

貸金業規制法等改正を巡る問題

木下正俊

1. はじめに
2. 貸金業規制法等改正の経緯
 - (1) 改正の対象となった貸金業規制法等
 - (2) 「任意支払規定」および「みなし弁済規定」に関する判例法理
3. 貸金業規制法等改正の施行
 - (1) 貸金業規制法等改正の概要
 - (2) 全面施行に当たっての対策
4. 貸金業規制法等改正を巡る問題と若干の考察
 - (1) 「任意支払規定」および「みなし弁済規定」の廃止
 - (2) 「総量規制」の導入
 - (3) 消費者金融市場の急激な縮小
5. おわりに

1. はじめに

貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律（以下「貸金業規制法等改正法」という）は、平成18年12月13日に成立、同月20日に公布され、平成22年6月18日に全面的に施行された。貸金業規制法等改正法は、深刻さを増す多重債務問題の解決を目的とするものであり、ヤミ金融に対する罰則の強化（平成19年1月20日施行）等を第一弾として段階的に施行された。最終的な全面施行に際しては、最も重要な措置とされた規制金利の引下げ（いわゆる「グレーゾーン金利」の解消）、総量規制（年収を基準とする借入限度額の設定）の導入等を巡って改めて議論が激しく交わされ、改正内容の見直しや施行の延期を求める意見も有力であったが⁽¹⁾、政府は、内閣

2- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

府令改正等による衝撃緩和措置を講じ、当初予定通りの施行に踏み切った。

本稿では、貸金業規制法等改正の経緯および改正の概要を確認したうえで、上記論争点を中心に貸金業規制法等改正を巡る問題について若干の考察を加えることとする⁽²⁾。

2. 貸金業規制法等改正の経緯

(1) 改正の対象となった貸金業規制法等

貸金業規制法等改正法は、貸金業の規制等に関する法律（以下「貸金業規制法」という）および利息制限法、出資の受入れ、預り金及び金利の取締りに関する法律（以下「出資法」という）を改正するものである。このうち貸金業規制法は、昭和 58 年に当時大きな社会問題となったいわゆる「サラ金被害」が契機となって制定された法律であり、①貸金業者の登録義務（3 条）と無登録営業の禁止（11 条）、②過剰貸付けの禁止（13 条）、③誇大広告の禁止（16 条）、④契約締結時および債務弁済時の書面交付義務（17 条、18 条）、⑤取立て行為の制限（21 条）等の規制を業者に課すことを主な内容とするものであった。

また、利息制限法と出資法はともに戦後経済の混乱が残る昭和 29 年に制定された法律であり、金利に関しては、前者は、利息について上限を定め（元本 10 万円未満の場合は年 20 %、同 10 万円以上 100 万円未満の場合は同 18 %、同 100 万円以上の場合は同 15 %）、これを超える部分の利息（以下「制限超過利息」という）契約は無効とする（1 条 1 項）一方で、借主がこ

(1) 貸金業界・弁護士界間での論争に加え、政府・与党内でも意見が分かれたとされる。例えば、日本経済新聞記事 2009 年 11 月 11 日付「貸金業規制 政府内割れる」、同月 23 日付「借り手保護の規制強化で副作用？」を参照。

(2) 本稿は、筆者が広島大学法科大学院で担当している授業科目「金融取引法」および「金融システム法」で取り上げた関連テーマについての解説を再整理したものである。

れを任意に支払ったときは返還請求できない(同条2項, いわゆる「任意支払規定」)とすることを主な内容としている。また, 後者は, 金銭の貸付けにおける年109.5%を超える利息契約に対し罰則を課す(5条1項)とともに, 業として行う貸付けについては年29.2%を超える利息契約に対し罰則を課す(同条2項)ことによりこれらを禁止することを主な内容としている。これら両法の規定を受けて, 貸金業規制法は, 貸金業者が業として行う金銭消費貸借契約において, 年29.2%を超える利息契約を無効とする(42条の2)一方で, 債務者が利息制限法の上限を超え出資法の上限以下の利息(いわゆる「グレーゾーン金利」)を任意に支払い, 貸金業者が法所定の書面(17条に規定される「契約書面」および18条に規定される「受取証書」)を適切に交付しているときは有効な利息債務の弁済とみなすとしていた(43条1項, いわゆる「みなし弁済規定」)。

すなわち, 「グレーゾーン金利」に関しては, 利息制限法は利息契約を無効とする一方で, 債務者がこれを任意に支払った時は返還請求できないとするのに対し, 貸金業規制法は, 債務者がこれを任意に支払いかつ貸金業者が所定の規制に従っているときは有効な債務弁済とみなすとしていることから, 貸金業規制法(43条1項)は, 制限超過利息の支払いを一定の要件のもとで有効とする点において利息制限法(1条1項)の特則を定めたものとされる。

(2) 「任意支払規定」および「みなし弁済規定」に関する判例法理

上記の利息制限法の「任意支払規定」および貸金業規制法の「みなし弁済規定」については, 制定当初からその是非が論じられ, 今回の法改正により, ともに廃止されるに至ったが, その背景には, これらの規定の解釈に関する判例法理の形成があった。以下, 主要な最高裁判決の要点を確認しておこう。

4- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

イ. 「任意支払規定」

まず利息制限法の「任意支払規定」については、債務者が任意に支払った利息制限法所定の制限を超える利息（制限超過利息）は残存元本に充当されるか否かが争われた事案について、最高裁大法廷は、昭和37年6月13日に言い渡した判決（以下「昭和37年判決」という）で残存元本への充当を否定したが、その後昭和39年11月18日判決（以下「昭和39年判決」）において判例を変更し、民法491条により充当されると解するのが相当であるとの判断を示した。法廷意見は、その理由として、①債務者が支払った制限超過利息分の債務は存在しないことから、その部分に対する支払いは弁済の効力を生じないこと、②従って、債務者が利息と指定して支払っても制限超過分の指定は無意味であり、結局その部分に対する指定がないのと同様であるから、元本が残存するとき、民法491条の適用によりこれに充当されるものといわなければならないこと、③このように解することは利息制限法2条（制限超過天引利息の元本充当）の趣旨からも相当であること、等の諸点を指摘した。

最高裁大法廷は、「昭和39年判決」をさらに進め、昭和43年11月13日判決（以下「昭和43年判決」）において、債務者が制限超過利息の支払いを任意に継続し、その制限超過部分を元本に充当すると、計算上元本が完済となるときにおいて、その後支払われた金額は、債務がないのに債務の弁済として支払われたものであり、債務者は不当利得を理由として返還を請求することができる」と判示した。

なお、前記「昭和39年判決」に対しては、4人の裁判官が反対意見を述べ、その主な理由として、以下の諸点を指摘していた。すなわち、①利息制限法は、同法に規定する保護を受けるかどうかを債務者自身の意思にかからせ、債務者が法による制限を敢えて主張しないで制限超過利息等を任意に支払ったときは、裁判所としてもその意向に従うこととし、後日債務者が法による保護を主張しても裁判所はこれに応じた是正措置を講じないことを明ら

かにしたものと理解されること、②支払いの任意性の程度には具体的事情によりかなりの差異がありえ、高利ではあっても、適時の融資により債務者が生活上の危機を乗り切ることができた場合などには、制限超過利息等の支払いも極めて任意であることがありうること、③債務者が任意に指定充当した弁済もこれを有効なものとし、債務者が後日に至り制限超過分についての充当の指定は無効であるとして民法491条による法定充当を主張しても、裁判所はこれに応じて是正措置を講じないというのが各法条の趣旨であると解されること、等である。また、「昭和43年判決」に対しても、これと同趣旨の反対意見が述べられていた。

ロ. 「みなし弁済規定」

貸金業規制法の「みなし弁済規定」に関しては、平成2年1月22日、最高裁第二小法廷が支払いの任意性について初めて判断を示した（以下「平成2年判決」）。すなわち、第二小法廷は、法43条1項にいう「債務者が利息として任意に支払った」とは、債務者が利息の契約に基づく利息の支払いに充当されることを認識したうえで、自己の自由な意思によってこれを支払ったことをいい（同条3項にいう「賠償として任意に支払った」も同様）、債務者において、支払った金銭の額が利息制限法の定める制限額を超えていることあるいは当該超過部分の契約が無効であることまで認識していることを要しない旨判示した。

その後、最高裁第一小法廷は、平成11年1月21日判決（以下「平成11年判決」）において、制限超過利息の支払いが預金等口座に対する払込みによってなされた場合、有効な利息債務の弁済とみなされるために法18条1項に規定する書面（受取証書）の交付を要するか否かが争われた事案について、これを要すると判示した。すなわち、上告人である貸金業者は、預金等口座に対する払込みによる場合における受取証書の交付義務は弁済者の請求があった場合に限り適用されると規定した法18条2項を根拠として、弁済

6- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

者の請求がない本件ではこれを要しないと主張したのに対し、第一小法廷は、法43条1項2号は、受取証書の交付について除外事由を設けておらず、貸金業者は、払込みを確認した都度、直ちに受取証書を債務者に交付しなければならないと解するのが相当である、として上告を退けた。

最高裁は、その後も「みなし弁済規定」の適用を厳格に解釈する判断を示した。すなわち、第二小法廷は、平成16年2月20日判決（以下「平成16年判決」）において、①天引利息については法43条1項の適用はない、②法17条書面（契約書面）に該当するためには、所定の事項がすべて記載されていなければならない、③18条書面（受取証書）の交付は弁済の直後にしなければならない、④貸金業者が貸金の弁済を受ける前に振込み用紙と一体となった18条1項所定の事項が記載された書面を債務者に交付し、債務者が同書面を利用して利息の払込みをしたとしても、18条書面の交付があったということとはできない、との判断を示した。

上記「平成16年判決」の②に関連するものとして、第一小法廷は、平成17年12月15日判決（以下「平成17年判決」）において、いわゆるリボルビング方式の貸付けについて、確定的な返済期間、返済金額等を17条書面に記載することが不可能であるからといって、貸金業者は、これらを17条書面に記載すべき義務を免れるものではなく、当該事項に準じた事項（最低返済額及び経過利息を毎月の返済期日に返済する場合の返済期間、返済金額等）の記載がないときは、17条書面の交付があったとは認められず、法43条1項の規定の適用要件を欠くと判示した。

