

熊本地震と 法律学の役割

濱田絵美 熊本大学講師

[第2回]

自然災害時の二重ローン問題について

法学セミナー
2017/08/no.751

1 はじめに

大規模な自然災害が生じた場合、災害時における緊急対応がまず必要となる。その後、発災直後の緊急支援がひと段落し、インフラの回復や仮設住宅の設置が進み、復興期に入ってから人々が直面する課題が、今後の生活再建をいかに行うかという問題である。例えば、ローンが残ったまま住宅が全壊した被災者は、今後どのように資金繰りをして生活していけばよいのか。もちろん、発災当初より、多くの国民からの寄付金、義援金、行政による支援が行われている。しかし、自然災害により家や職などの生活の基盤を喪失した被災者に対しては、直近で受け取ることができる経済的支援のみならず、生活再建のための大きな経済的支援が強く必要である。それは、今回の熊本地震においても同様であった。

一般に、債務者の資産状況が悪化した場合、債権者は担保権の実行や責任財産の保全により、被保全債権の回収を図る。しかし、それも困難な市民に対する法的救済手段として、破産手続開始の申立や民事再生手続が存在する。これらの制度は、いずれも資産状況の悪化を理由として債務を整理し、市民が新たな生活を始めることを可能とするものであるが、信用情報が毀損されることから、以降新たな借り入れができなくなる等その後の生活に大きな影響が生じるものである。もちろん、債務者本人の責に帰すべき事由によって債務の弁済が滞る場合には、一定程度そのようなペナルティが生じることは仕方がない。しかし、自らの力ではどうしようもない大

規模な自然災害による資産状況の悪化については、どのように対応すべきか。

このような状況に鑑みて、策定・公表されたガイドラインが、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」¹⁾（以下、本GLないしGLとする）である。これは、災害救助法の適用対象となった自然災害によって影響を受けた債務者を保護する目的で策定された民間のガイドラインであり、2016年4月1日から運用が開始されたため、今回の熊本地震が実質的に初の適用対象災害となったものである²⁾。被災者の生活再建のための経済的支援という点からみれば、本GLの構築は望ましいものであると考える。しかし、制度を作るのみでは足りず、実際に運用してみて制度上の問題点はないのか、検証することが必要であると考え。そこで、本稿では、まず本GLの概要を述べたうえで、肥後銀行および熊本県弁護士会への聞き取り調査をもとに、本GLの問題点につき、検討を進める。

2 「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」の概要

[1] 策定の経緯

本GLは、東日本大震災での経験をもとに、策定されたものである。我が国はこれまで多くの自然災害に見舞われており、その種類や範囲には様々なものがある。そのため、被災者に生じる被害も多様であるが、例えば、1995年の阪神・淡路大震災時には、被災者の債務整理に関する措置は積極的には検

討されなかった³⁾。しかし、地震によって全ての生活の基盤を失った被災者にすれば、これは大きな負担を伴うものであった。このような経済面での被災者の悩みは東日本大震災においても存在しており、避難所における無料法律相談などでも多くの声が寄せられたことから、法務省等の省庁、全国の主要金融機関、弁護士会などのメンバーによる研究会が発足し、作られたのが「個人債務者の私的整理ガイドライン」である⁴⁾。これは、法的拘束力を有するものではないが、多くの金融関係者の関与により作られたものであり、次のようなメリットがあるとされる。すなわち、「①破産手続（法的整理）とは異なり個人信用情報の登録などの不利益を回避できること、②申立代理人がいない場合でも、国の補助により弁護士のサポートを受けられること、③手元に残せる現預金や資産が相当程度あること、④連帯保証人等への請求を行わないこと、⑤（原発関係のため省略）」⁵⁾である。本GLは、まさにこの東日本大震災時のガイドラインが基礎となったものである。

本GLは、2015年12月に、自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会⁶⁾によって策定・公表されたものであり、あくまで民間の申し合わせとされ、法的拘束力はない。この点、東日本大震災時の私的整理ガイドラインと同様である。しかし、災害救助法の適用を受けた自然災害の影響により住宅ローン等の既往債務を弁済できなくなった個人の債務者であり、かつ破産手続等法的倒産手続の要件に該当することになった債務者について、債権者との合意に基づき、債務の全部又は一部を減免する債務整理を公正迅速に行うという本GLの目的（第1項）に即して、「金融機関等である対象債権者、債務者並びにその他の利害関係人によって、自発的に尊重され遵守されることが期待されている」（GL第2項(1)）とされる。

