

平成28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29年3月31日

平成 28 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 28 年度は、向こう 25 年間（平成 53 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 年度より実施される所得連動返還方式の導入及び保証料率の引き下げの影響等を想定することで、更なる検証を実施した。
- ・ 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導入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 27 年度の機関保証債権に係る回収率は、これまでの回収促進策の効果により、平成 26 年度に比べて 0.18 ポイント改善し 96.90%となった。
- ・ また、貸与種別及び学種別の延滞率については、ほぼ全ての貸与種別・学種において、平成 26 年度に引き続き改善傾向にあることが確認された。

(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 27 年度の実績は、平成 26 年度の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27年度実績は2.15%であり、平成26年度に比べて0.10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27年度実績に基づく推計値の合計は7.55%となり、平成26年度実績に基づく推計値の合計である8.18%と比べて0.63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27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、全体的に改善していることが確認された。
- ・ また、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27年度実績に基づく代位弁済後20年間における推計値の合計が29.0%となり、平成26年度実績に基づく推計値の合計である25.3%に比べて3.7ポイントの改善が確認された。
- ・ 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効果が高いことが確認された。

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。

- ・ また、上記審議まとめにおいては、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、また、「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、所得連動返還方式導入及び保証料率引き下げの影響を考慮することとした。
- ・ そして、所得連動返還方式導入の影響としては、以下のとおり①事業規模への影響、②返還期間の長期化、③適状代位弁済率の低下、④代位弁済後回収率の低下、の4点を考慮する必要があると整理した。

- ①事業規模への影響については、所得連動返還方式を選択した全員が機関保証制度に加入することに鑑み、機関保証選択率が上昇する可能性がある。
- ②返還期間については、所得に応じた返還額となることで返還者によって返還期間の幅が広がり、現行制度に比べて返還期間が長期化する可能性がある。
- ③適状代位弁済率については、現行制度に比べて柔軟な返還月額となることで、適状代位弁済率が低下（改善）する可能性がある。
- ④代位弁済後回収率については、協会における督促施策を踏まえても、代位弁済後の回収見込みが低下する可能性がある。

※ ①～④に係る具体的な影響度については、別表1(4頁)参照。

- ・ また、保証料率の引き下げについては、機構及び協会における協議状況を踏まえ、平成29年度以降の新規採用に係る第一種奨学金の保証料率を年0.589%（現行の年0.693%より15%引き下げ）とする前提で長期財政収支シミュレーションを行うこととした。

■別表 1 所得連動返還方式導入の影響

所得連動返還方式 導入の影響	影響度（※1）	影響箇所
① 事業規模への 影響	第一種奨学金に係る新規採用者の50%が所得連動返還方式を選択する（全員機関保証）と推定して、残りの定額返還方式（※2）選択者については平成28年9月末における機関保証選択率に基づき推計した結果、全体として機関保証選択率は54.7%となる。	事業規模 推移
② 返還期間の長 期化	平均返還年数が13.3年から20.6年となる（1.55倍に長期化）。	元本残存率
③ 適状代位弁済 率の低下	適状代位弁済率が7.55%（平成27年度実績に基づく推計値）から5.71%となる（24.4%低下）。	適状代位 弁済率推移
④ 代位弁済後回 収率の低下	代位弁済後回収率が29.0%（平成27年度実績に基づく推計値）から26.1%となる（10.0%低下）。	代位弁済後 回収率推移

（※1）上記の影響度は、民間シンクタンクが公的統計に基づき構築した返還者モデル等により試算あるいは想定したものである。

（※2）所得にかかわらず一定の金額で返還する現行と同じ制度。

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28年度においては、所得連動返還方式が導入前で、その影響を見極めがたい状況に鑑み、機構と協会が合意した前提に基づき長期財政収支シミュレーションを実施し、その結果を協会の事業計画に反映させることとした。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

- 所得連動返還方式の導入により機関保証債権の増加が一層見込まれることに伴い、求償権の増加も一定程度見込まれると考えられる。今後は、求償権の増加に伴って、求償権の回収額や回収率がどのように推移するかを協会の事業計画に盛り込むことが望ましい。

（3）長期財政収支シミュレーションの内容及び実施結果

【シナリオA：中立シナリオ】

- ・ 所得連動返還方式の導入がなく、保証料率は現行（0.693%）を維持する前提で、機構と協会における直近の実績等に基づき、今後も同水準で推移すると想定した場合の試算を行った。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を続けていくと推計された。

