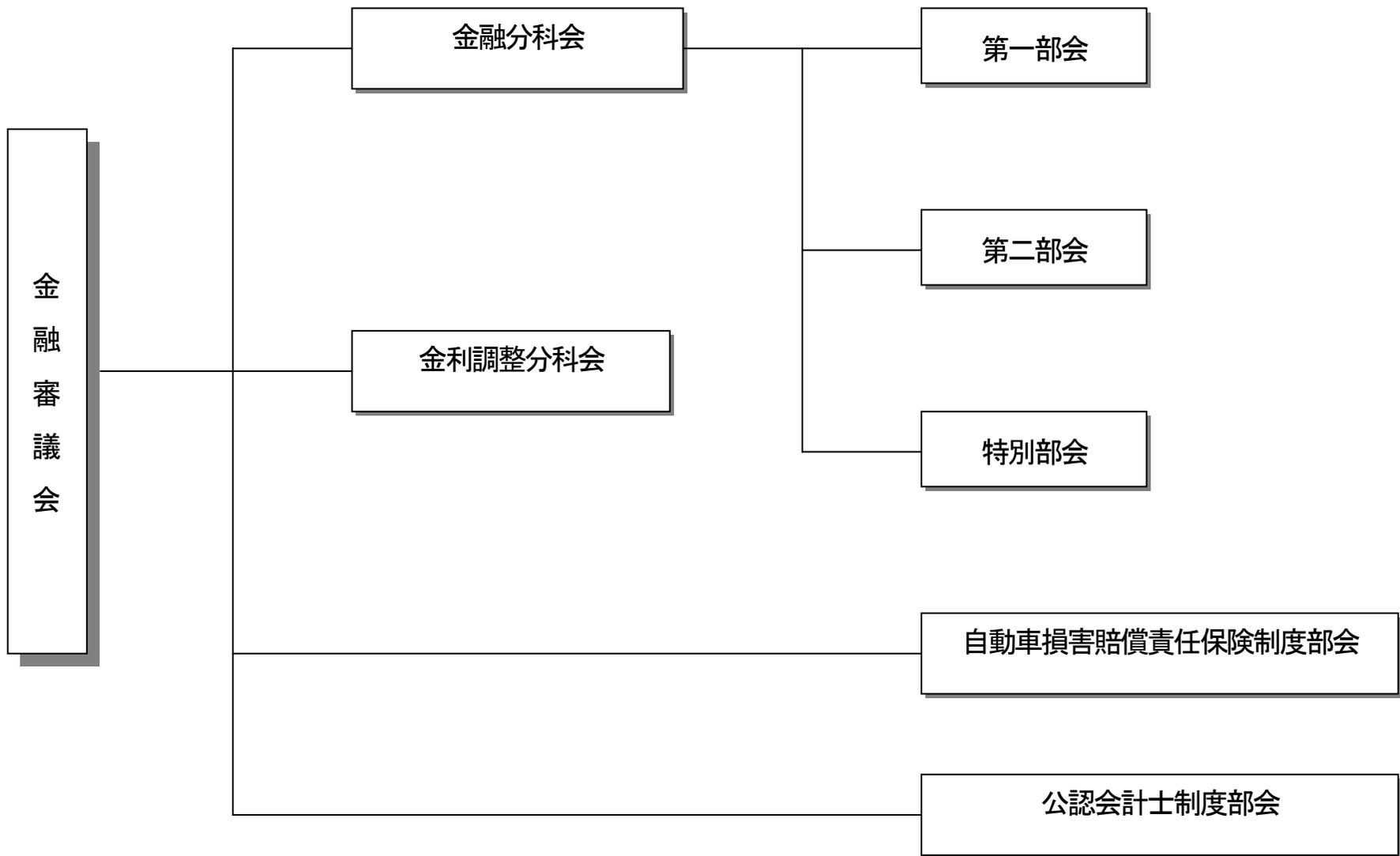


# 金融審議会の構成



金融審議会

金融分科会

金利調整分科会

第一部会

第二部会

特別部会

自動車損害賠償責任保険制度部会

公認会計士制度部会

## 金融審議会委員名簿

平成19年3月1日現在

会 長	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
会 長 代 理	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
委 員	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	植田 和男	東京大学大学院経済学研究科教授
	翁 百合	(株)日本総合研究所理事
	嘉治 佐保子	慶應義塾大学経済学部教授
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	斎藤 静樹	明治学院大学経済学部教授
	佐々木 かをり	(株)イー・ウーマン代表取締役社長
	島崎 憲明	住友商事(株)代表取締役副社長執行役員
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	根本 直子	スタンダード & アース マネージング・ディレクター
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オブズネット代表
	藤沢 久美	(株)ソフィアバンク副代表
	藤原 美喜子	アドバンスト・ビジネス・ディレクションズ(株)代表取締役
	淵田 康之	(株)野村資本市場研究所執行役
	水上 慎士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授、ファイナンス総合研究所所長
	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
	若松 誠	(株)フジテレビジョン報道局次長
	和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リソクレーターズ パートナー弁護士
	[計25名]	
幹 事	稲葉 延雄	日本銀行理事

(敬称略・五十音順)

## 金融審議会金融分科会委員等名簿

平成19年3月1日現在

分科会長	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
分科会長代理	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
委員	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	植田 和男	東京大学大学院経済学研究科教授
	翁 百合	(株)日本総合研究所理事
	嘉治 佐保子	慶應義塾大学経済学部教授
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	斎藤 静樹	明治学院大学経済学部教授
	佐々木 かをり	(株)イー・ウーマン代表取締役社長
	島崎 憲明	住友商事(株)代表取締役副社長執行役員
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	根本 直子	スタンダード & アース マネージング・ディレクター
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オブ・ズ ネット代表
	藤沢 久美	(株)ソフィアバンク副代表
	藤原 美喜子	アドバンスト・ビジネス・ディレクション(株)代表取締役
	淵田 康之	(株)野村資本市場研究所執行役
	水上 慎士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授、ファイナンス総合研究所所長
	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授	
若松 誠	(株)フジテレビジョン報道局次長	
和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リクルーターズ パートナー弁護士	
専門委員	安東 俊夫	日本証券業協会会長
	大前 孝治	城北信用金庫理事長
	岡本 園衛	日本生命保険相互会社代表取締役社長
	奥 正之	(株)三井住友銀行頭取兼最高執行役員
	松澤 建	日本興亜損害保険(株)代表取締役社長主席執行役員
	〔計30名〕	
幹事	稲葉 延雄	日本銀行理事

(敬称略・五十音順)

# 金融審議会金融分科会第一部会委員等名簿

平成19年4月16日現在

部 会 長 部 会 長 代 理 委 員	池 尾 和 人	慶應義塾大学経済学部教授	
	淵 田 康 之	(株)野村資本市場研究所執行役	
	岩 原 紳 作	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	植 田 和 男	東京大学大学院経済学研究科教授	
	嘉 治 佐 保 子	慶應義塾大学経済学部教授	
	神 作 裕 之	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	木 村 裕 士	日本労働組合総連合会総合政策局長	
	斎 藤 静 樹	明治学院大学経済学部教授	
	佐々木 かをり	(株)イー・ウーマン代表取締役社長	
	島 崎 憲 明	住友商事(株)代表取締役副社長執行役員	
	野 村 修 也	中央大学法科大学院教授	
	原 早 苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オブズ ネット代表	
	藤 沢 久 美	(株)ソフィアバンク副代表	
	藤 原 美 喜 子	アドバンスト・ビジネス・ダイレクションズ (株)代表取締役	
	堀 内 昭 義	中央大学総合政策学部教授	
	水 上 慎 士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授	
	若 松 誠	(株)フジテレビジョン報道局次長	
	臨 時 委 員	東 英 治	(株)大和総研専務取締役
		上 柳 敏 郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
神 田 秀 樹		東京大学大学院法学政治学研究科教授	
田 島 優 子		さわやか法律事務所・弁護士	
田 中 直 毅		21世紀政策研究所理事長	
専 門 委 員	新 居 尊 夫	日本生命保険相互会社代表取締役副社長	
	今 尾 和 実	全国共済農業協同組合連合会代表理事専務	
	太 田 省 三	(株)東京金融先物取引所代表取締役専務	
	加 藤 雅 一	(社)日本商品投資販売業協会会長	
	鈴 木 優	住友信託銀行(株)常務取締役	
	立 岡 登 與 次	日本ベンチャーキャピタル協会会長	
	田 中 浩	野村証券(株)執行役	
	檀 野 博	(社)不動産証券化協会制度委員会委員長	
	飛 山 康 雄	(株)東京証券取引所代表取締役専務	
	平 野 信 行	(株)三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役	
米 田 道 生	(株)大阪証券取引所代表取締役社長		
渡 辺 達 郎	日本証券業協会副会長		
	[計34名]		
幹 事	鮎 瀬 典 夫	日本銀行企画局参事役	

(敬称略・五十音順)

## 金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

平成19年4月16日現在

部 会 長	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
部 会 長 代 理	翁 百合	(株)日本総合研究所理事
委 員	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	根本 直子	スタンダード & アース マネージング・ディレクター
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オブズネット代表
	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
	水上 慎士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授
	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
	和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リクルーターズ パートナー弁護士
臨 時 委 員	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	田中 直毅	21世紀政策研究所理事長
専 門 委 員	落合 寛司	西武信用金庫専務理事
	鈴木 優	住友信託銀行(株)常務取締役
	玉井 孝明	東京海上日動火災保険(株)常務取締役
	羽田 幸善	外国損害保険会社協議会議長
	平野 信行	(株)三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役
	渡邊 光一郎	第一生命保険相互会社常務執行役員
	渡辺 達郎	日本証券業協会副会長
	[計27名]	
幹 事	鮎瀬 典夫	日本銀行企画局参事役

(敬称略・五十音順)

## 金融審議会金融分科会特別部会委員等名簿

平成19年3月1日現在

部 会 長	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
部 会 長 代 理	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
委 員	植田 和男	東京大学大学院経済学研究科教授
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オプズネット代表
	和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リンクレターズパートナー弁護士
臨 時 委 員	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	岩村 充	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	上柳 敏郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
	角 紀代恵	立教大学法学部教授
	堀部 政男	中央大学大学院法務研究科教授
	山口 厚	東京大学大学院法学政治学研究科教授
専 門 委 員	遠藤 修	(株)三井住友銀行取締役兼専務執行役員
	片柳 彰	(株)ディーシーカード代表取締役社長
	殿岡 裕章	明治安田生命保険相互会社常務執行役
	二宮 雅也	日本興亜損害保険(株)取締役常務執行役員
	野木 正治	横浜信用金庫常務理事
	松阪 孝	(社)全国貸金業協会連合会副会長
	森崎 公夫	外国損害保険協会副会長・専務理事
	吉岡 一憲	日本証券業協会常務執行役
	米澤 潤一	(財)金融情報システムセンター理事長

[計23名]

(敬称略・五十音順)

# 金融審議会金利調整分科会委員等名簿

平成19年3月1日現在

分科会長	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
分科会長代理	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
委 員	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オブズネット代表
	淵田 康之	(株)野村資本市場研究所執行役
	専門委員	網代 良太郎
	大多和 巖	農林中央金庫代表理事副理事長
	大前 孝治	社団法人全国信用金庫協会会長
	鏡味 徳房	(株)東日本銀行代表取締役頭取
	畔柳 信雄	(株)三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役社長
	瀬谷 俊雄	(株)東邦銀行取締役頭取
	森田 豊	住友信託銀行(株)取締役社長

[計13名]

幹 事	稲葉 延雄	日本銀行理事
-----	-------	--------

(敬称略・五十音順)

## 公認会計士制度部会委員等名簿

平成19年3月1日現在

部 会 長	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
委 員	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	斎藤 静樹	明治学院大学経済学部教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融ウェブ・ネット代表
	根本 直子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター
臨 時 委 員	安藤 英義	一橋大学大学院商学研究科教授
	伊藤 進一郎	住友電気工業(株)顧問
	上柳 敏郎	東京駿河台法律事務所弁護士
	大崎 貞和	(株)野村資本市場研究所研究主幹
	八田 進二	青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科教授
	増田 雅己	(株)読売新聞社論説委員
	的井 保夫	日本電気(株)取締役専務執行役員
	八木 良樹	(株)日立製作所取締役会議長
	弥永 真生	筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授
	山浦 久司	明治大学大学院会計専門職研究科長
専 門 委 員	小島 茂夫	(株)大阪証券取引所代表取締役常務取締役
	久保田 政一	(社)日本経済団体連合会経済本部長
	澤田 眞史	日本公認会計士協会副会長
	飛山 康雄	(株)東京証券取引所代表取締役専務
	藤沼 亜起	日本公認会計士協会会長
	増田 宏一	日本公認会計士協会副会長
	渡辺 達郎	日本証券業協会副会長
幹 事	江原 健志	法務省大臣官房参事官

(敬称略・五十音順)

## 自動車損害賠償責任保険制度部会委員名簿

平成19年3月1日現在

部 会 長	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委 員	植田 和男	東京大学大学院経済学研究科教授
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト

[計3名]

(敬称略・五十音順)

**電子登録債権法（仮称）の制定に向けて**  
**～電子登録債権の管理機関のあり方を中心として～（概要）**  
（平成18年12月21日 金融審議会第二部会・ITWG報告書）

### 電子登録債権の意義と管理機関の果たすべき役割

- 手形については保管コスト等の問題があり、また、指名債権については二重譲渡リスク等の問題があり、事業者が資金調達を行う際の制約要因。
- 経済のIT化が進展する中、これらの問題を克服し、中小企業者を含む事業者の資金調達環境を整備する必要。
- 電子的な記録によって権利の発生等の効力を生じさせ、取引の安全・流動性の確保とともに利用者保護の要請に応える新たな制度として、電子登録債権制度を整備するもの。手形や指名債権に代わり、電子的手段による譲渡を通じた新たな資金調達的手段として広く利用されることを期待。
- 電子登録債権の権利の内容・帰属を定める登録原簿を管理し、業務規程等を通じて利用者の取引を規律する管理機関は、いわば社会の公器として、公正性・中立性が確保され、国民から信頼される存在である必要。

### 電子登録債権の決済の安全性の確保

- 電子登録債権制度においては、当事者からの請求により登録原簿の記録を行うことが基本。
- 債務の支払等に際しては、原則として、債務者は債権者が承諾しない限り登録原簿の記録の抹消の請求を行うことができないため、債務者が支払等を行ったとしても、債権者の対応如何では、債権が譲渡され、債務者に二重支払の危険が発生。このため、債務者が支払等を行った場合に、管理機関が、債権者からの請求を待たず、職権により記録の抹消を行う仕組み（管理機関による同期的管理）を導入。
- 管理機関による同期的管理の具体的な方法として、債務者・債権者間の金融機関を利用した資金送金について、管理機関が金融機関から連絡を受け、記録を抹消。

### 管理機関の業務の適正性の確保

- 管理機関については、①公正性・中立性の確保、②破綻の回避、③登録原簿の信頼性の確保、といった点に留意した制度設計が必要。具体的には以下の要件が必要。
  - 1. 専業（公正性・中立性、他業の破綻リスクの影響等の点から、兼業は認めず）
  - 2. 財産的基盤（システム投資や安定的・継続的な管理業の運営のために必要）
  - 3. 業務遂行能力（情報管理態勢の整備、管理機関による同期的管理 等） 等
- 管理機関類似の社債等振替機関を参考に、指定制等を検討。
- 適切な業務運営の確保のため、所要の検査・監督規定を整備。

### その他の検討事項

- 利用者保護のための適切な措置（管理機関の秘密保持、利用者への業務規程等の周知 等）。
- 電子登録債権は一定の流通性が確保され、多様な利用方法が考えられる仕組みであり、金融商品として広く取引される可能性があることを踏まえ、金融商品取引法等の規制を適用することを検討。
- 電子登録債権のネットィングについて、利用者保護等の観点から適切な対応を検討。
- 管理機関の保有する電子データ交換の技術等の標準化等に関しては、実務を踏まえた適切な対応を期待。

地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について  
 —地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を—  
 ≪金融審議会 金融分科会 第二部会報告 概要≫

## 現状認識

## ≪これまでの成果≫

- 取組み件数・金額の実績は着実に向上。
- 基本的概念・個々の手法は浸透・定着。
- 不良債権比率は低下。「緊急時」から「平時」対応へ。

## ≪不十分な点、課題≫

- 金融機関の取組みは、二極化傾向。
- 事業再生、不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資等は不十分との評価。
- 収益向上に結びついているか途半ば。
- 例示項目がチェックリストと化し、その消し込みに留まっているとの指摘。
- 2年期限の計画、半期報告というプログラム形式が経営の自由度を制約、短期的に成果が上がる取組みを助長との批判。

## ≪新たな環境≫

- 主要行等との競争激化、ゆうちょ銀行、政策金融改革等の新しい動き。
- 少子高齢化、財政事情の悪化の下、地域産業の空洞化、中心市街地の空洞化、これらを通じた大都市と地域の二極化など、地域に多くの問題。
- 再チャレンジ支援の観点も踏まえ、地域経済の活性化を総合的に図っていく必要。「点」の事業再生を地域全体の「面的再生」につなげていくことが課題。

## 基本的考え方

- 地域密着型金融の必要性の確認
  - ・ 地域金融機関の生き残りのためには、地域密着型金融のビジネスモデルの確立・深化が必要。
  - ・ コストを認識し、これに見合う収益獲得につながるよう顧客・地域ニーズの把握、「選択と集中」の徹底・深耕が不可欠。
- 地域金融機関は、地域の面的再生でも貢献可能
  - ・ 地域の情報ネットワークの要として、資金供給者としての役割に留まらず、情報・人材面でも果たせる役割あり。
  - ・ このニーズへの適切な対応は、収益獲得に向けたビジネスチャンス。
- 適切なコミットメント
  - ・ 地域貢献に際しては、コストを意識し、自らの収益にもつながる持続可能な貢献をすることが重要。

## 具体的取組み内容・推進体制

## 【具体的取組み内容】

- 金融機関に共通して取組みを求める内容としては、地域密着型金融の本質に係わる、
  1. ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化
  2. 事業価値を見極める融資手法をはじめ、中小企業に適した資金供給手法の徹底
  3. 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献
 の3点に限定。  
 具体的取組み方法は各金融機関に委ねる。
- 協同組織金融機関については経営力強化を引き続き求める一方、中央機関・業界団体の機能充実を通じた総合的取組みを推進。
  - ・ 個別機関には、協同組織性を活かした取組み、地域への貢献・還元を期待。
  - ・ 中央機関・業界団体には、ネットワークを活かした他機関との連携、個別金融機関の余裕資金運用機能の一層の活用等を期待。

## 【推進体制】

- プログラム形式をとらず、監督指針に盛り込み恒久化。
- 画一的・総花的な計画策定・報告は求めず、日常の監督の中でフォローアップ。
- 自主的開示の促進とパブリック・プレッシャーを通じたガバナンス。
- 年1回程度の実績公表。取組み事例公表。
- 中央・地方両レベルでの関係機関・関係省庁との連携強化。

## 【推進のための具体的取組み】

### 1. ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化

中小企業の様々な成長段階にあわせた審査・支援機能の強化。

- 事業再生
  - ・ 事業価値を見極める地域密着型金融の本質に係わる一番の課題。
  - ・ 企業価値が保たれているうちの早期再生と再生後の持続可能性ある事業再構築が最も重要。
  - ・ 外部からの経営者の意識改革を促せるのは地域金融機関。
  - ・ 中小企業再生支援協議会、ファンドの一層の活用。
  - ・ アップサイドの取れる新たな手法、DIP ファイナンスの適切な活用等。
- 創業・新事業支援
  - ・ ファンドの活用、産学官の連携、再挑戦支援の保証制度の活用等。
- 経営改善支援
- 事業承継（地域企業の第4のライフステージとして明示的に位置づけ、支援）

### 2. 事業価値を見極める融資をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底

- 事業価値を見極める融資＝不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資の徹底
  - ・ 「目利き機能」の向上（特に、中小零細企業）。
  - ・ 定性情報の適正な評価、定量情報の質の向上。
  - ・ 動産・債権譲渡担保融資、ABL（Asset Based Lending）、コベナンツの活用等。
- その他中小企業に適した資金供給手法の徹底
  - ・ ファンドやアップサイドの取れる投融資手法の活用など、エクイティの活用によるリスクマネーの導入等。
  - ・ CLO やシンジケートローンなど、市場型間接金融の手法の活用。

### 3. 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献

- 地域の面的再生
  - ・ 調査力、企画力を活かした、ビジョン策定への積極的支援。
  - ・ 「公民連携」への積極的参画
    - － 官と民が役割分担、地域の全プレイヤーがビジョンを共有、連携した取組み。
    - － 「リスクとリターンの設計」、「契約によるガバナンス」が重要。金融機関には、コーディネーターとしての積極的参画を期待。
- 地域活性化につながる多様なサービスの提供
  - ・ リバースモーゲージなど高齢者の資産の有効活用、金融知識の普及等。
  - ・ 多重債務者問題への貢献、コミュニティ・ビジネス等への支援・融資（特に協同組織金融機関）。
- 地域への適切なコミットメント、公共部門の規律付け
  - ・ コスト・リスクの適切な把握による緊張感ある関係。地方財政の規律付けの役割。

地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について  
—地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を—

平成19年4月5日

金融審議会 金融分科会 第二部会

地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について  
—地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を—

はじめに

I. 現状認識

1. アクションプログラムの下でのこれまでの成果
2. 今後の課題
3. 中小・地域金融を取り巻く新たな環境

II. 地域密着型金融の必要性・基本的考え方

III. 地域密着型金融の具体的内容

1. ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化
  - (1) 事業再生
  - (2) 創業・新事業支援
  - (3) 経営改善支援
  - (4) 事業承継
  
2. 事業価値を見極める融資手法をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底
  - (1) 目利き機能の向上をはじめ事業価値を見極める融資＝不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資の徹底
  - (2) 中小企業に適した資金供給手法の徹底
  
3. 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献
  - (1) 地域の面的再生
  - (2) 地域活性化につながる多様なサービスの提供
  - (3) 地域への適正なコミットメント、公共部門の規律付け

IV. 地域密着型金融の推進体制

1. 地域密着型金融推進の基盤となる金融機関の態勢整備
2. 金融機関への要請事項
3. 業界団体・中央機関への要請事項
4. 行政の関与のあり方
5. 行政当局の態勢整備

(補論) 協同組織金融機関について

- (参考1) 金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿  
(参考2) リレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループメンバー名簿  
(参考3) リレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループ審議経過  
(参考4) 地方懇談会の開催状況

はじめに

地域密着型金融（リレーションシップバンキング）については、平成15年3月に当部会で報告書「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」を報告し、それ以降、金融庁が策定した2次にわたるアクションプログラムの下、4年にわたり、中小・地域金融機関の取組みが推進されてきたところである。

第2次のアクションプログラムの対象期間が本年3月末までとなっていたことから、本部会に置かれた「リレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループ」で本年2月以降、議論を行ってきたところである。

同ワーキンググループにおいては、これまでの取組みについて総括した上で、今後の対応について議論を行ってきたが、地域密着型金融の基本的考え方を改めて確認した上で、地域密着型金融は、中小・地域金融機関が引き続き取組みを進めていくべきものとの結論に至った。

地域密着型金融の基本的考え方そのものは、4年前の報告書で示した考え方と変わるものではないが、他方、これまでの成果や中小・地域金融を取り巻く環境変化に鑑みれば、今後、地域密着型金融の中で中小・地域金融機関に期待される役割や、具体的な取組み、推進の枠組み等について、改めて整理することが必要となっている。また、今後は、「緊急時対応」として始まったアクションプログラムという時間限的な枠組みではなく、通常の監督行政の言わば恒久的な枠組みの中で推進すべき段階に移行していくことが適当である。

このような状況を踏まえ、今般、ワーキンググループで議論された意見について、本部会で報告書の形にとりまとめて報告するものである。

## I. 現状認識

### 1. アクションプログラムの下でのこれまでの成果

中小・地域金融機関<sup>1</sup>に対しては、平成15年4月以降、2次のアクションプログラムによる行政の関与の下で、地域密着型金融の推進が図られてきた。各項目についてのこれまでの金融機関の取組みを見ると、件数・金額等の数字上では、着実に実績が上がっている。また、地域密着型金融の基本的概念・個々の手法は金融機関に相当程度、浸透、定着してきたと考えられる。

この間、中小・地域金融機関に対する一般的な監督行政の枠組みとしては、平成16年以来、監督指針の整備が進み、経営管理、財務の健全性、法令等遵守、利用者保護等、従来アクションプログラムで示されていた相当部分が日常の監督行政の着眼点として盛り込まれ、定期的なヒアリング等を通じフォローされるようになってきている。

検査においても、中小企業融資については、技術力、経営者の資質などを含めた経営実態をきめ細かく検証する金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕が定着しており、さらに、先般の金融検査評定制度を含めた金融検査マニュアル全面改訂でも、ABL (Asset Based Lending) への取組みや取引先との密度の濃いコミュニケーションの確保、中小・零細企業等の事業再生に向けた取組み等に配慮した内容が盛り込まれている。

これらの取組みと相まって、この4年間、地域金融機関の不良債権比率は総じて低下してきた。地域金融機関についても、金融システムを巡る局面は、いわば「緊急時対応」から「平時対応」へと移行しており、むしろ地域密着型金融をさらに高度化していく時期に来ていると言える。

### 2. 今後の課題

#### ① 金融機関の取組みについて

以上のような成果の一方、各金融機関の取組みには、なお不十分な点も少なくない。

まず、各々の金融機関の地域密着型金融への取組みについては、相当のばらつきが見られ、二極化傾向が見られる。

項目別に見ると、事業再生や不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資等については、利用者からは、なお不十分との評価があり、成果に繋がっていない面が見られる。

加えて、第2次アクションプログラムで第三の柱として明示した地域の利用者への浸透はなお不十分であり、利用者の声の経営への反映についても、個人

<sup>1</sup> 「中小・地域金融機関」とは、従来どおり、地域銀行、信用金庫及び信用組合をいう。

の苦情対応などへの表面的な対応に留まり、法人を含む地域のコアの利用者のニーズに十分対応した、経営改善に結びつくものとなっていない感が強い。

さらに、地域金融機関の収益は、不良債権処理コストの低下を主因として、投信・保険窓販などの役務収益の増加もあり、総じて改善してきたが、資金利益自体は伸び悩んでおり、地域密着型金融の取組み自体が収益向上に結びつく安定したビジネスモデルとして定着するには、なお途半ばにあると言える。また、経費削減の行き過ぎは、むしろ将来に向けて収益力を弱め、オペレーショナル・リスクを増大させるとの指摘もある。

