

特集  
2

# 多重債務問題の最新の状況

新里 宏二 Niisato Kouji 弁護士

1983年仙台弁護士会登録、2006年日本弁護士連合会・上限金利引き下げ実現本部事務局長、2010年度仙台弁護士会会長、2011年度日弁連副会長を務めた。現在、多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会委員



## はじめに

2006年12月、いわゆるグレーゾーン金利の廃止を含む貸金業制度の大改正が行われ、多重債務問題は劇的に改善に向かいました。他方、2021年3月2日付けの総務省の発表によると、完全失業率の年平均が2020年は2.4%から2.8%に上昇し、新型コロナ禍の影響による解雇、雇い止めは2020年11月までで7万242人とされています。自殺者も同年6月以降増加傾向にあり、特に女性の自殺者は同年6月から1カ月で500人を超え、10月には、889人に達しています。女性の非正規労働者の失業、DVの相談数の増加が関係していると考えられます。そして今後、多重債務問題の再燃も危惧されています。

## 2006年の貸金業制度の大改正

2006年当時、消費者金融の利用者が1400万人に達し、貸付残高は14.2兆円(2006年3月)、5件以上の借り入れを有する多重債務者が230万人、自己破産者が18万4000人(2005年)にも及びました。経済・生活苦を理由とする自殺者が年間7,800人(2005年)に達するなど多重債務問題が深刻な状況にあり、まさに人の命の問題となっていました。

2006年12月、出資法の上限金利(刑罰金利)を29.2%から20%(民事ルールである利息制限法の基準)に引き下げ、過剰与信を防止するため貸金業者の貸付額を年収の3分の1以下とする(総量規制)、さらに、法律の名称を貸金業

の規制等に関する法律から貸金業法に改正するなど貸金業制度の抜本改正が行われました。

さらに、2007年4月、多重債務問題改善プログラムが策定され、①丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化 ②借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸し付けの提供 ③多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化 ④ヤミ金の撲滅に向けた取り締まりの強化が定められ、国、自治体および関係団体が一体となって取り組むことが確認されました。

## 貸金業法等の完全施行

2010年6月、金利の引き下げ、総量規制の導入など改正法の完全施行がされたところ、5件以上の借り入れを有する者は171万人(2007年3月末)から12万人(2016年3月末)へ、自己破産の件数は16万5932件(2006年)から6万3844件(2015年)と大幅に減少しました。

さらに、多重債務を原因とする自殺者数も1,973人(2007年)から667人(2015年)へと大幅に減少しています。

## 銀行のカードローンの急増

ところが、銀行のカードローンの貸付残高が2012年から上昇し、3.5兆円(2013年3月期)から、5.1兆円(2016年3月期)へと急増しました。銀行のカードローンが貸金業法の総量規制の対象外となっていたことを利用して貸し付けを行ったと考えられます。

2014年の時点で、貸金業者による消費者向け

貸付残高は、4.5兆円まで減少しています。他方、銀行のカードローンは同年4.6兆円と初めて貸付残高が逆転し、それ以降も2017年、約5.8兆円まで拡大していきました。

自己破産件数も2015年の6万3844件から2016年6万4637件と上昇傾向を示すようになり、まさに、大改正から減少傾向であった多重債務問題が、銀行カードローンの急拡大によって状況が一変したといつてよいでしょう。

2016年9月、日本弁護士連合会(以下、日弁連)は「銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書」を公表するとともに金融庁に対策を求めました。

2016年から翌年にかけて金融庁が動き出し、銀行業界も自主規制ルールによって対応を取るようになりました。その結果、2018年以降銀行カードローンの貸付残高は減少し始め、2020年9月時点では5.1兆円まで減少しました(2020年12月23日、金融庁・消費者庁から公表された資料\*による)。

また自己破産件数は2017年6万8791件(前年比6.4%増)、2018年7万3084件(前年比6.2%増)、2019年7万3095件(前年比0%)と上昇傾向が横ばいまで減少していきました。

## 生活困窮者自立支援の取り組み

日本では長く、「サラ金が社会保障を担っている」と揶揄されてきました。生活保護制度がスティグマの対象となり、さらに、交流のない親族への扶養照会、自動車の保有を原則認めず、保有資産・現金がほとんどなく無らなると受給できず、「水際作戦」とも批判され、生活保護の利用を制限し、また、生活保護からの再出発の妨げともなっていました。そのうえ、生活保護の手前のセーフティネットもありませんでした。

2015年4月、生活困窮者自立支援法が施行され、これまで「制度の狭間」に置かれてきた生

活保護受給者以外の生活困窮者に対する支援を強化するため、自立相談支援、居住確保支援、就労支援、家計改善支援および子ども支援のメニューができ、全国の自治体で実践されていきました。さらに、2019年4月までに段階的に同法の一部改正が施行され、生活困窮者への自立支援、子どもの学習支援および居住支援の強化がなされていきました。

