

「日本における貸金業に対する規制について」

～台湾側の質問に答えて～

弁護士 宇都宮 健児

1. （質問 1. 日本が貸金業法によって貸金業に厳しい規制を課した後、人々が資金を得ることが難しくなりましたか？国民は違法な貸金業者からの借り入れに転じましたか？違法な高金利貸付けや暴力的な取立て事件は増加しましたか？）

日本では 1975 年頃よりサラ金業者の高金利と過酷な取立てによる一家心中や自殺、家出などが頻繁に報道されるようになり「サラ金問題」が大きな社会問題となりました。この「サラ金問題」に対処するために 1983 年 4 月 28 日「サラ金規制法」と呼ばれた「貸金業規制法」（「貸金業規制法」は 2006 年 12 月の法改正で「貸金業法」と名称変更されました）と「出資法改正法」が成立し、同年 11 月 1 日より施行されています。

それまでサラ金業者は届出さえすれば簡単に開業できたのですが、貸金業規制法は登録制を導入し「開業規制」を強化するとともに、取立行為の規制、書面交付義務、広告規制などさまざまな「業務規制」を強化しています。また出資法改正法は、刑罰が科される上限金利をそれまでの年 109.5% から、順次年 73%（1983 年 11 月 1 日より）、年 54.75%（1986 年 11 月 1 日より）、年 40.004%（1991 年 11 月 1 日より）に引き下げています。

サラ金規制法ではサラ金三悪（「高金利」「過剰融資」「過酷な取立」）のうち高金利、過酷な取立てに対する規制はある程度強化されたのですが、過剰融資に対する規制は全く不十分でした。

貸金業規制法施行前は 10 万あるいは 20 万は存在するといわれたサラ金業者でしたが、貸金業規制法が施行された後の登録貸金業者はピーク時が 4 万 7 504 業者（1986 年）でしたが、その後徐々に減少し 2024 年 9 月現在では 1 500 業者（都道府県登録 1 241 業者、財務局登録 259 業者）となっています（表 1 参照）。

貸金業規制法と出資法改正法が 1983 年 11 月 1 日より施行

された結果、人々が資金を得ることが困難となったり、違法なヤミ金業者からの借り入れに転じたり、違法な高金利貸付けや暴力的取立て事件が増加した事実はありません。

日本では２０００年頃より違法な高金利貸付けや暴力的取立てが問題となった「ヤミ金融問題」が社会問題となりましたが、「ヤミ金融問題」は貸金業規制法と出資法改正法による規制強化が原因となって発生したものではありません。２０００年頃の「ヤミ金融問題」は、サラ金やクレジットを利用し返済困難に陥った多重債務者や自己破産者が急増したこと、このような多重債務者や自己破産者をターゲットに数千%から数万%の超高利で貸付け暴力的取立てを行って暴利を稼ぐ「ヤミ金融」を日本の広域暴力団が資金源としたことが、ヤミ金被害が急増した大きな要因でした。私たちは、２０００年１２月に「全国ヤミ金融対策会議」を結成するとともに、ヤミ金業者に対し貸金業規制法違反（無登録営業）、出資法違反（違法高金利）で全国一斉集団告発運動を展開しました。全国一斉集団告発は１６回に及び、告発件数は６万３４５８件に上っています（表２参照）。

私たちの集団告発を受けて、２００３年８月山口組五菱会系のヤミ金グループが警察に摘発され、２００３年１０月には山口組総本部も警察に搜索されました。また、２００３年７月２５日にはヤミ金に対する規制と罰則を大幅に強化する「ヤミ金融対策法」と呼ばれた貸金業規制法改正法と出資法改正法が制定され、２００４年１月１日から施行されました。このような取り組みの結果、広域暴力団グループがヤミ金から撤退することになり、ヤミ金融問題は沈静化していきました。

- ２．（質問２．貸金業規制法制定前、日本の貸金業者には自主規制がありましたか？日本の経験から貸金業規制法による法律がなく、貸金業者の自主規制だけで、貸金業の三悪を防ぐことができますか？）

貸金業規制法制定前は「貸金業者の自主規制の助長に関する法律」（自主規制法）（１９７４年６月制定）がありましたが、この自主規制法では全く不十分でしたので、サラ金の暴力的、脅迫的取立てによる一家心中や自殺、夜逃げが多発し「サラ金問題」

