

# 米国の奨学金政策をめぐる最近の動向 —学生ローンと所得連動型返済プランの問題を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
次長 寺倉 憲一

## 目 次

はじめに

### I 米国における大学の学費と学生経済支援政策

- 1 大学の学費の現状
- 2 学生経済支援政策の概要
- 3 連邦政府による支援と大学のアカウンタビリティ

### II 連邦政府による学生ローン

- 1 連邦政府による学生ローンの概要
- 2 連邦政府の学生ローン返済プラン

### III 学生ローンをめぐる近年の動向

- 1 学生ローン債務総額の拡大
- 2 オバマ政権による所得連動型返済プラン拡充の動き
- 3 学生ローンの金利上昇抑制をめぐる動き

### IV 所得連動型返済プランをめぐる議論

- 1 所得連動型返済プランの意義と我が国における検討状況
- 2 所得連動型返済プランの論点
- 3 我が国の政策への示唆

おわりに

## 要 旨

- ① 米国のオバマ大統領は、2009年の就任以来、米国民の大学進学拡大を目標に掲げてきた。大学教育の拡大は、高い技能を備えた労働力を生み出し、米国の競争力の基盤を形成する点で、本人のみならず社会全体の利益に適うものであるとされる。しかし、大学の授業料等は上昇傾向が続いており、多くの者が授業料等を賄うために貸与奨学金（学生ローン）に頼っている。全米の学生ローン債務総額は1兆ドルを超えるに至った。
- ② 米国の高等教育は、授業料が高額である反面、学生支援の仕組みがよく整備されているとされる。連邦政府の支援策としては、学生ローンのほか、給付奨学金、ワークスタディ、教育減税がある。学生ローンの返済方法としては、毎月定額を返済する標準型プラン等のほか、所得に応じて、その一定割合を返済する所得連動型返済プランがある。
- ③ 所得連動型返済プランは、給付奨学金ほど大きな財政負担を伴わずに、教育費負担を軽減し得る仕組みとして、オーストラリアや英国等で導入され、米国でも採り入れられてきた。我が国でも、社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）の運用開始に合わせ、平成29（2017）年度新規奨学金採用者から適用を始めるべく検討が進められている。このプランの下では、返済月額が抑えられる反面、返済期間が長期にわたり、利子の支払いが増えるなどの問題があるが、米国では、一定期間返済を継続すれば債務残額の返済が免除される仕組みも用意されている。オバマ政権は、所得連動型返済プランの拡充に取り組んでおり、2010年以降、返済条件の緩和による負担軽減を図ってきた。
- ④ 所得連動型返済プランには、返済期間の長期化に伴う返済総額の増大のほか、返済条件が寛大過ぎる場合の安易な授業料値上げ等のモラルハザード、返済プランの所得連動型への一元化、徴税システムを通じた回収、所得額捕捉の仕組み、財政負担等の様々な論点がある。公費を投入する以上、大学の質保証の仕組みの一層の改善が求められる可能性もある。これらは、我が国に同プランを導入する際にも留意すべき問題といえる。
- ⑤ 米国でも学生支援の問題は、連邦議会でしばしば議論され、選挙キャンペーンの中で取り上げられるなど、重要な国政課題の一つとなっている。知識基盤社会の到来とともに高等教育拡大の必要性が語られる今日、我が国においても、個人の経済的状況にかかわらず、意欲と能力のある者が幅広く大学教育を享受し得る体制の整備が求められている。

## はじめに

米国のバラク・オバマ（Barack Obama）大統領は、2009年の就任以降、米国人の大学進学拡大を目標に掲げてきた<sup>(1)</sup>。最近では、2015年の一般教書演説において、2年制のコミュニティ・カレッジの学費を無償とするように連邦議会への呼びかけを行っている<sup>(2)</sup>。オバマ政権によれば、学士以上の学位取得は、高校卒業のみの場合よりも総じて高所得につながり、失業率を低下させ、社会階層上昇の機会を与えるものである<sup>(3)</sup>。さらに、大学教育を享受する者の拡大は、高い技能を備えた労働力を生み出し、米国の競争力強化の基盤を形成する点で、全ての米国人の利益に適うものであるとされる<sup>(4)</sup>。しかし、この30年間で大学の授業料等はおよそ3倍になり（Ⅰ1参照）、大学進学は経済的に容易なことではなくなっている。多くの者が貸与奨学金（学生ローン）に頼らざるを得ず、米国全体の学生ローン債務総額は1兆ドルを超えるに至った（Ⅲ1参照）。債務不履行に陥る者も珍しくなく、オバマ政権は、学生ローン返済に伴う負担軽減のため、被貸与者の所得額に応じて毎月返済額を定める所得連動型返済プランを拡充するなど、様々な学生支援策を講じている。

我が国でも、近年、教育費をめぐる問題が重要な政策課題となっている。我が国では、大学生向けの国の給付奨学金が存在せず、独立行政法人日本学生支援機構を通じて貸与奨学金のみが提供されている。貸与奨学金の返済に伴う負担の軽減や債務不履行の防止等の課題については、米国の事例が参考になる点も少なくないと考えられる。そこで、以下では、我が国の国政課題をめぐる議論に資するため、米国の奨学金政策について、特に学生ローンとその返済方法を中心に概観した上で、所得連動型返済プラン拡充を含めた最近の動きにも触れ、同プランに関する論点と我が国への示唆を整理することとしたい。

## I 米国における大学の学費と学生経済支援政策

### 1 大学の学費の現状

米国の大学の年間授業料及び各種納付金（tuition and fees. 以下「授業料等」という。）は、かなり高額である。4年制大学における学部学生の授業料等の平均額（2014-15年度<sup>(5)</sup>）をみると、公立大学では、州内出身の学生が9,139ドル、州外出身の学生が22,958ドル、私立大学では31,231ドルとなって

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成27（2015）年7月17日である。

(1) 同大統領は、例えば、就任後の2009年2月24日、連邦議会上下両院の合同会議における演説の中で米国の経済の将来のために重点的に投資すべき分野の一つとして教育を挙げ、2020年までに、世界で最も大学卒業生の割合が高い国の座を米国が取り戻すとの目標を掲げている。“President Obama’s Address to the Joint Session of Congress,” *Congressional Record*, 111th Cong., 1st sess., Vol.155, No.32, February 24, 2009, H2628.

(2) White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President in State of the Union Address,” January 20, 2015. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>> オバマ大統領の提案は、学生が一定の成績（GPA2.5以上）を修めることを要件としている。White House, Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: White House Unveils America’s College Promise Proposal: Tuition-Free Community College for Responsible Students,” January 9, 2015. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/09/fact-sheet-white-house-unveils-america-s-college-promise-proposal-tuition>>

(3) White House, Domestic Policy Council & Council of Economic Advisers, “Taking Action: Higher Education and Student Debt,” June 2014, pp.5-6. <[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/student\\_debt\\_report\\_final.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/student_debt_report_final.pdf)>

(4) White House, “Higher Education.” <<https://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education>>

(5) 米国における大学の学年は、9月から翌年8月までの場合が多い。

いる<sup>(6)</sup>。このほかに寮費及び食費の年平均額として、公立大学で9,804ドル（州内学生・州外学生とも同額）、私立大学では11,188ドルが必要であり、さらに教科書等購入費や交通費等を含む、学生生活に必要な全費用の年平均額は、公立大学の州内学生で23,410ドル、州外学生で37,229ドル、私立大学で46,272ドルにも上る<sup>(7)</sup>。

米国では、過去30年以上にわたり大学の授業料高騰が大きな社会問題になってきた<sup>(8)</sup>。1984-85年度から2014-15年度までの30年間の変化をみると、1984-85年度の授業料等の額を1.0とした場合、2014-15年度の額は、公立大学（州内学生）で3.25、私立大学で2.46となっており<sup>(9)</sup>、およそ3倍の上昇をみたことになる。特に公立大学における額の上昇割合が大きい。米国の州立大学は、伝統的に授業料の額を低く抑えてきたとされるが<sup>(10)</sup>、近年では、州政府の予算削減により州立大学も授業料値上げを余儀なくされている<sup>(11)</sup>。

ただし、以上でみた授業料等の額は、定価価格（published price）である点に注意が必要である。米国では、2でみるように、給付奨学金等の学生への経済的支援の仕組みがよく整備されており、実際に学生が負担しなければならない正味価格（net price）は、多くの場合、定価価格よりもかなり低額になる<sup>(12)</sup>。2014-15年度における年間授業料等の正味価格の平均額は、公立4年制大学（州内学生）で約3,030ドル、私立4年制大学で約12,360ドルにとどまる<sup>(13)</sup>。しかし、それでも公立4年制大学に関しては、授業料等の正味価格も2004-05年度の2,290ドルから約3割上昇した<sup>(14)</sup>。

## 2 学生経済支援政策の概要

### (1) 米国の主な学生経済支援政策

米国において学生経済支援政策（student financial aid policy）とは、狭義には奨学金政策を指すが、広義には、①奨学金政策、②税制上の負担軽減政策、③授業料・学費政策を含む概念である。本稿では、奨学金政策（狭義の学生経済支援政策）を主に扱うが、必要に応じて広義の学生経済支援政策にも触れる。①の奨学金として、給付奨学金（grant）と貸与奨学金（loan）があり、連邦政府又は州政府によるもののほか、米国では、各大学や民間の非営利団体・企業等による様々なプログラムが存在する。②については、内国歳入庁（Internal Revenue Service）による教育費に係る税の減免、③については、州立大学への州政府の補助金交付を通じた授業料の額の抑制や減免等が挙げられる。<sup>(15)</sup>

オバマ政権は、大学進学に伴う経済的負担を軽減するため学生経済支援政策の拡充を打ち出して

(6) College Board, *Trends in College Pricing 2014*, 2014, p.10 (Table 1A). <<http://trends.collegeboard.org/sites/default/files/2014-trends-college-pricing-final-web.pdf>> 米国の州立大学では、州税により維持されることから州民に寄与するため、州内学生の授業料を低額にする一方、州外学生や留学生に対しては、教育に要する費用の全額（フルコスト）に相当する、州内学生の数倍の額の授業料を課することが多いとされる。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』2010, p.1. <[http://www.jasso.go.jp/statistics/scholarship\\_us/documents/report4.pdf](http://www.jasso.go.jp/statistics/scholarship_us/documents/report4.pdf)>

(7) 金額はいずれも2014-15年度のもの。 *ibid.*, p.12 (Figure 1).

(8) 小林雅之「今後の学生への経済的支援のあり方—諸外国と比較して—」『大学と学生』88号, 2010.12, pp.7-8.

(9) College Board, *op.cit.*(6), p.16 (Figure 6).

(10) 日本学生支援機構 前掲注(6)

(11) Emily Dai, “Student Loan Delinquencies Surge,” *Inside the Vault: An Economic Education Newsletter from the Federal Reserve Bank of St.Louis*, Volume 18, Issue 1, Spring 2013, p.2. <[https://www.stlouisfed.org/~media/Files/PDFs/publications/pub\\_assets/pdf/itv/2013/ITV\\_spring2013.pdf](https://www.stlouisfed.org/~media/Files/PDFs/publications/pub_assets/pdf/itv/2013/ITV_spring2013.pdf)>

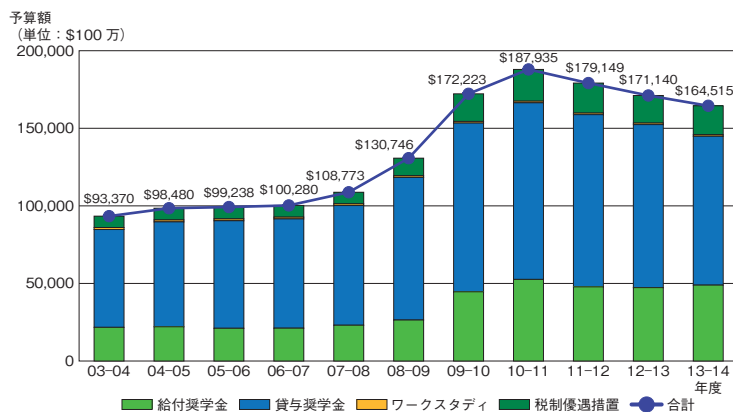
(12) 日本学生支援機構 前掲注(6); 吉田香奈「アメリカにおける学生経済支援の改革—オバマ政権の取り組み—」『大学と学生』88号, 2010.12, p.18.

(13) College Board, *op.cit.*(6), pp.23-24 (Figure 12 & Figure 13).

(14) *ibid.*, p.23 (Figure 12).

きた<sup>(16)</sup>。連邦政府による学生への経済的支援の総額をみると、図1のように、2008-09年度に約1307億ドルであったのが、同大統領就任後の2009-10年度には、約1722億ドルへと400億ドル以上増額された<sup>(17)</sup>。

図1 連邦政府による経済的學生支援額の推移  
(2003-04年度～2013-14年度)



(出典) College Board, *Trends in Student Aid 2014*, 2014, p.10 (Table 1). <<https://secure-media.collegeboard.org/digitalServices/misc/trends/2014-trends-student-aid-report-final.pdf>>に基づき筆者作成。

プログラムの申請手続についても簡単に触れておく。

(i) 給付奨学金

代表的な給付奨学金として、主に低所得層の学部学生を対象とするペル奨学金 (Federal Pell Grants) がある<sup>(20)</sup>。これは、経済的必要性を受給基準とするニードベースの奨学金で、連邦政府による学生支援の基礎的部分を成す<sup>(21)</sup>。2013-14年度には、約920万人が受給し<sup>(22)</sup>、これは全学生数(約

(2) 連邦政府の主な学生支援プログラム

学生経済支援政策のうち、連邦政府のプログラムとしては、連邦教育省 (U.S. Department of Education) の所管する給付奨学金、貸与奨学金 (学生ローン)、ワークスタディのほか<sup>(18)</sup>、内国歳入庁の所管する教育減税が挙げられる<sup>(19)</sup>。学生ローンについては、IIで詳しくみることにして、ここでは、給付奨学金、ワークスタディ、教育減税について概観する。また、連邦教育省による学生支援プ

(15) 吉田 前掲注(12), p.15; 犬塚典子「ユニバーサル・アクセスと経済格差—アメリカ学生経済支援政策の構造と課題—」『教育学研究』73巻4号, 2006.12, pp.43-44. 米国の学生経済支援政策については、次の資料も参照。小林雅之ほか「第3章 アメリカ」同編著『教育機会均等への挑戦—授業料と奨学金の8カ国比較』東信堂, 2012, pp.105-139. なお、最近の主要国における奨学金制度について給付奨学金を中心にまとめた文献として次の資料がある。齋藤千尋・榎孝浩「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』869号, 2015.7.9, pp.1-14. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9426694\\_po\\_0869.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9426694_po_0869.pdf?contentNo=1)>

(16) 2010年までのオバマ政権による学生経済支援政策の拡充については、吉田 同上, pp.18-20を参照。

(17) College Board, *Trends in Student Aid 2014*, 2014, p.10 (Table1). <<https://secure-media.collegeboard.org/digitalServices/misc/trends/2014-trends-student-aid-report-final.pdf>>

(18) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Do You Need Money for College? Federal Student Aid at a Glance 2015-16,” October 2014, p.1. <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/2015-16-do-you-need-money.pdf>>

(19) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Tax Benefits.” <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/tax-benefits>>

(20) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Federal Student Grant Programs,” July 2014. <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/federal-grant-programs.pdf>>; U.S. Department of Education, “Federal Pell Grant Program.” <<http://www2.ed.gov/programs/fpg/index.html>> ペル奨学金は、当初、1972年の高等教育法等の改正法 (Education Amendments of 1972, Pub.L.92-318, 86 Stat.235) により、基礎教育機会給付奨学金 (Basic Educational Opportunity Grant) として導入され、1980年の法改正 (Education Amendments of 1980, Pub.L.96-374, 94 Stat.1367) により、1972年法案の提出者であるC.ペル (Claiborne Pell) 上院議員の名を冠して、現在の名称となった。犬塚典子『アメリカ連邦政府による大学生経済支援政策』東信堂, 2006, pp.172-174. このほか、給付奨学金には、“Federal Supplemental Educational Opportunity Grant”等の各種プログラムがある。

(21) ペル奨学金の支給額をベースとして、他の学生支援が付加される。日本学生支援機構 前掲注(6), p.3.

