

令和6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7年3月31日

令和6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6年度における審議内容の概略

- ・ 令和6年度は、コロナ禍の影響を脱し、社会活動は従前に戻ったものと考えられる。本委員会では、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6年12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等の利用状況について確認を行いながら審議を行った。
- ・ 長期財政収支シミュレーションにおいては、18歳人口の減少、コロナ禍における代位弁済状況、令和6年度の代位弁済の発生状況等を考慮したシナリオ（基本シナリオ）を採用し、これに加えて従来から実施している経済状況の悪化、機関保証選択率の変動を想定した各シミュレーションを行った。
- ・ 令和6年秋より大学院修士課程相当の学生に対して授業料後払い制度が開始され、制度の財源は財政融資資金の借入れによるものとされたことを受け、令和6年11月15日に開催された財政制度等審議会財政投融资分科会（以下「分科会」という。）において、奨学金制度に係る審議が行われた。本委員会では、分科会の資料における編成上論点、委員意見を踏まえて審議を行った。

II. 令和6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等について

ア 返還金の回収状況等

（回収率（金額ベース））

- ・ 機構における令和5年度末の機関保証債権に係る回収率（97.48%）は、令和4年度末（97.54%）に比べて0.06ポイント低下しているが引き続き高水準を維持していることが確認された。
- ・ 返還金全体の回収率は、対前年同月（12月）比較で改善しており、当年度分と延滞分とに分けて確認すると、当年度分は横ばいだが延滞分が改善している。

回収率（12月次）		令和5年12月	令和6年12月
全体		67.5%	67.7%
	延滞分	16.0%	16.8%
	当年度分	72.5%	72.5%

（延滞率（件数ベース））

- ・ 機関保証選択者の貸与種別、学種ごとの延滞率は、令和2年度から増加傾向が見られたが、令和5年度は前年度から横ばいとなっていることが確認できた。

（減額返還・返還期限猶予）

- ・ 返還期限猶予の利用率（返還中債権に占める利用件数の割合）は、令和2年度にわずかに増加し、その後令和4年度にかけて減少に転じているが、令和5年度には微増している。
- ・ 減額返還の利用率は、令和元年度以降増加しており、令和5年度では更に増加した。

また、令和6年度（12月まで）も、対前年度と比較して増加傾向が見られる。令和6年4月から収入基準を緩和したこと、及び月々の返還金額を当初の1/4と2/3に減額できる制度を追加したことが要因のひとつと考えられる。

- ・ 救済措置の利用状況と利用者のその後の返還状況を把握することが、制度の有効性を確認する上で今後の課題である。

（代位弁済の状況）

- ・ 代位弁済額は、コロナ禍の令和2～4年度において、令和元年度と比べて減少した。しかし、令和5年度は、約280億円と令和元年度より増加し、令和6年度は更に増加することが見込まれる。
- ・ この傾向は、他機関においても同様に見られるものであるが、機構の返還状況を引き続き注視し、必要に応じた代位弁済抑制を適切に講じることが求められる。

イ 適状代位弁済率（※1）について

- ・ 前年度に引き続き、直近10年のうち特異値であった可能性の高いコロナ禍の令和2～4年度の3年間を除外した7年間の実績による適状代位弁済率を用いて長期財政収支シミュレーションを実施した。

しかし、予想される令和6年度の代位弁済額と大きな乖離が生じる結果となったことから令和6～8年度の3年間は直近の実績見込みをシミュレーションで反映するよう適状代位弁済率を見直した。

なお、将来分の推計については、従来同様「セミパラメトリックハザード関数法」（※２）を用いた。

- （※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が多く、過去の実績傾向（分布）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」（機関保証返還債権数に占める破産による代位弁済債権数の割合）は、令和４年度から令和５年度にかけて若干の増加がみられるものの安定した数値で推移していることから、前年度に引き続き直近３年の加重平均値を用いることとした。

