

所得連動返還型奨学金制度：意義と課題

小塩 隆士*

要 約

所得連動返還型奨学金制度（Income Contingent Loan; ICL）は、教育ローン市場の不完全性を補正するとともに、低所得層に対する支援を目指す仕組みである。本稿では、ICLの経済学的特徴、日本版ICLの概要やその特徴、制度導入の効果の分析手法をまとめるとともに、代表的な先行研究の結果を紹介する。特に、大学卒業後の所得・就業形態が不安定になっている状況下では、低所得によって返還が困難になっている奨学生を支援することは社会的にも要請される。しかし、生涯所得ベースで見ると、日本版ICLの再分配効果は総じて限定的であり、財政的なコストも小さなものにとどまっている。これは、奨学金のかなりの部分が返還を求められることや、制度が適用される閾値が実質的に設定されていないことが大きい。低所得層の教育支援策としては、ICLには多くを期待できない。むしろ、返還を求めない給付型奨学金の拡充のほうが効果的だろう。しかし、対象を有利子奨学金に拡大するなど、日本版ICLを拡充する余地は十分にある。

キーワード：所得連動返還型奨学金，再分配効果，財政コスト，給付型奨学金

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 3, pp. 313-324.

I はじめに

教育を受けることは、豊かな人生を送るために重要な手段である。しかし、所得水準が低く、あるいは将来の見通しが不透明であるために教育を受けることを断念するケースが多くなると、貧困の連鎖が続き、所得格差が拡大することが懸念される。さらに、経済全体から見ても、教育需要が減退すると人的資本の形成にブレーキがかかって経済の供給能力が低下する恐れがある。

2017年4月から施行されている「所得連動返還

型奨学金制度」(Income Contingent Loan；以下、ICLと略記する)は、奨学金の返還額を返還者(奨学生)の所得に応じて調整するという新たな仕組みである。所得環境が不透明な中で、大学を卒業した若年層の間で奨学金を返還できるかどうかという不安が高まっている。そうした不安を軽減し、奨学金を無理なく返還する仕組みを通じて、大学教育を受けようとする若い世代の支援が目指されている。ICLは、「人生前半の社会保障」の重要な仕組みとしても位置づけられる。

ICLをすでに導入している国はいくつかあり、その経済的な効果に関する研究も進んでいる。特

* 一橋大学 教授

に、教育経済学分野の代表的な国際ジャーナルである*Economics of Education Review*の第71巻(2019年)はこのテーマの特集号となっており、現時点における最新の研究成果を収録している。ICLは今後、部分的な修正を伴いながら普及が進み、統計の蓄積に伴って実証研究が進展する可能性が高い。日本では、日本学生支援機構が奨学金の返還者に関する属性調査結果を毎年報告しているが、制度変更の変化なども含め、返還者の社会経済的状况と奨学金の返還状況と関係をより詳細に把握しておく必要があるだろう。

本稿では、まず、ⅡでICLの経済学的特徴を整理する。次のⅢでは、日本版ICLの概要を紹介し、残された制度的課題を整理する。Ⅳでは、ICL導入の効果に関する研究成果を簡単に展望し、得られた知見をまとめる。最後のⅤでは、全体の議論を総括するとともに、制度改革の方向性を検討する。

Ⅱ ICLの経済学的特徴

1 教育ローン市場の不完全性の補完

ICLの最大の特徴は、奨学金の返還額を所得に連動して決定し、低所得者ほど負担が低くなることである。この仕組みはFriedman(1962)によってかなり前から提唱されてきたが、Chapman(2006)に見られるように、ここ数十年において脚光を浴びるようになっていく。

ICLが提唱されるのは、どのような理由によるのだろうか。高等教育の収益率が、初等・中等教育のそれを大幅に上回ることはよく知られている。しかも、高等教育の収益は社会ではなく教育を受けた個人に帰着する部分が高く、外部経済効果を生む度合いは初等・中等教育より小さいと考えられる。したがって、大学に進学しようとする若者が市場から資金を十分借りられるのであれば、教育ローン市場に政府が介入する必要はあまりない。

それにも拘わらずICLの導入が提唱されるのは、教育ローン市場が「不完全」になりがちだからだという説明が一般的である(Friedman

(1962)、阪本(2019)等を参照)。大学の収益率は、仮に平均的に高かったとしても個人差が大きく、場合によっては貸し倒れが発生する。そのリスクをカバーするために、貸し手は高めの金利を設定したり、ローンの水準を抑制したりする。借り手も、将来の返還に苦しむリスクを考えると、ローンを組んでまで大学に進学しようとは思わないかもしれない。

このように教育ローン市場が不完全であれば、教育需要が社会的に見ても過小になりかねない。そうした状況をできるだけ回避するための有力な手段が、このICLだと説明される。大学を卒業後、所得が一定水準を超えなければ返還を猶予され、所得がその水準を超えてもそれに連動する形で返還額が調整されることによって、奨学金の返還負担に対する不確実性が軽減されるからである。

