

開催報告書

多重債務問題シンポジウム ～貸金業規制法改正後の現状と課題～

日本司法書士会連合会

平成28年3月19日（土）午後1時から午後5時まで、司法書士会館地下1階「日司連ホール」において標記シンポジウムを開催いたしました。

当日は、司法書士だけでなく一般の方を含め27名のご参加をいただき充実したシンポジウムとなりました。

シンポジウムの開催趣旨と当日の内容については下記のとおりです。

1. 開催趣旨

平成18年12月20日に公布された改正貸金業法が完全施行された平成22年6月18日からすでに5年の月日が経過した。多重債務問題改善プログラムは株式会社日本信用情報機構（以下「JICC」という。）に登録する統計上の5件以上の借り入れのある多重債務者数、自殺者、破産者の減少という効果をあげたという部分はあるものの、JICCに登録されている借り入れをしている債務者数の推移については、この5年間をみても平成23年3月末時点の1469万人から平成27年3月末時点の1153万人となっているところ、資金業協会及び銀行協会発表の統計資料によれば、消費者向け貸付残高は以下の通り推移している。

	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年
貸金業者	157,281	126,477	95,519	78,315	67,790	62,287	60,148
銀行	32,844	32,915	32,554	33,124	35,442	41,097	46,113

（3月末、単位：億円）

この銀行の消費者向けカードローンの伸びは、改正貸金業法に規定された総量規制により貸金業者で借り入れができなくても、銀行法では総量規制というものがないためであると考えられる。

また、銀行のカードローンの広告を見ると、必ず貸金業者が保証することとなり、貸付の条件として保証会社の審査が必要とされていることから分かるように、銀行に貸金業法の規制が及ばないこと及び総量規制の対象が貸金業者の行う貸付のみで保証の際には規制の対象とならないことを利用して総量規制を超える貸し付けが行われている。

改正貸金業法の公布から10年目を迎え完全施行から5年が経過した今、再度改正貸金業法及び多重債務改善プログラムの検証をしなければならない時期であると考えます。

金利規制や総量規制の緩和など、貸金業法を改正することにつき自民党内での議論がなされていることはマニフェストや報道により明らかとなっているところであり、今後具体的な法改正議論が始まった時には、連合会としての意見表明をする必要があると考え本シンポジウムを開催した。

2. シンポジウムの内容

【第1部】 『貸金業法における法的な問題』(30分)

講師：三田 委永（日本司法書士会多重債務問題対策委員会委員）

【第2部】 『貸金業規制法から貸金業法まで』(60分)

講師：木村 裕二（聖学院大学特任講師）

【第3部】 『貸金業規制法改正後の当事者の現状』 (30分)

講師：秋山 淳（全国クレサラ・生活再建問題被害者連絡協議会事務局長）

【第4部】 パネルディスカッション (90分)

パネリスト 木村 裕二 （第2部講師）

三田 委永 （第1部講師）

秋山 淳 （第3部講師）

コーディネーター 松村 謙介（日本司法書士会多重債務問題対策委員会委員長）

貸金業法の法的問題

2016. 3. 19 多重債務問題シンポジウム

日司連多重債務問題対策委員会委員 三田委永

1. 貸金業法改正の背景

平成 18 年 12 月 20 日公布、平成 19 年 12 月 19 日施行、平成 22 年 6 月 18 日完全施行

(1) 借り過ぎ、貸し過ぎの防止のため

(ア) 総量規制の導入

返済が困難なほど借金を抱える多重債務者の増加が深刻な社会問題となったために実施されたものであり、総量規制は、消費者の支払い能力に応じた借入※(1)を推進するために設けられた規制である。法改正前の 5 件以上の借入れをしている利用者は 230 万人存在していた。

※(1)総量規制の年収等の「3 分の 1」という基準は、平均的な消費者金融利用者層の一般的な返済余力を踏まえて、以下の根拠から設定されている。

①消費者金融利用者の年収が概ね 600 万円以下である。

②家計調査によると、年収 600 万円未満の世帯の毎月の実収入から実支払を引いた額が毎月の実収入の 15%程度である

以上を基に毎月の収入の 15%を返済に充てた場合、金利 18%、元利均等払い、返済期間 3 年で借入可能な金額は年収の 3 分の 1 となる（また、ここで使用している返済期間 3 年とは、民事再生法において債務者の返済意欲持続の観点から、個人再生計画の期間を原則として 3 年以内と定めていることを参考にしたものになる）。要するに、年収の 3 分の 1 を超えない借入であれば、3 年で返済することが可能という計算になり、返済不能状態になる危険も少ないであろうということが根拠になっている。（「Q&A 新貸金業法の解説」きんざい）

