

第5章 イギリスにおける所得連動返済型学資ローン

牧野 良介(日本学生支援機構)

小西 利幸(日本学生支援機構)

1. はじめに

近年、我が国では、若年者の厳しい雇用環境等とあいまって、真に返還が困難な経済状況にあるものからの回収については、より柔軟な返還への要望が寄せられるケースが増えている。独立行政法人日本学生支援機構（以下、「機構」と表記）の奨学金事業においては、平成 24 年度から、現行の「所得連動返還型の無利子奨学金制度」が導入された。しかしながら、この制度は、本人の年収が 300 万円以下の場合は返還期限を猶予されるが 300 万円を超える場合は通常の無利子奨学金と同様に返済する（返還額が本人の年収と連動する訳ではない）など、限定的な制度であることが指摘されている。

このような状況下、平成 25 年 4 月に文部科学省に設置された「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」が同年 8 月にまとめた「学生への経済的支援の在り方について（中間まとめ）」の中では、「諸外国では、将来の返還の不安を払拭するため、卒業後の所得に応じ返還額が変動する所得連動返還型奨学金制度を導入している国が多」く、「我が国においても、このような柔軟な返還方式を導入することを目指した制度改善が望まれる」旨が提言されている。

現在、所得に連動して返済額が変動する学資ローン制度を本格的に導入している国としては、イギリス、オーストラリア、アメリカが例として挙げられる。今般、幸いにも、その中の一つであるイギリスの学生への経済支援制度に関して、現地へ赴き、関係機関や研究者に対しヒアリング調査を行う機会を得ることができた。

本稿では、先行事例であるイギリス¹の学資ローン（Student Loan）の制度、仕組み、実施体制、課題等を学生支援事業の実施主体としての目線で明らかにすることにより、我が国においてより柔軟な所得連動返済型の奨学金制度の導入を検討するに当たっての示唆を得たい。

2. イギリスにおける現在の学資ローン（Student Loan）制度

我が国の貸与型奨学金制度に相当するものとして、イギリスにおいては、スチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company,以下、SLC と表記）が実施する学資ローン（Student Loan）制度がある。この学資ローンにはその目的及び用

¹ イギリス（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland）は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの 4 カ国により構成されている。各国間では教育制度も学生支援施策も異なる部分があるが、本稿では、特に断りがない限りはイングランドを指す。

途に応じて、生活費ローン (Maintenance Loan) と授業料ローン (Tuition Fee Loan) とが用意されており、利用者は、自身の必要性に応じて選択することができる。

1 生活費ローン (Maintenance Loan)

利用者が学生生活を送る間に必要とされる生活費 (例えば、食料品、書籍、旅行など) を支援するためのローン制度である。この制度は、1990年に貸与制の学資ローン制度が創設された当初から存在した。このローンでは、親との同居・非同居や修学地によって、受給の上限額が設定されている。なお、60歳以上は対象外である²。

表 5-1 居住形態別・修学地別の生活費ローンの支給上限額 (2013/14 年度、年額)

親と同居	最大 4,375 ポンド
ロンドン市内で修学 (親と非同居)	最大 7,675 ポンド
ロンドン市外で修学 (親と非同居)	最大 5,500 ポンド
一学期以上の間、海外に居住し修学	最大 6,535 ポンド

(出典) Student Finance England, A GUIDE TO FINANCIAL SUPPORT FOR NEW FULL-TIME STUDENTS IN HIGHER EDUCATION 2013/2014

支給金額は、上記の金額を上限として、学生本人の家計の状況に応じて決定される。具体的には、上記の各支給上限額のうち、その 75% に相当する部分については全ての学生が利用できる。残りの 25% に相当する部分については、資産テストを受けた上で、家計の状況に応じて支給金額が増減額される。支給金額の算定の際、利用者に生活費給付奨学金 (Maintenance Grant) の受給資格がある場合には、その半額相当額が生活費ローンの支給額から減額される。支給は、通常年 3 回に分け、SLC から学生の金融機関口座に直接送金される。

2 授業料ローン (Tuition Fee Loan)

2006 年から導入された授業料を支援するためのローン制度である。2013/14 年度においては、支援額は 9,000 ポンド (政府が定めた大学の授業料の上限額と同額) を上限として、大学から課された授業料に相当する金額を借りることができる。生活費ローンのように家計の収入状況等に応じて減額されることはない。ローンは、SLC から大学に対し直接送金されるため、利用者 (学生) を経由することはない。大学への送金は 3 回に分割して行われ、1 学期と 2 学期が始まる時にそれぞれ支援額の 25% ずつ、3 学期が始まる時に残りの 50% が大学に送金される。

² 60 歳以上の者は、生活費ローンは利用できないが、特別支援給付奨学金 (Special Support Grant) を家計の状況に応じて最大 3,354 ポンド利用できる。

3. 学資ローンの返済方法

ローンの返済は、生活費ローンと授業料ローンとを統合して、卒業した翌年の4月から返済を開始する。返済に当たっては、可変方式の利子が賦課され、利用者本人の所得に応じて返済金額が算出される。

具体的な返済の条件は、2012年9月より前に入学した学生と、2012年9月以降に入学した学生とで異なる。

SLCがホームページ上で返済方法を説明した「Student Loan Repayment」では、前者（2012年9月よりも前に入学した学生）の返済方法を「Plan 1」と、後者（2012年9月以降に入学した学生）の返済方法を「Plan 2」と呼んでいる。

1 学資ローンに賦課される利子

2012年9月よりも前に入学した者（Plan 1）については、返済額に小売物価指数（Retail Price Index（RPI））を乗じて算出した金額が利子として賦課されている。これにより賦課された利率の推移は、次のとおりである。

表 5-2 小売物価指数（RPI）を基とした利子率の推移

年度	年利
2014/15	1.5%
2013/14	1.5%
2012/13	1.5%
2011/12	1.5%
2010/11	1.5%
2009/10	0.0%
2009年3月6日～2009年8月31日	1.5%
2009年2月6日～2009年3月5日	2.0%
2009年1月9日～2009年2月5日	2.5%
2008年12月5日～2009年1月8日	3.0%
2008年9月1日～2008年12月4日	3.8%
2007/08	4.8%
2006/07	2.4%
2005/06	3.2%
2004/05	2.6%
2003/04	3.1%
2002/03	1.3%
2001/02	2.3%
2000/01	2.6%
1999/00	2.1%
1998/99	3.5%

(出典) Student Loan Repayment-Interest rates

更に2012年9月以降の入学者（Plan 2）からは、これに加えて利用者の所得に応じて0%から3%の間で変動する利子が賦課されることとなった。

表 5-3 学資ローン（2012年9月以降の入学者（Plan 2））に賦課される利率

	利率
在学中	小売物価指数（RPI） + 3%
2015年4月より前に卒業または退学した場合	<ul style="list-style-type: none"> ・ コースを終えて4月までの間 …小売物価指数（RPI） + 3% ・ その後2016年4月までの間 …小売物価指数（RPI）
2016年4月以降又はローン返済が発生した日以降	利率は所得に応じて決まる <ul style="list-style-type: none"> ・ 所得が21,000ポンド以下の場合 …小売物価指数（RPI） ・ 所得が21,001ポンド～41,000ポンドの場合 …小売物価指数（RPI） + （3%を上限として所得に応じて設定された利率）

（出典） Student Finance England, A GUIDE TO FINANCIAL SUPPORT FOR NEW FULL-TIME STUDENTS IN HIGHER EDUCATION 2013/2014

ここで言う小売物価指数（RPI）は、物価の変動を返済額に反映させるものとして賦課しているものであり、2011/12年度まではこの部分のみを賦課していた。イギリスではこれを実質無利子と位置付けている。しかしながら、ブラウン委員会の提言（Securing a Sustainable Future for Higher Education, An Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance, 2010）に基づき、2012年の改革において、上記のように、利用者の所得に応じて3%を上限として設定される実質利率が導入された。これは、学資ローン事業には政府が利子補給をしているため、授業料を引き上げれば政府の利子補給も増大することから、このような実質利子が導入されることとなったものと考えられている。なお、賦課される利子の金額は、元金とそれまでに賦課された利子との合計額に、上記の表 5-3 で定められた利子賦課率を乗じることによって計算する。

2012年改革により導入されたこの実質利子を伴う学資ローン制度では、利用者は、2016年4月以降から返済を開始することとなっている。つまり、本来は、卒業または退学した翌年の4月から返済を開始すべきところ、2012年から2015年までに卒業または退学した者については、その時期を問わず2016年3月までは返済を猶予されることになる。これはこの制度改正に対応したシステム改修が2016年まで終わらないことが理由とされており、システム改修が完了した後に返済を開始させることとしている。

SLCによると、このように複雑な利子賦課方法を採用し運用することは非常に挑戦的な取組みであるという。それはつまり、先ず、そもそもこの実質利子を導入する前の制度自体が複雑であったこと、また、更に複雑となった実質利子の仕組みを利用者（学生・元学生）に理解させなければならないこと、更には、以前の制度と新しい利子制度との双方を利用する利用者に対しては、その双方を理解させなければならないことが非常に困難であるからであるとしている。

