

多重債務者対策を巡る現状及び施策の動向

平成29年12月5日

金融庁 / 消費者庁

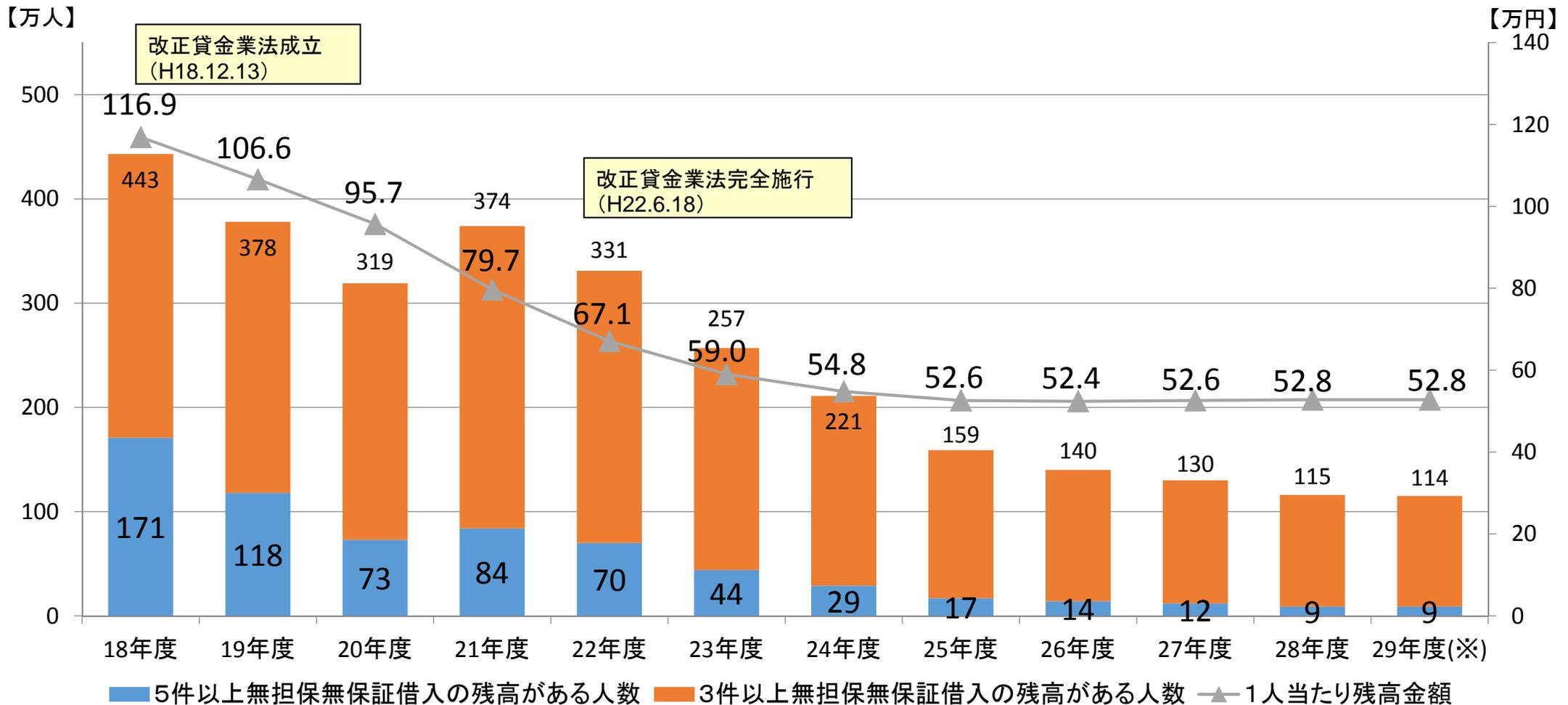
1. 無担保無保証借入残高がある人数及び貸金業利用者の1人当たり残高金額の推移	・・・	1
2. 「多重債務」に関する消費生活相談の概況	・・・	2
3. 銀行カードローンについて	・・・	4
4. 平成29事務年度 金融行政方針(抜粋)	・・・	5
5. 平成28事務年度 金融レポート(抜粋)	・・・	6
6. ギャンブル等依存症対策の動向	・・・	8

