

契約・取立てにかかる行為規制等のあり方

(目次)

・ 懇談会でこれまでに出了された指摘事項、意見等	1
(参考)過剰貸付防止のための規制等のあり方	4
(参考)グレーゾーン問題と金利規制のあり方	7
・ 資金需要者に対する情報提供	11
・ 貸金業規制法等における行政処分及び罰則	12
・ ヤミ金融対策法の概要	14

平成 18 年 3 月 22 日(水)

金融庁

契約・取立てにかかる行為規制等のあり方

懇談会でこれまでに出された指摘事項、意見等

(参入規制・無登録営業)

- ・ コンプライアンス意識の低い者が安易に貸金業に参入することを防止するため、貸金業務取扱主任者について試験制度を制度化するなど、参入規制を強化すべきではないか。
- ・ 東京都の 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騙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のではないか。
- ・ 貸金業者の従業員の中には、偽名を用いて法令違反を行い、一定期間後に、代表者として貸金業登録を行う者がいる。

(広告規制)

- ・ テレビコマーシャルを行っているから安心と思ったというきっかけで大手の消費者金融業者から借りている者が多いなど、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から、イギリスの例なども参考に、規制を設けることが必要ではないか。

(勧誘規制)

- ・ 過剰な勧誘、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の限度額引上げなどが過剰な与信を招いていることから、これらに対する規制が必要ではないか。

(説明義務)

- ・ 債務者や保証人が、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、貸金業者の説明義務を強化すべきではないか。
- ・ 契約書面に、利息制限法の上限金利と、借主の支払義務はその限りであること、及びこれを任意に支払った場合には、43 条により有効な弁済とみなされることを記載させるべきではないか。

(保証人)

- ・ 商工ローンについては、保証人の被害が多いことから、個人経営であればその個人経営者の保証はやむをえないとして、それ以外の第三者が保証人となる制度をなくすべきではないか。

(取立規制)

- ・ 商工ローン業者が、債務者や保証人から強制執行認諾付の公正証書の委任状を取得する例があるが、債務者・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ではないか。
- ・ 商工ローン業者は、債務者が短期間で返済をしようとしても、手形小切手を決済に回すと脅して、支払いを受け付けず、債務残高を増加させることがあるが、こうしたことを防止するため、手形小切手の取得を禁止すべきではないか。
- ・ 訪問や電話による取立が借金返済のための高利による借入の原因となっていることから、これを禁止すべきである。

(監督)

- ・ 貸金業務取扱主任者が登録拒否事由に該当するような違法行為を行った場合、役員や重要な使用人の違法行為と同様、業者を登録取消処分にする事ができようにはすべきではないか。
- ・ 業務停止処分を逃れるため、同処分にかかる聴聞通知後に廃業し、再登録を行う例がある。登録取消処分については、その実効性を確保するため、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。
- ・ 保証会社に対する報告徴求や立入検査にかかる権限が都道府県についてのみ規定されているが、金融庁(財務局)についても規定すべきではないか。
- ・ 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、業務停止に加えて、業務改善命令を導入すべではないか。

(違反行為)

- ・ 典型的なヤミ金融の手口は、無登録で、名簿屋から入手した多重債務者の名簿に基づきダイレクトメールなどで勧誘を行い、他人名義のプリペイド携帯電話に連絡をさせて高金利で貸付けた上で、他人名義又は架空名義の銀行口座に返済させるというものである。

- ・ 都道府県の検査では、貸金業務取扱主任者の未設置、身分証明書の不携帯、貸付条件の不揭示、債務者や保証人に対する契約書面の不交付・内容不備、受取証書の不交付、帳簿の不備、白紙委任状の取得、年金関係の印鑑・預金通帳・キャッシュカードの預かり、といった事例が引き続き少なくない。無登録営業も引き続き多い。

(自主規制、クレジットカウンセリング、消費者の金銭教育のあり方など)

