

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

リテール金融市場の 健全化のための政策提言

改正貸金業法の完全施行前後における 政策の方向性

2010年4月

東京財団政策研究

本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト、「リテール金融政策」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通り。

【リーダー】

石川和男 東京財団上席研究員／政策研究大学院大学客員教授、内閣府規制改革
会議専門委員

【メンバー】

増原義剛 前衆議院議員 自民党金融調査会貸金業制度等小委員会前委員長
生駒 雅 エス・ピー・シー・コンサルティング取締役社長
富田清行 東京財団研究員兼政策プロデューサー
島津洋隆 東京財団研究員兼政策プロデューサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団 政策研究 島津洋隆 電話 03-6229-5502
e-mail shimazu@tkfd.or.jp

東京財団 政策研究とは

日本は、バブルの崩壊からようやく立ち直ったかと思うと、今また、グローバルな経済危機に直面しています。さらに年金・医療などの社会保障に始まり、教育や農業・環境などの問題は山積したままであり、国内問題はますますグローバルな問題と直結するようになり、外交・安全保障問題は米欧だけではなく、アジアや新興国などのプレーヤーも加わって、複雑化し、国益の再整理が必要になっています。

このような重大な時期に政治は機能不全をきたし、これらの問題についての、政策論議では対症療法が中心となっており、冷静な分析と検討が十分ではありません。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言を行うインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

1997年に東京財団が設立されてからこれまでの間、民間から内閣に入ったり、霞が関の官僚が政界やアカデミズムに飛び出したり、政策をめぐる人材の流動化は急速に進みました。東京財団の政策研究事業は、こうした流動化した人材の知性や能力を集めながら、世の中を動かす発火点となることを目指します。

緊急課題推進事業：リテール金融政策

多重債務による「過重債務者」問題の解決を目指した改正貸金業法が2010年6月に完全施行されることに伴い、総量規制や上限金利規制などの規制が新たに導入されます。

新たな貸金業制度では、カウンセリングや福祉施策などの救済に誘導すべき「過重債務」を負った生活困窮者への対策は、依然として不十分な状況です。

また、資金調達を貸金業に依存している中小零細企業は、完全施行により資金繰りが更に悪化するおそれがあります。

つまり、改正貸金業法は、制度改正の本来の目的である「過重債務者」問題の解決が不十分であるばかりか、中小零細企業の資金繰り悪化という事態も招いているという中途半端な政策効果をもたらしているといえます。

この状況を解決するために、利用者（資金需要者）の「信用状況」に応じたきめ細かい貸金業制度を提言します。

東京財団としては、こうした危機への緊急的対応の観点を踏まえ、短期的に実行すべき応急的措置に係る政策提言を今後適宜行っていきます。

【政策提言の目的と要旨】

1. 目的

当プロジェクトではリスク性の高い資金需給に着目し、この政策提言において、主として貸金業制度のあり方について政策提言を行う。

2. 要旨

○改正貸金業法は2007年1月以降段階的に施行されたが、2010年6月に完全施行される予定である。この段階で、上限金利の引き下げと総量規制が導入される。これらの規制により、返済能力がある中小零細企業や個人が必要とする資金を調達することができず、資金ショートをおこすケースが更に増大する可能性が高まる。

○そもそも、改正貸金業法は返済能力のある利用者とそうでない利用者を同じカテゴリーとして捉え、返済能力のある「合理的」な資金需要原因を有する利用者の資金調達機会を奪いつつある。ひいてはそのことにより低迷する日本経済を更に悪化させる可能性が高い。

○こうした事態を踏まえると、貸金業制度の様々な類型の利用者の実態を分析し、かつ各利用者の「信用状況」に応じた対策を講じることが必要である。

○そのうえで、将来の改正貸金業法の再改正をにらみつつ、同法の完全施行前後で対策をとるべき。具体的には、①完全施行前では、返済能力がある「合理的」な資金需要原因を持っている者に対しては、極力、貸金業制度等の運用を弾力化し、返済能力に乏しく慢性的に資金が不足し返済に支障ある者には、民間金融ではなく公的支援で対応すべき。②完全施行後では、貸金業制度を中長期かつマクロ・ミクロの観点からの検討しつつ、制度の再改革を行う体制を整備すべき。

1. 政策提言の前提 ～ 当プロジェクトの考え方 ～

ポイント:利用者(資金需要者)の「信用状況」に応じた対策を講じる

○貸金業における利用者(資金需要者)は、(1)事業活動上資金を望む事業者(中小零細企業の経営者)、(2)日常生活の中での消費活動上の資金を望む個人(消費者)に大別される。また、後者は、(i)一時的な資金需要で返済に全く支障がない者、(ii)慢性的に資金が不足し返済に支障がある者に分けられ、そのうち(ii)では、(A)病気・失業等による生活苦で返済困難なケース、(B)賭け事・投資などの浪費に伴う自己責任で返済困難なケースに分類することができる(次頁【図表】利用者(資金需要者)の「信用状況」に応じた分類図を参照)。

