

ISSUE BRIEF

貸金業制度の現状と見直しの動き

法制度の変遷と上限金利規制をめぐる議論

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 524 (MAR. 24, 2006)

貸金業制度の見直しについて、各方面で検討が始まっている。

貸金業制度の見直しは、これまで、サラ金、商工ローン、ヤミ金融といった社会問題対策として行われることが多かった。その度に議論の中心となったのは、出資法と利息制限法の上限金利の差であるグレーゾーン金利の扱いである。ほとんどの貸金業者は、貸金業規制法第43条のみなし弁済規定で一定の要件の下に容認されたグレーゾーン金利で貸付けを行っている。

しかし最近ではグレーゾーン利息分は過払い金であるとして借り手の返還請求を認める判決が出ており、グレーゾーン金利の扱いを中心に、金利規制のあり方についての本格的な検討が迫られている。また、提携・参入など消費者金融市場の新展開を踏まえた中長期的な視点での制度設計も必要とされ、議論の行方が注目される。

財政金融課

すがわら ふさえ
(菅原 房恵)

調査と情報

第524号

はじめに

商工ローン問題、ヤミ金融問題など、貸金業をめぐる社会問題は後を絶たない。その度に、法改正が行われてきたが、根本的な解決には至らず、依然として多重債務など、様々な問題が山積している。一方で、メガバンクと消費者金融会社の提携¹、異業種の消費者金融業への参入²など、消費者金融市場の拡大や競争の進展もみられ、貸金業制度のあり方の検討にあたっては、社会問題対策にとどまらない中長期的な視点も必要となっている。

平成 15 年 8 月の貸金業規制法等改正法(いわゆるヤミ金融対策法)の附則³で、「法改正後の貸金業制度のあり方及び出資法の上限金利については、改正法施行後 3 年を目途として、必要な見直しを行うものとする」旨の規定を受けて、昨年(平成 17 年)の春頃より、各方面において、上限金利問題を中心に、貸金業制度に関する見直しの検討が始まっている。金融庁では、昨年 3 月に、総務企画局長の私的懇談会である「貸金業制度等に関する懇談会」(以下「金融庁懇談会」という。)を設置し、業界関係者、弁護士等、各方面からの意見を聴取するなど、貸金業制度の総合的な検討を行っている。

本稿では、貸金業制度に係る法制度の変遷を概観するとともに、現在進行中である貸金業制度の見直しの動きについて整理してみたい。

貸金業に係る法制度

1 行為規制(貸金業規制法)

(1) 制定(昭和 58 年 11 月施行)

昭和 50 年代頃から、いわゆる「サラ金」による高金利・過剰融資・過酷取立てを原因とする債務者の自殺や家出などが多発し、社会問題化した。これを受けて、貸金業に対する新たな規制が必要であるとして、昭和 58 年に、**貸金業規制法**⁴が制定・施行された(同法は議員立法⁵であり、以後の改正もすべて議員立法で行われている。)

制定時の主な内容は、貸金業に対する登録制の導入(従前⁶は届出制)、過剰貸付けの禁止や取立て行為に関する規制等の業務規制、主務大臣又は都道府県知事による監督権限、いわゆる「みなし弁済規定」⁷等である。

(2) 商工ローン対策(平成 12 年 6 月施行)

平成 10~11 年頃にかけて、いわゆる「商工ローン」と呼ばれる、一部の中小・零細企業

¹ 三菱東京 UFJ フィナンシャルグループがアコムと、三井住友フィナンシャルグループがプロミスとそれぞれ資本業務提携している。

² ソフトバンクグループの「ソフトバンク・イーエム」、楽天株式会社傘下の「楽天クレジット」等がある。

³ 貸金業の規制等に関する法律及び出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律の一部を改正する法律(平成 15 年 8 月 1 日法律第 136 号)附則第 12 条「新貸金業規制法による貸金業制度の在り方については、この法律の施行後 3 年を目途として、新貸金業規制法の施行の状況、貸金業者の実態等を勘案して検討を加え、必要な見直しを行うものとする。2 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律第 5 条第 2 項については、この法律の施行後 3 年を目途として、資金需給の状況その他の経済金融情勢、資金需要者の資力又は信用に応じた貸付けの利率の設定の状況その他貸金業者の業務の実態等を勘案して検討を加え、必要な見直しを行うものとする。」

⁴ 貸金業の規制等に関する法律(昭和 58 年法律第 32 号)

⁵ 第 96 回国会衆法第 31 号。

⁶ 貸金業規制法制定前の貸金業規制法規は「貸金業の取締りに関する法律」(昭和 24 年法律第 170 号)。

⁷ 実質的にグレーゾーン金利を容認する規定。グレーゾーン金利とみなし弁済については p.4. -2-(3)で詳述する。

向け貸金業者による過剰貸付け、法外な高金利、根保証制度⁸に関する不十分な説明、債務者本人のみならず連帯保証人に対する過酷な取立て等が大きな社会問題となった。これを契機に、平成 11 年 12 月に貸金業規制法の改正⁹が行われ、翌平成 12 年 6 月 1 日から施行された。このときの主な改正内容は、追加融資の際の保証人に対する都度の書面交付の義務付け、保証契約締結前の書面交付の義務付け、貸付条件の揭示等の明確化、取立行為の規制強化、罰則の強化等であった。なお、このときに出資法¹⁰の改正も行われ、出資法の上限金利が、それまでの年 40.004%から現行の 29.2%に引き下げられた。

(3) ヤミ金融対策法(平成 15 年 8 月公布)

平成 13～15 年頃にかけて、貸金業の無登録営業、違法な高金利による貸付け、悪質な取立て等による被害が多発し、社会問題化したことを背景に、平成 15 年 7 月に貸金業規制法の改正を中心とする法改正¹¹(この一連の改正を通称「**ヤミ金融対策法**」という。概要は表 1 参照。)が行われ、9 月 1 日から平成 16 年 1 月 1 日にかけて順次施行された。

