

資料 5

賃金業制度に関する懇談会の検討状況について

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

賃金業制度等に関する懇談会

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)

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、資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、資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、資金業への参入規制、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、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ので、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小額であるため、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う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う例(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ら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、取立て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なるか、元利の返済計画はどうなるの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

があつた。

- ・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つた。
- ・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ものと規定する約定を禁止すべきとの意見があつた。

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つた。

(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、概ね意見の一一致があつた。

(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なとの意見があった。
- ・ 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合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、こ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多くた。
- ・ 需要者側のニーズと実態に關し、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關し、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がなることが多く、また實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(ひいでは需要者側)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。この点に關連し、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) クレーリーン(二重重金利制(その間の金利帯の取扱いを含む))について

- ・ いわゆるグレーボーンをめぐる議論においては、刑事と民事の二重重金利の下で、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) クレーリーンを廃止する場合の選択肢

事務局が提示する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

(着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

(私銀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資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、

- 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、
- 貸し手の資金調達コスト等に比して高いこと、
- 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ではなく、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、
- 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り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うより、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こ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關し、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關し、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。
- ・ 日賦資金業については、借り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、資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つ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、資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、資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つた。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つた。
 - 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・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、資金業界としても、自主的な取組みを強化すべきとの意見があつた。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、然るべき対応する仕組みや、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つた。
 - ③ 当面は、多重債務の防止を主眼として、必要な制度改革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つた。

資金業制度等の改革に関する基本的考え方

平成18年7月6日
自由民主党 金融調査会
公明党 金融問題調査委員会

はじめに

平成16年1月に施行された改正資金業規制法の附則において、施行後3年を目途として必要な見直しを行うこととしている。また、この間、累次にわたる最高裁判決において、いわゆる「みなし弁済」の要件を厳格に解釈すべきとの判断が相次いでいる。多重債務問題の深刻化を踏まえ、資金業制度や上限金利のあり方につき、関係者からのヒアリングを含め議論を重ねてきた結果、ここに基本的考え方を整理する。

1. 資金業の適正化

(1) 参入規制の適正化

不適格業者を排除するために、現行登録制度における参入規制を強化すべきとの認識で一致した。財産的要件としては、現行の純財産基準（個人300万円、法人500万円）を1000万円～5000万円に引き上げるべきである。人的要件としては、現行の資金業務取扱主任者制度を資格試験化するとともに、登録の事前要件とすべきである。

(2) 自主規制機関（資金業協会）の段階的強化

自主規制機関である資金業協会の体制・機能を強化すべきとの認識で一致した。現在、協会は民法に基づく公益法人であるが、証券業協会などの仕組みを参考に業法に基づく認可法人とし、新規業者は登録時、既存業者は登録更新時までの加入を事実上義務づけるべきである。また、全国資金業協会連合会は都道府県資金業協会の連合体であるが、全国団体としてのガバナンスを強化するため、都道府県協会は支部化する方向で再編統合を図るべきである。こうして強化された体制の下で、会員の、法令や自主規制ルールの遵守（コンプライアンスの強化）等を促すとともに、借り手に対し、適切なタイミングでのカウンセリング（相談、救済等）を提供する必要がある。

(3) 広告規制・行為規制の強化

現実の借入行動は広告を契機としていることが多いため、その表現内容、

表現方法及び利用媒体につき、カウンセリング機関や警告文言の表示を義務づける等、行政と自主規制の適切な役割分担の下で適正化を図るべきである。

違法な取立行為については、これまでに累次にわたる改正において禁止行為の類型を追加してきたが、夜間取立を禁止すれば日中の執拗な取立が行われる等、法の隙間をぬった行為が相次いでいるため、実態を踏まえて禁止行為の類型を追加する等の措置を講ずるべきである。また、借り手や保証人に認識させないまま公正証書作成委任状を取得し強制執行するといったケースもみられるため、委任状取得時の説明義務を強化すべきである。さらに、現行制度においては、貸付の金額、金利、返済期間といった要素を記載した書面を交付することになっているが、トータルの元利負担額はいくらになるかといった、借り手にとって重要な情報の事前説明義務を導入すべきである。

(4)監督・罰則の適正化

現行制度における監督手法としては、業務停止と登録取消しか存在しないため、より過不足のない監督を可能とする手法として業務改善命令を導入すべきである。また、監督当局として事業の実態を把握するため、すべての業者に事業報告書の提出を義務づけ、違反に対しては行政処分を導入すべきである。さらに、違反に対する抑止力を強化するため、刑事罰の水準を引き上げるべきである。

2.過剰貸付の抑制

(1)信用情報機関の充実・強化

現在、信用情報機関は業態（資金、信販、銀行）ごとに分立し、任意加入の民間企業・団体形態となっている。過剰貸付の抑制のためには、中長期的には業態別の信用情報機関の一体化が望ましいが、まずは資金業にかかる信用情報機関の地位・機能の法的根拠を明確化した上で、信用情報機関（全国信用情報センター連合会）への加入を事実上義務づけ、総借入額の確認を可能とする必要がある。また、加入義務化に伴って、個人情報保護のための手当は万全を期すべきである。

(2)カウンセリング体制の充実

多重債務者の発生を抑制するためには、適切なタイミングでカウンセリングを受けることが極めて重要であり、このため、行政当局、資金業界、司法関係者等が一体となった有効な体制整備を図るべきである。

(3)総量規制の強化

現行制度における過剰貸付の禁止は訓示規定として実効性に欠けるため、信用情報機関の利用による返済能力の確認を義務づけ、返済能力を超える貸付の禁止を強行規定化すべきである。実際の借り手の返済能力は千差万別であるが、目安としての量的基準を設け、その基準を超えて貸し付ける場合には、個別に、何らかの形で収入を証明する書類等により返済能力を確認すること、貸し手の責任においてカウンセリングを義務づけることが考えられる。その際には、行政と自主規制機関の適切な役割分担を検討すべきである。

(4)支払額・返済期間の適正化

毎月の元利支払額が少額であれば、当面の負担感に乏しいため、借り手側にモラルハザードが生じ、その結果、返済期間が長期化し、多額の金利負担を招くことになる。このため、勧誘・契約時、リボルビング契約の限度額引上げ時などにおいて、支払額、返済期間、負担総額の説明義務を課すことや毎月の最低支払額や最長返済期間等の支払方法に関する一定のルールを設けることについて検討すべきである。

