

金利規制及び貸金業制度
の見直しについて
(上柳委員提出 その1)

2006年4月18日

金利規制及び貸金業制度の見直しについて（概要）

日本弁護士連合会

上限金利引き下げ実現本部

本部長代行 宇都宮 健児

1 法改正の目的

このたびの金利規制及び貸金業制度に関する法改正の目的は、多重債務問題の解決にある。

2 金利規制について

(1) 貸金業規制法43条を撤廃し、「グレーゾーン」金利を正当化する規定をなくすべきである。

誤解により事実上強制する（最判平成18年1月13日他）制度は、認められない。

(2) 出資法の刑罰金利を、少なくとも利息制限法の水準にまで引き下げるべきである。

年20数%の金利を当然のように受領することは社会として容認できない。

(3) 利息制限法は引き上げる必要がないし、引き上げてはならない。

利息制限法は個人や銀行にも適用される民事上の本則として暴利規制を定めた基本法である。

(4) 日賦貸金業者、電話担保金融、質屋の特例金利は廃止すべきである。

特に、日賦貸金業について、脱法行為や大きなトラブルが報告されている。

(5) 金銭の貸付けに関して第三者に支払われる保証料も、貸し手がこれを認識して貸付けを行う限り、これを利息とみなす金利規制を定めるべきである。

上限金利の引き下げに際しては、脱法行為を許さないための規定を整備しておく必要がある。

3 過剰与信規制について

- ・ 効率的な過剰与信規制を実現するためにも、金利規制とセットにすることが不可欠である。

- ・ 債務者の支払能力に着目した総借入金額を設定し、それ以上の貸付を禁止する。
 - ・ 違反には、行政処分を定めることが必要である。
- 4 取立規制
公正証書作成に規制が必要である。
- 5 参入規制
営業保証金制度を導入すべきである。
- 6 多重債務者の救済・相談窓口について
- ・ 債務整理のための相談窓口としては、全国の弁護士会法律相談センターでのサラ金・クレジット事件を年間約4万件、財団法人法律扶助協会では年間約3万7000件の多重債務事件を処理している。今後は、本年10月から事業展開する司法支援センターの活用が重要である。
 - ・ 「カウンセリング」は、第三者機関によって行われるべきであり、貸金業者のための回収・取立ての手段とされてはならない。
 - ・ 生活再建のための全般的フォローを考えるならば、当懇談会で報告された長野県の「多重債務問題研究会」や熊本県などの取り組みを参考にして、地方自治体の相談窓口の拡充を検討すべきである。
- 7 その他
- (1) 広告規制
当連合会は、2004年5月、サラ金のテレビCMの中止を求めている。
タバコの有害表示にならった表示の規制は必要である。
政府が多重債務の問題、金利のこと等、広報に務めるべきである。
- (2) 保証人問題等
- ・ 債権者の保証人への説明義務として、主債務者の返済能力について、調査・記録した内容を開示・説明することを定めること。
 - ・ おまとめローンについては、生活の本拠を失う危険を内包していることから、被害実態に見合った規制が必要である。

本概要では、既に当連合会は多数の意見書で法改正の提言を行っているが、特に、今回の改正に必要性の高いものを指摘した。

以上

2006年4月18日

金利規制及び貸金業制度の見直しについて

日本弁護士連合会

上限金利引き下げ実現本部

本部長代行 宇都宮 健児

1 法改正の目的

このたびの金利規制及び貸金業制度に関する法改正の目的は、多重債務問題の解決にある。

消費者向無担保貸金業者の貸付金残高は1兆6720億円*1、サラ金の利用者は約2,200万人にものぼる*2。リボルビング方式の「カード・キャッシング」が浸透し、サラ金のATMはコンビニエンス・ストアにまで設置され、24時間・年中無休で稼働している。不必要な規制のせいで市場の発達が遅れているのではない。市場は十分に拡大したが、そこで生じている弊害を除去することが目下の課題である。