4. 所得に連動した返済方式 (Income Contingent Repayment)

学資ローンは、所得に連動した返済方式 (Income Contingent Repayment(ICR) : 以下「所得連動返済方式」と表記) により返済される。この所得連動返済方式では、源泉徴収制度 (Pay As You Earn(PAYE)) または自己申告 (self-assessment) を通じて、歳入関税庁 (HM Revenue and Custom(HMRC)) により、国税や国民保険料の徴収と合せて学資ローンが回収される。

ここでイギリスの徴税制度について簡単に触れておくと、歳入関税庁においては、近年、税等の電子申告化を推進している。PAYE に関しては、事業主が提出する年度末申告書について、少数の例外を除いて 2011 年 4 月から電子申告が義務化された。また、個人の所得税申告については電子申告の義務化を行っていないが、2009/10 年度の申告においては期限内申告の 74%が電子申告されている。

なお、イギリスにおいては、所得連動方式の学資ローンが導入される 1998 年より前から、1990 年に創設されたモーゲージ・スタイル・ローン (Mortgage Style Loan) と呼ばれる学資ローンが存在した。このモーゲージ・スタイル・ローンは一般的な住宅ローン等と同様に、月々の返済額が固定 (元利均等方式) されたものであった。このため、このローンを元利均等型ローンと表記することとする。

1 返済を開始する基準となる所得額 (閾値)

イギリスの所得連動返済方式では、一定水準以上の所得に達するまでは返済を猶予し、基準額を超えた場合に返済を開始させる。この一定水準の所得は、いわゆる閾値 (threshold) と呼ばれている。

この閾値の設定のはじまりは、所得連動返済方式が導入された 1998 年に遡る。この当時の基準額は年間所得 10,000 ポンドであったが、これが 2006 年改革により年間所得 15,000 ポンドに引き上げられた。

表 5-4 閾値の推移

適用期間	年間の閾値	月の閾値	週の閾値
2012 年 9 月より前の入学者 (Plan 1) の場合			
2000 年 4 月 6 日～2005 年 4 月 5 日	£ 10,000	£ 833	£ 192
2005 年 4 月 6 日～2012 年 4 月 5 日	£ 15,000	£ 1,250	£ 288
2012 年 4 月 6 日～2013 年 4 月 5 日	£ 15,795	£ 1,316	£ 303
2013 年 4 月 6 日～2014 年 4 月 5 日	£ 16,365	£ 1,363	£ 314
2014 年 4 月 6 日～	£ 16,910	£ 1,409	£ 325
2012 年 9 月以降の入学者 (Plan 2) の場合			
	£ 21,000	£ 1,750	£ 403

(出典) “Student Loan Repayment”を基に日本学生支援機構が編集

これらの閾値は、Plan 1 の対象者と Plan 2 の対象者とでは、その取扱いが異なる。2012 年 9 月より前の入学者 (Plan 1) については、2006 年改革以降も少しずつ見直しが施され、2014 年 4 月 6 日から適用される閾値は年間所得 16,910 ポンドとなっている。

一方で、2012 年 9 月以降の入学者 (Plan 2) からは、年間所得 21,000 ポンドの閾値が適用されることとなっている。

なお、この 2012 年改革における閾値の引き上げを、London School of Economics の Nicholas Barr 教授は、実質利子の賦課により納税者負担の軽減を図っているにも関わらず、閾値の引上げにより完済しない者が増えることにより、結果として納税者にとって負担の掛かる仕組みになってしまっているとして、厳しい評価をしている(第 2 章参照)。

我が国とは異なり、傷病等の止むを得ない事由を理由とした返済猶予の制度は存在しない。つまり、傷病等の止むを得ない事由が存在するか否かではなく、基準額を超える所得があるか否かのみを問題として、返済の要否を判断していることになる。SLC によれば、このような割り切った仕組みを採用することにより、事業を効率的に運営することができているという。

2 返済額の算定

所得連動返済方式では、税引き前の所得額から前述の閾値を差し引いた金額の 9% に相当する金額が返済額となる。

「Student Loan Repayment」においては、2012 年 9 月より前の入学者 (Plan 1) による返済金額の算定方法について、次のような説明がなされている。

例えば、1,750 ポンド (税引き前) の月給受給者の場合、所得と閾値 (1,409 ポンド) との差額は、

$$1,750 \text{ ポンド (月給)} - 1,409 \text{ ポンド (閾値 (月額))} = 341 \text{ ポンド}$$

となり、この差額の 9% に相当する額は、

$$341 \text{ ポンド} \times 0.09 = 30 \text{ ポンド}$$

と算出され、学資ローンの返済月額は、30 ポンドとなる。

一方で、利用者の毎月の月給は必ずしも一定であるとは限らない。ボーナス等により臨時収入が入る場合もある。このため、月単位で見れば所得が閾値 (月額) を超え、返済が生じる月があったとしても、年間全体で見たとき結果として所得が閾値 (年額) 以下となることもあり得る。このように、月額が閾値を上回ったことにより返済額が生じたとしても、年度末時点で年間所得が閾値 (2014 年 4 月現在 16,910 ポンド) 以下であった場合には、利用者が希望すればその返済金の還付を受けることができる。

なお、年額 2,000 ポンド以上の預貯金の利息などの不労収入がある場合には、自己申告により追加の返済をする必要がある。

3 徴収の流れ

ローンの徴収方法は、被雇用者と課税額自己申告者とで異なる。主な流れは次のとおりである。

被雇用者の場合

- Step 1 ー 雇用主によって、給与から返済額が差し引かれる。
- Step 2 ー 雇用主が、返済金を歳入関税庁に収める。
- Step 3 ー 歳入関税庁が、SLCに対し、その年度の当該者の返済額を伝える。
- Step 4 ー SLCは、年度末までに新しい返済残高を算定する。
- Step 5 ー SLCは、利用者に返済状況についての文書を送付する。

課税額自己申告者の場合

- Step 1 ー 自己申告の際に、自らが学資ローンの利用者であることを示す。
- Step 2 ー 利用者は、歳入関税庁に対し、学資ローンの返済金を含めた支払額を納入する。
- Step 3 ー 歳入関税庁が、SLCに対し、その年度の当該者の返済額を伝える。
- Step 4 ー SLCは、年度末までに新しい返済残高を算定する。
- Step 5 ー SLCは、利用者に返済状況についての文書を送付する。

繰上げ返済を希望する場合、利用者は、前述のウェブサイト「**Student Loan Repayment**」から SLC へ直接に申請をすることができる。ただし、これにより繰上げ返済がなされた場合であっても、その事実が徴税システムに影響を与えることはない。したがって、繰上げ返済がなされたか否かを問わず、雇用主は源泉徴収を続けることになる。その際、返済が完了による過払いの清算をする場合には返金を求めることができるが、それ以外の場合は返金を求めることはできない。

上記のように、SLC が歳入関税庁から返済額を伝えられるのは年に 1 度（3 月末）である。一方で、各雇用主や歳入関税庁には、利用者がどれだけの金額を借りているのかは知らされない。このため、年度の途中で返済されるべき金額を全て徴収し終えたとしても、雇用主は返済完了となった事実を知り得ないため、当分の間、余分に徴収するケースが生じてしまうという。このような過払いの発生を防止するため、SLC では、返済期間が残り 23 ヶ月になった時に、ローンの利用者に対し文書を送付し、残りの期間の分は口座振替（**DIRECT Debit**）により自ら直接 SLC に返済させるようにしている。

なお、SLC によれば、現在、「リアルタイムインフォメーション」と呼ばれるプロジェクトが進められているという。このプロジェクトは、現在、年に 1 回のみ求めている雇用主からの返済額の報告を、これからは毎月 1 回報告するように、その仕組み

やシステムを新しく構築するもので、2017年からの運用を目指しているという。これが成功すれば、上記のような過払いの問題も克服されることが期待できるという。

4 返済の免除

前述のとおりイギリスにおける学資ローンは、所得連動返済方式を採用しており、更に所得が一定水準に達するまで返済を猶予するという閾値を設定している。このような返済方式を採った場合、永久に返済が終わらないことが懸念されるが、イギリスでは、このような所得連動返済方式と併せて、一定条件もしくは一定期間を経過した者に対する返済免除の制度を用意している。免除となる条件は次のとおりである。

表 5-5 入学年度と返済免除となる条件

2012年9月より前の入学者 (Plan 1)	2012年9月以降の入学者 (Plan 2)
2006年9月より前にローンを受け始めた者 ⇒ 65歳に達した時 2006年9月以降にローンを受け始めた者 ⇒ 返済義務が発生してから25年後	返済義務が発生してから30年後

(出典) Student Finance England, Student Loans-A GUIDE TO TERMS AND CONDITIONS 2014/15
を基に日本学生支援機構で編集

このように、返済免除となる期間が25年から30年に引き伸ばされた根拠は、ビジネス革新技能省 (Department for Business, Innovation and Skills (BIS)) によれば、2010年のブラウン報告によるという。ブラウン報告では、返済を開始する所得の閾値を引き上げた場合、政府のコスト負担が増大することになり、これを穴埋めするためには、返済免除とする返済期間を25年から30年に延長すべきであるとの提言がなされている。

