

平成29年度
機関保証制度検証委員会
報告書

独立行政法人日本学生支援機構
機関保証制度検証委員会

平成30年3月31日

平成 29 年度機関保証制度検証委員会 報告書

I. はじめに

- ・ 機関保証制度検証委員会（以下「本委員会」という。）は、『「独立行政法人日本学生支援機構の主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の方向性について」における指摘事項を踏まえた見直し案』（平成 18 年 12 月 24 日行政改革推進本部決定）を踏まえ、機関保証制度の妥当性を検証するため設置された。
- ・ 本委員会では、平成 20 年度から毎年度機関保証制度の財政収支の健全性等について検証を行ってきており、これまでの間、機関保証制度の健全・円滑な運営の確立に向けて順調に推移しているとの報告を行ってきたところである。
- ・ 平成 29 年度は、向こう 25 年間（平成 54 年度まで）の長期財政収支シミュレーションにおいて、平成 29 年度より実施された所得連動返還方式の選択状況及び保証料率の引き下げの影響等を踏まえた検証を実施した。
- ・ また、保証機関である公益財団法人日本国際教育支援協会（以下「協会」という。）が策定する将来の事業コスト等を踏まえた事業計画についても、所得連動返還方式の選択状況及び保証料率引き下げの影響等を踏まえて検証するとともに、保証料率について他の保証機関と比較し、その合理性について審議を行った。

II. 独立行政法人日本学生支援機構における返還金の回収状況及び適状代位弁済率について

（1）返還金の回収状況

- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」という。）における平成 28 年度の機関保証債権に係る回収率（96.77%）は、平成 27 年度に比べて 0.13 ポイント低下したものの、統計的に有意な変動ではなかった。
- ・ また、貸与種別及び学種別の延滞率については、直近 3 か年において横ばいで推移していると確認された。
- ・ 平成 29 年度より実施された減額返還制度の拡充（割賦金額を 3 分の 1 に減額して返還する方法の導入）については、平成 29 年 12 月時点の利用率（0.2%程度）に鑑み、現時点においては回収率に与える影響は限定的であると確認された。

(2) 適状代位弁済率について

- ・ 「適状代位弁済率」(※1)に係る平成28年度以前の実績を集計の上分析したところ、平成28年度実績は、平成27年度実績に比べて全体的に改善していることが確認された。
- ・ そして、長期財政収支シミュレーションへの影響が最も大きい返還開始後2年目の平成28年度実績は2.20%であり、平成27年度実績に比べて0.04ポイント改善したことが確認された。
- ・ なお、適状代位弁済率の推計については、「セミパラメトリックハザード関数法」を用いて推計を行った(※2)。その結果、平成28年度実績に基づく推計値の合計は7.49%となり、平成27年度実績に基づく推計値の合計である7.73%と比べて0.24ポイント改善していることが確認された。
- ・ また、適状代位弁済に至る債権について返還期限猶予制度の活用余地を確認した。代位弁済が懸念される返還者に対して、救済措置の更なる利用促進が必要である。

(※1)「適状代位弁済率」とは、返還開始年度からの経過年数毎に算出した、代位弁済が可能な状態にある債権数の割合。機関保証の財政収支のうち、支出項目において比重の高い代位弁済額を想定するためのパラメータ。

(※2)「セミパラメトリックハザード関数法」とは、「ハザード関数」を基準関数として各債権の属性値を導入する推計手法である。「ハザード関数」は、中長期的な推計に適しているとされることから企業のデフォルト率等の推計に使用されることが多く、過去の実績傾向(分布)から将来を推計するための関数である。「セミパラメトリックハザード関数法」を用いることで、債権の属性を踏まえた過去の実績傾向(分布)に基づく推計が可能となる。

Ⅲ. 協会における代位弁済後回収状況及び代位弁済後回収率推計について

- ・ 平成21年度から平成28年度までに代位弁済された債権の経過年数別の累積回収率は、直近3か年において概ね同水準で推移していることが確認された。
- ・ 協会では求償権に対する各種の回収促進策を実施している。こうした促進策のうち、内容証明による支払督促申立予告書の送付及びショートメッセージサービス(SMS)送信といった債権回収会社に委託して実施している施策については、代位弁済後回収率の改善に引き続き寄与していることが確認された。
- ・ 以上を踏まえ、協会における代位弁済履行債権の回収率の推計値については、平成28年度実績に基づく代位弁済後25年間における推計値の累積が42.3%(代位弁済後20年間における推計値の累積は40.5%)となることが確認された。このことは、協会における代位弁済後回収に関する実績に低下傾向が見られなかったことに基づく推計である。一方で、協会における