(22) College Board, *op.cit.*(17), p.17 (Figure 7).

2420万人)の約38%に当たる<sup>(23)</sup>。受給額は、大学生活に要する全費用を意味する学生生活費(Cost of Attendance)<sup>(24)</sup>から、家庭の収入等に基づき算出される家庭寄与期待額(Expected Family Contribution: EFC)<sup>(25)</sup>を差し引いた額に基づき決定される<sup>(26)</sup>。2013-14年度の同奨学金の上限額は5,645ドルで<sup>(27)</sup>、平均受給額が3,678ドルであった<sup>(28)</sup>。

近年の授業料額の上昇と比較してペル奨学金の受給額はそれほど伸びていない。2001-02年度には、公立4年制大学の授業料等の平均額(州内学生)が3,766ドル、ペル奨学金の上限額が3,750ドルであったので、公立大学の学生であれば同奨学金により授業料等をほぼ賄うことができた。しかし、2014-15年度のペル奨学金上限額(5,730ドル)は、公立4年制大学の授業料等平均額の約63%にとどまり、私立4年制大学の授業料等平均額に対しては約18%をカバーするに過ぎない。<sup>(29)</sup>

## (ii) ワークスタディ

ワークスタディ<sup>(30)</sup>とは、学生に対してパートタイムの仕事を提供し、その報酬支払いにより学生を経済的に支援するものである。大学ごとにプログラムが運営され、連邦政府は、各大学に雇用のための資金を助成する。対象となる主な職種は、大学内の事務、公的機関や非営利団体における公共サービスとされる。2013-14年度には、約69万人がこのプログラムを利用し、一人当たりの支援平均額は1,413ドルであった<sup>(31)</sup>。

## (iii) 教育減税

教育減税は、学生の保護者や社会人学生に対する税制上の優遇措置を指し、教育費に関する所得税の税額控除・所得控除や、教育費の貯蓄奨励のための優遇税制がある<sup>(32)</sup>。奨学金やワークスタディが連邦教育省の所管であり、主に低所得者層を対象とするのに対し、教育減税は、内国歳入庁が所管し、中高所得者層を対象とするとされる<sup>(33)</sup>。2013-14年度には、約1380万人が何らかの優遇措置の対象となった<sup>(34)</sup>。

主なプログラムとして、2009年米国再生・再投資法<sup>(35)</sup>により導入された「米国機会税額控除(American Opportunity Tax Credit: AOTC)」<sup>(36)</sup>があり、高等教育進学後の4年間に係る費用について、毎

<sup>(23)</sup> *ibid.*, p.29 (Figure 20).

<sup>(24)</sup> 大学に通うために必要な全ての経費の総額。授業料、学生納付金、住居費、食費、パソコンの購入又はレンタルの費用、書籍・文房具等の購入費、交通費等が全て含まれる(20 U.S.C. §108711)。通常、年額で示される。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *Your Federal Student Loans: Learn the Basics and Manage Your Debt*, December 2010, p.37. <<http://studentaid.ed.gov/students/attachments/siteresources/11-12YFSL.pdf>>

<sup>(25)</sup> 学生生活費のうち、経済状態に照らして、本人及び家庭が負担し得ると考えられる金額をいう(20 U.S.C. §§1087mm-1087pp)。親に扶養される学生の場合には、家庭の収入・資産、家族の人数等に基づき算出される。犬塚 前掲注(15), p.44; 日本学生支援機構 前掲注(6), p.3.

<sup>(26)</sup> 20 U.S.C. §1070a; 日本学生支援機構 同上

<sup>(27)</sup> U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Federal Pell Grant Program, Payment Schedule for Determining Full-Time Scheduled Awards in the 2013-2014 Award Period," January 2013. <<https://www.ifap.ed.gov/dpcletters/attachments/201314PellGrantPaymentandDisbursementSchedules.pdf>>

<sup>(28)</sup> College Board, *op.cit.*(17), p.17 (Figure 7).

<sup>(29)</sup> *ibid.*, p.31. 大学の授業料等平均額については1参照。

<sup>(30)</sup> ワークスタディに関する以下の説明は、次の資料による。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Work-Study Jobs." <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/work-study>>; 日本学生支援機構 前掲注(6), p.4; 犬塚 前掲注(15), p.43.

<sup>(31)</sup> College Board, *op.cit.*(17), p.17 (Figure 7).

<sup>(32)</sup> 日本学生支援機構 前掲注(6), pp.17-26; 吉田 前掲注(12), p.17.

<sup>(33)</sup> 犬塚 前掲注(15), pp.46-48.

<sup>(34)</sup> College Board, *op.cit.*(17), p.17 (Figure 7).

<sup>(35)</sup> American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub.L.111-5, 123 Stat.115.

年最高 2,500 ドルまでの税額控除が認められる。

(iv) 学生支援プログラムの申請手続

連邦教育省による経済的支援を必要とする学生は、大学入学前に、連邦の学生支援無料申請 (Free Application for Federal Student Aid: FAFSA) サービスにより、オンライン又は郵送で本人及び家庭の経済状況等を報告して申請する。申請に基づき連邦教育省から、家庭寄与期待額 (EFC) 等の記載された学生支援報告書 (Student Aid Report: SAR) が申請者に送付され、申請者の志望大学の学生支援担当者も各学生の SAR にアクセス可能となる。合格通知時に、志望大学の担当者は、SAR に基づき成績や EFC 等を勘案した上で、書面により、申請者に対する経済的支援のパッケージを提示し、これを受けて申請者の側では、各大学の支援内容を比較して進学先を検討することが可能になる。<sup>(37)</sup>

### 3 連邦政府による支援と大学のアカウントビリティ

公費支出により学生への経済的支援を行う場合、それにふさわしい教育サービスを各大学が提供しているかどうかアカウントビリティの観点から問われることになる。

米国では、各州が大学の設置認可を行うが、大学としての社会的認知や学位の通用性を得るには、これに加えて、権威のあるア krediteーション団体のア krediteーション (適格判定) を受ける必要がある<sup>(38)</sup>。ア krediteーション団体は、その評価活動の適正性等をチェックするため、さらに連邦教育省や高等教育ア krediteーション団体 (Council for Higher Education Accreditation: CHEA) から定期的に認証を受ける。

適格判定は、政府から独立した大学関係者の団体による自主的な取組であるが、連邦政府の奨学金に関しては、連邦教育省の認証を受けた団体から適格判定を受けた大学への在籍が受給要件となっており<sup>(39)</sup>、間接的に連邦政府が関与する仕組みになっている<sup>(40)</sup>。近年、連邦教育省は、高等教育機関の質保証や学習成果 (アウトカム) 重視の観点から、ア krediteーション団体の認証に際し、各団体の適格判定基準に学習成果を評価し得る項目を設けるように求めるなど、適格判定への関与を強めようとする傾向がみられる<sup>(41)</sup>。

<sup>(36)</sup> 米国機会税額控除は、クリントン政権下の 1997 年に創設された HOPE 税額控除を拡充する形で設けられた。HOPE 税額控除と異なり、授業料や登録料のほか教材費等も控除の対象となる。U.S. Department of the Treasury, Internal Revenue Service, "American Opportunity Tax Credit: Questions and Answers." <<http://www.irs.gov/uac/American-Opportunity-Tax-Credit-Questions-and-Answers>>

<sup>(37)</sup> 犬塚 前掲注(20), pp.227-230; U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(18)

<sup>(38)</sup> 前田有紀「アメリカ合衆国『諸外国の高等教育』(教育調査 131 集) 文部科学省, 2004, p.24; 寺倉憲一「大学のガバナンス改革をめぐる国際的動向—主要国の状況と我が国への示唆—」『レファレンス』766 号, 2014.11, pp.79-80. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8804411\\_po\\_076604.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8804411_po_076604.pdf?contentNo=1)> 適格判定とは、高等教育機関の教育・研究等が一定水準以上にあることを保証するため、大学や専門教育分野の関係者団体が作成した基準を満たしているか否かを当該団体が定期的に判定する仕組みである。

<sup>(39)</sup> 野田文香「第 2 章 米国ア krediteーションにおけるメタ評価システム」林隆之ほか『大学評価のメタ評価に関する調査研究報告書』大学評価・学位授与機構研究開発部, 2012.4, pp.39-41. <[http://www.niad.ac.jp/n\\_shuppan/project/\\_icsFiles/afldfile/2014/10/16/no09\\_meta.pdf](http://www.niad.ac.jp/n_shuppan/project/_icsFiles/afldfile/2014/10/16/no09_meta.pdf)>

<sup>(40)</sup> 連邦政府の現行規則では、ア krediteーション団体に対し、適格判定に際して用いる各団体の基準の中に、各大学等における学生ローン (II 参照) の債務不履行率を含むデータを審査項目の一つとして掲げるとともに、債務不履行率の算出方法も規定している。34 C.F.R. §§602.16 (a) (1) (x), 668.181-668.197 (Subpart M), 668.200-668.217 (Subpart N).

## II 連邦政府による学生ローン

### 1 連邦政府による学生ローンの概要

I でみたように、大学の授業料の上昇により、多くの者は、給付奨学金だけでは授業料等を賄えなくなっているため、学生ローンに頼らざるを得ない。民間金融機関による学生ローンも存在するが、主に利用されるのは連邦政府による学生ローンである。

連邦政府の学生ローンには、①パーキンス・ローン (Perkins Loan)、②スタフォード・ローン (Stafford Loan)、③プラス・ローン (PLUS Loan) がある。なお、これらの中から複数のローンの貸与を受けた場合には、これらを統合して一つのローンとすることが可能であり、これを統合ローン (Consolidation Loan) と呼ぶ<sup>(42)</sup>。

#### (1) パーキンス・ローン

パーキンス・ローン<sup>(43)</sup>は、連邦政府の提供する資金により各大学が運営するプログラムであり、経済的に困窮した学生を対象として、固定金利 (年 5%) でローンを提供するものである<sup>(44)</sup>。連邦政府のみが資金を提供するのではなく、プログラムに参加する各大学が連邦政府による支出額の 3 分の 1 の額を負担する方式がとられている<sup>(45)</sup>。年間貸与額の上限は、学部学生が 5,500 ドル、大学院生が 8,000 ドルである<sup>(46)</sup>。2013-14 年度には、約 50 万人がこのローンを利用し、平均貸与額は 2,020 ドルであった<sup>(47)</sup>。ローンの直接の提供者は各大学であり、被貸与学生は大学に対して返済していくことになる。大学も費用負担を求められることなどから、プログラムに参加する大学の数が増えないことが指摘されていた<sup>(48)</sup>。

#### (2) スタフォード・ローン

スタフォード・ローン<sup>(49)</sup>は、最も多くの者が利用する連邦政府の貸与奨学金である。かつては

(41) 森利枝「適格認定基準はどう変わったのか—連邦教育省 2006 年報告書のあと— (アルカディア学報 No.323)」『教育学術新聞』2315 号, 2008.5.14. <<https://www.shidaikyo.or.jp/riihe/research/arcadia/0323.html>>; 同「第 5 章 アメリカにおける学習成果重視政策議論のインパクト」深堀聰子ほか『学習成果アセスメントのインパクトに関する総合的研究 (研究成果報告書)』国立教育政策研究所, 2012.3, pp.106-117. <[http://www.nier.go.jp/05\\_kenkyu\\_seika/pdf-report/h23/23-6-report.pdf](http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf-report/h23/23-6-report.pdf)>

(42) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Loan Consolidation." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/consolidation>>

(43) 1958 年の国防教育法 (National Defense Education Act of 1958, Pub.L.85-864, 72 Stat.1580) により国防学生ローン (National Defense Student Loan) として導入され、1972 年の高等教育法等の改正法により高等教育法に基づく全米直接学生ローン (National Direct Student Loan) となり、さらに、1986 年の法改正 (Higher Education Amendments of 1986, Pub.L.99-498, 100 Stat.1268) により、同奨学金拡充に功績のあった C.D. パーキンス (Carl Dewey Perkins) 下院議員の名を冠して名称が変更された。犬塚 前掲注(20), pp.122-129, 175. 現行の根拠法の規定は、20 U.S.C. §§1087aa-1087ii である。

(44) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Perkins Loans." <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/loans/perkins>>

(45) 20 U.S.C. §1087cc (a) (2) (B).

(46) ただし、在学中の貸与額は、学部学生で 27,500 ドル、大学院生で 60,000 ドルを超えることができない。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Federal Student Loan Programs," July 2014, p.2. <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/federal-loan-programs.pdf>>

(47) College Board, *op.cit.*(17), p.17 (Figure 7).

(48) 日本学生支援機構 前掲注(6), pp.5, 43-44, 62.



民間金融機関によるローンを連邦政府が保証する形をとるプログラム（Federal Family Education Loan: FFEL）があったが、オバマ政権下の2010年3月に成立した医療保険改革及び教育調整法<sup>(50)</sup>により、同年7月1日以降、新規にFFELの貸与を行わないこととなり、連邦政府の貸与奨学金は、連邦政府が直接提供するローン（以下「連邦直接ローン」という。）に一元化された。利子補給型（subsidized）と利子非補給型（unsubsidized）があり、利子補給型は、経済的に困窮している学部学生を対象とするニードベースのプログラムとされ、在学中のほか、卒業・中退後の一定の返済猶予期間（grace period）<sup>(51)</sup>、経済的理由により認められた返済の繰延（deferment）<sup>(52)</sup>期間の利子を連邦政府が補給するものである<sup>(53)</sup>。かつては大学院生にも利子補給型の貸与が認められていたが、2012年7月1日以降、学部学生のみが貸与の対象となった<sup>(54)</sup>。これに対し、利子非補給型では、経済的困窮の要件は課されておらず、被貸与者は、在学中や猶予期間、繰延期間であっても発生した利子を返済する責任を負う。利子が返済されないときは元本への繰入れが行われる。

2013年の立法<sup>(55)</sup>により、2013年7月1日以降に新規に貸与されたスタフォード・ローンについては、その金利が10年物国債（10-year Treasury note）の利回りに連動することとなり、同国債の利回り<sup>(56)</sup>に一定の利率を上乗せしたもの（上限あり<sup>(57)</sup>）が学生ローンの金利となっている<sup>(58)</sup>。上乗せず

49) 1965年高等教育法（Higher Education Act of 1965, Pub.L.89-329, 79 Stat.1219）により導入され、当初は、連邦政府保証民間ローン（Guaranteed Student Loan）のみであったが、1993年に連邦政府が直接提供するローンが本格的に導入された。1988年の高等教育法改正（Augustus F.Hawkins-Robert T.Stafford Elementary and Secondary School Improvement Amendments of 1988, Pub.L.100-297, 102 Stat.130）により、高等教育政策に功績のあったR.T.スタフォード（Robert T. Stafford）上院議員の名を冠して現在の名称となっている。犬塚 前掲注20, pp.156-157. なお、根拠法上は、連邦政府保証民間ローンを“Robert T. Stafford Federal Student Loan Program”と呼び（20 U.S.C. §1071(c)）、連邦政府が直接提供するローンは、“William D. Ford Federal Direct Loan Program”と呼ばれる（20 U.S.C. §1087a (b) (1)）。後者の名称は、学生ローン創設に功績のあったW.D.フォード（William D.Ford）下院議員の名を冠したもののだが、同時に根拠法では、連邦政府が直接提供するローンのうち、利子補給型ローンを“Federal Direct Stafford Loan”、利子非補給型ローンを“Federal Direct Unsubsidized Stafford Loan”と呼ぶとも規定しており（20 U.S.C. §1087e (a) (2)）、一般に、連邦政府保証民間ローン、連邦政府直接提供ローンの双方を総称してスタフォード・ローンと呼んでいる。小林雅之「第1章 アメリカ高等教育における授業料と奨学金」同ほか『高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する調査研究報告書』（平成21年度先導的の大学改革推進委託事業調査研究報告書）東京大学, 2009, p.13. <[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2010/08/30/1296721\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2010/08/30/1296721_1.pdf)> スタフォード・ローンについては、次の連邦教育省ウェブサイトの情報も参照。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Subsidized and Unsubsidized Loans.” <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/loans/subsidized-unsubsidized>>

50) Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, Pub. L.111-152, 124 Stat.1029. 同法には、学生ローンの所得連動型返済プランの拡充（II 2(3)(ii)参照）、ペル奨学金の拡充等に関する規定も盛り込まれた。

51) スタフォード・ローンでは、6か月間の返済猶予期間が被貸与者に与えられるが、プラス・ローンの場合には、返済猶予期間がなく、貸与の全額が受給者に支払われた時点で返済時期が到来する。また、パーキンス・ローンの猶予期間は、9か月となっている。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Understanding Repayment.” <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand>>; *id.*, 2015-2016 Federal Student Aid Handbook, Volume 6—The Campus-Based Programs, 2015-2016, May 2015, p.119. <<http://ifap.ed.gov/fsahandbook/attachments/1516FSAHbkVol6Ch4.pdf>>

52) 経済的困窮や失業の期間などに繰延べが認められる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Deferment and Forbearance.” <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/deferment-forbearance>>

53) 繰延べの要件を満たさないものの、病気や医師としての研修中等の返済が困難な事情がある場合において、返済の一時延期（forbearance）として、一定期間の返済延期や減額が認められることがあるが、一時延期の期間には、利子補給型であっても利子が発生し、連邦政府による補給は行われない。*ibid.*

54) 大学院生に対する利子補給型ローンの貸与は、2011年予算管理法（Budget Control Act of 2011, Pub.L.112-25, 125 Stat.240）により打ち切られた。

55) Bipartisan Student Loan Certainty Act of 2013, Pub.L.113-28, 127 Stat.506.