○このうち、(1)と(2)の(i)に該当する者については、返済の見込みがあり「合理的」な資金需要を持っていることから、徒に規制強化で資金供給の窓口や機会を無くすのは、こうした利用者(資金需要者)の「合理的」経済活動の制約をもたらすだけでなく、資金供給側も貸金ビジネスの機会喪失となり、経済活動の低下を引き起こす危険性が考えられる。したがって、今般の改正貸金業法は、これらの類型の利用者(資金需要者)への配慮に欠くばかりか、「法の下の平等」に触れるおそれもある。

○そもそも、返済の見込みがあり「合理的」な資金需要を持っている者と慢性的に資金が不足し返済に支障がある者を、一律的に同じ制度・規制の枠組みに組み込むことに無理があったのではないかと考えられる。つまり、前者はビジネス・金融の政策で、後者は社会福祉政策などで考えるべきである。

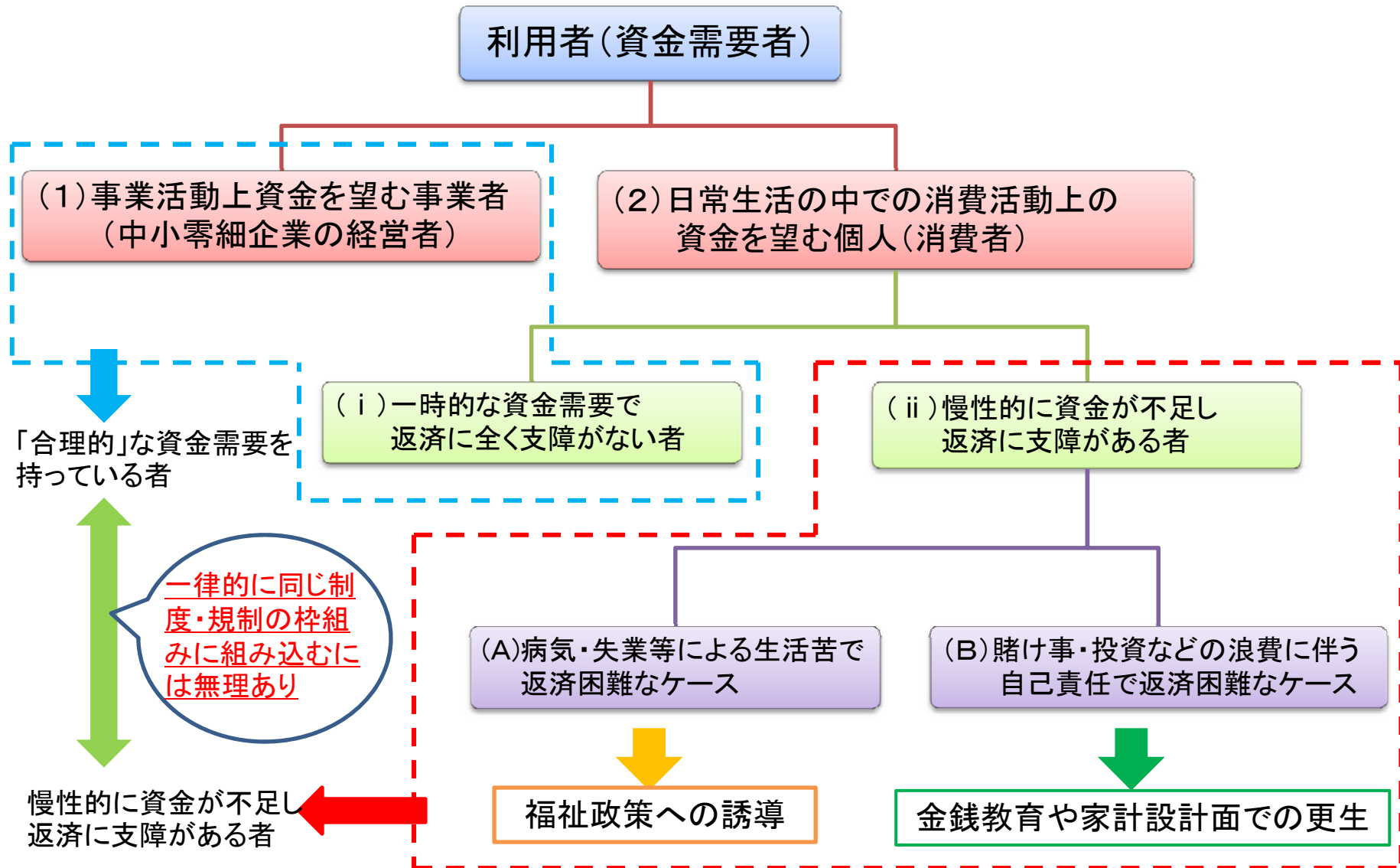
○一方、前記以外の(2)の(ii)については、返済の見込みが乏しく、ともすると過重債務に陥りがち。これらの者には、貸金業以外の救済手段に誘導する。