ただし、教育ローン市場の不完全性は教育ローン市場への政府介入を正当化する根拠にはなるが、ICLを直接根拠づけるわけではない。ICL以外にも、教育ローン市場の不完全性を補正する政策介入にはいろいろなタイプのものが考えられるからである。例えば、教育ローンの供給は民間の金融機関に任せ、政府は利子補給を行うという方法もあり得る。さらに、政府介入の究極的な姿としては返還を求めない給付型の奨学金がある。いずれも、実際に存在している制度である。

2 低所得層に対する支援

ICL導入には、教育ローン市場の不完全性に対する補完策という面だけでなく、奨学金の返還が負担となっている、あるいはその負担が進学意欲を抑制している低所得層への直接的な支援という政策的な意向も強く働いていると考えられる。

特に、日本におけるICL導入の背景としては、返還者を取り巻く状況の変化が無視できない。非正規雇用の増加や平均給与の減少などを受けて低所得層が厚みを増すようになっており、奨学金返還者層では年収300万円以下の割合が約4割を占めるに至っている。特に延滞者の場合は、年収が低く、返還の負担も大きくなっており、延滞者では86.4%、無延滞者でも51.4%が奨学金の返還を負

担と感じている（日本学生支援機構（2019））。不安定な所得・雇用環境は、とりわけ「就職氷河期世代」が直面している問題でもある。

ICLに期待される役割としては、次の3点が特に重要である。第1は、負担面における公平性の追求である。ICLは、所得が一定水準に達するまでは返還を求めず、また、所得がその水準に達してからも所得に連動する形で返還額を調整することにより、低所得層の返還負担を軽減するという仕組みになっている。この仕組みは、いわゆる垂直的公平性、応能負担という観点から見て歓迎される。

第2に、そうした仕組みが出来上がってれば、家庭環境に恵まれない層の中でも、大学進学を目指す若者も増えてくる。将来低所得になった場合でも、奨学金の返還が無理なく行えるようになるのであれば、将来所得をめぐる不透明性が進学意欲を抑制する効果が弱まることになる。教育を通じた貧困の世代間継承というリスクが、これによって少しでも軽減されるとすれば、制度導入は望ましい。

第3に、低所得層が奨学金を無理なく返還できるようになれば、奨学金の債務不履行リスクがそれだけ軽減され、制度の持続可能性が高まるという副次的な効果も期待できる。一般的には、公平性を追求した政策は財政的な負担増を伴う傾向があるが、ICLの場合はそうしたトレードオフの部分的な緩和が期待される。

ただし、ICLがどこまで低所得層に対する支援になっているかは、ICLの制度設計に大きく依存する。特に、奨学生に求める最終的な返還額が貸与総額に近いほど、生涯所得ベースで見れば、ICLは低所得層に対する支援策としての色彩を弱めることになる。この点はIVで改めて議論する。

3 ICLを特徴づける要素

ICLの特徴は、①所得に応じた返還額（返還率）、②一定所得（閾値）以下での返還猶予、③一定期間あるいは年齢による帳消しルール、④利子補給、⑤その他の考慮すべき要因（家族人数など）、⑥所得の把握と源泉徴収あるいは類似の方

法、⑦貸与総額、という7つの要素によって決定される（小林（2017））。

これら7つの要素は互いに関連し、独立的ではないが、ICLの重要な特徴としては①の返還率が挙げられる。返還率は8%から15%程度の値をとることが多いが、値が低いほど返還期間が長期にわたることになる。国によっては、返還率が所得水準によって高まるという累進性を持たせているところもある。

②の閾値は、所得が一定水準を下回ると返還を猶予するか、あるいは返還額を低額にとどめるものであり、低所得の状態が深刻な場合の救済策と言える。③の帳消しルールは、例えば返還を30年間続ければ、あるいは65歳に達すれば返還を打ち切るといった仕組みである。死亡するまで返還を求め続けるという設計もあり得る。返還率を低くするほど返還期間を長期化せざるを得ないので、返還をどこで打ち切るかによって低所得層支援の度合いが異なってくる。以上の①から③がICLを特徴づける基本的な要素と言えよう。

残りの④～⑦は、ICLを特徴づける副次的な要素である。④は、有利子奨学金の場合に利子負担を軽減する措置である。⑤としては、扶養家族の数や本人所得だけでなく世帯所得をどこまで考慮するかといった点が考慮される場合がある。⑥は所得捕捉の度合いや事務コストに関係する。所得税の源泉徴収が行われているかとか、マイナンバー制度などを通じた電子決済が可能かどうか、などがポイントとなる。最後に、⑦は奨学生にどこまで返還を求めるかという問題に帰着する。

