

振り込め詐欺救済法に定める預保納付金を巡る
諸課題に関するプロジェクトチーム

報告書（案）

平成 28 年 3 月 17 日

目 次

はじめに	1
1. 預保納付金事業に関する基本的な考え方	2
2. 預保納付金による奨学金事業のあり方	2
(1) 奨学金事業を巡る議論の状況	2
(2) 奨学金事業の見直しに係る具体的内容	2
① 給付制奨学金の枠組み	3
② 給付水準	3
③ 受給資格	4
④ 既存貸与者の取扱い	4
3. 預保納付金による団体助成事業のあり方	5
(1) 団体助成事業を巡る議論の状況	5
(2) 団体助成事業の見直しに係る具体的内容	5
① 既存の支援体制への支援	5
② 新たな相談受理体制への支援	6
4. 奨学金事業と団体助成事業の資金配分	6
5. 金融機関等における取組み	6
(1) 振り込め詐欺等の未然防止に向けた取組み	6
(2) 被害者に対する返金率の維持・向上に向けた取組み	7
6. その他	7
おわりに	8

「振り込め詐欺救済法に定める預保納付金を巡る諸課題に関するプロジェクトチーム」
メンバー

平成 28 年 3 月 17 日現在

座長	牧島 かれん	内閣府大臣政務官(金融担当)
メンバー	高木 宏 壽	内閣府大臣政務官(犯罪被害者等施策担当)
	中西 祐 介	財務大臣政務官

オブザーバー	坂口 拓也	警察庁長官官房給与厚生課長
	福原 道雄	法務省大臣官房秘書課政策評価企画室長
	世取山 茂	預金保険機構金融業務支援部長

事務局	金融庁総務企画局企画課調査室
-----	----------------

「振り込め詐欺救済法に定める預保納付金を巡る諸課題に関するプロジェクトチーム」
開催状況

第1回 平成27年11月19日（木）

- 振り込め詐欺救済法の制度概要について（金融庁）
- 関係府省庁等からの説明
 - ・ 内閣府
 - ・ 警察庁
 - ・ 法務省
 - ・ 日本司法支援センター（法テラス）
 - ・ 預金保険機構

第2回 平成27年12月16日（水）

- ヒアリング
 - ・ 公益財団法人 日本財団
 - ・ 認定NPO法人 全国被害者支援ネットワーク
 - ・ 公益社団法人 被害者支援都民センター
 - ・ 一般社団法人 全国銀行協会

第3回 平成28年2月2日（火）

- ヒアリング
 - ・ 公益財団法人 犯罪被害救援基金
 - ・ 小林 雅之教授（東京大学大学総合教育研究センター）
 - ・ 小木曾 綾教授（中央大学大学院法務研究科）

第4回 平成28年2月26日（金）

- 取りまとめの方向性について討議

第5回 平成28年3月17日（木）

- 報告書取りまとめ

はじめに

振り込め詐欺救済法¹においては、振り込め詐欺等の預貯金口座への振込みを利用した犯罪の被害者に対して、振り込んだ先の口座（犯罪利用口座）に一定の残高がある場合、これを金融機関から被害者に返金することによって被害の回復を図ることとされている。

他方、こうした救済に向けた努力にもかかわらず、被害者からの返金申請がなかった場合など、返金しきれずに残金が発生する場合がある。振り込め詐欺救済法上、金融機関は、この残金を預金保険機構に納付することとされており（以下「預保納付金」という。）、同機構は、一定額を留保した上で²、この預保納付金を犯罪被害者等の支援の充実のために支出することとされている。

その具体的な使途については、平成 22 年から 23 年にかけて開催された、内閣府大臣政務官（金融担当）・内閣府大臣政務官（犯罪被害者等施策担当）・財務大臣政務官で構成されるプロジェクトチーム（以下「平成 22 年 P T」という。）において議論がなされた。その結果、①犯罪被害者等の子供に対する奨学金事業（以下「奨学金事業」という。）と、②犯罪被害者等支援団体に対する助成事業（以下「団体助成事業」という。）、の 2 事業（以下「預保納付金事業」という。）とされたところである（内閣府・財務省令³で規定。）。

この預保納付金事業については、平成 25 年度より実施しているところであるが、政府の第 3 次犯罪被害者等基本計画（平成 28～32 年度）の策定に向けた議論等を通じて、その見直しを求める意見が寄せられてきた。こうした状況を踏まえ、平成 27 年 11 月に「振り込め詐欺救済法に定める預保納付金を巡る諸課題に関するプロジェクトチーム」を設置し、関係者からヒアリングを行いながら、預保納付金の取扱い等について、これまでの運用状況等を検証し、犯罪被害者等の支援の充実に向けた方策を検討してきた。