——資金不足の原因が家計生活から由来することに鑑みると、上記(2)の(ii)に対しても貸金業というビジネス向け金融という括りで捉えることは適切ではない。

○完全施行により、返済の見込みがあり「合理的」な資金需要を持っている利用者が、資金繰りに逼迫する事態に陥る可能性が非常に高くなると見込まれる。その結果、日本の企業の大半を占める中小零細企業の倒産が増加し、かつ、返済能力のある個人(消費者)の資金調達手段をも奪い去り、個人消費の一層の減退を誘発し、マクロ経済全体に大きなダメージを与えることになると予想される。したがって、完全施行に伴う総量規制や上限金利規制の見直しを含めた貸金業法制度の抜本的な見直しが必要と判断する。

⇒上記を踏まて、「2. 政策提言」を策定。

【図表】 利用者(資金需要者)の「信用状況」に応じた分類図



2. 政策提言

現時点で、改正貸金業法の完全施行(2010年6月)が見直しなく施行される可能性が高いことから、可能な限り運用改善を行うべきである。政府は、前記「1. 政策提言の前提 ～ 当プロジェクトの考え方 ～」における各利用者(資金需要者)の置かれた状況を踏まえつつ、以下の通り、利用者の類型毎に、完全施行の前後できめ細かく対応策を講じることが必要である。

①改正貸金業法の完全施行(2010年6月)前の対応策

(1)「合理的」な資金需要を持っている者への対応策 ～ **運用の弾力化が必要**

貸金業法の完全施行により、返済の見込みがあり「合理的」な資金需要を持っている者(前記(1)と(2)の(i))が、資金ショートに陥るケースが更に激増する可能性が大きい。

したがって、政府は「合理的」な資金需要を持っている者に対して、例えば、恒常的に貸金業を利用し、過去数年間で返済実績が良好な利用者には、総量規制を内閣府令等により完全施行の対象外とするなど、最大限配慮した方向性を至急講じることが必要である。

—— 現時点で新規・既存の利用者対策について、日本政策金融公庫等の無担保貸付枠の拡大・融資条件の緩和等がとられているが、融資審査手続きの遅れにより、緊急の資金繰りを要するニーズに答えきれていない。

(2)慢性的に資金が不足し返済に支障ある者への対応策 ～ **金融政策ではなくセーフティーネットで**

「過重債務」に陥る傾向が高く、この類型に該当する者の「過重債務」への転落防止には行政やNPO等が金銭教育の普及やヤミ金融危険性の周知広報活動を地道に継続する必要がある。さらに、この類型に該当する利用者が融資を申込んだ場合、貸金業者に対して行政が準備しているセーフティーネットへ誘導する義務を課す。

—— 米国では広く導入されているカウンセリングによる債務整理後の社会復帰を促すリハビリ・教育プロセスであるDMP(Debt Management Plan)を周知・広報を政府が行い、地方自治体の委託を受けたNPO法人等による活動を推進することが望まれる。

【具体的な取組実例】岩手県消費者信用生活協同組合の「スイッチローン」、滋賀県野洲市「多重債務者包括的支援プロジェクト」

○病気・失業等による生活苦のケース ～ **福祉政策への誘導**

相談を受けた地方自治体、金融機関(貸金業者も含む)が、社会福祉協議会の相談窓口などのセーフティーネットに誘導する。

○賭け事・投資等の浪費により自己責任が問われるケース ～ **金銭教育・カウンセリングの活用**

行政主体で、金銭教育の徹底やカウンセリングを通じて、生活再建を目指した家計設計の改善を促進する。

⇒ なお、慢性的に資金が不足し返済に支障ある者への対応策は、完全施行以降も政府が促進すべき。

②完全施行(2010年6月)後に取りべき対応策と課題

貸金業制度の再改革を提唱する

「合理的」な資金需要を有する者は、完全施行後、総量規制や上限金利規制の影響により、資金調達できなくなる可能性が非常に高い。早急に市場実態を検証し、制度の再改革を厭わずに行う体制が必要である。さらに、再改正を前提に、資金繰り逼迫者の増加を抑える措置を講じることも必要となる。

重要検討課題

(経済に与える影響の中長期的な検証も必要であるが、資金繰りと個人消費減退という経済成長に与えるダメージを防止するという短期的な対策も重要なポイントなる。)

(1) 貸金業法における総量規制に対するあり方


例えば、資産デフレの中で、長期の住宅ローンに対する融資には融資額の規制が存在しないにもかかわらず、短期少額の消費者ローンには年収に対する総量規制が課せられるという制度的な矛盾が残存している。こうした不合理な矛盾を解消するために、総量規制の廃止を含めて再改正を検討すべき。

