

災害時の二重ローン問題対策（個人向け）の立法化を求める意見書

2015年（平成27年）11月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国は、災害救助法が適用される災害発生時において、被災者（法人を除く。以下同じ。）の生活、住宅及び事業の再建並びに被災地の復興を迅速に進めるため、住宅ローン等の被災者に対する債権を、一定の要件の下に買い取る債権買取機構が直ちに発足し、速やかに活動を開始できるよう、あらかじめ立法措置を講じるべきである。
- 2 国は、災害救助法が適用される災害発生時において、前項の債権買取機構の設立と併せて、被災者の生活、住宅及び事業の再建のために、被災者たる債務者と金融機関等の債権者との間で債務の減免を含めた和解を成立させることを目的とした、裁判外紛争解決機関（以下「ADR機関」という。）が直ちに発足し、速やかに活動を開始できるよう、あらかじめ立法措置を講じるべきである。
- 3 国は、第1項及び前項の立法措置を講じるまでの経過措置として、東日本大震災における個人債務者の私的整理に関するガイドラインを、いわゆる特定調停手続における経営者保証ガイドラインの活用と同様に、東日本大震災以外の二重ローン被災者が特定調停手続における債務の減免のためのガイドラインとして活用できるように一般準則化すべきである。ただし、東日本大震災における同ガイドラインの利用状況を踏まえて、同ガイドラインの準用に当たっては、対象者に第1項の債権買取機構の対象債務者を含むとともに、支払不能要件の解釈等、その運用は同ガイドラインよりも更に柔軟になされるべきである。
- 4 国は、第1項ないし前項の立法措置又は制度の利用促進及び円滑な運用のために、金融機関に対し、機構による債権買取、ADR手続における和解の成立、特定調停案受諾等の実績等に応じて公的資金を導入する等、債権者が機構による債権買取、ADR手続、特定調停手続に協力することについて積極的な動機付けとなりうる施策を実施すべきである。

5 意見の趣旨第1項ないし第3項の立法措置又は制度が実現した場合には、国は、上記立法措置又は制度の条項において周知についても明文で盛り込むとともに、立法措置又は制度の周知に努めるべきである。具体的には、災害発生前においては、金融機関を通じて住宅・事業ローンの契約時に周知させる、災害発生後においては、罹災証明書の発行、被災者生活再建支援金の申請受付、義援金の配分、災害弔慰金の申請受付等の機会において、自治体を通じてリーフレット等の書面を配布する、被災者生活再建支援金の申請の際に自治体に住宅ローン等の債務の存在について確認させる、金融機関に対し、震災後の被災者からの弁済再開やリスケジュール等の相談時に制度説明を促すといった方法により、立法措置又は制度の確実な周知をすべきである。

第2 意見の理由

1 災害時における二重ローン問題対策制度の必要性

(1) はじめに

災害により居住用不動産や事業用不動産等が毀損し、その価値が失われたり、使用不能、使用困難となったり、大規模半壊や半壊等多額の修繕を要する状態になったにもかかわらず、災害前のローンが残り、新たなローンを組んで住宅や事業所の再建ができない、又は、被災者が二重のローンの支払に長期間苦しむ問題は、二重ローン問題といわれている。これは、被災者の生活及び事業の再建、特に住宅再建を阻み、被災地からの人口流失を招き、ひいては被災地の復興・活性化を阻害する結果を招く重大な問題である。

(2) 阪神・淡路大震災における二重ローン問題の影響

二重ローン問題は、雲仙普賢岳噴火災害発生時からその対策の必要性が指摘されていたが、何の対策も講じられなかった。そのため、阪神・淡路大震災において、多くの被災者が、震災前の債務を背負いつつ自宅の再建に苦しむことになった。

阪神・淡路大震災から20年を迎えた2015年1月に公表された報道機関の調査によれば、900人余りの回答者のうち、現在まで経済的苦境が続いていると回答した被災者の割合は28.2%であり、震災の影響で抱えた負債の額につき1,000万円未満と答えた被災者の割合は約44%、1,000万円以上2,000万円以下が約26%、2,000万円以上が約30%であった。また、その負債の主な理由については、約77%の被災者が自宅の再建・修繕と回答している。さらに、上記負債の状況について、現在も返済中と答えた被災者の割合は約41%に及んでいる。必ずしも回答者全

員に震災前の債務が残っていたとは限らないが、被災者にとって自宅の再建にかかる負担は、20年後も生活に影響を及ぼす非常に重大な問題である。

一人ひとりの被災者の生活再建が被災地の復興・活性化につながることを考えると、被災者の生活、住宅及び事業の再建の負担をなるべく減らすこと、特に二重ローン問題を解消することが、最も重要な課題の一つであることは疑いのない事実である。