Ⅲ 日本版ICLの特徴

1 導入までの経緯

日本のICLは、その原型となるものが2012年に導入されている。これは、家計の厳しい世帯（奨学金申請時の家計支持者の年収300万円以下相当）の学生等を対象とし、無利子奨学金の貸与を受けた本人が卒業後に一定の収入（年収300万円）を得るまでの間は、本人の申請によって返還を猶予するというものである。この制度は、無利子奨学金

貸与者の約3割に適用されていた。

この制度では、年収が300万円までは返還が無制限に猶予されるが、それを超えると、年収の多寡に関係なく定額での返還が求められることとなる。したがって、返還が所得に「連動」するというICLの本来の姿からはやや逸脱した面があった。また、返還者は年収300万円台の者が厚い層を形成しているが、そこに月額1万4千円（私立自宅の場合）、年間では17万円台に上る返還額は重すぎると指摘されていた。

その一方で、子供の貧困問題が深刻化していること、平均給与が減少傾向にある中で学生生活費における家庭からの金銭的支援が減少していること、そして長期景気低迷の下で非正規雇用の割合が若年層で高まり、奨学金の返還が難しくなっていること、などの経済社会状況の変化が見られた。

政府はそうした状況を踏まえ、「所得連動返還型奨学金制度有識者会議」を設置して、より柔軟なICLの導入に関する検討を進めてきた。そうした検討の結果、新たなICLが2017年4月から施行されている。

2 新制度の概要

新しく導入されたICLの概要は、次のようにまとめることができる（所得連動返還型奨学金制度有識者会議（2016））。

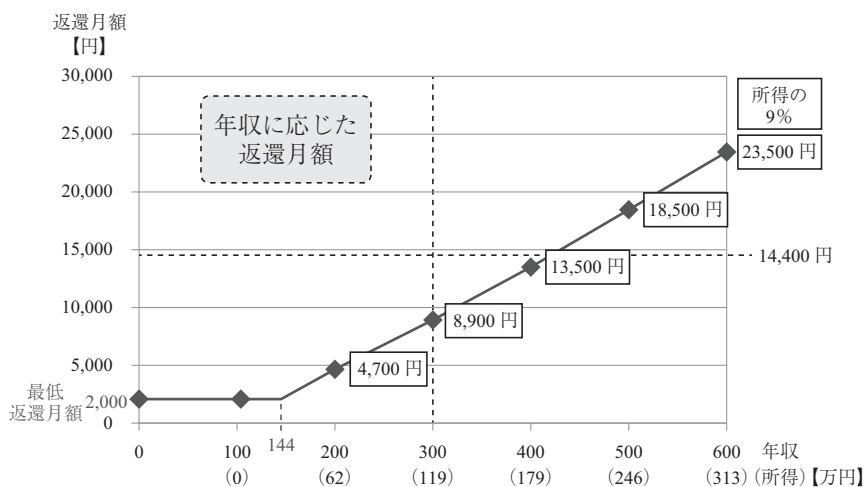
- ①対象とする学校種：高等専門学校、大学、短期大学、専修学校専門課程、大学院。
- ②奨学金の種類：無利子奨学金から先行的に導入（有利子奨学金については、無利子奨学金の運用状況を見つつ、将来的に導入を検討）。
- ③奨学金申請時の家計支持者の所得要件：申請時の家計支持者の所得要件は設けず、全員に適用可能とする。
- ④貸与開始年度：2017年度新規貸与者から適用。
- ⑤所得に応じた返還額の設定及び返還を開始する所得額：課税所得が一定額となるまでは所得額にかかわらず定額（2,000円）を返還し、一定額を超えた場合には課税所得に応じた返

還額とする。ただし、返還が困難な場合（災害、傷病、生活保護受給中、年収300万円以下の経済困難等）は返還猶予を可能とする。

- ⑥最低返還月額：2,000円
- ⑦返還猶予の申請可能所得及び年数：申請可能所得は年収300万円以下、申請可能年数は通算10年（災害、傷病、生活保護受給中等の場合は、その事由が続いている間は無制限）。また、奨学金申請時に家計支持者の年収が300万円以下かつ本人の返還時の年収が300万円以下の者については、申請可能年数を期間制限なしとする。
- ⑧返還率（所得に対する返還額の割合）：9%
- ⑨返還期間：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。
- ⑩所得の算出方法：課税対象所得＝給与等収入－所得控除。
- ⑪返還者が被扶養者になった場合の収入：返還者が被扶養者になった場合には、扶養者のマイナンバーの提出を求め、提出がありかつ返還者と扶養者の収入の合計が一定額を超えない場合のみ、新所得連動返還型による返還を認めることとする。
- ⑫返還方式：新所得連動返還型及び定額返還型のいずれの返還方式とするか、貸与申込時に学生が選択し、貸与終了時まで変更可能とする。
- ⑬保証制度：機関保証に移行（ただし、保証料の引き下げをあわせて検討）。

