

NIRA モノグラフシリーズ

消費者金融の上限金利等の見直し
—貸金業規制法等の改正の背景・決定過程・影響・評価—

川本 敏

2007年11月

The logo for NIRA (National Institute for Research Advancement) is displayed in a bold, blue, sans-serif font.

総合研究開発機構

National Institute for Research Advancement
Yebisu Garden Place Tower,4-20-3,
Ebisu,Shibuya-ku,Tokyo
150-6034,Japan
<http://www.nira.or.jp/>

NIRA モノグラフシリーズは、日本、アジア、そして世界が抱える問題について、多角的・多面的に調査・分析することを通じて世界の中の日本、あるいはアジアの中の日本の役割を考えます。

論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、NIRA の公式見解を示すものではありません。

消費者金融の上限金利等の見直し

－貸金業規制法等の改正の背景・決定過程・影響・評価－

川本 敏*

【要約】

消費者金融会社は、バブル後の経済停滞のなかでも、高い貸出金利（グレーゾーン金利）と利用者の拡大、多額な貸付により空前の高収益を上げてきた。その一方で、借り手の多重債務による自己破産、経済生活問題による自殺者の急増など、大きな社会問題を生起し、上限金利の見直しをはじめ消費者金融業の改革が焦眉の急となった。

2006（平成 18）年 12 月に「改正貸金業規制法」が成立した。改正法の主なポイントは、イ）上限金利の引下げ、ロ）過剰貸付の抑制・返済能力審査の強化、ハ）貸金業の参入条件等の厳格化、ニ）公布から概ね 3 年以内の完全施行、などである。

改正に先立ち、金融庁は有識者を集めてこの問題の検討を重ね、2006 年 4 月には中間報告がまとめられた。その骨子は、イ）貸出金利水準は消費者・事業者にとって高すぎるとの意見が多い、ロ）みなし弁済制度は廃止が必要、ハ）出資法上限金利は引下げる方向での検討が望ましい、ニ）参入規制の強化や過剰貸付の防止が必要、などである。

2006 年 9 月には金融庁の考え方が自民党に示された。上限金利の利息制限法水準（15～20%）への引下げ、返済能力審査の強化、参入規制の強化、時限措置として個人向けの少額短期に特例金利を認めるとの考えであった。自民党内では意見の相違が見られたが、世論の動向もあって「改正案」が固まり、同年 10 月、閣議決定、国会に提出された。「改正法」は全会一致で成立した。

経済学者の間では、経済自由主義の立場から上限金利引下げに対する反対論、多重債務を防止する観点からの賛成論があり、両者間でいくつかの論争があった。反対論は、金利引下げによる貸入れ困難になるおそれや経済成長への負の影響、消費者行動の合理性を見極める必要性などを主張し、金利規制を市場介入として疑問視した。一方で、賛成論は貸し手側の「略奪的貸し付け」などを問題とし、上限金利の引下げ、返済能力を十分に考慮した貸付による経済厚生 of 顕著な改善を指摘した。

改正法が公布された結果、消費者金融業界では対応が進んでいる。イ）貸出金利の引下げと審査の強化、ロ）貸出残高の減少、ハ）過払い返還請求の増大と収益額の縮小、ニ）業界の再編への動き、などである。

法改正によって多重債務問題は大きく改善されるだろう。今回の制度設計は、質（上限金利）と量（貸出額）の両面にわたる意欲的なものであり、また、これまでの司法府の判断（グレーゾーン金利を事実上否認した最高裁判決）と整合的であって、高い評価が与えられる。

この法改正は問題解決への大きな前進であるが今後課題と教訓を残している。イ）実態を示す公表データが極めて限られていたこともあり問題の認知・把握に遅れ、法改正の成立までに多くの日時を要したことである。ロ）政策決定に利用できる明確で決定的な実証分析結果を欠いたことである。理論の発展や実証分析には時間を要しそれを待つのでは問題の解決を遅らせる場合には、まず、その時点で最も妥当な政策を選択し、異なる決定的な結論がでた時には修正していくような迅速、柔軟な対応が求められる。ハ）改正法の実効性確保である。経済金融教育の強化、必要な取締りの強化、割賦販売法の改正等を効果的に進める必要がある。

* 帝京大学経済学部 教授

目 次

| | |
|----------------------------|----|
| 第1章 問題の所在 | 3 |
| 1 消費者金融の実態 | 3 |
| 利用者の拡大と過剰融資 | 3 |
| 高い貸出金利（グレーゾーン金利）と高収益 | 4 |
| 2 最高裁判決 | 5 |
| 第2章 法改正への政策立案・調整プロセス | 5 |
| 1 改正法の内容 | 6 |
| 2 金融庁を中心とする検討 | 8 |
| 3 与党の調整 | 8 |
| 4 国会審議 | 10 |
| 第3章 上限金利引下げに関する経済論争 | 10 |
| 1 経済学者の考え方 | 10 |
| 上限金利引下げ反対論 | 11 |
| 若干の論争 | 11 |
| 上限金利引下げ賛成論 | 12 |
| 2 上限金利引下げ反対論の問題点 | 13 |
| 第4章 貸金業規制法改正の影響 | 15 |
| 1 消費者業界の対応 | 15 |
| 貸出金利の引下げと審査の強化 | 15 |
| 過払い返還請求の増大と収益額の縮小 | 15 |
| 2 その後の法改正批判 | 16 |
| 3 法改正後の政策対応 | 17 |
| 第5章 法改正の評価と残された今後の課題 | 17 |
| 1 政策の評価 | 17 |
| 2 残された課題 | 18 |
| 統計の未整備と見直しの遅れ | 18 |
| 実証分析等の活用 | 19 |
| 実効性の確保 | 19 |
| むすび | 20 |
| 参考文献 | 21 |
| 表 貸金業規制法等の改正に関する決定プロセス（年表） | 21 |

第1章 問題の所在

消費者金融会社はバブル後の経済停滞のなかでも空前の高収益を謳歌してきた。その一方で、消費者金融利用者は約1,400万人、うち借入件数が5件以上の多重債務者は約230万人に及んでいる。多重債務による自己破産は10年間で4倍増の約20万件に達し、サラ金・フリーローンに関する全国の消費者生活相談は年10万件を超えている。また、過酷な借入金の取立ては大きな社会問題となっていた。経済生活問題による自殺者は2005年に7,800人と10年前の2.8倍に及んでいる。

消費者金融は貸出金利と調達金利の利幅が極めて大きな金利構造になっていた。広告等で借入を称揚して過剰な貸出を行い、貸せば貸すほど全体として儲かる収益構造になっており、消費者が望んでいない需要まで喚起して、返済が相当難しいと見られる人たちにも貸出を行い、借り手の生活困難・返済不能を生起させる一方で、まじめに返済している消費者には必要以上に高い金利を支払わせていた。このため、内外の金融機関が高収益を求めて消費者金融に殺到した。

こうした多重債務をはじめとする消費者金融問題への対応が急がれていた。2003年のヤミ金融関連法の改正では、開業や取立て規制の厳格化、罰則の強化などヤミ金対策が集中的に行われたが、消費者金融の上限金利、貸出態様等には改善の手がつけられず、3年後に見直しをすることで政策対応は先延ばしされてきた。2005年3月に金融庁に貸金業制度等懇談会が設置され検討が開始された。2005年末から2006年1月にかけて最高裁判決が相次いだ。出資法の上限金利29.2%から利息制限法の制限金利(20~15%)の間の金利、すなわち民事上は無効だが刑事上は刑罰を受けないという、いわゆるグレーゾーン金利(みなし弁済規定¹)について事実上これを認めないものである。