金融機関の対応の実態については、アクションプログラムに例示された各項目が当局との間でのチェックリストと化し、各種取組みは、その消し込みに留まっている様相も見られる。

また、長期継続的な取引の中で顧客の事業内容に踏み込んで審査を行い、支援を行うとの姿勢が、金融機関の組織全体に十分に浸透していない面も指摘されている。

## ② 行政の枠組みについて

金融システムを巡る状況が変化する中で、行政対応が「緊急時対応」から「平時対応」に移行してきたこと、及び、これまでのアクションプログラムの成果も踏まえ、地域密着型金融推進のための行政の枠組みについても、見直しを求める声が強まっている。

まず、これまで4年間・2次にわたり採られてきたアクションプログラムという形式については、2年という固定的な期限の下での計画策定、銀行法第24条に基づく半期ごとの行政報告が、経営の自由度を制約しており、また、短期的に成果が上がる取組みへの偏りを助長していると指摘されている。

各金融機関の取組みが画一的・総花的になることを避けるためには、より自主性を尊重した中長期的取組みが可能な枠組みとすべきとの意見も強い。

さらに、これまでの4年間の実績を振り返ると、相互扶助・非営利を前提とした制度の枠組みから、ガバナンスの仕組み、顧客も異なる協同組織金融機関を地域銀行と同列に扱うことは難しく、それぞれの経営状況に、より適した対応が必要と考えられる。

## 3. 中小・地域金融を取り巻く新たな環境

中小・地域金融を巡る環境としては、中小企業を含め、民間金融機関の貸出残高は緩やかな増加に転じたものの、地域ごとにばらつきが見られる、中小企業のうち、特に規模の小さい企業では、資金が十分に調達できないものも見られる、という状況も見受けられる。他方で、主要行の進出等も相まって、地域での競争は全般的に厳しさを増している。さらに、ゆうちょ銀行や政策金融改

革等の新しい動きも、最終的な姿、具体的な影響について見通すことは難しいが、中小・地域金融に少なからぬ影響を及ぼすと思われる。

地域全体に目を向けると、少子高齢化・国際化等の社会的変化や国・地方の財政事情の悪化の下で、地場産業の空洞化、中心市街地の空洞化、伝統産業の衰退、これらを通じた大都市と地域の二極化など、地域は多くの問題を抱えた状態となっている。現在、政府は「再チャレンジ支援総合プラン」の下、

- ・ 我が国経済社会の活性化のため、国民ひとりひとりがその能力や持ち味を十分発揮し、努力が報われる公正な社会、
- ・ 多様な機会が与えられ、仮に失敗しても何度でも再チャレンジでき、「勝ち組」、「負け組」を固定させない社会、
- ・ 働き方、学び方、暮らし方が多様で複線化した社会、

の構築を目指しているが、このような「再チャレンジ支援」の観点も踏まえ、地域経済の活性化を総合的に図っていくことが求められている。その際、これまでともすれば、「点」に留まっていた地域の事業再生を、地域全体の活性化、持続的な成長を視野に入れた、同時的・一体的な「面」的再生につなげていくことが大きな課題となっている。

## II. 地域密着型金融の必要性・基本的考え方

以上の諸状況の下、地域金融機関が生き残っていくためには、地域密着型金融のビジネスモデルを確立、深化していくことが必要であることを、まずは確認したい。

地域密着型金融とは、「金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデル」（金融審議会金融分科会第二部会報告（15年3月27日））であり、その本質は、「長期的な取引関係により得られた情報を基に、質の高い対面交渉等を通じて、早い時点で経営改善に取り組むとともに、中小企業金融における貸出機能を強化することにより、金融機関自身の収益向上を図ること」にある（リレーションシップバンキングのあり方に関するWG座長メモ（17年3月28日））。つまり、モニタリングにコストをかけることで、いわば「定価販売」である代わりに、貸出をはじめとする多様な利用者ニーズに応じた付加価値あるサービスを提供するビジネスモデルと言える。

各地域金融機関においては、このような取組みがコストのかかるものであることをまず認識した上で、それに見合う収益獲得につながるよう、顧客や地域のニーズを的確に把握し、「選択と集中」を徹底・深耕することが不可欠である。

要請が高まっている地域の面的再生についても、もとより、ひとり金融機関だ

けで対応できる課題ではないが、地域の情報ネットワークの要である地域金融機関には、資金供給者としての役割に留まらず、地域の各方面との連携の中で、情報、人材面でも果たせる役割があるものと考えられる。この役割は主要行等他業態が果たすことは困難なものであり、このニーズに適切に対応することは、まさに地域金融機関の収益確保に向けたビジネスチャンスと言えるものである。

他方で、このことは、地域貢献の名の下に、コストを無視した取組みを地域金融機関に求めるものでは決してない。各地域金融機関においては、地域に対し、過剰なコミットメントコストを負うことなく、持ち前の経営資源を活かし、自らの収益にもつながる持続可能な貢献を行っていくことが重要である。

### Ⅲ. 地域密着型金融の具体的内容

利用者のニーズ、ビジネスチャンスに応じ、個々の地域金融機関がそれぞれの地域で果たすべき金融機能の内容は、地域の特性、自らの経営規模、業態などによっておのずから多様となる。

もともと主要行等に比べ経営資源に限りがある中、「選択と集中」の徹底は、持続可能性のある対応のためにも不可欠である。

チェックリスト化に伴う弊害にもかんがみれば、今後、地域金融機関に共通して取組みを求める内容としては、地域密着型金融の本質に係わる以下の3点に絞ることとし、また、その具体的取組み方法については、各金融機関の自主的判断に委ねることが適当である。

- (1) ライフサイクルに応じた取引先企業の支援の一層の強化
- (2) 事業価値を見極める融資手法をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底
- (3) 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献

#### 1. ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化

取引先企業のライフサイクルに応じた各段階でのきめ細かい支援は、地域密着型金融の不可欠の要素であり、各地域金融機関は、引き続き中小企業の様々な成長段階にあわせた審査機能を強化し、地域の金融円滑化の期待に応えていくことが必要である。

特に、事業価値を見極める地域密着型金融の本質を追求していくと、事業再生の段階での支援が重要である。金融機関の事業再生への取組みが不十分とする利用者等からの声に加え、地域の「点」の事業再生をどうやって、地域の「面的再生」に結びつけていくかとの現下の問題意識に応えるためにも、事業再生は、

現在、地域金融の機能における一番大きな課題と言える。このため、本報告書でも事業再生を中心に検討を行った。

## (1) 事業再生

### (事業再生の本質と地域金融機関の役割)

事業再生とは、単なる倒産処理・不良債権処理の別表現ではなく、また、法務、税務、会計の問題や DES、DDS、DIP ファイナンスといった金融手法に留まるものでもない。単なる金融支援ではなく、事業そのものを再生するという本質を見失わないことが重要である。

事業再生において、最も重要なことは、企業価値が保たれているうちの早期再生と、再生後の持続可能性ある事業再構築である。そのためには、経営者の意識改革が不可欠であるが、オーナー企業の多い地域企業に対して、外部から経営者の意識改革を促し、ガバナンスの効果をあげることができるのは地域金融機関であり、地域金融機関の果たす役割は極めて大きい。協同組織金融機関も含め、真の再生に結びつく事業再生計画の策定が重要である。

なお、地域の事業再生においては、再生支援先とそれ以外の先との不公平感、モラル・ハザードの問題もしばしば指摘されているところであり、この点においても地域全体を展望できる金融機関の視点が重要である。

### (事業再生に活用すべき諸制度)

企業価値を確保し、迅速な対応を取るためには、私的整理の活用が望ましい。他方、私的整理の問題は、関係者間の利害調整が難しいことにある。

このため、新たに法的に整備された認証 ADR 機関による裁判外紛争解決手続を活用した、迅速な特定調停手続の利用も期待される場所である。

特に、第三者の立場から関係者の利害調整ができる中小企業再生支援協議会の機能は重要である。今回、中小企業再生支援協議会については、期限の延長に加え、全国組織の新設による機能強化も予定されており、その一層の活用が求められる。借手企業が相談し易い環境整備が必要であり、とりわけ、これまで活用実績の低かった協同組織金融機関が、積極的に利用することが重要である。中小企業再生支援協議会の活用にあたっては、後述する事業再生ファンドによる資金の供給と一体的に利用することが事業再生計画の立案、実行に効果的と考えられる。また、第三者的機能の活用という点からは、整理回収機構の企業再生スキームもひとつの選択肢として考えられる。

### (事業再生手法の選択)

具体的な事業再生の手法については、それぞれの場合に応じて、デットとエクイティとの役割分担を考え、最大限の効果があがる手法を適切に選択することが重要である。エクイティの活用手段としては、中小企業基盤整備機構のファンドをはじめ、各種ファンドを一層活用していくことが必要である。

具体的な金融手法としては、DES、DDS の一層の活用のほか、アップサイドの取れる、新株予約権付融資や償還条件付 DES 等の活用も選択肢として考えられる。ただし、あくまでもこれらの手法は、一つの選択肢であり、全ての金融機関に馴染むものとは限らず、特に、対象企業の規模等から見て、協同組織金融機関には馴染まないものが多いと考えられる点に、留意が必要である。

DIP ファイナンスについては、今回、対象が拡大される信用保証制度も適切に活用しつつ、事業継続に必要な資金を再生企業に供給していくことが期待される。

#### (事業再生を担うべき人材)

事業再生が持続可能性を持つためには、財務リストラに留まらない事業内容の再構築が不可欠であるが、そのためには、それを担う人材が必要となる。現実の、地域金融機関、特に協同組織金融機関においては人材に限りがあり、その強化が課題となる。もとより金融機関の職員が全ての事業内容に精通することは困難であり、また、事業再生手法の活用においても、例えばファンドの組成などにも専門的知識が求められるところ、外部専門家との役割分担も必要となる。これら人材の問題については、給与の業態間、地域間格差等もあり、解決は容易ではないものの重要な問題であり、現在、商工会議所が実施している人材紹介事業等との連携のほか、中小企業再生支援協議会の新設される全国組織の活用、金融機関間での団塊世代の退職者の活用等の幅広い対応を図っていく必要がある。

### (2) 創業・新事業支援

第二創業を含めた、創業・新事業支援についても、事業再生と同様、デットとエクイティとの適切な役割分担、特に、中小企業基盤整備機構のファンドや、民間ファンドの一層の活用が重要である。

そのほか、創業・新事業支援では、産学官の連携が果たす役割は大きいですが、その際に地域金融機関がリーダーシップをとることが期待される。

また、経済産業省の推進する技術評価等と連携した取組みや、一度経営に失敗した企業が再挑戦を行う際に、残債が存在する場合でも対象とする新たな信用保証制度の活用も期待される。

### (3) 経営改善支援

企業の経営状況が悪化しつつある際、事業再生が必要な状態に至る前に地域金融機関が関与し、早期に経営の改善を図ることは、不良債権の新規発生防止や、要注意債権等の健全債権化の観点からも、非常に重要である。

経営改善支援については、引き続きコンサルタント能力・態勢の強化やビジネスマッチング等で自らの情報機能やネットワーク（地方公共団体、商工会議

所、商工会、他金融機関等)を活用した支援が考えられる。その際、国、地方公共団体との連携による中小企業施策の活用を図ることが考えられる。

経営改善支援においても、重要な点は、財務内容改善の議論に終始することなく、一歩踏み出して経営全体のニーズに対応する関係を構築していくことにある。

#### (4) 事業承継

地域においては、開業率を廃業率が上回る状況が存在しており、事業承継が大きな問題として意識されてきている。このため、地域企業の第4のライフステージとしてこの事業承継を位置付け、対応していくことが今後は必要と考えられる。

具体的には、親族以外の後継者も多くなっている中、相続対策のコンサルティングに留まらず、MBO、EBO等を含む株式買取に関する資金面の支援やM&Aのマッチングなど幅広い対応が求められる。ここでも地域金融機関が、地域の情報ネットワークを活用しつつ、法務、財務、税務等の外部専門家とも連携し、積極的に関わることが期待される。

## 2. 事業価値を見極める融資手法をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底

### (1) 目利き機能の向上をはじめ事業価値を見極める融資 = 不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資の徹底

定性情報を含めた地域での情報を生かし、取引先企業の事業価値を見極めて融資を行うのが、地域密着型金融における融資の基本である。

一般的には、不動産担保や個人保証には、資金供給の円滑化や債務者の規律付けの効果が認められるところであり、それ自体が必ずしも問題とは言えないが、これへの過度の依存が、地域密着型金融が本来目指す融資の姿から逸脱し、金融仲介機能の低下につながることは確かである。とりわけ経営者本人以外の個人による保証(第三者保証)については、本来、経営に責を負うべきでない第三者に経営の失敗の責任を負わせることには弊害が多いと考えられる。

従って、取引先企業の不動産担保、個人保証に過度に依存することなく、事業価値を見極める融資手法を徹底することが重要である。

#### (「目利き機能」の向上)

取引先企業の事業価値を見極める融資を行うためには、様々な融資手法の活用もさることながら、まずは金融機関が「目利き機能」を向上させることが基本となる。

とりわけ、中小企業のうち、特に規模の小さい企業については、コスト面の制約から地域密着型金融の諸手法が十分に活用できていないとの指摘もある。

公的金融や信用保証制度との適切な役割分担の下、とりわけ、これら中小企業のうち、特に規模の小さい先を主な顧客層とする協同組織金融機関が、コストも意識しつつ、日常的なコミュニケーションを活用した目利き機能の向上を図ることが重要である。具体的には、相互扶助の理念の下、商工会議所、商工会をはじめ、地域での各方面との連携の中で情報の非対称性を埋めていくことが求められる。

#### (定性情報の適正な評価、定量情報の質の向上)

「目利き機能」の発揮に当たっては、関係機関とも連携し、取引先企業の定性的な非財務情報の適正な評価を行うことがとりわけ重要である。その方策として、例えば、一定の規模の企業については、特許、ブランド、組織力、顧客・取引先とのネットワークといった中小企業の非財務の定性情報評価を制度化した、知的資産経営報告書の活用も選択肢として考えられる。また、中小企業のうち、特に規模の小さい企業では、定量的な財務情報の質の向上も課題であるところ、会計参与制度の活用や「中小企業の会計に関する指針」の普及等を促すことも有用と考えられる。

#### (動産・債権譲渡担保融資、ABL (Asset Based Lending)<sup>2</sup>等の適正な活用)

動産・債権譲渡担保融資は、不動産担保に乏しい中小企業の資金調達の多様化に資するものであり、更なる活用が望まれる。これらについては、未だに風評リスクの恐れから二の足を踏むケースがあるとの指摘もあるが、先般改訂された金融検査マニュアルにおいて、動産担保・債権担保が一般担保として新たに明示されたことも踏まえ、今後、適正な活用が期待される場所である。

特に動産、在庫、売掛債権等の流動資産を一体として担保取得する融資であるABLについては、事業の流れ、キャッシュフローを含め、継続的・定期的にモニタリングを行うことにより、事業価値のより適時・適切な把握を可能とする点で、地域密着型金融の趣旨にも合致するものと言える。

他方、動産・債権譲渡担保融資、とりわけABLについては再生を図る企業にとって必要な資源が失われ事業遂行が阻害されるリスクがあることに留意し、契約条項等の工夫、担保権実行における適正な運用によって、企業の成長、再生に資するものとする必要がある。

なお、新たに制度化が図られる電子記録債権制度については、売掛債権等を活用した資金調達に資するものとして期待される。

#### (コベンツの活用)

借手が融資を受ける際に、金融機関に対し一定内容の作為または不作為を誓約する条項であるコベンツの活用は、定期的なモニタリングを通じて取引先

<sup>2</sup> ABL(Asset Based Lending)の定義は様々であるが、ここでは、概ね「動産・債権等の流動資産を担保とし、担保資産をモニタリングし、融資を行う手法」とする。

と金融機関との間で問題意識を共有し、必要に応じアドバイスをを行うような関係強化が図られる点に意義があり、その結果、保全等に過度に依存することなく、適切なリスク管理を行うことができる効果がある。

特に、市場チェックが働かない非上場の中小企業の経営動向のモニタリングについては、デットを通じたガバナンスの確保が重要であるが、その際、債務者企業に契約で定められた事項の報告義務を課す等のコベンツの活用が有用と考えられる。

コベンツの利用は、経営動向のモニタリングや、債務者・債権者間の情報共有を通じて、事業再生の必要性が生じた際の、円滑な早期再生にも資するものである。

また、例えば、事業や経営状況の報告義務を課す等のコベンツを付し、当該コベンツ違反を停止条件として代表者に連帯保証を求め、停止条件付き連帯保証などの試行的な取組み事例が出てきており、今後、コベンツの様々な活用方法を検討していくことが必要である。

他方、業況悪化時に金利を引き上げるといった内容のコベンツについては、債務者の業況をさらに悪化させるという点で、特に、相互扶助を掲げる協同組織金融機関には馴染まない面があるとの指摘もあり、企業の実態や取引内容に応じた形で活用していくことが必要と考えられる。

## (2) 中小企業に適した資金供給手法の徹底

以下の各手法も、地域金融機関の取引先中小企業へのリスク対応力、資金供給力を高めるものであり、各金融機関の判断において活用されることが期待される。

### ① エクイティの活用等によるリスクマネーの導入

リスクに見合ったリターンを確保することで資金供給力を強化する手法として、エクイティの活用等も期待される。具体的には、中小企業基盤整備機構のファンド等、官民の各種ファンドの活用や、アップサイドの取れる投融資手法（メザニン投融資、新株予約権付融資等）について検討し、活用の余地を探っていくことが考えられる。また、地域企業への投資を組み込んだ、いわゆるご当地投信を含め、リスクマネーの出し手を幅広く開拓していく役割も金融機関には期待される。

### ② 市場型間接金融の手法の活用

地域集中リスクの分散や外部からのニューマネーの誘導を通じ、リスク対応力、資金供給力の強化を図るためには、市場型間接金融の手法である CLO やシンジケートローンの活用が有用である。

なお、地域集中リスクの分散は、地域への適正なコミットメントの観点からも重要である。

### ③ 中小企業のうち、特に規模の小さい企業に向けたスコアリングモデル融資の活用の検討

本来トランザクションバンキングに分類されるスコアリングモデルを活用した融資は、経営コストを抑えつつ、地域密着型金融の対象となる企業の裾野を拡げる入口として有意義と考えられる。しかしながら、現在、活用されているスコアリングモデルでは、データの制約等から中小企業のうち、特に規模の小さい先まで届いておらず、実際に借りられるのは、一定規模以上の先に限られているという指摘がある。

中小企業のうち、特に規模の小さい企業層のデータ蓄積等を行い、この層に見合ったスコアリングモデル融資を開発・活用していくことには意義があると思われるが、この層を主な顧客とする協同組織金融機関が個々に対応することが難しいとすれば、主として中央機関において検討されるべき課題と考えられる。

### 3. 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献

#### (1) 地域の面的再生

地域・中小企業の再生のためには、「点」の事業再生では十分ではなく、地域全体の活性化、持続的な成長を視野に入れた、同時的・一体的な「面」的再生に結び付けていくことが必要である。このため、地域金融機関には単に、資金供給者としての役割に留まらず、以下の諸点について、積極的な役割を果たしていくことが求められる。

#### (ビジョン策定への積極的支援)

地域再生においては、地域が一体となって地域独自の魅力を形成するとともに、地域外を含めた広いマーケットに対し、地域の生み出す特色ある製品・サービスを売り込んでいくことが求められるが、そのためには地域経済全体を展望したビジョンが必要である。

地域の情報・人材が集積している地域金融機関には、地方公共団体や他の地域関係者との連携の中で、その調査力、企画力を活かし、このようなビジョン策定を積極的に支援する役割が期待される。

#### (「公民連携」への積極的参画)

現在、地域においては、これまで地域活性化に主導的役割を果たしてきた行政が、予算的・人的制約から従来のような役割を果たせない状況にあり、他方、民間企業が市場原理に基づき対応することにも限界がある。

そのような状況の下では、行政または民間企業に一方的に依存する形態ではなく、両者が役割を分担し地域の諸問題の解決を図る、「公民連携」(パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPP)) が有効である。「公民連携」の下、地域金融機関、中小企業(経済団体)、地域住民、地方公共団体、中央行

政機関出先機関等の地域の全プレーヤー（産学官及び金融機関）がビジョンを共有し、地域の実情や課題に即した創意工夫ある取組みに連携して取り組むことが必要と考えられる。

「公民連携」において、これらの様々なプレーヤーが参加して、一体的に取組みを進めるに当たっては、「リスクとリターン設計」と「契約によるガバナンス」の2点が基本とされる。「リスクとリターン設計」とは、プロジェクトのリスクとリターンを分析した上で、各リスクを担うのに最適な関係者を見出し、それに見合うリターンを配分する全体の構造を設計することである。また、「契約によるガバナンス」とは、実現性の高い契約により、リスク・リターンの内容を落とし込むとともに、契約の実現を確実にするための監視、履行しない場合の制裁、契約を達成したときの報酬等を盛り込むこととされる。

地域においては、これらの2つを満たす枠組みをデザインできる者は限られているところ、金融機関が日常的に行っている与信判断及び融資契約における条件設定は、まさにこの「リスクとリターン設計」と「契約によるガバナンス」そのものである。このような素養が備わっている金融機関の役割は大きく、コーディネーターとしての「公民連携」への積極的参画が期待される。

地域金融機関がこのような役割を果たすに当たっては、地域の様々なプレーヤーとの取引を通じて得られた地元の情報の活用に加え、そのネットワークを拡げ地域外の専門家、専門機関との連携、外部資源の活用等を図っていくことも重要である。

## (2) 地域活性化につながる多様なサービスの提供

地域金融機関に地域の情報が集積していることや、地域金融機関が大多数の地域住民にとって多様な金融チャネルの主要な窓口になっていることにかんがみれば、地域金融機関が、必ずしも事業性貸出に留まらない多様な金融サービスを、地域経済に貢献しつつ、自らの収益向上にも結びつく持続可能性ある形で提供することが可能と考えられる。このような多様なサービスを、広義の地域密着型金融として位置付け、推進していくことにより、地域全体の活性化にもつながっていくことが期待される。

このような趣旨にかなう、個人を含む地域の利用者のニーズに対応した付加価値ある金融サービスの内容は、業態や地域の特性に応じ多様なものが考えられるが、例えば、リバースモーゲージなど高齢者保有の資産の有効活用につながる融資や、地域を担う若い世代や高齢者への金融知識の普及等が考えられる。

また、地域社会にも大きな影響を与える社会問題である多重債務者問題については、もとより金融機関だけで解決できる問題ではないが、法律専門家への紹介のほか、特に相互扶助・非営利の理念に基づく協同組織金融機関には、会員・組合員に対する相談機能を活かした予防策を中心に、目的別ローンなども活用した、多重債務者問題解決への一定の役割発揮が期待される。協同組織金融機関には、このほか企業的な規模拡大を目指さず、地域・生活に密着した活

動を行っているコミュニティ・ビジネスやNPOへの支援・融資（マイクロファイナンス的な取組み等）、地域社会への貢献・還元等についても、取組みが期待される。

(3) 地域への適正なコミットメント、公共部門の規律付け

地域貢献は、地域金融機関が持ち前の資源を活かし、自らの収益にもつながる持続可能なものであることが前提である。もとより、地方公共団体との関係を含め、過剰な地域へのコミットメントコストを負うことを求めるものではない。

地域金融機関は、地域において、地方公共団体や地方公社、第三セクターとの間でも種々の取引を行っているが、公共性、社会性、事業目的等に配慮しつつも、地方公共団体等との取引に係るコストやリスクを適切に把握し、緊張感ある関係を維持することが必要である。それにより、地域住民とともに、地方財政を規律付けしていく役割も期待される。

#### IV. 地域密着型金融の推進体制

19年4月以降の地域密着型金融の推進体制については、

- ・ 金融機関の取組みが二極化している中、金融機関の自己責任の下、引き続き地域の利用者の目を通じたチェックを中心としながら、各金融機関への動機付けには工夫を凝らす、
  - ・ 行政としては金融機関に一律に、取組み、報告、公表、を求める項目、様式は極力簡素化し、通常の監督行政と一体化させる、
  - ・ 地域密着型金融において求められる内容が高度化、多様化する中、金融機関、当局とも、関係機関や関係省庁との連携を強化する、
- ことを基本とすることが適当である。

##### 1. 地域密着型金融推進の基盤となる金融機関の態勢整備

中小・地域金融機関が、地域密着型金融の取組みを収益向上に結び付けていくためには、監督指針にミニマムスタンダードとして示されている、ガバナンス、リスク管理等はもとより、各金融機関の身の丈に合った収益管理やITの活用等を含めた内部態勢の整備が前提となる。そこでは、単なる経費削減ではなく、収益機会との見合いで経営資源の「選択と集中」を徹底する業務改革が求められている。金融商品取引法で平成20年度決算から上場企業に求められる内部統制報告制度への対応も、このような業務改革の好機と捉え、積極的に対応していくことが必要である。

あわせて、態勢整備においては、目利き機能の向上をはじめ、地域の利用者

のニーズに対応できる十分な金融手法や各種事業の知識を持った人材育成や活用が重要である。

さらに、地域密着型金融として求められる内容が高度化、多様化する中では、地方公共団体、商工会議所、商工会、中小企業再生支援協議会、事業再生の外部専門家等の幅広い関係者との人的交流も含めた連携強化が求められる。

## 2. 金融機関への要請事項

各金融機関には、Ⅲで示した地域密着型金融の3つの大項目の要請を踏まえつつ、選択と集中を徹底し、業態や規模、地域の特性に応じ、具体的取組みの重点事項を自主的に設定することを求めることが適当である。あわせて、その重点事項及び具体的な目標を、経営の中期計画等において明確に示すとともに、各決算期において、その達成状況や具体的事例を公表することを要請することが適当である。

また、個人顧客のクレーム対応等に留まることなく、法人企業を含めた利用者ニーズを的確に把握し、経営戦略へのフィードバックにつなげていくための一層の工夫を行うことを求めていくことが必要である。

