

授業料後払い制度導入の 検討の必要性について

東京大学大学総合教育研究センター 教授 小林雅之
関西学院大学 学長 村田治

報告の内容

- 学生の経済的支援としての授業料後払い制度導入の検討の必要性
- 授業料後払い制度とは何か
- 所得連動返済型ローンとは何か
- 所得連動返済型ローンの長所と短所
- 授業料後払い制度導入の検討課題
- 参考資料
 - 日本における教育機会の格差と教育費負担
 - 各国の所得連動型学資ローン
 - 自由民主党教育改革実行本部第8次・第10次提案
 - 財政制度等審議会審議資料

授業料後払い制度導入の検討の必要性

- 中教審諮問4「学生への経済的支援の充実など教育費負担の在り方の検討」
- 「新しい経済政策パッケージ」2017年12月閣議決定
 - 今後、引き続き、大学改革や教育研究の質の向上と併せて、オーストラリアのHECS等諸外国の事例も参考としつつ、中間所得層におけるアクセスの機会均等について検討を継続する。
- 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針） 6月15日閣議決定
 - こうした低所得世帯に限定した支援措置、大学改革や教育研究の質の向上と併せて、中間所得層における大学等へのアクセスの機会均等について検討を継続する。
- 制度導入の必要性の背景
 - 教育費の家庭負担の重さと教育機会の格差（参考資料参照）
 - 低所得層には給付型奨学金の創設、拡充を予定
 - 低中所得層や複数の兄弟姉妹が在学する中高所得層の教育費負担の軽減策が必要
 - 給付型支援の公費負担には限界
 - 教育費の増大と公的負担から私的負担への移行、さらに教育費の親負担主義から本人負担主義（個人主義）への移行は各国共通のトレンド
 - いかに少ない公的負担で、教育費の私的負担感を軽減するか
- 今後導入を検討すべき学生への経済的支援制度の一つのたたき台として授業料後払い制度の提案 3

授業料後払い制度

- 在学時には授業料を徴収せず、卒業後に支払う制度、実質的には学資ローンに近い制度
- 授業料を学生本人が負担することで、親負担主義から本人負担主義へと教育費負担観を転換し、親依存を脱却し、学習に対する意欲や責任感が増す
- 無償化とは異なり、公的負担を少なくし、かつ教育費の私的負担感を軽減する
- 教育資金の調達について、流動性制約を解消し、消費のスムーズ化の機能
- ユニヴァーサル化(すべての学生が対象)
- 卒業後の自分から在学時の自分への投資
- ローンの負担感の軽減やローン回避の防止のため、所得連動型返済制度を導入
- オーストラリアのHECS (Higher Education Contribution Scheme)やイギリスの授業料ローンや生活費ローンで採用されている。

所得連動型ローン

Income Contingent Loan

- 卒業後の所得に応じて返済、低所得ほど月々の返済額が少ない
- 7つの要素
 - 所得に応じた返済月額（所得の一定の割合）
 - 一定所得(閾値) 以下での返済猶予
 - 一定期間あるいは年齢で返済免除（帳消し）ルール
 - 源泉徴収あるいは類似の方法
 - 無利子（利子補給）・有利子
 - 総額
 - その他の考慮すべき要因（家族人数、借りる場合の所得制限など）
- 各国の所得連動型ローンはこの7つの要素を組み合わせている
- 上記の要素を変えることにより返済額は変化し、返済期間も変わる。
- 所得の把握と源泉徴収のため、国税当局の協力が不可欠。
- Cf.大卒税（実現した例はない）

後払い所得連動型ローンの長所と短所

- メリット
 - 教育投資のリスク、不確実性による返済の不安に対して、一種の保険としての機能（借り手・貸し手の双方にとって）
 - ローンの負担を軽減させ、返済不能のリスクを低減させ、ローン回避を抑制できる
 - 授業料を在学中ではなく10年以上で返済するため返済負担は軽減される
 - 返済の基準が所得のみで明確
 - 「返せない」と「返したくない」の区別が明確につけられる
- デメリット
 - 逆選抜の問題（選択制の場合、高所得者は通常の割賦返済よりも月々の返済額が大きくなるため、高所得が期待される層には好まれない、借り手は低所得層のみの恐れ）
 - モラル・ハザードの問題（返済閾値以下の所得しか働かない恐れ）
 - 理論上、未返済が生じる可能性が高い（閾値、帳消しなどによる）国庫負担必要
 - ローンであることの心理的負担
- 利子の問題 低所得ほど月々の返済額は少ないが、有利子の場合返済総額は大きくなる

