

銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書

2016年（平成28年）9月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 金融庁は、「主要行等向けの総合的な監督指針」及び「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」において、銀行、信用金庫、信用組合等の金融機関（以下「銀行等」という。）が貸金業者による保証を付した消費者向け貸付けを行う際には、改正貸金業法の趣旨を踏まえて、原則として、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けを行わないようにすべきことを明記すべきである。
- 2 銀行等は、貸金業者による保証を付した消費者向け貸付けを行う際には、貸金業法13条の2に規定するいわゆる総量規制など貸金業法の趣旨を踏まえて、原則として、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けを行わないようにするなど、銀行等による貸付けが顧客にとって過剰な借入れとならないように、顧客の実態を踏まえた適切な審査態勢を構築すべきである。
- 3 国は、貸金業法13条の2等の規定を改正する等により、貸金業者が自ら貸付けを行う場合のほか、銀行等の行う貸付けに保証を付す場合についても総量規制の対象とすべきである。

第2 意見の理由

1 貸金業法等の改正による成果等

返済しきれないほどの借金を抱えてしまう「多重債務者」の増加が、深刻な社会問題（「多重債務問題」）となったことから、これを解決するため、出資法の上限金利を引下げるとともに、借り過ぎ・貸し過ぎの防止のための「総量規制」として、借入残高が年収の3分の1を超える場合には新規の借入れができなくなることなどを定める貸金業法等の改正が行われた（平成18年12月改正法成立、平成20年6月完全施行）。

上記の法改正から、これまでの間に、5社以上無担保無保証借入の残高がある人の数は171万人（平成19年3月末）から12万人（平成28年3月末）へと、また自然人自己破産の新受件数は16万5932件（平成18年）から6万3844件（平成27年）へと、いずれも大幅に減少している。改正貸金

業法の成果として、多重債務者は着実に減少してきた。

さらに、多重債務が原因とみられる自殺者数も、1973人（平成19年）から667人（平成27年）へと大幅に減少している。多重債務対策は、自殺対策としても機能している。

このような貸金業法等の改正の成果を後退させるようなことがあってはならないのであり、今後とも、我が国における消費者金融（消費者向け貸付け）の在り方は、上記の改正法の趣旨を踏まえたものとして、構築されていく必要がある。

2 銀行等による貸付けの増加

ところで、このところ、上記の法改正による総量規制の対象外とされた銀行等による消費者向け貸付けが、急激に増えている傾向がみられる。

国内銀行の個人向け貸出しにおいて、住宅資金以外の「その他ローン」のうち、「カードローン等残高」は、3兆5442億円（平成25年3月）から5兆1227億円（平成28年3月）と、短期間で急増した。

これに伴い、大手消費者金融会社においては、貸付残高に比較して、保証事業残高が顕著に増えている。例えば、平成28年3月期、アコム株式会社では貸付残高（無担保）が約7582億円であるのに対して保証事業残高は約8857億円、SMB Cコンシューマー・ファイナンス株式会社では貸付残高（無担保）が約7288億円であるのに対して保証事業残高は約1兆0798億円と、貸付残高（無担保）よりも、むしろ保証事業残高の方が大きい。

こうして、銀行等による消費者向け貸付けについて、貸金業者の保証が付されていることが多くなっている。その中で、もし仮に、貸金業者が、総量規制により、自らは貸付けを行うことができないような顧客に対し、銀行等が貸付けを行うことにつき、保証を付すことによって、銀行等の貸付けが実行され、それが顧客にとって過剰な借入れとなるケースが生じているとすれば、改正貸金業法の趣旨を没却するものといわざるを得ない。

現に、銀行等による消費者向け貸付けについて、例えば、「銀行のカードローンは改正貸金業法による総量規制の対象外です」「最大500万円 所得証明書一切不要」「借入限度額300万円までは収入証明書不要」「専業主婦の方でもOK」などのように、貸金業法による総量規制の対象外であることを強調したり、借入れの際に収入証明が不要であることを強調した宣伝・広告がされていることがある。

その結果、銀行等による貸付けにおいて、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けの契約が締結され、それが、顧客にとって過剰な借

