

セーフティネット貸付制度のさらなる充実を求める意見書

2011年（平成23年）2月17日

日本弁護士連合会

2007年に政府の多重債務者対策本部が策定した「多重債務問題改善プログラム」においては、セーフティネット貸付制度の必要性が謳われ、改正貸金業法の完全施行に向けてその実現が求められていた。そこで、当連合会は、2009年6月18日付けで「改正貸金業法の早期完全施行に向けたセーフティネット貸付制度の充実を求める意見書」を策定し、国及び関係機関に対して、セーフティネット貸付制度の充実を求め、その中で、生活福祉資金貸付制度の積極的活用を図るための抜本的改正及び本制度の対象とならない資金需要者に対する新たな制度の仕組みを整備することを求めた。

国は、当連合会の意見を踏まえて、生活福祉資金貸付制度については、連帯保証人がなくとも貸付を受けられることを認めるなど一定の評価すべき改正を行ったが、いまだ改正が不十分であるうえに、不適切な運用が改善されていないなど問題が少なくないといわざるを得ない。

そこで、当連合会は、生活福祉資金貸付制度について、さらに改正、改善すべき点について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

公的なセーフティネット貸付である生活福祉資金貸付制度について、2009年10月に一定の評価すべき改正がなされたが、いまだ十分なものではなく、また、不適切な運用がなされていることから、下記の改善策を求める。

記

- 1 委託先である市町村社会福祉協議会への事務委託費の増額を恒常的なものとし、職員の研修を充実させ、相談体制及び生活再建支援体制を整備すること。
- 2 委託先を市町村社会福祉協議会に限定しないこと。
- 3 多重債務者が排除されないよう要綱に明記すること。
- 4 緊急小口資金貸付の貸付要件を緩和すること。
- 5 就学支度費を利用しやすいものにすること。
- 6 申込みに際し過度に書類の提出を求めることのないようにすること。
- 7 本制度の貸付対象である「低所得世帯」の基準が現行の運用上、市町村民税非課税世帯程度とされているのを改め、貸付対象となる範囲を拡大すること。
- 8 速やかに生活福祉資金貸付制度の内容及び運用について検証し、改善に向け

検討するための検討委員会を設けること。

第2 意見の理由

1 はじめに

2007年4月に政府の多重債務者対策本部は「多重債務問題改善プログラム」を策定し、同プログラムでは、セーフティネット貸付制度の充実の必要性が述べられており、公的な融資制度としての生活福祉資金貸付制度については、セーフティネット貸付としての積極的な活用が期待された。

当連合会においては、2009年6月18日付けで「改正貸金業法の早期完全施行に向けたセーフティネット貸付制度の充実を求める意見書」を策定し、その中で、国及び関係機関に対して、生活福祉資金貸付制度の積極的活用を図るための抜本的改正及び本制度の対象とならない資金需要者に対する新たな制度の仕組みを整備することを求めた。

その結果、生活福祉資金貸付制度においては、2009年10月に、連帯保証人がなくとも貸付を受けられること、貸付利率の低減、貸付種目の多様化等の大きな制度改正を行った。特に、連帯保証人がなくとも借りられるようにしたことは、生活福祉資金貸付制度をより利用しやすくしたものとして高く評価できる。また、総合支援資金における生活支援費や一時生活再建費が新たに設けられたが、特に一時生活再建費においては、これまで貸付対象にはなっていなかった滞納家賃、滞納公共料金に加え、債務整理資金をも加えており、多重債務対策にも配慮したものになった。しかしながら、いまだ制度改正は不十分といわなければならない。

2009年10月の制度改正以降、2010年6月18日には、改正貸金業法が完全施行され、年収の3分の1という総量規制が導入され、セーフティネット貸付の必要性は現実のものとなっている。

本来、セーフティネット貸付の新たな仕組みも検討されるべきではあるが、現時点において、全国的な公的融資制度としては、生活福祉資金貸付制度に代わる有効な制度がないことから、その改善は急務であるといわなければならない。

また、当連合会では、2010年2月18日付けで「年金担保貸付事業の廃止についての意見書」を策定し、独立行政法人福祉医療機構が実施する年金担保貸付事業を廃止すべきことを指摘した。その後、同機構の年金担保貸付事業及び労災年金担保融資事業（以下「年金担保貸付事業等」という。）については、同年4月、政府の行政刷新会議ワーキンググループにおける事業仕分けにおいて、十分な代替制度を用意したうえで廃止すべきとの指摘がなされ、同年