施行後は、収入の 3 分の 1 を超えて借り入れ、総量規制の対象となる利用者が数百万人にも及ぶと言われており、完全施行で新規の借り入れができなくなると困惑している多重債務者を余すところなく相談窓口へ導くことが課題であった。

これに対応するため、「借り手の目線に立った 10 の方策」と題して多重債務者に対するカウンセリング・相談の更なる改善・強化を図り、財務局、地方公共団体、法テラス、日弁連、日司連等に対して「連携の強化」が要請され、官民一体となった多重債務相談活動が実施された結果、多重債務相談は減少するに至った。

※総量規制の対象となる借入れの考え方

1. 個人※(1)がお金を借りる場合（リボリング契約の借入枠を設定する場合も含む）で、

(1)ある貸金業者※(2)から 50 万円を超えて借りるとき

(2)他の貸金業者から借りている分も合わせて 100 万円を超えて借りるとき

のどちらかに当てはまれば、「年収を証明する書類」の提出が必要となり、それ以外の借入れであれば、自己申告に基づき年収を確認することとなる。

※(1)法人向けの貸付けは総量規制の対象外であり、個人事業者は、事業・収支・資金計画を提出し、返済能力があると認められる場合には、上限金額に特段の制約なく、借入れが可能。この計画等に最低限記載すべき事項について、簡素なフォーマット（「借入計画書」）が明示されている（日本貸金業協会の自主規制規則）。

更に、借入金額が100万円以下の場合には、上記計画の提出に代えて、事業・収支・資金繰りの状況が確認できる書面の提出により借入れを行うことができる。ただし、個々の貸金業者の判断で追加的な資料等の提出が求められることがあり得ること、最終的に貸付けを行うか否かは貸金業者の判断に委ねられている。

※(2)貸金業者とは

お金を貸す業務を行っており、財務局又は都道府県に登録をしている業者。具体的には、消費者金融、クレジットカード会社であり、銀行や、信用金庫、信用組合、労働金庫なども、様々な融資を行っているが、「貸金業者」ではない。なお、クレジットカード会社のクレジットカードで商品やサービスを購入する場合（ショッピング）は、「貸金業法」は適用されず、リボ払い、分割払い、ボーナス払いには、別途「割賦販売法」が適用される。

したがって、銀行等からの借入れを合わせた結果、借入残高が年収の3分の1を超えていたとしても総量規制には抵触しない。

2. 住宅ローンや自動車ローンは、総量規制の適用除外となっている。したがって、住宅ローンや自動車ローンがあるため、借入残高が年収の3分の1を超えていたとしても、総量規制には抵触しない。

(イ) 指定信用情報機関制度の創設

総量規制を実施するために、貸金業者が借主の総借入残高を把握できる仕組みを整備し、貸金業者が個人に貸す場合、指定信用情報機関の信用情報の使用を義務付けている。改正前は、単なる抽象的な義務を定めたに過ぎなかった。

(2) 金利体系の適正化

(ア) 上限金利の引き下げ

みなし弁済（いわゆる「グレーゾーン」金利）を廃止し、出資法の上限金利を20%に引き下げ、これを超える場合は刑事罰の対象となる。

一方、利息制限法の上限金利は、3段階（20、18、15%）の区分であり、この利息制限法の上限金利と出資法の上限金利との間の金利での貸し付けについては、行政処分の対象とされる（貸金業法12条の8、24条の6の4）。

すなわち、この利息制限法の上限金利15または18%と出資法の上限金利である20%の間においては、行政罰の対象ではあるが、刑事罰は科されないことから、グレーゾーンに

準じた問題が残っている。

(イ) 金利引き下げの補助的規定

金利の制限をしてもその潜脱が行われては意味が無い。

利息制限法 3 条にみなし利息の規定があったが、これを補充するために金利の概念を整理した。 (例) 契約締結費用、債務弁済費用⇒利息、 公租公課、ATM手数料⇒利息×