エ 代位弁済の抑制策について

- ・ 代位弁済が低水準であったコロナ禍からの反動とも考えられるが、令和５年度、令和６年度の代位弁済は大きく増加している。代位弁済の増加は機関保証制度の健全性に与える影響が大きいことから、機構から示された代位弁済の抑制策について検討を行った。

（機構の代位弁済の抑制策（案））

- a 救済制度（減額返還・返還期限猶予）の活用
 - ・ 現在、無延滞者のみ利用可能となっている返還期限猶予の電子申請について、延滞３か月以内の者でも利用可能とするようシステムを改修する。
- b 代位弁済となった場合の不利益等の意識付けの強化
 - ・ 代位弁済となった場合でも債務が消滅しないといった、機関保証制度の正しい理解を促すこと等により、返還への責任と自覚を持たせる意識付けのための取組を行う。
 - ・ 機構と保証機関との連名の通知を発送することによる心理的効果を期待し、代位弁済となる前に保証機関との連名による通知文を送付する。
- c サービサーへの回収業務委託の強化
 - ・ 委託期間中に入金がなく、督促状・電話で連絡が取れない初期延滞者に対し、債権回収委託中における訪問を実施する。
 - ・ 口座返還手続きの未履行者、払込取扱票により返還する初期延滞者等に対し、督促架電を実施する。
- d 代理返還制度における利用企業の拡大及び返還方法の改善

- ・ 周知に努め代理返還制度における利用企業を拡大する。
- ・ 令和6年7月から企業等の口座からの振替（引き落とし）での返還を可能とした。
- ・ 支援対象者の支援期間や支援額、口座振替結果等を確認可能とするように改善した。

（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。）における代位弁済後回収状況を一括回収率（代位弁済額を1回の返済で回収したもの）と分割回収率（一括回収以外の回収（代位弁済額未済の回収額を回収したもの））とに分け検証を行った。
- ・ 一括回収率の累積回収率が0.36ポイント減少した一方で、分割回収の累積回収率が3.41ポイント増加したことが寄与し、代位弁済後回収率全体の数値が3.05ポイント増加している。
- ・ 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5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54.92%（前年度51.88%）となった。なお、推計に当たっては、令和5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

- ・ 機関保証事業における債務保証残高は、令和4年度末4兆3,676億円から令和5年度4兆4,266億円と増加している一方、その保証の原資となる保有資産については、代位弁済の増加等により、令和4年度末1,434億円から令和5年度1,397億円と37億円減少している。また、保有資産の運用では、令和4年度と同じく令和5年度も17億円の運用益を得ていることを確認した。
- ・ 事業計画（令和6～8年度）により、求償権回収、資産運用の状況を確認した。また、回収（返還支援）に関するアクションプランにおいて、相談体制等の状況を確認した。

イ 長期財政収支シミュレーションについて

- ・ 令和6年度においては、前年度に引き続き、将来的な18歳人口減少を反映し、コロナ禍での代位弁済実績を除いた適状代位弁済率により算定したところ、シミュレーション結果と代位弁済見込みとに乖離が生じていることが確認されたため、保守的なシミュレーションを実施する方針に基づき、令和6～8年度のシミ

ュレーションには、当初想定した長期財政収支シミュレーションとは異なる手法を用いることとした。具体には、令和2～4年度のコロナ禍に抑制されていたものと推測される代位弁済率を算定し、令和6～8年度の3年間に上積みする方法を用いた。令和9年度以降は、当初どおりのシミュレーションによる算定結果を用いている。これを基本シナリオとし、これを基礎に、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）及び景気の悪化が算定試算期間（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）、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（機関保証選択率変動シナリオ）を行った（各シミュレーション結果については別添参照）。

