

多重債務問題の現状と対応に関する調査研究 <概要>

2006年3月22日

独立行政法人国民生活センター

現在、多重債務者は、150万人から200万人は存在するといわれているが、多重債務者の激増は、全国の消費生活センターに寄せられている相談件数からもうかがえる。

多重債務に関する相談は、1995年度は6,398件であったが、2004年度は56,469件と8.8倍増となっている（全国消費生活情報ネットワーク・システム PIO-NET に入力）。これら相談には、消費者金融だけではなくクレジット会社等の過剰与信の問題、支払能力の乏しい人や判断能力の十分でない人への貸出し、強引な取立てなどの実態が表れている。

多重債務は自殺、家庭崩壊等と本人や家族等に大きな影響を与えている。警察庁によれば、多額の債務や失業、事業の失敗など「経済生活問題」を理由にしたとみられる自殺者は、2004年には7,947人となっている。また、最高裁によると、2005年の個人の自己破産件数は184,324件であり、10年前の4.2倍に増えている。いずれの件数も2003年をピークに減少はみられるものの、多重債務者がおかれた現状は依然きわめて深刻であり、多重債務問題の解決が急がれている。

2003年にはヤミ金融対策のため貸金業法等の罰則等の強化が行われ、2004年には破産法、民事再生法が改正され自己破産や個人再生手続きが改善された。また、貸金業者が利息制限法の上限金利を上回る金利を取っても刑事罰に問われない「グレーゾーン金利」（刑罰対象となる出資法の上限金利（年29.2%）と刑罰規定のない利息制限法の上限金利（年15.0～20.0%）との間の貸付金利）に関して、事実上それを否定する最高裁の判決が出ており、金融庁は、貸金業規制法及び出資法の一部改正法（施行2004年1月）の施行後3年を目途として、同法の施行状況、貸金業者の実態等を検討し、貸金業制度等の見直しを進めている。

こうしたなかで、多重の債務を抱え返済に困っている人たちの債務の最近の実態を明らかにし、多重債務問題の対応を検討するために、法律家と生活経営学、行動経済学の研究者、消費者問題の専門家による「多重債務問題研究会」（主査 岩重 佳治 弁護士）を設置し、実態調査の項目や多重債務の法的問題、相談事例、借入の家計への影響等を検討した。

