

第2章

貸金業界を取り巻く環境について

1 貸金業界を取り巻く環境

1 貸金業法について

① 貸金業規制法の公布・施行

「貸金業の規制等に関する法律(貸金業規制法)」は、「貸金業を営む者について登録制度を実施し、その事業に対し必要な規制を行うとともに、貸金業者の組織する団体の適正な活動を促進することにより、その業務の適正な運営を確保し、もつて資金需要者等の利益の保護を図るとともに、国民経済の適切な運営に資すること」を目的に、昭和58年5月13日に公布、同年11月1日に施行された(昭和58年法律第32号)。

② 平成15年改正

当時社会問題化していた悪質なヤミ金融の取締りを目的に、平成15年8月1日に規制を強化した「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、通称「ヤミ金融対策法」)が成立、翌年1月1日より施行された。

③ 平成18年改正

平成18年の改正については、

- 1) 上記②の平成15年改正の附則において「施行後3年を目途として必要な見直しを行う」とされていた。
- 2) 近時の最高裁判決において、みなし弁済制度の要件を厳格に解釈すべきとの判断が相次いだ。
- 3) 特に、多重債務問題への対応が急務とされ、いわゆるグレーゾーン金利の廃止等の法律改正が議論されてきた。

という背景があり、平成17年3月以降、金融庁において「貸金業制度等に関する懇談会」(座長・吉野直行慶應義塾大学経済学部教授)が開始された。

懇談会では複数の案が提出され、特例金利の導入等の紆余曲折があったが、平成18年4月に中間整理が提示され、金利に関しては「利息制限法の上限金利水準に向け、引き下げる方向で検討することが望

ましいとの意見が委員の大勢であった」とされた。

この中間整理を踏まえた議論を経て、閣議決定がなされ、グレーゾーン金利の廃止等を盛り込んだ内閣提案法案(「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」)が平成18年10月31日に第165回臨時国会に提出された。同年12月13日に可決・成立、12月20日に公布された(平成18年法律第115号)。

また、上記法案の成立を受けて、「貸金業の規制等に関する法律施行令の一部を改正する政令」、「利息制限法施行令」、「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律施行令」、「貸金業の規制等に関する法律施行規則の一部を改正する内閣府令」が、平成19年11月7日に公布された。

法改正の目的については、同法律案要綱において以下のように記されている。

「多重債務問題の解決の重要性及び貸金業が我が国の経済社会において果たす役割にかんがみ、貸金業の登録の要件の強化、貸金業協会及び貸金業務取扱主任者に係る制度の拡充並びに指定信用情報機関制度の創設を行うとともに、貸金業者による過剰貸付けに係る規制の強化を行うほか、みなし弁済制度の廃止、業として金銭の貸付けを行う者が貸付けを行う場合の上限金利の引下げ、業として行う著しい高金利の罪の創設、利息とみなされるものの範囲に係る規定の整備等を行うこととする。」

2 「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」の具体的内容

「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」は、附則第1条に沿って大きく4段階にて施行された。

① 1条改正(平成19年1月20日施行)

「無登録業者」と「超高金利の貸付け」に対する罰則の強化が施行された。

② 2条改正(平成19年12月19日施行)

「貸金業の規制等に関する法律」を「貸金業法」と改正したことに加え、「貸金業者の登録要件の強化」、「行為規制の強化」、「貸金業協会の自主規制機能の

強化」等が実施された。

③3条改正（平成21年6月18日施行）

「財産的基礎要件の引上げ」、「指定信用情報機関制度の創設」、「貸金業務取扱主任者資格試験制度の創設」等が実施された。

④完全施行（平成22年6月18日施行）

「貸金業務取扱主任者の必置化」、「財産的基礎要件の引上げ（5,000万円）」、「出資法上限金利の引下げ」、「行為規制の強化」、「みなし弁済制度の廃止」、「過剰貸付けの禁止（総量規制の導入）」等が施行された。

