

平成25年3月29日

独立行政法人日本学生支援機構
理事長 遠藤 勝裕 殿

独立行政法人日本学生支援機構
返還促進策等検証委員会
委員長 岩田 弘三

平成24年度返還促進策等検証委員会の審議結果について

返還促進策等検証委員会設置要綱(平成21年11月25日理事長裁定)に
基づき、当委員会において、返還促進策等の審議結果を取りまとめましたので、
別紙のとおり報告します。

平成24年度返還促進策等検証委員会審議経過

第1回

開催日 平成24年12月3日(月)

議 事

- (1) 開会・委員長挨拶
- (2) 奨学金制度の概要について
- (3) 返還金の回収状況等について
- (4) 返還金回収促進策の概要等について
- (5) 平成23年度返還促進策等検証委員会報告を受けた
日本学生支援機構の平成24年度の取組について
- (6) 平成24年度返還促進策等検証委員会テーマ(案)について
- (7) 民間シンクタンクによる今年度の検証及び分析方針の説明
- (8) 自由討議
- (9) 今後の日程について

第2回

開催日 平成25年1月28日(月)

議 事

- (1) プライスウォーターハウスクーパース株式会社による回収状況分析
及び検証等結果報告
- (2) 自由討議
- (3) 次回日程について

第3回

開催日 平成25年2月25日(月)

議 事

- (1) プライスウォーターハウスクーパース株式会社による回収状況分析及び検証等結果報告
- (2) 自由討議
- (3) 次回日程について

第4回

開催日 平成24年3月18日(月)

議 事

- (1) 機構からの報告事項と自由討議
- (2) 平成24年度 返還促進策等検証委員会報告書(案)のとりまとめ
- (3) その他

平成 24 年度返還促進策等検証委員会報告書

独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」という）は、第二期中期目標（平成 21 年度～平成 25 年度）において、「総回収率（当該年度に返還されるべき要回収額に対する回収額の割合）を中期目標期間中に 82%以上にすることを目指し、返還金の回収促進策を推進する。その際、目標として設定した総回収率については、奨学金貸与事業の健全性を確保する観点から、奨学金貸与事業の将来見通しを明らかにした上で、平成 23 年度までにその妥当性について検証し、延滞債権に対する新たな財政負担の増加を抑制する。」と定められている。

これを受け機構は、第二期中期計画に、総回収率を「中期目標期間中に 82%以上にすることを目指すことなどを盛り込んでいる。また、平成 24 年度計画において、「外部有識者等で構成する委員会において、返還金の回収状況について、貸与規模や経済状況等の影響も考慮しつつ、定量的な把握・分析を実施するとともに、次年度の取組を効果的に行うため、返還促進方策の効果等を検証する。」こととしている。

本報告書は、これらの中期計画、年度計画を受け、本委員会において、返還促進方策の効果等について、外部シンクタンクの分析結果等を踏まえて審議を行い、その結果を取りまとめたものである。

I. 返還促進方策の効果等の検証

1. 総回収率達成の見込み

総回収率（当該年度に返還されるべき要回収額に対する回収額の割合）は平成 19 年度（第二期中期計画策定時における直近実績）においては、79.2%であったが、その後年々改善され、平成 23 年度においては、目標値 81.3%のところ 0.2 ポイント上回る 81.5%となっている。改善の要因として、初期延滞者に対する返還促進策等の延滞改善効果が図られているためと考えられる。

また、外部シンクタンクの分析によると、平成 25 年度末に目標値 82%以上を達成することは可能と見込まれる。

2. 現在の返還促進策の効果についての分析

(1) 返還促進策の効果

奨学金の返還促進に関する有識者会議（以下、「有識者会議」という）から平成 20 年 6 月に提言されたさまざまな返還促進策について、平成 24 年度の実施状況と、その結果としての回収状況を併せて検証すると、取組の効果が着実に上がってきているものと評価できる。

(2) 具体的方策の検証

早期における督促の集中的実施、民間の債権回収会社への回収委託の推進等により、平成 24 年度も一定の効果が上がっている。

個人信用情報機関の活用については、延滞に陥った者に対し、通常の振替不能通知に加え、文書等による登録予告の通知を行うなど適切な指導を行っており、外部シンクタンクの分析においても、改めて延滞抑制の効果が確認された。