報告書は6章から構成されるが、以下、「多重債務に関する実態調査」の結果と提言の概要を報告する。

I 多重債務に関する調査

1 調査目的

多重債務者の借入れや返済の実態を明らかにし、多重債務に陥らないための問題点と課題のあり方を探ろうとした。

2 調査対象・調査事項等

(1) 調査地域・調査対象・対象者数等

① 34 都道府県の弁護士事務所および司法書士事務所等への相談者 585 人

② 調査対象者の性別・年齢

性別 男性 57.1%、女性 38.5%

年齢 20 歳代 7.0%、30 歳代 22.4%、40 歳代 23.9%、50 歳代 23.8%、
60 歳代 14.4%、70 歳代以上 4.1%

(2) 調査時期 2005 年 11 月～12 月

(3) 調査方法

弁護士事務所および司法書士事務所等に来訪した相談者への調査

(4) 調査事項

① 消費者金融などからのはじめての借入れ状況

時期、主な収入源、年収、借入れ理由

② 返済が困難になった時期の借入れ状況

時期、当時の毎月の返済額、平均の手取り月収、返済が困難になった理由、
借入れ理由、相談の有無

③ 現在の借入れ状況

借入れ状況、直近の借入れ理由、債務整理の状況

④ 消費者金融、信販会社、商工ローン会社等からの借入れ

借入れのきっかけ、借入れ先を決めた理由、金利に対する意識

訪問販売等の勧誘による購入・借入れ状況、勧誘方法、回収方法

金利の制限についての知識、契約書の「利息制限法の金利の制限」の記載

金利規制に関する意見、今後の利用意向、借金が生活に与えた影響

借入れに関する家族の理解

Ⅱ 調査結果のポイント

1 はじめて借入れをした頃の収入源と年収

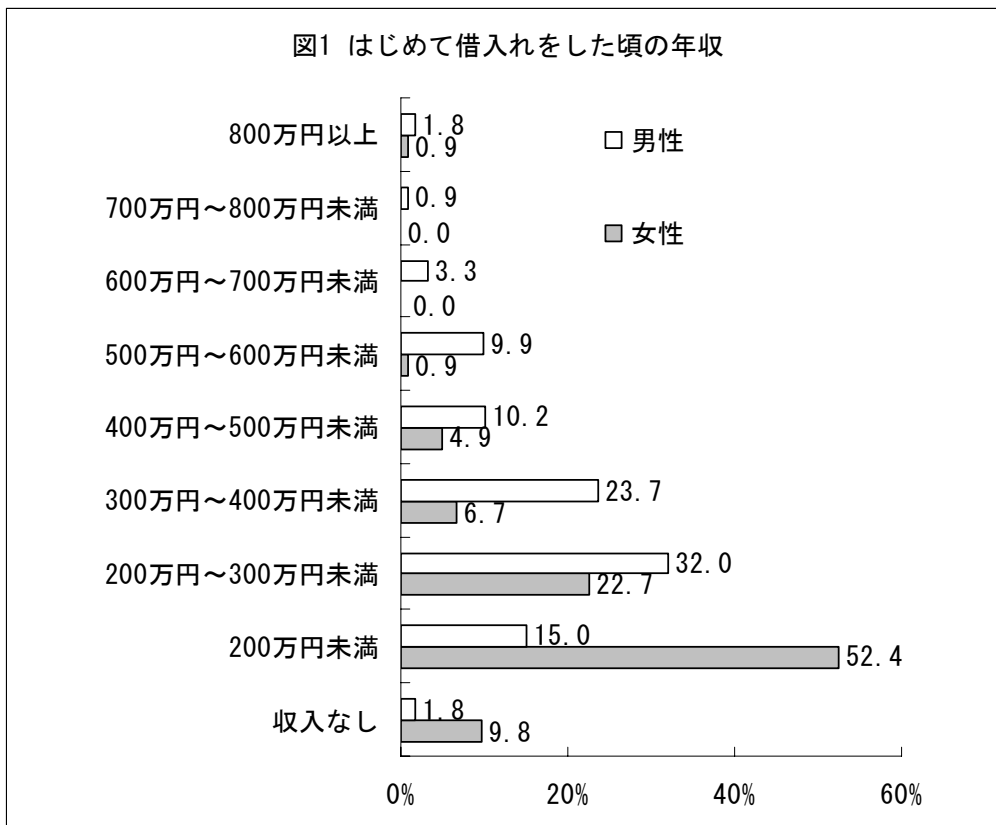
(1) はじめて借入れをした頃の主な収入源

「給与」77.1%、「自営業等の売上げ」18.1%、「家族等からの金銭的援助」8.0%、「年金」4.1%、「生活保護」0.5%である。(複数回答)

(2) はじめて借入れをした頃の年収（税込み）

200万円未満が最も多く（29.9%）、次いで200万～300万円未満27.9%、300万～400万円未満16.9%であり、年収が高くなるにつれ借入れをした人の比率は低くなる。

性別でみると、女性は年収200万円未満（収入なしを含む）が62.2%を占め、男性は200万～300万円未満32.0%、300万～400万円未満23.7%となっている（図1）。



