

質屋営業法改正に関する意見書

2013年(平成25年)7月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

質屋営業法を以下のように改正することを求める。

- 1 質屋営業法1条に質契約の定義として、「質契約は、質置主が、質物の流質処分を承諾する限り、質屋に対して借受金の弁済義務を負わず、流質処分後は借受債務が消滅する金銭貸付契約」と規定する。
- 2 質屋営業法18条(質物の返還)につき、質置主が元利金を支払う場合には、質屋から質物返還を確実に受けること、または流質を選択することができるようにするため、銀行の自動引落としその他銀行決済を利用することはできず、必ず店舗において行う旨の規定を設ける。
- 3 質屋営業法19条(流質物の取得及び処分)に、「質屋が、流質期限を経過した時において、その質物の所有権を取得した後、質屋は質置主に弁済の履行を請求してはならない。」との条項を加える。
- 4 質屋営業法30条(罰則)につき、改正後19条の違反(流質後請求)の場合、貸金業法47条の3と同様に「二年以下の懲役若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科」の罰則を付する。
- 5 貸金業法20条の2(公的給付に係る預金通帳等の保管等の制限)の規定とその罰則(同法48条)と同様の規定を設ける。
- 6 質屋に認められた特例高金利(年109.5%)は、出資法上の唯一の特例高金利であることから、この特例金利を引き下げる方向で検討する。

第2 意見の理由

1 偽装質屋問題について

(1) 偽装質屋とは

偽装質屋とは、質屋営業の許可は受けているものの、無価値あるいはほぼ無価値な物品を預かって金員を貸し付ける業者のことである。

この偽装質屋は、2006年12月に公布された改正貸金業法が2010年6月に完全施行され、総量規制や上限金利引下げがようやく実現する時期の前後から、九州を中心に出現し、最近は関西・関東へ広がりを見せている。

この偽装質屋は、質屋営業法上の許可を得てはいるが、その実態は小口高利

金融であって、貸金業法の無登録営業を行っているものである。そのため、警察庁が各都道府県に偽装質屋の取締り強化を指示しており、実際に、福岡県警が2012年10月に貸金業法と出資法違反の疑いで質屋2社を家宅捜索し、2013年5月にこの2社の経営者等を逮捕した。2012年11月には大分県警が貸金業法と出資法違反の疑いで北九州の質屋の経営者等を逮捕し、2013年2月には鹿児島県警が貸金業法と出資法違反の疑いで鹿児島の質屋の営業者等を逮捕し、同年5月には群馬県警が貸金業法と出資法違反の疑いで高崎の質屋の経営者を逮捕している。

また、国民生活センターの発表によると、偽装質屋に関する相談件数が、2010年が44件であったのに、2011年は85件と倍増し、2012年は194件と更に倍増する等、問題が深刻化していることが窺われる。

したがって、このような偽装質屋の被害がこれ以上拡大しないように早急に法改正を行うことが必要である。

(2) 偽装質屋の営業の問題点

偽装質屋は、質屋と異なり、質契約が全く無意味である。具体的には、第一に、通常の質屋と異なり、質物は融資金額からみてほとんど無価値な物を対象として質契約を締結している。第二に、質契約による流質を防止するため、利息のみならず元金についても銀行の自動引落としを利用して弁済を受ける。第三に、仮に質置主が流質を行っても、その残額を当然のように取り立てることで、実際には質契約とは異なる融資を行っている。第四に、偽装質屋の顧客は年金受給者等であり、この年金を担保することで確実に回収するなどしている。

よって、この偽装質屋の問題を解決するためには、以上の偽装質屋の営業実態が、通常の質屋の営業とは異なる点に対応した法改正を行うべきである。なお、通常の質屋営業でも認められている特例高金利（年109.5%）は出資法上の唯一の特例高金利であることから、併せて、この特例金利を引き下げる方向で検討するべきである。

2 具体的な改正の立法提言について

(1) 質屋営業法1条の質契約の定義

質屋営業法1条1項での質屋営業の定義は、「物品(有価証券を含む。第22条を除き、以下同じ。)を質に取り、流質期限までに当該質物で担保される債権の弁済を受けないときは、当該質物をもつてその弁済に充てる約款を附して、金銭を貸し付ける営業をいう」というものである。