が大きな社会問題となったのです。したがって貸金業者の自主規制だけでは、貸金業の三悪を防ぐことはできません。

なお、日本では貸金業規制法施行以前から貸金業者の金利を規制する法律として「出資法」（１９５４年５月制定、年１０９．５％を超える金利を処罰する）と「利息制限法」（１９５４年５月改正、元本１０万円未満の場合は年２０％、元本１０万円以上１００万円未満の場合は年１８％、元本１００万円以上の場合は年１５％を制限金利として、制限金利超過部分については利息契約は無効と定める）がありました。出資法の上限金利が年１０９．５％でしたので、サラ金業者の多くが処罰されない年１００％近くの高金利で貸し付けを行っていたのです。

- 3.（質問３．日本の貸金業法は事前登録制（申請登録するだけで、資格審査は行わない）ですか。それとも許可制ですか？所管官庁は設立要件について審査を行いますか？貸金業法第６条に基づいて登録申請を却下することができますか？）

日本の貸金業者の登録制は実質的には許可制に近い登録制になっています。所管官庁は登録要件について審査を行っており、貸金業法６条の登録拒否要件に該当する場合は、登録を拒否しています。

- 4.（質問４．日本の貸金業法の適用対象は、会社法人、商号組織、個人の貸金業者を含みますか？もしそうなら、日本が商号組織や個人を規制対象に含めた理由は何ですか？日本の貸金業の中で会社以外の商号や個人の貸金業者は多いですか？）

日本の貸金業法の適用対象は、会社法人、商号組織、個人の貸金業者を含みます。商号組織、個人を規制対象に含めたのは、１９８３年４月の貸金業規制法制定当時、商号組織や個人で貸金業を営んでいた業者が多く存在していたからです。現在では、日本の登録貸金業者の中に会社法人以外の商号や個人の貸金業者はほとんどいなくなっています。

- 5.（質問５．日本の貸金業者の所管官庁は、金融機関の所管官庁と同じですか？貸金業法の執行をする機関はどこですか？）

日本の貸金業者に対する所管官庁は、2つ以上の都道府県に営業所または事務所を設置して貸金業を営んでいる貸金業者に関しては内閣総理大臣（具体的な事務は金融庁、財務局が担当）、1つの都道府県内にのみ営業所等を設置して貸金業を営む貸金業者に関しては都道府県知事（具体的な事務は都道府県の金融課や商工課などが担当）が所管官庁となっています。

銀行などの金融機関の所管官庁は金融庁ですが、都道府県の金融課や商工課などは銀行などの金融機関の所管官庁になっていません。

6. （質問6. 日本の貸金業者（会社、商号、個人を問わず）どのくらいありますか？もし数が膨大であれば、所管官庁はどのように監督を実施していますか？）

日本の登録貸金業者数は一時4万を超えていた時期がありましたが、2024年9月現在の登録貸金業者数は1500業者（財務局登録259業者、都道府県登録1241業者）となっています（表1参照）。

所管官庁には、貸金業法に基づき登録貸金業者に対する報告徴収、立入検査、登録取消し、業務停止命令、業務改善命令などの監督権限が与えられています。私たちは、貸金業法を遵守しない登録貸金業者に対しては所管官庁に対し登録取消し、業務停止などを求める行政処分の申立てを行ってきています。

7. （質問7. 日本の貸金業法において、貸金業者に対して最も効果的な規定はどれですか？日本の経験から、強く推奨される規制はどのようなものですか？）

貸金業法の関係では、無登録営業を処罰し登録制を導入した「開業規制」と不当な取立てを規制した「取立規制」、年収の3分の1を超える貸付けを禁止する「過剰融資規制」が効果的な規定であったと思います。

年収の3分の1を超える貸付けを禁止するという総量規制を導入した「過剰融資規制」は、2006年12月13日に成立した貸金業法（それまでの「貸金業規制法」が「貸金業法」に名称変更される）の改正において初めて導入された制度ですが、この制

