

消費者救済貸付制度の意義と今後の取り組み

弁護士 石橋 乙秀

1 多重債務と背景

経済成長のための販売信用と消費者信用

1970年代石油ショック

多重債務

2 消費者救済貸付制度の誕生

山子金融事件（1987年）を契機

3 信用生協・自治体・弁護士会の連携の広がり

岩手県全県への拡充

4 基本的なスタンス

生活再建

3者の役割分担・協働と緊張関係

自治体提携貸付は多重債務解決の単なる1つの手段

5 各自の役割

（1）信用生協

時間をかけた事情聴取（事実関係・原因の把握）

情報提供（多様な解決方法）

最後まで面倒を見る（付随する課題も解決）

（2）弁護士

スクリーニングの充実（正確な事実関係の把握と適正な解決）

処理方針の協議（問題意識と解決の道筋の共有）

相談員の同席

連携による低いコスト（報酬も低額）

迅速適正な解決と大量の事件処理

(3) 自治体

住民サービス (住民の安心・安全)

地域の相対的窮乏の防止

6 意義と今後の取り組み

パーソナルサポート

行政及び専門家等の連携による課題の対応

自殺及び依存症等の課題の対応

実効性のある連携 (柔軟で風通しのよい連携)

セイフティネット

ペイする継続的な組織

盛岡市消費生活センターは、消費者保護・支援の施策について積極的に取り組み、消費経済分野における市民生活の安心安全のため、主に多重債務者対策と悪質商法被害の救済・未然防止にあたっており、現在、多重債務者の生活再建支援を進める「多重債務問題に強いまち 盛岡」と悪質商法被害の予防と救済を積極的に進める「悪質商法に負けないまちづくり」の取り組みを実施しております。今回は、「多重債務問題に強いまち 盛岡」について紹介いたします。

1 現在の取り組み

消費生活センターでは「多重債務者が生活再建できること」を最終目標とし、市民の多重債務問題解決のため、関係機関と連携しながら30年ほど前から積極的に支援してきました。相談者に対しては「借金問題は必ず解決できる」と、まずは安心していただき、解決に向けて相談を進めています。また、借金問題の背景には様々な問題が隠れていることもあり、借金の問題を解決するだけでなく生活事情などをよく聴いて、必要に応じて福祉担当部門などへ橋渡しをするなど、借金整理後の生活再建のためのコーディネートも行っています。

A. 市民の多重債務問題を解消し、生活再建を支援します

- 消費生活相談員を中心に、丁寧に事情を聴いて解決のための支援をします。また、債務整理後の生活再建のために必要な道筋をコーディネートします。
- 「盛岡市多重債務者包括的支援プログラム」を全庁的に実施し、どの職員も多重債務者、生活困窮者の把握に努めるとともに、消費生活センターにおいて債務整理を行い、その後の生活再建についても市役所の行政サービス等をフルに活用し、包括的に支援します。

B. 顔の見えるセーフティネット貸付を実施します

- 多重債務の整理や生活再建のためなどの資金を低利で貸し付ける「消費者救済資金貸付制度(債務整理資金貸付、生活再建資金貸付)」を消費者信用生活協同組合が窓口となって実施します。

C. 多重債務者発生予防のための啓発を行います

- 子どもの頃から、きちんとした金銭感覚を養ったりお金にまつわる落とし穴に落ちたりしないように、子どもから大人までが学べる出前講座のメニューを用意し、市内全域で積極的に実施します。
- 広報媒体やパブリシティの手法により多重債務に陥らないための啓発を行うとともに、多重債務に陥っている市民には、すぐに消費生活センターへ相談することを呼びかけます。