表 1 ヤミ金融対策法の概要

<p>登録審査の強化、登録要件の厳格化</p> <p>登録時の本人確認を強化するとともに、暴力団関係者や、一定の財産的基礎を有しない者を排除する等、登録要件を追加</p> <p>無登録業者に対する取締り強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・無登録業者の広告・勧誘を禁止し罰則も適用。無登録営業そのものについても罰則を強化。 ・白紙委任状の取得禁止や取立行為規制を無登録業者にも適用。 <p>取立て、広告等に関する行為規制の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・債権の取立てに当たってはならない行為例を具体的に法律で明示 (夜間など不適当な時間帯における取立て、勤務先等の場所への電話・訪問、債務者・保証人以外の第三者に対するみだりな弁済の要求等) ・誇大広告の禁止に加え、低利貸付けを広告しながら実際には高金利で貸付けることや、返済能力のない者を勧誘するような表示を禁止 ・携帯電話番号を用いた広告を禁止(登録申請書に、貸金業者が広告で使う電話番号の明記を義務付け、その際の電話番号は固定電話又はフリーダイヤルに限ることとし、携帯電話番号は認めない)し、いわゆる「090 金通」(携帯電話の連絡先のみを融資受付の窓口にして自らの所在を特定しない貸金業者)対策 <p>貸金業類型別主任者制度を創設、3 年ごとの研修受講を義務付け</p> <p>高金利の貸付けや無登録営業に対する罰則の強化</p> <p>3 年以下の懲役もしくは 300 万円以下の罰金又は併科から、5 年以下の懲役もしくは 1,000 万円(法人の場合、高金利違反は 3,000 万円、無登録営業は 1 億円)以下の罰金又は併科へ。</p>
--

(4) 違法年金担保融資の禁止(平成 16 年 12 月施行)

国民年金や厚生年金等の公的年金の受給権を担保に供することは、国民年金法等の法律で禁止されている¹²が(一部の機関が行う公的な年金担保融資業務を除く¹³)、貸金業規制法では

⁸ 根保証とは、債権者と主債務者との間の継続的取引から生じ、かつ将来発生し増減する一団の不特定債務を一括して保証する制度。借手(主債務者)の全ての債務を金額及び期間に関係なく保証する包括根保証と、当該債務の金額と期間のどちらか、若しくは両方を定めて保証する限定根保証とがある。商工ローン問題では、主に包括根保証に絡んだ被害が多発した。

⁹ 第 146 回国会衆法第 10 号。

¹⁰ 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律(昭和 29 年法律第 195 号)

¹¹ 第 156 回国会衆法第 41 号。

¹² 国民年金法(昭和 34 年法律第 141 号)第 24 条「給付を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押えることができない。(略)」

¹³ 独立行政法人 福祉医療機構には、例外的に、国民年金や厚生年金等の公的年金を担保とした融資が法律上認め

明確に禁止する規定はなく¹⁴、罰則もなかった。

このため、悪質な貸金業者が高齢者等に対し、年金証書や預金通帳等を預かって国民年金等の受給権を事実上担保にとり、高金利の貸付けの弁済に当該年金を充てるとい、いわゆる「**違法年金担保融資**」の被害が広がった。このため、平成 16 年 12 月、公的年金等の受給者の借入意欲をそそるような表示等の禁止、公的給付に係る預金通帳等の保管等の制限、違反行為に対する罰則の創設等を内容とする改正¹⁵が行われた。

2 金利規制(利息制限法、出資法)

(1) 利息制限法

利息制限法¹⁶では、第 1 条第 1 項において、金銭消費貸借契約の利息の上限を、その元本の額に応じ、10 万円未満の場合年 20%、10 万円以上 100 万円未満の場合年 18%、100 万円以上の場合年 15%と定めており、その超過部分については無効としている。民事規定であり、違反した場合の刑罰規定はない。なお、同条第 2 項で、「債務者は、前項の超過部分を任意に支払ったときは、同項の規定にかかわらず、その返還を請求することができない。」と規定しているが、この趣旨は、「制限超過部分について、その支払いを裁判上は請求することはできないが、裁判外では請求でき、これを債務者が任意に支払ったときは有効な利息の支払いになる」という、それまでの判例における旧利息制限法の解釈に従って定めたものと解されている¹⁷。このように、利息制限法は私法上無効となる上限金利を定め、借り手の保護を図ろうとしたものであるが、当時の国会審議の内容等から、実質的には銀行向けの上限金利規制として制定された趣意がある¹⁸。これだけでは高金利による貸付けを抑制するには不十分であるとして、利息制限法の制定に引き続き、**出資法**が制定され、違反した場合に刑罰を科すもうひとつの上限金利が規定されることになった¹⁹。

(2) 出資法

出資法は、「保全経済界事件²⁰」等、戦後の混乱期に悪徳業者が一般大衆を被害に巻き込んだ事件を契機に、いわゆる街金や利殖機関を取り締まることを目的に制定され、昭和 29 年 6 月 23 日に公布された。

られている。貸付金利は年 1.6%(平成 17 年 12 月 15 日現在)。また、国民生活金融公庫(沖縄県は沖縄振興開発金融公庫)には恩給、共済年金等を担保とした融資が法律上認められている。貸付金利は年 1.1%(平成 18 年 2 月 10 日現在)。

¹⁴ 金融庁の事務ガイドラインにおいて、印鑑、預貯金通帳、キャッシュカード、運転免許証、健康保険証、年金受給証等の債務者の社会生活上必要な証明書等を徴求することが禁止されていた。