さらに、第二小法廷は、平成18年1月13日判決（以下「平成18年判決1」）において、18条書面の記載事項について、貸金業規制法施行規則15条2項の規定のうち、貸金業者が弁済を受けた債権に係る貸付契約を契約番号その他により明示することをもって、貸金業規制法18条1項1号から3号までに掲げる事項の記載に代えることができる旨定めた部分は、法の委任の範囲を逸脱した違法な規定として無効であると述べ、法18条1項2号に定

める契約年月日の記載を欠く書面を交付しても18条書面の交付があったとはいえず、法43条1項の適用要件を欠くと判示した。また、上記「平成18年判決1」および平成18年1月19日に第一小法廷が言い渡した判決（以下「平成18年判決2」）において、債務者が元本または約定利息の支払いを遅滞したときには当然に期限の利益を喪失する旨の特約の効力について、①債務者が約定利息のうち制限超過部分の支払いを怠った場合に期限の利益を喪失するとする部分は、利息制限法1条1項の趣旨に反して無効であり、②債務者が制限超過額の金銭を支払った場合には、債務者において制限超過利息を支払わない限り期限の利益を喪失するとの誤解が生じなかったと言えるような特段の事情のない限り、制限超過部分の支払いは、貸金業規制法43条1項にいう「債務者が利息として任意に支払った」ものということとはできないと判示した。

3. 貸金業規制法等改正の施行

上述のとおり、利息制限法1条2項の「任意支払規定」に関して、「昭和39年判決」において、制限超過利息の残存元本への充当が認められた後、「昭和43年判決」においては、充当により元本が完済となった後になお残る制限超過分は不当利得として返還請求が認められるとの判例が確定した。

また、利息制限法1条1項の特則とされる貸金業規制法43条1項の「みなし弁済規定」に関しては、「平成11年判決」、「平成16年判決」、「平成17年判決」において、17条書面（契約書面）および18条書面（受取証書）の交付について、また「平成18年判決1、2」においては、期限の利益喪失特約について、その法的効力を厳格に解釈する判断が示され、制限超過利息の支払いが有効な債務の弁済とみなされる要件を限定的にとらえる判例が確定した。

これらの判例法理の形成により、「任意支払規定」および「みなし弁済規

8- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

定」は空文化したと考えられ、これら両規定の廃止を含む貸金業規制法等の改正に至った。

（1）貸金業規制法等改正の概要

以下では、貸金業規制法等改正の概要について、貸金業規制法改正を中心に要点のみを簡単に確認しておく⁽³⁾。

イ．貸金業規制法改正

法律の題名が貸金業法と改められ、下記のとおり、貸金業の適正化、過剰貸付の抑制、金利体系の適正化を柱とする多岐に亘る改正が行われた。このうち「貸金業の適正化」の①貸金業への参入条件の厳格化、「過剰貸付の抑制」の②総量規制の導入、「金利体系の適正化」の①制限金利の引下げ、は全面施行の際に改めて大きな論争点となった。

（貸金業の適正化）

①貸金業への参入条件の厳格化

- ・純資産額の引上げ（改正前の個人 300 万円，法人 500 万円を平成 21 年 6 月 18 日に 2000 万円へ，22 年 6 月 18 日に 5000 万円へ引上げ）（6 条 1 項 14 号，同条 3 項）。
- ・貸金業務取扱主任者につき資格試験を導入（平成 21 年 6 月 18 日試験実施），合格者の営業所等への配置を義務づけ（平成 22 年 6 月 18 日施行）（4 条 1 項 6 号，6 条 1 項 15 号，12 条の 3，24 条の 7～24 条の 50）。

②貸金業協会の自主規制機能の強化（25 条～41 条の 12）：平成 19 年 12 月 19 日施行

- ・貸金業協会を認可法人として設立。

(3) 森寿明 [2007]，筒井健夫・山口聡也 [2007]，高橋洋明 [2007] を参照。

- ・同協会による自主規制ルール制定とその認可制を導入。

③行為規制の強化

- ・取立規制の強化（不当な取立て，不退去，禁止行為）（21条）：平成19年12月19日施行
- ・書面交付にかかる規定の整備（「極度方式基本契約」関連規定の追加，契約前書面交付の義務づけ）（2条7項～9項，16条の2，17条，18条）：平成22年6月18日施行
- ・生命保険契約の締結について，書面交付の義務づけ，自殺を保険事故とする契約締結の禁止（12条の7，16条の3）。
- ・公正証書にかかる規制の強化（嘱託委任状取得の禁止，書面交付による説明の義務づけ，制限超過金利による貸付けにつき嘱託の禁止）（20条）。
- ・連帯保証人に対する説明義務の強化（催告・検索の抗弁権のないことにつき事前書面・契約書面への記載の義務づけ）（16条の23項，17条3項，4項）。

④監督の強化：平成19年12月19日施行

- ・業務改善命令の導入（24条の6の3）。
- ・行政処分の強化（24条の6の4）。
- ・業務開始義務の創設（24条の6の6第2号）。
- ・事業報告書提出義務の対象範囲の拡大（24条の6の9）。
- ・報告徴収命令および立入検査の対象拡大（24条の6の10）。