法的処理については、「平成 24 年度法的処理実施計画」を策定し、これに基づいて初期延滞債権や中長期延滞債権等に係る回収委託終了分等に対して、確実に実施されている。

3. 延滞状況等の分析

(1) 延滞状況分析の結果

これまでも、新規返還開始者や在学猶予終了者の返還開始直後は、返還状況が良好ではないことが判明している。今回、延滞状況に関して分析した結果から、幾つかの特徴を取り上げる。

ア 貸与終了の事由との関係

貸与終了事由別に延滞状況を分析すると、「満期」と「満期以外」とでは延滞状況に違いがあった。「満期以外」の中でも特に「廃止」や「退学」を事由とするものの延滞率が高かった。

イ 返還の割賦額と猶予、延滞との関係

機構の奨学金の返還は、原則として月賦又は月賦・半年賦併用方式で行われている。返還期間が貸与総額に応じて定められているため、貸与総額と月々の割賦額は比例的な関係にないが、最長期間が 20 年間であるため、複数の奨学金の貸与を受けるなどの理由で貸与総額が多額になると月々の割賦額も増加することとなる。

平成 23 年 10 月返還開始の債権を持つ返還者でみると、返還者単位で月賦額をまとめ、1 万円単位で区分した場合、月賦 3 万円以下の者が 90%となっている。この中で見ても割賦額が増加すると猶予を受けている割合が高くなるという関係が見られた（3 万円を超えた場合でも同様のことが見られている）。なお、延滞率に関しては、割賦額による顕著な差は見られていない。

(2) 初期延滞者と法的処理

機構では、初期延滞者に対して、平成 20 年 6 月の「有識者会議」の提言を受けて、支払督促申立予告書を原則として延滞 9 月に達した者に送付している。この予告書に対して入金や返還期限の猶予申請等の応答がない者について、支払督促申立以降の法的措

置を行っている。

法的処理については、予告後の入金や猶予の申請から見て延滞者に対応を促す効果は高いと判断される。

予告後の入金状況については、予告（申立前）と申立後に分けた場合、予告で入金している割合が高い。平成 22 年度に予告書を送付した者の実績では、貸与終了から 1 年から 2 年程度の者の入金率はそれ以前の終了者と比べて低くなっている。猶予申請（原則として申立後は認めていない）は約 4 人に 1 人が行っており、貸与終了からの経過期間による違いは見られなかった。

貸与終了から経過期間が短い者について、入金の割合が低い反面、猶予申請の割合が高くないということは、返還が困難でありながら、猶予についてよく知らないということも考えられる。

貸与終了からの経過期間別の入金状況については、延滞 9 月に達した者に予告書を送付するという取組が平成 22 年度から始まったこともあり、継続して分析していくことが必要であると考えられる。

4. これからの返還促進策について（提言）

昨年度の報告書でも述べたが、返還に関しては、①延滞しない（させない）こと、②延滞しても早期に解消する（解消を求める）こと、③延滞者に対しては継続的に働きかけることを基本に、回収方法についても適用する順序を考えながら進めることが妥当である。このことを踏まえた場合、昨年度までに提案したこと（例えば、延滞金の扱いなど）に加え、以下のような方策について検討することが望ましい。

（1）奨学生や返還者と機構・学校との間のコミュニケーションの強化

ア 貸与中の指導内容

返還意識の涵養は、非常に大事である。現在行っている奨学生としての責任感や返還に関する当事者意識の涵養等に加えて、より返還を具体的なものとして考えることができるよう、お金に関するリテラシーの指導を盛り込むことが適当であると考えられる。具体的な取組案の例は次のとおり。

- ・学校における指導において、機構が提供している返還シミュレーションを活用して、具体的な月々の返還額や、利率の及ぼす影響等を理解させること（また、シミュレーションを活用することで現在の貸与額が適切かも考えさせることができる）。
- ・機構が持っている返還に関するデータに加え、学校が持っている就職先の情報などを合わせて具体的な返還額と得られるであろう収入に対する返還額の重さが分かるような指導を行うなどの工夫。

イ 貸与中の指導方法

機構や学校が行っている返還関係の資料の提供や説明会が有効に学生に利用されるように、必要な工夫や改善を行うことが適当であると考えられる。具体的な取組案の例は次のとおり。

