

# 出資法上の上限金利の見直し

## ～ 貸金業規制法等改正の論点 ～

財政金融委員会調査室 なかしま ゆう  
中島 遊

### 1. はじめに

貸金業をめぐるのは、業者の融資や取立ての手法などに対して、従来よりトラブルが多発し、規制強化のための法の制定や見直しが行われてきた。今年4月には、違法な債権取立てなどを理由に消費者金融大手のアイフルに対して業務停止命令が出されたこともあり、業界全体に対する不信感を背景に、現在、貸金業界への規制強化の声は高まっている。

貸金業に対する規制強化については、昭和58年には、当時社会問題となっていた「サラ金」対策として業務規制等を盛り込んだ「貸金業の規制等に関する法律」（以下「貸金業規制法」という。）が制定され、同時に「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。）の改正により上限金利の段階的引下げがなされた（109.5% → 40.004%）。平成11年には、「商工ローン」問題を受けて貸金業規制法の改正とともに出資法の改正がなされ、上限金利が更に引き下げられた（40.004% → 29.2%）。平成15年には貸金業規制法及び出資法の改正案（いわゆるヤミ金融対策法）が成立し、その附則では、施行後3年を目途として、出資法上の上限金利等について必要な見直しを行う旨の規定が設けられた。

平成19年に改正法施行後3年が経過するのを機に、金融庁の貸金業制度等に関する懇談会（以下「懇談会」という。）では、法改正を視野に有識者や業界関係者等の間で金利規制の在り方を始めとした貸金業制度等への検討が重ねられてきた。今回の見直しでは、後述する最高裁判決もあり、貸金業規制法上の規制のほか、貸出金利の規制が大きな問題となった。

本稿では、今国会提出予定となっている貸金業規制法等の改正の動きの中で、特に出資法上の上限金利の見直しを中心に、最近の議論の動向を確認するとともに、主要な論点を取り上げて今後の課題を検討することとしたい。

### 2. 出資法上の上限金利の見直しに関する動向

#### (1) これまでの金利の変遷

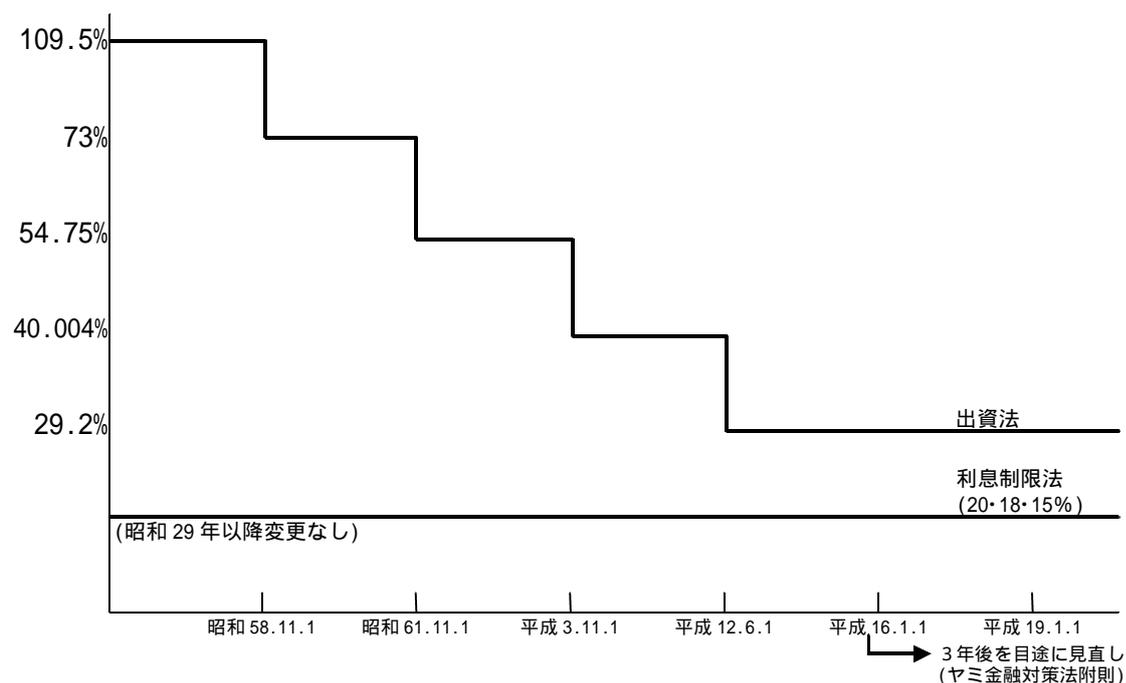
出資法は、第5条第2項において貸金業者が金銭の貸付けを行う場合の上限金利を定めており、これを超える利息は刑事罰の対象となる。同法制定当初の上限金利は年109.5%であったが、その後貸金業者による過剰貸付けや過酷な取立てによる被害が社会問題となったことなどを背景に、上限金利は段階的に引き下げられ、現在は年29.2%となっている。