1 2月に閣議決定された「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」において、2010年度中に「十分な代替措置の検討を早急に進め、具体的な工程表を平成22年度中に作成するとともに、現行制度における貸付限度の引下げ等による事業規模の縮減方針を年内に取りまとめる」こととなった。

高齢者や障害者、遺族、労災被災者など稼働収入が十分得られない層に対し、最低の所得保障である年金を担保にして貸し付けるという方法は、公的な機関が担ったとしても、結局生活の困窮を招き、また経済的虐待の手段として悪用される危険もあるため、セーフティネット貸付として位置づけることはできない。したがって、この方向性は正しいと評価できる。

ただし、2009年度において、年金担保貸付事業等の融資実施件数は、年金担保貸付事業が21万3087件、労災年金担保貸付事業が3731件であり、それぞれの融資残高件数は、年金担保貸付事業が1863億円、労災年金担保貸付事業が50億円であるため、年金担保貸付事業等を早期に縮減していくとすると、その受け皿としても、公的な融資制度としての生活福祉資金貸付制度の拡充、体制の整備が早急に必要である。

2 相談体制及び生活再建支援体制の強化

セーフティネット貸付においては、貸付そのものが目的とされるべきではなく、貸付を求める者の相談を受け、その生活状況を把握し、必要があれば、家計指導及び生活指導を行い、生活再建を図ることにこそ、その目的がなければならない。十分に相談を聞かず、また、生活再建支援のないまま、単に貸付のみを行うとすれば、いたずらに貸し倒れを増やすだけに終わり、貸付を受けた者にとっても一時しのぎにはなるかもしれないが、その者が抱えている問題は何も解決されないということにもなりかねない。

この点、現在の貸付事業の委託先になっている市町村社会福祉協議会においては、相談体制についてさえ、十分な体制は整っておらず、まして生活再建支援のための体制にはほど遠い状況にある。平成21年度及び平成22年度の補正予算において生活福祉資金貸付制度の貸付窓口の強化のための整備費用として予算化され、一時的な相談員の増加にはつながったかもしれないが、恒常的な体制整備には結びついていない。また、相談員に対する研修も十分とはいえず、相談員の質の向上も必要である。相談員には、ケースワーカー、ソーシャルワーカー、消費生活相談員などの経験をもった人材を採用し、その経験を他の相談員へも広げていく、あるいは、すでに相談体制及び生活再建支援体制を整えてセーフティネット貸付を実施している生活協同組合等の経験に学ぶ仕組みをつくるなどの方策を行うことも考えられるところである。

3 生活福祉資金貸付制度の委託先を市町村社会福祉協議会に限定しないこと

すでに相談体制及び生活再建支援体制を整えてセーフティネット貸付を実施

している生活協同組合等が、生活福祉資金貸付制度の担い手になることができる。生活福祉資金貸付制度をあるべきセーフティネット貸付として実践することができる。そのためには、貸付事業の委託先を市町村社会福祉協議会に限っている「生活福祉資金貸付制度要綱」(以下「要綱」という。)を改正し、市町村社会福祉協議会に加えて、相談体制及び生活再建支援体制を備えた生活協同組合等の団体も、委託先となりうるようにすべきである。

また、相談体制及び生活再建支援体制の充実を図るために、地域の自治体、消費生活センター、弁護士会、多重債務問題や貧困問題に取り組む民間団体などとの連携も図るべきである。

4 多重債務者を排除しないこと

要綱では、多重債務者は、貸付対象者から除外されていない。むしろ「生活福祉資金の手引き」に掲載された問答においては、多重債務者に対する貸付を前提としたものとなっている。2009年10月の制度改正においては、債務整理資金についても新たに貸付種目として制度化しており、多重債務者に対する貸付を排除しないことは、制度上明らかになったはずであった。ところが、制度改正以降も全国の各社会福祉協議会における対応はそれまでと変わらず、債務があることが分かると貸付が受けられないという運用が続いている。しかし、多重債務者であったとしても、生活再建に必要な貸付については当然貸付を受けられるべきである。ただし、貸付窓口において、貸し付けた金銭が返済に回ることへの懸念があるとなれば、弁護士が債務整理を受任していることを条件として貸付を行うなどの方法が考えられるところであり、同様の方法は、すでに廃止となったが、ハローワーク及び労働金庫による「就職安定資金貸付制度」においても採用されていたところである。全国の各社会福祉協議会において統一的に多重債務者に対しても貸付を行うとの運用を実現するためには、要綱に多重債務者を排除しないこと、及び、弁護士の債務整理の受任を条件とするなどの貸付条件を明記することが必要である。