- ・学校担当者がより適切・的確に、返還に関する指導を奨学生に行うことができるよう、学校担当者への情報提供を充実すること。
- ・返還シミュレーションを活用した指導方法の開発（学校における指導において、学生の貸与・返還の内容への理解を進めることが必要である）。
- ・効果のある指導方法の収集と紹介。

ウ 返還者とのコミュニケーションの強化

機構は、振替不能通知や延滞者への請求書送付時に、返還期限猶予について記載したり、チラシを同封したりしている。しかし、延滞者からは猶予制度を知らなかったという声も多い。機構からの文書や案内が、その重要性等に関わりなく、読まれることなく捨てられているケースや本人不在により本人の受け取りが遅れているケースが多数あるのではないかと想像される。具体的な取組案の例は次のとおり。

- ・機構からの郵便物が到着した際に手に取って読んでもらえるような工夫をハガキ、封筒、文書、チラシ等にわたって継続的に行うことが必要である。
- ・法的処理に入った後になって猶予申請を提出する者が多数いることから、法的処理に入る前の段階（回収委託の段階など）で猶予申請をさせることが可能であると考えられる。このため、延滞者に送付している文書を改善して、「支払督促申立予告」の予告のようなものを送付することを検討してはどうか。
- ・個人情報情報機関の活用については、延滞抑制の効果が認められる。現在、機構ではHPに個人情報情報機関の活用に係るページを設けて、返還中の者に対しても同意書の提出を促すとともに、返還中の同意書未提出者に対しては、「奨学金の振替案内」において、当該HPの閲覧を求めるなど、制度活用の周知に努めている。

今後は、返還者に対する案内の内容を工夫するなどの一層の周知を図ることが必要である。

(2) 返還しやすくするための工夫

- ・通常、返還は長期間にわたり、返還が家計支出の一部となっていく。このため、返還開始時点で通常の割賦金額での返還が困難な場合には、半額であっても返還をまず家計支出に組み込むことを重視し、減額返還の申請手続を簡素化するなど容易に申請できるようにすることが考えられる。
- ・返還手続に係る利便性の向上のため、例えば、インターネットを活用した線上返還手続の簡素化・迅速化による返還しやすい環境の整備に努めることが重要である。

(3) 奨学生や返還者に関する情報収集・更新と分析

- ・奨学生が機構に提出している住所等のデータを最新のものに維持していくことは極めて重要である。このため、継続願提出等の機会に、インターネットを通じて奨学生自らに更新させる仕組みを導入することが適当である。このことにより返還者になった後も更新が容易に行われるようになる。
- ・機構が提出を求める書類の書式を工夫するなどして、就職先など機構が必要とする情報が提供されるようにする。
- ・機構職員や機構から委託を受けた民間業者が返還者と接触する際には、接触の目的を阻害しない範囲において返還者に係る情報を収集したり、更新したりするようにする。
- ・収集する情報について収集後の業務への利用を容易にするため、JSAS のデータ項目を拡充することが必要である。
- ・「退学」や「廃止」で貸与終了した者の延滞率が高いなど多くの延滞者に共通して見られる属性があることから、引き続き返還者の分析を行い、多くの延滞者に見られる属性等を抽出する。この属性を学校と共有して返還意識の涵養など在学中の指導や連絡先情報の更新などに生かしたり、貸与終了時からのコミュニケーションに生かしたりする。

(4) 法的措置の強化

- ・返還者本人が行方不明、債務整理、死亡等の場合には、本人に対する法的処理を行うことができない。このため、平成 22 年度から、返還者本人に対して法的処理を行うことができない場合、連帯保証人等に対して法的処理を行うことを明確にし、連帯保証人等の債務名義を取得している。

今後は、債務名義取得後返還のない連帯保証人等に対する強制執行手続について確実に実施することが必要である。

II. 回収（返還）状況に関する新しい指標の在り方（次期中期目標・中期計画に向けて）

次期中期計画を見据え、現在の「総回収率」という指標が機構の回収業務を評価する指標として妥当か等、今後の指標のあり方について検討した。

1 これまでの検討の結果

本委員会では、回収（返還）状況に関する新しい指標について、これまでも検討を行ってきた。昨年度（平成 23 年度）の報告書において、総回収率では、当年度分と延滞分の回収率が大きく異なるという要返還額の性質に対応した回収状況は示すことはできないため、機構の返還業務の指標としては、「総回収率」以外の指標も併用することが最低限必要である旨を指摘し、新しい指標の設定に当たって考慮すべき点として以下のとおり取

