

# 第1章 平成19年改正法の概要

## I 第1条関係（平成19年12月19日施行）

### 貸付事業について【第13条、第26条の4、第43条第5項、第51条】

#### (1) 改正前の規定の状況

一部の消費生活協同組合（以下「生協」という。）では、消費生活協同組合法（以下「生協法」という。）第10条第1項第4号の「共済を図る事業」の一つとして組合員に対する貸付事業が行われていたが、貸付事業に着目した規制は設けられていなかった。

なお、生協の行う貸付事業は、貸金業の規制等に関する法律第2条第1項第5号の「資金需要者等の利益を損なうおそれがないと認められる貸付けを行う者で政令で定めるものが行うもの」に該当するとされており、同法の「貸金業」に当たらず、資金需要者等の保護を目的とした同法は適用されていない。

#### (2) 改正の経緯

第165回（平成18年）臨時国会において、

- ・いわゆるグレーゾーン金利の廃止による金利体系の適正化
- ・総量規制の導入等による過剰貸付の抑制
- ・参入規制の強化、行為規制の強化等による貸金業の適正化

を内容とする貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律が成立し、貸金業者に対する規制が強化されたところであり、貸金業法改正により、同法の適用を受けず貸付事業に関する規制が設けられていない生協に貸金業者が流入するおそれがあると指摘されていた。

従来の生協法においては、貸付事業に関する規制が設けられていなかったことから、生協法においても貸付事業に関する業務規制等を行うため、貸付事業を法律上位置づけ、貸金業者の流入防止及び事業の適正な実施を図るための必要な規定の整備を行うこととされた。

なお、貸付事業を法律上位置づけるに当たっては、

- ・当該事業は、各組合員から拠出した出資金等を元に生活資金の貸付を行い相互扶助を図るものであることがその本旨であること
- ・従来から「共済を図る事業」の一つとして運用してきたこと

を踏まえ、共済を図る事業の中の一事業として位置づけることとされた。

#### (3) 施行時期について

貸付事業に関する規制が全くなく、制度上貸付業者の流入を防止する措置がとられていないことから、貸金業者の流入防止を図るため早急に施行する必要があるとあり、この法律の施行日である平成20年4月より前倒しして施行することとされたが、貸金業法の施行（平成19年12月19日）や、実施体制に必要な準備期間を勘案し、政令で定めることとされた。なお、当該政令は平成19年12月に公布され、施行日は平成19年12月19日とされた。

#### (4) 個別規定の具体的内容

##### 【第13条】

貸付事業を行う組合については、厚生労働省令で定めるところにより、当該事業の適正な運営の確保及び資金の貸付けを受ける組合員の利益の保護を図るために必要な措置を講じなければならないこととなった（当該措置として、具体的には以下のような内容が想定される）。

- ・貸付利率：生協にふさわしい上限を設定すること（従来の生協法においては通知で年12%以下と規定されている）
  - ・過剰貸付けの防止、勧誘、債権の取立て等に関する社内規則の制定
- など資金需要者等の保護のために必要な措置

##### 【第26条の4及び第43条第5項】

組合は、組合員に対し貸付事業を行おうとするときは、規約で当該事業の実施方法その他厚生労働省令で定める事項を定めなければならないこととし、当該規約の設定、変更、廃止については行政庁の認可を受けなければその効力を生じないものとされた。

##### 【第51条】

また、今回の貸金業法改正の趣旨を踏まえ、貸付事業を行う組合の純資産額については、当該事業の業務を適正に実施するため必要かつ適当なものとして政令で定める金額以上でなければならないこととされた。

その際、貸金業者の流入防止の可能性の低い職域組合についても、同様の純資産額を保有することを求めることとするが、組合員の総数が政令で定める基準を超えない職域組合については、貸金業の事業運営について組合員の自治運営に委ねることが可能であることから、当該職域組合については純資産額規制の適用を除外することとされた。

