

# 奨学金の負担に苦しむ人たちの声です

各種ホットラインや日々の相談、マスコミなどに寄せられた、奨学金の負担に苦しむ人の声です。どうか耳を傾けて下さい！

## 生活保護受給中でも

病気のため、非正規で働きながら生活保護を受けています。卒業後しばらく奨学金の請求がありませんでしたが、突然、支払うよう言ってきました。もう18年位、月に1000~2000円ずつ返していますが、延滞金にあてられて元金が減りません。

## 保証人の母を助けたい

自分は自己破産していますが、連帯保証人である母が返済しています。母は高齢であり、いつまで払えるか分かりません。自分は障害があって働けないので、母を助けられませんが。

## 突然請求が

親が説明をせずに私の名前で奨学金を借りていました。機構から大金を一括請求されたら驚き、途方に暮れました。これまで一度の連絡もなく、ペナルティーの延滞金まで支払えという態度には納得できません。

## 保証人に迷惑をかける位なら

失業中です。返還猶予の利用を繰り返してきましたが、年数を使い切ったので、もう猶予ができないと言われました。連帯保証人である父のところに請求が来ています。おじも保証人になっており、迷惑をかけたくありません。自分が死んで支払いを免れるなら、死んでしまいたい。

## 結婚も出産もできません

大学卒業後、就職しましたが、うつ病になって辞めました。返済猶予の5年を使い切り、減額返還制度を利用することになりました。最長10年間の減額(半額)を毎年申請しても54歳までかかります。パートの手取りは9~10万円。減額後の返済額は1万6000円ですが、延滞すると減額が認められなくなります。とても結婚や出産は考えられません。

## 自己破産しました

卒業後、父が支払うと言ってくださいましたが、突然、機構から膨らんだ延滞金も含めて請求を受けました。離婚や仕事の不安定などが重なり、うつになって支払いが苦しく、過去に遡って返還猶予を求めようとしましたが、5年以上前は役所の所得証明が取れないとして拒否されました。無理して返済を続けていましたが、精神的にも追い込まれて、自己破産をしました。

## 話が違う

高校と大学の奨学金を支払えない

時期があり延滞金が膨らんでいたところ、機構から、元金相当額を支払えば延滞金は免除すると言われ、まずは高校分について、長年にわたり元金相当額を支払って延滞金を免除されました。大学分も同様の処理をされると言われたため、頑張っただけで元金相当額を返済し、延滞金の免除を求めましたが、手の平を返したように、延滞金はビター文まけないと言われました。話が違う、納得ができません。

## 将来返せるか不安

娘が高校から大学院まで約400万円の奨学金を借りています。将来支払いが苦しくなった場合にどうすればよいか分からず、とても心配です。

## 免除の申請をさせてくれない

娘は、機構の奨学金を借りて大学生活を送っていましたが、大学1年の1月、突然心肺停止になりました。その影響で、その後、両上下肢機能全廃となりました。栄養は胃に穴を開けて摂取し、今は瞬きだけでやり取りができる状態が2年続いています。当初は、家族が少しずつ奨学金を返していましたが、夫が定年で嘱託となって収入が減り、医療費もかかるために支払いができなくなりました。機構に連絡して、返還の免除を求めましたが、回復の可能性があるからと(どんな根拠があるのでしょうか)、何度か返還猶予を繰り返してからでないと免除の申請はできないと言われ、申請用紙さえ渡してくれませんでした。困って弁護士に相談し、ようやく申請書を手に入れましたが、申請には議員などの証明を求められるなど、本当に大変です。

## 延滞金が壁になって

障害1級で、働くことができません。機構から裁判を起こされ、免除の申請をしました。免除の事由には該当すると思いますが、障害が発生する前に延滞金が生じていたとして、免除を認めてくれません。連帯保証人の父にも請求が行き、わずかな年金の中から、無理をして支払うことになりそうです。父は、他の兄弟3人の奨学金の保証人にもなっていて、そちらも裁判を起こされて、その支払いもしなければなりません。父は、実家の土地建物を所有しているため、破産もできない状態で、本当に苦しんでいます。

## 治療に専念したいのに

大学の学費が高く、利子付きの奨学金を借りました。しかし卒業後うつ病になり、フルタイムの仕事をする

ことが難しいまま数年がたちました。結婚していますが、夫も家賃と生活費でぎりぎり、奨学金の返済まで頼れません。せめて奨学金を借りていなければ、治療に専念し、もう少し希望を持てたのではと思っています。

## 子どもはあきらめました

私の夫も奨学金を返しています。度重なる給与のカット、ボーナスなし、残業代も出ません。私もパートで1日7時間働いて必死で返済していますが、滞納してしまうこともあります。子どもにかけられるお金も厳しくなってきました。仕事のために児童センターに預けるのにもお金がかかり、学校で買う物の支払いができないこともあります。元々子どもを授かりにくいこともあり、新たな家族を...と治療もしていましたが、金銭的なこともあり、諦めざるをえませんでした。延滞3か月と9か月のペナルティー、知りませんでした。本当に怖いんですね。

## 大学やめました

私大に通っていましたが。学費がとても高く、奨学金とアルバイトでやりくりしていましたが、奨学金という名の借金が増えていくのが怖く、アルバイトを増やせば授業もままならなくなり、大学をやめました。辞めたら就職は厳しいし、運良く正社員になれたので、返すことはできています。しかし、今後、私のように途中で勉学の道を閉ざされる人が出てくるのはかわいそうでなりません。

## 返したくても返せない

借りたものは返すべき、多くの延滞者はそう考えていますが、仕事が見つからず、返したくても返せない。その自責の念は相当なものです。

## 甘えでしょうか

奨学金は金融機関ではありません。経済的に恵まれない学生の夢を後押しするためのものです。返還猶予5年は、どんな仕事でもいいから就職するのではなく、夢の実現のためにあるのではないのでしょうか。しかし、不景気で、夢を叶えられずあきらめて、なんとか返済しなければならぬともがいている人たちがいることを分かってあげて下さい。

# 「奨学金被害」の現状と課題

大学の学費が高騰する一方で、家計は苦しくなり、今や大学生の2人に1人が何らかの奨学金を利用し、3人に1人が日本学生支援機構の奨学金を借りています。

学費の高騰で借入額も増大する中、非正規労働等の低賃金・不安定雇用の拡大、格差と貧困の広がりは、大学を卒業しても奨学金を返せない多くの人を生み出しています。日本学生支援機構の奨学金の2011年度末の延滞額は876億円、延滞者数は33万人にも上っています。

他方、機構の奨学金では、有利子奨学金の拡大等の利用者負担は増大し、債権回収会社、ブラックリスト、訴訟等までも利用した徹底した回収強化策により、返済ができない人に対する無理な取り立てが行われ、奨学金を返したくても返せない人が、経済的にも、精神的にも追い詰められています。

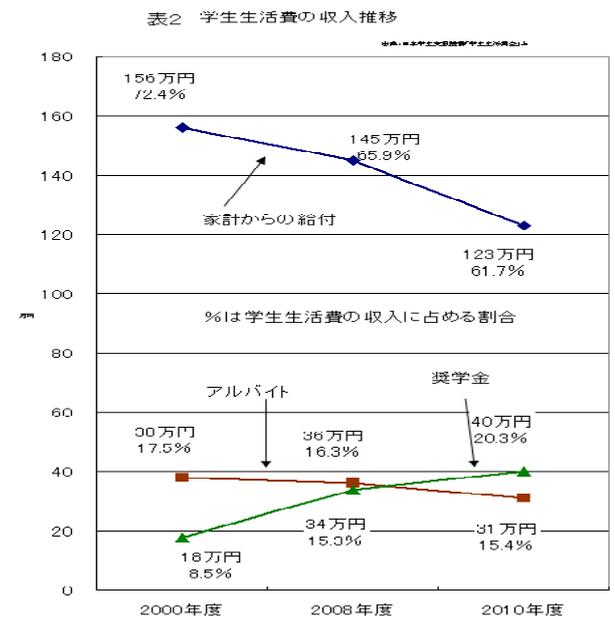
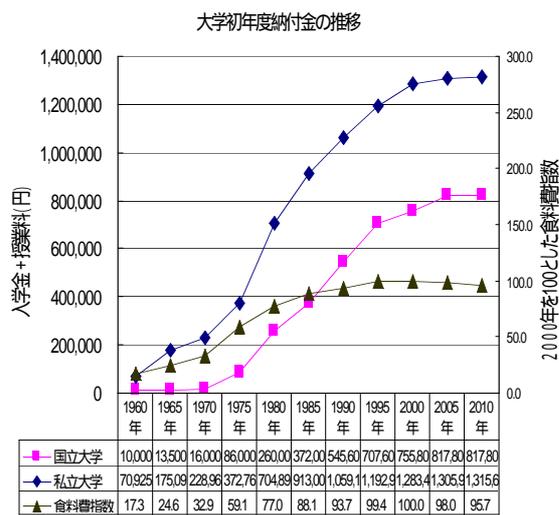
## 深刻化する奨学金問題 - 構造的に生み出されている奨学金被害

奨学金の返済に苦しむ人は、不十分な教育支援制度の下、自分の力ではどうしようもない理由で返済困難に陥り、無理な返済を迫られています。これは、構造的に生み出されている「被害者」にほかなりません。

**学費が高い + 家計は苦しい 奨学金に頼らざるを得ない。**  
**奨学金のほとんどが貸与 + 利用者負担の増大 + 雇用の悪化 払いたくても払えない。**  
**不十分な救済手段 + 苦しい現状に逆行する回収強化策 無理な支払いを強いられる。**  
**親や親戚が保証人に 高齢の親などが、少ない年金から無理な支払いを続ける。**

## 学費が高い + 家計は苦しい！ 奨学金に頼らざるをえない！

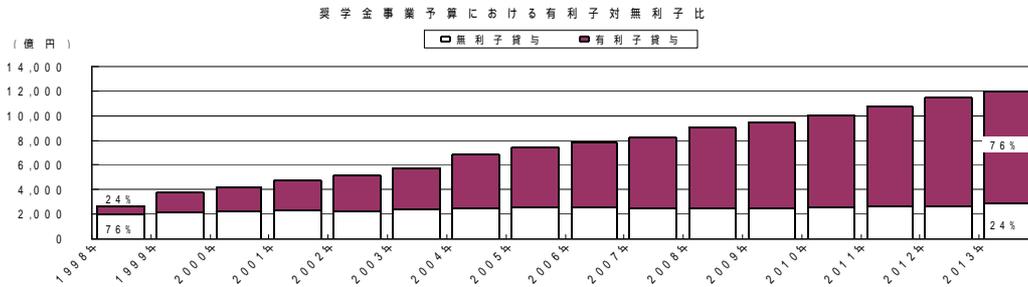
### 学費の高騰と家計収入の減少



70年代半ば以降、「受益者負担」論により、公費支出が抑えられ、授業料の値上げが繰り返され、我が国の大学の学費は世界で最も高いレベルになってしまいました。

他方で、家計の収入は90年代以降困難になっており、大学に行くためには奨学金に頼らざるを得ない人が多くなっています。今や、大学学部生(昼間)の約50%が何らかの奨学金を利用し、約3人に1人が機構の奨学金を借りるまでになっています。

# ほとんどが貸与型 + 利用者負担の増大と雇用の悪化！



## 返したくても返せない！

### ほとんどが貸与型

諸外国では奨学金の相当部分が給付型であるのに対し、我が国の奨学金のほとんどは貸与であり、機構の奨学金は全部が貸与です。

### 利息と延滞金が大きな負担

機構では、当初、無利子の一時的な補完措置とされた有利子の奨学金が、民間資金を大きな財源として拡大を続け、今やその事業予算は無利子の3倍です。延滞金の利率も年10%と高く、返しても元金が減らないケースも少なくありません。

### 不安定・低賃金労働の拡大

他方、非正規雇用等の不安定・低賃金労働の拡大等により、卒業して安定した収入を得て奨学金を返済できる環境は大きく崩れています。機構の奨学金の3か月以上の延滞者のうち、46%の人が非正規労働者又は職がなく、83.4%が年収300万円以下です。

## 3か月以上の延滞者の年収の割合

(平成23年12月)

区分	割合 (%)
0円	18.5
1円～100万円未満	20.9
100～200万円未満	23.7
200～300万円未満	20.3
300～400万円未満	10.3
400万円以上	6.3
計	100.0

# 不十分な救済手段

## 厳しい利用条件 + 高い運用上のハードル

卒業後の仕事や収入を予測することは困難です。奨学金を返せなくリスクは制度に内在しており、そのリスクは飛躍的に高まっています。機構の奨学金では、返済困難に陥った人に対する救済手段があることはありますが、条件が非常に厳しく、運用上もさまざまな制限があり、救済手段としては極めて不十分です。以下はその一例です。

### 返還期限の猶予 願い出により奨学金の返還を一定期間猶予する制度

- ・低収入(給与所得者の場合、年収300万円以下)の猶予期限は5年間の上限あり。
- それを過ぎるとどんなに収入が低くても使えない。

- ・延滞金がある場合には解消しないと利用できない。

生活保護受給中でも、延滞金がある場合はそれを支払わないと、猶予が使えない。

### 延滞金減免 延滞金の全部または一部を免除する制度

- ・借主が死亡して保証人が返還する場合など、極めて限られた場合しか使えない。
- ・延滞金が発生している場合には使えない。

### 返還免除 奨学金の返還の全部または一部を免除する制度

- ・自分でそしゃくができない、言語の能力を失っている、常に床について複雑な看護を要するなど、ごく限られた場合にしか認められない。
- ・回復の可能性があると、まずは何年か猶予を利用するよう言われ、申請自体をさせてもらえないケースがある(障害1級、全上下肢麻痺が2年続いたケースでの事例)。
- ・免除事由発生前に、延滞金があると認めない(障害1級、無職の人の事例)。

これらの救済手段は十分に周知されていないため、利用できることを知らないまま延滞金が発生し、結局、制度を利用できなくなるケースも少なくありません。

# 現状に逆行する回収強化策

## 利用者の苦しい現状に逆行する回収強化策

利用者の状況が困難になっている状況に逆行して、機構は「金融事業」としての回収強化策を推進してきました。

### 延滞1～3か月

本人や保証人への架電督促や通知(職場連絡を含む)、サービスへの回収移行や個人情報情報機関への登録を予告。

### 延滞4か月

回収をサービスに委託。

### 延滞9か月

ほぼ自動的に裁判所に支払督促申立て。

### ブラックリストへの登録

2010年度からはいわゆるブラックリストへの登録が開始。2年間で登録件数は1万件を突破。

### 返済能力を無視した執拗な取立て

機構の債権回収は極めて執拗で、借り手の返済能力を無視した、無理な支払いを求められることが多いのが特徴です。借り手に

法的知識がないので、時効にかかった奨学金もどんどん請求し回収しています。過去に、機構の奨学金を含めて破産・免責を得た人に対して、機構が裁判を起こした事例もあります。第1審で免責の効力が認められて機構が敗訴しましたが、機構が控訴し、今度は、亡くなった父の保証債務を本人が承継したとの主張までしてきました。

## 「金融事業」としての回収強化策

2004年日本育英会廃止 奨学金は「金融事業」に、金融的手法の導入すすむ。

中期目標「2007年度末の延滞額を2011年度までに半減 前年度比15%以上削減」

延滞3ヶ月 延滞者情報を個人情報情報機関に登録 登録者2012年5月末12,281名

延滞4ヶ月 初期延滞債権の回収をサービスに委託 2010年度件数87,838件

延滞9ヶ月 法的措置の早期化 支払督促申立件数2000年338件 2010年7,390件

区分	支払督促申立予告	支払督促申立	異議申立	仮宣申立	強制執行予告	強制執行申立	強制執行
2006年度	10,498	1,181	499	426	23		
2007年度	35,165	2,857	1,407	785	23	1	1
2008年度	29,075	2,173	1,504	867	853	19	13
2009年度	28,175	7,713	4,233	2,061	1,436	123	28
2010年度	5,827	7,390	4,111	2,686	2,133	269	85
計	108,740	21,314	11,754	6,825	4,468	412	127

## 親や親戚を保証人にする問題

機構の奨学金を利用するには、保証料の負担を覚悟で機関保証を利用する場合以外は、連帯保証人と保証人を求められ、多くの場合、連帯保証人は親、保証人は親戚です。

そのため、救済制度の不備のため、支払いができない人が自己破産をしようとしても、保証人への影響をおそれ、無理な支払いを続けるケースが後を絶ちません。

個人保証の問題は、民法改正でも焦点になっていますが、与信がなく、返済困難に陥るリスクが高い奨学金については、個人保証の徴求は、他の場合以上に問題があります。

たくさんの可能性を持った若者たちが、学ぶために、借金という大きな荷物を背負って社会に出ていく今の状況が続けば、この国は成り立たなくなります。

我が国から「奨学金被害」をなくし、真に学びと成長を支える学費と奨学金制度を実現するためには、制度の根本的な改善が必要です。

日本弁護士連合会貧困問題対策本部

弁護士 岩 重 佳 治

# 全国一斉奨学金返済問題ホットライン

## 実施概要

実施期間 2013年2月1日を中心とした日程  
 実施弁護士会数 44弁護士会  
 (39弁護士会は全国统一電話番号(フリーダイヤル)で実施, 5会は独自番号で実施)

## 実施結果

回答のあった弁護士会数 44弁護士会  
 1 合計相談件数 453件

(参考)これまで日弁連貧困問題対策本部が実施したホットライン等一覧

	実施日	名称	相談件数
2006年	6月30日・7月1日	全国一斉生活保護110番	634
2007年	11月8日	全国一斉生活保護110番	約550
2008年	6月	非正規労働・生活保護ホットライン	約1300
2009年	3月9日	派遣切り・雇い止めホットライン	1000超
	7月4日～8月7日	雇用と生活 全国一斉無料法律相談会	約1800
	11月26日	子ども・女性・ひとり親世帯生活ホットライン	約700
	12月1日～12月25日	年末年越し「雇用と生活」全国一斉緊急総合相談	1000超
2010年	6月	子どもの貧困生活費・教育費ホットライン	548
	12月1日	雇用と生活ホットライン	1534
2011年	6月24日	雇用と生活問題ホットライン	303
2012年	11月28日	全国一斉生活保護ホットライン	1832