56) 毎年6月1日時点における直近の国債の落札利回りが同年7月1日から翌年6月30日までに提供される学生ローンの金利の基準となる。

表1 スタフォード・ローン及びプラス・ローンの金利

ローンの種類	貸与の対象	2014年7月1日以降、2015年7月1日より前に貸与されたローンの金利	2015年7月1日以降、2016年7月1日より前に貸与されたローンの金利
スタフォード・ローン 利子補給型	学部学生向け (大学院生は利用不可)	年 4.66%	年 4.29%
スタフォード・ローン 利子非補給型	学部学生向け	年 4.66%	年 4.29%
	大学院生向け	年 6.21%	年 5.84%
プラス・ローン	大学院生及び学生の親向け	年 7.21%	年 6.84%

(出典) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Interest Rates and Fees." <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/loans/interest-rates>> に基づき筆者作成。

表2 スタフォード・ローンの貸与上限額 (2015-16年度)

(単位: \$)

経済的依存の別		保護者の被扶養者である学生			独立した生計を営んでいる学生		
利子補給の有無		利子補給型	利子非補給型	合計	利子補給型	利子非補給型	合計
貸与 年額 上限	学部1年次	3,500	2,000	5,500	3,500	6,000	9,500
	学部2年次	4,500	2,000	6,500	4,500	6,000	10,500
	学部3年次以降	5,500	2,000	7,500	5,500	7,000	12,500
	大学院レベル	—	—	—	資格なし	20,500	20,500
貸与 総額 上限	学部レベル	23,000	8,000	31,000	23,000	34,500	57,500
	大学院レベル	—	—	—	65,500	73,000	138,500

(注) 大学院レベルの学生は、全て独立した生計を営む者とみなされる。また、大学院レベルの貸与総額上限は、学部レベルで貸与を受ける学生ローンの額も全て含むものである。

(出典) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Subsidized and Unsubsidized Loans." <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/loans/subsidized-unsubsidized>>; University of North Carolina at Greensboro, Financial Aid Office, "2015-2016 Federal Direct Loan Change Form." <<http://fia.uncc.edu/forms/2015-16/15DLChange.pdf>> 等に基づき筆者作成。

る利率は、学部学生に対するローンについては利子補給型・非補給型ともに2.05%、大学院生に対するローンについては3.6%である。現在の金利は表1のとおりである。ローン提供時に設定された金利は、その後の国債利回りの変動にかかわらず、返済が終了するまで変わらないが、一方で、学生ローンの貸付けは在学中複数回に分けて行われるため、それぞれの貸付時点により金利は異なるものになり得る。

貸与の上限額は、学生の年次や親による扶養の有無により異なり、年度ごとの貸与額と貸与総額の上限がそれぞれ定められている(表2参照)。また、利子補給型については、2013年7月1日以降に新規貸与を受けた者の場合、貸与を受けられる期間に、履修コースの年限の150%(4年制大学であれば6年間)までと上限が設定されている<sup>(59)</sup>。

2013-14年度には、利子補給型・利子非補給型の双方を併せて約780万人の学部学生がスタフォード・ローンの貸与を受け、年間平均貸与額は6,670ドルであった。大学院生は、同様に140万人が同ローンの貸与を受け、年間平均貸与額は17,560ドルであった。2003-04年度の被貸与者数と年間平均貸与額は、学部学生が約550万人、6,070ドル、大学院生が約100万人、19,560ドルであった。被貸与者数が4割ほど増えていることが分かる。<sup>(60)</sup>

### (3) プラス・ローン

プラス・ローンは、保護者及び大学院生<sup>(61)</sup>を対象とするプログラムであり、学生生活費(Cost of

(57) 学部学生向けローンは8.25%、大学院生向けローンは9.5%が金利の上限とされた。

(58) 20 U.S.C. §1087e (b) (8).

(59) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(49)

(60) College Board, *op.cit.*(17), p.18 (Figure 8A & 8B).

Attendance) から、他に支給を受けている学生支援の額を差し引いた額が貸与上限額となる<sup>(62)</sup>。プラス・ローンにも、連邦直接ローンと FFEL が併存していたが、2010 年の見直しにより ((2)参照)、連邦直接ローンに一元化されることになった。

金利は、スタフォード・ローンと同様、2013 年の立法により、2013 年 7 月 1 日以降の新規貸与分から、10 年物国債の利回りに連動することとなった。当該利回りに 4.6% を上乗せしたものが金利となるが (表 1 参照)、上限 (10.5%) が設けられている。

## 2 連邦政府の学生ローン返済プラン

### (1) 概観

学生ローンは、給付奨学金と異なり返済が必要である。一般にスタフォード・ローンの返済は、被貸与者の卒業、退学の時点から 6 か月の猶予期間が経過した時に始まる。被貸与者は、通常、連邦政府から委託を受けた回収業者に対して毎月の返済を行う。<sup>(63)</sup>

しかし、被貸与者の所得が低い時期には、毎月の返済が困難な場合もあり得る。この点、卒業後の被貸与者の所得に応じて返済額が定まるのであれば、比較的無理のない返済が可能になり、被貸与者にとって広義の経済的支援となる。このような所得連動型返済プラン (Income-Driven Repayment Plan) を含め、連邦政府の学生ローンには、多様な返済プランが用意されており、受給者は、自らの経済状態に適合したプランを選択することができる。

以下では、主な返済プランを紹介する。これらは、スタフォード・ローン及びプラス・ローンに適用されるものである。パーキンス・ローンの返済は、通常、大学に対して行われ、10 年以内に返済することとされている<sup>(64)</sup>。

なお、連邦政府による経済的支援を受けようとする場合、学生は、FAFSA での申請時等に自らの納税者番号 (社会保障番号 (Social Security Number)) を申告することとされており<sup>(65)</sup>、これを通じて本人の所得額が連邦政府に捕捉される。債務不履行の場合には、連邦政府が本人の税還付分から債権を回収することも認められており、連邦政府によるローン債権回収は、納税者番号により支えられている面があることに留意する必要がある。<sup>(66)</sup>

(61) 大学院生は、2006 年の立法 (Higher Education Reconciliation Act of 2005, enacted as part of the Deficit Reduction Act of 2005, Pub.L.109-171, 120 Stat.155 (2006))、により、2006 年 7 月 1 日以降、通常スタフォード・ローンによる貸与額と実際の学費との差額をプラス・ローンを通じて借り入れることができるようになった。Philip G. Schrag, "Federal Student Loan Repayment Assistance for Public Interest Lawyers and other Employees of Governments and Non-profit Organizations," *Hofstra Law Review*, Vol.36, 2007, pp.33-34. <<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=facpub>>

(62) 20 U.S.C. §1078-2 (b); U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "PLUS Loans." <<https://studentaid.ed.gov/sa/types/loans/plus>>

(63) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Understanding Repayment," *op.cit.*(51) なお、プラス・ローンについては、猶予期間の設定がない。

(64) 日本学生支援機構 前掲注(6), p.33. パーキンス・ローンには、固有の所得連動型返済プランは特に設けられていないが、他の連邦政府のローンと統合し、連邦直接統合ローン (Direct Consolidation Loan) として返済を行えば、所得連動型返済プランの利用が可能である。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Income-Driven Plans." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand/plans/income-driven>>; *id.*, *op.cit.*(42)

(65) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Completing the FAFSA 2015-16: Free Application for Federal Student Aid," p.25. <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/2015-16-completing-fafsa.pdf>>

(66) 犬塚 前掲注(15)

## (2) 所得非連動型返済プラン

所得に連動しない返済プランとしては次のものが用意されている。

### (i) 標準型返済プラン (Standard Repayment Plan)

最長で10年間、毎月決まった額を返済するものである。毎月の返済額は、債務の総額により異なるが、最低でも50ドルとされている。被貸与者は、他のプランを選択しない限り、このプランにより返済することになる。他の返済プランと比較して、毎月の返済額は多くなるものの、返済期間が短いために、支払うことになる利子の額は少ない。<sup>(67)</sup>

### (ii) 漸増型返済プラン (Graduated Repayment Plan)

少額の返済からスタートし、2年ごとに返済額を増額して、10年以内に返済を完了するものである。確実に収入の増大が見込める場合に適したプランといえる。このプランの下では、毎月の返済額は、前回の返済時以降に発生した利子の額を下回らず、一方で、過去の返済月額の内いずれに対しても3倍を超えることはないように設定される。<sup>(68)</sup>

### (iii) 期間延長型返済プラン (Extended Repayment Plan)

標準型返済プランよりも長い期間(25年以内)をかけて返済を行うもので、債務総額が30,000ドルを超えるとときに選択できる。返済額は、毎年決まった額でもよいし、返済を開始してから徐々に増額してもよい。標準型返済プランと比較して、毎月の返済額は少なくなるが、返済期間が長いいため、結果的に利子の支払額が多くなるということが出来る。<sup>(69)</sup>

## (3) 所得連動型返済プラン

所得連動型の返済プランとしては次のものが用意されている(表3参照)<sup>(70)</sup>。

### (i) 所得対応型返済プラン (Income-Contingent Repayment Plan: ICR)

このプラン<sup>(71)</sup>は、1993年の連邦直接ローンの本格的実施の際に導入されたものであり<sup>(72)</sup>、連邦直接ローンの返済のためにのみ選択できる<sup>(73)</sup>。

ICRの下では、被貸与者の所得額、家族の人数、ローンの債務総額に基づき、毎年、返済額が算出される<sup>(74)</sup>。具体的には、(α)被貸与者の学生ローンの債務総額について、標準型返済プランの

(67) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Standard Plan." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand/plans/standard>>

(68) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Graduated Plan." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand/plans/graduated>>

(69) 連邦直接ローン、FFELとも、各ローンの債務総額が30,000ドルを超える場合に、それぞれについてのみ期間延長型返済プランを選択できる。例えば、連邦直接ローンの債務総額が10,000ドル、FFELの債務総額が35,000ドルの場合、FFELのためにのみ同返済プランを選択できる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Extended Plan." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand/plans/extended>>

(70) 以下で取り上げるもの以外の所得連動型返済プランとして、FFELの返済のために選択できる所得反応型返済プラン (Income-Sensitive Repayment Plan) がある。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Income-Sensitive Plan." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/understand/plans/income-sensitive>>

(71) 根拠規定は次のとおり。20 U.S.C. §§1087e (d) (1) (D), 1087e (e); 34 C.F.R. §685.209 (b)。

(72) 1993年学生ローン改革法 (Student Loan Reform Act of 1993, enacted as part of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, Pub.L.103-66, 107 Stat.341) による。

(73) 保護者に対するプラス・ローンは、ICRによる返済が認められないが、他のローンと統合されて連邦直接統合ローンになっていれば、ICRを選択できる。大学院生に対するプラス・ローンは、ICRを選択することができる。FFELについても、他のローンと統合されて連邦直接統合ローンになっていれば、ICRを選択できる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Income-Driven Repayment Plans: Frequently Asked Questions," April 2015, pp.9-10. <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/income-driven-repayment-q-and-a.pdf>>

表3 所得連動型返済プランの比較

種類	ICR	旧 IBR	新 IBR	PAYE
利用できる者	連邦直接ローンの被貸与者	連邦直接ローン又は連邦保証民間ローン (FFEL) の被貸与者 ※2014年7月1日より前に貸与を受けた者が対象	連邦直接ローン又は FFEL の被貸与者 ※2014年7月1日以降に貸与を受けた者が対象	連邦直接ローンの被貸与者 ※2007年10月1日以降に連邦直接ローン又は FFEL の貸与を受け、かつ、その時点でそれらのローンの債務がない者で、2011年10月1日以降に連邦直接ローンの貸付金を受け取ったものが対象
対象となるローン	連邦直接ローン FFEL は、連邦直接統合ローンに統合されていれば返済可。親に対するプラス・ローンは、2006年7月1日以降に連邦直接統合ローンに統合されたものなら返済可。	連邦直接ローン又は FFEL ただし、親に対するプラス・ローン、親に対するプラス・ローンを含む統合ローンを除く。	連邦直接ローン又は FFEL ただし、親に対するプラス・ローン、親に対するプラス・ローンを含む統合ローンを除く。	連邦直接ローン FFEL は、連邦直接統合ローンに統合されていれば返済可。ただし、親に対するプラス・ローン、親に対するプラス・ローンを含む統合ローンを除く。
所得要件	なし	経済的困難性の要件 <sup>(注1)</sup> を満たす必要あり	経済的困難性の要件 <sup>(注1)</sup> を満たす必要あり	経済的困難性の要件 <sup>(注1)</sup> を満たす必要あり
返済月額	次の (α) と (β) のうち少ない方の額を12等分した額 (α) 被貸与者の債務総額について、標準型返済プランの返済期間が12年間と仮定した場合の毎年の返済額を算出し、これに被貸与者の調整総所得 (AGI) に応じて所定のパーセンテージを乗じた額 (β) 被貸与者の自由裁量所得 <sup>(注2)</sup> の20%相当額	被貸与者の自由裁量所得 <sup>(注2)</sup> の15%を12等分した額 ただし、被貸与者の AGI の15%相当額が、10年標準返済プランを選択した場合の返済月額を超えたときは、10年標準返済プランによる返済月額を返済すればよい。	被貸与者の自由裁量所得 <sup>(注2)</sup> の10%を12等分した額 ただし、被貸与者の AGI の10%相当額が、10年標準返済プランを選択した場合の返済月額を超えたときは、10年標準返済プランによる返済月額を返済すればよい。	被貸与者の自由裁量所得 <sup>(注2)</sup> の10%を12等分した額 ただし、被貸与者の AGI の10%相当額が、10年標準返済プランを選択した場合の返済月額を超えたときは、10年標準返済プランによる返済月額を返済すればよい。
返済免除までの期間	25年間	25年間	20年間	20年間

(注1) IBR と PAYE の場合、被貸与者の学生ローンの債務総額について、10年標準型返済プランによる毎年の返済額を試算し、当該の額が、「①被貸与者の AGI の額」から「②居住地と家族数に応じて適用される貧困層の基準額の150%」を減じた額の10% (旧 IBR では15%) を超えるときは、経済的に困難な状況 (partial financial hardship) にあるとされ、経済的困難性の要件を満たすことになる。

(注2) 自由裁量所得とは、ICR の場合、「①被貸与者の AGI の額」から「②居住地と家族数に応じて適用される貧困層の基準額」を減じた額、IBR と PAYE の場合、①の額から②の額の150%相当額を減じた額をいう。

(出典) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Income-Driven Repayment Plans: Frequently Asked Questions," April 2015, pp. 3-4. <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/income-driven-repayment-q-and-a.pdf>> 等に基づき筆者作成。

返済期間が12年間と仮定した場合の毎年の返済額を算出し、これに被貸与者の調整総所得 (Adjusted Gross Income: AGI)<sup>(75)</sup> に応じて所定のパーセンテージ<sup>(76)</sup> を乗じた額と、(β) 「①被貸与者の AGI の額」から、「②居住地と家族数に応じて適用される貧困層の基準額」<sup>(77)</sup> を減じた額 (自由裁量所得 (discre-

(74) 20 U.S.C. §1087e (e) (2); 34 C.F.R. §685.209 (b).

