

「国民生活研究」第45巻第1号（2005年6月）

[論文]

クレジット多重債務者の生活再建支援策

西村 隆男*

序 研究の背景

I 米国における多重債務者問題の動向

- 1 連邦破産法改正の動向
 - 2 CCSの相談対応と課題
 - 3 破産者のプロフィールと家計
 - 4 若年層への金融リテラシー教育
- #### II 多重債務者への生活再建支援システム
- 1 研究会による検討と提言
 - 2 総合的な相談機関紹介窓口の整備
 - 3 柔軟な貸付制度の整備
 - 4 「生活支援アドバイザー（仮称）」の育成と全国配置の推進
 - 5 金銭管理教育の推進
- #### III 今後の課題

付記

わが国では景気低迷を背景に、自己破産は2003年に年間20万人を突破した。一方、米国では毎年150万人以上の消費者破産が生み出され、その制度濫用が問題視される中で、返済能力を僅かでも有する債務者については、

*にしむら たかお (横浜国立大学教育人間科学部教授)

全部免責としての第7章破産から、金銭管理トレーニングを義務付けた上で、部分免責としての第13章破産への適用を可能とするための法改正が、10年以上にわたり議論され、ついに今春成立した。その主たる改正点に、債務者へのカウンセリングが位置づけられた。筆者はこの改正へ向けた新たな動向を検証するため、クレジットカウンセラー、破産判事、破産管財人、教育機関スタッフら関係者へのインタビューを実施してきた。

また、国内における多重債務者問題の解決を検討するため、司法書士、消費生活アドバイザー、NPOスタッフ、ジャーナリスト、業界関係者らと自主研究会を2年半にわたり開催してきた。そこでは相談機関紹介窓口をすみやかに整備する必要性、柔軟な貸付制度の整備や生活支援アドバイザー（仮称）の導入などについて議論を重ねた。

本稿では、米国と日本における多重債務者の生活再建支援策について最近の動向を踏まえ考察する。

序 研究の背景

近年、クレジット・ローン社会の急速な進

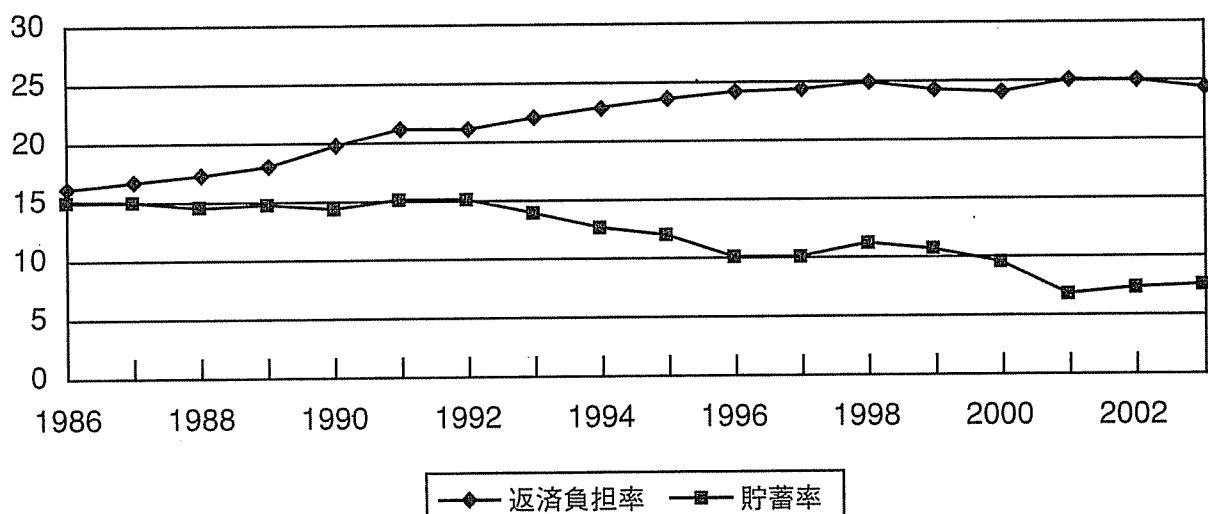
行に伴って、家計の債務負担は次第に過重なものとなっている。NTT株の放出など、1980年代後半のバブル景気は、不動産や株式などへの一般市民の関心を高め、マスコミも「財テク」といった言葉でマネーゲームを煽るにいたった経緯がある。

