

改正貸金業法の完全施行をめぐる論点

—多重債務問題と消費者金融業界の現状と課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 699 (2011. 2. 10.)

- はじめに
- I 平成 18 年貸金業法改正
 - 1 経緯
 - 2 目的と概要
- II 完全施行をめぐる動き
 - 1 完全施行についての賛否
 - 2 「借り手の目線に立った 10 の方策」の目的
- III 多重債務問題
 - 1 多重債務問題改善プログラム
 - 2 多重債務問題の解決に向けた実務の現状
- IV 消費者金融業界の現状
 - 1 改正貸金業法の影響
 - 2 最高裁判所判決の影響
- おわりに

平成 22 年 6 月 18 日に改正貸金業法が完全施行されるに至った。改正貸金業法の段階的施行と、多重債務問題改善プログラムの施行により、近年注目される多重債務問題の解決に向けた取組が大きく前進することが期待されている。一方で、改正貸金業法の完全施行は、消費者金融業界に対して大きな影響を及ぼしており、消費者金融を頼りにしていた資金需要者にも少なからず影響が出ているというのが現状である。

本稿では、①改正貸金業法の内容を概観し、完全施行に至るまでの議論の過程を振り返るとともに、②多重債務問題の現状とその解決を目指した取組を紹介し、③改正貸金業法と最高裁判所の判決に大きな影響を受けて、瀬戸際にある消費者金融業界の現状と今後の課題についても整理することとする。

財政金融課

おおかわうち あつし
(大川内 篤)

調査と情報

第 699 号

はじめに

「貸金業の規制等に関する法律」¹（昭和 58 年法律第 32 号）は、昭和 58 年 5 月 13 日に公布、同年 11 月 1 日に施行され、貸金業をめぐる様々な社会問題に対応するため、複数回にわたり改正されてきた²。近年、最も注目されているテーマは、多重債務者問題である。また、平成 18 年 1 月の最高裁判所の判決により、みなし弁済規定の適用が厳格に解釈されるようになったことを受けて、過払い金返還請求訴訟の件数が飛躍的に増加している。本稿では、平成 18 年の法改正を概観するとともに、多重債務者問題及び消費者金融業界の置かれた現状について整理してみたい。

I 平成 18 年貸金業法改正

1 経緯

平成 15 年 8 月の貸金業規制法等改正法（いわゆるヤミ金対策法）の附則³で、法改正後の貸金業制度の在り方及び「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（以下「出資法」という。）」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が定められたこと、近時の最高裁判所の判決において、みなし弁済制度⁴の要件を厳格に解釈すべきとの判断が相次いだこと⁵、などを受け、金融庁で、平成 17 年 3 月 30 日を第 1 回目とする「貸金業制度等に関する懇談会」（座長・吉野直行慶応義塾大学教授）が開催された。

平成 18 年 4 月には、過剰貸付け・多重債務の防止、金利規制のあり方・グレーゾーンの取扱い等を盛り込んだ「懇談会におけるこれまでの議論（座長としての中間整理）」⁶が公表された。

この中間整理を踏まえて、「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、同年 10 月 31 日に閣議決定され、第 165 回臨時国会に提出された。その後、同法案は、

¹ 「貸金業の規制等に関する法律」は、平成 18 年の法改正により、平成 19 年 12 月から「貸金業法」に名称が改められている。

² この点については、菅原房恵「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—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.524,2006.3.24. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0524.pdf>>に詳しい。なお、インターネット情報への最終アクセス日は、2011 年 2 月 3 日である。

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 年法律第 136 号）附則第 12 条第 1 項及び第 2 項に規定されている。

⁴ 貸金業規制法第 43 条第 1 項に定められていた、いわゆる「グレーゾーン部分」（出資法上限以下、利息制限法上限超部分）の利息の支払いに関する規定。具体的には、①登録貸金業者であり、②契約・弁済時に書面を交付しており、③債務者が利息と認識した上で任意（自発的に）で支払いをする等の条件を満たした場合に、利息制限法を上回る利息が、有効な支払い（みなし弁済）と認められる。

⁵ 過払い金返還訴訟を巡り、最高裁は平成 16 年 2 月、「みなし弁済の適用要件は厳格に解釈すべき」との判断を示し、利息制限法の上限と出資法が定める上限の間のグレーゾーン金利を制限した。平成 18 年 1 月にも、みなし弁済の要件をさらに厳格にし、事実上、認めないとの判決を出している。さらに平成 19 年 7 月には、借り手が同意して支払ったとみなす貸金業法の「みなし弁済」の特例に当たらない場合、過払い発生時点から年 5%の利息を付ける義務があるとの判断を初めて示した（例えば、「利息制限法の上限超す金利 厳格な適用求める」『日本経済新聞』2004.2.21; 「利息制限法の上限超す返済 超過金利分 認めず」『日本経済新聞』2006.1.14; 「グレーゾーン金利の過払い金 返還、利息も義務」『日本経済新聞』2007.7.14.）。

⁶ 貸金業制度等に関する懇談会「懇談会におけるこれまでの議論（座長としての中間整理）」2006.4.21. 金融庁 HP<http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kasikin/20060421/01.pdf>