(75) AGI とは、連邦所得税における個人所得税の課税所得額算出の基礎となる所得額で、総所得から、一定の所得控除の対象となる額を差し引いた額をいう。AGI から、さらに一定の控除が行われた額が課税所得額となる。伊藤公哉『アメリカ連邦税法—所得概念から法人・パートナーシップ・信託まで— 第5版』中央経済社, 2013, pp.40-41.

(76) "income percentage factor" と呼ばれ、連邦教育長官が毎年定める。34 C.F.R. §685.209 (b) (1) (ii) (A). 2015年の数値は次を参照。U.S. Department of Education, "Notice: Annual Updates to the Income Contingent Repayment (ICR) Plan Formula for 2015—William D. Ford Federal Direct Loan Program," *Federal Register*, Vol.80, No.57, March 25, 2015, pp.15757-15760.

(77) 毎年、連邦保健福祉省 (U.S. Department of Health and Human Services) が公表する貧困ガイドライン (Poverty Guidelines) に示される。このガイドラインには、居住地と世帯の人数別に年所得の基準額が示され、これが貧困層決定の基準として用いられる。2015年のガイドラインに関する告示は、次のとおり。U.S. Department of Health and Human Services, Office of the Secretary, "Notice: Annual Update of the HHS Poverty Guidelines," *Federal Register*, Vol.80, No.14, January 22, 2015, pp.3236-3237.

tionary income))<sup>(78)</sup>の20%に相当する額を比較し、 $(\alpha)$ と $(\beta)$ のうち少ない方の額が毎年の返済額となる<sup>(79)</sup>。この額を12等分したものが毎月の返済額である<sup>(80)</sup>。毎年、被貸与者は所得額や家族数について申告を求められ、AGIや家族数の変化に応じて返済額が調整される<sup>(81)</sup>。

ICRでは、次にみる所得基礎型返済プラン(IBR)と異なり、被貸与者の経済的困難性の要件((ii)参照)が設けられておらず、毎月の返済額に上限がない。このため、被貸与者が高い所得を得るようになった場合には、標準型返済プランを選択したときよりも、毎月の返済額が高額になることがあり得る。<sup>(82)</sup>

返済月額が利子の額に満たない場合、未返済の利子の額は、元本に繰り入れられるが、繰入れには上限が設けられ、返済開始時の元本の額の10%を超えないこととされている<sup>(83)</sup>。

また、ICRの下では、返済を25年間続けると、なお返済すべき債務残額があっても、残額の返済が免除(forgiveness)される<sup>(84)</sup>。返済を一定期間続けるとローンの債務残額の返済が免除される仕組みは、ICRのみでなく、以下で紹介する他の所得連動型返済プランにも設けられており、これらの返済プランの特徴的な要素といってよい。所得連動型返済プランの下で毎月の返済額が少額にとどまることは当該時点における負担の軽減につながる一方、返済完了までの時間が長期化して、結果的に多額の利子の支払いを余儀なくされるおそれがある<sup>(85)</sup>。所得が生涯上昇しなかった被貸与者には酷な場合も生じ得るため、一定期間返済後の債務残額の返済免除は、低所得者救済の点で意味がある仕組みである。ただし、この仕組みにより返済が免除された額は、所得とみなされて課税対象となる((5)参照)<sup>(86)</sup>。

#### (ii) 所得基礎型返済プラン (Income-Based Repayment Plan: IBR)

このプランは、2009年7月1日から実施された<sup>(87)</sup>もので、スタフォード・ローンの返済のために選択できる。連邦直接ローンであっても、FFELであってもよい<sup>(88)</sup>。

まず、2009年に導入された当初のIBRの概要を説明する。IBRを選択するには、ICRと異なり、経済的困難性の要件を満たしていることが求められる。具体的には、被貸与者の学生ローンの債務

(78) 34 C.F.R. §685.209 (b) (1) (iii) (A); U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), p.13. 自由裁量所得とは、比較的自由的な支出に充てることのできる所得であり、可処分所得から、食費、住居費などの必ず支出しなければならない支出を差し引いた額をいう。ジェリコ・コンサルティング「流通用語辞典」<[http://www.jericho-group.co.jp/dic\\_ryutu/kana/ji.html](http://www.jericho-group.co.jp/dic_ryutu/kana/ji.html)>

(79) 20 U.S.C. §1087e (e) (2); 34 C.F.R. §685.209 (b) (1) (ii).

(80) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), p.13.

(81) *ibid.*, p.14.

(82) *ibid.*, pp.5, 12-13.

(83) 34 C.F.R. §685.209 (b) (3) (iv). 返済開始時の元本の10%まで繰入れが行われた後は、それ以上の元本繰入れはなされないものの、利子の発生は続く。

(84) 経済的困難による返済の繰延べ(deferment)の場合、繰延べが認められた月も、返済を続けた期間としてカウントされる。一方で、経済的困難以外の理由による繰延べや一時延期(forbearance)の期間は、返済を続けた期間としてカウントされない。また、所得が少なく所定の算定式に基づく返済額がゼロになる場合(後にみるIBRと“Pay As You Earn”では、算出した額が5ドル未満のときは返済額がゼロになる。)、当該月は返済を続けた期間としてカウントされる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), pp.12-13, 16-18.

(85) *ibid.*, p.2.

(86) *ibid.*, p.16.

(87) 2007年大学費用削減及びアクセス保障法(College Cost Reduction and Access Act, Pub.L.110-84, 121 Stat.784)により導入された(20 U.S.C. §1098e)。運用の細則は、34 C.F.R. §685.221 参照。

(88) 親に対するプラス・ローン及び親に対するプラス・ローンを統合した統合ローンは、連邦直接ローン、FFELのいずれもIBRを選択することはできない。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), pp.9-10.

総額について、返済期間 10 年の標準型返済プラン（以下「10 年標準型返済プラン」という。）による毎年の返済額を試算し、当該の額が、「①被貸与者の AGI の額」から「②居住地と家族数に応じて適用される貧困層の基準額<sup>(89)</sup>の 150%」を減じた額の 15% を超える場合には、経済的に困難な状況<sup>(90)</sup>にあるとされ、IBR を選択することができる<sup>(91)</sup>。①から②を減じた額（自由裁量所得<sup>(92)</sup>）の 15% を 12 等分した額が IBR の下における返済月額に相当する<sup>(93)</sup>。返済額は、毎年、被貸与者の申告に基づき、AGI や家族数の変化に応じて調整される<sup>(94)</sup>。さらに、IBR の下では、返済月額に上限が設けられ、被貸与者の所得額の上昇により、AGI の 15% 相当額が、10 年標準型返済プランを選択した場合の返済月額を超えたときは、10 年標準型返済プランによる返済月額を返済すればよいことになっている<sup>(95)</sup>。この点も ICR との違いである。一方、IBR の下では、ICR と同様に、25 年間にわたり返済を続けられれば、債務残額の返済が免除されることになっていた<sup>(96)</sup>。被貸与者は、所得の上昇により返済月額が 10 年標準型返済プランの返済月額と同じになった場合でも、25 年間返済を続けられれば、債務残額の返済が免除となる IBR のメリットを享受できる<sup>(97)</sup>。

以上のような IBR による返済条件等については、2010 年に見直しが行われた。2009 年に就任したオバマ大統領は、大学進学者の拡大という目標達成に向けて、大学の授業料等高騰により多くの学生がローンの債務を抱えている現状を改善するため、2010 年 1 月の一般教書演説において、IBR の返済上限額を 15% から引き下げ、債務残額の返済免除までの期間も短縮することを訴えた<sup>(98)</sup>。この時点では連邦議会の上下両院で民主党が多数を占めていたことから、大統領の提案に沿って、同年に成立した医療保険改革及び教育調整法<sup>(99)</sup>により IBR の見直しが行われた。この結果、2014 年 7 月 1 日以降に連邦直接ローンを新規に利用した者<sup>(100)</sup>については、IBR による返済を選択した場合、返済額が自由裁量所得の額の 10% に抑えられ、債務残額の返済免除までの期間も 20 年間に短縮されることとなった<sup>(101)</sup>。この見直しは、被貸与者にとってメリットが大きい。表 4 は、各所得連動型返済プランの返済月額の例を示したものであるが、見直し後の IBR 及び同じ返済条件を持つ“Pay As You Earn”返済プラン（iii 参照）の下では、債務総額がどれだけ増えても一定の額を超えると、返済総額が変わらなくなる。これは、返済月額の上限設定と 20 年返済後の債務残額返済免除によるものである。経済的困難者の救済には有効だが、債務総額が多い者ほどメリットが大きいいため、濫用されてモラル・ハザードにつながることも懸念されている（IV 2(2)参照）。

<sup>(89)</sup> 注(77)参照。

<sup>(90)</sup> この要件は、“partial financial hardship”と呼ばれる（20 U.S.C. §1098e(a)(3)）。

<sup>(91)</sup> 20 U.S.C. §1098e (b) (1)。

<sup>(92)</sup> IBR の自由裁量所得の求め方は、②について貧困層の基準額の 150% を用いる点で、ICR（貧困層の基準額の 100% を用いる。）とは異なっている。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), pp.12-13.

<sup>(93)</sup> 20 U.S.C. §1098e (b) (1)。

<sup>(94)</sup> U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), p.14.

<sup>(95)</sup> 20 U.S.C. §1098e (b) (6) (A); *ibid.*, pp.12-14. この場合、10 年標準型返済プランの返済月額は、IBR による返済を開始した時点の当初のローン債務額に基づき算出される。

<sup>(96)</sup> U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(64).

<sup>(97)</sup> U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), p.14.

<sup>(98)</sup> White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President in State of the Union Address,” January 27, 2010. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address>>

<sup>(99)</sup> 注(50)参照。

<sup>(100)</sup> ただし、新規貸与を受けた時点で、過去の連邦直接ローン又は FFEL の債務残額がないという要件を満たしている必要がある。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), p.8.

<sup>(101)</sup> 20 U.S.C. §1098e(e)。

表 4 所得連動型返済プランによる返済額の例

借入額 (元本)	旧 IBR <sup>(注1)</sup>				PAYE 及び新 IBR <sup>(注2)</sup>				ICR				10年標準型返済プラン (参考)			
	返済月額 (当初)	返済月額 (最終)	返済総額	返済月数	返済月額 (当初)	返済月額 (最終)	返済総額	返済月数	返済月額 (当初)	返済月額 (最終)	返済総額	返済月数	返済月額 (当初)	返済月額 (最終)	返済総額	返済月数
\$20,000	利用不可	利用不可	利用不可	利用不可	\$186	\$222	\$27,224	127	\$168	\$195	\$29,556	162	\$222	\$222	\$26,645	120
\$40,000	\$279	\$444	\$59,028	152	\$186	\$444	\$59,028	218	\$336	\$390	\$59,113	162	\$444	\$444	\$53,290	120
\$60,000	\$279	\$666	\$107,665	218	\$186	\$613	\$87,979	240	\$471	\$586	\$89,303	164	\$666	\$666	\$79,935	120
\$80,000	\$279	\$888	\$171,153	285	\$186	\$613	\$87,979	240	\$471	\$781	\$130,325	192	\$888	\$888	\$106,580	120
\$100,000	\$279	\$1,110	\$195,840	300	\$186	\$613	\$87,979	240	\$471	\$985	\$184,823	236	\$1,110	\$1,110	\$133,225	120

(注1) 被貸与者が2014年7月1日以降に新規に連邦直接ローンを利用した者ではない場合に適用される。

(注2) 被貸与者が2014年7月1日以降に連邦直接ローンを新規に利用した者である場合に適用される。

※ 被貸与者は、独身(1人世帯)で、当初の年所得額が40,000ドル、年に5%ずつ所得が増加すると仮定。学生ローンの金利は6%と仮定。2015年の貧困ガイドライン(アラスカ州、ハワイ州を除く)、2015年の「Income Percentage Factors」を適用。

(出典) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Federal Student Aid, Income-Driven Repayment Plans for Federal Student Loans," April 2015, p.2 ("Sample Payment Amounts"). <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/income-driven-repayment.pdf>> に基づき筆者作成。10年標準型返済プランの返済額等は、連邦教育省の「Federal Student Aid」ウェブサイトにおいて提供されている「Repayment Estimator」<<https://studentloans.gov/myDirectLoan/mobile/repayment/repaymentEstimator.action>>を用いて算出した。

IBRの下で利子補給型ローンを返済する場合において、返済月額が利子の額に満たないときは、IBRの下での返済が開始された日から3年間は、連邦政府が未返済の利子相当額を支払う<sup>(102)</sup>。この場合の利子補給がある点はICRと異なっている<sup>(103)</sup>。

(iii) Pay As You Earn 返済プラン (Pay As You Earn Repayment Plan: PAYE)

2014年7月から実施予定であった見直し後のIBRの返済条件を前倒して適用するため、オバマ大統領により2012年12月から新たに導入されたものである(Ⅲ2(1)参照)。

PAYEの下では、2014年以降の見直し後のIBRと同じように、返済額が被貸与者の自由裁量所得<sup>(104)</sup>の10%、返済免除までの期間が20年となっている。PAYEは、根拠規定の点で新たな型のICRを創設する形をとっているが<sup>(105)</sup>、ICRと異なりIBRと同様に、経済的困難性の要件が課されているほか<sup>(106)</sup>、10年標準型返済プランによる返済月額が返済月額上限となっている<sup>(107)</sup>。返済対象となるのは原則として連邦直接ローンである<sup>(108)</sup>。PAYEを選択できるのは、2007年10月1日以降に連邦直接ローン又はFFELの貸与を受け、かつ、その時点でそれらの連邦政府による学生ローンの債務が残っていない者が、2011年10月1日以降に連邦直接ローンの貸付金を受け取った場合である<sup>(109)</sup>。また、利子補給型ローンについて、返済月額が利子の額に満たないときに、PAYEの下での返済が開始された日から3年間は、被貸与者が未返済の利子相当額を支払わなくてよい<sup>(110)</sup>

<sup>(102)</sup> 20 U.S.C. §1098e (b) (3) (A); 34 C.F.R. §685.221 (b) (3).

<sup>(103)</sup> ただし、IBRの下でも、利子補給型ローン(先述の3年間の未返済利子補給を除く)・利子非補給型ローンともに、被貸与者がIBRによる返済を中止する場合や、所得の上昇により10年標準型返済プランによる返済月額を返済し始めた場合には、未返済の利子があれば元本への繰入れが行われる。20 U.S.C. §1098e (b)(3)(B).

<sup>(104)</sup> PAYEの自由裁量所得の求め方は、IBRと同様に、②について貧困層の基準額の150%を用いる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), pp.12-13.

<sup>(105)</sup> 34 C.F.R. §685.209の(a)がPAYE、(b)がICRの根拠規定である。

<sup>(106)</sup> 34 C.F.R. §§685.208 (k) (1), 685.209 (a) (2) (i).