¹⁵ 第 161 回国会衆法第 16 号。

¹⁶ 昭和 29 年法律第 100 号。

¹⁷ 鎌野邦樹「消費者金融法の現状と論点」法律時報 77 巻 9 号(通号 960),2005.8,p.5。また、制定時の国会審議での政府答弁では、旧利息制限法の「(制限超過利息 損害金)裁判上無効ノモトシ各制限ニマデ引直サシムヘシ」との規定と新利息制限法第 1 条第 2 項の関係について、「裁判上無効」という現行法の用語を、裁判所の長い間の判例におきましては無効であるが、任意に支払ったものはど先どの請求ができないというように解釈いたしております。この案は、現行法の判例の解釈を、言葉は違いますが、そのまま条文に表わした趣旨でございます。もし超過部分を任意に支払ったときに返還の請求ができるという建前をとますと、債務者の保護はその面では一層完全になるのでありますけれども、一面金融を拘束するという結果を招来するのではないかとことも考えられますので、従来現行法について判例のとおりまじしたような解釈、それをそのまま内容として取入れたわけでありまして。」と述べている(第 19 回国会衆議院法務委員会議録第 28 号(昭和 39 年 3 月 26 日)より村上朝一法務省民事局長答弁)。

¹⁸ 「上限金利規制改革に関する隠れた視点」月刊消費者信用 23 巻 8 号(通号 269),2005.8,pp.31-35。

¹⁹ 「法的に無効な金利と 刑罰まで課す金利が同一である必要は必ずしもない」という考え方があったようである。(金融ビジネス)(通号 243),2005Summer,p.52.)

²⁰ 戦後(昭和 28~29 年頃)の混乱期に、匿名組合組織の金融機関である「保全経済会」が大衆から出資金を集めて中小企業に高利で資金を貸し付け、会社が破綻したとして出資金を返還しなかった詐欺事件。被害者は約 15 万人。

貸金業者、すなわち「金銭の貸付けを行う者が業として金銭の貸付けを行う場合²¹」の上限金利は、同法第5条第2項に規定²²されており、制定当初は年109.5%であった²³。立法当時の違法業者の貸付金利水準が日歩32～33銭(正規の業者は日歩30～35銭程度)であったこと等から、日歩30銭(年109.5%)を刑罰金利の上限と定めたようである²⁴。

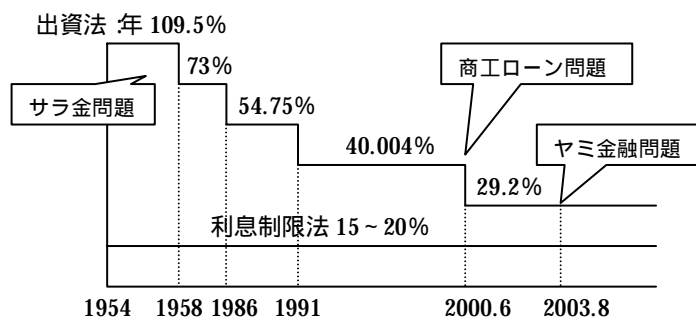
いわゆるサラ金問題を契機とした昭和58年の貸金業規制法制定時に、上限金利の水準も高いのではないかと批判が高まり、出資法の改正も併せて行われ、経過措置により段階的に年40.004%まで引き下げられることとなった²⁵。さらに平成10～11年頃のいわゆる商工ローンによる過剰貸付けと過酷取立てによる被害が社会問題化した際に、高金利も被害拡大の大きな原因であるとの論調が高まり、平成11年12月、出資法が改正され、上限金利は、現在の年29.2%に引き下げられた(平成12年6月1日施行)。この改正は、貸金業規制法の改正²⁶と併せて、議員立法で行われたが、上限金利の水準をどの程度まで引下げるかについては、当時の与党²⁷内でも議論が分かれたようであり、最終的に、当時の大手商工ローン業者・消費者金融会社の現状を追認した数字になったとされている²⁸。

この時の出資法改正法の附則において、「出資法の上限金利については法律施行後3年を経過した場合において検討を加え、必要な見直しを行うものとする。」旨の見直し規定が設けられた。しかし、施行後3年を経過した時期に公布された平成15年8月の「ヤミ金融対策法」では出資法の上限金利の見直しは見送られ、年29.2%のまま据え置かれた。その際、3年後を目途とした見直し規定が再度置かれ、現在に至っている。

(3) グレーゾーン金利とみなし弁済

(i) グレーゾーン金利

図1 グレーゾーン金利の変遷



(出典) 月刊消費者信用』23巻9号(通号270),2005.9,p.58.を参考に作成

2の(1)、(2)で述べたように、金銭の貸付けに係る現行の金利規制は、利息制限法と出資法が並存しており、利息制限法上の制限金利を超えて貸付けても、裁判上は無効であるが、出資法上の上限金利を超えない限り、刑罰は科されない。この2法の制限(上限)金利の差の部分が、いわゆる「グレーゾーン」

²¹ 業として行わない場合の金銭の貸付けの上限金利は、同法第5条第1項により現在も年109.5%である。

²² この上限金利規定に違反して利息を受領し、又はその支払を要求した者は、同条第3項により5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとされている。

²³ 出資法制定前の貸金業者の上限金利は運用上年182.5%(日歩50銭)とされていた。

²⁴ 第19回国会衆議院大蔵委員会議録第50号(昭和29年5月6日)における津田実法務省刑事局総務課長答弁。

²⁵ 当時の年109.5%から、73.0%(昭和58年11月) 54.75%(昭和61年11月) 40.004%(平成3年11月)と、段階的に引き下げられた。

²⁶ p.1. -1-(2)参照。

²⁷ 当時の与党は、自由民主党、公明党、自由党の3党。

²⁸ 「出資法金利3党合意 批判と実情の妥協点 大手の水準を追認」『日本経済新聞』1999.12.3. なお「上限金利29.2%のなぜ 二つの法律の狭間の「グレーゾーン」」『エコノミスト』80巻27号(通号3567),2002.6.25,p.27. には、「世論への配慮と貸金業者の実情に配慮したギリギリの数字」との記述がある。