3.金利体系の適正化

(1)グレーゾーン金利の廃止

利息制限法の上限を超える金利は民事上無効であるが、支払いの任意性と一定の書面交付を要件として有効とみなすという現行の「みなし弁済」制度は、借り手にとっても貸し手にとっても問題が多く、不安定な制度であるため、廃止すべきとの認識で一致した。

(2)グレーゾーン金利廃止後の方向性

出資法上限金利を利息制限法金利の水準に大幅に引き下げるすれば、貸倒リスクが高い借り手には供給できなくなり、また、急速な信用収縮が生じ、更には、ヤミ金融の犠牲者が増えるおそれがあるとの観点から、「みなし弁済」規定は廃止するものの、出資法や利息制限法の上限金利は堅持し、少額短期の貸付けや厳しい基準を満たす特定の業者に対しては利息制限法の特例を認めるべきであるとの意見があった。また、両上限金利の中間で統合を図るべきとの意見や、まずは前述した金利以外の改正を行い、その効果を見極めた上で、金利統合を検討すべきとの意見があった。更に、信販や銀行を含めた信用供与全体の適正化を図る中で、経済問題と社会政策を区分して妥当な金利水準を検討すべきとの意見があった。

一方、

- ・ 金利が高いことが返済そのものを困難にし、借入返済のために別の業者から借り入れる悪循環に陥っており、多重債務問題が深刻化している、
- ・ 返済能力が低い者ほど高い金利を課される資金市場の特質を踏まえれば、借入需要が満たされたことが必ずしも望ましいとはいえない(「貸さぬも親切」)、更には、
- ・ 金利を下げるほうが貸し手側の貸倒リスクが減り、多重債務の防止に資する

といった観点から、この際、出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引下げるべきとの意見が大勢であった。

その際、考慮すべき点として、以下の点が指摘された。

① 出資法及び利息制限法の金利水準

出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引下げる場合には、

- イ 民事、刑事の上限金利となる現行利息制限法の上限金利の金額刻みを、物価変動を考慮して、引上げるべきとの意見
- ロ 統合された上限金利は、刑罰金利ともなるため、簡素かつ安定的である必要があり、このためには金額刻みを廃止し、20%で一本化すべきとの意見
- ハ 可罰的違法性に配慮すれば、出資法金利については20%、利息制限法金利については現状のまま(金額刻みについては、物価変動を考慮して引上げ)とした上で、その隙間は行政罰(例えば、行政処分や課徴金)により担保すれば足りるとの意見等

があった。

② 少額短期等の特例の是非

少額短期の貸付であれば、借り手にとってある程度高い水準であっても負担となりにくいため、実需を勘案して、特例金利を厳しい限定を付した上で認めるべきとの意見があった。これについては、潜脱を招きやすいため、認めるべきではなく、仮に認めるとしても暫定措置とすべきとの意見があった。

また、事業者のニーズは消費者とは異なるものがあり、例えば短期の貸付であればある程度高い水準であっても負担となりにくいため、特例を検討してはどうかとの意見があった。これに対しては、やはり潜脱を招きやすいとして、消極的な意見があった。

なお、日賦資金業者の特例金利については、一定の経過期間の下に廢

止すべきとの認識で概ね一致した。

③ 金利の概念

現行出資法と利息制限法では金利概念が異なり、後者では契約締結費用や債務弁済費用が利息には含まれていないため、統合に際しては、ATM手数料や保証料・保険料の扱いも含め、明確化を図る必要がある。この点については、借り手の信用リスクの対価とは区分できるコストと認められれば合理的な範囲内で金利とは別立てとすべきとの意見と、潜脱防止のために幅広い金利概念をとるべきとの意見に分かれた。

④ ヤミ金融との関係

なお、過去の出資法上限金利の引下げとヤミ金融被害との因果関係については、認識の一一致をみていないが、ヤミ金融への取締りを強化すべきことや、ヤミ金融が狙う多重債務者に対してカウンセリング等の救済措置の充実を図ることについては異論がなかった。加えて、制度改正により新たな多重債務者の発生を防止することの重要性についても異論がなかった。

以上を踏まえれば、グレーゾーン金利廃止後の金利体系については、上記の諸点に留意しつつ、出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引下げる基本として、必要な検討を進めることが適当である。

おわりに

以上のような貸金業制度等に関する基本的考え方は、社会問題化している多重債務問題に適切に対応する一方、利用者国民の健全なニーズに対応するための改革を意図している。これらを通じて、銀行や信販も含めたわが国の適切かつ合理的な信用供与の体制の整備を引き続き求めていく必要があるが、今回の改革により、貸金業界がその重要な一翼を担うよう、適正化されることを促すものである。なお掘り下げて検討すべき点も多々あり、政府は、この基本的考え方に基づき、実務上のフィージビリティ等につき更に検討を深められたい。また、ここで掲げた施策や論点については、ビジネスモデルの変更等を要するため、業界において対応に時間を必要とするものもあることから、それぞれの施策に応じた経過措置のあり方についても検討を行われたい。