多重債務者は150万人とも200万人とも言われ、年間約20万人が自己破産をしている*3。2000年から2004年まで5年間の累計で約96万8000人である。経済苦・生活苦による自殺者は、年間約8千人である*4。同じ5年間の累計で約3万8000人であり、一つの市や町の人口にも匹敵する人数である。多重債務問題が犯罪の発生や家庭崩壊の原因となることも多い。猶予のならない、深刻な事態である。

今回の法改正では、多重債務問題の解決を最優先の目的とすべきである。

2 多重債務問題の発生原因

(1) 消費者に対する貸付金利は、利息制限法と出資法とが定める二つの上限金利の中間、いわゆる「グレーゾーン」金利帯で行われている。大手5社(アコム、武富士、アイフル、プロミス、三洋信販)においても金利帯別残高では「25%

*1 懇談会資料14-4の3頁

*2 懇談会資料11-4の7頁

*3 懇談会資料2-1の2頁

*4 懇談会資料2-1の3頁

以上29.2%以下」が71.5%を占める最多分布帯となっている*1。

(2) 借り手においては、この金利負担の重さが自転車操業に陥る危険をもたらしている。消費者金融利用者の平均借入残高は145万円、平均利用社数は3.3社である*2。3社から50万円ずつ、合計150万円を年利29.2%で借り入れて5年間の元利均等払で支払う場合、毎月の返済額は約4万8000円となる。これを超える返済余力を持つのは年収500万円以上の世帯であるが*3、大手5社の利用者でも「年収500万円以下」が75.4%を占める*4。返済余力を超える債務を負担すると、生活費を切り詰めてもなお足りない場合や、急な出費があった場合などに、返済のための借入れを行うようになる。国民生活センターの調査によれば、「借金返済」を理由とする借入れが「返済が困難になった時期」に増加し、借入総額・件数が多くなるほど借金返済を理由とする借入れの比率が高い、という事実が明らかされている*5。

(3) 中小零細企業の財務諸表の平均値を用いたモデル企業分析によると、損益分岐点借入利率は11~13%である*6。年利20%を超えるような借入れを行うと、中小零細事業者においても、返済のための借入を繰り返すことになる危険がある。

(4) さらに金利が高ければ高いほど、自転車操業によって負債が膨張する程度も大きい。年利29.2%で100万円を借入れ、毎月の利息を借入金によって支払うことを繰り返した場合、6年後の債務額は564万6772円にも達する*7。

(5) 貸し手においては、貸付金利が高いために、調達金利の何倍もの貸倒費用を組み込みつつ高い収益をあげることが可能になっている*8。1業者による1人当たりの貸付残高は増加傾向にある*9。信用情報機関に加盟している貸金業者が、1人の債務者に対して7~10社で貸付けを継続するということが、現に行われ

*1 消費者金融連絡会「TAPALS白書2005」の28頁

*2 消費者金融白書平成16年版、懇談会資料10-1の11頁

*3 懇談会資料7-1の18頁

*4 懇談会資料10-4-2の9頁

*5 懇談会資料13-2の4頁及び「追加」分

*6 懇談会資料6-2の3~4頁

*7 懇談会資料2-1の12頁

*8 懇談会資料14-2の6頁

*9 懇談会資料14-2の13頁、懇談会資料10-2-2の10頁

ている*1。高金利がリスクを吸収するために、自転車操業中の多重債務者に貸し込む構造になっている。

こうして、大量の多重債務者が発生しているのである。

(6) 借り手の生活や事業を破壊するような金利では、「健全な金融仲介機能」を果たすことができない。「返済のための借入れ」を助長し「供給が需要を作り出す」という不健全な・水膨れした市場構造を、健全化しなければならない。

3 刑罰金利の引き下げが必要である

(1) このような高金利がまかり通ってきたのは、貸金業規制法43条の「みなし弁済規定」によって、利息制限法を超えるグレーゾーン金利帯での営業を保障するという特別な保護を、貸金業者に与えてきたからである。同法43条は、詳細な書面要件などの行為規制と引き換えに高金利の取得を認める「アメ」として立法されたが、グレーゾーン金利帯に固執するビジネス・モデルを維持する役目を果たしてしまった。