日本学生支援機構奨学金制度の 2つの改革

- 2017年度 給付型奨学金
 - 目的 きわめて経済的に厳しい層の進学促進
 - 2020年までに約2万人に支給
 - 新しい経済政策パッケージ（2017年12月）で大幅に拡充することを閣議決定
 - 2018年6月14日 高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議「高等教育の負担軽減の具体的方策について（報告）」
- 2017年度 第1種無利子奨学金の新所得連動型奨学金返還制度
 - 目的 中低所得層の返還の負担やローン回避傾向の軽減
 - 所得連動返還型有識者会議による1年あまりの検討
 - 第1種無利子奨学金のみ選択制で導入、第2種有利子奨学金の導入が課題
 - 文部科学省所得連動返還型奨学金制度有識者会議 2016年「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について（審議まとめ）」。

授業料後払い制度の課題 1

- 普遍的（ユニバーサル）制度 = すべての学生が対象
= よりシンプルでわかりやすい制度
 - 授業料を学生本人が負担することで、親依存を脱却し、学習に対する意欲や責任感が増す
 - 申請手続き不要、申請漏れなし
 - 制度が単純化し事務コストを削減
- 現行の所得連動型奨学金返還制度をベースに全学生への導入を検討
- 所得制限なし
 - 在学中の兄弟姉妹が複数の場合にも、教育費負担の軽減可能
- リスクを分散することで保証費を下げる事が可能
- 逆選抜を防止

授業料後払い制度の課題 2

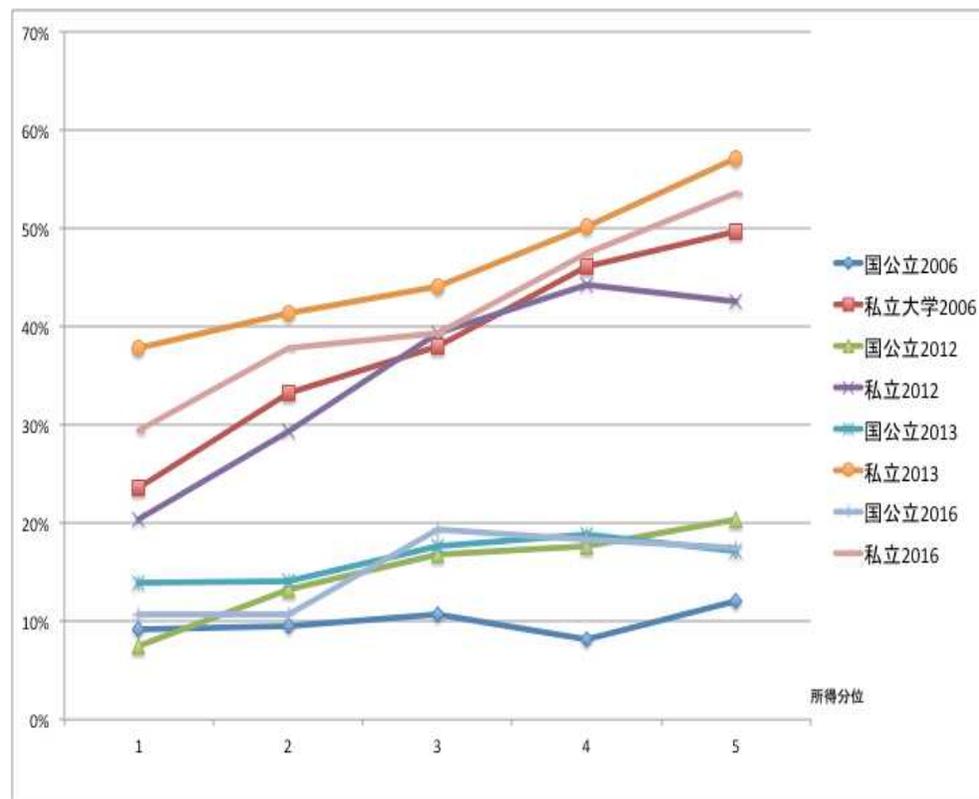
- マイナンバーを用いた源泉徴収が不可欠 = 回収率の向上と回収コストの低下
- 貸与額の問題
 - 案1 国立大学授業料 + 入学金額 / 4 を基準
 - 案2 国公立大学大学学部別に総額を決定
- 帳消し制度の導入により不安感をなくし、ローン回避の防止をする
- 所得連動型は、結果的に未払い (= 国庫負担) が生じる仕組み
 - 回収率のシミュレーションが必要
 - 財源の議論が必要 (財投を活用 利子分は国庫負担もありうる)
- 無利子か有利子かは今後の検討課題
- 高所得者は借りた以上に返す (サーチャージ (上乘せ)) という案は、実質的には有利子と同じ

授業料後払い制度の課題 3

- 制度の周知が重要
 - 教師、親（保護者）、生徒の金融リテラシーの向上のための金融教育の実施を促進
- 大学の情報公開とアカウントビリティが実施の前提条件
 - どのような教育を行っているか明らかにする
 - 授業料の用途を明確にする
 - 大学ポートレートを活用する
- “高等教育の無償化”の議論と学生支援の充実のための議論の対話を促進、国民の理解を深める