以上の結果、返還月額は年収に応じて図1に示したように決定される。年収が144万円までは課税所得がゼロになるので、定額の2,000円を毎月返還することになる。年収が144万円を超えると、返還額は課税所得に比例する形で決定され、年収200万円（課税対象所得62万円）なら月額4,700円、年収400万円（同179万円）は同1万3,500円…といった形で計算される。

従来の定額返還の奨学金では、最も高額な私立自宅生の場合、返還月額は14,400円だったので、年収が約410万円を下回っていると、新しい制度



注1：()内の所得は課税対象所得を意味し、年収144万円が課税最低限に対応する。

2：14,400円は、従来の無利子奨学金制度における私立自宅生の定額返還月額。

出所：所得連動返還型奨学金制度有識者会議（2016）より作成。

図1 所得連動返還型奨学金制度における返還月額

のほうが負担は軽くなる。また、年収が低いほど、新制度による負担軽減の度合いが大きくなることも明らかだろう。

3 制度設計をめぐる論点

ICLを導入している国はいくつかあるが、日本における制度導入に際して参考にされたものとして、オーストラリアのHECS-HEPL (Higher Education Contribution System-Higher Education Loan Programme) 等がよく知られている。国によって、返還の閾値や金利、返還期間（返還が帳消しになる期間）が異なり、それに伴って奨学生の負担や所得差分配上の効果が違ってくる。その点は、次節で詳しく検討するが、制度設計においては次のような点が論点となり得る。

(1) 閾値と最低返還額

第1は、返還の要求を求める最低収入、すなわち閾値の設定に関するものである。新しく導入された制度では、返還額は課税対象所得に比例するが、課税対象所得がゼロからプラスに転じる年収、すなわち、144万円が事実上の閾値となっている。しかも、年収がこの144万円を下回っても月

額で2,000円の返還を一律に求めている。

諸外国では閾値を明示的に設定するケースが普通であり、その閾値も、日本のICLと比較するとやや高めになっている。また、閾値以下の所得では返還を要求しないケースが普通のようなのである。日本でも、年収300万円までは返還猶予の申請が可能になっていることを考慮すると、閾値を300万円程度に設定し、それ以下の収入では返還額をゼロとする仕組みも代替案として十分考えられる。実際、制度設計に際してはこの代替案も検討されたが、回収額が大幅に低減することを理由として採用が見送られている。

2,000円という最低返還月額についても、所得ゼロの者から返還を求めることになるので、ICLの本来の考え方に抵触する面がないわけではない。しかし、ここでも、回収額の確保が目指されたほか、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という観点や、返還口座の維持・管理コストを考慮して、一定額の返還が望ましいと判断されている（所得連動返還型奨学金制度有識者会議（2016））。

こうした閾値や最低返還月額の設定の在り方は、低所得層（厳密に言えば、人生において低所

得の局面にある人達)をどこまで支援するのかという政策判断に依存する。仮に閾値を300万円程度に設定し、最低返還月額を設定しないという設計にすれば、返還率は9%から引き上げざるを得ない。その場合、中高所得層の負担が高まることになる。また、返還率を引き上げないのであれば、奨学金財政の赤字の増加を容認するしかない。

もちろん、返還猶予の申請可能所得及び年数が別途設定され、低所得層に対する支援策は用意されている。しかし、その分だけ制度が複雑になっている面は否めない。

(2) 返還期間

第2は、返還期間が「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」となっている点についてである。日本では、死亡・障害などやむを得ない場合を除き、奨学金の債務は全額の返還を求めている。オーストラリアやニュージーランドでも同様だが、英国では30年間、米国では20年間で設定されている(ただし、米国の場合、20年後の時点で残っている債務は帳消しになるもの、所得として扱われ、所得課税の対象となる)。

奨学金の全額返還を原則として要求していることは、生涯所得ベースで見れば、奨学金が所得連動型になっていないことを意味する。この点に関する評価は、ICLに何を求めるかに依存するだろう。奨学金制度を低所得層支援の手段として位置づけるのであれば、返還期間を設定するほうが望ましい。一方、低所得層支援は税制など、そのほかの所得再分配装置が担当すべきであり、ICLは所得水準が低く、不安定な時期における返還を容易にすることに専念すべきだという立場もあり得る。その立場に立てば、返還期間は完済まで、あるいは終身としてもかまわないだろう。この点については、奨学金の返還を求めない、給付型の奨学金制度が別途用意されているかどうかとも評価のポイントとなる。

なお、ICLは無利子奨学金から開始されているが、将来的には有利子奨学金についても導入が検

討される可能性が高い。その場合、返還期間が長期にわたると、現状のような超低金利環境であれば問題はないが、金利が上昇するようになると債務残高が膨らんで返還が困難になる可能性がある。再検討の必要性が出てくるだろう。