(2) そもそも同法43条は、最高裁判所の判例理論による「超過利息の元本充当」を排除する条文だった。近年、最高裁判所は、同法43条の適用を極めて厳格に制限する判決を相次いで出している*2。その趣旨は、「利息制限法による債務者の保護を図る必要がある」という点にある。

実際、利息制限法による保護を受けられれば、多くの多重債務者は救われる。消費者金融の平均的利用者の利用期間は6.5年であり、10年以上の利用者は約3割を占めている*3。長期の利用者は「借金漬けの多重債務者」に見えるが、実は多くの場合、利息制限法に引き直し計算すれば、既に債務を完済していたり過払いになったりしている。サラ金利用者2,200万人の3割なら600万人以上が、「本当は債務者ではない人たち」とも推定されるのである。仮に完済に至ってなくても、利息制限法に引き直した債務残額なら、家計を圧迫せずに返済できる金額にまで減っていることが多い。「サラ金5社との7年間の取引で480万円の債務を負っていると思われた人が、利息制限法に引き直した債務残額は50万円に過ぎなかった」という実例が示す通りである*4。

(3) だが貸金業者は、相次ぐ最高裁判決にもかかわらず、「今後は利息制限法の範囲内で営業する」という姿勢を示そうとはしていない。貸金業者は、最近の

*1 懇談会資料15-7

*2 懇談会資料15-4

*3 消費者金融白書平成16年版

*4 懇談会資料4-7-13

最高裁の判決内容によれば貸金業規制法43条の適用がない既存顧客との取引に関しても、裁判外では、同法43条の適用を前提とした「残元本」について利息制限法を超える利息を、当然のように受領し続けている。

一方、国民生活センターの調査によれば、利用者の9割は利息制限法による金利の制限があることを知らない*1。

(4)すべての借り手に利息制限法による保護を行き渡らせるためには、刑罰をもって強制するもやむを得ない。貸金業者が自発的に民事法を守ろうとしないからである。

(5)昭和29年に出資法の罰則金利を定めた際に、利息制限法を遙かに超過する高利の横行に対して、実効性のある規制が必要であるとともに、「債務者保護のため譲ることのできない一線」である利息制限法の制限を引き上げるわけにはいかないの、これとは別に刑罰金利を定めることにした、と当時の立法担当官は解説している*2。こうして「まず最も悪質な者から駆逐し、さらに刑罰金利を段階的に引き下げて、順次、高利を是正させる」政策が選択され、刑罰金利は年率109.5%から年率29.2%にまで引き下げられた。今回の法改正では、出資法の罰則金利を利息制限法の制限金利にまで引き下げて、この50年来の課題を成し遂げるべきである。

4 利息制限法の引き上げには反対である

単なる抽象論から「民事・刑事金利の統一」を観念的に先行させ、「消費者の利益と貸金業者の利益」を単純に並列して、例えば「間をとって年利25%」などで民事・刑事金利を統一するという考え方には、反対である。

せっかく50年かけて高金利を是正してきたのに、今になって利息制限法の制限を引き上げるのは、「これで下げ止め」という金利の下限規制(上限規制ではない)を唐突に導入することになる。それは消費者保護の後退であり、事業者間の自由競争の否定でもある。貸金業規制法43条制定当時の轍を踏んで、再び最高裁のメッセージを真っ向から否定することになる。利息制限法の保護を受けられるならば早期に債務を完済して多重債務の「くびき」から脱出できる人を、わざわざ「多重債務者」に押しとどめてしまうことになる。今回の立法目的にまったく反する結果になる。