【シナリオB：所得連動返還方式導入シナリオ】

- ・ 次に、（A）に対して、所得連動返還方式導入の影響①～④（4頁別表1参照）を複合的に考慮した試算を行った。この「所得連動返還方式導入シナリオ」（B）においては、代位弁済額（支出）の減少幅が代位弁済後回収額（収入）の減少幅を上回り、機関保証選択率の増加による事業規模拡大の影響と相まって保証金残高が増加していく見通しであると推計された。

【シナリオC：保証料率引き下げシナリオ】

- ・ そして、（B）に対して、第一種奨学金に係る保証料率の15%引き下げの影響を考慮した試算を行った。この「保証料率引き下げシナリオ」（C）においては、保証料率の引き下げにより年間15億円程度の収入減が見込まれる一方、長期的な傾向としては単年度収支及び保証金残高ともに増加を続ける見通しであると推計された。

【シナリオD：ストレスシナリオ】

- ・ また、（C）に対して、急激な景気悪化等を想定し、適状代位弁済率が悪化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「ストレスシナリオ」（D）においては、上記（C）に比べて、平成53年度における保証金残高が約843億円減少すると推計された。とはいえ、単年度収支は正の値で推移し、保証金残高は漸増の見通しであると推計された。

【長期財政収支シミュレーションのまとめ】

■シミュレーション前提条件

- | | | |
|----------------|---|--|
| （1）適状代位弁済率 | ： | 平成27年度実績値に基づく推計値 |
| （2）代位弁済後回収率 | ： | 平成27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
平成30年度以降は1.53% |
| （4）保証料率（※2） | ： | 現行の保証料率（年0.693%）又は
15%引き下げ後の保証料率（年0.589%） |
| （5）機関保証選択率（※3） | ： | 平成28年9月末実績値（41.2%） |

（※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） 保証料率について、中立シナリオにおいては0.693%であり、保証料率引き下げシナリオ及びストレスシナリオにおいては0.589%である。

（※3） 機関保証選択率について、所得連動返還方式を選択した場合は必ず機関保証制度に加入し、定額返還方式を選択した場合における機関保証選択率は平成28年9月末実績に基づき推計した。

■別表2 シミュレーション結果まとめ

単位：億円

シナリオ	想定	平成 53 年度		
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高
【A】 中立 シナリオ	所得連動返還方式の導入がなく、保証料率は現行（0.693%）を維持する前提で、機構と協会における直近の実績等に基づき、今後も同水準で推移する。	60	2,682	43,853
【B】 所得連動 返還方式 導入 シナリオ	シナリオAに対して、所得連動返還方式導入の影響（4頁別表1）を複合的に考慮。 影響①として、所得連動返還方式の選択者に係る適状代位弁済率が24.4%低下して5.71%になる。 影響②として、所得連動返還方式の選択者に係る代位弁済後回収率が10%低下して26.1%になる。 影響③として、所得連動返還方式の選択率を50%（必ず機関保証制度に加入）としたうえで、定額返還方式を選択した者も含めた全体の機関保証選択率が54.7%になる。 影響④として、返還期間が1.55倍に長期化し、シミュレーション全体に影響する。	96	3,623	58,148
【C】 保証料率 引き下げ シナリオ	シナリオBに対して、平成29年度以降の第一種奨学金に係る保証料率15%引き下げを考慮する。	74	3,159	58,148
【D】 ストレス シナリオ	シナリオCに対して、以下のストレスを掛ける。 (1) 急激な景気悪化等により、所得連動返還方式導入の影響である適状代位弁済率の低下が打ち消される。 (2) 定額返還方式を選択した者については、適状代位弁済率が10%悪化する。	31	2,316	57,856

(4) 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 28 年度の時点において、所得連動返還方式の導入、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 年間における単年度収支は正の値で推移し、保証金残高は漸増の見通しにあり、財政面から特段の支障が生じないことを確認した。
- ・ このため、保証料率については、今後の所得連動返還方式に係る選択率や返還状況等の実績を注視する必要があるものの、更なる引き下げの可否を検討しうるものと考えられる。

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 27 年度に引き続き行った。
- ・ 調査の結果、初期与信の有無や代位弁済履行条件等が異なるため、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、低廉であるということが出来る。

VII. 今後の方向性について（まとめ）

- ・ 平成 28 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、保証料率の引き下げを前提とした所得連動返還方式の導入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たうえで、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。
- ・ 所得連動返還方式の選択率等の実績の推移や返還状況の実績を見ながら、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。
- ・ また、所得連動返還方式選択者は必ず機関保証制度に加入する取扱いとなったことに鑑み、今後は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