

調査

貸金業規制の方向性

—グレーゾーン金利規制—

消費者金融を巡るトラブルや多重債務問題の増加を背景に、金融庁は「貸金業制度等に関する懇談会」（以下「懇談会」）を立ち上げ、平成17年3月から貸金業規制の議論を重ねてきた。本稿では消費者金融の現状や、当懇談会での議論、政府・各政党などの主張等も含めて調査を行い、今秋に予想される貸金業規制法改正について、「グレーゾーン金利」に関する規制を中心に方向性を探ってみた。

1. 貸金業の現状

平成17年3月末の貸金業者数は約1万社で、10年前の約半数まで減少している。業者数の最も多いのは「消費者向無担保貸金業者」で、17年3月末には4,462社となっている。貸金業全体で業者

数が減少する中、「消費者向無担保貸金業者」のうち貸付残高500億円以上の「大手」は大幅に増加している。（表1）

貸金業者の貸付残高は近年減少を続け、10年前の6割以下まで落ち込んだ。大半の業態で貸付残高が大きく減少する中、「消費者向無担保貸金業者」は2倍以上に残高を伸ばしている。（表2）

表1 貸金業者数 (単位：社)

業態	平成7年3月末 (A)	平成17年3月末 (B)	B/A %
消費者向無担保貸金業者	6,798	4,462	65.6
うち大手	10	27	270.0
うち大手以外	6,788	4,435	65.3
消費者向有担保貸金業者	1,217	651	53.5
消費者向住宅向貸金業者	144	144	100.0
事業者向貸金業者	4,839	2,185	45.2
手形割引業者	1,575	538	34.2
クレジットカード会社	197	188	95.4
信販会社	139	111	79.9
流通・メーカー系会社	300	145	48.3
建設・不動産業者	1,511	443	29.3
質屋	1,287	209	16.2
リース会社	218	137	62.8
日賦貸金業者	999	781	78.2
合計	19,224	9,994	52.0

資料：金融庁の業務報告書集計結果を基に当研究所にて作成

表2 貸金業者の貸付残高 (単位：億円)

業態	平成7年3月末 (A)	平成17年3月末 (B)	B/A %
消費者向無担保貸金業者	52,177	116,721	223.7
消費者向有担保貸金業者	8,172	1,824	22.3
消費者向住宅向貸金業者	15,643	5,752	36.8
事業者向貸金業者	393,910	193,333	49.1
手形割引業者	4,241	2,385	56.2
クレジットカード会社	12,657	14,706	116.2
信販会社	64,427	53,094	82.4
流通・メーカー系会社	10,316	6,903	66.9
建設・不動産業者	46,149	5,508	11.9
質屋	1,733	241	13.9
リース会社	124,120	32,380	26.1
日賦貸金業者	388	660	170.1
合計	733,933	433,507	59.1

資料：金融庁の業務報告書集計結果を基に当研究所にて作成

2. 過剰貸付・多重債務の問題

(1) 過剰貸付の状況

貸金業に関して、過剰貸付が多重債務の原因となっているのではないかと、という問題点が挙げられる。多重債務者からの電話相談を受け付けている日本クレジットカウンセリング協会のデータによれば、相談者一人あたりの債務額は近年減少傾向にある。また、同協会によれば、カウンセリングの結果、自己破産者等とされた相談者は、平均年収316万円に対し、平均して444万円（借入先8.6件）の債務を負っている^(注)。

(注) 懇談会での指摘から引用。日本クレジットカウンセリング協会によれば各計数は参考値。

(2) 過剰貸付の原因と問題点

① 量的規制違反に対する処分規定

貸金業の規制等に関する法律（以下「貸金業規制法」）においては、顧客の返済能力を超える貸付を禁じているが、その違反に対する処分規定のない点が問題であるといわれている。

(参考) 過剰貸付等の禁止

「貸金業者は、資金需要者である顧客又は保証人になろうとする者の資力又は信用、借入れの状況、返済計画について調査し、その者の返済能力を超えると認められる貸付けの契約を締結してはならない。」（貸金業の規制等に関する法律第13条1項）

