

内閣官房に設置される「多重債務者対策本部」の活動について（要望）

2006年12月22日

日本弁護士連合会

- 1 2006年秋の臨時国会において、概ね3年後に出資法の上限金利を29.2%から20%にまで引き下げること骨子とした「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」（以下「改正法」という。）が成立したことは、多重債務被害の防止・救済に大きな第一歩を踏み出す歴史的な決断として、高く評価することができる。
- 2 成立した改正法附則66条では、「政府は、多重債務問題（貸金業を営む者による貸付けに起因して、多数の資金需要者等が重畳的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じている状況をめぐる国民生活上及び国民経済の運営上の諸問題をいう。以下同じ。）の解決の重要性にかんがみ、関係省庁相互間の連携を強化することにより、資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備、資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実、違法な貸金業を営む者に対する取締りの強化、貸金業者に対する処分その他の監督の状況の検証、この法律による改正後の規定の施行状況の検証その他多重債務問題の解決に資する施策を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない。」と、政府の責務を規定しているところ、この附則を実行するため、内閣官房に「多重債務者対策本部」を早期に設置することが衆・参両議院の委員会において附帯決議された。

そこで、当連合会は、「多重債務者対策本部」の活動として取り組むべき事項を改正法附則66条の内容に即して、以下のとおり要望する（要望の趣旨の括弧書きの省庁は主な担当と考えられる省庁であり、当連合会として中心的に協力すべき点には日弁連と表示した）。

## 要望の趣旨

- 1 「資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備」について（総務省，日弁連）
  - (1) 多重債務者を専門の債務整理相談窓口へ誘導する体制を確立すること  
行政職員が多重債務，債務整理の知識を身につけるため研修体制を整備すること  
行政窓口から，多重債務者を専門の相談機関に確実に誘導できる体制を整えること  
自治体において多重債務者を発見し，援助する体制の整備すること
  - (2) 多重債務者の支援のため，都道府県においても関係部局課を超えた横断的な連絡協議会を組織し，これに民間の多重債務者や低所得者の支援団体を加えて総合的な政策の検討，実施を行うこと（総務省，金融庁，日弁連）
  - (3) 多重債務者に対する債務整理，家計相談の機関は公正中立であること（金融庁，日弁連）
- 2 「資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実」について
  - (1) 自治体提携の社会福祉貸付制度，社会福祉協議会による生活福祉資金貸付制度の拡充を図ること（総務省，厚生労働省）
  - (2) 中小企業向けの貸付制度を充実させること（経済産業省）
  - (3) 生活保護制度の適正な運用を行い，積極的な活用に努めること（厚生労働省）
- 3 「違法な貸金業を営む者に対する取締りの強化」について
  - (1) 集中取締本部による取締りを強化するとともに，厳正な処罰により一般予防に資すること（警察庁，法務省）
  - (2) ヤミ金融事犯のツールの取締りを強化すること（警察庁）
  - (3) 被害の予防と救済への配慮（警察庁，法務省）
- 4 「貸金業者に対する処分その他の監督状況の検証」について
  - (1) 利息制限法の定める金利を超えた貸付をしている貸金業者の広告を禁止すること（金融庁）
  - (2) サラ金・クレジット会社が自主的かつ円滑に過払金を返還する体制を整備すること
- 5 「施策を総合的かつ効果的に促進する」ことについて
  - (1) モデル自治体による実施を行うべきこと（総務省，金融庁）
  - (2) 多重債務者対策本部等に日本弁護士連合会のみならず，消費者や多重債

務者の意見を十分反映させること（多重債務者対策本部）

6 見直し規定について

本要望書の要請の主旨 1 「資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備」ないし 5 「施策を総合的かつ効果的に促進する」ことについての施策を确实確実に実行して、施行後 2 年 6 月以内の見直しにおいて、「特例金利」、「利息制限法の金額刻みの引き上げ」を認めるべきではない（多重債務者対策本部，金融庁）

## 要望の理由

### 1 「資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備」について

#### (1) 多重債務者を専門の債務整理相談窓口へ誘導する体制を確立すること

行政職員が多重債務、債務整理の知識を身につけるため研修体制を整備すること

経済的な困窮が原因で、市民から相談を受ける福祉、生活保護、年金、子育て支援、納税等のすべての相談窓口で相談者が、多重債務者であることが判明した場合、適切なアドバイスをして、専門の債務整理相談窓口へ誘導する必要がある。