度を機能させるには信用情報機関の整備が必要になります。２００６年１２月に成立した貸金業法では、内閣総理大臣が監督する指定信用情報機関を創設されています。

貸金業者に対する規定の中でもう一つ重要な規定は「金利規制」の規定ですが、日本では前述したとおり、貸金業者に対する金利規制に関しては、「出資法」と「利息制限法」で規制されていました。２００６年１２月の法改正で刑事罰を科される出資法の上限金利が年２９．２％から年２０％に引き下げられ、出資法と利息制限法との間の「グレーゾーン金利」が撤廃され、また利息制限法の制限金利を超える貸付けが禁止されました。

過剰融資規制と金利規制が強化された貸金業法が完全施行（２０１０年６月１８日）された後は、多重債務者や自己破産申立件数は大幅に減少してきています。ピーク時（２００３年）に２４万件を超えていた自己破産申立件数は、現在では６～７万件台で推移しています（表３参照）。

- ８（質問８．日本の貸金業者は貸金業法の改正に反対しましたか？他に反対団体はありましたか？もし反対者がいた場合、法改正が成立した鍵は何でしたか？）

日本の貸金業者はもちろんさまざまな規制強化に反対しましたし、２００６年１２月の法改正に関しては米国系の貸金業者や米国政府も貸金業法の改正に反対し日本政府に圧力をかけました。

法改正が成立した鍵は、２００６年の法改正運動が当初から多重債務問題に取り組んできた被害者団体や弁護士、司法書士にとどまらず、全国の弁護士会や司法書士会、労働団体、消費者団体にまで法改正運動が広がり、幅広い国民的なネットワークを形成することができたことです。このような幅広い国民的ネットワークの形成が、３４０万人以上の法改正を求める署名を国会に提出し、日本の全国の自治体の６割を超える４３都道府県１１３６市区町村議会での法改正を求める決議を採択させ、世論を変え、最終的には野党だけでなく与党をも動かすことができたのです。

- ９（質問９．日本の貸金業者またはその代理業者が詐欺グループと結託するケースはありますか？もしあれば、日本の貸金業法や

他の法律に関連規定はありますか？悪質な貸金業者の代理業者に関する問題はないですか？)

これまでに日本の貸金業者または代理業者が、詐欺グループと結託していたケースはありません。

日本の貸金業法では、「金銭の貸借の媒介」を業として行うものも「貸金業者」とされ、貸金業者としての登録が必要となり、貸金業法の規制が及ぶこととなります(貸金業法第2条、第3条1項)。また、出資法では、金銭貸借の媒介手数料の上限は年5%と定められており、違反すれば処罰されることになっています(出資法第4条1項、第8条3項1号)。

日本ではこれまでに、金銭貸借の媒介を行う業者の問題が大きな問題となったことはありません。

10. (質問10. 日本の貸金業者に上場企業はありますか？貸付業務を行う子会社や孫会社を設立することはありますか？もし子会社や孫会社が貸金業法に違反した場合、上場親会社も一緒に処罰されますか？)

