

多重債務者の相談・救済体制の整備について

2004年12月

多重債務者問題研究会
代表 西村 隆男
(横浜国立大学教授)

多重債務者問題は30年以上前から問題視されながら、個人の契約責任の問題として、その本格的な対応はなされずにきた。しかし、消費者信用市場は拡大の一途をたどり、多重債務者200万人と言われ、2003年の自己破産申し立て件数が24万人を超えるなど、大きな社会問題となっているが、一般に国民の問題意識は低い。8月の警察庁の発表によれば、負債や生活苦など「経済生活問題」を動機とする自殺が急増しているという。こうした状況下、各方面で問題解決への緊急の対応が論じられ、消費者金融のCM規制や上限金利の見直しを求める声も強くなっている。

当研究会は、一昨年(2002)年の8月より、1990年以降、急増してきた自己破産者ならびに多重債務者の生活再建支援のあり方に焦点を絞り、市民レベルで検討を重ねてきた。折りしも日本のみならず米国においても破産法改正が検討されるなど、問題の広がりが指摘される中で、現状分析をはじめ、関係各方面からの意見聴取などを通じ、以下のように提言する。

提言1 多重債務者問題に関する総合的な相談機関紹介窓口をすみやかに整備する。

この数年の間に、特定調停、給与所得者再生手続きなど法制定が進み、破産免責一辺倒だった問題解決の幅が広がり、また、1987年に設立された代表的な相談機関である日本クレジットカウンセリング協会をはじめ、家計管理指導に軸足を置く金銭管理カウンセリングサービスが開設7年目を迎えるなどの変化が見られた。しかし、長引く不況と実収入の減少のなかで、貸し手の市場圧力も高まり、多重債務者は急増の一途をたどっている。関係窓口への相談では、2度目の破産申し立てなども見られ、法的解決のみでは、実質的な生活再建が困難な状況もうかがわれ、健全な家計管理、生活設計、就業支援などが今後の課題となっている。

当研究会の考える総合的な相談機関紹介窓口を具体的に示すならば次のようである。

- ① 現在の種々の主体が運営する相談窓口を一元化したファーストコンタクトのための相談窓口としての自主的、自律的運営主体による「多重債務者ホットライン(仮称)」
- ② 相談者の債務状況・家計状況等から判断して、状況に応じ適切な相談機関と必要な対応を提示するとともに継続的支援の可能な相談窓口
- ③ 日本司法支援センター(*)のネットワークの一翼を担うもの

(*)日本司法支援センターは、今年5月に成立した総合法律支援法に基づき、全国の住民が均一の法律相談などの法的サービスを受けられる窓口として整備されるもので、2006年に設立される見通し。

提言2 多重債務者に陥ることを避けるための柔軟な貸付制度を整備する。

多重債務者は、一般に利率には関わりなく、借り入れやすいものから借り始め、次第に複数業者から借り入れを重ねる行動を取る。計画性の欠如も指摘されるが、止む無く高利の借り入れを余儀なくされることも少なくない。生活資金に不足を生じ、借り入れを決心する初期の段階で、民間消費者ローンを利用することなく、一定額の借り入れ資金を低利で借り入れることが可能な公的資金援助の制度が求められる。具体的には次のようなものである。

- ① 社会福祉協議会が扱う生活福祉資金貸付事業についての改善
 - 1 借受相談から貸付実行までの期間の短縮を図る
 - 2 緊急小口資金貸付未実施の自治体は速やかに実施を行なう
 - 3 市町村社会福祉協議会に専任の担当者を配置し、貸付相談体制の充実と民生委員と共に借受世帯に対する援助・指導を行なえる体制を整える
 - 4 民生委員に対する実効性のある援助・指導の研修を実施する
- ② 岩手県消費者信用生協をモデルとした民間型低利貸付事業の全国的ネットの整備
同信用生協の消費者救済資金貸付（スイッチローン）は、多重債務者への債務整理資金融資のみならず、生活再建のための訴訟費用等を支援し、解決への助言を行うもので、貸し倒れ率、延滞率のいずれも極めて低い。同信用生協に倣い、自治体、弁護士会、金融機関を加えた四者協力による低利貸付事業を目指す法人設立を支援する。
- ③ 併せて、効果的な援助を行うための、福祉行政における人権擁護の立場からの、高齢者や障害等を伴う多重債務者および借金を主原因とするホームレスへの生活支援アプローチ体制についての調査研究を行う。