D. 関係機関と連携して対応します

- 多重債務の法的解決やヤミ金への対応などで岩手弁護士会、司法書士会、岩手県警察本部、県民生活センターなどと連携を強めます。

2 盛岡広域の消費生活センターとしての取り組み

平成22年度から地方消費者行政活性化交付金を活用し、盛岡市消費生活センターが中核となり、盛岡広域7市町と消費者行政の共同実施を開始しました。

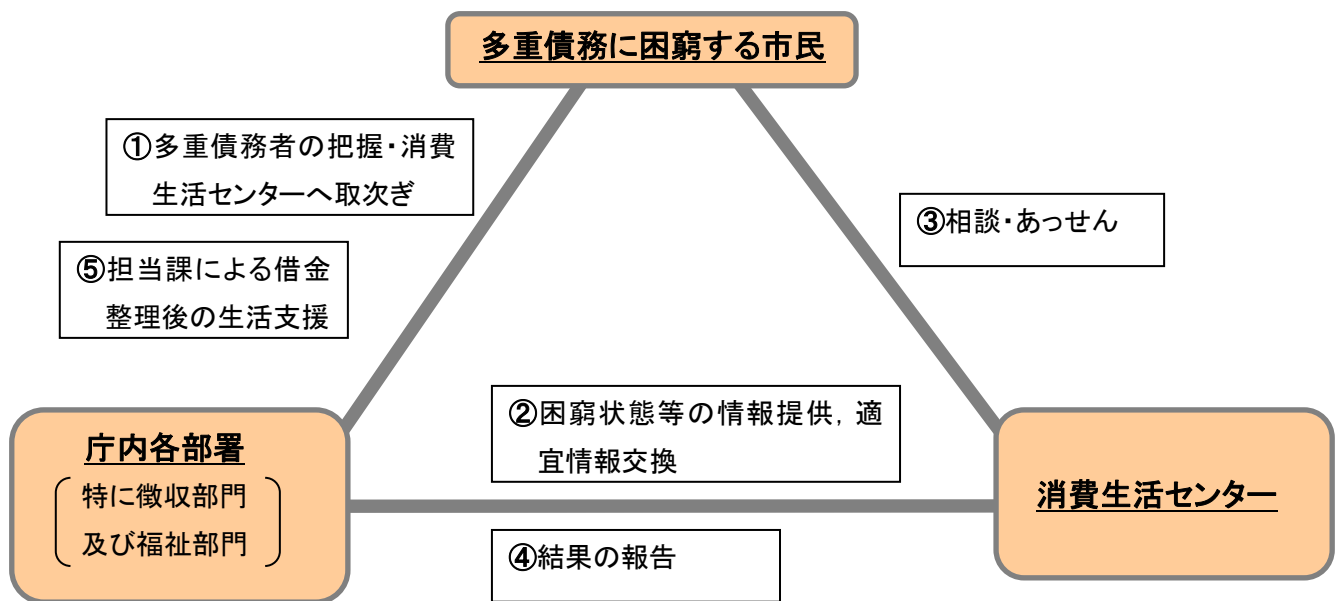
3 今後の取り組みと課題

本市における消費者トラブルの相談は、多重債務と特殊詐欺で約40%を占めておりますが、20歳代まで

の若年層の相談は、10%と低い状況になっており、この世代への啓発が課題となっております。成人年齢を20歳から18歳に引き下げる民法改正案が閣議決定され、2022年度施行予定となりましたが、特に、成人年齢引下げにともない親の同意がなくても契約を結んだり、ローンを組んだりすることが可能となるなど、消費者被害の拡大が懸念されております。

今後、国においては、消費者庁が作成した教材「社会の扉」を活用した授業を、全ての都道府県の全高校で実施することを目標にしていますが、本市としても現在、2校にとどまっている高校生への出前講座を充実させるため、出前講座利用の働きかけをするとともに、地元大学での出前講座も継続していくことを検討しています。また、周知方法として、広報やホームページへの掲載、パンフレットの作成、出前講座などを充実させていくとともに、若者に効果が高いSNSの利用など、他市の例などを参考に効果的な取り組みを研究することを考えています。

