

## 〔論 説〕

# わが国における消費者金融の金利規制の問題点

本 莊 康 生

### 1. はじめに

平成18年12月、消費者金融業（貸金業）を規制している三つの法律が改正され、公布された。消費者金融業（貸金業）の業務等を規制している「貸金業の規制等に関する法律」（以後、貸金業規制法とする）およびその金利を規制している利息制限法と「出資の受入れ、預り金および金利等の取締りに関する法律」（以後、出資法とする）である<sup>(1)</sup>。

金利は利息制限法と出資法という二つの法律によって規制されているのであるが、改正前の利息制限法は、その第1条の第1項で、「金銭を目的とする消費貸借上の利息の契約」の上限（以後、上限金利とする）を、元本が10万円未満の場合は年2割、元本が10万円以上100万円未満の場合は年1割8分、元本が100万円以上の場合は年1割5分と規定している。また、第4条の第1項では、「金銭を目的とする消費貸借上の債務の不履行による賠償額の予定は、その賠償額の元本に対する割合が第1条の第1項に規定する率の1.46倍を超えるときは、その超過部分につき無効とする。」と規定している。一方、出資法は、次節で詳しく検討するが、「業として金銭の貸付けを行う者」（消費者金融業者もしくは貸金業者）が受領できる上限金利を、平成12年以降今回の改正の前まで、年29.2パーセント（2月29日を含む1年については年29.28パーセントとし、1日当たりについては0.08パーセント）としていた。

利息制限法は明治10年に制定された旧利息制限法を昭和29年に廃止し、同年に新たに制定されたものであるが、利息に関する条項についてそれ以降改正等はなされていない。出資法は、昭和29年に制定された後、平成18年12月に改正される前までに、金利に関する条項について昭和58年、昭和61年、平成3年、平成12年と4回改正され、「業として金銭の貸付けを行う者」（消費者金融業者もしくは貸金業者）が受領できる上限金利は、年109.5パーセント（2月29日を含む1年については年109.8パーセントで、1日当たり0.3パーセ

---

(1) 日本クレジット産業協会編『日本の消費者信用統計』（平成19年版）によれば、消費者金融には、販売信用業務を行う信用供与者による消費者ローン（クレジットカードキャッシングおよびその他の消費者ローン）、銀行等預金を取り扱う民間金融機関による消費者ローン、預金を取り扱わない消費者金融会社（貸金業者とも呼ばれる）による消費者ローン、定期預金担保貸付、郵便貯金預金者貸付および動産担保貸付（質屋による物品等を担保とする金銭の貸付）が含まれる。本稿では、消費者金融を狭い意味で捉え、販売信用業務を行う信用供与者による消費者ローン、銀行等預金を取り扱う民間金融機関による消費者ローン、預金を取り扱わない消費者金融会社（貸金業者とも呼ばれる）による消費者ローン等いわゆる消費者ローンを消費者金融と呼ぶことにする。統計上消費者ローンに含まれているもののなかには事業者向けのものもある。

消費者金融会社（貸金業者）および販売信用業務を行う信用供与者が行う消費者金融業務は貸金業規制法（平成18年12月の改正後は貸金業法）によって規制されるが、銀行等預金を取り扱う民間金融機関が行う消費者金融業務は銀行法等によって規制されている。

ント) から、年29.2パーセント(2月29日を含む1年については年29.28パーセントとし、1日当たりについては0.08パーセント)にまで段階的に引き下げられている。この4回の出資法改正により、利息制限法の認める上限金利と出資法の認める上限金利の差、いわゆる「グレーゾーン金利」は徐々に小さいものとなった。

出資法の上限金利は、平成12年の改正で、年40.004パーセント(2月29日を含む1年については年40.1136パーセントで、1日当たり0.1096パーセント)から、年29.2パーセント(2月29日を含む1年については年29.28パーセントとし、1日当たりについては0.08パーセント)に引き下げられたのであるが、このことは、消費者金融業者、貸金業者に大きな影響を与えたといわれている。大手貸金業者、大手クレジットカード会社、大手信販会社は、この時点で既に消費者ローンの上限金利を年29.2パーセントよりも低く設定しており、問題なくこの引下げに対処することができた。しかしながら、中小や零細の貸金業者、クレジットカード会社、信販会社は、貸倒れリスクの高い顧客に対しては、年40.004パーセントと年29.2パーセントの間の金利で貸付けを行っていたのであるが、これらの顧客に対する貸付けが不可能となった。このため中小や零細の業者は、これらの顧客に対する貸付業務から撤退したり、また、零細の業者のなかには、消費者ローン市場から撤退するものも現れた。その結果として、年40.004パーセントと年29.2パーセントの間の金利で借り入れていた貸倒れリスクの高い顧客のなかには、合法的な上限金利を設定している業者からの借入れが不可能となり、いわゆる「闇金融業者」に向かう者も現れ、そのことが個人破産や多重債務者の増加など様々な社会問題を引き起こしたとも言われている<sup>(2)</sup>。出資法の認める上限金利が年29.2パーセントに引き下げられた後も、個人破産や多重債務者の増加といった問題が解決されることはなく、そのことが平成18年12月の法律の改正をもたらすことになった。

以下、この論文では平成18年12月の法律の改正が、貸し手である消費者金融業者もしくは貸金業者および借り手である消費者にどのような影響をもたらし、またどのような問題をもたらすかについて検討する。

この論文の第2節では、出資法の認める上限金利がどのように改正されてきたかを概観する。第3節では利息制限法および平成18年12月の改正前の出資法の認める上限金利に関する問題点について検討する。第4節では、消費者金融業(貸金業)の金利の規制に関する諸議論について考察する。そして、第5節では、「むすびにかえて」、利息制限法および出資法の認める上限金利に関して今後の方向について検討する。