- ・貸付利息と借主が保証業者に支払う保証料を合算して上限金利を超過した場合、超過部分につき、原則として保証料を無効とし、保証業者に刑事罰を科する。
- ・保証人が主たる債務者から受けるべき保証料につき、主たる債務の利息と合算して出資法の上限金利 (20%) 規制の対象とする。
- ・保証料の契約の後に、主たる債務の利息を増加する場合、保証料と合算して出資法の上限金利 (20%) を超過する利息の契約をしてはならない。

(ウ) 日賦貸金業者・電話担保金融の特例の廃止

日賦貸金業者 (日掛業者) は、旧貸金業法 2 条 2 項に規定する貸金業者であって、貸出対象が従業員数 5 人以下の小規模事業者 (主に物品販売業、物品製造業、サービス業) に限られ、返済期間が 100 日以上であること、取り立てを 100 分の 50 以上自ら集金する方法で行うことが義務付けられており、その分、上限金利が特例で年 54.75% (1 日あたり 0.15%) と非常に高く認められていた。

(3) 貸金業の適正化

(ア) 参入条件の厳格化

- ・貸金業に参入する条件として純資産額 5,000 万円以上であること。
- ・貸金業を的確に遂行するための必要な体制が整備されていない者及び他に営む業務が公益に反すると認められる者を登録拒否要件とした。
- ・営業所ごとに貸金業取扱主任者を設置

(イ) 貸金業協会の自主規制機能強化

(ウ) 行為規制の強化

- ・第三者委託における情報提供規制
- ・不実告知の禁止等
- ・借主の死亡による保険金を受け取ることとなる保険契約締結の禁止
- ・カウンセリング機関を紹介する責務
- ・公正証書作成委任状取得の禁止
- ・連帯保証人に対する説明義務
- ・極度方式基本契約における書面記載事項の整備
- ・取引履歴の開示義務
- ・日中の執拗な取立行為の禁止等
- ・契約締結前の書面交付義務等
- ・マンスリースタート、書面交付の電子化の容認

(エ) 行政処分の強化・業務改善命令の導入

2. 完全施行後5年を経過した多重債務問題における現状

- ①多重債務相談件数の推移
- ②貸金業者5社以上の借入者の推移
- ③貸金業者からの一人当たりの借入残高の推移
- ④貸金業者からの1契約当たりの借入残高の推移
- ⑤貸金業者の保証残高及び保証件数の推移
- ⑥ヤミ金被害
- ⑦個人破産件数の推移
- ⑧生活経済問題を動機とする自殺者数の推移
- ⑨銀行の貸付残高の推移

平成24年頃から銀行が消費者向けローンの強化に積極的に取り組んできており、特に大手銀行は、傘下の消費者金融と連携して銀行本体での消費者ローンを拡大しているほか、異業種の銀行やネット専門銀行も独自の戦略によって顧客の囲い込みを図っている。

このように銀行の存在感が高まっているのは、銀行本体は貸金業法の規制対象外となっていることが大きく影響しており、逆に貸出に規制のかかる消費者金融は保証業務の強化に取り組むことで、銀行の消費者向けローンの拡大を自らの利益に取り込むビジネスモデルの構築に乗り出している。

もともと銀行と消費者金融会社の主要な顧客ターゲットは比較的低リスク層が銀行、ハイリスク層は消費者金融会社というような棲み分けが出来上がっていたが、金利規制と相俟ってハイリスク層への貸付が制限された消費者金融と銀行との顧客の棲み分けがあいまいとなっている。

3. 完全施行後に浮上してきた様々な課題および今後の課題

(1) クレジットカードショッピング枠の現金化

クレジットカード会社のクレジットカードで商品やサービスを購入する場合（ショッピング）は、「貸金業法」は適用されず、リボ払い、分割払い、ボーナス払いには、別途「割賦販売法」が適用される。このため、総量規制の導入により年収の3分の1まで借入れをしておきキャッシングができない利用者に対し、あたかもお金が借りられるかのように装いクレジットカードのショッピング枠を利用して一定額の商品の売買等があったように仮装し、クレジットカード会社に、商品代金相当額の加盟店に対する支払いを行わせ、当該加盟店が手数料を差し引いた残額を利用者に振り込むというような手口。商品の送付が全く行われない事例もある一方、無価値な商品の送付が行われる事例もあった。