參考資料

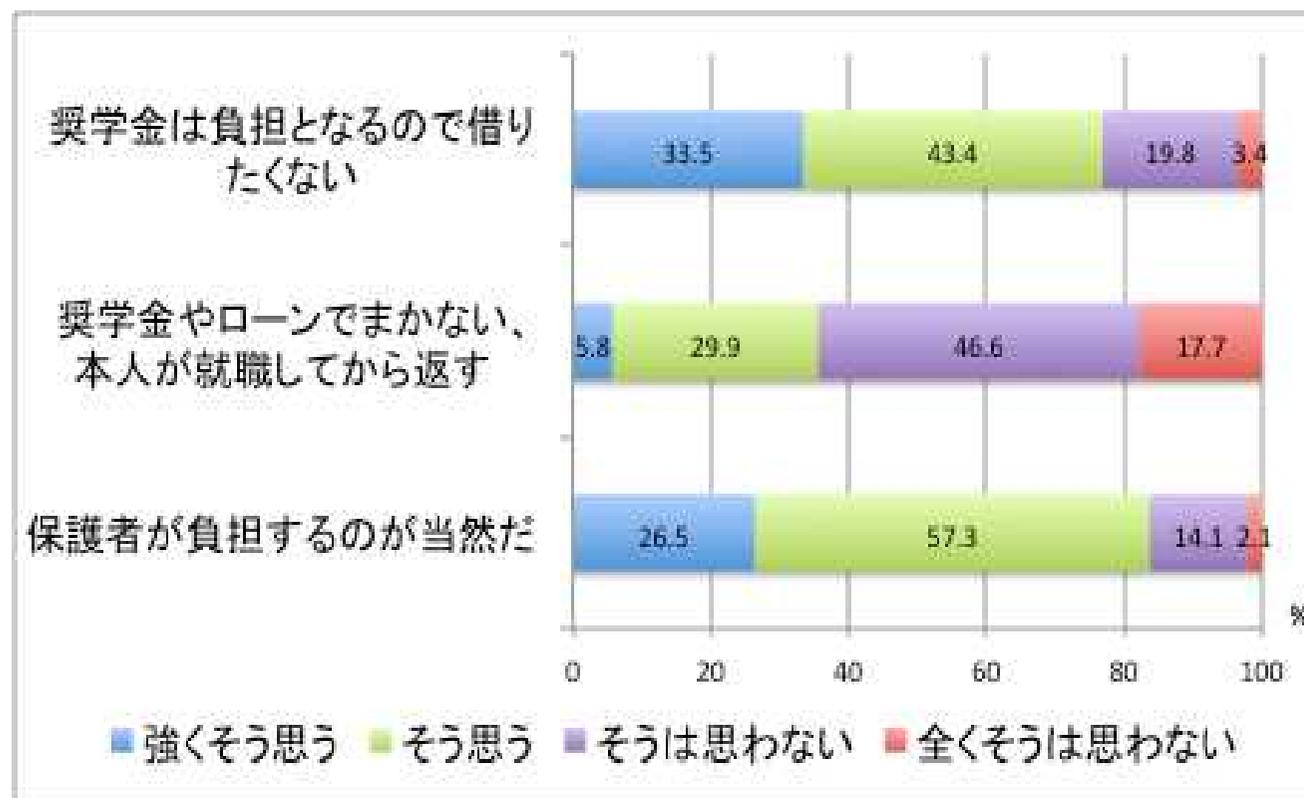
所得階層別大学進学率 2006-2012-2013-2016年



(注) 所得分位は、各調査でほぼ5分位になるように設定したため、各調査によって区切り値はやや異なる。

(出典) 2006年 高校生調査 学術創成科研(金子元久研究代表) 東京大学・大学経営・政策センター、2012年 高卒者保護者調査(科研「教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」)、2013年 高卒者保護者調査(文部科学省委託事業「高等教育機関への進学時の家計負担に関する調査研究」)、2016年平成28年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業「家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究」

