

過剰貸付防止のための規制等のあり方

(目次)

・ 懇談会でこれまでに出了された指摘事項、意見等	1
・ 過剰貸付けに関する規定	3
・ 過剰貸付けに関するアメリカの主な規制	4
・ 米国におけるクレジットカード信用取引の最低支払い額	5
・ 与信行為規制に関する日本弁護士連合会の提案	6
・ 貸金業における広告規制	7
・ イギリスの広告規制	9
・ 他業界における広告規制(銀行、保険、割賦販売)	10

(参考)

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了された指摘事項、意見等	11

平成 18 年 2 月 28 日(火)

金融庁

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おり、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ある。
- ・ 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、供給が需要を作り出し、過剰利用を促している側面があるのではないか。
- ・ 貸金業者が、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が成り立っている。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、リスクが他に転嫁され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。
- ・ 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。
- ・ 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。

- ・ 与信見直しを定期的を実施し、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。
- ・ リボルビング契約で、最低限の返済で借入を長期間続けることが借金漬けの状況を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。新規契約等々において、リボルビング契約の特性についても説明している。
- ・ 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、個人情報の取扱い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。
- ・ 大手の消費者金融業者でテレビコマーシャルを出し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く、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、規制が必要ではないか。

貸金業の規制等に関する法律（抜粋）

（過剰貸付け等の禁止）

第13条第1項

貸金業者は、資金需要者である顧客又は保証人となろうとする者の資力又は信用、借入れの状況、返済計画等について調査し、その者の返済能力を超えると認められる貸付けの契約を締結してはならない。

金融監督等にあたっての留意事項について

- 事務ガイドライン - 第三分冊：金融会社関係3 貸金業関係（抜粋）

3 - 2 - 1 過剰貸付けの防止

法第13条第1項の規定に係る監督に当たっては、次に掲げる事項について、適切に行われるよう促すものとする。

(1) 過剰貸付けの判断基準

貸金業者が貸付けを行うに当たって、当該貸付けが資金需要者の返済能力を超えると認められるか否かは、当該資金需要者の収入、保有資産、家族構成、生活実態等及び金利など当該貸付けの条件により一概に判断することは困難であるが、窓口における簡易な審査のみによって、無担保、無保証で貸し付ける場合の目処は、当該資金需要者に対する1業者当たりの貸付けの金額について50万円、又は、当該資金需要者の年収額の10%に相当する金額とすること。

(2) 顧客に対し、必要とする以上の金額の借入れを勧誘してはならないこと。

(3) 無担保、無保証の貸付けを行うときは、借入申込書に借入希望額、既往借入額、年収額等の項目を顧客自らに記入させることにより、その借入意思の確認を行うこと。

(4) 無担保、無保証の貸付けを行うときは、信用情報機関を利用して、顧客の借入状況、既往借入額の返済状況等を調査し、その調査結果を書面に記録すること。

過剰貸付けに関するアメリカの主な規制

連邦公正取引委員会(FTC)によれば、低所得者・多重債務者に対して債務を一本化する際に住宅を担保にとる貸付において、消費者の理解不足に乗じて借換え・一本化を勧誘し、その結果借主が最終的に住宅を失うことが多いことに着目し、一定金利以上の住宅担保貸付に対して、連邦法(住宅所得者とその融資枠を保護する法律)により下記のような規制をしている(各州法においても、同連邦と同様又はさらに強化した規制が設けられている)。 ~ 参照。また、リボルビング契約における最低支払額については、 のとおり、自主的取り組みがある。

貸付に際して、消費者の返済能力を考慮する義務

借主の支払い能力に関係なく担保物件に基づき消費者にローンを提供することの禁止。

例:債務額が収入の50%を越えない場合には、債務者に支払い能力があると推定できる(ノースカロライナ州)。

についての貸主の証明責任

貸主が借主の支払い能力を文書で証明しない限り貸主の違反行為が推定される。

カウンセリングを受けさせる義務

・ 当局により認められたカウンセラーによるカウンセリング受講証明書なしにローンを提供することはできない。
(ノースカロライナ州)

期限前の弁済に対する違約金に関する規制

期限前の弁済に対して違約金が課される契約を制限する。

合理的でないローンの借換の禁止

借換が債務者にとって最善の利益でなければ短期間のうちにたびたび借換をすることは禁止されている。借換の度に高額な手数料を取る実態に着目した規定である。

ネガティブ・アモータイゼーションの禁止

月々の返済額が、月々の金利相当額にも満たないため残債務(残元本と金利相当額の支払い残額)が増加していく支払い方式を禁止する

バルーンペイメントの禁止

5年未満の期間において、月々の支払額を金利相当額のみ払うことにより低額にして、最後の支払いで元本をまとめて支払うなど極めて高額な支払いをする方法(バルーンペイメント)の禁止。

