

特別調査

多重債務者問題に関する調査報告書

1999年6月

国民生活センター

はしがき

多重債務の相談は、各地消費生活センターや国民生活センターに毎日のように寄せられおり、相談件数は、増加の一途をたどっています。また、破産申立件数も平成9年が7万件、同10年が10万件を超え、今後も増えることが予想されます。

ところで、我々の日常生活では、商品等の購入でローンの利用やクレジットカードでの決済が増えています。時代は現金がなくても信用買いで自分の欲しいものが直ちに手に入ることができるようになり、自己の欲求を早期に満足させることができるようになりました。これは、快適で便利ですがその反面、消費者自身の自己管理がしっかりしていないと、つい借金をしてしまうことにつながる側面を持っています。それに加えて最近では、長引く経済の低迷する状況下で失業、倒産、リストラ、解雇等により生活基盤等が不安定になるなど社会環境が厳しくなっています。

多重債務に関する問題は、金利に関して利息制限法と出資法とのグレーゾーンの問題等があり、また、貸金業法では利息制限法の利息の制限額を超えて任意に支払った場合、その超えた利息の部分を有効な利息の支払とする、いわゆるみなし弁済の規定があります。このため、利息制限法を超える高金利による貸付が可能となり、現実も高金利の貸付が行われています。また、事業者の貸付でも与信の際に十分な調査をせずに支払能力を超えた過剰貸付等も行われています。一方、債務者個々人も生活苦等の事情から支払能力を超えた借入や高金利の金を利用している状況があります。

このようなことから、最近の多重債務者の特徴や高金利・過剰貸付の現状把握等並びに各地消費生活センターの相談の実情等を調べるため、当センターは、プロジェクトチームを作り「特別調査」として、平成10年9月に「多重債務者問題」を調査することにいたしました。

本報告書では第一部として、多重債務に関する相談や多重債務者に対する調査結果、関係事業者及び各地センターに対する各アンケート調査結果並びに改善に向けての課題、第二部では、多重債務をめぐる諸問題等について、取りまとめました。

最後に、今回の調査の実施に当たり関係事業者及び各地消費生活センターその他関係者からご協力を頂きましたこと、また、本報告書の作成に当たって、次の方々（別紙）に執筆のご協力を頂きましたことを改めて感謝申し上げます。

平成11年6月

国民生活センター

I. 調査報告の概要

1. 調査のねらいと調査の方法等

(1) 調査のねらい

長引く不況の中で、自己破産件数が96年以降顕著な増加を見せ、それと共に多重債務者にかかるトラブルが激増し、社会問題化した。多重債務に関する相談件数も96年度以降大幅に増加した。国民生活センターは、この事態を重要と考え、98年度の特別調査のテーマの一つとして、多重債務の問題を取り上げることにした。

今回調査では、①多重債務問題の社会的背景と指摘されている「過剰与信」「消費者金融業者の高金利」「自動契約機の急増」「誇大広告の氾濫」、以上についての現状把握 ②多重債務者の借金歴、生活態度等の実情把握 ③与信側、借り手側双方の問題点の明確化 ④多重債務者の拡大防止のために必要な施策の明確化 ⑤関係機関に必要な要望を行うこととする。あわせ、⑥国民生活センター、各地地方消費生活センターでの多重債務相談のあり方について検討することとした。

調査のポイントは、長引く不況の中での「今までの多重債務者問題との違い」「貸金業者の高金利と過剰貸付けの現状把握」「各地消費生活センターは多重債務者問題にどう対応すべきか」等に絞られる。

本特別調査の概要は、以下の個別調査を総合的に把握し、取りまとめた。

実施した調査は、①「P I O-N E T（全国消費生活情報ネットワークシステム）から多重債務に関する相談の実情」、②「多重債務110番」、③「多重債務者に対するアンケート調査」、④「事業者に対するアンケート調査」、⑤「各地消費生活センターに対するアンケート調査」、⑥「消費者ローンに関する広告の実情把握」、⑦「個人信用情報機関に対するヒヤリング」である。その他、「弁護士特別相談」「多重債務者の借金歴の把握」を行った。

注：「多重債務者」とは、消費者金融業者、信販会社、銀行等からの借入やクレジットカードの利用など複数の事業者と取引（多重債務）を行っているうちに、借金が返済能力を超えたり、借金の返済に窮して借金の返済のため借金を重ねている人のこと。

(2) 実施した調査及び調査の方法、回収率等

1) 多重債務に関する相談の実情—P I O-N E Tから

2) 多重債務110番

- | | |
|---------|----------------------|
| ①名称 | 「サラ金・クレジット等多重債務110番」 |
| ②期間 | 1997年11月24日～26日 |
| ③相談受付方法 | 電話4台 相談員12名 |

貸金業規制法は第 13 条で過剰貸付け等の禁止を規定し、関連のガイドラインでは、貸金業者の取るべき措置として信用情報機関を利用することを定めている（前出）。しかし、この 5 事例のような返済の困難なケースが借り入れの申し込みの段階でチェックできないようでは、なんのための信用情報機関かを改めて問いなおす必要がある。