2 はじめての借入れから返済が困難になるまで — 1年未満20.4%、1～4年43.6%

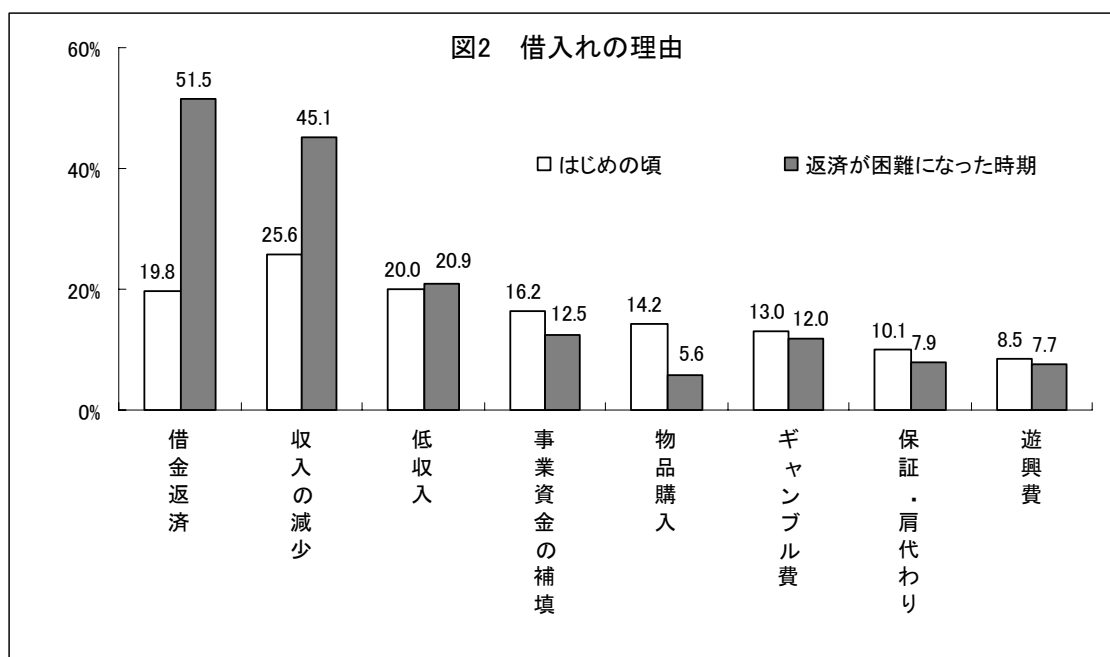
返済が困難になってきた時期は、はじめて借入れをしてからどのぐらい後か尋ねた。

「はじめて借入れをしてから、すぐに返済が困難になってきた」が7.2%、1か月～1年未満は13.2%であり、2割が、はじめての借入れから1年未満で返済が困難になっている。1～4年は43.6%、5～9年18.8%、10～14年9.2%、15年以上4.9%である。

3 借入れの理由は、「借金返済」「収入の減少」「低収入」

なぜ借入れをしたのか。借入れ理由を「はじめの頃」と「返済が困難になってきた時期」に分けて、尋ねた。(図2) (複数回答)

- ① 「はじめの頃」より「返済が困難になった時期」のほうが上回るのは、
- ・借金返済 (住宅ローン・自動車ローン以外) であり、31.7ポイント増えている。「はじめの頃」は 19.8%であるが、「返済が困難になった時期」には、51.5%となっている。
 - ・収入の減少も、「はじめの頃」の借入れでは 25.6%であるが、「返済が困難になった時期」には 45.1%となっている。
- ② 「はじめの頃」も「返済が困難になった時期」も大差がないのは、低収入 (約 20%)、事業資金の補填とギャンブル (各 10%台)、保証・肩代わりと遊興費 (10%前後) である。
- ③ 「はじめの頃」より「返済が困難になった時期」のほうが下回るのは、物品購入 である。「はじめの頃」は 14.2%であるが、「返済が困難になった時期」は 5.6%となっている。

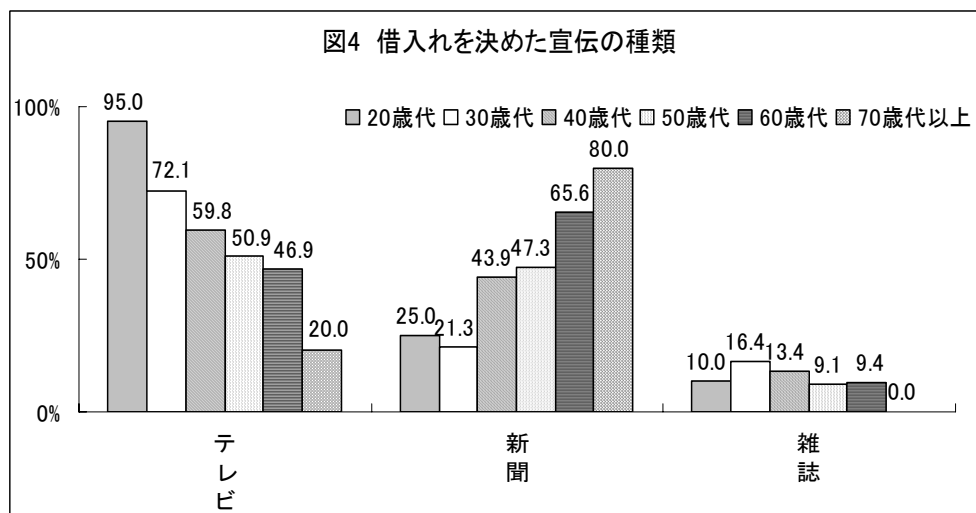
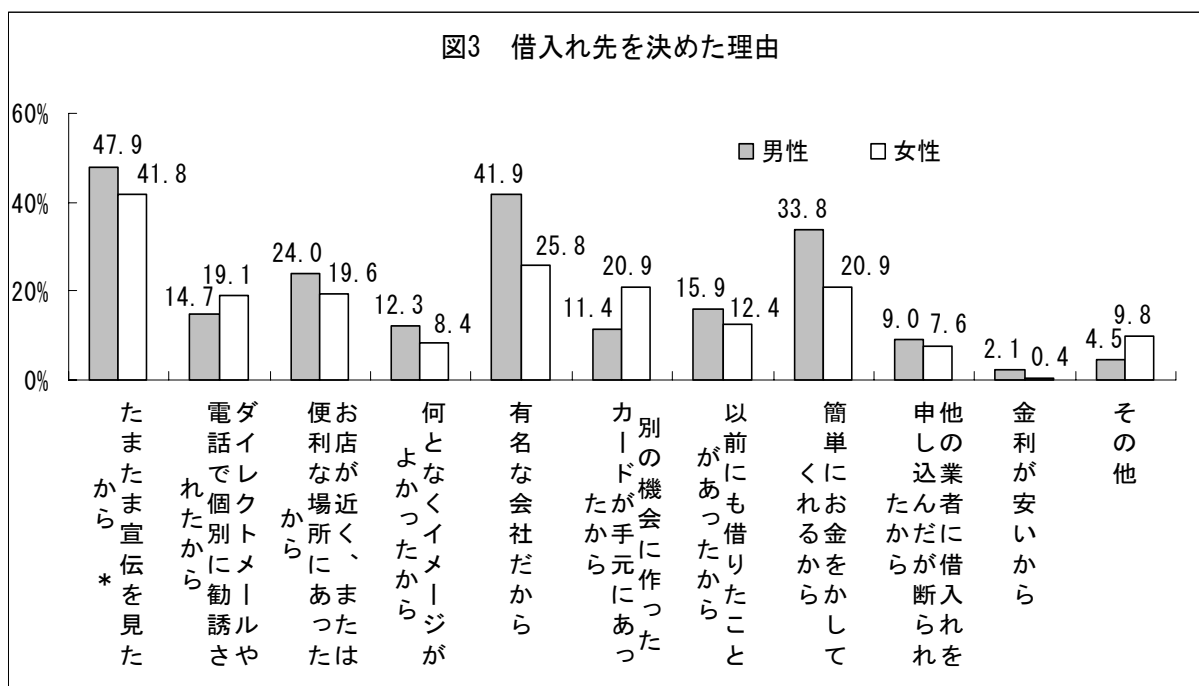