1. 無担保無保証借入残高がある人数及び貸金業利用者の1人当たり残高金額の推移

多重債務問題・・・貸金業を営む者による貸付けに起因して、多数の資金需要者等が重畳的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じている状況をめぐる国民生活上及び国民経済の運営上の諸問題をいう。（貸金業法附則第66条）

多重債務者・・・消費者金融等からの複数債務を抱える債務者や返しきれない債務を抱える債務者

無担保無保証借入残高がある人数及び貸金業利用者の1人当たり残高金額の推移

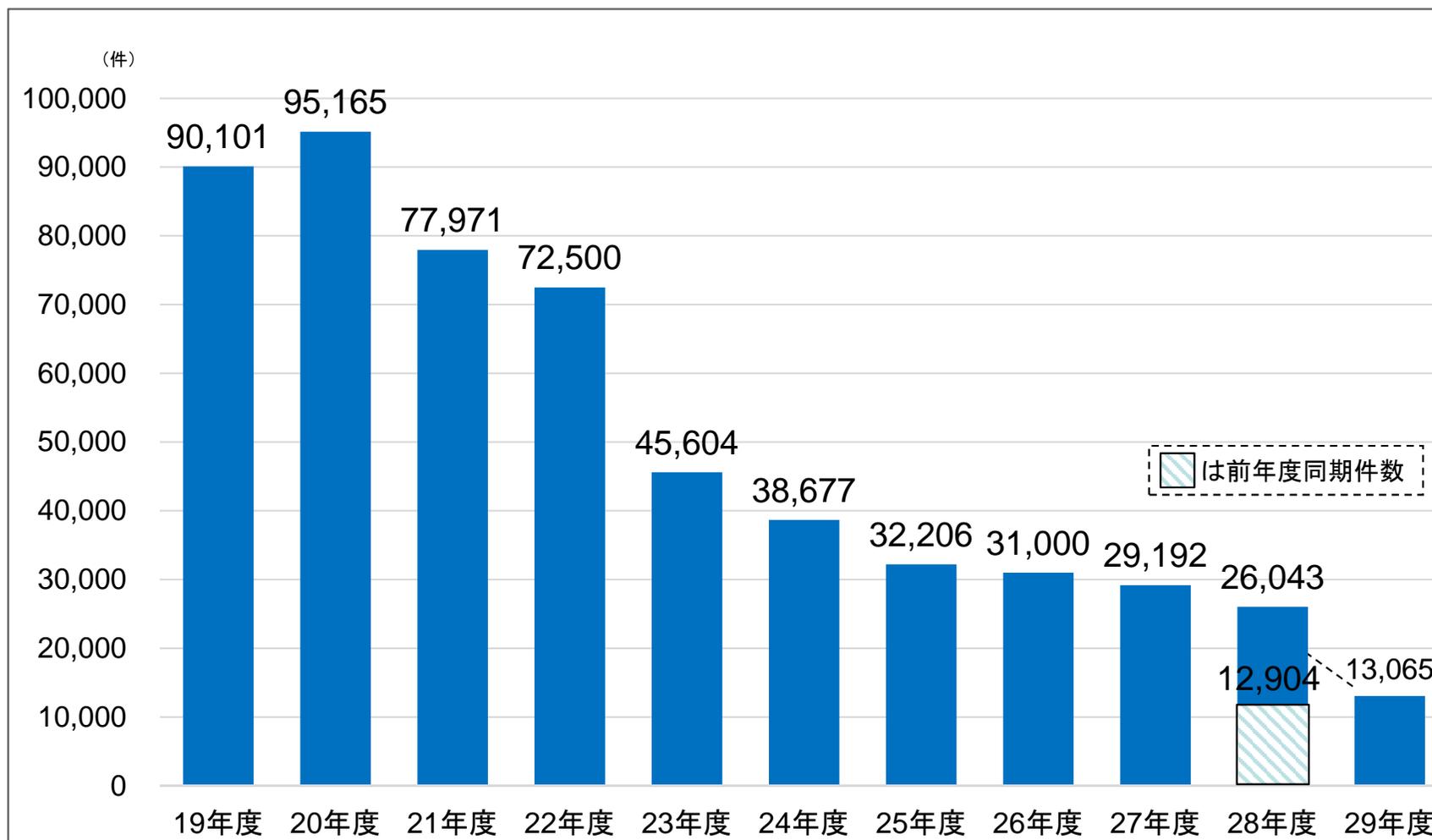


(出典) (株)日本信用情報機構 (※)各年度は翌年3月31日時点、平成29年度については9月30日時点の統計値