（過剰貸付の抑制）

①指定信用情報機関制度の創設：平成21年6月18日施行

- ・個人向け貸付けについて貸金業者に信用情報の利用を義務づけ（13条2項，41条の13～41条の38）。

②総量規制の導入：平成22年6月18日施行

10- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

- ・源泉徴収票等の提出を受けることを義務づけ（13条3項）。
- ・年収等を基準にその3分の1を超える貸付けを原則禁止（13条の2）。
- ・リボルビング契約について、総量規制への抵触の有無の調査義務等、極度額の減額義務（13条の3，13条の4）。

（金利体系の適正化）

①制限金利の引下げ：平成22年6月18日施行

- ・みなし弁済制度の廃止（43条）。
- ・出資法の業として行う高金利罪の刑罰金利を20%に引下げ（出資法5条）。
- ・債務不履行による賠償額の予定について、年利20%を上限とする（利息制限法7条，出資法5条）。

②金利概念の見直し（利息制限法，出資法）

③日賦貸金業者および電話担保金融の特例の廃止（出資法）

④ヤミ金融対策の強化（出資法，貸金業法）：平成19年1月20日施行

- ・年利109.5%を超える著しい高利で行う営業貸付について罰則を新設（懲役10年）。
- ・無登録営業に対する罰則を強化（懲役5年を同10年に引上げ）。

ロ．利息制限法改正

判例により空文化していた1条2項および4条2項が削除されるとともに、業として行う金銭消費貸借について特則を設けて金利概念を見直す等の改正が行われた（平成22年6月18日施行）。

①任意支払規定（旧1条2項，4条2項）の削除

- ・（旧1条2項）上限利息超過部分を任意に支払ったときは返還を請求できない。
- ・（旧4条2項）賠償予定の制限超過部分を任意に支払ったときは返還

を請求できない。

②元本額の特則(5条)

- ・同一の債権者から既に貸付を受けている場合、新規貸付の元本額と既存の残元本額を合算して上限利率区分を適用。

③みなし利息の特則(6条)

- ・みなし利息から除外される契約締結費用および債務弁済費用を次のものに限定。

i 公租公課の支払に充てられるべき費用

ii 強制執行の費用、担保権実行としての競売手続費用等

iii 債務者が金銭の受領または弁済に利用する ATM 等の利用料

④賠償額の予定の特則(7条)

- ・元本に対する割合が年2割を超える部分は無効とする。

⑤保証料の制限等(8条)

- ・利息と保証料とを合算して利息制限法上限利率を超える部分について保証料契約を無効とする。

⑥保証がある場合における利息の制限の特則(9条)

- ・有効な保証料契約が締結された後に利息が増額され法定上限を超えたときは、超過部分について利息契約を無効とする。

ハ. 出資法改正

刑罰金利が引き下げられるとともに、高利による業務に対する罰則の強化等の改正が行われた(下記①は平成19年1月20日施行, ②~⑥は平成22年6月18日施行)。

①業として行う著しい高利の罪の新設(5条3項)

- ・年109.5%を超える利息契約に対し、10年以下の懲役または3000万円以下の罰金。

12- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

②金銭貸借等の媒介手数料の制限の見直し（4条1項）

- ・貸借の期間が1年未満のものについては、期間の日数に応じて年5%超を処罰（改正前は元本額の5%超のみ処罰）。

③業として行う高金利の罪の刑罰金利の引下げ（5条2項）

- ・年29.2%から年20%に引下げ。

④高保証料の罪の新設（5条の2第1項）

- ・利息と合算して年20%を超える割合となる保証料契約に対し、5年以下の懲役または1000万円以下の罰金。

⑤みなし利息の範囲の見直し（5条の4第4項）

- ・利息制限法との調整。

⑥日賦貸金業および電話担保金融についての特例廃止（旧10条8項～16項削除）

（2）全面施行に当たっての対策

平成22年6月18日の貸金業規制法等改正法の全面施行は、前年10月の政権交代で成立した民主党政権（国民新党，社民党との連立政権）のもとで行われた。民主党政権は、平成21年11月に設置した「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」（金融庁，消費者庁の副大臣，大臣政務官，法務省の大臣政務官で構成）において検討を行い、22年4月2日に「借り手の目線に立った10の方策」を含む報告書を取りまとめた後、6月11日に改正内閣府令を公布した。改正内閣府令の主要な点は以下のとおりであり、改正法の全面施行に伴う衝撃緩和措置を講じるものであった⁽⁴⁾。

第1に、総量規制に抵触している者の借入残高を段階的に減らしていくための借換えを推進することとし、借換え後の金利が借換え前の金利を上回らないこと等の要件を満たす借換えを総量規制の「例外」貸付けに追加した。

(4) 小野尚 [2010] 参照。

第2に、個人事業者の安定的な「事業所得」を総量規制の「年収」として算入することとした。

第3に、総量規制の「適用除外」と「例外」の分類⁽⁵⁾を再検討し、資産の裏付けがある貸付け（有価証券担保ローン、不動産担保貸付け（居宅等を担保とする場合を除く））や将来的なキャッシュフローにより返済能力がある貸付け（不動産の売却代金により返済される貸付け）を総量規制の「適用除外」とする一方、社会通念上緊急に必要と認められる費用を支払うための資金の貸付けおよび預金取扱金融機関からの貸付けを受けるまでのつなぎ資金の貸付けを総量規制の「例外」貸付けに追加した。

