

貸金業に係る規制に関する調査事項に対する回答

2003年3月12日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

1 本アンケートは、「規制改革推進3か年計画」に基づき、貸金業者に対する行為規制等の緩和の可能性等に関する実態調査をなすため実施されるとのことである。しかし、本アンケートで示されている貸金業者の行為規制等の緩和は、これを必要とする社会的事実が存在しないばかりではなく、貸金業者等の業務の運営並びに貸金業者等と資金需要者との間の契約内容等の適正及び明確さを損なうものであり、資金需要者の立場を一層不利な方向に追いやるものであるから、到底賛成することはできない。

2 すなわち、1973年（昭和58年）に制定された貸金業規制法は、同法第1条が「(貸金業を営む者)の業務の適正な運営を確保し、もって資金需要者の利益の保護をはかること」を目的としているように、立法当時において、貸金業者が乱立し、資金需要者の返済能力を超えた貸し付けが行われていること、資金需要者の立場を無視した一方的な契約を行い、かつ、厳しい取立が行われていることなど、貸金業の運営が社会に重大な影響を及ぼしていたことに鑑み、貸金業者に必要な規制や監督等を加えて、資金需要者の利益の保護をはかることを目的として立法された。しかし、同法が立法されてもから20年間が経過してもなお、後述のとおり、自己破産申立件数が爆発的に増加するなど多重債務問題が深刻化し、出資法違反の法外な高金利で貸付を行うヤミ金融業者や取立業者などによる脅迫的取立による被害が横行するなどの深刻な社会問題が全国的に広がっている（これらの業者の相当数は、東京都知事登録業者として登録を受け、広告を出し、顧客の勧誘をしている。警察庁の発表によれば、昨年1年間に摘発されたヤミ金融事件は238件、被害者数12万人を超えており、これらは氷山の一角に過ぎない。）。

これらの病理現象は、過剰与信による危険な融資の行為規制が不十分であること、貸金業登録制の下では参入規制が実質的にないに等しいこと、貸金業規制法による行

為規制違反に対する厳格な取締りや刑事処分が徹底されていないことなどが原因の一端であり，これらを解決するためには，立法当時よりも厳格な規制を行って，一層強い資金需要者の保護をはかるべきであって，貸金業者に対する行為規制を緩和することが許される状況にはない。なお，貸金業者と資金需要者との関係は，構造的にみて経済力や交渉力に格差が存在するものと考えられることから，利息制限法も出資法も貸金業規制法も，資金需要者が個人か法人かによって適用上の区別をしていない。したがって，仮に，経済的強者と思われる上場企業等が資金需要者であることを想定して，貸金業者の行為規制を緩和することを検討するとしても，その判断は十分に慎重でなければならない。ましてや，経済力や交渉力が明らかに劣る個人や中小企業を資金需要者とする貸金契約については，およそ規制緩和を必要とする立法事実は存在しないし，多重債務被害や商工ローン被害が深刻さを極めている現状に鑑みれば，貸金業者に対する規制緩和どころか，営業保証金の導入による開業規制や広告規制の強化こそが求められる状況である。

3 また，貸金業規制法 17 条及び 18 条適用の緩和化は，同法 43 条適用の緩和化につながる。同条によるみなし弁済の適用は，本来，強行法規である利息制限法により無効な利息の支払を有効とみなすいびつなものであって，その立法がされたこと自体に理論上も実態においても不当なものであるから，直ちに廃止されるべきものであるし，個人再生手続，特定調停，弁護士による任意整理は，多重債務者の経済的更生及び債権者の平等の観点から，利息制限法の制限超過利息の充当計算をした債務残高を基準に行われているが，同法 17 条及び 18 条の適用緩和化は，利息制限法適用の否定につながり，多重債務者の経済的更生及び債権者の平等を損なうことになりかねない問題を孕むものである。

4 さらに，長引く不況下，2002 年（平成 14 年）の自己破産者は 22 万人を超え（前年比 37.5% 増），多重債務者である破産者予備軍は 150 万～200 万人に達すると言われており，多重債務問題が深刻化している。これらの多重債務者は，例外なく，貸金業者からの借入による高金利の負担に耐えかね，その返済のため，他の貸