## 2 相談態勢

弁護士 281 他協力者 4 (高校教員, なかまユニオン)

## 3 奨学金利用者の内訳(各弁護士会の回答の合計)

10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代以上	不明	合計
8	106	114	45	15	18	8	139	453
1.8%	23.4%	25.2%	9.9%	3.3%	4.0%	1.8%	30.7%	100.0%

## 4 相談者の属性(奨学金利用者との関係) 不明分を除く

本人	連帯保証人	保証人	その他	合計
128	111	36	115	390
32.8%	28.5%	9.2%	29.5%	100.0%

## 5 奨学金の種類 不明分を除く

無利子(第1種)	有利子(第2種)	合計
122	142	264

## 6 相談結果 不明分を除く

終了	継続相談又は受任	後日, 必要な場合のために, 相談担当者の連絡先を伝えた。	他機関紹介	その他
303	20	17	46	19

(主な紹介先)  
 ・弁護士会, 法律事務所, 社会福祉協議会, なかまユニオン, 奨学金連絡会, 法テラス等。

## 7 相談の内容 不明分を除く

1. 低収入, 非正規, 病気, 失業などで生活が厳しく返済できない	2. 延滞金が多く困っている	3. 制度上の救済方法を申し込んだが認めてくれない				4. 分割返還に応じてくれない	5. 貸主・サービサーからの請求が厳しくて困っている	6. 裁判所から支払督促・訴状が送られてきた	7. 他にも借金を抱えていて払えない	8. その他
		返還金猶予	延滞金減免	減額返還	その他					
191	30	5	4	2	15	3	2	4	16	23

## 8 主な相談の具体的内容

低収入、非正規、病気、失業などで生活が厳しく返済できない	大学院博士課程に在学。650万円の無利子奨学金がある。就職先がなく、返済の見込みがない。
	(利用者の祖父からの相談)失業及び通院加療中のため返済ができない。連帯保証人が亡くなったため、別の連帯保証人をたてるように言われているが、なり手がいない。
	(母親からの相談)子どもが今年の3月に大学を卒業予定であるが、病気のため就職できず返済ができない。
	(利用者の親からの相談)息子が奨学金を受け、4年生大学を卒業したものの、卒業後、病気のため失職。まだ延滞していないが、元金が残っている。どうしたらいいか。
	(本人からの相談)学校卒業後の就職先が決まっておらず、このままだと返済ができそうにないが、猶予制度について教えてほしい。
	(利用者の親からの相談)娘について、短期大学時の奨学金の残債がある。
	(利用者の親からの相談)本人が病気により、収入減。相談者が返済しているが、年金生活で支払が苦しい。
	(本人からの相談)学生支援機構の担当者から「遅延損害金を早く完済しないと遅延損害金に対する遅延損害金が増える」と説明され驚いている。
	(本人からの相談)生活保護を受けており、返済できないため自己破産を考えている。
	(本人からの相談)低収入のため返済が困難。
	(本人からの相談)就職が決まったばかりで返済できるか不安。
	(保証人からの相談)利用者が滞納しているため、保証人である自分へ督促があったが生活が苦しく、返済できない。
	(本人からの相談)離職し、アルバイト生活になったため収入が減った。今後返済が苦しくなる恐れがあるので、対策を知りたい。
	(本人からの相談)毎月の返済額を減額してもらっているが、非正規職員のため、毎月の返済が苦しい。
(本人からの相談)育児休暇に入るため返還猶予してもらいたい。	
(本人からの相談)収入が減ったので、毎月の返済額を少なくしたい。	
延滞金が多く困っている	(連帯保証人の妻からの相談)借主が支払をしないため、延滞金が多くなり困っている。
	延滞金が高すぎるため支払が困難。
	延滞金の減免制度の有無と支払猶予制度の内容について知りたい。
制度上の救済方法を申し込んだが認められない	延滞金があり、遡って猶予を受けることができない。病気のため返済が困難。
分割返還に応じられない	学生支援機構から裁判予告のはがきが届いたがどうしたらよいか。
貸主・サービサーからの請求が厳しくて困っている	支払いを遅滞したら、サービサーから督促があった。一括返済を考えているが、遅延損害金も払わなければならないのか。
裁判所から支払督促・訴状が送られてきた	督促を受けてから1年経過したが、保証人にも請求がいくのか。
他にも借金を抱えていて払えない	複数から借入をしているため、子どもも産めない。
その他	(元高校教員からの意見)制度内容をきちんと理解していない高校教師が貸付業務の手続を担当するのは問題ではないか。
	(連帯保証人の母親からの相談)奨学金の借主が支払をしなくなったため、連帯保証人である娘に請求が来るようになった。
	繰上返済希望だが、受け付けてもらえるか。利息は軽減されるか。
	無利子保証の決定が通ったが、保証人のなり手がいない。
	奨学金の申込みに当たって注意すべきことはないか。
	第2種奨学金を利用していたが、これを一括返済する場合、利息等はどうなるか。
	(親からの相談)子どもが利用していた奨学金の残金を支払った場合、贈与税は発生するのか。
	首都圏大学非常勤講師組合でも奨学金問題を重要視しており、集団訴訟を検討中。
詳細不明の団体から奨学金を借り入れたが、途中で打ち切られ、さらに当該団体関連先への就職・関与を要求されている。	

# 奨学金制度の充実を求める意見書

2013年(平成25年)6月20日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

当連合会は、子どものおかれた経済状況にかかわらず、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、国及び独立行政法人日本学生支援機構に対し、奨学金制度の充実を求めるべく、以下のとおり意見を述べる。

- 1 国は、高等教育に対する給付型奨学金制度を速やかに導入し、かつ拡充すべきである。
- 2 国は、全ての貸与型奨学金につき、利息及び延滞金の付加をやめるべきである。
- 3 国は、全ての貸与型奨学金につき、個人保証の徴求をやめるべきである。
- 4 国は、返還期限の猶予、返還免除等、返済困難な者に対する救済制度の拡充を図るべきである。
- 5 独立行政法人日本学生支援機構は、返済困難な者を救済するために返還期限の猶予、返還免除等各種制度の柔軟な運用をすべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 奨学金返済の問題

近時、大学の学費高騰と雇用環境の悪化による家計収入の低下により、奨学金制度利用者は年々増加している。

現在、大学学部生(昼間)の約50%が何らかの奨学金制度を利用しており、約3人に1人が独立行政法人日本学生支援機構(以下「機構」という。)の奨学金を利用しているが、奨学金制度利用者が増加する一方で、返済金の延滞者の増加も問題となっている。

機構のデータによると、機構の貸与型奨学金の2011年度末での延滞額は876億円、延滞者数は33万人にのぼり、3か月以上延滞している者のうち、46%は非正規労働者ないし職のない者であり、年収300万円未満の者が83.4%にもものぼっている。他方、機構は、増加する延滞者に対し、支払督促申立ての増加、債権回収業者への回収業務委託、信用情報機関への延滞者の登

録など、返済金の回収強化を図っている。

学費の高騰に伴う借入額の増加と雇用環境の悪化等により奨学金を返したくても返せない人たちが増加している一方で、機構による返済金回収強化策が進められている結果、自分の力ではどうすることもできず奨学金返済に苦しむ人が増加している。

当連合会が本年2月に実施した、「全国一斉奨学金返済問題ホットライン」でも、非正規雇用のため収入が減って奨学金の返済が苦しい、延滞金が高すぎるため返済が困難である、就職が決まらず返済できそうにない、就職は決まったが将来返済できるか不安である、といった相談が寄せられた。

また、機構からの奨学金の借入れには、親族の個人保証または機関保証が必要であるところ、個人保証の場合には、連帯保証人である親などが返済を負担せざるを得ないことも多く、高齢になった親が限られた年金から奨学金を返済していることもある。主債務者が支払不能の状態にあっても、保証人への影響を考えて債務整理を躊躇する者もあり、必要な救済を拒む要因ともなっている。

奨学金は本来、若者の人生の可能性を広げるためのものであるが、現在の奨学金返済を巡る問題は、逆に若者の人生にハンディを負わせる結果となっており、さらに、これから奨学金を借りようとする学生にとっても、上記のような問題を目の当たりにして、自分も返せないかもしれないという将来に対する不安となり、奨学金制度を利用することを躊躇し、進学自体を諦める事態をも招いている。

## 2 奨学金制度の理念

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・発達は社会全体で支えるべきである。子どもの教育にかかる費用を家庭、個人の負担としてしまうと、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不合理的な結果を生む。

子どもの教育にかかる費用は、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、個人ではなく社会全体で負担するという理念に基づき、諸制度を構築する必要がある。

また、子どもの教育には、社会の担い手を育てるという意義もあり、子どもの教育にかかる費用は、社会を維持発展させるための必要な費用という点からも社会全体が負担すべきである。

### 3 現行の奨学金制度

我が国の奨学金制度のほとんどが貸与型であり，その中でも最も大きな割合を占めている機構の奨学金は全てが貸与型であり，しかもその約70%が有利子であって，利子及び延滞金の負担が利用者に重くのしかかっている。

もともと機構の有利子奨学金は，補完的な措置であり，財政が好転した場合には廃止を含めて検討することとされていたが，財源の多くを民間資金に頼る有利子奨学金はその後拡大を続け，現在では，無利子と有利子の事業予算の割合は1：3になっている。延滞金自体の利率も大きく，年10%の延滞金が発生するため，返しても返しても元金が減らず，逆に延滞金が膨らみ続けるケースも少なくない。

奨学金制度利用時には，利用者の将来の仕事や収入は分からないから，貸与型の奨学金においては，返済困難に陥るリスクはもともと制度に内在するものである。加えて，非正規労働等の不安定・低賃金労働の拡大は，卒業しても奨学金を返済できなくなるリスクを拡大させている。この点，機構の奨学金制度にも，返還期限の猶予，返還免除等，返済困難者に対する救済制度が一応は存在する。

しかし，それらの利用条件等は極めて厳しく，運用上も様々な制限があるため，実際には実効性がない。例えば，収入が少ないことによる返還期限の猶予は最長5年までしか認められない。

また，返還期限の猶予，返還免除等を利用するには，運用上，既に発生している延滞金を解消することが必要であり，そのような運用は，非公表の「内規」と呼ばれる基準によってなされている。

制度上，本人が死亡した場合や精神若しくは身体の障害により，労働能力を喪失又は労働能力に高度の制限を有し返済ができなくなったときには，願出により返済を免除できることとなっているが，精神の障害により免除されるのが具体的にどのような場合かといった運用基準があいまいで不明確であるなど，実態に即した適切な運用がされているかは疑問である。

そもそも各救済制度の周知が不十分であり，返済が困難になった人に，必要な救済制度の情報が行き届かない問題もある。

このように，機構の奨学金は，返済の負担が大きくなっているばかりか，返済困難に陥った者に対する救済手段は，制度内容と共にその運用面においても十分に機能しているとは言い難く，その結果，返したくても返せない返済困難者が，長年にわたり無理な返済を強いられる事態を招いており，回収の強化が，

それに更に追い打ちをかけている。本来、子どもの未来の可能性のために存在すべき奨学金制度が、逆に利用者の人生の大きな負担となっている。

奨学金制度が本来の機能を果たし、親の経済的条件に左右されず子どもに教育機会の平等を確保するためには、奨学金制度の抜本的見直しと救済制度の早急な充実が必要である。

#### 4 あるべき奨学金制度

##### (1) 高等教育の無償化

教育費用は社会全体で負担すべきとの理念に照らせば、そもそも高等教育は無償化すべきである。

政府も、2012年9月11日、国際人権社会権規約13条2の(b)(c)項「中等教育および高等教育の漸進的無償化」条項の留保を撤回しており、高等教育無償化は、国際社会に対する我が国の責務でもある。

##### (2) 給付型奨学金の創設

先述のように、我が国の奨学金制度はほとんどが貸与型であり、機構の奨学金は全てが貸与型であり、利用者は将来の返済困難という予想困難なリスクを引き受けなければ、これを利用することができない。

この返済義務が上記のような返済に伴う諸問題を発生させ、奨学金制度利用者を苦しめると共に、利用を考えている者に対する萎縮効果をも生じさせている。

また、将来自己の負担で借りた奨学金を返済するということは、結局教育費を自己負担することに帰し、教育費を社会全体で負担すべきとの上記理念にも反することとなる。よって、奨学金制度は返済義務のない給付型を原則とすべきである。

OECD加盟国中、大学の学費が有償であるにもかかわらずほとんどを貸与型奨学金に頼っているのは、日本だけである。これは、我が国の奨学金制度の最も根本的な問題であり、給付型奨学金の創設と拡充は喫緊の課題である。なお、近時、給付型奨学金制度の導入が政府で検討されているが、高校無償化に所得制限を導入することで浮いた予算を給付型奨学金の財源に充てようとするなど、教育予算内での配分の問題の域を出ていない。

我が国の高等教育への公財政支出の対GDP比は、OECD加盟国中最下位であり、OECD平均の半分以下である。しっかりとした予算の裏付けのある給付型奨学金制度の導入を目指すべきである。

##### (3) 貸与型奨学金の無利子化と延滞金の廃止

もっとも、大学の学費が高騰している昨今、学費の全てを給付型奨学金で賄うには多くの財源が必要となるため、即時全面的に給付型奨学金のみに移行するのは事実上困難であるかもしれない。給付型奨学金制度を充実させた上で、それでも不足する学費を補うために貸与型の奨学金制度が必要な場合には、あくまで給付型奨学金を補完するものとして位置付け、利用者の負担をできる限り少なくすべきである。

現在我が国では、貸与型の中でも有利子のものが大きな割合を占めているが、返済期間が長期に及ぶこととも相まって、利子は奨学金制度利用者の大きな負担となっている。また、理念的にも、利子までを自己負担とすることは教育費の社会負担という奨学金制度の理念と相容れない。

よって、貸与型奨学金は無利子とすべきである。

同様の趣旨から、利用者の過大な負担となっている延滞金も付加すべきではない。この点、文部科学省は、早ければ2014年度から延滞金利を最高年5%程度に引き下げる方針を固めた。

しかし、そもそも貸与型奨学金は、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課すこと自体に根拠がない。

よって、延滞金利を引き下げるといった表面的な対策ではなく、そもそも延滞金の付加自体をやめるべきである。

#### (4) 個人保証の禁止

当連合会は、個人保証による被害が深刻なことから、民法改正作業において個人保証を禁止すべきとの意見書を出しており(2012年1月20日付け「保証制度の抜本的改正を求める意見書」)、その趣旨は、貸与型奨学金にも及ぶものである。殊に、与信がない貸付という奨学金制度の性格に照らすと、本来借主の経済的信用を補完すべき個人保証を徴求することは矛盾である。

さらに保証人自体にも与信があるわけではなく、資力に乏しくても保証人になった親が高齢になるまで長期にわたり保証債務の負担を負うという現状は、奨学金制度の理念からかけ離れたものである。奨学金制度の利用には所得制限があり、制度利用者本人の将来の仕事や収入が分からない状態で貸与を受けること、返済期間も長期にわたることからすれば、利用者が返済困難に陥る危険は相当のものであり、貸与型の奨学金に個人保証を付すことは、通常の保証以上に保証人に大きな負担を課すものである。

よって、全ての貸与型奨学金につき、個人保証の徴求をやめるべきである。

#### (5) 返済困難者の救済制度の充実と柔軟な運用

貸与型奨学金については、その後の返済についても適切な救済制度の確立が不可欠である。貸与型奨学金は、債務者の返済能力ではなく、学びたいという希望に応じて貸し付ける点で、一般金融ローンとは大きく異なる。

すなわち、債務者への与信によって貸し付けるものではない。

奨学金を借りる者は、将来どのような職に就き、どの程度の収入を得ることになるか分からない進学時に借りるのであり、将来返済困難に陥る危険は、もともと制度内に内在している。

したがって、返済が苦しくなった者に対しては、自己責任として返済を強要するのではなく、返済能力に応じた返済ができるようにするなど、柔軟な救済制度を設け、実施すべきである。

そのためには、返済が困難な者に対して、返還期限の猶予、返還免除等を幅広く認めることができるよう、適用要件を緩和するとともに明確化し、必要な者は誰でも容易かつ簡潔に救済制度が利用できるような制度設計、運用が必要である。さらには、そもそも延滞という事態が発生しないよう、返済者の所得に応じて返済額を設定する所得連動型の返済プランの導入等も検討されるべきである。

なお、これらの救済制度は、今後、貸与型の奨学金を利用する者に対してだけでなく、既に貸与を受けている者についても遡って適用すべきである。

#### 5 まとめ

以上のように、奨学金は親の経済力に左右されず、学びたい子ども全てに教育を受ける機会を保障するための重要な制度であり、貧困の格差拡大が問題となっている昨今では、貧困家庭の子どもが将来貧困層に陥るといった貧困の連鎖を断ち切るためにも、その重要性はますます増している。