## Ⅱ 第2条（平成20年4月1日施行）、第3条（平成20年12月1日施行）関係

### 1 —— 県域規制の緩和について【第5条第2項】

生協は、地域組合と職域組合に大別されており（第5条）、従来の規定では、このうち地域組合については都道府県区域を越えて設立することができないこととなっていた。他方、生活圏の拡大、モータリゼーションの進展等、購買事業をめぐる情勢は変化しており、このような中、同一の生活圏内に存在する他県組合の店舗等が利用できないという「県境問題」の解消が喫緊の課題であることを踏まえ、第10条第1項第1号の事業（購買事業）の実施のために必要がある場合その他厚生労働省令で定める場合に該当する場合には、主たる事務所の所在県の隣接県まで地域組合の区域を設定することができるようになった。

### 2 —— 医療に関する事業、福祉に関する事業の法定化について【第10条第1項】

生協法においては、医療・福祉事業は、これまで第10条第1項第2号の「組合員の生活に有用な協同施設を設置し、組合員に利用せしめる事業」（利用事業）の一つとして行われてきたが、少子高齢化の進展に伴い、生協の行う医療・福祉事業は伸長し、いまや利用事業の約3分の2が医療・

## (監督指針)

# ○貸付事業向けの総合的な監督指針 の策定について

〔平成19年12月18日 社援発第1218002号  
各都道府県知事宛 厚生労働省社会・援護局長通知〕  
\*平成20年3月27日社援発第0327001号改正現在

消費生活協同組合法の一部を改正する等の法律（平成19年法律第47号）の一部施行日が、消費生活協同組合法の一部を改正する等の法律の一部の施行期日を定める政令（平成19年政令第372号）をもって平成19年12月19日とされたところである。

一部施行の内容は、組合が組合員に対し生活に必要な資金を貸付ける事業を貸付事業として法律上明確に位置づけるとともに、貸付事業の適正な運営の確保及び資金の貸付けを受ける組合員の利益の保護を図るために必要な措置を講じること、組合が保有する最低純資産額規制の導入、貸付事業規約の設定及び行政庁の認可制の導入等であり、平成19年12月14日に公布された消費生活協同組合法施行令（平成19年政令第373号。以下「政令」という。）並びに消費生活協同組合法施行規則及び消費生活協同組合財務処理規則の一部を改正する省令（平成19年厚生労働省令第147号）により一部改正された消費生活協同組合法施行規則（昭和23年大蔵省、法務庁、厚生省、農林省令第1号。以下「施行規則」という。）にその詳細が規定されたところである。

貸付事業を実施する組合に対する監督行政については、消費生活協同組合法（昭和23年法律第200号）、政令及び施行規則に基づき実施されることは当然のことであるが、今般、厚生労働本省及び地方厚生局が監督行政を実施する際の貸付事業の監督に関する基本的考え方、監督に当たっての評価項目及び監督に係る事務処理上の留意点について、別添のとおり「貸付事業向けの総合的な監督指針」を定めたところである。厚生労働本省及び地方厚生局が監督行政を実施する際には、本監督指針に基づくこととなるが、各都道府県における監督行政においても参考とされたい。

なお、この通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的な助言である。

## 貸付事業向けの総合的な監督指針（平成20年4月厚生労働省社会・援護局）

### 目次

#### I 基本的考え方

I - 1 貸付事業の監督に関する基本的考え方	463
I - 1 - 1 貸付事業の監督の目的	463
I - 1 - 2 貸付事業監督の基本的枠組み	464
I - 1 - 3 貸付事業監督担当の基本的役割	464
I - 1 - 4 貸付事業の監督に当たっての基本的考え方	465
I - 2 監督指針策定の趣旨	465