なお、低所得世帯に対して行っている緊急小口資金や中小零細事業者に対するいわゆるセーフティネットの拡充・強化を検討されたい。

「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」の検討状況について

貸金業制度等の改革に関する基本的考え方	検討内容																										
<p>はじめに</p> <p>平成16年1月に施行された改正貸金業規制法の附則において、施行後3年を目途として必要な見直しを行うこととしている。また、この間、累次にわたる最高裁判決において、いわゆる「みなし弁済」の要件を厳格に解釈すべきとの判断が相次いでいる。多重債務問題の深刻化を踏まえ、貸金業制度や上限金利のあり方につき、関係者からのヒアリングを含め議論を重ねてきた結果、ここに基本的考え方を整理する。</p> <p>1. 貸金業の適正化</p> <p>(1) 参入規制の適正化</p> <p>不適格業者を排除するために、現行登録制度における参入規制を強化すべきとの認識で一致した。財産的要件としては、現行の純財産基準(個人300万円、法人500万円)を1000万円~5000万円に引き上げるべきである。</p> <p>人的要件としては、現行の貸金業務取扱主任者制度を資格試験化するとともに、登録の事前要件とすべきである。</p>	<p>与党においてとりまとめられた「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」(左記)を踏まえて、それぞれの項目について、政府部内で検討を行っている主な内容は以下のとおりである。</p> <p>○ 参入規制</p> <p>① 財産の基礎要件</p> <ul style="list-style-type: none"> 個人・法人共通で1,000万円~5,000万円。 <p>(注1)登録業者が直近の登録更新時に提出した純資産額を基に単純推計した結果、基準を満たす業者数は以下のとおり。</p> <p>(なお、登録業者数は14,236(法人6,276、個人7,960)(18年3月末) 実際に稼動していると見られる業者(業務報告書提出かつ貸付残高あり)は9,994(17年3月末))</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">純資産額</th> <th colspan="2">基準を満たす業者数(推計)</th> <th rowspan="2">他業の例</th> </tr> <tr> <th>法人</th> <th>個人</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,000万円</td> <td>4,500程度</td> <td>2,900程度</td> <td>商品投資販売業者(現物業者)</td> </tr> <tr> <td>2,000万円</td> <td>3,500程度</td> <td>1,900程度</td> <td>割賦販売業者</td> </tr> <tr> <td>3,000万円</td> <td>3,200程度</td> <td>1,400程度</td> <td>—</td> </tr> <tr> <td>4,000万円</td> <td>3,000程度</td> <td>1,000程度</td> <td>—</td> </tr> <tr> <td>5,000万円</td> <td>2,800程度</td> <td>900程度</td> <td>証券会社</td> </tr> </tbody> </table> <p>(注2)貸金業白書のデータに基づき、自己資金1,000万円、3,000万円、5,000万円の平均的貸金業者が人件費として支出可能な金額を推計すると、それぞれ、約280万円、約840万円、約1,410万円となり、少なくとも、自己資金1,000万円の場合には、1人分の人件費を賄うことが難しくなると考えられる。</p> <p>(注3)信用情報機関に加盟している貸金業者の数は現在2,300社程度(主に、消費者向けに貸付けを行っている業者)。</p> <p>② 貸金業務取扱主任者</p> <ul style="list-style-type: none"> 資格試験に合格した者のみを主任者として登録(貸金業協会を試験実施団体として指定。また、協会が登録事務を実施)。 営業所及び事務所毎に登録主任者を選任することを貸金業の登録要件化。 3年毎の登録更新に際しては、現行どおり講習を義務づけ(貸金業協会等が講習を実施)。 <p>③ 新規の登録業者について、正当な理由なく一定期間内に営業を開始しない場合、登録を取り消すことができるとしている。</p>	純資産額	基準を満たす業者数(推計)		他業の例	法人	個人	1,000万円	4,500程度	2,900程度	商品投資販売業者(現物業者)	2,000万円	3,500程度	1,900程度	割賦販売業者	3,000万円	3,200程度	1,400程度	—	4,000万円	3,000程度	1,000程度	—	5,000万円	2,800程度	900程度	証券会社
純資産額	基準を満たす業者数(推計)		他業の例																								
	法人	個人																									
1,000万円	4,500程度	2,900程度	商品投資販売業者(現物業者)																								
2,000万円	3,500程度	1,900程度	割賦販売業者																								
3,000万円	3,200程度	1,400程度	—																								
4,000万円	3,000程度	1,000程度	—																								
5,000万円	2,800程度	900程度	証券会社																								

(2)自主規制機関(貸金業協会)の段階的強化

自主規制機関である貸金業協会の体制・機能を強化すべきとの認識で一致した。現在、協会は民法に基づく公益法人であるが、証券業協会などの仕組みを参考に業法に基づく認可法人とし、新規業者は登録時、既存業者は登録更新時までの加入を事実上義務づけるべきである。また、全国貸金業協会連合会は都道府県貸金業協会の連合体であるが、全国団体としてのガバナンスを強化するため、都道府県協会は支部化する方向で再編統合を図るべきである。こうして強化された体制の下で、会員の、法令や自主規制ルールの遵守(コンプライアンスの強化)等を促すとともに、借り手に対し、適切なタイミングでのカウンセリング(相談、救済等)を提供する必要がある。

(3)広告規制・行為規制の強化

現実の借入行動は広告を契機としていることが多いため、その表現内容、表現方法及び利用媒体につき、カウンセリング機関や警告文言の表示を義務づける等、行政と自主規制の適切な役割分担の下で適正化を図るべきである。

違法な取立行為については、これまでに累次にわたる改正において禁止行為の類型を追加してきたが、夜間取立を禁止すれば日中の執拗な取立が行われる等、法の隙間をぬった行為が相次いでいるため、実態を踏まえて禁止行為の類型を追加する等の措置を講ずるべきである。

○ 貸金業協会の自主規制機能強化

- ① 貸金業協会を貸金業法に基づくいわゆる認可法人とし、都道府県毎に支部を設置。
- ② 非加盟貸金業者に対しては、当局が協会の自主規制を考慮して直接監督を行う旨の規定を置き、貸金業協会への加盟を事実上義務づけ。
- ③ 協会が、法令や協会規則に違反した貸金業者に対し、過急金、権利停止、除名等の制裁を行う旨法定し、自主規制機能を強化。また、貸金業者に違反行為があるにもかかわらず、協会が必要な措置を怠った場合には、金融庁が協会に必要な措置をとること等を命令することを可能とする。
- ④ 協会は、広告・勧誘、過剰貸付、取立について自主規制規則を策定し、金融庁が認可。また、協会は、広告の事前審査、貸金業者のコンプライアンスに関する検査(監査)、借り手に対するカウンセリング等を実施。

○ 広告規制の強化

- ① 現行法でも誇大広告等について禁止類型が定められているが、さらに規制の実効性を確保するため、テレビCMを含む広告の内容、方法、頻度について、協会が自主規制規則を策定し、金融庁が認可する枠組みを導入。
- ② 当該自主規制において、広告において適切なカウンセリング機関の表示と警告文言の表示を義務づけることを金融庁の認可で担保。
- ③ 協会は、自主規制規則を策定し、貸金業者の広告について事前審査を実施。

○ 勧誘規制の強化

- ① 勧誘について協会が自主規制規則を策定し、金融庁が認可する枠組みを導入。
- ② 当該自主規制において、勧誘の際に、適切なカウンセリング機関の表示を義務づけることを金融庁の認可で担保。
- ③ 貸付の勧誘を受けた者が、貸付契約を締結しない旨の意思又は勧誘を引き受けことを希望しない旨の意思を表示した場合、勧誘の継続を禁止。
- ④ 顧客の知識、経験等に照らして不適当と認められる勧誘の禁止。