- ・ 多重債務に陥る原因のひとつに無思慮な借入行動があることから、学校教育レベルや社会人レベルでの金銭教育を充実させるべきである。
- ・ 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、違法業者等からの借入などにより状況を悪化させる例があることから、クレジットカウンセリングの充実が必要である。

(参考)

過剰貸付防止のための規制等のあり方

懇談会でこれまでに出された指摘事項、意見等

- ・ クレジット・カウンセリング協会でカウンセリングを受け自己破産等とされた相談者を見ると、平均年収 316 万円に対し、平均して 8.6 件、444 万円の債務を負っている。過剰な貸付が多重債務の原因の一つとなっているのではないか。
- ・ 規制に関する一般論からも、情報や交渉力の面で優位にある方に行為規制をかけるべきであり、そのためにも、優位にある業者のビジネスモデルを分析すべきではないか。
- ・ 業者のビジネスモデルとして、積極的な広告・勧誘や過剰なアベイラビリティの供与により、需要を作り出し、過剰利用を促している側面があるのではないか。
- ・ 貸金業者は、本人が返せなくても、身内が返すことを前提に貸し込むというビジネスモデルを持っている。また、大手消費者金融会社の場合、他社借入により貸付金が回収されている例があり、リスクを他に転嫁しているのではないか。
- ・ 市場構造として、ノイズレンダーが、リスク管理をせず、信用のない者に貸し込むことにより、健全な業者が引当の積み増しを迫られ、淘汰されるといった問題がある。こうした点について、金利規制で対応すべきなのか、金額規制で対応すべきなのか、という整理になるのではないか。また、自己破産を容易にするといった対応も考えられるのではないか。
- ・ 個人の免責を簡単に認めると、業者は借り手を峻別するようになり、本当に借りたい人が借りられなくなる状況が起こるのではないか。

- ・ 新規契約時の与信額は、企業・職種別の年収データベースや家計収支情報から得られる平均的な家計支出により返済能力を確認しつつ、申告情報に加え、信用情報センターや社内のデータベース等を用いたシミュレーション結果を基に、総合的に判断し決定するなど、適正な与信額の設定を心がけている。また、他社借入は原則 3 件に留めている。実際に最初に与信を実施するのは、申請者の 5 割を切っている。
- ・ 与信見直しを定期的実施し、多重債務状況になれば与信枠を下げてゼロにするなど、顧客の状況を日々把握しながら事業を行っており、極力多重債務にならないようにしている。
- ・ 多重債務は業界の問題でもあるので、当初の与信審査及び途上与信において、家計診断的なカウンセリング、相談を行うことが重要であると認識している。
- ・ カウンセリングは多重債務に陥ってからではなく、与信管理の一環として、貸付契約締結前に行うべきではないか。
- ・ リボルビング契約で、最低限の返済で長期間借入を続けることが借金漬けの状況を引き起こしていることから、リボルビング契約については入念な検討が必要ではないか。
- ・ リボルビング契約は、顧客が、借入・返済について自らコントロールできる商品である。新規契約等において、リボルビング契約の特性についても説明している。
- ・ 多重債務者は通常 5～10 社からの債務を抱えており、例えば、大手消費者金融会社の申し合わせ(新規貸付時の他社借入を原則 3 社までとする)だけでは必ずしも過剰貸付を防止できていないことから、より実効的な過剰貸付規制を設けるべきではないか。
- ・ 日弁連の提案には、1 社あたりの貸付の上限を規制する案があるが、過剰貸付防止の趣旨からは、総債務の規制をすべきである。
- ・ 過剰貸付規制に対しては、行政罰或いは刑事罰を設けるべきである。