日本の大手貸金業者の多くは、上場企業となっています。

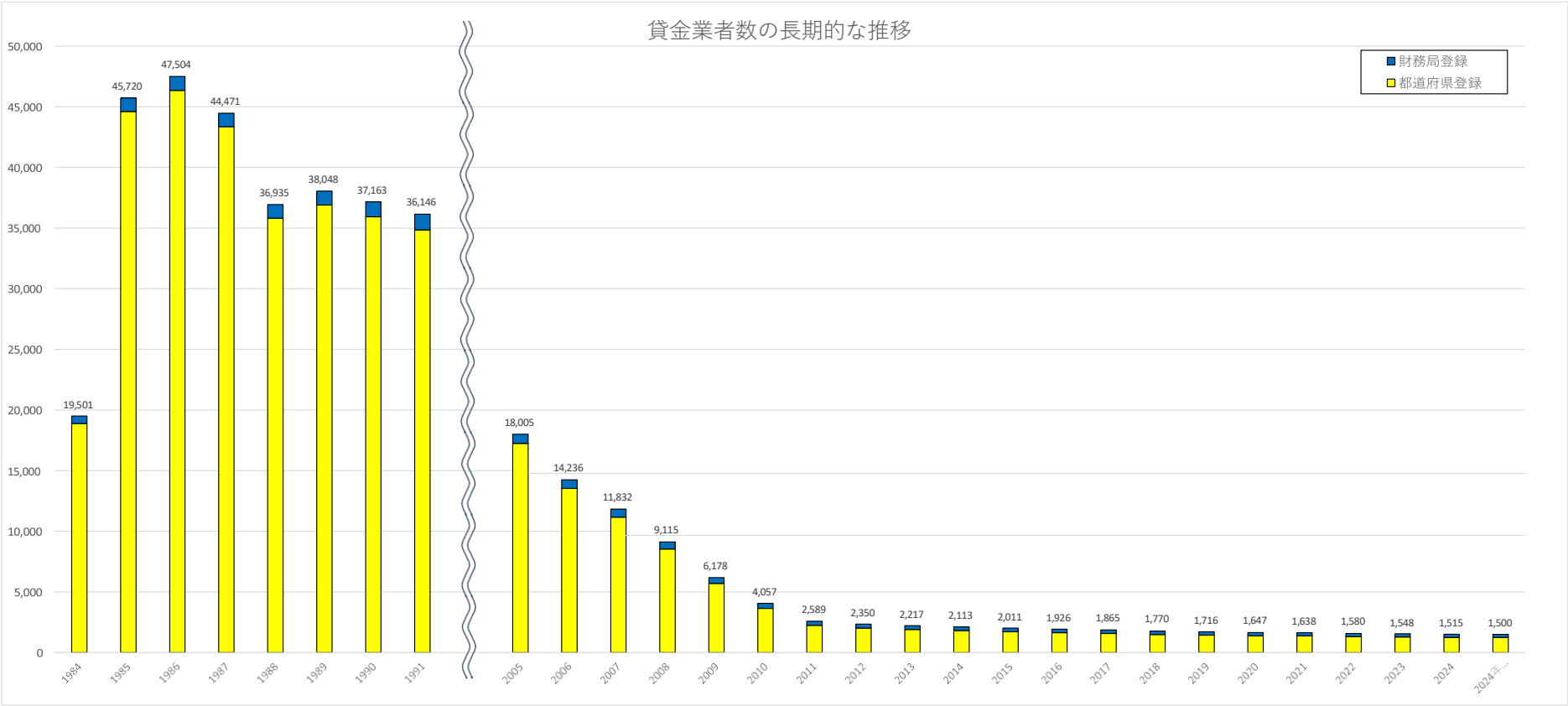
子会社や孫会社が貸金業法に違反した場合、上場親会社を処罰する規定は貸金業法にはありませんし、これまでにこのようなケースが問題となった事例もありません。

11. (質問11. 日本の貸金業法には多くの刑事制裁規定がありますが、法改正から現在まで、貸金業法違反で刑事責任を問われた事例はありますか？刑事制裁規定の存在効果をどうですか？)

刑事制裁規定の存在効果は大変大きいと思います。貸金業規制法の取立行為規制違反で貸金業者が刑事責任を問われた事例はたくさんあります。特に2000年頃からヤミ金が増し「ヤミ金融問題」が大きな社会問題となった時は、多くのヤミ金業者が無登録業者だったために無登録営業を禁止した貸金業規制法違反と、ヤミ金業者が数千%、数万%の違法高金利だったために出資法違反で全国的に集団刑事告発運動を行い、警察当局に多くのヤミ金業者を検挙させています。私たちのヤミ金業者の全国一斉告発運動と警察によるヤミ金融業者の摘発、検挙は、2000年頃

