

「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」に関する
政令（案）、内閣府令（案）に対する意見

2007年8月3日
日本弁護士連合会

金融庁は「貸金業の規制等に関する法律施行令の一部を改正する政令（案）」及び「貸金業の規制等に関する法律施行規則の一部を改正する内閣府令（案）」を公表し、本年8月6日まで意見を募集している。

当連合会は昨年12月20日に公布された「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」（以下「法」という。）を多重債務者救済のための抜本改正であると評価している。

今回公表された政令（案）、内閣府令（案）の改正案も概ね評価できるものの、以下に述べる点について再検討すべきであることから意見を述べる。

第1 法13条（返済能力の調査）、法13条の2（過剰貸付け等の禁止）関係（法施行規則（内閣府令（案））10条の22についての意見）

（総論）

法施行規則（内閣府令（案））10条の22については、以下の点に問題がある。

まず、法13条、法13条の2の個人過剰貸付契約の原則禁止の規定は、いうまでもなく顧客の返済能力を超えた過剰貸付であって、債務者の利益を害するものとして原則的に禁止されるべきとの考え方によって規定されたものである。本法案の参議院における審議においても山本金融担当大臣は、「例外を設けないことも含めて検討する」旨、発言している。

そこで、例外的に貸付が認められる「顧客の利益の保護に支障を生ずることがない契約」は、厳格な要件のもとに、ごく少数に定められなければならない。同条の規定が骨抜きになり、または、安易な脱法を許すような規定は、当然、排除されなければならない。本条は、多くの例外を返済能力があることを条件に認めているが、返済能力があるか否かの基準及び調査方法を具体的に定めない場合には、法13条の趣旨を骨抜きにしてしまうおそれが大きい。

なお、法施行規則（内閣府令（案））10条の22の各号については以下のとおり意見を述べる。

（各号の意見）

1 有価証券担保貸付

第1項第1号は、有価証券担保貸付を例外として認めているが、以下の理由から貸付限度額については、有価証券の時価の8割程度となされるべきである。

(理由)

確かに、流動性のある有価証券を担保とするのであれば、返済が滞ったとしても、担保の有価証券を換価することによって、返済できるから、債務者の利益を害するおそれが少ないようにも思われる。

しかし、これを例外とするには、以下の問題がある。

まず、第1に上場株等の有価証券は、換価が容易である反面、価値の変動が大きい

すなわち、経済状況によって担保割れが頻繁に生じうる。担保割れが生じたからといって、通常は、返済義務を免れることはないのであるから、容易に担保割れが生じるようなことのないよう担保としての過大な評価がなされないようにしなければならない。この点、法施行規則(内閣府令(案))10条の22第1項第1号は、貸付限度額について当該有価証券の時価を基準にしているが、時価の8割程度にとどめるべきである。

2 不動産担保貸付、売却予定により返済される貸付

第2号及び第3号については、下記の修正を加えるべきである。

- (1) 第3号は「売却を予定している」としているのを、「現に売却手続きに入っている不動産」とすべきである。
- (2) 第2号及び第3号では不動産の価格の8割の範囲内を上限とすべきである。
- (3) 居住用不動産その他生活維持に不可欠な不動産の場合には、徴求する書面に、不動産売却後の具体的な生活方法を記載した書面を加えるべきである。

(理由)

(1) 居住用不動産その他生計を維持するために不可欠な不動産については収入の3分の1要件の例外となる不動産担保ローンの対象から外している点は評価できる。顧客等の居住用不動産をねらった不動産担保ローン被害・略奪的融資を防止するためにも重要である。

もっとも、第3号は居住用不動産その他生計を維持するために不可欠な不動産を含めて「売却を予定している」不動産の売却代金により弁済がされる場合としている。概要では「居宅その他生計維持に不可欠な不動産を担保にする場合には売却手続きに入っている場合のみ」と説明しているのであるから、規則上の文言も拡大解釈を招かないためにも「現に売却手続きに入っている不動産」とすべきである。

(2) また不動産価格の下落や残債務の負担を招かないために、第2号及び第3号では不動産の価格の8割の範囲内を上限とすべきである。

(3) なお、居住用不動産その他生活維持に不可欠な不動産の場合には、10条の22第3号において徴求する書面に、不動産の売却後の具体的な生

活方法を記載した書面を加えるべきである（金融庁事務ガイドライン3 - 2 - 1 参照）。

3 借り手に一方的に有利となる借り換え

第5号口の「返済金額」については、従前の貸付が利息制限法を超過する貸付である場合には、利息制限法に基づき引き直し計算をした真の返済金額であることを明確にすべきである。