- ・ 事業者のキャッシュフローは、消費者の場合と比較して変動が大きいいため、現在の収入等をベースに貸付額の規制をすることは馴染まない。
- ・ 事業者ローンの保証人には消費者になることが多い。しかも、実際に、保証人から回収することとなるケースが 25～30%もあるとの指摘がなされている。したがって、消費者を保証人とした事業者ローンについてはきちんと規制することが必要ではないか。
- ・ 無担保・無保証の貸付からはじまり、多重債務に陥った債務者の債務を一本化(いわゆる「おまとめ」)する際に担保をとるというモデルが成立しているが、居住の本拠である住宅は保護されるよう手当てする必要がある。
- ・ 過剰貸付については、規制の実効性が確保できるのかという点を考慮する必要があるほか、マーケットメカニズムがどのように機能していないのかという根本を考えた上で、信用情報機関の集中、一律の量的な貸付規制、不動産を担保にとる場合などの実際の弊害に即した規制などのうちどのような規制が望ましいか議論する必要がある。
- ・ 過剰貸付については、対処療法的な規制ではなく、与信管理が収益に直結するといった形でのインセンティブを与えることを考えるべきではないか。
- ・ 全情連の信用情報が多重債務防止のためにきちんと活用され機能しているかどうかの検証が必要ではないか。
- ・ 与信審査の精度を上げるため、信用情報の利用の促進が必要であり、更に、信用情報機関間の情報交流も求められるが、情報交流を進めるにあたっては、個人情報の取扱に関する懸念もあるのではないか。
- ・ 登録業者約 1 万 5,000 社のうち、情報センターに加盟しているのは約 2,500 社だけであるが、過剰貸付を防止するために、情報センターへの加盟を登録要件とすべきではないか。また、全件登録を義務づけるだけでなく、全件照会を義務づけないと適正な与信判断はできないのではないか。
- ・ 大手の消費者金融業者から、テレビコマーシャルを行っているから安心だと思ったというきっかけで借りている者が多いなど、広告が若者の借入行動に大きな影響を与えていることから、イギリスの例なども参考に、規制を設けることが必要ではないか。