●盛岡市多重債務者包括的支援プログラムの概念図



●当該プログラムの推進に特に関係する課等

徴収担当課 納税課・健康保険課・子育てあんしん課・介護保険課・市立病院医事課・建築住宅課・上下水道局経営企画課・学務教職員課・各幼稚園

福祉担当課等 広聴広報課・くらしの安全課・消費生活センター・医療助成年金課・男女共同参画推進室(女性センター)・地域福祉課(盛岡市社会福祉協議会)・障がい福祉課・長寿社会課・生活福祉第一課・第二課・子ども青少年課・保健所保健予防課・都南総合支所・玉山総合事務所健康福祉課・危機管理防災課

●借金に係る相談件数の推移

年度	相談件数	借金相談件数	構成比	相談員	備考(内数)
26年度	3,050件	613件	20.1%	8人	盛岡広域圏対応1人
27年度	3,212件	543件	16.9%	8人	盛岡広域圏対応1人
28年度	2,868件	477件	16.6%	8人	盛岡広域圏対応1人
29年度	2,794件	483件	17.3%	8人	盛岡広域圏対応1人
30年度	2,805件	497件	17.7%	8人	盛岡広域圏対応1人

●盛岡市多重債務者包括的支援プログラムによる相談件数

26年度	65件	生活福祉課 32件, 納税課 3件, 介護高齢 5件, その他 26件
27年度	76件	生活福祉課 38件, 納税課 2件, 介護高齢 5件, その他 31件
28年度	68件	生活福祉課 31件, 納税課 5件, 介護福祉 3件, その他 29件
29年度	63件	生活福祉課 38件, 納税課 2件, 介護福祉 2件, その他 21件
30年度	104件	生活福祉課 74件, 納税課 3件, 介護福祉 5件, その他 22件

生活福祉資金貸付制度について

社会福祉法人岩手県社会福祉協議会
地域福祉企画部 生活支援相談室

1 制度について

(1) 概要

- 資金の貸付と必要な相談支援を通じて、借入相談者や借受世帯の生活再建の支援を目的とした貸付制度。
- 社会福祉法の第一種社会福祉事業であり、「生計困難者に対して無利子又は低利で資金を融通する事業」。
- 都道府県社協が実施主体、市区町村社協を相談窓口とし、民生委員の協力の下運営される。
- 公費を財源とする公的な貸付事業。(厚生労働省が定める制度要綱、運営要領により実施)
- 貸付対象世帯は、「低所得世帯」「障害者世帯」「高齢者世帯」。
- 現在の資金種は、総合支援資金、福祉資金(緊急小口資金含む)、教育支援資金、不動産担保型貸付資金の4種類。資金種ごとに貸付要件が定められている。

(2) 沿革・制度改正

- 制度創設(昭和30年～)→戦後の民生委員の世帯更生運動を契機に制度化された。
- 第二のセーフティネットとしての機能強化(平成21年～)
 - ア 制度改正(平成21年)→平成20年の金融危機(リーマンショック)を契機とした厳しい経済状況、雇用情勢を受け、制度の抜本的な見直しが図られた。
(総合支援資金の創設、連帯保証人要件緩和、貸付利子の見直し、資金種の統合整理)
 - イ 制度改正(平成27年)→生活困窮者自立支援法の施行に伴い、貸付に当たって自立相談支援事業の利用を要件とすることとされた。(総合支援資金、緊急小口資金)
- 平成23年の東日本大震災では、被災世帯に対する特例貸付を実施した。

2 貸付の現状等について

(1) 貸付実績等

○【貸付決定件数・金額の推移】(年度ごと/過去10年)

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
件数(件)	482	1,515	3,075	3,622	1,397	1,483	1,439	1,191	1,031	757	731
金額(千円)	437,833	1,063,458	1,420,938	1,341,945	924,536	898,663	898,290	778,985	682,871	521,951	507,078

→平成21年の制度改正後、貸付件数が大幅に増加。(参考：H19年度は334件、328,716千円)

→岩手県は人口比で貸付件数が多い(H29年度で全国2位)。

→H30年度/貸付決定資金種の内訳は教育支援資金が最も多い(442件)。次が緊急小口資金(177件)。

○【貸付中件数】(過去5年・3月末時点) ※不動産担保型生活資金を除く

	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
件数(件)	9,906	10,353	10,722	10,755	10,851