それにもかかわらず、我が国の奨学金制度は現状に十分対応できておらず、子どもの教育を受ける権利は危機に瀕している。

よって、奨学金制度の本来の理念を守り、その機能が十分に発揮できるよう、上記のような奨学金制度の充実を望むものである。

**アメリカ奨学金制度調査報告書**  
**- 我が国の奨学金制度に対する提言 -**

2013年（平成25年）10月12日

日本弁護士連合会 貧困問題対策本部

アメリカ奨学金制度調査団 編

## 目 次

序	1
第1 訪問先の組織について	2
1 組織概要	2
連邦教育省	2
ACE	2
NASFAA	3
カレッジボード	4
IHEP	4
ルミナ財団	4
ビル&メリンダ・ゲイツ財団	5
2 注目すべき近時の活動内容	5
近時の活動の視点	5
ビル&メリンダ・ゲイツ財団のプロジェクト	5
ルミナ財団の活動	5
第2 アメリカの学生支援制度の現状と課題	6
1 連邦奨学金制度の歴史	6
2 現在の連邦奨学金制度	8
3 給付型奨学金	8
4 連邦ローン	9
5 連邦ローンの返還方法	9
6 返還不履行への対応	10
7 現在の課題	10
第3 間接ローンについて	11
1 間接ローン廃止の理由	11
2 間接ローン廃止後の状況，廃止の評価・効果	11
第4 ペル奨学金	12
1 ペル奨学金制度	12
ペル奨学金とは	12
ペル奨学金の拡大	12
国家予算との関係	13
2 制度への評価について	13
ペル奨学金制度の特色	13
ペル奨学金の拡大政策について	14
ペル奨学金の課題	14

3	ペル奨学金の権利性について	15
第5	デフォルト問題	15
1	デフォルトとは	15
2	借り手に返済の意思がないだけなのか	15
3	デフォルトの原因とデフォルト層の特徴	16
4	政府のデフォルト対応策とその問題点	17
5	デフォルトの際の救済策	17
第6	I B R	18
1	I B Rとは	18
2	I B R制度の導入について	18
3	I B R制度に要する国家の費用について	18
4	I B R制度の利用低迷の原因について	19
5	I B Rの自動適用をめぐる議論	20
6	I B R制度の改善点について	21
7	I B Rと利子補給の制度の優劣	21
第7	公共サービス従事者の免除について	22
第8	連邦ローンの回収	22
1	連邦ローンの回収方法について	22
2	リハビリテーションプログラムについて	22
3	新たな回収強化策の法案について	22
第9	学生への情報提供等	22
1	学生に対する情報提供制度について	22
2	学生へのカウンセリング体制	23
3	学生のリテラシーを高めるための方策について	23
4	奨学金等の利用者への情報開示について	24
5	貸し手側からの返済困難者への情報提供について	24
6	金融リテラシーの施策について、各団体からの意見	25
第10	大学の課題	26
1	大学のアカウンタビリティ、インセンティブの在り方	26
2	資金提供先は大学と学生どちらがよいかについての意見	27
第11	民間ローン	28
1	民間ローンとは	28
2	民間ローンの特徴	29
3	民間ローン利用の推移	29
4	民間ローン利用の要因	30
5	民間ローン利用の問題点	30

6	取立について	30
7	日本における民間ローン導入の動き	31
第12	破産免責について	31
第13	我が国における奨学金問題の現状と課題	31
1	深刻化する奨学金問題	32
2	学費の高騰と家計の収入の減少 奨学金に頼らざるを得ない現状	33
3	貸与に頼ってきた我が国の奨学金 利用者負担の増大と雇用の悪化	33
4	日本学生支援機構の回収強化策	34
5	不十分な救済手段	34
6	法的支援の必要性	35
7	親との呪縛から逃れられない奨学金の実態 保証人制度の弊害	36
8	市場のための市場による奨学金制度?	36
9	構造的に生み出されている「奨学金被害」	36
第14	提言 真に学びと成長を支える学費と奨学金制度の実現のために	37
1	高等教育の無償化	37
2	給付型奨学金の導入と拡充	37
3	貸与型奨学金の無利子化と延滞金の廃止	38
4	個人保証の禁止	39
5	返済困難者の救済制度の充実と柔軟な運用	39
	行程表	41

## 序

- 1 日本弁護士連合会貧困問題対策本部は、平成25年2月24日から同年3月2日までの日程で、アメリカ合衆国ワシントンDCにおいて、同国の奨学金制度に関する調査を実施した。

本報告書は、かかる調査の結果得たアメリカの奨学金制度の現状と課題と日本の奨学金問題の現状と課題を報告し、我が国の奨学金制度に対する提言をするものである。

- 2 我が国の高等教育に関する公的な奨学金制度については、独立行政法人日本学生支援機構（旧日本育英会 以下「機構」という。）が担ってきた。

他の先進諸国と比較した場合、その内容は、給付型の奨学金制度がないことを始めとして、教育の実質的機会均等を実現するには甚だ不十分なものである。

また、近年、機構の奨学金制度については、多くの利用者にとって奨学金返済の負担が過大となっているという事態が、社会的にも認知されるようになった。このような返済苦の問題も、我が国の奨学金制度の不十分さに起因している。

当本部の女性と子どもの貧困部会では、高等教育へのアクセスを経済的に保障することが、我が国の貧困問題、特に世代間の貧困の連鎖を解消するための前提課題であるとの認識から、我が国の奨学金問題を議論するとともに、奨学金制度の海外調査を企画した。

- 3 当本部は、調査対象としてアメリカ合衆国を選択した。

伝統的に授業料を無償としているスウェーデンやフランスなどとは異なり、アメリカは、高等教育の授業料を原則私費負担としている。この点は、我が国と同様であり、ある程度共通の基盤で比較し、議論することができる。

また、アメリカの奨学金制度は、「高授業料・高奨学金」と評されるとおり、高等教育への平等なアクセスを志向し、給付型奨学金の充実を含めた学生への経済的支援を多様に発達させてきた歴史がある。

このような奨学金制度は、我が国にとって先進的であり、参考とすべきものが多いはずである。

さらに、「高奨学金」と評されるアメリカの奨学金制度においても、近年、貸与型奨学金の返済困難に陥る国民が増加し、これが深刻な社会問題となっている。同様の問題に直面している我が国においては、この返済問題に対するアメリカの認識と対応策を探ることは、有意であると考えた。

加えて、平成21年に発足したオバマ大統領政権において、それまでの貸与型奨学金制度にかかる費用を削減し、その結果得た予算枠を給付型奨学金の増額に充てるという重要な制度改正がなされた。このような制度の変革は、貧困者層の高等教育へのアクセスの充実をより重視するものであり、その背景と影響については、調査団も関心を有していたところである。

以上の点で、当連合会は、現在のアメリカの奨学金制度のその問題状況を調査する

ことにより、我が国の奨学金制度について多くの示唆を得ることができると考え、本調査を実施した。

- 4 今回の調査は、奨学金制度を運営する連邦教育省をはじめとして、制度の運営に強い影響力をもつ、調査・研究機関や関連団体に対するヒアリングを中心に行った。ヒアリング対象者には、現政権下で奨学金施策に直接関与した研究者もおり、貴重なインタビューが実現できた。他に、奨学金返済問題について運動を展開した学生団体や、貸与型奨学金制度の下で巨大な金融ビジネスを築いたサリー・メイへの訪問も企画したが、残念ながら、これらの関係者との調整がつかず、実現に至らなかった。

これら調査先の選定には、東京大学大学総合教育研究センター小林雅之教授に助言をいただいた。また、小林教授には、調査先のアポイントメントについても全面的にご協力いただいた。調査団の訪問時期が、大統領選挙後間もない時期であったことと、上記のとおり、アメリカの奨学金制度の変革期であったことから、小林教授には調査先の確保に大変なご尽力をいただき、それゆえに充実した内容の調査となった。

小林教授及び上記研究センターの劉文君特任研究員には、調査にも同行していただき、アメリカの奨学金制度について、都度、適切なレクチャーをしていただいた。

本調査の実現には、小林教授のご尽力に負うところが大きい。また、現地の通訳のワシントンコアの森圭子氏には、我々の発言の不十分な点を適宜補って通訳をいただいた。お二人のご尽力に改めて感謝申し上げたい。

- 5 本報告書は、訪問前の事前調査も参考に、テーマごとに報告事項をまとめたものである。また、日本の現状と課題を分析し、最後に日弁連として我が国の奨学金制度に対する提言を盛り込んだ。

なお、用語の使い方として、本報告書は、受給者からの返済を前提としない給付型の奨学金を「給付型奨学金」「給付」又は「グラント」(grant)と、返済を前提とする貸与型の奨学金を「貸与型奨学金」「貸与」又は「ローン」(loan)と記すこととした。

他に、給付・貸与の区別なく、スカラーシップ (scholarship) という語も奨学金を意味するが、本報告書では使用しない。

- 6 本報告書で示した我が国及びアメリカの奨学金制度の内容並びに関係機関の概要は、調査を実施した平成25年2月時点のものである。

## 第1 訪問先の組織について

### 1 組織概要

#### 連邦教育省 (U.S. Department of Education)

1979年カーター大統領政権下で創設された、連邦の学生支援政策の実現を担う省庁である。

#### A C E (The America Council on Education)

アメリカの高等教育機関全体の利益を代表する、学生支援に関わる組織としては、

全米最大規模の団体である。

全米約7500と言われる高等教育機関のうち、約2000がACEのメンバーとなっている。

また、大学だけでなく、ACEより規模が小さい類似の組織もがACEのメンバーになっており、例えば、以下に紹介するNASFFAやカレッジボードもACEのメンバーであり、それ以外にも、特定の大学を代表する協会、例えば、コミュニティカレッジを集めた協会や総合研究大学を集めた協会などもACEのメンバーでもある。これらは、いわば傘のように、ACEの組織の下にいくつものアソシエーションとして加盟している。ACEは、それら全体を代表する組織である。

他の組織の多くが30～40人規模であるのに対し、ACEには200人のスタッフがおり最大規模の組織である。

ACEは、高等教育機関の意見をまとめて、政府に伝えるというアドボカシー活動を主たる任務としている。活動の根本は、学生の立場をより改善・向上させるために何ができるかを考えるというところにある。例えば、学生ローン関係では、負債総額をどうすれば下げられるかや、連邦のプログラムが過剰な負荷になっていないかなどが大きな関心事である。

大学の利益を代弁して、教育機関の主張やニーズを議会や政府に伝えるという政府向けの発信をする一方で、政府が作成中の新しい法制度などがあれば、もしそれが実現されると大学にどのような影響があるかなどを大学関係者にわかりやすく説明し、ワシントンの動向を伝えている。このような、二方向のコミュニケーション活動が、ACEの最大の使命である。

ACEは、州立大学、公立大学、私立大学、2年制大学、4年制大学、学生数が50人の非常に小規模の大学から、10万人の大規模な大学など、幅の広い、様々な種類の大学の利益を代表しているため、連邦の政策が変遷していくなか、様々な利害の予想される違う種類の大学の意見を集約し、コンセンサスを形成していくという非常に難しい作業を担っている。

また、上記のロビー活動のほか、生涯教育、軍隊と教育などの特定のテーマについての研究プログラムの実施も主な活動の一つである。

**NASFAA (National Association of Student Financial And Administrators)**

NASFAAの活動内容は、政府に対する政策提言やロビイング活動といった政府への働きかけと、会員に対する学生支援のための教育である。

会員は、主に大・中規模の高等教育機関と連邦・州の学生支援担当者である。現在約7000ある学生援助を取り扱う高等教育機関のうち、3000が会員となっている。これは、学生援助を受けられる学生の約9割を対象としていることになる。

組織の中には、ガバナンス・ファイナンスに関するもの、学生支援のための連邦政府関係に関するもの、会員への研修に関するものの、大きく分けて3つの種類の

委員会を設けている。

#### **カレッジボード (College Board)**

カレッジボードは、他の組織に先駆け、1954年から奨学金に関わる活動を行ってきた組織である。

カレッジボードでは、大学の奨学金担当者に対して、奨学金の申請等にかかる管理システムを開発、提供していた。1992年に連邦ローンの共通奨学金申請システム (FAFSA) が導入されるまで、カレッジボードの提供していた管理システムが主流であった。

現在でも、各大学独自の奨学金制度に対応する個別の管理システムを提供し続けている。また、大学の担当者に対する研修等も実施している。毎年発表される、学費・奨学金に関するレポートも有名である。

その他にも高等教育に関する種々の政策提言を行っている。

#### **I H E P (Institute for Higher Education Policy)**

高等教育へのアクセスを専門に研究活動を行っている約20年の活動実績のある非営利団体である。

1993年、連邦政府機関の委員会の幹部であった人物が、この分野について独立的な観点からの動向分析や、政策提言をする目的で、4人のメンバーで設立した。

会員を募っている組織ではなく、特定の立場の利益を擁護しないため、その研究成果は、政府や他の団体からも信用性が高く、影響力が強い。

非常に独立的な観点から、政策立案者、一般市民、高等教育機関に対して様々な提言をしている。

活動の財源は、主に財団の寄付、連邦政府もしくは州政府からの委託調査研究として委託調査費である。

#### **ルミナ財団(Lumina Foundation)**

教育に関する支援を目的とした財団である。5年前から、ルミナ財団は、高等教育に関わる分野で、1つの大きな目標を掲げて活動をしている。それは、アメリカにおける高等教育の修了者を、2025年までに、成人人口の6割にするというものである。

この目標達成のために、後に述べるような政策が検討されている。

#### **ビル&メリンダ・ゲイツ財団(Bill & Melinda Gates Foundation)**

マイクロソフトの創設者であるビル・ゲイツ・メリンダ夫婦の創設した財団である。

この財団は、議会に直接に働きかけたり等のロビー活動は行っていない。

ただし、ゲイツ財団はロビー活動に代わり、外部の組織や人を有効活用して政策をまとめていくという手法を取っている。具体的には、種々の研究機関に資金を提供したり、高等教育の専門家を集めるミーティングを主催したり、多くの人で情報

交換して政策について考える機会提供をするといった手法を用いている。

ゲイツ財団は、どの議論においても、表立って議論をリードするような活動は控えている。それは、財団のバックグラウンドやリソースの規模があまりに巨大であり、メディアの注目を集めやすいことに配慮しているためである。そのため、ゲイツ財団は、パートナーの成功を通じて自分達のミッションを実現するということを基本的な精神にしている。

現在、ゲイツ財団は、2014年の連邦教育法改正に焦点を当て、以下に紹介する大変興味深い計画を遂行している。

## 2 注目すべき近時の活動内容

### 近時の活動の視点

これまで、学生の経済支援に対する連邦の政策や観点は、いかに多くの人に高等教育のアクセスの機会を与えるか、そのためにどのように予算配分を行うかという点だけに焦点が当てられていた。

しかしながら、高等教育へのアクセスの機会を増やすという観点も重要ではあるが、高等教育へ進学した学生がきちんと卒業し、卒業後に適切な就職先に就職できるかという、入学・進学後・卒業後まで学生をフォローしようという観点が不足していた。よって、近時の各団体の活動の視点は、高等教育へのアクセスから、高等教育へ入学・進学後やその卒業後まで、見据えるという視点にシフトしている。

### ビル&メリンダ・ゲイツ財団のプロジェクト

ゲイツ財団は、2012年9月から学生の経済支援の在り方を考え直し、再構築しようというプロジェクトを行っている。

具体的には、IHEPやカレッジボードなどアメリカにある16の教育研究機関に資金を提供し、高等教育にかかわる経済支援について、どのような政策を打ち出したらよいか、また、そのために学生や大学にどのようなインセンティブを与えるのがよいのかといった点につき、研究を委託した。この研究では、学生の観点だけでなく、大学・法人の観点も含めて研究している。

この研究がゲイツ財団の主導により行われた背景には、ペル奨学金の予算確保が今後厳しくなっていくことが見通され、より効果的な学生支援の形が求められているということがある。また、現在、高等教育の授業料の高騰等、高等教育へのアクセスに関するテーマが、経済不況のため社会的な関心が高く、政治的にも盛り上がりを見せており、関心の持続するここ1、2年のうちにアプローチをとる必要があるという社会的・時間的な背景もある。さらには、2014年に現行連邦教育法の改正を控えており、改正が実施されることになった場合に、こういった政策面の柱を設けて改正をしていくべきかという、そのたたき台になる議論を現時点でやっておくべきだという観点もある。

### ルミナ財団の活動

ルミナ財団は、アメリカにおける高等教育の修了者を、2025年までに、成人人口の6割にする目標を掲げ、そのための戦略を示している。

その一つとして、研究の担当者からは、3つの新しいシステムの構築が示されている。その1つ目は、安い授業料で良い質の教育を実現できるように教育機関のビジネスモデルを改革することである。2つ目が、学生支援のファイナンシャルモデルを改革することである。3つ目が、大学を卒業したときに学生が得られる資格を変革しようというものである。

2つ目のファイナンシャルのモデルの改革に特化した課題は4つあり、1つ目は、授業料をもっと割安に、賄いやすいレベルにするということ、2つ目は、教育機関のコストの上昇を予期できる形にし、その中身の透明性を高めること、3つ目は、例えば、学年を経るごとに補助金の額を上げるなど、教育機関と学生に、卒業することへのインセンティブを与えること、4つ目が、連邦の活動、州の活動、高等教育機関の活動が足並みを合わせて取り組むことである。

財団は、これらのアイデアのさらなる調査と、実社会での効果についての検証のプログラムの実施を検討している。

## 第2 アメリカの学生支援制度の現状と課題

### 1 連邦奨学金制度の歴史

合衆国憲法上、高等教育行政の権限は、連邦の権限として規定されておらず、州政府の権限であるとされている。

連邦政府が、現在に続く一般の学生に対する奨学金制度を設けたのは、1958年の国防教育法制定以後である。

それ以前の連邦奨学金は、GIビルと呼ばれる軍務を前提としたプログラムなど、一般の学生を対象とするものではなかった。

国防教育法によって、連邦政府の出資による、経済的困難な学生に対する低利の教育ローン（国防教育法ローン）が設けられた。これは、後にパーキンズ・ローンと名称を変更され、連邦の奨学金として現在まで存続している。

同法は、冷戦を意識した科学技術振興の必要性を背景にし、国家防衛のための人材育成を政策目的に掲げる一方で、経済的困難者の高等教育の機会を確保するという目的をも明示しており、連邦政府による、低所得者層の教育機会拡大を目指すものであったとされている。

