

「多重債務問題改善プログラムの実施状況」に  
関する報告

平成 21 年 7 月 8 日（水）

多重債務者対策本部 有識者会議

## 目 次

はじめに	1
1. 多重債務者対策本部有識者会議におけるヒアリング結果について	2
(1) 経緯	2
(2) 主なポイント	3
2. 「多重債務問題改善プログラム」の実施状況について（平成20年度）	9
(1) 丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化	9
(2) 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供	11
(3) 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化	14
(4) ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化	15
3. 有識者会議におけるヒアリング結果及び「多重債務問題改善プログラム」の実施状況を踏まえ今後重点的に取り組むべき事項	17
(1) 丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化	17
(2) 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供	18
(3) 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化	19
(4) ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化	20
(5) その他	20
多重債務者対策本部有識者会議メンバー名簿	22

はじめに

多重債務問題が深刻な社会問題となったことを受け、平成 18 年 12 月に上限金利の引下げ、総量規制の導入を柱とする改正貸金業法が成立し、段階的に施行されてきている。この改正貸金業法は、「貸し手」への規制を通じて新たな多重債務者の発生を抑制しようとするものであるが、既に多重債務に陥っている者及び多重債務に陥る可能性のある者に対する取組み、いわゆる「借り手」への対策についても、改正貸金業法と並び、多重債務問題を解決するためのいわば車の両輪として、積極的に進めていくことが必要である。

政府では、平成 18 年 12 月に関係閣僚をメンバーとした「多重債務者対策本部」が設置され、さらにその下部組織として、多重債務問題に関する知識・経験を有する有識者をメンバーとした多重債務者対策本部有識者会議が設置されている。有識者会議では、多重債務者対策の基本的な方針について精力的に議論を行い、平成 19 年 4 月には、政府及び関係機関が取り組むべき施策をまとめた「多重債務問題改善プログラム」が策定され、現在、同プログラムに沿って、多重債務者対策が進められているところである。

「多重債務問題改善プログラム」は、少なくとも毎年 1 回、その施策の進捗状況のフォローアップを行うこととなっており、平成 20 年 5 月には第 1 回目にあたる平成 19 年度のフォローアップが実施されている。

本報告書は、昨年 7 月から実施してきた多重債務者対策に係る現場の状況、現場が直面する問題等を把握するために行ってきたヒアリングの結果をまとめるとともに、平成 20 年度の「多重債務問題改善プログラム」の進捗状況のフォローアップ、及び今後関係者が重点的に取り組むべき事項についてまとめたものである。

今後は、本報告書で提言された点も含め、関係機関の連携の下、「多重債務問題改善プログラム」をさらに着実に進めていくことが期待される。

(注) 多重債務問題とは、「貸金業を営む者による貸付けに起因して、多数の資金需要者等が重量的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じている状況をめぐる国民生活上及び国民経済の運営上の諸問題」(平成 18 年 12 月 20 日法律第 115 号 貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律 附則第 66 条)をいう。

## <本報告の構成>

本報告は、

第 1 部 「多重債務者対策本部有識者会議におけるヒアリング結果について」

第 2 部 「『多重債務問題改善プログラム』の実施状況について (平成 20 年度)」

第 3 部 「有識者会議におけるヒアリング結果及び『多重債務問題改善プログラム』の実施状況を踏まえ今後重点的に取り組むべき事項」

の 3 部構成となっている。

第 1 部では、平成 20 年 7 月から平成 21 年 6 月にかけて開催された有識者会議におけるヒアリングの結果をまとめている。

第 2 部では、多重債務問題改善プログラムについて、平成 20 年度における関係省庁・関係機関の取り組みの状況と今後の予定について記述している。

第 3 部では、第 1 部、第 2 部を踏まえ、有識者会議として、今後関係者が重点的に取り組むべきと考えられる事項を記載している。

# 1. 多重債務者対策本部有識者会議におけるヒアリング結果について

## (1) 経緯

平成 19 年度における施策の進捗状況のフォローアップでは、総じて施策の着実な進展が見られるとの評価であったが、各施策がどの程度の借り手に届き、どのような成果が上がっているかについて定量的に評価できるよう工夫すべき等の指摘も併せて行われた。

この指摘を踏まえ、平成 20 年 7 月から平成 21 年 6 月にかけて有識者会議を 6 回開催し、多重債務者対策に実際に携わっている関係者からのヒアリングを実施することで、多重債務者対策に係る現場の状況の把握及び現場が直面する課題の抽出を進めてきた。

### <ヒアリング実績>

- 平成 20 年 7 月 18 日（第 8 回）
  - ・ セーフティネット貸付けの状況について（東京都商工会連合会専門経営指導員 山本聖一郎氏）
  - ・ セーフティネット貸付けの状況について（大阪府社会福祉協議会福祉資金部長 林洋司氏）
  - ・ ヤミ金対策について（警察庁）
- 平成 20 年 9 月 1 日（第 9 回）
  - ・ 自治体の相談窓口の状況について（東京都消費生活総合センター相談課長 各務豊氏）
  - ・ 地域におけるセーフティネット貸付けに係る取組みについて（グリーンコープ生協ふくおか 行岡みち子氏）
  - ・ 学校における金融教育の現状について（神奈川県海老名高等学校教諭 梶ヶ谷穰氏）
- 平成 20 年 12 月 2 日（第 10 回）
  - ・ 中小企業の現状について①（中小企業庁）
  - ・ 中小企業の現状について②（田辺商工会議所（和歌山県）中小企業相談室長 尾崎弘和氏）
  - ・ 中小企業の現状について③（秋田県商工会連合会振興部長 三平久孝氏）
- 平成 21 年 2 月 3 日（第 11 回）
  - ・ 貸金業界の現状について（日本貸金業協会常務執行役 渡邊範善氏）
  - ・ 日本貸金業協会における多重債務に係る取組みについて（日本貸金業協会常務執行役 菊一護氏）
  - ・ 多重債務相談窓口相談状況調査報告（平成 20 年度上半期）（金融庁）