衆議院で可決された後、同年 12 月 13 日に参議院で可決・成立し、同月 20 日に平成 18 年法律第 115 号として公布された。

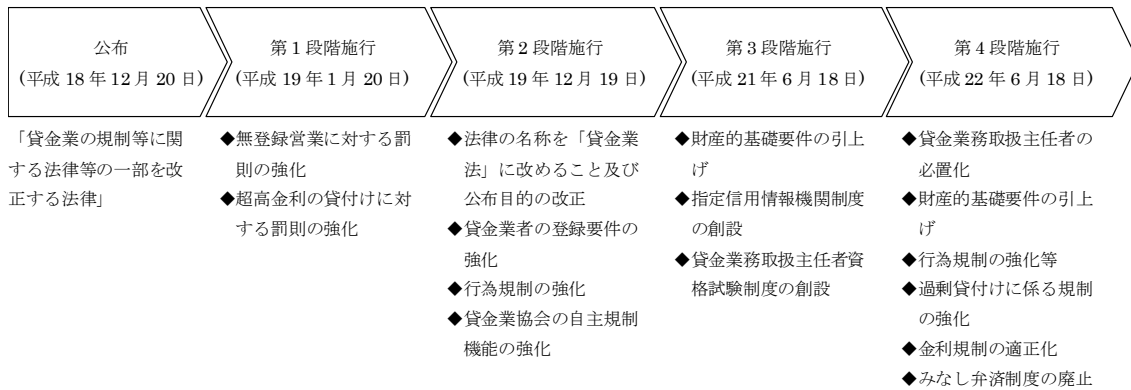
2 目的と概要

平成 18 年の改正法の目的は、多重債務問題の解決と安心して利用できる貸金市場の構築である。そのための施策として、①参入規制の強化等で貸金業者の業務適正化を図ること、②指定信用情報機関制度及び総量規制を導入することで返済能力を超える借入を抑制すること、③グレーゾーン金利を撤廃し、出資法の上限金利を引き下げる等が打ち出された。

改正の内容は多岐にわたることから、貸し手側に十分な準備期間を与えるとともに、借り手側への急激な影響を避けるために、改正法は、平成 19 年 1 月から 4 段階に分けて施行されることとなり、平成 22 年 6 月までに完全施行された。

その施行スケジュールは、図 1 のとおりである。

図 1 改正貸金業法の施行スケジュール



(出典)「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要綱」金融庁 HP を基に筆者作成

<<http://www.fsa.go.jp/common/diet/165/01/youkou.pdf>>

また、改正の内容を概観すると以下のとおりである。

(1) 貸金業の適正化

貸金業者の業務の適正化を図り、過剰貸付けや違法行為を防止するため、参入条件の厳格化⁷、貸金業協会の自主規制機能の強化⁸、行為規制の強化、監督の強化等の措置が講じられた。

⁷ 財産的基礎要件の引上げとして、貸金業者の純資産基準が、法人 500 万円以上、個人 300 万円以上から、段階的に、法人個人を問わず 5000 万円に引き上げられた。

⁸ 主な自主規制機能としては、協会員への規制・法令遵守の厳格化等が挙げられる。法改正に伴い、貸金業協会は、内閣総理大臣の認可を受け、貸金業者が設立する法人と位置づけられ、都道府県ごとの支部設置が義務付けられた。

(2) 過剰貸付けの抑制

改正法では、借入総額を制限することで、過剰貸付けを防止し、多重債務問題を解決することが目指されている。具体的には、個人向け貸付けについて、指定信用情報機関⁹を利用した返済能力の調査を義務付け、返済能力を超える貸付けを禁止する総量規制¹⁰を導入した。

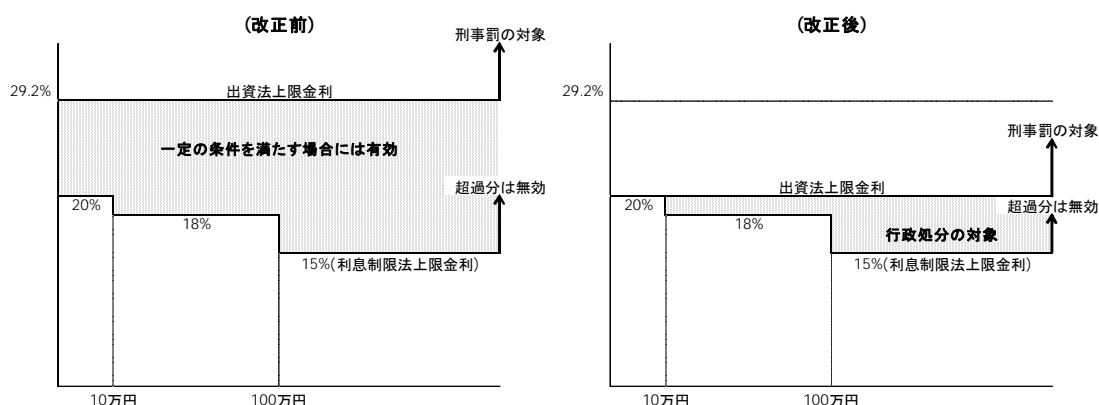
(3) 金利規制の適正化

法改正による金利規制の適正化の要点は、次の2点である。①貸金業法上のみなし弁済制度（グレーゾーン金利）を廃止し、出資法の上限金利を20%に引き下げ、これを超える場合には刑事罰を科す。②利息制限法の上限金利（20～15%）と出資法の上限金利の間の金利での貸付けについては、行政処分の対象とする。

すなわち、貸金業者は、利息制限法に基づき、貸付額に応じて20～15%の上限金利での貸付けを行わなくてはならない。

改正前、改正後の上限金利は、図2のとおりである。

図2 法改正前後の上限金利



(出典)「貸金業法改正等の概要」p.5. 金融庁 HP を基に筆者作成

<<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/04.pdf>>

II 完全施行をめぐる動き

平成18年12月に成立した改正貸金業法は、平成22年6月までに完全施行されることとなっていたが、完全施行を迎えるにあたって、様々な動きが見られた。

貸金業者への規制強化を予定通りに実行することを求める法曹界と、直前に慎重な姿勢を示した一部関係者との意見の対立は激しいものであった。この対立を受けて、改正法完全施行を円滑に進めるための施策の必要性等を検討するため、政府に「貸金業制度に関する

