

多重債務問題改善プログラム

〔平成 19 年 4 月 20 日
多重債務者対策本部決定〕

1. 基本的考え方

現在、我が国においては、消費者金融の利用者が少なくとも約 1,400 万人、そのうち多重債務状態に陥っている者は 200 万人超に上ると言われている。

昨年の臨時国会において成立した改正貸金業法により、貸付けの上限金利の引下げ、貸付残高の総量規制の導入等の施策が講じられることとなったが、これは、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。

一方で、今後、改正法完全施行に向けて、既存の借り手や、相対的にリスクの高い新規の借り手に対して円滑に資金が供給されにくくなる可能性は否定できず、さらに、いわゆるヤミ金がこうした借り手を対象に跋扈することも懸念される。

そこで、いわば「借り手対策」として、特に現に多重債務状態に陥っている者に対して、債務整理や生活再建のための相談(カウンセリング)を行い、その上で、あくまで解決手段の一方法として、セーフティネット貸付けを提供するとともに、新たな多重債務者の発生予防のため、金融経済教育の強化を図ることが喫緊の課題となっている。また、ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化も不可欠である。

多重債務者対策本部においては、これらの課題を検討するために有識者会議を設けて議論を進めてきたが、有識者会議においては、本年 4 月 9 日に「多重債務問題の解決に向けた方策（有識者会議による意見とりまとめ）」がとりまとめられた。

本プログラムは、有識者会議の現状認識及び意見とりまとめを十分に尊重しながら、それに基づいて直ちにに取り組むべき具体的な施策をまとめたものであり、関係省庁が十分連携の上、国、自治体及び関係団体が一体となって実行していくこととする。

また、これらの取組みとあわせて、多重債務問題が深刻な社会問題であり、その解決が健全な社会の形成に極めて重要であることを国民に訴えていくよう努めるものとする。

(注) なお、それぞれの施策に括弧付の省庁名が付されている場合は、関係省庁の中で特に当該省庁が当該施策を担当することとする。

2. 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

(1) 基本的考え方

多数の多重債務者がどこにも相談できないまま生活に行き詰まるおそれがある中で、相談体制の強化はすぐに措置すべき課題であり、少なくとも「できるところからやり始める」ことが重要と考えられる。

その際には、国は自らできる限りの取組みを行うとともに、地方自治体の取組みも重要となってくる。

(2) 地方自治体による取組み

① 地方自治体の役割等

地方自治体（特に市町村）は、住民から最も身近で、住民との接触機会も多く、現状でも消費生活センターやその他の相談窓口で多重債務相談に応じているところもあり、消費者基本法上国とともに消費者政策の担い手であることから、「多重債務者への対応は自治体自らの責務」との意識を持って、自ら主体的に相談窓口における積極的な対応を行うことが望まれる。

また、地方自治体は、複数の部署で住民への様々な接触機会があり、多重債務者の掘り起こし（発見）について、他の主体に比べて機能発揮を期待できるものと考えられる。また、生活保護や児童虐待対策など、多重債務者が抱え得る多重債務以外の問題も含めて総合的に問題を解決する役割も期待できるものと考えられる。

② 地方自治体内の連携

地方自治体が、多重債務者が抱え得る多重債務以外の問題も含めて総合的に問題を解決する機能を効果的に発揮する観点から、例えば、生活保護を担当する福祉事務所、家庭内暴力・児童虐待、公営住宅料金徴収の担当部署等で、多重債務者を発見した場合、相談窓口と直接連絡して誘導するといった取組みを行うなど、それぞれの地方自治体内において、各部局間の連携を進めるよう要請する。

③ 市町村における相談窓口における対応の充実

相談窓口における対応としては、多重債務に陥った事情を丁寧に聴取し、

考えられる解決法の選択肢（任意整理、特定調停、個人再生、自己破産等）を検討・助言し、必要に応じて専門機関（弁護士・司法書士、医療機関等）に紹介・誘導するといったプロセスをとることが望ましい。

ただし、全ての市町村に一律の対応を求めるのではなく、比較的対応能力が認められる自治体に対して、丁寧な事情の聴取や具体的な解決方法の検討・助言ができるよう、相談体制・内容の充実を要請する。

すなわち、

イ 相談窓口が整備されている市町村（多重債務問題に対して、消費生活センター又は消費者問題の相談窓口を常設し、かつ多重債務問題も扱う消費者相談の専任者を置いて対応している市町村）¹