○【償還率】(過去5年) ※H29年度までは全社協統計(運営統計資料)

	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
岩手県	39.3%	36.8%	35.9%	35.3%	(34.73%)
全国平均	17.2%	15.8%	15.0%	14.4%	—

→全国平均に比べ岩手県は高い償還率(H29年度で全国第2位)。

(2) 相談者の傾向

- 金融機関から借入できない方。(過去に自己破産、債務整理等)
- 他に借入(カードローン等)がある方、国保税や住民税を滞納している方。
- 非正規雇用、季節雇用、日雇い労働者。
- 低所得の母子世帯、父子世帯、低年金の高齢者世帯。
- 親族等と疎遠で、支援が受けられない方。

→ 低所得で貯蓄がなく、一時的な支出増に対応できない方が多い。
→ 借入相談により、地域の要援護者や支援が必要な方の把握につながることもある。

(3) 資金種等の概要、傾向等

- **【総合支援資金】** 失業者等に、生活費や一時的な資金を貸付。生活困窮者自立支援制度に基づく自立相談支援機関の利用が貸付要件。支援を受け、求職活動等により自立が見込まれる方が貸付対象。
- **【緊急小口資金】** 10万円を上限に一時的な費用を貸付。支援が必要と見込まれる場合には、自立相談支援機関の利用が貸付要件。
→ ライフラインの停止等、深刻な生活課題を抱えた方からの相談もある。
- **【教育支援資金】** 高等学校の就学費用(負担金や教材費等含む)、高等学校の滞納分貸付、大学、短大、専門学校への就学費用。
→ 利用者が最も多い。日本学生支援機構の貸付と併用し、貸付額が多額となる場合がある。
- **【福祉資金・福祉費】** 一時的な資金需要(技能習得費、支度費、住宅改修費、転居費用、療養費、介護費用、冠婚葬祭費、障害者自動車、生業費等)に対応。
→ 技能習得の費用(運転免許)や葬儀費用、就職のための支度費用などの貸付が多い。

(4) 借入相談時のアセスメント、関係機関との連携について

- 窓口での相談支援、十分なアセスメントの重要性
→ 相談者(世帯)は、複合的な生活課題を抱える者も多い。一時的な資金の貸付だけの支援では不十分な場合もある。十分なアセスメント(相談者の基本情報の把握、生活状況、課題の把握、支援の見立て)が必要。

【本人の主訴】 生活に困っている。お金がない。貸してほしい。

【相談内容】 生活困窮、ライフラインが止まった、食料がない、初回給与までのお金がない、教育費がない(不足)、引っ越し、家の修繕、離職・失業、借金返済等

【なぜそうなったか?】 これまでの経過、背景、生活歴、成育歴、相談者の関係者、支援者

【相談の背景】 発達障害、精神障害、病気、DV、虐待、家族関係、社会的孤立、対応困難な状況等(何かしらの生きづらさ)

- 生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関との連携

→ 平成27年度の制度改正により、総合支援資金と緊急小口資金の貸付に当たっては、自立相談支援事業の利用が原則要件化された。

→ 県内では、社会福祉協議会の自立相談支援機関の受託が多い状況。(盛岡市、山田町、岩泉町、田野畑村を除く)

- 他機関(行政や司法相談、消費者信用生協、他の支援機関・団体等)との連携やつなぎ

→ 相談者(世帯)の状況や課題により必要となる。(ex 債務整理や司法相談が必要な場合、虐待等がある場合や、本制度上、貸付できない場合等)

3 今後の取組や課題について

(1) 相談支援の取組、連携強化

○生活福祉資金貸付事業は、地域住民の経済的ニーズと生活課題を解決するため、社会福祉協議会が実施する社会福祉制度。窓口で広く住民の生活課題を受け止め、他の支援や地域の社会資源の連携につなげながら、住民の課題解決に向けた支援を展開することが求められている。

