

所得連動返還型奨学金制度につき、十分に議論を尽くした上で、真に利用者負担の少ない制度の創設を求める意見書

2016年（平成28年）7月14日

日本弁護士連合会

当連合会は、独立行政法人日本学生支援機構（以下「支援機構」という。）の奨学金について、所得連動返還型奨学金制度有識者会議（以下「有識者会議」という。）により2016年3月31日に示された「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について」（第一次まとめ）（以下「第一次まとめ」という。）が示されたことを受け、十分に議論を尽くした上で、真に利用者の返済に対する不安及び負担を軽減する所得連動返還型奨学金制度を創設するよう求め、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

国、有識者会議及び支援機構は、第一次まとめを根本的に見直し、2017年度の運用開始にこだわらず、十分に議論を尽くすべきである。

その上で、所得連動返還型奨学金制度を以下のような内容とすべきである。

- 1 返済を開始する最低所得・収入額（閾値）（以下「返済開始最低所得額」という。）を設定し、その額について、年収300万円（給与所得者以外は年間所得200万円）以上とすること。
- 2 最低返還月額を設けないこと。
- 3 仮に、当面の間、返済開始最低所得額を設けず、かつ最低返還月額を設定するのであれば、返還猶予に関して、以下のような制度を整備すべきである。
 - (1) 返還猶予等返済困難者に対する救済制度の申請手続の簡素化と周知を徹底するとともに、その教示・助言と申請の援助について支援機構の法的義務とすべきこと。
 - (2) 返還猶予等の返済困難者に対する救済制度の申請可能年数について、制限を設けないこと。
 - (3) 返済困難者に対する救済制度は、要件を満たす限り適用するものとし、支援機構の裁量による制限がなされるべきでないこと。
- 4 訴訟上、訴訟外を問わず、支払総額を確定した上で、無理のない返済方法の組み直し（リスケジュール）に応じるなど、延滞が生じ又は生ずるおそれがある場合の救済を充実させること。

延滞があることで返還猶予その他の救済制度の利用を制限しないこと。

返済期限未到来の割賦金の繰上一括請求をしないこと。

- 5 一定の返済期間又は年齢を定め、その期間又は年齢を超えた場合の返済を免除すること。
- 6 返済額については、扶養者の収入を考慮せずに判断すること。
- 7 保証は付さないこと。
- 8 第二種貸与奨学金について、所得連動返還型奨学金制度の導入を現実的に議論すべきこと。

第2 意見の理由

1 意見に至る経緯

学びの機会を保障して人生を支援するはずの奨学金が、事実上、学資ローンと化し、その返済が利用者の大きな負担となって、苦しい状況に更に追い打ちをかけ、結婚や出産など人生の大切な選択をも制限する事態を招来している。当連合会が2015年11月18日に行った「全国一斉奨学金問題ホットライン」にも、773件の相談が寄せられ、奨学金の返済の負担に苦しむ多くの人たちの実態が改めて明らかになった。

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の機会が左右されるのは極めて不条理であり、子どもの教育にかかる費用は、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の機会を差別されない平等原則（憲法第14条）、教育への権利（子どもの権利条約第28条）の観点から社会全体で負担すべきである。当連合会は、教育の機会均等のため、国際人権社会権規約13条2の(b)(c)項「中等教育及び高等教育の漸進的無償化」条項に従い、大学を含めた高等教育の無償化を可能な限り迅速かつ効果的に実現すべきであると考え、教育の機会を得るために多額の借金をして、その返済に大きな負担を背負わなければならない現状は、この理念に大きく反するものである。

そもそも、支援機構の奨学金は、高い教育を受けた者はそれに応じた収入が約束されているという前提で、高等教育は自己への投資だから貸与の方が公平であるという考えのもとで制度設計されている。しかし、労働法制の規制緩和等によって非正規雇用等の不安定労働が拡大し、労働者の賃金は下がり続けている。今や全労働者の約4割が非正規雇用であり、フルタイムで働いても年収200万円に満たない者が2割を超えている。かかる事実を照らせば、貸与型を中心とする奨学金の制度設計自体が、大きく見直しを迫られているというべきであり、貸与型奨学金についても、生活等の困難が一時的なものに止まらず、