## 2. 出資法改正の経緯

平成18年12月の改正前の利息制限法は、上述のように、昭和29年に制定されて以来その

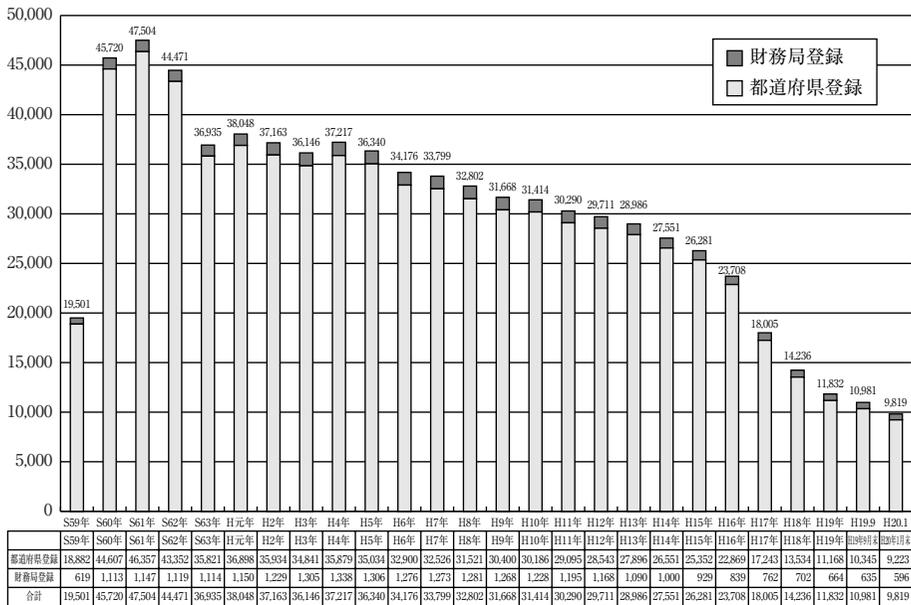
---

(2) 金融庁発表の「貸金業者数の長期的な推移」(図表1)を見ると、貸金業者の登録数は平成4年以降徐々に減少しており、平成12年の出資法改正前後に急激に減少したと見ることはできない。堂下 浩(2005)によれば、闇金融業者が貸金業登録を受けるケースも見られ、平成11年から平成14年にかけて東京都貸金業登録者数は、6,431社から7,109社に増加している。しかしながら、貸金業者の営業を精査している貸金業協会に加盟している会員数は減少している。平成11年から平成14年にかけて東京都貸金業協会会員数は1,792社から1,478社に減少している。

第1条の第1項で、「金銭を目的とする消費貸借上の利息の契約」の上限を、元本が10万円未満の場合は年2割、元本が10万円以上100万円未満の場合は年1割8分、元本が100万円以上の場合は年1割5分と規定しており、平成18年12月の改正においても、この利率は変更されていない。この間の高度経済成長、物価の上昇等経済環境の変化を考えると、この元本に対するこの利率は現状に合わないものとなっていると思われる。この問題については後に検討する。

一方出資法は、昭和58年の改正により、「業として金銭の貸付けを行う者」（消費者金融業者もしくは貸金業者）が受領できる上限金利を、昭和58年11月1日から3年を経過する日までの間は年73パーセント（2月29日を含む1年については年73.2パーセントで、1日当たり0.2パーセント）に、4年目（昭和61年11月1日）からは年54.75パーセント（2月29日を含む1年については年54.9パーセントで、1日当たり0.15パーセント）に引き下げた。そして、この法律の施行から5年を経過した日（昭和63年11月1日）以降は、その時の「資金需給の状況その他の経済・金融情勢、貸金業者の業務の実態等を勘案して検討を加え、速やかに」年40.004パーセント（2月29日を含む1年については年40.1136パーセントで、1日当たり0.1096パーセント）に引き下げることとし、平成3年11月1日以降この水準に引き下げた。出資法はさらに改正され、平成12年6月1日以降、貸金業者（消費者金融業者）が受領できる上限金利を年29.2パーセント（2月29日を含む1年については年29.28パーセントで、1日当たり0.08パーセント）に引き下げた。そして平成18年12月の改正により出資法は、それを年20パーセントに引き下げたのである。

図表1 貸金業者数の長期的な推移



出所：金融庁

図表2 業態別貸付金利（平成19年3月末）

業 態	業者数	消費者向貸付				事業者向貸付				合 計		
		残高 (億円)	(構成比)	金利 (%)	うち無担保 残高 (億円)	金利 (%)	残高 (億円)	(構成比)	金利 (%)	残高 (億円)	(構成比)	金利 (%)
消費者向無担保貸金業者	3,535	105,715	52.1%	23.41	98,993	23.95	2,885	1.2%	13.20	108,601	24.9%	23.14
うち大手	25	96,005	47.3%	23.45	89,543	24.04	2,460	1.1%	12.97	98,465	22.5%	23.19
うち大手以外	3,510	9,710	4.8%	22.96	9,449	23.14	425	0.2%	14.54	10,135	2.3%	22.61
消費者向有担保貸金業者	501	2,017	1.0%	7.50	122	19.54	391	0.2%	5.37	2,408	0.6%	7.15
消費者向住宅向貸金業者	130	6,999	3.4%	3.63	64	4.77	154	0.1%	3.05	7,154	1.6%	3.62
事業者向貸金業者	1,816	6,421	3.2%	7.12	2,146	16.24	171,389	73.3%	3.21	177,810	40.7%	3.35
手形割引業者	385	23	0.0%	20.10	13	22.43	2,324	1.0%	10.30	2,348	0.5%	10.40
クレジットカード会社	144	21,756	10.7%	17.61	21,147	18.03	3,656	1.6%	4.08	25,413	5.8%	15.67
信販会社	138	50,796	25.0%	20.75	46,806	22.21	6,497	2.8%	3.95	57,293	13.1%	18.85
流通・メーカー系会社	131	2,862	1.4%	20.11	2,847	20.14	3,768	1.6%	2.09	6,631	1.5%	9.87
建設・不動産業者	369	1,008	0.5%	11.74	171	22.93	5,002	2.1%	3.67	6,010	1.4%	5.02
質屋	155	88	0.0%	24.02	53	25.15	162	0.1%	17.03	251	0.1%	19.49
リース会社	126	5,364	2.6%	3.10	283	5.03	37,132	15.9%	3.23	42,496	9.7%	3.22
日賦貸金業者	499	—	—	—	—	—	307	0.1%	52.60	307	0.1%	52.60
合 計	7,929	203,053	100.0%	20.13	172,651	22.55	233,674	100.0%	3.51	436,727	100.0%	11.24