これ以後、連邦の奨学金制度は、教育機会の均等を目し、多様に発展していく。

1965年、貧困撲滅戦争（war on poverty）を掲げ、「高等教育はもはや贅沢品ではなく必需品である」と述べたジョンソン大統領政権下において、高等教育法が制定され、奨学金政策の拡大が図られた。

まず、低所得者層の学生に対する初の連邦給付型奨学金（Educational Opportunity

Grant , E O G ) が創設された。

次に、民間教育ローンの貸付を促進させる目的で、連邦の出資による保証ファンドを設立し、民間教育ローンの保証機関に対し政府が再保証を与える、政府保証ローン ( Guaranteed Student Loan, G S L ) を創設した。これにより、金融機関は、回収不能のリスクを負わなくなる。このような政府保証制度は、後に民間教育ローンの市場を拡大させていくこととなる。

G S L は、その後、スタフォード・ローン ( Stafford Loans ) と名称を変更され、現在も存続している。なお、政府保証制度については、後に述べるように、2010年オバマ政権の改革によって廃止された。

1972年には、改正教育法 ( ニクソン大統領政権 ) により、新たな低所得者向け給付型奨学金 ( Basic Educational Opportunity Grant , B E O G ) が創設された。

B E O G は、学費の他、食費・部屋代・書籍代等を含む学生生活費用の総額から、学生と家庭の経済状態から推定される負担可能額を控除した金額を基準にして、各人の受給額が決定されるという、これまでにない画期的な方式を採用した。

B E O G は、その後、ペル・グラントと名称を変更し、上記の方式を引き継いで、現在の最も主要な連邦給付型奨学金となっている。

また、B E O G を補完する給付型奨学金制度 ( Supplemental Educational Opportunity Grant , S E O G ) も創設された。

加えて、改正教育法は、政府保証ローンの市場流通を促進させるため、政府の財政援助により、政府保証ローンの買取機関 ( Student Loan Marketing Association 通称 Sallie Mae ( サリー・メイ ) ) の設立を規定し、1973年にサリー・メイが設立された。その後、金融機関の積極的な介入により、教育ローン市場は拡大していった。サリー・メイは、2004年に民営化された。

1978年以降、高等教育機関の授業料の高騰に伴い、これまで低所得者層を焦点としていた連邦奨学金は、給付・ローンともに中所得者層へと拡大された。

1978年の中所得層学生支援法制定により、それまで課されていた政府保証ローンの所得制限が撤廃され、さらに、1980年改正教育法により、新たな政府保証ローン ( 保護者を借主とする政府保証ローン ( P L U S ) ) 及び追加的な資金援助を目的とした政府保証ローン ( S L S ) が新設された。

これらの政策は、これまで給付を主体としていた連邦の学生支援において、ローンの割合を上昇させる結果を招いた。1986年には、学生支援における政府保証ローンの割合が、ペル奨学金の割合を上回る結果となった。

政府保証ローンの拡大に伴い、政府保証ローンの流通市場は巨大化し、さらに、受給者の債務不履行が増加した。

債務不履行増加の理由としては、政府保証によりリスクを負わない金融機関が回収を懈怠している、高等教育機関の学生に対する返還についての指導・教育が不十分で

ある，一部の高等教育機関が，奨学金目当てで学力の無い学生を入学させ，そのうえスキルを磨くような十分な教育を行っていないなどといった指摘がなされた。

上記の高等教育機関の問題に対しては，1990年，包括的予算調整法により，学生の債務不履行率が一定割合以上の教育機関は連邦保証ローンの利用資格を失うこととなった。

さらに，政府保証によるコスト増が問題視され，1992年，政府が債務保証を行わずに直接貸し付けるタイプの政府直接ローンが，試験的に開始され，1993年には，政府保証ローンから直接ローンへの段階的移行が決定された。

そして，2010年には，オバマ大統領政権のもと，政府保証制度が廃止され，これによるコスト削減分を給付型奨学金（ペル奨学金）拡大に充てる政策が採られた。

現段階では，その後の政府の財政支出削減の傾向にも関わらず，ペル奨学金の予算枠は削減を免れている。

しかし，給付とローンの不均衡，債務不履行の増加といった問題は，未だに解決されていない。

## 2 現在の連邦奨学金制度

アメリカの奨学金制度は，連邦政府が実施するものに限定しても，給付・ローンを問わず目的・対象者等により多種多様に設けられており，全貌を把握するのは，研究者の間でも困難と言われている。

もっとも，一般的には，学生が，自己の受給する給付型奨学金の額を把握し，給付型奨学金では不足する分を数種のローンで補っていくことが予定されている。最も主要な連邦給付型奨学金（ペル奨学金）は，個人の経済的援助の必要性によって受給額が変動するから，低所得者層の学生は，そうでない学生に比べて，給付型奨学金の割合が高く，その分，ローンの割合が低い。逆に所得が一定以上の家計の学生は，給付型奨学金の割合が低く，その分ローンの割合が高くなる。このような，個人の経済状態に応じた給付とローンの組み合わせ（支援パッケージ）が連邦奨学金の基本である（ただし，上記に述べたとおり，連邦以外の奨学金が充実しているため，実際の学費の負担は，学生ごとにより変わってくる。）

そこで，以下には，連邦奨学金の支援パッケージにおいて代表的な奨学金と，その返還方法について示す。

なお，連邦ローンには，保証人等の人的保証を要件とするものはない。

## 3 給付型奨学金

### ペル奨学金

アメリカの学生経済支援のなかで，最も主要な給付型奨学金である。

以下のSEOGや連邦ローンは，ペル奨学金の不足分を補うものと位置づけられている。

受給額は，学費の他，食費・部屋代・書籍代等を含む教育費用から，学生と家庭

の経済状態から推定される負担可能額を控除した経済支援必要額を基準に決定される。最高額は年々引き上げられており、2011年度には年額5,550ドルとなっている。

受給対象者・受給額を大学が決定する方式（キャンパスベース）を採らず、連邦政府から学生に直接支給される方式（非キャンパスベース）のため、学生は、入学前の早い段階から、自己の受給額を知ることができる。ただし、学生に直接給付されるのではなく、大学授業料に充当し、残額がある場合にのみ学生に直接支払われる。

#### **教育機会補助給付奨学金（SEOG）**

ペル奨学金を補う役割の、キャンパスベースの給付型奨学金である。したがって、経済的困難を要件とし、ペル奨学金の受給者が優先される。

### **4 連邦ローン**

#### **パーキンズ・ローン**

経済的困難が要件となる。各大学に予算枠が割り当てられ、大学と連邦政府が出資するマッチングファンド方式で、受給者・受給額を大学が決定するキャンパスベースのローンである。返還は大学に対してなされる。

#### **スタフォード・ローン（利子補給有）**

経済的困難を要件とする。卒業後の返還開始時期まで、連邦政府が利子を負担する。

なお、政府保証付きのものは2010年6月に廃止され、現在は、連邦政府が直接貸し出す。以下のローンも同様である。

#### **スタフォード・ローン（利子補給なし）**

経済的困難の要件は無く、全ての学生が利用できる。ただし、連邦政府による利子補給はない。

#### **プラスローン**

保護者を借り手とするローン学費・生活費から各種支援総額を控除した金額まで借りられる。

### **5 連邦ローンの返還方法**

#### ・ 標準型返還プラン

返還期間は10年で、返還額は一定である。

#### ・ 段階型返還プラン

返還期間は10年で、返還額は段階的に上昇していく（通常2年毎）。

#### ・ 延長型返還プラン

標準型・段階型の返還期限を最長25年間まで延長できる。

ただし、月賦返還額は低額になるが、完済までの長期間による利息の負担により返還総額は増加することとなる。

- ・ 所得連動型返還プラン  
返還者の所得・世帯人数に応じて毎年返還額が決定される。返還期間は最長25年である。
- ・ 統合ローン  
複数の連邦ローンを一つにまとめる。

## 6 返還不履行への対応

連邦ローン返還の270日の延滞により、債務不履行とみなされる。これにより、信用情報機関へ債務不履行の情報が登録される。また、延滞料・回収費用が上乗せされ、返還額が増加する。

なお、アメリカの破産制度においては、奨学金ローンは、連邦・民間を問わず免責が禁止されている。これについては、研究者らからは異論のあるところであるが、金融機関の強い反対もあり、免責禁止の撤廃は実現に至っていない。

## 7 現在の課題

### 授業料の高騰

アメリカで問題になっているのは、高等教育機関のコストが急速に上がり過ぎていることである。

具体的な数字をあげれば、過去20年で、公立大学で75%、私立大学で30%、2年制のコミュニティカレッジ（主に職業訓練系であり、国内では最も授業料が安くアクセスしやすいと言われている。）であっても20%授業料が上がっている。州政府も、以前は、かなり、州立大学への補助金を手厚く行っていたが、どこも財政難でかなり厳しくなっているといわれている。

奨学金は、増加傾向にあるが、授業料高騰のペースに追いついていない。

そのため、学生は、奨学金で賄いきれない部分をローンでやりくりして高等教育を受けるようになっており、学生の引き受けざるを得ないローンの負担が増加している。

学生ローンは、現在、1兆ドル規模に達している。これは、住宅ローンに次ぐ規模であり、クレジットカードによる負債を超える規模である。そして、学士号の卒業生の場合、平均約2万6000ドルと言われる教育ローンの負債は、現在、上昇傾向にある。

これまでは負債なしでも卒業できた人が多くいたが、現在は、ローンを借りなければ卒業できない学生が増えてきているということが問題視されている。過大な負債額を抱えたため、大学を卒業しても、例えば、家や車を買えないとか、結婚して家族を持ちたくても収入は学生ローンの返済に回り家族が持てないなど、卒業後の生活に大きなインパクトを与えるくらい学生の負債問題は深刻になってきている。

また、より深刻なのは、ローンを借りて卒業できずにドロップアウトした人たちであり、ローンだけ残って、所得がないとか、仕事に就けないという人の問題が非

常に深刻になってきている。

#### **債務不履行率の増加**

現在のアメリカでは債務不履行率が徐々に増加してきており、学生の負債問題は、非常に懸念すべき状況にあり、市民の注目度も高く、社会問題になっている。

アメリカの高等教育に関わる最大の懸念の一つは、学生の負債問題をどうするのか、卒業後にどうやって返済していくようにするかということにある。

### **第3 間接ローンについて**

#### **1 間接ローン廃止の理由**

連邦の間接ローンは、1965年の連邦教育法改正により創設されたシステムであり、現在のスタフォード・ローンの原型である。上記のとおり、民間教育ローンの保証機関に対して、政府が再保証を与えるものである。

その後、サリー・メイが設立・民営化されたこと、及びローンの対象が低所得者層から中所得者層に拡大されたことなどを経て、金融機関による教育ローン市場への積極的な介入により、教育ローン市場は巨大化した。

これにより、債務不履行のリスクを負わない金融機関の回収努力の懈怠やローン提供金融機関と教育機関との癒着などが社会問題化するようになった。

そこで、特に政府保証によるコスト増が問題視され、1992年に、政府が債務保証を行わずに直接貸し付けるタイプの政府直接ローンが試験的に開始され、1993年には、間接ローンから直接ローンへの段階的移行が決定された。以後、間接ローンと直接ローンとの競合が続いた。この間、いずれのローンを選択するかは教育機関に委ねられてきた。間接ローンの存続を望む民間金融機関は、学生への説明会など働きかけを強化していった。利用の割合は、間接ローンは約7割、直接ローンが約3割であった。

そして、2010年、オバマ大統領政権のもと、金融機関の強い反対を押し切り、間接ローンは廃止された。

間接ローンの廃止の最大の理由は、効率性の追求である。オバマ政権によれば、間接ローンを廃止することにより、今後10年間で、約800億ドルのコスト削減ができると言われており、これを原資に、主にペル奨学金などのような低所得世帯の教育機会を増やすための予算に充てるという形で効率性を追求することとなった。

#### **2 間接ローン廃止後の状況、廃止の評価・効果**

連邦教育省によれば、間接ローンから直接ローンへの移行は、非常にスムーズであったと評価されている。懸念されていた、教育機関の学生支援担当事務も、連邦教育省が移行の支援チームを組織したことと、使用する管理ソフトが同一であったこともあり、現場の混乱は少なかったとのことであった。

直接ローンとなっても、提供されるローンの内容は間接ローンと変わらないことが

ら、学生にとっての直接のメリット・デメリットはない。

もっとも、現在、約4000億ドルの間接ローンの貸付残高があり、今後の数年間は直接、間接の2つのローンを併存して持つ学生が存在することになるから、この学生たちにとっては、混乱が残っていることには注意しなければならない。

間接ローンの廃止の最大の変化は、貸付機関と保証機関へのインパクトが一番大きかったと分析されている。これらの機関は、これまで、学生に対するローンに対するリテラシー、情報提供の役割を担ってきた。今後、それらの役割がどのような形で存続していくのか、保証機関が役割を終えて消滅した場合に、学生に対して、それらの役割が提供されないとすると、どのようなインパクトがあるのかが不透明な状況にある。

## 第4 ペル奨学金

### 1 ペル奨学金制度

#### ペル奨学金とは

アメリカの奨学金には、給付型奨学金(グラント, Grants)と貸与奨学金(student loans)があり、給付型奨学金には、連邦ペル給付奨学金(Pell Grant)、連邦補助教育機会給付型奨学金(FSEOG)、教師教育支援給付型奨学金(TEACH Grant)などがあるが、この中でもペル給付型奨学金(ペル奨学金)が、支援総額、受給者ともにアメリカ最大の給付型奨学金である。

ペル奨学金は、全学士課程学生の3分の1以上が利用し、アメリカの学生支援の基礎となる奨学金であり、この奨学金をベースとして他の学生支援が付加されることになる。

#### ペル奨学金の拡大

これまでアメリカ政府が実施する貸与型奨学金には、連邦直接ローン(FDLP)と政府保証民間ローン(FFELP)とが存在したが、政府保証民間ローンは、2010年のオバマ政権の改革により廃止された。

オバマ政権は、この廃止によって生じた財源を使って、ペル奨学金の支給総額、受給者数を増加させた。実際にペル奨学金が増加するのは2013、2014年度までで、ペル奨学金の支給総額はそれ以上に増やされることにはなっていないが、他の様々な予算は削減される中で、ペル奨学金の予算は維持されている。

2013、2014年度はペル奨学金の支給総額を増加させる予定で、現在の最高額5,550ドルから5,645ドルまで引き上げることが予定されている。奨学金の上限額は、その世帯の収入により変わるが、奨学金を受けられる世帯層は拡大され、ペル奨学金の受給者数は増加している。2014、2015年度の実際の給付額は約350億ドルであり、約850~900万人の学生に提供される予定である(学士課程、2年制及び専門学校を含む)。

## 国家予算との関係

ペル奨学金の申込手続としては、まず、学生から必要書類の提出を受け、当該学生の受給資格が審査される。「資格があるが、国の予算が足りないためにペル奨学金を受けられない。」という事態はない。

ペル奨学金の予算は次年度に繰越可能で、また、予算額より実績額が上回った場合には、次年度予算より執行される。次年度に持ち越された金額があまりにも大きくなってしまい、その負債を抱えきれなくなった場合には、次年度において調整が必要になる場合もある。これまで奨学金の一人当たりの上限が引き下げられたことはなかったが、負債があまりにも大きくなった場合には、上限引き下げの可能性もありうる。実際、繰越は毎年出ており、数十億ドルの繰越金が出たときには、政府は追加予算をつけることでこれを補填している。

2012年度には、ペル奨学金を申請する学生数の減少により予算の余剰が生じ、次年度に繰り越された。申請数の減少の理由に関して、経済の向上が、奨学金受給資格者の減少を招いたのではないかとの分析がなされている。

2013年現在、連邦議会では「財政の崖」など予算の関係の議論がなされているが、今年度においてもペル奨学金は、この予算の話がどのような結論になろうとも影響を受けずに守られている。しかし、奨学金の予算は1年ごとに決定されるものなので、今後予算の削減がないとは言い切れない。ペル奨学金は、2012年度までは受給資格を満たせば受給年数に制限はなかったが、予算の削減と学生を大学から卒業させるという二つの理由により、2013年からは6年を上限とした。このルールは過去に遡って適用されるものである。

## 2 制度への評価について

### ペル奨学金制度の特色

優れたシステムペル奨学金は、世帯収入はもちろん、大学のコスト、大学に進学している兄弟の数など、様々な条件を加味した上で給付額が決定されることになっており、非常に上手く設計されていると評価されている。また、プログラム全体がシンプルに設計されている点も特徴である。

アメリカには、ペル奨学金以外にも、政府の奨学金がいくつもあるが、支給額の規模が小さかったり、大学と共同で互いに資金を出し合うという仕組みで複数の機関の関与が必要であるなど十分に機能していないものが多い。

ここ数年を振り返ると、州政府が教育に力を入れているとは言い難く、州政府の学生支援はあまり期待できない。連邦政府が直接学生に奨学金を出し、州立大学であれ、私立大学であれ、様々な高等教育機関に広く利用できるという形で提供される仕組みのペル奨学金は優れたシステムであると言える。

対象は学部生

日本とは異なり、大学院生用の奨学金ではなく、あくまでも学部生用の奨学金

がペル奨学金である。この発想の背景には、学部に行って卒業することが土台になると理解されており、学部への進学を幅広く提供するところに主眼が置かれている点がある。アメリカでは、大学を卒業することで、就職の可能性が高まり、ローン返済の可能性も高まるが、大学院に行くということは、それによって、さらに所得が上がり、さらにローンを返済しやすくなるという発想があり、それは個人の選択肢でオプションであるという見方がされており、個人のオプション的なところへの補助より、土台になるところに幅広い人が行けるようにするために、政府がお金を出すべきであるというのがペル奨学金の、あるいは、アメリカ高等教育の基本的な考え方である。