本報告書は、当プロジェクトチームにおける検討結果を取りまとめたものである。

¹ 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律（平成十九年十二月二十一日法律第百三十三号）

² 振り込め詐欺救済法において、誤って預貯金口座を失権した口座名義人を事後的に救済することができるよう、預保納付金の一定割合を留保することとされている。

³ 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律第二十条第一項に規定する割合及び支出について定める命令（平成二十年六月六日内閣府・財務省令第四号）

1. 預保納付金事業に関する基本的な考え方

預保納付金事業については、振り込め詐欺救済法において「犯罪被害者等の支援の充実のために支出する」とこととされているところ、その事業内容の見直しを検討する際には、以下の点に留意する必要がある。

- ① 本来減少していくことが望ましい振り込め詐欺等の被害金を原資とする、という預保納付金の性格を考慮すべきこと。
- ② 既に国及び地方公共団体が実施している、あるいは実施が見込まれている事業の肩代わりとならないこと。また、これまで被害者等支援を行っていた民間団体が支出を差し控え、全体として支援の拡充につながらないという事態は避けるべきこと。
- ③ 限りある財源の中で、事業の優先順位を勘案しつつ検討すべきこと。

2. 預保納付金による奨学金事業のあり方

(1) 奨学金事業を巡る議論の状況

現行の奨学金事業は、平成 22 年 P T の報告書を踏まえ、犯罪被害者の子供が、学業を終えたあとも、自らが社会により支えられたことを思い起こす機会を提供するとともに、就職して自立するようインセンティブを付与する観点から、貸与制となっている。しかしながら、これまでの借り手の経済状況を見ると、必ずしも高い所得とはいえない家庭が多く⁴、奨学生の数には伸び悩んでいる状況⁵にあることから、本プロジェクトチームのヒアリングにおいて、給付制奨学金の導入を求める意見があった。

(2) 奨学金事業の見直しに係る具体的内容

現在の借り手の経済状況等を勘案すると、今後、引き続き貸与制とすれば、債務返済の延滞等の発生につながる可能性も高いと考えられる。また、貸与制においては、長期にわたる債権管理も必要となり、管理コストが永続的に発生することとなるが、本来減少していくことが望ましいという預保納付金の性格に鑑みると、将来的にこうしたコストを捻出し得るか疑問が残る。

こうしたことから、他の給付制奨学金事業とのバランス等に留意しつつ、給付制を導入することが適当と考えられる⁶。

⁴ 預保納付金事業の担い手である日本財団によれば、奨学生の家庭における平均所得は 169 万円（平成 27 年 11 月末現在）。

⁵ 平成 22 年 P T の報告書においては、「年間 200 人～300 人程度となることが想定される」とされていたものの、募集期間の通年化などの利便性向上策にもかかわらず、利用者数は大幅に下回っている状況（平成 27 年 11 月末現在：60 人）。

⁶ 「給付制では奨学生の自立を促さないのではないか」という懸念については、ヒアリングにおいて、「犯罪被害者等というハンディを考慮すべきであり、また、奨学金終了後も連絡を取ってネットワークを構築することで、自立するよう成長を見守ることが可能」という旨の意見があった。

① 給付制奨学金の枠組み

給付制を導入する場合、貸与制の存続の是非が論点となるが、仮に存続させた場合には、

- ・ 現在の貸与制奨学金の対象者は、返済の負担が難しい低所得者層が多く、貸与制がある限り、こうした奨学生に引き続き返済負担が発生すること、
- ・ 無利子貸与型奨学金を日本学生支援機構等が実施している中、給付制導入後もあえて貸与制を残す意義が定かではないこと、
- ・ 貸与制では長期間にわたる債権管理が必要となること、

から、貸与制は存置せず、給付制に完全移行することが適当と考えられる。

他方、給付制の制度設計に当たり、以下のような点についても留意する必要がある。

- ・ 限りある財源の中、中長期にわたって安定的に給付制を運用するためには、その所要額を慎重に見積もるべきこと。
- ・ 学業に従事しないまま給付を受けるといったモラルハザードを回避するために、例えば定期的に成績表の提出を求めるなど、必要な方策を講ずること。

② 給付水準

給付制を導入した場合の給付水準については、学資の助成という趣旨、事業の継続性、既存の奨学金とのバランス等を考慮し、以下のような案が考えられる。

- (a) 現在、犯罪被害者の子弟を対象に給付制奨学金事業を実施している犯罪被害救援基金と同水準に設定（例：大学生は私立が月3万円、国立が月2万5千円）
- (b) 大学生については、国立大学の授業料と同水準に設定（例：大学生は月5万円）
- (c) 現在の貸与額の水準と同水準に設定（例：大学生は月8万円）