(注1) 貸金業者から提出された業務報告書に基づき作成。「金利」は「平均約定金利」である（銀行等の金融機関は含まれない）。

(注2) 「消費者向無担保貸金業者」の「大手」とは、貸付残高500億円超の業者である。

(注3) 「業者数」は、貸付残高のない業者を除いたものである。

(注4) 貸付残高は、億円未満を切り捨てている。

出所：金融庁

昭和58年の出資法の改正は、同時に貸金業規制法の制定を伴うものであった<sup>(3)</sup>。当時、出資法の認める上限金利は、金銭の貸付けを行う者が業として金銭の貸付けを行う場合とそうではない場合を区別してはおらず、年109.5パーセント（2月29日を含む1年については年109.8パーセントで、1日当たり0.3パーセント）で、利息制限法の認める上限金利よりもかなり高いものであった。この利息制限法の認める上限金利と出資法の認める上限金利との差が上述のいわゆる「グレーゾーン金利」であるが、グレーゾーンでの金利が認められる根拠は、平成18年12月の改正前の利息制限法第1条第2項で「債務者は、前項の超過部分を任意に支払ったときは、同項の規定にかかわらず、その返還を請求することができない。」とし、また、賠償額の予定についても、同法第4条第2項において「第1条第2項の規定は、債務者が前項の超過部分を任意に支払った場合に準用する。」としているところにある。ここで利息制限法第1条第2項における前項とは利息制限法第1条第1項の利息の上限を規定している条項であり、また、第4条第2項における前項とは、賠償額の予定の制限を規定している第4条第1項のことである。さらに、貸金業規制法第43条第1項は、「貸金業者が業として行う金銭を目的とする消費貸借上の利息（利息制限法（昭和29年法律第100号）第3条の規定により利息とみなされるものを含む。）の契約に基づき、債務者が利息として任意に支払った金銭の額が、同法第1条第1項に定める利息の

(3) 貸金業規制法が制定されるまでは、貸金業は、昭和24年制定の「貸金業等の取締に関する法律」（昭和24年法律第170号）および昭和47年制定の「貸金業者の自主規制の助長に関する法律」（昭和47年法律第102号）によって規制されていた。しかしながら、それらの規制は貸金業規制法に比べてかなり緩やかなものであった。

制限額を超える場合において、その支払が次の各号に該当するときは、当該超過部分の支払は、同項の規定にかかわらず、有効な利息の債務の弁済とみなす。」としている。これらの規定が、貸金業者（消費者金融業者）をして利息制限法を上回る金利で貸付けを行うことを事実上可能にさせていたのである。このことに関しては第3節で詳しく検討する。

昭和58年の出資法の改正は、次のことが契機になっている。すなわち、昭和29年に制定された出資法では、利息制限法の認める上限金利に比べて極めて高い上限金利が貸金業者（消費者金融業者）に認められており、そのことが多重債務者を生み出したり、一部債権者による無謀な取り立てもたらすなど、様々な社会問題を引き起こした。いわゆる「サラ金問題」である。問題を引き起こした貸金業者（消費者金融業者）の主たる顧客がサラリーマンであり、そのような貸金業者（消費者金融業者）がサラリーマン金融業者と呼ばれていたことからこのように呼ばれたのである。また、平成12年の改正は、いわゆる「商工ローン問題」を契機としている。商工ローンとは、主として中小企業に対し手形、不動産等を担保として、連帯保証人を付けて数百万円から1千万円を超える融資を行うものである。平成11年に商工ローンによる過剰な貸付けと悪質な取立てが社会問題化したのである。

平成12年に改正された改正出資法は、附則第8条で「この法律による改正後の出資の受入れ、預り金および金利等の取締りに関する法律第5条第2項については、この法律の施行後3年を経過した場合において、資金需給の状況その他の経済・金融情勢、貸金業者の業務の実態等を勘案して検討を加え、必要な見直しを行うものとする。」としている。第5条第2項とは、出資法が認める上限金利を年29.2パーセント（2月29日を含む1年については年29.28パーセントで、1日当たり0.08パーセント）に定める条項である。そして、上述のように平成18年12月の改正により、それは年20パーセントに引き下げられたのである。

また、日賦貸金業者については、平成18年12月の改正前の出資法は、特例として、年54.75パーセント（2月29日を含む1年については年54.9パーセントで、1日当たり0.15パーセント）を上限金利としている。平成18年12月の改正前の出資法は附則第9項で日賦貸金業者を、「前項に規定する日賦貸金業者とは、貸金業の規制等に関する法律第2条第2項に規定する貸金業者であって、次の各号に該当する業務の方法による貸金業のみを行うものをいう。

- 一 主として物品販売業、物品製造業、サービス業を営む者で内閣府令で定める小規模の者を貸付けの相手方とすること。
- 二 返済期間が100日以上であること。
- 三 返済金を返済期間の100分の50以上の日数にわたり、かつ、貸付けの相手方の営業所又は住所において貸金業者が自ら集金する方法により取り立てること。」と定めている。日賦貸金業者は、その業務の方法が一般の貸金業者（消費者金融業者）に比べてコストのかかる体質となっているため上述のような上限金利の特例が認められているのである。

昭和58年の出資法の改正と同時に制定された貸金業規制法は、第1条でその目的を次のように定めている。「この法律は、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とする。」と。

以上のように貸金業規制法は貸金業を登録制とし、さらに第3条第1項で、「貸金業を営もうとする者は、二以上の都道府県に営業所又は事務所を設置してその事業を営もうとする場合にあつては内閣総理大臣の、一の都道府県の区域内にのみ営業所又は事務所を設置してその事業を営もうとする場合にあつては当該営業所又は事務所を管轄する都道府県知事の登録を受けなければならない。」と定めている。

貸金業規制法は、貸金業者（消費者金融業者）が、内閣総理大臣もしくはその営業所又は事務所を管轄する都道府県知事の登録を受けなければならないことや、貸付けに係る契約をしたときは第17条の各号に掲げる事項についてその契約の内容を明らかにする書面を借り手に交付すること、貸金業の適正な運営および不正金融の防止を目的に各都道府県に一つ、その都道府県の区域内に営業所又は事務所を有する貸金業者を会員とする貸金業協会を設立すること、貸金業協会は全国を単位として、協会を会員とする全国貸金業協会連合会を設立すること、過剰貸付け等を禁止すること、グレーゾーンの金利について、「みなし弁済制度」を設けることなどを定めた。みなし弁済制度については第3節で詳細に検討する。

昭和58年の出資法の改正と貸金業規制法の制定により、昭和50年代に急増した「サラ金問題」は一応解決することになる。その後、出資法は上述のように昭和61年、平成3年、平成12年、平成18年と4回見直され、出資法の認める上限金利は年20パーセントにまで引き下げられた。平成18年には貸金業規制法も改正されたことにより、利息制限法の認める上限金利との差であるグレーゾーンは事実上存在しなくなった。しかしながら、平成18年12月の利息制限法、出資法、貸金業規制法の改正については、一応の評価はできるものの問題も多く、今後さらなる検討が必要と思われる。

