

## 第4 個人の二重ローン問題について

### 1 被災ローン減免制度の導入とその現状

#### (1) 二重ローン問題の重要性

災害大国という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状態に陥る人が大量に発生する事態が生じる。既往債務を抱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、被災者の生活の悪化と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。

このような問題は、「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、1999（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。二重ローン問題は今なお個人の復興を阻む重大問題であることは明らかであるところ、何らの手当もないまま2011（平成23）年の東日本大震災を迎えてしまい、その後も2016（平成28）年の熊本地震、2018（平成30）年になると大阪北部地震、北海道胆振東部地震、西日本豪雨災害と続き、更に2019（令和元）年は9月に台風15号、同年10月に台風19号によって東日本の多数の河川が決壊してかつてないほどの水害に見舞われた。

これら毎年のように発生する自然災害の被災者の経済的再建のため、二重ローン問題は避けて通れない議論であり、以下では、課題解決のため今日までに導入されてきた制度を振り返りつつ、今後の在り方を論ずることとしたい。

#### (2) 被災ローン減免制度の導入と現状

東日本大震災においては、政府は2011（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、「被災ローン減免制度」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（以下、「ガイドライン運営委員会」といい、被災ローン減免制度で運用されるガイドラインを「旧ガイドライン」という。）が設置され、震災発生から5カ月強経過した2011（平成23）年8月22日からその運用が開始された。被災ローン減免制度は、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。

この制度は、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、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、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り、金融機関等の債権者にとっても、旧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、債務整理の進展に寄与することが期待された。

運用開始当初は抑制的な運用が問題視されたが、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も制定され、同制度上もこれらが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。

しかし、運用開始から2019（令和元）年9月30日に至るまでの約8年間のガイドライン運営委員会への相談件数は5,945件にとどまり、しかも、債務整理の成立件数は1,371件しかない。特に、直近の1年間での成立件数はわずか2件であった。また、震災直後の2011（平成23）年5月に支払停止をしている債務者は14,083件（うち住宅ローンは6,664件）であったが、2012（平成24）年7月末には、僅か1,158件（うち、住宅ローンは619件）を残すのみとなっている。これは、発災から2012（平成24）年7月末までの14ヶ月の間に13,000件近くの債務者（住宅ローンは6,000件以上）が返済を開始していることを意味する。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応じた債務者数は、2014（平成26）年10月末時点で33,612件・債権額1兆7,859億円（うち住宅ローンは10,552件・債権額1,538億円、1件あたり平均1,500万円）に上っている。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。さらに、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思われることから、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。

## 2 被災ローン減免制度の利用が進まなかった原因と運用改善の必要性

上記の通り、被災ローン減免制度は当初期待された程に利用されているとはいえない。

現在では後記の通り新たなガイドラインが制定され、運営委員会も合併しているが、新たなガイドラインを今後の自然災害においても有効に活用するために、被災ローン減免制度の利用が低調であった理由を知ることは、今なお有意義である。

### (1) 制度の周知不足及び金融機関による条件変更契約締結（リスケジュール）の進行

被災者に対する制度の周知が不十分だった一方で、金融機関が弁済の困難な債務者に対して積極的にリスケジュールを働きかけたため、被災債務者の多くが同制度の説明を十分に受けることのないまま金融機関とのリスケジュールに応じてしまった。このため、被災債務者の多くについて被災ローン減免制度の利用要件（いわゆる支払不能要件）を満たさなくなってしまうとともに、被災ローン減免制度を使えば債務者の手元に残すことが可能であった自由財産や義援金、生活再建支援金等も返済原資に充てられるという事態が多発してしまった。

このような状況に対し、被災地弁護士会や日弁連が同制度の周知徹底を求めた結果、金融庁は、ようやく2012（平成24）年7月24日付で金融機関に対し、被災ローン減免制度の積極的利用を求める通知を発し、同通知後はガイドライン運営委員会等も同制度の広報・周知に積極的に取り組んだ。しかし、それまでにすでに多くの事例でリスケジュールが行われてしまっていたこともあり、その後も期待したほど利用件数は増加しなかった。

#### (2) 申出要件及びその運用が厳格に過ぎたこと

被災ローン減免制度の申出要件として、破産ないし民事再生と同様の、被災者が現時点で支払不能ないし近い将来のそれが確実であることという厳格な要件（いわゆる支払不能要件）が求められており、かつ、とりわけ初期段階においてこの要件に関連して破産手続きを念頭に置いた厳格な制度運用がなされたため（例えば仮設住宅入居者は住居費の負担がないことを理由にこの制度の利用ができない等の運用がなされた。）、被災者の間で被災ローン減免制度は利用しづらい制度であるとの評価が流布、定着してしまった。