また、BISの担当者は、高齢まで仕事を続ける者が増えており、引退する平均年齢が10年後にはおそらく67、68歳になっていると予測されているのも1つの理由と考えているとのことである³。

5 海外居住者からの回収

借り手が3ヶ月以上海外に居住している場合には、SLCに対し”Overseas Income

³ イギリスでは、2011年雇用平等 (退職年齢規定廃止) 規則 (Employment Equality (Repeal of Retirement Age Provisions) Regulations 2011) が、2011年4月に施行され、定年制が原則廃止された。例えば著しい体力や精神力を要する業務等、正当な理由があれば定年制の維持が認められる場合もあるが、これらの例外を除き、年齢を理由とする解雇を差別として原則的に禁じている。【独立行政法人労働政策研究・研修機構 データブック国際労働比較 2014 第3-18表 年齢に関する法制度等 (定年等関係)】

Assessment Form”という様式により必要事項を届け出る必要がある。SLC では、提出された”Overseas Income Assessment Form”とこれに添付された収入や状況に関する証明書類（直近 3 ヶ月分の給与明細や在学証明等）をもとに返済すべき金額を算出する。届出を受け、返済額を算出した SLC は、借り手に対し、毎月の返済額を示した返済スケジュールを送付する。

なお、月々の返済額を算定する際、どのような閾値を設定するかの問題が生じる。なぜならば、渡航先の国によって、物価や給与の水準は異なるため、イギリス国内で適用している閾値（例：16,910 ポンド（Plan1 の場合））を単純に現地の通貨単位で換算して返済額を算出するのは相当ではないと考えられるためである。このため、海外に居住している場合の閾値は、その在留先の国ごとの物価水準を考慮して計算し設定している。その閾値の額は、世界銀行（World Bank）が公表している情報を利用して計算している。この公表データでは、国ごとの一般物価水準の違いが測定されたデータが示されており、これを用いて国ごとの閾値が設定されている。このようにして算出し設定された各国ごとの閾値は、前述のウェブサイト”Student Loan Repayment”上で、一覧表形式で公開されている。例えば、Plan1 の対象者は、イギリス居住の場合、閾値は 16,910 ポンドであるが、ポーランドに在住している場合は、上記の方法により算出された閾値 10,150 ポンドが閾値（2014 年 4 月から 2015 年 3 月の場合）となり、借り手は、この閾値（10,150 ポンド）を超えた収入額の 9%に相当する額を返済することになる。なお、返済は口座振替（DIRECT Debit）により行う。

6 卒業後の利用者の把握

イギリス国内に在住する利用者の把握は、国民保険番号（National Insurance Number）を活用して行う。具体的には、先ず、利用者は、学資ローンを申請する際にこの国民保険番号を記載する必要がある。申請を受けた SLC は、返済が始まる時に、この番号を歳入関税庁に連絡する。連絡を受けた歳入関税庁は、国民保険番号と氏名の情報を使って、税システム上の該当者を特定する。歳入関税庁は、当該利用者が被雇用者であった場合には雇用主に連絡して、その者の給与から返済額を天引きするよう指示をする、というプロセスを経る。

この仕組みは、国民保険番号により利用者の状況を把握できることが大前提であるため、卒業後、海外に居住することとなった者の把握が問題となる。SLC によれば、学資ローンの返済の必要がある約 320 万人のうち、海外に居住している者は約 8 万人であるという。このような海外居住者の住所を把握するために、SLC では、海外居住者に住所の届出を義務付け、これを守らない場合にはペナルティが課される。

このような場合のペナルティは、2012 年改革により課されるようになったものであり、2 つの種類がある。その一つは、住所の報告を怠った者に対し、その所得額を問わず、小売物価指数（RPI）プラス 3%のペナルティとしての利子を課するというものである。このペナルティは、2016 年 4 月以降から適用される。そして、もう一つのペナルティは、返済額を算定する際に、所得が実際の 2 倍あるものと仮定して計算し、もって月々の返済金を多く徴収するというものである。SLC では、海外居住者からの

住所の届出を確保するために、このような心理的な圧迫効果を狙った仕組みを採用している。実際は、海外居住者が SLC に連絡し、現在の状況の証拠を提出すれば、SLC では（所得が実際の 2 倍あるものとして計算された）返済金額を修正する場合もあるという。こうしたペナルティは、まずは SLC に連絡させるための手段であるという（SLC）。

5. RAB チャージ（Resource Accounting Budgeting Charge）

先述のとおり、イギリスの所得連動返済型ローン制度では、制度上、閾値や免除制度が組み込まれているため、政策的な要因により必然的に未返済（default）が生じる。このため、ビジネス革新技能省では、貸出残高の資産評価や、制度の持続に必要な公財政負担額を見込み、もって毎年度の予算編成に寄与することを目的として、将来の未返済額の割合を推計しており、この推計値を RAB チャージ（The Resource Accounting Budgeting (RAB) Charge）と呼んでいる。

この推計は、高度な統計手法を駆使した非常に複雑なもの（フルモデル）であるが、イギリス政府のホームページ上において、単純化されたモデル（the simplified student loan repayment model）が公開されており、2014 年 6 月に最新版に更新された。

RAB チャージの算出に当たっては、まず、各債務者の所得を経年（35 年間）で推計し、その所得額を基に各年度に返済される額を見積っている。この経年所得の推計には、StEP（The Stochastic Earnings Path）と呼ばれる推計モデルが使われている。この StEP では、翌年の賃金の推計に賃金方程式を利用し、これを毎年繰り返すことによって各債務者の 35 年間の経年所得を推計する。賃金方程式には、SLC で管理している債務者の過去の所得を利用可能な広範囲で活用している。イギリスでは、特に最近の卒業生は、統計資料で見られる過去の卒業生の平均値と比較して低所得で、就職率についても低い等の特徴があり、StEP は、SLC で蓄積されているデータをより広範囲に活用することによって、最近の卒業生の所得の実態が反映されたものとなっている。

1 StEP を利用した推計モデル

以下に、ホームページ上で公表されている”Guide to the simplified student loan repayment model(June 2014)”において、StEP を利用したフルモデルでの RAB チャージの算出手順が説明されているため、その概略を示す。

Steps 1 & 2 経年所得を予測

- SRDD（Statutory Repayment Due Date:初回の返済期限）後の最初の 4 年間の所得

(1) SRDD が 2007 年度以前の債務者

既に返済が始まって 4 年以上経過している債務者については、SLC から過

去の所得が提供され、提供されたデータは、将来の経年所得の予測に係る回帰のラグ付従属変数として利用される。

(2) SRDD が 2012 年度以降の債務者

初回の返済期限が到来していないため所得の履歴がない債務者については、SLC データの回帰分析に基づいて、特殊な派生モデルから経年所得を予測する。これらは、性別、年齢、課程タイプ（債務者が修了した課程が第一学位課程、または下位学位課程）及び回帰モデルによって作成された以前の所得に基づいている。

(3) SRDD が 2008 年度から 2011 年度の債務者

所得の履歴はあるが、経年所得の予測には実績が不十分な場合もあるため、利用可能な過去の所得と(2)で予測した所得とを組み合わせることで経年所得を予測する。

○ 返済開始から 4 年経過後の所得

返済開始から 4 年経過後、所得の実績が BHPS (British Household Panel Survey⁴) データに基づく回帰モデルに組み入れられる。所得の実績が BHPS 換算値へと変換され、ラグ付従属変数、年齢、コースタイプ、性別などの数値履歴を用いた回帰モデルにより経年所得を推計する。年齢帯は、収入増加率が債務者のライフステージによってかなり異なることを示している。

○ 卒業年齢の調整

30 歳の卒業生と 22 歳で卒業し 30 歳になった者とは、所得や収入の伸びが異なる傾向にある。SLC のデータを使用するにあたって、この問題は返済初期に処理しているが、卒業後長期経過後の所得に大きな影響を与え続けることになってしまう。

これを調整するために、初回の返済期限時の債務者の年齢を 22 歳（下位学位資格は 21 歳）として第 2 の経年所得を計算し、2 つの平均をウェイト付けして全体としての経年所得を算出する。「典型的な年齢」の経年所得への大きなウェイト付けで始まり、徐々に「実年齢」の経年所得にウェイトを移行していく。

Step 3 経年所得を名目額に調整

Steps1&2 で予測した個人の経年所得は、マクロ経済データ（「ONS（国家統計局）の Average Weekly Earnings series」から引用）と OBR（予算責任局）のマクロ経済予測（所得増の予測）を用いて名目額に調整する。

⁴ BHPS (British Household Panel Survey) :英国世帯パネル調査。英国における代表的な世帯パネル調査として 1991 年より毎年実施されている。収入や健康など、複数の分野を網羅する調査である。行政からも調査に対する関心が持たれており、運営の主体は大学（エセックス大学）であるものの、行政からの意見が反映されるよう配慮がなされている。（平成 24 年 3 月「日本におけるパネルデータの整備に関する調査報告書」内閣府）