## 3. 業界団体・中央機関への要請事項

業界団体・中央機関には、地域密着型金融の推進に当たり、行政等との連携が期待されるほか、特に、業界全体で共有化することで、スケールメリットを享受できるようなインフラ整備、内部統制に係る態勢整備やITの戦略的活用、人材育成に係るノウハウ共用化等について、積極的に取り組むことが期待される。

また、業界団体には、行政と連携しつつ、業界における先進的な取組み事例や、広く実践されることが望ましい取組みを取りまとめ、傘下金融機関への情報提供等に取り組むことが期待される。

## 4. 行政の関与のあり方

行政の関与のあり方としては、金融機関の自由な競争、金融機関の自己責任に基づく経営判断の尊重を前提として、地域密着型金融が深化、定着するような動機付け、環境整備を図ることを基本とすべきである。

具体的には、以下の対応が適当である。

- ・ 中長期的な視点も踏まえ、時限的なアクションプログラム方式から恒久的な枠組みへ移行することとし、監督指針にそのために必要な事項を盛り込む。
- ・ 金融機関の競争を促すべく画一的な計画の策定は義務付けず、金融機関が自主的に策定する経営計画の内容及び進捗状況を、通常の監督の中の定期的なヒアリング等によりフォローアップする。
- ・ 従来アクションプログラムで掲げられていた個別項目のうち、収益管理、ITの活用等は各金融機関の経営判断に委ねる一方、既に監督指針の規定が定

着、充実されてきたガバナンス、リスク管理や、顧客への説明態勢、相談苦情処理機能等については、通常の監督の中で引き続き的確に対応していく。

その上で、引き続きⅢで取組みを求めた3項目については、追加的に監督指針に盛り込み、金融機関に年1回程度定期的な公表、報告を求め、当局からも実績を公表する。

- ・ 「地域の利用者の利便性向上」の視点の重要性を踏まえ、金融機関の取組み状況を確認するため、引き続き、アンケート調査等により、相談・苦情も含む幅広い利用者側の声を把握し、結果を公表する。
- ・ 地域金融を巡る今後の競争環境には厳しさも予想される中、経営改善の遅れている一部の地域金融機関、市場からのプレッシャーを受けない非上場の地域銀行、株主からのガバナンスのない協同組織金融機関を中心に、定期的なヒアリングの中で、経営陣の地域密着型金融への取組み姿勢を的確に把握する。

地域金融機関の自主的な取組みを促すためのモチベーションの向上については、引き続き、地域金融機関自身の自主的な情報開示の促進と、地域の利用者の目（パブリック・プレッシャー）を通じたガバナンスを基本とすべきである。

その際、Ⅲで取組みを求めた3項目については、各金融機関の行っている具体的な取組みやその進捗状況に加え、主要な定量的計数（経営改善支援取組み先数、再生計画策定先数、ランクアップ先数、創業・新事業支援融資実績、個人保証・不動産担保に過度に依存しない融資の推進の努力を示すような計数として例えば、第三者保証や不動産担保を徴求しない融資額、等）については開示を要請することが適当である。

その上で、行政当局自身がフォローアップを行うに当たっては、単なる個々の手法の計数、金額の把握ではなく、各地域の特性も踏まえながら、地域金融機関の取組み状況の適切な効果測定が可能となるような指標を総合的に把握することに努めることが必要である。

利用者側の声の把握に当たっても、現行の利用者アンケートや中小企業金融モニタリングの内容を見直し、効果的・効率的な実態把握に努めることが必要である。

また、効果的にパブリック・プレッシャーを働かせるという観点から、行政当局としては、地方財務局で開催している会議の再編、活用等により、例えば都道府県単位で、地域利用者に対して地域金融機関が取組み成果を発表する機会を幅広く提供すると共に、特に先進的な取組みや、広く実践されることが望ましい取組みについては、全国に対する事例紹介や顕彰等の実施を通じて、地域金融機関のインセンティブ向上を図っていくことが求められる。また、金融庁・財務局のホームページを通じて各地域金融機関の取組み状況を一覧性をもって周知することも有効と考えられる。

## 5. 行政当局の態勢整備

地域再生・活性化をはじめとする取組みを推進するに当たっては、行政当局側でも、地域再生に関わる他の施策を担う関係省庁との中央・地方両レベルでの連携強化が求められる。それによる関係省庁の政策の一体化、地域における窓口の一本化等が期待される。

これらの連携の枠組みの中で、金融庁には、特に地域再生に役立つ新たな金融手法等についての情報提供が期待される。

なお、当局として地域密着型金融の取組みを推進するに当たり、今後とも必要に応じ、状況の変化に枠組みを合わせて行くべきことは言うまでもない。

## (補論) 協同組織金融機関について

株式会社組織である銀行と比べ、相互扶助・非営利<sup>3</sup>という特性を有する協同組織金融機関は法令上も取引先(会員・組合員資格)を原則として自らの地区内の小規模事業者<sup>4</sup>に限定されている等、ビジネスモデル、対象とする顧客層、ガバナンスの仕組み等が異なっている。また、規模の格差や地域密着型金融への取組みに二極化傾向がみられるとの指摘がある。

このような制度的制約の下、地域の小規模事業者を主要な顧客としている協同組織金融機関は、地域密着型金融のビジネスモデルが相対的に当てはまりやすい存在であり、今後とも、小規模事業者を対象とする地域密着型金融の重要な担い手となることが期待される。

これまでの地域密着型金融の取組みのなかでも、協同組織金融機関については、その特性を踏まえ、ガバナンスの強化などの一定の事項について固有の取組みを講じてきた。しかしながら、今後の地域密着型金融の取組みにおいては、各金融機関が、顧客や地域のニーズを的確に把握し、「選択と集中」の徹底・深耕を図る必要がある中、協同組織金融機関に対しては、相互扶助・非営利といった特性をより一層活かした取組みを求めることが適当である。

協同組織金融機関が地域密着型金融を推進するに当たって固有の留意点を挙げれば、以下の通りである。

### 1. 協同組織金融機関に係る現状認識

協同組織金融機関においても、これまでの地域密着型金融への取組みが、総じて自己資本比率の上昇や不良債権比率の低下等に結びついている。

一方、DES・DDSの活用等、小規模事業者ニーズが乏しい先端的な金融手法については、総じて実績が上がっていない。また、規模・マンパワーに制約があることも多い。

地方懇談会でのヒアリング等を踏まえれば、地域の小規模事業者が置かれている状況は引き続き厳しく、これらに対して地域銀行に次ぐ取引シェアを有する協同組織金融機関は、相互扶助・非営利という特性を活かしつつ、会員・組合員でもある取引先の身の丈・ニーズに合った地域密着型金融への取組みが必要と考えられる。

そのほか、協同組織金融機関においては、上記のとおり、地域密着型金融への取組みが成果に結びついているものの、一方で、不良債権比率が他業態に比して

<sup>3</sup> 協同組織金融機関は、「会員又は組合員の相互扶助を基本理念とする非営利法人」であり、「業務及び組織の運営上、会員・組合員の利益が第一義的に考慮される」とされている。(協同組織形態の金融機関のあり方について(平成元年5月15日 金融制度調査会中間報告))

<sup>4</sup> 協同組織金融機関は、法令上、会員・組合員資格を地区内の一定規模以下の事業者等に限定されている。本補論では、このような協同組織金融機関の主たる取引先(会員・組合員)を小規模事業者と称することとする。

高い、預貸率が低下している、一部の業態では不祥事件により行政処分を受ける事例が多発している等の事実がある。

さらに、従業員数等が減少するなか、地区の拡大や会員・組合員数の増加がみられる。また、地方懇談会でのヒアリング等を踏まえると、事業者は、金融機関に対し、フェイス・トゥ・フェイスの関係の確立を求めていると考えられる。このような状況を踏まえると、協同組織金融機関としての特性を発揮するためには、会員・組合員との関係強化に引き続き取り組み、顧客のニーズを踏まえた業務戦略を構築することが期待されている。

なお、不良債権の処理に関しては、協同組織金融機関の主要な取引先である小規模事業者の場合、生活と一体となった経営が行われていることが多く、不良債権処理自体が困難なケースが多いこと等を踏まえ、引き続き、まずは適切な償却・引当により金融機関の健全性を確保しつつ、事業再生・中小企業金融の円滑化や地域活性化など、地域密着型金融の取り組みを進めることによって問題解決を図ることを基本とすることが適当である。

## 2. 協同組織金融機関における地域密着型金融の必要性・基本的考え方

上記の通り、協同組織金融機関は、相互扶助・非営利という特性を活かし、会員・組合員でもある取引先の身の丈・ニーズに合った地域密着型金融への取り組みが必要であり、そのため地域銀行にも増した「選択と集中」の徹底が不可欠である。

また、地域での競争が全般的に厳しさを増している中、地域銀行にも増して規模・マンパワーに制約がある個々の協同組織金融機関については、自ら態勢強化に努めるとともに、他機関との連携に加え、中央機関や業界団体による業務補完・支援が不可欠である。個別機関への対応のみならず、相互扶助の特性を業態内でも十分発揮するべく、中央機関・業界団体のネットワークを積極的に活用しつつ、その機能充実を通じた総合的な取り組みの推進を図ることも必要である。

さらに、協同組織金融機関は、その特性を踏まえつつ、ガバナンスの強化、コンプライアンス態勢・リスク管理態勢の強化等、経営力の強化に向けた取り組みが必要である。

なお、協同組織金融機関には、相互扶助・非営利の理念があることや、事業地区について法令上の制約があること等を踏まえると、会員・組合員との関係強化に加え、地域の現場に根ざした、地域に開かれた積極的な地域貢献・還元等の取り組みを行うことで、自らの基盤強化につなげていくことが重要である。

## 3. 地域密着型金融の具体的内容

相互扶助・非営利という特性を活かした、会員・組合員でもある取引先（小規模事業者）の身の丈・ニーズに合った地域密着型金融の具体的な取り組みとしては、本文で地域金融機関全般について求められる項目のうち、特に、

- ・ 目利き能力の向上、人材の育成

- ・ 身近な情報提供・経営指導・相談
- ・ 商工会議所、商工会、中小企業再生支援協議会等、他機関との連携に注力すべきである。

協同組織金融機関は、密度の高い取引先との関係から得られる情報を活用しつつ、例えば、①公的制度等に係る情報提供、②資金繰りや売上げ等に係る経営改善指導、③財務書類の作成、後継者育成等に係る相談など、最も身近な金融機関として、事業者の幅広い情報提供・経営指導・相談のニーズに対応すること（問題解決型のビジネスモデル）が必要であると考えられる。

他機関との連携については、特に、中小企業再生支援協議会との連携に関して、協同組織金融機関側による協議会の一層の活用とともに、協議会側による小規模案件への対応強化も期待する。

また、個々の協同組織金融機関によるファンドの組成が少ない中、中央機関において、地域におけるベンチャー企業育成等を図るためのファンドが組成されている。このような中央機関が有するファンドとそのネットワーク機能等を、個別機関の有する地域の情報・ノウハウ等と結合させることにより、地域活性化等への取組みを行うことが期待される。

さらに、相互扶助・非営利という特性を活かした、地域密着型金融の具体的な取組みとしては、例えば、

- ・ 会員・組合員に対する相談機能を活かした予防策を中心に、目的別ローンなども活用した、多重債務者問題解決への一定の役割発揮、
- ・ 個人・小規模事業者の資金ニーズに対するきめ細やかな対応、
- ・ 企業的な規模拡大を目指さず、地域・生活に密着した活動を行っているコミュニティ・ビジネスやNPOへの支援・融資（マイクロファイナンス的な取組み等）、地域社会への貢献・還元、

について、取組みが期待される。

#### 4. 地域密着型金融の推進体制

個々の協同組織金融機関は、地域銀行にも増して規模・マンパワーに制約があるほか、業態内でも、規模の格差や限定された地区内の地域経済の状況等を反映し、地域密着型金融への取組みに二極化傾向が見られるとの指摘があることから、まずは、個別機関の自主的な態勢整備・強化が必要であり、加えて、業態内における相互扶助の実践・充実が求められる。

したがって、中央機関や業界団体による業務補完・支援が不可欠であり、中央機関・業界団体の機能充実を通じた総合的な取組みの推進を図ることが必要である。なお、個別機関は、中央機関・業界団体の機能活用を通じ、業態内において相互扶助の特性を十分発揮することが重要である。

##### (1) 協同組織金融機関の態勢整備

個別の協同組織金融機関には、以下の態勢整備が求められる。

- ・ 経営力の強化として、コンプライアンス態勢及びリスク管理態勢の強化等に取り組む必要がある。
- ・ 法令上、新たに半期開示について努力規定が設けられたこと等を踏まえると、引き続き、半期開示の充実や総代会の機能強化に自主的に取り組むことによりガバナンスの強化を図る必要がある。
- ・ また、会員・組合員の意見・ニーズを把握し、これを経営改善につなげていく組織的な枠組みを構築・強化することを通じ、会員・組合員との関係強化を図る必要がある。
- ・ さらに、地域の現場に根ざし、地域に開かれた、積極的な地域貢献・還元等の取り組みを行うことを通じ、地域の幅広いステークホルダーに根ざした基盤強化を行うことが期待される。

## (2) 中央機関・業界団体の態勢整備

個別機関への対応のみならず、中央機関・業界団体の機能充実を通じた総合的な取り組みの推進を図る観点から、中央機関・業界団体の態勢整備・強化としては、以下のようなものが求められる。

- ・ 政府系金融機関等、事業再生や地域活性化等にノウハウを有する機関と傘下金融機関との連携の場を設定・提供。
- ・ 中央機関や業界団体のネットワークを使った、先端的な金融手法に係る支援、事業再生・地域活性化に係るノウハウや全国的な取引先に係る情報等の共有・傘下金融機関への提供。
- ・ 業務の効率化や「規模の経済」を発揮する観点から、事務・システムの共通化、業務提携等の推進。
- ・ 日常的に協同組織金融機関が行っている債務者との長期的な密度の高いコミュニケーションの効果発揮に資する取り組み。

例えば、債務者との効果的なコミュニケーションに資する観点から、事業及び財務の報告義務を課すための融資契約ひな型を検討することや、問題解決型ビジネスモデルを推進する観点から、目利き能力向上を図るための各種研修を実施すること等が期待される。

- ・ 業態としての地域密着型金融への取り組み等に関し、中央機関や業界団体のネットワークを活かした、地域に対する情報収集・発信の強化。

## (3) 中央機関への要請事項

協同組織金融機関の経営力の強化に関しては、「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム（平成17～18年度）」において、中央機関に要請している以下の事項については、恒久的な取り組み強化を要請することが適当である。特に、預貸率が低下していることを踏まえると、中央機関による余資運用の強化は緊要の課題である。

- ・ 個別金融機関に対する経営モニタリングや経営相談・指導の機能を拡充するとともに、個別金融機関の経営力強化を図り健全性確保に万全を期すための資本増強制度を積極的に活用する。
- ・ 人材の育成や確保等を図りつつ、個別金融機関の経営管理態勢を強化するための人的支援を行う。
- ・ 市場リスクや収益性確保への対応として、個別金融機関の市場リスク管理態勢等の強化に向けて取り組むとともに、中央機関が個別金融機関の余裕資金を運用して収益を還元する機能等の一層の活用に向けて取り組む。

#### (4) 行政の関与のあり方

- ・ 上記の現状認識、地域密着型金融の基本的考え方、具体的内容及び推進体制については、監督指針に必要な事項を盛り込むことが適当である。
- ・ 協同組織金融機関については、
  - ① 日常的に地道に行っている債務者との長期的な密度の高いコミュニケーションを評価すること、
  - ② 自らの規模・体制、顧客層及び地域のニーズ等を的確に把握し、経営力の強化や事業再生・地域活性化等について、中央機関・業界団体による各種業務支援・補完機能を適切に活用しているかについて評価すること、
  - ③ ガバナンスの強化をはじめ、経営力強化に関して、より一層の取組みが必要である旨、
 について必要な事項を監督指針に盛り込むことが適当である。また、経営力強化に関しては、定期的なヒアリング等の中で十分にフォローアップすることが必要である。
- ・ また、協同組織金融機関が、相互扶助・非営利という特性を活かした、取引先（小規模事業者）の身の丈・ニーズに合った地域密着型金融への取組みを行うことに配慮し、DES・DDSの実績等、小規模事業者ニーズが乏しい事項については、定期的な公表や報告を求めないことが適当と考えられる。
- ・ 中央機関については、経営力強化に関して要請している事項に関し、必要に応じて傘下金融機関に対する適切な対応・機能提供が図れる態勢となっているかについて評価することとし、必要な事項を監督指針に盛り込むことが適当である。その際には、特に、預貸率が低下していることを踏まえると、余資運用の強化は緊要の課題である旨をあわせて盛り込むことが必要である。

(以上)

## 金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

平成19年4月1日現在

部会長	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
部会長代理	翁 百合	(株)日本総合研究所理事	
委員	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授	
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長	
	神作 裕之	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長	
	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役	
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト	
	根本 直子	スタンダード & パアーズ マネージング・ディレクター	
	野村 修也	中央大学法科大学院教授	
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オブズ ネット代表	
	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授	
	水上 慎士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授	
	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授	
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授	
	和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リンクレターズ パートナー弁護士	
	臨時委員	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
		川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
		神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
専門委員	田中 直毅	21世紀政策研究所理事長	
	落合 寛司	西武信用金庫専務理事	
	鈴木 優	住友信託銀行(株)常務取締役	
	玉井 孝明	東京海上日動火災保険(株)常務取締役	
	羽田 幸善	外国損害保険会社協議会議長	
	平野 信行	(株)三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役	
	渡邊 光一郎	第一生命保険相互会社常務執行役員	
	渡辺 達郎	日本証券業協会副会長	
		[計27名]	
	幹事	鮎瀬 典夫	日本銀行企画局参事役

(敬称略・五十音順)

**金融審議会金融分科会第二部会**  
 リレーションシップ・バンキングのあり方に関するWGメンバー名簿  
 平成19年4月1日現在

座長	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
座長代理	村本 孜	成城大学社会イノベーション学部学部長
	池上 有介	農林中央金庫総合企画部長
	井上 純	国民生活金融公庫総合企画部グループリーダー
	井上 裕之	東京商工会議所副会頭(愛知産業(株)社長)
	落合 寛司	西武信用金庫専務理事
	桂 教夫	東京都商工会連合会会長
	金丸 恭文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	柴橋 英二	大東京信用組合常務理事
	高橋 伸二	(株)東邦銀行総合企画部企画課課長
	高安 正樹	(株)東日本銀行営業統括部部長
	多胡 秀人	アビームコンサルティング(株)常勤顧問
	田作 朋雄	PwCアドバイザリー(株)取締役パートナー
	多比羅 誠	ひいらぎ総合法律事務所・弁護士
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師・金融オンブズネット代表
	藤野 次雄	横浜市立大学国際総合科学部教授
	淵田 康之	(株)野村資本市場研究所執行役
	三井 逸友	横浜国立大学大学院環境情報研究院教授
	柳川 範之	東京大学大学院経済学研究科・経済学部助教授
	吉田 和男	京都大学大学院経済学研究科教授
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
(オブザーバー)	天羽 隆	農林水産省経営局金融調整課長
	寺澤 達也	経済産業省中小企業庁事業環境部金融課長
	久田 高正	日本銀行金融機構局参事役

(敬称略・五十音順)

リレーションシップバンキングのあり方に関するワーキンググループ 審議経過

第14回 : 平成 19 年 2 月 8 日 (木)  
(注)

第15回 : 平成 19 年 2 月 16 日 (金)

第16回 : 平成 19 年 2 月 21 日 (水)

第17回 : 平成 19 年 3 月 2 日 (金)

第18回 : 平成 19 年 3 月 7 日 (水)

第19回 : 平成 19 年 3 月 14 日 (水)

第20回 : 平成 19 年 3 月 26 日 (月)

第21回 : 平成 19 年 3 月 30 日 (金)

別途、中小企業者をはじめとした地域金融機関のエンドユーザーの声を聴取することを主な目的として、2箇所で開催。

大阪市 : 平成 19 年 2 月 23 日 (金)

熊本市 : 平成 19 年 2 月 26 日 (月)

(注) 「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」(平成 15 年 3 月 28 日)の策定に当たり 7 回、「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」(平成 17 年 3 月 29 日)の策定に当たり 6 回、過去計 13 回のワーキンググループを開催しているため、今回のワーキンググループは第 14 回からとなる。

## 地方懇談会の開催状況

### 1. 大阪市：平成19年2月23日（金）

#### 〔参加パネリスト〕

薄井充裕	日本政策投資銀行 関西支店長
笠野輝男	日本化線(株) 代表取締役社長
鈴木文雄	アーベル・システムズ(株) 代表取締役
武内勇	(株)ミレアムゲートテクノロジー 代表取締役
土居年樹	天神橋筋商店連合会 会長 (株)丸玉一土居陶器店 代表取締役
東畠敏明	弁護士 北総合法律事務所
廣瀬恭子	(株)広瀬製作所 代表取締役
桔梗芳人	近畿大阪銀行 代表取締役社長
山田督	びわこ銀行 取締役頭取
寺西重博	摂津水都信用金庫 理事長
石川泰旦	大同信用組合 理事長

#### 〔参加ワーキンググループ委員〕

堀内昭義	中央大学総合政策学部 教授
村本孜	成城大学社会イノベーション学部 学部長
多胡秀人	アビームコンサルティング(株) 常勤顧問
藤野次雄	横浜市立大学国際総合科学部 教授
吉田和男	京都大学大学院経済学研究科 教授

2. 熊本市：平成19年2月26日（月）

〔参加パネリスト〕

池上恭子	熊本学園大学商学部 教授
泉冬星	(株)泉洋服店 代表取締役社長
岩永研一	(株)岩永組 代表取締役会長
菊池良治	商工組合中央金庫 熊本支店長
倉田雄平	つちやゴム(株) 代表取締役社長
丸本文紀	(株)県民百貨店 代表取締役社長
小栗宏夫	肥後銀行 取締役頭取
河口和幸	熊本ファミリー銀行 取締役頭取
森本孝	熊本第一信用金庫 会長
高松右門	大分みらい信用金庫 会長

〔参加ワーキンググループ委員〕

堀内昭義	中央大学総合政策学部 教授
村本 孜	成城大学社会イノベーション学部 学部長
多胡秀人	アビームコンサルティング(株) 常勤顧問
三井逸友	横浜国立大学大学院環境情報研究院 教授

金融審議会公認会計士制度部会における主な提言

- |   |   |                |
|---|---|----------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>○企業活動の多様化、複雑化、国際化</li><li>○監査業務の複雑化、高度化</li><li>○公認会計士監査をめぐる非違事例等</li></ul> | } | →組織的監査の重要性の高まり |
|---|---|----------------|

1. 監査法人の品質管理・ガバナンス・ディスクロージャーの強化

(1) 監査法人において

- i) 監査証明業務を執行する者
- ii) 審査等、品質管理を担当する者
- iii) 品質管理体制の整備等、業務運営に関する意思決定を行う者

の役割分担の明確化

(2) 監査法人の社員資格の非公認会計士への拡大を容認

(あわせて一定の上限を設定)

(3) 監査法人による開示の義務付け

(品質管理・ガバナンスの状況、売上高の状況等)

2. 監査人の独立性と地位の強化

(1) 独立性の確保

- ①独立性保持に関する総則的規定の整備
- ②監査法人社員の退職後の就職制限を連結ベースに拡大
- ③特定企業への報酬依存(50%超)に関する日本公認会計士協会ルール of 徹底
- ④大規模監査法人で上場会社監査に従事する主任会計士に係るローテーションの法定化(一般原則7年2年に対し、5年5年)
- ⑤新規公開時におけるローテーション期間の短縮

(2) 監査契約の締結等

- ①監査人の選任、監査報酬の決定における監査役の役割強化(同意権→議案等決定権)を提言(会社法関連事項)
- ②監査報酬に係る企業及び監査人による開示の強化
- ③監査人交代時における企業及び監査人による開示の強化
- ④財務書類に重大な影響を及ぼす不正・違法行為発見時における監査人による当局への報告手続の整備(監査役等への報告等を経た上でもなお改善が図られないときに報告を義務付け)

### 3. 監査法人等に対する監督・責任のあり方の見直し

(1) 経済的な非違抑止の手段の導入

(2) 行政処分が多様化（現行は戒告、業務停止、解散命令）

i) 業務改善命令

ii) 役員等解任命令

iii) 専門職業教育・訓練の指示

iv) 個人の公認会計士による著しく不当な業務遂行に対する処分・業務改善指示

(3) 有限責任組織形態の監査法人制度の導入

（要件として i) 登録制、ii) 最低資本金、iii) 財務書類の開示、iv) 保証金の供託、保険加入等）

(4) 品質管理上必要と認められる場合に、日本公認会計士協会の品質管理レビューを待たずに公認会計士・監査審査会が監査法人等に対して報告徴求・立入検査を行うことを容認

(5) 外国監査事務所に対する届出（登録）、検査・監督の導入

### 4. その他

(1) 監査法人における社員の競業禁止規制について、監査証明業務の適正を妨げない範囲において、他の社員全員の同意等を要件に解除を容認

## 我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ メンバー名簿

平成19年6月13日現在

座	長	池 尾 和 人	慶應義塾大学経済学部教授
メ	ン	打 越 俊 一	(株)大和総研執行役員
ン	バ	宇 波 信 吾	みずほ信託銀行経営企画部部長
ー		江 原 伸 好	日本プライベートエクイティ協会会長
		翁 百 合	(株)日本総合研究所理事
		木 南 敦	京都大学法学部教授
		ポール ク オ	国際銀行協会 ( I B A ) 会長
		國 部 毅	(株)三井住友銀行常務執行役員
		柴 田 拓 美	野村アセットマネジメント(株)取締役兼執行役社長
		島 崎 憲 明	住友商事(株)代表取締役副社長執行役員
		鈴 木 武	トヨタ自動車(株)専務取締役
		関 哲 夫	新日本製鐵(株)常任監査役
		立 岡 登與次	日本ベンチャーキャピタル協会会長
		田 中 直 毅	国際公共政策研究センター理事長
		檀 野 博	(社)不動産証券化協会制度委員会委員長
		露 木 繁 夫	第一生命保険相互会社常務執行役員
		飛 山 康 雄	(株)東京証券取引所代表取締役専務
		根 本 直 子	スタンダード & アース マネージング・ディルター
		野 村 修 也	中央大学法科大学院教授
		藤 卷 健 史	(株)フジマキ・ジャパン代表取締役
		藤 原 美喜子	アバンスト・ビジネス・ディベロップメント(株)代表取締役
		淵 田 康 之	(株)野村資本市場研究所執行役
		増 井 喜一郎	日本証券業協会副会長
		矢 野 朝 水	企業年金連合会専務理事
		山 澤 光太郎	(株)大阪証券取引所執行役員
		若 松 誠	(株)フジテレビジョン報道局次長

