奨学金のみによって担われている。

我が国の大学授業料は、1970年代から上昇を続け、現在では、アメリカ、韓国などと並んで、世界的に最も高額な水準に達している。機構が2014年2月に公表した「平成24年度学生生活調査」によれば、昼間部大学の授業料は年間平均101万3700円、通学費・生活費等を含めた学生生活費は年間平均188万100円となっている。これら修学に必要な費用を貸与型奨学金で賄おうとするならば、学生は、修了までに非常に高額な奨学金返済債務を負うこととなる。

教育の受益者は社会全体であるという理念からすれば、これは明らかに過剰な負担である。

高額授業料といわれるアメリカや韓国のみならず、授業料を無償とする国でさえ、給付型奨学金によって、学生への経済的負担の軽減を図っており、我が国のように、高等教育の機会と引き換えに、ここまでの金銭的負担を課す国はまれである。

また、我が国は、国際人権（社会権）規約13条2の（b）（c）項により、無償教育の漸進的導入を手段として、中等教育及び高等教育の機会均等を保障する義務を負っている。

貸与型奨学金は、原則として高等教育修了後にその返済が開始されることとなるが、これは、単に教育費の自己負担を後回しにしているにすぎない。

高等教育の費用を原則自己負担としている我が国の現状からすれば、給付型奨学金は、高等教育無償化の手段として最も現実的な制度である。

さらに、授業料が高騰した現状においては、特に低所得者層において、貸与型奨学金による将来の高額な奨学金債務を懸念して、高等教育機関への進学そ

のものを断念するおそれがあることから、貸与型奨学金のみに頼って高等教育の機会均等を図ることには一定の限界がある。当連合会が2013年2月に実施した「全国奨学金返済問題ホットライン(全国一斉電話相談会)」においても、大学進学に際して、将来の奨学金債務の返済に不安があるという声が寄せられている。

我が国で奨学金制度を貸与型のみに頼って運営することには限界があり、国は、高等教育の経済的負担を適切なものにするため、早急に給付型奨学金制度を導入し、拡充すべきである。

むしろ、高等教育が社会の維持・発展に不可欠な社会的基盤であり、その最終的な受益者は社会全体であるといえることからすれば、奨学金制度は、その規模を維持した上で、給付型を原則として設計されるべきである。

そして、それが実現するまでの間、貸与型奨学金については、以下の対応をすべきである。

3 利用者負担の少ない適切な所得連動型返済制度の創設

貸与型奨学金は、返済が長期に及ぶことから、借入時に将来の収支状況を見通すことができないという避け難い不利益がある。そのため、将来の雇用情勢の変化や扶養すべき家族の存在等の様々な要因による家計収支の変動により、返済困難に陥る相当程度の危険が制度上内在している。そのため、オーストラリア、アメリカ、イギリス等を始めとする先進諸国では、返済額を返済可能な範囲にとどめ、これにより経済的困難を理由とする延滞の防止を図ることを目的として、将来の返済の負担を個々人の年間所得に応じて変動させる所得連動型返済制度を導入している。我が国でも、このような所得連動型返済制度を導入すべきである。

なお、機構においては、2012年度から、新規の第一種奨学金対象者に対し、一部、所得連動型返還制度を導入したとされているが、これは、一定所得未満の返済者の返済を猶予するというものにすぎず、当該所得を超える返済者の返済額は所得に連動しないことから、本来の所得連動型返済制度とはほど遠いものである。今後は、本来の意味での所得連動型返済制度を構築すべきである。

この所得連動型返済制度は、有利子の第二種奨学金利用者に対しても適用されなければならない。第二種奨学金利用者の方が、第一種奨学金利用者よりも、延滞状況が深刻なのである。

もっとも、所得連動型返済制度の内容は、諸外国の導入事例を見ても、必ず

しも一様ではない。しかし、多くの場合、一定額未満の所得の対象者に対しては返済を求めないという閾値の設定、一定年数以降は返済義務を免除する返済終了期限の設定及び基準となる所得の算定方法については、ほぼ共通した論点となっている。これらは、現実にとどの程度まで返済者に負担を負わせてよいかという問題の議論であり、所得連動型返済制度の制度設計において、利用者の負担が少ない、適切なものにしていくことが重要である。

(1) 閾値の設定

通常、所得連動型返済制度には、対象となる所得が一定額に満たない状態の返済者に対してはそもそも返済を求めないという、閾値が設定されている。

この点、とりまとめ文書においても、閾値については検討の対象とされているものの、検討会の議事録によれば、そもそも閾値を設けるか否かという段階での議論も排除されていない。