一方で、利息制限法に定める上限金利は昭和29年の制定以来、貸出金額により年15%から20%のまま、現在に至っている（図表1）。出資法上の上限金利違反は刑事罰の対象と

なるが、利息制限法上の上限金利は上回っても無効ではあるが刑事罰の対象とはならない。これら二つの上限金利に挟まれた貸付金利はグレーゾーン金利と呼ばれ、そもそもこのような金利帯の存在を認めるべきではないとの指摘が従来からなされてきた。

グレーゾーン金利については、利息制限法上の上限を超える部分の利息については、利息の契約として無効であり、債権者は支払を請求することができないが、いわゆる「みなし弁済規定」(貸金業規制法第43条)により、債務者が利息として任意に支払い、貸金業者が契約時及び弁済時に適切に書面交付を行っている場合には、有効な弁済とみなされている。このため、大手を含めほとんどの消費者金融各社がこのグレーゾーン金利での貸出を行っていた。

図表1 出資法と利息制限法の上限金利の推移



(出所) 金融庁資料を参考に作成

## (2) 転換点となった最高裁判決

「みなし弁済規定」の運用、支払いの有効性をめぐっては、これまでも最高裁を含め、裁判所が様々な判断を示してきたが、平成18年1月13日、最高裁は注目すべき判決を示した。すなわち、グレーゾーンでの貸付けに対する返済に関して、「支払いを遅滞したときには、期限の利益を喪失する」旨の特約があった場合には、債務者が利息として、利息の制限額を超える額の金銭を支払ったとしても、特段の事情が無い限り、債務者が自己の自由な意思によって制限超過部分を支払ったものとはいえないと判断したのである<sup>1</sup>。この期限の利益喪失特約は、一括弁済特約などとも呼ばれ、返済が滞った場合には、それまでの借入条件などにかかわらず、一括返済しなければならないもので、同種の特約は貸金業界では一般的なものであった。このため、業界への影響も大きく、この判決は、「みなし弁済規定」の成立条件の一つである債務者の支払いにおける任意性を實際上否定したとも評価でき、これを機に以後、グレーゾーンの撤廃に向けた議論が、より活発になされ

ることとなった。

### (3) いわゆる「ヤミ金融流出論」について

グレーゾーン金利撤廃に際して、出資法上の上限金利を引き下げるという方法については、業界団体や海外のロビー団体から反対の声が出ている<sup>2</sup>。金利引下げへの対応として、貸金業者は信用供与の厳格化等を行わざるを得ず、その結果として多くの借手が与信を受けられずヤミ金融に流出するという、いわゆる「ヤミ金融流出論」が反対の根拠の一つである。

一方、こうした意見に対し、上限金利を引き下げることによって返済が容易になり、むしろ利用者は増え、ヤミ金融の被害も減るとの見解から「ヤミ金融流出論」を否定する立場があり<sup>3</sup>、賛否両論となっている。

### (4) 法案提出に向けた検討状況

金融庁は、平成17年3月に懇談会を設置し、貸金業制度等の在り方について検討を行ってきた。そのテーマは過剰貸付け・多重債務の防止や、業者の行為規制・参入規制、金利規制など広範多岐にわたっている。これらの検討結果は、平成18年4月21日に「懇談会におけるこれまでの議論（座長としての中間整理）」（以下「中間整理」という。）として、取りまとめられている。この中では、グレーゾーン金利の取扱いに関して、廃止する場合と存置する場合についてそれぞれ選択肢が提示され、さらに廃止の場合は出資法と利息制限法のどちらに金利を一本化するのかという観点から議論が整理されている。

その後、議論の中心は政治の場に移り、平成18年7月6日には、自由民主党金融調査会及び公明党金融問題調査委員会により、「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」（以下「『考え方』」という。）が示され、グレーゾーン金利については廃止すべきとの認識で一致した。また、廃止後の金利体系は、出資法上の上限金利を利息制限法上の金利水準に引き下げることが基本に必要な検討を進めることが適当であるとした。金利規制以外の論点も含め、この「考え方」を基礎に、法改正の検討が進められた。

## 3. 上限金利の見直しについての主要な論点

### (1) 特例措置の在り方

グレーゾーン金利の撤廃自体は、以後の新規貸付けについて、過払金返還関連費用を準備しておく必要がなくなり、業者の経営の安定に資するという利点もあるが、出資法上の上限金利を利息制限法上の水準へ急激に引き下げるとは、貸金業者の経営に大きな影響を与えるのみならず、資金を真に必要としている利用者が与信を受けられない事態が生じることが懸念される。このため、グレーゾーン金利撤廃に伴う経過措置として、特例措置の必要性が検討されてきた。これは、利息制限法上の金利を上回る特例金利による貸付けを少額・短期の借入れに限って個人・事業者それぞれに認める特例措置であるが、この点については、懇談会の中間整理や「考え方」では、特例措置に対して賛否が分かれた結果、統一した結論は出ていなかった。