[2] 概要

では、本GLはどのような内容であるのか⁷⁾。

① 対象者

本GLの適用対象となり得る債務者は、災害救助法の適用を受けた自然災害の影響により、住宅ローン、住宅のリフォームローンや事業性ローンその他の既往債務を弁済することができないこと又は近い将来において既往債務を弁済することができないこ

とが確実と見込まれる債務者であり、かつ、本GLに基づく債務整理を行うことで対象債権者にとっても経済的な合理性が期待できるものである。その他、弁済について誠実であり、財産状況を適正に開示していること、当該災害発生前には期限の利益喪失事由に該当する行為がなかったことや、反社会的勢力ではなくそのおそれもないこと、破産法252条に規定する免責不許可事由がないことなども対象債務者の要件として挙げられる（GL第3項(1)）。

一方、対象債権者の範囲は、銀行や信用金庫、貸金業者やクレジット会社、信用保証協会などの金融機関等とされるが、本GLに基づく債務整理を行う上で必要なときは、その他の債権者を含むこととされる（GL第3項(2)）。

② 手続の流れ

本GLに基づく債務整理は、大きく分けて7段階に分けられる。

まず、債務者は、最も多額のローンを借りている金融機関に対し、ガイドラインの手続着手の申し出を行う⁸⁾（段階1）。そこで、債権者たる金融機関の同意を得て初めて、本GLに従って手続に入ることとなる。その後、債務者は、地元弁護士会などを通じて、自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関（以下、運営機関）に対し、「登録支援専門家」を委嘱することを依頼する（段階2）。この登録支援専門家とは、「債務者及び債権者のいずれにも利害関係を有しない中立かつ公正な立場で本ガイドラインに基づく手続を支援する者」として、弁護士、公認会計士、税理士、不動産鑑定士に登録が認められている⁹⁾が、最終的に特定調停の申し立てを行うことから、弁護士以外の者には一部手続を行えない部分が存する。この段階2により委嘱された登録支援専門家との間で、債務者は、自らは本GLの適用対象債務者であるか否か、本GLによる手続を進めるかどうかを検討する。

段階2を基礎として、本GLでの債務整理を進めることとした債務者は、その後、対象債権者に債務整理を申し出て（段階3）、財産目録等の必要書類を提出することとなる。本申出後は、一時停止期間に入る（GL第7項）。一時停止期間においては、対象債務者は資産の処分¹⁰⁾や一部の対象債権者に対する弁済・追加担保の供与等を行ってはならず、一方、全ての対象債権者は債務の督促や担保権の実

行・強制執行の申立等が禁止される。また、一時停止が開始したことをもって、銀行取引約定書等における期限の利益喪失事由として扱ってはならない。このように段階3に入ることは、段階2までと異なり、法的な影響の生じる手続段階に入ることを意味する。なお、本GLに基づく債務整理は、段階3から6ヵ月を経過した日が一応の終了日とされているが¹¹⁾、いわゆる時効期間は存在しない。したがって、本GLに従って手続を進めた場合、最終的に特定調停が成立するか、対象債権者が申出を取り下げるか、対象債権者が異議を申し立てて債務整理が不調に終わるまで、手続は継続される。

その後、債務者は、登録支援専門家の支援を受けながら、金融機関との協議を通じて、調停条項案の作成を行う(段階4)。段階3から段階4までの期間は、原則として3ヵ月以内とされる(GL第8項)。そして債務者は、作成した調停条項案を、登録支援専門家を通じて対象債権者に提出・説明することとなる(段階5)。なお、債権者側は、調停条項案の提出を受けてから1ヵ月以内に、同意するか否かを回答する(GL第8項(8))。債務整理の全対象債権者から同意が得られた場合、債務者は、簡易裁判所へ特定調停を申し立てる(GL第9項(1)) (段階6)。そして、特定調停手続により調停条項が確定すれば、本GLによる債務整理が成立することとなる(段階7)。この時点で、債権者は債務名義を有することとなる。

