

# 意見書

平成27年12月

札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付運用検討委員会

平成 27 年(2015 年)12 月 2 日

札幌市長 秋元 克広 様

札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付運用検討委員会

委員長 木下 武徳

委員 河口 直規

委員 酒井 一匡

私たちは、平成 27 年 7 月 22 日以降、札幌市の要請により、今後の札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付の運用のあり方について検討を重ねてまいりましたが、このたび、別添のとおり、意見をとりまとめましたので、ご報告いたします。

## 1 札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付の現状と問題点

### (1) 現状

アイヌ民族は、古くから日本列島北部周辺とりわけ北海道に先住し、独自の言語や文化を育んできたが、近世の場所請負制や明治以降の土地政策・同化政策等により、生活の基盤と伝統文化に大きな打撃を受けることとなり、さらには様々な局面で差別を受け、困窮するなど苦難の歴史を歩んできた。昭和36年度からは、北海道を中心として、アイヌ民族の福祉向上対策が実施されてきたが、平成25年に北海道が実施した「北海道アイヌ生活実態調査」によれば、アイヌ民族以外の住民との間には、今日においても、生活保護率、進学率、世帯の年間所得の状況など、生活の様々な面でいまだ格差があることが明らかになっている（別添「資料1」を参照）。

札幌市では、アイヌ住民の厳しい生活実態を踏まえ、アイヌ住民の居住する住宅の新築等について必要な資金の貸付を行うことにより、アイヌ住民の居住環境の整備改善を図るため、昭和52年より、札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付制度（以下「本貸付制度」という。）の運用を行っている。

これまで、本貸付制度により189名に合計約17億8,400万円の貸付を行っているが、新規貸付件数は年々減少しており、平成24年以降は新規貸付の実績がない状況にある（本貸付制度の概要は別添「資料1～4」を参照）。

しかし、上述したこれまでの歴史的経緯や今なお生活の格差が存在する現状に鑑みれば、今後、アイヌの若い世代が家庭を持って住宅を新築する、あるいは、現在居住する住宅の老朽化に伴い、改修を行うなどの需要も見込まれるため、アイヌ住民の居住環境の整備改善を図り、もって公共の福祉に寄与するため、今後も本貸付制度の運用の継続が望まれるものである。

一方で、近年、本貸付制度の償還金の滞納が累積しており、滞納額は平成26年度末時点で約4億8,900万円に上っていることから、市民の理解と信頼を得ながら本貸付制度を運用していくために、滞納の縮減は、早急に取り組むべき課題となっている。

## (2) 問題点と見直しの方向性（総論）

本貸付制度は、昭和52年の運用開始以後、国や道の制度改正を踏まえつつ、アイヌ協会とも協議しながら、この制度本来の福祉的な位置付けを勘案し、利用しやすい制度運用を図ることを基本として、各般の運用方針等の変更を行ってきたが、現時点においては、大きく分けて二つの問題点があると考ええる。

第一の問題点は、償還金の滞納が累積していることである。滞納の縮減に向けては、既に滞納している者に対して、納付折衝等の滞納整理事務を適切に行うことに加えて、本貸付制度の運用を検証し、見直しを行うことが必要である。

そして、この運用の検証、見直しは、二つの観点から行うべきであると考ええる。一つ目は、「新たな滞納の発生を抑制する観点」であり、借受人の資格要件が返済能力を判断する基準として適切なものとなっているかなどの検証が必要と考ええる。ただし、本貸付制度を利用している者の相当数は金融機関からも併せて借受を行っており（詳細については後述、「2-（2）-ウ 抵当権の順位」を参照）、これらの者は、金融機関の貸付審査も通過していることを考えると、本貸付制度の審査基準のみに大きな問題点があるとは考えられない。

二つ目は、「債権の担保を図る観点」である。現在、本貸付制度においては、第1順位の抵当権を設定すること及び2名の連帯保証人を設定することにより、債権の担保を図っている。

しかし、抵当権については、止むを得ない場合に、市の抵当権を後順位とする特例を認めており、連帯保証人については、止むを得ない場合に、重複保証、共保証の特例を認めている。貸付という制度の性質上、全く債務不履行を発生させないということは困難であるため、債務不履行が発生した場合に備えて、債権を担保することが重要である。したがって、上記の特例の是非も含め、債権の担保を図る観点から運用を検証することが必要であると考ええる。