⁹ 貸金業者が借り手の総借入残高及び返済能力を把握するために、情報管理体制の整った機関が指定信用情報機関として指定されることとなった。

¹⁰ 総借入残高を、原則、年収の3分の1にまで制限する枠組み。借入れ先が複数にわたっている場合には、それらを合算した金額で計算することとなる。

るプロジェクトチーム」¹¹（以下「PT」と略称する。）が設置された（詳細後述）。

1 完全施行についての賛否

貸金業法改正を決めた平成 18 年以後、世界的な金融危機を経て、日本経済は様変わりした。不安定な経済情勢の下、資金繰りが厳しい中小企業が増えている。運転資金に充てるために、中小零細企業経営者が個人として貸金業者から借入れを行う場合もあり、規制強化により、中小零細企業の資金繰りに大きな影響が及ぶのではないかとの懸念が生じた。また、所得の減少や失業により、生活に困窮した個人がヤミ金融に流れるおそれがあるのではないかとの懸念も見られる。これらの懸念から、改正貸金業法の完全施行を前に、規制の緩和や導入の延期を求める意見が散見されるようになった。

改正貸金業法の完全施行を控えた平成 21 年 9 月、金融庁は、完全施行を円滑に進めるための施策の必要性等を検討する PT の設置を決めた。PT の下に設置された PT 事務局会議¹²は、平成 21 年 11 月 30 日に、第 1 回会議を開き、以降平成 22 年 2 月 18 日まで、途中に中間論点整理¹³を挟み、計 13 回開かれた¹⁴。ヒアリングを受けた団体・個人は、業界団体、地方自治体、関連省庁、学者、弁護士、ジャーナリスト等、40 を超えた。

政府は、PT 事務局会議において、規制は必要であると考え、改正貸金業法の完全施行を強く求める改正法推進派と、上限金利の引下げや総量規制の政策効果に疑問を持ち、あるいは副作用を懸念する改正法見直し派の双方の意見を聴取し、実態の把握に努めた。

改正法推進派の意見としては、「多重債務者の数が減少している」、「借り手が不利益を被るような貸付けを防ぐためには、副作用があるような規制でも導入せざるをえない¹⁵」、「利用者の支払い能力を超える状況下での資金需要の実態は、そのほとんどが返済のための借入れである¹⁶」等が見られる。一方、改正法見直し派の意見としては、「業界そのものが喪失する」、「消費者を守るべきものが、かえって使い勝手を悪くして、消費者を守っていない」、「世界にまれに見る「規制凶化」である¹⁷」等の厳しい指摘が見られる¹⁸。

¹¹ 同 PT は、改正貸金業法附則第 67 条第 1 項の規定「政府は、貸金業制度の在り方について…（中略）…第四条の規定による改正後の規定を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無について検討を加え、その検討の結果に応じて所要の見直しを行うものとする」に基づき設置された。大塚耕平内閣府金融担当副大臣を座長として、①貸金業の利用者の実態、②貸金業者の実態、③諸外国の貸金業の実態、④改正貸金業法を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無等を検討した。PT の下には、「事務局会議」が設置され、検討に供するための調査やヒアリングが行われた。

¹² 田村謙治内閣府金融担当政務官、泉健太内閣府消費者担当政務官、中村哲治法務大臣政務官の 3 政務官の主導で設置された。

¹³ 平成 21 年 11 月 30 日から 12 月 21 日までの計 7 回のヒアリング結果を事務局会議においてまとめたもの。「貸金業制度に関するプロジェクトチーム事務局会議 中間論点整理」2009.12.28.

<<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/interim/20091228/01.pdf>>

¹⁴ 「「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」事務局会議について」

<<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/shiryoushu.html>>

¹⁵ 池尾和人慶応義塾大学教授の見解。

¹⁶ 木村裕二日弁連多重債務対策本部事務局次長の見解。

¹⁷ 石川和男東京財団上席研究員の見解。

¹⁸ 「「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」第四回事務局会議の概要」<<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/gaiyou/20091208.html>>; 「池尾教授提出資料」（「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」第 4 回事務局会議配布資料）<<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/siryou/20091208/03.pdf>>; 「改正貸金業法の完全施行で意見対立」『朝日新聞』2010.1.9; 「闊論 改正貸金業法の完全施行」『毎日新聞』2010.1.16.

2 「借り手の目線に立った 10 の方策」の目的

PT 事務局会議によるヒアリングが終了したことを受けて、PT は、平成 22 年 3 月 3 日、12 日、24 日の 3 日間、会合をもち、本格的な検討を重ねた。

3 月 24 日の第 3 回目の会合を受けて、PT は、座長試案「改正貸金業法の完全施行について」を発表した。これは、改正貸金業法の円滑な施行を図るために、借り手等の実情を踏まえた案であり、「借り手の目線に立った 10 の方策」¹⁹から成っている。この 10 の方策は、貸金業者の事務手続きの円滑化や借入れ残高減額のための借換えの促進等、貸し手と借り手双方に配慮した内容となっている。加えて、多重債務者を救うためのセーフティネットの充実やカウンセリングの実施等の具体的取組、ヤミ金融対策の強化、改正貸金業法の一層の周知の徹底等の方策が明記されている。

もっとも、この 10 の方策で示された取組は、総量規制に抵触する可能性がある者に対する激変緩和措置以外は、平成 19 年 4 月 20 日に決定された多重債務問題改善プログラム（詳細後述）に盛り込まれたものと類似している。