代位弁済後回収に関する実績データの蓄積は必ずしも十分でないため、今後の回収状況を踏まえた検証が必要である。

IV. 所得連動返還方式の導入及び保証料率の引き下げについて

- ・ 文部科学省に設置された「所得連動返還型奨学金制度有識者会議」が取りまとめた「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）」（平成28年9月）において、所得に応じた返還額による返還方式（所得連動返還方式）を平成29年度新規貸与者より適用すべきである旨が提言されたこと及び所得連動返還方式に係る保証制度について「機関保証に移行」と提言されたことを踏まえ、機構は、平成29年4月より、所得連動返還方式（機関保証制度への加入が必須）を導入した。
- ・ また、上記審議まとめにおいて、「保証料の引き下げについてもあわせて検討すべきである」と提言されたことを踏まえ、平成29年度以降に採用される第一種奨学金の保証料率を従来の年0.693%より約15%引き下げ、年0.589%とした（保証料の目安については別表1参照）。
- ・ そして、平成29年9月時点における所得連動返還方式の選択率（第一種奨学金の新規採用債権数に占める所得連動返還方式を選択した債権数の構成比率）は約15.7%であったこと及び平成30年度の見込みが18.5%（平成30年度予約採用の状況）であることが確認された。
- ・ これらを踏まえ、本委員会においては、協会の事業計画及び民間シンクタンクによる長期財政収支シミュレーションの審議に当たって、所得連動返還方式の選択率及び保証料率引き下げの影響を考慮することとした。

■別表1 保証料の目安

	平成28年度以前に 採用された奨学生	平成29年度以降に 採用された奨学生
保証料率	0.693%	0.589%
保証料月額※	月額3,137円	月額2,666円

※第一種奨学生（私立・大学学部・自宅外）が貸与月額64,000円・貸与月数48月で奨学金の貸与を受けた場合の保証料月額。

V. 協会の事業計画及び民間シンクタンクによる長期財政収支シミュレーションについて

(1) 審議経過について

- ・ 平成29年度においては、所得連動返還方式の選択者に係る返還状況の実績データが十分に得られていない状況の下、協会と機構が連携して事業計画の作成及び民間シンクタンクによる長期財政収支シミュレーションを実施することとした。本委員会は、かかる事情を踏まえて作成された協会の

事業計画と民間シンクタンクによる長期財政収支シミュレーションについて審議することとした。

(2) 協会の事業計画について

- ・ 所得連動返還方式に係る選択率が昨年度における想定値（50%）より下振れたこと及び平成 29 年度における代位弁済の見込みが破産等を理由として前年度比で増加したことを踏まえ、保証料収入及び今後の代位弁済支出等を見直した。
- ・ なお、破産等を理由とする代位弁済の増加については、社会全体の動向も踏まえつつ今後も引き続き注視することが必要である。

(3) 長期財政収支シミュレーションにおけるストレスシナリオについて

- ・ 平成 28 年度においては、急激な景気悪化等を想定し、適状代位弁済率の悪化が試算期間（25 年間）全般に渡って継続するというストレスを掛けるシミュレーションを実施した。
- ・ これを踏まえて平成 29 年度においては、新たに景気循環を踏まえたストレスを想定してシミュレーションを行うこととした（別表 2 参照）。また、適状代位弁済率の悪化が試算期間（25 年間）全般に渡って継続するというストレスを掛けるシミュレーションも引き続き実施した（別表 2 エクストリームシナリオ参照）。

■別表 2 ストレスシナリオ一覧

ストレスシナリオ 1	経済危機が 10 年おきに発生し、発生後 10 年かけて徐々に回復すると想定するシナリオ
ストレスシナリオ 2	経済危機が 10 年おきに発生し、発生後 3 年間はその影響が続き、その後 3 年かけて徐々に回復し、回復から 4 年後に次の経済危機が発生すると想定するシナリオ
エクストリームシナリオ	経済危機が発生し、シミュレーション期間（25 年間）全般に渡って影響が続くと想定するシナリオ

