

令和3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4年3月31日

令和3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、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3年度における審議内容の概略

- ・ 令和3年度は、前年度に引き続き、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が繰り返される状況の中、独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」という。）における令和3年11月分までの返還金の回収状況及び返還期限猶予等の救済措置の利用状況について確認を行いながら審議を行った。
- ・ 令和3年度は、長期財政収支シミュレーションにおいて、令和2年度より実施された高等教育の修学支援新制度による奨学金貸与規模への影響が反映された令和4年度予算案を踏まえて検証を実施した。
- ・ 長期財政収支シミュレーションの実施においては、従来から実施していた経済的ストレスを与えた場合の影響に加え、人口減少、機関保証制度への重点化のシナリオについても試算を行った。
- ・ また、基本シナリオにおいて、25年後の単年度収支が均衡する場合について、算定条件の項目（パラメータ）を複数組み合わせることで変動させることによる影響についてもシミュレーションを行った。

II. 令和3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

（令和2年度）

- ・ 機構における令和2年度の機関保証債権に係る回収率（97.82%）は、令和元年度（96.80%）に比べて1.02ポイント上昇しており、引き続き高水準を維持していることが確認された。
- ・ 貸与種別及び学種別の延滞率については、平成30年度以降、すべての貸与種別及び

学種別において改善が継続していることが確認された。

- ・ 救済措置である減額返還制度及び返還期限猶予制度の利用状況については、令和2年度は令和元年度よりもわずかに増加しているが、ほぼ同水準であることが確認された。

(令和3年度)

- ・ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う影響により、回収状況の悪化や救済措置の利用状況が上昇することが懸念されたが、救済措置の利用に大きな動きが無い中、返還金の回収状況は引き続き改善しており、回収は順調に進んでいる状況にある。
- ・ 救済措置の利用件数は、若干の減少がみられるが、救済措置の利用率については概ね令和2年度と同水準にあることが確認された。

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、返還金回収施策実施の効果により、近年になるほど返還開始年度毎の代位弁済率が低下しているとのデータの傾向を踏まえ、過年度の実績をすべて用いる手法から、各経過年数における直近5年の実績を加重平均した値を用いる手法に変更した。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」(※2)を用いて推計を行った。その結果、直近の債権の傾向がより強く反映され、適状代位弁済率の推計値の合計は7.45%(前年度:8.01%)と前年度よりも低い数値となった。

(※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。

ウ 代位弁済時破産率について

- ・ 「代位弁済時破産率」については、代位弁済額に占める破産による代位弁済額によって算出していたが、代位弁済額が減少する状況において同様の算定を行うと、分母の減少により構成比が高くなり、このまま将来推計に用いると、代位弁済額から算出される破産額が過剰に計上されるため、算出手法の検討を行った。新たな算出手法としては、機関保証返還債権数に占める破産による代位弁済件数の割合が安定した水準で推移していることから直近3ヶ年の加重平均値を用いることとした。

(2) 公益財団法人日本国際教育支援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

- ・ 公益財団法人日本国際教育支援協会（以下「協会」という。）の分割回収率（一括回収以外の回収（代位弁済額未満の回収額を回収したもの））を代位弁済年度毎にみると、令和2年度の回収実績においては、平成29年度以前の古い債権の回収率が継続的に一定水準を維持している一方、平成30年度以降の債権では従前と比較して低い水準であった。
- ・ 一括回収率（代位弁済額を1回の返済で回収したもの）を代位弁済年度毎にみると、いずれの年度においても、経過年数毎に概ね同様の傾向で推移している。
- ・ 今後も代位弁済後の回収状況について、新型コロナウイルス感染症が影響した可能性も含め、注視する必要があると考えられる。
- ・ 協会における代位弁済履行債権の回収率の推計については、平成21年度から令和2年度までの実績に基づき、代位弁済後25年間における回収率（推計）の累積値は49.40%（前年度57.41%）となった。なお、推計に当たっては、令和2年度と同様、破産により代位弁済された債権を除外している。

(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 協会の事業計画について

- ・ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響が予測できない中ではあるが、長期シミュレーション結果等を基に、今後の保証料収入や代位弁済支出等を策定した。

イ 長期財政収支シミュレーションについて

- ・ 令和3年度においては、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）、少子化の進行を織り込んだシミュレーション（人口減少シナリオ）、機関保証制度選択者が特定の設定により増加するシミュレーション（重点化シナリオ）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）。

ウ パラメータを変動させた長期財政収支シミュレーションについて

- ・ 令和2年度の報告書において、各種パラメータの変動を組み合わせたシナリオの検討が示されたことを受け、基本シナリオについて、複数パラメータ（適状代位弁済率及び代位弁済後回収率）の変動により25年後の収支が均衡するシミュレーションを行った。