激変緩和措置に関する規定は、借り手の返済条件を緩和するための規定や、借入れ可能な余地を広げる規定等である。すなわち、借り手の資金繰りを支える効果を狙った規定である。ただし、借り手の生活を再建することにどの程度の直接的な効果があるかについては、今後の推移を注視していく必要がある。

平成 22 年 4 月 20 日には、改正貸金業法が、当初の予定に沿って、同年 6 月 18 日に完全施行されることが閣議決定された。

Ⅲ 多重債務問題

多重債務者とは無担保・無保証で 5 社以上の消費者金融から借入れをしている債務者²⁰を指し、平成 19 年 2 月には約 176.8 万人に上った。その数は、平成 20 年 3 月には、117.7 万人、平成 21 年 3 月末では、72.7 万人と、着実に減少している。²¹

1 多重債務問題改善プログラム

政府は、社会問題化していた多重債務問題から債務者を救うことを目的として、改正貸金業法附則第 66 条（政府の責務）²²に基づき、平成 18 年 12 月、内閣に、金融担当大臣

¹⁹ 具体的には、次の 10 点である。①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の促進、②個人事業者が提出する事業計画等の記載事項の簡素化、③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、④総量規制の「適用除外」と「例外」の分類の再検討、⑤貸金業者の事務手続きの円滑化を図るための措置の検討、⑥健全な消費者金融市場の形成、⑦多重債務者等の生活再建・事業再生のための多様なセーフティネットの充実・強化、⑧多重債務者に対するカウンセリング・相談の更なる改善・強化、⑨ヤミ金融の取締りの強化、⑩改正貸金業法等の広報活動。

²⁰ 多重債務者対策本部有識者会議「多重債務問題改善プログラムの実施状況に関する報告」2009.7.8, pp.7-8. 首相官邸 HP<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/kettei/090708/honbun.pdf>>; 日本消費者金融協会『JCF A レポート 2010』2010.3, p.27.を参照。

²¹ 金融庁総務企画局「第 7 回多重債務者対策本部有識者会議」2008.5.13, pp.12-13. <<http://www.fsa.go.jp/singi/tajusaimu/gijiroku/20080513.pdf>>

²² 改正貸金業法附則第 66 条は「政府の責務」について次のとおり定めている。「政府は、多重債務問題（貸金業を営む者による貸付けに起因して、多数の資金需要者等が重疊的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じている状況をめぐる国民生活上及び国民経済の運営上の諸問題をい

を本部長とした「多重債務者対策本部」を設置した。

同本部の下には、有識者会議が設置され、6回の会議²³を経て、平成19年4月20日に、多重債務問題改善プログラムを策定するに至った。

多重債務問題改善プログラムの策定から3年半が経過し、現在までの実施状況や今後の課題等も明らかになってきた²⁴。

相談窓口の整備状況については、全ての都道府県に、多重債務相談窓口が設置された。さらに、専門家を介する必要があると思われる案件については、相談窓口が弁護士・司法書士等との連携を迅速に行い、問題解決を図っていくモデルが確立された。

多重債務者に対するセーフティネット貸付け²⁵については、グリーンコープ生活協同組合ふくおか生活再生相談室等²⁶の「生活再生事業」や宮城県栗原市の「栗原市のぞみローン」(詳細後述)、並びに岩手県消費者信用生活協同組合の「スイッチローン」(詳細後述)などが整備されつつあり、さらなる充実が図られている²⁷。

全国的に見ると、進捗状況に程度の差はあるものの、相談窓口の整備・強化やセーフティネット貸付けの取組は、着実に進展しているといえることができる²⁸。

ただし、解決すべき課題も少なくない。

相談窓口の整備・強化については、地域によって、相談者が身近な相談窓口に足を運びづらい状況にあることもあり、近隣の自治体で相談を受けることができる体制を整える必要がある²⁹。その他、窓口で相談を受ける相談員の知識や相談技術のための関係機関一体となった研修や多重債務相談窓口独自の勉強会の実施、多重債務相談窓口と他部局・他機関との情報交換を含めた連携³⁰等、様々な対策を講じていく必要がある。

今後は、セーフティネット貸付けを行い、その後のきめ細かなフォローアップにも対応できる、グリーンコープ生活協同組合等のような非営利機関の相談窓口を拡充していくことが必要であろう。そのためには、非営利機関の運営に必要な資金が大きな問題となることから、行政による予算措置の拡充等、運営資金を確保するための枠組みを構築すること

う。以下同じ。)の解決の重要性をかんがみ、関係省庁相互間の連携を強化することにより、資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備、資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実、違法な貸金業を営む者に対する取締りの強化、貸金業者に対する処分その他の監督の状況の検証、この法律による改正後の規定の施行状況の検証その他多重債務問題の解決に資する施策を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない。この規定は、他の改正規定に先立って、改正貸金業法の公布の日(平成18年12月20日)から施行された。

²³ その後、有識者会議は、平成22年3月26日までで計15回開催されている。

²⁴ 多重債務者対策本部有識者会議 前掲注(20), pp.3-21.

²⁵ 多重債務に陥った人に対して、貸付ける債務整理後の生活再生資金。ただし、貸付返済能力が見込まれ、多重債務問題の解決に資する場合に限定されている。「多重債務問題改善プログラム」2007.4.20,p.7.首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/kettei/070420/honbun.pdf>>;「生活福祉資金貸付制度 セーフティネット貸付制度の改善・充実を求める」2008.9.1. 金融庁 HP <http://www.fsa.go.jp/singi/tajusaimu/siryoku/20080901/04_2.pdf>

²⁶ グリーンコープ生活協同組合の生活再生相談事業については、その活動が、現在、福岡を中心に、熊本、大分、山口、長崎へと広がりをみせている。

²⁷ しかし、セーフティネット貸付けの認知度は2割と低く、広報面での課題が残る。(多重債務者対策本部有識者会議 前掲注(20),p.4.)