長い期間継続する可能性がありうることを前提とした制度設計をすべきである。

当連合会は、2013年6月20日付け「奨学金制度の充実を求める意見書」及び2015年3月19日付け「給付型奨学金制度の早急な導入と拡充、貸与型奨学金における適切な所得連動型返済制度の創設及び返済困難者に対する柔軟な対応を求める意見書」（以下「2015年意見書」という。）において、高等教育の無償化を求めつつ、高騰した学費の引下げと、奨学金制度の充実を求めてきた。特に、2015年意見書では、貸与型奨学金につき、返済の負担を所得に応じて変動させる所得連動型返済制度の創設を求め、同制度を利用者負担の少ない適切な制度にすべく、所得が一定額未満の者に返済を求めないよう返済開始最低所得額を設定する、返済開始から一定期間を経過した後は残額を免除する返済終了期限を設けるなどの具体的提言を行った。

これに関して、国は、支援機構の学資金貸与制度につき、所得連動返還型奨学金制度（新制度）の導入を目指し、有識者会議を設置して議論を続け、第一次まとめが示された。現在、2017年度の申込み（予約採用）から同制度を適用することを目指して、急ピッチで準備が進められている。

収入に応じて返済額が変動する所得連動返還型奨学金制度は、設計と運用が適切になされれば利用者の負担を大きく軽減する効果を生むことから、当連合会は、同制度の創設に向けた議論が進められていることを評価する。

他方、同制度の制度設計と運用を誤れば、逆に、利用者に大きな負担を強いる結果となる危険がある。

これに関して、第一次まとめでは、年収0円でも返還を求め、返済困難者に対して返済を猶予できる期間（返還猶予制度の申請可能年数）を通算10年とし、返還期間については返還完了まで又は本人が死亡又は障害等により返還不能となるまでとするなど、返済困難者が無理な返済を強いられる危険が高い制度設計とされている。また、返還者が被扶養者となった場合には扶養者の収入を勘案して返還額を決定すべきであるとされるなど、第一次まとめで示された制度設計には多くの問題点がある。

この制度は、公的奨学金制度の今後の在り方にも大きな影響を与えることが予想されることから、このような多くの問題点を抱えながら、2017年度からの適用を急ぐあまり、十分な議論が尽くされないままに新制度が導入されれば、今後大きな禍根を残すことになる。

当連合会は、2016年2月16日「『所得連動返還型奨学金制度』に対する会長声明」を公表し、問題点を指摘したところであるが、改めて、この制度の拙速な導入を避けるとともに、第一次まとめを根本的に見直し、十分な議論を

尽くした上で、所得連動返還型奨学金制度を真に利用者負担の少ない制度とするよう求め、本意見を述べるものである。

2 返済開始最低所得額を設定すべきである

(1) 適切な返済開始最低所得額を設定しなければ、返済が見込めない所得層にまで返済を課すこととなる。

所得連動返還型奨学金制度は、現実の返済額を返済可能な範囲にとどめることによって、経済的困難を理由とする延滞の防止を図るとともに、利用者の返済に対する負担と不安を軽減することを目的としている。

そのため、所得連動返還型奨学金制度は、返済開始最低所得額を設定し、それを下回る所得に対して一律に返済を求めないとするのが通常である。

なぜなら、返済者が得た収入のうち一定額はまず生活費用に充てられることが想定されるから、かかる一定額を下回る返済余力のない所得層については、所得に連動した返済額がいかに低額であっても、延滞の発生が不可避となるからである。

しかしながら、第一次まとめでは、「経済困難を理由とする返還猶予制度の利用基準である年収300万円を返済開始最低所得額とすると、返還額が著しく低減することが予想される」などとして、返済開始最低所得額を設けずに、収入が0円の者を含む課税所得額が0円の者にも返還を行うことが適当であるとされている。

これは返済余力がない所得層にも返済を課すことになり利用者の負担・不安を軽減し、延滞を防止するという所得連動返還型奨学金制度の本来の目的と全く相容れないものである。

したがって、所得連動返還型奨学金制度においては、適切な返済開始最低所得額の設定は必須といえる。

そして、返済開始最低所得額については、現在の返還猶予制度が、経済的理由による返済困難な者として年収300万円（給与所得者以外は年間所得200万円）を基準としていることに照らし、これ以上の金額とすべきである。