（理由）

利息制限法を超過した貸付について約定に基づく残元金は、言うまでもなく法的には存在しない債務も含んでいる。これを前提に借り換えを行うと結局法的に存在しない分について返済義務を負うことになってしまいかねないからである。

4 緊急医療費のための貸付

第6号について、緊急の医療費のための貸付（返済能力がある場合）についても以下の問題点があり、削除されるべきである。

（理由）

第1に緊急の医療費について、そもそも貸金業者の金融を頼りにしなければならない状況があるとしたら、それは国家の施策として問題である。このような事態が生じないよう公的融資又は扶助制度を早期に創設すべきである。

第2に緊急の医療費という使用目的を理由にした例外は、債務者の虚偽の申告を誘発しやすいとともに、貸金業者による脱法行為を容易にする。

例えば、借入金額と実際の医療費との齟齬をどのように確認するのか等、緊急の医療費名目で繰り返し融資がなされる危険性もある（特に同号への貸付について）。

第3に緊急の医療費というが、実際に、返済能力を有している者に対して医療機関が医療費が直ちに支払えないことを理由として受診を拒否することは考えにくい。そもそも、このような緊急の融資が必要な場合が本当にありうるのか疑問である。

5 配偶者と合算して年収の3分の1以内の貸付（配偶者の同意が要件）

第7号、当該個人顧客に対する貸付を当該個人顧客の配偶者に対する貸付に係る契約とみなして法13条の2第2項に規定する個人過剰貸付契約に該当しない貸付に係る契約の規定は問題があり、削除されるべきである。

（理由）

第1に、債務者以外の者の資力をあてにした融資は過剰融資の典型であり、本条項は、本質的に過剰融資防止の趣旨と相容れない。

第2に、配偶者の存在だけで、返済の能力があることにはならない。配偶者に返済義務が生じることはない。本号は、配偶者と生計を同一にしているか否かも要件としていないように見え、唯一配偶者の同意書面の存在が要件とされている（法施行規則（内閣府令（案））10条の2第2項第7号）が、同意があるからといって、返済義務が生じることはないのであって、少額の年収しかない一方の配偶者に対して個人過剰融資にならないという根拠は極めて希薄である。

第3に、上記のとおり、配偶者の存在だけで、返済能力があることにはならないとしても、債務者以外の者である配偶者に対する違法な取立が誘発されやすい。法21条第1項等で債務者以外の者に対する取立が禁止・処罰化されていることとの整合性が図れない。この点は、配偶者の同意書面が提出されている場合には、なおさら、こうした取立を誘発しやすいので問題である。同意したに過ぎない配偶者が自己に返済義務があることを誤解する危険性もある。

第4に、同意書面の提出という同意の確認方法等が問題である。同居配偶者の場合、配偶者の印鑑等を冒用することは比較的容易とされ、連帯保証契約の有無が争われる事案では数多くの印鑑冒用事案が存する。貸金業者と保証契約の有無が争点になる事案の中には、これまで連帯保証人欄を主債務者本人に記載させたり、保証意思の確認をとらなかつたり、又は債務者が身代わりを立てたりする事案も存する。保証契約における保証意思の確認不足は、結局貸金業者が保証人とする者に対して保証契約の履行ができなくなるという不利益を招くので一定の歯止めはある。しかし、本条項の同意の確認不足に関しては、法13条及び法13条の2の立法趣旨（貸金業者が融資したくても個人過剰貸付にあたり許されない）との関係では、確認不足によって被る不利益は貸金業者にはほとんどない点からすると、同意の確認が厳格になされるかは甚だ疑問である。そして、このような同意がなく、同意書の提出がなされた場合には、夫婦間において大きな亀裂や問題を生み、延いては家庭崩壊を招きかねず、法13条及び法13条の2が新たな多重債務者を産まないために設けられた規定であることに鑑みるとこの点は、看過出来ない。