2 東日本大震災における二重ローン問題

東日本大震災においては、少なくとも1万人を超える被災者が、二重ローン問題に直面したと考えられる。

(1) 住宅被害数

二重ローン問題の件数そのものではないが、東日本大震災における住宅被害は、岩手県が全壊19,107棟、半壊6,609棟、宮城県が全壊82,992棟、半壊155,122棟、福島県が全壊21,224棟、半壊73,764棟であり、全壊戸数だけでも123,323棟に上る^{*1}。また、必要とされる仮設住宅戸数についても、岩手県が13,984戸、宮城県が22,095戸、福島県が17,223戸であり、3県合わせて53,302戸とされている^{*2}。

(2) 住宅ローン件数等

金融庁が公表している東日本大震災後の被災3県の住宅ローン債務の約定返済一時停止件数と条件変更契約締結件数（いわゆるリスケジュール件数）は、2011年5月末時点で前者が6,664件、後者が984件あり、少なくとも7,648件の住宅ローンにつき返済が困難な状態であったと推測できる。さらに、2014年9月末時点での条件変更契約締結件数は10,436件に達しており、相当数の住宅ローンが震災により返済が困難になったと推測できる。

(3) 法律相談件数

当連合会が2011年4月29日から同年5月1日まで宮城県下の95か所の避難所で実施した法律相談956件のうち、住宅・車等のローン問題の件数は18%を占めていた。

(4) 小括

*1 消防庁災害対策本部「東北地方太平洋沖地震第150報別紙」（2014年9月10日発表）
<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/150.pdf>

*2 国土交通省住宅局「応急仮設住宅着工・完成状況」（2013年4月1日発表）
<http://www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf>

このように、被災3県における被害住宅戸数、住宅ローンの条件変更契約締結件数及び法律相談件数等の数字からすれば、少なくとも千数百件の単位ではなく、1万件を超える二重ローン問題が潜在的に存在していたと推測できる。

3 東日本大震災における個人債務者の私的整理に関するガイドライン

東日本大震災においては、二重ローン問題対策のための制度として、2011年8月22日、個人債務者の私的整理に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）の適用が開始された。ガイドラインを運営する第三者機関である一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会（以下「運営委員会」という。）のコールセンターには、適用開始から1か月間で1,017件もの相談が寄せられた。

しかし、適用開始から3年半以上が経過した現時点において、ガイドラインによる債務整理の成立件数は、わずか1,307件（2015年11月13日時点。）にとどまっている^{*3}。これは、前述の被害住宅戸数、条件変更契約締結件数、さらには後述のこれまでに運営委員会に寄せられた個別の相談件数などと比べて、極めて少ない数字である。

しかも、適用開始後満3年にあたる2014年8月23日と2015年11月13日の数字を比較すると、個別の相談を経て運営委員会がガイドラインによる債務整理が成立すると判断し登録専門家に配点した申出準備中件数、実際に申出がなされた申出件数及び成立件数の合計は、前者が1,380件、後者が1,356件と、むしろ2015年11月の方が減少しており、満3年の時点をピークに利用件数が増えないまま現在に至っていることが判明している。

一方、復興庁が2015年9月29日に公表した東日本大震災における全国の避難者等の数（同年9月10日時点）は、約195,000人である。この数字は、ガイドラインの利用件数が低迷したままである一方、震災発生後4年間に経過しても、住宅の再建がままならない被災者が多数存在していることを示している。

4 ガイドライン利用件数の低迷の理由

ガイドラインが、二重ローン問題を解決する画期的な制度として大きな期待を持って迎えられたにもかかわらず、適用から4年間に経過しても利用件数が

*3 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会（2015年11月13日）
<http://www.kgl.or.jp/kensuu/pdf/kensuu.pdf>

低迷したままであるのは、大別して、①ガイドラインの運用が極めて厳格に行われていたこと、②被災地の事情が反映されず、かつ、被災者に利用しやすい体制が整っていなかったこと、③被災者への周知が遅れ、かつ、不十分であったこと、④その間に金融機関による条件変更契約締結（リスケジュール）が進んだことにあると思われる。

(1) ガイドラインの運用が極めて厳格に行われていたこと

この点、ガイドラインが東日本大震災発生後に新たに策定・適用されたものであり、運用についても手探りの状態であったことを考えるとやむを得ない面もあるが、特に適用当初、運営委員会による運用が極めて厳格に行われていたことは否定できない。実際に適用が開始された後、被災地弁護士会の申入れにより、運営委員会と被災地弁護士会との協議会が2012年10月から2014年8月まで合計9回開催され、その結果、運用は徐々に改善されたが、被災者の生活再建の視点からは、運用の改善が不十分と思われる点もいまだに存在する。

① 仮設住宅入居者の利用及び自由財産の範囲についての運用

ガイドラインの適用当初、運営委員会により、自宅を失い最もこの制度を必要としているはずの仮設住宅入居者が、住居費の負担がないことを理由にガイドラインの利用ができないという方針が示され、また、債務者の手元に残せる自由財産の範囲の目安が示されず債務者にとって見通しが立てられないという事態が生じた。上記3で述べたとおり、ガイドライン適用開始から1か月間で1,017件もの相談が寄せられたところ、ガイドラインは多くの被災者から、仮設住宅入居者が利用できない「使えない制度」だと認識されることになった。