そのためには多重債務の原因や多重債務者の生活状況、そこから派生する問題、及び借金・多重債務の解決方法についての基礎的な知識を身につけることが必要である。

多重債務者から相談を受けた行政職員は、公的給付援助を受けたいとか、納税の猶予・分納を求める住民に対して、その可否のみを答えるのではなく、経済的に困窮している原因にまで踏み込んで質問することが多重債務の解決にとって重要である。さらには、相談に訪れた住民が、多重債務に陥っている可能性があることにまで配慮した相談を行う能力を身につけるため、職員の研修体制を整えるべきである。

行政窓口から、多重債務者を専門の相談機関に確実に誘導できる体制を整えること

多重債務者から相談を受けたときに、単に法律相談の相談窓口の所在や電話番号を告知するだけでは結局のところたらい回しとなり、多重債務者はそのまま埋もれてしまう可能性が高い。また多重債務者は孤立感を深めていることが多く、行政職員から他の相談機関を紹介されても指示された行動を起こす気力が減退しており、そのまま引きこもったままであったり、最悪の場合自殺に至るケースもある。

多重債務者本人が行動を起こすことに期待して任せきりにするのではなく、行政の窓口が、多重債務者を次の相談機関に確実に引き継ぐため、紹介した専門の機関に対して文書（FAX等）による行政連絡をおこなう体制を整える、あるいは行政の相談窓口で紹介状を書いて多重債務者に渡すなどして、専門の相談機関に多重債務者を間違いなく誘導する体制を確立すべきである。

自治体において多重債務者を発見し、援助する体制を整備すること  
多重債務者の多くは、自分の借金について家族にも打ち明けられず、  
一人で悩んでいる場合が多い。多重債務者が自殺して、死後届いたサ  
ラ金からの督促状で初めて、遺族が借金に気付くということもまれでは  
ない。こうした悲劇を避けるためには、行政において多重債務のサイ  
ンを見逃さない体制を整える必要がある。

多重債務者は、地方税、年金保険料、介護保険料の滞納はもちろん、  
公営住宅の使用料、保育料、給食費、公立高校の学費、上下水道料金  
までを滞納していることがまれではない。最後の最後に生活保護の受  
給申請に来る現状がある。

現在、市民の公的な支払いを受ける徴収部門は別個に独立している  
が、自治体（主には市町村区）内部で、徴収関係部署との連絡機関を  
立ち上げたり、各種公租公課や公共料金が滞っている市民については、  
家庭訪問をするなどして多重債務者を発見し、援助する体制を整える  
べきである。

- (2) 多重債務者の支援のため、都道府県においても関係部局課を超えた横断  
的な連絡協議会を組織し、これに民間の多重債務者や低所得者の支援団  
体を加えて総合的な政策の検討、実施を行うこと

債務整理の体制を整えるだけでは、多重債務に陥る原因の根本的な解  
決にはならない。もともと、多重債務者は、収入が少なく社会福祉的な  
援助、公的な扶助が与えられるべきであったにもかかわらず、公的な支  
援の手が及ばず、簡易に融資を受けられる高金利のサラ金・クレジット  
会社から借入れを始めたことにより、多重債務に陥った例が多い。

ここ数年、派遣労働者などの非正規雇用者、母子世帯、定年退職者が  
増加し、低所得者の就労支援、生活再建のための支援の必要性が意識さ  
れている。低所得者層を経済的な困窮状態から底上げする各種生活支援  
政策を各部局で別個に行うのではなく、有機的に関連させ効率よく実施す  
る必要がある。

そのためには、民間の多重債務者や低所得者の支援団体を加え、都道  
府県市町村区の部局課を超えた横断的な協議会を設置して、支援施策を  
立案し実施する必要がある。すでに県単位でこうした連絡協議会、対策  
会議を設立しているところがある。

- (3) 多重債務者に対する債務整理、家計相談の機関は公正中立であること

多重債務者が生活を再建する上で、債務整理は不可欠であり、行政が多重債務者から相談を受けた場合、弁護士会、司法書士会のサラ金・クレジット会社・相談等との連携を強め、多重債務者をこれらの専門の相談機関に確実に誘導する体制を整えるべきである。