③ 本ガイドラインのメリット

最も大きなメリットは、本GLに基づき特定調停が成立しても、債務者の信用情報が毀損されないことである(GL第10項(2))。これにより、今後の生活において新たな借入れを行うことができる。また、国の補助により、登録支援専門家による手続支援を無料で得られること、財産の一部を手元に残すことができる点¹²⁾も、債務者のメリットとして挙げられる。

3 熊本地震における本ガイドラインの利用状況 - 聞き取り調査結果をもとに¹³⁾

[1] 利用件数

熊本県弁護士会によれば、平成29年4月21日時点で、段階2の登録支援専門家への委嘱として弁護士

会に寄せられた件数は622件であり、うち、段階2～段階6の中で取り下げたものが174件、債務者ベースで債務整理が成立したものが41件とのことである。2016年4月25日の受付開始後、弁護士会への申し出が多かったのは平成28年5～8月とのことであり、その頃は各月100件程度の相談・申し出があったとされる。なお、内閣府の調査によれば、2016年4月17日時点で855ヶ所に上った避難所は、同年6月15日時点で123ヶ所であり¹⁴⁾、熊本県の発表によれば同じく6月初旬には仮設住宅の入居が開始している¹⁵⁾。ここから推測するに、発災直後の混乱期から復興期へと移行し、将来に向けての生活再建を意識した時期に、GL利用希望者が実際の利用を検討し始めたと思われる。

一方、県内の金融機関は、扱う件数には差があるものの、県外の金融機関に比べて本GLの利用件数が多いと考えられる。ただし、既往債務の弁済について、金融機関と債務者間での返済計画の変更により対応していることも多いようである¹⁶⁾。

また、いずれの団体も、今回の熊本地震において被害が甚大であった地域は、比較的長く居住していた市民が多く、被災者の住宅ローンは既に支払い済であって本GLの適用対象外の者が多い点を指摘している。その結果、全国的に報道される全壊・半壊の住宅の多さに比べて、本GLを利用することができない被災者が多いと考えられる。

[2] 本GLに関する周知活動

弁護士会、金融機関等とも、震災直後より本GLに関する広報活動に積極的に取り組んできたようである。具体的には、避難所・仮設住宅・町内会等の掲示板へのポスター掲示、避難所・仮設住宅での案内用紙の配布及び説明、被災地域の住宅へのチラシ配布、新聞やテレビでの広報活動、熊本県内各所での説明会・相談会の実施等である。また、これらの相談会は現在も継続して開催されている。特に、弁護士会では避難所での壁新聞なども通じて、実際に制度を必要としている被災者のもとへ情報が届くよう、尽力している。また、肥後銀行は5月下旬より、自行で住宅ローンを組んでいる熊本県内の顧客に対して個別訪問(面談率約5割)およびダイレクトメールの発送などを行ったとのことである。

これらはいずれも、積極的に取り組んでいると評

価できる。特に、上記[1]の申出時期をみるに、混乱期の周知活動は一定程度成果を上げていると思われる。しかし、熊本地震における特色として、震度6ないし7の大きな地震が時間をおいて複数回発生したことから、避難所等の建物への避難をためらい、自家用車で避難を余儀なくされた被災者が多くみられた。また今回の震災では、インターネット上のSNSでの情報の収集が多くみられ、テレビ・ラジオ・新聞など従来の情報伝達手段では情報が必要な人のもとへ届かないといった問題もみられた。したがって、発災から一カ月程の混乱期における情報提供は、被災者が直近の生活への意識が強いこともあり、被災者全体に対しては十分に情報がいきわたっていない可能性も少なからずあると考えられる。

[3] 対象債権者の対応

本GLにおいて、対象債権者は金融機関を主とする。地元金融機関は被災地における現状を理解しているため、段階1の着手同意を広く行っている。これは、GL第5項(1)¹⁷⁾によって要請される姿勢でもある。しかし、熊本県外の金融機関や小規模債権者、信販会社などの対応は、当初厳しいものだったとされる。これは、金融機関側のGLに対する理解が十分でないことと、最終的に債務者の債務の減免が生じる以上、債権者側にそれだけの資金力があるか否かが問われるものであるからだと考えられる。