4 借入先を決めた理由は、「たまたま宣伝を見たから」「有名な会社だから」

① 借入先を決めた理由をみると、(複数回答)

「たまたま宣伝を見たから」が最も多く(44.8%)、2位は「有名な会社だから」(34.7%)。以下、「簡単にお金を貸してくれるから」(28.7%)、「お店が近く、または便利な場所にあったから」(21.9%)、「ダイレクトメールや電話で個別に勧誘されたから」(15.9%)、「別の機会に作ったカードが手元にあったから」(15.6%)と続く。(図3は性別)

② 「たまたま宣伝を見たから」という262人に、宣伝媒体を尋ねると、テレビ60.7%、新聞40.5%、雑誌13.0%となっている(%は262人に占める比率)。年齢別にみると、テレビは、若い年代ほど比率が高く、新聞は、逆に、年代の高い層の比率が高い(図4)。



5 借入先・借入件数・借入総額

(1) 現在の借入れ先は、消費者金融 74.7%、信販会社 57.3%

現在の借入先のうち最も多いのは、消費者金融(74.7%)であり、次いで信販会社 57.3%、銀行等の金融機関(住宅ローン除く)34.0%、ヤミ金融 8.2%、商工ローン会社 5.3%である。

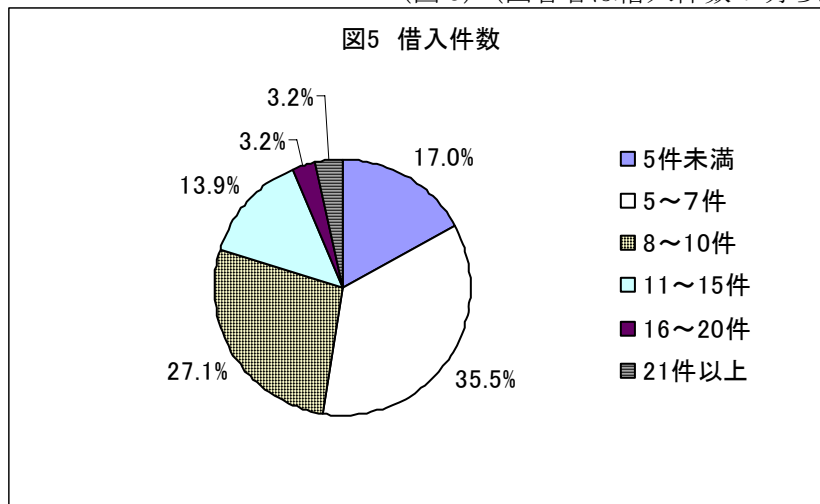
消費者金融、信販会社のいずれからも借入れている人は 46.2%である。

(2) 借入件数は、11 件以上 20.3%

借入件数をみると、5~7 件が最も多く 35.5%、8~10 件は 27.1%である。

11~15 件 13.9%、16~20 件 3.2%、21 件以上 3.2%と 11 件以上は 20.3%となっている。

(図 5) (回答者は借入件数の明らかな 524 人)