○ 取立規制の強化

- ① 以下の禁止行為の類型を追加。
 - ・債務者等から弁済等の時期について申し出を受けているにもかかわらず、正当な理由なく、日中に電話、訪問等による取立てを行うこと
 - ・債務者等が退去すべき意思を示したにもかかわらず、居宅や勤務先から退去しないこと
 - ・債務者等以外の者に対し、債権の取立てに協力することを拒否されたにもかかわらず、更に債権の取立てに協力することを要求すること
 - ・禁止行為のいずれかを行うことを告げること
- ② 貸金業者が「人の私生活若しくは業務の平穡を害するような言動により、その者を困惑させてはならない」との規定をより客観的な要件とするため、「…言動をしてはならない」に改正。

また、借り手や保証人に認識させないまま公正証書作成委任状を取得し強制執行するといったケースもみられるため、委任状取得時の説明義務を強化すべきである。

さらに、現行制度においては、貸付の金額、金利、返済期間といった要素を記載した書面を交付することになっているが、トータルの元利負担額はいくらになるかといった、借り手にとって重要な情報の事前説明義務を導入すべきである。

(4)監督・罰則の適正化

現行制度における監督手法としては、業務停止と登録取消しか存在しないため、より過不足のない監督を可能とする手法として業務改善命令を導入すべきである。また、監督当局として事業の実態を把握するため、すべての業者に事業報告書の提出を義務づけ、違反に対しては行政処分を導入すべきである。

さらに、違反に対する抑止力を強化するため、刑事罰の水準を引き上げるべきである。

○ 公正証書作成委任状にかかる規制強化

- ・ 貸金業者に対し、委任状を取得する際に、債務不履行の場合には、訴訟の提起によらずに、公正証書により直ちに強制執行に服することについて、書面を交付して説明することを義務づけ。

○ 説明義務の強化等

- ・ 借り手に対して、契約内容を説明する書面を事前に交付することを義務づけるとともに、事前書面の記載事項の1つとして、「トータルの元利負担額」を規定。
- ・ 生命保険契約に係る同意を取得する際に、その旨を説明した書面を事前に交付することを義務づけ。
- ・ 以上のような説明義務の強化、不安定な制度との批判のあった「みなし弁済」規定の廃止を考慮し、リボルビング契約にかかる現行の契約書面・受取書面の交付事務負担を軽減すること(マンスリーステートメントで代替する選択肢を認めること)、借り手の同意がある場合の書面交付の電子化を認める検討。

○ 取引履歴の開示

- ・ 17年7月の最高裁判決で、貸金業者は、顧客から請求があった場合、金銭消費貸借契約に基づく附隨義務として、信義則上、取引履歴を開示する義務があるとされたことを受け、借り手等に対する取引履歴の開示義務を明確化。

○ 監督手法の強化

- ・ 借り手等の利益の保護を図るため必要があると認めるときは、当局が業務改善命令を発することができることを規定。
- ・ 全ての登録業者に事業報告書の提出を義務づけ、違反に対しては、行政処分の対象。
(注)現在、貸出残高500億円超の貸金業者のみに義務づけ(行政処分の規定なし)。
- ・ 報告徵収及び立入検査の対象に、貸金業者の貸付を保証する業者、業務委託先を追加。

○ 刑事罰の引上げ・新設

- ・ 高金利、無登録営業、不正登録、名義貸し(現行:懲役5年、罰金1,000万円(法人1億円))→罰則の引上げを検討。
- ・ 登録業者の無登録営業所での営業(現行:懲役1年、罰金300万円)→罰則の引上げを検討。
- ・ 無登録業者による広告・勧誘、登録申請書虚偽記載、広告の記載事項不備、登録のない連絡先の表示(現行:罰金100万円)→罰則の引上げを検討。
- ・ 信用情報機関の役職員の守秘義務違反、貸金業者の信用情報の目的外使用、信用照会義務違反→罰則の新設を検討。

2.過剰貸付の抑制

(1)信用情報機関の充実・強化

現在、信用情報機関は業態(貸金、信販、銀行)ごとに分立し、任意加入の民間企業・団体形態となっている。過剰貸付の抑制のためには、中長期的には業態別の信用情報機関の一体化が望ましいが、まずは貸金業にかかる信用情報機関の地位・機能の法的根拠を明確化した上で、信用情報機関(全国信用情報センター連合会)への加入を事实上義務づけ、総借入額の確認を可能とする必要がある。また、加入義務化に伴って、個人情報保護のための手当は万全を期すべきである。

○ 指定信用情報機関制度の創設

① 過剰貸付規制を導入するためには、借り手の借入残高の把握が不可欠となるため、貸金業者の信用情報機関への加入を義務づけることが必要。このため、金融庁が、加入義務づけの対象として、以下の要件を満たす信用情報機関を指定(現時点でリアルタイム登録を行っているのは全情連グループのみであるが、他に以下の要件を満たす信用情報機関がある場合には、複数指定可)。

[指定要件](例)

信用情報の取得・提供業務を的確に遂行するために必要な以下の体制が整備されていること

- ・ 加盟貸金業者へ貸付情報の全件・リアルタイム登録を義務づけていること
- ・ 信用情報を名寄せできる状態で管理していること
- ・ 信用情報に関する適切な安全管理措置を講じていること
- ・ 加盟貸金業者に対する信用情報の取扱いに関する指導監督体制を整備していること
- ・ 加盟業者数又はその貸付残高が一定以上であること 等

② 指定信用情報機関が複数の場合、現状、ある機関(例:貸金系)に加盟している貸金業者は、別の機関(例:信販系)に加盟している貸金業者が保有している同一の借り手の残高情報等を把握することができない。そこで、借り手の正確な借入状況を把握するため、信用情報機関間で残高情報等の交流を義務づけることが必要。

③ ④ 貸金業者から第三者への情報提供については、個人情報保護のため、原則として顧客の同意が必要。

⑤既存の顧客の信用情報を、

- (i)貸金業者が新たに加入する指定信用情報機関に提供すること
- (ii)指定信用情報機関が、他の信用情報機関に加入している貸金業者からの照会時に利用できる状態に置くこと

については、貸金業者が全ての顧客から予め同意をとることを不要とする。

⑥しかし、実際に貸金業者が顧客からの借入れ等の申し込みにあたり当該顧客の信用情報について照会を行う場合には、顧客同意の取得を義務づけることにより、顧客の同意なく、信用情報が利用されることを防止する。

⑦更に、顧客の信用情報の安全管理を図るため、以下の措置を講じる。

- (i) 同意がない場合や与信審査目的以外の不正な信用情報の利用を禁じる。そのため、貸金業者に(契約に至らない場合も含め)借入申込書と上記同意書の保存を義務づける(罰則を規定)とともに、指定信用情報機関に照会記録の保存を義務づけることにより、貸金業者に対する不正な照会を当局の検査等により把握できるようにする。更に、指定信用情報機関に対し、照会記録の本人開示を義務づけ、不正発見の機会を担保する。
- (ii) 加えて、指定信用情報機関に対し、加盟貸金業者による信用情報の利用をモニタリングし、適切な指導監督を行うことを義務づけるとともに、こうしたモニタリングや指導監督を含め、金融庁が指定信用情