これらのうち、(a) 案は、これまでの預保納付金事業における貸与額との乖離が大きいことが懸念される。

また、(c) 案は、より充実した支援とはなるものの、多額の原資が必要となり、事業の継続性の維持が困難となるおそれがある⁷。また、他の、例えば犯罪被害救援基金の奨学金と併せて受給した場合には、学校生活に必要な費用の金額を超える可能性がある⁸。

⁷ 平成27年11月末における貸与制奨学金採択者の各学種別の割合に基づき、300名程度が受給したケースを機械的に試算すると、年間所要額は、(a) 案が1.1億円程度、(b) 案が1.7億円程度、(c) 案が2.8億円程度となる。

⁸ 文部科学省の調査等によれば、大学の平均年間授業料（平成26年度、国立は標準額）は国立54万円程度、公立54万円程度、私立86万円程度。また、日本学生支援機構による「学生生活調査」によれば、授業料に施設整備費等の学校納付金（入学時の特別納付金を含まない。）や教科書費等の修学費、課外活動費、通学費を加えた額の平均（平成24年度）は、国立67万円程度、公立68万円程度、私立132万円程度。

こうした点を踏まえれば、(b)案を採用することが考えられる。

また、現在の貸与制においては、入学時に一時金を貸与している（大学生では30万円）。入学時は、入学金等の費用⁹が掛かることから、給付制導入後においても、こうした一時金を支給することが適当と考えられる（大学生については入学金相当額として、現行水準と同じ30万円を想定）。

以上を踏まえ、当面の具体的な給付水準については、以下のとおりとすることが考えられる^{10 11}。

	給付月額	一時金
大学院生	5万円	30万円
大学生	5万円	30万円
高校生	国公立：1.7万円 私立：2.5万円	5万円

③ 受給資格

給付制の対象者については、犯罪被害という理不尽な事態が修学の妨げにならないよう支援するとの観点から、これまでの貸与制奨学金と同様に、「犯罪被害者等の子供（主として当該被害者の収入によって生計を維持していた子供に限る。）であり、高校、大学、大学院等に在学中あるいは入学予定であって、犯罪被害に起因して学費の支弁が困難と認められる者」とすることが適当である。

ただし、これまではこうした要件を満たす者全員を採択していたところであるが、給付制に移行した場合には受給応募者がこれまでに比べて大幅に増加する可能性がある。新規・継続を合わせ、受給者の上限をおよそ300人と想定し、仮にそれを超えるおそれがある場合には、他の奨学金制度と同様に、学力基準及び家計基準を用いて選抜することが考えられる。

④ 既存貸与者の取扱い

給付制の導入に伴い、これまでの奨学金事業において既に貸与を受けている者に対して返済を免除することが考えられる。

具体的には、今後の給付水準を限度として、返済を免除することが考えられる（例えば、月8万円の貸与を受けていた大学生は月5万円分の返済を免除）。この場合、

⁹ 文部科学省の調査等によれば、大学の入学金平均（平成26年度、国立は標準額）は国立28万円程度、公立40万円程度、私立26万円程度。

¹⁰ 大学院生は大学生の場合と同水準、高校生は犯罪被害救援基金の給付制奨学金と同水準としている。なお、文部科学省の調査によれば、私立大学大学院における博士前期課程（修士課程を含む）の初年度学校納付金の平均（平成26年度）は、授業料71万円程度、入学料22万円程度、施設設備費9万円程度。また、文部科学省の「子供の学習費調査」によれば、平成26年度の高等学校の学校教育費（授業料や入学金、教科書費、課外活動費、通学費等）の年額平均は、公立が24万円程度、私立が74万円程度。

¹¹ 今後、犯罪被害救援基金の支給水準に変動があった場合等、状況の変化に応じて、将来的に給付水準を変更することを否定するものではない。

残存債権が発生し、一定期間の債権管理が引き続き必要となるものの¹²、既存貸与者と新規に給付を受ける者との間の公平性が担保されることになる¹³。

なお、既存貸与者の中には、既に返済を開始している者もいるが、こうした者については、既返済分については特段の手当はしないものの、給付制への切換えに併せ、上記のとおり返済を免除することが考えられる。

