

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

日本弁護士連合会
2009年6月18日

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る。

ここで想定されるべき貸付対象者は、「低所得者」及び「信用情報機関の事故情報登録者」(以下「事故情報登録者」という。)等である。

セーフティネット貸付制度には、公的融資制度と地域の民間の団体が行う貸付の取組みがある。しかし、地域における取組みは未だ一部にとどまっているなど限界があり、公的融資制度の充実、活用が求められている。既存の公的融資制度の中では特に生活福祉資金貸付制度の積極的活用が図られるべきであるが、これまで十分に活用されてこなかった。

また、生活福祉資金貸付制度は、一定の収入以下の世帯に対する貸付制度であるために、それ以上の収入はあるが信用情報機関に事故情報の登録がされているため、金融機関からの貸付が受けられない資金需要者が存在する。これらの者に対する貸付の仕組みも必要である。

そこで、当連合会は、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上記資金需要者に対する新たな制度の仕組みについて、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

2009年12月を目指して予定されている改正貸金業法の完全施行に向けて、多重債務対策は着実に進んでいるが、セーフティネット貸付制度についてはいまだ十分な整備がなされているとは言えず、下記の抜本的な改善策を求める。

記

1 低所得者向け貸付制度の中心である「生活福祉資金貸付制度」について

(1) 「生活福祉資金貸付制度要綱」を次のように改正するべきである。

連帯保証人を貸付の条件としないこと。

緊急小口資金貸付の貸付要件を緩和し，それを周知すること。

多重債務者が排除されないよう要綱に明記すること。

委託先を市町村社会福祉協議会に限定しないこと。

(2) 運用を次の様に改善するべきである。

貸付原資及び貸倒引当金の積み増しを行い，多くの人が利用でき，さらに延滞金については償却措置を行えるようにすること。

本制度の十分な広報を行うこと。

申込みから貸付に至るまでの期間を短縮するよう手続きを改めること。

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。

委託先である市町村社会福祉協議会への事務委託費を増額し，職員の研修を充実させること。

国（厚生労働省）は本制度の実施主体である都道府県社会福祉協議会並びに事業委託先である市町村社会福祉協議会の運営状況を把握し，生活福祉資金貸付制度要綱，通知，問答集等の周知，徹底を図ること。

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。

2 事故情報登録者の生活再建を促すため，国（厚生労働省）は既存の自治体提携社会福祉資金貸付制度の抜本改正，あるいは新制度を創設し，生活資金の貸付に応える仕組みを整備すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2006年12月に改正貸金業法が成立し，4段階で完全施行されることになった。2007年1月に第1段階として貸金業者に対する罰則の強化がなされ，同年12月に第2段階として貸金業者に対する行為規制，監督体制の強化等が行われた。そして2009年6月18日には，第3段階の貸金業者に対する総量規制及び総量規制の前提となる信用情報機関の指定制度の導入等が行われた。さらに，同年12月を目指に予定されている第4段階の完全施行時には出資法の上限金利を年20%に引き下げる金利規制と，貸金業者が債務者の収入の3分の1を超える貸付を過剰貸付契約として禁止する総量規制など同法の核心部分が施行されることとなっている。2007年4月に政府の多重債務者対策本部は多重債務相談の現場の声を反映させた「多重債務問題改善プログラム」を策定したが，同プログラムでは，自治体窓口における相談体制の確立や，

ヤミ金融の撲滅などと並んで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いる。

2 セーフティネット貸付制度とは

ここでいう「セーフティネット貸付制度」とは低所得者を対象とする高利貸付に頼らない貸付制度と、自己破産、個人再生手続及び債務整理等を行った事故情報登録者を対象とする貸付制度である。

失業、病気などで生活が成り立たない場合は、基本的には貸付ではなく雇用保険や生活保護などの給付型のセーフティネットが利用されるべきである。これに対し、低所得者であっても就労による収入により何とか生活は成り立っている場合でも緊急の出費が必要な場合もあり、さらには子供の修学準備の費用などまとまった資金が必要な場合もある。このような低所得者の生活上の出費に対するセーフティーネット貸付制度の手当がなければヤミ金融などの跋扈を許すことになりかねない。