#### II 貸付事業の監督に当たっての評価項目

II - 1 経営管理等	466
--------------	-----

Ⅱ-2	業務の適切性	467
Ⅱ-2-1	法令等遵守（コンプライアンス）態勢等	467
Ⅱ-2-2	苦情対応態勢	468
Ⅱ-2-3	不祥事件に対する監督上の対応	468
Ⅱ-2-4	認可された事業所等以外での事業禁止等	469
Ⅱ-2-5	資金需要者等の情報の管理	470
Ⅱ-2-6	外部委託	471
Ⅱ-2-7	証明書の携帯等	472
Ⅱ-2-8	禁止行為等	472
Ⅱ-2-9	生命保険契約の締結に係る制限	474
Ⅱ-2-10	利息、賠償額の予定	474
Ⅱ-2-11	債務履行担保措置業者との契約締結の禁止及び保証業者と保証契約を締結することの禁止	475
Ⅱ-2-12	勧誘及び契約締結時の説明態勢	476
Ⅱ-2-13	過剰貸付けの禁止	478
Ⅱ-2-14	広告規制	480
Ⅱ-2-15	多重債務者等に対する生活再建計画の策定	481
Ⅱ-2-16	書面の交付義務	482
Ⅱ-2-17	帳簿の備付け等	483
Ⅱ-2-18	帳簿の閲覧、謄写	484
Ⅱ-2-19	取立行為規制	485
Ⅱ-2-20	債権譲渡	487
Ⅱ-2-21	債務者等以外の者からの債務の弁済の禁止	488
Ⅱ-2-22	貸付事業取扱責任者	488
Ⅱ-3	業務の透明性の確保	489
Ⅲ	貸付事業の監督に係る事務処理上の留意点	
Ⅲ-1	一般的な事務処理等	489
Ⅲ-1-1	一般的な監督事務	489
Ⅲ-1-2	検査担当との連携	490
Ⅲ-2	貸付事業を行う際の定款・貸付事業規約の認可	490
Ⅲ-3	行政処分を行う際の留意点	492
Ⅲ-4	その他の留意事項	494

## I 基本的考え方

### I-1 貸付事業の監督に関する基本的考え方

#### I-1-1 貸付事業の監督の目的

消費生活協同組合法（昭和23年法律第200号。以下「法」という。）では、組合が預金、貯金又は定期積金の受入れ等を行うことを禁止しているところであるが、組合員に対し生活に必要な資金を貸付ける事業については、組合員の多様な資金需要に応え、生活の安定と生活文化の向上に寄与するものとして実施されているところである。

しかしながら、組合が貸付事業を行う場合には、貸金業法（昭和58年法律第32号）の規定による貸金業には当たらず、同法に基づく業務規制の対象外となっている。

着眼事項について、申請に係る組合の規模・特性等からみて、適切に対応するための態勢が整備されているか。

特に、組織態勢の確認に当たっては、法令等遵守のための態勢を含め、相互牽制機能が有効に機能する内部管理部門の態勢が整備されているか。

ハ 事業所等に個人情報情報の保管のための適切な設備、資金需要者等からの苦情等対応及び帳簿の閲覧のための場所等が確保されるなど、申請に係る組合の規模・特性等に応じて、貸付事業の適正な業務運営を行うための必要かつ十分な設備が整っているか。

- ⑨ 生協では、協同組合の理念により、各組合員はその出資口数の多少にかかわらず、各々1個の議決権及び選挙権を有するという原則がとられている（法第17条第1項）。また、1組合員の出資口数が余りに多いと、その者が脱退すれば、払込済出資額の払戻により、組合の経営が著しく困難となる危険があるため、事実上大出資者の意思が偏重されるおそれがある。そこで法第16条第3項において、1組合員の有することのできる出資口数の限度は、組合員の総出資口数の4分の1を超えてはならないと規定されている。

特に貸付事業を行う組合においては、保有すべき最低純資産額が定められていることから、1組合員の有することのできる出資口数の限度を、組合の置かれた実情に応じて、当該組合の定款で4分の1からさらに制限することが望まれる。

また、生協では、剰余金の割戻しについて、利用分量に応じて割り戻すことを基本としている。（法第2条）

特に貸付事業を行う組合において、利用分量に応じて剰余金を割り戻すことは、実質的に、債務者の支払う利息を軽減する意味を持つことから、好ましいことである。

他方、出資額に応じて割戻し（出資配当）を行うことは、出資配当のみを目的に過大に出資することを防止する観点から、定款で禁止する必要がある。

### Ⅲ-3 行政処分を行う際の留意点

#### Ⅲ-3-1 行政処分の基準

主要な不利益処分（行政手続法第2条第4号にいう不利益処分をいう。以下同じ。）としては、①法第95条第1項に基づき必要な措置を採るべき旨の命令、②同条第2項に基づく業務停止命令、③同条第3項に基づく解散命令等があるが、これらの発動に関する基本的な事務の流れを例示すれば、以下のとおりである。