本貸付制度の第二の問題点は、近年、新規の貸付実績がないことである。

新規の貸付実績がない理由としては、本貸付制度の金利が市場金利の下降に伴い相対的に高金利となっていること、貸付上限額のみでは、物件の購入費用を賄うことが困難であり、他の融資も併せて利用しなければならないことなどが考えられる。本貸付制度がその目的を十分に果たすため、運用の検証、見直しにあたっては、これらのことも併せて検討していくべきと考える。

以上のことから、本貸付制度の運用について、制度の福祉的な趣旨にも配慮しながら、以下のとおり検証した。

## 2 運用の検証と改善方策（各論）

### (1) 滞納の発生を抑制する観点からの検証

#### ア 借受人の収入要件

「札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付要綱運用方針（以下「運用方針」という。）」(1)において、借受人の収入要件を「借受人及びその同居人の年間総所得が、生活保護基準（生活扶助費）の年間額を上回っていること。」「年間返済額が、借受人及びその同居人の年間収入の25%を上回っていないこと。」と規定している。アイヌ住民の厳しい生活実態に鑑みて、低い水準を設定してきたものではあるが、これらの要件が借受人の返済能力を判断する基準として適切であるかについて検討を行った。

#### 【検討結果】

借受人等の収入要件については、銀行ローンの中で、年収400万円以上などと定めているものがあるが、フラット35では、明確な下限を設けていない状況である。

一方、生活保護基準（生活扶助費）と同額の所得があるということは、所得控除を勘案して、年収に置き換えてみると、夫婦と子1人の場合で、330万円前後、夫婦と子2人の場合で380万円前後と試算できる。世帯人数等にもよるが、収入要件において民間ローンとの著しい格差はなく、この要件の水準をもって滞納の原因と考えることはで

きない。加えて、本制度がアイヌ住民の厳しい生活実態を踏まえた福祉的な位置付けであることを考慮すると大きな問題はないものと考ええる。

ただし、現在、基準としている生活保護基準（生活扶助費）は、家賃分（住宅扶助費）を含まない食費や高熱水費などの分であることから、事情によっては本制度の返済を行うことによって、最低生活を割り込む場合も想定されるため、生活保護基準が少額の少人数世帯を中心に配慮する必要があると考える。

また、「年間返済額が、借受人及びその同居人の年間収入の 25%を上回っていないこと。」という基準については、金融機関の基準と比較して、抑制的な水準となっており、特段の問題はないと考える。

#### イ 借受人の年齢制限

貸付時点及び完済時点における借受人の年齢制限を設けていないことの是非について検討を行った。

##### 【検討結果】

一般的に、高齢になるに従い、収入（特に勤労収入、自営収入）が減少するリスクが高くなると考えられることから、「フラット 35」の完済時点の年齢制限が団体信用生命保険で担保可能な年齢（80 歳）に準拠していることなども参考に、貸付時点及び完済時点における何らかの年齢制限を検討すべきと考える。

#### ウ 同居人の収入の合算

「2-(1)-ア 借受人の収入要件」に記載のとおり、同居人の収入を合算することを認めているところであるが、この収入合算の考え方について検討を行った。

##### 【検討結果】

収入合算とは、合算者の収入も含めて借受人の債務負担能力を判断するということであるため、同居人の収入を合算するにあたっては、その同居人が返済期間中、同居を継続する見込みであるか、また、収入が長期間安定的に見込めるものであるかという点から、可否を判断

すべきである。これらの観点から、学生のアルバイト収入等の合算は適当ではないと考える。また、高齢者の収入（特に勤労収入、自営収入）の合算についても「2-(1)-イ 借受人の年齢制限」と同様の理由により、一定の制限を検討すべきと考える。