（令和6年度長期財政収支シミュレーションの主な変更点）

- ・ 令和6～8年度の3年間のシミュレーションには、コロナ禍において抑制されていた適状代位弁済率を上積みする手法を用いた。
- ・ 将来の奨学生数について、従来は翌年度の政府予算案上の件数を用いていたが、実態に近付けるため前年度実績件数を用いることに変更した。
- ・ 18歳人口の減少を実態に近付けるため、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計について、前年度用いた出生中位・死亡中位モデルから、人口が抑制された出生低位・死亡低位モデルに変更した。
- ・ 運用益の算定に当たり、算定の母数となる数値を保証料残高全額としてきたが、全額を運用に充てることはないため、前年度の運用割合の実績を乗じた数値を母数とする方法に変更した。

（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、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等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）

- ・ 前年度の基本シナリオでは、代位弁済実績が減少していたコロナ禍の期間を除外して適状代位弁済率を算定する等の変更を行ったが、令和6年度は、代位弁済に増加が見られることから一層、保守的な算定方法とするため、令和6～8年度の代位弁済が増加する想定を取り入れたほか、複数のパラメータ数値においても見直しを行った。
- ・ 令和6年度シミュレーションにおける適状代位弁済率の累積値（25年間）は令

和6～8年度8.93%、令和9年度以降8.57%であり、前年度の7.94%から令和6～8年度で0.99ポイント、令和9年度以降で0.63ポイント高い数値となった。

これは、代位弁済が増加している近況を反映した、実態に近く適切なものと考ええる。

- ・ シミュレーションの結果、基本シナリオでは25年後に収支差プラス5億円、保証金残高が729億円と前年度のシミュレーション結果と比べ、保証金残高が大きく減少する結果となったが、前年度の検証結果と同様、機構及び協会における回収状況に鑑み、当面、財政面で切迫した状況は生じないことを確認した。一方で、エクストリームシナリオにおいて21年後の保証金残高がマイナスとなるとの算定結果となったことに対しては、十分留意する必要がある。
- ・ 今後の検証に当たっては、社会経済情勢の変化や奨学金制度の各種改正等の影響が、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引き続き注視するとともに、中長期的な機関保証制度の安定性確保の観点から財政収支の健全性等の検証を行う必要がある。さらに、代位弁済の増加、所得連動返還の状況について調査・分析を行うことが必要である。
- ・ 分科会において「奨学金返還の必要性に関する周知意識醸成に向けた取組」として指摘されたスカラシップアドバイザー派遣事業等についてメリハリをつけた強化策を検討すること、「奨学金の返還に関する属性調査」の改善、令和8年度以降に実施が計画されている新調査（意識、属性に関する調査）の検討を着実に進めていくことが必要である。
- ・ 令和7年度においても、様々な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かつ持続可能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

