

「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」  
を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則」の対象  
債務の拡大を求める意見書

2023年（令和5年）2月17日  
日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会（以下「ガイドライン研究会」という。）は、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則（以下「コロナ特則」という。）を改定し、第4項(2)に定める対象債務の期限（2020年10月30日）を最大限延長することで、対象債務を拡大すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 コロナ特則策定・公表の経緯

#### (1) 自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインについて

コロナ特則は、自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン（以下「自然災害債務整理ガイドライン」という。）を新型コロナウイルス感染症に適用するものである。

自然災害については、東日本大震災において、約13万棟の家屋が全壊するなど甚大な被害が生じたが、被災した住宅の住宅ローンは依然として残っているため、新たに住宅等を再建するためのローンを組むことができないなどの、いわゆる二重ローン問題が発生した。

当連合会は、2015年11月19日付けで「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」を公表し、個人の被災者を対象とした、立法措置による債権買取機構の発足、ADR機関の発足及び立法措置までの経過措置として、個人債務者の私的整理に関するガイドラインを東日本大震災以外の二重ローン被災者にも、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一般準則化することを求めた。同意見書の公表後、一般社団法人全国銀行協会を始めとする金融関係団体、金融機関、日弁連、弁護士及びその他有識者らを委員とし、政府もオブザーバー参加するガイドライン研究会が立ち上がった。そして、ガイドライン研究会は、2015年12月に災害救助法の適用を受けた自然災害によって、被

災者が従前の債務の弁済が困難となった場合に利用できる私的整理の準則として、自然災害債務整理ガイドラインを策定・公表した。

自然災害債務整理ガイドラインは、債務者が災害の影響で支払不能等に陥っている場合に、弁護士等の登録支援専門家の支援を受け、債権者の同意による債務の減免等を実現することにより、債務者の生活・事業の再建支援を図ることを目的としており、運用には公的資金が充てられている。

## (2) コロナ特則について

新型コロナウイルス感染症の感染が拡大する中で、感染拡大防止政策等により様々な社会活動が抑制された結果、失業や収入・売上の減少による住宅ローンや事業性ローン等の既往債務の返済が困難となる事例の発生が懸念された。

そこで、2020年2月下旬頃に、新型コロナウイルス感染症のまん延に対応した国家的経済政策の準備が整うまでの暫定措置として、自然災害債務整理ガイドラインを新型コロナウイルス感染症に適用等することの検討が開始された。そして、ガイドライン研究会は、同年10月30日に自然災害債務整理ガイドラインを新型コロナウイルス感染症に適用し、新型コロナウイルス感染症の影響で債務の返済が困難となった個人や個人事業主を対象に、弁護士等の登録支援専門家の支援を受け、法的倒産手続によらずに特定調停手続を活用した債務整理により債務免除を行うことで、債務者の自助努力による生活や事業の再建を支援することを目的としたコロナ特則を策定・公表し、同年12月1日から適用が開始された。運用には、自然災害債務整理ガイドラインと同様に公的資金が充てられている。

## 2 コロナ特則の運用状況と策定・公表後の感染状況について

### (1) コロナ特則の運用状況

コロナ特則は、2022年12月末時点で委嘱件数が2249件、うち手続中が658件、成立は僅か295件となっている。コロナ特則の運用開始当初は、毎月約250件の委嘱がなされていたが、2022年11月から2023年1月の委嘱件数の平均は月約30件となっており、コロナ特則の利用状況は伸び悩んでいる。

### (2) コロナ特則策定・公表後の感染状況

コロナ特則は、2020年10月30日に策定・公表され、同年2月1日以前に負担していた既往債務と、同日以降10月30日までの間に新型コロナウイルス感染症による影響等に起因して発生した債務が債務整理の対象とされた。

コロナ特則は、第1波（ピークは2020年4月11日の644人<sup>1</sup>）、第2波（ピークは8月7日の1597人）の当時の状況を踏まえて策定されたものであり、コロナ特則が策定・公表された2020年10月30日における1日当たりの新規陽性者数は全国で767人であった。

しかし、新型コロナウイルス感染症の感染状況は、コロナ特則が策定・公表された2020年10月30日以降も大幅に悪化した。第3波（ピークは2021年1月8日の8045人）、第4波（ピークは5月8日の7244人）、第5波（ピークは8月20日の2万5975人）、第6波（ピークは2022年2月1日の10万4520人）、第7波（ピークは8月19日の26万1004人）、第8波（ピークは2023年1月6日の24万6634人）と、2020年10月30日当時の予想を大幅に超えている。また、コロナ特則の策定・公表後も、緊急事態宣言が3回発令され、蔓延防止等重点措置もとられるなど、社会活動の抑制も続いた。

以上のとおり、新型コロナウイルス感染症は、コロナ特則の策定・公表後の方が、コロナ特則の策定・公表前よりも長期間かつ大規模に、国民生活に甚大な影響を及ぼし続けている。

### 3 コロナ特則の改定について

コロナ禍が前述のとおり長期化する中、2020年10月31日以降にも新型コロナウイルス感染症の影響に起因する債務が多数生じている。

さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う特例措置である緊急小口資金等の特例貸付は、貸付決定件数が335万件、貸付金額が1兆4000億円<sup>2</sup>を超え（いずれも2022年10月1日時点速報値）、2020年10月31日以降に貸し付けられた特例貸付も多数含まれている。その償還が2023年1月に開始したことを踏まえれば、今後、償還免除を受けられなかった多数の債務者が他の債務と合わせた資金繰りに窮し、債務を整理し生活や事業の再建支援を必要とすることが想定される。

しかし、2020年10月31日以降に発生した債務は、コロナ特則の対象債務に該当しないため、このままでは数多くの債務者がコロナ特則を利用できずに、法的倒産手続を余儀なくされることが推測される。コロナ特則の利用ができない現状は、「債務者の債務整理を円滑に進め、もって、債務者の自助努力による生活や事業の再建を支援する」というコロナ特則の目的を達すること

<sup>1</sup> 厚生労働省「データからわかる—新型コロナウイルス感染症状況—」（<https://covid19.mhlw.go.jp/>）（2023年2月2日参照）※以下、同様のデータを引用。

<sup>2</sup> 厚生労働省「くらしや仕事の情報」（<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kurashiyashigoto.html>）（2023年2月3日参照）

ができておらず、コロナ特則は受け皿として不十分である。

コロナ特則は国家的経済政策の準備が整うまでの暫定措置として検討された制度であるが、特別定額給付金、持続化給付金、雇用調整助成金の特例措置及び生活福祉資金の特例貸付等の様々な対策が執られてきたものの、「失業や収入・売上げの大きな減少」を防ぐような措置や、これらの減少を直接補償し、債務問題を発生させないような措置は講じられていない。

だからこそ、2020年10月31日以降に発生した債務についても、円滑に債務整理が実現できる環境を整え、生活や事業の再建を支援する必要があるものであり、そのためにコロナ特則の対象債務を拡大することが必要である。

そして、いまだコロナ禍が終息していないことを踏まえれば、対象債務の拡大については、その範囲を最大限にすべきである。

#### 4 結語

以上のとおり、コロナ特則の策定・公表後も、新型コロナウイルス感染症が長期間にわたり国民生活に甚大な影響を及ぼし続けたこと、そして、いまだその終息に至っていないこと、コロナ特則が生活や事業の再建を希求する債務者の受け皿として十分に機能していないことから、ガイドライン研究会は、コロナ特則を改定し、第4項(2)に定める対象債務の期限を最大限延長することで、対象債務を拡大すべきである。

以上