なお、収入の合算を行う同居人については、その責任を担保する意味から、連帯保証人とすることを検討すべきと考える。

## エ 違約金の徴収

「札幌市アイヌ住宅新築資金等貸付要綱（以下「要綱」という。）」第18条において、償還期日までに償還金の支払いをしない等の場合には、「年10.75%の割合で計算した違約金を徴収することができる」旨規定しており、各貸付者との貸付契約書においては、「違約金を徴収する」旨明記している。しかし、アイヌ住民の厳しい生活実態に鑑みて、運用方針（4）において「借受者が、償還期日までに償還金の支払いをしない場合であっても、違約金を徴収しないものとする。但し、償還につき誠意が認められない借受者は、この限りではない。」と規定し、これまで、違約金の徴収は行っていない。この運用の是非について検討を行った。

### 【検討結果】

違約金を原則徴収しないとする取扱は、期限内に納付した者との間の負担の公平性を欠くとともに、早期納付の意識を低下させ、長期の滞納を生む原因となる可能性もある。原則どおり、違約金は徴収することとしたうえで、借受者の状況等に応じて、必要と認める場合は違約金を免除する等の運用に改めることを検討すべきと考える。これにより、借受者からの滞納となっている事情の説明が期待でき、元本の納付相談の糸口ともなると考えられる。

## (2) 債権の担保を図る観点からの検証

### ア 重複保証・共保証

昭和52年の本貸付制度の運用開始当初、連帯保証人は1名設定することとしていたが、その後、貸付上限額の引上げに伴い、人的担保を強

化するため、昭和 62 年より、連帯保証人を 2 名とし、「現に資金の貸付を受けていない者」、「現に資金の他の連帯保証人でない者」であることを新たな要件として、要綱に規定した。

しかし、要件を満たす連帯保証人を 2 名設定することが事実上、困難となってきたことから、平成 8 年より、以下のとおり運用方針に規定し、連帯保証人の要件を緩和している。

まず、運用方針（3）－アにおいて、「借受人が『連帯保証人』を定めるにあたり、『現に資金の他の連帯保証人でない者』を 2 名定めることが困難な場合、連帯保証人 2 名の内、1 名について現にアイヌ住宅資金借受の連帯保証人である者であっても、一定条件を満たす場合は、特例的に同資金を借り受ける他の連帯保証人となることを承認する」旨規定し、いわゆる重複保証を認めている。

次に、（3）－イにおいて、「借受人が『連帯保証人』を定めるにあたり、『現に資金貸付を受けていない者』を定めることが困難な場合について、連帯保証人 2 名の内 1 名について、一定条件を満たす場合は、特例的に同資金の既借受者が他の借受者の連帯保証人となることを認める」旨規定し、いわゆる共保証を認めている。

これらの運用の是非について検討を行った。

#### 【検討結果】

重複保証・共保証は、既に他の借受者の連帯保証人である者、あるいは自身が借受者である者を新たな契約の連帯保証人として認めるものであることから、当該連帯保証人の担保能力が不十分となり、人的担保としての役割を十分に果たさない可能性が高い。また、1 件の債務不履行の発生により、複数の借受者及び連帯保証人が連鎖して債務不履行に陥るといった恐れもあることから、見直しを検討すべきと考える。

一方で、アイヌ住民の厳しい生活実態から、重複保証・共保証を行わずに、連帯保証人 2 名を確保することが困難な場合が多い実情に配慮し、十分な保証能力が確認できる場合には 2 名は不要と思われるた



め、連帯保証人は1名としても問題ないと考える。

なお、信用保証会社を活用した保証制度の可能性についても検討を行ったが、利用可能な法人がないことを確認した。

#### イ 連帯保証人の収入要件

要綱第8条(4)において、連帯保証人の収入要件を「借受人に準じる収入を有する者」と規定している。この要件が連帯保証人の債務負担能力を判断する基準として適切であるかについて検討を行った。

##### 【検討結果】

連帯保証人の債務負担能力を判断するにあたっては、その者の収入額だけではなく、借入状況についても考慮し、そのうえでなお、債務負担能力を有することが必要であると考え。なお、連帯保証人の借入状況については、例えば住宅ローンであれば、登記簿等の提出を求めるなど、可能な限り確認を行うべきと考える。