第4に、貸金業者の事務手続の円滑化を図るための措置を行うこととした。

第5に、生活困窮者向け貸付け等一定の要件を満たす者として登録したNPOバンクが行う当該貸付けについては、総量規制の適用除外の対象とした。

4. 貸金業規制法等改正を巡る問題と若干の考察

既述のように、貸金業規制法等の改正については、全面施行に際して「任意支払規定」（利息制限法1条2項）および「みなし弁済規定」（貸金業規制法43条1項）の廃止の是非や貸金業法における「総量規制」の導入の是非が改めて大きな論争点となったほか、貸金業への参入規制の強化（純資産額の引上げ）の影響も加わった消費者金融市場の急激な縮小も大きな問題とされた。

(5) 「適用除外」とされると、総量規制にかかわらず借入が可能であり、かつ借入残高に算入されない。一方、「例外」とされると、総量規制にかかわらず借入は可能であるが、借入残高に算入される。

以下では、これらの点について若干の考察を試みることにしたい⁽⁶⁾。

(1) 「任意支払規定」および「みなし弁済規定」の廃止

「任意支払規定」および「みなし弁済規定」の解釈に関する判例法理の形成については既述のとおりであり、それをもとにこれら両規定が空文化したとして廃止された。両規定の廃止は、①「制限超過利息」支払いの任意性の解消と、②出資法上限金利引下げによる「グレーゾーン金利」の解消との二つの側面を併せ持つと考えられる。ここでは、この二つの側面から両規定廃止の意味について考えてみたい。

まず第1の側面に関しては、判例が「制限超過利息」の支払いの任意性を極めて厳格に解釈する法理を形成し、それが両規定の廃止の契機となったとされることは既述のとおりである。しかし、これを逆に見ると、こうした判例法理が確立した状況の下では、あえて両規定を廃止する必要性は小さくなっていったとも言えそうである。すなわち、確立した判例法理のもとでは、両規定が存在したとしても債務者の保護にとって然程大きな支障はなくなっていたとも言え、その反面で、両規定を廃止することにより、「昭和39年判決」における反対意見でも指摘されていたように、個別の事情から「制限超過利息」を真に自由意思で支払う債務者の資金調達を奪うという面がむしろより大きな問題として浮上して来るのではないかと思われる。この点は、次の第2の側面とともに消費者金融市場の縮小という形で、消費者の利便性にマイナスの作用を及ぼすことにもなりかねないとも考えられる。

第2の側面に関しては、「グレーゾーン金利」解消の是非について、上記第1の側面とも関連してなお議論の余地が残るほか、「グレーゾーン金利」解消後の規制金利水準の是非についても検討を要すると思われる。すなわち、

(6) ここでの考察は、消費者金融を主な対象としているが、その論旨は、程度の差はあれ零細企業等の事業金融についても当てはまると考えられる。

規制金利は利息制限法による制限金利に一本化されることになったが、信用リスクが高いとされる消費者向け小口無担保貸付のビジネスモデルにとって制限金利 20% の水準が適格的かどうか改めて問われるということである。仮にそれが適格的でなければ、不適合な借り手に対する資金供給は抑制され、これらの借り手は市場から排除されることになる。この点については、後出(3)でさらに敷衍することとする。

(2) 「総量規制」の導入

今回の貸金業規制法改正により「総量規制」が導入された。導入に際しては、上記3(2)でみたような「衝撃緩和措置」が講じられたが、「総量規制」という規制手法の採用そのものが極めて異例のことである。この点については、上記4(1)の金利規制の強化を含めて積極的に評価する見解⁽⁷⁾も示されているが、適合性原則に関するこれまでの検討の経緯等⁽⁸⁾を踏まえると、狭義の適合性原則の厳格かつ画一的な適用を意味する規制の採用に踏み切ったことには若干の懸念を禁じ得ない⁽⁹⁾。すなわち、契約は本来自由であるべきところ、一定の属性を有する顧客に対し特定の取引を勧誘する際には顧客の属性に配慮すべしというのが適合性原則⁽¹⁰⁾であり、これを狭義に捉えると、特定の取引に適合性を欠く者を当人の保護のために市場から排除するという考え方である⁽¹¹⁾。まさに「総量規制」もこうした考え方に立つものと捉えることができる。すなわち、「総量規制」は、顧客の属性のうち「財産

(7) 角田 [2010] 6頁は、「消費者信用の規制において未だ多重債務問題への取組を明確に意識した立法例は稀有である点を見落としてはならない。」とし、「わが国の改正法が、金融サービスの規制体系に則り、消費者金融の勧誘ルールとして適合性原則を定め、消費者金融市場の実情と商品、参加者の属性に即したルールとして金利規制と総量規制を位置付けたことは、多重債務問題対策と市場の競争力確保という両立困難な目的を追求すべく、ギリギリまで市場原理と抵触しないルールを模索した野心的な試みとして積極的に評価すべきであろう。」と述べている。