	<p>報機関を監督(報告徴求、立入検査、業務改善命令、指定取消等)。</p> <p>(iii) 指定信用情報機関の役職員(退職者を含む)に秘密保持を義務づけ、違反者には罰則を規定。</p> <p>○ カウンセリング体制の充実</p> <p>① カウンセリングを新たに設立される貸金業協会の法定業務として位置づけ。</p> <p>② 現在カウンセリングを実施している各機関について、体制の拡充を図るとともに、相互の連携を深めることにより、債務整理と家計管理指導を組み合わせたカウンセリング体制を強化。</p> <p><クレジットカウンセリング協会(財団法人)></p> <ul style="list-style-type: none"> 現在、債務整理と家計管理指導を組み合わせたカウンセリングを提供しているが、大幅な体制拡充を促す。まずは、地域ブロック別に支部が開設されることを目標とし、将来的には全国的にサービスが行き渡るように支部が開設されることを目標とする。そのため、財務局が協会と地元弁護士会との協議を仲介するとともに、弁護士会等に人的貢献を要請する。また、現在運営費を拠出している銀行業界、クレジット業界及び貸金業界に対し、拠出の増額を要請する。 <p>(現在、(財)クレジットカウンセリング協会は、東京、名古屋、福岡の3か所。弁護士 39 人、消費生活アドバイザー 22 人でカウンセリングを実施しているが、体制が不十分であり、年間 1,408 件の面談カウンセリングを行うにとどまっている。)</p> <p><法テラス></p> <ul style="list-style-type: none"> 現在、資力の乏しい者に対する無料法律相談等のサービスを提供しているが、今後、家計管理指導を行っているクレジットカウンセリング協会等と連携を行うよう要請する。 <p>(現行の財団法人法律扶助協会が行っている法律扶助事業が本年 10 月 2 日から日本司法支援センター(法テラス)に承継される予定。)</p> <p><貸金業協会></p> <ul style="list-style-type: none"> 新たに貸金業法上位置づけられる貸金業協会において、クレジットカウンセリング協会等と連携しつつ、消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタント等の人材を活用することにより、家計管理指導を強化するよう促す。(金融庁の監督によりカウンセリング業務の中立性を確保。) <p>③ 将来的にカウンセリング体制が整備された段階で、貸金業協会の自主規制規則において、リボルビング契約の更新時に元本の残高が一定額を超える場合等に、カウンセリングを受けたことの確認を貸金業者に義務づけることなどを検討。</p> <p>○ 過剰貸付規制の強化</p> <p>① 返済能力の調査義務(行政処分により担保)</p> <ul style="list-style-type: none"> 貸金業者に対し、資金需要者等の返済能力の調査を義務づけ。 個人向け貸付を行う場合には、指定信用情報機関の利用を義務づけ。 貸金業者が次の貸付を行う場合には、資金需要者等の年収等を明らかにする資料の収集を義務づけ。

<p>る書類等により返済能力を確認すること、貸し手の責任においてカウンセリングを義務づけることが考えられる。その際には、行政と自主規制機関の適切な役割分担を検討すべきである。</p>	<p>(i) 1社あたり50万円を超える個人向け貸付(リボルビング貸付については極度額) (ii) 指定信用情報機関に登録されている借入残高と合わせて100～150万円を超えることとなる個人向け貸付(他の業者のリボルビング貸付については実際の借入残高、自社のリボルビング貸付については極度額で計算) (注)現在、事務ガイドラインにおいて、無担保無保証で貸付金額50万円又は資金需要者の年収の10%相当額の貸付については簡易な審査を可能としている。</p> <p>② 過剰貸付の禁止(行政処分により担保)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 賃金業者に対し、返済能力を超える貸付を禁止。 ・ 賃金業者は、指定信用情報機関に登録されている借入残高と合わせて、年収の一定割合(3分の1)を超えることとなる金額の貸付については、返済能力が十分にあることが客観的に明らかな場合又は賃金業者によって示される場合でなければ、禁止(他の業者のリボルビング貸付については実際の借入残高、自社のリボルビング貸付については極度額で計算)。 ・ 他社がリボルビングの極度額を使うことにより上記基準を超えることがありうるので、事後チェックの仕組みを検討。 <p>(注1)消費者金融利用者(大半は年収600万円以下)について、家計調査に基づいて月々の返済可能額を想定すると、概ね収入の15%程度と見られる。この返済可能額で3年間で返済可能な借入額を想定(年利20%)すると、年収の3分の1となる。 (例えば、年収300万円の場合には年間返済可能額は$300\text{万円} \times 15\% = 45\text{万円}$。年間45万円で3年間で返済できる借入額(元本額)は、100万円。(元利均等返済・利率20%)) (注2)借入残高の算定にあたっては、住宅ローン、証券会社が行なう有価証券担保貸付などは除外。</p> <p>○ 支払額・返済期間の適正化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 賃金需要者に対して、契約内容を説明する書面を事前に交付することを義務づけるとともに、事前書面及び契約時に交付する契約書面の記載事項の1つとして「トータルの元利負担額」を規定。 ・ リボルビング契約の限度額変更時にも書面交付を義務づけるとともに、記載事項の1つとして「トータルの元利負担額」を規定。 ・ 賃金業協会が、リボルビング契約の毎月の最低支払額等についての自主規制規則を策定し、当局が認可する枠組みを導入。 <p>(注)今回の改正は、賃金業者にかかる多重債務者問題が発生している現状に対応するものであること、銀行等については健全性の確保等の要請により厳しい監督に服していることから、過剰貸付の抑止を含めた利用者保護が確保されていると考えられることを踏まえ、指定信用情報機関への登録義務、過剰貸付規制等については、賃金業者のみに課すこととしている。将来的には、多重債務者問題の状況、指定信用情報機関制度の運営状況等も踏まえつつ、銀行等も含めた規制の枠組みについて改めて検討すべきと考えられる。</p>
---	---

3.金利体系の適正化

(1)グレーゾーン金利の廃止

利息制限法の上限を超える金利は民事上無効であるが、支払いの任意性と一定の書面交付を要件として有効とみなすという現行の「みなし弁済」制度は、借り手にとつても貸し手にとつても問題が多く、不安定な制度であるため、廃止すべきとの認識で一致した。