5 高金利を是正することの社会的意義

*1 懇談会資料13-2の9頁

*2 懇談会資料2-6の32頁。

高金利の是正は、一人一人の消費者を保護するだけでなく、今日において重要な社会的な意義がある。

高金利の負担は、その他の出費を切りつめさせて個人消費を抑制する。税金・年金・健康保険料、病院の治療代、子どもの給食費・学費の滞納へも波及しており*1、国や地方の財政、教育・医療・年金制度にも悪影響を与えることが懸念される。消費者向無担保貸付けの市場が拡大したことの裏返しとして、貸付金利を引き下げさせることによる経済効果も大きいと思われる。

6 金利規制に関する意見

(1) 貸金業規制法43条を撤廃し、「グレーゾーン」金利を正当化する規定をなくすべきである。

(2) 出資法の刑罰金利を引き下げるべきである。もはや年20数%の金利を当然のように受領することは社会に容認できなくなっているのであり、少なくとも利息制限法の水準にまで引き下げるべきである。

(3) 利息制限法は個人や銀行にも適用される民事上の本則として暴利規制を定めたものである。個人や銀行において利息引き上げの社会的要請があるわけでもなく、貸金業者だけを特別に保護する必要もないのだから、利息制限法は引き上げる必要がないし、引き上げてはならない。

(4) 日賦貸金業者、電話担保金融、質屋の特例金利は廃止すべきである。多様な送金手段が発達した今日において、「毎日集金に来てもらう」ことに依存しなければならぬ事業を営む資金需要者などほとんど存在せず、日賦貸金業者に特別な高金利を保障する必要性はない。携帯電話の普及に伴い電話加入権の価値は暴落している上、遠くない将来において電話加入権自体存在しなくなる蓋然性が高いのであり、電話担保金融業にも特別な高金利を保障する必要性はない。質屋はむしろ無担保貸付けよりもリスクが低いと考えられるし、実際、平成17年3月末での平均約定利率は24.95%にまで下がっており*2、年109.5%という特例金利を保障する必要性はなくなっている。

(5) 金銭の貸付けに関して第三者に支払われる保証料も、貸し手がこれを認識して貸付けを行う限り、これを利息とみなす金利規制を定めるべきである。上限金利の引き下げに際しては、脱法行為を許さないための規定を整備しておく必要がある。

(上記(1)～(4)につき2003年7月18日「出資法の上限金利引き下げ

*1 懇談会資料8-1-2の21頁、2006年4月9日朝日新聞記事など

*2 懇談会資料14-4の5頁

等を求める意見書」、2005年1月20日「消費者基本計画の策定に関する意見書」、(5)につき2005年6月17日「保証料・媒介手数料等の規制に関する意見書」)*1

7 健全な金融仲介機能について

(1) 健全な金融仲介と言えるためには、借り手の生活や事業を破綻させないことが必要である。借入れができさえすれば良いのではない。その後に無理なく返せるかどうかが重要である。返済のための借入れを助長し、自転車操業中の債務者に貸し込む行動は、健全な金融仲介とは言えない。

(2) 「高リスク層の資金需要」について

上限金利引下げに反対する立場からは、「金利を下げると高リスク層の資金需要に応えられなくなる」との意見が述べられている。しかし「高リスク層」とは具体的にどういう人たちを指すのか、甚だ曖昧である。

それは必ずしも「低所得者層」を意味しない。大手5社も「年収200万円以下」を含む様々な所得階層に万遍なく貸付けをしており*2、年収100万円以下のパート主婦に対して大手業者を含む7～10社が貸付けを継続している実例も報告されている*3。

一方、大手業者が新規融資の「断り理由」として最も多く挙げているのは、「信用情報内容判断」(約40%)である*4。要するに、事故情報があるとか、他社からの借入が多いということが、「リスク」の中身をなしている。

結局、「高リスク層」とは多重債務者を意味する。「多重債務者に貸せなくなる」というなら、むしろ、多重債務者に貸し込む構造を是正するという今回の立法目的に叶う。

なお、生活困窮者に対して高金利の貸付けが行われるならば、その生活を破壊することになる。「高利貸しが社会保障を肩代わりする社会」はいびつであり、憲法25条の精神に反する。

