

令和 2 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 3 年 3 月 3 1 日

令和2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2年度における審議内容の概略

- ・ 令和2年度は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う緊急事態宣言発令が2度発せられる中、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2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2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伴う奨学金貸与規模の変動を反映させつつ、その影響等を踏まえた検証を実施した。
- ・ 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。
- ・ 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、計算条件の項目（パラメータ）別の影響についても試算を行った。

II. 令和2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

(令和元年度)

- ・ 機構における令和元年度の機関保証債権に係る回収率(96.80%)は、平成30年度に比べて0.25ポイント上昇しており、引き続き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ことが確認された。
- ・ 救済措置である返還期限猶予及び減額返還制度の利用状況については、令和元年度は平成30年度とほぼ同水準であり、令和元年9月期における債権状態と令和2年9月期における債権状態との比較分析により、返還期限猶予制度は延滞防止策として効果的であると確認された。

(令和2年度)

- ・ 新型コロナウイルス感染症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、返還金回収の基本をなす口座振替における振替不能の割合が前年度より減少するなど、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9月～11月にかけて上昇したが、救済制度の利用率については概ね令和元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、令和元年度までの実績を踏まえ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8.01%(前年度:9.73%)となった(※3)。
- ・ 適状代位弁済率に係る実績及びこれに基づく推計においては、破産によって代位弁済に至った債権数が昨年度と同レベルとなっている。その影響について、今後も注視する必要がある。
- ・ また、救済措置である返還期限猶予制度や減額返還制度は債権状態を改善することに有効であることが確認されていることから、機構から返還者への連絡を実施するにあたっては、返還が困難な場合には救済措置を利用するよう周知を行うことが重要と考えられる。

(※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。

(※3)令和元年度のシミュレーションでは20年目までの累積値を示しており、令和2年度のシミュレーションにおける同累積値は7.52%(前年度:8.99%)である。

(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

- ・ 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が、各種促進策のうち、内容証明による支払督促申立予告書の送付やショートメッセージサービス（SMS）の送信など債権回収会社に委託して実施している施策については、求償権の回収に引き続き寄与していることが確認された。
- ・ 一方、平成30年度、令和元年度に代位弁済された債権における代位弁済後1年目、2年目の回収率が平成29年度に比較して減少しているという事態が見受けられることから、今後の求償権の回収状況を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年度から令和元年度までの実績に基づき、代位弁済後25年間ににおける回収率（推計）の累積値は57.41%（前年度57.2%）となった。
- ・ なお、当該推計に際しては、平成30年度までは破産によって代位弁済に至った債権数の増加傾向が顕著であり、令和元年度においては増加しないものの、高止まりしている状況であったため、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年度より実施されてい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。昨年度の本委員会では、この新しい給付奨学金の導入に伴い、以下の想定に基づいて、貸与奨学金に関する長期財政収支シミュレーションを実施した。

令和元年度 想定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。
令和2年度 実績（見込） ①	給付奨学生の移行状況は、第一種奨学生は15.5%、第二種奨学生は0.1%（実績見込）と影響は想定より少なかった。
令和元年度 想定②	新規貸与者数について、第二種奨学金を利用する者が増える。
令和2年度 実績（見込） ②	第二種奨学金を利用する者が1万人程度増加し、第二種奨学金の事業費が増加した。
令和元年度 想定③	1人あたりの貸与金額について、第一種奨学金は給付奨学金との併給制限がかかる者が生じる。
令和2年度 実績（見込） ③	給付奨学金との併給制限がかかる者が生じ、第一種奨学金の事業費が減少した。

- ・ 令和2年度のシミュレーションにおいては、上記の実績（見込）を踏まえて試算を行った。
- ・ 本委員会では、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。
- ・ 令和元年度の想定と令和2年度の実績とが乖離した点については、今後その原因について検討することとした。

イ 協会の事業計画について

- ・ 高等教育の修学支援新制度の影響を踏まえた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。
- ・ なお、破産等を理由とする代位弁済の状況については、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）。

エ 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

- ・ 令和元年度の報告書において、高等教育の修学支援新制度の影響を踏まえつつ、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とした。
- ・ 令和2年度においては、長期財政収支シミュレーションにおけるパラメータを変動させることにより、機関保証制度の健全性への影響について確認を行った。（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、令和元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という結論に達した。