(2)グレーゾーン金利廃止後の方向性

出資法上限金利を利息制限法金利の水準に大幅に引き下げるすれば、貸倒リスクが高い借り手には供給できなくなり、また、急速な信用収縮が生じ、更には、ヤミ金融の犠牲者が増えるおそれがあるとの観点から、「みなし弁済」規定は廃止するものの、出資法や利息制限法の上限金利は堅持し、少額短期の貸付けや厳しい基準を満たす特定の業者に対しては利息制限法の特例を認めるべきであるとの意見があった。また、両上限金利の中間で統合を図るべきとの意見や、まずは前述した金利以外の改正を行い、その効果を見極めた上で、金利統合を検討すべきとの意見があった。更に、信販や銀行を含めた信用供与全体の適正化を図る中で、経済問題と社会政策を区分して妥当な金利水準を検討すべきとの意見があった。

一方、

- ① 金利が高いことが返済そのものを困難にし、借入返済のために別の業者から借り入れる悪循環に陥っており、多重債務問題が深刻化している。
- ② 収支能力が低い者ほど高い金利を課される貸金市場の特質を踏まえれば、借入需要が満たされることが必ずしも望ましいとはいえない(「貸さぬも親切」)、更には、
- ③ 金利を下げるほうが貸し手側の貸倒リスクが減り、多重債務の防止に資するといった観点から、この際、出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引下げるべきとの意見が大勢であった。

その際、考慮すべき点として、以下の点が指摘された。

① 出資法及び利息制限法の金利水準

- 出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引下げる場合には、
- イ 民事・刑事の上限金利となる現行利息制限法の上限金利の金額刻みを、物価変動を考慮して、引上げるべきとの意見
 - ロ 統合された上限金利は、刑罰金利ともなるため、簡素かつ安定的である必要があり、このためには金額刻みを廃止し、20%で一本化すべきとの意見
 - ハ 可罰的違法性に配慮すれば、出資法金利については20%、利息制限法金利については現状のまま(金額刻みについては、物価変動を考慮して引上げ)とした上で、その隙間に行政罰(例えば、行政処分や課徴金)により担保すれば足りるとの意見等があった。

○ 出資法の上限金利を利息制限法の上限金利水準に引き下げることにともない、これまで利息制限法の上限金利を超える金利でも出資法上限金利までは一定の要件の下に有効としてきた、貸金業法上の「みなし弁済」制度を廃止する(貸金業法第43条を廃止する)。

○ 出資法の上限金利を利息制限法の上限金利水準に引き下げる。

現在、貸金業者の利用者の相当割合が返済困難な状況に陥っていると見られる中で、多重債務問題に対処するためには、上限金利を引き下げることにより、全ての債務者の金利負担を軽減することが必要である。

(特例金利については後述。)

○ 出資法及び利息制限法の金利水準

(1) 現行法上は、出資法の上限金利は29.2%、利息制限法の上限金利は元本額に応じて20%、18%、15%となっているが、改正後の両法の金利水準については、

- ① 民事・刑事の上限金利が一致した方がわかりやすいこと、
- ② 特に刑事罰については構成要件の明確性が要求されること、
- ③ 「みなし弁済」を極めて厳格に解する最近の判例との関係、
- ④ 民事上無効となつても必ずしも直ちに刑事罰対象とする必要はないこと、等を考慮して検討。

(2) 利息制限法を超える金利による貸付の「みなし弁済」を極めて厳格に解する最近の判例の状況を踏まえれば、利息制限法の利率を一律に引き上げる(口案)をとることは困難と考えられる。

(3) (イ案)(ハ案)については、刑事罰の基準(出資法の上限金利)は明確であることが求められること、利息制限法により民事上無効となった場合必ずしも直ちに刑事罰対象とすることまでは求められるものではないことを踏まえれば、(ハ案)がフィジビリティーの高い案と考えられる。

(なお、(ハ案)においては、利息制限法の上限金利を超える貸付けを行った貸金業者等については、行政処分による制裁で対処。)

(4) 利息制限法の金額刻みについては、

- ① 同一債権者が複数の貸付けを行った場合の取扱を明確化するため、金銭の貸付けを業とする者が債権者の場合には、後に発生する貸付けの上限金利は、同一債権者からの既存の貸付けの残高額と合算して算定することについて検討する。
- ② 利息制限法の金額刻みの基準額については、法制定時(昭和29年)以来見直されていないことから、今回、物価上昇等を考慮して、これを引き上げることが考えられる。仮に、金額刻みの基準額を見直す場合には、物価上昇率を基礎として、5倍(元本額50万円以上が上限金利18%、元本額500万円以上が上限金利15%)に引き上げることが考えられる。

	<p>(しかし、50年以上にわたり維持された基準額を引き上げて、一部の金額帯(元本額10万円以上50万円未満及び100万円以上500万円未満の貸付け)において上限金利規制を緩和すべきなのかとの問題がある。さらに、法制定後の物価上昇率を考慮して金額刻みの基準額を引き上げるのであれば、調達金利の低下も考慮して利息制限法の上限金利の数字を引き下げなければバランスを失するのではないか、あるいは金利変動に従って上限金利を変動させる仕組みとすべきではないかとの指摘もある。この点については、今回は実態上主に高金利が問題になっている貸金業者の上限利率が大幅に引き下げられることから、利息制限法の上限金利の数字の見直しは行うことまでは必要ないとも考えられるが、なお上記を踏まえ、基準額の引上げの要否・程度等について慎重な検討が必要であると考えられる。)</p> <p>○ 少額短期特例貸付</p> <p>左記の意見を踏まえ、少額短期特例貸付制度を具体化した一案は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 今回の制度改正により上限金利が引き下げられることに伴い、少額の金利負担で貸金業者を利用している者にとっても資金供給が縮小し、そうした利用者の利便性を害することも考えられる。 少額短期の借入れについては、返済負担が小さいこと、貸し手から見れば与信コストが相対的に高くなるので、一定の顧客は利息制限法の上限金利の範囲内での借入れを行うことが難しくなると考えられること等から、個人を対象として、貸金業者に、利息制限法の上限金利を超える金利での貸付けを認めることも考えられる。 (2) その際には、貸付けの金額・期間の基準については、利用者の返済負担が過大とならない範囲とすることが前提。家計調査を参考にすれば、大半の借り手にとって返済可能な額としては月々5万円以内が想定される。これに基づけば、特例金利が認められる少額・短期の枠は、「50万円・1年」又は「30万円・半年」としてはどうか。 (3) また、顧客の利便性の観点からは、同時に複数件の特例貸付けを認めるべきと考えられるが、必要以上の借入れをできるだけ防ぐ観点から、50万円又は30万円の総額の範囲内で同時に利用できる特例貸付けは3社までとする。 (4) 特例金利は、現在の利用者層のニーズに対応する特例の趣旨を踏まえつつ、可能な限りの利用者の返済負担軽減を図る観点から、28%とする。 (5) 少額短期特例は経過措置とし、特例が認められる期間は、出資法の上限金利を引き下げてから最長5年程度とする。 (6) 利息制限法の上限金利では借入れを行うことができないニーズに対して、返済負担が過大とならない範囲で応えるという特例の趣旨を徹底するために、以下の措置を講じる。 <ul style="list-style-type: none"> ① 特例を利用する借り手は、自社からも他社からも少額短期特例以外の借入れがない者に限る。 ② 一旦少額短期特例借入れの返済を延滞した者は、完済後一定期間(1年程度)、他社分も含め少額短期特例借入れを利用することができない。 ③ いわゆるリボルビング契約(予め定めた額の範囲内で返済額に応じて借入可能額が増加する形態)は少額短期特例の対象としない。 ④ 各貸金業者が少額短期特例貸付について上記の要件を満たしているか確認できるようにするため、
--	--