(3) 返還者が被扶養者となった場合

第3は、返還者が被扶養者となった場合の扱いである。新制度では、返還者と扶養者の収入の合計が一定額を超えない場合のみ、ICLによる返還を認めるとしている。有識者会議の報告書では、「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(返還者)と扶養者の収入の合算額をICLのベースとしている(所得連動返還型奨学金制度有識者会議(2016))。

実際の運用に際しては、次のような仕組みになっている。すなわち、返還者と扶養者の収入の合計から算出した返還額が、定額返還方式の返還月額を下回る場合は、その金額で返還する。また、そのように算出した返還額が定額返還方式の返還月額を上回る場合は、定額返還方式の返還月額で返還する。

返還者が被扶養者となった場合の扱いについては、異なる考え方があり得る。まず、婚姻形態の違いによって制度の適用の仕方が異なることは、基本的には望ましくないという考え方がある。未婚者が増加傾向にあることや、結婚行動自体に社会経済的要因が影響することを踏まえると、尚更それが言える。また、新制度の下では、被扶養者となった返還者の返還額は結婚前に比べて大幅に上昇し、低所得層に大きな打撃となり得る。そうした事態は避けるべきだと見方も説得力を持つ。

その一方で、所得連動返還型奨学金制度有識者会議(2016)が指摘するように、返還を回避するために「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」の発生を懸念する見方もある。返還者が結婚後、無業の専業主婦(夫)

という立場にとどまった場合、結婚後は収入ゼロになるので、所得連動の考え方を完結すればまったく返還しないで済むことになる。

筆者は、こうしたタイプのモラルハザードの発生はどこまで現実的なのか疑問に思う。むしろ、公平性の観点から、被扶養者による奨学金の返還の在り方を考える必要がある。実際には、無業の被扶養者にとどまれる返還者は、配偶者の所得が十分高く、経済的に余裕のある状況に置かれている可能性が高い。そうした返還者に有利に働く仕組みは、公平性の観点から見て望ましくない。配偶者の所得も考慮すべきだという見方も十分あり得る。

このように、返還者が被扶養者となった場合については対立する考え方がある。折衷案としては、被扶養者と返還者の収入の合算額の半額をICLのベースとする仕組みも考えられる。そうして算出された返還額と、定額返還方式の返還月額のどちらか小さいほうで返還額を決定する、という方法である。

Ⅳ ICLの経済的効果

1 基本的視点

ICLがもたらす経済的効果の分析については、すでにいくつかの計量分析が蓄積されている。ここでは、その展望論文でもあるBritton, van der Erve, and Higgins (2019)を参考にしながら、ICLに関する実証研究の基本的視点や一般的な分析手法を整理する。

ICLの経済的効果については、基本的に2つの点が最大の関心事となっていた。第1は、所得階層別に見た政府支援の度合いである。ICLは、低所得層の返還負担を軽減する仕組みなので、どこまでその効果が発生しているかは重要なポイントとなる。

ただし、低所得層に対する支援がどこまで進むかは、制度設計の在り方に大きく依存する。前節でも指摘したように、返還を猶予する閾値の設定や、返還期間の長さ等が重要なパラメータとなる。閾値を設定せず、返還額を所得に完全に比例

させ、返還期間を終身とし、しかも奨学金の全額返還を求めるという極端なICLの場合は、(死亡率が所得と相関する部分を除くと)ICLによる再分配効果は発生しないことになる。

もう一つは、ICLの運営に必要な財政コストである。この財政コストは、政府が貸与した奨学金総額に対して、返還総額がどれだけ不足しているかを示すものであり、割引現在価値で示される。不足分は、政府が税などを財源として別途調達しなければならない。

英国などでは、この財政コストをResource Accounting and Budgeting charge, 略してRABチャージと呼び、具体的な値を計算している。例えば、RABチャージが30%という場合、奨学金を1人学生当たり100ポンド提供するとき、制度的に30ポンドは返還されない、つまり、30ポンドを当該学生に補助金として与えたことを意味する。そして、その補助金の分が、この奨学金を運営するための財政コストとなる。

2 試算の一般的方法

ICLの経済効果に関する実証分析は、所得など個人属性を把握できる個票データに基づいて行う。基本的には、次の4つのプロセスによって構成される。

(1) 生涯所得流列の計算

ICLの経済効果に関する実証分析は、所得など個人属性を把握できる個票データに基づいて行う。その基礎となるのが、生涯所得の計算である。その方法としては、2つのタイプがある。

第1は、クロスセクション・データで観測される年齢ごとの所得階層データに基づき、一定の所得移動パターンを想定して生涯所得流列を計算する方法である。最も単純な想定では、各個人は若い頃に属していた所得階層にずっととどまると仮定される。こうしたモデルは、しばしば静学モデルと呼ばれる。

第2は、パネル・データに基づいて、所得の動学的なメカニズムを把握したうえで、生涯所得流列を計算する方法である。この方法は、動学モデル

と呼ばれる。Dearden (2019) が指摘するように、動学モデルに比べると静学モデルはICLの財政コストを過大評価する傾向がある。この点については、以下の3で説明する。