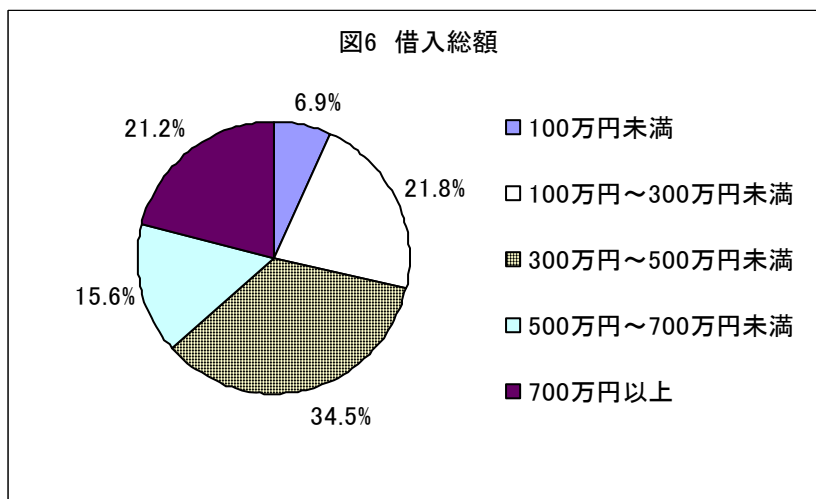


(3) 借入総額は、500 万円以上 36.8%

借入総額は、100 万円~300 万円未満 21.8%、300 万円~500 万円未満が 34.5%、500 万円~700 万円未満 15.6%、700 万円以上は 21.2%であり、500 万円以上は 36.8%

(住宅ローンを除く)。

(図 6) (回答者は借入総額の明らかな 495 人)



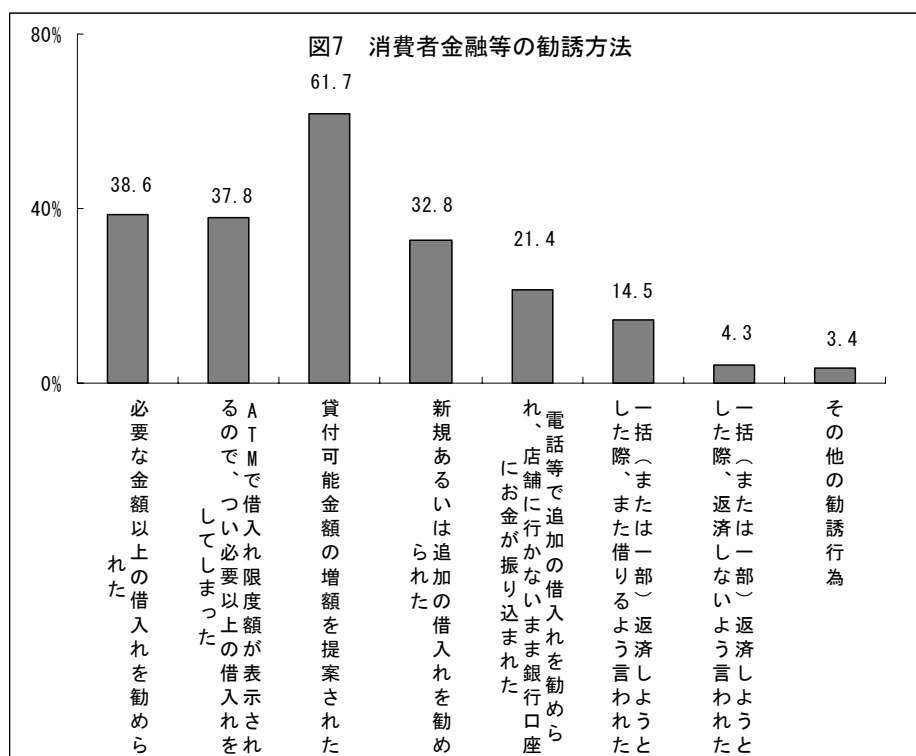
6 貸付可能金額の増額を提案された 61.7%、必要以上の借入れを勧められた 38.6%

消費者金融、信販会社等からの勧誘について尋ねた。 (図7) (複数回答)

貸金業規制法に関する金融庁事務ガイドラインには、「顧客に対し、必要とする以上の金額の借入れを勧誘してはならないこと」とある。

だが、61.7%が「貸付可能金額の増額を提案」され、38.6%が「必要な金額以上の借入れを勧められた」、32.8%が「新規あるいは追加の借入れを勧められた」となっている。

その他、「電話等で追加の借入れを勧められ、店舗に行かないまま銀行口座にお金が振り込まれた」21.4%、「一括（又は一部）返済しようとした際、また借りるよう言われた」14.5%、「一括（又は一部）返済しようとした際、返済しないよう言われた」4.3%である。「ATMで借入れ限度額が表示されるので、つい必要以上の借入れをしてしまった」37.8%。



