

懇談会におけるこれまでの議論(座長としてのとりあえずの整理)

0. はじめに

- ・ 当懇談会においては、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。このほか、個人や中小企業に対する金融仲介機能の健全な発展という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、貸金業者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、金銭教育やクレジット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。
- ・ 貸金業者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、貸金業者に対する行為規制、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。
- ・ 貸金業者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。
- ・ 貸金業者に対する具体的な規制のあり方をめぐっては、
 - ① 貸金業者、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、過剰な借入が引き起こされているという指摘
 - ② 本人の返済能力が十分でなくとも、他社借入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指摘等にも留意しつつ、検討する必要があるとの意見があった。

1. 過剰貸付・多重債務の防止

- ・ 多重債務の原因としては、失業や疾病といったライフイベントによるものであるとの意見もあったが、現実には、貸金業者による資金需要者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、既に脆弱な経済状況になっているためであるとの意見が多かった。
- ・ 過剰な借入については、主として資金需要者に原因を求める立場から、金銭教育やクレジット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、より本質的には、貸金業者による過剰な貸付け行動の問題であ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)

- ・ 現在、貸金業規制法においては、資金需要者の返済能力を超える貸付を禁じているが、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指摘が多数あった。また、大手消費者金融業者の申し合わせ(1997年)では、新規貸付時の他社借入を原則3社までとしているが、これについても、中小の貸金業者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指摘があった。
- ・ このため、資金需要者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は、資金需要者の総債務残高に着目した規制が必要であるとの意見もあったが、その実行可能性について疑問を呈する意見もあった。
- ・ 他方、大手消費者金融業者からは、新規貸付時及び貸付期間中に、信用情報センターを含む各種のデータベースを照会することにより、資金需要者の返済能力を確認するなど、適正与信に努めており、貸付の量的規制を一律に課すことは適切ではないとの意見が示された。

- ・ また、特に借り手が事業者の場合、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の量的規制は馴染まないとの意見があった。
- ・ 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う例があるが、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)

- ・ 過剰貸付を防止するためには、貸金業者が与信審査の精度を上げなければならない、そのためには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、概ね一致した。
- ・ 過剰貸付防止の観点からは、加盟が遅れている中小零細貸金業者による信用情報機関の活用を促進するため、信用情報機関への加盟を義務づけるべきとの意見があった。また、適正与信の観点からは、全件登録を義務づけるだけでなく、全件照会を義務づける必要があるとの意見があった。
- ・ 信用情報機関の加盟の要件として差別的な取扱いが行われるべきではなく、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、専業以外の業態の貸金業者についても全国信用情報センター連合会への加盟を推進すべきとの意見があった。
- ・ 信用情報機関の利用の促進のためには、信用情報機関間の情報交流が必要となるが、これについては、個人情報の取扱いに関する懸念も示された。これに関し、個人情報に適正に取り扱われるためには、信用情報機関の業務の適正な運営を確保することが重要であるとの指摘があった。

③ リボルビング取引のあり方

- ・ 現行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の大半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づけを明確化するとともに、借り手保護の観点から、どのような書面交付要件や説明責任を課すべきかを検討する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を続けられる仕組みとなっているため、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。
- ・ 他方、貸金業者からは、リボルビング契約については、顧客が、借入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説明があった。

④ カウンセリングの活用と問題点(4. ①参照)

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をする者が多いなど、貸金業者の広告が、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、近時はインターネットなど新たに媒体を利用した広告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」の警告文句や広告の規制を参考にしつつ、規制を強化することが必要であるとの意見があった。
- ・ 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、貸出後の業者側からの要請・勧誘が過剰な貸付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。

2. 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、更に何らかの規制を設けるべきではないか、との意見があった。
- ・ 一部の商工ローン業者が債務者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、債務者や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債務者や保証人に対する説明義務

- ・ 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る必要があるとの点について、概ね一致した。

- ・ 現在の収入と支出の範囲で返済可能かどうかを資金需要者が適切に判断できるようにするために、この金額をこの金利でこの期間借りれば、元金の返済計画はどうなるのか、トータルの元金負担はどうなるかなどを、貸金業者は顧客に対し、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。
- ・ 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。
- ・ 借主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があった。

③その他

- ・ 生命保険を付保することにより、取立時の違法行為が助長されたり、債務者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。
- ・ 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。

3. 参入規制・監督手法等

① 参入規制のあり方

- ・ 過剰貸付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、参入の規制を強化すべきであるとの意見で、概ね一致が見られた。
- ・ 金融業の規制のあり方としては、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、違法行為を行わない体

制を実際に作っているかどうかを監視する監督体制に重点をある程度移行させる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。したがって、加入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、概ね意見の一致が見られた。

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、業務停止に加えて、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 ヤミ金取締り等の対策