### 3. 利息制限法および平成18年12月の改正前の出資法の認める上限金利に関する問題点

平成18年12月の改正で、昭和29年に制定された利息制限法の第1条第2項の「債務者は、前項の超過部分を任意に支払つたときは、同項の規定にかかわらず、その返還を請求することができない。」とする条項と賠償額の予定に関する第4条第2項の「第1条第2項の規定は、債務者が前項の超過部分を任意に支払つた場合に準用する。」という条項は削除された。しかしながら第1条第1項は改正されることなく、上限金利を元本が10万円未満の場合は年2割、元本が10万円以上100万円未満の場合は年1割8分、元本が100万円以上の場合は年1割5分としている。この間の高度経済成長、物価の上昇等、経済環境の変化等を考えると、この元本に対するこの利率は現状に合わないものになっていると思われる。利息制限法の元本の区分と当該元本に認められた上限金利を見直す必要がある。

一方、出資法は、平成18年12月の改正で元本の大きさに関係なく上限金利を年20パーセントに引き下げた。利息制限法は上限金利を元本が10万円未満の場合は年2割、元本が10万円以上100万円未満の場合は年1割8分、元本が100万円以上の場合は年1割5分としているので、元本が10万円以上の場合に依然としてグレーゾーンが存在するよう見えるが、同時に改正された貸金業規制法（貸金業法と名称を変更、以後、新貸金業法とする）の第12条の8が「貸金業者は、その利息（みなし利息を含む。第3項及び第4項において同じ。）

が利息制限法（昭和29年法律第100号）第1条に規定する金額を超える利息の契約を締結してはならない。」としており、グレーゾーンは事実上存在しなくなったのである。金融庁は、貸金業者（消費者金融業者）が、出資法の定める上限金利の年20パーセント以下ではあるが、利息制限法の上限金利を上回る金利（利息）の契約を借り手と締結した場合、当該貸金業者に対し行政処分を課すとしている。

平成18年12月の出資法、利息制限法、貸金業規制法の改正まで、出資法が認める上限金利は年29.2パーセント（2月29日を含む1年については年29.28パーセントで、1日当たり0.08パーセント）であり、上述のように利息制限法の認める上限金利と出資法が認める上限金利との差であるグレーゾーンが存在していたのである。グレーゾーン金利で営業している貸金業者（消費者金融業者）は、貸倒れリスクの高い借り手に対しグレーゾーンの金利で貸付けを行っていた。

グレーゾーンの金利で貸し付けられた利息の弁済を、有効な利息の債務の弁済とみなす制度が「みなし弁済制度」と呼ばれていたものである。平成18年12月の改正前の貸金業規制法第43条第1項は、利息制限法の認める上限金利は上回るが、出資法が認める上限金利を超えない金利については、一定の要件を満たした場合には有効と認めている。貸金業規制法第43条第1項の条文は、次のように規定している。すなわち、「貸金業者が業として行う金銭を目的とする消費貸借上の利息（利息制限法（昭和29年法律第100号）第3条の規定により利息とみなされるものを含む。）の契約に基づき、債務者が利息として任意に支払った金銭の額が、同法第1条第1項に定める利息の制限額を超える場合において、その支払が次の各号に該当するときは、当該超過部分の支払は、同項の規定にかかわらず、有効な利息の債務の弁済とみなす。

- 一 第17条第1項（第24条第2項、第24条の2第2項、第24条の3第2項、第24条の4第2項、第24条の5第2項において準用する場合を含む。以下この号において同じ。）の規定により第17条第1項に規定する書面を交付している場合又は同条第2項から第4項まで（第24条第2項、第24条の2第2項、第24条の3第2項、第24条の4第2項、第24条の5第2項において準用する場合を含む。以下この号において同じ。）の規定により第17条第2項から第4項までに規定するすべての書面を交付している場合におけるその交付をしている者に対する貸付けの契約に基づく支払
- 二 第18条第1項（第24条第2項、第24条の2第2項、第24条の3第2項、第24条の4第2項、第24条の5第2項において準用する場合を含む。以下この号において同じ。）の規定により第18条第1項に規定する書面を交付した場合における同項の弁済に係る支払」と規定している。一定の要件とは、要約すると、
  - ① 登録をした貸金業者が業として行った金銭貸借であること。
  - ② 債務者が利息として任意に支払っていること。
  - ③ 貸金業規制法第17条が規定している書面を交付すること。
  - ④ 貸金業規制法第18条が規定している書面を交付すること。

である<sup>(4)</sup>。

債務者が利息として任意に支払っているとはどういうことであろうか。平成2年1月22

---

(4) 川内宏行（2007），148ページ。

日の最高裁判決から判断すると、債務者が利息として任意に支払っているとは、「債務者が利息の契約に基づく利息又は賠償額の予定に基づく賠償金の支払に充当されることを認識した上、自己の自由な意思によって支払ったことをいい、債務者において、その支払った金銭の額が利息制限法第1条第1項又は同法第4条第1項に定める利息又は賠償額の予定の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をまで認識していることを要しない。」ということである。

また、貸金業規制法第17条が規定している書面とは、貸金業規制法第17条第1項において次のように規定されているものである。すなわち、「貸金業者は、貸付けに係る契約を締結したときは、遅滞なく、内閣府令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項についてその契約の内容を明らかにする書面をその相手方に交付しなければならない。

- 一 貸金業者の商号、名称又は氏名及び住所
- 二 契約年月日
- 三 貸付けの金額
- 四 貸付けの利率
- 五 返済の方式
- 六 返済期間及び返済回数
- 七 賠償額の予定（違約金を含む。以下同じ。）に関する定めがあるときは、その内容
- 八 日賦貸金業者である場合にあっては、第14条第5号に掲げる事項
- 九 前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項」と規定されているものである。

さらに、貸金業規制法第18条が規定している書面とは、貸金業規制法第18条第1項において次のように規定されているものである。すなわち、「貸金業者は、貸付けの契約に基づく債権の全部又は一部について弁済を受けたときは、その都度、直ちに、内閣府令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を記載した書面を当該弁済した者に交付しなければならない。

- 一 貸金業者の商号、名称又は氏名及び住所
- 二 契約年月日
- 三 貸付けの金額（保証契約にあつては、保証に係る貸付けの金額。次条、第20条及び第21条第2項において同じ。）
- 四 受領金額及びその利息、賠償額の予定に基づく賠償金又は元本への充当額
- 五 受領年月日
- 六 前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項」と規定されているものである。

以上のような、みなし弁済制度が導入された経緯を石川・野尻（2005）は、「利息制限法による債務者保護を徹底するためには、第1条第2項のような規定を設けず、上限利息を支払った時は、それを取り戻すことができるようにすべきとの考え方もあった。