第5に、そもそも自己の収入に代えて、配偶者の収入をあてにしてまで借入をしなければならない合理性、すなわち、本号を例外として認める必要性は全く存しない。その者にとっても、離婚等によって自己の返済能力を超える債務を負うリスクのある貸付でもあり、「顧客の利益に支障を来すおそれがない貸付」に該当する余地はない。

第6に、多くの主婦には、80万円前後のパート収入があり、これを基準にしても、20万円から30万円の貸付が受けられるのであるから、これを超えて貸付の必要性も乏しい。

5 個人事業者向けの貸付

第8号，第9号，個人事業主向けの貸付（返済能力がある場合）は，削除されるか，連帯保証人を付さない場合に限る（根保証の場合は根保証の範囲に含めない）など厳格な要件を付すべきである。

（理由）

第1に，2000年ころ，多数の連帯保証人を付して顧客の返済能力を無視した貸付が横行し，過剰融資が問題になったのは，事業者相手に融資を行ういわゆる商工ローンであった。したがって，事業主であるからといって個人過剰融資の例外を安易に認めるべきではない。特に本号の規定の口「当該個人顧客の事業計画，収支計画及び資金計画に照らし，当該個人顧客の返済能力を超えない貸付に係る契約であると認められる場合」という返済能力の判断基準は，極めて曖昧であり，要件として実際に機能することは困難である。

第2に，一方で，事業者には，事業者ではない個人と異なる緊急の資金需要があることは否めない。しかし，10%を超える利率の貸付を年収の3分の1を超えて融資を受けた場合に元本の完済に至るのは容易ではない。そこで，保証人を巻き込む破綻（主債務者の自殺につながりかねない）の危険のある融資は少なくとも排除すべきであるし，貸付の利率をより低い利率に定めるなどの規制をすべきである。例えば，本内閣府令（案）では，規則5条の3において，NPO法人の最低資本金額除外要件として，金利を7.5%であることを条件としているが，この規定を参考にすべきである。

第2 法13条の2（過剰貸付け等の禁止）について保証人保護のガイドラインを作るべきこと

保証人保護の観点から，保証人の年収との関係で総量規制を超える貸付を禁止するガイドラインを策定すべきである。

（理由）

金融庁の解説によると，法13条の2第2項の総量規制は保証契約について適用しないとしている。

なるほど，現在のサラ金の貸付であれば，主たる債務者に対し，総量規制を導入すれば保証人被害はそれほど生じない。しかし，保証人被害はサラ金（ここでいうサラ金とは小口50万円程度のものを言う）の事案でおこっているのではなく，事業者貸付たる商工ローン業者や街金業者が引き起こしているのである。そして，この場合，主たる債務者に総量規制の制限は働かないので，保証人との関係で総量規制をかけないと，保証人保護は全く骨抜きとなる。この部分は，今回の改正法において抜け穴になった部分であり，金利規制の厳格化に伴い，この種の保証人被害が増えることが予想されるから，

金融庁は速やかにガイドラインを策定すべきである。

第3 法14条（貸付条件等の掲示）、法15条（貸付条件の広告等）関係

法施行規則（内閣府令（案））11条第3項第1号八の「主な返済の例」（法施行規則（内閣府令（案））12条第3項により法15条所定の広告の際も準用される）に当該貸付が行われた場合の総返済額の記載を義務付けることを明定すべきである。

（理由）

多重債務の要因の一つに安易な借入が指摘されている。このような安易な借入が助長される原因の一つに、当該借入をおこした場合、どのくらいの負担をすることになるのかが分かりにくく、特にリボルビング契約においては借入をおこしても毎月の最低返済額の返済を続ければよいとの錯覚を受けることが挙げられる。このような勧誘（法14条関係）、広告（法15条関係）が横行しているため、消費者は借入をおこして、返済を続けてはじめて金利の高いこと、返済総額が多額であることを実感するという構図がある。返済総額の記載を義務付けることはすでにイギリスの立法例において先例があり、このような有意な制度はわが国においても取り入れるべきである。

法施行規則（内閣府令（案））12条の2第1項第1号にもあるとおり、契約締結前の書面の交付においては将来支払う返済金額の合計額（貸付に係る契約を締結しようとする時点において将来支払う返済金額が定まらないときは、各回の返済期日に最低金額を支払うことその他の必要な仮定を置き、当該仮定に基づいた合計額及び当該仮定）を記載することが義務付けられている。そうだとすると、勧誘時（法14条関係）、広告関係（法15条関係）の「主な返済の例」においても同様の規定を置くことは、貸金業者にとっても過度の規制でないと考えられる。