2. 「多重債務」に関する消費生活相談の概況(1)

平成29年12月
消費者庁

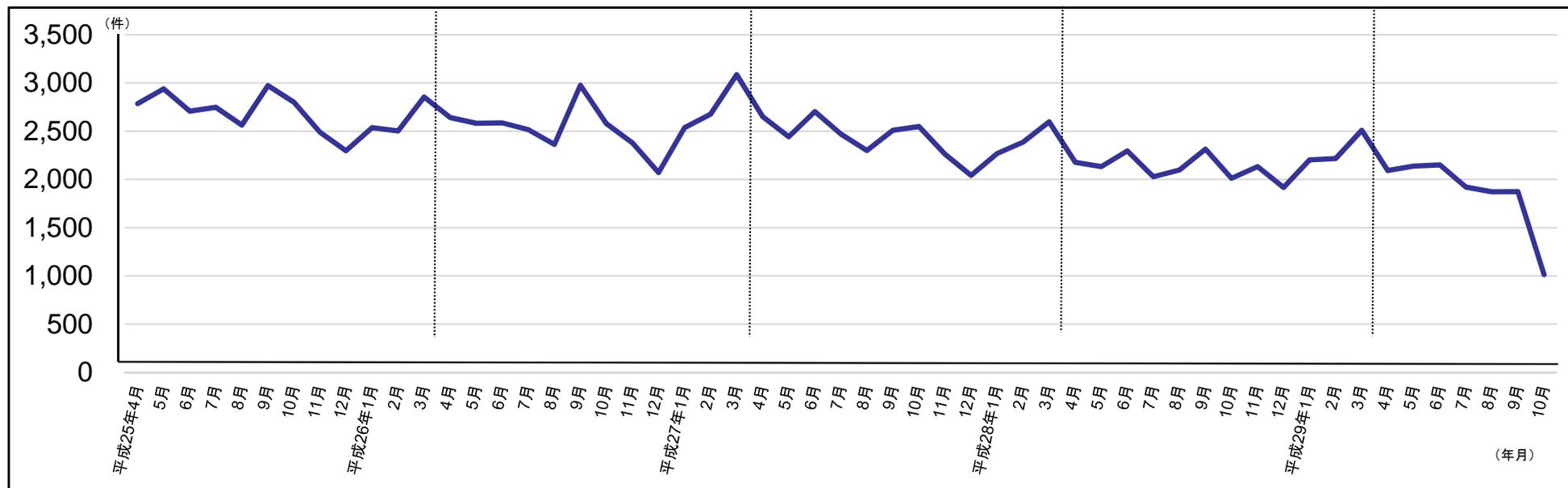
1-1. 相談件数(受付年度別推移)



(注)PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク)を通じて全国の消費生活センターから寄せられた「多重債務」に関する相談件数(平成29年10月31日登録分まで)。

2. 「多重債務」に関する消費生活相談の概況(2)

1-2. 相談件数(受付月別推移)



(注)PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク)を通じて全国の消費生活センター等から寄せられた「多重債務」に関する相談件数。