前者の方針は2011年10月に撤回され、後者についても2012年1月に自由財産につき「支援金、義援金、災害弔慰金の他に現預金上限500万円を目安、他に家財保険についても検討」という指針が示されたが、遡及的な運用は認められなかった。そのため、2011年中に差押禁止財産である生活再建支援金や地震保険金等を用いて繰り上げ弁済を済ませてしまった被災者を救済できず、混乱を招く結果となった。

② 支払不能要件

ガイドラインの利用に当たっては、「東日本大震災の影響を受けたことによって、既往債務を弁済することができないこと又は近い将来において既往債務を弁済することができないことが事実と見込まれること」の要件（いわゆる支払不能要件）が必要とされたが、この要件が破産手続を念頭

に厳格に運用され続けたことも債務者の利用を阻害する要因となった。すなわち、被災者たる債務者の生活再建を目的とするのであれば、債務者の震災前を基準とした生活費及び今後必要となる住宅費の負担を考慮の上、既存の住宅ローンの弁済が困難か否かが判断されるべきところ、将来住居費は考慮されたものの、被災者たる債務者にとって厳格とも思える運用が維持された。そのため、そもそも相談の段階でガイドラインを利用できないとされ、運営委員会によって登録専門家を紹介されない債務者が相当数存在し（運営委員会を通じて登録専門家に配点されて初めて「申出準備件数」に計上される。）、利用件数の低迷につながったと考えられる。

なお、運営委員会によれば、2015年11月13日までに運営委員会に寄せられた個別の相談件数は5,618件である（一般的な相談を除く。）。そのうち支払不能要件等を満たし、実際にガイドラインの手續に乗った件数は、前述のとおり、1,356件である。

③ 全債権者の同意が必要であること

ガイドラインによる債務の減免を含めた弁済計画の成立には、住宅ローン等の債権者を含めた全債権者の同意が必要とされている。これは、立法化が実現されなかったガイドラインの限界でもある。

全債権者の同意が必要とされたことにより、一部の債権者が強硬に不同意意見を維持した場合には、交渉・調整に相当の時間を要した末、最終的にガイドラインの成立を断念せざるを得ないケースもあり、個々の債務者の不利益になるとともに、債務者全体にとって見通しが立ちにくい制度となった。また、債権者の大多数を占める金融機関の理解を得ることを大前提とする制度設計であったため、一部の金融機関が個別案件においてより債務者に有利な案に応じようとしても、全体の円滑運営を重視する運営委員会はこれを了承することができず、結果として大多数の金融機関が応じる水準でしか運営できないなど、運営委員会は被災者の生活再建という目的に即した運用の改善を円滑に進めることが難しい環境に陥った。

(2) 被災地の事情が反映され、かつ、被災者に利用しやすい体制が整っていなかったこと

ガイドラインの運営委員会の主な構成員には、被災地で活動する弁護士は含まれず、また、ガイドラインの本部・支部は東京及び被災3県の県庁所在地に置かれ、主な被災地である沿岸部には出張所なども置かれなかった。そのため、被災者が担当者と顔を合わせて相談できる窓口が限られ、被災者にとって利用しづらい制度となり、また、被災者の実情が運用に反映されにく

い体制になった。仮にガイドラインの運営委員会の構成員に被災地で活動する弁護士が含まれていたとすれば、まさにガイドラインによる救済の対象となるべき仮設住宅入居者についてガイドラインの利用不可などといった、現実を全く見ない方針が打ち出されることは決してなかったと思われる。

(3) 被災者への周知徹底が遅れ、かつ、不十分であったこと

ガイドラインの主体たる運営委員会は、上記のとおり被災地である沿岸に出張所などを持たず、少なくとも適用当初は積極的な広報・周知を行わなかった。被災地弁護士会及び当連合会の申入れにより（当連合会からは、2012年5月18日付けで申入書を金融庁長官に提出している。）、金融庁から各金融機関にガイドラインの積極利用を求める通知がなされたのは、適用開始から11か月後の2012年7月24日であったが、後述のとおり、その時点で住宅ローン債務の約定返済一時停止の件数は619件であった。上記通知後は、各地で運営委員会、東北財務局、金融機関及び弁護士会の共同開催による相談会が行われるなど、運営委員会等も広報・周知に積極的に取り組んだが、結局最終的な債務整理の成立件数は1,400件にも満たない見通しであり、広報・周知の時機を逸したといわざるを得ない。なお、報道によると、適用開始から2年半以上が経過した2014年3月から6月の時期において、被災3県の仮設住宅入居者のうちガイドラインの制度を知っていると回答した割合はわずか18.2%とのことであった。