- 平成 21 年 4 月 17 日（第 12 回）
  - ・ 貸金業の利用者の状況等について（日本信用情報機構常務取締役 竹谷和芳氏）
  - ・ 全国労働金庫協会の多重債務者対策の取組みについて（全国労働金庫協会常務理事 梶孝次郎氏）
  
- 平成 21 年 5 月 19 日（第 13 回）
  - ・ 宮城県栗原市の債務整理資金貸付の取組みについて（宮城県栗原市市民生活部長 小澤敏郎氏）
  - ・ ヤミ金対策について（金融庁、警察庁）

## （2）主なポイント

### ① 丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化に関する主な意見

#### i) 相談窓口の整備状況

相談窓口の整備状況については、全ての都道府県で、多重債務相談窓口が整備されており、市区町村でも、約 90%に相談窓口が整備されている（平成 21 年 3 月末）。特に、常設の窓口については、1,391 市区町村で整備されており、昨年度と比較し、大幅に増加してきている。

また、管内都道府県、市区町村における取組みをバックアップするという観点から、政府としても、平成 20 年 4 月から、財務局、財務支局、沖縄総合事務局（以下、「財務局等」という。）に多重債務相談員を配置し、多重債務相談を開始している。

平成 20 年度上半期、下半期の多重債務相談件数は、都道府県、市区町村では横ばいとなっているが、財務局等では、上半期約 3,000 件に対し、下半期約 5,000 件と、大幅に増加している。これは、昨年 9 月以降、ポスター、リーフレットなどを使用し、相談窓口の広報を行ってきたことが一因であると考えられる。

このように、多重債務相談窓口の整備は全国で着実に進んでいる。

#### ii) 運用面での取組み、課題

運用面でも、相談窓口から弁護士、司法書士といった専門家のもとへ多重債務で悩んでいる相談者を確実かつ迅速に繋ぎ、問題の解決を図っていくモデルが開始されるなど、新たな取組みが拡大している。

他方、借金の総額、家計の状況などについて詳細に聞き取っている相談窓口もあれば、弁護士会・司法書士会等を相談者に紹介するだけの相談窓口もあるなど、地域ごとに相談の対応に差が見られる。また、市町村の相談窓口ではかえって身近すぎて相談しにくいとも考えられ、広域的な取組みも検討する必要があるのではないかと考えられる。

iii) 相談窓口の広報の重要性

改正貸金業法の完全施行により、多重債務者を取り巻く経済環境が変化する可能性があるため、今後、積極的な広報活動を行い、多重債務者が相談窓口に来るのを待つだけでなく、多重債務者及び多重債務に陥りそうな者の発見を進めることが必要ではないか。

iv) 事業者向け相談窓口の整備

消費者に対する多重債務相談窓口の整備は進んでいる一方、事業者が相談できる体制の整備は未だ十分でないのではないか。

② 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供に関する主な意見

<消費者向けセーフティネット制度>

i) セーフティネット制度の広報の重要性

多重債務者に対するアンケートによれば、多重債務者の8割が、行政や社会福祉協議会が実施しているセーフティネット制度を知らず、生活に困窮した際に貸金業者から高利で借入れをせざるを得なかったと回答している。生活福祉資金、母子寡婦福祉貸付金、生活保護などの既存のセーフティネット制度に関して、本当にこれらの制度の利用が必要な者に対し、必要な情報が届くような広報が必要ではないか。

ii) セーフティネット制度に関する利便性

生活福祉資金貸付については、借入れを申し込む際に連帯保証人が必要となるなど、制度の使い勝手が悪いことから、効率的に活用されていないのではないか。貸付けを行う際の要件の緩和などを行い、使い勝手の向上を図ることが必要ではないか。

iii) セーフティネット貸付けを行う生協に対する支援

生協がセーフティネット貸付けを行っていく上で、外部からも資金調達を円滑に行い得るよう、何らかの工夫を図っていく必要があるのではないか。

iv) 労働金庫が行うセーフティネット貸付け

労働金庫が行っている自治体提携融資は、地方自治体から低利または無利息の預託金を受け、その原資に労働金庫自身の資金を上乗せして行う低利融資制度であり、離職者支援、介護・子育て支援、災害時の支援のための融資などが主である。全国労働金庫協会では、こうしたスキームを多重債務者対策にも活用できないか、現在検討を進めている。また、労働金庫においては、債務整理費用や債務整理後の生活資金として利用できる融資商品が用意されており、今後、このビジネスモデルの全国展開を検討している。このようなスキームが早期に実施に移され、広く利用されることが期待されるのではないか。

- v) 市と金融機関が連携して行うセーフティネット貸付け  
市の実施している多重債務者向けセーフティネット貸付制度の一つとして、市が提携金融機関（信用組合、信用金庫）に資金を預託し、提携金融機関が、それを原資にレバレッジを効かせて、多重債務を抱える市民でその債務の整理を考えている者に対し、貸付けを実施すると新たな制度が実施に移されているが、このようなモデルがベスト・プラクティスとして他の地域にも広がっていくことが期待されるところであり、その為にはこの取組みを広く周知していくことが必要ではないか。
- vi) 家計把握の重要性  
相談窓口を訪れた相談者に対するアンケートの結果では、自分の家計の状態がわからないという者が30%近くいる。多重債務問題の解決には、まずは、自分の家計の把握を可能とするように導いていくことが第一歩ではないか。
- vii) きめの細かいフォローアップ  
生協のセーフティネット貸付けは、相談者に対し家計表診断などを行い、家計管理の必要性を理解させた上で、必要な場合に限り貸付けを行う制度となっている。貸付後は、数年に渡り、相談員面談を通じて定期的に家計表とキャッシュフロー表を点検している。セーフティネット貸付けを行う際には、このように貸付後のフォローアップを行いながら、生活そのものを再生していくことが重要ではないか。
- viii) 債務整理後のサポート  
多重債務の相談を訪れた者のうち、過去に債務整理をしている者が増加しており、債務整理だけでは多重債務問題は解決しない場合が多いこと示している。生活再生のためのカウンセリングに繋ぐ等、債務整理後のサポートが重要ではないか。