(2) 上限金利規制のあり方

貸金業は無担保の短期少額資金を銀行融資が受けにくい中小零細企業や個人(消費者・個人事業主)に融資していることから、貸倒リスクが高く、少額ゆえに収益性が低い事業を営んでいる。それゆえに、銀行よりも高い利率を設定している貸金業の金利は経済的に合理性があり、かつ金利が高くても中小零細企業からのニーズがあることを踏まえれば、貸金業は中小企業金融に貢献していたと評価できよう。一方、銀行は大企業・中堅企業以上の信用力が高い先に長期大口資金を融資し、原則担保を課してきたことから、貸倒リスクが低く、収益が高い経営を行ってきた。

こうした両者の経営スタンスを踏まえると、ニーズの異なる金融市場で上手く「棲み分け」を行ってきたことについて評価したうえで、例えば、個人(消費者)・中小企業、借入元本額に応じて上限金利を設定するなど、利息制限法、出資法という上限金利規制と金利水準のあり方の見直しが必要である。

【図表】 改正貸金業法完全施行(2010年6月)の前後対応策

	「合理的」な資金需要を持っている者	慢性的に資金が不足し返済に支障ある者
完全施行前	<p>極力、運用の弾力化を講じる。 (最大限配慮した方向性を至急講じる。)</p> <p>—— 例えば、総量規制について政令等で完全施行の対象から外す措置を講じる。</p>	<p>民間金融ではなく<u>公的支援</u>で対応。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○病気・失業等による生活苦のケース ⇒ 福祉政策への誘導 ○賭け事・投資等の浪費により自己責任が問われるケース ⇒ 金銭教育・カウンセリングの活用
完全施行後	<p>早急に市場実態を検証し、<u>制度の再改革を厭わずに行う体制が必要。</u></p> <p>—— 貸金業法における<u>総量規制</u>に対するあり方や<u>上限金利規制</u>のあり方について、<u>真っ当な資金繰りと個人消費減退という経済成長に与えるダメージを防止する視点からの検討を早急に行うことが必要</u>(例えば、<u>個人(消費者)・中小企業、借入元本額に応じて上限金利を設定する</u>など)。</p>	<p>完全施行後も引き続き促進</p> 

【参考資料 1】 制度を巡る今日までの推移

①貸金業制度等に関する懇談会の立ち上げ(2005年3月30日)

「貸金業規制法及び出資法の一部改正法」(いわゆる「ヤミ金融対策法」2004年1月施行)の附則で、貸金業制度のあり方や出資法の上限金利について、この法律の施行後3年を目途として、新貸金業規制法の施行状況、貸金業者の実態等を勘案して検討を加え、必要な見直しを行う旨が規定。これを踏まえ、貸金業制度等について幅広く検討するために設置され、2006年8月まで、合計19回開催された。

②貸金業法等一部改正法(以下、改正貸金業法)の公布(2006年12月19日)

③改正貸金業法の段階的な施行の推移

(1)第1段階(2007年1月20日施行)

罰則の引上げ、超高金利の貸付けや無登録営業に対する罰則を引上げ

(2)第2段階(2007年12月19日施行)

○新貸金業協会設立、取立規制の強化等：自主規制機関として日本貸金業協会を設立(2007年12月)。
自主ルールへの浸透、監査の実施等により、自主規制機能を発揮し、貸金業の有効なガバナンス機能を担う機関が整備・創設。

(3)第3段階(2009年6月18日施行)

○貸金業務取扱主任者の国家資格の創設：貸金業務取扱主任者の試験実施

○財産的基礎引上げ：貸金業を営むために必要な最低純資産額を2,000万円に引上げ

○指定信用情報機関制度：指定信用情報機関の指定申請の受付の開始

(4) 第4段階(未施行:2010年6月18日までに政令で定める日に施行)

○上限金利の引下げ、みなし弁済制度の廃止:「みなし弁済」制度(グレーゾーン金利)の廃止、出資法の上限金利を20%に引下げ

○総量規制の導入:貸金業者からの総借入残高が年収の3分の1を超える貸付けを原則禁止(消費者金融利用者の大部分が年収600万円以下の世帯であるとの実態調査、及び600万円以下の世帯の収入から支出を引いた額、すなわち返済に充てることができる額が15%であるという総務省家計調査をもとに、金利18%・元利均等償還・返済期間3年という前提を置いて計算すると、完済できる額が年収の3分の1)。

○貸金業務取扱主任者の配置の義務化:試験に合格した貸金業務取扱主任者の営業所ごとの配置を義務付け(従業員50人以上に対して1人以上配置)