しかし、金融取引が終わった後になって利息の計算を蒸し返し、過払金の返戻を債務者がいつ何時でも行える状態にあるということは、ひいては金融梗塞を招くおそれがあるとの懸念が大きかったので、旧利息制限法の判例解釈を維持することが妥当との趣旨で第1条第2項が設けられた。

いずれにしても、利息制限法の超過利息に関する取扱いは、消費者保護の規定としてはやや不徹底なものだといえる。

法定時の銀行や貸金業者などを含めた金融実態からすると、このような立法が最善の措置だとの結論だったのだろうが、第1条第1項と同第2項の“相互矛盾”をどう理解するかについては判例も学説も分かれた。

その後、昭和39年と昭和43年の一連の最高裁判決によって、利息制限法の上限金利と超過利息に関して、超過利息について元本に充当することを是とする（元本充当説）、次のような法理が確立した。

- ① 利息制限法所定の制限を超える債務は、存在しない。
- ② 債務者が支払った金員は、制限内の利息・損害金及び元本に充当される。
- ③ 制限超過分の利息として任意に支払ったものでも、原則として、元本に充当される。
- ④ 元本充当により完済となった後に支払った金額は、不当利得として返還しなければならない。

そしてこれにより、利息制限法第1条第2項は、事実上“死文化”してしまった。<sup>(5)</sup>そして、「利息制限法第1条第2項の死文化によって、貸金業者の営業は不安定になり、利息制限法の上限金利を超過した利息での貸金業そのものが成り立たなくなるとの強い危機感が芽生えた。

その後多くの紆余曲折を経て昭和58年、次の2つを旨とする抜本的な解決策が講じられることになった。

- ① まず、当時のいわゆるサラ金被害に対処するため、出資法改正により貸金業に係る上限金利を年109.5%（日歩30銭）から年40.004%（日歩10.96銭）へと段階的に引き下げることが決まった。
- ② また、その代わりに、以後の貸金業者の経営が保たれ、高リスク資金への適切な貸付の途が閉ざされないようにと、出資法改正と同時に制定された「貸金業の規制等に関する法律」の第43条において「みなし弁済制度」を創設し、利息制限法の上限金利を超える利息について、契約時や返済時での書面交付など一定の条件を満たした場合には有効とすることとされた。

みなし弁済制度の創設は、利息制限法第1条第2項の趣旨が条件付きで復活したものであるといえよう。」（一部略）<sup>(6)</sup>と説明している。

みなし弁済制度は、以上のように消費者を保護するための規定というより、貸金業者の営業を安定させ、貸倒れリスクの高い貸付けをある程度まで可能にさせる規定であった。

しかしながら、みなし弁済制度の創設以降も貸金業規制法第43条の適用に関する最高裁判所等の判決は貸金業者に対して厳しいものであった。

例えば、平成18年の1月13日の最高裁第2小法廷判決は、貸金業者が行う金銭消費貸借契約にある期限の利益喪失特約条項の効力に関するものであるが、判決文は、「この特約の存在は、通常債務者に対し、支払期日に約定の元本と共に制限超過部分（利息制限法第1条第1項所定の利息の制限額を超える部分）を含む約定利息を支払わない限り、期限の利益を喪失し、残元本全額を直ちに一括して支払い、これに対する遅延損害金を支払うべき義務を負うことになるとの誤解を与え、その結果、このような不利益を回避するために、

(5) 石川和男・野尻明裕（2005），17-18ページ。

(6) 同書18-19ページ。

制限超過部分を支払うことを債務者に事実上強制することになるものというべきである。したがって、本件期限の利益喪失特約の下で、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場合には、上記のような誤解が生じなかったといえるような特段の事情のない限り、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いうことはできない解するのが相当である。」としている。

貸金業者が行う貸付けに関する金銭消費貸借契約には、期限の利益喪失特約の条項がほとんどの場合入っており、この判決以降、貸金業者に対する利息制限法第1条第1項所定の利息の制限額を超える制限超過部分の払戻しの請求が急増し、貸金業者の経営を圧迫することになる。

すでに述べたように、平成18年12月、消費者金融業（貸金業）を規制している三つの法律、すなわち、消費者金融業（貸金業）の業務を規制している貸金業規制法（貸金業法と名称変更）、その金利を規制している利息制限法と出資法が改正され、公布された。これらの改正により、グレーゾーン金利は事実上存在しなくなった。但し、この法律が完全に施行されるまでには公布日から最長で3年6か月の経過措置期間が設けられている。貸金業者がこの期間内に新しい法律に対応できるビジネスモデルを構築することを期待しているのである。

#### 4. 消費者金融業（貸金業）の金利の規制に関する諸議論

平成18年12月の消費者金融業（貸金業）を規制している三つの法律の改正は、多重債務者の問題の解決と健全な消費者金融業（貸金業）の育成を目的とするものであった。主な改正点は、前節までに既に述べたものもあるが、改めて整理すると以下ようになる。

- (1) グレーゾーン金利をなくすことを目的として出資法の第5条第2項を改正し、「業として金銭の貸付けを行う者」（消費者金融業者もしくは貸金業者）が受領できる上限金利を年29.2パーセント（2月29日を含む1年については年29.28パーセントで、1日当たり0.08パーセント）から年20パーセントに引き下げた。また、「出資の受入れ、預り金および金利等の取締りに関する法律の一部を改正する法律（昭和58年法律第33号）」の附則第8項から第16項を削り、日賦貸金業者についての特例および電話担保金融についての特例を廃止した。これにより、日賦貸金業者および電話担保金融に特例として認めていた金利の上限を年54.75パーセント（2月29日を含む1年については年54.9パーセントで、1日当たり0.15パーセント）から年20パーセントに引き下げた。利息制限法は、その第1条の第1項で、「金銭を目的とする消費貸借上の利息の契約」の上限を、「元本が10万円未満の場合は年2割、元本が10万円以上100万円未満の場合は年1割8分、元本が100万円以上の場合は年1割5分」と規定しているので、元本が10万円以上の貸付けに関しては依然としてグレーゾーンが存在しているように見えるが、上述のように、同時に改正された新貸金業法の第12条の8が「貸金業者は、その利息（みなし利息を含む。第3項及び第4項において同じ。）が利息制限法第1条に規定する金額を超える利息の契約を締結してはならない。」としており、グレーゾーンは事実上存在しなくなった。
- (2) 利息制限法第1条第2項および第4条第2項を削るとともに、貸金業規制法の第43