<sup>(107)</sup> 34 C.F.R. §685.209 (a) (4) (i) (A). この場合、10年標準型返済プランの返済月額は、PAYEによる返済を開始した時点のローン債務額に基づき算出される。

<sup>(108)</sup> FFELについては、他のローンと統合して連邦直接統合ローンとして返済する場合には、PAYEによる返済が認められる。一方で、親に対するプラス・ローン及び親に対するプラス・ローンを統合した統合ローンは、連邦直接ローン、FFELのいずれもPAYEを選択することはできない(この点は、IBRと同じである)。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), pp.9-10.

<sup>(109)</sup> *ibid.*, pp.7-8.

<sup>(110)</sup> 34 C.F.R. §685.209 (a) (2) (iii).



点も IBR と同様である<sup>(111)</sup>。

なお、オバマ大統領は、2014 年に PAYE の拡充を打ち出した（Ⅲ2(2)参照）。

#### (4) 公共サービスに従事した場合の債務免除

連邦直接ローンには、卒業後に公共サービスに相当する職業に就いた者が 10 年間にわたって勤務を継続しつつ、120 回分の月額を返済した場合に、ローンの債務残額を免除するプログラム (Public Service Loan Forgiveness: PSLF) がある<sup>(112)</sup>。

所得連動型返済プランでは、毎月の返済額が少ない分、ローン完済までに時間を要する傾向があるので、PSLF の恩恵は大きいといえる<sup>(113)</sup>。

#### (5) 返済免除額への課税

所得連動型返済プランにより一定期間返済を継続した後に債務残額の返済免除が認められたとしても、現行法の下では、原則として返済免除額が所得とみなされて所得税の課税対象となる<sup>(114)</sup>。課税額が相当大きいことが多く、債務者にとって新たな負担となることから<sup>(115)</sup>、課税の対象外とすべきとの意見がある<sup>(116)</sup>。オバマ政権も税制改正案の中で、所得連動型返済プランの下での一定期間返済後の返済免除額については課税対象から除外するように提案を行っており<sup>(117)</sup>、連邦議会にも同趣旨の法案がこれまでに提出されている<sup>(118)</sup>。

なお、(4)でみた PSLF プログラムによる返済免除の場合には、返済免除額は課税対象とならない<sup>(119)</sup>。

<sup>(111)</sup> PAYE の下では、被貸与者が (A) 経済的困難性の要件を満たさなくなったとき、又は (B) PAYE の下での返済を選択しないこととしたときは、発生した利子が元本に繰り入れられるが、(A) のときは、PAYE の下で返済を開始した時点の元本の額の 10% が繰入れの上限となる。この上限に達した後は元本への繰入れは行われないが、利子は発生し続ける。34 C.F.R. §685.209 (a) (2) (iv)。

<sup>(112)</sup> 2007 年大学費用削減及びアクセス保障法（注87参照）により導入された (20 U.S.C. §1087e (m))。120 回のカウンターの対象となる返済は 2007 年 10 月 1 日以降のものに限られる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, “Public Service Loan Forgiveness Program,” November 2014, p.3 (Q13). <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/public-service-loan-forgiveness-common-questions.pdf>> PSLF プログラムのほかにも政府機関や軍の職に就いた者に対する学生ローン返済の負担軽減のために様々なプログラムが設けられている。詳しくは次の資料を参照。Alexandra Hegji et al., “Federal Student Loan Forgiveness and Loan Repayment Programs,” *CRS Report*, R43571, July 22, 2014. <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43571.pdf>>

<sup>(113)</sup> 120 回の返済の中には標準型返済プランによる返済が含まれていてもよいが (20 U.S.C. §1087e (m) (1))、当該プランのみにより返済を行う場合、10 年間返済を続ければローンを完済してしまうため、PSLF のメリットはほとんどないと考えられる。

<sup>(114)</sup> 26 U.S.C. §61 (a) (12); U.S. Department of the Treasury, *General Explanations of the Administration’s Fiscal Year 2015 Revenue Proposals*, March 2014, p.149. <<http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/General-Explanations-FY2015.pdf>>; Jonathan A. LaPlante, “Congress’s Tax Bomb: Income-Based Repayment and Disarming a Problem Facing Student Loan Borrowers,” *Cornell Law Review*, Volume 100, Issue 3, 2015, pp.710-715. <<http://cornelllawreview.org/files/2015/03/100CLR703.pdf>>

<sup>(115)</sup> Ron Lieber, “For Student Borrowers, Relief Now May Mean a Big Tax Bill Later,” *New York Times*, December 14, 2012. <[http://www.nytimes.com/2012/12/15/your-money/for-student-borrowers-a-tax-time-bomb.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/15/your-money/for-student-borrowers-a-tax-time-bomb.html?_r=0)>

<sup>(116)</sup> The Institute for College Access & Success (TICAS), *Should All Student Loan Payments Be Income-Driven? Trade-offs and Challenges*, April 2014, pp.24-25, 34. <[http://ticas.org/sites/default/files/pub\\_files/TICAS\\_IDR\\_White\\_Paper.pdf](http://ticas.org/sites/default/files/pub_files/TICAS_IDR_White_Paper.pdf)>; Jason Delisle and Alex Holt, *Safety Net or Windfall? Examining Changes to Income-Based Repayment for Federal Student Loans*, Washington, D.C.: New America Foundation, October 2012, p.15. <[https://static.newamerica.org/attachments/2332-safety-net-or-windfall/NAF\\_Income\\_Based\\_Repayment.18c8a688f03c4c628b6063755ff5dbaa.pdf](https://static.newamerica.org/attachments/2332-safety-net-or-windfall/NAF_Income_Based_Repayment.18c8a688f03c4c628b6063755ff5dbaa.pdf)>

<sup>(117)</sup> U.S. Department of the Treasury, *General Explanations of the Administration’s Fiscal Year 2016 Revenue Proposals*, February 2015, pp.132-133. <<http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/General-Explanations-FY2016.pdf>>

## (6) 破産手続による債務免除からの除外

現行の連邦破産法典 (Bankruptcy Code) の下では、破産手続により学生ローンの返済免除を受けることは原則として認められていない<sup>(120)</sup>。多額の債務を抱える元学生の救済のため、破産手続による学生ローンの返済免除を認めるように法改正を求める動き<sup>(121)</sup>があり、これまで連邦議会にも法案<sup>(122)</sup>が提出されている。

## III 学生ローンをめぐる近年の動向

以下では、米国における近年の学生ローンをめぐる動きを概観する。学生ローンの債務総額が膨張する中、その負担軽減は、選挙の争点として意識される等、社会の関心を集めており、オバマ政権が様々な負担軽減策を打ち出す一方、連邦議会でも議論が続いている。

### 1 学生ローン債務総額の拡大

近年、学生ローンの全米債務総額は拡大の一途をたどり、ニューヨーク連邦準備銀行 (Federal Reserve Bank of New York: FRBNY) によれば、連邦政府による学生ローンのほか民間ローンも含めて、2015年3月末時点で1兆1900億ドルに上った<sup>(123)</sup>。連邦政府によるローンの債務総額は、2014年度末 (2014年9月末) で9224億ドルとみられている<sup>(124)</sup>。学生ローン債務総額は、2007-09年の景気

[118] 例えば、最近では、次の法案が提出されている。To amend the Internal Revenue Code of 1986 to exclude from gross income any discharge of income contingent and income-based student loan indebtedness, H.R.2429, 114th Cong. (2015).

[119] 26 U.S.C. §108 (f) (1); Letter from Eric Solomon (Assistant Secretary for Tax Policy, Department of the Treasury) to Sander Levin (U.S. House of Representatives), September 19, 2008, p.3. <[http://www.ibrinfo.org/files/Treasury\\_response\\_levin.pdf](http://www.ibrinfo.org/files/Treasury_response_levin.pdf)>; U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.* [112], p.1 (Q3).

[120] 2005年の法改正 (Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005 (BAPCPA), Pub.L.109-8, 119 Stat.23) を経た破産法典の現行規定 (11 U.S.C. §523 (a) (8)) によると、学生ローンの債務は、連邦政府によるものも民間金融機関によるものも含め、ローン返済が債務者に不当な困難 (undue hardship) をもたらすものでない限り、破産手続による免除が認められないとされているが、このような不当な困難の存在を被貸与者が破産裁判所 (Bankruptcy Court) で証明することは難しいといわれる。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Forgiveness, Cancellation, and Discharge." <<https://studentaid.ed.gov/sa/repay-loans/forgiveness-cancellation>>; Kayla Webley, "Why Can't You Discharge Student Loans in Bankruptcy?" *Time*, February 9, 2012. <<http://business.time.com/2012/02/09/why-cant-you-discharge-student-loans-in-bankruptcy/>>

[121] 例えば、次の提言を参照。National Association of Consumer Bankruptcy Attorneys, *The Student Loan "Debt Bomb": America's Next Mortgage-Style Economic Crisis?: A Report Prepared for the National Association of Consumer Bankruptcy Attorneys (NACBA)*, February 7, 2012, pp.5-7. <<http://nacba.org/Portals/0/Documents/Student Loan Debt/020712 NACBA student loan debt report.pdf>> オバマ大統領も、学生ローンの被貸与者の保護強化に関する2015年3月の大統領覚書の中で、破産による学生ローンの債務免除に関する裁判所の考え方を整理するとともに、破産法の改正も視野に入れた検討を行うように、連邦教育省長官に指示している。"Presidential Documents, Memorandum of March 10, 2015, Student Aid Bill of Rights To Help Ensure Affordable Loan Repayment," *Federal Register*, Vol.80, No.49, March 13, 2015, pp.13475-13478. 大統領覚書については、注[143]参照。

[122] 例えば、最近では、次のような法案が提出されている。Private Student Loan Bankruptcy Fairness Act of 2013, H.R.532, 113th Cong. (2013); Fairness for Struggling Students Act of 2015, S.729, 114th Cong. (2015).

[123] Federal Reserve Bank of New York (FRBNY), *Quarterly Report on Household Debt and Credit*, May 2015. <[http://www.newyorkfed.org/householdcredit/2015-q1/data/pdf/HHDC\\_2015Q1.pdf](http://www.newyorkfed.org/householdcredit/2015-q1/data/pdf/HHDC_2015Q1.pdf)> FRBNYのデータは、連邦政府によるローンのほか、民間金融機関による学生ローンの債務額を含む数値である。Donghoon Lee, "Household Debt and Credit: Student Debt," February 28, 2013, p.2. FRBNY Website <<http://www.newyorkfed.org/newsevents/mediaadvisory/2013/Lee022813.pdf>>

[124] U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *Annual Report FY2014*, November 14, 2014, p.31. <<http://www2.ed.gov/about/reports/annual/2014report/fsa-report.pdf>>

減退期にも他のローン債務総額が減少する中で唯一増加を続け、2009年から2010年にかけて自動車購入ローンやクレジット・カード・ローンを抜き、家計の抱えるローンの債務残高としては、住宅購入ローン (mortgage loan) に次ぐ規模となった<sup>(125)</sup>。2012-13年度の大学卒業生 (学士号取得者) は、約60%が卒業時に学生ローンの債務を抱えており、その平均額は27,300ドルであったという<sup>(126)</sup>。

学生ローン債務総額の拡大については、大学の授業料等の高騰によるところが大きいとされる<sup>(127)</sup>。I1でみたように、大学の授業料等はこの30年間でおよそ3倍程度となり、さらに、大学卒業者の失業の増加等が学生ローンの返済状況を悪化させているともいわれる<sup>(128)</sup>。2014年末には、学生ローンの債務者総数の16.7%に相当する約725万人が延滞又は債務不履行に陥っている<sup>(129)</sup>。返済猶予期間等の者を除き、実際に返済を求められている者の中でみれば、延滞・債務不履行の割合は一層高くなるとの指摘もある<sup>(130)</sup>。学生ローンの債務を抱えた者は、住宅や自動車の購入等の消費を抑える傾向があるといわれており<sup>(131)</sup>、米国経済への影響を懸念する声も上がっている<sup>(132)</sup>。

## 2 オバマ政権による所得連動型返済プラン拡充の動き

学生ローンの負担軽減のためにオバマ政権が進めてきた取組の一つとして、所得連動型返済プランの拡充が挙げられる。以下では、2010年の立法によるIBRの創設 (II2(3)(ii)参照) 後のオバマ政権による所得連動型返済プラン拡充に係る主な動向を紹介する。

<sup>(125)</sup> Meta Brown, "Student Debt Overview," August 14, 2013, p.8. Federal Reserve Bank of New York Website <[http://www.newyorkfed.org/regional/Brown\\_presentation\\_GWU\\_2013Q2.pdf](http://www.newyorkfed.org/regional/Brown_presentation_GWU_2013Q2.pdf)>

<sup>(126)</sup> College Board, *op.cit.*(17), p.22.

<sup>(127)</sup> Dai, *op.cit.*(11)

<sup>(128)</sup> Elaine Pofeldt, "Obama's education focus overlooks next financial contagion," *CNBC*, 29 January, 2014. <<http://www.cnbc.com/id/101367292>>; Isaac Bowers, "Explore the Role of Underemployment in the Student Debt Crisis, Joblessness and underemployment are affecting the ability of college graduates to repay student loans," *U.S. News & World Report*, March 13, 2013. <<http://www.usnews.com/education/blogs/student-loan-ranger/2013/03/13/explore-the-role-of-underemployment-in-the-student-debt-crisis>>

<sup>(129)</sup> FRBNY, "Snapshot of Borrowers in 2014: Q4," *Underlying Data for Press Briefing on Student Loan Borrowing and Repayment Trends, 2015*, April 16, 2015. <<http://www.newyorkfed.org/newsevents/mediaadvisory/2015/DATA-StudentLoanBriefing-05-16-2015.xlsx>> 725万人のうち約463万人が債務不履行 (default)、262万人が債務不履行に至らない延滞 (delinquent) の状態にある。債務不履行は、通常、定められた返済日から270日を過ぎても返済がなされない状態を指す。延滞は定められた日に返済がなされない状態を指すが、ニューヨーク連邦準備銀行の調査では、90日以上が経過しても返済がなされない場合をカウントしている。U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Glossary." <<https://studentaid.ed.gov/sa/glossary>>; Meta Brown et al., "Payback Time? Measuring Progress on Student Debt Repayment," *Liberty Street Economics*, February 20, 2015. FRBNY Website <[http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2015/02/payback\\_time\\_measuring\\_progress\\_on\\_student\\_debt\\_repayment.html#.VZIDnayp3fN](http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2015/02/payback_time_measuring_progress_on_student_debt_repayment.html#.VZIDnayp3fN)>

<sup>(130)</sup> Brown, *op.cit.*(125), p.14. 現時点で実際に返済を求められている者の割合が被貸与者全体の56%にとどまるため、この中で延滞者 (債務不履行を含む) の割合は3割程度になる。

<sup>(131)</sup> Meta Brown and Sydnee Caldwell, "Young Student Loan Borrowers Retreat from Housing and Auto Markets," *Liberty Street Economics*, April 17, 2013. FRBNY Website <<http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2013/04/young-student-loan-borrowers-retreat-from-housing-and-auto-markets.html#.VY03b6yp3fM>> ただし、これに対しては、学生ローンの債務の有無と、住宅ローンや自動車購入ローンの債務の有無に直接の関係はないといった指摘もあり議論が続いている。議論の状況をまとめたものとして、次の資料がある。岩田太郎「論壇・論調 米学生ローン危機は本当か新論証で議論が活発化」『エコノミスト』4354号, 2014.7.22, p.77.