こうしたなか、上限金利の見直しをはじめ消費者金融業の改革が焦眉の急となった。

1. 消費者金融の実態

●利用者の拡大と過剰融資

消費者金融の利用者に関する確たる公表統計はほとんどないが、少なく見ても約1,400万人、そのうち多重債務状態に陥っている者は200万人超に上るといわれている²。借入れ5件以上の債務者は約230万人、これらの者の返金借入総額は平均約230万円であり、多重債務者は増加している(関東地区の借入れ5件以上の債務者数は、1998年46万人、2004年57万人)³。また、消費者向け無担保貸金業者の貸付金残高は増大を続け2003年3月末で12.0兆円(1995年3月末5.2兆円の2.3倍)に達し、2004年3月末はやや減少して

¹ 出資法と利息制限法との間の金利について、借り手が「任意に」支払い(任意性という)、契約書面・受取書面等が整っている場合(書面性という)に限って、本来無効である利息制限法の制限金利を超える金利の利息支払いを例外的に有効な支払いとする規定である(貸金業規制法43条で規定)。消費者金融業者が、出資法の上限金利29.2%(これを超えると刑事罰が科せられる)の近傍で貸出す根拠としていた。

² 「多重債務問題の解決に向けた方策」(多重債務者対策本部有識者会議2007.4.9)

³ 金融庁HP掲載資料「貸金業法の改正について」による。

11.7兆円となっている⁴。

融資の状況、勧誘方法については、国民生活センターの行った多重債務者の借入れ返済等に関する調査を見ると⁵、「必要金額以上の借入れを勧められた」（38.6%、複数選択、以下同様）、「新規あるいは追加の借入れを勧められた」（32.8%）、「返済しようとした際また借りるよう言われた」（14.5%）などが目立っている。貸金業規制法に関する金融庁事務ガイドラインには「顧客に対し必要とする以上の金額の借入れを勧誘してはならない」とあるにもかかわらず、過剰な融資の実態がうかがえる。また、借り手の時期別の借入れ理由を見ると当初は「収入の減少」（26.6%）、「物品の購入」（14.2%）等が多いが、返済が困難となった時期には「借金返済」（51.5%）、「収入の減少」（45.5%）が圧倒的に多くなっている。

このように、必要以上に貸したり、再度の借入れを勧めたりする貸し手の過剰融資の常態化や返済が困難になると当面の返済のため高金利にもかかわらず借りてしまう借り手の状況が見てとれる。

●高い貸出金利（グレーゾーン金利）と高収益

消費者向け無担保融資の現状を見ると⁶、総貸出額は15.6兆円、総件数は6,200万件で、貸出金利別には、件数ベースで、28%超から上限金利である29.2%までが全体の15.3%、26%超から28%が32.5%、24%超から26%が19.2%であり、29.2%から20%超のグレーゾーン金利全体では4,700万件（同76.0%）を占めている。また、貸付額では11.4兆円（全体の73.2%）となっている。

収益・費用構造を見ると、大手は人件費、資金調達費も低く、高収益を上げやすいかたちとなっている。これを2004年度について見ると、貸付残高5000億円以上の大規模な業者は、貸付残高に対して営業収入23.4%、経費16.6%（人件費2.1%、広告宣伝費0.9%、貸倒償却費5.9%、資金調達費1.3%、その他6.4%）、営業利益6.8%となっている。10億円未満の小規模業者では、営業収入25.2%、経費23.8%（人件費8.0%、広告宣伝費1.8%、貸倒償却費6.5%、資金調達費2.3%、その他5.2%）、営業利益1.4%である。2004年3月末の平均貸出金利は24.6%となっている。大手業者は2000年度以前では貸倒償却費の割合は低く10%を超える営業利益を享受していた⁷。

貸金業の登録業者数は減少を続けており、2006年3月末では、10年前の3.3万社から1.4万社（57%減）となっている。貸出残高5000億円以上が6社あって、全体（10.6兆円、2005年3月末）の69.5%（7.4兆円）を占めている⁷。

こうしたなか、多重債務に関する苦情相談の増大、法令違反による貸金業者に対する業務停止、登録取消などの行政処分が増大している（2000年度130件、2004年度1,612件）⁴。

⁴ 金融庁「貸金業資料集」（2005年3月）による。

⁵ 国民生活センター『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』第2章実態調査による。

⁶ 読売新聞（2006.11.1夕刊）金融庁「2005年度貸金業関係資料集」（2006.11.1）による。

⁷ 貸金業制度懇談会、座長報告（2006.4.21）の資料編による。

2. 最高裁判決

貸金業に関して最高裁判所は、貸金規制法 43 条（みなし弁済規定）の任意性、書面性について厳しい判決を下している。

1968 年 11 月 13 日の最高裁判決は、借り手にグレーゾーンにかかる貸金業者に対する過払い金の返還請求を認めたもので、これ以降の過払い金請求の根拠となる判決である。その理由は、債務者が利息制限法の制限を上回る利息を任意に支払い続けて制限超過部分を元本に充当すると、元本が完済した後の支払い金額は債務がないものの弁済として支払われたもので、不当利得として返済請求できるということであった。

その後、2006 年に入り最高裁の判決が続いている。2006 年 1 月 13 日の判決において、貸付契約に元金の返済について期限の利益喪失特約が付いているものは、特別の事情がない限り、利息制限法の制限利率を超える利息の支払いを事実上強制するもので、任意性に反して無効とした。同時に、返済金額、返済期間など法定事項の書面記載を契約番号その他の明示によって代えることはできないとして、厳格な書面性を求める判決を下している⁸。最高裁は 1 月 19 日、24 日、3 月 17 日、30 日の判決でも同旨の判決を示している。

また、3 月 7 日の判決では、高金利を定めた金銭貸借契約（年利にして 1200% の高金利案件）について、貸金に名を借りた違法行為の手段にすぎず、借主が業者に返済した元本相当金額についても返済請求を認めた高裁判決を確定した。また、3 月 9 日では貸金業者は取引開示義務を負うと判示した（2005.7.19 の判決⁹と同趣旨）。さらに、7 月 14 日には、グレーゾーン金利で生じた過払い金の返済に際して、過払い発生時から年 5% の利息を付けて借り手に返済する義務があることを示した。

このように、最高裁は、みなし弁済規定の任意性、書面性について極めて厳しく解釈して、グレーゾーン金利について、事実上これを基本的に認めない判決を下している。

第 2 章 法改正への政策立案・調整プロセス

消費者金融業の貸出実態や多重債務の現状を踏まえて、過剰融資の防止や上限金利の見直しなどについて金融庁の貸金業制度等に関する懇談会と与党の関係部会等を中心に検討が進められた。改革の必要性についてコンセンサスはあったが、「多くの貸金業者がつぶれる、借りられない消費者はヤミ金融に流れる」などの理由で短期小口の貸出に例外を認める案が与党内などで一時、有力となった時期もあった。2006 年夏の大詰めの貸金業制度等懇談会では、例外を設けず出資法金利を現行利息制限法水準まで引下げる必要があるとの意見が大勢を占めた。その後、世論への配慮、若手与党議員の努力や政治的な配慮もあって最終段階で小口短期の例外論は撤回された。2006 年 10 月末に閣議決定されて閣法として国会に提出され、12 月には改正貸金業規制法が成立した。3 年後の 2009 年末を目途に改正法は完全施行され、返済能力審査の強化（貸出額の総量規制）、上限金利の利息制限法

⁸ 詳しくは、三木素子「時の判例」（『ジュリスト』2007. 5. 1-15）等参照。

⁹ 潮見佳男「貸金業者の取引履歴開示義務—最三判平成 17・7・19 を契機として」（『INBL』No.822(2005.12.1)）等参照。

制限金利への引下げ等が実施される（末尾の年表参照）。

1. 改正法の内容

改正貸金業規制法は、2006年12月13日に成立、同月20日に公布された。まず、その内容を概観する。この法律案が閣議決定されるまでの立案過程や国会審議の概要は後述する。この成立公布された法律内容を念頭に、次節以降の調整過程を見るとわかりやすいだろう。改正法の主なポイントは以下の通りである¹⁰。