(2) 返還猶予制度では、救済制度として極めて不十分である。

上記のような延滞の危険に対して、第一次まとめでは、返還猶予制度の利用によって対処する方向性が示されている。

しかしながら、現在の返還猶予制度は、経済的困難を理由とする場合、利用年数に10年間という制限が設けられているため、仮に返済者が10年を

超えた時点でなお返済困難な経済状態にあったとしても、返済義務を課されることになるという、救済制度として決定的な欠陥がある。

また、現在の返還猶予制度は、申請主義によって運用されている。しかし、経済的、精神的、身体的、社会的、その他の困難な状態にある者が返還猶予の手続を自ら調査し、支援機構の営業時間内に返還猶予に関して相談するといったことは現実的には極めて難しく、申請に困難を来すという問題を有している。

さらに、現在の返還猶予制度は、支援機構において、過去に発生した延滞を全て解消しないと利用を制限する、消滅時効期間を経過した返還債務につき時効を援用した者や機構が法的措置を講じた者に対しては利用を制限するなどといった、およそ返還猶予制度の趣旨とは無関係の恣意的かつ不合理な運用がなされており、返済困難者が救済から排除される事態が生じている。

このような現在の返還猶予制度の内容及び運用の実態を前提とする限り、返還猶予制度は、延滞防止のための救済策として極めて不十分である。したがって、延滞の防止は、返還猶予申請に頼るべきではなく、返済開始最低所得額の設定によって対応すべきである。

そして、返還猶予制度は、返済開始最低所得額を超える所得が生じていたとしても、返済者の急激な経済状態の悪化等個別の事情によって返済困難な状態に陥った場合に返済を猶予するという救済制度として位置づけられるべきである。

実際、有識者会議では、当初、返済を開始する最低所得金額につき、仮に年収300万円が困難であるとしても、所得が発生する年収108万円や、年収200万円（所得57万円）を一つの基準として検討（ただし、年収300万円（所得114万円）を超えるまでは、申請により返還猶予（期間制限なし）を可能とする）するとされていた。第一次まとめは、これよりも大きく後退している。

- (3) 以上の理由により、返済開始最低所得額を設定すべきであり、その額は年収300万円（給与所得者以外は年間所得200万円）以上の金額とすべきである。

3 最低返還月額を設けるべきではない

- (1) 最低返還月額を設けると、返済が不可能な収入しかない者に対しても返済を強いることとなる。

第一次まとめは、返済開始最低所得額を設けないだけでなく、最低返還

月額なるものを設定し、収入が0円の者に対しても、月額2000円の返済義務を課すとしている。

しかし、最低返還月額を定めた場合、収入が全くない場合にも返済を強いることとなるため、経済的理由による延滞の発生が不可避となり、返済の負担を軽減し、延滞を防止するという所得連動返還型奨学金制度の目的に反するものである。

第一次まとめが、収入が全くない場合についての返済原資としていかなるものを想定しているのかは不明であるが、仮に契約当事者以外の者からの経済的援助をも返済原資として想定しているのであれば、そのような前提は不合理であり、返済者の所得に連動して返済額が定まるという所得連動返還型奨学金制度の本筋からも全く外れた議論である。

返済者以外の者からの経済的援助による返済は、それが期待できる者の任意に委ねるべきであり、事実上であっても、その強制につながるようなことはすべきでない。

(2) 最低返還月額を設ける実質的な理由がない。

上記のような最低返還月額を設ける理由として、有識者会議では、「契約関係が継続していることを確認し、返還者の奨学金返還に対する意識を継続させる」ためとの議論がなされた。

しかし、支援機構の調査によれば、延滞者の約8割が年収300万円以下であるとされていることから、延滞者の多くが、経済的困難によって返済したくても返済することができないという状態にあるというべきであり、返済者の意識の希薄さから延滞が生じるという前提自体に大いに疑問がある。少なくとも、奨学金返済に対する意識を継続させるという理由は、利用者に無理な負担を求めることを正当化する根拠にはなり得ない。

特に、所得連動返還型奨学金制度においては、返済者の年収により返済額が変動する以上、定期的に、返済者に対し、現実の返済額が通知されるはずであるから、わざわざ最低返還月額を設けてまで、奨学金債務の存在を意識させる必要性は全くない。

なお、有識者会議においては、長期間返済が開始されない場合の消滅時効期間の経過を懸念する趣旨の議論がなされていたが、制度上支払いを要しない間は弁済期が到来しないこととなるため、消滅時効期間が進行することはないから、消滅時効を懸念して最低返還月額を設ける必要はない。

