

懇談会におけるこれまでの議論(座長としての中間整理)

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る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、過剰な借入れ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. 過剰貸付け・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、貸金業者による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、資金需要者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れを原則3社までとしているが、中小の貸金業者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指摘があった。
- ・ 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、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があったが、その手法や実効性について十分な検討が必要であるとの意見もあった。
- ・ 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け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)

- ・ 過剰貸付け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ず、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も含め、信用情報機関への加盟を義務づけるべきとの意見がある中で、登録要件の厳格化や加盟審査の強化をしない場合には、個人情報保護法上の懸念が大きいとの意見もあった。
- ・ なお、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。
- ・ また、適正与信の観点からは、貸金業者に対して、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。
- ・ 信用情報機関の利用の促進のためには、信用情報機関間の情報交流を促進する必要があるとの意見がある中で、個人情報の取扱いに関する懸念も示された。これに関し、個人情報が適正に取り扱われるためには、貸金業の参入規制のあり方に加え、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け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付けをより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指摘があった。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。
- ・ 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れ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、雑誌、新聞等の媒体に加え、近時はインターネットなどを新たな媒体として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」の警告文言や広告の規制を参考にしつつ、その頻度も含めて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、貸金業者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。

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。
- ・ 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、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。

- ・ 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もあった。

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。
- ・ 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。

3. 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。
- ・ 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。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. カウンセリング等

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や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。
- ・ 借り手側としても、借入段階であらかじめ、返済が困難になった際の相談等の窓口が明確になっていれば、多重債務が防止されるのではないかと、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れなどにより状況を悪化させる例がある。このため、貸金業者からの借金の返済が不能に陥った場合には、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。
- ・ 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。

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。このため、関係機関が連携して取り組むべきとの意見があった。

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、過剰貸付け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あった。
- ・ 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れなどを組み合わせて全体の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、金利規制や行為規制等に関して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り扱いをすべきとの意見があった。
- ・ ただし、事業者向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貸付けについては消費者向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)

- ・ 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一方、むしろ、それが結果的に需要者側にどのような影響を与えるのかが議論される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、上限金利を引き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。
- ・ 他方、ヤミ金からの借り手は、自己破産者や多重債務者という借金の返済に追われている人達であって、健全なニーズではなく、過去にヤミ金が増えたことと金利を引き下げたこととは関係がないとの意見があった。
- ・ なお、大手貸金業者の調達金利は低い水準となっており、中小貸金業者の調達金利と異なるにもかかわらず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指摘があった。

- ・ 貸金市場には他業態も参入しており、今後、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一方、現実には上限金利に近い水準にあり、そうした金利体系ができるまでには相当に時間がかかるのではないかと意見もあった。

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。なお、上限金利規制として、固定金利型と市場金利連動型がありうるとの指摘があった。
- ・ 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))について

- ・ いわゆるグレーゾーンといわれる問題の中には、刑事と民事の上限金利を一本化することの是非の問題と、異なる金利水準である場合にその間の金利帯についての取扱いをどう考えるか(「みなし弁済」等)という問題がある、との指摘があった。
- ・ 「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、不公正な対応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。

(4) グレーゾーン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、リボリ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。なお、金利を引き下げる場合には電子化対応をすべきとの意見もあった。
 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認めるべきではないとの意見があった。

(5) 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、貸金業者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、貸金業者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 資金需要者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 貸金業者の資金調達コストに比して高いこと、

- 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、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多く示された。

・ 他方、

- ① 信用リスクの高い資金需要者の資金ニーズにも応える現実的な必要性があること、
- ② こうした資金ニーズが合法的な業者により満たされない場合にはヤミ金に向かうことは避けられないこと、
- 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、

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。

- ・ 出資法の上限金利の引下げを検討する場合であっても、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・短期の借入れであれば、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。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。
- ・ 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業者とそうでない業者を区分した上で、適格な業者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。これに対しては、そもそも業者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、体制整備等の如何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。
- ・ 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。

(6) その他

- ・ 利息制限法における金利水準や適用区分については、昭和29年の同法

制定当時の銀行貸出金利の水準やその後の物価変動等を考慮すれば、再検討の必要があるのではないか、また、引下げや市場金利との連動も考えてはどうか、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の低い顧客に日々の売り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る一方、要件外の違法な貸付けや集金方法が多発していることから、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. 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、次のような指摘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。
 - 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基本計画を踏まえ、中期的には、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。