

自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの利用のために母子及び父子並びに寡婦福祉法の改正を求める意見書

2019年（平成31年）4月19日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

母子福祉資金、父子福祉資金及び寡婦福祉資金について、母子及び父子並びに寡婦福祉法を改正し、自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインによる債務の減免を受けられるようにすべきである。

第2 意見の理由

1 母子福祉資金、父子福祉資金及び寡婦福祉資金について

母子福祉資金、父子福祉資金及び寡婦福祉資金（以下併せて「母子父子寡婦福祉資金」という。）は、母子及び父子並びに寡婦福祉法（以下「母子父子寡婦福祉法」又は「法」という。）に基づき、就労や児童の就学等で資金が必要となったときに、都道府県、指定都市又は中核市（以下「都道府県等」という。）から貸付けを受けられる制度である。ひとり親家庭及び寡婦の経済的自立と生活意欲の助長を図り、併せて児童の福祉を増進することを目的としている。

例えば、児童が私立の大学に自宅外通学する場合、就学期間中、月額9万6000円を上限として貸付けを受けることができる。2016年度の貸付実績は、母子福祉資金172億3578万円（33,133件）、父子福祉資金4億8617万円（1,086件）、寡婦福祉資金3億7950万円（570件）となっており、この貸付金の件数及び金額共に約9割が、児童の就学資金の関係である。

また、母子父子寡婦福祉資金の財源は、国が3分の2、都道府県等が3分の1を負担している。

2 自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインについて

自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン（以下「自然災害ガイドライン」という。）は、金融機関や学識経験者らで構成された「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会」により策定されたもので、災害救助法の適用を受けた自然災害によって被災した個人債務者の債務整

理に関する金融機関等の自主的自律的な準則であり、2016年4月から適用が開始されている。

自然災害ガイドラインに基づく債務整理は、破産のような法的整理ではなく、「債権者の合意を得て債務の減免を受ける」任意整理の一種であり、被災者の生活や事業の再建を支援し、ひいては被災地の復興・再活性化に資することを目的としている。自然災害ガイドラインに基づく債務整理を行う上で必要なときは、金融機関等以外の債権も債務整理の対象となるとされており（自然災害ガイドラインQ&AのQ2-1）、公的債権も対象から排除されていない。

自然災害ガイドラインに基づく債務整理は、平成28年熊本地震、大阪府北部地震（2018年6月）、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震等の災害（2015年9月2日以降に災害救助法の適用を受けた自然災害）で利用されている。

3 現在の母子父子寡婦福祉資金債務の減免について

法15条1項は、母子福祉資金の貸付けについて、貸付けを受けた者が①死亡したとき、②精神若しくは身体に著しい障害を受けたため、貸付金を償還できなくなったと認められたときに限って、免除をすることができる定められている。

したがって、自然災害ガイドラインに基づき債務の減免を求めても、母子父子寡婦福祉法上、母子福祉資金の貸付けの債務免除は認められていない。

法15条1項は、父子福祉資金及び寡婦福祉資金についても準用されており（法31条の6第5項・32条5項）、同じく自然災害ガイドラインによる減免が認められていない。

現に、平成30年7月豪雨の被災者が、母子父子寡婦福祉法による母子父子寡婦福祉資金の貸付債務について、債権者である地方自治体に対し、自然災害ガイドラインに基づく債務整理による減免を求めたところ、同自治体より、「法令上、償還猶予の制度はあるが免除の制度はない」として、自然災害ガイドラインに基づく債務整理の対象とすることを拒否された事例が報告されている。

4 法改正の必要性

母子父子寡婦福祉法は、「母子家庭等及び寡婦の福祉に関する原理を明らかにするとともに、母子家庭等及び寡婦に対し、その生活の安定と向上のために必要な措置を講じ、もって母子家庭等及び寡婦の福祉を図ることを目的とする」と定めている（1条）。被災したひとり親家庭及び寡婦の生活の安定と向

上のためには、自然災害ガイドラインに基づく債務整理により母子父子寡婦福祉資金の償還を免除し、生活を支援することが必要である。自然災害ガイドラインに基づく債務整理によって母子父子寡婦福祉資金の償還を免除することは、母子父子寡婦福祉法の目的にも合致するものである。

したがって、国は、母子父子寡婦福祉資金の貸付けについても、自然災害ガイドラインに基づく債務整理によって減免を可能とする法的整備を行うべきである。

5 保証人が存在する場合について

母子父子寡婦福祉法15条1項ただし書及び同法施行令20条は、同法15条1項本文に該当する場合であっても、保証人又は連帯債務者が母子福祉資金貸付金の未済額を償還することができる場合には、免除することができないと規定しており、これらの条項は、父子福祉資金及び寡婦福祉資金にも準用されている（法31条の6第5項・32条5項）。

これに対し、自然災害ガイドラインの8項5号は、対象債権に保証人が付いている場合でも、「保証履行を求めることが相当と認められる場合を除き、保証人に対する保証履行は求めないこととする」と規定しており、実際に保証人も債務免除となっているケースがほとんどである¹。

そのため、法改正により自然災害の被災を原因とする償還の減免に関する条項を新設するに当たっては、法15条1項ただし書に規定するような「保証人に支払能力がある場合には母子父子寡婦福祉資金の貸付金を免除しない」旨のただし書を設けるべきではない。

6 まとめ

被災地の復興のためには、被災者が災害前の債務を合理的に整理し、生活再建・事業再建をできるようにすることが、必要不可欠である。

母子父子寡婦福祉資金についても、自然災害ガイドラインによる債務整理が利用できるよう、例えば次のような要綱の法改正がなされるべきである。

(1) 法15条3項として、以下のような内容の条項を加える。

都道府県は、法13条の規定による貸付金の貸付けを受けた者が、災害救助法が適用された自然災害により被害を受けたため、当該貸付金を償還することができなくなったと認められるときは、特定債務等の調整の促進のため

¹ なお、自然災害ガイドラインは、別途、東日本大震災に関連して策定・公表された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（以下「私的整理ガイドライン」という。）の運用を参考としているところ（自然災害ガイドライン10項4号）、私的整理ガイドラインでは、保証人に対して保証履行が求められた例はほとんどない。当連合会災害復興支援委員会が私的整理ガイドラインの登録専門家経験者に対して行ったアンケートによれば、連帯保証人がいた事案の97%で連帯保証人の債務も免除されていた（2018年4月11日付け「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」に関するアンケート調査報告書）。

の特定調停に関する法律 3 条 1 項に規定する特定調停手続において，当該貸付金の償還未済額の全部又は一部の償還を免除することができる。同法 2 0 条に規定する決定があったときも同様とする。

- (2) 新設する法 1 5 条 3 項を，父子福祉資金及び寡婦福祉資金の貸付けを受けた者にも準用する。

以上