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

懇談会でこれまでに出された指摘事項、意見等

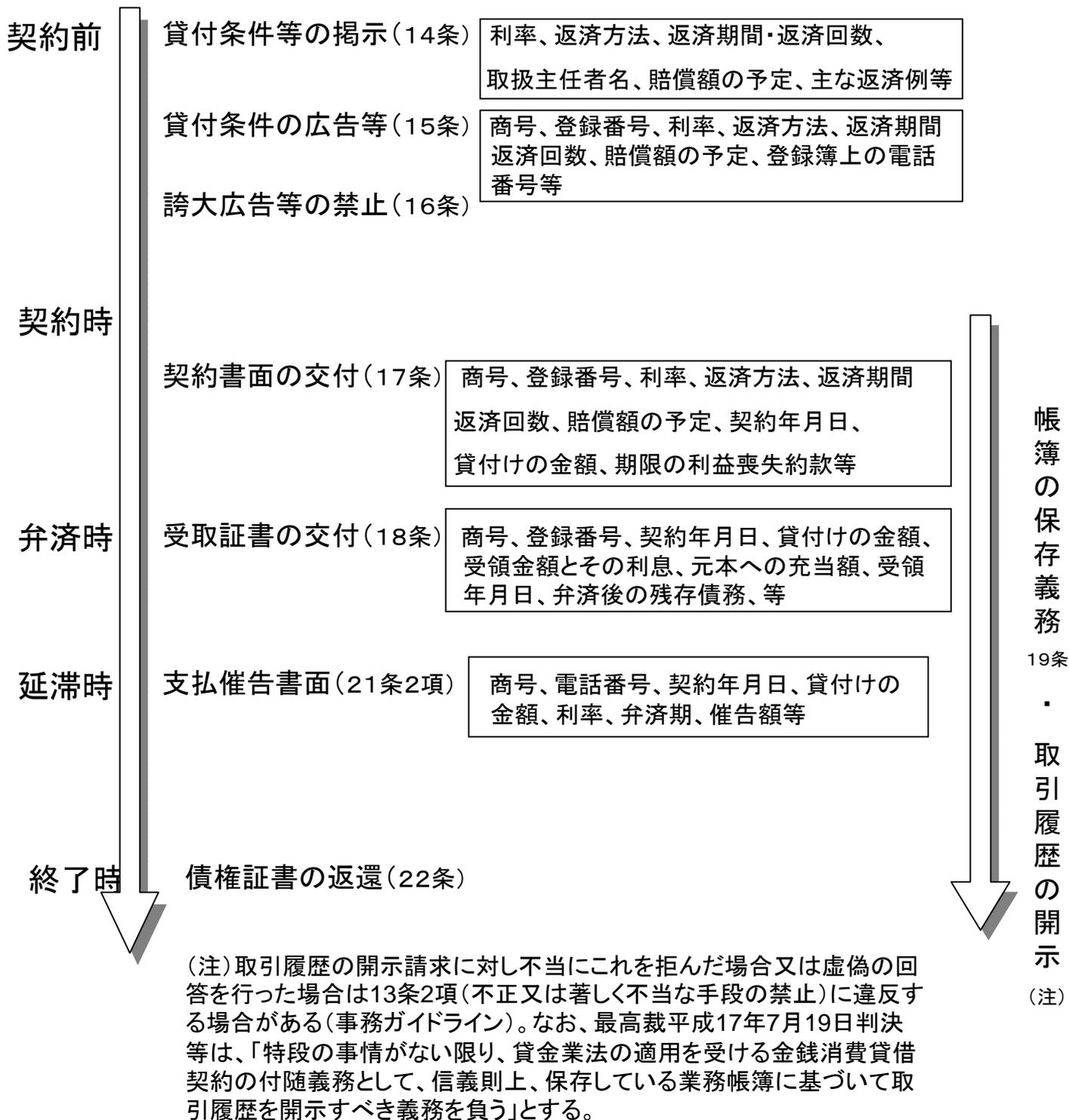
- (注) 貸金業者に適用される金利規制として、利息制限法において民事上の上限金利(20%、18%、15%)、出資法において刑事上の上限金利(29.2%)が規定されている。また、貸金業規制法において、利息制限法の上限金利を超える部分の利息の支払いについて、任意性、書面交付といった一定の要件の下、有効な弁済とみなされる旨規定されているが、最近の判例の動向を見ると、その要件が厳格に解釈されており、利息制限法の上限金利を超える利息の支払が無効とされるケースが頻発している。なお、書面交付義務は、契約や弁済をめぐる紛争を防止するための行為規制であると同時に、みなし弁済の要件となっている。
- ・ 「みなし弁済」規定に関する厳しい判決や過払金返還請求は、書面交付や任意性の解釈など、貸金業規制法の規定の不明確な点に起因しており、これにより、消費者金融のビジネスモデルが極めて不安定なものとなっている。
 - ・ 貸金業規制法 43 条の規定は、資金需要者は約束を反故にできるし、貸金業者は利息制限法を超える利息が無効であることを告げる必要がないという点で、騙し合いを容認する法制度であり、これを維持することは問題ではないか。
 - ・ 出資法の上限金利は、銀行の貸出金利や資金需要者の返済能力、更には貸金業者の調達金利から見て高すぎ、多重債務の原因となっていることから、利息制限法の上限金利まで引下げるべきではないか。最近の最高裁の判決も、利息制限法を軸にすべきということを示している。
 - ・ 消費者金融白書によると、利用者の平均借入額は 145 万円であるが、150 万円を 29%の金利で借りた場合、月々の返済額が 4 万 8 千円となる。これを履行できるのは年収が 500 万円の世帯であるが、消費者金融から借入をするのはもっと年収が低い層である。
 - ・ 適正金利を考えるには、消費者がその収入の中で無理なく返済できることが最も重要な着眼点であり、事業者側のコスト論は二義的である。