(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、令和2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、低廉であることを確認した。

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）

- ・基本シナリオのシミュレーションの結果、25年後に収支差△1億円、保証金残高が1,077億円となり、この収支差は算定年数を延ばしても変わらないことから、機構及び協会における回収状況の悪化がなければ、当面、財政面で切迫した状況は生じないことを確認した。
- ・機構の令和2年度の適状代位弁済率の累積値は25年目において7.45%であり、直近の実績値を反映させた算定方法に変更したこともあるが、前年度の8.01%よりも良化している。

ここには、近年の機構の回収施策及び減額返還・返還期限猶予制度等のセーフティネットの適切な運用の結果が表れているほか、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う社会行動の変化等が影響した可能性も考えられる。

- ・今後の検証に当たっては、新型コロナウイルス感染症の影響が長期化する中で、機関保証債権の返還状況、代位弁済後回収状況にどのように表れてくるのか注視するとともに、中長期的な機関保証制度の安定性確保の観点から、保証金残高の妥当性等の検証を行う必要がある。
- ・令和3年度のシミュレーションでは、基本シナリオについてのみ複数パラメータの変動を組み合わせたシミュレーションを実施したが、次年度においては、他のシナリオについても複数パラメータの変動を組み合わせたシミュレーションを実施する等、機関保証制度の健全性及び持続可能性を具体的に検証していく予定である。
- ・奨学金制度において、機関保証制度の果たす役割は今後とも大きいことから、外部委託をより効果的に活用する等、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と考えられる。

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	<ul style="list-style-type: none"> 直近5ヵ年実績のある期間（令和元年度まで）は実績値 令和3年度以降は、直近5ヵ年実績に基づく推計値
(2) 代位弁済後回収率	<ul style="list-style-type: none"> 実績のある期間（代位弁済後11年目まで）は実績値 代位弁済後12年目以降の回収率は、平成21年度～令和元年度までの実績に基づく推計値
(3) 運用金利（※1）	<ul style="list-style-type: none"> 令和2年度までは、運用実績値 令和4年度以降は令和3年度の協会の事業計画値（1.219%）を据え置き
(4) 保証料率（※2）	<ul style="list-style-type: none"> 現行の保証料率を適用
(5) 機関保証選択率	<ul style="list-style-type: none"> 機関保証選択率は令和3年9月末実績（53.48%）を使用

（※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%。

II. 長期財政収支シミュレーションシナリオ一覧

基本シナリオ	機構と協会における直近の実績等に基づき試算
シナリオ①（経済的ストレスシナリオ）	
①-1	社会情勢の変化による回収状況の悪化が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年後に次の変化が発生すると想定するシナリオ
①-2	社会情勢の変化による回収状況の悪化が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
シナリオ②（エクストリームシナリオ）	
②	シミュレーション期間（25年間）全般に渡って回収状況の悪化が継続すると想定するシナリオ

シナリオ③（人口減少シナリオ）	
③	18歳人口の減少により高等教育進学者が減少し、相対的に奨学金貸与者が減少すると想定するシナリオ
シナリオ④（機関保証重点化シナリオ）	
④-1	機関保証制度選択率が令和6年度までに徐々に上昇し60%となり、以降横ばいで推移すると想定するシナリオ
④-2	機関保証制度選択率が令和6年度までに徐々に上昇し60%となった後、令和11年度まで2%ずつ上昇し、以降70%で推移すると想定するシナリオ

Ⅲ. 長期財政収支シミュレーション結果まとめ

シナリオ	結果	令和28年度		
		単年度収支	保証金残高	債権残高
基本シナリオ	令和6年度をピークに、以降単年度収支はマイナス幅を縮小し、令和24年度以降は△1億円が継続する。	△1億円	1,077億円	41,816億円
シナリオ①（経済的ストレスシナリオ）				
①-1	ストレスによる収入の減、支出の増により、基本シナリオと比較し、代位弁済額は32億円～0円で推移、代位弁済後回収額は+6億円～△7億円が推移する。	△22億円	582億円	41,612億円
①-2	ストレスによる収入の減、支出の増により、基本シナリオと比較し、代位弁済額は32億円～0円で推移、代位弁済後回収額は+6億円～△6億円が推移する。	△25億円	557億円	41,604億円
シナリオ②（エクストリームシナリオ）				
②	基本シナリオに対して、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。令和28年度の保証金残高は正值（123億円）となった。	△44億円	123億円	41,423億円
シナリオ③（人口減少シナリオ）				
③	18歳人口の減少が継続するため連動して機関保証選択者数も減少する。そのため、基本シナリオに対して保証料残高が△204億円、債権残高が△8,157億円と大きく減少する。単年度収支は△13億円とマイナスが継続する。	△13億円	873億円	33,659億円