債務整理にあたっては、法定金利での引直計算による債務の圧縮と過払金の回収の二つが行われることが必須である。

財団法人クレジットカウンセリング協会（ＪＣＣＡ）は、現在、東京、名古屋、福岡で弁護士が関与して任意整理の基準を担保し、相談業務を行っている。

しかし、過払金の請求は行っていない。今後は、最高裁判決をふまえ、真に多重債務者の観点から過払金の請求・回収を含めた任意整理が行われなければ行政が紹介する専門のカウンセリング機関とすべきはでない。

また、多重債務者が冷静な状態で債務整理と生活再建の検討ができるよう、カウンセリング機関に相談した時点で取立ての禁止の効力が生じられることを、金融庁ガイドラインで規定することが求められる。

なお、貸金業者の業界団体が独自に行うカウンセリング業務が法定されたが、債権者側による債務整理との公正中立さに疑問が抱かれることから、公正さを確保する観点から債務整理は弁護士会等へ紹介する必要がある。また、自治体提携の社会福祉貸付制度について、十分な広報がなされておらず、市民に知られていないのが実状であり、自治体もその広報に努める必要がある。

## 2 「資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実」について

### (1) 自治体提携の社会福祉貸付制度、社会福祉協議会による生活福祉資金貸付制度の拡充を図ること

社会福祉協議会等が行う緊急小口融資制度（生活福祉資金貸付制度）の存在につき、十分な広報を行い、その存在を市民に知らしめる必要がある。生活福祉資金の貸付けに当たっては、短時間で融資ができるように配慮する等、使い勝手の良い簡易な制度とすべきである。また、生活福祉資金貸付金の貸付け額を現在の5万円から増額し、その用途目的を多様にして充実を図ること必要がある。同じように生活協同組合の小口融資制度を行いやすくするように法整備を行う必要がある。

なお、生活福祉資金貸付制度が生活保護を抑制するために利用されてはならない。

(2) 中小企業向けの貸付制度を充実させること

一時的な資金繰りに困窮し、高利の商工ローン業者から借入れをして破綻する中小の事業者を援助するため、国と自治体は国民生活金融公庫等のセーフティネット貸付の充実、要件緩和をはかるべきであり、さらに企業の再生の観点から民間金融機関でも人的・物的担保をとらない融資の推進が求められる。

(3) 生活保護制度の適正な運用を行い、積極的な活用に努めること

多重債務者の中には、元来収入が少なく、所得水準からすれば生活保護を利用できてしかるべきであるのに、福祉事務所の窓口規制によって、あるいは生活保護を利用することに思い至らなかったため、簡易に融資を受けられる高金利のサラ金・クレジット会社から借入れをし、多重債務に陥った者が相当数存在する。

このような現状を鑑みると、行政の相談窓口の相談員は、公的な扶助が必要と認められる者に対して、生活保護制度に関する情報提供を積極的に行い、相談窓口には生活保護の申請書を備え置き、相談者が生活保護制度の利用を希望した場合には、その場で相談者に申請書を記載してもらい、福祉事務所に申請を受理させる生活保護制度の適正な運用を行うべきである。

3 「違法な貸金業を営む者に対する取締の強化」について

(1) 集中取締本部による取締りを強化するとともに、厳正な処罰により一般予防に資すること

今回の法改正により、ヤミ金融（年109.5%を超える貸付や無登録営業）に対する罰則が5年以下の懲役から10年以下の懲役に強化され、罰金の上限も3000万円に引き上げられた。言うまでもなく、ヤミ金融を撲滅するためには、罰則の強化だけでは不十分であり、ヤミ金融に対する徹底した取締りの強化が必要である。

2003（平成15）年のいわゆるヤミ金融対策法が成立したときには、全国の警察に「ヤミ金融事犯集中取締本部」が設置され、同年9月の1ヶ月間を「ヤミ金融事犯の取締強化期間」として、集中取締りが実施され、効果を上げた。

今回の法改正にあたっては、改正法が完全に施行されるまでの期間を「ヤミ金融事犯の取締強化期間」と位置づけて、全国の警察に設置された「ヤミ金融事犯集中取締本部」による取締りを強力に推進すべきである。そ

して、ヤミ金融事犯の捜査の端緒として、被害者団体や関係機関が集まって各都道府県に設置されたヤミ金融対策会議等から得た情報を積極的に活用し、都道府県警間の連携も強化して、取締りの徹底に努めるべきである。