また、現在、信用情報機関への延滞登録者数は約228万人（2009年3月現在、金融庁ホームページ）であると言われている。このような事故情報登録者は、金融機関から新規の借り入れは困難となることからセーフティネット貸付制度が必要となる。

なお、低所得者向けの生活福祉資金貸付制度では事故情報登録者を対象とする貸付ができない部分があることから、セーフティネット貸付制度としては低所得者を対象とする貸付制度とともに事故情報登録者向けの貸付制度の整備が喫緊の課題である。

3 低所得者向け貸付制度とその問題点

（1）各種の制度

現在、低所得者向け貸付制度としては、生活福祉資金貸付、母子寡婦福祉資金貸付、その他各自治体独自の貸付制度などがある。その中心は生活福祉資金貸付制度であり、本制度は都道府県社会福祉協議会を実施主体とし、低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯を貸付対象としている。貸付資金は、基本的には国が3分の2、都道府県が3分の1を拠出し、市町村社会福祉協議会が都道府県社会福祉協議会から委託を受けて窓口業務を行っている。

（2）生活福祉資金貸付制度の問題点

生活福祉資金貸付制度は使い勝手の悪さが指摘されるなどこれまで積極的に活用されているとはいえないかった。2008年3月末の貸付原資は、2,065億円あるところ、既貸付額は967億円に過ぎず、未貸付額は1,098億円となっている。本制度の9種類（2009年5月12日現在では、

10種類となっている。)の貸付のうち、修学資金貸付が最も多く104,727件となっており、貸付中金額は約519億円であり、離職者支援資金貸付は13,456件であり、貸付中金額は約149億円となっている。緊急小口資金貸付は、3,454件、貸付中金額は1億7,844万円となっている。同貸付は、2002年からヤミ金対策等として開始され、2007年からは多重債務対策としてのセーフティネットとして位置づけられ、貸付上限額が5万円から10万円にアップされている。

本制度には、緊急小口資金貸付以外の貸付には保証人を徴求すること、貸付原資が十分でないことに加え、貸倒引当金が不十分なため貸倒償却を積極的に行うことができず、そのことが新規の貸し出しを抑制してきたこと、本制度が十分に知られていないことに加え、貸出要件が厳しく、さらに貸付までの時間がかかり緊急性に対応していなかったこと、多くの書類を徴求すること、窓口業務に対し十分な事務委託費が出されていなかったことなどの問題点を有している(問題点は後述の「5 生活福祉資金貸付制度について」で詳細に指摘する。)。

なお、本制度は、多重債務者対策を想定していたものではないが、既存の公的融資制度の中で他に有効な貸付制度が見当たらない以上、本制度をセーフティネット貸付制度として位置づけ、積極的な活用を図るべきであり、そのための制度改正が必要である。

4 事故情報登録者向けの生活再建資金貸付制度

(1) 各地での取組みの状況

セーフティネット貸付制度はいまだ全国的に整備されていないものの、各地域の民間団体が精力的に取り組んでいる。グリーンコープ生活協同組合ふくおか、グリーンコープ生活協同組合おおいた、グリーンコープ生活協同組合くまもと、グリーンコープやまぐち生活協同組合の生活再生貸付などが代表的な例としてあげられる。中心的な取組みを行っているグリーンコープ生協ふくおかの2006年から2008年6月までの実績は貸付実行件数は147件、貸付金額は1億4,083万円(貸付平均額96万円)となっている。宮城県栗原市は2008年9月から1億円を金融機関に預託し、借換及び生活再建資金としての貸付を実施している。岩手県盛岡市は同年12月「暮らしとお金の安心支援事業」を開始して3,000万円を岩手県消費者信用生活協同組合に預託し、生活再建資金としての貸付を行い、併せて生活指導の仕組みも整備している。静岡県労働金庫は労働金庫会員または非会員向けの融資制度を開始した。但し、非会員へは保証人を要求している。しかし、

