

多重債務者の救済と倒産法制

～「第4回司法書士クレサラシンポジウム」参加報告を兼ねて～

Relief for Consumer Bankrupts and a Role of the Legal System of Bankruptcy:

— Report on the Judicial Scrivener's Symposium —

山 本 研

多重に債務を負担した個人消費者がその弁済をできなくなり、裁判所に自ら破産手続の開始（「自己破産」）を申し立てるいわゆる消費者破産の件数は、昭和50年前後に登場したサラリーマン金融（以下、「サラ金」と呼ぶ）の急成長に伴い、それ以前の年間数百件台から急増し、第一次ピーク時の昭和59年には2万2千件を超え、いちやく破産事件の中心的地位を占めるに至った。簡便さが受けて、急速に成長したサラ金であったが、その反面、取り立てが過酷で厳しかったことから「サラ金地獄」として社会問題となると共に、その救済措置として破産制度が頻繁に利用されることとなったのである。その後、サラ金2法（「貸金業の規制等に関する法律」「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律改正法」）の成立、サラ金相互間の信用情報の交換などにより、サラ金破産は頭打ちとなり年間1万件前後の小康状態で推移したが、平成に入ると、バブル経済の崩壊・クレジットカードなどの消費者信用供与の多様化などを背景として、再び消費者破産件数は増加傾向をたどり、平成4年には4万件を突破し、8年には5万6千件、9年にはさらに件数をのばし7万1,299件と過去最悪に達している。

このような状況下の今日、全国の弁護士（及び弁護士会）や司法書士（及び司法書士会）、被害者の会、行政相談窓口（都道府県の金融貸金業対策室など）といった機関が、多重債務者に対する相談・救済活動を行っている。また、沖縄県内に目

を転じて、平成8年の那覇地方裁判所での自然人自己破産申立件数は693件と過去最多を記録し、平成9年には1,000件を突破しており、これに対して弁護士会や司法書士会を中心とした相談・救済活動が行われている。

他方、法制度の点から見ると、アメリカの連邦破産法においては旧法時より消費者（給与取得者）の経済的再起更生を主眼とした特別の倒産処理手続を設けていた¹⁾のとは対照的に、わが国においては消費者倒産法制の整備・改正の必要性こそ頻繁に唱えられてきたものの²⁾、これまでのところ消費者倒産を処理するため専用の法制度というものは存在しない。既存の破産法・和議法は自然人にも適用されるが、本来的には事業者の倒産を想定して作られた制度であり、これを運用によって、いわば代替的に消費者倒産処理のために流用しているというのが現状である。すなわち、もっぱら事業者・企業のための倒産法制によって消費者倒産処理を賄おうとしているため、制度論としての破産法の在り方と現実との間で乖離が生じ、その運用に係る個別的局面において様々な歪み・軋轢が生じているといえよう。このことを顕著に示す例として、免責手続の多様な運用方式の乱立（各裁判所による運用の格差）、本来例外的処置であるはずの同時廃止が破産宣告件数全体の9割近くに及び、破産法が本来予定している配当に至るのは全体の1割程度にすぎない³⁾という

1) 1898年連邦旧破産法 (Bankruptcy Act of 1898, ch. 541, 30 Stat.544 (1898))において既に第12条として賃金生活者のための債務調整手続の規定が設けられており、1938年のいわゆるチャンドラー法による大改正(Chandler Act, ch. 575, 52 Stat. 840(1938))により、適用対象を主たる収入源が給料、賃金、手数料であって商取引債務を負担しない者に限定した「賃金生活者整理計画(Wage Earners' Plans)」が第XII章手続として立法化され、また、現行の1978年連邦改正破産法(Bankruptcy Reform Act of 1978, Pub. L. No. 95-598, 92 Stat. 2549(1978))においても、第13章手続として「定期収入ある個人の債務調整手続(Adjustment of Debts of an Individual With Regular Income)」が設けられている。

2) 消費者倒産法制の整備・改正の必要性について言及する文献は多数に上るが、一例として、連邦破産法第13章手続に類似した賃金生活者を対象とする個別的債務調整手続の試案を提示するものとして消費者破産研究会「定期的かつ安定した収入を得る見込みのある誠実な債務者の債務の調整に関する法律の試案（中間案）」ジュリスト801号14頁があげられる。

3) 同時廃止とは、債権者に対する配当原資が僅少で、手続を進めても費用倒れになるため、現実の債権債務の処理は一切行わず、破産宣告と同時に手続を打ちきる処置をいう（破145条1項前段）。1970年代においては同時廃止決定がなされるのは例外的場合であり、破産宣告件数全体に占める同時廃止件数の割合は、10%からせいぜい25%程度であった。しかし、1980年代以降の消費者破産事件の急増に伴い、免責を受けることを目的として破産の申立をし、同時廃止となり免責を受けるというパターンが大半を占めるようになり、同時廃止が破産実務運営上注目されるに至っている。1997年度の統計(最高裁判所事務