#### <事業者向けセーフティネット制度>

- i) 事業者の多重債務  
長期間事業を継続してきた自信や従業員に対する責任感から、当面の運転資金を貸金業者から借り、多重債務の状態に陥る中小・零細企業の経営者が見られる。
- ii) 事業者の多重債務  
地域の中小・零細企業の中には、貸金業者から高利で借入れをしていることを明らかにすることで、地域での信用が大きく損なわれる可能性を懸念することから、借入状況などについて誰にも相談できない者も存在している。

iii) 信頼関係の構築

中小・零細企業の経営者が資金繰りに困窮する前に、経営指導、経営相談を行い、健全な経営に持っていくのが商工会・商工会議所の職員の使命である。そのような状況に陥りかけていることを相談してもらうために必要な、親密な関係の構築が重要である。

iv) 事業者向け多重債務相談

中小・零細企業の多重債務者が、安心して相談に訪れ、相談のきっかけを得られるよう、相談窓口の整備を図っていくことが必要ではないか。

v) 事業者向けセーフティネット制度

公的融資は、利率が低いことや長期の借入れもできることなどから事業者にとって望ましい貸付制度であるが、貸付けを行う際の要件として、税を完納していること、事業が赤字でないことなどが求められるため、相談者すべてが公的な融資を利用できるわけではない。

その際の受け皿となるミドルリスク・ミドルリターン部分を担うセーフティネット貸付けの提供者が存在せず、中小・零細企業の経営者が安易に高利の借入をする要因となっているのではないか。

③ 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化に関する主な意見

i) 教科書における多重債務問題の記述

現行の教科書では、「消費者問題」などの学習項目で多重債務問題が取り上げられている。消費者問題の分野について、学習指導要領の記述が一層充実されると、教科書における記述内容も充実するのではないか。

ii) 多重債務問題の授業

多重債務問題を十分な時間をかけて授業で取り上げることについては、授業時間数の制約との関係もあり、難しい面がある。

iii) 金融経済教育の教材の作成、教職員の研修の充実

金融経済教育については、良い教材の作成や、教職員の研修の機会の充実等も重要ではないか。

iv) 外部の専門家による金融経済学習

学校現場における金融機関関係者等の外部の専門家による金融経済学習については、この数年間で、盛んに実施されるようになっており、今後とも活用が期待される。

v) 社会人等に対する金融経済教育の充実

中学生、高校生を対象とした金融経済教育のみならず、社会人及び大学生に対して金融経済教育の更なる拡充を図っていくことが必要ではないか。



#### ④ ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化に関する主な意見

##### i) ヤミ金に関する苦情件数等の推移

金融庁、財務局等、都道府県に届いた無登録業者に係る苦情等の受付件数は、平成 14 年度、平成 15 年度がピークであり、その後は徐々に減少している。

##### ii) ヤミ金に関する相談の推移

弁護士会の統計によると、弁護士会に寄せられたヤミ金に関する相談も、平成 15 年前後がピークで、その後一貫して減少傾向となっている。

##### iii) ヤミ金の検挙件数の推移

ヤミ金対策については、全国の都道府県警察に集中取締本部を置き、取締りを進めているところである。検挙数について、平成 15 年頃から高水準となり、その後、微減は見られるものの、平成 20 年においても 437 事件、860 人の検挙と引き続き高水準で推移している。

##### iv) 新たなヤミ金対策

ヤミ金について、近年は、携帯電話や他人名義の預金口座を利用するケースが目立ってきており、振り込め詐欺の対策とあわせ、口座凍結の要請、携帯電話の契約者確認など、様々な対策を実施している。

##### v) ヤミ金の状況

ヤミ金の苦情件数、相談件数や検挙事件数は、平成 15 年頃をピークとして減少傾向にあるが、ヤミ金は基本的には潜在して活動しているので、このデータを基にヤミ金融の業者数や取引量そのものが減少しているとは必ずしも断定できず、今後とも引き続き取締りの強化及びヤミ金被害の危険性についての注意喚起等を図っていく必要があるのではないかと。

#### ⑤ 多重債務問題全般に係る状況に関する主な意見

##### <消費者金融の利用者の状況>

##### i) 消費者金融利用者の人数、借入残高

消費者金融からの無担保無保証の借入残高がある者の人数は、平成 19 年 3 月末の時点で 1,167 万 9,000 人であったが、平成 21 年 3 月の時点では 1,084 万 1,000 人と、2 年間で約 83 万 8,000 人減少している。また、借入残高合計も、平成 19 年 3 月末の時点で 13 兆 6,502 億円であったが、平成 21 年 3 月末の時点では 10 兆 3,806 億円と、2 年間で約 3 兆 2,000 億円減少している。

##### ii) 借入件数が 5 件以上の者、1 件及び 2 件の者の人数

無担保無保証の借入れが 5 件以上ある者の人数は、平成 19 年 3 月末の時点

では171万1,000人であったが、平成21年3月末の時点では72万7,000人と、大幅に減少している。他方、借入件数が1件の者と2件の者の人数の合計は、平成19年3月末の時点で725万人であったものが、平成21年3月末の時点では764万9,000人と、39万9,000人増加している。

iii) 延滞登録がある者の人数

また、延滞登録がある者の人数は、平成19年3月末の時点では177万2,000人であったが、平成21年3月末には228万3,000人となり、2年間で51万1,000人増加している。

iv) 借入件数の推移

平成19年3月末の時点で、消費者金融からの無担保無保証借入れの件数は2,883万件であったが、平成21年3月末には、2,239万件と、借入件数は減少傾向にある。これは、新規借入件数に比べ、返済や債務整理等などによる登録件数の減少が多かったことを示している。登録件数の減少に関して、特徴的な点は、債務者による債務整理が平成20年度は、235万件、(前年比45%増)と大幅に増加している点である。

v) 改正貸金業法に関するアンケート調査

日本貸金業協会が、消費者金融を利用している者に対して行ったアンケート調査によれば、借入額の合計が年収の3分の1を超えているかという質問に対し、「超えている」と答えた者が約44%となっている。

