

平成 24 年度機関保証制度検証委員会 報告書

はじめに

機関保証制度は、①18 歳以上自立型社会の確立のため、人的保証に替わる保証制度を提供することで、学生が自立し自らの意思と責任において学ぶことを支援すること、併せて、②奨学金に係る保証の在り方を改善し返還をより確実にすることを主な目的として、人的保証に加えて平成 16 年度に創設された。また、財政的には、収支相償を基本とし奨学生の負担状況を勘案して、安定的かつ低廉な保証料となるように制度設計されたものである。

平成 23 年度末における債務保証残高は、1 兆 8,800 億円、機関保証の対象債権者は 106 万債権に達している。代位弁済は、本格化した平成 22 年度以降も年々増加しており、平成 23 年度は 74 億円の代位弁済を履行し累計 167 億円に上っている。

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ものである。

平成 20 年度から、毎年度、財政収支の健全性等について検証を行ってきたが、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。

本年度は、財政収支の健全性の検証に加え、奨学金事業規模の拡大、機関保証制度加入者数の増加に伴い、今後重要となる求償権回収促進策についてもテーマとして取り上げ、外部シンクタンクの分析結果等を踏まえて審議した。

本報告書は、その結果を取りまとめたものである。

I. 財政収支の健全性について

1. 独立行政法人日本学生支援機構における回収状況及び適状代弁率について

- ・ 独立行政法人日本学生支援機構（以下「機構」という。）の機関保証加入者の回収改善状況は、堅調に推移している。これは、機構における返還金回収促進策の効果、とりわけ個人信用情報機関活用による延滞抑止効果が表れているものと考えられる。個人信用情報機関活用は今後も継続して実施することから、回収改善状況は今後も堅調に推移するものと考えられる。
- ・ また、返還金の回収状況を保証制度別に比較すると、その改善幅は人的保証に比べて機関保証の方が大きいことを確認した。
- ・ 適状代弁率（※1）の推計には、昨年度から適用した手法（ハザード関数法）（※2）を用いて推計を行ったが、適状代弁率においても改善状況を確認することができた。

（※1）「適状代弁率」

適状代弁率とは、貸与終了後経過年数毎に、代位弁済の適状となる債権数の割合を示すもので、機関保証の財政収支における支出に大きなウエートを占める代位弁済額の想定のためのパラメータとなる。

（※2）「ハザード関数法」

ハザード関数を用いた推計手法である。ハザード関数とは、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ため中・長期的な推計に適している。

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回収率の推計について

- ・ 代位弁済は、機関保証制度創設当初は加入率が低かったこと、返還義務が生じるのは貸与終了後であること等から平成 22 年度以降に本格化した状況となっている。このため、公益財団法人日本国際教育支援協会（以下「協会」という。）における求償権の回収については、平成 23 年 8 月からサービサーに回収業務の委託を開始し回収実績が蓄積されつつあるところである。
- ・ 回収実績が乏しい状況ではあるが、本年度は代位弁済後の債権を求償債権と代位弁済時破産債権に分類し、それぞれの回収率と構成比を推定し全体の回収額を推計する等、その推計方法を昨年度よりも精緻化した。
- ・ 協会においては、本格的な回収による実績が蓄積されていくことを踏まえ、今後予定している求償権回収促進策の効果等を注視し、引き続き分析を実施するとともに、推計の方法及びその結果についても検証することが必要である。なお、法的措置を含めた求償権回収促進策の効果は、今後 2～3 年で精度の高い検証が可能と考えられる。

3. 財政収支シミュレーション結果について

- ・ 奨学金事業が今後も平成 25 年度の予算規模で継続するものとし、収入としては、保証料、代位弁済後の回収額、保証料の運用収益、また、支出としては、代位弁済額を主な項目として、平成 49 年度までの財政収支シミュレーションを行った。
- ・ 本年度の財政収支シミュレーションでは、代位弁済後の回収額の推計において協会の回収実績を踏まえ精度を高めるとともに、平成 25 年 8 月から実施する法的措置の効果を取り込む等、更に精緻化を図った。
- ・ 財政収支シミュレーションのシナリオとしては、協会における法的措置の効果を取り込んだシナリオ（「シナリオ 1」）及び参考値として、協会における法的措置を実施しない場

合のシナリオ（「シナリオ 2」）を想定した。更に将来推計において不確定要素の高い代位弁済後の回収率及び保証料の運用金利についてリスクを設定し、設定前の中立ケース、設定後のものをリスクケースとして、向こう 25 年間（平成 49 年度まで）の財政収支シミュレーションを行った。