(4) 長期財政収支シミュレーションの内容及び実施結果(別表 3-1 及び 3-2 参照)

【シナリオ A：中立シナリオ】

- ・ まず、平成 30 年 1 月 30 日までに得られた機構と協会における直近の実績等に基づいた試算を行った。この「中立シナリオ」(A)においては、協会の保証金残高は後年度まで漸増すると推計された。そして、平成 54 年度における協会の単年度収支は 47 億円の収入超過、保証金残高は 2,178 億円、これらを踏まえた保証料率の引き下げ余地は 19.0%（第一種 0.477%・第二種 0.561%）と試算された。

【シナリオB：ストレスシナリオ1】

- ・ 次に、(A) に対して、経済危機が10年おきに発生し適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が悪化した後、これらが10年かけて回復するというストレスを考慮した試算を行った。この「ストレスシナリオ1」(B)においては、経済危機の発生時に協会の単年度収支が支出超過となり保証金残高が減少する時期があるものの、経済危機からの回復に伴い単年度収支はプラスになると推計された。そして、平成54年度における協会の単年度収支は21億円の収入超過、保証金残高は1,721億円、これらを踏まえた保証料率の引き下げ余地は8.3%（第一種0.540%・第二種0.635%）と試算された。

【シナリオC：ストレスシナリオ2】

- ・ また、(A) に対して、経済危機が10年おきに発生し適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が悪化した後、3年間は危機の影響が続き、その後3年かけて回復し、回復から4年後に次の経済危機が発生するというストレスを考慮した試算を行った。この「ストレスシナリオ2」(C)においては、「ストレスシナリオ1」(B)と同様、経済危機の発生時に協会の単年度収支が支出超過となり保証金残高が減少する時期があるものの、経済危機からの回復に伴い単年度収支は収入超過になると推計された。そして、平成54年度における協会の単年度収支は40億円の収入超過、保証金残高は1,764億円、これらを踏まえた保証料率の引き下げ余地は15.9%（第一種0.495%・第二種0.583%）と試算された。なお、協会の単年度収支及び保証料率の引き下げ余地に係る差が「ストレスシナリオ1」(B)に比べて大きいことについては、経済危機の発生及び回復といった景気循環が理由である。

【シナリオD：エクストリームシナリオ】

- ・ そして、(A) に対して、急激な景気悪化等を想定し、適状代位弁済率及び代位弁済後回収率の悪化がシミュレーション期間（25年間）全般に渡り継続するというストレスを掛けるシミュレーションを実施した。この「エクストリームシナリオ」(D)においては、平成30年度から平成43年度までは協会の単年度収支が支出超過となって保証金残高が減少するものの、平成44年度以降は、所得連動返還方式に係る選択率の増加及び適状代位弁済率の抑制効果と相まって、保証金残高はほぼ横ばいで推移すると推計された。そして、平成54年度における協会の単年度収支は7億円の収入超過、保証金残高は1,332億円、これらを踏まえた保証料率の引き下げ余地は2.7%（第一種0.573%・第二種0.674%）と試算された。

■別表 3-1 シミュレーション前提条件

(1) 適状代位弁済率	平成 28 年度実績値及び平成 29 年度実績見込みを考慮した推計値
(2) 代位弁済後回収率	平成 28 年度実績値に基づく推計値
(3) 運用金利 (※1)	平成 29 年度まで協会の計画値 1.37% 平成 30 年度以降は 1.26%
(4) 保証料率 (※2)	現行の保証料率
(5) 機関保証選択率 (※3)	所得連動返還方式の選択率 (平成 29 年 9 月末実績及び平成 30 年度予約採用の状況) に基づく推計値

(※1) 運用金利については、保有資産に対する運用利回りであり、現在の市場金利とは一致しない。

(※2) 平成 29 年度以降に採用される第一種奨学金の保証料率は 0.589%、平成 28 年度以前に採用された第一種奨学金及び第二種奨学金の保証料率は 0.693%。