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）

- ・ シミュレーションの結果、25年後に収支差△3億円、保証金残高が938億円、また、その3年度には収支相償となり、その時点で保証金残高が934億円であることが確認されたことから、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。
- ・ 機構の令和元年度の適状代位弁済率の累積値は25年目において8.01%であり、これは前年度の9.73%よりも良化している。ここには、近年の機構の回収促進施策及び返還期限猶予制度等のセーフティーネットの適切な運用の結果が表れていると考えられる。
- ・ 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、令和2年度途中の状況を基に前提条件を置かざるを得ず、まだ不確実要素が多いことを念頭に置く必要がある。
- ・ 今後の検証にあたっては、高等教育の修学支援新制度の影響を踏まえつつ、機関保証債権の返還状況、代位弁済時破産の状況、代位弁済後の回収状況の実績、収支相償となる時点の保証金残高の妥当性、保証料率の水準の合理性なども含め、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必要がある。
- ・ 令和2年度のシミュレーションでは、各種パラメータの変動が財政収支に与える影響を分析した。今年度の分析を踏まえ、今後は各種パラメータの変動を組み合わせたシナリオを検討し、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。
- ・ 加えて、返還金の回収においては、令和2年度の返還金の回収状況は良化していることから、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による影響について分析をしていく必要がある。また、同感染症による負の影響は出ていないものの、今後も回収状況については注視していく必要がある。
- ・ 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奨学金事業における保証制度の在り方について（中間報告まとめ）」（令和2年5月8日）の中で今後の方向性が公表されたところであるが、本委員会での令和2年度のシミュレーションの結果では、機関保証の債権数や求償債権残高の増加が当面持続することが想定されている。この状況を踏まえ、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(※1)	<ul style="list-style-type: none"> ・実績のある期間(令和元年度まで)は実績値 ・令和2年度以降は、平成21年度～令和元年度までの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(※2)	<ul style="list-style-type: none"> ・令和元年度までは、運用実績値 ・令和2年度以降は令和元年度の協会の事業計画値(1.22%)を据え置き
(4) 保証料率(※3)	<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元年度末実績を使用

(※1) 所得連動返還方式による影響は考慮しない。

(※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%。

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	令和3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、令和2年度より実施された「高等教育の修学支援新制度」による事業規模の変化を考慮した試算
シナリオ①(経済的ストレス)	
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
①-3	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②（収支パラメータの変動）	
②-1	25年後の単年度収支が0（収支相償）となる場合の「適状代位弁済率」のパラメータ値を試算・評価
②-2	25年後の単年度収支が0（収支相償）となる場合の「代位弁済後回収率」のパラメータ値を試算・評価
②-3	25年後の単年度収支が0（収支相償）となる場合の「機関保証選択率」のパラメータ値を試算・評価
②-4	25年後の単年度収支が0（収支相償）となる場合の「保証料率」のパラメータ値を試算・評価

Ⅲ. 長期財政収支シミュレーション結果まとめ①（回収状況の悪化シナリオ）

シナリオ	結果	令和26年度		
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高
基本シナリオ	令和8年度以降単年度収支はマイナス幅を縮小し、令和29年度に単年度収支は正值に回復（収支相償）	△3 億円	938 億円	48,222 億円
シナリオ①（経済的ストレス）				
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+13億円程度で推移、代位弁済後回収額は△1億円～△6億円程度で推移する。	△29 億円	501 億円	47,994 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+15億円程度で推移、代位弁済後回収額は△1億円～△6億円程度で推移する。	△30 億円	440 億円	47,994 億円
①-3	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26年度の保証金残高は正值(55億円)となった。	△45 億円	55 億円	47,880 億円

Ⅳ. 長期財政収支シミュレーションの内容及び結果①

【基本シナリオ】

- まず、令和3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3年度予算案、また令和2年度より実施された「高等教育の修学支援新制度」により令和元年度から令和2年度にかけて生じた変化等（下記）を踏まえて試算を行った。

- 1 令和2年度より実施された「高等教育の修学支援新制度」により、貸与型奨学金の新規貸与者数は件数ベースでは増加したが、金額ベース（貸与金額）では減少した。
- 2 令和元年度に貸与中であった債権が令和2年度以降も継続して貸与中に留まる割合は、第一種：89.76%、第二種：99.88%だった。
- 3 財政収支シミュレーションの計算に先立ち、前年度までの財政収支シミュレーションによる算出結果と実績値との比較検証を行ったところ、数値に乖離が見られたため、実績値に整合するよう補正を行った。この数値の乖離の主な要因は、破産債権の増加による支出増と考えられる。