(4) 金融機関の条件変更契約締結（リスケジュール）が進められたこと

金融庁が公表した東日本大震災後の被災3県の住宅ローン債務の約定返済一時停止件数と条件変更契約締結件数は、2011年5月末時点で、前者が6,664人、後者が984人であった。しかし、同じく金融庁の公表した数字によれば、ガイドライン適用開始の月である2011年8月の時点において、既に2,549人分の住宅ローンがリスケジュールされ、ガイドライン適用開始1か月後の2011年9月には、約定返済一時停止の債務者数は2,986人、条件変更契約締結の債務者数は3,119人と、リスケジュール済み案件の件数が上回り始めている。その後もリスケジュール済み案件の件数は伸び続け、2012年7月に金融庁による利用促進の通知が出された段階で、約定返済一時停止等の件数は、わずか619人、リスケジュール済み案件は6,134人と、約10倍もの開きが生じている。

ガイドラインは東日本大震災発生後に新たに策定されたものであり、周知はともかくとして、2011年8月22日の適用開始そのものが遅すぎたと軽々しく非難することはできない。しかし、ガイドラインの存在が被災者に

周知される前に、金融機関による条件変更契約締結（リスケジュール）は極めて速やかに進んだことは事実である。特に、上記(1)①で述べたように、運営委員会には運用開始から1か月で多数の相談が寄せられ、この時点でガイドラインは多くの被災者から「使えない制度」として認識されたところ、被災者はもはやリスケジュールしか方法はないと考え、その後運用が改善されるとは知らずに条件変更契約を締結するに至った事案が一定数存在する可能性がある。上記2011年8月と9月の数値は、ガイドライン運用当初の厳格運用とリスケジュールの件数増加の関連性を伺わせるものである。そして、リスケジュールの内容についてガイドラインによる債務整理と1件1件比較することは現実的には困難であるが、リスケジュールはガイドラインと異なり債務免除を原則とするものではなく、特に金融庁による通知以前、金融機関からガイドラインの説明を受けずにリスケジュールを行った、ガイドラインにおいて自由財産とされる地震保険金等を弁済原資とした等の被災者の声が被災地の弁護士により報告されていることは、当連合会が2012年5月18日付け「個人版私的整理ガイドラインの周知等に関する申入書」にて指摘したところであり、リスケジュール時に金融機関からガイドラインの説明を受けていればガイドラインを選択していた事案も一定程度存在したと考えられる。

(5) 小括

ガイドラインは、適用開始当初から徐々に運用が改善され、また制度自体も金融庁の通知後は積極的に広報・周知されるようになった。

しかし、運用が徐々に改善されてきたとはいえ、ガイドラインには全債権者の同意が必要というその性質上の限界があり、また、支払不能要件に関する運用や、相当額の弁済の確約の要求等、被災者の生活再建という視点から更なる運用の改善が必要な点があることは事実である。実際、運用が改善され、周知・広報が徹底されて行われた時期以降も、利用件数は大幅には伸びていない。将来、東日本大震災と同程度の災害が発生する可能性を否定できない以上、将来の被災地の復興のために、よりよい制度を構築する必要がある。この点については、第6項以降で詳述する。

また、ガイドラインの周知及びリスケジュールの進行に関連して、金融機関による条件変更契約締結（リスケジュール）済み件数が、2011年5月末に既に約1,000件に達しており、ガイドライン適用開始時には約2,500件に達していたことを考えると、ガイドラインの適用開始も周知も、結果から見れば、時機に遅れていたと評価せざるを得ない。この点、最大限

迅速に策定されたガイドラインにおいても適用開始まで5か月以上を要したことを鑑みると、災害発生後に新たな制度を構築するのではなく、現時点から新たな制度について検討し準備する必要がある。この点については、次項で詳述する。

5 立法措置を現時点で講ずることの必要性

(1) 将来の災害の発生及び二重ローン問題発生の可能性

ガイドラインは、東日本大震災のみを対象とする制度であり、将来、災害が発生した際の適用は予定されていない。

しかし、今後、特に阪神・淡路大震災、東日本大震災のような大規模災害が発生した場合、二重ローン問題に苦しむ被災者が東日本大震災以上に発生することは、内閣府の防災対策の前提とされている被害想定からも容易に推測が可能である。例えば、内閣府中央防災会議の防災対策推進検討会議・首都直下地震対策検討ワーキンググループが2013年12月19日に公表した首都直下型地震の被害想定^{*4}によれば、首都圏（東京都、埼玉県、千葉県、群馬県、栃木県、茨城県、神奈川県、山梨県、静岡県）の住居用建物等の地震及び地震による火災による全壊及び焼失棟数は最大で約610,000棟に達する^{*5}。これは東日本大震災及びその余震における住宅全壊棟数約127,000棟の約4.8倍の規模である。

さらに、防災対策推進検討会議の南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループが2013年3月18日に発表した南海トラフ巨大地震の被害想定（第二次報告）^{*6}では、震度6弱以上の揺れが発生する地域を中心に最大約1,346,000棟が全壊、津波で最大約169,000棟が全壊、加えて、地震火災により最大750,000棟が焼失、さらに液状化により最大134,000棟が沈下被害を受けるといふ、震撼すべき予測数値が報告されている。

また、二重ローン問題対策制度の必要性は、大規模災害に限られない。少なくとも、災害救助法が適用される災害については、二重ローン問題対策制度を創設する必要がある。

かかる状況からすれば、被災者の生活、住宅及び事業の再建、そして被災

*4 中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」 http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_siryu01.pdf