開示義務

- ・ 債務を履行しないと住宅を失うことになる旨を開示すること
- ・ 金利その他の支払い義務について開示すること

リボルビング契約におけるミニマムペイメントに対する自主的取り組み

リボルビング契約における毎月の最低支払い額を、残債務の4%とする取り組み(別紙参照)。

以上

米国におけるクレジットカード信用取引の最低支払い額

- ・ 米国議会調査局のレポートによると¹、1970年代にはクレジットカードの最低支払額は、平均で未払額の5%程度であったが、その後のクレジットカードの普及と競争を受け、2000年には約2%に低下した。その結果、債務者の支払期間が長期化し、かつ総支払額も上昇したため、問題視されることとなった。
- ・ 2003年にOCC、FRB、FDIC、OTSの4つの監督当局により“Credit Card Lending”に関するガイダンス²が公表された。本ガイダンスでは最低支払額の具体的水準等については言及していないものの、当局の最低支払額の低下に対する懸念から、「貸手は、借手が合理的と考えられる期間内に返済が可能となるよう、適切な水準を最低支払額を設定することが望ましい」との記述がある。
- ・ 報道によれば³、当ガイダンスを受けて、MBNA、シティバンク、バンクオブアメリカといった大手カード会社は、最低支払額を未払い額の2%から4%に変更し、その後他のカード会社等も追随するとみられている。
- ・ 一方、2005年4月の破産法の改正によってローンの際の開示規定が変更され、契約の際に、最低支払額で返済した場合には総支払利子額が増加しかつ返済期間が延長されることの警告が義務づけられた⁴。

¹ Congressional Research Service (2005) “CRS Report for Congress order code RS22352”

² FFIDC, January 8 2003

³ Wall Street Journal, December 17 2005 など

⁴ Pub. L. No. 109-8, 119 Stat. 23

与信行為規制に関する日本弁護士連合会の提案

第6 与信行為規制

1 (支払能力を超える与信等の禁止)

- (1) 与信業者は、資金需要者たる顧客に対し、次の与信をしてはならない。
 - ① 資金需要者たる顧客又は保証人の支払能力を超える与信
 - ② 個人信用情報機関に事故情報が登録されている顧客に対する与信、又は個人信用情報機関に事故情報が登録されている者を保証人とする与信
 - ③ 個人信用情報機関に貸付禁止依頼がなされている顧客に対する与信、又は個人信用情報機関に貸付禁止依頼がなされている者を保証人とする与信
- (2) 上記(1)①の「支払能力を超える与信」とは、次の各号に掲げるものを基準とする。
 - a 金銭の貸付け及び販売信用を含む総債務（既存債務を含む。）に対する年間支払総額が手取年収の3割を超える与信
 - b 無担保（担保が人的保証だけである場合を含む。）の貸付けにあつては、与信業者1社につき、手取年収の1割又は50万円のいずれか低い方を超える与信
 - c (略)
- (3) 「支払能力を超える与信」であるか否かは、前項各号に定める基準のほか、顧客及び保証人の収入、負債の状況、資金用途等を考慮して判断する。

2 (支払能力等の調査)

与信業者は、与信能力等を判断するため、与信に際し、顧客及び保証人から、収入、負債の状況、資金用途等支払能力を判断するのに必要な事項を聴取し、かつ、個人信用情報機関を利用して事故情報の有無及び貸付禁止依頼の有無等を調査しなければならない。

3 (与信調査記録の作成、保存、開示)

- (1) 与信業者は、各与信毎に、上記2による調査の結果並びに与信が可能であると判断した理由を記載した書面（以下「与信調査記録」という。）を作成しなければならない。
- (2) 与信業者は、与信調査記録を当該顧客との取引が全て終了した日から7年間、これを保管しなければならない。
- (3) 与信業者は、当該顧客並びに保証人（保証人であった者を含む。）から、与信調査記録の開示を求められたときには、これを開示しなければならない。

4 (違反の効果)

- (1) 与信業者が、上記1ないし3に違反した場合には、監督官庁は、当該与信業者に対し、改善指示又は業務停止等を命ずることができる。
- (2) 与信業者が、上記1に違反し、「顧客の支払能力を超える与信」を行ったときには、与信業者は、顧客の支払能力を超えた与信部分について、顧客に対し、請求することができない。

貸金業における広告規制

貸金業者が貸付け条件について広告するときは、貸金業規制法 15 条で定める事項（貸付け利率など）を表示しなければならない。また、同法 16 条は、貸付け条件などの誇大広告等を禁止している。事務ガイドラインでは、「広告」に当たるものとして、テレビコマーシャル、新聞紙などを挙げている。