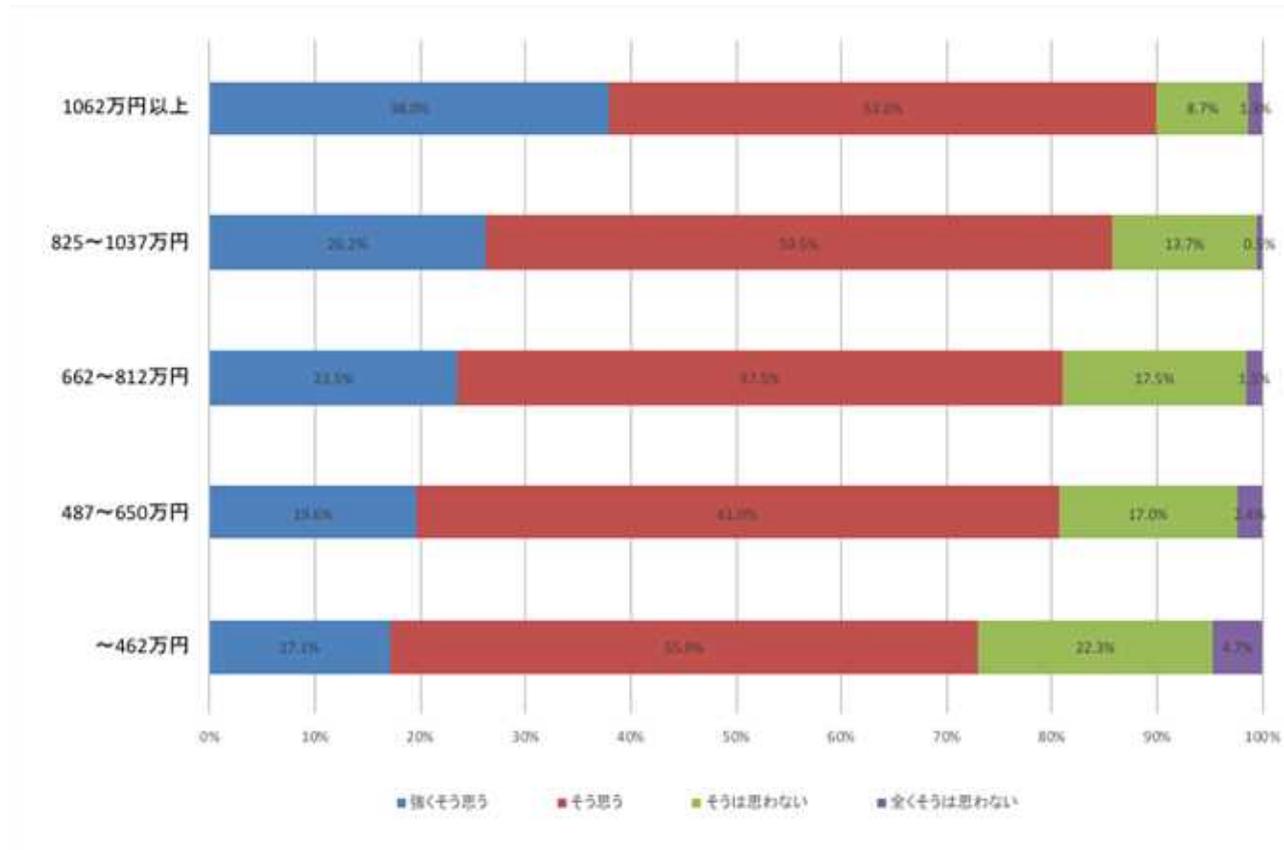
子どもの教育に対する費用の負担観



(出典) 科研平成27-30年度 (2015-18年度) 基盤研究(B)
「教育費負担と進路選択における学生支援の在り方に関する調査研究」
(小林雅之研究代表) 高校生の保護者調査 2016年。

所得階層別教育費負担観の現状

「保護者が負担するのは当然だ」



(出典) 科研平成27-30年度 (2015-18年度) 基盤研究(B)
「教育費負担と進路選択における学生支援の在り方に関する調査研究」
(小林雅之研究代表) 高校生の保護者調査 2016年。

各国の所得連動型返済学資ローン

- 豪HECS、イギリス、アメリカなどで採用されている
- 卒業後、授業料総額を所得に応じて支払う。英豪は学生全員、米は選択制
- 英では生活費ローンも所得連動型（選択制）
- 返済額 英 所得の0～3.6%（（所得-2.1万ポンド）* 9%）
- 豪HECS 所得の0～8%
- 一定額以下の所得場合、返済を猶予（英は約315万円（1ポンド=150円）、豪は約446万円（1豪ドル=82.4円）、米は家族人数に応じて1から5万ドル）
- 一定期間や一定年齢で返済を免除する場合も（英、米）
- 豪と英では個人の所得のみが返済の基準（配偶者の所得などは考慮されない）。米では家族人数が考慮される。
- 所得から源泉徴収される場合が多い（豪・英）
- 英は2011年まではインフレスライド分のみで実質的には無利子
- 英は2012年度より一部所得に応じて有利子化（0から3%）
- アメリカでは学資ローンの返済プランは選択制で、所得連動型は人気がないが、積極的に導入の運動もあり、（全体の2割程度）
 - 高利子負担のため（6.8%から7.9%、特例として5.8%の措置）
 - 周知不足
 - デフォルトの返済プランは標準型（10年返済）のため、学生はこれを選択しやすい

