

# 二重ローン問題の解決のための立法措置を求める意見書

平成27年7月11日

東京弁護士会法友会

幹事長 津村政男

## 第1. 意見の趣旨

1. 国は、今後発生する大規模災害によって生じる二重ローン問題について発災直後から迅速かつ的確に対応できるよう備えるとともに、東日本大震災によって二重ローン問題に苦しんでいる被災者を救済するため、個人被災者を債務者とする金融機関等の債権を買取る債権買取機構を設立する立法措置を可及的速やかに講じて、被災者の迅速な生活再建及び事業再生を実現し、もって被災地の復興を図るべきである。
2. また国は、上記立法化に際して、債権買取機構を利用しうる被災者が債権買取機構を利用しないまま金融機関等との間で条件変更契約締結（リスケジュール）に応じてしまうことのないよう、被災者に対し債権買取機構についての周知徹底を図るとともに、金融機関等に対し、債権買取機構を利用しうる可能性のある被災者については、債権買取機構についての十分な説明を行った後でなければ条件変更契約を締結してはならないと義務付け、あるいはこのような被災者については発災後一定の期間は支払猶予することを義務付ける等の措置を検討し、もって被災者が確実に債権買取機構の利用を行えるよう万全の体制を整えるべきである。

## 第2. 意見の理由

### 1. 二重ローン問題解決の重要性

- (1) 阪神・淡路大震災や東日本大震災で問題となったとおり、災害大国といふべき我が国においては、地震、津波、集中豪雨や台風、噴火などの自然災害により生活基盤である居住用不動産や事業用資産を失ったにもかかわらず、住宅ローンや事業用借入などの既往債務が残ってしまう事態が一定の地域に大量に発生する事態が生じてしまう。既往債務をかかえる被災者が住居や事業を再建するためには新たにローンを組む必要があるが、そうすると被災者としては二重にローンを支払わざるを得なくなり、過重な負担を背負い込むことになる。また、既往債務を抱える状態では、そもそも新たな借入れ自体が受けにくく、結果として生活や事業の再建に支障を来すことになる。このような事態を放置すれば、被災地からの人口流出や産業の衰退を招き、被災

地復興の大きな阻害要因になってしまう。

- (2) こうした問題は、「二重ローン問題」と呼ばれ、過去の災害の際にしばしば課題として指摘されてきたが、なんらの立法的解決がなされないまま平成7年の阪神・淡路大震災を迎えてしまい、多くの被災者が二重ローン問題に苦しんだ苦い経験がある。

このような苦い経験を踏まえ、今般の東日本大震災においては、政府は平成23年6月に「二重債務問題に対する対応方針」を取り纏め、この方針に従って個人被災者を対象とした個人版私的整理ガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）が制定されるとともに一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会が設置され、震災発生から5カ月強経過した平成23年8月22日からその運用が開始された。ガイドラインは我が国初の二重ローン問題に対応する画期的な制度であったが、次項で述べるとおり、残念ながら十分には成果を上げていない。

今後、首都直下型地震、南海トラフ地震等が発生して人口や産業の集積地を災害が襲った場合には、東日本大震災よりもはるかに大規模な二重ローン問題が発生することは明白である（東日本大震災の被害は、死者1万9225名、行方不明者2614名、全壊住家12万7830棟、半壊27万5807棟にも上る甚大なものであったが、内閣府中央防災会議のワーキンググループによる発表によれば、南海トラフ地震では、死者最大33万人、全壊焼失等数は最大238万棟に上るとされている。）。

したがって、今後発生する大規模災害に起因する二重ローン問題に迅速かつ適切に対処するため、並びに、東日本大震災による二重ローン問題に苦しむ被災者の生活及び事業の再建のためには、立法的解決が必要不可欠である。

## 2. 個人版私的整理ガイドラインの利用低迷とその理由

### (1) ガイドラインの意義と運用改善

ガイドラインは、私的整理の枠組み内でガイドラインに従って震災前の債務を減免することで、被災者の生活再建を支援する制度であるが、この制度は、債務者にとっては、原則として保証人への請求がなくなることや、債務の減免を受けたことが信用情報機関に登録されないこと、制度利用に必要な書類作成等を登録専門家である弁護士に無償で支援してもらえることなどのメリットがある一方、金融機関等の債権者にとっても、ガイドラインを適用して債権放棄した場合、無税償却できるものとされ、債務者の債務整理の進展に寄与することが期待された。

この点、運用開始当初指摘された抑制的な運用状況は、利用対象者の要件の拡大や被災者の手元に残せる財産の範囲の明確化と拡大（当初99万円以下とされていた自由財産は、ガイドライン運用上500万円までその範囲を