条も削り、「みなし弁済制度」を廃止した。

- (3) 貸金業規制法第6条第3項を改正し、新貸金業法第6条第3項で同法第3条の登録を受けようとする者の純資産額の下限を2,000万円から5,000万円に引き上げた。
- (4) 新貸金業法第24条の7で貸金業務取扱主任者の資格試験を導入した。
- (5) 新貸金業法第25条第2項、第25条第3項および第26条第2項で貸金業協会を全国を地区とする認可法人とした。
- (6) 新貸金業法第41条の13から第41条の38までの条項において、資金需要者の借入残高等の把握を目的とした指定信用情報機関の設立およびその業務等に関する規定を定めた。
- (7) 貸金業規制法第13条第1項、第2項を一部改正し、また、第13条に第3項、第4項、第5項を新たに設け、貸金業者が、指定信用情報機関の保有する信用情報を使用して資金需要者の収入又は収益その他の資力、信用、借入れの状況、返済計画その他の返済能力に関する事項を調査しなければならない旨を規定すると共に、貸金業者が当該資金需要者に貸し付ける金額の合計額が50万円を超える場合および当該資金需要者に貸し付ける金額がその他の貸金業者との合計額で100万円を超える場合は、当該貸金業者は当該資金需要者から当該資金需要者の源泉徴収票等、収入又は収益等を明らかにする書面等の提供を受けなければならない旨を規定した。
- (8) 新貸金業法第13条第2項第1項で過剰貸付契約等の禁止を明記し、同条第2項で、具体的に年間の給与及びこれに類する定期的収入（年収）の3分の1を超える貸付契約を禁止した。
- (9) 新貸金業法附則第66条で多重債務問題解決のための政府の責務について明記した。

以上のように、平成18年12月法律の改正は、消費者金融業者（貸金業者）に対しこれまでよりも厳しい規制を課す内容となっている。しかしながら、改正された法律が施行されるまでには、条項により公布日から最長で3年6か月の猶予があり、上述のように消費者金融業者（貸金業者）がこの期間内に新しい法律に対応できるビジネスモデルを構築することを期待している。また、新貸金業法附則第67条の第1項で貸金業制度の在り方について、同条第2項で出資法及び利息制限法に基づく金利の規制の在り方について、改正された法律の施行後2年6か月以内に政府が改正後の法律に関係する諸状況について検討し、その結果に応じて所要の見直しを行うことを規定している。さらに、同条第3項で、改正された法律の施行後2年6か月を経過した後適当な時期に、改正された法律の規定の実施状況について検討を加え、必要がある場合にその結果に応じて所要の見直しを行うことを規定している。

以上が主要な改正点であるが、今回の法改正を巡っては、改正の前から、また、改正後においても、経済学者や法律家の間で多くの議論が交わされた。以下では、それらの議論を整理して検討する。

法律の改正に対しては、当然のことではあるが反対派と賛成派が存在する。その論点は金利に上限を設けこれを規制するかどうか集中している。

晝間（2007）は、金利規制反対派は主として標準的のミクロ経済学を基礎において議論を展開しており、これを「ミクロ原理派」と呼んでいる。また、金利規制賛成派については、「社会正義派」と「応用ミクロ派」に分けている。

社会正義派は、多重債務に陥っている借手が、公序良俗に反して高金利を取っている消費者金融業者（貸金業者）に支配されていると見なしており、そのような社会的弱者は法的に保護しなければならないし、消費者金融業者（貸金業者）は規制しなければならないと考える。

応用マイクロ派は、消費者金融市場には「情報の非対称性」が存在し、「逆選択」と呼ばれる現象が見られると主張する。情報の非対称性とは、「取引される財・サービスの品質やタイプなどについての情報が、経済主体の間で異なる状態をいう」<sup>(7)</sup>のである。消費者金融市場についていうならば、借手の信用リスクに関する情報を貸し手は完全に保有できておらず、情報の非対称性が存在する。情報の非対称性が存在する時、「貸手は借手の質に見合った取引条件（例：金利）を提示することができない。そのため、結果的に、質の劣る借手ばかりが取引に応じることになってしまう」<sup>(8)</sup>のである。このような現象が逆選択と呼ばれる現象である。なぜ、質の劣る借手ばかりが取引に応じることになってしまうのであろうか。信用リスクの低い質の良い借手は、高い金利を不当と考え市場から退出してしまうと考えられるからである<sup>(9)</sup>。

しかしながら Ausubel (1991) は、消費者金融市場における逆選択に関して、全く別の考えを展開している。Ausubel (1991) によれば、借手が、現在利用している消費者ローンよりも低い金利の消費者ローンを利用するには、search コストおよび switch コストが発生するという問題に直面する。消費者ローンは、その性格上短期のものが多く、search コストが相対的に大きな負担となる。短期の消費者ローンを利用している借手は、より有利な金利を search しようとしなくてあろう。一方、長期の消費者ローンを利用している借手にとっては search コストは相対的に小さく、このような借手は金利の変化に敏感に反応する。貸し手の一方的な金利引き下げは、長期の消費者ローンを利用している借手を多く引き付けることになる。短期の消費者ローンを利用している借手と長期の消費者ローンを利用している借手を比較した場合、長期の消費者ローンを利用している借手の方が貸倒れリスクが高いと考えられ、貸し手は、貸倒れリスクが高い借手を引きつけてしまうのである。また、信用リスクの低い質の良い借手に対しては、貸し手はより良い格付けをするなど優遇するケースも多い。このような場合、借手は低い金利を提示しているローンに借り換えようとはしないであろう。借り換えによってより良い格付けを失うなどの switch コストが生じてしまうからである<sup>(10)</sup>。

以上のように、逆選択と呼ばれる現象は、金利水準が高い場合にもまた、それが引き下げられた場合にも生じる可能性があることに注意する必要がある。しかしながら、一般的には、消費者金融市場における逆選択とは、金利水準が高い場合に、信用リスクの低い質の良い借手が高い金利を不当と考え市場から退出してしまうことをいう。

情報の非対称性に関しては、個人信用情報機関の整備によってある程度まで解決できると思われる。新貸金業法は、個人信用情報機関（指定信用情報機関）相互の情報提供を義務づけてはいる。また、実際にいくつかの個人信用情報機関は情報の交換を行っているが、

(7) 金森久雄・荒憲治郎・森口親司編『経済辞典』有斐閣、1998年、602ページ。

(8) 同書、221ページ。

(9) 晝間文彦（2007）、6-21ページ。

(10) Ausubel (1991)、pp50-81.