また、社会福祉協議会での生活福祉資金(総合支援資金・緊急小口資金、臨時特例つなぎ資金も含む)の貸し付けに当たっては、原則として自立相談支援事業の利用を貸し付けの要件とするなど、貸し付けのみではなく相談支援のしくみにつながったといつてよいでしょう。あわせて家計相談支援事業の利用が望ましいことはいうまでもありません。

## 新型コロナ禍での多重債務をめぐる状況

前出の資料によると、銀行のカードローン残高は2019年度5.5兆円、2020年9月までで5.1兆円と減少しています。他方、貸金業者による消費者向け貸付残高は2019年度で4.8兆円とされ、直近のデータは示されていません。日本貸金業協会の加盟52社による、消費者向け無担保貸付残高(住宅向けを除く)は2020年11月時点で3.9兆円、前年同月期は4.2兆円と前年同月比7.1%減となっていて、全体の傾向として減少傾向であることがうかがえます。

また、社会福祉協議会による生活福祉資金の貸し付けは急増し、2020年12月時点、緊急小口資金の申請総数は85万6218件(前年は9,937件)、決定総額は1548.7億円、総合支援資金の申請総数は51万7294件(前年470件)、決定総額3642.9億円、合計貸付金額は5191億円に達しています。住宅を失うおそれのある困窮者への住宅確保給付金は、新型コロナ禍で運用基準を緩め、同年4月から10月までで11万271件が

\* 多重債務者対策本部「多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会(第16回)」(2020年12月23日)配布資料  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/kondankai/dai16/siryu.html>

支給決定となり、180.5億円が支給されています。多重債務問題改善プログラム(2007年4月)で「借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸し付けの提供」とされていましたが、一定程度実現したといえるでしょう。さらに、償還時に所得の減少が続く住民税非課税世帯には「償還を免除することができる」とされていて、基準どおりの運用が期待されます。

個人の自己破産は、前述のとおり銀行のカードローンによっていったん増加にかじを切っていました。2019年には7万3095件と横ばいとなり、2020年に入り5月まで、前年同月比減少傾向であったものの、6月から10月までは、上昇傾向に推移し、10月時点で前年累計99.2%増となっています。これは、新型コロナ禍の影響での収入の喪失・減少によって、破産の手続きを取らざるを得ない状況となったためと考えられます。

## コロナ版ローン減免制度の運用開始

東日本大震災の二重ローン対策として、2011年8月から「個人債務者の私的整理に関するガイドライン(個人版私的整理のガイドライン)」が創設され、ガイドラインの適用によって、債務の減免がなされた利用件数は2020年末までに1,373件とされています。2016年4月には熊本地震を契機として「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)」の運用が開始されました。

そして金融庁、(一社)全国銀行協会および日弁連が協議を繰り返し、銀行や貸金業などの業界団体の協力を得て、2020年12月1日から新型コロナ禍での特則として自然災害債務整理ガイドラインの運用を開始しました。これは、「コロナ版ローン減免制度」と呼ばれ、対象債務者は、個人および個人事業主とされ、対象債務は2020年2月1日以前の債務および、それ以降同年10月30日(ガイドラインが承認された日)まで新型コロナ禍の影響を理由とした借り入れとなっ

ています。その特徴は、破産などの法的なしくみではない私的整理の準則であり、信用情報に事故情報として登録されず、無料で弁護士などの支援が受けられること、破産と同等の自由財産が残されること(今後その枠が拡大することが期待される)、原則として保証債務も減免されることなどのメリットを有しています。

2020年12月1日～3日、東京の3弁護士会、大阪、熊本および仙台弁護士会で開設したホットラインでは、多くの相談が寄せられています。筆者の所属する仙台弁護士会には89件の相談が寄せられ、半分以上がガイドラインの適用が可能な事案でした。そのほかは、新型コロナ禍以前から多重債務を抱えていた案件であり、今後、多重債務問題が生活困窮を理由として発生することが危惧されます。

消費生活相談の現場でも、コロナ版ローン減免制度を活用できる事案が多数寄せられると考えられます。借入残高が一番多い債権者に着手同意を求めることとなり、同意書面を債権者から入手して、弁護士会の窓口で登録専門家の照会を受けることとなっています。

そのようななか、給与ファクタリング、SNSでの個人間融資および「後払い現金化」として新たなヤミ金被害も出ています。これについても、金融庁がタイムリーに広報、啓発を行い、警察当局も検挙を行って、被害の拡大を一定程度防止するよう取り組んでいるところですが、ヤミ金への警戒は不可欠でしょう。

## まとめ

政府は、新型コロナ禍の下、雇用調整助成金の拡大、休業給付金の創設、住宅確保給付金の適用拡大等給付のしくみを作ってきたものの、雇用環境が改善されない限り、収入の喪失・減少型の多重債務問題は解決しないでしょう。新たなガイドラインの利用を図るとともに、今まさに、生活保護制度を「生活保障法」として、「入りやすく、出やすい」しくみに抜本改正することが求められると考えられます。