#### (3) 全債権者の同意が必要とされたこと

旧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ため、一部の債権者の反対により計画の成立が阻害されたり、また運営委員会が過度に債権者の意向を尊重するなどの傾向が見られた。そのため、被災債務者の立場に立った弾力的な運用が困難であった。

#### (4) 運営委員会において被災者の状況把握等が適切になされなかったこと

運営委員会の主な構成員に被災地で活動する弁護士が含まれておらず、また、旧ガイドラインの運用上、債務者本人との面談等を積極的に行うことが重要であるところ、運営委員会の本部・支部が東京や県庁所在地に設置され、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ことから、債務者本人との面談等も十分になされず、全般に被災者の状況把握等が適切になされなかった。

#### (5) 地縁関係を原因とする制度利用への躊躇及び弁護士過疎

地元金融機関や農協・漁協といった日頃の生活と密着した金融機関からの借入れについては、債務者側としても制度利用後の関係維持や新たな借入れ等に支障を及ぼすことや風評等を懸念して、制度利用を躊躇する傾向が見られた。また、被災地においては、司法過疎地における共通の問題として、法的問題についてまず弁護士に相談するという意識が一般的とはいえないことも要因として指摘されている。

### 3 熊本地震等の大規模自然災害における二重ローン問題

#### (1) 新ガイドライン策定

金融業界等では、今後の大災害における個人の二重ローン問題については東日本大震災と同様にガイドラインによる対応を採用することとし、2016（平成28）年12月に、同年4月以降の災害救助法の適用を受けた自然災害により被災した債務者に適用されることとなる、最終的な解

決に特定調停制度を利用したガイドライン（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、「新ガイドライン」という。）を策定した。

この新ガイドラインは、全国銀行協会は2015（平成27）年9月2日付で発足された「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」で、「全国各地で自然災害が発生した場合に、被災者の自助努力による生活や事業の再建を支援するための取組みとして、被災した個人債務者の債務整理に関する新たな準則について検討」（全銀協ウェブサイト）を重ねた結果策定されたものである。

同研究会の委員には金融機関の管理職等の他、日弁連の事務次長も含む複数の弁護士も就任し、さらにオブザーバーとして最高裁や法務省その他の関係官庁等も参加していることから、新ガイドラインは個人被災者の二重ローン問題について重要な意味を有することになると期待されている。

しかし、同研究会には被災地で実際に債務整理や復興支援に携わった弁護士が参加していないため東日本大震災における二重ローン問題の教訓を十分に生かせないのではないかという懸念もあった。この点、仙台弁護士会は、2015（平成27）年9月9日付「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に対する要望書」と題する会長声明において、ガイドライン策定にあたっては被災地弁護士ないし弁護士会の経験が適切に反映されるよう求めたが、実現はしなかった。今後新ガイドラインの改正等がなされる際には、是非取り入れられるべき意見である。

なお、現在では、被災ローン減免制度のほか、前記の新ガイドラインが策定され、2019（平成31）年4月1日付で両ガイドライン運営委員会が合併しており、「一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」が引き続き両ガイドラインに準拠した債務整理を支援している。

## （2）新ガイドライン策定後の大規模自然災害

こうして策定された新ガイドラインは、熊本地震の被災者が初めて適用を受けることとなったのであるが、上記の通り、東日本大震災では被災ローン減免制度が十分周知されなかったために被災者が個別に金融機関とリスケジュールに応じてしまったことが二重ローン問題を深刻化させる一因となった反省を踏まえ、熊本県弁護士会では、岩手県弁護士会等の協力を得ながら、地震発生からわずか1週間後に「熊本弁護士会ニュース」（くま弁ニュース）を各避難所に配布し、新ガイドラインの紹介のほか、各種生活情報を被災者に迅速に提供した。

さらに、熊本県弁護士会は、金融機関との合同での相談会、研修会の開催等を通じて、新ガイドラインの周知徹底のみならず、積極的な新ガイドラインの利用を呼び掛けている。すなわち、東日本大震災の際には、金融機関によってガイドラインの利用が事実上制限されてしまったことから、それを避けるために、熊本県の弁護士らは、「支払不能要件」が厳格（住宅ローン年間返済額と住居費用の合計が年収の40%以上でないことと返済不能と判断されない運用がなされている。）でありながらも、「まずはとりあえず新ガイドラインによる債務整理を申立て、その後の調査で要件を満たさないことが明らかになった被災者は申立てを取り下げる」という運用