##### (1) 法第93条に基づく報告徴収命令

① オンサイトの立入検査や、オフサイト・モニタリング（ヒアリング、不祥事件届出書など）を通じて、法令等遵守態勢、経営管理（ガバナンス）態勢等に問題があると認められる場合においては、法第93条に基づき、当該事項についての事実認識、発生原因分析、改善・対応策その他必要と認められる事項について、報告を求めることとする。

② 報告を検証した結果、さらに精査する必要があると認められる場合においては、法第93条に基づき、追加報告を求めることとする。

##### (2) 法第93条に基づき報告された改善・対応策のフォローアップ

① 上記報告を検証した結果、業務の健全性・適切性の観点から重大な問題が発生しておらず、かつ、組合の自主的な改善への取組みを求めることが可能な場合においては、任意のヒアリング等を通じて上記(1)において報告された改善・対応策のフォローアップを行うこととする。

② 必要があれば、法第93条に基づき、定期的なフォローアップ報告を求める。

##### (3) 法第95条に基づく必要な措置を採るべき旨の命令、業務停止命令、解散命令等

貸付事業の健全な運営を確保し、又は組合員を保護するため、必要があると認められるときには、組合に対して、法第93条の規定により報告を徴し、又は法第94条の規定による検査を行った場合において、当該組合が、法第95条第1項各号のいずれかに該当すると認められるときは、同項の規定に基づき必要な措置を採るべき旨を命ずることができる。また、これに従わないときは、同条第2項の規定により役員解任命令、又は期間を定めて業務停止命令の発出を検討することとする。なお、組合の業務若しくは会計が法令若しくは法令に基づいてする行政庁の処分に違反する等の場合で、同条第1項に規定する命令をしたにもかかわらず、これに従わないときは、同条第3項の規定に基づき、組合の解散命令の発出を検討するものとする。

また、法第93条に規定する報告徴収や法第94条に規定する検査を行わない場合でも、当該組合が、重大・悪質な法令等の違反行為又は公益を害する行為をしたときは、法第94条の2第5項の規定に基づき、業務停止命令や役員解任命令の発出、貸付事業規約の認可取消しを行うことができることとする。

なお、検討に当たっては、以下①から③に掲げる要素を勘案するとともに、他に考慮すべき要素がないかどうかを吟味した上で、

- ・ 改善に向けた取組みを組合の自主性に委ねることが適切かどうか、
- ・ 改善に相当の取組みを要し、一定期間業務改善に専念・集中させる必要があるか、
- ・ 業務を継続させることが適切かどうか、

等の点について検討を行い、最終的な行政処分の内容を決定することとする。

#### ① 当該行為の重大性・悪質性

##### イ 公益侵害の程度

組合が、生協全体又は貸金市場に対する信頼性を大きく損なうなど公益を著しく侵害していないか。

##### ロ 被害の程度

広範囲にわたって多数の利用者が被害を受けたかどうか。個々の利用者が受けた被害がどの程度深刻か。

##### ハ 行為自体の悪質性

例えば、利用者から多数の苦情を受けているにもかかわらず、引き続き、違法な督促を続けるなど、組合の行為が悪質であったか。

##### ニ 当該行為が行われた期間や反復性

当該行為が長期間にわたって行われたのか、短期間のものだったのか。反復・継続して行われたものか、一回限りのものか。また、過去に同様の違反行為が行われたことがあるか。

##### ホ 故意性の有無

当該行為が違法・不適切であることを認識しつつ故意に行われたのか、過失によるものか。

##### ヘ 組織性の有無

当該行為が現場の担当者個人の判断で行われたものか、あるいは管理者も関わっていたのか。更に役員の間接的関与があったのか。

##### ト 隠蔽の有無

問題を認識した後に隠蔽行為はなかったか。隠蔽がある場合には、それが組織的なものであったか。

##### チ 反社会的勢力との関与の有無

反社会的勢力との関与はなかったか。関与がある場合には、どの程度か。

#### ② 当該行為の背景となった経営管理態勢及び業務運営態勢の適切性