5カ国における 所得連動型学資ローン

	オーストラリア	イギリス	アメリカ	韓国	日本
名称	HECS-HELP	授業料ローンと生活費ローン	所得基礎型ローン（他）	所得連動型ローン	所得連動型奨学金返還制度
返済率	課税所得の0～8%	(所得－閾値) × 9%	可処分所得の0～15%	(所得－閾値) × 20%	課税所得の9%
年収閾値	54,126オーストラリアドル	2.1万ポンド	家族人数による	18.56 百万ウォン	1.44百万円（被扶養者なし）
回収方法	源泉徴収	源泉徴収	小切手等	源泉徴収	口座引き落とし
公的補助	利子補給	利子補給	なし（一部在学中利子補給）	キャップ2.5%	利子補給
帳消し	死亡又は障害	30年間	死亡又は障害	死亡又は障害	死亡又は障害

HECS (Higher Education Contribution Scheme)

- 授業料相当額の卒業後後払い制度、支払額は所得により決定、
- 専攻により異なる価格設定

バンド	専攻分野	最高額(豪ドル)	日本円(万円)
バンド1	人文科学, 教養・学芸(Arts), 行動科学, 社会学, 外国語, 映像・芸術学, 教育学, 看護学	6256	86
バンド2	コンピュータ, 人間環境学(built environment), 保健科学, 工学, 測量学, 農学	8917	73.5
バンド3	法律, 歯学, 医学, 獣医学, 会計学, 商学, 経営管理, 経済学	10440	51.5

(注) 1豪ドル=82.4円として計算

(出典) Australian Government, Department of Education and Training (2016)

Commonwealth Supported Places (CSP) and Higher Education Loan Program

(HELP) Handbook for 2016.

オーストラリア HECSの未返済問題

- もともとHECSの未返済率はきわめて低かった
- 授業料相当額の大幅な上昇ともともと高い閾値（家族などの要因を考慮しないため）と閾値のさらなる引き上げ（物価スライド）
- 源泉徴収のため、海外居住者からは徴収できない
- これらによりデフォルト率は17%と推計されている（Norton, A. 2014）

イギリス 授業料と奨学金改革

- 1998年 授業料の導入と給付奨学金の廃止
- 2004年 給付奨学金の復活
- 2006年度改革
- 各大学が授業料設定（最高3,000ポンド）
- 9割の大学が3,000ポンドと設定
- 2,700ポンド以上の授業料を設定した場合、大学独自奨学金（0～5,000ポンドを提供する義務、受給基準、受給額は各大学が設定）
- Office for Fair Accessとの協定が必要
- 政府給付奨学金（maintenance grant）の拡大（最高額2,906ポンド）
- 2016年に廃止された
- スチューデント・ローン・カンパニーの教育ローンの大幅拡大
- 2010年のブラウン・レポート
- 授業料の7,000ポンドまでの値上げを提唱
- 給付奨学金はあわせて充実させる必要と提案
- 2011年教育白書（Students at the Heart of the System）
- 学生の選択権を拡大することを提唱
- 授業料大幅値上げを提唱（ほとんどの大学が9,000ポンド）
- 給付奨学金の拡大（National Scholarship Programme）。ただし、学士課程については2015年度に廃止。
- 生活費給付奨学金（Maintenance Grant）についても廃止。

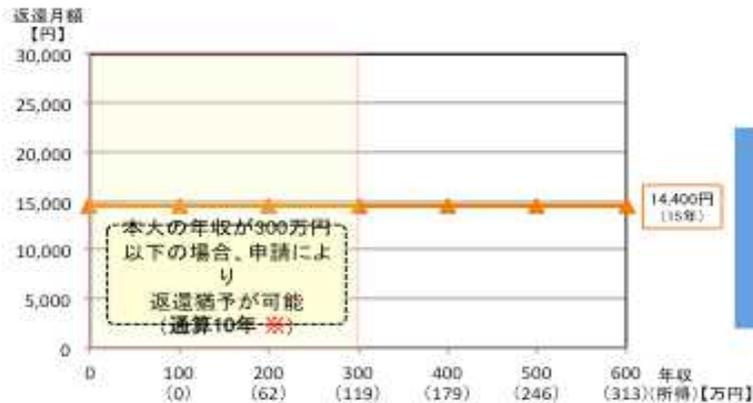
イギリスの2012年改革による所得連動型ローンの変更

- 所得連動型返済猶予所得最高額を1.5万ポンドから2.1万ポンドに引き上げ
- 実質無利子から可処分所得に応じた0から3%の利子率の導入
- 帳消し期間を25年から30年に引き上げ
- 以上の措置により未返済+利子補給による政府負担額のローン総額に対する比率（default rate）は、従来の30%から40%や48%になると推定されている。