7 消費者金融等からの取立て — 「自宅への電話」 70.8%、「勤務先への電話」 39.1%

消費者金融、信販会社等からの取立てについて尋ねた。 (複数回答)

70.8%は「自宅への電話」を受け、39.1%は「勤務先への電話」を受けている。

「自宅への訪問」を受けたのは23.9%、「勤務先への訪問」4.4%である。

「保証人でない家族・親戚・友人等への支払の請求」を受けた7.7%。

「弁護士等に委任や法的手続に入っているが、取立て等された」2.2%。

「その他」(7.0%)には、はがきや封書、電報、携帯電話への連絡や「玄関先で大きな声で名前を呼ぶ」「近所の人達も見えるはり紙」「近所への在宅の確認」、「日掛業者が入院先へ取立てに来て、1時間以上大声でどなった」等と記されていた。

8 訪問販売等で購入した商品・サービスの支払いのために借金

訪問販売の業者や街で声をかけてきた業者などから、物を買わされて、その代金の支払いのために借金をした経験がある人は8.5%（50人）である。

(1) 販売方法

訪問販売等で購入した商品・サービスの支払いのために借金をした経験のある人に、販売方法を聞いた。（複数回答）

「自宅などに訪問してきた販売員から買った」が42.0%。

「見るだけでよいなどと声をかけられ、展示場に連れて行かれ、買った」18.0%、

「電話で喫茶店などに呼び出され、買った」14.0%である。（%は訪問販売等で購入した商品・サービスの支払いのために借金をした経験のある50人に占める比率。（2）も同）

訪問販売等で、購入した商品・サービスとは、「教材、資格講座」「布団など寝具類」「健康食品」「浄水器・整水器」「化粧品類、痩身・美顔」「和服」「電気掃除機など家電品」「アクセサリー」「住宅リフォーム、シロアリ駆除、床下換気扇」などである。

(2) 借金をした理由

訪問販売等の支払いのために借金をした人に、その借金の理由を尋ねた。（複数回答）

「ローンの返済が大変になり、自分から金融会社に借金をしに行った」38.0%である。

「商品の販売業者に、お金を借りるように言われた」12.0%、

「商品の販売業者に、お金を借りよう金融会社に連れて行かれた」8.0%となっている。

9 借金が生活に与えた影響 — 「自殺」「家庭崩壊」「子どもが進学を断念」

借金が生活に与えた影響を尋ねた。（複数回答）

・「自殺を考えた」が最も多く35.0%、「実際に自殺未遂となった」は2.1%である。

「ストレスから病気になった」も多い（30.4%）。

「蒸発を考えた」20.7%、「実際に蒸発した」2.7%。

「職場を辞めた」は12.1%である。

・「家族の別居や離婚など、家庭崩壊を招いた」は22.6%であり、比率が少ないものの「子どもが学校を退学した、進学を断念した」人もいる（1.7%）。

・「経営する会社（個人経営を含む）が倒産した」は8.9%。

・「自宅を手放した」は11.1%、「車を手放した」は15.4%。

・「親戚との付き合いがなくなった」15.4%、

「保証人に請求があり、顔向けできなくなった」11.1%となっている。

10 貸付金利の認識・利息制限法の金利・金利規制

(1) 貸付の金利はわかっていたのか

貸付金利をわかっていたのか、返せると思っていたのかをみると、（複数回答）
「貸付の金利はわかっていたが、返せると思った」は51.5%である。
「貸付の金利が高いので迷ったが、他で借りることができなかった」26.3%。
「初めからこの金利で返すことが厳しいと理解していた」は3.2%である。
「貸付の金利はよくわからなかった」32.1%、「貸付の金利に関心はなかった」21.5%。

(2) 利息制限法の金利の制限について知っているか

利息制限法の金利の制限(年15.0～20.0%)を、90.3%が「知らなかった」という。

(3) 利息制限法の金利の制限を契約書に書いたほうがよいか

契約書に「利息制限法の金利の制限」について「書いたほうがよい」と92.3%(540人)が答えている。なぜ、「書いたほうがよい」のか理由を尋ねると、(複数回答)
「法律の金利の制限を知らないと、義務だと思って支払ってしまうから」が80.9%(540人に占める比率)。「支払う必要のない違法な金利を取られないよう弁護士、司法書士などの専門家に相談できるから」41.5%、「金利を下げてくれと要求ができるから」34.4%。

(4) 金利規制を厳しくして、金利は下げたほうがよいか

金利規制についての意見をみると、（複数回答）
「金利規制を厳しくして、金利は下げたほうがよい」が67.5%であり、
「出資法の金利(年29.2%)を利息制限法の金利まで引き下げるべき」46.5%、
「利息制限法の金利も高いので、出資法とあわせて両方の法定金利を引き下げるべき」41.7%となっている。