*5 冬の夕方風速が8メートルの想定のもとに算出されている。

*6 中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」 http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130318_shiryu2_1.pdf

地の復興のためには、二重ローン問題対策制度の制定が不可欠であることは明らかであり、次の災害が発生するまで何の対策も行わないとすれば、行政府と立法府の怠慢との批判がなされることは確実である。そして、第4項の(1)及び(2)で述べた、東日本大震災においてガイドラインの利用件数が低迷している状況及びその理由を鑑みるに、少なくとも現行のガイドラインそのものの適用では被災者のニーズに添えておらず（前述のとおり、運用が改善され、周知・広報が徹底されて行われた時期以降も、利用件数は伸びていない。）、被災者支援、被災地復興のための制度としては不十分と考える。

(2) 現時点で策定する必要性

そして、改めて二重ローン問題対策制度を検討するに当たり、第4項の(4)で述べた東日本大震災におけるリスケジュールの進行速度を踏まえると、災害後に策定したのでは時機に遅れることは確実であり、災害発生後に直ちに制度が発足し、速やかに活動を開始できるよう、災害発生前に制定しておくべきである。

6 新たな立法措置（債権買取機構及びADR機関）の内容について

(1) 債権買取機構について

新たに設置されるべき債権買取機構においては、第4項で述べたガイドラインの利用件数低迷の理由等を踏まえ、以下の要素が含まれるべきである。

- ① 機構による債権買取等の支援の対象となる債務者（法人を除く個人。以下同じ。）は、災害救助法適用以上の災害により既存の債務の存在が生活、住宅及び事業の再建の支障となると認められる債務者を広く含めるものと定め、かつ、対象債務者の要件をできるだけ柔軟に解釈・運用する旨の指針を定める等の措置を講じること。
- ② 機構による買取りの対象となる債権には、少なくとも居住用不動産、自家用自動車等の生活資産、又は、事業所・機械設備・船舶等の事業用資産を担保とする債権であって、当該債権の担保の目的となっている物件が災害により毀損、使用不能、使用困難又は大規模半壊、半壊等多額の修繕を要する状態となったものが含まれること。
- ③ 機構は、金融機関等の債権者から、債務者の現在の弁済能力、将来における弁済の見通し、当該債権の担保の目的となっている財産の価格、債務者の生活状況及び被災状況、並びに被災地の復旧復興状況等を勘案した適正な時価により債権を買い取ること。なお、債務者の現在及び将来の弁済能力を考慮するに当たっては、少なくとも東日本大震災における個人債務

者の私的整理に関するガイドラインの運用において自由財産とされていた財産については、債務者が保有し将来生活再建等に充てることを前提とすること。

- ④ 金融機関等の債権者は、機構が行う業務に協力するものとし、債務者が機構に買取支援を求めたときは債務の弁済を一定期間猶予し、特段の事情のない限り機構による債権買取決定を尊重すること。
- ⑤ 機構は、債権買取後その弁済を一定期間猶予するとともに、その債権額について、③と同様の要素及び債権買取手続が被災者の生活、住宅及び事業の再建を目的とすることを踏まえ、その全部又は一部の免除その他被災者の生活、住宅及び事業の再建のために必要な措置をとるものとする。
- ⑥ 機構は、既存の債務にかかる保証債務について、保証履行を求めることが相当と認められる場合を除き、保証人にその履行を求めないこと。
- ⑦ 機構は、当事者の予測可能性及び債権買取手続の利用促進のために、①の対象債務者の範囲、③の買取価格の算定基準及び⑤の債務免除基準を広く公表すること。
- ⑧ 機構は、災害の被災地に事務所ないし相談窓口を設置する等、被災者にとって迅速かつ容易にアクセスでき、かつ、被災者及び被災地の実情に応じたきめ細やかな対応をとることが可能な物的体制を整備すること。また、機構の構成員に被災地において業務を行っている弁護士を一定数含める等、被災地及び被災者の実情が制度運用に適切に反映される人的体制をとること。
- ⑨ 機構による債権の買取り及び債務免除等により、債権者及び債務者に租税負担が発生することのないよう、必要な税制上の措置を講ずること。
- ⑩ 機構による買取手続の費用に関しては、債務者に負担させないようにすること。
- ⑪ 機構による債権買取手続を利用した債務者について、債権者は、債権買取手続を利用した事実や、債務整理や代位弁済に関する情報等（いわゆる事故情報）を信用情報機関に報告、登録しないものとする。