ロ イに該当する市町村以外の、消費生活センターを設置している市、又は、地域で中核的な役割を果たしている人口規模が大きい市²

においては、丁寧な事情の聴取や具体的な解決方法の検討・助言ができるよう、相談体制・内容の充実を要請する。

ハ これ以外の市町村においては、多重債務者を発見した場合には、都道府県など他の自治体やカウンセリング主体への適切な紹介・誘導を行うよう要請する。³

④ 都道府県における取組み

自治体の相談体制・内容の充実にあたっては、国とともに、都道府県に大きな役割が期待される。具体的には、各都道府県に以下を要請する。

- ・ 消費生活センター等の自らの相談窓口において、丁寧な事情の聴取や具体的な解決方法の検討・助言ができるよう、相談体制・内容の充実を行うこと。
- ・ 十分な相談対応のできない市町村の住民に対して相談を行う補完的役割を担うこと。
- ・ 例えば、各市町村からの照会に対応するホットラインを設けるなど、市町村からの照会・相談に応じること。また、必要に応じて財務局など

¹ 平成 19 年 2 月 21 日付で金融庁・総務省が行ったアンケート調査によれば「消費生活センターを設置し、対応している」又は「消費生活センターは設置していないが、消費者問題の相談窓口を常設し、対応して」おり、さらに、多重債務問題も扱う消費者相談の専任者を置いているのは 386 市町村。このうち市は 325 市。）

² 同アンケート調査によれば、イに該当する市町村以外で消費生活センターを設置している市は 122 市。それ以外で、例えば人口 10 万人以上の市は 39 市。

³ 同アンケート調査によれば、回答を得られた全市町村（1830）のうち、イに該当する 386 市町村及びロに関して脚注 2 に記載した合計 161 市を除くと、1283 市町村。

国の機関に照会等を行うこと。

- ・ 市町村が専門機関と円滑な連携ができるように、弁護士・司法書士、関係団体のネットワークの構築等を支援・指導すること。

そうした観点から、各都道府県において、都道府県庁の関係部署、都道府県警察、域内の弁護士会・司法書士会、多重債務者支援団体、その他関係団体で、「多重債務者対策本部（又は同協議会）」を設立し、都道府県内の多重債務者対策推進のために必要な協議を行うこと。

その中で、特に、都道府県が弁護士会・司法書士会に対して、多重債務問題に積極的に取り組んでいる弁護士・司法書士のリストアップを求めること。

- ⑤ 各自治体は、相談窓口について自治体の広報などを通じて、周知に努めるよう要請する。
- ⑥ また、各自治体は、自治体の相談員等の研修に際して、各地の弁護士会・司法書士会を十分活用するよう要請する。

(3) 国による取組み

① 国の機関における相談体制の強化、相談内容の充実

財務局など国の機関において、相談体制の強化、相談内容の充実を図り、多重債務に陥った事情を丁寧に聴取し、考えられる解決法の選択肢（任意整理、特定調停、個人再生、自己破産等）を検討・助言し、必要に応じて他の専門機関（弁護士・司法書士・医療機関等）に紹介・誘導するとともに、当該相談窓口の周知に努める。（金融庁その他関係省庁）

② 自治体における取組みのバックアップ

- ・ 各自治体における取組みが円滑に進むよう、先行的な取組みを行っている地域の例も参考にして、相談マニュアル（具体的な事例に沿って平易で実践的なマニュアルとする）を作成する。（金融庁）
- ・ 国民生活センターなどにおいて相談員向けの研修・指導の機会を設けるよう促す。（内閣府、金融庁その他関係省庁）

- ・各自治体の相談担当者相互間の情報交流を促す。(金融庁その他関係省庁)

(4) 日本司法支援センター（法テラス）による取組み

- ① 法テラスについては、その存在と業務内容を国民に周知するための広報活動を強化するほか、他機関との連携を強化し、カウンセリング主体に関する情報を集約することにより、適切に他機関の紹介を行える体制を整備する。さらに、職員に対する多重債務問題についての研修を充実させる。(法務省)
- ② また、法テラスの民事法律扶助業務については、その適切な活用を促進するため、周知活動を一層充実させるとともに、体制の整備強化や手続きの迅速化を図り、同業務の利用者が扶助を受けるために長期間待たなければならない状態が生じないよう適切な運用を図る。(法務省)