- ・ 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。

4. カウンセリング、その他

① 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

- ・ 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との意見があった。
- ・ カウンセリングは多重債務に陥ってからだけではなく、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、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。貸金業者からの借金の返済が不能に陥った場合に、速やかに第三者のカウンセリングを受けさせることにより、債務整理に円滑につなげるための事後カウンセリングを充実させる必要があるとの意見で概ね一致した。
- ・ 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。

② 金銭教育

- ・ 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、学校教育の段階や社会人に対しても金銭教育を充実させるべきであるとの意見で概ね一致した。

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、貸金業者が貸し込もうとするインセンティブは弱められることから、過剰貸付の防止に効果があるとの意見があった。他方、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、真の資金需要者が借りられなくなる状況が起こるのではないかと懸念も示された。
- ・ 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銭教育に併せて広く周知し、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、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。

5. 金利規制(刑事・民事)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、資金需要者がその収入の中で無理なく返済できるか否か、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ほか、事業者は、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との意見があった。
- ・ 資本金 3 億円以上の株式会社への貸付けなどプロ向きのマーケットでは、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、少なくとも、事業者又は法人向けの貸付については、消費者向け貸付とは異なった取り扱いをすべきとの意見があった。
- ・ ただし、事業者向貸付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貸付については消費者向貸付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)

- ・ 上限金利の設定にあたっては、貸金業者への影響も考慮すべきであるとの意見があった。
- ・ 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のニーズがヤミ金融に向かうとの意見があった。
- ・ 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。

③ リボルビング取引とグレーゾーン金利

- ・ リボルビング契約については、貸金業規制法 43 条のいわゆる「みなし弁済」の要件となっている書面交付などについてより明確化が必要であり、特にグレーゾーンを存置させる場合、この点についての検討が必要であるとの意見があった。

(2) 上限金利(刑事・民事)規制の意義(⇔自由金利論)

- ・ 上限金利規制が現段階においては必要との見解で概ね一致した。
- ・ 資本金 3 億円以上の株式会社への貸付けなどプロ向きのマーケットでは、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、少なくとも、事業者又は法人向けの貸付については、消費者向け貸付とは異なった取り扱いをすべきとの意見があった(再掲)。

(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))を存置する場合の選択肢

① 現状維持

② 「みなし弁済」要件の厳格化(貸付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)

- ・ 仮に現状を維持する場合であっても、現行の弁済時の書面要件の厳格化が必要であるとの意見があった。
- ・ グレーゾーンについては廃止すべきとの意見が多かった。他方で、廃止の方法如何によっては、存置するほうが望ましいとの意見があった。
- ・ 仮にグレーゾーンを存置する場合であっても、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、個別借入れ時に、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の無いこと、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の説明を行う義務を課すべきとの意見があった。
- ・ 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。他方、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、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すべきではないとの意見があった。

(4) グレーゾーンを廃止する場合の選択肢

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(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、
貸金業者の行う貸付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、
貸金業者の行う貸付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

- ・ 「「みなし弁済」制度については、資金需要者は約束を反故にでき、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ることから、これを維持することは問題であり、「みなし弁済」制度は廃止すべきとの意見があった。
- ・ 出資法の上限金利については、資金需要者の返済能力や貸金業者の調達コストから見て高すぎるのが、多重債務化の一因でもあること、更には、最近の司法の判決も「「みなし弁済」」の要件を厳格に解釈しているため、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状況等を踏まえれば、この際、出資法の上限金利を利息制限法の上限金利まで引き下げる方向で検討することが適当であるとの意見があった。
- ・ 一方、信用リスクの高い資金需要者からの資金ニーズに応える必要があること、こうした資金ニーズが登録業者により満たされない場合にはヤミ金融に向かうことになること、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、貸金業者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、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あった。
- ・ 上限金利規制の議論にあたっては、例えば、現実の需要と供給を考慮することが必要であり、少額・短期の借入であれば、資金需要者の返済可能性、

貸金業者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。

- ・ 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、金利規制の強化は必要ないとの意見があった。
- ・ 利息制限法における金利の適用区分を考慮していない昭和29年の利息制限法制定当時の銀行貸出金利の水準等を考慮すれば、再検討の必要があるのではないかと、また、引き下げや市場金利との変動金利も考えてはどうか、との意見があった。
- ・ 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場合があり、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。
- ・ 日賦貸金業については、借入を行うことが必ずしも容易ではない信用の低い顧客に日々の売り上げを担保に貸付を行う点で存在意義があるとの意見がある一方、要件外の違法な貸付や集金方法が多発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を呈する意見があった。

6. 終わりに

- ・ 本ペーパーはこれまでの議論をとりあえず整理しまとめたものであり、引き続き検討していく必要がある。