の状況」(返済能力)に着目し、年収の3分の1以内という借入金額の数値基準を設定し、これを上回る借入を求める顧客を当人の保護のために市場か

-
- (8) 日本版ビッグバン後の金融システムにおける販売勧誘ルールのあり方について金融審議会で検討が行われた。金融審議会第一部会 [1999] は、適合性原則について、①狭義には、一定の利用者に対してはいかに説明を尽くしても一定の金融商品の販売・勧誘を行ってはならないこと、②広義には、利用者の知識・経験、財産力、投資目的等に照らして適合した商品・サービスの販売・勧誘を行わなければならないこと、を意味すると捉えたうえで、「一定の取引を一律に無効とする取扱いを法令で明示的に規定することは、契約における私的自治の原則等に照らせば難しいのではないかとの意見が多かった。」と指摘し、「一定の勧誘行為を禁止することの適否やそのあり方について、引き続き検討していく必要がある。」と述べるにとどめていた。一方、その後2007年に制定された金融商品取引法に関する金融庁 [2007] 415頁は、「当該顧客と当該取引を行うことが不適当と認められる場合には、「顧客がどうしても取引を行いたいと主張する場合」であって、「当行からは一切勧誘をしていないこと」及び「顧客が自己の責任において取引を行うことを明確にする」としても、「適合性の原則」に違反する可能性があるものと考えられます。」(項目5)と回答しており、狭義の適合性原則の厳格な適用に積極的な考えを示しているようにも見える。
- (9) 木下 [2009] とくに22頁以下参照。
- (10) 本稿で検討の対象としている貸付は金融商品取引法の規制の対象とはされていないが、投資商品を規制の対象とする同法40条は、「金融商品取引業者等は、業務の運営の状況が次の各号のいずれかに該当することのないように、その業務を行わなければならない。」とし、その第1号で「金融商品取引行為について、顧客の知識、経験、財産の状況及び金融商品取引契約を締結する目的に照らして不適当と認められる勧誘を行って投資者の保護に欠けることとなり、又は欠けることとなるおそれがあること。」と規定した。
- (11) 潮見佳男 [2005] 12頁は、「市場原理に依拠した新自由主義の立場は市場への市民の参加の自由を認めるものであることから、今や、市民の誰もが市場に登場して商品やサービスの取引に関与する機会を保障されることになる。その結果、市場での取引耐性(適合性)を欠く者にも市場への参加の機会が与えられることになり、そこでの決定結果につき自己責任を問われる危険性が生じる。(中略)そこで、国家がパターナリスティックに介入して、市場での取引耐性(適合性)を欠く者を当該市場から排除するための理論を立ち上げることが求められる。これを担うのが、適合性の原則である。」と述べている。

ら排除しようという規制であるからである。

しかし、こうした狭義の適合性原則を厳格に適用し、適合性を欠くとされた者との取引を禁止する総量規制の採用には慎重な検討を要すると考える。検討の主なポイントは、①「総量規制」が目的に照らして合理的であるかどうか、②「総量規制」という一律の数値基準の適用が妥当であるかどうか、ということであろう。①については、多重債務問題の解決のため、法13条に規定される「過剰貸付けの禁止」を具体化するものと位置付けられ、改正後の制限金利20%のもとで借入債務残高が拡散しない条件として「年収の3分の1」という数値基準の設定が合理的である旨の説明がなされている。一方、②については、仮に①の合理性が認められたとしても、それを万人に一律に適用することの妥当性という問題は別途あり得るということである。これらの点について、法改正に向けた審議の場で十分かつ丁寧な検討がなされたのか必ずしも明らかではない⁽¹²⁾。とくに②に関しては、例えば、これまで返済遅滞等のなかった主婦やパートタイマー等による借入れが困難化⁽¹³⁾しているとの報道⁽¹⁴⁾がなされており、仮にそうした事態が現実が生じているとすれば、「総量規制」は、多重債務者保護の名の下におけるパターンリズムに偏重した過剰な規制との批判を免れないのではないかと思われる。

(3) 消費者金融市場の急激な縮小

貸金業規制法等改正の動きと歩調を合わせるように、貸金市場とりわけ消費者金融市場は急激な縮小を示している。すなわち、下記の(表1)に示す

(12) 貸金業制度に関する懇談会[2006]および議事録等参照。

(13) 金融庁委託調査[2010]によると、3年以内に借入を経験した者で消費者金融に借入残高がある者の42.1%が「総量規制」に抵触し、抵触者の属性では、専業主婦・主夫、パート・アルバイト・フリーターの割合が高いとの調査結果が示されている(平成22年3月調査)。

(14) 【特集】[2010b]のほか、新聞記事等を参照。

18- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

ように、平成 21 年度末（22 年 3 月末）時点でみると、貸金業者数は、4,057 社となり、ピーク時の 10 分の 1 以下、貸金業規制法改正施行直前の平成 17 年度末（平成 18 年 3 月末）に比べても 3 分の 1 以下にまで減少している。また、貸金業者の貸付残高は、29 兆 9,357 億円と、平成 17 年度末に比べ▲27.7 % 減少する中で、消費者向け貸付残高は同▲39.5 % 減少、消費者向け無担保貸金業者貸付残高は同▲54.4 % 減少というように、相対的に信用リスクの高い消費者向け貸付とりわけ無担保貸付ほど大幅に減少している。平成 22 年度に入り貸金業者の減少がさらに加速（12 月末 2,677 社、平成 17 年度末比▲81.2 %）していることからすると、貸付残高も大幅な減少が続いているものと推測される。