② 信用情報機関への低加盟率

個人向けローンの融資審査の際には、信用情報機関の利用が広く行われている。過剰貸付を防止し、多重債務の問題を解決するには、各貸金業者

のデータを信用情報機関に集中させる必要があるが、中小貸金業者の加盟率は低い状況にある。(社)全国貸金業協会連合会のアンケート調査では、約60%の企業が情報センターに加盟しているが、1億円未満の業者では加盟していない先も多い。特に残高30百万円未満のクラスでは70%近くが加盟していない。(表3)

表3 貸金業者の情報センター加盟状況

(上段：社、下段%)

貸付残高の規模	サンプル数	加盟している	加盟していない
全体	403 100.0	245 60.8	158 39.2
3千万円未満	83 100.0	26 31.3	57 68.7
3千～1億円未満	55 100.0	34 61.8	21 38.2
<1億円未満>	260 100.0	119 45.8	141 54.2
1～10億円未満	87 100.0	72 82.8	15 17.2
10～100億円未満	29 100.0	27 93.1	2 6.9
100～500億円未満	10 100.0	10 100.0	0 0.0
500～5,000億円未満	14 100.0	14 100.0	0 0.0
5,000億円以上	3 100.0	3 100.0	0 0.0

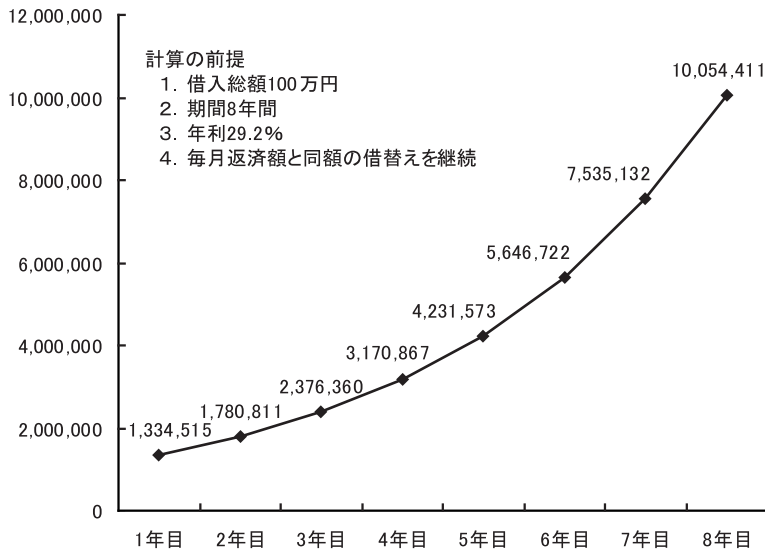
資料：(社)全国貸金業協会連合会「貸金業白書」平成17年版

③ リボルビング貸付

予め締結する基本契約で、金利、貸付限度額、返済方法等の基本事項を定めておき、借入と返済を繰り返す方式である。貸付限度額は当初50万円以下の低額に設定されることが多く、返済実績に応じて引き上げされる。当初の返済期間は3～8年が一般的であるが、最低返済額の変更に伴い、更に長期化することもある。

生活資金に余裕のない顧客は、毎月の返済額を借入する場合もあり、「この繰り返しにより借入

図1 返済額を借入継続した場合の残高シミュレーション



日本弁護士連合会の資料を基に当研究所にて作成

残高が急速に膨らむ例が多い」と日本弁護士連合会（以下「日弁連」）は指摘している。（図1）

④ 利用者の低年齢化

消費者金融利用者の低年齢化が進んでいる。平成16年の国勢調査によれば、20歳以上の総人口のうち20歳代16.0%、30歳代17.9%で合わせて約3分の1であるが、この年齢層が消費者金融の顧客の半分以上を占めている。さらに新規契約者では