2. 相談事例

○カードローンや買い物で借金している。無駄遣いをしていると思うので返済していくつもりだが、家計について聞きたい。

○娘がマルチ商法に夢中になり、借金が嵩み、病気になって入院してしまった。家族ができることを知りたい。

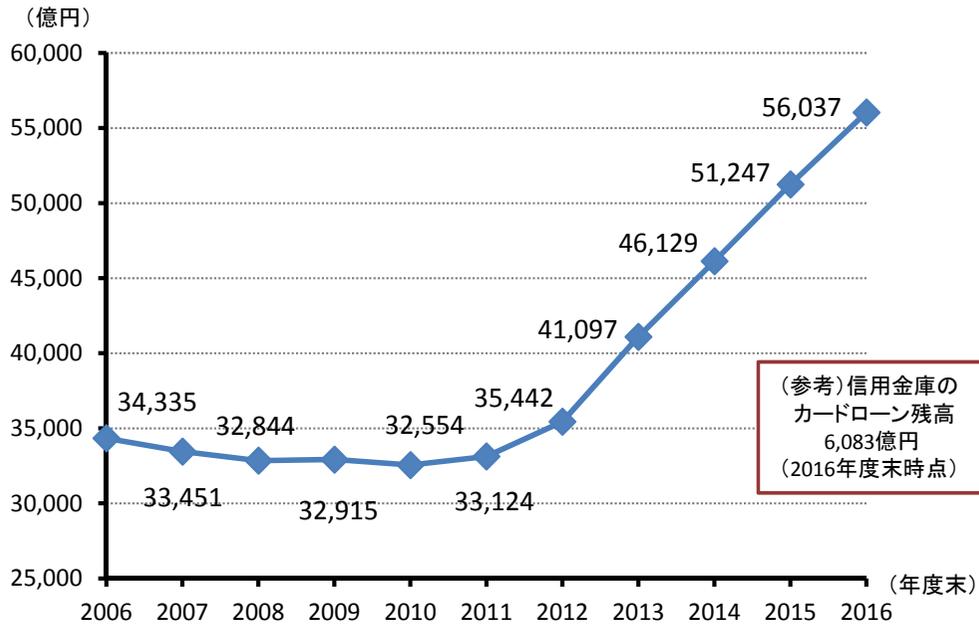
○住宅ローンと、銀行1行、消費者金融2社、クレジット会社2社からの借金の合計3千70万円の債務整理をしたい。

○銀行系のクレジットカードのキャッシングとショッピングを利用し滞納。カードは強制解約。給料が勝手に引き落とされ生活ができない。

○金融機関からおまとめ融資を実行してもらったが、サラ金への返済分を使い込んでしまった。融資は全額一括返済を要求されるか。

銀行カードローンについて

1. 銀行カードローン残高の推移



出典) 日本銀行「預金・貸出関連統計」

※「カードローン等」は、カードローン(当座貸越方式)、応急ローンおよびカードキャッシングの合計。

2. これまでの主な取組み

昨年10月～ 集中的にオフサイト・ヒアリングを実施(継続中)

〔課題・問題点〕

- ✓ 収入証明書に基づく客観的なチェック・牽制が働いていない(証明書不要限度額200~300万円等)
- (※) 貸金業法上、自社50万円超の貸出等の場合には収入証明書が必要
- ✓ 保証会社の審査に依存し、かつ、融資限度額管理が十分機能していない(他行貸付を勧案せずに融資限度額を判定している銀行もある)
- ✓ 顧客属性の変化の把握や途上管理等が不十分

本年3月 全国銀行協会による申し合わせ

9月～

- 立入検査の実施による詳細な実態把握
- カードローンホットラインの開設による情報収集

3. 立入検査の実施

○ 検査を通じて、融資審査の厳格化など、業務運営の適正化をスピード感を持って推進

〔主な着眼点〕

- ① 過剰な貸付を防止するための融資審査態勢(審査基準の定期的な見直し、融資上限枠の設定等)が構築されているか
- ② 保証会社の審査に過度に依存していないか
- ③ 融資実行後も、定期的に顧客の状況変化を把握しているか
- ④ 配慮に欠けた広告宣伝を行っていないか
- ⑤ 支店や行員に対する業績評価体系