新制度における返還イメージ

返還のモデルケースとして、無利子奨学金の私立自宅生の貸与額(貸与総額259.2万円、貸与月額5.4万円、貸与期間48月)を設定

現行制度

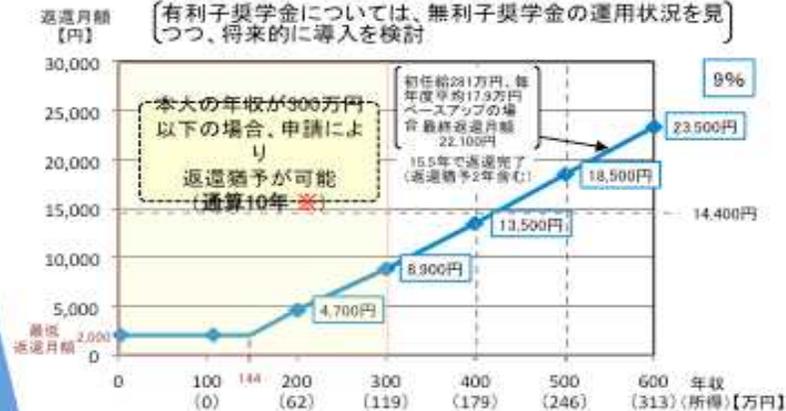


※ 奨学金の申込み時に、家計支持者(保護者等)の年収が300万円以下の場合、返還猶予の期間制限なし
【現行の所得連動返還型無利子奨学金制度による措置】
 → 新制度においても引き続き適用

新制度

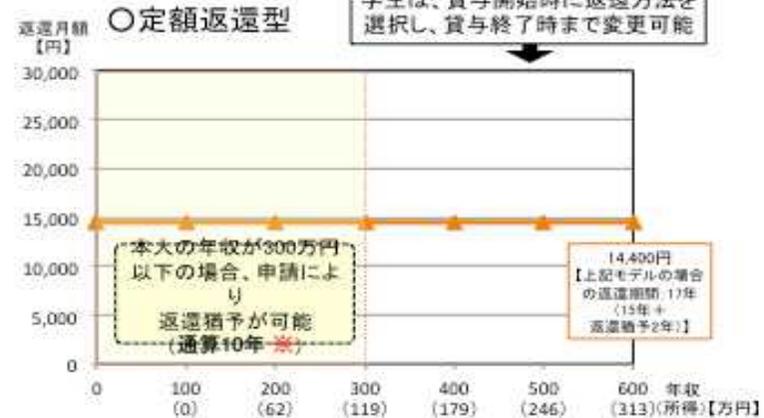
○新所得連動返還型

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)



○定額返還型

学生は、貸与開始時に返還方法を選択し、貸与終了時まで変更可能



新所得連動型返還制度の特徴

- 厳しい財政事情のもと、2つの異なる要求
 - 回収率を可能な限りあげる
 - 奨学生にできるだけ負担をかけない制度
- 第1種無利子奨学金のみ
- 返済率は課税所得の9%
- 所得の閾値は非課税所得（被扶養者なしで144万円）
- 閾値以下の返還月額が2,000円
- 年収300万円以下では最長10年間の返還猶予
- 約2～3,000円の機関保証料（人的保証は不可）
- 従来の定額型返還制度も利用可能（奨学生の選択による）
- 定額返還型では機関保証か人的保証か選択可能

自民党教育再生実行本部 教育改革第8次提言（2017年5月18日）

- ○ 社会による教育費の負担を基本としつつ、個人的便益の一部を社会に還元する仕組みを検討する場合、オーストラリアのHECSが参考になる。この制度では、在学中の授業料は無償であり、学生は入学時に納税者番号を登録し、卒業後に授業料相当額のうち一部を源泉徴収により納付(学生貢献分)、その他を政府が社会的便益相当として政府貢献分を負担するものである。これは卒業後の所得に応じて、高等教育費に対する負担を個人と社会とで分担する考え方に立つものである。
- ○ 我が国においても、授業料を無償とし、卒業後の所得のうち一部を、次世代の高等教育を支えるための貢献費として納付する仕組みを導入することが考えられる。これは、親負担となっているこれまでの我が国の高等教育費負担を、子(本人)と社会で分担するものとするという意味で、学費負担の考え方に大きな転換をもたらすものであり、我が国の社会に大きなインパクトをもたらす可能性がある。制度の検討に当たっては、高等教育費に対して個人的便益分として納付する額の設定や納付を開始する収入額、年収に対する納付割合の設定など、様々な課題を検討する必要がある。

自民党教育再生実行本部 恒久的な教育財源確保に関する特命 チーム 「卒業後拠出金制度(J-HECS)の基本設計について(中間と りまとめ)」 2018年 5月17日