(2) ADR機関について

新たに設置されるべきADRにおいては、同じく第4項で述べたガイドラインの利用件数低迷の理由等を踏まえ、以下の要素が含まれるべきである。

- ① ADRを利用できる債務者は、第6項(1)①の債務者を含めるとともに、債権買取機構において債権買取決定がなされない債務者及び機構による

債権買取決定後、機構との間で免除額及び弁済方法等について協議が整わない債務者を含むこと。

- ② 債務者からADRの申立てがあった場合、ADR機関は原則として申立てを全て受け付け、手続を開始すること。
- ③ ADRの対象となる債権には、第6項(1)②の債権を含めるとともに、ADR機関の構成員である委員（以下「ADR委員」という。）の判断により、債務者の状況や事案の性質に鑑み、その他の債権等も含むことができること。
- ④ ADR機関による手続開始後、ADR委員は、債務者及び債権者に対し、第6項(1)③と同様の要素及びADR手続が被災者の生活、住宅及び事業の再建を目的とすることを踏まえ、できる限り債務者の生活再建に資する方向の和解案を提示し、その受諾を勧告することができること。
- ⑤ ADR委員は、④の和解案の受諾の勧告によっては、当事者間に和解が成立する見込みがない場合において、相当であると認めるときは、特別調停案を作成し、理由を付した上で当事者に提示すること。
- ⑥ 金融機関等の債権者は、ADR機関が行う業務に協力するものとし、債務者がADR機関に申立てをしたときは債務の弁済を一定期間猶予し、ADR委員から④の和解案の勧告及び⑤の特別調停案を示されたときは、特段の事情のない限りこれを尊重すること。
- ⑦ ADR機関は、債権者が⑤の特別調停案を受諾しなかった場合、かつ、当該債権者が金融機関である場合は、遅滞なく、当該金融機関の商号、名称及び特別調停案を受諾しなかった事実を公表するとともに、金融庁、厚生労働省及び農林水産省等の監督官庁に報告すること。
- ⑧ 和解案及び特別調停案は、既存の債務にかかる保証債務について、保証債務の履行を求めることが相当と認められる場合を除き、保証人にその履行を求めない内容とすること。
- ⑨ ADR機関は、当事者の予測可能性及びADR手続の利用促進のために、①の対象となる債務者の範囲や④の和解案の基準を、和解成立事例等とともに広く公表すること。
- ⑩ ADR機関は、第6項(1)⑧と同様に、被災者にとって容易にアクセスでき、被災地及び被災者の実情に応じた運用を可能とする人的物的体制をとること。また、被災地等に存する弁護士会がADRを実施している場合、当該弁護士会にADR機関の業務の全部又は一部を委託することができるものとする。

- ⑪ ADR手続による和解の成立により、債権者及び債務者に租税負担が発生することのないよう、必要な税制上の措置を講ずること。
- ⑫ ADR手続の費用に関しては、債務者に負担させないようにすること。
- ⑬ ADR手続を利用した債務者について、債権者は、ADR手続を利用した事実や、債務整理や代位弁済に関する情報等（いわゆる事故情報）を、信用情報登録機関に報告、登録しないものとする。

(3) 債権者の同意について

ガイドラインの利用に当たり大きな障壁となったのが、弁済計画の成立に全債権者の同意が必要という要件である。特定の債権者が強硬な態度を取ったことにより、交渉・調整に時間を有し、最終的にガイドラインの成立を断念せざるを得なかった事案が一定数存在したことは前述のとおりである。また、これにより、結果的に金融機関が主導権を握る状況となったことも否定できない事実である。

そこで、債権買取機構については、機構が買取りの可否を迅速に判断するとともに、債権者に対し買取業務への協力及び買取決定の尊重義務を課すことで、より多くの被災者を救済する仕組みとすべきである（第6項(1)④）。

また、ADR機関での手続においては、まず、ADR委員が当事者に対して和解案を提示し、受諾を勧告し、当該和解案に対し金融機関が受諾しない場合はADR委員が特別調停案を提示し、受諾を勧告する二段構えとし、金融機関が特別調停案を受諾しない場合は、その事実を監督官庁に報告し、公表することで、特別調停案につき事実上の片面的拘束力を付与することが望ましいと考える（同項(2)④ないし⑦）。

(4) 支払不能要件について

次に、ガイドラインの利用に関し、破産手続を参考に運営委員会より支払不能要件が厳格に判定され、支払不能要件を満たさないとされた債務者はそもそもガイドラインを利用できなかったことも、利用件数の低迷につながったと考えられる。実際、運営委員会に対し、個別の相談がなされてから実際に登録専門家に紹介されるまでの間に（運営委員会が公表する数字に関し、運営委員会が登録専門家に紹介してはじめて申出準備件数として計上されることに留意すべきである。）、件数にして約4分の3が振り落とされている。

繰り返しになるが、二重ローン問題対策制度は、被災者の再建及び被災地の復興のための制度である。決して破産状態に陥った被災者の破産・免責手続を簡略に行うためのものではない。すなわち、再建及び復興のためには被

災者自身に一定程度の力が残されていることが必要である。破産状態にまで陥らなくとも、被災により深刻な被害を受け、再建するために債務の減免を中心とした支援を必要とする被災者は存在する。被災者の生活、住宅、事業の再建を目的とする制度であるからこそ、再建のための支援制度を必要とする被災者が広く利用できるようにすべきである。