こうした消費者金融市場の縮小の背景に貸金業規制法等改正があることは疑いなく、とくに①貸金業への参入規制の強化（純資産額引上げ）、②規制金利の引下げ、および③総量規制の導入が大きく影響しているものと推測される。因みに、①法改正全面施行時の所要純資産額 5000 万円を資本金額に代置してみると、個人を含む貸金業者全体の 8 割以上が淘汰の対象となり得ること（表 2）⁽¹⁵⁾、また、②金利 20 % 超の貸付が違法になると考えると、貸付全体の半分以上が対象となり得ること（表 3）、が推測される。もちろん、①参入規制の強化については、既存業者が体力を強化してこれに対応することも可能であろうが、零細法人業者及び個人業者の多くが廃業を迫られることとなる。また、②規制金利引下げについても、引下げ後の金利 20 % を前提とするビジネスモデルは十分成り立ち得るとの見解⁽¹⁶⁾も示されているが、金利設定の状況（表 3）をみると、ある程度の貸し渋りの発生は避けられないと思われる。さらに③総量規制についても、その影響が報じられているこ

(15) 日本貸金業協会が平成 23 年 2 月 15 日に公表した資料によると、平成 22 年 12 月末の会員業者数は 1,629、うち個人 436、資本金 5,000 万円未満の法人 693（うち 2,000 万円未満 348）となっており、個人業者および小規模法人業者の減少がとくに著しい。

(16) 「貸金業制度に関する懇談会」議事録等を参照。

とは既述のとおりである(脚注14)。

このような貸金業者の整理淘汰および市場の縮小を以って市場健全化の証と捉えることもできなくはないが、ここ数年の急激な市場縮小の動きをみると、法改正による規制強化を見越した業者の対応が信用収縮をもたらしており、その傾向は当面さらに強まると考えるのが自然であろう。

ここで改めて考えなければならぬのは、わが国において消費者金融市場をどう位置づけるかということである。わが国の消費者金融市場は、これまで「サラ金」と称されるように、いわば「日蔭者」扱いされる面がなくはなかったと言っても差し支えないだろう。とくに預金取扱金融機関とりわけ大手の銀行は、ごく最近まで個人に対する融資には極めて消極的であったと言わざるを得まい。バブル経済崩壊後の2000年代に入り、大手銀行は、高収益を誇っていた消費者金融会社と相次いで提携関係を結び、消費者金融のノウハウの吸収に努めたとされるが、今のところその成果はあまり見えていない⁽¹⁷⁾。むしろ、「みなし弁済規定」を厳格に解釈する最高裁判決が相次ぎ(前出2(2)口、参照)、いわゆる「過払い金返還請求」の急増により、貸金業者の経営が苦境に陥る⁽¹⁸⁾中で、大手銀行と消費者金融会社との提携関係の見直しが進められている⁽¹⁹⁾。

このように、わが国の消費者金融市場における資金供給の担い手の再編・整備が今後進むと考えられる一方で、今回の法改正による規制の強化に伴い、限界的な貸し手と借り手の双方が市場から淘汰される形で、市場の収縮が加速していると考えられる。

そこで問題となるのは、限界的な借り手のニーズにどう対応すべきかとい

(17) 前述の「総量規制」の是非はおくとして、預金取扱金融機関は、「総量規制」の対象とはされていないことも踏まえたビジネスモデルの確立が求められる。【特集】[2010a]も参照。

(18) 平成22年9月末には業界大手の武富士が会社更生法の適用を申請するに至った。

(19) 【特集】[2010c] および【特集】[2010a]参照。

うことである。借り手のニーズが健全なものか否かは一概には言えないが、仮にそれが「健全なもの」であるならば、規制を弾力化して市場で掬い上げることが望ましく、反対に「不健全なもの」であるならば、借り手の消費生活の立て直しに向けた社会政策による対応が求められ、また、ニーズはもともとながら市場での対応が困難なものであるならば、その受け皿として公的金融機関やNPOバンク等の整備が必要ということになるだろう。

なお、限界的な借り手のニーズの受け皿としてヤミ金融の肥大化が懸念されているが⁽²⁰⁾、今回の法改正による罰則強化を踏まえた一段と厳しい取締りが求められる。それと同時に、ヤミ金融から借り入れた金銭は原則として返還する必要がない旨判示した最高裁判決⁽²¹⁾を有力な武器として、ヤミ金融業者には被害者とともに毅然として対峙していくことも重要であろう。

5. おわりに

わが国の消費者金融市場は、今まさに正常化に向けた入口に立とうとしている。貸金業規制法等改正は、その大きな推進力となるだろう。ただその一方で、過剰な規制の採用により過度な信用収縮を招くことがないかどうか慎重な見極めも求められる。また、従来ともすれば「日蔭者」の感がなくもなかった消費者金融市場が「まっとうな」普通の市場として再生できるかどうかは、貸し手である貸金業者を含む金融機関の意識改革と体制整備の成否にかかっている面も大きいと考えられ、関係者の今後の取組みを注視していく必要がある。