拡大される等の改善が図られた。)等による数度にわたる運用変更によって改善が図られ、また、義援金、生活再建支援金等を差押禁止財産とする特別法が制定されたことから、ガイドラインにおいてもこれらは返済原資から除外されることとなり、被災者の保護が図られた。

## (2) ガイドラインの利用低迷の状況

しかし、上記運用改善がなされたにもかかわらず、ガイドラインの利用件数は伸び悩んでいる。

具体的には、運用開始から平成27年6月26日に至るまでの約4年間のガイドライン運営委員会への相談件数は5555件にとどまり、しかもそのうちガイドラインの手続きに乗った件数は僅か1369件、債務整理の成立件数は1256件しかない。その一方で、震災直後の平成23年5月に支払停止をしている債務者は1万4083件（うち、住宅ローンは6664件）であるところ、平成24年7月末には、僅か1158件（うち、住宅ローンは619件）残すのみとなっており、発災から平成24年7月末までの14ヶ月の間に1万3000件近くの債務者（住宅ローンは6000件以上）が返済を開始しているのである。そして、金融庁の発表によると、金融機関と返済期限延長等の条件変更に対応した債務者数は、平成26年10月末時点で3万3612件・債権額1兆7859億円（うち住宅ローンは1万0552件・債権額1538億円、1件あたり平均1500万円）に上っている。

なお、以上の数字には、巨大な住宅ローン債権者である住宅金融支援機構（旧住宅金融公庫）の債権額が含まれていないため、これを含めればさらに件数、債権額ともに増大する。また、支払停止や条件変更の合意を行わないまま無理をして約定通りの返済を続けている被災者も相当数いるものと推測されることから、二重ローン問題に苦しんでいる被災者は相当な数に及んでいることが推測される。

## (3) ガイドラインの利用低迷の理由

ガイドラインの利用が低迷した理由としては、未曾有の震災で混乱している中で、a. 対象債務者要件（特に支払不能要件）の厳格さ、b. 成立には全債権者の同意が必要であること、c. ガイドライン運営委員会の人的物的体制の不備、d. 被災者への周知不足、e. 金融機関への動機づけの乏しさ、f. 制度利用後の金融機関との関係悪化及び地域社会における評価悪化への懸念、弁護士になじみのない土地柄、g. 以上の要因から金融機関が返済に窮した被災者に対しガイドラインの利用ではなくリスケジュールを勧め、被災者の多くがガイドラインについての正確な知識を持たないままリスケジュールに応じてしまったこと、といった要因が指摘されている。

なお、法友会においても、平成24年12月の総会においてガイドライン

の利用低迷について厳しく批判しその改善を求める意見書を採択するとともに、毎年発行の法友会政策要綱において、二重ローン問題について詳細に論じて事態の改善を求めてきた。

#### (4) 事業者（中小企業）向け二重ローン対策

以上の個人被災者の状況に対し、事業者（中小企業）の二重ローン対策としては、二つの組織が設置され、債権買取等による事業者の救済が図られている。

まず、経済産業省が主導して、被災事業者の二重ローン問題解消のため、産業復興機構が県ごとに設立されることとなり、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県で設立され、産業復興機構が金融機関の中小企業に対する債権を買取り、買取後一定期間の元利金の返済猶予や債権放棄を行うことによって、被災企業の再建を支援することが図られている。債権買取が決定した件数は、岩手県101件、宮城県130件、福島県41件、その他36件（平成27年6月26日現在、中小企業庁まとめ）と当初見込みより少ないものの、増加傾向にある。

また、復興庁が主導して、各県の産業復興機構による支援の対象とすることが困難な小規模事業者等を対象とし、震災発生の翌年の平成24年2月22日に株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下、「再生支援機構」という。）が設立され、同年3月5日に業務を開始し、債権買取に加え、出資や保証業務といった支援業務をも行うこととしたところ、平成27年7月2日時点での支援決定は602件なされ、そのうち債権買取を含むものは572件、一部債務免除を含むものは392件、債務免除額は387億円に及んでいる。再生支援機構により支援決定がなされた案件のうち債権買取による支援が有効であると判断された事例は9割を超えており、債権買取が有効な支援方法であることはこの点からも裏付けられているといえる。

事業者の二重ローン問題の1件当たりの規模や複雑さが個人被災者の場合に比して大きく上回る点を考慮すれば、これら二つの組織による運用成果を見る限り、大規模災害における二重ローン問題解決に関しては、ガイドラインによる支援より債権買取方式による支援が有効であると評価しうる。

### 3. 求められる立法措置の内容

- (1) 以上を踏まえ、今後発生する災害及び東日本大震災における二重ローン問題に対処するべく、国は以下の立法措置を可及的速やかに講じるべきである。
- (2) 個人向け債権買取機構の設立