金業者から返済能力の限度を超えた借入を繰り返すなど、自転車操業を行っている。このような債務者の返済能力の限度を越えた危険な融資は、2000年(平成12年)6月に出資法の上限金利が引き下げられた今なお横行している。貸金業者の過剰与信が絶えないのは、公定歩合が史上最低の水準で推移するといった経済情勢の下で貸金業者の調達コストが非常に低くなってきているにもかかわらず、出資法の上限金利の引き下げが現行の年29.2%と不十分であったからにほかならない。すなわち、貸金業者は、調達金利と貸付金利のさやが大きいため、貸付残高を拡大すればするほど、短期的には高水準の利益の獲得が見込まれるのであり、これらの事情が過剰与信による危険な融資を誘発しているものといえる。したがって、出資法の上限金利をさらに引き下げられることが不可欠である。

- 5 そもそも、消費者信用業者に対する規制については、欧米諸国では、銀行や信販会社等も含めて統一的な規制が施されている。しかし、我が国の現行の法制度のもとでは、銀行に対しては業法による借り手保護のための特段の規制はなく、割賦販売の手数料には利息制限法の適用がないなど、規制が業態によって異なり、かつ内容が極めて不十分である。当連合会は、消費者信用業者に対する規制の実効性や明確性の確保の観点から、統一消費者信用法の早期実現を要請してきた。今回想定されている規制緩和の構想は、このような統一的・総合的な法制度実現の構想に逆行するものであり、その意味からも到底受け入れることはできない。

このような基本的視点のもとに、以下、各質問項目に回答する。

第2 質問項目に対する回答

- 問1 貸金業規制法第17条、第18条は、貸金業者に対し、貸付契約等の締結時及び債権の全部又は一部の弁済を受けたときに、所定の事項を記載した書面を債務者等に交付することを義務付けていますが、

これについて実務上の問題点は考えられますか。問題点等が考えられる場合、その具体的内容も併せてご記入ください。

法定書面の交付の義務付けそれ自体に実務上の問題点は考えられない。

法定書面の交付がないために契約内容及び弁済の事実関係が不明確となり、裁判上の紛争となっているケースが数多く存在している現状に鑑みると、法定書面を債務者に交付すること義務付けることによって契約内容等を明確にする必要性は今なお存しており、資金需要者である債務者の利益保護の趣旨からしても、義務付けを見直す必要はない。

さらに、以下の点を貸金業者に義務付ける必要がある。

法定書面交付の義務付けは維持するべきであるが、書面の交付の時期については、契約締結後ばかりではなく、契約締結前にも概要書面の交付を義務付けるべきである。

書面交付義務につき、その規制の実効性を確保するために、現行の刑事罰則ばかりでなく、違反の場合の民事的効果（例えば、契約の無効）についても規定を設けるべきである。

貸金業規制法43条が廃止されるまでは、利息制限法所定の制限を超過する利率の約定をなす場合には、同法に違反する約定であって、制限超過利息の支払は法律上強制されないことを17条書面に一定以上の大きさの赤色の文字で具体的にわかりやすく見落としがないように明記するよう義務付けるべきである（例えば、特定商取引法施行規則のクーリング・オフ等に関する規定を参考にすべきである）。

利息制限法所定の制限を超過する利率による約定利息の支払を怠った場合に期限の利益を喪失する旨の条項を定めることを明文上禁止すべきである。

上記書面交付の代わりに電子メール等の電子的手段を用いた場合、どのようなメリット若しくは問題点が考えられますか。その理由も併せてご記入ください。

インターネット上のセキュリティが不備である現状に鑑みると、債務者のプライバシーに関わる情報、取引上の秘密に関わる情報が流出する危険がある。また、電子メール等が債務者に間違いなく到達したかどうか、無用の紛争が生じる懸念もある。

書面交付義務の目的は、契約内容を書面化し借主に交付することにより、契約内容を明確にし、後の紛争の発生を予防しようという点にあるのであるから、契約の内容が借主に明確に伝わること（授受の确实性と内容の正確性の確保）が不可欠の要請である。ところが、電磁的データの交付による場合は、借主がその到達を確知しえないでいる事例が大量に発生することが予想されるとともに、現在の通信機器等の技術レベルでは、借主が常に元の契約内容を正確に止めたままの状態データを受信できるかどうかについて、大きな疑念を抱かざるを得ない。