しかし、閾値が設定されなければ、経済的に返済ができない状態の返済者に対しても返済を強いることとなり、延滞防止を目的とする所得連動型返済制度の趣旨に逆行する事態を招くこととなる。

現在の機構の制度ですら、年収300万円以下（給与所得者の場合）の返済対象者には、返済期限の猶予制度が適用され、返済を予定していないのであるから、今後、経済的困難な返済者の負担軽減を図る目的で導入される所得連動型返済制度によって、これまで返済を予定されていなかった対象者が返済を求められる事態が生じてしまうのは背理である。

所得連動型返済制度の導入に際しては、閾値の設定は必須である。

(2) 返済終了期限の設定

所得連動型返済制度は、所得の低い返済者ほど返済額は小さくなるため、完済までの期間が長期化し、場合によっては、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も生じる危険を有している。

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は、残額を免除するという返済終了期限を設けていることが多い。例えば、アメリカでは原則25年、イギリスでは原則20年などとされている。

返済期間の長期化は、返済の負担が次世代の養育費用にまで尾を引くこととなり、貧困の連鎖を助長する危険がある。

また、教育の受益者が社会全体であるという視点からも、自らの教育費の返済につき、終わりの見えない負担に縛られることとなるのは避けるべきである。

そのため、我が国の所得連動型返済制度にも返済終了期限を設ける必要がある。

(3) 返済の基準となる所得、閾値、返済割合等の規定

所得連動型返済制度は、返済額を返済可能な範囲にとどめ、これにより、経済的困難を理由とする延滞の防止を図ることを目的とする制度である。

したがって、現実の返済額は、あくまでも返済者の返済余力を適切に判断するという視点に立って算定されなければならない。そのためには、返済の基準となる所得の算定方法、返済割合及び閾値の設定において、奨学金事業の採算が優先されてはならない。

また、基準となる所得は、単に年収額を形式的に用いるべきでなく、返済者個々の生活状況に配慮し、扶養家族の人数・住居費・医療費等の必要な家計支出を勘案できるようにすべきである。

さらに、雇用不安定・体調悪化等による急激な家計収支の悪化は、誰にでも起こり得る事態であるから、前年所得を基準として返済額が決定されるだけでは、その後の急激な家計収支の悪化に対応することができない。このような場合の柔軟な対応も制度化される必要がある。この点は、検討会でも問題提起されていたところである。

(4) 返済期間中の利子負担の軽減

所得連動型返済制度は、所得が低い返済者ほど返済期間が長期化するため、その間に利子が付くと、結果として低所得者ほど多額な奨学金返済債務を負うことになってしまう。

この点は、当連合会が2013年2月に実施した「奨学金問題に関するアメリカ調査」(以下「アメリカ調査」という。)においても、同国の所得連動型返済制度の抱える問題とされていた。同国では、延滞防止のための救済策として所得連動型返済制度を導入したものの、利子のために債務総額が増加することを嫌って利用者が伸びず、救済策として有効に機能していないことが問題とされていた。

機構の有利子奨学金である現在の第二種奨学金について、所得連動型返済制度を導入する場合には、返済期間の長期化に伴って利子負担が増加しないような措置を講ずべきである。

(5) 所得の把握方法

とりまとめ文書によれば、所得連動型返済制度の運用には、返済者の所得を把握する必要があることから、マイナンバー制度の導入を前提とする旨が

述べられている。

しかし、マイナンバー制度は種々の問題点を内包しており、当連合会は、いわゆる共通番号法（正式名称「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」）及び関連法につき、法案の段階から、プライバシー権侵害の危険性が極めて高いこと、制度創設の目的が極めて曖昧であること、制度の費用対効果が明らかにされなかったこと等を指摘して、拙速な対応に強く抗議してきた。

マイナンバーがなければ所得把握ができないわけではなく、所得連動型返済制度は、マイナンバー制度を前提とせずに実施すべきである。

4 返済困難者の実情に合った適切な救済制度の構築と個々の返済困難者の事情に配慮した柔軟な対応

現に返済に困って追い詰められている多くの人を救済し、今後、返済困難者が無理な返済に苦しむことがないようにするには、返済困難者に対する救済制度の充実と、柔軟な返済方法の実現は喫緊の課題である。