従来はクレジットで財やサービスを購入する、住宅ローンや教育ローンを利用するという形でのみ、信用制度を活用してきた消費者が、金融機関などによる投資資金の貸し込み戦略を安易に受け入れた結果、バブル崩壊によって過重債務を抱えることになる。さらに、その後の大手金融機関の破綻に代表される長期の経済停滞は、多くのリストラ・失業を生み、生活費を補填するためのローン利用を促進した。この時期に発展したのが消費者金融業であり、自動契約機の全国配置、急成長を背景にした株式上場、CM攻勢などによって、コンビニキャッシングを可能にしてきた。また、大手金融機関も消費者金融を新たな魅力ある市場として、消費者金融業のノウハウを買収した商品開発をすすめ今日に至っている。

図1は、バブル以降の家計における貯蓄率の低下傾向と、可処分所得に占める消費者信用の返済負担率の上昇傾向を示したものである。なお、消費者信用には住宅ローンは含まれない。日本は旧来、貯蓄大国とも呼ばれ、国民の貯蓄増強政策が経済成長を支えてきた。明治期以来の勤僕貯蓄の国民運動は戦後も一貫して維持されたのである。しかし、この10年ほどのあいだに、その貯蓄信仰もくずれつつある。一方、インターネットの普及に伴い、ネットショップなどによるクレジットカードの利用も拡大し、消費者ローン利用の手軽さも手伝って、今日では家計支出の1/4を超えるほどの返済負担となった。

一方、多重債務者の出現は1970年代の「サラ金3悪」と呼ばれた時代から問題にされてきたが、銀行、ノンバンクの境界も一般消費者にはわかりづらくなるほど、債務化社会が浸透し、1990年に1万人程度であった自己破産は、この10年間余で25倍にも拡大している。データを累積すれば100万人以上が自己破産者として地裁に申し立てをして、返済に関して免責決定を得ているのである。

図1 貯蓄率の低下と返済負担率の上昇*



注) 日本クレジット産業協会、日本の消費者信用統計 平成17年版および旧年版より作成。

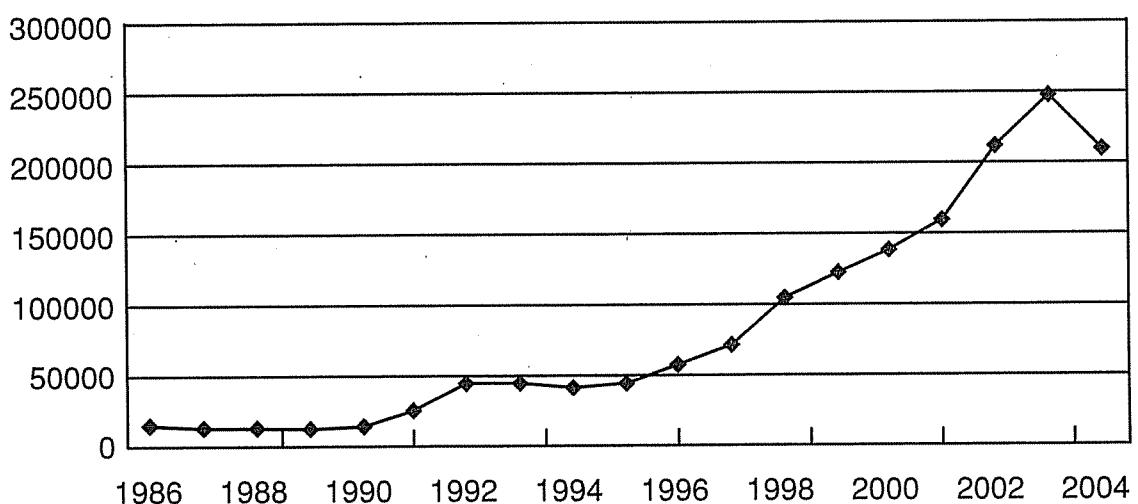
返済負担率 = (前年信用供与残高 + 本年信用供与額 - 本年信用供与残高) / 家計可処分所得

国民約100人に一人が破産したという事実は何を意味するものだろうか。

図2は、バブル以降の自己破産の申し立て件数の推移を図示したものである。1995年以降は、急増していることが読み取れよう。自己破産が究極の家計リセットの手段であることは疑いない。現実的に、当該債務者が将来収入をもってしても、返済できないとの裁判所の判断によって、債務の呪縛から免れ得る