これにより、平成19年1月から段階的に施行されてきた貸金業法の改正が、完全に施行されることとなった。

③ 利息返還請求の高止まりと貸金業界を取り巻く環境変化

平成18年1月13日、最高裁判所が、貸金業規制法第43条（みなし弁済規定）に関し、「任意金利ゾーン（いわゆる“グレーゾーン金利”）」での利息支払いの任意性を事実上否定する判断を出したことで、その後の利息返還請求の急増を招くことになった。

加えて、平成21年1月22日、最高裁判所が、利息返還請求権の消滅時効の起算点を取引終了時と判断したことで、利息返還請求の収束が見えない状況となり、貸金業者側では利息返還関連コストが増加し、収益の確保が厳しい状況が続いている。

さらには、平成20年秋から始まった世界的な金融危機の影響により金融機関からの資金調達環境も悪化し、資金繰りの面からも厳しい状態が続いており、倒産・廃業を余儀なくされる貸金業者が相次いでいる。現在、国や都道府県に登録している貸金業者の数は2,589社（平成23年3月末時点）と、平成19年3月末時点での11,832社から大幅に減少している。

利息返還請求件数、利息返還金額共に、平成22年上半年は減少基調で推移していたものの、大手貸金業者による会社更生法申請以降は増加、高止まりの状況が続いており、貸金業界にとっては厳しい状況が続いている。

また、平成23年3月に発生した東日本大震災が貸金業界に与える影響も懸念されている。

④ 貸金業制度に関するプロジェクトチームの設置と改正貸金業法フォローアップチームの設置

① 貸金業制度に関するプロジェクトチームの設置

1) 設置の経緯

改正貸金業法附則第67条第1項、第2項では、施行から2年半以内に、「改正後の実施状況、貸金業者の実態等を勘案し、第4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」検討するとともに、出資法および利息制限法に基づく金利規制のあり方についても検討を加え、必要な見直しを行うこととしている。「貸金業制度に関するプロジェクトチーム（PT）」は、改正貸金業法附則第67条の定める検討を行うことを目的として設置された（平成21年11月13日発表）。

2) 主な検討内容

「貸金業制度に関するプロジェクトチーム（PT）」では、主な検討内容として、以下の5つをあげている。

- イ 貸金業の利用者の実態（利用者の全体像、多重債務者の状況等）
- ロ 貸金業者の実態（経営状況、過払金返還請求の実情等）
- ハ 諸外国の貸金業の実態
- ニ 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
- ホ その他

3) 検討結果

プロジェクトチームの下に設置された、3大臣政務官による「事務局会議」での、幅広い関係者へのヒアリング結果等を踏まえ、検討結果として以下の2つをあげている。

- イ 多重債務問題の解決を目的とした改正貸金業法については、法に定められた期限である平成22年6月18日までに完全施行することが総合的観点から適切である
- ロ 改正貸金業法の円滑な施行を図るため、借り手等の実情を踏まえ、10の柱（図表2-1参照）からなる方策を重層的に推進していくことが必要である