また、同アンケートでは、改正貸金業法の内容を知っている(内容も含めてよく知っている、あるいは詳しい内容はわからないが、ある程度は知っている)と回答した者は約21%と少数にとどまっている。

## <貸金業者の現状>

i) 業者数、貸付残高、貸付件数の状況

貸金業者の業者数は、昭和61年のピーク時の47,000社から平成21年4月末の時点で、5,893社まで減少している。また、貸金業協会の調査によれば、貸金業者の消費者向貸付残高、事業者向貸付残高ともに前年比10%から20%程度の割合で減少している。月間の貸付件数についても、減少傾向が続いている。

ii) 金利、成約率の状況

協会に加盟している大手消費者金融、大手クレジット各社は、平成19年から平成20年にかけて、金利規制を先取りする形で上限金利を18%以下に引き下げるなど、消費者向けの貸出金利の低下傾向が続いている。また、同時に、多くの事業者が既に審査を厳格化しており、平成20年3月末の時点で、契約の成約率も26%程度に下がっている。

## 2. 「多重債務問題改善プログラム」の実施状況について（平成20年度）

「多重債務問題改善プログラム」の実施状況を把握するため、昨年度に引き続き、関係省庁、関係機関の平成20年度における取組みの状況と今後の予定の調査を行った。以下その概要を記述する。（実施状況調査全体は参考資料参照）

### （1）丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化

#### ＜プログラムの概要＞

- 地方自治体は、住民への接触機会が多く、多重債務者の掘り起こし（発見）・問題解決に機能発揮が期待できる。こうした機能が発揮されるよう、各自治体に各部署間の連携を要請。
- 市町村による相談については、一律の対応を求めるのではなく、対応能力に応じた取組みを要請。
- 都道府県に、以下の取組みを要請。
  - ・自らの相談窓口における相談体制・内容を充実（市町村の相談体制の補完）
  - ・都道府県庁の関係部署、警察、弁護士会・司法書士会等による「多重債務者対策本部（又は同協議会）」を設立し、必要な対策を協議。
  - ・市町村のネットワーク作り等を支援。
- 国は財務局における相談体制を強化するとともに、自治体向けに実践的な相談マニュアルを作成するとともに、相談員向けの研修・指導の機会を設けるよう促す。
- 日本司法支援センター（法テラス）は、紹介業務の体制整備を行うとともに、民事法律扶助の活用促進のため、周知、体制の整備強化。
- 相談窓口の存在を多重債務者に周知するため、国や自治体の広報を活用すると同時に、貸金業者の広告や店頭での相談窓口の連絡先の案内など、貸金業の利用者にとって最も身近な局面でも周知されるよう工夫する。

#### ＜関係省庁、関係機関によるプログラムの実施状況＞

- 全国の自治体における相談窓口の整備を一層促進し、各地域の多重債務者が相談窓口を訪れる一つのきっかけとするため、平成19年度の「全国一斉多重債務者相談ウィーク」に続き、平成20年9月から12月末までの期間において「多重債務者相談強化キャンペーン」を実施。これを受けて全国各地で多重債務者向けの無料相談会を開催。【多重債務者対策本部、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、法テラス】
  - ・全都道府県合計の相談件数：6,393件（平成19年度：6,109件）
  - ・全都道府県の無料相談会開催実績：延べ約600回（平成19年度：約450回）

- 財務局等、都道府県、市区町村の相談窓口の状況については、以下のとおり。
  - ・全ての都道府県が常設の多重債務者向けの相談窓口を設置済
  - ・1,618市区町村（全体の約90%）で、相談窓口（臨時窓口を含む）を設置済（平成20年3月時点：1,515（全体の約85%））
  - ・財務局等、都道府県、市区町村の平成20年度の相談件数  
財務局等：8,297件 都道府県：49,860件 市区町村：85,955件  
合計：144,112件
  - ・全都道府県の「多重債務者対策本部（又は協議会）」の開催実績：延べ89回
  - ・部署間での多重債務問題に関する連携体制の構築状況  
都道府県：47都道府県で構築済（平成20年3月時点：40都道府県）  
市区町村：704市区町村で構築済（平成20年3月時点：547市区町村）
  - ・全都道府県、全市区町村の相談員の数  
全都道府県合計：817人（平成20年3月時点：836人）  
全市区町村合計：4,314人（平成20年3月時点：3,989人）
  
- 多重債務相談に係る重要な最高裁の判決（平成20年6月10日最高裁判決、平成21年1月22日最高裁判決）の概要を各都道府県、市区町村、財務局等に周知。同時に、金融庁HPにも判決の概要を掲載し、広く公表。【金融庁】
  
- 国民生活センター主催の地方公共団体の行政職員及び消費生活相談員等を対象とした研修において多重債務問題を取り上げ（10回開催）、575名が参加。【内閣府】
  
- 法テラスの業務について、平成20年度は、代理援助と書類作成援助を合計して約85,000件の援助を実施（うち約75%が多重債務事件）。【法務省、法テラス】
  
- 平成20年度における多重債務者対策の広報活動として、新聞広告、ラジオ、テレビCMなどで広報を実施。さらに、「多重債務相談窓口の周知のためのポスター」及び「多重債務者相談強化キャンペーンPRポスター」を計155,000枚配布。【金融庁】
  
- 地域における多重債務相談の取組みを支援する観点から、金融庁が作成したポスター、リーフレットを都道府県、市区町村等に提供。【金融庁】

#### <平成21年度以降の取組み>

- 多重債務者対策本部、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会及び法テラスと連携し、平成21年度も「多重債務者相談強化キャンペーン」を実施する予定。【多重債務者対策本部、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、法テラス】