- ・ その結果、「シナリオ 1（中立ケース）」では、平成 49 年度の単年度収支は 30 億円の黒字、保証金残額は 2,219 億円、収支相償となる保証料率は 0.650%（現行保証料年率 0.693% 比△0.043ポイント）となり、現行の保証料等のスキームで、財政的な健全性が維持される可能性が高いことが昨年度に引き続き確認された。また、この結果からは、現行の保証料率の見直し（引き下げ）の検討を開始する時期にあるとも考えられる。
- ・ 将来に亘る財政収支の健全性の確保をより確実にするためには、機構における返還金回収が堅調であることから、本格化する代位弁済後の回収が今後どのように推移していくかが重要となる。このため、財政収支の健全性については、引き続き検証することが必要と考えられる。

[参考] 外部シンクタンク（*）によるシミュレーションの結果

（*）： プライスウォーターハウスクーパース株式会社

シミュレーションの結果概観

| | 区 分 | 求償権に対す る法的措置 | 平成 49 年度 | | 収支相償となる 保証料年率 |
|-----|-----------------------------|-----------------|----------|----------|------------------|
| | | | 単年度収支 | 保証金残額 | |
| 1-1 | シナリオ 1 (中立ケース) | 効果反映 | 30 億円黒字 | 2,219 億円 | 0.650% |
| 1-2 | シナリオ 1 (リスクケース※) | | 2 億円赤字 | 1,735 億円 | 0.696% |
| 2-1 | 【参考】 シナリオ 2 (中立ケース※) | 効果未反映 | 27 億円黒字 | 2,173 億円 | 0.654% |
| 2-2 | 【参考】 シナリオ 2 (リスクケース※) | | 4 億円赤字 | 1,701 億円 | 0.700% |

※ リスクケースは、保証料の運用金利のリスクに加え、代位弁済後の想定回収率に対して 20%のストレスを設定。

※ 保証料年率を現行の 0.693%として、代位弁済後の想定回収率のストレス値のみを変化させた分析では、ストレス値△18.1%まで、収支相償を維持できると試算された。

[提言]

1. 協会が計画している法的措置の本格的導入は代弁後回収率の改善に寄与すると考えられ、方向性として妥当であると考えられる。
2. 法的措置等の施策の導入効果については、実施後一定期間の回収実績データの蓄積を踏まえて、改めて検証を実施することが望ましいと考えられる。

II. 機関保証における求償権の回収促進策について

1. 求償権回収の現状及び回収促進策について

- ・ 協会は、求償権回収促進策として、①職員の計画的な増員を図ること、②機構との相互の人事交流の活発化等により債権回収のノウハウを高めること、③法的措置を実施し回収の促進を図ること、④機構に蓄積された（奨学金の回収における）サービサーの活用のノウハウの提供を受けること等を計画し順次開始している。
- ・ これらの求償権回収促進策を着実に実施するとともに、その効果を見極めることが重要である。特に、法的措置については平成 25 年 8 月より、概ね 1,000 債権に対して「支払督促申立予告」の実施を検討しており、その効果が期待される場所である。
- ・ 協会は、求償権回収促進について、機構における回収促進策等を参考に、費用対効果を検証しつつ効果的・効率的な回収に努めること、また、財政収支シミュレーション上の求償権の回収推計と乖離しないかについて確認し、状況に応じて迅速に対応することが極めて重要となる。

2. 機関保証と人的保証を組み合わせた制度について

(1) 背景

機関保証と人的保証を組み合わせた制度は、財政制度等審議会財政投融资分科会（平成 24 年 11 月 20 日）において、機関保証制度におけるリスク回避の観点から、保証機関における求償権の回収促進策の取組案として取り上げられ、その検討にあたっては十分な検証が必要とされた。このことを踏まえ、本委員会において審議することとしたものである。

(2) 検証方法及びその結果

ア 検証方法

総論的、概念的な検討となることを避け、積極的かつ具体的な審議とするため、想定される求償権回収促進のための機関保証と人的保証を組み合わせたスキーム（※3） ①「リスク補完型」、②「希望選択型」及び③「現行改善型（親への連絡）」を、検討のたたき台として審議を行い、論点を整理した。

（※3）「求償権回収促進のための機関保証と人的保証を組み合わせたスキーム」

①「リスク補完型」

リスクが高いと想定される条件又は事象（返還総額が高いケース等）に合致する場合、現行の機関保証制度における保証補完として連帯保証人（父又は母）を徴求するスキーム。

このスキームにおいては、リスク補完であるため保証料率は現行の保証料率を適用。

②「希望選択型」

現行の機関保証制度と別に新たな選択スキームとして、連帯保証人（父又は母）を徴求するスキーム。

このスキームにおける保証料率は、現行の機関保証制度における保証料率よりも低く抑える必要がある。

③「現行改善型（親への連絡）」

現行機関保証制度をそのまま維持のうえ、連絡・督促業務方針を変更するスキーム。

現行機関保証制度の枠内で、親（父母）への業務上の連絡及び道義的な見地からの返還支援交渉を実施。

イ 結果

（ア） 機関保証と人的保証を組み合わせたスキーム（①「リスク補完型」、②「希望選択型」、③「現行改善型（親への連絡）」）それぞれの固有論点は以下のとおりである。

① 「リスク補完型」固有論点

- ・ リスクが高いと想定される客観的・合理的な条件又は事象に関して事前に十分検討が必要と考えられる。また、その導入にあたっては与信と理解される可能性があり、リスク条件又は事象の社会的受容性に十分留意する必要がある。