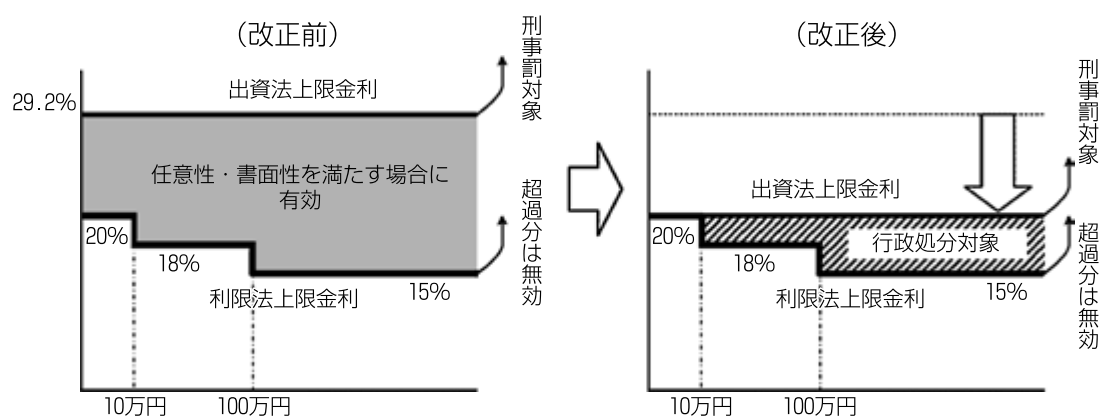
① 金利体系の適正化

グレーゾーン金利（みなし弁済制度）を廃止して、出資法の上限金利 29.2%を利息制限法の最大制限金利 20%とする。利息制限法の上限金利 20%～15%の間は行政処分の対象として禁ずる。また、公租公課や ATM 手数料を除き契約締結費用、債務弁済費用も金利に含める（図表 1 参照）。

② 過剰貸付の抑制

貸金業者が借り手の総借入残高を把握できる仕組みを整備して（指定信用情報機関制度を創設し、機関が複数の場合には相互に残高情報等の交流を義務付け）、借り手の返済情報の調査を義務付け（自社の借入残高 50 万円超の貸出、総借入残高 100 万円超の貸出には年収等の資料取得の義務付け）、総借入残高が年収の 3 分の 1 を超える貸付けなど返済能力を超えた貸付けを禁止する（総量規制の導入）。

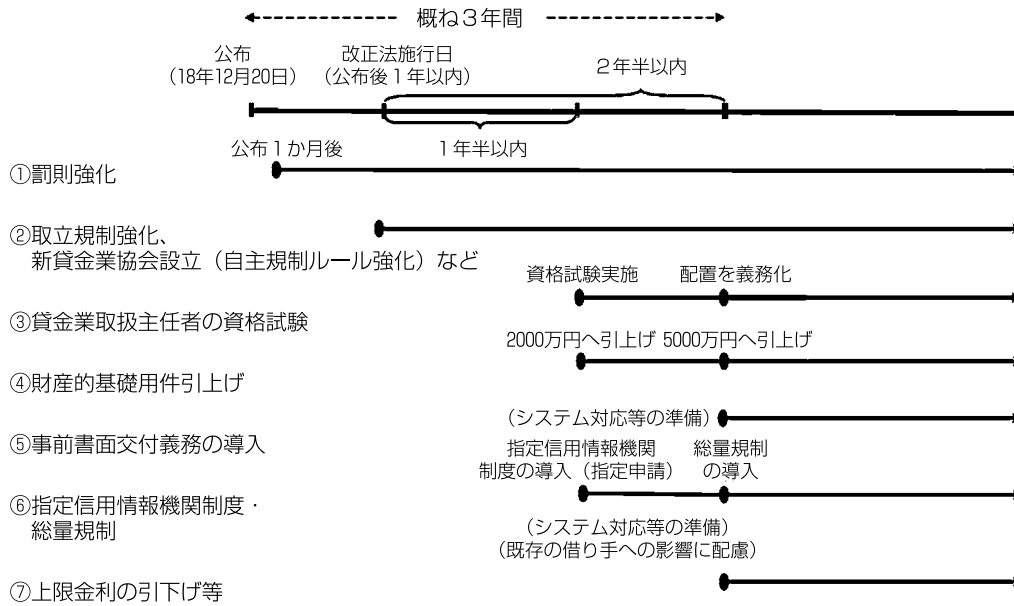
図表 1 消費者金融上限金利の見直し



（出典）金融庁「貸金業法等の改正について 多重債務問題の解決と安心して利用できる貸金市場を目指して」（<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/02.pdf>）

¹⁰ 金融庁のホームページ上の解説のほか、高橋洋明「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」（『ジュリスト』(No.1329) 2007. 3. 1）、岩重佳治「貸金業法等改正のポイントと今後の課題」（『国民生活研究』(46-4)2007年3月）参照。

図表 2 改正貸金業規制法の施行スケジュール



(出典) 金融庁「貸金業法等の改正について 多重債務問題の解決と安心して利用できる貸金市場を目指して」(<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/02.pdf>)

筆者注：本格施行日（公布後1年以内）は2007（平成19年）12月19日となった。完全施行は公布から概ね3年（2009年12月）が目途、遅くとも2010年6月以前である。

③ 貸金業の参入条件等の厳格化

貸金業の財産的基礎要件を総資産が5,000万円以上とすること（現行の法人500万円・個人300万円を、施行後1年半以内に2,000万円、完全施行時に5,000万円に引き上げ）、法令遵守のための助言・指導を行う貸金業務取扱主任者を各営業所に配置することなど貸金業への参入条件を厳格化する。また、夜間に加え日中の執拗な取立行為など取立て規制を強化する。貸金業協会を認可法人として自主規制機能を強化する。トータルな元利負担金等の説明書類の事前交付義務等を課す。業務改善命令の創設など監督を強化する。

④ 施行期日等

施行のスケジュールについて、公布から1年以内に施行、指定信用情報機関制度、貸金業務取扱主任者試験、参入の総資産規制は施行から1年半以内、上限金利の引下げ、総量規制の導入等は施行から2年半以内（但し公布から概ね3年目途）とする（図表2参照）。

名称を旧来の「貸金業規制法」から「貸金業法」に変更する。

施行後2年半以内に、貸金業制度や金利規制のあり方、改定後の規定を円滑に実施するため講ずべき施策の必要性の有無を検討して所要の見直しを行うとしている。

2. 金融庁を中心とする検討

2004年1月施行されたヤミ金融対策法の附則において、施行から、3年を目途に貸金業制度のあり方や上限金利について必要な見直しを行うこととしており¹¹、この一環で、金融庁は有識者からなる「貸金業制度等に関する懇談会」（略称：貸金業制度等懇談会）を2005年3月に設置して（座長は吉野直行慶応大学教授）、業界関係者、専門家等からのヒヤリングを含め検討を重ね、2006年4月には中間整理「懇談会におけるこれまでの議論（座長としての中間報告）」がとりまとめられた。中間報告では問題点の整理が中心であるが、多重債務の原因が借り手の返済能力を超える過剰な貸付や利息制限法の制限金利を越える金利の負担によること、現行の貸出金利水準は消費者・事業者にとって負担が困難な水準であるとの意見が多いこと、みなし弁済制度について廃止すべきこと、出資法上限金利については引下げる方向で検討するのが望ましいこと、参入規制の強化や過剰貸付の防止が必要であること等が示されている。