また、罰則が強化された趣旨を全国の検察庁に周知し、立件されたヤミ金融事犯の厳正な処罰によって、一般予防に資する必要がある。

## (2) ヤミ金融事犯のツールの取締りを強化すること

周知のとおり、ヤミ金融事犯はほとんどの場合、正規の貸金業者から流出した顧客名簿や信用情報機関から流出した信用情報を悪用してダイレクトメール等を送付するなどの勧誘や広告を行い、債権回収等のために他人名義や架空名義の携帯電話や預金口座を悪用し、犯罪収益を隠匿している。

従って、ヤミ金融事犯の取締り強化の際は、単に超高金利の貸付けや無登録営業だけではなく、顧客名簿等の窃盗事犯、無登録業者による違法な広告・勧誘も摘発すべきである。

また、携帯電話不正利用防止法違反、金融機関本人確認法違反、組織犯罪処罰法違反などの罰則規定も十分に活用し、金融機関等や携帯電話事業者における本人確認をより厳正にさせる必要がある。

最近では、ヤミ金融事犯によって、私設私書箱等の郵便受取代行業、電話受付（電話秘書）、転送電話等が悪用されており、これらについての規制も検討されるべきである。

## (3) 被害の予防と救済への配慮

ヤミ金融被害者が警察に通報したり、被害相談したりしても、「借りたものは返すべき」といった誤った現場対応をし、捜査に着手しないといった事例も見受けられる。今後は、このような二次被害が生じることがないように、全国の警察官にヤミ金融事犯に関する知識を十分に身につけさせる施策を実施すべきである。

また、ヤミ金融は、被害者から取り立てる際に、被害者の職場や近所の住人等関係のない人へ手当たり次第に脅迫的な電話をかけ、そのため、被害者がいたたまれなくなると支払義務のない支払いを余儀なくされることも多い。このような場合に被害者やヤミ金融から迷惑を被った関係者が警察へ通報したり、被害相談したりしても、捜査に着手しなかったり、「警察からヤミ金融に電話をして取立てを止めるよう指導しても、ヤ



ミ金融は言うことを聞かず、かえってひどくなることから、自然に解決するまで我慢しなさい。」といった誤った現場対応がなされる事例も見受けられる。このような事例においては、携帯電話不正利用防止法違反を活用して、速やかに警察署長から携帯電話事業者に対し本人確認を求める手続きを経た上で利用停止させることも有効である。

しかし、預貯金口座の凍結が非常に多くなされているのに比べると実例が非常に少ないのが現状である。

従って、今後は、携帯電話不正利用防止法違反による携帯電話の利用停止を活用して、ヤミ金融のツールを封じ込め、ヤミ金融被害の予防と救済を図るよう、全国の警察に指導すべきである。

被害者の救済に関しては、組織犯罪処罰法及び被害回復給付金支給制度による被害回復を図るため、捜査段階から、隠匿等された犯罪収益を発見して没収等をなすことができるよう配慮すべきである。また、一連の犯行による被害者に対する給付金支給が円滑できるよう、捜査段階から、立件に至らない余罪の被害者であっても、その住所・氏名・被害額の把握に努め、捜査記録に残すよう配慮すべきである。

さらに、凍結した銀行口座に残された滞留金が社会問題化しており、これを簡易迅速な手続きにより被害者に返還する法整備も早急になされるべきである。

#### 4 「貸金業者に対する処分その他の監督状況の検証」について

##### (1) 利息制限法の定める金利を超えた貸付をしている貸金業者の広告を禁止すること

生活費に事欠く場合に公的な援助を求めるべきなのに、駅前、商店街、テレビ、新聞に溢れているサラ金・クレジット会社の広告の宣伝効果から、サラ金・クレジット会社から借入れをして急場をしのぎ、多重債務に陥る者が多い。

最高裁判所は、平成18年1月13日、借入契約に期限の利益喪失特約がある場合、利息の支払いに任意性はないとして貸金業規制法43条のみなし弁済を認めなかった。

これにより事実上、みなし弁済が成立する余地はなくなり、利息制限法の法定金利を超える利息の支払いは、民事上無効、違法となった。

少なくとも民事上無効、違法なグレーゾーン金利で営業を続ける貸金業者の広告はただちに禁止する必要がある。

そのためには、民間放送連盟、新聞協会の広告の規定の変更が必要となってくる。

また、貸金業者のテレビ、新聞、雑誌広告には、借りすぎ注意の文言に加え、返済に行き詰まった場合の相談窓口先を記載するようにすべきである。

## (2) サラ金・クレジット会社が自主的かつ円滑に過払金を返還する体制を整備すること

最高裁判所の判決により、利息制限法の法定金利を超える利息の返済が有効となる余地は事実上皆無になっている。

過払金は、法律上の理由を欠く違法な収益であることは明白であり、違法な金利である以上、少なくとも借り手側が過払金の返還請求をした場合、速やかに支払わなければならない。