原則と例外の逆転現象などが挙げられよう。このように、既存の制度の解釈・運用の工夫によって消費者倒産を処理しようとする対応はもはや限界に達しており、消費者倒産をめぐる様々な問題点についての立法的手当が求められている。このような状況を背景に、平成8年10月から倒産法制の見直しについての調査審議を行ってきた法制審議会倒産法部会は、平成9年12月に審議の中間段階として『倒産法制に関する改正検討事項』を公表し、改正の大きな柱として「個人を対象とする新しい倒産処理手続（個人債務者更生手続：仮称）の導入」、および「個人に対する破産手続及び免責手続の改正」という方針を示し、消費者倒産法制の創設・整備に向けて検討作業が進められている。

これまでは、クレジットカードやサラ金により債務が累積した多重債務者の法的救済活動については、弁護士（弁護士会）が大きな役割を果たしてきたが、まさに激動の時期にあるといえる今日、全国各地の司法書士も積極的にこの問題に取り組むようになり、弁護士会、行政機関、多重債務者団体などからの注目を集めるに至っている。今回このような多重債務者救済の実務に携わる司法書士が中心となり、1998年8月1日・2日の2日間、愛知県司法書士会館にて「第4回司法書士クレサラシンポジウム」（全国青年司法書士協議会、全国司法書士クレジット・サラ金問題情報センター主催）が開催された。同シンポジウムでは、①法制審議会倒産法部会委員である福永有利教授（神戸大学）による倒産法改正についての講演が行われること、②シンポジウムのテーマとして倒産法改正が取り上げられ、多重債務者救済活動に携わる実務家による討論が行われること、③沖縄県における多重債務者救済活動の中心的役割を果たしている宮里徳男氏（司法書士）が分科会を担当され、沖縄における消費者破産実務についても論及されること、以上3点につき関心を持ち参加したので、以下その概要を紹介する。

第一日目（8月1日）は、開会宣言に引き続き、まずクレジット・サラ金による多重債務者救済活動（以下、「クレサラ運動」と呼ぶ）のスタートからその中心として携わり、現在も「全国クレジット・サラ金問題対策協議会」事務局長としてこの問題に取り組んでいる木村達也氏（弁護士）により、「クレサラ運動の歴史と現

総局編『司法統計年報(平成9年)－1 民事・行政編』によれば、破産宣告総数68,718件に対し同時廃止決定件数は58,092件、84.5%にのぼっている。

状」と題する講演が行われた。講演では、サラ金問題が社会問題化しはじめた昭和50年前後から現在までの時間軸の中で、クレサラ運動がどのようにして生まれ、いかなる経緯を以て現在に至るかを中心に紹介がなされ、『「多重債務者」＝「被害者」であり、サラ金、クレジットカード会社による過剰与信・高金利・不法取り立てこそが多重債務者問題を拡大し、深刻化させる元凶である』との認識が同氏の講演および本シンポジウムの基調にあるように感じられた。その意味ではまさに、本シンポジウムの基調講演的な色彩を持つ講演であった。

続いて、法制審議会倒産法部会委員である福永教授により、個人に対する倒産処理手続の改正を中心に、倒産法改正の動向・論点について講演がなされた。講演では、消費者破産の現状と問題点、改正作業の状況と今後のスケジュール、立法に際して考慮すべき事項などについて触れた上で、個人債務者更生手続をめぐる論点について具体的検討がなされた。『「多重債務者」＝「被害者」, 「サラ金・クレジットカード会社」＝「高利をむさぼる悪者」であり、被害者（多重債務者）救済の道具として、倒産法を活用する』というシンポジウムにおける基本的論調に対し、福永教授は、倒産とは「紛争のるつぼ」であり、関係人の利害が複雑に対立し合うため、一定の立場からだけでは説明しきれない面があり、「多重債務者救済」のみではなく客観的・総合的に事態を分析する必要性を説かれた点が印象的であった。

木村弁護士・福永教授の講演に引き続いて、両氏に加え全国で多重債務者救済の実務にあたられている司法書士4名（芝豊氏・野口雅人氏・水谷英二氏・矢ヶ部公治氏）をパネリストとして、「倒産法改正シンポジウム」が行われた。シンポジウムでは改正検討事項にあげられている、免責制度（条件付免責・一部免責導入の要否）、個人債務者更生手続（適用対象および制度としてのあり方）、債務弁済協定調停（調停委員会の調停条項裁定制度）などがテーマとして取り上げられ、それぞれの立場から改正に対する意見表明およびディスカッションが行われた。倒産法改正についてはこれまでも法律雑誌などを通じて研究者を中心に様々な見解が示されてきたが、多重債務者救済に実際に携わる実務家の生の意見に触れる機会を得ることができ有益であった。