日本で奨学金について議論する際も、アメリカのように、大学学部と大学院とを区別して、学部生に手厚く、大学院は個人のオプションであるという考え方も1つの参考になると思われる。

#### **ペル奨学金の拡大政策について**

2009年初頭、オバマがアメリカ大統領に就任すると、ペル奨学金を拡大させる政策を採った。これは、アメリカ高等教育の学生支援にとって非常に重要な政策変化であった。ペル奨学金は、低所得者層の世帯を対象にして提供されるものであり、長年にわたって予算が足りない状況のまま運営され続けてきたが、予算を拡大して、1人あたり提供される奨学金の金額を増やし、受給資格を拡大したことにより、より多くの者がより多くの給付を受けられることとなった。

#### **ペル奨学金の課題**

予算を増大させたことの裏返しとして、今後ペル奨学金のための予算が足りなくなるといった状況に陥る可能性が指摘されている。この問題が高等教育の学生支援では、2014年初頭から半ばにかけての重大課題と言われている。

また、予算とは別の観点からの課題も指摘されている。ペル奨学金は、低所得世帯の学生向けの奨学金であるが、アメリカでは、歴史的に見ても、景気が悪化すると、失業者が大学に帰ることが多い。このような人の中には、ペル奨学金の受給資格を持っている人も多い。そのため、不況になって大学に帰る学生が増えると、ペル奨学金の支出が大幅に増えてしまう。連邦政府はこのことを大きな課題として認識している。

このような状況の中で、ペル奨学金については、これまで、高等教育へのアクセスを提供する手段として、そのアクセス面が重視されていたが、ペル奨学金制度の効率性も考慮すると、アクセス面だけではなく、学生がペル奨学金を使って大学教育を修了しているかというコンプライ-ション面の方も見るべきであって、評価基準を変えた方がいいのではないかという議論も近時出てきている。もっとも、元来、ペル奨学金の創設の目的が低所得者層の高等教育へのアクセスを保障するという点にあったので、コンプライ-ション面に評価基準を移すという考えについては賛否が

分かれるところでもある。

### 3 ペル奨学金の権利性について

ペル奨学金というのは、現在は、議会が毎年予算を獲得しないといけないというもので、もし、必要額が予算を上回った場合には、赤字分は次年度に繰り越されて執行されている。ペル奨学金利用者は、次年度は奨学金が支給されるか否か、あるいはその支給額がどうなるか分からない不安定な状況にある。

ペル奨学金制度が、メディケアやメディケイド、年金のような権利性をもつもの (entitlement) になれば、いかなる予算の壁があっても絶対的に保証された予算という位置づけになる。ペル奨学金は、学生が毎年必ず受け取れるものであるという形で学生に保障されることが必要であり、権利性をもつものに変えていくべきであるという意見がアメリカ高等教育の専門家内で根強い。

ペル奨学金が権利性をもった場合、毎年、議会は予算付けすることを義務づけられることとなり、学生側は、給付額などの不確定要素を心配しないで済むようになる。

## 第5 デフォルト問題

### 1 デフォルトとは

貸与型奨学金を返済できないという問題である。貸与型奨学金である連邦ローンの返済が滞った場合、270日までは延滞 (delinquency) とされ、270日を超えて返済がない状況にあると、そのローンはデフォルト (債務不履行) に移行する。デフォルトになると、連邦政府は、回収業者 (サービサー) に委託して、債権の回収すなわち返済の督促を強化する。

### 2 借りに返済の意思がないだけなのか

借りた奨学金を返す意思がないということと、返せないということには大きな違いがある。

貸与型奨学金においては、債権回収のプロセスが非常に不明瞭、複雑で、よく分かりにくいということがあり、学生が、実は、返済しているつもりだったのに、返済すべき機関に返済できていなかったということが起こりうる。

なぜならば、連邦政府保証ローンは政府保証のついた優良債権であるため、債権は2次市場、3次市場へと売却される。借り手からすると、貸し手が知らないうちに変更されたことになる。このため、最初の貸し手に知らないで返済を続けるということが起こりうる。例えば、貸し手がA社からB社に変更することがあり、その変更の連絡が学生にいかず、学生は従前どおりの業者に返済を続け、何年も経過してから、まったく知らない業者から請求書が来て驚くということが多々起こっている。このように、回収のプロセスが借り手に分からない形で進んでいるということも、問題の1つの発端になっている。

返済が厳しければ、返済の猶予制度などを利用して、猶予期間中に計画的に対応で

きるはずだという意見もある。しかし、返済の猶予に非常に努力をする学生を想定すればその意見も理由のあるものかもしれないが、実際の借り手である学生の中でそのような行動をとる者は少ない。

返す意思がなくて返さないという人はほとんどいない。なぜなら、返済を怠った後のペナルティが非常に大きいからである。給料からの天引き、将来の社会保障からの天引き、年金の積み立てから引かれるなどのペナルティが付加されてしまうので、払いたくないから払わないという選択をする人はほとんどおらず、デフォルトに陥った人には相応の事情があるため払えないという深刻な状況がある。

現在、アメリカのローンは、自動車ローンにしる、住宅ローンにしる、回収業者が A から B に変更するということがあるが、そういった場合、銀行から借り手に対し手続に関する充実した情報提供がある。それに慣れている借り手としては、学生ローンだけ、なぜこのように不透明なやり方なのかと当惑するというのが現状だと思われる。

### 3 デフォルトの原因とデフォルト層の特徴

専門家からは、現在のアメリカの連邦ローンのデフォルト率の上昇の原因として、景気悪化と授業料の高騰が指摘されている。

アメリカでは、景気が悪化し失職すると、就職のためにさらに高い学位を取得するため、再度大学へ入学するという傾向があり、これがローンの負担を加速させ、デフォルト率を上昇させる要因となっていると考えられる。

また、授業料の高騰の傾向に、給付型奨学金の支給金額が追い付いておらず、その不足を補うため、ローンの借入額が上昇し、デフォルトに陥りやすくなっている。

現在、アメリカでは、5人に1人がデフォルトに陥っているといわれている。

デフォルトに陥る債務者の特徴として、以下の点が指摘されている。

まず、デフォルトに陥る債務者の多くは、債務総額が少額であり、借り過ぎの状態にはない。

次に、デフォルトに陥る学生の多くは、入学後1,2年以内に退学した学生である。すなわち、高等教育機関での教育を受ける学力的な準備ができていないまま高等教育へ進学し、授業についていけずに退学してしまう学生である。さらに、彼らの傾向として、返済猶予制度・所得連動型返済制度などの返済救済制度の利用を申請しないまま、デフォルトに陥っていることが特徴として挙げられる。

その理由としては、そもそもそのような制度の存在を知らないか、又は知っているも自分が適用対象だと考えていないという情報不足に原因があると考えられている。

そこで、現在、所得連動型返済制度を、本人からの申請を待たずに自動的に適用するシステムの導入が議論されている。これは、債務者の給与等から返済額を自動的に徴収することを想定している。これによると、例えば、本人が失職したケースなどでは、政府がそれを直ちに把握でき、それを契機として政府から本人に直接連絡をとることができる。

もっとも、本人の病気等の給与に現れない収支の変化については、政府はその情報を知りえないままであるから、本人のからの猶予申請が必要となる場面は生じるため、このようなケースでは、依然として、猶予制度を知らずにデフォルトに陥るという可能性は残されるという課題は残る。

#### 4 政府のデフォルト対応策とその問題点

アメリカでは、各高等教育機関の学生・卒業生のデフォルト率を公表し、一定割合以上のデフォルト率に達した教育機関に対しては、制裁として、給付型奨学金も含めた連邦の奨学金プログラムの適用から排除される仕組みとなっている。教育機関においては、政府の奨学金プログラムを受けられないということは、一般的に言って、経営の存続に関わる事態となりうる。

そうすると、大学は、デフォルト率上昇を回避するために、予めデフォルトに陥らないと思われる家計の学生を優先的に入学させ、デフォルトに陥りそうな低所得者層の学生を排除するという、マイナスのインセンティブが働いているのではないかという指摘もある。

確かに、従来アメリカの多くの大学とりわけ私立大学は、学生の家計の経済力を考慮した入学者選抜を行ってきた。これは、授業料などを確実に徴収するためである。しかし、近年ニード・ブラインドと呼ばれ、学生の家計の経済力を考慮しない入学者選抜を実施する大学が多くなっている。この点、日本の大学はほとんどニード・ブラインドである。

また、一般の大学は、そもそもデフォルト率は高くなく、デフォルト率を心配する状況にはない。他方、デフォルト率が高いのは、主にコミュニティ大学や営利大学であり、これらの大学は、授業料が安い一方で、教育のレベルが高くはなく、卒業しても、就職に結びつかないことが多いとのことであった。上記のデフォルト率公表制度の背景には、教育のレベルが低く、貧困脱出に有用でないコミュニティ大学や営利大学を排除しようとする政策的意図がある。

逆に、現在問題となっているのは、上記のようなコミュニティ大学や営利大学が、デフォルト率が上昇により連邦の給付型奨学金（ペル奨学金など）までもが受給できなくなることを回避するため、自発的に連邦ローンの利用から撤退しているという事態が生じていることである。これは、学生の側からすれば、利用を期待していた連邦ローンが使えなくなるという事態を招いている。

#### 5 デフォルトの際の救済策

連邦ローンを借りていてデフォルトに陥った場合、一時的に返済の義務を止めることのできる支払猶予（forbearance）や繰延（deferment）といった制度が存在する。これらは返済の負担を軽減するという意味で一定程度の効果はあると思われるが、基本的にはその場しのぎ的な対応になってしまう。

例えば、昨年医療費がかさんで、1年間猶予して、2年目からはもとのプランで返

済するというのが猶予制度を用いた例であり，猶予制度等の救済制度は，そういった一時的な対応にすぎず，根本的解決は難しい。

そこで近時所得に応じて返済プランを組むような所得連動型返済制度（I B R）が救済制度として作られた。

現在の議論としては，より長期的な制度として，多くの人を所得連動型返済制度（I B R）に移行させる必要があると考えられているところである。

## 第6 I B R

### 1 I B Rとは

アメリカの貸与型奨学金（ローン）については，借入額に応じて毎月固定額を支払い，その期間は最長10年であるというのが一般的な返済プランである。ただし，アメリカでは，借り手の所得に応じて返済額が変動する所得連動型の返済方法が存在する。この返済方法には4種類があり，所得基礎型返済プラン（income based repayment plan，I B R），所得に応じた支払プラン（Pay As You Earn），所得連動型返済プラン（income contingent repayment plan，I C R），所得感応返済プラン（income sensitive repayment plan，I S R）がある。

このうち，I B Rは，従前，年間返還額が可処分所得の15%，25年返還した場合には返還免除となる制度であったが，オバマ政権の改革により，2014年7月1日以降に借りた者については，年間返還額が可処分所得の10%まで，返還免除の年数は20年となった。

### 2 I B R制度の導入について

アメリカの学生ローンは，過去50年間，利子を低くし，保証人を不要として，誰でも借りたい人は借りられるようにして，教育の機会を広げるというアクセス面を重視してきた。

ただし，近年は，学生ローンを借りる人数も増え，デフォルト率も徐々に上昇しているので，政府は，貸付金の効率的な回収という借りた後の問題を重視するようになり，過去約7年間，返済プランをいくつも設けて返済方法に柔軟性を与えるという変更を加えてきた。具体的には，借り手の所得に応じた返済方法の上記4つがある。

このうち，I B Rが借り手にとって最も有利な返済プランであり，最も新しい制度であるが，下記のようにその利用率は低迷している。

### 3 I B R制度に要する国家の費用について

I B Rでは，政府の国庫負担はそれほどない。なぜなら，免除を受けるケースが実際にはそれほどないからである。I B Rは，学生が就職してすぐの頃には，収入が少ないので返済額が少なくなり助かるが，年を重ねるにつれ，所得が上がるため，返済額も増額されていく。I B Rについては，年間返済額が可処分所得の10%までという上限がついているが，例えば，給与がかなり高額となった人でも10%にするのかという問

題もある。政府の試算では、10年間のスパンで見ると、政府のコストは約20億ドルといわれていて、そのほとんどが、免責から発生するコストである。これを20年で見ると、利子を払い続けると政府に追加の収入が発生するので、ほぼバランスが取れる予算の見通しになっている。要するに、IBRでは、免責によって発生する政府のコストは、長期の利子による政府の追加収入によって十分賄われているということである。

#### 4 IBR制度の利用低迷の原因について

現在、政府の連邦ローンについては、借り手に厳しく返済を求めるのが一般的になっており、しかも、破産しても免責にはならず、支払わない状況が続くと、給与から天引きして回収したり、税金の還付金から回収したり、社会保障の年金から回収するなどを行うので、中には、高齢者が、学生ローンの支払いのために、政府から受けるべき年金が受けられなくなるという事態も発生している。

このような返済に苦しんでいる者が多数いる状況を考えれば、IBRは借り手に有利な返済プランであるので、多くの人に利用されるのではないかと思われるが、実際には、現在、参加率がわずか数%に留まっているという状況である。この理由は以下のように主に4点あると考えられている。

1点目は、学生に対する情報提供が不十分であることが挙げられる。

学生は、連邦ローン借入時は、返済期間10年のコースに入っており、それを変更する場合には、IBRについての長い説明書を読み、どちらがよいかを考えて申し込まなければならないが、そういった学生への情報提供がうまくいっていないのである。

学生の方も、ローンの返済に関し、あまり知識がなく、クレジットカードの返済などと同様に、返済が困難な者は、サービサーに電話して、利率を下げてもらったり、返済の期日を延ばす相談ができるようになってきているのに、そのような相談をする者は少ない。このような相談ができることを知っている借り手が少ないからである。

2点目は、IBRが借り手全員に対して最善のオプションではないということが挙げられる。

20年という長期間返済を続けるので、返済期間10年の標準コースと比べて利子もかさむのである。そのため、支払い可能であれば、10年で返済した方が良いと考え、利子の支払い額を少なくする意図で、月々の返済額がIBRを選択したときよりも多くなってしまったとしても、10年で支払い終わるのであればそれに耐えるという選択をする人もいる。

この点に関連して、現在、借り手全員を最初からIBRにするという議論も出ている。国外では、IBRを申込から自動的に適用する国もあるが、そういった国では、概して利子が低いので、返済期間が長期になったとしても大差がないのである。現在、アメリカでは、大学院生が受けられる学資ローンの利率は8.5%になっている。このような高い利率の場合、返済期間を20年にして、より多くの利子を支払うというのは、必ずしも全員にメリットがあることではないため、慎重な議論が求められると

ころである。

3点目は、I B Rのプランが非常に複雑で学生に理解しづらいものであるという点が挙げられる。

I B Rに加入するためには色々なステップが必要であり、例えば、自分の所得金額を確認するための合意書を書いて送らなければならないことなど、加入するために様々な手続が必要となっていることなどがある。したがって、所得連動型の適用のためにいかにプログラムを簡素できるかが今後の課題である。

4点目は、学生ローンの返済に関する、学生の意識が不十分であることが挙げられる。

例えば、学生は、ローン契約書の細かい条件を読まず、自分が返せる金額以上を借りてしまうということが多々ある。

また、連邦ローンの存在を知らない人や連邦ローンと民間ローンの違いを知らない人も多い。そのため、連邦ローンの利点を知らずに安易に民間金融機関からローンを借りてしまう。民間ローンは大学を通じた手続きを経ないため大学側でも把握できず、知らない間に多額のローンを負ってしまった学生もいる。このような問題に対処するためにも、まず連邦ローンから借りて足りなければ民間ローンを利用する意識を学生みんなが持てるよう、システムを簡素化して情報提供していくことが大切である。

もっとも、仮に、十分な情報を提供して理解の促進を図ったとしても、学生の特性としてときに不合理的な選択をすることも往々にしてあるので、大学入学時に返済の困難さを考慮せず楽観的に借入をしてしまうということを完全になくすことはできないであろう。

## 5 I B Rの自動適用をめぐる議論

上記のとおり、I B Rは借り手に有利な返済制度であるにもかかわらずその利用率は低く、その原因に、学生側がI B Rの申込みをしなければならないという手続の煩雑さがある。そこで、借り手の希望がなくても、デフォルトに陥れば全員自動的にI B Rが適用されるという仕組みを導入すべきという主張がなされ、既に議会で法案が提出されている。オーストラリア、ニュージーランド及びイギリスで導入されているものと同じ制度をアメリカでも導入しようとする意図である。

I B Rに関する現在議会で提出されている法案は、オーストラリアのモデルに最も近いと言われており、I B Rを学生ローンの必須条件にするというものである。I C Rでは、年間返済額は可処分所得の15%で返済期間は25年だったが、I B Rでは、可処分所得の10%が上限であり、さらに、返済期間も20年に短縮されており、より借り手を優遇する内容になっている。また、この点は、I C RでもI B Rでも同じであるが、議会の職員などの公共サービスに従事する者は、給与が民間より少し低いので、10年間返済を継続した場合は、残額を全額免除されるという内容になっている。

もっとも、本人の病気などによる支出の増大などについては、政府はその情報を知りえないままであるから、本人からの猶予申請が必要となるのであるが、このようなケースでは、依然として、猶予制度の申請をしないままデフォルトに陥るという可能性は残されるという課題は残る。

## 6 I B R制度の改善点について

I B Rの返済金額に関して、現在の制度では、基本的には、家族の構成と所得の2つの要素しか考えられていない。例えば、家庭内に障害児を抱えているなど、そういう他の家庭の財政を困難にする状況は現在のI B Rにおいては考慮されていない。その理由は次のとおりである。

例外措置や例外条項を作るのは制度を複雑にするためである。詳細な例外条項を作るとそれを実践する上で非常に複雑な体系になってしまう。例えば、本当に障害者、老人がいるのかなどを政府が直接確認しなければならなくなり事務量が膨大になってしまう。