② 改正貸金業法フォローアップチームの設置

1) 設置の経緯

平成22年6月18日の改正貸金業法完全施行を受け、改正貸金業法を円滑に施行し、必要に応じて、速やかに適切な対応を検討していくため、

「貸金業制度に関するプロジェクトチーム(PT)」に代えて、「改正貸金業法フォローアップチーム」が設置された。

2) 主な検討内容

- イ 改正貸金業法に係る制度の周知徹底
- ロ 改正貸金業法の施行状況や影響等についての実態把握
- ハ 改正貸金業法に係る制度のフォローアップ・点検

3) 改正貸金業法フォローアップチームによる関

係者ヒアリングの実施状況

平成23年3月末現在、改正貸金業法フォローアップチーム関係者ヒアリングは、第1回(平成22年9月9日)から、第4回(平成22年12月21日)まで行われている。

改正貸金業法フォローアップチーム関係者ヒアリングの議題とヒアリング参加者は図表2-2のとおりである。

図表2-1 10の柱

No.	テーマ	方 策
1	借入残高を段階的に減らしていくための借換えの推進	総量規制に抵触している場合、段階的な返済のための借換えが可能となるよう措置(府令改正)
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	○事業計画等に最低限記載すべき事項について、簡素なフォーマット(「借入計画書」)を明示(日本貸金業協会の自主規制規則)。 ○総量規制の例外として行う個人事業者向け貸付けについて、貸付金額が100万円以下の場合には、より簡易な方法で返済能力の調査を可能に(府令改正)。
3	個人事業者の安定的な「事業所得」を総量規制における「年収」として算入	個人事業者であっても、消費者としての資金用途(教育費等)を満たすための貸付けを可能とする。 →個人事業者の「事業所得(総収入金額から必要経費を控除した額)」のうち、「安定的な年収」として認められるものについて、総量規制の基準となる「年収」に加える(府令改正)
4	総量規制の「例外」と「適用除外」の分類の再検討	府令改正により、以下のとおりに対応。 【例外に新設】 ・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(10万円以下)の貸付け ・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に係る貸付け 【例外から適用除外に分類】 ・有価証券担保貸付け ・不動産担保貸付け(居宅等を担保とする場合を除く) ・売却予定不動産の売却代金により返済される貸付け 等
5	貸金業者の事務手続きの円滑化を図るための措置	①完全施行の際の経過措置として、「当分の間」、借り手に提出が求められる年収証明書の「提出期間」を延長。(提出依頼日から1ヶ月→2ヶ月) ②指定信用情報機関を利用した返済能力の定期的な調査義務が解除される場合として、「延滞又は合理的な理由による貸付停止期間」を追加。 ③指定信用情報機関を利用した定期的な返済能力調査が必要となる貸付残高基準の変更。(10万円以上→10万円超) ④地方税額が表示されている給与の支払明細書の場合には、年収計算が可能であることから、1ヶ月分でも「年収証明書」と認定。
6	健全な消費者金融市場の形成	健全な消費者金融市場の形成に向け、改正貸金業法における多重債務の発生防止の趣旨や利用者保護等の観点から、銀行・信金等が消費者向け貸付けを行う際の適切な審査や厳しい取立ての防止等について、所要の態勢整備を求める(監査指針の改正)。
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	①「生活福祉資金貸付制度」の「体制強化」を実施。 ②多重債務者向けの貸付けを実施している「消費者信用生協」の県域規制を見直し、「隣県での活動」が可能となるように制度改正を実施。 ③多重債務者向けのセーフティネット貸付けを実施している「労働金庫」等の金融機関に対し、一層の推進を要請。 ④NPOバンクの行う、「生活困窮者向けの貸付け」、「特定非営利活動として行われる貸付け」のうち、一定の要件を満たすものについては、「総量規制等の適用除外」とし、NPOバンクの活動を支援。 ⑤商工会、商工会議所等に対し、中小企業、個人事業者向け「経営相談の充実・強化」を要請。 ⑥政策金融機関を含めた金融機関に対し、中小企業、個人事業者に対する、「適切な資金供給」に努めることを要請。