(3) 「中小の貸金業者に対するニーズ」について

「中小の貸金業者に対する固有のニーズもあるのだから、上限金利を引き下げるべきではない」とする意見もあるが、その「ニーズ」とは具体的に何を指すのかも、はなはだ曖昧である。大手5社でも低所得者層に対して貸付けをしている

*1 懇談会資料14-7

*2 懇談会資料10-4-2の9頁

*3 懇談会資料15-7

*4 懇談会資料10-4-2の8頁

ことは既に述べたとおりで、必ずしも「大手 - 中・高所得者層」「中小 - 低所得者層」という対応関係が存在するわけではない。事実として認められるのは、大手に比較して中小業者は「他社借入4件以上の新規顧客」に対して貸付けを行う比率が高いことである*1。従って、顧客の所得階層に応じたニーズというよりも、「他社借入件数が多い顧客層のニーズ」、すなわち返済目的のための借入れのニーズがあるに過ぎない。

大手業者はテレビCMや自動契約機の設置などを通じて全国津々浦々の顧客を獲得している。消費者向無担保貸金業者の上位27社が貸付残高の90.2%を占める*2が、既にこの中でも多重債務者に貸し込む構造になっている。このうえ中小の貸金業者のために高金利を保障しても、「10件目、20件目として貸付けを行う中小業者」を増やすという形で、業者規模別の「棲み分け」を生じさせる結果になるだろう。それでは債務者の自転車操業を助長することになり、今回の立法目的に反する。

(4)「ヤミ金融への流出論」について

上限金利引下げに反対する理由として「上限金利を引き下げたからヤミ金融が増えた」と述べる者もいる。しかし、事実は違っている。山口組五菱会のヤミ金融事件で、「ヤミ金融の帝王」は昭和63年頃からヤミ金融業を行い、平成8年から同10年にかけて配下の者にヤミ金店舗を営ませていき、平成11年には大規模なヤミ金融組織を形成していた*3。いずれも、上限金利が年29.2%にまで引き下げられた平成12年の改正出資法施行よりも前のことである。

ヤミ金融の被害者は、破産者と多重債務者の二通りである。サラ金が破産者に貸付けをしないことは、上限金利引下げの前後を問わず変わりがない。一方、多重債務者は必ずしも「どこからも借りられない人」ではない。4件以上の債務を抱えた状態でもサラ金からの借入れは可能である*4のが実状だが、ヤミ金融からの勧誘の方がしばしば先行しているのである。ヤミ金融は「名簿屋」から入手したリストを利用し、ダイレクトメールや電話によって、個々の多重債務者に対して直接勧誘の手を伸ばすからである。「上限金利引下げにより、どこからも借りられなくなった人がヤミ金融へ流出した」ということではない。

8 過剰与信規制について

*1 懇談会資料10-2-2の3頁

*2 懇談会資料14-2の7頁

*3 東京地裁平成17年2月9日判決

*4 懇談会資料10-2-2の3頁（「貸金業白書（平成16年版）」からの引用）

過剰与信規制は必要であり、規制強化には賛成である。日弁連は既に2003年の「統一消費者信用法要綱案」などの意見書において、過剰与信規制のための具体的な提案もしている*1。

ただ、今回の改正においては「いかにして規制の実効性を高めるか」を検討すべきである。

消費者向無担保貸金業者の上位27社が貸付残高の9割を占めている。それらの貸金業者は信用情報機関に加盟しているはずだが、ホワイト情報交流が行われているサラ金市場の内部においても、過剰与信が止まらないでいる。監督官庁が信用情報の内容を常にモニタリングできる態勢にはないから、過剰与信行為を早期にチェックすることは難しい。債務者の自転車操業は、少なくとも数年にわたって継続している。それは、同業他社が貸付けをしている事実を認識しても、「なお自転車操業が破綻せずに継続し、自社の元利金を回収できる見通しがある」なら融資を実行するし、「同業他社も同じ見通しにおいて融資をするであろう」という期待が相互的に成り立つからである。結局、共同して債務者の自転車操業を引き起こし、継続させているのである。