○財産的基礎引上げ:貸金業を営むために必要な最低純資産額を5,000万円に引上げ

○事前書面交付義務の導入:トータルの元利負担額などを説明した書面を契約締結前に交付することを義務付け

④金融庁「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」(以下、金融庁PT)の立ち上げ

2009年11月30日に第1回会議が開催され、現時点(2010年2月末時点)で計12回の会合が開催された。

—— 金融庁PTは、貸金業法等一部改正法附則第67条に基づく、貸金業の利用者の実態(利用者の全体像、過重債務者の状況等)、貸金業者の実態(経営状況、過払い金返還請求の実情等)、諸外国の貸金業の実態、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などを検討するために設けられた。

⇒ 完全施行論と慎重派などのヒアリングを実施し、次頁(【参考資料 2】完全施行是認論と慎重論の主な相違点)に主な相違点を記載。

【参考資料 2】 完全施行是認論と慎重論の主な相違点 (金融庁PT事務局会議をもとに整理)

	是認論	慎重論
総論	改正貸金業法によるコスト&ベネフィットの正確なデータは今のところ存在しないが、この法律で <u>コストを上回るベネフィットが得られた</u> とみている。	上限金利規制等で、 <u>消費者金融市場は大幅に縮小すると懸念あり</u> 。市場縮小のコスト&ベネフィットは、規制により2、3割の人は過重債務者陥らないことになるが、7、8割の人は資金調達できなくなるため、 <u>利便性が低下するため、コストが上回る</u> ことになる。
上限金利規制	過重債務問題の解決のためには、 <u>厳しい取立てのみを防止する規制を設ければ良い</u> 。だが、現実には取立規制などの行為規制は実効性を担保するのは困難。したがって、 <u>上限金利規制、総量規制などの導入で、厳しい取り立てを防ぐべき</u> 。	○全ての利用者(資金需要者)に課せられる規制であるため、 <u>合理的かつ優良な利用者(資金需要者)の資金調達先を奪うことになる</u> 。また、望ましい金利水準が明確でない。 —— <u>インフレ率を加味した実質金利で上限金利を考えなければならぬ</u> 。 ○金利規制により、非合理かつ問題のある利用者(資金需要者)を排除することは不可能。
総量規制	総量規制は返済能力を超える貸し付けを禁止する規定であり、返済能力を超えて貸し付けられた残高の取立を規制するものではない。総量規制は、本来の約定になり繰り上げ返済を要求する(=貸し剥がし)を正当化するものでもない。また、返済困難に陥った顧客等に対する期限の猶予や返済計画の条件緩和等の措置を講ずることを制約するものでもない。	○総量規制により、返済可能な利用者が必要な資金を借りられず、 <u>資金繰りがショートする懸念あり</u> 。 ○総量規制内でも返済困難者がいる一方で、総量規制の枠を超えても返済能力がある者が多数存在する。
ヤミ金問題	○警察庁の統計によると、ヤミ金被害のピークは2002年から2003年であり、これ以降取り締まり強化に伴い <u>被害拡大が抑制された</u> 。 ⇒ ヤミ金業者の減少を主張。	○ヤミ金は多様化・変容化しており、社会に確実に浸透している。また、改正法により「正規業者の過重債務者」が、「ヤミ金の過重債務者」にシフトしている。 ⇒ <u>規制を設けてもヤミ金はなくなる</u> 。むしろ増加している。

完全施行是認論と慎重論の溝は、各立場の埋まらないまま。

【参考資料 3】 利用者(資金需要者)側の現状

①利用者(資金需要者)の類型

利用者(資金需要者)を以下類型に分類することができる。

- (1) 事業活動上資金を必要とする事業者(中小零細企業の経営者)
- (2) 日常生活の中での消費活動上の資金を望む個人(消費者)
 - (i) 一時的な資金需要で返済に全く支障がない者
 - (ii) 慢性的に資金が不足し返済に支障がある者
 - (A) 病気・失業等による生活苦で返済困難なケース
 - (B) 賭け事などの浪費で自己責任で返済困難なケース

⇒ 利用者(資金需要者)の状況を以上のように分類し、それぞれのケースを分析して、各々の事情に応じた対応を講じるべき。

②中小零細企業の状況

2008年9月のリーマンショック以降、企業の資金繰りは悪化し、政府・日銀の政策等により、大企業を中心に資金繰りは改善している。しかし、中小零細企業は依然として厳しい状況が続いており、その対策は急がれる(参照:2010年3月調査の日銀短観「企業規模別資金繰りD.I.の推移」)。

—— 2月18日の金融庁PTで、利用者の意見聴取が行われた。銀行や政府系金融機関が短期資金の融資に消極的であり、融資の実行までに審査手続きにより時間がかかるため、短期のつなぎ資金を高金利でもいいから負担を感じることはない旨の意見があった。

—— 2009年11月10日の東京財団政策研究部の政策提言(「中小企業向け無担保資金繰り環境の整備—「現場の声」からの問題提起—」)でも、中小・零細企業の資金繰りに関する現場の声からも、上記と同意見が多くを占める。

③返済に支障がある消費者(個人)

