

貸金業向けの総合的な監督指針（案）への意見

2007年8月31日
日本弁護士連合会

金融庁は、8月3日付で「貸金業者向けの総合的な監督指針（案）」を公表し、意見を募集している。これに対し、当連合会として以下のとおり意見を述べる。

1 総合的な意見

改正貸金業法は、貸し手への規制強化によって多重債務者の発生を防止する等の観点から、貸金業者に対する規制の強化を打ち出している。また、新たに全国に一つの貸金業協会を設置し、その自主規制基準を認可するとの形で監督官庁の監督の下に法規制で不十分な業務規制を自主規制で行わせる体制を取っている。

今回の監督指針は、「基本的考え方」として、「貸金業の監督の目的」、「貸金業監督の基本的枠組み」、「貸金業監督部局の基本的役割」、「貸金業者の監督に当たっての基本的考え方」を定めていて、概ね法の趣旨を貫徹していると考えられる。

ヤミ金の跋扈に対する対策が肝要なことから「- 1 - 2 貸金業監督の基本的枠組み」で「無登録業者による違法営業は、消費者に多大な被害を及ぼすおそれがあり」として無登録業者への対策の強化が述べられている。現状に鑑みると「現に被害を与える」と訂正すべきとは考えられるものの、ヤミ金対策の強化が述べられていることは評価できよう。さらに、協会に加入しない業者への貸金業協会の自主規則の社内規則化等の規制強化が行き渡っていると評価できる。さらに、「監督業者の監督に当たっての評価項目」では経営陣への監督を意識していることも評価できる。

しかし、以下の点は監督強化の観点から指摘する。

(1) 商工ローンなどでは顕著であるが、これまで違法営業を指摘されながら、なかなか行政処分という形で監督権限が発動されなかつたことに鑑みると、「- 1 - 3 貸金業監督部局の基本的役割」の中で、「貸金業者の業務の健全性や適切性に係る問題を早期に発見するとともに、必要に応じて行政処分等の監督上の措置を行い」とあるのは不十分であり、「可及的速やかに」行政処分を行うことを明記すべきである。

また、財務局に比べて、都道府県での監督が不十分との指摘がなされている現状からすれば、「都道府県での監督権限の適切かつ速やかな発動」の点も明文で指摘すべきである。

(2) 「- 1 - 4 貸金業者の監督に当たっての基本的考え方」中の「(4) 貸金業協会との連携及び非協会員に対する厳正な監督」において、「法に基づく監督責任は監督当局にあることに留意しつつ、貸金業協会との間で適切な役割分担と緊密な連携を図る必要がある。」とする。今回、全国に一つの貸金業協会

を設置し、法規制になじまない点については自主規則を制定させて、それを金融庁が認可して間接的な監督を及ぼそうとしている。その意味では、貸金業者への監督が法令等の違反については監督当局が、自主規制の部分は貸金業協会と二分して、それぞれ監督が図られることが定められている。しかし、「緊密な連携」として、協会による監督を先行するようなことになれば、かえって監督当局による監督が不十分となる可能性があり本末転倒となりうる。よって、監督当局の法令違反等への適切な権限行使の発動を弱めるべきではない。

2 具体的な指摘

以下では、具体的な問題点などを指摘することとする。

(1) 「 - 2 - 2 顧客情報の管理」関係

途上与信のために取得した個人情報を勧誘用に使用した場合も目的外利用に当たると明示したことなどは評価できるが、現に、顧客情報が貸金業者を退職する従業員から漏洩され、ヤミ金に流出しているとの事実を掲げ情報管理を徹底させるとの強いメッセージを込める必要がある。

(理由)

ヤミ金対策の徹底を図るべきだからである。

(2) 「 - 2 - 8 禁止行為等」関係

- ・「(2)留意事項 イ」の禁止行為に「利息制限法違反の貸付けでは手形、小切 手を徴求してはならない。」を加えるべきである。
- ・「同 d. 貸付け金額に比し、合理的理由がないのに、過大な担保を徴求してはならない。」を、さらに付け加えて「過大な担保及び保証人を徴求してはならない。」とすべきである。

(理由)

法改正では、利息制限法違反の貸金契約では公正証書の作成が禁止された。しかし、手形などの取得制限については対応が検討されなかった。参議院の付帯決議でも検討課題と挙げられていたことからすると、この指針で取り上げるべきである。また、必要以上の保証人を徴求する例が見られることから保証人の量的規制も必要だからである。

(3) 「 - 2 - 9 勧誘及び契約締結時の説明態勢」関係

- 2 - 9(1) ハの例示に当該貸金業者において、保証弁済を余儀なくされた率（保証弁済を余儀なくされた件数を保証を取った件数で除したもの）及び保証弁済を余儀なくされた件数を説明することが必要であると明示すべきである。

また、同説明の際に保証債務の危険性一般論を説明するだけでは足りず、当該貸金業者が当該主たる債務者についてもっている情報（特にネガティブ情報、他社の借入等）を全て開示の上、当該借主に応じたリスクの説明を義務付けるべきである。

(理由)

今回の監督指針において、保証人取得の際、時間的余裕を持たせること、及び保証債務について相手方の理解力に応じて十分な説明を行うべきであるとの部分は全面的に賛成する。

但し、同八本文の最悪のシナリオを説明するだけでは、保証人には自分にとっては殆ど有り得ないことのように認識してしまうおそれがある。保証人がまさに自分の問題として認識するためには、当該貸金業者からの借入における保証人の危険性を開示の上、当該借主のネガティブ情報を全て開示することが必要不可欠である。このようなことを義務付ければ、当該貸金業者においても保証弁済になるいわゆる事故を極力回避する努力をするであろうから、まさに正常な形での金融市場を構築することができる。