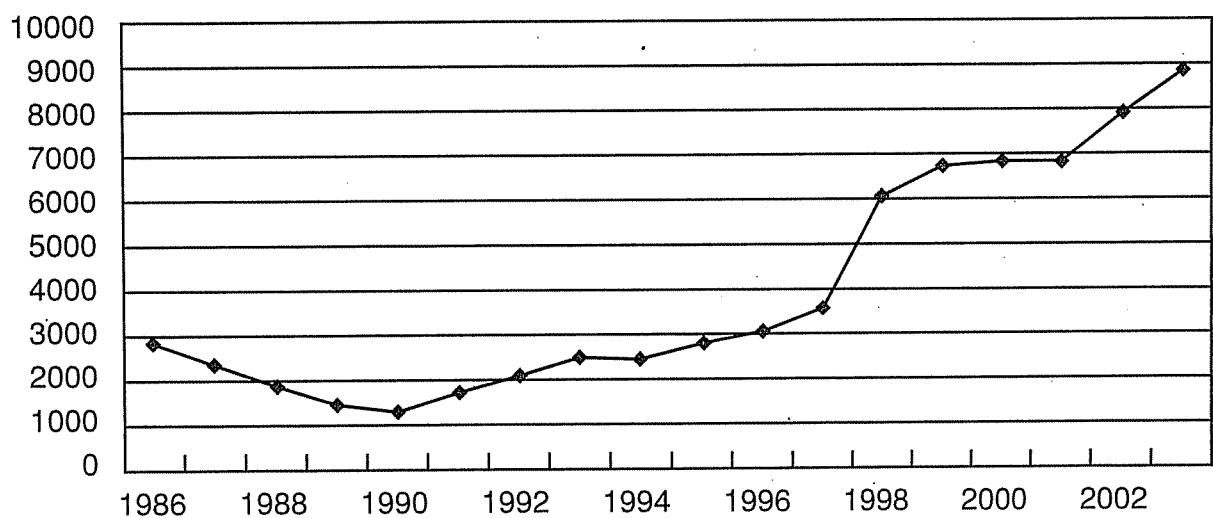
唯一の方法である。失業や病気その他不測の事態はどの家計にも起こりうる。市場経済において、自由に事業を起こして利益を上げ、順調に行けばよいが、計画通りにことが運ばず、やむなく倒産を迫られ事業を解散することがあるように、個人の生活も順風満帆に行くとは限らず、事業倒産にならい、戦後、破産法を個人にも適用するようになった。

図2 自己破産申し立て件数の増加*



注) 最高裁判所、司法統計年報および月報

図3 経済生活問題を原因とする自殺の増加*



注) 警察庁、平成15年中における自殺の概要資料、2004

破産原因はさまざまであるが、日弁連の調査によれば、「生活苦・低所得」が約6割を占めている。それに続くのが、「負債の返済」で約3割となっている¹⁾。他には「事業資金」「保証債務」「病気」がそれぞれ2割を超えており。(多重回答) 申し立て者の年齢は30代、40代を中心であるが、20代も15%となっている。やはり、景気低迷のリストラ時代に入つて、収入減は多くを借金に依存して生活を維持する体質が見えてくる。

こうした中で、借金を苦にした自殺、蒸発、あるいは強盗などの凶悪犯罪も増加の傾向にある。

図3は、多重債務の問題に限るものではないが、遺書や遺族の証言などにより経済上の理由による自殺者の増加を示したものである。

年間で1万人に近い人が金銭の問題に絡んで命を絶っている。この現実を重く受け止める必要がある。もし、この人たちが、適切な助言や解決策を得る機会があったなら、どれだけの人が救われたであろうか。日本社会で、多重債務の問題はどれほど一般市民レベルで認識されているのだろうか。自身が問題に直面したとき、気軽に相談できる機関が、最寄りの場所にあるだろうか。

一方で、破産宣告を受け、免責決定を得られた人は幸せとも見えるが、法的に解決できたとして、その後の彼らの生活は順調にいつているのだろうか。筆者らの研究会では、借金漬けの生活から抜けきれず、再度の破産を申し立てる債務者も少なくない現実を直視し、法制度だけでは根本的な生活再建は困難であるとの意見が多勢を占めた。

本稿は、アメリカの実情分析を踏まえて、日本で今後必要と考えられるインフラ作りを目指して呈示する中間的な研究報告である。

I 米国における多重債務者問題の動向

1 連邦破産法改正の動向

連邦破産法は1971年に制定され、これまでに修正を重ねてきた。その法制の中で、いわゆる7章破産と13章破産と称する破産の代表的形態は、わが国でもよく知られるところである。前者は全部免責とも言われ、申し立てた債務総額が支払いを免除されるものあり、後者は部分免責とも言われ、主に給与所得者を対象とし、一定の返済を数年にかけて行うことで、その残債を免除されるものである。2000年にわが国で制定された民事再生法の個人再生手続きは、この13章破産をモデルにしたものである。