(1) 貧困・病気等不可抗力で返済困難なケース

元々返済能力が乏しいことに加え、やむを得ず貸金業に頼らざるを得なくなったと考えられる。かつ、こうした返済能力に乏しい状況下にある者に民間金融で与信すること自体に問題が多い。

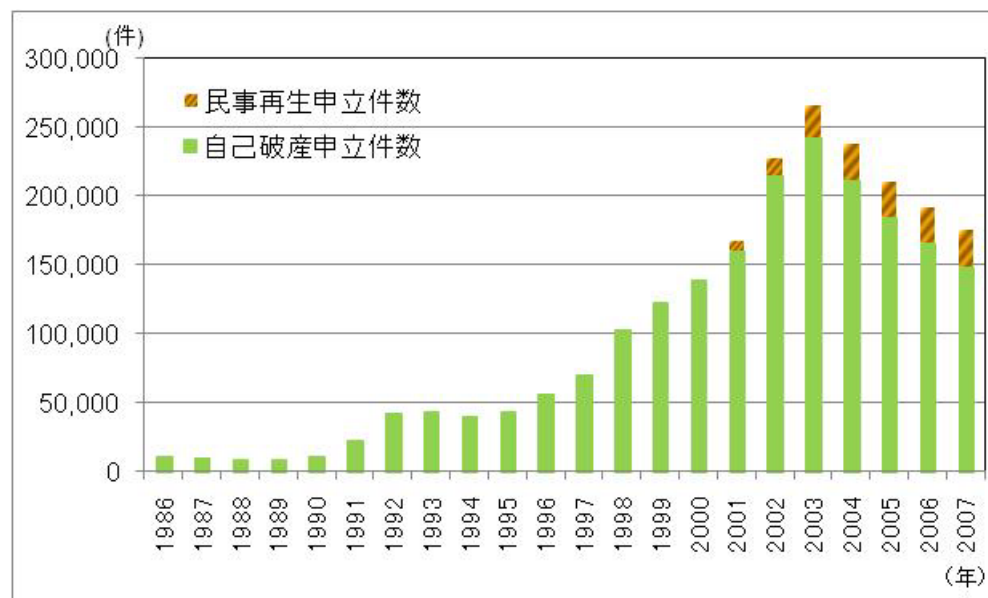
⇒ セーフティーネットとしての生活保護や社会福祉協議会への誘導が望ましい。

(2) 賭け事等の浪費により自己責任に問われ返済困難なケース

家計管理を行う上で、意識改革が必要となる。(ギャンブル依存症の解消等)

⇒ 生活改善を行うカウンセリングに誘導することが望ましい。」

自己破産申立件数と個人再生(民事再生)手続申請件数の推移



(出典:最高裁判所 司法統計)

利用者(資金需要者)には、大まかに5通りの類型があり、各々の抱える状況で資金需要がある。また、返済能力が乏しい利用者(病気・失業等による生活苦、賭け事などの浪費による資金需要者)については、安易に貸金業に頼ることにより、多重債務や多額債務による「過重債務」に陥る傾向あり。

【参考資料 4】 資金供給側の現状

①経営状況：厳しい状況が続く

貸金業者への過払金返還に係るコストは過去3年間で4兆円超に上り、収益・財務体質の悪化をもたらしている。また、コスト削減の一環として、店舗削減、人件費削減等も行いつつも、利回りの低下で、利息収入も減少している。

——最高裁判決：2006年1月13日判決(平成16(受)1518)を契機に利息制限法の上限金利を超えて支払っていた分を顧客が返還請求できるようになり、利用者(資金需要者)側からの過払金の請求増加している。

——優良顧客を確保するために貸金業者は、新規の顧客について銀行系消費者金融と同じ水準まで上限金利を引き下げ、審査を厳しくして融資先の絞込みを行う動きをとることで、新規借り入れの窓口が急速に狭まる。

——リーマンショック(2008年9月)以降金融市場の混乱に加え、大手消費者金融の業績悪化に伴い、大手貸金業者が金融市場における信用力が低下した。

②貸金業者の破綻

クレディア(破綻日<以下、同様>：2007年9月)、アエル(2008年3月)、SFCG(2009年2月)、アイフル(2009年9月、事業再生ADR)、ロプロ(2009年12月)をはじめとして、経営環境の悪化により、大手・中堅の貸金業者の破綻が相次ぐ。

③貸金業者数の撤退・廃業による減少

貸金業者数はピーク時(1986年)の4万7000社から2009年10月末時点で4752社に減少しているが、改正貸金業法施行(2007年1月20日施行)以降、中小貸金業者の撤退・廃業も増加することもあり、減少ペースが速まっている。