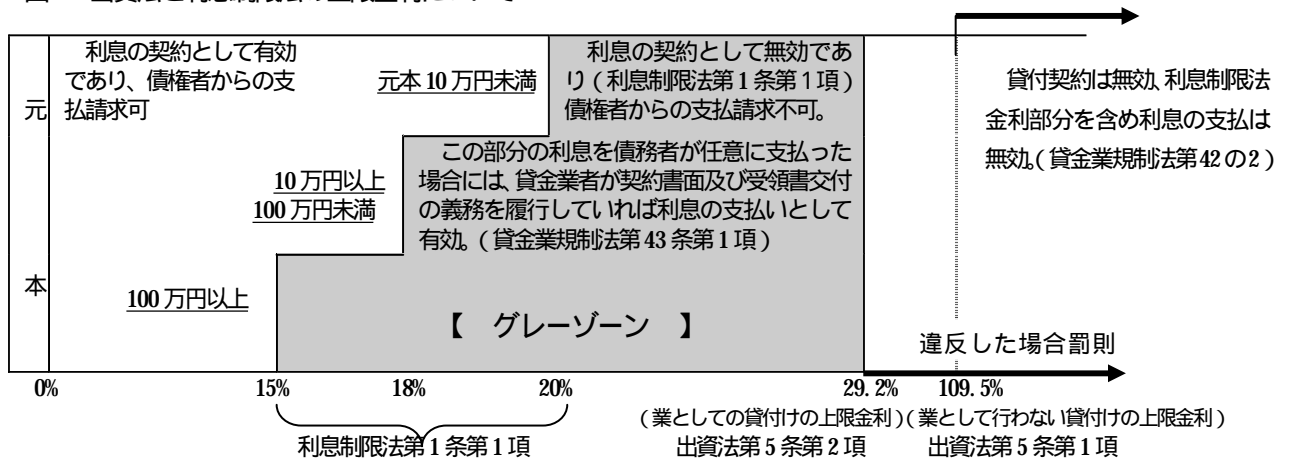
と呼ばれる金利帯である。現在、貸金業者の多くは、このグレーゾーンで営業している²⁹。

(ii) みなし弁済(貸金業規制法第 43 条第 1 項)

貸金業規制法第 43 条第 1 項は、グレーゾーン部分の利息の支払について、貸金業者が同法第 17 条に規定する契約書面(17 条書面)及び同 18 条に規定する受取証書(18 条書面)を交付する等の要件を満たし、かつ「債務者が利息として任意に支払った」場合には、利息制限法の制限金利を超えていたとしても、有効な利息の弁済とみなされ、グレーゾーン金利分を、後から元本に充当することはできない旨定めている。この規定は「**みなし弁済規定**」と呼ばれている。貸金業規制法制定当初からの規定であり、実質的に、グレーゾーン金利を法律上容認する規定といえる(図 2 参照)。

ただし、判例においては、原則無効であるものを例外的に有効と認めるにあたり、厳格な運用が必要であるとの判断が貫かれてきた。特に 17 条書面及び 18 条書面について厳格性を求める姿勢がみられる³⁰。今年に入ってからは、任意性の要件についても業者側に厳しい判決が出る³¹など、みなし弁済規定の適用については、貸金業者にとっては一層厳しく、債務者にとっては過払い金返還請求が認められるケースが広がる傾向にあるといえる。

図 2 出資法と利息制限法の上限金利について



(出典) 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」第 1 回会合提出資料 1-2「参考資料」p. 7. より作成
 <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/16/ki_nyu/f-20050330-3/02.pdf>

²⁹ 貸金業者の貸付金利の現状については、p.7.表 6 参照。

³⁰ 平成 17 年 12 月 15 日の最高裁判決では、リボルビング方式で消費者金融業者から貸付けを受けた者が、利息制限法の制限金利を超えた利息を払わされたとして過払い分の返還を求めた事例につき、返済期間 金額を記載した書面を毎回交付しなければ、貸付けは無効であるとする判断を初めて示し、注目された。

³¹ 平成 18 年 1 月 13 日には、「分割返済の期日までに利息を支払わなければ直ちに一括返済を求める」との特約(いわゆる「期限の利益喪失特約」)は、利息制限法の上限を超える利息の支払を事実上強制するものであるとし、任意性を否定する最高裁判決が出た。この判決を受けて、貸金業界は強制力を持たないような表現に当該特約を修正する方向である。また、金融庁は、貸金業規制法施行規則を改正し、当該特約は、利息制限法第 1 条第 1 項に規定する利率を超えない範囲において効力を有することとする見通しである。さらにこの判決では、貸金業規制法第 18 条第 1 項が受取証書(18 条書面)には貸金業者の商号、名称又は氏名及び住所、契約年月日、貸付金額を記載することと定めているのに対し、同法施行規則第 15 条第 2 項等が当該貸付契約についてその契約番号その他の明示によりこれらの記載に代えることができると規定しているのは無効であるとの判断も示されたため、併せて当該規定の削除も行うべく、2 月 8 日にこれらの内容に係る内閣府令案を公表した。一般の意見を求めた後、平成 18 年 7 月 1 日に施行する見通しである。

貸金業界の現状

1 貸金業の定義

貸金業規制法における「貸金業」³²は、金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介(手形割引、売渡担保等を含む)を業として行うものである旨規定されている。ただし、国又は地方公共団体が行うもの、貸付けを業として行うにつき他の法律に特別の規定のある者が行うもの(銀行など)等は除かれる³³。なお、同法における「貸金業者」とは、営業区域が2以上の都道府県である場合は内閣総理大臣(財務局長に委任)の、単独の都道府県である場合は、当該都道府県知事の登録を受けて貸金業を営む者をいうとしている。