東日本大震災における中小企業の二重ローン問題において債権買取方式が一定の成果を上げていることから、個人被災者の二重ローン問題についても債権買取方式が有効だと考えられる。

前述のとおり、既にガイドラインの運用を開始して約4年が経過しているにもかかわらず、ガイドラインによる債務整理成立件数はわずか1256件にとどまっている。このように運用が低調であったことの一因として、現行のガイドラインのように単純に債権放棄を金融機関に求める制度の場合は、債権者にとってのメリットは無税償却できる点のみであり、長期分割弁済を内容とする弁済計画における一部債権放棄のケースでは、結局即時の償却ができないなど、金融機関側に制度の利用に積極的に協力する動機づけが乏しく、かつ、金融機関等と対立的な立場で交渉を行うことについて被災者の側に躊躇する心理的傾向があった点にも着目する必要がある。

これに対し、買取機構が直接金融機関等と交渉して被災者の既往債務を買い取り、その後に既往債務の弁済の停止や債務免除、新規融資や保証などの支援を行うことで、個人対金融機関等の構図を解消することが可能となる。

さらに、債権買取の方法による支援の場合には、金融機関等の債権者にとっては、額面よりも減額されるとはいえ、当該債権の時価に相当する金銭の支払いを一括払いで受けられるうえに、速やかに不良債権処理も行うことが可能で、債権者にも利用のメリットは大きい。また、買取機構によって債権買取がなされた後の支援方法を、弁済の停止と債務免除の他、新規融資や債務の保証などの方法を柔軟に採用することによって、より個々の被災者の状況に応じた弾力的機動的な支援を行うことが可能となる。

前述の再生支援機構による支援に関しても、債権買取を含む支援決定572件のうち、2000万円未満の債権が292件、5000万円未満のものが129件と、5000万円未満の債権の買い取りが合計421件、全体の7割以上を占めていることからすると、債権額の規模からしても、多くの住宅ローン等についても債権買取による支援が適切かつ有効であると考えられる。

仙台弁護士会は、平成26年11月13日付「二重ローン問題対策に関する立法措置を求める意見書」で個人向け債権買取機構の設立を国に求めており、東日本大震災の被災地からも、深刻な経験を踏まえて個人被災者の二重ローン問題に対する対策として、一刻も早い買取機構の設立を求める声が上がっている。

したがって、国は、大規模災害における個人被災者の二重ローン問題対策として、可及的速やかに買取機構の設立に向けた立法措置をとり、今後発生する大規模災害の個人被災者に対し被災直後から速やかに債権買取方式による適切な支援の提供を可能とし、もって被災者の生活及び事業の迅速な再建、ひいては被災地の復興を図りうるよう事前に備えておくべきである。また、できうれば迅速な立法化により、二重ローン問題に苦しんでいる東日本大震災の個人被災者の救済も実現すべきである。

また、我々弁護士も、制度の早期立法化を目指して、引き続き、債権買取

機構の具体的内容について検討を進め、対象債務者の要件、買取価額の算定方法、財源策等について国民的理解が得られる制度設計を考案して会内合意を形成した上で広く社会に提示していくべきである。

なお、国は、債権買取機構の立法措置に加えて、債権買取機構では対応が難しい被災者の救済を図るため、特定調停制度の活用、さらにはガイドライン運営委員会より中立性を高めた専門のADR機関を設置する等の立法措置も検討すべきである。

### (3) 不相当な条件変更契約締結を防止するための措置

先述のとおり、東日本大震災では、発災から数カ月後には個人版私的整理ガイドラインの運用が開始されたが、多くの被災者がガイドラインを利用しないまま条件変更契約を締結してしまったため、発災後4年を経過した現在においても二重ローン問題はごく一部しか解決されていない。

上記債権買取機構の立法化に際しては、買取機構を利用しうる被災者が買取機構を利用しないまま金融機関等との間で条件変更契約締結（リスケジュール）に応じてしまうことのないよう、被災者に対し買取機構の周知徹底を図るとともに、金融機関等に対し、買取機構を利用しうる可能性のある被災者については、買取機構についての十分な説明を行った後でなければ条件変更契約を締結してはならないと義務付け、あるいはこのような被災者については発災後一定の期間（被災者への周知徹底及び買取機構の運用開始に必要な期間）は支払猶予することを義務付ける等の措置を検討し、もって被災者が確実に買取機構を利用できるよう万全の体制を整えるべきである。

## 4. まとめ

以上のとおり、国は、将来発生する大規模災害に起因する個人被災者の二重ローン問題に対処し、また東日本大震災によって二重ローン問題に苦しむ個人被災者を速やかに救済するため、買取機構設立のための立法措置を可及的速やかに講じるべきであり、その際、合わせて不相当な条件変更契約締結を防止するための万全の体制を整えるべきである。

以 上