11 返済が困難になってきた頃に「相談しなかった」51.3%

- ① 返済が困難になってきた頃に、借金や生活費について「相談した」は45.6%(267人)にとどまり、「相談しなかった」ほうが上回っている(51.3%)。
- ② 「相談した」267人が相談した相手とは、「家族や親戚等」が最も多く67.0%、「弁護士会等の法律相談窓口」31.1%、「友人や同僚等」21.3%、「役所等、公的機関に相談した」13.1%である(267人に占める比率)。(複数回答)
- ③ 「相談しなかった」理由は、「何とかなると思ったから」74.0%、「恥ずかしかったから」31.3%、「めんどろだったから」3.0%である(300人に占める比率)。(複数回答)

Ⅲ 多重債務の問題に関する提言

「多重債務に関する実態調査」（以下、「実態調査」）の結果、複数の貸金業者から借入れをしている実態や貸金業者の過剰融資やグレーゾーン金利の問題、借金による生活への深刻な状況等が明らかとなった。

この実態調査と多重債務の法的問題や借入れの家計への影響等を検討した結果、「多重債務問題研究会」として、多重債務問題の解決に向け消費者の立場にたって以下の提言をまとめた。

1 借り手の返済能力を超える過剰融資の防止

「実態調査」によれば、6割強（61.7%）が「貸付可能金額の増額を提案され」、4割が「必要な金額以上の借入れを勧められた」（38.6%）、4割弱が「ATMで借入れ限度額が表示されるので、必要以上の借入れをしてしまった」（37.8%）と回答している。また、返済が困難になってきた時期の借金の理由の過半数（51.5%）が、「借金返済」のためと答え、3割弱（27.1%）は8～10件の消費者金融などから借金をしている。

このように借り手の返済能力を超えた安易で過剰な融資の実態がある。こうした融資の背景には、消費者金融業者の貸出金利と調達金利間の利ざやが大きく、多少の貸し倒れがあっても貸せば貸すほど収益が上がる構造的な要因とともに、活発な広告宣伝等を通じた返済能力を十分意識させない安直な借入れの称揚、個人信用情報システム整備の遅れと与信チェックの不徹底、借入者に分かりにくい契約関係文書などの問題がある。

近年、無人契約機やATM（自動預払機）が普及しているが、手軽に借入れられることから借金意識を希薄化させており、過剰融資に拍車をかけている。また、利便性を強調しているリボルビング方式の称揚も毎月、根雪のように一定額が返済に回されることになり、目に見えにくい形で可処分所得を減じ、必要な新しい借入金の返済を難しくしている面がある。

「実態調査」によれば、借入れを決めた理由を「テレビコマーシャル」という人は多い。消費者金融のイメージアップを中心とする借入れ易さを強調し返済能力を軽視するような広告が目立っているが、借入れと返済の両面を正確に認識できるような広告が行われるよう、その見直しが必要である。

貸金業規制法では、借り手の「返済能力を超えると認められる貸付けの契約を締結してはならない」ことになっており（第13条）、また、貸金業者は、広告又は勧誘をするときは、「借入れが容易であることを過度に強調することにより、資金需要者の借入意欲をそそるような表示又は説明」をしてはならないと規定している（第16条）。こうした規定の徹底が必要である。

2 「グレーゾーン金利」の廃止と上限金利の利息制限法金利への統一

借入れにおける返済能力は、借入れ額と金利に依存するが、わが国の貸金業における金利は、制度的に極めて分かりにくいものとなっている。

(1) 「グレーゾーン金利」の廃止

利息制限法は、利息の最高限度を決め（元金の額により年 15.0%（元本 100 万円以上）、18.0%（元本 10 万～100 万円未満）、20.0%（元本 10 万円未満）、これを超過する部分は無効であると定めている。だが、利息制限法は罰則規定がないため利息制限法の上限金利を超えた金利であっても刑事罰の対象とはならない。刑事罰は、出資法で定められており、年 29.2%を超える利息の契約または受領をしたときに処罰の対象となることから、消費者金融など多くの貸金業者は、出資法の上限金利内の上限近傍の金利で貸付をしている。

利息制限法の上限金利と出資法の上限金利との間の「グレーゾーン金利」の根拠となっているのは、貸金業規制法の「みなし弁済規定」（利息制限法を上回る金利は違法だが、借り手が任意で支払い、契約書面・受取書面等が整っている場合などに限って、制限超過利息の支払いを例外的に有効な支払いとみなす規定：同法 43 条）である。すなわち、みなし弁済規定は、厳しい要件の下に、本来無効な利息の支払いを例外的に後から有効な支払いとみなすものであって、貸し手が利息制限法を超える金利を請求することを認めるものでも借り主に制限超過利息の支払義務を認めるものでもない。

