

被災ローン減免制度及びその運用の改善に向けて

東日本大震災による津波被害等により、被災者が被災不動産のローンを負担したままでは、再スタートに向けて困難に直面する、いわゆる二重ローン問題の対処のために導入された被災ローン減免制度は、その周知不足と制度及び運用上の問題点から利用が進んでいない現状にある。そこで、この制度及びその運用を改善し、制度の周知と利用を推進して、被災者の生活再建を図り、ひいては被災地の復興・再活性化を図るべく、次の通り宣言するものである。

第一 宣言の趣旨

- 1 二重ローン問題への的確な対処のため、既に任意交渉でリスケジュール済みの債務者も含め、被災ローン減免制度の周知と利用を推進するべきである。そのためには、金融機関による周知と利用に向けた一層の積極的対応と金融庁によるさらなる監督を求めると共に、相談を担当する弁護士・弁護士会側、ガイドライン運営委員会、関連する地方自治体、さらには被災者支援に当たるNPO団体等の連携の下、より債務者に身近で効果的な周知活動の展開を図るべきである。
- 2 被災ローン減免制度の的確な運用と信頼性の確保を図るべく、ガイドライン運営委員会の構成上利害関係の無い者による組織運営を実現すると共に、被災地における周知活動と債務者本人との面談等を積極的に推進するべく、予算面での手当と並行してその運用改善を図るべきである。
- 3 支払不能とまではいえないものの、従来通りのスケジュール及び金額での完済が困難な債務者をも救済するべく、被災ローン減免制度利用の申出要件の緩和を求めると共に、同制度における責任財産のあり方を改めて問うべきである。
- 4 高台移転事業を推進して被災者の生活再建を進めるため、被災ローン減免制度を利用したその手法の効用を周知すると共に、人的サポートも含めて事業そのものの早期推進を行政側に働きかけるべきである。
- 5 被災ローン減免制度において保証人の免責範囲が限られ、かつそのための要件が十分明確化されていないことから、制度利用を萎縮させる虞のある現状を改善するべく、免責基準の具体化を図り、また制度成立事例を広く公表して保証人の免責状況を周知するなど、制度利用の申出に先立って保証人の免責可能性の事前確認が可能となるよう一層の改善を求めらるべきである。

第二 宣言の理由

1 被災ローン減免制度の導入とその現状

東日本大震災による被災の結果、津波等によって担保物件たる建物等が滅失したにもかかわらず、住宅ローンだけが残ってしまい、これとは別に復興に向けての新たな債務を重ねて負わされる等、今後これらの既往債務の負担を抱えたままでは再スタートに向けて困難に直面する、いわゆる二重ローン問題の対策としては、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」という）の下、2011年（平成23年）7月15日、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（以下「被災ローン減免制度」という）が制定され、同年8月22日、これに基づくADRによる債務整理の運用が開始された。

同制度は、私的整理の枠組み内であらかじめ定められた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。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、本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・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）等による数度に亘る運用変更によって改善が図られ、被災者にとっての利用しやすい制度の実現が指向された。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たことから、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、被災者の財産保護が図られた。

しかし、同制度による申出件数は2012年（平成24年）11月16日現在で417件（うち東北被災地403件）、これによる債務整理の成立件数は、わずかに133件（うち東北被災地124件）に留まる。他方、震災後同制度によることなく、金融機関との個別合意により支払期限の延期等のリスケジュールに至った債務者数は、平成24年7月末時点で19,964件（うち住宅ローン6,134件）に上る一方、約定返済を一時停止している債務者数は震災直後の平成23年5月時点の14,083件（うち住宅ローン6,664件）から激減して、平成24年7月末時点では1,158件（うち住宅ローン619件）を残すのみとなっており（同年10月31日金融庁公表。ただし、最大債権者である住宅金融公庫を含まない）、同制度を利用することなく大半の債務が個別合意によりリスケジュールされている。