Step 4 投資所得

BHPS のデータに基づき年齢、労働収入、性別により債務者が投資所得を得る確率を算定する。その後労働所得に、投資所得の正規分布（平均～2,500 ポンド、標準偏差～2,000 ポンド）から投資所得が加えられる。ただし、年間 2,000 ポンド未満の投資所得は 0 と扱っている。

Step 5 年間を通じて無職である債務者を考慮

このモデルの目的からすれば、賃金収入がない期間に関心がある。失業及び経済活動をしていない状態をともに無職と定義する。

STEP モデルでは、職歴を示すため 3 つのラグ付従属変数によるロジスティック回帰を使用し、無職の過程を分けてモデル化している。経年所得により無職の確率を計算後、所得が約 0 の期間が経年所得に上書きされる。

Steps 6 & 7 返済額の推計

○ 返済額

債務者の投資所得を含めた年間所得が予測され、併せて無職の期間について考慮されると、返済のルール（閾値を超えた金額の 9%等）に従って、返済額を推計する。

○ 死亡率と障害の推計

債務者が死亡した場合や、将来に渡って働くことができないような障害を負った場合、ローンの残額の返済が免除となる。したがって、当該年度の死亡率及び障害になる確率は、ONS のライフテーブルを利用し、年齢や性別に基づいて計算し、死亡等が発生した以降の返済額は 0 と推計する。

○ 国民保険番号の不一致等による未回収額

債務者が歳入関税庁に登録している学資ローンのアカウントと国民保険番号が一致しない等の事象によって、ローンの回収が行われない場合がある。その事象が発生する確率を SLC のデータに基づいて計算し、事象以後の返済額を 0 と推計する。

○ イギリスから国外への移住

イギリスから国外に移転する債務者は、関税歳入庁の徴収システムを利用して返済をすることができないため、SLC に直接返済する。イギリスから国外に移住する確率については、国家统计局 (ONS) の International Passenger Survey (IPS) を用いて計算し、移住先の小売物価指数等に応じて返済額を推計する。

○ 繰上返済

繰上返済を行う場合があるが、その確率はローンの残高と返済期間に左右される。繰上返済のほとんどは、ローンが少額の債務者が返済開始後数年の間に行っており、返済額に反映している。

○ 各年度期末（翌年度期首）の債務残高

実際の返済は、月単位もしくは週単位で行われているが、推計モデル上は、上半期に一回の返済と半期毎に利息が発生すると仮定して推計している。当該年度の期首の債務残額及びそれに対して賦課された利息の合計値から返済額を差し引いた金額を上半期期末の債務残高とし、上半期期末の債務残額及びそれに対して賦課された利息額の合計値を各年度期末（翌年度期首）の残高としている。なお、ある年度の返済額がある年度期首の債務残高以上になった場合は、債務完済としている。

Step 8 RAB チャージの算出

- (1) 学生時代に各年度で貸出したローンを、財務省が定める割引率を適用して、ローンを貸出した初年度時点の現在価値に換算
- (2) Step1～Step7 の手順を踏まえて算出された各年度の返済額（利息を含む）を、財務省が定める割引率を適用して、ローンを貸出した初年度時点の現在価値に換算
- (3) 未返済額（利息を含む） = (1) - (2)

$$\text{RAB チャージ} = (3) / (1)$$

2 単純化された推計モデル（Simplified student loan repayment model）

StEP モデルを利用した RAB チャージの算出は前述の手順で行われているが、イギリス政府のホームページには、このモデルの単純化した簡易版（Simplified student loan repayment model）による計算方法が公表されているので紹介する。

簡易版は、StEP を利用したフルモデルとは独立したバージョンであるが、債務者の所得や割引率、政策的要因によって左右される変数（閾値、割引率、利率、最大返済年数）については、フルモデルと同一の想定条件で推計されている。

簡易版は、フルモデルから男女 10,000 人ずつの債務者を引用して、35 年間の所得額を推計し、返済額を推計しているが、フルモデルとの相違は以下の通りである。

- ・ 2013 年度の新入生のみを対象
- ・ 3 年の学士課程でかつ卒業時 22 歳である学生のみを対象
- ・ 全ての学生は同額を借入
- ・ 投資所得は考慮しない

- ・ 国民保険番号の不一致等による未回収額は考慮しない
- ・ 国外への移転は考慮しない
- ・ 繰上返済は考慮しない
- ・ 死亡または障害は考慮しない

なお、フルモデルから引用された男女 10,000 人ずつの 35 年間の経年所得に応じて、フルモデルと同様各年度返済額（利息を含む）を現在価値に換算し未返済額を算出した結果、RAB チャージは 47.2%となっている。

フルモデルと簡易版は、前提条件が異なるため直接比較はできず、結果も少し異なるが、簡易版により将来の返済の一般的な感覚をイメージすることができる。そして、将来の卒業生の収入や金融割引率等の前提条件、閾値、返済額の割合、利子率や最長返済年数等の政策的なパラメーターを入力して、ローンのコストを推算することができる。

6. スチューデント・ローンズ・カンパニー（Student Loans Company）

前述のとおり、イギリスにおける所得連動返済方式の学資ローンの実施主体は、SLC である。この SLC は、イギリスの大学の学生にローン（Loan）や給付奨学金（Grant）を支給するために、1989 年に設立された非営利の官有の組織である。その所有権は、現在、イギリスの 4 つの教育省による拠出金が反映されている。すなわち、2012 年 12 月からは、ビジネス革新技能省（イングランド）が 85%を、残りの 15%をスコットランド、ウェールズ、北アイルランドが分けて所有している（Student Loans Company ,ANNUAL REPORT 2012-13）。

1 事業の概要

SLC の事業は、ビジネス革新技能省（イングランド）、教育・生涯学習省（スコットランド）、教育技能省（ウェールズ）、雇用学習省（北アイルランド）と共同で実施している。

その事業における SLC の役割は、次のとおりである。

- ・ 学生のファイナンスに関する情報提供、助言、案内
- ・ 高等教育や継続教育の学生や学習者に対するローンや給付奨学金の支給
- ・ 高等教育や継続教育の機関に対する授業料の支払い
- ・ 高等教育や継続教育の機関に代わって、その機関の奨学金を支給
- ・ 歳入関税庁と共同でのローンの返済金の回収
- ・ 自発的に追加的な支払いをする顧客や海外居住者からの直接回収、グラントの返金やローンの超過返済の管理
- ・ 以前の抵当式ローン（MSL）の返済金の回収
- ・ 北アイルランドとウェールズにおける 16 歳を超えた生徒への生活費の支給

- ・政府の政策立案と分析を支援するための専門的な運営上の助言、質の高いデータと情報の提供

2 組織体制

事業の拠点は、イギリス国内に4ヵ所（グラスゴー（中心市街地）、グラスゴー（ヒリントン）、コルウィンベイ、ダーリントン）に渡って配置されている。また、2013/14年度の早期のうちに、ロンドンに高等教育財政カウンスル（Higher Education Funding Council for England（HEFCE））と共同の事務所施設を設立しようとしている。

SLCは2012/13年度においては、約2,000人の常勤スタッフを擁している。また、最大で約1,500人の追加スタッフを活用し、学事年の最繁忙期にも対応している（Student Loans Company ,ANNUAL REPORT 2012-13）。

SLCによれば、事業の実施に当たり、最も力を注いでいる事柄のうちの一つとして、学生の理解を促進するための情報提供がある。特に、「コンタクトセンター」と呼ばれる部門には約800人のスタッフを投入している。この「コンタクトセンター」は、学資ローンの申請者や返済中の者からの相談に応じるための部門である。SLCでは、「コンタクトセンター」の充実には相応の経費が掛かるものの、1回の問い合わせに丁寧に対応することにより学生等に十分に理解させることが2回目、3回目の問い合わせを未然に防ぐことにつながり、結果として効率的な事業運営に繋がると考えられている。そのため、この部門には、スタッフを訓練するための専門の職員を配置し、受電の際の振る舞いや学資ローンの仕組みなど様々な訓練を定期的に行っているという。

これとは対照的に、約300万人の債権を回収する回収部門のスタッフは、34人しか配置していないという。SLCによれば、これは、1998年に税金徴収システムを活用できるようになって以降、雇用主が学資ローン制度を理解し、税務当局と雇用主との間で源泉徴収の手続きが正確になされれば、あとは安定的に稼働する情報システムによって税務当局とSLCとの間でデータのやり取りができれば、このような少人数であっても、事業の運営が可能であるという。

なお、2010年に機構が実施した調査によれば、情報システムの開発及び運用に従事するSLCのスタッフは約200人である。一部のシステムを除き、主な業務システムは全て、SLCのスタッフが自前で開発、回収、運用を手掛けている。これにより、請負業者の選定に時間を費やすことなく、実際の制度や実務に精通したものが自らシステムの設計や改修に携わることができ、もって情報システムの開発及び運用の迅速性・正確性を担保することが期待できるという（JASSO,イギリスにおける奨学金制度・システムに関する調査報告書,2010）。