(3) 以上の理由により、最低返還月額は設けるべきではない。

4 仮に返済開始最低所得額を設けず、かつ最低返還月額を設定するのであれば、延滞を防止できるだけの十分な救済制度を整備すべきである

仮に、どうしても、当面の間、返済開始最低所得額を設けず、かつ最低返還月額を設定したうえで、所得が一定額未満の者に対し、申請により返還を猶予する制度によらざるを得ないというのであれば、利用者の現状と現行の救済制度の内容及び運用の問題点を正しく把握し、起こりうる事態を十分に検討した上で、困難な返済を強いることのないような制度を整備すべきである。

返還猶予制度の整備に関しては、特に、以下の点に留意すべきである。

(1) 返還猶予等返済困難者に対する救済制度の申請手続の簡素化と周知を徹底すべきとともに、その制度の教示・助言と申請の援助について支援機構の法的義務とすべきである。

現在、返還猶予制度等の返済困難者に対する救済制度は、内容が複雑であることに加え、申請手続が非常に煩雑であり、そのことが申請の一つの障がいとなっている。よって、申請手続を可能な限り簡素化すべきである。

さらに、返済困難者に対する最も一般的な返還猶予制度でさえ、利用者の半数以上がこれを知らないとの調査結果がある。貸与前だけでなく、貸与後においても、返済が遅れた場合など様々な機会ごとに、猶予制度の存在と内容を、返済者の視点に立って丁寧に分かりやすく、説明する体制を具備すべきである。

現在の体制では、返済に困った者は、まず、支援機構の「奨学金返還相談センター」に相談することになっているが、その運営は外部委託されており、制度が複雑でその都度運用が変わることもあいまって、適切な対応がなされていないとは到底言えない状況にある。相談の現場でも、具体的ケースに適合した案内がなされなかった、誤った指示によって利用できるはずの制度が利用できなかったなどの事案が少なからず確認されている。

したがって、返済困難者に対する救済制度等について教示・助言し、その申請を支援する法的義務を、支援機構に対して課すべきである。

なお、制度の周知、教示・助言などは、支援機構自身の責任において行うべきである点を付言する。この点に関して、文部科学省は、2016年夏にも、卒業校別の延滞率を公表しようとしている。これは、返還猶予制度等の説明を学校が行わないことが延滞を生むとの考えに基づくものであると思われるが、延滞の多くが経済困難などの事情によって生じているというべきことについては、既に述べたとおりである。現在、支援機構の学資金についての説明及び申込みは、高校や大学などの学校現場が事実上その負担を負わさ

れているが、学校現場にそのような負担を求める法的根拠が乏しいばかりか、複雑な制度についての説明を学校現場に委ねるのは適当でない。制度の周知徹底と利用の支援は、まず支援機構の責任において行うのが筋であり、その責任の放棄とも言うべき卒業校別の延滞率の公表は、困難を抱えた学生などを選別することにもつながりかねず、止めるべきである。

以上の理由により、返還猶予の申請手続の簡素化と周知を徹底すべきとともに、返還猶予制度の教示・助言と申請の援助について支援機構の法的義務とすべきである。

(2) 返還を猶予できる期間（申請可能年数）に制限を設けるべきではない。

返還猶予制度等には、申請可能年数を設けるべきではない。返還猶予制度は、返済が困難な者に対してその返済を猶予する制度であるから、返済を困難とさせる状況が継続する限り返済を猶予すべきであって、申請可能年数に制限を設けることに全く合理性はない（現在、毎回の返済額を約定の半額とする減額返還制度があるが、この制度においても、猶予期間は10年とされている。しかし、この申請可能年数の制限にも合理性がないことは明らかである。）。

しかるに、第一次まとめでは、試算の結果、返還猶予に期間制限を設けないとした場合と10年又は15年を上限とした場合とを比較して、回収割合が相当程度落ち込むことが予測されることなどを理由に、申請可能年数は通算10年とすることが適当であるとされている。しかし、そもそも、「経済的困難」として返還猶予の対象としている所得層からの返済を前提にした試算に拠って方向性を決定すべきではない。

申請可能年数を設けることは、低収入であっても返済が課される場合があることを認容するものであって、所得連動返還型奨学金制度の理念に反しており、到底容認できるものではない。