また、特例措置は、短期の借換えを繰り返すことで骨抜きになる危険性がある上、事業

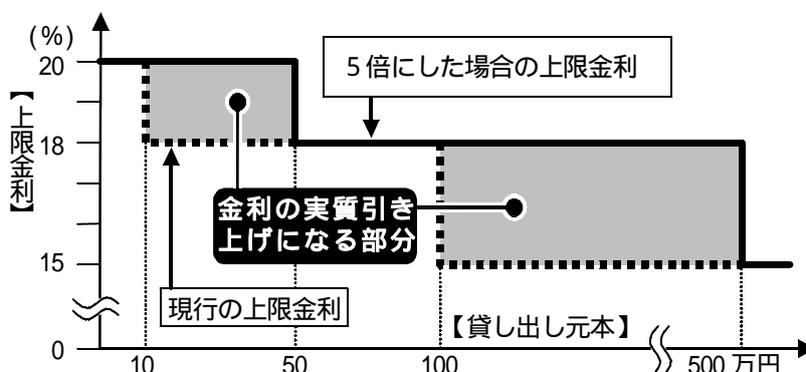
者向け特例については、非事業者に対する脱法的貸付けが横行する危険性がある、と指摘する識者もいる<sup>4</sup>。特例措置の適用期間の長さや特例金利の水準の妥当性等、措置の在り方は、措置自体の必要性の是非とともに慎重な検討が必要である。

## (2) 利息制限法と出資法との関係

出資法上の上限金利を利息制限法上の上限金利水準に引き下げた場合には、考慮すべき点がほかにも生じる。利息制限法第1条では、元本が10万円未満の場合は年20%、10万円以上100万円未満の場合は年18%、100万円以上の場合は年15%を上限金利としており、三段階に区分されている。このため、利息制限法上の上限金利は現状のままとし、出資法上の上限金利の引下げ水準を年利20%とした場合には、利息制限法上の上限金利で年利15%及び18%に相当する金額の貸付けの際には、出資法上の上限金利との間に透き間が生じ、グレーゾーンが残存するという問題点がある。これには、行政罰による対応が検討されているものの、みなし弁済規定を廃止した場合、どのような運用を行うかは今後の課題である。

また、利息制限法における三段階の金利区分は、昭和29年の法制定当初より変更されておらず、物価変動を考慮してブラケット幅を変更する選択肢も、中間整理や「考え方」に示されている。しかし、これについては、消費者金融の1人当たりの平均貸付金額は40万円程度と言われており、ブラケット幅の変更を行った場合、一部の金額帯で上限金利の実質的な引上げとなる。このためブラケット幅の変更が妥当であるかという点も含めて課題となっている(図表2)。

図表2 ブラケット幅を5倍にした場合の金利区分の比較



注) 5倍は、物価上昇を勘案したもの

(出所)『毎日新聞』(H18.9.22)を参考に作成

## (3) 「金利」の概念

現行の出資法と利息制限法においては、契約締結費用や債務弁済費用を利息とみなすかどうかについて、扱いが異なっている。すなわち、出資法第5条第7項では、「金銭の貸付けを行う者がその貸付けに関し受ける金銭は、礼金、割引料、手数料、調査料その他何らの名義をもってするを問わず、利息とみなし」しているが、利息制限法第3条但書きでは、「契約の締結及び債務の弁済の費用は、この限りでない。」として利息から除外している。このような点も踏まえ、政府や与党における検討過程では、金利の引下げに当たっては、何が金利であるのかといった概念の整理の必要性が指摘された。

これを受けて、公租公課及びそれと同視すべき費用（印紙代、裁判所に支払う強制執行費用等）提携ATM手数料はみなし利息から除外することが、中間整理で示されている。

しかしながら、例えばATMの利用手数料を利息から除外することについては、現在は貸出金利の一部に含まれていることから、金利規制の対象外を新たに設けることとなる。利息から除外するものを増やすことで、抜け穴が広がってしまうおそれがあり、その是非については議論の余地がある。