2004年の消費者破産約157万件のうち、ほぼ7割の112万件が7章破産を申請している²⁾。この比率も20年来ほとんど変わっていない。米国破産法がフレッシュスタートを可能にする比較的寛大な法であることはよく知られ、破産件数は増大する一方で、1996年に総件数が100万件を超えて以来、2001年以降は年間150万件前後を推移していた。旧法において、7章破産、13章破産の選択権は申し出る債務者にあったので、当然に全部破産を期待する7章破産申し立てに多くは流れる。なかにはモラルハザードによる濫用も増加して、回収不能債権を年々増大させ、企業収益を圧迫していることにもつながっていた。

1991年に始まった改正論議は、破産濫用に歯止めをかけようと、連邦議会でたびたび審議され、議会採決をクリアしながらも、大統領署名・発効までは至らず頓挫していた。しかし、2005年に入って、「破産濫用の防止と消費者保護に関する法律」³⁾と呼ばれる改正法案は、上院、下院を通過して、4月20日にはついに、大統領署名を終えて成立した。

改正案⁴⁾ではi) 資産調査の実施、ii) 居住財産免除の制限、iii) 債務者教育の義務化などの条項が新たに加えられた。i)では、一定所得以上の申立人は、7章破産に進めず、13章破産を適用するものとした。しかし、資産調査は返済能力の有無を調べるもので、資産のごまかしが発生するという指摘があった。ii)では、破産申立人が居住のためとして差し押さえられない財産（住宅資産）の控除額が、州により大きなばらつきがあり、それを連邦法で標準化しようとするものである。フロリダやテキサスは無制限になっていて、当該州選出の議員は改正に反対の立場をとっていた。改正案では125,000ドルを除外居住財産の上限とした。

iii)は改正案の最大重点項目であり、破産申し立てにさかのぼって180日前にクレジットカウンセリングを債務者教育として受けることとされるものである。つまり、半年前に、クレジットカウンセリングの教育を受けないと、破産の申し立てができない。その扱い手は、連邦破産管財人の認可を受けたCCSが行うことになる。債務者が自身の家計を分析し、個人の家計管理能力を高めることが期待されている。破産法改正で最も注目したいのは、このカウンセリングの前置である⁵⁾。

そのことの意味するところは、13章破産が可能な破産申立人が、本人の申し立てにより7章破産を申請した場合も、本人の意思を尊重して許可されることが多かった現実を、申立人の資力と返済への強い意思を適正に判断し、家計管理助言や教育などによって、返済計画を練り上げることで、13章破産利用の増加を期待するものである。

一見すると、これは全く債権者本位で、債権回収率の向上に寄与させるための消費者不在の法改正との批判をわが国においては招くかもしれない。しかしながら、返済できる可

能性のある人が、返済を全面的に免れることで、以前のような借り入れ依存の習癖が復活し、やがて再度の破産申し立てをせざるをえない事態に陥るような現実のケースの存在にも目を向けるべきである⁶⁾。

なお、カウンセリングはインターネットや電話でも可能としているが、そうしたカウンセリングが果たして有効に機能するか疑問がある。この点に関しては、今後の実施状況に関する追跡が必要な部分となろう。

また、すでに債務者教育用に開発されたテキストやワークブックによって、実験的にいくつかの都市で債務者教育を行い、高い完済率を得ている。教育の結果、債務総額の25%を3年～5年かけて返済していくプランであれば比較的順調に行くという結果も出ている⁷⁾。

2 CCSの相談対応と課題

米国では債務者に提供されるカウンセリングは、クレジットカウンセリングあるいはファイナシャルカウンセリングと呼ばれ、その提供場所はクレジットカウンセリングサービス（CCS）と名づけられている。

CCSは1950～60年代に全米各地に誕生し始める⁸⁾。その後、各地のCCSを組織化して一定の質の確保を図るために、全国消費者信用財団（National Foundation on Consumer Credit）が設立される。同団体は2000年には、全国クレジットカウンセリング基金（National Foundation for Credit Counseling）と改称された。

それぞれのCCSはカウンセラーを配して、心理ケア、家計管理指導、債務整理を3本柱としてクライアントに提供し、NFCCはその傘下にあることを標榜することを許可する見返りに、運営のガイドラインの遵守すること