- 多重債務者の発見を進めるため、公租公課の徴収窓口と多重債務相談窓口との連携を進めるよう、都道府県等に要請。【金融庁】
- 多重債務問題に取り組む労働金庫等の参加も認めるなど、各都道府県の多重債務者対策本部（協議会）の機能強化を要請。【金融庁】
- 平成 21 年度には、テレビ CM の全国展開を含む各種広報活動を引き続き展開するほか、リーフレット「多重債務問題 Q & A」を刷新し、約 22 万部作成。自治体等の関係機関の相談窓口へ配布。【法務省、法テラス】

## (2) 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供

### <プログラムの概要>

- 高リスク者の受け皿となる消費者向けのセーフティネット貸付けは、各地域において「顔の見える融資」（丁寧な事情聴取、具体的な解決方法の相談、事後のモニタリングを前提として、返済能力が見込まれ、問題の解決に資する場合に限って低利の貸付け）を行う、いわば「日本版グラミン銀行」モデルを広げていく。
- 既存の消費者向けセーフティネット貸付け（社会福祉協議会による生活福祉資金貸付等）についても、事前相談や事後モニタリングを充実させること等（債務整理等に関する研修、弁護士会等との連携強化等）により、受け皿としての活用を促進する。
- 社会保障の最後のセーフティネットである生活保護については、受けられるべき生活保護が受けられず高金利の貸付けがそれを代行する事態が発生しないよう、適正な運用を図る。
- 事業者向けの政府系金融機関によるセーフティネット貸付等については、
  - ・ きめ細かく融資申込者の状況を把握し、債務整理等のため、必要に応じて弁護士等への紹介・誘導を図る。
  - ・ 早期の事業再生や再チャレンジを支援するため、全国約 280 箇所に再チャレンジ相談窓口の設置を行うとともに、中小公庫・国民公庫等により、再生プロセスにある事業者や一旦失敗した事業者に対する融資制度が導入されるのでその積極的な活用を促す。

### <関係省庁、関係機関によるプログラムの実施状況>

- グリーンコープ生協ふくおかの「生活再生貸付事業」や宮城県栗原市の「栗原市のぞみローン」など、多重債務者に対するセーフティネット貸付けが拡大。特に、生協については、グリーンコープ生協ふくおかに加え、グリーンコープ生協くまもと（平成 20 年 4 月）、グリーンコープ生協おおい（平成 20 年 8 月）、グリーンコープやまぐち生協（平成 20 年 9 月）において、生活再生貸付事業が開始。

- 生活福祉資金貸付制度について、以下のような取組みを実施。【厚生労働省】
  - ・各都道府県あてに生活福祉資金貸付制度の積極的な活用・周知に取り組むよう通知（平成 20 年 11 月 5 日）
  - ・都道府県、政令指定都市、中核市の職員が参加する全国厚生労働関係部局長会議（平成 21 年 1 月 23 日開催）及び社会・援護局関係主管課長会議（平成 21 年 3 月 2 日開催）において、周知徹底及び相談支援の充実を図るための実施体制の整備を依頼

<生活福祉資金の貸付実績（平成 19 年度）>

貸付件数：11,191 件 貸付決定金額：11,844 百万円。

- 労働金庫による自治体提携社会福祉資金貸付制度として、応急的な生活対策資金等を貸し付ける労働者生活資金貸付制度等を実施。【厚生労働省】

<自治体提携社会福祉資金貸付制度の実績（平成 21 年 3 月 31 日現在）>

件数：39,452 件 残高：31,062 百万円

※ 住宅資金及び団体向けを除く勤労者向け融資の実績

- 自治体に対し、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和 36 年 4 月 1 日厚生省発社第 123 号厚生事務次官通知）に「保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと」と明記するとともに、その旨全国厚生労働関係部局長会議（平成 21 年 1 月 21 日開催）等で周知。【厚生労働省】
- 早期の事業転換や過去に廃業歴のある方の再挑戦を支援するため、全国の地域力連携拠点において、平成 21 年 3 月までに、のべ約 3,000 件の早期転換・再挑戦支援に関する相談を受け付けた。【経済産業省】
- 再生プロセスにある事業者や一旦失敗した事業者に対する融資制度を拡充（平成 20 年 4 月）【財務省、経済産業省、日本政策金融公庫国民生活事業、日本政策金融公庫中小企業事業】
  - ・企業再建・事業承継支援資金（再生プロセスにある事業者向け）
    - ：一部対象者の貸付利率を「基準利率+0.3%」から「基準利率」へ低減【日本政策金融公庫中小企業事業（旧中小企業金融公庫）】
    - ：一部対象者の貸付利率を「基準利率+0.7%」から「基準利率」へ低減【日本政策金融公庫国民生活事業（旧国民生活金融公庫）】
  - ・再挑戦支援資金（一旦失敗した事業者向け）
    - ：実績連動金利型貸付（「成功払い型貸付」）の返済期間の長期化（5 年⇒7 年）【日本政策金融公庫】

- 再生プロセスにある事業者や一旦失敗した事業者に対する融資制度を活用し、積極的に支援。【財務省、経済産業省、日本政策金融公庫国民生活事業、日本政策金融公庫中小企業事業】
  - ・企業再建・事業承継支援資金（再生プロセスにある事業者向け融資）
    - ：貸付件数 69 件、貸付残高 1,765 百万円（国民生活事業）
    - ：貸付件数 755 件、貸付残高 40,880 百万円（中小企業事業）
  - ・再挑戦支援資金（一旦失敗した事業者向け融資）
    - ：貸付件数 954 件、貸付残高 5,350 百万円（国民生活事業）
    - ：貸付件数 46 件、貸付残高 1,020 百万円（中小企業事業）