[計26名]

(敬称略・五十音順)

## 我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ

### 開催状況

第1回:1月30日(火)13:30~14:30

事務局説明

第2回:2月16日(金)10:00~12:00

ヒアリング:打越俊一氏(大和総研執行役員)  
淵田康之氏(野村資本市場研究所執行役)  
中前 忠氏(中前国際経済研究所代表)

第3回:3月1日(木)14:30~16:30

事務局説明

ヒアリング:鈴木 武氏(トヨタ自動車専務取締役)  
矢野朝水氏(企業年金連合会専務理事)  
東京証券取引所

第4回:3月6日(火)10:00~12:00

ヒアリング:デレック・モーン氏(KKRアジア会長)  
在日米国商工会議所(ACCJ)  
欧州ビジネス協会(EBC)

第5回:3月13日(火)12:30~14:30

ヒアリング:柴田拓美氏(野村アセットマネジメント取締役執行役社長)  
藤原美喜子氏(アドバンスト・ビジネス・ダイレクションズ代表取締役)  
三國陽夫氏(三國事務所代表)

第6回:3月23日(金)14:00~16:00

事務局説明  
ヒアリング:ポール・クオ氏(国際銀行協会会長)

第7回:3月27日(火)10:00~12:00

事務局説明  
ヒアリング:小足一寿氏(住友信託銀行審議役)

第8回:4月11日(水)10:00~12:00

ヒアリング:前田匡史氏(国際協力銀行 資源金融部長)  
事務局説明

第9回:4月17日(火)10:00~12:00

事務局説明

第10回:5月10日(木)16:00~18:00

ヒアリング:インターナショナル・スワップス・アンド・デリバティブズ・アソシエーション・インク(ISDA)

(ロバート・ピッケル CEO、森田 智子 東京事務所長)

根本直子氏(スタンダード・アンド・プアーズ マネージングディレクター)

みずほ証券

(高田 創 チーフストラテジスト、柴崎 健 シニアファイナンシャルアナリスト)

第11回:5月16日(水)10:00~12:00

ヒアリング:檀野博氏(不動産証券化協会 制度委員会委員長)

富川秀二氏(三井不動産ソリューションサービス本部 法人ソリューション部長)

第12回:6月1日(金)16:30~19:00

ヒアリング:鹿毛雄二氏(企業年金連合会 常務理事)

証券保管振替機構

(常務取締役 大前 茂氏、社債等振替業務部長 池上 裕司氏)

中島真志氏(麗澤大学教授)

犬飼重仁氏(総合研究開発機構 主席研究員)

第13回:6月7日(木)15:30~17:30

自由討議

第14回:6月13日(水)13:30~15:00

自由討議

(以上)

平成19年6月13日

## 我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ 中間論点整理（第一次）（骨子）

### I. はじめに ～目指すべき金融・資本市場の姿～

### II. 検討課題

#### 1. 魅力ある市場の前提

- (1) 多様な商品・サービスの提供を通じた「厚み」のある市場の形成
- (2) 市場参加者の高い自己規律に支えられた市場機能の十全な発揮

#### 2. 制度を含むインフラ

##### (1) 規制環境

- ・ より良い規制環境の構築（ベター・レギュレーション）

##### ① 規制プロセス

- ・ プリンシプル／ルール・ベースのアプローチ
- ・ ルールの更なる明確化
- ・ 事業者との対話の促進・対外的な情報発信力の強化
- ・ 規制当局のスキルアップ
- ・ 海外当局との連携の強化
- ・ 自主規制の役割・機能の拡充・強化

##### ② ルールの適用

- ・ 課徴金制度の見直し
- ・ 紛争処理制度の充実

##### ③ 市場制度

- ・ 取引所における取扱商品の多様化
- ・ 海外企業の株式の国内での取引機会の拡大
- ・ プロに限定した取引の活発化
- ・ グリーンシート市場の改革

##### ④ その他

- ・ 金融商品取引法制の施行とその活用
- ・ 銀行・証券に係るファイアーウォール規制のあり方

- (2) その他の制度インフラ
  - ・ 決済システム
  - ・ 個人の資産形成促進スキームの導入
  - ・ 税制
  - ・ 人材教育
- (3) 物理的環境
  - ① 都市インフラ
    - ・ 国際金融センターとしての都市インフラの整備
  - ② 交通インフラ
    - ・ 国際空港へのアクセスの改善
  - ③ その他
    - ・ 人材確保のための生活環境等の整備

### 3. 各市場参加者（プレイヤー）が取り組むべき課題

- (1) 市場開設者
  - ・ 海外企業の我が国市場への誘致のためのプロモーション
  - ・ 取引所における取扱商品の多様化
  - ・ 自主規制機能の強化
- (2) 資金調達者
  - ・ 企業財務・法務・会計に関する能力・理解の向上
- (3) 個人投資家
  - ・ 金融経済教育の一層の充実による金融リテラシーの向上
- (4) 機関投資家
  - ・ 市場型間接金融を支える柱となる機関投資家の質の向上
- (5) 金融仲介者
  - ・ 我が国金融機関による金融イノベーションへの取り組み
  - ・ より高度な金融商品・サービスを提供できる人材の育成・裾野の拡大
- (6) 周辺サービス
  - ・ 法律・会計サービス等の充実のための人材の育成・裾野の拡大

### Ⅲ. おわりに

(以上)

# 我が国金融・資本市場の国際競争力強化に向けて

## 〔 主な検討課題 〕

<p>市場制度(プレイングフィールド)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・金融商品取引法の適切かつ円滑な施行 (金融イノベーションの促進と利用者保護の両立)</li><li>・取引所の取扱商品の多様化</li><li>・海外企業株式の国内での取引機会の拡大</li></ul>	<p>市場監視機能(アンパイア)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・課徴金制度の見直し</li><li>・証券取引等監視委員会の体制強化</li><li>・予見可能性の高い規制環境の構築 (ノーアクションレター制度の改善等)</li></ul>
<p>市場参加者(プレーヤー)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・国際的に通用する金融・法務・会計等の 専門人材の育成・集積</li><li>・銀行・証券間のファイアーウォール規制の見直し</li></ul>	<p>インフラ</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・国際金融センターとしての都市インフラの整備 ⇒都市再生本部との連携強化</li></ul>

## 「金融・資本市場競争力強化プラン(仮称)」の策定

平成19年内を目途に取りまとめ、政府一体となって推進。

平成 19 年 6 月 13 日

## 我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ 中間論点整理（第一次）

### I. はじめに ～目指すべき金融・資本市場の姿～

- 少子高齢化が進展する中、我が国経済が今後とも持続的に成長するためには、我が国の家計部門が保有する 1,500 兆円の金融資産等を有効に活用するとともに、高い付加価値を生み出す金融サービス業が経済における中核的な役割を果たす必要がある。
- しかしながら、グローバルな市場間競争が一層激化する中で、我が国金融・資本市場の国際的なプレゼンスは低下傾向にあり、このままでは、これらの金融に期待される役割に的確に応えられないのではないかと懸念がある。その背景には、「貯蓄から投資へ」の流れは未だ道半ばであり、経済に対するリスクマネーの供給が必ずしも円滑に行われていないのではないかと、また、国際金融センターにふさわしい人材の厚みや市場慣行といった点で問題がある、との指摘もある。
- したがって、我が国にとって、金融・資本市場の国際競争力を強化することは喫緊の課題であり、そのためには、これまでの金融・資本市場改革の取組みを更に進め、我が国金融・資本市場の裾野を拡大することにより、内外の市場参加者にとって魅力ある市場を構築していかねばならない。この課題は、市場関係者にとどまらない国民的に優先度の高い課題である。
- すなわち、我が国国民は、金融・資本市場の国際競争力の強化により、次に掲げるようなメリットを享受することが可能になると考えられる。
  - (1) 投資家にとっては、多様な金融商品・サービスの提供を通じ、より有利な運用機会が得られることを意味する。とりわけ、高齢化の進展により 4 人に 1 人が 65 歳以上となる時代の到来を間近に控え、フローの勤労所得が見込まれない高齢者にとっては、年金拠出をはじめ、老後に備えて蓄えられたストックの資産が生み出す収益に対する依存度は大きく、我が国金融・資本市場の発展が、国民全体の老後の生活の豊かさにもつながっていくと考えられる。

(2) 資金調達者にとっては、事業の拡大等に必要な外部資金を調達するための環境が改善することにより、更なる成長のチャンスにつながると考えられる。

- 投資リターンの増大と仲介する金融サービス業が生み出す付加価値は、そのものが国民所得の増大につながり、国民全体の豊かさに寄与することになる。のみならず、金融・資本市場の発展は、資源配分機能やガバナンス機能の適切な発揮を通じ、経済活動の効率化や生産性の向上をもたらし企業収益の拡大を引き起こすなど、経済全体にプラスの影響を及ぼすと期待される。
- さらに、このような成長の好循環の中に、海外からの運用資金や、国内に金融資産の蓄積が乏しい外国の企業を取り込むことにより、我が国経済の一層の成長のみならず、世界、とりわけアジアの成長にも貢献することが期待される。
- 以上を踏まえれば、内外の市場参加者にとって安心して利用できる、魅力ある市場を構築するため、市場の活性化・効率化を図るとともに、透明性・公正性を確保するための対応も含め、総合的な取組みが必要である。具体的には、以下に掲げるように、法制度面に限らず、人材、専門サービス、インフラ等多岐に亘る課題について、政府全体として取り組むと同時に、市場関係者においても一体的に取り組む必要がある。

## Ⅱ. 検討課題

### 1. 魅力ある市場の前提

#### (1) 多様な商品・サービスの提供を通じた「厚み」のある市場の形成

- ー 我が国金融・資本市場が、内外の市場参加者にとって魅力あるものとなるためには、ニーズに応じた様々なリスクとリターンを有する商品・サービスが提供され、かつ、流動性の高い、「厚み」のある市場が形成されることが不可欠である。

こうしたことから、これまで、資金調達にあたり、我が国金融・資本市場へのアクセスが困難であった海外企業や地方を含む国内の中小・新興企業等についても、資金調達環境等を改善し、市場の裾野を拡大することが必要である。

また、我が国金融・資本市場の現状をみると、市場の「厚み」という点について、特にハイイールド債やクレジット関連商品等に関する市場の発達が不十分であるとの指摘があるが、運用・調達の両面において利用者の利便性を向上させるためには、デリバティブを含め、エクイティからデットに至るまで、多様な金融商品・サービスがシームレスに提供される市場が形成されることが重要である

加えて、「厚み」のある市場の形成のためには、ファンド（プライベートエクイティファンド、ヘッジファンド等）をはじめ、様々なリスク選好を持つ多様なプレイヤーの市場参加が不可欠である。

#### (2) 市場参加者の高い自己規律に支えられた市場機能の十全な発揮

- ー 国際的にも魅力ある金融・資本市場の構築にあたっては、多様な商品・サービスが提供されることを通じ、市場が有する機能が十全に発揮されることが重要である。

そのためには、市場に対する信頼性を確保し、向上させていく不断の努力が必要であり、法令や自主規制による規律付けに加え、全ての市場参加者に高い自己規律が求められる。

### 2. 制度を含むインフラ

#### (1) 規制環境

- ・ より良い規制環境の構築（ベター・レギュレーション）

- ー 近年、世界の主な国際金融センターの間におけるグローバルな市場間競争が激化しているが、市場の優位性や国際的な競争

力を決定する要因として、とりわけ、規制環境が極めて重要な要素になりつつあるとの認識が一層深まっている。

こうした中で、各国においては、より良い規制環境の構築（ベター・レギュレーション）を模索する動きが見られるが、我が国においても、規制当局（レギュレーター）の果たすべき役割として、

- (a) 公正な価格形成を軸とする市場機能の確保や利用者保護の徹底を通じ、金融・資本市場の信頼性を向上させていくことに加え、
- (b) 金融商品・サービスの提供事業者によるイノベーションの促進や、利用者利便の向上に向けて環境整備を図ることにより、我が国金融・資本市場の発展に貢献することが求められている。

したがって、規制当局は、我が国金融・資本市場の国際的な魅力を高めるため、民間の活力を活かすような、より良い規制環境の構築に取り組む必要がある。

## ① 規制プロセス

### ・ プリンシプル／ルール・ベースのアプローチ

ー より良い規制環境の構築に向けた規制のあり方として、ルール・ベース及びプリンシプル・ベースの2つのアプローチがある。

一般に、ルール・ベースのアプローチは、詳細なルールを設定することにより、規制に対する市場参加者の予見可能性を向上させることを眼目とする一方、プリンシプル・ベースのアプローチは、重要な原則を示した上で、これらの原則の遵守を求めることにより、経営の自由度を確保し、市場参加者の自主的な取組みの促進を図ることを眼目とするものと考えられる。

2つのアプローチのいずれに重点を置くかについては、諸外国でも様々な議論が行われているところであり、諸外国の規制の枠組みを見ても、例えば、マーケットをホールセールとリテールに二分し、それぞれに対し、異なるアプローチに軸足を置くものや、ルール・ベースのアプローチを基本としつつ、新たな金融商品や取引手法に対してはプリンシプル・ベースのアプローチで対応しているものなど、その実態は様々である。

この2つのアプローチについては、二者択一という単純な整理は適当ではなく、英国や米国の規制当局での考え方と同様に、両者を相互補完的なものとしてバランスよく運用することが重要である。

- ・ **ルールの更なる明確化**

- 一 ルールの解釈・適用に関する予見可能性を高めるためには、事業者とのコミュニケーションの一層の促進を図ることが必要である。

また、法令適用事前確認手続（ノーアクションレター制度）については、政府全体の取組みとして対象範囲の拡大や公表内容及び時期についての見直しが検討されているところであるが、それに加えて、金融庁として、受理手続きの改善及び回答期間の短縮化に向けて努力する必要がある。あわせて、同制度の一層の周知徹底を図ることにより、その利用を促すことが重要である。

さらに、事業者等から問い合わせの多い事項については、FAQ（Frequently Asked Questions:一般的な質問及びその回答）の仕組みを活用するなど、ルールの更なる明確化に努めることが期待される。

これらの取組み等により、ルールの解釈・適用についての具体的事例が蓄積されることが重要である。

- ・ **事業者との対話の促進・対外的な情報発信力の強化**

- 一 適切な規制環境の構築のためには、個別事案におけるルールの解釈適用に関するものを含め、規制当局と事業者とのコミュニケーションの機会の一層の拡大等を通じ、双方向の対話の促進を図る必要がある。

また、国際的な金融センターを目指す以上、金融関連法令等の英訳の推進や和英両文による報道発表の実施等は不可欠であり、そのためには海外広報部門の抜本的強化をはじめ、規制当局における体制の拡充が必要である。

さらに、我が国金融・資本市場に係る規制環境に対する理解を促進するため、国際会議等の招致に積極的に取り組むとともに、内外のシンポジウム等の場に我が国規制当局からも積極的に参加し、規制のあり方に関する基本的な考え方を説明すべきである。

- ・ **規制当局のスキルアップ**
  - － 金融技術の高度化や金融取引の国際化の進展に適切に対応していくためには、民間事業者のみならず、規制当局においてもスキルアップを図る必要がある。具体的には、民間事業者との対話や海外規制当局との情報交換・人材交流の促進、研修の高度化、専門性の向上等を通じ、更なるスキルアップに向けた取組みを強化するなど、人事・研修面も含めた取組みにつき、不断の見直しを図っていくべきである。
  
- ・ **海外当局との連携の強化**
  - － 金融取引の国際化が進展する中、我が国が国際的な金融・資本市場としての地位を確保するためには、投資家保護等において高品質な規制を達成すべく諸外国との規制の調和に配慮すべきである。

また、クロスボーダー化する市場での不正にも適切に対処できるよう、二国間及び多国間で海外規制当局との情報交換ネットワーク（証券MOU（Memorandum of Understanding：情報交換取極め）など）を拡大し、協力を深めるべきである。

加えて、金融に関する国際的なルール作りに引き続き積極的に参加するべきである。
  
- ・ **自主規制の役割・機能の拡充・強化**
  - － 規制当局による監督や市場監視を補完し、市場の公正性・透明性を確保するためには、自主規制の果たす役割が重要である。とりわけ、自主規制には、自律性、専門性、機動性等の面において、法令に基づく規律付けを補完するメリットが期待される場所である。

今般の金融商品取引法制の本格的な施行により、金融商品取引業が多様な者によって担われることが予想される中で、横断的で隙間のない利用者保護の徹底という金融商品取引法制の趣旨を自主規制のレベルでも効果的に実現する必要がある。自主規制の範囲、役割、及び機能の拡充・強化が重要である。また、そのためには、自主規制機関の体制強化が必要である。

こうした観点から、現在、各業界で行われている自主規制機関のあり方を巡る議論の更なる進展が求められる。その際、自主規制機関同士の連携を更に強化していくことが期待される。

## ② ルールの適用

### ・ 課徴金制度の見直し

- 一 市場における規制の実効性を確保し、違反行為を抑止する手段として、平成17年証券取引法改正において、課徴金制度が導入されたところである。

制度導入以来、課徴金納付命令勧告件数も、平成19年5月末現在、インサイダー取引に係るものが16件、開示書類の虚偽記載に係るものが4件、合計20件にのぼっており、課徴金制度のエンフォースメント手段としての有効性に対する認識も高まってきていると考えられる。

今後、市場の公正性・透明性の一層の向上を図り、より実効的な抑止効果をもたらす観点から、これまでの実施状況も踏まえ、課徴金制度のあり方について、その対象範囲や課徴金額の水準も含め、見直す必要がある。

具体的には、内閣府の独占禁止法基本問題懇談会において現在進められている見直しの検討結果も踏まえ、今後、法制面での専門的な検討を進め、おおむね平成19年内を目途に結論を得るべきである。

### ・ 紛争処理制度の充実

- 一 ルールの実効性を確保するためには、紛争処理のための簡便かつ迅速な手続き等を通じ、事後的なルールの蓄積を図ることが必要である。

このため、判例等の積重ねを通じたルールの明確化や法律の適用に関する予測可能性の向上の観点から、金融・証券・商事に関する専門的な高等裁判所制度の創設やADR (Alternative Dispute Resolution: 裁判外紛争処理手続) の充実に向けて検討する必要がある。

## ③ 市場制度

### ・ 取引所における取扱商品の多様化

- 一 「厚み」のある市場を形成し、我が国金融・資本市場の国際的な魅力を高めるためには、海外取引所で上場されているような多様な商品が我が国でも取り扱われることにより、利用者の利便性が向上することが重要であり、投資家保護の観点等に留意しつつ、ETF (Exchange Traded Funds: 上場投資信託) の範囲の拡大等、取扱商品の多様化に向けた制度整備について、今後、検討する必要がある。

- ・ **海外企業の株式の国内での取引機会の拡大**

- 一 海外企業の株式を国内で取引する場合、現在は、直接当該企業の株式を上場させるか、ADR（American Depositary Receipt:米国預託証券）等の形態で上場させることとなる。

国内での取引機会を更に拡大するためには、これらの活用に加え、JDR（Japanese Depositary Receipt:日本型預託証券）の利用も考えられるが、JDRについては、その発行根拠が不明確であり、投資家保護の枠組みがなかったことから、これまで利用実績がなかったところである。

今般、信託法の施行により、私法上の取扱いが明確化されたことから、今後、JDRを利用した取引を促進させるため、JDRに係る規制上の取扱いについても、政府令等において、早急に明確化する必要がある。

- ・ **プロに限定した取引の活発化**

- 一 海外企業や国内の非上場の新興企業等に対し、我が国市場における資金調達を拡大することは、これらの企業に成長資金を提供するとともに、資金を運用する投資家にとっても収益機会の拡大につながり、結果として、我が国金融・資本市場の「厚み」を増すこととなると考えられる。

また、我が国金融・資本市場の国際的な競争力を強化するためには、ホールセール市場での自由度を拡大し、機関投資家等の市場参加者間の競争を通じ、金融イノベーションを促進することが重要である。他方、個人を中心とする我が国の一般投資家が直接参加するリテール市場においては、安心して市場で取引できる必要があることから、法定の情報開示等による投資家保護の枠組みが維持されるべきである。

今般の金融商品取引法制の本格的な施行により、投資家の属性に応じた規制体系の柔構造化が図られ、プロ投資家向けの販売・勧誘については、情報格差の是正を目的とする行為規制の適用が大幅に緩和されることとなる。また、併せて、適格機関投資家について、事業会社に係る有価証券の投資額基準を引き下げるとともに、その他の法人、個人についても適格機関投資家となる道を開くなど、その範囲が大幅に拡大されることとなる。

これらの制度整備をベースとして、ハイリスク商品等の取引を含め、ホールセール市場における、プロに限定した取引

を一層活発化させていくための方策について検討を行っていくことが重要である。その際、市場関係者のニーズ等も踏まえつつ、講ずべき方策があれば、その実現に向けて適切に対応していくべきである。

#### ・ グリーンシート市場の改革

- ー 現在、非上場の株式の取引の場として、日本証券業協会が運営するグリーンシート市場が存在するが、取扱銘柄及び売買高は、徐々に増加しているものの、米国のピンクシート市場と比べれば、流動性に欠け、未だ不十分な規模にとどまっている。

したがって、上場銘柄以外の金融商品の取引の場を確保し、市場の裾野を広げることにより、リスクに応じた市場の資源配分機能等を一層向上させることが求められている。

とりわけ、非上場株のうち、上場廃止銘柄の上場廃止後の取引の場を確保することは、株主保護や上場廃止企業の再チャレンジの観点から重要な課題である。

このため、グリーンシート市場の中で、上場廃止企業の受け皿的な役割を果たすフェニックス区分のあり方等について、日本証券業協会を中心に市場関係者において、その改善に向けた検討を進め、平成19年中に所要の制度整備を行うことが必要である。

#### ④ その他

##### ・ 金融商品取引法制の施行とその活用

- ー 今般の金融商品取引法制の本格的な施行により、一般投資家の保護と金融イノベーションの促進の両立を可能とする法整備が進み、法制度面では欧米の証券市場法制と比べても遜色のない枠組みが整備されることとなる。

具体的には、従来多岐にわたっていた縦割りの業規制が原則として登録制の金融商品取引業に一本化されるほか、プロ投資家向けファンドに対しては届出制とするなど、国際化の観点に対応した措置が講じられている。これらにより、多様な参加者の参入が促進され、利用者へ提供するサービスの多様化や、リスクマネーの提供者の多様化につながることを期待される。

以上を踏まえれば、金融商品取引法制は、我が国金融・資本市場の国際競争力の強化に向けた重要な基盤としても位置

づけられるものであり、その適切かつ円滑な施行が重要である。

こうした観点から、現在、金融商品取引業者等に対する監督指針及び検査マニュアルの改正が行われているところであり、これらに基づく適切な監督及び検査・監視を通じて、金融商品取引法制の適切な運用を図っていくべきである。

## ・ 銀行・証券に係るファイアーウォール規制のあり方

- 一 銀行・証券に係るファイアーウォール規制（弊害防止措置）については、平成5年の金融制度改革において業態別子会社方式による相互参入が解禁された際に、利益相反の防止や優越的地位の濫用の防止等の観点から設けられたものであるが、その後、実態を踏まえ、累次にわたる規制緩和が行われてきたところである。

しかしながら、現行のファイアーウォール規制は、金融グループとしての業務展開に当たり、顧客に関する非公開情報の授受等を原則的に禁止していることから、以下に掲げるような指摘がある。

- 金融グループとして利用者に総合的なサービスを提供するための金融イノベーションを阻害している。
- 金融グループとして要求される統合的リスク管理やコンプライアンスの障害となっている。
- 特に海外金融機関にとっては、規制対応のための体制整備に伴う管理コストが増加している。

他方、現行のファイアーウォール規制の根拠とされている利益相反や優越的地位の濫用の可能性は今日においてもなお重要な論点であるほか、我が国において銀行は依然として支配的な地位にあり、経済に与える影響が大きいことや、金融グループ内の情報共有に対する利用者の懸念等も考慮に入れる必要があるのではないかとの指摘もあった。

したがって、銀行・証券に係るファイアーウォール規制のあり方については、利用者利便の向上や金融機関の適切かつ効率的な業務運営の確保等の観点とともに、利益相反や優越的地位の濫用の防止の観点も踏まえ、必要十分なものとなるよう、今後、金融審議会の場において、早急に検討を開始すべきである。

- なお、上記で指摘された利益相反等の弊害は、銀行・証券間のみに生じる問題ではなく、例えば、証券会社（グループ）内の部門間、又は同一金融グループ内の銀行・証券間以外の会社の間でも同様に生じる問題である。こうしたことから、銀行・証券間に限らず、広く金融グループにおける利益相反防止のための実効性ある方策等についても検討すべきである。  
また、金融サービスの高度化・多様化に伴い、新たな金融関連業務へのニーズが高まっていることに鑑み、金融グループに対する業務範囲規制等のあり方についても、規制の趣旨や業務の特性等を踏まえ、今後、検討する必要がある。

## (2) その他の制度インフラ

### ・ 決済システム

- 決済システムは、金融・資本市場を支える重要なインフラであり、その安全性、効率性及び利便性等の高さは、金融・資本市場の国際的な競争力を左右する極めて重要な要素の一つである。

現在、決済システムについては、資金決済における日銀ネットの次世代RTGS（Real Time Gross Settlement：即時グロス決済）化や、証券決済における株券等のペーパーレス化等、その改善に向けた取組みが進められているが、我が国金融・資本市場の国際的な競争力を強化するためには、情報通信技術の高度化、金融・資本取引のクロスボーダー化等の流れに対応し、決済システムの安全性、効率性及び利便性をより一層向上させることが重要である。