政策面での議論においても、同じ4人家族で、障害者のいる家庭とそうでない家庭、どのくらいの金額の差があれば妥当なのか、そのバランスを決めるのに非常に困難な議論になりうるからである。

現在のI B Rの法案を議論していた時期は法案可決までの期限が迫っており、込み入ったところまで議論の時間がなかったためシンプルに家族構成と所得の2つだけを要件にした。

とはいえ、家族構成と所得以外の点を加味するのは学生ごとの事情に応じた細やかな配慮を可能にする点でよい観点であり、より厳密に作り直すのであればこの点も時間をかけて議論する価値は十分にあると考えられる。

## 7 I B Rと利子補給の制度の優劣

利子補給とは、貸与型奨学金において、その利子分を政府が負担することをいう。

例えば、連邦ローンのうちの1つにスタフォード・ローンというローンがあるが、このローンには利子補給が付くものと付かないものの2種類があり、利子付きの方は、大学在学中及び卒業後6ヶ月の返還猶予期間中は、利子が付かない、つまり、利子を政府が負担しているということである。日本での議論では、I B Rは返済期間が長くなり、利子の支払いがかなり高額になるため、国がこの利子補給に資金を出すべきか、あるいは、その分の資金は給付型奨学金に出すべきではないかという議論がある。

この問題は政治的、思想的な問題も含んでいる。どの層がもっともお金を必要としているか、どの層に補助を出すかという政治的、思想的判断が必要な問題である。給付型奨学金は低所得世帯向けである。他方、利子補給は、低～中所得世帯向けの政策である。限られた財源の中、どの層に焦点を当てるかという問題である。

アメリカでも同様の議論がある。ペル奨学金（低所得者向け）の予算が足りなくなってきたが、こちらへ資金を出すか、あるいは、利子補給の連邦ローン（低～中

の上幅広い向け)に出すのか今後政府が選択を迫られる可能性もある。

## 第7 公共サービス従事者の免除について

アメリカでは、公共の仕事に就職し10年間支払いを続けると、その後は免除となる返済プログラムとして Public Service loan Forgiveness がある。「公共の仕事」は広く定義されており、連邦政府、地方自治体、非営利団体、医療関係等広範なものが含まれる。

## 第8 連邦ローンの回収

### 1 連邦ローンの回収方法について

270日をこえて返済がないデフォルト(債務不履行)とされたものについては、政府は、債権回収業者への委託、税の還付金との相殺、社会保障省との連携などによる債務者の追跡、賃金からの強制徴収などの方法により回収を行っている。

### 2 リハビリテーションプログラムについて

デフォルトから脱却するためのプログラムとして連邦政府はリハビリテーションのプログラムを用意している。このリハビリテーションのプログラムは、支払可能な返済計画を立て、その合意をするというものである。このリハビリテーションのプログラムを利用した場合には、債務者は、デフォルトに陥る以前の立場を回復できる。すなわち、立場の回復により、ローンの免除制度の利用やさらなる連邦政府の学生支援を受ける資格などが回復される。さらに、信用情報機関へ報告されていたその者のデフォルト状態との情報が削除されたり、賃金差押えが解除されたり、IRSによる税の還付金との相殺などが解除されることになっている。

### 3 新たな回収強化策の法案について

アメリカでは、新たな回収強化策の法案が提出されている。その特徴的な点の1つは、ローン回収のメカニズムをアメリカの税徴収システムとリンクさせて政府が回収するという点である。これは、借り手が政府や銀行に返済金を支払うという形ではなく、企業等に就職する際に、学資ローンの残額を申告させ、毎月、自動的に給料から天引きされるという形で、納税システムを活用して学資ローンを回収しようというプロセスに変更しようとするものである。

## 第9 学生への情報提供等

### 1 学生に対する情報提供制度について

学生に対する経済支援についての情報提供については、連邦政府が主催する7年生から11年生、いわゆる中高校生を対象にしたギアアップ(GEARUP)というプログラムがある。このプログラムでは、中高生向けに高等教育に関わるの情報提供が行われている。運営は州が行っている。金融リテラシーについても教えるような同プログラ

ムを実施している州もある。

上記のような学生への情報提供活動は、州レベルやコミュニティレベルなど、様々な地区で、様々なことが行われている状況である。

そのうち代表格として挙げられるのが College Go Sunday プログラムである。これは毎年春頃実施しているものであり、大学などから学生ローンの担当の方が高校に来て、高校生やその両親に対する相談支援を行っているプログラムである。奨学金の申し込みの用紙の書き方の指導を受けたり、学生ローン関係での質問がある場合には大学の担当者に直接聞いたりできるという内容のプログラムである。

また、National College Access Network (エヌキャン) という組織は、地域に赴き、学生の経済支援やリテラシーの話題を専門に学生らに情報提供を行っている。

## 2 学生へのカウンセリング体制

カレッジボードは、高校のスクールカウンセラーを対象に研修を行っている。スクールカウンセラー自身もカレッジボードのメンバーでもあり、カレッジボードでは、スクールカウンセラーに対して、メンバーサービスの一環として各専門分野に応じた研修等を実施している。具体的な研修メニューとしては、カウンセリングの実践トレーニング、大学の選び方、奨学金の情報の得方などがあり、全国規模でセミナー等を実施している。

カウンセラーへの研修を通じて、スクールカウンセラーから、学生に対して奨学金返済に関する注意事項や計画の立て方などを適切に助言できるようなシステムとなっている。

## 3 学生のリテラシーを高めるための方策について

奨学金制度の利用を円滑にし、その後の滞納を防止しするためには、奨学金制度の内容の透明性を高めたり、奨学金の制度を簡素化したりするということも当然に必要であるが、学生自身の奨学金制度や金融知識に関するリテラシーを高めることも重要と考えられている。そのために、学生のリテラシーを高めるための学生への情報提供についての各種教育機関等の役割は重要であるとの指摘が各団体からなされている。

現在、アメリカの若者は、皆、大学に行きたいと希望している。しかし、大学の学費は非常に高額であり、多分自分たちには賄えないだろうと間違った認識を有しているところがあるとのことである。彼らは、政府が提供している奨学金制度などの活用を十分に知らないことが多い。

現在では、世帯所得が2万3000ドル以下位の家庭であれば、年間5500ドルのペル奨学金が受けられ、この額は、ほとんどのコミュニティカレッジであれば、全ての授業料を賄えるだけの額である。仮に州立大学でも6～7割を賄える額である。このような情報を知らないことにより、若者の進学の実行が妨げられている状況もある。

どのようにすれば、学生の情報不足を補ったり、金融リテラシーを上げられるかに

については、各団体より様々な方策が議論されている。

その方策の一例として、早い段階から、「頻繁に」「同じメッセージ」を「多様な方法」で伝える努力をしなければならないとの考えが示されている。例えば、中学生位から、大学に行くにはこの位の費用がかかり、そのために政府が用意している学生支援制度にはこういうものがある等の情報を、かなり早い段階から伝え、また、その情報は、地元のコミュニティレベルの活動、学校の教育、政府から発信するメッセージ、と多様な方向から伝え、さらに、皆が同じメッセージを繰り返し子どもたちに伝えるべきであるというものである。

上記方策が必要と考えられている具体的な背景には、今のアメリカの若者は、高校を卒業する直前くらいに、ようやく大学等への進学についての詳しい実情が分かるため、その時では進学を選択にはそもそも遅すぎるとい現状にあるからである。すなわち、学生は、既に、この時点では、もう大学には行けないと諦めていて、別の道を歩むことを決めているため、実は大学に行きたいならこういう制度があると、この時点で給付型奨学金等の具体的な学生支援制度をこの時に教えられても、そもそも大学に行く学力や意欲の部分での準備ができていなく、対応が間に合わないのである。

よって、前記のように、学生の「早い」段階から、「頻繁に」「同じ」メッセージを多方面から伝え、学生に対して早期に高等教育機関への進学に必要な情報を得てもらう方策がアメリカでは特に重要視されているのである。

#### 4 奨学金等の利用者への情報開示について

オバマ政権では、利用者への透明性を高めることが重要であると考えられており、スコアカードやショッピングシートなどを利用し、利用者への情報開示を図っている。

スコアカード (school scorecard, 総合的な学校得点カードのこと) は、大学毎の債務不履行率、大学の費用、ローンなどの指標を標準化して情報提供するもので、ウェブベースで大学間の比較が可能になっている。また、カレッジ・ナビゲーターという同種のシステムもある。

多くの大学では、合格通知と伴にアワードレターというその大学での利用可能な奨学金制度等を説明した文書を学生に送付しているが、それでは学生がどの程度学費がかかるか、どの奨学金が利用可能なのかが理解しにくいので、それを判りやすくするために導入されたシステムがショッピングシートである。このシステムは、連邦教育省らがのプロジェクトであるが、現在では任意の大学の参加のみであり、全ての大学が参加している状況ではない。

#### 5 貸し手側からの返済困難者への情報提供について

返済困難者への救済として、オンブズマン制度がある。これは、外部の客観的立場の人に電話をして返済について相談をすることができるという制度である。

また、非営利団体でも、返済に困っている人達からの助けを求めに相談を行い、連邦政府の提供するリハビリテーションの利用を手助けするという活動もなされている。し

かし、残念ながら、リハビリテーションのプログラムについては、ほとんどの学生が知らないようであり、周知が課題となっている。

しかし、そもそもの課題として、返済困難に陥った人達は、自ら情報を探して色々と活動的に動くというよりも、隠れて静かにひっそり暮らしているというのが実態であり、なかなか、困った状況を何とかするために自ら情報を求めていくということは難しいのではないかとの指摘が各所でなされている。

よって、困った状況にありながら、積極的に情報を求めることをしないそれらの人達にいかん情報を提供するのかということが現在では課題となっている。

早期に債務不履行に陥りそうな学生を見つけて、早期に積極的に情報提供をすることが、債務不履行を防止するために効果的であるとされ、なるべく早期に具体的な救済措置の提案をするように改善されてはいる。問題点として指摘されているのは、貸し手側から早期に積極的な情報提供を行いたくても、現在では、携帯電話が発達していることもあって、自宅に電話するなどしても、そもそも本人と連絡が取れないという課題があるとのことである。

上記の状況から、学生への情報提供についての新たな提言として、高等教育機関自身が学生達に連絡をとるようなパイプを持つべきではないかというものがある。この提言の理由は2点あり、その理由の第1は、アカウントビリティの観点から、高等教育機関の方も自分たちの卒業生が出来るだけデフォルトしないようにするためのできるだけ努力をするべきではないかというもの。第2は、政府や保証機関などが、督促等の連絡するよりは、大学などが連絡を行う方が、より本人に受け入れられやすいのではないかというものである。確かに、卒業した学生からすると、見ず知らずの保証機関や回収機関等から電話が来ると恐怖感を覚えるということもあるので、卒業した大学が仲介役となって卒業生への連絡窓口になるのが、スムーズであると言える。

以上アメリカにおいて、学生に対する学生支援制度についての情報提供制度は様々あるものの、現在でも、奨学金制度やその返済に関する情報提供やカウンセリングは未だ不十分であるというのが現状であり、各団体の認識でもある。

## 6 金融リテラシーの施策について、各団体からの意見

前記のように、学生に対する学生支援の情報提供に加えて、そもそもの金融教育についても、未だ不十分であるというのが各団体の共通の認識である。

現在、アメリカでは、高校までの間に、金融に関する教育は「必修」とされていないうえ、大学在学中に、学生に対するカウンセリングが組み込まれているが、その内容は形式的なもので、効果的なものとはなっていないとの指摘がある。

例えば、連邦ローンを借りている学生には、必ず、入学時と卒業時にインタビューにより、ローンの返済などに関しても情報提供し、指導するというを実施しているが、義務付けで実施しているものであり、その内容は、生徒を座らせて説明映像を見せているという形のもので、学生も惰性で座っているだけの形式的なものになっている。本当

の意味で学生の金融についてのリテラシーを上げる活動にあまり効果がでていないようである。また、学生の卒業後に至っては、特に制度もなく、F E E L（間接ローン）の実施されていた時代であれば、貸出金融機関の実施する学生に対する返済についての説明会などもあったが、間接ローン廃止後はそれもなくなってしまっており、卒業後については、間接ローン廃止後は、後退した状況にある。

学生が、ローンを借りた場合、ローン支払いの通知書一枚を学生に渡してそれで終了となっているような現状がアメリカでもある。

借入れを行う前に、学生一人一人のニーズに合わせたカウンセリングの実施や、実際に卒業するためには本当にローンが必要かどうかを考える機会も早期に学生に提供すべきであり、また、卒業後のローンの返済プランの具体的な検討や、最悪の場合、つまり、卒業出来なかった場合に、ローンを抱えていた場合にどう対処すべきか等、より学生に情報提供したり、金融知識を身につけさせたりする必要があるとの指摘も各団体から根強い。

上記のような金融リテラシーへの必要性への認識の高まりを受けて、積極的にカウンセリングを提供するというのに力を入れる大学も少なからずは出てきており、金融リテラシーのコースを受講することを義務付けたり、ローンを借りている学生が毎学期事にオフィスに行ってカウンセリングを受けなければいけないということを義務付けたりするように改善策を試みられている例もある。

機関保証の場合には、卒業後の何年間かの猶予期間に、情報を送って実際の返還計画について、保証機関側から積極的に情報を提供していくことはされてきており、これがどの程度効果的か正確には分析出来てはいないものの、保証機関による、猶予期間中からの積極的な情報提供が後々のデフォルトを防ぐのに効果が出ているというようなことを示唆するデータも一部には出ている。

以上のように、学生への金融リテラシーの教育についても未だ不十分ではあり、これが現在ではアメリカの大きな課題であり、それについて様々な施策が多く、多くの団体で真剣に議論され、各所で様々な試みが進められているというのがアメリカの現状である。

## 第10 大学の課題

### 1 大学のアカウントビリティ、インセンティブの在り方

現在のアメリカ体制では、大学が連邦の支援を受けるには3つのハードルがあり、それを満たせば、連邦からの支援を受けられることになっている。

1つ目は、教育省長官が認めた認定組織から、高等教育機関としての認定を受けることである。2つ目は、州政府から、教育サービスを提供する機関として承認されていることである。これがどの程度難しいかは州によって異なる。例えば、カリフォルニア州の場合には、州政府にお金がなく、州政府による承認を全て撤廃し、ベタービジネスビューローという、会社や組織の経営について認定するノン・プロフィットの判

定により、ある程度のところを満たしていれば、自動で承認と緩くなっている。3つ目が教育に関わる様々なルールを満たすという要件である。例えば、財務データ、卒業率、コスト等、様々なデータを提出するという要件である。この3つ目の要件は、今まで、大学が不正な活動をしていないかなど、プロセスに関連するデータが多く、教育の成果というアウトカムを見るデータは集められていなかった。政府の観点としては、教育の質は認定機関が見ることなので、自分たちはプロセスを見るのだという観点でいるためであった。

しかしながら、アメリカの適格認定機関が、本来であれば教育の質を見なければならないが、その活動が次第に杜撰になってきており、大学の教育レベルを認定組織がきちんと見ていないということが、近時、問題となっている。

このような問題意識を踏まえて、現在、オバマ政権では、アウトカムデータとして、卒業率に加えて、卒業後の卒業生の所得や、学資ローンの返済がどの程度できているか、教育のコストがその後の所得に見合う妥当なレベルかなど、いろいろなアイデアを募り、議論がなされている。

これに対しては、これまで認定組織がやっていた教育の質を見ることに政府が立ち入ることについては、行き過ぎではないかという批判の声もある。

また、高騰する大学の学費については、いかに大学側のコストを下げるインセンティブを連邦政府として作れるかという点についても議論がなされている。ある団体は、いま学生の負債が急増している背景には、基本的には大学が自由に値付けをしているが、学生側はなぜその値段なのか知る由もなくその値段を払わされているという状況であることが問題であると指摘する。大学側は、授業料の高騰などの問題を指摘されると、学生の負担を増やさないように努力していると主張するが、実際学生が払っている値段からすると、相当な額を払っており、そもそも大学側のコストをいかに下げるかということをも検討する必要があるものであり、これも、アメリカでは大きなテーマとなっている。

しかしながら、これらテーマは難解であり、容易には改善できるものではないので、連邦政府が何らかのインセンティブを教育機関に与えて、改善策を策定する必要があると考えられている。現在その方策について各所で検討が続けられている。

さらに、教育のクオリティを高くしたまま、割安の値段で高等教育を提供できるようにするというメカニズムを新たに作っていく方策についても同時に検討が続けられている。大学経営の中にいかに生産性、経営の効率化の観点を盛り込むかということである。大学経営を効率化することによって、これまでのような授業料の高騰を抑えられれば、今の学資ローンのメカニズムのままでも、それほど学生が無理をしないでもすむ環境になると考えられており、いかに大学経営を効率化するかもの課題とされている。

## 2 資金提供先は大学と学生どちらがよいかについての意見

日本では限られた予算を学生・家庭の補助に出すのか、大学の運営に使われる補助金に出すのか議論が分かれているところであるため、各団体でその点について意見を求めた。

学生に出すより大学に出した方が、賢い選択をするであろうから、大学の方にもっと出すべきではないかという議論もあるが、両方必要であり、バランスが重要であるというのが各団体の共通の意見であった。

しかしながら、検討するための重要な視点として、学生に出した資金も結局は授業料として大学に還元されるので、大学側からすると、連邦から二重取りしている形になっているという視点を欠いてはならないとの指摘がなされた。

さらに、国が大学に補助金を出す際に、大学運営に使える補助金なので自由に使うというやり方もあるが、低所得の学生を受け入れるために予算を使わせるという条件を付けたり、あるいは、基本的な用途を設定して、より良い使い方をすれば予算の増額をするなど、大学側にアメをもたせることも考えられるのではないかという興味深い意見もあった。例えば、卒業率を上げたら増額する、特定の分野での卒業率を高めたら増額する、特定のグループの人たちを多く入学させたら増額するなど、条件をつけて大学の活動が制約されるようなインセンティブ付けに補助金を使ってもらう、大学への資金提供について条件付けしていくのが重要でかつ効果的だというのが指摘の具体的な中身である。