²⁸ その他、金融経済教育やヤミ金融取締りの面においても着実な進展が見られる(同上, pp.19-20.)。

²⁹ この問題に対しては、県庁から委託を受け、県内市町村へ出向き、出張相談を行っているグリーンコープ生活協同組合生活再生相談室の方法が参考になるとと思われる。

³⁰ 市区町村の徴税部門の担当者によって、納税者が多重債務状態に陥っている可能性が見出される事例もあることから、今後は、多重債務相談窓口と徴税部門との緊密な連携が、より重要になってくるとと思われる。

も課題だといえる。

2 多重債務問題の解決に向けた実務の現状

多重債務問題については、①既に多重債務状態にある人をいかに救済するか、②今後、多重債務状態に陥る可能性のある人の発生をいかに予防するか、の2つの問題が重要であり、それぞれに適切に対応していく必要がある。

関係団体は、多重債務問題改善プログラムにおける「借り手対策」に基づいて、同問題の解決に向けた取組を進めている。地方公共団体、信用生協による具体的な取組は次のとおりである。

(1) 地方公共団体

ここでは、多重債務者と密接な繋がりを持つ機会の多い市町村に焦点を合わせて、その中でも特に先進的な対策を進めている宮城県栗原市の取組を紹介する³¹。

宮城県栗原市は、多重債務者救済のための融資制度の創設に向けて、市内の金融機関及び仙台弁護士会と協議を重ね、平成20年1月4日から「栗原市のぞみローン」という融資制度を開始した。この融資制度は、栗原市が、①市民への窓口となる、②貸付資金として金融機関に1億円を預託する、仙台弁護士会が、①法律の専門知識を提供する、②具体的な解決策を提示する、金融機関が、①金融に関する専門知識を提供する、②貸付業務の実務を担う、という協力・連携体制の下で運営されている。

このように、「栗原市のぞみローン」とは、三者それぞれの専門分野で相互に協力・連携することで多重債務者救済を図るものである。

栗原市での多重債務相談においては、多重債務者は、仙台弁護士会や宮城県司法書士会等を紹介され、特定調停等の法的な処理や任意整理により、無理のない分割返済方法の提案を受けて、生活再建を図っている。「栗原市のぞみローン」は、多重債務者救済のための選択肢の1つとして位置づけられており、融資が行われないと生活再建が困難な場合等、その利用は限定的である。

このように、民間金融機関と連携した多重債務者対策の枠組みが創設され、債務整理や生活再建資金の貸付けを行う民間金融機関の窓口が設置されたことで、多重債務者の相談が増加している。増加の主な要因は2つある。1つは、市民への広報活動を通じて、「栗原市のぞみローン」の融資制度が効果的に宣伝されたこと、そして、もう1つは、融資制度を勧められる前に法律専門家の無料相談が受けられることから、適切な債務整理方針を選択しやすいことである。

また、重債務者の相談窓口の設置に留まらず、このような融資の窓口が設けられていることも、多重債務者を掘り起こすための重要な取組であるといえる。

(2) 信用生協（岩手県消費者信用生活協同組合）

「借り手対策」における「借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供」については、岩手県消費者信用生活協同組合、福岡県、熊本県、大分県等

³¹「宮城県栗原市における多重債務者救済のための貸付制度「栗原市のぞみローン」の概要について」2009.5.19.金融庁 HP<<http://www.fsa.go.jp/singi/tajusaimu/siryoku/20090519/01.pdf>>; 佐藤勇「宮城県栗原市における多重債務者対策」『国民生活』8号, 2008.12, pp.18-20; 同「宮城県栗原市における多重債務者対策」『月刊金融ジャーナル』645号, 2010.9, pp.30-33.を参照した。

のグリーンコープ生活協同組合、東京の生活サポート基金等の活動が広く知られている。

昭和 44 年に設立された岩手県消費者信用生活協同組合³²（以下、「信用生協」）は、平成元年から、債務者が消費者金融などからの借金を返済するための資金を貸し出してきた（「消費者救済資金貸付制度（スイッチローン）」³³）。

スイッチローンの貸付資金は、県内の提携市町村からの預託金が原資である（市町村は、県内の提携金融機関に資金を預託する）³⁴。提携金融機関では、その預託金額の 4 倍の融資枠を設け、信用生協に対する融資を実施している。

ただし、信用生協の融資方針は、まずスイッチローンありきではない。スイッチローンは、銀行から融資が受けられない多重債務者に対して、資金を融資する商品ではあるが、その前提として債務整理の相談が前提となっている。信用生協としては、相談すなわち即融資、という考えには立っていない。この制度は、融資を実行することが目的ではなく、相談者の救済を第一義的に考えているからである。

融資を行えない状態の相談者や、融資以外の手段での救済が最も適していると考えられる相談者には、弁護士等の協力の下で、問題解決への道を探っていくこととなる。平成 18 年度の実績では、相談件数 5,132 件に対し、融資によって解決した件数は、787 件（全体の 15.3%）となっており、その他の案件については、法的整理等により問題の解決と生活の再生とが図られている³⁵。

また、信用生協は、平成 21 年 4 月から、盛岡市と提携して、現行の「消費者救済資金貸付制度」の枠組みを使い、生活再建資金貸付けを行っている。貸付対象者は、貸付けによる生活再建が見込まれ、かつ返済が可能な市民とされており、実際には、過去に債務整理を行った市民や、年齢制限・所得制限に抵触し、社会福祉協議会からの借入れが困難となった市民が多い。