- ・ 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14年度以降は変化がないと推計される。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、遡増すると推計された。
- ・ 単年度の代位弁済額も、令和14年度以降、年間308億円～310億円程度で推移すると試算された。
- ・ この結果、協会の保証金残高は令和26年度に938億円、その3年度の令和29年度には単年度収支が収支相償となることが試算された。

【経済的ストレスシナリオ①-1】

- ・ 次に、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26年度における協会の単年度収支は、29億円の支出超過、保証金残高は501億円と試算された。

【経済的ストレスシナリオ①-2】

- ・ また、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26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、30億円の支出超過、保証金残高は440億円と試算された。

【経済的ストレスシナリオ①-3（エクストリームシナリオ）】

- ・ そして、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26年度における協会の単年度収支は45億円の支出超過、保証金残高は55億円と試算された。

V. 長期財政収支シミュレーション結果まとめ②（パラメータを変動させた場合）

シナリオ	結果	令和26年度		
		単年度 収支	保証金 残高	債権 残高
基本シナリオ	令和8年度以降単年度収支はマイナス幅を縮小し、令和29年度に単年度収支は正值に回復（収支相償）	△3 億円	938 億円	48,222 億円
シナリオ②（パラメータ変動）				
②-1	基本シナリオの適状代位弁済率：8.01%に対し、0.10ポイント減少（7.91%）	0 億円	964 億円	48,265 億円
②-2	基本シナリオの代位弁済後回収率：57.41%に対し、1.00ポイント上昇（58.41%）	0 億円	976 億円	48,222 億円
②-3 -①	基本シナリオの機関保証選択率：54.0%に対し、6.0ポイント減少（48.0%）	0 億円	906 億円	42,863 億円
②-3 -②	基本シナリオの機関保証選択率：54.0%に対し、5.0ポイント上昇（59.0%）	△5 億円	945 億円	52,687 億円
②-4 -①	現在の第一種貸与奨学金の保証料率0.589%に対し、0.038ポイント上昇（0.627%） ※第二種は0.693%	0 億円	995 億円	48,222 億円
②-4 -②	現在の第一種貸与奨学金の保証料率0.589%を第二種と同じにする（0.693%）	6 億円	1,113 億円	48,222 億円

VI. 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の内容及び結果

【パラメータ変動シナリオ②-1】

- ・ 財政収支シミュレーションにおける諸条件のうち、「適状代位弁済率」のパラメータについて、令和26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。
- ・ 基本シナリオの適状代位弁済率：8.01%に対し、0.10ポイント減少させる値となった。

【パラメータ変動シナリオ②-2】

- ・ 次に、財政収支シミュレーションにおける諸条件のうち、「代位弁済後回収率」のパラメータについて、令和26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。
- ・ 基本シナリオの代位弁済後回収率：57.41%に対し、1.0ポイント上昇させる値となった。

【パラメータ変動シナリオ②-3】

- ・ 次に、財政収支シミュレーションにおける諸条件のうち、「機関保証選択率」のパラメータについて、令和26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。
- ・ 令和26年度に協会の単年度収支を均衡させる場合、基本シナリオの機関保証選択率：54.0%に対し、6.0ポイント減少させる値となった。
- ・ 機関保証選択率のパラメータ変動は、選択率を上昇させた場合、短期的には収入が増え、保証金残高が増えるものの、代位弁済に至る債権数も増えることから、その後支出が収入を上回る期間は長くなる傾向にあり、単年度収支が均衡するまでは（選択率が高いほど）時間がかかる結果となった。
- ・ なお、収支相償となる時点の保証金残高は、機関保証選択率が高いほど高くなるが、当然に債権残高も増える。

【パラメータ変動シナリオ②-4】

- ・ 最後に、財政収支シミュレーションにおける諸条件のうち、仮に「保証料率」を変動させた場合について、令和26年度に協会の単年度収支が均衡（収支相償）する値を試算した。
- ・ 令和3年度以降、第一種奨学金の保証料率を現行の0.589%から6.50%上昇させ、0.627%とした場合、令和26年度の協会の単年度収支は均衡した。
- ・ なお、第一種奨学金の保証料率を第二種奨学金の保証料率と同じ0.693%にした場合、令和22年度以降収支は正值を回復し、令和26年度の単年度収支は+6億円となった。

以上