

貸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。

1. 貸金業の適正化

(1) 参入規制の適正化

不適格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。

(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、これまでも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（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、貸金業界、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とすれば、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、
- ・ 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。

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%で一本化するべきとの意見
 - 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。

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、日賦貸金業者の特例金利については、一定の経過期間の下に廃

止すべきとの認識で概ね一致した。

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。

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ことが基本として、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。