今後、決済システムの強化に向け、関係者が主体的かつ積極的に取り組んでいくことが期待されるとともに、決済システムに関する様々な論点につき、引き続き幅広い観点から専門的な検討を進めていく必要がある。

### ・ 個人の資産形成促進スキームの導入

- 「貯蓄から投資へ」の流れを一層加速させるためには、市場に参加する個人投資家の裾野を拡大していく必要がある。

高齢化社会の進展を踏まえ、国民が、老後に向けてより豊かな蓄えを確保することができるよう、米国のIRA（Individual Retirement Account：個人退職勘定）、英国のISA（Individual Savings Account：個人貯蓄口座）等の個人の資産形成を促進するスキームも参考にしつつ、日本版401k（確定拠出年金）

制度の拡充等について、拠出のあり方や税制を含め、検討する必要がある。

## ・ 税制

- 一 投資に対する収益率については、税引後の最終的な収益率で見ることが当然であるように、金融商品・サービスとそれらに対する課税のあり方は、密接不可分のものである。

「貯蓄から投資へ」の流れを一層加速させるためには、金融・証券税制の果たす役割も重要であり、そのためには、市場中心の金融システムに再構築していくという改革の基本的な方向性と整合的な形となるよう、法人・個人の各段階を通じた税負担について、税制が市場に与える歪みを少なくする方向で、金融・証券税制のあり方を議論していく必要がある。

- 一 我が国へ投資を行う市場参加者の中に、税負担を回避する目的で近隣の国際金融センターを拠点として活動を行う動きが見られる中で、我が国金融・資本市場の国際競争力を強化するとともに、相応の雇用と税収を確保するためには、金融・証券税制のみならず、我が国税体系全体のあり方についても、今後、議論していく必要がある。

## ・ 人材教育

- 一 我が国金融・資本市場の国際競争力の強化のためには、ロンドン、ニューヨーク等の他の国際金融センターの例を見るまでもなく、専門性の高い人材の存在が、最も基本的かつ重要な要素であると考えられる。

そのためには、金融・資本市場に参加する各プレイヤーが個々に人材の育成・裾野の拡大に取り組むだけではなく、教育システムや企業等における人事・研修システムのあり方についても見直す必要があり、今後、大学、企業、政府等の関係者が一体となった取組みを進めていく必要がある。

また、国際金融センターとして、非英語圏である我が国は、例えば香港やシンガポールといった他の国際金融センターと比べ、英語で対応できる人材の厚みといった点で相対的に不利な地位に置かれていることは否定できず、金融や周辺サービスに係る専門性に加え、英語対応のための語学力の向上を広く図っていくことも教育面の課題として重要である。

### (3) 物理的環境

#### ① 都市インフラ

##### ・ 国際金融センターとしての都市インフラの整備

- 一 国際金融センターとしての都市機能を向上させるためには、金融機関のみならず法務・会計等の周辺専門サービスも含めた様々な市場参加者の集積を促進し、内外のプレイヤーが安全・快適に活動できる都市環境の整備に積極的に取り組む必要がある。

そのためには、金融行政と都市再生施策の連携により、民と官一体となった取組みを推進することが重要であり、そうした観点から、都市再生本部と連携し、都市再生プロジェクトの推進に向けて取り組む必要がある。

また、民間関係者においても自ら主体的に取り組むことが期待される。

#### ② 交通インフラ

##### ・ 国際空港へのアクセスの改善

- 一 我が国の国際金融センターとしての機能を向上させるためには、他の国際金融センターやアジア主要都市へ容易にアクセスできることが必要である。

そのためには、国際空港から都心までの移動時間の短縮等により、国際空港へのアクセスを改善するとともに、我が国と他の国際金融センターやアジア主要都市との間の航空路線の利便性を向上させることが重要である。

#### ③ その他

##### ・ 人材確保のための生活環境等の整備

- 一 我が国金融・資本市場の国際競争力の強化のためには、我が国市場で活躍するプレイヤーとして、国籍を問わず優秀な人材を確保する必要がある。そのためには、外国人にとっても教育、医療等様々な面で生活しやすい環境を整備することが重要である。

この点については、都市再生プロジェクトを推進する中で取り組んでいく必要がある。

### 3. 各市場参加者（プレイヤー）が取り組むべき課題

#### (1) 市場開設者

- ・ **海外企業の我が国市場への誘致のためのプロモーション**

- ー 我が国金融・資本市場の国際的なプレゼンスを高めるためには、海外企業による我が国資本市場での資金調達を促進する必要がある。特に、1991年当時は127社上場していた東証外国株市場が現在25社に減少していることを踏まえれば、取引所への海外企業の上場については、本国市場への回帰を招きやすい海外の取引所との重複上場に依存するだけではなく、我が国取引所への単独上場を推進することも重要である。

このため、取引所をはじめとする関係者において、海外企業の上場を誘致・促進するための積極的なプロモーション活動の実施が期待される。

- ・ **取引所における取扱商品の多様化**

- ー 我が国金融・資本市場の国際的な魅力を高めるためには、取引所において多様な商品が取り扱われることにより、利用者の利便性が向上することが重要であり、投資家保護の観点に留意しつつ、市場参加者のニーズを踏まえた各取引所による積極的な取組みが期待される。

- ・ **自主規制機能の強化**

- ー 内外の投資家が安心して取引できる市場を構築するためには、公開会社のガバナンスの向上も重要な課題である。このため、東京証券取引所の「上場制度総合整備プログラム2007」において掲げられた「企業行動規範」の早期の制定をはじめ、各取引所の自主的な取組みが期待される。

また、取引所の自主規制機能の実効性を確保するためには、取引所自身による制裁金等のサンクションの手段の多様化とともに、それらの措置の実施にあたっての適正手続の確保を通じた態勢の強化が必要であり、取引所等の関係者における検討を踏まえ、適切な対応がとられることを期待する。

#### (2) 資金調達者

- ・ **企業財務・法務・会計に関する能力・理解の向上**

- ー 外部資金の導入により更なる成長を目指す資金調達者にとっては、資本市場へのアクセスにより、資金調達機会の拡大が期

待されるが、そうした市場を利用するためには、資金調達者自らが、コーポレートガバナンスの向上や内部統制の整備を図り、内外の投資家に対する説明責任を果たすとともに、投資家の期待するリターンの実現に努めていくことが重要である。

金融商品取引法制の施行により、財務報告に係る内部統制報告制度が導入されるが、これに加え、資金調達者サイドにおいては、企業財務・法務・会計に関する能力を向上させ、適切な理解に基づく資金調達を促進する必要がある、関係者の主体的な取組みが期待される。

### (3) 個人投資家

#### ・ 金融経済教育の一層の充実による金融リテラシーの向上

- 一 厚みのある市場を構築するためには、市場の裾野を支える個人投資家の存在が重要であるが、個人投資家の市場への参加を促進するためには、適切な投資判断に資するよう、金融経済教育を一層充実させることにより、金融リテラシー（基礎知識・活用能力）の向上を図る必要がある。

このため、金融庁、金融広報中央委員会をはじめとする関係者において、個人投資家向けの金融経済教育の場の充実等、更なる取組みを推進することが期待される。

### (4) 機関投資家

#### ・ 市場型間接金融を支える柱となる機関投資家の質の向上

- 一 我が国金融システムを、市場機能を中核とする金融システムに再構築するにあたっては、「貯蓄から投資へ」の流れを一層加速し、国民の市場への幅広い参加を促進していく必要がある。この流れを確かなものとするためには、機関投資家を通じて間接的に市場に参加する、いわゆる市場型間接金融の果たす役割が重要である。

この市場型間接金融においては、年金、投資信託、保険等の機関投資家が、情報収集やリスク管理に係る専門的な能力を発揮しつつ、受益者である年金加入者、一般投資家、保険契約者の利益の最大化に努め、フィデューシャリー・デューティー（受託者責任）（注）を果たすことが必要不可欠である。

しかしながら、我が国金融・資本市場における機関投資家の実態を見ると、諸外国と比べ、運用対象の多様化や、議決権行使等を通じたガバナンスの発揮が未だ十分に進んでおらず、年金加入者、一般投資家、保険契約者に対するフィデューシャリ

ー・デューティーが十分に果たされていないのではないかと  
の指摘がある。

また、機関投資家が市場で運用する資産に係る投資収益率も、  
必ずしも年金加入者等の期待に応える水準に達していないとの  
指摘もある。

このため、公的年金の資金運用のあり方等については、金融・  
資本市場の活性化の観点からの議論や年金制度そのもののあり  
方に関する議論を含め、様々な議論が当スタディグループでも  
行われた。この議論において、公的年金を含む年金、投資信託、  
保険等の機関投資家が市場で運用を行うにあたっては、オルタ  
ナティブ投資（代替投資）をはじめ、運用対象・手法の多様化  
などを通じて競い合い、受益者の期待に応えていくことが求め  
られており、その促進のための具体的な施策の早期の実施が必  
要であるという点が一致して強調された。

また、機関投資家においては、ファンドマネージャーに係る  
人事・報酬体系の見直し等により、リスクテイク・運用技術力  
の向上を図ると同時に、受益者に対するフィデューシャリー・  
デューティーを一層十分に果たしていくことが期待される。

(注) ここでは、「受託者」という用語を、我が国で一般的に使用  
されている信託契約における trustee を指すものではなく、英米にお  
ける fiduciary、すなわち他者の信認を得て一定範囲の任務を遂行す  
べき者を指す幅広い概念として用いており、fiduciary（受託者）が  
負うさまざまな責任を総称して fiduciary duty（フィデューシャリー・  
デューティー）として広く捉えている。なお、フィデューシャリー・  
デューティーの具体的な内容としては、説明義務、分別管理義務、  
忠実義務（利益相反防止義務）、善管注意義務等が挙げられる。

## (5) 金融仲介者

### ・ 我が国金融機関による金融イノベーションへの取組み

ー 我が国金融・資本市場の国際的な魅力の向上のためには、我が  
国をマザーマーケットとする金融機関の競争力の強化により、  
金融・資本市場における競争を促進し、利用者保護を図るととも  
に、利用者利便を向上させることが重要である。

そのためには、各金融機関が、自らの経営判断に基づき、創  
意工夫を発揮し、金融イノベーションに取り組んでいくことが

必要である。あわせて、分散投資を図る等のリスク管理の徹底が求められる。

この点からは、内部の人材の有効活用をはじめとする諸課題につき、企業文化、勤務環境、勤務形態、人事、報酬等に関し、各金融機関のマネジメントレベルにおける積極的な取組みが望まれる。

- ・ **より高度な金融商品・サービスを提供できる人材の育成・裾野の拡大**

- ー 我が国の金融機関の多くが、より高度な金融商品・サービスの提供という点で、外資系金融機関の後塵を拝している理由として、高度な専門性を有する人材が不足しているとの指摘がある。

利用者のニーズに対応し、多様かつ高度な金融サービス・商品の提供を促進するためには、金融の専門知識やスキルを持った人材を育成・強化し、その厚みを増していくことが重要であり、民間事業者における主体的な取組みが期待される。

## (6) 周辺サービス

- ・ **法律・会計サービス等の充実のための人材の育成・裾野の拡大**

- ー 高度かつ国際的な金融商品・サービスの提供・利用のためには、金融・国際取引等に精通した法律、会計専門家等周辺サービスに従事する人材を育成・強化し、その厚みを増していくことが重要である。

具体的には、金融関係のビジネススクールやロースクール、会計専門職大学院等における高等教育の充実等に向け、関係者の取組みが期待される。

また、金融商品取引の法令遵守の担い手となる専門家の育成等に向けた体制・資格制度等の整備も今後検討されるべき課題である。

### Ⅲ. おわりに

- 今回、当スタディグループが論点として指摘した検討課題の中には、規制当局をはじめ政府として取り組むべきもの、民間の自主的かつ積極的な取組みに委ねられるべきものなど様々な主体による取組みが含まれているが、全ての関係者が、自らの課題に真摯に取り組んでいくことが期待される。
- これらの課題を実現するためには、実効性ある推進体制を構築する必要がある。こうしたことから、金融・資本市場改革に関する幅広い課題を、例えば、「金融・資本市場競争力強化プラン（仮称）」という包括的なパッケージとして、内閣の重要課題と位置づけ、それぞれの課題の優先順位、実施時期の目標等を可能な限り明確にし、できるものからスピード感をもって取り組むべきである。
- 特に制度的な対応が必要となる課題については、今後、金融審議会でも整理した上で、適切な場において、法制面等を含め更に検討を深められたい。
- なお、このような取組みを進めるに当たっては、国民の広範な支持が不可欠であり、金融・資本市場の国際競争力の強化の必要性やそれが国民生活に与えるメリットについて、政府をはじめ関係者が国民の理解を得るべく積極的な情報発信の強化に努めることが必要である。
- 我が国金融・資本市場の国際化は一朝一夕に実現するものではなく、改革の諸施策の効果を検証しつつ、金融経済情勢の変化や利用者のニーズを踏まえ、不断の取組みを進めていくことが必要である。当スタディグループでは、今後、これらの取組みの進捗状況を注視していくとともに、国際化に向けた更なる課題も含め、引き続き、議論を深めていくこととしたい。

(以上)

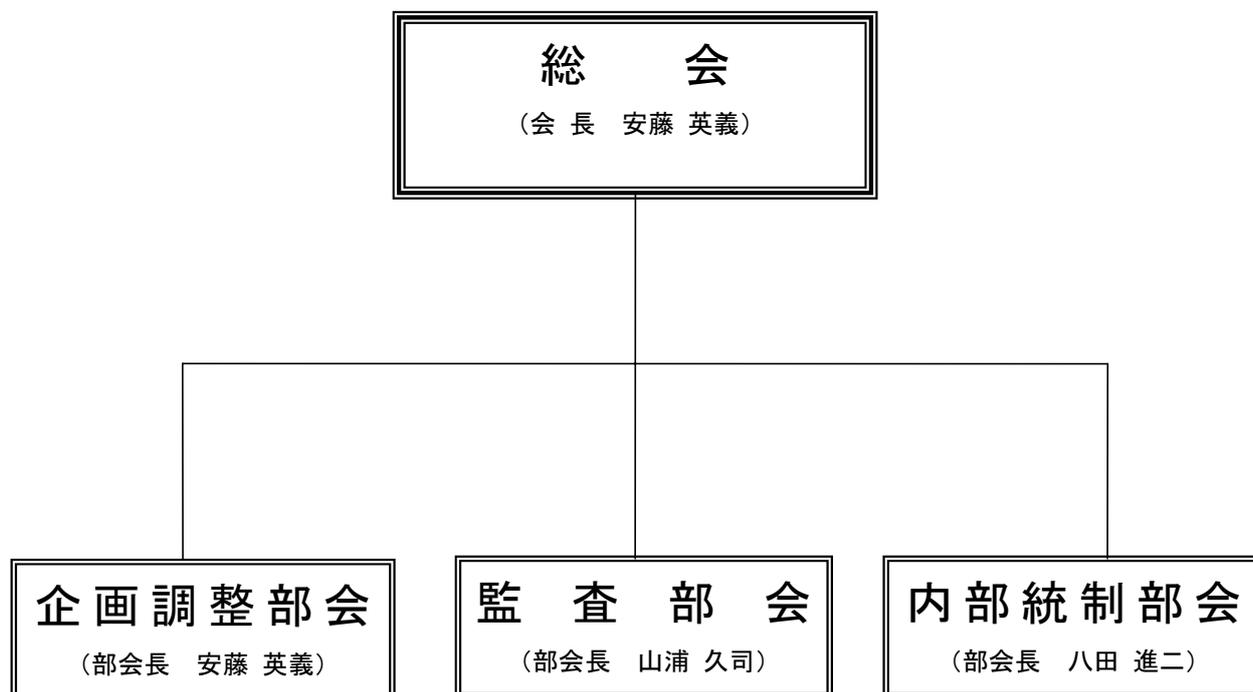
## 自動車損害賠償責任保険審議会委員名簿

(平成19年6月30日現在)

会 長	倉澤 康一郎	慶應義塾大学名誉教授
委 員	市川 俊明	(社)日本損害保険協会自賠責保険特別委員会委員長
	井手 涉	全国交通事故遺族の会会長
	海野 孝	(社)日本自動車会議所理事
	奥宮 京子	弁護士
	加藤 裕治	全日本自動車産業労働組合総連合会会長
	古笛 恵子	弁護士
	島田 彩夏	(株)フジテレビジョン編成制作局アナウンス室
	関 政治	全日本交通運輸産業労働組合協議会事務局長
	田山 泰之	損害保険料率算出機構専務理事
	広重 美希	(財)日本消費者協会 消費生活能力検定試験作問委員長
	福田 弥夫	日本大学教授
	堀田 一吉	慶應義塾大学教授
	特別委員	石井 正三
上原 寿幸		全国共済農業協同組合連合会代表理事理事長
北原 浩一		全国交通事故後遺障害者団体連合会代表
高橋 伸子		生活経済ジャーナリスト
田中 節夫		(社)日本自動車連盟会長
西崎 哲郎		(株)日本格付研究所監査役
山下 友信		東京大学教授

(敬称略・五十音順)

### 企業会計審議会の組織図



## 企業会計審議会 四半期レビュー基準(平成19年3月27日)のポイント

### 四半期レビュー計画の策定

- 年度監査における内部統制を含む企業及び企業環境の理解、重要な虚偽表示のリスクの評価を考慮
- 四半期財務諸表の作成に係る内部統制についても十分に理解
- 年度監査における重要な着眼点については、四半期レビューにおいても検討  
(注) 四半期レビューの結果は年度の監査計画にも適切に反映



### 質問・分析的手続の実施

- 四半期財務諸表の重要な項目に関して、経営者等適切な者に対する質問を実施
- 財務数値の間や財務数値と非財務数値等の間のある関係を確かめるための分析的手続を、業種の特性等を踏まえて実施



### 追加的な手続の実施

- 四半期財務諸表について適正に表示していない事項が存在する可能性が高い場合、追加的な質問や関係書類の閲覧等の追加的な手続を実施



### 審査

- 品質管理の方針及び手続に従った適切な審査を受ける



### 四半期レビュー報告書の発行

- 四半期財務諸表の適正性に関する、消極的形式による結論の表明
- 無限定の結論の表明、除外事項を付した限定付結論の表明、否定的結論の表明、結論の不表明の4つの区分

### 継続企業の前提

- 四半期レビューにおいても、継続企業の前提についての検討を実施。

### 四半期レビューの品質管理

- 品質管理基準は四半期レビューにも適用

(注) 銀行・保険会社の第2四半期については、基本的に中間監査基準に準拠した対応

## 財務報告に係る内部統制の整備

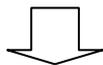
昨今のディスクロージャーをめぐる不適切事例

→ 財務報告に係る企業の内部統制が有効に機能していなかったのではないかとの懸念



### 内部統制の整備の必要性

- ・ 米国では、企業改革法(サーベインズ=オクスリー法)により、財務報告に係る内部統制について、経営者による評価と公認会計士による監査を義務付け  
英国、フランス、韓国等でも、同様の制度を導入
- ・ 我が国では、16年3月期から経営者確認制度を任意で導入(三百数十社が確認書を提出)



金融商品取引法(平成18年6月7日成立) ~平成20年4月1日以後開始する事業年度から適用  
上場会社を対象に財務報告に係る内部統制の「評価」と「監査」を義務付け(内部統制報告制度)  
併せて、有価証券報告書等の適正性について、経営者の確認を義務付け(確認書制度)

### 企業会計審議会

「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価  
及び監査に関する実施基準の設定について」(平成19年2月15日)

内部統制の評価及び監査に係る基準並びにより詳細な実務上の指針(実施基準)の公表

## 金融トラブル連絡調整協議会委員名簿

平成19年6月現在

## (消費者行政機関等)

内閣府国民生活局消費者調整課長	西村 保男
国民生活センター相談調査部長	井口 尚志
東京都消費生活総合センター所長	永野 実
日本司法支援センター事務局次長	佐川 孝志

## (消費者団体)

金融オンブズネット、埼玉大学経済学部非常勤講師	原 早苗
全国消費者団体連絡会事務局消費者関連法担当	蓮澤 敦子
日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会副会長	青山 理恵子

## (業界団体・自主規制機関)

金融先物取引業協会業務部長	原田 俊介
信託協会事務局長兼信託相談所長	平岡 守
生命保険協会生命保険相談室長	竹中 肇
全国貸金業協会連合会苦情処理委員長	矢野 利平
全国銀行協会業務部長	辻 松雄
全国信用金庫協会業務管理部長	伊原 進
全国信用組合中央協会業務部審議役	井上 裕二
全国労働金庫協会業務部長	小林 辰弥
投資信託協会投資者相談室長	川口 隆也
日本証券業協会証券あっせん・相談センター所長	白石 勝
日本証券投資顧問業協会業務部長	高谷 哲司
日本商品先物取引協会自主規制部部長	浜地 敏明
日本商品投資販売業協会総務・業務部長	吉澤 恒男
日本損害保険協会そんがいほけん相談室企画グループリーダー	坂本 仁一
農林中央金庫総合企画部部長代理(農漁協系統金融機関代表)	宇都宮 正一
不動産証券化協会総務部長・苦情相談室長	山口 真紀子
前払式証票発行協会事務局長	永澤 修

## (弁護士会)

総合法律事務所あおぞら	大川 宏
長島・大野・常松法律事務所	井上 聡
港共同法律事務所	石戸谷 豊

## (学識経験者)

東京大学大学院法学政治学研究科教授	神作 裕之
生活経済ジャーナリスト	高橋 伸子
東京大学大学院法学政治学研究科教授	岩原 紳作
一橋大学大学院法学研究科教授	山本 和彦

## (金融当局)

金融庁総務企画局企画課長	桑原 茂裕
金融庁総務企画局政策課金融サービス利用者相談室長	伊藤 雅男
経済産業省経済産業政策局産業資金課課長補佐	俣木 泰治
厚生労働省労働基準局勤労者生活部企画課労働金庫業務室室長補佐	嶋田 悦郎
国土交通省総合政策局不動産課不動産投資市場整備室長	佐竹 洋一
総務省郵政行政局貯金企画課長	淵江 淳
農林水産省経営局金融調整課組合金融指導官	根本 賢治

(敬称略、順不同)

## 過去の開催状況

回数	日時	主な内容
1	平成 12 年 9 月 7 日	○金融審議会答申及びワーキンググループ報告について ○金融トラブル連絡調整協議会の運営方法について
2	11 月 8 日	○「個別紛争処理における機関間連携の強化」について
3	平成 13 年 1 月 16 日	○「苦情・紛争処理手続の透明化」について
4	4 月 3 日	○「苦情・紛争処理事案のフォローアップ」について
5	5 月 31 日	○「苦情・紛争処理実績に関する積極的公表」について
6	8 月 7 日	○「広報活動を含む消費者アクセスの改善」について
7	10 月 2 日	○「機関間連携のあり方」について
8	11 月 19 日	○「苦情・紛争処理のモデルの中間試案」について
9	平成 14 年 1 月 15 日	○「金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援のモデル(案)」 について
10	2 月 8 日	○「協議会における今後の取組みに係る論点メモ」について
11	3 月 27 日	○「苦情・紛争解決支援のモデル(案)に寄せられた意見」について
12	4 月 25 日	○「苦情・紛争解決支援のモデルの修正案」について
13	5 月 23 日	○「金融トラブル連絡調整協議会の今後の取組みについて」(1)
14	6 月 17 日	○「金融トラブル連絡調整協議会の今後の取組みについて」(2)
15	7 月 22 日	○「金融トラブル連絡調整協議会の今後の進め方について」 ○「苦情・紛争解決支援のモデルのフォローアップの方法」について
16	10 月 11 日	○「フォローアップー自己評価結果の報告と意見交換ー」(1)
17	11 月 5 日	○「フォローアップー自己評価結果の報告と意見交換ー」(2)

18	12月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「フォローアップ自己評価結果の報告と意見交換」(3)</li> <li>○「機関間連携(総論)」について(1)</li> </ul>
19	平成15年 2月5日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「機関間連携(総論)」について(2)</li> <li>○「実務者ネットワークの論点整理」について(1)</li> <li>○「金融商品販売法の施行状況の調査、点検の結果」について</li> </ul>
20	4月21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「機関間連携(弁護士仲裁センター)」について(1)</li> <li>○「苦情・紛争解決支援規則の再評価結果」について</li> </ul>
21	6月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「機関間連携(弁護士仲裁センター)」について(2)</li> <li>○「実務者ネットワークの論点整理」について(2)</li> <li>○「消費者の認知に向けたPR」について</li> </ul>
22	9月9日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「公的機関との連携」について(1)</li> <li>○「金融トラブルの解決に向けたその他の方策」について</li> </ul>
23	11月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「公的機関との連携」について(2)</li> <li>○「協議会の今後の進め方」について</li> <li>○「その他：外国為替証拠金取引」について</li> </ul>
24	平成16年 3月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「平成15年中の苦情紛争解決事例等」について</li> <li>○「金融商品販売法の施行状況フォローアップ」について</li> </ul>
25	5月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「証券分野における苦情紛争解決の取組み」について</li> <li>○「無認可共済に係る相談事例等」について</li> </ul>
26	6月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合的なADRの制度基盤の整備の検討状況について</li> <li>○平成15年度内の規則及び運用の改善等について</li> <li>○金融トラブル連絡調整協議会の成果等について</li> </ul>
27	9月10日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ADR法(仮称)の検討状況について</li> <li>○「金融サービス利用者相談室」(仮称)の設置について</li> <li>○今後の協議会の活動について</li> </ul>
28	平成17年 1月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○苦情紛争事例のケース・スタディ</li> <li>○海外のADR事情報告について</li> <li>○「金融サービス利用者相談室」の設置について</li> </ul>
29	6月3日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○平成16年度内の規則及び運用の改善等について</li> <li>○平成16年度中の苦情・紛争事例等について</li> </ul>
30	10月27日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金融サービス利用者相談室における相談等の受付状況等について</li> <li>○裁判外紛争解決手続(ADR)関係法令に係る今後の見通し等について</li> <li>○偽造・盗難キャッシュカード問題について</li> <li>○投資サービス法(仮称)の検討状況について</li> </ul>