また、GL第3項によれば、金融機関以外の債権者も場合によっては含むとするが、その範囲が画一的ではない。解釈上、奨学金なども含まれると考えられるが、東日本大震災時の個人債務整理ガイドラインにおいて、学生支援機構は免除対象外であったとされる。その結果、今回の熊本地震においても、当初は厳しい態度を取っていたとされる。しかし、弁護士会等の働きかけにより、2017年1月以降は柔軟な対応をするよう方針転換した。このように、強く保護される、又は債務の減免に応じない債権者が存在すると、全債権者の債務整理に関する同意を得ることも難しくなり、GLの運用が阻害されかねないとする。

[4] 登録支援専門家

先述のとおり、GLの手続支援のために登録支援専門家は存在する。4団体が登録できるとはいえ、

最終的に特定調停を行うことから、弁護士に対する委嘱が多いようである。例えば熊本県弁護士会の場合、対象債務者から、熊本県弁護士会を通じて運営機関に対して登録支援専門家を委嘱することを依頼され、熊本県弁護士会が登録支援専門家の中から適当な者を推薦し、運営機関がこれを踏まえて委嘱を行う。その後の登録支援専門家としての業務については、当該弁護士に対し、運営機関から報酬が支払われる。その意味で、対象債務者は、公的支援を得て本GLの手続に臨むことができる。しかし、委嘱までの過程で生じる弁護士会への負担については、何のフォローもないのが現状だとされる。また、本GLの手続における当該債務者個人の問題については、登録支援専門家として委嘱を受けた弁護士と債権者たる金融機関の担当者との間で交渉がなされるが、本GLを適用する際の一般的な問題については、弁護士会と金融機関との間で話し合いがなされ、実際の申し合わせがなされている。例えば、上述したような、奨学金を対象債権として扱うか否か、特定調停案のひな型をどのようなものとするか等である。このような点についても、制度としてのフォローはなされておらず、弁護士会に過大な負担を負わせるものとなっている。本GLが基礎とした、東日本大震災時の個人債務整理のガイドラインにおいては、このような調整を行う第三者機関として「個人版私的整理ガイドライン運営委員会」が置かれていた（個人債務整理のガイドライン第4項）。この運営委員会は、専門家の登録、ガイドラインの解釈又は運用に関するQ&Aの作成・改訂や債務者の提出する書類の作成支援等を行うものとされる。これによって、前ガイドラインの円滑な運用が進められていたが、本GLにおいては削除されたことにより、弁護士会等の負担が大きなものとなっている。

また、そもそも、登録支援専門家の数自体が全国的には不足しているとの指摘もあった。対象債務者は、自身の現所在地の弁護士会等を通じて、登録支援専門家への委嘱を依頼する。地域によっては、弁護士等登録支援専門家として登録できる専門家自体の数が少ない地域もあり、また、存在していても本GLにおける登録支援専門家として登録していない者も多数存在する。対象債務者は、専門家に委嘱してから（段階2）本GLでの債務整理を目指して債務

整理開始の申出を行う（段階3）までの間に、登録支援専門家との間で何度も話し合いをもち、今後の手続を進めるか検討を行う。またこれは、金融機関側も、現実に対象債務者か否かを選別するための重要な期間であるとの認識を有しているようである。それにもかかわらず、登録支援専門家自体の数の少なさから、GLによる手続が阻害されてはならないと考える。

[5] 運用規準

注1) のとおり、本GLの運用規準は非公表とされている。しかし、この運用規準において、数値での基準が一部示されていることは、新聞報道等でも明らかとなっている。しかし、本運用規準は位置づけが不明である。

金融機関にとっては、本GLを利用しての債務整理は債権放棄につながることから、他の債務者との公平性の担保を目的として、基準の明確化を図りたいと考えている。そのためには、運用規準を数値の面でより明確化し、それに従って作成した調停条項案によって債務整理を進めたいと考えている。そこには、数値を基礎として、運用規準を比較的拘束力の強いものと捉える姿勢が見て取れる。一方、熊本県弁護士会としては、運用規準は本GLの具体的な運用のためのものであるから、本GLの目的に沿って、事案に応じて弾力的に運用されるべきと考えている。このように、両者の捉え方には大きな違いがある。