(2) 奨学金貸与額の想定

個人が借りる奨学金の額 L を、個人属性に応じて推計する。最も単純な設定は、特定の属性を想定し、奨学金の額を外生的に与えることである。

(3) 返還額流列の推計

ICLの具体的な制度を反映し、返還額の流列を奨学金債務の流列と併せ、最も単純な制度では以下の式で計算される。

$$R_t = \min(\max(\tau(Y_t - \psi), 0), D_{t-1}),$$

$$D_t = (1+r)(D_{t-1} - R_t).$$

ここで、 R_t 、 Y_t 、 D_t は、時点 t における返還額、所得、奨学金債務残高を、また、 τ 、 ψ 、 r はそれぞれ返還率、閾値、利子率を示す。第1式は返還額の決定式であるが、所得が閾値を超えた分に一定の返還率を乗じた値、あるいは、その時点で残っている債務残高の小さいほうで返還額が決定されると想定している。日本の場合は、返還率 τ は9%、閾値 ψ は課税対象所得ベースではゼロ、年収ベースでは144万円となっているが、所得が閾値を下回った場合、返還額はゼロではなく、2,000円（と前期末の債務残高の小さいほう）である。

第2式は、奨学金債務残高の流列を示している。金利 r は奨学金につく利子率なので、無利子奨学金の場合はゼロとなる。

なお、上の2本の式は、返還期間を返還が完了するまでとし、しかも、返還が存命中に完了することを想定している。しかし、実際には、返還期間が規定されている場合が多いので、その場合はそれを反映させる必要がある。死亡率をモデルに組み込むことも必要となろう。

(4) 財政コストの計算

財政コストは、(3)で計算される返還額 R の生

涯にわたる割引現在価値を、(2)で与えられる奨学金貸与額 L から差し引いたものとして得られる。それを奨学金貸与額に対する比率として示した値が財政コスト（RABチャージ）である。これらの値は、個人ごと、所得階層ごと、そして、社会全体について計算される。なお、この財政コストは、割引率を高く設定するほど大きな値をとる。奨学金貸与額は足元で固定される一方、返還額の割引現在価値は割引率を高め設定するほど小さくなるからである。

3 試算結果のイメージ：英国版ICLの場合

Britton et al. (2019) は、以上の分析枠組に基づき、英国版ICLの経済効果を示している。そのうち、図2は、2017年秋に大学に入学するコホートを想定し、現行制度の下でRABチャージが、生涯所得を10分位に分けた場合にどのような姿を見せるかを例示したものである（実質割引率は0.7%、実質賃金上昇率は1.3%と想定）。実線及び点線は生涯所得の推計に際して動学モデル、静学モデルをそれぞれ適用した場合の結果である。

この図から分かるように、英国版ICLの効果は、所得階層によってかなり異なってくる。低所得層の場合、RABチャージは100%に近く、奨学金のかなりの部分は政府が補助する形になっている。その補助の度合いは所得階層が高まるにつれて低下し、所得水準が最も高い第10十分位ではマイナスになる。

動学モデルに比べると、静学モデルでは低所得層に対する支援が過大推計される。その理由は次のように説明される。すなわち、動学モデルの場合、加齢によって上の所得階層と下の所得階層に移動する可能性がある。現在の所得階層が十分低く、奨学金を免除されている者は、次の時点で下の所得階層に移動した場合、あるいは低所得の状態が続く場合は、返還を免除される状態に変わりはない。しかし、上の所得階層に移動すると返還額が引き上げられる可能性がある。これに対して、静学モデルの場合は、そうした所得階層の上方移動の可能性が排除されるので、低所得層に対する支援が過大推計される。一方、現在の所得が

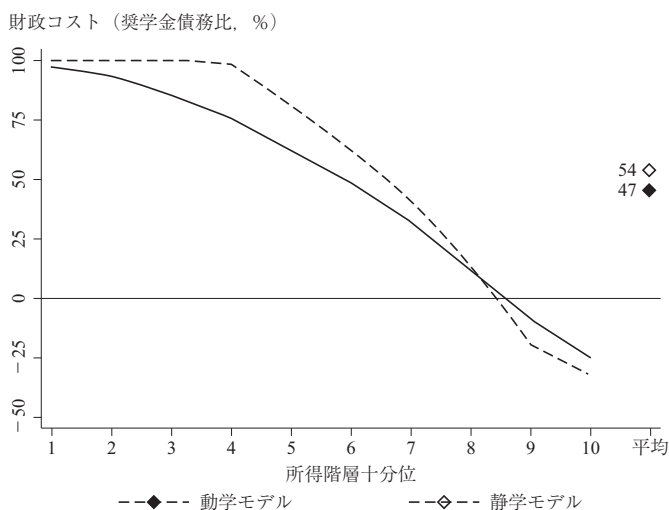


図2 ICLの所得階層別財政コスト：英国版ICLの場合

十分高い場合、動学モデルでは、所得減少によって返還が免除される可能性も反映されるが、静学モデルではそれが捨象されるので、支援が過大推計（負担が過小推計）される。

なお、コホート全体で見ると、RABチャージは、動学モデルでは47%、静学モデルでは54%となっている。つまり、どちらのモデルを用いても、政府が貸与した奨学金のうち半分程度は政府に戻ってこないことになる。もちろん、Britton et al. (2019) が詳細に検討しているように、こうした結果は試算の前提の置き方に大きく左右される。