をCCSに義務付けてきた。こうして非営利法人としての社会的評価を受けながら年間150万件以上の相談を受けてきた。

ところが、破産法改正が話題にのぼってきた90年代の末頃から、債務者カウンセリングをビジネスとする企業が急速に全米を席巻し、莫大な利益を上げるに及んできた。彼らの手法は直ちに解決する債務返済方式である。比較的高額の手数料を取って、短時日のうちに債権者交渉を重ね債務を一本化し、返済させていく方式である。

カウンセリング機関を自ら呼称することもあり、実はカウンセリングを行わないカウンセリング機関としてカウンセリングミルもそのシェアを伸ばしてきた。

ヒューストンに本部を置くNFCC傘下のクレジットカウンセリングサービス組織であるMMI (Money Management International) の教育担当副支配人のウイリアムズ女史は、インタビューに応えて次のように語った。

「市場競争の激しく業界再編が進む中で、同業者と合併し、従業員650人、オフィス95箇所の一大CCSビジネスとなった。破産法改正問題でCCSは嵐の中にある。消費者は、営利本位のDMPミルズと非営利のCCSとを見極める必要がある。カウンセラーはNFCCのガイドラインに沿って養成される。クレジットカウンセリングの成功には債権者の協力が不可欠である。債務者教育はリペイメントプログラムを実行する上で必須である。カウンセリングは、クライアントの今までの消費行動や、お金の使い方に関して変化を起こさせることを目的とするものである。昨年度は約150万人が破産申し立てをし、その平均債務額は29,000ドルであった。

当所では、債務者教育としてクライアントに対して金銭管理教育を行っている。どのようにすれば無駄なくお金を使えるのか、どう

すれば貯蓄ができるのか、節約の秘訣などを助言している。

事務所の収入としてはDMP（債務返済計画）の実行による債権者からの寄付（フェアシェア）に加え、クライアントからの手数料（10~20ドル）がある。しかし、フェアシェアの比率が下がってきており、手数料負担が高まる傾向にある。また、最近はカウンセリングから金銭管理教育に業務の重点が移りつつある。とくに若年層への金銭教育が重要課題となってきた⁹⁾。」

3 破産者のプロフィールと家計

米国の7章破産申立人のサンプル調査(2000年)では、平均収入が30,108ドルで、無担保債務が46,120ドル、クレジットカードの平均債務額は、男性が19,007ドル、女性が14,188ドルであった。破産申立て時の住宅状況は、持ち家率が41.8%（全国平均は64.7%）であったが、その資産価値は決して高くなく、100,000ドルを超える価値のものは全体の10.0%に過ぎなかった¹⁰⁾。

連邦破産管財人のボーデンスタイン氏によれば、シカゴ市および近郊では、破産申立人の平均年齢は38歳で、44%は夫婦での申し立て、30%が女性、26%が男性による申し立てである。申立人の2/3は失業者であり、申し立ての半数は何らかの病気を抱えているとのことであった。また、とくに問題なく過ごしていた中産層に破産申し立てが多くなっているのが最近の特徴であると語った¹¹⁾。

アイオワ州立大学のヒラ教授は、アメリカでは年間所得50,000ドル以下の層の破産が増加していると指摘する。「全世帯の76%がクレジットカードを、45%が割賦払いを利用している。リボルビングによって、毎月のミニマムペイメントを最少額に抑えて使用する人

が多い。可処分所得に対する債務返済の割合は40%を超える。しかし、債務を抱えている人の多くは、自分の現実をよく理解していない場合が多い¹²⁾。」

米国では破産はフレッシュスタートと表現され、人生のやり直しのチャンスとして捉えられている。したがって、機会均等を重んじる米国社会では、認められることが多い。

そうした背景から、債務者教育は1998年に消費者破産債務者教育連絡会¹³⁾として、破産管財人、判事、研究者、司法長官事務所、債権者らにより検討が開始され、地域限定で試行されてきた。¹⁴⁾

13章破産申立人への債務者教育は、全米破産管財人教育ネットワーク（Trustee Education Network、通称TEN）として次第に広がりを見せ、今日では全国レベルで定着したものと考えられる。

4 若年層への金融リテラシー教育

ジャンプスタート（Jump\$tart）は幼稚園年齢から第12学年までの青少年を対象にした金融教育を実践している。パーソナルファイナンスの知識の提供を中心とし、社会に出たときに、一人の貯蓄者、投資家、消費者として役立つ知識を身につけさせることを目的として活動展開している。パーソナルファイナンスの学習基準として、「所得」「資金管理」「支出とクレジット」「貯蓄と投資」の4つの分野につき、重点指導を行っている。

