

令和元年度
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

令和2年3月31日

令和元年度機関保証制度検証委員会 報告書

I. はじめに

(1) 本委員会設置の経緯

- ・ 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。

(2) 令和元年度における審議内容の概略

- ・ 令和元年度は、向こう25年間の長期財政収支シミュレーションにおいて、令和2年度より実施される高等教育の修学支援新制度に伴い、奨学金貸与規模の変動が予想される場所、そ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、上記高等教育の修学支援新制度の影響等を踏まえて検証を行った。
- ・ なお、文部科学省において、独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」という。）が実施する貸与型奨学金事業に係る保証制度の在り方が検討されていたため、本委員会では、その設置趣旨に鑑み、令和元年度においては現行の保証制度に即して検証することとした。今後、保証制度の在り方に関する有識者会議において取りまとめられる予定の提言を含め、文部科学省における検討状況を注視しつつ、その内容を踏まえて引き続き機関保証制度の妥当性を検証するものである。

II. 令和元年度における審議内容

(1) 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

ア 返還金の回収状況

- ・ 機構における平成30年度の機関保証債権に係る回収率（96.55%）は、平成29年度に比べて0.25ポイント低下したものの、第3期中期目標期間は96%を超える高水準を維持していると確認された。
- ・ また、貸与種別及び学種別の延滞率については、直近4ヶ年において横ばいで推移していると確認された。

- ・ 救済措置の利用状況について、平成 30 年度期首における債権状態と期末における債権状態との比較分析により、返還期限猶予制度が延滞防止策として効果的であると確認された。一方、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、令和元年 12 月時点の利用率(0.44%)は前年同月の利用率(0.41%)より上昇しているが、現時点で回収率に与える影響は限定的であると確認された。

イ 適状代位弁済率について

- ・ 「適状代位弁済率」(※1)については、従前は前年度までの実績を集計していたところ、今年度は精緻化を図る観点から、令和元年上半期の実績を加味して分析を行うこととした。また、将来分の推計については、「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、適状代位弁済率の推計値の合計は 8.99%（前年度：7.44%）となった。
- ・ 適状代位弁済率に係る実績及びこれに基づく推計値については、破産によって代位弁済に至った債権数の増加の影響を今後も注視する必要がある。
- ・ 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利用余地を確認した。代位弁済が懸念される返還者を中心に、救済措置の更なる広報・周知が必要である。

(※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。

(2) 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 22 年度から平成 30 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、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 30 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57.2%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が堅調であったことに基づく推計である。なお、当該推計に際しては、破産によって代位弁済に至った債権数の増加傾向が令和元年度中においても顕著であったため、破産により代位弁済された債権を除くこととした。

(3) 現行の機関保証制度に基づく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

ア 審議経過について

- ・ 令和2年度より実施される高等教育の修学支援新制度の大きな柱は、非課税世帯及びそれに準ずる世帯の者に給付奨学金を支給することである。この新しい給付奨学金の導入に伴い、貸与奨学金をめぐっては、次の変化が生じることが予想される。
 - ① 高等教育の修学支援新制度は全学年を対象に実施されるため、令和2年度新入生だけでなく、令和元年の段階で貸与奨学金を利用している者の中から令和2年度以降は給付奨学金を利用する者が生じることが予想される。
 - ② 給付奨学金が支給される者は、第一種奨学金の併給が制限されることから、第一種奨学金の一人あたりの貸与金額が減ることが予想される。
 - ③ 一方、給付奨学金と第二種奨学金の併給は制限されていないことから、第二種奨学金を利用する者が増えることが予想される。
- ・ 令和元年度においては、上記給付奨学金導入に伴う貸与奨学金の事業規模の変動を可能な限り予測し、機構と協会が連携して事業計画の作成に取り組むとともに、民間シンクタンクの支援を受け長期財政収支シミュレーションを実施することとした。
- ・ 本委員会では、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。

イ 協会の事業計画について

- ・ 令和元年度における代位弁済の見込みが破産等を理由として昨年度に比べて増加したこと、上記高等教育の修学支援新制度の影響を踏まえた長期財政シミュレーション結果を受け、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。

ウ 長期財政収支シミュレーションについて

- ・ 令和元年度においては、上記高等教育の修学支援新制度の影響を踏まえたシミュレーション（基本シナリオ）を基礎に、景気循環を踏まえたストレスを想定したシミュレーション（ストレスシナリオ）及び急激な景気悪化を想定して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（エクストリームシナリオ）を実施した（各シミュレーション結果については別添参照）。

（４）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30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。

Ⅲ. シミュレーション結果を踏まえた考察と今後の方向性について（まとめ）

- ・ シミュレーション結果及び協会の事業計画は令和2年1月末時点のものであり、新型コロナウイルス感染症の影響が顕在化していない中で策定されたものであるが、25年後における保証金残高は現在の水準を下回るものの、経済情勢の悪化がなければ財政面で切迫した支障が生じないことを確認した。
- ・ 高等教育の修学支援新制度の影響を踏まえた長期財政シミュレーションの実施にあたっては、不確実要素が多いため、様々な前提条件をおかざるをえなかった。そのため、制度実施後の状況を注視する必要がある。
- ・ また、文部科学省における保証制度に関する検討状況を引き続き注視する必要がある。
- ・ 今後の検証にあたっては、上記2つの要素の動向に留意しつつ、機関保証債権の返還状況や代位弁済後の回収状況の実績のみならず、保証料率の水準に係る合理性も含めて、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求められる。
- ・ 加えて、新型コロナウイルス感染症による経済情勢の悪化が、想定したシナリオの範囲内に収まるかどうか注視していく必要がある。救済措置等に関しては、令和2年3月13日より機構ホームページに特設ページを開設し周知を図っている。
- ・ そして、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