IV 消費者金融業界の現状

消費者金融業界は、改正貸金業法の完全施行及び最高裁判所判決により多大な影響を受けている。貸金業者数の推移と貸付残高及び成約率の動向から、現在の消費者金融業界の現状を概観してみよう。

1 改正貸金業法の影響

(1) 貸金業者数の推移

昭和 61 年 3 月末に、47,504 であった登録貸金業者数（都道府県登録及び財務局登録を合計した数。以下同じ）は、出資法が定めた当初の上限金利（年 109.5%）からの 4 度にわたる引下げとともに、ほぼ一貫して減少していった（図 3）。特に、平成 16 年 3 月末

³² 平成 22 年 5 月の臨時総代会において、岩手県消費者信用生活協同組合の名称が消費者信用生活協同組合と変更された。

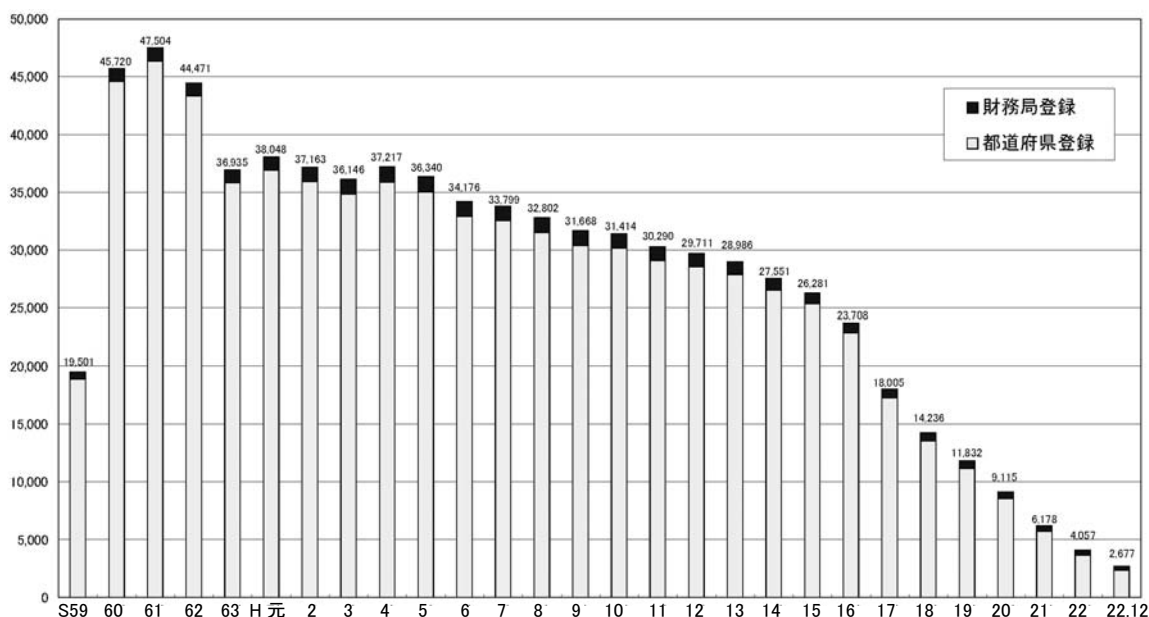
³³ 「今月の焦点 岩手県消費者信用生協の事例紹介—多重債務者救済資金融資を中心とする活動」『金融市場』149 号, 2003.4, pp.16-19; 「多重債務問題の解決に“金融”は何ができるか（前編）日本版グラミン銀行モデルで注目される岩手県信用生協」『近代セールス』1038 号, 2007.7, pp.92-97; 上田正「生協の貸付事業と岩手信用生協の取り組み」『生活協同組合研究』388 号, 2008.5, pp.19-24.を参照した。

³⁴ 平成 19 年に岩手県内の全市町村が制度化し、現在に至っている。

³⁵ 上田 前掲注(33), pp.21-22.

(23,708) から平成 18 年 3 月末 (14,236) にかけて、約 40%の減少となった。その後の減少は、更に急激である。平成 22 年 12 月末時点の登録貸金業者数は、2,677 (昭和 61 年 3 月の 47,504 の約 17 分の 1) であり、登録業者数の減少に、歯止めが掛かっていないことが分かる。

図 3 貸金業者数の推移



(出典) 「(参考 1) 貸金業者数の長期的な推移」(『貸金業関係統計資料集』2011.1.31.更新) 金融庁 HP
 <<http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20110131/01.pdf>>

(2) 貸付残高及び成約率の動向

消費者向け、事業者向けの貸付残高は、例外的に増加した年もあるものの、ほぼ一貫して減少傾向にある。平成 11 年 3 月末における消費者向けと、事業者向けを合計した貸付残高は、54 兆 5309 億円であったが、平成 22 年 3 月末には、合計貸付残高が、29 兆 9357 億円となり、およそ 24 兆 6000 億円、45%の減少となっている³⁶。

大手 4 社³⁷に限ってみても、平成 22 年 3 月期の貸付金残高は、4 社合計でおよそ 3 兆 9000 億円程度であり、貸出残高のピークであった平成 15 年 3 月末(およそ 6 兆 1000 億円)からは、2 兆 2000 億円、36%も減少している³⁸。

一方で、成約率を見てみると、改正貸金業法が成立する以前は、4 社平均で 60%を上回る水準で推移していた。しかし、成立直後の平成 18 年度末(平成 19 年 3 月期)には、前

³⁶ 「2.貸付残高の推移 (1) 消費者向、事業者向別の貸付残高 (各年度末)」2009.10.13. 金融庁 HP
 <<http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20091013/08.pdf>>