しかし、現状ではほとんどのサラ金・クレジット会社は、訴訟をしないかぎり過払金の返還に応じていない。過払金は、多重債務者本人の重要な資産であり、その額も軽視できない。過払金を回収して、自力で生活を再建できる可能性がある以上、借り手から請求があった場合は、サラ金・クレジット会社が過払金の金額を通知し、さらに円滑に過払金の返還をする体制を整えるべきであり、それを円滑にするよう公的な取組みを行う必要がある。

## (3) 継続融資を拒絶する場合に相談窓口を紹介すること

貸金業法12条の8は、「貸金業者は、資金需要者等の利益の保護のために必要と認められる場合には、資金需要者等に対して、借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を適正かつ確実に実施することができる」と認められる団体を紹介するよう努めなければならない」とされる。

従って、貸金業者は、顧客から借入申込を受けて審査の結果、貸付けを断る場合、顧客に対して債務整理相談機関及び公正なカウンセリング機関を紹介することを徹底させるべきである。

## 5 「施策を総合的かつ効果的に促進する」ことについて

### (1) モデル自治体による実践を早期に着手すること

要望の主旨の1「資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備」について、2「資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実」について、3「違法

な貸金業を営む者に対する取締りの強化」についての各事項は、中央省庁が直接取り組むものは少なく、むしろ市町村区、あるいは都道府県単位で組織的に取り組む行政施策である。

そこで、このような取り組みを実践するモデル自治体を募り、効果をあげた実践事例から全国に波及させることが効率的である。すでに県レベルで多重債務問題の解決に向けた横断的な協議会を設置しているところがあり、こうした取り組みを支援し、効果の有無・程度を検証することが効率的である。

また、市町村区レベルでは、地域産業が衰退し、弁護士の数が少なく法的な援助を受けられないまま、長年にわたって親族等の援助を受けながらサラ金・クレジット会社に返済を続けてる市民が多いと思われるいくつかの地域からモデル自治体を募集し、実践を始めるべきである。

(2) 多重債務者対策本部等に日本弁護士連合会のみならず、消費者や多重債務者の意見を十分反映させること

日本弁護士連合会としては、多重債務者の救済に向け、積極的に協力したいと考えているが、多重債務問題の総合的な対策のためには、現場を知る者、消費者保護の視点で検討できる者の存在が不可欠である。

金融庁貸金業制度等に関する懇談会でも、消費者側委員、労働者側委員及びオブザーバーとして被害者側委員を入れて、総合的検討がなされたのであり、多重債務者対策本部又は有識者懇談会に是非消費者側委員、被害者側委員を入れるべきである。

6 見直し規定について

本要望書の要請の主旨 1 「資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備」ないし 5 「施策を総合的かつ効果的に促進する」ことについての施策を確実に実行して、施行後 2 年 6 月以内の見直しにおいて、「特例金利」、「利息制限法の金額刻みの引き上げ」を認めるべきではない

改正法附則 6 7 条で「政府は、出資の受け入れ、預かり金及び金利などの取り締まりに関する法律及び利息制限法に基づく金利の規制の在り方について、この法律施行後 2 年 6 月以内に、資金需給の状況その他の経済金融情勢、貸し付けの利率の設定の状況その他貸金業者の業務の実態等を勘案し、第 5 条及び第 7 条の規定による改正後の規定を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無について検討を加え、その検討結果に応じて所用の見直し

を行うものとする。」とされている。

国会審議でも、「上限金利の引き下げ施行前の見直し」は極めて異例のことであることや、この見直しには上限金利及びみなし弁済規定の見直しなどは含まれていないことが確認されている。

さらに、本要望書の要請の主旨1「資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備」ないし5「施策を総合的かつ効果的に促進する」ことについての施策を確実に行うことによって、世論の反対によって撤回された、「特例金利」、「利息制限法の金額刻みの引き上げ」などの激変緩和策が必要でないことを実証的に明らかにしてゆく必要がある。

以 上