平成20年7月現在それが十分に機能しているとは言えない。

上述のような場合、すなわち、情報が非対称的であり一般的な逆選択が生じる可能性が高い場合、金利は上昇する傾向にあるので、応用ミクロ派は、金利に上限を設け規制した方がよいと主張する。そして、そのことにより借入れ資金に超過需要が生じる場合は、信用割当によってリスクの高い借手を排除することが望ましいと考える。それにより経済厚生は高まるのである<sup>(11)</sup>。

このような主張に対し大竹（2006.10）は、消費者金融市場における金利水準の規制に関して、経済学を用いた分析が不十分であるとして、標準的な経済学に基づいて消費者金融市場に対する金利規制の影響を分析している。大竹氏の分析の要旨は次のようになる。

- ① 借手が合理的な意思決定を行っている場合、借手に関する情報が完全で消費者金融市場が競争的だとすれば、上限金利の規制は高リスクの借手による借入れができなくなり、経済学的にみて非効率が生じる。
- ② 借手に関して①と同様の前提の下で、貸し手が独占的であれば上限金利の規制は貸出額を増やし市場の効率性は高まる。
- ③ 借手に関する情報が不完全な場合、金利を高くすると質の劣るリスクの高い借手が多く集まるという一般的な逆選択の問題が生じる。この時貸し手は金利を低くし、その結果生じた超過需要には信用割当を行うことで対処する。
- ④ 借手に関する情報が不完全な場合、貸し手は、リスクの高い借手に対して高金利で過剰な貸出しをする可能性がある。
- ⑤ 借手が「双曲割引」を持つ場合、借手は借り過ぎた後で後悔する。「双曲割引とは、遠い将来に関する選択では慎重な意思決定を行うが、間近な選択になると『せっかち』になってしまう傾向をいう」<sup>(12)</sup>のであるが、この場合、上限金利の規制は多重債務者を減らす。しかし双曲割引の人が借り過ぎるケースはなくなる。

大竹氏は、消費者金融市場における上限金利の規制の影響についてかなり詳しく論理的に分析している。しかしながら、それには問題点も多い。

まず、①についてであるが、今回の法改正において解決しなければならなかった多重債務者の問題について言えば、彼らが合理的な意思決定を行っているとは言えない。また、借手に関する情報は完全ではなく、消費者金融市場が競争的だとも言えない<sup>(13)</sup>。

次に、②についてであるが、①と同様に借手が合理的な意思決定を行っているとは言えず、借手に関する情報も完全ではないが、現実の消費者金融市場が独占的とは言えないまでも、非競争的であるとは言える。したがって、理論的には上限金利の規制は貸出額を増やし市場の効率性を高める可能性はある。しかしながら、借手に関する情報の不完全性の影響は大きく、上限金利の規制により市場は収縮すると思われる。

③について大竹氏は、「高い金利で担保無し、低い金利で担保付きという貸し出し条件をつければ、危険な借手と安全な借手を識別できて逆選択を解消できる。つまり、この議論からは上限金利を正当化することはできない。」と述べているが、消費者金融もし

(11) 池尾和人（2006.7），9ページ。

(12) 晝間文彦・前掲論文13ページ。

(13) この問題については、Ausubel, *op. cit.*, pp50-81. Calem and Mester（1995），pp1327-36. および、本荘康生（2001），101-112ページ参照。

くは消費者ローンは、無担保、無保証が一般的であるのでこの議論は成り立たない。

また、④について大竹氏は「情報の不完全性から発生する問題は、借り手側の情報を整備することで対応すればいい。」としている。上述したように、個人信用情報機関（指定信用情報機関）相互の情報提供については、平成20年7月現在いくつかの個人信用情報機関は情報の交換を行っているが、それが十分に行われているとは言えない。

⑤は、行動経済学と呼ばれる分野の最近の研究の成果である。この分野の研究が進めば多重債務に陥る可能性のある人をある程度減らすことはできるが、それには時間を要するであろうし、大竹氏も述べているように多重債務者を完全に無くすることもできないであろう。

最後に、ミクロ原理派の主張について考察する。ミクロ原理派は、市場原理を重視する考えから、消費者金融市場についても上限金利規制を含む今回の法改正で強化された規制に反対している。

ミクロ原理派は、市場が競争的であり、「市場の失敗」がなければ、市場に対する規制は効率的な資源配分をゆがめることになる」と主張するが、上述のように、消費者金融市場は競争的であるとは言えない。米国においてもわが国においても市場は非競争的であり、その結果、消費者金融市場における価格である金利が適正な水準にあるとはいえないのである。両国において、一般的な金利水準が下落している時に、消費者ローンの金利は下方硬直的であった<sup>(14)</sup>。

以上を勘案すると、上限金利の規制強化を含む今回の法改正は、消費者金融市場の収縮をもたらすであろうが、貸し手による無謀な貸出しを抑制し、貸倒れリスクの高い借り手による借入れを減少させ、多重債務問題を望ましい方向へ導くと思われる。しかしながら、上述したように、今回の法改正には問題点も多い。次節では、「むすびにかえて」、今回の法改正の問題点および利息制限法および出資法の認める上限金利に関する今後の方向について検討する。

## 5. むすびにかえて

消費者金融業（貸金業）を規制している三つの法律の今回の改正は、多重債務者の問題の解決と健全な消費者金融業（貸金業）の育成を目的とするものであった。その改正点は、上述のように多岐にわたるが、その中核となるものは、これまで一定の条件の下で、出資法の上限金利は超えないものの、利息制限法の上限金利を上回る金利での貸付けを消費者金融業者（貸金業者）に対して認めていた「みなし弁済制度」を廃止して、グレーゾーン金利を撤廃し、消費者金融業者（貸金業者）も一般の金融機関と同様に利息制限法の規制を受けることになったこと、および、過剰貸付契約等の禁止を明記し、借り手の年間の給与及びこれに類する定期的収入（年収）の3分の1を超える貸付契約を禁止したことである。これにより、過剰な貸付けや多重債務の問題の多くは解決されることになると思われるが、消費者金融市場は縮小し、信用収縮が起り、これまでグレーゾーン金利で借り入れていた貸倒れリスクの高い借り手が、消費者金融を利用できなくなる可能性がある。ま

(14) Ausubel, Calem and Mester, *loc. cit.*, 本荘康生・同上箇所および図表2等参照。

た、貸出しの多くをグレーゾーン金利で行っていた中小の消費者金融業者（貸金業者）が市場から撤退することになるであろう。このことに関しては、消費者金融を利用できなくなった貸倒れリスクの高い借り手が、いわゆる「闇金融」に向かうのではないかという懸念があるが、闇金融からの借入れについては、借り手は、不法な利息だけでなく元本の返済についてもその義務を負わないという最高裁の判決が平成20年6月に下されており、闇金融の多くが姿を消すことになると思われる。ただし、極めて悪質な闇金融については残存する可能性があるとも言われており、当局の厳しい取締りが求められる。