20歳代が43.9%、30歳代が24.1%で合わせて7割近くを占め、利用者の低年齢化が進んでいることを示している。（図2）

⑤ 金融に関する教育

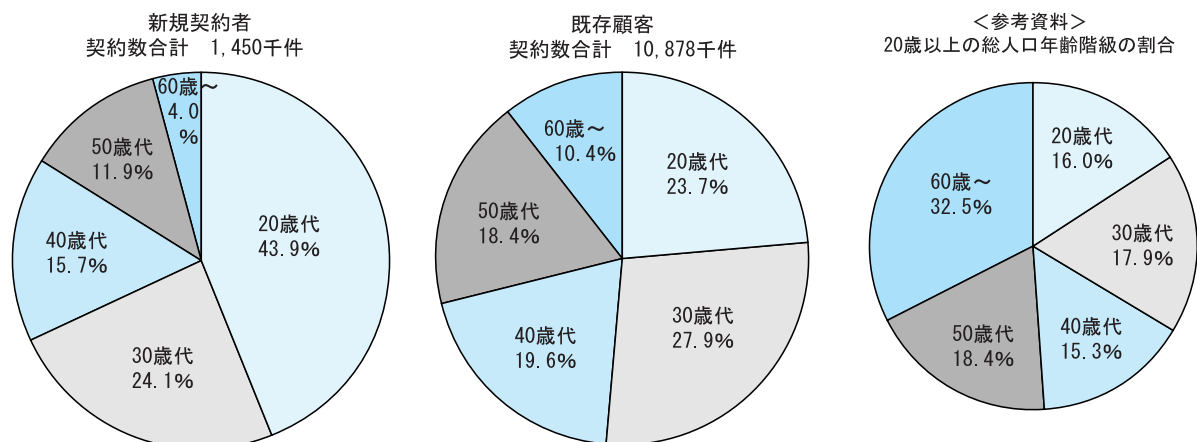
これまで、わが国の教育では金銭に関する事柄を遠ざける傾向にあり、金融に関する教育は、一部を除き、ほとんど行われてこなかった。これに対し、各種カードやインターネットの普及に伴い、貸金業者からの借入機会は年々増加しており、借入の

方法は簡便になっている。

核家族化の進展により、若者から年長者まで単身生活者が増加しており、自己責任で金銭管理をしなければならない人の割合は増えているため、金融教育の重要性は高まっている。

※ 金融広報中央委員会（事務局：日本銀行）は、学校における金融教育の普及に努めている。

図2 消費者金融利用者の年齢別構成



（注）消費者金融利用者のデータは、消費者金融連絡会加盟社（武富士、アコム、プロミス、アイフル、三洋信販）の利用者を集計。

（資料）消費者金融連絡会（2004年3月期）、総務省「国勢調査」（平成16年10月1日現在）

3. グレーゾーン金利問題

貸金業に対する金利規制については、主に「利息制限法」と「出資法」の2つがあり、この間の金利帯（グレーゾーン金利）での貸付が問題となっている。

(1) 利息制限法

利息制限法では、「金銭を目的とする消費貸借上の契約は、その利息が次の利率により計算した金額を超えるときは、その超過分につき無効とする。

- ・元本が10万円未満の場合 年2割
- ・元本が10万円以上100万円未満の場合 年1割8分
- ・元本が100万円以上の場合 年1割5分

としている（利息制限法第1条）。

(2) 出資法

出資法（出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律）では、「金銭の貸付を行う者が業として金銭の貸付を行う場合」に、年29.2%

を超える割合による利息の契約をしたときは、刑罰が科され、貸金業の登録取消・業務停止等の制裁が課される。この金利を超えて貸し出す業者は「ヤミ金融」とよばれる。

(3) グレーゾーン金利

利息制限法の上限金利と、出資法に定める上限金利の間の金利帯は、一般に「グレーゾーン金利」とよばれる（図3）。この「グレーゾーン」部分の利息については、債務者が任意に支払った場合には、貸金業者が契約書面及び受取証書交付の義務を果たしていれば、利息の支払として有効となる（いわゆる「みなし弁済規定」：貸金業規制法43条1項）。現在の貸金業者の多くはグレーゾーン金利で営業している（貸付残高5,000億円以上の大手貸金業者は100%グレーゾーン金利で貸出を行っている）。（表4）