- 所得制限: 家計所得約1, 100万円未満(有利子奨学金の所得基準) 等
- 利用は希望選択制
- 当初所要額: 約9, 800億円/年(利用対象者の約5割が制度を利用した場合)
 - ※私立大学の授業料分を70万円とした場合
 - - セーフティネット(将来未納付分):
 - 約270億円(上記条件でシミュレーションした場合:回収率約97%)
 - - 利息(借入金(財政融資資金等)を財源とする場合の償還利息):
 - ・低利の場合は100億円程度(利率0.1%程度)
 - ・金利が上昇した場合は1, 000~3, 000億円以上(利率2%程度)
 - 1当初所要額の財源を一般会計から措置する場合 ・制度導入時:約9, 800億円 ・平年度時(※):セーフティ
ネット分(約270億円)
 - ※納付開始から概ね50~60年後(2も同じ)
 - 2当初所要額の財源を借入金(財政融資資金等)で調達する場合
 - ・制度導入時:借入金(財政融資資金等)で調達(一般会計は必要なし) ・返還開始時:利息分数億円~数十億円
(利率による)
 - 毎年度増加し、最終的には100~3, 000億円以上 ・平年度時(※):セーフティネット分(約270億円)

財政制度等審議会財政制度分科会

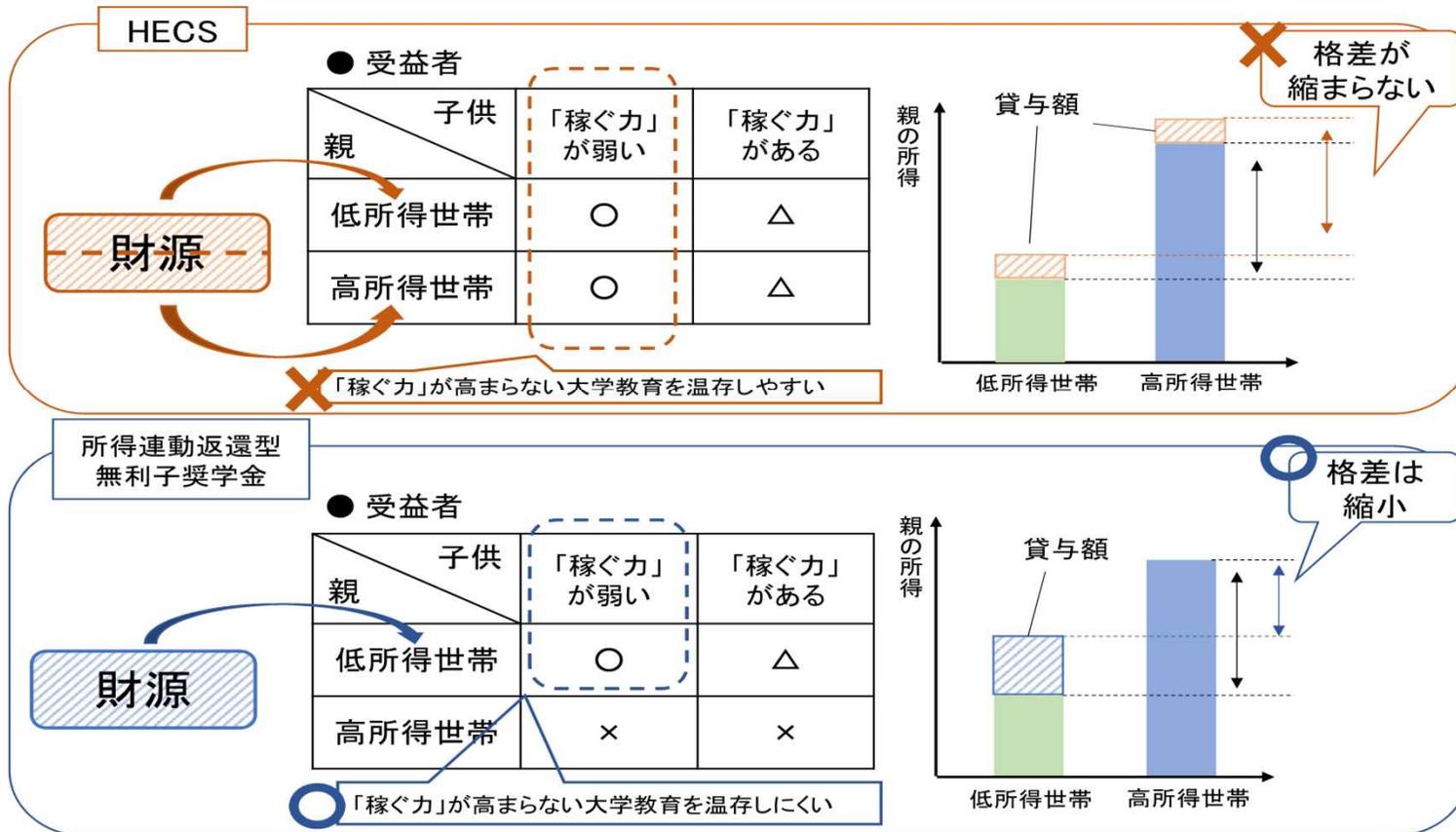
2017年10月31日

検討の方向性：高等教育の経済的負担の軽減

- 「意欲」と「能力」がある若者が高等教育を受けられるよう、これまでも低所得世帯を中心に、奨学金制度の充実、大学授業料の減免の拡充などに取り組んできている。また、国際的に見ても高等教育全体の進学率・学位保持率は高い水準にあることから、負担軽減は真に支援が必要な低所得世帯の子供に絞り込むべきではないか。
- 真に支援が必要な低所得世帯への負担軽減を進めていくに当たっては、
 - ・ 大学を卒業すると生涯賃金が高まる中、事実上「低所得の中高卒者」から「高所得の大卒者」への所得移転となることから、世代内の不公平感を高めないようにする、
 - ・ 教育の成果を問い、勉強しない学生を増加させないようにする、
 - ・ 大学経営陣、教職員が教育の質を高めようとする大学改革を阻害しないようにする、
 - ・ 大学にも相応の負担・協力を求め、定員割れの大学や赤字経営の大学への単なる経営支援にならないようにする、といった課題に配慮した制度設計が必要ではないか。
- また、高所得世帯も対象にしてしまうHECS制度については、上記の課題や格差解消につながるという問題に加え、
 - ・ 管理すべき対象が増加し、コスト面で非効率であること、
 - ・ 管理運営・執行の実現可能性に課題があることから、適切ではないのではないか。

財政制度等審議会のHECSについて