31	平成 18 年 6 月 23 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金融商品取引法等について</li> <li>○平成 17 年度の規則の改善等の報告</li> <li>○参加団体等における裁判外紛争処理に係る取組みについて</li> </ul>
32	12 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○業界団体の苦情紛争解決支援手続の運用面等改善の取組みについて</li> <li>○金融サービス利用者相談室における相談等の受付状況等について</li> <li>○裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR 法）の平成 19 年 4 月施行に向けた事前説明について</li> <li>○金融商品取引法の認定投資者保護団体制度の活用について</li> <li>○本人確認法施行令等の改正について</li> </ul>
33	平成 19 年 6 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ADR 法の認証及び金商法（認定投資者保護団体）の認定取得について</li> <li>○利用者相談室満足度調査について</li> <li>○日本司法支援センター（法テラス）の概要について</li> <li>○多重債務問題解決のためのカウンセリングシンポジウムについて</li> <li>○平成 18 年度における業界団体・自主規制機関の苦情・紛争解決支援について</li> </ul>

## 金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援のモデルについて

### 1. モデルの位置付け

- このモデルは、金融分野における苦情・紛争解決支援の改善のため、現状において実現可能な範囲の下で理想的と考えられる苦情・紛争解決支援手続を金融トラブル連絡調整協議会として策定したものであり、金融分野における各業界団体・自主規制機関において、このモデルを踏まえた苦情・紛争解決支援手続の整備が期待されるものと位置付けられる。
- なお、このモデルでは、業界団体・自主規制機関が行なう苦情・紛争の解決について、これまでの「処理」という概念に替えて、当事者による解決を支援するという立場を明確にするため、「解決支援」という概念を導入している。

### 2. モデルの策定の経緯

- 平成12年 9月 7日 協議会設置
- 平成13年 1月17日 モデル策定及びモデル策定のためのワーキンググループの設置を決定。
  - 3月 6日 ワーキンググループ設置。
  - 11月19日 モデルの中間試案を検討。
- 平成14年 1月15日 各界からの意見を募集に付すためのモデル案を決定。
  - 4月25日 モデルを決定。

### 3. モデルの概要

#### ① 理念的事項

- 金融分野における苦情・紛争解決支援の基本的理念として、「公正中立」、「透明性」、「簡易・迅速・低廉」、「実効性の確保」、「金融市場の健全な発展」を明示。
- 苦情等の発生原因の解明及び会員企業・消費者への周知等を通じた再発防止への取組みを業界団体等が設置する苦情・紛争解決支援機関（以下「機関」という。）の責務として規定。

#### ② 通則的事項

- 苦情・紛争の定義や守秘義務等の苦情解決支援と紛争解決支援に共通する事項を規定。

- 機関の利用を促進するため、機関及び会員企業による機関の消費者への周知やアクセスポイントの拡充等を規定。
  - いわゆる「たらい回し」を防ぐため、機関間連携として行なうべきことを提示。
  - 苦情・紛争解決支援実績等の公表や機関に対する外部評価の実施を通じて機関の運営の適正化や規制整備を推進。
- ③ 苦情解決支援規則
- 取扱う苦情や苦情申立人の範囲、標準処理期間、苦情解決支援を行なわない場合を明示することにより、手続の進行に当たっての基準を明確化。
  - 苦情受付時の手続の概要の説明や苦情解決支援を行なわない場合の理由の説明、結果の報告、苦情未解決の場合の取扱い等、機関が申立人に対して行なうべきことを規定。
  - 苦情の解決の促進や、機関による調査への協力、相対交渉の際の対応等の会員企業が行なうべきことを明示。
  - 会員企業に対する措置・勧告等苦情の解決及び再発防止に向けて機関が積極的に行なうべきことを規定。
  - 紛争解決支援手続を設けていない機関も想定して、他の紛争解決機関の紹介や苦情解決支援段階での解決案の提示も規定。
- ④ 紛争解決支援規則
- 紛争解決支援委員会（機関の委嘱を受けて紛争解決支援手続を実施する者）の設置や利害関係者の排除、運営委員会の設置等を規定することにより、機関の組織面からも中立性・公正性を担保。
  - 取り扱う紛争や紛争申立人・代理人の範囲、あっせん・調停を行なわない場合や手続を打ち切る場合等の手続の進行に当たっての基準を明確化。
  - 会員企業に対する事実調査・資料提出要求や措置・勧告等の機関の会員企業に対する権限を明確化するとともに、調査等に対する会員企業の協力義務を規定。
  - 提示されたあっせん・調停案について、会員企業による尊重義務を規定するとともに、正当な理由なく受諾しない場合など紛争解決支援委員会が必要と認める場合は、当該企業名を公表することも併せて規定。

## 貸金業制度等に関する懇談会メンバー

座 長  メ ン バ ー	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	上柳 敏郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
	翁 百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	金丸 恭文	フューチャーシステムコンサルティング(株)代表取締役会長兼社長
	川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	今野 由梨	ダイヤル・サービス(株)代表取締役社長
	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	田中 直毅	21世紀政策研究所理事長
	根本 直子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター
	オ ブ ザ ー バ ー	野村 修也
原 早苗		埼玉大学経済学部非常勤講師
堀内 昭義		中央大学総合政策学部教授
水上 慎士		早稲田大学ファイナンス研究センター教授
山下 友信		東京大学大学院法学政治学研究科教授
和仁 亮裕		外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ パートナー弁護士
飯島 巖		(株)オリエントコーポレーション代表取締役会長
小倉 利夫		(社)全国貸金業協会連合会会長
木下 盛好		アコム(株)代表取締役社長
熊谷 昭彦		GEコンシューマー・ファイナンス(株)代表取締役社長
栗山 道義	三井住友カード(株)代表取締役社長	
齊藤 哲	全国銀行協会副会長・専務理事	
藤木 保彦	オリックス(株)代表執行役社長	

(敬称略・五十音順)

内閣府国民生活局  
警察庁生活安全局  
法務省民事局、刑事局  
経済産業省商務情報政策局  
日本銀行企画局

## 「貸金業制度等に関する懇談会」の開催状況

- 第1回 17年3月30日(水) 事務局説明(貸金業制度等の概要)
- 第2回 4月27日(水) ヒアリング①  
日本弁護士連合会消費者問題対策委員会
- ・ 宇都宮健児 弁護士
  - ・ 木村達也 弁護士
  - ・ 三木俊博 弁護士
  - ・ 新里宏二 弁護士
- 第3回 5月27日(金) ヒアリング②
- ・ JCFA(日本消費者金融協会)会長  
(木下アコム(株)社長)
  - ・ (社)全国貸金業協会連合会 会長  
(小倉三信産業倉庫(株)社長)
  - ・ (社)全国信販協会 会長  
(飯島(株)オリエントコーポレーション会長)
- 第4回 6月15日(水) ヒアリング③
- ・ 全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会
  - ・ 警察庁
- 第5回 6月29日(水) ヒアリング④
- ・ 日本クレジット協会前会長  
(栗山三井住友カード(株)社長)
  - ・ (社)リース事業協会副会長  
(藤木オリックス(株)社長)
  - ・ 外資系貸金業者  
(山川GEコンシューマー・ファイナンス(株)社長)
- 第6回 7月29日(金) ヒアリング⑤
- ・ 商工ローン利用者・関係者
  - ・ 柴田昌彦 税理士
  - ・ 都府県(東京、大阪、熊本、長野)
- 第7回 9月 7日(水) ヒアリング⑥
- ・ 鎌野邦樹 千葉大学教授
  - ・ 堂下浩 東京情報大学助教授
- 第8回 12月 8日(木) ヒアリング⑦
- ・ 西ヶ谷葉子 (株)生活行動研究所所長
  - ・ 西村隆男 横浜国立大学教授

第9回	18年1月27日(金)	吉野座長(議論の整理) 事務局説明(今後の検討課題) ヒアリング⑧ <ul style="list-style-type: none"> <li>・(財)日本クレジットカウンセリング協会 (山岸専務理事)</li> <li>・フィナンシャルカウンセリング研究会 (杉江座長)</li> <li>・(社)全国貸金業協会連合会 (小倉会長)</li> <li>・西村隆男 横浜国立大学教授</li> </ul>
第10回	2月15日(水)	事務局説明 ヒアリング⑨ <ul style="list-style-type: none"> <li>・木下盛好 アコム(株)社長</li> <li>・高橋亘 N I C会会長</li> <li>・河野聡 弁護士</li> </ul>
第11回	2月28日(火)	ヒアリング⑩ <ul style="list-style-type: none"> <li>・寄岡邦彦 (株)ニッシン社長</li> <li>・土屋明道 日本事業者金融協会会長</li> <li>・竹谷和芳 全国信用情報センター連合会事務局長</li> </ul> 事務局説明 討論(過剰貸付防止のための規制等のあり方)
第12回	3月10日(金)	事務局説明 討論(グレーゾーン問題(任意性、書面交付義務等)と金利規制のあり方)
第13回	3月22日(水)	事務局説明 警察庁説明 討論(契約・取立てにかかる行為規制等のあり方)
第14回	3月31日(金)	事務局説明 討論
第15回	4月7日(金)	事務局説明 討論
第16回	4月18日(火)	事務局説明 討論
第17回	4月21日(金)	事務局説明 討論

- |      |          |  |
|------|----------|--|
| 第18回 | 7月27日(水) | 座長としての中間整理<br>事務局説明<br>討論(今後の検討課題について) |
| 第19回 | 8月24日(木) | 事務局説明<br>討論(制度等の検討状況)                  |

懇談会におけるこれまでの議論  
(座長としての中間整理)

平成18年4月21日  
貸金業制度等に関する懇談会

## 貸金業制度等に関する懇談会メンバー

平成18年4月21日現在

座 長 メ ン バ ー	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	岩原 紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	上柳 敏郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
	翁 百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	金丸 恭文	フューチャーシステムコンサルティング(株)代表取締役会長兼社長
	川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神田 秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村 裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	今野 由梨	ダイヤル・サービス(株)代表取締役社長
	関 哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	田中 直毅	21世紀政策研究所理事長
	根本 直子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター
	野村 修也	中央大学法科大学院教授
	原 早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師
	堀内 昭義	中央大学総合政策学部教授
	水上 慎士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授
	山下 友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
和仁 亮裕	外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ パートナー弁護士	
オブザーバー	飯島 巖	(株)オリエントコーポレーション代表取締役会長
	小倉 利夫	(社)全国貸金業協会連合会会長
	木下 盛好	アコム(株)代表取締役社長
	熊谷 昭彦	GEコンシューマー・ファイナンス(株)代表取締役社長
	栗山 道義	三井住友カード(株)代表取締役社長
	斉藤 哲	全国銀行協会副会長・専務理事
藤木 保彦	オリックス(株)代表執行役社長	

(敬称略・五十音順)

内閣府国民生活局

警察庁生活安全局

法務省民事局、刑事局

経済産業省商務情報政策局

日本銀行企画局

## 「貸金業制度等に関する懇談会」の開催状況

- 第1回 17年3月30日(水) 事務局説明(貸金業制度等の概要)
- 第2回 4月27日(水) ヒアリング①  
日本弁護士連合会消費者問題対策委員会
- ・ 宇都宮健児 弁護士
  - ・ 木村達也 弁護士
  - ・ 三木俊博 弁護士
  - ・ 新里宏二 弁護士
- 第3回 5月27日(金) ヒアリング②
- ・ JCFA(日本消費者金融協会)会長  
(木下アコム(株)社長)
  - ・ (社)全国貸金業協会連合会 会長  
(小倉三信産業倉庫(株)社長)
  - ・ (社)全国信販協会 会長  
(飯島(株)オリエントコーポレーション会長)
- 第4回 6月15日(水) ヒアリング③
- ・ 全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会
  - ・ 警察庁
- 第5回 6月29日(水) ヒアリング④
- ・ 日本クレジット協会前会長  
(栗山三井住友カード(株)社長)
  - ・ (社)リース事業協会副会長  
(藤木オリックス(株)社長)
  - ・ 外資系貸金業者  
(山川GEコンシューマー・ファイナンス(株)社長)
- 第6回 7月29日(金) ヒアリング⑤
- ・ 商工ローン利用者・関係者
  - ・ 柴田昌彦 税理士
  - ・ 都府県(東京、大阪、熊本、長野)
- 第7回 9月 7日(水) ヒアリング⑥
- ・ 鎌野邦樹 千葉大学教授
  - ・ 堂下浩 東京情報大学助教授
- 第8回 12月 8日(木) ヒアリング⑦
- ・ 西ヶ谷葉子 (株)生活行動研究所所長
  - ・ 西村隆男 横浜国立大学教授

- 第9回 18年1月27日(金) 吉野座長(議論の整理)  
事務局説明(今後の検討課題)  
ヒアリング⑧
- ・(財)日本クレジットカウンセリング協会  
(山岸専務理事)
  - ・フィナンシャルカウンセリング研究会  
(杉江座長)
  - ・(社)全国貸金業協会連合会  
(小倉会長)
  - ・西村隆男 横浜国立大学教授
- 第10回 2月15日(水) 事務局説明  
ヒアリング⑨
- ・木下盛好 アコム(株)社長
  - ・高橋巨 NIC会会長
  - ・河野聡 弁護士
- 第11回 2月28日(火) ヒアリング⑩
- ・寄岡邦彦 (株)ニッシン社長
  - ・土屋明道 日本事業者金融協会会長
  - ・竹谷和芳 全国信用情報センター連合会事務局長
- 事務局説明  
討論(過剰貸付防止のための規制等のあり方)
- 第12回 3月10日(金) 事務局説明  
討論(グレーゾーン問題(任意性、書面交付義務等)  
と金利規制のあり方)
- 第13回 3月22日(水) 事務局説明  
警察庁説明  
討論(契約・取立てにかかる行為規制等のあり方)
- 第14回 3月31日(金) 事務局説明  
討論
- 第15回 4月7日(金) 事務局説明  
討論
- 第16回 4月18日(火) 事務局説明  
討論
- 第17回 4月21日(金) 事務局説明  
討論  
座長としての中間整理

## 懇談会におけるこれまでの議論(座長としての中間整理)目次

### 1. はじめに

### 2. 過剰貸付け・多重債務の防止

- (1) 量的規制のあり方と実効性  
(返済能力、貸付限度額、返済期間、最低返済額(率)等)
- (2) 信用情報機関の活用と問題点(個人情報保護の観点を含む)
- (3) リボルビング取引のあり方
- (4) カウンセリングの活用と問題点
- (5) 広告・勧誘に対する規制のあり方

### 3. 契約・取立て等にかかる行為規制

- (1) 取立て規制
- (2) 債務者や保証人に対する説明義務
- (3) その他

### 4. 参入規制・監督手法等

- (1) 参入規制のあり方
- (2) 自主規制機能の強化
- (3) 監督ツールの充実
- (4) ヤミ金融取締り等の対策

### 5. 金融経済教育とカウンセリング等

- (1) 金融経済教育
- (2) 事前予防型カウンセリングと債務整理型事後カウンセリングの強化
- (3) (制度改正により利便性が向上している)自己破産手続等の活用
- (4) その他

### 6. 金利規制のあり方、グレーゾーンの取扱い

- (1) 考慮すべき論点
  - ① 需要者側のニーズと実態(消費者と事業者の相違を含む)
  - ② 供給者側(ひいては需要者側)への影響(ヤミ金融への流出論を含む)
- (2) 上限金利規制の意義(⇔自由金利論)
- (3) グレーゾーン(二重金利制(その間の金利帯の取扱いを含む))について
- (4) グレーゾーンを廃止する場合の選択肢
- (5) グレーゾーンを存置することとなった場合の選択肢
- (6) その他

### 7. 今後の検討課題・視点等

## 懇談会におけるこれまでの議論(座長としての中間整理)

### 1. はじめに

- ・ 当懇談会ではこれまで、借り手側と貸し手側の双方からヒアリングし、議論を重ねてきた結果、貸金業制度等のあり方を議論するに際しては、多重債務者の発生や増大をいかに防止するかという観点が必要であるとの認識を共有した。加えて、個人や中小企業に対する金融仲介機能の健全な発展や公正な市場の形成に向けた取引環境の整備といった観点が重要であるとの意見もあった。
- ・ 多重債務者の発生や増大を防止するための対応としては、貸し手に対する規制を中心としつつも、円滑な債務整理のための基盤形成、社会保障との適切な役割分担、金融経済教育やカウンセリングの普及、貸金業にかかる犯罪行為の取締策強化等をあわせた、総合的な取り組みが必要であることについて概ね一致した。
- ・ 貸し手に対する規制については、貸付けの量と金利と期間の問題、貸金業への参入規制、貸し手に対する行為規制、自主規制を含めたエンフォースメントのあり方など、様々な要素が相互に密接に関連しているため、全体としてとらえ、あるべき規制を整理する必要があるとの認識で概ね一致した。
- ・ 貸し手に対する規制のあり方を考えるにあたっては、情報や交渉力の面で、業者と個人等の間には格差があることから、より重い注意義務を業者側に課すという形で問題に対処することを基本とすべきであるとの意見があった。
- ・ 貸し手に対する具体的な規制のあり方をめぐっては、
  - ① 貸し手、特に大手消費者金融業者による積極的な広告宣伝や商工ローン業者による過度の勧誘、提携先を含めたATMやインターネットなどの利用を通じた過剰なアベイラビリティの供与により、需要が創出され、過剰な借入れが引き起こされているという意見、
  - ② 本人の返済能力が十分でなくとも、他社借入れや親族等の立替払いにより返済される例があり、信用リスクが他に転嫁されているため、必ずしも価格メカニズムが正常に機能していないのではないかとの意見、等にも留意しつつ、検討する必要があるとの意見があった。

## 2. 過剰貸付け・多重債務の防止

- ・ 多重債務の原因としては、借り手の返済能力を超える過剰な貸付けや利息制限法の制限利率を上回る金利の負担により、脆弱な経済状況になるためであるとの意見が多かった。
- ・ 過剰な借入れについては、借入れにより生活水準を高めるといった資金需要者側の動機に原因を求める立場から、金融経済教育やカウンセリングの充実の必要性を説く意見と、これらの方策の重要性を否定するものではないものの、過剰な貸付行動によりそうした動機が容易に満たされてしまっているため、どこまでが貸付けの限界であるかを常に意識する抑制された経営姿勢が求められるとの意見があった。

### (1) 量的規制のあり方と実効性

(返済能力、貸付限度額、返済期間、最低返済額(率)等)

- ・ 現行の貸金業規制法において、借り手の返済能力を超える貸付けは禁じられているが、その違反に対する行政処分が規定されていないため、実効性が必ずしも担保されていないとの意見が多かった。また、大手消費者金融業者の申合せ(1997年)では新規貸付時の他社借入れを原則3社までとしているが、中小の貸し手や信販会社が対象となっていないことなどにより過剰貸付防止に役立っていないのではないかと意見があった。  
このため、借り手の返済能力を超える貸付けの禁止に違反した場合には行政処分を可能にすべきとの意見が多かった。
- ・ また、特に、リボルビング方式の貸付形態においては、月毎の最低返済額が比較的少額であるため、返済期間が長期化し、その間に新たな借入れを重ねることにより、多重債務に陥るといった例があることを踏まえ、最低返済額や最長返済期間に対する規制を設けるべきとの意見があった。更に、多重債務防止の観点から、借り手の総債務残高に着目した規制が必要であるとの意見があったが、その手法や実効性については十分な検討が必要であるとの意見もあった。
- ・ なお、多重債務に陥った債務者の債務を一本化する際、経過利息を元本化するとともに、住宅を担保にとるといった例(いわゆる「おまとめ」)があるが、こうした貸付手法については、債務者救済のための何らかの仕組みが

必要ではないかとの意見があった。

## (2) 信用情報機関の活用と問題点(個人情報保護の観点を含む)

- ・ 過剰貸付防止の観点から、貸し手が与信審査の精度を上げるために、信用情報機関の利用を促進する必要があることについては概ね一致した。このためには、信用情報機関への加盟及び全件登録・全件照会を義務付けるべきとの意見があったほか、全国信用情報センター連合会傘下の信用情報機関は、申請者が名寄せ、全件登録、リアルタイム更新等の要件を満たす限り、業態等を理由に加盟拒否を行うべきではないとの意見で、概ね一致した。
- ・ また、信用情報機関が業態別に設置され、残高情報等の交換が行われていないことが、信用情報利用の実効性を損なっているとの立場から、個人情報保護のための規律を守った上で、信用情報機関間の情報交流を進めるべきとの意見が多かった。
- ・ 他方で、信用情報機関の利用や情報交流の促進については、個人情報の取扱いに関する懸念が多く示された。これに関し、個人情報が適正に取り扱われるためには、過剰与信を防止するという観点を踏まえ、貸金業の登録要件の厳格化や加盟審査の強化に加え、不正利用のモニタリング等を通じて、信用情報機関の業務の適正運営を確保することが重要であるとの意見があった。
- ・ こうした取組みのためには、行政のリーダーシップが重要であるとの意見があった。

## (3) リボルビング取引のあり方

- ・ 現行の貸金業規制法ではリボルビング契約そのものを明確には規定していないが、現実の消費者向け貸付けの大宗がリボルビング方式となっていることから、貸金業規制法上の位置付けをより明確化するとともに、借り手保護の観点から、無人契約機を利用する場合を含め、十分な書面交付や説明の義務を課す必要があるとの意見があった。
- ・ リボルビング契約は、比較的少額の返済で長期間借入れを続けられる仕組みとなっており、顧客の債務依存体質を深め、債務額の増加を助長して

いることから、リボルビング契約の持つ過剰借入れのリスクとそれへの対策について入念な検討が必要であるとの意見があった。これに関連して、契約更新時に第三者のカウンセリングを受けさせるなど実効性ある手段が必要との意見があった。なお、現行の「利用可能額」との表示は、預金と混同するおそれがあり禁止すべきとの意見もあった。

#### (4) カウンセリングの活用と問題点(5.(2)参照)

#### (5) 広告・勧誘に対する規制のあり方

- ・ テレビコマーシャルの影響を受けて消費者金融業者から借入れをする者が多いなど、貸し手の広告が、特に若者の借入行動に大きな影響を与えていること、また、雑誌、新聞等の媒体に加え、近時は広告の媒体としてインターネットなどが多用されるといった動きが見られることから、外国の規制例や「たばこ」の警告文言や広告の規制を参考にしつつ、その頻度と内容も含めて借過ぎを防止するための規制を強化することが必要であるとの意見があった。
- ・ 電話や訪問等による強引な貸付けの勧誘や、貸付後の残高維持や借増しの要請、顧客の要請に基づかないリボルビング貸付けの限度額引上げなど、貸し手の過度な勧誘が過剰な借入れを招いているとして、これらに対する規制が必要であるとの意見があった。

#### 〈備考:オブザーバーである貸し手の立場からの意見〉

- ・ 新規貸付時及び貸付期間中に、信用情報機関を含む各種のデータベースを照会することにより、借り手の返済能力を確認するなど、適正与信に努めているため、貸付けの量的規制を一律に課すことは適切ではないとの意見や、特に借り手が事業者の場合にはキャッシュフローの変動が消費者と比較して大きいため、現在の収入等をベースとした貸付けの量的規制はなじまないとの意見があった。
- ・ リボルビング契約については、顧客が、借入れや返済を自らコントロールできる商品であり、新規契約等において、同契約の特性についても明らかにしているとの説明があった。

### 3. 契約・取立て等にかかる行為規制

#### (1) 取立て規制

- ・ 訪問や電話等による取立ての弊害が引き続き指摘されている状況を踏まえ、取立てについて、更に何らかの実効的な規制を設けるべきではないかとの意見があった。また、不適切な取立てにより回収することを見込んで過剰な貸付けが行われている実態があるとの観点から、取立規制を強化すべきとの意見もあった。
- ・ 一部の商工ローン業者が借り手や保証人から強制執行認諾付公正証書の委任状を取得する例があるが、借り手や保証人保護の観点から、公正証書の委任状の取得にかかる規制を強化すべきとの意見があった。

#### (2) 借り手や保証人に対する説明義務

- ・ 借り手や保証人が負担すべき債務の内容を正確に認識しないまま契約を締結する例が見られることから、貸し手の説明義務を強化する必要があるとの点について、概ね一致した。
- ・ 具体的には、現在の収入と支出の範囲で返済可能かどうかを借り手が適切に判断できるようにするために、貸し手は顧客に対し、この金額をこの金利でこの期間借りれば、トータルの元利負担はどうか、元利の返済計画はどうかなどを契約の事前に説明し、確認を行う必要があるとの意見があった。
- ・ また、契約書面に、借主の支払義務は利息制限法の上限金利までであること、及び超過利息を任意に支払った場合には有効な弁済とみなされることを記載させるべきであるとの意見があった。
- ・ 借り手に契約内容を理解させるため、例えば重要事項は字を大きくするなど、情報開示(書面交付)の方法を明確にすべきとの意見もあった。

#### (3) その他

- ・ 生命保険を付保することにより、取立て時の違法行為が助長されたり、借り手が自殺する等の被害が生じていることから、生命保険を付保することの禁止、あるいは生命保険を付保するにつき説明義務を課すべき等の意見

があった。

- ・ 貸し手と関係のある保証会社が供与する債務保証にかかる手数料が金利規制の潜脱になっている場合があることから、これについては対応が必要ではないかとの意見があった。
- ・ 利用者保護の観点から、割賦販売法において、相当な期間を定めて催告した上でなければ期限の利益を喪失させて残債務を一括請求してはならないとしていることに鑑み、貸金業規制法においても、期限の利益を催告なく喪失させることができる約定を禁止すべきとの意見があった。

#### 4. 参入規制・監督手法等

##### (1) 参入規制のあり方

- ・ 過剰貸付けや違法な行為を防止するためには、コンプライアンス意識の低い者が容易に貸金業に参入することを防ぐ必要があり、そのためには、例えば、貸金業務取扱主任者について試験による資格を制度化するなど、参入規制を強化すべきであるとの意見で、概ね一致した。
- ・ 今後の金融業規制のあり方としては、自ら法令を遵守することにとどまらず、資金需要者の知識・経験、経済状況等を踏まえた責任ある業務遂行を図る、「良き企業」としての社会的責任を果たすためのコンプライアンス体制やリスク管理の内部体制を確立している場合に限り参入を認めた上で、当局による検査・監督においてもこうした体制が機能しているかどうかを監視し、必要に応じて行政処分を行うといった手法に、重点をある程度移行させていく必要があるとの意見があった。