ジャンプスタートは非営利の機関として1995年から活動を全米で開始し、27州に支部を持つ。政府機関、大学、NPO、青少年教育機関、金融機関、業界団体などが組織のメンバーに加入している。青少年向けの教材の提供のほか、教員研修会なども行っている。2000年、2002年、2004年には収入、金銭管理、

貯蓄、消費、借り入れなどについて高校生の金融知識に関する調査を全米レベルで行った。2000年に比較して2002年は低下したとの結果が出ていたが、金融教育プログラムの実施により2004年には回復基調とされる。

一方、コロラド州デンバーに本拠地を置く非営利機関である全国金融教育基金（National Endowment for Financial Education、略称NEFE）では、ファイナンシャルプランニング（FP）を公教育として位置づける。すでに前身の時代より、20年にわたり高校生のためのFPプログラムを実施してきた。高校生向けFPワークテキストは年間20万部以上が全米に配布されている。他には、アルツハイマー協会と共に、アルツハイマーの患者を持つ家族のためのファイナンシャルプランニング読本を、全米がん患者連盟と共同でがん患者家族のためのFP読本などを作成している¹⁵⁾。

今日では、米国の金融リテラシー教育は新たな段階に入った。従来からの前述のジャンプスタート、NEFEによるプログラムがよく知られ、実効を挙げてきたが、連銀議長を取りまとめ役とする政府主導の金融教育協議会（Financial Literacy Education Commission）が2003年にスタートした。こうした立法¹⁶⁾による国家的な推進は、それだけ連邦政府の金融教育への決意が感じられるものである¹⁷⁾。

II 多重債務者への生活支援システム

1 研究会による検討と提言

筆者は2002年8月、NPO、消費者団体、消費生活アドバイザー、社会福祉士、司法書士、ジャーナリスト、研究者らによる多重債務者問題に関する任意の研究会（多重債務者問題研究会 代表：筆者、本文中以下では

「研究会」と略記)を発足させた。研究会設立の目的は、金利規制、営業規制が強化されながらも、多重債務者の増加に歯止めがかからず、法規制、法的救済のみでは多重債務問題の根本的な解決は望めず、カウンセリングや債務者教育を含む多面的な手法を検討することとした。

研究会は約20回の定例会での検討の成果として、2004年12月に金融庁、経済産業省、厚生労働省、日本クレジットカウンセリング協会、日弁連、業界団体、消費者団体等に対して、多重債務者問題の解決に向けた意見書を提出した。

意見書には前文として以下の意見書提出の趣意を記した。

「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。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い。

当研究会は、一昨年の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、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、以下のような提言をまとめに至った。」

2 総合的な相談機関紹介窓口の整備 【提言1】

まず、提言1として、「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お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」との認識のもとで、研究会は必要とする総合的な相談機関紹介窓口を具体的に次のように示した。

- (i) 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)」
- (ii) 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
- (iii) 日本司法支援センター¹⁸⁾のネットワークの一翼を担うもの

多重債務者問題相談の総合的相談窓口のホットラインの設置という構想は、「どこに相

「談したらよいかわからない」、「相談窓口はそれぞれにより対応がまちまち」、「名称を信頼して飛び込んだら高額な費用を請求された」といった債務者の声を背景に検討されたものである。相談を求める債務者に応じた適切な相談窓口を紹介できる駆け込み寺として、ホットラインの設置は不可欠であると考える。

3 柔軟な貸付制度の整備【提言2】

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傾向がある。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」として、研究会は具体的に次のような貸付事業の整備が不可欠であることを提言2として指摘した。

(i) 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・児童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・児童委員に対する実効性のある援助・指導の研修を実施する

これまで生活困窮者に向けられた上記事業は、申し込み時点で借金の存在が明らかになった場合、制度利用者になり得なかった。生活保護制度と同様に、借金のある世帯は、返済にその社会福祉制度上の資金が充てられることを、制度の趣旨にそぐわないものとして忌避されてきた経緯がある。しかしながら、研究会では、返済で生活困窮する多重債務者のような状況を開拓するためには、早い時期の応急手当が必要で、破産相談を含むカウンセリングを行いつつ一定の枠の貸付を認める方向が検討されるべきであると考えている。

(ii) 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。

同信用生協は1969年の設立以来、法的整理も行い低利一括融資する方法で、多くの債務者を救済してきた実績がある。常時カウンセラーを配置し、相談対応を行い、多重債務の原因究明と問題解決に向けた診断によっては、ドメスチック・バイオレンス（DV）への対応を必要とする場合もあり、専門の相談員を置いたサポートセンター¹⁹⁾を置いている。