3. 預保納付金による団体助成事業のあり方

(1) 団体助成事業を巡る議論の状況

現在、犯罪被害者等を支援する団体（以下「支援団体」という。）を対象に、当該団体の財政基盤を支える仕組みを作る事業（ファンドレイズ担当者の雇用等）や犯罪被害者等への支援拡充のための資機材を整備する事業（相談室拡充経費等）等について、助成率 100%を原則とし、助成を行っている。

このように、ファンドレイズ担当者の雇用等、事業性を有する範囲内で、これまでも預保納付金を人材確保のために活用してきたところである。他方、支援団体の基幹業務を担う相談員等や管理部門の人材を雇用するために必要な人件費については、これまで助成対象としてこなかった。

本プロジェクトチームにおけるヒアリングでは、支援団体で被害者対応を行っている相談員や、こうした相談員を取りまとめる支援活動責任者について、それぞれの育成費や活動費も助成対象とすべきとの意見があった。特に 24 時間 365 日対応の相談体制の整備を目指す支援団体の取組みについて、当該助成を求める意見が強かった。

(2) 団体助成事業の見直しに係る具体的内容

① 既存の支援体制への支援

支援団体の担当者が被害者に対する相談業務を行うためには、相談員として国家公安委員会が定める要件を満たさなければならず、そのためには 3 年間程度の実務経験が必要となっている。しかし、要件を満たすまでの間は、無給で業務を行うことが一般的であり、こうした状況から、特に若く優秀な相談員候補となるべき人材が定着しにくい状況となっている。このため、支援団体に定着することが見込まれる人材については、相談員の要件を満たすまでに必要な育成費（雇用経費）を助成することが適当と考えられる^{14 15}。

¹² 奨学生の負担増を避け、かつ、債権管理期間を長期化させない観点から、返済免除後も現在の毎月の返済額（まだ返済を開始していない既存貸与者については、返済免除を受ける前の貸与総額を 30 年間（最長返済期間）で返済することとした場合に返済すべき月額）を下回らない額で返済し続けることに同意した既存貸与者を対象に、返済免除を行うことを想定。

¹³ 長期間にわたる債権管理を回避する観点からは、返済を全額免除するという案も考えられる。しかしながら、既存貸与者の家庭の平均所得が 169 万円という水準にあることを考慮してもなお、給付制における給付水準との均衡を考えれば、全ての既存貸与者を一律に全額免除することは困難と考えられる。

¹⁴ 相談員となるためには、犯罪被害者等早期援助団体に関する規則（平成十四年一月三十一日国家公安

② 新たな相談受理体制への支援

現在、犯罪被害者等支援団体においては、24 時間 365 日対応できる相談体制の整備に向けた取組みが進められている。こうした取組みに対しても、これまで助成対象としてきた資機材の整備に加え、上記①と同様の観点から、新たな相談受理体制の整備に伴って必要となる相談員について、その育成に必要な費用（雇用経費）を助成することが適当と考えられる。

4. 奨学金事業と団体助成事業の資金配分

現在、奨学金事業及び団体助成事業については、財源をそれぞれ別個に信託財産として管理している。奨学金事業については、平成 25 年度の事業開始時に 40 億円を信託財産としている。また、団体助成事業については、事業開始時に 7.5 億円を信託財産としたほか、毎年度の預保納付金の新規発生額を同信託財産に繰り入れている。

今般の事業見直しに伴い、両事業の所要額が変動することが見込まれることから、両事業の資金配分のあり方を点検する必要がある。この点、給付制奨学金事業だけで毎年 2 億円程度費消される見込みであることや、現在の団体助成事業においても毎年の預保納付金の新規発生額全てを活用できていないことを考えると、直ちに両事業の資金配分を見直す必要性は乏しいと考えられる。ただし、将来的には、両事業の支出額に応じて資金配分を見直すことや、現在は予備資金としている 5 億円の信託財産を活用することも考えられる。

5. 金融機関等における取組み

(1) 振り込め詐欺等の未然防止に向けた取組み

振り込め詐欺等の未然防止は振り込め詐欺救済法が対象とするものではないが、可能な限り被害の発生を抑止することが重要であることは論をまたない。これについては、金融機関において、警察当局との横断的な連携を行うとともに、口座開設に係る本人確認を徹底することで、不正利用口座の開設を未然に防止しているという取組みの紹介があった。また、顧客への声掛けに加え、異常取引に関するモニタリングや顧客への周知・広報といった金融機関による取組みの紹介もあった。