→市町村社協の担当職員を対象とした研修の実施

(担当職員の資質向上を目指し、制度の理解や知識の習得を図るため、生活福祉資金担当職員、自立相談支援機関担当者を対象に、年2回研修を実施)

→自立相談支援機関や他機関との一層の連携強化

(2) 適切な債権管理及び貸付後の世帯支援への取り組み

○貸付中件数は年々増加。債権者として適切な債権管理に努めていく。

○滞納世帯に対し、市町村社協を会場とした償還指導面接会を毎年実施。(今年度 26 市町村)

→滞納は「新たな生活課題が発生したサイン」である可能性。償還面接を行い、必要な場合には、再度支援(自立相談支援機関等)につなぐことも。

→貸付(償還期間)により、償還期間中も世帯と関わることができる。

(3) 年金担保貸付事業廃止に向けた対応について

○独立行政法人福祉医療機構が実施する年金担保貸付については、令和4年3月末までで新規の申込受付を終了する方針が決定している。

→廃止後、やむを得ず一時的な資金の借入を必要とする低所得高齢者に対して、生活福祉資金での対応が期待されているところ。今後具体的な対応について検討を行うことが求められている。(既に福祉医療機構のパンフレット等で代替制度として周知)

【相違点、想定される対応の課題等】

○生活福祉資金貸付制度は貸付要件等が定められており、該当しない場合には、対応不可となることが見込まれる。

→フリーローンのような貸付、慢性的な生活費不足を補うための貸付はできない。

→負債が多い場合等は対応できない。

→「債務の借り換え」等も対応不可。

○年金担保貸付は「個人」への融資であるのに対し、生活福祉資金は「世帯」を対象とする。

○年金担保貸付の利用者は全国で約9万件、約500億円(平成28年度)。一方、生活福祉資金は約4万件、178億円で、年金担保貸付の利用件数や貸付額は生活福祉資金の2~3倍。

→相談窓口の対応や、債権管理上の課題(相続人への請求等)。

○年金担保貸付制度では、償還は自動的に年金支給額から返済額が差し引かれる仕組み。また連帯保証人でなく、信用保証機関による信用保証制度を利用する者が多い。

→償還に関する課題や、対応の必要性等を踏まえた貸付判断の難しさ。

○生活困窮者自立支援制度に基づく自立相談支援機関等(家計改善支援事業)との連携等、経済的ニーズを抱える高齢者への対応が求められている。

→家計管理に課題がある場合には、家計改善支援事業の利用による効果が期待されている。

リレートーク

貸付制度の果たす役割 ～ これまでとこれから

消費者信用生活協同組合
専務理事 亀沢 和重

1. 相談者属性の変化と最近の貸付

(1) 最近の相談者の属性

- ①相談者の年代では 20・30 歳代が減少し、40 歳以上が増加傾向にある。
- ②相談者の収入は、年収 200 万円以下が 4 割を超し、300 万円以下では 7 割に達する。
- ③相談者の借入動機では「生活費の補填」が最多で、遊興費等の浪費は減少している。