- ・ 市中の金利は変動するので、上限金利も固定することなく、政令等で見直す仕組みを設けてはどうか。例えば、過去 10 年間の平均金利に 6% を上乘せした利率とするのはどうか。
- ・ TKC 全国会の経営指標のうち中小零細企業の財務諸表の平均値を用いたモデル企業分析によると、損益分岐点借入利率は 11~13% であり、20% 以上の金利では、赤字から脱却できない。
- ・ 上場企業や上場予定企業には、ビジネスチャンスをつかむため、50% の金利でも借りたいというニーズがある。また、20% 以上の金利では利益がでないとの批判については、資金需要者は、自己資本や銀行借入などを組み合わせてキャッシュフローを管理していることに留意する必要がある。
- ・ 上限金利の設定にあたっては、業界への影響ということも考慮すべきである。
- ・ 無担保・無保証であること等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ず、また、上限金利を引下げれば信用リスクの高い資金需要者がヤミ金融に流れることから、利息制限法の上限金利を上げるべきではないか、あるいは、金利規制を廃止し、市場メカニズムに委ねるべきではないか。
- ・ 与信コストが高いのは、返済のための借入等により、借入件数が増え、リスクが高まっているからであり、そもそも過剰貸付に原因がある。適正与信を行うことで、コストを下げるができる。
- ・ 大手貸金業者と中小貸金業者で、調達金利が大きく異なるのに貸出金利が近似しているのは、大手貸金業者が儲けすぎているということではないか。
- ・ 個人破産の要因は、金利ではなく、失業、疾病、離婚などのライフイベントである。仮に、高金利が破産の原因であるのであれば、2000 年に出資法の上限金利が引き下げられた時点でトレンドが下がるはずであるが、現実には逆となっている。
- ・ 元々低所得層に高金利で貸しているために、ライフイベントが生じると返済できなくなるのであり、金利は個人破産の最大の要因である。

- ・ 貸金業には他業態も参入しているので、今後、顧客の選択肢も増え、顧客の利益につながる金利体系ができるのではないかと。
- ・ 上限金利の議論にあたっては、健全な需要と供給という関係にある程度残すことが必要である。
- ・ 少額・短期の借入であれば、資金需要者の財務の健全性や貸金業者のコストの観点から、ある程度高い金利も正当化されるのではないかと。他方で、当初は短期の借入を行う予定であっても、借換えや追加借入を繰り返すことにより長期化することが多いのではないかと。
- ・ 借り手の返済能力という観点からも、金利だけを単独で考えるのではなく、借入金額や借入期間なども含めトータルに考えるべきである。ただし、利息制限法の刻みは昭和 29 年から状況が変化しているので見直すべきではないかと。
- ・ 様々な制度がお互いに連関するため、金利規制のあり方だけを単独で議論するのではなく、制度全体の整合性を取る必要がある。その際、情報上優位にある貸金業者に注意義務を課す形にすべきである。
- ・ 資本金 3 億円以上の株式会社への貸付などプロ向きのマーケットでは、自己責任原則の下、自由な経済活動を認めることが経済成長にも資することから、利息制限法や出資法の適用を除外すべきではないかと。又は、事業者向け貸付、あるいは法人向け貸付については、消費者向け貸付とは異なった取り扱いをすべきではないかと。
- ・ 貸金業者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ことについて対応が必要ではないかと。
- ・ 出資法と利息制限法の金利規制の適用にあたっては、貸金業者が認識している限りにおいて、保証料・媒介手数料を利息とみなす旨の規定を設けるべきではないかと。
- ・ 出資法において、ATM手数料などまでが利息の定義に含まれているが、これはコストであり、利息に含めるべきではない。諸外国でもそのような例はない。また、失業や疾病時に債務を保証する支払保証保険の保険料についても、顧客利便の観点から、利息に含めるべきではない。更に、出資法と利息制限法で利息の概念が異なっている点について、整理が必要ではないかと。