なお、第一次まとめでは、奨学金申請時の家計支持者の年収が300万円以下の者については、かかる申請可能年数を設けないとされている。奨学金申請時の家計支持者の収入が300万円以下の者は、返還時に保護者等からの支援を望むことが困難であることが理由とされているが、そもそも、返済は契約当事者自身の収入を原資としてなされるものであるから、家計支持者からの援助を前提としていること自体に問題がある。

家計支持者の収入如何に関わらず、全ての返済者に対し、返還猶予申請可能年数に制限を設けるべきではない。

以上の理由により、返還を猶予できる期間（申請可能年数）に制限を設け

るべきではない。

- (3) 返還猶予制度を含む返済困難者に対する救済制度は、要件を満たす限り適用するものとし、支援機構の裁量による制限がなされるべきではない。

上述したとおり、現在の返還猶予、返還免除等の救済制度については、恣意的かつ不合理な制限が機構の運用によって行われている。この点について、支援機構は、返還猶予等の救済制度は、機構の裁量によるものであり、規程上も「猶予できる」「免除できる」とされているに止まるとの説明をしているが、支援機構の裁量により、利用が制限されるのであれば、救済制度はおおよそ救済制度としての意味をなさないものになってしまう。

救済制度に実効性を持たせるためには、法律、政令、省令等により、又は支援機構の業務方法書についての文部科学大臣の認可の際に、返還猶予、返還免除の要件を明確化するとともに、その要件は、現場の実態に合わせて、返済困難者が確実に救済されるようなものとした上で、その要件を充足する限りは救済制度を適用するものとして、支援機構の裁量による利用制限を許さないようにすべきである。

もっとも、返還者の個別の事情に配慮した柔軟な対応を可能にするために、機構が上乗せで救済をすることは、積極的に行うべきである。

以上の理由により、返還猶予制度を含む返済困難者に対する救済制度は、要件を満たす限り適用するものとし、支援機構の裁量による制限がなされるべきではない。

- 5 延滞又は延滞発生が見込まれる場合における救済を充実させるべきである

以上に述べたように、第一次まとめに示された制度設計は、経済的困難を理由とする延滞の発生を防止するには極めて不十分であり、延滞発生の危険を多分に残している。また、仮に返済開始最低所得額を設けた場合であっても、返済者の経済状況の急変等による延滞発生を完全に防ぐことはできないのであるから、所得連動返還型奨学金制度においても、延滞の発生を想定した救済制度の設計が不可欠である。しかしながら、このような延滞に陥った場合の救済制度について、有識者会議で議論された形跡が全くない。

延滞に対する救済については、現行救済制度の内容上及び運用上の問題と利用者の実情とを十分に把握し、検討した上で、延滞が生じた場合、又は生ずるおそれがある場合の救済を充実させるべきである。一例を挙げると以下のとおりである。

- (1) まず、返済方法の組み直し（リスケジュール）には柔軟に応じるべきであ

る。これに関し、現在、支援機構は、元金、利息及び延滞金の支払総額を確定した上での組み直しには、訴訟等の場においてのみ応じているようであるが、これを改め、訴訟上、訴訟外を問わず、支払総額を確定した上で、無理のない組み直しに応じるべきである。

(2) つぎに、返還猶予、減額返還、返還免除など、返済困難者に対する現在の救済制度を所得連動返還型奨学金制度の下においても適用した上で、延滞があることでこれらの救済制度の利用を制限しないようにすべきである。

(3) さらに、繰上一括請求制度は廃止し、所得連動返還型奨学金制度の下においてもこれを行うべきではない。この制度は、支払能力がある者が著しく返還を怠ったと認められる場合に残金の一括返還を求める制度であるが（独立行政法人日本学生支援機構法施行令5条4項）、明らかに支払能力がないと認められる場合であっても、連絡もなく救済制度も求めない者は上記施行令5条4項の「支払能力がある」と認めざるを得ないとして、支援機構において、繰上一括請求をしている事例がある。返済額が所得に連動して決定される所得連動返還型奨学金制度の下においては、返済額については支払能力の範囲内であるとして、連絡もなく救済制度も求めない者に対して、現行法以上に安易に、繰上一括請求がなされるおそれが存する。このような運用がなされる危険のある繰上一括請求制度は廃止し、所得連動返還型奨学金制度の下においてもこれを行うべきではない。