また、提言では「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、痴呆性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」が喫急の課題であることも示した。

4 「生活支援アドバイザー（仮称）」の育成と全国配置の推進【提言3】

次に、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なのである。

研究会では提言3として次のような具体的提案をした。

(i) 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。

①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。

②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。

③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。

④ソーシャルワーカーと生活支援アドバイザーとの協働

現在、障害者やホームレスなど社会的弱者の自立支援を促すためのサポートの担い手は社会福祉士らの活躍する需要が増えているが、多重債務による生活困難者に向けた家計アドバイス、生活設計指導、就業支援など総合的な生活支援を行いうる人材の確保が求められる。その分野の人材育成と資格制度の検討が急がれるのである。

5 金銭管理教育の推進【提言4】

最後に、提言4として金銭管理教育、金融に関する消費者教育の推進を掲げた。多重債務者問題を解決の方向へ導くためには、事後救済のみならず、事前予防としての教育活動もまた、相談救済体制の整備とともに欠かせない。まさに、救済と教育は問題解決への車の両輪なのである。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。学校教育の中では、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や問題点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ている。具体的には以下のように推進すべき施策を提案した。

- (i) 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。
- (ii) 中高生等に向けた消費者信用や悪質商法に関する学習機会を、学校教育において、家庭科や社会科（公民科）などの教科や総合的な学習の時間に確保し、カリキュラムに位置づける。さらには、独立科目としての「消費者教育（あるいは消費者市民教育）」の導入を積極的に検討する。
- (iii) 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。
- (iv) 提言3で誕生する生活支援アドバイザーを教育の場で活用する。

金融に関する知識やスキルが、現代ほど求められている時代はないといってよい。経済全体の規制緩和が進み、金融ビッグバンが実施され、本年4月には全面的なペイオフが解禁となった。金融再編が進むとともに、大手銀行が消費者金融会社と提携した商品開発を展開するなど、市場競争が熾烈となり、消費者の利用を促す市場圧力が迫ってきている。

基本的な金融に関する理解は不可欠であり、学校や地域、職場などあらゆる場面での教育の機会を確保する必要がある。すでに、米国では2003年に、財務省および連銀を中心となって Financial Literacy Education Committee が動き出し²⁰⁾、イギリスでは金融サービス機構（FSA）が金融教育の教材開発や普及に務めるのみならず、最近では Financial Exclusion（金融からの排除）として、所得が低くクレジットカードが持てない、あるいは口座開設ができない人々への対応が社会問題として話題になっている²¹⁾。

III 今後の課題

本研究は米国の破産法改正の動向やクレジットカウンセリングの実地調査を経て、研究会での議論を積み上げてみたものである。しかしながら、政策提言したものについて、さらにつめた検討が必要であることは言うまでもない。金融教育に関しては、本年3月に、金融庁内に大臣の私的研究会として金融経済教育懇談会が設置され、検討が緒に付いたところである。諸外国の成果などについても、精査する必要があろう。

生活支援アドバイザーについては実際の支援活動の内容を明示することが求められる。また、クレ・サラ被害者の会や司法書士事務所などに見られる類似した支援活動の最近の状況の調査や評価を検討すべきであろう²²⁾。

また、社会福祉分野からのアプローチもさらに継続して検討していかなければならぬ。とくに、多重債務と知的障害者あるいは認知症高齢者との関連についての調査も、残念ながらまだ行われていない。こうした多面的な分析のためには、各方面の協力が不可欠であることは言うまでもない。

【付記】改正連邦破産法の主な内容²³⁾

ア) 資力調査の実施

無担保債務を全部免責する7章破産が妥当か、それとも3～5年かけて一部の債務の返済を求める13章破産が適切かを決定するための資力調査(means test)を確立することになる。

その狙いは、少なくとも債務の一部を支払う能力のある債務者には、そうさせるよう強制するところにある。同一世帯人数における全国平均以上の世帯収入のある債務者の場合は、7章破産申立ては困難になるだろう。また、債務者の債務が10,000ドル以下か、あるいは無担保もしくは非優先債務が25%以上、または6,000ドル以下の場合には、7章破産のケースは13章破産へ切り替えられることになる。

イ) カウンセリングの義務化

債務者は破産申し立て前の180日以内にクレジットカウンセリングを受けなければならない。また、免責を得る前にパーソナルファイナンス管理教育を受け、修了していかなければならない。