【別添】

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	- 令和6～8年度 直近10カ年のうち、コロナ禍の影響が大きい令和2～4年度を除いた7年間の実績に基づく推計値に、コロナ禍の期間に低下していた代位弁済率を加えた推計値(8.93%) - 令和9年度以降 直近10カ年のうち、コロナ禍の影響が大きい令和2～4年度を除いた7年間の実績に基づく推計値(8.57%)
(2) 代位弁済後回収率	- 実績のある期間(代位弁済後15年目まで)は実績値 - 代位弁済後16年目以降の回収率は、平成21年度～令和5年度までの実績に基づく推計値
(3) 運用金利(※1)	- 令和6年度以降、協会の事業計画値(1.222%)を据え置き - 運用割合は保証金残高の89.4%
(4) 保証料率(※2)	現行の保証料率を適用
(5) 機関保証選択率	機関保証選択率は令和5年度実績(56.4%)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年間は適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が基本シナリオに対して10%悪化した状況が続き、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、適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が基本シナリオに対して10%悪化した後、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	適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が基本シナリオに対して10%悪化し、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（機関保証選択率変動シナリオ）	
③－１	令和５年度の機関保証選択率56.4%を起点として、令和７年度から令和９年度まで選択率が約２％ずつ上昇して令和９年度に60%となり、以降は横ばいで推移すると想定するシナリオ
③－２	令和５年度の機関保証選択率56.4%を起点として、令和７年度から令和９年度まで選択率が約２％ずつ上昇して令和９年度に60%となった後、更に２％ずつ上昇し令和14年度に70%となり、以降は横ばい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31年度		
		単年度 収支	保証金 残高	保証債権 残高
基本シナリオ	令和６年度をピークに、単年度収支はマイナス幅を縮小し、令和30年度にプラスに転じ、以降プラス幅が徐々に拡大する。	5 億円	729 億円	33,782 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0～+31億円で推移、代位弁済後回収額は△8億円～+7億円で推移する。	△10 億円	282 億円	33,772 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0～+31億円で推移、代位弁済後回収額は△7億円～+7億円で推移する。	△11 億円	258 億円	33,771 億円
シナリオ②（エクストリームシナリオ）				
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+21億円～+31億円で推移、代位弁済後回収額は△7億円～+1億円で推移する。保証金残高は令和27年度にマイナスとなった。	△23 億円	△134 億円	33,762 億円
シナリオ③（機関保証選択率変動シナリオ）				
③－１	基本シナリオと比べて、機関保証選択者が増加するため、債権残高は2,261億円増加し、保証金残高は16億円増加する。単年度収支は4億円のプラスとなった。	4 億円	745 億円	36,043 億円
③－２	基本シナリオと比べて、機関保証選択者がより増加するため、債権残高は8,098億円増加し、保証金残高は76億円増加する。単年度収支は2億円のマイナスとなった。	△2 億円	805 億円	41,880 億円

IV. 長期財政収支シミュレーションの内容及び結果

【基本シナリオ】

- ・ 基本シナリオに18歳人口減少（国立社会保障・人口問題研究所の死亡低位・出生低位モデル）を反映した。
- ・ 適状代位弁済率について、直近10年間のうち、コロナ禍の影響を強く受けた令和2～4年度の3ヵ年の実績を除外した7年間の実績に基づき算定された数値を用いたが、令和6年度の代位弁済が増加していることを踏まえ、令和6～8年度については、令和2～4年度に減少していた代位弁済が反動として現れるものと仮定して算定を行った。
- ・ 保証料収入は、18歳人口減少の反映を受け令和9年度以降逓減するものと推計された。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増加することから、逓増するものと推計された。
- ・ この結果、令和31年度における単年度収支は、5億円の収入超過、保証金残高は729億円と試算された。

【シナリオ①－1（経済的ストレスシナリオ）】

- ・ 経済危機が10年おきに発生すると想定の上、経済危機発生時に適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が基本シナリオに対してそれぞれ10%悪化し、3年間この水準を維持した後、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のシナリオで試算を行った。
※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31年度における単年度収支は、10億円の支出超過、保証金残高は282億円と試算された。

【シナリオ①－2（経済的ストレスシナリオ）】

- ・ 経済危機が10年おきに発生すると想定の上、経済危機発生時に適状代位弁済率及び代位弁済後回収率が基本シナリオに対してそれぞれ10%悪化し、10年かけて回復するとのシナリオで試算を行った。
- ・ 令和31年度における単年度収支は、シミュレーション上、危機発生後の5年後に当たるが、11億円の支出超過、保証金残高は258億円と試算された。

【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10%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の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27年度に保証金残高がマイナスとなった。なお、令和31年度における単年度収支は23億円の支出超過、保証金残高はマイナス134億円と試算された。

【シナリオ③－１（機関保証選択率変動シナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、機関保証選択率が令和9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31年度における単年度収支は、4億円の収入超過、保証金残高は745億円と試算された。

【シナリオ③－２（機関保証選択率変動シナリオ）】

- ・ 基本シナリオに対して、機関保証選択率が令和9年度までに徐々に上昇し60%となった後、令和14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31年度における単年度収支は、2億円の支出超過、保証金残高は805億円と試算された。

以上