どうしても繰上一括請求の必要があるのであれば、上記法施行令5条4項の要件を明確化した上で、その要件を遵守し、安易な繰上一括請求は絶対に止めるべきである。

6 一定の返済期間又は年齢を定め、その期間又は年齢を超えた場合の返済を免除すべきである

所得連動返還型奨学金制度では、返済期間の最長又は返済終了年齢を設定し、これに達した場合には残債務を免除するという、返済期間の制限を設けていることが多く、アメリカでは10年から20年、イギリスでは30年又は65歳までなどとなっている。所得連動返還型奨学金制度は、低収入の間は返済額が少額となるため、全体の返済期間が長期化しやすいという制度に内在する欠陥を有しており、返済期間に制限を設けなければ、生涯にわたって返済の負担を課されるという事態すら生じる危険があるからである。

この点、第一次まとめでは、かかる返済期間の制限に関し、返還者の死亡又は障害等により返還不能となるまで返済を続けさせるとされている。

しかしながら、進学の機会を得ることと引換えに、終わりの見えない返済の負担を負わせるようなことは絶対に避けなければならない。また、返済期間の長期化は、返済の負担を次世代の養育費用にまで影響させ、貧困の連鎖を助長する危険がある。

このような視点からすれば、所得連動返還型奨学金制度には、一定の返済期間の制限を設けるべきであり、まして死亡に至るまで返済義務を免除しないということはあってはならない。

以上の理由により、一定の返済期間又は年齢を定め、その期間又は年齢を超えた場合の返済を免除すべきである。

7 返済額については、扶養者の収入を考慮せずに判断すべきである

(1) 扶養者の収入を加算すべきとする根拠が極めて薄弱である。

奨学金は、返済者の収入により返済されるものであり、所得連動返還型奨学金制度においても、扶養者の有無に関わらず、返還者の収入に連動して返済額が決定されなければならない。

この点、第一次まとめは、「専業主婦（夫）等の被扶養者である場合の返還額の決定に当たっては、返還能力がないという状況を自ら作り出すといったモラルハザードが生じないような制度とする観点から、被扶養者のみの収入により返還額を決定する仕組みとすることは妥当でない」として、被扶養者については、扶養者の収入を合算して返済額を決定するとの方向性が示されている。

しかし、奨学金債務の返済を回避するためにあえて専業主婦（夫）になるといった想定自体が現実的でない。十分な保育施設がなく、出産を機に退職を余儀なくされる人が相当数いる我が国の現実のなかで、上記のようなモラルハザードと言われる事態が実際に懸念するほど生じるかは大いに疑問である。

そのような極めて限られた事態をあえて想定して、扶養者の所得を加算して返済額を増額させるのは、不当である。

また、夫婦間の収入を合算するのであれば、扶養者・被扶養者ともに奨学金債務を負っている場合、被扶養者に課せられる返済額に対応して扶養者の返済額が減額されなければ公平とはいえないが、そのような方向性は示されておらず、有識者会議の議論は極めて片面的である。

(2) 扶養者の収入から返済させるべき根拠がない。

そもそも、我が国は、夫婦別産制を採用しており、日常家事につき生じた

債務を除いて、一方配偶者の負債を他方配偶者が負担することは法制度上想定されていない。そして、奨学金の返済債務だからと言って、夫婦の日常家事につき生じた債務となるわけではない。

また、配偶者間には、相互扶助義務が存するが、かかる義務によって負担すべきは配偶者の生活費用であって、奨学金債務の返済ではない。

扶養者の有無に関わらず、返済額は、返還者自身の収入によって決定すべきである。

(3) 扶養者のマイナンバーの提出を求めることは不当である。

さらに、第一次まとめでは、返還者が、扶養者のマイナンバーを提出しない場合、返還者に収入がなくとも、定額返還型での返還を課するとされている。

当連合会は、現行のマイナンバー制度自体が、プライバシー等に対する高い危険性を有しているものであるとして強く反対してきたところであり、2015年意見書においても、所得連動返還型奨学金制度は、マイナンバー制度を前提とせずに実施すべきだと主張してきた。しかるに、中間まとめ検討素案は、マイナンバー制度の抱えるリスクについての認識を欠くものであり、不当である。

8 保証は付すべきではない

第一次まとめは、所得連動返還型奨学金にも保証を付けることとし、その場合には機関保証を原則とするとしている。

当連合会は、これまでも、奨学金債務に保証を付すべきではないことを主張してきた。

特に、所得連動返還型奨学金は、返済額を返済可能な範囲にとどめて利用者の負担の軽減を図るとともに、これにより、経済的困難を理由とする延滞の防止をも図ることを目的とするものであるから、延滞の防止は、返済者の資力を適切に把握し、それに合った制度設計をすることで実現すべきであって、この点からも、保証に頼るべきではない。