（4）事故情報の利用一業者によって大きく異なる

今回調査で、消費者金融業者の大手 7 社はすべてが CRIN を常時利用し、うち 4 社は事故情報があれば貸さないと回答した（多重債務者の借金歴事例の中には大手 7 社の名前も見られた）。一方、中小の消費者金融業者の多く（6 割）は、CRIN を常時利用せず、他業種の事故情報に対して注視しない傾向が見られる。また、約四分の一は信用情報機関に事故情報が登録されていた場合でも貸付けを行わないとは限らないという。

また、高齢者に対して年金を担保に貸し付ける行為が中小の消費者金融業者の一部で行われている。広告にも中小の消費者金融業者の“年金で即融”“年金迄お手伝い”など年金までの融資を謳い文句にしたものが氾濫している。また、多重債務者の借金歴には大手の消費者金融業者から全く借りていないケースが多数見られた。

年金担保融資など大手の消費者金融業者が貸さないケースでも中小の消費者金融業者が貸すなど、与信（信用貸し）の棲みわけが容易に行われるのも制度上の高金利があるためであろう。

信販会社も CRIN を常時利用している業者は半数以下、事故情報が登録されていても貸付けを行わないとは限らないという回答が 3 割もあった。買取屋の被害も多発していることなので、事故情報に対する認識を新たにしてもらいたい。

3. 多重債務者問題解決に向けての緊急課題

今回の調査で、①多重債務に関する相談件数の増加や自己破産者の増加など、多重債務者の量的変化の他に、②多重債務者の中での中高年齢層の増加、③借入金の目的が贅沢品の購入から生活費の補填へ変化、④取引先がクレジット会社から消費者金融業者へのシフト、等の質的な変化が見られた。消費者金融業者の利用者には主婦やパート・臨時・アルバイト、無職など、収入の少ない層での多さが目立った。また、高金利と安易に貸す与信の甘さが、多重債務をより深刻にしている。

多重債務者側の問題は、ギャンブルや無計画な買い物、返済困難であるにもかかわらず借り入れを繰り返す等の弱さが見られた。

（1）高金利の是正— 小口貸付けの関連法規（利息制限法と出資法、貸金業規制法）の抜本的な見直し

例えば、「利息制限法と出資法の上限金利のグレーゾーンをなくす」「貸金業規制法第 43 条のみなし弁済規定を廃止する」「利息制限法の制限金利を引下げる」

我が国における貸付け金利関連の法律は、罰則規定のない利息制限法と罰則規定のある出資法の2本立てである。利息制限法の上限金利（10万円未満20%以下、10万～100万円未満は18%以下）と出資法の上限金利（現行40.004%）との間には所謂グレーゾーンがある。小口貸付けについて支払った利息制限法を超える金利は、貸金業規制法第43条（任意に支払った場合のみなし弁済）で認められている。

多重債務者問題の原因は、消費者金融業者の貸付け金利が極めて高利であることに求められる。

今回の「多重債務者調査」では、多重債務者自身も多重債務に陥った原因を「借りたお金が高金利」（30.7%）（「毎月の収入の減少」（32.9%）に次いであげている）であることを認識している。すなわち、高金利なので利子返済が負担になっている。しかも、この高金利は「無職」や「専業主婦」等の社会的弱者が他の金融機関に比べてより高金利な消費者金融業者を利用していているという実態が明らかになった。

ところで、消費者金融業者の調達金利は昨年3月末で年利2.80%（金融監督庁調べ）で、これは経済情勢を反映して低利となっている。消費者金融業者は、低金利で調達しているが、貸付金利は出資法の上限金利の範囲内とは言え現在の金利水準からかけ離れた高利の貸付金利で運営されている。大手の消費者金融業者の多くは、今春成立したノンバンク社債法により、更に低利での大量の資金調達が可能となろう。

消費者金融業者やクレジット会社等は、5年前との比較で、金利を引下げたと言う事業者が8割ほど見られたが（消費者金融業者の引下幅の平均は2.88%、大半が2%未満）、今後引下げると言う業者は1割にも満たない。業者側の発意による大幅な金利引下げはほとんど期待できないと思われる。

小口貸付けの金利が、そのリスク性からある程度の高金利になるのはやむをえない面もあると思うが、少なくとも前述の法律の枠組みと問題がある条項（貸金業規制法第43条の見なし弁済規定）を基に高金利が適用されているとしたら、極めて問題であり、早急に改めるべきである。

欧米諸国では小口貸付けの金利に預金金利との連動制をとりいれている国（米国、独）もあり、これらの国では小口貸付けの金利は預金金利の約4倍となっている。

少なくとも多重債務者の深刻な立場を救済するためには、罰則がある出資法と罰則のない利息制限法及び貸金業規制法第43条（任意に支払った場合のみなし弁済）の規定を抜本的に見直すことが必要である。

例えば、まず、100万円未満の小口貸付けに関して、出資法の上限金利を現行の利息制限法の制限金利まで引下げ、グレーゾーンをなくす。グレーゾーンが解消されなければ、貸金業規制法第43条—任意に支払った場合のみなし弁済—は廃止する。また、利息制限法の制限金利も現在の金利水準を反映したものに引下げる。

割賦販売の手数料については、現在、法規制は全くないが、小口貸付けの金利と同様に法規制をする必要があるだろう。