提言3 「生活支援アドバイザー（仮称）」の育成および全国配置を推進する。

多重債務を負った相談者に対して、自尊心や自信を回復させ、自力で生活再建ができるための支援として、適切な対応をするためには、カウンセリングに熟達し、家計管理技能にすぐれ、社会保障制度や就業支援にも明るい相談員が求められる。現状の多重債務者相談は、弁護士、司法書士、消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタント、業界窓口担当者等が行っているが、法的処理のみでは将来にわたる生活再建への強い意志が形成されにくい。そのため、時代状況に対応した本格的な新たな資格制度の導入が必要である。具体的には次のように考える。

- ① 多重債務者の生活再建支援の専門的な資格として、「生活支援アドバイザー」を養成する。基礎となる学習項目は、消費者法に関する知識、心理学に関する知識、社会福祉に関する知識、家計管理に関する知識、家族関係に関する知識、職業訓練に関

- する知識、カウンセラーとしての技能、などである。
- ② 消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタント、ファイナンシャルプランナー、社会福祉士、家庭科教諭の有資格者には一部科目を免除する。また、実務経験者の資格取得においては一定の考慮をする。
 - ③ 人材育成に当たっては、家政・生活科学系学部をはじめ社会福祉学部、経済学部等に生活支援アドバイザーの養成カリキュラムの開発・設置を依頼する。
 - ④ 養成され資格認定を受けた生活支援アドバイザーの全国配置に関しては、当面は消費者相談の地域資源として、消費生活センターを活用して専任スタッフとして登用する。
 - ⑤ ソーシャルワーカーと生活支援アドバイザーとの協働を実現させる。

提言4 金銭管理や消費者信用に関する教育を推進する。

多重債務者を発生させないための教育活動もまた、その渦中にある人への相談救済体制の整備とともに欠かせない。言うなれば、救済と教育は問題解決への車の両輪である。健全な金銭管理の習慣は、子どもの発達とともに育まれることが望ましい。また、学校教育の中で、クレジットやローンのシステムや悪質商法などの現状を知り、節度ある利用の大切さを学ぶ時間を確保することが肝要である。政府・金融庁においても、2002年11月に長官名で「学校における金融教育のいっそうの推進について」と題する意見書を文部科学省に発信したところである。今日の多様化、複雑化する金融関連商品の実情に鑑みても、早急な対処が必要である。具体的に以下に示す。

- ① 金銭管理に関する基本的な生活習慣を身に付ける教育を、家庭や学校、地域などで幼少期から行いやすい環境を整えるため、教材の開発や保護者へ向けた研修会の開催などを促進させる。
- ② 学習指導要領を改訂し、独立科目として「消費者教育（あるいは消費者市民教育）」を導入する。
- ③ クレジットやローン、悪質商法などに関して、現在、司法改革の一環として検討中の法教育に明確に組み込む。
- ④ 社会人に対する多重債務者問題に関する認識を強化させるために、教育の機会の確保や啓発、消費者情報の提供をいっそう促進する。また、消費者被害の防止のためには、高齢者や障害者への情報提供の機会を拡大させて、こうした情報の届きにくい層への啓発を徹底させる。
- ⑤ 提言3で誕生する生活支援アドバイザーを教育の場でも活用する。

連絡先 横浜国立大学消費者教育研究室
045-339-3308(tel/fax)