(5) 関係業界による取組み

- ① 関係業界として、借り手の立場に立って適切な役割を果たす観点から、カウンセリング体制を整備し、多重債務者への相談が幅広く行き渡るよう、財団法人日本クレジットカウンセリング協会について、現在全国3箇所の拠点を、少なくとも各ブロック単位（全国11箇所）での拠点設置に向けて早急に取り組むよう要請する。
あわせて、同協会の相談窓口の周知に努める。(金融庁、経済産業省)
- ② また、改正貸金業法を受けて、貸金業者が多重債務状態に陥った利用者を発見した場合に、適切にカウンセリング主体への紹介・誘導に努めるよう指導監督を行う。(金融庁)

(6) 弁護士・司法書士等による取組み

- ① 相談者にとって弁護士・司法書士事務所を利用しやすくするよう、地方自治体の相談窓口やその他のカウンセリング主体において事実関係の整理等を丁寧に行った上で、弁護士・司法書士に紹介・誘導することにより、弁護士・司法書士による効率的・効果的かつ低コストの対応ができるような体制構築が各地域において行われることを、弁護士会・司法書士会、各

地方自治体等に要請する。

- ② 弁護士会、司法書士会においては、各弁護士・司法書士の相談サービスの質を確保するよう努めるとともに、弁護士・司法書士が少ない地域には出張相談を実施したり、利用した場合の標準的な費用の公表等を検討するよう要請する。

(7) 上記以外の取組み

- ① 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。
(金融庁)
- ② 近年、いわゆる学生ローンを利用する大学生が増え、大学生においても多重債務状態に陥る者が増えているとの指摘を踏まえ、各大学に対して、学生やその家族を対象にした学生の借金に関する相談に適切に対応するよう、要請する。(文部科学省)
- ③ 多重債務に陥り、自己破産や債務整理等を行なった者については、再び多重債務に陥らないように、例えば、債務整理等を担当した弁護士や相談員等が、事後的なフォローアップを行うよう、弁護士会・司法書士会、各地方自治体等に要請する。

3. 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

(1) 基本的考え方

消費者が貸金業者等からの債務の返済に窮した場合の対応としては、まずは丁寧な事情の聴取と債務整理等も含めた解決方法の検討が必要であるが、その上で、自己破産・個人再生等の債務整理とあわせて、あくまで多重債務問題解決の一つの選択肢として、セーフティネット貸付けの提供についても検討が必要である。

また、セーフティネット貸付けを行う場合でも、対応の前提として、丁寧

な事情の聴取と具体的な解決方法の検討が十分に行われるように、相談窓口とセーフティネット貸付けを行う主体とのネットワークの構築や連携の促進が必要である。

(2) 「顔の見える融資」を行うモデルを広げていく取組み

① 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を充実させる際には、それぞれの地域において、「顔の見える融資」（相談者との顔の見える関係を構築することによって、相談者のリスクを下げる地道な努力としての、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、多重債務問題の解決に資する場合に限って、低利の貸付けを行うこと）を行う、いわば「日本版グラミン銀行」モデルを広げていくよう取り組む。（関係省庁）

② こうした貸付けを行う主体としては、きめ細かい相談対応が前提となることから、各地域に根付いた非営利機関（生活協同組合、NPO、中間法人等）や民間金融機関（労働金庫、信用金庫、信用組合等）を想定する。
民間金融機関の場合にも、地域の住民に対して適切な貸付けを行っていくことができるよう、創意工夫を凝らしていくことを期待する。（関係省庁）

③ 例えば、岩手県消費者信用生活協同組合のように、非営利機関（生活協同組合、NPO、中間法人等）が新たに高リスク者への貸付けを行う場合に、その原資を集めるには、公的な信用付与が必要と考えられる。

その場合、公的資金を直接拠出する形をとると、貸し手側にモラルハザードが発生するおそれがあるので、例えば、当該非営利機関に融資を行う金融機関に自治体が預託金を預けるといった岩手県消費者信用生活協同組合の例が参考になると考えられる。

(3) 既存の消費者向けセーフティネット貸付け

① 既存の消費者向けセーフティネット貸付け（地域の社会福祉協議会による生活福祉資金貸付等の制度、自治体による母子寡婦福祉貸付金制度、労働金庫による自治体提携社会福祉資金貸付制度等）についても、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、多重債務の予防・悪化の防止に資する場合に限って、低利の貸付けを行う取組みを進めることにより、受け皿としての活用を促進する。(厚生労働省)

- ② 地域の社会福祉協議会による生活福祉資金貸付け、自治体による母子寡婦福祉貸付金制度の実施に際しては、利用促進と貸倒れ抑制の両立を図るため、制度の周知を図るほか、事前相談や事後モニタリングを充実させるとともに、貸付けにあたって、必要な場合には、弁護士等多重債務問題の専門家への紹介・誘導を図る。