<sup>(132)</sup> Mitchell E. Daniels, "How Student Debt Harms the Economy: In 2010-13, the percentage of younger people owning part of a new business dropped to 3.6% from 6.1%," *Wall Street Journal*, January 27, 2015. <<http://www.wsj.com/articles/mitchell-e-daniels-how-student-debt-harms-the-economy-1422401693>>; Rohit Chopra, "Student Debt Domino Effect?" May 9, 2013. Consumer Financial Protection Bureau Website <<http://www.consumerfinance.gov/newsroom/student-debt-domino-effect/>>

(1) 2011年のPAYE創設指示

II 2(3)(iii)でみたPAYEの創設に至る経緯を紹介しておこう。前述のとおりPAYEは、2014年7月1日以降に施行予定であった見直し後のIBRの返済条件を前倒しで2012年から適用するため、2011年10月に大統領権限に基づく行政措置により、オバマ大統領が創設を表明したものである<sup>(133)</sup>。PAYE創設の表明は、グローバル経済への対応を視野に入れた大学進学者拡大という従来のオバマ大統領の主張に沿ったものであるが、さらに2012年には大統領選挙が予定されており、再選を目指す同大統領にとって支持者にアピールする意味合いもあるとみられていた<sup>(134)</sup>。オバマ政権によれば、PAYEにより約160万人の学生ローン債務者が恩恵を受けるとする一方で<sup>(135)</sup>、同プログラム実施には、2012年から2021年までに約21億ドルの予算を要すると見積もられていた<sup>(136)</sup>。

大統領の指示に基づき、PAYEを創設するため、連邦教育省は、ICRに関する行政規則を改正する形をとった。見直し後のIBRによる返済条件の適用時期を早めるのであるから、本来ならIBRの根拠規定を改正すべきであったはずである。この点、IBRの返済条件を見直した2010年の立法では、2014年7月1日以降に学生ローンの新規貸与を受けた者から見直し後の返済条件を適用する旨を法律レベルで明記しており<sup>(137)</sup>、適用時期を早めるには法改正が必要であった。しかし、2011年の時点で連邦議会下院では共和党が多数を占め、オバマ政権の意向に沿った法改正は容易でないことが予想された。一方で、ICRについては、返済条件の詳細を連邦教育長官の制定する規則で定めることになっており<sup>(138)</sup>、連邦議会を経ずに行政手続だけで返済条件の変更が可能であった<sup>(139)</sup>。このため、オバマ大統領は、法改正を回避しながら政策を実現する途を選択したものと考えられる。

パブリックコメントの手続も経て2012年11月に規則が改正され<sup>(140)</sup>、そのうちPAYEに関する部分については同年12月から施行された<sup>(141)</sup>。なお、PAYE創設後も従来のICRは廃止されたわけではなく、返済プランとして存続している<sup>(142)</sup>。

---

(133) White House, Office of the Press Secretary, “We Can’t Wait: Obama Administration to Lower Student Loan Payments for Millions of Borrowers,” October 25, 2011. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/25/we-cant-wait-obama-administration-lower-student-loan-payments-millions-b>>

(134) Rachel Louise Ensign, “A New Student-Loan Program Launches,” *Wall Street Journal*, November 5, 2012. <<http://blogs.wsj.com/totalreturn/2012/11/05/a-new-student-loan-program-launches/>>

(135) White House, Office of the Press Secretary, *op.cit.* (133)

(136) U.S. Department of Education, “34 C.F.R. Parts 674, 682, and 685: Federal Perkins Loan Program, Federal Family Education Loan Program, and William D. Ford Federal Direct Loan Program; Final Rule,” *Federal Register*, Vol.77, No.212, November 1, 2012, pp.66120-66121.

(137) 20 U.S.C. §1098e (e).

(138) 20 U.S.C. §1087e (e).

(139) John R. Brooks, “Income-Driven Repayment and the Public Financing of Higher Education,” *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, Paper 1385, February 23, 2015 (*Georgetown Law Journal*, Vol.104, 2015, Forthcoming), p.26 (note.115). <<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2397&context=facpub>>

(140) U.S. Department of Education, *op.cit.* (136), pp.66088 et seq. この規則改正では、2010年法改正によるIBRの要件見直しについても実施に向けて規定を整備した。

(141) U.S. Department of Education, “34 C.F.R. Part 685: William D. Ford Federal Direct Loan Program,” *Federal Register*, Vol.77, No.236, December 7, 2012, p.72960. PAYEの早期実施のため2012年12月施行とされた規定は、34 C.F.R. §§ 685.208(k)(1), 685.209(a)である。他の規定は、2013年7月1日施行とされていた。

(142) 34 C.F.R. §685.209(b).

## (2) 2014年のPAYE 拡充指示

現行のPAYEは、学生ローンの貸与時期により利用できる者の範囲が限定されている。この点について、オバマ大統領は、学生ローン負担のさらなる軽減に向けて、2014年6月の大統領覚書<sup>(143)</sup>により、連邦教育長官に対し、2015年12月末までに、連邦直接ローンの貸与を受けた者がPAYEを利用できる範囲を拡大するよう指示した。拡大の方針は、既に同大統領の2014年度及び2015年度の予算提案でも示されていたものである<sup>(144)</sup>。オバマ政権では、これによりさらに500万人の学生ローン債務者の負担を軽減し得ると見込んでいるが<sup>(145)</sup>、一方で、PAYE拡充のために90億ドル以上の予算が必要とみられている<sup>(146)</sup>。

オバマ大統領の指示については、評価する声がある一方で、2014年の中間選挙を前にして若年有権者の支持をつなぎとめるためのアピールに過ぎないとの指摘もあると報道されている<sup>(147)</sup>。連邦議会の共和党議員からは、納税者負担の増大の問題が指摘されたほか、本来は法律の改正によるべき事項であるとして（(1)参照）、連邦議会を経ないで大統領権限によりプログラム拡大を図ることの法的正当性を疑問視する意見も示されていた<sup>(148)</sup>。

連邦教育省では、大学関係者等から成る規則改正案の検討委員会を設け、2015年2月から4月にかけて3回の議論が行われた<sup>(149)</sup>。第3回会合では、改訂PAYE（Revised PayAsYou Earn: REPAYE）に係る規則改正案について出席者の合意が得られたとされ<sup>(150)</sup>、2015年7月にパブリックコメントのために公示された案<sup>(151)</sup>によると、連邦直接ローンの貸与を受けた全ての者が貸与の時期にかか

[143] “Presidential Documents, Memorandum of June 9, 2014, Helping Struggling Federal Student Loan Borrowers Manage their Debt,” *Federal Register*, Vol.79, No.113, June 12, 2014, pp.33843-33845. 大統領覚書（Presidential Memoranda）とは、行政機関の職員に対する政府の長としての命令である。明確な法的定義はなく、大統領命令（Executive Order）や大統領布告（Proclamation）と区別されないことも多い。近年は使用される頻度が増えているとされる。Phillip J. Cooper, *By Order of the President, the Use and Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence: University Press of Kansas, 2002, pp.83-86; Graham G. Dodds, *Take Up Your Pen: Unilateral Presidential Directives, in American Politics*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013, pp.8-9, 220-222.

[144] U.S. Department of Education, “Student Loans Overview: Fiscal Year 2014 Budget Proposal,” *FY 2014 Department of Education Justifications of Appropriation Estimates to the Congress*, Volume 2, pp.S-13-S-14. <<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget14/justifications/s-loansoverview.pdf>>; *id.*, “Student Loans Overview: Fiscal Year 2015 Budget Proposal,” *FY 2015 Department of Education Justifications of Appropriation Estimates to the Congress*, Volume 2, pp.S-13-S-14. <<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget15/justifications/s-loansoverview.pdf>>

[145] White House, Office of the Vice President, “Factsheet: Making Student Loans More Affordable,” June 9, 2014. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/09/factsheet-making-student-loans-more-affordable>>

[146] U.S. Department of Education, “Fiscal Year 2016 Budget: Summary and Background Information,” February 2, 2015, p.43 (note5). <<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget16/summary/16summary.pdf>> 次の記事も参照。Michael Stratford, “Obama administration Pay As You Earn expansion will cost \$9 billion,” *Inside Higher Ed*, February 6, 2015. <<https://www.insidehighered.com/news/2015/02/06/obama-administration-pay-you-earn-expansion-will-cost-9-billion>>

[147] Allie Grasgreen, “President Obama expands student loan repayment break,” *Politico*, June 9, 2014. <<http://www.politico.com/story/2014/06/student-loan-repayment-white-house-107608.html>>

[148] Michael Stratford, “Obama expands income-based repayment to older borrowers, pushes Democrats’ student loan refinancing bill,” *Inside Higher Ed*, June 10, 2014. <<https://www.insidehighered.com/news/2014/06/10/obama-expands-income-based-repayment-older-borrowers-pushes-democrats%E2%80%99-student-loan>>

[149] 委員会の配付資料等は次のウェブサイトから入手できる。U.S. Department of Education, “Negotiated Rulemaking for Higher Education 2014-2015.” <<http://www2.ed.gov/policy/highered/reg/hearulemaking/2015/index.html>> 検討委員会の最終案は次のとおり。U.S. Department of Education, “Issue Paper 1: Establishing a New Pay As You Earn (PAYE) Repayment Plan,” *DRAFT Proposed Modifications to Existing Regulations*, a negotiated rulemaking committee, Materials provided by the Department to the negotiating committee at Session 3, April 28-30, 2015. <<http://www2.ed.gov/policy/highered/reg/hearulemaking/2015/payee3-issue1-repayment.doc>>

ならず REPAYE を利用できるようになる見通しである。

連邦教育省は、今後パブリックコメントを経て2015年11月1日までに規則を改正し、同年12月中に利用希望者の申請が可能となるよう作業を急いでいるという<sup>(152)</sup>。オバマ政権は、2016年度予算提案において、2016年7月1日以降、複雑な各種のローン返済プランを整理し、所得連動型返済プランを REPAYE に統一する意向を表明している<sup>(153)</sup>。

### 3 学生ローンの金利上昇抑制をめぐる動き

連邦の学生ローンについては、2012年から2013年にかけて、金利上昇回避をめぐる議論が行われた。これは、もともと6.8%に固定されていた連邦学生ローンの金利に対して、2007年9月の立法<sup>(154)</sup>により段階的引下げ措置が講じられ、2011年7月1日以降は3.4%にまで引き下げられていたところ、当該規定が時限的なもので2012年7月1日に失効する予定であったことから、元の固定金利(6.8%)への復帰を回避するために検討が始まったものである<sup>(155)</sup>。大統領や連邦議会上下両院の民主党・共和党の議員の間の複雑な議論を経て、2013年の立法<sup>(156)</sup>により、2013年7月1日以降に新規に提供される学生ローンの金利は、固定金利ではなく、10年物国債の利回りに連動することになった(II1(2)参照)。10年物国債の金利への連動は、オバマ大統領も2014年度予算提案で掲げていたものであった<sup>(157)</sup>。

同法成立時点で、学部学生向けローンの金利は3.86%となり<sup>(158)</sup>、立法措置が講じられなかった場合の6.8%と比べて、ひとまず返済の負担が軽減された。しかし、景気が回復し国債の利回りが上昇した場合、学生ローンの金利も上昇するので、金利を金融市場と連動させたことを危惧する声もあり<sup>(159)</sup>、学生の間では金利上昇への懸念が大きいとされる<sup>(160)</sup>。

<sup>(150)</sup> Michael Stratford, "Federal rule-making panel OKs plan to expand income-based repayment program," *Inside Higher Ed*, May 1, 2015. <<https://www.insidehighered.com/news/2015/05/01/federal-rule-making-panel-oks-plan-expand-income-based-repayment-program>>

<sup>(151)</sup> U.S. Department of Education, "34 C.F.R. Parts 668, 682, and 685: Student Assistance General Provisions, Federal Family Education Loan Program, and William D. Ford Federal Direct Loan Program; Proposed Rule," *Federal Register*, Vol.80, No.131, July 9, 2015, pp.39608 et seq.

<sup>(152)</sup> Stratford, *op.cit.* (150)

<sup>(153)</sup> U.S. Department of Education, *op.cit.* (146), p.51.

<sup>(154)</sup> 注87参照。

<sup>(155)</sup> 連邦政府の学生ローンの金利設定をめぐる過去の経緯については、次の資料を参照。Jason Delisle, *Federal Student Loan Interest Rates: History, Subsidies, and Cost* (Issue Brief), New America Foundation, February 2012, pp.1-4. <[https://static.newamerica.org/attachments/2339-student-loan-interest-rates-history-subsidies-and-cost/Interest%20Rates%20Issue%20Brief%20Final\\_0.dd93f4cdc2a8402fbc921f7c61ca3ead.pdf](https://static.newamerica.org/attachments/2339-student-loan-interest-rates-history-subsidies-and-cost/Interest%20Rates%20Issue%20Brief%20Final_0.dd93f4cdc2a8402fbc921f7c61ca3ead.pdf)>

<sup>(156)</sup> 注55参照。2012年7月に、金利引下げ措置を1年間暫定的に延長する法律(Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (MAP-21), Pub.L.No.112-141, 126 Stat.405)が成立し、1年後に更なる議論を経て2013年法が成立した。

<sup>(157)</sup> U.S. Department of Education, "Fiscal Year 2014 Budget: Summary and Background Information, President's FY 2014 Budget Request for the U.S. Department of Education," April 10, 2013, p.55. <<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget14/summary/14summary.pdf>>

<sup>(158)</sup> 大学院生に対するローンの金利は5.41% (立法措置が講じられなかった場合には6.8%)、プラス・ローンの金利は6.41% (同7.9%)となった。同法により影響を受ける連邦学生ローンの被貸与者数は、学部学生が約880万人、大学院生が約150万人、プラス・ローン被貸与者が約100万人とみられていた。White House, Office of the Press Secretary, "Fact Sheet: Bipartisan Student Loan Deal: A Win For Students," July 23, 2013. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/23/fact-sheet-bipartisan-student-loan-deal-win-students>>

<sup>(159)</sup> Elvina Nawaguna and Mark Felsenthal, "Senators reach deal to move student loans to market rates," July 18, 2013. Reuters Website <<http://www.reuters.com/article/2013/07/18/us-usa-studentloans-whitehouse-idUSBRE96H15T20130718>>

このほか、2014年には、中間選挙を前にした連邦議会上院民主党の選挙キャンペーンの一環として<sup>(161)</sup>、返済中の過去の学生ローンについて、当該時点で比較的低金利であった連邦直接ローンへの借換え可能化等を内容とする法案<sup>(162)</sup>が提出されたが成立をみなかった。

#### IV 所得連動型返済プランをめぐる議論

##### 1 所得連動型返済プランの意義と我が国における検討状況

近年、各国とも厳しい財政状況が続く中、学生ローンの所得連動型返済プランは、給付奨学金ほど大きな財政負担を伴わずに学生の教育費負担を軽減し得る仕組みとして、オーストラリアや英国等で導入され<sup>(163)</sup>、米国でも採り入れられてきたものである。大学の学位取得により卒業後に高所得を得られる可能性が高いことを考えると、学生ローンの仕組みを用いて、大学の授業料等を将来の所得により賄うことは合理的な選択であるといえるが、一方で学位を取得しても低所得しか得られないリスクも存在する。大学の授業料等が高騰する中、そうしたリスクの深刻化を前にして、米国では、リスクの軽減・回避の仕組みとして所得連動型返済プランに期待する声がある<sup>(164)</sup>。

所得連動型返済プランを伴う学生ローンは、我が国でも理論的に優れたスキームとして紹介されてきた<sup>(165)</sup>。平成26(2014)年8月の文部科学省有識者会議の報告書<sup>(166)</sup>では、返済月額が卒業後の所得に連動する返済プランを伴う貸与奨学金制度の導入に向けて、文部科学省、日本学生支援機構、学識経験者が共同で制度の詳細な検討を進めていくことが重要であると指摘された。同月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」<sup>(167)</sup>にも、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の導入に関する検討を進めることが明記された。文部科学省では、社会保障・税番号制度(マイナンバー制度)の運用開始に合わせ、平成29(2017)年度新規奨学金採用者から新制度を適用するべく検討を進めているとされる<sup>(168)</sup>。所得連動型返済プランの実施には、被貸与者の卒業後の所得を正確・

<sup>(160)</sup> Allie Bidwell, "Congress Approves Student Loan Deal, Obama said he would quickly sign the bill, which is expected to affect millions of students," *U.S. News & World Report*, August 1, 2013. <<http://www.usnews.com/news/articles/2013/08/01/congress-approves-student-loan-deal>>

<sup>(161)</sup> Thomas Ferraro, "U.S. Senate Democrats offer student debt refinance bill," May 14, 2014. Reuters Website <<http://www.reuters.com/article/2014/05/14/us-usa-senate-students-idUSBREA4D0Q220140514>>

<sup>(162)</sup> Bank on Students Emergency Loan Refinancing Act, S.2432, 113th Cong. (2014). 提出者は、民主党のE. ウォーレン(Elizabeth Warren)上院議員である。下院でも、S.2292と同内容の法案H.R.4582が提出された。2015年にも同様の法案が提出されている。Bank on Students Emergency Loan Refinancing Act, S.793, H.R.1434, 114th Cong. (2015).