- ・ 書面交付について、インターネットやATMの利用者増加、リボルビング方式の貸付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はないか。個人情報保護の観点からも、電子書面が望ましいのではないか。
- ・ 書面交付は、将来の紛争を防止し、債務者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されていることから、電子化、簡素化をすべきではない。IT書面一括法が制定された際、貸金業については、契約をめぐるトラブルが多発しているという理由で対象外とされたが、その点は現在でも全く変わっていないのではないか。
- ・ 契約書面に、利息制限法の上限金利と、借主の支払義務はその限りであること、及びこれを任意に支払った場合には、43条により有効な弁済とみなされることを記載させるべきではないか。
- ・ 日賦貸金業者に対する特例金利については、その要件が今日の社会経済情勢から乖離しているのではないか。
- ・ 日賦は、信用の低い顧客に日々の売り上げを担保に貸付を行い、毎日の取立に際し、事業の状況等をモニタリングすることにより、その後の与信判断を行う商品であり、これに対し、合理的に判断された需要が数多くあれば、存在意義は十分にある。
- ・ 日賦に対するニーズがあると言うが、日賦貸金業者から借入を行った者のうち、日賦貸金業者から最初に借入れたのは一部である。また、その中には自己破産をしている者もいる。更に、要件外の集金方法や要件外の者への貸付が存在していることなどから、日賦に対する需要が本当にあるのか疑問である。
- ・ 契約の切り替えの度に提携保証会社の保証が求められることで、著しい高利を徴収される結果になっているケースがある。
- ・ 日賦貸金業者による無理な貸付、取立、要件外の者への貸付は、九州・沖縄以外の地域では起きていない。

資金需要者に対する情報提供



貸金業規制法等における行政処分及び罰則

	違反事由	関係条文	行政処分 (36～38条)	罰則
登録	不正登録	3条1項	○	5年以下若しくは1000万円以下
	登録申請書虚偽記載(第4条)	4条		100万円以下
	登録拒否事由の発生	6条1項1号、4～12号	○	
	登録拒否事由の判明(登録時)	6条1項各号	○	
	登録換え(財務局登録・都道府県登録)の懈怠	7条	○	
	登録事項変更届出の不提出、虚偽報告	8条1項	○	50万円以下
	変更届出書の添付書類、虚偽記載	8条3項		50万円以下
	廃業届出の不提出等	10条1項		50万円以下
	無登録営業	11条1項		5年以下若しくは1000万円以下
	無登録業者の広告・勧誘等	11条2項		100万円以下
	登録されていない営業所での営業	11条3項	○	1年以下若しくは300万円以下
	名義貸し	12条	○	5年以下若しくは1000万円以下
業務	過剰貸付け	13条1項		
	不正又は不当な手段を用いた貸付・取立て等	13条2項	○	
	貸金業従事にかかる証明書不携帯	13条の2	○	100万円以下
	暴力団員等の従事	13条の3	○	1年以下若しくは300万円以下
	営業所等における貸付条件等の不掲示	14条	○	100万円以下
	貸付条件に関する広告内容の不備	15条	○	100万円以下
	貸付条件の誇大広告等	16条1項	○	1年以下若しくは300万円以下
	その他の誇大広告等	16条2項	○	
	広告勧誘時の過剰貸付け防止配慮義務違反	16条3項		
	契約書面の不備・不交付	17条	○	1年以下若しくは300万円以下
	受取証書の不備・不交付(罰則適用は1項だけ)	18条	○	1年以下若しくは300万円以下
	業務に関する帳簿の備付け義務違反	19条	○	100万円以下
	白紙委任状の取得制限違反	20条	○	1年以下若しくは300万円以下
	公的給付に係る預金通帳等の保管等	20条の2	○	1年以下若しくは300万円以下
	威迫等の平穩を害するような言動による取立て	21条1項	○	2年以下若しくは300万円以下
	催告書面の不備	21条2項	○	100万円以下
	債権取立ての際の貸金業者等の商号等の不開示	21条3項	○	100万円以下