³⁷ プロミス、アコム、アイフル、武富士の 4 社を指す。

³⁸ 各社平成 21 年度有価証券報告書より。

プロミス, p.15. <http://www.promise.co.jp/pdf/sc2010_00_j.pdf>;

アコム, p.14. <<http://www.acom.co.jp/ir/data/current/J-ASR2010.pdf>>;

アイフル, p.14. <<http://www.ir-aiful.com/data/current/pdf-1622-datafile.pdf>>;

武富士, p.11. <<http://www.takefujii.co.jp/corp/fncldt/pdf/vp43.pdf>>

年同期期比でおよそ 14 ポイント低下して、約 49%となった。その後も、平成 20 年 3 月期から平成 22 年 3 月期までの 3 年間でおよそ 19 ポイント低下しており(平成 22 年 3 月期における 4 社の平均成約率は約 29%)、各社による融資の絞り込みが厳しくなっていることがうかがえる(表 1)。

表 1 成約率の動向

	平成17年3月期	平成18年3月期	平成19年3月期	平成20年3月期	平成21年3月期	平成22年3月期
プロミス	57.5	59.9	50.2	39.0	37.2	36.8
アコム	66.2	67.8	55.3	36.4	40.6	36.8
アイフル	63.4	64.9	34.4	34.0	29.0	21.9
富士	56.9	59.6	54.8	44.7	27.2	20.8
4社平均	61.0	63.1	48.7	38.5	33.5	29.1

(出典) 各社決算資料をもとに筆者作成

貸付金残高と成約率が減少傾向にある理由としては、改正貸金業法の総量規制と上限金利規制が挙げられる。

総量規制により、年収の 3 分の 1 を超える貸付けが原則禁止となり、規制に該当する資金需要者への貸付けが困難となったことから、貸付金残高の合計が減少した。

また、上限金利規制の下では、貸倒れリスクが低く、現在の金利よりも低い水準の金利でも融資可能な顧客への貸付けが中心とならざるを得なかったと考えられる。

2 最高裁判所判決の影響

(1) 過払い金返還請求の影響

平成18年1月13日及び同24日の最高裁判所判決で、約定利息の返済が遅れた場合に期限の利益を喪失するとの契約条項が付されている場合は、利息制限法超過部分の支払が強制されることから、任意性を要件とした「みなし弁済」には当たらないとの判断が示された³⁹。

分割返済が滞った場合に強制される一括返済特約は、分割返済の際の超過利息分を強制的に支払わせることであり、みなし弁済が成立する要件の一つである、借り手が任意に制限超過利息分を支払うことを満たしていない。すなわち、債務者自身の自由な意思によって制限超過部分を支払ったものということはできず、「みなし弁済」には当たらない、との判断である。

また、平成21年1月22日の最高裁判所判決では、利息返還請求権に係る時効は、個別取引における利息返還請求権の発生時点からではなく、取引終了時点から進行するという判断が示された⁴⁰。

継続的に借入れと返済を繰り返す金銭消費貸借取引(リボルビング取引)では、個別取引の終了時点において、その都度利息返還請求権が発生するとは考えず、取引を完全に終了した時点をもって、利息返還請求権の消滅時効の起算点とする、との判断である。

³⁹最高裁判所第二小法廷平成18年1月13日判決(『最高裁判所裁判集 民事』第219号,平成18年1-3月分, pp.1-14.);最高裁判所第三小法廷平成18年1月24日判決(同, pp.243-284.)

⁴⁰最高裁判所第一小法廷平成21年1月22日判決(『最高裁判所裁判集 民事』第230号,平成21年1-4月分, pp.87-102.)

この判決により、取引終了時点から10年間は過払い金全額について時効が成立しないこととなり、借り手は、取引開始時点に遡って、過払い金全額の請求を求めることができることとなった。言い換えれば、取引終了時点から10年以内の全ての金銭消費貸借契約について、貸し手が過払い金の返還を請求される可能性が残ったこととなり、貸金業者にとっては、非常に重い内容の判決であったといえる。

これらの判決による影響を受け、過払い金返還訴訟の件数は急増し⁴¹、過払い金返還額も年を追うごとに増加していった⁴²。2010年3月期において、大手4社の過払い金返還額は、合計で約3700億円に達した⁴³。

この過払い金返還請求を巡っては、元貸金業者が、国を相手取り、同請求の不当性を訴え、国家賠償請求訴訟を提起した事例⁴⁴や、返還訴訟を扱う弁護士と依頼主である債務者とのトラブルの事例⁴⁵等、様々な方面で問題が生じている。

(2) 武富士の破綻

消費者金融業大手の一つである武富士が、平成22年9月28日に、東京地方裁判所に対して「会社更生法」（平成14年法律第154号）の適用を申請した⁴⁶。

武富士は、30%に近い金利帯での貸出しを主力業務としてきたこともあり、利息制限法の上限である20%を超える融資が、他の消費者金融大手3社よりも多かった。このような特色が、返還請求の増加による経営悪化に繋がったと考えられる。

今回、会社更生法の適用を申請したことで、法的整理を通じて、過払い金返還問題を早期に收拾し、経営再建を図ろうとしているとの見方もある。

法的管理下で再建を目指す武富士の同年6月末時点での単体負債総額は、4336億円である。これに対して、現在、武富士に過払い金の返還を求めている顧客は、約11万3000人で、未払いの過払い利息は、1713億円に上るとみられている。加えて、新たに過払い金の返還を求めるであろう顧客は、約200万人いるとされており、全ての顧客が返還を要求すれば、返還が必要な総額は2兆5000億円前後まで膨らむとされている⁴⁷。

平成22年10月31日、武富士は裁判所から更生手続きの開始決定を受けた。今後は、裁判所に選任された管財人が、武富士の資産と負債を精査した上で確定し、残った資産を踏まえて更生計画案を作成することとなる。会社更生法は、一般の債権者について、同率で債権を削減する「債権者平等」を原則としており、利息を支払い過ぎていた顧客と、すでに消費貸借契約が終了している元顧客も「債権者」として扱われる。すなわち、過払い金返還請求権も削減の対象とされていることから、請求額のうち、実際に返還される部分は、一部にとどまる見通しとなっている。

⁴¹ 「過払い金返還 通常訴訟の半数に 東京地裁、昨年2万件超す」『日本経済新聞』2010.1.10.