<sup>(163)</sup> 英国、オーストラリアの仕組みについては、次の資料を参照。小林雅之「高等教育改革と所得連動型ローン—イギリスを中心として—」(学生への経済的支援の在り方に関する検討会(第9回)配付資料1)2014.3.25. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/057/gijiroku/\\_icsFiles/afidfile/2014/04/03/1345930\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/057/gijiroku/_icsFiles/afidfile/2014/04/03/1345930_1.pdf)>; 牧野良介・小西利幸「第5章 イギリスにおける所得連動返済型学資ローン」日本学生支援機構『イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書』2015, pp.86-114. <[http://www.jasso.go.jp/statistics/syogaku\\_chosa/documents/ch5\\_studenloanuk.pdf](http://www.jasso.go.jp/statistics/syogaku_chosa/documents/ch5_studenloanuk.pdf)>; 寺倉憲一「高等教育費の負担軽減をめぐる諸問題—我が国の課題とオーストラリアにおける所得連動型学生ローンの事例—」『レファレンス』728号, 2011.9, pp.141-166. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050702\\_po\\_072808.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050702_po_072808.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

<sup>(164)</sup> Brooks, *op.cit.* (139), pp.22-24.

<sup>(165)</sup> 例えば、次の資料を参照。小林雅之「各国の授業料・奨学金制度改革の動向」『大学と学生』47号, 2007.11, pp.13-14.

<sup>(166)</sup> 学生への経済的支援の在り方に関する検討会『学生への経済的支援の在り方について』(平成26年8月29日) pp.9-10. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/057/gaiyou/\\_icsFiles/afidfile/2014/09/22/1352044\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/057/gaiyou/_icsFiles/afidfile/2014/09/22/1352044_01.pdf)>

<sup>(167)</sup> 「子供の貧困対策に関する大綱—全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指して—」(平成26年8月29日閣議決定) p.13. <<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>>

確実に捕捉する必要があるため、マイナンバー制度の稼働が不可欠の前提となっている<sup>(169)</sup>。

なお、日本学生支援機構においては、平成 24 年度から「所得連動返還型無利子奨学金制度」<sup>(170)</sup>が実施されている。このプログラムの下では、無利子奨学金に限り、貸与時の保護者（給与所得のみの世帯）の年間収入金額が 300 万円以下の場合について、卒業後の本人の年収額が 300 万円を超えるまでの間、返済が猶予されるが、毎月の返済額が所得額に連動して算出される仕組みは設けられていない。

## 2 所得連動型返済プランの論点

所得連動型返済プランについては、米国におけるこれまでの議論を通じて様々な論点が指摘されている。主なものを以下に掲げる。

### (1) 返済期間の長期化と返済総額の増大

所得連動型返済プランの顕著な問題点として、標準型返済プランと比較して、毎月の返済額が少なくなる代わりに返済期間が長くなり、それに伴う利子が発生するため、結果として返済総額が多くなることが挙げられる<sup>(171)</sup>。これに対処するため、①利子の発生や元本への繰入れに上限を設けること、②一定期間継続して返済した後に債務残額の返済が免除される仕組みを設けること等の措置を講ずる必要性が指摘されている。<sup>(172)</sup>

①のうち、利子の発生に関しては、Ⅲ3 でみたような金利の過度の上昇を抑制する取組が欠かせないことになる。利子の元本繰入れに関しては、現行の ICR や PAYE の下で、一定の繰入れの上限が設けられているが<sup>(173)</sup>、必要に応じてこのような仕組みを設けることが望ましいといえる。②については、現行の IBR、PAYE では 20 年間、ICR では 25 年間、定められた額の返済を続ければ、債務残額があっても返済を免除する制度が設けられている。公共サービスの職に就いた者の場合、PSLF プログラム（Ⅱ2(4)参照）により、10 年間返済を続ければ債務残額の返済が免除されることになっている。

ただし、一定期間返済後の残額返済免除については、返済月額の上限定とも相俟って、次にみるように多額の借入れを行った者ほど恩恵を受けるといった問題が指摘されている。

### (2) 過度に寛大な返済条件がもたらす影響

現行の PAYE のように、毎月の返済額に上限（10 年標準型返済プランの返済月額）が設定され、かつ、

---

<sup>(168)</sup> 文部科学省「参考資料 1 柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の主な論点について」（学生への経済的支援の在り方に関する検討会（第 12 回）配付資料）2014.6.16. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/koutou/057/attach/1349001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/057/attach/1349001.htm)>

<sup>(169)</sup> 学生への経済的支援の在り方に関する検討会 前掲注<sup>(166)</sup>

<sup>(170)</sup> 日本学生支援機構「所得連動返還型無利子奨学金制度」<<http://www.jasso.go.jp/saiyou/syotokurendo.html>>

<sup>(171)</sup> U.S. Department of Education, Federal Student Aid, *op.cit.*(73), p.2.

<sup>(172)</sup> TICAS, *op.cit.*(116), pp.12-13. このほか、同資料では、返済者に余裕があれば、所定の額より多くの額を前倒して返済できるように措置を講ずる必要性等も指摘されている。

<sup>(173)</sup> ICR の下では、毎月の返済額が発生した利子の額に満たない場合、支払われなかった利子の残額は、元本に繰り入れられるが、繰入れには上限が設けられ、返済開始時の元本の額の 10% を超えないこととされている。34 C.F.R. §685.209 (b) (3) (iv). PAYE の下では、経済的困難性の要件が満たされなくなった場合、未返済の利子が元本に繰り入れられるが、繰入れには上限が設けられ、PAYE の下で返済を開始した時点の元本の額の 10% を超えないこととされている。34 C.F.R. 685.209 (a) (2) (iv) (B).



債務残額の多寡にかかわらず一定回数の返済により残額の返済免除が認められると、卒業後に高所得を得ても限定された額しか返済する必要がなく、多くの額を借り入れた者ほど、最終的に多額の債務残額の返済免除を受けることになる（II 2 (3)(ii)参照）。所得連動型返済プランは、貸与額の具体的な上限設定がない大学院生向けプラス・ローンの返済に用いることもできるため、ロースクールの高額な授業料を学生ローンで賄い、卒業後に弁護士等の高収入の職に就いた場合でも、返済のためにIBRやPAYEを選択すれば、一定期間の返済継続後に債務残額の返済免除を受けることが可能である。<sup>(174)</sup>

所得連動型返済プランの返済条件があまりに寛大過ぎると、モラル・ハザードが起きて、学生が教育のコストに無頓着になるだけでなく、大学が安易に授業料を値上げすることが懸念されている<sup>(175)</sup>。米国では、1割以上の学生が株式会社の運営する営利大学（for-profit college）に登録しているが、営利大学の中には、連邦政府の学生支援上限額に合わせて高額な授業料等を設定している学校があるという<sup>(176)</sup>。

このような問題への対応策として、所得連動型返済プランを改善し、返済開始時の債務総額が一定以上の者については、返済免除までの年数を20年ではなく25年にすべきという提案がある<sup>(177)</sup>。返済不可能な額の債務から被貸与者を保護することの必要性は認めつつも、安易な借入れを防ぐためには、現行の返済免除の仕組みは撤廃することが望ましいとする指摘もある<sup>(178)</sup>。また、毎月の返済額を算出するために所得額に乗じる割合について、所得額が一定額以下の低所得者の場合のみに10%とし、所得額が一定額を超える者の場合には15%とすることや<sup>(179)</sup>、毎月の返済額に上限（10年標準返済型プランの場合の返済額）を設ける現行の制約を撤廃すべきことなども提言されている<sup>(180)</sup>。

2014年に超党派で上院に提出された法案<sup>(181)</sup>は、債務総額の多寡により返済免除までの期間を異なるものとする規定を含むものであった。2015年に提出された法案<sup>(182)</sup>では、債務総額の多寡により、返済免除までの期間に差を設けるほか、毎月の返済額を算出するために所得額に乗じる割合を異なるものとするアプローチがとられている。

<sup>(174)</sup> Delisle and Holt, *op.cit.* (116), pp.9-12, 21-22; Brooks, *op.cit.* (139), p.55.

<sup>(175)</sup> Brooks, *ibid.*, p.57; Institute for Higher Education Policy (IHEP) et al., *Automatic for the Borrower: How Repayment Based on Income Can Reduce Loan Defaults and Manage Risk*, March 2014, p.8. <[http://www.ihep.org/sites/default/files/uploads/docs/pubs/automaticfortheborrower\\_radd2.0.pdf](http://www.ihep.org/sites/default/files/uploads/docs/pubs/automaticfortheborrower_radd2.0.pdf)>

<sup>(176)</sup> United States Senate, Health, Education, Labor and Pensions Committee, *For Profit Higher Education: The Failure to Safeguard the Federal Investment and Ensure Student Success*, July 30, 2012, pp.39-41, 112-115. <[http://www.help.senate.gov/imo/media/for\\_profit\\_report/PartI.pdf](http://www.help.senate.gov/imo/media/for_profit_report/PartI.pdf)>; Tamar Lewin, "Senate Committee Report on For-Profit Colleges Condemns Costs and Practices," *New York Times*, July 29, 2012. <[http://www.nytimes.com/2012/07/30/education/harkin-report-condemns-for-profit-colleges.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/07/30/education/harkin-report-condemns-for-profit-colleges.html?_r=0)> 営利大学の学生の大半が学生ローンの貸与を受け、その22%が卒業、退学後3年以内に債務不履行に陥り、全米で学生ローンが債務不履行の状態にある者の半数近くが営利大学出身者であるともいわれる。

<sup>(177)</sup> Delisle and Holt, *op.cit.* (116), pp.13-14. この提案では、返済開始時の債務総額が40,000ドル以下の者のみにについて、20年間返済継続後に免除を認める現行IBRやPAYEの取扱いを適用し、債務総額が40,000ドルを超える者については免除までの年数を25年とすることを推奨している。

<sup>(178)</sup> Beth Akers and Matthew M. Chingos, *Student Loan Safety Nets: Estimating the Costs and Benefits of Income-Based Repayment*, Brown Center on Education Policy at the Brookings Institution, April 2014, p.18. <[http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/04/14%20student%20safety%20nets/ibr\\_online.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/04/14%20student%20safety%20nets/ibr_online.pdf)>

<sup>(179)</sup> Delisle and Holt, *op.cit.* (116), p.13.

<sup>(180)</sup> *ibid.*, p.14; TICAS, *op.cit.* (116), pp.25-26; IHEP et al., *op.cit.* (175), pp.9-10.

<sup>(181)</sup> Dynamic Repayment Act of 2014, S.2612, 113th Cong. (2014). 提出者は、共和党のM. ルビオ（Marco Rubio）議員と民主党のM.R. ウォーナー（Mark R. Warner）議員である。

<sup>(182)</sup> Repay Act of 2015, S.85, 114th Cong. (2015). この法案も超党派の議員による提出である。

以上の点は、現在行われている REPAYE 実施のための規則改正作業の中でも検討されている。当初、連邦教育省は、57,500 ドルを超える額を借り入れた者について、一定期間の返済継続後に債務残額が免除になる期間を現行の 20 年から 25 年に延長する案を示していた。しかし、債務総額が基準額周辺の者の間ではわずかな額の差によりローン返済の負担が大きく異なることになり、公平性を欠くとの意見があったため<sup>(183)</sup>、パブリックコメントに付された規則改正案<sup>(184)</sup>では、学部学生については、20 年間、返済を継続すれば債務残額の返済を免除する一方で、大学院生の場合には、返済免除までの期間を 25 年間とする案に修正されている。返済月額の上限撤廃については、これまでオバマ政権も提案してきたところであるが<sup>(185)</sup>、規則最終案では撤廃されることになっている<sup>(186)</sup>。

### (3) 返済方法の所得連動型返済プランへの一元化

現行制度では複数の返済プランが並存し、複雑で分かり難いことから、所得連動型ローンを選択する者の割合は必ずしも高くはないとされる<sup>(187)</sup>。広報が行き届いていない上、手続が煩瑣であるために所得連動型返済プランの利用が伸びていないとの指摘は少なくなく<sup>(188)</sup>、オバマ大統領も、度々、同プランの周知と理解促進への取組を表明している<sup>(189)</sup>。2015 年 3 月時点の各返済プランの選択状況をみると (表 5)、IBR の選択者数は全体の 11.7% にとどまり、ICR は 3.0%、PAYE は 2.7% に過ぎない。ただし、2014 年 3 月時点と比較すると、IBR と PAYE の選択者は、それぞれ 1 年前の 8.2%、1.1% からわずかながら増えている。また、IBR 選択者の債務額は債務総額全体の 23.6% に上り、一人当たり債務額が多い。

このような状況を踏まえ、学生ローン返済プランを統一し、全ての債務者の返済を所得連動型返済プランを通じて行わせるべきとする提言<sup>(190)</sup>がある。この提言では、さらに、給与所得者については原則として返済を給与からの源泉徴収によるものとして、確実な返済と手続上のコスト削減を図るべきとしている<sup>(191)</sup>。一方で、所得連動型返済プランを標準とするのであれば、制度を持続可能なものとするため、(2)でみたように、債務総額が多い者の返済免除までの期間延長や、返済額の上限撤廃等の様々な配慮が必要ともされる<sup>(192)</sup>。

別の報告書でも、連邦の学生ローン返済の仕組みを単一の所得連動型返済プランに置き換え、内

<sup>(183)</sup> Stratford, *op.cit.* (150)

<sup>(184)</sup> U.S. Department of Education, *op.cit.* (151)

<sup>(185)</sup> U.S. Department of Education, “Student Loans Overview: Fiscal Year 2015 Budget Proposal,” *op.cit.* (144), p.S - 13.

<sup>(186)</sup> U.S. Department of Education, *op.cit.* (149), p.2. 経済的困難性の要件は維持されることになっており、被貸与者が経済的困難性の要件を満たさなくなった場合には、REPAYE の下での返済開始時の債務総額の 10% を上限として、未返済の利子が元本に繰り入れられる。U.S. Department of Education, *op.cit.* (151), p.39638.

<sup>(187)</sup> IHEP et al., *op.cit.* (175), p.4.

<sup>(188)</sup> Jordan Weissmann, “Marco Rubio Has Introduced an Awesome (and Bipartisan!) Student Loan Bill,” *Slate*, July 17 2014. <[http://www.slate.com/blogs/moneybox/2014/07/17/marco\\_rubio\\_and\\_mark\\_warner\\_student\\_loan\\_bill\\_great\\_legislation\\_but\\_does.html](http://www.slate.com/blogs/moneybox/2014/07/17/marco_rubio_and_mark_warner_student_loan_bill_great_legislation_but_does.html)>

<sup>(189)</sup> 例えば、2012 年の大統領覚書 (“Presidential Documents, Memorandum of June 7, 2012, Improving Repayment Options for Federal Student Loan Borrowers,” *Federal Register*, Vol.77, No.114, June 13, 2012, pp.35241-35243) 及び 2014 年の大統領覚書 (注(143)参照) の中でも被貸与者に対する情報提供の改善が揚げられている。

<sup>(190)</sup> IHEP et al., *op.cit.* (175), pp.5-6.