	債権証券の不返還	22条	○	10万円以下
	貸金業に係る標識の営業所等における不掲示	23条	○	100万円以下
	債権譲渡の場合の通知義務違反	24条1項	○	100万円以下
	取立制限者への債権譲渡	24条3項	○	1年以下若しくは300万円以下
	密接な関係を有する者への債権譲渡の場合の当該者の21条1項等違反	24条4項	○	
	保証業者に対する通知義務違反	24条の2 1項	○	100万円以下
	取立制限者との保証契約の締結	24条の2 3項	○	1年以下若しくは300万円以下
	密接な関係を有する者との保証契約締結の場合の当該者の21条1項等違反	24条の2 4項	○	
	受託弁済者に対する通知義務違反	24条の3 1項	○	100万円以下
	取立制限者との弁済委託契約の締結	24条の3 3項	○	1年以下若しくは300万円以下
	密接な関係を有する者との弁済委託締結の場合の当該者の21条1項等違反	24条の3 4項	○	
	保証等に係る求償権譲渡の場合の保証業者の通知義務違反	24条の4 1項	○	100万円以下
	受託弁済に係る求償権譲渡の場合の弁済受託者の通知義務違反	24条の5 1項	○	100万円以下
	貸金業務取扱主任者の不設置	24条の7 1項	○	100万円以下
	貸金業務取扱主任者の氏名の開示拒否	24条の7 4項	○	100万円以下
	貸金業務取扱主任者の貸金業務取扱主任者研修の受講	24条の7 5項、6項	○	
	貸金業務取扱主任者の研修受講後の届出懈怠	24条の7 8項	○	
貸金業協会	加入	26条		
	資金需要者等の利益の保護	27条		
	苦情の解決	28条		
	貸金業の業務に関する研修	29条		
	過剰貸付けの防止(対協会)、信用情報の目的外利用の禁止(対会員)	30条		
	会員名簿の閲覧	32条		10万円以下
	名称の使用制限(協会類似名称の使用)	34条1項		10万円以下
	名称の使用制限(会員類似名称の使用)	34条2項		100万円以下
	報告徴収及び立入検査	35条1項		1年以下若しくは300万円以下
監督	業務停止(業務停止処分違反の場合罰則あり)	36条	○	5年以下若しくは1000万円以下
	営業所・事務所・登録申請者・役員の所在不明	38条	○	
	事業報告書の不提出、虚偽記載	41条の2		1年以下若しくは300万円以下
	貸金業者の報告・検査忌避	42条1項、2項		1年以下若しくは300万円以下
	警察職員による質問の答弁拒否・虚偽答弁(第44条の5第1項)	44条の5 1項		1年以下若しくは300万円以下
出資法	出資法等違反	出資法5条2項ほか	○	5年以下若しくは1000万円以下

ヤミ金融対策法の概要

1. 登録審査の強化、登録要件の見直し

- ・ 登録時の本人確認等の強化。
- ・ 登録要件の追加（暴力団員等、不正又は不誠実な行為をするおそれがある者、一定の財産的基礎を有しない者等は登録を拒否）。

2. 無登録業者に対する取締り強化

- ・ 無登録業者の広告・勧誘について罰則を新設。
- ・ 白紙委任状の取得禁止、取立行為規制を無登録業者にも適用。

3. 取立行為規制の強化

- ・ 債権の取立にあたって行ってはならない行為例（夜間における取立等）を具体化。
- ・ 貸金業の従業者による証明書携帯の義務付け。
- ・ 貸金業者による暴力団員等への債権譲渡の禁止。

4. 適正な営業体制の確立

- ・ 貸金業者に対し、貸金業務取扱主任者を各営業所等毎に選任し、従業員への助言又は指導を行わせるとともに、研修を義務付け。

5. 罰則の強化

- ・ 無登録営業、出資法の上限金利違反の際の罰則を「3年以下の懲役若しくは3百万円以下の罰金」から「5年以下の懲役若しくは1千万円以下の罰金」に引上げ（法人重課：無登録営業1億円、上限金利違反3千万円）。

6. その他

- ・ 年109.5%を超える利息の契約をしたときは、当該貸付契約を無効とする。
- ・ 財務局登録の貸金業者の登録免許税を9万円から15万円に引上げ。
- ・ 平成16年1月1日施行。