#### 4. 貸金業をめぐる金利規制以外の検討課題

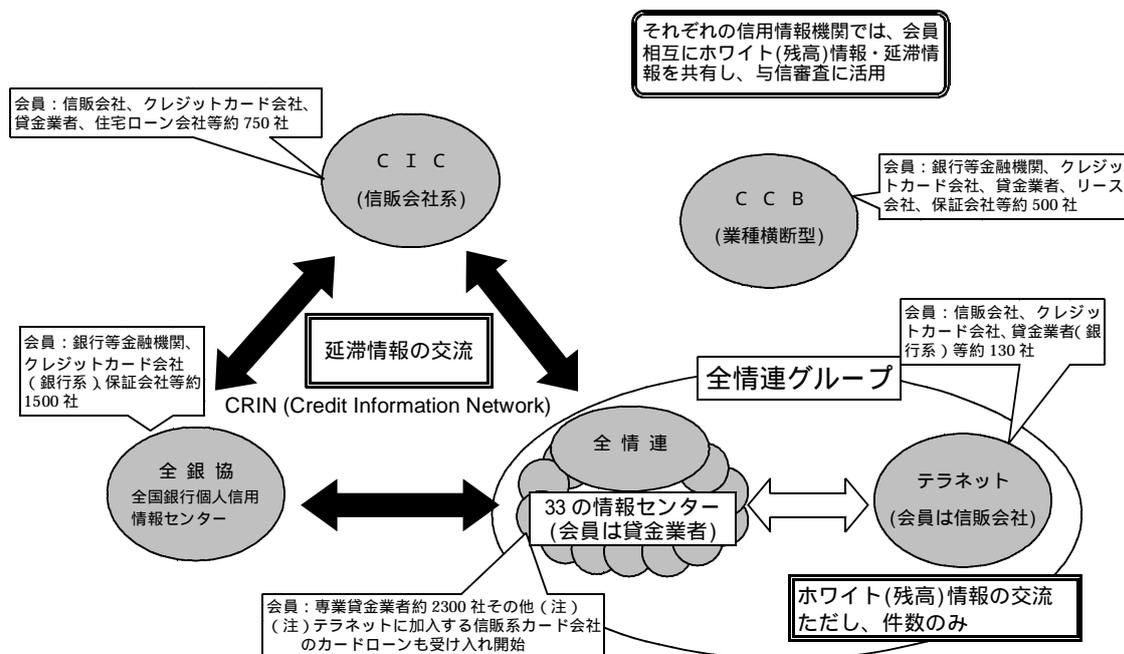
##### (1) 安全網拡充の必要性

金利規制の強化に伴う与信の厳格化によって、借入れが不可能となる高リスク利用者が生じた場合に備え、自治体や政策金融などによる公的支援制度の創設による安全網の拡充・強化の必要性が各所から指摘されている。安易な貸付けや民業圧迫につながらないよう、慎重に検討を行わなければならないものの、政府はどのような措置が可能であるのか具体的な取組を示す必要がある。

##### (2) 信用情報網の整備

特例措置が導入された場合やその他過剰貸付け等の問題対策に当たっては、顧客の借入れ状況の統一的な把握が不可欠であるが、現在、信用情報機関は業態別に分立しており、情報交流は十分でない（図表3）。また、加入も任意である。そこで、指定信用情報機関制度の創設、貸金業者の信用情報機関への加入義務付け、信用情報の交流義務付けが検討されている。

図表3 信用情報機関及び信用情報の交流状況



(出所) 金融庁資料

一方で、こうした信用情報網の整備に際しては、個人情報不適切に利用される場合が考えられるため、各信用情報機関相互での情報共有の範囲確定、個人情報の目的外使用防止のための信用情報機関加入業者への監視・監督機能整備など、情報漏洩防止のための万全な管理体制の構築が課題として残されている。

## 5．おわりに

本稿では、これまでの議論を金利水準に焦点を当てて見てきたが、多重債務者の増加を防止するという目標のためには、金利規制以外にも、他の課題について十分に検討していく必要がある。特に量的規制については、1社当たりの貸付限度額の設定や年収の一定割合を超える貸付の原則禁止等が検討されているが、これには指定信用情報機関制度の整備が前提として不可欠である。そのほかにも、借り手自身の問題への対応としては、カウンセリング体制の充実や金融経済教育の推進が挙げられる。また、貸金業界の信頼性を向上させるためには、過剰貸付け対策や参入規制・行為規制の厳格化、業界団体による自主規制機能の強化なども必要である。

金利規制の見直しは、貸金業制度の適正化に向けた第一歩であるが、多重債務者の発生を真に抑制するためには、これに加えて多面的な角度からの総合的な取組が求められている。

---

1 平18.1.13最高裁第2小法廷判決、『判例時報』1926号17頁

2 例えば、貸金業制度等に関する懇談会（第18回会合）（平18.7.27）に提出の社団法人全国貸金業協会連合会の意見書、『日経金融新聞』（平18.9.5）、『日本経済新聞』（平18.8.30）

3 『日本経済新聞』（平18.5.22）（「法務インサイド」における宇都宮健児弁護士の発言から）

4 『朝日新聞』（平18.9.7）