そのために、以下の対策を求める。

(1) 各種救済制度の充実

返済困難者に対する各種救済制度につき、返済困難者の実情に合わない制度上・運用上の利用制限をやめ、利用しやすい救済制度に改めるべきである。

① 機構の返済困難者に対する救済制度として最も多く利用されているとされる「返還期限の猶予」は、病気や経済的困難などの場合に返済が猶予される制度である。しかし、経済的困難の場合には、従前、利用可能期間が5年に制限されてきた。機構の「業務方法書」第24条第3項、同条第1項第5号によれば、2014年4月からその期間が10年に延長されたが、厳しい雇用状況に照らせば、10年以内に返済が可能な安定した仕事に就くことは容易ではない。そもそも、経済的困難を理由として猶予を求めるのに、その利用期間に制限を設けること自体が矛盾である。したがって、このような利用期間の制限は撤廃すべきである。

② 救済制度にかかる不当な利用制限は、運用によっても行われている。例えば、延滞がある場合には、それを全て解消しない限り、救済制度が利用できないとの運用がなされている。

2014年4月から、返還期限の猶予についてだけは、一部に延滞を据え置いたままでの将来に向けた猶予が認められるようになったが、経済的困難を理由とする場合、延滞がない場合の利用基準が給与所得者で年収3

00万円以下、それ以外は年間所得200万円以下であるのに対し、延滞がある場合には、給与所得者で年収200万円以下、それ以外で年間所得130万円以下と限定されたものになっている。

そして、返還期限の猶予以外は、現在でも、延滞があると利用できないままである。そのため、重篤な病気や障害で労働能力を欠き、本来は返還免除を受けられる者が、延滞があることを理由にそれができないという事態になっている。

なお、病気などで労働能力に高度の制限がある者などは返還の一部免除を受けることができるが、その場合、残額については、本来であれば、猶予の対象であるのに、一部免除を受けた場合には、同じ病気を理由としては猶予を受けることはできないとの不当な運用がなされている。

このような、救済制度の不当な利用制限は、直ちに止めるべきである。

- ③ これらの救済制度は、利用条件に該当することを証明するため、資料の提出を求められるが、実際には入手が困難な資料の提出を求められ、利用が妨げられる事態が生じている。

例えば、返還期限の猶予は、過去に遡っても申請可能であるところ、経済的困難の証明資料としては、市町村長の課税証明書又は非課税証明書の提出を求められる。しかし、多くの市町村では、このような所得証明が入手できるのは過去5年間のものに限定されているため、経済的困難の証明ができない期間が生ずる。そうすると、証明ができない期間については猶予が認められずに延滞が残ることになり、その場合、証明が可能な期間も含めて、全ての猶予が認められないという運用がなされている。

しかし、機構の「返還期限の猶予に関する施行細則」第3条第3項では、課税証明書等の書類をやむを得ない事由で提出できないときは、機構が必要と認める書類の提出により猶予を認めることができるとされており、制度上、本来、証明手段を柔軟に認めることが予定されている。したがって、証明手段を課税証明書等に限定する運用は、制度が本来予定している運用ではないばかりか、猶予の適用期間を10年に延長したにもかかわらず、証明手段を本人が入手できないものに限定することにより、過去に遡った猶予が利用できなくなるというのは不当である。

- (2) 延滞金の廃止及びそれまでの間における延滞金の負担の軽減

貸与型奨学金は、債務者の返済能力に応じた与信によって貸し付けるものではなく、ペナルティとして延滞金を賦課すること自体に根拠がない。よっ

て、延滞金の賦課率を引き下げるといった表面的な対策ではなく、そもそも延滞金の賦課自体を止めるべきである。

そして、それまでの間は、返済金を元金、利息、延滞金の順に充当する、本人の能力に見合った弁済計画を示した場合などに将来の利息・延滞金の賦課を停止する、元金相当額支払後の延滞金の減免を柔軟に求めるなど、延滞金の負担を大幅に軽減すべきである。さらに、延滞金賦課の停止や、元金到達後の延滞金減免は、従前の延滞金減免基準では柔軟に認められていたことにも留意すべきである。

(3) 個々の返済困難者への柔軟な対応

返済困難者の多くが、返したくても返せない状況にあると思われること、返済困難者に対する救済制度が未だ不十分であることなどに照らし、長期の分割返済を認めるなど、返済困難者の実情に配慮した柔軟な返済方法を認めるべきである。

なお、機構は、返済が滞った者に対して、約定の弁済期が到来していない割賦金について繰上一括請求をすることがある。これについては、独立行政法人日本学生支援機構法施行令第5条第4項が、「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」「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。」と定めているところ、実際には、明らかに支払能力がないと認められる者に対しても、繰上一括請求がなされている。これについて機構は、連絡もなく、救済制度の適用も求めない者は、支払能力があるものと認めざるを得ないと説明し、支払能力がないことが分かれば、延滞金を据え置いたままの返還期限の猶予で対応するとしている。しかし、このような運用は、用語の通常の意味からかけ離れたものであるといわざるを得ず、延滞金を据え置いたままの返還期限の猶予の利用条件がかなり限定されたものであることからすれば、返済困難者を更に苦しめることになる。よって、かかる運用は改めるべきである。