7. イギリスの学資ローン制度が抱える課題

イギリスの高等教育においては、1998年に授業料が導入（当時は1,000ポンド固定⁵⁾されるまでは、実質的に無償であった。前述のとおり、1998年より前から、学生が生活費に充てるための経費の援助として元利均等による返済方式のモーゲージ・スタイル・ローンが存在したが、1998年に授業料が導入されたことに合わせて、所得連動返済方式のローンが採用された。この所得連動返済方式のローンは、2006年の授業料の上限額の引き上げ（上限額3,000ポンド）に合わせて、授業料ローン（Tuition Fee Loan）が創設されるなど、経年によりその状況に即した制度変更や新たな制度の創設など、その改善に向けた試みがなされてきた。これらの取組みにより、イギリスの授業料や学生に対する経済的支援制度は、「世界で最も気前のいい学費制度」（Watson）とも言われている（先導的・大学改革推進委託事業調査報告書「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」第8章）。

一方で、この「気前のいい学費制度」は、納税者である国民の負担と、国の学資ローン帳簿の資産価値の維持という観点から、2013年11月のイギリス会計検査院の報告書を皮切りに様々な指摘を受け始めている。

1 会計検査院の報告書

2013年11月、会計検査院（National Audit Office(NAO)）は、学資ローンに関する報告書（Report by the Comptroller and Auditor General ,Department for Business ,Innovation & Skills ,Student loan repayments）を取りまとめた。その主な指摘の概要は次のとおりである。

会計検査院による事実認識

会計検査院は、この報告書の中で、次のような事実認識をしている。

- 1990年に学資ローン制度が導入されて以来、550億ポンドの学資ローンが貸し付けられた。2013年3月時点の学資ローンの総残高は460億ポンド（300万人）となっており、2042年には2,000億ポンド（650万人）まで増加すると予想されている。このように、ローンの規模と残高は顕著に増大しており、学資ローンの帳簿は実質的に公共の財産となりつつある。
- このような状況下で、政府は、その資金計画に当たって、返済されないローンの割合を楽観的に予測していた。ビジネス革新技能省は、2013年3月時点の総残高460億ポンド（利息を含む。）のうち、310億ポンドしか返済されないと予測している。
- 2013年に貸し出されたローンのうち、政府は、返済されない割合は35%にのぼると予測している。更に、2012年以降のローンのうち最大で半分の借り手

⁵⁾ 実際には、家庭所得によって減免が行われ、全額を支払う学生は全体の30~40%程度にとどまっていた。【芝田政之、2006年8月 大学財務経営研究第3号】

が、ローンを完済するのに十分な収入を得ないであろうと予測している。

会計検査院の所見の概要

会計検査院では、このような事実認識の下、

- ① 実績及び説明責任の方法が、SLC と歳入関税庁が回収を最大化するためのインセンティブになっているか
- ② ローン帳簿の価値を回復するための強固な回収戦略があるか
- ③ 将来のローンの返済を正確に予測することができるか
- ④ 学資ローンの回収の手法が納税者のためにローン帳簿の価値を最大化しているか

について分析し、次のような所見を提示した。

まず、会計検査院は、ビジネス革新技能省が設定した回収の目標に関しては、2012/13 年度において、SLC が所得連動返済方式のローンの 4 つの回収目標のうち 3 つを達成したことについては、積極的な評価をしている。しかしながら、ビジネス革新技能省が回収額に関する目標を設定していないことや、古い債権を減らすような目標を設定していないことなど、いくつかの重要な分野について定量的な目標が存在しないことについては消極的な評価をしている。

次に、学資ローンの帳簿の価値を最大化するための戦略に関しては、SLC とビジネス革新技能省と歳入関税庁とが共同で事業を実施し、回収プロセスの改善に取り組んできたことを積極的に評価している。一方で、この三者間での回収実績の改善のための共同戦略が欠けていること、現在雇用記録の無い借り手に十分な収入があるかどうか立証して来なかったとして、厳しい評価をしている。また、モーゲージ・スタイル・ローンについては、1 億 2,700 万ポンドが時効になる可能性があることについて言及している。さらに、海外に居住する借り手に対しては SLC が直接に回収をしているが、その回収アプローチが不十分であるとの指摘がなされている。

また、将来の返済の予測に関しては、ローン帳簿の強固な価格査定のためには、信頼できる返済額の予測が必要であるにもかかわらず、ビジネス革新技能省による 2009/10 年度の予測では、実際の回収額よりも 20% 高かったことが指摘されている。また、その後、予測の手法を改善しているが、にもかかわらず 8% も過大に見積もっていたこと、例えば 2011/12 年度は、予測額が実際の回収額よりも 1 億 1,100 万ポンドも高かったことも指摘されている。一方で、ビジネス革新技能省が、借り手に関するより詳細な情報を使用することによって改善を試みていることについても言及されている。

さらに、ローン帳簿の価値を最大化するために、ビジネス革新技能省が強固な戦略を持ち、借り手に関する情報を改善し、将来の回収を正確に予測できるようになるまでは、十分なコスト効率があるとは言えないと述べられている。

この様な指摘をした上で、会計検査院は、次のような提言をしている。

- a ビジネス革新技能省は、毎年の回収予測額や、予測と実績の相違点について、

分かり易く透明性のある報告を公表すべきである。

- b ビジネス革新技能省は、SLC と歳入関税庁に対し返済の改善を最大化させるような回収実績目標を設定すべきである。
- c 現在雇用記録がない借り手について、ローンを返済するために十分な収入があるかどうかの十分な情報を取得すべきである。
- d 海外に居住する約 14,000 人の借り手の返済が遅れている。このグループは全体に占める割合は小さいが、SLC は他の組織の債権回収から多くを学ぶことができるはずである。

2 下院公共会計委員会の報告

また、イギリスの下院公共会計委員会（Committee of Public Accounts）は、2014年2月に学資ローンに関する報告書「Student Loan repayments」を公表した。この報告書は、前述の会計検査院の報告や2013年12月11日にビジネス革新技能省の事務次官 Martin Donnelly らが下院へ報告した証言等に基づいてまとめられたものであり、その概要は次のとおりである。

報告書の概要

同報告書において下院は、回収方策や将来の予測及びコスト、ローン帳簿の資産価値、ローンの売却等に言及しており、その概要において次のように述べている。

目下、政府の帳簿ではおおよそ 460 億ポンドの学資ローン残高があり、この数値は 2042 年までに 2,000 億（2013 年の物価）ポンドまで劇的に上昇する。2042 年までに、借り手は 650 万人に達することが予想される。同時に、返済されないローンの金額も上昇し、政府は残高の 35～40% が返済されないと見積っている。これは、現在の債務残高 460 億ポンドに関しては 160～180 億ポンド、2042 年の学資ローンの残高による見積りでは 700～800 億に相当する。ビジネス革新技能省は、この金額に見合うだけの、確実に回収するための対策を十分に講じていない。ビジネス革新技能省は、ローンの返済を精密に予測することができず、未返済となる返済金に要する将来の確実なコストについて、納税者に十分な理解をさせていない。SLC は、全ての返済義務—関係する金融資産の実際の規模—を特定し確実に回収することを充分にしておらず、学資ローンの売却提案については、金額に見合う価値があるか証明する必要があるだろう。

下院による結論と勧告の概要

また、下院公共会計委員会の報告書では、その「結論と勧告」（“Conclusions and recommendations”）の中で、主なものとして、次のような旨が述べられている。

- 学資ローンが 1990 年に創設されて以来、どれだけ返済されるかを予測する信頼できるモデルは存在しなかった。ここ数年の予測においても、年次の返済

額を、実際の返済額よりも8%程過大に見積もっている。この結果として、ビジネス革新技能省は、返済不能となる学資ローンの価値を低く見積もっている恐れがある。最近のビジネス革新技能省の見積もりでは、返済不能となる学資ローンの比率は35~40%である。ビジネス革新技能省は、年間の回収額を予測し、かつ明確で理解しやすいように公表しなければならない。また、予測と実績に乖離があれば、その差を説明すべきである。

- 学資ローン帳簿のいかなる売却も「納税者が満足する金額に見合うものでなければならない」とする BIS 事務次官の発言に安心した。しかし、現在、ビジネス革新技能省は、ローンの価値を適切に見積もるための強固なモデルを持っていない。また、売却の価値や長期的なコストを査定するに足る信頼を提供していない。売却による価値の基準は、事前に分析される必要がある。ビジネス革新技能省は、①学資ローン帳簿の現実的な価値、②早期売却によって発生する納税者が負担する長期的コスト、③入札者間で望まれる競争のレベルと入札者がローン帳簿に対しいくら支払うかのレベルについて、しっかりと理解していることを証明しなければならない。
- 債権回収のアプローチの厳密さが欠けており、ビジネス革新技能省と SLC は返済金の回収を改善する必要がある。例えば、SLC には、海外に居住するイギリス人の卒業生等について情報がほとんどない。ビジネス革新技能省は、回収が期待できる債権の回収と、特定の重要分野における SLC の実績の評価について、より柔軟で意味のある目標を設定するとともに、これを報告しなくてはならない。このことが、事業の透明性と説明責任の改善に繋がるだろう。また、海外居住者を含む全てのカテゴリーの延滞債権のより迅速な回収について、戦略と目標を立てるべきである。
- ビジネス革新技能省と SLC は、借り手を追跡するために他の公共機関と情報を共有する機会を開発してこなかった。ビジネス革新技能省と SLC は、出入国の情報などの借り手の消息や収入に関してより多くの情報を得るとともに詐称の特定に資するための戦略の開発を、他の公共機関と共同で取り組むべきである。
- 学生に提供される顧客サービスの質は向上しているが、重大な問題が残っている。学生や卒業生からの SLC への連絡は通常より高い有料回線を使用しなければならない。また、現在の状況の情報提供についてオンラインフォームを使用できず、印刷して手書きで記入し郵送するか、スキャンしてメール送信しなければならない。SLC は、約束通り、次年度、借り手向けのオンラインサービスの改善と普通電話より高い有料電話回線の使用中止を実行しなければならない。