そこで、債権買取機構及びADR手続において、支払不能要件を必須の要件とせず上記の目的にかなう債務者を広く対象とするものとするべきである（第6項(1)①，同項(2)①）。さらに、ADR手続においては、債務者から申立てがあった場合、原則として申立てを受け付け（同項(2)②），その後要件を満たさないことが明らかになった場合には、ADR委員から取下げを勧告する仕組みとすべきである。なお、ガイドラインにおいても、実際にはあまり利用されていないがリスケジュール後の債務（すなわち、支払不能ではない。）も対象とされており、その意味では支払不能要件が拡充されていることを付言する。

(5) 債権買取手続における買取価格及び債務免除基準，及びADR手続における和解案の内容について

繰り返しになるが、新たな制度においては、債務整理ではなく生活、住宅及び事業の再建をその視点に据えるべきである。具体的には、債権買取手続の買取価格においては、債務者の生活状況及び被災状況，並びに被災地の復旧復興状況等が勘案されるべきであるし、債務免除段階においても生活、住宅及び事業の再建のために必要な減免がなされるべきである（第6項(1)③，⑤）。また、ADR手続においても、できる限り債務者の生活再建に資する内容の和解案が提示されるべきである（同項(2)④）。

また、債権買取価格や債務免除の基準，和解案の基準については、債務者の予測可能性及び制度の利用促進の観点から、対象債務者の範囲とともに、公表されるべきである（同項(1)⑦，(2)⑨）。

(6) 人的物的体制について

東日本大震災においては、沿岸部が甚大な被害を被ったが、ガイドライン運営委員会の出張所等は沿岸部には置かれることはなく、被災者にとって身近な窓口は存在しなかった。さらに、東京本部に所属するガイドライン運営委員会の構成員たる弁護士には、被災地の状況を肌で感じる機会は乏しかった。新たな制度においては、被災者にとって容易にアクセスでき、被災地及び被災者の実情に応じた運用を可能とする人的物的体制がとられるべきである（第6項(1)⑧，(2)⑩）。

(7) ガイドラインから維持されるべき要素について

ガイドラインにおいて既に整備されている、いわゆる一時停止（第6項(1)④，(2)⑥），保証履行を求めることが相当と認められる場合^{*7}を除き，保証人に対する保証履行を求めない（同項(1)⑥，(2)⑧），税制上の措置（同項(1)⑨，(2)⑪），手続費用は債務者に負担させない（同項(1)⑩，(2)⑫），そして金融機関は債務者が制度を利用しても信用情報登録機関に登録しない（同項(1)⑪，(2)⑬）という要素は，そのまま維持されるべきである。

7 債権買取機構とADR機関，そして両者の関係について

(1) 債権買取機構について

二重ローン問題対策制度としては，まず，債権買取機構の設立が有効である。先に述べたような膨大な被害が現実に発生した場合，支払不能要件にこだわることなく多くの被災者に迅速に対応できること，債務者が機構に買取支援を求めた時点で債務の弁済が一律に猶予され不必要なリスケジュールを避けられること，被災地の実情を知る機構が債務免除基準を考慮した上で金融機関に債権買取額を提示することから安定的かつ迅速な運用が期待でき，結果として被災者の負担が重くならないこと等から，特に大規模災害における二重ローン問題対策制度として最も望ましいと考えられる。

そして，同じく先に述べた大規模災害の被害想定等の下では，防災対策と同様，今すぐに，準備に着手すべきである。

なお，制度設計については，東日本大震災事業者再生機構と同様，政府が預金保険機構に出資し，債権残額と買取価格との差額は金融機関が負担し，回収不能損失については債権買取機構が負担するスキームが考えられ，また事業者に対する支援時には新規融資の調整機能を付与させることにより事業再建への貢献も期待されるが，いずれも柔軟に検討されるべきである。

(2) ADR機関について

また，債権買取機構の設立と併せて，特に大規模災害が発生した場合，集団的な解決が必要となる他，債権買取機構により買取決定がなされなかった債権の債務者や，買取決定がなされた後に機構との間で債務の免除割合及び弁済方法等について協議が整わない債務者についても，減免の可能性を残しておく必要があることから，二重ローン問題に特化したADR機関の設置が災害発生後直ちになされ，速やかに活動できるような立法措置もあらかじめ

^{*7} 一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会「『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』Q&A」Q7-13参照 <http://www.kgl.or.jp/guideline/pdf/qa.pdf>

行うべきである。この点、現行の金融ADR等、他のADR機関の利用を否定するものではないが、金融ADRについては制度目的が異なるとともに債務者が複数の債務（例えば、銀行からの住宅ローンの他、漁協、農協等）を負っている案件について一括での対応が困難であることから、災害による被災者のために特化したADR機関の設置が必要であると考ええる。また、後述の特定調停の利用については、特に大規模災害が発生した場合、簡易裁判所の人的物的体制に限界があることから、やはり新たなADR機関の設置が必要であると考ええる。