##### (2) 自主規制機能の強化

- ・ 貸金業協会は、現行貸金業規制法上、借り手の保護、苦情の処理、貸し手への指導・研修、信用情報機関の利用による過剰貸付けの防止といった重要な役割を担っているにもかかわらず、加入率が極めて低い状態にある。このため、加入へのインセンティブを高めるとともに、業界全体の自主規制機関としての機能強化を図る必要があることについて、概ね意見の一致があった。

##### (3) 監督ツールの充実

- ・ 機動的な行政処分を行うことにより、規制の実効性を確保する観点から、現在の登録取消や業務停止処分に加えて、業務改善命令を導入すべきであるとの意見があった。
- ・ 保証会社に対する報告徴求や立入検査にかかる権限は都道府県についてのみ認められているが、金融庁(財務局)に対しても認めるべきとの意見があった。
- ・ 登録取消処分については、同処分にかかる聴聞通知後に廃業等の届出をした場合には、その後5年間登録できないこととなっているが、業務停止処分についても同様の規定を置くべきであるとの意見があった。

#### (4) ヤミ金融取締り等の対策

- ・ 東京都の平成 17 年度の苦情・相談の傾向を見ると、正規の登録業者名あるいは登録番号を偽って詐欺行為をはたらくいわゆる詐称業者に関する相談が目立っており、これに対処する必要があるとの意見があった。
- ・ 無登録業者に対する罰則を強化することで、無登録営業を抑止する必要があるとの意見があった。

### 5. 金融経済教育とカウンセリング等

#### (1) 金融経済教育

- ・ 多重債務に陥る原因のひとつには、利息の負担を十分に理解しないまま、無思慮に借入れを行うといった消費者の行動があるとの意見があった。消費者一人一人が適切な選択を行えるように、また、価格メカニズムが正常に機能するためにも、学校教育の段階や社会人に対し、債務管理を含めた金融経済教育を一層充実させるべきであり、このために、関係機関が連携して取り組むべきとの意見で、概ね一致した。

#### (2) 事前予防型カウンセリングと債務整理型事後カウンセリングの強化

- ・ カウンセリングは多重債務に陥ってからだけではなく、当初の与信審査及び途上与信において、家計診断的な観点から行うことが重要であるとの意見で、概ね一致した。

- ・ 借り手の立場からは、当初借入れの段階であらかじめ、返済が困難になった際の相談窓口が明確になっていることが、多重債務防止のために重要であるとの意見があった。
- ・ 債務にかかる相談を適切なタイミングで受けられないために、ヤミ金融を利用するなどにより状況を悪化させる例がある。このため、返済が不能に陥った場合には、貸し手の責任において速やかに第三者のカウンセリングを受けさせ、債務整理に円滑につなげる事後カウンセリングを充実させるとともに、こうした取組みを周知させる必要があるとの意見で、概ね一致した。
- ・ また、事後カウンセリングについては、法曹関係者による債務整理とカウンセラーによる家計指導の組み合わせが再発防止に有効であるとの意見があった。

### (3) (制度改正により利便性が向上している)自己破産手続等の活用

- ・ 個人に容易に免責を認める制度とすれば、貸し込もうとするインセンティブが弱められることから、過剰貸付けの防止に効果があるとの意見があった。一方、個人の免責を簡単に認めると、貸し手が借り手を峻別するようになり、資金需要があっても借りられなくなる状況が起こるのではないかとの懸念も示された。
- ・ 最近の制度改正により、自己破産・免責手続や特定調停手続の利便性が向上しており、また、自己破産手続においては、その大半が免責を得られていることから、むしろ、そうした手続の存在を、カウンセリングや金融経済教育にあわせて広く周知し、活用を促すことが求められるとの意見があった。

### (4) その他

- ・ 多重債務者を救済するためには、自治体、消費生活センター、弁護士会等の団体とも協力しつつ、セーフティネットの構築を支援していくことが重要であるとの意見があった。
- ・ また、生活設計などを含むカウンセリングを前提として、無利子又は低利の融資を行う公的支援制度について検討すべきであるとの意見があった。

## 6. 金利規制のあり方、グレーゾーンの取扱い

### (1) 考慮すべき論点

#### ① 需要者側のニーズと実態(消費者と事業者の相違を含む)

- ・ 適正な金利水準について検討する際には、借り手はその収入の中で無理なく返済できるか否かが最も重要な着眼点であり、現行の金利水準は、消費者にとっても、事業者にとっても、負担が困難な水準であるとの意見が多かった。
- ・ 需要者側のニーズと実態に関し、事業者向け貸付けの中には、短期であれば高金利であっても借りたいというニーズがあるとの意見や、借り手が一定規模以上の法人であれば、情報や交渉力において貸し手と格差がないため、金利規制や行為規制等に関し、消費者向け貸付けとは異なった取扱いをすべきとの意見があった。
- ・ 但し、事業者向け貸付けの保証人には消費者がなることが多く、また実際に保証人から回収するケースが少なくないことから、消費者を保証人とした事業者向け貸付けについては消費者向け貸付けと同様の規制が必要との意見があった。

#### ② 供給者側(ひいては需要者側)への影響(ヤミ金融への流出論を含む)

- ・ 貸し手への影響のみならず、むしろそうした貸し手からしか借りられない信用リスクの高い借り手のニーズをどう評価するかが重要との意見があった。この点に関連し、いわゆるヤミ金融流出論について、ヤミ金融からの借り手は、多重債務者のように借金の返済に追われている人たちであって、そもそも満たされるべき健全なニーズではないし、過去にヤミ金融が増えたことと金利引下げの間には因果関係がないとの意見があった。
- ・ ヤミ金融については厳正に取締るとともに、多重債務者が利用しないよう、カウンセリング等のセーフティーネットを充実させることが重要であるとの意見があった。
- ・ 貸し手の調達金利は低く、とりわけ大手業者は有利な条件で調達可能であるにもかかわらず貸出金利が中小業者と近似しているのは、大手業者に超過利潤が生じているということではないのかとの意見があった。
- ・ なお、銀行系など利息制限法の範囲内で営業する貸し手が現れていることについて、それ自体は評価できるが、そのような貸し手のシェアはまだ低いので、やはり大宗を占めているグレーゾーンで営業する貸し手を念頭に適用金利は引き下げていくべきとの意見があった。

## (2) 上限金利規制の意義(⇔自由金利論)

- ・ 貸金市場においては、他社借入れによる返済等を通じた信用リスクの転嫁、信用情報の不完全な利用、借り手の理解不足等により、価格メカニズムが十分に機能していないことから、現段階においては上限金利規制が必要との見解で、概ね一致した。なお、上限金利規制としては、固定金利型と市場金利連動型があり得るとの意見があった。
- ・ 一方、プロ向けのマーケットについては、自己責任原則の下、金利の決定を市場メカニズムに委ねるべきであり、事業者又は法人向けの貸付けについては、消費者向け貸付けとは異なった取扱いをすべきとの意見もあった。

## (3) グレーゾーン(二重金利制(その間の金利帯の取扱いを含む))について

- ・ いわゆるグレーゾーンをめぐる議論においては、刑事と民事の二重金利の下で、現在「みなし弁済」となっている両金利間の取扱いをどうするかという問題と、そもそも刑事と民事の二重金利を廃止していずれかの水準に一本化すべきかどうかという問題があるとの認識を共有した。
- ・ 現行の「みなし弁済」制度については、貸し手は利息制限法を超える金利が民事上無効であることを説明する必要がなく、借り手は当初の金利支払契約の一部を弁済時に反故にできるという点で、双方の不公正な対応を容認する制度であり、廃止すべきとの意見で概ね一致した。これに関し、単に「みなし弁済」制度を廃止するのか、廃止した上で二重金利を一本化するのかという選択肢があるとの意見や、一本化の仕方によっては、まだ現行制度の方が望ましい場合もあり得るとの意見もあった。

## (4) グレーゾーンを廃止する場合の選択肢

・ 事務局が提示した以下の選択肢をもとに議論が行われた。

### ① 出資法金利を引き下げ、利息制限法金利に合わせる

(イ) 一律引下げ

(ロ) 特定の貸付け(例えば少額・短期)について引下げの適用除外

(潜脱を如何に防止するか)

(ハ) (例えば、リボ取引といった)特定の貸付けだけを対象に引下げ

### ② 利息制限法金利を引き上げ、出資法金利に合わせる

(私人・銀行も含めて全ての取引について利息制限法金利を引き上げるのか、貸し手の行う貸付けについてだけ引き上げるのか)

### ③中間的な金利に一本化する

(私人・銀行も含めて全ての取引について利息制限法金利を引き上げるのか、貸し手の行う貸付けについてだけ引き上げるのか)

※ 利息制限法での対応と貸金業規制法での対応の相違

※ 利息制限法の金額区分

- ・ 出資法の上限金利については、
  - ① 借り手の返済能力に比して高く、多重債務の一因となっていること、
  - ② 貸し手の資金調達コスト等に比して高いこと、
  - ③ 金利を引き下げても健全なニーズがヤミ金融に流出することはなく、むしろ多重債務者が存在するがゆえにヤミ金融につけ込まれていること、
  - ④ 最近の司法判断は「みなし弁済」の要件を厳格に解釈しており、利息制限法の制限利率を超える利息を訴訟において求めることが事実上困難になっていること、等を踏まえれば、  
この際、利息制限法の上限金利水準に向け、引き下げる方向で検討することが望ましいとの意見が委員の大勢であった。また、冒頭記したように、多重債務状況に陥った借り手や、借り手の救済に従事した関係者からのヒアリングにおいては、金利引下げに向けた強い要望が示された。
- ・ この場合においても、現実の需要と供給を考慮することが必要であり、また、例えば少額・短期の貸付けであれば、借り手の返済可能性や貸し手のコスト等の観点から、ある程度高い金利も正当化されるのではないかとの意見があった。これに関して、例外を設けると規制が潜脱されやすいため、そうならないための特段の工夫が必要であるとの意見もあった。
- ・ コンプライアンス体制を確立した貸し手にグレーゾーン金利などを認めるべきとの考え方に対して、そもそも貸し手の適格性を認定した上で制度の適用を区分することの技術的困難さに加え、体制整備などによって異なる取扱いとするのは制度論としては適当ではないとの意見があった。

### (5)グレーゾーンを存置することとなった場合の選択肢

・事務局が提示した以下の選択肢をもとに議論が行われた。

①現状維持

②「みなし弁済」要件の厳格化(貸付け及び弁済時の義務等)

③「みなし弁済」要件の緩和(要件の明確化・簡素化、電子化)

- ・ 仮にグレーゾーンを存置することとなった場合であっても、司法の判断を尊重し、多重債務化を防止する観点から、「みなし弁済」の要件をより厳格か

つ明確にすべきであるとの意見があった。この点は、とりわけ現行の貸金業規制法では明確には規定していないリボルビング契約について重要であるとの意見があった。

- ・ これに関して、「任意性」要件を明確にするためには、包括契約時、個別借入時に、利息制限法内の利息と超過利息があること、及び超過利息については支払義務がないこと、また弁済時にも利息制限法内の利息額と超過利息額があることを説明する義務を課すべきとの意見があった。
- ・ 書面交付については、将来の紛争を防止することによって、借り手等を保護するためのものであり、特に「みなし弁済」の要件ともされていることから、交付の電子化や記載事項の簡素化を認めるべきではないとの意見があった。なお、利息制限法の範囲内で営業する場合には、電子化対応等を許容すべきとの意見もあった。

#### (6) その他

- ・ 利息制限法の金利水準は、昭和 29 年の同法制定当時の銀行貸出金利の水準(9%強)やその後の趨勢的な金利低下傾向からすれば、現在では割高になっており、引下げや市場金利への連動を検討すべきとの意見があった。また、その後の物価変動等を考慮すれば、適用金利の金額区分(10 万円、100 万円)について再検討の必要があるのではないかととの意見があった。
- ・ 日賦貸金業については、要件外の違法な貸付けや集金方法が多発していること、最初に日賦貸金業者から借りるといふより、それ以外の貸し手から借りられなくなった借り手が利用していることなどから、日賦に対する健全な需要が本当にあるのか疑問であり、特例金利(54.75%)を見直すべきとの意見が委員の大勢であった。

#### 《備考:オブザーバーである貸し手の立場からの意見》

- ・ 供給者側(ひいては需要者側)への影響に関し、上限金利の設定にあたっては、制度上許容される金利で経営が成り立つかどうかを考慮すべきとの意見があった。
- ・ また、信用リスクの高い借り手のニーズに関連し、いわゆるヤミ金融流出論については、上限金利を引き下げれば信用リスクの高い借り手のニーズが法令を遵守する貸し手によって満たされずヤミ金融に向かうとして、平成 12 年以降の都(一)業者(いわゆるトイチ業者)の急増は、金利引下げと違法行為増大の因果関係を示唆しているのではないかととの意見があった。

- ・ さらに、貸し手のコスト論については、無担保・無保証であることによる与信コストの高さを考慮すれば高金利はやむを得ないとの意見があった。
- ・ なお、銀行系など利息制限法の範囲内で営業する貸し手が現れていることについて、金利規制との関係においてはそうした貸し手を顧客が選択すればよいので規制強化は必要ないとの意見があった。
- ・ 出資法の上限金利については、
  - ① 無担保・無保証であることによる与信コストの高さを考慮すれば、信用リスクの高い借り手の健全な借入ニーズに応えられなくなること、
  - ② こうした資金ニーズが合法的な貸し手により満たされない場合にはヤミ金融に向かうこと、
  - ③ 更には、「みなし弁済」に関する厳しい判決や過払金返還請求は、貸し手のビジネスモデルを極めて不安定なものにしていること、
 等を踏まえ、  
 出資法の上限金利の引下げは慎重に考えるべきとの意見や、この際、利息制限法の上限金利を出資法の上限金利まで引き上げる方向で検討することが適当であるとの意見が示された。
- ・ 現在はATM手数料等まで利息の定義に含まれているが、仮に出資法の上限金利の引下げを検討する場合には、「みなし利息」の定義の見直しもあわせて行うべきとの意見があった。
- ・ 現在の書面交付規制については、インターネットやATMの利用者の増加、リボルビング方式の貸付けの普及などの状況に十分に対応しておらず、交付の電子化や記載の簡素化等を行うべきであり、個人情報保護の観点からも、電子書面が望ましいとの意見があった。
- ・ 需要者側のニーズと実態に関し、事業者向け貸付けの中には、短期であれば高金利であっても借りたいというニーズがあるとの意見や、借り手が一定規模以上の法人であれば、情報や交渉力において貸し手と格差がないため、金利規制や行為規制等に関し、消費者向け貸付けとは異なった取扱いをすべきとの意見があった(再掲)。
- ・ 制度設計全般を通じて、コンプライアンス体制の整備状況などから適格な貸し手とそうでない貸し手を区分した上で、適格な貸し手にはグレーゾーンでの金利設定や書面交付の電子化を認めるべきとの意見があった。
- ・ 日賦貸金業については、借入れを行うことが必ずしも容易でない信用リスクの高い顧客に対し、日歩の売上げを担保に貸付けを行う点で存在意義があるとの意見があった。

## 7. 今後の検討課題・視点等

- ・ 本ペーパーは、当懇談会におけるこれまでの議論を中間的に整理しまとめたものであるが、更に検討を深める必要がある論点や、更なる意見の集約に向けて議論すべき課題も多いことから、引き続き検討をしていく必要がある。
- ・ また、貸金業制度をめぐる今後の検討に際しては、次のような意見があったことにも留意する必要がある。
  - ① マクロ的に、家計の資金余剰と企業の資金不足がともに縮小する中で、メガバンクを含むすべての金融業態が家計の負債サイドへの取組みを強化しており、メガバンクと大手消費者金融業者との提携も進んでいる。今後、貸金業制度のあり方を考えるに際しては、日本の金融システムにおいて、貸金業をどう位置付けるかという視点が必要との意見があった。とりわけ、コンプライアンスコストを含めたビジネスとしての収益性を勘案した上で、消費者信用市場の適正規模がどのようなものかを考える必要があるとの意見があった。
  - ② 平均的な世帯の収入や可処分所得の低下傾向、貯蓄を持たない家計の割合の増大、若年層におけるフリーターやニートの割合の高さなどを踏まえ、国民がこれまで以上にライフサイクルの中で一時的に負債を負う機会が増える可能性に着目して、消費者保護の枠組みを整備していくとともに、貸金業界としても、自主的な取組みを強化すべきとの意見があった。また、消費者からの申立てに基づき行政が法令違反行為の調査を行い、然るべく対応する仕組みや、法令違反行為によって得た収益を被害者に返還する仕組みを検討していくべきとの意見があった。
  - ③ 当面は、多重債務の防止を主眼として、必要な制度改正に取り組むべきであるが、消費者基本法に基づく消費者基本計画を踏まえ、中期的には、関係省庁が連携の上、信販を含めた包括的な消費者信用法制の構築に向けて検討を進めるべきであるとの意見があった。

多重債務者対策本部の設置について

平成18年12月22日  
閣議決定

- 1 多重債務者対策の円滑かつ効果的な推進を図るため、内閣に多重債務者対策本部（以下「本部」という。）を設置する。
- 2 本部の構成員は、次のとおりとする。ただし、本部長は、必要があると認めるときは、構成員を追加し、または関係者に出席を求めることができる。

本部長 内閣府特命担当大臣(金融)

本部長 内閣府特命担当大臣(金融)  
本部長 内閣府特命担当大臣(国民生活政策)、国家公安委員会委員長、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣

- 3 本部に幹事を置くことができる。幹事は、関係行政機関の職員で本部長の指定した官職にある者とする。
- 4 本部の庶務は、金融庁等関係行政機関の協力を得て、内閣官房において処理する。
- 5 本部長は、必要に応じ、有識者の参集とその意見の開陳を求めることができる。
- 6 前各項に定めるもののほか、本部の運営に関する事項その他必要な事項は、本部長が定める。

多重債務者対策本部有識者会議の設置について

平成18年12月26日  
多重債務者対策本部長決定

- 1 多重債務者対策について、専門的な知見と行政の立場を超えた幅広い視野が求められることから、その基本的な方針について議論するため、多重債務者対策本部に、多重債務者対策本部有識者会議（以下「有識者会議」という。）を置く。
- 2 有識者会議の構成員は、以下のとおりとする。ただし、座長は、必要があると認めるときは、構成員を追加し、または関係者に出席を求めることができる。

池尾和人	慶應義塾大学経済学部教授
宇都宮健児	弁護士
翁百合	(株)日本総合研究所理事
草野満代	フリーキャスター
佐藤英彦	警察共済組合本部理事長
須田慎一郎	ジャーナリスト
高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
橋木俊詔	京都大学大学院経済学研究科教授
田中直毅	21世紀政策研究所理事長
野村修也	中央大学法科大学院教授
本多良男	全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会事務局長
松田昇	弁護士、前預金保険機構理事長
山出保	全国市長会会長(金沢市長)
吉野直行	慶應義塾大学経済学部教授

- 3 有識者会議の座長は、構成員の互選による。
- 4 有識者会議の庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣官房との連携の下に金融庁において処理する。

## 多重債務者対策本部の開催経過

### ○ 設置・本部会合

- 平成18年12月22日 閣議決定により設置  
平成19年4月19日 関係省庁の局長級による第2回多重債務者対策本部幹事会開催  
平成19年4月20日 関係閣僚による第2回多重債務者対策本部開催・「多重債務問題改善プログラム」決定

### ○有識者会議における検討状況

- 第1回 19年1月29日 事務局説明（貸金業法改正等の概要）  
第2回 19年2月7日 ヒアリング①  
岩手県における多重債務問題に対する取組み  
・盛岡市消費生活センター吉田主査  
・岩手県消費者信用生活協同組合上田マネージャー  
・こずかた法律事務所石橋弁護士  
第3回 19年2月22日 ヒアリング②  
司法書士による消費者教育に対する取組み  
・日本司法書士会連合会境理事  
第4回 19年3月2日 ヒアリング③  
岐阜県における多重債務問題に対する取組み  
・岐阜県環境生活政策課山下主任  
第5回 19年3月26日 各省より論点について意見を聴取  
第6回 19年4月6日 とりまとめ案について議論  
19年4月9日 「多重債務問題の解決に向けた方策について（有識者会議による意見とりまとめ）」公表

## 「多重債務問題の解決に向けた方策について (有識者会議による意見とりまとめ)」の概要

- 我が国の消費者金融の利用者は少なくとも1400万人、多重債務者は200万人超。
- 改正貸金業法（上限金利の引下げ、総量規制の導入等）による貸し手への規制を通じて新たな多重債務者の発生は抑制。
- 一方で、今後、改正法完全施行に向けて、既存の借り手等を対象にした「**借り手対策**」が必要。

1. 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
2. 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
3. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化
4. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

多重債務者対策本部において、このとりまとめに基づいて、早急に具体的な措置を検討した上で「**多重債務問題改善プログラム（仮称）**」を策定し、政府及び関係者が一体となって実行することを強く要請。

### 1. 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

- 多重債務者の中で相談窓口やカウンセリング主体にアクセスできているのは2割程度との指摘。残りの8割の掘り起こし（発見）・問題解決が重要。
- 現在の担い手は、弁護士会・司法書士会、財団法人日本クレジットカウンセリング協会、法テラスなど。カウンセリングの量・質、相互のネットワークの構築が不十分。
- 全国の市町村のうち、相談者からの事情の聴取や、解決方法の検討・助言を行っているのは、それぞれ約4割、約2割。  
概して町村に比べて市の方が相談内容が充実。ただし、比較的人口規模が大きい市、消費生活センターがある市でも、他の相談窓口等への紹介にとどまるケースも多い。

- **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。
- 既存のカウンセリング主体による体制強化に加えて、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**が実現されるよう要請。
- **地方自治体は、住民への接触機会が多く、多重債務者の掘り起こし（発見）・問題解決に機能発揮が期待できる。**こうした機能が発揮されるよう、各自治体に各部局間の連携を要請。（例：生活保護、家庭内暴力、公営住宅料金徴収等の担当部局で多重債務者を発見した場合には、相談窓口へ直接連絡して誘導する。）

※ こうした取組みは、自治体にとっても、保険料・公共料金等の納付確保につながるメリットもあるとの指摘。

- **市町村による相談**については、一律の対応を求めるのではなく、以下の対応を要請。
  - イ **相談窓口が整備されており相談の専任者がいる自治体(約 400(このうち市は約 300))**に、**丁寧な事情の聴取、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、専門機関(弁護士・司法書士等)への紹介・誘導**を要請。
  - ロ **消費生活センターを設置している市、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**にも同様の要請。
  - ハ それ以外の市町村は、他自治体やカウンセリング主体への紹介・誘導を要請。
- **都道府県**に、以下の対応を要請。
  - ① 自らの相談窓口における相談内容を充実(市町村の相談体制の補完)
  - ② 都道府県庁の関係部署、警察、弁護士会・司法書士会等による「**多重債務者対策本部(又は同協議会)**」を設立、必要な対策を協議。
  - ③ 市町村のネットワーク作り等を支援。
- **国**は財務局における相談体制を強化するとともに、自治体向けに**実践的な相談マニュアルを作成し、ノウハウを提供・指導**。
- **法テラス**は、紹介業務の体制整備を行うとともに、低所得者向けの民事法律扶助(無料法律相談等)の利用促進のため、周知、体制の整備強化。
- 関係業界が拠出する財団法人**日本クレジットカウンセリング協会**は現状の全国3箇所を増設し、ブロック単位(全国11箇所)で拠点を設置。

## 2. 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

- 貸金業者からの返済に窮した場合の解決法は、主に任意整理や自己破産等。
- 公的なセーフティネット貸付は消費者金融に比べて小規模。
- 岩手信用生協は、多重債務者向けの融資で極めて低い貸倒率(約0.1%)を実現。



- 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は、**各地域において「顔の見える融資」**(丁寧な事情聴取、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、問題の解決に資する場合に限って低利の貸付け) **を行う、いわば「日本版グラミン銀行」モデルを広げていくべき**。(主体は各地域の非営利機関(生協、NPO、中間法人等)や民間金融機関(労金、信金、信組等)。公的な信用付与として自治体が、非営利機関に融資する金融機関に預託金を預ける岩手信用生協の例も参考になる。)
- **既存の消費者向けセーフティネット貸付け**(社会福祉協議会による生活福祉資金貸付等)についても、事前相談や事後モニタリングを充実させること等(債務整理等に関する研修、弁護士会等との連携強化等)により、受け皿としての活用の促進が望まれる。
- 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事態が発生しないよう、適正な運用を図る。
- **事業者向けの政府系金融機関によるセーフティネット貸付等**については、
  - ・ きめ細かく融資申込者の状況を把握し、債務整理等のため、必要に応じて弁護士等への紹介・誘導。
  - ・ 早期の事業再生や再チャレンジを支援するため、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、中小公庫・国民公庫等により、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。

### 3. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

(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」)

- 消費者金融利用者の金利・返済額に関する知識・認識不足。
- 借金をした場合の金利や上限金利制度等は、実際の教育現場では十分教えられていないのではないかとの指摘。(弁護士会・司法書士会や自治体職員などの自主的取組みに委ねられている。)
- 多くの若者が多重債務問題に直面しているとの指摘。
- 消費者金融大手5社の新規利用者のうち4割超は20歳代。

- 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)等の知識を得ることが必要。**
- 当面の対応策として、ホームルーム等において借金問題を取り上げるよう促すことを検討すべき。
- さらに、**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**を具体的に検討すべき。  
(あわせて、学習指導要領の見直しの内容を踏まえた、教員研修を行うこと等が必要。  
また、教科書において、見直しも踏まえた記述がなされることを期待。)
- 成人への消費者教育については、関係団体・自治体等による取組みを期待。

### 4. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

- 改正貸金業法の施行による貸金業者の廃業、高リスクの借り手が借りられなくなることによるヤミ金被害の懸念。
- 現在のヤミ金の広告・活動等にかんがみ、取締りが不十分との指摘。一方で、手口の高度化、捜査・取締りの困難化。
- 警察署や警察官によって、被害者への対応にばらつきがあるとの指摘。「(借りたものは返すべき)」との発言など)