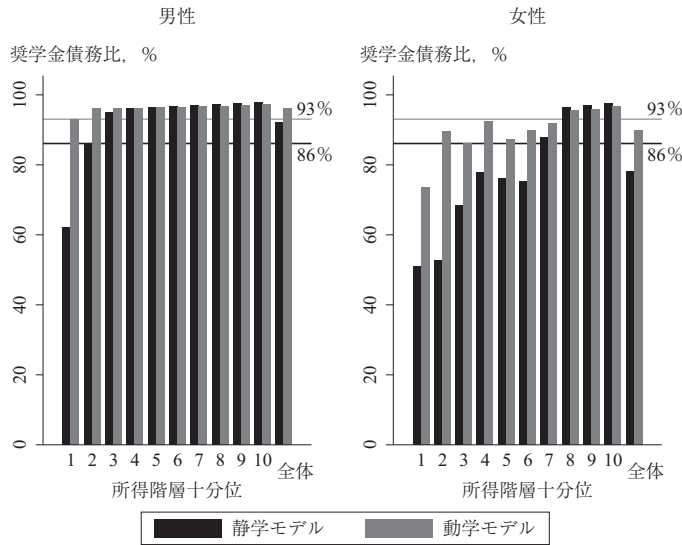
4 日本における研究例

日本版ICLの経済的効果については、いまのところ次の2つが代表的な研究例となっている。第1は、Kawagoe, Ito, and Takara (2018) である。Kawagoe et al. は、日本版総合的社会調査 (Japanese General Social Survey; JGSS) から得られるクロスセクション・データを用いて、財政コストを試算している。就業形態が毎年確率的に変化するという想定の下で試算すると、ICLの財政コストは、割引率を0.1%とすると4.3%となり、定額返還の現行制度の1.4%を上回るものの、財政コストの

大きさとしては限定的である。割引率を2%に高めると、財政コストは、現行制度が24.2%となるのに対してICLは26.4%となる。

第2の研究例として、Armstrong, Dearden, Kobayashi, and Nagase (2019) が挙げられる。Armstrong et al. は「日本家計パネル調査」(JHPS/KHPS) のパネル・データを用いて、上記の2で説明した方法にほぼ準拠して、ICLの財政効果を試算している。割引率を0.33%と設定した場合、ICLの財政コストは、所得移動を組み込んだ動学モデルでは4%、組み込まない静学モデルでは14%となっている。レベルとしては、割引率を0.1%とした場合のKawagoe et al. の試算結果と大きく変わらない。また、3で示した英国の例から見ると、日本版ICLの財政コストはかなり限定的になっていることも示唆される。

図3は、Armstrong et al. が試算したICLの所得階層別の効果を男女別に見たものである。縦軸は、奨学金のうち返還される分の%比率を示しており、財政コストを100%から差し引いたものに対応する。動学モデルの結果について見ると、男性の場合、(棒グラフと100%の間の距離で示される) 財政コストは、所得が最も低い第1十分位で若干低めになるが、それ以外では所得階層間の違い



出所：Armstrong et al. (2019) より作成。

図3 日本版ICLでは奨学金のうち何%が返還されるか

はほとんどなく、どの階層でも借りた奨学金のかなりの部分が返還されることが分かる。つまり、男性に限って言うと、ICLの所得再分配効果はほとんど発生していないことになる。

一方、女性の場合は、低所得層ほど財政コストが大きくなる傾向があり、再分配効果が発揮されている。男性に比べると、女性は所得水準が総じて低く、低所得層では返還が免除されるケースが多くなることが反映されていると思われる。また、全体として見ると、ICLは男性から女性への所得再分配を引き起こしているとも言えよう。もっとも、これは男女間の賃金格差を反映している。女性の就業率の上昇、とりわけ結婚後におけるフルタイム就業の持続傾向の高まりを受けて、男女間の違いは縮小することが予想される。

また、ICLによる低所得層支援も英国とは大きく異なることが分かる。英国では、図2でも明らかかなように、低所得層は奨学金の返還がかなりの程度、実質的に免除される状況になっていた。それに比べると、日本のICLによる低所得層への支援は総じてかなり限定的である。なお、Armstrong et al. では、以上の分析に加えて、現行のICLをベンチマークとして、いくつかの改革案