3 債権の売却

前述のとおり、1998年に所得連動返済型学資ローンを導入する前は、モーゲージ・スタイル・ローンと呼ばれる元利均等型の返済方式による学資ローンが SLC によって

実施されていた。SLC は、回収実績の乏しいローン帳簿の資産価値を最大化するため、1998 年と 1999 年に債権を売却したが、その後、債権の売却は進められなかった。

しかし、2013 年 11 月、10 数年振りに債権の売却が実施された。売却の対象は、5 年以内に返済しなければならなかったにも関わらず 16 年経っても返済がなされていない債権で、債権額は 8.9 億ポンドに及んでいる。売却に当たっては、一般公開による競争入札が行われ、1.6 億ポンドで民間企業の共同体が落札した。

この売却に当たっては、財務省と BIS とが、学資ローン売却できるかについてのプロジェクトを立てた。このプロジェクトにおいては、外部のエージェンシーを活用し、そのローン帳簿が、5 年後、10 年後にどれだけの価値があるかを分析した。その結果として、そのグループの債権を売却した場合に損益が分岐する基準額が算定され、その基準に沿って入札が実施された。

SLC によると、SLC には売却の決定権はなく、政府の学資ローンを管理しているだけであるが、売却が遅くなった理由は、市場の動向が思わしくなかったため誰も購入しないという見方があったとのことである。その後、いくつかの機関が SLC に売却を考えているか聞いてきたので、政府も買い手がいるとわかり、売却を決定したという。

なお、この 2013 年 11 月のモーゲージ・スタイル・ローンの売却について、イギリス下院公共会計委員会は、前述の 2014 年 2 月の報告書「Student Loan repayments」の中で、「ローンの価値は、もし売却せずに残したままであったならば、売却により実質的に得た 1.6 億ポンド以上となった可能性もあるが、それでも売却は価値相応なものであったとみなせる。」と評価している。

8. 我が国で所得連動返済型奨学金制度を検討するに当たっての示唆

1 制度の複雑化とそれを学生に理解させるための取組

イギリスの学資ローン制度における所得連動型返済方式は、制度として非常に複雑な仕組みとなっている。一般的な金融商品とは異なり、閾値や返済免除となる返済期間が設定されており、返済額は毎月異なり、利率は物価水準や借り手の所得によって変動する。これらの条件は、2012 年 9 月より前の入学者（Plan1）と 2012 年 9 月以降の入学者（Plan2）とで異なる。また、返済方法は、被雇用者と課税額自己申告者とは異なり、更に、イギリス国内居住者と海外居住者でも異なる。

SLC によると、従来の返済方法（Plan1）だけでも十分に複雑であったにもかかわらず、新たな返済方法（Plan2）は更に複雑になっており、なおかつ、Plan1 と Plan2 との双方を利用する者もいるため、現場で運用する立場である SLC にとって、このような複雑な仕組みを運用することは、非常に挑戦的なことであるという。

このように複雑化した制度を利用者に理解させるため、SLC では、ガイダンスセンターという部署を設置し、学資ローン制度の理解の促進を図っている。具体的には、

ホームページの充実や出版物の発行だけでなく、様々なセミナーやガイダンスを開催するなど、SLCの職員が高校に赴き、高校生に直接に説明するなどの取組も実施している。SLCの担当者は、これらの取組みの中で、4年後以降に大学を卒業して返済を始める高校生に対して、その4年先に生じる複雑な返済方法を理解させるのは非常に難しいことだと述べている。この点、我が国の奨学金制度において、本機構が、在学中の奨学生の返還意識の涵養と各種救済制度の周知徹底に力を注いでいる実情と共通する要素が多分にある。

また、学資ローン制度を学生に正しく理解させるための取組は、SLCだけでなく、ビジネス革新技能省においても積極的に実施されている。ビジネス革新技能省によれば、授業料の引き上げに関し調査を実施した結果、高等教育への志願者達が不安感を抱いていることを発見したという。この結果を受け、様々なマーケティング活動を行い、若者の不安感を解消するために、国の学生への経済支援について正しく理解させるキャンペーンを2006年から開始した。キャンペーンの対象(ターゲット)は、17、18歳の若者を中心として、その親の世代や青年教育を目指している者、あるいは教員などであり、その伝達手段は、DVD、パンフレット、テレビ、ラジオ、プレスリリースなどあらゆる媒体を活用している。ビジネス革新技能省が、特に効果的と認識しているのは、「スチューデント・ファイナンス・ツアー」と呼ばれる取組みである。この取組みは、全国の高等学校を回って情報提供するもので、例えば、その高校の卒業生が、自身と同じような背景や経済的困難等を負った後輩に対し、実体験に基づいた情報提供を行う、といった取組み(peer to peer system, P2P)を実施しているという。

今後、我が国が、より柔軟な所得連動返済型奨学金制度を導入しようとした場合、イギリスと同様に、ある程度現行制度より複雑な制度になることが予想される。また、奨学金の持つ重要な機能である「安心の提供」を最大限に発揮させるためには、利用者による正しい理解が不可欠と言えるだろう。我が国においても、奨学金制度に関して、広報・周知や採用時・在学時の指導のより一層の充実を図ろうとしたとき、このようなイギリスの事例は非常に参考になるだろう。

2 回収の仕組み

前述のとおり、イギリスにおける所得連動返済方式の学資ローンでは、その回収は、歳入関税庁が源泉徴収等により実施している。SLCによれば、SLCと税務当局との関係は良好であり、さらにローンの回収に関しては税務当局と各雇用主との関係も良好であるという。

ただし、1998年にこのような回収方式を導入した当初は、その運用に当たって、いくつかの困難があったという。例えば、導入して最初の2~3年の間は、税務当局はそれほど熱心ではなく、また所得連動返済方式という概念がSLCにとっても新しい概念であったため、その点において苦労が多かったという。また、源泉徴収のためには、雇用主による事務処理が必要になるが、雇用主にとってこの処理に協力することによるメリットは何もないため、理解を得ることが困難であったという。このような困難

があったにもかかわらず、今日、円滑に処理が行われるようになったのは、政治家レベルの税務当局への働きかけや、これを受けた税務当局から各雇用主への説得によるところが大きいという。

前述のとおり、SLCは、回収する際に、各債務者の所得を把握して返済額を決めている訳ではない。また、返済と回収の主体である各雇用者と歳入関税庁は、各債務者がどれだけ借入れている、返還残額がどれだけ残っているかも知られない。にもかかわらず、イギリスにおいて所得連動返済方式が円滑に機能しているのは、歳入関税庁と各雇用者とが連携した源泉徴収の仕組みの恩恵と言えるだろう。

一方で、我が国で現在検討中である所得連動返済型奨学金制度を振り返ると、イギリスにおける歳入関税庁に相当する機関は存在せず、その制度設計は、「マイナンバー制度」によって、当機構による債務者の所得情報の把握が可能となることが前提とされている。他方、我が国の「マイナンバー制度」は、平成29年7月からの運用開始とされているが、その具体的な仕組みの詳細はまだ明らかとなっていない部分が多い。

源泉徴収の仕組みを構築できないとすれば、我が国において所得連動返還型奨学金の回収方法を検討するに当たっては、イギリスのように税務当局を通じた源泉徴収方式を採用している事例は、極めて限定的な参考にしかなり得ない。しかし、SLCと税務当局との関係、また、税務当局と各雇用主との関係において、淀みのない連携があって初めて所得に連動した制度が運用可能になるという点に着眼すると、我が国においても、本機構とマイナンバー制度を通じた地方公共団体等との円滑な連携が構築できて初めて制度として成り立ち得るという示唆を得ることができる。

3 制度の運用のための情報システム

イギリスの所得連動返済方式の学資ローン制度の運用に当たっては、ローンを管理するための情報システムの存在が非常に重要視されている。SLCの担当者によれば、税務当局と各雇用主との関係が良好であれば、あとは安定的かつ自動的に稼働する情報システムさえあれば、SLCは適切にモニタリングをするだけでローンの円滑な回収を効率的に実施することが可能になるという。現に、SLCでは、たったの34人の職員しかいない回収スタッフ部門で、約300万人の学資ローンを管理できている。このように、SLCが情報システムに力を注いでいることは、前述のとおり、システム開発部門に約200人の職員を配置していることから伺える（参考までに、平成26年7月現在、本機構の情報部の職員数は20人である。）。今回のイギリスの現地調査でのヒアリングにおいても、イギリスが、情報システムの安定的な運用を重要視していると感じさせる事例を何件か紹介された。