このように地域における取組みはあるものの、その対象は未だ一部の団体加入者であったり、一部の地域の取組みにとどまっているのが現状である。

(2) 事故情報登録者向け貸付制度からみた生活福祉資金貸付の限界

生活福祉資金貸付制度は、市町村税非課税世帯など、一定の収入以下の世帯に対する貸付制度である。そのため、それ以上の収入はあるが信用情報機関の事故情報に登録されているために金融機関からの貸付を受けることができない事故情報登録者に対する貸付まで網羅することができないという問題点がある。

(3) 自治体提携社会福祉資金貸付制度の現状

現在43の都道府県で労働金庫との「生活福祉資金貸付制度」(地域で多少名称が異なっている。)という協調融資制度ができている。日本労働者信用基金協会等の機関保証である。2007年11月現在の融資実績は12,716件、融資額は321億4,166万円である。年収150万円から200万円以上を有することが条件であり、生活福祉資金貸付制度より所得が多い層を対象とする貸付制度となっている。しかし、この協調融資制度は事故情報登録者に対しては貸し出しをしていない。そのため、現状では事故情報登録者向けのセーフティネット貸付制度としては利用できないものの、全国的な体制が整っていることから国が資金を拠出してセーフティネット貸付制度として変容できる可能性を有している。

5 生活福祉資金貸付制度について

同制度の抜本改善のためには、生活福祉資金貸付制度要綱(以下「要綱」という。)を改正及び運用の改善を図る必要がある。

(1) 要綱の改正

連帯保証人を貸付の条件としないこと。

「要綱」においては、緊急小口資金貸付及び修学資金貸付の例外的取り扱い(要綱第14条1項但書)の場合以外は、連帯保証人を徴求している。

しかしながら、連帯保証人の確保が困難なために貸付を受けられない場合が多い。そこで、連帯保証人の徴求を貸付の条件としないように要綱を改正すべきである。

緊急小口資金貸付の貸付要件を緩和し、それを周知すること。

緊急小口資金貸付は、改正貸金業法成立に際し、それまでの上限5万円から10万円に増額した経緯もあり、本来、まさに短期小口のセーフティネット貸付として十分に活用されるべきものである。貸付要件については要綱に加えて通達で周知を図っているが(平成19年3月27日付け「生

活福祉資金（緊急小口資金）の取扱いについて」，各社会福祉協議会の現場の解釈が硬直に過ぎ，かえって通達の趣旨に反する運用も散見される。

従って，現場の職員にわかりやすい表現に改めるなど，通達の趣旨の徹底を図るとともに，さらに多様な需要に対応できるよう貸付要件を緩和すべきである。

多重債務者が排除されないよう要綱に明記すること。

各社会福祉協議会は，申込みに際し多重債務が判明した場合に，貸付金が債務の返済に使用される懸念から，貸付を拒絶する場合があるが（もっとも要綱上はそのような規定はない。），弁護士等の債務整理の受任などを条件に貸付を行うよう要綱に明記すべきである。

委託先を市町村社会福祉協議会に限定しないこと。

要綱上，生活福祉資金貸付の事務委託先は市町村社会福祉協議会に限られている。まずは委託先の市町村社会福祉協議会の貸付窓口の充実を図るべきであるが，委託先を市町村社会福祉協議会に限らず，生活協同組合，金融機関などにも委託できるよう委託先を追加すべきである。

（2）運用を以下の通り改善すべきである。

貸付原資及び貸倒引当金の積み増しを行い，多くの人が利用でき，さらに延滞金については償却措置を行えるようにすること。

貸付の原資は2,065億円にとどまっており，低所得者向けセーフティネット貸付の規模としては不十分と言わねばならない。資金需要に十分に答えるためにはもちろんのこと，資金枯渇による貸付への萎縮効果が生じないようにするために，貸付原資の随時積み増しを行うべきである。現状において延滞金の割合が実質約2割程度といわれており，その多さが，貸付窓口において貸付を消極的にさせる理由の一つになっている。国は，現在の貸倒引当金約11億円に大幅な積み増しを行い，速やかに既存延滞金の償却に充てる仕組みを作る必要がある。また，将来も延滞金が生じた場合は，随時償却措置を行い，貸付が消極的にならないようにすべきである。