④貸金マーケットの縮小

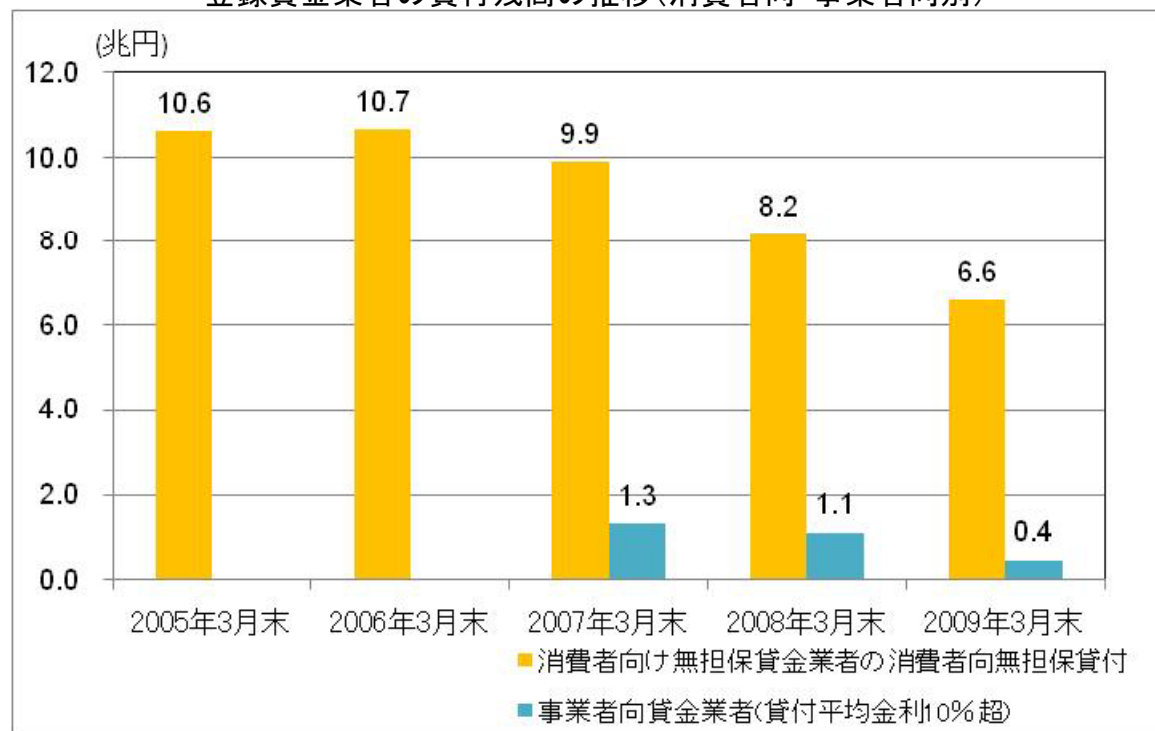
(1)対消費者

- ・貸付残高:減少傾向[消費者向無担保貸付残高10.7兆円(2006年3月)→6.6兆円(2009年3月)]
- ・貸付金利:低下傾向[消費者金融大手4社の平均貸付金利(残高ベース)23%(2006年3月)→17.8%(2009年9月)]
- ・成約率:大幅に低下[消費者金融大手4社の成約率 62%(~6月)→ 32%(2009年7月~9月)]

(2)対事業者2006年4月

- ・貸付残高:減少傾向[事業者向貸金業者[平均貸付金利10%超の貸付残高1.3兆円(2007年3月)→ 0.4兆円(2009年3月)]
- ・貸付金利:低下傾向[事業者向無担保貸付における金利20%超の残高の貸付残高全体に占める割合41%(2008年度調査)→ 9%(2009年度調査)]

登録貸金業者の貸付残高の推移(消費者向・事業者向別)



(出典:金融庁)

改正貸金業法等により、過払金請求や資金調達環境の悪化が加わり、貸金業の財務経営体質が悪化している。加えて、中小の貸金業者は撤退・廃業に追い込まれつつある。金融庁の統計によると、貸金業者の登録者数は急速に減少し、貸付額も大幅に減少している。中小零細企業の資金調達手段がますます狭まりつつある。

【参考資料 5】 ヤミ金融問題

① ヤミ金融の推移

警察庁白書によると、2002年ころからヤミ金融が深刻な社会問題となり、取り締まりを強化してきた。これに鑑み、貸金業の規制等に関する法律が2003年8月と2006年12月に2度改正され、取立行為規制の強化と罰則規制強化等が図られた。

—— 同白書の統計によると、検挙事件数は2003年を境に、2005年より400～500件で推移している。

② ヤミ金融の活動実態

警察庁によると、暴対法施行及び不況に伴い、暴力団員がサイドビジネスとしてヤミ金融に進出する例もあり、携帯電話によるいわゆる「090金融」(事務所・店舗なしで、携帯のみで貸付・取立を行うもの)やシステム金融(ヤミ金融業者間で、債務に関する情報を交換することで、同一債務者に融資を行うもの)などがみられるようになり、手口が悪質・巧妙化し、捜査・取締・実態把握が困難になりつつある。