また、機関保証の場合、学資のための奨学金から保証料が支払われるという根本的問題がある。

さらに、保証機関が支援機構と同じ救済制度を適用する制度的保障はなく、安易な代位弁済により、返還者が救済困難な状態に追い込まれる危険がある。

したがって、奨学金の返済債務に保証を付すべきではない。

9 第二種貸与奨学金について、所得連動返済型奨学金の導入を現実的に議論すべきである

第一次まとめでは、所得連動返還型奨学金は、無利子奨学金（第一種貸与奨学金）から先行的に導入し、第二種貸与奨学金である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することが適当とされている。

第一次まとめが指摘するとおり、第二種貸与奨学金への所得連動返還型奨学金の導入に際しては、利子負担の問題等第一種貸与奨学金とは別に議論しなければならない課題がある。

しかしながら、奨学金の返済に苦しんでいる返還者の多くは、第二種貸与奨学金の利用者であり、所得連動返還型奨学金の導入の必要性は第二種貸与奨学金のほうが大きい。

したがって、第一種貸与奨学金への先行導入はやむを得ないとしても、第二種貸与奨学金についても、所得連動返還型奨学金の導入を現実的に検討すべきである。

10 2017年度の運用開始にこだわることなく、慎重に議論すべきである

(1) 経済的困難にある返済者の視点に立った検討が不十分である。

以上に述べたとおり、新制度は、第一次まとめの方向性そのまま設計されてしまうと、経済困難を理由とした延滞発生の防止に関し極めて不十分なものとなってしまふ。

貸与型奨学金は、返済原資である返還者の将来の収入が見通せない状態で、多額の債務を負わせることとなるため、将来、返還者が経済苦による返済困難に陥る危険を内在している制度である。所得連動返還型奨学金制度は、このような貸与型奨学金特有の危険を払拭する手法として、返還者に無理な返済義務を課さないように制度設計すべきであり、所得連動返還型奨学金制度の本質的な機能は、現実の返済額を返還者の返済可能な範囲に留めることを制度設計の根幹に据えるべきである。そうだとすると、その制度設計に際しては、返還者の返済余力を勘案し、負担可能な返済額を想定するという現実的な検討が不可欠となる。

しかし、有識者会議では、返済者の返済余力に関する検討が十分にされた痕跡はない。

そのような本来最も重視されるべき返還者の視点に立った基本的な議論が不十分であったことが、事業の採算性を重視することに繋がり、結果として、

返済開始最低所得額を設けない、最低返還月額を定めるといった極めて問題のある方向性が示されてしまった。

(2) 現行の返還猶予制度の問題点について検討されていない。

また、返還猶予制度等現行の救済制度の問題点が十分に検討、反映されておらず、返済困難者の救済は、返還猶予によれば必要かつ十分であるとの誤解に陥ったまま議論がなされている点は、極めて大きな問題である。

(3) 2017年度の運用開始にこだわるべきではない。

以上のとおり、有識者会議の議論は、現時点において、制度の基本的な点についてすら未だ不十分なものと言わざるを得ない。

そのため、第一次まとめで示された方向性については、これを根本的に見直し、再度慎重に議論すべきであり、かかる方向性ありきで議論を進めるべきではない。

有識者会議は、2017年度の運用開始を見込んでいるが、所得連動返還型奨学金制度の導入は、我が国の貸与奨学金の在り方を根本的に変える極めて重要な試みであり、上述のように骨格についての検討が不十分なまま制度が開始されてしまえば、今後長期にわたってその影響が生じてしまう危険がある。所得連動返還型奨学金制度の重要性に鑑みると、なお議論を尽くす必要があり、2017年度からの運用開始にこだわるべきではない。

したがって、2017年度の運用開始を前提とせずに、返還者の視点に立った検討と、現行救済制度の問題点の検討とを十分に行い、真に利用者の不安の軽減と負担の軽減を図った制度を構築すべきである。

なお、当連合会は、所得連動返還型奨学金制度についての有識者会議等の今後の議論状況に応じ、必要な場合には、改めて意見を述べる予定である。

以 上