⁴² 「消費者金融4社 過払い金返還額 昨年過去最高」『日本経済新聞』2009.2.5.

⁴³ 「消費者金融大手4社 2社が最終赤字 前期 融資残高の減少響く」『日本経済新聞』2010.5.14.

⁴⁴ 「過払い金返還請求は不当！業者からの国家賠償請求は広がるか」『金融財政事情』2888号, 2010.6.28, pp.10-13.; 「ユニワードが提訴した国家賠償請求の勝算」『月刊消費者信用』329号, 2010.8, pp.24-27.

⁴⁵ 「債務整理 トラブル急増」『朝日新聞』2009.12.23; 「過払い金返還 トラブル頻発」『朝日新聞』2010.8.16, 夕刊.

⁴⁶ 通常の会社更生手続きでは、現経営陣は総退陣するが、武富士の会社更生手続きでは、主要債権者の同意を前提として、現経営陣の一部が会社に残り、再建を手掛ける「DIP型会社更生」が採用された。

⁴⁷ 返済中の顧客だけではなく、借入れ金を全額返済した元顧客も、最後の取引から10年以内である場合には、過去の全取引について過払い利息の返還を請求できる。

おわりに

改正貸金業法の完全施行及びその他の施策の実施に加えて、地方公共団体等の努力により、我が国の多重債務問題は改善の方向に向かっていると見える⁴⁸。多重債務問題の解決には、様々な事情を抱えた個人に対するカウンセリングが重要であるとの指摘が少なくない。時間や経費が掛かり、必ずしも効率的とは言えない対処法ではあるが、こうした地道な活動が問題の解決にとって一番の近道であるというのである。

例えば、本稿で紹介した宮城県栗原市、岩手県消費者信用生活協同組合等の相談活動は数多く報道されている。また、それ以外にもグリーンコープ生活協同組合ふくおか・おおいの両生活再生相談室のように、多重債務問題の解決を目指す相談員が、多くの問題に直面しながらも、日々、相談者と向き合っている事例がみられる。

一方で、改正貸金業法の完全施行に伴う消費者金融業界への影響から、業界は縮小の一端をたどっており、今後も、同業界の縮小は一段と進む可能性が高い。ただし、原則、無担保・無保証で借入れができる小口金融へのニーズは今後も残るであろうし、中小零細企業に対する短期金融を担う社会的役割もなくなるであろう。

最近では、ヤミ金融の事犯は、減少傾向にあるが、それに代わってソフトヤミ金融⁴⁹が台頭している。また、クレジットカード枠は総量規制の枠外であるということを利用した「クレジットカード枠の現金化」⁵⁰という新たな手法も目立ってきている。

そうしたなか、消費者金融業界からは、同業界の社会的役割や取組に改めて注目してほしいとの声も聞かれる⁵¹。

したがって、多重債務問題の解決を図りつつ、消費者金融業界の社会的役割を維持することが、健全な経済社会の発展のために重要であるとも考えられよう。2つの目標の間でバランスを取っていくことは必ずしも容易ではないとみられるが、双方を満たすことが可能な社会的仕組みの構築に向けた取組が期待される。

⁴⁸ ただし、2008年のリーマンショック以降の経済不況、雇用悪化により、多重債務問題から貧困・生活困窮問題へと移り変わってきているとの見方がある（一般社団法人生活サポート基金理事の横澤善夫氏）。すなわち、金融債務は減少したものの、金融債務以外の債務は増加しており、債務整理では解決しない事例、生活困窮相談、債務整理経験者が増加している点に注意が必要である。

⁴⁹ 暴力的な取り立ては控え、問題を起こさずに融資を続けるヤミ金融。例えば、「ソフト闇金」跋扈『産経新聞』2010.5.8.を参照。

⁵⁰ クレジットカードで分割払いによって購入した商品を業者に買い取ってもらい、現金を手にする仕組み。カードで直接現金を借りる「キャッシング」と異なり、ショッピング枠は、改正貸金業法の規制対象外とされている。例えば、「現金化」排除へ 啓発・監視強化『日経流通新聞』2010.6.30.; 「カード悪用 貸金業法の抜け穴に 買い物枠現金化 横行」『朝日新聞』2010.10.19, 夕刊.を参照。

⁵¹ 日本貸金業協会大分県支部・福岡県支部に対するヒアリングによる。

※ 本稿の執筆にあたり、平成22年9月に大分県、福岡県へ出張し、行政並びに民間の関係者から多重債務問題等への取組について聞き取り調査を行った。訪問を快く受け入れて、調査にご協力くださった大分県消費生活・男女共同参画プラザ「アイネス」、日本貸金業協会大分県支部、グリーンコープ生活協同組合おおい生活再生相談室、福岡県商工部中小企業経営金融課、日本貸金業協会福岡県支部、グリーンコープ生活協同組合ふくおか生活再生相談室の皆様、この場をお借りして、心からの感謝を申し上げます。