今のアメリカの現状は、高等教育に関する分野では諸々の責任が「学生側に押し付けられている」と言わざるを得なく、例えば、卒業できないこと、卒業しても仕事がなくローンが返済できないことなど、何をしても学生だけの責任になっている点が非常に問題であり、こういった人達を成功させるために、教育機関側に課された責任については、現在のアメリカではほとんど問われていないとの厳しい指摘もなされている。

「大学と学生が責任を両者で分け合う」という仕組みを作っていかなければならないという指摘は、興味深い指摘である。

## 第11 民間ローン

### 1 民間ローンとは

アメリカでは、学資を提供するローンとして、政府が実施する連邦ローンのほかに、民間金融機関が独自に実施する民間ローンがある。民間ローンは、政府の直接ローン(FDSL)やオバマ政権になって廃止された政府保証民間ローン(FFEL)などと異なり、政府による保証や補助がない。

日本においても、銀行や消費者金融による民間の「教育ローン」があるが、アメリカの民間ローンが学生本人を債務者として融資するのに対して、日本の「教育ローン」は、日本学生機構が実施するローンである「奨学金」を除き、親を債務者と

して融資するものであり、学生本人を融資の対象とするか否かが異なる。なお、学生本人も、20歳に達すれば、消費者金融から自ら融資を受けることができるが、これは、「教育ローン」と区別して「学生ローン」と呼ばれることが多い。

## 2 民間ローンの特徴

民間ローンは、回収困難な貧困層への融資を予定しておらず、貧困層の高等教育へのアクセスを拡充するものではないから、社会に対する投資という連邦ローンとは本質的に性格が異なるものである。

金利は、連邦ローンが6・8%（利子補給なしのスタッフォード・ローンの場合）であるのに対して、民間ローンでは、広告上は4～6%と宣伝されているが、これはあくまでも最低適用金利にすぎず、実際には、個人の信用状況によって大きく変化し、宣伝されている低金利が適用される学生は少数であり、学生によっては13～15%程度の金利を負担している。また、連邦ローンが予め貸出金利が固定されているのと異なり、民間ローンは変動金利であり市場金利との差を大きく設定することもできるため金融機関にとっては利益率が高い商品になっていた。

融資判断の際、連邦ローンでは信用情報は考慮されず保証人は不要であるのに対し、民間ローンでは、信用情報が考慮され、学生本人の信用度によっては保証人が必要とされ、学生本人や保証人の信用度を考慮して融資金額・条件が決定される。

申込み手続は、連邦ローンでは、項目数が多く複雑な連邦学生支援無料申請書（FAFSA）への記入が必要であるが、民間ローンでは、同申請書は不要であり、オンライン上で比較的容易に申込みができる。<sup>1</sup>

民間ローンでは、連邦ローンのような返済猶予・免除制度は一般的に用意されていない。

## 3 民間ローン利用の推移

民間ローンの市場規模は、1990年代に拡大し、2007-08年度には、222.8億ドルに達し、10年前の1997-98年度の8.3倍にまで拡大してピークを迎え、連邦ローンを含む教育ローン市場全体の23%を占めるに至った。しかし、2007年以降の金融市場の混乱とそれに続くリーマンショックに端を発する金融危機により、民間ローンの市場規模は急減した。その後、2009年に入り金融市場環境が最悪期から脱し<sup>2</sup>、最近では、以前の水準には届かないものの上昇傾向にある。2009年3月の日本学生支援機構のインタビューに対し、民間ローン業界最大手であるサリー・メイは、民間ローンの見通しについて、大学授業料と政府援助額との差額は依然として大きく、政府援助制度の受給手続は煩雑であること、景気減速下では親からの援助額は限られがちであることなどから、学生にとっ

<sup>1</sup> 独立行政法人日本学生支援機構「アメリカにおける奨学制度に関する調査報告書」66頁，71～72頁

<sup>2</sup> 前掲64頁，74頁

て引き続き重要な存在であり続けると答えている。<sup>3</sup>

#### 4 民間ローン利用の要因

ペル奨学金や連邦ローンがあるにもかかわらず、民間ローンが利用されている要因として、次の点を指摘できる。

まず、高等教育費用の高騰を背景に、ペル奨学金、連邦ローン、親からの援助、アルバイトを合計しても、授業料等の必要額に足りないため、民間ローンを利用して不足分を埋める必要があるということである。

次に、民間ローンでは、多様な商品が開発され、申込み手続も比較的容易であるなど、利便性があると学生側から見なされている可能性があることである。

また、学生側の意識が不十分であり、連邦ローンの存在、民間ローンとの違い、連邦ローンの利点を知らない学生もいる。他方、民間ローンは、金融機関の名前が学生に知られており、宣伝力を持つので、情報が学生に届きやすいということがある。

さらに、信用情報が良好であったり、保証人がいる場合には、民間ローンから提示される金利は連邦ローンより低い場合があり、有利な条件が利用の誘因となっている場合がある。<sup>4</sup>

#### 5 民間ローン利用の問題点

民間ローンの場合、当初の借入の段階では金利が安く設定されていたが、変動金利であるため、後に金利が上がり支払が困難になる場合がある。

また、大学の学生支援窓口を通じた手続を経ないため、学生が民間ローンを利用する際に、大学側が適切なアドバイスをする機会を持たず、そのため、連邦ローンを知らずに民間ローンを利用してしまったり、適正な借入額がわからずに借りすぎでしまい、酷い取立に後で悩まされるといったケースが増えている。

#### 6 取立について

過酷な取立が問題になるのは、民間ローンである。

2007年に上院健康教育労働年金委員会のエドワード・ケネディ委員長のもとで実施された教育ローン業界の取立手法に関する実態調査の結果、次のような取立手法が社員に指示されていた事実が明らかになった。

- ・ 借り手の配偶者に対し、払わなければ刑務所行きになると言って脅すこと。
- ・ 借り手が自然災害などで家を失った際には、直ちにそのローンを債務不履行にし、残高には追加延滞金を加算する。借り手の税還付金や給与の差押えを実行すること。
- ・ 借り手が諸事情による支払の再交渉を求めても応じないこと。
- ・ 借り手の職場には連日催促の電話をする。やめろと言われても続けること。

---

<sup>3</sup> 前掲74頁

<sup>4</sup> 前掲65～71頁

- ・ 自社内に、借り手に対して正しい情報を与えた社員がいれば、直ちに解雇する。
- ・ 借り手からローン状況についての問い合わせがあった際は、正確に答える代わりに電話を「たらいまわし」にすること。
- ・ 借り手だけでなくその家族や同僚、隣近所の住民にも嫌がらせの電話をかけること。<sup>5</sup>

## 7 日本における民間ローン導入の動き

日本の民間の「教育ローン」は、現在、学生本人を融資対象とするものではない。しかし、2012年7月31日に閣議決定された「日本再生戦略」において、「奨学金制度の改善への取り組み」として、「...入学前のつなぎ融資・教育ローンの保護者貸付から学生本人への貸付への変更についての制度的工夫を図る。奨学金制度の拡充・就学に対する金融支援の見直しで、親の教育負担の大幅な軽減を実現する。」<sup>6,7</sup>とされるなど、政府において、アメリカの民間ローンと同様に、学生本人を融資対象としたローンの導入が検討され始めている。

不安定就労・低賃金労働が蔓延し、無利子貸与を含む日本学生支援機構の「奨学金」でさえ返済できない若者が急増している現状において、利益追求を目的とする民間金融機関による学生本人向けの民間ローンを新設すれば、事態の悪化に拍車をかけ、これまで以上に借金の負担に苦しむ若者が急増することは必至である。

## 第12 破産免責について

1998年の法改正により、連邦ローンは自己破産した場合でも免責されないことになり、さらに、2005年には、民間ローンも破産免責の対象からはずれた。民間ローンも非免責債権とすることについては、ウォール街からの長期間にわたる圧力があつたとの指摘がある。<sup>8</sup>

非免責債権とされた結果、特に、猶予・免除制度等がない民間ローンの債務は、返済するまで一生背負い続けなければならないものとなっている。

現在、消費者団体は、教育ローンだけを特別に非免責債権にする理由はなく免責の対象にすべきだと批判しており、また、民間ローンについて免責の対象とする改正を求める動きもあるが、金融機関の反対が強い状況である。

## 第13 我が国における奨学金問題の現状と課題

<sup>5</sup>堤末果「ルポ貧困大国」岩波新書 40～41頁

<sup>6</sup> 「日本再生戦略」について 2012年7月31日閣議決定 56頁  
[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2/10.20120918\\_5.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2/10.20120918_5.pdf)

<sup>7</sup> 「選択・責任・連帯の教育改革～学校の機能回復をめざして」教育改革に関する報告書 社会経済生産性本部 1999年7月23日  
<http://activity.jpc-net.jp/detail/01.data/activity000739/attached.pdf>

<sup>8</sup> The Debt Resisuter's Operation Manual 8頁

## 1 深刻化する奨学金問題

我が国では、高い学費と奨学金という名の借金が大きな負担となり、たくさんの人を追い詰めている。

「病気のため非正規職で働きながら生活保護を受けている。卒業後しばらくして、日本学生支援機構から延滞金を含めた請求が来た。頑張っただけで少しずつ返済しているが、延滞金が増えるばかりで先の見通しが立たない。」

「失業して仕事が見つからない。返還猶予制度が利用できる5年を使い切り、連帯保証人である父のところに請求が来ている。迷惑をかけたくないが、どうしていいかわからない。」

「夫が大学のときに奨学金を借りていた。度重なる給与のカット、ボーナスもなく、忙しく働いても残業代も出ない。自分もパートで働いて必死に奨学金を返しているが、滞納してしまうこともある。子どもにかけられるお金も厳しくなっている。2人目の子どもが欲しかったが、諦めざるを得ない。」

「親が返済していると思っていたが、何年も経ってから日本学生支援機構から膨らんだ延滞金を含めて請求が来た。せめて延滞金をカットしてほしいと申し出たが、受け入れられず、毎月の返済額についても無理な額を要求されている。」

「私大に通っていたが、学費が高く、奨学金を借り、アルバイトもしていたが、とても追いつかなかった。バイトを増やせば勉強ができず、奨学金という借金がどんどん増えていくのが怖くて、仕方なく大学を辞めた。」

「現在、大学4年。奨学金を借りているが、就職が見つからない。このままでは数百万円の奨学金を返せないのではないかと考えると、不安でたまらない。」

これらは全て、奨学金の負担に悩む人たちの生の声である。この問題に関して、日本弁護士連合会は、2013年2月1日、全国一斉奨学金返済問題ホットラインを実施したところ、その結果、実に453件もの相談が寄せられた。そして、その多くが、低収入・非正規労働、病気、失業などで生活が苦しく返済ができないというものであった。

日本学生支援機構の調査によれば、同機構の貸与型奨学金の2011年度末での延滞額は876億円、延滞者数は33万人に上っている。

延滞や債務不履行、過大な負債の負担が卒業後の生活に及ぼす影響など、アメリカで起こっているのと同じ問題が、今正に我が国でも大きな社会問題となっている。

その背景には、何があるのだろうか。

## 2 学費の高騰と家計の収入の減少・奨学金に頼らざるを得ない現状

アメリカでは、高等教育機関の授業料の高騰が問題となっている。我が国でも、現在の状況を招いた大きな原因の1つが、学費の高騰である。

これを大学の初年度納付金を見ると、1969年入学の場合には、国立大学が1万6000円、私立大学が22万1874円であったものが、2010年には、国立大

学が81万7800円，私立大学が，文系で約120万円，理系で約150万円と急上昇している。2000年を100とした食料費指数は1965年には24.6であったことを考えると，物価の上昇率をはるかに超えて，学費が高騰していることが分かる。教育は自己投資との考えに基づく学費の「受益者負担」論が，70年代半ば以降，公費支出を抑えるための論理となってしまう，授業料の値上げだけが繰り返されてきたため，我が国の大学の学費は世界で最も高いレベルになってしまった。

これに対して，家計の状況は1990年代後半以降困難になっており，世帯年収の中央値は，1998年に544万円であったものが，2009年には438万円にまで下がっている。

このような状況で大学に行こうと思えば，奨学金に頼らざるを得ない。その結果，現在，大学学部学生（昼間）の50%以上が何らかの奨学金制度を利用し，約3人に1人が日本学生支援機構の奨学金を利用するまでになっている。もはや奨学金は，一部の人のためのものではなく，それがなければ学校経営が成り立たないほど利用者が拡大している。

### 3 貸与に頼ってきた我が国の奨学金・利用者負担の増大と雇用の悪化

我が国の奨学金の最大の特徴は，ほとんどが貸与だという点にある。我が国の奨学金事業において日本学生支援機構（旧日本育英会）が占める事業規模の割合は非常に大きく，2007年度には，奨学生数で73.4%，年間の奨学金総額で87.6%となっているが，その奨学金のすべてが貸与である。

これに対して，諸外国では，支援の相当部分を学費の無償化や給付で対応している。

アメリカでも，連邦ローンは，ペル奨学金等の給付型奨学金を補うものと位置づけられている。学費がこれだけ高いのに，ほとんどを貸与型奨学金に頼っているのは我が国だけである。それだけでも，利用者の負担は大きい，学費の高騰に伴う借入額の増大により，利用者の負担は，どんどん大きくなっている。

日本学生支援機構の奨学金には，無利子の第1種と有利子の第2種があるが，もともとは，有利子型の奨学金は一時的な措置だった。これに関して，1984年に日本育英会全面改正法案が成立した際，その付帯決議2項では「育英奨学金事業は，無利子貸与制度を根幹としてその充実，改善に努めるとともに，有利子貸与制度は，その補完措置として，財政が好転した場合には廃止等を含めて検討すること。」とされていた。ところが，その後，有利子の方がどんどん増え続け，現在，無利子と有利子の割合は1：3になっている。しかも，無利子の方は枠が限定されているため，高3で第1種に予約採用を申し込んだ生徒中，条件を満たしながらその78%，数にして11万人が不採用になるという事態になっている。

今や，大学授業料は「人生で2番目に高い買い物」と言われるまでに，負担が大きくなってしまった。これを賄うために日本学生支援機構の奨学金を，入学時増額貸与を含めて大学4年間最大限に借り入れをした場合，金利を年3%（上限），20年月賦と仮

定すると、返済総額は約843万円、毎月約35,000円の返済となる。夫婦で奨学金を利用した場合は負担は2倍となり、子どもが中学や高校、場合によっては大学に進学する頃になっても自分の奨学金の支払いを続けていることにもなりかねない。

他方、労働分野では非正規雇用等の不安定・低賃金労働が拡大し、その影響を最も強く受けているのが若者である。現在、パート・アルバイト・派遣・契約・嘱託といった非正規雇用の割合が上昇しており、労働者の3分の1が非正規労働者だと言われている。

労働力調査によれば、2013年には非正規比率が男性20.9%、女性55.4%と男女とも過去最高を更新し、特に15～24歳男の非正規比率の上昇が目立っている。

文部科学省の学校基本調査では、2012年春に卒業した大学生のうち、就職も進学もしていない進路未定者や非正規雇用で就職した人など、安定的な職に就いていない人が22.9%にのぼったことが明らかにされている。

日本学生支援機構の調査では、3か月以上延滞している人のうち、46%は非正規労働者ないし職のない人であり、年収300万円以下の人が83.4%にも上っている。

#### 4 日本学生支援機構の回収強化策

このように、学費の高騰に伴う借入額の増大と、非正規雇用など若者を取り巻く労働環境の悪化、貧困と格差の拡大は、奨学金を返したくても返せない多くの人を生み出している。これに追い打ちをかけているのが、日本学生支援機構における金融的手法の導入と回収強化策である。

2004年に、それまでの日本育英会が廃止され、同奨学金事業が独立行政法人である日本学生支援機構に承継された。廃止の理由は、「日本育英会が組織として民間金融機関と競合している」ということであった。廃止の理由が「民業圧迫」なのに、機構に事業が引き継がれると、奨学金は「金融事業」と位置づけられ、金融的手法が強まった。2010年からは「債権管理部」が設置され、今では、担当者が日常的に裁判所に出向くことが当たり前になっている。延滞1～3か月で、本人や保証人への家電督促や通知、サービサーへの回収移行や個人信用情報機関への登録が予告され、延滞4か月で回収をサービサーに委託する。そして延滞9月でほぼ自動的に支払督促がなされると言う。

信用情報機関への登録は、2010年度から開始され、2年間で1万人を突破した。借りるときに信用調査がないにもかかわらず、信用情報に載せる理由について、機構は、破産などに陥らないための教育的配慮だと説明しているが、もともと所得が限られた人が利用可能で、返済能力の調査がない奨学金について、その支払いが滞ると、信用情報機関への登録をして、実際にはペナルティを課すというのは大きな矛盾である。

機構の債権回収においては、借り手の返済能力を無視した、無理な支払いを求められることが多いのが特徴である。延滞金のカットなどはほとんど認められず、月々の返済についても、柔軟な対応をしてくれないことが多い。

これは、制度内の救済手段が極めて不十分なものであることとも関係がある。

#### 5 不十分な救済手段

大学等を卒業後の仕事や収入を入学時に予測することは困難であり、奨学金を返せなくなるリスクは、もともと制度に内在しているものである。そして、既に述べたとおり、若者の雇用情勢の悪化により、卒業後奨学金を返済できなくなるリスクは飛躍的に高まっている。したがって、返済が困難になった人に対しては、柔軟に対応する制度内救済手段が具備されていて然るべきであるが、日本学生支援機構の奨学金における救済制度は極めて不十分であると言わざるを得ない。