2 被災ローン減免制度の利用が進まない原因と改善の必要性

(1) 制度の周知不足と周知徹底の必要性

被災ローン減免制度の利用が進まない最たる原因として一般に指摘されているのは、被災者に対する制度の周知が進んでいない点である。先のリスケジュールの進行状況に照らすと、金融機関が同制度を十分に説明することなくリスケジュールを進め、被災者の復興支援よりも自社の債権保全に走っている状況が顕著に窺われるところとなっている。その結果、本来債務者の手元に残すことが期待される自由財産や義援金、生活再建支援金等も返済原資に充てられる事態を招来している。

そこで、日弁連においても2012年（平成24年）8月3日付け会長声明において、この問題を取り上げ、弁護士会側が広報に積極的に取り組むばかりではなく、金融機関側もその社会的責任として債務者に制度を周知しその積極利用をサポートする義務がある旨を述べて、金融機関側の一層の努力を求めている。

金融機関の監督指導権限を持つ金融庁もこの点を問題として認識し、同年7月24日付け金融庁監督局長通知（金監第1894号）により、「金融機関は、債務者の状況を一層きめ細かく把握し、当該債務者に対してガイドラインの利用のメリットや効果等を丁寧に説明し、当該債務者の状況に応じて、ガイドラインの利用を積極的に進めること」として、同制度の利用促進を図っている。ま

た、財務省東北財務局においても、同年10月2日付けで管内金融機関に対する要請文を發出し、「債務者に対して・・・ガイドライン運営委員会と当局が共同で作成したパンフレット等を活用し、ガイドライン利用のメリットや効果等を営業の第一線において丁寧に説明すること」としている。その際には、手元に残せる自由財産の金額及びガイドライン利用において債務者負担がないことを含めることとされ、また、リスケジュール済みの債務者にも改めてガイドライン利用を積極的に勧めることとされている。この点、金融機関によっては、高台移転推進の観点から被災不動産に関する抵当権の抹消に柔軟に対応しつつも、高台移転後の不動産に対して抹消済み抵当権に関する旧債務を合算して抵当権設定する運用を試みようとするところも散見されるが、これでは二重ローン問題をそのまま是認するに過ぎないのであり、まさに金融機関として被災ローン減免制度利用を被災者に積極的に勧めるべき場面といえる。

ただし、現地から報じられるところによれば、問題は単に周知の不徹底だけに留まらない。例えば、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り入れ等に支障を及ぼすことが強く懸念される上、また三陸被災地においては、司法過疎地における共通の問題として、債務に関する問題について先ず弁護士に相談するという意識が一般的とは言えないことも指摘されるのである。

そこで、上記利用促進策の推進のため、弁護士会としても金融機関による同制度の周知と利用に向けた一層の積極的対応と金融庁によるさらなる監督を求めると共に、相談を担当する弁護士・弁護士会側、ガイドライン運営委員会、関連する地方自治体、さらには被災者支援に当たるNPO団体等の連携の下、より債務者に身近で効果的な周知活動の展開を図る必要がある。

この点、2012年（平成24年）11月より宮城県内において、東北財務局、弁護士会、ガイドライン運営委員会主催、地元金融機関共催で、金融機関の顧客に対して金融機関からDMでの案内を送ると共に、地域単位でチラシを折り込むといった広報手段を取った上で、無料相談会が開催されているが、地元金融機関が相談会の共催者となり、広報にも協力したことは、制度利用の拡大に向けて大きな前進であり、弁護士会としては、今後全ての被災地において、あらゆる金融機関の協力のもとに、かかる周知活動を推進して行くべきである。

(2) 制度及び運用の問題点と改善の必要性

被災ローン減免制度の利用を進めるためには、同制度の的確な運用と信頼性の確保を図るべく、ガイドライン運営委員会の構成における中立性は必須である。またその運用上被災地における周知活動や債務者本人との面談等を積極的に推進することも重要である。そこでガイドライン運営委員会の構成上は、東日本大震災事業者再生支援機構等の例も参考にして、利害関係の無い者による組織運営を実現するのが望ましく（たとえば、金融機関関係者を構成員とすべきではなく、仮にそうするとしても、地元金融機関以外の関係者とする等）、また運用上も予算面での手当と並行して、スタッフが被災地に頻繁に出向いて諸活動を実施出来るようにするのが望ましい。ガイドライン運営委員会においては、かかる組織面、予算面等からの根本的な改善、改組も視野に入れた運用改善を図るべきである。