4 本ガイドラインにおける問題

以上の状況から、次の3つの点が本GLにおける大きな問題であると考えられる。

第一に、段階1において制度上の問題がある。GLによれば、まず手続着手の申出を債務者にさせ、メインバンクの承諾を得なければならない。GL第5項(1)によれば確かに、対象債務者ではないことが明白な場合以外は、金融機関は申出への不同意を表明してはならないとされている。しかし、熊本地震では、当初は窓口の混乱もあり、十分な調査をしないまま適用対象外だとして不同意が出されたケースがあった。この点につき、その後の弁護士会などの要請により、まずは着手同意をひろく行い、

その後の話し合いの中で絞り込むケースが多くなったので、ひとまずは落ち着いたようである。しかし、これはあくまで今回の熊本地震における現場での対応であり、制度的には問題がある。例えば債務者側から3回着手申出があったら、対象債務者ではないことが明白な場合以外は、メインバンクは同意したものとみなすなどの制限を行うべきであると考えられる。特に、段階1の手続着手の同意をしても、金融機関側に債務の減免を強制するわけではないことから、そのような規定を設けても問題がないと考えられる。

第二に、被災者の立場にたつ専門家が不在であることである。制度上、登録支援専門家がいますが、これはあくまで被災した債務者と金融機関の間にたつて中立の立場で調停条項案を作成する。これでは、金融機関とは情報力などの面で大きな格差を有する被災者にとって非常に負担が大きい。制度を円滑に利用することができるよう、被害者側にたつて支援をする専門家に関する規定を、ガイドラインに盛り込むべきだと考える¹⁸⁾。

第三に、本GLの対象債権を幅広く認めるべきである。例えば、公共団体の債権や学生支援機構による奨学金等の扱いが不明確である。学生支援機構は、前述3[3]のように現時点では対応しているが、保証人の被災時の対応は依然として厳しいようである。仮に、これらの債権が対象債権とならず完全な弁済を受けるとすれば、GL対象債権として減免を求められた債権者からの同意を得られず、本GLによる特定調停が不成立となる可能性が高い。これを避けるためにも、対象債権は広く認めるべきである。

5 おわりに

熊本地震における本GLの運用については、弁護士会と金融機関との間で2017年2月に調停条項案のひな型ができるなど、実際の運用方法に関する申し合わせがなされ、これに基づく運用が進められている。また、本GLによる債務整理の際に、妥当な減免額を算出するために、行政からの補助金額の確定を待っているケースも存在するとのことである。4月に入ってからの成立件数が大幅に増加していることを考えると、本GLは今後、大きく運用が進むと

考えられる。しかし、上述のとおり制度上の問題が存在することから、熊本地震における適用が落ち着いた頃に改めて適用件数などを調査し、ガイドラインが適切に運用されているのか検証したい。