2 貸金業界の動向³⁴

(1) 業者数の推移と貸出残高の動向

登録業者数は、財務局・都道府県ともに減少傾向にあり、特に、ヤミ金融対策法で登録要件が厳格化された後の平成16年3月末以降大幅に減少している(表2)。貸金業者は、統計上、その主な貸付対象(貸付残高が全体の5割以上か否か)により消費者向け貸金業者と事業者向け貸金業者に大別される。貸金業者の貸付残高と国内銀行総貸付を過去10年にわたり比較すると(表3)、どちらも減少傾向にある。

表2 貸金業者数の推移

	財務局 登録業者	都道府県 登録業者	合計
平成8年3月末	1,281	31,521	32,802
平成9年3月末	1,268	30,400	31,668
平成10年3月末	1,228	30,186	31,414
平成11年3月末	1,195	29,095	30,290
平成12年3月末	1,168	28,543	29,711
平成13年3月末	1,090	27,896	28,986
平成14年3月末	1,000	26,551	27,551
平成15年3月末	929	25,352	26,281
平成16年3月末	839	22,869	23,708
平成17年3月末	762	17,243	18,005

(出典)金融庁「貸金業関係統計資料」

< <http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20051013/01.pdf> >

表3 国内銀行と貸金業者の貸付残高の推移(各年3月末)

(単位:億円)

	国内銀行総貸付残高		貸金業者貸付残高		
		うち個人向け	うち消費者向け	うち事業者向け	
平成7年3月末	5,060,794	811,997	733,940	134,022	599,918
平成8年3月末	5,090,445	873,603	685,320	144,360	540,960
平成9年3月末	5,052,681	902,327	641,215	154,355	486,860
平成10年3月末	4,981,719	924,615	データなし	データなし	データなし
平成11年3月末	4,864,024	937,562	545,308	163,954	381,354
平成12年3月末	4,850,958	953,371	476,376	174,778	301,598
平成13年3月末	4,692,408	967,105	445,123	188,292	256,831
平成14年3月末	4,464,123	993,471	438,154	201,196	236,958
平成15年3月末	4,247,689	1,024,994	467,936	200,470	267,466
平成16年3月末	4,086,249	1,064,720	468,039	196,550	271,489

(出典)金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」提出資料より作成、平成10年3月末の貸金業者貸付残高は未集計。

³² 一般に、貸金業を営む金融機関のうち、預金を取扱う業態を銀行など預金取扱金融機関とし、預金を取扱わない業態はノンバンクと称される。ノンバンクには直接に消費者に与信を行う消費者金融会社のほか、クレジットカード会社、信販会社、リース会社といった販売信用の形態による与信を行う業態も含まれる。

³³ 貸金業規制法第2条第1項但書において、国又は地方公共団体が行うもの、貸付けを業として行うにつき他の法律に特別の規定のある者が行うもの、物品の売買、運送、保管又は売買の媒介を業とする者がその取引に付随して行うもの、事業者がその従業者に対して行うもの、その他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を行うものを除くこととしている。

³⁴ 金融庁では、登録権者である財務局と都道府県の同意を得て、昨年10月から貸金業関係統計資料を公表しているほか、金融庁懇談会にも必要に応じて基礎資料を提出している。

表4 平成16年3月末における貸付残高

業態	貸付残高(億円)	構成比(%)
都市銀行	1,958,921	39.86
地方銀行	1,352,081	27.51
第二地銀	422,360	8.59
信用金庫	622,363	12.66
信用組合	91,234	1.86
貸金業者	468,040	9.52
合計	4,914,999	100.00

(出典)金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」提出資料より作成

の見方がある³⁵。また、貸付残高100～500億円未満の中堅規模の業者の利益率が低い。

平成16年3月末の貸付残高を他の金融機関と比べると、貸金業者の総貸付残高は約46兆8,000億円で、第二地方銀行や信用組合を上回っている(表4)。

(2) コスト構造と貸付金利の動向

貸金業者のコスト構造を見ると(表5)、一般に、資金調達費よりも貸倒償却費の割合の方が高く、収益性の面で必ずしも魅力的とはいえないと

表5 貸金業者のコスト構造

貸付残高 (企業規模)	営業 収入	経費計						営業 利益
		人件費	広告宣伝費	貸倒償却費	資金調達費	その他		
10億円未満	25.2	24.5	8.3	1.9	6.4	2.8	5.1	0.7
10～50億円未満	25.6	24.0	7.4	1.9	5.9	3.3	5.5	1.6
50～100億円未満	24.6	21.7	4.8	1.7	5.2	6.0	4.0	2.9
100～500億円未満	23.7	23.1	4.3	2.1	5.5	3.9	7.3	0.6
500～5000億円未満	25.6	23.1	3.5	1.2	9.5	2.6	6.3	2.5
5000億円以上	23.5	17.8	2.2	0.8	6.4	1.5	6.9	5.7
全体	24.5	22.6	6.0	1.6	6.2	3.1	5.7	1.9

(出典)平成17年版消費者金融白書『平成17年版2005,p.57.』

次に、営業形態別に、平均的な貸出約定金利を見ると(表6)、事業者向け貸付の全形態の平均が3.78%であるのに対し、消費者向け貸付(全形態)は21.36%と高水準になっている。特に無担保貸付けが主流の消費者向け無担保貸金業者は24.6%と高くなっている³⁶。

表6 貸金業者の営業形態別貸出約定平均金利(平成16年3月末)