(2) リボルビング払い

総量規制は、過剰な融資に歯止めをかける目的で導入されたが、その一方で、リボルビン

グ払い、毎月の支払を一定額に抑えられるものの、その後の借入によって返済終期が不定期となり、新たな借り入れの契機につながり、元本が容易に減らない特徴を持っている。

(3) 利息制限法の金利は適正か

貸金業者と銀行の棲み分けがあいまいとなった現在、それぞれの貸出金利を見ても 100 万円未満の借入の場合、大よそ 15%前後であり、その違いはあまり感じられないようになってきている。また、遅延損害金についても 20%前後が課せられている状況である。

貸金業法の改正により、出資法の上限金利である 20%と利息制限法の上限金利である 15~18%とのグレーゾーンに準じた問題もさることながら、超低金利や貧困問題が深刻となってきた現在の、昭和 29 年に作られた利息制限法の上限金利が現在においても適正な金利なのかどうかを考えなければならない。

(4) 消費者金融に代わる銀行

かつて無人機を導入したことにより、人目を気にせず消費者金融からの借入を気軽に容易にしたことが多重債務問題の発端であったとも考えられている。最近の銀行のカードローンの広告からは、収入証明書が不要であることに止まらず、インターネットによる手続きのみで来店が不要であることを謳い、借入れの気軽さを打ち出している。これにより、銀行は、消費者金融の顧客層をも取り込んでいる。

(ア) 大手行の動向

大手行は、傘下の消費者金融会社との資本・業務提携を強めて消費者金融事業を再編し、消費者金融に審査や保証業務を委託し、銀行本体によるカードローンの推進を積極的に行っている。

個人向け貸付の強化のためには、そのためのノウハウや設備を蓄積している消費者金融と連携することが効率的であり、一方、消費者金融にとっては、銀行との提携強化により銀行のブランド力を使った市場活動ができるうえ、銀行からの資金調達によって財務の安定性が高まるなどのメリットがある。最近の大手銀行グループの事業再編は、改正貸金業法の完全施行を契機に、銀行と消費者金融の融合を一段と進めたものであった。

新生銀行は、グループ内の消費者金融会社レイクの事業を銀行本体に移管し、平成 23 年 10 月から無担保カードローンを提供している。メガバンクのうち三井住友フィナンシャルグループは、平成 24 年 4 月に消費者金融会社のプロミスを完全子会社とし、さらに、7 月には SMBC コンシューマーファイナンスに社名変更し、グループの一体感を打ち出している。

(イ) その他銀行

異業種から参入してきた銀行やインターネット専門銀行も、消費者ローンへの取り組みを積極的に行っている。小売業で売上首位のイオンも銀行業務を強化しており、平成 25 年 4 月にイオン銀行とイオンクレジットサービスを傘下に持つ持ち株会社を設立したうえで、イ

オンクレジットサービスのカード事業をイオン銀行に移管している。グループ再編によって、総量規制対象外のイオン銀行が無担保ローンやキャッシング事業を担うことで、個人向け貸出残高を増やしている。

また、イオングループが運営するショッピングセンター内で営業する「インストアブランド」の展開により、買物に訪れた顧客をターゲットとした営業活動をしている。これは、貸金業法の改正により、専業主婦（夫）は貸金業者から借入をするのには、配偶者の同意が必要になったが、銀行からの借入であれば同意書の提出が必要ないことから容易な借りに繋がっていると考えられる。

（ウ）金融庁「主要行等向けの監督指針」

金融庁「主要行等向けの監督指針」において、「消費者金融市場を、中長期的に健全な市場として形成する観点から、消費者向け貸付けについて、銀行による社会的責任も踏まえた積極的な参加が望まれる。」との方針を打ち出している一方、「改正貸金業法における多重債務発生抑制の趣旨や利用者保護等の観点を踏まえ、所要の態勢が整備されることが重要である」、としており、以下の態勢構築を要求している。

- ・改正貸金業法の趣旨を踏まえた適切な審査態勢等の構築
- ・審査等における第三者が保有する信用情報の利用の構築
- ・法令遵守等（改正貸金業法の趣旨を踏まえた対応等）