第4 法16条の2第3項（契約締結前の書面の交付）関係

法16条の2第3項6号所定の内閣府令に定める事項において、「主たる債務者の既存債務額」及び「主たる債務者の当該貸金業者に対する債務不履行事実の有無」を加え、さらに法13条第2項、第3項、法13条の3第1項、第2項により取得した書面の写しの交付を義務付けるべきである。

（理由）

保証人を巡るトラブルのうちかなりの部分を占めるのは、既に支払能力が悪化している主たる債務者について、貸金業者がこの事実を告知せず、保証債務を取得するという手法である（現にこのような場合につき民法の錯誤に該当するとして保証債務を無効にした下級審判例が存在する。）

このようなトラブルを回避するためには上記記載の各事実を記載すること及び上記に記載した各書面の写しの交付を義務付けるのがもっとも有益であ

る。保証債務は保証人にとって全く対価性のない無償行為であり、貸金業者にこのような記載を義務付けても決して過度の規制ではない。

第5 法16条の2第2項(契約締結前の書面の交付)、法16条の3第2項、法17条第7項(契約締結時の書面の交付)、法18条第4項関係(書面交付の電子化問題)

法施行令(政令(案))3条の2から3条の5の各規定中、「書面又は電磁的方法による承諾」とあるのを「書面による承諾」とし、電磁的方法による承諾を削除すべきである。

「承諾」を得る際には、

(1) 書面の交付を受けるという原則的な方法があること、(2) 用いる電磁的方法の種類及び内容、(3) 電磁的方法による場合のデメリット(注意喚起、警告機能が不十分となる可能性、書面より正確な理解が難しくなる可能性、機械のトラブル等による情報の喪失等)を十分に説明することを貸金業者に義務付ける規定を施行令に盛り込むべきである。

「承諾」を得る際には、資金需要者等の本人確認を徹底し、資金需要者等の使用に係る電子計算機が、その用いる電磁的方法の種類に対応する能力があることの確認を貸金業者に義務付ける規定を施行令に盛り込むべきである。

法施行規則(内閣府令(案))1条の2第1号は、「前条第1項第2号口に規定する方法のうち貸金業者が使用するもの」とし、同号イの方法(メール、ホームページの閲覧方式)は削除すべきである。

が認められないとしても、資金需要者等が、情報を閲覧等する方法として、携帯電話又はPHSを用いる方法を認めるべきではない。

が認められないとしても、その電子記録は保存すべきである。

(理由)

1 電磁的方法による問題点

(1) Eメールやホームページ上の記載は、その性質上、消費者が積極的に確認しようとしめない限り、消費者の目にふれない可能性が高い。

(2) 消費者の目にふれたとしても、紙の書面に比べインパクトが弱いため、「正確な理解」を促し、「注意喚起」「警告」という役割を十分に果たすことができない。

2 IT書面一括法の対象から除外された経緯等

そもそも、2000年に成立した「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」(IT書面一括法)において、貸金業規制法が対象から除外されたのは、「契約をめぐるトラブルが現に多発している」との理由によるものであった。

確かに、今回、参入条件の厳格化、行為規制強化等の貸金業の適正化に

向けた改正がなされたが、少なくとも、法改正による効果が検証され、「契約をめぐるトラブルが現に多発している」事実の解消が確認されるまでは、トラブルを誘発し、消費者等の利益が損なわれることのないよう厳格な解釈・適用がなされなければならない。

3 「承諾」は書面によるべきこと

上記の電磁的方法による問題点で指摘した通り、電磁的方法では真意に基づく承諾が形成されない危険がある。さらには、告知事項を正確に伝えられない危険があり、本人確認、対応能力の確認が十分に行えないことから、上記に記載した通り、承諾は書面によるべきである。

4 説明義務を規定すべきこと

デメリットを理解した上での真意による承諾のためには上記に記載した説明義務が必要である。

5 本人確認の徹底と対応能力の確認

携帯電話が悪用される危険等があり、資金需要者等に情報を受け取り、内容を正確に確認できるだけの対応能力がなければ、本来の書面交付の趣旨が没却される。よって、上記で記載した本人確認と対応能力の確認が必要である。