その後、具体的な見直し案をめぐって議論が白熱してくるが、グレーゾーンの廃止（みなし弁済制度の廃止）の方向ではコンセンサスはできてきたが、上限金利の引下げについては業界関係者は、貸し渋り、ヤミ金融への依存などを理由に金利の低下には反対を続けた。

8月下旬の第19回懇談会は、制度改革の方向について討議して与党の「基本的考え方」（後述）に対する制度的な選択肢を金融庁として整理して与党に提示するための会合であった。金融庁自身が、信用力の乏しい利用者への貸出しがなくならないよう、少額・短期の貸付については上限金利引下げの適用外を認める方向での検討に入るとの報道もあり¹²、会議は緊張した雰囲気であった¹³。「基本的考え方」についての検討状況について整理した文書が金融庁事務局から出された。「基本的考え方」の方向性において評価する意見が多かったが次の2点について反対が圧倒的であった。すなわち、①少額・短期貸付の特例については、例外を設けたとたんに例外ではなくなると新たなグレーゾーンになりかねないこと、利息制限法の制限金利は約定平均金利が8～9%の時代に定められたもので決して低くないことから、②利息制限法の貸付元本の金額刻みについて法定時以来の物価上昇を考慮して見直しすることについても、事実上の貸出金利の引き上げになることなどから、反対する意見が圧倒的であった。

3. 与党の調整

与党では自民党金融調査会、公明党の金融問題調査委員会を中心に検討が行われた。議論の中心は自民党であり、検討の節目において両党の調査会・委員会名で文書がとりまとめられた。

¹¹ 上限金利を40.004%から29.2%に引下げた改正出資法の附則で「施行後（2000年6月）3年以内に出資法上限金利を見直す」との規定があったが、2003年の国会では上限金利の見直しは先送りされた。

¹² 日本経済新聞 2006.8.15

¹³ 筆者も同日の懇談会にオブザーバー委員として、出席、発言している。

自民党の金融調査会「貸金業制度等に関する小委員会」は業界団体、弁護士会、関係省庁、国民生活センターなどから意見聴取を行い、7月5日の金融調査会との合同部会で、グレーゾーン金利の廃止、過剰貸付の抑制、参入規制の強化等を基本として必要な検討を進めることで合意した（但し、グレーゾーン廃止後の金利水準や少額・短期貸付の特例の是非、制限金利の貸出額刻みの変更については両論併記）。7月6日付で両党名で「貸金業制度の改革に関する基本的考え方」が公表されている。これに対して、(社)全国貸金業協会連合会は会長名で「意見書」を公表し¹⁴、利息制限法金利では貸金業は成り立たないこと、借り手が合法マーケットからはじき出されて多くの借り手の経済的な破綻とヤミ金融の跋扈を招くなどから、従来の出資法上限金利29.2%の堅持を要望している。また、在日米国商工会議所も「消費者金融規制の改正と消費者保護：国際的な視点」というタイトルの資料を公表した¹⁵。そのなかで、近代的な消費者金融市場をサポートするが、金融規制についてはヤミ金融へのシフト、GDP成長率への悪影響等副作用があるので金利以外の規制改革を行いその効果を見てから金利を見直すのがよいとして先送り、現状維持を主張した。

9月5日には金融庁の考え方が自民党の合同会議に示された。上限金利を利息制限法の水準（15～20%）に引下げ、返済能力審査の強化、参入規制の強化等を行うが、最長5年の時限措置として個人向けの少額・短期融資、事業者向けの融資に28%の金利を認めるとの考えである。これに対して、後藤田正純金融担当政務官は有識者懇談会の議論を踏まえていないとして辞任した。

特例金利を認めない自民党の一部若手議員と貸金業の経営等に配慮し上限金利引下げに反対する自民党有力議員の間で激しい対立が見られたが、9月15日に自民党は、前夜の中川政調会長の裁断もあり、特例金利の扱いは前日合意の「期間3年・年利27%、貸付け総額50万円以下」から「期間2年・年利25.5%、30万円以下」にすることとした¹⁶。これらを元に、9月19日には自民党の政務調査会関係部会は合同で「貸金業法の抜本改正の骨子—新たな多重債務者ゼロ作戦、ヤミ金融の撲滅」を公表した。（このなかで、利息制限法の制限金利の貸付元本の幅を緩和すること（10万円未満20%、10万～100万円18%、100万円以上15%を、50万円未満20%、50万円以上500万円未満18%、500万円以上15%に変更）が含まれていた。）

しかし、経過措置としての少額・短期貸付、利息制限法の貸付元本額の変更について、事実上の金利引上げになるとして日弁連、日本司法書士連合会ははじめ反対の世論は強く、安倍新内閣の発足による党役員、関係大臣等の交代もあり、自民党は10月25日付で「貸金業法等の概要」をとりまとめ、また同日に与党の合同会議・合同部会は要綱案を了承し、「貸金業法の抜本改正の骨子」で謳われた利息制限法の貸付元本金額区分の引上げ及び短期少額特例を撤回した。

こうして「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律案」が固まり、10月31日に閣議決定され、国会に提出された。

¹⁴ 2006. 7. 27の貸金業制度等懇談会に提出している。

¹⁵ 同様に、2006. 7. 27の貸金業制度等懇談会に提出している。

¹⁶ 読売新聞 2006. 7. 16

4. 国会審議

2007年10月31日に閣議決定された改正法案は、第165回臨時国会に提出され、衆議院（財務金融委員会）、参議院（財政金融委員会）の審議を経て（共に全会一致で可決）、12月13日参議院本会議で可決成立し、12月20日に公布された。

国会審議では、多くの質疑があったが、野党議員からの質問で目立ったのは、次の4つの点であった¹⁷。

すなわち、①上限金利の引下げの施行期日を早められないか、②上限金利は20%であるが、利息制限法は15～20%であるので、この間が新たなグレーゾーン金利とならないか、③施行後2年半以内に見直すことになっているが、法が完全施行される前に見直すことによって、改正法の内容が変更される虞はないか、④貸金業者の登録要件として5,000万円以上の純資産額が求められているが、非営利で地道に地域社会のために貸付を行っているNPOバンクの活動が困難にならないか、などであった。

政府は、①については、信用情報機関制度の整備に要する時間や、貸し渋り、廃業者の急激な取立てなどによる家計・企業へのダメージのないように業界が対応に要する時間等を考えてのことである、②については、刑事罰の犯罪成立要件として簡明を要し一律としたが、15～20%については行政処分の対象であるので、グレーゾーンとなることはない、③については、完全施行までに技術的な面でお検討を要するところがあれば見直す趣旨で、あくまでも借り手保護の観点に立っての見直しであって基本に変更はない、④については、悪質な活動の隠れ蓑になってはいけないが、一定の要件を満たすものについて活動ができるよう純資産基準の適応除外規定の活用などを検討することとしている、等と答弁している。

第3章 上限金利引下げに関する経済論争

改正法は国会において全会一致で可決成立された。国民の大多数の賛同があったわけだが、規制改革論者、経済自由化論者のなかには金利引下げを中心に反対論もあった。ここでは、経済学者の反対論の内容、経済学者間の論争、弁護士会など法律専門家の考えを整理してその是非を論じる。

1. 経済学者の考え方

景気、財政、金融、貿易投資、構造調整などに関する経済学者の論稿は数多いが消費者金融に関するものは極めて限られている。構造改革、規制緩和を称揚する経済学者は自由金利あるいは高めの上限金利を主張し、多重債務問題の解決を目指す専門家が上限金利の引下げを主張する構図であった。

¹⁷ 第165回国会・財務金融委員会会議録、第9号（2006.11.21）、11号（同11.28）、12号（同11.29）等参照。

●上限金利引下げ反対論

自由経済主義を基本とする古典的な経済理論の信奉者は（「法と経済学」も含まれよう）、需給均衡による消費者余剰・生産者余剰の最大確保の視点から、社会的費用等を見捨てて出資法上限金利の自由化あるいは現状維持を主張する。