りまとめた。

ア 機構の回収業務の全体が分かるもの

イ 機構の取組が反映されるもの

ウ 機構の奨学金の特徴が反映されるもの

エ メインとなる指標、サブメインとなる指標など複数の指標を組み合わせること

そして「一般の金融機関が用いている指標を用いるとしても、機構の特殊性に応じて修正を行うことが必要である」とした。

本年度の委員会においては、以上の経緯を踏まえ、さらに以下のとおり検討を深めたところである。

2 指標の意味

指標は、中期計画の「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置」に示されるものであり、各年度その達成状況について評価を受けるものである。

このため、指標は、

○機構の業務遂行状況を分かりやすく示すもの。(IRの指標とは別も可)

○機構において、業務遂行の目標となるもの。

○機構や評価機関等が行う業務遂行状況の点検等において判断基準となるもの。

といった観点で示す必要がある。

なお、上記3点を満たす評価指標とは別に回収の実態を表しているものがあればこれを適宜評価書において用いることも考えられる。

3 指標として備えるべき視点

昨年度の報告書で述べたとおり、機構の回収業務に関する指標は、国の教育施策として奨学金貸与事業が行われ、教育施策としての配慮が制度上も行われていることなど、奨学金の特徴等を踏まえたものであることが必要である。また、機構の回収業務が的確に行われているか、機構の取組が効果を上げているかなどが評価できるものであることが望ましい。その際、複数の指標を用いることで、より適正に機構の回収業務に対する評価がなされるのではないかと考える。

一方、今期中期計画の指標である「総回収率」^(注)は、次の課題があると考えられる。

○過年度の業務実績(繰越損のようなもの)に大きく影響されている。

○当年度の本来回収(返還)すべきものの回収(返還)の実態がよく分からない。

○実態と比べて回収がよくないと誤解を与えるものとなっている。

そこで、新しい指標のあり方としては、次の視点を考慮したものである必要がある。

○上記の整理や課題を踏まえたものであること。

○当年度分と過年度分の回収状況を一括したものではないこと。

(注)「総回収率」は、各年度における要返還額を分母とし、この要返還額中の実際回収できた額を分子としている。この要返還額には、当年度に返還時期の到来する割賦の額（当年度分）、前年度までに返還時期が到来し返還されていない額（延滞分）が含まれている。

4 適切と考えられる指標例

上記を踏まえると、次の指標が妥当であると考えられる。

基本とする指標としては、当年度分の回収（返還）率（いかに新規の延滞を出さなかったかを示す）とする。

既延滞分については、上記のものとは別に延滞額または回収（返還）額（どの程度減らしたか）を用いる。

なお、繰上返還分については、前年度以前に行われた繰上分であるので参考として扱う（評価に用いる指標とは違うもの）。

Ⅲ. 奨学生の採用に関して不適正な申請があったこと等について

このたび、奨学生の採用に関して行われた推薦の中に不適正なものがあったことが判明した。この事案は、奨学金事業に対する国民の信頼を揺るがす重大な問題であり、極めて遺憾なことである。仮にこのことが判明せずに貸与終了、返還となった場合、この債権は明らかに延滞となり回収困難となっていたと想定される。本件は、返還誓約書提出時期が貸与終了時であった、以前のスキームにおいて発生した事案であって、返還誓約書の提出時期が貸与開始直後に早期化された現在では同様な事案は起こりにくいと考えられる。このような制度改善がなされてはいるが、機構においては、今後学校を適切に指導して再発の防止に努められたい。

返還誓約書の提出時期を貸与開始直後に変更する、いわゆる「提出時期の早期化」については、平成20年6月における「有識者会議」の提言であり、また、同会議においては、同時に、学校に対する推薦内示数算定において延滞率の比重を高めることも提言している。

今回の事案を見るまでもなく、返還誓約書の提出は、貸与終了後の返還のために極めて重要である。しかしながら、返還誓約書を再々の督促にもかかわらず提出しない者が存在し、学校から未提出者調書の提出もない事例もある。

これらの実態を踏まえ、機構から各学校に配分する第一種奨学金の推薦内示数の算定において、採用を巡る不祥事や返還誓約書、特に未提出者調書の未提出状況も反映させ、このような事件の再発防止を図るとともに、全員からの返還誓約書の確実な提出に資することが適当である。