(2) 最近増加している相談と貸付の事例

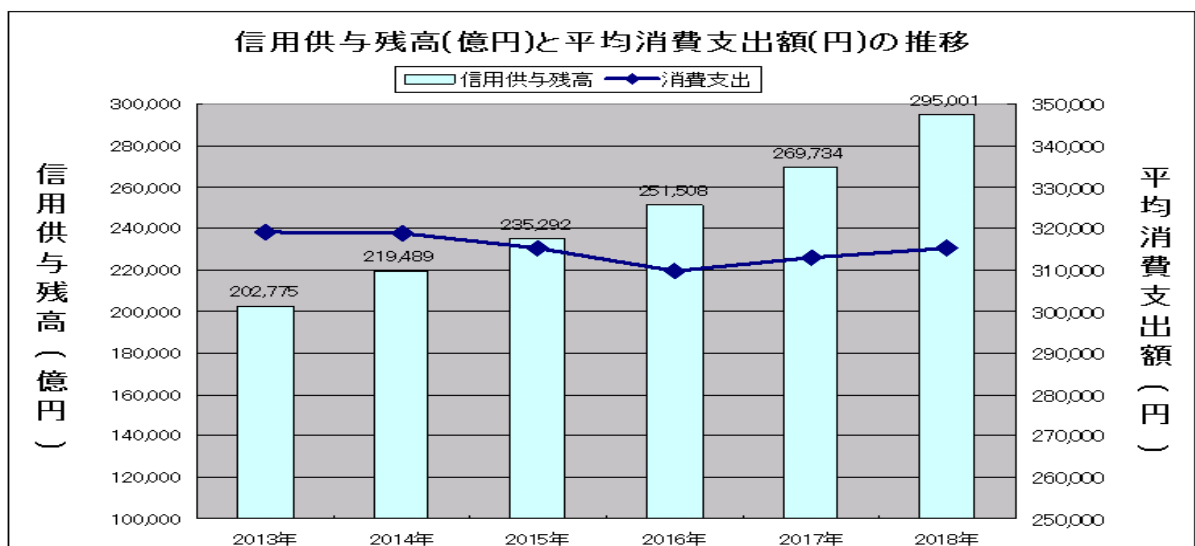
- ①高齢の年金生活者の生活苦の相談。原因の一つが同居家族の引きこもり。
- ②リボ払いの買い物を繰り返し、いつの間にか限度額一杯の過重債務に。
- ③過去に債務整理したため、現在借金がなくともローンが組めず、通勤用の車を買えない。
- ④税金と家賃滞納で給与が差押され、差押の解除のため資金が必要。

2. 暮らしと家計の現状と課題

(1) 多重債務問題は解消に向かうが懸念も。

5 件以上の借入れがある多重債務者は平成 18 年の 171 万人から 9 万人まで減少した。他方、1 人あたりの借入残高と 3 件以上の借入れ人数は減少から増加に転じている。

(2) 消費支出は横ばいでもクレジットの利用残高は増加している。



信用供与残高は包括クレジットと個別クレジットの合計金額で 12 月時点で返済されず残っている額。包括クレジットはカードを発行し限度額内で繰り返し商品を後払いで購入する方式。個別クレジットは個品ごとに後払いの契約を行う方式。

出典：日本クレジット協会「クレジット関連統計」・総務省統計局家計調査(家計収支)2人以上勤労世帯(月平均支出額)