No.	テーマ	方 策
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	<p>○短期的施策</p> <p>①消費者庁、金融庁、法テラス、日弁連、日司連、日本貸金業協会、消費者団体、被害者団体等が連携して、5月～8月の期間、多重債務相談の実施や改正貸金業法の周知を目的とした「キャンペーン」の実施。</p> <p>②多重債務相談に関し、財務局、地方公共団体、法テラス、日弁連等に対して「連携の強化」を要請。</p> <p>③経験の浅い相談員でも活用できる、実践的な「相談マニュアル」の作成。 等</p> <p>○中期的施策</p> <p>①多重債務に陥る危険性を自らチェックし、早期にカウンセリングへ誘導するための「自己診断システム」を開発し、金融庁等のウェブサイトにおいて公開。</p> <p>②相談員のレベルアップを図るため、体系的な「研修プログラム」の作成、定期的な実施。</p> <p>○日弁連・日司連に対し、多重債務者の経済的再生支援の適正化のため、以下の取組みの強化を依頼。</p> <p>①弁護士・司法書士報酬についての顧客に対する「事前説明」の履行の徹底</p> <p>②「広告内容」の適正化</p> <p>③弁護士・司法書士等の「社会的責任に応じた自発的対応」の促進 等</p>
9	ヤミ金融対策の強化	<p>①各都道府県レベルで、財務局・地方公共団体・日弁連・日司連等と警察との連携を強化し、最近のヤミ金融の動向など、情報の共有化を図ることにより、迅速な警告・取締りにつなげる。</p> <p>②警察・金融庁等の関係機関が連携し、インターネットに掲載された「ヤミ金融業者の違法な広告の削除」を検討。</p> <p>③ヤミ金融に対する以下の取組みを更に積極的に実施。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・警察・金融庁から金融機関に「口座凍結」を要請 ・警察・金融庁が違法な貸付等に対して直接「電話警告」 ・不正利用防止法に基づき携帯電話を利用できないようにする「携帯電話契約者確認要求」 ・警察官向けの「ヤミ金融事犯相談対応マニュアル」の更なる周知徹底 <p>④改正貸金業法の完全施行の前後半年間を目処に、「ヤミ金融取締り強化期間」を設定。</p> <p>⑤悪質登録業者に対する当局の処分の徹底、警察への積極的な「情報提供」。</p> <p>⑥警察・消費者庁・金融庁等の関係機関が連携し、最近のヤミ金融の手口等について、「消費者への適切な注意喚起」を実施。</p> <p>⑦金融庁が新規に作成する相談員向けの「相談マニュアル」に、最近のヤミ金融の手口、対処方法を記載。</p>
10	改正貸金業法等の広報活動	<p>①改正貸金業法の認知度の向上を図るための広報活動を消費者庁と協働して実施。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・利用者にわかりやすい「ポスター」、「リーフレット」の作成・配布 ・「新聞」への広告掲載 ・「政府広報」の活用 ・「金融庁ホームページ」の改善、「インターネット」広報の実施 等 <p>②消費者庁、金融庁、法テラス、日弁連、日司連、日本貸金業協会、消費者団体、被害者団体等が連携して、5月～8月の期間、多重債務相談の実施や改正貸金業法の周知を目的とした「キャンペーン」の実施（再掲）。</p>

(出典：金融庁 借り手の目線に立った10の方策ver.2)

図表2-2 改正貸金業法フォローアップチーム関係者ヒアリング議題とヒアリング参加者

	議 題	ヒアリング参加者
第1回 (平成22年9月9日)	<ul style="list-style-type: none"> ・メンバー紹介 ・業界団体等ヒアリング ・自由討議 	<ul style="list-style-type: none"> ・独立行政法人国民生活センター ・NPO法人女性自立の会 ・日本弁護士連合会 ・全国中小企業団体中央会 ・中小企業家同友会全国協議会 ・日本貸金業協会 ・全国銀行協会
第2回 (平成22年10月15日)	<ul style="list-style-type: none"> ・メンバー紹介 ・業界団体等ヒアリング ・自由討議 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本貸金業協会 ・日本弁護士連合会 ・日本司法支援センター ・全国信用金庫協会 ・多摩信用金庫
第3回 (平成22年11月26日)	<ul style="list-style-type: none"> ・メンバー紹介 ・業界団体等ヒアリング ・自由討議 	<ul style="list-style-type: none"> ・全国信用組合中央協会 ・青和信用組合 ・全国労働金庫協会 ・全国信用金庫協会 ・日本司法支援センター
第4回 (平成22年12月21日)	<p>第1部 「改正貸金業法の完全施行後の状況」について</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 関係者からのヒアリング 2. 事務局における実態調査結果等報告 3. 自由討議 <p>第2部 「健全な消費者金融市場の形成に向けた取組み」について</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 関係者からのヒアリング 2. 自由討議 	<p>第1部</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本司法書士会連合会 ・全国商工会連合会 ・厚生労働省 <p>第2部</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国地方銀行協会 ・西日本シティ銀行 ・第二地方銀行協会 ・徳島銀行

(出典: 金融庁 改正貸金業法フォローアップチーム)