このため、生活福祉資金貸付については、例えば家庭訪問等により相談を行なう民生委員に対し、債務整理等に関する知識を周知するための研修を行うとともに、弁護士会等との提携を強化する。(厚生労働省)

- ③ 生活福祉資金貸付けについては、貸付実績が少額である現状にかんがみ、地域の関係機関とも連携して、制度の周知を行うとともに、関係機関が対象者を確実に誘導し、返済能力が見込まれ、多重債務の予防・悪化の防止につながるニーズを確実に満たすよう、積極的な活用を促す。(厚生労働省)

(4) 生活保護制度・最低賃金制度

所得そのものが低い者を対象とした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に高金利の貸付けがそれを代行するといった事態が発生しないよう、適正な運用を図る。

また、賃金の低廉な労働者について、賃金の最低額を保障する安全網として一層適切に機能すべきという観点から、「最低賃金法の一部を改正する法律案」を第 166 回通常国会に提出したところであり、同法案の成立後は、その円滑な施行に向けて、改正内容の周知を図る。(厚生労働省)

(5) 事業者向けのセーフティネット貸付け等

- ① 政府系金融機関によるセーフティネット貸付けについては、まず債務整理等をしないと、返せない債務を増やすことにつながりうる。

従って、政府系金融機関は、きめ細かく融資申込者の状況を把握し、必

要な場合には、弁護士等多重債務問題の専門家への紹介・誘導を図る。また、カウンセリングを行う専門家への周知を徹底するなど、広報の充実に努める。（財務省、経済産業省その他関係省庁）

- ② また、商工ローンの利用者の中には、経営が既に悪化しているにもかかわらず、無理に事業継続を図ったため、高金利による融資に頼らざるを得なくなった者が少なくないとの指摘が見られる。

従って、早期の事業再生や再チャレンジを支援するため、中小企業再生支援協議会（全国 47 箇所）による債務整理を含む事業再生の相談業務の充実に加え、こうした取組みを一層推進すべく全国約 280 箇所に再チャレンジ相談窓口の設置を行うとともに、中小企業金融公庫・国民生活金融公庫等により、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。（財務省、経済産業省その他関係省庁）

4. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

(1) 基本的考え方

主に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、対策の車の両輪となるものが、多重債務者発生防止のための教育であり、極めて重要な課題である。

(2) 学校教育における取組み

- ① 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。（文部科学省）
- ② そのため、まず、当面の対応策として、各学校のホームルーム活動等において、借金に関する問題について取り上げるよう促すことを検討する。（文部科学省）

- ③ さらに、現在改訂作業が進められている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する。（文部科学省）
- ④ 学習指導要領の見直しの内容を踏まえて、担当の全ての教師がこうした問題を教えることができるように、教員養成課程のカリキュラムに組み込むとともに、現職の教員への研修等を行う。研修については、必要に応じて、自治体や弁護士会・司法書士会等の関係団体の協力を仰ぐ。（文部科学省）
- ⑤ また、教科書においても、上記の学習指導要領の見直しも踏まえた記述がなされることを期待する。（文部科学省）
- ⑥ 大学においても、大学生協等によりクレジットカードを取得・利用するようになることから、特に入学時・卒業時においてクレジットカードを含む借金の問題が周知徹底される機会を作るよう、各大学に対して周知・徹底を図るよう要請する。（文部科学省）
- ⑦ 学校段階における借金問題の教育については、PTAに対する働きかけなども含め、親子で学ぶなど、教え方の工夫をする。（文部科学省）
- ⑧ こうした取組みを行うにあたっては、金融広報中央委員会等の既存の取組みも踏まえつつ、文部科学省、金融庁、内閣府をはじめとする関係省庁が連携して取組みを進める。
また、地域ごとに学校教育における取組みを促進するために、専門家の協力を仰ぐとともに、多重債務者対策のために地域の関係者がネットワークを構築する場合に、校長会もネットワークに組み込むよう促す。

(3) 成人への消費者教育等

- ① 成人への消費者教育については、消費者金融からの借金、クレジットカードによる借金、住宅ローン等も含めた問題について、学校教育同様、弁護士会・司法書士会などの関係団体や、自治体等による主体的な取組みを促す。（金融庁その他関係省庁）