- 今回の改正貸金業法の規制強化を実効的なものとするため、ヤミ金撲滅が不可欠。
- 警察や監督当局は、**ヤミ金の撲滅に向けて取締りを徹底**すべき。警察においては、一定期間は集中取締本部を維持し摘発を強化。監督当局は、処分を徹底するとともに、積極的に警察に情報提供すべき。
- 被害相談を受けた警察・監督当局は、**電話による警告**等を積極的に行うべき。警察は、**携帯電話の不正利用停止制度**の積極的活用を検討すべき。
- 「犯罪による収益の移転防止に関する法律」において、**郵便物受取・電話受付サービス業者に対して、本人確認、疑わしい取引の届出等**が義務付けられたので、施行後は、ヤミ金対策に積極的に活用すべき。
- 現場の警察官が適切な対応ができるよう、**平易で実践的なマニュアル**を現場の警察官に**配布・周知**すべき。

## 多重債務問題の解決に向けた方策について (有識者会議による意見とりまとめ)

平成19年4月9日  
多重債務者対策本部有識者会議

はじめに

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。

これらの課題を検討するために、昨年末に内閣に多重債務者対策本部が設置され、多重債務者対策の基本的方針を議論するため、この有識者会議が設けられた。

有識者会議においては、本年1月以降6回にわたって議論を重ね、多重債務者の相談やセーフティネット貸付けにおいて先進的な取組みを行っている地方自治体の方々や関係団体からのヒアリングも行いながら、多重債務者対策のそれぞれのテーマについて、どのような方策が考えられるか検討を行ってきた。

以下、各テーマごとに、当会議において多く表明された意見等を踏まえて、直ちに取り組むべき方策として、有識者会議としての意見を取りまとめたものを提示する。

今後、多重債務者対策本部において、このとりまとめの内容に基づいて、早急に具体的な措置を検討した上で「多重債務問題改善プログラム（仮称）」を策定し、政府部内で関係省庁が十分に連携し、また、国、自治体及び関係者が一体となって実行することを強く要請する。

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努力が今後とも重要である。

## 1. 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) 当会議による現状認識

- ① 現在、我が国において多重債務状態に陥っている者は少なくとも 200 万人に上ると言われているが、そうした多重債務者の中で、相談窓口やカウンセリング主体にアクセスできているのは 2 割程度と指摘されている。こうした中で、残りの 8 割をどのように掘り起こし（発見し）、問題解決に導くかが喫緊の課題である。
- ② 多重債務者の事情を聞いて債務整理など具体的な解決のアドバイスを行い得るカウンセリング主体は、現状では、弁護士会・司法書士会のほか、財団法人日本クレジットカウンセリング協会、日本司法支援センター（法テラス）（民事法律扶助）などがあるのみであり、カウンセリングの量・質がニーズに追いついていないものと考えられる。また、カウンセリング主体相互のネットワークの構築が不十分と考えられる。
- ③ 金融庁・総務省が共同で、全国の市町村に対して、多重債務者への相談の対応などの取組みについてアンケート調査を実施し、その結果が当会議に報告された。

住民からの多重債務問題に関する相談があった場合の主な対応としては、他の相談機関等への紹介を挙げた市町村は全体の約 94%あったが、相談者からの事情の聴取や解決方法（任意整理、特定調停、個人再生、破産等）の検討・助言を挙げた市町村は、それぞれ全体の約 41%、約 22%にとどまっている。

一方で、住民からの多重債務に関する相談に対して、「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、対応している」と回答した市町村は、全体の約 49%ある。また、多重債務問題も扱う消費者相談の専任者を置いている市町村は全体の約 28%ある。

相談対応は自治体によってばらつきがあるが、概して町村に比べて市の方が相談内容が充実している。ただし、市において比較的人口規模が大きい自治体や消費生活センターが設置されている自治体でも、事情の聴取や解決方法の検討・助言は行わずに、他の相談窓口等への紹介にとどまっているケースも多く見られる。

ただし、現状では、今後の取組みの拡充については、市町村のうち約 71%が専門的知識の不足を、約 55%が財政的・人力的な困難を指摘している。
- ④ また、多重債務者は、生活保護申請者や公営住宅家賃滞納者などの中にも多く存在するとの指摘がある。これらの者に接するのは自治体の相談対応部署以外の部署であり、部署間の連携協力により、多重債務者の掘り起こし、問題の総

合的解決を図ることが可能となり得る。

上述の自治体アンケート調査においては、多重債務問題を抱える者に対応した場合に関係部局と連携を図っているかとの質問に対して、「相談窓口に直接連絡し、相談に誘導する」又は「相談窓口の連絡先等を教える」との回答を行った市町村は全体の約49%見られた。

- ⑤ 一方、当会議では、多重債務問題に先進的な取組みをしている自治体の方々からヒアリングを行った。住民が抱える問題の深刻さを認識し、自らの仕事に使命感を持って取り組む職員の存在が共通して見られ、そうした方が少数でも、場合によっては1人でも、相当の成果を上げている事例が見られた。

## (2) 当会議における意見のとりまとめ

- ① 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「できることからやり始める」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（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。

- ③ 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。

そうした機能を効果的に発揮するために、それぞれの地方自治体内の各部局間の連携を進めるよう要請すべきである。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、相談窓口へ直接連絡して誘導するといった取組みが求められる。

- ④ 地方自治体は、地域の窮乏化防止、保険料・公共料金等の納付確保の観点から、地域の多重債務者の相談に積極的に取り組むメリットもあるとの指摘が多く見られた。

- ⑤ 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、事情の聴取や解決方法の検討・助言ができるよう、相談体制・内容の充実を要請していくことが考えられる。

イ その際には、まずは、相談窓口が整備されており（自治体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、対応している」と回答した市町村は、全体の約 49%）、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市町村（同じく全体の約 28%）が対象として考えられる。（上述のアンケートによれば、この両者を満たす市町村は約 21%（386 市町村）、このうち市は 325 市。）

ロ また、これらのほかにも、例えば、消費生活センターを設置していたり、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においても、相談体制・内容の充実を要請していくことが考えられる。

ハ また、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していくべきと考えられる。

こうした取組みを行った上で、遅くとも、改正貸金業法完全施行時には、ど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よう要請していくべきと考えられる。

- ⑥ また、自治体の相談体制・内容の充実にあたっては、自治体アンケート調査からも、国とともに、都道府県に大きな役割が期待されているものと見られる。

都道府県には、まず、消費生活センター等の自らの相談窓口において、事情の聴取や解決方法の検討・助言ができるよう、相談体制・内容の充実を要請していくべきである。また、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を要請していくべきである。

さらに、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・相談に応じるとともに、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・指導するよう要請すべきである。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よう要請すべきである。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よう要請すべきである。

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べきと考えられる。

- ⑦ 自治体アンケート調査によれば、自治体の相談体制・内容の充実にあたって最もネックとなるのがノウハウ不足である。従って、国は、それぞれの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）を作成したり、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ことが必要と考えられる。また、各自治体の相談担当者相互間の情報交流も促すべきと考えられる。

さらに、財務局など国の機関においても、相談体制の強化、相談内容の充実を図っていくべきと考えられる。

この点に関して、国においてコールセンターを設置すべきとの意見があったが、これについては、相談の大半がまずは電話によるものが多く効果的ではないかとの指摘がある一方で、多重債務者の相談は、多重債務に陥った事情を丁寧に聞くことに加え、過去の契約書等の精査等も必要であり、電話では難しい場合が多いとの指摘もあった。

いずれにせよ、例えば、金融庁等国の機関の相談窓口や法テラスの相談窓口について、広報・周知に努めるべきである。

- ⑧ なお、国民健康保険料（税）については、新年度の厚生労働省のモデル事業として、滞納者の相談体制を整備し、その中で多重債務者については弁護士会に相談者を回す仕組みが出来ようとしており、他の分野も含めて、こうした相談窓口と専門機関（弁護士会等）が連携する取組みをさらに推進すべきとの指摘があった。

- ⑨ 昨年10月に発足した日本司法支援センター（法テラス）においては、問合わせの多くが借金問題である。

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べきと考えられる。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すべきである。

また、法テラスでは、資力の乏しい者に対して裁判費用等の立替えや弁護士等による無料法律相談などを提供する民事法律扶助業務を行っているが、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べきである。一方、同業務に利用者が集中し、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ているとの指摘もあることから、体制の整備強化や手続きの迅速化を図

り、そのような状態が生じないように、適切な運用を図るべきである。

- ⑩ 上記のような取組みとあわせて、業界としても、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（業界が相談経費を拠出し、無料相談を実施。現状では全国に3箇所。）の拠点の増設を行うべきであり、少なくとも各ブロック単位（全国11箇所）で拠点を設置できるよう、早急に取り組むべきである。

また、改正貸金業法を受けて、貸金業者は、多重債務状態に陥った利用者を発見したら、適切にカウンセリング主体に紹介・誘導するよう努めるべきである。

さらに、金融機関においても、「おまとめローン」といった形で既存債務の整理のための商品を提供している例が見られるが、窓口において多重債務者を発見した場合には、適切にカウンセリング主体に紹介すべきとの指摘も見られる。

- ⑪ 相談者にとって弁護士・司法書士事務所は敷居が高いのではないかとの指摘があるが、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ものと考えられる。その際に、当初相談に応じた者が相談者を弁護士・司法書士事務所に直接連れて行くことが効果的との指摘があった。

さらに、弁護士・司法書士側でも、相談サービスの質を確保するよう努めるとともに、敷居を低くする努力を行う必要があり、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べきとの指摘があった。

- ⑫ それぞれの主体における相談体制の強化、相談内容の充実は、すぐに着手し、遅くとも、改正貸金業法完全施行時までには実現すべき課題であるが、当面、定期的に当会議の場においても進捗状況をモニタリングしていくことが必要である。また、自治体アンケート調査についても定期的実施すべきである。

- ⑬ 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相談窓口の連絡先を案内させるなど、貸金業の利用者にとって最も身近な局面でも周知しうる工夫を検討するべきではないかとの指摘が多く見られた。

- ⑭ 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があった。こうした状況を踏まえれば、各大学に対して、学生やその家族を対象にした借金に関する相談に適切に対応するよう、要請すべきと考えられる。

- ⑮ 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ことが望ましい。

この点で、例えば、一定の学習プログラムを実施したり、相談を利用した者の記録を保管し、アンケートをとるといった工夫が必要との指摘があった。

## 2. 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) 当会議による現状認識

- ① 貸金業者からの返済に窮した場合、通常であれば解決法は任意整理、自己破産等といった手段しかなく、特に自己破産等については、自宅を失ったり、勤務先を解雇されるリスクなどを考慮して債務者が躊躇する場合もあると指摘されている。

また、一旦自己破産等を経ると金融機関や貸金業者からの借入れが難しくなり、例えば、教育資金など生活に不可欠な資金調達すら難しくなっているとの指摘がある。

- ② 現在、消費者金融の成約率が低下しているとの指摘がある。さらに今後、上限金利が引き下げられると、貸金業者の審査が厳格になり、相対的にリスクの高い借り手に円滑な資金供給が行われにくくなるおそれがある。

- ③ 一方、多くの消費者金融の融資は、一定の貸倒れが発生することを前提に、高金利で、簡素・定型的な審査によりスピーディーに行われている。自動契約機による契約件数が6割、対面による契約件数は約15%とのデータもある。

- ④ これに対して、岩手県消費者信用生活協同組合は、家族も含めた丁寧な相談、解決方法の一つとしての低利融資の提供、県内各市町村の預託金による信用付与を前提に、多重債務者向けの融資で極めて低い貸倒率（約0.1%）を実現している。

- ⑤ 既存の公的セーフティネット貸付けは、消費者金融の規模（例えば年利20%以上の貸付けは約15兆円）に比べて小規模である。例えば、低所得世帯向けには、地域の社会福祉協議会による緊急小口貸付等の制度があるが、貸付け実績が少ない。（緊急小口貸付の新規貸付実績は17年度で0.8億円。）

- ⑥ 事業者向けには、国民生活金融公庫等による、経営環境変化対応資金等のセーフティネット貸付け（社会的・経済的環境の変化等外的要因による一時的な経営

困難に対応するものであり、事業の回復の見通し等一定の要件が求められる)があるが、19年度からは、再チャレンジ支援策が実施されることとなっている。なお、セーフティネット貸付については、消費税の滞納があったり、商工ローンの借換えの場合に融資を受けにくい実態があるのではないかとの指摘があった。

## (2) 当会議における意見のとりまとめ

- ① 既存の公的な貸付制度については、貸倒率が高く、結局借りた資金が貸金業者からの既存債務の返済に回っているだけではないかとの批判がある。

今後、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、例えば岩手県消費者信用生活協同組合の取組みを一つの参考に、「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、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）を行う、いわば「日本版グラミン銀行」モデルを広げていくべきと考えられる。

- 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（生協、NPO、中間法人等）や民間金融機関（労金、信金、信組等）が考えられる。

なお、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が望まれる。

- 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（生協、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。

- ④ また、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、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ことが望まれる。

- ⑤ このうち、地方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べきである。
- ⑥ さらに、生活福祉資金貸付けについては、消費者金融の貸付規模や、生活保護の給付規模と比較して極めて少額にとどまっている現状にかんがみ、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、対象者・貸付実績の拡大に取り組むべきである。
- ⑦ そもそも、これらのセーフティネット貸付け等は、あくまで多重債務問題解決の一手段であり、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対応の前提となる。
- このため、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、連携促進が必要と考えられる。
- ⑧ なお、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しているとの指摘があったが、そのような事態が発生しないよう、適正な運用を図る必要がある。
- 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、最低賃金制度についても適切な見直しが行われることが期待される。
- ⑨ 政府系金融機関によるセーフティネット貸付については、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。したがって、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・誘導を図るべきである。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べきである。
- ⑩ 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を踏まえ、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べきと考えられる。

- ⑪ なお、当会議においては主に消費者金融の利用者を念頭に置いた議論が行われてきたが、事業者金融については、利用者の性格が消費者金融とは異なることを踏まえ、今後とも実態を十分注視していく必要があるとの指摘があった。
- ⑫ また、事業者に関しては、近年、手形の流通量が減少し、手形割引による資金調達ができなくなったり、譲渡禁止特約付の債権となっていることなどにより、一部の中小企業者の円滑な資金繰りに困難が生じているので、改善策の検討を進めるべきとの指摘があった。

### 3. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

#### (1) 当会議による現状認識

- ① 現在の消費者金融利用者は一般に、借入れに際して借りやすさを重視し、金利水準にあまり関心を払わない傾向が見られる。また、リボルビング取引において、月々の最低返済額で返済し続けても、返済の大部分は金利の支払に充てられ、元本はわずかしか減少しないことへの認識も低く、お財布感覚で借入れを増やしている者が多く見られる。そのうち、新たな借金は既存の借金の返済のために行うという悪循環に陥り、場合によってはヤミ金の犠牲になっている。
- ② 一方、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）については、例えば、高校の家庭科の教科書には掲載されている例も見られるものの、実際の教育現場では十分教えられていないのではないかと指摘がある。
- ③ これらの内容の教育は、一部の学校においては、弁護士会・司法書士会や自治体職員などの専門家が直接出向くことによって実施されている。ただし、あくまで学校や教師が問題意識を有し、自ら出前講座を開催して専門家を招くことが前提となっている。

先述の自治体アンケートによれば、自治体職員が講師となったり、自治体が主催して専門家を講師に招いたりして、学校において借金に関する教育を行っているとの回答が得られた市町村は、全国の市町村のうち約8%（138自治体）である。
- ④ 多くの若者が多重債務問題に直面しているとの指摘がある。例えば、消費者金融大手5社の新規利用者のうち4割超は20歳代となっている。また、大学生で

も、携帯電話等を利用して容易に借入れが可能であり、いわゆる学生ローン等を利用した結果、多重債務状態に陥っている者が多く見られるとの指摘がある。

- ⑤ 小・中・高等学校が教育内容を定める際には学習指導要領に従うことになるが、現在の学習指導要領には、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）などについての記述はない。しかし、例えば高校の家庭科の学習指導要領は、「消費者の権利と責任については、契約、消費者信用、問題の発生しやすい販売方法などを取り上げて具体的に扱うこと」とされている。
- ⑥ 成人してからの消費者教育については、弁護士会・司法書士会や自治体職員などの専門家の努力に委ねられている。

自治体アンケートによれば、自治体職員が講師となったり、自治体が主催して専門家を講師に招いたりして、借金に関する消費者教育を行っているとの回答が得られた市町村は、全国の市町村のうち約19%（349自治体）である。

## (2) 当会議における意見のとりまとめ

- ① 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 特に、学校教育については、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）等の知識を得ることが必要である。
- ③ 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べきである。
- ④ 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べきである。
- ⑤ 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を行うこと等が必要と考えられる。研修については、自治体や弁護士会・司法書士会等の関係団体の協力が期待される。
- ⑥ 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

れることが期待される。

- ⑦ 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、文部科学省より各大学に対して周知・徹底を図るよう要請すべきと考えられる。
- ⑧ 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べきと考えられる。
- ⑨ 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、文部科学省や金融庁が連携した取組みを進めるべきと考えられる。  
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は、専門家の協力を仰ぐことが重要であるとともに、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は、校長会もネットワークに組み込むことが重要と考えられる。
- ⑩ 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が期待される。  
一方、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することも、消費者教育と同様の効果が期待できるものと考えられる。
- ⑪ また、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、関係者によって、小遣い帳や家計簿をつける習慣を広めていく努力が必要であるとの指摘があった。
- ⑫ 多重債務問題の根本的な解決のためには、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・啓発に取り組むことが必要と考えられる。

#### 4. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

##### (1) 当会議による現状認識

- ① 純資産要件の引上げ等を含め、今回の改正法が全て施行されれば、昨年3月末時点で約14,000の登録貸金業者が大幅に減少するのではないかと指摘されている。

こうした中で、貸金業者の廃業等に伴って債権が違法な高金利・無登録営業等のヤミ金に譲渡されたり、上限金利引下げや総量規制によって借りられなくなったリスクの高い借り手がヤミ金の被害に遭うのではないかとの指摘も見られる。

- ② 現状では、ヤミ金が堂々とスポーツ紙等に広告を出したり、駅前で宣伝を行ったりしており、取締りが不十分なのではないかとの指摘がある。また、電子メールによる勧誘が活発化しているのではないかとの指摘もある。
- ③ ヤミ金の中でも連絡先の分かる登録業者は減少する一方で、携帯電話を利用して所在や実態を明かさないうわゆる 090 金融など、ヤミ金の手口は高度化しており、捜査・取締りが困難化している。
- ④ このようなヤミ金からの取立ては被害者の親族や職場などに及び、大きな被害をもたらしている。
- ⑤ ヤミ金からの厳しい取立てに追い詰められて警察に相談しても、警察署や警察官によっては、「借りたものは返すべき」と発言するなど、対応にばらつきがあるとの指摘がある。

## (2) 当会議における意見のとりまとめ

- ① 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には、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 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べきである。警察においては、一定期間は集中取締本部を維持し摘発を強化すべきである。
- ③ 無登録業者だけでなく、高金利等の違法な貸付を行う悪質登録業者の徹底排除が必要である。このため、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も図るべきである。
- ④ ヤミ金による被害相談を受けた警察や監督当局は、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べきである。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べきである。

- ⑤ 本通常国会で成立した「犯罪による収益の移転防止に関する法律」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べきである。
- ⑥ 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べきである。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べきである。
- ⑦ 自治体やカウンセリング主体は、ヤミ金の被害者から相談を受けた場合には警察に通報するなど、相談窓口と警察との連携を促進するべきと考えられる。
- ⑧ なお、ヤミ金対策としては、これまでの対策の経緯とヤミ金の現状にかんがみると、警察による取締りの強化等の措置に加えて、ヤミ金業者の債務者を保護する仕組みなど、ヤミ金業者の需要を減じる措置を検討するべきではないかとの指摘があった。

## 5. 上記以外の取組み

- ① 貸金業者側に、債務者の返済能力を超えた高金利、過剰貸付の下においては、「貸したものを返すのが当たり前」「当初約束した金利で返すのは当然」という原則が当てはまらないこと、また、多重債務問題の解決は貸金市場の健全化のために不可欠であることを認識させるための取組みを検討すべきとの指摘があった。
- ② 多重債務者が自殺に陥らないようにする取組みについて、政府の自殺総合対策会議における議論と連携しつつ、必要な検討を行うべきである。その際には、多重債務者への相談を適切に行うことが自殺対策として有効であることを確認する必要がある。

また、現在、民間団体が借金による自殺への対策として、自殺者が多い場所に自殺防止の立て看板設置活動を行っているが、そうした活動を評価し、推進していく必要があるとの指摘が多く見られた。
- ③ 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べきである。

- ④ 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べきである。
- ⑤ 貸金業法における弁護士・司法書士が受任通知を行った場合の取立禁止に加え、行政の相談窓口や他のカウンセリング主体において、迅速かつ確実に相談者を債務整理に導く体制が整備されることを前提に、一定期間は取立てが停止されるような仕組みを検討すべきという指摘があった。
- ⑥ 改正貸金業法の円滑な施行の観点から、これまで以上に金融庁・財務局・都道府県における検査監督体制を充実強化すべきである。現状、国（財務局）は登録業者数 700 余に対し専担の監督人員が極めて少数にとどまっており、都道府県についても、登録業者計 13,500 余に対し、監督・検査人員が 600 人弱にすぎない現状にある。改正貸金業法の適正な執行を確保する観点から、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しつつ、監督・検査人員全体の増強を行う必要がある。
- ⑦ 今後多重債務者対策本部において決定される「多重債務問題改善プログラム(仮称)」については、対策本部ならびにこの有識者会議において、進捗状況のフォローアップを定期的に行うことにより実効性を確保すべきである。

## 「多重債務問題改善プログラム」の概要

- 我が国の消費者金融の利用者は少なくとも 1400 万人、多重債務者は 200 万人超との指摘。
- 改正貸金業法（上限金利の引下げ、総量規制の導入等）による貸し手への規制を通じて、新たな多重債務者の発生は抑制。
- 一方で、今後、改正法完全施行に向けて、既存の借り手等を対象にした「借り手対策」が必要。

1. 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
2. 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
3. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化
4. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

- 国・自治体及び関係団体が一体となって実行。各省庁は各施策について直ちに取り組む。
- 各年度において、各施策の進捗状況のフォローアップ等を行う。

### 1. 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

- 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。
- 地方自治体は、住民への接触機会が多く、多重債務者の掘り起こし（発見）・問題解決に機能発揮が期待できる。 こうした機能が発揮されるよう、各自治体に各部署間の連携を要請。（例：生活保護、家庭内暴力、公営住宅料金徴収等の担当部署で多重債務者を発見した場合には、相談窓口へ直接連絡して誘導する。）
- 市町村による相談については、一律の対応を求めるのではなく、以下の対応を要請。
  - イ 相談窓口が整備されており相談の専任者がいる自治体（386（このうち市は 325））に、丁寧な事情の聴取、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、専門機関（弁護士・司法書士等）への紹介・誘導を要請。
  - ロ 消費生活センターを設置している市（イ以外で 122 市）、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（上記以外で例えば人口 10 万人以上の市は 39 市）にも同様の要請。
  - ハ それ以外の市町村（上記以外で 1283 市町村）には、他の自治体やカウンセリング主体への紹介・誘導を要請。
    - ⇒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。
- 都道府県に、以下の対応を要請。
  - ① 自らの相談窓口における相談体制・内容を充実（市町村の相談体制の補完）
  - ② 都道府県庁の関係部署、警察、弁護士会・司法書士会等による「多重債務者対策本部（又は同協議会）」を設立し、必要な対策を協議。
  - ③ 市町村のネットワーク作り等を支援。
- 国は財務局における相談体制を強化するとともに、自治体向けに実践的な相談マニュアルを作成するとともに、相談員向けの研修・指導の機会を設けるよう促す。
- 法テラスは、紹介業務の体制整備を行うとともに、民事法律扶助の活用促進のため、周知、体制の整備強化。
- 関係業界が拠出する財団法人日本クレジットカウンセリング協会に、現状の全国 3 箇所を増設し、ブロック単位（全国11 箇所）で拠点を設置するよう要請。

## 2. 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

- 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は、各地域において「顔の見える融資」（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、問題の解決に資する場合に限って低利の貸付け）を行う、いわば「日本版グラミン銀行」モデルを広げていく。（主体は各地域の非営利機関（生協、NPO、中間法人等）や民間金融機関（労金、信金、信組等）。公的な信用付与として自治体が、非営利機関に融資する金融機関に預託金を預ける岩手信用生協の例も参考になる。）
- 既存の消費者向けセーフティネット貸付け（社会福祉協議会による生活福祉資金貸付等）についても、事前相談や事後モニタリングを充実させること等（債務整理等に関する研修、弁護士会等との連携強化等）により、受け皿としての活用を促進する。
- 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高金利の貸付けがそれを代行する事態が発生しないよう、適正な運用を図る。
- 事業者向けの政府系金融機関によるセーフティネット貸付等については、
  - ・ きめ細かく融資申込者の状況を把握し、債務整理等のため、必要に応じて弁護士等への紹介・誘導を図る。
  - ・ 早期の事業再生や再チャレンジを支援するため、全国約 280 箇所にも再チャレンジ相談窓口の設置を行うとともに、中小公庫・国民公庫等により、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。

## 3. 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

- 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」。
- 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。
- 当面の対応策として、ホームルーム等において借金問題を取り上げるよう促すことを検討。
- さらに、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。（あわせて、学習指導要領の見直しの内容を踏まえた、教員研修等を行う。また、教科書において、見直しも踏まえた記述がなされることを期待。）
- 成人への消費者教育については、関係団体・自治体等による主体的な取り組みを促す。

## 4. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

- 今回の改正貸金業法の規制強化を実効的なものとするためには、ヤミ金撲滅が不可欠。
- 警察や監督当局は、ヤミ金の撲滅に向けて取締りを徹底。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。監督当局は、処分徹底とともに、積極的に警察に情報提供。
- 被害相談を受けた監督当局・警察は、電話による警告等を積極的に行う。警察は、携帯電話の不正利用停止制度の積極的活用を検討。
- 犯罪収益移転防止法において、郵便物受取・電話受付サービス業者に対して、本人確認、疑わしい取引の届出等が義務付けられたので、施行後は、ヤミ金対策に積極的に活用。
- 現場の警察官が適切な対応ができるよう、平易で実践的なマニュアルを現場の警察官に配布・周知。

## 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、相談窓口へ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）を紹介・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）<sup>1</sup>

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<sup>2</sup>

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。<sup>3</sup>

#### 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

<sup>1</sup> 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。）

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。<sup>4</sup>（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取り組むこととする。
- (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。

---

<sup>4</sup> 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。