電子データは、書面上の記載に比べて、安定性がなく内容の削除や改竄が容易である。書面の交付義務を緩和し、電子データの送付等で足りるとするときは、事後の契約内容の確認を困難にするばかりか、被害救済を困難にするとともに、新たな紛争の誘発にもつながりかねない。

電子データは、書面に比べ、保存の确实性・安定性にも難点がある。

- 問2 貸金業規制法第24条第2項は、貸金業者から貸付債権を譲り受けた者に対し、貸金業規制法第17条、第18条に規定する書面の債務者等への交付を義務付けていますが、
- 当該規定に基づく実務上の問題点等は考えられますか。問題点等が考えられる場合、その具体的内容も併せてご記入ください。

法定書面の交付の義務付けそれ自体に実務上の問題点は考えられない。

法定書面の交付がないために契約内容及び弁済の事実関係が不明確となり、裁判上の紛争となっているケースが数多く存在している現状は、債権譲渡が介在している場合に顕著であり、法定書面を債務者に交付すること義務付けることによって契約内容等を明確にする必要性は一層高度である。したがって、資金需要者である債務者の利益保護の趣旨からしても、義務付けを見直す必要はない。

貸金業者による貸金債権について、債権譲渡通知が不備なまま、実態の不明朗

な取立業者から厳しい取立を受け、過大な返済や二重払いを強いられる被害例もある。

書面交付義務につき、規制の実効性を確保するために、現行の刑事罰則ばかりでなく、違反の場合の民事的効果（譲渡契約の無効など）についても規定を設けるべきである。

貸金業者が貸付債権の流動化を図る目的で貸付債権を信託，SPCを含む第三者に譲渡する場合等において、仮に当該書面交付義務の緩和を図ることとする場合，

- (1) 当該緩和は、貸金業規制法の目的に鑑み妥当と考えられますか。（当該緩和によりどのようなメリット若しくは問題点が考えられますか。）その理由も併せてご記入ください。

当該緩和は妥当ではない。

貸金業規制法の目的は、第一次的には、資金需要者である債務者の利益保護であり、書面交付義務を緩和したならば、法定書面の交付により契約内容及び弁済の事実関係を明確にして、もって債務者の利益保護を図るという法の趣旨に背馳することになる。

- (2) 当該緩和が妥当と考えられる場合には、具体的にはどのような緩和措置を講じることが考えられますか。

前記のとおり当該緩和が妥当ではないので、回答に及ばない。

- 問3 現行の貸金業規制法は、全ての貸金業者に対し、資金需要者等の属性や規模（個人／法人，上場／非上場 等）の如何に関わらず、一律に適用されるものですが、当該規制に基づく実務上の問題点は考えられますか。問題点等が考えられる場合、その具体的内容も併せてご記入ください。

問題点は考えられない。

仮に資金需要者等の属性や規模により、異なる規制を行うこととする場合，

- (1) 当該規制方法は、貸金業規制法の目的に鑑み妥当と考えられますか。（当該規制方法によりどのようなメリット若しくは問題点が考えられますか。）その理由も併

せてご記入ください。

妥当ではない。

例えば、書面交付義務は、契約内容等を明確にする効用があるが、これにより債務者の利益を保護すべき要請は資金需要者等の属性や規模により異にするとは考えられない。

また、契約社会においては、書面交付により契約内容等を明確することは当然の要請であり、貸金業者にとっても、その業務の適正な運用を確保する利益があり、国民経済上も無用の紛争を回避することにより社会費用を逡減する効用があるから、現行法上の規制は必要最小限の規制がされているものと考えられる。

資金需要者等の属性や規模により規制を異にすると、規制の内容がわかりにくくなるとともに、業者間の公平を害することにもなる。前述のとおり、消費者信用者については、銀行や信販も含めた統一的な規制の実現が強く望まれるところであり、一定の基準で規制を分けることはそれに逆行するもので受け入れられない。

資金需要者が法人の場合であっても、中小企業のような経済的基盤が十分でない業者も多く、現実には商工ローン被害も発生しているため、資金需要者が法人かどうかで規制に差異を設けるべきではない。

上場企業のような大企業であっても、ひとたび経済状況が逼迫し、資金需要者の立場に立つと貸し手に対し弱い立場に立つのであり、保護の必要性は大きいので、資金需要者の属性等によって規制を異にする必要は存しない。