〔平成29年11月10日公表〕

VII. 顧客の信頼・安心感の確保

（2）銀行カードローン

銀行カードローンについては、多重債務の発生防止の趣旨や利用者保護等の観点を踏まえた適切な業務運営を行っているか、詳細な実態把握を進めるとともに、融資審査の厳格化を徹底し、業務運営の適正化をスピード感を持って推進していく。

そのため、現在、銀行カードローン業務に係る検査を実施しており、検査においては、銀行等がどのような経営理念・哲学の下でカードローン業務に取り組んできたのかを確認した上で、過剰な貸付けを防止するための融資審査態勢が構築されているか、保証会社の審査に過度に依存していないか等の点に着眼していく。

検査を通じて把握した課題や改善策については、各行の具体的な取組状況を継続的に確認していくほか、業界全体の水準の引上げに向けた取組みにつなげる。

また、銀行が顧客の借入状況を把握するための信用情報機関の情報のあり方など、検討が必要な論点については、関係者との対話を行っていく。

3. 顧客の信頼・安心感の確保

（1）銀行カードローン

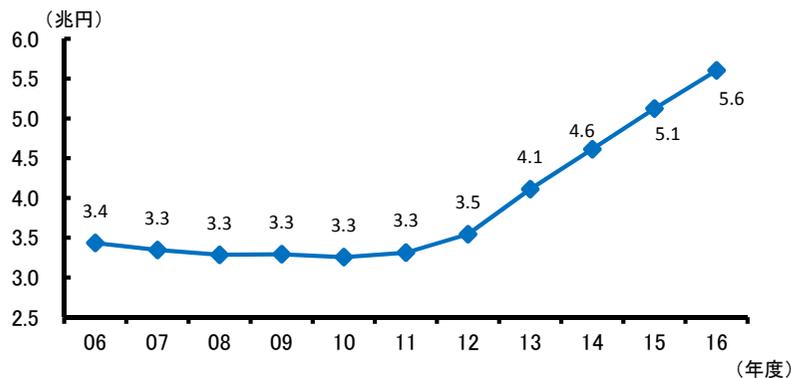
① 国内銀行の消費者向け貸出の状況

国内銀行のカードローン等残高は、2006年度以降、2012年度までは3兆円台で推移していたが、低金利環境を背景に2012年度以降は一貫して増加傾向にある。一部の銀行においては、中期経営計画等において重点施策として掲げ、カードローン商品の販売を推進している（図表Ⅲ-3-(1)-1）。

カードローン商品の大半は、銀行の貸付けに対して貸金業者が保証を付与するものとなっており、銀行は保証会社のスコアリング審査に依存している場合が多い。また、貸出金利は概ね1%台～14%台と幅広く設定され、利用限度額を最大1,000万円程度に設定している銀行もあり、顧客にとって低金利で多額の借入れが容易に実現可能であるかのような広告宣伝がなされていた。

貸金業者に対しては、主として過剰な貸付けが多重債務問題発生の原因となったことから、年収の3分の1を超える貸付けを禁止する貸金業法上の総量規制が課されている。他方、銀行は、銀行法令や監督指針により過剰貸付の抑制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から、総量規制の対象となっていない。

こうしたことから、近年の銀行カードローン等残高の増加について、過剰な貸付けが行われているとの批判がある。また、貸金業法の潜脱であるとの指摘もある。



図表Ⅲ-3-(1)-1 国内銀行のカードローン等残高の推移

（注）「カードローン等」は、カードローン（当座貸越方式）、応急ローンおよびカードキャッシングの合計。

（資料）日本銀行資料より、金融庁作成。

② 業界の自主的な取組み

こうした中、銀行による消費者向け貸付けについて、改正貸金業法の趣旨を踏まえた広告等の実施および審査態勢等の整備を徹底するため、2017年3月、全国銀行協会は「銀行による消費者向け貸付けに係る申し合わせ」を公表して、その中で、