(4) グレーゾーン金利についての司法判断

最近の司法判断では、グレーゾーン金利に係る「みなし弁済規定」について、「債務者が強制を受けて利息の制限額を超える金銭の支払をした場合

図3 上限金利とグレーゾーン

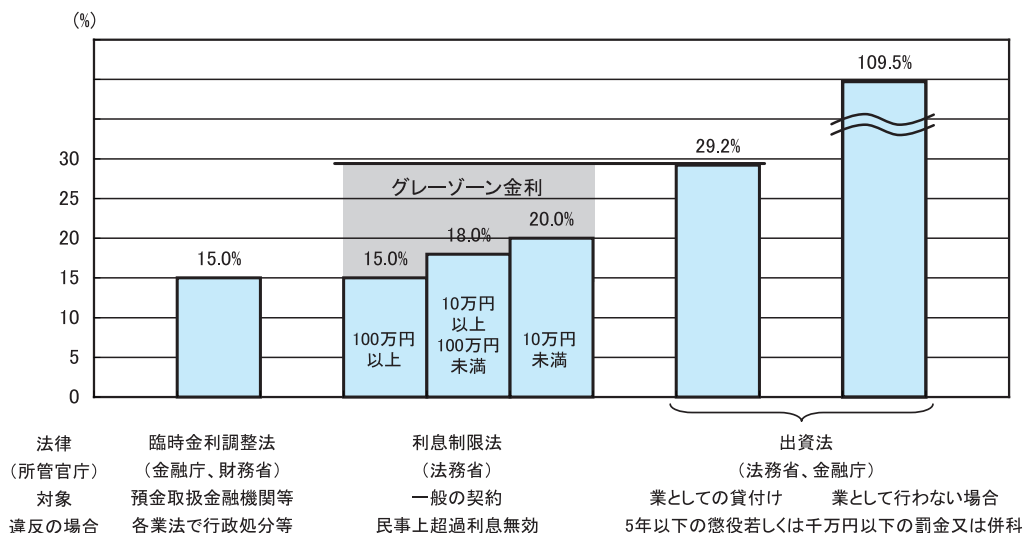


表4 約定金利の分布 (上段：社、下段：%)

貸付残高の規模	平成17年3月末					
	20%未満	20~25%未満	25~29.2%未満	29.2%以上	うち29.2%	平均(%)
全体	26 9.0	45 15.6	89 30.8	129 44.6	125 43.3	26.3
3千万円未満	7 9.0	13 16.7	18 23.1	40 51.3	39 50.0	26.3
3千~1億円未満	6 11.8	9 17.6	15 29.4	21 41.2	20 39.2	25.4
<1億円未満>	14 7.6	23 12.4	43 23.2	105 56.8	103 55.7	26.8
1~10億円未満	4 7.4	7 13.0	27 50.0	16 29.6	15 27.8	26.5
10~100億円未満	6 24.0	7 28.0	10 40.0	2 8.0	2 8.0	23.1
100~500億円未満	1 11.1	3 33.3	3 33.3	2 22.2	1 11.1	24.1
500~5,000億円未満	1 7.7	3 23.1	5 38.5	4 30.8	4 30.8	26.3
5,000億円以上	-	2 66.7	1 33.3	-	-	23.9

資料：(社)全国貸金業協会連合会「貸金業白書」平成17年版

には、制限超過部分を自己の自由な意思によって支払ったものということとはできず、法43条1項規定の適用要件を欠く……。」とする見解が優勢となっており、これを受けて、グレーゾーン金利の支払については「過払い」であるとして、消費者金融の顧客が返還請求の訴えを起す例が多くなっている。過払金返還請求はこの3年間で急速に増加しており、残高5,000億円以上の大手業者