本制度の十分な広報を行うこと。

本制度の存在はほとんど知られていない。本制度の利用促進のために国や社会福祉協議会は広報に努める必要がある。

申込みから貸付に至るまでの期間を短縮するよう手続きを改めること。

通常緊急小口資金貸付は申込みから貸付までに1週間程度の期間が（ただし，東京都社会福祉協議会は4日程度），その他は，1ヶ月程度あるいはそれ以上かかっている。時間がかかり過ぎるという点については，都道府

県社会福祉協議会の審査が月1回しか開かれないようなところもあり、融資までに時間がかかる原因として指摘される。そこで、委託先の市町村社会福祉協議会の審議のみで融資できる仕組みなどについて検討するべきである。特に、緊急小口資金貸付など緊急を要する資金使途、あるいは、緊急を要する個別案件については、手続きを簡略化することができるよう運用改善を図るべきである。

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。

貸付の申込みに際し、必要とされる書類については要綱上一応の定めはあるものの、市町村社会福祉協議会の窓口で実際に求める書類については、各社会福祉協議会に委ねられているため、必要以上に過度に求められるケースも多い。このような運用がなされないよう要綱の改正も含め、統一的な運用を図るべきである。

委託先である市町村社会福祉協議会への事務委託費を増額し、職員の研修を充実させること。

要綱上委託先の市町村社会福祉協議会への事務委託費が少ないところも多く、専任の職員がいないばかりでなく、必要な人材を確保できていないという現状である。また、職員に対しての必要な研修も十分に行われていない。今後、生活福祉資金貸付制度の積極的活用を図るために直接の窓口となる同社会福祉協議会の貸付窓口の充実が必要である。国は、必要な事務委託費を拠出するとともに、同社会福祉協議会の担当職員に対する研修を充実させるべきである。

国（厚生労働省）は本制度の実施主体である都道府県社会福祉協議会並びに事業委託先である市町村社会福祉協議会の運営状況を把握し、生活福祉資金貸付制度要綱、通知、問答集等の周知徹底を図ること。

本制度は、生活福祉資金貸付制度要綱、通知、問答集等によって貸付制度の統一的な運用がなされるように図られているにもかかわらず、その運用は実施主体である都道府県社会福祉協議会、あるいは、事業委託先である市町村社会福祉協議会によって異なることが多く、要綱違反の運用も少なくない。本要綱の改訂がなされたとしても、このような運用が改善されなければ制度の趣旨は到底実現されない。そこで、本制度の制度設計を担う国（厚生労働省）は、都道府県社会福祉協議会並びに市町村社会福祉協議会の運営状況を把握し、本要綱、通知、問答集等に反しないようその周知徹底を図る必要がある。

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。

本制度の貸付対象である「低所得世帯」につき要綱上は明確な基準はないが、運用においては、概ね市町村民税非課税世帯である、夫婦2人子供2人世帯の年収270万円が基準として設定されている。

しかしながら、本制度がセーフティネット貸付制度として積極的な活用が期待されることから、前記の基準ではなく、同じく夫婦2人子ども2人世帯における所得税非課税世帯の基準である年収325万円、ないしは、平成19年の総務省統計局家計の概況調査による年間収入五分位のうち、収入の低い方から第一分位に該当する年収である金369万円を基準とし、より広い層が利用できるようにすべきである。

6 事故情報登録者の資金需要に応える仕組みの構築

整備の方向からすると、既に述べた自治体提携の協調融資制度について、事故情報登録者を対象とする貸付についても融資対象とし、国（厚生労働省）が資金を拠出して改変することが考えられる。さらに新制度を創設して、国（厚生労働省）が金融機関に預託金を積み、金融機関による協調融資制度、あるいは、貸し倒れが生じた場合の損失補填の資金とするなどして、金融機関あるいは団体と連携したセーフティネット貸付制度の仕組みを構築すべきである。公的資金の受け皿としては、労働金庫をはじめ前記地域で取組みを行っている諸団体、さらには、地域の信用金庫、信用組合、生協などが考えられる。

7 まとめ

以上のとおり、セーフティネット貸付を実現するためには生活福祉資金貸付制度の抜本的改正が必要であり、同時に事故情報登録者を対象とした公的資金の拠出による新たな貸付制度を創設することが焦眉の課題である。

以上