(※3) 所得連動返還方式の選択には機関保証制度への加入が必須であるため、所得連動返還方式の選択率を対数線形回帰により推計した値を考慮して機関保証選択率を算出した。

■別表 3-2 シミュレーション結果まとめ

シナリオ	想定	平成 54 年度			保証料 引下げ 余地 (※1)	保証料を 引き下げた 場合の目安 (※2)
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高		
【A】 中立 シナリオ	平成 30 年 1 月 30 日まで に得られた機構と協会に おける直近の実績等に基づ く試算	47 億円	2,178 億円	51,264 億円	19.0%	月額 2,159 円 (年 0.477%)
【B】 ストレス シナリオ 1	シナリオ A に対して、経 済危機が 10 年おきに発生 し適状代位弁済率及び代 位弁済後回収率がそれぞ れ悪化した後、これらが 10 年かけて回復するとい うストレスを考慮した試 算	21 億円	1,721 億円	51,155 億円	8.3%	月額 2,444 円 (年 0.540%)

<p>【C】 ストレス シナリオ 2</p>	<p>シナリオAに対して、経済危機が10年おきに発生し適状代位弁済率及び代位弁済後回収率がそれぞれ悪化した後、3年間は危機の影響が続き、その後3年かけて回復し、回復から4年後に次の経済危機が発生するというストレスを考慮した試算</p>	<p>40 億円</p>	<p>1,764 億円</p>	<p>51,167 億円</p>	<p>15.9%</p>	<p>月額 2,241 円 (年 0.495%)</p>
<p>【D】 エクスト リーム シナリオ</p>	<p>シナリオAに対して、急激な景気悪化等を想定し、適状代位弁済率及び代位弁済後回収率の悪化がシミュレーション期間(25年間)全般に渡り継続するというストレスを考慮した試算</p>	<p>7 億円</p>	<p>1,332 億円</p>	<p>51,070 億円</p>	<p>2.7%</p>	<p>月額 2,593 円 (年 0.573%)</p>

(※1) シミュレーション期間(25年間)の最終年度である平成54年度における単年度収支がゼロとなる保証料率をリバースストレステスト方式によって試算。

(※2) 第一種(無利子)奨学生(私立・大学学部・自宅外)が貸与月額64,000円・貸与月数48月で奨学金の貸与を受けた場合の目安(括弧内の数値は保証料率)。

(5) シミュレーション結果を踏まえた考察

- ・ 協会の事業計画及び上記のシミュレーション結果に鑑み、平成29年度の時点においては、所得連動返還方式の選択状況、保証料率の引き下げ及び急激な景気悪化等のストレスといった要素を考慮しても、向こう25年間において保証金残高はほぼ横ばいで推移すると推計され、財政面から特段の支障が生じないことを確認した。
- ・ 保証料率の引き下げ余地については、今後の所得連動返還方式に係る選択率及び返還状況並びに代位弁済後の回収状況等の実績を注視しつつ引き続き検証することが必要である。

VI. 他の保証機関との保証料率の比較について

- ・ 保証料率の合理性を明らかにするため、他の金融機関の教育ローンとの比較調査分析を平成28年度に引き続き行った。
- ・ 調査の結果、初期与信の有無、対象者のリスク水準及びコスト構造等が異なるため、単純な比較はできないものの、機構の奨学金の保証料率は、

調査対象とした他の金融機関の教育ローンの保証料率と比較しても、低廉であるといえることができる。

Ⅶ. 今後の方向性について（まとめ）

- ・ 平成 29 年度において審議した長期財政収支シミュレーション結果を踏まえると、今後も機関保証制度の運営を安定的に維持できると期待される。
ただし、所得連動返還方式の選択率及び返還状況並びに代位弁済後の回収状況等の実績を注視しつつ、保証料率の引き下げ余地も含めて、今後も中長期的な機関保証制度の安定性確保の観点から検証を行うことが必要である。
- ・ 貸与奨学金制度を健全かつ持続的に運営していく上で、今後も機関保証制度の重要性が益々高まるとともに機関保証の債権数や債権残高の増加が想定される。
かかる状況を踏まえ、外部委託をより一層活用する等、より少ない負担で効率よく機関保証制度を運営する方法を模索するとともに、機構と協会が協力して円滑な事業モデルの構築を引き続き目指すことが重要である。

以上