堂下浩（東京情報大学）は、上限金利の引下げは市場の歪みを大きくして中小や外資系貸金業者の撤退を促しリスクの高い借入手をヤミ金融に追い立てるという¹⁸。また、早稲田大学消費者サービス研究所は、一定の仮定のもとに実証的な分析を行い、上限金利が引下げられた場合に、①成約率が減少し超過需要が上昇する、②多くの顧客が借入れできなくなる（例えば、上限金利が25%になったとき3割の顧客が借入れできなくなる）、③GDPが減少する（上限金利25%で2.1兆円、GDP成長率を0.246%引下げる）としている¹⁹。福井秀夫（政策研究大学院大学）²⁰は、金利は消費者の個々のリスクを勘案して決定されるのが効率的であり、上限金利が設定されるとリスクの比較的大きい消費者は合法的な消費者金融から借入れができずブラックマーケット（ヤミ金融）に依存することとなるので金利制限がないほうが債務者の利得、社会的な利益を増大すると結論付けている。

また近年、昼間文彦（早稲田大学）²¹はじめ行動経済学の視点から多重債務問題について論じている。行動経済学ではアンケートや実験を通じて、消費者は合理的経済人²²ではなくて至近的な選択問題になるほど将来よりも現在を重視する傾向があつて性急で衝動的な行動を引き起こしやすいこと、消費者金融やクレジットカードの過剰利用傾向があることがわかってきた。これを是正するには、消費者啓発、金融教育、予防型のカウンセリング等による消費者の自己コントロール能力の涵養の重要性を説く。行動経済学は金利規制について概して消極的である。金利の自由化は自己規制の効かない消費者の借り過ぎという副作用がある一方、上限金利はリスクのある消費者の合法的な借入れをしにくくするので、信用情報を蓄積して借入手の返済能力を著しく超えるような貸付けを禁止する等の非金利規制が望ましいという²³。

●若干の論争

貸金業法等の改正案が固まる時期には、消費者金融の上限金利の見直しについて経済学者の間で若干の論争が行われている。代表的なものは、池尾和人（慶応大学）と大竹文雄（大阪大学）の間での4回にわたる『週刊東洋経済』におけるものである。

①池尾和人「金利規制には経済学上の根拠がある」（『週刊東洋経済』2006.7.8）

②大竹文雄「上限金利問題を考える」（同 2006.10.7）

¹⁸ 堂本浩「中小・外資が撤退し、ヤミ金増殖も」（エコノミスト 2006.6.13）

¹⁹ 早稲田大学消費者金融サービス研究所「上限金利規制が消費者金融市場と日本経済に与える影響」（IRCS06-002）2006年3月

²⁰ 福井秀夫著「金利に対する政府介入はどうあるべきか 契約法の経済分析の基礎」（ケースで学ぼう 法と経済学連載2）（『経済セミナー』（2006年5月号））

²¹ 昼間文彦「行動経済学から見た多重債務者」（国民生活センター『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』第4章）

²² 自己の収入予想のもとで毎期どのような消費計画を立てれば自らの満足を最大にできるかを計算し、得られた最適な消費計画やそれに伴って必要な借金・返済計画を実行するような合理的な消費者を想定する考え。

²³ 多田洋介「『行動』法と経済学」（『経済セミナー』2007年1月号）

③池尾和人「消費者金利規制で大竹教授に異論あり」(同 2006.10.28)

④大竹文雄「池尾教授の「異論」は異論になっていない 「グレーゾーン金利規制」の経済学的検討は十分ではない」(同 2006.11.25)

①で池尾は、情報の非対称性が存在し逆選択の現象が見られるときは、上限金利規制の導入により経済厚生が改善が見込まれる。②で大竹は、無担保の消費者金融においては借り手の返済能力に関する情報不足が過剰貸出を生んでいるので、金利規制よりも情報の整備で対応すべし、人は目先の小さな利益を選んでしまうという特性(双曲割引)があるので短期金利の税率を高く長期金利の税率を低くするなど人間の本能ともいえる双曲割引を矯正するメカニズムの導入が必要、と説く。③で池尾は、借り手側よりも貸し手側にむしる問題がある、貸金業の現状は「略奪的貸し付け」(predatory lending)に該当しており、過剰貸付を抑えるために貸し手のインセンティブを抑制するため上限金利規制のような間接規制が必要、と説く。④で大竹は、価格規制のような市場介入を行うには経済合理性が必要であって、上限金利規制は貸し手独占の場合には有効な手段であって独占でない場合は合理的な借り手を閉め出す副作用がある。市場が完全競争下であって借り手が合理的なら金利上限規制は正当化できない。完全競争下で借り手が非合理(借り過ぎて後悔するタイプの人間)であれば一部効果がある。いずれにしても経済学的な実証分析が必要であるという。

論争内容は多岐にわたっているが十分にかみ合っているとはいえない。

●上限金利引下げ賛成論

これまで、弁護士会、司法書士会、被害者団体、消費者団体、金融 NPO などが多重債務問題に取り組み、上限金利引下げ、過剰融資の防止を含むルールの強化を主張してきた。

例えば、日弁連はヤミ金融問題や消費者金融の過剰融資・みなし弁済規定の問題などに一貫して取り組んでおり、2003年7月には、消費者金融の実態、あるべき金利規制、提言等を包括的にまとめた「出資法の上限金利の引下げ等を求める意見書」を公表している。このなかで、消費者の生活の破壊を招かないような金利水準の確保のため上限金利の引下げ等を謳っている。出資法の上限金利の引下げがヤミ金融の依存をもたらすと意見については科学的な根拠もなく貸金業者の利益追求のための「ためにする主張」としている。現在十分過ぎる与信が行われており(年収が200万円未満でも200万~250万円の借り入れ可能)、加えて、これまでの累次の出資法上限金利の引下げにおいてもヤミ金融への依存の事実はないなどの理由をあげている。また、金利自由化論については公正な自由競争の働かない分野の与信と考えている。すなわち、現在の多重債務問題は主に経済力の乏しい低所得者層に生じており、借入先を選択できない層の借入れであること、金利自由化の進んだアメリカ等での実態を見ると金利自由化の弊害が大きいこと(所得階層間で金利の階層化が進み低所得者は金利低下の恩恵を受けるところか高金利の犠牲を強いられている)などをあげている。同様に、日本司法書士会連合会も金利引下げの必要性について考えを詳細にとりまとめ公表している²⁴。

²⁴ 日本司法書士会連合会消費者法制検討委員会「上限金利撤廃の弊害と金利引下げの必要性」

なお、今回の法改正に際しても、弁護士会、被害者支援団体、消費者団体等は貸金業制度等懇談会や与党の関係部会等で意見の表明を行い、改正法案の立案と成立に大きな影響を与えた。

2. 上限金利引下げ反対論の問題点

上限金利の引下げ反対論は論拠が抽象的で現実妥当性がどれだけあるのか疑わしい。返済能力を軽視した過剰融資、多重債務に陥ると返済のための再借入れが圧倒的に多い実態等が十分考慮されていない。上限金利の引下げ反対論は、規制緩和論、上限金利撤回論の延長線上にある。これらについて、岩重佳治（弁護士）が実情に即した反論を行っている²⁵。また、鳥畑与一（静岡大学）は、消費者金融における自由金利論・高金利容認論について経済学的視点でその問題点を整理している²⁶。

ここでは、上限金利引下げ反対論の2つの論拠について取り上げたい。

第1に、自由金利のほうが消費者余剰や生産者余剰を高めるという点についてである。

市場メカニズムのメリットや規制緩和については、資源の効率的な配分上の役割を考えるとその意義について強調しすぎることはない。しかし、消費者金融にかかわる金利について、単純な需要・供給曲線を当てはめ消費者余剰・生産者余剰をもって論じることは、恒常化していた過剰融資など業様の実態とかけ離れており、そこから導き出される結論は政策立案の方向をミスリードするものであろう。