業態	業者数	貸出約定 平均金利	消費者向け貸付		事業者向け貸付
			うち無担保貸付分		
消費者向け無担保貸金業者	5,186	24.34	24.60	25.15	17.31
うち大手	24	24.33	24.58	25.17	17.52
うち大手以外	5,162	24.36	24.79	25.03	16.10
消費者向け有担保貸金業者	718	9.37	9.87	13.81	6.67
消費者向け住宅向け貸金業者	173	3.23	3.23	4.94	3.29
事業者向け貸金業者	2,614	3.45	7.16	12.37	3.36
手形割引業者	637	12.37	21.47	23.73	12.16
クレジット会社	196	18.31	19.99	20.06	2.30
信販会社	110	18.65	20.57	21.93	1.87
流通・メーカー系会社	173	11.60	26.10	26.14	1.97
建設・不動産業者	508	5.40	13.31	19.85	4.41
質屋	286	24.94	32.49	26.96	18.91
リース会社	143	3.59	3.89	5.96	3.52
日賦貸金業者	805	53.74	-	-	53.74
合計	11,549	11.17	21.36	23.64	3.78

(参考)

都市銀行	1.57
地方銀行	2.01
第二地方銀行	2.44
信用金庫	2.67
信用組合	3.19

(出典)金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」提出資料より作成

- (注) 1 貸金業者の消費者向け貸付の85.9%が無担保。
2 「消費者向け無担保貸金業者」の「大手」とは貸付残高500億円超の業者。
3 「業者数」は、貸付残高のない業者を除いたもの。

³⁵ 堂下浩「消費者金融の現状」『法律時報』77巻9号(通号960),2005.8,p.13.

³⁶ 消費者金融連絡会(消費者金融専業会社による自主的組織、平成9年1月発足)がまとめた『TAPALS 白書2005』(p.28.)によると、同会加盟5社(富士、アコム、プロミス、アイフル、三洋信販)の平均貸付金利は平成16年3月末で23.4%、平成17年3月末には23.15%と、低下の傾向にある。

(参考)貸金業者の営業形態³⁷

貸金業者の営業形態は、貸金業を主力業務とする専門貸金業者と、他の事業を主力とし、付随して貸金業登録をしている兼業貸金業者の2つに分類することができる。専門貸金業者には消費者向け貸金業者、事業者向け貸金業者、日賦貸金業者³⁸があるが、このうち消費者向け貸金業者はさらに、無担保貸付と有担保貸付のどちらが最も多いかで分けられ、事業者向け貸金業者はビジネスモデルの違いからさらに事業者向け貸金業者³⁹と手形割引業者とに分けられる。兼業貸金業者とは、例えば、クレジットカード事業を本業に行いクレジットカードに付随してキャッシングやローンを取扱うことから貸金業登録をしている等の業者であり、クレジットカード会社⁴⁰のほかに、信販会社⁴¹、流通・メーカー系会社⁴²、リース会社⁴³、建設・不動産業者⁴⁴、質屋⁴⁵がこれに当たる。

上限金利規制をめぐる議論

1 グレーゾーン問題と金利規制のあり方

金利規制のあり方⁴⁶については、様々な意見がある。一つは、出資法と利息制限法の上限金利を統一してグレーゾーンを解消すべきという意見である。具体的には、出資法の上限金利を利息制限法の制限金利に一致させるというものである⁴⁷。この場合、併せてグレーゾーン金利を容認する貸金業規制法第43条は廃止すべきであるとする意見が多い(利息制限法の制限金利を「引き上げよ」という意見もある)。

この意見の中にはさらに、利息制限法の金利水準や金額区分を現在の経済情勢に合わせで見直した上で、刑罰金利と同一化すべきという主張がある⁴⁸。また、銀行融資の市場と貸金業融資市場が棲み分けてきた2法によるダブルスタンダードは、銀行と消費者金融会社の融合が進み始めた金融実態にそぐわないとして、出資法と利息制限法とは別の新たな

³⁷ 主に、「多様な業態で構成されている貸金業界」月刊消費者信用』23巻9号(通号270),2005.9,pp.39-41. を参照した。

³⁸ 日掛け金融業者ともいれ、零細業者等を対象に比較的長期の資金を貸付け、借り手の日々の売上から少額ずつ返済金を回収する業者。集金コストや信用リスクの高さから、返済期間の2分の1以上の日数を自ら集金に出向き取立てることを要件に、その上限金利には出資法の特例として年54.75%(日歩15銭)が認められている。金融庁資料によると平成16年3月末の業者数は805、総貸付残高は607億円。

³⁹ このうち無担保・第三者保証で出資法の上限金利の範囲内で貸付を行う業者が、いわゆる商工ローン業者である。

⁴⁰ 金融庁の分類では、日本クレジットカード協会に加盟しているもの。

⁴¹ 同じく、割賦販売法(昭和36年法律第159号)に基づく割賦購入あっせん業者として登録しているもの。

⁴² 同じく、電気機械器具関係の公益法人、自動車関係の公益法人に加盟しているもの又は日本百貨店協会、全国月賦百貨店組合連合会、日本チェーンストア協会、日本商店連盟、日本専門店会連盟に加盟しているもの。

⁴³ 同じく、社団法人リース事業協会に加盟しているもの。

⁴⁴ 同じく、建設・不動産関係の公益法人に加盟しているもの。

⁴⁵ 同じく、質屋営業法(昭和25年法律第158号)に基づき都道府県公安委員会の許可を受けているもの。

⁴⁶ 参考として、諸外国の金利規制を巻末の付表(p.11.)にまとめた。

⁴⁷ 一部報道では、金融庁が出資法と利息制限法の上限一本化に向けて検討に入ったとしている。「貸金業規制 金融庁強化へ 出資法と利息制限法上限一本化探る」『日経金融新聞』2006.2.21 ; 「貸金業「灰色金利」撤廃へ 金融庁法改正方針 債権者を救済」朝日新聞』2006.2.22.