では、平成16年度は平成14年度に比べ、件数・金額とも約4倍となっている(表5)。

(参考) 欧米における貸金業の金利規制

- ① 米国 連邦政府の規制はなく、基本的に州の規制による。
(例) NY州：州銀行法 16%、州刑法 25%
- ② 英国 基本的に規制なし(判例主義)。
暴利と認められるときは、裁判所は契約を再締結させることができる。
- ③ ドイツ 銀行しか貸金業を行えない。市場金利の2倍またはプラス12%を超えると民事上違法。違法金利には刑法での処罰も。
- ④ フランス 上限規制あり。所定の実質利率を上回る利率は暴利的利率とされる。

※ '05年第1四半期の所定利率：

1,524ユーロ以下19.6%、1,524ユーロ超8.87%

4. グレーゾーン金利規制の方向性

懇談会は平成18年4月に、これまでの議論の取りまとめを発表し、グレーゾーン金利に関する考え方の整理を行った。また、自民党は「貸金業制度等に関する小委員会」を中心に金利規制につい

表5 過払金返還請求件数と金額(平均)

貸付残高の規模	件数(件)			金額(万円)		
	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
3千万円未満	0.3	0.5	1.1	8.8	10.3	28.8
3千~1億円未満	0.9	0.8	1.0	15.7	15.6	37.2
<1億円未満>	0.4	0.5	0.8	8.8	9.8	30.9
1~10億円未満	0.5	1.4	2.1	5.1	63.8	52.7
10~100億円未満	2.9	6.0	18.4	114.5	175.5	524.0
100~500億円未満	35.0	71.8	96.3	1,183.0	2,114.5	3,244.3
500~5,000億円未満	285.0	503.0	1,043.0	10,906.0	17,248.5	38,286.5
5,000億円以上	3,271.0	8,395.0	13,438.7	133,587.0	322,785.0	524,932.7

資料：(社)全国貸金業協会連合会「貸金業白書」平成17年版

ての議論を重ね、7月上旬に貸金業規制法の改正案に対する考え方をまとめた。

(1) グレーゾーン金利の扱い

金利のグレーゾーンの扱いについて、「みなし弁済制度」は無効であるという司法判断から、現在の二重金利を継続するという意見は論拠を失っている。グレーゾーンを廃止する場合の選択肢としては、次の3通りがある。

- ① 出資法金利を引き下げ、利息制限法金利に合わせる
- ② 利息制限法金利を引き上げ、出資法金利に合わせる
- ③ 中間的な金利に一本化する

(2) 貸金業者の意見

貸金業界ではいわゆる「貸し倒れ」が多く、消費者向け無担保金融では貸倒償却比率は6%以上となっている(表6)。現在グレーゾーン金利で営業を行っている貸金業者の側からすれば、この高コストを払いつつ営業するためにはグレーゾーンは必要という意見になる。もし上限金利が引き下げられれば、貸倒比率を低くするために、貸金業者は融資の審査を厳格にせざるを得なくなるこ

とから、貸金業者の融資を受けられない人の増加が予想され、このような層が「ヤミ金融」に流れるという心配をする専門家もいる。

(3) 政府、与党の方針

自民党の金融調査会と「貸金業制度に関する小委員会」は、政府懇談会の中間報告を受けて、貸金業の上限金利変更を検討し、利息制限法の上限金利(年15~20%)に原則一本化する方向で意見をまとめた。引下げの具体的な方法や、例外規定など細部については今後政府と検討を行い、今年秋に予定される臨時国会に関連法案の改正が提案される見通しである。

5. 金利以外の貸金業規制

(1) 契約・取立て等に対する規制

契約にあたって、借り手や保証人が内容を正確に把握しないまま契約締結する例が多く見られることから、説明義務を強化する必要があるとの意見が懇談会に多く出された。具体的には、借り手の収入・支出の状況から当該債務について返済可能かどうか判断可能なように、借入金額・金利・返済期間をもとに貸金業者は借り手に事前に説明