(3) 両者の関係について

ここで、債権買取機構とADR機関との関係について述べる。

債権買取機構は、被災地の実情を知る機構が、債務免除基準を考慮した上で、金融機関に対し債権買取額を提示し買い取った後債務を免除する制度であるから、多数の被災者の二重ローン問題を、一括して安定的かつ迅速に解決することが期待できる。被災者からみても、被災地に事務所ないし窓口等のある機構に買取支援を申し出ることによって、その後の金融機関との折衝や免除額の決定等を機構に委ねることができるので、地元の金融機関を相手に直接交渉すること等に比べ、負担が少なく利用できる制度ということが出来る。また、仮に機構が決定した免除額に納得ができなかったとしても、その差を埋めるために機構に対する債務についてADRを利用することができる。よって、まず債権買取機構の利用が検討されるべきであると考ええる。

他方、ADR機関においては、被災者が自ら積極的に個別事情を主張できることから、背景事情を含めたより具体的な状況に沿った和解案が示される可能性があり、特に特殊性の強い案件においては、より適切な結論が得られる可能性が高い。また、門前払いをされない制度とすることで、一般市民にとって敷居の低い制度とすることができ、仮に要件を満たさないという結論に至った場合でも、当事者と関与し個別事情を主張する機会があることから、被災者において一定の納得感が得られる可能性がある。

よって、両制度は一方があれば他方がなくてよい、という性質のものでも、必ずしも優劣のある制度でもないので、最終的には債務者の選択に委ねられるべきと考える。

8 ガイドラインの一般準則化と特定調停手続における活用

さらに、債権買取機構及びADR機関の設置の立法措置がなされる前の経過措置として、東日本大震災における個人債務者の私的整理に関するガイドライ

ンを、いわゆる特定調停手続における経営者保証ガイドラインの活用と同様に、特定調停手続における債務の減免のためのガイドラインとして活用できるように一般準則化すべきである。なお、その際、債務整理の視点に立つ現行のガイドラインよりも柔軟な運用がなされるべきことは、繰り返し述べたとおりである。

9 信用情報機関への登録回避

被災者は、生活、住宅及び事業の再建及び被災地の復興を迅速に進めるため、近い将来において新たに借入れを行うことが多い。一般に金融機関各社は、信用情報機関への照会結果を踏まえ、新たな貸付けの可否を判断しているところ、債権買取・ADR・特定調停手続を利用したことが信用情報に登録され、新規融資の障害となるのであれば、ほとんどの被災者は事実上これらの制度を利用することができなくなる。

災害により弁済が困難となったという特殊性に照らし、ガイドラインと同様、債権買取・ADR・特定調停手続のいずれを利用した場合であっても、その事実が、信用情報機関に報告、登録されないよう制度的に保障すべきである。

10 二重ローン問題対策制度の早期の周知

二重ローン問題対策制度につき立法措置がなされたとしても、被災者に周知されなければ利用が進まず、その間に、自由財産による繰上返済や、制度が利用されていれば免除されていた分も含めたリスケジュール等が行われる等の事態が生じるおそれがある。一方、東日本大震災において、被災者生活再建支援法の存在及び制度の概要は、自治体や専門家等による周知活動もあり、速やかに被災者の間に浸透した。

したがって、二重ローン問題対策制度の周知については、国が、自治体や債権者である金融機関を通じて行うことが適切かつ効果的と考える。その際、東日本大震災において金融機関によるリスケジュールがごく早期に開始されたことを踏まえて、周知は、事前はもちろん、災害発生後も遅くとも1か月以内をめどに行われるべきである。

具体的には、事前の場合は住宅・事業ローン契約時に金融機関を通じてリーフレット等を交付、災害発生後の場合は、罹災証明書の発行、被災者生活再建支援金の申請受付、義援金の配分、災害弔慰金の申請受付等の機会において、その都度自治体を通じてリーフレット等を交付、被災者生活再建支援金の申請の際に自治体を通じて住宅ローンの有無の確認を行う、特に、金融

機関に対し、震災後の被災者からの弁済再開やリスケジュール等の相談時に制度説明を促す等といった方法が考えられる。

- 1 1 なお、二重ローン問題対策そのものではないが、被災者の生活再建等を主な目的とした意見の趣旨第1項ないし第3項の立法措置又は制度とは別に、災害時における被災者の破産・免責手続の利用を容易にすべきという観点から、災害時における破産・免責手続に伴う特例措置も検討されるべきである。具体的には、①被災財産の財産評定の特例（被災不動産の評定方法の明確化など）、②同時廃止手続・免責手続の簡素化、③破産という呼称の変更（災害時個人清算手続等）、④保証人への履行を求めない、⑤信用情報登録機関に登録されない、などである。

1 2 おわりに

東日本大震災における個人債務者の私的整理に関するガイドラインの利用件数は、残念ながら約1,400件にとどまる見込みであるが、二重ローン問題対策制度が策定されたこと自体は画期的なことである。

被災者の生活、住宅及び事業の再建、そして被災地の迅速な復興のために、二重ローン問題対策制度を東日本大震災のみを対象とする一回的なものにとどめるべきではなく、制度内容の改善を検討した上、将来予想される災害に備えて、現段階において立法措置等を講ずるべきである。

以 上