需要・供給曲線を使って考えるならば、事実上の寡占化で貸金業者の過剰融資によって、実際の供給点は、本来の金利水準よりも高く、本来の供給量より多いところにあり、供給側に付加的な生産者余剰、需要側に付加的なマイナスの消費者余剰が生じていると考えるのが自然である。上限金利が下がれば過剰融資へのインセンティブも低下し返済能力の範囲内の貸付も遵守されやすいただろう。プリミティブな需給の均衡論では、多重債務による生活困難、自己破産等による社会的なコスト、すなわち実質的な消費者余剰を考えなくてはならないのに含まれていない。さらに、経済合理的な消費者である借手者を想定して立論しているが、行動経済学や神経経済学の成果に見るように、人々は、将来を見通し合理的に判断する存在では必ずしもなくて目先の欲望に弱い。借入れに際しても当座の欲求にとらわれ易いのが多くの人々の姿である。こうした視点が反映されていない。

また、韓国では、アジア通貨危機の対応策の一環として上限金利を撤廃したが、そのあと多重債務者が激増して上限金利を再設定せざるをえなかった。過剰融資による需給の歪み、社会的なコストの無視等に加え、こうした歴史的な事実も考慮すれば、上限金利引下げの場合よりも制限金利が緩いほど、あるいは上限金利を現状維持するほうが社会全体の経済的な利益が高いなどということは困難である。

第2に、上限金利引下げ反対論が強調する、金利引下げはリスクの高い消費者をヤミ金

²⁵ 岩重佳治 「多重債務問題の現状と課題」20～25ページ（国民生活センター『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』第1章）

²⁶ 鳥畑与一 「新自由主義の高金利正当論を切る—経済学から見る消費者金融高金利問題」『金融労働調査時報』2006. 5. 6

融に迫りやるという点である。

反対論は、グレーゾーン金利は、貸し手による借り手の選別に利用されて利息制限法以内では貸せないハイリスクの借り手にも貸すことができるので、消費者の利益にかなっている、現在 29.2%の上限貸出金利を引下げると、貸し手の借り手選別が激化して貸金業者からの貸出量が減少してしまう、選別にもれた借り手は非合法のところ頼らざるをえなくなり借り手は悲惨なことになるという。しかし、こうした返済が難しくなるような金利で貸し手は貸してはいけないし、借り手は借りてはいけない。ヤミ金融は、多重債務者リストを入手して多重債務者等に甘い融資の勧誘を行い、一度貸した後は親戚縁者等をも巻き込み暴力的な取り立てを行ってきた。合法的な貸出金利を守れない者が取り立て回収のルールを守るはずがない。

ヤミ金融はあくまで非合法であり、法治国家として存在してはならないものである。多重債務者の弱みに付け込み高額な金利を請求するような業者は排除されなくてはならない。ヤミ金融から借入れが当座できて、返済は早晩に不可能となり過酷な取り立てにより借り手の生活は崩壊することを銘記する必要がある。借り手が返済困難状況に陥った場合(それ以前にそうならないようにするのが肝要だが)、その場のしのぎにしかならないような新借入れに依存せず対応できるような社会のシステム(セーフティーネット)が必要である。自治体や金融 NPO などに相談して生活資金を借りるか、多重債務に陥っているのであれば専門の弁護士や消費生活センターなどに相談して、特定調停、自己破産などの法に基づいて社会的に用意されている多重債務に関する救済方法を利用するのが筋道である。

非合法のところ借入れに行かざるをえず、それによって消費者が悲惨な状況になることを上限金利の引下げの反対理由にあげるような経済学あるいは「法と経済学」の「法」とはいったい何を想定しているのであろうか。「法の支配」の法ではないのであろうか。市場メカニズムの活用、経済的なインテンティブの活用は重要であるが、あくまでも現実を踏まえたものであり、また合法を前提とするものであろう。ヤミ金借入れ説は、非合法の貸付の存続を認知していればその上で政策を考えるようなものであって、民主的なプロセスを通じた法の支配と背馳するものであり、一般の人々の理解をとうてい得られにくいところである。非合法の貸出については社会的に排除されるよう、多少の監視費用がかかったとしても対策を充実して法の支配が徹底される必要があることはいうまでもない。現に 2003 年のヤミ金融規制関連法の強化によってヤミ金融は急減しており、適切なルールと取り締まりの強化で相当の効果が期待できよう。

第4章 貸金業規制法改正の影響

2006年1月の最高裁判決の後、過払い金の返済請求が活発化している。消費者金融会社は今後の過払金支払いのため多額の引当金を積んだり、店舗・人員のリストラ、利息制限法以下の金利設定などを始めている。上限金利の引下げに強く反対していた業界ではあったが大手企業を中心に改正法への対応は速い。不適切な消費者金融の貸出・金利構造について、業界は弁解に終始せず自らより速くルール改正に取り組めば、もっと着実に円滑な対応も可能であったと思われるほどである。

1. 消費者業界の対応

●貸出金利の引下げと審査の強化

改正法が公布された段階であるが、消費者金融会社は対応を急いでいる。

消費者金融大手では、改正法を先取りして20%を越える金利を撤廃する動きが始まっている。アコムは2007年6月中旬以降の新規融資から貸出金利を年18%以下に引下げることとした。これにより、顧客層を貸し倒れリスクの低い借手を確認していく²⁷。

大手4社（アコム、武富士、プロミス、アイフル）のローンの新規借入れ申し込みに対する承認率は、近年60～70%で推移してきたが、法改正が閣議決定された上限金利の引下げが確定的になった2006年10月末以降、貸出の顧客審査を厳しくして返済能力の劣る客への貸出しを絞ってきており、2006年12月には44%まで低下している²⁸。

消費者金融の貸出残高も減少しており、2007年3月期の融資残高は大手5社（4社＋三洋信販）で対前年7%減の6.9兆円、2008年3月期は返済能力の審査の強化が続くことなどから10%減の6.2兆円と予想されている²⁹。

●過払い返還請求の増大と収益額の縮小

消費者金融大手5社の過払い返還金は急増している。2006年前半は月に数十億円だったが後半は月に百億円を超え、2007年1～5月の平均で月額220億円、2006年間の月平均105億円の2倍のペースとなっている。大手5社は向こう4～6年の過払い金返済に備えて2007年3月期末で1兆8,000億円の引当金を積んでいる。各社とも現時点での返還額は想定範囲内と見ている。2007年3月期800億～4,800億円の連結最終赤字を各社は計上、2008年度は50億～500億円の黒字を予想している³⁰。

大手4社の収益を2007年3月期の連結決算を見ると、過払い金利返済用の引当金の増大等により、営業利益が1兆6,000億円に達する一方、最終損益は1兆7,000億と、上場以来初めての赤字に陥った³¹。2008年3月期では追加的な引き当てを計上しないで済むこ

²⁷ 産経新聞 2007.5.11

²⁸ 日本経済新聞 2007.2.6

²⁹ 日本経済新聞 2007.6.26

³⁰ 日本経済新聞 2007.7.5

³¹ 朝日新聞 2007.5.11

とを前提に各社 140～540 億円の黒字を見込んでいる³²。

こうしたなか、希望退職募集など人員削減や店舗の削減などのリストラ策が打ち出されており、好立地の有人店舗や無人店舗は携帯販売ショップなどに早変わりしているところがある³³。また、消費者金融業界の再編への動きも始まっており、融資残高 3 位のプロミスは 7 月、7 位の三洋へ TOB(株式公開買い付け)を実施することを公表している³⁴。