一つ目としては、新たな利率賦課方法の制度変更に合わせて、これに対応するための情報システムの開発が完了するまでの間、一律で全ての借り手の返済を猶予している、という事例である。前述のとおり、従来は小売物価指数（RPI）しか利率として賦課されていなかったものが、2012年改革により2012年9月以降の入学者からは、その状況に応じて、従来の小売物価指数（RPI）に加えて3%を上限として所得に応じて設定された利率が賦課されることとなった。この場合、本来であれば、大学（学

部)の通常の修業年限である2016年より前に卒業や退学した場合には、通常よりも早期に返還を始める必要がある。しかし、イギリスでは、利子賦課制度の変更のための情報システムの回収が完了するのが2016年であるため、例え早期の卒業生や退学者であっても、その返済開始は、回収のためのシステムが完了する2016年4月まで猶予するという。安定的に稼働するシステムがあつて初めて事業が円滑に運営される、というイギリスの姿勢が、ここからも見て取れる。

また、二つ目として、前述の「リアルタイムインフォメーション」のプロジェクトが挙げられる。このプロジェクトは、前述のとおり、従来、1年に1回だけ歳入関税庁からSLCへの回収額の報告がなされているところ、2017年以降は1月に1回の報告とし、もつてSLCによる返済残額の逐次管理を可能とさせるものである。これが可能となることにより、過払い分の返金処理や、返済最終段階での口座引落処理などが不要となり、事務処理の効率化と利用者の利便性の向上が期待される。このように、事業運営上のシステムの改善に向けた取組についても、数年に渡り十分な期間をかけて計画的に実施に実施されている。

我が国においてより柔軟な所得連動返還型奨学金制度を構築するに当たっても、その成否は、安定的な情報システムが開発できるか否かにかかっていると見え、その開発の体制とスケジュールの設定には、万全を期す必要があるだろう。

4 閾値の設定

2006年改革によって15,000ポンドに設定された閾値は、2012年改革により、2012年9月以降の入学者から21,000ポンドまで引き上げられた。ビジネス革新技能省によれば、この閾値の見直しは、政治的な意見交換や議論を経て決定されるものであるという。

この2012年の閾値の引上げについて、SLCでは、次のような点について課題として認識している。

- 返済時に雇用主が源泉徴収する際に、従来の15,000ポンドをベースとした閾値が適用される者と、新しい21,000ポンドの閾値が適用される者との双方が生じる。このことを雇用主に正確に理解させた上で、確実に源泉徴収の処理をさせなければならないこと。
- 閾値を15,000ポンドから21,000ポンドに引上げられることによって、RABチャージ(返済しない人の割合)が、現在の20%か30%増加するだろう。ただし、返済しない人が増える要因としては、このような閾値の引上げの他に、2012年から大学の授業料の最高限度額が、従来の3,000ポンドから9,000ポンドに引上げられたこともある。

また、Barrは、この2012年の閾値の引上げについて、「ひどい政策」という言葉を用いて表現しており、その理由として、次のような問題点を指摘している。

- 貸付けの返済が始まる最低年収が非常に高額になったため、全額を返済しない卒業生が非常に多くなった。このことにより、大学進学のための貸付金とい

うものが、納税者にとって非常にコストの掛かる制度となってしまう、政府がかつて抱えていた問題を再導入してしまっている。このように、学資ローンが納税者にとって負担が大きいものになってしまい、かつてと同じ理由で学生数に上限が定められてしまっている。

- 最低所得が引き上げられたのは、保守党が、連立の相手方である自由民主党に対して譲歩したことによる産物である。すなわち、自由民主党は授業料を廃止すると言っていたが、連立政権を組むに当たってその約束を破らなくてはならなくなった。その代替として、最低所得を引き上げて、そのことを良いニュースとして見せたかった。しかし、現実的には、やはり学資ローン制度にはコストが掛かるし、学生数には上限が設けられている。

このような関係者からのヒアリング結果を見たとき、イギリスにおいては、いわゆる閾値の設定は、①非常に政治的な要因に左右されるものであり、②その金額設定如何によって納税者の負担が増減するものであると認識されていることが分かる。

我が国においては、平成 24 年度から、年収 300 万円未満の場合には無期限で返済を猶予する「所得連動返還型奨学金制度」の運用を開始しているが、この制度において閾値に類するものとして設定された猶予の基準額（年収 300 万円）は、既存の返還期限猶予の基準をそのまま援用したものであった。閾値の設定は、国庫（国民）の負担と密接に繋がるものであり、かつ国民にとって理解の得られる水準である必要があるため、今後、「より柔軟な所得連動返還型奨学金制度」を検討するに当たっては、慎重に議論を進める必要があるだろう。

5 一定期間返済した場合の返済免除制度

前述のとおり、イギリスの学資ローン制度においては、一定期間返済を継続して、それでもなお返済残額がある場合には、その残額の返済を免除する制度が用意されている。このような免除制度には、我が国の長年の課題の一つである給付的な要素を実質的に含んでいるとも言える。安心の提供という観点に立てば、低所得であれば返還が猶予されるか、または低い金額を返済すればよく、かつ一定期間返還を続ければ残額を免除されるという制度は、効果的な施策となることが期待される。

免除となる返済期間の年数は、2012 年 9 月以降の入学者からは、従来の 25 年間から 30 年間に引上げられた。これは、先にも述べたように、ブラウン報告の、閾値の引上げにより生じる回収不能分を、免除となる返還期間を延長することにより穴埋めすべきである、との提言に基づくものであった。また、ビジネス革新技能省は、返済免除となる期間を 25 年間から 30 年間に延ばした最大の理由のひとつとして、高齢まで仕事を続ける国民が増えていることを挙げている。

他方、Barr は、この返済免除制度を、利用者にとっての「保険」と位置付けている。彼によれば、貸付金とは、「消費を円滑化」するための手段であるという。また、学資ローンを利用するということは、将来の自分の最盛期の収入を、現在の学生時代の収

入に前もって割り当てることだとしている。ただし、教育的な資格を取るために借金をすることは、例えば、物的担保が設定できる住宅ローンと比較すると、リスクが高いと言える。したがって、彼は、効率的な学資ローンとは、「消費の円滑化」と「保険」とを一つに結び付けるものであり、それこそが所得連動型返済方式の目的であると述べている。つまり、低所得の学生を保護すること、そして一生を通じて低所得である人を保護することが「保険」に求められる機能であり、所得が低いうちは返還が始まらない、30年で返済免除となるといった要素が、利用者にとって「保険」となっていると述べている。なお、彼は、25年間から30年間への期間延長については、政治的な目的からなされたものであり、25年間から30年間に延長したからと言って、入ってくる回収金は対して増えないだろうと消極的に評価している。

また、我が国の既存の奨学金制度においては、長期延滞化した債権をどのように扱うかが、昔年の課題となっている。所得連動型の返還方式は、所得が低ければ低いなりの返還額となるため、利用者が延滞状態に陥ることを抑制することが期待される。一方で、所得連動型の返還方式は、貸与総額の大きさによるのではなく、借り手本人の収入によって月々の返還額が決まる。このため、仮に、低所得や無収入の状態が長期間に渡り継続した場合には、存命期間中、死亡するまで返還し続けても全額を返還できない、といった事例が一定割合で発生する可能性がある。効率的な債権管理の観点からも、イギリスのような免除制度は検討の価値があると言えるだろう。

このように、より柔軟な所得連動返済型奨学金制度の検討を進めるに当たっては、イギリスなどのような免除制度を設けるか否か、設けるとすればどのように設けるか、が非常に重要な要素の一つとなる。ただし、その際、返還の免除には、国庫や高所得者の負担増が生じる可能性を見逃してはならない。制度自体が受益者以外の者の極端な負担増の上に成り立つものであれば、不公平感を生み、必ずしも真に国民の理解を得られるものにはならないであろう。

いずれにせよ、このような免除制度を我が国の制度に盛り込もうとした場合には、閾値等との兼ね合い、納税者の負担と公平性、国民のライフスタイルなどについて考慮しながら慎重に検討を進める必要があるだろう。

6 我が国の奨学金制度と比較した場合の制度上の割り切り

これまで述べてきたように、イギリスの所得連動返済型の学資ローンには、我が国の貸与型奨学金と異なる部分が多く存在する。その中でも、特に、制度上、ある種の割り切りをすることによって、所得連動型返済制度の円滑な運用に資していると考えられる事例が、何点も見られた。

一つ目は、イギリスの所得連動返済型の学資ローン制度には、例えば、傷病や災害のような低収入以外の事由による返済猶予制度が存在しない点である。1990年に創設された元利均等方式のモーゲージ・スタイル・ローンにも、返済を猶予する制度が存在した。この返済猶予の制度は、全イギリスの平均所得より所得額が下回る場合に、