	<p style="text-align: center;">指定信用情報機関への登録、確認を義務づける。</p> <p>(7) 少額・短期基準又は特例利率の要件に反する貸付は利息制限法上の上限金利を超える部分を民事上無効とし、また刑事罰対象とする。さらに、潜脱防止を徹底するため、指定信用情報機関への確認義務違反についても刑事罰対象とする。</p> <p>※ 一定額の範囲内でATM等による複数回の貸付けを予定する商品も存在するため、上記枠組みの範囲内で、こうした商品の取扱いについて検討する。</p> <p>(8) 少額短期特例を設けるには、上記の潜脱防止措置が十分に講じられることに加え、全ての貸金業者が指定信用情報機関に加入し、指定信用情報機関制度が整備されることが前提。</p> <p>○ 事業者向け特例貸付</p> <p>左記の意見を踏まえ、事業者向け特例貸付制度を具体化した一案は以下のとおり。</p> <p>(1) 個人を対象とした少額短期特例貸付と同様に、事業者についても、返済負担が過大とならない範囲で、利息制限法を超える金利での借入れのニーズに対応するため、法人及び法人の代表者を対象として、貸金業者に、利息制限法の上限金利を超える金利での貸付けを認めることも考えられる(個人事業者は対象としない)。</p> <p>(2) その際、貸付けの金額・期間の基準については、手形決済等のための短期の資金ニーズが多く見られること、短期の貸付けについては大半が500万円以下にとどまっていること等を踏まえ、「500万円・3ヶ月程度」とする。</p> <p>(注) 手形決済期限は3ヶ月が主。</p> <p>(3) 特例貸付に加えて特例以外の貸付の併用も認めること、事業者の取引実態等を踏まえ、利用できる特例貸付は同時に1件までとする。</p> <p>※ 実態上、利息制限法超での3ヶ月以内の貸付けについては、貸付期間中の借り増しニーズは少ない。</p> <p>(4) 少額短期特例と同様に、経過措置とし、特例が認められる期間は、出資法の上限金利を引き下げてから最長5年程度とする。</p> <p>(5) 特例金利の水準は28%とする。</p> <p>(6) その他の措置も、少額短期特例貸付と同様。ただし、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業者の取引実態を踏まえ、既に事業者向け特例貸付以外の借入れを有する事業者についても、利用可能とする。 ・短期基準の潜脱を防ぐため、事業者向け特例貸付の完済から一定期間(2週間程度)を経過しないと、別の事業者向け特例貸付を利用できないこととする。 ・指定信用情報機関への貸付情報の登録、貸付の際の確認については、事業者向け特例貸付を行う貸金業者に限って義務づける。 <p>○ 日賦貸金業者の特例については廃止する。</p> <p>(出資法上の上限金利の引下げと同時に同水準までの引下げを行う。)</p>
--	--

③ 金利の概念

現行出資法と利息制限法では金利概念が異なり、後者では契約締結費用や債務弁済費用が利息には含まれていないため、統合に際しては、ATM手数料や保証料・保険料の扱いも含め、明確化を図る必要がある。この点については、借り手の信用リスクの対価とは区分できるコストと認められれば合理的な範囲内で金利とは別立てとすべきとの意見と、潜脱防止のためには幅広い金利概念をとるべきとの意見に分かれた。

○ 金利の概念

(1) 出資法の上限金利を利息制限法の上限金利水準に合わせることに伴い、業として貸付けを行う場合に関する金利規制の対象について、刑事上の明確性の観点を踏まえて整理する必要がある。

(2) 金利規制の対象は、借り手が借り入れた元本を使用することの対価及びそれと同視すべきものに対して支払う費用と考えられる。

(これらには、貸し手が借り手の信用リスクを負担することの対価や、貸し手が借り手に元本を使用するために不可欠な経費の対価が含まれるものと考えられる。)

(3) 上記には、契約締結費用及び債務弁済費用も含まれることとなるが、公租公課及びそれと同視すべき費用(印紙代、裁判所に支払う強制執行費用等)、提携ATM手数料については、貸し手が実質的に利得する費用ではないこと、及び、額が標準化しており、金利とは別途の徴収を認めて顧客(借り手)から見て費用の妥当性の検証が容易であることを踏まえ、みなし利息から除外することを検討する。

(4) 保証料は、金銭の貸付けに伴って、借り手が、保証業者に対して、保証人となることの対価として支払う費用であるが、現行では金利規制の対象外であるため、借り手が高額の保証料を借換えのたびに支払うなど、上限金利規制の潜脱的な事例が見られるところであり、金利規制の見直しの中で制度的対応が必要と考えられる。

そもそも、借り手が保証業者に支払う保証料については、本来、貸し手が負担すべき借り手の信用リスクの一部を保証業者に負担させることの対価であることから、金利と同視すべきものと考えられる。これに基づけば、保証料については、主債務の利息(金利)と合算して利息制限法の上限金利の範囲内に限って認めることとなる。(仮に上限金利を超過した場合には、その超過部分につき保証料が無効となり、保証業者を刑事罰対象とすることを検討することとなる。なお、借り手が債務不履行を保険事故とする保険契約について保険者に支払う保険料も、上記の保証料と共通の性格を有するものであり、こうした保険料については、金利と合算して利息制限法の上限金利の範囲内に限って認めることとなる。)