第二日目（8月2日）は、三つの分科会（第1分科会：「破産手続の基礎」、第2分科会「不当利得返還請求訴訟の実務」、第3分科会「弁護士法72条とクレサラ

実務」)が開催され、沖縄県で多重債務者救済活動にあたられている宮里氏が担当する第1分科会に参加した。分科会は、今後多重債務者救済活動に取り組もうとする(あるいは、取り組み始めた)司法書士を対象に、実務の側面から債務者の指導および破産手続の利用法を解説するものであったが、そこで取り上げられているのは、沖縄県における消費者破産の状況であり、また、那覇地裁での破産手続運用であったので強い関心を持って聴講した。宮里氏の報告によれば、沖縄県内の自己破産件数は平成8年度が693件、9年度が1,007件と急増しており、今年度は1月から6月までの速報値で614件に達しこのままだと年間1,400件を超える状況にあるという。平成8年度の県内の自己破産件数693件は、全国の5万6千件に比べると一見わずかなように思われるが、人口1万人あたりの破産件数に換算すると5.4件となり、全国で12位とかなり上位に位置づけられる。さらに、貸金業関係の債務弁済調停件数についてみると、平成8年度は4,922件で、この件数は人口1万人比に換算すると全国1位であり、沖縄県内における多重債務者問題の深刻さをうかがわせるものとなっている。こうした状況に対し、司法書士会でも「街の法律実務家を自認する司法書士職能が、自己破産手続や調停手続などの債務者救済の法律実務に力を投入するのは、職責からしても当然」(『自己破産と調停』沖縄県司法書士会)として、常設無料相談所を開設するなど多重債務者救済活動に積極的に取り組んでいるとのことである。消費者破産をめぐる状況は県内においても深刻な状況にあり、今後沖縄法政研究所としても地域に根ざした研究所としてこの問題に関わっていく必要性を強く感じた。

分科会終了後、再び一同に会し全体会議が開かれ、各分科会の総括をした上で第4回司法書士クレサラシンポジウムは終了した。本シンポジウムでは、多重債務者救済活動のまさに最前線で活動されている実務家の生の意見に触れることができ、また、宮里氏の報告を通じて沖縄県における消費者破産の状況および実務動向につき知見を得ることができるなど有益な点が多かった。しかし、他面、消費者破産をめぐる深刻な状況、そして多重債務者救済という困難な仕事に献身的にあたられている実務家の方々の真摯な活動は承知しつつも、『「多重債務者」＝「被害者」、
「サラ金・クレジット会社」＝「高利をむさぼる悪者」であり、被害者(多重債務者)救済の道具として、倒産法を活用する』という枠組みで、倒産法制の在り方、およ

び倒産法改正について論じる点については、若干の違和感を感じた。福永教授も指摘されるように、倒産法は多重債務者救済のためのみに存在するものではなく、多重債務者問題の解決について考えるにあたっては、倒産法だけでは限界が生ずることになる。たとえば、多重債務者問題については、高利息の制限、十分な信用情報の開示に基づく貸し手責任の負担、裁判外の紛争処理制度（ADR）の活用といった側面も重要な意味を持つが、これらは倒産制度の前段階で要請される法的・政策的措置であり倒産法の守備範囲を超えるものである。さらに、倒産手続が開始されるに至った段階でも、倒産法だけでは真の意味での債務者の更生は不可能であり、債務者教育制度の充実、ADRの十分な活用、などと連動してはじめて債務者の更生が達成されることになる。この意味で、倒産法にあまり多大な期待をしすぎても限界があること、すなわち、倒産法の守備範囲をしっかりと認識する必要がある。また、倒産法制度自体についても、「多重債務者救済」の道具としてみれば、できるだけ簡易な手続で例外なく免責を付与することが望ましいが、制度論として考えるにあたっては、倒産をしない他の人々とのバランス、善意でお金を貸した債権者の立場なども考慮する必要があるだろう。そうだとすると、倒産法制の在り方および倒産法改正について考えるにあたっては、「多重債務者救済の道具」という視点ではなく、「多重債務者救済」については一つのファクターとして制度全体の枠組みの中で考慮していくべきものとする。倒産法の限界と守備範囲を踏まえつつ、どういう状態の人を、どのように保護すべきかを制度全体との整合性を保ちつつ模索していくことこそが、国民全体のコンセンサスを得ることのできる債務者更生手続の創設につながる途であるとする。以上のように、「倒産法」＝「多重債務者救済の道具」とする枠組みには若干違和感を感じたが、むしろ多重債務者救済の最前線で活動されている実務家の方から見れば、そのような所感こそが泥をかぶらぬ者が机上で描いた空論ということになるのかもしれない。いずれにせよ、「多重債務者問題」と「倒産法制・倒産法改正」についてあらためて考える機会を与えていただいたという意味でも、極めて有意義なシンポジウムであった。末筆ながら、日々多重債務者救済の実務にあたられている司法書士の方々の献身的な活動に敬意を表しつつ、筆を擱く。