ウ) 再破産可能期間の延長

7章破産の免責を得た債務者は、以前の法では6年間であったものを、8年間は再度の

破産申し立てができるように延長した。また、7章(および11章、12章)破産免責を得た債務者は4年以内は、13章破産免責を受けることができないとした。

エ) 13章破産適用による返済計画の拡大

州の平均所得以上ある13章破産申立ての債務者は、5年以上の返済をしなければならない。平均所得以下の債務者は、3年以上の返済を必要とする。

オ) 13章破産控除の拡大

健康保険、家族扶助および総収入の15%までのビジネス収益や寄付は返済原資から控除できる。

カ) 教育貯蓄控除

5,000ドルを限度に教育貯蓄は控除される。

キ) 居住用住宅資産控除の制限

州の住宅資産控除を選択しようとする債務者は、より控除の寛大な州に転居した後2年以内は前に居住した州の規定に拘束される。さらに、転居後、新しい州に居住しての3年4ヶ月の間は、125,000ドル以上の控除の主張をすることできない。

ク) 非免責債務の拡大

旧法では連邦税のみ非免責であったが、新法は州税、地方税も免責されない。

ケ) 家族扶助料の支払いは最優先債務となる

養育費alimony、生活維持費maintenance、扶助料child supportは無担保債務の中で最優先として非免責債務とされ、取立て自動停止(automatic stay)の適用も受けない。13章破産(11、12章破産も)では、これらの全額の債務支払いを条件に免責決定される。

コ) DUI責任には第10位の優先度

アルコールや麻薬を原因とする運転(DUI)による自動車事故で発生した支払うべき債務は、無担保債務の第10番目の優先度として扱われ、免責されない。

* なお、改正破産法が義務付けたクレジットカウンセリングに関して、その実施機関は①非営利であること、②許可を受けた事業であること、③理事の半数以上は企業関係者でないこと、④債務者の家計を適切に保持し、⑤必要に応じて弁済の代行を行ってくれること、⑥債務者に十分な情報開示を行うこと、⑦クライアントを尊重する適切なカウンセリングが実践されることなどが条件として課されることになる。

本稿は平成14～16年度科学研究費補助金基盤研究(C)(2)、課題番号14580112の助成を受けた研究を整理し加筆したものである。

[注]

- 1) 日弁連消費者問題対策委員会、2002年破産事件及び個人再生事件記録調査、2003
- 2) Administrative Office of US Courtsのデータによる。
- 3) 英文名はBankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act。
- 4) 改正案の主な内容については付記とし、本稿の末尾に整理した。
- 5) 連邦破産法Section106。
- 6) アイオワ州では7章破産申立人の再度の破産申立率は11%とされる。
- 7) アイオワ州南地区裁判所破産書記官Mary Weibel氏のヒアリングによる。2004.7.9
- 8) クレジットカウンセリング、西村隆男編、東洋経済新報社、1997、p.89。

- 9) Catherine M. Williams, Money Management Internationalよりヒアリング。2004.7.9
- 10) ABI Journal 2001, Octoberなお、www.usdoj.gov/ust/press/articles/abi01octnumbers.html参照。
- 11) Ira Bodenstein, US Trusteeよりヒアリング。2004.7.8
- 12) ファイナンシャルカウンセリングワークショッピング報告書、JCFA、2004、pp.13-15
- 13) 英文名はCoalition for Consumer Bankruptcy Education。
- 14) 拙稿、米国におけるクレジットカウンセリングと債務者教育、消費者金融サービス研究学会年報2000年、p.62-63
- 15) Elizabeth Schiever, Vice President, NEFEよりヒアリング。2003.11.18
- 16) 名称はFinancial Literacy and Education Improvement Act。
- 17) わが国でも金融庁が本年3月に金融経済教育懇談会を設置した。
- 18) 総合法律支援法に基づき、現在法務省が検討中の法的サポート機関。
- 19) NPOいわて生活者サポートセンターの名称で2003年に開設され、2003年度には623件の相談を受けた。
- 20) 金融教育の広範な推進のためにFinancial Literacy Education Actを制定した。
- 21) Bridging the Gap, Seminar Report, 2005 Jan.なお、Financial Exclusionを解消する目的で本年、Child Trust Fundがスタートした。
- 22) 筆者は部分的ではあるが以前に調査したことがある。日本の消費者教育、有斐閣、1997、pp162-172.
- 23) 付記の内容は、アメリカ公認会計士協会(AICPA)のホームページに公表された新連邦破産法の概要を抄訳したものである。
(<http://www.aicpa.org/Bankruptcy+Abuse+Prevention+and+Consumer+Protection+Act+of+2005.htm>)