入れとなるケースが増えているのではないかと、という懸念がある。

3 アンケートの結果

当連合会調査では、平成28年6月から7月に（回答期限7月15日まで）、弁護士会を通し、多重債務相談を担当した弁護士に対して、「銀行の個人向け貸付け（カードローン）に関するアンケート調査」を実施し、手持ちの債務整理（自己破産・個人再生・任意整理）案件（過去3年以内に受任したものを目処とする）の中で、銀行等の消費者向け貸付けが単独で、又は他の銀行等・貸金業者・信販会社の貸付けと合計して債務者の年収の3分の1を超えるものにつき、回答を求めた。

その結果、153件の回答が寄せられた。その中には、例えば、次のようなものがあった。①借入当時の年収が356万円の40代女性に対し、銀行が433万円を貸し付けたケース、借入れはこの銀行借入のみ（平成26年10月頃に自己破産で受任）、②借入当時の年収が220万円の60代女性に対し、銀行が500万円を貸し付けたケース、借入れはこの銀行借入のみ（平成27年7月頃に自己破産で受任）、③借入当時の年収が160万円の60代男性に対し、銀行が無担保ローン226万円を貸し付けたケース（平成26年頃に任意整理で受任）、④借入当時の年収が226万円の50代男性に対し、銀行が無担保ローン960万円を貸し付けたケース（平成27年3月に自己破産で受任）、⑤借入当時の年収が150万円の50代男性に対し、銀行が無担保ローン270万円を貸し付けたケース、⑥借入当時無収入であったにもかかわらず、300万円の銀行無担保ローンの貸付けが行われ、借入れの際収入証明の提出を求められなかったケース（50歳代男性。平成27年7月個人再生手続で受任。）、⑦借入当時無収入だったにもかかわらず銀行無担保ローンを合計170万円借り入れたケース、貸金業者、信販会社からの借入れを断られた後で、収入証明の提出も求められないまま銀行から借り入れた（50歳代女性。平成28年6月ころ任意整理手続で受任）などである。

以上のようなアンケート結果によれば、銀行等の行う消費者向け貸付けにおいて、貸金業法による総量規制の適用がないことを奇貨として、年収の3分の1を超える貸付けが行われ、顧客にとって、過剰な借入れとなるケースが少なからず存在することは明らかである。

4 総量規制の趣旨

改正貸金業法13条の2において、借入残高が年収の3分の1を超えることとなる貸付け（個人過剰貸付契約。同条2項）を原則として禁止する、いわゆる総量規制を導入したのは、同条1項の「返済能力を超える貸付け」に当たる

可否かを判断する基準の1つとされたものである。

年収の3分の1を超える借入れであっても、返済期間内に完済することが合理的に見込まれ、健全な資金ニーズと認められるような例外的な場合については、「当該顧客の利益の保護に支障を生ずることがない契約」として内閣府令（貸金業法施行規則10条の23）で定めるものとした上で、これらの例外を除き、借入残高が年収の3分の1を超えることとなる契約は、原則として「返済能力を超える貸付け」に当たるから、これを禁止する必要があるというのが、改正貸金業法の趣旨であったと考えられる。

このような観点からすれば、総量規制の対象外とされた銀行等の貸付けについても、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けの契約を締結することは、例外的な事情が認められない限り、顧客の返済能力を超える貸付けに当たること、それ自体には変わりはないはずである。

この点、金融庁は、「主要行等向けの総合的な監督指針」Ⅲ-6-3「消費者向け貸付けを行う際の留意事項」及び「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」Ⅱ-7「消費者向け貸付けを行う際の留意点」の中で、「銀行が消費者向け貸付けを行う場合、適切な審査や厳しい取立ての防止など、改正貸金業法（平成22年6月施行）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、所要の態勢が整備されることが重要である。」とし、「また、貸金業者による保証を付した銀行等による貸付けには、改正貸金業法第13条の2に規定するいわゆる総量規制等、同法の適用はないが、顧客保護やリスク管理の観点から、本項に規定している所要の態勢整備を図ることが重要である。」としている。

そして、金融庁は、「主な着眼点」として、「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」を求め、「銀行による貸付けが顧客にとって過剰な借入れとならないよう顧客の実態を踏まえた適切な審査態勢が構築されているか。」を問題にしている。

そうすると、銀行等による貸付けについては、いわゆる総量規制の適用はないとしても、「銀行による貸付けが顧客にとって過剰な借入れとならないよう顧客の実態を踏まえた適切な審査態勢」を構築することなく、安易に、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けの契約を締結することは、「改正貸金業法の趣旨」に反するものとして、許されないというべきである。