④-2 HECS制度(HECSと所得連動返還型無利子奨学金の比較)



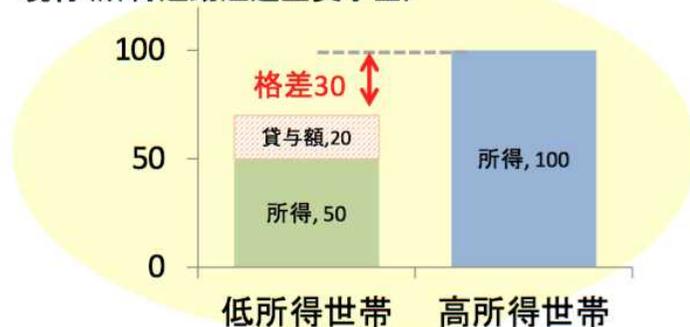
(出典) 財政制度等審議会在制度分科会2017年10月31日

財政制度等審議会財政制度分科会

2018年4月17日

- 大学関係者などにおいて、オーストラリア型のHECS制度(高所得世帯も含めた授業料後払い制度)を導入すべきとの意見がある。しかしながら、以下のように課題が多い。

現行(所得連動返還型奨学金)



オーストラリア型HECS



課題1: 高所得世帯に追加的に便益を与えることになり、せつかく縮めようとしている格差をかえって拡大(左図)

課題2: 私大関係者などが目的としている「親負担主義からの脱却」は、(この目的の妥当性は別にして、)現行でも

- ・ 低所得世帯は、子供が所得連動返還型奨学金を返済することになるし、
- ・ 高所得世帯は、家庭内の約束で子供が親に返すようにすることは可能

したがって、現行でも親が負担しないようにすることは可能 = 目的に対して合理的でない

課題3: 卒業後に返済しきれない分を誰が(大学が?)負担するのか不明

課題4: 運営・執行上のコストが増加、実現可能性も不明

36

参考文献

- 文部科学省所得連動返還型奨学金制度有識者会議 2016年「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について(審議まとめ)」。
- 日本私立大学団体連合会 2017年「『人づくり』を支える高等教育財源のあり方 ―学生修学支援の新たなスキーム『高等教育機会均等拠出金制度』の創設に向けて」。
- 小林雅之 2018年「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」 『日本労働研究雑誌』 694, 4-15頁。
- 小林雅之 2018年「私立大学経営戦略と学生支援政策」 西井泰彦編『私立大学の課題と展望 ～私学財政・国際交流・認証評価を中心に～』 私学高等教育研究所 93-114頁。
- 小林雅之 2017年10月5日「日本の高等教育財政の現状 2つの奨学金制度をめぐって」 日本経済センター。
- 小林雅之 2017年「高等教育機会の格差の実状と課題」 『生活協同組合研究』 493, 14-24頁。
- 小林雅之 2017年「新所得連動型奨学金返還制度の創設」 『生活福祉研究』 93, 29-41頁。
- 小林雅之 2017年「奨学金制度の転換と大学の課題」 『大学時報』 373, 52-59頁。
- 小林雅之 2016年「我が国の高等教育の課題 ―特に教育費負担と奨学金の在り方について」 『論究』 第13号, 23-36頁。