また、消費者金融を格好の高収益源と考え進出した外資系消費者金融機関であったが、貸金業規制法の改正が決定した後の対応は速く撤退や業務再編の動きが見られる。GE グループ(レイクを傘下)は高い収益が見込めないことなどから邦人企業へ売却する動きが見られる³⁵。また、シティバンク銀行会長は、いろいろな経緯はあったがグリーゼン金利がなくなるのは厳然たる事実、業務を継続するには劇的なリストラが必要でありすでに取り組み始めている、コスト面で消費者金融の支店の維持はできない、例えば郵便やインターネットの活用など日本の消費者金融で何が適切か検討していかなければならない、と述べている³⁶。

2. その後の法改正批判

法改正が公布され大手の消費者金融会社の対応が急速に進められている一方で、経済学者から上限金利引下げ、グリーゼン廃止等に対する異論が引き続き述べられている。

竹中平蔵(慶応大学、元経済財政・金融担当大臣)は、決定のプロセス(経済財政諮問会議の不活用)と規制強化(上限金利の引下げ)を問題としている³⁷。すなわち、「政治がいわゆる多重債務者問題を重要視する姿勢は理解できる。だがそれを金利規制、つまり価格規制で行えばその弊害は必ず生じる。現実には今、多数の貸金業者の廃業が伝えられており、やがてそれは商工ローンなど中小企業の資金繰りにも影響を与えよう。価格(この場合は金利)を無理やり下げれば供給が減るという当たり前のことが経済では必ず起こるのである。多重債務者問題は、金利規制でなく破産制度の見直しなどで対処すべきであった。」「グリーゼン金利問題も<経済財政>諮問会議では十分取り上げなかった。」「<>は筆者挿入」と指摘し、上限金利の引下げや法改正決定プロセスについて疑問を投げかけている。

小林節(慶応大学)は、新しい金利規制の不当性(信用収縮・ヤミ金融への依存・貸金業者の廃業のおそれ、立法目的と手段の齟齬)、最高裁による過払い利息返還容認の不当性を指摘している³⁸。筒井義郎(大阪大学)は、行動経済学の観点からの分析から、借り手の質がわかっている場合は、双曲割引度の高い人や自信過剰の人に貸付けないように規制するのが望ましく上限金利規制はある程度効果があるが(アンケートの分析から双曲割合

³² 日本経済新聞 2007. 7. 14

³³ 日経ビジネス 「時流超流」 2007. 4. 2

³⁴ 日本経済新聞 2007. 7. 27

³⁵ 日本経済新聞 2007. 8. 21 夕刊

³⁶ ダグラス・ピーターソン会長(日本経済新聞 2007. 7. 12(夕刊))

³⁷ 日本経済新聞 「経済教室」 2007. 1. 5

³⁸ 産経新聞 「正論」 2007. 6. 17、2007. 7. 30

度の高い人は国民の約 2～3 割、消費者金融を利用した人のなかでは 3～4 割を占めると見ている)、借り手の質がわからない市場では有効な手段ではない、金利規制は有効性に疑問があって消費者の特性の解明と政策への応用が急務である、としている³⁹。

次章で述べるように、政策決定のプロセスになお工夫が必要であろうが、政策立案に参考となるような分析結果が早急に得られないと、深刻化している多重債務を中心とする消費者金融問題に早期に対応することはできず、問題の解決を遅らせる結果になりかねないことに留意する必要がある。

3. 法改正後の政策対応

多重債務問題の解決に向け金融担当大臣を本部長とする関係 8 大臣を本部員とする多重債務者対策本部が 2006 年 12 月に設置され、2007 年 1 月には同本部に有識者会議が設けられた⁴⁰。有識者会議の意見取りまとめ「多重債務問題の解決に向けた方策について」(2007.4.9)を尊重して、相談窓口の整備、セーフティネット貸付の提供、金融経済教育の強化、ヤミ金取締りの強化の 4 つの柱からなる「多重債務問題改善プログラム」が 2007 年 4 月 20 日に本部決定された。

同プログラムは多岐にわたる。多重債務相談窓口の整備では、改正貸金業法完全施行時までには全市町村で適切な対応可能とする。セーフティネット低利貸付については、非営利機関、民間金融機関等が日本版「グラミン銀行」モデルを広げていく。金融教育では、高校の家庭科の学習指導要領で多重債務問題を取り扱う。ヤミ金対策では、集中取締まりの強化等を図ることとしている。また、2007 年 12 月に全国一斉多重債務相談ウィークを設け、各地域の多重債務者が債務整理や生活相談のため相談窓口を訪れる契機となるよう無料相談会を開催することを、本部決定している。

第 5 章 法改正の評価と残された今後の課題

このように、貸金業規制法は貸出の質、量の両面から全面的な改正が行われ、懸案であったグレーゾーンの廃止と上限金利の引下げ、返済能力の審査強化などが決定されて新ルールに移行しつつある。だが、国会では全会一致の可決をみたものの最終改正案が閣議決定されるまでには紆余曲折があった。ここでは、これまでの法改正の評価と残された課題を整理する。

1. 政策の評価

今回の法改正の目的は貸金業を健全化して深刻な社会問題となっている多重債務問題を解決していくことである。このためには、返済が可能な限度において借りる、貸すことが大原則である。このため、貸出額の総量規制方式を導入して厳しく返済能力を審査する

³⁹ 日本経済新聞 「経済教室」 2007. 6. 15

⁴⁰ 改正法附則 66 条に定められた、多重債務問題の解決施策の総合的、効果的な推進に関する政府の努力義務を踏まえたものである。

こと、そのため指定情報機関制度を設けて、すべての個人向け貸出しを登録させ借り手ごとの信用情報の名寄せを可能として返済能力審査に利用することとしている。返済能力は借入残高、所得、新規借入額、貸出金利等に依存する。貸出金利についてはグレーゾーン金利（みなし弁済制度）を廃止して上限金利を利息制限法の制限金利まで下げた。併せて多重債務の回避・早期解決のため、苦情相談・カウンセリング機能の強化を図ることとした。

このことによって、多重債務問題に対してこれまでの個別的な対応から総合的な対応が可能となった。過剰融資をもとに多重債務者を増産するシステム、いかえれば貸し手、借り手双方にモラルハザードを助長するメカニズムは取り除かれた。もちろん、上限金利の引下げだけで多重債務問題はなくなる。借り手の返済は、金利、借入額と収入等の返済能力に依存するもので、金利が下がっても借入れが増大するだけなら、高金利による累積的な返済負担は軽減するにしても、将来の返済は重くのしかかり時間的な猶予を与えすぎないこともありうる。しかし、法改正では返済能力の厳格なチェック、返済能力の範囲内での貸出しが行われる。くわえて消費者の金融経済教育・カウンセリングが充実されるので事態は大きく改善しよう。

このように、今回の制度設計は、これまでのルールに比べて画期的なものであって高い評価が与えられる。

また、今回の法改正は、これまでの司法府の判断と整合的である。さらに、関係者の利害が最終調整段階まで対立する場面も少なくなかったにもかかわらず、上限金利の引下げ、経過措置などを含めて立法府において改正法が全会一致で可決成立を見たことの意味も大きい。価値判断が分かれたときには最終的には民主的な立法手続きによって物事のルールを決めるのが大原則であるが、今回の法改正はこの面でも高く評価できよう。