(2) 当該規制方法を採用する場合、具体的にどのような変更を行うことが考えられますか。

前記のとおり当該規制方法を採用することは妥当ではないので、回答に及ばない。

問4 貸金業者の広告に対する規制は、貸金業規制法第15条、第16条に規定されていますが、

当該規定に基づく実務上の問題点は考えられますか。問題点が考えられる場合、その内容も併せてご記入ください。

消費者金融業者のテレビ広告が目にする状況にあることから、民放連とNHKが共同で作った第三者機関である「放送と青少年に関する委員会」は、サラ金CMの午後5時から午後9時までの放送自粛等の要望をしており、民放連も放送自粛に乗り出している。このような状況の中で、貸金業に関する広告の規制緩和が検討されるべきではない。

現行規制は、必要最低限の規制にとどまっており、十分な規制がなされているとは言い難い。

大手消費者金融会社のテレビコマーシャルなど、イメージ広告が横行しており、貸付条件の説明が十分になされていない。

利息制限法に違反する利息の約定のある貸付条件で広告をなす場合には、その旨の表示と制限超過利息の支払が強制されないことの表示を義務付けるべきである。

登録した貸金業者の中には、いかにも低利で有利な条件で融資をするかのごとき広告をダイレクトメール、折込チラシ及び雑誌広告等に掲載しながら、実際には、出資法第5条に違反する高金利の貸付業務を行っている者が増加しており、取締りが十分になされていない。したがって、これらの悪質業者の摘発を容易にして取締りを実効化し、かつ、罰則を強化する法改正が望ましい。

誇大広告禁止（16条）違反には罰則が設けられているが、15条違反には罰則が設けられておらず、規制として不十分である。

業者が違法な広告を行い又はこれを行おうとしているときは、消費者団体が、それを差し止めることができるような権限を認めるべきである。

他の貸金業者の利用者を対象として勧誘する旨の表示をした広告の解禁等、貸金業者の行う広告に対する規制を緩和することについて

- (1) 当該緩和は、貸金業規制法の目的に鑑み妥当と考えられますか。(当該緩和によりどのようなメリット若しくは問題点が考えられますか。)その理由も併せてご記入ください。

妥当ではない。

破産者数が史上最高を記録し，多重債務問題が社会問題化している現状において，当該緩和がなされたならば，支払能力を超えた危険な過剰融資を誘発し，不適正な貸付業務がなされる事例が現在よりも多発することは確実である。

- (2) 当該緩和が妥当と考えられる場合には，具体的にはどのような緩和措置を講じることが考えられますか。

前記のとおり当該緩和が妥当ではないので，回答に及ばない。

- 問5 その他現在の経済・金融情勢，貸金業の実態等を勘案した，貸金業者に係る規制（貸金業規制法，ノンバンク社債法，出資法等）に関するご意見・ご要望等があればご自由にご記入ください。

これまで述べたように，多重債務被害や商工ローン，ヤミ金被害等が深刻化する中で，貸金業に対する規制緩和を押し進めようとするのは，本来あるべき規制を見誤った極めて不当な対応である。現在求められているのは，規制の緩和ではなく，むしろ以下に述べるような制度や運用の改善である。

貸金業者の取引履歴開示を，法律上明文で義務化すべきである。

貸金業規制法43条を廃止すべきである。

消費者信用に関し，個人保証を禁止すべきである。

事業者信用に関し，代表者個人等を除き，個人による根保証を禁止すべきである。

緊急の課題として，当面出資法第5条の金利を利息制限法の制限金利まで引き下げ，民事上の金利規制と刑事上のそれを統一的に規制すべきである。

出資法第5条に違反した高金利事犯が増加し，社会問題化している現状に鑑みると，同条違反の罰則を強化し，かつ，同条に違反した利息の定めのある金銭消費貸借契約が民事上も無効であることを立法において明確にすべきである。

現行の金融庁事務ガイドラインに規定されているような具体的な行為態様を法

文化し、貸金業規制法 21 条による取立行為規制を強化すべきである。

貸金業者が各種の規制に違反した場合の刑事罰則・行政処分の強化を図るとともに、適正かつ迅速な処分を実施すべきである。

諸外国の法制度を参考に、信用法全体を、金銭貸付けと商品の販売等に伴う販売信用（クレジット）との規制を区別せず、統一的規制を内容とする形に整備すべきである。