### <平成 21 年度以降の取組み>

- セーフティネット貸付けの導入を検討する都道府県、市区町村の参考に供する観点から、セーフティネット貸付けの実施状況や、貸付けを行う際に注意すべき点等について取りまとめ、都道府県、市区町村に向け広く情報提供を実施。【金融庁】
- 生活福祉資金貸付制度について以下のように見直しを行う（平成 21 年度より実施）。
  - ・本貸付制度がさらに活用しやすくなるよう、原則、連帯保証人を必要としつつ、連帯保証人を確保できない者に対しても貸付を行えるようにするとともに、貸付利子の引下げを行う。
  - ・借受人に対して効果的な支援を実施できるよう、継続的な相談支援とあわせて生活費及び一時的な費用を貸し付ける「総合支援資金」を創設する。【厚生労働省】
- 市区町村社会福祉協議会における相談支援体制の充実を図るための支援を実施（平成 21 年度より）。【厚生労働省】
- 現下の雇用・経済状況を踏まえながら、最低賃金法の一部を改正する法律に基づき、最低賃金額の適切な引上げに取り組むとともに、改定された最低賃金額の履行確保を図る。【厚生労働省】
- 平成 21 年度においても、引き続き全国の地域力連携拠点において、再チャレンジをはじめとする事業者からの相談にきめ細かく対応。【経済産業省】
- 引き続き、企業再建・事業承継支援資金や再挑戦支援資金などの再チャレンジ等を支援する融資制度の普及に努める。【財務省、経済産業省、日本政策金融公庫国民生活事業、日本政策金融公庫中小企業事業】

### (3) 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

#### <プログラムの概要>

- 現在の多重債務者救済のための相談体制の整備等とともに、「対策の車の両輪」。
- 社会に出る前に、高校生までの段階で、全ての生徒が、具体的な事例を用いて、借金をした場合の金利や返済額、上限金利制度、多重債務状態からの救済策（債務整理などの制度や相談窓口の存在）等の知識を得られるよう取り組む。
- さらに、高校の家庭科の学習指導要領において、多重債務問題について取り扱うことを具体的に検討。（あわせて、学習指導要領の見直しの内容を踏まえた、教員研修等を行う。また、教科書において、見直しも踏まえた記述がなされることを期待。）
- 成人への消費者教育については、関係団体・自治体等による主体的な取組みを促す。

#### <関係省庁、関係機関によるプログラムの実施状況>

- 「現代の生産や金融などの仕組みや働き」、「契約の重要性」や「消費者としての基本的な権利と責任」など、金融経済教育に関する内容の充実を図った小中学校学習指導要領（平成20年3月公示）について、教員一人一人に学習指導要領の冊子を配布したり、各種説明会等を開催したりして、その趣旨を周知・徹底。【文部科学省】
- 平成21年3月に高等学校学習指導要領を改訂し、家庭科において、例えば家庭総合において、「消費者の権利と責任」を扱う際に、「契約、消費者信用及びそれらをめぐる問題など」を取り上げることとした。【文部科学省】
- 都道府県・市区町村及び高等学校・大学での取組みを支援するため、借金問題を分かりやすく解説したリーフレット、金融取引の基礎知識をまとめたパンフレット及び多重債務者発生予防等を目的としたDVD教材について要望部数が無償配布。【金融庁】

#### <平成21年度以降の取組み>

- 高等学校学習指導要領の改訂を受け、大綱的な基準である学習指導要領の記述の意味や解釈などの詳細について説明する解説において、多重債務問題について取り扱うことを検討。【文部科学省】
- 高校の家庭科の学習指導要領の見直しの内容を踏まえて、教科書においても教科書発行者において、学習指導要領の改訂を踏まえた記述がなされるよう、教科書発行者に対し、学習指導要領の趣旨について説明。【文部科学省】



- 平成 21 年度も、引き続き、各種団体からの要望に応じてリーフレット、パンフレット、DVD を無償にて配布予定。【金融庁】
- 金利やクレジット、ローンなど借金問題に関する事柄をわかりやすく記載した社会人向けパンフレット等を作成し、各種講演などに使用するとともに、都道府県・市区町村の要請に応じ提供することで、地域における社会人等への金融経済教育の取組みを支援する。【金融庁】

#### (4) ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

##### <プログラムの概要>

- 今回の改正貸金業法の規制強化を実効的なものとするためには、ヤミ金撲滅が不可欠。
- 警察や監督当局は、ヤミ金の撲滅に向けて取締りを徹底。警察においては、当分の間、集中取締本部を維持し摘発を強化。監督当局は、処分徹底とともに、積極的に警察に情報提供。
- 被害相談を受けた監督当局・警察は、電話による警告等を積極的に行う。警察は、携帯電話の不正利用停止制度の積極的活用を検討。
- 犯罪収益移転防止法において、郵便物受取・電話受付サービス業者に対して、本人確認、疑わしい取引の届出等が義務付けられたので、施行後は、ヤミ金対策に積極的に活用。

##### <関係省庁、関係機関によるプログラムの実施状況>

- 各都道府県警察において、集中取締本部によるヤミ金融の取締りを強化した結果、平成 20 年中 437 事件（前年比－47 事件）、検挙人員は 860 人（前年比－135 人）と、いずれも前年比ではマイナスとなったが、過去 5 年の平均と比べると事件数、人員共に平均を上回っており、高い水準で推移。【警察庁】

- 苦情、相談等で無登録業者に係る情報を入手した場合、警察当局へ情報提供を実施。特に、現に発生している被害を内容とする申し出を受けた場合は、早急に事実確認のうえ警告を実施。【金融庁】

##### <金融庁、財務局等、都道府県による警察への情報提供、警告実績>

情報提供件数

・平成 20 年度：487 件（金融庁 329 件、財務局等 85 件、都道府県 73 件）

警告件数

・平成 20 年度：406 件（金融庁 99 件、財務局等 170 件、都道府県 137 件）

- 平成 20 年中の電話警告数は 12,529 件（前年比＋1,972 件）、同じく携帯電話契約者確認要求件数は 1,025 件（前年比＋819 件）を実施。【警察庁】