- i 配慮に欠けた広告・宣伝を抑制
- ii 収入証明書不要限度額の引下げ等により、返済能力を正確に把握
- iii 自行・他行・貸金業者貸付けを勘案して返済能力を確認
- iv 年収に対する借入額の比率を意識した代弁率のコントロールを行い、多重債務者の増加を抑止。審査目線に関し保証会社と深度ある協議を実施
- v 貸付実施後における顧客の信用状況の変動を把握

といった取組みに努めることとしている。

各銀行では、申し合わせを踏まえた業務運営の見直しを検討・実施しており、また、全国銀行協会は、全会員行を対象にアンケート調査を実施し、対応状況を確認している。

③ 今後の対応

金融庁は、銀行カードローンの業務運営の詳細な実態把握を進めるとともに、融資審査の厳格化を徹底し、業務運営の適正化をスピード感を持って推進していくため、銀行カードローン業務に係る検査を実施するとともに、「カードローンホットライン」を開設し、利用者から直接情報を収集することとした。

検査においては、銀行等が、2006年12月の改正貸金業法における多重債務の発生抑制の趣旨や利用者保護等の観点を踏まえた適切な業務運営を行っているかを検証する。具体的には、過剰な貸付けを防止するための融資審査態勢（融資上限枠の設定等）が構築されているか、貸金業者等の保証会社の審査に過度に依存していないか等について、着眼していく。

6. ギャンブル等依存症対策の動向 (1)

- 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律(平成28年法律第115号)の附帯決議等を踏まえ、昨年末、「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議」(主宰:内閣官房長官)が設置され、関係行政機関の緊密な連携の下、対策強化を検討。本年3月31日、「ギャンブル等依存症対策の強化に関する論点整理」が取りまとめられた。
- 当該論点整理を踏まえ、各課題への具体的な対策やその実施方法について更に検討の上、本年8月29日、「ギャンブル等依存症対策の強化について」を取りまとめ。

ギャンブル等依存症対策の強化について ~ 多重債務問題関連部分抜粋 ~

第3 学校教育、消費者行政等における対応 2 消費者教育【消費者庁】

○ 消費者向けの注意喚起、普及啓発用の資料の作成

消費者問題としての多重債務の要因の一つと考えられているギャンブル等依存症について、これまで、当該疾病に関する内容に特化した消費者向けの注意喚起、普及啓発等が十分に行われてきたとは言い難い。

このため、多重債務者の増加抑制に資するよう、ギャンブル等依存症対策として、今後、各地方公共団体に対して各地域における自主的な取組の推進を依頼するほか、消費者向けの注意喚起、普及啓発用の資料を作成・公表する。

○ 消費者の生活管理・家計運営に必要な力の涵養を図る消費者教育の推進

消費者の家計運営等に関して「消費者教育の推進に関する基本的な方針」(平成25年6月28日閣議決定)に基づき、消費者教育の対象領域のうち、「生活の管理と契約に関する領域」として、「適切な情報収集と選択による、将来を見通した意思決定に基づき、自らの生活の管理と健全な家計運営をすることができる力」の育成を図っている。

今後は、引き続き、消費者の生活管理・家計運営に必要な力の涵養を図る観点から、ギャンブル等依存症に起因するものを含め、多重債務を防止するための取組事例を消費者教育ポータルサイトに掲載するなど、幅広く消費者に向けた情報を発信することとしている。

6. ギャンブル等依存症対策の動向 (2)

3 多重債務等における相談体制の強化及び関係機関の連携強化【金融庁・消費者庁】

多重債務問題に関する相談体制については、「多重債務問題改善プログラム」(平成19年4月20日多重債務者対策本部決定)に基づき、関係省庁と連携の上、国(財務局等)、地方自治体(都道府県及び市区町村)、法テラス、関係業界等において、多重債務者相談窓口を設置している。