5 多重債務問題の再燃のおそれ

近年、貸金業者による保証を付した銀行等の貸付けが急激に増えていること

は上記のとおりであるが、このような銀行等による貸付けにおいて、総量規制の対象外であることを奇貨として、借入残高が年収の3分の1を超えるような貸付けが安易に行われていたのでは、改正貸金業法の趣旨を没却し、今後、多重債務問題の再燃を招くおそれもある。

これまで、自然人自己破産の新受事件数は、改正貸金業法の成立以来、一貫して減少を続けてきたが、平成27年には、12か月中、5か月において、前年同月比100%を超えるようになった（年間を通すと前年比97.9%）。そして、平成28年5月現在、前年同月累計比101.6%となっている。自然人自己破産の新受事件数には、下げ止まりの傾向がみられる。

このように、自然人自己破産の新受事件数の下げ止まりの傾向がみられることについては、貸金業者の保証を付した銀行等の消費者向け貸付けが増加している中で、銀行等による貸付けが顧客にとって過剰な借入れとなっていることが、影響を与えている可能性が高い。

それを示唆するのが、破産事件・個人再生事件における債権者の属性が変化していることである。当連合会の「2014年破産事件及び個人再生事件記録調査」によれば、例えば、破産事件における債権者の属性については、登録貸金業者が67.51%（2008年）から45.47%（2014年）へと減少しているのに対し、保証会社が6.33%（2008年）から15.10%（2014年）へと増加している。

また、個人再生事件における債権者の属性については、登録貸金業者が75.41%（2008年）から58.42%（2014年）へと減少しているのに対し、民間金融機関が7.55%（2008年）から11.76%（2014年）へ、保証会社が6.85%（2008年）から13.00%（2014年）へと増加している。

これまでに築き上げてきた貸金業法等の改正の成果を後退させることなく、我が国における消費者金融（消費者向け貸付け）の在り方を、上記の改正法の趣旨を踏まえたものとして、構築していくためにも、銀行等による貸付けが顧客にとって過剰な借入れとならないように対策することは、急務である。

なお、消費者が債務の返済に窮した場合の対応としては、別途、借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネットとしての貸付け等が検討されるべきである。

6 結論

- (1) 金融庁は、「主要行等向けの総合的な監督指針」及び「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」において、銀行等が貸金業者の保証が付されてい

る消費者向け貸付けを行う際には、改正貸金業法の趣旨を踏まえて、原則として、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けを行わないようにすべきことを明記すべきである。

銀行等には、総量規制の適用はないとしても、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けが原則として顧客の返済能力を超えると考えられることは、銀行等の行う消費者向け貸付けについても妥当することは明らかだからである。

- (2) そして、銀行等は、貸金業者の保証が付されている消費者向け貸付けを行う際には、貸金業法13条の2に規定するいわゆる総量規制など貸金業法の趣旨を踏まえて、原則として、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けを行わないようにするなど、銀行等による貸付けが顧客にとって過剰な借入れとならないように、顧客の実態を踏まえた適切な審査態勢を構築すべきである。

銀行等に対しては、すでに、現行の「主要行等向けの総合的な監督指針」及び「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」において、銀行等が消費者向け貸付けを行う際には、「改正貸金業法の趣旨を踏まえて」「銀行による貸付けが顧客にとって過剰な借入とならないように」することが求められているところであるが、改正貸金業法の総量規制の趣旨を踏まえれば、借入残高が年収の3分の1を超えることとなるような貸付けは、原則として顧客の返済能力を超えるものであり、「顧客にとって過剰な借入」となると考えられるからである。

- (3) 国は、貸金業法13条の2等の規定を改正する等により、貸金業者が自ら貸付けを行う場合のほか、銀行等の行う貸付けに保証を付す場合についても総量規制の対象とすべきである。

なお、現状の信用情報機関の取り扱う情報でも、「総量規制対象債権」のほか、「保証契約債権」の残高が登録されているのであり、貸金業者は、銀行等の金融機関の行う貸付けにより、借入残高が顧客の年収の3分の1を超えることとなるか否かを知り得る立場にあるから、上記のような立法をすることは、十分に可能であると考えられる。

以 上