シナリオ	結 果	令和 28 年度		
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高
シナリオ④（機関保証重点化シナリオ）				
④-1	基本シナリオと比べて、機関保証選択者が多くなるため、債権残高は4,563億円増加し、保証金残高は72億円増加する。単年度収支のマイナスはやや拡大する。	△3 億円	1,149 億円	46,379 億円
④-2	基本シナリオと比べて、機関保証選択者がより多くなるため、債権残高は1兆1,749億円増加し、保証金残高は199億円増加する。単年度収支のマイナスは拡大する。	△8 億円	1,276 億円	53,565 億円

IV. 長期財政収支シミュレーションの内容及び結果

【基本シナリオ】

- ・ 基本シナリオにおいて、協会の保証料収入は、事業規模の安定に伴い令和16年度以降は変化がないと推計された。また、代位弁済後回収額は、年度の経過と共に求償債権数が当然に増加することから、逡増すると推計された。
- ・ 単年度の代位弁済額も、令和18年度以降、年間260億円で推移すると試算された。
- ・ この結果、令和28年度における協会の単年度収支は、1億円の支出超過、保証金残高は1,077億円と試算された。

【シナリオ①-1（経済的ストレスシナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、社会情勢の変化等により回収状況が仮に10%悪化（以下、「危機」という。）する状況が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。
※なお、経済危機と返還金の回収状況には大きな相関関係がないことが確認されているが、仮に経済危機に連動して回収状況が悪化することを「経済的ストレスシナリオ」では想定している。
- ・ 令和28年度における協会の単年度収支は、22億円の支出超過、保証金残高は582億円と試算された。

【シナリオ①-2（経済的ストレスシナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、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。
- ・ 令和28年度における協会の単年度収支は、シミュレーション上、危機発生後の3年後ということもあり、25億円の支出超過、保証金残高は557億円と試算された。

【シナリオ②（エクストリームシナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、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においては、支出が収入を上回る状況が継続し、令和28年度における協会の単年度収支は44億円の支出超過、保証金残高は123億円と試算された。

【シナリオ③（人口減少シナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、人口減少が与える影響を考慮したシミュレーションを実施した。
- ・ この人口減少シナリオにおいては、支出が収入を上回る状況が継続し、令和28年度における協会の単年度収支は、13億円の支出超過、保証金残高は873億円と試算された。

【シナリオ④－1（機関保証制度重点化シナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、機関保証制度選択率が令和6年度までに徐々に上昇し60%となり、以降横ばいで推移すると想定したシミュレーションを実施した。
- ・ 令和28年度における協会の単年度収支は、3億円の支出超過、保証金残高は1,149億円と試算された。

【シナリオ④－2（機関保証制度重点化シナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、機関保証制度選択率が令和6年度までに徐々に上昇し60%となった後、令和11年度まで2%ずつ上昇し、以降70%で推移すると想定したシミュレーションを実施した。
- ・ 令和28年度における協会の単年度収支は、8億円の支出超過、保証金残高は1,276億円と試算された。

V. 複数パラメータを変動させた場合の長期財政収支シミュレーション内容及び結果

シナリオ	結 果	令和 28 年度		
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高
基本シナリオ	令和6年度をピークに、以降単年度収支はマイナス幅を縮小し、令和24年度以降は△1億円が継続する。	△1 億円	1,077 億円	41,816 億円

シナリオ	結 果	令和 28 年度		
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高
基本シナリオの 25年後の収支を 均衡させるため 複数のパラメー タを変動	基本シナリオに対して、適状代位弁済率及び代位 弁済後回収率の2つのパラメータについて、0.5% 相当の率を変動させることで、令和28年度の単年 度収支が収支相償となった。	0 億円	1,115 億円	41,829 億円

- ・ 財政収支シミュレーションにおける前提条件のうち、「適状代位弁済率」及び「代位弁済後回収率」の2つのパラメータについて、令和28年度に協会の単年度収支が均衡（収支相償）する場合、どのような値になるか試算した。
- ・ 試算の結果、「適状代位弁済率」及び「代位弁済後回収率」の2つのパラメータについて、0.5%相当の率を変動（適状代位弁済率7.45%→7.41%、代位弁済後回収率49.40%→49.65%）させることにより収支相償となった。

以上