高金利ゆえに過剰与信の誘惑が生じるし、高金利ゆえにリスクを吸収して過剰与信を可能にしてしまう。このような構造が続く限り、大量の過剰与信行為が続発するのである。

違反行為が余りにも大量になると、監督官庁による監督・処分も追いつかなくなる。大量の違反行為のなかのごく一部だけを処分しても、抑止的效果は期待しがたい。監督官庁の人員・予算ともに有限であるから、「入り口を絞る」措置をとらないと容量オーバーとなる。

上限金利が下がれば貸倒費用も少なく見積もった上で融資を実行しなければならないので、与信審査を厳格化することが「経済的に合理的である」ということになる。経済的な動機付けによって、自ら過剰与信を抑制するように誘導することが必要である。効率的な過剰与信規制を実現するためにも、金利規制とセットにすることが不可欠である。

9 取立規制

取立規制は必要であり、賛成である。これも、日弁連は既に多くの意見書で具体的な対策を述べている。

ここでも、入り口を絞って、効率的な取立規制を実現することが必要である。高金利ゆえに借り手にとっては支払が苦しい。貸金業者は無理をして支払わせる

*1 懇談会資料14-7

ために、過酷な取立てや、公正証書の悪用や保証人への不意打ちなど騙しの手口が蔓延するのである。ゆえに、取立規制も、金利規制とセットでなければ実効性が確保できないと考える。

なお、現在においても、問題事例のすべてについて行政処分が迅速に打たれているかという点、必ずしもそうではない。消費者は監督官庁に対して取立規制違反の事実を申告して必要な措置を請求できる（職権発動を事実上促すだけでは不十分である）ものとすべきである（2003年8月21日「統一消費者信用法要綱案」）*1。

消費者信用における個人保証契約や、事業者信用において主債務者の経営に直接関与していない個人の根保証契約は禁止すべきである。個人保証が許される場合も、保証人となる者に対して主債務者の信用調査の結果を記載した書面を交付させるべきである。公正証書の作成に関しては、本人出頭の原則を厳格化すべきである（前掲「統一消費者信用法要綱案」）。

10 参入規制

参入規制は必要であり、賛成である。

山口組五菱会によるヤミ金融事件においても、数百を超える参加のヤミ金店舗の大部分は、東京都知事の登録を受けた貸金業者であった。このような悪質な者が大量に参入してくるのを確実に防止できなければ、信用情報の交流も含めて、将来の貸金業制度のあり方について合理的な制度設計を考えることも難しい。

少ない元手で安易な金儲けを狙って悪質な者が参入してくるのだから、営業保証金制度が適切である（2001年12月21日「貸金業規制法の改正に関する意見書」）。営業保証金を供託したかどうかというような、外形的・客観的事実をもってチェックするのが、効率的である。

11 多重債務者の救済・相談窓口について

多重債務者のための「セーフティーネット」を作ることは必要であり、賛成である。ただ、セーフティーネットを作りさえすれば問題は解決するというものではない。大量の多重債務者を生み出し続けるなら、セーフティーネットでも吸収しきれないという事態が生ずる。セーフティーネットを拡大するなら、それはそれで費用がかかり、その社会的コストを誰が引き受けるかという問題が生じる。やはり、金利規制によって「入り口を絞る」ことが不可欠である。

債務整理のための相談窓口としては、全国の弁護士会法律相談センターでのサ

*1 懇談会資料14-7

ラ金・クレジット事件を年間約4万件、財団法人法律扶助協会で年間約3万7000件の多重債務事件を処理している。

「カウンセリング」は、第三者機関によって行われるべきであり、貸金業者のための回収・取立ての手段とされてはならない。生活再建のための全般的フォローを考えるならば、当懇談会で報告された長野県の「多重債務問題研究会」や熊本県などの取り組みを参考にして、地方自治体の相談窓口の拡充を検討すべきである*1。

以上

*1 懇談会資料6-6-3の24頁