毎年1回申告をすれば、返済を先延ばしにできるというものであった。一方、現行の所得連動返済型の学資ローンでは、所得の基準額（閾値）のみを考慮して返済猶予の成否が判定される。SLCの担当者によれば、ローンを返済できるか否かは、所得が基準額を上回るか否かが問題なのであって、病気や失業などの理由が問題なのではないという。かつて、1998年までのモーゲージ・スタイル・ローンの時代は、借り手が約30万人だったのに対し、SLCの回収スタッフは約170人であった。一方、所得連動返済方式を導入した今日では、前述のとおり、借り手が約300万人いるに対し、SLCの回収スタッフは34人しか配置していない。このような返済猶予制度の簡素化は、歳入関税庁による雇用主を通じた源泉徴収方式や、情報システムを重要視した制度運用と同様に、経費を節減する方法のひとつとなっているという。

二つ目は、返済額を算定する際の所得の認定は、あくまで個人の収入について認定するものであり、世帯所得ではないという点である。我が国で奨学金の所得連動返済方式を検討するに当たっては、いわゆる専業主婦の所得の認定や、世帯所得の捉え方についての問題を避けられない。しかし、一方でイギリスにおいては、所得の認定はあくまで個人単位で行われるものであり、世帯や配偶者の所得は考慮しない。このような考え方が国民から受け入れられるか否かは、個人主義的な発想や、女性の社会進出の浸透度に対する国民の捉え方など、文化的な要素に左右されると考えられる。このように、認定する所得を、個人とするか世帯とするかについては、我が国においてもなお検討の必要があると考えられる。ただし、イギリスの例を見れば、認定する所得を個人所得に限定する方が、事務処理の簡素化と、円滑かつ効率的な事業運営の観点からは優位と言えるだろう。

三つ目は、貸与制のローンであるにも関わらず、ある一定割合は返済されないことが制度設計上、予定されているという点である。

我が国の奨学金事業においても、債務不履行の債権が生じることは想定されており、独立行政法人会計基準に則り会計処理上、貸倒引当金を計上し、更にその財源については、回収不能債権補填金等の形で国から措置されている。しかしこれは、あくまで債務不履行への対策としてなされる措置である。また、死亡や心身障害の際の返還免除制度や大学院生に対する業績優秀者免除などの免除制度や、これを穴埋めするための財源措置（返還免除補填金、政府貸付金の償還免除等）もなされているが、その対象は限定的である。

一方、イギリスの学資ローン制度では、基本的に歳入関税庁や雇用者を通じた源泉徴収や確定申告による回収を採用しているため、海外居住者等の少数のケースを除いて、債務不履行の問題は生じない。むしろ、先に述べた会計検査院からの指摘や下院公会計委員会の報告を見ると、問題とされているのは、閾値の設定金額や、返済免除となる返済年数などにより当然に生じる未回収分（≒将来的に返済免除となる金額）と、その将来推計についての国民に対する説明責任である。この場合、未回収分は、制度の建付け上生じるものであり、前述の下院公会計委員会の報告によれば、残高の

35～40%が返済されないものと推計されている。このように残高が目減りしたことは、国が保有する資産価値が減少したものとして認識される。また、将来的に返還免除となる未回収分の金額は、納税者が負担するコストとして認識されている。

このように、学資ローン残高の30～40%もの金額が納税者の負担として許容されている背景としては、そもそもイギリスでは、1997年まで高等教育機関の授業料は実質的に無償であり、かつては納税者にとって現在よりもコストを要するものであったことが考えられる。その制度が、建付け上30～40%の残高が返済されない制度であったとしても、1997年以前と比較すれば、国民の負担は小さくなると思われるからである。

他方、我が国においては、昭和18年の事業創設当初より貸与制の奨学金制度を採用しており、授業料は学生本人の負担としてきた。また、元奨学生からの返還金が次世代への奨学金の貸付原資や財政融資資金の償還に充てられているため、事業の健全性確保の観点から、高い償還確実性が求められている。我が国の奨学金事業で所得連動返還方式を検討するに当たっては、このようにイギリスとは異なる背景の中で、国民の理解が十分に得られるような制度設計を行う必要があるだろう。

9. まとめ

所得連動型返還方式の制度設計の検討に当たっては、閾値や所得額に対する負担割合、返還免除となる条件の設定を検討する必要がある。他方、イギリスの例を見れば、これらの設定如何によって、既存制度と比較して、新たな財政負担が生じるか否か、財政負担が生じるとすればどの程度の規模になるかが左右されることになる。したがって、我が国におけるこれらの具体的内容の検討作業は、国民に分かりやすい形で、合理的な説明をもって進める必要があるだろう。

また、イギリスにおいて返済されないローンの規模について様々な指摘がなされていることを考えれば、我が国においても、国民に対する説明責任の観点から、新たな制度の回収金額のシミュレーションは必要不可欠と考えられる。一方で、経済情勢や雇用情勢などの外的要因が変化した場合には、その変化が返還金の回収額に非常に大きな影響を与える。しかし、これらの要因は、予測が不可能であるため、その推計を高い精度で行うことは非常に困難である。したがって、回収金額のシミュレーションは、その時々々の経済情勢や経済情勢の変化等を踏まえつつ、定期的に見直しを図るべきであろう。

更に、所得連動返還制度が、どんなに充実した制度であったとしても、運用できる体制が整備されていなかったり、そもそも運用に耐えられない程複雑であったりすれば意味はない。イギリスにおいては、SLCの200人にも及ぶ情報処理部門のスタッフの下で開発・運用されている情報システムを活用し、SLCと歳入関税庁と各雇用者などの多くの関係者が一丸となって、機能的かつ円滑に連携するよって源泉徴収等によ

る回収を成し得ている。また、認定する所得を個人所得に限定したり、閾値以外による返還猶予制度を廃止したりするなど、効率的な制度運用に配慮した制度設計がなされている。更に、2012年以降の利子賦課方法の改正にシステムが対応できるようになる2016年までは返済を猶予するなど、システム開発に考慮した現実的な制度設計がなされている。本機構の職員数は、SLCと比較して遥かに少数である。また、イギリスの歳入関税庁のように、徴税業務や社会保障料等と併せて、リアルタイムに月々の給与額と連動した返済額を算定し、これを効率的に回収できるような組織・人員や仕組みは、現時点で、我が国には存在しない。

このように、イギリスと我が国とでは、奨学金（学資ローン）を取り巻く環境が大きくことなるため、イギリスの制度の中で我が国の新たな制度に取込める部分があるとするれば、それは極めて限定的であるだろう。しかし、いずれにせよ、今後検討されるであろう「より柔軟な所得連動返還型奨学金」は、我が国の教育の機会均等に資するものである必要がある。教育の機会均等という目的に資するために奨学金事業に求められる大切な機能は、「安心の提供」であり、安心を提供するためには、分かりやすい制度を安定的に運用する必要がある。したがって、その検討は、制度設計・運用体制・財政負担のいずれかに偏ることなく、常に全体を見据えたバランスの取れた作業となることを期待したい。

10. 文献と資料

1 参考文献

- 小林雅之編（2012）『教育の機会均等への挑戦－授業料と奨学金の8カ国比較』東信堂。
- 東京大学 文部科学省先導的の大学改革推進委託事業報告書（2014）『高等教育機関への進学時の家計負担に関する調査研究報告書』第9章 イギリスにおける学生支援の動向。
- 文部科学省（2013）『諸外国の教育行財政－7か国と日本の比較－』ジヤース教育出版社。
- 国税庁国際業務課 池田美保（2011）税大ジャーナル 17「英国の税務行政と税制の概要」。
- 東京大学 文部科学省先導的の大学改革推進委託事業報告書（2009）『高等教育段階における学生への経済支援の在り方に関する調査研究報告書』第8章 イギリスにおける授業料・奨学金制度改革の動向。

2 その他参考資料

学生へのガイド

Department for Business, Innovation & Skills, STUDENT LOANS - A GUIDE TO FINANCIAL SUPPORT FOR NEW FULL-TIME STUDENTS IN HIGHER EDUCATION 2013/14

Department for Business, Innovation & Skills, STUDENT LOANS - A GUIDE TO TERMS AND CONDITIONS 2014/15

報告書

独立行政法人日本学生支援機構 (2010) 『英国における奨学金制度・システムに関する調査報告書』

BROWNE REPORT (2010) SECURING A SUSTAINABLE FUTURE FOR HIGHER EDUCATION, AN INDEPENDENT REVIEW OF HIGHER EDUCATION FUNDING & STUDENT FINANCE

House of Commons, Committee of Public Accounts (2014) Student Loan repayments, Forty-fourth Report of Session 2013-14

National Audit Office (2013) Department for Business, innovation & Skills, Student Loan Repayments, Report by the Comptroller and Auditor General
STUDENT LOANS COMPANY, ANNUAL REPORT 2012-13

Department for Business, Innovation & Skills, Guide to the simplified student loan repayment model (June 2014)

ホームページ

Student Loans Company, Student Loan Repayment

GOV.UK, Student loan repayment model

GOV.UK, Student loan repayment calculator model: guide