(20) 【特集】[2010b] および新聞記事等を参照。

(21) 平成20年6月10日最高裁第三小法廷判決。同判決において、最高裁第三小法廷は、ヤミ金融業者の著しく高利の貸付けにより借主が貸付金に相当する利益を得た場合に、借主からの不法行為に基づく損害賠償請求において、同利益を損益相殺等の対象として借主の損害額から控除することは、不法原因給付につき定めた民法708条の趣旨に反するものとして許されない旨判示した。

(表1) 消費者金融市場の規模の推移

(単位) 社, 億円, %

	貸金業者数	貸付残高	うち消費者向け 貸付残高	消費者向け無担保 貸金業者貸付残高
昭和60年度末	47,504	n.a.	n.a.	n.a.
平成5	34,176	n.a.	n.a.	n.a.
10	30,290	545,309	163,954	89,845
11	29,711	476,376	174,778	95,948
12	28,986	445,123	188,292	106,263
13	27,551	467,937	201,196	119,341
14	26,281	467,937	200,470	120,074
15	23,708	468,040	196,550	117,169
16	18,005	433,506	198,574	116,720
17	14,236	413,858	209,005	117,403
18	11,832	436,727	203,053	108,601
19	9,115	414,898	179,191	89,659
20	6,178	378,567	157,281	72,853
21	4,057	299,357	126,477	53,497
22年12月末	2,677	n.a.	n.a.	n.a.
直近の対17年度末比	▲81.2	▲27.7	▲39.5	▲54.4

(出所) 金融庁資料をもとに筆者作成

22- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

（表 2）資本金規模別貸金業者数（平成 20 年 11 月末）

（単位）社，（ ）内構成比%

個人	1,216	(36.1)
法人	2,150	(63.9)
うち資本金 2000 万円未満	1,120	(33.3)
5000 万円未満	1,525	(45.3)
計	3,366	(100.0)

（出所）日本貸金業協会資料をもとに筆者作成

（表 3）金利別消費者向無担保貸付残高（平成 22 年 3 月末）

（単位）億円，（ ）内構成比%

26 % 超	1,532	(3.1)
24 % 超	5,224	(10.7)
22 % 超	12,129	(24.8)
20 % 超	27,027	(55.3)
18 % 超	38,202	(78.1)
計	48,899	(100.0)

（出所）金融庁資料をもとに筆者作成

[主要参考文献—公表年順]

新しい金融の流れに関する懇談会 [1998] 「論点整理」（6 月 17 日）

金融審議会第一部会 [1999] 「中間整理<第一次>」（7 月 6 日）

潮見佳男 [2005] 「説明義務・情報提供義務と自己決定」判例タイムズ
No.1178

貸金業制度に関する懇談会 [2006] 「懇談会におけるこれまでの議論（座長

としての中間整理)」(4月21日), および同懇談会資料

高橋洋明 [2007] 「「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」の解説」金融法務事情 No.1796

筒井健夫・山口聡也 [2007] 「利息制限法改正の概要」金融法務事情 No.1801

森寿明 [2007] 「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改正の概要」金融法務事情 No.1804

金融庁 [2007] 「コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方」(7月31日) 金融庁ホームページ掲載

木下正俊 [2009] 「金融商品の販売・勧誘ルールとしての説明義務と適合性原則について」広島法科大学院論集第5号

貸金業 PT [2010] 「改正貸金業法の完全施行について (座長試案)」(3月24日), および同 PT 資料, 金融庁ホームページ掲載

金融庁委託調査 [2010] 「貸金業利用者に対する意識調査」金融庁ホームページ掲載

小野尚 [2010] 「改正貸金業法の円滑な施行を図るための方策について」NBL No.933

角田美穂子 [2010] 「改正貸金業法の完全施行をめぐる論点」ジュリスト No.1404

【特集】 [2010a] 「不安の幕開き 完全施行された改正貸金業法」金融財政事情 (6月21日号)

【特集】 [2010b] 「サラ金消滅とローン難民」週刊ダイヤモンド (7月31日号)

【特集】 [2010c] 「銀行のノンバンク戦略 正念場へ」金融財政事情 (12月6日号)

24- 貸金業規制法等改正を巡る問題（木下）

[参照判例]

昭和 37 年 6 月 13 日最高裁大法廷判決 ジュリスト No.254

昭和 39 年 11 月 18 日最高裁大法廷判決 金融法務事情 No.392

昭和 43 年 11 月 13 日最高裁大法廷判決 金融法務事情 No.528

平成 2 年 1 月 22 日最高裁第二小法廷判決 金融・商事判例 No.854

平成 11 年 1 月 21 日最高裁第一小法廷判決 金融・商事判例 No.1064

平成 16 年 2 月 20 日最高裁第二小法廷判決 金融・商事判例 No.1188

平成 17 年 12 月 15 日最高裁第一小法廷判決 金融・商事判例 No.1243

平成 18 年 1 月 13 日最高裁第二小法廷判決 金融・商事判例 No.1243

平成 18 年 1 月 19 日最高裁第一小法廷判決 金融・商事判例 No.1243

平成 20 年 6 月 10 日最高裁第三小法廷判決 金融・商事判例 No.1296