を提示し、その経済効果を試算している。

V 総括と今後の展望

本稿では、ICLの経済学的特徴や日本版ICLの概要やその特徴、制度導入の効果の分析手法をまとめるとともに、代表的な先行研究の結果を紹介してきた。ICLは、教育ローン市場の不完全性を補正とともに、低所得層に対する支援を目指す仕組みである。特に、大学卒業後の所得・就業形態が不安定になっている状況下では、低所得によって返還が困難になっている奨学生を支援することは社会的にも要請される場所である。

しかし、生涯所得ベースで見ると、日本版ICLの再分配効果は総じて限定的であり、財政的なコストも小さなものにとどまっている。これは、貸与された奨学金のかなりの部分が最終的に返還を求められる仕組みになっていることを反映している。また、制度が適用される閾値が実質的に設定されていないことも大きい。

ただし、こうした日本版ICLに対する評価は、ICLに何を期待するかという点や、ICL以外の政策措置との関係にも大きく依存する。税制など所得

再分配を直接行う仕組みが別途用意されているのであれば、ICLで所得再分配を目指す必要は必ずしもないという見方もできる。ICLの役割はむしろ、大学卒業後の所得・就業形態が不安定な時期に、返還をより容易なものにし、債務不履行リスクを軽減することを目指すものとして、限定的に位置づけることも一つの考え方である。

さらに、低所得層の教育支援のためには、ICLだけでなく、返還を求めない給付型奨学金の拡充を目指すべきだという考え方も十分あり得る。貧困が深刻なひとり親世帯、児童養護施設の出身者などを含む、低所得層の教育支援策としては、所得連動型奨学金という枠組みにははじめから多くを期待できない。

しかし、日本版ICLがさらに拡充される余地は十分にある。特に、対象が有利子奨学金に上げられる可能性は高い。低所得によって返還が困難になっている奨学生を支援する必要性は、無利子奨学金の奨学生だけでなく、有利子奨学金の奨学生にもまったく同様に当てはまる。ただし、ICLを有利子奨学金に広げる際には、返還期間をどのように設定するかという問題を改めて議論する必要がある。さらに、制度導入の効果については、本稿で紹介した財政コストやその所得階層別の比較だけでなく、高等教育需要や奨学金受給がどのように変化したかを分析する必要がある。

- Kobayashi, and Nobuko Nagase. (2019) "Student loans in Japan: Current problems and possible solutions," *Economics of Education Review*, Vol. 71, pp.120-134.
- Britton, Jack, Laura van der Erve, and Tim Higgins. (2019) "Income contingent student loan design: Lessons from around the world," *Economics of Education Review*, Vol. 71, pp.65-82.
- Chapman, Bruce. (2006) *Government Managing Risk: Income Contingent Loans for Social and Economic Progress*, Routledge.
- Dearden Lorraine. (2019) "Evaluating and designing student loan systems: An overview of empirical approaches," *Economics of Education Review*, Vol. 71, pp.49-64.
- Friedman, Milton. (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Kawagoe, Masayuki, Yukiko Ito, and Masato Takara. (2018) "What do microsimulations tell us about fiscal costs of the newly launched income contingent loans in Japan?" *ESRI Discussion Paper Series*, No.343.
- 小林雅之 (2017) 「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』第93巻, 29-41頁。
- 阪本 崇 (2019) 「所得連動型貸与奨学金－その理論的背景と課題－」『高等教育研究』第22巻, 29-48頁。
- 所得連動返還型奨学金制度有識者会議 (2016) 「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について」(審議まとめ) https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/069/gaiyou/1378312.htm (2020年8月20日最終確認)。
- 日本学生支援機構 (2019) 「平成30年度奨学金の返還者に関する属性調査結果」https://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei_chosa/h30.html (2020年8月20日最終確認)。

(おしお・たかし)

参考文献

Armstrong Shiro, Lorraine Dearden, Masayuki

Income Contingent Loan: Its Purposes and Issues to be Addressed

OSHIO Takashi*

Abstract

The income contingent loan (ICL) for higher education is aimed at addressing the incomplete mechanism of educational loan markets as well as to financially assist low-income students to get higher education. In Japan, it has become increasingly important to help young people who just graduated from college and earn only low income under sustained low economic growth. After briefly summarizing the economic features of the ICL, this article reviews the preceding studies and explains the process of its introduction in Japan. The Japanese version of the ICL has a limited impact of redistribution in terms of lifetime income and thus does not require much taxpayer costs, unlike in the cases of the UK and other countries. This is mainly because the Japanese ICL has no debt forgiveness or lower repayment threshold. Grant-in-aid scholarship, which does not require repayment, may be more effective than the ICL in supporting low-income students. However, there is still plenty room for improvement in the Japanese version of the ICL; notably, it can be expanded to interest-bearing student loans.

Keywords : Income Contingent Loan, Redistributive Effect, Taxpayer Cost, Grant-in-Aid Scholarship

* Professor, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University