を開始した。

このように、被災地弁護士会による周知活動と積極的な利用が効を奏し、発災後の早い時期から新ガイドラインの利用が開始されている。

そして、熊本地震発生以降も、2018（平成30）年6月の大阪北部地震、同年7月の西日本豪雨、同年9月の北海道胆振東部地震、2019（令和元）年9月の台風15号、同年10月の台風19号などの自然災害では多くの自治体が災害救助法の適用を受けることとなった（内閣府防災情報のページ[http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo\\_tekiyou.html](http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo_tekiyou.html)）。

2019（令和元）年9月30日時点で登録専門家に手続支援を委嘱した件数は1,085件で、債務整理成立件数は410件となっている（（一社）東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関のWEBページ<http://www.dgl.or.jp/utilization/>）。2018（平成30）年6月末時点では債務整理成立件数は258件であったことから、この1年3か月で152件が成立したことになるが、その間に災害救助法が適用される自然災害が発生した数を考えると、必ずしも十分な成立件数とはいえない（もっとも、SNSの普及により、西日本豪雨の際には弁護士同士でも新ガイドラインに関する情報が共有されており、従前の自然災害の場合よりも新ガイドラインの利用が促進されることが期待されている。）。こうした債務整理成立件数が伸び悩む背景には、審査に必要な書類の作成や収集に時間がかかること、減免が認められる基準が複雑で、審査に時間を要すること、複数の金融機関の合意形成に時間を要していることがあると言われている。

新ガイドラインの内容が被災者の実情に適合し運用が適切に行われなければ、被災者の救済、人間の復興にはつながらない。協会としては、内容の当否の検証と、運用が適切になされ、債務整理が「公正衡平を旨とし、透明性」を尊重して行われているかを注視しつつ、被災者を支援する必要がある。

#### 4 今後の大規模災害に対する立法的対応の必要性

上記の通り、被災減免ローン制度は十分に機能していないし、新ガイドラインが制定されたものの、調停条項案に対する債権者である金融機関による異議に特段の規制はなく、専ら各金融機関の自主的自立的な判断に委ねられていることからすれば（新ガイドライン「はじめに」）、特に、近年は2018（平成30）年7月豪雨のように、地震以外の自然災害も含めると、毎年のように大規模な自然災害が発生しており、個人被災者の二重ローン問題は今後も重要な問題としてあり続け、かかる問題に対して災害発生前に立法による抜本的対策を講じておくことが必要不可欠である。

この点につき、仙台弁護士会は、2014（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」において、個人向け債権買取機構の設立を国に求めた。これは次項で述べるとおり、中小企業の二重ローン問題解決のために導入された債権買取制度が一定の成果を上げたことから、中小企業ほど複雑ではない個人被災者の二重ローン問題においても、債権買取制度はより大きな成果を上げ得ると期待されるからである。

これを受けて法友会も、2015（平成27）年7月11日の総会で、個人向け債権買取機構を迅速に設立し、同機関の周知徹底を図ることを提案する「二重ローン問題解決のための立法措置を求める意見書」を決議して関係各機関に執行したが、同意見書では、金融機関が主導するリスケジュールが行われたことが二重ローン問題の解決を困難にした反省を踏まえ、金融機関に対し発災後の一定期間について支払猶予を義務付けるなどの対応を検討することも提案している。

このような動きを受けて、日弁連も、2015（平成27）年11月19日付で「災害時の二重ローン問題対策の立法化を求める意見書」を採択して、国に対し、債権買取機構及び専門のADR機関の設置について速やかな立法措置をとることを求めるとともに、これらの制度が創設されるまでの経過措置として、東日本大震災における新ガイドラインを東日本大震災以外の災害にも特定調停手続を通じて活用しうるよう、一般準則化することを求めている。

## 5 まとめ

このように、新ガイドラインの制定自体は決して批判されるべきことではなく（日弁連の意見書においても、債権買取機構やADR機関の設置までの経過措置としてガイドラインの一般準則化を求めている。）、我々は新ガイドラインがよりよいものとなるよう働きかけていくべきであるが、その一方で、新ガイドラインだけで被災者救済が十分に図れるかは、なお疑問であるため、引き続き債権買取機構設置の恒久法の制定に向け、研究及び提言等を粘り強く継続していく必要がある。