6 メール、ホームページ閲覧方式の削除

メールアドレスの誤入力等により情報が確実に伝達されない危険がある。ホームページを閲覧する場合、画面の大きさ等により一覧性に欠ける場合があり、ホームページによっては、データのダウンロードの方法がわかりにくいなど、正確な情報が資金需要者等の手元に届かない危険があることから、上記に記載した通り、メール、ホームページ閲覧方式は削除すべきである。

7 携帯電話・PHSの排除

携帯電話・PHSは、画面が小さく、一覧性に欠け、情報の正確な理解が困難であり、書面の形にプリントアウトするのも手間がかかることからすれば、上記記載の通り、情報を閲覧するなどの方法として、少なくとも、携帯電話・PHSは不適切で削除すべきである。

8 電子記録の取引期間中の保存

資金需要者等が電子計算機として携帯電話またはPHSを用いる場合には、送信または閲覧に供した日から3ヶ月間、資金需要者の請求により書面による交付をすることが規定されているが、それでは不十分というべきである（そもそも、携帯電話及びPHSが閲覧の容易性や一覧性を欠いているから電磁的記録を受領する端末としては不適切と考える。）

上記資金需要者への書面交付は、パソコンによりアクセスする場合にも拡大されるべきであるし、取引が継続している期間中は、いつでも、当該電磁的記録を受領することができるよう、当該電子データの保存義務を明記するべきである。

第6 法17条第6項(極度方式での契約書面),法18条第3項関係(受取証書の交付) マンスリーステートメント方式関係

マンスリーステートメントによる場合も契約証書,受取証書には,貸付の利率及び賠償額の予定に関する定めを記載するべきである。

(理由)

- 1 マンスリーステートメント方式の場合の契約証書,受取証書等の記載事項からは,貸付の利率及び賠償額の予定に関する定めがあるときでも,その内容が除外されている。
- 2 その趣旨は,事前交付書面(法16条の2)及び極度額契約書面(法17条第6項)に両者が記載されていること及びマンスリーステートメントに記載されていることから貸付の利率等の記載が不要とされることと思われる。
- 3 しかし,多重債務の要因の一つである安易な借入の助長の原因として,金利負担がわかりにくいことが指摘されている。したがって,事前書面及び契約書面の説明を通じて,借入による金利負担額を,資金需要者に対して,十分に周知させることが必要であることは言うまでもない。

それとともに,安易な追加の借入を生じさせないためには,現時点の金利負担額を知らせるとともに,その利率を知らせることが相俟って,例えば,年利18%で借り入れることの意味を知ることが出来る。

したがって,マンスリーステートメントの場合は利息制限法以内の貸付に限られているとしても,契約証書,受取証書にも適用されている金利を記載させるべきである。

第7 法20条(特定公正証書に係る制限)関係

特定公正証書の作成に係る説明事項についてさらに平易に記載すべきである。

(理由)

内閣府令(案)18条(特定公正証書の作成に係る説明事項)について,「訴訟を提起しなくとも債務者などの財産に強制執行がなされること」,「その内容を8ポイントの文字で明瞭かつ正確に記すること」とされている点は評価できるが,さらに,「財産への強制執行」を「給料,預金,生命保険,その他の財産への差し押さえ(強制執行)」として対象も分かりやすくするとともに,「差し押さえ(強制執行)」として一般の理解を得やすくすべきである。

第8 法41条の22（信用情報提供等業務に関する記録の保存）関係

内閣府令（案）30条の9（信用情報提供等業務に関する記録の記録事項等）の第2項で信用情報機関が作成すべき信用情報提供等業務に関する記録の保存期間について、「作成後3年間これを保存するものとする」がその期間は短く、最終弁済日（または当該債権の消滅の日）から10年とすべきである。

（理由）

法は信用情報の目的外の使用を禁止（法41条の38第1項）しているところ、その確認のためには、まずは、信用情報提供等業務に関する記録を確認する必要があるが、その保存期間が3年と短いことから、情報が提供されたかの事実すら確認できないことによって、実効的な目的外使用への規制が不十分となる。法19条の帳簿の保存期間が最終弁済日（または当該債権の消滅の日）から10年と定められた（内閣府令（案）17条第1項）こと、信用情報に完済情報も記載されていることなどを勘案して、ここでも、保存期間を最終弁済日（または当該債権の消滅の日）から10年とすべきである。

以上