⁴⁸ 日本弁護士連合会(日弁連)では、貸付信用と販売信用で共通した上限金利規制の必要性を訴え、統一消費者信用法の制定を主張している。その際の望ましい金利水準として、利息制限法制定時に、「国内銀行証書貸付平均金利」であった12.045%を基に利息制限法の上限金利が20%、18%、15%と設定されたことを踏まえ、利息制限法の上限金利をその時と現在の国内銀行貸付金利の低下相当分引き下げ、10万円未満14%、10万円以上100万円未満12%、100万円以上9%とし、固定することなく、政令等で見直してゆくののが妥当としている(「クレジットサラ金 商工ローン被害の救済と根絶に向けて - あるべき消費者信用法を考える - 」2000.10.5.日弁連報告書)。

統一的金利規制の構築を提案する識者もいる⁴⁹。

次に、金利規制を撤廃し、原則として完全自由化すべきという意見⁵⁰がある。本来の市場原理に委ねることで、金利は自ずと合理的な水準に収斂し、行為規制を守らないような業者は市場から退出する、借り手は競合する多数の貸し手の中から金利、利便性、秘匿性を見比べて選択行動するため、従来の、高金利による利潤が得られる市場は変貌しつつあるとする。これに対しては、金利を自由化すると高金利に歯止めがかからなくなる、多重債務者など高リスク層には市場原理が働かないため、一定の上限金利により守る必要性がある、等の反論⁵¹がある。

貸金業界の代表的な意見は、出資法上限金利引上げであり⁵²、「資金需要者保護の観点から、リスクに見合った金利の引上げが必要である。」というものである。出資法上限金利の引下げ後にヤミ金融が社会問題になった⁵³ことから、金利を引き下げれば問題が解決するわけではない、資金需要者の要望に沿った金利がベストであるが、反面、利用者のリスクをカバーできない金利では業者が機能不全に陥るため、ある程度の金利水準が必要であるとしている⁵⁴。

これに対して、債務者保護の立場は、多重債務問題の原因は返済負担を不当に大きくする高金利であり、上限金利の高さが返済不能状態を作っている⁵⁵と反論している。

2 みなし弁済規定(貸金業規制法第43条)の取扱い

上記 -2 の(3)()で述べたように、みなし弁済規定の適用について、近年、その適用を厳格に解釈する最高裁判決が出ている。貸金業界では、過払い金返還請求が認められるケースが拡大し貸金業規制法第43条自体の法的安定性が損なわれると、貸倒れリスクの予測が困難となって業者の経営が不安定となり、利用者に対する金利設定にも影響を及ぼす上、業者が減少して利用者のニーズを充たせず、結果的に悪質業者が入り込む余地が生ま

⁴⁹ 石川和男 野尻明裕 『銀行とノンバンクの融合 上限金利規制統一法的设计』金融財政事情研究会,2005. では、出資法と利息制限法の規制とは別に、新たに貸金業と銀行を「与信業」として位置付け、借り手が個人か法人か(法人であればその規模にもよる)、貸付規模の大小等により設定される新たな統一的金利規制の構築を提案している。

⁵⁰ 「市場の競争原理に委ねるための条件とは何か」 月刊消費者信用 23 巻 9 号(通号 270),2005.9,p.78.

⁵¹ 「早くも動き始めた「3年後を目途」とした見直し論議」 月刊消費者信用 23 巻 4 号(通号 265),2005.4,p.11.

⁵² 全国貸金業協会連合会(全金連)は、「貸金業関係法令の見直しに関する要望書案」(2005.11.16.)の中で、「出資法上限金利(29.2%)を平成12年改正前の本則金利40.004%に引き戻すことを求めたい。」としている。

⁵³ 上限金利引下げとヤミ金融被害拡大との関連を論ずる者は少なくない(鳥居建「消費者金融に上限金利見直しの難問」『エコノミスト』80 巻 50 号(通号 3590),2002.11.26,p90; 堂下浩「消費者金融の現状」『法律時報』77 巻 9 号(通号 960),2005.8, pp.14-16.など)。これに対し全国ヤミ金融対策会議など債務者保護の立場は「ヤミ金融の増加の真の責任は多重債務者を作り出した高利サラ金、高利商工ローンにある」としている(荻原洋子 呉東正彦「サラ金、商工ローン、ヤミ金融問題の現状と法的課題」『法律時報』77 巻 9 号(通号 960),2005.8,p.30.)。

⁵⁴ 上限金利に直接言及するものではないが、金利の形成に関連して、利息制限法と出資法における利息の定義(みなし利息)の違いに着目する意見もある。利息制限法では、契約締結費用(契約書作成費、公正証書作成費等)及び債務の弁済費用(強制執行費用、競売費用等)以外は「礼金、割引金、手数料、調査料その他何らの名義をもつてするを問わず、利息とみなす。」と規定されている(第3条)。一方、出資法では、金銭の貸付けを行う者がその貸付けに関し受ける金銭はすべて利息とみなされる(第5条第7項)。この立法主旨は、利息制限法に比べて超高金利でしか借入れをすることができない相手に対し、本来債務者と債権者とで応分負担とすべき契約締結費用などは高金利の中で吸収すべきとの考え方があったのではないかとみられている(「利息制限法と出資法の“みなし利息”の定義はなぜ違うのか」月刊消費者信用 23 巻 4 号(通号 265),2005.4,pp.42-45.)。従って、制定時と違い2法間の上限金利差が狭まってきている現在、金利規制のあり方を議論する前提として、出資法におけるみなし利息について見直し、利息とみなすべき費用を明確化して、金利として利用者に転嫁することに合理性のあるコストを峻別すべしとする(「貸付金利はさまざまなリスク・コストを反映して決まる」月刊消費者信用 23 巻 9 号(通号 270),2005.9,pp.72-74.)。

⁵⁵ 「事前の金利規制より 事後の金利調整が多重債務の解決に役立つ」月刊消費者信用 23 巻 9 号(通号 270),2005.9,p.86.