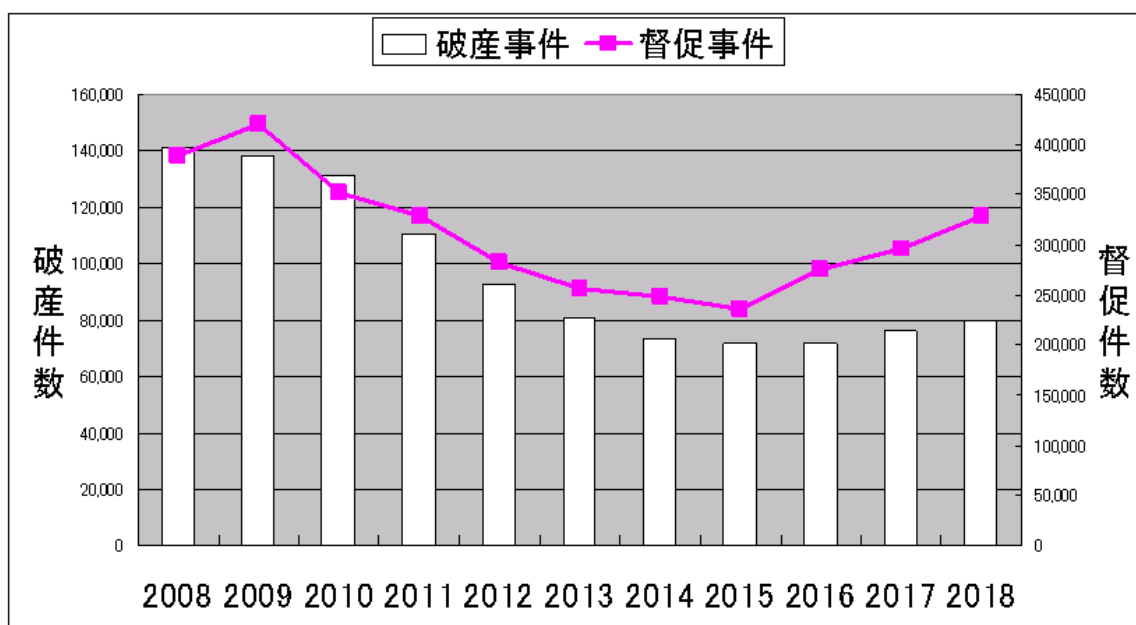
(3) リボ払い(毎月の支払額が一定)は便利な反面、返済が困難となる場合も。

消費支出が増えない中でクレジットの利用残高が 30 兆円近くまで増加し続けている。その背景に返済方法をリボ払いとする利用者が増えていることがある。リボの手数料は年 15%程度と高く、買い物をリボ払いで繰り返すと返済分の大半が手数料となり、借入残高は急激に増加する。リボ払いはクレジット会社の最大の収益源であり、ポイント還元などで積極的にリボ払いの利用を勧めている。

(4) 支払い困難となり延滞者が増加している。

貸金業利用者・クレジット利用者とも返済困難となり、信用情報機関に延滞情報が登録される人が増加している。一旦登録されると 5 年間は何処からも借入が困難となる。

(5) 減少していた自己破産や督促事件は最近増加に転じている。



(最高裁司法統計より)

(6) 多重債務を原因とする自殺が増加に転じる。

国をあげての自殺対策が功を奏し自殺者は大きく減少している中で、多重債務を原因とする自殺者数は最近増加に転じている。

(7) 貯蓄率は低下し家計のゆとりがなくなっている。

賃金が伸び悩む中で家計のゆとりはなくなり、貯金をはじめとする金融資産がない世帯が 3 割を超すに至っている。

3.信用生協事業をめぐる今後の環境変化

(1) 年金担保貸付制度の廃止

2022 年に福祉医療機構の年金担保貸付制度は廃止される。利用者アンケートでは、廃止の場合 7 割を超える利用者は支出抑制や新たな借入先の確保が困難としている。

(2) 過払い金返還請求の終焉

この間 7 兆円を超える過払い金が返還されてきたが、過払い金は完済後 10 年で時効となるため過払い金請求は今後終息に向かう。過払い金がなくなる事で従来の任意整理による債務額や利息の減額が困難となり、破産や再生手続きなどの法的整理や債務額が小額の場合は貸付による解決が必要となっている。

(3) 信用情報の整備と貸金業のデジタル化の進展

信用情報機関の JICC（消費者金融系）と CIC（クレジット会社系）、KSC（銀行系）の 3 機関は事故（ブラック）情報だけでなく今後カードローンの残高（ホワイト）情報も交流することになり信用情報の一層の精緻化が期待されている。

大手貸金業者は「ウェブ完結」（申込みはスマホ、カードは発行せず、郵便物もなし）、や審査は AI（人工知能）で行い、督促も自動応答システムとするなど業務のデジタル化を急速に進め人件費の大幅削減を図っている。昔ながらに事情を親身に聞き、つながりを大切にしてきた庶民金融は姿を消している。

(4) 借入れできない人をねらい新たなヤミ金が増加



借入れできない人の増加により、最近、新たな手口のヤミ金が増加している。SNS を使って個人間融資、通信販売やフリーマーケットを偽装して法外な利息をとる事件などが発生している。ヤミ金被害を防ぐためのセーフティネット貸付の必要性は今後高まることが予想される。

<SNS個人間融資に関する首相官邸LINEによる注意喚起>

(5) 1人世帯の増加

単身世帯・高齢者単身世帯・ひとり親世帯とも今後増加が予測されている。単身世帯は 2040 年に約 4 割に達すると見込まれ、家計やお金の問題を家族で解決することが困難となり、家族による支援機能が脆弱化している。