5 緊急小口資金の要件緩和

緊急小口資金は、つなぎの生活費などとして、借入れ希望が多いものである。2010年10月以前は、緊急小口資金について実施していない都道府県社会福祉協議会が散見されたが、それ以降は、全国の社会福祉協議会において貸付が行われるようになった。しかし、なおも貸付窓口において、要綱上の貸付対象にあたらぬなどとして断られる場合も少なくない。しかし、上限を10万円とする緊急小口資金は、低所得世帯にとって、一時的な小口の資金需要が生じた場合に、最も利用したい貸付である。そこで、緊急小口資金の申込みの実例を調査し、できるだけ資金需要に対応できるよう現行の要綱及び通知で定められた要件を緩和する方向で改正すべきである。

6 就学支度費を利用しやすいものにする

就学支度費は、高校、大学などの入学金など入学時に必要な費用について貸し付けるものであり、母子寡婦福祉資金貸付における同様の資金種目とともに、低所得世帯、事故情報登録者世帯においては、一部自治体での貸付を除き、子どもの入学金等の入学時の費用として唯一利用できる融資であるともいえ、実際、生活福祉資金貸付の資金種類の中では他の資金種目に比べ多く利用されているものである。しかし、実際に利用しようとしても利用できない場合も少なくなく、制度の改善が検討されるべきである。すなわち、文部科学省によれば、2009年度の初年度納付金は、私立大学の場合、平均で、入学金27万2169円、授業料85万1621円（前後期合計）、施設整備費18万8356円であり、国立大学の標準額で、入学金28万2000円、授業料53万5800円である。入学時の費用は、実際には100万円前後必要な場合も少なくなく、上限が50万円にとどまっている現行の上限額を100万円程度まで引き上げることが検討すべきである。また、入学時納付金納期限間際になっての借入れ申込みも少なくないが、申込みから審査、貸付に至る手続の簡略化や、どうしても納期限に間に合わない場合に一時的に立て替えられたような場合であっても、貸付を受けられるよう、柔軟な取扱いをすべきである。

7 申込みに際し、過度の書類を求めないこと

従前から貸付窓口において、貸付申込みに際し、過度の書類を求められることが指摘されていた。例えば、失業後再就職先から給与が支給されるまでの生活費を借りようと緊急小口資金を申し込んだところ、予定給料額の証明書や、就職先の内定書を要求された、あるいは、癌の診療中の生活費として福祉費を申し込んだところ、1年半以内に治癒するとの医師の診断書を要求されたなど、実際には揃えることが難しい書類を求めるという運用が、各社会福祉協議会の窓口で行われている。この点については、2009年10月の制度改正においても、格別の改善はなされていない。国（厚生労働省）は、全国の窓口で求められている書類について調査し、求めるべき書類を厳選し、利用者が容易に利用できるように改善すべきである。

8 貸付対象の拡大

当連合会は、2009年6月18日付け前記意見書において、事故情報登録者向けの貸付制度の創設を求めたが、新たに制度が創設されるまでの間、当面は生活福祉資金貸付制度の貸付対象を拡大する方法で対応する以外に有効な方策はない。そこで、現行の生活福祉資金貸付制度において貸付対象とされている「低所得世帯」について、現行の制度運用において概ね市町村民税非課税世帯とされているものを拡大すべきである。

9 生活福祉資金貸付制度の内容及び運用について検証する検討委員会の設置

生活福祉資金貸付制度は上記のような改善を行うべきであり，速やかに，同制度の内容及び運用について検証し，その改善に向けて検討するため，検討委員会を設けるべきである。

10 まとめ

以上のとおり，生活福祉資金貸付制度が，セーフティネット貸付としての役割を果たせるよう，相談体制及び生活再建支援体制の強化を図るための施策を行い，制度及び運用をさらに改善することが求められる。

以 上