- ② 消費者教育と同様の効果を期待する観点から、貸金業者による広告などにおいて、上限金利の存在や金利、返済額等について周知されるよう促す。
(金融庁)
- ③ 金融経済教育においては、小遣い帳や家計簿をつけることが多重債務者の発生防止に有効であり、小遣い帳や家計簿をつける習慣を広めていく関係者の努力を促す。(文部科学省、金融庁その他関係省庁)
- ④ 上記の取組みに加えて、多重債務問題の根本的な解決のため、借金の具体的な問題に加えて、あるべき生活設計や生活信条に関する教育・啓発に取り組むよう努める。(文部科学省、内閣府、金融庁その他関係省庁)

5. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

(1) 基本的考え方

今回の改正貸金業法の規制強化を実効的なものとし、借りられなくなった人がヤミ金の被害に遭うことを防止するためには、本プログラムに掲げる他の施策を進めるとともに、取締りを強化することにより、違法な高金利・無登録営業等のヤミ金を撲滅することが不可欠である。

(2) 取締りの強化

- ① このため、警察や監督当局は、ヤミ金の撲滅に向けて取締りを徹底する。
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する。(警察庁、金融庁)
- ② 無登録業者だけではなく、高金利等の違法な貸付けを行う悪質登録業者の徹底排除が必要であるため、監督当局は、悪質登録業者への監督上の処分を徹底するとともに、警察への一層積極的な情報提供を図る。(金融庁)
- ③ 犯罪収益移転防止法においては、郵便物受取・電話受付サービス業者に対して、本人確認、取引記録の保存、疑わしい取引の届出が義務付けられ

たところであり、その施行後は、ヤミ金対策に積極的に活用する。(警察庁その他関係省庁)

(3) 被害者への対応等

- ① ヤミ金による被害相談を受けた監督当局や警察は、状況に応じて、迅速に被害をストップするため、違法な貸付けや取立てを直ちに中止するように、電話による警告等を積極的に行う。特に、警察は、ヤミ金による取立てを少しでも早くストップさせるよう、携帯電話不正利用防止法に基づく携帯電話の利用停止の制度を積極的に活用することを検討する。(警察庁、金融庁)
- ② 警察は、現場の警察官が貸金業を営む者による違法行為に対して適切な対応ができるよう徹底するために、平易で実践的なマニュアルを現場の警察官に配布し、制度の基本的な知識を周知する。そのマニュアルは具体的な相談に対応できるような内容とし、ヤミ金からの借入れには返済義務がない場合があることを明記するとともに、警察以外の適切な相談窓口の紹介についても盛り込む。(警察庁)
- ③ 各地方自治体やその他のカウンセリング主体に対して、ヤミ金の被害者から相談を受けた場合には、本人の意向を確認の上で警察に通報するなど、相談窓口と警察との連携を行うよう要請する。

6. 上記以外の取組み

- (1) 信用情報機関や貸金業者が保有する情報が流出し、多重債務者の名簿がヤミ金に出回るなどといった事態を招かぬよう、貸金業者に対する監督とともに、信用情報機関のガバナンス、情報管理体制を徹底する。(金融庁)
- (2) 貸金業者の広告については、借り手保護の観点から、方法や内容等を制限する具体策を検討する。(金融庁)
- (3) 改正貸金業法の適正な執行を確保するため、これまで以上に金融庁・財務局における監督・検査体制を充実強化する。また、他の関係部署・関係者と

の連絡・連携を強化するとともに、人員の適正配置に配慮する。⁴（金融庁）
また、都道府県に対して、検査監督体制の充実強化を図るよう要請する。

7. 各施策の実施時期とフォローアップ

- (1) 上記の各施策については、いずれも本対策本部及び各省庁が直ちに組み込むこととする。
- (2) ただし、2. (2)③に基づいて、各市町村に相談窓口における対応の充実を要請する際には、遅くとも、改正貸金業法完全施行時には、どこの市町村に行っても適切な対応が行われる状態を実現することを目指す。
- (3) また、本対策本部において、少なくとも改正貸金業法完全施行までの間、各年度において、各施策の進捗状況のフォローアップを行い、本プログラムの着実な実施を確保するとともに、必要な施策について検討する。その際、必要に応じて有識者会議を開催する。

なお、各自治体の対応状況については、定期的にアンケートを実施して確認する。

⁴ 現状、国（財務局）は登録業者数 700 余に対し、監督・検査人員の相当数は兼務職員であり、専担の監督人員は 22 人である（平成 19 年度に 20 人を増員措置予定）。また、都道府県については、登録業者計 13,500 余に対し、監督・検査人員が 600 人弱にすぎない。