れると述べている⁵⁶。特に厳格化を要求されている17条書面・18条書面の要件については、近年の、自動契約機や提携金融機関のATM及びインターネットの普及した取引実態にそぐわない⁵⁷として、書面要件の緩和や取引実態に合わせた法改正を要望している⁵⁸。また、いわゆるIT書面一括法⁵⁹の適用対象に貸金業における書面を加えることも要望している。

これに対し、日弁連等は、多重債務問題等を生む原因はグレーゾーン金利を容認するみなし弁済規定にあるとして、貸金業規制法第43条自体の撤廃を主張している⁶⁰。

おわりに

貸金業を巡るその他の課題としては、まず、過剰貸付防止のための規制等のあり方⁶¹が挙げられる⁶²。また、債務者や保証人に対する説明義務や実効的な参入規制のあり方といった契約・取立てにかかる行為規制等のあり方も課題である。安易な参入が経営難につながり、悪質業者化する悪循環がある一方で、単に行為規制を強化するだけでは、悪質業者は法を無視し続けるだけであり、結果として優良業者に対する規制が厳しくなるだけだ、との指摘もあり、その折り合いが課題となろう。

その一方で、消費者金融会社と銀行との提携等の活発化に伴い、金融コングロマリットにおける貸金業の位置付けやビジネスモデルの変化等、拡大する消費者金融市場に対応した検討も課題となろう。

これまで貸金業制度は、出資法・利息制限法、貸金業規制法等により、貸金業者を単一に規制してきた。今般、出資法の上限金利及び貸金業制度のあり方の見直しの時期を迎え、業者側と借り手側双方、あるいは業者・借り手側それぞれの、様々な態様の利害や特性に合致した制度を構築するためには、さらなる議論が必要であろう。

⁵⁶ 金融庁懇談会第10回会合における、木下盛好アコム社長説明資料 2006.2.15.

< <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/kinyu/f-20060215-1/04-2.pdf> >

⁵⁷ 伊藤歩「消費者金融の生命線 貸金業法43条の攻防」『金融ビジネス』(通号243),2005Summer,p.50. など。

⁵⁸ 全金連の要望書案ではみなし弁済に関する要望として、「17条(契約書面)の法定事項にはりポルピング形式になじまないものがある。法改正でこれに合ったものとされたい。契約書面における書面の記載事項では簡素化を望みたい。」等、7項目にわたり書面要件の緩和や取引実態に合った法改正を要望している。

⁵⁹ 正式名称は「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」。平成13年4月1日施行。法律で義務付けのある民間の書面交付又は手続について、従来の手続に加え、送付される側の同意を条件に、電子メール等の電子的手段によっても行えることとした。

⁶⁰ 「本来、無効であるはずの利息制限法違反の高金利を返還しなくて良いとする貸金業規制法43条は、露骨に高利貸金業者を優遇し、高利を容認する不合理極まりないものであって、直ちに廃止されるべきである。」(日弁連報告書「クレジット・サラ金・商工ローン被害の救済と根絶に向けて - あるべき消費者信用法を考える - 」2000.10.5.)。

⁶¹ 一人当たりの融資総額を規制する議論があると報じられている(『日本経済新聞』2006.1.27; 『金融財政事情』57巻5号(通号2681),2006.2.6,p.8.)。

⁶² 金融庁懇談会でも、多重債務者の借入実態等の把握の必要性、貸金業者による信用情報機関の利用のあり方と個人情報保護との兼ね合い、金融庁ガイドラインや業界自主規制の実効性確保、クレジットカウンセリング及び消費者の金銭教育のあり方などが過剰貸付防止に関し議論すべき事項として指摘されている。平成18年2月28日に行われた第11回会合では、事務局提出資料< <http://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/kinyu/f-20060228-1/11-5.pdf> >などを参考に過剰貸付防止について議論が行われた。さらに金融庁は、過剰貸付についての貸金業者に対する監督を強化するため、平成18年3月7日に、過剰貸付の防止のため適切に行われるよう促す事項の明確化、有担保融資に当たっての融資審査の留意点の明示、保証人の履行能力の確認の要請及び契約の締結又は変更時における禁止事項の明確化を内容とする事務ガイドラインの改正案を公表した。一般の意見を求めた後、平成18年4月下旬より適用することとしている。

付表 諸外国の金利規制

【アメリカ】

消費者金融に対する規制は主として州法による。金利規制をしている州は38州で、規制のない州でも6州が貸付上限額を規制している。低所得者層専門に融資する消費者金融「ペイデーローン」の金利は平均470%ともいわれる。これについて免許制をとって規制している州が25州あるが、それでも金利は391～720%と高い。

【イギリス】

上限金利を規定する直接の法律はなく、消費者信用法(1974年制定)において「裁判所がある信用取引を暴利的と認める場合には、両当事者にとって公正なものとなるよう当該信用契約をやり直させることができる」と規定する。暴利的信用取引とは、「著しく法外な支払の要求がある場合またはその他公正取引の一般原則に著しく違反する場合」であり、決定にあたっては多様な要素を総合的に判断して行う。

【フランス】

消費法典(1993年制定)に基づく消費者金融・販売信用統一の金利規制がある。直前3ヶ月中の類似の与信取引類型に適用された金融機関平均実質利率に一定の倍率を乗じた数値を超過した場合を高金利としている。

【ドイツ】

高金利を規制する判例法理が確立している。市場金利の2倍又はプラス12%を超える金利を無効となる基準(目安)とする。

(出典) 鎌野邦樹「消費者金融法の現状と論点」『法律時報』77巻9号(通号960), 2005. 8, pp. 7-8.

金融庁懇談会第8回事務局提出資料「貸金業制度等の実態に関する海外調査報告」2005. 12. 8.