○ 多重債務等における相談体制の強化及び関係機関の連携強化

現在、ギャンブル等依存症に対応できる専門機関(相談拠点や専門医療機関等)が十分に整備されておらず、消費生活センター等を含む多重債務者相談窓口、金融サービス利用者相談室等(以下「多重債務者相談窓口等」という。)を利用する相談者が、ギャンブル等依存症であると思われる場合に、ギャンブル等依存症に対応できる専門機関へ案内するなどの連携が十分に行えていない状況にある。

このため、以下の取組を実施している。

- ① 本年4月、財務局等、都道府県及び市区町村の多重債務者相談窓口に対し、「ギャンブル等依存症対策の強化に関する論点整理」について情報提供を行うとともに、対応への協力を依頼した。
- ② 本年6月、「多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会第9回」において、「ギャンブル等依存症対策の強化に関する論点整理」が取りまとめられたこと並びに関係者と連携して多重債務等における相談体制の強化及び関係機関の連携強化に取り組むことを報告した。
- ③ 本年度中に、厚生労働省が整備するギャンブル等依存症に関する相談拠点と多重債務者相談窓口等との間における連絡先リストの作成・共有等により、両者の連携体制を構築する。また、ギャンブル等依存症に対応できる専門医療機関が整備され次第、厚生労働省と協力し、当該専門医療機関と多重債務者相談窓口等との連携体制を構築する。
- ④ 本年度から、「多重債務者相談強化キャンペーン」等の機会を活用し、広く国民に対し、関係省庁が連携して作成した普及啓発資料を配布すること等により、各相談窓口の連携を含む相談体制の周知並びにギャンブル等依存症及びその対策の認知度向上を図る。

今後は、引き続き、ギャンブル等依存症患者が早期に必要な相談や治療を受け、多重債務対策、消費者トラブル対策等にもつながるよう、ギャンブル等依存症に対応できる専門機関と多重債務者相談窓口等との連携体制の構築を図っていく。

6. ギャンブル等依存症対策の動向 (3)

○ 相談員に対する専門的な研修の実施・対応マニュアルの整備

多重債務者相談窓口等にはギャンブル等に関する相談も寄せられるが、現状、相談員のギャンブル等依存症に関する理解・知識は必ずしも十分ではない。

このため、以下の取組を実施している。

- ① 本年度、ギャンブル等依存症であると思われる者に関わる相談案件に的確に対応できるよう、独立行政法人国民生活センターにおいて、10月6日及び11月14日に消費生活相談員等を対象とした研修を行うこととしているほか、消費者庁から同センターに対して、研修機会の追加を検討するよう依頼している。
- ② 本年度中に、「多重債務者相談強化キャンペーン」における関係者間の連携状況等を踏まえ、厚生労働省と連携し、多重債務者相談窓口等におけるギャンブル等依存症に関する相談拠点との具体的な連携方法や相談実施方法等を整理した対応マニュアルの策定を目指すこととし、そのための作業を開始している。

今後は、引き続き、的確に相談実務が行えるよう、相談員に対する専門的な研修を実施するなどにより、ギャンブル等依存症に関する理解・知識の向上を図っていく。

6. ギャンブル等依存症対策の動向 (4)

4 消費生活センター等の相談体制の強化【消費者庁】

○ 消費生活相談員の相談体制の強化

全国の地方公共団体が設置している消費生活センター等においては、多重債務問題やギャンブル等に関連した消費者トラブルについて相談を受け付けているが、消費生活相談員のギャンブル等依存症に関する理解・知識は必ずしも十分ではない。

このため、ギャンブル等依存症であると思われる者に関わる相談案件に的確に対応できるよう、独立行政法人国民生活センターにおいて、本年10月6日及び11月14日に消費生活相談員等を対象とした研修を行うこととしているほか、同センターに対して、研修機会の追加を検討するよう依頼している(再掲)。