I. 長期財政収支シミュレーション前提条件

| | |
|-----------------|---------------------------------------|
| (1) 適状代位弁済率(※1) | 令和元年度上半期までの実績値及び令和元年度下半期実績見込みを考慮した推計値 |
| (2) 代位弁済後回収率 | 令和元年度上半期までの実績に基づく推計値 |
| (3) 運用金利(※2) | 平成30年度の計画値1.26% 令和元年度以降は1.20% |
| (4) 保証料率(※3) | 現行の保証料率 |
| (5) 機関保証選択率(※4) | 所得連動返還方式の選択率(令和元年10月までの実績)に基づく推計値 |

(※1) 所得連動返還方式に係る債権については、定額返還方式に比べて適状代位弁済率が24.4%低下するとの前提を置いた(平成28年度機関保証制度検証委員会報告書4頁)。

(※2) 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。

(※3) 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%。

(※4) 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15.6%横ばいで推移として機関保証選択率を算出した。

II. 長期財政収支シミュレーションシナリオ一覧

| | |
|--------------------|---|
| 【A】 基本シナリオ | 令和2年1月末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き、高等教育の修学支援新制度の影響を可能な限り反映した試算 |
| 【B】 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 |
| 【C】 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10年かけて徐々に回復すると想定するシナリオ |
| 【D】 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 |

(※) 【B】～【D】のシミュレーションは、令和2年1月末時点の景気状況に基づくものであり、新型コロナウイルス感染症の影響等、それ以降の動向等は反映していない。

Ⅲ. 長期財政収支シミュレーション結果まとめ

| シナリオ | 想定 | 2044 年度 | | |
|----------------------------|--|-----------|-------------|--------------|
| | | 単年度 収支 | 保証金 残高 | 債権 残高 |
| 【A】 基本 シナリオ | 令和2年1月末までに得られた機構と協会における直近の実績や令和2年度予算案等に基づく試算 | 2 億円 | 1,231 億円 | 50,680 億円 |
| 【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、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 | ▲24 億円 | 664 億円 | 50,418 億円 |
| 【C】 ストレス シナリオ 2 | 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 | ▲41 億円 | 647 億円 | 50,417 億円 |
| 【D】 エクスト リーム シナリオ | 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 | ▲51 億円 | 129 億円 | 50,170 億円 |

Ⅳ. 長期財政収支シミュレーションの内容及び結果

【シナリオA：基本シナリオ】

- ・ まず、令和2年1月末までに得られた機構と協会における直近の実績や令和2年度予算案等に基づき、高等教育の修学支援新制度により次の変化が生じると仮定し、試算を行った。
 - ① 新しい給付奨学金制度が創設されることにより、世帯収入基準を充たす者（第一種奨学生の25%、第二種奨学生の15%）が給付奨学生に移行する。
 - ② 新規貸与者数については、第二種奨学金を利用する者が増える。
 - ③ 1人あたりの貸与金額については、第一種奨学金については給付奨学金との併給制限がかかる者が生じる。
 - ④ 新規貸与金額は、新規貸与者、特に第二種奨学生が増加することに伴い、増加する。

- ・ この「基本シナリオ」(A)において、協会の収入は、貸与奨学金利用者の減に伴う保証料収入減により一時的に減少するものの、その後は代位弁済後回収額が増加すると見込まれることから逡増すると推計される。一方、支出は、代位弁済率の高い第二種奨学金の利用者が増加すると見込まれることから逡増すると推計された。
- ・ この結果、協会の保証金残高は、高等教育の修学支援新制度の影響を加味していない昨年度の中立シナリオよりも減少するものの、2044年度における協会の単年度収支は2億円の収入超過、保証金残高は1,231億円と試算された。

【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、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1」(B)においては、(A)と同様に貸与奨学金の利用者の減少に伴う保証料収入減と経済危機の発生・継続を想定したことにより保証金残高が大きく減少するものの、景気回復局面になると収支がほぼ相償となり、保証金残高の減少に歯止めがかかると推計された。
- ・ そして、2044年度における協会の単年度収支は、シミュレーション上、景気回復の途上にあることもあり、24億円の支出超過、保証金残高は664億円と試算された。

【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、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2」(C)においては、景気回復がすすむにつれ、支出と収入の差が縮まり、保証金残高の落ち込みに歯止めがかかると推計された。
- ・ そして、2044年度における協会の単年度収支は、シミュレーション上、経済危機発生後の2年後ということもあり、41億円の支出超過、保証金残高は647億円と試算された。

【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、支出が収入を上回る状況が継続し、2044年度における協会の単年度収支は51億円の支出超過、保証金残高は129億円と試算された。

以上