- 平成 20 年 6 月の法改正の内容のほか、最高裁判決を踏まえた「ヤミ金融事犯相談対応マニュアル（4 訂版）」を作成し、各都道府県警察に配布、活用の徹底を指導。【警察庁】

### <平成 21 年度以降の取組み>

- 各都道府県警察における集中取締本部の体制を継続し、引き続き強力な取締りを推進。【警察庁】
- 「ヤミ金融事犯相談対応マニュアル（4訂版）」を基に、各種会議を通じて同マニュアルに基づいた適切な相談対応等について徹底して指導。【警察庁】
- 引き続き、警察への情報提供及び適切な警告を実施。【金融庁】

### 3. 有識者会議におけるヒアリング結果及び「多重債務問題改善プログラム」の実施状況を踏まえ今後重点的に取り組むべき事項

#### <総論>

「多重債務問題改善プログラム」が策定されてから2年が経過し、同プログラムの施策については、その進捗の度合に違いはあるものの、全体として着実に進められていると考えられる。

一方、世界的な金融・資本市場の混乱と景気後退に伴う企業業績の悪化、雇用情勢の悪化などにより、生活者や中小・零細企業を取り巻く状況は引き続き厳しいものとなっている。また、改正貸金業法が段階的に施行される過程において、消費者金融、事業者金融の利用者や多重債務者を取り巻く経済環境も変化しつつある。以上を踏まえると、引き続き高い問題意識を持って多重債務問題に取り組むことが必要であり、国、地方自治体及び関係団体においては、以下の個別事項を含む諸般の対策に各々努めるとともに、相互の連携を一層緊密なものとしていくことが重要である。

その際、多重債務問題の要因については、一時的な資金不足によるものと、恒常的な所得不足によるものが存在するため、金融的なアプローチのみならず、貧困対策、低所得者対策など、社会政策的なアプローチを組み合わせる必要がある。その解決に向けては、社会福祉政策、中小・零細企業対策、消費者教育などを、総合的に進めていくことが求められることに留意すべきである。

また、関係者においては、多重債務者等を取り巻く定性的・定量的データの収集・分析を通じて、多重債務問題の現状を的確に把握し、その解決に向けて一層の推進を図られていくことが期待される。

#### <今後重点的に取り組むべき個別事項>

##### (1) 丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化

多重債務相談窓口については、全国各地で設置が進んでおり、都道府県、市区町村、財務局等の相談窓口では、平成20年度は全国合計で、約14万件の多重債務相談を受けるなど、進捗が見られる。今後も引き続き相談窓口の広報を含め、充実を図っていくことが必要である。

##### ① 財務局等、都道府県、市区町村の連携強化

市区町村においても相談窓口の整備は進んでいるが、依然として整備の度合に違いがみられることから、財務局等や都道府県からの必要な支援を受けられるよう、更なる連携強化が必要ではないか。また、地域によっては、相談者が地元の相談窓口に行きづらい環境にあることも考慮し、近隣の自治体が相互に相談を受け付ける体制を整えることも必要ではないか。

##### ② 各都道府県の多重債務者対策本部（協議会）のメンバー拡大

多重債務問題解決への寄与が期待される団体等に対し、各都道府県の多重債務者対策本部（協議会）への参加を積極的に求めることで、これらの団体等におけるノウハウ、人材を活用することが考えられる。例えば、労働金庫や社会

福祉協議会、多重債務者支援団体等の参加を促すことが必要ではないか。

③ 事業者向けの相談窓口の整備

最近の厳しい経済情勢の中で中小・零細企業を取り巻く経営は依然厳しい状況が続いており、事業者に係る多重債務問題についても適切に対処していくことが求められている。しかしながら、自治体等の相談窓口が事業者も対象としているとの認識は必ずしも広がっておらず、さらには、中小・零細企業の経営者の中に、経営に対する風評をおそれ、相談すること自体を敬遠する傾向も見られることから、中小・零細企業の経営者による相談窓口の利用が進んでいないとの実態が見られる。こうした実態を踏まえ、中小・零細企業が利用しやすい事業者向けの相談の体制を整備することが必要ではないか。例えば、まずはパイロット・ケースとして、多重債務者相談強化キャンペーンにおいて、事業者向けの相談も併せて実施してみることが考えられるのではないか。

また、こうした事業者向け相談においては、公的機関や経営の専門家等との連携を進め、中小・零細企業が公的な支援等を受けやすくすることも必要ではないか。

④ 相談員に対する研修・情報等の提供の充実

適切な相談がなされるためには、相談員の知識や相談技術の向上が不可欠である。相談員に対する国その他の関係機関からの情報提供（制度、判例等）や財務局等、都道府県、市区町村による研修態勢の充実等が必要ではないか。

⑤ 多重債務相談窓口と他部局、他機関との連携

潜在的な多重債務者との接触を進めるために、行政の保有する住民情報を活用することが考えられる。例えば、多重債務者は、経済的な困窮状態にあり、税を滞納している可能性も高いことから、市区町村が把握している税の滞納者について、多重債務状態に陥っていないかどうかの確認を行うことも有効と考えられる。このような多重債務問題への能動的な働きかけを行うために、多重債務相談窓口と徴収部門の連携などを図っていくことが必要ではないか。

また、多重債務相談窓口と福祉部門及び社会福祉協議会、自殺対策部門、各種依存症など心の問題等のカウンセリング機関等との間の連携を一層強化することにより、一方ではセーフティネット制度の円滑な利用を促進し、また、自殺の防止を図り、適切なカウンセリングを行っていくとともに、他方では多重債務状態に陥っている者の把握及び相談窓口への誘導などを推進していくことが必要ではないか。

(2) 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供

セーフティネット貸付制度については、消費者向けとしては生協による取組み等が、事業者向けとしては再生プロセスにある事業者や一旦失敗した事業者に対する融資制度の拡充等が進んでおり、今後、一層の充実・強化が望まれる。特に、中小・零細企業向けのセーフティネット貸付制度の拡充を図っていく必要がある。