<sup>(191)</sup> *ibid.*, pp.14-19. 他の資料でも、返済方法の所得連動型返済プランへの一元化は、源泉徴収と組み合わせたときに最もよく機能することが指摘されている。New America et al., *The Case for Payroll Withholding: Preventing Student Loan Defaults With Automatic Income-Based Repayment*, December 2014, p.12. <[https://static.newamerica.org/attachments/714-the-case-for-payroll-withholding/RADDIII\\_PAYROLL\\_FINAL.pdf](https://static.newamerica.org/attachments/714-the-case-for-payroll-withholding/RADDIII_PAYROLL_FINAL.pdf)>

表5 返済プランごとの債務残額と選択者数

(単位：債務残額 10億ドル、選択者数 100万人)

プランの種類	返済月額固定 返済期間 10年以下		返済月額固定 返済期間 10年超		返済月額漸増 返済期間 10年以下		返済月額漸増 返済期間 10年超		ICR		IBR		PAYE		その他	
	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数	債務残額	選択者数
2014 Q2	\$168.5 (38.4%)	10.81 (61.7%)	\$65.5 (14.9%)	1.60 (9.1%)	\$41.8 (9.5%)	1.77 (10.1%)	\$11.3 (2.6%)	0.27 (1.5%)	\$20.0 (4.6%)	0.60 (3.4%)	\$80.6 (18.4%)	1.44 (8.2%)	\$7.4 (1.7%)	0.19 (1.1%)	\$43.9 (10.0%)	0.85 (4.8%)
2015 Q2	\$188.4 (34.1%)	11.26 (56.8%)	\$70.9 (12.8%)	1.66 (8.4%)	\$56.7 (10.3%)	2.29 (11.5%)	\$11.9 (2.2%)	0.27 (1.4%)	\$21.4 (3.9%)	0.60 (3.0%)	\$130.6 (23.6%)	2.33 (11.7%)	\$21.8 (3.9%)	0.53 (2.7%)	\$50.7 (9.2%)	0.89 (4.5%)

(注) 連邦教育省のデータは、本文中で説明した返済プランのうち、非所得連動型返済プラン（標準型返済プラン、漸増型返済プラン及び期間延長型返済プラン）について、①毎月の返済額が定額か漸増するか、②返済期間が10年以下か10年超かにより4つのカテゴリーに分けて数値を示している。「返済月額固定 返済期間 10年以下」が標準型返済プラン、「返済月額漸増 返済期間 10年以下」が漸増型返済プラン、返済期間が10年超のものは、返済月額が固定のものも漸増のものもともに「期間延長型返済プラン」に相当すると考えられる。

※ 2014 Q2 は 2014 年 1 月から 3 月まで、2015 Q2 は 2015 年 1 月から 3 月までを指す。

(出典) U.S. Department of Education, Federal Student Aid, "Direct Loan Portfolio by Repayment Plan." <<https://studentaid.ed.gov/sa/sites/default/files/fsawg/datacenter/library/DLPortfoliobyRepaymentPlan.xls>> に基づき筆者作成。

国歳入庁との連携を通じて源泉徴収による徴税システムの中で返済を行わせることが提案されている。それによると、借り手は、所得の一定割合（3%から10%まで所得の増加に応じて上昇）を返済し、25年返済を続けた後に債務残額があるときは返済の免除を受けられることになっている。<sup>(193)</sup>

連邦議会にも同趣旨の法案が提出されており、例えば、(2)で触れた2014年の法案も、所得連動型返済プランを学生ローンの標準的返済方法とした上で、原則として源泉徴収による徴税システムの中で返済額を回収しようとするものであった<sup>(194)</sup>。同法案に対しては、現行の所得連動型返済プランを利用するには被貸与者の自発的申請が必要であり（オプト・イン方式）、手続が煩瑣なために利用者が広がっていない可能性を指摘した上で、所得連動型返済プランを既定の返済方式とする点について支持する声が出ていた<sup>(195)</sup>。

一方で、所得連動型返済プランについては、返済期間長期化による利子累積のため返済総額が高額化するなどの課題があることから、返済を同プランに一元化することは、必ずしも負担軽減や債務不履行防止の唯一の解決策にはならないとの指摘もある<sup>(196)</sup>。

#### (4) 財政負担

所得連動型返済プランにより一定期間返済後の残額の返済免除が行われると、その分は連邦政府が公費により負担することになる。財政状況の厳しい今日、過度に寛大な条件で返済免除を認めた結果、公費支出が増大することになれば、納税者の理解を得られ難くなると考えられる。所得連動型返済プランを導入しているオーストラリアや英国でも、学生ローン債務の未返済額の多さや財政負担の問題が議論されている<sup>(197)</sup>。

この点、米国では、学生ローンの金利が政府の資金調達金利より高めに設定されているため、連

<sup>(192)</sup> IHEP et al., *op.cit.* (175), pp.9-14.

<sup>(193)</sup> Susan Dynarski and Daniel Kreisman, *Loans for Educational Opportunity: Making Borrowing Work for Today's Students*, Discussion Paper 2013-05, The Hamilton Project, October 2013, pp.12-19. <[http://www.hamiltonproject.org/files/downloads\\_and\\_links/THP\\_DynarskiDiscPaper\\_Final.pdf](http://www.hamiltonproject.org/files/downloads_and_links/THP_DynarskiDiscPaper_Final.pdf)>

<sup>(194)</sup> このほかにも、例えば、2013年に共和党のT.E.ペトリ（Thomas E. Petri）議員により下院に提出された法案（Earnings Contingent Education Loans (ExCEL) Act of 2013, H.R.1716, 113th Cong. (2013)）は、学生ローンの返済方法を所得連動型返済プランに一元化した上で、源泉徴収等の徴税システムを通じて返済額を徴収することとしていた。

<sup>(195)</sup> Jordan-Marie Smith and Hunter Harris, "Senate plan could help grads pay off student loans," *Politico*, August 6, 2014. <<http://www.politico.com/story/2014/08/senate-plan-help-graduates-pay-off-student-loans-109789.html>>

<sup>(196)</sup> TICAS, *op.cit.* (116), pp.10-16, 35.

邦政府が学生ローンから利益を得ているとの指摘もあり<sup>(198)</sup>、学生ローンが連邦の財政に負担を与えているかどうかは見解が分かれている<sup>(199)</sup>。しかし、例えば、連邦議会予算局（Congressional Budget Office: CBO）は、2015年3月に公表した分析の中で、2016年から2025年までの10年間に学生ローン・プログラムのために連邦政府が支出する経費の額を、同年1月の自らの分析から270億ドル増額修正した上で、その理由として、債務不履行の増加等のほか、所得連動型返済プランを選択する者の増加を挙げており<sup>(200)</sup>、現行のIBRやPAYEの拡大に一定の財政負担が伴うことは否定できないとみられる。

特に返済方法を所得連動型返済プランに一元化する場合には、制度の財政的持続可能性を担保するため、一定額以上の所得がある者に対しては、一定期間返済後に債務残額の返済を免除する仕組みの適用を考え直すべきとする指摘もある<sup>(201)</sup>。

大学教育の費用負担をめぐっては、大学教育を受けた者に対し、あらかじめ支払うべき総額を定めず、卒業後、年間所得額の一定割合を、定められた年数の間、大学や州政府に支払わせるという仕組みが近年提唱されており<sup>(202)</sup>、オレゴン州では、この考え方に基づくパイロット・プログラムの策定に関する州法<sup>(203)</sup>が2013年7月に制定された。この仕組みの下では、卒業後に高所得を得るようになった者は、所得の低い者よりも多額の支払いを求められることになる。大学教育の恩恵を受けた者に対し、自己の教育に要した費用のみでなく、所得に応じて、将来の大学教育を支えるための費用を分担させる仕組みと考えることもでき、政府の財政負担拡大を緩和する観点から興味深い提案といえる。

---

(197) 例えば、次の資料を参照。牧野・小西 前掲注(163), pp.101-104; Andrew Norton, *Doubtful debt: The rising cost of student loans*, Grattan Institute, April 2014. <<http://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/04/809-doubtful-debt1.pdf>>

(198) Congressional Budget Office (CBO), *The Budget and Economic Outlook: 2015 to 2025*, January 26, 2015, p.11. <<https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/49892-Outlook2015.pdf>>

(199) 連邦議会予算局（Congressional Budget Office）の2014年5月の試算によると、連邦政府の学生ローン・プログラムが財政に及ぼす影響は、依拠する会計ルールによって、1350億ドルの利益を生むという結果にも、880億ドルの損失につながるという結果にもなり得るという。CBO, *Fair-Value Estimates of the Cost of Selected Federal Credit Programs for 2015 to 2024*, May 22, 2014, pp.1-2. <<https://www.cbo.gov/sites/default/files/45383-FairValue.pdf>> 連邦信用改革法（Federal Credit Reform Act, enacted as part of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, Pub.L.101-508, 104 Stat.1388-610）に基づく会計ルールによる場合には利益が生ずることとなり、公正価値（Fairness Value）会計ルールによる場合には損失が発生することになる。後者のルールでは、債務不履行等の市場リスクが反映されるため、このような違いが生じるとされる。Matthew M. Chingos, “End government profits on student loans: Shift risk and lower interest rates,” *Brown Center Chalkboard*, No.108, April 30, 2015. Brookings Institution Website <<http://www.brookings.edu/research/papers/2015/04/30-government-profit-loans-chingos>>

(200) CBO, *CBO Updated Budget Projections: 2015 to 2025*, March 2015, pp.12-13. <<https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/49973-UpdatedBudgetProjections.pdf>> CBOは、連邦学生ローン・プログラムに係る経費を算出するに当たり、連邦信用改革法に基づく会計ルールによっている。CBO, *op.cit.*(198), p.73.

(201) IHEP et al., *op.cit.*(175), p.8.

(202) Economic Opportunity Institute, “Pay It Forward: Debt-Free Access to Higher Education.” <<http://www.eoionline.org/wp/wp-content/uploads/PIF-One-Page-Final.pdf>> 2015年2月の時点で、この提案と同じ考え方にに基づく法案が26の州議会と連邦議会に提出されているという。Kelli Smith, “Pay It Forward legislative update: February 25, 2015,” February 25, 2015. Economic Opportunity Institute Website <<http://www.eoionline.org/blog/pay-it-forward-legislative-update-february-25-2015/>>

(203) 2013 Or. Laws an Act Relating to Higher Education Tuition; and Declaring an Emergency. 同法に基づき、同州の高等教育調整委員会（Higher Education Coordinating Commission）において2014年9月に報告書がまとめられ、これを受けて、パイロット・プログラム実施に向けた規則制定や基金設置等に関する法案（HB2662）が2015年に州議会に提出されたが未成立である。

### 3 我が国の政策への示唆

2で挙げた点を踏まえて、我が国で導入が予定されている所得連動型返済プランの制度設計に当たり留意すべき点を考えると、例えば、次のようなものが挙げられる。

なお、公費を投じて奨学金制度を拡充する以上、支援対象となる者の在籍する大学の質を保証するための仕組みについても、一層の改善を求められることがあり得よう。

#### (1) 返済期間の長期化と債務残額の返済免除

日本学生支援機構を通じて支給されている貸与奨学金は、無利子（第一種奨学金）と有利子（第二種奨学金）がある。有利子の場合の金利算定方法として、利率固定方式（貸与終了時に決定した金利を返済完了まで適用）、利率見直し方式（返還期間中、おおむね5年ごとに見直された金利を適用）の2種類が用意されており、いずれも年3%を上限とする。平成27年3月に貸与が終了した者の金利をみると、利率固定方式が0.63%、利率見直し方式が0.10%（いずれも年利）と極めて低利である。<sup>(204)</sup>

したがって、米国の場合と比較すれば、返済期間長期化に伴う利子負担の増大が問題になることは少ないと考えられる。しかし、我が国では、高等教育機関を卒業した30代から50代の者の約3分の1が年収300万円未満にとどまっているとの指摘があり<sup>(205)</sup>、卒業後も生涯にわたり賃金が上昇しなかった者のために、一定期間返済後の債務残額免除の仕組みを設ける意味はあるといえる。また、国として人材が必要な分野への就職を奨励するためのインセンティブとして、返済免除の仕組みを設けることは考えられる。

#### (2) プログラムによるメリットの適度な設定

過度に寛大な返済条件を設けることは、モラル・ハザードを招くおそれがある。これを回避するため、被貸与者の卒業後の所得額により、返済額の算出に当たって所得額に乗じる割合を異なるものにするのが考えられる。また、一定期間返済後の免除の仕組みを設ける場合には、所得額や債務総額等により免除までの期間を異なるものとする選択肢もあり得る。毎月の返済額について上限を設けないことも検討対象となる。

#### (3) 返済方法の所得連動型返済プランへの一元化

システムを簡便で分かりやすいものにするには、手続の簡素化や十分な広報が不可欠であるが、それにとどまらず、返済方法を所得連動型返済プランに一元化することも選択肢の一つである。その場合には、確実な返済のため、国税当局との連携の下に、徴税システムの中で返済額を徴収する仕組みを併せて採用することも考えられる（(4)参照）。

#### (4) 所得額捕捉のための仕組みの構築

所得連動型返済プランの円滑な実施には、所得額の正確な捕捉が必要であり、そのためには、平

<sup>(204)</sup> 日本学生支援機構「奨学金の種類」<[http://www.jasso.go.jp/houmon\\_menu/saiyou\\_02.html](http://www.jasso.go.jp/houmon_menu/saiyou_02.html)>; 同「第二種奨学金に係る利率算定方法の選択制」<<http://www.jasso.go.jp/saiyou/riritsusentaku.html>>; 同「利息付き奨学金の貸与利率（平成19年4月以降に採用された方）」<[http://www.jasso.go.jp/taiyochu/riritu\\_jasso2.html](http://www.jasso.go.jp/taiyochu/riritu_jasso2.html)>

<sup>(205)</sup> 学生への経済的支援の在り方に関する検討会 前掲注(166), pp.3, 33. 30代から50代までの高等教育機関卒業者の中でも、大学卒業で正規職員・従業員である者に限ってみると、年所得300万円未満の者の割合は、5-6%程度となっている。

成 28 (2016) 年 1 月から運用開始予定のマイナンバー制度を活用することが現実的である (1 参照)。同制度は、差し当たり社会保障・税制・災害対策の 3 分野を対象として実施されるが、将来的には、所得連動型返済プランの導入に合わせて貸与奨学金返済のために活用することも検討対象となり得る。徴税システムと返済を連動させれば、所得額の捕捉はより確実になると考えられる。

なお、米国では、学生ローン等の申請時に納税者番号の申告が必要であるが、徴税システムを通じた返済の仕組みは確立されていない。

#### (5) 財政負担

一定期間返済後の債務免除の仕組みの制度設計等によっては、国の財政負担が大きなものになるおそれがある。源泉徴収の仕組みの併用等により効率的な回収に努めるとしても、卒業後の所得が低いままの者の割合が上昇した場合などは、債務免除の額が膨張しかねない。一方で、そのような低所得者が増加すれば、何らかの救済策の必要性も増すということもできる。どれだけ納税者の理解を得られるかが鍵となる。

#### おわりに

以上にみたように、米国でも学生支援の問題は、連邦議会でしばしば議論され、選挙キャンペーンの中で取り上げられるなど、重要な国政課題の一つとなっている。大学教育は、その修了者に高い所得等の個人的効用をもたらすだけでなく、高い技能を備えた労働力を供給することにより、国の経済成長や競争力強化に資するものである。さらに、広い視野と深い洞察力を備えた市民階層を形成し、社会の安定や民主的政治システムの円滑な運営に貢献する点でも少なからぬ社会的効用を持っている。特に我が国のように、人材が最大の資源とあってよい国では、意欲と能力のある者が経済的理由により、大学教育の享受を妨げられることがあれば、当人だけでなく国として大きな損失である。厳しい財政状況により国の給付奨学金の増額が容易でない現在、貸与奨学金の返済に係る負担を軽減するため、所得連動型返済プランを導入することは合理的な選択肢の一つであると考えられるが、その政策的効果を高めるには、制度設計における一層詳細な検討が必要であろう。同時に、公費を投入する以上、大学の質保証の仕組みのさらなる改善が求められる可能性もある。

知識基盤社会の到来とともに高等教育拡大の必要性が世界的に語られる今日、我が国においても、個人の経済的状況にかかわらず、意欲と能力のある者が幅広く大学での教育・訓練を享受し得る体制の整備が求められている。諸外国の経験も参考にしながら議論を尽くし、最適な学生支援の仕組みを構築していくことが望まれる。

(てらくら けんいち)