—— 高利貸付でありつつも厳しい取立てを行わないといういわゆる「ソフトヤミ金」、「クレジットカードのショッピング枠の現金化」、「商品売買を装った資金提供」等、新たな手口によるヤミ金融が登場し、手口が巧妙化し、実態把握が困難となりつつある。

⇒ 潜在的な資金需要を抑制すると、認可された貸金業から借りることができなくなった利用者(資金需要者)が、ヤミ金融に依存せざる得なくなる、もしくは、ヤミ金融のマーケットが拡大するおそれがある。

○ 2005年～2009年にかけて5年間の5大紙(読売、日経、朝日、毎日、産経)の新聞記事の見出しで、ヤミ金の増加を示す記事が8件、ヤミ金減少を示す記事が2件あった。ヤミ金増加を示す見出しの記事は、2006年で1件、2008年で2件、2009年で5件あった。ヤミ金減少を示す見出しは、2005年で1件(2005年4月27日 朝日新聞 朝刊「警察へ相談、大幅減『ヤミ金』が千件減 今年3月まで昨年比2割減」)、2008年で1件(2008年5月8日 毎日新聞 地方版「法テラス岩手:ヤミ金割合減り、離婚相談が増える—— 07年度)のみ。

○ 米国の禁酒法(1919年から1933年まで施行)

米国では禁酒法の施行により、マフィアが酒を無許可で製造・販売し、アルコール飲料の闇市場が形成やギャングの横行など社会秩序の不安定化がもたらされた事例がある。また、本来アルコール課税から得られる税収も失った。これは、極端な法規制が法規制をかいくぐろうとするヤミ業者の登場をもたらし、最終的に社会秩序の崩壊を招いた歴史的事例といえよう。

③ヤミ金融対策

2007年4月に「多重債務問題改善プログラム」（首相官邸・多重債務者対策本部）の中で、ヤミ金融の摘発強化が盛り込まれ、現在も継続して取締等を実施している。また、警察庁においては、生活経済対策管理官を新設し、ヤミ金融などの生活経済事犯への対策を強化している。

—— 警察庁は、これに加え、警察から金融機関に「口座凍結」の依頼、厳しい取り立てに警察が直接「電話警告」を行う、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」などで、ヤミ金融抑制を図っているところ。

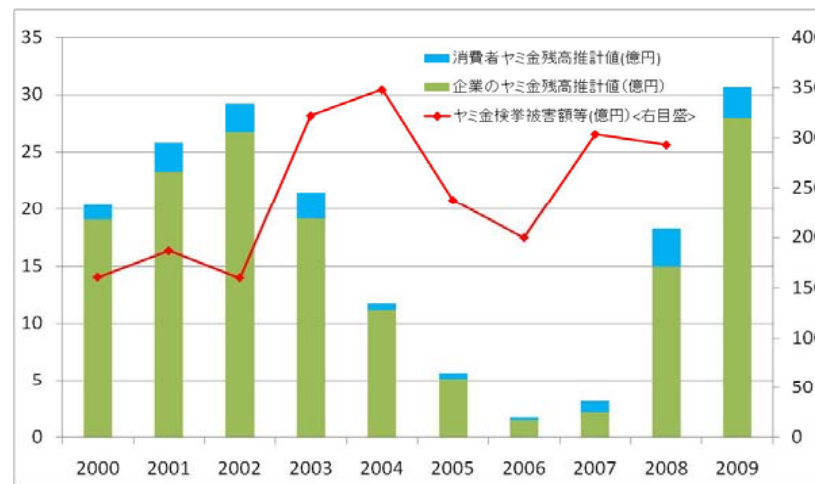
⇒ 警察庁の統計をみる限り、改正貸金業法施行の以降（2007年）後に検挙件数・被害額等は急増したことがうかがえるが、改正貸金業法によりヤミ金融が減少したとは必ずしもいえない。

ヤミ金融事犯検挙状況

	H17	H18	H19	H20	H21
検挙事件数	194	148	227	229	239
検挙人員	398	353	431	405	455
検挙法人	1	3	4	8	12
被害人員等	77,640	115,853	77,850	64,908	53,483
被害額等	128億3,974万円	127億3,456万円	112億5,170万円	184億0,285万円	138億3,674万円
年間（参考）					
検挙事件数	339	323	484	437	-
検挙人員	706	710	995	860	-
検挙法人	7	14	20	16	-
被害人員等	173,399	154,511	148,543	141,394	-
被害額等	237億7,804万円	199億7,536万円	303億8,998万円	293億3,378万円	-

（出典：警察庁）

ヤミ金融の貸付残高（元本ベース）の推計



（出典：東京財団政策研究部試算値）

ヤミ金融業者の対策はとられているものの、依然ヤミ金融業者が残存し、その被害が収まっていない。むしろ増加しているおそれがある。

リテール金融市場の健全化のための政策提言
～ 改正貸金業法の完全施行前後における政策の方向性 ～

2010年4月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>