- 1) 本GLの本文については、(一社)自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関のHP参照のこと。<http://www.dgl.or.jp/guideline/pdf/disaster-guideline.pdf> なお、本運営機関は、(一社)全国銀行協会から、2017年6月1日付けで本GL事業について事業譲渡を受けたものであり、それに合わせたGLの改訂が同日付でなされているが、内容面での変更はない。また、GLとともにQ&Aも公表されているが、これらの運用に関わる事項については、東日本大震災時に策定された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の運用を参考とするとされる(本GL第10項(4))。しかし、この運用規準は、一般に非公表とされており、金融機関や登録支援専門家の登録が可能な団体等のみ開示されている。
- 2) 本GLは、これを策定・公表した「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会」の設置された平成27年9月以降に災害救助法の適用を受けた自然災害の被災者の一部を適用対象とする。例えば、熊本地震以前だと、平成27年台風第18号等による大雨(適用日平成27年9月9日)、平成27年台風第21号(同平成27年9月)などの台風被害があり、熊本地震以降だと、平成28年鳥取県中部地震(同平成28年10月)や平成28年新潟県糸魚川市における大規模火災(同平成28年12月)などが適用対象とされる(平成29年1月5日現在の発表。適用の日付省略)。なお、平成29年3月末現在の利用状況は、登録支援専門家に手続支援を委嘱した件数が619件に対し、債務整理が成立したのは24件だとされる。運営機関HPより。<http://www.dgl.or.jp/utilization/> 2017年6月15日閲覧。
- 3) 阪神・淡路大震災での公的な支給制度には、災害弔慰金や災害見舞金などがある。しかし、これらは被害に対するものであって、被災者の生活再建が主目的ではないために不十分であったとされる。また、1998年に被災者生活再建支援法が成立したが、当初は引越費用等に用途が限定された、最大100万円の支援金であったうえに、財源は都道府県の基金と国による折半であることから、課題があるとされる。その後の本法の改正や、被災者自立支援金制度などにより、経済面での被災者支援は拡充されているが、1995年当時、個人に対する経済的支援は不十分なものであったと言わざるを得ない。紅谷昇平「被災者の生活再建の課題」神戸大学震災復興支援プラットフォーム編『震災復興学』(ミネルヴァ書房、2015年)73頁以下参照。
- 4) 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会、2014年)78頁以下。
- 5) 岡本・前掲注4)89頁。
- 6) 本研究会は、本GLの研究会名簿によれば、金融機関等団体の関係者、学識経験者、弁護士、税理士などが委員となり、オブザーバーとして最高裁判所事務総局の担当者、法務省や厚生労働省、財務省などの省庁の担当者

らが参加し、全国銀行協会が事務局として関与しているものである。

- 7) 制度概要を示したものとして、山野史寛ほか「自然災害債務整理ガイドラインの概要と専門家の役割」銀行法務21 no.808(2016年12月号)17-23頁、内山靖一郎「金融機関の自然災害債務整理ガイドラインに基づく対応」銀行法務21 no.808(2016年12月号)24-29頁など。
- 8) GL第5項(1)に基づく。
- 9) 登録支援専門家への登録は、それぞれの属する団体(例えば、弁護士の場合、日本弁護士連合会および弁護士法31条に規定する弁護士会)が行うことができる(GL第4項(1))。具体的には、各団体は、会員から登録申請が出された場合、業務の経験年数等の基準に照らして審査した上で登録を行い、この登録簿を公表する必要がある(同(3))。熊本県弁護士会の場合、弁護士登録後2年を経過した者につき、登録支援専門家としての登録を認めている。
- 10) 通常的生活又は事業過程による処分のほか、全ての対象債権者が同意した場合は、資産の処分が認められる。GL第7項(1)①より。
- 11) その他、対象債務者による取り下げの書面が発送された日や、対象債権者によって、本債務者は本GLの対象債務者ではないとして段階3の時点で異議が出された場合などが規定されている(GL第6項(5))。
- 12) 詳細については、亀山元「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの要点」自由と正義2016年11月号60頁を参照。
- 13) 2017年4月14日肥後銀行与信統括部の担当者に、同月24・25日熊本県弁護士会の本GL担当者に、それぞれヒアリングを行った。なお、いずれの聞き取り調査についても、各団体に公式の回答を求めたものではない。
- 14) 内閣府、防災情報のページより。http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280617_1.pdf 2017年6月2日閲覧。また、朝日新聞2016年11月19日1面によれば、同年11月18日に最後の避難所が閉鎖されている。
- 15) 熊本県ホームページより。http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_15918.html 2017年6月2日閲覧。
- 16) 肥後銀行によれば、平成29年3月末現在、本GLを利用しない方向での支援として、追加融資1166件、融資の条件変更が252件であったとされる。
- 17) GL第5項(1)によれば、債務者から手続着手の申出を受けた債権者は、当該債務者が第3項(1)に規定する要件のいずれかに該当しないことが明白である場合を除いて、当該申出への不同意を表明してはならず、不同意を表明する場合にはその理由を書面に明記しなければならないとする。これに基づくと、明白にGL対象債務者ではないと言える場合以外は、原則として手続着手には同意する必要がある。
- 18) なお、熊本県弁護士会でのヒアリングによれば、本GLでの手続において法テラスを利用することは認められていないようである。

(はまだ・えみ)