から日本社会で問題となった「ヤミ金融問題」を沈静化させる上で大きな役割を果たしました。

表1



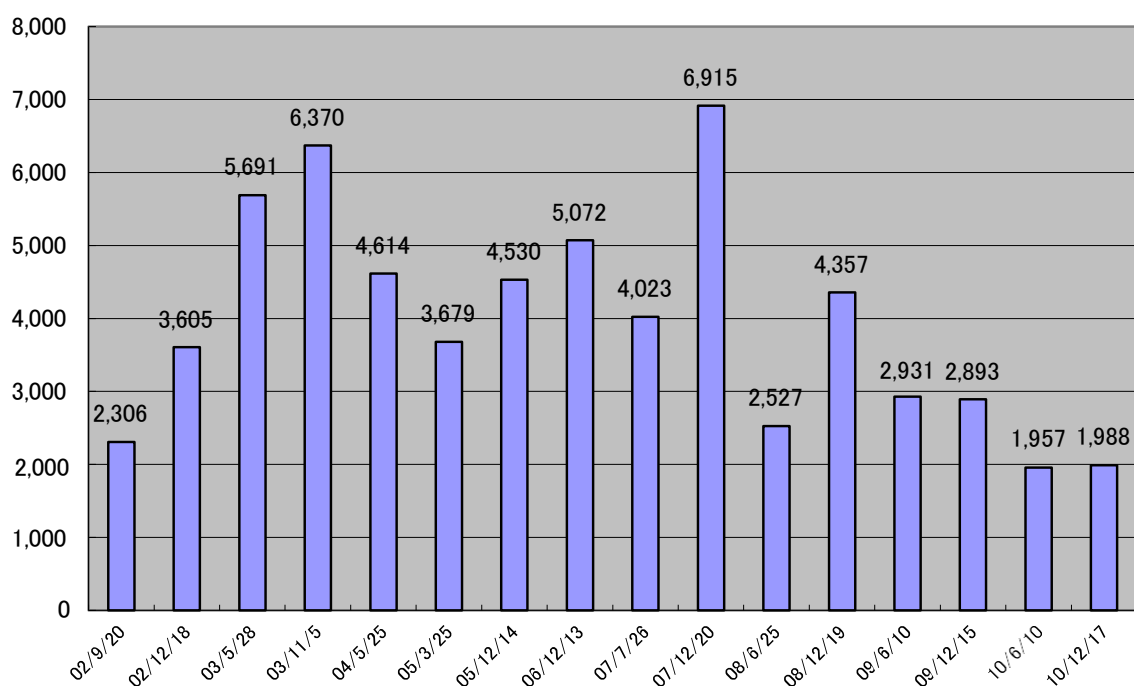
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
都道府県登録	18,882	44,607	46,357	43,352	35,821	36,898	35,934	34,841		17,243	13,534	11,168	8,535	5,705	3,648	2,240	2,020	1,902	1,811	1,712	1,634
財務局登録	619	1,113	1,147	1,119	1,114	1,150	1,229	1,305		762	702	664	580	473	409	349	330	315	302	299	292
合計	19,501	45,720	47,504	44,471	36,935	38,048	37,163	36,146		18,005	14,236	11,832	9,115	6,178	4,057	2,589	2,350	2,217	2,113	2,011	1,926

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024年9月
都道府県登録	1,580	1,485	1,435	1,372	1,367	1,312	1,280	1,251	1,241
財務局登録	285	285	281	275	271	268	268	264	259
合計	1,865	1,770	1,716	1,647	1,638	1,580	1,548	1,515	1,500

「全国ヤミ金融対策会議」による全国一斉 集団告発の実施状況

	実施日	実施地区・団体	件数
1	2002年9月20日	21都道府県27団体	2,306
2	2002年12月18日	19都道府県19団体	3,605
3	2003年5月28日	21都道府県29団体	5,691
4	2003年11月5日	22都道府県30団体	6,370
5	2004年5月25日	26都道府県34団体	4,614
6	2005年3月25日	21都道府県31団体	3,679
7	2005年12月14日	13都道府県16団体	4,530
8	2006年12月13日	12都道府県14団体	5,072
9	2007年7月26日	10都道府県14団体	4,023
10	2007年12月20日	11都道府県14団体	6,915
11	2008年6月25日	10都県12団体	2,527
12	2008年12月19日	10都県15団体	4,357
13	2009年6月10日	12都府県17団体	2,931
14	2009年12月15日	8都県11団体	2,893
15	2010年6月10日	10都県13団体	1,957
16	2010年12月17日	7都府県9団体	1,988
合計			63,458

ヤミ金融全国一斉集団告発の実施状況



(司法統計年報)

年	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09
申立件数(件)	43,414	56,494	71,299	103,803	122,741	139,280	160,457	214,638	242,357	211,402	184,422	165,932	148,248	129,508	126,265

年	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
申立件数(件)	120,930	100,510	82,668	72,048	65,189	63,856	64,638	68,791	73,084	73,095	71,678	68,240	64,833	70,589

個人の自己破産申立件数の年別推移