① 消費者向けセーフティネット貸付けを積極的に行っている生協等の資金調達手段の多様化

岩手県消費者信用生活協同組合や、グリーンコープ生協など、貸付後のきめの細かいフォローアップを伴う消費者向けのセーフティネット貸付けを行っている生協等の非営利機関は徐々に拡大しているが、全国的に普及しているという状況にはなっていない。今後、これらの機関によるセーフティネット貸付制度を広げていくために、先進的な事例の周知を図ることが必要ではないか。また、このような貸付事業を行う非営利機関が外部からも資金調達を円滑に行い得るような仕組みを検討するべきではないか。

② 生活者等向けセーフティネット貸付けにおける協同組織金融機関の役割

生活者や中小・零細企業に対するセーフティネット貸付けなど、比較的リスクが高い層を対象に、ミドルリターンで金融サービスを提供する主体の層が手薄であるとの指摘がある。

例えば、小規模の事業者・消費者の相互扶助を使命とする協同組織金融機関が、その原点に立ち返り、事業不振の中小企業経営者や多重債務者に対するきめの細かい対応や、地域で生活支援活動を行っている団体に対する協力、支援を行う生活基盤支援機能を果たすことが期待されるのではないか。また、その際、既に取り組み事例が見られるように、地方公共団体等との協働も考えられるのではないか。

③ 生活福祉資金貸付、労働金庫の自治体提携融資など、既存のセーフティネット制度の広報

セーフティネット制度の拡充と併せて、既存のセーフティネット制度について、本当に必要な人に情報が届くような広報が重要ではないか。また、多重債務問題の相談員、弁護士・司法書士などに対しても、このようなセーフティネット制度に関する情報を提供することが必要ではないか。

④ セーフティネット貸付資金の円滑な循環に向けた取組み

セーフティネット貸付けを行った相手に対して、返済が滞ることのないようにサポートをすることが重要である。

例えば、セーフティネット貸付けを行う窓口において、家計管理の必要性を理解してもらい、貸付後も面談を通じて定期的に家計表やキャッシュフロー表を点検するなど、ていねいに貸付後のフォローアップを行い、借り手の生活を再生させながら資金を回収していく取組みを促進するべきではないか。

限りある貸付資金が、それを必要とするより多くの人々の生活再生に役立てられるよう、家計管理指導等の支援にあたる専門人材を育成するための体制のあり方について検討を行うべきではないか。

(3) 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

金融経済教育については、高等学校学習指導要領が改訂されるなど、高校生等に

対する多重債務予防のための金融経済教育の強化は進められている。今後は、更に成人等をターゲットとした金融経済教育にも注力していくことが必要である。

① 大学生、成人向けの金融経済教育の充実・強化

将来に備えた中高生向けの学校教育だけでなく、現に多重債務問題に直面している大学生、成人向けにも、多重債務に陥らないための教育（家計管理の指導等）の更なる充実が必要ではないか。

② 相談窓口の相談員の金融知識の向上

多重債務相談窓口の相談員は、債務整理の手続等、当面の対応に関するアドバイスとどまらず、生活再建のためのアドバイスや再び多重債務に陥らないためのアドバイスが行えることが望ましい。このため、金融や生活経済の幅広い知識の習得を図るため、相談員の研修等の充実が必要ではないか。

(4) ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

ヤミ金については、増加の防止や手口の多様化への対応等の取組みを今後も引き続き実施していくことが重要である。

① ヤミ金増加の防止

改正貸金業法が段階的に施行されていく中で、今後ヤミ金融業者が増加するのではないのかとの指摘も一部にある。現在、取締りの強化によって被害の拡大を押さえ込んでいるところであるが、各都道府県警察における集中取締本部の体制を継続し、引き続き強力な取締りが必要ではないか。

また、弁護士会、司法書士会、多重債務者支援団体等と連携を図ることも重要ではないか。

② 手口の多様化に対応した取締りの強化

ヤミ金について、近年、携帯電話や他人名義の預金口座を利用するケースも目立ってきている。直接的な取締り以外にも、電話警告、携帯電話の契約者確認、預金口座凍結など、ヤミ金融の被害防止に資する取組みを進めていくことが必要ではないか。

(5) その他

① 改正貸金業法が段階的に施行される中で、多重債務者を取り巻く経済環境も変化しつつある。このため、改正貸金業法の内容の周知・徹底を図る観点から、様々な媒体を活用した広報活動を推進するなど、完全施行に向けて所要の準備が進められていくことが必要ではないか。

- ② 多重債務問題は、失業対策及び各種社会保障施策等の社会政策や中小・零細事業対策等とも密接に関連する問題であり、貸金業法のみで対応することには自ずと限界がある。このような点を踏まえ、多重債務対策を消費者庁の重要な任務と位置付け、今秋にも設立される消費者庁の関与やそのために必要な体制を含め、内閣一体としての取組が可能となるよう検討を行うことが必要ではないか。
  
- ③ 関係者においては、今年度実施したヒアリングに際して提供を受けたデータに加え、多重債務者等を取り巻く定性的・定量的データのさらなる収集に努めるとともに、その分析を通じて、多重債務問題の現状を的確に把握し、その解決に向けて一層の推進が図られていくことが必要ではないか。

## 多重債務者対策本部有識者会議メンバー名簿

座長	吉野直行	慶應義塾大学経済学部教授
	池尾和人	慶應義塾大学経済学部教授
	宇都宮健児	弁護士
	翁百合	(株)日本総合研究所理事
	草野満代	フリーキャスター、日本司法支援センター理事
	佐藤英彦	警察共済組合理事長
	須田慎一郎	ジャーナリスト
	高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
	橘木俊詔	同志社大学大学院経済学研究科教授
	田中直毅	国際公共政策研究センター理事長
	野村修也	中央大学法科大学院教授
	本多良男	全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会事務局長
	松田昇	弁護士、前預金保険機構理事長
	山出保	金沢市長（前全国市長会会長）