今後は、本年度中を目途に、当該研修に参加した者の意見等を踏まえ、厚生労働省及び金融庁と連携し、多重債務者相談窓口等におけるギャンブル等依存症に関する相談拠点との具体的な連携方法や相談実施方法等を整理した対応マニュアルの策定を目指すこととしている。

○ 消費生活センター等の相談窓口機能の維持・強化

地方消費者行政をめぐっては、ギャンブル等依存症への対応を始めとする国の重要課題への対応の中で、消費生活センター等の相談窓口機能の維持・強化への期待・必要性が高まっている。

今後は、消費者庁に設置した「地方消費者行政の充実・強化に向けた今後の支援のあり方等に関する検討会」の報告書(本年7月)を踏まえ、ギャンブル等依存症の相談対応を含め、必要な措置について検討等を進める。

※ 参考

① 消費生活相談窓口の設置状況(平成28年4月現在)

全ての地方公共団体に設置(うち、消費生活センターは799カ所)

消費生活相談員:3,393人

② 消費生活センター等に寄せられるギャンブル等に関する相談

616件(平成27年度)→537件(平成28年度)

※ 本年7月13日時点でのPIO-NETによる検索結果(「ギャンブル」及び「多重債務」をキーワードとして設定し、検索)

6. ギャンブル等依存症対策の動向 (5)

5 日本貸金業協会における対策【金融庁】

多重債務問題の解決の一環として、平成22年10月から貸金業の自主規制団体(日本貸金業協会)が、浪費癖を持つなどの理由で貸付自粛を受けたいとの本人からの申告を受け、当該本人が自粛対象者である旨の情報の登録を個人信用情報機関に依頼することにより、その登録情報の提供を受けた消費者金融会社等による貸付けの自粛を促す取組を行っている。

しかしながら、現状では、一般的な貸付自粛制度の運用にとどまり、ギャンブル等依存症対策としての取組は存在していない。

このため、本年4月以降、協会の自主規制規則である「貸付自粛対応に関する規則」について、ギャンブル等依存症等を理由とする申告を貸付自粛の対象とする旨の規定整備を検討している。

今後は、本年度末を目途に、ギャンブル等依存症対策への対応に係る「貸付自粛対応に関する規則」の整備を目指していく。

また、同規定の運用において新たに発生する事務負担にも考慮しつつ、体制を整備し、平成30年度中を目途に運用を開始することを目指していく。

さらに、自主規制規則の整備に併せて、協会ウェブサイト等の作成作業を進めるとともに、関係先(全国の消費者相談センターや、ギャンブル等依存症に対応できる専門機関)に対して広く制度を周知する方策を検討する。

6 銀行の個人向け融資における対策【金融庁】

現状では、銀行の個人向け融資を通じ、ギャンブル等依存症患者がギャンブル等の資金を借り入れる可能性がある。

このため、全国銀行協会(以下「全銀協」という。)において、ギャンブル等依存症対策として、ギャンブル等依存症等を理由とする申告を貸付自粛の対象とする制度の導入に向けた検討を行うこととし、本年4月以降、類似の制度を導入している日本貸金業協会、貸金業法(昭和58年法律第32号)上の指定信用情報機関、法律事務所等と意見交換を実施の上、全銀協が貸付自粛制度を導入するに当たって整理すべき内容(会員各行による制度活用、制度の運用に当たっての法的課題・リスクの精査、個人信用情報機関との連携、受付時の本人確認等のノウハウ等)について検討を開始している。

今後は、全銀協内の検討部会において、具体的な対応方法等について更なる検討を行うとともに、必要に応じて日本貸金業協会、個人信用情報機関、法律事務所等とも相談し、全銀協内の体制整備(個人信用情報センターにおける必要なシステム改修等の実務対応や他信用情報機関との連携の実務対応を含む。)等に係る検討を進めた上で、平成30年度を目途に貸付自粛制度を開始することを目指していく。