制度上、支払いが困難となった人については、返還猶予、延滞金減免、免除、その他の制度上の救済手段がない訳ではない。しかし、それらは適用要件が極めて限られていることに加え、運用上も、様々な障害があり、実効性に乏しいと言わざるを得ない。例えば、年収が一定以内の場合には返還猶予の制度があり（猶予期間中は延滞金は付加されない）、過去に遡っての適用も可能だが、役所の所得証明が5年分しか取れないので、それ以前についての猶予は認められないとして却下されたり、不足の資料をごく短期間に提出することを求められたりすることが多くある。ちなみに、返還猶予については、運用上、猶予を適用した場合でも残る延滞金を解消しないと認められない扱いがなされている。このような運用上の制限は、「内規」と呼ばれる非公表の規程によってなされているので、そのような障害にぶち当たるまでは、通常、知ることすらできない。返還猶予には通算5年という期間制限があることや、そもそも、返還猶予、延滞金減免も返還義務そのものをなくすことにはつながらないこと、免除の要件は著しく限られていること、免除の要件に該当すると思われるのに様々な理由をつけて免除の申請がさせてもらえないこと等々、これでは、一生、奨学金に縛られることにもなりかねない。努力を重ねて支払っても、年10%という高率の延滞金の一部に充当されるだけで、返しても、返しても負債額が減らず、逆に膨らんでいくケースも少なくない。

## 6 法的支援の必要性

機構の請求には、実は、様々な法的問題点が含まれていることが少なくない。

例えば、機構は、時効が成立している債権についても、平気で裁判外や裁判での請求をしてくるが、これに対して、法的知識に乏しい借り手に十分な法的主張ができていないとは言えない。相談事例の中には、明らかに時効にかかっている部分が多いにもかかわらず、延滞金のカットを求めたところ、機構から誠意を見せてほしいと言われたため、少しずつ支払いを続けたが、それでも延滞金のカットが認められず、かえって、時効完成後に債務の承認をしたとして、裁判例によれば、時効の援用ができにくくなっているケースなどもある。

また、相談の中には、自分は奨学金など借りた覚えがないというものも少なくない。

これは、親が中心になって手続きを進めたことなどによるものである。そのような場合には、事実関係を調査の上、本当に、契約に関わっていなければ、契約の効力を否認する必要があるが、法的なアドバイスが受けられないために、支払いを続けているケースもある。

どうしても支払いができない場合には、個人再生や自己破産等の法的債務整理も必要となる。

本来、奨学金は、一般の金融ルールを当てはめるのが妥当でない領域であるはずだが、特に日本学生支援機構の奨学金は、完全な金融ルールの下に運営されていることが多いので、救済のためには、自己破産等の法的債務整理を含めた、金融問題に対する対抗手段が講じられなければ救済が図れないケースを多く生み出している。

## 7 親との呪縛から逃れられない奨学金の実態・保証人制度の弊害

アメリカの連邦ローンでは、保証人は不要である。しかし、我が国では、公的奨学金についても保証人を求められることが多く、日本学生支援機構の奨学金では、保証料の負担を覚悟で機関保証を利用する場合以外は、連帯保証人と単純保証人を1人ずつ求められる。機構の場合連帯保証人は、原則として本人が未成年の場合は保護者、つまり多くは親である。したがって、保証人である親に迷惑をかけないためには、無理をしても奨学金を返し続けることになり、最後の救済手段である自己破産等を利用することにも大きな障碍となっている。連邦の学資ローンが個人破産における免責の対象外となっているアメリカとは違い、我が国では、奨学金債権も免責の対象となっているのに、保証人の存在が個人破産による救済の事実上の足かせになっているのは大きな問題である。

我が国では、子どもの学費は親が負担するという固定観念が、我が国の社会全体に広がっている。その傾向は、奨学金の利用者側にもあり、形式上の借主は子どもだが、実際には親任せで、親が借りたと思っている場合が少なくない。加えて、本人は、利用開始時に未成年であることが多いので、採用時の説明が極めて不十分であることも相まって、本人には、奨学金を「借りている」という意識すら持っていない場合も少なくない。中には、本人がよく分からないまま、または本人に無断で、親が子ども名義で奨学金を借り、生活費に使用してしまったケースもある。

このように、制度上も、意識としても、親子の関係を前提とした奨学金は、いつまで経っても、子どもが親との呪縛から逃れられない状況を作り出している。

## 8 市場のための市場による奨学金制度？

日本学生支援機構の奨学金において、有利子奨学金が急速に拡大していることについては既に述べたとおりであるが、その財源は、政府貸付金が1に対して、返還金4、民間資金が20となっている。つまり、機構の奨学金は、民間資金の導入を大幅に押し進めることにより、拡大を続けて来たということである。

アメリカでも、民間資金を利用した政府保証の連邦ローン（間接ローン）の拡大が問題視されていたが、我が国でも、同じような奨学金の市場化の問題が、形を変えて起こっているように見える。運用の仕方次第では、奨学金が国家的な貧困ビジネスとなりかねない大きな危険をはらんでいる。

## 9 構造的に生み出されている「奨学金被害」

このように、奨学金の返済困難や滞納は、本人にはどうにもならない原因により、構造的に生み出されている。

大きな教育費の自己負担、雇用の崩壊と格差の拡大による家計の困難の拡大は、奨学金に頼らざるを得ない状況を飛躍的に拡大させた。そこに、有利子奨学金の拡大等により利用者負担が著しく増大し、卒業後の雇用環境の悪化等により、返したくても返せない人達が急増した。それなのに、その状況に配慮しない回収強化策が、利用者を更に追い詰めている。その結果、本来、教育の機会を確保することで、その人の人生の選択肢と可能性を広げることに資するためのものであるはずの奨学金が、逆に人生にハンディを任せ、厳しい状況に更に追い打ちをかける状況が生み出されている。奨学金の滞納は、正に、構造的に生み出されている「被害」であるといわなければならない。アメリカでも、高等教育に関する様々な分野で諸々の「責任が学生側に押しつけられている」ことが問題視され、その問題意識を、あるべき仕組みを考える上で生かすべきだとの議論がなされていた。このことをよく認識する必要がある。

#### 第14 提言・真に学びと成長を支える学費と奨学金制度の実現のために

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・発達は社会全体で支えるべきである。子どもの教育にかかる費用は、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28条）の観点から、個人ではなく社会全体で負担するという理念に基づき、諸制度を構築する必要がある。

##### 1 高等教育の無償化

**国は、高騰教育の無償化に向けた具体的施策を策定・実行すべきである。**

教育費用は社会全体で負担すべきとの理念に照らせば、目指すべきは、高等教育の無償化である。我が国は、長い間、国際人権社会権規約13条2の(b)(c)項「中等教育および高等教育の漸進的無償化」条項を留保し続けてきた。同規約を批准している国の中で、同条項を留保しているのは、日本とマダガスカルだけであったが、2012年9月11日、ようやく我が国は、同条項の留保を撤回した。したがって、高等教育無償化は、国際社会に対する我が国の責務でもある。

そのためには、まず、高騰した大学等の学費の低減に向けた施策を講じるべきである。アメリカでも、ペル奨学金の増加が、授業料高騰のペースに追いつかないことが大きな問題となっていた。我が国でも、奨学金制度の充実とともに、学費の低減に向けた具体的施策を策定し、実行すべきである。

##### 2 給付型奨学金の導入と拡充

**国は、高等教育に対する給付型奨学金制度を速やかに導入し、かつ拡充すべきである。**

我が国の奨学金制度はほとんどが貸与型であり、機構の奨学金は全てが貸与型であり、利用者は将来の返済困難という予想困難なリスクを引き受けなければ、これを利用することができない。

この返済義務が上記のような返済に伴う諸問題を発生させ、奨学金制度利用者を苦しめると共に、利用を考えている者に対する萎縮効果をも生じさせている。また、将来自己の負担で借りた奨学金を返済するということは、結局教育費を自己負担することに帰し、教育費を社会全体で負担すべきとの理念にも反することとなる。

よって、奨学金制度は返済義務のない給付型を原則とすべきである。

OECD加盟国中、大学の学費が有償であるにもかかわらずほとんどを貸与型奨学金に頼っているのは、日本だけである。これは、我が国の奨学金制度の最も根本的な問題である。

アメリカでは、オバマ政権の下、2012年に、政府保証の連邦ローン（間接ローン）が廃止されたが、そのコスト削減分を給付型のペル奨学金の拡大に充てる政策が採られた。また、現段階では、その後の政府の財政支出削減の傾向にも関わらず、ペル奨学金の予算枠は削減を免れている。それでも、給付とローンの不均衡が問題になっているという。

給付型奨学金の創設と拡充は、我が国の喫緊の課題である。

なお、近時、機構の奨学金につき、給付型奨学金制度の導入が政府で検討されているが、高校無償化に所得制限を導入することで浮いた予算を高校の給付型奨学金の財源に充てようとするなど、教育予算内での配分の問題の域を出ていない。

我が国の高等教育への公財政支出の対GDP比は、OECD加盟国中最下位であり、OECD平均の半分以下である。しっかりとした予算の裏付けのある給付型奨学金制度の導入を目指すべきである。

### 3 貸与型奨学金の無利子化と延滞金の廃止

**国は、全ての貸付型奨学金につき、利息及び延滞金の付加をやめるべきである。**

大学の学費が高騰している昨今、学費の全てを給付型奨学金で賄うには多くの財源が必要となるため、即時全面的に給付型奨学金のみに移行するのは事実上困難であるかもしれない。給付型奨学金制度を充実させた上で、それでも不足する学費を補うために貸付型の奨学金制度が必要な場合には、あくまで給付型奨学金を補完するものとして位置付け、利用者の負担をできる限り少なくすべきである。

現在、機構の奨学金では、貸与型の中でも有利子のものが大きな割合を占めている。

その金利はアメリカほどではないが、それでも、返済期間が長期に及ぶこととも相まって、利子は奨学金制度利用者の大きな負担となっている。また、理念的にも、利子までを自己負担とすることは教育費の社会負担という奨学金制度の理念と相容れない。よって、貸与型奨学金は無利子とすべきである。

同様の趣旨から、利用者の過大な負担となっている延滞金も付加すべきではない。

この点、文部科学省は、早ければ2014年度から延滞金利を最高年5%程度に引き下げる方針を打ち出しているが、そもそも貸与型奨学金は、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課すこと自体に根拠がない。

よって、延滞金利を引き下げるといった表面的な対策ではなく、そもそも延滞金の付加自体をやめるべきである。

#### 4 個人保証の禁止

**国は、全ての貸付型奨学金につき、個人保証の徴求をやめるべきである。**

アメリカの連邦ローンには、個人保証を要件とするものはない。

個人保証は、保証人に負担のみを強いるものであり、保証人に頼る我が国の現状は、それ自体、大きな問題を抱えている。

当連合会は、個人保証による被害が深刻なことから、民法改正作業において個人保証を禁止すべきとの意見書を出しており（2012年1月20日付け「保証制度の抜本的改正を求める意見書」）、その趣旨は、貸付型奨学金にも及ぶものである。殊に、与信がない貸付という奨学金制度の性格に照らすと、本来借主の経済的信用を補完すべき個人保証を徴求することは矛盾である。

さらに保証人自体にも与信があるわけではなく、資力に乏しくても保証人になった親が高齢になるまで長期にわたり保証債務の負担を負うという現状は、奨学金制度の理念からかけ離れたものである。奨学金制度の利用には所得制限があり、制度利用者本人の将来の仕事や収入が分からない状態で貸与を受けること、返済期間も長期にわたることからすれば、利用者が返済困難に陥る危険は相当のものであり、貸与型の奨学金に個人保証を付すことは、通常の保証以上に保証人に大きな負担を課す。

よって、全ての貸付型奨学金につき、個人保証の徴求をやめるべきである。

#### 5 返済困難者の救済制度の充実と柔軟な運用

**国は、返還期限の猶予、返還免除等、返済困難な者に対する救済制度の拡充を図るべきである。**

貸付型奨学金については、その後の返済についても適切な救済制度の確立が不可欠である。貸与型奨学金は、債務者の返済能力ではなく、学びたいという希望に応じて貸し付ける点で、一般金融ローンとは大きく異なる。すなわち、債務者への与信によって貸し付けるものではない。奨学金を借りる者は、将来どのような職に就き、どの程度の収入を得ることになるか分からない進学時に借りるのであり、将来返済困難に陥る危険は、もともと制度内に内在しているものである。

したがって、返済が苦しくなった者に対しては、自己責任として返済を強要するのではなく、返済能力に応じた返済ができるようにするなど、柔軟な救済制度を設け、実施すべきである。

そのためには、返済が困難な者に対して、返還期限の猶予、返還免除等を幅広く認め

ることができるよう、適用要件を緩和するとともに明確化し、必要な者は誰でも容易かつ簡潔に救済制度が利用できるような制度設計、運用が必要である。

アメリカでは、支払猶予や繰り延べといった制度が存在するものの、それが返済の負担を軽減するものの、その場しのぎの一時的な対応になってしまうことが問題視されていた。我が国でも返還期限の猶予や減額返済といった制度が一時しのぎの対応になってしまう危険があるし、そもそも、延滞という事態が発生しないような仕組みを作る必要がある。そのためには、返済者の所得に応じて返済額を設定する所得連動型の返済プランの導入等も検討されるべきである。なお、アメリカでは、所得連動型の返済プランが導入されたが、返済期間の延長に伴う金利負担の増加等を嫌うなどして、利用が伸び悩んでいるとの報告がある。したがって、これらの制度の導入にあたっては、利用者の実情に配慮した設計と運用をすべきである。なお、これらの救済制度は、現に奨学金の返済に苦しんでいる夥しい数の人が存在する実情に照らし、今後、貸与型の奨学金を利用する者に対してだけでなく、既に貸与を受けている人についても遡って適用すべきである。なお、独立行政法人日本学生支援機構は、返済困難な者を救済するために返還期限の猶予、返還免除等各種制度の柔軟な運用をすべきである。特に、延滞金を解消しなければこれらの救済制度を使えない、煩雑な手続きを求めるなどの不当な運用を改めるべきである。アメリカでは、貸し手側からの情報提供が不十分であることが問題となっているが、それでも、最近では、早期に債務不履行に陥りそうな学生を見つけて、早期に積極的に情報提供することが、債務不履行を防止するために効果的であるとされ、なるべく早期に具体的な救済措置の提案するよう改善されてきているという。我が国でも、機構など貸し手は、返済困難に陥りそうな人に対し、現在存在する救済手段について、柔軟な運用をするとともに、進んでこれを教示し、その利用を親切に支援すべきである。

## 行 程 表

### 1 Place

Washington DC, the United States of America

### 2 Perios

February 24 to March 2, 2013

### 3 Participants

Japan Federation of Bar Association

Chieko Tabe      Mimosanomori Lawoffice  
 Yoshiharu Iwasige      Tokyoshimin Lawoffice  
 Naoko Shinoda      Harutori Lawoffice  
 Tadashi Inomata      Saitamasougou Lawoffice  
 Keisuke Sakai      Sakai Lawoffice  
 Yuzuru Kamoda      Saitamasougou Lawoffice  
 Shinsuke Morisaki      Iwateginga Lawoffice

Center for Research and Development of Higher Education, The University of Tokyo

Dr. Masayuki Kobayashi

Dr. Liu Wenjun

### 4 Schedule

Dates	Time	Appointments
2/24(Sun)		Leave Narita 16:40 (NH7028) Arrival Washington DC 15:10
2/25(Mon)	pm 3:00-4:00	<b>連邦教育省 ( U S D E )</b> Mr. Jeff Baker – Policy Liaison & Implementation Director, Office of Federal Student Aid United States Department of Education Union Center Plaza – Room 112B1 (11th Floor) 830 First Street, NE, Washington, DC 20202
2/26(Tue)	am10:00-11:30	<b>全米教育協議会 ( A C E )</b> Ms. Mikyung Ryu Bryan Cook

	pm 1:00-2:30	American Council on Education One Dupont Circle NW <b>高等教育政策研究所 ( I H E P )</b> Washington DC 20036-1193 Ms. Alisa Federico Cunningham Vice President of Research and Programs 320 19th Street NW, Suite 400 Washington, DC 20036
2/27(Wed)	pm 1:00-2:30  pm 3:30-5:00	<b>カレッジボード</b> Kathleen Little College Board, <b>全米学生経済支援管理者連盟 ( N A S F A A )</b> 1233 20th Street, NW Suite 600 Washington, DC 20036 Justin Draeger, President National Association of Student Financial Aid Administrators 1101 Connecticut Avenue N.W., Suite 1100 Washington, DC 20036-4303
2/28(Thu)	am10:00-11:30  pm12 :00-1:30	<b>ビル&amp;メリンダ・ゲイツ財団</b> Nicholas Lee The Bill & Melinda Gates Foundation East Coast Office 1300 I ST NW, Washington D.C 20005. <b>ワシントンコア</b> 小林知代 森圭子
3/1(Fri)	am10:00-11:30  pm 6:00-7:00	<b>ルミナ財団</b> Zakiya Smith Strategy Director 1701 Pennsylvania Ave., NW, Suite 300 Washington, DC 20006 総括会議
3/2(Sat)		Leave Washington DC 12:20 (NH7029)
3/3(Sun)		Arrival Narita 16:35



---

#### 執筆者一覧（五十音順）

猪股正（日弁連貧困問題対策本部事務局長 埼玉弁護士会）

岩重佳治（日弁連貧困問題対策本部事務局員 東京弁護士会）

鴨田譲（埼玉弁護士会）

堺啓輔（日弁連貧困問題対策本部委員 福井弁護士会）

篠田奈保子（日弁連貧困問題対策本部委員 釧路弁護士会）

田部知江子（日弁連貧困問題対策本部事務次長 東京弁護士会）

森崎信介（日弁連貧困問題対策本部委員 岩手弁護士会）

---