#### ウ 抵当権の順位

要綱第19条において、「貸付金の額が160万円以上となる場合、宅地取得資金のみの貸付の場合及び敷地が借地である住宅新築資金又は住宅改修資金の貸付の場合、借受人は当該貸付金に係る宅地又は住宅に対し、市を第1順位とする抵当権を設定しなければならない。ただし、市長が特別の事情があるものとして認めたときは、その順位を変更することができる」旨規定している。

借受者が本貸付制度による借受けとともに金融機関からも併せて借受を行う場合、金融機関が第1順位の抵当権の設定を条件としていることから、要綱第19条ただし書きにより、止むを得ず、市の抵当権を後順位とする運用を行っている。

しかし、抵当権を後順位とすることにより、抵当権実行の際に配当を得ることができず、物的担保としての役割を果たさない事例があることから、この運用の是非について検討を行った。

##### 【検討結果】

本貸付制度の貸付上限額は住宅新築資金 760 万円、宅地取得資金

590万円であり、札幌市内における物件価格の相場を下回っている。したがって、当該貸付金のみで札幌市内に新築住宅を購入することは難しく、不足分を自己資金等で捻出することができなければ、金融機関からも借受を行わざるを得ず、現在、本貸付制度を利用している者の相当数が金融機関からも借受を行っている状況にある。

このような状況と金融機関が貸付にあたり第1順位の抵当権の設定を条件としていることを踏まえると、市が抵当権を後順位とすることをまったく認めないとした場合、本貸付制度は事実上、利用困難な制度となってしまう、制度の本来の目的である福祉的な役割を果たすことも困難となってしまう。

よって、当面は、本貸付制度による借受とともに金融機関からも併せて借受を行う場合に、市の抵当権を後順位とする運用はやむを得ないものとする。ただし、今後、本貸付制度の貸付上限額の引上げがなされ、本貸付制度の貸付金のみで物件購入費用のある程度を賄えるようになった場合は、抵当権を後順位とすることを認めないとする運用を検討してもよいと考えられる。

なお、協調融資などの手法により、市と金融機関が共同で抵当権の順位を第1順位とするものの可能性についても検討したが、金融機関にとってはメリットがないことから、例えば銀行は株主、住宅金融支援機構は国に対して、それぞれ説明責任を果たせないため、金融機関の承諾を得られる見込みがなく、困難と考えられる。

### **(3) 新規の貸付実績がないことについて**

#### **ア 金利について**

貸付金利は制度創設以来、2%と一定であるが、市場金利の下降により、現在は相対的に高金利となっている。このことは本貸付制度を利用しづらいものとしており、貸付実績がないことの原因のひとつとなっていると考えられる。よって、本貸付制度を利用しやすいものとするためには、事務コストなども勘案のうえ、金利を引下げることが一方策であると考えられる。

一方で、長期間の固定金利ということで比較すれば、金融機関の貸付金利と大きな差は見られない。また、市場金利は常に変動するものであり、中長期的に考えれば、高金利とは言えないと考えられる。

したがって、本貸付制度のあり方として、市場金利が変動し、上昇した場合でも、本貸付制度の金利は2%で一定であるという、セーフティネットとしての役割を担うものとも考えることもできる。

## イ 貸付上限額について

「1-(2) 問題点と見直しの方向性（総論）」にも記載のとおり、本貸付制度の貸付上限額のみでは、物件の購入費用を賄うことは困難である。このことは、本貸付制度を利用しづらいものとしており、貸付実績がないことの原因のひとつとなっていると考えられるため、貸付上限額の引上げについて、国及び北海道に対して要望することも検討すべきと考える。

## (4) その他の意見

- ・ 収納率向上の観点から、償還金及び違約金の支払方法について、口座振替を検討してはどうか。
- ・ 滞納者との納付折衝において、家計の収支に課題を抱える者に対しては、家計管理の相談・アドバイスを行う等のきめ細かな対応ができないか（生活困窮者自立支援制度の「家計相談支援事業」の活用を想定）。
- ・ 借受人の死亡により償還不能となるリスクを軽減するため、団体信用生命保険に加入可能な仕組みを用意できないか検討したが、本貸付制度の新規貸付件数が少ないことから、保険制度の運営コスト等を考慮すると採算が見込めず、保険会社として引受けは困難であることを確認した。

## 3 参考資料

資料1～4