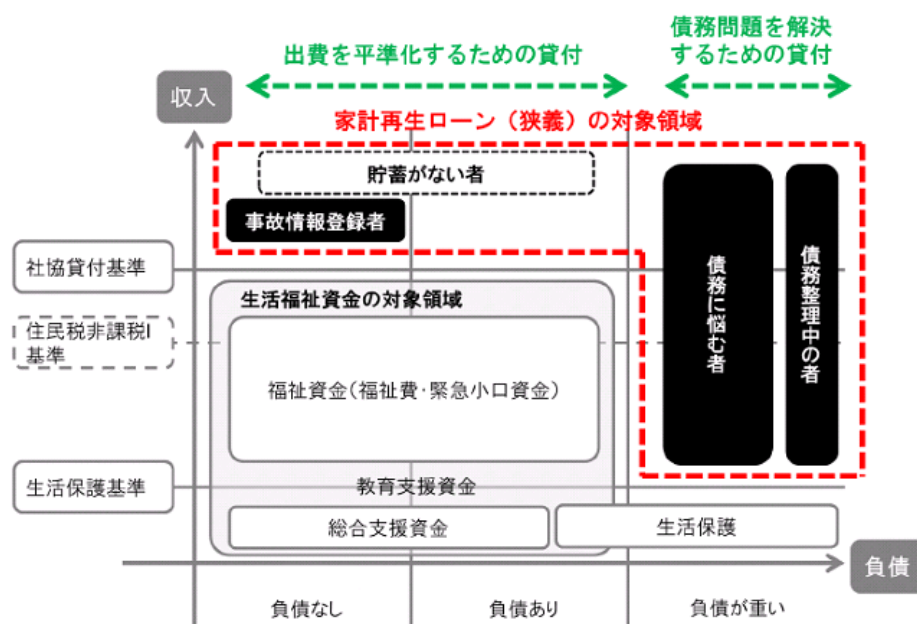
4. これからの信用生協の役割と課題

(1) 信用生協の果たす役割

① セーフティネット貸付の役割

創立の原点でもある「顔の見えるセーフティネット貸付」を継続するとともに、社会福祉協議会の貸付制度との連携と補完関係を一層強化することで、金融の社会的包摂の役割を担います。そしてヤミ金被害をなくすとともにくらしの安心と向上につながる貸付事業をすすめていきます。

信用生協と社会福祉協議会の貸付事業の対象領域
 (信用生協は下図の家計再生ローンの対象領域を担っています。)



出典：我が国におけるマイクロファイナンス制度構築の可能性及び実践の在り方に関する調査・研究 報告書 株式会社日本総合研究所 平成25年3月

②くらしの相談と家計改善支援の役割

3年後には全自治体での家計改善支援事業の実施が予定されています。信用生協の事業は家計改善支援事業と重なる部分が多いことから、自治体からの業務委託や既存の家計相談窓口との連携を強化することで家計改善支援を強化します。また、くらしの悩みを気軽に無料で相談できる相談窓口として地域社会のくらしの安全と安心に貢献してまいります。

(2) 信用生協の今後の課題

①事業コスト改善

無料相談や上限金利規制など、貸金業者に比較し生協の貸付事業は事業的には困難を伴っています。事業コストの削減を図り事業の安定継続のため、生活相談・貸付事業を行う生協が集まり、システムの開発や相談員の合同研修の開催するなど、生協間協同で事業コストの削減を目指す取り組みが始まっています。

②地域のくらしのネットワークの更なる発展を

多重債務問題は自治体・弁護士会・地元金融機関の連携でその解決に向けて大きな役割を發揮することができました。今日の格差拡大と生活困窮問題に対しても、これまでの連携をさらに発展させ、生活支援関係機関・団体の皆様との新たな連携を一層強めることで地域社会の安心・安全なくらしに貢献してまいります。