委員会規則第一号)において、「犯罪被害者等早期援助団体において犯罪被害相談員の職務を補助した期間が通算しておおむね3年以上」といった要件があり、1人の対象者につき3年間の助成が目安となる。なお、1,800時間(必要な相談経験時間)に800円(相談員一人当たりの平均時給)を乗じると144万円となり、仮に例えば全国被害者支援ネットワークに加盟する47の犯罪被害者等早期援助団体(被害者支援センター)で1名ずつ助成対象とすれば、総額で所要0.7億円程度となる。

¹⁵ 要件を満たした後の相談員や支援活動責任者の活動費(雇用経費)については、既存の支援体制か新たな相談受理体制かに関わらず、支援団体の活動・維持に必要な費用そのものであり、こうした費用を助成対象とすれば支援団体の自立を妨げるおそれがあることから、助成対象に追加することには慎重に対応する必要があると考えられる。また、支援活動責任者の育成費については、支援活動責任者になるための要件が明確ではなく、事実上、活動費への助成となりかねないことから、活動費と同様の取扱いとするのが適当と考えられる。

金融・警察当局においても、振り込め詐欺等の未然防止に向けた注意喚起活動を行っているほか、金融当局においては、預金口座の不正利用に関する情報が寄せられた場合には、当該口座が開設されている金融機関及び警察当局への情報提供を速やかに実施している。

金融機関をはじめとする関係機関が、こうした取組みの継続を通じて、振り込め詐欺等の被害を未然に防止するよう努めていくことが望ましい。

(2) 被害者に対する返金率の維持・向上に向けた取組み

金融機関から被害者に対する返金率の向上については、平成 22 年 P T においても議論がなされた。その議論を踏まえ、被害者ができる限り返金申請を行うことができる環境を整備するため、金融機関がより積極的に「被害が疑われる者」へ連絡するよう、金融業界に対して、実態を踏まえた標準的な取扱いの検討を要請したところである。

この要請を受けて、平成 23 年 3 月には、全国銀行協会が事務取扱手続を改正し、連絡対象者を選択する標準的な目安の設定や連絡方法の統一化が図られた。こうした取組みを反映して、平成 22 年 P T の開催以降、金融機関から被害者への返金率は上昇している¹⁶。

全国銀行協会においては、今後、相対的に返金率の低い会員銀行の取組みを底上げしていくこととしており、返金率の低い金融機関においては、こうした取組みも踏まえ、返金率の向上に努めていくことが必要である。また、金融当局においても、金融機関が被害の迅速な回復のため、引き続き振り込め詐欺救済法に沿って、被害者救済対応を的確に行っているかについて検証することが適切である。振り込め詐欺救済法に基づく被害者の迅速な財産的回復を図る観点から、こうした返金率の維持・向上に向けた取組みを継続することが重要と考えられる。

6. その他

現在の預保納付金事業の担い手の選定は、現行の事業内容を前提としたものである。したがって、今般の給付制の導入等の見直しにより、前提が大きく変わることから、担い手を再選定する必要がある。担い手においては、本報告書の趣旨を踏まえ、犯罪被害者等の支援の充実に資するよう、的確に預保納付金事業を運営することが求められる¹⁷。

また、担い手と協定¹⁸を締結する預金保険機構においては、当局と連携しつつ、見直し後の預保納付金事業が的確に実施されるよう、担い手に対する監督を適切に行うことを期待する。

¹⁶ 返金率は平成 22 年度が 58.0%であったところ、平成 27 年度（平成 28 年 3 月 1 日現在）では 77.3%に上昇している。

¹⁷ 例えば犯罪被害者等早期援助団体を所管する都道府県公安委員会等のように、預保納付金事業の対象者について知見を有する者が存在する場合には、預保納付金事業の運営に当たり、必要に応じて、こうした者の知見も活用することが考えられる。

¹⁸ 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律第二十条第一項に規定する割合及び支出について定める命令第 3 条に定める協定。

おわりに

預保納付金は、振り込め詐欺等の被害金を原資としており、本来減少していくべき性格のものである。したがって、預保納付金が生じないように、引き続き、振り込め詐欺等の被害者に対する返金に努めていく必要がある。また、こうした取組みにもかかわらず生じてしまった預保納付金については、犯罪被害者等への支援の一層の充実に向け、有効に活用していく必要がある。

こうした観点から、本プロジェクトチームにおいて数次にわたりヒアリングを重ね、その具体的用途について検討してきた。その結果、前述したとおり、奨学金事業については貸与制から給付制へ変更すること、団体助成事業については、既存の支援団体の体制や24時間365日等の新たな相談受理体制における相談員の育成費を対象とすることが適当との結論に至ったところである。

今後、本報告書に示された考え方を踏まえ、関係者において、速やかに必要な措置が講じられることを期待する。