

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
 - ・高橋亘 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

<u>1. はじめに</u>	1
<u>2. 過剰貸付け・多重債務の防止</u>	2
(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
(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
(3) リボルビング取引のあり方	3
(4) カウンセリングの活用と問題点	4
(5) 広告・勧誘に対する規制のあり方	4
<u>3. 契約・取立て等にかかる行為規制</u>	
(1) 取立て規制	5
(2) 債務者や保証人に対する説明義務	5
(3) その他	5
<u>4. 参入規制・監督手法等</u>	
(1) 参入規制のあり方	6
(2) 自主規制機能の強化	6
(3) 監督ツールの充実	6
(4) ヤミ金融取締り等の対策	7
<u>5. 金融経済教育とカウンセリング等</u>	
(1) 金融経済教育	7
(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	7
(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	8
(4) その他	8
<u>6. 金利規制のあり方、グレーゾーンの取扱い</u>	
(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)	9
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)	9
(2) 上限金利規制の意義(⇔自由金利論)	10
(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	10
(4) グレーゾーンを廃止する場合の選択肢	10
(5) グレーゾーンを存置することとなった場合の選択肢	11
(6) その他	12
<u>7. 今後の検討課題・視点等</u>	14

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重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との意見があった。

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、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、その大宗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になることが多く、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。