2. 残された課題

●統計の未整備と見直しの遅れ

このように今回の法改正は高く評価できるが、改正法が成立するまでに、多くの日時を要している。上限金利 29.2%の見直しがヤミ金対策強化の法改正のなかで最初に法改正の附則に入ってから、6年以上の時を要した。この背景として、貸出額、貸出人数、貸出金利、返済額、返済方法、取立て方法など現況を把握できる公表統計が極めて限られていたこと、すなわち情報の公開が限られていたことが業務の実態の把握を遅らせていたことがあげられる。また、業界等は多重債務者の悲惨な状況やその社会的費用の増大を等閑視していて、生命保険を無断に付保して担保代わりに利用するなど多重債務の悲惨で悪質なケースが社会問題化しないと改善の機運が社会全体に盛り上がらない面があった。ようやく、2006年初めの最高裁の判決によって、みなし弁済制度や多重債務の問題が改めて浮き彫りにされ見直しの流れを加速化した。

政策が効果を現すまでには政策の決定から実施までにタイムラグがある。政策決定プロセスの初期段階である問題の把握・認知での遅れは否めない。対策の決定の面でも、最初の見直しが定められてから6年以上、金融庁に有識者会議が設置され検討が開始されてから1年半以上の日時を要している。認知、決定の両面で課題を残している。

●実証分析等の活用

最適な政策を決定していくには、できるだけ実証的な政策の検証に基づいて根拠を明確にして行われる必要がある。この面からは経済学者等の中でさまざまな議論が展開されているが、現在のところ政策決定に利用できる明確で決定的な分析結果は見られない。例えば、上限金利の引下げについて「上限金利を下げるとヤミ金融がはやる、金利上限は本来ないほうがよい、借入れ希望者の返済リスクに応じて徴収すればよい」などと業界や一部の経済学者が主張していたが、消費者金融の実態に即した現実妥当性があるような実証的な分析は見当たらなかった。行動経済学、神経経済学など新しい経済学が登場しているが、実態をより踏まえた理論によって政策効果をより客観的に分析してそれらを政策決定に反映していくことが求められている。ただし、こうした理論の発展や実証分析には時間を要すること、大多数の人々を納得させるような決定的な結論が出にくい場合もある。その場合、結論がでるまで待つというのでは改革を阻み問題の解決を遅らすことになる。その時点で最も妥当な政策を選択して、もしも異なる決定的な結論がでた場合には修正していくような柔軟な対応が今後重要になっていくものとみられる。

なお、政策決定にあつたては、施策の整合性についても十分考慮する必要がある。例えば、今回の上限金利に見直しの過程で、物価の変動を考慮して利息制限法の貸出額の区分けを引き上げること（事実上の金利の引き上げ）が提案されたが、もしそうするのであれば、制定当時に比べて一般的な貸出金利水準が大幅に低下している今日、利息制限法の上限金利自体も経済の変動に合わせて見直さないと整合性に欠けることとなる。

●実効性の確保

多重債務問題を解決していくには、改正法の実効性を確保していく必要がある。まず第1に、改正法の円滑な実施である。改正法は段階的な施行を定め完全実施には「公布から概ね3年を目途」としており、最長3年半が許されるが早期の着実な実施が必要である。また、多重債務者対策本部が設置され「多重債務問題改善プログラム」が決定されているが、借り手対策として債務整理・生活再建等のための相談（カウンセリング）⁴¹、生活金融支援（セイフティーネット貸付）、経済金融教育の強化、貸し手対策としてのヤミ金撲滅のための取締まり強化等を効果的に進め、実効をあげる必要がある。

さらに、多重債務の累積には、無担保ローンである消費者金融とともに物品等の購入を分割払いで行う割賦販売も関係している。割賦販売については悪質な勧誘・販売などを助長する不適正な与信や次々販売にみられるように支払能力を無視した過剰与信などが問題となっている。このため、割賦販売法の改正が経済産業省を中心に検討されているところであり、消費者利益の増進の視点に立って速やかに法改正が行われる必要がある。

⁴¹ 200万人以上に上る多重債務者のなかで相談・カウンセリングにアクセスできているのは2割程度といわれている。（多重債務者対策本部有識者会議「意見とりまとめ」2p）

むすび

このように、消費者金融の見直しについての政策立案・決定過程は、多くの関係者、関係機関等の複雑な力のなかで最終的な決定をみた。政策立案・決定までのスピード、実証的政策分析の活用、実効性の確保などに関して課題を残しているが、改正法は、これまでの借り手の利益を軽視した業界の態様について全面的に改革を求めるものである。

バブル崩壊後、わが国の金融業は不良資産に悩みその克服が大きな課題であった。その間、収益率の高い消費者金融部門への参入や連携が積極的に行われてきたが、多重債務や高収益のもととなる業態の改革への関心は薄かった。FRB 議長が破産法 11 条に言及して個人破産の増大に関心を寄せていたのとは対照的に、わが国の中央銀行は、これからの銀行経営としてサービスの多様化、収益の向上の一環として消費者金融に向かうことに注目していた一方で多重債務問題への関心は薄かった。また、金融担当の大臣経験者のなかには、上限金利の利息制限法金利への引下げなど現場を知らない人たちの主張だとして、消費者金融の過剰融資の実態や歪な高収益構造を軽視する向きもあった。

制度の変更を決定すればその効果は急速に現れてくる。業界自身もこれまでの態様におかしいところがあったと認識していたがゆえに改正法への手早い対応が進んでいるとみられるが、自由な競争の下では対応が遅れば企業の存立にもかかわりかねないことを承知しているからでもあろう。グレーゾーンのような歪で変則的な状況のもと、何十万、何百万人という人の生活をおかしくするような事業態様であったが、今後、消費者向け無担保融資業である消費者金融業は社会のニーズに即した胸を張れるビジネスモデルに転換していくことが責務であろう。ルールが改革されれば市場の対応力は強靱であって、現にその動きは大方の予想を超える速さで始まっているとあってよいだろう。消費者金融業が国際的にも通用するビジネスに早急に転換していくことが期待される。

そうしたなかで多重債務問題が解決していくことを期待したい。

●参考文献

- ・宇都宮健児、2002年、『消費者金融 実態と救済』、岩波書店
- ・川本敏、2005年、「消費者政策の展開—現状と課題」、北川正恭・縣公一郎外編『政策研究のメソドロジー』、法律文化社
- ・川本敏、2003年、『悪質商法を撃退する』、岩波書店
- ・独立行政法人国民生活センター、2006年、『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』、国民生活センター
- ・藤井良広、2007年、『金融NPO』、岩波書店
- ・金融庁のホームページ（金融庁の政策、貸金業法改正・多重債務対策について）：最新の政府の動きがわかる。（<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/index.html>）

図表 貸金業規制法等の改正に関する決定プロセス（年表）

| | | |
|---------|-----|-------------------------------|
| 2005年 | 3月 | 金融庁「貸金業制度等懇談会」設置 |
| 2006年 | 1月 | 最高裁判決（みなし弁済・グレーゾーン金利を事実上認めない） |
| | 3月 | 国民生活センターが実態調査結果・政策提言公表 |
| | 4月 | 貸金業制度等懇談会が座長報告公表 |
| | 7月 | 与党「貸金業制度の改革に関する基本的考え方」公表 |
| | 8月 | 貸金業制度等懇談会の議論は最終段階 |
| | 9月 | 自民党「貸金業法の抜本改正の骨子」公表 |
| | 10月 | 貸金業規制法等の改正案を閣議決定 |
| | 11月 | 衆議院可決 |
| | 12月 | 参議院可決成立 |
| | 12月 | 改正貸金業規制法の公布（20日） |
| | 12月 | 多重債務者対策本部の設置 |
| 2007年 | 4月 | 同本部「多重債務問題改善プログラム」決定 |
| 2007年 | 12月 | 改正貸金業規制法の施行（公布から1年以内） |
| 2009年末頃 | | 改正貸金業規制法の完全施行（公布から概ね3年） |

（備考）筆者作成

NIRA モノグラフシリーズ

消費者金融の上限金利等の見直し

—貸金業規制法等の改正の背景・決定過程・影響・評価—

2007年11月 発行

著 者 川 本 敏

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03(5448)1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。