(5) 媒介手数料については、現行出資法上元本の5%超が刑事罰対象となっているが、頻繁な借換えを利用した潜脱事例が見られることから、同一の借り手との間の媒介に関しては手数料の受領を制限する潜脱防止措置を講じる。また、保証人の媒介・紹介の手数料についても、媒介手数料と同様の措置を講じる。

○ 遅延損害金の上限利率については、現行利息制限法上、債務の履行を確保する観点から、利息の上限利率の1.46倍が上限となっているが、出資法の上限金利を20%まで引き下げるこことを踏まえ、業として金銭の貸付けを行う者については20%とする。

なお、特例貸付における契約期間終了後に延滞となった場合、遅延損害金は特例金利と同率とすることが考えられる。

④ ヤミ金融との関係

なお、過去の出資法上限金利の引下げとヤミ金融被害との因果関係については、認識の一致をみていないが、ヤミ金融への取締りを強化すべきことや、ヤミ金融が狙う多重債務者に対してカウンセリング等の救済措置の充実を図ることについては異論がなかった。加えて、制度改正により新たな多重債務者の発生を防止することの重要性についても異論がなかった。

以上を踏まえれば、グレーゾーン金利廃止後の金利体系については、上記の諸点に留意しつつ、出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引下げるなどを基本として、必要な検討を進めることが適当である。

おわりに

以上のような貸金業制度等に関する基本的考え方は、社会問題化している多重債務問題に適切に対応する一方、利用者国民の健全なニーズに対応するための改革を意図している。これらを通じて、銀行や信販も含めたわが国の適切かつ合理的な信用供与の体制の整備を引き続き求めていく必要があるが、今回の改革により、貸金業界がその重要な一翼を担うよう、適正化されることを促すものである。なお掘り下げて検討すべき点も多々あり、政府は、この基本的考え方に基づき、実務上のフィージビリティ等につき更に検討を深められたい。また、ここで掲げた施策や論点については、ビジネスモデルの変更等をするため、業界において対応に時間を必要とするものもあることから、それぞれの施策に応じた経過措置のあり方についても検討を行われたい。

なお、低所得世帯に対して行っている緊急小口資金や中小零細事業者に対するいわゆるセーフティネットの拡充・強化を検討されたい。

○ ヤミ金融との関係

- (1) 高金利、無登録営業、不正登録、名義貸しに対する刑事罰を強化し、ヤミ金融への取り締まりを強化する。
- (2) 多重債務者の救済・発生防止のため、上限金利の引下げ、過剰貸付規制等の制度改正を行うとともに、カウンセリング体制の充実・強化を図る。

※ 犯罪収益流通防止法案(平成18年6月5日国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定)においては、電話受付代行業、郵便受取代行業等を、本人確認、取引記録の保存、疑わしい取引の届出の義務対象者として追加することとしており、ヤミ金融対策に資する措置と考えられる。

○ 経過措置

改正法公布の後1年程度(1年半以内で政令で定める日)で施行。以下については別途施行日を指定。

① 罰則の強化

- ・ 改正法公布後、周知期間(1月程度)をおいて速やかに施行。
(罰則については、周知期間後速やかに施行することが適当。)

② 貸金業務取扱主任者の資格試験化

- ・ 全体の改正法施行(新貸金業協会設立)後、1年程度後に資格試験を実施し、更に、1年程度後に登録主任者の選任を貸金業の登録要件とする。
(新貸金業協会において、試験実施要領の策定、試験委員の選任等の準備作業が必要になることから、1年程度の準備期間を設けることが必要。また、現行貸金業務取扱主任者についても、全て資格試験に合格し登録を受ける必要があるため、登録主任者の選任を登録要件にするには、さらに1年程度の準備期間が必要。)

③ 財産的基礎要件の引上げ

- ・ 財産的基礎要件を満たさない既存貸金業者については、全体の施行日から1年後に登録を取り消す。
(既存の貸金業者には、新たな財産的基礎要件に対応するため、合併等の組織再編を実施する必要が生じるが、これに必要な期間として、施行日から株主総会を1回開催できる1年の猶予を与える。)

④ 過剰貸付規制、指定信用情報機関制度、説明義務

- ・ 信用情報機関の準備状況を勘案しつつ、全体の改正法施行後2~3年程度後に施行。
(指定信用情報機関制度の創設には、貸金業者の指定信用情報機関への新たな加盟や情報交流のためのシステム対応等が貸金業者及び信用情報機関において必要となるため、施行後2~3年程度の準備期間を要する。過剰貸付規制は、指定信用情報機関制度が前提となるものであるため、同様の期間が必要。説明義務については、事前の書面交付等新たなシステム開発を伴うものであり、その準備に2~3年程度の期間が必要。)

⑤ 金利体系の適正化

- ・ 借り手の金利負担の軽減をできる限り早期に実現させるべき一方で、現在の借り手に対する資金供給が急激に収縮する事態を避ける等の観点から、出資法の上限金利(現行 29.2%)を、施行日から概ね3年程度かけて、利息制限法上の上限金利まで引き下げる。
※ 消費者金融白書によれば、消費者金融の利用年数は3~5年未満が多い。
- ・ 少額短期特例貸付、事業者向け特例貸付については、出資法の上限金利を引き下げた時点から経過措置としてスタートするが、指定信用情報機関制度の整備が前提となるので、④の施行日以降となる。
- ・ 経過措置期間中は、利息制限法を超える金利については支払義務がない旨を契約書面に記載せらる。

○ セーフティネット

- ・ 低所得世帯に対するセーフティネットに関しては、緊急小口資金制度のさらなる周知を図るとともに、生活福祉資金貸付制度について、真に必要とする者に迅速に貸付がなされるよう努めるほか、関係省庁が連携した取組みを行う。
- ・ 中小零細事業に対するセーフティネットについては、早期の再生、再挑戦支援策が重要であり、そのための環境の整備を通じて、再生、再挑戦への取り組みを支援していく必要がある。このため、早期の再生を支援するための金融支援を拡充するとともに、事業継続の見通しがつかない事業からの早期撤退等のアドバイスを行う相談窓口を全国に設置する。また、再挑戦へ取り組む者に対しては、経営者の資質や事業の見込み等を評価するなどして、政府系金融機関の融資や信用保証協会による保証を可能とする枠組みを創設する。