(4) 保証の禁止及びそれまでの間における保証人の負担等の軽減

機構の奨学金における返済困難者に対する救済制度は、借主本人の救済に主眼が置かれており、保証人の事情は、延滞金減免の基準などごく一部において考慮されているにすぎない。

そのことが、保証人への影響をおそれて、自己破産もできないという事態を生んでいる。

機構の奨学金は、主債務者の将来の返済能力が分からない状態で貸与されるものであること、一般に借入金額が大きく返済期間が長期に及ぶこと、多くの場合に連帯保証人になるのは親などであるところ、もともと家庭の収入が限られた学生に貸し付けられること、保証債務の履行を求められるときには、保証人は既に高齢である場合が少なくないことに照らせば、通常の場合に比して、保証人の負うリスクは高く、これを保護する必要性も高い。そもそも、保証人として親などを求めることは、親などが子どもの学費を負担すべきだという考えと親近性があるところ、教育の機会均等の観点からは、子ども・若者の学びと育ちは社会全体で支えるべきである。

したがって、当連合会の2013年6月20日付け「奨学金制度の充実を求める意見書」でも述べたとおり、個人保証の徴求は止めるべきである。

他方、機構の奨学金では、個人保証以外に、公益財団法人日本国際教育支援協会（以下「協会」という。）の機関保証を利用することができるが、その保証料は低額とはいえず、例えば平成26年度第二種奨学金採用者が大学在学中の4年間、月額8万円の奨学金を受給する場合の保証料は月額4,382円であり、その保証料が貸与される奨学金から天引きされる。

もともと、父母等の連帯保証人を得られない子どもは、社会的養護の下で暮らす子どもなど親や親族から経済的援助を受けられない子どもが多く、そうした子どもにとって機関保証の保証料は大きな経済的負担となる。

また、個人保証を廃止した場合に機関保証が義務付けられることになれば、それまでの制度下であれば個人保証を利用して保証料を負担せずに奨学金を利用できた利用者に新たな経済的負担を生じさせることになる。

したがって、機関保証も含めて、保証自体を不要とすべきである。

それまでの間、個人保証については、保証債務を履行することが困難な保証人に対する救済制度を作るとともに、無理な返済がこれらの者の生活を脅かさないよう、保証人からの債権回収についてのガイドラインを作成すべきである。機関保証については、保証料の負担を大幅に軽減すべきである。

(5) 求償債権についての救済制度の充実

機構の奨学金では、協会が代位弁済すると、機構に債権がある場合に適用される救済制度が認められなくなる。

この点、協会の策定した「独立行政法人日本学生支援機構が行う学資の貸与に係る保証に関する業務方法書」等では、返済困難者に対する救済制度が定められているが、保証を不要とするまでの間、協会の求償債権について、

返済困難者に対する救済制度の内容及び運用が、機構における場合に比べて返済者に不利にならないようにすべきである。

5 返済救済制度の周知徹底と利用の支援

機構は、自らの責任において、返済困難者に対する救済制度の周知を徹底するとともに、その利用の支援を充実させるべきである。

機構が2012年12月に実施した「平成24年度奨学金の延滞者に関する属性調査」の結果によれば、返還期限の猶予制度について「知らなかった」と回答した者の割合が、延滞者で57.1%、無延滞者でも53.0%に上っている。また、同調査によれば、延滞者の83.1%が返還期限の猶予制度の対象となる年収300万円未満とされており、多くの延滞者が機構の救済制度の利用にたどり着けていないことがうかがわれる。限られた救済制度すら、利用できていないのが現状なのである。

特に、機構の場合、採用時の制度の説明の多くが高校や大学の担当者に委ねられているのが現実であり、機構の一般的な相談窓口が外部委託されていることから、複雑な制度について、必ずしも的確な教示がなされているとはいえない。

当連合会が実施したアメリカ調査においても、奨学金債務延滞者の多くは、救済制度を知らないか、利用を諦めているものと分析されており、救済制度の手続の簡明さ及び周知が重要な課題と認識されていた。これは、救済制度を申請主義にて運用する我が国にも、共通する問題である。

したがって、各種救済制度についての採用時の説明を機構が責任を持って行うとともに、返済中においても、返済困難が疑われる対象者には、積極的にその者に適した救済制度へ誘導するなどして、救済制度を周知徹底し、利用の支援を充実させるべきである。

以上