表6 貸倒償却比率の推移

貸付残高の規模	平成16年3月末			平成17年3月末		
	平均貸付額 (百万円)	平均償却額 (百万円)	平均償却比率 (%)	平均貸付額 (百万円)	平均償却額 (百万円)	平均償却比率 (%)
3千万円未満	34.2	2.5	7.3	14.4	1.0	6.9
3千~1億円未満	62.2	4.0	6.4	57.6	2.2	3.8
<1億円未満>	46.4	3.2	6.8	33.2	1.9	5.6
1~10億円未満	387.6	14.0	3.6	370.5	17.4	4.7
10~100億円未満	2,866.7	149.1	5.2	2,701.7	113.5	4.2
100~500億円未満	17,456.6	1,064.9	6.1	16,340.1	1,094.8	6.7
500~5,000億円未満	91,840.3	8,816.7	9.6	99,152.8	8,130.5	8.2
5,000億円以上	1,472,427.6	95,707.8	6.5	1,466,777.4	92,407.0	6.3

資料：㈱全国貸金業協会連合会「貸金業白書」平成17年版

すべきである、というものである。

また、貸金業者の取立てについて、訪問や電話等による取立ての弊害が指摘されており、この点に関しても規制が検討されている。

(参考) アイフルに対する行政処分

平成18年4月、近畿財務局は消費者金融大手のアイフルに対し全店業務停止命令を出した。

この行政処分により、無人店舗を含む約1,900店の全店舗で新規勧誘や融資、回収などの業務が停止された。違法行為の認められた店舗には特に重い処分が行われ、業務停止の期間は3～25日間となった。福島県内では、ATMのみの店舗を含め全38店舗が5月8日から3日間業務を停止した。

マスコミの報道によれば、同社は債務者からの違法な取立てを行っており、利用者からの苦情も多かったと伝えられている。

(2) 量的規制

現行の貸金業規制法においては、借り手の返済能力を超える過剰貸付は禁止されているが、違反に対する処分が規定されていないため、実効性に乏しいという意見が多く出されている。このため、過剰貸付に関する違反に対し、行政処分が検討されるものと思われる。

過剰貸付を防止し、貸金業者の与信審査の精度を上げるには、信用情報機関の利用を促進する必要がある。現在の加盟率は11ページ表3の通り低調であり、貸金業者には加盟が義務付けられる可能性もある。

(3) 参入規制・業務の監督

過剰貸付や違法な行為などを防ぐには、法令遵

守意識の低い者の貸金業参入を防ぐのも一つの方法である。このため、貸金業の管理者について資格制度を制定するなどの規制強化が今後検討されるものと思われる。

さらに、貸金業者の法令遵守やリスク管理について、貸金業者自身の内部管理体制に任せただけでなく、当局による検査・監督が必要であるという意見も多く聞かれる。

6. おわりに

消費者金融に関する様々なトラブルについては、各報道機関が伝えており、金融庁や与党は貸金業に対する規制について本格的な検討を行っている。グレーゾーン金利に関しては、利息制限法に一本化される方向で進みそうであるが、貸金業者の中には規制を先取りして上限金利の引下げを行うところも見られるようになった。

貸金業各社は、今秋予定される臨時国会での規制改正に関する審議を睨みながら、今後対応を検討することになるが、上限金利規制が強化されることになれば、与信審査は今まで以上に厳しいものとならざるを得ない。

今まで見てきた中で最も懸念されるのは、消費者金融利用者層の低年齢化が近年進んでいる点である。すでに消費者金融の利用客となっている20歳代～30歳代の若者が、規制強化に伴って貸金業界から締め出されることで新たな悲劇を生まないよう、セーフティーネットの準備も同時に進める必要がある。また、学校教育や社会人教育において、金銭管理に関する教育を充実させることは、今後ますます重要になってくる。

(担当 若狭)