しかし、端的に質契約の定義規定はない。そして質契約は、質置主は、質物の流質処分を承諾する限り、質屋に対して借受金の弁済義務を負わず、流質処

分後は借受債務が消滅するものであり、質屋と貸金業者とは営業内容が、とりわけ清算の在り方に関して相当に異なるものであると解される。したがって、単に質屋営業を定義するだけでなく、質屋営業の質契約についても定義規定を置くことで、通常の質屋営業を行うものか、質屋営業を偽装するものかの判断基準を明確にするべきである。

(2) 流質を事実上阻害する行為の禁止

偽装質屋は、借主である質置主が流質を選択することを阻止しなければ、質物の交換価値では、自らの債権の満足を得ることができない。そのため、弁済日に銀行預金、とりわけ年金の入金がある銀行預金から自動引落しにより利息及び元金の弁済を受けている。

しかし、本来の質契約においては、質置主は、借入元金以上の価値がある質物を対象として質契約を締結している以上、元利金を弁済する場合には、質物を受け戻すことができなければならない（質屋営業法18条1項）。とすれば、銀行預金からの自動引落しによる弁済を選択するというのは、そもそも質契約の意義からして背理であって、質屋も質置主も質屋営業法に違反した無価値な質物を対象として質契約を締結していることになる。よって、まずもって元金の支払については、自動引落しによる弁済は勿論、銀行振込による支払はこれを禁止すべきである。

また、銀行の自動引落しで利息の支払を強制されることも、質屋営業法が特例金利を認めていることからして、流質の機会を質置主に与えるため、これを禁止すべきである。

そもそも、質物の交換価値を前提として質契約を締結している以上、元利金の弁済は、質置主に対して質物の返還か流質かを自由に選択できるようにすべきである。この交換価値を無視した契約は、大阪高裁昭和27年6月23日判決（高裁刑事判例集5巻3号432頁）では「質屋営業法第一条によれば質屋営業とは物品（有価証券を含む）を質に取り流質期限までに当該質物で担保される債権の弁済を受けないときは当該質物をもつてその弁済に充てる約款を附して金銭を貸付ける営業をいうのであるから無担保又は無担保に等しい扱いを以て金銭を貸付ける行為は質屋営業の範囲を超える」として、民事上のみならず刑事上も被告人を有罪としているのである。

とすれば、質置主の流質を阻害する行為（銀行預金からの引落し等）は全て禁止することが必要であり、質屋の店舗において弁済することを義務付けるべきである。

(3) 取立行為の規制

質置主は、質屋契約においては、流質を選択して、借受債務を消滅させることができるのである以上、質屋は、質置主が流質を選択したときには、債権が消滅し、取立行為を行うことはできないことは自明である。

よって、質屋は、質置主が流質を選択した後は、質屋から質置主に対する取立行為を禁止し、これに罰則を付することは当然である。

(4) 年金担保の禁止

質契約は、有体物である質物を対象として締結されるものであり、権利質は認められない。したがって、当然ながら年金を質物として質契約を締結することはできない。

ところが、貸金業法20条の2(公的給付に係る預金通帳等の保管等の制限)は、質屋営業法には明示的には適用がない。質屋営業法に罰則を含めて、これを明示的に禁止する規定を置くべきである。

(5) 特例高金利の制限

上述のように質屋営業法では、特例高金利として年109.5%が認められている。この特例金利は、出資法上の唯一の特例高金利であり、このような金利が認められた趣旨は、質物の鑑定や保管に費用がかかるからと説明されている。

しかし、現今の市場金利が大幅に低い時代に、この特例高金利が合理性を持つか、検証されるべきである。

さらに、質屋以外の貸金業者であっても、立地条件のよい場所に店舗を構え、ATM設置などの設備投資を行えば、これらの業者よりもかかるコストは大きいのであって、質屋であるからといって通常の業者との比較で一般的にコストが大きいとは言えない。特に、質屋は、担保評価に担保物件管理コストを反映させることが可能であり、現実にも反映させていること、担保に取ることによって債権の保全がより確実に図られていることからすれば、通常の業者より高金利の取得を認める必要性が何処にあるかを検討することが必要である。

よって、この特例高金利の必要性も含めて、今後検討すべきである。

第3 結論

よって、意見の趣旨のとおり、質屋営業法を改正すべきである。