今回の法改正において、利息制限法第1条第2項および第4条第2項を削るとともに、貸金業規制法の第43条も削ることにより「みなし弁済制度」を廃止し、出資法の第5条第2項を改正して消費者金融業者（貸金業者）が受領できる上限金利を年20パーセントに引き下げ、事実上グレーゾーン金利を撤廃したこと、および、過剰貸付契約等の禁止を明記し、借り手の年間の給与及びこれに類する定期的収入（年収）の3分の1を超える貸付契約を禁止したことは、とりわけ評価できるものである。

しかしながら、既に述べたように、利息制限法第1条第1項が改正されなかったことは問題がある。利息制限法は昭和29年に制定されたものであり、第1条第1項が定める上限金利は、元本が10万円未満の場合は年2割、元本が10万円以上100万円未満の場合は年1割8分、元本が100万円以上の場合は年1割5分である。この間の高度経済成長、物価の上昇等、経済環境の変化等を考えると、この元本に対するこの利率は現状に合わないものになっていると思われ、利息制限法第1条第1項の元本の区分と当該元本に認められた上限金利を見直す必要がある。また、出資法についても、事実上グレーゾーン金利を撤廃したことは評価できるものであるが、消費者金融業者（貸金業者）が受領できる上限金利を年20パーセントに固定していることについては問題がある。わが国の金利水準は、1990年代初めにバブル経済がはじけて以降、1990年代中頃から極めて低い状況が続いている。このような状況は極めて特殊と考えられるため、将来変動する可能性が極めて高い。したがって、利息制限法および出資法の定める上限金利については、短期プライムレート等の市場金利を基準にして変動可能なものにする必要があると思われる。また、個人過剰貸付契約の禁止を明記し、借り手の年間の給与及びこれに類する定期的収入（年収）の3分の1を超える貸付契約を禁止したことについても評価できるものであるが、借り手の家族構成や資産状況（持ち家か借家か、年間の住宅ローンの返済額がどのくらいあるか）等の調査も行い貸付額を決定する必要がある。当該の貸付けが過剰貸付かどうかを借り手の年収のみで判断することには無理があるように思われる。新貸金業法第13条第1項は、貸し手による借り手の返済能力の調査を義務付けてはいるが、過剰貸付かどうかは、借り手の年収を基準にして判断している。家計の支出については、借家の場合はその年間の賃借料、持ち家で住宅ローン（住宅資金貸付等）を利用している場合にはその年間の返済額が大きな割合を占めているため、借り手の年収だけを基準にして過剰貸付かどうかを判断するのは困難であろう。

今回の法改正は、多重債務者の問題の解決を目的として、出資法、貸金業規制法、利息制限法を改正してみなし弁済制度を廃止し、事実上グレーゾーン金利を撤廃したこと、および個人過剰貸付契約の禁止を新貸金業法の条文に明記したこと等、多くの点で評価できる。しかしながら、新貸金業法附則第67条の第1項は、貸金業制度の在り方について、同

条第2項は、出資法及び利息制限法に基づく金利の規制の在り方について、改正された法律の施行後2年6か月以内に政府が改正後の法律に係る諸状況について検討し、その結果に応じて所要の見直しを行うことを規定している。さらに、同条第3項で、改正された法律の施行後2年6か月を経過した後適当な時期に、改正された法律の規定の実施状況について検討を加え、必要がある場合にその結果に応じて所要の見直しを行うことを規定している。今回の法改正により、消費者金融業界は大きく変化し再編されることになるであろう。上述の問題についても検討をして、健全な消費者金融業（貸金業）の発展を期待するものである。

### 参考文献

- Ausubel, Lawrence M., "The Failure of Competition in the Credit Card Market" *American Economic Review*, vol.81, 1991, pp50-81.
- Bishop, Paul C. "A Time Series Model of the U. S. Personal Bankruptcy Rate" *Bank Trends*, Number98-01, FDIC, Division of Insurance, 1998.
- Calem, Paul S. and Mester, Loretta J., "Consumer Behavior and the Stick-iness of Credit-Card Interest Rates" *American Economic Review*, vol.85, 1995, pp1327-36.
- 池尾和人「金利規制には経済学上の根拠がある」『週刊東洋経済』2006年7月8日、9ページ。
- 池尾和人「消費者金利規制で大竹教授に異論あり」『週刊東洋経済』2006年10月28日。
- 石川和男・野尻明裕『銀行とノンバンクの融合 上限金利規制統一法の設計』金融財政事情研究会、2005年。
- 大竹文雄「上限金利問題を考える」『週刊東洋経済』2006年10月7日、9ページ。
- 大竹文雄「『グレーゾーン金利規制は』の経済学的検討は十分ではない」『週刊東洋経済』2006年11月25日、92-95ページ。
- 川内宏行「利息制限法・貸金業法の改正による『みなし弁済』規定の廃止と民事法上の課題」『クレジット研究』第38号、日本クレジット産業協会クレジット研究所、2007年、146-174ページ。
- 筒井義郎「消費者金融業規制、残された課題：優良顧客の金利割高に」日本経済新聞、2008年7月18日。
- 堂下 浩『消費者金融市場の研究』文眞堂、2005年。
- 晝間文彦「貸金業改正問題に関する諸議論の再検討：欠けた視点は何か」『クレジット研究』第38号、日本クレジット産業協会クレジット研究所、2007年、6-21ページ。
- 本荘康生「消費者ローン金利の硬直性について」『千葉短大紀要』第28号、千葉短期大学、2001年、101-112ページ。

## 〔抄 録〕

平成18年12月、消費者金融業（貸金業）を規制している三つの法律が改正され、公布された。消費者金融業の業務等を規制している貸金業規制法（改正後は貸金業法に改称）およびその金利を規制している利息制限法と出資法である。この法改正は、社会的な問題となっている多重債務者の問題の解決と健全な消費者金融業（貸金業）の育成を目的とするものである。そのためには、長年にわたり問題とされてきた利息制限法が定める金利の上限と出資法が定める金利の上限との差である「グレーゾーン金利」を撤廃し、過剰貸付を禁止することにより借り手（消費者）の保護を強化する必要があった。今回の法改正は、その点について評価できる内容である。

本稿は、出資法、貸金業規制法等が抱える問題について、どのような議論がなされ、どのように法律が改正されてきたかを概観し、当該の議論が今回の法改正にどのような影響を与えたかを考察する。そして、今回の法改正の問題点を検討することで今後の消費者金融業（貸金業）のあり方を究明するものである。