よって、当該貸金業者において保証弁済を余儀なくされた率及び当該貸金業者が当該主たる債務者に持っている情報の開示を義務付けるべきである。

破産者に対する勧誘(特に官報公告を購入し破産者に対し一斉に行う勧誘)、債務整理を行っている者に対する勧誘を禁止すべきである。

(理由)

破産者、債務整理を行っている者は経済的に脆弱であり、このような弱い立場の人には貸金業者が金利付きの融資すること自体が非常に危険な行為である。

しかし、貸金業者が勧誘を行えば、弱い立場の人にとっては甘い誘惑になってしまふことから、苦しいときに再び借入を起こし、再度多重債務に陥る可能性を否定できない。特に破産者は再度7年間免責を受けることが出来ないので、再度、多重債務に陥った場合、家庭崩壊・自殺につながる可能性さえある。

よって、こうした弱い立場の人に対する勧誘は類型的に危険な貸付を誘発する行為であるから一律に禁止すべきである。

(4) 「 - 2 - 10 過剰貸付の禁止」関係

広告の際に、当該借入を起し、最低返済額による返済を続けた場合、総返済額がどのくらいになるかの総返済額の記載を義務付けるべきである。

(理由)

現在の貸金業者の広告は、殆どが手軽に借りられること、毎月の返済の少なさを強調するものが多く、当該借入を起こした場合、総返済額がどのくらいになるかが分からぬことが多い。消費者金融を利用する場合、その危険性の目安となるのは当該借入を起こした場合、最終的な負担がどのくらいになるのかという点であり、逆にいえば、このような記載を義務付けることが多重債務を未然に防止するためにもっとも有効である。諸外国にもこののような立法例を先進的に取り入れている国がある。

よって、意見の趣旨記載の総返済額の記載を義務付けるべきである。

(5) 「 - 2 - 12 書面の交付義務」関係

主な着眼点の で、いわゆる IT書面とすることとの承諾の意思表示の方式につき、法は限定していないが、IT書面は、債務者の目に触れない可能性が高く、その承諾は厳格になされるべきであるから、書面によるべきであり、電磁的方法による承諾は認めるべきではない。

(理由)

IT書面とすることの承諾は書面により厳格になされるべきである。

また、承諾に際してのIT書面のデメリットの説明、及び債務者等がIT書面を受け取ることができる環境にあるか否かの確認も監督の対象とするべきである。

(6) 「 - 2 - 1 4 帳簿の閲覧、謄写」関係

以下の事項を監督対象にするべきである。

- ・保存期間内の帳簿を廃棄した等と称して開示を拒んでいないか。
- ・取引履歴の全体を正確かつ迅速に開示しているか。

(理由)

帳簿の保存期間は法施行規則により、最終の弁済期日から保存期間が規定されているが、業者によっては取引が続いているにも関わらず、数年前の帳簿は廃棄したと、会社ぐるみで法施行規則に反する違法な行為を行っている。このことによる紛争は多発しており、顧客の利益が害されている。この点についても監督対象となることを規定すべきである。

取引履歴の開示については、虚偽履歴の開示がなされたとの報道が時々なされている。また、種々の理由を付けて履歴の開示を遅らせたり、一部しか開示しない対応も未だに見られる。このことによっても紛争は多発しており、顧客の利益が害されている。この点についても監督対象となることを規定すべきである。

(7) 「 - 2 - 1 5 取立行為規制」関係

留意事項中法21条1項1号、3号で規定する「債務者等と連絡をとるための合理的方法が他にない場合」について、拡大解釈がされないよう、「その他の手段が一切存在しない場合」に限定すべきである。

(理由)

法21条1項1号は、「正当な事由がないのに」、社会通念に照らし、不適当と認められる時間帯として、内閣府令で定める時間帯（午後9時から午前8時まで）での取り立てを禁止している。

留意事項 中法21条1項1号、3号で規定する「正当な事由」について「債務者等と連絡をとるための合理的方法が他にない場合」と定めている。しかし、拡大解釈がされないよう、「その他の手段が一切存在しない場合」であると限定すべきである。

(8) 「 - 2 - 1 6 債権譲渡」関係

- ・ 着眼点 に関し、暴力団員等への債権譲渡の禁止に違反しないよう、確認をする際には、単に相手方からの申告（暴力団員等がいないこと）を求めるだけでなく、貸金業者も積極的に情報収集に努めるべきである。その際の情報収集の方法、更新の頻度及びその情報の社員への周知徹底も監督対象とするべきである。
- ・ 法 24 条 4 項に定める、貸金業者が、政令で定める密接な関連を有する者へ債権譲渡等をした場合に、債権譲渡の相手方が当該債権の取り立てにあたり法 21 条または刑法若しくは暴力行為等処罰に関する法律の罪を犯さないように尽くすべき、「相当の注意」を払うとしているが、これに該当する業者との取引の有無及び該当する業者との取引に関して適切な取扱を行いうるような社内規定等が整備され、周知徹底されているかも、監督対象とするべきである。

(理由)

前者は暴力団員等への債権譲渡禁止について実質化するための監督対象の追加である。

後者は法 24 条 4 項が密接な関連を有する者への債権譲渡の場合、取り立てにあたり法 21 条に違反したり、刑法その他の法律を犯さないよう相当な注意をするとなっているものの、これを受けた監督指針がないことから、上記の内容を加えようとするものである。

以 上