また、全国貸金業協会連合会（全金連）では、広告の自主規制基準（「広告の自主規制基準（例）」、「広告の自主規制基準細則（例）」）を設けており、各都道府県貸金業協会では、この全金連の例示に基づき、それぞれの基準、細則を作成し、会員業者に対して適正な広告に努めるよう指導している。

この他、民放連（日本民間放送連盟）では、消費者金融会社のテレビCMを行う場合の放送基準等を示す「消費者金融CMの取り扱いに関する放送基準審議会見解」を策定している。

（参考）

貸金業の規制等に関する法律（昭和五十八年法律第三十二号）

（貸付け条件の広告等）

第十五条 貸金業者は、貸付けの条件について広告をするとき、又は貸付けの契約の締結について勧誘をする場合において貸付けの条件を表示し、若しくは説明するときは、内閣府令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を表示し、又は説明しなければならない。

- 一 貸金業者の商号、名称又は氏名及び登録番号
- 二 貸付けの利率（市場金利に一定の利率を加える方法により算定される利息を用いて貸付けの利率を算定する場合その他貸付けの利率を表示し、又は説明することができないことについて内閣府令で定めるやむを得ない理由がある場合には、貸付けの利率に準ずるものとして内閣府令で定めるもの）
- 三 日賦貸金業者である場合にあっては、前条第五号に掲げる事項
- 四 前三号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項

2（略）

（誇大広告等の禁止）

第十六条 貸金業者は、その業務に関して広告又は勧誘をするときは、貸付けの利率その他の貸付けの条件について、著しく事実に相違する表示若しくは説明をし、又は実際のものよりも著しく有利であると人を誤認させるような表示若しくは説明をしてはならない。

2 前項に定めるもののほか、貸金業者は、その業務に関して広告又は勧誘をするときは、次の各号に掲げる表示又は説明をしてはならない。

- 一 顧客を誘引することを目的とした特定の商品を当該貸金業者の中心的な商品であると誤解させるような表示又は説明
- 二 他の貸金業者の利用者又は返済能力がない者を対象として勧誘する旨の表示又は説明
- 三 借入れが容易であることを過度に強調することにより、資金需要者の借入意欲をそそるような表示又は説明

- 四 公的な年金、手当等の受給者の借入意欲をそそるような表示又は説明
- 五 貸付けの利率以外の利率を貸付けの利率と誤解させるような表示又は説明
- 3 貸金業者は、その業務に関して広告又は勧誘をするときは、資金需要者等の返済能力を超える貸付けの防止に配慮するとともに、その広告又は勧誘が過度にわたることがないように努めなければならない。

貸金業の規制等に関する法律施行規則(昭和五十八年大蔵省令第四十号)
(貸付条件の広告等)

- 第十二条 法第十五条第一項第二号に規定する貸付けの利率に準ずるものとして内閣府令で定めるものは、市場金利に一定の利率を加える方法により算定される利息を用いて貸付けの利率を算定する場合には、基準とする市場金利の名称及びこれに加算する利率とする。
- 2 法第十五条第一項第四号に規定する内閣府令で定める事項は、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める事項とする。
- 一 金銭の貸付け(手形の割引及び売渡担保を除く。) 次に掲げる事項
 - イ 返済の方式並びに返済期間及び返済回数
 - ロ 前条第二項第一号イ及びロに掲げる事項
 - 二 金銭の貸借の媒介 媒介手数料の計算の方法
 - 三 貸金業者登録簿に登録されたホームページアドレス又は電子メールアドレスを表示し、又は説明するとき 貸金業者登録簿に登録された電話番号
- 3 前条第三項の規定は、貸金業者が法第十五条第一項の規定による表示をし、又は説明をする場合について準用する。この場合において、その種類を明示するときは、貸付けの利率以外の利率を併記することができる。
- 4 貸金業者は、貸付けの条件を広告するとき、又は貸付けの契約の締結について勧誘をする場合において貸付けの条件を表示し、若しくは説明するときは、法第十五条第一項各号に掲げる事項を明瞭かつ正確に表示し、又は説明しなければならない。
- 5・6 (略)
- 7 貸金業者は、貸付けの条件を広告するときは、不当景品類及び不当表示防止法(昭和三十七年法律第百三十四号)、屋外広告物法(昭和二十四年法律第百八十九号)第三条第一項の規定に基づく都道府県の条例その他の法令に違反する広告をしてはならない。

事務ガイドライン

3 - 2 - 4 貸付条件の広告等

- (1) 法第 15 条第2項に規定する「広告」とは、個別の内容に応じて判断する必要があるが、ある事項を随時又は継続して広く宣伝するため、一般の人に知らせることをいい、例えば、次に掲げるものをいう。