また、最近の「みなし弁済」に係る最高裁判決（平成 18.1.13 及び同年 1.19 等）においても、貸金業者の「みなし弁済」の主張を退け、「グレーゾーン金利」を厳しく限定しており、事実上それを否定する考え方をとっているといえる。

「実態調査」では、「借り入れに対する金利に上限があり、それ以上の金利については支払う義務がないこと」を 9 割（90.3%）が「知らなかった」という。また、知っていても借り手の多くは、生活費や返済資金に困って借入れをせざるを得ないという立場に置かれている場合が少なくない。

こうした、変則的な上限金利がある国は国際的にもめずらしく、借り手に配慮した分かりやすいルールが必要であり、貸金業規制法の「みなし弁済規定」は廃止する必要がある。

(2) 上限金利の利息制限法金利への統一

「実態調査」をみると、「出資法の金利（年 29.2%）を利息制限法の金利まで引き下げるべき」は 46.5%、「利息制限法の金利も高いので、出資法とあわせて両方の法定金利を引き下げるべき」41.7%となっている。

上限金利を国際的にみると、フランスでは消費者向け貸付の上限金利は市中の約定平均金利の 4/3 倍以内、ドイツでは消費者金融の金利は 2 倍以内（または 12%以下）であり、

わが国のように貸出約定平均金利よりも、10%以上も高いような上限金利を定めている先進諸国は少ない。

出資法の上限金利を利息制限法の上限金利まで引き下げる必要がある。

また、近年、低金利が続いているが、我が国の利息制限法の上限金利は、市中の貸出約定平均金利が年8~10%程度の時に制定あるいは改定されたこと、高い借入れ金利が家計の債務返済を難しくすることに十分留意する必要がある。

3 債務に関する消費者教育の充実

多重債務の背景には、多彩な販売勧誘戦略で貸出を増やす貸金業を支える消費者信用制度に加え、クレジット優先社会における消費者の不用意な借入れ行動等がある。

借入れは、現代の消費社会においては必要不可欠のものとなっているが、合理的な判断に基づく確実な返済がその前提である。しかし、人々は、今を楽しみたいという気持ちが強く、少額かつ短期の借入れ等について現在の偏重度が高く、欲しいものが間近に迫ると借入れに安易に依存して行動しがちである。

金利等の制度面の改善が何よりも重要であるが、多重債務問題を改善していくためには、金利等の制度面の改善に加えて、クレジットや現金借入れに係る消費者教育の充実が欠かせない。

そのためには、高金利による借入金が複利のもと、いかに返済金を急増させるか（例えば、年利29.2%の借入れは3年後に2.2倍、5年後に3.5倍に急増）を十分認識できるようにし、高い金利の借入れに依存する者が多重債務に陥りやすいことを知らせる必要がある。また、借入れにおいては、新規借入金に対する返済金に加えて、借り入れ世帯が既に抱えている返済金もあわせて認識させることが大切である。このため、個別家計の実態に添った具体的な試算を行い、借入れの増大や高金利が家計の可処分所得を急速に低下させ返済を困難にしていくことを理解できるように実践的な教育啓発を行うことが肝要である。

また、利息制限法等の金利規制、自己破産や個人再生、調停などの手続、相談窓口の利用などについて、学校や地域や職場における十分な教育啓発が重要である。

要望書提出先

金融庁総務企画局企画課信用制度参事官室

情報提供先

内閣府国民生活局消費者調整課 消費者企画課

法務省刑事局刑事課 民事局参事官室

経済産業省商務情報政策局取引信用課

全国貸金業協会連合会

「多重債務問題研究会」参加者

岩重 佳治 弁護士 (主査)
田澤 とみ恵 消費生活専門相談員
晝間 文彦 早稲田大学商学学術院教授
松村 祥子 放送大学教養学部・文化科学研究科教授

報告書の構成

第Ⅰ章 多重債務問題の現状と課題
第Ⅱ章 多重債務に関する実態調査
第Ⅲ章 家計債務返済の現状と返済シミュレーション
第Ⅳ章 行動経済学から見た多重債務者
第Ⅴ章 消費者の債務問題と家計管理教育の取組み
第Ⅵ章 多重債務の問題に関する提言

☆ 連絡先：独立行政法人国民生活センター相談調査部調査室 TEL 03-3443-8668

☆ 報告書：189頁 1,000円 (本体 953円)

☆ 申込先：最寄りの政府刊行物サービスセンター又は官報販売所に申し込む。

書店で「全官報扱い」と指定の上、申し込む。

全官報 (全国官報販売協同組合) TEL 03-3269-7701

FAX 03-3269-7706