② 「希望選択型」固有論点

- ・ 「希望選択型」を導入した場合、どのような層がどのような割合でそのスキームを選択するかにより、リスク水準が異なることとなり、選択割合を予見する必要がある。なお、「希望選択型」を選択する者のリスク水準により、必ずしも現行の機関保証制度における保証料よりも割安にならない場合があることにも留意が必要。
- ・ 奨学金の申請にあたって、保証に関して選択肢が増えることによる混乱や安易に中庸的な「希望選択型」保証を選択する者が多く発生することも考えられることから十分に周知を図る必要がある。

③ 「現行改善型」（親への連絡）固有論点

- ・ 「現行改善型」（親への連絡）については、債務責任のない本人以外の者に対して心理的圧力をかけて督促等を実施すると、社会的問題になってしまう可能性があることに十分留意する必要がある。

(イ) 機関保証と人的保証を組み合わせたスキームの共有論点は、以下のとおりである。

- ・ 奨学金を申請する家庭の所得は、相対的に低いと想定され、返済能力の低い親が保証人になるケースが多いこと、また、現行の機関保証制度においても返済能力の高い親の場合、本人（子）が延滞した時点で道義的に返還を支援している場合があることにも留意する必要がある。
- ・ この他、個人保証に係る民法改正に向けての今般の動向としては、「民法（債権関係）の改正に関する中間試案（法制審議会民法（債権関係）部会平成 25 年 2

月 26 日決定)」において、銀行や貸金業者が中小企業等に融資する際に求めてきた個人保証を原則として認めないとするのが謳われていることも留意する必要がある。

(3) 機関保証と人的保証を組み合わせた制度について

前述の結果を踏まえ、機関保証と人的保証を組み合わせた今後の方向性について、以下の意見があった。

- ・ 機関保証と人的保証を組み合わせた制度の導入は、機関保証制度の趣旨・安定的かつ低廉な保証料の維持等の観点から検討を要する課題があり、機関保証制度を創設し進めてきた方針の転換となる可能性がある。特に、保証料については、現行の機関保証制度の保証料にも影響を及ぼすことも想定されることから設定にあたっては、慎重かつ十分に検討する必要がある。また、人的保証を強化する方向性については、今般の個人保証に係る民法改正に向けた動向にも留意する必要がある。
- ・ 財政収支の健全性の検証においては、現行のスキームで将来に亘り収支相償が実現できる可能性が高いとの結果を得ているところであり、リスク回避の観点からの機関保証と人的保証を組み合わせた制度の導入時期については慎重に判断する必要がある。
- ・ しかし、財政収支シミュレーションにおける、実績データが乏しい状況で推計した代位弁済後の回収状況が、大きく下振れした場合の対処措置を検討することは重要である。このことから、機関保証と人的保証を組み合わせた制度について考える際、保証機関において求償権の回収が如何に図られるかが重要と云える。

本委員会として、機関保証と人的保証を組み合わせた制度の導入は、代位弁済が本格化した機関保証制度において、代位弁済実施後の回収を強化し、この制度の財政的な継続性をより強固に確保しようとするに狙いがあると考えられる。制度を導入する場合は、本委員会で明らかになった上述の課題等に十分に留意することが肝要である。

おわりに

以上の検証結果を踏まえ、本委員会は、①機構に対しては、回収促進策を引き続き実施し、更に代位弁済の抑制に努めること、②協会に対しては、法的措置等を含む求償権回収促進策を確実に実施のうえ、費用対効果を検証しつつ効率的・効果的な求償権の回収に努めること、③両機関においては、機関保証制度の規模拡大への対応のため、より一層密接に連携し事務処理の効率化等を推進することを要請する。

また、機関保証と人的保証を組み合わせた制度を導入する場合は、本委員会で明らかになった課題等に留意すること。

財政収支の健全性の検証においては、就職・雇用等の経済環境が、依然として厳しい状況にあり、こうした状況が機構及び協会における回収に影響を及ぼすこと等外的な要因による影響も想定されるため、引き続き検証及び見直しを行うことが必要である。