テレビコマーシャル

新聞紙、雑誌その他の刊行物への掲載

看板、立て看板、はり紙、はり札等への表示

広告塔、広告板、建物その他の工作物等への表示

チラシ、カタログ、パンフレット、リーフレット等の配布

インターネット上の表示

- (2) (略)

イギリスの広告規制

1 . 1974年消費者信用法による主な規制

- 重要な事項につき虚偽又は誤解を与えるような場合には犯罪となる。
(注)簡易手続で5000ポンド、正式起訴で2年以下の懲役若しくは罰金又はその併科。
- 広告は明確でわかりやすい表現を用いなくてはならない。ローンについての情報は必ず表示されなくてはならない。

2 . 2004年消費者信用広告規則による主な規制

- 重要事項は全て同じ大きさの字で同じ場所に書かなければならない。
(注)貸付金額、返済回数、返済時期、総支払額など。
- 実質年率と重要事項は同じ場所に表示されなければならないし、欠けることなく表示されなければならない。
- 実質年率は、重要事項より強調され、その1・5倍以上の大きさの字で記載しなくてはならない。
- 実質年率は、他の条項や、他の支払うべき金銭よりもより強調されなければならない。
- 実質年率は、最低金利・最高金利(「～以上～まで」という書き方)より強調されなければならない。ちなみに、最低金利と最高金利は同等の目立ち方でなければならない。

以上

他業界における広告規制(銀行、保険、割賦販売)

銀行業

テレビCMなどについて銀行法上での規制はなし。

全銀協の自主ルール(「銀行業における表示に関する公正競争規約」)において、広告関連の運用基準があるが、テレビCMの放映可能な時間帯などについては何ら規定されていない。

この他、昨年11月4日付で、民放連(日本民間放送連盟)が、全銀協宛てに「消費者金融CMの取り扱いに関する放送基準審議会見解」を送付している。これには銀行が消費者金融のテレビCMを行う場合の放送基準等が示されている。

民放連の「見解」は、昨年10月31日付で、全金連にも送付されている。

保険業

テレビCMなどについて保険業法での規制はないが、監督指針(-3-8)で業務規制。これにより、「不当景品類及び不当表示防止法」に違反するような表示(例えば、保険商品の優良品性を表示した場合において、優良品性に一定の制限条件があるにもかかわらず表示しないことなどにより、“著しく優良な保険商品”であると顧客に「誤認」を生じさせるおそれがある表示)が行われないようにするための広告審査態勢の整備を求め、保険会社による適切な態勢整備が図られることを促しており、各保険会社は、これを受け、社内規定等を整備しているものと思われる。

民放連から業界に対する申し入れ事項のようなものはないが、生命保険協会、日本損害保険協会において自主ガイドラインの策定が行われている。

現在、金融庁は監督指針(-3-8)の一部改正作業を進めているところ(パブコメは1月23日に終了。現在、最終作業中)。

(参考)監督指針 -3-8

- (1) 情報開示の趣旨を十分踏まえて適切に開示を行う体制を確立しているか。
- (2) 募集用の資料等(広告も含む。)について、表示媒体や商品の特性に応じた適正な表示を確保するための措置が講じられているか。
- (3) 適正な表示を確保するための内部規定が適切に策定されているか。

改正案では、例えば、(3)に以下の文言を追加する予定。

例えば、保険商品の保証内容に以下の例示のような一定の制限条件があるにもかかわらず、当該条件が表示されていない場合、又は著しく小さな文字で表示されている、著しく短い時間で表示されている、参照先を明瞭にすることなく保証内容を強調した表示から離れたところに表示されている等により当該条件表示を契約者等が見落とすような表示方法となっている場合には、当該保険商品の内容が、実際のものよりも著しく優良であるとの誤解を与えるおそれがあることに留意する必要がある。(以下、略)

割賦購入あっせん業、割賦購入あっせん関連販売業等

取引条件について広告する場合は、割賦販売法で定まる事項を表示しなければならないが、それを除き、広告に関する規制は、法律、自主ルール共にない。

(参考) 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。

(一般)

- ・ いわゆるグレーゾーン金利は、資金需要者及び貸金業者双方にとって法的安定性を損ね望ましくないことから、一本化すべきではないか。
- ・ 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から見て高すぎ、多重債務の原因となっていることから、引下げるべきではないか。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29.2%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。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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。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。

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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、簡素化をすべきでないのではないか。

(日賦貸金業者)

- ・ 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、その中には自己破産をしている者もいること、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。
- ・ 100日以内の短期で切り替えを行う毎に提携保証会社の保証を受けさせることで著しい高利を徴収している結果になっているケースがある。
- ・ 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。