また、被災ローン減免制度の申出要件としては、現時点での支払不能ないし近い将来のそれが確実であることが求められているが、支払不能とまではいえないものの、従来通りのスケジュール

及び金額での完済が困難な債務者は数多く存在すると思われる。こうした債務者においては、被災ローン減免制度は無力である結果、金融機関主導のリスケジュールに応じざるを得ないと思料され、その結果、現時点での生活再建が困難となり、将来的な破産も懸念される。同制度利用の申出要件の緩和を求めると共に、同制度における責任財産のあり方を改めて問う余地がある。

なお、2011年（平成23年）10月26日、仮設住宅に入居中の者等に関して、現段階で住居費負担が発生していない場合であっても、近い将来に住居費負担が発生することを考慮して被災ローン減免制度の要件に合致するか否かを判断する、との運用改善がなされているが、債務者にとっては、近い将来に住居費負担がどの程度であれば要件に合致するのかが分からず、上記改善が制度利用の拡大に必ずしもつながっていない。そこで、この点に関して、仮設住宅からの移転後に住居費負担が震災以前の倍額になるものとみなして要件に合致するか否かを判断する、といったさらなる運用改善を図るべきである。

さらに、高台移転事業の進行状況が地域毎にまちまちであり、それが進行していない地域も散見され、被災者の生活再建を困難にしている。こうした事業の進行の遅れには、抵当権付き不動産の売買への行政側の無理解と抵抗感があると指摘されてきたが、近時は高台移転後の不動産への抵当権の再設定が可能であることに照らして、金融機関側が売却額全額の納入を条件に抵当権解除証書を発行するものとし、地方自治体もこれをもって抵当権抹消とみなす旨の特例措置が提案されるに至っている。こうした動きは抵当権抹消によって地方自治体の不動産買い取りを促進するものとして評価に値するものの、2012年（平成24年）10月19日付け日弁連会長談話でも指摘されているように、抵当権が抹消されたとしても住宅ローン債権は残り、二重ローン問題の解決とはなっていない上、被災者の移転先での住宅再建を可能とする条件の整備がなお必要であるといわざるを得ない。弁護士会側としても被災ローン減免制度を利用したその手法の効用を周知すると共に、引き続き人的サポートも含めて高台移転事業そのものの早期推進を行政側に働きかけるべきである。

加えて、被災ローン減免制度の説明においてはその利点として原則として保証人への請求を行わない点が挙げられているが、ガイドライン上は、保証契約締結経緯や保証人の責任度合い、保証人の収入、生活実態に照らして、保証人に債務履行を求めることが相当と認められるときは、当該保証人について債務者と共に弁済計画案を作成の上、合理的範囲での弁済を求めているため、実際に保証人が免責されるかどうかは必ずしも判然としない。

その結果、個人資産を喪失することを懸念して、被災ローン減免制度の利用に非協力的な保証人の存在も一部に報じられており、結局制度利用を自粛して無理なリスケジュールに応じざるを得ない債務者も存在する可能性がある。そのような事態は、制度上保証人の免責範囲が限られ、かつそのための要件が十分明確化されていないために生じる、制度利用への萎縮の効果というべきものであり、本来税務上の対応も含めて保証人の全面的な免責が可能な制度設計が望まれるところである。

この点、実際には保証人が免責されない事例は殆どないとの報告もあることから、少なくとも制度の改善策として免責基準の具体化を図り、また運用の改善策として制度成立事例を広く公表して保証人の免責状況の周知を図る等、制度利用の申出に先立って保証人の免責可能性の事前確認を可能とするよう、一層の改善を求めるべきである。

以上